

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次調査ではほぼ変化はない（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。

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6次調査	第5次調査			
		一点集中	分散集中	各課対応
	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と推察される。

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（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。⁷

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を見てみよう。⁸

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」¹²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。