

## 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CO<sup>2</sup>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<sup>2</sup>。

また、同年の我が国の経済規模（GDP）は、世界第3位である<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>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、財務に関す



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、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。