

人口減少時代の都市行政機構

(第6次市役所事務機構研究会報告書)



公益財団法人 日本都市センター

人口減少時代の都市行政機構

(第6次市役所事務機構研究会報告書)



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

日本都市センターでは、都市自治体の行政機構に関して、継続的に調査研究を行っている。第1次調査（1964年）の当時は、都市の行政需要が増加するなかで、組織機構や職員配置の全国的な標準が求められていた。その後、約10年おきに大規模調査を行い、経済の安定成長、高齢化社会への移行といった社会経済の変化、地方分権改革の進展、市町村合併といった動きに対応した都市自治体の行政機構のあり方について、調査報告をまとめてきた。

そして、直近の第5次調査から10年が経過したことを踏まえ、日本都市センターでは、近年の変化を分析し、今後の行政機構の方向性を展望するため、第6次市役所事務機構研究会（2017～2019年度）を設置し、調査研究を行ってきた。本報告書は、現地ヒアリング調査および全国814市区を対象としたアンケート調査の結果を踏まえながら、研究会で積み重ねてきた議論を取りまとめたものである。

この間、日本は人口減少時代に突入した。グローバル化の進展、デジタル社会への移行が進む一方で、地域社会の変化、住民意識の多様化が進み、都市自治体の行政機構も様々な対応を迫られている。

本報告書では、このようななかで、市政全般に関する首長の認識、地方分権改革の現状と今後を取り上げ、さらに、庁内の意思決定過程、住民と行政の関係性、総合行政と計画行政、組織機構の効率化と合理化、職員の確保と育成、技術革新と「働き方改革」、公共サービス提供主体の多様化、デジタル社会と都市自治体の関係といった多角的な観点から、多様で創意工夫に富んだ都市自治体の取り組み事例を数多く紹介するとともに、今後の都市自治体のあり方について論じている。これらを踏まえて、今後の人口減少時代におい

ては、各都市自治体が意識的に自らの地域に適した都市行政機構をデザインしていくことが求められよう。

最後に、現地ヒアリング調査およびアンケート調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様や関係者の皆様には、ひとかたならぬご協力をいただいた。また、研究会における意見交換、総括、報告書の執筆にあたって、横道座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2020年3月

公益財団法人 日本都市センター

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	ix

序章 2040年に向けて持続可能な市役所

政策研究大学院大学理事・副学長 横道 清孝

1 これまでの市役所のあり方	2
2 2040年に向けたメガトレンド	3
3 これからの市役所のあり方－基本的な方向性－	5
4 トップマネジメントの重要性	6
5 経営方針・計画に基づく施策・事業の効果的・効率的な実施	9
6 市役所と住民・民間団体等との協働 －地域・民間リソースの有効活用－	13
7 自治体間の広域連携－公的リソースの相互有効活用－	15
8 2040年の向けた市役所像	16

第1章 首長アンケートに見る社会環境の変化

首都大学東京都市環境学部教授 松井 望

1 誰が影響力をもつのか？ 首長のトップダウン体制と多機関連携	18
2 何を考えているのか？ 首長の事前予測と状況対応	26
3 どのように臨むのか？ 計画的対応とこれからの市政運営	32

第2章 地方分権改革の評価と展望	37
首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 伊藤 正次	
1 地方分権改革の展開	38
2 首長の評価	39
3 地方分権改革の展望	44
第3章 都市自治体の意思決定過程	49
首都大学東京都市環境学部教授 松井 望	
はじめに 首長はどのように都市行政機構を統合するのか？	50
1 三つの統合手法の全国的傾向	51
2 集約型の庁内ガバナンスのスタイルと各手法： 熊本市の場合	57
3 分散型の庁内ガバナンスのスタイルと各手法： つくば市の場合	61
4 両立型の庁内ガバナンスのスタイルと各手法： 高松市の場合	67
おわりに	70
第4章 住民—都市自治体関係の変化	73
姫路市市民局長 志水 秀明	
はじめに	74
1 変化の諸相	74
2 都市自治体の現場と新たな取組みの考案	80
3 今後の展望	88
おわりに	92

第5章 都市自治体の総合行政と計画行政	95
長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 三浦 正士	
はじめに	96
1 都市自治体における総合計画の沿革	
—過去の市役所事務機構調査を読み解く—	97
2 都市自治体における総合計画の現段階	
—第6次調査結果に見る「この10年」—	102
3 人口減少社会における総合計画の意義と論点	
—これからの10年に向けて—	109
むすびにかえて	115
第6章 市役所事務機構の効率化と合理化	117
首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 伊藤 正次	
1 2010年代における市役所事務機構の変化	118
2 機構改革と組織のフラット化	119
3 組織・業務の集中と分散	124
4 事務の共同処理と広域連携	130
5 総括と展望	133
第7章 都市自治体の評価と政策法務	137
専修大学法学部准教授 鈴木 潔	
はじめに	138
1 評価の動向と課題	140
2 政策法務の動向と課題	147
3 総括	157

第8章 都市自治体職員の確保と人材育成…………… 159

東海大学政治経済学部准教授 出雲 明子

- はじめに…………… 160
- 1 都市自治体職員の年齢構成の変化とその影響…………… 160
- 2 職員をどのように評価し、登用するか…………… 164
- 3 新規採用職員の人材育成と高齢化への対応…………… 168
- 4 人的資源管理の展開…………… 172
- 5 深刻化する人材不足への対応…………… 175

第9章 都市自治体職員の「働き方改革」と技術革新…………… 177

早稲田大学政治経済学術院教授 稲継 裕昭

- 1 都市自治体業務の担い手の減少と業務量の増大…………… 178
- 2 都市自治体職員の働き方とその改革…………… 181
- 3 働き方改革の実際－ヒアリング調査から－…………… 184
- 4 AI・RPAの活用と働き方改革…………… 192
- おわりに…………… 195

第10章 公共サービス提供主体の多様化…………… 197

横浜市政策局担当理事 橋田 誠

- はじめに…………… 198
- 1 市民との連携…………… 199
- 2 民間委託・第三セクター・指定管理者制度…………… 202
- 3 新たな公民連携の取り組み…………… 206
- 4 総括…………… 212

第 11 章 デジタル社会の到来を見据えた技術革新と

都市自治体の対応 …… 215

首都大学東京法学部教授 大杉 覚

- 1 デジタル社会に対応したデジタル・ガバメントへ …… 216
- 2 デジタル政策の展開と都市自治体 …… 217
- 3 デジタル化にともなう情報処理・管理の変容と
都市自治体 …… 224
- 4 デジタル化にともなう組織・人材管理の変容と
都市自治体 …… 229
- 5 おわりに：
市役所事務機構のデジタルトランスフォーメーション
…… 232

資料編 第 6 次市役所事務機構研究会 資料 …… 235

- 資料 1 研究会の開催日程 …… 236
- 資料 2 アンケート調査の実施概要 …… 237
- 資料 3 現地ヒアリング調査の実施概要 …… 239
- 資料 4 研究会の議事概要 …… 245

執筆者プロフィール …… 279

第6次市役所事務機構研究会 構成員名簿

【座長】

横道 清孝 政策研究大学院大学理事・副学長

【委員】

出雲 明子 東海大学政治経済学部准教授
伊藤 正次 首都大学東京大学院法学政治学研究科教授
稲継 裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授
大杉 覚 首都大学東京法学部教授
鈴木 潔 専修大学法学部准教授
松井 望 首都大学東京都市環境学部教授
橘田 誠 横浜市政策局担当理事
志水 秀明 姫路市市民局長

【専門委員】

三浦 正士 長野県立大学グローバルマネジメント学部助教

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長
臼田 公子 日本都市センター研究室 副室長
加藤 祐介 日本都市センター研究室 主任研究員
峰岸 貴子 日本都市センター研究室 主任研究員
黒石 啓太 日本都市センター研究室 研究員
釵持 麻衣 日本都市センター研究室 研究員

(順不同)

※肩書等は2020年3月現在のもの。

エグゼクティブ・サマリー

序章 2040年に向けて持続可能な市役所

政策研究大学院大学理事・副学長 横道 清孝

本章では、市役所のあり方は、これまでも時代や環境の変化に伴い変化してきたことから、人口減少社会の進展や地球温暖化に伴う気候変動等、2040年に向けた4つのメガトレンドを踏まえた市役所のあり方について全般的・総論的に論じている。その上で、2040年に向けた新しい市役所像（「Society5.0時代の市役所」）として、①優れたトップマネジメントの下に、職員がICT・AIを使いこなしながら、住民ニーズに対応した行政を効果的・効率的に執行する市役所、②公的サービスの維持や地域の活性化のために、デジタル社会のツールも活用しながら、地域の各種団体等との協働や他の自治体等との連携を効果的・効率的に進めている市役所という姿を提示している。

第1章 首長アンケートに見る社会環境の変化

首都大学東京都市環境学部教授 松井 望

本章では、首長アンケートの結果をもとに次の三点を明らかにした。一つめは、市政の政策形成で影響力をもつ主体である。これは、首長自らが最も影響力をもつ。つまり、市政運営でのトップダウン指向が窺えた。二つめは、社会経済環境への変化に対する対応状況である。超高齢化・人口減少、災害等の安全安心への脅威の増大、ICT、AI等の技術革新とグローバル化が課題として捉え対応している。第5次調査では課題認識が高かった行政改革・財政再建は、今回減少した。住民により身近な具体的な政策へと課題認識が移りつつあるのだろう。三つめは、対応方法である。総合計画をはじめとする計画的な行政運営には、意義を認めている。他方で、短期的に柔軟に解消する運営スタイルの必要性も示された。そのうえで、

今後の公共サービス提供のあり方では、多様な人々、多様な組織、多様なテクノロジーとの協働指向が示された。

第2章 地方分権改革の評価と展望

首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 伊藤 正次

本章では、第6次調査（首長アンケート）に基づいて、都市自治体の首長が地方分権改革に対してどのような評価を下しているのかを明らかにした。その結果、首長はこれまでの地方分権改革や現行の提案募集方式を肯定的に評価しているものの、小規模自治体の首長ほど改革の成果を実感できていないこと、今後の課題として権限移譲や義務付け・枠付けの見直しよりも税財政改革を重視していることが明らかになった。これを踏まえ、本章では、茅ヶ崎市の事例から現行の提案募集方式を活用する可能性を検討するとともに、今後の地方分権改革の方向性を展望した。

第3章 都市自治体の意思決定過程

首都大学東京都市環境学部教授 松井 望

本章では、都市行政機構の統合化に向けて、調整、統制、専門性の三つの手法の現状を明らかにした。まずは、調整である。庁議等をはじめとする会議体をもつ総合調整機能が確認された。都市行政機関内での調和をはかりつつ統合化されているようである。二つめは統制である。マニフェスト・公約と総合計画を、政策運営の基本的な政策体系として位置付け、都市行政機構内を秩序付けている。その際、企画部門が総合調整を担う役割が大きくなっている。最後に専門性である。基幹的な業務は内部人材が担い、専門的助言等では外部人材を活用しつつある。三つの手法は決して固定的なものではない。首長就任までの組織運営の経験、首長の実績、組織風土等により使い分けられているようである。今後、よりよい庁内ガバナ

ンスを樹立することを期待する場合、都市自治体を取り巻く環境変化や組織状況を踏まえながら、柔軟な対応をしつづけることが求められるだろう。

第4章 住民—都市自治体関係の変化

姫路市市民局長 志水 秀明

住民の長寿命化、晩婚化や高齢単独世帯の増加と少子化、外国人の増加や家族関係の多様化等の変化と、全国的な人口、経済の都市集中、都市内部での都市化の進展と並存する農山村や過疎地域など、多様化した地域の混在に伴う諸課題を踏まえた変化の諸相を第5次・第6次アンケート調査結果から読み解き、都市自治体の現状と課題を考察した上で、住民の参画と協働、窓口サービス、広報・広聴のあり方等を中心に、AI、ICTなど加速的に進展する情報技術を活かした分権による持続可能な住民—都市自治体関係の構築に向けた新たな取組みの方向性を提示する。

第5章 都市自治体の総合行政と計画行政

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 三浦 正士

本章では、総合計画に関して、この10年の変化を確認するとともに、中央地方関係と計画策定過程の合意形成に着目して、これからの10年に向けた課題を展望した。

総合計画は、その定着性、実効性、体系性、合意形成が課題とされてきた。この10年においては、実施計画が減少傾向にあること、総合計画の議決事件化が進んでいないこと、多様な手法を用いた住民参加が広がりつつあることが確認できた。

総合計画の策定にあたって重要なのは、主体的に政策を形成しようとする自治体の姿勢である。国の政策の意義や対応策を自ら解釈・判断していくために、総合計画を自治体経営の最上位計画とし

て明確に位置づけるとともに、単なる行政計画でなく、行政と住民の役割分担を展望する総合的な自治計画としなければならない。

第6章 市役所事務機構の効率化と合理化

首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 伊藤 正次

本章では、第6次調査を第5次調査と比較しながら、2010年代における市役所事務機構の組織面での変化を分析した。その結果、2000年代に比べて資源制約が強まった2010年代においては、機構改革の規模は縮小し、組織のフラット化は見直される傾向にあること、組織・業務の集中・分散は、本庁での事務処理には大きな変化が見られないものの、出先機関の組織的位置づけは低下する傾向にあること、従来と同様の事務の共同処理方式が広く活用される一方、新たな広域連携に関心を示す都市自治体が一定数を占めることを確認した。あわせて、2010年代の市役所事務機構改革における独自の取組み事例として、西予市のオフィス改革、港区の総合支所制度、掛川市の窓口業務の法人化の検討を分析した。

第7章 都市自治体の評価と政策法務

専修大学法学部准教授 鈴木 潔

本章では、第5次調査と第6次調査の比較およびヒアリング調査に基づき、2010年代における評価と政策法務の動向を明らかにすることを試みた。

まず、評価に関しては、行政評価を導入している都市自治体の割合は増えているが微増にとどまること、行政監査を実施する都市自治体の割合が増加していることなどを指摘した。また、評価に関する課題として、行政評価を住民に開かれたものとする必要があること、監査委員監査以外の内部監査が低調化しており工夫が必要であることを指摘した。

政策法務については「法曹有資格者の職員採用」および「行政不服審査体制の整備」という二つの側面から検討した。事例として、多数の法曹有資格者を採用している明石市と、行政不服審査会を広域連携に基づき運用している熊本市をとりあげた。

第8章 都市自治体職員の確保と人材育成

東海大学政治経済学部准教授 出雲 明子

都市自治体では、職員の大量退職が続き、これまで高齢職員が担っていた知識や技術の継承と、新たに採用した職員の人材育成が人事行政の課題となっている。新規採用は、民間企業や他自治体との間で競争が生じているため、筆記試験や面接方法の見直しにより受験者を増やす取組みが進められている。社会人経験者の採用も増加している。それに伴って、これまで以上に多様な職員の人材育成を行わなければならない。他方で、業務量の増大やワークライフバランスの重視により、管理職の成り手が不足し、昇任試験などの選抜方法に課題がある。人事評価制度は定着しつつあり、今後は人事評価を他の人事施策とも結びつけて活用していくことが求められる。

第9章 都市自治体職員の「働き方改革」と技術革新

早稲田大学政治経済学術院教授 稲継 裕昭

自治体の常勤職員数が大幅に減少する一方で、社会経済環境の変化による業務量の増大が継続し、その結果、職員の勤務密度は確実に高まってきている。長時間残業をする職員を多く抱える都市自治体も少なくない。そこでは、働き方改革が求められており、さまざまな手法での改革が進められつつある。本章ではそれらの実態を明らかにするとともに、ヒアリングに基づきいくつかの都市自治体における具体例を紹介する。また、AI・RPAによる業務改革が都市

自治体職員の業務内容や働き方に与える影響についても考察する。

第 10 章 公共サービス提供主体の多様化

横浜市政策局担当理事 橘田 誠

地方分権の推進、人口減少・少子高齢化の進展によって、都市自治体を取り巻く社会経済環境は大きな転換点を迎えている。都市自治体が提供する公共サービスは、民間企業、第三セクター、住民自治組織、NPO、大学など多様な主体と連携をしていくことが必要不可欠となっている。また、公共サービス提供の手法も、直営サービス、民間委託・第三セクター・指定管理者制度の活用、市民との協働、大学・企業などとの新たな公民連携など多様化している。

2019年の第6次調査（一般アンケート）の結果や新たな公民連携に向けた先進的な取組みを進める都市自治体の事例をふまえ、公共サービス提供主体の多様化と今後の展望を提示する。

第 11 章 デジタル社会の到来を見据えた技術革新と都市自治体の対応

首都大学東京法学部教授 大杉 覚

Society 5.0 やデジタル・ガバメントへの対応がこれからの都市自治体に求められている。すでに AI や RPA については実証実験の段階から実用段階へと移行しつつあり、EBPM を踏まえたオープンデータの活用を展望しつつある。マイナンバー制度の活用などオンライン手続の推進は、自治体行政のあり方に大きな変貌をもたらす可能性がある。制度の設計に関する政策次元、基盤・環境の整備やデータの整備・利活用に関するマネジメントの次元、両者を踏まえた組織・人材に係る組織機構の次元それぞれから、これまでの都市自治体の対応を振り返りつつ、これからの市役所事務機構のデジタルトランスフォーメーションについて考える。

序章

2040年に向けて持続可能な市役所

政策研究大学院大学理事・副学長 **横道 清孝**

1 これまでの市役所のあり方

第2次大戦後、これまで我が国は右肩上がりの時代を享受してきた。人口は一貫して増加し、経済は成長・拡大を続けてきた。その中で、住民の所得は上昇し、生活水準は向上し、その生活スタイルは都市化してきた。

それに伴い、住民の行政に対するニーズも増大し、行政水準の向上が図られてきた。そのことは、市役所からみれば、その組織・人員の拡大をもたらし、まず、その大きくなった市役所を如何に効率的に運営していくかが課題となった。

1966年の第1次市役所事務機構調査報告書「市役所事務機構の合理化」でも、そのタイトルどおり市役所の部課組織や職員数及び職員配置の合理化を求めている。

その後、経済が高度成長から安定成長へ変化し財政環境が厳しくなる中で、組織・人員の行き過ぎた肥大化を是正し、より効率的な行政運営を行うことが課題となった。

そこで、1978年の第2次市役所事務機構調査報告書「新しい市役所事務機構」では、事務事業の見直しや事務の外部への委託等が求められるとした。

その後バブル経済の崩壊までは、ナショナルミニマムが達成され、「地方の時代」と言われる中で、地域の実情や住民のニーズに応じた多様な行政サービスの提供が課題となってきた。

1987年の第3次市役所事務機構調査報告書「新しい市役所事務機構の方向」では、文化行政や快適な都市環境づくり等の新しい行政施策への対応が必要であるとしている。

1990年のバブル経済の崩壊以降は、経済の成熟化と財政状況の悪化という環境の中で、地方分権改革が進められ、政策形成能力の向上とともに、スリムでコストパフォーマンスの良い組織の実現が

課題となった。

そのため、1999年の第4次市役所事務機構調査報告書「分権型社会の都市行政と組織改革」では、自己決定権の拡大に対応した組織機構の改革が必要であるとされ、また、2009年の第5次市役所事務機構調査報告書「分権改革は都市行政機構を変えたか」では、地方分権や市町村合併を経て過渡期にある市役所の組織についての分析が行われた。

このように、時代の変化・環境の変化の中で、市役所が対応すべき課題は変化し、そのあり方も変化してきたのであり、市役所事務機構調査報告書の内容も、それを反映したものとなっている。

2 2040年に向けたメガトレンド

これからの市役所のあり方を考えるに当たっては、まず、それを取り巻く環境の変化を押さえておく必要がある。20年後の2040年を展望した場合、メガトレンド（確実に起きる大きな変化）として、以下の4つが上げられる。

(1) 人口減少社会の更なる進展

我が国人口は2008年にピークに達し、それ以降減少傾向が続いている。この傾向は今後も長期にわたって続き、2015年には1億2,700万人あった我が国人口は、高齢者人口がピークを迎えるとされる2040年には1億1,100万人になると予測されている。

かつて、高齢化への対応として、1989年にゴールドプランが策定され、高齢者対策が強化されて介護保険の導入につながり、次に、少子化への対応として、1994年にエンゼルプランが策定され、

1 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」

子育て支援策が強化されて保育所の整備等が進められている。

人口減少社会への対応としては、従来の少子化対策に加えて、高齢者・女性の活用促進や定住外国人の増加を進めていくことになるが、特に後者は、各地域において多文化共生社会の実現という大きな課題をもたらすことになる。

(2) 地球温暖化に伴う気候変動

産業革命以降、地球の温度は上昇してきた。1997年の京都議定書や2015年のパリ協定等に基づき、温暖化防止に向けた取組みが行われているが、その取組みはなお不十分であり、今後ともCO²削減等の取組みを強化していかなければならない。

しかしながら、その一方で、世界全体の人口増加や発展途上国の開発・産業化の進展等を踏まえると、ペースダウンはするかもしれないが、地球温暖化はさらに進行するものと考えざるを得ない。

地球温暖化は、夏場の40℃を超える気温等により、住民の日常生活や農業を中心に地域産業に大きな影響を与えることになり、高温化に対応した取組みが必要となってくる。また、地球温暖化に伴う水循環の変化は、従来にない大型台風や集中豪雨といった形で各地に水害をもたらすことになるが、これに対応するためには、従来の災害対策を超えた取組みが必要となってくる。

(3) ICTとAIの発達

近年におけるICT（Information & Communication Technology：情報通信技術）とAI（Artificial Intelligence：人工知能）の発達は目覚ましい。今後もこれらの技術が発達していくことは間違いなく、我が国も「Society5.0」の旗印の下で、新技術の開発とその積極的活用の促進を図っている。

ICT及びAIの発達がもたらすデジタル社会は、現実世界の中に

バーチャルな世界が大きく入り込んでくる社会であり、かつ、現実社会における住民の生活が、その意思決定も含め、バーチャルな世界に大きく依存するようになる社会である。このような社会においては、バーチャル世界のプラス面を積極的に活用するとともに、マイナス面を最小化していくことが大きな課題となってくる。

(4) 日本の相対的地位の低下

2018年の我が国人口規模は、世界第10位である²。

また、同年の我が国の経済規模（GDP）は、世界第3位である³。

しかしながら、世界の人口が増加する中で、我が国の人口は減少が続くこと、また、我が国経済が成熟する中で、世界の経済、特に発展途上国の経済は今後も成長が見込まれることを踏まえると、少なくとも人口や経済規模からみた我が国の相対的地位は低下していくと予測せざるを得ない。

このような状況の中で、地域の活性化、地域経済の振興を考えた場合には、国内の市場、資本、技術及び労働力だけでなく、海外の市場、資本、技術及び労働力についても視野に入れた活性化戦略を考えていく必要がある。自分の地域が、世界の中で、少なくともアジアの中でどのようなポジションを占めていくかといったグローバル戦略が求められることになる。

3 これからの市役所のあり方—基本的な方向性—

これからの市役所には、上記のような環境変化の中で、2015年に国連で採択されたSDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発

2 国連人口基金「世界の人口白書 2019」

3 外務省経済局国際経済課「主要経済指標 2019年10月」

目標)も意識しつつ、住民ニーズに対応したハード及びソフト両面にわたる公的サービスを持続的に提供していくことが求められる。また、その公的サービス提供の基盤ともなる地域の活力を維持し、地域経済の振興を図っていくことも求められている。

これを実現するための市役所のあり方としては、将来を見通した上で、戦略的な経営方針・計画を策定し、それに基づき組織全体を適確にマネジメントしていくことができる経営部門と、当該経営方針・計画に基づき、ICTやAIも積極的に活用しながら、効果的・効率的に業務を遂行していくことができる執行部門が必要となってくる。

さらには、市役所が持つリソース(資源)だけでは十分な対応ができないことが予想されることから、住民・民間団体等との協働や他の自治体との連携等を効果的・効率的に進めることができる市役所であることも求められる。

以下、これらについて、順次論じていくこととしたい。

4 トップマネジメントの重要性

地方分権の進展により自治体の自由度が拡大するに従い、自治体を如何に経営していくかが大きな課題となってきた。このことは、今後ますます重要な問題となり、経営方針や経営判断の良し悪しによって、住民サービスや地域の活性化に大きな違いが出てくる可能性がある。人口減少社会においては、いわゆる「負」の負担の分かち合いも必要となってくる可能性が高いが、適確な経営方針の下に、それを合理性と公平性の観点から決めていかなければならない(本報告書第2章参照)。

(1) 首長のリーダーシップと補佐体制の強化

市役所において最も影響力を持つのは首長であり、首長が優れたリーダーシップを発揮して経営方針・計画を示し、職員のやる気も引き出して、市役所という組織を引っ張っていく必要がある。

優れたリーダーシップについては、例えば、知識創造理論で有名な野中郁次郎一橋大学名誉教授は、今のようなイノベーションが求められる時代に必要なのは、実践知によって判断し行動するリーダーであり、善い目的をつくる能力、直観する能力、場をつくる能力、本質を物語る能力、影響力を使い分ける能力及び組織する能力⁴という6つの能力を持つことが必要であるとしている。

首長が優れたリーダーシップを発揮するためには、首長個人の力だけでは限界があり、首長を補佐する体制の強化が必要となる。補佐体制としては、庁議に代表される会議体による補佐、企画部門や財政部門といった組織による補佐、そして副市長や政策アドバイザーといった職による補佐の3種類がある。これに加えて、今後はAIも補佐体制の一部として組み込まれていくことになるだろう。これら補佐体制をどのように構築し活用するかは、各市役所の実情に応じて多様であろうが、形式ではなく実質の伴ったものであることが求められる。

また、二元代表制の下で首長と共に車の両輪の役割を果たす議会には、住民の多様な民意を反映した様々な視点から、首長の経営方針・計画及びその実施状況についてチェックを行い、必要な軌道修正を行っていくことが求められる（本報告書第1章及び第3章参照）。

(2) 戦略的な総合計画の策定とPDCAサイクル

2011年の自治法改正により市町村に対する基本構想策定の義務

4 野中郁次郎・西原文乃『イノベーションを起こす組織』（日経BP社、2017年）29-30頁

付けは廃止されたが、その後も多くの自治体で総合計画が策定されている。

この総合計画については、戦略的な経営を行うための重要なツールとして改めて位置付けた上で、戦略的なビジョン・経営方針の下に、現場からの情報・意見ともすり合わせながら、その策定を進めていくべきである。

また、その実施に当たっては、市役所だけでなく、住民や民間団体等多くの関係者との協働が必要となってくることから、その策定過程においても、様々な形で住民を始めとする関係者の参加を求めることが必要であり、議会における審議も必要となってくる。

総合計画は、策定しただけでは意味がなく、進行管理をしつつ着実に実行していくことが必要である。そのためには、あらかじめ成果指標（数値目標：KPI）を設定し、その達成度をチェックしていくことになるが、KPI(数値)だけで進行管理をするのは危険である。KPIの達成具合に加えて、現場の実情も踏まえた多面的な評価が必要であり、場合によっては、KPIや計画自体の見直しを行っていく必要がある。すなわち、計画は単純に執行すればよいというものではなく、政策評価を梃子としてPDCAサイクルを回し、必要な改善やイノベーションを行いながら、住民ニーズに即した施策・事業を実施していく必要があるということである（本報告書第5章参照）。

(3) リスクマネジメントと危機対応

2017年に自治法が改正され、内部統制制度の導入が、都道府県及び指定都市には義務付けられ、その他の市町村についても努力義務として課せられた（2020年4月から施行）。

内部統制制度とは、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保するための制度であるが、リスクマネジメント（危機管理）の一環として、財務に關す

る事務を中心に、この制度の積極的な導入を図り、事務処理上のリスク低減を図るとともに、リスク発生時の対応能力の強化を図っていく必要がある。

また、上記は、通常業務に関するリスクマネジメント、いわば平時のリスクマネジメントであるが、もう1つ、大規模災害等の非常時のリスクマネジメントがある。平時における訓練も含めて、これらリスクに対する備えを図り、リスク発生時の対応能力を高めておく必要がある。特に、気候変動に伴う水害リスクへの対応やICT・AI依存の増大に伴うシステムダウンリスクへの対応、さらには、グローバル化に伴う感染症拡大リスクへの対応が新たに大きな課題となってきた。

現代のデジタル社会においては、リスクへの対応を誤った場合には、現実の被害が大きくなってしまっただけでなく、その失態がネット上で全世界に広く拡散され、住民の信頼を失うとともに、市役所としての評判を大きく傷つけてしまうことになる。

したがって、事前のリスクマネジメントと発生時の危機対応の適切さは、トップマネジメントにとって極めて重要な事項の1つとなってきた（本報告書第7章参照）。

5 経営方針・計画に基づく 施策・事業の効果的・効率的な実施

経営方針・計画は、絵に描いた餅となってはならず、それらに基づき各種施策・事業を効果的・効率的に実施し、住民の期待に応えていかなければならない。そのためには、それを実行できる組織が必要であり、その組織を動かす人材が必要であり、また、ICT・AIが急速に進歩する中で、その積極的な活用が求められる。

(1) 多様で機能的な組織編制

市役所の組織編制のあり方については、画一的・標準的なモデルはない。

この点について、自治法は、第158条第1項で「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる」とした上で、同条第2項で「当該内部組織の編成に当たっては、当該普通地方公共団体の事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならない」と規定しているだけである。

市役所の組織編制のあり方は、人口規模を始めとする地域的狀況に応じて多様な姿がありうるし、特に地方分権改革後の市役所の組織編制については、その自主組織権に基づいて多様な姿であるべきである。

また、その良し悪しを判断するに当たって重要なのは、その組織編制の外形ではなく、それが果たして機能する組織となっているかどうかである。

気候変動に対応した防災対策や外国人の増加に伴う多文化共生への取組み等新しい行政課題にも対応しつつ、また、PDCAサイクルを回す中で施策・事業だけでなく、それを担う組織についても絶えざる見直しを行い、住民ニーズや環境変化に対応した柔軟で実際に機能する組織編制に心がけていくことが求められている（本報告書第6章参照）。

(2) 人材の確保と人材の活用

組織は人なりという言葉があるように、組織を動かすのは人であり、その人の働き方次第で組織のパフォーマンスは大きく違ってくる。市役所においても、人材の確保とその適切な活用が重要であることは言うまでもない。

まず、人材の確保については、人口減少に伴って生産年齢人口も縮小し、従来の採用方法では十分な人材が確保できない状況が生まれつつある。そのため、年齢制限の緩和、試験内容や試験の時期の見直し等様々な取組みが行われ始めている。学卒者を中心とした試験による一括採用という基本は変わらないとしても、中途採用の活用も含め、その採用方法については、労働市場の変化に対応し柔軟に変えていく必要がある。

また、高齢者を人材として確保するという視点も重要である。再任用のあり方を工夫するとともに、定年延長の実現を見越して、その処遇方法の検討を行っておく必要がある。さらには、2020年度から始まる会計年度職員制度についても、人材確保の観点から活用し適正に運用していくべきである。

次に、確保した人材の活用である。適材適所の方針の下に職場配置を行い、その仕事振りについて人事評価を行っていくことになるが、その場合、職員のモチベーションの維持・向上のためにも、評価の公正さが特に重要となってくる。評価を行うに当たっては、個人としての能力発揮という視点に加えて、組織としてのパフォーマンス向上への貢献という視点からも見ていくことが必要である。

また、確保した人材の能力向上も必要である。ICT・AIの発達は言うまでもなく、急速に変化する社会環境に適確に対応していくためには、職場における伝統的な知識・技術・ノウハウを教える職場内訓練(On the Job Training)だけでは不十分であり、新しい知識・技術・ノウハウを取得するために研修等の職場外訓練(Off the Job Training)にもっと力を入れていく必要がある。

さらに、従来の働き方の見直し(働き方改革)も求められる。過重な超過勤務のない職場、ハラスメントのない職場、子育てや介護と両立できる職場といった、働きやすい職場づくりを進めていくことが必要である。いわゆるオフィス改革やテレワークも、働きやすい

職場づくりへのハード・ソフト両面からのアプローチとみることができ、その導入について検討するべきである（本報告書第8章参照）。

(3) ICT・AIの積極的活用－ICT・AIとの協働へ

ICT・AIは、インターネットに代表されるように、既に仕事をする上で欠かせない重要なツールとなっている。今後は、特にAIの発達に伴い、市役所の組織は、人とICT・AIが協働して動かししていくものとなっていくと思われる。

ICT・AIの導入が効果を上げるためには、それらが動きやすい環境を作ることが必要となる。ICT・AIの活用が効果的と思われる業務について、その業務のどの部分をICT・AIに任せるか(人間と代替するか)を決めた上で、その部分についてICT・AIが動きやすい環境を作っていくことが必要である。場合によっては、ICT・AIの導入に伴い、業務処理プロセス全体の見直し(新しいシステム化)が必要となってくるかもしれない(本報告書第9章参照)。

既に、RPA(Robotic Process Automation)を始め、様々な取組みが行われているが、いずれにしても、業務のすべてをICT・AIに任せることは困難であり、ICT・AI導入の費用対効果の問題も含め、効果的・効率的な業務処理を実現するために、人間とICT・AIとの新しい協働のあり方を探っていくことが求められている。

その際、留意しなければならないのは、ICT・AIの中で特にAIは、今後ますます重要なツールとなっていくことは間違いがないが、市役所の組織運営において、AIの判断に過度に依存し、それを絶対的なものとして、それに人間が支配されたりすることがあってはならない。あくまでも、人間がICT・AIを便利な道具として使いながら、それらと協働していくということである。

そのためには、協働する相手となるICT・AIに対する職員側のリテラシーの向上が不可欠となってくる。また、ICT・AIへの依存

が高まるために、それらを管理する専門的人材の確保も必要となってくる。さらに、サイバー攻撃に対するセキュリティ対策の強化も重要であり、それ以外の原因によるものも含めて、情報インシデントが発生した場合の対応策も考えておかなければならない（本報告書第11章参照）。

6 市役所と住民・民間団体等との協働 ー地域・民間リソースの有効活用ー

新しい課題にも対応しながら公的サービスを持続的に維持し、経営方針・計画で描いたビジョンを実現していくためには、市役所の力に加えて、住民組織や民間団体等の力も活用していくことがますます必要となってくる。

(1) 住民組織・地域団体との協働

自治会・町内会等の地縁団体は、地域社会（コミュニティ）の安心・安全を含む良好な環境維持等に大きな役割を果たしており、NPOに代表される各種団体等も地域社会の様々な課題解決のために貢献してきた。また、市役所の側も、それら住民組織・地域団体との協働の取組みを進めてきた。

今後、介護を要する高齢者の増加、定住外国人の増加に伴う多文化共生社会への取組み、気候変動に伴う災害対策の強化、さらには、価値観の多様化・家族形態の多様化等に伴う新しい課題への対応を考えた場合、市役所だけで、それぞれの地域社会や個々人のニーズに対応したきめ細かな取組みを行っていくことは困難である。

そのため、住民組織・地域団体と協働する取組みを一段と強化し

ていく必要があるが、自治会・町内会等の加入率が低下傾向にあること等を考えると、国の制度改正等の動きもにらみながら、地域社会が持つリソースをさらに活用していくための新しい工夫が必要となってくる（本報告書第4章参照）。

(2) 民間企業・大学との連携

市役所は、行政の肥大化の防止と効率化のために、1970年代後半から民間委託を推進し、現在では、指定管理者制度、公設民営、包括的民間委託等の様々な形で公民連携（Public Private Partnership：PPP）が行われている。今後も、民間リソースの有効活用という視点から、その費用対効果を検証しつつ、これら公民連携の手法を活用していくべきである。

また、民間企業は、CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）、さらにはCSV（Creating Shared Value：共通価値の創造）ということで、企業利益の追求だけでなく、社会問題の課題解決への取組みに関心を示している。また、大学、特に地方にある大学は、地域貢献も大学の1つの使命であるとして、地域の課題解決への取組みに関心が高い。

市役所としては、これら民間企業や大学と連携し、地域が抱える諸課題の解決のために、彼らが持っているリソースの有効活用を考えていくべきである。

ただし、民間企業はビジネスの視点から、大学は研究教育の視点から、それぞれ関心を持っているのであり、両者と上手く連携していくためには、Win-Win 関係の構築が必要となる。また、民間企業と連携する場合には、特定企業との癒着と批判されないよう配慮することも必要となってくる（本報告書第10章参照）。

7 自治体間の広域連携 —公的リソースの相互有効活用—

市町村は総合行政主体であるが、すべてを自前で行うフルセット主義を貫くことは困難であり、公的サービスの持続的な提供を図っていくために、他の自治体との広域連携を進めていく必要がある。

市町村は、これまでも必要に応じて自治法に規定する様々な法的仕組みを活用して広域連携に取り組んできた。また、かつては広域行政圏（広域市町村圏及び大都市周辺地域広域行政圏）、最近では定住自立圏や連携中枢都市圏といった広域圏の設定やその活用も進められている。

人口減少社会における高齢者対策や少子化対策の強化の必要性に加えて、気候変動に伴う防災対策の強化やICT・AIの発達に伴う情報システム部門の強化の必要性等を考えた場合、他の自治体等との広域連携は、今後ますます必要となってくる。

広域連携には、周辺の自治体と連携する近接型連携と地理的に離れた自治体との連携を進める遠隔型連携の2種類がある。従来、広域連携といった場合には、広域圏を活用する場合も含めて、近接型連携が念頭に置かれてきたが、防災対策や情報システムに関する広域連携等、遠隔型連携の重要性も増大しつつある。

また、従来、広域連携といった場合には、基礎自治体である市町村同士の水平的連携が念頭に置かれてきたが、今後は、2層制の柔軟化ということも言われており、広域自治体である都道府県との垂直的連携についても進めていくべきであり、国の出先機関との連携の可能性についても検討していくべきである。

さらに、今後の広域連携においては、単に事務を共同処理するだけでなく、一緒にスクラムを組んで地域の公的サービスを維持していくという意識が求められる。また、それぞれが有する公的リソー

スを活用して、新しいサービス提供の仕組みを開発していくことも期待されることから、今後の市町村と他の自治体との関係については、広域連携（Wide-Area Cooperation）という言い方ではなく、広域協働（Wide-Area Collaboration）という言い方がふさわしい時代に入ってきた。

8 2040年の向けた市役所像

市役所は、1990年代以降、地方分権改革に対応した組織となることが求められる一方で、地方行革を進める観点から、公的部門に民間的経営手法の導入を図る NPM（New Public Management）改革も同時に進めてきた。

それから四半世紀を経た現在、市役所には、2040年に向けた新しい市役所像（「Society5.0時代の市役所」）が求められている。

それは、優れたトップマネジメントの下に、職員がICT・AIを使いこなしながら、住民ニーズに対応した行政を効果的・効率的に執行するとともに、公的サービスの維持や地域の活性化のために、デジタル社会のツールも活用しながら、地域の住民・民間団体等との協働や他の自治体等との連携を効果的・効率的に進めている市役所の姿であろう。

第1章

首長アンケートに見る社会環境の変化

首都大学東京都市環境学部教授 **松井 望**

1 誰が影響力をもつのか？ 首長のトップダウン体制と多機関連携

(1) 政策形成におけるトップダウン傾向の認知

首長は、誰が政策形成で影響力をもつと考えているのだろうか。市長アンケートからは、首長自らが最大の影響力の主体であると自認していることがわかる（97.1 %、「特に強い」（79.2 %）、「強い」（17.9 %）（Q 1-1））。これは、第5次調査でも概ね同一の認知度であった（98.3 %「特に強い」（87.1 %）、「強い」（11.2 %）（Q 1-7））。

他方、二元代表制という統治機構の観点からは、議会も重要な主体であろう。市長の認識でも、市議会・議員の影響力は83.6 %（「特に強い」（24.8 %）、「強い」（58.8 %））と一定の影響力をもつ主体として捉えている。第5次調査では「議会・議員」と尋ねていたが、概ね同様の程度の認知度であった（86.3 %「特に強い」（24.2 %）、「強い」（62.1 %）（Q 1-7））。

このように議会の影響力は決して低くはなく、しかし、首長に拮抗する相手とまではなっていないようでもある。むしろ、庁内の各主体や部門が議会よりも影響力は高い、と首長は認識している。例えば、副市長（94.0 %、「特に強い」（37.4 %）、「強い」（56.6 %）（Q 1-1））、教育長（89.3 %、「特に強い」（28.9 %）、「強い」（60.4 %）（Q 1-1））は、議会・議員よりも影響力があると見ている。さらには、首長部局のなかでも企画部門（89.6 %、「特に強い」（8.5 %）、「強い」（81.1 %）（Q 1-1））、財政部門（89.6 %、「特に強い」（8.2 %）、「強い」（81.4 %）（Q 1-1））の影響力は議員よりも高い。つまり、「強さ」の程度からは、議会・議員は「特に強い」主体ではあるが、それでもやはり副市長、教育長がより「特に高い」影響力をもつと首長は見ている。

以上の結果からは、首長の認識では政策形成においてトップダウン体制を確立していると理解してもよいだろう。従来、制度として

の二元代表制が論じられることはあっても、実態面では首長優位にある首長制が日本の都市自治体の特徴として理解されてきた。この点からは、本調査の結果は通説的理解を補強するにとどまるものである。最も強い首長、やや強い首長部局、ほどほどに強い議会、という影響力の序列関係を首長は認知しているのであろう。第5次調査から10年を経過した第6次調査でも、この影響力の序列は変化¹していない。

他方、議会とはどのような意味で影響力があると認識されているのだろうか。第6次調査では第5次調査までは行われていなかった、議会の政策過程の関与や行政との関係を把握している。そこで、一般アンケートをもとに議会の活動を丁寧に見ておきたい。

まず、予算や条例では、35.2%が首長部局から調整が行われている。しかし、61.6%では調整を行っていないともある(Q2-2)。「調整」の意味を回答者が多義的に捉えたおそれもあるが、本結果からは議会への議案提出前での調整よりも、議案提出後に質疑等を通じた審議を重視しているようすは窺える。回答数は限定されるが「調整」と回答した都市自治体では、どのように予算編成と条例制定を説明・調整しているのだろうか。それぞれの方法をみていく(Q2-2(1))。

調査結果からは、予算編成では議会への予算案提出以前に、二つの説明・調整の機会を設けているようすが窺える。まず一つめは、予算編成方針段階である。49.2%と約半数の都市自治体が各年度のマクロ的な予算編の基本的な考え方や要求水準、日程を説明²することで、予算編成過程の初期段階から議会との間で共有している。もう一つの機会は、市長査定の段階である(37.5%)。一般的には、予

1 村松岐夫「市長の諸改革評価における対立軸」村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）、6頁。

2 日本都市センター『自治体の予算編成過程 新たな潮流と手法の効果』（ぎょうせい、2012年）、16頁。

算編成では庁内でのボトムアップ型の手続で予算案として精査されていく。そのうえで、予算調整権を有する首長が最終的に判断する段階で、議会会派からの要望等を把握している³。本回答からは、議会・議員を重視する主体の一つとして位置づけ、毎年度の予算編成過程の組み入れられているようすが窺える。

次に、条例制定時ではどうだろうか。条例案の提出までには、66.2%の都市自治体で何らかの説明・調整を行っている（(Q2-2 (2))「すべての条例案」(40.5%)、「一部の重要な条例案」(25.7%)）。予算編成に比べれば、議会の影響力が大きいようにも見える。しかし、説明・調整の時期を見てみると、予算編成とは少しようすが異なっている。それは、議案の決定後（68.7%）が最も多い点である。これは、方針の決定段階（20.3%）、議案の策定段階（39.2%）に比べても、高い割合である。しばしば地方議会の立法機関性には疑問が示されることがあるなか⁴、議決機関への議案内容確定後の提出前説明という性格があるようにも窺える。調整よりは説明により筋を通しておく対象であるという認識なのだろう。

以上のように議会は予算編成過程のなかに組み入れられ、条例制定では議案の事前説明がおこなわれている。これは、議会には一定の影響力があると認識されているからこそであろう。

3 松木茂弘『一般財源の縮小時代に機能する自治体予算編成の実務 技術向上、新たな試み、政策形成としての総合力強化』（学陽書房、2017年）58頁。

4 神崎一郎「地方議会の立法機関性」北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男編『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）、220頁。

図表 1-1 自都市自治体の政策形成での影響力主体
 (「特に強い」「強い」)

	第5次調査(n=621)		第6次調査(n=341)		
	特に強い	強い	特に強い	強い	
市長	87.1	11.2	79.2	17.9	
副市長	23.7	66.6	37.4	56.6	
教育長	13.8	67.4	28.9	60.4	
公営企業管理者	7.4	37.6	10.1	43.1	
会計管理者	1.0	18.5	0.0	21.7	
企画部門	17.6	73.8	8.5	81.1	
総務部門	5.7	66.4	2.8	68.2	
財政部門	19.5	72.3	8.2	81.4	
法務部門(または政策法務担当者)	1.2	39.6	0.3	41.8	※第5次調査では「法務部門」
担当部門	8.2	62.8	4.7	68.2	
監査部門	1.3	27.7	1.3	29.6	
各種審議会	4.4	60.9	1.6	63.8	
職員組合	0.3	18.0	0.3	19.8	
市議会・議員	24.2	62.1	24.8	58.8	※第5次調査では「議会・議員」
都道府県知事	-	-	12.3	51.9	
都道府県議会・議員	-	-	5.7	43.1	
国会議員	-	-	8.2	48.4	
関係住民	8.7	68.0	8.8	63.2	
自治会・町内会	6.0	63.1	7.5	63.8	
地域の住民団体・NPO [自治会・町内会を除く]	1.5	38.9	1.9	43.7	
地域の業界団体	1.3	44.1	2.5	55.7	
近隣自治体	0.7	24.8	0.9	32.1	※第5次調査では「類似自治体」
先進的自治体(個別の政策における先進事例)	3.2	50.8	1.3	36.8	
都道府県(担当者、通知文書双方を含む)	11.1	61.7	6.3	55.0	
国(担当者、通知文書双方を含む)	14.3	63.8	9.1	58.5	

出典：筆者作成

(2) 部局間の温度差と拮抗

圧倒的な影響力があると自認をする首長は、みずからの業務を分掌する内部組織には、政策形成の影響力では温度差があると認識している。それは、実際の影響力というよりも、首長の視点からは内部組織間ではそれぞれ異なる影響力があると理解しているのだろう。市長アンケートでは、企画部門、総務部門、財政部門、法務部門というスタッフ系統組織と、担当部門というライン系統組織それぞれへの影響力を尋ねた。調査結果を見ると、三つの特徴が窺える。

一つめの特徴は、スタッフ系統組織の影響力の大きさである。担

当部門は72.9%（「特に強い」(4.7%)、「強い」(68.2%)）であった。他方、スタッフ系統組織は、企画部門が89.6%（「特に強い」(8.5%)、「強い」(81.1%)）、財政部門が89.6%（「特に強い」(8.2%)、「強い」(81.4%)）の2部門が16.7ポイント高く、総務部門71.0%（「特に強い」(2.8%)、「強い」(68.2%)）は1.9ポイントと少ないもののほぼ拮抗している。唯一、法務部門が42.1%（「特に強い」(0.3%)、「強い」(41.8%)）が担当部門よりも極めて少ない結果であった。以上からも首長にとってはスタッフ系統組織が政策形成の影響力を発揮しながら、みずからの政策スタッフ役を担うという認識を把握できる。

二つめの特徴は、スタッフ系統組織間での拮抗である。企画部門と財政部門の影響力の大きさは、他部門よりも影響力が大きい。他方、両部門の影響力の大きさは、第6次調査では両部門とも89.6%と拮抗した(Q1-1)。企画部門では長期総合計画やマニフェスト・首長公約の実現を主に所管し、財政部門では財政規律を保ちつつ予算編成を行い、財政計画にもとづく財政運営を指向する⁵。首長にとっては政策の促進機能と庁内の規律付けという二つの機能を担当するそれぞれの部門のいずれも影響力があると判断をしているのだろう。

従来、この二つの部門をどのように組織に編成するかにより、都道府自治体全体の政策形成にも影響を与えたと考えられてきた。1960年代以降、企画部門と財政部門を同一部門とする組織編成を提唱する時代もあった⁶。第4次調査では企画財政型が11.1%（Q3-1）で採用されていた。第5次調査以降は、企画部門の形態に関しては明確には設問を設けていない。しかし、予算編成過程での査定段階の回答からは18.5%（Q5-4）が企画部門と財政部門が同一部局であった

5 鈴木洋昌『総合計画を活用した行財政運営と財政規律』（公人の友社、2019年）、9頁。

6 日本都市センター『市役所事務機構の合理化』（日本都市センター、1966年）、205頁。

ことが分かる。第6次調査では15.0%（Q1-11）であった。第4次調査が実施された1996年から現代までの約20年間、企画財政部門は最初の10年間は増加傾向に、現在では微減傾向にあることが窺える。

三つめは、スタッフ系統組織間での温度差である。上述の通り、法務部門は他のスタッフ系統組織に比べても影響力が大きい、とは認識されていない。いわゆる第一期地方分権改革では、自治体の令解釈権、条例制定権が拡充された。これにより自治体では「政策法務」が誕生したとも理解されている⁷。確かに自治体自らが地域課題に対して条例対応をし、独自の法令解釈を試みる事例は多く蓄積されてきた。行政学者の曾我謙悟は、これらの現状を受けて地方分権改革後、政策法務が政策立案とマネジメントの手法として注目されてきた、という⁸。他方、首長アンケートの結果からは、世情で認知されている法務部門の影響力や期待に対して、首長は政策形成では必ずしも影響力を有していないと認知していることが窺えた。つまりスタッフ系統組織間では影響に温度差があり、さらに分極化していることを意味する。組織的分立は事業担当部門間の課題だけではなく、スタッフ系統組織間でも同様に生じる現象である。組織の統合と総合化は古くて新しい課題でありつつけるだろう。

(3) 「四極構造」の黄昏と多機関との連携・交流

地域の主体は住民であることは敢えて述べるまでもない。しかし、首長が認知する影響力という点からは、議員、部局に比べても影響力は高くはないようである。首長アンケートでは、地域の主体に関して住民から各種団体までを尋ねたが、いずれも同様の結果であった。

7 北村喜宣「『平成』の政策法務」『自治体政策法務研究』No.59、2019年、13頁。

8 曾我謙悟『日本の地方政府 1700自治体の実態と課題』（中央公論新社、2019年）、72頁。

まず関係住民は72.0%（「特に強い」(8.8%)、「強い」(63.2%)）、自治会・町内会が71.5%（「特に強い」(7.5%)、「強い」(63.8%)）、地域の業界団体が57.9%（「特に強い」(2.5%)、「強い」(55.7%)）、地域の住民団体・NPOは45.6%（「特に強い」(1.9%)、「強い」(43.7%)）とある。以上の結果からは、地域の住民のなかでも、関係がある主体の影響を感じつつ、組織・団体では職能団体よりも地縁団体に一定の影響を認知していることが分かる。これは、第5次調査からも継続した傾向でもある。人口減少が減少するなかでは、地域内での長期的な関係をもつ主体の優位性を示しているのだらう。

また、少し論点が異なるようではあるが職員組合の影響力も触れておきたい。首長アンケートでは20.1%（「特に強い」(0.3%)、「強い」(19.8%)）であった。1960年代以降の地方政治の状況を通観した自治行政学者の寄本勝美は、日本の政治機構は首長と議会という2つの代表に加えて、住民と職員組合の影響力を見出し、「四極構造化」が進んでいるとの認識を1980年代頃に示していた。さらに、行政学者の村松岐夫は、行政部門では、職員組合は首長、官僚機構に並び主要な主体であるとも述べる。当時の事務機構調査では職員組合の影響力への首長の認知は把握されてはいない。そのため、同認識が同時代的にこれらの認識が妥当するかどうかを明らかにすることはできない。第5次調査では18.3%（「特に強い」(0.3%)、「強い」(18.0%)）であったことからすれば、この10年間では微増したとも捉えられなくはないだろう。しかし、数値からも明らかなように、首長にとっては影響力がある主体とは認知されていないようではある。つまり、首長アンケートからはかつてのような「四極構造」はもちろん、三

9 平田彩子『行政法の実施過程 環境規制の動態と理論』（木鐸社、2009年）、56頁。

10 寄本勝美「四極構造化による政治化」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』（東京大学出版会、1986年）、188頁。

11 村松岐夫『政と官の五十年』（第一法規、2019年）、217頁。

極も二極も相対的な状況にあり、実質的には首長の一極化傾向も呼べるような状況があるのではないだろうか。

他方、まさに相対的であるからこそだが、影響力をもつ多様な主体があることも分かる。特に、行政機関である。都道府県は61.3%（「特に強い」(6.3%)、「強い」(55.0%)）、国は67.6%（「特に強い」(9.1%)、「強い」(58.5%)）と認知されている。第5次調査では、それぞれ72.8%（「特に強い」(11.1%)、「強い」(61.7%)）と78.1%（「特に強い」(14.3%)、「強い」(63.8%)）であったことからすれば、県と国に影響力は微減している。このことは、何よりも都市自治体みずからの政策形成の影響力が強まっている、とも理解ができるだろう。興味深い点は、都道府県よりも国があると影響力を見ている点にある。基礎自治体と中央政府との直結傾向は、東日本大震災以降での復興過程でも観察された結果でもあった。¹²政策形成における行政ルートでは、市町村から都道府県、そして国という配列よりも、市町村から国への直接的な接触が常態化しつつあるのだろう。¹³

第6次調査では、都道府県知事、都道府県議会議員、国会議員の影響力を初めて尋ねた。その結果からは、都道府県知事は64.2%（「特に強い」(12.3%)、「強い」(51.9%)）と一定の影響力を見ている。他方で、都道府県議会議員は48.8%（「特に強い」(5.7%)、「強い」(43.1%)）と国会議員は55.6%（「特に強い」(8.2%)、「強い」(48.4%)）と知事ほどの影響力はない。特に、相対的には、国会議員が都道府県議員よりも影響力があると認知されている。かつての「四極構造」には職員組合が含まれていたのかもしれない。しかし、2000年代に入り実施された第5次及び第6次の二つの調査結果向き合えば、四つめの極は知事であり、または、国であるという理解が適切であろう。

12 天川晃「自治体行政の「非常時」と「平時」」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』（東洋経済新報社、2015年）、45頁。

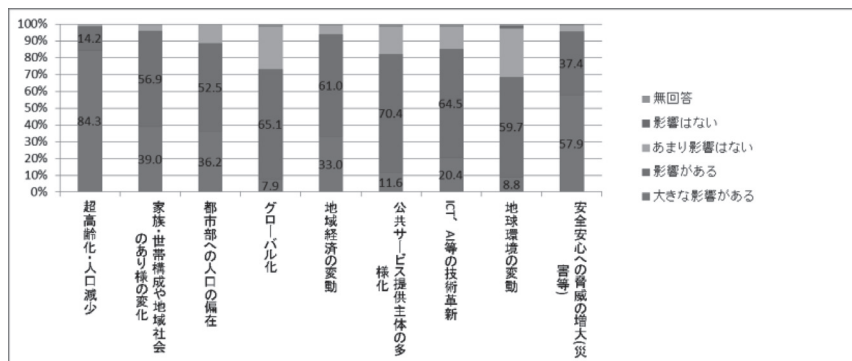
13 平田彩子『行政法の実施過程 環境規制の動態と理論』（木鐸社、2009年）、56頁。

2 何を考えているのか？ 首長の事前予測と状況対応

(1) 社会経済環境の変化への認識

第5次調査から第6次調査までの10年間、政府では自治体がみずから長期的な課題を逆算したうえで、中期的や短期的な対応を備えることへの期待が強く求められてきた。むろん将来像から逆算する行政運営自体は、決して新たな手法ではない。日本の自治体が取組みしてきた計画行政に根付いた思考方式である。しかし、従来の計画行政では、将来の自治体像や行政水準を定める場合、まずは過去の実績から傾向性を模索する手法を採用されがちであった¹⁴。他方、現在、政府が提唱する逆算的思考は、過去から現在までの傾向性よりも将来の自治体姿の実現をするうえでの課題を解消する方策を構想することに力点がおかれている。それでは、首長はどのような課題を現在認識し、解消しているのでしょうか。現在の社会経済環境の変化への認識をみていく。

図表 1-2 社会経済環境変化による影響



出典：筆者作成

14 立田清士『計画と財政 地方団体の場合』（良書普及会、1982年）、33頁。平田彩子『行政法の実施過程 環境規制の動態と理論』（木鐸社、2009年）、56頁。

一つめは、超高齢化・人口減少への認識の高さが際立っている((Q2-1)「大きな影響がある」(84.3%)、「影響がある」(14.2%))。2014年の日本創成会議による2040年までの人口推計に基づく「消滅可能都市」論の提唱や、総務省が設置した自治体戦略2040構想研究会による人口動態にもとづく将来の自治体像の提示のように、第5次調査以降は将来人口推計に基づく行政課題を認識し、これまで以上に現段階からの将来への備えの必要性が認識されてきた時代であった。第5次調査でも少子・高齢化は重大な課題と認識はされていた((Q1-1)「きわめて重大な変化」(85.1%)、「重大な変化」(12.8%))。第6次調査では、類似の課題として「家族・世帯構成や地域社会のあり様の変化」、「都市部への人口の偏在」を尋ねたところ、両者ともに、「大きな影響がある」との認識は3割超であったが(それぞれ39.0%、36.2%)、「影響がある」は半数を超えた(それぞれ56.9%、52.5%)。人口動向の変化による従来の行政対象の捉え方や地域単位、さらには地域間格差が課題となっている様子が窺える。

二つめは、災害等の安全安心への脅威の増大への課題認識((Q2-1)「大きな影響がある」(57.9%)、「影響がある」(37.4%))が相対的に高い。第5次調査以降、2011年の東日本大震災をはじめとした各種自然災害に多くの自治体は直面してきた。さらには、今後予想される大規模災害への備えもまた安全安心への脅威を課題として認識する背景にあるのであろう。第5次調査では類似の課題として「生活安全への脅威の増大」があった(Q1-1)。これは、「きわめて重大な変化」(46.3%)、「重大な変化」(37.9%)を合算した割合よりも、第6次調査での「大きな影響がある」と「影響がある」を合算した割合が11.1ポイント高くなっている。一つめの特徴としてあげた超高齢化・人口減少は第5次調査時点から高い値で継続していることに比べれば、災害等の安全安心への脅威の増大は第6次調査時点で課題としての認識が高まっていることが分かる。

三つめは、ICT、AI等の技術革新とグローバル化への課題認識の高まりがある。ICT、AI等の技術革新（(Q2-1)「大きな影響がある」(20.4%)、「影響がある」(64.5%)）、グローバル化（「大きな影響がある」(7.9%)、「影響がある」(65.1%)）は、先の2つの課題に比べると影響があるとは認識されていない。第5次調査での同種の課題から推移みると、ICT、AI等の技術革新とグローバル化は、先の2つの変化よりも影響が増加している。第5次調査での「きわめて重大な変化」と「重大な変化」を合算した割合と第6次調査の「大きな影響がある」と「影響がある」の合算した割合を比較すると、超高齢化・人口減少は第5次調査からは0.5ポイント、災害等の安全安心への脅威の増大は11.1ポイント増加である。他方、ICT、AI等の技術革新(第5次調査では「IT等の技術革新」)は20.5ポイント、グローバル化(第5次調査では「国際化」)は25.6ポイント増加している。テクノロジーを利活用した公務員の働き方、さらには、働き手の国際化等も含めた変化が市政への影響を及ぼしていると捉えられるだろう。

(2) 首長の事前重点項目：マニフェストでの認識

以上のような社会経済環境の変化への影響を認識する首長は、自らの市政運営ではどのような方針を使用しているのだろうか。以下では、まずはマニフェスト・公約での重点項目と上記の社会経済の変化との照応関係をみていく¹⁵。

一つめの超高齢化・人口減少に関連するマニフェスト・公約での重点項目では、児童福祉・子育てが最も高い(Q1-2 59.4%)。さらには、人口減少対策(移住促進等)は3番目に高い(20.8%)。人口動態の変動を認識しつつ、選挙段階でも自らが取り組む市政の重点項目と位置付けながら提唱していたことが窺える。二つめの災害等の安全

15 本項の数値は首長アンケートのQ1-2の各項目への総回答率となる。本文中で、優先順位の結果を用いる場合には特記する。

安心への脅威の増大である。マニフェスト・公約での重点項目では安全・安心(防犯・防災・危機管理)がある。これは、20.1%と5番目の高さであった。相対的に低い値ではないではないものの、選挙段階でマニフェストを通じて住民に訴求する事項としては位置付けてはいないようである。三つめのICT、AI等の技術革新とグローバル化への課題認識は、第6次調査ではマニフェスト・公約の項目として設けてはいないため、照応関係は把握ができない。

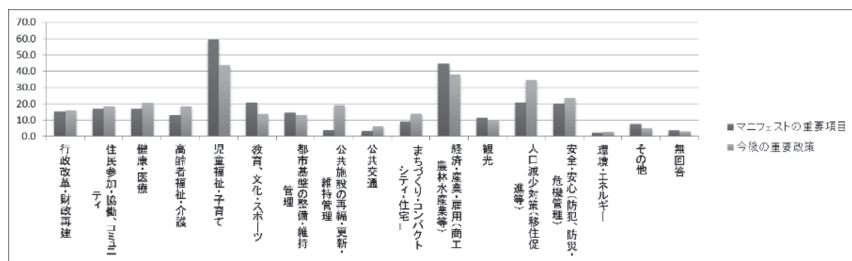
社会経済の変化とマニフェスト・公約での重点項目との照応関係をみてみれば、優先順位には差異はあるものの、一定程度は社会経済の変化を捉えつつマニフェスト・公約に位置付けているようである。例えば、地域経済の変動が同様の傾向をもつ。地域経済の変動は、超高齢化・人口減少、災害等の安全安心への脅威の増大に続く高い値であった((Q1-1)「きわめて重大な変化」(33.0%)、「重大な変化」(61.0%))。マニフェスト・公約での重点項目としては、経済・産業・雇用(商工農林水産業等)がある。これは児童福祉・子育てに続き2番目に高い((Q1-2) 44.7%)。

マニフェスト・公約とは、候補者が当選後に行う将来への市政運営への期待により投票を促す手段である¹⁶。第5次調査以降の10年間で、住民に対して期待を促す事項が変化していることがわかるだろう。例えば、第5次調査では、マニフェスト・公約で1番目に重視した項目は行政改革・財政再建であった((Q2-4) 25.2%)。他方、第6次調査では1番目に重点した項目は上記の通り児童福祉・子育て(23.3%)である。行政改革・財政再建は全体の回答率(15.1%)、優先順位(6.0%)のいずれも顕著には高くない。同様の傾向では、市民参加・協働、コミュニティでも見られる(第5次調査 10.7%、第6次調査 6.6%、いずれも1番目と回答した割合)。

16 砂原庸介「選挙と代表」柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』(ミネルヴァ書房、2012年)、38頁。

行財政改革の成果の一つとも位置付けられる現行の行政サービスの質・量への評価として、第6次調査では半数以上の首長は適切な規模と認識をしている((Q4-2) 54.7%)。第5次調査では、適正な規模であるとの認識は2割も満たさず((Q1-4) 18.0%)、「サービスの質を維持したまま、組織の一層の削減・スリム化を行うことが可能である」が7割以上の回答であったことからすれば(77.5%)、行政改革・財政再建は、第6次調査までの間に一定の成果があったものと認識しているのだろう。選挙時に行財政改革を訴える時代は終え、より住民に身近な政策を提唱する時代に移っているのではないだろうか。

図表 1-3 マニフェスト・公約の重点項目と今後の重要政策



出典：筆者作成

(3) 首長の将来の見通し：マニフェストとの対比

第5次調査に基づき、行政学者の伊藤修一郎はマニフェストの重点項目と総合計画、そして、組織改革の3つの要素の対応状況を分析している。伊藤によると、マニフェストは必ずしも総合計画に反映されているとは言えない状況とともに、組織改革もまたマニフェストと総合計画とは一致せず別の論理が存在している、という。第

17 伊藤修一郎「首長の戦略・マニフェストと総合計画」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）、29頁。

6次調査では総合計画での重点項目を訪ねていないため、同様の対応関係を把握することができない。第6次調査では、第5次調査では把握しなかった今後の重点分野を尋ねている(Q2-2)¹⁸。就任前の政策分野重点項目と就任後の今後の重点項目を対比することで、首長職就任前後での課題認識の変化が窺えるのではないだろうか。

ひとつめの特徴的な変化は、マニフェスト・公約段階から首長就任後、今後の重点化へと増加した項目が多い。5%以上増加した項目は、公共施設の再編・更新・維持管理(15.1%増)、人口減少対策(13.8%増)、高齢者福祉・介護(5.3%増)、まちづくり・コンパクトシティ・住宅(空き家、所有者不明土地等の対策を含む)(5.0%増)である。マニフェスト・公約は総じて特定課題に焦点を当てながら課題認識を提示したものの、首長就任後は幅広く課題の重要性を捉えているようすが窺える。

もう一つの特徴的な変化は、総じて増加する傾向がありながらも減少する項目が存在した点である。例えば、児童福祉・子育ては、マニフェスト・公約では最も高い値であった。しかし、減少率でも最も高い結果であった(15.7%減)。そのほかでは、同じくマニフェスト・公約では高い割合を示した経済・産業・雇用(商工農林水産業等)も減少している(6.6%減)。ただし、繰り返すようではあるが、児童福祉・子育てと経済・産業・雇用も、マニフェスト・公約での重要度と同様に今後の重要性でも高い割合にある項目ではある。その他では、教育・文化・スポーツ(7.2%減)も減少率は高く、都市基盤の整備・維持(1.3%減)、観光(0.9%減)は微減している。

以上のマニフェスト・公約から今後の重点項目への変化という点から各項目の重点化傾向を見た場合、マニフェスト・公約段階ではソフト的や点的な課題を認識し、就任後には都市空間の変化への面

18 首長アンケートのQ2-2の数値も、Q1-2と同様に各項目への総回答率に基づくものである。本文中で、優先順位の結果を用いる場合には特記する。

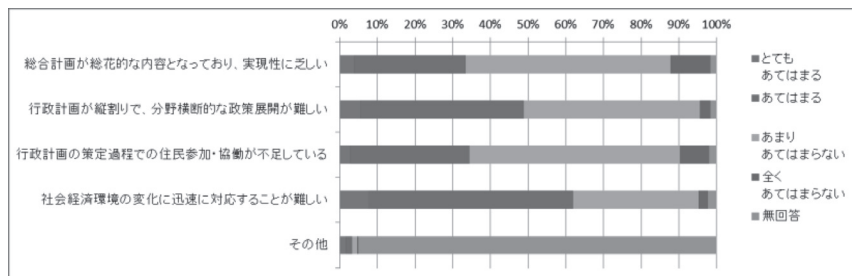
的な課題認識へと推移していると窺えそうではある。これは、選挙時での住民に向けた特定課題への期待を提示するという姿勢から、総合行政主体として課題に満遍なく取り組まねばならないという。首長としての役割の自覚のあらわれであるのだろう。

3 どのように臨むのか？ 計画的対応とこれからの市政運営

(1) 計画的対応の可能性と限界

現状と将来の課題に対して、特定課題にとらわれず総合的に向き合う首長にとって、どのように臨むのであろうか。都市自治体では、1970年代以降、総合計画を中心とした計画行政が定着してきた。前項まで見てきた社会経済環境の変化、マニフェスト・公約での重点項目、今後の重点項目のいずれも短期的には解決しえない行政課題が多い。そのような課題解消を実現するには中長期的な時間を要することにもなる。それでは、首長は、中長期的な行政計画にはどのような評価をしているのだろうか。

図表 1-4 総合的・計画的な行政の課題認識



出典：筆者作成

まずは肯定的な評価がある。総合計画への従来の評価としては、政策の体系性を確保し、庁内外の利害関係主体との合意形成を継続する点から、内容が「総花的」になりがちであると考えられてきた。しかし、第6次調査では、「総合計画が総花的な内容となっており、実現性に乏しい」という項目には、「とてもあてはまる」(38%)と「あてはまる」(29.6%)を合算した割合よりも、「あまりあてはまらない」(54.1%)と「全くあてはまらない」(10.7%)を合算した割合が約2倍高い結果であった。つまり、現代では旧来指摘されてきた総合計画の形式からは変容しつつあり、むしろ総合計画がさまざまな価値を実現する手段として活用されているようすが窺えそうである。

策定過程では「行政計画の策定過程での住民参加・協働が不足している」との認識が、「とてもあてはまる」(28%)と「あてはまる」(31.4%)を合算した割合よりも、「あまりあてはまらない」(31.4%)と「全くあてはまらない」(55.7%)を合算した割合が約2倍近く高い結果であった。上記のマニフェストでの重点項目の変化でも述べたように、少なくとも行政計画では、住民参加・協働参加は所与の手法になっているのであろう。¹⁹

他方で、消極的な認識もある。「社会経済環境の変化に迅速に対応することが難しい」という認識は、「とてもあてはまる」(7.5%)と「あてはまる」(54.4%)を合算した割合は、「あまりあてはまらない」(33.3%)と「全くあてはまらない」(2.5%)と「あてはまる」を合算

19 伊藤修一郎「企画と総合計画 5つの計画観」『都市問題』Vol.110、2019年、63頁。伊藤によると、総合計画には、行理的意思決定と資源配分を実現するための合理的計画としての性格、補助金の獲得や民間誘致等の開発計画としての性格、社会政策の計画化や生活基準を定めた社会計画としての性格、ビジョンの共有や職員の動員を求める経営装置としての性格、選挙公約や有権者へのアピールを想定した政治的文書としての性格があると整理されている。

20 大杉覚「首長・職員関係の行政学」『年報行政研究 52 首長と職員 行政の責任と政治』(ぎょうせい、2017年)、53頁。

した割合よりも約2倍近く高い結果である。つまり、中長期的な課題を解消する手法としては行政計画に一定の意義を見いだしつつも、社会経済環境の変化への対応手段としてはあまり適していないとの認識があるようである。さらに、「行政計画が縦割りで、分野横断的な政策展開が難しい」ことには、「とてもあてはまる」(5.3%)と「あてはまる」(43.4%)を合算した割合と「あまりあてはまらない」(46.5%)と「全くあてはまらない」(2.8%)を合算した割合が概ね拮抗している。地方分権改革前後から一部の自治体で取り込まれてきた政策体系を横断した行政計画²¹の策定の動向はみられつつも、政策分野毎での分立化が残置されている現状も窺える。

(2) これからの市政運営に向けて

計画的対応に対する首長の認知度からは、中長期的な課題を長期的に対応する計画的な行政運営の意義と効果は認知しつつも、眼前の変化に対して、短期的に柔軟に解消する運営スタイルを採用する必要性を感じているようである。それでは、今後はどのように公共サービスの提供することを考えているのだろうか。

首長アンケートからは、8割以上の首長が、できるだけ自治体行政と住民や地域が協働するあり方を求めている(Q4-3 81.8%)。民間セクターによる提供(10.7%)も自治体行政による提供(2.2%)のいずれだけではなく、さまざまな主体との協働指向が明確に示されている。さらには、人や組織だけではなく、テクノロジーとの協働も今後の市政運営では欠かせない。首長アンケートでは、ビックデータの活用・オープンデータの推進では積極的に技術の活用を進めるべき((Q5-1) 60.4%)との認識が示された。これは、都市自治体がデータの公開を通じて、各種主体が公共サービスを解消する活動の展開を期

21 打越綾子『自治体における企画と調整 事業部局と政策分野別基本計画』(日本評論社、2004年)、11頁。

待するゆえであろう。つまり、テクノロジーとの協働のあり方への指向も窺える。

以上の結果からも、多様な人々、組織、テクノロジーとの協働指向が首長アンケートから把握できた。今後、都市自治体は自らがサービスの担い手であり続ける分野とそうではない分野を振り分けながら、都市自治体はプラットフォームとしての役割を担いながら協働の実現を指向しているのだろう。これは首長ひとりで実現できるものではない。多くの主体が関わるなかで各主体の自発的な連携の実績こそが不可欠である²²。そして、多くの主体が連携しあうためには関係機関の長の理解が前提となる²³。そのため、首長が影響力を持ち続けることは連携には必要条件ともいえるだろう。つまり、協働に対して積極的な指向をトップダウン的にもつことで、社会経済環境の変化に応じた協働へのボトムアップ的対応が実現できるのではないだろうか。

22 伊藤正次「多機関連携とは何か」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』（有斐閣、2019年）、7頁。

23 伊藤正次「多機関連携研究のさらなる展開に向けて」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』（有斐閣、2019年）、217頁。

第2章

地方分権改革の評価と展望

首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 **伊藤 正次**

1 地方分権改革の展開

1995年の地方分権推進法の制定から2000年の地方分権一括法の施行に至る第1次地方分権改革によって、機関委任事務制度の廃止や国による関与のルール化、国地方係争処理制度の創設等が実現した。その後、三位一体改革や平成の市町村合併を経て、2007年に制定された地方分権改革推進法の下で、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲や国による義務付け・枠付けの見直しを主眼とする第2次地方分権改革が行われた。2009年から2012年までの民主党政権が追求した地域主権改革は頓挫したが、権限移譲と義務付け・枠付けの見直しについては、第2次以降の安倍内閣においても進められている。

この第2次以降の安倍内閣における地方分権改革では、提案募集方式という新たな手法が用いられている。従来の地方分権改革では、地方分権推進委員会（1995年～2001年）や地方分権改革推進委員会（2007年～2009年）といった調査審議機関が内閣に対して勧告等を行い、それに基づいて一括法を制定して改革を進める方式、いわゆる委員会勧告方式を採用していた。

これに対し、2013年に設置された地方分権改革有識者会議は、2014年6月に「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」をとりまとめ、新たに提案募集検討専門部会を設置し、提案募集方式による地方分権改革を推進する方針を明らかにした。この提案募集方式は、個別の自治体等から権限移譲や義務付け・枠付けの見直しに関する提案を内閣府が受け付け、重要な提案については有識者で構成される専門部会が各府省とヒアリングを行って実現に向けた協議を行い、対応方針を閣議決定した上で必要に応じて一括法を制定し、制度改革の実現を図るという方式である。¹

この提案募集方式は、自治体の個別の支障事例を解決するために、毎年提案を受け付け、制度改革の横展開を図っていくという意味において、従来の委員会勧告方式に比べ、自主性と迅速性を重視した改革手法であるといえることができる。2019年12月現在、提案募集方式は、第5次一括法から第9次一括法の制定という形で着実な成果を上げているが、地方分権改革自体、安倍内閣が掲げる地方創生に比べて改革課題としての注目度が低く、必ずしもその成果が各界に十分認識されていないと考えられる。

では、2010年代における地方分権改革の動向について、提案募集方式を活用する首長の側では、どのような認識をもっているのだろうか。本章では、第6次調査（首長アンケート）に基づき、地方分権改革に対する首長の評価を明らかにした上で、今後を展望することにした。

2 首長の評価

(1) 地方分権改革に対する評価

まず、これまでの地方分権改革に対する評価に関する回答を見てみよう。これまでに進められてきた地方分権改革によって、行政運営の理念が制度上どの程度可能になったと認識しているかを首長に尋ねたところ、「政策に対する住民の意向の反映」、「地域の総合的な行政サービスの提供」、「地域ごとの個性ある行政サービスの提供」のいずれについても、6割以上の首長が「実現が可能になった」

1 提案募集方式については、伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と展望」総務省『地方自治法施行七十周年記念・自治論集』ぎょうせい、2018年、大村慎一「提案募集方式の成果と今後の課題」『地方財務』765号、2018年、を参照。なお、筆者は内閣府地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会構成員を務めているが、本章の記述はあくまで筆者個人の見解に基づくものである。

または「やや実現が可能になった」と答えていることが明らかとなった。これまでの地方分権改革に対しては、概ね肯定的な回答が多かったが、いずれの項目についても「変化していない」という回答も3割程度存在している（Q3-1）。

ただし、2007年に行われた第5次調査（首長アンケート）では、これまでの地方分権改革に対する評価について、「政策に対する住民の意向の反映」については55.9%、「地域の総合的な行政サービスの提供」については60.1%、「地域ごとの個性ある行政サービスの提供」については47.0%の首長が「変化していない」と回答しており、肯定的な回答は4割程度にとどまっていた。また、第5次調査では、地方分権改革によって「むしろ実現が困難になった」と回答した首長が、「政策に対する住民の意向の反映」については4.5%、「地域の総合的な行政サービスの提供」については5.4%、「地域ごとの個性ある行政サービスの提供」については5.7%存在し、少数とはいえ地方分権改革に否定的な評価を下していた首長がいたのに対し、第6次調査ではこうした回答はほとんど見られない。第2次地方分権改革が進められた2010年代以降、地方分権改革の成果を肯定的に評価する首長が増加していることを見て取ることができよう。

では、地方分権改革に対する首長の評価は、都市自治体の人口規模によって変化が見られるのだろうか。

図表2-1から図表2-3は、この質問に対する回答を、人口規模別にクロス集計したものである。これらの図表からは、人口「3万未満の市」では、いずれの項目に対しても「変化していない」という回答が5割を超えている一方、人口規模が大きくなるにつれて、肯定的な回答の比率が高くなる傾向があることがわかる。

こうした傾向は、過去の調査でも確認されている。第5次調査（首長アンケート）では、それまでの地方分権改革に対する評価を首長に1～10点の点数で評価してもらう質問を行ったが、その結果を分析

図表 2-1 地方分権改革の評価①：
政策に対する住民の意向の反映（人口規模別）

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
1 実現が可能になった	7.5	6.9	5.9	8.1	6.6	5.0	12.2
2 やや実現が可能になった	56.9	41.4	57.4	56.6	63.9	65.0	53.7
3 変化していない	34.3	51.7	36.8	33.3	27.9	30.0	31.7
4 むしろ実現が困難になった	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5 無回答	1.3	0.0	0.0	2.0	1.6	0.0	2.4
合計（%）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-1）を基に筆者作成

図表 2-2 地方分権改革の評価②：
地域の総合的な行政サービスの提供（人口規模別）

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
1 実現が可能になった	4.4	0.0	0.0	3.0	4.9	10.0	14.6
2 やや実現が可能になった	59.4	48.3	58.8	58.6	62.3	65.0	63.4
3 変化していない	33.6	51.7	38.2	35.4	29.5	25.0	19.5
4 むしろ実現が困難になった	1.3	0.0	2.9	1.0	1.6	0.0	0.0
5 無回答	1.3	0.0	0.0	2.0	1.6	0.0	0.0
合計（%）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-1）を基に筆者作成

図表 2-3 地方分権改革の評価③：
地域ごとの個性ある行政サービスの提供（人口規模別）

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
1 実現が可能になった	5.3	6.9	1.5	3.0	3.3	5.0	19.5
2 やや実現が可能になった	56.3	37.9	55.9	49.5	65.6	75.0	63.4
3 変化していない	37.1	55.2	42.6	45.5	29.5	20.0	14.6
4 むしろ実現が困難になった	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5 無回答	1.3	0.0	0.0	2.0	1.6	0.0	2.4
合計（%）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-1）を基に筆者作成

した村松岐夫は、都市自治体の人口規模が大きくなると地方分権改革に対する肯定的評価が高くなる傾向を見出し、「地方分権における『勝ち組』は、大規模都市であるということもできる」と述べていた。²先に述べたように、2010年代以降、地方分権改革に対する首

図表 2-4 提案募集方式に対する評価（人口規模別）

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
1 積極的に提案を行うべきである	24.5	17.2	28.4	26.3	21.3	10.0	31.7
2 各部門において必要があれば、提案を行うべきである	73.6	82.8	70.1	72.7	75.4	80.0	68.3
3 その他	1.3	0.0	1.5	0.0	1.6	10.0	0.0
4 提案を行う必要はない	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5 無回答	0.6	0.0	0.0	1.0	1.6	0.0	0.0
合計 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-3）を基に筆者作成

長の肯定的評価は全体として増加しているものの、都道府県からの権限移譲が進められている政令指定都市や中核市では、これまでの地方分権改革の具体的な成果を実感する機会に相対的に恵まれているのに対し、人口規模の小さな都市自治体の首長は、地方分権改革の意義を実感しづらいと捉える傾向にあるといえよう。

次に、提案募集方式については、「積極的に提案を行うべきである」という回答が24.5%、「各部門において必要があれば、提案募集を行うべきである」という回答が73.6%に上り、ほとんどの首長が提案募集方式を積極的に捉えていることが明らかになった（Q3-3）。ただし、人口規模別に見ると、「30万以上の市」のほか、「3～5万未満の市」、「5～10万未満の市」で「積極的に提案を行うべきである」という回答が比較的高いという結果が得られた（図表2-4）。大都市のほか、比較的人口規模の小さな都市自治体においても、提案募集方式を積極的に活用して地域課題の解決に取り組む姿勢を示していることが明らかになった。

2 村松岐夫「市長の諸改革評価における対立軸」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年、10～11頁。ただし、同時に村松は、人口規模が大・中・小いずれのグループでも肯定的評価と否定的評価が見られることにも注意を促している。

(2) 今後の地方分権改革の推進とそれに伴う行政体制の整備

地方分権改革に対応した行政体制の整備を図っていく上で、どのような課題に直面しているか、上位3つまで選択して回答してもらったところ、全体では「税財源の不足」という回答が75.2%に達し、以下、「業務に必要となる専門性の不足」、「職員数（マンパワー）の不足」（57.2%）、「職員の意識改革の遅れ」（33.6%）、「庁内の部局間の連携不足」（21.1%）と続いた（Q3-2）。1番目の回答としても「税財源の不足」（45.3%）が最多で、以下、「職員数（マンパワー）の不足」、「業務に必要となる専門性の不足」（16.0%）の順となった。

また、地方分権改革を実現するために今後重要となる改革に関する質問では、「税財政改革」を「特に重要である」と認識している首長が57.9%に上った（Q3-4）。Q3-2の設問に対する回答とあわせて考えると、首長の多くは、地方分権改革を進めていく上で直面する課題、さらに今後の改革によって実現すべき課題として、税財政改革を最も重視していることが明らかになった。

こうした首長の姿勢は、自由記述においても率直に表明されている。たとえば、「地域の実情に即した行政運営を実現するため、権限移譲や法令の規律密度の緩和は重要であるが、あわせて必要な税財源も地方に移譲することが不可欠である」、「国または都道府県からの権限移譲とあわせて、市が担う事務と責任に見合う財源の配分を行うことが必要である」、「権限移譲の際の財政的裏付けが不足している現状がある」といった意見が寄せられている。

ただし、Q3-4の設問に対する回答では、提案募集方式によって自治体が提案できる「権限移譲」や「法令の規律密度の緩和」、「国の関与の仕組みの見直し」について、「重要である」という回答が6割を超えていることから、首長が権限移譲や義務付け・枠付けの見直しを軽視しているというわけではない。では、首長は、具体的にどのような政策分野について、権限移譲や義務付け・枠付けの見直

しが必要であると考えているのだろうか。

市に対してのより一層の権限移譲や法令の規律密度の緩和等が必要と考える政策分野を尋ねたところ、「とても必要である」と「必要である」という回答をあわせた中では、「まちづくり・コンパクトシティ・住宅（空き家、所有者不明土地等の対策を含む）」（83.0%）、「都市基盤の整備・維持管理」（82.0%）、「公共交通」（79.9%）、「経済・産業・雇用（商工農林水産業等）」（78.9%）、「児童福祉・子育て」（78.0%）、の順になった。首長は、人口減少社会で特に課題となっているコンパクトシティや地域公共交通、産業振興、子育て施策等、幅広い政策分野にわたって権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが必要であると考えていることがわかる。

3 地方分権改革の展望

(1) 提案募集方式の可能性

これまで明らかにしてきたように、第6次調査（首長アンケート）の結果から、都市自治体の首長の多くは、提案募集方式に基づく地方分権改革を肯定的に評価し、人口減少社会に自主的・自律的に対応するためにさまざまな政策分野において権限移譲や法令の規律密度の緩和等が必要であると考えている。また、比較的人口規模の小さい都市自治体でも、積極的に提案を行うべきであると考えている。

ただし、図表2-4から明らかなように、人口「20～30万未満の市」では、「積極的に提案を行うべきである」という回答が10.0%と、他の人口規模類型に比べて相対的に低い傾向がある。しかし、こうした人口規模類型に属していても、積極的に提案募集方式を活用する試みを行っている都市自治体はもちろん存在する。ここでは、先進的な取組みを行っている茅ヶ崎市の事例を紹介し、提案募集方

式の可能性を検討することにしたい。³

茅ヶ崎市では、2014年度に当時の市長が会長を務める全国施行時特例市市長会として提案を行ったことを契機に、市長から市としても提案を行うように指示があり、2015年度から5年連続で内閣府に対して本提案を行っている。茅ヶ崎市の取組みの特徴は、提案募集方式への対応を職員研修と連動させて行っている点にある。

すなわち、茅ヶ崎市では、提案募集方式を理解するとともに、他の自治体の取組み事例等を参考にするため、2016年度に企画部広域事業政策課が「地方分権改革の旗手」に登録し、内閣府地方分権改革推進室（以下、「分権室」という。）が主催する「地方分権改革の旗手会議」に参加した。⁴その上で、茅ヶ崎市では、庁内の職員を対象に、広域事業政策課が主催して提案募集方式に関する研修を実施している。

このうち、階層別研修として、提案募集方式の制度の周知を目的に行われているのが、係長級の職員を対象とした研修である。また、広域事業政策課は、各課の実務を担当する職員を対象として、支障事例の掘り起こしを行うことを目的とした研修会を開催している。これらの研修は、2016年度・2017年度は分権室に講師派遣を依頼したが、2019年度からは企画部広域事業政策課の職員が講師となって開催している。研修は、分権室の事前相談の受付が始まる前の1月末から2月上旬にかけて行われている。

さらに、茅ヶ崎市では、2019年度から各所管課に対する事前相談アンケートを実施している。これは、提案の掘り起こしにつながるため、所管課の業務のうち、国が定めた制度への疑問点や、法令

3 以下の記述は、2019年10月21日に実施した茅ヶ崎市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（伊藤）が負う。

4 地方分権改革の旗手会議は、改革の最前線で活躍している関係者のネットワーク化を進め、さらなる改革の推進に向けて内閣府と関係者が普段の業務に活かせるアイデアを共有できる場として、2016年度から開催されている。

で定める基準等が不合理なため円滑な事務の執行ができない事例、補助金等の書類・申請様式が煩瑣なために事務負担が多い事例等があるかを調査したものである。

こうした取組みの結果、茅ヶ崎市では、2015年度以降、2019年度までの5年間で計42件の庁内提案が行われた。実際には広域事業政策課が窓口となって分権室と事前相談を行う過程で、提案募集方式の対象に含まれない提案であると判明する場合も多いことから、内閣府に本提案として提出されたのは6件にとどまっている。ただし、2019年度に防災対策課が行った提案（地方自治法232条の5に限定列举されている普通地方公共団体の支出方法に災害時における立替払いを追加）は、提案募集検討専門部会が府省ヒアリングを行う重点事項として採用され、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」（2019年12月23日閣議決定）⁵において、通知等の発出という形で対応が行われることになった。

このように、茅ヶ崎市では、提案募集方式を職員研修と組み合わせ、各所管課が業務における支障事例をあらためて検討することを通じて、地方分権改革の実現に資する取組みを行っている。こうした研修は、自らが担当する業務の課題を発見する効果をもつという点で、職員の能力形成にも資する取組みであると評価することができるだろう。

(2) 今後の展望

茅ヶ崎市の取組みに見られるように、提案募集方式に基づく地方

5 この提案が実現すれば、災害時のやむを得ない場合において、自治体の職員が緊急的に現金払いを求められる場面等で、簡易な手続で必要な経費を速やかに支出でき、迅速かつ円滑な災害対応に資することになる。ただし、対応方針に基づく内閣府・総務省の対応は、茅ヶ崎市が当初求めた「立替払い」の追加ではなく、「必要な経費を簡易な手続で迅速に支出できる運用方法を、地方公共団体に令和元年度中に通知する」というものである。

分権改革は、地味ではあるが着実な成果を上げている。しかし、第6次調査の結果、首長の多くは、こうした地方分権改革を推進していくには財源面での裏付けが必要であると考えており、税源移譲や地方交付税の充実、国庫補助負担金の一般財源化といった税財政改革の実現を最も重視していることも明らかになった。

実際に、自治体の側では現行の地方分権改革の取組みをさらに充実・深化させ、税財政改革を含む抜本的な制度改革を国に求める姿勢を鮮明にしている。

全国市長会は、「真の分権型社会の実現に向けた都市自治の確立等に関する重要提言」(2019年11月14日理事・評議員合同会議決定)において、特に福祉施設等に関する「従うべき基準」の速やかな廃止または参酌基準化を求めるとともに、地方が担う事務と責任に見合う税財源配分の実現に向けて、当面は税源移譲により国・地方の税源配分を「5:5」とすること等を求めている。また、全国知事会は、2019年7月23日に決議した「地方分権の推進について」の中で、国と地方の役割分担の見直しを踏まえた地方税財源の充実・確保、分科会を活用した国と地方の協議の場の充実、立法プロセスへの地方の関与、「従うべき基準」をはじめとする義務付け・枠付けの見直し、提案対象の拡大を含む提案募集方式の見直し等を求めている。

さらに、全国町村会は、「令和元年地方分権改革に関する提案募集に係る全事項に共通して国に対処を求める意見」において、権限移譲に伴う財源の必要総枠の確保と国・都道府県からの税源移譲に加え、「国が制度の創設・拡充等を行うに当たっては、町村の行政需要の多寡や先行的な取組の有無等の実情を考慮せずに、新たな計画の策定や専任職員の配置等について全国一律に義務付けを求めることは避け、町村の裁量の確保に十分配慮すること」⁶を要請している。このうち、新たな計画策定を自治体に事実上義務付ける立法が増加している点への懸念は、第6次調査の自由記述でも、「全国一

律で新たな計画体系を作り(最近では、立地適正化計画など)、それに沿って地方自治体へ計画策定を促し、策定自治体へ国から交付金・補助金を出すような『計画先行』ではなく、各地域の実情や目的にあった独自の計画や取組みに対して地方自治体を中心となって判断し財源を配分できるような『目的先行』での地方分権推進をお願いしたい」という意見として表明されている⁷。

こうした意見や提言が求めるように、現行の提案募集方式を拡充することにとどまらず、いわゆる「立法分権」や税財政改革を含む抜本的な地方分権改革という新たなステージに進むことは可能だろうか。人口減少・超高齢化の進展に伴い、国の財政状況がますます厳しくなることが予想される中では、こうした抜本的な地方分権改革が国の最重要のアジェンダとして取り上げられる可能性は低いかもしれない。

それでも、人口減少・超高齢化に伴う行政課題を解決するための国と地方の新たな役割分担に関する理念と制度改革構想を提示することは重要であろう。これからの自治体には、こうした長期的な改革のビジョンを提示しつつ、当面は提案募集方式を活用しながら個別の課題解決を模索していくという現実的かつ戦略的な対応が求められているのではないだろうか。

6 全国町村会「令和元年地方分権改革に関する提案募集に係る全事項に共通して国に対処を求める意見」(第38回地方分権改革有識者会議・第98回提案募集検討専門部会合同会議(2019年9月2日)、全国町村会提出資料(<https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3470.pdf>、2020年1月3日閲覧))。

7 こうした「計画先行」の動向については、今井照「『計画』による国-自治体間関係の変化—地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』44巻7号、2018年、松井望「分権改革以後の自治体計画策定—国の〈計画信仰〉と自治体の『付度・追従』」『都市問題』2019年9月号、を参照。

8 「立法分権」については、磯崎初仁「法令の過剰過密と立法分権の可能性—分権改革・第三ステージに向けて」北村喜宣ほか編集『自治体政策法務の理論と課題別実践』第一法規、2017年。

第3章

都市自治体の意思決定過程

首都大学東京都市環境学部教授 **松井 望**

はじめに 首長はどのように都市行政機構を統合するのか？

首長は自らが統括し代表となる行政組織を統合するうえで、どのような手法を用いているのだろうか。

本章では、行政機構内を一定の規律付けをすることを「庁内ガバナンス」と位置づける。庁内ガバナンスを確立する目的は、専門分化しがちである行政機構を一定の方針のもとに統合することにある¹。これまで行政組織の統合には、統制、調整、専門性の三つの手法が用いられてきた。一つめの調整型の手法では、首長を補佐する職員の叡智と現場の情報を集約したうえでの確に指示をするため会議体を設けることがある。具体的には、庁議等と呼称される幹部職員が集う会議体が開催されてきた。二つめの統制型の手法は、首長みずからの意向や政策のアイデアを政策として取りまとめを行い、その実現を専従する組織を置いてきた。これらの組織は、専門分化した各部局の活動を掌握し市長の方針に沿った行動へと促す役割を担う。三つめの専門性型の手法では、首長の意向を実現するために助言をし、実施するために職務を担う特定の職を置くことがある。その職員は、常勤職員の場合もあれば非常勤職員の形式で外部人材を任用する場合もある。

首長は、会議体、組織、職の三つの手法を組み合わせながら庁内ガバナンスの確立を目指す。総じて、庁内ガバナンスにはさまざまなスタイルがある。一つめは、首長の意向を明確に指示し反映するように各手法を集約するスタイルである（集約型）。二つめは、首長からは大枠を示した後、各部局や個々の職員が大枠に基づき行動するスタイルである（分散型）。三つめは、両者を組み合わせたスタイル

1 大森彌『自治体の長とそれを支える人びと』（第一法規、2016年）、73頁。

2 曾我謙悟『行政学』（有斐閣、2013年）、118頁。

ルである（両立型）。庁内ガバナンスの三つのスタイルは相対的なものである。また、一つの都市自治体の中で特定のスタイルが固定するものではなく、時代の推移でスタイルは移り変わりゆく。そして、いずれも都市行政機構を統合するためにさまざまな工夫が凝らされている。

本章では、首長アンケート及び一般アンケート、現地調査結果（熊本市、つくば市、高松市）にもとづきながら三つの統合手法の活用状況を分析していく。以上を通じて、特定手法や特定スタイルに固定化されない柔軟な首長指導のスタイルの実現を提唱する。

1 三つの統合手法の全国的傾向

(1) 会議体による統合

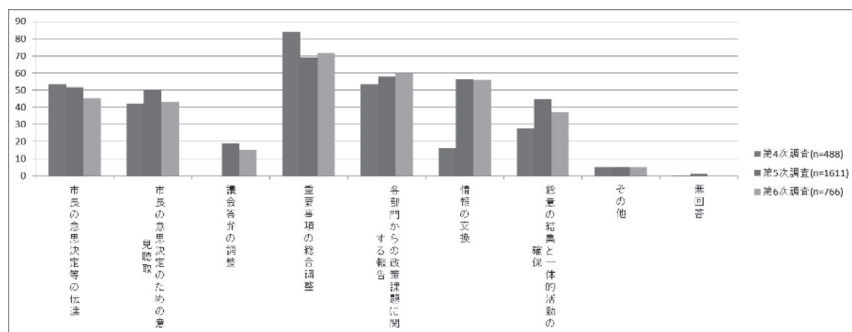
まずは、会議体による統合の現状をみておこう。アンケート調査からは二つのことが分かる。一つめは、合議制による調和がはかられているという点である。一般アンケートによれば、94.4%の都市自治体で庁議等があった(Q 1-1)。庁議等には、市長、副市長、教育長がいずれも7割以上参加している。さらに、部局長は59.5%、関係課長も47.1%が参加している。つまり、首長は、各個々の幹部や担当組織と相対する以外にも、会議体を用いて都市行政機構内での調和を図るように用いられているようすが窺える(Q 1-2)。

二つめは、庁議等が総合調整役を担っていることである。庁議等には、調整、報告、議決の機能をもちながら、総じて積み上げられた議案を調整する役割を担ってきた³。一般アンケートの結果からも、幹部職員等が一堂に会し「各部門からの政策課題に関する報告」

3 松井望「庁議制度と調整機」村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）、53頁。

(59.9%) や「情報の交換」(56.0%) の情報共有の場としての役割を担っていることがわかる。そして、三つの機能のなかでも「重要事項の総合調整」が71.7%と最も高い(Q1-3)。「重要事項の総合調整」は第4次調査では83.8%であった。続く第5次調査では68.4%と僅かではあるが減少した。しかし、第6次調査では再び増加した。総合調整の場としての役割が高まっているのであろう。

図表 3-1 庁議等の機能



出典：筆者作成

以上からも庁議等の会議体は都市行政機構の統合に一翼を担っていることが分かる。ただし、会議体の形態や運用は個々の自治体で異なっている。それは、自治体では意思決定の処理方法が、事案の性質が日常的か非日常的な業務であるかにより使い分けられているのと同様に⁴、会議体もまた案件の内容や首長の方針により使い分けられる⁵。そこで、本章2節以降では、三つの市内ガバナンスのスタイルごとに会議体の利用方法をみていくこととする。

4 稲継裕昭『地方自治入門』（有斐閣、2011年）、112頁。

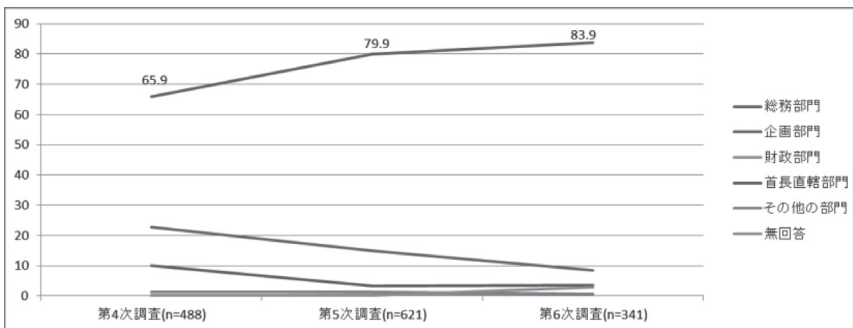
5 松井望「自治体行政の『総合化』と庁議制度 横浜市の観察から」『都市政策研究』第6号、2012年、71頁。

(2) 組織による統合の全国的傾向

二つめに、組織による統合の現状をみておこう。集約型、分散型、両立型のいずれも会議体を開催するだけで庁内ガバナンスが確立されるわけではない。首長が指導性を発揮しうるさまざまな仕掛けと中核的になる組織があってこそ、庁内ガバナンスは築きあげられる。

従来の事務機構研究では、企画部門と財政部門のいずれが中核的な役割を担うのかが検討されてきた。第1次から第6次調査でもこの問題意識が反映された調査項目を継続的に利用してきた。しかし、第6次調査の結果をみれば、現状はどちらかの部門が優位というわけではないようである。首長アンケートでは、第1章でみたように、政策形成に影響力をもつ主体では、企画部門と財政部門がともに89.6%で拮抗していた(Q1-1)。しばしば、庁内運営では両部門のいずれが優位であるか、という議論はなされがちではある。しかし、調査結果からは両部門ともに影響力を持つ存在であることが窺えるだろう。

図表 3-2 全庁的な調整（総合調整）の担当部門



出典：筆者作成

6 遠藤文夫・苫米地行三『新版 市町村の経営』（第一法規、1977年）、264頁。

影響力を持つ部門が複数存在するとスタッフ系統組織でも分立割拠を引き起こすおそれが避けられない⁷。第6次調査の結果からは両部門が両立しているようではあるが、総合調整機能は、企画部門が担当し続けていることが分かる（83.9%（Q 1-4））。そして、半数以上の都市自治体が総合調整を担当する組織は専任組織として独立化している（59.8%（Q 1-5））。

総合調整の事例の一つには、複数の部局に跨がる事案が発生した場合へ所管の割り振りがあるだろう。一般アンケートからは、まずは企画部門が担当し、その後に事業部門に移管をするスタイルが最も多く採用されている（46.3%（Q 1-8（1）））。企画部門は業務間争議の割り付け役として調整機能を果たしていることが窺える。もう一つの事例には、予算編成がある。予算編成では企画部門が財政部門と並立しながら（46.0%（Q 1-11））、総合計画やマニフェスト等による事業部門への調整（32.6%（Q 1-9））や、実施計画のローリングにもとづく予算査定を実施（42.8%（Q 1-10））していることが分かる。

以上の結果からも、企画部門が庁内で総合調整役を担うようすが窺える。予算編成の結果でも述べたように、総合調整にはマニフェストや公約等が重視される場合がある⁸。2000年代初頭から首長選挙で導入されたマニフェストは、今回の首長アンケートでは26.7%で採用されていた（Q 1-2）⁹。公約は67.0%の首長が作成したことに比べれば、全体の4分の1ではある。しかし、首長自らが政策目標や考え方を有権者に示すという動きは、前回調査からは増加した、ともいえる。これにより、従来のボトムアップ型の意思決定過

7 曾我謙悟『日本の地方政府 1700自治体の実態と課題』（中央公論新社、2019年）、73頁。

8 大西一史「マニフェスト選挙と地方自治（五）」『自治研究』第87巻第4号、2011年4月、116頁。

9 第6次調査では、マニフェストを「具体的な数値目標と実施のための期限を限定及び財源を示した政策集」と定義した。

程から、マニフェスト等の実現を通じて首長の指導性を示すトップダウン型への素地となり、企画部門が中核的な役割を担っているようでもある。本章2節以降では、三つのスタイルで、どのような組織が首長の指導性を補佐する中核的な役割を担い、その際、マニフェストを実現しているのかをみていく。

(3) 職による統合の全国的傾向

専門性という点で設置された職の特徴は、次の二つがある。

一つめは、副市長の実態的な影響力である。首長アンケートでは政策形成過程への副市長の政策過程での重みが窺える（「特に強い」37.4%）と「強い」94.0%（Q 1-1）。第5次調査でも同様の結果が示されていることから、副市長は首長を支える主要な職であり続けているといえるだろう。副市長職は、2006年の地方自治法改正により、首長の命を受けて政策や企画をつかさどり、首長の一部事務の委任を受けながら自らの権限と責任で事務を執行することが明確化された。しかし、同改正後12年を経過した段階で実施した一般アンケートによると委任数は変化していない（79.8%（Q 1-6）¹¹）。この一見相反する二つの結果をもとに考えると、委任という制度外形上での変化は限定的ではあったものの、制度変化では現れきれない存在と役割をもつ職となっていると考えられるのではないだろうか。

二つめは、新たな補佐職の設置である。これまで首長を補佐してきた副市長職は役所内部からの就任が主流であった¹²。副市長職就任者の前職は本調査では把握はできてはいないものの、外部機関での

10 竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事 政治・行政改革は人事システムをどう変えたのか』（第一法規、2019年）、177頁。

11 増加した委任事項では、契約事務が最も多い（48.9%）。ついで、予算の支出（38.3%）、財産の管理・処分と外郭団体・市民団体等との協議・連携が委任されている（それぞれ、25.5%（Q 1-6））。

12 田村秀『自治体ナンバー2の役割』（第一法規、2006年）、65頁。

経験者が就任することも少なからずある。また、外部人材という点では、新たな補佐職が都市自治体で採用されつつあることを観察できた。具体的には、顧問や政策アドバイザー等の名称をもつ職の設置である。一般アンケートによると、23.2%の都市自治体で設置されている(Q 1-18)。従来も大規模自治体では、専門的能力や政治的・個人的関係性に基づき外部人材を「首長ブレーン」として庁内に任用する事例はあった。¹³第6次調査によると、一つの都市自治体では概ね1.4名が顧問や政策アドバイザー等として特別職として配置されている。その場合の活動面では、年数回程度の頻度(44.0%)で特定の政策分野(69.5%)の意見を聞くようすが窺える。

以上の結果からは、補佐する職には継続的な補佐を担う人材は内部人材を活用し、専門性を要する特定課題等には外部人材の活用を試みるようとするようすが窺える。¹⁴本章2節以降ではこれらの職が都市行政機構の統合化のなかで担う役割をみていく。

図表 3-3 顧問、政策アドバイザー等の意見を聞く機会と政策分野

	%		%
常勤(週5回程度)	4.6	市政全般	30.5
週1回以上	14.7	特定政策分野	69.5
月1回以上	19.3	n	105
年数回程度	44.0		
その他	17.4		
n	109		

出典：筆者作成

13 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治 第3版』(北樹出版、2014年)、78頁。

14 同種の分析結果は、小田勇樹『国家公務員の中途採用 日英韓の人的資源管理システム』(慶應義塾大学出版会、2019年)、226頁を参照。

2 集約型の庁内ガバナンスのスタイルと 各手法：熊本市の場合

(1) 集約型と会議体

熊本市では、目的に応じて2種類の会議体を設置し、参加者が異なる会議体を階層的に設置している。一見すると冗長的な会議体体制のようではある。しかし、熊本市では会議体を用途により使い分けることで、冗長性を解消し課題把握と共有を実現している。

まずは、会議体の制度外形をみておこう。¹⁵熊本市では、庁議・部長会議と政策会議・政策調整会議の会議体を設置している。庁議では、庁内運営の方針・重要事務事業の周知、情報交換や共有を行う。そのため、市長と副市長、全局区長が出席する。毎月2回、第2・第4火曜日に開催される。さらに、庁議に先立ち部長会議が開催されている。部長会議では庁議運営の論点整理や事前調整し庁内連絡を行う。いわば庁議の前捌きの役割を担う。両会議ともに日常的な情報共有のための会議体である。

もう一つの政策会議は、市政の基本方針・重要施策の審議、方針を決定する。つまり、調整と決定のための会議体となる。市長、副市長、政策・総務・財務・関係局長が常時出席する。庁議とは異なり全局区長は出席していない。開催は原則週1回(火曜日)であるが、実際は適宜開催している。また、政策会議の論点整理や事前調整・庁内連絡を目的に、政策調整会議が設置されている。なお、庁議・部長会議と政策会議・政策調整会議ともに、政策局総合政策部政策

15 以下の記述は、2019年7月11日に実施した熊本市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者(松井)が負う。

16 以下の記述は、「熊本市庁議に関する訓令〔政策企画課〕」(平成24年3月29日訓令第19号、題名改称平成28年3月31日訓令第11号)及び「熊本市政策会議に関する訓令」(平成16年3月31日訓令第1号、題名改称平成30年3月30日訓令第6号)に基づくものである。

企画課が庶務を所管している。

つまり、熊本市では会議体の構成は二元的会議・二層的会議体制の会議体と、制度外形上は冗長性がある。しかし、日常的な情報共有と政策課題の調整・決定とで会議体の役割を使い分けている。さらに、熊本市では現市長のもと、会議体がこれまで以上に活性化している。

会議体の活性化は、会議の議題設定である付議案件の方法にも現れている。従来、会議は、各部局からの付議に基づいて開催されてきた。そのため、市長は会議にかけられる案件を知らないままで参加することが日常であった、という。これが、現市長になり、会議開催前に政策部門に対して議案内容を指示するなど、各会議内容の議題を整えることとなった。

つまり、会議体で指導性を発揮するためには、会議体の中で首長が積極的に発言し、指示をするだけでは実現できないことを意味しているのだろう。議題が準備された会議体での発言に加えて、議題設定という準備段階（前決定段階）でも首長の指導性が発揮されている。首長が指導性を発揮する時点を考えるうえでは示唆がある取組であろう。

(2) 集約型と組織と職

選挙時に掲げたマニフェストや公約を当選後に庁内に浸透する際、課題となるものの一つが既存の政策体系である。各都市自治体では、経営装置としての総合計画と政治的文書としてのマニフェストの間では、両者のバランスの取り方はさまざま試みられてきた。

例えば、マニフェストと既存の政策体系である総合計画との間で、既存の政策体系を刷新するパターン（内包・刷新型）、既存の政策体

17 伊藤修一郎「企画と総合計画 5つの計画観」『都市問題』vol.110、2019年9月号、67頁。

系を維持したまま新たな計画事項を既存計画に記載するパターン(摂取型)、既存の政策体系とは全く別に政策体系を設けるパターン(併設型)、既存の政策体系を解消してしまい、新しい政策体系が各自治体の政策体系となるパターン(放擲型)がある。¹⁸

熊本市では、「マニフェスト 2014」及び「マニフェスト 2018」をもとに既存の政策体系を再編した。上記の分類にならえば総合計画体系に「内包」化したと整理ができる。さらに、所管となる政策局が内包したマニフェストへの評価という、事後的統制により実効性を管理している点も特徴的である。

まずは、組織再編をみておく。現市長の就任 1 年目(2015 年)には、トップマネジメント体制の強化を目的に市長政策総室が設置された。¹⁹ 市長政策総室ではマニフェストを所管した。しかし、政策立案と調整機能のさらなる強化と、トップマネジメントを確立することを目的に、2016 年 4 月には、首長の直近下部部局として政策局が設置された。このような部局横断的な「市長直轄」の「局」設置は、マニフェストの中でも記載されていたことも背景にあった。²⁰ 筆頭局と位置付けられた政策局では、行政評価、政策会議、サマレービューを運営している。このように予算要求につなげていく仕組みを所管している。なお、職による統合という観点からは、総務省から副市長に着任している。また、非常勤職員として政策参与を配置している。

次に、マニフェストと総合計画の関係をみてみよう。現市長が選挙時に掲げた「マニフェスト 2014」には 130 項目が掲載されていた。²¹ 当選後、職員はマニフェストの 130 項目を全て読み込んでいた、と

18 松井望「県庁内のガバナンス変容と持続」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』(有斐閣、2015 年)、221-223 頁。

19 熊本市「平成 27 年度組織改編の概要について」(熊本市インタビュー調査提供資料)。

20 『大西一史 熊本の未来を創る政策集 Manifesto 2014』、12 頁。

いう。そして、行政でできることとできないことが整理され、「マニフェスト一覧の整理ペーパー」が作成された。その後、総合計画の改定時には、「マニフェスト 2014」の記載事項を全て掲載されていく。また、総合計画の計画期間を改正し、従来の 10 年間から 8 年間の計画と改めた（4 年間と 4 年間の構成、ただし、基本構想は長期のまま）。マニフェストの期間と総合計画の経過期間を一致することで、政治的文書であるマニフェストが市の経営装置として内包化され、両者の一体性が確保されている。

最後に、マニフェストに対する評価との関係を見ていく。「マニフェスト」を総合計画に内包するだけでは、計画記載に止まるおそれがある。そのため達成度の把握に努めることで、マニフェストと計画の実効性を確保される。熊本市では、マニフェストの評価を政策局が担当した。これは市の経営装置としてマニフェストが内包化した傍証ともいえるだろう。つまり、マニフェストを具体化・推進する役割である組織が評価も所管をしたことになる。しかし、政策局はマニフェストの推進役であることで、評価結果への緩みを引き起こすおそれも考えられなくない。そのため、組織設計上は両機能を分離することも考えられる。他方、熊本市では、推進役と評価役を同一組織に集約したことで、評価と改善との間の連動を実現できている、という。

21 熊本市長によるマニフェストの作成過程は、次の通りである。1 期目では、まず、候補者の段階で、「政策立案会議」という名称の住民との直接対話方式による会議を開催した。これにより、住民からの要求事項を徹底的に吸い上げた、という。出馬表明直後から会議を開始し、支援者以外からも意見を聞いた（参加者数は 1,300 名、1 日 2～3 回開催）。当初、700 項目を掲げたが、130 項目に厳選していった。現市長は候補者の段階から任期中に実現できるものを選抜したこともあり、記載の密度は緩めた部分もあった、という。また、2 期目では、「市長とドンドン語ろう」等で市民と直接意見交換をするなかで、市政の争点認識と市民の争点認識との乖離を把握することができた、という。2 期目は、1 期目の積み残しを含めた 120 項目を掲載されている。1 期目、2 期目のマニフェストのいずれも市長とブレンで整理した役所指導ではないマニフェストである、という。

さらに、評価結果が総じて「シビアな評価」になっていることは興味深い。例えば、総合的な評価では達成は72%であった（「マニフェスト内容は実現していると評価ができるもの」（11.5%）と「実現に向け取組を進めており、概ね成果が認められるもの」（60.8%）の合計²²）。つまり、3割程度は未達成と判断された。熊本市は、2016年4月に熊本地震に直面し、震災復興過程では震災前の条件から変更せざるを得なかったことを考慮すれば、一定程度は未達成が生じることは避けられない。しかし、災害による環境条件変更のみならず、評価のスタイルからも厳格な評価結果につながっている。

3 分散型の庁内ガバナンスのスタイルと各手法：つくば市の場合

(1) 分散型と会議体

つくば市では二つの会議体がある。しかし、実際の運用では一元的に運営されている。さらに、マニフェスト・公約に基づく方針を確立し、これを各部局で共有するスタイルを採用している。

まずは、会議体の制度外形をみておこう。つくば市では庁議と庁議調整会議が規則上、設置されている。制度外形上は一元的であり二層の会議体となる。まず庁議では、市政の総合的・効率的な推進を目的に、最高方針や重要施策の審議や協議をする²³。庁議には、市長、副市長、全部長等が出席し、毎月1回の開催を原則としつつ、

22 『大西一史 MANIFESTO 2018 熊本の未来を創る政策集』、29頁。

23 以下の記述は、2019年7月30日に実施したつくば市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（松井）が負う。

24 以下の記述は、「つくば市庁議等規則」（平成元年3月31日 規則第17号、改正平成29年3月31日規則第6号）に基づくものである。

随時開催される。後者の庁議調整会議は、前章の熊本市と同様に、庁議への付議案件の事前調査・調整役を想定され、必要性に応じて開催される。

以上の制度外形をもつ同市では、現市長の就任を契機に、会議体運営の効率化が進められてきた。前市長期には、企画監会議や幹事会議が開催され、庁議の開催までに多重の庁内調整が行われてきた。他方、現市長のもとでは、企画監会議と幹事会議の代わりに庁議調整会議を設置し、必要に応じて開催することとし、現在まで庁議調整会議は非開催である。また、庁議の時間も短縮化している。つまり、会議体運営の効率化が進められたのである。

例えば、前市長期では、庁議の時間には担当課からの提出事案の口頭説明が前提とされてきた。他方、現市長では会議前に庁議の構成員間で庁内ネットワークを通じて会議資料を共有し、会議当日は会議資料を既読であることが前提とされている。このような資料説明の時間を省くだけでも、従来は1時間程度を要していた会議体が30分程度に短縮されている、という。そもそも前市長期では開催が所与であった。その背景には定例記者会見日と庁議開催日を一致していたことがあった。現在では、両者を分離したことで案件の有無により会議体の開催は所与ではあるものの、柔軟に開催されているようになった。

以上のように会議体を効率化することで、庁内の業務運営の全体を効率化する効果を生み出しつつある。これは、現市長が効率性を重視していることに起因したものである、という。勤務時間を会議準備ではなく他の業務時間に当てることが可能となり、全体的に超過勤務時間は減少²⁶されている、という。ただし、分散的であるがゆ

25 庁議にかけられる最高方針や重要施策とは、市政運営の基本方針、基本的な構想・計画、各分野の総合的・基幹的計画、重要施策の執行方針。事業計画・実行状況、組織・人事・定数・財政の基本事項、特に重要な調整事項、特に重要な報告事項とさている。

えに全体的な最適化が課題となりやすい。しかし、各部が分立することによる部分最適化を避け、庁内全体の最適化をはかるために、目的を共有する場として会議体の存在意義をもっているようである。

(2) 分散型と組織と職

分散型のスタイルでは各部局に委ねる部分が大きくなる。これは、各部局が過度に分立化するおそれがある。そこで全庁的に統一的な運営を図るためには、各部局で判断する際の基幹となる政策体系が必要となる。つくば市では「選挙公約・マニフェスト」と「市長公約事業のロードマップ」がその役割を担っている。興味深い点は、既存の総合計画体系とは別に政策体系を設け（併設型）、集約型と同様に評価を通じた事後的統制に徹している点である。

まずは、組織再編をみておこう。つくば市でも現市長就任後に組織再編が行われた。就任1年目（2017年4月）には、企画部と科学技術振興部を統合し政策イノベーション部を新設した²⁷。政策イノベーション部は、つくば市では科学技術が市民の生活を向上させてこそその研究学園都市であるとして、科学技術と情報を政策推進のベースに市民生活の向上のために設置された。政策イノベーション部には企画経営課、情報政策課、科学技術振興課が置かれている。このうち企画経営課では、市長公室ひと・まち連携課が所管した地方版総合戦略と市長公約事業のロードマップ、未来構想と戦略プランを所管した企画部企画・国際課、行政評価を所管した総務部行政経営課

26 職員の勤務時間を管理するうえで、庁議では毎回ワークライフバランス課から時間外の勤務状況が報告されていた。当初は、各課の時間外の勤務状況をランキングされた資料として提出され、庁議の最後に報告されている。これにより、各課で業務改善の努力を促し、業務の多寡の原因を意識づけている機能をもつようである。

27 『広報つくば』No.557、2017年4月1日号、6頁。

の3部門を1つの部門に集約している。これにより、地方版総合戦略、未来構想・戦略プラン、市長公約事業のロードマップのの進行管理と評価を一元的に行っている。つまり、スタッフ系統組織が分立割拠した状況から、政策・施策・事業部門の一元化を可能としている。

職による統合という観点からは、つくば市では外部人材の活用を進めている。副市長には市役所の元職員（市長公室長、総務部長経験者）と財務省の元職員（同省入省後4年目で退職し、副市長就任）が就任している。また、教育長には筑波大学元教員を任用し、特別職での外部人材を活用している（2019年12月に任期満了により退職）。さらに、特定課題に関して外部人材を活用している。例えば、民間の発想を市政に導入することを目的に、「まちづくりアドバイザー」を非常勤職員として3名を配置している。まちづくりアドバイザーの具体的な業務をみると、まちづくりアドバイザーの一人は、まちづくりやベンチャー企業支援などを市長にアドバイスする役割を担っている。当該まちづくりアドバイザーは、アメリカ（ポートランド市）在住であったため来庁は年5回ほどであった。しかし、日常的にはテーマに応じて電子メールやWeb会議によりアドバイスが行われた。

次に、マニフェストと総合計画の関係をみていく。熊本市の箇所を示した分類にならえば、つくば市では公約・マニフェストが既存の政策体系である総合計画体系と併設している。これには、当時のつくば市の総合計画の策定状況と関連がある。2011年に地方自治法が改正され、基本構想の策定及び議会同意の義務規定が廃止された。つくば市では、同法改正を踏まえて従来の総花的な総合計画から、重点的な施策に資源を配分する後継計画を策定することとした。そこで、重点的な施策だけを載せた2050年の未来像と戦略を示した『つくば市未来構想』と『つくば市戦略プラン』を2015年3月に策定した。ただし、未来構想は2050年、戦略プランは5年間の計

画年限を設定した同構想・プランでは、実施計画レベルまでに具体化されてはいなかった。そこで、2015年10月には『つくば市まち・ひと・しごと総合戦略』を策定し、事業を運営してきた。

以上の背景のなかで、現市長が当選した。当選後は、現市長が選挙時に掲げた六つの柱・82項目を掲載したマニフェストがつくば市の市政運営の基本方針の一つになっていく²⁸。具体的には、六つの主要施策に基づき『市長公約事業のロードマップ』が作成された。マニフェストに掲載された事項には施策レベルと事業レベルが混在していた。また、一つの公約に二つ以上の事業が記載されているものもあった。そこで、『市長公約事業のロードマップ』ではマニフェストから更に93事業へと再整理をした（2018年度からは新規事業を追加し94事業）。予算編成では、『市長公約事業のロードマップ』が予算編成の際に重点的に配分される項目となる。2017年度、2018年度には特別枠をおき、市長公約の六つの柱が重点的に取り上げられていく。まさに市長の方針が市役所で実現する実例といえる²⁹。

「市長公約」を「市長公約事業」へと位置付ける際に、まず担当部局が既存計画との関係性を整理し、その後、企画経営課へ調書を提出する。企画経営課では各部局から提出された調書を取りまとめた後、担当課との調整を開始する。その際、企画経営課による課レベルでの調整後、政策イノベーション部担の副市長による見直しが行われる（「副市長レク」と呼ぶ）。副市長レクでは、これまで職員が検討していなかった事業を市の新規事業として実施するために、実現可能性を模索している。具体的には、企画経営課が事業立案からすべ

28 現市長は、市議時代からローカルマニフェストを提唱してきた。2012年での市長選に落選した経験後、地域での意見交換を重ね、地域に密着な市政の必要性を認識したという。例えば、総合運動公園への市民の認識とのギャップがあること認知し、マニフェストでは、当時の市政の対案となるような政策と行程を提示していた。

29 五十嵐立青『あなたのまちの政治は案外、あなたの力でも変えられる』（ディスカバー・トゥエンティワン、2015年）、121頁。

てを担当するのではなく、担当課を明確にする作業を行っている。最終的には、副市長・市長が判断をする。以上のように、『市長公約事業のロードマップ』の準備段階（前決定段階）では、副市長が指導性を発揮している。

最後にマニフェストへの評価の関係をみていく。『市長公約事業のロードマップ』への評価結果は、毎年6月市議会定例会で報告されている。2018年には改訂版を公表し4段階の評価結果を公表した。2019年には継続して4段階の評価を行っている。評価結果は、達成11（11.7%）、順調68（72.3%）、遅れ15（16.0%）、未着手0（0%）であった。このように、全体計画に比べて遅れる部分や未着手事項を提示した点が特徴である。

評価は庁内で進められている。まずは、原課がKPIに対する自己評価を実施する。また、評価に際しては指標のみならず、実施内容を記載することが求められている。これにより、KPIでは達成してはいなくても、実施内容から評価結果を判断することを可能としている。これにより、原課で自らの業務を考えてもらう機会を提供している。まさに分散型のスタイルを採用しているのである。原課の評価内容は各部長が決裁を行い、その後、企画経営課がヒアリングを行う。以上の過程後、副市長が個票を確認する。副市長からは差し戻しや再評価の指示も行われることもあり、事後的統制に徹することで統合化がこれにより実現されることになる。

30 『市長公約事業のロードマップ《2019改訂版》』（令和元年6月、つくば市）。

4 両立型の庁内ガバナンスのスタイルと 各手法：高松市の場合

(1) 両立型と会議体

集約型も分散型も相対的な整理である。実際的には両者のスタイルの各要素を組み合わせながら、首長は指導性を発揮する。高松市³¹では、そのような二つのスタイルを併せ持ったスタイルで市政が運営されている。

まずは、会議体の制度外形をみておく。高松市では、政策会議と局長会議³²の二つの会議体を設置している。前者の政策会議では、市政運営の基本方針（計画、重要な施策等）を決定する。毎月2回程度開催され、市長、副市長、市民政策局長、総務局長、財政局長、政策課長、人事課長、財政課長等のほか、会議に付議される事案に関係ある職員が出席する。

政策会議では、予算に関する事項が議論されることもある。例えば、公共施設の整備や補助金の制度設計が挙げられる。政策会議は事案の内容に応じて柔軟に開催される。事案の内容次第では10分程度で終了することもあれば30分程度を割く場合もある、という。また、国や県の動向等情勢変化に伴い、同一議案が再度審議される場合もある。

政策会議は意思決定の機会である。そのため会議前には、会議の議案は丁寧に調整が行われている。具体的には副市長への説明に至るまでに、政策課に配置された各局担当職員（「局担当」）が、各部局と事前相談を行う。まず、局担当は各部局から提出された事案の内

31 以下の記述は、2019年9月30日に実施した高松市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（松井）が負う。

32 以下の記述は、「高松市政策会議規程」（平成9年6月13日 規程第17号、最終改定：平成30年3月30日規程第6号）に基づくものである。

容を精査する。例えば、各部局が議案の中で主張する内容の根拠を確認する。ついで、根拠が弱いと思われる部分を各部局に指摘する。そのうえで、各部局での準備が不十分と判断した場合には、政策会議に諮ることを見合わせることもある、という。加えて、局担当はこれまでの市長からの指示事項を各部局が対応できているのかどうかをあわせて確認する。このように議題設定という準備段階（前決定段階）では、政策課が基点となり議案の管理に努めている。

もう一つの会議体である局長会議は、報告や情報共有、意見交換のために開催される。市長、副市長、事業管理者、教育長はじめ、全局長が出席し、毎月2回程度開催されている。局長会議は、報告事項が中心であるため、原則、参加者が発言したことで、報告内容に変更が加えられることはない。このように高松市では二元的な会議体を置きながらも、それぞれの位置付けと役割を明確化したうえで使い分けているのが特徴的である。

(2) 両立型と組織と職

集約型も分散型のいずれも政治文書であるマニフェストを、自治体の政策体系に内包や置換をしながら経営装置として収斂してきた。他方、高松市では、熊本市の箇所を示した分類にならえば、総合計画は当然のことながら、マニフェストも意識しながら市政を運営している。まさに両者を両立している点の特徴的である。

まずは、組織再編をみておこう。高松市もまた首長就任後に組織再編をした。2008年には既存組織（企画財政部）を改組し市民政策部を設置した。従来の総務部から、市民政策部を筆頭部に位置付け直してもいる³³。市民政策部は「市民本位の政策主導型組織への転換」を目的に、総合的な企画・調整を担当している。市民政策部の政策課（当時は企画課）では市長の方針を直接担当する。いわば、市長方針の実行部隊の役割を担う。そのため、「市長案件」に対しては政策課

みずからで対応する場合もあれば、自課で対処できない案件は他局に割り振りながら実現する。

政策課の組織運営面の一つとして、総合計画・まちづくり戦略計画等に関する事務に係る局別担当である企画担当課長補佐、企画員の進捗管理等を補うため、企画担当課長補佐数名がリーダー的役割を担っているのも特徴的である。現在、グループは三つあり、主に1グループでは行政評価や多様な主体との連携、2グループでは総合計画等の進捗管理、3グループでは移住・定住促進施策を担当している。

職による統合という観点からは、これまで高松市では、総務省と国交省からの出向者を受け入れてきた。具体的には、総務省からは財政関係、ICT関係である。また、副市長2名のうち1名は、国土交通省の職員を登用している。

次に、マニフェストと総合計画の関係をみていく。高松市では、高松市第6次総合計画に基づき市政運営が進められている。総合計画は、基本構想と実施計画である戦略計画の二層から構成されている。計画は2年ごとに見直しを行うローリング方式が実施されている。市長任期と実施計画の計画期間は一致してはいない。市長当選にあわせて前倒しでローリングをすることもない。これはマニフェストと総合計画が一体的な運用をしているわけではないことを意味している。高松市ではマニフェストは政治的文書として取り扱っており、総合計画とは別のものとしている。そのため、マニフェストは、市の総合計画と切り分けて管理をする。また、毎年度の予算編成にマニフェストのために特別枠を設けていない。しかし、総合計

33 高松市「平成20年高松市組織機構図」(高松市インタビュー調査提供資料)。なお、高松市では2007年度までは企画財政部が設置されていた。これは中核市移行時、企画部門と財政部門が一つの部局であることで一人の部長が両方の視点でみることは利点があると考えられたためであった。なお、2008年度からは両部門は分離されている。

画とマニフェストの目指すべき方向は同じであるとして、同市では、上述の通り、マニフェストの達成度の把握は政策課が担当している。

マニフェストの達成度の把握は政策課が担当する。手順は、まずは政策課から毎年度6月に各課に対して、達成度を把握できる指標と決算に基づく実績値を提出するように照会をする。その後、政策課では各課から提出された指標案を8月末までに取りまとめる。

これらの結果はホームページ上で公表をしている。『市長マニフェスト2015』では、7つの政策キーワードに対して60の施策に分け、92の成果目標と達成率が集計されている。最終評価では、100%以上の達成率が42項目(46.1%)、80%以上100%未満が23項目(25.3%)、80%未満が26項目(28.6%)とあり、80%以上が71.4%³⁴となっている。

おわりに

本章では、首長が都市行政機構を統合するための手法である会議体、組織、職の三つの手法の全国的動向と事例分析に基づく活用状況を示してきた。

三つの庁内ガバナンスのスタイルを三つの手法との関係で整理をすれば、以下の図のようにまとめることができる。都市行政機構を統合するという点では、集約型は比較的任期が少ない首長がこれから都市行政機構を統合する際に用いるには適したスタイルであろう。分散型は職員に委ねる部分が多く、都市行政機構を統合し終えた任期に蓄積がある首長が採用しうるスタイルとも考えられる。し

34 高松市『市長マニフェスト2015に関連する施策の達成状況(確定値)』(高松市インタビュー調査提供資料)。

かし、本事例分析からもわかるように、統合の仕組みの工夫次第では任期が少ない首長でも採用しうるのである。両立型はいずれの要素を兼ね揃えたものである。都市行政機構を統合し終え、首長の意向を熟知した職員とともに運営していくスタイルともいえる。

図表 3-4 三つの庁内ガバナンスと三つの統合手法

		集約型	分散型	両立型
調整	会議体	情報共有と調整・決定の一元化	軽減化・効率化	情報共有と調整・決定の分離
	組織	スタッフ組織の新設	スタッフ組織の新設	既存組織の改組
統制	マニフェスト・計画体系	総合計画体系への内包化	総合計画体系の併設型	総合計画体系との併設型
	マニフェスト・計画管理	指標による評価	指標による評価	指標による評価
専門性	外部人材	非常勤職	常勤職(行政機関)、非常勤職(民間組織)	常勤職(行政機関)

出典：筆者作成

三つの手法には利点もあれば課題もある。例えば、会議体では、総論としては会議体が活性化することは望ましく、加えて効率化されていればなお望ましい。活発な議論を通じて、担当部門が想定した関連部門以外での関係部門の存在を気づかされ、より質の高い政策を実現につながりうるからである。他方、首長を含めた会議体で他部局長ともさまざまな意見が交わされることは、付議をする部局が議案の質的な管理を難しくもする。また、会議体の場で総合調整されることが前提となると、議案が生煮えのままで提出されるおそれもある。さらに、多くの議案が首長のもとで調整や決定を行うことが恒常化すると、数多くの議案が首長が参加する会議体へ集約されていく³⁵。しかし、首長には時間的制約がある。会議体が全ての議題を対処する時間的余裕はない。そこで、重要案件だけを会議体に提出することにもなる。とはいえ、これにより各部局からは会議体

35 同様の現象は、国における内閣府、内閣官房への事案集約傾向からも観察できる(瀬戸山順一(2015)「内閣官房・内閣府の業務のスリム化」『立法と調査』364号を参照)。

の議案として付議されるはずの議案が付議されなくなる場合が生じてくる。このように、首長が参加する会議体には、議案の質と量との間でのディレンマが生じるおそれもある。

これまでの論述から庁内ガバナンスを確立するスタイルに共通する含意を導き出すとすれば、いずれかのスタイルや手法を使い続けることではない、ということではないだろうか。本章でみたように、庁内ガバナンスのスタイルはさまざまである。首長就任までの組織運営の経験や首長としての実績状況、さらには組織風土を踏まえながら使い分けられている。³⁶そのためある時点で設計し採用した統合手法が作動しつづけるためには、時の変化のなかで自らのスタイルに合致するように手法の運用を保守し、時には転換することも期待されるだろう。首長の指導性はその地位につくことだけで確保されるものでは決してなく、指導性を発揮するための標準的手法なるものは決してない。都市自治体を取り巻く環境の変化や組織状況を踏まえて、特定手法と特定パターンに固執するのではなく、柔軟な対応を日常的に採用しつづけることが、よりよい庁内ガバナンスの持続につながるのではないだろうか。

36 大杉覚「首長・職員関係の行政学」『年報行政研究 52 首長と職員 行政の責任と政治』（ぎょうせい、2017年）、58頁。

37 牧原出『崩れる政治を立て直す』（講談社、2018年）、50頁。

第4章

住民－都市自治体関係の変化

姫路市市民局長 **志水 秀明**

はじめに

国勢調査結果では、全国の人口に DID 地区人口が占める割合は、1985 年が 60.6 %、2000 年が 65.2 %、2015 年が 68.3 % と、一貫して人口の都市集中が進んでいる。また、高齢者単独世帯が全世帯に占める割合は、1985 年が 3.1 %、2000 年が 6.5 %、2015 年が 11.1 % となるとともに、この世帯の DID 地区に占める割合は、1985 年が 65.4 %、2000 年が 70.8 %、2015 年が 72.6 % と同じく都市集中の傾向がみられる。15 歳未満人口が全人口に占める割合は、1985 年が 21.5 %、2000 年が 14.6 %、2015 年が 12.5 % で、この人口が DID 地区に占める割合は、1985 年が 59.6 %、2000 年が 64.0 %、2015 年が 68.9 % と少子化の傾向を示しているが、DID 地区占有率でも同様に都市集中が進んでいる。

以下では、第 5 次市役所事務機構研究会において実施したアンケート調査結果と今次「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究－第 6 次市役所事務機構研究会中間報告書－」との比較考察及びその特徴的傾向の分析と傾向の把握を行うとともに、住民－都市自治体関係と人材、新技術、財源等のガバナンスのあり方等の先行研究や並行調査についての知見も参照しながら特徴を抽出するとともに、姫路市の地域自治、広報・広聴、窓口サービス、住民参加の現状と課題等を示し、幅広い視野で考察を深めていきたい。

1 変化の諸相

住民と都市自治体の関係は、都市や自治体との地理的条件、歴史、文化、風土、慣習、住民の気質等が複雑に絡み合いながら、外的な社会経済環境の変化と内的、自発的な活動とともに、地方

分権をはじめとする地方自治制度の改正などの多くの要因によって形成されている。住民－自治体－都市の関係は、単純に直線的なつながりで有り得ず、地域の自治を担う自治活動団体、NPO、ボランティアなど多様な団体とのかかわり方とその変化の動向にも十分留意する必要がある。

そこで、これらの変化の諸相についてアンケート調査結果を読み解きながら、変化の実態に迫ることにより、今後の新しい住民－都市自治体の関係の構築に向けた指針や方向性を示すこととしたい。

第6次調査の一般アンケートの政策形成過程における住民参加、地域への分権化について、広聴手段の利用状況は、「ホームページ」(86.5%)、「市長への手紙」(82.4%)、「市民集会、討論会、懇談会」(78.3%)であり、重要度への評価は、「市長への手紙」(62.8%)、「ホームページ」(60.4%)、「市民集会、討論会、懇談会」(58.1%)と、自治体トップに市民の声が直接届く仕組みが重視されている。これに対する回答方法としては、「明文で規定により、回答している」(44.3%)、「明文規定はないが、通常は回答している」(50.1%)であり、要望・意見等の分析は「一元的に集約し、かつ分析も行っている」(17.0%)であり、今後はAIなどを活用し、さらに市民の声のデータを蓄積し、総合的に分析することで政策に活かしていくべきであると考えられる。

住民参加・協働については、29.6%が自治基本条例を定めていると回答している。また、住民参加の手法については、「公聴会・住民説明会」、「審議会等の委員の公募」の活用の割合が高く、定着してきている。

次に第5次調査の一般アンケートのうち、市民と行政との関係、市民活動・市民協働及び少子化・高齢化への組織的対応については、広報・広聴の担当部門について、「市長直轄部門」(20.3%)、「企画部門」(47.9%)、広報は「企画部門」(47.1%)、広聴は「市民部門」(42.0%)、広報媒体の発行・利用状況は「一般広報紙」(97.3%)、「イ

インターネット」(98.4%)、「CATV、FM ラジオ」(56.7%)、「FAX・電話案内」(15.1%)。次に広聴手段の利用状況は、「インターネット」(88.6%)、「市長への手紙」(80.2%)、「市民集会、討論会、懇談会」(79.7%)、「市政モニター」(23.8%)、「市民相談制度」(62.0%)、今後の重要度の変化については、「世論調査」が21.1%→26.9%、「インターネット」が61.2%→72.6%となる反面、「市長への手紙」は61.0%→49.9%となっている点は興味深い。

市民の意向・要望の取扱いについては、「一元的集約し、分析する」(21.4%)、「一元的集約するが、分析しない」(48.0%)、「一元化していない」(26.1%)、市長への報告は、「明文規定があり、報告している」(18.4%)、「明文規定はないが、報告している」(44.3%)、「明文規定はないが、必要に応じて報告している」(33.5%)、「定期報告」(20.3%)、「随時報告」(63.5%)である。

市民活動団体の活発な分野は、上位3つとして、「社会福祉」(69.7%)、「地域社会・まちづくり」(57.0%)、「文化・学習」(46.1%)、「環境保全」(38.2%)、「スポーツ」(22.9%)、「保健医療」(16.3%)であり、市と地域活動団体との関係は、「補助金などの財政的支援を行っている」(71.0%)、「広報等に活動内容を掲載している」(54.4%)、「事業を委託している」(50.2%)、「審議会などの委員を引き受けている」(47.0%)、市から地域住民組織に対する協力、依頼状況は、「広報紙・各種広報資料の配布」(83.3%)、「清掃活動への協力」(80.7%)、「各種募金への協力」(69.6%)、「災害救助活動への協力」(65.5%)となっている。

また、地域住民組織から市への要望事項については、「道路・交通に関するもの」が90%近くあり、「防犯・防火」62%、「補助金」(31.2%)、「ゴミ処理等の施設に関するもの」(26.9%)となっている。

住民の人間としての変化については、長寿命化の進展、男女ともに晩婚化の進行、長期にわたる少子化傾向と世帯規模の縮小による

高齢者を中心とした単独世帯の増加、家族関係の多様化、外国人居住者の増加などが特徴として考えられる。都市のあり方の変化については、「平成の大合併」により、それぞれの都市では複雑で多様な地域を包摂する構造となり、地域と特性を活かした都市全体の新たなビジョン（コンパクトシティ等）の確立が必要となっている。マクロで見た都市経営とミクロの地域振興が調和した地域づくりにおいては、持続可能性の確保が大変重要であると考えられる。

このような変化の進行を背景として、都市自治体は、住民の新たな参画と協働の方策を模索しながら、共に協力して持続可能な行政運営を展開していくことが求められている。地域住民で構成される地域活動団体（自治会等）は、住民と自治体行政の間をつなぐ役割がより大きくなる一方、運営のための担い手となる人材確保が大きな課題となっている。このような状況の下、住民と自治体行政が、自らの都市の固有の理念と課題を共有し、ボランティア、NPOなどを含む様々な共同体と真の連帯を築き、まちづくりを担っていくことは、自己決定、自己責任による真の地方分権改革を引き続き推進していく上で、都市自治体にとってこれまで以上に変わることなく重要であると考ええる。

また、一般アンケートに見られる広報・広聴手段におけるICTの活用や住民ニーズのシフトへの効果的な対応方策の検討と合わせて、市長への手紙など市民と首長との直接対話のあり方と双方向性を備えた、より効果的な情報技術の活用方策の検討も重要な課題である。また、幅広い世代をつなぐ住民参加の充実のためには、ICT技術の一層の積極的な活用が必須になってくるものと考ええる。

市民生活を支える市役所の住民窓口サービスについても、従来からの市役所組織と人員配置の調整による体制の改良の観点に加えて、詳細な業務分析による革新的ICT、AI技術を活用したサービス提供体制への再構築の動きが先進的な都市自治体で始まっている

ことを考えると、窓口事務の自動化処理などにより、市役所窓口のあり方を根底から変えうる、システム統合という取組みの加速度的変化の流れが広がることは確実と思われる。窓口サービスの持続可能性確保のため、多様な提供方法を整備し、シビックテックやBPR（Business Process Re-engineering）に基づく対面サービスへの業務タブレット等を活用した業務改善や現在研究が進みつつあるローカル5G等の革新的技術の導入も、多くの都市自治体にとって必要不可欠であると考ええる。

今後も、引き続き、（人材、財源、権限の分野にわたる）地方分権の動向を注意深く見守りつつ、持続可能な住民－都市自治体の新たな関係の構築に向け、都市自治体を取り巻く状況を都市シンクタンクと協力しつつ、定常的かつ客観的に把握、分析し、将来への取り組むべき課題を明らかにし、変化に対応した住民自治の新たなシステムを開発することが強く求められる。

住民の意識は、地域を取り巻く社会経済環境の変化を敏感に感じ取り、都市自治体の現状の正確な認識の下、より積極的に自治活動を担う市民としての責任を自覚しつつ、行政の意思決定への参画をはじめ、多様なボランティアの実践により、より一層重要な役割を担う方向に変化してきている。首長においては、都市のガバナンス、地域自治の充実の一層の推進を図るために、幅広く市民の行政へのニーズや問題をきめ細かく聞き、よりタイムリーに詳しく把握することの重要性への意識がさらに高まる傾向にあり、市民の声を市政の推進の重要な原動力として、スピーディーに政策決定と行政運営に活かしていこうという傾向がみられる。

自治体組織の職員については、行政でカバーしきれないサービス分野を把握するために住民との重層的なチャネルを持つことの重要性を認識し、住民との適切な役割分担体制を整えながら、市民サービスの持続、向上につなげていきたいとの考え方が深まってきてい

る。あわせて、市民自治の深化のためには、幅広く、住民生活に密着した各種行政情報（校区エリアごとのビッグデータなど）の市民への公開と情報共有に努め、活用していく必要の高まりが生じてきている。

また、自治基本条例の制定や、各種審議会における市民公募委員の登用と活用の促進により、計画策定段階から住民と自治体行政の間でそれぞれ都市理念の共有ができ、新しいふるさとづくりへの気運の高まりにつながっている。

今後の広聴のあり方については、外国人の居住の増加傾向が引き続き見込まれる中、多様な住民による多様な都市アイデンティティ意識が広がることが予想されるため、多文化共生の推進施策と共に、シティズンシップのあり方について議論が深まることも重要である。それと共に、都市自治体の公共計画や行政計画等の策定プロセスの中で、代表性を担保できるような住民参加による合意形成手法（住民の無作為抽出を前提とした効率的・効果的な意見集約ができる市民討議会等）の活用など、行政と多様な住民とのフェイス・トゥ・フェイスの新たな対話の仕組みを重層的に整備することも望まれる。

さらに、災害対応等の緊急時の協働を契機に、住民と自治体行政との役割分担についての重要性の認識が深まることで、日頃の相互の協力連携体制や意思伝達のシステム化に伴う明確化と充実により効果的な活動の増加につながっている側面もある。

住民、首長、自治体職員の三者の住民参加や協働のあり方に対する都市ガバナンスについて、考え方の方向が一致させることにより、三者が主体的に協調して責任分担し、「地域課題を解決していこう」、「責任分担していこう」という意識が高まり、住民自治の充実、強化がなされてきているといえる。

このような重層的な変化の動向を踏まえ、地域自治における分権の重要性への共通理解の下、今後新たな都市自治体のステージにおける分権改革の推進と共に、ビッグデータ、ICT、AIなどの新たな

な技術基盤の活用による都市政策の立案・決定プロセスと事務推進体制のクオリティの高度化や精密化を図ることにより、新たな都市自治のシステム構築への期待が高まっていくと思われる。そのためには、都市固有の明確な将来目標、地域ビジョンを住民と都市自治体が共有しつつ、市長のリーダーシップと確固たる哲学によって、住民と地域活動団体と市役所との関係を有機的に統合、インテグレートする仕組みづくりが、市役所事務機構の新たなデザインを考えていく上で最も重要なポイントであろう。

2 都市自治体の現場と新たな取組みの考察

(1) 姫路市の取組みの現状と課題

姫路市は、2013年12月に、まちづくりと自治の条例を施行するとともに、第3次市民活動・協働推進事業計画（2016年～2020年）を推進・展開している。また、2019年は市民活動・ボランティアサポートセンター開設から10年を迎え、幅広い世代と分野のNPO、ボランティア活動の支援と市民活動の促進に取り組んでいる。

はじめに、2004年12月に実施した市民活動に関する意識調査結果（20歳以上の市民、外国人5,000人を対象に実施。回収率50.3%）によると、①自治会や地域団体とのかかわり方、ボランティア活動・NPOとのかかわり方については、6割弱が地域活動に参加しているが、20～30歳代が消極的であり、ボランティア、NPO活動は60～70歳代が中心的役割を果たしており、20歳代も積極的である。次に、これらの活動への参加状況や活動分野は、自治会活動では地域イベント、美化、清掃が6割弱、若い世代は、スポーツ、レクリエーションを、中高年層は、防犯、防災、交通安全活動が多い。ボランティア、NPO活動は、環境、清掃、福祉活動、イベントへの参加が主

である。市民活動推進に重要なことについては、まちづくり情報の公開と提供が50.2%、活動拠点が37%、計画づくりへの参画が28.8%であり、50～70歳代は地域団体の充実を求めており、防犯、防災、交通安全、環境美化を重視している。地域課題解決への行政と市民の関係については、福祉、防犯、防災、交通安全は、地域団体、ボランティア、NPOが共に担うべきと大半が考えており、まちづくり、子育て支援は、共に行うべきと考えているものが約3割であり、地域の問題解決は共に協力提案したいは、57.6%あり、20～50歳代が比較的その意識が高い。

次に、市民の声の市政への反映において大切なことについては、回答者の約4分の3が市の計画づくりに関心があるとしている。特に50～70歳代の関心が高い。市政においては、特に知りたいことは、「地域のまちづくり計画」44%、「新たな制度の内容」43.4%、「市の予算の使われ方」37.6%、「市の施設の内容や利用方法の紹介」32.7%、「市の将来構想の内容」32.2%であり、地域づくりへの参加の意欲は3分の1を超えている。また、相談窓口の充実、市民団体との意見交換、計画づくりへの参加、市政への提案の機会などについて、49%が直接参加が必要と考えており、40～50歳代を中心にまちづくりへの参加の意欲が高いことが分かる。市民参加の取組みの認知度は、「情報公開制度」23.4%、「審議会等の会議の公開制度」19.3%、「市民アイデアポスト・ふれあいメール・FAX」が17.6%となっている。自由意見の中には、転入してきた市民やマンションの住民が地域行事などに参加しやすいことを希望するというものが見られた。

市内には、おおむね小学校区を単位として72地区連合自治会と927の単位自治会があり(2018年4月1日現在)、これらの自治会を対象に、これまで3年ごとに自治会アンケートを実施している。そこで、2012年、2015年、2018年の結果を比較してみると、自治会役員負担が増大、複雑化し、担い手不足の傾向が進んでいる中、60～70

歳代の役員が中心になり活動を支えているのが特徴である。自治会長及び三役の女性の割合は、2015年に比べ、会長が0.7%増、三役で1.6%増となっている。活動内容については、住民親睦旅行や葬儀等の手伝いなど互助的活動は減少傾向にある。自治会集会所を所有している割合は、2012年に比べ4.7%増、52自治会増であり、自治会単独所有の活動拠点整備が進んでいる。防犯意識の向上による自治会所有、設置の防犯灯、防犯カメラも増加が進んでいる。2018年72連合自治会、927団体のうち895団体の回答96.5%（2018年6月1日～7月31日）で実施のアンケートの回答のうち、単位自治会の特徴を見ると、女性自治会長37人、60～69歳の自治会長が約53%、5年未満の会長が約70%、防犯部と衛生部を半分以上の自治会が設置しており、役員手当は約6割の自治会で支給している。主な活動内容は、多い順に、①町内清掃、②防犯灯管理、③地域イベント、④住民からの苦情対応、⑤ゴミの回収・清掃、⑥集会所の管理、⑦自治会員の名簿の作成である。現在の悩みは、役員のなり手不足、負担の重さ、活動する住民の固定化、行政からの依頼事務処理の負担の増加が表れている。今後の課題は、若者、女性の参加の促進と、活動や事務の簡素・合理化が挙げられている。行政からの配布を望む設備、資材については、①防犯カメラ、②防犯灯、③清掃資材、④防災資材、⑤地区集会所となっている。また、約8割の自治会が単独で集会所を所有している。この内容から伺われる主な課題としては、①担い手の確保、②地域活動と行政からの依頼事務の負担の軽減、③幅広い世代、若者、女性の参加の促進が示されている。

市民活動等については、姫路市には、2018年4月1日現在、927の自治会と72の地区連合自治会があり、自治会の加入率は約90%である。また、地域自治活動は、自治会が中心となり、老人会、婦人会等との強固な連携協力の下、住民と市行政との間にあって、地域

の住民自治活動を担っている。これに対して、市では、多様な地域特性や地域ニーズにきめ細かく対応したコミュニティ活動への各種助成とともに、人的、財政的な支援を中心にハード、ソフトにわたり、地域活性化事業を共同して展開している。また、定住外国人への支援については、地域住民の連帯を深める観点からも、情報提供の充実等に取り組んでいる。2009年に開設した市民活動・ボランティアサポートセンターでは、情報収集、発信、人材育成と学習機会の提供、活動相談、交流事業と共に団体活動支援を行い、多様な分野における幅広い世代の市民の自発的な社会参加が促進され、ボランティア文化を育む市民活動の充実につながる取組みを展開している。

市民参画・協働については、広聴活動は、市政への市民の意見、要望、提案等を市民アイデアポスト、ふれあいファクス、ふれあいメールで受け付け、市民局の広聴担当課が要綱を定め、一元的に把握、回答している。あわせて、18歳以上の市民の公募による市政モニター制度を設け、郵便、インターネットで市民意識を把握、市政運営に活用している。また、市の施策に関する計画等の立案のプロセスの中で、市民意見提出手続き（パブリック・コメント）を組み込み、情報公開、説明責任、政策形成過程の公正と透明性を確保に取り組んでいる。市政に対する市民の関心に応え、参加促進を図るため、職員を講師として派遣する市政出前講座を実施している。地域課題の解決について取り組む市民活動団体と行政が協働して解決に取り組む事業としては、提案型協働事業方式を採用しており、その事業結果は事例集として取りまとめ、冊子とホームページで公開し、活用している。また、市の施策の計画、立案や行政運営に重要な役割を果たしている市の附属機関の委員について、20%確保を目標とする市民公募参加の運用指針を定めており、2018年度は約12%程度となっている。

次に、窓口サービスについては、住民の利便性維持のため、支

所・出張所・サービスセンターを機能的に配置して、住民生活に係る手続き、ニーズにきめ細かく対応しているが、今後は、地域活動団体支援に係る情報提供、人的支援、地域課題解決への対応も充実していく必要がある。そのため、窓口サービスと出先機関配置のあり方の一体的な再配置が課題となっているが、検討に当たっては、各種行政情報分析基盤（ビッグデータを利用し、データベース化したもの）となるシステムやマイナンバーカードの多目的利用、AI、ICT技術を活用した革新的な窓口サービスの提供モデルの構築が求められる。また、情報技術の利用弱者や外国人への窓口サービスの仕組みも自治体にとって実装すべき課題である。今後は、より一層自治体職員と公共サービスに係る新たなハードウェアとのベストミックス、サービスの高度化が強く求められると考える。

地域内分権については、市内14の地域ブロックには、支所等が事務局となって住民主体の地域づくり協議会が設置されており、行政全般にわたり地域課題について市と情報を共有し、各種研修会及び国縣市合同の行政懇談会を定期的に開催し、地域課題への要望と提案と意見交換を長年にわたり継続して行い、地域住民と市政をつなぐ重要なパイプとしての役割を果たすことにより、ソフトな対話方式として地域内分権の役割を担っている。

これら姫路市における取組みの課題としては、住民と都市自治体の関係を次世代へと持続可能なものとするためには、住民サービスの提供のあり方をハードとソフトに分けて計画や施策を考えるのではなく、サービスの本質的な内容をどのようなものに新たにシステム化していくかという、ファンクショナル・アプローチを導入し、各種行政事務とサービスのシステム化、プロセスの明確化を図ることが必要ではないかと考える。各種の行政計画策定に当たり、ビッグデータの活用解析と相まって、住民窓口サービスと地域自治活動支援サービスの調和、充実を図るとともに、同時に窓口サービス施

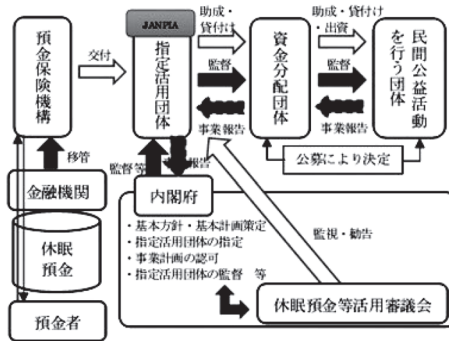
設の新たな最適化、行政コスト削減、サービスの迅速化、効率化を一体的に実現するためのシステム化の新機軸を設計し、新たな持続可能な住民-都市自治体関係のスタンダードモデルの研究が更に必要ではないかと考える。

(2) 新たな取組み (現地調査から)

ア 一般財団法人日本民間公益活動連携機構 (JANPIA) : 行政の既存施策では十分な対応が困難な社会課題への新たな支援制度

地方を含む社会の持続可能性に影響を与える多様で困難な課題に対しては、NPO、ボランティア団体等の民間団体を中心となり、実情に応じて柔軟にニーズをくみ取り解決していくことが望まれるが、民間団体の多くは、規模が小さく、活動の継続・発展のためには財政・組織基盤の強化が必要であることから、2016年12月に休眠預金等活用法が成立し、2019年1月の全面施行により休眠預金活用による民間公益活動促進に向けた取組みがスタートした(図表4-1)。

図表 4-1 休眠預金等の移管・管理・活用の仕組み



出典：JANPIA ホームページより筆者作成

1 以下の記述は、2019年7月12日に実施した一般財団法人日本民間公益活動連携機構の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者(志水)が負う。

都市自治体において、活動する民間団体は、自治体行政サービスで十分カバーできない住民福祉や地域づくりの分野において、その担い手の育成や新しい活動手法へのチャレンジなどにより課題解決の成果を上げてきているが、その安定した活動や革新的な取組みをするための資金調達が最も重要であることから、休眠預金等活用のスキームについて、より具体的な活用のポイントを把握し、都市自治体とNPO、ボランティアなど住民参加の促進に活かすことを目的にヒアリングを行った。

JANPIAは指定活用団体として、「誰ひとり取り残さない持続可能な社会作りの触媒となること」を目標に、①子ども及び若者の支援、②日常生活を営む上で困難を有する者の支援、③地域活性化等支援に取り組むこととしている。事業のミッションとしては、①社会の優先課題を提示、②資金支援、③インキュベーター、アクセラレーター、④伴走型支援、⑤革新的手法の普及促進等10項目が挙げられており、助成事業には草の根活動支援、新規企画支援、ソーシャルビジネス形成支援、災害支援、基盤強化支援の5つの事業が用意されている。自治体とのかかわりでは、自治体が直接行う事業及び自治体から補助金等を受けている事業以外が助成対象であり、自治体が設立した第三セクターでも自治体から補助を受けていない独自事業は、助成対象となる。2019年12月現在、資金分配団体として22団体24事業が決定している。

都市自治体の公共サービス分野において公民連携の取組みは一層重要であり、また提供主体の多様化に伴うNPOなどの活動団体の経済基盤の強化と人材育成の充実を図るため、民間団体の創意と工夫が十分に発揮されるよう配慮しながら、都市自治体としてこの新しい仕組みがより一層活用されるよう、地域活動団体への地域情報提供や協働して解決するためのシステムづくりなど、どのような支援が効果的であるかを研究していくことが望まれる。

イ 東近江市版ソーシャルインパクトボンド(SIB): 複雑、多様化する地域課題の解決に向けた新しい公民連携の仕組みであるソーシャルインパクトボンド(SIB)によるコミュニティビジネス支援の取組み

東近江市は、地域循環共生圏²(日本初の脱炭素化・SDGs 構想: Society5.0と人と生産性が上がることを目指した取組み)の形成を目標に、新たな価値とビジネス成長を牽引する地域の存立基盤づくりに取り組んでいる。その中で、市全体の生産、分配、支出についてフローの経済循環と自然、人的、人工、社会関係資本といった地域資源ストックから捉えた地域経済循環分析を行い、実証実験事業を行った結果、多様な主体によるプラットフォームと人材育成に加えて、地域の自立のための経済的仕組みの構築が課題となった。そこで、地域金融機関、事業者、NPO、行政等が参加し、様々な地域活動に対する資金調達の支援とコレクティブインパクトによる課題解決をサポートするため、市民に広く寄付を呼びかけ、1,000口300万円が集まり、東近江三方よし基金を2017年6月に設立(2018年7月に公益法人化)した。この基金の活用として、金融機関との連携融資と組み合わせ、地域課題解決に向けたコミュニティビジネス等への助成・支援の仕組みとして、東近江市版ソーシャルインパクトボンドを導入した。これは、既存の行政の補助金等を成果報酬型に変えることにより、政策実現可能性を高めるとともに、必要な資金をこの基金と協働して調達することにより、地域づくり活動への市民の積極的な参画が増えることにつながり、同時に、実施団体のモチベーション向上と新たな地域課題の掘り起こしなど、事業成果の充実につながっている。

東近江市とこの基金の取組みは、市の補助金改革という側面に加

2 以下の記述は、2019年8月28日に実施した東近江市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者(志水)が負う。

えて、都市自治体と住民をつなぐ多様な地域課題の解決を進めていくため、資金と人材を結集した新しい形のコミュニティファンドのあり方を示しており、今後有力な地域プラットフォームの役割を担っていくことが期待できる印象を持った。他の自治体においても、環境、産業、教育、健康、福祉、子育てなど幅広い分野において適用が可能であり、ここ数年他都市からの問合せなど関心も高まっているとのことである。なお、コミュニティインパクト事業とは、異なるセクターの様々な主体が共通のゴールを掲げ、強みを出し合い、社会課題を解決するアプローチである。

3 今後の展望

住民－都市自治体関係の変化の諸相の多面的な考察と自治体の現場から見た現状と課題等を踏まえ、どのような関係が理想的であるか、またそれをどのようなプロセスか、決定する主体にはどのようなものがあるか、そのために影響を及ぼす自治体内外の要因は何かなどについては、中央から地方への分権、自治体組織内部の分権、自治体から地域への分権といった分権の諸相や、人材、自治体の独自財源、住民や地域へのサービス提供策の持続可能性の確保に向けたこれからの動向、行政組織のあり方や住民との関係における新たな技術の活用の方向性等を視野に入れながら、都市自治体の未来を展望したい。

改めて都市と住民と市役所事務機構（自治体行政）の関係性と構造を示すと、住民と都市の間に総合行政機関としての自治体行政が位置し、住民は地域自治活動を行う共同体（自治会）の一員であり、自治体は、自治会を中心とした地域活動団体と様々な行政分野における対等の地域づくり、ガバナンスのパートナーである。また、NPO、ボランティア団体は行政運営に広く参画しており、住民は

ボランティア活動や市民の声を直接インターネット等を通じてタイムリーに直接市役所に手軽に届けることができる等の住民参加の機会や手段が広がってきている。今後は、さらに住民と自治体行政との情報交換や市民意見の反映方法がICT技術を活用することで、よりリアルタイムで相互に双方向性をもって、首長を含めて詳細なやり取りがツイッターなど多様な手段を活用して可能となるとともに、このような住民と自治体行政の間で交わされた情報の蓄積をAI等を活用したビッグデータ分析などを行うことで充実、強化が可能になることが期待できる。このような技術の進歩を住民と自治体が単なる事務処理技術としてではなく、どのように活用し、分権の推進にも役立てていけるかが自治体経営にとっての大きな鍵となることが予想される。

とりわけ、今後自治体のガバナンスにおいてますます重要性が増す行政情報と住民との直接的な関係について考察すると、情報通信機器の発達により、住民の行政情報の収集能力の高まり（質、量、スピード）と共に、住民によるSNS（フェイスブック、ツイッターなど）の情報発信力のインターネットを通じた強化が挙げられる。様々な行政情報へダイレクトにアクセスすることが可能となるとともに、関心のあるテーマについての情報の検索が一層容易になり、多様なネットワークを通じたあらゆる事実（写真や動画を含む）が一気に市民の間に拡散する傾向にある。特に、マスコミが取り上げたテーマについては、あらゆる世代から素早い市民のレスポンスが生じるなど、自治体行政側としてこれらにどのように組織的に的確に対応するかが極めて重要になっているといえる。

住民への情報公開の方法の充実、政策決定や各種計画づくり等、円滑な事業の実施において幅広い住民参加を促進する上で極めて重要である。このことにより、住民と首長、自治体との個別の行政のテーマについての共通の土俵の上に乗った議論を交わすことに

より、望ましい合理的な都市自治体運営に係る意思決定がなされることが期待されている。分権と住民参加の充実のための行政情報の公開のあり方については、幅広い分野の客観的な数値データのオープン化の促進に加えて、当事者である人間が現場で見たり聞いたりすることでしか得られない具体的な体験に基づく直接的なヒューミントな情報をいかに活用していくかということにも十分認識しておく必要がある。ただし、このような行政情報の多様なオープン化の技術基盤やシステムを構築し、運用するためには、①最新の統計や確率などの分析ツールの活用と住民へのタイムリーかつ適正、公平、公正な提供、②行政情報がサイバー攻撃にも耐えられる不正な情報アクセスに対するファイアウォールを設け、万全のセキュリティ体制の確立、③高度な ICT 専門人材の行政への積極的な登用、④新たに必要な法整備など、厳格で多重的な行政情報管理の体制が必要不可欠であることを自治体行政は強く認識しておく必要があり、総合的かつ一元的なリスク管理体制を整えることが市役所内部での分権を進める上でもこれらの強化が求められている。

またあわせて、住民と都市自治体を取り巻く情報リテラシーについては、住民や都市に関する情報データを、大規模かつ詳細に分析し、将来を予測するための技術の高度化により、これまで以上に将来への政策や計画、事業への応用が可能となってきている。

その一方で、様々な予測のモデルに用いられる変数の精緻化により、僅かな変数の変化で予測結果が大きく異なる場合も考えられるなど、情報技術の活用に当たっては、その前提条件や限界があることも十分留意することが必要である（例えば、「フェイクデータ」を見抜く情報リテラシー等）。提供されたデータ・結果のみを鵜呑みにして全面的に信頼するのではなく、いくつかの予測シナリオを含めて参照するという科学的かつ合理的な姿勢が、住民と自治体行政に強く求められると考える。

そこで、いくつかの鍵となる概念（キーワード）を示しつつ、展望の方向性を考えてみたい。

ひとつには、地域コミュニティにおけるミニマムを再構築すべきではないかということである。約50年前の高度成長期の時代には、都市の行政サービスの水準をどのように市民参加のもと決定していくかという「シビルミニマム」という考え方が示され、様々な自治体で実践された。これからの人口減少社会、超高齢社会においては、多種多様な都市内の地域コミュニティにおいて、望ましい住民や地域活動への行政サービス水準を、より高度化した市民参加技術ツールを活用して、新たに定めるべき時期にあると考えられる。

この取組みを始めるに当たっては、ヒューマニティを理念と政策形成の中心に置き、人間尊重の都市を目指すことが重要である。住民と都市自治体との関係の中心軸として、「人間性回復」が置かれるべきと考える。地域コミュニティにとってのミニマムの形成に当たっては、次のような新たな仕組みづくりが必要と考える。①地域コミュニティのミニマムづくりを含む、地域別計画の策定を専門的かつ技術的に支援するエリアマネジメント政策、情報アドバイザーによる支援組織の研究、②都市自治体と住民の関係について、持続可能な分権の観点から多角的かつ実証的に調査研究し、今後の市役所事務機構のあり方についての政策形成のシステム化のため、データに基づき統合的に企画立案能力を備えた中核都市を中心としたシンクタンクの計画的な整備の研究、③自治体間の広域的な連携協力の面からは、行政サービスの提供技術の加速的な進歩に対応した情報技術に係る人材及び土木建築等の都市基盤整備、管理に係る専門人材等の幅広い知識や経験、ノウハウの蓄積を分析し、統合することにより、これらの事務の標準的なスペックを新たに形成、活用していくための第4の公共サービスセクターについての研究開発等についての更なる取組みが望ましいと考える。

おわりに

最後に、都市の過去－現在－未来について俯瞰しておきたい。都市は、一つの生命体に例えることができ、その誕生、成立の歴史、住民による様々な営みと共同体による自治の積み重ねにより、現在の姿が形成されているといえる。その上で、どのような形態であれ、未来に向けて安定的に永続していくことは、未来の市民に対する現在の都市住民と自治体行政の大きな使命である。都市の持続的発展のため、強固で柔軟性ある都市構造の下、都市のマクロ経済力と住民福祉の向上のための市民力、ミクロレベルの地域コミュニティの発展のための都市内の多様な地域との共生とコミュニティプライドの形成・継承の両立を目指した取組みによる地域共同体の力、これらが統合された活動が持続していくためには、全ての都市自治体が共有し、共感できる都市と住民をつなぐ自治の礎と碑となるような理念の確立が最も重要であると思う。その一つとして「ヒューマニティ（人間愛）」を中心に据えて、真に自由な人間解放を目指して人間の尊厳の確立を図り、人々の連帯と多様な小さな共同体同士の連帯を築くことがあると考える。負担を分かち合い、相手を思いやり共感する心、すなわちヒューマニティを源泉とした社会システムとして都市のライフステージを全体的に捉えたコミュニティの形成を目指すことではないかと考える。また、そのための、都市－住民をつなぐ都市ビジョンの一つとしては、田園都市構想があると思われる。この構想は、様々な都市問題が生じていた1979年頃に提案されたのち、1999年頃に再び取り上げられたが、これまでの間、その理念に基づく都市政策が各自治体で展開されてきた。今年は、当初の提案から約40年を経ているが、持続可能な都市と住民の関係の未来を描いていくためには、今こそ田園都市構想に再び着目・回帰することが改めて研究テーマとして重要であると考ええる。

住民と都市自治体は、自己の属する都市や地域だけが発展することを求めるのではなく、共存共栄していくためにどのようにそれぞれの主体が役割を分担し、協働していくことができるかという視点から、対話による合意形成を図り、住民参加と都市間協力の充実に向けた新たな取組みについて、共同研究等を進めていくことが求められている。

※意見・見解にわたる部分は、筆者個人のものであることをご了承賜りたい。

第5章

都市自治体の総合行政と計画行政

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 **三浦 正士**

はじめに

都市自治体の総合行政と計画行政に関する、近年の最も大きな制度環境の変化は、2011年5月の地方自治法改正によって、市町村に対する基本構想の策定義務づけ規定が廃止されたことであろう。この規定は、「行政運営を、総合的、長期的計画的に行なっていくという要請」¹から、1969年の地方自治法改正によって新設されたものである。その後、全国の市町村において総合計画の策定が進められ、総合的・計画的行政の実現のために不可欠な手法として自治体運営に浸透、定着するとともに、その時々²の社会経済環境の変化に対応して発展を遂げてきた。本規定の廃止は、「義務付け・枠付けの見直し」の一環としてなされたものであるが、これをもって、都市自治体において総合計画が“無用の長物”となったとはいえないであろう。地方分権改革の進展により地域の自己決定のあり方が問われるなかで、また人口減少社会において地域の政策課題がますます複雑化・多様化を見せるなかで、総合計画の重要性はより一層増大していると思われる。

一方で、総合計画に対しては、計画の実効性が伴っていないとか、内容が絵花的であるとか、硬直性が高く社会経済環境の変化に対応していないといった批判が従来から見られた。加えて、近年では、まち・ひと・しごと創生をはじめとして、国の政策展開のために自治体側に計画の策定を“要請”する事例が増加しており、行政計画の増加に伴う計画間の調整のあり方や、総合計画と総合戦略の重複・齟齬が問題となっている。

こうしたなかで、都市自治体における総合計画策定の意義を再検討することが喫緊の課題となっているのである。以上を踏まえ、本章では、第6次市役所事務機構調査を受けて、この10年において

1 『改正地方制度資料第17部』333頁。

総合計画をめぐる状況がどのように変化したのかを確認するとともに、これからの10年の方向性を展望することとしたい。

1 都市自治体における総合計画の沿革 —過去の市役所事務機構調査を読み解く—

(1) 行政の総合化の要請と基本構想の法定化—1966年第1次調査—

まず、日本都市センターにおける第1次から第5次にわたる市役所事務機構調査を読み解くことで、この半世紀において、総合計画の性格がどのように変容してきたのか、いかなる事柄が総合的・計画的行政の実現の課題として認識されてきたのかを概観したい。

先述のとおり、市町村において総合計画の策定が本格的に進められる契機となったのは、1969年の基本構想策定の義務づけである²。この自治法改正に対しては、当時、地域開発が華やかであったこともあり、「省庁のタテワリ政策・計画を自治体に浸透させる受け皿にしようとした³」とか、「全国—都道府県—市町村の開発計画のネットワークの完成を旨とした⁴」ものであるとの指摘がなされた。

一方で、「市町村においても行政の総合的長期的計画的運営の必要性が痛感されるようになっていた⁵」ことも確かであろう。基本構

2 戦後における市町村の総合的な計画は、1953年の町村合併促進法に基づく新町村建設計画に始まること指摘されている（遠藤文夫「地方自治体における基本的政策形成手続きの動向（1）」『自治研究』66巻12号）。しかしながら、この新町村建設計画やその後の新市町村建設促進法による新市町村建設は、「補助金の交付を得るための施設の統合整備計画を中心にしていたにすぎ」ず、「補助金が打ち切りになった後は、多くの計画は改訂されることもなく放置されていた」のであって、基本構想の策定義務づけが、総合計画策定が本格的に進められる契機になったとみてよいであろう。

3 神原勝・大矢野修編『総合計画の理論と実務』公人の友社、2015年、5頁。

4 地方自治総合研究所編『逐条研究地方自治法Ⅰ 総則—直接請求』日本評論社、1985年、57頁。

想法定化の直前に実施された市役所事務機構調査研究委員会（委員長 荻田保 地方職員共済組合本部理事長）による調査（以下、「第1次調査」という。）では、市役所事務機構の改革の基本原則として、民主化と能率化に加えて、総合化が挙げられている。そして、総合化を重視すべき理由として、①急速な都市化と地域社会の質的变化に対応する能力をそなえること、②行政の経済性を高めること、③市長の政治的責任の観点から市制を総合的に把握すること、④住民の不満や苦情に対応することの必要性が指摘されている。⁶

（2）「都市経営」の模索と総合計画の普及— 1978年第2次調査—

1970年代には、この自治法改正に触発されて、全国の都市自治体において、総合計画の策定が進められることとなる。それでは、この時期において、総合計画の課題はどのように認識されていたのであろうか。この点について、新しい市役所事務機構研究委員会（委員長 荻田保 地方財務協会会長）による調査（以下、「第2次調査」という。）では、以下の2つの課題を指摘している。第一に、計画の実効性である。すなわち、「総合計画策定率の高いのに比較して、進行管理体制の確立は低水準だといわざるをえない」⁷のであって、予算と計画の結合や、計画の推進に対する各部局の関心の低さといった進行管理のあり方が問題視される。加えて、計画の硬直性も問題視されている。

第二に、計画策定における住民参加である。ここでは、総合計画に期待される機能として、①住民の選択、②住民の意見の調整、③住民の合意の確保が挙げられている。すなわち、地域社会のあるべき姿やそのための施策の方向性について住民の選択に委ね、住民参

5 地方自治総合研究所編『逐条研究地方自治法Ⅰ 総則—直接請求』日本評論社、1985年、57頁。

6 日本都市センター編『市役所事務機構の合理化』1966年、30頁。

7 日本都市センター編『新しい市役所事務機構』1978年、35頁。

加を通じて多元化した社会における多種多様な意見を調整し、行政機関と住民の間で行政水準ないしそれを達成するための責任分担について合意を得なければ、「地域社会の適切な経営も、住民の満足も期待することは困難である」というのである⁸。シビル・ミニマムが意識されるなかで、総合計画によって「自治体の政策公準として達成目標を数値化し、市民自治の手続をふまえた自治体計画によって実現⁹」しようとする課題認識を反映したものであろう。

(3) 「都市自治の高揚」と総合計画— 1987年第3次調査—

1980年代になると、ほぼすべての市町村において基本構想が策定されるようになる。また、1970年代から、「地方の時代」というスローガンに見られるように、自治・分権の政治行政システムや価値観の変革が探求されるなかで、総合計画の重要性が改めて認識されるようになる。市役所事務機構研究委員会(委員長 河中二講 成蹊大学教授)による調査(以下、「第3次調査」という。)では、①市民の参加を基礎とした「市民公共の都市自治行政」、②行政の効果がつねに市民の評価によって測られる「開かれた行政」、③都市の環境を活かし、都市が地域に対し積極的に役割を果たす「都市の個性」を柱として、創造的な都市行政を展開する必要があることを強調している¹⁰。

第3次調査では、総合計画に対して、都市自治体で「総合性や連関性を求める総合的な計画化が発達」し、「政策の形成が『計画』を含んで進められる傾向が生じ¹¹」ていると肯定的に評価したうえで、3つの課題を指摘している。第一に、計画手順の組織化である。ここでいう計画手順とは、「問題提起—目標設定—予測—分析—制御手法—選択肢立案—選択(決定)—効果評価—フィードバック(軌道修

8 日本都市センター 1978年前掲書、48～49頁。

9 神原ほか前掲書、6頁。

10 日本都市センター編『新しい市役所事務機構の方向』1987年、2頁。

11 日本都市センター 1987年前掲書、25頁。

正)」を組織立てて行うことであり、PDCA サイクルの作動が計画策定において不可欠であることが指摘されている。

第二に、計画の定着性である。これは、第2次調査で課題とされた計画の実効性と重複するところが多いが、市民、議員、職員が計画行政の重要性を認識すること、計画書の作成ではなく計画の実現に重点を置くことの重要性を強調している点に特徴がある¹²。

第三に、計画体系の確立である。基本構想－基本計画－実施計画の3層構造のうち、基本計画と実施計画、とりわけ後者の策定率が低い状況であり、第3次調査では、計画の定着性を高め、また計画と予算をリンクさせるために、実施計画の策定が必要であることが強調されている¹³。

(4) 「地方分権」を踏まえた総合計画の再考—1999年第4次調査—

1990年代になると、少子高齢化、情報化、国際化等の一層の進展に伴い、新たな行政課題がクローズアップされる一方で、国と自治体を問わず財政状況の深刻な悪化に直面する。こうした状況のなかで、総合計画に対しては、内容が総花的であるとか、開発に傾斜しているとか、3層構造が計画の実効性確保に寄与していないといった、実効性に対する疑義が提起され、総合計画不要論や当選首長の選挙公約があれば計画は不要とする公約代替論などの総合計画批判論があらわれる¹⁴。以上を踏まえて、第四次市役所事務機構研究委員会（委員長 遠藤文夫 札幌学院大学大学院教授）による調査（以下、「第4次調査」という。）を基に、総合計画に対する課題認識を確認しよう。この時期は、総合計画について新たな課題認識がなされたというよりも、総合計画批判論を受けて、既存の課題認識が改められたり、

12 同上書、106頁。

13 同上書、107頁。

14 神原ほか前掲書、9頁。

再度強調されたりしている点に特徴がある。

第一に、計画の定着性・実効性に関して、企画機能のあり方が重要視されている。すなわち、「策定するための計画から、実現するための計画への転換がはかられ」るなかで、「本来の意味での企画機能が推進される状況に至った」という現状認識のもと、企画の役割を、「地域に存在存在する様々な人的、物的資源を動員して、真の自治のコーディネーターとして機能」することであると定義している。そのうえで、企画部門が各事業部門との間で「総合調整」の機能を発揮するとともに、財政部門との間で「計画と予算の結合」を¹⁵図っていくことが必要とされている。

第二に、計画の体系化に関して、その認識に変化が見られる。ここでは、「重層構造の計画体系とは言っても多様なシステムが見られることに留意する必要がある」とされ、従来の3層構造を所与のものとするのではなく、各自治体における計画体系の多様化が認識されるに至っている。

第三に、計画策定過程の住民参加のあり方が、課題として再認識されている。すなわち、「いまだ総合計画策定領域においては、市民参加は円滑で十分な導入が図られていない」のであって、総合計画を市民自身の計画へと¹⁶変革する必要性が指摘されている。

(5) 地方分権改革・市町村合併と総合計画—2009年第5次調査—

2000年に地方分権一括法が施行され、本格的な分権型社会が到来すると、自治体における自己決定・自己責任のあり方が問われるようになる。また、いわゆる平成の大合併によって、1999年3月末に3,232あった市町村が、2010年3月末には1,727へとその数を減

15 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革』1999年、149～150頁。

16 同上書、155頁。

少させるなど、都市自治体の政治・行政は大きな転換期を迎えることとなった。

市役所事務機構研究会（座長 村松岐夫 学習院大学法学部教授）による調査（以下、「第5次調査」という。）では、この時期に急速に増加した首長のマニフェストに着目して、首長の掲げる戦略・マニフェストと総合計画の整合に主たる関心が払われている。第5次調査の結果を用いた伊藤の分析の要点をまとめると、まず、マニフェストに合わせた総合計画の改訂や組織改革は7割前後の自治体で試みられているものの、首長の戦略の浸透度は低く、十分な成果は挙がっていない¹⁷。一方で、マニフェストが総合計画の総花化を抑制することが示されており、「マニフェストが総合計画を制御することで相乗効果が生れる—マニフェストの着実な実行と計画本来の機能の発揮が実現される—可能性もありうる」ことが指摘されている¹⁸。

2 都市自治体における総合計画の現段階 —第6次調査結果に見る「この10年」—

(1) 総合的・計画的行政の実現に対する課題認識

5次にわたる市役所事務機構調査を読み解くことで、その時々の政治・行政システムや社会経済環境の変化に応えながら、総合計画が手法・内容の両面で発展してきたことが明らかとなった。その一方で、いくつかの課題が継続して存在していることも確認できた。すなわち、①計画の定着性・実効性、②計画の体系性、③計画に関する合意形成、である。

17 村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年、36頁。

18 同上書、37頁。

それでは、これらの課題をめぐって、第5次調査以降、全国の都市自治体の取組みはどのように変化してきているのであろうか。第6次市役所事務機構研究会では、2018年に大規模なアンケート調査結果を実施しているが、第五次調査と同様の質問項目が多く設定されており、結果を比較することで、この10年の変化を観察することが可能である¹⁹。

まず、総合的・計画的行政の実現に対する首長の問題認識を確認したい²⁰。第6次調査結果を見ると、「4 社会経済環境の変化に迅速に対応することが難しい」を選択した首長が最も多く、「2 行政計画が縦割りで、分野横断的な政策展開が難しい」が続く。一方で、「3 行政計画の策定過程での住民参加・協働が不足している」、「1 総合計画が総花的な内容になっており、実現性に乏しい」という選択肢は、過半数の市区長が「あまりあてはまらない」ないし「全くあてはまらない」と回答しており、それほど課題として認識されていない。これらの選択肢のうち、4と1は計画の定着性・実効性、2は計画の体系性、3は合意形成に関するものであるが、計画の定着性・実効性（とりわけ計画の硬直化）と、計画の体系性について課題を認識していることがわかる。

(2) 総合計画の策定状況と計画の体系性をめぐる新たな課題

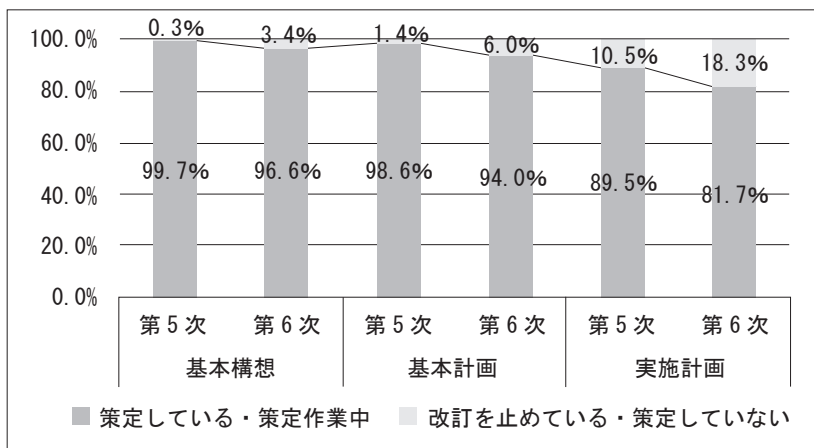
2011年の基本構想の策定義務づけ規定の廃止は、都市自治体の総合計画の策定状況にどのような変化をもたらしたのであろうか。図表5-1は、第5次調査と第6次調査の結果を比較したものであ

19 第5次調査の概要及び単純集計結果については、日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究—市役所事務機構アンケート調査結果報告—』2008年を、第6次調査の概要と単純集計結果については、日本都市センター『都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会中間報告書—』2019年を参照されたい。

20 日本都市センター 2019年前掲書、15頁。

²¹この図を見ると、基本構想、基本計画、実施計画ともに、この10年間に於いて策定自治体数がわずかながら減少しており、特に実施計画の減少傾向が顕著であることがわかる。なお、第6次調査では、策定していない理由についての設問が設定されているが、「総合計画の策定作業が自治体行政にとって大きな負担となっている」との回答が最も多く（57.9%）、「他の行政計画で代替している」が続く（14.0%）。後者については、1990年代以降の総合計画体系の多様化が進んでいると肯定的に評価することもできるが、前者については、近年指摘されている自治体現場の「計画疲れ」の指摘を反映するものといっただろう。

図表 5-1 総合計画の策定状況の比較



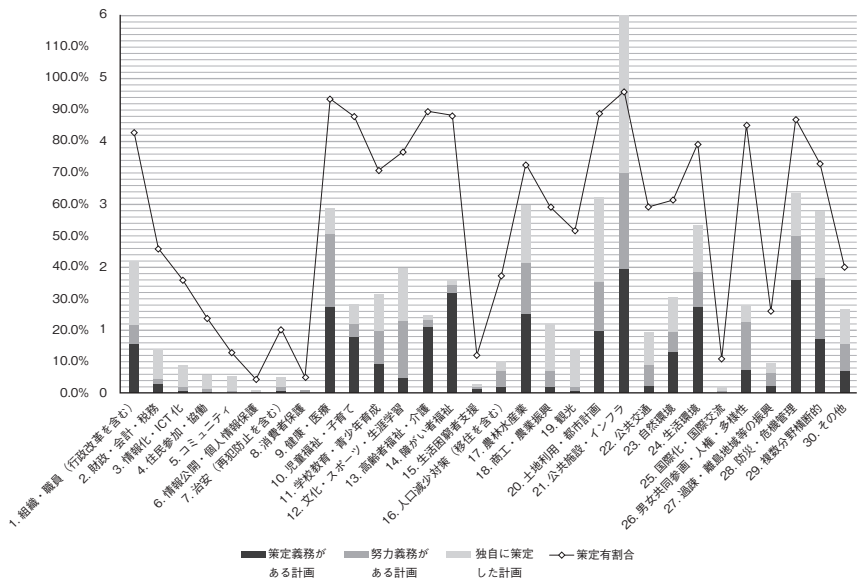
出典：第5次調査（Q4-1）及び第6次調査（Q5-1）の結果を基に筆者作成。

また、計画の体系化に関連して、近年2つの重要な変化が起こっている。第一に、各行政分野別の個別計画の本数が増加しており、

21 比較を容易とするため、図表5-1の作成にあたっては、「無回答」の自治体を除いた数値を用いている。

かつそこには法律で策定が義務づけられ、あるいは国から自治体に策定が要請されている計画が相当数含まれていることである。第6次調査では、29の政策分野について、行政計画の策定の有無を問う設問を設けており、その結果をまとめたものが、図表5-2である。この図を見ると、29の政策分野のうち、策定率が50%を超えるのは18分野に上っており、また複数の計画が策定されている行政分野も少なくないことがわかる。また、自治体が独自に策定した計画も一定数存在するものの、全体として見ると、策定義務がある計画や努力義務がある計画が多いことが見て取れる。ここで問題となるのが、こうした計画策定の努力義務化が中央地方関係にいかなる影響をもたらしているのか、その影響を地方分権の理念に照らし

図表 5-2 行政分野別の計画の策定率と策定本数



出典：当研究会で実施したアンケートを基に事務局作成。

てどのように評価するか、であろう。この点については、節を改めて検討することとしたい。

第二に、地域別計画の策定の広がりである。地域レベルでの将来像や地域別計画の策定は、平成の大合併を経て自治体内分権の重要性が再認識されるなかで、近年増加傾向にある。第6次調査によると、都市自治体の15.9%が地域別計画を策定しており、策定理由としては、住民自治を尊重するため(63.0%)、計画のビジョンの地域化・具体化を図るため(53.7%)、総合計画の実効性を高めるため(42.6%)という回答が多かった²³。地域別計画には、地域の将来像を理念的に示したものが多く、また行政の計画との整合が十分に図られていないといった課題も見られるが、住民の視点から縦割りを排するとともに、住民と行政の責任や役割分担を展望する計画へと総合計画を昇華させるうえで、その可能性を積極的に評価することができよう。

(3) 総合計画の策定体制と合意形成

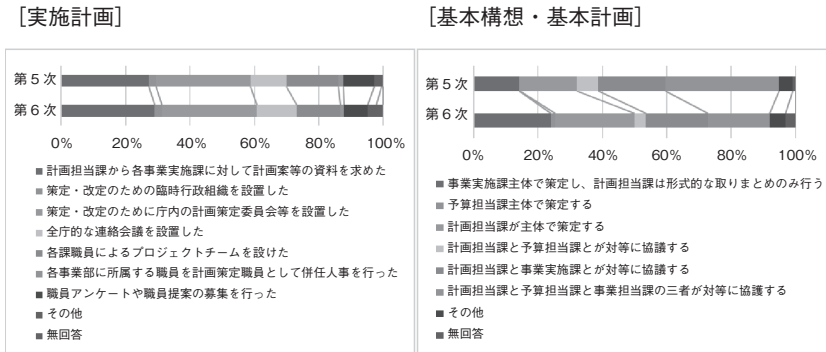
最後に、合意形成という論点について、①庁内体制、②議会の関与、③住民参加の3点から確認したい。まず、庁内体制について、第5次調査と第6次調査の結果を比較したものが、図表5-3である。基本構想、基本計画については、「計画担当課から各事業実施かに対して計画案等の資料を求めた」との回答が第5次調査の77.1%から84.4%へと若干増加しているものの、ほとんど変化は見られなかった²⁴。他方、実施計画については、この10年間の変化が顕著である。第5次調査で最も割合の大きかった「計画担当課と予算担当課と事業担当課の三者が対等に協議する」が35.3%から19.2%に減

22 市町村の計画作成を規定した法律を分析したものととして、松井の研究が挙げられるが、そこでも、近年における増加傾向は明らかである。松井望「分権改革以降の自治体計画策定」『都市問題』110巻9号、2019年、48～61頁。

23 日本都市センター2019年前掲書、72頁。

少している一方で、「計画担当課主体で策定」が17.5%から24.8%に増加し全体で最も割合が大きくなっており、「事業実施課主体で策定」も14.0%から24.0%に増加しているのである。実施計画の策定において、予算担当課の関与が希薄になっている傾向が見られるが、こうした変化が「計画と予算の結合」にどのような影響を及ぼすのかを注視する必要がある。

図表 5-3 総合計画の策定における庁内体制の比較



出典：第5次調査（Q4-2、Q4-5（5））及び第6次調査（Q5-2、Q5-5（2））の結果を基に筆者作成。

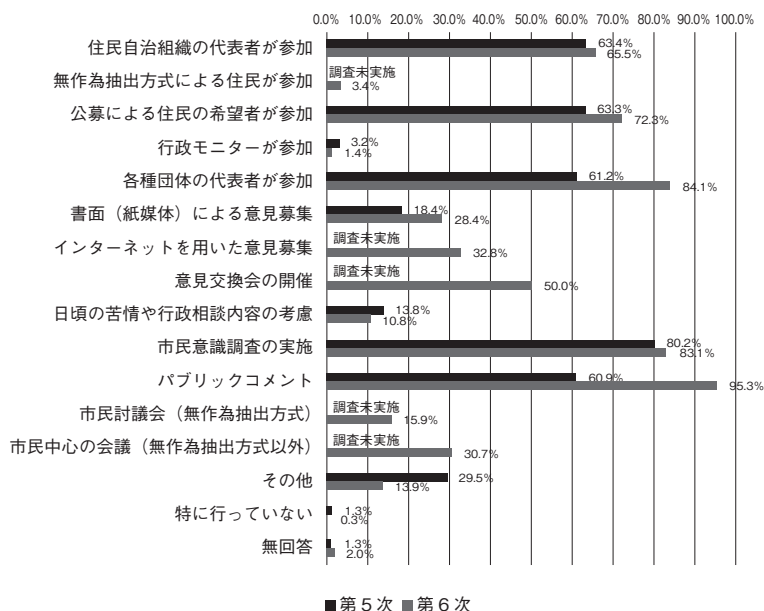
次に、総合計画の策定・改定に対する議会の関与である。2011年の地方自治法改正は、議会にとって、基本構想が議決事件から外れたことを意味しており、引き続き基本構想を議決するためには、条例によって議決事件に追加する必要がある。第6次調査の数値を見ると、何らかの行政計画を議決事件に追加している都市自治体のうち、93.4%が基本構想を、46.3%が基本計画を追加しており、他の行政計画と較べてその割合は大きい。しかしながら、行政計画を議決事件に追加している都市自治体は71.6%にとどまっているた

24 日本都市センター 2009 年前掲書、74 頁、日本都市センター 2019 年前掲書、64 頁。

め、すべての都市自治体のうち、基本構想を議決事件に追加しているのは66.9%、基本計画を追加しているのは33.1%にすぎないことになる。地方自治法改正後に基本構想や基本計画の改定時期がまだ到来しておらず、現時点で議決事件の追加を行っていない都市自治体が一定程度存在すると考えられるが、それにしても、基本構想や基本計画の議決事件化に自治体議会があまり熱心でない状況が垣間見える。この点についても、節を改めて検討したい。

最後に、住民参加の取組み状況である。基本計画の策定における住民参加の実施状況を比較したものが、図表5-4である。第6次調

図表5-4 基本計画の策定における住民参加の実施状況の比較



出典：第5次調査（Q4-3）及び第6次調査（Q5-3）の結果を基に筆者作成。

査で新たに追加された項目が複数あるため、単純な比較はできないが、おおよそその変化を把握することはできよう。この図を見ると、ほとんどの項目において、割合が増加しており、特に増加しているのが、パブリックコメント、各種団体の代表者の参加、公募住民の参加である。また、第5次調査では項目になかった意見交換会や市民中心の会議、市民討議会も、相当数の都市自治体で実施されている。第4次調査において、住民参加の導入が不十分であることが指摘されていたが、その後の都市自治体の実践のなかで、住民参加が着実に浸透しているといえよう。

3 人口減少社会における総合計画の意義と論点 —これからの10年に向けて—

(1) 「予測不可能性」の増大と総合計画の意義

以上の検討を踏まえ、これからの10年を見据えた総合計画の課題を考察したい。これからの10年における社会経済環境の変化として最も重要なのは、言うまでもなく、さらなる少子化・高齢化と人口減少の進行であろう。いわゆる団塊の世代が後期高齢者となる「2025年問題」、さらには85歳人口が高齢人口の3割を占めるほどに高齢化が進む「2040年問題」が指摘されている。2040年には、1.5人の現役世代が1人の高齢世代を支えなければなくなり、経済活動の停滞、高齢者の困窮化・孤立化が進行することが予想されている。とりわけ地方においては、高齢人口まで減少しはじめ、住民生活をいかに存続せしむるかが深刻な問題となる。2019年には、統計開始から初めて出生数が90万人を割り込んだが、これは国の推計よりも2年早いペースであり、地域社会の“危機”が到来するのはもっと早いかもしれない。

このように、これからの10年は、急激な高齢化・人口減少のなかで、予測不可能性が一層増大する時代となる。そのなかで、可能な限りの社会調査を通じて「予測不可能性の大海に対して、予測可能性の『小島』を人為的に創出²⁶」し、その小島に到達するために必要な政策を示す（羅針盤をつくる）ことが、総合計画を策定する意義である。このように考えれば、総合計画の意義と必要性は今後より一層高まっていくであろう。

(2) 総合計画の再体系化による自主的かつ総合的な政策展開

近年、自治体現場における「計画の乱立」ともいえる状況に対して、さまざまな批判が展開されている。例えば、今井は、国による計画策定要請の増加や調査・照会事項の多さから自治体現場の負担感が増大していることを指摘したうえで、国が計画策定を事実上「強要することで、『できない』ことの結果責任が転嫁され、それを『評価』する国が自治体統制を強化する手段として利活用²⁷」していると批判している。また、地方版総合戦略について、国の詳細なマニュアルによって規定の画一化が図られるとともに、総合戦略と総合計画等を別に策定することが要請され、ほとんどの自治体が総合計画と重複する新たな計画の策定を強いられたと断じている。²⁸

こうした指摘は、総合計画のあり方に対して、いかなる問題を提起するものであろうか。まず、前提として、国による計画策定要請の増加が、自治体行政の「自主性・総合性を毀損している²⁹」のかどうか、検討の余地がある。地方版総合戦略をはじめとして、国の計

26 佐々木毅『政治の精神』岩波新書、2009年、121～122頁。なお、佐々木の言及は、広く「政治の約束」に対するものであるが、江藤は、総合計画の策定もその一つであるとしており、筆者もここから着想を得ている。江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、2012年、26頁。

27 今井照「『計画』による国—自治体間関係の変化」『自治総研』通巻477号、2018年、74頁。

28 同上書、61～63頁。

画策定要請はあくまで努力義務であって、計画を策定するという選択は自治体が行ったことである。そしてそこでは、松井が指摘するように、「個々の自治体では、国からの計画作成要請に対して、新たに生じる過度な負担を避けつつ、負担と財源確保のバランスのなかで損益がでないように、戦略的に総合計画を利活用しながら地方版総合戦略を作成³⁰」している。

もちろん、地方分権の観点から、必要性の低い計画の義務付け緩和や、交付金を用いた国の自治体に対する政策誘導の是非、国が細部にわたり「技術的助言」を行うことの適切性などが検証されなければならない。しかしながら、より重要なのは、主体的に政策を形成しようとする自治体側の姿勢である。住民の福祉に対して第一義的な責任を有しているのは、基礎的自治体である。分権時代においては、国の政策の意義や対応策を自治体が自ら解釈・判断し、国の政策や交付金をいわば「うまく使う」ことで、自らの政策を実現していくという姿勢が求められよう。そして、こうした解釈・判断の基準となるのが、総合計画である。これからの10年においては、総合計画を自治体経営の最上位計画として明確に位置づけ、総合計画を中核に据えて各種行政計画を展開していくことが不可欠なのである。そしてそこでは、総合計画を単なる行政計画ではなく、自治体行政と住民の役割分担と協働のあり方を展望する真の意味での「総合的な自治計画」とすることが意識されなければならない。

総合計画の最上位計画としての位置づけの明確化と総合計画を基幹とした計画の体系化は、すでにいくつかの自治体で熱心に取り組まれている³¹。例えば、滝沢市では、自治基本条例を頂点として、行政・議会・地域コミュニティの各基本条例を制定し、「自治のルー

29 坂本誠「計画策定業務の外部委託をめぐる諸問題」『都市問題』110巻9号、87頁。

30 松井望「分権改革以降の自治体計画策定」『都市問題』110巻9号、56頁。

ル」を体系的に整備している。そのうえで、自治基本条例において総合計画を最上位計画として位置づけ、基本構想と基本計画の下に、実行計画として地域別計画と部門別計画をそれぞれ策定しており、地方版総合戦略を含めた各行政計画は図表 5-5 の「樹の幹」に連なる「枝」となる。

このほか、総合計画の実効性の確保という観点からは、計画そのものだけでなく、総合計画と予算の結合や、総合計画と組織体制の連動も含めて検討されなければならない。前者については、後に詳述するように、栗山町において、原則として総合計画に基づかない政策等は予算化しないことを条例で明記する取組みがみられる。また、後者については、滝沢市において、総合計画の改定に合わせて組織改正を行うことで計画上の展開戦略と部局を一致させたり、所沢市のように、総合計画の重点事業ごとにゼネラルマネージャーを配置し、全庁的な取組みの推進を担保したりする試みがみられる。

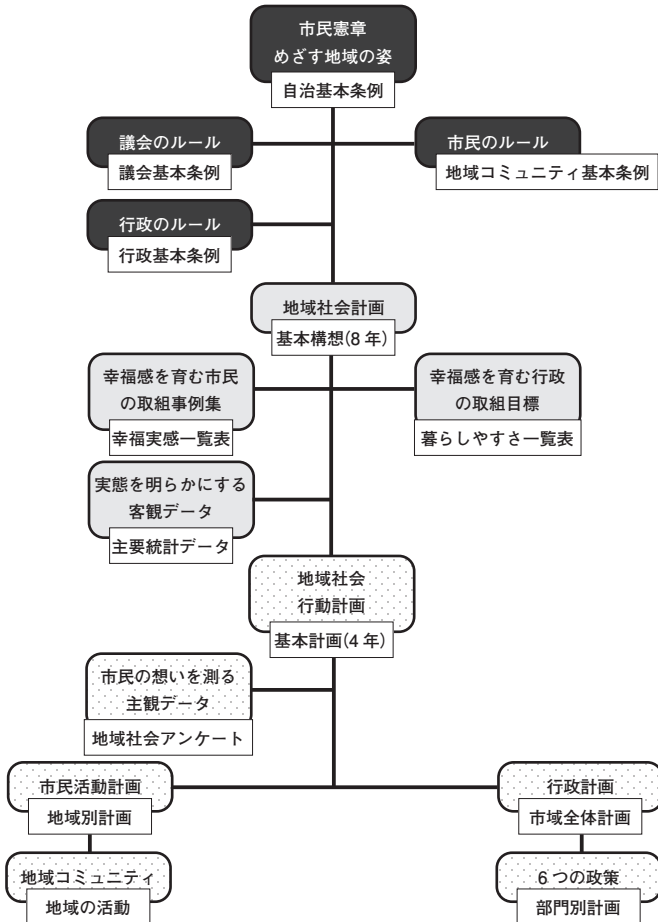
(3) 自治体の合意形成の変革による総合的な自治計画の実現

総合計画を最上位の総合的な自治計画へと昇華させるうえで重要となるのが、自治体の自己決定のあり方である。なぜならば、総合計画の策定過程において、自治体を構成する住民・首長（及び職員）・議会の三者の合意がなされなければ、総合計画はあくまでも行政計画の域を超えることができないからである。

すでに述べたように、総合計画の策定過程において、住民参加が着実に浸透してきており、またその手法も一層洗練されてきている。今後問題になるのは、こうした住民参加をいかに実質化していくかであろう。先行研究においては、選挙基盤が弱い首長のもとで

31 本章の執筆にあたって、2019年8月21日に所沢市、8月22日に滝沢市に対して実施したインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（三浦）が負う。

図表 5-5 滝沢市における計画の体系化
(トータルコミュニティマネジメント)



出典：提供資料を基に筆者作成。

計画策定過程に住民が参加した際に、首長が有権者の要求に応えようとする結果、総合計画の総花化がもたらされることが明らかにされている。³² 住民参加が、行政に対する要望合戦の場と化してしまえば、総合計画の総花化と実効性の低下を招きかねない。一方で、長

期にわたり住民参加のもとで計画が検討されることで、住民の視点から重点政策の絞り込みが図られる可能性も指摘されている³³。今後は、総合計画の策定過程において住民参加を多層的・多段階的に配置することで、住民個々の要望の場から住民主体の自律的な合意形成の場へと深化させていくことが求められよう。

2000年代中盤から2010年代にかけては、「自治体議会改革の時代」であったといつてよいであろう。2006年の栗山町を嚆矢として、全国の自治体において議会基本条例が制定されており、住民参加の拡充、議会の政策能力の強化、議員間討議の推進等の改革が模索されてきた。近年では、議会改革の第2ステージとして「議会からの政策サイクル」の構築と実践が進められていることも指摘されている³⁴。

そうしたなかで、総合計画の策定過程に積極的に関わる議会が登場している。例えば、栗山町では、2013年に議会が主導して「総合計画の策定と運用に関する条例」が制定された。この条例では、総合計画を「町政における最上位の計画」と位置づけ、「町が進める政策等は総合計画に根拠を置」かなければならないことが規定されており（1条）、この位置づけは、総合計画に基づかない政策等は予算化しないことを原則とする（11条）など徹底されている。そのうえで、策定過程において、議会が町長による総合計画の原案作成に先立って政策提案を行うとともに、町長から提案された総合計画案は「慎重な審議を経て議決」することが規定されている（9条）。なお、栗山町議会が総合計画に深く関わることになった動機として、財政健全化に対する認識が議員間で共有されており、かつ総合計画を「発展計画」として策定し続ける執行部の認識に対する不満があった

32 中村陽一・新藤宗幸「計画行政と政治」『都市問題』63巻11号、1972年、79～93頁。

33 村松ほか前掲書、33頁。

34 江藤俊昭『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年。

という。³⁵

都市自治体においても、総合計画の先進事例として名高い多治見市など、総合計画の策定過程に議会が参画している例は少なくない。住民の多様な意見を総合計画に反映し合意を形成するうえでも、議事機関の議決によって総合計画を団体意思として確定させるうえでも、議会の果たすべき役割は大きい。さらに、個別利害の反映を超えて政策を議論する、議会改革がめざす議会像を前提とするならば、議会が行政各部署の事業積み上げによる総合計画の総花化に対する防波堤となり、実効性を高める契機ともなりうる。しかしながら、すでに確認したように、総合計画の議決事件化が進んでいるとは必ずしも言えない状況にある。これからの10年に向けて、議会が総合計画に主体的に関与するしくみの構築が不可欠であろう。

むすびにかえて

本章では、第1次から第6次までの市役所事務機構調査を俯瞰することで、半世紀における総合計画をめぐる課題認識とこの10年間における変化を確認するとともに、中央地方関係と自治体の計画策定過程に着目して、これからの10年に向けた課題を展望してきた。紙幅の都合上、総合計画の規定内容に言及することはできなかったが、この点に関する近年のトレンドとして、持続可能な開発目標（SDGs）への対応を挙げることができる。

SDGsは、2015年の国連サミットで採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、17のゴール・169のターゲットから構成される国際目標である。日本においても、国がSDGsを中長期的な国家戦略として位置づけて

35 神原ほか前掲書、304頁。

おり、自治体に対しても、各種計画にSDGsの要素を反映することを要請するとともに、「SDGs未来都市」の選定や「自治体SDGsモデル事業」が展開されている。

こうしたなかで、総合計画にSDGsを反映させる自治体が増加している。SDGsがめざす「誰一人取り残されない」社会の実現という基本理念や、「貧困をなくそう」「すべての人に健康と福祉を」「住み続けられるまちづくりを」といったゴールは、人口減少時代の自治体経営の方向性を考えるうえで、またグローバルな観点から自治体政策を展望するうえで、重要な視座を提供するものである。一方で、あらゆる自治体にとって、SDGsがそのまま最適な戦略となりうるわけではないし、総合計画に機械的にSDGsを盛り込むだけでは、その実効性に疑問がもたれることになる。繰り返し指摘したように、総合計画を単なる行政計画ではなく、総合的な自治計画へと昇華させていくことが求められている。その意味では、SDGsはあくまで一つのヒントなのであって、計画策定過程において、行政・議会・住民の三者がSDGsの理念を踏まえつつ自治体経営の戦略・目標を描くとともに、その実現にむけた役割分担と協働のあり方が展望されることが重要であろう。

繰り返しになるが、2011年の基本構想策定義務づけの廃止は、総合計画が無用となったことを意味していない。むしろ地方分権改革の進展により地域の自己決定のあり方が問われるなかで、また人口減少社会において地域の政策課題がますます複雑化・多様化を見せるなかで、総合計画の重要性はより一層増大しているのである。そして、総合計画のあるべき“かたち”は一様ではない。各自治体が人口減少時代にふさわしい総合計画のあり方を自ら模索していくうえで、本章の検討が多少なりとも役立てば幸いである。

第6章

市役所事務機構の効率化と合理化

首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 **伊藤 正次**

1 2010年代における市役所事務機構の変化

2000年代における市役所事務機構は、地方分権改革によって与えられた一定の自律性を享受しつつも、いわゆる平成の大合併や三位一体改革、集中改革プラン等によって、その効率化と合理化が厳しく求められていた。各都市自治体は、事務事業の民間委託や指定管理者制度を活用した施設運営の外部化を進め、職員定員の削減や各種事業の見直しに取り組んだ。2007年に行われた第5次調査の結果は、こうした動向を反映していたといえるが、2010年代以降、市役所事務機構を取り巻く状況は変化している。

第一に、2000年代に自治体で実施された機構改革の一部については、見直しが行われている。一部の自治体では、意思決定の迅速化と組織運営の効率化を目的として、課制・係制の廃止を伴う組織のフラット化やグループ制の導入といった組織改革を行った。しかし、その後、課制・係制を復活させる自治体が現れるなど、フラット化やグループ制を見直す動きも起こっている¹。

第二に、事務機構の業務・権限の集中と分散という観点から見ると、2010年代以降、自治体の取組みは多様化している。2000年代以降、特に政令指定都市では、都市内分権が標榜され、出先機関を行政区に統合し、行政区の権限を拡充する取組みが進んだ。しかし、たとえば横浜市では、2009年に法人市民税や償却資産等の課税事務を本庁に集約するなど、事務の効率化のために本庁と区役所の権限関係を見直す動きも進んでいる。

1 県レベルの動向ではあるが、2003年に課制を廃止して部の下に領域・グループを置く「F・F型行政組織」に再編した福島県では、2008年1月に領域・グループを廃止して新たに総室（局）・課・課内室を設置し、課制を復活させた（福島県総務部人事領域『F・F型行政組織見直しの概要（平成20年1月）』（<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/12875.pdf>、2019年12月28日閲覧）。

第三に、平成の大合併が終息した2010年以降、新たな広域連携の仕組みが制度化され、事務の共同処理と広域連携の取組みが進められている。一部事務組合や広域連合、協議会、事務の委託、機関等の共同設置等、従来の共同処理の仕組みが引き続き活用される一方で、地域の中核的な都市自治体が近隣市町村と圏域を構成して連携する定住自立圏や連携中枢都市圏といった取組みが進められ、2014年の地方自治法改正で連携協約と事務の代替執行の制度が設けられた。また、2016年には、窓口業務を担当する申請等関係事務処理法人の設立を可能とする地方独立行政法人法の改正が行われた。この申請等関係事務処理法人は、複数の自治体が連携して設立することも想定されており、窓口業務の外部化と広域化を進めるための仕組みであるといえる。

本章は、こうした2010年代における市役所事務機構の組織面における変化を、2018年の第6次調査（一般アンケート）の結果から明らかにすることを目的とする。そのため、本章では、第6次調査の結果を第5次調査と比較し、直近10年間ににおける市役所事務機構の変化を、事務機構本体の改革、組織・業務の集中と分散、事務の共同処理と広域連携という3つの側面から検討する。同時に、幅広い視野で市役所事務機構の動向を捉えるために、独自の改革に取り組んでいる事例を紹介する。

2 機構改革と組織のフラット化

(1) 機構改革の動向

まず、機構改革の推進組織（直近の課レベル以上の機構改革を推進した組織）について尋ねたところ、「その他」以外の選択肢では、「企画部門」（25.2%）、「総務部門」（18.2%）、「人事部門」（15.8%）、「事務管理

部門」(13.2%)の順であった(Q7-2)。第5次調査では、「企画部門」(25.1%)、「総務部門」(15.3%)、「事務管理部門」(15.0%)、「機構改革本部等の臨時組織」(11.0%)の順であり、企画・総務部門が市役所機構改革の主な推進主体であることに変わりはない。

次に、機構改革の内容について、第5次調査では、「部課新設」が72.7%、「部課廃止」が62.4%であったのに対し、第6次調査ではそれぞれ82.6%と62.0%であった(Q7-3 SQ1)。2007年時点と比べ、各都市自治体は部課を新設する機構改革をより積極化していると見ることができるが、実際の部課数の増減は、第5次調査では新設4.4件、廃止4.5件だったのに対し、第6次調査では新設3.1件、廃止3.0件であり、機構改革の規模自体はやや縮小している(Q7-3 SQ2)。

機構改革の主な性格に対する回答は、第5次調査と同様、第6次調査でも「新種の行政需要対応」(47.8%)、「従来需要の量的変動対応」(47.3%)、「権限と責任の範囲の明確化」(35.9%)の順となっている(Q7-3 SQ3)。改革の契機については、「行政改革への対応」(第6次調査:53.6%)が最も多い回答であることは両調査で変わりはないが、「合併に伴う組織の再編成」という回答が第5次調査では14.4%であったのに対し、第6次調査では0.7%と激減している(Q7-3 SQ4)。平成の大合併の終息に伴う変化といえる。

では、機構改革はどのような分野で行われているのだろうか。第6次調査では、「教育・文化・スポーツ」(27.0%)、「児童福祉・子育て」(24.3%)、「都市基盤の整備・維持管理」(22.7%)、「行政改革・財政再建」(21.4%)の順であった(Q7-3 SQ5)。これに対し、第5次調査では「都市基盤整備・公共事業」(32.3%)、「教育・文化・スポーツ」(23.9%)、「福祉」(23.4%)、「行政改革・財政再建」(22.6%)であった。これは、1990年代から2000年代にかけては、公共事業の見直しが積極的に行われたこと、これに対し2000年代から2010年代にかけ

ては、少子高齢化の進展を反映して、教育や福祉といった対人サービスに関する機構改革へとシフトしたことを表しているといえよう。

このように、1990年代から2000年代にかけての市役所事務機構は、市町村合併や公共事業の見直しを背景として、積極的に部課の再編を行っていた。これに対し、2000年代から2010年代にかけては、市役所事務機構の改革の規模はやや縮小し、対人サービス分野を対象とする機構改革の相対的比重が高まったことがわかる。

(2) 組織のフラット化

次に、課制または係制の廃止を伴う組織のフラット化や、プロジェクトチームの活用による組織運営の柔軟化の動向について検討する。

課制の廃止については、第6次調査では、第5次調査と同様、「現在は採用されておらず、今後も考えていない」という回答が多数を占める点では共通しているが、その割合は73.3%（第5次調査）から88.9%（第6次調査）へと増加している。また、第5次調査では「現在は採用していないが、今後検討する」という回答も16.7%であったのに対し、第6次調査では2.1%と激減している(Q7-4 SQ1)。課制を廃止するという機構改革の実現可能性は、2010年代以降、ほとんど失われているといってもよいであろう。

これに対し、係制の廃止については、第6次調査では「現在は採用しておらず、今後も考えていない」(49.3%)、「全庁的に採用し、庁内に係制がない」(17.6%)、「かつて採用したが、現在は採用していない」(10.3%)の順であった(Q7-4 SQ2)。第5次調査でも「現在は採用しておらず、今後も考えていない」(28.5%)が最多であったが、係制の廃止を45.4%の都市自治体が採用しており、「現在は採用していないが今後検討する」という回答も23.5%に上っていた。係制

の廃止によって組織のフラット化を進める改革は、2000年代においては多くの都市自治体で実施されていたのに対し、第5次調査以降、フラット化の見直しが進み、2010年代においては、フラット化は組織改革の有力なメニューとは見なされなくなっているといえよう。

他方、プロジェクトチームの編成については、「現在編成している」都市自治体の割合が約半数に上る点は、第6次調査と第5次調査でほぼ変化はない（第6次調査：51.6%（Q7-6）、第5次調査：53.1%）。

このように、第6次調査の結果からは、課制・係制の廃止を伴う組織のフラット化は、2000年代とは異なり、各自治体にとって魅力的な機構改革ではなくなっていることがわかる。課制・係制を廃止してフラット化を採用した都市自治体では、業務の繁閑に対応した応援体制の確立、縦割りの組織構造の改善、意思決定の迅速化といった積極的な効果を認める意見が上位を占めたものの、人事処遇・責任体制の戸惑いや上位職員の業務負担増といった問題を指摘する意見もあった（Q7-5）。

2000年代においては、民間企業に倣って一部の自治体で組織のフラット化が追求された。しかし、第6次調査の結果からは、それが一過的な流行であった可能性が示唆されるのである。

(3) 西予市におけるオフィス改革の取組み

こうした組織のフラット化とは異なる発想に基づいて職場組織の改革を行った例として、西予市の事例を検討してみたい²。西予市では、2015年から職員の生産性向上を目的として、「チームアドレス制」を中心とするオフィス改革に取り組んでいる。チームアドレス

2 以下の記述は、2019年9月9日に実施した西予市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（伊藤）が負う。

制とは、一般的なフリーアドレス制をアレンジした、西予市独自の取組みである。基本となる課の「島」は存在し、課長については固定席とする一方、あえて課の職員数の7割程度の席数しか設けないことによって、部門内外のコミュニケーションが生まれやすい環境を創出することを目指したという。

新たなオフィスは、職員がノートパソコンを持ち歩きながら、自ら「モード」を選んで仕事を行うことができる環境が整えられている。すなわち、個人の作業やチームの打ち合わせに使えるコラボモード、住民・業者等に対応するウェルカムモード、気分転換のためのプレーモード、個人で業務に集中するための集中モードである。こうした取組みによって、ペーパーレス化や業務の効率化、職員間のコミュニケーションの増加といった成果が得られているという。

西予市では、合併前の町の時代を含め、組織のフラット化を行っていない。むしろオフィス改革という形で執務空間を物理的に改編すること、すなわち「アーキテクチャ」によって、職員間のコミュニケーションの促進と業務の効率化を目指した事例と位置づけることができる³。また、西予市のオフィス改革は、まちづくり推進課情報推進室が担当している点に特徴がある。情報管理部門が企画部門と連携しつつ改革を主導することによって、庁内のWi-Fiの整備やノートパソコンへの移行、固定電話からPHSへの移行といったオフィス改革を支えるICTインフラが円滑に整備されたといえよう。

第6次調査では、これまでと同様、企画・総務部門が機構改革を主導する傾向を確認することができたが、西予市の事例からは、情

3 アーキテクチャとは、各種の物理的構造や情報技術の操作によって人間の行為を制約する規制作用を指す（ローレンス・レッシング『CODE—インターネットの合法・違法・プライバシー』翔泳社、2001年）。

報管理部門と企画部門の連携を通じた機構改革の重要性が明らかになったといえよう。

3 組織・業務の集中と分散

(1) 事務処理の集中化

市役所事務機構において、各部局に共通する事務について、集中的に処理するための専門的な部署を設けるか、各部局の庶務部門が処理する分散的な体制をとるかは、選択の幅がある。第5次調査では、事務処理の集中化の「状況」について、「一点集中」、「分散集中」、「各課対応」という選択肢に回答する形式であったが、第6次調査では、事務処理の集中化の「今後の方向性」について、同様の選択肢に回答する形式となっており、質問の趣旨が若干異なっている。ただ、両調査に共通する11項目（文書の受付発送、文書の保存、物品の購入配布、印刷製本、車両管理、契約、公金の収納、工事検査、用地の買収、登記事務、ホームページの管理）については比較が可能であると思われるので、検討してみよう。

図表6-1は、11項目について、「一点集中」、「分散集中」、「各課対応」という回答のうち、最多の割合を示した回答に従って分類したものである。これによると、「文書の受付発送」、「車両管理」、「契約」、「公金の収納」、「工事検査」の5項目については、相対的に多数の都市自治体が第5次調査時点で「一点集中」状況にあると回答し、第6次調査でも今後も「一点集中化」を進めると回答している。他方、「物品の購入配布」、「印刷製本」、「用地の買収」、「登記事務」については、相対的に多くの都市自治体が第5次調査の時点で「各課対応」で処理していると回答し、第6次調査でも「各課対応」の方向性を示している。

これに対し、「文書の保存」については、第5次調査では「各課対応」の状況にあったのに対し、第6次調査では「一点集中化」という方向性を回答した都市自治体が最も多い(42.2%)。2010年代において文書の電子データ化がさらに進んだこと、2009年の公文書管理法の制定を契機として、公文書管理条例等を制定する都市自治体が増加していることがその背景にあるといえよう⁴。

また、「ホームページの管理」については、第5次調査時点で「一点集中」状況にあると回答した都市自治体が多かったのに対し、第6次調査では、今後は「各課対応」に委ねると回答した都市自治体が多数(51.3%)を占めている。デジタル化の進展に伴い、各部局が所管する行政に関わる情報を迅速に発信するニーズが高まっているため、ホームページの管理を分散処理した方が効率的であるという考え方が広まっている可能性がある。

なお、第6次調査で新たに質問した2項目のうち、「文書・例規の審査」については80.6%と圧倒的多数の都市自治体が「一点集中化」を志向している。これに対し、「旅費関係事務」は、67.2%の都市自治体が「各課対応」を志向している。総務省の地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査によると、2018年4月1日時点で、指定都市の80.0%、特別区の100.0%、中核市の54.7%、中核市以外の市の37.5%で庶務事務の集約化を実施しているが⁵、第6

4 総務省の「公文書管理条例等の制定状況に関する調査」によれば、2017年10月1日時点で、指定都市の100.0%、市区町村の93.3%が公文書管理条例等を制定済みである。ただし、条例として制定しているのは指定都市の20.0%、市区町村の0.7%に過ぎず、ほとんどの市区町村は規則・規程・要綱等として制定している。第6次調査でも「文書管理条例」を「整備・充実している」都市自治体は18.5%である。なお、公文書館については、設置済みの指定都市は40.0%、市区町村は5.6%となっている(https://www.soumu.go.jp/main_content/000542521.pdf、2019年12月28日閲覧)。第6次調査では、「公文書館の設置」を「整備・充実している」のは5.9%となっている。

5 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等の結果」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000611340.pdf、2019年12月28日閲覧)。

次調査の結果からは、旅費関係事務を集約する取組みを積極的に進めようとする姿勢を窺うことはできない。

図表 6-1 事務処理の集中化に関する最多回答に基づく分類

		第5次調査		
		一点集中	分散集中	各課対応
第6次調査	一点集中化	文書の受付発送 車両管理 契約 公金の収納 工事検査		文書の保存
	分散集中化			
	分散化（各課対応）	ホームページの 管理		物品の購入配布 印刷製本 用地の買収 登記事務

出典：筆者作成

(2) 出先機関の動向

次に、事務の地域的な配分に関わる出先機関の状況について見てみよう。

まず、出先機関の設置状況（一般アンケート Q7-16）や現況数（同 7-16 SQ1）については、第5次調査と第6次調査でそれほど大きな変化はない。出先機関を設置していると回答した都市自治体は、第5次調査では79.2%、第6次調査では76.2%である。第6次調査における出先機関の現況数は、支所合計3.8、出張所合計3.8、取次所3.7であった（第5次調査はそれぞれ3.5、3.6、3.0）。

他方、出先機関において実施している行政サービス（分掌事務）について見ると、第5次調査では住民基本台帳、戸籍、印鑑登録、市税等収納に関する事務は、支所の約9割が分掌していたのに対し、第6次調査ではそれぞれの事務を支所が分掌している割合は、6割台に低下している。第5次調査で出張所の8割程度以上が分掌していた住民基本台帳、戸籍、印鑑登録に関する事務は、第6次調査で

は4割台に低下している。

また、出先機関の職員体制について見ると、第5次調査では正規職員、嘱託職員、臨時・アルバイトの合計が、支所で108.5名、出張所で23.4名、取次所で11.6名であったのに対し、第6次調査ではそれぞれ40.5名、9.6名、4.9名と大幅に減少している(Q7-17 SQ1)。さらに、支所長の職位は、第5次調査では「部長級」とする回答が最も多く、48.7%であったのに対し、第6次調査では「部長級」とする回答は2.2%に過ぎず、「課長級」の割合が38.1%と最も高くなっている。

以上から、第5次調査以降、出先機関の設置状況と現況数には変化が見られないものの、出先機関の分掌事務と人員は減少し、その長の職位も低下する傾向にあることがわかる。こうした傾向は、今後の出先機関のあり方に対する回答にも表れている(Q7-19)。

第5次調査では、今後の出先機関のあり方について、「できるだけ統廃合を進めていく」という回答が最多で35.1%であった。これに対し、第6次調査では「現在の出先機関の体制で十分なので、これを維持する」という回答が41.9%で最多となった。これらの回答を統一的に解釈するならば、出先機関の設置状況と現況数にはそれほど変化が見られないため、実際には統廃合はそれほど進展しなかったものの、2000年代末以降、出先機関から本庁に事務と人員を吸い上げる形で事務機構の合理化を進めた都市自治体が一定数存在したと想定できる。その結果、第6次調査では、出先機関に対する現状維持的な回答が相対的に多数を占めているのではないか。

他方、第6次調査では新たに公共施設の複合化に関する質問を行ったが、複合化を実施・検討している公共施設の種類については、「出先機関」という回答が36.0%と最も多く、「図書館」(33.8%)、「児童福祉施設」(31.6%)、「保育所」(26.7%)、「その他の社会福祉施設」(26.7%)と続いている(Q7-18 SQ1)。第6次調査の今後の出先機

関のあり方に関する質問では、「現在の出先機関の体制で十分なので、これを維持する」という回答に次いで、「できるだけ統廃合を進めていく」という回答が30.2%を占めたが、この出先機関の「統廃合」という方向性には、他の施設との「複合化」が含まれている可能性がある。

2010年代において、支所・出張所等の出先機関は、分掌事務と人員体制を縮小させる一方、各種施設との複合化が検討されるなど、住民に身近な総合行政機関としてのプレゼンスを低下させている。第6次調査の結果から、2010年代においては、出先機関を対象とした都市内分権は、それほど一般的なトレンドではなかったことが見て取れるのである。

(3) 港区の総合支所制度

このように、2010年代の都市自治体においては、支所・出張所等の出先機関のプレゼンスが低下する傾向にある。しかし、出先機関に地域の総合的な行政を担う機能を与える取組みを行っている例も存在する。

港区は、2006年4月に区長主導の下、「区役所・支所改革」を実施した⁶。これは、住民に身近な地域の拠点として、総合的な行政を担う5つの総合支所⁷（芝、麻布、赤坂、高輪、芝浦港南）を設置することを内容としていた。

港区の総合支所制度の特徴は、その組織編成にある。港区の本庁組織には、教育委員会事務局を構成する教育推進部・学校教育部、

6 以下の記述は、2019年10月18日に実施した港区の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（伊藤）が負う。

7 港区の総合支所制度に関しては、大杉覚「大都市における都市内分権と地域機関～特別区における総合支所制度と自治・協働の推進～」『都市社会研究』創刊号、せたがや自治政策研究所、2009年、も参照。

区議会事務局、選挙管理委員会事務局、監査事務局に加え、首長部局として、企画経営部、総務部、防災危機管理室のほか、5つの支援部（産業・地域振興支援部、保健福祉支援部、子ども家庭支援部、街づくり支援部、環境リサイクル支援部）が設置されている。これらの支援部は、各総合支所を文字通り「支援」することになっているが、総合支所の組織編成は、本庁の支援部の組織編成と一対一で対応しているわけではなく、あくまで区民の利便性という観点から編成されている。

他方、各支援部長は、それぞれ総合支所長を兼任する仕組みが取られている。つまり、港区の総合支所制度は、管轄区域に基づく総合支所の組織編成と、本庁の行政分野別組織編成を、支援部長・総合支所長兼任制によって結節するユニークな取組みであるといえる。

ただし、支援部長を兼ねる総合支所長は、本庁での勤務日数が多くなるなど、その役割の二重性をどのように捉えるかは課題であると思われる。施策の実施に向けた各種の意思決定や調整を行うには、総合支所と本庁支援部の連携が不可欠であり、意思決定や調整にかかるコストも無視できない。

しかし、港区は、本庁と総合支所の役割分担を不断に見直し、総合支所を単なる出先機関ではなく住民に身近な地域自治を担う機関として活用する姿勢を堅持している。港区は、この改革を指定管理者制度等の積極的な導入や最新ICTの活用によって、組織の肥大化や人員増を招かない形で実現してきた。港区の総合支所制度は、他の都市自治体が採用するには、コストや職員体制の面で課題が多いものの、都市内分権の究極的な姿として、一つのモデルを提供しているといえよう。

4 事務の共同処理と広域連携

(1) 広域的な事務処理の動向

2010年代以降、人口減少・高齢化が加速し、人材や財源といった行政資源の利用可能性が低下する中で、複数の市町村が協働・連携して行政サービスを提供する体制を構築することが求められている。ここでは、第6次調査に表れた広域的な事務処理の動向について、第5次調査と比較しながら検討したい。

まず、広域的な事務処理の原則について、第6次調査では、「事務の特性や周辺市町村との関係に応じて、個別に対応」という回答が62.1%であった(Q4-1 SQ1)。これに対し、「原則として、従来の広域行政圏の圏域で実施」という回答は、第5次調査の35.6%から、第6次調査では31.2%と若干低下した。これは、2009年度から広域行政圏施策が廃止されたことを反映しているといえよう。

次に、現在活用されている共同処理の仕組みについて聴いたところ、第6次調査では「一部事務組合」(67.2%)、「広域連合」(55.7%)の順であった(Q4-1 SQ2)。この上位2つの回答の順位は、第5次調査でも同様であった。

他方、広域行政・事務の共同処理に関する最近の動向について尋ねた設問では、第6次調査では「対象事務は変わらない」という回答が58.9%、対象事務が増加傾向にあるという回答が34.0%、減少傾向にあるという回答が1.5%であった(Q4-2)。第5次調査では、対象事務が増加傾向にあるという回答が48.8%で最も多く、変わらないとする回答が37.7%、減少傾向にあるという回答が8.1%であった。

これは、第5次調査が、2008年の後期高齢者医療制度の施行を控えていた時期に行われたことを反映している。実際に第5次調査

では、共同処理で増えつつある事務として、「後期高齢者医療事務」を挙げた回答が88.8%に達していた。

これに対し、第6次調査では、増えつつある事務として、「広域観光振興のためのイベント」(62.1%)、「ごみ・し尿処理、保健、消防等の典型的な広域事務」(51.7%)、「広域情報ネットワークづくり・広域状右方の提供」(25.9%)が上位を占め、「後期高齢者医療事務」という回答は21.6%であった。第5次調査では18.8%であった「広域観光振興のためのイベント」という回答が、第6次調査で首位となっているのは、近年の観光立国の推進という政策の動向に即しているといえるだろう。

広域行政・共同処理全般に対する現在の方針に関する質問について、第6次調査では「現状維持」という回答が67.2%を占めた(Q4-3)。この傾向は第5次調査と変わらない。ただし、共同処理の拡大に向けた対応としては、第6次調査では、新たに選択肢として加えられた「連携中枢都市圏や定住自立圏に関する取組みを進める」という回答が51.6%で最多となっている。

このように、広域的な事務処理については、第5次調査と同様、第6次調査でも全般的に各都市自治体の現状維持志向が明らかになったといえる。ただ、過半数の都市自治体が連携中枢都市圏や定住自立圏への関心を示していることから明らかなように、各都市自治体は、新たな広域連携の取組みに向けて模索している状態にあるといえるだろう。

(2) 掛川市における窓口業務の法人化の検討

第6次調査からも明らかになったように、事務の共同処理は幅広く活用されているが、ここでは、近隣自治体との共同処理を伴う業務の効率化の例として、掛川市における窓口業務の地方独立行政法人化の検討状況⁸を見てみよう。

掛川市では、職員定数の削減や事務の民間委託、指定管理者制度の活用を含む行政改革を積極的に行ってきた。窓口業務についても従来から民間委託を行っているが、公権力の行使に当たる審査行為は職員が行わなければならないことから、職員数の削減にはつながるものの、業務は減らない等の課題を抱えていた。

そこで、2016年の地方独立行政法人法改正によって申請等関係事務処理法人の設立が可能になったことを踏まえ、掛川市は、2018年度に総務省の「業務改革モデルプロジェクト」を受託し、地方独立行政法人制度を活用した窓口業務改革に向けた検討を行った⁹。

地方独立行政法人化の検討に際しては、静岡地方法務局掛川支局・袋井支局管内に属する近隣4市町（菊川市、袋井市、御前崎市、森町）とすでに「掛川・袋井地区戸籍住民基本台帳事務協議会」（担当職員による研究会）を設立していたため、同協議会を活用し、近隣4市町と共同処理可能な業務範囲についてヒアリング調査を行った。検討の結果、法人化によって、①民間委託では不可能であった住民基本台帳ネットワークシステムか関連機器の操作を行うことが可能になること、②民間委託では不可能であった公権力の行使に係る事務を包括的に処理することができるようになること、③民間委託によるコスト削減に加え、追加的なコスト削減が可能になること、といったメリットが明らかになった。

他方、法人化に当たっては、法人設立のためのイニシャルコスト

8 以下の記述は、2019年10月18日に実施した市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（伊藤）が負う。

9 以下の記述は、掛川市の担当者へのインタビューおよび掛川市『地方独立行政法人制度を活用した窓口業務改革（市民か窓口業務の業務フロー見直し及び地方独立行政法人化への検討）報告書（平成31年2月）』、に基づいている。なお、掛川市の検討状況については、戸塚芳之（2019）「地方独立行政法人制度を活用した窓口業務改革」『住民行政の窓』2019年11月号（Vol. 474）、を参照。

(法人登記、広告、システム導入等の費用)や設立後のランニングコスト(法人評価等に係る人件費、雇用保険料等)がかかるといった問題がある。また、申請等事務処理関係法人でも一部の審査・決定に関する事務は業務範囲外とされており、市職員の配置が引き続き必要となると考えられることから、窓口業務全体の外部化には課題があること等も明らか¹⁰になった。

掛川市における検討結果を踏まえ、地方独立行政法人制度を活用した窓口業務の効率化と広域化に向けて、国の側でも引き続き必要な支援を行っていく必要があるといえるだろう。

5 総括と展望

本章では、市役所事務機構の組織面での改革に焦点を当て、2010年代における機構改革の動向を第6次調査から検討してきた。その結果、次のような点が明らかになった。

第一に、2000年代に比べて2010年代における市役所事務機構改革の規模は縮小しており、組織のフラット化の取組みについても見直しが進んでいる。たとえば、第5次調査の結果をとりまとめた報告書では、係制を廃止してグループ制を導入した事例として高山市が紹介されているが、¹¹「2017年度高山市職員労働組合連合会運動方

10 たとえば、第三者(弁護士等)による戸籍謄本等や除籍謄本等の請求に係る交付または交付の拒否の決定については、申請等関係事務に含まれていないとされている(総務省自治行政局長「地方独立行政法人法別表及び地方独立行政法人法施行令第五条第一項の総務省令で定める省令の施行について(通知)」(総経経第122号・平成30年4月1日))。

11 田部井彩「都市自治体における事務の効率化」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年、98～99頁。

針」によれば、「昨年4月から『グループ制』から『係制』に移行」したとあり、2019年11月1日現在の組織編成は部・課・係の3層構造になっていることから、高山市は2016年度に係制を復活させたといえる。

第二に、組織・業務の集中と分散については、全般的には現状維持的な傾向を示している。各種事務処理の集中化の方向性は、第5次調査と第6次調査で大きな違いはない。他方、出先機関については、今後の方向性については現状維持的な回答が多かったものの、第5次調査時点より分掌事務と人員体制を縮小させている。これは、2010年代以降、人口減少・超高齢化が加速する中で、都市自治体が人材・財源等の行政資源の利用可能性の制約に直面していることを表しているのかもしれない。

第三に、各都市自治体の現状維持志向は、広域的な事務処理についても見て取ることができる。ただし、定住自立圏や連携中枢都市圏の取組みに対する関心も高く、都市自治体が、新たな広域連携に向けて模索している姿も浮かび上がる。

このような事務機構の組織面での改革をめぐる現状維持志向は、2000年代に新公共管理論（New Public Management：NPM）の手法を参考にしながら行財政の効率化に取り組んだ都市自治体の「疲れ」を反映しているのかもしれない。実際、第5次調査の首長アンケートでは、現在の行政サービスの質・量を前提とした組織（部局数・職員数）について、「サービスの質を維持したまま、組織の一層の削減・スリム化を行うことは可能である」という回答が77.5%に上っていたのに対し、第6次調査の首長アンケートでは、同様の回答は

12 高山市職員組合連合会ウェブサイト (<http://www.takayama-cwu.jp/about/policy.html>、2019年12月30日閲覧)。

13 高山市総務部総務課『平成31年度高山市役所組織及び事務分担』(https://www.city.takayama.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/001/815/1101soshiki2.pdf、2019年12月30日閲覧)。

23.3%にとどまり、「現在の組織は適切な規模である」という回答が54.7%に上った(Q4-2)。また、第6次調査の一般アンケートの結果からは、フラット化の見直しに代表されるように、都市自治体がNPM的な改革手法に対して必ずしも積極的な姿勢を示していないことも明らかになった。

人口減少・超高齢化に伴う資源制約に直面する都市自治体の行財政運営は、今後さらに厳しさを増していくことが予想される。2010年代は、量的削減を中心とする改革に疲れた市役所事務機構が、資源制約に立ち向かうための方向性を模索し続けた転換期と捉えられるのではないだろうか。

第7章

都市自治体の評価と政策法務

専修大学法学部准教授 **鈴木 潔**

はじめに

(1) マネジメント手法の多元化

1990年代以降のNPMおよび地方分権改革の流れの中で、自治体では、人事、予算、企画・計画という従来からのマネジメント手法に加えて、評価と政策法務という新しい手法が登場した¹。評価と政策法務が普及した背景には、財政難による資源制約の下での資源配分の効率化、不正経理・不適正な事務処理の防止（法令遵守の要請）、行政手続の簡索性・透明性・公平性確保、条例制定権および法令解釈権の拡大、住民から提起される争訟の増大など、多様な要因がある。

評価と政策法務は、自治体が自らの判断と責任に基づいて行政を実施していくために必要なマネジメント手法であり、分権改革によって国から自治体への指導監督が緩和される中で重要性を増している。

人事、予算、企画・計画、評価、政策法務という最大で5種類の統制がかかる状況については、「明らかに過剰である。相互に矛盾が生じるか、結局どれも使いこなせないことになりかねない」との指摘がある²。都市自治体は、多元化・複雑化したマネジメント手法を適切に用いながら、行政活動の効率化や法令遵守などの社会的要請に応えるという難しい課題を背負っている。

本章では、第5次調査（2007年実施）と第6次調査（2018年実施）の比較およびヒアリング調査に基づき、2010年代における評価と政策法務の動向を明らかにすることを試みる。

1 一般に自治体の「評価」といえば行政評価を指すことが多いが、本章では、行政評価だけでなく、2017年の地方自治法改正で規定された「内部統制」および従来からのマネジメント手法の1つである監査制度も「評価」に含めることとした。

2 曾我謙悟『日本の地方政府』中公新書、2019年、73頁。

(2) 評価と政策法務に関する近年の法改正

評価と政策法務は、原則として自治体の自主性に基づき取り組まれてきた。しかし、2010年代には、自治体の評価と政策法務に影響を与える立法措置がとられている。ここでは主要な三つの法律を検討してみよう。

第1に、まち・ひと・しごと創生法の制定（2014年11月公布、施行）である。同法は、地方人口ビジョンおよび地方版総合戦略の策定を自治体に努力義務として課し、KPI（重要業績評価指標）の設定などを求めた。総合戦略は、2016年3月31日時点において、全都道府県と1,737市区町村（99.8%）³で策定されている。これまで自主的な行政評価を実施していなかった自治体であっても、評価指標の設定やPDCAサイクル実施体制の整備に取り組むこととなった。

第2に、地方自治法の改正（2017年6月公布、2020年4月施行）である。都道府県知事および指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することが規定された（その他の市町村長は努力義務）。

また、監査制度については、1947年に地方自治法が施行されて以来、自治体に関する全国統一的な監査基準が存在しないため、監査の実施目的や実施方法が判然とせず、各監査委員の裁量に委ねられていることから、各自治体の監査の実施状況に差異が生じている状況であった。そこで、監査委員が監査等を行うに当たっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各自治体の監査委員が定め、公表することが義務付けられた（ただし、監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施する）。

第3に、行政不服審査法（2014年6月公布、2016年4月施行）の改正である。行政不服申立てについて、関連法制度の整備・拡充等を踏ま

3 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」2016年4月。

え、①公平性の向上、②使いやすさの向上、③国民の救済手段の充実・拡大の観点から、制定後50年ぶりに抜本的な見直しを行ったものである。具体的には、処分に関与しない職員（審理員）が審査請求人と処分庁の主張を公平に審理すること、有識者から成る第三者機関（行政不服審査会）が審査庁の判断をチェックすることなどが規定され、審理員の選任と行政不服審査会の設置が自治体に義務付けられた。後述するように、行政不服審査法の改正によって、都市自治体における政策法務の組織体制と業務管理に変化が生じてきている。

1 評価の動向と課題

(1) 評価の動向

ア 行政評価

本章で行政評価とは、「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」とする⁴。総務省が2017年6月に公表した調査結果によれば、都道府県および施行時特例市以上の市ではほぼ全団体、またその他の市区でも8割以上の団体で行政評価が導入されている。行政評価を導入している団体のうち、約5割が内部評価に加えて外部有識者による評価も実施している（指定都市では63.2%、市区町村では45.8%）。また、約4割の団体において、住民等から意見を取り入れる仕組みが設けられており、市区町村では増加している（指定都市では73.7%、市区町村では43.7%）。

行政評価については第4次調査最終報告書でその必要性と課題が

4 総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」2017年6月27日。

指摘され、2007年の第5次調査で初めてアンケート調査の対象となった。第5次調査結果報告書では、すでに75%もの市区で行政評価が導入されていることについて、「これだけの速度で広がったのは、中央政府の導入と普及活動によるものと考えられる」と総括されていた。そこで、第5次調査と第6次調査を比較してみると、何らかの行政評価を実施している都市自治体の割合は、75%（2007年）から82.4%（2018年）に増加している。1990年代から2000年代にかけての行政評価の普及（増加率）を把握できるデータがないので確かなことはいえないが、2000年代における行政評価の急速な普及と比べたとき、2010年代のそれは若干の足踏み状態となっている可能性が高い。

また、まち・ひと・しごと創生法に基づく総合戦略は、全都道府県と1,737市区町村（全自治体の99.8%）で策定済みとされているにもかかわらず（2016年3月31日時点）、2018年の第6次調査で「行政評価を実施していない」と回答した市区の割合が12.9%を占めることについてどのように解釈すべきだろうか。総合戦略の中でKPIの設定はしたが、まだKPIに基づく行政評価を実施していないということだろうか。

各自治体が採用している行政評価の手法についての回答も比較してみよう。設問が一部変更されているので厳密な比較はできないが、第5次調査で最も多い回答は「業績評価」の76.8%で、以下、「費用効果分析」が53.0%、「事業仕分け」が15.9%、「業務棚卸し」が13.3%、「公共事業評価」が11.8%であった。これに対して、第6次評価で最も多い回答は「目標の設定（KPI（重要業績指標）を含む）」の82.2%で、以下、「費用効果分析」が39.4%、「業務棚卸し」が14.8%、「事業仕分け」が12.8%、「公共事業評価」が6.4%であっ

5 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』2008年、67頁。

た。第5次調査でいう「業績評価」と第6次調査でいう「目標の設定 (KPI (重要業績指標) を含む)」がおおむね同じ評価手法を指しているとすれば、2010年代において、評価手法に大きな変化はなかったといえそうである。ただし、「業績評価」と「目標の設定 (KPI (重要業績指標) を含む)」以外の手法の採用割合が軒並み低下していることは、評価手法の多様性が失われつつあることを示しており、一層の創意工夫が求められるのではないだろうか。

イ 内部統制

自治体における内部統制とは、「地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保すること」とされる⁶。

2017年の地方自治法の改正によって、都道府県知事および指定都市の市長は、その担任する財務に関する事務およびその他の事務の①内部統制に関する方針を定め、②これに基づく必要な体制を整備して内部統制評価報告書を作成して、③監査委員の審査に付し、公表することが義務付けられた。

第6次調査によれば、「内部統制に関する基本方針」の策定の有無について尋ねたところ、「策定している」が15団体(4.4%)、「現時点では策定していないが、策定作業を行っている」が8団体(2.3%)であるのに対し、「策定していない」は292団体(85.6%)であった。この回答結果から、策定率がまだまだ少ないとみることができているが、指定都市以外の一部の市区でも策定作業が進められていることには注目してよいだろう。

6 総務省「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」2019年3月。

内部統制を通じたりスク管理の対象の一つとして、地方公務員の服務が考えられる。服務とは、公務員が職務遂行上または公務員としての身分に伴って守るべき義務ないし規律を指す。総務省の調査によれば、2017年度中に懲戒処分を受けた職員数は3,871人であり、前年度に比べて347人減少している。行為別にみると、全体では「一般服務違反等関係」1,627人(42.0%)が最も多く、次いで「交通事故・交通法規違反」947人(24.5%)、「公務外非行関係」725人(18.7%)、「監督責任」418人(10.8%)、「収賄等関係」91人(2.4%)、「給与・任用関係」59人(1.5%)、「違法な職員組合活動」4人(0.1%)の順である⁷。

第6次調査によれば、服務規律違反を含む法令違反行為等については、職員等が内部通報・相談する窓口を整備しているかどうかを尋ねたところ、「整備している」が68%、「整備していない」が27.9%であった。日本都市センターが2009年に実施した法的整合性確保に関するアンケート調査によれば、内部公益通報窓口を「設置している」が61.6%、「設置していない」が37.7%であったことから、2009年から2018年までの間に内部通報窓口の整備が進んでいることが窺える(61.6%から68%⁸へ)。また、第6次調査で「整備している」と回答した市区に対し、2015～2017年度における内部通報・相談の合計件数を尋ねたところ、1市区当たりの平均は15.9件であった。この件数を多いとみるか少ないとみるかは難しいところであるが、一定の機能を果たしていると考えられるのではないだろうか。

7 総務省「平成29年度における地方公務員の懲戒処分等の状況(平成29年4月1日～平成30年3月31日)」2019年3月26日。

8 日本都市センター「都市自治体の法的整合性確保に関するアンケート調査 調査概要」2009年。<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2013/09/5e16bec0649a6eb8208e492f64851e67.pdf> (2020年1月5日最終アクセス)

ウ 監査

自治体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の2つがある。自治体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は自治体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたものとして位置づけられる。

市町村の監査委員の選任状況は、識見委員 2,011 人（うち当該自治体の勤務経験者 570 人、当該自治体の勤務経験のない者 1,441 人）、議会選出委員 1,821 人、合計 3,832 人となっている⁹（2018 年 4 月現在）。

都市自治体の監査委員の構成についても第 5 次調査と第 6 次調査を比較してみよう。監査委員の構成について人数を問うたところ、議選委員は両調査ともに「平均 1.1 人」で変化なし、識見委員（職員 OB 以外）は第 5 次の「平均 0.9 人」から第 6 次の「平均 1.0 人」に増加、識見委員（職員 OB）は両調査ともに「平均 0.4 人」で変化なし、という結果であった。監査委員については、その専門性や独立性の確保のあり方について様々な意見が存在するが、監査委員の構成を見る限り、2010 年代には顕著な変化は生じなかったようである。

次に、識見委員の職業を尋ねた設問への回答を比較すると、弁護士が 6.3 % から 7.9 % へ 1.6 ポイント増加、公認会計士が 14.2 % から 16.7 % へ 2.5 ポイント増加、税理士が 37.3 % から 35.8 % へ 1.5 ポイント減少、実務精通者が 52.3 % から 20.8 % へ 31.5 ポイント減少、その他・無回答が 2.0 % から 21.7 % に 19.7 ポイント増加している。なお、総務省の調査によれば、2007 年 4 月 1 日時点で、市における識見を有する監査委員 1,060 人の内訳は、弁護士 41 人（2.1 %）、公認会計士 94 人（4.8 %）、税理士 231 人（11.8 %）となっている¹⁰。この 10 年間で識見委員に占める専門職の割合が少しずつ高まってきたようである。

9 『地方公務員月報』第 59 号。

なお、「実務精通者」と「その他」が数字上は大きく増減しているが、実際はあまり重要な意味をもたないかもしれない。「実務精通者」と「その他」の具体的内容に大差が見られないからである。¹¹

監査委員は、毎年実施する財務監査のほか、必要があると認めるときはいわゆる行政監査（地方自治法199条2項）を実施することができる。実施状況を第5次調査と第6次調査で比較すると、「毎年、行政監査を実施している」が24.6%から35.2%へ増加、「毎年ではないが、行政監査を実施している」が20.9%から21.1%になってほぼ変化なし、「まだ、行政監査を実施していない」が52.5%から39.0%へ減少している。行政監査の実施状況の動向からは、監査委員監査の機能強化が図られつつあることが窺える。

他方において、組織内部における監査・検査の機能強化のため、過去5年間で、どのようなことを実施しているか尋ねたところ、「契約等の規則、規程等の見直し」が35.1%から24.9%へ減少、「契約等の担当組織の見直し、体制強化」が30.4%から12.3%へ減少、「工事等の検査体制等の拡充」が30.4%から15.2%へ減少、「特に何もしていない」が28.2%から45.2%へ増加している。これらの数字から2010年代の都市自治体では監査・検査の取組みが低調になったことが読み取れる。

10 総務省「地方行政財検討会議 第二分科会（第1回）資料4 現行の地方公共団体の監査機能について」https://www.soumu.go.jp/main_content/000059448.pdf（2020年1月7日最終アクセス）

11 第6次調査における「実務精通者」と「その他」の具体的属性を自由記述から確認してみると、「実務精通者」は元県職員、元税務署職員など国および自治体の元公務員が中心であるが、金融機関関係者なども含まれている。「その他」は元企業役員や元団体役員が多いが、元県職員や元市議会議員など多様な職業も含まれており、「実務精通者」と「その他」は必ずしも相互排他的な分類になっていない。

(2) 評価の課題

ア 行政評価

行政評価の課題としては、都道府県、市区町村の約8割、指定都市の全団体が「評価指標の設定」と回答している。また、「行政評価事務の効率化」と回答した団体は約8割、「予算編成等への活用」と回答した団体は約7割となっている（前掲注4の総務省調査結果）。

また、全国の都道府県、市および東京都特別区を対象として実施された民間企業の調査（2016年11月実施、回収率57.2%）によれば、行政評価結果の予算への反映状況を公表している団体の割合は約3割に留まり、中でもそのすべてを公表している団体は15.1%に留まっている。特に、一般市は、一部公表も含め、予算への反映状況を公表している団体が2割強に留まっており、行政評価を住民に開かれたものとする取組みが不十分との指摘もある¹²。

イ 内部統制

内部統制については次のような課題が指摘されている。民間における財務報告に係る内部統制評価と比べて、自治体では評価対象が広範であり、すべてのプロセスを詳細に評価しては手が回らない。より効率的かつ効果的な評価・審査実務が必要である¹³。

内部統制制度の制度設計については、総務省が2019年3月にガイドラインを示した。今後、都道府県および指定都市での取組が成熟し、その有効性が確認されれば、他の都市自治体でも積極的に導入することが考えられる。

12 三菱UFJリサーチ&コンサルティングウェブサイト https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn170302/（2019年12月22日最終アクセス）。

13 山下二郎「どう変わる。地方自治体における内部統制の制度化」『アピタス通信』第5号（2019年）、2～3頁。

ウ 監査

監査については次のような課題が指摘されている。全国の監査委員約 4,000 人のうち弁護士や公認会計士、税理士といった専門家は 14.2 % の 573 人(2015 年 4 月 1 日現在)。また、監査委員監査の実務を担う事務局の職員は自治体の一般行政職員であり、民間企業の監査部門と比較して専門性やノウハウの蓄積に乏しい。

また、第 5 次調査と第 6 次調査の比較から、監査委員による監査以外の検査・監査(契約制度の見直し、工事の検査体制の強化など)が近年、低調になっていることが明らかになった。第 5 次調査が行われた 2007 年前後は、官製談合、不適正経理、飲酒運転事故等の不祥事が全国の自治体で続発し、いわゆる「公務員バッシング」とあいまって、職員の不祥事防止がマニフェストの論点等になっていた。不祥事対応が一時的なブームになってはならないことから、今後も継続的・組織的な対応が求められる。

2 政策法務の動向と課題

(1) 政策法務とは何か

政策法務とは、立法法務(plan)、解釈運用法務(Do)、評価・争訟法務(Check-Action)の法務の各段階を有機的に用いて、自治体の課題を解決し、政策を実現するための実践的取組みである¹⁴。第 1 次地方分権改革によって条例制定権、法令自主解釈権が拡大したことなどから、実務関係者と研究者を中心に、政策法務に強い期待が寄せられた。実際、2000 年代には政策法務に関する著作が次々と刊行されたり、自治体職員向けの政策法務研修が実施されたり、政策法務の

14 自治体法務検定委員会編『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成 31 年度検定対応』第一法規、2019 年、10～11 頁〔出石稔執筆〕。

名称を冠する部署が自治体に設置されたりするようになっている。

政策法務の3つの段階を概説すると次のようになる。¹⁵第1に、立法法務は、条例・規則などのローカル・ルールを制定するための活動である。政策を実現するためには、立法段階で有効かつ効率的な制度設計をすることが重要である。自治体の事務を定める法令については、国が立法段階を担い、自治体が執行段階以降を担うのが通常である。かつての自治体は、条例を独自に制定することには消極的であったが、分権改革後の自治体は自らの政策を法的な形にして積極的に条例づくりを進めることが求められる。

第2に、解釈運用法務は、法の内容を解釈し具体化するとともに、法律や条例を個別の事例に当てはめて一定の結論を出すという法執行活動である。これにはルールの周知・啓発やルール違反者への対応など多様な業務が含まれる。政策を実現するためには、制定された法律や条例を所期の目的に沿って適切に解釈・運用することが重要である。自治体は、国が制定した法律と自ら制定した条例の両方を執行する活動を担当している。なお、解釈運用法務ではなく「執行法務」と呼ぶ場合もあるが、ほぼ同義と考えてよい。

第3に、評価・争訟法務は、評価法務と争訟法務に分けられる。評価法務は、立法法務、解釈運用法務、争訟法務の活動を評価し、フィードバックする活動である。争訟法務は、自治体の活動に対して住民等から提起された訴訟や不服審査請求に対応する活動である。法律や条例が違法・無効とされたり、従来 of 解釈・運用方法が否定されたりすると、所期の目的が達成できず、政策補実現がおぼつかなくなることから、争訟法務には適切な対応が求められる。また、争訟を契機として、法執行の成果や状況を見直し、必要に応じて法の改正につなげていくことも重要である。

15 磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』第一法規、2018年、6～8頁。

(2) アンケートからみる政策法務の動向

実務関係者と研究者から期待を寄せられた政策法務であるが、首長は政策法務をどのように評価しているのだろうか。市政の政策形成全般に各主体がどの程度の影響力をもっているかを尋ねた調査結果を第5次調査と第6次調査(Q1-1)で比較してみよう。法務部門が政策形成に与える影響力が「特に強い」とする回答は1.2%から0.3%へ減少、「強い」とする回答は41.8%から39.6%に減少している。逆に、「弱い」とする回答は48.7%から50.7%に増加、「特に弱い」とする回答は2.8%から2.9%に増加している。前回調査とほとんど変化がないが、2010年代の法務部門が存在感を高めたと首長の目には映っていなそうである。ただし、政策法務の担い手は法務部門だけでなく、担当部門(所管部門)こそが中心的役割を担うべきとの見方もあることから、法務部門の影響力が小さいことが必ずしも政策法務の影響力・重要性の小ささを意味するわけではないだろう。

しかし、興味深いことに、専門家の採用状況を尋ねた調査結果によれば、都市自治体では「法曹有資格者等の法務分野の専門家」の採用が16.7%に広がっている(Q8-8)。これは「危機管理の専門家」(28.4%)に次ぐ数字であり、「ICT関連技術者等の情報分野の専門家」(10.3%)や「観光・シティプロモーション分野の専門家」(8.8%)を上回っている。

(3) 事例研究からみる政策法務の動向

2010年代における政策法務は、人材確保と組織体制の両面において変化してきている。その動向を「法曹有資格者の職員採用」および「行政不服審査体制の整備」という二つの側面から検討したい。具体的事例として、多数の法曹有資格者を採用している明石市と、行政不服審査会を広域連携に基づき運用している熊本市をとりあげ

¹⁶。ただし、紙幅の都合から、両市の取組みの素描にとどまることをお断りしておく。

ア 明石市における法曹有資格者の職員採用

明石市は人口約 29 万 9 千人（2019 年 10 月時点）、兵庫県南部の明石海峡に面した都市であり、2018 年 4 月から中核市に指定されている。

明石市では、2012 年度から法曹有資格者（弁護士職員）の採用を開始した。当初は任期付職員として採用していたが、専門性を継続的に発揮して市民サービスの向上につなげるため、2017 年度以降は主に正規職員として採用している。2019 年度現在、10 名の弁護士職員のうち、正規職員が 7 名、任期付職員が 3 名である。また、10 名のうち、1 名は次長級（市民相談室長）であるが、残りの 9 名はいずれも課長級である。

明石市では、弁護士職員の配属先が総務部門（法務部門）に限定されず、政策部門、子ども部門、福祉部門、教育部門などの幅広い部門にわたっている。また、担当している業務も、法律相談や争訟対応などの法務ばかりではなく、市の政策立案、施策の運用、議会対応など多岐の分野にわたっている。弁護士職員が多様な部門に配置されていることは、明石市における大きな特徴のひとつである。

16 以下の記述は、2019 年 7 月 11 日に実施した熊本市、同年 9 月 4 日に実施した明石市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（鈴木）が負う。

図表 7-1 弁護士職員の配置 (2019年7月時点)

配属先	主たる役職	主な業務
政策局 市民相談室 (2名)	市民相談室長 市民相談室課長	市民相談、犯罪被害者等支援、 離婚前後のこども養育支援
政策局 市長室	政策法務担当課長	市長秘書、連絡調整、新規施策の企 画立案
子ども局 明石こどもセ ンター (2名)	相談支援担当課長 (2名)	児童虐待ケース対応(緊急支援・総 合支援)
福祉局 あかし保健所	ひきこもり相談支援課長	ひきこもりケース対応
福祉局 生活支援室	相談支援担当課長	高齢者・障害者虐待ケース対応、 生活保護・更生支援ケース対応
教育委員会 (2名)	法務担当課長(スクールロ イヤー) (2名)	学校現場ケース対応、教職員から の相談対応
総務局 総務課	コンプライアンス・訟務担 当課長	コンプライアンス施策の推進、 庁内業務関連法律相談

出典：明石市提供資料

明石市における弁護士職員の業務は次の四つに区分することができる。第一に、市民向けの業務である。本庁舎での相談に加えて、市内3か所の市民センターでの出張法律相談、病気などで外出困難な市民向けの訪問相談、2015年度からは後見支援センターで障害者や高齢者向けの相談を実施している(年間約400件)。弁護士職員を活用し、市民向け法律相談の量的・質的な充実が図られてきたわけである。また、子ども・高齢者・障害者に関する相談で、法的なアドバイス以外の支援が必要と判断される場合には、社会福祉士、臨床心理士、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーなどの専門職職員などと連携することにより、総合的な支援が実施されている(虐待・ひきこもりケース対応、学校現場ケース対応など)。

第二に、政策の立案・運用関連の業務である。弁護士職員は、先

駆的な政策について、所属している部署の所管事務として制度の検討・構築にあたるほか、他の担当部署との協議にも参加して、法的な側面から政策立案に関する支援を行っている。

図表 7-2 弁護士職員が関与した主な条例

条例	弁護士職員が関与した主な内容
「明石市犯罪被害者等の支援に関する条例」の改正	賠償金を立て替える「立替支援金」制度、再提訴等支援、真相究明支援など全国初の支援策を盛り込む
「手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例」の制定	障害者の障害特性に応じた円滑なコミュニケーションを図るための基本的枠組の構築
「明石市障害者に対する配慮を促進し誰もが安心して暮らせる共生のまちづくり条例(障害者配慮条例)」の制定	<ul style="list-style-type: none"> ・障害を理由とする差別に関する相談が寄せられた際の紛争解決の仕組みづくりとその運用 ・市民に対して合理的配慮の提供を支援するための制度の基本的枠組の構築
「明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例(成年後見任用確保条例)」の制定	地方公務員法第 16 条第 1 号、第 28 条第 4 項では欠格事由とされている「成年被後見人・被保佐人」であっても任用(失職しない)できるようにすることで、障害のある人もない人もともに働くことができる市役所にする
「明石市子ども総合支援条例」の制定	離婚前後における子どもの養育支援や無戸籍者支援などすべての子どもを総合的に支援する旨を謳う
「明石市更生支援及び再犯防止等に関する条例」の制定	罪に問われた者等が円滑に社会復帰するための施策等を規定

出典：明石市提供資料

第三に、組織関連業務であり、①庁内業務関連法律相談、②コンプライアンス関連、③職員研修、④職員の個人相談などがある。庁内業務関連法律相談とは、庁内各部署から寄せられる業務に関する法律相談に対応するものである。2011 年度までは顧問弁護士に依頼していたが、2012 年度以降は弁護士職員が対応している。顧問弁

護士への法律相談と比べて迅速かつ簡単に相談が受けられるため、業務の適法性確保、不適切な初動対応の未然防止、職員の法務能力の向上などが一層実現できているという。年間相談件数をみると、顧問弁護士に依頼していた時期が17件(2009年度)、20件(2010年度)、58件(2011年度)であったのに対し、弁護士職員が対応するようになってからは、333件(2012年度)、484件(2013年度)、723件(2014年度)、1,051件(2015年度)、1,056件(2016年度)、1,237件(2017年度)、1,152件(2018年度)と大きく増加している。

第四に、争訟等対応である。訴訟等の争訟対応については、原則として弁護士職員が指定代理人として担当する。また、市の処分に対する審査請求案件では、弁護士職員が審理員となっている。

従来の自治体では、一般行政職員を徒弟制的なOJTによって一人前の法務担当職員に鍛え上げるという人材育成手法が標準的であった。しかし、2010年代の政策法務は、法曹有資格者(弁護士職員)または法科大学院修了者の採用などに見られるように、法務担当職員の採用と人材育成の手法に変化がみられる。この変化が生じた原因については更なる検討を要するが、法的リスク管理(災害対応、虐待、不適正な事務処理など)の重要性に対する認識の高まりが、法務担当職員のスペシャリスト化を促している可能性がある。

法務担当職員のスペシャリスト化に関する課題は2つある。第一に、庁内各部署の職員が法的判断を弁護士職員などの「スペシャリスト」に丸投げしてしまうことである。しかし、行政活動の実施に伴う法的判断は一義的には各部署・各担当者が責任をもつべきであるし、丸投げすることで各部署・各担当者が法務能力を磨く機会も失われる。弁護士職員は、各部署が気軽に相談できる存在でなければならないが、無責任な丸投げを抑止するための工夫が必要である。第二に、弁護士職員が法的判断を要する庁内各部署のすべての案件(例えば契約書の確認)をチェックすることはマンパワー上、不可

能である。弁護士職員が重点的にチェックすべき事項と、各部署の権限と責任に任せるべき事項を、状況に応じて、たえず検討することが重要である。

イ 熊本市における行政不服審査体制の整備

熊本市は人口約73万9千人（2019年10月時点）、熊本県の西北部に位置する県庁所在都市であり、2012年4月から指定都市に移行している。

前述のとおり、行政不服審査法の改正（2014年6月公布、2016年4月施行）により、都市自治体では審理員と行政不服審査会の設置が法定化された。

熊本市の法務部門は総務局行政管理部法制課である（2019年7月時点）。法制課内には政策法務班（条例、規則の制定改廃の総括など）、法務支援班（訴訟の総括など）、情報公開班があり、2名の審議員（任期付きの常勤弁護士職員で課長級）も配置されている。

行政不服審査では客観性や中立性が求められることから、熊本市では、次のような審査体制をとっている。

- ①審査庁の事務は、当該処分の担当課の属する局の主管課が行う。対応に係る助言指導は政策法務班が行う。
- ②処分庁の事務は、当該処分の担当課が行う。対応に係る助言指導は法務支援班が行う。
- ③審理員の事務は、「総務局総務課の審議員」（2019年度は法制室長経験のある再任用職員）および「当該処分についての知見が豊富な（処分課以外の）管理職職員」が行う。審理員の事務の補助は、総務課コンプライアンス推進室が行う。
- ④行政不服審査会の事務は、政策法務班が行う。

法務支援班と政策法務班の役割の違いに注目したい。法務支援班は、訴訟に関する原課支援も担当している。処分庁＝原課の法的理

論構築を支援するのが法務支援班であることから、同班は行政不服審査会の運営から排除されている。また、審査会の庶務の法制課内のトップは副課長が務めることとし、同じ課内ではあるがラインを分離することで中立性への配慮が行われている。

熊本広域行政不服審査会（以下、「審査会」という）は、2016年度に設置された。熊本市、阿蘇市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、南小国町、小国町、産山村、高森町、西原村および南阿蘇村の12市町村が共同して設置する行政不服審査法81条1項の附属機関として位置づけられる。市町村長が審査庁として審査請求の裁決を行うに当たり、客観性や公正性を高めるため、第三者の立場から、審理手続の適正性や審査庁の判断の妥当性を審議し、市町村長に答申することが審査会の役割である。

熊本市では、2015年度当初から改正行政不服審査法への対応を検討していたところ、同時期に熊本市を中心とした連携中枢都市圏構想の策定に関する調整が庁内で並行して行われていた。当時の総務局長から「行政不服審査会は連携事業として共同設置できるのではないか」との検討の指示があり、庁内での検討を経て、共同設置を目指すことになった。

審査請求は、熊本市以外の市町村では、年に1回あるかどうかという頻度であるが、それでも、法律上は委員の選定その他の附属機関設置に関する業務が発生してしまう。そこで、熊本市で設置予定の行政不服審査会を近隣市町村と共同で活用することで、各市町村の負担軽減を図れると考えたようである。

審査会の共同設置によるメリット、デメリットとしては、次のようなことを指摘できる。第一に、法務に関する視点からは、①小規模自治体では、審査請求に係る手続を同一の部署（または同一の担当者）で担わざるを得ないこともあるため、行政不服審査について外部の機関で独立性の高い運営がなされていることは、採決の客観性・中

立性を担保する上で有効であること、②単独設置と比べて諮問の件数が多くなることから、委員が審査に習熟しやすく、効率的な答申決定につながる効果が期待できること、③同様に、事務局側の事前準備のノウハウも蓄積しやすく、効率的な審査につながるものがメリットである。他方において、法務に関するデメリットとしては、諮問自治体の法務能力の向上のきっかけが得られにくいことがあげられる。諮問自治体の職員は審査会に出席しないことが一般的であるため、答申書に書かれていない委員の意見や業務改善につながる知識を把握できないからである。

第二に、広域行政の視点からは、①審査請求の発生頻度が低い自治体においては、自ら審査会を設置・運営する手間が省かれ、審査請求発生時に円滑な処理ができること、②他市町村に比べて、熊本市では委員として適任の有識者を確保することが比較的容易であること、③行政不服審査法上の実務対応の仕方について、近隣市町村が対応経験の多い熊本市に質問しやすいこと、④連携中枢都市圏構想に紐づく事業として位置づけたことで、運営経費を総務省の特別交付税措置の対象経費として算入できることがメリットである。デメリットとしては、①他市町村は遠方であることもあり、審査会の審査過程への参加が難しく、委員の審議の雰囲気がかめないこと、②大きな負担となっているわけではないが、熊本市において共同設置市町村に対する説明会などの連絡調整業務が発生していることなどがある。

審査会の共同設置を契機のひとつとして、連携中枢都市圏の市町村間では連帯感が醸成されてきているという。

3 総括

評価と政策法務は、地方分権改革によって国からの外部統制が緩和される中で、自治体が進化させてきたマネジメント手法である。今後、自治体における不祥事や違法・不当な行政活動が多発するような事態になれば、国からの指導監督は再強化される可能性がある。そのような事態を避けるためにも、都市自治体には自己規律の確保が強く求められる。都市自治体組織を構成する首長、議会、監査委員、職員の意識改革と、それぞれの役割・責任に基づく創意工夫が期待される。

第8章

都市自治体職員の確保と人材育成

東海大学政治経済学部准教授 **出雲 明子**

はじめに

1970年代以降に社会福祉を中心とする行政需要の高まりによって採用した職員は、2010年代以降に高齢化し、大量退職を迎えた。定年退職者は、2006～07年に現在の水準まで大幅に増加し、その後は微減、微増しながらも約7万人で維持されている（2017年度は、69,033人¹）。10年以上大量退職が続き、組織・人事管理に大きな影響を与える要素である職員の年齢構成が変化した。

また、地方公務員法が改正され、能力・実績主義の実現を目指して、2016年よりすべての自治体に人事評価制度が導入された。2020年4月からは、働き方改革に基づいて、正規職員と臨時・非常勤職員の待遇格差を縮小する目的で、臨時・非常勤職員の待遇を改善する地方公務員法、地方自治法の改正が行われた。

これらの変化によって、都市自治体職員の確保や人材育成の手法も変化したと考えられる。以下では、第5次調査からの変化を中心に、都市自治体が新たな問題にどう対応したのかを明らかにする。

1 都市自治体職員の年齢構成の変化とその影響

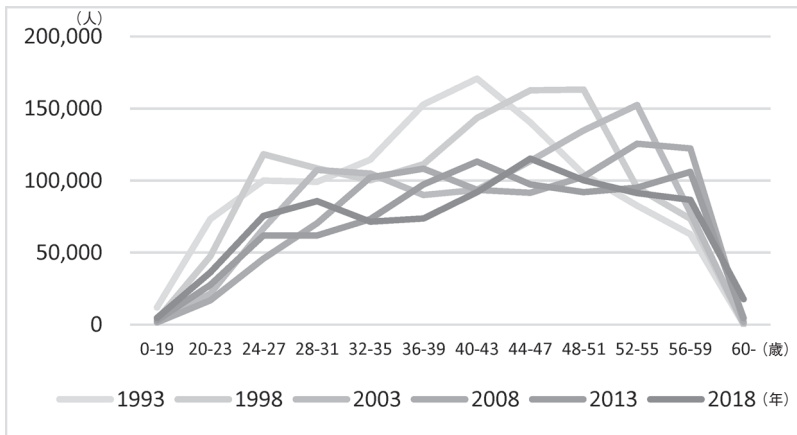
1993年以降の人員構成の変化をみてみよう（図表8-1）。1993年に職員数が最も多い30歳代後半～40歳代前半の年齢層は、20年間で徐々に高齢化した。2008年に、退職前にあたる56～59歳の年齢層はピークを迎えた。それに対して、20歳代の職員は、減少してきたが、2013年には増加に転じた。全体としては、1993年に豊富だった20歳代～40歳代前半の職員は減少を続けた。結果、将来管

1 総務省自治行政局公務員部公務員課『平成29年度地方公務員の退職状況等調査』8頁。

理職として行政を担う30歳代後半の職員が不足している中で、一定のボリュームのある20歳代職員の人材育成を進めなければならないというジレンマが生じている。

なお、第6次調査で回答のあった都市自治体職員の年齢構成（平均）は、19歳以下が4.5人、20～29歳が222.7人、30～39歳が283.9人、40～49歳が341.2人、50～59歳が291.3人、60歳以上が33.1人となっており、図表8-1で32～39歳の年齢層が、前後と比較して少ないことは異なっている。

図表8-1 職員の年齢構成の変化（一般行政職）（1993～2018年）



出典：総務省『地方公務員給与の実態』『団体区分別、年齢別職員数の状況（一般行政職）』各年に基づいて筆者作成

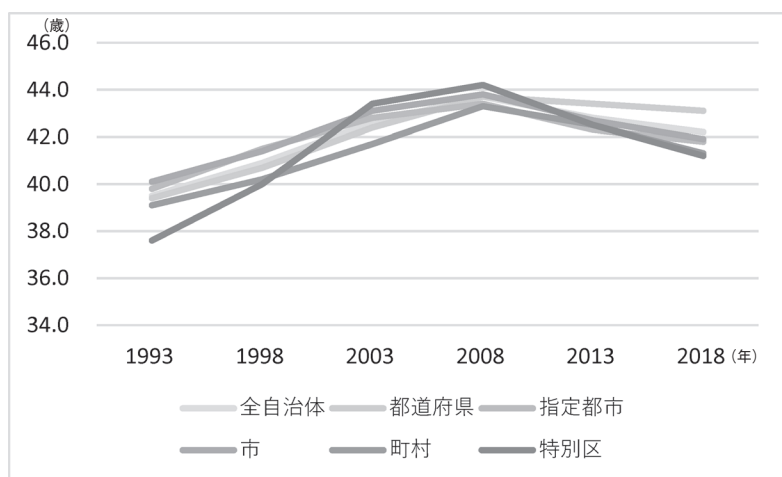
平均年齢も図表8-1と整合して低下傾向である（図表8-2）。平均年齢は2008年を頂点として低下し、2018年には1998～2003年と同水準に戻った。今後は、40歳代の職員が高齢化し、平均年齢を押し上げる要因になるが、それ以前よりはボリュームが小さいため、平均年齢は現状維持か低下することが予想される。

定年退職者数が高水準で維持されながら、平均年齢は2003年頃

の水準に戻ること、今後の人事行政には、これまでと同様の高齢職員の処遇という課題とともに、若年層職員の早期の選抜や管理職としての育成という新たな課題があることを改めて指摘したい。

ただし、ここでの平均年齢は、臨時・非常勤職員²と再任用職員を除いて算出されており、これらの職員に依存する公務の現場があることを考えると、全体像はつかみにくい。高齢職員は、団体によってフルタイム、短時間勤務などの割合に違いがあるが、一定数が再任用職員に移行し、技術系を中心に長期で勤務している。

図表 8-2 平均年齢の推移（一般行政職）（1993～2018年）



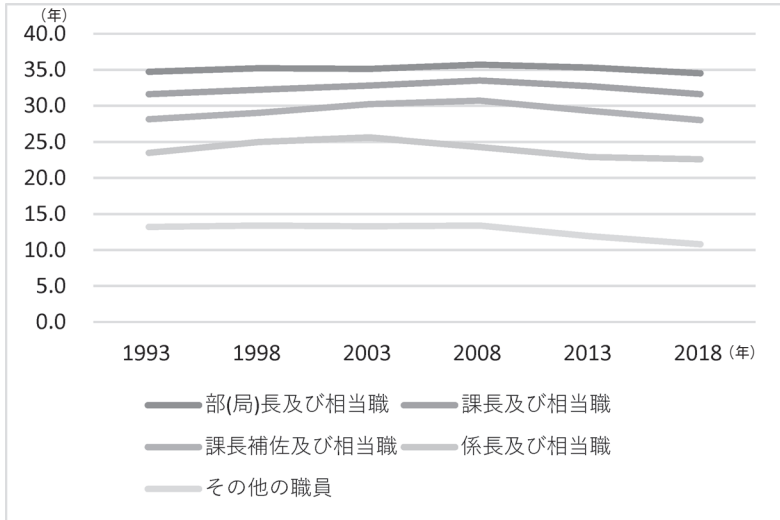
出典：総務省『平成30年地方公務員給与の実態』、17頁に基づいて筆者作成

再任用制度では、今後、公務員の定年延長も見据えて、勤務時間や業務分担において再任用職員にさらなる活躍を求めることが課題となる。また、人材不足が指摘される技術系の行政分野では、職員

2 例外的に、正規職員と同様の勤務時間以上勤務した日が18日以上ある月が12か月を超える場合には、調査に含まれている。

の定年退職後の知識と技術の継承も課題である。

図表 8-3 市職員の役職別平均在職年数（1993～2018年）



出典：総務省『平成30年地方公務員給与の実態』、「第2表の4 団体区分別、学歴別、一般行政職の職務上の地位別、経験年数別職員数及び平均給料月額」、159～161頁。

次に、若年層の人材育成の課題を、市（指定都市を除く）の役職別経験年数の変化から考察したい（図表8-3）。役職別の平均在職年数は、高齢化に伴い若干長くなったが、係長では2003年頃から、それより上位のポストでは2008年頃から短くなり始めた。部（局）長級では、2008年にかけて35年（35.7年）を超えたが、現在はそれ未満（34.5年）となっている。最も変化が大きいのは係長である。2003年には25.6年であった在職年数が、2018年には22.6年と3年短縮され、係長に向けてより早期の選抜が行われるようになってきている。役職に必要なキャリアをより早期に経験できるようにするなどし、職員の戸惑いを軽減する人材育成が求められる。なお、2003年に13.3年であった係長級未満の職員の在職年数も、2018年には10.8年となり

短くなった。

2 職員をどのように評価し、登用するか

(1) 人事評価制度の定着と有効性の向上に向けて

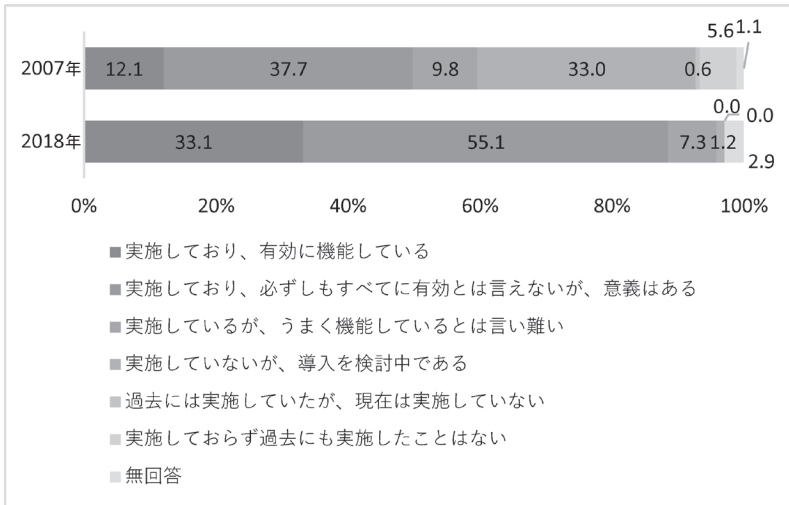
人事評価制度は、ある程度公務に定着したと考えられる。第6次調査で、人事評価・勤務評定を実施しているとした団体は、95.5%であり(図表8-4)、第4次調査の45.1%、第5次調査の59.6%と比較すると、法改正の効果が明確である。

評価制度の有効性への認識も高まっており、都市自治体の課題は、制度の導入から運用上の有効性の向上に移行した。調査では、人事評価制度を「実施しており、有効に機能している」か、「実施しており、必ずしもすべてに有効とは言えないが、意義はある」(以下、2つの回答を合わせて「先進団体」と略称する)と考える団体が88.2%に上っており、前回の49.8%から大きく増加している。「実施しているが、うまく機能しているとは言い難い」とする団体も9.8%から7.3%とわずかだが減少した。

目標管理を実施し、人材基本方針を策定する団体も増加している。目標管理に関する先進団体は32.4%から81.8%に急増した。人材基本方針を策定する先進団体も64.9%から85.3%に増加した。人事評価を踏まえた業績給与や任用・昇任の導入に関する先進団体は61.9%に上る。第5次調査では、「勤務評定等の結果を踏まえた業績給」という一部表現が異なる選択肢であったため、直接比較できないが18.4%であった。いずれも人事評価制度の手法が公務に浸透し、活用されている状況を示す。

第6次調査に付随して行われた大津市へのヒアリングによると、評価制度の新たな取組みとして、評価基準に「生産性」と「改革性」

図表 8-4 人事評価・勤務評定の導入状況 (単位: %)



出典：筆者作成

が設けられた。「生産性」では時間外勤務時間数の削減や縮減、「改革性」では事務の見直しなどが具体的なアウトプットとされている³。業務改善や働き方改革と連動した新たな評価基準であり、今後の運用状況に注目したい。

第6次調査では、評価制度の新たな動きとして、16.2%の団体が部下による管理職の評価(360度評価)を導入している。決して多くはないが、前回調査の9.3%からは増加した。国家公務員では、部下を指導するマネジメントの能力の向上を目的に、2019年の秋より中央府省のすべての課長級の人事評価に360度評価が導入された⁴。パワハラやセクハラの防止にもつながることが期待されるという。

3 以下の記述は、2019年9月18日に実施した大津市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者(出雲)が負う。

4 『日本経済新聞』2019年8月5日付

(2) 昇任試験の導入は縮小傾向

人事評価制度の拡大、定着とは対照的に、昇任試験は、現状維持か抑制の方向性である(図表8-5)。課長職の昇任試験を行っていない団体は、81.2%と多く、第4次では94.1%、第5次では82.9%であった。1990年代に昇任試験の導入は拡大したが、さらなる拡大にはつながらなかったと考えられる。「実施していないが、導入を検討中である」とした団体は、第4次の5.5%から第5次では6.3%と増加したものの、第6次では1.5%と顕著に減少した。「実施しており、有効に機能している」とした団体も9.3%から7.9%とわずかだが減少し、昇任試験を実施し、人材育成に活用しようとする団体は、低下傾向である。

係長職の昇任試験は、課長職よりは広く導入されており、導入していない団体は73.7%である。「実施しており、有効に機能している」と答える団体も12.6%と、課長職試験よりは多い。実施しており意義はあるとする団体と合わせると、22.3%に上る。

昇任試験⁵をめぐる⁵は、先行して導入した横浜市で受験率の低下が指摘され、最近では神戸市が係長級の昇任試験を廃止し、2018年度から選考に切り替えたことが報道された⁶。神戸市が昇任試験を廃止したのは、係長ポストの減少による負担増と、ワークライフバランスの重視による受験率の低下があり、試験を維持したままでは将来的に管理職の成り手不足が見込まれたからであるという。昇任試験の導入が進展していないという第6次調査の結果とも整合する。

昇任試験は、受験者の管理職にむけた意欲を示し、モチベーションを与える仕組みであると考えられるが、前述の係長級への昇任の

5 横浜市人事給与制度推進担当編『脱・年功！意欲に応える人事給与制度へ』2009年、84頁。

6 『神戸新聞 Next』2018年4月19日付

図表 8-5 昇任試験の実施状況（単位：％）

		実施しており、有効に機能している	実施しており、必ずしもすべてに有効とは言えないが、意義はある	実施しているが、うまく機能しているとは言えない	実施していないが、導入を検討中である	過去には実施していたが、現在は実施していない	実施しておらず過去にも実施したことはない	無回答
昇任試験 (課長職)	2007年	9.3	6.1	0.6	6.3	4.0	72.6	1.0
	2018年	7.9	6.2	0.6	1.5	7.0	72.7	3.8
昇任試験 (係長職)	2007年	11.4	6.9	0.6	8.5	3.1	68.6	0.8
	2018年	12.6	9.7	0.6	1.8	4.7	67.2	3.2

出典：筆者作成

早期化と照らし合わせると、今後は受験を促す仕組みや試験内容の見直しを進める必要がある。

第6次調査に付随して行われた寝屋川市へのヒアリングによると、⁷人事評価の成績に基づいて、昇任試験の1次試験を免除する仕組みを導入しているという。昇任試験を見直しつつ、将来的には、昇任試験だけに頼らない幹部育成の仕組みの検討が必要になるだろう。

他方で、対照的な動向として、前述の天津市では、これまでの係長、課長補佐、管理職試験に加えて、2020年度より新たに主任試験を導入する。天津市では、給与構造改革によって職務給の厳格化を行った結果、昇任に対するインセンティブが高まり、管理職試験の受験率が増加傾向にあるという。この事例からは、昇任試験の有効性は、給与制度の見直しと関連していることが示唆される。また、育児休業中に昇任試験の受験を認めていることも特徴である。

7 以下の記述は、2019年9月17日に実施した寝屋川市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（出雲）が負う。

昇任試験の動向に関連して、希望降任制の広がりがみられる。希望降任制を実施している団体は39.5%から59.2%に拡大し、実施していない団体は59.4%から37.3%に縮小した。試験の有無に関わらず昇任したものの、上記と同様に役職の負担感や私生活との両立から降任を願い出ることへのニーズが高まっていると考えられる。働き方改革では、業務フローの見直しや効率化による業務改善が進められており、特に、管理職の負担を縮小し、業務の内容を役職間である程度平準化する業務改善と定員管理の連動が不可欠であろう。

異動に関する自己申告制と庁内公募制は、今回の調査でそれぞれ、87.7%、21.4%の団体が導入している。自己申告をしても希望通りになるとは限らないとしても、管理職を含めた職員のインセンティブ付けにとって、職員個人と団体が求めるキャリアの整合を図る取り組みが、今後ますます重要になるだろう。

3 新規採用職員の人材育成と高齢化への対応

(1) 採用試験の変化と社会人採用の活発化

職員の採用を巡り、採用試験の多様化と社会人採用の拡充に向けた動きがある。第6次調査では、採用試験の種類を問う設問が新たに設けられた。78.9%の団体が、新たな試験形態であるSPI試験を含む適性検査を行っていると回答し、面接試験(95.9%)、教養試験(90.0%)に次いで導入されている。これらに、論文試験(71.3%)、専門試験(36.7%)が続く。教養、専門試験を廃止した団体は2.9%に止まる。

第6次調査に付随して行われたヒアリングでは、四條畷市、寝屋川市、大津市のいずれでも試験改革が行われている。四條畷市では、2017年度より1次試験の教養・小論文試験をエントリーシートに変更した。さらなる受験者の獲得を目指して、2018年度より応募者

全員にウェブ面接を導入し、試験では教養試験と総合検査（SPI3）のどちらか一方を選択可能であるとした⁸。寝屋川市では2019年度より筆記試験を廃止し、1次試験・3次試験として個別面談、2次試験としてディベートを行う、新たな試験を導入した。

第6次調査では、新たに採用年齢の上限の変更の有無が質問された。上限を引き上げたとする団体が54.8%あり、変化がないとする23.2%の団体を大きく超えている。1.2%とわずかだが上限を撤廃した団体もある。新規学卒者の一括採用では十分な人材の確保が難しくなっており、民間企業の採用活動に沿った複数の方法で多様な人材を採用しようとする動きが顕著である。

採用年齢の上限は、社会人採用と関わる問題である。社会人採用を「現在行っており、公務の活性化や即戦力として有効である」と考える団体は、第5次調査⁹では19.3%だったが、第6次調査では50.1%と大幅に増加した（図表8-6）。「行っておらず、今後も特に活用する必要はない」と考える団体は、28.5%から11.4%に減少した。「現在行っているが、採用条件や処遇等、解決すべき課題もある」とする団体も16.1%と少なくないが、第5次調査の14.7%から大きく増加していない。社会人採用は急速に広まったといえる。

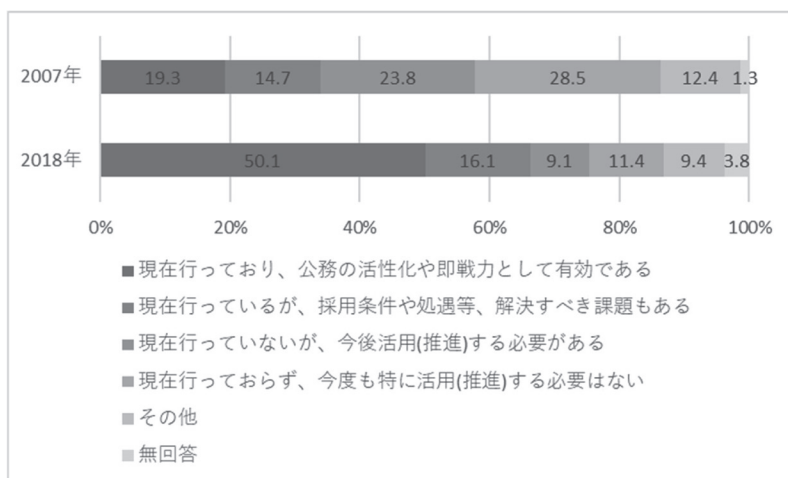
関連して、28.4%の団体が、新たに危機管理分野の専門家を採用している。第5次調査では、1997年以降新たに専門職として設けた職種の有無を質問するに止まっているため、比較はできないが、第5次では「ない」と回答した団体が84.2%に上っており、顕著なニーズではなかった。第6次調査では、危機管理分野の他に、法曹有資格者等の法務分野の専門家（16.7%）、ICT関連技術者等の情報分野の専門家（10.3%）、観光・シティプロモーション分野の専門家（8.8%）と

8 以下の記述は、2019年9月17日に実施した四條畷市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（出雲）が負う。

9 設問では、「中途採用」とされていた。

続いた。他方で、採用していないことを意味する無回答がなお49.3%に上るため、必ずしも全体的なニーズの高まりとまではいえない。社会人採用の活発化と照らし合わせると、社会人採用では、上記のような特定分野の専門家を採用するというよりは、一般の行政に従事する者の採用が主であることが示唆される。

図表 8-6 社会人採用（中途採用）に関する考え方（単位：％）

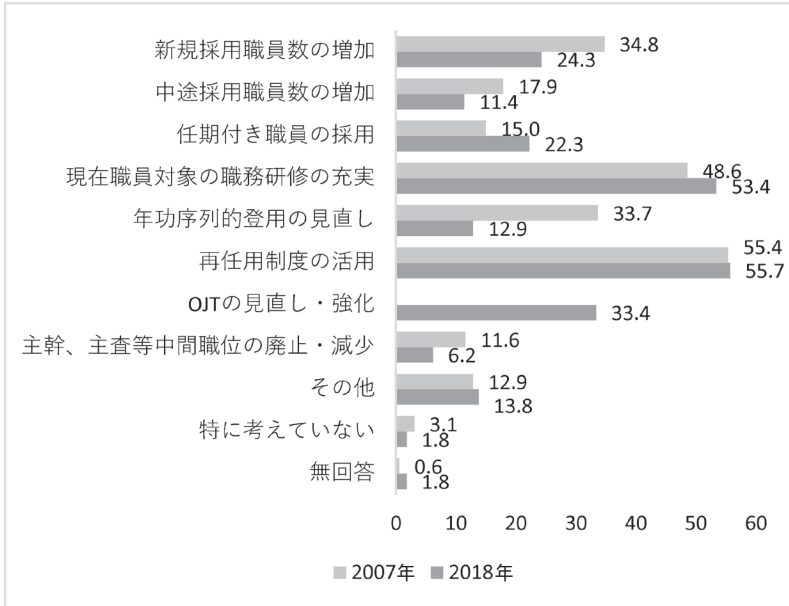


出典：筆者作成

(2) 高齢職員の処遇と再任用制度の活用

職員の高齢化対策として今後重点と考えるものは、第5次調査と同様に「再任用制度の活用」が最も多い（62.2%から82.7%に増加した）。第2位の「年功序列的登用の見直し」は44.0%から17.9%に減少した。第5次調査では、これらに「勸奨退職制度の導入、強化」が続いていたが、26.9%から9.4%に大幅に減少した。これまで高齢化対策を多方面から行ってきたが、現在その選択肢は再任用制度の活用に絞られたと考えられる。前述の天津市では、再任用職員がモチ

図表 8-7 人事管理上の課題に対する重点的な対策（単位：%）
（上位3つまで選択）



出典：筆者作成

バージョンを維持するための研修を実施している。ノウハウの伝承や意識の転換が求められており、今後さらに積極的に実施する必要がある。

類似の質問として、「人事管理上の課題に対する今後重点と考える対策」がある（図表8-7¹⁰）。最も多いのは、第5次調査と同様、「再任用制度の活用」である。「新規採用職員数の増加」や「年功序列的登用の見直し」の割合は減少し、前述の地方公務員法、地方自治法の改正もあり、「任期付き職員の採用」の割合が増加した。

10 第5次調査では、「職員の大量退職後の職員体制として今後重点と考える対策」と質問されていた。また、第6次調査では、新たに「OJTの見直し・強化」が選択肢として追加された。

第6次調査では、再任用されている職員の人的配分が新たに質問され、一般行政職が48.4人（1自治体あたりの平均）であり、総務・企画に10.4人、教員・講師に10.1人、教育に9.9人と続く。再任用制度は、専門的な人材の確保よりは雇用継続を目的に運用されていることが示唆される。

4 人的資源管理の展開

(1) 独自の定員管理手法の拡大

長期的な定員削減により、自治体の職員数は減少してきたが、2016年から2017年には5,397人の増加に転じた(第9章を参照)。以下の回答からも、長く進められてきた定員削減の方向性は見直され、定員削減から拡充への路線変更が見て取れる。

定員最適化計画を策定する団体は減少している。第5次調査では88.1%の団体が「既に策定」していたが、第6次調査では69.8%に止まる。逆に、「当面策定の予定はない」とする団体が2.1%から14.1%に大幅に増加した。

また、定員管理の手法を、これまでの総務省のモデルや類似団体との関係性を重視した手法から、独自の定員分析に移行する傾向がある。定員管理の手法について、第5次調査では「『類似団体別職員数の状況』の活用」が最も多かったが(70.5%から58.4%に減少)、第6次では「独自の現状分析」が60.1%と最も多く、第5次調査の52.5%から増加した。「総務省の定員モデルの活用」は、56.2%から21.4%と顕著に減少している。

地方公共団体定員管理研究会『報告書』によれば、自治体で用いられている定員管理手法は、大きくミクロ方式とマクロ方式に分けられる。ミクロ方式は事務量算定方式とも呼ばれ、行政事務の個々

の要素ごとの事務量を測定したうえで、それを職員一人当たりの事務処理能力で除して必要人員を算定する方法である¹¹。ただし、定型的な業務量は算出が可能でも、企画、立案等の不定形業務や変化の激しい行政需要に対応する分野では算出が難しいという。それに対して、マクロ方式は、他団体比較方式とも呼ばれ、他団体の職員数と行政需要を表す指標等と比較し、算出する。

上記から解釈すると、マクロ方式が「『類似団体別職員数の状況』の活用」であり、ミクロ方式が「独自の現状分析」に類するようである。したがって、団体毎の行政需要の把握や、不定型業務も含めた算出方法という、団体の特徴に基づく定員管理手法がとられるようになっていていると考えられる。働き方改革とも連動し、より団体の課題に沿った人員配置、定員管理が進められている。

(2) 会計年度任用職員への円滑な移行

第6次調査では、非常勤職員の人数と職務内容が新たに質問された。結果、総務省による調査と同様に¹²、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員、臨時的任用職員という3種類の臨時・非常勤職員の区分けと、職務の内容は必ずしも一致していないことが確認された¹³。また、非常勤職員の勤続年数は、平均で4.6年、最長で19.5年であることが確認され、地方公務員法の趣旨とは異なり、長期化する実態が明らかになった。

2020年4月に大半の臨時・非常勤職員が会計年度任用職員に移行するため、非常勤職員の人事管理の課題として94.1%の団体が

11 地方公共団体定員管理研究会「報告書：地方公共団体における適正な定員管理の推進について（第10次定員モデル 道府県分）」2017年3月、6～7頁。

12 総務省「地方公務員の臨時・非常勤に関する実態調査」（2016年4月1日現在）2017年3月31日公表

13 例えば、教育、教員・講師、保育所保育士等が3種類に分散して任用されていることがあげられる。

「会計年度任用職員制度の導入等に向けた課題」をあげた。次いで、33.7%の団体が「同じ人物が長期にわたり、非常勤職員として任用されている」ことを課題であるとした。「募集・選考・採用試験を行う機会が多くなる」(18.5%)、「採用条件、勤務条件等の見直しが不十分」(17.9%)「任用根拠の見直しが不十分」(14.1%)と検討しなければならない課題が続く。

正規職員の採用試験の多様化、社会人採用の拡大という新たな動きに加えて、非常勤職員の選考方法や勤務条件を見直す必要があり、総合的に、多様な人材を適正かつ効果的に処遇することが難易度の高い課題として人事当局に求められている。

多様性確保のための対応を質問すると、64.2%の団体が「女性職員の管理職への積極的登用」をあげた。続く「中途採用制度の導入」は30.5%に止まっていることから、優先的な事項となっている。女性の登用では、前述の昇任試験との関連が重要となり、積極的な受験促進や、試験のみに頼らない選抜方法も検討する必要がある。

(3) 人的資源管理における研修の役割

最後に、研修に関する質問を確認しておきたい。図表8-7では「現在職員対象の職務研修の充実」が人事管理上の重点対策にあげられており重要性は高いが、研修に関する一連の回答には大きな変化がみられない。

職員研修の執行体制について「職員研修の専任ではないが、担当職員を配置している」とする団体は64.3%に上る。第5次調査での65.2%から大きな変化はみられない。

職員研修の実施方法も、第5次調査とほぼ同様の結果であり、「市が自らの研修の計画・運営を行っている」が最多数(88.6%)を占める。新たに追加された選択肢である「国や都道府県、他の市区町村への派遣・人事交流」(83.6%)と「自治大学校、市町村アカデミー

(JAMP)、全国市町村国際文化研修所 (JIAM) への派遣」(88.0%) は、多数の団体が実施している。例外的に「研修の計画・運営を民間に委託している」団体も 4.7% あるが、第5次調査での 3.5% から微増に止まる。

また、第6次での新たな質問として「個々の職員の研修への参加実績と異動・昇任を関連付けて」いるかに関して、関連付けている団体が 32.5%、関連付けていない団体が 63.6% である。関連付けている団体のうち「どのような研修への参加実績」を関連づけているのかに関して、75.9% の団体が、OJT にあたる「国、都道府県、民間企業や大学への派遣・出向による研修」をあげている。第5次調査では、研修として他の行政機関等に派遣を行っている団体のうち、「所在する都道府県」への派遣が 80.3% を占めており、都道府県での出向歴が高く評価される傾向にあることが推察される¹⁴。Off-JT にあたる「個別のテーマ・政策分野における専門的な研修」と異動・昇任との関連付けは 42.9% に止まっている。

職員研修の課題として、「研修で得た知識が属人的なものにとどまり、職場にて共有されていない」をあげる団体が 56.0% に上る(第5次調査では 66.0% であった)。「人員が不足していて業務が多忙なため、職員に研修を受けさせる余裕がない」とする団体は、第5次では 38.3% だったが、44.6% に増加している。「研修の受講を希望する職員が少ない」とする団体は、41.9% から 35.8% に減少したが、ある程度高い水準となっており、研修の意義が問われている。

5 深刻化する人材不足への対応

第5次と第6次調査の結果から、若年層職員の人材育成、高齢化への対応と再任用制度の活用、人事評価制度の定着と昇任試験の拡

14 第6次調査では当該質問は行われていない。

大、抑制といった変化を示してきた。都市自治体の財政状況は近年持ち直しているものの、長期的にはより少ない職員でより多くの業務を担当しなければならない状況が続くであろう。

公務での人材の確保はすでに難しくなっており、多様な人材を確保するための試験制度改革が、大きな変化として現れた。結果として、同一の方法で採用、育成された職員が、公務内での経験に応じて業務を分担するという同質性を前提とした職場から、異なる方法で採用、育成された職員が、公務内外での経験に応じて業務を分担するという、多様性を前提とした新たな関係性を構築する必要性が生じている。

都市自治体は、多様な経験を持つ職員の適性やキャリア志向を把握して補充と人材配置を行い、一定の公平性で職員を処遇しなければならない。新卒で一括採用された職員のみならず、社会人採用の職員、会計年度任用職員との業務分担、配置、処遇を適正に行う必要がある。

さらに、定年退職者は高水準で推移しているため、若年層や将来の管理職の人材育成が新たな課題となっている。M字型の職員構成の傾斜は以前に比べて緩和されているが、なお不足する世代の役割を補完しなければならない。人材育成では、研修による知識やスキルの獲得も重要だが、OJTの機能を強化する必要がある。職員のキャリア形成の見通しを示すとともに、人事評価で能力と実績を把握し、職員の貢献を引き出すこともさらに進められなければならない。

人材不足に立ち向かうには、試験制度改革を進めつつ、一人ひとりの職員の能力やスキルの向上によって、業務量の増大に対応する必要がある。容易ではないが、人的資源管理の手法を今後も発展させ、職員の理解を深めながらそれぞれの手法の有効性を高めていくことが求められる。

第9章

都市自治体職員の「働き方改革」と 技術革新

早稲田大学政治経済学術院教授 **稲継 裕昭**

1 都市自治体業務の担い手の減少と業務量の増大

日本の自治体の職員数は、1980年代初めまで増加傾向にあったが、その後増加が止まり、2000年代以降減少傾向が続いている。

1960年代、70年代は人口増及び高度経済成長に伴う事務量の飛躍的増大に伴って組織の膨脹が一貫して見られた時期である。総務省の地方公務員給与実態調査によると、地方自治体職員総数は悉皆調査が始まった1963年に約211.0万人（うち一般職員〔教育公務員、警察官を除く職員〕は約124.8万人）だったのが、1983年には約323.1万人（同約201.5万人）と、20年間で約112.1万人（同約76.7万人）、率にすると約53%（同約61%）増加している。

ところが、第2次臨時行政調査会（1981～83年）の時期になり、地方も行政改革を進めることを余儀なくされ、多くの自治体で職員定数を凍結するなどの措置がとられた。その結果、職員数の増加は収束し、その後ほぼ横ばい状態が続いて、1993年の総職員数は約327.1万人（同約206.0万人）だった。この間も業務量の拡大基調は続いていたが、一部の業務のICT化や、民間委託等により代替して、職員数を増やさないで対応するように工夫が進められてきた。その後、自治体の財政難などから、職員数は徐々に減少傾向に向かう。

総職員数の推移を総務省の定員管理調査結果で見ると、1994年に約328.2万人だった総職員数は減少傾向を見せ、2005年には約304.2万人へと約24万人減少した。さらに、2005年から2010年にかけての集中改革プランの時期に約23万人減少し（2010年には約281.4万人）、その後もゆるやかな減少傾向を見せた。2018年現在、約273.7万人となっている（1994年比で約54.5万人減）。1994年からの部門別職員数の変化（1994年を100とした指数）を見ると、2018年では一般行政職員部門で78.3、教育で79.1となっており、約2割の職員数が削減されている。

しかしながら、この間、業務量は減るどころかむしろ増加の一途をたどった。少子高齢化への対応や、介護保険制度のスタートなど新たな行政課題が噴出し、自治体業務の高度化、複雑化、業務量のさらなる増大がもたらされた。そのうちの一部は、任期付職員制度の創設（専門職につき2002年、一般職につき2004年）、短時間任期付職員制度の創設（2004年）などで一部代替されたが、全体に占める割合は1%にも満たない。

その後、地方分権の一層の進展に伴う国からの権限移譲、さらには県から市への権限移譲があり、また、福祉関係の施策の改編、マイナンバーカードをはじめとする国の施策の実施、地方創生に関する新たな施策の推進などにより、都市自治体の業務量の増大は続いている。都市自治体現場では、ICTツールの活用、アウトソーシング、臨時・非常勤職員の雇用などによって何とか凌いできているが、ほぼ限界にきている自治体現場も少なくない。

先に見たように、1994年以降自治体職員総数は約17%減少したが、それは再任用職員、任期付職員、臨時・非常勤職員（図表9-1）に

図表9-1 臨時・非常勤職員数の推移（職種別）

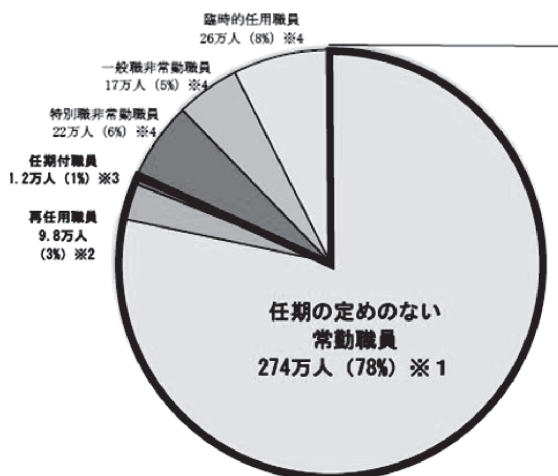
	2005年	2008年	2012年	2016年	11年間の伸び(d-a)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	人数	%
一般事務職員	112,315	119,682	149,562	159,559	47,244	42.1
技術職員	7,147	7,444	8,855	9,316	2,169	30.3
医師	9,955	9,241	8,743	8,138	▲1,817	▲18.3
医療技術員	7,216	8,633	10,969	11,851	4,635	64.2
看護師等	21,312	23,485	25,947	28,043	6,731	31.6
保育士等	79,580	89,409	103,428	99,958	20,378	25.6
給食調理員	35,313	37,334	39,294	37,985	2,672	7.6
技能労務職員	57,926	53,919	59,254	56,853	▲1,073	▲1.9
教員・講師	46,530	57,381	78,937	92,494	45,964	98.8
その他	78,546	91,268	113,988	138,934	60,388	76.9
合計	455,840	497,796	598,977	643,131	187,291	41.1

出典：総務省「地方公務員の臨時・非常勤に関する実態調査」および同省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の方に関する研究会報告書」に基づき筆者作成

より代替されてきているものの、それらの数を加えてもなお余裕のない状態が続いている。

定員管理調査で把握されている「任期の定めのない常勤職員」は職員数全体の8割程度で、そのほかに、臨時・非常勤職員や再任用職員等が2割以上占めている（図表9-2）。

図表 9-2 職員の任用区分における割合（2016年現在）



出典：総務省「地方公務員の定員のあり方に関する研究会」第1回資料、14頁

なお、本調査による臨時・非常勤職員の調査結果は、第6次調査（一般アンケート）Q8-10の通りであり、都市自治体平均で、事務補助職員が396.3人、教員・講師が68.3人、保育所保育士が176人、給食調理員が75.1人、図書館職員が38.9人となっていた。

2 都市自治体職員の働き方とその改革

図表 9-3 は、自治体職員の残業実態の調査結果である。本庁部門では、平均で約 220 時間の時間外勤務が行われている。最も多い団体においては、新しい上限規制である年間 360 時間を超えてしまっている。

図表 9-3 地方公務員の時間外勤務の実態

	平均時間 外勤務時 間/月	平均時間 外勤務時 間/年	60時間超/月の職 員の割合(%)	
			うち80時 間超(%)	
全体	13.2	158.4	2.8	1.1
都道府県	12.5	150.0	2.5	0.9
政令市	14.5	174.0	3.1	1.2
県庁所在市	13.3	159.6	3.0	1.3
本庁	18.3	219.6	5.4	2.2
都道府県	18.6	223.2	5.3	2.2
政令市	19.5	234.0	5.8	2.3
県庁所在市	16.5	198.0	4.8	2.1
最も多い団体の例	31.0	372.0	16.0	
出先機関	9.9	118.8	1.2	0.4
都道府県	8.8	105.6	0.9	0.2
政令市	12.0	144.0	1.7	0.6
県庁所在市	9.8	117.6	1.4	0.5
国家公務員 全体平均(2015)		233.0		
民間労働者(30人以上事業所)		154.0		

出典：総務省「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」から筆者作成

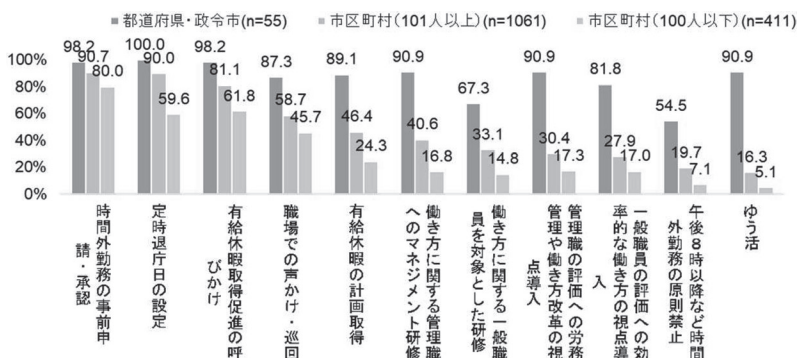
長時間残業はさまざまな歪みをもたらす。継続すると、疲労、ストレスをもたらし、極端な場合メンタルヘルス不調に至るケースも

少なくない。また、時間経過とともに作業効率が低下していき、生産性は低下する。組織として人員配置を考えた場合、時間制約のある職員—子育て中、介護中—を恒常的な残業を行う部署に配属できず、また、部署内でもそのような業務を担当させることができない。時間制約のない職員がそれを担い、能力開発の機会が与えられつつも場合によっては過剰労働に陥る一方で、時間制約のある職員はキャリア形成の機会が奪われており、全体として個々人のタレントを十分に生かす人的資源管理になっていない。

もちろん、多くの自治体では、働き方改革について、すでに何らかの取組みがなされている。

図表 9-4 は、全国の自治体における働き方改革の取組みのうち「残業削減・休暇取得・研修・評価」の状況を示したものである。

図表 9-4 働き方改革について取組みを行っているもの
【残業削減・休暇取得・研修・評価】



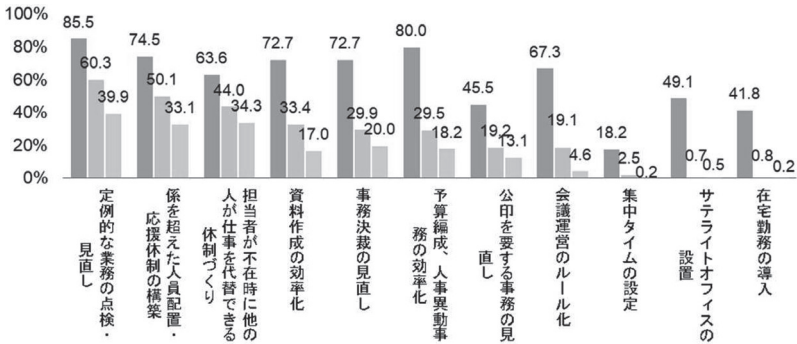
出典：総務省自治行政局公務員部『地方公務員における女性活躍・働き方改革推進のためのガイドブック改訂版』2019年、10-11頁。

「定時退庁日の設定」、「時間外勤務の事前申請・承認」、「有給休暇取得促進の呼びかけ」、「職場での声掛け・巡回」は、多くの自治体で取組みがなされているが、どの程度実効性を持っているのか

問われる。都道府県・政令市では「働き方改革に関する管理職へのマネジメント研修」や、「管理職の評価への労務管理や働き方改革の視点導入」「一般職員の評価への効率的な働き方の視点導入」といった人事評価に関する取組みも進んでいる。

図表9-5は、取組みのうち「業務効率化」の状況を示したものである。

図表9-5 働き方改革について取組みを行っているもの
【業務効率化】



出典：総務省自治行政局公務員部『地方公務員における女性活躍・働き方改革推進のためのガイドブック改訂版』2019年、10-11頁。

「定例的な業務の点検・見直し」、「係を超えた人員配置・応援体制の構築」、「担当者が不在時に他の人が仕事を代替できる体制づくり」に取り組んでいる団体が比較的多くみられる。また、数は少ないもの「会議運営のルール化」、「サテライトオフィスの設置」、「在宅勤務の導入」などの取組みも進められている。

フレックスタイム制やテレワークは、固定化された勤務時間や勤務場所にとらわれないワークスタイルであり、公務能率の一層の向上と人材の確保に資するものだと考えられる。さまざまな働き方改革は、「能率的な行政」(地方自治法1条)の確保からも求められている。

職員が健康でいきいきと働き、やりがいをもって仕事に取り組むことは、住民に対するサービスの質の向上にもつながる。逆に、職員の健康面での不安は住民サービスの低下につながる。メンタル面でのさまざまな取組みがなされているのは、労働者たる職員のためであるとともに、職員が行う行政サービスの受益者である住民のためでもある。

なお、テレワークに関しては、制度は設けているもののその利用率が低い自治体も多い。本調査においてもテレワークを実施している団体は0.9%に過ぎなかった（一般アンケートQ8-13）。しかし、団体によっては進んでテレワークを取り入れており、県レベルではあるが、佐賀県の取組みは群を抜いて進んでおり、利用率も極めて高い点が注目される。

フレックスタイム制を実施している都市自治体は第6次調査（一般アンケート調査）Q8-13によると4.7%であったが、人口30万人以上の市で4.4%なのに対し、人口5万人以上10万人未満の市では6.4%、人口3万人以上5万人未満の市で5.7%となっており、小さな都市自治体でも導入可能な施策となっていることがわかる。

3 働き方改革の実際—ヒアリング調査から—

本調査研究では、先進事例と考えられる都市自治体に対して働き方改革に関するヒアリングを行った。本節で紹介する。

(1) 寝屋川市

寝屋川市¹は、大阪府東北部、淀川左岸に位置する人口約23.2万人の市で、2019年4月に中核市に移行した。市では、簡素で効率的な行財政システムの構築のために、2000年の第1期定員適正化計

画以降、職員数の削減を進めた。2000年に2,229人だった職員数は、2014年には1,183人にまで削減され、14年間でおよそ半数となった。ごみ収集、ごみ処理施設運転管理業務、学校給食調理業務の委託、保育所の一部民営化、福祉関係事業所や中央公民館などの指定管理者制度の導入などの手法などにより削減がなされてきた。非正規職員（再任用短時間勤務職員、任期付短時間勤務職員、非常勤職員、アルバイト職員）は200人程度増加しているが、これは、2002年度以降、再任用職員制度及び任期付職員制度を導入して活用を進めたことが影響している。

図表 9-6 寝屋川市の職員定数の変化

4月1日現在（単位：人）

	2000年	2016年	増減数（率）
正規職員数	2,229	1,135	▲1,094人（▲49.1%）
非正規職員数	472	676	204人（43.2%）
全職員数	2,701	1,811	▲890人（▲33.0%）

出典：寝屋川市「第6期定員適正化計画」（2017年3月）2頁

職員数の減少や新規の業務量の増加による長時間労働は、メンタルヘルスに影響を及ぼす可能性が高く（正規職員に占める休職者（精神的疾患）の割合は2016年には2.03%となっていた）、生産性の低下にもつながる。また、職員の健康管理上のリスクも高まり、さまざまな問題を生じさせるおそれがある。そこで、働きやすい職場環境づくり及びワーク・ライフ・バランスの推進の観点から、働き方改革を進めるとともに、長時間労働の是正に向けた対策がはじまった。

2018年4月1日、PCの強制シャットダウンを伴う「長時間労働抑制システム」が全庁導入された。終業90分前から「パソコンの利

1 以下の記述は、2019年9月17日に実施した寝屋川市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（稲継）が負う。

用可能時間」と「残業する場合には申請が必要である旨」を30分間隔で表示し、勤務終了時間から20分経過後には警告文が1分間隔で表示され、10分後に強制的にシャットダウンされる。残業が必要な場合は、あらかじめシステムで承認者（所属長）に「残業時間、業務内容」を申請し、事前承認を得る必要がある。なお、災害時など緊急対応が必要な場合はこのシステムを停止する。

この取組みの結果、時間を意識した業務遂行による作業効率化、残業の事前承認の徹底による仕事の見える化、それに伴う職場のマネジメントや上司と部下のコミュニケーションの向上、これらによる長時間労働の是正と健康で働きやすい職場の創出が目指され、一定の成果を得た。2017年度と18年度を比較すると、月80時間以上の時間外勤務を行った職員数は延べ570人から348人へ222人（39%）減、月100時間以上行った職員数は延べ215人から111人へ104人（48%）減となった。

市では次の段階として、2019年10月から「フレックスタイム制『ねやがわスタイル』」を導入している。これは全ての常勤職員を対象に1カ月単位の変形労働時間制をとるもので、職員は各月の総勤務時間の範囲内で日々の出勤・退勤時間や働く長さを設定できる。8時から20時までの間で職員は自由に設定でき、コアタイムはないので、週休3日制とすることも制度上は可能だという。この完全フレックス制度の導入が報道されたこともあり10月1日採用の試験には例年の10倍以上の応募があった。

この制度の今後の具体的な運用が注目されるところである。

(2) 大津市

大津市は、滋賀県の南西端に位置する人口約34.4万人の市で、県庁所在市である。2009年に中核市に指定されている。

大津市でも2010年から超過勤務縮減のための取組みは進めてい

たものの成果はあがっていなかった。2017年に「働き方改革アクションプラン策定ワーキングチーム」を設けて議論を進め、「大津市職員の働き方改革アクションプラン提案書」を受けた取組みの結果ようやく成果が出てきたという。

提案を受けて行われた取組は多岐にわたる。

まず、人事制度の見直しとして、①人事異動の時期を見直して、窓口関係職場については4月ではなく10月異動を主体としたこと、②管理職の人事評価基準のマネジメントの分野に「生産性」を入れたこと、③時差勤務制度を導入したこと、があげられる。時差勤務制度は、5時から22時を13パターンに区切り、業務に合わせて所属長が命じる。勤務時間外での会議や住民説明会の多い職場では、夜までを通常の勤務時間とするパターンを選択するなどして、時間外勤務の縮減に資しているとのことである。

PCのシャットダウンシステムも2018年9月から導入している。これまでのトップダウン型の時間外勤務の削減は、サービス残業の増加につながっている可能性があった。そこで、適正な勤務時間の把握のためにも本システムを導入した。その結果、端末稼働時間と時間外勤務申請時間の「乖離件数」が200件近くあったものが、50件未満へと4分の1程度になり、適正な勤務時間の把握に近づいている。また、時間外勤務も前年度比10%程度の削減となっている。さらに、月の時間外勤務が60時間を超える長時間勤務実施者が2018年度には10数件あったものが、ほぼなくなった。

テレワークとしては、①モバイルワークと、②在宅勤務の二つを進めた。①モバイルワークは2018年7月から人事課で、また同年12月から10所属において試行を開始した。各現場にPCを持っ

2 以下の記述は、2019年9月18日に実施した大津市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（稲継）が負う。

て行って議事録を作成したり、決裁書類をつくったりできるように高評価を得ているという。②在宅勤務は希望する職員に適用する。対象者は小学生以下の子を養育する職員、家族の介護を行う職員などであり、市が貸与する PC で業務を行う。LGWAN 系の端末と専用回線で繋いでおり、職場の端末環境と同様でファイルサーバへの接続も可能である（マイナンバー系端末を除く）。自宅では 5 時から 22 時までの間で 7 時間 45 分を確保してもらえばいいとしており、在宅でのフレックスタイムとでもいえるものである。2019 年度の登録職員数は 13 人で、成果物を決めて業務遂行してもらっておりかなり効率もあがっているという。

これらの取組みの結果、2013 年度と 2018 年度を比較した場合、一人当たりの時間外勤務時間数は月平均で 19.7 時間から 12.4 時間へと 37.1 % の減少、総時間外勤務手当も、10 億円を超えていたものが 6 億 5 千万円程度へと 3 億 5 千万円減少している。

(3) 四條畷市

四條畷市は大阪府の東部に位置する人口 5.6 万人の市である。

2017 年 1 月に現市長が 28 歳の若さで就任し、就任後すぐに労働時間革命自治体宣言に加わり、2 月の所信表明でも働き方改革を掲げた。ここで働き方改革の目的は残業削減に置かず、空いた時間の市民サービスへの充当が主眼となっている。同年 10 月の働き方改革セミナーの実施から本格的に取組みが始まった。このセミナーには市民を含め 400 人以上が参加し、市職員や関係団体等へ働き方改革の必要性を広めることができたという。その後、マネジメント能力強化のため管理職を対象とした指導者養成研修(20 名の受講者が 15 回の

3 以下の記述は、2019 年 9 月 17 日に実施した四條畷市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（稲継）が負う。

研修を受講)を実施し、業務の見える化やスクラップ、タイムマネジメントなどを学んだ。

管理職のマネジメント研修を進めつつ、モデル課を4つ設置し、半年間のコンサル指導のもと、働き方改革に向けた取組みが進められた。

モデル課の一つ、子ども政策課の業務は、自治体間競争が厳しく、制度も毎年変わるので激務で有名な課だった。職員は疲弊していたが、まず、2週間に一度働き方改革について話し合う会議(「カエル会議(変える、帰る)」)を持つことから始めたという。ボードに付箋を貼り付ける形の会議で現在の働き方の課題を挙げてもらい、その課題一つ一つに対して課題解決のために必要なことを議論していった。大きな課題は属人化だった。以前は主担、副担がいて業務を共有していたが、人員削減により1人で担わざるを得ない業務が増えたことで属人化が進んでしまった。

属人化が起こる原因として情報共有ができていないことが考えられたため、まずは情報共有の徹底から始めた。毎朝、朝礼で各自の今日の仕事及び忙しさを発信するようにした。見える化のために「忙しさ管理表」をつくり、忙しさの程度によって赤色や黄色をエクセルにつけた。これにより課員全員が他のメンバーの業務の繁閑がわかるようになり、声を掛け合って手伝いが可能なら手伝ったりした。また「集中業務タイム」を設けて、赤色の人には電話も窓口も出なくてよいようにした。2週間に一度、カエル会議を続けていたら、半年ほどたった段階でいつの間にか仕事が楽になってきたという。赤や黄色が入ることも少なくなった。当時、1年間で10業務程度増えていたが残業は15.5%減となっていた。気が付けば残業時間が減っていたという感じだという。

その後、この体験を全庁で情報を共有するため、モデル課職員、指導者養成研修の受講者がこれまでの取組みについて市幹部職員向

けの共有会で報告している。そこから波及する形で全庁横断的な「働き方改革プロジェクトチーム」を設置して、20 数名のメンバーが定期的に集まって付箋会議（付箋を使ってアイデアを出し合う会議）などで課題等の現状分析を行っている。

(4) 港区

港区では2017年7月に「みなとワークスタイル宣言」を行った。そこには目標が次のように書かれている。

- ①職員一人ひとりが時間管理意識を持ち、超過勤務を縮減します。
- ②勤務時間終了後は、原則定時退庁し、遅くとも、午後8時には全員退庁します。
- ③年次有給休暇16日以上を計画的に取得します。

これは区長の宣言であるが、管理職全員が集められ、この宣言を唱和したという。いわばトップダウンの取組みがはじめられた。

超勤の縮減目標としては、2016年度比で30%というものを掲げていた。2018年度の実績は11.4%減でまだ目標に到達していないが、年間超勤時間300時間超の職員数は2016年度の227人（計94,787時間）が2018年度には162人（計67,685時間）と、人数で65人（時間数で27,102時間）減少となっている。300時間超の職員の総超勤縮減時間への寄与度は94.8%となっており、この職員層の超勤縮減が大きな肝となっている。

午後8時退庁の取組みでは、8時に一斉消灯が行われるが、消灯延長申請があった職場は例外として再点灯が可能となる。その一斉消灯延長申請件数は2018年度1,055件だった。うち、10回以上の申

4 以下の記述は、2019年10月21日に実施した港区の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（稲継）が負う。

請があった職場が24職場で、この職場だけで836件と全体の約8割を占めていた。今後、こういった職場の超勤縮減が課題だという。なお、平均年休取得数は2016年度は14.47日だったが2018年度は15.98日になり、目標をほぼ達成できるところまで来ている。

ただ、超過勤務縮減率の伸びが鈍化しているなど少し停滞感があるため、今後の取組みとしては、ICTの本格的活用、AI・RPAの活用による働き方改革を目指すことと、港区ワークスタイル改革によるフリーアドレスに対応した執務環境の整備を目指している。また、2019年度から導入された共通業務の集約化—共通事務用品（ボールペン等）の調達、管理、配送や印刷資料の委託集約など—の利用促進に加え、テレワーク導入の検討が進められている。

(5) 西予市

西予市⁵は愛媛県の南予地方に位置し、2004年に東宇和郡4町の宇和町・野村町・城川町・明浜町と西宇和郡三瓶町の5町が新設合併して誕生した人口約3.8万人の市である。

市では2015年から生産性向上のためにオフィス改革に取り組み、チームアドレス制を導入している。これは、西予市独自のフリーアドレス制で、基本となる課の島は存在するが全員分の席はないものである。完全なフリーアドレスにすると部門内のコミュニケーションが減少してしまう。基本となる課ごとの島をつくるが、課員の7割程度の席数にすることで、部門内外それぞれのコミュニケーションが生まれやすい環境にする。退庁時には机の上には何もない状態にして、翌日はまた座る場所が変わる。

オフィスにはその他に、コラボエリア、ウェルカムエリア、プレ

5 以下の記述は、2019年9月9日に実施した西予市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（稲継）が負う。

イエリア、集中エリアが設けられている。コラボエリアは個人作業や打ち合わせなどのチームワークのどちらにでも好きに使用できる場所である。聞かれたくない話は囲われた場所で会議をし、アイデア出しなどはオープンな場所と使い分けている。慢性的な会議室不足が解消されたという。ウェルカムエリアはお客様を迎えるエリア、プレイエリアは気分転換を兼ねた休憩・飲食ができ、またリラックスした雰囲気業務打ち合わせができるエリアである。最後に、集中エリアは窓際にあり、資料の作成など、個人で集中して作業を行うことができるエリアとなっている。なお、デュアルモニターによる業務効率化の推進が図られている。

これらの取組みにより、フロア内の書類保管量の半減、コミュニケーション量の増加、多様な場所の使い分けによる業務の効率化、仕事に対する意識の変化などがもたらされたという。

4 AI・RPAの活用と働き改革

都市自治体は24時間動いている地域の暮らしへの対応が常に求められている。仕事はいくらでも沸いてくるし、定形外の対応も求められる。また、民間に比べれば、遵守すべき法令が多く、紙の重要性も高い（ペーパーレスがなかなか進まない）。議会对応など、民間には存在しない業務も多くある。このような環境下で働き方改革を進めるのは容易ではない。行政サービスの低下を招くのではないか、住民の理解が得られないのではないかとといった懸念が示されることも多い。そこで活用が期待されるのが、AI（人工知能）、RPA（ロボティック・プロセス・オートメーション）である。

本調査結果によると、AIに関して既に導入している団体は2.1%、実証実験を行っている団体が6.5%となっており、合計し

でも 8.6 %にとどまっていた（第6次調査（一般アンケート）Q13-5）。人口規模別の調査結果は図表 9-7 となっている。規模の大きな市での取組みが進みつつある。

図表 9-7 人工知能に関する取組み（人口規模別）

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
既に導入している	2.1	0.0	1.4	1.8	1.5	4.5	4.4
実証実験を行っている	6.5	0.0	0.0	0.9	7.6	13.6	28.9
取組みを検討・予定している	29.0	6.9	22.9	23.9	36.4	63.6	37.8
取組み予定はない	59.2	93.1	74.3	67.0	54.5	18.2	22.2
無回答	3.2	0.0	1.4	5.5	0.0	0.0	6.7

出典：第6次調査（一般アンケート Q13-5）を基に筆者作成

取組みを検討・予定している団体は 29 %あったものの、取組み予定はないとする団体が 59.2 %と 6 割近くを占めていた。しかしながら、今後、AI や RPA を活用せずには業務遂行ができない時代が来るかもしれない。

全国の都市自治体では、今後、生産年齢人口の減少（2017年の出生数 95万人は、団塊ジュニア世代 [200～210万人/年] の半分以下）に伴い、働き手の確保が困難になり、公的部門と民間部門で少ない労働力を分かち合う必要がある。総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」の報告では、2040年時点で、半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体となるにはどうすればよいか、と問うている。そして、労働力の厳しい供給制約を共通認識として、「2040年頃の姿からバックキャストिंगに自らのあり方を捉え直し、将来の住民と自治体職員のために、現時点から、業務のあり方を変革していかなければならない。」とする。その手法として焦点があてられているのが、「破壊的技術」というキーワードで示されている、AI、RPA なのである。今後、ベテラン職員への知識蓄積が難しくなることが予

想される中、AIが職員の知恵袋としてベテラン職員を代替することも近い将来考えられる。また、RPAの導入によって、少ない職員数で大量の定型業務の遂行が可能になることも予想される。

RPAとは、人間がパソコン上で行うキーボード入力やマウス操作、コピー&ペーストなどの単純作業を自動化する技術のことをいう。複数のルーティン業務の自動化であり、人よりも作業速度が速く、ミスがなく、夜中でも稼働させることが可能である。

AIが「大量のデータをもとに判断・処理基準を学習し、『判断』を行うための技術であるのに対して、RPAは人間があらかじめ作成した判断・処理基準に沿って、『作業』を行うための技術である」。

RPAを導入した先行自治体の事例を見ると、数十%から九十数%までの業務時間の削減が見込まれ働き方改革にもつながっている。ミスがなくなることから、余計な手間や精神的負担から職員を解放することにつながる。また、職員がルーティンの入力業務から解放されると、その余った時間を住民対応や個々の住民に寄り添ったサービスの提供という「より重要な」業務に振り向けることが可能になる。

自治体におけるAIの導入はまだ低調だが、その中で比較的多くの自治体で導入（または実証実験）されているのが、情報提供型のチャットボットと、議事録作成業務のAIである。

情報提供型チャットボットAIは、スマホの画面に利用者が質問を入力すると、それをAIが言語認識をし、学習データベースから適切な回答を選択して、画面に回答を表示して利用者に提供するものである。自治体へ問い合わせできるのは平日の昼間だけという場合が殆どだが、チャットボットは自宅で24時間365日、いつでも気軽に問い合わせが無料でできるという点で、住民サービスに大きく資する。

AIによる議事録作成はAIによる音声認識技術が飛躍的に高

まったことによって、ここ1、2年で実用化が進み、導入事例が多くみられるようになった。議事録作成の手間から職員を解放し、働き方改革に資する。

おわりに

今後、AIやRPAの爆発的な普及により、都市自治体の業務の在り方も大きく変わる。住民票の発行や納税証明書を受け取るために市民が市役所を訪れ、引っ越しの季節には窓口が相当混雑しているという絵図は、近い将来変わっているだろう。

都市自治体組織から考えた場合、申請書類の処理や、庁内部署間の連絡や調整に大きな時間を費やしている現状は、RPAの導入によって大きく変わり、劇的な省力化が進むだろう。ベテランでなければ答えられなかった複雑な問い合わせに対しても、1年目の職員がAIを活用して簡単に回答できるようになる日も遠くない。自治体組織における業務処理の仕方は激変していることが予想される。

今後、都市自治体職員の業務は、このようなAIやRPAが行う業務以外の業務にシフトしていく。自治体業務のうち特に対人業務にかかわる分野、他者との協調性が必要な業務、さまざまなアクター間の調整業務、創造性が求められる業務、などがそれにあたりと考えられる。

AIやRPAを使いこなすことによって生まれた時間的なスラックを利用して、現在は十分な時間的余裕がなくて対応できていないことへ時間をかけることができる。住民との直接的なコミュニケーションに割ける時間を作り出すのがAI、RPAの活用だともいえる。自治体職員の採用や人材育成もまた、そのことを意識したものとシフトしていく必要があると考えられる。

第10章

公共サービス提供主体の多様化

横浜市政策局担当理事 **橋田 誠**

はじめに

地方分権の推進、人口減少・少子高齢化の進展によって、都市自治体を取り巻く社会経済環境は大きな転換点を迎えている。社会経済環境の変化は都市自治体における財源や人的資源の制約をもたらし、地域包括ケアシステムの構築や頻発する災害時対応などを始め、自助、共助、互助、公助などの連携によって課題解決を求められる分野が拡大している。

本章が扱う「公共サービス」は、公務員による提供である「直営サービス」、民間委託業務、指定管理者制度による公共施設の維持管理、PFIによる建設維持管理、第三セクターなどを活用しているが、行政が責任を持つサービスである「行政サービス」、市民、NPO、民間企業などによる提供であっても、公共的な提供が望ましい「公共サービス」の3つの領域を対象としている¹。

1970～80年代の民間委託、第三セクター方式の推進を起点に、1990年代には、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論が我が国に紹介され、PFI、PPP、アウトソーシングが推奨されてきた。そして、2000年代に入ると、2003年に指定管理者制度と地方独立行政法人制度が、2006年には市場化テスト法が導入された。

また、1998年の特定非営利活動促進法の制定などを契機に、地域社会を支える担い手として、市民、自治会・町内会等の住民自治組織、NPOなどとの協働の推進も積極的に進められてきた。協働政策は、住民と行政が協働して施策を推進することによって、地域社会の厳しい状況に対応して公共サービスを提供していくためのものとなっている²。

1 武藤博己「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 Vol.27』2017年、36～43頁。

2 牛山久仁彦「公共サービス供給と協働政策」『都市とガバナンス Vol.27』2017年、50頁。

このように、都市自治体が提供する公共サービスは、民間企業、第三セクター、住民自治組織、NPO、大学など多様な主体と連携をしていくことが必要不可欠となっている。

そこで、まず、「市民との協働」については、2019年の第6次調査(一般アンケート)の結果も踏まえ、住民自治組織、市民協働の効果、課題、市民活動・市民協働担当組織などについて都市自治体の実態を整理する。また、民間委託や第三セクターなどの推進については、第6次調査と2007年の第5次調査、1996年の第4次調査のデータ等との比較も含め、現状を検証する。さらに、都市自治体の中で、大学・企業など新たな公民連携の取組みが進んできていることをふまえ、新たな公民連携の先進的な取組みを進める都市自治体の事例を紹介した上で、公共サービス提供主体の多様化と今後の展望を提示する。

1 市民との協働

人口減少、高齢介護需要の拡大、平成の合併による市域の広域化、外国人の受け入れ促進などの環境変化によって、市民、自治会・町内会等の住民自治組織、NPOなど市民との協働の推進は、都市自治体経営の重要なファクター³となっている。

(1) 住民自治組織

自治会・町内会等の住民自治組織の全市的な加入率については、第6次調査で7割を超える市が把握しており、1市当たりの平均加

3 協議会型住民自治組織を含め都市自治体と地域コミュニティの協働の進め方についての分析・考察については、日本都市センター編『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—』2015年を参照。

入率は72.7%であった。人口区分別内訳をみると、人口3万人未満の市では把握している割合が、概ね半数(48.3%)であるのに対し、人口30万人以上の市では約9割(88.9%)で、人口規模が大きいほど把握率が高かった(図表10-1)。また、自治会・町内会だけでなく、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題解決のための「協議会型住民自治組織」については、設置(42.5%)、非設置(49.3%)の市が均衡しているが、人口20万人を超える人口規模の大きな市は、半数以上が設置している(図表10-2)。

図表 10-1 人口区分別の住民自治組織加入率の把握状況

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
把握している	71.3%	48.3%	54.3%	72.5%	81.8%	81.8%	88.9%
把握していない	25.2%	48.3%	41.4%	22.0%	18.2%	18.2%	6.7%
無回答	3.5%	3.4%	4.3%	4.6%	0.0%	0.0%	4.4%

出典：筆者作成

図表 10-2 人口区分別の協議会型住民自治組織の設置状況

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
設置している	42.5%	34.5%	35.7%	38.5%	45.5%	59.1%	55.6%
設置していない	49.3%	58.6%	57.1%	52.3%	47.0%	31.8%	35.6%
その他	5.6%	6.9%	4.3%	4.6%	7.6%	9.1%	4.4%
無回答	2.6%	0.0%	2.9%	3.7%	0.0%	0.0%	4.4%

出典：筆者作成

また、第6次調査では、都市自治体と住民自治組織との関係で、都市自治体が住民自治組織に対し、補助金等の財政支援、公共施設等の活動の場の提供や代表者を審議会等の委員等として受け入れるなどの傾向がみられた。

(2) 市民との協働

第6次調査では、市民協働の取組み分野として、「環境美化・清掃」(82.7%)、「地域防犯・防災」(78.9%)「催事・イベント」(77.4%)、「地域まちづくり」(75.7%)など地域レベルでの取組みが多かった。

また、協働の推進によって、「住民の自己実現ややりがいの創出につながった」(55.4%)、「市民活動団体の自立性の向上につながった」(54.3%)、「多様な主体の強みをいかすことができ、サービスの質が向上した」(43.4%)、「公共サービスに対する多様な主体の意見反映が可能となった」(41.9%)といった効果があげられていた。

一方で「協働の担い手不足や固定化が進む」(77.4%)、「協働にかかるノウハウや職員意識が不足している」(55.4%)、「全庁的な協働推進の体制整備が十分でない」(47.5%)といった問題点も指摘されていた。

市民活動・市民協働を担当している課についてみると、「市民活動・市民協働部門」が半数以上を占めていた。第5次調査では3割以下(28.4%)であったことから、大幅に増加している。また、「企画部門」が担当していると回答した市が約4分の1(24.6%)で、第5次調査時には3割強(36.4%)であったことから、市民活動・市民協働を担当している課が、「企画部門」から「市民活動・市民協働部門」にシフトしてきていることがうかがえる。(図表10-3)

人口区分別にみると、人口3万人未満の市では半数近く(48.3%)が「企画部門」であるが、人口30万人を超える市では半数近く(48.3%)が「市民活動・市民協働部門」が担当している。職員数に比例して「市民活動・市民協働部門」を専任組織として設置していることがうかがえる。

市民活動・市民協働への対応体制に関しては、「各部門がそれぞれに対応している」が半数(54%)を超えており、「市民活動・協働部門の所管が集中的に対応している」市は4割未満(36.1%)であった。

図表 10-3 市民活動・市民協働を担当している課の状況

	第5次調査 (2007年)	第6次調査 (2019年)	増減
市長直轄部門	3.1%	0.9%	△2.2%
総務部門	8.7%	7.3%	△1.4%
企画部門	36.4%	24.6%	△11.8%
市民活動・市民協働部門	28.3%	56.3%	28%
その他	14.5%	4.7%	△9.8%
特に設けていない	8.5%	4.1%	△4.4%
無回答	0.5%	2.1%	1.6%

出典：筆者作成

2 民間委託・第三セクター・指定管理者制度

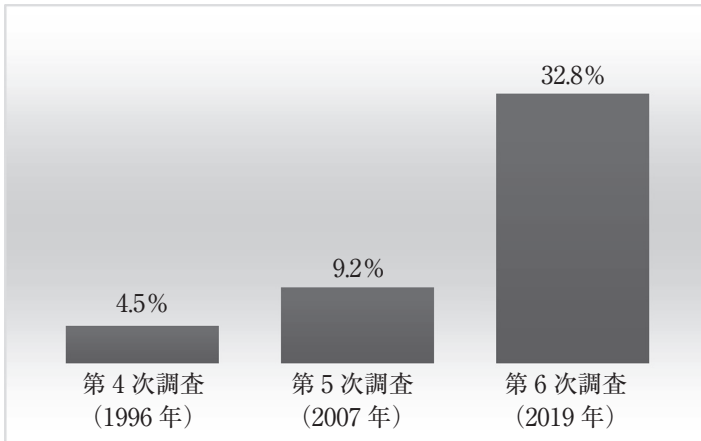
(1) 民間委託

民間委託は、都市自治体が行政責任を果たすうえで必要な監督権等を留保したうえで、その事務を民間企業等に委託することで、ごみ収集など個別法や条例に根拠を持つものと庁舎清掃・警備のように民法に基づくものとの2種類がある⁴。

まず、事務の民間委託状況であるが、第6次調査では「本庁舎の清掃」「本庁舎の夜間警備」「水道メーター検針」などは、7割を超える市が民間委託を実施していた。また、「本庁舎夜間警備」、「電話交換」、「学校給食（調理）」などについては、第4次調査、第5次調査をとおして着実に増加傾向にあり、特に、「学校給食（調理）」は、第4次調査時の4.5%から第6次調査時には32.8%と委託率が飛躍的に高まっている（図表10-4）。

4 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革 第4次市役所事務機構研究委員会最終報告書』1999年、284頁。

図表 10-4 学校給食（調理）の民間委託率の推移



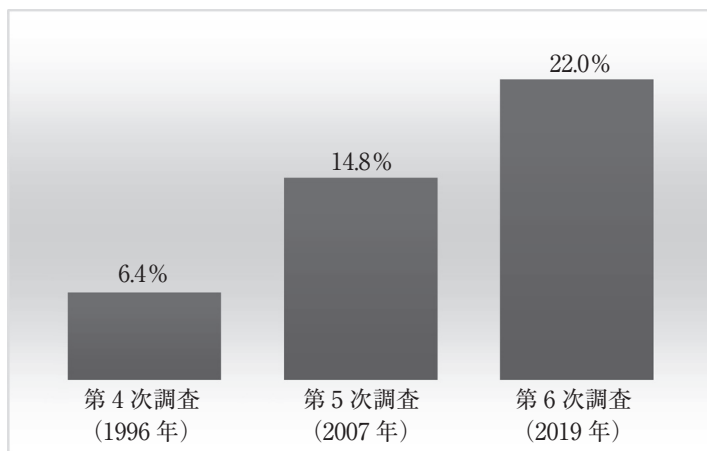
出典：筆者作成

民間委託の効果については、「経費の削減、職員数の抑制につながった」といういわゆる行革効果が7割を占めたが、「専門性の向上」についても6割を超える評価があった。

一方で、民間委託の問題点としては、「民間委託後の監督（モニタリング）の仕組み・能力が行政側に欠ける」（42.5%）という行政側の監督能力を疑問視している。また、「委託契約の更新時や新規の民間事業者からの応募が少ない」（35.2%）、「事業費トータルの経費削減につながらない」（26.1%）という指摘もあった。

民間委託した事務であったものを直営に戻した事例の割合は2割を超えていた。（22%）。第4次調査が6.4%、第5次調査が14.8%であったので、直営に戻した事例の割合が増加傾向にあるといえる（図表10-5）。

図表 10-5 民間委託を直営に戻した事例の割合の推移



出典：筆者作成

この結果は、民間委託の手法に限れば、「新規の民間事業者からの応募が少ない」ことや「事業費トータルの経費削減につながらない」という民間委託の問題点が影響を与えていると思われる。

(2) 第三セクター

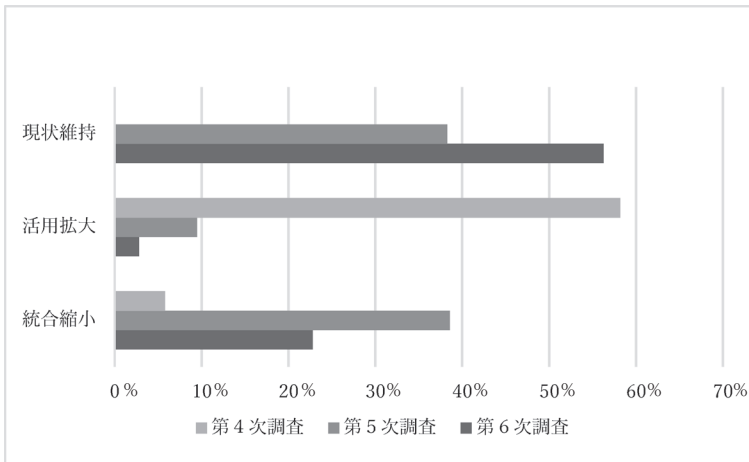
第三セクターとは、地方自治体が出資または出えんを行っている一般社団法人、一般財団法人及び特例民法法人並びに会社法法人などを指すもので、第一セクター（公共セクター）と第二セクター（民間セクター）の間にある公私混合セクターとして活用されてきた。

第6次調査では、第三セクター設立の効果として、「住民ニーズに応じた多様なサービスの供給」（45%）、「民間のノウハウ導入により行政が不得手・未経験な分野をカバー」（39.3%）、「民間のノウハウ導入により効率的にサービス供給」（36.4%）が挙げられた。一方で、「行政と民間の役割分担や責任体制が不明確なため行政が過大な財政負担」や「当初期待したサービスの向上につながらない」と

いう問題点の指摘も2割弱あった。

第三セクターへの今後の基本対応については、第4次調査時には、約6割の都市自治体が第三セクターの活用拡大を志向していた。第5次調査では、第三セクターの現状維持と第三セクターの統合縮小が共に4割で拮抗していたが、今回の調査では、統合縮小よりも現状維持の方向が明確になっている（図表10-6）。

図表 10-6 第三セクターの基本対応の推移



※第4次調査では「現状維持」の選択肢なし

出典：筆者作成

(3) 指定管理者制度

指定管理者制度は、住民の福祉を増進する目的とする公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくこと等を目的に、2003年9月に導入された。

指定管理者制度の効果については、「職員の業務削減を図ることができた」（67.4%）、「公の施設におけるサービスの向上を図ることができた」（65.1%）というように、職員、利用者双方に対する効果

が認識されていた。

一方で、「当初期待した財政支出の抑制又は財政収入の向上につながっていない」(32.0%)ことや「適切な指定管理者が不足している」(31.4%)という課題も指摘された。

3 新たな公民連携の取組み

(1) 大学・企業との連携

第6次調査では、大学、企業等との連携として、「包括的な連携協定の締結」が7割(76.0%)を超えていた。その他では「共同企画・事業(調査研究、イベント、商品開発、PR等)」(50.7%)「人的支援・受援(研修、インターン制度、派遣、人事交流)」(46%)「特定事業に関する協定の締結」(49.9%)、「指定管理者に指定」(42.2%)「業務委託」(40.8%)と続いた。

最も活用されていた「包括的な連携協定の締結」については、公民連携の手法として都市自治体にも浸透してきている。都市自治体にとっては民間企業等が持つネットワークやノウハウ等を活かすことができ、民間企業にとっても都市自治体と連携することで、CSRの取組みとしての効果が生じるウインウイン(Win-Win)の関係の中で取組みが進んでいる。

企業等の民間団体との連携が重要になっている政策分野については、「観光」、「経済・産業・雇用」、「住民参加・協働・コミュニティ」が4割を超えた。これらの分野は、都道府県や他の市町村など自治体間の連携よりも民間団体との連携に対するニーズが高いといえる。

(2) 先進的な公民連携の取組み①—横浜市—

人口370万人を超える国内最大の基礎自治体である横浜市は地域課題の解決に向け、市民、企業、NPO、大学、研究機関など民間の様々な主体と行政との対話を通じた協働・連携により、多様なソリューションを生み出す「共創（公民連携）」の取組みを進めている。

「共創（公民連携）」を進める仕組みの一つとして、公民連携提案のワンストップ窓口である「共創フロント」を設置している（図表10-7）。「共創フロント」は2008年6月の設置以来、800件以上の提案のうち、約360件が実現している。提案方法には「テーマ型共創フロント」と「フリー型共創フロント」の2種類がある。

ア 「テーマ型共創フロント」

「テーマ型共創フロント」は横浜市から民間事業者へテーマを提示し、そのテーマに対する公民連携事業の提案やアイデア等を募集する仕組みである。「テーマ型共創フロント」には、テーマに関する公民連携の提案・アイデア及び連携事業者の両者を募集するものと横浜市が今後の事業等の方針や仕様を定めるために、テーマに関する公民連携の提案・アイデア等のみを募集するものがある。

提案後は、提案者と横浜市政策局共創推進課及びテーマを提示した所管部局とで対話を実施し、対話の結果、実現性があると判断したのについて、実現化・事業実施に向けた調整を進めていく。

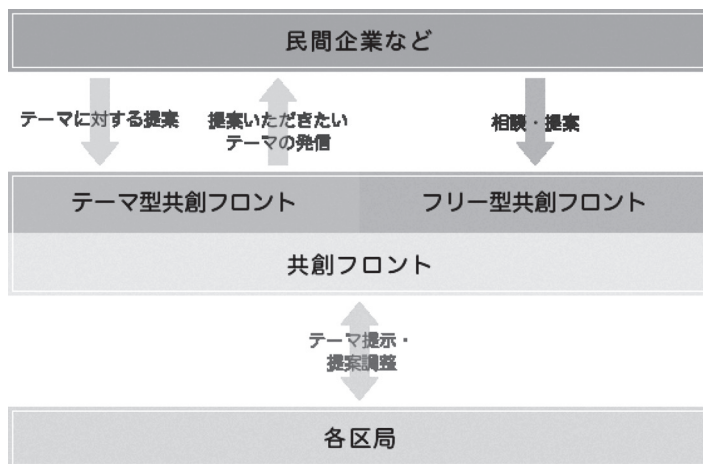
イ 「フリー型共創フロント」

「フリー型共創フロント」は民間事業者が、横浜市との公民連携を希望する事業やアイデア等を、テーマを問わず自由に提案できる仕組みである。

提案後は、提案者と横浜市政策局共創推進課及びテーマを提示した所管部局とで対話を実施し、対話の結果、実現性があると判断し

たものについて、実現化・事業実施に向けた調整を進めている。

図表 10-7 共創フロントのフロー



出典：横浜市ホームページ

(3) 先進的な公民連携の取組み②—大阪市—

大阪市は、2012年12月に大阪府・市で策定した「大阪都市魅力創造戦略」の中で、大阪城公園を重点エリアの一つに位置づけ、民間事業者の柔軟かつ優れたアイデアや活力を導入し、世界的な観光拠点に相応しいサービス提供や新たな魅力の創出を図るため、民間主体の事業者が公園全体を総合的かつ戦略的に一体管理する「大阪城公園パークマネジメント事業（PMO事業）⁵」を導入した（図表10-8）⁶。

PMO事業者は指定管理者制度による公園の指定管理者としてだけでなく、大阪城公園の観光拠点化推進事業のため、新たな魅力あ

5 PMO：Park Management Organization：公園を一体管理し、新たに魅力向上事業を実施する民主体の事業者（大阪市提供資料から）

6 以下の記述は、2019年8月26日に実施した大阪市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（橘田）が負う。

る施設の整備や既存の未利用施設の活用を実施するものである。

この事業は、民間事業者の利点を活かした、PMO 事業者による魅力向上事業による利用者サービスの向上を図ることができる。また、PMO 事業者による事業収益を公園全体の管理運営に還元し、一体的マネージメントにより、維持管理し、大阪市の代行料によらない管理運営を行うことができる。さらに、毎年度固定額の基本納付金及び、収益が上がった場合は、その収益の一部を変動納付金として大阪市へ納入させることとしている。

図表 10-8 大阪城公園パークマネジメント事業（PMO 事業）の概要

事項	概要
事業者選定経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・2013（平成25）年7月 事前事業提案募集 ・2014（平成26）年6月 PMO 事業者募集開始 ・2014（平成26）年10月 PMO 事業者予定者選定 ・2014（平成26）年12月 大阪市会（市議会）議決 ・2015（平成27）年4月～ 事業開始
事業者 （指定管理者）	<ul style="list-style-type: none"> ・名称：大阪城パークマネジメント共同事業体 ・代表者：大阪城パークマネジメント（株） ・構成員：（株）電通関西支社、讀賣テレビ放送（株）、大和ハウス工業（株）、大和リース（株）、（株）NTTファシリティーズ
事業期間	2015年4月1日～2035年3月31日（20年間）

出典：大阪市提供資料を基に筆者作成

(4) 先進的な公民連携の取組み③—流山市—

流山市は千葉県の北西部に位置し、東京都心から25km圏で、2005年の「つくばエクスプレス」の開業を契機に15万人の人口が19万人に増加するなど、2018年には全国8位の人口増加率を誇っている市である⁷。

7 以下の記述は、2019年8月20日に実施した流山市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（橘田）が負う。

民間にできることは民間をキャッチフレーズに、2006年3月に「アウトソーシングプラン第1次」（正式名称：「第1次アウトソーシング計画」）を策定している。「アウトソーシングプラン第3次」（正式名称：「第3次アウトソーシング計画」）が2015年に終了後は、2016年3月策定の「行財政改革・改善プラン」に引き継がれている。また、2011年2月には、業務委託に関する基準を定めている。この中でアウトソーシングの基本理念として、①「民間にできることは民間に委ねる」を基本原則とし、市が直接執行すべき業務を除き、積極的にアウトソーシングを導入する、②経費の縮減、事務処理の効率化だけでなく、行政サービスの充実・向上の観点からアウトソーシングを導入する、③市民との協働のまちづくりを進めるため、公共サービスの新たな担い手であるNPO、ボランティア等の特性を活かし、支援する観点からアウトソーシングを導入することとしている。

流山市のファシリティマネジメント（FM）の特徴として4点が掲げられている。第一は、「トップダウンとボトムアップを併用した推進体制」である。2014年4月に財産活用課内に「ファシリティマネジメント推進室」を設置し、立ち上げ当時の推進体制として、市長、副市長、教育長、関係部長による「FM戦略会議」で各種FM施策の実施判断を行い、総務部長をトップとする課長級の「FM推進委員会」で各種FMの施策の仕様等、実務的な検討を行う組織となっている。

第二は、「FM先進自治体の事例を流山市の状況にアレンジ」することである。第三は、「できることから施設所管課のニーズに合わせる」ことである。第四は2つのPPP、すなわち、Public Private Partnership（官民連携）と Public Public Partnership（官官連携）を積極的に活用することである。このような特徴をふまえた流山市（第二世

8 日本都市センター編『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』2019年の中でも流山市の2つのPPPを紹介している。

代)のFMは、FM第一世代が切り開いた道を活用している。

具体的にはFM先進自治体と連携し、先進事例、ノウハウを調査・ヒアリングを実施している。民間等のノウハウ、マンパワー等の利用できるものは何でも活用し、事業の詳細は事業者との協議で決定することとしている。民間に委ねる範囲を拡大することで、民間事業者の総意工夫・ノウハウを最大限に活用し、サービスの質の向上を図っている。できることからできるレベルでやることを実践している。

流山市はファシリティマネジメント(FM)の具体的な取組みにあたっては、①支出を減らすこと、②収入を増やすこと、③0円で実施するための方策をどのように考えるかという視点を持って取組みを進めている。それぞれの視点ごとに具体的取組みを紹介する。

ア デザインビルド型小規模 ESCO (支出を減らす視点)

市役所、保健センター、図書館、学校などの公共施設の空調機器や照明機器を、民間事業者が省エネルギー機器の更新をする。市は減少した光熱水費を原資として、複数年にわたって「省エネルギーサービス料」を支払い、更新機器の維持管理は事業者が行う。このことでイニシャルコストを抑えて、所有リスクの回避、予算の平準化を可能にしている。

イ 有料広告設置収入 (収入を増やす視点)

流山市役所、運河駅自由通路、生涯学習センターなどにパネル広告、広告モニター、地図などを設置し、市と事業者の協定によって定められた広告料を市に納入している。市役所本庁舎については施設丸ごとを対象に事業者の提案も受け付け、広告料だけでなく、庁舎案内図、番号発券機などの無償導入も行っている。

ウ 事業者提案制度（0円で実施の視点）

事業者提案制度は流山市のファシリティ（土地、建物等）を活用するが、流山市として事業における財政支出はしないことを条件に、FM施策を民間事業者に求める制度で、民間事業者のノウハウを生かした提案を求め、採用された案件について市と事業者で協議（デザインビルド）を行い、提案者と随意契約する。

4 総括

公共サービスの提供について、都市自治体が、民間企業、第三セクター、住民自治組織、NPO、大学など多様な主体と連携している実態を、第6次調査や先進的な都市自治体の事例を通して概観してきた。

「地方分権」というキーワードを手がかりに、様々な改革が一気に流れ出てきて、包括的なガバナンス改革となっているのが90年代の日本の地方改革の特徴であったが、この流れが、現在の都市自治体が担うべき公共サービス提供主体の多様化にもつながっている。

最後に、今後、都市自治体が公共サービス提供主体の多様化に対応していくための視点を指摘しておきたい。

第一は、公共サービスの提供が行政主体から、民間企業、住民自治組織、NPO、大学などに急速に多様化していることの認識である。加えて、民間委託、第三セクター、指定管理者制度などの既存の手法の枠組みを超えた取組みが進展していることである。大阪市の事例で紹介した「大阪城公園パークマネジメント事業（PMO事業）」は、公園の指定管理者としてだけでなく、大阪城公園の観光拠点化

9 村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年、301頁。

推進事業のため、新たな魅力ある施設の整備や既存の未利用施設の活用をPMO事業者が実施するもので、収益が上がった場合には、収益の一部を市役所に戻す仕組みとしている。このように、公共サービスを提供する行政と民間企業等の境界線が縮まっていく事象は、今後も増加していくことが予想される。

第二は、市役所事務機構としての公民連携窓口の整備である。

先進事例で紹介した横浜市の公民連携提案のワンストップ窓口「共創フロント」や流山市の「ファシリティマネジメント推進室」などの公民連携窓口を整備したうえで、民間事業者や市役所内各課との調整を進めていくことが、事業効果を格段に高めていくことにつながると思われる。その際には、民間事業者と直接対話する担当職員のマインドを高めていくことが必須であろう。そのような意味では、流山市の2つのPPP、特に、Public Public Partnership（官官連携）の視点から、先行事例を各都市自治体の実態に合ったものに変換していくという工夫も必要であろう。

第三は、市民活動・市民協働への着眼の再認識である。都市自治体は、人口減少・超高齢化の進展や頻発する大規模災害への対応を迫られる。地域包括ケアシステムの構築や頻発する災害時対応など、地域レベルの公共サービスの提供にあたっては、住民自治組織、NPOなど市民との協働を抜きに進めていくことは考えにくい。そこで、トップダウンとボトムアップを併用した市民活動・市民協働の体制強化を図るとともに、個々の職員のコーディネート能力を強化していくことが必要である。そのためには、公民連携窓口と同様に、市民協働の第一線の窓口部門が中心となり、市役所内各課との調整機能を果たしていくことが求められる。

（参考文献）

- ・日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革 第4次

- 市役所事務機構研究会最終報告書』1999年
- ・日本都市センター編『都市自治体の新しい外部化—Public Portfolioの提唱—』2008年
 - ・日本都市センター編『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』2014年
 - ・日本都市センター編『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議型住民組織による地域づくり—』2015年
 - ・日本都市センター編『都市とガバナンス Vol.27』2017年
 - ・村松岐夫・稲継裕昭（編著）『包括的自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年
 - ・村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター（編著）『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年
 - ・横浜市ホームページ (<https://www.city.yokohama.lg.jp/>)
 - ・大阪市ホームページ (<https://www.city.osaka.lg.jp/>)
 - ・流山市ホームページ (<https://www.city.nagareyama.chiba.jp/>)

第11章

デジタル社会の到来を見据えた 技術革新と都市自治体の対応

首都大学東京法学部教授 **大杉 覚**

1 デジタル社会に対応したデジタル・ガバメントへ

内閣府第5期科学技術計画では、IoTやAIなどの活用を通じて社会変革が進むことで実現される人間中心の社会 Society5.0 が掲げられ、「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画（令和元年6月14日）」（以下、「令和元年宣言」）では、Society5.0時代にふさわしいデジタル化や、我が国社会全体を通じたデジタル・ガバメントがテーマとして前面に打ち出されている。最初の「世界最先端IT国家創造宣言」（2013年6月14日）から6年余りの間のことであるが、「電子政府」から「デジタル政府」へと舵が切られたのである。

自治体経営についても、例えば、総務省自治体戦略2040構想研究会第2次報告のように、半分の職員数でも担うべき機能が発揮され、破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換や、自治体行政の標準化・共通化の必要性が強調されている。AI-Readyのみならず、D-Ready（デジタル社会への対応に備えた）な都市自治体の実現が迫られ、現にそうした方向に向けた変貌が遂げられつつある。

本章では、近年のデジタル社会の到来を見据えた都市自治体の対応について、国の法令や計画等の動向との関係を含めた制度設計などに関する政策次元での変化（図表11-1の「制度の設計」）、IT・デジタル政策を含む情報政策全体に関するマネジメント次元での変化（同「基盤・環境の整備」「データの整備」「データの利活用」）、そして政策次元やマネジメント次元での変化を踏まえた都市自治体の組織機構次元での変化（同「組織・人材の管理」）として捉えたい。こうした複合的な変化の様相を、特徴的な取組み事例の紹介を通じて把握・分析することで、D-Readyな都市自治体のこれからのあり方を考察したい。

図表 11-1 都市自治体におけるデジタル対応の全体像

	収集・入力	整理・管理	公開・活用
制度の設計		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 情報関係計画の整備 ▶ 情報公開制度、個人情報保護制度等の整備・運用 ▶ セキュリティ対策 	
組織・人材の管理	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 窓口改革（総合窓口化など） 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ BPR推進 ▶ 情報関連組織の整備（大津市イノベーションラボなど） ▶ 情報関係人材の確保・育成 	
基盤・環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> ▶ AIを活用したインターフェースの整備（チャットボット、AI-OCRなど） ▶ 行政手続のオンライン化の推進 ▶ マイナンバー制度活用・普及 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ クラウド・コンピューティング化 ▶ AI、RPAの導入 ▶ 多岐情報システムを活用した情報基盤 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 協働を通じたIT活用 ▶ デジタル・デバイドの是正推進
データの整備	<ul style="list-style-type: none"> ▶ スマートフォン・アプリの活用（ちばレボによる市民協働など） 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ オープンデータ化 ▶ 非識別加工情報の提供 ▶ EBPMの推進（総務市行政情報分析基盤など） 	
データの利活用		<ul style="list-style-type: none"> ▶ データアカデミー開催 ▶ 自治体ビッパの開発 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ オープンイノベーション（つくば市社会実装実験など） ▶ 行政サービスでのAIの利活用

出典：筆者作成

2 デジタル政策の展開と都市自治体

(1) 国によるデジタル政策の状況

先述の「令和元年宣言」にもあるように、「デジタル・ガバメントの目的は、単に情報システムを構築する、手続をオンライン化するということを意味するものではない。利用者から見て一連のサービス全体を、『すぐ使えて』、『簡単で』、『便利な』ものにするなど、Society 5.0 時代にふさわしい行政サービスを国民一人一人が享受できるようにすることが目的」だとされる。したがって、国や民間での取組みはもちろんであるが、デジタル・ガバメントを実効性あるものとしていくうえでは、住民の身近な行政サービスを提供する自治体のあり方が鍵となる。たとえば、「デジタル技術を徹底的に活用した行政サービス改革」としてあげられた4項目のうち、「(2) 個人のライフイベントに係る手続の自動化・ワンストップ化」に関しては、「子育て」をはじめ行政手続等のワンストップ化を図る業務のほとんどが自治体の事業であることからわかる。「令和元年宣言」で

は、特に自治体の取組みについて一項目を設けており、マイナンバーカードの普及、マイナポータルの電子申請受付機能の活用などによって自治体の手続のオンライン化を加速することや、デジタル化に当たっては、サービスのフロント部分だけでなく、受付・審査・決裁・書類の保存業務といったバックオフィスも含め、エンドツーエンドでデジタル処理できるようにIT化・BPRを徹底すべきことなどが強調されている。

「令和元年宣言」に先立って策定された「デジタル・ガバメント実行計画」(2018年7月20日)では、より具体的な改革項目が提示されており、「地方公共団体におけるデジタル・ガバメントの推進」として、(1)地方公共団体における官民データ活用推進計画の策定、(2)地方公共団体の行政手続のオンライン利用促進、(3)地方公共団体におけるクラウド利用の推進、(4)地方公共団体におけるオープンデータの推進、(5)地方公共団体におけるAI・RPA等による業務効率化の推進、(6)地方公共団体における適正な情報セキュリティの確保、(7)地方公共団体における地域情報プラットフォーム準拠製品の導入及び中間標準レイアウトの利用の推進、(8)地域におけるAI、RPA等の革新的ビッグデータ処理技術の活用推進、が挙げられている。

なお、上記(1)は、官民データ活用推進基本法(平成28年12月)により、都市自治体についても官民データ活用推進計画の策定努力義務が課せられたことを受けており、「令和元年宣言」においても、同計画を自治体のデジタル化の総合戦略と位置づけて、デジタル化の状況の見える化を進めるよう促している。

(2) 都市自治体によるデジタル政策の展開

上述の通り、国では「令和元年宣言」を上位政策としてデジタル関係の施策が集約化されてきた。これらを受けた都市自治体でのデ

ジタル政策の動向を確認したい。

ア 官民データ活用推進計画の策定

まず、「令和元年宣言」で自治体の「デジタル化の総合戦略」と位置づけられた、官民データ活用推進計画の策定状況を確認したい。「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成29年5月30日）以来、令和2年度までに自治体のオープンデータ取組率100%を目標として推進されてきたが、直近（2019年9月17日時点）での取組率は、約37%（652/1,788自治体）にとどまる。都市自治体については、政令指定都市は100%、人口30万以上で92%、人口20万以上30万未満では概ね87%が策定済みであるのに対して、人口5万以上20万未満の都市自治体では58%にとどまる（なお、人口5万未満の市町村は21%）。

策定にあたり自治体向けに地域説明会が開催されたほか、「官民データ活用推進計画策定の手引き」（以下、「手引き」と略）や施策事例集が提供されたこと、「手引き」には雛形が詳細な解説とともに掲載されており、「地方の特性や実情に合わせて、本手引きで紹介した施策から必要に応じ任意に選定して取り組んでいただくこと（スモールスタート）、その取組を基に施策の深堀や横展開をおこなっていただくことを期待しています」と注記されるなど、計画策定のハードルを下げるとともに、計画内容の標準化・共通化が図られている。また、すでに情報化推進計画等を策定している自治体ではそれを見直すことも許容されたので、2019年3月末時点でのアンケート調査によれば、約6割がそのような対応をしたほか、既存の計画等を官民データ活用推進計画と位置づけなおしたり、既存の計画等とは別個に新規に策定したり、既存の計画が存在していなかったので新規に策定したりなど、自治体により対応はまちまちである¹。

イ 横浜市及び北九州市による官民データ活用推進基本条例の策定

都市自治体のなかで横浜市および北九州市は、それぞれ官民データ活用推進基本条例を策定しており、他の自治体に見られない特徴といえる。両条例は条文数を含めてほぼ共通しており、官民データ活用推進計画に関する規定も「手引き」の記載例に準じたものとなっているが、他方で、それぞれ独自の規定を設けて特色を出している面もある（図表 11-2 中、下線部分）。

また、デジタル政策に関する計画としては、横浜市には長期的な方向性と 4 年間の行動計画を示した情報化の基本方針がすでに別途あり、官民データ活用推進計画はこれと並存する。これに対して、北九州市は IT 推進計画に代わる計画として官民データ活用推進計画が位置づけられており、IT 関連の計画が一本化されている。条例策定という共通した対応をしながらも計画の統合性という点では差異が見られることを指摘しておきたい。

ウ 大津市デジタルイノベーション戦略の策定

別のタイプとして、官民データ活用推進計画を戦略型で策定した大津市（滋賀県）の例を紹介したい²。大津市デジタルイノベーション戦略（2019 年）は 2019 年度から 5 年間の計画であり、当該戦略に基づき必要となる事業を年度ごとに抽出し、実施することで推進を図るとされている。計画策定にあたり、現在の ICT の進歩はめまぐるしく、それに対する国の政策や計画も予測不可能なため、これらに追従するためには従来のような「計画」では対応できないことから、

1 内閣官房情報通信技術総合戦略室「地方自治体の官民データ活用推進計画の策定状況等について」（2019 年 4 月 19 日）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/tihou/dai5/siryou4.pdf>

2 以下の記述は、2019 年 10 月 23 日に実施した大津市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（大杉）が負う。

図表 11-2 「手引き」と横浜市及び北九州市の官民データ活用推進基本条例の比較

手引き	横浜市	北九州市
	<p>第 5 条第 2 項</p> <p>(1) 市域における官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な方針</p> <p>(2) 市域における官民データ活用の推進に関する事項</p> <p>(3) 前 2 号に掲げるもののほか、市域における官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するために必要な事項</p>	<p>第 5 条第 2 項</p> <p>(1) 官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な方針</p> <p>(2) 官民データ活用の推進に関する事項</p> <p>(3) 前 2 号に掲げるもののほか、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するために必要な事項</p>
<p>(1) 手続における情報通信の技術の利用等に係る取組 (オンライン化原則)</p> <p>(2) 官民データの容易な利用等に係る取組 (オープンデータの推進)</p> <p>(3) 個人番号カードの普及及び活用に係る取組 (マイナンバーカードの普及・活用)</p> <p>(4) 利用の機会等の格差の是正に係る取組 (デジタルデバイド対策等)</p> <p>(5) 情報システムに係る企画の整備及び互換性の確保等に係る取組 (標準化、デジタル化、システム改革、BPR)</p>	<p>第 5 条第 3 項</p> <p>前項第 2 号に掲げる事項は、法第 3 章の基本的施策のうち、市において特に関連する次の各号に掲げる施策について、法第 8 条第 1 項の官民データ活用推進基本計画等を勘案して定めるものとする。</p> <p>(1) 地方公共団体に係る手続における情報通信の技術の利用</p> <p>(2) 地方公共団体が保有する官民データの容易な利用</p> <p>(3) 個人番号カードの普及及び活用</p> <p>(4) 情報通信技術の利用の機会等の格差の是正</p> <p>(5) 情報システムに係る規格の整備及び互換性の確保</p> <p>(6) 官民データ活用に関する教育、学習の振興及び普及啓発</p>	<p>第 5 条第 3 項</p> <p>前項第 2 号に掲げる事項は、次に掲げる施策について、法第 8 条第 1 項の官民データ活用推進基本計画その他これに基づく国の措置等を勘案して定めるものとする。</p> <p>(1) 市の手続における情報通信の技術の利用</p> <p>(2) 官民データの容易な利用</p> <p>(3) 個人番号カード(行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成 25 年法律第 27 号)第 2 条第 7 項に規定する個人番号カードをいう。)の普及及び活用</p> <p>(4) 情報通信技術の利用の機会等の格差の是正</p> <p>(5) 情報システムに係る規格の整備及び互換性の確保</p> <p>(6) 市民の安全・安心に資する情報の利活用</p> <p>(7) その他官民データ活用の推進のために必要な施策</p>

出典：筆者作成

「戦略」という形態がとられた。

同戦略では、「ICT 技術の活用による行政サービスの向上」「事務効率の向上による働き方改革の推進」「クラウド化・無線化の推進と高度なセキュリティの構築」の基本方針のもと、8つの柱、すなわち、① AI 活用の推進、②電子申請の推進、③キャッシュレスに対応した電子納付の推進、④ RPA 活用の推進、⑤テレワーク等の推進、⑥ ICT 技術やその他の最先端技術の更なる活用推進の検討と調査研究、⑦民間サービス（クラウド化）活用の推進、⑧全庁ネットワーク無線化の推進とセキュリティ強化、が掲げられている。

同戦略に基づき、上記①～⑧に 28 の事業が位置づけられている（2019 年度）。これらは市民生活に密接に関わりを持つものが多い。例えば、いじめ事案の AI による分析・予測であるとか、EBPM 推進の一環として市民税業務システムのデータを用い、女性活躍をテーマとしたデータ分析を行うなど、同市ならではのユニークな取組みがうかがわれる。

(3) 小括

国の政策・計画が主導するかたちで都市自治体の情報政策が形成される一方で、政策次元での表現形態は条例策定により法的根拠を設けるか、広範な範囲に及ぶ情報政策をどの程度カバーし、また、計画の総合性や統合度合いをどうするかなどに関して、都市自治体により多様であることが指摘される。

国の動向に対応した都市自治体の事例を引照したが、全国的に見ると、十分な対応がなされているわけではないことも指摘しておきたい。「行政内部の情報化推進についての計画」の策定について、本研究会の一環として行ったアンケート調査では、前回調査に比べて、「策定している」が大幅に減少し（54.4%から37.8%）、「策定しておらず、今後も策定の予定がない」が倍増する（19.3%から38.7%）と

いう奇妙な後退現象が示された³。回答率の違いなど調査条件の相違による影響もあるかもしれないが、自治体に求められるデジタル対応の水準が前回調査時点と比べると大幅に引き上げられたため、両時点間で問われている「計画策定」には大きな開きがあり、現在の要求水準に見合った計画策定がなされていないという認識を示したものと解釈すべきであり、全般的に行政のデジタル対応について計画策定という点からは遅れを示すものと理解できるだろう。

他方で、先駆的な取組みを進めている都市自治体の例からも分かる通り、計画等に基づく事業レベルについては、当該自治体独自の性格を打ち出したり、トップの意向や地域の実情を反映させたりした政策展開が可能であることが確認された。自治体間のデジタル対応格差が政策格差につながる可能性が指摘される。

なお、いわゆる「2000個問題」といわれるように、国・自治体間で個人情報保護に関する法規定内容にバラツキがあり、また、異なる解釈で運用されていることが情報流通を妨げているとの問題が経済界を中心にかねてから指摘されてきたが、この問題の解決に向けて国の個人情報保護委員会が乗り出し、個人情報保護条例の法律による一元化を含めた規律のあり方や国・地方の役割分担のあり方についての検討に着手したことを付言しておきたい。個別自治体の個人情報保護政策についてはもちろん、非識別加工情報の扱い方などオープンデータ化に関する政策に影響をもたらす動向である。

3 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』（2008年3月）204頁、同『都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究－第6次市役所事務機構研究会 中間報告書－』（2019年3月）146頁。

3 デジタル化にともなう情報処理・管理の変容と 都市自治体

管理次元を、基盤・環境の整備、データの整備および利活用に分けて考えたい（図表 11-1）。

(1) 基盤・環境の整備

ア 自治体クラウド

自治体クラウドの取組みがまず挙げられる。クラウドコンピューティング技術を自治体の情報システム基盤構築に活用し、自治体間での情報システムの集約と共同利用を進めることで、経費削減、セキュリティ水準の向上、被災時の業務継続性の確保、自治体間の業務の共通化・標準化、住民サービスの向上等を図ることを目的としたものである。

「自治体クラウド（複数共同によるクラウド化）」が約 23 %（407 団体、70 グループ）、「単独クラウド（単独自治体でのクラウド化）」が約 40 %（660 団体）で、全国の約 61 %（1,067 団体）がクラウド化を実施している⁴。クラウド導入市区町村数を 2017 年度末までに約 1,000 団体まで拡大するという政府目標が達成されたことを踏まえて、「平成 35 年度末までにクラウド導入団体を約 1,600 団体、自治体クラウド導入団体を約 1,100 団体にする」（「世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（2018 年 6 月 15 日）との目標が掲げられ、「令和元年宣言」にも引き継がれている。

「クラウド・バイ・デフォルト原則」（クラウドサービスの利用を第一候補とすること）は都市自治体の情報基盤整備において趨勢だといえる。以下に述べる、行政手続のオンライン化、マイナンバー制度の活用

4 地方公共団体情報システム機構「地方公共団体におけるクラウド導入の取組（平成 30 年度改訂版）」（2019 年 4 月）、4 頁。

を組み合わせた情報基盤整備による住民サービスの向上が期待されている。

イ 行政手続のオンライン化と個人番号（マイナンバー）制度

行政手続オンライン化関係三法（2002年）制定以来、行政手続のオンライン化が進められてきた。行政手続をオンライン化するのにふさわしい業務かどうかを見極めたうえで、添付書類の有無やオンライン活用時の手数料減免措置があるかどうか、本人確認手法がどのようなものか、また、処理機関がオンラインとそうでない場合とでどれだけ異なるか、などに応じてオンライン利用率に影響を与えることから、対応が求められる。

行政手続オンライン化の効果をスムーズに国民・住民の利便性に結びつける上で期待されているのが個人番号（マイナンバー）制度である。

例えば、コンビニでの証明書等の自動交付のサービスを提供している自治体はすでに665市区町村（2020年1月2日現在）となっている。しかしながら、マイナンバーカードの交付状況はあまり進んでおらず、全国で14.3%、うち特別区19.8%、政令指定都市19.8%、市（政令指定都市を除く）13.7%とはかばかしくない（2019年11月1日現在⁵）。

国・自治体をあげてマイナンバーカード取得促進策が進められている。例えば、つくば市（茨城県）の市民窓口課では、市役所窓口での窓口申請補助サービス（タブレット端末を使用したオンライン申請を代行するサービス）をはじめ、企業等に出向く出張一括申請（市内6カ所の窓口

5 総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_content/000654411.pdf

6 総務省ではマイナンバーカード取得促進のためのキャンペーンの実施を自治体に進めており、先進事例集を情報提供している。

総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/#sokushin

センターや企業等を訪問し、暗証番号を預かり、申請・受け取りも来庁せずにするサービス）や、大型商業施設での臨時申請窓口開設、休日における窓口申請補助サービスなど、市民がカード申請できる機会を増やし、より簡単に申請できるような様々なサービスを展開することでカード取得率向上の実績を上げてきた。無料写真撮影や申請代行サービスなどが市民から高い評価を受けて功を奏した例は他自治体にも参考になるう。

ウ AI、RPA の活用

AI や RPA の活用に向けて、実証実験に取り組む自治体が増えてきた。⁸とくに RPA については多くの自治体の実証実験を重ねるようになり、業務内容によっては業務時間を 8 割から 9 割程度削減する例もあって、本格導入に踏み切る自治体も増えている。業務量が一定量以上あってスケール・メリットが想定される都市自治体においては、業務に割り振るエネルギー、延いては人員配置に大幅な変更をもたらす可能性が期待されるが、他方で、現状では、精度が十分でない、導入コストが大きいなどの問題も指摘されている。

(2) データの整備および利活用

データの整備面では、すでに述べたオープンデータ化と、データ利活用を前提とした EBPM（証拠に基づく政策立案）の推進が主要な取り組みである。

オープンデータは行政のみならず民間での活用が期待されており、すでに公民連携で実証実験や事業展開がなされている。

また、行政機関が保有する個人情報を復元できないように加工し

7 以下の記述は、2019年8月20日に実施したつくば市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（大杉）が負う。

8 日本都市センター編『AIが変える都市自治体の未来』2019年参照。

た非識別加工情報をビッグデータとして活用することについては経済界などからも要望されており、国の行政機関個人情報保護法での非識別加工情報の規定に準じた仕組みを自治体の個人情報保護条例で導入することが期待されている。個人情報保護条例改正に対応した自治体は現段階では一部に限られているが、市川市（千葉県）のように、条例改正を踏まえて実施機関非識別加工情報の提供を公募提案する都市自治体も現れている⁹。

データの利活用では、市民、事業者等との協働関係の構築を踏まえたオープン・イノベーションが前提となる。そのための組織的かつ政策的対応が都市自治体には求められる。

例えば、アメリカでは、ITを活用して身近な地域課題の解決を図ろうというシビックテックは、コード・フォー・アメリカに代表されるように非営利組織など民間を主体に、住民・行政との協働で展開されてきた。近年日本でもコード・フォー・ジャパンや各地で立ち上げられたご当地「コード・フォー〇〇（地名）」が活発な取組みを展開するようになってきた¹⁰。これらの動向に刺激されるかたちで自治体庁内や自治体間で、データ利活用を学ぶためのワークショップを主体とした研修である、データアカデミーが開催されるようになってきた。「地方公共団体におけるデータ利活用ガイドブック ver.2」¹¹でも「『データ活用型公務員』の育成」として位置づけられており、都市自治体を中心に普及しつつある。

公民連携を通じた実践段階でのデータ活用としては、つくば市（茨城県）による、つくば Society5.0 社会実装トライアル支援事業が

9 市川市ホームページ

<https://www.city.ichikawa.lg.jp/gen01/1111000222.html> 参照。

10 稲継裕昭『シビックテック』勁草書房、2018年、大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書』第一法規、2019年、221～222頁。

11 総務省情報流通行政局地域通信振興課地方情報化推進室「地方公共団体におけるデータ利活用ガイドブック Ver. 2.0」2019年5月、172頁以降参照。

特徴的である。つくば市では、2017年度より、全国の企業、研究機関、教育機関等から社会実証・実装に関する企画提案を受け付け、つくば市が支援することで、IoTやAI、ビッグデータ解析やロボット等による超スマート社会の構築を図る取組みを進めてきた。提案事業の最終審査では、国内初となるインターネット投票を取り入れ、ブロックチェーン技術（秘密投票と非改ざん性を確保）や前述のように普及促進を展開しているマイナンバーカード（本人認証）を活用したり、顔認証技術による本人確認を導入したりするなど、事業推進手法も注目される。

また、上記以外にも、設計段階から複数の自治体と民間が協働を進める自治体ピッチなどの取組みが注目されており、自治体間を含む多角的な連携関係の構築が今後のデジタル対応推進の鍵を握るといえる。

(3) 小括

環境・基盤の整備やデータ整備及び利活用を通じて、行政サービスの利便性を高め、コスト削減効果が期待される一方で、導入時や維持管理に多額のコストを要することがある。デジタル・ガバメントを実現する上での取組み対象は広範にわたることから、すべてを一時期に実施することは不可能である。目指すべき将来目標を明確化させ、全体的な枠組みを総覧しつつ、部分的、スモール・スタートでの取組みを連携・協働を通じて着実に積み上げていくことで統合的なマネジメントを実現させる必要がある。

また、一連の取組みを進める上での前提となる理念・考え方としてEBPMを適切に定着させていくことも不可欠である。都市自治体のなかではすでに積極的なEBPM推進策を打ち出し、事業に取り込む例も現れている。¹²

4 デジタル化にともなう組織・人材管理の変容と 都市自治体

(1) 職場の風景のさらなる変容

大部屋主義と呼ばれる日本の執務室の風景は、基本的には維持されつつも、今世紀に入ってからのNPM型行財政改革にともなう自治体職員定数の抑制、組織改革の実践（組織のフラット化、グループ制・チーム制の導入など）などでその性格は変貌を遂げてきた。そうしたなかで、オフィス改革を実践する自治体も現れだした。

1990年代末から2000年代はじめにかけて、地方分権の機運が高まった際にもレイアウトの工夫、ペーパーレス化、フリーアドレス制などのオフィス改革が取り組まれており、これを第1次ブームと呼ぶならば、現在は第2次ブームと呼ぶことができる¹³。両ブームの決定的な相違は、ICTの水準である。第1次ブームでは、ペーパーレス化は掛け声倒れに終わりがちであったのに比べて、行政情報の電子化が進んだ現在ははるかに容易になった。業務効率・行政サービスの向上を目的に、レイアウト変更やチーム・アドレス制の導入などのオフィス改革を手がけた西予市¹⁴（愛媛県）が、Wi-Fi化、ペーパーレス化、デュアルディスプレイ導入などとあわせて進めているのが好例だろう。同様な取組みは、港区（東京都）でも見られる。オフィス改革が働き方改革の一環として位置づけられるようになったこともその導入を後押ししているといえるだろう。

12 大杉覚「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『月刊J-LIS』2019年6月号、28～31頁。なお、同誌掲載の都市自治体（燕市、北上市、横須賀市、会津若松市）の事例も参照。

13 大森・大杉前掲書139～140頁。

14 以下の記述は、2019年9月9日に実施した西予市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（大杉）が負う。

(2) デジタル政策を重視した組織編成

ア 業務改革 BPR

自治体クラウド導入、行政手続のオンライン化、AI、RPA の活用、さらにはオフィス改革を実効的に推進するにあたっては、BPR は欠かせない作業である。上記のデジタル化対応による直接的な影響のほか、毎年度の組織・定員査定の際に、BPR の成果をどの程度加味するかは市役所事務機構のあり方に影響を及ぼすことになるう。

イ デジタル政策推進体制

これまで電子自治体の推進体制として、CIO（情報化統括責任者）、CIO 補佐官、CISO（最高情報セキュリティ責任者）の任命・設置が進められてきた¹⁵。デジタル政策の推進では、司令塔として、改革の旗振り役が期待される CIO をはじめとするトップ・マネジメントのあり方がより重要になる。チームとして、デジタル化推進、企画・庁内調整、議会对応に当たる体制づくりが求められるだろう。

トップ・マネジメントとともに、情報政策などデジタル政策担当の専任組織の設置や、庁内連携のあり方が問われる。情報領域に関する業務は、AI や EBPM 等に関して情報管理主管部門とほぼ並んで政策・企画系部門が関わる傾向にあることを除くと、その多くは情報管理主管部門が担当しているのが現状である¹⁶。情報政策課という名称であっても実質的にはシステムの維持・管理にほとんどの人手が割かれているのが大部分の自治体の実情である。

15 総務省「地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）」

https://www.soumu.go.jp/denshijiti/060213_02.html 各年版参照。

16 日本都市センター「情報領域に係る人材の確保と連携」に関するワーキング・グループ実施アンケート（実施期間：2019年9月4日～24日）集計結果による。調査対象は、地方公共団体情報システム機構「市町村職員による情報化に関する研究会」参加自治体の情報管理主管課職員（15回答、回収率93.8%）。

そうしたなかで、先述の天津市では、2018年度に政策調整部企画調整課内にデータラボを設置し（課内室）、2019年度からは天津市デジタルイノベーション戦略に関する業務担当の独立した課としてイノベーションラボが設置されている。職員体制は、データラボが3名の本務、14名の兼務（税、統計、情報システム担当など）であったのが、イノベーションラボに衣替えしてからは倍増の6名の本務、27名の兼務（戦略に掲げられた事業のうち、導入可能な事業の関係部署から増員）とされた。

横浜市では、例えば、官民データ活用推進計画に関係する主な部署だけでも、政策局政策課（条例、計画）、総務局行政情報・マネジメント課（ICT施策の推進）、政策局共創推進課（公民連携）といったように、局をまたがり分かれており、そのほかにも経済局（新ビジネス創出）、市民局（個人情報保護）、教育委員会（プログラミング教育）など多様な部署が関連している。部署間を横断して、CIOをトップとし全局長が参加する、オープンイノベーション推進本部という庁内横断的な推進会議を設けることで、全庁的な推進体制を確保している。また、総務局行政情報・マネジメント課が主管する情報化の基本方針についても、その行動計画は各局の事業が関わっていることから、副市長（CIO）をトップとする、仕事改革推進本部会議という庁内横断的な会議体が設置されている。

(3) 情報関連人材の確保・育成

自治体にあっては、業務内容によるものの、情報領域の職員数・スキルともに不足すると一般に認識されている。その一方で、外部委託を想定する業務も一部はあるものの、基本的には自治体単独で職員による対応を継続するという現状維持志向が強くうかがわれる。¹⁷

現状の公務員制度の枠内では、最先端の高度専門性を有する情報

関連人材を確保することは望めない一方で、先端的な動向にキャッチアップし、一般職員との媒介役となるようなかたちで、スマート自治体を進展させたり、データを活用した公民連携を推進させたりする担い手の育成・確保が不可欠である。また、システム調達やセキュリティ対策など庁内情報基盤の担い手や、自治体クラウドをはじめとする広域連携を推進していく担い手についても、これまで以上に技術専門性を備えることが必要だろう。

5 おわりに：市役所事務機構のデジタルトランスフォーメーション

これからの10年はまさにデジタルトランスフォーメーションの渦中に都市自治体は置かれることになる。デジタル化はシステムの「集中」（標準化・共通化）を否応なくもたらすとともに、データ活用の「分散」（市民の幸せやくらしの豊かさの実現、地域課題の解決などのような局地性）をともなってはじめて実効性を持つといえる。理念や小手先だけの技術革新に先走ったり、あるいは不承不承に追随したりするのではなく、都市自治体が自らのミッションを自覚し、その遂行に適した市役所事務機構へ最適化する選択機会に直面しているとの自覚が肝要である。

参考文献

- ・ 稲継裕昭『シビックテック』勁草書房、2018年
- ・ 大杉覚「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」『月刊J-LIS』2019年6月号、28～31頁

17 上記アンケート結果による。なお、以下の議論は、上述「情報領域に係る人材の確保と連携」に関するワーキング・グループでの議論を参考にした。

- ・大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書』第一法規、2019年
- ・日本都市センター編『AIが変える都市自治体の未来』2019年

資料編

第 6 次市役所事務機構研究会 資料

研究会の開催日程

- | | |
|---------|--|
| 第1回研究会 | 日 時：2017年10月11日 18:00～20:00
場 所：日本都市センター研究室内会議室 |
| 第2回研究会 | 日 時：2017年12月26日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル705会議室 |
| 第3回研究会 | 日 時：2018年1月22日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル705会議室 |
| 第4回研究会 | 日 時：2018年4月23日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル607会議室 |
| 第5回研究会 | 日 時：2018年8月29日 13:00～15:00
場 所：都市センターホテル704会議室 |
| 第6回研究会 | 日 時：2018年12月13日 13:00～15:00
場 所：日本都市センター研究室内会議室 |
| 第7回研究会 | 日 時：2019年2月19日 13:00～15:00
場 所：日本都市センター研究室内会議室 |
| 第8回研究会 | 日 時：2019年5月8日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル会議室「松」 |
| 第9回研究会 | 日 時：2019年7月25日 10:00～12:00
場 所：ホテルルポール麹町「オパール」 |
| 第10回研究会 | 日 時：2019年10月28日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル605会議室 |
| 第11回研究会 | 日 時：2019年12月26日 10:00～12:00
場 所：都市センターホテル608会議室 |

アンケート調査の実施概要

1 調査の名称

- ① 市役所事務機構に関するアンケート（首長アンケート）
- ② 市役所事務機構に関するアンケート（一般アンケート）

2 調査実施主体

公益財団法人 日本都市センター

3 調査期間

2018年6月11日～7月13日

4 調査方法

〔配布〕 郵送及び当センターホームページからのダウンロード
 〔回収〕 調査票（Excel ファイル）をメールに添付して回答

5 回収状況

	調査対象	回収数	回収率
首長アンケート	全国 814 市区の市区長	309	37.9 %
一般アンケート	全国 814 市区	341	41.8 %

6 集計結果

- ・ 本調査の結果は、「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会中間報告書—」（2019年）として刊行しているほか、日本都市センターのホームページ上でも公開している。

第5次調査と第6次調査の比較について

日本都市センターの第5次市役所事務機構研究会によるアンケート調査結果は、中間報告書である「分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究－市役所事務機構アンケート調査結果報告－」（2008年）において公表している。またこれを踏まえた同研究会の最終報告書『分権改革は都市行政機構を変えたか』（2009年、第一法規）には、各委員執筆による論文が収録されている。

この第5次市役所事務機構研究会による中間報告書と最終報告書に掲載されているアンケート調査結果には、一部異なる数値が記載されている箇所が存在する。これは、中間報告書刊行後に集計された最終的な数値が最終報告書には掲載されているためである。ただし、紙幅や分析の都合上、同最終報告書に全調査項目の集計結果が掲載されているわけではない。

この点を踏まえて、本報告書においては特に断りがない限り、第5次調査および第6次調査の比較については、すべての設問の調査結果を網羅的に掲載されている第5次調査中間報告書に掲載されている数値等を使用している。

現地ヒアリング調査の実施概要

○熊本県熊本市

日時・調査先 2019年7月11日
10:00～11:40 総務局行政管理部法制課
11:45～12:30 大西一史市長
13:15～15:00 政策局総合政策部政策企画課

調査者 稲継委員、鈴木委員、松井委員
黒石研究員、高野研究員

主な調査項目 行政不服審査会の共同設置等について
首長のマニフェストと市内の総合調整について
発災時における首長のリーダーシップについて

○一般財団法人日本民間公益活動連携機構

日時 2019年7月12日 13:00～15:00

調査者 志水委員
黒石研究員、安齋研究員

主な調査項目 休眠預金活用の意義と制度概要について
指定活用団体としての活動経緯と今後の方向性について
自治体や民間団体との連携の予定について

○茨城県つくば市①

日時・調査先 2019年7月30日 14:00～16:00
政策イノベーション部企画経営課

調査者 松井委員
黒石研究員、峰岸主任研究員

主な調査項目 市長のリーダーシップと政策実施のプロセスにつ

いて

「政策員」による施策の総合調整について

○茨城県つくば市②

日時・調査先 2019年8月20日 10:00～12:00

政策イノベーション部企画経営課・情報政策課・
科学技術振興課、市民部市民窓口課

調査者 大杉委員

黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 マイナンバーカードの交付促進策について
マイナンバーカードを活用したネット投票について

○千葉県流山市

日時・調査先 2019年8月20日 15:00～17:00

総務部財産活用課

調査者 橘田委員

黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 2つのPPPによるファシリティマネジメント施
策等について

○埼玉県所沢市

日時・調査先 2019年8月21日 14:30～16:30

経営企画部経営企画課

調査者 三浦専門委員

黒石研究員、高野研究員

主な調査項目 「ゼネラルマネージャー」に関する取組みについて

○岩手県滝沢市

日時・調査先 2019年8月22日 10:00～12:00

企画総務部企画政策課

調査者 大杉委員、三浦専門委員
黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 自治体運営に関する基本条例等について
総合計画に関する取組みについて

○大阪府大阪市

日時・調査先 2019年8月26日 14:00～16:00

経済戦略局観光部観光課

調査者 橘田委員
黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 公民連携の推進について
大阪城公園パークマネジメント事業について
天王寺公園エントランスエリア魅力創造・管理運営事業について

○滋賀県東近江市

日時・調査先 2019年8月28日 15:00～16:30

企画部企画課

調査者 志水委員
黒石研究員、釵持研究員

主な調査項目 ソーシャルインパクトボンドに関する取組みについて

○兵庫県明石市

日時・調査先 2019年9月4日 15:00～17:00

調査者 泉房穂市長、市長室、総務局総務管理室・職員室
鈴木委員
黒石研究員、釵持研究員

主な調査項目 法務分野の重点施策について
弁護士有資格者を常勤職員として採用する取組み
について

○愛媛県西予市

日時・調査先 2019年9月9日 10:00～12:00
総務企画部まちづくり推進課情報推進室

調査者 伊藤委員、稲継委員、大杉委員
黒石研究員、安齋研究員

主な調査項目 ICTツールの導入・コミュニケーション活性化に
よるオフィス改革について

○大阪府寝屋川市

日時・調査先 2019年9月17日 10:00～12:00
総務部人事室

調査者 稲継委員
黒石研究員、釵持研究員

主な調査項目 職員の確保と育成に関する取組みについて
働き方改革の推進について

○大阪府四條畷市

日時・調査先 2019年9月17日 14:30～16:30
総務部人事室

調査者 稲継委員
黒石研究員、釵持研究員

主な調査項目 職員の確保と育成に関する取組みについて
働き方改革の推進について

○滋賀県大津市

日時・調査先 2019年9月18日 10:00～12:00
総務部人事課

調査者 稲継委員
黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 職員の確保と育成に関する取組みについて
働き方改革の推進について

○香川県高松市

日時・調査先 2019年9月30日 10:00～12:00
市民政策局政策課

調査者 松井委員
黒石研究員、原研究員

主な調査項目 市長のリーダーシップと政策実施のプロセスについて
「市長マニフェストに関連する施策の進捗状況」について

○静岡県掛川市

日時・調査先 2019年10月10日 13:00～15:00
企画政策部企画政策課・市民課

調査者 伊藤委員
黒石研究員、釧持研究員

主な調査項目 地方独立行政法人を活用した窓口業務改革について

○東京都港区①

日時・調査先 2019年10月18日 13:30～15:30
企画経営部企画課

調査者 伊藤委員
黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 「区役所・支所改革」の推進について

○東京都港区②

日時・調査先 2019年10月21日 10:00～11:00
総務部情報政策課・人事課

調査者 稲継委員
黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 「働きやすい職場づくり」の推進について

○神奈川県茅ヶ崎市

日時・調査先 2019年10月21日 13:30～15:30
企画部広域事業政策課

調査者 伊藤委員
黒石研究員、加藤主任研究員

主な調査項目 提案募集制度を活用した職員研修の取組みについて

第1回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2017年10月11日（水） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）
石川研究室長、池田副室長、釵持研究員、瀧澤研究員、三浦研究員、三好研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・座長、委員及び事務局の紹介
- ・研究会の進め方について
- ・自治体の事例報告
- ・調査研究に関する議論

1. 研究会の進め方について

- ・3か年の調査研究事業とする。
- ・2017年度は3回程度研究会を開催し、主にアンケート調査項目について議論を進める。2018年度は、アンケート調査を実施するとともに、アンケート結果を中心に中間報告書に取りまとめる。2019年度は、重要テーマについて重点的に議論を進めるとともに、現地ヒアリング調査を実施し、最終報告書を取りまとめる。

2. 自治体の事例報告

(1) 横浜市の取組みについて

- ・横浜市では、横浜国際港都建設法（1950年）を基に、まちづくりが始まった。飛鳥田市政時代に6大事業を打ち出した基本構想が策定され、細郷市政の「よこはま21世紀プラン」、高秀市政の「ゆめはま2010プラン」、中田市政の長期ビジョンへとつながっている。林市政において、中期計画の計画期間を市長の任期に合わせて4年に改めている。現在の4か年計画では、①あらゆる人が力を発揮できるまちづくり、②横浜の経済的発展とエネルギー循環都市の実現、③魅力と活力あふれる都市の再生、④未来を支える強靱な都市づくりという4つの戦略を掲げている。
- ・人口推計では、2019年をピークに人口が減少することが見込まれている。特に高齢化が急速に進み、2025年に7,000床の病床が不足することが予測され

ており、病床数の確保や地域包括ケアシステムの再構築が課題となっている。

- ・人口の転出入の特徴を見ると、2000年頃をピークに、横浜市から東京23区への転出超過が進んでいる傾向がある。また、高度経済成長時代に良質な戸建て住宅の供給が進んだ南部地域では、高齢化と人口減少が進んでいる一方、北部地域は現在も人口が増加している。
- ・上下水道や道路、橋梁等の都市インフラの7割が、2030年までに供用から40年を迎えることになり、その対応が大きな課題になっている。
- ・行政運営については、不断の行政改革を推進しており、事務事業の見直しの徹底、内部管理事務の効率化、効率的・効果的な組織体制の整備等を通じて、年間100億円程度の事業見直し効果額をあげている。
- ・区役所の機能強化を進めており、「横浜市区役所事務分掌条例」において、区役所を地域の総合行政機関、地域協働の総合支援拠点と位置づけている。また、区役所が地域の課題やニーズに対応するための「個性ある区づくり推進費」の制度化、より快適な窓口サービスの提供、地区担当職員の配置等の地域支援体制の充実を行っている。
- ・横浜市の事務機構は、昭和30年代には総務、財政、民生、衛生、清掃、経済、建設、港湾、建築、消防の各局で編成されていた。飛鳥田市政において、企画調整室や市民局、公害対策局、緑政局などがつくられた。細郷市政においては、企画部門と財政部門を一体化させた企画財政局に再編され、平成6年に再び企画局と財政局に分けられた。中田市政時代になると、企画局を再編して都市経営局が設置されたほか、局長級の本部長を置く時限設置の「本部」が設置された。平成18、23、27年に局の再編が行われている。平成27年には、国際関連事業、発展途上国への技術協力等を所掌する国際局と、医療部門を再編して医療局が設置された。

(2) 質疑応答

- ・(質疑) 消防を含めて安全管理局を設置した経緯はどのようなものか。
(応答) 従来、総務局に危機管理部門が置かれ、それとは別に消防局が消防業務を担っていたが、中田市政時代に、市民の安全を守る危機管理の部局を整備するという観点から、両者を合わせて安全管理局が設置された。現在は、消防局と総務局の危機管理部門に戻しているが、危機管理部門と消防局が円滑に調整するしくみを構築している。
- ・(質疑) 計画期間を4年にすると、長期的な視点が欠けてしまう恐れはないか。また、個別計画との整合性は図られているか。
(応答) 将来戦略を併せて策定しており、この将来戦略の実現に向けた政策を4か年計画に盛り込むことで、長期的な視点をもちつつ、4年で取り組むべ

きことを明確にしている。また、個別計画との整合性についても意識しているが、行政分野ごとにさまざまな計画が策定されており、総合計画とどのように整合させるかは課題である。

- ・(質疑) 区の自主性を高めると、区民の民意をどのように区役所が吸い上げるのが課題となる。この点について、どのような取組みを行っているか。
(応答) 現在、大きく2つの方向性で取組みを進めている。第一に、連合自治会単位(おおむね中学校区)で、各種団体や企業によるプラットフォームをつくり、区職員も参加して地域課題の解決に向けて連携を進めることである。第二に、個性ある区づくり推進費の使途を議会がチェックするしくみとして「区づくり推進横浜市会議員会議」を設けている。
- ・(質疑) 自治法改正で制度化された指定都市都道府県調整会議を開催しているか。また、具体的にどのようなイシューについて調整を行っているのか。
(応答) 3月に開催し、知事と市長が直接議論した。内容としては、二重行政や権限移譲について話し合わせ、パスポートの発給事務の移譲等が合意された。
- ・(質疑) 区役所への分権化について、今後の人口減少を見据えて本庁に集約したり、区よりも広域的な単位でサービスを提供したりといった方向性は検討されているか。
(応答) 区内で完結できる事務についてはほぼ区役所に移管されているが、業務の性質によっては、スケールメリットを生かすために局に集約することも考えられるため、現在検討を行っている。

3. 調査研究に関する議論

(1) これまでの市役所事務機構研究会の調査内容について

- ・第1次研究会では、高度経済成長や都市問題の発生という時代背景のなかで、事務機構整備の合理的な基準の設定を目的として調査研究を行った。①民主化の原則、②総合化の原則、③能率化の原則が謳われており、こうした視点は以降の研究会でも踏襲されている。
- ・第2次研究会では、オイルショックを経て安定成長期に突入したなかで、行政の肥大化した体質を「ぜい肉落とし」するための新しい基準を設定することを目的としており、組織の動態化や事務の外部委託等が新たに取上げられている。
- ・第3次研究会では、「地方の時代」が意識されており、市民公共の行政、開かれた行政、都市の個性といった点が強調されている。また、第3次研究会では、事務機構の「標準モデル」を提示するのではなく、事務機構をめぐる理念や機構編成の考え方について重点的に議論がなされている。具体的な項目としては、従来の「機械化」から一歩進んで「情報システム」の導入が調査

されているほか、個別の政策分野に関する調査も行われている。

- ・第4次研究会では、地方分権改革の議論を踏まえた行政組織の抜本的な改革が議論されている。具体的には、コンティンジェンシー理論を念頭に、各自治体が外的環境を見極め、創意工夫によって組織の動態化を図ることが提言されている。また、阪神・淡路大震災を受けて、「危機管理」を調査項目として加えるとともに、「協働」が意識された内容となっている。
- ・直近の第5次研究会では、地方分権改革や平成の合併が市役所事務機構にどのような影響を与えたか、ということがコンセプトになっている。また、地方分権改革や平成の合併への評価、組織編制に対する考え方等について、首長アンケートを実施していることも特徴である。
- ・その後の市役所事務機構をめぐる背景として、①地方分権改革の進展、②超高齢・人口減少社会の到来、③都市自治体行政の役割の変化、④近年の行政改革手法の検証の必要性を挙げることができる。第6次研究会では、以上の点を議論したうえで、①自治体の政策形成過程の多元化、②総合的・計画的な行政の実現、③自治体行政組織・職員のあり方、④公共サービス提供主体の多様化、⑤技術革新への対応といった点について、調査を進めてはどうか。

(2) 意見交換

- ・市役所事務機構をめぐる背景として、東日本大震災を挙げることができる。今後も大規模災害の発生が予想されるなかで、市民の安全・安心を守ることが自治体の極めて重要な責務であると考えられるため、論点に加えてはどうか。
- ・ICTやAIといった技術革新が進むなかで、これらを用いることで事務の効率化が可能であるという議論が今後高まっていくのではないかと。従来とは異なる意味で、市役所事務機構の「標準化」を議論することはあり得る。
- ・総合計画は、もともと開発計画から始まったもので、人口や経済の右肩上がりを前提としている。縮小の時代に入り、総合計画の意義が問われているのではないかと。
- ・近年では、さまざまな計画が乱立してしまっている。集約できるものは集約すべきだし、計画の策定によって職員が疲弊しているのであれば、計画をシンプルにし、あるいは総合計画の策定をやめるということも一つのやり方としてあり得る。
- ・ルーティン業務だけでなく、相談業務等の高度な専門性を要する業務を担っている非常勤職員が増えており、非常勤職員が部署のなかで一番のベテランという逆転現象も起きている。非常勤職員のマネジメントも重要な論点ではないかと。

- ・ 団塊の世代の大量退職に伴い、20～30代の大量採用が行われたため、一方では退職職員の再任用が、他方では若手職員の処遇や人材育成が課題となっている。中堅層が薄くなっているため、ノウハウや技術の継承という課題もある。これらの課題に対して、人事管理全体としてどのように対応していくかが論点となる。
- ・ 女性の働き方やダイバーシティも論点となる。採用・昇進に加えて、労働時間の問題など、さまざまな仕組みについて検証する必要がある。
- ・ これまでの市役所事務機構研究ではあまり言及されていないが、コンプライアンスの維持も課題である。組織内統制という観点から、組織管理、人事管理、政策管理のあり方を検証してみてもよいのではないかと。

(文責：日本都市センター)

第2回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2017年12月26日（火） 10：00～12：00

場 所：都市センターホテル 705会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、伊藤修一郎 委員（学習院大学）、
伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、鈴木潔
委員（専修大学）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）
石川研究室長、池田副室長、釵持研究員、瀧澤研究員、三浦研究員、
三好研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・自治体の事例報告
- ・調査研究の論点に関する議論
- ・アンケート調査項目に関する議論

1. 自治体の事例報告

(1) 姫路市の取組みについて

- ・姫路市は、1996年に中核市に移行し、2006年に1市4町が合併して、人口54万人の都市となった。2014年には地方中枢拠点都市圏のモデル都市に選定され、播磨圏域で連携協約を締結して広域連携に取り組んでいる。
- ・合併後、姫路駅周辺の整備を含めた基盤整備を進めていることもあって、旧姫路市は人口を維持しているが、鳥しょ部である旧家島町や山間部の旧安富町、旧夢前町では人口減少が進んでおり、合併から10年が経つなかで今後の地域振興が課題となっている。
- ・事務機構については、副市長の下に防災・危機管理を担当する防災審議監と、地域福祉等を統括する医監を設置している。また、2015年の機構改革で、観光に注力するため観光交流局を設置するとともに、駅周辺整備のために都市拠点整備本部を設置した。
- ・1985年以降の組織の推移をみると、局数は横ばいだが、部数が約1.8倍に増加している一方、課数は約30%減となっている。また、組織の特徴として、他都市と較べて技能労務職の職員が多くなっており、行政職への任用替え等を図っている。
- ・基本構想として、「ふるさと・ひめじプラン2020」を策定しており、コンパクトシティの推進、多核連携型の都市づくりに取り組んでいる。実施計画については、3年ごとに改定しており、現在の第3次計画では、4つの基本目標、15の基本政策、45の政策、135の施策、654の事業を掲げている。
- ・事務機構をめぐる背景として、従来は家庭内の課題とされていたDV、子ど

もの貧困、高齢者の交通手段の確保、買い物といったテーマについても、行政が関与していく必要に迫られている。住民のニーズとしては、防災への期待が非常に高くなっており、加えて高齢者、単身世帯、非正規就業等の広がりや踏まえながら、住民の立場に立ってどこまでサービスを提供していくかが課題となっている。

- ・また、近年、集約とネットワーク化の必要性が指摘され、姫路市でも取り組んでいるが、合併旧市町の間でそれぞれ格差があるなかで、コンパクトシティ施策と地域間格差の是正・振興策をどのようにバランスさせ、両立していくかが大きな課題となっている。
- ・市長のリーダーシップという観点からは、月2回、市長、副市長、総務・財務・企画部局が中心となって経営会議を開催し、最高意思決定機関となっているほか、局長会議を毎月開催している。また、教育委員会との総合調整を目的として総合教育会議を開催しているが、スポーツ・文化施策、生涯現役の取組み、学校施設等のハードの利活用などについて、総合調整が難しい面もある。
- ・住民参加・地域への分権化に関しては、姫路市では90%以上の自治会の組織率を誇っており、自治会に対する提案型事業のメニューの提示、手挙げ方式での施策展開、イベントへの助成等を行っている。また、市内を14地区に分け、行政との意見交換を行う地域づくり協議会が設けられているが、地域課題に関する合意形成型の組織となっていくうえで、自治会との関係や行政との関わりが課題になっている。
- ・行政組織・職員に関しては、局・課を強化していくなかで、増加傾向にある部の役割を再考しなければならないという課題がある。また、専門的な職員を必要に応じて採用しているが、専門性の維持・継続が課題となっている。そのほか、人事評価システムを職員のスキルアップの観点からいかに活用していくか、メンタルヘルスへの対応等も課題である。
- ・出先機関・窓口業務の課題としては、窓口事務の総合化や施設の再配置が課題になっている。今後は、住民のライフサイクルに応じた総合支援機能が必要になる。
- ・公民連携については、自治会との強固な協力関係が構築されており、今後はNPOやボランティア等と自治会をいかにつないでいくか、コーディネート機能が重要になっている。また、高齢化の進展に伴い、地域の自治活動の担い手が少なくなっているなかで、若年層の参画を促進していくことが課題となっている。
- ・ICT・技術革新の活用については、現在、情報化推進計画に基づき、従来の情報化施策の見直しを図っている。また、連携中枢都市圏の取組みとして、マイナンバーカードを活用した図書館の運用を行っている。ビッグデータ・オープンデータの活用、AIの実証実験、最先端技術を有する地元企業との連

携を進めていくことが今後の課題である。

(2) 質疑応答・意見交換

- ・(質疑) さまざまな行政計画が策定されているが、総合的に管理するセクションはあるか。また、各部局が行政計画を策定する際に、総合計画を参照しているのか。
(応答) 実施計画を策定するうえで、市長公室が個々の行政計画との整合性を図るとともに、進捗状況を管理している。あくまで総合計画との整合性を図ることが大前提であって、新たな計画についても、総合計画との関連性や位置づけをチェックしたうえで策定している。
- ・大規模な都市では、非常に多くの個別計画が策定されており、計画が策定された後は事業ベースでそれぞれ動いていくため、とても管理しきれない。計画間の調整を所管する部署が必要となる。
- ・分野別計画に加えて、各地域で実際にどのような取組みを行っていくのかをまとめた地域ごとの計画も必要ではないか。ただ、地域計画を策定した場合に、どの部署が計画を管理できるのかと考えると、難しい面がある。
- ・(質疑) 技能労務職の職員が多いことによる課題にはどのようなものがあるか。
(応答) 技能労務職は、特定の職務に精通した職員であり、大幅な人事異動が難しい面があるため、組織編制の整理統合という面で課題がある。

2. 調査研究の論点に関する議論

- ・自治体行政の役割の変化を考察するうえでは、標準的な世帯構成人数の変化が背景としてある。単に人口が減少しているというだけでなく、家族の姿が変わってきているという点を論点に加えてはどうか。
- ・今後、市有地や市有施設等の統廃合・売却といった資産活用の観点がますます重要となるのではないか。
- ・今後の市役所事務機構のあり方を展望するうえでは、人口減少にいかに対応していくかが重要であるが、人口減少が具体的にどのような影響を及ぼすことになるのかが明確でなく、この点を議論する必要がある。
- ・今後、ICTやAIがどの程度発達するのか、そうした技術を自治体行政がどのように活用していくのか、あるいは業務が代替されていくのかが重要な論点になる。マイナンバー等も含め、こうした技術革新が基盤となって、そのうえで各分野において行政組織がどう変わっていくのか、どのような人事管理システムが必要か、といった点を考え直さなければならない時代になったという問題意識がある。
- ・ICTやAIを活用していくうえで、技術的な基盤の強化と合わせて、職員のコンプライアンスや倫理基準といった「扱う側の作法」をどう確立していく

かも、課題ではないか。

- ・都市自治体が共通して抱える課題は、職員定数が削減されている一方で、業務量が増えている、そうしたなかで多様化する住民のニーズに対応していかなければならない、ということである。そして、行政がフルセットでサービスを提供することが困難となるなかで、地域の共助を踏まえて行政の役割を考えていく必要がある。一方で、単身化や高齢化が進むなかで、共助が機能している地域と機能していない地域があるのが現実であり、行政がどのように補完していくのが課題となる。さらには、そもそも行政の守備範囲と、住民が期待するサービス水準が一致していない面があり、これらの点について10年後を見据えて考え方を整理していく必要がある。
- ・情報のコントロールや個人情報保護をどのようにしていくのかということと、AI技術を用いて業務をどう改革していくのかということは全く違う議論になる。しかしながら、情報処理システムについて一緒に議論されることが多く、まだ理解が進んでいないと感じる。

3. アンケート調査項目に関する議論

- ・首長アンケートは、人口減少社会が到来するなかでどのような問題認識を持っているのか、どのような方向性のもとで対応しなければならないと考えているか、という観点から設問を構成してはどうか。
- ・内部統制に関する地方自治法の改正は、自治体にとって大きな変化をもたらす。2020年に施行されるが、現時点での自治体側の考えや対応策を問う設問を設けてはどうか。また、会計年度任用職員についても、現在各自治体で制度設計を検討しており、設問を設けるとよい。
- ・危機管理については、計画だけでなく、どのような専管組織を設置しているかなど、組織面でも設問を設けてはどうか。
- ・自治基本条例の制定件数が伸び悩むなかで、議会基本条例が増加し続けている。議会基本条例や議会改革に関する設問を設けてはどうか。
- ・2016年に行政不服審査法が改正され、自治体ごとに行政不服審査会の設置の仕方が多様になってきており、その状況を把握できるとよい。
- ・人材育成について、研修だけでなく、OJTも重要な側面を持っているのが現実ではないか。上司から部下への知識の伝達上、どのような課題があるか設問を設けてはどうか。

(文責：日本都市センター)

第3回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日時：2018年1月22日（火） 10：00～12：00

場所：都市センターホテル 705会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤修一郎 委員（学習院大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）

石川研究室長、池田副室長、釵持研究員、瀧澤研究員、早坂研究員、三浦研究員、三好研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・ 首長アンケートに関する議論
- ・ 一般アンケートに関する議論

1. 首長アンケートについて

- ・ NPMに関しては、これだけ民間委託等が進んでいるなかで、課題認識を問うよりも、行政が主体となるべきか、民間や住民団体が役割を担っていくべきか、政策分野ごとの考えを問う方が、自治体ごとの差を把握できるのではないか。
- ・ 技術革新に関しては、おそらく多くの首長が関心を持っていると思われるが、そうであるにも関わらずなぜ取り組みが進まないのかという疑問がある。関心の度合いを問うよりも、なぜ取り組まないのか、阻害要因を問う方が、有益な情報を提供できるのではないか。
- ・ 首長アンケートでは、将来の方向性を問うことが最も重要である。今後の自治体行政の方向性や、中央地方関係を捉える視点を明らかにすることを首長アンケートの目的として、個別の事項については一般アンケートで設問を設定したほうがよい。
- ・ 提案型の分権改革をどのように捉えているのか、いかに対応しているのかを問う設問があるとよい。
- ・ ICTやAIに関しては、現時点で具体的な取り組みの方向性や自治体行政への影響を問うても、回答に窮することが想像される。これらの活用について、積極的に進めていこうと考えているか、慎重であるべきと考えているか、あるいはしばらく静観するつもりなのか、首長の意識を尋ねたうえで、自由記述式で意見を述べてもらう形にしてはどうか。

2. 一般アンケートについて

(1) 「自治体の政策形成過程の多元化」について

- ・全庁的な調整は、「総務部門」「企画部門」「財政部門」に限られず、近年では首長直轄の部門が担っているところもあるので、これを尋ねる設問を設けてはどうか。
- ・副市長への事務委任の増減に関する設問では、多くの自治体が増加傾向にあると回答するものと思われる。そこで、具体的にどのような分野で事務委任の増加あるいは減少が見られるのかを確認してはどうか。
- ・都道府県と都市の補完と連携の関係を尋ねる設問を設けてはどうか。

(2) 「総合的・計画的な行政の実現」について

- ・各自治体で策定している行政計画の件数を問う設問について、法律上の策定義務があるもの、努力義務があるもの、独自に策定したものなど類型化して尋ねてはどうか。また、「行政計画」の定義を明確にしておかなければ、回答者が混乱してしまう可能性もあるので留意すべき。
- ・分野別の行政計画については各所管課が把握しているので、件数を尋ねてもさほど回答者の負担にはならないものと思われる。

(3) 「分権時代における自治体行政組織・職員のあり方」について

- ・全体としてボリュームのある調査であるため、基礎的な組織数や職員数等については設問ではなく、フェイスシートとして別に設けてはどうか。
- ・職員の高齢化対策に関する設問があるが、今日では職員の採用のあり方に注目が集まっているように思われる。人材の確保について、どのような採用試験を実施しているか、あるいは離職者対策としてどのような取組みを行っているかを尋ねてはどうか。また、採用年齢の上限については、近年、自治体独自の取組みが見られるのでこれも尋ねてはどうか。

3. 研究会の進め方について

- ・アンケートの修正案については、4月中旬には座長・委員にお送りし、次回研究会で文案の検討を行っていただきたい。6月頃のアンケート調査の実施を予定している。
- ・次回の第4回研究会を4月に開催し、アンケートの文案の修正と確定を行う。

(文責：日本都市センター)

第4回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2018年4月23日（月） 10：00～12：00

場 所：都市センターホテル 607会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三浦正士 専門委員（長野県立大学）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、峰岸主任研究員、黒石研究員、釵持研究員、瀧澤研究員、原研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・ アンケート調査に関する議論

1. アンケート調査に関する議論

○首長アンケート

- ・ 政策形成過程における各主体の影響力を問う設問に関して、「都道府県議会・議員」が入っているのであれば、「都道府県知事」の影響力も問うとよいのではないか。
- ・ 規律密度の緩和を問う設問に関して、住民票の発行は民間委託できるが、戸籍の調製は民間委託できないなどの規制がある。このような規制に対する問題意識を問う設問では、文言を整理して「住民対応窓口業務」などと区分してはどうか。

○一般アンケート

(1) 「自治体の政策形成過程の多元化」について

- ・ 予算と総合計画との調整に関する設問があるが、実際の予算編成においては、総合計画だけでなく、首長のマニフェストも一定の影響力を持っている可能性がある。これを踏まえて、予算と総合計画や首長のマニフェストといった基本的な方針との関係性を問う設問としてはどうか。
- ・ 遠隔型の広域連携の取組みを行っている分野を問う設問の選択肢で、「安全・安心（防犯、災害、危機管理）」となっているが、多くの自治体において災害・危機管理分野での遠隔型広域連携を行っていることを踏まえると、「防犯」と「災害・危機管理」は区別した方がよい。

(2) 「総合的・計画的な行政の実現」について

- ・分野別の行政計画の数を問う設問について、計画をどのように定義するかを検討する必要がある。名称上の「計画」では「〇〇プラン」といったものは除かれてしまう。名称の如何を問わず、「計画期間や達成目標があるもの」といった条件で定義づけを行う必要があるのではないか。
- ・住民の意見を聴取する方法については、手紙やハガキといった紙媒体のものに加え、メールやホームページといった非紙媒体のものも選択肢に加えていく必要がある。

(3) 「分権時代における自治体行政組織・職員のあり方」について

- ・事務の集中管理の状況を問う設問について、金額や分野によって対応が異なることがあり、事務の種類別では回答が難しい。それぞれの事務が、集中化・分散化という軸で見たとときにどのような傾向にあるかを問う設問にしてはどうか。
- ・近年、税の収納に関する工夫を行っている自治体がある。具体的には、口座振替以外にもクレジットカードによる納付などである。このような傾向を把握できる設問を設けてはどうか。

(4) 「公共サービス提供主体の多様化」について

- ・公営企業、地方独立行政法人、第三セクターの意義や課題を同一の設問で聞くことは難しいように思われる。また公営企業や地方独立行政法人は、その分野や設立件数が限られているため、必ずしもここで設問を設ける必要はないのではないか。
- ・多機関連携に関する設問があるが、設問の内容を見ると、民間団体を含む多様な組織や団体との連携を問うものであるため、「他の主体との連携」という表現の方が適当ではないか。

(5) 「技術革新への対応」について

- ・AIやビッグデータに関する取組みが進まない背景には、個人情報保護等の観点から、情報収集に課題がある場合も考えられるため、選択肢に加えてはどうか。
- ・先行調査研究がなければ、CIO（Chief Information Officer：最高情報責任者）やCISO（Chief Information Security Officer：最高情報セキュリティ責任者）の設置状況について問う設問を設けてはどうか。

2. 研究会の進め方について

- ・ 今回の研究会の議論をもとに事務局で必要な修正を行い、その結果を座長及び委員に共有する。アンケート調査自体は、本年6月～7月の実施を予定している。
- ・ 次回の研究会は、アンケートの調査結果の報告及び現地調査の調整を行うため、8月下旬頃に実施を予定している。

(文責：日本都市センター)

第5回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日時：2018年8月29日（水） 13：00～15：00

場所：都市センターホテル 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、
稲継裕昭 委員（早稲田大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員
（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三
浦正士 専門委員（長野県立大学）

石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、黒石研究員、釵持研究
員、瀧澤研究員、原研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・「市役所事務機構に関するアンケート調査」結果（暫定版）について
- ・今後の研究会の進め方について

1. 「市役所事務機構に関するアンケート調査」結果（暫定版）について

○集計結果（暫定版）の概要

- ・8月9日時点における回収率は、首長アンケートが37.5%、一般アンケートが39.3%となっている。前回（第5次調査）の回収率が7割を超えるものであったことを踏まえると、回答期限を延長し、さらに回収率を上げるための回答依頼を行う。
- ・今後も引き続きアンケートの回収を進めるという事情に鑑み、現時点でのアンケートの集計結果および本日の議論については、その概要のみを公開する。

○首長アンケート

- ・市政における首長の影響力は依然として強い。それぞれ性質は異なるが、副市長や教育長の影響力も相対的に増している。首長に求められる政策的判断が極めて高度なものになっているため、信頼できる副市長や教育長にも一定の役割を担ってもらいたいという考え方が出ているように思われる。
- ・地方分権改革の提案募集方式について、都市自治体の側で積極的に活用したいという気持ちはあっても、具体的な事務事業の内容と提案を結び付けることは容易ではなく、「必要があれば行いたい」という方針は、一般的な潮流と一致した回答であると理解して良いのではないか。
- ・公共施設の再編、更新、維持管理について、首長選挙における争点と中長期的な市政運営の見込みが必ずしも一致していないという点は興味深い。

○一般アンケート

(1)「自治体の政策形成過程の多元化」について

- ・広報手段について、インターネットやホームページの活用が進む一方で、広報誌への期待度は下がっているように読め、この10年間の変化としては興味深い。
- ・議会基本条例で議会報告会や自由討議が規定されていても、実態としては必ずしも活用されていない。条例と実態との間に齟齬が生じているのではないか。

(2)「総合的・計画的な行政の実現」について

- ・総合計画の策定作業が自治体行政にとって大きな負担となっているという結果は興味深い。自治体の規模によってどのような差異が出るのか、最終的な結果を見て分析したい。

(3)「分権時代における自治体行政組織・職員のあり方」について

- ・公共施設の複合化について、単なる施設の廃止では住民の理解を得にくいので、3つの施設を2つにするなどとして合意形成を進めており、客観的なデータだけでは進めていけないこともあるというのが実態ではないか。
- ・技術系職員の採用については、大都市でも課題がある。民間や東京都に多くの人員が採られるので、複数回にわたって試験を開催することも珍しくない。比較的規模の小さな自治体から都市部の自治体へ職員が移ってくる傾向もある。

(4)「公共サービス提供主体の多様化」について

- ・多様な主体間の連携について、「公共施設の再編」「社会基盤の整備」「産業」「観光」などで見てみると、都市自治体が各分野や事業の性質において、適宜連携の相手方を決めているということがわかり興味深い。
- ・自治会や町内会の加入率について、把握していないという都市自治体も一定程度あり、これが必ずしも自治体の規模感と一致していない。

(5)「技術革新への対応」について

- ・技術革新への対応における都市自治体側の負担として、国などのシステム改修にともなうものが一定程度あることが分かった。これはおそらく規模の小さい自治体ほど重要な問題になっている。
- ・ビッグデータについて、地方創生関係を除けば、日常の政策の企画立案における活用はいま一つ進んでいないよう見える。

2. 研究会の進め方について

- ・引き続き、事務局で回収率を上げるべく都市自治体への回答依頼を行う。
- ・今年度末に刊行する中間報告書は、委員による分析や現地調査報告は掲載せず、純粹にアンケートの集計結果を取りまとめたものとする。
- ・次回の研究会は、日程調整を行い12月頃の実施を検討している。その際には、事務局よりアンケート調査の最終結果をご報告する予定である。

(文責：日本都市センター)

第6回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2018年12月13日（木） 13：00～15：00

場 所：日本都市センター会館8階 研究室内会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三浦正士 専門委員（長野県立大学）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、黒石研究員、釵持研究員、瀧澤研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・「市役所事務機構に関するアンケート調査」結果について
- ・今後の研究会の進め方について

1. 「市役所事務機構に関するアンケート調査」結果について

○集計結果の概要

- ・本年6月～7月に実施した「市役所事務機構に関するアンケート」の最終的な回収率は、首長アンケートが37.9%、一般アンケートが41.8%となっている。前回（第5次調査）の回収率は7割を超えるものであったが、回答期間内の自然災害の発生、回答方法の変更、設問数の多さのためか、今回の回収率は伸び悩んだ。

○首長アンケート

- ・市政における首長の影響力は依然として最も高いが、副市長や教育長の影響力の高まりがみられる。判断の内容が高度化・複雑化し、首長が信頼する幹部の影響力が高まっているものと思われる。庁内の各部門では、財政部門、企画部門の影響力が大きくなっている。
- ・超高齢化・人口減少は、前回調査同様、市政に対して大きな影響があるものとして首長に認識されている。ICT・AI等の技術革新は、相対的にみれば影響力は低いですが、前回調査に比べると、市政に対する影響力を強めている。
- ・首長が今後重要になると考えている政策分野は、①児童福祉・子育て、②経済・産業・雇用、③人口減少対策となっており、概ねマニフェストにおける重点分野と対応している。
- ・地方分権改革を経た今日では、住民意向の反映、総合的な行政サービスの提供、個性ある行政サービスの提供について、約6割の首長が「やや実現が可能になった」と評価している。一方、多くの首長が、地方分権を実現するた

めには、税財政改革が最も重要な課題であると認識している。

○一般アンケート

(1)「自治体の政策形成過程の多元化」について

- ・ 広報手段は、①ホームページ、②一般広報誌、③ SNS の順で活用されているのに対し、公聴手段としては、①ホームページ、②首長への手紙、③市民集会・討論会・懇談会の順で活用されている。また、ホームページの利用が進む一方、インターネット上での双方向のやり取りがなされているかは疑問も残る。
- ・ 遠隔型の広域連携については、約4割の都市自治体において実施されており、①防災・危機管理、②観光、③教育、文化・スポーツといった分野において特に盛んである。

(2)「総合的・計画的な行政の実現」について

- ・ 多くの都市自治体で、基本構想・基本計画・実施計画が策定されているが、策定していない自治体の理由としては「総合計画の策定作業が自治体行政にとって大きな負担となっている」が多い。
- ・ 地域レベルでの分野横断型の計画については、約7割の都市自治体でこれまでに策定されたことがない。この背景には、住民参加のプロセスが策定作業において負担となっていることもあるのではないかと。

(3)「分権時代における自治体行政組織・職員のあり方」について

- ・ 機構改革の契機としては、行政改革への対応が最も多いが、総合計画への対応なども挙げられている。
- ・ 約4割の都市自治体で公共施設の複合化の実績があり、出先機関や図書館でその事例が3割を超える。公共施設の複合化の方法としては、「新規に施設を建設し、複数の公共施設の機能を統合する」が最も多く、次いで、既存施設を活用した機能の統合が多い。
- ・ 全体的に多様な人事評価制度が用いられており、前回調査に比べ、有効に機能していると回答した都市自治体の割合が高い。また、全体的に多様な職員採用試験が実施されており、教養・専門試験を廃止した自治体も少数ながら存在する。職員には専門性と多様性が期待されており、これを確保するための人材確保・育成の取組みが行われているといえるのではないかと。
- ・ 都市自治体で採用されている専門職は、①危機管理分野、②法務分野、③情報分野に多くみられる。
- ・ 都市自治体における非常勤職員の人事管理上の課題としては、①会計年度任用職員制度の導入等に向けた準備、②同じ人物が長期にわたり、非常勤職員

として任用されていることが挙げられる。

- ・ほとんどの都市自治体が自ら研修の計画・運営を行っているのと同時に、①自治体大学校、市町村アカデミー(JAMP)、全国市町村国際文化研修所(JIAM)等への派遣、②国や都道府県、他の市区町村への派遣・人事交流を行っている。

(4) 「公共サービス提供主体の多様化」について

- ・市民活動・協働を担当する課は、総務や企画部門から独立した市民活動・市民協働部門に置かれる傾向がある。市民活動・協働については、中心となる所管課による集中的な対応よりも、各部門がそれぞれ対応することが多い。また、市民協働が盛んな分野は、地域のまちづくり、環境美化・清掃、防犯・防災、祭事・イベント、行政からの連絡事項の伝達と多岐にわたる。

(5) 「技術革新への対応」について

- ・自治体におけるマイナンバー制度の利点は、①業務効率化やコストダウンにつながる、②マイナンバーカードの活用であると認識されている。一方、マイナンバー制度を円滑に普及させるための課題としては、事務手続きの変更に伴う業務量の増大が最も大きくなっている。
- ・政策立案過程において、ビッグデータを「ほとんど活用しない」・「活用することはない」と回答した自治体は約5割である。
- ・約6割の自治体がAI(人工知能)に関する取組みを行っておらず、今後取り組む予定もないが、その理由は、①導入効果が不明、②参考となる導入事例が少ない、③取り組むための人材不足、④取り組むためのコストが高額となっている。
- ・行政内部のICT化の課題は、①国等のシステム更新・改修にともなう自治体側の業務や財政上の負担の発生、②情報管理主管組織における専門的職員の養成・配置、③OA研修等、職員の情報リテラシーの向上となっている。

2. 研究会の進め方について

- ・今年度末に刊行する中間報告書は、次回研究会までに事務局で案を作成する。
- ・次回の研究会は、あらためて日程調整を行い、2～3月頃に実施する。

(文責：日本都市センター)

第7回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2019年2月19日（火） 13：00～15：00

場 所：日本都市センター会館8階 研究室内会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三浦正士 専門委員（長野県立大学）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、黒石研究員、釵持研究員、瀧澤研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・中間報告書のとりまとめについて
- ・最終報告書の執筆分担等について
- ・その他

1. 中間報告書のとりまとめについて

事務局から中間報告書の刊行及び作業経過について報告を行い、事務局報告のとおり進めることについて了解をいただいた。

2. 最終報告書の執筆分担等について

○執筆分担について

- ・最終報告書では、アンケート調査結果、現地調査結果、研究会の場での議論を踏まえて、超高齢・人口減少社会における市役所事務機構のあり方として、「都市自治体行政の持続可能性」に注目する。
- ・最終報告書の構成は「論点メモ」を基本としつつ、各委員の専門・関心領域に応じて、各委員に1章分または2章分をご執筆いただく。
- ・論点1（市役所事務機構をめぐる政治・行政・社会的背景）は、内容を①「首長アンケートに見る社会環境の変化」、②「地方分権改革の評価と展望」と整理し、2名の委員で分担して調査・分析する。
- ・論点2（自治体の政策形成過程の多元化）は、内容を①「都市自治体の意思決定過程」、②「住民－都市自治体関係の変化」と整理し、2名の委員で分担して調査・分析する。
- ・論点3（総合的・計画的な行政の実現）は、「都市自治体の総合行政と計画行政」という視点から調査・分析を行う。
- ・論点4（分権時代における自治体行政組織・職員のあり方）は、内容を①「市役所事務機構の効率化と合理化」、②「都市自治体の評価と統制」、③「都市自治体職員の確保・育成の手法」と整理し、3名の委員で分担して調査・分析

を行う。

- ・ 論点5（公共サービス提供主体の多様化）は、市民活動・協働、地域コミュニティ、民間委託・指定管理、他の主体との連携を中心に調査・分析を行う。
- ・ 論点6（技術革新への対応）は、「技術革新がもたらす都市自治体行政の変化」という視点から調査・分析を行う。
- ・ 論点4および6にまたがる領域について、「都市自治体職員の『働き方改革』と技術革新」という視点から調査・分析を行う。
- ・ 各委員の専門・関心領域及び人数を念頭に、上記の最終報告書の構成等を勘案し、次年度より委員を追加する。

○現地調査先の選定について

- ・ 各委員の執筆分担に基づき、先進自治体や特徴的な取組みを行っている自治体について、各委員に2～3か所の調査先案をお示しいただき、現地調査先を選定する。
- ・ 現地調査には、必要に応じて、複数の委員が参加し、多角的な視点から調査を行う。

○その他

- ・ 今度のスケジュールとしては、3月をめどに各委員に現地調査先の案をお示しいただき、それを踏まえて5月上旬に第8回研究会を開催する。5月以降、断続的に現地調査を行い、8月上旬に第9回研究会を開催し、現地調査の報告および報告書骨子案の検討を行う。また、11月上旬に第10回研究会、12月下旬に第11回研究会を開催し、現地調査の報告および報告書原稿の読み合わせを行う。

（文責：日本都市センター）

第8回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2019年5月8日（水）10：00～12：00

場 所：都市センターホテル 会議室「松」

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、大杉覚 委員（首都大学東京）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、峰岸貴子主任研究員、黒石研究員、釵持研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・委員の追加について
- ・とりまとめに関する意見交換
- ・その他

1. 委員の追加について

事務局より、本年4月1日付けで大杉覚・首都大学東京教授に本研究会委員にご就任いただいたことをご報告した。

2. とりまとめに関する意見交換

○首長アンケートに見る社会環境の変化について

- ・アンケート調査の結果により、市政における首長のリーダーシップが強いことが分かるが、首長だけで政策形成ができるわけではない。首長が、自身や自身を補佐する職員の影響力をどのように認識しているかを考えたい。また、企画部門や財政部門といった庁内各部門、庁外の政治家や各種団体等の影響力にも注目する。
- ・首長のマニフェストや公約について、「選挙で主張された争点」と「実際に市政を担う立場になってからの重点施策」との関係性を検討したい。
- ・アンケート調査の結果からは、首長が一見矛盾する「迅速さ」と「スローモーさ」の両方を重視していることが分かる。首長は、総合計画が総花的だが横断性がなく、施策実施の迅速性に欠けると認識している一方、実際の公共サービスの提供にあたっては、行政と民間等の協働を重視している。この点にも注目して検討を進めたい。

○地方分権改革の評価と今後の展望

- ・都市自治体の規模別回答分析をとおして、それぞれの首長が地方分権改革を

どのように評価し、今後どのような改革を望むかを検討したい。

- ・アンケート調査の結果からは、税財政分野での改革を求める声大きいことが分かる。10年前の前回調査とは設問の内容が一部異なるため、完全な比較はできないかもしれないが、より詳細な分析を検討したい。
- ・提案募集方式について、首長が重視している政策分野と現実に提案がなされている分野には、一定の対応関係があるように思う。実際、児童福祉・子育てや公共交通といった、首長が重視している政策分野での提案は多い。
- ・地方分権改革の手法としての提案募集方式の評価を含めて、アンケート調査結果から読み取れるものを精査したい。
- ・権限の移譲等については、都市の規模によっても認識やスタンスが異なるかもしれない。条例による事務処理特例で都道府県から市町村に権限が移譲されているもののうち、年間数件しか該当する事務がないものもあり、今後の方向性が議論されている事例もある。

○都市自治体の意思決定過程

- ・独任制の首長と合議体としての庁議等について、首長のリーダーシップと全体の調和という視点から検討したい。
- ・庁議等での重要検討事項が、首長自身の認識に基づくものなのか、庁内からボトムアップ的に上がってきたものなのかも興味深いように思う。そのように考えると、庁議等での議題を精査する部門が果たす役割は大きい。
- ・庁内の総合調整について企画や財政といった部門に注目しがちだが、アンケート調査の結果によると、一定程度の自治体で、独立した総合調整部門が存在していることが分かる。
- ・議会に関しては、首長の主導性との関係で論じてみたい。
- ・首長を補佐する副市長については、国や都道府県から来る例もある。そうすると必ずしも純粋な内部の人材とはいえず、外部人材の活用ケースとして論じることも可能かもしれない。また、「バンダローックイン」のように、民間事業者等が市政に一定の影響力を持つこともありうる。

○市役所事務機構の効率化と合理化

- ・市役所事務機構の本体を念頭に置きながら、出先機関という地域レベルの論点と広域連携という広域レベルの論点について、これらがどのような改革のプロセスにあるかを分析することとしたい。
- ・具体的には、機構改革の推進部署、課制・係制の廃止、グループ制の導入、文書管理、窓口サービス改革、業務プロセスの効率化などが論点になるのではないか。
- ・2040構想研究会や第32次地方制度調査会の文脈からすると、業務プロセス

の標準化、地方独立行政法人の活用といった論点も重要となりうる。ICTやロボティクスに関する議論も絡めながら検討したい。

- ・今日でも行政改革は重要なものとして進められているが、職員数はもうこれ以上減らすことはできないというレベルに達している自治体もある。業務プロセスや働き方を見直し、限られた資源を有効に活用するという方向になるのではないか。

○都市自治体職員の確保・育成

- ・隣接する執筆区分「都市自治体職員の『働き方改革』と技術革新」との整理として、どちらかというとき定型的な人事管理に着目した執筆を検討している。具体的には、再任用と若手職員の人材育成に注目したい。
- ・再任用について、雇用の確保や年金への接続という観点で重要なテーマであるが、10年前の前回調査時点とは少し意味合いや位置づけが変わっているようにも思う。今回のアンケート調査の結果からは、再任用職員には管理職としての役割よりも、知識やスキルといったものを活用することが求められていることが読み取れる。雇用の確保というよりも、知識やスキルの活用、人材不足への対応といった観点から検討したい。
- ・職員の新規採用が増えており、新規採用職員を対象とした職務研修の充実、OJTの見直し・強化が課題となっている。職員採用試験も多様化しており、実質的に面接のみで採用する自治体も見られる。そうなると、若手職員にどの程度共通の基礎知識があるかの把握が難しくなるのではないか。
- ・人材育成に配慮した人事配置や女性の管理職登用といった課題については、ヒアリング調査でより詳細な情報を得る必要がある。

○公共サービス提供主体の多様化

- ・10年前の前回調査と共通する第三セクターや民間委託に関する論点については、経年変化を押さえておきたい。また、市民活動や協働、住民参加といった内容については、執筆区分「住民－都市自治体関係の変化」とも関連するため、調整が必要になると思う。
- ・従来盛んであった第三セクター・民間委託といったものが、地域住民や民間の力を借りて公共サービスを提供するという方向に変化しつつあるように思われる。具体的な事例については、現地調査によって補いたい。
- ・「他の主体との連携」については、都市基盤の整備については国や都道府県と、住民参加・コミュニティ、経済・産業・雇用や慣行については民間団体というように、内容によって連携する相手が異なるということが数値で明らかになった。この点も具体的な事例を交えながら検討したい。
- ・行政がコスト削減という視点から安い金額設定で指定管理者制度を導入する

と、実際に現場で働く従業員の中には低賃金での労働を余儀なくされるという事例も出ている。地域の経済や雇用という面では望ましくない影響が発生し得ることも認識しておく必要があるかもしれない。

○技術革新がもたらす都市自治体行政の変化

- ・ AIを活用するにあたっては、市役所の内外を問わず、多様な機関や部門間の連携が必要になる。非識別加工情報については、国が認定した作成組織との連携が必要となることもあるし、個人情報保護条例を改正する必要も出てくる。
- ・ オープンデータ自体も重要だが、個人情報と紐づけられた情報にも有用性があるものがあり、今後活用が求められることとなるかもしれない。この点については、すでにいくつかの取組み事例があるため、ヒアリング調査をとおして検討を深めたい。
- ・ 情報セキュリティについて、それぞれの自治体で専門家を確保することはできない。広域的な人材確保を検討する必要があるかもしれない。

3. 現地調査先の調整

- ・ 各委員の執筆にご活用いただくため、本日までの議論を踏まえ、執筆区分ごとに特に調査を行いたい自治体の優先順位付けを行った。
- ・ 今後は、実施日時やヒアリング項目について、各委員と相談や情報共有を行いながら調査先候補と調整する。
- ・ 実施が決まった現地調査については、全委員に情報を共有し、必要があれば複数の委員が参加し多角的な視点からヒアリング調査を行う。

○その他

- ・ 7月下旬に第9回研究会を行うこととし、今後日程調整を行う。
- ・ 第9回研究会では、現地調査の中間報告および報告書骨子に関する意見交換を行う予定であり、各委員には簡単なレジュメを作成していただき、ご報告いただく。

(文責：日本都市センター)

第9回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日時：2019年7月25日（木） 10：00～12：00

場所：ホテルルポール麴町「オパール」

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、大杉覚 委員（首都大学東京）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橋田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三浦正士 専門委員（長野県立大学）

石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、峰岸主任研究員、黒石研究員、釵持研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・現地調査の中間報告について（熊本市・一般財団法人日本民間公益活動連携機構）
- ・報告書骨子の検討について
- ・その他

1. 現地調査の中間報告について

- 行政不服審査会の共同設置について（7月11日 熊本市総務局行政管理部法制課）
 - ・熊本市では、行政不服審査の客観性・中立性に配慮し、処分庁の事務、審査庁の事務、審理員の事務、行政不服審査会の事務をそれぞれ異なる担当において処理している。
 - ・2016年に発足した熊本広域行政不服審査会は県内12市町村で共同設置されており、熊本市が連携中枢都市圏の中核として、都市圏市町村の負担軽減に寄与できないかという視点から検討が始まった。
 - ・共同設置により、裁決の客観性・中立性の担保、委員や事務局へのノウハウ蓄積といったメリットがある一方、事務局業務を担う熊本市以外の自治体では、法務能力向上のきっかけが得られにくいなどのデメリットも考えられる。
- 政策形成プロセスと市長のリーダーシップ（7月11日 熊本市政策局総合政策部政策企画課）
 - ・職員が施策を検討する際に、市長のマニフェストは意識している。
 - ・今日の庁議は、ディスカッションができる場となっている。言い換えれば、論点が明確になっていなかったり、関係部署との調整が済んでいなければ、

合意を得られない場合もある。

- ・部制を廃し組織のフラット化を進めたが、責任の所在があいまいになったので、今日では復活している。
- ・危機管理部門が災害対策本部の運営を担うのが一般的だが、熊本地震への対応に当たっては、全庁的な会議の運営に長けていた政策企画課がこれを担った。
- ・第7次総合計画始動の2週間後に震災が起きた。現在の総合計画では、震災復興計画をそのうちの1ヶ章として位置づけている。
※このほか、大西一史・熊本市長にも直接ヒアリングを行う機会をいただいたことを報告した。

○休眠預金等の活用と市民活動について（7月12日 一般財団法人日本民間公益活動連携機構（略称：JANPIA））

- ・毎年700億円程度の休眠預金等（金融機関の口座で10年以上出し入れが確認できないもの）が発生しており、預金等の公共的役割に照らし、預金者等に払い戻す努力を尽くしたうえで、休眠預金等を広く国民一般に還元することが休眠預金等活用法の趣旨である。
- ・2019年度から、休眠預金を民間公益活動の促進のために活用できる制度が運用されている。JANPIAは休眠預金等活用法における唯一の指定活用団体であり、資金分配団体（民間公益活動の実施団体に対し助成等を行う団体）を審査・決定する役割を担っている。
- ・閣議決定により、「地方公共団体は、休眠預金等に係る資金の活用には直接関与しない」とされ、自治体が直接行う事業および自治体からの補助金等を受けている事業については、同制度に基づく助成を受けられないとされている。一方、自治体が設立に関与した第三セクターなどであっても、当該事業が自治体からの補助金等を受けている場合でなければ助成対象となる余地がある。
- ・JANPIAでは、①草の根活動支援プログラム、②新規企画支援プログラム、③ソーシャルビジネス形成支援プログラム、④災害支援プログラムといった助成事業をとおして、誰ひとり取り残さない持続可能な社会作りへの「触媒」となることをめざしている。

2. 報告書骨子の検討について

- ・座長及び委員にあらかじめ提出いただいた原稿案をもとに、各執筆者から執筆内容をご説明いただき、全体で確認・調整を行った。
- ・各委員の報告書執筆にあたっては、昨年度実施したアンケート調査の集計結果（中間報告書として刊行済）と今年度行う現地調査の結果を活用すること

を確認した。

○その他

- ・10月下旬に第10回研究会を行うこととし、今後日程調整を行う。
- ・第10回研究会では、現地調査の中間報告および報告書内容に関する検討を行う。

(文責：日本都市センター)

第10回 第6次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2019年10月28日（月） 10：00～12：00

場 所：都市センターホテル 605会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、鈴木潔 委員（専修大学）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三浦正士 専門委員（長野県立大学）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、峰岸主任研究員、黒石研究員、釵持研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・ 現地調査の報告について
- ・ 報告書内容の検討について
- ・ その他

1. 現地調査の報告について（概要）

- 2つのPPPによるファシリティマネジメント施策等について（8月20日 千葉県流山市）
 - ・ 流山市では、2つのPPP（Public Private Partnership/ Public Public Partnership）という視点から、ファシリティマネジメントを進めている。Public Private Partnershipは、プロポーザルとデザインビルド、民間事業者からの事業提案を受けるという連携であり、Public Public Partnershipは、全国の自治体とのネットワークという連携である。
 - ・ 流山市のファシリティマネジメントは、①トップダウンとボトムアップを併用した推進体制で、②先進自治体の事例を流山市の状況にあわせてアレンジし、③できることから施設所管課のニーズに合わせて、④2つのPPPを積極的に活用してシンプルに実践するという特徴がある。
- 「ゼネラルマネージャー」に関する取組みについて（8月21日 埼玉県所沢市）
 - ・ 所沢市では、総合計画に重点的に取り組む「リーディングプロジェクト」を設定し、進行管理や相互調整を行うゼネラルマネージャー（部長職が兼務）をおいている。
 - ・ 所沢市自治基本条例において、総合計画の企画立案段階からの市民参加や、進捗状況に関する報告会の開催が規定されており、これに基づく市民参加が行われている。

- 自治体運営に関する基本条例等について、総合計画に関する取組みについて（8月22日 岩手県滝沢市）
 - ・滝沢市自治基本条例、滝沢市地域コミュニティ基本条例、滝沢市議会基本条例、滝沢市行政基本条例といった自治体運営に関する基本的な条例を制定しており、これを根拠として滝沢市総合計画を策定している。
 - ・総合計画は、市域全体計画と地域別計画から構成されており、これらの策定にあたっては、各種市民参加を行っていることにくわえ、継続的に実施されている「滝沢市地域社会アンケート調査」の結果も参考にしている。

- 大阪城公園パークマネジメント事業について、天王寺公園エントランスエリア魅力創造・管理運営事業について（8月26日 大阪府大阪市）
 - ・大阪市では、「市政改革プラン 2.0」において、改革の柱の1つとして「官民連携の推進」を掲げており、これに基づいて大阪城公園や天王寺公園の活性化等に取り組んでいる。
 - ・大手企業を含む事業体が事業の実施主体となり、行政のコストを下げながらも賑わいの創出やエリアの魅力向上といった効果が生まれている。

- ソーシャルインパクトボンドに関する取組みについて（8月28日 滋賀県東近江市）
 - ・東近江市では、公益財団法人東近江三方よし基金を設立し、市民からの寄付を原資として、コミュニティビジネスの支援（金融機関の融資に連動）、地域活動への活用を行っている。
 - ・これまでの市役所が採択した事業や団体に補助金を支出し、会計・経理面に重点を置いてチェックする仕組みではなく、成果が達成できた場合のみ補助金を支出し、中間支援団体と連携してサポートするという仕組みを採用している。この仕組みにおいて、市民はサービスの受け手としてだけでなく、出資者として活動団体の応援団となっている。

- 法務分野の重点施策について、弁護士有資格者を常勤職員として採用する取組みについて（9月4日 兵庫県明石市）
 - ・明石市では、10名の弁護士を市の正規職員として採用している。これらの職員は、総務・法制部門よりもむしろ、福祉や教育といった「現場」に近い部署に配置され、住民対応やトラブルの予防等の役割を担っている。
 - ・これらの弁護士資格を持つ職員は、市の新規施策の企画や運用にも携わっており、手話言語・障害者コミュニケーション条例や更生支援等条例の制定といった全国初の取組みにも大きく貢献している。

○ICT ツールの導入・コミュニケーション活性化によるオフィス改革について
(9月9日 愛媛県西予市)

- ・1990年代には組織のフラット化を通じて、業務や職員の働き方を変えようとする動きがあったが、西予市では、オフィスのレイアウトという物理的空間を変えることで、業務や職員の働き方を変える取組みを行っている。
- ・市役所内の一部のフロアを「チーム」「集中」「コラボ」「プレイ」「ウェルカム」に区分し、それぞれの職員が自らのスケジュールにあった「モード」の場を選択できる仕組みをつくっている。職員が気分転換をしながら、働き方の生産性を上げることができるよう工夫されている。

○職員の確保と育成に関する取組みについて、働き方改革の推進について(9月17日 大阪府寝屋川市・四條畷市／9月18日 滋賀県大津市)

- ・近年の人材不足への対応として、各自治体が様々な職員の確保・育成に関する取組みを進めている。受験者の目に留まりやすくなるようパンフレットを工夫したり、遠隔地からでも面接を受けやすくするためにWEB面接を導入している取組みもこの一例である。
- ・全国的な課題となっている「働き方改革」であるが、そのアプローチは、自治体によって実に多様である。また、「働き方改革」を推進していることやその成果をアピールすることで、職員の確保・育成につなげている都市自治体もあった。

○地方独立行政法人を活用した窓口業務改革について(10月10日 静岡県掛川市)

- ・掛川市では、これまで民間委託を含む行政改革を進めてきたが、総務省のモデル事業として申請等関係事務処理法人(地方独立行政法人)の設置を検討している。
- ・公権力の行使に関わる事務の一部については、申請等関係事務処理法人に委託できない業務が残っているため、引き続き検討を行っている。

○「区役所・支所改革」の推進について(10月18日 東京都港区①)

- ・港区では、区内5か所に総合支所を設置している。本庁(区役所)には、各分野における政策の企画立案や連絡調整を担う「〇〇支援部」があるが、実際の住民サービス等については、総合支所がその大半を担っている。
- ・総合支所の支所長には部長級の職員があてられているが、この支所長は、本庁支援部の部長も兼任している。

- 「働きやすい職場づくり」の推進について（10月21日 東京都港区②）
 - ・港区では、区長のリーダーシップのもと「みなとワークスタイル宣言」を行い、働きやすい職場づくりを推進している。
 - ・具体的には、備品の調達等を行う業務サポートセンターを設置しているほか、AIやRPAを活用した取組みを行っている。また、テレワーク環境の整備と導入も進めている。

- 提案募集制度を活用した職員研修の取組みについて（10月21日 神奈川県茅ヶ崎市）
 - ・茅ヶ崎市は、施行時特例市・保健所政令市であり、中核市移行に向けた検討を行っているが、財政コスト等の課題があり、中核市移行目標時期については、現時点では未定となっている。
 - ・職員課が行う一般的な研修とは別に、広域事業政策課が中心となり、職員の能力開発を目的として提案募集制度を活用した職員研修を実施している。

- 2. 報告書内容の検討について
 - ・座長及び委員にあらかじめ提出いただいた原稿案をもとに、各執筆者から執筆内容を説明いただき、全体で確認・調整を行った。
 - ・紙幅が限られているため、全章に共通するような背景や問題意識（はしがきや座長総括で重点的に記述）などについては簡潔に整理していただく程度にとどめることとする。
 - ・現地調査結果により得られた知見については、基本的に各執筆者（調査参加者）の原稿において盛り込んでいただく（一覧等は事務局が作成する）。

- 3. その他
 - ・12月26日に第11回研究会（最終回）を開催し、報告書原稿の読み合わせおよび総括を行う。

（文責：日本都市センター）

第 11 回 第 6 次市役所事務機構研究会 議事概要

日 時：2019 年 12 月 26 日（月） 10：00～12：00

場 所：都市センターホテル 608 会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、出雲明子 委員（東海大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、稲継裕昭 委員（早稲田大学）、大杉覚 委員（首都大学東京）、鈴木潔 委員（専修大学）、松井望 委員（首都大学東京）、橘田誠 委員（横浜市）、志水秀明 委員（姫路市）、三浦正士 専門委員（長野県立大学）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、峰岸主任研究員、黒石研究員、釵持研究員（日本都市センター）

主な議事

- ・ 報告書原稿の読み合わせ
 - ・ 報告書タイトルの検討
 - ・ その他
1. 報告書原稿の読み合わせ
 - ・ 事務局からの報告書構成についての説明の後、座長・委員から原稿の内容と進捗状況について説明があった。各章のページ数に配慮しながら、引き続き執筆を進めることを確認した。
 - ・ 当初、第 12 章としていた座長総括については、序章として位置づけることとした。
 - ・ 市役所事務機構研究会は、過去 10 年および今後 10 年を調査研究の主な対象としているが、今次では 2040 年にむけた自治体のあり方に注目が集まっていることに鑑み、必要に応じて 2040 年にむけた都市自治体の課題と展望についても、はしがきおよび各論文で言及することとした。
 2. 報告書タイトルの検討
 - ・ 仮タイトルおよび複数の案を検討し、以後は座長と事務局で協議し決定することとした。
 3. その他
 - ・ 報告書の刊行スケジュールについて、事務局から説明を行った。

（文責：日本都市センター）

執筆者プロフィール

横道 清孝（序章執筆）

政策研究大学院大学理事・副学長

1975年東京大学法学部卒業。同年自治省入省。和歌山県地方課長、埼玉大学大学院政策科学研究科助教授を経て、1997年政策研究大学院大学助教授、2000年同教授、2013年同副学長、2017年同理事・副学長。専門は、地方自治論、地方行政論。特に、広域連携・公民連携を研究対象としている。著書は、『地方制度改革』（編著、ぎょうせい、2004年）など。

出雲 明子（第8章執筆）

東海大学政治経済学部准教授

国際基督教大学大学院行政学研究科博士課程修了、博士（学術）。2008年、東海大学政治経済学部政治学科専任講師就任、2011年から現職を務める。主な著作、論文として、『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』（東海大学出版部、2014年）、『はじめての行政学』（有斐閣、2016年、共著）、「公務員の女性活躍と働き方改革：両立支援からキャリアアップに向けた支援へ」『行政管理研究』（166号、2019年、共著）。

伊藤 正次（第2章・第6章執筆）

首都大学東京大学院法学政治学研究科教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了、博士（法学）。東京都立大学法学部助教授、首都大学東京大学院社会科学研究科准教授・教授を経て、2018年より現職。専攻は、行政学、都市行政論。国や自治体の行政組織の制度設計や多機関連携に関心をもち、政策分野横断的な研究を行っている。著書に、『日本型行政委員会制度

の形成』(単著、東京大学出版会、2003年)、『はじめての行政学』(共著、有斐閣、2016年)、『多機関連携の行政学』(編著、有斐閣、2019年)など。

稲継裕昭 (第9章執筆)

早稲田大学政治経済学術院教授

京都大学博士(法学)。京都大学法学部卒業。大阪市職員を経て、姫路獨協大学助教授、大阪市立大学助教授、教授、法学部長を経て2007年より現職。公務人材開発協会理事、日本都市センター評議員、地方税共同機構運営審議会会長などを兼務。主な著書に『AIで変わる自治体業務—残る仕事、求められる人材』『評価者のための自治体人事評価Q & A』以上、ぎょうせい、『この一冊でよくわかる!自治体の会計年度任用職員制度』学陽書房、編著に『シビックテック』勁草書房、『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応—自治体の体制・職員の行動—』第一法規、震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、ほか多数。

大杉 覚 (第11章執筆)

首都大学東京法学部教授

東京大学大学院総合文化研究科より博士(学術)取得。成城大学専任講師、東京都立大学助教授を経て、2005年より現職。専攻は行政学・都市行政論。著書に『自治体組織と人事制度の改革』(2000年、編著、東京法令出版)、『人口減少時代の地域づくり読本』(2015年、共著、公職研)、『都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携』(2018年、共著、日本都市センター)、『これからの地方自治の教科書』(2019年、共著、第一法規)ほか。

鈴木 潔 (第7章執筆)

専修大学法学部准教授

博士(政治学)。2008年明治大学大学院政治経済学研究科修了。財団法人日本都市センター主任研究員、聖学院大学准教授などを経て現職。専門は行政学、公共政策、地方自治。著書に、『強制する法務・争う法務』(単著、第一法規、2009年)、『自治体の予算編成改革』(共著、ぎょうせい、2012年)、『広域連携の未来を探る』(共著、日本都市センター、2016年)、『多機関連携の行政学』(共著、有斐閣、2019年)など。

松井 望 (第1章・第3章執筆)

首都大学東京都市環境部都市政策科学科教授

財団法人日本都市センター研究室研究員、首都大学東京都市教養学部都市政策コース助教、准教授、教授などを経て、2018年より現職。専門は行政学・都市行政論。主な著作に、『地方自治論入門』(編著、ミネルヴァ書房、2012年)、「県庁内のガバナンス変容と持続—マニフェスト導入による政治時間の規律づけ—」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』(有斐閣、2015年)、「消費者保護 司令塔がハブとなる『政策パッケージとしての連携』」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例分析によるアプローチ』(有斐閣、2019年)、「分権改革以降の自治体計画策定—国の〈計画信仰〉と自治体の『忖度・追従』」『都市問題』第110巻第9号、2019年9月などがある。

橘田 誠 (第10章執筆)

横浜市政策局担当理事

1983年入庁。都市経営局政策課担当課長、都市経営局大都市制度・地方分権推進課長、政策局担当部長、政策局大都市制度推進室長を経て、2018年より現職。博士(学術)(弘前大学)。

志水 秀明（第4章執筆）

姫路市市民局長

1985年入庁。2011年市長公室秘書課長、2014年市長公室次長、2015年市民局市民参画部長、2017年から現職。

三浦 正士（第5章執筆）

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程単位取得退学。公益財団法人日本都市センター特任研究員、同研究員を経て、2018年から現職。専攻は、行政学、地方自治論。著書に、『分権・自治と地域行政』（共著、芦書房、2020年）、『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（共著、日本都市センター、2015年）、『国家と社会の政治・行政学』（共著、芦書房、2013年）など。

人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)

2020年3月発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
T E L 03 (5216) 8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 共立印刷株式会社
〒166-0012 東京都杉並区和田1-14-13
T E L 03 (3382) 1211

ISBN 978-4-909807-14-4 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-14-4
C3031 ¥1000E



9784909807144

定価（本体価格 1,000円＋税）



1923031010000

