

2024/3

Vol.41

# 都市と ガバナンス

● 巻頭論文 消防行政と都市自治体

ー能登地震の教訓を踏まえ「受援前応急体制」の強化を  
どう行うべきかー

関西大学社会安全学部教授 永田 尚三

● 講演 デジタル社会における自治体の  
情報マネジメント

(一財)全国地域情報化推進協会 企画部担当部長 吉本 明平

● シリーズ 都市の持続可能性

都市自治体とウェルビーイングー住民の心ゆたかな暮らしに向けてー

● テーマ 都市自治体の組織力向上

ー人材マネジメント・人材育成の観点からー

● 特別寄稿 支援法人指定処分に関する  
審査基準の作成動向

ー改正空家法施行2か月後の定点観測ー

上智大学法学部教授 北村 喜宣

# 都市とガバナンス 第41号 目次

## 巻頭論文

- 消防行政と都市自治体  
—能登地震の教訓を踏まえ「受援前応急体制」の強化をどう行うべきか— …………… 1  
関西大学社会安全学部教授 永田 尚三

## 講演

- 第33回都市分権政策センター会議・第2回デジタル社会における都市経営と都市政策に関する検討会議「デジタル社会における自治体の情報マネジメント」…………… 10  
(一財)全国地域情報化推進協会 企画部担当部長 吉本 明平

## シリーズ 都市の持続可能性 / 都市自治体とウェルビーイング —住民の心ゆたかな暮らしに向けて—

- ウェルビーイングで選ばれる都市になるために …………… 20  
叡啓大学ソーシャルシステムデザイン学部学部長・教授 保井 俊之
- ウェルビーイングの政策への適用プロセスに関する考察 …………… 28  
(一社) A luten 代表理事 菊澤 育代  
(公財)福岡アジア都市研究所 研究主査 山田 美里
- 暮らしたいまち日本一を目指して 荒尾ウェルビーイングスマートシティ …………… 38  
荒尾市地域振興部スマートシティ推進室長 宮本 賢一
- 荒川区民総幸福度 (GAH) の向上に関する取組と今後の展望 …………… 42  
(公財)荒川区自治総合研究所研究員 田中 祐亮
- 人もまちも健幸に! 「スマートウエルネスみしま」の取り組み …………… 47  
三島市健康推進部健康づくり課健康推進室

## テーマ 都市自治体の組織力向上 —人材マネジメント・人材育成の観点から—

- これからの自治体における人材マネジメントをめぐる諸論点 …………… 52  
同志社大学政策学部・総合政策科学研究科教授 入江 容子
- これからの自治体に期待される政策形成能力と職場内の研修 …………… 60  
東京都立大学都市環境学部都市政策科学科教授 松井 望
- これからの自治体職員に求められるスキルと自己研鑽について …………… 69  
小金井市子ども家庭部長・(一社)公務員研修協会理事・キャリアコンサルタント 堤 直規
- 躍動的に政策立案する若手職員の研修づくり …………… 73  
岐阜大学社会システム経営学環 出村 嘉史・篠田 朝也・川瀬 真弓
- エンゲージメントの可視化と組織の活性化について …………… 82  
四條畷市総務部人事課長 溝口 直幸

## 特別寄稿

- 支援法人指定処分に関する審査基準の作成動向  
—改正空家法施行2か月後の定点観測— …………… 88  
上智大学法学部教授 北村 喜宣

## 都市政策法務コーナー

- 新しい研修で政策法務力の向上を図る …………… 104  
関東学院大学法学部非常勤講師（横須賀市役所） 大石 貴司

## 都市自治体の就労支援・職業教育のあり方

- 都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会について …………… 112  
日本都市センター主任研究員 清水 浩和
- ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体 …………… 143  
金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授 武田 公子

## 各国の都市・地方自治制度と施策

- マレーシアの政府間関係—中央集権体制下の地方政府— …………… 154  
日本都市センター研究員 中川 豪
- シンガポールの都市政府—エリートイズムと人材登用に関する一考察— …………… 162  
日本都市センター研究員 中川 豪

## 都市行政研究の視点

- 都市自治体が求めるデジタル人材の能力・資質に関する一考察 …………… 170  
日本都市センター研究員 中川 豪

## 都市自治体の調査研究活動

- 第14回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）…………… 178

## 日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介 …………… 186
- 刊行物のご案内 …………… 187

---

## コラム

- 「当然」を疑う～時代や社会の色眼鏡を外すと見えてくるもの …………… 152

# 消防行政と都市自治体

## ―能登地震の教訓を踏まえ「受援前応急体制」の強化をどう行うべきか―

関西大学社会安全学部教授 永田 尚三

能登地震では、広域応援が到着するまでの最初動期（受援前応急期）の消防力不足が、課題の一つとして挙げられる。輪島市と珠洲市、穴水町、能登町という被災地を四つ抱えた小規模な消防本部の奥能登広域圏事務組合消防本部にとって、受援前応急期の消火や救助活動には、消防力の限界があったように思われる。また災害時の消防団の補完も、輪島市「朝市通り」の火災では機能しなかった模様である。今後、災害時の受援前応急体制をどのように強化すべきか。本稿では能登地震の消防行政上の課題や、今後の市町村における受援前応急体制の強化策について、著者の最新刊『日本の消防行政の研究：組織間関係と補完体制』（一藝社）の知見を絡めながら考察を行う。是非、本書の購読もお勧めする。

### 1 はじめに

2024年1月1日の元日早々、能登半島でまた大規模地震が発生してしまった（令和6年能登半島地震、以下能登地震と略す）。原稿を執筆している段階（2024年1月7日時点）で、まだ災害対応は途上であるが、2016年の熊本地震をはるかに超えた人的被害の状況が明らかになりつつある。道路等の交通網が大きな被害を受けたことにより、半島災害特有の事態として孤立化した地域が多数発生するとともに、多くの避難所では物資の不足が深刻な状態となっている。また発災が正月元旦であったため、帰省者の被災者等の滞留旅客も多く、多数の避難所が想定を超える収容者で逼迫している模様である<sup>1</sup>。

改めて、わが国が災害大国であることを痛感させられる。本稿の執筆依頼を受けた段階では、昨年出版した単著『日本の消防行政の研究』の概要を中心にまとめる予定で居たが、急遽本稿では災害時の消防行政と都市自治体について、本書で提示した知見

の内のいくつかに能登地震の最新動向も絡めながら考察を行う方向へ変更したい（発災後数日時点で、著者自身も被災地での現地調査はまだ実施前であるが）。何故ならば、今回の能登地震においては今後論じられるであろう主要な課題の1つとして、消防行政の問題が大きくクローズアップされることとなると考えるからである。また、現時点でまだ政府や被災地自治体、マスコミも災害の全容を完全には把握しきれていない現状ではあるが、速報性を持って能登地震についての現時点での専門家としての全体像の把握を行政関係者の読者が多い本誌で示すことは、社会的必要性や関心にも沿うものだと考えるからである。

そのため本稿では、消防行政をメインに防災行政にも触れつつ、考察を進めて行きたい。ちなみに、消防行政と防災行政はわが国では個々に独立した行政分野である（これは、当然国によって異なる）。消防行政は主に、平常時の火災対応、火災予防、救

1 産経新聞「「マンパワー足りない」元日の故郷を直撃、帰省者で避難所逼迫 能登半島地震」（2024年1月5日）<https://www.sankei.com/article/20240105-BUCUUPIQBVO67LCRTFGT6YY3MY/>（2024年1月7日確認）

急を実施する行政分野なのに対し、防災行政は災害発生時の対応や平常時における事前の備えを行う行政分野である。ただ災害の専門家の中にも、未だ消防行政は防災行政の下位行政分野であるといった誤解が一部あるが、それは消防行政が消防防災行政や地方防災行政といった防災行政と被る下位行政分野を持っているからである。消防防災行政とは消防が災害時に被災者の救出等を実施する部分で、また地方防災行政とは平時や災害時の地方自治体への防災関係の情報伝達を地方行政を管轄する総務省消防庁が国の窓口となって実施する部分である<sup>2</sup>。個別の独立した行政分野なので、当然国の管轄省庁も異なり、消防行政は総務省消防庁が、防災行政は内閣府防災が国レベルでは管轄をしている。ただ、消防組織法は消防行政は市町村の固有の事務とし市町村消防の原則を定め、また災害対策基本法も災害時の災害対応の一次的責任は被災地の市町村にあるとしている。よって、都市自治体にとっても、地域住民の生命と安全、財産を守る側面からいずれも極めて重要な行政分野である。

では、主に消防行政に関しては今回どのような問題が明らかになったのか、それはわが国の消防本部

の多数を占める小規模消防本部の消防力不足に起因する「最初動時（広域応援が到着するまでの間。「受援前応急期）」の災害対応能力の限界及び、近年懸念されている消防団の弱体化による常備消防の補完体制の限界である。そして、そろそろ「消防行政主体」としての市町村の限界を踏まえた、今後の消防行政の在り方についても本気で考えねばいけない段階に来ているように思われる。

詳細について、以下で考察を行っていききたい。

## 2 災害の発生状況と行政の災害対応の動向及び能登地震

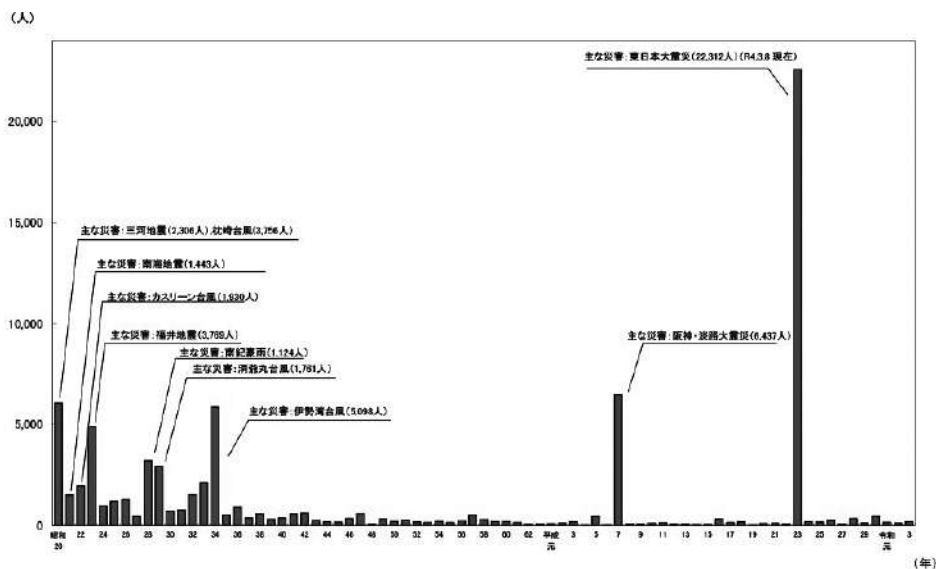
### (1) 災害の発生 状況と行政の災害対応の動向

消防行政について考察する前に、わが国における災害の発生状況と行政の災害対応の動向について、能登地震も含めてまず整理して考察を行いたい。

わが国の防災行政が、本格的に整備され始めたのは、昭和30年代のことである。1959年に発生した伊勢湾台風は甚大な被害を生じさせ、それを契機に1961年に現在でもわが国の防災対策の根幹を成す法律である災害対策基本法が整備されることとなった。

災害対策基本法は、地方自治の原則に沿う形で市

図1 自然災害による死者・行方不明者数



注) 平成7年死者のうち、阪神・淡路大震災の死者については、いわゆる関連死919人を含む (兵庫資料) 令和3年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値

出典：内閣府（2022）『令和4年版 防災白書』より引用

2 永田尚三（2023）『日本の消防行政の研究』一藝社，PP.132-136.

町村の一次的責任の原則を定めており、被災地の市町村が中心となって災害に対応するといういわば被災地市町村中心主義の制度となっていた。これは本法が、地域限定的で、比較的対応も長期化せずに収まる風水害を契機に作られたことで、この規模の災害であれば市町村でも対応可能であるという認識が背景にあったものと思われる。また、幸運な事に、それから暫くわが国は死傷者が数千を超えるような大規模地震災害に見舞われる事もなく、本法の当初の制度設計で大きな問題も起きずに、昭和期を乗り越えることが出来た。

図1は、わが国における自然災害による死者・行方不明者数の時系列的变化のグラフであるが、これを見ると分かるように、1959（昭和34）年の伊勢湾台風から1995（平成7）年の阪神淡路大震災前までは、死者・行方不明者数は比較的少なく推移している。ただ、それはたまたま運よく大規模災害が発生しなかったというだけのことであった。

平成に入ると、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような都市直下型災害や広域複合災害が発生することとなる。1995（平成7）年に発生した阪神・淡路大震災では、災害対策基本法が想定していた被災地市町村中心主義の限界が明らかになった。神戸市市役所は中階が潰れ防災無線が使えなくなり、被災地の行政も被災することが判明した。また、被災地市町村が保有する資源のみでは大規模災害には対応出来ないことが判明し、共助体制の重要性が認識されるようになった。そして、数回にわたる災害対策基本法の改正が行われ、主に国の権限強化が行われた。法令解釈も大きく変わり、被災地市町村の一次的責任はあまり強調されなくなり、一方で国の役割（垂直補完）が強まった。

同時期、消防の災害対応の部分である前述の消防防災行政においても国の権限強化（垂直補完体制の強化）が行われ、事実上の国の実働部隊として緊急消防援助隊の制度が創設され、総務省消防庁長官の緊急消防援助隊に対する出動指示権も後に確立されることとなる。この緊急消防援助隊は、その後消防の災害対応において極めて重要な制度となるが、消

防行政にしか見られない特殊な制度で、その中身は市町村消防本部の寄り集まり部隊である。総務省消防庁に災害時派遣可能な部隊を事前登録しておき、いざ災害が発生した場合に消防庁長官の求め又は指示により、各都道府県ごとに部隊を編成し被災地で活動を行う。そのような意味においては、市町村消防本部間の水平補完の側面も有しており、垂直補完と水平補完の両面の側面を持った制度である（本制度を個人的には「融合型補完の制度」と呼称している）。阪神淡路大震災では、消防庁が消防の実働部隊を持っていないことで、現場のオペレーション活動に全く関与できないという問題が発生した。その教訓から作られた制度で、消防庁は災害時にいつどの部隊がどこで活動するかの求め又は指示を出せる。垂直補完の側面から言えば、市町村消防の保有する消防資源（人員や部隊、資機材）に国が高い自由度でアクセスすることが出来れば、国は実働部隊を実際に保有しなくとも被災地のオペレーション活動に意思を反映することが可能となる<sup>3</sup>。

更に、2011年に発生した東日本大震災では、津波で多くの沿岸部の市町村がシステムダウンを起こし、大規模災害時の災害対応主体としての市町村の限界は、更に明確となった。被災地市町村では、多くの行政職員が死傷したことにより、総務省は急遽一般行政職員の広域応援スキームを構築することとなった。そしてその後の災害対策基本法の改正では、更なる①国の権限強化と共に、②広域応援体制の強化、③共助体制の強化が3本の柱となった。それらの体制強化は、東日本大震災後、現在まで続く災害対応体制構築の大きなトレンドである。

広域応援は、従来消防行政（災害時の相互応援協定、前述の緊急消防援助隊）のみならず、水道行政（給水車の被災地への派遣）や、警察行政（広域緊急援助隊）、自衛隊の災害派遣等が先行事例であるが、東日本大震災後はそれに加えて、国、自治体の一般職員の広域応援体制が精緻化されるようになる。また、共助の体制強化が行われたのは、圏域外から広域応援が到着するまでには、当然発災後にタイムラグがあり、その間（最初動時）に被災地の市町村行政も東日本大震災のようにシステムダウンを

3 永田尚三（2023）前掲書、P148。

起こすと、共助しか被災住民を助けられないからである<sup>4</sup>。消防行政においても、共助体制の中核としての消防団の重要性が年々高まっている<sup>5</sup>。

## (2) 能登地震

本原稿執筆時点で7日前に発生した能登半島地震に関しては、ではどのような課題が発生しているのでしょうか。本災害の特殊性としては前述の通り半島地震特有の被災地へのアクセスの困難性から生じる救難物資の不足、元日地震特有の帰省客の多さによる避難所の逼迫が見られる。また消防行政においては、広域応援が到着するまでの間の初期対応において被災地消防本部が対応できていない救助要請が多数発生した。

1月1日の16時6分に最初の地震が発生後の総務省消防庁の対応は早く、同時刻に即時に国民保護・防災部長を長とする消防庁災害対策本部を設置（第2次応急体制）し、震度7が計測された16時10分には消防庁長官を長とする消防庁災害対策本部へ改組（第3次応急体制）し、16時30分に消防庁長官からの緊急消防援助隊出動の求めを行い、17時30分にはいくつかの府県市の消防本部<sup>6</sup>に緊急消防援助隊としての最初の出動指示を行っている（その後、更に追加の出動指示が各都道府県隊に対し随時出され、1月2日時点での緊急消防援助隊の活動規模は、石川県では18都府県543隊2029人となった）。緊急消防援助隊としての被災地での実際の被災者救助活動は、陸上部隊よりもヘリ部隊が当然早く、2日の8時06分に名古屋市消防局が消防ヘリにより救急活動（医師搬送4人）を実施したのが最初である。陸上部隊としては、12時56分に岐阜県大隊が能登町で救助活動を開始したのが一番乗りである。その後13時35分に新潟県大隊も能登町で救助活動を開始し、更に14時台には大阪府大

隊、愛知県大隊、15時台には和歌山県大隊、岐阜県大隊、群馬県大隊、新潟県大隊が志賀町で救急活動を開始し、16時台には新潟県大隊、愛知県大隊が能登町で救助活動を、18時台には群馬県大隊が七尾市で避難誘導を開始している<sup>7</sup>。

つまり陸上部隊で救助活動開始が発災から約21時間後、実際に緊急消防援助隊の広域応援による救助活動、救急活動が本格化するまでは、これだけ迅速な対応をしても丸1日は掛かったこととなる。被災者の救出は、72時間を過ぎると救命率が低下する。この発災後の被災地市町村や消防本部の保有する各種資源のみで災害に対応しなくてはならない、最初動期間（本稿では、以下で著者の造語ではあるが「受援前応急期」と呼称したい）の24時間は、極めて1分1秒が貴重な時間となる。

まだ現地調査前なので仮説の段階ではあるが、今回の災害ではこの緊急援助隊等の広域応援等が到着するまでの受援前応急期における被災地消防本部の消防力の限界が、多数の救助要請に被災地消防本部が対応できない状況が発生した主な原因の1つであるように思われる。災害対策ではフェーズを、事前防災、災害応急対応期（初動対応期）、災害復旧期、災害復興期と整理されることが多いが、今後は広域応援が到着するまでの被災地市町村、被災地消防本部が単独で対応しなければならない受援前応急期に発生する資源不足を、より意識的に考えて災害対応体制、消防体制強化を考えていく必要がある。

今回被害が大きかった輪島市及び珠洲市、穴水町、能登町を管轄しているのは、奥能登広域圏事務組合消防本部という管轄人口10万人以下の小規模消防本部（2023年段階で管轄人口6万人程）で、二市二町を2023年4月段階で193名<sup>8</sup>の消防職員数でカバーしている。職員定員は199名なので、6名ほど定員を満たしていないが、定員数での分析では

4 永田尚三（2023）前掲書，PP.215-216.

5 消防団は地域住民によって構成された組織であるが、法的には公助の組織である。消防組織法は、市町村は消防本部か消防団のいずれかを設置しなければいけないと定め、また消防団員は非常勤の特別職地方公務員である。2013年に永田研究室が全国消防本部に対して実施したアンケート（回収率48%）では、51%の本部が消防団を共助かそれに近い組織と回答している。消防の常備化の進展とともに、その位置付けの社会的認知が公助から共助へと変化しつつある組織といえる。

6 最初の出動指示は、統括指揮支援隊として愛知県（名古屋市消防局）、指揮支援隊として京都府（京都市消防局）、大阪府（大阪市消防局）、都道府県大隊として岐阜県、愛知県、航空小隊として富山県、名古屋市、京都市、大阪市に対して行われている。

7 消防庁災害対策本部「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第11報：2024年1月3日14時30分）」

8 奥能登広域圏事務組合消防本部（2022）「令和4年版消防年報」，p20.

一人の消防職員当たりの人口は約 302 人と全国で 70 番目に少なく、職員整備は全国的にも比較的手厚い部類に入る。ところが一方で管轄面積は 1130 km<sup>2</sup>で全国的にもかなり広い部類に入る（表 1）。

表 1 奥能登広域圏事務組合消防本部の消防職員数と管轄面積の全国の消防本部との比較

	職員一人あたりの人口	管轄面積
奥能登広域圏事務組合消防本部	302.3人	1130km <sup>2</sup>
全国消防本部の平均	617.83人	513.39km <sup>2</sup>
全国722消防本部内での順位	70番目の少なさ	80番目の広さ
最高値	1413.22人	10831km <sup>2</sup>
最小値	103.33人	4km <sup>2</sup>
標準偏差	235.5	664

出典：全国消防長会（2023）『令和 5 年版消防現勢』より著者が分析し作成

1 月 6 日 15 時時点の総務省消防庁の集計によると、奥能登広域圏事務組合消防本部管内の救助出動件数は 288 件、救急件数は 411 件、火災件数は 4 件と周辺被災地消防本部の中でも突出しており（表 2）、この対応研数には緊急消防援助隊が対応したのも含まれる<sup>9</sup>。

今回、大きな被災地を二地域抱え、同時多発的に火災と倒壊家屋の生き埋めが発生する状況下で、おそらく最初動時（受援前初動期）に、奥能登広域圏事務組合消防本部には上記の出動件数、救助件数のかなりの部分が出動要請として殺到したと思われるが、一方やはり総務省消防庁の 1 日の集計によると、1 日 19 時 45 分時点で奥能登広域圏事務組合消防本部は、管内で指揮隊 1 隊、消火隊 1 隊、救助隊 1 隊、救急隊 1 隊のみが活動中とある<sup>10</sup>。膨大な出動要請に対し、消防本部の限られた消防力を分散させられ、119 番が来ても出動できる消防隊がもう無いという対応能力のキャパオーバーになったことは容易に想像が出来る。しかしそれでも、2 日 16 時時点の総務省消防庁の集計では、それまでに本部単独で輪島市において 22 名を救助（災害との関連性は調査中）、また珠洲市において倒壊建物から 3 名を救助、志賀町においても倒壊建物から 3 名を救助、救助する成果を上げている点は賞賛に値する<sup>11</sup>。

表 2 1 月 6 日 15 時時点での地元消防機関等の対応状況

消防本部名	救助出動 (救助人数)	救急出動 (搬送人数)	火災件数
金沢市消防局	4 件 (5 人)	9 件 (9 人)	6 件
奥能登広域圏事務組合消防本部	288 件	411 件	4 件
羽咋郡市広域圏事務組合消防本部	3 件 (4 人)	8 9 件 (7 9 人)	—
七尾鹿島消防本部	11 件 (14 人)	10 9 件 (12 6 人)	2 件
合計	306 件 (23 人)	618 件 (214 人)	12 件

※奥能登広域圏事務組合消防本部の件数には緊急消防援助隊が対応したのも含まれている

出典：消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 18 報：2024 年 1 月 6 日 15 時 00 分）」より引用

また本来その常備消防の災害時の消防力不足を補う存在が消防団（非常備消防）であるが、沿岸地域においては津波の危険性から十分に活動できなかった可能性が考えられる。更に、災害時は 119 番通報が殺到し、その電話対応に救助対応以外の労力をかなり取られるというのは、災害時の小規模消防本部において良く起こり得る事態である。

特に象徴的な輪島市「朝市通り」の火災においては、当初到着した消防隊が少なく初期消火を十分に行うための消防力不足で延焼が広がった側面もあるように見られる。当初の段階で道路事情が悪く消防隊の到着が遅くなったという報道を見たが、本部の消防力不足で初動でそれだけしか消防部隊を振り分けられなかったという側面もあったように思われる。

またそれでも通常は、地域の地域防災力の核である消防団が参集して来て常備消防の補完を行うのであるが、テレビで観たかぎりでは消防団の集まりも、初動で遅いように思われる。おそらく本地域は、津波ハザードマップでも 1 m から 2 m の浸水が想定される津波浸水想定区域なので、消防団も津波の危険性から津波警報が出されている間は出動を控えた可能性がある。東日本大震災では、消防団員が津波で大勢亡くなったので、この判断は正しいと考えるが、津波の注意喚起がされている中での消火活動という（火災の延焼防止と被災者の救命を優先するか、消防関係者の命を優先するか）、非常に難しい判断を迫られる状況が今回本地域では発生した可能性がある。一方、毎日新聞によれば、地域の消防団の一部が消火活動を行おうとしたが、防火水槽ががれきで塞がれ、また津波の引き潮で川の水をくみ

9 消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 18 報：2024 年 1 月 6 日 15 時 00 分）」

10 消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 5 報：2024 年 1 月 1 日 22 時 45 分）」

11 消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 9 報：2024 年 1 月 2 日 16 時 00 分）」



上げることが出来ず、30人の消防団員ではどうしようも無かったとのことである<sup>12</sup>。この辺りは、今後の検証が必要であるが、いずれにしろ本火災では災害時に共助体制の柱として、常備消防の消防力の限界を補うべき消防団が、想定のように機能できなかったことはほぼ間違いないようである。

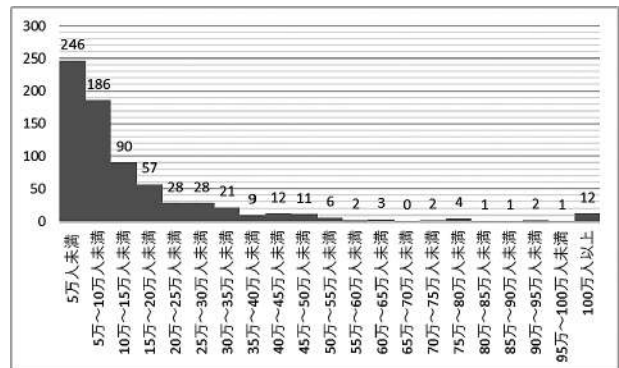
おそらく、今後様々な課題が検証がされ改善策が検討されることとなるが、広域応援が到着するまでの最初動時（受援前応急期）における地域防災体制の強化策が主要な検討課題の1つになるように思われる。初め市町村中心の災害対応だったのが、阪神淡路大震災以降、大災害時の被災地市町村中心の災害対応の限界が露呈し、それを補うために国の垂直補完の強化が行われ、更に東日本大震災後は併せて広域応援体制（水平補完体制）と共助体制（地域内での補完体制）の強化が行われてきたが、それが一巡して今回の災害では受援前応急期の被災地市町村自体の災害対応能力（地域防災力、消防力）の強化がまた改めて大きな課題になってきたように思われる。一刻一秒争う状況下で広域応援もまだ到着せず、今回の「朝市通り」地区の火災のように共助も十分に機能しないケースも生じうる。そのような場合は、地域の公助が頑張るしかないのである。

### 3 市町村の消防体制の問題

その様な視点から、本震災を受けて消防行政において今後改めて問題視されると思われるのが、市町村の消防行政における小規模消防本部の多さと、その消防力の不足に起因する災害対応能力の限界である。全国に、約723（2022年4月時点）の消防本部が存在しているが、管轄人口の度数分布を見る（図2）と、管轄人口10万人以下の小規模消防本部が、全国の消防本部の約6割（59.8%）を占めている。また都市自治体にとっても決して他人事では無く、

これら小規模消防本部の78.8%が、都市自治体（市）の消防本部だからである。市単独での運営（68%）ないしは、市も構成市町村として近隣市町村と広域行政で消防事務の共同処理を行っている消防本部（32%）である。

図2 全国の市町村消防本部の管轄人口の度数分布(n=722)



出典：全国消防長会（2023）『令和5年版消防現勢』より著者が分析し作成

これら小規模消防本部では、保有する人的資源や組織資源の不足から、平常時から救急や予防（消防法に基づいて、正しい防火対策・防災対策を講じられるように、建物の中へ立ち入り検査などを行い、場合によっては、行政指導や行政命令等の是正措置を行う業務）、更には火災原因調査（火災原因を調査し再発防止に繋げる業務）等の消防活動において支障が生じている。近年の高齢化社会を背景とした救急需要の急増に、十分に対応できない事態や、予防の立ち入り検査が人員不足で不十分になる事態、更には火災原因調査で火災の原因を特定できない（小規模消防本部は、検証実験の環境が整わず火災原因が特定できない火災が多い）事態等が生じている。また近年は、建物の不燃性の向上により大火は減少傾向にあるが、2016年の糸魚川大火では、大規模火災への対応に小規模消防本部の保有する消防力では不十分である現状が改めて明らかとなった<sup>13</sup>。

12 毎日新聞「『想定外続き…』焼けた輪島の観光名所 消火活動の一部始終、消防団証言」（2024年1月6日）<https://mainichi.jp/articles/20240106/k00/00m/040/192000c>（2024年1月7日確認）

13 2016年12月22日に、新潟県糸魚川市において発生した大火で、単一出火の延焼による火災で、家屋を巻き込んだものとしては1976年の酒田大火以来の大火であった。建築資材の不燃性の向上や消防の予防体制の強化が進む中で、もはやこのような大火はわが国では発生しないと考えられている状況下で発生した。小規模消防本部である糸魚川市消防本部（職員90人）では、現有消防力で最大限度編成可能な部隊（消火隊9隊、救急隊等3隊）を出動させ火災対応を行ったが、早期に単独で火災鎮圧は出来ず、出火約2時間後に近隣の上越地域消防組合消防本部及び新川地域消防組合消防本部に相互応援協定に基づく応援要請をしたのを皮切りに、新潟県の広域消防応援要請等を随時行い、更に市域内での消防団の広域応援も実施し糸魚川市消防団も50隊出動させ、約30時間後に鎮圧した。今回の輪島市「朝市通り」地区の火災に比較的類似したケースのように思われる。

また、小規模消防本部以上に深刻なのが、消防非常備町村の存在である。消防非常備町村は、未だ24時間体制で消防、救急等の対応を行う市町村消防本部が設置されておらず、住民の消防組織である消防団しかない町村のことである。離島地域や中山間地域の町村に未だに29団体存在する（2022年4月時点）。これら町村で特に深刻なのは、救急の問題である。消防団は、救急搬送を行うことが出来ないため、これら地域では役場や医療機関が救急搬送を実施している。しかし、消防の常備市町村では確保されているプレホスピタルケア（医療機関に搬送するまでの救急車内で行う応急救護）の水準が確保されていない<sup>14</sup>。

これらの小規模消防本部では、職員数もギリギリの数で運営されているケースが多く、人員が少ないため乗り換え運用が一般的である。乗り換え運用とは、消防士が兼務で消防も救急も予防業務も全て行うという体制である。そのため、大規模自然災害発生時は、広域応援が到着するまでの間の最初動時（受援前応急期）において、消防力の不足が極めて高い確率で生じがちである。また、大規模災害時に、小規模消防本部を悩ますのが住民からの救助要請の同時多発通報である。2019年10月の台風19号による豪雨では、小規模消防本部である栃木市消防本部は通信指令室の電話回線と人員を通常の2倍以上に増やして対応したが、救助要請が殺到し回線はパンク状態になった<sup>15</sup>。同様の事態は、2018年9月の北海道胆振東部地震においても発生し、胆振東部消防組合はかなりの労力を電話対応に割かれたという<sup>16</sup>。

更に被災地への広域応援活動での緊急消防援助隊への参加が、日常の消防活動をぎりぎりの組織資源でまわしている小規模消防本部にとっては、大きな負担となっている側面もある。

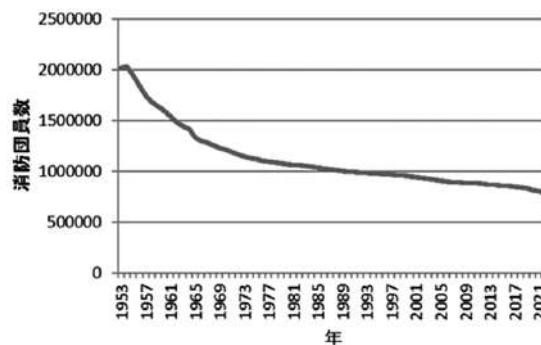
いずれにしろ、見方を変えるならば、これら小規

模消防本部は、平常時の消防・救急需要にぎりぎりで対応可能な消防力整備が一般的で、災害対応は緊急消防援助隊や相互応援協定等の広域応援を前提にしたものである場合が多い。よって、受援前応急対応は最も苦手とするところと言える。

#### 4 消防団の問題

そのような小規模消防本部の災害時における消防力不足を、地域内で補完する役割が期待されているのが消防団であるが、現在その消防団の衰退が大きな問題となっている。消防団員数の減少に歯止めが掛からず（図3）、また団員の高齢化が年々進んでいる。監督官庁である総務省消防庁も様々な施策を試みてきたが、これらの衰退現象に歯止めを掛けられていないのが現状である。

図3 消防団員数の時系列的变化（人）



出典：消防庁（各年度）『消防白書』より著者作成

特に、今後消防団にとって深刻なダメージを与える大きな要因になりうると危惧されるのが人口減少と高齢化の問題である（図4）。全国的に既に影響は出始めており、多くの市町村が消防団の定員確保に苦勞している。ここ数年で、消防団員の定年を廃止した市町村も続出している。やや語弊はあるが、全国的に「死ぬまで消防団員」という現象が起こりつつある。そうしなければ定員が確保できないので

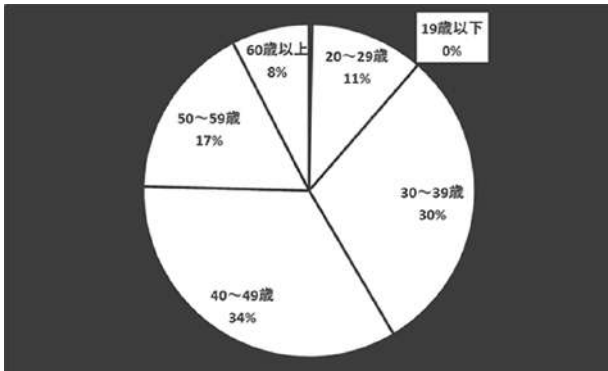
14 救急は、以前は現場から医療機関への搬送業務がメインであったが、救急救命士制度導入後、救急車内での救急救命措置が一部可能となり、プレホスピタルケアの水準維持が重要な課題となった。消防非常備町村においては、救急搬送体制すら手薄な状況下、プレホスピタルケアは出来ていないのが現状である。ただ、近年は、社員全員が救急救命士の資格を持った民間企業に、救急業務を委託する事例も出てきている。

15 NHK「同時多発通報の音声記録 あなたのもとに救助は来るのか？」(2019) [https://www3.nhk.or.jp/news/special/saigai/select-news/20191212\\_01.html](https://www3.nhk.or.jp/news/special/saigai/select-news/20191212_01.html) (2024年1月7日確認)

16 胆振東部消防組合への関西大学消防・防災行政（永田）研究室のインタビュー調査（2019年10月8日）

ある。

図4 消防団員の年齢分布（2021年）



消防庁（2021）『令和4年度 消防白書』より著者作成

また、市町村によっては、一部地域で住民の高齢化と過疎化の影響で団員を確保できず、その地域の分団を維持できなくなり、近隣地域の分団をまとめた統廃合の実施を余儀なくされるケースも出てきている。ただ、それでも現状においては、初期の消火活動も消防本部がカバーし、上記の分団の統廃合等をして、平常時の火災対応を現在は多くの地域でなんとかごまかしているが、おそらく近い将来、そのようなごまかしは全国的に利かなくなる可能性が極めて高い。そのような状況が進むと、消防団の災害対応能力は大きく弱体化し、今回のような大規模災害において、災害時の消防本部の消防力不足の補完どころの話では無くなる。今回の「朝市通り」地区の火災への初期の消火の遅れは、津波浸水想定区域だった、密集地域だったので瓦礫で取水や消火活動がやりにくかった等の災害の特殊性もあるとは思われるが、今後は消防団の構造上の問題から、災害の受援前応急期における消防活動や被災者救助活動に支障が出る可能性が危惧される。

## 5 おわりに

では本災害のような事態を受けて、今後消防行政においては、受援前応急期の災害体制をどのように強化していくべきなのであろうか。受援前応急期の災害対応に関して危惧されるのは、今後発生が懸念される南海トラフ地震では、能登地震のよりもはる

かに緊急消防援助隊等の各種広域応援の到着が各地で遅れる可能性がある点である。能登地震では前述の通りほぼ1日で緊急消防援助隊が現地での活動を本格化させたが、半割れが生じる可能性が高いと指摘される南海トラフ地震では、自分の地域で後発地震が発生するという不確実性の高い状況下で消防の応援部隊の貸し渋りが生じ、想定よりも遥かに長期にわたり広域応援が到着しない危険性がある<sup>17</sup>。そしてそれは、受援前応急期が長期化するということの意味する。

受援前応急体制の強化を図るという視点からは、根本的な解決方策として、わが国で多数を占める小規模消防本部の是正が求められる。総務省消防庁も、小規模消防本部の是正を目指し、消防の広域再編を2006年から実施しているが、当初の予定通りは進んでいないのが現状で、2度の期限延長を行いその期日が近づいている。消防組織法に広域再編の章まで設けてしまったので、このまま3度目の期限延長に突入すると思われるが総務省消防庁もトーンダウンしてきた感はいなめない。しかしそろそろ市町村消防制度の見直しも含めた抜本的な議論が本気で必要であるように思われる。何故ならば、年々深刻化する自然災害に対して、受援前応急体制の強化は人口減少時代の多くの市町村にとっては、単独では負担が大きすぎるからである。

消防の広域再編における最大の事例である奈良広域消防組合では、奈良市と生駒市以外の奈良県内全ての市町村（10市15町12村）を管内とするスケールメリットを生かし、管轄区域内の災害時の応援体制を構築している。個々の独立した小規模消防本部がそれぞれの少ない消防力で個々に災害に対応するよりも、より広い視点から災害に対し投入する消防力の最適化が即時に可能である。ただこのように非常に先進的な奈良広域消防組合においても、構成市町村が多すぎて意見の集約が難しいといった苦勞もあり、今後10年のグランドデザインでは、県消防を目指すことを明記している。今後、消防の広域再編についても改めて検討すると同時に、消防組織法を改正して都道府県消防や、2014年に地方自治法

17 NHK 「「3日で助けは来ない？」南海トラフ巨大地震 消防の救助は」(2023) [https://www3.nhk.or.jp/news/special/saigai/select-news/20230302\\_01.html](https://www3.nhk.or.jp/news/special/saigai/select-news/20230302_01.html) (2024年1月7日確認)

の一部改正で制度化された事務の代執行制度を用い、消防の負担が大きい市町村は都道府県に消防行政を代執行して貰えるといった制度についても検討すべき時期に来ているように思われる。

また、消防団に関しては、受援前応急時に消防団による消防力の補完が十分に機能しない場合もあり得る、あるいはそのようなケースが消防団の弱体化で増える可能性も考慮する必要があるが、一方で消防のみならず防災の視点からも、受援前応急時に極めて重要な存在である。消防団の活性化については、ここ何十年か国も様々な取り組みをしているが、なかなか大きな改善には繋がっていない。それでも、活性策の様々な試みは今後も模索を続けていかねばならないが、同時に発想の転換もそろそろ必要である。現実を直視し、団員数の減少傾向は今後も続いていくという前提の下での消防団の有り方も、シビアな視点から検討すべき時期に来ていると個人的には考えている。

ここ数十年、消防庁の消防団活性化策は、どちらかという負担軽減をして団員を確保しようという方向を向いているが、消防団員の中には極めてやる気のある団員も多数いる。また、消防団には土木や医療等、常備消防には無い専門性を持った団員もいる。既に、ハイパー消防団やスーパー消防団、重機隊、ドローン隊等、時代の要請に沿う形で災害対応能力の向上を図る消防団も出てきた。今後、消防団の一部の災害対応能力の強化（専門性の高度化）を図ることで、受援前応急時の災害対応を団員数が減っても可能な、量から質を重視した消防団の活性化が必要であるように思われる。

追記（2024年3月5日）

本原稿提出から、2カ月近く経過した。

本稿における大きな見立てに関しては、マスコミの報道を見ても、ほぼ正しかったように思われる。その後明らかになった新事実もあるが、発災直後の情報が無い状況下で速報性を重視し執筆をした際の思いを尊重し、校正の段階では、あえて新事実の加筆や訂正は行わなかった。その後、被災地調査も実施し、更に今後も実施予定である。また別の機会に、詳細は整理して発表したいと考えている。

# デジタル社会における 自治体の情報マネジメント

一般財団法人全国地域情報化推進協会 企画部担当部長 吉本 明平

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2023年11月14日に「デジタル社会における自治体の情報マネジメント」をテーマに、第33回都市分権政策センター会議・第2回デジタル社会における都市経営と都市政策に関する検討会議を開催した。会議では、吉本明平・（一財）全国地域情報化推進協会企画部担当部長による講演と、委員である市長及び学識者による意見交換を行った。本稿ではその概要を紹介する。

## 講演「デジタル社会における自治体の情報マネジメント」

本日は、マイナンバーカードやマイナンバー制度に関して今回発生した問題点などを紐解きながら、情報マネジメントの観点から自治体がこの問題のいかに捉えればよいかなどについて述べたい。なお、現在進められている自治体システム等の標準化も地方分権の観点で極めて重要な問題である。この標準化は、情報システムに関する自治体の裁量権を非常に限定する側面があるが、地方自治を持続させるための取組みだということは、別の機会に論じたい。

### マイナンバーカード問題？

さて、今回の問題は一般に「マイナンバーカード問題」と言われているが、実はカードで何かトラブルが起こったわけではない。では、この問題は一体何だったのか。マイナンバー情報総点検本部が取りまとめた今回の紐付け誤りトラブルとその原因を見ると、健康保険証、地方職員共済組合、そして障害者手帳——これは自治体でのトラブルだが——のいずれの場合も「マイナンバーの記載がなかったため、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に本人情報を照会したところ失敗した」という。

この「紐付け誤り」とは、例えば、自治体が管理する障害者手帳の交付対象者リストに後からマイナンバーを紐付ける際に、あるいは、健康保険者が管

理する被保険者情報に後からマイナンバーを登録する際に、本人とは別の人の情報に紐付けたというものである。つまり、これらの間違いにマイナンバーカードは一切関係がなく、マイナンバー制度にも問題はなく、純粋な事務処理の誤りだということである。

では、事務処理の何を誤ったのか。マイナンバーを入手する場合、番号法上認められている代表的な入手方法は2つある。1つは、本人から入手する方法で、これが王道である。本人から届け出てもらう以外、正確にマイナンバーを入手する手段はほぼない。今回のトラブルは、全部本人から入手していれば起きなかったものばかりである。

番号法上定義されているもう1つの入手方法がJ-LISに照会するという方法である。J-LISは、現在国内で発行されている全てのマイナンバーと、それに対する4情報（名前、住所、生年月日、性別）を持っていて、マイナンバーを使うことのできる組織はJ-LISに照会をかけることが番号法上許されている。これは、例えば住民が窓口でマイナンバーを届け出る際にカードや本人確認書類を忘れていたり、あるいは本人が行方不明だったりして正確なマイナンバーが確認できない場合や、4情報を含めて確認を要する場合に、J-LISに確認するというものであるが、この方法は不測の事態や追加の確認のための手段だと、少なくとも私は理解している。本人から入

手するのが大原則で、J-LIS への照会はどうしてもそれができないときの手段のはずなのだが、今回のトラブルを起こした機関は全て、本人から入手せずに安易に J-LIS に照会をかけていた。

J-LIS への照会は、いわゆる 4 情報をキーにしてマイナンバーを検索することになる。しかし名前で検索しても、同姓同名の人は大勢いるので、特定のマイナンバーに辿り着かない可能性が高い。生年月日と名前のセットならかなり特定されるが、まだ怪しい。住所も加えればほぼ確定するかもしれないが、この住所自体の正確性も怪しい。特に自治体の場合はともかく、企業健保の保険者の場合は本人が届けない限り最新の住所情報を持っていない。マイナンバーが届けない人が最新の住所を届ける保証もない。正確性の乏しい手元の情報で検索することになる。

今回の紐付け誤りは、端的に言うと、ただでさえ情報の正確性が怪しいにもかかわらず、住所入力が見えなかったのか、名前と生年月日でそこそこヒットするから大丈夫だと思ったのか、4 情報が一致した場合にのみ登録すべきところ、雑な検索をした結果、誤ったマイナンバーを登録したということである。

これらは全て事務処理上のミスだが、なぜミスが起こったかという、本人から入手するという原理

原則を守らなかったためである。もちろん、健康保険証よりもマイナンバー制度のほうが後からできたので、やむを得ない事情もあったとは思いますが、このように誤登録されてしまったのである。

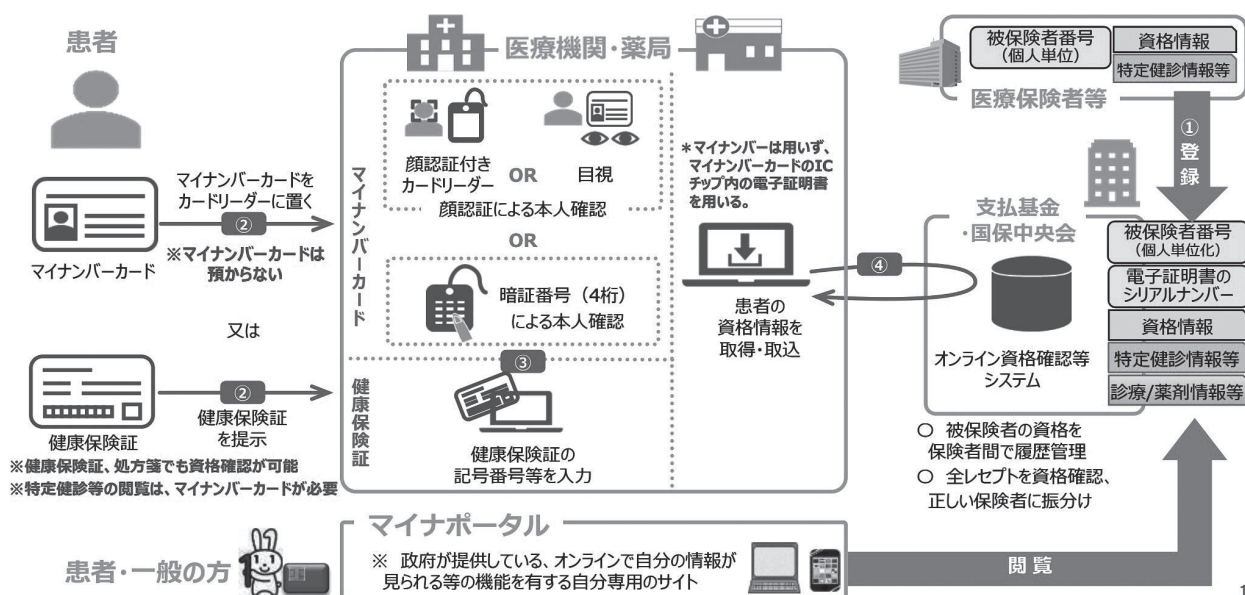
### 自治体の責任はどこにあるか

今回のマイナンバーの問題については、「自治体が悪い」という雰囲気になっている。例えば健康保険証の誤紐付けにおいて、自治体の責任はどこにあるのか。

図 1 はオンライン資格確認等システム（マイナンバーカードの保険証利用）の仕組みを図示したものである。これは、オンラインサーバーに照会すれば、ある人の健康保険に関する資格情報が確認できるという仕組みである。マイナンバーカード自体に健康保険の情報が入っているわけではなく、この「ある人」を確定するためにマイナンバーカードを読み取らせるという仕組みである。この仕組み自体は全く問題なく動いているのだが、この「ある人」の資格情報を確認したい健康保険者側が持っているデータベースのデータが、前述の理由でそもそも不正確だったので、当然その回答も間違っていたというのが今回のトラブルである。

今述べた中にマイナンバーカードと健康保険者は

図 1 オンライン資格確認等システム（マイナンバーカードの保険証利用）の仕組み



出典：厚生労働省保健局「オンライン資格確認の導入で事務コストの削減とより良い医療の提供を～データヘルスの基盤として～【医療機関・薬局の方々へ】」2023年4月 (<https://www.mhlw.go.jp/content/10200000/001085572.pdf> (最終閲覧 2024年3月12日))

登場するが、自治体はどこにも出てこない。しかし、例えば情報システム学会の『「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言』によると「全ては、政府が保険証との一体化及び保険証廃止を急がせ過ぎたため、十分な準備をせずに自治体が名寄せ作業を実施してしまったことに起因している。」という<sup>1</sup>。しかし、実際には自治体は名寄せ作業をしていないので、この提言は誤っている。前述のとおり、紐付けを誤ったのは健康保険者である。国民健康保険の保険者は自治体だが、私の知る限り国民健康保険ではこのトラブルが起きていないので、このミスは企業の保険者によるものである。

情報マネジメントの観点からすると、この提言に対して多くの自治体から強い反論が出てしかるべきだが、反論している自治体を見たことがない。

さらに、この提言は「政府が保険証との一体化及び保険証廃止を急がせ過ぎた」というが、健康保険のマイナンバー登録が始まったのは平成28年であり、既に5年間も運用されているので「急がせたから」というのはおかしい。保険者はこの5年間登録ができておらず、恐らく期限が示されてから慌てて登録し、今に至ったのだと思う。この間、保険者の住所変更や異動の際にミスに気づきそうなものだが、なぜか気付かなかった。

## 情報マネジメントと責任所在

情報マネジメントの観点では、「責任の所在」が重要である。何となく「自治体が悪い」と言われている場合ではない。

もう一つ「自治体が悪い」と言われている例が、公金受取口座の誤登録である。本人口座を登録すべきところ、本人以外の家族の口座を登録したという例が誤登録の典型であるが、これは制度の問題である。そうではなく、ここで問題なのは、自治体の窓口で登録するケースである。登録はスマートフォンやパソコンでマイナポータルを通じて簡単にできるが、スマートフォンを持っていない人や登録方法が分からない人のために自治体が窓口を設けて、自治体職員がサポートしながら、あるいは窓口

のタブレット端末を使って登録した際に誤登録したケースである。

マイナポータルでの登録の仕組みは単純である。まずログインすると自分の情報を編集するページになるので、そこで登録口座情報を入力し、ログアウトするだけである。しかし、例えば窓口の端末からログインしたものの何かの事情で登録せずに帰った人がログアウトを忘れると、次の人が端末を使う際には既に口座情報の登録画面になっているわけである。そして、そのまま登録してしまうと、当然ログアウトせずに帰った人の口座情報として自分の口座が登録されてしまう。

システム上のミスといえばミスだが、もともとは、口座番号を登録する際にもう一度マイナンバーカードをかざして本人確認してから登録するという手順だったらしい。それであれば、誰かがログアウトし忘れた端末でも、口座番号登録時にエラーとして弾くことができたのだが、2回もかざすのが面倒だと評判が悪く、再度の本人確認は省略したという。

いずれにせよ、これは自治体の窓口での登録ミスなので「自治体が悪い」と言われるが、果たしてそうなのか。情報システムマネジメントの観点では「そもそも誰の責任なのか」を正確に押さえておかないと、議論が成立しない。

マイナンバーは、全国民が1人に必ず1個ダブリなく持っており、これだけで個人が特定され、生涯不変という非常に強力な能力を持った番号であり、プライバシーの点では極めて危険なものでもある。そこで、個人番号が使える事務を法律で厳密に定め、この事務を行う者を「個人番号利用事務実施者」と定めている。では、公金受取口座の登録事務の利用事務実施者、つまり今回のトラブルの責任者は誰か。内閣総理大臣である。公金関係については自治体もマイナンバーを使うことが認められているが、今回問題になった公金受取口座登録の事務処理に関しては、自治体には本来責任はない。

## 特定個人情報保護評価

マイナンバーを取り扱うシステムを開発する際に

1 情報システム学会マイナンバー制度研究会（2023）『「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言』p4、[https://www.issj.net/teigen/2310\\_number\\_full.pdf](https://www.issj.net/teigen/2310_number_full.pdf)（最終閲覧2024年3月12日）

は、必ず特定個人情報保護評価を受け、個人情報保護委員会に提出することになっている。今回の公金受取口座登録システム、すなわち口座登録法に基づく公金受取口座の登録等に関する事務及び預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する事務についても個人情報保護評価が実施されている。内閣総理大臣名で個人情報保護委員会に評価書を提出し、委員会が認めたシステムを使ってトラブルが生じたわけである。

その原因には様々な見方があるが、恐らくこのシステムで想定していた利用シーンとは異なる利用をしたからではないか。本来このシステムは、共用端末ベースの設計ではなく、本人が自分のスマートフォン等で手続する前提で設計されている。つまり、ログアウトせずに自分のスマートフォンを誰かに渡すなどという利用シーンは想定し得ないので、当然（家族以外の）他人の番号を入力するなどという事態も想定していない。ところが、この処理を共用端末でやってしまったことが問題なのである。

個人番号利用事務実施者は内閣総理大臣で、特定個人情報保護評価を受けたのも内閣総理大臣である。したがって、情報システムマネジメントの観点、「誰に責任所在があるのか」という観点からすると、今回の責任は全て内閣総理大臣にあるはずである。にもかかわらず「自治体手続支援において公金受取口座の登録を行う手順の徹底等について（周知・依頼）」<sup>2</sup>という文書で「自治体は徹底しろ」などと言われているということは、自治体としてよく考えなければならない。

ただ、確かに個人番号利用事務実施者は内閣総理大臣だが、「公金受取口座登録に対する手続支援及び端末の設置について」<sup>3</sup>という事務連絡に基づいて自治体が支援を引き受けてしまったからには、その限りにおいて責任を追及されるのはやむを得ないだろう。

### 責任を有する情報、責任を有する処理

情報マネジメントの観点では、自治体が責任を有する情報と自治体が責任を有する処理とに分けて考

える必要がある。

公金受取口座登録制度では、公金受取口座情報をマイナンバーとセットで保管するデータベース＝情報についての責任は内閣総理大臣にあり、自治体にはない。それどころか、自治体はこの情報を手元に持つことすら許されていない。しかしながら、事務連絡に基づいて手伝ったからにはやはり一定の責任は有すると見なければならない。実際に誤登録が発生しているので、それについて自治体側の窓口運用の問題点を指摘されても致し方ない。ただ、ぜひ理解してほしいのが「責任を有する情報」と「責任を有する処理」が何かという点である。どこまでが誰の責任で、どの情報を誰が持ち、どの処理を誰が行い、その中で自治体が責任を負うべき部分はどこかをしっかり理解しておく必要がある。特にマイナンバーのようなセンシティブな情報については非常に強い社会的責任が問われるので、細心の注意を払わなければならない。

健康保険証の紐付け誤りも公金受取口座の誤登録も一まとめに「マイナンバー問題」と言われるが、誰の責任で何が原因かはそれぞれ異なる。健康保険証については保険者に責任と原因がある。「自治体が悪い」と論じる情報システム学会には自治体は反論しなければならない。

一方、公金受取口座については、法律上は内閣総理大臣が悪いが、自治体はその処理の一部を手助した以上は、そこについての責任は否定し難い。

障害者手帳に関するトラブルの責任は明らかに自治体、特に都道府県にある。障害者手帳事務は政令市以外の市町村の事務ではないし、仮にこれが市町村事務だったとしても、市町村には住民基本台帳があるので、誤紐付けする可能性は低い。つまり基礎自治体なら仮に届けがなくても住基を見れば正確なマイナンバーが確認できるが、都道府県の場合は、前述の健康保険者のケースと同様に、既に障害者手帳を交付済の人に対して事後的にマイナンバーの提出を依頼するか、J-LISに照会するしか確認方法がない。

もちろん、障害者の中には施設に入所されている

2 令和5年5月23日付事務連絡（デジタル庁デジタル社会共通機能グループ）

3 令和4年6月24日付事務連絡



場合や窓口への来所が難しい場合もあるので、本人からの取得は健康保険証のケースよりも難しいかもしれない。しかし、障害者手帳にも有効期限はあり、全く手帳の更新手続がなされないわけではない。本人から番号を入手することもできたはずなので、責任を問われても致し方ない。

しかも、予想どおり同姓同名などの誤紐付けが判明している。氏名と生年月日だけで検索した結果である。特に障害者手帳は大量に交付しているわけではないはずだが、同姓同名の誤紐付け件数からすると、どう考えても「細心の注意を払ったにもかかわらず起きてしまった」と言えるレベルではない。

自治体が J-LIS へ雑に照会した結果、紐付け誤りが生じている。さらに、転出や死亡等の事情で障害者手帳の交付対象外となったような、削除すべき情報が自治体の手帳システムに残っていたため誤紐付けしたという事案もある。処理が悪いだけでなく、情報管理の責任も果たせておらず、より深刻な事態である。ほかにも、転出・再転入した人等が多重登録になっていたケースなど、そもそもデータベースがきちんと維持されていなかった。正しくないデータにマイナンバーを紐付ければ当然誤紐付けが生じる。

障害者手帳と同様の事務手続を行う療育手帳と精神障害者保健福祉手帳の情報連携も停止されている。事務処理方法が同じで同様に J-LIS に照会しているので、「誤紐付けは障害者手帳だけではないはずだ」と言われれば、否定できない。

### 技術的問題か、運用の問題か

次に、情報の責任、処理の責任がきちんと果たしているか否かを、情報マネジメントの観点で考えたい。

市長は文字どおり自治体の長として情報マネジメントの最終責任者であるが、どのような観点でこの問題を捉える必要があるだろうか。結論から言うと、「これは技術的な問題なのか、運用の問題なのか」という観点である。

技術的な問題とは、例えば公金受取口座について言えば、最後に口座情報を登録する際にもう一回マイナンバーカードをかざして再確認するといったことである。手入力ミスが生じるからカードで機械的に読み取るようにしようという検討が進んでいる

が、ログインや本人確認の方法などは「技術的な問題」である。

他方、マイナンバー収集がやや特殊だったのは、既存の仕組みの「後づけ」で収集しなければならなかったこと、つまり多くの場合、健康保険証や障害者手帳を既に持っている人に改めて追加で情報提供を求めざるを得なかったことである。健康保険加入時に情報提供しない人はあまりいないと思うが、既に加入している人にとっては追加の手間を取られるだけなので、確かに協力を得にくい。これは「運用の問題」と言える。

また、保険加入時においても、加入申請フォームにマイナンバー記入欄があるのに記入しない人がいたらしい。申請フォームに生年月日の記入がなければ記入を求めると思うが、なぜかマイナンバーの場合は記入を求めず、そのまま受け取ってしまったという。これも「運用の問題」である。

この運用の問題は、単に「やり方」の問題ではあるが、責任とも一体である。「どのような責任を負うか」を正しく認識していれば「どのような運用をすべきか」は自ずと分かるはずである。安易に J-LIS に照会するという運用を選択してしまったということは、正しくマイナンバーを入手することの重要性や責任に対する理解が乏しかったということであろう。

マイナンバー制度の利便性は、マイナンバーが正しく登録されているという前提があって初めて成り立つ。逆に言えば、マイナンバーが不正確なら全て不正確になる。にもかかわらず、そこについての責任の自覚や運用の徹底がなされず、あるいは J-LIS に名前と生年月日だけで照会することがどういうミスにつながるかということの理解も乏しいままに、雑な運用をしてしまったことが問題である。

自治体の長たる皆さんは、技術論は分からなくても、運用上の責任については十分に理解いただき、所管部門にきちんと指導すべきである。自治体が個人番号利用事務実施者になっている事務は、全て自治体の長の責任である。

### 責任を果たすために

情報マネジメントの観点からは、その責任を果たすために、理解すべきこと、確認すべきこと、そし

て最終的に実施すべきことをそれぞれ明確にする必要がある。もちろんこれらはその人の役割・担当により内容やレベルが異なるので、一般論で定義できるわけではない。しかし市長である皆さんは最終責任者として、理解すべきことは何か、確認すべきことは何か、責任持って実施すべきことは何かを考える必要はあると思う。

マイナンバーの問題は、社会問題としてマスコミを賑わせ、前述のとおり情報システム学会の提言等も出されている。これらについて、健康保険証の誤紐付けは自治体には一切責任はない、公金受取口座については内閣総理大臣の責任だが事務処理の一部を負担した以上はその限りで責任を問われても致し方ない、障害者手帳については一仮に皆さんが知事だったら一全面的に自分が悪いということをごまかして理解していたか。また、その点について総点検本部から点検を求められているが、基礎自治体の責任の所掌範囲内で何を確認しておく必要があったか、そのためには何を実施しなければならなかったかということ、これほど大きな問題である以上、いかに多忙な首長とはいえ、確認しておく必要があると思う。

細かな技術論は担当者に任せるとしても、自治体が責任を持つべき情報は、それをどのように処理し、それはどんな根拠に基づいているのかについては、きちんと理解し、把握し、実施していく必要がある。

## 意見交換

○**横尾委員（多久市長）**：制度スタート時にマイナンバーをきちんと確認しなかったためにトラブルが生じたということを担当大臣や事務担当者、マスメディアは十分明快に解説してないのではないか。

カード返納の動きについても、既に29項目でマイナポータルでの照会・閲覧ができ、今後はメディカルケア、PHR（パーソナル・ヘルス・レコード）などのサービスにも活用できるが、こうした利便性が官邸や主務官庁から住民に十分伝わっていない。

○**吉本氏**：マイナンバーはデータが正確でないとききちんと登録できない。逆に言うと、マイナンバーをきちんと登録すればデータの不正確さが炙り出される。今回、J-LIS への照会ミスによる誤紐付けが件

数も多いので問題視されているが、元のデータに誤りがあるということは、そもそも正確な給付ができていなかった可能性もあるということになる。遡ってそれを確認する必要があるのではないか。

カード返納の動きは、たとえば、自分の鍵で自分のロッカーを開けたら他人のファイルが入っているというように、自分の鍵を捨てるとか、あるいは、他人のファイルが入っているという場合は、高い確率で他人のロッカーに自分のファイルが入っている虞があるので、まずは皆でロッカーを開けて中身を確認すべきである。

難しい制度なので分かりやすく説明するのは難しいが、それでも分かりやすく説明しなければならない。

○**木幡委員（福島市長）**：利用者から当市に公金受取口座の誤登録に関する情報が入ったとき、自治体には事実確認の権限がないのですぐにデジタル庁に報告し対応を相談した。我々自治体は、悪い情報はまず公表しなければならないという意識があるので、当市としてはすぐに公表・陳謝するつもりであったが、最終的には国と歩調を合わせることとなった。

ミスは生じるという前提に立った早期是正や、その反省をもとにより良いシステムにつくり変えていくことが重要だと思う。中核市市長会としても、国に対して単に総点検の事務負担軽減を求めるのみならず、ミスが起きた場合の早期是正に力を入れることも提言している。

○**吉本氏**：ご指摘のとおり、トラブルの情報は早く公表することが重要である。公金受取口座に関する個人番号利用事務実施者は内閣総理大臣なので、まず総理大臣が謝らなければならない。なお、制度上は本件の是正に動くべきなのは個人情報保護委員会である。

自治体が独自に調査や住民への説明・謝罪をしようとしたことは極めて真摯な態度である。一方、制度上は、自治体は本件の利用事務実施者ではないので、確認行為を行うのは微妙である。国に先んじた住民への説明・謝罪についても、真摯な態度ではあるが、例えば委託先企業のミスについて、委託先に謝罪させて委託元が謝罪しないのと構造的には同じに思える。

○**木幡委員**：これは我々自治体がやるべき仕事なのかということももちろん検討した。一方、微妙な問題があったとしても、住民に身近な自治体としてはご迷惑をかけた利用者に対して一定の対応をすべき場合もある。法的な根拠と実際の対応との間で難しい判断が生じる。

○**東委員（コード・フォー・ジャパン GovTech チームリーダー）**：特にデジタル社会においては、住民の理解が追いつかないまま物事が進行していくことが多くなると予想される。先ほどの発言は「トラブルを前向きに捉えていこう」ということだと思うが、トラブルの当事者となった住民からすると、そうは思えないこともあるだろう。

また、マイナンバーに関して次にどのような問題が起こり得るか。情報マネジメントの観点から、自治体の長は何に備えるべきか。

○**高橋委員（稲城市長）**：デジタル化を進めるうえで、マイナンバーは一丁目一番地である。ただ、マイナンバー制度の導入時の国民への周知や説明が不足していたのではないかと。いまだにマイナンバーに情報がぶら下がっていると信じている人も多い。

健康保険証等の紐付けについて、保険者の現場感覚からするとデータの移行を急がされてミスがあったことは否定できないような気もする。ヒューマンエラーはゼロにはできないので、最終的には本人による確認が必要ではないか。

○**吉本氏**：今後の問題点については、運用は続くので、今後もミスは起こり得る。それをきちんと運用プロセスの中に組み込む必要がある。

さらに、マイナンバーカードがここまで普及すると、カード保有を前提とした施策を考える段階が来るはずである。例えば今般の新型コロナワクチン接種ではカード保有を前提にしなかったが、前提にすれば楽だった点は多々ある。今後は、カード保有者にメリットを持たせ、逆に非保有者には一定の不便を強いることが増えると思われるが、その際に矢面に立つのは基礎自治体であろうから、そこをどう乗り越えるかも課題の一つである。そのためには、カード保有のメリットや危険性についてきちんと理解を広める必要がある。

○**原委員**：マイナンバーカードは救急搬送や防災等でも有効である。姫路市での実証実験においても搬

送時にカードで通院歴や投薬情報等を確認できることは安心だという意見が多かった。それゆえ、情報の誤紐付けは極めて問題である。

通常、情報システムではデータの整合性をチェックツール等を使って確認する。今回、国からは総点検実施というアナログな号令が出ているが、本来、責任者である国はチェックツールを開発して各機関に提供すべきではないか。

マイナンバーカードに番号や性別を記載しないようにする議論がある。その場合、カード1枚で目視による本人確認と番号確認ができなくなるが、今後のカードのあり方についてどう考えるか。

○**中野委員（一宮市長）**：誤紐付けについて「皆でマイナポータルにアクセスし、誤紐付けを発見した人に報奨金をあげればよい」という意見を聞いたことがある。「公のミスは公が片付けるべきだ」というのも分かるが、皆がマイナポータルにアクセスしてチェックしたほうが確実なうえに、点検より少ないコストで済むかもしれない。

○**吉本氏**：確かに電源喪失状態等を考えると券面情報があったほうがよい場合もあるが、基本的にはクレジットカードのようにナンバーレス化してカードリーダーで読み取るのを前提にしてもよいのではないかと思う。

誤紐付けのチェックは、本人が確認するのが最も手っ取り早く確実だと思う。また、利用が進めば誤りに気づくシーンも増えるだろう。

ご指摘のとおり、時折データベースをチェックツールでチェックするほうがよいのだが、一方でマイナンバー制度は分散管理が前提で、国等が全データを一元的に管理しないことになっている。また、個人番号利用事務実施者は極めて高い責任感の下、完璧なデータ運用をするという前提に則ってデザインされている。データツールでチェックする設計に変える際には、まず「個人番号利用事務実施者は信用ならない」というゼロトラスト的な前提に見直すか否かもあわせて議論する必要があると思う。

○**真山委員（同志社大学教授）**：システム導入当初にはトラブルやミスはやむを得ない部分はあるが、反対する立場の人がそのミス等を責任追及して政治問題化することがある。システム自体に政治性はないが、結果として政治性を帯びる。責任がどこにあ

るか、そもそも何が問題かを整理して議論することが重要であると感じた。

ただ、国民の間に理解が浸透していない実態をみると、そもそもマイナンバーカード、マイナンバー制度の必要性や意義を十分説明ができていなかったのではないかと感じる。マイナンバーの利便性と現実に生じている手間やトラブルとのギャップを感じている人も少なくないと思うので、国が責任をもって説明する必要がある。

○**太田委員（真庭市長）**：国と自治体が一緒になってやらないとできない業務なので、何らかの仕組みが要るのではないかと。国と地方の共同機関が取り組むか、国と地方の役割分担を明確にして取り組む必要があると思う。

運転免許証との一体化の議論があるが、これを進めれば、利便性も実感しやすくなるのではないかと。

また、ミスや誤りがあることが当たり前だということを前提とした議論の必要性を感じた。

当市ではデジタル地域通貨を導入しているが、その前提には正確な紐付けが不可欠である。プライバシーを確保したうえで、マイナンバーと結びつけた自治体独自の施策展開が重要ではないか。

○**吉本氏**：国民の理解醸成について、問題点はもちろん改善すべきだが、優れている点をアピールして国民の理解を得ていくことは、難しいが必要だと思う。

デジタル社会と分権の関係について、かつてのアナログな世界では、その土地に根差してツールを運用する必要があるため、地方自治とツールは一体だった。しかし、これからのデジタル社会では、デジタル空間の共通的なツールを活用しながら地域の特性や地方自治の価値をどう発揮するかを考えなければならない。地方と国の役割分担の見直しの中で、デジタル空間で誰が何を担って、どんな責任を負って、誰が誰に何をアピールするか、もう少し体系立てて整理すれば国民の理解も広がるのではないかと。

現状では、特に高齢者が不便に感じることもあると思うが、近年はデジタルデバイスよりアナログデバイスのほうが広がりつつある。切手も封筒もない家も多く、紙の様式に必要事項を記入して封筒に入れて切手を貼って郵送させられなくなってきて

いる。切手をどこに貼るのか知らない若者もいる。アナログのリテラシーのない人にどう対応するかがこれからの問題になるのではないかと。

○**西村委員（成蹊大学教授）**：ハッキングによる情報流出や技術的な問題を心配しがちだが、実際に起きているのは非常にアナログな問題である。我々が心配していることと心配すべきことのギャップに気付かされた。

J-LIS からではなく本人から情報をもらっていただければ間違いが防げたということだが、自分の高齢親族を見ると、意外と本人も信用ならないのではないかと。まず、マイナンバーカードとマイナンバーを混同している。また、カード申請するための証明写真を撮ることが難しい場合もある。本人から正確な情報をもらってきちんと登録を行うには、国や都道府県ではなく、最も身近な基礎自治体の助けがないと高齢者には難しい。

国と都道府県と市町村がこの制度を使いこなしていくために、どのような役割分担、協力体制を築くべきか。

○**大杉委員（東京都立大学教授）**：デジタル化の進展は分権のあり方にも関わってくる。これまでの集権・分権概念が覆らないにしても、少し修正を加えざるを得なくなってきたと思う。

どんな制度でも完璧ということはないが、マイナンバー制度の複雑さは否めず、それが理解を妨げている。場合によっては政治的な動きによって運用が歪められる恐れもある。そうした中で、自治体側に負荷がかかる場面が出てき得ると思うので、制度設計全体のあり方と実態とを見極めて考える必要があると思った。

○**横道共同代表（政策研究大学院大学名誉教授）**：政治問題化することで何が本当の問題なのか分からなくなることが多い。今日の講演は何が本当の問題かが整理されていた。

マイナンバーは、カードの有無にかかわらず既に運用され、情報連携も粛々と進んでいる。しかし、マイナンバーカードを普及させ、さらに健康保険証等と連携させようという段階で問題が起きてしまった。それを解決するためには、既に進みつつあることも含めて説明し、理解してもらわなければならない。にもかかわらず、その説明を省いて表面に出て

きた問題だけを何とかしようとするので、納得のいく説明にならない。

○**大西共同代表（高松市長）**：自治体がサービスとして登録支援をしたのに、職員も一生懸命対応したのに、自治体がいかに間違いを犯したかのような扱いをされていることについては納得がいかかったので、問題の本質を整理していただき溜飲が下がる思いである。

○**吉本氏**：理解を進める必要があることは、一番大きなポイントであると思う。

マイナンバーカードやマイナンバー制度にしても、あるいは情報システムの標準化にしても、いわゆるシステムの仕組みはエンフォースメントのツールである。自治体は、条例制定権や法令解釈権を持っているにもかかわらず、システムによってエンフォースメントの方法論が縛られてしまうという状況にある。エンフォースメントを統一しながらも独自の政策展開を行うことが、これからの地方分権の大きな論点になると思う。

マイナンバーカードがこの制度の信頼性の根幹なので、雑に配ってしまうとこれが成り立たない。そのため、どうしても厳密に配らざるを得ない。しかも、カードを配って終わりではなく、配ったカードを使ってもらうことが大切である。カード前提の制度設計なので、全員が使えることが必須である。そのためには、マイナポイントの登録が自分のできるようになってもらうことが大切だったので、自治体が登録を手伝ったのは実はあまりよくなかったのかもしれない。

○**太田委員**：システム標準化について、法定受託事務ならば標準化は分かるが、自治事務も標準化の対象になっている。国の行政権と地方の行政権とをうまく調整できるような仕組みや考え方を整理しないと、単に集権化にしてしまうのではないか。

ガバメントクラウドについては、当初は導入によりランニングコストが下がると言われていたが、実際には上がるとも言われている。

システム標準化に反対ではないが、そもそもの考え方や財政負担のあり方も含めて、きちんと進めるべきだと思う。

○**吉本氏**：ガバメントクラウドで運用コストが低下しない問題はそのとおりだと思うが、本来はコスト

削減のために取り組むものではなく、地方自治を持続させるための取組みである。コスト削減をKPIとしたのが誤りである。

法定受託事務でなくても法令に根拠のある自治事務の場合は、どの自治体でも概ね同じことをやらなければならないのだが、法定の事項を具体的にどうやるかといういわゆるエンフォースメントは、従来は自治体ごとに自由裁量で決めてよかった。つまり、システムを一から作ってもよいし、パッケージベースでカスタマイズしてもよい。しかし、今回、標準のものしか使えなくなったので、事務の実施方法も「国が決めたやり方でやれ」と言っているに等しい状況になった。

これは、地方自治の観点からすると由々しき事態だが、一方で、2040年には職員数が半減する。半分の職員数では20事務のシステム調達事務を回せないことは目に見えている。自治体ごとにシステムを整備・運用するのも難しくなるので、国がまとめてシステムを稼働させる。そうでもしないと地方自治が成り立たなくなるので、システムの足並みをそろえるしかないという、いわば“諦めの産物”である。

政令市や中核市には今後も自力で整備・運用できる自治体もあると思うが、その他の大多数の自治体は自力では無理になる。このような厳しい状況が予想される中で「そちらを取るしかなかろう」という判断だと思う。

（文責：日本都市センター主任研究員 加藤祐介）

# 都市の持続可能性

## 都市自治体とウェルビーイング—住民の心ゆたかな暮らしに向けて—

2015年の国連総会で2030年までに達成されるべき17の持続可能な開発目標（SDGs）が採択された。超高齢・人口減少社会の到来、地球温暖化による異常気象・大規模災害・新型コロナウイルスに代表される予測不能な危機など、これからの都市自治体を取り巻く環境はますます厳しいものになると予想される中、都市自治体は持続可能な自治体経営に取り組むことが求められている。

そこで、本号からのシリーズ企画として、「都市の持続可能性」を取上げる。折り返し地点を過ぎたSDGsの達成に向け、持続可能な都市自治体として生き残っていくために何ができるのか、様々な角度から都市自治体の未来を展望したい。

第1回目となる今回は「ウェルビーイング（Well-being）」に焦点を当てると共に、住民の幸福度・満足度を高める取組を特集する。

ウェルビーイングとは様々な意味合い・定義があるものの、総じて幸福で全てにおいて満たされ満足な状態のことをいう。近年ウェルビーイング推進課を設置する地方自治体もみられており、多くの都市自治体でウェルビーイングの考えを取り入れ、住民の幸福度・満足度を高める取組が推進されている。また、国のデジタル田園都市国家構想において、「心ゆたかな暮らし」（ウェルビーイング）と「持続可能な環境・社会・経済」（サステナビリティ）を実現するまちづくりの構想が打ち出されている。

そこで、都市自治体のウェルビーイング政策の背景とその方向性、政策への適用プロセスに関する考察や各都市自治体で行われている住民の幸福度・満足度を高める取り組みを取上げ、都市自治体とウェルビーイングについて考察するとともに、都市の持続可能性について考えていきたい。

シリーズ①

# ウェルビーイングで選ばれる都市になるために

叡啓大学ソーシャルシステムデザイン学部学部長・教授 保井 俊之

ウェルビーイングとは身体的、精神的及び社会的に心が良い状態を指す。その言葉が都市政策の政策目標の中心に置かれる事例がここ数年急増し、都市政策関係者の注目を浴びている。国が打ち出したスーパーシティ・デジタル田園都市構想の支柱のひとつがウェルビーイングであり、さらに昨年公表の第4期教育振興基本計画が「日本社会に根ざしたウェルビーイング」を政策目標に掲げたことから、ウェルビーイングが都市創造のキーワードになった感がある。しかしその背景には、ウェルビーイング中心のまちづくりへの、本格的な政策シフトを長年にわたり地域住民が自治体に求めていることがある。本稿は、ウェルビーイングを追究する都市政策の背景とその方向性について、広い視野から平易に論じる。

## 1 ウェルビーイングの追求が大きな政策課題に

昨年秋の臨時国会冒頭、岸田総理大臣は所信表明演説の締めくくりで、「ウェルビーイングを挙げれば」「日本国民が『明日は今日より良くなる』と信じていることができるようになる<sup>1</sup>」と述べた。ウェルビーイングの実現は、もはや国を挙げての大方針となった感がある。

ウェルビーイングとは自分の人生に対する評価<sup>2</sup>であり、良好な心の状態<sup>3</sup>を指す。しかしこの言葉はここ数年の流行語ではない。例えば、世界保健機関（WHO）は70年前から、健康を身体的、精神的及び社会的にすべてが満たされた状態と定義している<sup>4</sup>。この、満たされた状態の英語の原語が、well（満たされた）be-ing（状態）と表現されるウェル

ビーイングである。

すなわちウェルビーイングとは、人生におけるハツラツ、ウキウキ、ワクワクの状態、つまりハツラツ＝元気（身体的）、ウキウキ＝ご機嫌（精神的）、ワクワク＝いきいき（社会的）な心の良いあり方だ。ウェルビーイングは心の幸せと超訳されることもあるが、短期的なうれしい感情を主に指すハピネスを超えて、人生経験の長期的な評価まで含んだ広い概念であることに留意したい。

ウェルビーイングはこれまで、個人の心的状態を中心に研究されてきた。しかし2015年に国連総会で合意された国連の持続可能な開発目標（SDGs）の目標3として掲げられていることに加え、経済協力開発機構（OECD）が2013年に教育の価値を学

1 第二百十二回臨時国会における岸田総理所信表明演説（2023年10月23日）[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2023/1023shoshinhyomei.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/1023shoshinhyomei.html)（最終閲覧2024年1月11日）

2 Diener, E. (2000). "Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index", *American Psychologist*, Vol. 55, No.1, pp.34-43

3 OECD (2013). "OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being", *OECD Publishing*, <https://doi.org/10.1787/9789264191655-en>, 2013, p.10

4 WHO Website, <https://www.who.int/about/accountability/governance/constitution>（最終閲覧2024年1月11日）

生たちのウェルビーイング獲得の支援に置き<sup>5</sup>、WHOが2021年に持続可能なウェルビーイング社会の創造が急務と宣言した<sup>6</sup>ことから、地域や社会のウェルビーイング実現を社会全体の目標に掲げる動きが、このところ加速している。

国際連合のポリシーペーパー<sup>7</sup>のレベルではあるが、ウェルビーイングを国内総生産を超える新たな成長目標として位置づけ、ポストSDGsの政策目標に擬する動きもある。

## 2 ポジティブ心理学の台頭が契機

ウェルビーイングが政策用語として注目されるようになった背景のひとつに、普通に暮らすひとがより幸せになることを実践する方法論である、ポジティブ心理学という学問領域の台頭がある。

ポジティブ心理学の分野では、ウェルビーイングとレジリエンスが、職場や家庭での成功や人生の満足度を決める鍵になるという研究成果が2000年代から次々に発表されてきた<sup>8</sup>。また米国では特に、2001年から始まったアフガニスタン及びイラクへの米軍の派兵が、ウェルビーイングとレジリエンスという言葉に大きな注目を集める契機になった。

紛争地域で強いストレスにさらされた帰還将兵とその家族のメンタル問題へ対応が喫緊の課題となり、ポジティブ心理学会の創設者のひとりである元・全米心理学会会長のセリグマンベン・ペンシルベニア大学教授が米陸軍と共同で、包括的兵士フィットネス（CSF）と呼ばれる110万人規模のウェルビーイング及びレジリエンス確保のプログラムを2008年に開始した。この試みは、米国政府がウェルビーイングに基づく政策立案を本格的に実施

するさきがけとなった。

ウェルビーイングの定義は前章で述べたが、ポジティブ心理学のもう一つの主要テーマであるレジリエンスとは、心的ショックやトラウマからの立ち直り、ストレスに対する打たれ強さを指す<sup>9</sup>。レジリエンスとはもともとシステム工学の用語であり、システムに対する予期せぬ外乱によるダメージに対してシステムが適応し、システムがもともと持っている機能を復元すること、または新機能を獲得することと定義される<sup>10</sup>。同じように、心のレジリエンスとは、トラウマやストレスの重大な原因となる逆境に直面した際、それらにうまく適応するプロセスである。心のレジリエンスは、必ずしも生まれ持った性格に起因するものではなく、誰もがトレーニングにより後天的に獲得することができる。

## 3 社会としてのウェルビーイング追求へ

社会のウェルビーイング向上を政府や自治体の政策目標に掲げる動きは、近年ますます盛んになっている。

前章で述べた米国の事例に先駆け、2000年代から政府がウェルビーイング及びレジリエンスについて、特色ある政策展開を行っていたのが、オーストラリアである。オーストラリアでは、学校での学生・児童のいじめ防止が喫緊の政策課題だった時期がある。オーストラリア政府はこの問題に対処するため、国家学校安全枠組み（NSSF）を策定し、学生・児童のウェルビーイング及びレジリエンス向上を推進してきた。

英国、フランス及びイタリア政府は、政府予算案及び関連文書にウェルビーイング指標を組み込んで

5 OECD (2013). *OECD Learning Compass*, OECD Website, <https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning-learning-learning-compass-2030/> (最終閲覧 2024年1月11日)

6 World Health Organization (2021). *The Geneva Charter for Well-being, December 21, 2021*, <https://www.who.int/publications/m/item/the-geneva-charter-for-well-being> (最終閲覧 2024年1月11日)

7 United Nations (2023). "Our Common Agenda", *Policy Brief 4, Valuing What Counts: Framework to Progress Beyond Gross Domestic Product*, May 2023 <https://indonesia.un.org/sites/default/files/2023-07/our-common-agenda-policy-brief-beyond-gross-domestic-product-en.pdf> (最終閲覧 2024年1月11日)

8 例えば、Seligman, M.E.P. and Csikszentmihalyi, M. (eds.) (2000). *Positive Psychology*, *American Psychologist*, 55(1).

9 American Psychological Association (2015). "What is resilience?", *The Road to Resilience*, APA Website, <http://www.apa.org/helpcenter/road-resilience.aspx>, (最終閲覧 2024年1月11日)

10 Nelson, D.R., Adger, W.N., Brown, K. (2007). "Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework", *The Annual Review of Environment and Resources*, 2007, Vol.32, pp.395-419.



いる<sup>11</sup>。ニュージーランド政府は2019年に世界で初めて、国民のウェルビーイングを体系立てて勘案し予算を組むウェルビーイング予算の編成を開始した。また、スコットランド政府は、政府の中期計画である国家成果枠組み（NPF）を2018年に大幅に拡充し、多くの主観的ウェルビーイング関連指標を同枠組みに盛り込んだ。

日本でもウェルビーイングを政策目標にとり入れる動きが2020年代に入って、加速している。

2020年から開始されている国のスーパーシティ・デジタル田園都市構想において、ウェルビーイングと持続可能な環境・社会・経済を実現するまちづくりの構想が打ち出された。日本政府は毎年度の予算編成の大綱である、いわゆる骨太の方針で2021年から、ウェルビーイングを各省庁の計画の成果指標にとり入れると決めた。さらに2021年に閣議決定された科学技術基本計画は、一人ひとりの多様な幸せ（ウェルビーイング）が実現できる社会を政策目標に定め、子供・若者育成支援推進法にもとづく子供・若者育成支援推進大綱は、個人と社会全体のウェルビーイングの実現を政策目標に置いた。同年7月にはウェルビーイングに関する関係府省庁連絡会議が政府に設置されている。

さらに、昨年6月に閣議決定された、教育基本法の規定に基づく第4期教育振興基本計画では、日本社会に根差したウェルビーイングの実現が、大きな政策目標として掲げられている。同計画は、地域コミュニティを基盤とした個人と社会のウェルビーイングを、社会教育を通じて実現することが重要と指摘している。日本社会に根ざしたウェルビーイングの実現は、地方自治体策定の教育振興基本計画及び教育大綱に順次反映され、文部科学省の中央教育審議会での諮問及び答申を経て、2030年度から実施される次期学習指導要領に反映されると予想される。2030年頃から、地域の小中高校でウェルビーイング教育が本格的に展開されることになろう。

#### 4 社会のウェルビーイングが希求される理由

では、いまなぜ、これほどまでに社会のウェルビーイングが希求されるのだろうか。

答えの鍵は、未来予測が不能な社会にわれわれが生きていることにある。

都市づくりを取り囲む社会の状況とその未来予想は、刻々と変化している。特に足元の変化は劇的で、いわゆるVUCAと呼ばれる、変動し不確実で複雑かつ曖昧な時代が到来している。社会のグローバル化やデジタルトランスフォーメーション（DX）が進み、Chat GPTに代表される人工知能（AI）が急速な発達を遂げている。AIの学習能力が人間のそれを追い越し、いまある仕事の半分がAIにとって代られる時期が数年後に来るとも言われている。そのとき人間の手には、定型的な過去のパターンでできる仕事は残らず、デザインし、創造し、癒す仕事のみが残ると予測されている<sup>12</sup>。

その予測不能な未来社会を見据えたとき、われわれはどのような力を身につければ、人生百年時代の人生を生き抜けるのだろうか。経済産業省が2022年に公表した未来人材ビジョンによれば、2050年に仕事で最も求められるスキルは、自分なりの問いを立て、未来を予測し、イノベーションを起こす力である。問いを社会に向かって立て、その問いをテーマとして来るべき未来を予測し、その予測に従って自分なりの答えを新しいやり方を生み出す。このスキルセットが、VUCAの時代を生き抜く力である。

しかし予測不能な未来を予測することなどできるのだろうか。ヒントはコンピュータ学者のアラン・カーチス・ケイがかつてつぶやいたこの言葉にある。「未来を予測する最善の方法はそれを自ら創り出すことだ。」<sup>13</sup> システム思考とデザイン思考を体現する言葉である。

予測できない未来に向けて、複雑な社会課題を解決し、自らがよりよい社会を創り出していく。複雑

11 松下美帆（2023）「ウェルビーイング指標の政策活用：海外事例と日本への示唆」*CIS Discussion paper series 699*, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.

12 Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). "The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?," *Oxford Martin School Working Paper*.

13 1971 meeting of PARC <http://quoteinvestigator.com/2012/09/27/invent-the-future/> Source: <https://quotepark.com/quotes/1893243-alan-kay-the-best-way-to-predict-the-future-is-to-invent-it/>

に絡み合った社会課題を、からまった糸をほどくように解いていくのがシステム思考だ。未来の自動車を設計するのと同様の手法で、未来を自己実現すべくデザインするのがデザイン思考だ。この二つの思考が、ソーシャルシステムデザインといわれる学問分野の根幹をなしている。

では、生涯にわたって社会を自ら創るべく、学びなおしを続けていくひとたちの、その原動力は何だろうか。それは生涯をかけて、自分たちの社会に幸せをもたらしたいという願いだろう。社会でハツラツ働き、ウキウキ感じ、ワクワクと活躍したい。そのための場の提供こそが、これからの都市政策のニーズだ。ひとびとがハツラツ働き、ウキウキ感じ、ワクワクと活躍するための、ウェルビーイングな都市を社会システムとしてデザインする政策が希求されているのである。

## 5 まちづくり政策の転回の背景

これまでの地方自治体のまちづくりや地域政策の多くは、地域での物質的な経済成長を志向したインフラ建設中心のものであったと言えよう。しかし、地域への産業誘致に基づく経済成長路線は、地域住民の地域及び行政に対する満足度を上げなかった。このことは、経済学者リチャード・イースタリンらがかつて、所得と幸福度はほとんど相関しないという事実を幸福のパラドックスと呼んだものによく似ている。

世界的比較でみても、最新の世界幸福度調査ランキングの上位をフィンランドはじめ北欧諸国が占める一方、日本は2023年に47位と、その経済水準に比べて国民のウェルビーイング度は伸びしろが大きいのが実態である。

しかし地方自治体によるウェルビーイング志向の

地域政策の追求は、最近の流行現象では決してない。むしろ、ここ50年間にわたる日本のまちづくり及び地域活性化政策の系譜と変遷を踏まえた、地域への長期的な社会インパクトを踏まえた政策シフトである。

地域の経済成長一辺倒による地域政策立案の時代は、前世紀のうちに終焉していた。さらに2010年代も半ばになると「消滅可能自治体」<sup>14</sup>という言葉が聞かれるようになる。都市のあちこちで、孤独死と背中合わせの「無縁社会」<sup>15</sup>が到来している。この社会情勢に対応して、外から何かを誘致して地域の経済成長を図るというよりは、衰退する地域コミュニティの力を回復することに、多くの政策努力が注がれるようになった。地域住民の多くは、過疎と少子高齢化でぶつぶつと切れそうになっている、地域でのつながりの強化を求めているようになっている。

多くの学術研究が、住民相互のつながりの増大がウェルビーイングの向上と相関することを示している<sup>16</sup>。筆者らの研究でも、雇用と環境配慮の地域政策とともに、地域活動と地域愛着の高さが地域のウェルビーイングと強い相関を持つことが明らかになっている<sup>17</sup>。そして地域では、安全に一人でまちを歩ける、夜怖い目に遭わないなどの安心安全要因がウェルビーイングに相関することが知られている<sup>18</sup>。さらに、自然との頻繁な触れあいはウェルビーイングと相関するという研究結果もあり<sup>19</sup>、ウェルビーイング向上を意図した社会環境政策が数多くの都市で企画立案されるようになっている。

産業振興政策としても、働く住民のウェルビーイング向上は魅力ある地域づくりのための急務の政策課題だ。

ウェルビーイングに関する最近の研究成果が、そ

14 増田寛也 (2014) 『地方消滅：東京一極集中が招く人口急減』中公新書

15 橘木俊詔 (2010) 『無縁社会の正体：血縁・地縁・社縁はいかに崩壊したか』PHP 研究所

16 例えば、岡壇 (2013) 『生き心地の良い町：この自殺率の低さには理由がある』講談社

17 高尾真紀子、保井俊之、山崎清、前野隆司 (2018)。「地域政策と幸福度の因果関係モデルの構築：地域政策の評価への幸福度指標の活用可能性」『地域活性研究』Vol.9, pp.55-64.

18 Boarini, R., Comola, M., Smith, C., Manchin, R., de Keuleneer, F. (2013). What Makes for a Better Life?: the determinants of subjective well-beings in OECD Countries -- evidence from the Gallup World Poll, *OECD Statistics Working Papers* 2012/03, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9ltjm937-en>, Paris: OECD Publishing.

19 例えば、White, M.P., Pahl, S., Wheeler, B.W., Depledge, M.H., Fleming, L.E. (2017). "Natural environments and subjective wellbeing: Different types of exposure are associated with different aspects of wellbeing", *Health & Place*, 45 (2017), 77-84.

の意義を説明している。例えば、幸せな社員の創造性はそうでない社員の3倍、生産性は31%高い<sup>20</sup>。幸せなひとはそうでないひとに比べて、7年間から10年間長生きする<sup>21</sup>。従業員のウェルビーイングと勤務する会社の企業利益及び総資産利益率(ROA)は正の相関を示す<sup>22</sup>。

地域の産業振興政策の鍵を握るのが中小企業の動向である。総務省統計局の2016年経済センサス活動報告によれば、日本の中小企業は日本の全企業数の99.7%、従業員数の68.8%及び付加価値産出額の52.9%を占める。地域の働く住民のウェルビーイング向上は、地域の中小企業のウェルビーイング経営の成否にかかっていると看しても過言ではない。筆者と商工中金の研究チームによる研究結果によれば、日本の中小企業の80社の従業員二千名超を対象とする調査で、新型コロナウイルス拡大前の時期ではあるが、売上高の二年平均と従業員の主観的ウェルビーイングの数値は、国際的な幸福度尺度のいずれとも強い相関を示すことが明らかになっている<sup>23</sup>。

個人と社会のウェルビーイング実現は、マクロレベルでの地域の社会経済政策にとっても、重要な政策アジェンダになっている。

## 6 ウェルビーイング向上の手掛かり

個人と社会のウェルビーイング向上が都市政策の重要な課題だとすれば、その向上の手掛かりとなるものは何だろうか。

ひとつはポジティブ心理学の大家で前出のセリグマン教授が提唱する、ウェルビーイングへの五つの鍵で

ある。それは五つの鍵の頭文字をとって、PERMAと呼ばれる。すなわちポジティブ感情(P)、ワーク・エンゲージメント(E)、ポジティブな人間関係(R)、生きる意義や目的(M)、及び自己実現(A)である<sup>24</sup>。

また慶應大学大学院の前野隆司教授らは日本人1,500人を対象とする実証研究により、日本人のウェルビーイングへの鍵が、自己実現と成長(「やってみよう」因子)、つながりと感謝(「ありがとう」因子)、前向きと楽観(「なんとかなる」因子)及び独立とマイペース(「あなたらしく」因子)の四因子から成ることを明らかにしている<sup>25</sup>。

さらに筆者らは、日本の就労者五千人を対象に行った職場における幸せ及び不幸せに関する実証研究<sup>26</sup>をとりまとめ、職場における幸せ及び不幸せのそれぞれ7つの因子を明らかにしている。働く幸せの7因子は、自己成長、リフレッシュ、チームワーク、他者承認、他者貢献、自己裁量及び役割認識である。また働く不幸せの7因子は、自己抑圧、理不尽、協働不全、不快空間、評価不満、疎外感及びオーバーワークである。

これらPERMAや前野の幸せ四因子などに表現される心的状態を地域住民に実現していくまじづくりは、ウェルビーイングな都市創造につながっていくだろう。

さらに、住民間の人的なつながりの強化も、ウェルビーイング向上の大きな手掛かりとなる。イェール大学のニコラス・クリスタキス教授らの研究チーム<sup>27</sup>は、米国東海岸ボストン近郊の小さな村の長年にわたる住民のつながりと幸福度に関するパネル

20 Lyubormisky, S., King, L., Diener, E., (2005). "The Benefits of Frequent Positive Effect: Does Happiness Lead to Success?," *Psychological Bulletin*, 2005, Vol.131, No.6, pp.803-855.

21 Diener E., and Chan, M.Y. (2011) 'Happy people live longer: Subjective well-being contributes to health and longevity', *Applied Psychology: Health and Wellbeing*, March 2011, Vol.3 Issue 1, pp.1-43.

22 De Neve, J-E., Kaats, M., Ward, G. (2023). "Workplace Wellbeing and Firm Performance", University of Oxford Wellbeing Research Centre Working Paper 2304, doi.org/10.5287/ora-bpkbjayvk

23 Yasui, T., Yamakawa, T., Kinugawa, Y., Kakinuma, Y., Arao, Y. (2021). "More positive correlations inferred between high performer corporations and collective subjective well-being of their employees in the pandemic era: grounded and quantitative research for Japanese SMEs and their employees", *International Positive Psychology Association 7th IPPA World Congress 2021*, Virtual Meeting, July 15-17, 2021, Gallery Presentation

24 Seligman, M.E.P. (2011) *Flourish: A Visionary New Understanding of Happiness and Well-Being*, New York: Free Press

25 前野隆司 (2013) 『幸せのメカニズム: 実践・幸福学入門』講談社現代新書

26 井上亮太郎, 金本麻里, 保井俊之, 前野隆司 (2022) 「職業生活における主観的幸福感因子尺度/主観的不幸福感因子尺度の開発」『エモーション・スタディーズ』第8巻第1号, pp. 91—104 (2022), doi: 10.20797/ems.8.1\_91

27 Christakis, N.A. and Fowler, J.H. (2009). *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives: How Your Friends' Friends Affect Everything You Feel, Think, and Do*, New York: Back Bay Books.

調査を通じて、人間関係のネットワークでつながりの多い住民ほど高い幸福度を示すことを明らかにした。他方、幸せではない住民は人間関係のつながりが少なく、孤立傾向が高かった。まさに幸せとはつながりであり、地域のつながりを強化していくことはウェルビーイング向上の大きな推進力となる。そして、最近の研究では自然への頻繁なふれあいとウェルビーイングが相関することが明らかになっている<sup>28</sup>。ウェルビーイングの向上のためには、住民同士のつながりのみならず、自然とのつながりも重要である。

## 7 日本社会に根ざしたウェルビーイング追究

都市創造は地域や文化によって、その特長を異にする。では日本の都市政策としてウェルビーイング向上を政策目標に置くとき、どこに特長を置くのが良いだろうか。

第3章で述べた第4期教育振興基本計画では、日本社会に根差したウェルビーイングの実現が謳われていることは既に述べた。

同計画は日本社会に根ざしたウェルビーイングの実現のためのキーワードとして、幸福感、学校や地域でのつながり、利他性、協働性、多様性への理解、サポートを受けられる環境、社会貢献意識、自己肯定感、自己実現、心身の健康、安全・安心な環境、獲得的幸福と協調的幸福のバランスなどを挙げている。自己を肯定でき、未来を自分ごととして決定するマインドセットを持ち、ひとつとつながって協働し、生涯にわたり学び続ける力を育てる。それを実現する住民のための政策プラットフォームの拡充が、ウェルビーイング追究の都市政策として急務だ。

これらのキーワードのうち、最後の二つの幸福のバランスは、グローバル化の世の中において特に大事だ。文化・地域が違うことでウェルビーイングの価値観も違う。獲得的幸福とは、一般的に欧米的幸福と理解され、ウェルビーイングの志向は例え

ばよい成績をとるなど、個人達成志向で、主な幸福は個人的な成功などである。

他方で協調的幸福とは、一般的にアジア的・日本的幸福と理解され、ウェルビーイングの志向は例えばまわりの人たちと仲が良いなど、関係志向で、主な幸福は対人関係の調和などである<sup>29</sup>。

この二つの幸福のバランスを体現したまちづくり政策の提案と実践こそが、これからの日本の都市政策の特長となろう。そのためには、例えば大学、公民館や教育NPOなどが提供する地域をつなぐ体験的な学びや生涯にわたる学びなおしの拠点提供、まちづくりによる関係志向の研究機能などは重要である。

## 8 地方自治体のウェルビーイング戦略

以上のようなウェルビーイング向上の地域政策の展開を受け、個々の地方自治体レベルでの動きも盛んだ。多くの自治体がウェルビーイングを政策目標に掲げるべく実践を進めている。47都道府県のうち38%が、ウェルビーイングを政策目標に盛り込むべく何らかの関与を行っている<sup>30</sup>。

例えば富山県は、2021年8月に成長戦略ビジョン『幸せ人口1000万～ウェルビーイング先進地域、富山～』を公表し、成長戦略の六つの柱の筆頭に、真の幸せ（ウェルビーイング）戦略として、人を集めて出入りを活性化し、もっと幸せな富山を目指すことを掲げている。また福岡市は、暮らしの満足度の向上と持続可能な環境・社会・経済の実現を目指し、全国で初めて、勤労者のウェルビーイング向上とSDGsの達成に向けて取り組む事業者を市役所に登録する制度を、2022年4月に開始した。この制度は、福岡市 Well-being & SDGs 登録制度と呼ばれ、福岡の勤労者の幸福度向上を直接目指す政策である。さらに横浜市は、2022年12月に策定した新しい中期計画で、目指す都市像に関する三本柱のひとつとして、暮らしやすく誰もが Well-being を実現できるまちを掲げている。

28 例えば、松村 治（2014）「自然とのふれあいが多面的な主観的 well-being に与える影響について：地域社会に対するポジティブな認知を含めて」『健康心理学研究』Vol.27, No.2, 113-123

29 内田由紀子（2020）『これからの幸福について：文化的幸福観のすすめ』新曜社

30 東野瑠華、宮田裕章、石川善樹、高野翔、立森久照、村上（内堀）愛恵、金森由晃（2023）「都道府県におけるウェルビーイング政策の現状と今後の課題」東京財団 2023年10月16日、R-2023-059.

このような自治体のウェルビーイング政策のニーズを背景に、自治体が幸福度指標などウェルビーイング指標を作成する例も2010年代に入って増加している。2010年の新潟市、2011年の京都府と札幌市を皮切りに、2022年の富山県まで24を数え、さらに増加している。また自治体が共同で、幸福度指標の作成に取り組む例も出てきている。例えば、東京都の荒川区役所のシンクタンクが事務局となり、「住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合」が2013年に発足し、百近くの基礎自治体が加盟している。

この流れを加速したのが、内閣官房、デジタル庁及び内閣府地方創生推進室が連携して2020年から進めている、国のスーパーシティ・デジタル田園都市構想である。デジタル田園都市国家構想は、ウェルビーイングと持続可能な環境・社会・経済をDXにより実現していくまちづくりの構想である。そのまちに住む地域住民が構想づくりに参画し、住民目線で2030年頃の実現される未来社会を先行実現することを目指している。2021年には31の自治体からスーパーシティ型国家戦略特区の提案がなされた。その提案の中には、例えば鎌倉市のように、「世界一 Well-being が高いまち Kamakura の実現」をスーパーシティ構想として掲げている自治体もある。

なおデジタル庁は本構想を進めるに当たり、(一社)スマートシティ・インスティテュート (SCI) とともに、市民の幸福感を高めるまちづくりの指標 (LWC 指標) を策定し、自治体が自由に活用できる指針の整備を進めている。

この進め方は、これまでのまちづくりはインフラなどハード面の整備に偏りがちで、街全体が目指す価値観や目的などに十分に整合されていなかったという反省に立っている。この指標の活用により、地域のウェルビーイングの向上の検討に当たり、まちづくりの価値観や目的をまちづくりステークホルダーがすり合わせ、お互いに連携を図ることが意図されている。

LWC 指標は、①筆者らが開発に関与した地域生活のウェルビーイング指標 (10 因子)、②協調的幸福指標 (7 因子)、③ ActiveQoL 指標 (10 因子)、

④センシユアス・シティ+寛容性指標 (7 因子)、及び⑤暮らしやすさ指標 (22 因子) の、計 56 因子で構成されている。これら因子の多くが市民生活における主観的ウェルビーイングに関するもので、従来のようなハードのインフラ中心の整備指標とは大いに趣を異にしている。さらに LWC 指標は自治体間の得点の優劣を比較するのではなく、むしろそれぞれの自治体がどの因子が最も市民のウェルビーイングを向上させるのか、対話を通じたストーリー作りとモニタリングを進めるツールとしてデザインされている。

SCI はこれまでの LWC 指標での取組みとそこから得られた経験をもとに、LWC 指標のいわば縮約版となる地域幸福度指標を 2023 年に提唱している<sup>31</sup>。同指標は、地域の幸福度・生活満足度を問う 4 問に加え、①生活環境 (16 カテゴリー・27 問)、②地域の人間関係 (2 カテゴリー・10 問) 及び③自分らしい生き方 (6 カテゴリー・9 問) の 3 因子群、24 カテゴリーの、計 50 問から構成されている。そして 24 のカテゴリー毎に、主観指標はアンケート設問、客観指標は主要評価指標 (KPI) を設定し、ともにデータを偏差値化する分析手法をとっている。

ここで留意したいのは、デジタル田園都市国家構想において、地域住民のウェルビーイング向上の実現に最も寄与するステージは、このまちのウェルビーイングの向上はどのようなストーリーになるかという可視化と対話のプロセスだということである。そして地域幸福度指標の活用により強調されているのは、市民の幸福感を高める因子の俯瞰と探索、さらに市民の幸福感向上をシナリオとして可視化し、その高め方を話し合う対話を住民と行い、施策の決定とモニタリングを行うという、地域のウェルビーイングに関する対話のサイクルである。

## 9 ウェルビーイングで選ばれる都市になるために

コロナ禍を契機に、地方移住、ワーケーション及び多地域居住に脚光が当たるようになり、自治体の移住者の誘致合戦も過熱している。

31 (一社)スマートシティ・インスティテュート (2023) 『地域幸福度 (Well-Being) 指標 利活用ガイドブック』, <https://www.sci-japan.or.jp>, 最終閲覧 2024 年 1 月 11 日

筆者らがパーソル総研と行った共同研究<sup>32</sup>によると、多地域居住志望者の居住地選択は、そのまちで体験できるウェルビーイングと相関する。ウェルビーイングな都市政策は今や、関係人口増や人口流出防止などの政策のかなめになった観がある。この流れは今後ますます大きくなっていくだろう。

そしてウェルビーイングで選ばれる都市になるためには、都市政策の企画立案者自身がウェルビーイングであることが大事である。

「自利利他円満」<sup>33</sup>という言葉がある。仏教の言葉であるが、この利という言葉は幸せという意味と筆者は解釈している。この言葉は自らの幸せがあつてこそ、ひとさまの幸せを実現でき、さらにひとさまが幸せになれば、自分も幸せになるというウェルビーイングの社会循環を描いた言葉と感じている。まずは都市政策関係者がウェルビーイングファーストでありますように、そしてそのことが、住民がウェルビーイングで居住先や移住先の都市を決める鍵となることを願っている。

---

32 株式会社パーソル総合研究所（2023）「就業者の多拠点居住生活に関する定量調査」<https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/multi-regional-life.html>、最終閲覧 2024 年 1 月 11 日

33 「浄土和讃」『浄土真宗聖典 註釈版 第二版』（2004）本願寺出版、p.562

シリーズ②

# ウェルビーイングの政策への適用プロセスに関する考察

(一社) A luten 代表理事 菊澤 育代  
(公財) 福岡アジア都市研究所 研究主査 山田 美里

人々のウェルビーイングの実現に向けて、都市自治体が政策形成を進める際の考え方を、ロジックモデルをもとに開発したフレームワークを用いて提示する。目指すゴールはどのようなウェルビーイングなのか、何をもってウェルビーイングであるというのかは、地域や価値観の違いによって異なる。このため、ウェルビーイング調査と分析を通じて、人々の多様な価値観とウェルビーイングの状態、規定因を把握することが必要となる。都市が目指すウェルビーイングの状態を明らかにした上で、対応する指標群を特定し、評価指標となるアウトカムを定めて、アウトカムに寄与する施策の立案・実施・見直し・改善を行う。こうした一連のプロセスにより、ウェルビーイングの政策への適用が可能になると考えられる。

## 1 ウェルビーイングと政策の関係

### (1) ウェルビーイングの定義

ウェルビーイングは、「幸せ」と同義とみなされることがあるが、必ずしもそれだけにとどまらない。英語で「Well-being」と表記されるとおり、「良く (well) 在る・居る状態 (being)」に依拠する多義的な概念である。これまで、心理学、組織開発、健康、教育、経済学などの分野で進められてきた科学的アプローチによる多様なウェルビーイングの捉え方を、筆者らは過去の報告において、対象を個人と社会や場に分けて表1のように整理した<sup>(1)</sup>。ここでは、「個人」の身体・精神・生活に関する要素と、「社会・場」に関する要素が存在し、これらが総合的にポジティブな評価にある場合、ウェルビーイングな状態にあると考えられる。

また、ウェルビーイングは生活満足度と同義と捉えられることも多く、内閣府の「満足度・生活の質に関する調査報告書 2023～我が国の Well-being の動向」においても、生活満足度はウェルビーイングの代表的な指標として捉えられている<sup>(2)</sup>。しかし、生活満足度は、表1が示す通り、ウェルビー

表1 ウェルビーイングの構成要素

対象	要素	
個人	身体	健康状態
	生活	経済状況、住環境、医療、移動・交通など
	精神	ポジティブな感情の多さと不快な状態の回避 (ヘドニズム)
社会・場	物質的	人生の意味や意義につながる持続的な幸福 (ユーダイモニズム)
	脱物質的	社会的つながりなど、自分と周囲の互恵的な幸せ

出所：菊澤・山田 (2023) をもとに筆者作成

ングの構成要素の一つである「生活」を対象とし、全体を表すものではない。

世界の価値観調査を率いてきた政治学者イングルハートは、幸福感と生活満足度は密接に相関しており、生活満足度の上昇と幸福度の上昇は同時に起こりやすいが、両者が主観的幸福 (本稿でいうウェルビーイング) の異なる側面を反映していると指摘する。生活満足度は経済状況など金銭的な満足との結びつきが強く、幸福感は感情的要因との結びつきが強いと言う<sup>(3)</sup>。これは、世界価値観調査によって長期的に観測される「経済発展」と「民主化」とい

う2段階の価値観の変化によって説明される<sup>(3)</sup>。まず、発展の第1段階として、近代化に伴う経済発展による主観的幸福の増大傾向が見られる。しかし、一定のポイントに達すると、経済の成長が与える影響は限定的になる<sup>(4)</sup>。そして、そのポイントを過ぎた第2段階では、非経済的な側面（民主化・社会的寛容など）が主観的幸福に与える影響が大きくなる<sup>(3)</sup>。前者を経済的充足の結果としての生活満足度の向上、後者を民主化等による幸福感の増大と捉えれば、経済発展が一定程度進んだ国・地域では、経済的な満足度以上に、民主化・社会的寛容・自己認知・選択の自由の拡大等が幸福感の増大につながることを示唆される。つまり、ウェルビーイングは、生活水準の上昇など「物質的」な満足感と、選択肢の自由などの「脱物質的」な要素の充足からなる幸福感によって構成されていると言える。

## (2) ウェルビーイングの実現と政策の関係性

ウェルビーイングは、個々人によって定義され、定義された理想の姿に対する現状を個々人が評価するという特性を持つ。それゆえ、生活満足度で用いられる居住環境や収入への満足度に限らず、個々の価値観によって異なる多様な要素が影響する。多様なゴールに個別に対応することへの難しさから、人々のウェルビーイングの実現に向けて行政ができることは限定的であるとも考えられる。

しかし、加藤らによって、社会基盤整備が間接的に人々の幸福度に影響を及ぼす可能性が示された<sup>(5)</sup>。加藤らは、内閣府の国民生活選好度調査で得られたデータをもとに、主観的幸福度と、医療、勤労、福祉、社会基盤などの生活要因との関係を分析した結果、医療や福祉などの「健康」に関する項目は幸福度に大きな影響を及ぼすが、生活に密接に関わる「社会基盤」に関する項目は幸福度にあまり影響を及ぼさないことを明らかにした<sup>(5)</sup>。一方で、「健康」と「社会基盤」の相関は高く、社会基盤整備の効果が「健康」を介して間接的に人々の幸福度に影響を及ぼす可能性を示した<sup>(5)</sup>。このように、行政が関与可能な生活環境や教育環境の整備、ソーシャル・キャピタルの醸成促進などにおいても、ウェルビーイングに影響する要因に寄与する可能性がある。

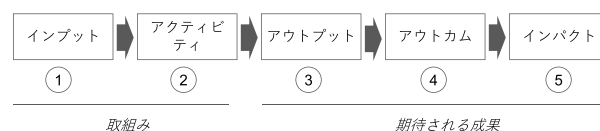
## 2 ウェルビーイングの政策への適用

### (1) ロジックモデル

政策が人々のウェルビーイングに寄与する可能性が明らかになったところで、次は、自治体の人々のウェルビーイングに対し政策的介入を行う場合、どのような考え方に基づいて政策形成を進めるべきかが課題となる。ここでは、ロジックモデルをもとに、アマルティア・センの「潜在能力アプローチ」<sup>(6)</sup>という考え方を取り入れながら、一つのフレームワークを提示したい。

ロジックモデルとは、政策や事業などの取組みが最終的な成果につながるまでの因果関係を論理的に図式化するツールであり<sup>(7)</sup>、具体的政策の「内容」と「効果」をつなぐ論理を明確化する。基本的なロジックモデルは、インプットからインパクトまで5つのプロセスで説明される（図1）。5つのプロセスとは、①政策実施のための予算や人員となる投入資源【インプット】、②投入資源による具体的な活動【アクティビティ】、③活動に基づく産出物（変化）【アウトプット】、④活動に基づく成果（結果）【アウトカム】、⑤最終アウトカムとも呼ばれる政策の実施によって最終的に期待される効果【インパクト】である<sup>(7)</sup>。

図1 ロジックモデル



出所：W.K. Kellogg Foundation, Logic Model Development Guide  
を著者翻訳

一方、アマルティア・センの「潜在能力アプローチ」には、財（インプット）から得られる効用（アウトプット・アウトカム）の間に「潜在能力」の働きがある（図2）。潜在能力アプローチでは、福祉水準の豊かさを、客観的評価としての「財・所得」（物質的な豊かさ）で測るのではなく、また、主観的な感覚によって示される「効用」で測るのでもない。「効用」を得るために投入する「財・所得」を、様々な「機能」へと変換する潜在的な可能性（これを潜在能力と呼ぶ）を重視する。こうした一連の過程そのものを評価するという考え方である<sup>(8)</sup>。



図2 アマルティア・センの潜在能力アプローチ



出所：大塚・諸富（2022）、Thomas Wells（6）をもとに著者作成

一定の予算や人員を投入し政策を実行しても、受け手がどのような能力を持ち、どのような社会経済状況の中で展開されるかによって、達成される「機能」および「効用」は異なってくる。前述のロジックモデルのプロセスと重ね合わせると、事業によって創出されるアウトプットが、想定するアウトカムやインパクトに変換されているかの確認が重要と考えられる。

## (2) フレームワーク

ここでは、上述のロジックモデルの考え方をウェルビーイング政策に適用する際の全体の構造として、ウェルビーイングの政策的フレームワーク（以降、フレームワーク）を提示する。図3のフレームワークでは、政策実施における論理的ステップを①から⑧で示している。

まず、①の最終的なインパクトには、「ウェルビーイングの実現」を置く。前述の通り、ウェルビーイングには多様な定義があり、地域や価値観の違いによって目指される状態が変わってくる。このため、最終ゴールは、対象となる地域や組織などに

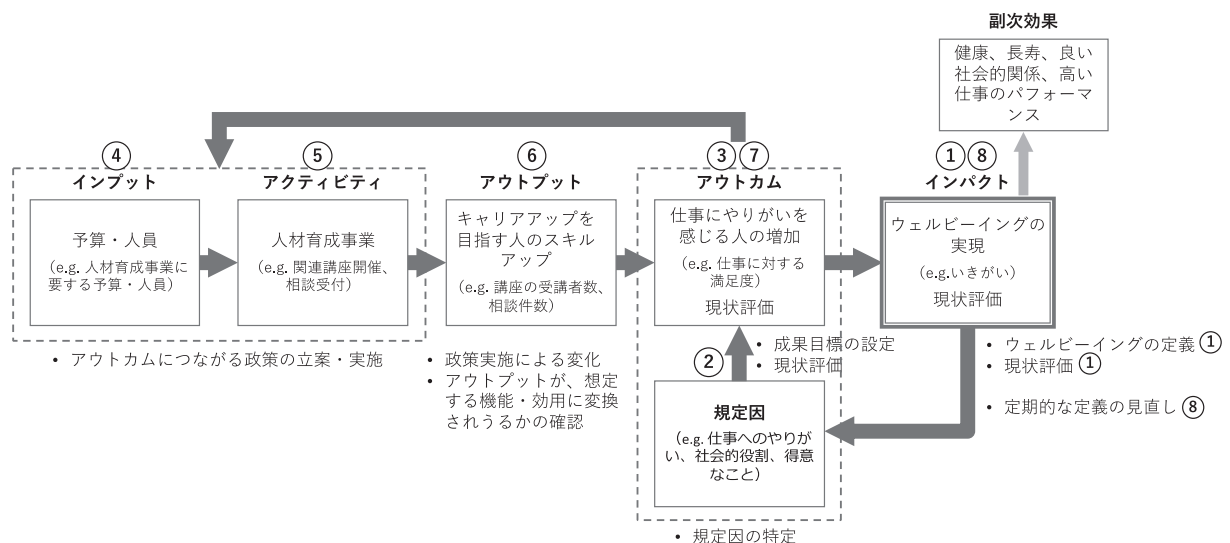
よってそれぞれで定義する必要がある。平凡でも穏やかな日々を送ることをウェルビーイングと捉える人に対して、興奮を伴う新しい挑戦をしているかどうかを尋ねても適切に評価することはできないように、何をもってウェルビーイングと捉えるかは様々であり、目指すウェルビーイングを定義し、それに対応する指標と個々の指標の重要性（重み付け）を明らかにする必要がある。

次に、「ウェルビーイングの実現」（インパクト）を形成する指標群（アウトカム）を特定するため、ウェルビーイングの実現に影響を与える規定因を模索する（②）。規定因の把握には、アンケート等の主観的評価を用いて、相関分析や重回帰分析などにより統計的に因果関係を見出すことができる。例えば、「いきがい」というウェルビーイングの状態に対して、仕事へのやりがいや社会的役割の有無が影響することが導出される。

こうした規定因を元に、アウトカムの設定を行う（③）。例えば、目指す成果を、「人々が仕事にやりがいを感じる人の増加」と設定し、仕事に対する満足度などの現状評価を行う。

通常、ロジックモデルの流れは、インプットから始まりインパクトに向かうと考えるため、順番が逆ではないかと感じるかもしれない。しかし、政策の実施によって最終的に達成したい状態（インパクト）の検討から始め、インパクトを形成する指標群

図3 ウェルビーイングの政策的フレームワーク



出所：著者作成

(アウトカム)を特定し、そこから政策資源の投入(インプット)・実施(アクティビティ)・成果(アウトプット)へとつなげることが重要である(図3)。この際、インパクトの形成に影響を与えると考えられる規定因を求め、それを参考にしつつアウトカムを設定することが有効である。

さらに、アウトカムの現状評価の結果をもとに適切な対策を講じる段階が、政策のインプット・アクティビティとなる(④⑤)。政策実施のための予算や人などの投入に当たるインプット、具体的な施策などのアクティビティ、そしてその結果となるアウトプットが続く(⑥)。

仕事に対する満足度を高めると考えられるアクティビティには、スキルアップのための人材育成事業の立ち上げなどが想定される。⑥のアウトプットには、人材育成事業として実施された関連講座の受講者数などが挙げられ、⑦では、仕事にやりがいを感じる人の増加(アウトカム)が挙げられる。施策実施前に行った評価との比較を行うことで、施策の効果を把握する。この際、アウトプットが、どのようにアウトカムに変換されているのか、どのような条件のもとその効果が創出されたのか(されていないのか)「潜在能力」を把握することが重要である。特定の対象や期待する成果に対して、それぞれの事業が機能や効用を十分に提供できているか、プロセスを通して振り返ることが有効である。③から⑦を繰り返し、アウトカムの達成に効果のある事業を展開していくことが求められる。

さらに、仕事へのやりがいを感じる人の増加がウェルビーイングの実現につながっているかどうかについても確認が必要である(⑦から⑧の動き)。ウェルビーイング自体の定義が時代や個々人の成長とともに変化する可能性も否定できず、定義自体の見直しや規定因の把握によるアウトカムの改善も定期的に行うことが必要と考えられる。

### 3 政策的フレームワークの適用の試み

本項では、国内外の自治体でウェルビーイングを取り入れている事例を上記フレームワークに当てはめて解釈し、政策的フレームワークの適用方法を提示する。

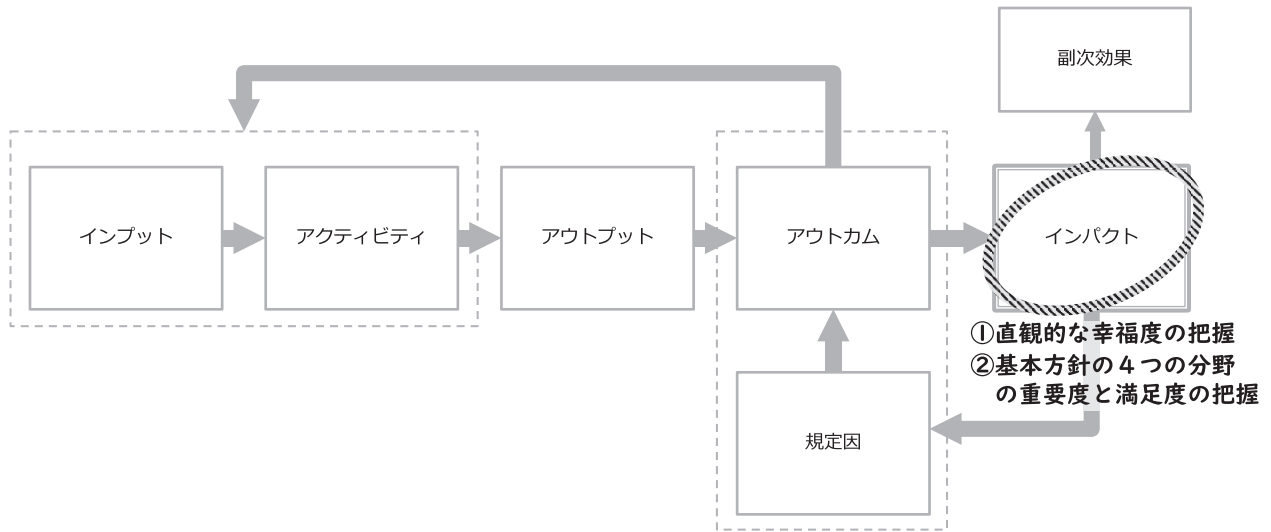
#### (1) ビジョン共有のためのウェルビーイング指標

まず、まちの目指す方向性を示すため、またそれが住民の意向とかけ離れていないかを確認するために、図3のフレームワークにおける【インパクト】が設定されている熊本県の例を挙げる(図4)。

熊本県県民総幸福量(AKH: Aggregate Kumamoto Happiness)は、2008年に蒲島郁夫氏が熊本県知事に就任して以降、「県民幸福量の最大化」を県政運営の中心に据えて政策が進められ、「幸福量の最大化」の見える化が必要とされるなかで開発された、県民幸福量を測る総合指標である。政策や施策との直接的なリンクは目指されず、「くまもとの夢」の実現に向けた4分野の取組みに対応した「誇りがある(自然・文化、生きがい)」、「夢を持っている(夢、希望)」などの4分野にそれぞれ3項目の指標(合計12項目)が設定された<sup>9)</sup>。指標の検討に関して、2010年に結成された「くまもと幸福量研究会」のリーダー、坂本氏は、①政策評価のできるもの、②簡便な方法で数値化でき継続性のあるもの、そして、③短期間で効率的に確立されるものであることが意識されたと振り返る<sup>9)</sup>。人によって幸福の捉え方が違うことを懸念し、主観的指標の設定に消極的な県内自治体もあったが、①人の意見は多様であっても類型化することができること、②客観的指標だけでは県民の実感との整合が取れないことから、AKHは主観的指標のみで構成されることになった<sup>9)</sup>。主観的指標のみとはいえ、性別、年代、居住地域、職業、居住年数などの属性と組み合わせた分析により、地域の特性や年代、性別ごとの特徴などを把握することが可能であり、表出した問題への対策を検討する際に活用することができる。

AKHは、県政の基本方針である4分野と関連付けられ、県民幸福量を測る総合指標という位置付けになっており、戦略や施策のKPI(重要業績評価指標: Key Performance Indicator)には採用されていない。施策の評価指標に採用されていない理由として、①施策がAKHに直結しているかどうか分かりにくいこと、②毎年同じ調査対象者ではないため統計上の誤差が結果の要因として捉えられてしまう可能性があること、③個々人の回答の差なのか政策の結果が影響しているのかが判断しにくいことが

図4 フレームワークにおける熊本県の政策事例



出所：著者作成

ある<sup>(9)</sup>。

熊本県の事例のように、ウェルビーイング指標の項目を政策の基本方針に合わせた内容にすることで、目指す都市像に向かうことができているか、住民意識と乖離がないかを確認するための目安としてウェルビーイング指標を活用することができる。

(2) 施策に紐づけられたウェルビーイング指標

次に、図3のフレームワークにおける【インパクト】(将来像や幸福実感度)と【規定因】(幸福実感の影響度合い)がアンケート調査をもとに設定、把握され、その結果が政策・施策分析において【アウトカム】の指標として活用されている東京都荒川区の例を挙げる(図5)。

2005年、西川太一郎区長が「荒川区民総幸福度(GAH: Gross Arakawa Happiness)」を提唱し、区民がどのようなことに幸福を感じているかを把握する指標として、区の基本構想で掲げられた6つの都市像に対応する「健康・福祉」「子育て・教育」「産業」など6分野にわたる45の指標と、全体的な「幸福実感」指標の合計46の指標(GAH指標)が設定され<sup>(10)</sup>、2013年度から各指標の実感度と重要度を尋ねる「荒川区民総幸福度(GAH)に関する区民アンケート調査(GAH調査)」が実施されている<sup>(11)</sup>。

指標検討の際には、「指標が区の政策・施策とリンクしていなければ幸福度の指標化を行う意味がな

い」<sup>(12)</sup>という考えが取り入れられ、2014年度以降、GAH指標は各政策・施策の「成果指標」または「関連指標」として位置付けられている<sup>(11)</sup>。例えば、「生涯健康都市」に繋がる施策「青壮年期の健康増進」の行政評価を行う施策分析シートには、「施策の成果とする指標」(表2)と「幸福実感指標」(表3)の一覧がそれぞれ掲載されている。「施策の成果とする指標」には、健康寿命やGAH指標の一つである健康実感(健康状態がよいと感じる区民の割合)などの指標が目標値とともに設定されているが、GAH指標のみで構成される「幸福実感指標」に目標値は設定されていない。

図5のフレームワークに当てはめると、どちらも施策や事業の実施によって期待されるアウトカムに位置するが、目標値のある「施策の成果とする指

表2 荒川区の施策「青壮年期の健康増進」の成果とする指標

施策の成果とする 指標名	指標の推移			
	2021 年度	2022 年度	2023 年度 見込み	目標値 (2026 年度)
①健康状態がよいと感じる区民の割合(GAH調査)	46.0	42.7	46.9	51.9
②健康寿命(男性・歳)	80.7	80.6	80.7	82.2
③健康寿命(女性・歳)	83.0	83.1	83.1	83.5
④早世指標(男性)	81.7	81.6	81.6	80.0
⑤早世指標(女性)	85.7	84.9	84.9	82.0

出所：荒川区 令和5年度施策分析シート《施策名：青壮年期の健康増進》をもとに筆者整理

表3 荒川区の施策「青壮年期の健康増進」の幸福実感指標

幸福実感指標名	指標の推移	
	2021年 度	2022年 度
①運動の実施度 (GAH 調査)	3.19	3.23
②健康的な食生活の実感度 (GAH 調査)	3.48	3.41
③体の休息度 (GAH 調査)	3.38	3.31
④心の安らぎの実感度 (GAH 調査)	3.54	3.56

出所：荒川区 令和5年度施策分析シート《施策名：青壮年期の健康増進》をもとに筆者整理

標」と目標値のない「幸福実感指標」の両指標を総合的に参照しながら施策の評価が行われていると捉えることができる。GAH 調査で把握できる区民の幸福実感度や幸福実感のための分野ごとの重要度は、フレームワークにおけるインパクトであり、規定因である幸福実感の影響度合いを把握することで、アウトカムとなり得る指標の検討が可能となる。

また、GAH に関するアンケート調査の分析結果をもとに実践されている取組みがある。2013・2014年度調査結果から、区民の幸せにとって「安全・安心」分野の優先度は高いが、地域の防災力向上の鍵となる「災害時の絆・助け合い」の実感が低い傾向にあるのは、「20-30代で一人暮らし、集合住宅に住んでいて、区内居住年数が5年未満の人」というペルソナ（人物像）であることが明らかとなった。このため、若い世代が関心を持ちそうなゲーム感覚を

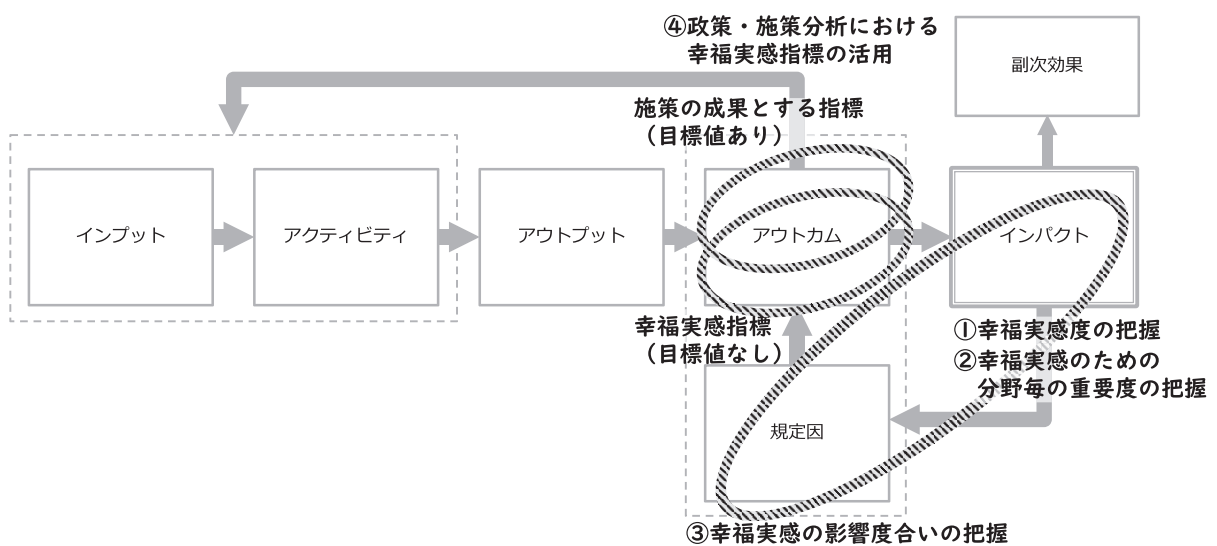
取り入れた内容で、気軽に楽しく参加できる「新しいカタチの防災訓練」が提案された<sup>(13)</sup>。この提案をもとに防災訓練「あら BOSAI」が企画され、2015年度から継続的に実施されている<sup>(14)</sup>。

図6のフレームワークに当てはめると、「安全・安心」分野が区民の幸福の規定因として挙げられる一方で、「安全・安心」分野の各指標の実感は他の分野と比べて全体的に低いことが分かり、低い傾向にある回答者の属性分析が行われた<sup>(13)</sup>。分析結果から、若い世代の「災害時の絆・助け合い」の実感の向上がアウトカムとして定められ、ターゲット層に応じた取組みの検討と実施（インプット、アクティビティ、アウトプット）がなされた。

(3) ウェルビーイング調査から事業実施へ

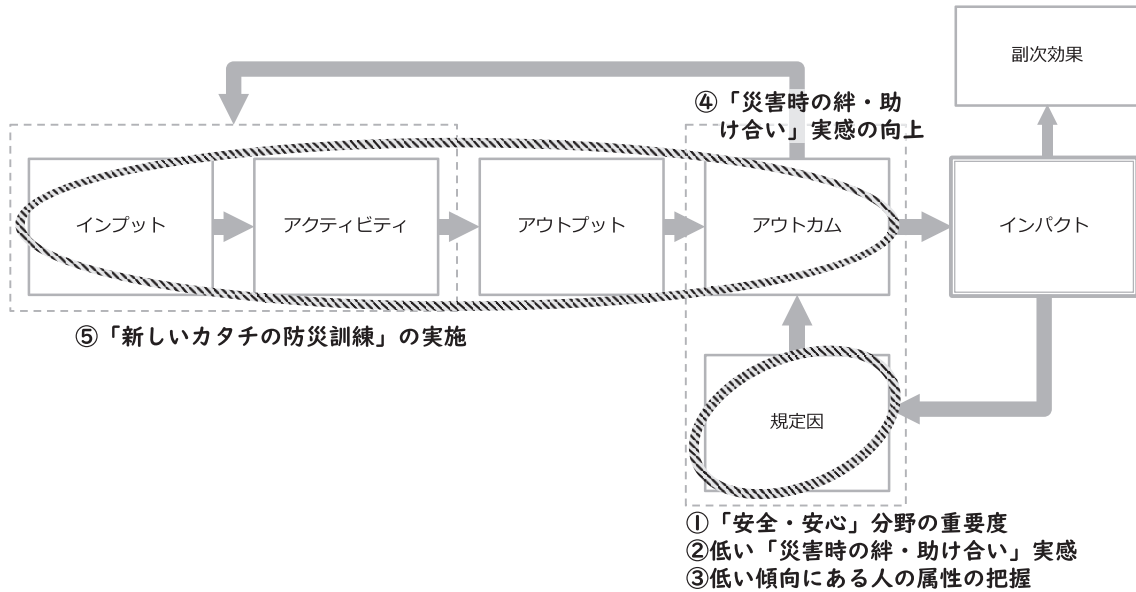
最後に、住民にとってのウェルビーイングの価値観とその要因を把握し、実際に事業の実現へとつなげたデンマークの都市ドラオア（Dragør）の事例を挙げる。これは、図3のフレームワークにおける、【インパクト】、【アウトカム】およびそれを設定する根拠となる【規定因】、そして、施策や具体的な事務事業の策定・実施の【インプット】【アクティビティ】【アウトプット】の部分に当たる（図7）。

図5 フレームワークにおける荒川区の政策事例1



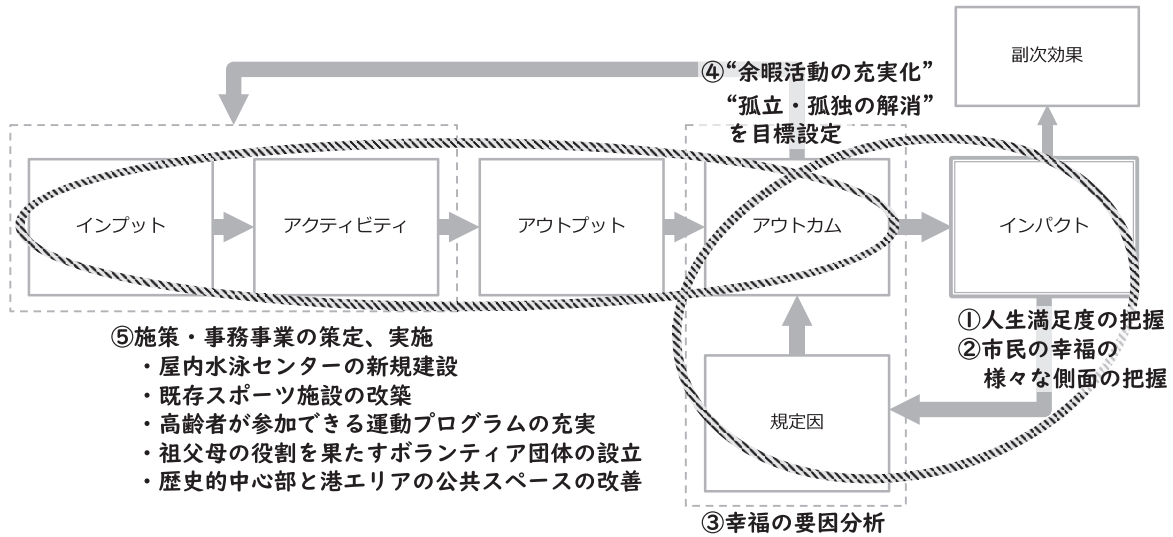
出所：著者作成

図6 フレームワークにおける荒川区の政策事例2



出所：著者作成

図7 フレームワークにおけるドラオア市の政策事例



出所：著者作成

人口約1万4千人<sup>(15)</sup>のドラオア市は、市民の教育水準および所得水準が周辺地域と比べて高く、不動産価格の高い人気の住宅地である<sup>(16)</sup>。2013年、市はデンマークの幸福研究所（Happiness Research Institute）と共同で、成人人口の6%に相当する565人の市民を対象に、幸福度に関する調査（アンケート、インタビュー等）を実施し、市民の人生満足度の状況や幸福の様々な側面を明らかにすることを試みた<sup>(17)</sup>。

その結果、ドラオア市民の人生満足度は、OECDによる同様の調査（2013年）におけるデンマーク全体のレベルよりも高く、相対的に住民の幸福度が高いことが分かった<sup>(17)</sup>。そして最も幸せな市民の特徴は、「30歳以下か50歳以上であり、恒久的なパートナーがいて、社会活動に積極的に参加し、非営利分野に携わっている、また、組織トップや中間管理職または自営業で、余暇時間に運動し、自然の中で過ごし、自分の人生に目的を感じ、自身の健康

や社会的関係に満足している人」というペルソナ分析が示された<sup>(17)</sup>。

幸福の要因として、社会関係（社会とのつながり）、（時間的）バランス、健康、コミュニティが重要な鍵を持つことが分かった一方で、時間が足りないと感じる市民が多く、約8割の市民が友人や家族ともっと過ごしたいと感じていること、また多くの市民が自分の健康を気遣うことにもっと時間を使いたいと願っていることも明らかとなった<sup>(17)</sup>。余暇時間の充実が市民の幸福に影響を及ぼすことが確認されるなか、多くの市民が余暇時間を過ごせるインフラ施設の整備を望んでいることが分かり、屋内水泳センターの新設、既存スポーツ施設の改築が実施された<sup>(18)</sup>。

また前述の通り、ドラオア市には幸福を感じる人が多い一方で、15%の人が孤独を感じていることも確認され、特に高齢者の孤独感が顕著であった。孤独はウェルビーイングの負の要因であることから、社会的孤立を避けるためにも高齢者が参加できる運動プログラムの充実や、子どものいる家庭で一時的な祖父母の役割を果たす高齢者のボランティア団体の設立、歴史的な中心部と港エリアの公共スペースの改善などが実施された<sup>(18)</sup><sup>(19)</sup>。高齢者のボランティア団体の設立は、高齢者の社会とのつながりや社会的役割を創出するだけでなく、働き盛りで子育て世代（最も幸せな市民の特徴に当てはまらない30-40代）の余暇時間の創出にも寄与することが期待されている<sup>(19)</sup>。

図7のフレームワークに当てはめると、幸福度に関する調査によって、インパクトの部分の市民のウェルビーイングの定義と現状評価を把握した上で、規定因となる要因分析が行われ、アウトカムに設定された「余暇活動の充実」と「孤独の解消」を成果とする「屋内水泳センターの新設」「祖父母の役割を果たすボランティア団体の設立」などの事業の策定および実施（インプット、アクティビティ、アウトプット）が行われた。

#### 4 政策におけるウェルビーイングの評価指標

##### (1) アジャイルな施策展開を見据えたKPIの設定

住民のウェルビーイングの実現を自治体が政策に

適用するにあたり、他の政策同様、目標を達成するための取組みの進捗や状況を定量的に測定するためのKPIが求められる。まず、KPIを行政評価のどのレベルに位置付けることが望ましいかについて検討を行う。

全国の自治体における行政評価の導入状況に関する調査によると、事務事業評価偏重の傾向が見られるという<sup>(7)</sup>。事務事業評価とは、行政評価を構成する「政策評価」「施策評価」「事務事業評価」のうち、最も下位の評価であり<sup>(7)</sup>、フレームワーク（図3）においてはアウトプットに当たる。事務事業評価は、市民向け講座の開催回数など、自治体の事業実施が直接評価されるわかりやすさがあるものの、事業間の相対評価が行われず、個別事業の縮小・廃止の検討に終始しがちであることや、事業数が膨大となり、市民が全体像を把握できない懸念などが挙げられる<sup>(7)</sup>。

反対に、最も上位の「政策評価」（インパクト）にKPIを設定する場合、対象がおおづかみになり、評価指標があいまいになる可能性がある。例えば、「高齢者が活躍できる場の確保」という指標であれば、高齢者が活躍できる場が確保されている状態がどのような状態であるかという水準が明示できることが重要となる<sup>(20)</sup>。「インパクト」は、都市の目指すべき方向性を知らせる北極星的な役割を担うと考えられ、政策形成においては、KPIではなく、公益財団法人 Well-being for Planet Earth 代表理事石川氏の呼ぶ「KCI (Key Compass Indicator)」<sup>(21)</sup>と位置付けることが妥当ではないだろうか。

では、「アウトカム」にKPIを設定するとどうか。アンケート分析等により、図3の例でいう「仕事のやりがい」がウェルビーイングに寄与する要因と認められた場合、仕事の満足度などの主観的評価がアウトカムに位置付けられる。ここでは、講座の開催回数などを評価するのではなく、講座等のアクティビティによって高められる「仕事のやりがい」に関する主観的指標によって評価される。このため、アウトプットのアウトカムに対する影響が限定的であると感じられる場合には、柔軟に事業の見直し・改善を行っていくことが可能となる。これは、近年、政府の行政改革の中で議論される「アジャイル型政策形成」にも通じる。アジャイル型政策形成

では、刻々と変化する社会情勢に対し、「スピーディーに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていく」機動性が求められる<sup>(22)</sup>。手法（アクティビティ）を固定せず、目的（アウトカムで目指すもの）を明確に定め、拠り所とする指標を定め（KPI）、達成のための方法をロジックモデルにより可視化し、必要に応じて航路修正を行うことが重要となる<sup>(23)</sup>。

3節で紹介した事例においても、荒川区では「幸福実感都市あらかわ」を構成する6つの都市像と「区民の幸福実感の向上」が最終的な成果となるインパクトであり、KCIに近い捉えられ方をしている。そして、インパクトを形成する各政策・施策のアウトカムがKPIとして紐づけられていると読み取ることができる。

## (2) ペルソナを意識した政策形成へ

ウェルビーイングの政策形成において、KPIを位置付ける行政評価レベルの検討に加え、指標や対象の設定が重要となる。3節の事例から見てきたのは、指標を明確にするための「ペルソナ」の設定である。ペルソナ分析とは、主にマーケティングで用いられる手法で、商品やサービスの提供において、ターゲットとする顧客の人物像を具体的に掘り下げる手法である。ペルソナ設定によって、政策の対象を明確にし、施策等の取組みの効用を高めることができる。

事例で取り上げた荒川区の防災政策では、地域の助け合い実感の低い「集合住宅に住む一人暮らしの若い世代」のような特定の層のペルソナを明らかにし、ターゲットに見合った事業を取り入れた。また、ドラオア市の事例では、子育て中の若い世代の余暇時間が不足しがちで幸福度が相対的に低く、一方で高齢者の社会的孤立が懸念されるという現状を受けて、子育て支援を行う高齢者のボランティア団体を設立し、両者の幸福度を上げるしくみを形成した。

このように、政策とKCIの相関の把握と、政策の効果をあげるターゲットの明確化により、適切なKPIの設定につながると考えられる。公益財団法人福岡アジア都市研究所では、2023年2月にウェルビーイングに関するアンケート調査を実施し、統計

的な解析や自由記述のテキスト分析により、傾向を詳しく分析している<sup>(24)</sup>。こうした主観的評価に加え、従来の客観的評価やペルソナ分析を総合的に俯瞰することで、包摂的なウェルビーイング政策が実施できるのではないだろうか。

## 5 おわりに

本稿では、ウェルビーイングを政策に適用する際の考え方を、ロジックモデルをベースとしたフレームワークを用いて提示した。このフレームワークでは、ウェルビーイングの実現を最終的なインパクトと位置づけ、インパクトに影響を与える規定因を特定し、規定因に応じたアウトカムを設定し、そのアウトカムの実現へ向けたアクティビティを設計し、実施するという流れで構築されている。また、ウェルビーイング政策の評価では、アウトカムにKPIを置くことで、政策ゴールを見失わず、事業の柔軟な見直し・改善が可能になると結論づけた。

従来と異なり、目指すゴールが多様で政策目標が一つではないことは政策立案を困難にする。しかし、ウェルビーイングの類型化や影響要因の整理は可能であり、部署間の連携を通じて包括的な政策を実現できると考えられる。ここでの議論が、ウェルビーイングを政策に取り入れるイメージの具体化につながれば幸いである。引き続き、政策形成に関わる主体間で、ウェルビーイング政策のプロセスや適切なKPIの設定に関する議論が進むことが期待される。

## 参考文献

- (1) 菊澤育代, 山田美里. 2022年度総合研究報告書 ウェルビーイング：新たな都市の評価に関する研究. [福岡市]：公益財団法人福岡アジア都市研究所；2023.
- (2) 内閣府 政策統括官（経済社会システム担当）. 満足度・生活の質に関する調査報告書 2023：我が国の Well-being の動向. 2023 Jul.
- (3) ロナルドイングルハート, 山崎聖子（訳）. 文化的進化論：人びとの価値観と行動が世界をつくりかえる. 勁草書房；2019.
- (4) 鶴見哲也, 藤井秀道, 馬奈木俊介. 幸福の測定：ウェルビーイングを理解する. 中央経済

- 社, 中央経済グループパブリッシング; 2021.
- (5) 加藤丈嗣, 山本俊行, 安藤章. 社会基盤整備が主観的幸福度に及ぼす影響の分析. 第52回土木計画学研究発表会・講演集. 2015; 533 - 40.
- (6) Wells T. Sen's Capability Approach [Internet]. Internet Encyclopedia of Philosophy. [cited 2023 Dec 21]. Available from: <https://iep.utm.edu/sen-cap/>
- (7) 佐藤徹. エビデンスに基づく自治体政策入門: ロジックモデルの作り方・活かし方. 公職研; 2021.
- (8) 大塚直, 諸富徹. 持続可能性と Well-Being: 世代を超えた人間・社会・生態系の最適な関係を探る. 日本評論社; 2022.
- (9) 坂本正. Interview (熊本学園大学名誉教授). 2022 Oct 7.
- (10) 上田望. 第4章 最大幸福の実現: 第1節 目標設定と測定. In: 西川太一郎, 藁谷友紀, ホルスト・アルバッハ, editors. 基礎自治体マネジメント概論: 荒川区自治総合研究所叢書. 三省堂; 2018. p. 176 - 86.
- (11) 荒川区自治総合研究所. 荒川区民総幸福度 (GAH) に関する調査研究報告: GAH アンケート調査5年分の解析から見えてきた政策課題とその取り組みの方向性の試案. 2018 Dec.
- (12) 北川嘉昭, 米澤貴幸, 長田七美, 森田修康, 川原健太郎. 荒川区自治総合研究所における調査研究. In: 荒川区自治総合研究所, editor. あたたかい地域社会を築くための指標—荒川区民総幸福度 (グロス・アラカワ・ハピネス: GAH). 八千代出版; 2010. p. 143 - 71.
- (13) 荒川区自治総合研究所. 荒川区民総幸福度 (GAH) レポート Vol.02: 区民アンケート調査の分析からみる防災力や地域力向上の取り組み. 2015.
- (14) 荒川区. リアルとオンラインで防災を学ぼう! ~ あら BOSAI2023 を開催しています ~ [Internet]. 荒川区. 2023 [cited 2024 Jan 15]. Available from: <https://www.city.arakawa.tokyo.jp/a004/kouhou/houdou/20230303.html>
- (15) Dragør Kommune (ドラオア市). Befolknings- og elevtalsprognose [Internet]. Dragør Kommune. [cited 2023 Dec 25]. Available from: <https://www.dragoer.dk/om-kommunen/tal-og-fakta/befolknings-og-elevtalsprognose>
- (16) Trap Denmark's editorial staff, Ronny Andersen, Eigil Christiansen. Dragør Kommune [Internet]. Trap Danmark. 2019 [cited 2023 Dec 25]. Available from: [https://trap.lex.dk/Drug%C3%B8r\\_Kommune](https://trap.lex.dk/Drug%C3%B8r_Kommune)
- (17) The Happiness Research Institute (Institut for Lykkeforskning). Happiness Survey - Dragør 2013 (Dragør Lykkeregnskab 2013). 2014.
- (18) Analisa R. Bala, Adam Behsudi, Anna Jaquierey. A Life Well Lived: Three countries provide lessons for improving health and promoting happiness. The International Monetary Fund "Finance & Development." 2021 Dec; 26 - 31.
- (19) The Global Council for Happiness and Wellbeing. Global Happiness and Wellbeing Policy Report 2019. New York; 2019.
- (20) 佐藤徹. 施策評価の理論と実際. 評価クォーターリー. 2015; 4: 41 - 56.
- (21) 石川善樹. Interview (公益財団法人 Well-being for Planet Earth 代表理事). 2022 Dec 5.
- (22) 内閣官房行政改革推進本部事務局. アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ [Internet]. [cited 2023 Nov 25]. Available from: <https://www.gyoukaku.go.jp/singi/gskaigi/agile.html>
- (23) アジャイル型政策形成のイメージ. 2022 [cited 2023 Nov 25]; Available from: [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000797750.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000797750.pdf)
- (24) 菊澤育代, 山田美里. 主観的ウェルビーイングの規定因と政策形成に向けた考察. 都市政策研究. 2024; 25.



シリーズ③

# 暮らしたいまち日本一を目指して 荒尾ウェルビーイングスマートシティ

荒尾市地域振興部スマートシティ推進室長 宮本 賢一

人口5万人の地方都市、熊本県荒尾市。高齢化率は36%を超え、住民の健康長寿、医療・介護給付費の適正化、公共交通の利便性向上など、人口減少・少子高齢化に伴う課題にも直面している。2060年には人口3万人、高齢化率40%と推計される中、人口減少・少子高齢化が進むことを前提にしながら、先進技術を活用して課題を解決し、住民のWell-Beingを向上する取組を一步ずつ前に進めている。小さな町の大きな目標「暮らしたいまち日本一」に向けた挑戦と官民連携の取組をご紹介します。

## 1 荒尾市の現状と課題

荒尾市は、人口5万人の地方都市で、大きな災害が少なく自然環境と都市機能のバランスの良い街であるが、近年では、自然減に加え、20代、30代の女性など、転出超過の状態が続いており、将来人口の推計では、2060年に約3万人まで減少することが予測されている。高齢化率は36%を超え、既に人口の3分の1以上を高齢者が占めており、他自治体よりも先に人口減少・少子高齢化の課題にも直面している。

その課題の一つには、医療や介護給付費の増加が挙げられる。今後も高齢化率は上昇し続ける見込みだが、75歳以上人口のピークは2030年頃で、それに伴い、医療給付費のピークを2035年ごろに迎え、また、要介護認定者の数も右肩上がりに増加することが予測されている。高齢者は複数の疾患を抱えることも少なくないことが患者調査（厚生労働省）の年齢階級別受療率からも明らかであり、介護と医療の両方が必要な高齢者も増加することが見込まれている。本市の財政力指数は0.48（2021年度）と全国平均よりも0.02ポイント低く、財源に余裕のない状態が続いており、国民健康保険や介護保険

の保険者として医療介護給付費が増加すれば市民の保険料負担を大きくせざるを得ない。

そのほかにも、75歳以上の人口が増えると自動車の運転免許を返納する方の数も増えるが、本市のような地方都市では自家用車が主な移動手段であるため、公共交通を充実させる必要があるなど、課題は決して少なくない。また、人口減少によりモノ・コトを消費する活動量が減少すれば、地域経済が縮小し、雇用の場も減少し、引いては住民税や固定資産税などの自主財源が減少するなど、行政経営が困難になることも見込まれる。

## 2 課題解決の方向性

こうした人口減少・少子高齢化の課題に対して何も手を打たなければ、推計された通りの将来が待っていることはおおそ確実であるが、課題を解決するための財源とマンパワーも限られている。そこで、本市では、課題の解決には先進技術やデジタルの活用は必要不可欠であり、先進技術の積極的な活用で暮らしの利便性を高めることを総合計画（総合戦略）にも定めてスマートシティを本格的に推進し始めた。暮らしの利便性を高めることに重きを置き

たのは、本市に隣接する地方自治体に働く場があり、ベッドタウンとして選ばれているという実情に応じて設定したものである。行政サービスのコストを削減しながらも、住民の Well-Being を向上することが本市にとっての地方創生の実現につながる解決の方向性であることを最上位計画にも位置付け、大変大きな目標ではあるが「暮らしたいまち日本一」に向けた挑戦をスタートした。

時を同じくして、中心拠点（都市再生法に基づく立地適正化計画において位置付けた中心拠点）である荒尾駅（JR 鹿兒島本線）周辺地区の活性化も進めており、そのトリガーの役割を担う「あらお海陽スマートタウン」は 2011 年度に廃止した競馬場跡地の再開発である。荒尾駅から徒歩 5 分ほどにある 34.5ha の広大な未利用地に、有明海の豊かな自然環境や交通利便性を活かし、ウェルネス（心身ともに健康な状態）をコンセプトとした、子どもからお年寄りまで全ての人々が、心豊かに健康で快適に過ごせる居住環境・交流環境・賑わいを創出する事業を進めている。現在、土地区画整理事業の終盤であるが、民間企業の立地も順次決定してきており、グリーンフィールド型の再開発の特性を最大限に生かし、立地企業には土地の売買契約において、スマートシティの取組やゼロカーボン、エリアマネジメントの取組に対する協力を必須要件とすることで、スマートシティ及びエリアマネジメントを実証及び実装するリビングラボとしての機能も持たせている。この「あらお海陽スマートタウン」には地域高規格道路である有明海沿岸道路のインターチェンジが設置される予定（都市計画決定済み、国直轄事業として実施中）であり、有明海に沿って佐賀県・福岡県からも 1 時間ほどで本市へアクセスできるようになるという外的機会もある。そのチャンスを最大限地方創生にいかすことができるよう、都市再生整備計画に基づく補助金（国土交通省）やデジタル田園都市国家構想交付金（内閣府）も活用しながら再開発を進めている。

### 3 ウェルビーイングスマートシティ

あらお海陽スマートタウンのコンセプトに含まれる「ウェルネス 輝くように生き生きしている状態 (Dunn, 1959)」の概念をベースに、「幸福」の要素

も包含した「ウェルビーイング（心身ともに健康で幸せな状態）」の概念に進化させ、さらに、人間中心の Society5.0 の概念も掛け合わせることで、人と人との交流とテクノロジーを通じて時代を先駆ける価値を共創しながら、住民や訪問者など、誰もが安全に幸せを感じて心身ともに良好な状態を持続できる都市を目指す。このような荒尾市全体の取組みを『荒尾ウェルビーイングスマートシティ』と名付けた。

市民・来訪者、誰もが安心・安全で居住・滞在でき、そしてまち全体が賑わいと活力に満ちた持続可能なウェルビーイングスマートシティを目指し、それを達成するためのインフラとして、技術やサービス、データが存在し、個々人が主役となって全てがつながるエコシステムを構築することとしている。

現在は、エネルギー、モビリティ、ヘルスケア、データ利活用、防災・見守りの 5 分野に取り組んでおり、各取組の基本方針として、限りある財源及び人的資源を補うために官民連携による取組を推進している。産官学のコンソーシアム「あらおスマートシティ推進協議会」を設立し各種スマートシティ事業の実証実験・実装に向けた取組を実施するなど、民間の資金・活力や学術研究機関の叡智を借りながら、都市圏とのハンディキャップを埋める地方創生の取組を推進している。そのほかにも、これまでも都市機能としての図書館の施設整備を第三セクターが運営する既存商業施設の空きテナントに整備し、設計・整備・運営を紀伊國屋書店に委託（指定管理）したり、ウェルネス拠点施設（道の駅、交流施設及び保健福祉子育て支援施設の複合施設）の設計整備運営事業を PFI 事業により実施しているところでもある。

この官民連携のスマートシティの取組と住民のウェルビーイングについて具体的な取組をいくつかご紹介したい。

### 4 【AI を活用したオンデマンド型相乗りタクシー】

本市も多くの自治体と同様に、路線バスの利用者減少により、路線の見直しや減便がなされ、その結果として利便性が低下し、ますます利用者が減少していくという悪循環が大きな課題であった。また、

市としても路線バス事業者への赤字欠損補助額が増加し、路線バス事業者も人手不足といった問題を抱えていた。そこで、廃止・再編する路線バスへの赤字欠損補助と同額の負担で新たな移動手段を導入できないか検討し、実証実験や国との協議を重ねて、AIを活用したオンデマンド型相乗りタクシー「おもやいタクシー」を2020年10月に導入した。

複数の予約が同時時間帯に入った場合、乗客それぞれの乗車地と降車地の情報を基に、相乗りになるような最適なルートがAIが判定し、ドライバーはその指示に従って利用者の乗降をするという仕組みである。利用者は市内全域どこでも乗り降りでき、運行時間中であれば呼びたいときにいつでも予約して乗車できる。利用料金は通常のタクシーの半額程度と路線バスよりも少し高くなるが、時間の制約もなく、どこでも乗降できる利便性が利用者からも大変好評である。市としても新たな負担なく公共交通の利便性向上ができ、路線バス事業者も運転手不足の中で効率的な路線の再編が可能となり、タクシー事業者も昼間の利用客の増加につながり、利用者を含めて4者の課題を一度に解決することができた。

## 5 【児童の登下校見守りサービス】

地域住民による登下校の見守りも実施しているところだが、放課後、児童がなかなか自宅に帰ってこない、どこにいるかわからないといった保護者の心配ごとはしばしば起きている。そこで、児童が今どこにいるのか確認できる仕組みをNTTコミュニケーションズ、NTTドコモと連携して構築しているところである。国土交通省スマートシティ実装化支援事業に採択されており、今年度は3年目の実証実験を実施する。本市が全児童に配付している教育用タブレットはスマートフォンと同じようにどこでも通信できるLTEセルラーモデルであり、その位置情報を使って所在地や移動したルートを保護者や教職員等が確認できるか検証する。また、児童見守りと同じウェブアプリを使って、欠席・遅刻など家庭から学校への届け出をオンライン化するとともに、出席・欠席の情報が自動で学校事務のシステムに蓄積され、管理できる仕組みも合わせて検証する。保護者が予め設定した登下校エリアを外れた際に学校及び保護者にアラート通知するこ

とで事故や犯罪に巻き込まれることを未然に防ぐ機能もあり、登下校中の児童を見守る責任がある保護者に対して通知をする点も含めて他に例がない全国初の取組となる。

これまでの実証実験では、子育て世代から本サービスへのニーズは高く、児童にとっても見守られながら安心して登下校できる環境になるとの声も多く、2024年度以降にモデル校での先行的な実装を目指している。

## 6 【誰もが安心して長生きできるウェルネススマートタウン】

市民の「健康長寿」に関しては、国民健康保険及び後期高齢者医療制度の一人当たり医療費が、全国や熊本県平均と比較しても大きく上回っており、生涯を通じてアクティブに活躍することができないという課題に直面している。国保データベース(KDB)システムによる国保レセプト分析の結果、予防や早期発見が可能である「がん」や「糖尿病」、「慢性腎不全」、「高血圧症」、「脂質異常症」などの生活習慣と密接な関係にある疾患に係る医療費が全体の67.7%になることがわかっている。その要因の一つに、国民健康保険の特定健康診査の受診率が35%程度と全国・熊本県平均値よりも低く、健康増進に向けた気づきの機会が十分でなく、その後の動機付けや生活習慣の改善のための特定保健指導につなげられていないことが挙げられる。また、特定健診による生活習慣病リスクが高い対象者への特定保健指導についても成果を定量的に測ることができていないことも要因にある。

この課題には現在、NECソリューションイノベータと連携して2023年度からデジタルヘルスケアサービスの導入を進めている。

①疾病発症リスクが高いハイリスク者へのアプローチによる疾病予防・健康づくり」

AIが過去の膨大なデータをもとに将来の健診結果を予測、具体的な生活習慣改善案を提案する「健診結果予測シミュレーション」サービスの提供を開始し、健康に対する意識を高め、行動変容を促している。さらに、健診結果から疾病リスクの高い特定層の住民に対しては、血液から生活習慣病の将来の発症リスクを予測する疾病リスク予測検査サービス

により、病気になる前にハイリスク者に保健指導などの適切な健康サポート・介入サービスを徹底的に行っている。この介入にはスマートフォンアプリも活用し、運動や睡眠、栄養アセスメントなどの生活習慣改善に役立つデジタルコンテンツを実践するほか、日々の取組を記録することで、これまで収集できなかった生活習慣のデータが蓄積できる。今後、これまでの保健指導においてはできなかった生活習慣データと検査数値・レセプトデータとを突合した質の高い保健指導を実施するための検証を進めることとしている。

また、疾病発症後においては、地域医療と介護サービス（介護施設・在宅介護）等のヘルスケアデータの連携を行う「デジタル健康手帳サービス（2023年度に基本機能を実装済み。）」により、多職種連携による医療介護等サービスの質向上と、介護を行う家族の負担軽減をサポートする。このデジタル健康手帳はマイナポータル連携により、医療介護給付情報や服薬、予防接種、特定健診などの情報を蓄積することができるため、ヘルスケアサービスの一体化と利用者の利便性の向上につなげていくこととしている。

②リスクが高くない・無関心層を含む全市民に対するポピュレーションアプローチによる疾病予防・健康づくり

①のスマートフォンアプリを通じてAIが食事の写真からカロリーや5代栄養素を分析し、消費カロリーとのバランスも踏まえた個人に合った食事と運動の提案を行うサービス（2023年度に基本機能を構築し実装済み。）を提供している。AIによる食事・運動の提案に合わせ、行動変容のインセンティブとしてリコメンド内容に応じた市内事業者の費用負担による健康クーポンを発行する仕組みも実装しており、地域経済の活性化にもつなげることを目指している。

上記の取組は2020年度以降3年間にわたる実証実験結果を踏まえて2023年度から実装のフェーズに移行したものであるが、現時点で①の取組の成果として、これまで保健指導では治療や生活習慣改善につながらなかったケースにおいて住民が主体的に治療や生活習慣の改善を開始し、継続している事例

も出てきている。今後は上記ヘルスケアサービスにおいて蓄積するデータを、匿名化し個人情報に配慮しながらも、取組の成果をデータに基づき分析する予定である。個人単位での健康行動の変容や健康寿命延伸にどの程度効果があるかデータ分析を行い、熊本大学大学院生命科学研究部など第三者機関に評価を受けながらEBPMを推進し政策決定や取組改善を行うPDCAサイクルで回る仕組みの構築を目指している。

## 7 暮らしたいまち日本一を目指して

荒尾市が目指しているのは市民が誇りを持って「荒尾市に生まれ育って・移り住んでよかった」と実感していただけるまちづくりである。市民がウェルビーイングを実感し、子どもや孫にも本市で育てほしいと思う市民が一人でも増えれば、それ以上にうれしいことはない。

このウェルビーイングスマートシティを実現するために、産官学連携して、快適で暮らしやすいまちづくりを進めているところであり、快適さ・幸せを実感していただける「暮らしたいまち日本一」を民間事業者・学術研究機関との強力なパートナーシップで実現していく。

シリーズ④

# 荒川区民総幸福度(GAH)の向上に関する取組と今後の展望

公益財団法人荒川区自治総合研究所研究員 田中 祐亮

2004年11月、荒川区長に就任した西川太一郎区長は「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインを定め、2012年度には荒川区民総幸福度(GAH)指標を作成した。その翌年度からはGAH指標に対応したアンケート調査を毎年1回実施し区民の主観的な実感を把握するとともに、幸福実感に関連する指標等も併せて見ること、多角的に区民の幸福実感を分析、活用してきた。GAHの数値は区の基本計画や行政評価等にも活用されている。また、地域の皆様との意見交換等を通して区民の幸福実感向上を図ってきたところである。

ここでは、荒川区民総幸福度(GAH)導入の経緯と分析、活用内容を示すとともに、他自治体との連携にも触れながら、今後の展望について研究所の考えを述べていきたい。

## 1 荒川区の概要

はじめに公益財団法人荒川区自治総合研究所(以下「研究所」と表記)がある、「荒川区」について簡単に紹介したい。荒川区は東京都にある基礎自治体で、特別区<sup>1</sup>のひとつである。2023年1月1日現在、面積は10.16km<sup>2</sup>で、人口は216,814人である(荒川区2023)<sup>2</sup>。区の北東部には隅田川が流れ、都心に近く交通の便もよく、下町情緒あふれる街並みと近代的な街並みが融合する活気あふれる街である。

## 2 荒川区民総幸福度(GAH)の導入と活用

### (1) GAHの導入と活用の経緯

2004年11月、荒川区長に就任した西川太一郎区長は「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインを定めた。このドメインは、荒川区という組織が何のために存立し、仕事の領域をどうすべきか、区職員が共通の目標にできる言葉で明確化

したものである。

東京大学名誉教授の月尾嘉男先生から、「まずは不幸に感じている人を減らすことが重要だ」と示唆いただいたこと等をふまえ、2005年、区民の幸福を高めていくことが基礎自治体である荒川区の目指すべき目標であると考え、その実現に向けて荒川区民総幸福度(Gross Arakawa Happiness: GAH)を区政の尺度として取り入れることを宣言した。その導入の本旨は、区民の幸福度を指標として表し、その動向を分析して政策・施策に反映させることにより、区民一人一人が幸福を実感できるようなあたたかい地域社会を築いていくことにある。区では早速、若手職員によるプロジェクトチームを立ち上げGAHの検討を開始した。

2007年に、荒川区は基本構想を策定した。この中でおおむね20年後の荒川区の目指すべき将来像を「幸福実感都市あらかわ」と定め、実現すべき6

1 東京都にある23の区のことを特別区という。特別区という名称は、戦後間もない昭和22(1947)年に成立した地方自治法に「都の区は、これを特別区という。」と定められたことに由来する。[特別区協議会2019「特別区とは」<https://www.tokyo-23city.or.jp/chosa/tokubetsuku/whats.html>(最終閲覧日:2023年11月21日参照)]。

2 荒川区(2023)『区政ポケットブック2023(令和5年度版)』荒川区総務企画部総務企画課、pp.4-5

つの都市像<sup>3</sup>を示した。

その中で2009年、荒川区は区から独立したシンクタンクとして「一般財団法人荒川区自治総合研究所（2011年から公益財団法人）」を設立した。以後研究所はGAHの研究を基本に据え、荒川区政の課題について組織横断的に調査研究を行うとともに、区職員の人材育成や情報収集、情報発信を実施してきた。これまでの研究所の取組に関する詳細については、研究所ホームページ<sup>4</sup>やケーブルテレビ<sup>5</sup>で紹介しているので、そちらを参照いただきたい。

GAHの指標を作成するにあたっては、専門家を交えた研究会と、常に行政の最前線で区民と接する区の職員と研究所の職員で構成されたワーキンググループを設置し、専門的知見を活かしつつ意見交換をしながら、現場感覚重視で検討を進めた。また、区民に広報紙等を活用した情報発信を行うとともに、アンケート調査やヒアリング調査などにより区民からの意見を取り入れた。検討にあたってはGAH指標を区の政策施策と連動させることとし、基本構想で示した6つの都市像に対応させる形で6分野ごとにそれぞれ指標の作成を進めた。そして2012年に、研究所はGAH指標として合計46指標案と、それに対応する質問文案等を公表した。

2013年度から、荒川区は46指標に対する区民の実感度を把握するため、GAHに関する区民アンケート調査を実施している。GAHの46指標の内容とGAHアンケート調査の概要については、後ほど紹介したい。

2014年度行政評価からは荒川区の全ての政策と施策の評価基準にGAHの46指標が組み込まれ、多面的な政策施策評価が可能となった。また2017年に策定された荒川区基本計画においてもGAH指標が活用され、6つの分野における実感度を分析しつつ、区民の幸福実感の現状と政策の方向性等が検討された。

## (2) GAHの46指標

ここから、GAHの46指標について具体的に紹介していきたい。GAHは区民の主観的な幸福度を捉えるための指標でありどのような部分に区民の幸福や不幸の要因があるかを把握するために活用するものである。図表1にあるとおり、GAHは分野ごとに複数の下位指標と1つの上位指標で構成されており、6分野全ての指標を統合する最上位指標として「幸福実感」が置かれている（荒川区自治総合研究所2018）<sup>6</sup>。

図表1 荒川区民総幸福度（GAH）指標の体系

荒川区民総幸福度（GAH）指標	分野	※上位指標		※下位指標		
		健康・福祉	子どもの成長の実感	生活のゆとり	生活環境の充実	文化
幸福実感	健康・福祉	健康の実感	体の健康	運動の実施	健康的な食生活	体の休息
			心の健康	つながり★※	自分の役割	心の安らぎ
			健康環境	医療の充実	福祉の充実	
	子育て・教育※	子どもの成長の実感	「生きる力」	規則正しい生活習慣	「生きる力」の習得	
			家族関係	親子コミュニケーション	家族の理解・協力	
			子育て教育環境	子育て・教育環境の充実	地域の子育てへの理解・協力	
				望む子育てができる環境の充実		
	産業	生活のゆとり	仕事	生活の安定★	ワークライフ・バランス	仕事のやりがい
			地域経済	まちの産業	買い物の利便性	まちの魅力
				施設のバリアフリー	心のバリアフリー	交通利便性
				まちなみの良さ	周辺環境の快適さ★	持続可能性
	環境	生活環境の充実	利便性・ユニバーサルデザイン	興味・関心事への取組	生涯学習環境の充実	地域への愛着
			快適性	地域の人との交流の充実	地域に暮れる人がいる実感	文化的豊感性
			持続可能性	防犯性★	交通安全性★	生活安全性★
				個人の備え	災害時の絆・助け合い	防災性
	文化	充実した余暇・文化活動、地域の人のふれあいの実感	余暇活動	地域文化		
	安全・安心	安全・安心の実感	犯罪			
			事故			

※「上位指標」とは、各分野の総合的な実感を把握するための指標のことを言う。

※「下位指標」とは、各分野のより具体的な実感を把握するための指標のことを言う。

※子育て・教育分野は、18歳未満の子どもがいる方のみを対象とした設問（指標）である。

※★印の指標は、質問文で「孤独を感じますか」、「不安を感じますか」、「危険を感じますか」など、負の実感を尋ねている。

出典 荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査研究報告

3 2007年に荒川区が定めた「荒川区基本構想」のなかで、荒川区の目指すべき将来像「幸福実感都市あらかわ」を掲げるとともに、分野別に6つの都市像「生涯健康都市」、「子育て教育都市」、「産業革新都市」、「環境先進都市」、「文化創造都市」、「安全安心都市」を定め、それぞれの分野ごとに今後、実現すべき姿とその実現に向けた取組の方向性を示している。〔荒川区（2020）「荒川区基本構想全文（HTML版）」<https://www.city.arakawa.tokyo.jp/a001/kousoukeikaku/kihonkousou/zenbun.html>（最終閲覧日2023年11月21日）〕

4 荒川区自治総合研究所（2023）「RILAC 荒川区自治総合研究所あたたかい地域社会を築くために」<https://rilac.or.jp/>（最終閲覧日：2023年12月11日）

5 ケーブルテレビで放送された行政ナビ「公益財団法人荒川区自治総合研究所の取り組み」についてはYouTubeに掲載されており以下のURLから閲覧できる。<https://www.youtube.com/watch?v=t4gw2EdgH-E>

6 荒川区自治総合研究所（2018）『荒川区民総幸福度（GAH）に関する調査研究報告』荒川区自治総合研究所、pp.1

### (3) GAHに関する区民アンケート調査

調査は2013年度以降住民基本台帳から無作為に抽出した満18歳以上（2015年度までは満20歳以上）の荒川区民4,000人を対象として、毎年1回実施している（2020年度は新型コロナウイルス感染症の影響により中止）。回答は紙または電子で行うことができ、回収率は毎年5割近くである。調査項目は図表2のとおりである。

図表2 GAH アンケート調査の内容

●GAHの46指標の実感度(5段階評価)
●幸せにとって重要だと思うもの (分野別に下位指標から上位3つを選択)
●幸せにとって重要だと思う分野 (6分野の上位指標から上位3つを選択)
●自由記述回答 幸せにとって重要だと思うこと 不幸・不安だと感じること 人生に影響を与えるような出来事
●属性について (年齢、居住地域、職業、世帯年収等)

※ ( ) 内は各項目の回答方法や回答内容について記載している  
出典 GAH アンケート調査をもとに研究所作成

実感度は「1 まったく感じない」から「5 大いに感じる」までの5段階評価で回答を求めている。46指標の実感度のほかに、重要だと思う分野や幸福度に関する自由記述、属性についても尋ねており、区民が考える幸福度について細かく把握できるような調査となっている。

## 3 GAHの分析

### (1) これまでの分析例

GAHに関する区民アンケート調査の結果に対する詳細な分析は研究所が行っていると同時に、区職員が指標の実感度を分析できるように分析ツールを荒川区の庁内全体で共有している。分析方法は様々あるが、例えば実感度が低い属性に着目した分析、46指標の経年変化を追った分析、自由記述の分析などがある。

過去には安全・安心分野の「災害時の絆・助け合い」指標の実感度が低いことに着目し、多角的な分

析を通して研究所と荒川区区民生活部防災課が連携し「あら BOSAI」という防災運動会の実施につながった事例もある。<sup>7</sup>

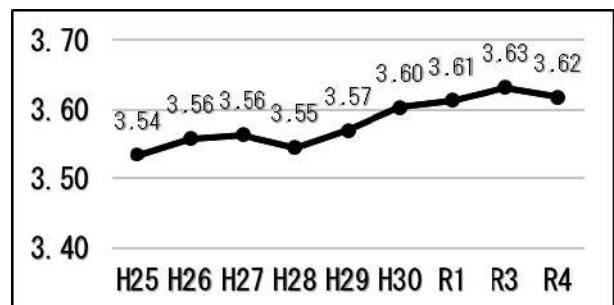
また2022年度には、主にGAHアンケート調査の自由記述回答について着目・分析し、そこから考察できることについてまとめた「GAHレポート Vol.5」を発行している。

### (2) コロナ禍のGAH指標の変化に関する分析

2020年早々に国内において新型コロナウイルス感染症が確認され、その後、人々の生活様式や働き方の変化が余儀なくされるなど、私たちの生活は大きく一変した。研究所では、コロナ禍で区民の幸福度にどのような変化や特徴があるのか、あるいは年代や職業など属性別に幸福度の変化や違いがあるのかなどを分析している。ここでは、その一端について紹介したい。

コロナ禍で行ったGAHアンケート調査の結果について見ると、「幸福実感」指標<sup>8</sup>に対する実感度の平均値（以下「平均実感度」と表記）については、図表3にあるとおりコロナ禍前とコロナ禍で大きな変化は見られないことが分かる。しかし、指標によってはコロナ禍前とコロナ禍で大きな変化が見られた。特に変化が大きかった指標のひとつが、文化分野の「地域の人との交流の充実」指標<sup>9</sup>であり、その平均実感度の推移は図表4のとおりである。

図表3 「幸福実感」指標に対する平均実感度の推移



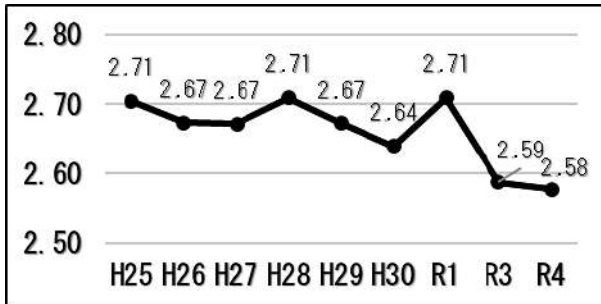
出典 GAH アンケート調査結果をもとに研究所作成

7 詳細な分析内容については2015年11月に研究所が発行している「GAHレポート Vol.2」を参照いただきたい。

8 GAH アンケート調査の質問文は「あなたは、幸せだと感じますか？」

9 GAH アンケート調査の質問文は「お住まいの地域の方と交流することで充実感が得られていると感じますか？」

図表4 「地域の人との交流の充実」指標に対する平均実感度の推移



出典 GAH アンケート調査結果をもとに研究所作成

これを見ると、2013（平成25）年度から2019（令和元）年度まで平均実感度は2.64から2.71の間で推移していたが、2021（令和3）年度は2.59と大きく低下した。2022（令和4）年度においても平均実感度は2.58であり、コロナ禍前の水準に戻っていないことが示唆された。コロナ禍を契機とする地域の人との交流やつながりの低下が、人々の健康や経済面等に影響を与えることを危惧している。

コロナ禍で平均実感度が低下した人の属性について分析したところ、例えば70代の人や居住年数が15～19年の人など、主にコロナ禍前まで「地域の人との交流の充実」指標の実感度が高かった層であることが分かった。2023年5月8日に新型コロナウイルス感染症は5類感染症に位置づけられ、防災訓練やイベントなど地域の様々な活動が再開され始めている。令和5年版厚生労働白書では、今回のコロナ禍で人と実際に会うことの大切さを改めて感じた人も多くいたことを示唆している（厚生労働省2023）<sup>10</sup>。今後地域活動等を通して、人と人がゆるやかにつながるような顔の見える関係づくりが求められるのではないだろうか。

#### 4 地域力（運動）—幸福実感向上の原動力—

ここまでGAH指標の導入の経緯や活用、分析について述べてきた。区民の幸福実感を高めるためには、GAH指標の分析だけでなく、区に関わる全て

の人々が自分自身や周囲の人の幸福について考え、行動する「運動」を起こしていくこと、地域と行政が協働していくことが重要であると考えている。地域の人々との交流が自身の幸福やその地域に暮らす人々の幸福につながるのではないかと考えたためである（荒川区自治総合研究所2012）<sup>11</sup>。荒川区には下町の風情があり、助け合いや支え合いの習慣が残っており、区民等の地域活動も活発である。これまでも荒川区は、地域活動の核となって活躍されている区民の方との意見交換などを通して、区民の幸福実感向上に努めてきたところである。

#### 5 全国に広がる自治体連携—幸せリーグ—

ここからはGAHの取組に関連して、「幸せリーグ」の活動について簡単に紹介したい。住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体同士が互いに学び合いながら行政運営の一層のレベルアップを図ること等を目的に、2013年度、志を同じくする52の基礎自治体により、「住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合（通称：幸せリーグ）」が発足した。2023年5月1日時点において、北海道から九州まで78自治体が参加している。

主な活動としては、各自治体の首長による会の運営に関する事項の決定や、住民の幸福実感向上に関する情報共有や意見交換を行う「総会」、実務担当者がテーマごとにグループに分かれ政策等に関する議論や成果報告会を行う「実務者会議」がある。コロナ禍で総会は書面決議で行ってきたが、実務者会議はオンラインで講演会や事例報告会等を開催してきた。またこの間、「幸せリーグ寄稿集」（顧問等による寄稿、加入自治体の首長より「新型コロナウイルス感染症の影響下において、一番力を入れている取組等」についての寄稿をまとめたもの）を発行したり、寄稿等を活用して加入自治体間で質疑応答を行ったりするなど、政策の互換性を高め行政サービスの一層の向上と新たな発想や創意工夫などに資する等の活動を行った（荒川区自治総合研究所

10 厚生労働省（2023）『令和5年版厚生労働白書（令和4年度厚生労働行政年次報告）—つながり・支え合いのある地域共生社会—』、pp.36 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/22/dl/zentai.pdf>（最終閲覧日：2024年1月9日）

11 荒川区自治総合研究所（2012）『荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト第二次中間報告書』荒川区自治総合研究所、pp.46



2023) <sup>12</sup>。

## 6 あたたかい地域社会を目指して（今後の展望）

研究所では今後も区民の幸福実感向上に寄与する調査研究や取組を行いたいと考えている。ここでは、その一部について紹介したい。

### （1）自由記述の分析

GAHの分析方法は様々であると考えますが、それらに加えて今後GAHアンケート調査の自由記述回答における分析を、「GAHレポートVol.5」で行った内容よりも深く行いたいと考えている。具体的には、自由記述回答に記載されている単語ごとに分析を深める、「単語の記載頻度」と「回答者の属性」との関係性を分析すること等を検討している。これらを行うことで、GAHの傾向をより鮮明にすることが期待できる。これまで積み重ねてきたGAHの研究結果をふまえ、今後を見据えながら区民の幸福実感向上のための研究を継続して行い、区政運営に役立てていきたいと考えている。

### （2）GAH指標の検証

2023年度で10回目となるGAHアンケート調査は、これまで46指標について同じ質問内容で実施しており、一定のデータや傾向が蓄積されてきた。その間、時代や社会の変化とともに区民の幸福に対する考え方も変化している可能性があり、GAH指標もこれに対応させていく必要があるものと考えている。

今後GAH指標の課題等について検証を進め、区とも連携しながら、検証の在り方や検証結果の反映、その後の対応について引き続き検討を進めていく。

### （3）地域との連携

前述したが、区民の幸福実感を高めるためには、区に関わる全ての人々が自分自身や周囲の人の幸福

実感について考え、行動する「運動」を起こしていくこと、地域と行政が協働していくことが重要であると考えている。今後もあらゆる機会を通して区民の方々とGAHの取組について共有し、あたたかい地域社会の実現に向けて意見交換を行うなど、地域力を活かした取組を進めていく。

### （4）職員の育成（浸透）

幸福実感向上のためには、区民を幸せにするシステムの担い手である区職員がGAHの指標や取組の意義を理解し、区民の幸福実感向上という目標に向かって、一丸となって取り組んでいくことが重要である。研究所は、毎年荒川区の主任<sup>13</sup>1年目の職員を対象にGAHの研修を行っている。2023年度からは入区2年目の職員にも研修を拡大し、GAHの研修の更なる充実を図っている。今後もこのような機会を通して、GAHの考え方や行政運営への反映等について理解を深め、職員の政策形成能力向上に寄与していきたい。

## 7 最後に

荒川区は区政のドメインを定め、区民が幸福を実感できる区政運営を目標に掲げ、区民の幸福度を測り、それを区の政策・施策に反映してきた。GAH指標作成時から10年以上経過したが、その間社会情勢は大きく変わった。国においても、ウェルビーイングに関する取組が行われるなど、ウェルビーイングが注目されている。

荒川区自治総合研究所においても、幸せリーグをはじめ、国や他自治体のウェルビーイングの動きも参考にしながら、区民とともに幸福実感向上のために荒川区民総幸福度（GAH）の取組を更に前へ進め、誰もが幸福を実感できるあたたかい地域社会を目指していきたいと考えている。

12 荒川区自治総合研究所『令和4年度公益財団法人荒川区自治総合研究所 事業報告書』、pp.4 <https://rilac.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/R4%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf>（最終閲覧日：2023年10月24日）

13 係長職を補佐する職で、区政の中核を担う職員

シリーズ⑤

# 人もまちも健幸に！ 「スマートウエルネスみしま」の取り組み

三島市健康推進部健康づくり課健幸推進室

静岡県三島市では、人口減少・超高齢社会に対応するため、「ウエルネス：“健幸”」をまちづくりの中核に位置づけ、保健・医療分野だけでなく、生活環境、地域社会、学校、企業などあらゆる分野を視野に入れた取り組みを通じて、市民の健康づくりと都市の活力向上を目指す「スマートウエルネスみしま」を進めている。2013年度からアクションプランを策定し、現在の第4期計画では、「共創」の視点を加え、健康づくり、いきがい・きずなづくり、地域活性化・産業振興に焦点を当て、市民や事業所と連携しながら進めている。

## 1 スマートウエルネスみしまとは

静岡県三島市では、市民一人ひとりが「健やかで幸せ」と感じられる「健幸都市づくり＝スマートウエルネスみしま」を主要施策の1つとして取り組んでいる。このプロジェクトは、まちづくり全体に健康の視点を取り入れ、市民が元気で健康的な生活を送ることができる新たな都市モデルを目指しており、これまで10年以上にわたり、保健・医療分野だけでなく、地域、学校、企業など、あらゆる分野において取り組みを行ってきた。当市は、2020年に転入超過県内1位、2021年3月には中心市街地にある三島広小路駅周辺が「本当に住みやすい街大賞 2021in 静岡」を受賞するなど、住みたいまちとして注目されつつある。その要因として、水のきれいな源兵衛川があること、「子育て環境」や、「生活上の利便性」、「発展性」などがあげられるが、今回は健幸都市づくりにフォーカスする。

## 2 健幸都市みしまのたまごについて

スマートウエルネスみしまでは、「健やかで幸せに暮らせるまち」を目指し、「健幸都市みしまのたまご」として構造に関係性を図式化している。（図1）

その核には、市民の「健康づくり」を位置付け、その外側には社会参加の仕組みづくりとして「いきがい・きずなづくり」を据え、「地域活性化・産業振興」がこれらを包み込むイメージである。

### (1) 健康づくり

「市民総参加で健康寿命を延ばす健康づくり」として食育や運動・スポーツを中心とした健康づくりのための事業を進めている。

### (2) いきがい・きずなづくり

「生涯を通じて多様な社会参加が可能なまちづくり」として地域のきずなづくりや通いの場の提供、リカレント教育の推進などに取り組んでいる。

### (3) 地域活性化・産業振興

「持続可能な“健幸”都市づくり」として健康経営支援のほか、健康医療関連産業の誘致や、三島駅南口周辺の再整備などを行っている。

### (4) 共創

地域課題に対し、企画段階から民間企業や大学・市民団体等と共に取り組み事業を創っていく、「共

創」による取り組みを進めている。

図1 健幸都市みしまのたまご



### 3 第1期～第3期アクションプラン（2013～2021年度）の成果

事業を進めていく方針として、2013年度に第1期、2016年度に第2期、2019年度に第3期を策定。庁内連携を強化し、市役所全体で取り組む事業とするとともに、市民・事業所などとの協働による取り組みを進めてきた。主な事業として、株式会社タニタとの共同事業が挙げられる。活動量計を用いて歩数や体組成を測り、その活動量に応じてポイントを付与する有料会員組織「みしまタニタ健康くらぶ」や、自身の体重、体脂肪量、筋肉量などの体組成を数か所の公共施設等で測定できる「健康情報発信拠点事業」などを行った。その他、健康経営の普及促進、健幸マイレージ事業など、様々な取り組みを行ってきた。また、ノルディックウォーキング普及のため、認定コースの作成や環境整備、指導者の育成などを行った。これらの取り組みが市民の健康づくりに寄与し、※お達者度や幸福度の向上、後期高齢者の医療費の改善などの成果につながっているものと考えている。

※お達者度…お達者度とは、65歳の平均自立期間（介護を受けたり病気で寝たきりになったりせず、自立して健康に生活できる期間）のこと。

### 4 第4期アクションプラン（2022年度～2024年度）の取り組み

#### (1) アクションプラン策定の背景

##### ア 人生100年時代へ

日本の平均寿命は年々伸び、2021年には男性

81.4歳、女性87.5歳となった。人生100年時代を見据えて、健康づくりが「一生を通じて前向きに人生を楽しむための手段」となるよう、市民の行動変容を促していくことが求められている。また、平均寿命と自立して日常生活が過ごせる健康寿命との差が、2021年で男性8.79年、女性12.19年と開きがあるため、この「健康寿命」を延伸することが重要となっている。

##### イ 健康づくりと地域づくりの好循環の創出

地域における絆やつながりの強い地域は、そこで暮らす人の健康度が高いことがわかっている。また、地域における人と人とのつながりの希薄化が進む現代社会においては、交流機会が少なくなることでストレスの増大やこころの病が顕在化していることから、一人ひとりの健康づくりと併せて、人が集まり、交流、絆を深める地域づくりを推進することで、こころと体の健康、QOLの向上へとつなげる好循環を創出していく必要がある。

##### ウ 持続可能な社会へ

少子高齢化が進むことによる社会保障費の増大や、生産年齢人口の減少による生活を支える社会経済基盤の弱体化などが懸念されている。進化するデジタル技術を活かした効率的な経営や、女性・高齢者の活躍を促す就労支援などを通じた持続可能なサービスの提供と生産性向上を見据え、健康づくりを産業振興に繋げていく取り組みが求められている。

このような背景から第4期プランでは、みしまのたまごの3つの領域に「共創」という視点を加え、重点的に取り組む事業を立案した。健幸都市を実現していくため、スマートウェルネスみしまの理念を具現化した取り組みを数多く展開し、健康無関心層を含む勤労者世代や、子育て世代にも届く事業を行っている。

#### (2) 主な取り組み

##### ア 健幸づくりアプリ「KENPOS」

その中でも特に注力しているのが、健幸づくりアプリKENPOSを活用した健幸DXの推進である。このアプリは、市民が日常的に自らの健康を管理

し、健康づくりに取り組むことができる仕組みを提供することで、健康無関心層の行動変容を促すとともに、デジタルデバイドの解消とITリテラシーの向上につなげていくことを目的としている。運動や食事、睡眠などを記録することで自身の健康状態を把握し、改善に向けて目標を設定することができる。また、健康管理やイベントへの参加によってポイントを貯め、景品と交換することも可能であり、手軽に楽しく健康づくりに取り組むことができるツールとして高齢者だけでなく、忙しい勤労者世代にも利用が拡大しつつある。

登録者数は導入から約1年で3,000人に達し、特に40～60代の利用者が多くなっている。デジタルが苦手な方もスムーズに利用できるよう、相談会の開催やサポート窓口の設置など支援体制を充実させている。

ポイントの付与は、健康づくりだけでなく、ボランティア活動やリカレント講座など、市民の生きがいやまちづくり活動にも焦点を当て実施している。この仕組みにより、市民のシビックプライドを醸成するなど、将来的にはインセンティブがなくとも地域参加や健康づくりに積極的に取り組むことができる事業の在り方を目指している。KENPOSが個々の市民の健康づくりだけでなく交流促進や、地域全体の活性化につながる画期的な取り組みになっていくことを期待している。

## イ 健幸マイレージ

自ら健康づくりに取り組む仕組みとして、もうひとつ健幸マイレージ事業を紙媒体で実施している。「ウォーキングをする」「歯を磨く」などの日々の健康づくりでポイントを貯め、様々な景品（市民体育館利用券や野菜引換券など）が当たるコースに応募できる。景品の中で一番人気の幼稚園・保育園応援コースは、応募が多かった市内幼稚園・保育園の上位10園に商品券を贈呈するもので、健康づくりのアプローチが難しい30～40代の子育て世代からの応募が多く、若い世代の健康づくりに寄与していると考えている。だれでも参加しやすい本事業は、健康づくりの入り口、いきがづくりとして位置付けている。

## ウ サイクリングライフの促進

オリンピックレガシーとして自転車人口を増やし、健康無関心層を含む勤労者世代や子育て世代向けに体を動かすきっかけを作るため、大人向けロードバイク体験会と親子マウンテンバイク体験会を開催した。このイベントでは乗り方の講習から始まり、実際にコースを走ることで安全・安心に自転車の楽しさを感じてもらうことができたと考えている。

## エ みしま健幸体育大学

「みしま健幸体育大学」では、だれでも気軽に楽しめる運動・スポーツへの参画機会を提供している。本事業は、公民館や市民体育館等の身近な場所でヨガ、ピラティス、筋トレ、ダンスなどそれぞれのライフステージに合わせた運動講座を実施している。今年度から、「KENPOS」と連動したオンラインフィットネスアプリ「WEBGYM」を活用したプログラムを取り入れることで、事業終了後も自宅で継続的に運動できるようにサポートしていく。また、「脂肪燃えるんピック」という、3人1組のチームを組み、3か月後の減った脂肪量を競うという企画を開催しているが、お肉のギフト券を上位チームの賞品とするユニークな発想で、健康無関心層含む就労世代を中心に人気の企画となっている。

## オ 女性のスポーツ習慣化応援

運動実施率が低い働き世代・子育て中の女性をターゲットに、女性のスポーツ習慣を定着させるべく、女性市民が参加するワークショップを開催した。

ワークショップには20～40代の女性が参加し、それぞれが抱える課題や運動習慣定着の阻害する要因を洗い出し、運動習慣化に向けた事業案を作成し提案書にまとめた。さらに、この事業案をもとに、イベントを企画し実施している。

## カ 子どもを通じた働く世代の運動習慣化

運動に興味がない、あるいは運動がそもそも好きではない健康無関心層を取り込むため、子どもから保護者等に運動を呼び掛けることで、家族単位で日常的な運動へと導くことをねらった参加対象を親子

とする事業を行っている。具体的な取り組みとしては親子で楽しむスポーツを切り口とした「アーバンスポーツ体験会」や、エア遊具などを用いた親子での運動遊び「みしまあそVIVA！プロジェクト」を実施している。「アーバンスポーツ体験会」では、プロの講師とけん玉やフリースタイルバスケ、ダブルダッチなどの種目を体験することができる。また、「みしまあそVIVA！プロジェクト」では会場に大きなエア遊具や身体を使って遊ぶ玩具などを設置し、親子で身体を動かしながら楽しむことができるほか、オリンピックを招いて実技指導や運動の大切さなどについての講話も行った。アンケートの結果によると、参加者の6割以上が運動未実施者であり、無関心層の取り込みに成果を上げていることから、今後も親子対象の企画は継続して実施していきたい。

## 5 スマートウェルネスみしまの今後

令和6年度は第5期アクションプランの作成を予定している。これまでの市民の健康と幸福を追求する取り組みを活かしつつ、大きく変化する社会環境を的確にとらえ、市民総参加で新たなプロジェクトに取り組むことで、ますます魅力的なまちを目指していく。

3年後にはJR三島駅前南口東街区の再開発事業により広域健康医療拠点が整備される予定となっていることから、今後もさらに発展していくスマートウェルネスみしまの取り組みにご注目願いたい。

# 都市自治体の組織力向上 —人材マネジメント・人材育成の観点から—

都市自治体においては、激甚化する自然災害、感染症の蔓延といった高度な課題への対処、急速に進むデジタル化や生成 AI 等の最新技術に対応する専門知識等、社会情勢の急激な変化にも対応しつつ、これまでの業務の進め方や慣例を見直し、働き方改革を行いながら、将来にわたって安定的に行政サービスを提供できる体制を構築することが求められている。

そのためには、「ヒト」という資源を重要視して「人材マネジメント」に取り組み、且つ時代の変化に対応した能力や意識を持った職員を育成し、一人ひとりの職員が持つ能力を最大限に発揮して組織力を向上させることが必要である。

そこで、これからの自治体の組織力向上に必要な人材マネジメント及び人材育成について学識者・先進自治体の報告と事例を取り上げ、都市自治体の組織力向上について考えていきたい。

テーマ①

# これからの自治体における 人材マネジメントをめぐる諸論点

同志社大学政策学部・総合政策科学研究科教授 入江 容子

総務省は、2023年12月に全国の自治体に向けて「人材育成・確保基本方針策定指針」を公表した。今般自治体は多くの政策課題に直面し、人材難の中、人材育成と確保、ひいては人材マネジメントに取り組んでいく必要がある。本論では、「職員の自主性・自律性」と「可視化（見える化）」の2点を軸として、この新指針を読み解いていく。また、近年着目されている「人的資本経営」の考え方を手掛かりに、これからの自治体における人材育成と人材マネジメントの方向性を考察する。最終章ではさらに発展的に、「人的資本経営」の中の要素である人的ポートフォリオの構築やジョブ型雇用についても検討を加える。

## 1 総務省による「人材育成・確保基本方針策定指針」の策定

総務省は、地方公共団体における人材の育成に関して、「人材育成・確保基本方針策定指針」（以下、「新指針」とする。）を2023年12月に策定し公表した。これは1997年に策定された「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」を全面的に改正し、人材育成のみならず、人材確保や環境整備を地方公共団体において戦略的に進めるための新たな指針として設けられたものである。

本論では、この新指針で提示された要素の解題を手掛かりに、自治体におけるこれからの人材育成と人材マネジメントに係るいくつかの論点について検討していきたい。

頻発する大規模災害やこれまで経験したことのない感染症の影響など、複雑・多様化する行政課題への対応は喫緊であるにもかかわらず、少子高齢化と生産年齢人口の減少に歯止めはかからない。総体として若年労働力の供給量が不足傾向にあるなか、コロナ禍を経て、官民間問わず多くの組織は急速な人材難に直面している。DX化を進め、働き方改革を実践したとしても、組織を維持して安定的にサービス

を供給するためには一定程度のマンパワーとなる人員の確保は必須である。公務労働の中においても、また民間企業との競合においても、「選ばれる組織」にならなければいけない。

加えて、高度な行政課題に対応するための政策を実現するには、確保できた人材をどう育成するかは非常に重要な組織ミッションとなる。ましてや、DX化を推進するためにはそもそも「デジタル人材」と言われる、デジタル技術に秀でた人材の確保が求められる。

こうした観点から、1997年に示された旧指針に基づいて策定された各地方自治体の人材育成基本方針ではもはや時代にそぐわなくなっていることは明らかであった。今回の新指針は、自治体がそれぞれ既存の人材育成基本方針を改正等するに当たって留意すべき基本的な考え方や人材育成・確保の検討事項を参考として提示するとともに、急務となっているデジタル人材の育成・確保に係る留意点についても、併せて提示するものとなっている。

新指針では、まず各自治体が基本方針の改正等を行うに当たり留意すべき基本的な考え方として、第2章において以下の5点が挙げられている。

1. 求められる職員像の明確化
2. 中長期的な計画との連携
3. 人材育成・確保に係る目標の設定、取組等の検証・見直し
4. 全庁的な推進体制の構築
5. 市区町村の人材育成・確保に係る都道府県の役割強化を含む広域的な連携体制の構築

また、第3章においては、人材育成・確保の検討事項として以下の点が挙げられている。

1. 人材の育成：(1) 人材の育成プログラムの整備、(2) 人材の育成手法の充実、(3) 人を育てる人事管理
2. 人材の確保：(1) 公務の魅力の発信、(2) 多様な試験方式の工夫、(3) 多様な人材の採用、(4) 外部人材の活用、(5) 市区町村の専門人材の確保に係る都道府県等の支援
3. 職場環境の整備：(1) 多様な人材の活躍を可能にする職場環境の整備、(2) 働きやすい職場の雰囲気整備、(3) 職員のエンゲージメントの把握

いずれも今後の自治体における人材育成・確保において重要な点であり、これらは同時並行的に進められることでより高い効果を得ることができると考えられる。本論では、人材マネジメントの観点から、特に上記のうち「1. (3) 人を育てる人事管理」に焦点を当てて解説、分析していきたい。

この項目の中にはさらに以下の5点が具体的に述べられている。

#### ① リスキリングやスキルアップにより獲得した知識・技能の人事配置等への反映

リスキリングやスキルアップにより獲得した知識・技能を担当業務に活かすとともに、人事配置に反映させることで、組織力や職員のモチベーションを向上させていくこととされている。

#### ② 職員の主体的なキャリア形成への支援

キャリアパスの明示やロールモデルの設定、メンター制度の導入、キャリア相談体制の構築等により職員の主体的な業務遂行や自発的な能力開発を促進すること、また複線型人事制度や庁内公募を活用し

た人員配置により職員の希望を踏まえたキャリアの実現を図ることなどにより、職員の主体的なキャリア形成を支援することとされている。

#### ③ 人事評価等の活用

能力評価においては、求められる職員像と連動させた評価を行うこと、さらに業績評価においては、目標設定に際し組織としての理念・目標と個々の職員の業務目標との関係性を明確化し、業務の意味や価値及び重要性を理解させることにより、職員の主体性や意欲を引き出し、職員個人の成長につなげることとされる。

#### ④ 管理職による職場内マネジメントの推進

面談や日々のコミュニケーションを通し、職員の人材育成や意欲向上を図るうえで、管理職が重要な役割を果たすことなどが指摘されている。

#### ⑤ HR (Human Resource) テクノロジーを活用した人事施策等

民間企業で近年多く利用されている人事・総務・労務系のシステムないしサービスについて、自治体でも活用が検討されるべきとされている。

## 2 論点1：「職員の自主性・自律性」

筆者はこれまでに、自治体において人材育成・人材マネジメントを実践する際の重要な論点として「主体としての職員の自主性・自律性」と「可視化(見える化)」の2点を指摘してきた<sup>1</sup>。「主体としての職員の自主性・自律性」とは、キャリアプランの自己選択・自己決定と、エンゲージメントを高める仕組みづくりの必要性などを指している。また「可視化(見える化)」については、人事評価制度との関連において、個人の能力形成と組織目標の関連付け及び道筋の可視化を進めるべきだと述べてきた。

今回の新指針において、これらの点についてはどのように触れられているか、見ていきたい。まず、「主体としての職員の自主性・自律性」に関するものとしては、直接的な言及として、上記②のように職員の主体的なキャリア形成への支援が求められている。ここで自治体側に求められていることは、1点目に、職員の主体的な業務遂行や自発的な能力開発を促進することである。そのために、キャリアパ

1 入江(2022a)など。



スの明示、ロールモデルの設定、メンター制度の導入、キャリア相談体制の構築などの仕組みづくりを行う。これにより、特に若年層職員や昇任に消極的な職員など、職員個人ではキャリアプランを作成しにくいと思われる層に対し、自らのキャリアについて考える機会を提供し、仕事へのモチベーションや昇任意欲等を高めることが求められている。

2点目に求められているのは、職員のキャリア形成を支援することである。そのために、複線型人事制度や庁内公募を活用した人員配置を行い、職員の希望を踏まえたキャリアの実現を図るとされている。

こうした社員の自主性・自律性に関わる個人選択型施策は、大企業を中心として既に多くの企業においても採用されてきている。上記のほかに配属先の職種や事業などを特定した採用、自己申告制度、手挙げ型研修、高度専門人材の個別処遇、ジョブ型人材マネジメント、社内FA制度などがあり、個人の社内キャリアに選択の幅と機会を増やす効果が見込まれている<sup>2</sup>。ただし、こうした個人選択型施策を機能させるには、自己の能力や適性についての情報と、社内の組織や仕事についての情報を個人が多く持てるような取組みが重要となる。

これまでこうした様々な仕組みづくりに取り組んできた自治体であればよいが、そうでない自治体にしてみれば、ここで提示されたすべての仕組みを一気に備えることはややハードルが高いのではないかと想定される。例えば、キャリアパスの明示やロールモデルの設定については、これまで暗黙的に共有されてきたものも含め、自組織での働き方や異動のルールなどについて再度整理をする必要があると考えられる。そのうえで、今般は多様な価値観の職員が存在し、多様な働き方がありうるとの前提に立って、複数の多様なキャリアパスやロールモデルを提示できることが望ましいだろう。当然ながら、その中には女性の管理職や専門職、また性別を問わず育児や介護などを伴いながら勤務する職員などのキャリアパスやロールモデルが入っていることが求められる。

無論、組織での労働である以上、ある職員に関し

実際に実現するキャリアについて完全に自己選択や自己決定ができるわけではない。人件費の総枠が予算として決まっており、定数も厳格に管理され、ポスト数にも限りがある自治体組織では、自律的なキャリア形成は民間企業よりもなお困難となる。しかし、「こうありたい」というキャリアプランを自身で作成し、そこに近づける努力をすることで、より主体的に業務や研修、自己研鑽に取り組むことができる。また、人事担当部局についても、個々の職員のキャリアプランを材料として、人事異動や配置転換をより効果的・効率的に考えることが可能になる。組織におけるキャリア形成とは、突き詰めていえば労働を通じた人生設計であるともいえ、どのようなキャリアパスを経てどのようなポストに就くかという結果ももちろん重要だが、異動や配置転換の際の自身の納得という過程も同程度に重要なのではないだろうか。職員個人の自主性と自律性が尊重されるためには、自身による選択と納得が得られるかどうかという過程もまた求められると考える。

また、その観点からも、キャリアプランの自己選択・自己決定のためには労使双方から人事情報へのアクセスが可能になることや、きめ細かく個々の職員に寄り添った人材育成が行われることが有効ではないかと考えられるが、人事情報へのアクセスについては次の論点にも関わることであるため、以降でも言及する。

### 3 論点2：「可視化（見える化）」

次に、「可視化（見える化）」に関するものとしては、③人事評価等の活用において、能力評価、業績評価の双方との関連で述べられている。まず能力評価の実施に当たっては、求められる職員像と連動させた評価を行うこと、そして業績評価の目標設定に当たっては、「組織としての理念・目標と個々の職員の業務目標との関係性を明確化し、業務の意味や価値及び重要性を理解させることにより、職員の主体性や意欲を引き出し、職員個人の成長につなげること」（p. 7）とされている。

2 株式会社リクルートマネジメントソリューションズ組織行動研究所（2022）「ジョブ型時代のキャリア自律とタレントマネジメント」より。同報告書では、これら仕事、働き方、キャリアに関する従業員による主体的な選択の機会を増やすような施策の束を「個人選択型 HRM（Human Resource Management）」と定義している。

組織側の論理からすれば、組織の目標を実現するためには、これを可視化したうえで組織内分業の仕組みの中で細分化し、個人のレベルにまでブレイクダウンする必要がある。職員個人の側からすれば、個人の目標と組織の目標のリンク付けを行い、求められる役割を所属の中で果たすために必要な能力を身に付けていくことが望ましい。この過程において個人の自己実現も成し得ることができれば、職員の主体性や意欲を引き出し、組織へのエンゲージメントも高めることができると考えられる。また、職員の主体性や意欲を引き出し、目標達成へ近づけるための方策として、目標達成までのロードマップの可視化やロールモデルの提示などが挙げられる。

ただ、上記新指針③の文面の後段に「業務の意味や価値及び重要性を理解させることにより、職員の主体性や意欲を引き出し、職員個人の成長につながる」とある点については、やや議論の飛躍があると考えられる。なぜなら、業務の意味や価値、重要性を理解できたとしても、そのことが直ちに職員の主体性や意欲を引き出すことにはならないのではないかと思われるからである。業務の意味や価値、重要性を理解することは職務遂行上非常に重要だが、そのうえで、自身の業務についてやりがいを感じる、達成感を味わうことがあって初めて主体性や意欲が湧いてくるのではないだろうか。

そのためには、それぞれの職員にとって「活躍の場」が必要になる。筆者は、人材育成によって能力を身に付けた職員についてきちんと活躍する場を組織が用意することも、職員の自己実現や組織の生産性向上という点で高い効果を生むと考える。組織から能力形成を求められ、ただ漫然と与えられる研修に受け身で参加するだけでは、知識のインプットのみで終わり、なかなか業務への主体性発揮やエンゲージメントには結び付きにくい。インプットされたものを自身で咀嚼し、アウトプットにつなげて初めて、得た情報や知識が自分自身の能力や経験値になると考えられる。他方、身に付けた能力や経験値を職務や職責の中で全員が発揮できれば最も望まし

いが、組織である以上、担当業務や職位、所属などが影響するためそれは完全には難しい。このような場合、例えば本来業務以外であっても、職員が身に付けた能力や経験値を活かせる場面があるとすれば、多様な「活躍の場」が職員を輝かせ、主体性や意欲を引き出すことにつながると考えられる<sup>3</sup>。

また、可視化については、⑤ HRテクノロジーを活用した人事施策等の実施についても大いに関係するところである。仮にこうしたHRテクノロジーが採用管理や労務管理、人事配置、育成管理、人事評価、エンゲージメント調査などに利用されるのであれば、まずは職員の経歴、保有スキル、資格、評価及び面談結果、受講した研修の履歴、キャリア志向などの人事情報に関するデータベースが作成される必要がある。さらには、そこに本人を含む様々な主体が権限に応じてアクセスできることが前提となっていることが望ましい。

#### 4 人材育成の方向性：何のための育成か

新指針の第1章では、「本指針の趣旨」として、今回改訂に至った背景と狙い、位置づけなどについて述べられている。その中では、狙いに相当する箇所として「…行政のデジタル化による省力化・生産性の向上や新しい公共民間の協力関係の構築、それらを支える人材の育成・確保が急務である」としたうえで、「…各地方公共団体が基本方針を改正等するに当たって留意すべき基本的な考え方や人材育成・確保の検討事項を参考として提示するとともに、官民ともにデジタル人材の需給が逼迫する中、急務となっているデジタル人材の育成・確保に係る留意点についても、併せて提示するもの」(p. 2)としている。

しかし、こうした狙いのもと人材育成・確保を行ったとして、その後それら人材をどう活用するのか、ひいてはどのように組織・人材マネジメントを行うのか、組織体としてどこを目指すのかということには新指針では触れられていない。とはいえ、この点が明確にならないと、どこに向かった人材育成

3 「多様な活躍の場」の好事例として、静岡県藤枝市の取組みがある。同市では幹部職員が講師となって市職員としての意識や気概を伝える職員研修である「職員修練道場」や、専門的知識を持つ職員が後輩職員等を指導する職員研修である「職員寺子屋」、女性活躍推進会議「フジエヌ」など、多様な取組みが行われている。入江(2022b)参照。

を行えばいいのか判然とせず、結果として従来型の研修をこなしてよしとすることになってしまう可能性も否定できない。

人材育成の方向性としては、第2章において、求められる職員像の明確化を行うことが述べられていることから、この方向性を目指せばよいとも考えられる。しかし、多くの自治体にとっては、そもそもこうした「求められる職員像」をどうやって構築すればいいのかという問題に直面するのではないだろうか。この点について、新指針においては、対応すべき中長期的な課題や地域のあり方などを踏まえること、職員の自主性や多様性の発揮に留意すること、また中長期的な計画との連携が図られることなどが求められている。ただ、これらを貫く組織としての方針や方向性が示されていないければ、実態的にそれぞれと連携し機能するような仕組みとなるか否かは難しい。その際、こうした組織としての方針や方向性の提示については、何よりも首長のリーダーシップが発揮されることが望ましいと考えられる。すなわち、ここから先の作業は、決して画一的なものではなく、各自治体に応じたオーダーメイドによるものとなるということである。また、首長のリーダーシップだけでなく、できれば多くの職員がこうした組織方針や「求められる職員像」の策定に関わり、「自分事」として内面化させていくことが望ましい<sup>4</sup>。

## 5 人材育成と人材マネジメント：「人的資本経営」の視点から

ここで、組織における人材育成と人材マネジメントの関係性について改めて考察したい。そのための手掛かりとして、本論では近年企業経営において研究者・実務者双方から注視されている人的資本経営の考え方を参照していく。人的資本の定義は各国政府機関や研究者などによって多少異なるものの、OECDでは「個人的、社会的、経済的厚生の創出

に寄与する知識、技能、能力及び属性で、個々人に具わったもの」(OECD2001)と定義している。

日本でも、2020年に経済産業省が取りまとめた、いわゆる「人材版伊藤レポート」<sup>5</sup>において人的資本経営のガイドラインが示されたことを契機として、2022年には上場企業向けに人的資本に関する開示のガイドライン「人的資本可視化指針」を内閣官房が公表、それを受けて、2023年より約4,000社の上場企業<sup>6</sup>を対象として人的資本の開示が義務化されている。開示が求められている項目例としては、人材育成、従業員エンゲージメント、従業員の流動性、ダイバーシティなどに関する7分野19項目である。

人的資本経営とは、「人材を『資本』として捉え、その価値を最大限に引き出すことで、中長期的な企業価値向上につなげる経営のあり方」<sup>7</sup>を指す。組織経営において、人材を消費の対象としての資源とみなすのではなく、組織の経済的価値を高めるための資本と捉える考え方であり、人材への投資が、長期的には投資以上のリターンをもたらすという命題を有する(竹内2023)。

こうした人的資本経営への注目は、世界的なESG投資(「Environment：環境」、「Social：社会」、「Governance：ガバナンス」)の広まりとともに進んできた。これまでは投資家が定量的な財務情報を基に投資を行ってきたが、これに加えて非財務情報であるESGの要素を考慮する方向にシフトしてきたことがその背景にある。理由として、2000年代初め頃までに温暖化や気候変動などの環境問題、世界における労働問題のひずみ、大企業の不祥事などがガバナンス(企業統治)の問題が多く顕在化したことから、経済発展の半面、このような経済活動の負の側面を放置すると社会の持続可能性を阻害するという危機感が生まれた。そこで、ESGの観点を投資判断に組み込むために、非財務情報である人的資本の情報開示が求められてきた<sup>8,9</sup>。自社への人的資本

4 首長のリーダーシップ発揮と職員の関わりのお好事例として大阪府四條畷市の取組みがある。入江(2024)参照。

5 このレポートは「持続的な企業価値の向上と人的資本に関する研究会」の最終報告書としてとりまとめられたものである。

6 対象となるのは金融商品取引法第24条において有価証券報告書の発行が求められている企業である。

7 経済産業省HP「人的資本経営～人材の価値を最大限に引き出す～」より(<https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinteki-shihon/index.html>, 2023年12月20日閲覧)。

8 財務省(2022)「ESG投資について」財務省主計局給与共済課資料より(chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjgclclefindmka/j/[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_kkr/proceedings/material/kyosai20221125-3-2.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_kkr/proceedings/material/kyosai20221125-3-2.pdf))

9 年金積立金管理運用独立行政法人HP「ESG投資」より(<https://www.gpif.go.jp/esg-stw/esginvestments/>, 2024年1月6日閲覧)。

の投資はその多くが費用として処理されるため、短期的には企業の利益を押し下げるものと認識されてきたが、上記のような ESG の高まりなどを受け、人的資本への投資は企業の競争優位を形成し、企業価値を向上させるものであるとの認識の変化が広がりつつある。

人的資本とは、「人材が、教育や研修、日々の業務等を通じて自己の能力や経験、意欲を向上・蓄積することで付加価値創造に資する存在」であり、「事業環境の変化、経営戦略の転換に伴い内外から登用・確保するものであることなど、価値を創造する源泉である『資本』としての性質を有する」<sup>10</sup> ことに着目した表現でもある。こうした人的資本への着目は、企業の持続可能な「サステナビリティ経営」と、当該企業のみならず社会的・長期的利益の拡大につながるものであり、持続的な企業価値の向上を実現するためには経営戦略と人材戦略が連動していることが不可欠とされている<sup>11</sup>。自治体組織においても、縮小する社会において行政資源や人材に限られる中、今後さらに持続可能な経営や持続的な組織価値の向上が求められるとの前提に立てば、こうした人的資本経営に学ぶべき点は多いと考えられる。

先述の「伊藤レポート」によれば、人材戦略には次の3つの視点が求められる<sup>12</sup>。①経営戦略と連動しているか、②目指すべきビジネスモデルや経営戦略と現時点での人材や人材戦略との間のギャップを把握できているか、③人材戦略が実行されるプロセスの中で、組織や個人の行動変容を促し、企業文化として定着しているか、という点である。

また、人材戦略の具体的な内容としては、以下の5つの共通要素を指摘している。①目指すべきビジネスモデルや経営戦略の実現に向けて、多様な個人が活躍する人材ポートフォリオを構築できているか、②個々人の多様性が、対話やイノベーション、事業のアウトプット・アウトカムにつながる環境にあるのかという要素（知・経験のダイバーシティ&インクルージョン）、③目指すべき将来と現在との

間のスキルギャップを埋めていく要素（リスキル・学び直し）、④多様な個人が主体的、意欲的に取り組んでいるかという要素（従業員エンゲージメント）、⑤時間や場所にとらわれない働き方の要素、という点である。以上の3つの視点、5つの共通要素を踏まえたうえで、経営陣には企業価値の向上につながる人材戦略を策定・実行することが求められている。

このように見ると、上記5つの共通要素として挙げられている点のうち、特に③、④、⑤などについては今般策定された新指針においても求められていたものと重なる部分があることに気づく。人的資本経営においては、人材は教育や研修、日々の業務等を通じて成長し、価値創造の担い手となると考えられていることから、組織マネジメントにおいてもこうした人材の成長を通じた価値創造を目指すことになる。こうした考えに従えば、組織価値の向上の原動力となるのは人材そのものであり、したがって職員の自律的なキャリア形成の推進などを通じたエンゲージメントの向上など、職務を通じた個々人の自己実現や成長が総体となって、最終的に組織の成長ないし持続可能性が望めるような人材・組織マネジメントが求められていくと考えられる。

## 6 自治体における人材マネジメントの今後に向けて

最後に、今後の自治体における人材マネジメントを考えるうえで、上記人的資本経営でも取り上げられている要素のうちいくつかを試行的、発展的に考察してみたい。

例えば共通要素①の人材ポートフォリオの構築について検討するならば、一般的に必要なと考えられる作業としては、まず当該地域や自組織の抱えている課題等から組織運営の方向性を明確化し、それを基に自組織に必要な人材や職種のタイプ、人員数を分析する。さらに組織内の人材をそれらタイプごとにあてはめ人材の過不足を確認し、余剰タイプ及び不足タイプへの対応策を検討するということ

10 内閣官房（2022）非財務情報可視化研究会「人的資本可視化指針」より。

11 経済産業省（2020）「持続的な企業価値の向上と人的資本に関する研究会報告書～人材版伊藤レポート～」より。

12 同上。

想定される。

自組織内のどこにどのような人材がいるのか、その人材はどのような能力やスキル、経験を有しているのかを正しく把握するという仕組み自体は、自治体でも構築の可能性があるのではないかと考えられる。新指針で示されていたHRテクノロジーを活用した人事施策等の活用と関連づけることで人事情報の一元化が可能になれば、より効果的・効率的な人員配置及び人事異動を実現できる可能性がある。この仕組みが機能すれば、人材マネジメントに資する人材育成の実施はもとより、人的資本経営で目指されているところの経営戦略と人材戦略の連動も容易になることも考えられる。

とはいえ、自治体組織の特徴ないし自治体組織ならではの人事の難しさともいうべき点については、先にも指摘したところであり、こうした企業組織を対象とした仕組みの構築については懐疑的な意見もあることと思われる。民間企業とは異なり、業務自体が国や県との関係から他律的に決まるものやルーティン的性格のものが多く、現有職員に合わせて業務範囲を自律的に決定できないことや、柔軟に職員数を増減できないことなどから、部署によって繁閑の差が生まれやすい。また災害や感染症など緊急事態への対応として、突発的に業務が発生する場合もある。そのため純粋な適材適所とは言い難い、玉突きの人事が行われる可能性もないとはいえないからである。こうした、いわゆる組織側の論理としての全体最適と、個人の自己選択・自己実現のギャップをどう埋めていくかについても今後の課題であり、人材ポートフォリオがこの課題解決に資するところがあるとするならば、職員一人ひとりの強みや弱み、キャリア志向性などをきめ細かく把握することによって、個人の自律的なキャリア形成の支援に近づけることができることだと考えられる。また、組織と個人間のギャップを埋めるためには、その他

にも、例えば組織として目指す方向性や方針が折に触れ職員に明示されることや、丁寧な面談とコミュニケーションによって納得を得る作業などが複合的に実施されることが有効ではないかと考える。

また、人的資本経営においてはいわゆるジョブ型雇用への将来的な移行が想定されているが、公務人材に関しこの議論は成り立つのかという点についても最後に少し検討してみたい。近年人事管理・人材マネジメントの分野においてジョブ型雇用の議論が盛んである。経団連をはじめとするそれら議論の中においては、日本の人事管理システムのうち、年功的賃金や長期雇用、年功的人事などをメンバーシップ型雇用の特徴とする傾向がみられるが<sup>13</sup>、ジョブ型雇用に転換すればあたかもそれらの抱える課題がすべて解消できるとするような短絡的な議論には注意が必要である。例えば、上述した人材ポートフォリオ構築の作業とこうした論調が安易に結びつけば、極端な想定ではあるが、管理職に関する年功的要素がジョブ型雇用の名の下で職務給によって取り除かれるような仕組みもあり得ないわけではない<sup>14</sup>。

そもそも、公務員の給与は依然として職務給の原則が生きている。ただしこれは職階制の導入に失敗した結果、今や俸給表によってのみ実現しているのであって、実際には職能給的要素と成果給的要素がそれに組み合わされた「ハイブリッド型給与システム」(入江 2020) になっている。したがって、厳密な意味での職務給、すなわち職務が職務記述書等によって詳細に分類され、その一つ一つの職務の裏側に賃金が貼りつき、そこに人が充てられるという仕組みは既に放棄されたのであり、これをジョブ型雇用を支える仕組みとして復活させるという選択は非合理的であろう<sup>15</sup>。

こう考えると、「ジョブ型雇用」が論者によって何を指すのかにもよるが、仮に業務内容を明確化させたうえで高度専門人材等を獲得する手段として位

13 例えば日本経済団体連合会編(2021)『2021年版経営労働政策特別委員会報告－エンゲージメントを高めてウィズコロナ時代を乗り越え、Society5.0の実現を目指す』経団連出版など。

14 自治体の現行人事給与システムにおいては考えにくいだが、上記経団連報告書では、各社ごとに最適な「自社型雇用システム」を選択すべきであるとし、その一つとして、一般職はメンバーシップ型、管理職はジョブ型とするハイブリッド型を提示している。

15 欧米型労働はジョブ型、日本はメンバーシップ型と議論が単純化される傾向もあるが、アメリカでは80年代に高業績職場への転換を目指し「脱ジョブ化」が行われている。90年代にはNew Dealと呼ばれる、シリコンバレーを典型とした高度専門職を中心とする雇用の流動化が見られたが、ここにおいても不確実性への対応が求められた結果、「脱ジョブ化」が進んだとの指摘がある。宮本(2021)参照。

置づけるとすると、自治体においてはデジタル人材にあてはまると考えられるのかもしれない。しかし、本来の（厳密な意味での）職務給の特徴は、詳細な職務分類作業が煩雑であることと、その分類が詳細であるがゆえに業務環境や技術の変化のスピードに対応できず、硬直化することにある。自治体業務における真のDX化とは、単に紙媒体での手続きをオンライン化するというのではなく、不確実性への対処も含め、業務の根本的・総合的観点からの見直しと再構築であると考え、より高度なデジタル人材に求められるのは複合的領域への視野を有し変化に柔軟に対応できる能力ではないだろうか。業務内容を詳細に限定させるジョブ型雇用とはある意味馴染まないのではないかと懸念されるところである。

公務人材を取り巻く外部労働市場がまだそこまで活発とはいえない日本の現状からしても、ジョブ型雇用が真に機能するのかどうかは見通しにくい。留意したいのは、ジョブ型雇用が本来の意味での職務給を伴うものだとすると、仕事があつてそこに賃金が貼りつき、人を充てるという仕組みにおいては、仕事（ジョブ）がなくなれば人も不要、ということになる可能性も含んでいるということである。これらの点を念頭にすれば、公務労働に関しては慎重な議論が求められると考える。

## 参考文献

- 入江容子（2020）『自治体組織の多元的分析－機構改革をめぐる公共性と多様性の模索－』晃洋書房
- 入江容子（2022a）「組織論的観点からの地方自治体における人材育成・人材マネジメント－発展的OJTの可能性－」総務省自治体大学校「自治大からの情報発信」vol.26（[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000825751.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.soumu.go.jp/main_content/000825751.pdf)、2023年12月17日閲覧）
- 入江容子（2022b）「地方公務員の人材マネジメント－「自主性・自律性」と「成長実感・活躍の場」－」『地方公務員月報』第712号、pp.2-17
- 入江容子（2024）「首長と組織人事－組織機構改革・人材戦略とリーダーシップ」『都市問題』第

- 115巻第1号、pp.83-94
- 佐藤博樹（2022）「『ジョブ型雇用』を巡る議論をどのように理解すべきか－人事管理システム改革への示唆」『日本労働研究雑誌』No.739、pp.10-17
- 竹内規彦（2023）「持続可能なパラダイムにおける人的資源管理と人的資本：ミクロの視点からみた課題と展望」『組織科学』第57巻第1号、pp.39-50
- 濱口桂一郎（2021）『ジョブ型雇用社会とは何か－正社員体制の矛盾と転機』岩波書店
- 宮本光晴（2021）「日本の人材マネジメント－過去と未来」『日本労働研究雑誌』No.737、pp.6-17
- OECD, *The Well-being of Nations : The Role Of Human And Social Capital*, OECD Publishing,2001.

テーマ②

# これからの自治体に期待される 政策形成能力と職場内の研修

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授 松井 望

自治体職員には時代に応じて期待される能力がある。移り変わる自治体の課題に向き合い、将来を見据えた都市自治体を運営するためには、あらかじめ決められた固定的な能力を持ち続けるよりも、変化に対応する柔軟さが必要とされるからであろう。政策形成能力はそのような能力の一つである。それでは、政策形成能力とは、なぜ必要とされ、これまでではどのような研修を通じて習得が期待されたのか。そして、今後は都市自治体がどのように研修に取り組むべきだろうか。本稿では、自治体職員に期待される能力と職場内・外研修の役割を考えていく。

## 1 自治体職員に期待される能力

### (1) 能力主義と職員能力の多様性

自治体職員の基本原則は能力主義である。そのため、自治体職員に期待される能力はあらかじめ存在すると考えられており、能力は客観的に測定されるべきとされる。例えば、能力を測定する機会には採用試験がある。採用試験では自治体職員として業務を遂行するために必要となる能力を問う。試験科目には差異があるものの、そこで問われる能力とは、教養の修養や法学や経済学等の専門的な学術知の修得状況である。大森（1994）は、採用試験で試される能力とは、「圧倒的に言葉で表現される一定の知的能力」（大森 1994：5）と喝破した。言葉での表現能力は、実務遂行の基本となる能力であるからだろう。

とはいえ、採用時に測定される能力と採用後に期待される能力は一致しない。むしろ乖離がある。それは自治体の業務が多岐にわたるためだ（大谷 2023：3）。自治体業務では、人事や予算等の「総務系統知識」や各現課に関する「所管系統知識」、さらに働くうえでの心構えやコンプライアンス等のような「管理系統知識」（小林 2023：10）が必要とな

る。仮に複数部署での異動を前提とした人事運用を前提とすると、複数存在する人物の能力を一人の職員が満たすような能力が求められてくる。一人の職員が所属する部署によって異なる能力が期待されるため、採用時の試験に採用後に就任する未来の職を全て想定し、事前にすべての能力を測定することは、事実上不可能である。能力評価基準の曖昧さは、民間・公務の共通課題である（服部 2016：81）。

つまり、専門職を除けば、採用時点では能力主義の原則からすれば、むしろ特定の能力がないことを前提に採用する。訓練されていない無能力者を採用する、といえど表現が極端過ぎかもしれないが、近年の採用試験で「受験者負担軽減型」（大谷 2019：138）が増加している背景には、採用試験では能力を厳密に問わない、または、問えないからだろう。

それでは、自治体職員に期待される能力とはどのようなものだろうか。形式的にはその把握は難しくはない。各自治体が定めている「標準職務遂行能力」を見ればよい。そっけなく言ってしまうと、自治体職員に求められる能力とは「職制上の段階の標準的な職の職務を遂行することが求められる能力と

して任命権者が定めるもの」(地方公務員法第15条の2)以上でも以下でもない。

だが、「標準職務遂行能力」も確定したものではない。例えば、特別区長会調査研究機構(2021)の調査を見るとよく分かる。特別区が定めた標準職務遂行能力は、特別区人事・厚生事務組合の人事企画部が発出した参考例を踏まえて作成されている。特別区では、職層別に、倫理、構想、判断、企画、説明・調整、業務運営、組織統率、人材育成、業務遂行などの能力が必要とされている。倫理や判断のようにいずれの職層でも共通する能力もある一方、職層ごとに異なる能力がある。例えば、低い職層には知識・技術やコミュニケーションが期待される。これは業務遂行の役割が多いからだだろう。中位の職層には説明や調整、協調性が求められる。上司と部下の間に挟まり一組と束ねるために調整と協調性が不可欠だからだろう。高い職層になれば、組織統率や人材育成が加えられている。個別の事業よりも組織全体を束ねる役割からすれば、上位の職層には必要となる能力である(特別区長会調査研究機構2021:25-26)。

自治体職員的能力は定型的にまとめることはできず、少なくとも事務分掌と職制という二つの基準ごとに異なる。「標準職務遂行能力」ではある程度の能力は定められるものの、職員的能力とは多様性に富むものである。さらに色のスペクトラムのように一つの能力のなかにも濃淡がある。多種多様な能力の一つ一つはゼロ・サム的に能力を取得できるものではないだろう。そのため、自治体職員とは期待される能力の完全習得はできず、無能力又は限定された能力であることを自覚しながら能力の習得に励み続けなければならない。

## (2) 職員能力の諸類型

とはいえ自治体職員的能力にもある程度の共通性はもちろんある。それは、水谷(1999)が整理した専門能力、職務能力、職場能力の三つの能力に尽きる。いずれの能力も知識、とりわけ修得には一定の自覚と努力必要な「専門的知識」(真淵2020:324)と密接に関わりがある。

第一の専門能力とは、学校で修得する法学、経済学、工学等といった各学問分野にもとづく知識に基

づく能力である。これらの知識は学問ごとの体系的があり、内容は包括的でもある。修得のための手順は比較的標準化している。能力習得にはある程度の時間と労力がかかるかもしれないし、さらに極めようとするに才能が必要となる。しかしながら、ある程度までの能力は習得が可能である。専門職のように専門能力と業務が直結した職はある。事務系職員の専門能力は特定業務に即効性がある有効な能力というよりも、仕事全体を俯瞰し仕事の意味や仕組みを自覚することにつながる。古くは読み、書き、算盤、現代であればデジタル技術の操作方法も含まれるだろう。そのため、「特殊体系化された知識・技能」として、「個別の職域の特徴にかかわらず、共通に応用可能な性質が濃い」能力である(水谷1999:359-360)。

第二の職務能力とは、仕事上の書類の書き方から始まり、仕事に必要な制度や仕組みに関する知識に基づく能力である。いわゆるがなだが行政の世界は法(ルール)に基づき運営される。そのためまずは法律、政令、府省令、通知、技術的助言、そして、業務運営上のマニュアルといったルールの内容や各種財政制度や指標等を理解する能力である。法(ルール)の情報は成文化されたものが大半である。そのため読解することで能力を習得できる。しかし、個々の専門的な知識が実務処理で役に立たせるためには、「職場・職域に固有の(または特徴的な)事情・約束事」を理解しなければならない。法(ルール)には成文化されていないものも多い。成文化されていない職務上の法(ルール)を読み解くためには、先ほどの専門能力という「普遍的」な能力に比べれば、「当面する職場・職域の必要に応じて修正・発展」させる能力と言い換えることができる(水谷1999:360)。これら二つの能力は、専門能力は理性に基づく能力、職務能力は紙あしらいに関する能力とも言い換えることができる。

第三の職場能力とは、「さまざまな固有名詞と個体差にかかわる情報を入手し、可能なかぎりそれを自己に利用」する能力である(水谷1999:362)。職場を動かすためには人と人との関係性、組織と組織の結びつきなどの実態的な知識が必要となる。文字になっている情報はあがるが、文字化されていない情報が圧倒的に多い。これらを読み取り理解する能



力が必要となる。いわゆる職場の空気を読み抜く能力であり、ハイ・コンテクストな能力である。そのため、「個別には重要ではなく、部外者には意味の薄い知識・技能」となりがちである（水谷 1999：362）。有り体にいえば、「あの上司は、誰と仲がよい」というような情に基づく能力であり、人あしらいに関する能力といえる。習得にはまずは特定の職場に所属しつづけていることが必要となるため、一定時間を要する。3. で述べるように同じ職場にいるからといっても、必ず習得できるわけではない難しさがある。

職場内ではこれらの三つの能力が渾然一体で動いている。いずれかの能力だけでは職場は動かない。しかし、三つの能力の間には重みは異なる。専門能力よりも職務能力、職務能力よりも職場能力の重みが増すとされてきた（水谷 1999：373）。三つの能力の間には軽重があるものの、いずれも習得は職場内であるという点が共通する。とりわけ、職務能力と職場能力は職場で習得せざるをえない。確かに法令知識、財務知識等の専門能力は職場外研修が整備されてきた。しかし、実際の職場で使用する法令・財務知識は「所管系統知識」（小林 2023：10）であり、実際の業務を通じて理解せざるをえない。

三つの能力は職種間でのポータブル性が低い点も共通する。同質性が高い組織に居続ければ、いずれの能力も価値が高い能力ではあるが、行政組織を越境してしまうと全く役に立たない能力となりがちである。もちろん、早期退職者のなかには行政組織で習得した知識や能力を元手に、コンサルティング業等に転職する者も少なくはない。しかし、三つの能力は職場に土着的である。今後は過去にある自治体に離職した職員が元の自治体に再度採用されるアルムナイ採用（出戻り採用）が広がる可能性がある。かつて習得した（習得の途中にあった）能力が組織を離れて少し古びていても再び使用できるのは、逆説的ではあるが能力のポータブル性の低さからであろう。

現代では一つの職場で働く人々が任用・雇用形態が異なる、同一職場・不同一条件が前提となりつつある。年齢・属性が多様化することはもちろん離職者が増加する現代では、共通するコンテクストが希薄になりつつある。多様な属性をもつ人々から構成

される職場であるからこそ、従前の職場能力を上回るようなハイパーな職場能力が期待されるとはいえない。しかし、あまりにも職場能力が優位であり続けていると、異なるコンテクストにある働く人々の間では仕事が成り立たなくなる。そのため、むしろ文字化しないような職場能力は全く役に立たずロー・コンテクストで業務を果たす能力こそが重視されているかもしれない。三つの能力の間での軽重は、行政組織に一度所属すると定年退職までは離職しないことに基づく、同質性が高く非流動的で継続的な職場であった時代の産物である。そのため現代の職場に即した能力が必要となるだろう。

### （3）職員能力の栄枯

自治体職員に期待される能力には固定的なものはない。ある時代に期待された能力があまり重視されなくなり、新しく期待される能力がある。いわば、職員能力には栄枯がある。例えば、総務省が設置した「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」が実施した『地方公務員行政に関する自治体アンケート』からは、このことがよくわかる。

同調査は、都道府県 47、政令指定都市 20、市区町村 944 の合計 1011 自治体を対象に地方公務員に求められる能力を尋ねた。重要度が高い能力では、「主体的な課題整理、解決策の導出」が最も高い。その他では、「時間効率を意識して働く」、「新しいことにチャレンジ」、「法令理解、正確な業務」、「仕事の質を上げる工夫」、「住民や民間などとのネットワーク構築」はいずれも重要度が高い（総務省 2022b：3）。同調査の興味深い点は、過去に比べて現在の重要度が増した能力を尋ねている。もちろん回答者個人の回顧による認知の結果であるため実際の能力の推移ではないが、まさに期待される能力の栄枯が窺える。

重要度が高い能力のなかから「法令理解、正確な業務」を除くと、いずれも 3 割以上の回答で重要度を増している。他方で、現在の重要度はあまり高くはなく過去からの重要度が高まっていない能力がある。例えば、「対外的に粘り強く交渉」、「施策をわかりやすく説明」する能力、「データに基づく分析」、「専門知識や経験に基づく業務実施」はいずれも他の重要度が高い能力に比べると高くはない（総

務省 2022b : 3)。同結果を踏まえて、同調査では「コツコツ仕事をするといった能力」は過去からの高まりは大きくはなく現在の重要度は高いはないとする（総務省 2022b : 3）。

むしろ「コツコツ仕事をするといった能力」が不要であるわけではないだろう。むしろ、実務を進めるためにはコツコツと仕事をすることは前提である。同調査が設定した重要性という尺度からは優先順位が劣位になったと捉えておく方が適切である。いずれにしても同調査からは職員能力とは決して画一的ではなく変化があることが分かる。まさに、その時代時代で求められる能力に栄枯がある。

栄枯がある能力の一つが「政策形成能力」である。自治省が各自治体に人材育成基本方針を策定する際の指針となるよう 1997 年 11 月に策定した『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針』では、職員にとって今後重要性が高まる能力として「政策形成能力や創造的能力、法務能力等」と明記した。『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針』でこの様な能力を提示したのは、地方分権推進委員会が『第 2 次勧告』で行政体制の整備・確立の一環として、「政策形成能力の向上等を図る」ことを提示したことが背景にある。

『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針』の興味深いところは、「政策形成能力や創造的能力、法務能力等」以外の能力は具体的には例示していない点である。むしろ、職員がもつ潜在的能力を「最大限引き出していくこと」を強調する。これは、初めに能力がありき、というよりも、初めに人がありき、であり、職員が持つさまざまな潜在能力を、それぞれの職場で引き出し続けることを重視した。

総務省は 2023 年 12 月にこの指針を全面的に改正し、『人材育成・確保基本方針策定指針』を策定した。同指針では 1997 年に例示された「政策形成能力や創造的能力、法務能力等」という能力は記載されていない。政策形成能力はすでに自明の能力となったのか、はたまた時代遅れの能力の定かではないが、例示はされていない。他方、具体的に例示した能力がある。職員の「実務能力」や「デジタルツールを活用できる能力」、管理職がもつべき「マネジメント能力」は期待されている。これは、デジ

タル化によるアジャイル型の行政を実現するためには、例えば仕様書が地域の課題にあっているかを判断し、システム開発では無駄なコストが生じないように管理する能力が必要とされるためである（辻 2024 : 9）。ただし、これら以外の能力を具体的には明示されていない。四半世紀の前指針から共通している立場ではあるが、やはり、初めに能力がありき、というよりも、初めに人がありき、であり、その人が持つさまざまな潜在能力を引き出しながら仕事をすると、という姿勢は変わらない。

## 2 研修と能力

### (1) 職員研修制度と能力開発

初めに人があり、その人が持つ潜在能力を引き出すためにはきっかけが必要である。潜在能力を向上するためのきっかけが研修である。自治体職員には資質と能力が求められているとすれば、資質は教育・訓練では容易には変えられない。しかし、能力は教育・訓練で向上できる（村上・橋野 2020 : 79）。潜在能力の教育・訓練のための研修には、職員自身が自発的に取り組む自己啓発、職場で上司・先輩等が仕事を通じて行う職場内研修（OJT）、日常の職場を離れた所で実施する職場外研修（Off-JT）があり、いずれも潜在能力を引き出すきっかけとなりうる。

地方公務員法 39 条では、「職員には、その勤務能力の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」と規定する。地方公務員法が規定する「勤務能力の発揮及び増進」という目的を厳密に捉えれば、研修とは個々の職員に知識を付与したり、それぞれの広く一般的な能力を向上したりすることが目的ではなく、組織としての能力と生産性の向上にある（石橋 1991 : 133）。そのため、研修の目的とは、初めに組織ありき、と断定してもよいだろう。このように厳密に研修を捉えていくと、任命権者を介さず職場外で職員達が自主的に集まり、学ぶ機会は、組織目標との一致が判別困難な場合があるため研修に該当しなくなる。任命権者が行う職場外研修こそが研修となる。

だが、公式の職場外研修は厳しい現実がある。例えば、大谷（2023）が述べたように、職場外研修の受講の可否は職場の支援体制の有無次第である。と

りわけ、現代では職場外研修に送り出せるほどに職場の人的余力がない職場が多い。送り出したくても出せない職場もある。さらに、職場外研修を受講した場合でも、大森（1987）がかつてその風景を表現としたように「囚われの聴衆（captive audience）」（大森 1987：170）となる可能性も避けられない。つまり、「本人の自発的な意思による参加出ない場合は、やらされる感が強く、研修効果があがらない」（大谷 2023：7）ことになる。

他方、職員能力開発では、自己啓発や職場内研修のような「自学」（稲継 2006：94）が重視されてきた。二つの指針でもこの立場は共有されている。人材育成には本人の意欲と主体性があるこそであり、職員本人のやる気がなければ潜在能力を引き出せないからだろう。研修では、初めに自己啓発ありき、との考え方は古くて現代的なテーマであり続けている（鹿児島 1995：165）。例えば任命権者による研修計画では、一定数のグループによる自主的な学びに奨励金を交付するなどより「自己啓発」である職員の自主的な学びを、研修として位置づけてきた（田中 2012：148-149）。職員の自主的な学びを組織的な研修のなかに位置づけていくことで、個人の自己啓発による内発性と研修という外発性の双方を実現する取り組みである。

ただし、あまり度が過ぎると、本来は職員個人の修養を目的とした学びの機会が、結果的に組織のために自発的に能力を開発していく機会になる、というパラドクスを生みだしていく。自律的な動機づけで始めた「自学」がいつのまにか他律的動機づけとなり、学ぶ意欲の減退にもなりかねない。せっかくの学びの自主性を失わないように、組織的な位置づけには節度が必要である。

## （2）政策形成能力と職員研修

組織のための能力育成が職場外研修の目的とすれば、政策形成能力とは組織に貢献しうる能力である。職場外研修で実施されるべき内容である。政策形成や政策研究という研修科目は1980年代後から普及してきた（大森 1994：141）。当時は、政策形成能力という言葉の目新しさがあったようだが、現代から振り返ってみると何も特殊の能力ではない。大森（1994）の表現にならえば、政策形成能力とは

「地域における新たな課題を発見してその解決に取り組む」（大森 1994：141）とある。実務では当たり前前に期待される能力である。

鹿児島（1995）が、日々の業務の中で迫られる判断の一つ一つが「政策形成そのもの」（鹿児島 1995：35）であるという指摘は、現場の変化に敏感に気づき政策形成につなげていくのは、特定の職員だけではないという思いがあったようである。地域のなかに問題に気づき、政策課題として捉え直し、対応方策を考え、関係者との合意形成を経たのちに、政策を実施する、という、政策サイクルを営むための政策形成能力は、政策形成とは管理職だけの仕事ではなく、まさに「みな政策形成の当事者」（鹿児島 1995：34）である。当時の自治体職員に期待された政策形成能力をよくあらわしている。

当時の機運を受けて、現在まで政策形成能力の向上のための研修が設けられてきた（大森 1994：192-193）。名称は、政策形成研修、政策立案演習、政策課題研修等とさまざまであった。内容は、自治体が直面する現状や問題を題材に解決するにはどのような方策があるかを考えるものであり、複数の職員が集いグループワークを行う場合が多い。いわば、職員の主体的、対話的で深い学びの体験を通じて展開されてきた。

総務省自治大学校では、定期的に、都道府県、政令指定都市での研究の実施状況を把握している。2003年度と同調査結果をみると、各自治体の政策課題や地域課題を研究討議、現地調査、報告書作成、研究成果の発表により職員の政策形成能力と課題解決能力の向上を図る研修（「政策課題、地域課題研修」）は、都道府県では16、政令指定都市は5であった。さらに、複数の都道府県による合同研修が2、都道府県職員と市町村職員の合同研修が4であった（総務省 2004：29）。

18年経過した後の2021年度の調査では、「必要な政策形成能力などの育成を目的とした研修（政策形成研修、企画力開発研修、政策課題研修など）」を「政策能力向上研修」と定義している。2003年度調査の「政策課題、地域課題研修」と概ね同一の対象とみてもよい。調査結果からは、都道府県は同じく16、政令指定都市も同様に5である（総務省 2022a：46）。このように研修数では変化がないよう

ではあるが、演習を含む政策能力向上研修を見ると、都道府県は25、政令指定都市は10で実施している。つまり、演習スタイルで政策形成能力の向上のための研修が広がっている（総務省2022a：46）。さらには、2019年度以降に新規に採用したケースもある。政策能力向上研修は都道府県では8、指令指定都市は4、遠州を含む政策能力向上研修ではそれぞれ14と2となっている（総務省2022a：54）。政策形成能力の習得には、職場外研修を用いている現状が窺えるだろう。

### (3) 研修を通じた政策形成能力の習得の限界

しかしながら政策形成研修を受講した者のなかには、期待外れであったという感想を持つ場合もなくはないという（伊藤2022：8）。

その理由の一つには、講師側に原因がある。伊藤（2022）によると、研修のなかで政策の中身をどう作るかを触れられていないことに理由があるという（伊藤2022：8）。講師は大学の研究者や、過去に行政職員であった者が務める場合が多い。前者は専門能力には長けているはずだが、職務能力や職場能力は持ち得ない。そのため、政策の現場で何が求められているかを分からない。大学教員はみずからの専門能力をどのように実務に結び付けるかを分かっているためである（伊藤2022：8）。後者は退職後も現場の動向把握への自学を継続していなければ、自らがもつ職務能力や職場能力は陳腐化してしまう。過去に行政職員であったときの能力と現代の政策課題との間でタイムラグが生じてしまうことは避けられない。そのため、研修内容にリアリティが乏しくなり、現実でありそうな政策をあたり障りのない内容でまとめがちであることが、期待外れに終わるのだろう。

二つめの理由は、政策とは政治と密接不可分であるためである。政策能力（policy capacity）とは、政策を分析する能力にとどまらない。政策実施を含めた日常的な政策の運営を果たす能力も含まれる（Howlett 2015）。さらに、政策を運営するには政治との整合性が不可欠である。例えば深谷（2022）によると、精密な証拠に基づく情報であっても、その情報に政治性を帯びていない場合には政策形成過程では関心が失われてしまう（深谷2022：78）。つま

りは、政治から距離を置くと現実の政策になりえない。

近年ではEBPMが喧伝されている。EBPMはしばしば政治とは距離を置くことが強調される。データに基づく政策内容の客観化を重視するためだろう。しかし、大竹・内山・小林（2022）が述べるように、EBPMの結果を最終的な決定権をもつ者は政治家である。EBPMとは行政がデータに基づく結果を行政職員が率直に政治家に助言するため手段である。行政職員たちは助言者に留まる。政治家の側が、助言の内容を真摯に受け止める素地と能力がなければ、EBPMの結果をもとにした政策の決定や実施されることはない（大竹・内山・小林2022：35-36）。そのため政策能力には分析能力、運営能力、そして、政治能力の三つのタイプの能力が必要なのである（Wo, et al. 2015）。

ここで改めて考えておかなければならないことは、「政策形成能力」という能力のうち「政策形成」という概念である。西尾（1990）は、「決定作成（decision making）」という概念を次の二つに分けた。一つは、人間による人間の操作を目的とした行為を「政策作成（policy making）」と位置付けた。つまり、問題を解決する手段を定めるためには、特定の価値をまずは確定し、その価値のもとに一元的な体系を作成する行為を「政策作成」と整理した（西尾1990：169）。もう一つは「政策形成（policy formation）」である。これは政策の実現可能性を確保するために、人々からの支持や協働を調達する行為とした（西尾1990：169）。この二つの概念を平易に捉えなおしてみると、政策の形をつくるのが「政策作成」、それを作動させることが「政策形成」といえるだろう。

自治体職員に期待される「政策形成能力」とはいずれかと問われれば、両方であろう。政策をつくるために必要な知識、例えば法令や財政等の制度的知識の修得は必要となる。現代ではとりわけEBPMのようにデータを読み、それを使いこなすデータリテラリーが必要となる。EBPMのための研修を通じた政策分析手法の修得は、経験だけの政策作成とは区切りをつけるためには有益である。現状を調べ、説得的な結果にまとめ上げる社会調査の技法の修得も必要である。しかし形が整っても作動するわ

けではない。西尾（1990）の概念整理にならえば、EBPM とはその言葉の通り「政策作成（policy making）」であり、「政策形成（policy formation）」ではないだろう。形作った政策を作動する／させるための能力、つまりは、職務能力と職場能力が必要となる。しかしこれらは職場外研修では習得するものではない。これが政策形成研修が期待外れになりがちな理由の二つ目である。

三つめの理由は、研修効果の不確実性にある。稲継（2023）は数多ある研修を四つの類型に分類した。分類の基準は二つである。一つ目の基準は、いつ必要とする能力か、という研究ニーズによる基準である。この基準に基づき、研修を「短期需要充足」型と「長期需要充足」型に分けている。もう一つの基準は、必要とされる能力の専門性や研修内容の専門性である。専門的な能力を研修する「専門的」型、自治体職員一般に求められる「一般的」型に分けた（稲継 2023：13）。以上の四つの類型からすれば、政策形成能力に関する研修とは「長期需要充足・一般的」型に属する。同類型には交渉能力向上研修や問題解決能力向上研修がある。

稲継（2023）によると、政策形成能力に関する研修は、問題解決能力向上研修がもつ課題と同様に政策の基本や手法を学ぶことが目的となる。そのため、「実際にどれだけ身に付いたのか、また、実務の中でどれだけ役になっているかはわかりにく」い結果に陥りやすいとされる（稲継 2023：13）。政策形成研修とはそもそも答えがない研修である。それゆえに研修の成果が把握しがたいのである。他方、稲継（2023）は、職場外研修だけで政策形成能力を習得することは望めないとしても、カリキュラムが職員に与えたよい意味での刺激次第では、職場外研修後に職場に戻り、自ら学びつづけて、職場内研修で使える能力に芽が出ることもあるという。

政策形成研修は特定分野の政策を扱いがちである。課題が現代的であり具体的であればあるほど、現実の所管体系での業務が研修対象として扱われていく。しかし、あまりにも時宜を得た政策課題は、庁内での政策の優先順位や庁内の反応が推し量られてしまい、研修では優先的には取り上げられない／取り上げにくくなる。結果として、現実に即しながらも研修を通じて行儀よくまとめられた政策が素

材となる。よく言えば長期的であり、控えめに言うると抽象的で現実からは少し距離があるものが政策研修である（大森 1994：191）。

その結果、政策形成能力を習得するはずが、大過なく無難にまとめあげる能力を習得する結果が生じやすい。むしろ、そのような能力こそが実務では重要といわれてきた能力かもしれない。しかし、政策形成能力を習得するはずが、職務能力、職場能力の素地を習得する機会となることはやや皮肉な結果である。政策形成能力は机上で学んでも能力発揮にはつながらず、かといって現場に近すぎるとは現状追従的な能力になりやすい。ほどよいタイミングとほどよい間合いを保つことで、今後の政策形成研修にも可能性があるのかもしれない。

### 3 これからの自治体職員の能力開発にむけて

職場外研修とは標準的な知識を大過なく学ぶ、または学びなおすきっかけである。実務に利用できるような政策形成能力を学ぶ場では決してない。実務で利用できる能力とは働くことを通じて習得するしかない。

「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」の調査を再び見てみると、人材育成上の取り組みを把握した。「職員に対して求められる職員像を明示した上で、職員全般に求められる能力を習得するための研修を計画的に行うことが重要」は「そう思う」が51%、「少しそう思う」が42%と大半の回答者が研修に高く期待している。

これに対して現状認識は極めて悲観的である。例えば、「標準職務遂行能力を習得するための体系的な研修の実施ができていない」は「そう思う」が12%、「少しそう思う」が34%である（総務省 2022：16）。職場外研修への期待が高いものの実施状況が低調ななかで、自己啓発や職場内研修への期待が高まっていく。肝要なことは能力開発をどこで行うかである。自己啓発がすべての基盤であり、そのうえに職場内研修があり、職場外研修を仕事の折々のなかに研修を組み入れることが現実的であるだろう（稲継 2023：13）。

他方、現場だけで学ぶことの限界にも留意する必要がある。例えば、現場では非難回避思考が先行し、思考停止が生じるおそれがあるという（嶋田

2020：11)。さらには、能力開発の機会を職場のコンテキストに大いに依存してしまう。職場内研修では、見えにくい制約が生じてくる。分かりやすいところでは、現場任せや個人任せになりがちであり、職場によって内容が異なってくることもある（神山2024：32）。最近の用語を用いれば「職場ガチャ」「上司ガチャ」に外れた場合は、職場内研修のはずが職場無研修となってしまうだろう。

より深刻な問題は職場内の同質性の問題がある。佐藤（2023）は公務職場でのジェンダー分析を通じて、性別によって習得する能力の内容と習得時期に差異があることを解明した（佐藤2023：28）。政策形成能力は職場内で学ぶことで実を伴う能力となりうる。しかし、その職場内に存在しているバイアスが、職員を選別するおそれがある。とりわけ、一つの職場で働く人々の属性が多様化し、生活と仕事とのバランスが人により異なりゆくなかでは、闇雲に現場や職場内での学ぶことを重視しつづける姿勢には限界があるだろう。

本稿でも繰り返し取り上げてきた大森（1994）の表現にならえば、「革新（イノベーション）」とは「現実を無視することなく、しかし現実を望ましい状態へ一歩でも近づける」（大森1994：197）ことにある。職員たちが現実から自らの地域を望ましい状態にするためには、職員個人の能力に加えて、職場の能力もまた必要である。大杉（2017）では、組織の自律性が高く、柔軟性も高い職場を政策起業型と呼んだ。現場の職員が政策起業的な行動をとるには、意欲と能力、そして、きっかけが必要となる（Cohen2021：57）。だが、能力と意欲に満ち溢れた職員がいたとしても、職場がそれらを受け入れなければ政策を起業するような創造的な活動にはつながらない。創造的な活動を発揮するための職場風土は一日でできるものではない。政策現場、職場、そして、職員個々人が、現代の地域社会のなかでの課題を把握し、その地域に適した望ましい状態を実現することを漸進的でも粘り強く近づけていく能力が必要であろう。

本研究はJSPS科 研 費 22H00805、22H00806 21K01297、20H01456 の助成を受けた。

## 【参考文献】

- 石橋孝雄（1991）『地方公務員制度4 定員管理・公務能率・研修・勤務評定』ぎょうせい
- 伊藤修一郎（2022）『政策リサーチ入門 仮説検証による問題解決の技法 増補版』東京大学出版会
- 稲継裕昭（2006）『自治体の人事システム改革』ぎょうせい
- 稲継裕昭（2023）「地方公務員の人材育成」『地方公務員月報』719号、2023年6月号
- 大竹文雄・内山融・小林庸平（2022）「EBPMとは何か」大竹文雄・内山融・小林庸平『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版社
- 大森彌（1987）『自治体行政学入門』良書普及会
- 大森彌（1994）『自治体職員論 —能力・人事・研修』良書普及会
- 大杉覚（2017）「首長・職員関係の行政学」『年報行政研究』第52号
- 大谷基道（2019）「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」河合晃一・大谷基道編著『現代日本の公務員人事』第一法規
- 大谷基道（2023）「他の人事諸施策と連動した人材育成の展開 —人材マネジメント、トータル人事の中の人材育成」『地方公務員月報』725号、2023年12月号
- 鹿兒島重治（1995）『地方公務員の政策形成』学陽書房
- 神山道彦（2024）「人材育成・確保基本方針策定指針の策定について」『地方自治』No.915、2024年2月号
- 小林悠太（2023）「知識労働としての公務：出版市場からの接近」『季刊行政管理研究』No.183、2023年9月号
- 佐藤直子（2023）『女性公務員のリアル なぜ彼女は「昇進」できないのか』学陽書房
- 嶋田暁文（2020）「臨床行政学の構想 行政学のレリバンス向上を求めて」『季刊行政管理研究』No.171、2020年9月号
- 総務省自治大学校（2004）『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』2004年3月
- 総務省自治大学校（2022a）『地方公務員研修の実態

に関する調査』2022年3月

総務省(2022b)「第4回ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会 資料1 地方公務員行政に関する自治体アンケートの結果について」

総務省(2023)『人材育成・確保基本方針策定指針』2023年12月22日

田中孝男(2012)『自治体職員研修の法構造』公人の友社

辻琢也(2024)「デジタル時代の人口減少社会において地方公務員として働く魅力を考える」『地方公務員月報』727号、2024年2月号

特別区長会調査研究機構(2021)『特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方』公益財団法人特別区協議会

西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会

服部泰宏(2016)『採用学』新潮社

深谷健(2022)「EBPMへの道・再考 -その客観的証拠をめぐる組織的諸問題の検討-」『公共政策研究』第22号

真淵勝(2020)「公共政策における専門的知識：キャリア官僚を中心に」『政策科学』27巻4号

村上祐介・橋野晶寛(2020)『教育政策・行政の考え方』有斐閣

水谷三公(1999)『官僚の風貌』中央公論新社

Cohen, Nissim. (2021). Policy Entrepreneurship at the Street Level : PMRA

Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity : The supply and demand for policy analysis in government, Policy and Society, Volume 34, 2015-Issue 3-4

Wu, X., M. Ramesh & M. Howlett (2015). Policy capacity A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, Policy and Society, Volume 34, 2015 - Issue 3-4

テーマ③

# これからの自治体職員に求められる スキルと自己研鑽について

小金井市子ども家庭部長・(一社)公務員研修協会理事・キャリアコンサルタント 堤 直規

「人材マネジメント」の導入・推進によって、人材はコストから投資育成対象となる。①人的投資の戦略化、②人材像の転換、③職員間「格差」の拡大、④自治体間「格差」の拡大が進み、職員能力として政策力・協働力・学習力と高度な専門力が重視され、特に先進自治体では「経営人財」及び DX 等の「戦略人財」の確保・育成・活用が進められていくだろう。そうした中での職員にとってのキーワードは「主体性」であり、キャリアデザインが最も大切なスキルとなる。そして、「対話と協働の時代」にあっては、研鑽も独りではなく、「対話と協働」の中で学ぶことが欠かせない。「学び合う」仕組みを自分の周囲につくり、参加して関わっていくことがより大切になると考える。

## 1 はじめに

『都市とガバナンス』第 25 号 (2016 年刊行) において、牧瀬稔氏は、職員数の減少と事務量の増加のギャップを埋める方法の 1 つとして、職員の能力開発が求められていると指摘した<sup>1</sup>。現在、その傾向がさらに強まる一方、「人材マネジメント」の導入・推進によって、自治体の人事政策・人的投資は大きく変わろうとしている。

そうした中で、職員には何が求められるのか。それを職員目線で考えていくことが本稿のテーマである。キーワードは「主体性」。市職員として、また「地方公務員向けキャリアコンサルタント」として受けた相談等の経験をもとに、以下、考えていく。なお、本稿の内容は、あくまで私見であることをあらかじめご承知おきいただきたい。

## 2 「人材マネジメント」の中で

### ～広がる職員間・自治体間「格差」

経済産業省は 2022 年 5 月に「人材版伊藤レポート 2.0」<sup>2</sup>を公表した。これは、経済産業省の「人的資本経営の実現に向けた検討会」<sup>3</sup>による報告書であり、人的資本経営という変革を、具体化し実践に移すためのアイデアを提示したものである。

人的資本経営とは、人材を「資本」として捉え、その価値を最大限に引き出すことで、中長期的な企業価値向上につなげる経営のあり方とされる。厳しい経済環境の中、企業経営における大きなトレンドとなっている。

一方、総務省も、この間、下記の通り段階的に研究と取組を進めている。

1 牧瀬稔 (2016) 「自治体職員の能力開発のポイント—これからの時代における自治体研修への示唆—」『都市とガバナンス』第 25 号。

2 経済産業省 「「人材版伊藤レポート 2.0」を取りまとめました」<https://www.meti.go.jp/press/2022/05/20220513001/20220513001.html> (最終閲覧日 2024 年 1 月 15 日)

3 経済産業省 「人的資本経営の実現に向けた検討会」[https://www.meti.go.jp/shingikai/economy/jinteki\\_shihon/index.html](https://www.meti.go.jp/shingikai/economy/jinteki_shihon/index.html) (最終閲覧日 2024 年 1 月 15 日)



- ・2019年度「地方公共団体における人材育成・能力開発に関する研究会」
- ・2020年度「地方公共団体における今後の人材育成の方針に関する研究会」
- ・2021年度「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会」
- ・2022年度「地方公共団体に行ける人材マネジメント推進のためのガイドブック」策定
- ・2023年12月22日「人材育成・確保基本方針策定指針」公表

民間・自治体ともに、人材をコストではなく投資育成の対象と見て、その最大限の確保・育成・活用によって持続的な発展を目指すこと、DX等の高度専門人材を重視することは共通している。「人材マネジメント」は、政策・経営戦略に即して、職員一人ひとりの意欲・能力を最大限まで高めて活かしていくための取組である。では、私たち職員にとっては、どのような変化が生じるのであろうか。

筆者は、4つの大きな変化が進むと考えている。すなわち、①人的投資の戦略化、②人材像の転換、③職員間「格差」の拡大、④自治体間「格差」の拡大である。

①人的投資の戦略化は、投資、つまり職員に提供される機会が、より経営戦略に即して重点的になされるようになることを指している。重要で成長につながる職務・研修・役職への任用等が、より効果が高いと考えられる人材に重点的に行われるようになって考えられる。

②人材像の転換は、経営戦略に照らして専門的能力が高い人財（経営人財・戦略人財）が重視されるということである。従来の人材育成は、あえて単純化すれば「オール3」人材を一律的に育成することであった。しかし今後は、「2があっても4を持つ」人財をより個別的に採用・育成・活用し、お互いの「4」の能力を活かし更に高めつつ、「2」を補う組織開発によって、より高度・多様な課題に対応していく形に変わっていくと考えられる。

③職員間「格差」の拡大は、①と②の結果、その意欲・能力の開発と実績、その結果としての処遇が、より能力・実績ベースとなり、特に同世代間での処遇の「差」が広がることを意味している。

④自治体間「格差」の拡大も、「人材マネジメント」の導入状況と成果が自治体により異なる中で、どれだけの人財を確保し、活かせるかの「差」が広がるということである。

こうした中では、第1に、職員個々人の主体性がより重要になる。自治体の経営戦略・人事戦略を理解し、機会をとらえつつ自身の意欲・能力を高め、求められる実績を出して貢献するには、主体性が不可欠である。第2に、職員の流動性が高まると考えられる。人財を活かし育てる自治体への集中・転職が、より進むことになるであろう。

ここまでを読まれた方は、こうした「変化」はすでに起きていると感じられたかもしれない。ただ、まだまだ人材をコストと見る考え方が根強いのも事実である。変化は揺らぎながら徐々に、ある段階からは一気に進み、その中で「差」も広がると考えられる。

### 3 「求められるスキル」の変化 ～まずキャリアデザインを

では、職員に求められるスキルは、どのように変化していだろうか。

正直に言えば、このVUCA (Volatility：変動性、Uncertainty：不確実性、Complexity：複雑性、Ambiguity：曖昧性)の時代に、正確に予測することは困難である。しかし、「きつとこうなる」ということを、以下で述べていくこととしたい。

まず、現在考えられている必要なスキルについて見ておきたい。宮城県市町村自治振興センター（宮城県市町村職員研修所）では、「市町村職員に必要とされる能力の解説」をホームページ上で公表している<sup>4</sup>。その内容から知識以外のスキル・能力をピックアップすると、次のようになる（図表1）。

知識については、インターネット及び各種システムによって大きく補われるようになった。よって、

4 宮城県市町村自治振興センター宮城県市町村職員研修所 研修概要※参考資料「市町村職員に必要とされる能力の解説」[http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/2\\_3/2\\_3.html](http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/2_3/2_3.html)（最終閲覧日 2024年1月16日）

図表 1 市町村職員に必要なスキル・能力（知識以外）

<p><b>【基礎力】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・知識・技能に基づく実務処理（特にICT関連の情報処理能力／法制執務能力）</li> <li>・基礎的コミュニケーション（社会人としての基本的礼儀作法など）</li> </ul> <p><b>【行政目標推進能力】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニケーション能力（説明・説得力／交渉・折衝力／プレゼンテーション／ファシリテーション／カウンセリング／コーチング／ロジカル・シンキング）</li> <li>・政策形成能力（住民ニーズ等の情報収集／問題発見・分析力／創意工夫／企画提案／政策立案）</li> <li>・専門知識と運用能力（法律等の調整と説明・運用／高度なマネジメント）</li> <li>・行政管理能力（上層部へのフォローアップ／他部門との調整／部会指導育成リーダーシップ／難問解決（決断・実践）／行政評価／危機管理）</li> </ul> <p><b>【自己管理能力】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自己啓発促進（知識・教養／人格の陶冶）</li> <li>・豊かな人間性のかん養</li> </ul>
--

（出典）宮城県市町村自治振興センター宮城県市町村職員研修所「市町村職員に必要とされる能力の解説」より抜粋し、筆者作成。

上図の能力群のうちで、今後、より重要となるのは「コミュニケーション能力」「政策形成能力」、高度な「専門知識と運用能力」「行政管理能力」、そして、関係者の信頼を得て、変化の時代に学び続ける「自己啓発促進」ということになる。

一言でいえば、政策力・協働力・学習力。それと高度な専門力である。VUCAの時代の中で学び探求しながら、幅広い市民・企業等との協働で、政策を推進できる力が必要とされる。

一方、2023年12月22日に公表された総務省の「人材育成・確保基本方針策定指針」<sup>5</sup>では、特に「デジタル人材」に1章が割かれている。自分自身のデジタル能力を高めつつ、高度専門人材と連携して変革を進める「DX推進リーダー」としての能力が求められることになる。

他にも考えておきたいのは、「人的資本経営」が重視する「経営人財」と「戦略人財」についてである。「人的資本経営」では「サクセッションプラン」、つまり次代の経営陣育成計画が重視される。今後は自治体でも、より意識的に取り組まれると考えられる。

「戦略人財」では、DXをはじめ、法務・財務・福祉・税務・産業・文化・環境・都市整備・教育等の各分野において、戦略的目標に即した高い成果を

あげられる専門能力を持った人財の確保・育成・活用が、特に先進的な自治体で進められていくであろう。今後は、特定分野の高度専門人財が、自治体を渡り歩きながらその分野で貢献し、さらに能力を高めていくような働き方も、広く見られるようになると予想される。

さて、そのうえで、職員一人ひとりにとって最も大切なスキルは、キャリアデザインであると考えられる。自治体組織側が戦略的に人的投資を行う「人材マネジメント」を進める中で、私たち職員は様々な選択・取組を主体的に行うことになる。その主体的な選択や取組を支え進めていくための仕組み・取組が欠かせない。

キャリアデザインとは、「ありたい姿」を描き、「やりたいこと」「できること」と「求められること」とを主体的に開発・調和させていく取組であり、組織側の「人材マネジメント」と職員側のキャリアデザインはセットである。キャリアデザイン抜きの「人材マネジメント」では、職員を動機づけることはできない。主体的に経営戦略・人事戦略を学び、自分事としてとらえて職員が主体的に取り組むのは、キャリアデザインがあればこそである。また、「人生100年時代」となり、多くの人が80代も働く中では、定年後を意識した能力開発も

5 総務省「「人材育成・確保基本方針策定指針」の公表」[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyoseil2\\_02000138.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyoseil2_02000138.html)（最終閲覧日 2024年1月16日）

大切となってくる。

このように、「人材マネジメント」が進む中では、自分の進む方向を描きながら組織の方向とも調和させていくキャリアデザインとそのスキルが不可欠である。

#### 4 「対話と協働の時代」の自己研鑽～「学び合う」仕組みづくり

「人材マネジメント」により、求められるスキル、そして働き方が変わっていく中で、自治体職員にはこれからどのような自己研鑽が求められるか。それが本稿に与えられたもう1つのテーマである。「人材育成・確保基本方針策定指針」でも、「リスクリングやスキルアップによる必要となる計画的・体系的な育成」等が掲げられ、「自発的学習の促進」が位置付けられている。

ただ、結論から言うと、自己研鑽では足りないと考えられる。なぜなら、これからの政策の立案・推進と業務の遂行は、市民・企業等の幅広い関係者との「対話と協働」によって進められるものだからである。このため、私たち職員の学びそのものも、幅広い方々との対話の中で行うことが欠かせない。また、高度に専門的な内容は、庁内だけでは学べず、庁外の第一人者とつながっていくことが不可欠である。

共に学ぶ中で対話・協働のスキルも磨かれ、関係が築かれて、それがより大きな学びと資産になる。そのような「学び合う」仕組みを自分の周囲につくり、参加して関わっていくことが大切であろう。もちろん、対話の中での学びの場は、様々なものが考えられる。

まずは庁内、そして自治体職員同士、さらには幅広い市民等を交えて。そのように複数の場を持ち、その中で学んでいく。そうした学びに自分自身の個別学習を重ねていく。そうした自己研鑽が、「対話と協働」の時代には欠かせないのである。自治体職員には「訓練された無能」(マートン)に陥る危険もあり、組織外での学びは重要である。

現在でも、職員同士が交流し学ぶ場として、多くの自治体で自主研が開催され、広域的にも東北・上州・九州などのオフサイトミーティングや神奈川「K33 ネットワーク」「関東自主研サミット」などが

あり、全国的にも「よんなな会」「オンライン市役所」「地方公務員オンラインサロン」などがある。こうした場に出ていくと、様々な自治体の違いとともに、共通する課題、そして前向きに立ち向かう仲間が見えてくる。

さらに、地域活動・プロボノ活動等の「越境学習」により、自分の専門性や「強み」に改めて気付く、大きく成長できることが期待できる。「地域に飛び出す公務員」や、公務員の専門性を活かしたプロボノとしての活動が、多様な担い手の中で自分らしい働き方に気づき磨くことにつながる。

自治体現場では、日々の業務では成果・成長を実感しにくい場合もあり、こうした「対話と協働」の中の自己研鑽は、私たち職員にとって、能力だけでなく、モチベーションを支え高めてくれるものとしても重要である。

#### 5 おわりに

「人材マネジメント」により、私たち自治体職員の働き方も大きく変わろうとしている。自治体職員に求められる成果と能力は今以上に大きなものとなり、一方で、自治体の「人的資本経営」及び「人材マネジメント」、職員一人ひとりのキャリア開発には大きな「差」が出てくるものと考えられる。

これを自分らしく働き貢献するチャンスとできるか、それとも「強み」を発揮できないまま困難・膨大な業務に苦しむか、それは組織側の取組とともに、私たち職員ひとり一人の「主体性」にかかっている。難しい採用試験を突破した自治体職員には必ず「強み」の素があり、また、自治体組織は課題に対応できる多くの人財を必要としている。

「人材マネジメント」の中で「2があっても4」を磨いて、自分らしい貢献と働き方を築き、いきいきと働く自治体職員が増えることを期待する。私自身もそう努力するとともに、引き続きそのためのお手伝いを続けていきたいと考えている。

# 躍動的に政策立案する若手職員の 研修づくり

岐阜大学社会システム経営学環 出村 嘉史・篠田 朝也・川瀬 真弓

岐阜市が取り組んでいる異色の若手職員研修のプログラムがある。本稿では、岐阜市企画部総合政策課が実施主体として進めてきた「岐阜市の未来を共に考えるワーキンググループ」に焦点をあて、岐阜大学社会システム経営学環の教授陣が全面協力して実施した2023年度のプログラム内容と仕組みの紹介をするとともに、その意義や目指したところを論じる。このプログラムは、産官学の若手参加者が、協働して政策を実際に立案する一連のプロセスを経験することを通して、既存の枠組みを超えた視野を獲得し、新しい公共ガバナンスを実践できる人材を育成する点で特色があり、更には提案した事業を柔軟な予算措置によって実現させる手立てまで構築している点で画期的である。

## 1 岐阜市に意欲的な若手職員研修が登場

岐阜市役所において、斬新な職員研修プログラムが、試行錯誤を繰り返しながらも、継続して実施中である。特に継続してプロジェクトチーム（以下、PT）が結成され、プログラムへの参加者が、実際の政策を立案する過程を経験している点は注目に値する。6年目の今年度に至り、いよいよ充実した産官学連携プログラムへ成熟しており、そのなりたちと成果をお伝えしたい。

### (1) 2018年度は100人WSとワーキンググループ

本プログラムが始まったのは、現職の柴橋正直市長が就任した直後の2018年度である。「若手職員の新たな発想を活かして、重点的に取り組むべき分野の施策及び事業の検討を行い、当該分野に関する政策に反映し、推進していく」ことを目的として、「岐阜を動かす」若手職員プロジェクト会議を設置することが柴橋市長から指示された。同プロジェクト会議は6月に早速立ち上がり、2つのプログラムが、企画部によって実施された。1つは「若手職員

100人ワークショップ」であり、131人の若手職員で「こどもファースト」「観光振興」というテーマに関して重点的に議論することが決まった。続くプログラムとして、庁内の公募・選抜により若手有志14人のワーキンググループが編成され、100人ワークショップで議論されたテーマの具体的施策を構築して、市長および当該部局に対して提案された。それらは後に実際の5つの施策へ反映されている。

### (2) 2019年度は22部局で一斉実施

このようにして得られた若手職員が活躍する機会を更に組織風土として庁内へ拡げることが狙って、別の実施方法が試された。各部局において若手職員5人程度ずつを対象に、22部局のそれぞれの部局内でPTが生まれ、各部局の重要テーマに対する施策事業の立案などに若手職員が参画する場を設け、それらの成果が発表された。

このやり方は2020年度も実施されたが、各部局が一斉に取り組むことで、始まったばかりのPTに対する理解が庁内で共有された重要な段階であったと考えられる。参加した若手職員たちにとっては、

各部局における現行の事業を具体化する手立てを構築するプロセスを実践するよい経験ともなった。それ自体は有意義であったが、一方で、柔軟な目で既存の枠組みそのものを問うような若手職員の資質を育てるためには、別の手立てが必要であると考えられた。

### (3) 2020年度から民間企業も参加

2020年度には、前年に続く各部局のPTと同時に、若手職員の弾力的な資質を向上させる策について工夫があり、民間企業の視点を取り入れた新たな枠組みとして株式会社十六銀行との共同PTが設置され、「岐阜市の未来を共に考えるワーキンググループ」が企画された。

このワーキンググループは、十六総研の田代達生氏によるファシリテーションにより、十六銀行若手職員も含む17人の参加者で実施された。そこでは、市政の現況を把握するためのデータ分析に力が入られ、重点を置くべき施策の意義が明快に説明できるようになるなど、参加者の大きな学びとなった。

### (4) 2021年度から岐阜大学が加わる

2021年度には、前年からの「岐阜市の未来を共に考えるワーキンググループ」の枠組みに、岐阜大学が加わり、産学官の共同PTとなった。ワーキンググループの冒頭のプログラムとして、岐阜大学高木朗義教授から政策形成ならびにデザイン思考の講義があり、その後のグループワークのファシリテーターは三井栄教授および川瀬が担当した。

対面でグループワークを行うことが難しいコロナ禍の対応の中で、ZoomなどのIT支援ツールを介したオンライン開催が多くなり、困難はあったものの、ユーザーの視点を取り入れて問いをたてる方法や共創の進め方など、デザイン思考の学術的バックグラウンドを導入し、手ごたえがあった。

翌2022年度も前年と同様の方法で実施されたが、産官学の共同PTのメインファシリテーターを出村が、ファシリテーターを篠田、川瀬がそれぞれ担当する3人体制に改めた。取り組むテーマは、実

際の岐阜市の政策方針の中から「こどもファースト」「ワークダイバーシティ」「寄り添う福祉」「市役所の業務改善」を選び、1テーマに1グループを振り分けた。活動期間と内容は次のとおりである。活動期間の5月から9月までに7回のグループワーク、ならびに、4回のグループ相談会を実施した。

ファシリテーションを実施するうえで配慮した事項は、議論の目的を確認しつつ、その都度考えるべき項目を主体的に探究しながらも、議論を絞り込む前段階において敢えて発散的議論を経るようにすることであった。

10月中に市長に対してプレゼンテーションを行い、その後それぞれの提案に対する関連部局はそれぞれを実際の施策として実施できるように努力し、翌年2月に関係部局がその後の状況について市長へ報告する会を開催、参加者はその場を共有して、それをフィードバックとして受け止めて活動を終えた。

## 2 2023年度の組み立てと進め方

2023年4月、前年度までの方法を振り返りつつ、今年度には以下の方針を進めることを岐阜大学ファシリテーター兼講師のチーム（前年度と同じく、出村・篠田・川瀬）で合意し、岐阜市企画部総合政策課と議論しながら、大まかな枠組みを構成した。すなわち、予めワーキングに取り組むテーマを提供するのではなく、グループで課題を探すところから始めることとし、前年にも試した発散的議論をより強い意志で充実させることとした。

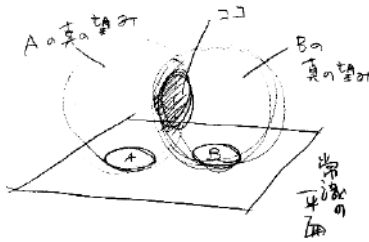
通常業務の中で、与えられた仕事に疑問をもつことや、その仕事によって至るべき理想の社会像などについて議論し思いを巡らせる習慣は、職員ならびに参加学生が勤勉であればあるほど獲得しにくい。そのため、視野を拡げて、無関係に思えるような他分野との関連を考察し、なかなか方向が定まらない発散的議論に悶々とする時間は、耐え難く、不安にもなる。しかしながら、このプロセスを経て本質的な目標を捉えることができれば、その後揺るぎない信念をもって明快なアイデアを提示できる。このアウフヘーベン（止揚）<sup>1</sup>へ導くことを、企画側とし

1 ドイツの哲学者ヘーゲルが提唱した弁証法の基本的な考え方。対立する二つの要素が、それぞれの本質を失うことなく、より高い段階で統合されることを意味する。その概念を図式的にイメージしたものが図1である。

て一つの暗黙の目標とした(図1)。

さて、一連のグループワークを進めるにあたり、予め大きなスケジュールは図2の通り定めていたが、詳細までは詰めずに進めることを重視した。それは、毎回のワーキングを経た後に、参加者からフィードバックを得て状況を把握し、それを理解した上で次の手を打つ並走型にする方が効果の高いことが前年度の取り組みから明らかになっていたためである。すなわち、ワーキングの実施と実施の間に、われわれ岐阜大学の講師兼ファシリテーションチームと岐阜市企画部の間で、進行に合わせた綿密な打合せを重ねていくという丁寧な進行を選択した。

図1 事前に共有した「求める解の在処」の図



対立していると思われたAとBであっても、別の次元を含めて真意を探せば両立する領域が見つかる。(出村の図解)

図2 始めに提示した2023年度のスケジュール

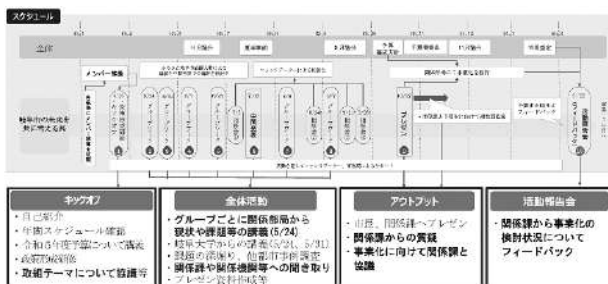
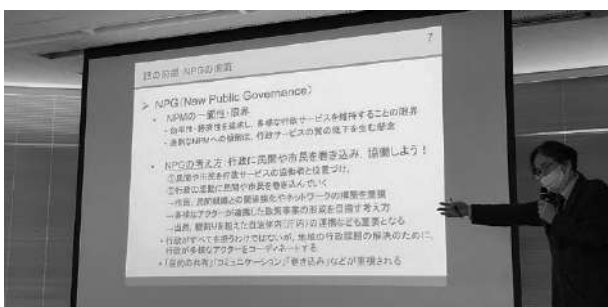


図3 篠田による政策形成研修の様子



### (1) 政策形成研修 NPGの時代

前年度と同様に、政策形成研修によって本年度のプロジェクトが開始された。同研修の講師は、それに続く一連のグループワークの内容と紐づけて篠田が務め、近年の公共政策のトレンドを概観しつつ、公共経営のあり方は、伝統的なものから、大きく変容していることを伝えた(図3)。

すなわち、新機軸とされているうちの一つは、民間企業の経営手法等を行政に適用して、より効率化させようとする新公共経営(NPM)の考え方である。NPMは現代の行政経営において欠かせない重要な考え方となっているものの、その一方で、行政担当者の自覚が伴わないと単なる行政部門の民間任せ、悪い場合には責任回避の「丸投げ」に陥るという懸念もある。また、そもそもあらゆる行政領域に効率性を求めるやり方は適用できない。

以上を踏まえたうえで、更に近年は、新公共ガバナンス(NPG)が重視される時代となっていることも伝えられた。NPGのもとでは、民間組織はもとより、市民も含む様々なステイクホルダーを政策実現のためのパートナーと考え、ともに目指すゴールに向かって協働すべきと考える。NPGは、地方自治体の負担増や財政難がますます深刻化するこれからの時代において、多くの行政課題を解決するための可能性に満ちた方法であるが、行政の、すなわち行政職員の「巻き込む力」が求められる。これらの考え方を、共同PTの参加者(特に岐阜市の職員)に共有してもらい、一連のグループワークに活かしてほしいという願いを込めた研修内容であった。

更に、この研修においては、プロジェクトを推進するにあたり、関連する政策課題のステイクホルダーを明確にし、ステイクホルダーの利害や望みも把握するためには、議論の過程から市井に出て民間を含む多様な立場の人々と会話をする必要があることについても説明している。公平性や円滑さが求められる行政職員にとって、それは全般的に不得意な行動であると言え、このようなパートナーシップの構築には、それを導くための仕掛けが必要となる。この後に続く本プロジェクトでの一連のグループワークが、その気づきのための貴重な体験となることも狙いとしていることを、予め伝えた。

## (2) グループワーク01～05

### 発散とバックキャストによるテーマの考察

4月26日の第1回のグループワークは、上記の講義に続けて実施し、各グループがこの後取り組むテーマを選ぶワークを行った。

まず、研修全体のスケジュールを説明した上で、中間発表までは議論を可能な限り発散させて視野を広げるトレーニングになることを宣言し、中間発表後からは焦点を収束させて施策を構築するワークとなることを伝えた。混沌に飛び込むと、参加者は途中で必ず不安になるため、心の準備が必要である。

NPGの考え方を自治体で推進するうえで、証拠に基づく政策立案(EBPM)の考え方が近年求められるようになってきている。柴橋市長もこの考え方を支持して職員に指示している。多様なステイクホルダーが存在する市政において、全ての立場が是認できる合理的根拠を示すことは、具体的な施策を実施する上で極めて有効な方法である。ただし、EBPMが真価を発揮できるのは、向きあう問題の枠組みが捉えられている場合に限られる。時代の変化に対応してモードチェンジが求められる局面では、現況のトレンドを正確に把握しても、成り行き上予想できる範疇を超えることはないため、未来の問題を抜本的に解決することができない場合が多い。

そこで重視すべきは、バックキャストの思考である。つまり、得べき理想の社会を可能な限り明瞭に描くことが先にあり、その状態へアプローチするために、今何が足りないのか、障壁になるものは何かを、現況の客観的分析から見定め、これらを乗り越えるための課題を明確化する考え方である。

本ワーキングでは、理想状態を特定することを目指してまずグループのメンバーが、個人的に日常で抱えているストレスを振り返るところから始めた。それらを相互に共有した上で、直接解決しようとせず、複数の人の困難を同時に解決する真の課題は何かを議論した。すなわち、行政職員であっても当事者として考察できるように、出発点を自らの(小さな)問題として措定した上で、産官学の多様な立場の参加者で構成されるグループワークであることを利用して、多種問題が横断的に同時に解決されるポイントを探す作業から始めるのである。こうすることで、個人の枠を飛び越えた大きな領域の理想を描

きやすくなると考えた。その上で、岐阜市のまちづくりの総合的な方針を示した『Gifu MIRAI Book』に掲載されている30のまちづくりの方向性の中から、そのグループとして解決すべき課題が含まれているものを選び、取り組むテーマにする、という作業を行った。

第2回グループワーク(5月24日)では、川瀬より「デザイン思考」に関するレクチャーが行われた。そこでは、人(市民)や関係者を起点に課題発見しようとコミュニケーションを図り、実態調査をして、問題空間を把握することから始める重要性がいまいちど解説された。続くグループワークで、ステイクホルダーの分布や問題領域を可能な限り図に描き出し、その領域における理想像はどのような状態か、その構成要素は何かを特定する議論をした。

5月31日の第3回グループワークでも、同様に対象を明確にする作業を続けた。この回には、出村からレクチャーを行い、岐阜市街地で進められている民間主導のリノベーションまちづくりの現場における、パートナーシップの仕組みについて説明し、既存の制度的枠組みを少し飛び出たところに課題や解決策があることへの理解を促した。

6月7日の第4回グループワークには、ここまでのワークから各グループのテーマを扱う関係部局の担当者に来ていただき、当該テーマの現状や課題についてヒアリングをする時間を設けた。この機会に双方が未来に対して大事な一歩を踏み出している自覚が足りないと、いずれも守りの姿勢になってしまい、事業実現が困難になる。たとえば無邪気な若手の提案は、現行の施策に対する思慮の足りない批判に見えてしまうと、対話すら成り立たなくなる。そのため、事前に企画部総合政策課が綿密に各部局と対話を行い、事業提案が行われた後に関係部局はともに実施へ向けて動く当事者となる可能性が高いことを伝えており、そのおかげでこの時間に双方真剣なやりとりができた。

続けて、このヒアリングで得た情報を含めて、明らかになってきた岐阜市が現在取り組んでいる関連分野の全体像を俯瞰する事業マップを作成し、グループで提案しようとしている事業をその中に位置付ける作業を行った(図4)。

ここまでが、可能な限り広い関連分野へ目を向

け、関連事例を調査し、発散的な議論を促してきたプロセスである。理想像に対して想像力を膨らませつつ、どのようにアプローチすべきかについては未だ定まらない状態を敢えて許容した。

6月28日の第5回では、いまいちど「どうしたいのか(テーマの理想)」と「なにをすべきか(乗り越えるべき課題)」を明瞭にする作業を行った。この間、見えてきた代表的なステイクホルダーを探して直接話を聞いてくる宿題を経ており、誰が誰のために動くかを具体的にイメージし始めたグループが現れてきた。ここから一旦焦点を探し出し、それを説明するためのプレゼンテーションを構築する段階となる。理想像を描くプロセスに、参加者は困惑しながらも、奮闘して議論が深められていった。

図4 施策事業群の中に新しい提案を位置付ける



### (3) 個別相談会 01

#### 課題の明確化・プレゼン準備

中間発表が目前に迫る7月5日に、各グループとの個別相談会を実施した。何のために政策・事業を必要とするのかという問いに明快に答えるプレゼンテーションを構築するための技術的な指導をした。

### (4) 中間発表とグループワーク 06

#### 弾力的構築へ

7月13日に中間発表会を開催し、関係部局の担当者の集まる中で、各グループからのプレゼンテーションと質疑が行われた。関係部局にとっては、事前のヒアリングも経たうえでの進捗報告であるため、関係部局もある程度理解を共有したうえで、積極的に同じ目標を意識できたと思われる。そのため、より具体的な関連分野における施策の現況や、困難に思われることなどの建設的な意見が関係部局

から提示された。乗り越えるべき課題がいよいよ形をもって意識されてきた(図5)。

各グループのプレゼンテーションの終了後に、同じ会場で第6回グループワークを実施した。まず中間発表における質疑内容を、講師による速記のスライド投影で確認しながら、担当各課からの意見や助言を、超えるべき課題として捉えて共有した。その上で、次のステップを以下のように示した。

すなわち第1に、各グループの提案内容に、次年度から小さくスタートできる具体的なメニューを用意することである。提案する事業を次年度に確実に実現させるために、今年度は、市長の意向と岐阜市企画部の調整により、1グループにつき最大200万円までの予算を準備したのである(図6)。この画期的な予算化の枠組みは、すぐに施策事業として実現させることに困難を経験してきた過年度までの反省を活かした改善である。提案をすぐに小さく実施しはじめられるよう、試行を予算化できる仕組みを用意したわけである。このスモールスタート案は、本PTの最終プレゼンを終えた後すぐに、関係部局と協力してブラッシュアップし、次年度予算へ向けて査定を受けることになる。

第2に、事業は行政だけで実施したり、単なる発

図5 中間発表の風景



図6 事業をすぐスタートできる柔軟な予算措置

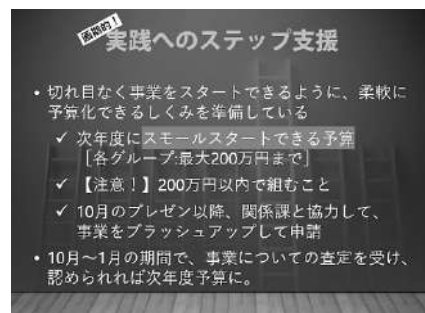




図7 スキームを検討する受講者たち



図8 公民連携の実践を伝える青木純さんの話



注者として入札で業者を選定して実施させようとしたりするのではなく、はじめから公民連携の枠組みを意識して、アイデアを実装できる新たな事業者とパートナーシップを組むことを課題とした。これについては、出村より大阪府大東市の morineki プロジェクト<sup>2</sup>の事例などを紹介し、いまいちどこからの自治体運営としてNPGへの意識づけをした。民間が自分たちで資源と人材と金を集めて「やりたいこと」を継続的にできるように、自治体は新しいビジョン・仕組み・ルールを整えて「やるべきこと」をするのが、バランスの取れた連携である。提案時にこの状態が意識できるよう、各グループの提案に関連する立場と働きを明示したスキーム図を作成することを次の課題とした(図7)。

そのため、第3に、一緒にアイデアの実現を企てられる民間のパートナーを探し、構想をブラッシュアップすることを課した。これは、参加者にとっては、常識の外にあった恐るべき課題であった。一定の市場が出来上がっている通常時には、独占禁止法や地方自治法に従って、行政には競争のある公正な取引ができるように保つ責務があり、事前に発注の予定があることを特定の業者に漏らしてはならな

い。これに対して、新しい政策に資する事業を民間とのパートナーシップで企画することは、公正取引とは関係のない次元の仕事であるのだが、その点を飲み込むためには、正確な理解が必要になる。すなわち、今求めているのは、純然たる発注者としての行政が誰にでもできる仕事の「事業者」を選定することではなく、パートナーシップを組む相手の理想や技能を類稀なものを見込んで、共に新しい未来を構築するためのパートナーを選定することである。公共事業として成立した結果、他の者にも可能であり、競争的に事業者を選定すべきであることが明らかになれば、その際に改めて事業者選定をすればよいし、やはりその者の技能が必要なのであれば随意契約を避ける必要はない。ともかく、参加者は恐る恐るでも、新たなフェイズをつくるためには、庁内から外へ目を向け、市井の動きを注視する必要があった。

#### (5) グループワーク 07～08 提案の明瞭化

後半のグループワークに先んじて、8月9日の第7回には、岐阜市のリノベーションまちづくり(岐阜市まちづくり推進部が担当している)でアドバイザーとして深く関わっている株式会社まめぐらし、nest inc.の青木純さんを研修会場へ招き、青木さんが実践してきた事例と、その仕組みを説明頂いた(図8)。参加者は、ビジョンをもって取り組めば、これまでにない公民連携が実現可能であることを実感することができ、大いに勇気づけられた。

残る2回のグループワーク(この8月9日と9月7日)は、「課題」と「政策」の焦点をより明瞭化して、なぜそれをする必要があるのか、どのように実現するのかについて徹底して考え、事業の財源と継続性を確保する仕組みを構築するのみである。望ましい状態を実現化するために誰と動くのかを構想し、その時の行政の責務を明確にする。行政とパートナーを含め、全てのステイクホルダーを明示して、実現のためのシナリオとスキームを考える作業である。それぞれの施策事業の全体像と、次年度にまず手がけるスタートアップ事業について、10月末の最終プレゼンに向けて加速的に構築作業が進め

2 入江智子(2023)『公民連携エージェント:「まち」と「まちを使う人」を元気にする仕事』学芸出版社

られた。

## (6) 個別相談会 02～05

### より実現可能な提案へ

中間発表後の個別相談会は、8月24日、9月19日、9月28日、10月17日の4回実施した。図2に示したスケジュールから変更して回数を増やしている。この段階では、グループ毎に進捗状況や対象とする領域も異なるため、それぞれの提案に徹底的に向き合っており、議論を深めて形にしていっている。

この間、各グループは民間のパートナーのみならず、関係部局ともよく相談しながら進めることができ、そういった調整の過程で実現可能性の未だ不確かな部分が残されていることに気付いていくグループに対して、4回の個別相談会とは別に時間を設けた打合せも行っている。この4回の奮闘の過程で、別の最適なパートナーを見つけるなどして、突破口を自ら切り開くグループもあり、いずれも最後の瞬間までスピード感を維持して取り組んでいた。

## (7) 市長へのプレゼン

10月27日、最終プレゼンが、市長と関係部局の代表へ向けに行われた。われわれ岐阜大学の講師陣は、ここまで走り続けた参加者たちを頼もしく思いつつ、提案内容をきちんと伝えることができるだろうかとハラハラする思いで見守る時間である。

各グループのプレゼンはいずれも取り組むべき理由と取り組むべき内容を明瞭に伝えており、連携の体制も分かりやすく示していた。それぞれのプレゼン概要は以下の通り。

グループ①は、車通勤者による朝の渋滞解消を目指し、自転車通勤者の割合を増やすことを目標にした。そのために自転車に乗ることそのものの価値をプロモーションすることを提案した。数台のデザインと性能の優れた自転車を市が購入して貸出し、モニターの生の声を発信する。その手立てとしてWebを民間パートナーとともにデザインして、注目を集める続ける工夫をすること、を提案した(図9)。

グループ②は、制度成立の経緯などによって、子どものサポートが年齢層別にバラバラになってしまっているが、18歳までシームレスなサポートにまとめることを目標に、既存の児童館を母体にして効

率のよい手厚い運営の仕組みを提案した(図10)。

グループ③は、30代に顕著な運動不足を解消することを目標に、既存の運動施設と子育て支援の相互利用の仕組みを考察し、子育てをしながらのエクササイズのできる公共の場を設けるとともに、方法を普及する策を具体的に提案した(図11)。

グループ④は、住宅地域において子どもが豊かなコミュニティの核に触れながら育つ環境をつくることを目標に、改めて既存の公民館へ目を向け、地域自治の視点で多世代が共有するスペース「よっところ」を付加することを提案した(図12)。

一つ一つの提案が、参加者たちで抱いた理想の社会像へ近づくための重要なパスとして描かれてい

図9 自転車の分担率が高まれば渋滞は改善する



図10 シームレスな子どもサポートを提案



図11 考案するエクササイズの実演を交えて



る。そのため、プレゼンに続く関係部局の質疑の内容も、多くは建設的な実現へ向けての手立てに関するものとなった。また、それぞれの部局が進めている既存の事業との整合性についても、この後に具体的に乗り越えねばならない対象として議論された。

全てのプレゼンが提示された後、市長から直ちに一つ一つの提案に対するフィードバックがあった。まずは全て「実際に取り組んでみるべき」価値あるものであると認めた上で、それらが事業として実現できるように仕立てることがエンカレッジされた。特にグループ②にはより長期的視野において意義深く、まさに現況において課題となっている公民館や児童館のリニューアルと強く関係する件として高い評価があり、グループ③については、より効果の高い届け方もあると自らのアイデアを付加しながら実施可能性を具体的に示した。

会の終了後にも、市長からそれぞれのグループへ直接フィードバックが届けられた(図13)のみならず、この日の晩に、柴橋市長の呼びかけで、PTに関わる全ての人が参加する懇親会が開催された。岐阜市企画部とわれわれの企画した、動的かつ弾力的な運営が可能であるのも、参加者が真に意欲的に取り組むことができるのも、この首長の覚悟と前向きさに支えられてこそのものであることに、改めて気が付く。これは人が育つ場を行政の場の中に健全に維持する上で、重要なことであろう。

### 3 今回の成果と今後の期待

以上のように、今年度の「岐阜市の未来を共に考えるワーキンググループ」の取り組みは、たいへん意義深いものになったと感じている。本稿を締めくくるにあたり、改めてこの長期に渡るプログラムに関するファシリテーターとしての狙いの要点と成果をまとめて示したい。

第1に、取り組むべき課題を特定し、人と連携することで、課題解決過程を自身で作成し乗り越える能力の向上にこのプログラムは機能したものと考えられる。これは、企画部によって銀行職員や岐阜大学学生を参加者に加えることが、2期前から試みられてきた成果であり、また庁内であっても多様な部局の人材を意図して集めてきたことの結果であろう。ファシリテーターとしては、この参加者の多様

図12 新しい枠組み「よつところ」の提案



図13 参加者に直接フィードバックする市長



性を視野拡張の機会として大いに活用した。この点について、最終プレゼンの後に参加者たちは「研修をとおしてグループメンバーから学ぶことがあった」(約75%)ことを実感している。

そして、第2に、参加者がこれまでの自らの業務では減多にしてこなかった、部や課などの枠組みの「外」を見て考えることを不可避なものとしてプログラムに含めたことも効果があったと考えられる。この点について、「グループで話し合いを進めるうちに不明な点が出た場合には、関係部局に聞きに行った」と最終プレゼン後に88%の参加者が答えている。

その先には、行政の外にいる民間の主体をも対等なパートナーと捉えて連携する柔軟なマインドがある。われわれファシリテーターとしては、単なる多様な経験をするためのプログラムづくりに留まらず、NPGが求められるこれからの自治体運営において、違和感なく公民連携の形を作り上げていく人材育成を意図した。この真価は、この先継続的に一定数の修了生を送り出していくうちに、見えてくると期待している。

第3に、前半の時間をかけた発散的な議論の過程はとても重要であったと考えている。これは、それ

が短絡的結論になると気づきつつもすぐに答えを出してしまいたい感情を抑え、視野を広く、対象に対してより深く思考するための態度をとり、公務員試験の形式に代表されるような高い処理能力とは別の力を養うことに結びついている。近年、このような悶々とした状態に耐えて創造的な思考へ向かう能力は、negative capability と定義され、不確定な未来に対する態度として注目されはじめている。プログラムの後半に「何のためにその提案をしたいのか」を問われ続ける局面において、立ち戻る概念を共有するためにこの思考過程が重要であった。この点について、最終プレゼン後のアンケートで、確かに8割以上の参加者が「話し合いの途中、先が見えなくなり行き詰まりを感じたことがあった」と回答しているものの、約7割が「研修に参加してよかった」と答え、8割以上が今後の事業化へ向けた取組みに対して「とても楽しみである」と答えているように、発散思考を経験したあと乗り越えてきた参加者の成長過程が窺えた。

この原稿を書いている時点では先の話であるが、2024年2月22日に最終プレゼンの後の活動報告会が予定されている。その時までには各グループと関係部局が事業化へ向けて協議を重ね、1月の市長査定を通したものが予算化され、まずスタートアップ事業として実施される案件が報告されるだろう。折しも、市長が10月初旬に発表した次年度の予算編成には、「オープンイノベーション（広域連携／官民連携／庁内連携）」というキーワードが提示されている。すなわち、庁内外の様々な連携を積極的に構築して課題を解決する本プロジェクトで提案されてきたような姿勢は、まさに市長の積極的市政と歩調を合わせているため、いくつかは確実に実施されることが期待される。しかし万一、実施に至らなかったグループがあっても、施策の提案と実現へ向けて取り組んだこの経験は、参加者たちにとって特別なものとして受け止められて、今後様々な局面で奮い立つ契機になってくれることを願ってやまない。

テーマ⑤

# エンゲージメントの可視化と組織の活性化について

四條畷市総務部人事課長 溝口 直幸

四條畷市では、働き方改革の一環として2018年度からエンゲージメントの可視化による組織の活性化に取り組んでいる。組織の状態というのは可視化しにくいことから、民間企業等で導入が進んでいる当該手法に着目し、PDCAサイクルを実行しながら働きやすい職場づくりを進めていくことがねらいである。導入から約5年が経過するなか、様々な取り組みのもと着実な成果も見え始めている。まだまだ課題は山積しているところではあるが、2023年4月に策定した四條畷市人事戦略基本方針に基づき、エンゲージメントを指標としてファクトベースで人事戦略を推進していくことにより、四條畷市は「日本一前向きな市役所」の実現をめざしていく。

## 1 はじめに

四條畷市は、大阪府の東北部に位置しており、人口約55,000人、面積約18.69km<sup>2</sup>で、市域の約3分の2が北生駒山地で占められているコンパクトで緑豊かなまちである。本市は、大阪市内からのアクセスにも恵まれながら、暮らしの中にどこか懐かしい自然が息づくまちであり、都会と自然のほどよいバランスが自慢である。まちと自然、人と人がほどよい距離で自分らしくのびのびと暮らせるまち、「市全体」が「自然体」でいられる環境であることから、「しぜんたい、しぜんたい。」をブランドメッセージとしてまちの魅力を発信しているところである。

本市の職員数は、令和5年4月1日現在で337人であり、市のなかでも比較的小さな組織であるといえる。このような組織で、働き方改革の一環として、2018年度からエンゲージメントの可視化による組織の活性化に取り組んでいる。ここでいうエンゲージメントとは、組織（市役所）に対する職員の共感度をいい、そのエンゲージメントを可視化することで組織改善に係るPDCAサイクルを回し、誰もが働きやすい職場の実現をめざしている。

## 2 エンゲージメントに着目したきっかけは「働き方改革のモノサシ」

本市がエンゲージメントに着目した背景は職員の「働き方改革」にある。本市では、2017年1月に「日本一前向きな市役所」を掲げ当時全国最年少市長として東修平市長が就任し、その「日本一前向きな市役所」を実現するために職員の働き方改革に取り組む方針とし「労働時間革命自治体宣言」を行った。

具体的な取り組みとしては、まず市民、事業者、市議会議員、市職員や関係団体等を対象とした「働き方改革セミナー」を開催した。基礎自治体のなかでは比較的早い段階で働き方改革に取り組むこととしたことから、まずは市民等の理解が必要と考えたためである。参加した人々からは、「働き方改革の重要性が理解できた」など、大きな反響があった。

次に実施したのは、指導者養成研修とモデル課による実践である。指導者養成研修については、中間管理職である課長級及び課長代理級を対象とし、計15回に及ぶ研修を実施した。内容については、働き方改革の基礎理解から始まり、タイムマネジメント、マニュアル作りや業務の適正な割振り方法など

幅広い内容となるように設定した。モデル課については、窓口部門、事業部門、管理部門及びイベント・団体事務部門の4つの異なるタイプの部署を選出し、コンサルタントの助言・指導のもと各課のメンバーで話し合いながら、現在のチームに必要な取組みを決めて半年間実施した。モデル課では、その部署の課題に応じた様々な取組みが生まれ、期間内に一定の成果を出したところもあった。中間管理職とモデル課の2つの観点から実施したのは、長期的には他の役職への縦の展開、他の部署への横の展開を見込んでおり、そこで培ったマインドがじわじわと広がっていくことがねらいであった。

この取組みが評価され、モデル課として実践した子ども政策課の取組みが2019年12月に開催された一般社団法人 at Will Work 主催の Work Story Award2019 において行政・自治体での初の受賞となった。

このような取組みを経て、より働きやすい職場をめざして今後も働き方改革を推進していくこととしたが、働き方改革の効果を図るモノサシ（指標）がないことが課題となった。本市では、当初から働き方改革のモノサシとして残業時間数や休暇取得率等は指標としないこととしていた。なぜなら、それら

の指標はあくまで働き方改革の結果であり、目先の数値目標のみにこだわりすぎると、サービス残業や仕事の持ち帰り、不本意な休暇取得などが発生し、働き方改革の本質を見誤る可能性があったからだ。そこで着目したのが民間企業等で導入が進んでいる「エンゲージメントの可視化」である。エンゲージメント調査を行い可視化することにより、個々の職員が市役所組織についてどのような感情を持っているか、どの程度の愛着を持っているか、職場や上司についてどのように考えているかなどが全体的に数値化でき、働き方改革の取組みによる効果の検証ができると考え導入に至った。また、エンゲージメントが向上すれば、職員の生産性が向上し、さらには市民サービスの向上も見込むことができ、本市がめざす「日本一前向きな市役所」の実現に近づくことができる考えた。

### 3 エンゲージメントサーベイの概要

本市では、エンゲージメントの可視化にあたり、(株)リンクアンドモチベーションのモチベーションクラウドを使用している。着目したポイントは、約1万社以上のデータベースから自組織のポジションを把握することができること、また、組織全体の結果

図1 エンゲージメントサーベイ結果の例



だけでなく、部・課単位、役職別、職種別、年次別でも算出可能で、それぞれの強み・弱み等の傾向も分析できることである。

本市ではエンゲージメントサーベイ（職員意識調査）を年3回実施しており、人事異動後の状況を把握するため5月、取組みの進捗を確認するため下半期に入る10月、年度の効果検証を行うため2月に実施している。フルタイムで勤務する全ての職員（会計年度任用職員を除く）を対象とし、全132問のアンケート形式で約20分程度の調査を実施している。

調査結果は約1万社以上のデータベースを基に偏差値（以下「エンゲージメントスコア」という。）として表示され、会社領域（組織の基盤）、直属上司、職場状況（所属している課の状況）の三つの領域の状況が示され、さらに全体を通じた強みと弱みが抽出される（図1参照）。ちなみに図1で45.7と表示されているのは、本市の初回のエンゲージメントスコアである。

#### 4 エンゲージメントによる組織改善の取組み

本市における組織改善の取組みとしては、まず、組織改善には時間がかかるということを前提として、最初は全職員に自身の所属する組織の現状を知ってもらうことを重視した。そのために職員に対して説明会を行い、エンゲージメントサーベイの趣旨をはじめ、市全体でどのような強み弱みがあるのか、所属する部ではどうか、課ではどうかということを確認してもらうよう努めた。次に、各課で表示された弱みを解消するためにどうしたらいいかを考えてもらい、改善アクションとして各課で実施してもらうこととした。当然、それらの取組みについては課ごとに温度差があり、ほとんどアクションを実施されないところもあったが、やらされ感を持ちながら実施されることは避けたかったことから、厳格な進捗管理などは行わず、あくまで職員の気づきを促すことを重視し進めることとした。

同時並行で取り組んだのが、理事・部長級職員のエンゲージメント向上である。組織改善はまず上位役職者から行う必要があるとの観点に立ち、最上位の役職である理事・部長級職員を対象とした様々な取組みを集中的に行った。具体的には、副市長が

リーダーシップを発揮し、市長、副市長及び教育長（以下「三役」という。）と部長級職員で構成する「運営者会議」というものを立ち上げ、週に1回（現在は月に2回）会議を開催し、市政に関する様々な議論を行った。運営者会議では、自身の部に関することだけでなく、市政全般にわたり横断的に議論する場とし、現在も部長マニフェストの進捗確認や市の重要事項等を議題として議論を進めているところである。また、近年では災害が多く発生した年があったり、コロナ禍で感染症対策等を議論するにあたり新型コロナウイルス感染症対策本部会議が頻繁に開催されたりと、運営者会議だけでなく、三役と理事・部長級職員が一堂に会して議論する場が多くあり、コミュニケーションの質と量が格段に上昇することとなった。

また、運営者会議等で議論された内容をしっかりと組織全体に伝えるため、まずは理事・部長級職員から直近下位の役職である次長級や課長級職員にしっかりとコミュニケーションを取って伝えていくということを意識的に実施した。

#### 5 エンゲージメントによる組織改善の成果

これらの取組みを続けていくことにより、役職別のエンゲージメントスコアを見ると、理事・部長級職員のエンゲージメントスコアは顕著に右肩上がりとなり、今では最上位水準に達している。こうした結果を受け、現在は中間層にも取組みを拡大しており、次長級や課長級においても上昇の傾向が見え始めた。（図2参照）

また、職種別に見ると、組織の多数を占める事務職のエンゲージメントスコアはここ約5年間で上昇傾向を示している。（図3参照）

エンゲージメントが向上したことによる具体的な変化については、まずは管理職の職員が部下のことをより気にするようになったということである。エンゲージメントサーベイの結果は部単位や課単位でも算出されるため、ある意味、部下から所属長に対する多面評価的な役割を果たしており、部下のフォローが十分できていないなどマネジメントが不十分な所属においては、エンゲージメントスコアが低下したり、直属上司領域が弱みとして明確に表示されたりすることがあるからだ。

また、理事・部長級職員についてはエンゲージメントスコアが60を超えていることから、以前と比べて部を越えた議論をすることが多くなり、また、人事配置等に関しても全体を俯瞰した議論がしやすくなったと感じている。

エンゲージメントの可視化を行ったことによる効果はこれだけではなく、組織課題をファクトベースで議論できることが非常に大きいと考えている。例

えば、うまくいっていない部署があり、所属長とどのように改善していこうかという議論をする場合に、従来のように指標となるものがなければ感情的で感情的な議論になりがちであったが、現在ではサーベイ結果を基に議論を行っており、まずはエンゲージメントスコアの数値を受け止めてもらった上で弱みとして出ている部分をどう改善していくかという議論を行うことができている。

図2 役職ごとのエンゲージメントスコアの推移

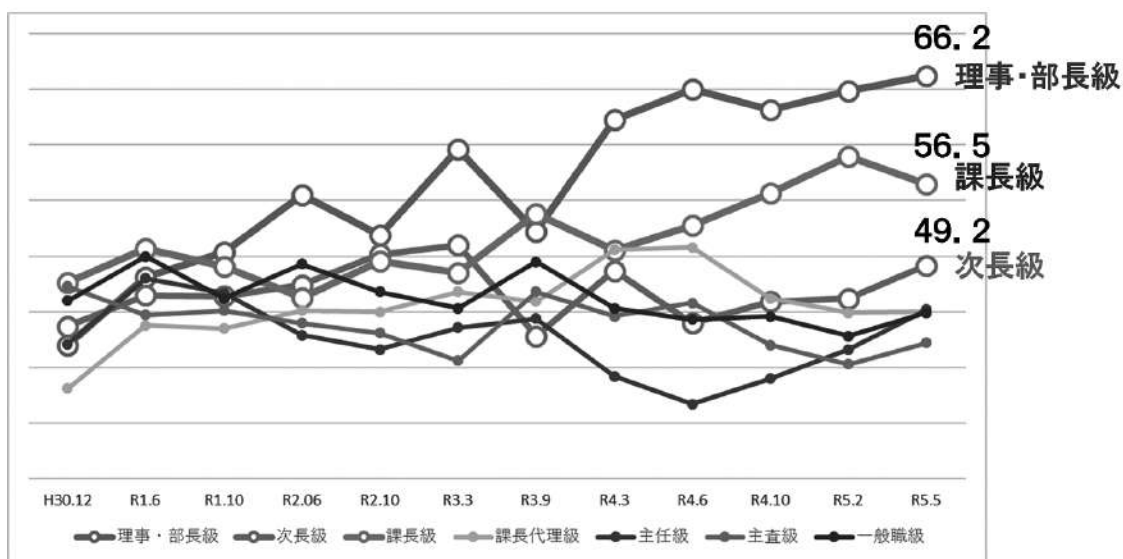
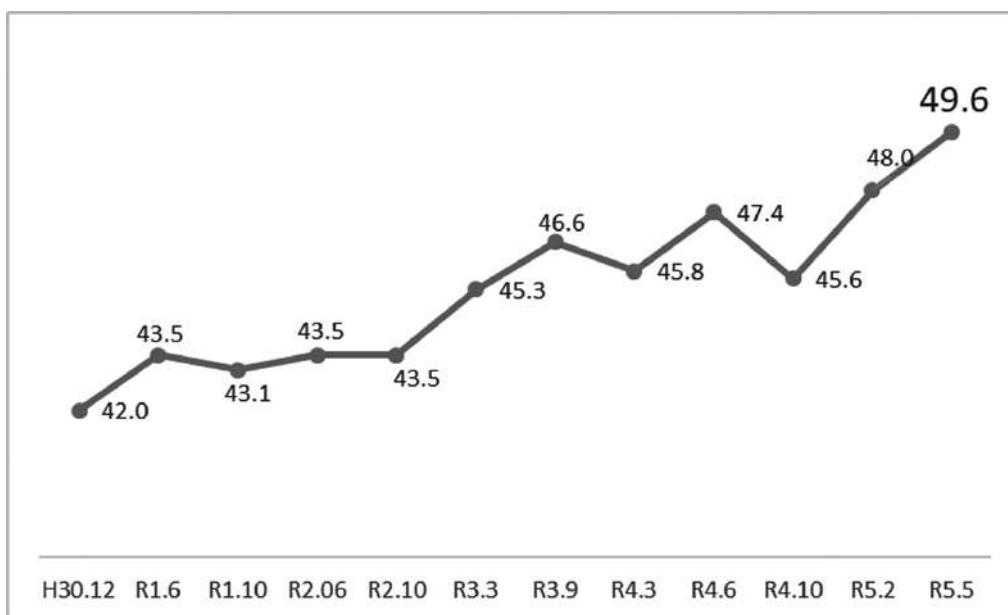


図3 事務職のエンゲージメントスコアの推移







管理にエンゲージメントを使用することとしており、全ての人事関連施策が繋がって最終的にその結果がエンゲージメントとして表れるものと整理している。

今後も定期的に職員のエンゲージメントを把握しつつ、ファクトベースで人事戦略を推進することにより、職員がやりがいを持って働き続けられる環境を整え、市民サービスの向上を図りたいと考えている。

## 8 むすびに

エンゲージメントサーベイを実施して約5年が経過するなか、毎回のサーベイ結果は概ね組織の状況を正しく反映していると感じる職員も多くなってきており、職員が普段の話題にエンゲージメントという言葉を出す機会も増えてきた。

組織の活性化や働きやすい職場とするためには、職員の現状をしっかりと把握し、時代にふさわしい組織運営を行うことが肝要であり、そのためにも職員同士のコミュニケーションの質と量を向上させて理解を深め合っていくことが重要だと考える。

市役所の仕事の多くを占めるのが人的サービスであることから、職員一人ひとりの能力や生産性をはじめ職員同士の連携力等が向上すれば組織力も向上し、それがそのまま市民サービスの向上に直結することとなる。本市はそれを念頭に置き、エンゲージメントを指標として今後も「日本一前向きな市役所」の実現をめざしていく。

## 参考文献

地方公務員月報 2023年11月号 / No.724 (総務省自治行政局公務員課編)「エンゲージメントの可視化と組織活性化について」四條畷市総務部人事課

# 支援法人指定処分に関する審査基準の作成動向 —改正空家法施行2か月後の定点観測—

上智大学法学部教授 北村 喜宣

2023年6月に改正された空家法は、空家等管理活用支援法人制度を導入した。申請にもとづき市町村長が指定をするこの仕組みは、行政手続法第2章にいう「申請に対する処分」である。そうであれば、審査基準の作成が義務づけられる。同年12月の改正法施行2か月を経過した時点で作成が確認された178の審査基準の大半は、「行政の方針が決定されるまで指定をしない」という趣旨の「様子見型」である。

このような対応が可能なのは、支援法人の業務は基本的に市町村が行うものであって、行政で対応しえないなどの場合に補完的に認められると考えられるからである。また、指定をすれば、同法人に空家等対策計画改訂提案権や民法制度の利用提案権が与えられ、拒否すれば理由を提示する義務があるといった点に市町村が不安を持っていることもあげられる。

## 1 支援法人指定制度

2023年6月に改正された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）の三本柱は、「活用拡大」「管理の確保」「特定空家等の除却等」である。このうち、活用拡大の内容は、空家等活用促進区域制度と空家等管理活用支援法人制度に整理される<sup>1</sup>。

改正法の施行日は、その附則1条により、「公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日」とされた。具体的には、同年11月17日制定の「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」により、同年6月14日の公布日との関係で最も遅い同年12月13日と定められた。

施行にあたって、改正空家法の実施を担当する市区町村（以下「市町村」という。）がまず対応しなければならないのは、三本柱のうちの支援法人制度であった。市町村が積極的対応を求めて空家等の所

有者等を追いかけていく改正前の空家法の仕組みとは異なり、この制度のもとでは、申請者が、空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）の指定を求めて行政窓口へやってくる。空家法の実施にあたって、これまでとは勝手が違う制度が導入されたのである。この小稿では、施行から2か月を経過した時点での市町村行政の対応状況について、とくに行政手続法の審査基準の作成状況に焦点をあてて概観する。

## 2 国土交通省の沈黙、国会答弁、「手引き」

### (1) 改正空家法23条1項

改正空家法23条1項は、「市町村長は、特定非営利活動促進法……第2条第2項に規定する特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又は空家等の管理若しくは活用を図る活動を行うことを目的とする会社であって、次条各号に掲げる業務を適正かつ確実に行うことができると認められるも

1 国土交通省担当者による解説として、城戸郁咲「空家対策特別措置法の改正について」自治体法務研究75号（2023年）6頁以下、国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室「空家対策の推進について」日本不動産学会誌146号（2023年）30頁以下参照。

のを、その申請により、「支援法人として指定することができる。」と規定する。この規定は、2022年5月に一部改正された「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という。）において導入された所有者不明土地等利用円滑化推進法人（第6章（47～52条））（以下「推進法人」という。）の制度を直接の参考にしたものである<sup>2</sup>。

「その申請により……指定することができる」というのであるから、支援法人の指定の仕組みは、行政手続法にいう「申請に対する処分」と解される。そうであれば、市町村長は、同法5条にもとづき具体的な審査基準を作成してこれを公にする義務がある。かりに、申請を拒否する不指定処分をするのであれば、同処分書のなかで、予め作成してある審査基準に照らして当該申請をどのように評価して不指定の結論に至ったのかの理由を的確に記載しなければならない<sup>3</sup>。

いち早く支援法人の指定を得ようとする一般社団法人等が申請準備に要する時間的余裕を考えれば、市町村長は、遅くとも施行日の1ヶ月前くらいまでには審査基準を公にできる状態にしておく必要があったといえよう<sup>4</sup>。これは、少なくとも行政法的観点からは、改正法の公布時点で明白であった<sup>5</sup>。

## (2) 不可解な国土交通省の対応

以上のような認識にもとづき、筆者は、改正法案成立後、市町村の空家法担当者に対して、支援法人申請に対してどのように対応するつもりなのかを調査した。ところが、そもそも支援法人制度がまず理解されていなかったし、さらに審査基準の作成をする

必要性は、ほとんど認識されていなかったのである。

そうであったとしても、対応が法的に不要になるわけではない。したがって、国土交通省は、何らかの形で市町村に情報提供をして、作業の必要性を理解してもらうようにすべきである。支援法人制度を創出してその事務を市町村に一方向的に義務づけたのは、ほかならぬ国である。しかも、2014年制定時のような議員提案ではなく、支援法人制度を含む改正法案は、内閣提出法案なのであった。

ところが、国土交通省は、この点に関して、積極的な対応をしなかった。困るのは市町村であるのに、理由は不明である。たしかに、行政手続法の所管は、総務省行政管理局であり国土交通省住宅局ではないが、そうであるからといって、同局住宅総合整備課住環境整備室が説明できない話ではない。

聞くとところによると、改正法を説明するために開催された国土交通省のある地方整備局での会議の際に、この論点を踏まえた質問がされた。2023年10月のことである。同省の地方整備局担当者は、いったんは、「行政手続法の適用はない。」と発言したものの、少し間をおいて、「この件は本省レベルで調整中であり、行政手続法の適用については確認する。」として、即答を避けたいらしい。何かを思い出したのだろう。筆者自身、2023年8月の時点で、所有者不明土地法のもとでの推進法人に関して同様の質問を同省不動産・建設経済局土地政策課に対して投げかけていたが、同様に、行政手続法の解釈にもかわるため調整にしばらく時間を要すると回答されたのであった<sup>6</sup>。改正空家法や同種の仕組みを規定する同省所管法との関係もあったのだろうか。

2 北村喜宣「指定の判断基準：空家等管理活用支援法人の法的位置づけ」自治総研540号（2023年）62頁以下・65～66頁参照。推進法人制度については、都市再生特別措置法のもとでの都市再生推進法人制度（118条以下）が参考にされた。

3 判例・通説の認識でもある。高木光+常岡孝好+須田守『条解行政手続法〔第2版〕』（弘文堂、2017年）162～173頁〔須田守〕参照。

4 審査基準作成のタイミングについては、行政法学においては、十分な検討はされていない。宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）474頁は、「審査基準が公にされていることによって、申請者は、許認可等を得る見込みがないときには事前に判断することが容易になり、許認可等を得る見込みがないときは、早期に申請を断念し、無駄な努力を回避することが可能になるし……申請のためにどのような準備をすればよいかを的確に判断できるようになる。」とする。一般論としては、施行日に審査基準が公にされていなければ申請権の行使が妨げられるのであり、違法であろう。

5 改正法案が審議された第211回国会においては、支援法人の申請への対応と指定の法的性質についての質疑は、残念ながらされていない。法案審議の状況については、北村喜宣「空家法2023年改正法案の準備、内容、そして、審議」自治総研544号（2024年）1頁以下参照。

6 その後も、国土交通省からの回答はないままであったが、改正空家法に関しては、後述のように、国会における質疑で明確になった。

### (3) 衆議院国土交通委員会

そうしたところ、改正空家法 23 条にもとづく支援法人の申請および指定について、正面からの質問がされた。第 212 回国会衆議院国土交通委員会においてである。質疑・応答は、以下の通りであった<sup>7</sup>。

○委員・赤木正幸 空き家法 23 条 1 項に基づいて、支援法人の申請として、これはいわゆる行政手続法の第 2 章に言う、申請に対する処分にあたるのかどうかということが結構重要な論点になっております。

行政手続法の 5 条に基づいて、いわゆる市長<sup>(ママ)</sup>村長は、できるだけ具体的な審査基準を作成して、これを公表する義務があるのか、また、この公表は施行日前に十分な時間的な余裕を持って行う必要があるのかといった点について、実際、具体的な手続の方法についての御見解、御解説をお願いいたします。

○国土交通省住宅局長・石坂聡 御指摘の支援法人の指定は、行政手続法第 2 章の申請に対する処分に当たるものと考えています。

このため、行政手続法に基づき、基本的には、市町村は、指定に係る審査基準を作成し、これを公にする必要がございます。

審査基準は、法の施行後に、実際の申請が来るまでに、あらかじめ準備をしておくことが適切であると考えているところでございます。

行政手続法との関係を国土交通省が公式に語った

のは、これが最初と思われる。前述のように、国土交通省において、論点は認識されていた。遅きに失したとはいえ、施行日の約 1 ヶ月前に同省の認識が明確になったのは、市町村にとっては幸いであった。

なお、この答弁の最後の部分であるが、法の執行後に準備をするという趣旨であれば、行政手続法の認識として不適切である。申請者のことを考えれば、「法の施行前に、十分な時間的余裕を持って」でなければならない<sup>8</sup>。

### (4) 空家等管理活用支援法人の指定等の手引き

#### (a) 作成手続

改正法施行日の 2 週間前である 2023 年 11 月 30 日、国土交通省住宅局住宅総合整備課「空家等管理活用支援法人の指定等の手引き」（以下「手引き」という。）が公表された<sup>9</sup>。そこには、「参考」として、「〇〇市空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要領（例）」が添付されている。

「事務連絡」として公表された手引きは、行政手続法 2 条 8 号にいう「命令等」ではないため、同法 39 条にもとづくいわゆるパブリックコメントは実施されなかった<sup>10</sup>。その代わりといえるかどうかはさておき、同省が空家法の実施にあたってきわめて重視・重用する組織である「全国空き家対策推進協議会」（以下「全空協」という。）の企画・普及部会のもとにある「空き家対策の推進に向けた官民連携分科会」の第 1 回会議（2023 年 11 月 13 日）において突然に原案が示され、意見聴取が行われたようである<sup>11</sup>。

7 第 212 回国会衆議院国土交通委員会議録 2 号（2023 年 11 月 10 日）17 頁。

8 前註（4）参照。「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針の変更案」に関するパブリックコメントにおいて示された国土交通省・総務省の考え方のなかには、「審査基準は実際の申請が来るまでには定めておくことが適切」という記述がある。申請にあたって参照されるべきものという行政手続法 5 条の趣旨が理解できていないことがよくわかる。

9 国土交通省のウェブサイトにおいて閲覧可能である（<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001710793.pdf>）。

10 国土交通委員会における質疑において、「この手引は命令や処分基準ではございませんので、その性質上、パブリックコメントの義務対象とはなっておりません」とされている。第 212 回国会衆議院国土交通委員会議録 2 号（2023 年 11 月 10 日）17 頁 [国土交通省住宅局長・石坂聡]。もちろん、任意でパブリックコメントをすることは可能である。電気事業法 27 条の 29 の 2 にもとづく、40 年を超える発電用原子炉運転に関する運転期間延長認可に関して、第 211 回国会参議院経済産業委員会会議録 10 号（2023 年 5 月 18 日）2 頁 [資源エネルギー庁電力・ガス事業部長・松山泰浩] 参照。

11 国土交通委員会における質疑において、「指定権者である市町村の御意見を伺うことは重要と考えております。〔改行〕そのため、現在、市町村の御意見を伺いながら検討を進めているところ」と答弁された。第 212 回国会衆議院国土交通委員会議録 2 号（2023 年 11 月 10 日）17 頁 [国土交通省住宅局長・石坂聡]。この件だけではないが、空家法の運用に関して、国土交通省は、全空協への照会をもって市町村の意見聴取と整理しているようである。大半の市町村が参加しているために、またコンサルタントが事務局をつとめているために、利用しやすい組織なのであろう。

手引きの公表は、その2週間後であった。若干の文言の修正はあるものの、内容はほぼ同一である。どのような意見が寄せられたのかは不明であるが、本格的対応を要するものがあつたとしても、そのための時間的余裕はなかつただろう。

## (b) 審査基準作成にあたり参考になる内容

前述のように、空家法23条1項は申請に対する処分を規定するものであるから市町村長は審査基準を定めなければならないと答弁されている。ところが、手引きにおいては、そうした内容が一切記述されていない。「行政手続法」「審査基準」という文言の使用を意図的に回避しているというほかないが、その理由は不明である<sup>12</sup>。

手引きにおいては、「支援法人の指定の方針等の明示」という項目のもとで、支援法人制度の趣旨や指定の考え方が示されている。抜粋すると、以下の通りである<sup>13</sup>。

### ① 支援法人の指定の方針等の明示

支援法人制度の運用にあたっては、指定を受けようとする法人（申請をしようとする法人）のために、市町村として求める支援法人の業務など、指定の方針を明らかにしておくことが重要です。

まずは、市町村における空家等の管理・活用に係る施策を外部に補完してもらう必要性に応じて、第1章(1)に掲げる業務の種別など、市町村として求める支援法人の業務を明確に示すことが重要です。この場合、支援法人を指定しなくても当該市町村が自ら空家等の所有者等に対する相談対応等を行うことができると判断する場合は、当該業務に関して法人を指定しないことも可能ですが、「当市町村では、市町村において〇〇の業務を行うことができるため、

当該業務に関し支援法人は指定しないこととする」など、方針を明らかにすることが重要です。

次に、空家等の管理・活用を進める上では、所有者等や活用希望者に寄り添った丁寧な相談や、所有者等の多様なニーズに応じたマッチング等が行われるために必要な数の支援法人が指定されることが望ましいと考えられます。一方で、第1章(1)に掲げる業務の種別によっては、市町村の実情に照らして、指定する法人を一つに限ることも想定されますが、その際には、公平性の観点にも留意しながら、複数の支援法人の指定により業務の適正かつ確実な実施が確保できなくなるか等を検討した上で、合理的にその理由を説明すべきと考えられます。

このほか、指定の有効期間を定めることも考えられます。指定の有効期間を定める場合は、あらかじめそのことを明らかにしておくことが適切です。

こうした指定の方針等は、事務取扱要綱等において明らかにしておくことが必要です。

以上の記述は、市町村長が審査基準を定めるにあたって参考になる。内容を整理しておこう。

第1に、支援法人は、市町村の空家法実施事務との関係で補完的位置づけを持つとされている点である。指定せずに対応ができるのであれば指定しないことも可能であり、その旨を公表すれば足りるとされた。なお、審査基準としてどのように表記すべきかについては、別に検討を要する。第2は、指定をひとつの団体に限定して、ほかの申請を拒否することも可能とされた点である。ただ、公平性の観点から合理的に理由が説明できなければならないとする。

## 3 審査基準の提案

筆者は、改正空家法23条1項の法的性質を検討していた<sup>14</sup>。その基本的認識は、上記の手引きの認

12 11月10日の国会答弁において、行政手続法の適用があることを明らかにしたのであるから、11月30日の文書にそれを反映させることは十分に可能だったはずである。そして、そうすることで市町村に対して支援法人制度を正しく伝えられるはずであった。なお、所有者不明土地法のもとでの推進法人に関する行政規則である国土交通省不動産・建設経済局『所有者不明土地利用円滑化等推進法人指定の手引き』（令和6年1月）（以下「推進法人手引き」として引用。）では、「審査基準」という文言が用いられている。

13 国会答弁においても、ほぼ同内容の見解が示されていた。第212回国会衆議院国土交通委員会議録2号（2023年11月10日）17頁〔国土交通省住宅局長・石坂聡〕参照。

14 北村・前註(2)論文参照。

識とも共通している。同条同項に明記される指定要件は、「〔24条各号の〕業務を適正かつ確実に行うことができる」と認められる」ことのみであるが、市町村においてそれが必要とされているという「不文の補完性基準」も考慮しようとするのである。そうした整理をもとにして、2023年11月に、独自の審査基準案を公表した<sup>15</sup>。先にみたように、支援法人指定にあたって行政手続法が適用され、審査基準の作成が法的に義務づけられることに対する市町村の認識があまりにも低いことに危機感を覚え、改正法への対応が少しでもスムーズにいくように考えたのがその理由である。

具体的な審査基準案を考えるにあたり、対応のあり方として、①「様子見型」、②「必要があれば活用型」、③「従来から委託している法人のみ指定型」の3つを想定した。そして、それぞれについて、審査基準案および申請を拒否する場合の理由を示した。

どの市町村に対しても、23条1項の申請がされる可能性はある。理由を付さずにこれを拒否すれば違法であるが、その前提には審査基準がなければならぬ。しかし、支援法人制度をどのように活用すればよいのかが判然としない。そこで、ほかの自治体の対応状況をみながら方針を決めるという時間的余裕を確保しようとするのが、①の趣旨である。「支援法人の活用に関する本市の方針が定められるまでの間、市長はこれを行わない」という審査基準になる。

②の場合でも、行政においてアウトソーシングする需要がないのに指定する必要はない。そこで、「本市における法第24条に掲げられる業務の実施が困難であること」を要件のひとつとした。指定法人は、行政にとってパートナーと位置づけられるべき存在であるから、信頼できる団体の協力を得て空家法を実施するのが適切である。

③はそうした方針にもとづくものであり、「当分の間、かねてより法第24条各号相当の業務を委託している団体のみを指定する」という審査基準とし

た。少々ギラついているから、行政との数年の協力関係にあるという表記でも、同様の効果は得られる。

こうした対応が法的にも許される理由は、前述の支援法人業務の補完性にある。その指定は、たとえば、食品衛生法もとの飲食店営業許可や道路交通法もとの運転免許とは、法的性質を異にする。これらにおいては、申請者の側にそうした行為をする自由があるという前提があるが<sup>16</sup>、支援法人の場合は、空家法もとのその制度趣旨から、そのようにはいえないのである。そもそも24条各号に列記される業務のほとんどは、同法の実施にあたり、市町村行政が行うべきものである。唯一の例外は、空家等の改修であろうか。

#### 4 8つのタイプ

現に作成・公表されている市町村の審査基準を整理・分析するにあたり、実際に作成されているものを踏まえて、[図表1]のように、AタイプからHタイプの8つに分類しておきたい。いくつかの要素を併有するものもある。

[図表1] 審査基準のタイプ

タイプ	内容
A	様子見型
B	不指定宣言型
C	申請制約型
D	必要があれば指定型（申請は制約しない）
E	（実質的に）従来から協力関係にある団体のみ指定型
F	いくつかの混合型
G	無制約型
H	国土交通省「事務取扱要領」準拠型

[出典] 筆者作成。

タイプAは、前述の①である。審査基準というにはいささか後ろ向きであるが、専任の空家法担当者

15 北村喜宣「支援法人指定申請の取扱い」自治体法務研究75号（2023年）11頁以下参照。

16 阿部泰隆『行政法再入門 上〔第2版〕』（信山社、2016年）144頁、宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）98頁参照。

がないような市町村においては、先行事例もいなかで、すぐに支援法人制度を使いこなすのは、現実には無理である。業務をアウトソーシングせず空家法の適切な実施ができるのかという問題はあるが、指定した支援法人との対応に時間や労力をとられるのでは、本末転倒である。未来永劫こうした方針を堅持すべきとは思われないが、当面は指定せず、「マイペース」で空家法実施をするというのは、合理的な選択である。もっとも、後述のように、それなりの行政能力を有するとみられる市においても、行政リソースの制約とは別の理由で、こうした方針を規定することはある。

タイプBは、手引きにおいて例示された方針を採用するものである。いわば「間に合ってます」である。不要というのであり、補完性を論ずる余地がないため、指定はされない。

タイプCは、「公募」という形で、申請が可能な時期を行政が指定するものである。「公募」という方法は、所有者不明土地法のもとでの推進法人に関して、国土交通省も認めていた<sup>17</sup>。この制度を参照した改正空家法の支援法人についても、同様と整理するのであろう。ただ、このやり方が行政手続法7条のもとでの審査開始義務との関係で問題がないかは、検討を要する。

タイプDは、前述の②に該当する。不文の補完性基準を前面に出すものである。その旨が明記される。

タイプEは、前述の③に該当する。改正空家法24条各号が支援法人の業務として規定する内容は、同法人の業務独占にはなっていない。それどころか、その一部または全部を、従来から協定を通じて民間団体に委託している例も少なからずある。そのパフォーマンスに市町村が満足しているのであれば、新たに支援法人を指定する必要はない。

タイプFは、いくつかのタイプを混合するものである。たとえば、従来から委託をしている団体があるために新たな指定はしないという方針を明確に示すような内容となる。あるいは、実質的にそうした

団体のみが指定されうるような基準となる。

タイプGは、もっとも緩やかな審査基準である。需給要件を積極的に示唆するような記述はされない。

タイプHは、手引きに添付された事務処理取扱要綱(例)を踏まえるものである。手引きには、「この要綱(例)は、一般的な記載例として掲載しているものです。適宜修正の上ご活用ください。」とされている<sup>18</sup>。カスタマイズが予定され、それを使用しないことが補助金などで不利益に扱われないのであれば、情報提供としては適切である。

言うまでもないが、どのタイプのもとでも、申請それ自体は妨げられない。不指定宣言をするタイプBであってもそうである。適式な申請である以上、遅滞なく審査を開始して判断をすべきは、行政手続法7条が規定している。そして、申請を拒否する際には、同法8条にもとづき的確な理由付記をすべきは、前述の通りである。「公募」型のタイプCについては先にみた。明文の規定がないかぎり、同法は強行規定として適用される。また、申請に対してどのような方針をとるにせよ、義務的となっている空家法の実施を、地域特性を踏まえて、それぞれの市町村が適切に行うべきことも当然である。

## 5 市町村の対応状況

### (1) 審査基準の公表と改正法施行日

いずれ国土交通省による全国調査がされ、その結果が公表されるだろう。2024年2月末時点において、筆者がインターネットの検索(都道府県名×空家法×支援法人×審査基準)などを利用して知りえたものは、本稿末尾に付した[図表2]の通りである<sup>19</sup>。どのタイプに該当するのかも記している。網羅的ではなく、偶然的な収集にすぎない点をお断りしておきたい。公表日と施行日が異なる場合には、公表日を記した。筆者の調査不足かもしれないが、一見して明らかなように、九州地方の市町村の対応の遅れが顕著である。

改正法にもとづく支援法人に関する規定は、1,741

17 北村・前註(2)論文71～72頁参照。

18 こうした対応は、所有者不明土地法のもとでの推進法人手引きに添付されている「(参考)〇〇市所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定等に関する事務取扱要領(例)」と、まったく同じである。

19 行政手続法5条3項にいう「公に」とは、申請者の照会に対応できるようにという意味であるから、ウェブサイトにアップしなくても問題はない。実際、そのような対応をしている市町村は少なからずあるものと推測される。



の市町村のすべてにおいて、2023年12月13日から施行されている。したがって、行政手続法の観点からは、施行日の申請に間に合うように、十分な余裕をもって審査基準が作成されていなければならないはずである。ところが、前述のように、国土交通省はそれが必要と説明せず、ようやく施行日の1か月前に手引きを公表した。11月中に審査基準を公表していた市町村は、同省の動きとは独立して対応していたのであろう。12月13日に何とか間に合わせた市町村<sup>20</sup>もそうであったかもしれないし、あるいは、手引きの公表後に大急ぎで作成をしたのかもしれない。筆者自身は、改正空家法に関する講演や論文において、審査基準作成の必要性和重要性を力説していた<sup>21</sup>。

## (2) 法形式

審査基準をどのような根拠によって定めるかについては、市町村に特段の認識はないようにみえる。「事務取扱要領」「事務取扱要綱」という名称のものもあるが、行政法学の整理によれば、外部に対して法的拘束力を有しない裁量基準としての行政規則である<sup>22</sup>。

この点で、日野市は、「空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱規則」を制定し、地方自治法15条を根拠とする法規命令たる長の規則として審査基準を規定している点で特徴的である。同市の法制執務の例に従ったとのことである。なお、条例のなかで規定している例は見当たらない。

審査基準は法規命令ではないとはいえ、外部に公開するものである以上、行政組織内において、作成にあたっては、それなりの手続を踏む必要がある。そうした事情に鑑みれば、施行日に間に合わせたというのは、庁内においてそれなりに詰めた作業がさ

れたことを推察させる。数日遅れで公表した市町村においても同様であろう。好き好んで数日遅れるわけではない。どうしても間に合わなかったということであろう。その努力は高く評価したい。

## (3) 圧倒的多数の「様子見型」

内容についてみていこう。施行時においては、支援法人制度をどのように活用してよいかわからない市町村がほとんどであると推測される。そうした事情を反映して、[図表2]からも明らかなように、確認できた審査基準の圧倒的多数は、タイプAの「様子見型」であった。その文言をみると、筆者が提案した審査基準<sup>23</sup>と内容を同じくするものが多い。

文言を完全に踏襲するものとして、たとえば、府中市がある。

空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和5年法律第50号）により改正された空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）第23条第1項に基づく空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）の指定に関しては、支援法人の活用に関する本市の方針が定められるまでの間、市長はこれを行わないこととする。

このような状況になっているのは、都道府県の空家法担当課が筆者の提案を入手し、それを域内の市町村に参考資料として配布したからではないか、あるいは、市町村の担当者がそれを何らかの機会・手段を通じてこれを入手したからではないかと推測される。責任のある対応であり、申請を予定する者に対してとりあえずの方針を示したことは評価したい。

内容としては実質的に同じであるが、形式を整え

20 [図表2] からわかるように、12月13日に先立ってされていた例も多くある。たとえ数日であっても、申請者に時間的余裕を与えたいという市町村の誠実さの表れと評価したい。

21 論文としては、北村・前註(2)論文、同・前註(15)論文、同「指定をしない自由はあるか? : 空家法の空家等管理活用支援法人制度」自治実務セミナー2023年10月号35頁参照。筆者の講演は、以下の通りである。「空き家対策」(2023年7月28日・全国建設研修センター)、「空家法改正シンポジウム」(2023年9月26日・空き家等低未利用流通推進協議会)、「空き家対策勉強会」(2023年10月2日・滋賀県弁護士会)、「空き家対策に関する実務講習会」(2023年10月3日・地方自治研究機構)、「令和5年空家特措法改正について」(2023年11月14日・東京都司法書士会)。それぞれに際しては、対面やオンラインを通じて、多くの市町村行政担当者が受講された。

22 宇賀・前註(4)書334～338頁参照。

23 北村・前註(15)論文14頁参照。

たものもある。たとえば、武蔵野市がそうである。

(趣旨)

第1条 この審査基準は、武蔵野市長が行う空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）第23条第1項の規定による空家等管理活用支援法人の指定（以下「支援法人」という。）について、行政手続法（平成5年法律第88号）第5条第1項の審査基準を定めるものとする

(審査基準)

第2条 武蔵野市長は、支援法人の指定に係る方針を定めるまでの間、支援法人の指定を行わない。

タイプAを採用する市町村は、中小規模ばかりでない。新潟市やさいたま市のような政令指定都市、渋谷区や練馬区のような特別区、藤沢市や大津市のような中核市も含まれている。支援法人制度に対する「とまどい」を感じることができる。「検討中」とする仙台市も、このタイプに含めておこう。

#### (4) 不指定宣言

支援法人の活動に対しては、中央政府からの補助が同法人にされることもある<sup>24</sup>。このため、そのかぎりにおいて委託費用が節約できるのであり、市町村にとっても利用価値がある。しかし、当該市町村にとって「一見さん」的關係にある団体がいきなり申請をしてきたときに、これを指定するのに躊躇するのは理解できる。そこで、従来からの関係を重視し、当該団体との委託によって必要な業務は十分できているという理由で、新たに指定をしないことを

明記する審査基準もある。奈良市の例を紹介しよう。

第1条 空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和5年法律第50号）により改正された空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）（以下「法」という。）第23条第1項に基づく空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）の指定に関しては、本市においては、業務委託や関係団体との協定締結により民間法人等も活用しながら、法第24条に規定する支援法人の業務を概ね行うことができているため、当分の間、支援法人は指定しないこととする。

需要は充たされているというのである。タイプBと分類しておこう。深川市も同様である。同市は、必要があれば指定するとしつつ、「現在、法第24条各号に掲げる業務を本市又は必要に応じ空家対策に係る各関係団体への委託等にて対応しており、当該業務等に支障がないことから当分の間、行わない」とする<sup>25</sup>。

業務について、行政だけで十分に行けるという理由で不指定宣言がされる場合もある。福島町がその例である。

弘前市は、「審査基準は設定しない」という審査基準になっている。指定はしないという趣旨であろうから、タイプBである<sup>26</sup>。「現時点では支援法人利用の必要性がなく、支援法人を指定しないため」という理由である。必要がない理由は不明であるが、「今後、支援法人利用の必要性があると判断した場合は、事務取扱要綱等を作成し、審査基準を公表する」とする。

24 改正法案審議においては、「支援法人に対しましては直接財政支援をするということも考えてまいりたい」とされていた。第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号（2023年5月10日）4頁[国土交通省住宅局長・塩見英之]。これは、いわゆるモデル事業についてである。そうでない場合は、令和6年度当初予算の成立により、空き家対策総合支援事業の拡充として、改正法24条1号・3号・5号の業務を行う支援法人には、各事業年度につき1法人あたり1千万円を限度とした補助がされる。補助率は、国が2分の1、市町村が2分の1である。この場合には、市町村の「裏負担」がないかぎり、国の補助はされない。また、そもそも補助金は、立上げ期のサポートのためのものであり（同一法人に対する補助は最長3ヶ年度）、未来永劫保障されるものではない。国土交通省ウェブサイト参照（<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001720517.pdf>）

25 深川市のこうした方針それ自体には問題はないが、「指定に係る申請については受理しないものとする。」とまで明記するのは行政手続法7条違反であり、適切ではない。八尾市についても、同様の指摘ができる。

26 弘前市は、指定するつもりがないから審査基準を作成しないというのであるが、行政手続法5条のもとでは、何らかの審査基準の作成は義務的である。この点、同法についての誤解があるのかもしれない。

### (5) 従来からの委託関係の重視傾向

「不指定宣言」という方針を明確にするわけではないが、従来から関係のある団体を取りあえず優先指定できるよう、より具体的に「継続的実施」を要件とするものもある。2つの例をあげておこう。

札幌市	指定業務（空き家対策に関する札幌市の業務の状況等を踏まえ空家等管理活用支援法人を指定することにより対応することが必要であるものとして札幌市が別に指定する業務をいう。以下同じ。）の実施に関する実績（複数年にわたって継続的に実施した実績に限る。）を有し、かつ、支援法人の指定を受けて本市の区域内において適法に指定業務を実施しようとする者（当該指定業務を実施するにあたって必要とされる専門性を有する者に限る。）であること。
京都市	過去5年以内に本市と連携して本市の空家等対策に取り組んだ実績又はこれに類するものとして市長が認める活動実績を有すること。

なお、京都市の事務取扱要綱には、上記の実績要件のほかに、注目すべき記述がある。それは、申請者の要件である。改正法23条1項には、「空家等の管理若しくは活用を図る活動を行うことを目的とする会社」として、株式会社も該当するとされているところ、同要綱はこれを明示的に含んでいないのである（4条1項1号）。排除するという趣旨の創設的な上書きであれば、条例事項である<sup>27</sup>。しかしそれは、行政規則にすぎない審査基準ではなしえない決定であるから、法律解釈として可能と考えたのであろう。

多賀町は、町との委託・補助関係を絶対要件としていないが、地域住民から認知される取組みや地域住民の参画を得た取組みをしているという実績が求められている。いきなり外部から入ってくるような団体では要件を充たせない。

町田市は、タイプDとタイプEの混合型としてのタイプFである。改正法24条業務について市が実施困難であるという要件に加えて、「町田市と空家対策の協定を締結し、24条業務相当の業務を行っ

ている法人」とする。同じくタイプFである東近江市の審査基準には、「公益社団法人滋賀県宅地建物取引業協会、公益社団法人滋賀県建築士会、滋賀県土地家屋調査士会、滋賀弁護士会、滋賀県司法書士会、八日市商工会議所及び東近江市商工会と本市が締結した空家等対策に関する協定に基づき設立された法人又は実施しようとする24条業務についてこれと同等の業務遂行能力があると認められる法人であること」がある。2021年3月に協定を締結した7団体の協力のもとに設立された「一般社団法人東近江市住まい創生センター」を念頭においた規定である。同市は、2023年12月14日、このセンターを支援法人として指定した<sup>28</sup>。おそらく、指定第1号であろう。

### (6) 補完性要件の明記

タイプDは、行政が改正空家法24条列举業務を何とか遂行できているのであれば、支援法人の指定を要しないとするものである。「何とか遂行」の内容としては、直営的实施もあるし、委託による実施もある。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」のもとでは、市町村に一般廃棄物処理責任が負わされているが（6条の2第1項）、直営的实施なり委託による実施では対応できないかぎりにおいて一般廃棄物処理業許可（7条）がされるのと、少し似たところがある<sup>29</sup>。

守口市の審査基準は、こうした発想にもとづき、そのひとつとして、「法第24条各号に規定する業務について、本市による実施が困難であると認められること」を規定する。前述の東近江市も、こうした規定ぶりである。

### (7) 「公募」

野辺地町は、「公募期間」を設け、その期間内に申請がされることを指定要件とする点で特徴的である。そのかぎり、申請は制約されている。所有者

27 北村喜宣「現行法律実施条例の分類と意義」北村喜宣+飯島淳子+磯崎初仁+小泉雄一郎+岡田博史+靱持麻衣+公益財団法人日本都市センター（編著）『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界：分権社会における条例の現代的課題と実践』（第一法規、2022年）131頁以下・147～154頁参照。

28 東近江市の支援法人指定は、全国初ではないかと思われる。それにもかかわらず、同市のウェブサイトには、この指定に関して、なぜか何の情報提供もされていない。

29 北村・前註（2）論文は、そうした観点から支援法人制度を整理したものである。

不明土地法のもとでの推進法人制度の運用についての国土交通省の理解にならったものであろう<sup>30</sup>。タイプCといえるが、「当町または既に指定した者による業務の実施が困難であり、新たに指定する必要があること。」という要件も充たす必要がある点で、タイプDでもある混合型のタイプFといえる。

## (8) 無制約型

タイプGは、特段の補完要件を明記しないものである。中野市がその例である。実績を求めるわけではない。「中野市空家等対策計画に適合するものであること。」という基準はあるが、2022年を始期とする現在の計画のなかに、補完性を示唆する記述はない。それを前提にすると、通常の許可制の運用を予定するようにもみえるが、真意はどうだろうか。

## (9) (現在のところ) 人気のない国土交通省「事務取扱要領」依拠型

「適宜修正の上御活用ください」というのであるが、国土交通省作成の手引きに添付された事務取扱要綱を活用している市町村は、座間市や防府市の例はあるものの、現在のところ、数はそれほど多くない。国のモデルに従った安心感はあるだろうが、具体的申請に対してどのように対応するかについては、自己決定が求められる。

石川町もこのタイプである。そして、そのうえで同町は、2023年12月20日付けで、「一般社団法人全国空き家アドバイザー協議会」を支援法人として指定している<sup>31</sup>。

申請を前提とすれば、それに必要な書類や詳細な審査基準などは必要になってくる。添付書類の種類や様式など、利用できる内容は多い。とりあえず「様子見型」であっても、将来的には、これをも参

考にしつつカスタマイズをして、市町村の空家法実施にとって有効な支援法人選定を進めることを検討すべきであろう。誤解があるといけませんが、「様子見型」は、あくまで暫定的対応である<sup>32</sup>。

## 6 小括

改正空家法23条が規定する支援法人の指定は、一般的な許可とは異なり、市町村行政においてその必要性があればできるという特殊なものであった。指定にあたっての市町村長の裁量は、相当広いのである。そうした法的性質を反映して、「様子見型」のような、本来はおおよそ審査基準とは称せないものも作成されている。

その背景には、支援法人制度の特徴のほかに、市町村にとって、その実施を改正法によって義務づけられることに対するとまどいがあると思われる。国土交通省は、「非常に各自治体、地方の自治体の中で人員、また専門的な知識を持っている人がいない中で、この支援法人の役割というのは非常に多い」<sup>33</sup>というが、それはそのとおりであろう。もっとも、だからといって、これまで何の付き合いもない団体との付き合いを強制される結果となる指定に消極的になるのは、当然である。本来は、制度の利用は市町村が条例を制定することで決定できるという制度設計にすべきであった。支援法人制度を整備するのは適切であるとしても、当該事務を義務づけたのは、国と自治体の適切な役割分担に留意すべきとする地方自治法2条12項の立法原則に照らせば、大きなお世話なのである<sup>34</sup>。

もっとも、制度化された以上、これを必要と感じる市町村による指定は徐々にされる。指定をした市町村が支援法人とどのような関係を築いて空家法を実施しているかの情報は、「施行後5年間で120法

30 北村・前註(2)論文71～72頁参照。

31 石川町ウェブサイト (<https://www.town.ishikawa.fukushima.jp/admin/ishikawa/info/006819.html>) 参照。

32 このように認識していたとしても、行政には「慣性」が作用する。担当者の異動もあるから、「これまでそうだった」ということで不指定方針が継続され、支援法人指定にはなかなか向かわない可能性も高い。

33 第211回国会参議院国土交通委員会会議録18号(2023年6月6日)3頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。

34 筆者は、空家法は空き家対策のための「武器」を規定するにとどめ、それを利用するかどうかは市町村が条例で決定すればよいと主張していた。北村喜宣「空家法改正にあたっての検討項目」同『空き家問題解決を進める政策法務：実務課題を乗り越えるための法的論点とこれから』(第一法規、2022年)340頁以下・360頁参照。もっとも、空家法でのみ任意とすると、参照した所有者不明土地法の推進法人制度との整合性や同制度の適切性が問題になると、前例と異なる対応とすることを内閣法制局にどう説明するかという面倒な問題も発生する。

人が市町村から指定されること」を目標としている国土交通省<sup>35</sup>を通じて伝えられるはずである。タイプBやタイプEに典型的にみられるように、改正法24条列挙の業務については、自前でできていたりアウトソーシングによって対応できていたりする市町村もあるが、そうしたところも、「成功事例」を参考にして、この制度の活用を考えるに違いない。自律的な決定であるかぎりにおいて、適切な対応である。

本稿では、2023年改正法施行後2か月の時点における審査基準を概観した。改正法の運用経験が積

み重ねられるにつれ、[図表1]において整理したタイプは、変容していくだろう。現時点ではタイプAが圧倒的多数となっている[図表2]の審査基準についても、今後、改正がされると思われる。地域的ニーズがあるの大前提であるが、空家法を本格的に実施しようと思えば、業務の効果的なアウトソーシングは不可欠である場合が少なからずあるだろう。2024年2月末現在、筆者が確認できた指定実績は、4法人である<sup>36</sup>。国の補助がされる支援法人の活用を含め、市町村がどのようにして空き家行政を進めていくのか、引き続き注視したい。

[図表2] 支援法人の審査基準

[図表2] 支援法人の審査基準

都道府県	市町村	文書名称	公表日/施行日	タイプ
北海道	札幌市	空家等管理活用支援法人の指定に係る審査基準	2023年12月13日	E
	根室市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	室蘭市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	北広島市	空家等対策の推進に関する特別措置法第23条第1項の規定による指定に係る審査基準	2023年12月13日	A
	赤平市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	深川市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月20日	B
	千歳市	空家等管理活用支援法人の制度に関する方針	2023年12月13日	A
	福島町	空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月8日	B
	長沼町	空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月8日	A
	中標津町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	小平町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
青森県	沼田町	空家等管理活用支援法人の制度に関する方針	2023年12月13日	A
	青森市	審査基準	2023年12月22日	A
	弘前市	空家等管理活用支援法人指定の審査基準	2023年12月12日	B
岩手県	野辺地町	空家等管理活用支援法人の指定に関する実施要領	2023年12月13日	C
	二戸市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	大船渡市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A
宮城県	雫石町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	仙台市	空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月7日	A
秋田県	秋田市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A
山形県	米沢市	空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月8日	A
福島県	郡山市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A
	本宮市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月22日	A

35 第211回国会衆議院会議録第21号（2023年4月20日）3頁[国土交通省住宅局長・塩見英之]参照。国土交通省としては、その数字の実現に向けて、市町村に利用を強く働きかけるのではないだろうか。国会において、この点を牽制する質問がされたところ、「機会を捉えて、市町村にその活用を働きかけてまいります。」と答弁された。第212回国会衆議院国土交通委員会議録第2号（2023年11月10日）18頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。なお、指定処分とれ自体は市町村の事務であって国土交通省の事務ではない点は確認しておきたい。指定数を同省のKPIとすることはできないのである。

36 東近江市（一般社団法人東近江市住まい創生センター（2023年12月14日指定））、石川町（一般社団法人全国空き家アドバイザー協会（福島県石川支部）（2023年12月20日指定））、橋本市（一般社団法人ミチル空間プロジェクト（2024年2月15日指定））、小美玉市（公益財団法人茨城県宅地建物取引業協会（2024年2月22日指定））。

	石川町	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	H	
	会津美里町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
茨城県	牛久市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	神栖市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	常総市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	東海村	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月20日	A	
	栃木県	小山市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
群馬県	太田市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月13日	A	
埼玉県	さいたま市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月14日	A	
	川越市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A	
	北本市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	川口市	空家等管理活用支援法人の指定に係る審査基準	2023年12月13日	A	
	鴻巣市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	草加市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	越谷市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	F	
	三郷市	空家等管理活用支援法人の指定に関する実施要領	2023年12月13日	A	
	深谷市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	本庄市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	蓮田市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	横瀬町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	鳩山町	空家特措法第23条第1項の規定による指定に係る審査基準	2023年12月13日	A	
	横瀬町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A	
	千葉県	船橋市	空家等管理活用支援法人について	2023年12月13日	A
		南房総市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月5日	A
佐倉市		空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月13日	A	
東京都		練馬区	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	F
東京都	渋谷区	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	八王子市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	F	
	武蔵野市	空家等対策の推進に関する特別措置法第23条第1項の規定による指定に係る審査基準	2023年12月13日	A	
	立川市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	町田市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	F	
	府中市	空家等管理活用支援法人の指定	2023年12月7日	A	
	東久留米市	申請に対する審査基準	2023年12月1日	A	
	日野市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱規則	2023年12月13日	D	
	清瀬市	空家等管理活用支援法人の指定の審査基準について	2023年12月28日	A	
	武蔵村山市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準について	2023年12月13日	A	
	瑞穂町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	神奈川県	茅ヶ崎市	空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月6日	A
		藤沢市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
		座間市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月14日	H
		山北町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月15日	A
新潟県		新潟市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年11月13日	A
	長岡市	(審査基準)	2023年12月19日	A	
	加茂市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A	
	十日町市	(審査基準)	2023年12月13日	A	
	小千谷市	空家等管理活用支援法人の指定について	2023年12月13日	A	
	柏崎市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A	
	糸魚川市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A	
	富山県	富山市	空き家等管理支援法人の指定の方針について	2023年12月12日	A
石川県	白山市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2024年1月2日	A	
	福井県	福井市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
福井県	坂井市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A	
	あわら市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	

	大野市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	永平寺町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
山梨県	甲府市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	富士吉田市	空家等管理活用支援法人の指定について	2024年1月10日	A	
長野県	長野市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年11月22日	A	
	中野市	空家等管理活用支援法人の指定処分の審査基準	2023年12月14日	G	
	松本市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月14日	A	
	千曲市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
岐阜県	美濃加茂市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A	
	可児市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	本巣市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月22日	A	
	関市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2024年2月1日	A	
	富加町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
愛知県	小牧市	空家等管理活用支援法人の指定に関する事務取扱要綱	2023年12月12日	A	
	瀬戸市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
三重県	伊勢市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A	
	志摩市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A	
	亀山市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A	
	鈴鹿市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A	
	松阪市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	鳥羽市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A	
	いなべ市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	名張市	空家等管理活用支援法人の指定に関する取扱いについて	2023年12月8日	A	
	尾鷲市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A	
	東員町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A	
	大紀町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	朝日町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	木曽岬町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	大台町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	菰野町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
	滋賀県	大津市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
		草津市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A
		米原市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
		東近江市	空家等管理活用支援法人の指定処分の審査基準	2023年11月10日	F
近江八幡市		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月27日	A	
栗東市		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
長浜市		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A	
彦根市		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
湖南市		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準について	2023年12月13日	A	
多賀町		空家等管理活用支援法人の指定にかかる審査基準	2023年12月14日	H	
日野町		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A	
愛荘町		空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A	
豊郷町		空家等対策の推進に関する特別措置法第23条第1項の規定による指定に係る審査基準	2023年12月13日	A	
京都府		京都市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月25日	E
	宇治市	空家等管理活用支援法人の審査基準	2023年12月13日	A	
	福知山市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月5日	A	
	綾部市	空家等管理活用支援法人の指定に関する実施要領	2023年12月8日	A	
	亀岡市	空家等管理活用支援法人に係る本市の指定方針について	2023年12月13日	A	
	京田辺市	空家等管理活用支援法人の指定に関する実施要領	2023年12月13日	A	
	木津川市	空家等管理活用支援法人の指定手続について	2023年12月8日	A	
	南丹市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月20日	A	
	宇治田原町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準について	2023年12月13日	A	
	京丹波町	空家等管理活用支援法人に係る本町の指定方針について	2023年12月13日	A	

	笠置町	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A
大阪府	堺市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月4日	A
	泉佐野市	空家等管理活用支援法人指定に関する実施要領	2023年12月13日	F
	寝屋川市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A
	岸和田市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A
	守口市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	D
	泉南市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	門真市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A
	八尾市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	B
	吹田市	「申請に対する処分」の審査基準・標準処理期間	2023年12月13日	A
	箕面市	空家等対策の推進に関する特別措置法第23条第1項の規定による指定に係る審査基準	2023年12月13日	A
	四條畷市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	藤井寺市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	大東市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	忠岡町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
田尻町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A	
兵庫県	尼崎市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A
	姫路市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2024年1月29日	A
	豊岡市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A
奈良県	奈良市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	B
和歌山県	海南市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月19日	F
	橋本市	空家等管理活用支援法人について	2024年2月15日	E
	田辺市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月22日	A
	那智勝浦町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A
	串本町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	かつらぎ町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A
	太地町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
鳥取県		(2024年2月現在、確認できず。)		
鳥根県		(2024年2月現在、確認できず。)		
岡山県	玉野市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A
	井原市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
広島県	呉市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月13日	A
	尾道市	空家等管理活用支援法人の指定に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	A
	府中市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月13日	A
	三次市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	福山市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月13日	A
	竹原市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月13日	A
	江田島市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	山口県	岩国市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準について	2023年12月13日
	防府市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱	2023年12月13日	H
	萩市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	光市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月11日	A
	長門市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	和木町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A
徳島県		(2024年2月現在、確認できず。)		
香川県	坂出市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月8日	A
愛媛県	伊予市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	四国中央市	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
高知県	高知市	空家等管理活用支援法人の指定の審査基準	2023年12月13日	A
	中土佐町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月13日	A
	黒潮町	空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準	2023年12月12日	A
福岡県		(2024年2月現在、確認できず。)		
佐賀県		(2024年2月現在、確認できず。)		



特別寄稿

長崎県		(2024年2月現在、確認できず。)		
熊本県		(2024年2月現在、確認できず。)		
大分県	大分市	空家等管理活用法人の指定について	2024年2月5日	A
宮崎県		(2024年2月現在、確認できず。)		
鹿児島県		(2024年2月現在、確認できず。)		
沖縄県	那覇市	空家等管理活用支援法人の指定等に関する審査基準	2023年12月13日	A

[出典] 筆者作成。

# 都市政策法務コーナー

地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。そこで、「都市政策法務コーナー」では、都市自治体における政策法務に関する取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っている。

15回目となる本号では、「政策法務研修」について取り上げる。

# 新しい研修で政策法務力の向上を図る

関東学院大学法学部非常勤講師（横須賀市役所） 大石 貴司

2000年地方分権は、明治維新、戦後改革に次ぐ第3の大改革と言われたほどの改革で、自治体に大きな変化をもたらしたが、長い年月が経った現在の状況はどうなっているか考察するために、職員に対する法務研修について、地方分権前、地方分権時、地方分権後の内容を比較してみた。

法務研修の比較を通して、研修の問題点を見出し、より研修効果を高めるための手法として、グループワークの構成人数の少人数化、条文を書かない条例案の策定などの新しいタイプの研修方法を提言する。

また、政策法務を推進する上での心構えとして、あらためて法令遵守の重要性を確認し、疑問を生じたときの解決方法を紹介し、最後にプライベートの研究会の活用について述べた。

## 1 地方分権の前と後

2000年地方分権は、当時、明治維新、戦後改革に次ぐ第3の大改革と言われた。機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務が創設され、自治体が自ら考え、自ら条例をつくり、執行する、という変化は大改革と言われるに足りるものだと実感するが、20年以上たった今は、自治体職員にどのように思われているのだろうか。過去にあった出来事として片付けられているのだろうか。

「2000年は、まだ、学生でした」と年下の職員に言われるのは、もう、とっくに慣れたが、最近では「まだ、生まれていませんでした」などとも聞くようになり、さすがに長い時間がたってしまったと痛感する。

2000年地方分権前に自治体で課長、部長として働いていた者、つまり、機関委任事務が中心だった時代に自治体の中核を担っていた職員は、すでに、自治体を去っている。当時、係長だった者も、次々と定年退職を迎えつつある。担当者だった者は、分権時は若手で当時の状況を十分にわからないまま働いていたため、分権の印象は薄いのかもしれない。

そこで、2000年地方分権当時、係長だった筆者

が時代の証人（というのは、いささかオーバーであるが）として、分権の前と後で自治体の何が変わったのか、自治体職員の意識はどんな変化をしたのか、現在に及ぼしている影響はどのようなものか、職員向けの法務研修を中心にして考察していくこととする。

## 2 地方分権前の法務研修

2000年地方分権前に行われていた法務研修は伝統的なもので、現在でも継続して行われているものである。研修の内容は、法律、政省令、条例、規則等の体系や、条文の構成など基本的な知識を学ぶものであるが、中心となっていたのは法制執務という、いわば、条文の文法というべき複雑なルールを学ぶことである。

法制執務は、多くの決め事があり、条文に使用する法令用語についても、用法や意味について細かに決められている。

例えば「直ちに」「速やかに」「遅滞なく」という用語は、いずれも「すぐに」という意味で使われるものであるが、「直ちに」は即時に処理しなければ違法の対象となり得るものであり、「遅滞なく」は

合理的な理由があれば遅滞が許されるものとされ、「速やかに」は訓示的な意味を含み、「できる限り早く」という意味合いで使われるなどの決め事があり、場合に応じて使い分けられる。

「その他の」と「その他」の二語は、「の」が付くか付かないかの違いであるが、「A、B、Cその他のD」というのは、A、B、CはDの例示であり、「A、B、Cその他D」というのは、A、B、C、Dは独立関係にあるものである。この二語については、必ず、研修で取り上げられるものであるが、印象が薄いのか、自治体の条例を見ると、誤った使い方をしているのではないと思われる条文を見つけることが珍しくない。

また、「and」の意味として使う用語は「及び」「並びに」の二語、「or」の意味として使う用語は「又は」「若しくは」の二語に、それぞれ限られるが、これらの用語の使い方については困難を極め、法制担当の職員でさえ間違えてしまうことがあるものである。ましてや、研修の受講生にとっては簡単に理解できるものではなく、研修を受けていて憂鬱な気持ちにさせられてしまう元凶である。これは、国語的に考えると頭の中がこんがらかってしまって頭の整理をするのが困難なので、筆者は、数学の場合分けの考え方を応用したり、使用されている条文を大かっこ、中かっこ、小かっこに分けて、少しでも簡単に考えられるようにアレンジして受講生に教えている。

研修では、多くの法令用語の使い方や意味を解説した後は、理解度を測るために、穴埋め問題を解くというメニューが用意されている。その代表的なものは、条文の途中にかっこが挿入され、「及び」「並びに」「又は」「若しくは」のどの用語が入るかというようなものである。

難解な法令用語の次は、条文の改正の仕方を学ぶ。これは、既存の条文の一部を改正するにあたり、〇〇条例の一部を改正する条例という名称のものが議案とされ、可決、施行されると、既存の条例に溶け込む形で改正されるもので、改め文と呼ばれる。あまりにも難解な決め事が多いので、事務の効率化や一般の理解を高めるといった観点から、最近では、新旧対照表を使用した改正方法も一部導入されている。

しかし、分権前は、新旧対照表による改正は行われておらず、改め文の理解、習得が求められていた。研修では、これも、また、理解度を測るために、改め文を実際に書く問題が出され、受講生は四苦八苦しながら解答をつくっていた。

改め文方式が最善のものとして採用されていた理由としては、比較的短い文章で既存の法令を改正することができ、議案の枚数も多くなることはないからというものであった。たしかに、新旧対照表方式では、条文を引用して新旧を左右に並べ比較する形で示すので、引用する条文の部分がある程度の分量となり議案の枚数も大量になる可能性が高い。しかしながら、現在では、業務の大部分でペーパーレス化が実現しているため、議案の枚数を理由とするともなくなっていこう。

以上のとおり、改め文を研修で学ぶ必要性は低くなりつつあるが、法令用語についてはどうだろうか。法令を理解するのに逐条解説などに頼る自治体職員が多いように感じているが、担当している事務をより深く理解するためには、当該事務に係る法令の条文を「読む」必要がある。逐条解説を頼らずに自分の力で読むには、当然として法令用語の意味を知っておく必要があるが、すべてを暗記しなくてもいい。記憶が怪しくなったら参考書で確認しながら条文を読めばいいのである。参考書の確認を少なくするために、研修で基本的な法令用語を学ぶ必要性はあるものと言える。

### 3 地方分権時の法務研究

地方分権前の法務研修では行っていなかったもので、地方分権時の法務研修で新たに組み入れられたものの一つに条例案の策定演習がある。なぜ、法務研修のプログラムに条例案の策定演習が追加されることになったのか、その理由を2つ挙げ、研修の問題点についてもあわせて述べる。

#### (1) 要綱行政の変化

2000年地方分権前には、法律や条例だけでなく、要綱によって、住民や事業者に対する規制を行うことが珍しくなかった。その代表的なものであった開発指導要綱は、1970年代の高度成長期につくられた。当時の開発ラッシュのスピードに法令の整

備が追い付かず、短期間で策定できる自治体の要綱をもって、開発区域内に、公園、集会施設等の整備をさせたり、学校用地の提供や寄付金を求めるなど開発業者に対する義務規定を定めた。実質的に開発許可の基準となっていたもので、「要綱行政」という言葉を生んだ。

要綱行政を一変させたのは、2000年地方分権の一環で、地方自治法が改正され、同法14条2項の規定により義務を課し、権利を与えるものについては条例で規定することになったからである。開発指導要綱における規制の条項も条例化する必要が生じ、他の要綱も同様に条例化の検討を行うこととなり、一気に、新しい条例の制定、既存条例の一部改正の作業を行う必要が生じた。このように、条例案策定の対象が増えたことが、第一の理由である。

## (2) お手本の不存在

地方分権前には、全国の自治体が策定する必要のある条例については、題名から附則まで条例のすべてが書かれているモデル条例が国から提供されていた。これは、「標準条例」や「条例準則」と呼ばれ、全国の自治体は、標準条例や条例準則にある〇〇市を書き換えるぐらいで、その他の大部分については、一言一句書き写して、そのまま条例案として議会に提出することも多かった。現在でも、ほとんど内容が同じ条例が何本も全国の多くの自治体に見られるのは、このことが原因である。

地方分権を境に、原則として、標準条例や条例準則といった「お手本」は国から提供されなくなった。それまで、ただ、書き写しをすればよかった条例案策定作業が、急に、一から考えなければいけなくなり、自治体は慌てたことと想像される。このように、条例案策定の作業の仕方が変わったことが、第二の理由である。

## (3) 研修の問題点

主に二つの理由によって、法務研修に条例案を策定する演習が入れられるようになり、主に基礎的な知識を学ぶという、これまで行ってきた法務研修とは一線を画すものとなり、「政策法務研修」という新たな名称が使われるようになった。政策法務研修を受講した後、すぐに、実務として条例案策定に取

りかかる職員は多かったが、肝心の研修の成果はいかほどであったのだろうか。

政策法務研修は、受講生募集時に条例案策定の演習を行うことが予告され、条例案のテーマを3つほど挙げて募集を行い、各人の希望に沿って受講生をテーマごとのグループに分け、後に詳細を述べるグループワーク形式の演習を行うスタイルが多い。

筆者が初めて政策法務研修のグループワークを指導することになったとき、最初に、受講生が条例案を検討していく様子を注意深く観察したが、やがて、失望に包まれた。そして、どうやって、研修を進めていくか、試行錯誤しながら政策法務研修の改革を進める、長い闘いが始まることとなった。

失望した点の一つは、受講生がA3横長の資料を用意してきたことである。研修が始まる前に事前準備をしてきた努力は評価すべきではあるが、その使い方は褒められたものではなかった。A3横長の資料は、横に様々な自治体の名称が並び、縦に条例の条文が1条ずつ並んでいた。第1条の総則、第2条の定義、以下、自治体の責務、住民の責務、事業者の責務などの規定について、すでに当該条例が制定されている自治体の実際の条文を並べて一覧表にしてあるものであった。

そして、資料の使い方は、1条ずつ、各自治体の条文を比較して、どれがいいか、多数決のようにして選んでいく「いいとこ取り」をするというものであった。受講生たちは、案を策定しようとしている条例に係る状況や課題の本質などを検討することなく、ただ、条文を集めて条例の形にするための作業を熱心に進めていく。結果として、出来上がった条例案は、それなりの条文が並んでいて、見た目は完成度が高いものとなる。しかしながら、つぎはぎでつくったものであるから、条文の内容について質問するとまともな答えは返ってこない。学生が論文やレポートにインターネットで検索した結果をそのままコピーしたものを使うことが問題になるが、それと全く同様のものである。

資料だけでなくグループワークの進め方にも失望させられたが、それらの問題点は何か、どのような解決策を見出していったか、次に述べる。

#### 4 分権後の研修 - 新たな研修への追求

筆者は、途中、数年間の中断はありながらも20年以上の長い期間、政策法務研修の講師を務めてきた。ずっと、政策法務研修の講義をしながら、既述した問題点を解決するために、もっと、研修の効果を高めることはできないか、より受講者の理解を深めることはできないかと考えながら試行錯誤を繰り返してきた。そして、最近になって、ようやく長い間の悩みを払拭するような新しいタイプの研修のスタイルを創り出すことができた。以下、その新しいタイプの研修スタイルについて述べる。

##### (1) グループワーク

###### ア オソドックスなグループワーク

これまで行われてきた研修の多くにおいて、グループワーク形式が採用されている。その基本的な形は、6～7人のグループをつくり、グループごとに課題を検討して、検討結果を発表し、他のグループは質問したり意見を述べるといったものである。

政策法務研修においても、例にもれず、受講生を6～7人のグループに分け、グループごとに課題を検討し、課題を解決するための条例案をつくり、出来上がった条例案をグループごとに発表し、他のグループとの質疑応答の後、講師が講評を行う、というのが一連の流れである。

研修においてグループワークを始める際には、まず、自己紹介などでアイスブレイクした後、グループにおける各人の役割を決める光景が見られる。具体的には、司会進行、記録、タイムキーパー、発言者を決めるのである。

発言者は、自由に、課題に関する意見を発言し、他の者の意見に対する賛否を表明しつつ、検討を重ねていく役割である。

タイムキーパーは、研修講師に与えられた時間の中で、課題検討を行い、成果物を完成させるまでの段取りを考え、必要に応じて、議論を区切ったり、議論が途切れてもさらなる議論を求めたりする役割である。決して、発言してはいけないということではなく、時間管理をしながら、自身の意見を発言することは可能である。

記録は、行われた議論をふり返って、論点の整理や成果物の構築に役立てるために、議論の概要を書

き留めていく役割である。多くの人が感じることであろうが、話し言葉を議事録としてまとめていくのは骨が折れる。ましてや、グループワークの記録は、その場で記録していきながら、どんどん、議論は進行していくので大変な作業となる。

司会進行は、議論の順序を考えたり、途中で問題点を指摘したり、議論を整理して成果物への完成に導く役割である。単に議論の交通整理をする場合と、議論を自身が思う方向へ誘導する場合が見られるが、筆者の印象では、後者のほうが多いように感じる。

それぞれの役割を果たしながらグループワークを行うことには一定の効果を期待することができる。職場で担当業務を行っている日常とは違い、日頃、仕事を一緒にやっていない、研修で初めて組んだ者とグループを組んで、一緒に検討し、成果物の完成へ作業することで、他人の意見をよく聴き、調整する力を身に着けることが期待される。また、研修中の限られた時間の中で、一定の成果を出さなければならない状況に置かれることで、時間の使い方を工夫し、作業の順番や手法を考えるのはグループワークならではのこともかもしれない。

しかし、グループワークのデメリットも大きい。ずっと、しゃべり続ける積極的な司会進行や一部の発言者に圧倒され、満足に意見を言うことができなくなり、すっかり、見学客のようになってしまう受講者も出てきてしまう。何よりも、記録を担当した者は、作業に追われ、意見を発言することはおろか、議論の内容を考えることもできない場合が多い。また、役割分担として、成果を発表する役割となった者は、自分が参加していない議論の内容を他人ごとのように説明するアナウンサーのようになってしまう場合もある。

筆者は、一部の受講者がグループワークに参加しない形となっていることを憂い、研修を終えた後、一緒に講師を務めていた相棒講師と「どうにかならぬかな」と話し合ったのも一度や二度ではない。悩んでいても、なかなか、解決策を見いだせないまま、多くの年月が過ぎていってしまったが、やっと、解決策を講じることができた。やってみれば単純なことであったが、その実現には、時間を要した。内容については次のとおりである。

## イ 新しいタイプのグループワーク

まず、解決のスタートとして、グループワークの構成人数を減らすことに着手した。しかし、一気に構成人数を減らすわけにはいかず段階的に行った。すなわち、6～7人だった構成人数を、まず、5人とし、次に4～5人としたが、これだけでも年数を要した。それは、研修の受講生の全体の人数が変わらないまま、グループワークの構成人数を減らすと、結果として、グループの数が多くなり、貸し出すパソコンの数を増やしたり、グループごとに成果を発表する時間を多く取らなければならなくなるからである。また、これまで職場の事情で研修の全日程に参加できない受講生もいたが、グループワークの構成人数を減らしたことにより、グループワークに必要な人数を欠いてしまうことになるので、全日程参加を研修参加の条件に入れてもらった。最終的には、グループワークの構成人数を3人にしたのであるが、これには、研修の主催者の理解と協力がなければ絶対にできないことである。

グループワークの構成人数を大幅に減らすことによるメリットは何か、それは、既述したようなグループにおける役割分担がなくなり、ただ座っているだけの「お客さん」と化する者はいなくなり、常に、全員が検討に参加している形になることである。常に参加しているのは緊張し、疲労をとまなうものであるが、政策法務研修の肝である「考えること」を成し遂げることにつながるものである。

少人数によるグループワークの効果は、成果発表のときに顕著に表れた。これまでの構成人数が多いグループワークの成果発表では、質問が出るたびに答える受講生がくるくる変わり、全員が成果に至る議論を理解していないことが明らかだった。しかし、少人数によるグループワークの成果発表では、一つの質問に対して全員が次々と答える場面も見られ、グループ全員が議論を共有していることが見て取れた。何よりも、慣れない少人数のグループワークで疲れていた表情も見せていた受講生が目を輝かせて成果発表をしていたのは、少人数にしたことでの成功を強く感じさせるものだった。

## (2) 条文を書かない条例案

既述したように、研修における条例案の策定演習について、条文のつくりかたに問題があり、筆者が、ずっと試行錯誤を繰り返したが、あわせて、条文を書くこと自体に問題が含まれているように思っていた。この問題についても、近年になって、やっと解決策を見出すことができた。それは、条文を書かない条例案の策定演習である。

現在行われている政策法務研修のほとんどは、条文を1条ずつ書かせて、条例の形にすることを求めている。研修の限られた時間の中で条例の形にすることができるようになったことを大きな成果だと評価する講師も多い。しかし、分権前の研修の項で取り上げたように、法制執務は複雑で理解しにくい。せつかく、研修で条文をつくっても、内容の審査に至る前に法制執務上のミスに触れないわけにはいかず、難解なルールを復習することに多大なエネルギーを使ってしまう。

政策法務研修における条例案策定とは、「地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために地域特性に応じた独自の条例を創る」<sup>1</sup>演習である。したがって、法制執務のルールに基づいた条文をつくるという形式的な部分にエネルギーを使わず、課題解決のための地域特性に応じた工夫を考えることにエネルギーを使うべきである。

筆者の政策法務研修の条文を書かない条例案は、

- ・自治体の責務は、〇〇すること。
- ・〇〇してはいけない区域を設定する。
- ・規定に違反した者には、過料を科す。

のように、簡条書きで内容を示せばよいこととしている。その他、関係する法令を調べたり、実効性確保の手段などを検討して調書に書いてもらうので、条文を書かない分、必ずしも楽になるわけではなく、かえって、より深く検討する必要がある、骨が折れる方法とも言えるものである。

また、条例案の内容としては実際に執行可能な、現実的な内容を考えよ、と注文を付けている。研究者ではなく、実際に自治体に勤務している職員であるのだから、夢を描くのではなく、「使える」条例案を考えてもらっている。予算を自由に使うことが

1 出石稔（2008-9）「はしがき」『自治体職員のための政策法務入門シリーズ』第一法規

できたら、当該事務に投入する職員が無尽蔵であったら、課題の解決への道はいくらでも考えられるかもしれない。予算やマンパワーといった現実的な要素を含めて課題解決を図ろうとすると、解決への道は非常に狭いものになってしまう。当該条例の執行に使える予算やマンパワーに限界があることを前提として条例を策定すると、条例による課題解決度は低くなるかもしれない。

しかし、条例は、1回つくったら終わりではない。条例の執行に関し、事業者の協力があり、職員の事務も効率化し、条例にかける予算やマンパワーに余裕ができれば、条例を改正し、条例による課題解決度を上げることができる。いきなり解決とはいかないものの、少しずつステップアップして、最終的には解決することができる。

これまでの研修では、条例案を策定する立法法務の側面でしかなかったものが、現実的な条例案を策定することで、執行法務についても学ぶことができるのである。

## 5 政策法務推進の心構え

政策法務研修における新しい形式を提言したところであるが、最後に、受講する際の心構えや、普段からできる努力を紹介したい。

### (1) 政策法務に関する誤解

政策法務は、2000年地方分権前のように、ただ、法律、政省令に関する国からの通知・通達に従い、自治体職員が事務を行っていたのとは異なり、自ら、法令を解釈し、地域の特性に応じた条例をつくるものであるが、これが法令に反するもののように一部で誤解されている。

自治体の長の中には、パフォーマンスとしての意味合いも強いのだろうが「住民が抱えている問題解決にあたり、違法も覚悟のうえで取り組んでいく」などという発言をしている者もいる。筆者も、以前、目の前にある課題を解決しようと一生懸命なあまり、同様のセリフを言うことが度々あった。ある日、鈴木庸夫先生（千葉大学名誉教授）とご一緒した時も、つい、調子に乗って、「違法覚悟で」と言ってしまったことがある。そのとき、鈴木庸夫先生から強い叱責を受けた。「自治体職員なの

に何を考えているんだ。法令を遵守するのは基本中の基本ではないか。」

鈴木庸夫先生は、温厚で、筆者の拙い意見に対しても、ニコニコ笑いながら、「そういうものもあるかもしれないね。」などと優しく指導していただいた。先生に叱られたのは、後にも先にもこの1回のみである。それだけに、深く肝に銘じ、二度と言わないようにしている。政策法務に対する誤解も、このような軽口が原因の一つとなっているのではと思いい、研修の中でも注意を払うよう言い続けている。

### (2) 頼りにするもの

今も、自治体の事務室に必ずある加除式の図書で、自治体職員の質問に国の職員が答える形で編纂されているものがある。自治体職員が業務を行う上で生じる疑問を国の職員に投げかけているが、自治体職員の考えが正しいときには「お見込みのとおり」とお墨付きを与えてくれている。筆者も、手に取り、業務上の疑問について調べることがあった。

あるとき、財務関係の業務の中で取り扱いに迷った際に、市役所内の財務セクションの職員に聞いてみたところ、加除式図書を取り出し「ここに載っています。」と類似の質問とそれに対する回答が載っているページを開いて、嬉しそうに見せてくれた。また、法令の執行上迷いが生じると、県や国に電話で聞く職員も多かったが、相談する場合は、必ず、加除式図書で調べて掲載されていないことを確認した上で相談するようなルールだった。

筆者は、財務セクションの職員に感謝を伝えたものの、取り扱いの迷いが完全には消えなかったため、後述する研究会で、他の自治体の職員に相談しながら、その時の様子も話していたところ、北村喜宣先生（上智大学教授）に「いつまで、そんなものを読んでいるんだ」と諭された。これは、自身の努力を怠っていることに対する叱咤激励のお気持ちだったと思っている。

北村喜宣先生に諭されて以来、筆者は、ただの一度も、例の加除式図書を開けていない。もちろん、そのすべてを否定しているわけではない。掲載している内容を鵜呑みにするのではなく、自身が考える際に参考にするために使用すればよいのだと思っている。また、筆者は、自分の力だけですべての問題



を解決できるほどの知識、能力等を持ち合わせているわけではない。例の加除式図書を使わない代わりに、関係のある知識や情報を持っていると思われる他の自治体の職員に相談して解決へのアプローチにしている。

### (3) 研究会

筆者が他の自治体の職員に相談するというのは、日頃から、研究会の場で色々なやり取りをしている者に相談しているものである。

筆者は、北村喜宣先生を最高顧問とし、2000年に設立された「かながわ政策法務研究会」に設立時から在籍している。同研究会は、神奈川県内の自治体職員を中心に、千葉県内の自治体の職員、その他遠く県外の自治体の職員も集い、北村先生のほか、山口道昭先生（立正大学教授）、磯崎初仁先生（中央大学教授）、津軽石昭彦先生・出石稔先生（いずれも関東学院大学教授）、岩崎忠先生（白鷗大学教授）などの研究者も一緒に研究会に参加しているものである。

同研究会は、これまで、北村先生による政策法務の圧倒的な推進力を礎として活動してきた。新型コロナの影響で、対面式の研究会の開催を一時期自粛していたが、最近になって、対面式を再開し、恒例の正月合宿も無事に終えることができた。メールや電話では伝えにくいことも対面ではお互いの顔を見ながら遠慮のない話ができ、著名な先生方にもアドバイスをいただける研究会に、ここまで育ててもらったと、筆者は感謝している。

かながわ政策法務研究会以外にも、全国に、同様の研究会がある。一人で勉強していくのには限界があるので、近くの研究会を見つけて、色々な人と一緒に学んで切磋琢磨するのも政策法務力を向上させる近道になるのではないかと思っている。

# 都市自治体の就労支援・職業教育のあり方

日本都市センターでは、公共私連携による雇用確保・人材育成（職業教育）等を通じた地域経済構築に関する調査研究を実施するため、2023年9月に「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」を設置して調査研究活動を進めてきた。

調査手法としては、学識委員からの研究報告とそれに関する意見交換を行うとともに、研究会のテーマに沿った先進自治体への現地調査を行うというものであった。現地調査は、豊中市くらし支援課・Aダッシュワーク創造館、釧路市社会援護課・釧路社会的企業創造協議会、京都府雇用推進課・京都自立就労サポートセンターに対して実施することができた。ここではこれら学識委員からの研究報告と現地調査のコンテンツをとりまとめ、年度末の成果物として報告するものである。また、本調査研究では、ドイツの自治体の就労支援の動向について武田公子・金沢大学教授から論文のご寄稿をいただいた。したがって、本特集ではこれらの2つの論文を掲載している。

欧州諸国をはじめとする諸外国そしてわが国においても「労働行政の地方分権」が進行しており、雇用分野においても国と自治体の連携のあり方とともに、地域における自治体と多様な地域主体との連携のあり方が模索され実践に移されている。本特集の2つの論文では、国内外の自治体による就労支援の最先端の取組みについて考察を行っている。

# 都市自治体の就労支援・職業教育のあり方 に関する研究会について

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

本稿は、日本都市センターに設置された「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」での研究報告と現地調査の概要をとりまとめたものである。本稿では主に以下の2つの視点からその内容をまとめた。すなわち、国と地方の雇用政策に関して、一方においては自治体が生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっているという視点、他方において自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業や地域組織等の公益的な組織）との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別的な支援を実施する政策的意義が高まっているという視点である。

## 1 はじめに

わが国では、長らく雇用政策は国が主に実施するものと認知されてきた。確かに、現在でも公共職業紹介や公共職業訓練、求職者支援訓練、基本手当（失業手当）などの多くの雇用政策は雇用保険を通じて国が所管し、全国レベルの経済政策と連動させる形で実施されている。しかし、雇用政策に関しては次のような2つの注目すべき動きが近年は見られるようになってきている。1つには、自治体（都道府県とともに福祉事務所を持つような都市自治体）もまた生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっているのではないかということである。2つには、自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業やNPO法人、コミュニティ組織等の公益的な支援組織）との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別的な支援を実施することができるのではないだろうかということである。

わが国においても、すでに先進的な自治体（例えば豊中市、釧路市、京都府等）によって生活相談か

ら就労支援に至るまでの総合的な支援（個別支援、伴走支援）が実践されている。こうした自治体は生活困窮者自立支援や生活保護、無料職業紹介などの多様な事業を地域の実情に応じて組み合わせることで総合的な就労支援政策に取り組んでいる。その際、自治体が国の実施する雇用政策との連携をどのようにはかるか、住民により身近な地域組織との連携をどのようにはかるかが焦点となるだろう。

興味深いことに、欧州諸国をはじめとする諸外国では長年に渡り長期的失業者への対応を余儀なくされてきた経験から、国レベルで雇用政策を担う中央政府との連携を進めつつも、労働行政の地方分権—少なくとも自治体の現場レベルでの機能強化（個別的な生活相談から就労支援、その後の定着支援等の機能強化）に向けた組織再編—を進めてきているように思われる。諸外国と同様に、わが国においても労働行政の地方分権が進んでおり、その成果として「地方版ハローワーク」を多くの自治体が設置するようになっており（※2023年6月時点で、設置事業所数956所（466自治体）まで増加）、また、国の公共職業安定所（ハローワーク）との「一体的実施事業」も急速な広まりを見せている（※2012年

から2023年6月までで186団体（34道府県152市区町）、341拠点にまで増加）のである<sup>1</sup>。

近年の動向として、国も個別の雇用政策としては、民間企業への賃上げ要請、リスクリングの推進（例えば、国の教育訓練給付の助成率の引き上げ）や事業者の雇用維持に関する助成金の充実などに力を入れるようになってきているが、国と地方を通じた雇用政策の体系の全体像の中でそれらは位置づけられることが今後はより一層重要になるであろう。

他方、本稿の後段で取り上げるように、自治体が生活相談から就労支援に至るまでの総合的な個別支援（＝具体的には、住民の生活の悩みの相談、居場所づくり、個別支援プログラムの策定、就労支援と連動した無料講座の提供、仕事情報の提供、職場体験、中間的就労、一般就労、職場定着支援等々）を、多様な地域主体（特に専門的な相談支援組織）との連携を通じてどのようにして地域（特に都市部）で担いようのかが今後は切実に問われるようになってくるのではないだろうか。

というのは、諸外国と同様にわが国においても、多様な背景や事情によって即時の一般就労には困難を抱える（したがって個別支援を必要とする）人々が急増しており、こうした人々への支援が多く地域で喫緊の課題となっているためである。他方において、地方の中小企業（特に土木・建築業、清掃業、看護・介護業、製造業、運送業など）における人手不足は、2020年初頭から数年間の新型コロナウイルスの蔓延と沈静化を経てふたたび深刻化してきており<sup>2</sup>、各自治体はそれらへの対応に苦慮しているためである。

ドイツをはじめとする欧州諸国では国や広域自治体（州や県など）が職業紹介や職業教育（職業訓練等）の財源の一部を負担しつつも、それらをもとに自治体が多様な地域主体と連携して地域に根ざした総合的な支援（個別支援、伴走支援）を実践して成果を挙げているとされる。（この点については、本特集のドイツの自治体に関する武田論文、五石（2023）もあわせて参照されたい）。

## 2 研究会について

### (1) 研究会の概要

本研究会は、図表2-1にあるように2023年9月に設置され、学識委員4名と事務局4名で構成され、2024年2月までに計6回の研究会を実施してきたところである。調査手法としては、学識委員とゲストスピーカーからの報告とそれに関する意見交換とともに、研究会のテーマに沿った先進自治体へのヒアリング調査を行うというものであった。

まず、この6回の研究会の中で、学識委員である西岡委員、五石委員、武田委員からご報告をいただいで意見交換を行った。加えて、この2月末には厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室より労働行政の分権化の現状についてのご報告もいただくことができた。

また、現地調査（豊中市くらし支援課・Aダッシュワーク創造館、釧路市社会援護課・釧路社会的企業創造協議会、京都府雇用推進課・京都自立就労サポートセンター、川崎市雇用推進課）もあわせて実施することができた。そして、図表2-1のメンバーの日本都市センターの清水がこれらのコンテン

1 以上の数値は、厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2023）「雇用に関する国と地方公共団体との連携状況等について（令和5年9月11日）」による（これらの指標に関する資料については巻末の参考文献にリンクを示した）。なお、福祉事務所を設置する自治体数が（1718市町村と47道府県の1765のうち）およそ907（2023年12月時点）であることを考えると、「地方版ハローワーク」は466/907で約半数の自治体で取り組まれており、国の公共職業安定所（ハローワーク）との「一体的実施事業」は186/907でおよそ2割の自治体で取り組まれていることになる。なお、本稿ではハローワークをHWと略して表記することがある。

2 この点については、例えば厚生労働省が『一般職業紹介状況について』（2023年4月分）で公表しているように、わが国では2014年を境に2023年4月まで一貫して月間有効求人数が月間有効求職者数を上回っていることが示されている。また、厚生労働省の『雇用動向調査』（2022年）の「産業別の入職と離職」を見ると、さき示したような業種において未充足求人数が数多く存在し、欠員率もまた高いことなどが示されている（なお、これらの指標については巻末の参考文献にリンクを示した）。

これと関連して、かつては旺盛だった民間企業での人材投資額も2005年以降は低下の一途を辿るようになっており、さらには民間企業の人的資本投資額（対GDP比）もまた先進諸国に比して著しく低水準であること（＝先進諸国が1%程度かそれ以上の水準であるのに対して、日本のそれは0.34%であること）が今日ではわかっている（宮川・滝澤（2022）、50～51頁）。もし地方の中小企業に人材投資の余力がないとしたら、国とともに自治体が広域的に地方の中小企業の人材育成に協力することが考えられるのではないだろうか。

ツを今回はとりまとめ、年度末の成果物として本稿を執筆することとなった（なお、本稿では時間的な制約から触れられなかったが、厚生労働省の研究報告と川崎市雇用推進課への現地調査の詳細については今後別の機会に触れることとしたい）。

## (2) 研究会での議論の経過

次に、その後の研究会の議論の経過について述べたい。本稿ではその要点のみを述べると、本研究会の名称（「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」）にもあるように、研究会の発足当初は都市自治体の生活保護や生活困窮者自立支援などによる就労支援事業や広義の職業訓練事業（例えば、公共職業訓練、求職者支援訓練、国の教育訓練給付など）などにフォーカスを当てることを考えていた。

というのも、わが国の職業訓練は、公共職業訓練であれ求職者支援訓練であれ、原則として離職者が再就職を目指して役立つスキルを学ばせることをその大きな目的としており、ハローワークが窓口になる限りにおいては無料で受講できる訓練があっても、二年以上の長期失業者や短期の職を転々とするワーキングプア層、在職者など、より広範囲の人々がスキルアップやキャリアアップを目的として容易に利用できる制度ではないと考えられたためであった。（なお、雇用保険受給資格者かどうかによって、「公共職業訓練」と「求職者支援訓練」のいずれを受講できるかが異なるが、いずれであれ、指定

講座や指定コースについては一部の業種（一部の製造業など）への偏りがあり利用が低調であること、国の教育訓練給付も指定訓練機関が限られていることや学費に対する支給水準が低い（したがって受給者の自己負担額が大きい）ことなどからそれらの利用が低調であることが課題となっている。）

しかし、その後の研究会での議論では、まずは五石委員による報告によって、こうした国の雇用保険給付が抱える課題よりも、むしろ自治体が提供する現物（サービス）給付である就労支援（個別支援）の抱える課題に大きく焦点が当てられることになった。具体的には、2015年から実施された生活困窮者自立支援法（2018年度に改正法が施行）によって、自治体における（いわゆる生活困窮者をはじめとした人々への）総合的な相談窓口が整備されたとともに、生活困窮者自立支援の一環として就労支援関係事業（例えば、就労支援準備事業、認定職業訓練事業）の実施もまたみられたことで、一定の成果（総合的な相談機能の強化や相談窓口の増加）が認められるものの、その予算・対象者・実施状況等が非常に限定的であることによる課題、そうした生活困窮者自立支援による就労支援（現物給付）には生活費支給（現金給付）が伴っていないことなどの課題が浮上ってきていることなどが議論された。

さらに、西岡委員による報告では、これまで国レベルで個別法（＝生活保護法、生活困窮者自立支援法、障害者総合支援法、男女雇用機会均等法）によって生活困窮者、女性、障害者、高齢者などへの多様な就労支援の事業と窓口が自治体に整備されてきているにもかかわらず、これらの就労支援の事業と窓口が分散していることによる弊害が指摘された。これらの窓口と事業は自治体内で分散しており、必ずしもこれらの事業と窓口の相互の連携がなされてないという指摘がなされた。また、同報告では、就労準備段階の支援や、福祉や医療等のケアを利用しながら就労あるいは就労継続をめざす、多様な困難を抱える人々への総合的な個別支援とともに、人手不足に悩む中小企業への支援（仕事内容や職場環境整備等の調整、採用活動や人事管理の改善への助言等）、これら両者の仲介

図表 2-1 日本都市センター「都市自治体の就労支援・職業教育に関する研究会」構成員名簿

都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会 構成員名簿(2024年1月現在) 学識委員4名 事務局4名	
座長	星野 泉 明治大学政治経済学部教授
委員	五石敬路 大阪公立大学大学院都市経営研究科准教授
	武田公子 金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授
	西岡次 次 A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター) 副館長・就労支援室長
【事務局】	
	米田 順彦 日本都市センター 理事・研究室長
	清水 浩和 日本都市センター 主任研究員
	中川 豪 日本都市センター 研究員
	西川 大樹 日本都市センター 研究員

出典：筆者作成

や相互調整における自治体の役割の重要性が議論された。

最後に、武田委員による報告では、ドイツにおいても一般的労働市場において就労が困難な事情を抱える人々への個別支援を自治体が展開している様子が描かれた。さらに興味深いことに、武田論文では、自治体が就労支援に取り組む際に2つのモデルが存在することが指摘されている。すなわち、国が主導して自治体と連携するモデル（gEモデル）と、自治体が主導して国や福祉部門や地域主体と連携するモデル（zkTモデル）とが議論されていたのである。

加えて、本研究会では、五石報告と武田報告によって諸外国における労働行政の分権化の動向の紹介がなされ、さらに日本国内の動向への関心が示されたことから、厚生労働省職業安定局総務課公共職業安定所運営企画室からの研究報告を受けることとなった。

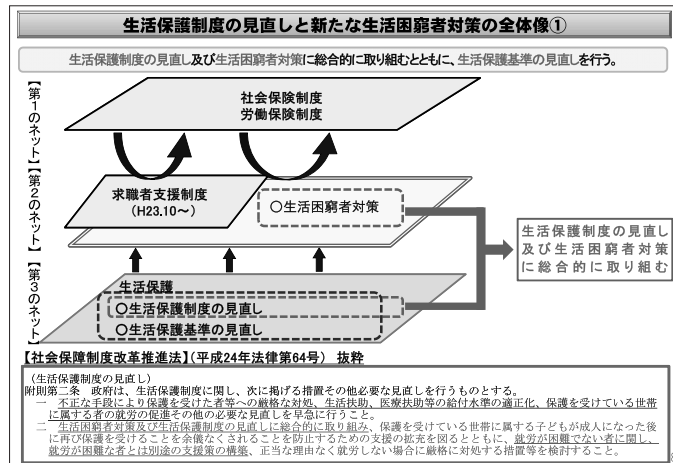
以上のように、本研究会では、国内外の労働行政の地方分権を意識しつつも、主に自治体の雇用政策（特に就労支援）のあり方について議論が進められてきたのである。

### (3) 日本における第2のセーフティネットの充実

ここで、これ以降の議論—学識委員の報告、自治体への現地調査の内容—を理解する上で、わが国における第2のセーフティネットの充実について予め整理しておくことが役に立つだろう。本研究会での五石報告でも触れられていたように、これは図表2-2のいわゆる「第2のネット」と関わる論点である。すなわち、従来までは雇用保険の支給期間が切れた場合に生活保護に落ち込んでいた人々を対象に「第2のネット」が整備され、2011年からは国による求職者支援訓練が施行され、2015年からは自治体による生活困窮者自立支援が施行されることとなったのである。

この「第2のネット」のうち、国の求職者支援訓練については、これまで就職したことがない者など雇用保険受給資格がそもそもない者、もしくは雇用

図表 2-2 生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像



出典：厚生労働省ウェブサイト「新たな生活困窮者支援制度の創設」  
 (https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/seidogaiyou.pdf、2020年7月13日最終閲覧)

図表 2-3 雇用保険制度の概要(体系) ※【】内は2020年度予算額



出典：厚生労働省(2022)「雇用保険制度の現状について」(厚生労働省職業安定分科会雇用保険部会第175回資料(令和4年9月28日)、1頁)

注：雇用保険の全体額は筆者が各事業の金額を合算して付記した。なお、この年度(2020年度)は雇用保険二事業である雇用安定事業の中でも雇用調整助成金に多くの予算が投じられたことに注意が必要である。

保険受給資格が切れた長期失業者などに対して、現金給付(生活費や交通費の支給等)と現物給付(職業訓練の無償提供等)がセットで支給されることになったことは非常に画期的ではあったものの、その受給期間が2ヶ月から半年と非常に短いことが課題となっている。加えて、求職者支援訓練の2022年の当初予算は約278億円と、そもそもその財政規模が非常に小さいという課題もある。この点は、図表2-3にあるように、図表2-2の「第1のネット」である雇用保険の全体の2022年度の当初予算が—そこには新型コロナウイルス感染症対策関連経費(雇用調整

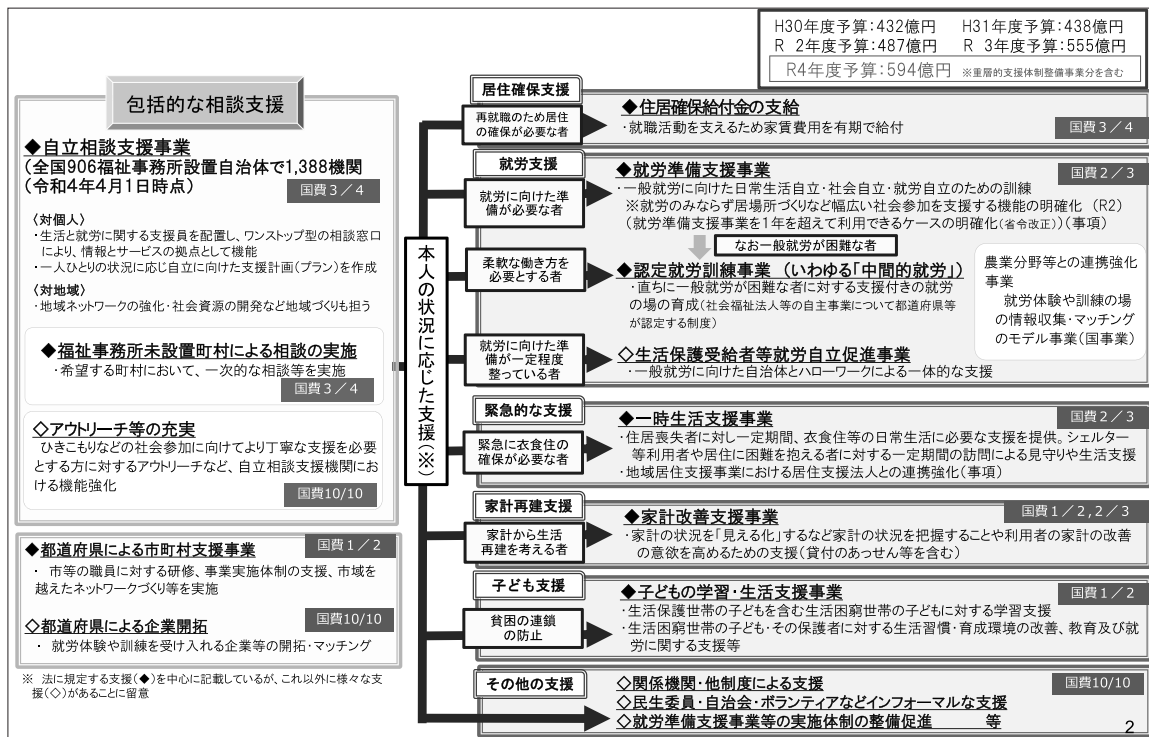
助成金など)が一時的に多く含まれているものの—約 3.3 兆円(うち失業等給付が約 1.38 兆円、雇用保険二事業が約 1.22 兆円)であったことを考慮するとより一層明確になるだろう。

他方、先の「第2のネット」に同じく位置づけられている生活困窮者自立支援についても、図表2-2に「生活保護制度の見直し」や「生活保護基準の見直し」とあるように、生活困窮者自立支援法の施行はそれによって生活保護費の削減や生活保護支給基準の厳格化なども同時に意図されていたことに一定の注意が必要である。加えて、図表2-4にあるように、生活困窮者自立支援の2022年の国の当初予算もまた(年々増額されてはいるものの)約594億円(=「生活困窮者自立支援・ひきこもり支援の推進の経費」と、これもまた財政規模が小さいという課題がある。この点は、図表2-2の「第3のネット」である生活保護費(=「生活保護費負担金(事業費ベース)」)の全体の2022年の当初予算が、図表2-5にあるように約3.7兆円(37,351億円)であることを考慮するとより一層明確になるだろう。すな

わち、リーマンショックによって一気に顕在化した多様な困窮リスクへの対応、あるいは「制度の狭間」問題等の既存制度の限界への対応などを契機に制度化された生活困窮者自立支援法の本来の趣旨に照らすと、その財政規模は相対的に小さいように思われるのである。

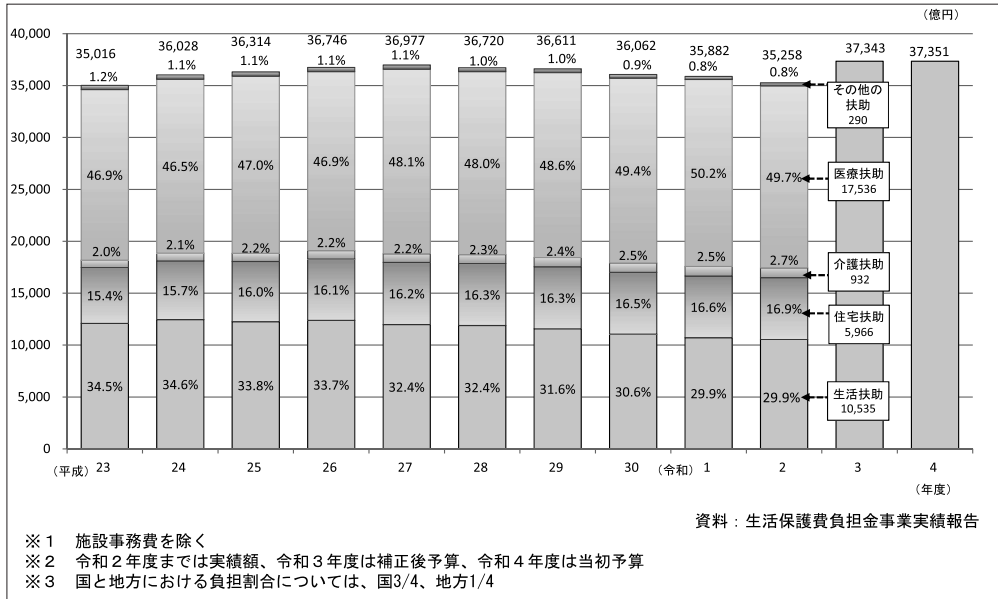
とはいえ、図表2-4にあるような、2015年から実施された生活困窮者自立支援法(2018年度に改正法が施行)によって、自治体において(いわゆる生活困窮者への)総合的な相談窓口が整備され、その一環として就労支援関係事業(就労支援準備事業、認定職業訓練事業)の実施が(任意事業であったとはいえ)開始されたことの意義は大きい。これらの就労支援関係事業に加えて、住居確保給付金、一時生活支援事業、家計改善支援事業、子どもの学習・生活支援事業、その他の支援など、国レベルで生活困窮者を対象とした事業の実施と国費補助の体制(ナショナルスタンダード)が整備されたことの意義は大きく、これらの事業を活用して自治体が生活困窮者に対応する道が大きく開かれたと言って良

図表 2-4 生活困窮者自立支援制度の概要



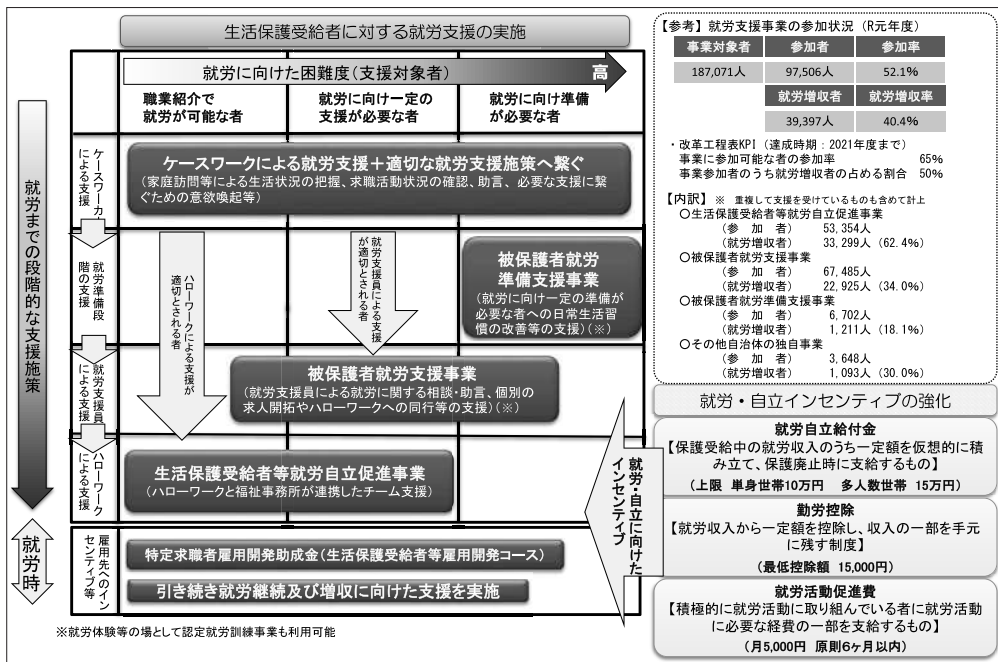
出典：厚生労働省(2022)「生活困窮者自立支援制度の現状について(厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第14回資料、資料3)」(令和4年6月3日)、2頁

図表 2-5 生活保護費（生活保護費負担金（事業費ベース））の実績額の推移（単位：億円）



出典：厚生労働省（2022）「生活保護制度の現状について（第14回厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 資料5）」（令和4年6月3日）、7頁

図表 2-6 生活保護受給者に対する就労支援施策について



出典：厚生労働省（2021）「第2回生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」資料（令和3年12月6日配布資料）「就労支援・自立について」、1頁

い。問題は、これらの事業が質量ともに今後より一層充実することで自治体によって有効に活用されるか否かという点なのである。

なお、本研究会の問題意識からすると、こうした

「生活困窮者自立支援」による就労支援と「生活保護」による就労支援とは区別して考える必要がある。例えば、生活困窮者自立支援法の施行された2015年度以降、図表2-6にあるように生活保護



の枠内でも「生活保護受給者等就労自立促進事業」や「被保護者就労支援事業」などにより、生活保護の申請段階を含めた就職困難者や生活困窮者を対象とした、自治体へのハローワークの就労支援窓口の設置によるワンストップ化や両者の連携が強化された<sup>3</sup>。

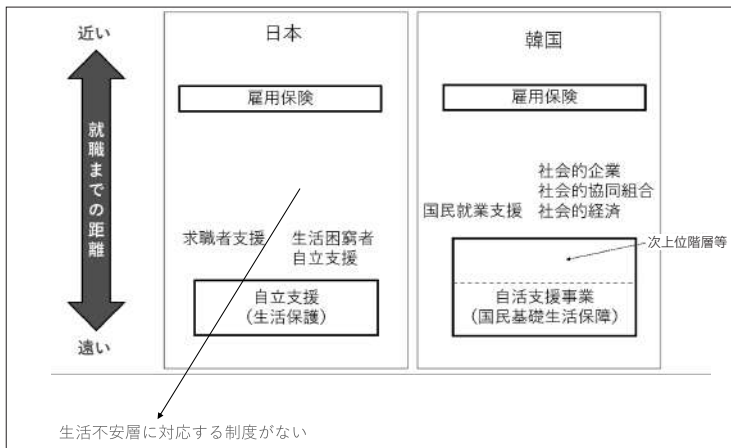
### 3 研究報告

#### (1) 五石委員報告「自治体の雇用政策とワーキングプアを考える—国際比較（欧州諸国や韓国など）の視点から—」

本節では、以上を踏まえて、本研究会で学識委員からいただいた研究報告の概要を順に紹介する。

まず、五石委員による報告では、先に触れた「第2のセーフティネット」として登場した生活困窮者自立支援ではあるが、図表3-1-1にあるように諸外国と比較した場合に生活不安層に対応する制度がないという点が指摘された。加えて、生活困窮者自立支援制度による就労準備支援および就労訓練といった事業の利用が非常に低調であることなどが触れられた。

図表 3-1-1 セーフティネットの全体像（支援の対象者像）



出典：五石委員報告資料

なぜ、生活困窮者自立支援制度による就労支援関係事業である就労準備支援、就労訓練の利用が少ないのかという点について、五石報告では次のような原因が示された。すなわち、1 そもそも制度が知

られていない、2 相談はあってもリファーしない（委託事業者の組織が違う等）、3 利用者はたちまちの生活費が必要、4 看板（生活困窮）がいや、5 実績がない（実績があれば自然に増える、庁内の信頼を得る）、6 相談員の見立て力（相談支援員に就労支援のノウハウがない）、7 企業発掘ができていない、などが原因ではないかということであった。

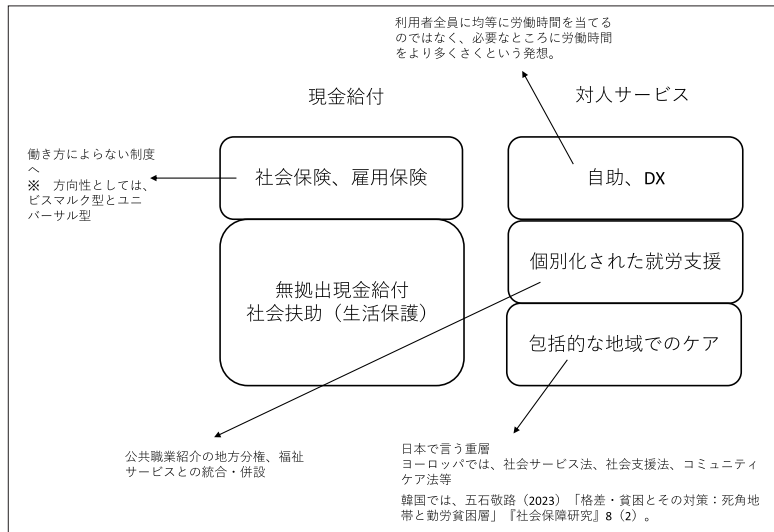
このように、自治体による生活困窮者自立支援の就労支援関係事業の利用の低調ぶりは、利用者はもちろん相談員など自治体関係者や事業を委託される企業に就労支援事業が十分に周知されていないことや利用実績が不十分なことも原因であるだろうが、先述の図表2-4にもあるように、生活困窮者自立支援の事業の中でも自立相談支援事業や住居確保給付金が必須事業で補助率が高い（国費が3/4）のに対して、これらの就労支援関係事業は任意事業であり補助率も相対的に低い（国費が2/3）ことも大きな要因として考えられる。

しかし、生活困窮者自立支援による就労支援（現物給付）には生活費支給（現金給付）が伴っていないという原因（= 3 利用者はたちまちの生活費が必要）が同報告で指摘された点は重要である。というのも、生活保護による就労支援（現物給付）であれば生活費支給（現金給付）を伴わせることができるが、生活困窮者自立支援による就労支援（現物給付）のみでは利用者はたちまちの生活費の不足に直面することになるためである。

この点、図表3-1-2にあるように先進諸国では（国などによる）現金給付と（自治体などによる）個別化された就労支援がセットで提供されていること、こうした動きと関連して、図表3-1-3にあるように諸外国では労働行政の地方分権が進んでいること、図表3-1-4にあるようにノルウェーなどの国では現場レベルでの雇用・福祉行政の組織改革が進行していることが論じられ、図表3-1-5にあるように就労支援に関する日本の課題が報告された。

3 なお、この「被保護者就労準備支援事業」では、日常生活習慣の改善指導、訓練、職場見学、ボランティア活動等を通じて就労に向け一定の準備が必要な者への支援も行われるようになってきている。

図表 3-1-2 先進諸国の動向



出典：五石委員報告資料

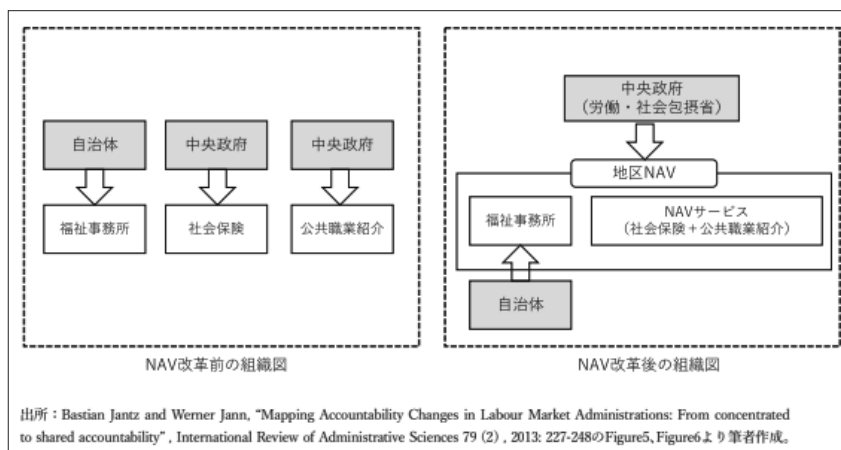
図表 3-1-3 欧米諸国における公共職業紹介事業の地方分権化

地方分権			組織内分権	
連邦	広域自治	基礎自治体	中央政府所管	
		全求職者	オーストリア	ルーマニア
カナダ	ベルギー	デンマーク	フィンランド	ギリシア
米国	スペイン	ポーランド	ドイツ	ハンガリー
スイス	イタリア	ノルウェー	オランダ	ラトビア
			フランス	スロベニア
		公的扶助	スウェーデン	ブルガリア
		フィンランド	エストニア	ポルトガル
		ドイツ	チェコ	アイルランド
		オランダ	英国	スロバキア

出所：Hugh G. Mosley, Decentralization of Public Employment Services, Analytical Paper of The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011.

出典：五石委員報告資料

図表 3-1-4 ノルウェーにおける雇用・福祉行政の組織改革



出典：五石委員報告資料

図表 3-1-5 日本の課題（就労支援に関連して）

1	ハローワークの資源活用 職業安定法 「職業紹介」とは、求人及び求職の申込みを受け、求人者と求職者との間における雇用関係の成立をあっせんすることをいう（第4条） → 就労支援へ（求職者への個別的・継続的な支援、企業支援）
2	自治体への権限移譲 (1) ただし基礎自治体は人口流入策（人口流出抑制策）に関心 (2) 京都ジョブパークが好事例 (3) ILO第88号条約
3	公共職業訓練、教育訓練給付、求職者支援の訓練メニュー見直し
4	たちまちの生活費問題

出典：五石委員報告資料

(2) 西岡委員報告「「就労支援」と呼ばれる施策・事業等の成果と課題～都市自治体の役割を中心に～」

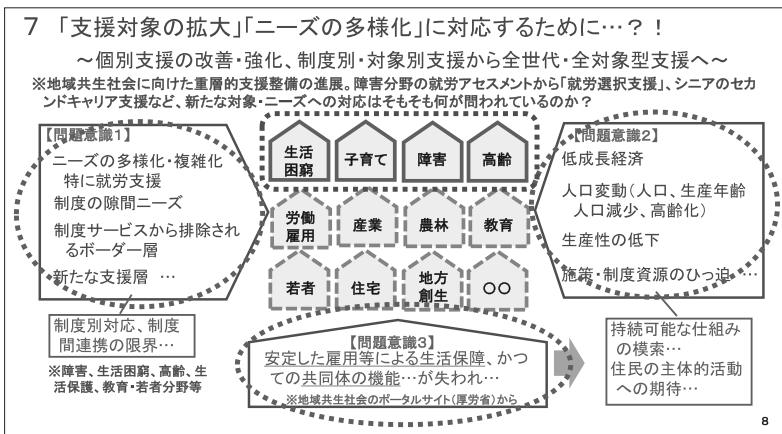
次に、西岡委員による報告では、これまで国レベルで個別法（＝生活保護法、障害者総合支援法、男女雇用機会均等法）によって制度別対象別の主たるサービスに付随する形で主に自治体が就労に関する多様な相談支援の活動を行ってきたが、潜在的な生活困窮リスクや不安定就労層の増大と、既存制度による相談支援の限界等を背景に、全世代・全対象型の支援、包括的な支援が必要との指摘がなされ生活困窮者自立支援制度が整備されたという（図表3-2-1を参照）。これにより就労の相談支援の整備が方向付けられたが、自治体における制度による活動や事業の実装は思うように進んでおらず、さまざまな窓口等の体制や事業内容が広がっているものの、必ずしも相互の連携や自治体の就労支援の体系化には至っていないのである。

また、同報告では、自治体は就労支援のさまざまな経験を通じて、多様な相談者（増大する潜在的な要支援者を含め）に対する個別支援の重要性を認識し始めた（＝個々のニーズを起点にした就労相談をはじめ就労準備段階の支援、仕事の仲介〔無料職業紹介の活用〕、定着支援等と一体となった職業生活〔日常生活や社会生活の向上〕の支援など）と同時に、個々のより質の高い労働や雇用を実現する働く場・企業等へのサポートの必要性に気づき始めているという。就労支援を通じて多様な人材が地域の労働市場に参画することは、人手不足に悩む中小企業へのサポート（採用活動や人事管理等の改善への助言、仕事内容、職場環境、勤務時間の調整等）を促進する。そして、これら相談者と企業等の両者の仲介や相互調整における自治体の役割の重要性が指摘された。

より具体的には、図表3-2-2、図表3-2-3、図表3-2-4にあるように、求人情報（条件）に基づく従来からよく見られる「企業等に就職する」支援から脱却し、相談者が自らの適性等にあった仕事を探索することを可能にする相談支援や、就業可能性を「確かめる」「試す」ことを可能にする仕事情報、すなわち求人を補完する「仕事内容」（業務・作業等）や「働き方・職場環境等」の情報をもとに、就労体験等を絡ませた仲介の仕組みなど、今後めざす就労支援のあり方が示された。また、わが国の労働市場の特徴と課題そのものが就労支援ニーズを増幅させ、改めて「仕事内容」や「働き方・職場環境等」の仕事情報を必要とさせているという。他方、慢性的な人手不足に悩む中小企業に対して、就労支援を通じた人材の確保・定着・育成等をサポートする重要性や自治体の就労支援の役割が論じられた。

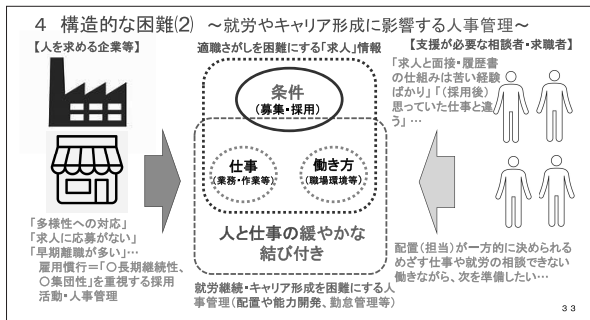
また、図表3-2-5にあるように、無料職業紹介を活用した就労支援は、相談者の適性や興味関心、期待する合理的配慮等の整理と、それに対応した「仕事内容」（業務・作業

図表 3-2-1 制度別・対象別支援の限界



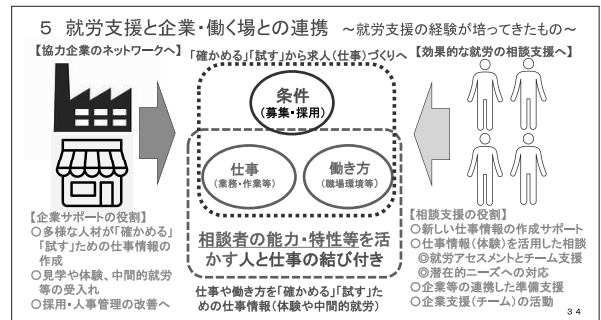
出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-2 「条件」と「仕事内容」と「働き方」の総合的な情報提供



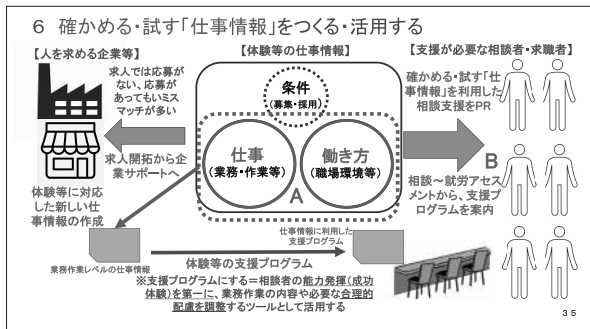
出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-3 自治体が行う協力企業の開拓、相談者への効果的な就労の相談支援



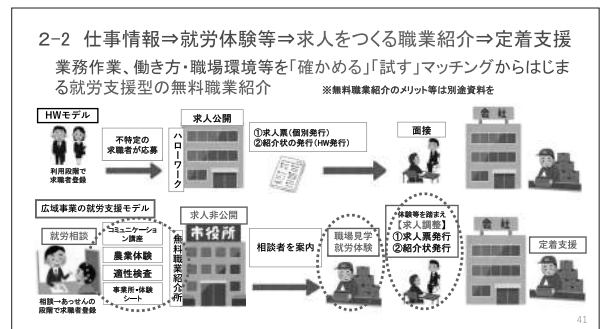
出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-4 人を求める企業等と支援が必要な相談者の自治体による調整と仲介



出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-5 HWモデルから広域事業の就労支援モデルへ



出典：西岡委員報告資料

等)や「働き方」(職場環境等)を選考できるようセットにした仕事情報を元にした相談支援からはじまり、就労体験⇒求人をつくる⇒職業紹介⇒(就職後の)定着支援というステップを踏むという特徴が示された。加えて、職業選択や企業の選択を重視する「HW(ハローワーク)モデル」とともに、HWモデルには馴染みにくい就労困難者向けに「就労支援モデル」の地域展開について論じられたことから、今後の自治体の就労支援政策の方向性を考える上で多くの示唆に富んでいた。

### (3) 武田委員報告「ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体」

次に、武田委員による報告では、図表3-3-1にあるように諸外国の労働行政の地方分権の動向が五石報告とは異なる角度から論じられ、主にドイツにおける自治体の就労支援の動向を中心に、一般的労働市場では就労が困難な背景を抱える人々への支

援が紹介されるとともに、国(中央政府)と地方自治体の連携によるジョブセンターの類型が示された。本特集における武田論文において、こうしたドイツにおける動向の詳細が論じられるため、ここでは本稿の問題意識との関連で1点のみ触れることにする。すなわち、図表3-3-2と図表3-3-3にあるように、武田報告を通じて、自治体は就労支援政策に関し、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかりつつも、地域で多様な福祉事業を活用しながら住民により身近な多様な地域主体との連携をはかるという、2つの方向性があることがうかがえた。

### 4 現地調査報告

本研究会では、以上のように学識委員からの研究報告を通じて議論を深めるとともに、自治体への現地調査を進めてきた。そこで、本節では紙幅と時間が制約されていることから、そうした自治体の就労

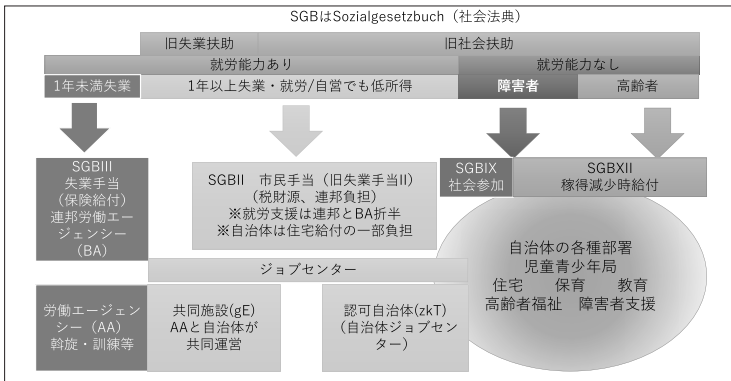
図表 3-3-1 欧州諸国における労働市場改革政策（2000年代半ばまで）

	組織改革	財源	制御
イギリス	2001-2006年 稼働年齢の全ての失業中の受給者に対する国のジョブセンター（Jobcenter Plus）	国が100%負担	労働省(DWP)と労働部局（Jobcenter Plus）の間の目標協定
デンマーク	2007年 自治体・国が共同設置のジョブセンター／パイロットとしての14の自治体みのジョブセンター／09.8.1より自治体ジョブセンターの普遍化	混合財源 消極的給付は国が35%、自治体65%。受給者の活性化は国65%、自治体35%	・労働省による目標設定、モニタリング、ベンチマーキング ・二段階の目標協定 ①省と広域評議会の間 ②広域・自治体両レベルの雇用評議会の間
オランダ	2000年 自治体ジョブセンター。財政的権限を強化する再編も。	国が100%負担	労働省（SZW）による目標設定、資源配分モデルによる制御
ドイツ	2005年 求職者基礎保障に伴う組織改革。346のARGE、69のオプション、23の分離モデル。	混合財源 連邦が約80%、自治体が約20%	ARGE：BAとBMASの目標協定による連邦給付の制御、自治体給付に関するARGE-自治体間の制御 オプション：州を通じての連邦給付に関する監督

<資料>Konle-Seidl, Regina (2009): Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger. In: Wirtschaftsdienst, Vol.89, Iss.12.

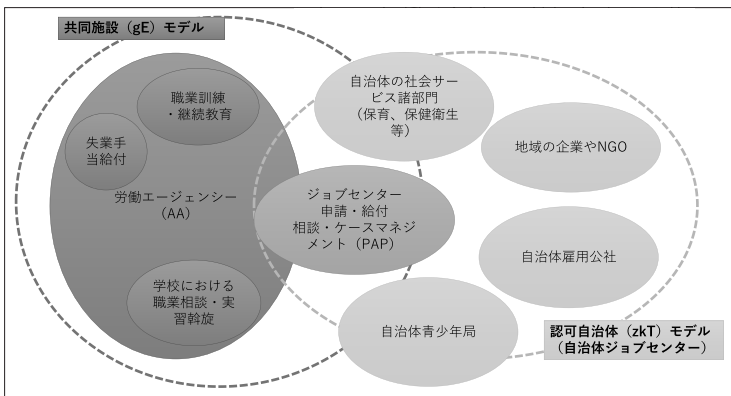
出典：武田委員報告資料

図表 3-3-2 ドイツにおける失業時生活保障の体系



出典：武田委員報告資料

図表 3-3-3 ジョブセンターの2モデル



出典：武田委員報告資料

支援への取組を以下のように3つの視点、すなわち①取組の特徴、②国との連携、③地域との連携という観点から整理することにしたい。

(1) 豊中市暮らし支援課（2023年11月22日実施）

豊中市は大阪府北部の人口約40万人の中核市であるが、市の取組の特徴としてはまず、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援体系を独自に形成してきた点が特筆すべきである。例えば、市暮らし支援課は、市民が普段から利用する市役所の出張所、図書館、自習室、子育て支援施設などの機能を併せ持つ多目的複合施設の「ショコラ」（庄内コラボセンター）内に、「豊中しごと・暮らしセンター」として総合的な相談窓口を設置した。すなわち、図表4-1-1の左図のように「暮らし相談」と「しごと相談」の窓口を併設しているのである。このことで住民からするとより敷居の低い総合的な相談窓口の運用が実現し、この点は生活保護などの福祉サービスの受給には抵

図表 4-1-1 豊中しごと・くらしセンター（庄内コラボセンター、愛称「ショコラ」）（右）とそこにある市くらし支援課の総合的な相談窓口（左）



出典：相談窓口は筆者撮影、豊中しごと・くらしセンターの外観は豊中市立図書館 HP (<https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/web/syounai-2.html>、2024年3月2日最終閲覧) より引用

抗感のある人々に対しては相談の敷居が非常に低くなっていることが現地調査を通じてうかがえた。

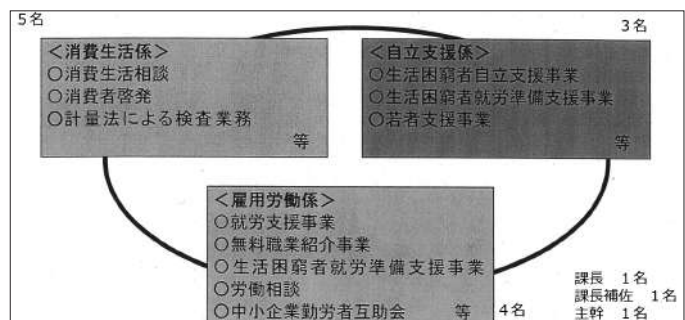
これは図表 4-1-2 のように、この窓口を担当する市のくらし支援課が三つの係（＝雇用労働の係（就労支援を担当）、生活困窮者自立支援の係、消費者生活相談の係）を所管することで、生活相談から就労支援まで相談窓口の守備範囲が広範に渡っていることに起因すると考えられる。すなわち、労働部門と福祉部門の一部が同じ課内にあることで、相互の連携がしやすくなっていると考えられるのである。

言い換えると、図表 4-1-2 にあるように、雇用労働係が担当する就労支援事業や無料職業紹介事業、自立支援係が担当する生活困窮者自立支援事業、消費生活係が担当する消費生活相談などを、市のくらし支援課が組み合わせることで、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援体系を独自に形成している点は注目すべきである。さらに、図表 4-1-3 にあるように、市くらし支援課は「地域就労支援センター」として市北部地域は「くらしかん」、市南部地域は「しごと・くらしセンター」としてこれらの業務を分掌させているが、「しごと・くらしセンター」は就労自立に重点が置かれ、「くらしかん」は日常生活自立・社会自立に重点が置かれているようである。他方、生活保護受給者のう

ち就労に向けて中長期的な支援が必要と判断された人々についても、福祉事務所によって「しごと・くらしセンター」や「くらしかん」による相談や支援を受けるようになるようである。

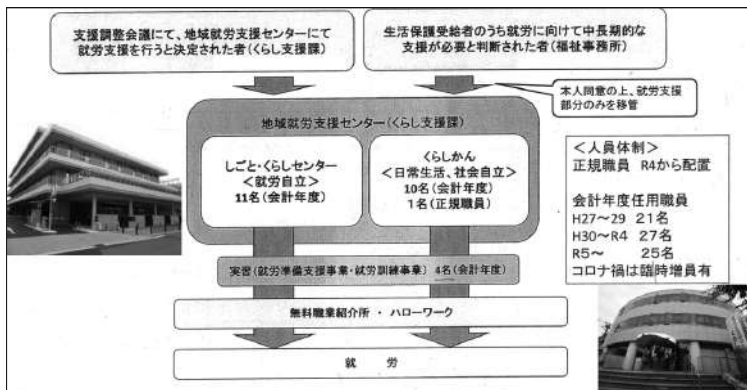
他方、図表 4-1-4 の支援対象者のイメージ（図）、および図表 4-1-5 の支援対象者のイメージ（図）にあるように、市のくらし支援課が「しごと・くらしセンター」「くらしかん」を通じて実施する総合的な相談と支援の中身はきわめて多岐に渡っていることがわかる。具体的には、図表 4-1-4 では、国レベルで対応が取られるようになった生活困窮者のみならず、ニート、ひきこもり、独身女性、高校中退者、非正規雇用者などなどが支援対象者として挙げられている。また、図表 4-1-5 では、縦軸に就労困難者層から自立活動可能層を取

図表 4-1-2 豊中市くらし支援課の人員体制



出典：市提供資料とヒアリングを基に筆者が加筆修正（※職員数等はヒアリング時点のもの）

図表 4-1-3 就労支援の流れ



出典：市提供資料を基に筆者が加筆修正（※職員数等はヒアリング時点のもの）

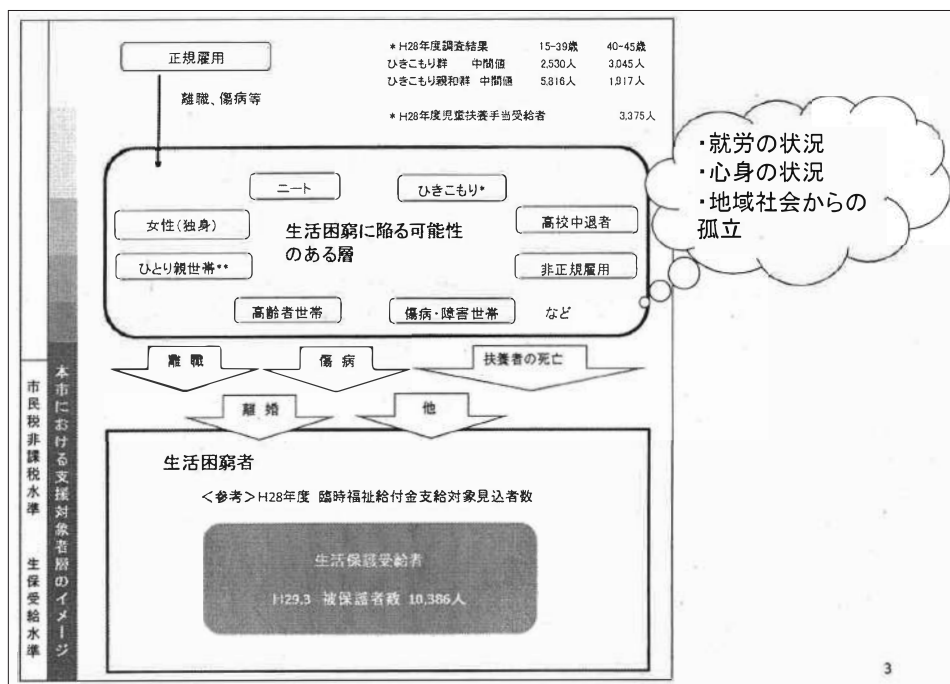
からはじまり、家族の状況や家計の状況の確認、職歴や職業適性の確認、（一般求人や独自求人による）求職活動、定着支援などなど、相談者の多様な状況に応じて多様な支援内容が十分にステップを踏む形で考慮されているのである。また、図表4-1-7の就労支援の流れを見てみても、相談支援の流れと同様に、相談者の多様な状況に応じて多様な支援内容が1つ1つステップを踏む形で考慮されていることがわかる。

り、横軸に就業潜在層、就業検討層、就業活動層を取り、相談者一人一人の事情に応じて作成した個別支援プログラムに沿って、多様な相談支援、講座、職場体験、企業見学、面接会、定着確認などが配置されていることがわかる。

さらに、ここで注意を十分に払いたいのは、これらの多様な個別支援のサービスが、相談者に性急に即座の就労を促すものではないという点である。具体的には、図表4-1-6の相談支援の流れにあるように、相談者の自己理解や日常生活の状況の確認

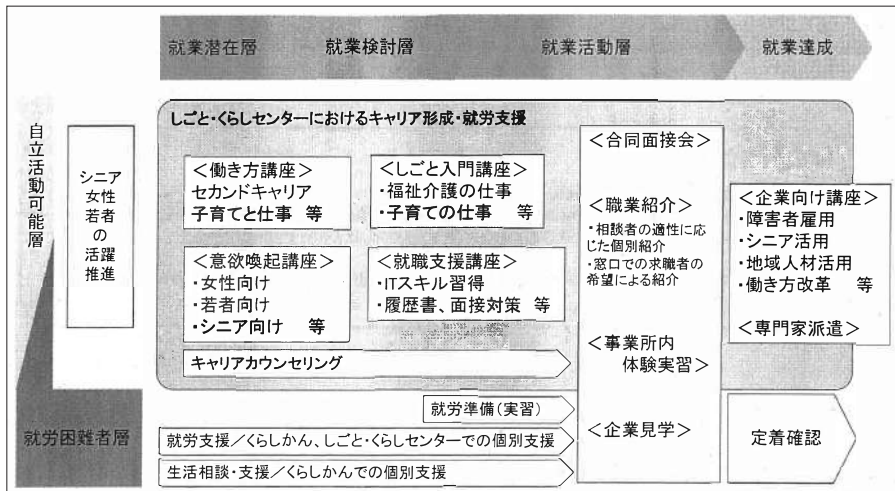
最後に、図表4-1-8の市の雇用・就労施策（基本的な方向とこれまでの取組み）で、豊中市の就労支援政策の特徴としてあげておきたいのは、大阪府が府内の市町村で実施した「地域就労支援事業」（2003年～）がこうした就労支援事業の源流となり基盤になっているということである。その後、無料職業紹介事業や生活困窮者自立支援事業が市の就労政策における安定的事業としてこれに加わるとともに、その時々々の国の事業（＝緊急雇用創出事業や地方創生事業、生涯現役促進地域連携事業など）が活用されてきたことが図表4-1-8からは

図表 4-1-4 支援対象者のイメージ（図）



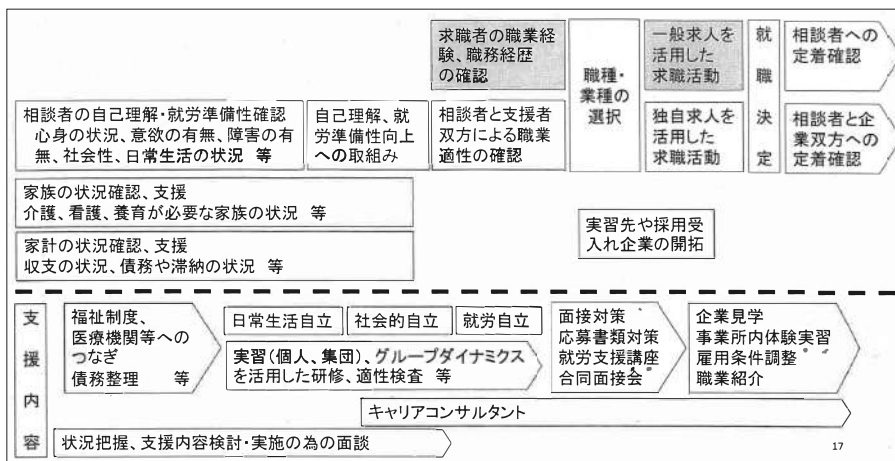
出典：市提供資料

図表 4-1-5 支援対象者のイメージ (図)



出典：市提供資料

図表 4-1-6 相談支援の流れ



出典：市提供資料

筆者注：上段が相談者の抱える課題、下段がそれらの課題に対応する支援内容を示している。

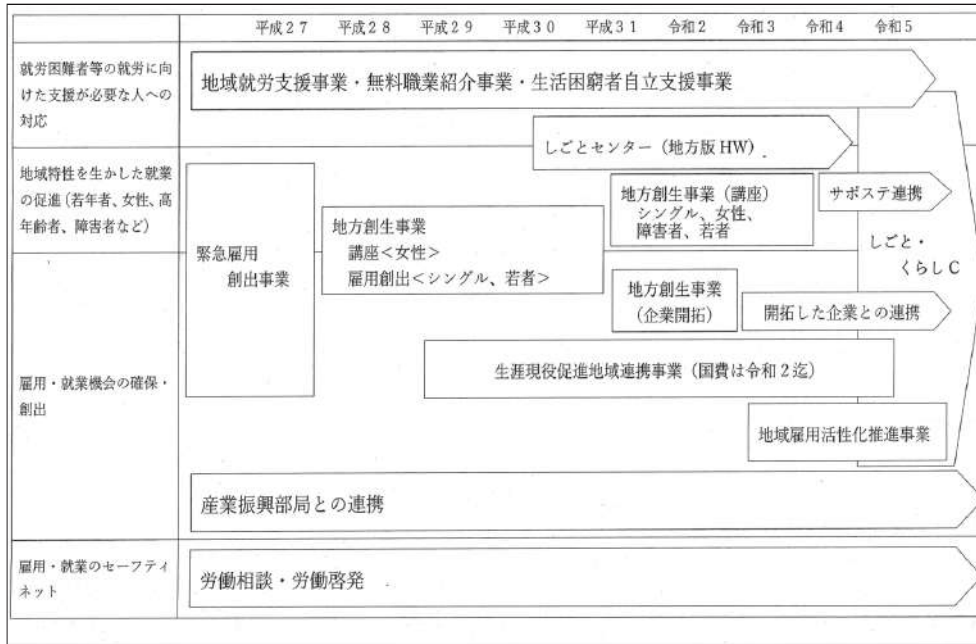
図表 4-1-7 就労支援の流れ



出典：市提供資料



図表 4-1-8 市の雇用・就労施策（基本的な方向とこれまでの取組み）



出典：市提供資料

看取されるのである。

次に、国との連携という観点から豊中市の就労支援政策を整理する。この点を端的に述べると、豊中市は「一体的実施事業」（市の福祉事務所に HW 窓口を設置）、「地方版ハローワーク」（HW の求人情報の活用等による無料職業紹介事業）を実施しながらも、市が独自に開拓した協力企業の非公開求人（クローズド求人）を基にした無料職業紹介事業もまた実施している点が注目される。

すなわち、図表 4-1-9 にあるように、豊中市では市くらし支援課が無料職業紹介事業を実施しているが、HW の公開求人・求職情報を活用して職業

紹介を行うとともに、市が独自に地元企業へ企業訪問を実施して協力企業の開拓を通じて非公開求人（クローズド求人）による無料職業紹介事業もまた行っており、そうした企業の「条件」「仕事情報」「職場環境」などのデータベース化（見える化）とそれに基づく（相談者の適性や希望に応じた）職業紹介を進めている点はその大きな特色となっている。

その際、図表 4-1-10、図表 4-1-11、図表 4-1-12、図表 4-1-13 に見られるように、いずれでも市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境をセットで相談者にわかりやすい

図表 4-1-9 豊中市の無料職業紹介事業について

- 2つの異なる機能を持つ職業紹介所
  - ・相談者の適性に応じた非公開求人による提案型マッチング
  - ・自治体版ハローワークによる公開求人によるマッチング
- + 相談窓口に来てくれない相談者を早期に発見し支援につなぐ
- 年間250人を超える就職決定をサポート
- 障害者等を受入れ企業向けセミナーの実施
- 合同面接会（障害者、高齢者、清掃・警備など）

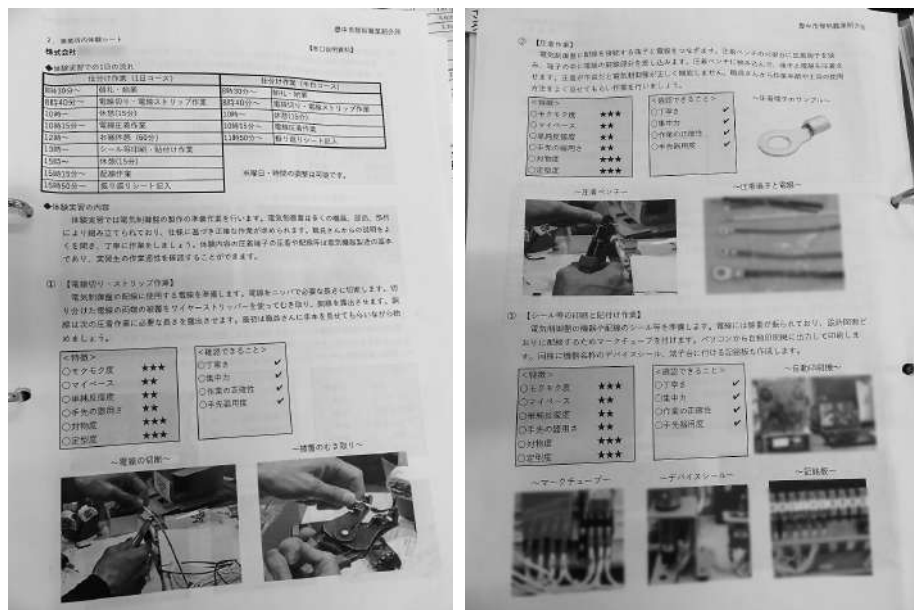
出典：市提供資料

図表 4-1-10 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース (例)



出典：筆者撮影

図表 4-1-11 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース (例)



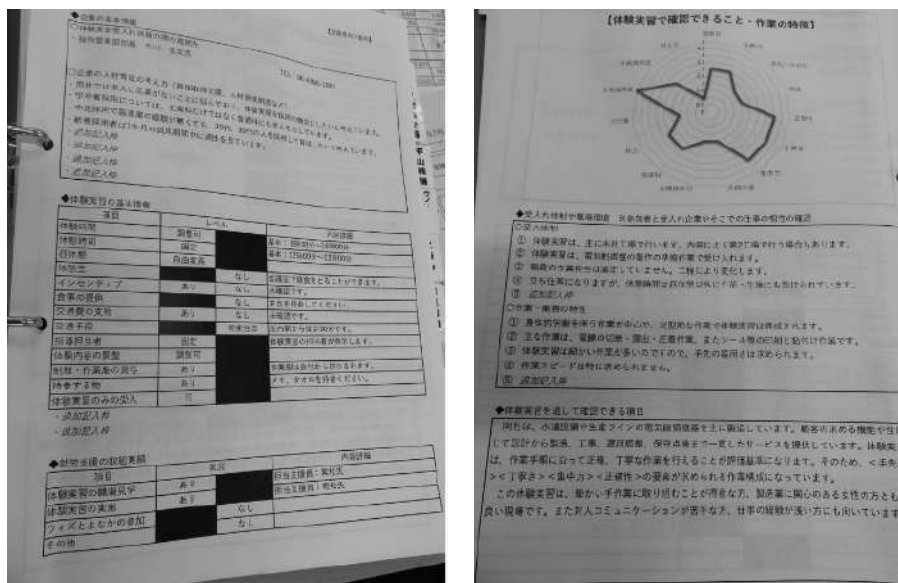
出典：筆者撮影

形でみられるようにデータベース化を進めており、いわばこれらの「見える化」の工夫をしていることがわかる。ヒアリングによると、こうした協力企業の条件・仕事情報・職場環境をセットで相談者とわかりやすい形でともに見ることで、本人の適性や希望と就労後の仕事内容とのミスマッチがある程度まで避けられるとともに、相談者が協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関心を持つことで、その後の職場体験などの支援にもつなげられるとのことであった。図表4-1-14では、市の無料職業紹介事業などの利用者数が示されているが、これを見ると2020年と2021年のコロナ期にいったん漸減して

いるもののその後は回復してきており、2015年から2022年まで着実に新規求職者数と就職件数が伸びてきたことがうかがえる（なお、他方において、2020年と2021年のコロナ期については、「生活困窮者自立支援」の受給者数と「地域就労支援事業」の相談者数が急増している）。

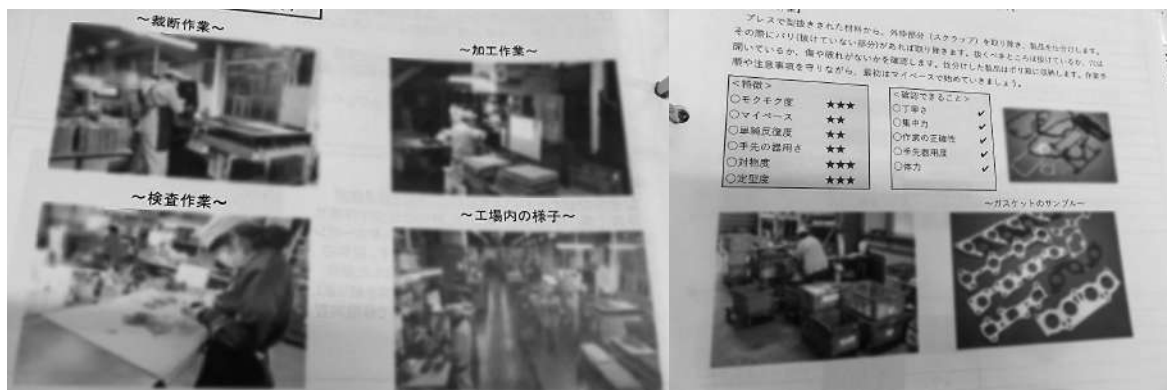
最後に、地域との連携という観点から豊中市の取組の特徴を整理すると、市とAダッシュワーク創造館との連携、市社協との連携が目目される。ヒアリングでは、市が独自に開拓した協力企業の仕事情報のデータベース化は、Aダッシュワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）の支援を得ながら充

図表4-1-12 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース（例）



出典：筆者撮影

図表4-1-13 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース（例）



出典：筆者撮影

実をさせてきたとのことであった。先に述べたような「条件」（求人情報）のみならず「仕事内容（仕事情報）」と「働き方（職場環境）」の総合的な情報提供は、まさに先の西岡委員（元豊中市職員、現Aダッシュワーク創造館副館長）からの研究報告（図表3-2-4など）にあった考え方でもあり、それらを具現化したものでもあると言えるだろう。今後はAダッシュワーク創造館によるこうした豊中市でのノウハウの蓄積を生かした大阪府内市町村の就労支援事業への支援も期待される。（なお、Aダッシュワーク創造館は大阪府の自治体の施策実施への支援、府内の中小企業の人材研修への支援、小規模自治体の生活困窮者自立支援事業の実施への支援等を広域的に行っている）。

さらに、豊中市では、市くらし支援課が市民への生活相談から就労支援の総合的な窓口を直営で運営するとともに、豊中市社協（豊中市社会福祉協議会）もまた総合的な相談窓口を設置して住民への対応をしている。豊中市社協による取組としてはアウトリーチ（ひきこもりを抱える家庭への家庭訪問など）による生活支援などが注目されるが、ここも図表4-1-14にあるように多数の生活困窮者自立支援の受給者の窓口となっていることがわかる。市

と豊中市社協との連携についてはヒアリングを今回は実施することができなかったため今後の課題としたい。

(2) 釧路市（市社会援護課、釧路社会的企業創造協議会（くらしごと））の取組（2023年12月22日実施）

釧路市は人口約16万人の北海道東部の太平洋沿岸にある都市であるが、まず事例の特徴としては、相談から支援に至るまでの包括的で総合的な政策体系を形成してきた点は豊中市と共通する点もあると言えるが、これまで市の生活保護を所管する福祉事務所（現在は市社会援護課、従前は生活福祉事務所）が「自立支援プログラム」の実施を通じて、主に生活保護受給者を対象として中間的就労などの多様な福祉サービスを多様な地域組織と協力することで生み出してきた点が挙げられる。加えて、それらの広範な福祉サービスの提供に際して市が生活保護を弾力的に運用することで大きな成果をあげてきた点も特徴として挙げられるだろう。

釧路市の取組で特筆すべき特徴は、国レベルでの生活困窮者自立支援制度の施行以前から、生活保護受給者を主な対象とするこうした市独自の「自立支

図表 4-1-14 市の生活困窮者自立支援事業、地域就労支援事業、無料職業紹介事業などの利用者、相談者などの推移（単位：人）

生活困窮者									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
直営	605	604	611	624	556	1131	737	644	
社協	607	459	720	821	778	5577	2887	1259	
CB	73	102	103	105	111	120	111	122	
合計	1285	1165	1434	1550	1445	6828	3735	2025	
地域就労									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
新規	605	604	611	624	556	1131	737	644	
相談者数	1108	1024	1078	1073	1037	1960	1296	1036	
相談件数	6104	5260	5337	5577	5924	8991	8158	6512	
就労者	229	242	173	178	191	194	290	266	
無料職業紹介									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
新規求職者数	243	449	551	1209	1174	1046	789	977	
就職件数	70	97	141	225	285	252	238	244	
しごとセンター開設									
生涯現役促進地域連携事業									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
受入れ事業所数		7	24	22	52	62	62	61	
就業人数		11	82	103	118	142	80	80	
R3からは国費無									
とよなか雇用創造協議会									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
就業人数(20H以上)							27	83	
就業人数(20H未満)							12	63	

出典：市提供資料

援プログラム」を実施してきた点、すなわち、生活保護受給者が漁網の整網作業など多様な「自立支援プログラム」に従事することで自尊感情の回復をはかることが、地域での実践を通じて次第に目指されてきた点であろう。言い換えると、生活保護給付とともに中間的就労による収入が生活保護支出の削減に寄与するとともに、生活保護受給者の自尊感情の醸成などの副次的な効果ももたらされてきたのである。例えば、この点については図表4-2-1と図表4-2-2にあるように、かつては炭鉱業などの企業の撤退や構造的な不況などにより生活保護の保護率および被保護人員等が増加していたことが課題となっていたが、生活保護の保護率および被保護人員は2012年をピークにしてその後は漸減してきている様子が見られる。こうした変化は人口減少

による影響も考えられるが、自立支援プログラムによる生活保護費抑制もまた一定程度は考えられることと、それ以上に生活保護受給者の中間的就労などによる相談から支援に至るまでの多様なサービスによって、人々の自尊感情の醸成や就労習慣の形成などの総合的な福祉政策の効果が見られていることのほうがむしろ重要なかもしれない。

こうした生活保護受給者を対象とした市の自立支援プログラムのしくみとしては、図表4-2-3にあるように、一番下の「生活保護」と一番上の「就労自立」の間に、「日常生活意向向上支援事業」（＝オアシス、ザックルなどの居場所の提供等）、「就業体験的ボランティア事業」（＝公園や動物園での作業、清掃、リサイクル施設や福祉施設や医療施設などでのボランティア）、「就業体験事業」（障害者施設での作業体験等）、「就労移行型事業」（インターン事業など）など、多様な自立支援プログラムが用意されていることである。

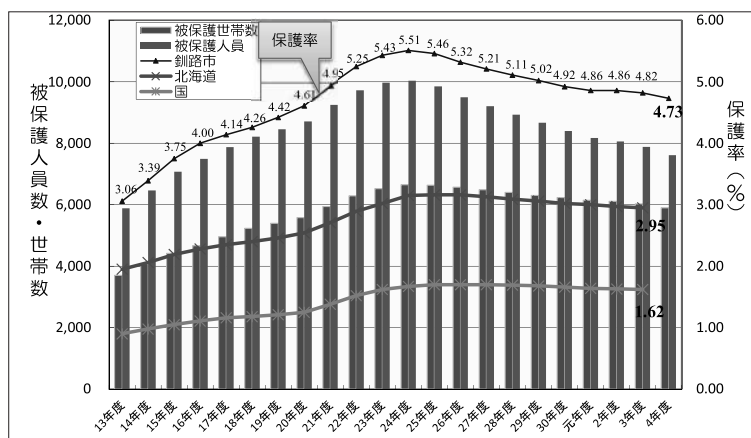
さらに、図表4-2-3にあるように、これらの多様な福祉事業の提供にあたっては、ビケンワーク釧路支社、釧路市動物園協会、釧路市公園緑化協会、音別ふき路団などなどの多様な地域組織と市との連携が垣間見られる。ヒアリング調査の当日も、図表4-2-4にあるように、くらしごと（釧路社会的企業創造協議会）があるビケンワークビル（ビケンワーク釧路支社）の一部のフロアでは、主婦などによって地域産業である漁網の整網作業が行われていた。こうした整網作業はくらしごとの設立（2011年）の初期から今日まで取り組まれているものであり、住民の貴重な収入源になるとともに、地域の漁業の存続にとっても必要不可欠なものとなっているという。

そして、こうした漁網の整網作業や公園清掃などの多様な形態の就労や事業を生み出すという点では、市のみならず北海道庁や国のモデル事業を数多く受託してきた「釧路社会的企業創造協議会」

図表 4-2-1 生活保護世帯数、人員及び保護率などの推移（年度平均）

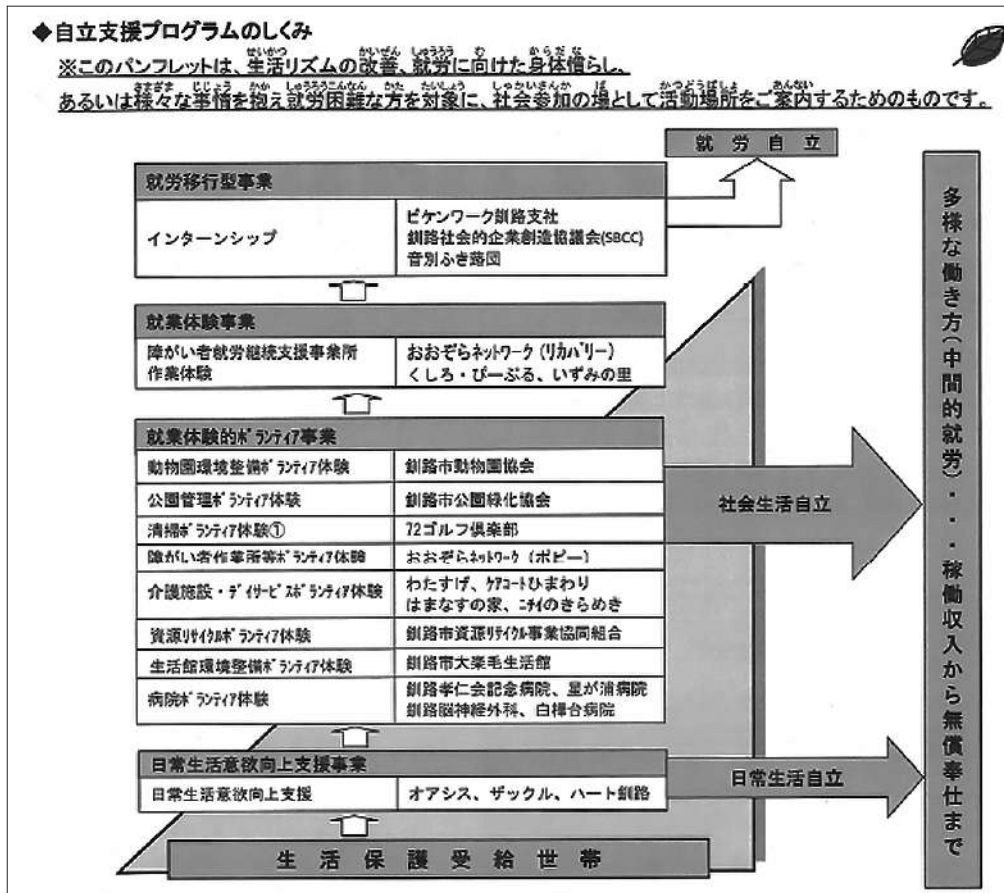
	保護率	被保護人員	被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
13年度	3.06	5,882	3,702	(1,458)	(641)	(334)	(1,004)	(265)
14年度	3.39	6,467	4,067	(1,611)	(708)	(359)	(1,063)	(326)
15年度	3.75	7,075	4,418	(1,720)	(791)	(376)	(1,169)	(362)
16年度	4.00	7,495	4,661	(1,863)	(831)	(415)	(1,202)	(350)
17年度	4.14	7,875	4,953	(1,759)	(866)	(525)	(1,416)	(387)
18年度	4.26	8,215	5,232	(1,911)	(891)	(554)	(1,405)	(471)
19年度	4.42	8,449	5,395	(2,012)	(908)	(577)	(1,388)	(510)
20年度	4.61	8,715	5,581	(2,063)	(907)	(592)	(1,482)	(537)
21年度	4.95	9,250	5,940	(2,171)	(909)	(606)	(1,597)	(657)
22年度	5.25	9,725	6,286	(2,285)	(944)	(608)	(1,718)	(731)
23年度	5.43	9,967	6,522	(2,400)	(938)	(615)	(1,801)	(768)
24年度	5.51	10,035	6,649	(2,540)	(882)	(639)	(1,447)	(1,141)
25年度	5.46	9,853	6,637	(2,673)	(813)	(640)	(1,324)	(1,187)
26年度	5.32	9,495	6,566	(2,837)	(742)	(601)	(1,270)	(1,116)
27年度	5.21	9,208	6,486	(2,959)	(667)	(592)	(1,165)	(1,103)
28年度	5.11	8,928	6,399	(3,072)	(602)	(584)	(1,069)	(1,072)
29年度	5.02	8,661	6,298	(3,165)	(543)	(571)	(973)	(1,046)
30年度	4.92	8,395	6,228	(3,237)	(492)	(573)	(911)	(1,015)
元年度	4.86	8,172	6,144	(3,279)	(445)	(582)	(865)	(973)
2年度	4.86	8,057	6,114	(3,306)	(419)	(575)	(826)	(988)
3年度	4.82	7,877	6,026	(3,278)	(391)	(572)	(727)	(1,058)
4年度	4.73	7,608	5,897	(3,234)	(345)	(558)	(699)	(1,061)

図表 4-2-2 生活保護世帯数、人員及び保護率などの推移（年度平均）



出典：ともに市提供資料

図表 4-2-3 市の自立支援プログラムのしくみ



出典：市提供資料

(以下、「くらしごと」と表記する)の役割が非常に大きい。図表4-2-5にあるように、このくらしごとが入居するビケンワークビルでは、地域の若者たちの居場所となる「いなんくる」の運営、整網作業、多くの軽作業に従事する場の提供などもされている。

ヒアリング調査によると、市が生活保護を弾力的に運用するとともに、生活保護の受給には至らない人々の支援には生活困窮者自立支援事業を実施しているが、生活困窮者自立支援事業の実施の多くはくらしごとに委託されているとのことであった。これは、もともと市のOBが中心になってくらしごとを設立したという経緯があること、また、これまでの「自立支援プログラム」の実施に際しても市とくらしごとが連携することで多くの事業実施の実績があげられてきたといった事情が大きい。それだけに、市とくらしごとは普段からの生活問題の相談者、生

活保護受給者、生活困窮者などに関する情報共有や相互の事業の紹介などの連携が密にはかかれているように思われた。

次に、国との連携という観点から釧路市の就労支援政策を整理する。この点を端的に述べると、市は「一体的実施事業」(市の福祉事務所内にHW窓口を設置)、「地方版ハローワーク」(HWの求人情報の活用等による無料職業紹介事業)を実施している点が注目される。また、市とは別に、釧路社会的企業創造協議会(くらしごと)もまた無料職業紹介事業を実施しているとのことであった。例えば、図表4-2-6では一体的実施事業の概要、図表4-2-7では市の無料職業紹介事業の概要を示したが、どちらもコロナ期の影響が色濃くうかがえるものの、それまでは一定の成果をあげていたことがうかがえる。

最後に、地域との連携という観点から釧路市の取

図表 4-2-4 暮らしごとがあるビケンワークビル、2階フロアの漁網制作の様子



出典：筆者撮影

図表 4-2-5 ビケンワークビルの3階フロアの「いなんくる」（若者の居場所）の様子



出典：筆者撮影

組の特徴を整理すると、図表4-2-3にあったような多層的な福祉事業の提供にあたっての多様な地域組織と市との連携がやはり注目されるが、市と暮らしごととの連携が最も重要であるように思われる。とりわけ、市社会援護課（生活保護を所管）とともに無料職業紹介事業を暮らしごともまた認可を受けて実施している点も注目された。

例えば、暮らしごとは無料職業紹介事業を活用して、大阪府の豊中市にある(株)ティムスというコインパーキング専用のコールセンター業務を受託している。今回のヒアリングに際して、(株)ティムスで働く人々の釧路市オフィスを視察する貴重な機会が得られたが、全国の数千の駐車場を管理する豊中市にある(株)ティムスが、遠く離れた釧路市でコインパーキ

ング専用のコールセンター業務（例えば、全国の駐車場での駐車料金の滞納や車の出庫時や入庫時のトラブルへの電話対応などの業務）について暮らしごとの就労準備事業と連携したことは大変興味深い（図表4-2-8参照）。

ヒアリングでは、もともとは(株)ティムスの社長が、豊中市暮らし支援課の生活相談窓口になかなか就業後に人が定着しないという悩みを相談したところ、釧路の暮らしごとを紹介されたとのことであった。(株)ティムスの釧路市にあるオフィスでは、様々な事情や障害を抱えながらもコールセンター業務に従事する人々の姿が垣間見えた。この(株)ティムスの社長によると、(コインパーキングに限らず)コールセンター業務は最初の研修さえ終われば、電





図表 4-2-9 くらしごと（釧路社会的企業創造協議会）への相談者数の推移（釧路市など釧路管内）

	相談者数			うち住居確保給付金と 自立支援金の相談者数			相談者数 (住居確保給付金と自立支援金を除く)		
	釧路市	釧路管内 7町村	釧路管内計	釧路市	釧路管内 7町村	釧路管内計	釧路市	釧路管内 7町村	釧路管内計
平成27年度	507	87	573	3	1	4	504	86	569
平成28年度	508	68	576	8	3	11	500	65	565
平成29年度	491	82	573	9	1	10	482	81	563
平成30年度	440	87	527	3	1	4	437	86	523
令和1年度	480	109	589	17	1	18	463	108	571
令和2年度	1,009	172	1,181	417	34	451	592	138	730
令和3年度	1,090	274	1,364	348	78	426	742	196	938
令和4年度	833	185	1,018	164	27	191	669	158	827

出典：くらしごと提供資料

話対応であるため場所を選ばない柔軟な働き方が今後は可能になるのではないかとのことであった。

なお、図表 4-2-9 によると、釧路市及び北海道の釧路管内の7町村の合計で、くらしごと（釧路社会的企業創造協議会）への相談者数はコロナ期前までは500名程度で推移していたが、コロナ期の相談者数の急増を経て近年も800名ほどと高止まりしていることが看取されるのである。

### (3) 京都ジョブパーク（京都府雇用推進課、 （一社）京都自立就労サポートセンター） （2023年11月29日実施）

京都府については、まず事例の特徴としては、府が中心となって「京都ジョブパーク」を運営している点が大きな特徴となっている。京都ジョブパークは大学生の利用者数も多いが、これはもともと若者向けに開設されたジョブカフェ（若年者就業支援センター）であったことにその源流をたどることができる。そのため若者の就労支援が重視されていることから、総合的な福祉政策を所管する基礎自治体の豊中市や釧路市とは歴史的経緯が大きく異なっていることがまずはわかる。

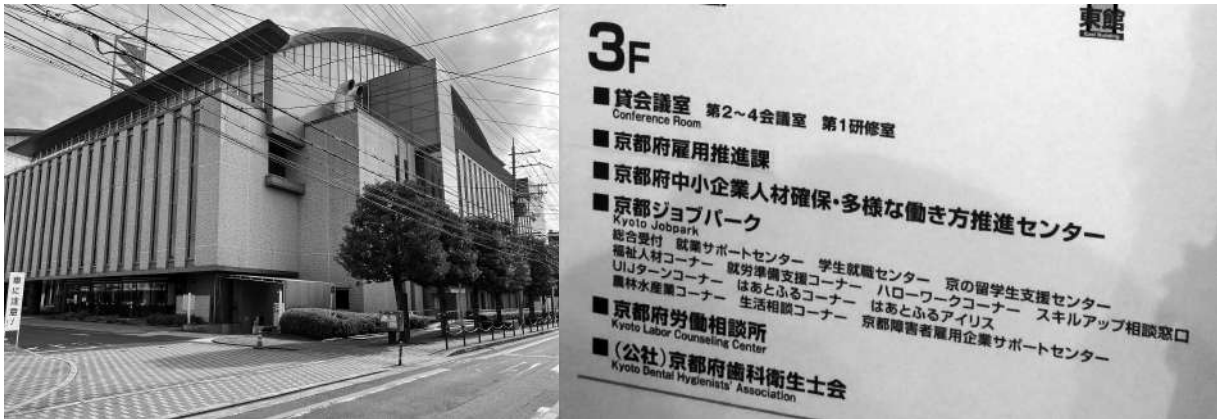
2007年に設立された後、自治体やHWに散在していた就労関係の様々な窓口をジョブパークに集約するとともに、HWの機能の追加・拡充も行われてきており、就労関係の多くの窓口のワンストップ化がここで実現していると言えよう。さらには、

（一人一人の相談者の）担当制によるキャリアカウンセリング、ネット上でマッチングから紹介状の発行までインターネット上でできるマッチングサービスの「ジョブこねっと」の開設と運営、首都圏や関西圏の大学での京都企業の説明会の実施とそこでの面談を通じたアウトリーチ、毎週のように開催される数社から数十社までの規模のマッチングイベント、JPカレッジという無料講座の提供（とその後の個別相談会）など、京都府の予算がこうした事業につけられてきたことで都道府県単位での広域的な就労支援政策を実現してきた点もその大きな特徴となっている。

例えば、自治体やHWに散在していた就労関係の様々な窓口が京都ジョブパークに集約化・ワンストップ化されてきたが、この点については図表 4-3-1、図表 4-3-2 をご覧いただきたい。図表 4-3-1 で京都ジョブパークの入口のフロア案内を見ると、就労関係の様々な窓口がここに集められていることが一目でわかる。また、図表 4-3-2 にあるとおり、ジョブパークの総合受付、労働相談所、中小企業人材確保センターなどが同フロアにあることがわかる。

次に、国との連携に関しては、京都ジョブパークではHWの機能の追加・拡充がこれまで行われてきており、国のハローワークとの一体化が進んでいることが指摘できる。例えば、図表 4-3-3 にあるように、京都ジョブパークの総合相談窓口ととも

図表 4-3-1 京都ジョブパークの入居する京都テルサ（左）、ジョブパークの入口のフロア案内（右）



出典：筆者撮影

図表 4-3-2 京都ジョブパークの総合受付、労働相談所、中小企業人材確保センター



出典：筆者撮影

図表 4-3-3 京都ジョブパークの総合相談窓口の内部（左）、同じフロアに併設された HW（右）



出典：筆者撮影

に、同じフロアのその奥のすぐのところにはハローワークコーナーもまた併設されていることがわかる。このように国のハローワークの窓口もここにあるため、本来は別の場所にある国のハローワークに行かずとも、住民は就労関係の相談から支援までの

サービスをここで受けられるのである。ハローワークコーナーに関しては、職業紹介だけでなく、HWの機能の追加・拡充によって職業訓練や各種支給金の申請もここでできることとなっている。

京都府は独自の無料職業紹介事業を実施すると

もに、ハローワークと相談者の相互の紹介や各種講座やイベントや面接会の運営などでも連携をしているようである。さらに、図表4-3-4にあるとおり、京都わかものハローワークと連携して「ペア支援」というものも実施している。これは、京都ジョブパークのキャリアカウンセラーとHWの就職支援ナビゲーターが共同で1人の求職者の伴走支援をするという日本初の試みであるという。

こうした京都ジョブパークの創設（2007年4月2日）に関しては、図表4-3-5にあるとおり、当時の山田啓二・京都府知事のリーダーシップに負うところが大きかったようである。また、京都労働局、京都市、連合京都などとの公・労・使による共同運営する就労支援機関として京都ジョブパークが位置づけられたことも注目される。

さらに、図表4-3-5からは、京都ジョブパークの全体会議には京都府内の地域関連団体が数多く参加していることもうかがえる。図表4-3-6からは、①の公・労・使による共同運営方式の採用とともに、③では（一人一人の相談者の）担当制によるキャリアカウンセリングが理念として掲げられたこと、④では学生や求職者のセミナーや研修先の受け入れなどに協力する京都企業による「企業応援

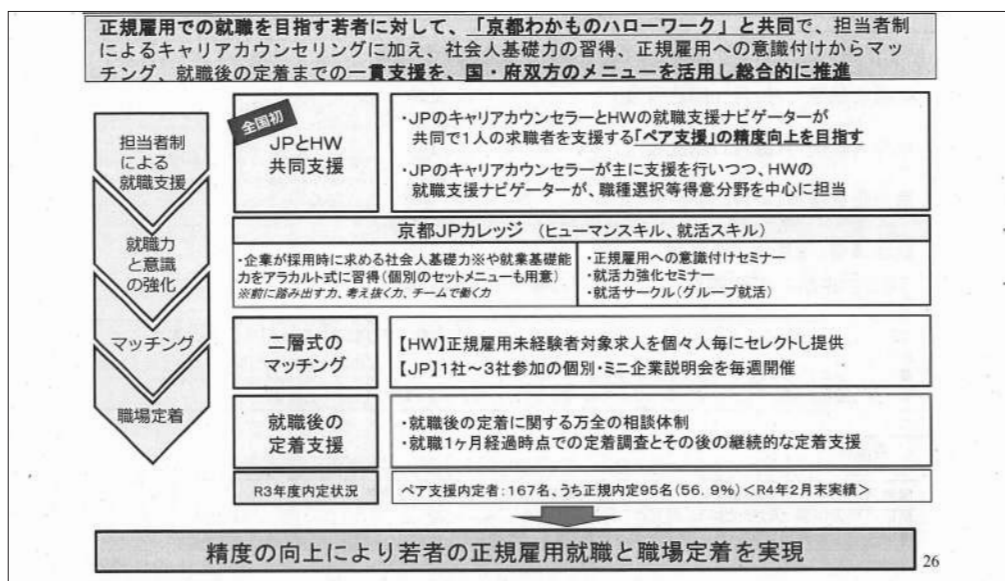
団」の結成などの取組も注目される。

これまで述べてきたことを整理するために図表4-3-7で「京都ジョブパークのこれまでの進化」をみると、京都ジョブパークは若者向けに開設されたジョブカフェ（若年者就業支援センター）からはじまり、就労関係の様々な窓口のジョブパークへの集約化、HWの機能の追加・拡充などがうかがえる。また、図表4-3-8で京都ジョブパークのこれまでの実績をみると、新規登録者数、内定者数、延べ相談者数ともに、コロナ期を除いて順調に推移してきたことがうかがえる。

最後に、地域との連携という観点から京都府の取組を整理すると、京都ジョブパークが公労使の共同運営方式で運営されていること、その全体会議には多数の地域関係団体が参画していること、また、府内の京都企業への呼びかけによる「企業応援団」を通じた相談者や求職者へのインターンなどの場の提供にも一定の成果を挙げていることなどが挙げられる。

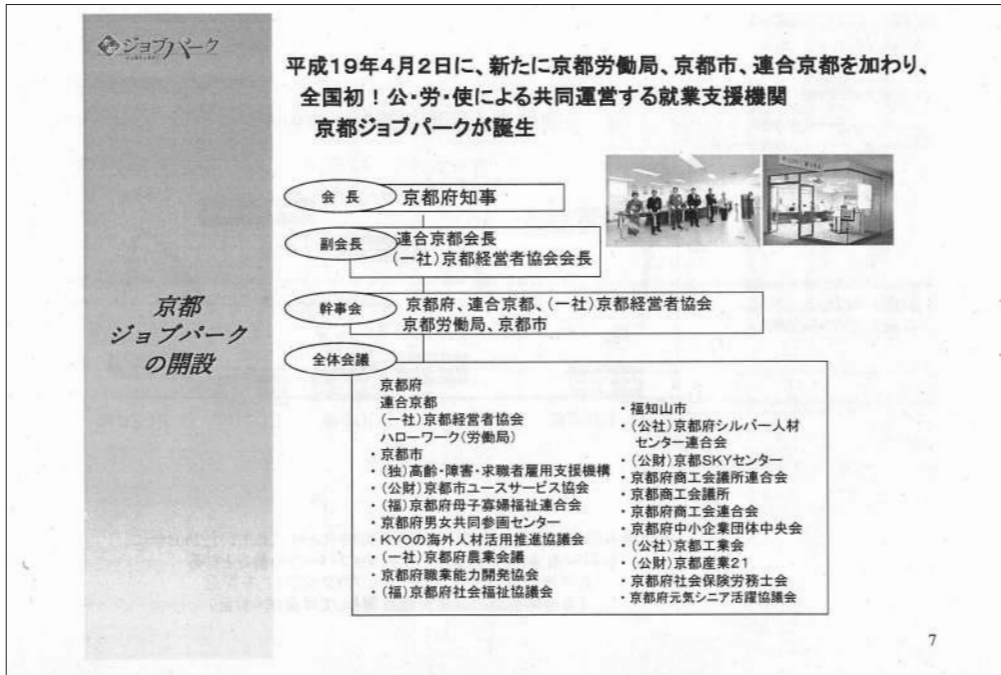
加えて、ここへ来る相談者への就労支援のみならず包括的な生活相談も実施しているという点では、この京都ジョブパークの中でも「京都自立就労サポートセンター」の取組が非常に重要である。京都自立就労サポートセンターは無料職業紹介事業も実

図表4-3-4 就業サポートセンターによる「ペア支援」（京都ジョブパークと京都わかものハローワークによる共同支援）



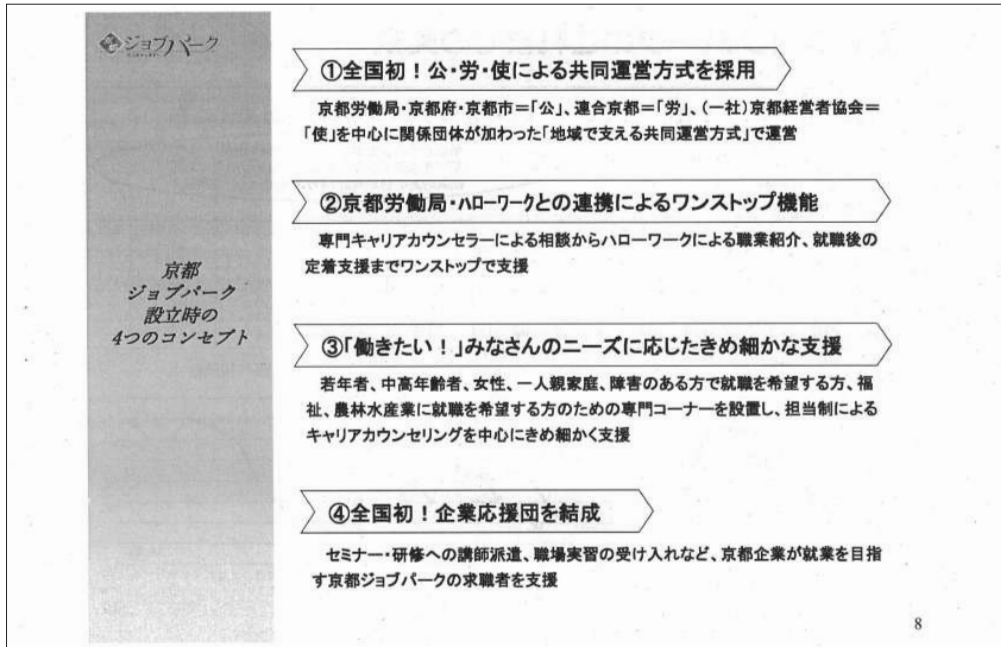
出典：府提供資料

図表 4-3-5 京都ジョブパークの開設



出典：府提供資料

図表 4-3-6 京都ジョブパークの開設時のコンセプト

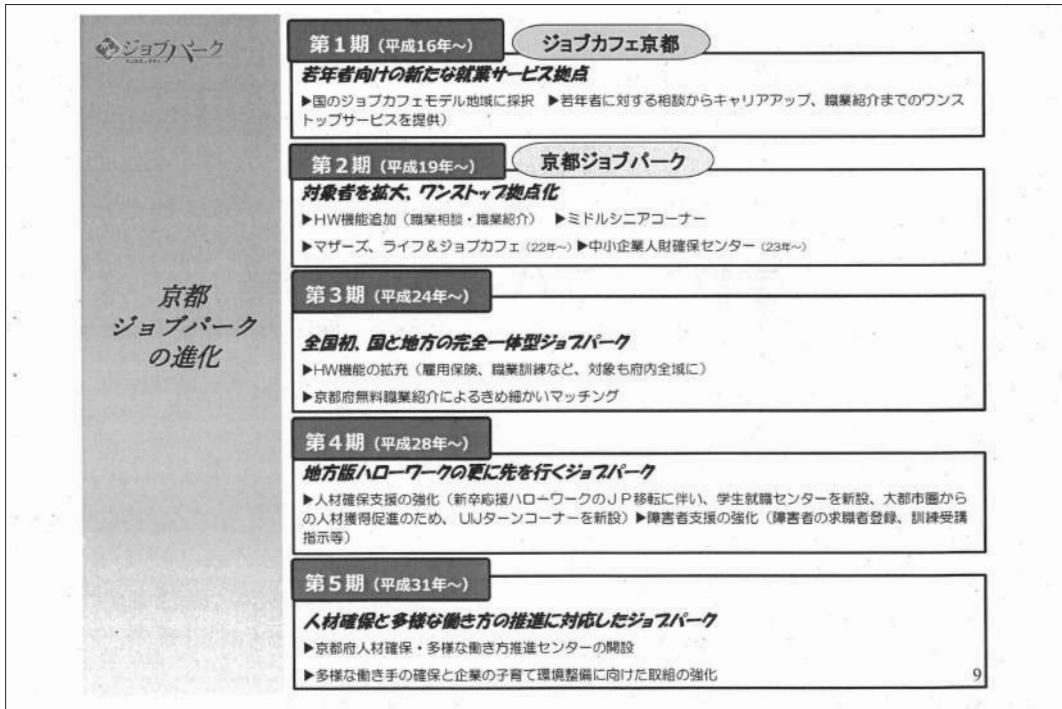


出典：府提供資料

施しており、一方において協力企業の開拓を通じた仕事内容や勤務時間の調整、他方において相談者への生活相談から就労支援に至るまでの多様かつ総合的な個別支援を実施している点が注目されるのであ

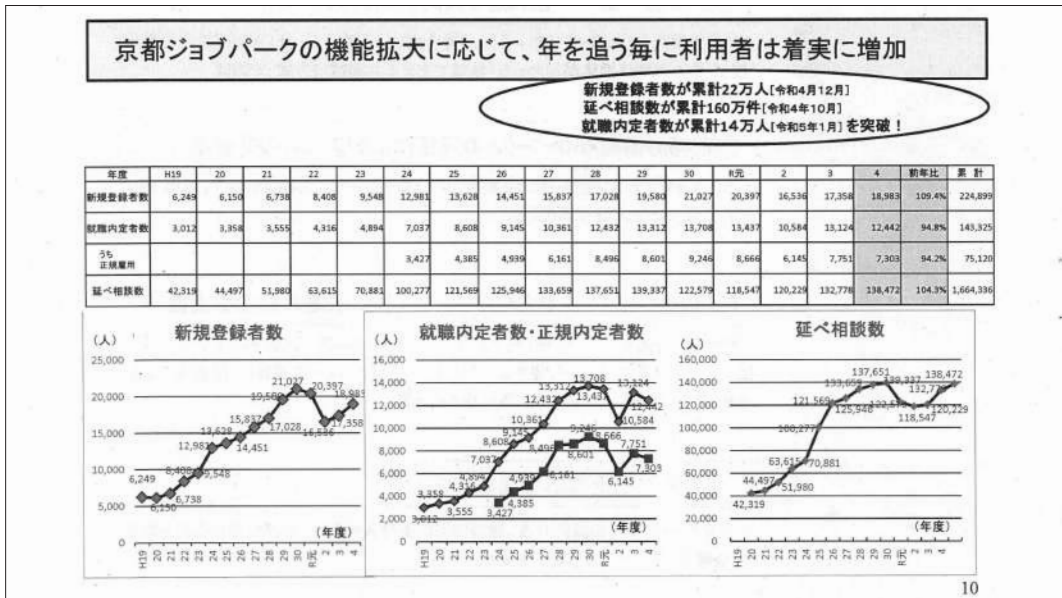
る。また、その独自の取り組みとして、少年鑑別所の入所者や定時制高校の学生への個別支援（就労支援）という形でアウトリーチを実施している点も挙げられる。加えて、京都ジョブパークの就労準備

図表 4-3-7 京都ジョブパークの進化（事業の経緯）



出典：府提供資料

図表 4-3-8 京都ジョブパークのこれまでの実績



出典：府提供資料

コーナーとして相談者の相互の紹介や合宿型就労体験なども実施していることなどがその大きな特徴と言える。以下、その概要について触れる。

まず、図表 4-3-9にあるとおり、京都ジョブ

パークの総合受付などと同じフロアに「京都自立就労サポートセンター」もまた窓口を設置して入居している。また、図表 4-3-10にあるとおり、京都自立就労サポートセンターは、生活困窮者自立支

援や生活保護の所管課からの紹介、ホームページやチラシなどによる広報、京都ジョブパークの総合受付からの誘導、他機関からの紹介などを通じて利用者の相談を受け付け、その後に相談支援を行うという形をとっている。その後、就労準備支援、就労支援、就労訓練、(就業後の)定着支援などにつながっていくが、そうしたなかで生活困窮者自立支援、生活保護などによる就労支援関係事業とともに、無料職業紹介事業を活用しているようである。

図表 4-3-9 京都自立就労サポートセンター

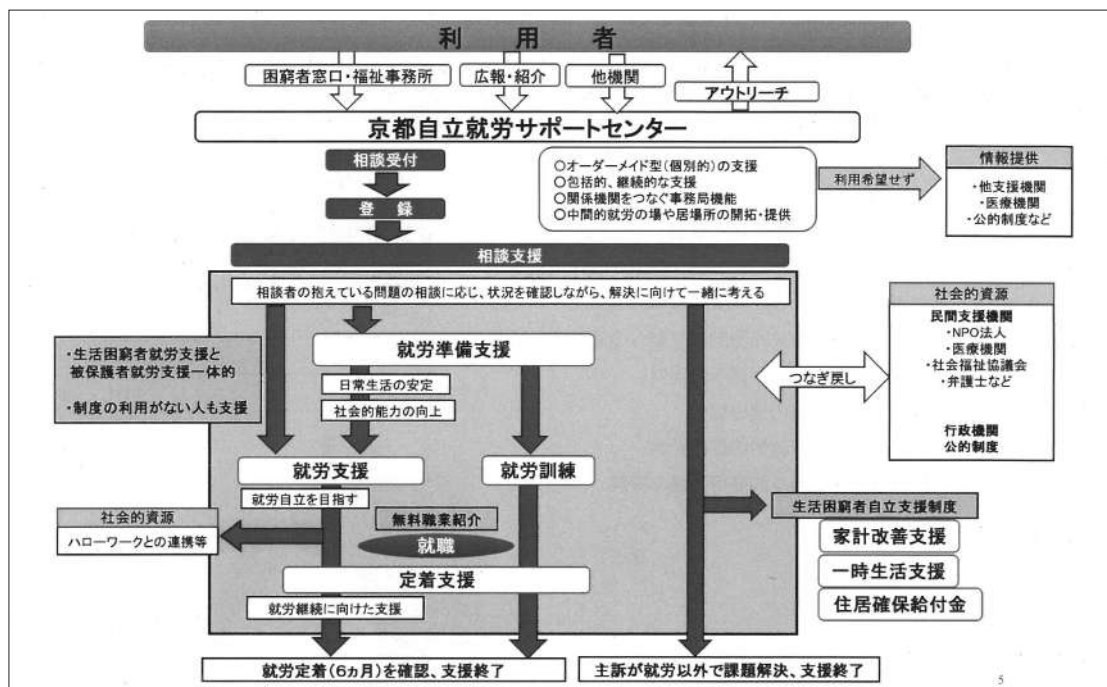


出典：筆者撮影

そして、やはりここで十分に注意を払いたいののは、京都自立就労サポートセンターによるこれらの多様な個別相談・個別支援のサービスが相談者に性急に就労を促すものではないという点であろう。具体的には、図表 4-3-10 の相談・支援フロー図にもあるように、まずは「相談者の抱える問題の相談に応じ、状況を確認しながら、解決に向けて一緒に考える」ことこそが最初のステップとしてきわめて重要なのである。その後、相談者の多様な状況に応じて多様な相談と支援が十分にステップを踏み形で実践され、それらの先にはじめて無料職業紹介、そして就業が来るのである。

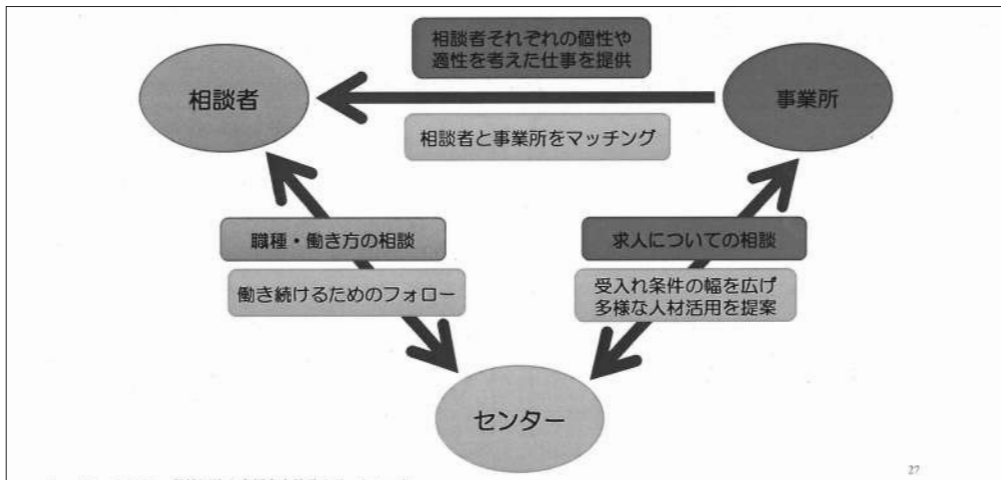
その際、図表 4-3-11 にあるように、京都自立就労サポートセンターは無料職業紹介事業を活用し、雇用型の中間的就労(ステップアップ就労)事業を実施しているが、相談者の希望条件や適性に応じて事業所を選定するとともに、職場見学や就労体験などを経て、職場定着に向けた支援を相談者と事業者の双方に行うとのことである。そして、図表 4-3-12 にあるように、京都自立就労サポートセンターはそうしたセンターの事業の趣旨に賛同し協力する地域の企業を「きょうと生活・就労おうえん

図表 4-3-10 京都自立就労サポートセンター 相談・支援フロー図



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

図表 4-3-11 無料職業紹介を活用したステップアップ就労（雇用型中間的就労）



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

図表 4-3-12 きょうと生活・就労おうえん団

意志がなくても、うまく就職に結びつかなかったり、長期離職などから働く意欲を失ってしまい、それにより社会から孤立してしまう方の再就職を支援する「京都市生活・就労一体型支援事業」を促進するため、京都市をはじめ様々な団体が集まって設立した自由参加型の団体です。

登録団体数 632事業所  
(令和5年9月末現在)

登録団体	内訳
一般企業	493
社会福祉法人	71
NPO法人	27
その他団体	41

おうえん団による活動

- ・地域支援ネットワークづくりへの協力
- ・生活・就労おうえん団関連事業への寄付
- ・社会参加ができる居場所の提供
- ・職場見学や体験の場の提供
- ・ステップアップ就労の場の提供
- ・就職を目指す方への雇用の場の提供
- など

出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

団」として募っており、協力企業への求人開拓を進めているが、これまでに地域の632事業者がその登録団体となっているとのことである。

### 5 おわりに—今後検討すべき論点と残された課題—

本稿では、国と地方の雇用政策に関しては、一方においては自治体もまた生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっていること、他方においては、自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業や地域組織等の公益的な支援組織）との連携を通じて、

生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別の支援を実施する政策的意義が高まっていることについて検討をしてきた。

本稿で触れてきたように、五石報告では自治体による相談から支援に至る総合的な個別支援の重要性、西岡報告では生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援（個別支援、伴走支援）とともに、人手不足に悩む中小企業への支援（人事管理制度整備への助言、仕事内容、職場環境調整等）を行いつつ、これら両者の仲介や相互調整における自治体の役割の重要性が指摘された。武田報告ではドイツにおける自治体の就労支援政策の2つのタイプ（国との連携を重視するタイプ、自治体内と地域との連携を重視するタイプ）が示されたと考えられる。

わが国においても、すでに先進的な自治体（例えば豊中市、釧路市、京都府）によって生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援（個別支援、伴走支援）が実践されていることはすでに見てきたとおりである。こうした自治体は生活困窮者自立支援や生活保護、無料職業紹介などの多様な事業を地域の実情に応じて組み合わせることで総合的な就労支援政策に取り組んでいた。その際、自治体が国の実施する雇用政策との連携をどのようにはかるのか、また、住民により身近な地域組織との連携をどのようにはかるのかがやはり今後も大きな焦点となるだろう。

今後検討すべき論点としては、1つには自治体が

独自でまたは複数の自治体と共同で地域の協力企業への求人開拓を行う場合に自治体とHWとの連携や距離のとり方をどのように考えるといいのか、2つには自治体連携の触媒となるような総合的な相談支援業務を担える地域組織（例えば、Aダッシュワーク創造館、豊中市社協、釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）、京都自立就労サポートセンターなど）と自治体との連携をどのように考えるといいのかといった点が挙げられる。

今後の調査研究の検討課題としては、国（ハローワーク、雇用保険、求職者支援給付、教育訓練給付等）と都道府県（公共職業訓練等）と市町村（生活保護・生活困窮者対策（就労支援事業等）、障害者支援、自治体雇用政策等）に分散している広義の雇用政策にかかる権限と財源を、（生活困窮者自立支援の就労支援など）多様な相談窓口を持つようになった自治体（特に都市自治体）が、国や都道府県と今後どのように連携・統合させていけばよいかといった点がある。また、今年度は時間的な制約などから豊中市、釧路市、京都府では実際に個別支援（相談支援）を行う相談員から具体的な相談業務の中身に関するヒアリングをすることができなかったため同様に今後の課題としたい。最後に、本調査研究では、ドイツの自治体の就労支援の動向を武田公子・金沢大学教授からご報告と論文のご寄稿をいただけたことは大きな成果であった。

来年度（2024年度）、日本都市センターでは新たに「都市自治体における総合的・統合的な雇用政策のあり方に関する内外比較研究」を実施することとしている。そこで、本節で述べたような今後の論点と課題を意識しつつ、さらに現地調査を実施し、より多くの国の就労支援政策の動向（特に北欧諸国やオランダ）にも視野を広げることができれば、国内外の国と地方の労働行政のあり方をより深く知ることができるものと思われる。こうした点を念頭において今後さらに調査研究を進めていくこととした。

## 謝辞

本稿のもとになった日本都市センターの就労支援研究会においては、座長の星野泉・明治大学教授、委員の五石敬路・大阪公立大学准教授、武田公子・

金沢大学教授、西岡正次・Aダッシュワーク創造館副館長より多大なご協力をいただいた。ここに記して御礼を申し上げたい。

また、本稿の現地調査の部分の執筆にあたっては、豊中市仕事くらし支援課とAダッシュワーク創造館の皆様、釧路市社会援護課と釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）の皆様、京都ジョブパークを所管する京都府雇用推進課と京都自立就労支援センターの皆様よりの多大なご協力をいただいた。最後に、本研究会で参考にした資料の作成から本稿の作成にあたっては、府川りくか・日本都市センター研究員補（上智大学大学院修士課程）より多大なご尽力をいただいた。ここに篤く御礼を申し上げたい。なお、本稿の記述はこれらの皆様の所属する自治体や組織の公式見解を示すものではなく、筆者の理解に基づくものであり、これらに関する責任はすべて筆者が負うものである。

## 参考文献

大重光太郎（2022）「日本の公的継続職業訓練の現状と今後の課題—ドイツとの比較から何が見えるか？」獨協大学文学部『獨協大学ドイツ学研究』、123～150頁

五石敬路（2023）「日本における伴走支援の現状と課題」連合総研『DIO』、8～12頁

厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2023）「雇用に関する国と地方公共団体との連携状況等について」（第7回労働政策審議会職業安定分科会地方連携部会 配布資料（資料2）」（[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_34833.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_34833.html)、2023年12月6日最終閲覧）

厚生労働省職業安定局雇用政策課（2023）『一般職業紹介状況について』（2023年4月分）（[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_33283.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33283.html)、2023年10月5日最終閲覧）

厚生労働省雇用・賃金福祉統計室（2023）「産業別の入職と離職」同『雇用動向調査』（2022年分）（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/doukou/23-2/index.html>、2023年10月5日最終閲覧）

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2019）『JILPT資料シリーズ No.220 OECD Database に



よる公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—』、33～34頁

宮川努・滝澤美帆（2022）「日本の人的資本投資について—人的資源価値の計測と生産性との関係を中心として—」独立行政法人経済産業研究所『RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-010』

# ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体

金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授 武田 公子

ドイツの「求職者基礎保障」(2023年より給付名は「市民手当」となった)は、稼働能力ある長期失業者とその扶養世帯員の生活保障給付を行いつつ、就労支援や就労阻害要因の解決・軽減を行う仕組みであり、対象者数は人口比でいえば日本の生活保護受給者の10倍の規模にあたる。本稿ではこの制度による就労支援の概要を説明した上で、その担い手の二つのモデルに言及する。一方は、労働行政が主導し自治体が協力をするモデル、他方は自治体が全面的に担うモデルである。日本においても「雇用政策の分権化」は推進されている状況にあるが、この動向に対してドイツの事例・経験が何らかの示唆を与えうるか否かを検討する。

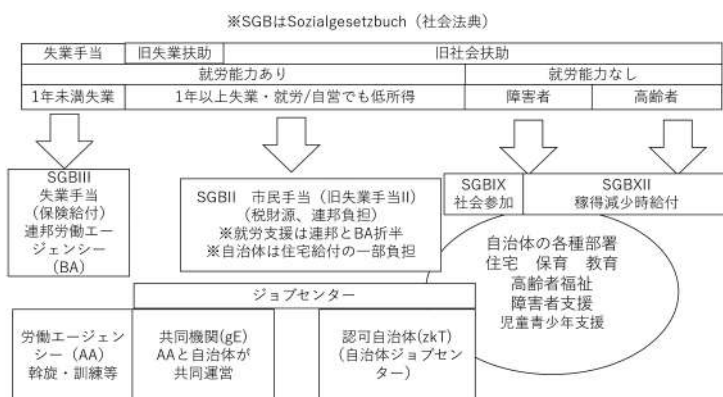
## 1 ハルツ改革以降のドイツ労働市場政策の動向

ドイツにおけるいわゆるハルツ改革(労働市場における現代的サービスのための第四法)<sup>1</sup>によって、2005年以降、それまでの社会扶助受給者のうち就労能力のある人々は「求職者基礎保障」<sup>2</sup>(社会法典第二編、以下SGBII)制度の下で生活保障給付と就労支援を受けることになった。また同時に、

それまで失業保険制度のなかで、失業手当受給期限を過ぎてなお失業状態にある人々が税財源から受けていた「就労扶助」が廃止され、その当事者も「求職者基礎保障」に統合された。これにより求職者基礎保障は、1年以上失業状態にある就労能力のある人々を対象とし、ジョブセンターで労働市場への統合に向けた支援を行う仕組みとして形づくられた(図1参照)。

それから20年弱の間、「ハルツ」は多くの稼働能力ある生活困窮者のセーフティネットの役割を担いつつも、社会扶助に代わるスティグマとして忌避される側面を持ち続けてきた。それは、当事者が、就労支援に向けてジョブセンターとの間で締結する「統合協定」に反した場合には制裁がなされ、当事者の意思や状態にマッチしない措置への参加がいわば強制されるという側面を指してのことである。この批判を受けてSGBIIの生活保障給付は2023年より「市民手当」に

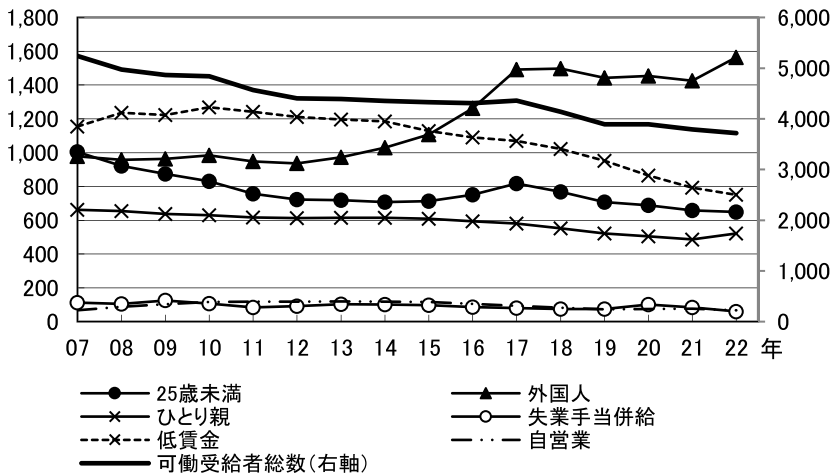
図1 ドイツにおける生活保障制度の体系



1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl.S.2954.

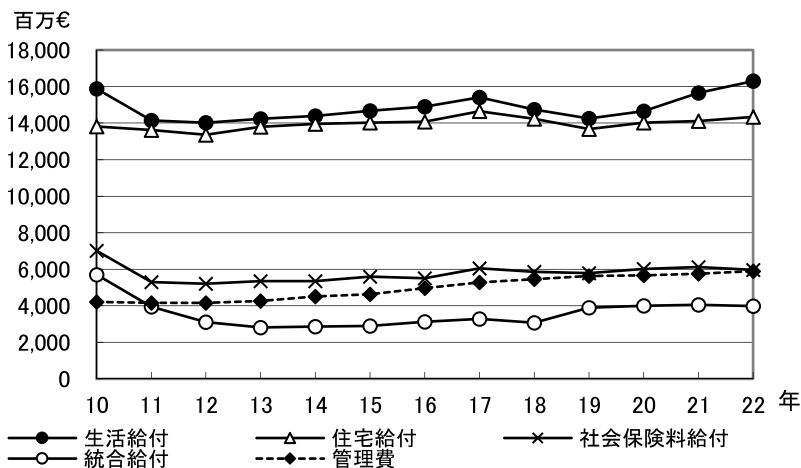
2 2023年からのSGBIIの名称は「市民手当および求職者基礎保障」であるが、以下では便宜的に「求職者基礎保障」とする。

図2 可働受給者と主なターゲットグループ(千人)



資料: Statistik der Bundesagentur für Arbeitより作成。以下の図も同様。

図3 消極的・積極的給付の動向



一新され、制裁はこれまでより限定的なものとなっている。この直近の制度改革の成否はここではひとまず措くとして、まずはこのSGBIIの下で就労支援を受けた人々の構成や支援措置の内容について概観しておきたい。

### (1) 受給者の動向

図2はSGBII受給者のうち稼働能力のある人々の総数と各種属性に着目した動向を示したものである。まず、太い実線(右軸)で示したのが稼働能力ある受給者の総数であるが、07年に520万人を超えていたものが22年には370万人まで減少している。この間、労働市場環境の変化のなかで、全体と

して長期失業者は減少傾向にあった。

そのなかでも、制度開始当初からターゲットグループのひとつと考えられてきた25歳未満の失業はかなり減少してきている。学校卒業後定職に就かない若者の支援は、この間SGBIIの重要な課題となっていたが、制度発足から数年の間に急減し、後述する難民の流入により2016-17年には一旦増加するもその後再び減少に転じている。この減少傾向は、「低賃金」層にも該当する。ドイツでは協約賃金を基本としていたが、2015年に全国一律の法定最低賃金が導入された。これにより、不安定就労を渡り歩き低賃金に甘んじてきた若者層の受給が減少したと思われる。失業前賃金が低いため失業手当の額が最低生活保障水準に達しない場合にSGBII給付で補完する失業手当併給層、および自営業で低収入の場合にSGBIIで補完給付をうける層についても、横ばいないし漸減傾向を示している。「求職者」基礎保障

という制度名称ではあるが、自営業等の非求職者も対象となっている点に注意が必要である。ひとり親世帯の受給減少要因としては、遅れていた保育所整備や学校の全日化がようやく進んできたことや、児童手当の拡充がある<sup>3</sup>。また、移民背景のある人々の労働市場における不利性から、以前より外国人受給者は少なくなかったが、2015-16年のシリア難民、2022年以降のウクライナ難民の流入のなかで、外国人受給者が急増したことが窺われる。

以上のように、受給者が全体として減少傾向を示しているなかで、就労に向けて個別事情に即した支援が必要な人々、受給が長期化している人々が新たなターゲットグループとなってきているのである。

3 魚住明代「ドイツのひとり親家族支援政策」『大原社会問題研究所雑誌』746、2020年、参照。

(2) 給付の内訳

図3はSGBIIにおける各種給付の動向を示したものである。生活給付としているものには、就労能力ある受給者およびその扶養世帯員に対する生活保障給付および必要に応じた一時的・追加的給付等が含まれる。社会保険料給付は、受給者が加入すべき医療保険や年金保険等の公的保険料を給付し、それによって社会保険加入を維持するものである。住宅給付としているのは、地域的に妥当な水準の暖房費つき家賃を給付するもので、家主に直接振り込む場合もある。これらは受給者に対する金銭給付であり、消極的給付と呼ばれる。これに対して統合給付は、受給者の就労を支援し、労働市場に統合することを目指す各種サービスであり、積極的給付と呼ばれる<sup>4</sup>。これについては次項でその詳しい内訳をみていくが、2010年代に労働市場の好転もあり連邦政府の予算削減が進められたことが見て取れる。2019年から後述する新たな統合手段の創設により予算の増加が見られる。管理費は、ジョブセンターを維持する諸経費であり、センターの職員人件費なども含まれる。生活給付と同様の物価上昇に即した人件費の上昇に加え、シリア難民のSGBII 参入時に大幅な職員増を図った<sup>5</sup>こともあり、管理費の上昇傾向が見られる。

前出図2で見たように、この20年弱の間に受給者は着実に減少してきた。しかし経費面で見ると、全体として横ばいないし漸増傾向を示している。この理由としては、物価上昇への対応というばかりでなく、基準額の適正水準をめぐる憲法裁判所判決等

図4 主な統合給付の支出

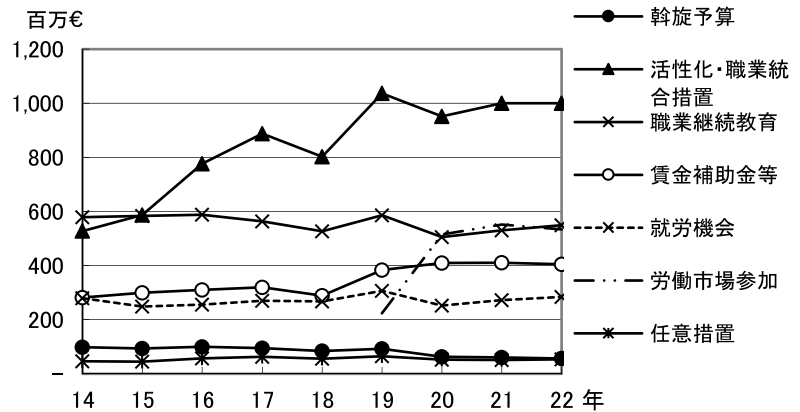
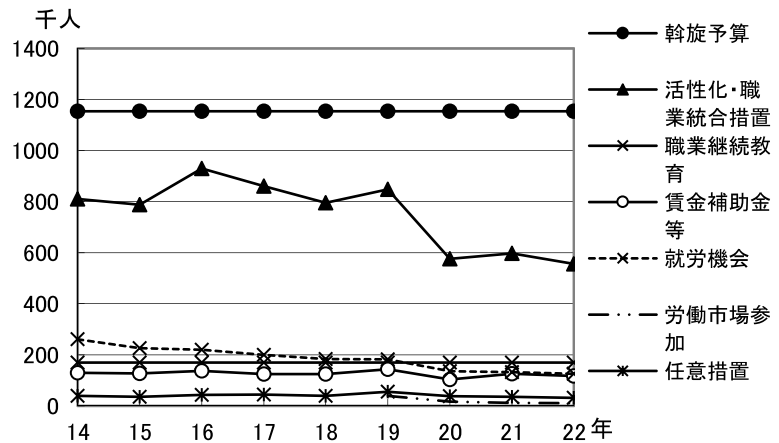


図5 主な統合給付利用者数



を背景に生活保障給付が改訂されてきたことがある。住宅暖房費給付についても、都市部を中心とした家賃上昇とエネルギー価格上昇を受けて世帯当たりの給付額は増加傾向にある。またさらに、次に述べるように労働市場統合に困難を抱える受給者が相対的に増加し、より手厚い支援給付が投入されるようになってきていることも背景にある。

(3) 統合給付の内訳

さて、積極的給付とされる統合給付について詳しく見ていきたい<sup>6</sup>。図4は統合給付の支出すなわち

4 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II (<https://statistik.arbeitsagentur.de>) .

5 Anne Koch, Nadine Biehler, Nadine Knapp, and David Kipp, Integrating refugees: Lessons from Germany since 2015-16, Background paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, Worldbank Document : Thränhardt, D., Welcome Culture and Bureaucratic Ambiguity: Germany's Complex Asylum Regime. In Migration Control Logics and Strategies in Europe: A North-South Comparison, Springer Vlg. 2023, pp. 267-281.

6 以下、各種統合措置の説明については連邦労働エージェンシーのウェブサイト参照。 <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/arbeit-finden>

各種統合措置にかかる経費を、図5は統合措置の利用者数の推移を示している。なお、後述する理由から、図5は全ジョブセンターの集計データであるが、図4は一部ジョブセンター（認可自治体関係分）のデータを含んでいない。まずは両者を見比べながら、各種統合措置とその動向を説明していく。

まず、利用者数として一貫して多いのが「斡旋予算」である。これは、受給者が求職活動を行う際の、応募書類作成費や旅費を支給するものであるため、経費の額としては多くない。次に利用者数として多く、また支出の中では最も多いのが「活性化・職業統合措置」である。これは就労阻害要因の除去・軽減を目的とし、カウンセリング、就活トレーニング、コンピューター研修、ドイツ語修得、自営業向けコーチング等、多様なプログラムを含む。2020年から利用者数が急減し、支出も減少・横ばいとなっているが、これはコロナ禍の下での行動抑制のためである。これを除いてみると、措置利用者数は減少傾向を示しているのに対し、支出額では増加を示している。すなわち、利用者一人当たりにより高コストなサービスを提供するようになってきていることが窺われる。受給者が全体としては減少傾向にあるなか、斡旋阻害要因を複数もって長期にわたり受給を続ける層に対して、コーチング（伴走的支援）をつける等の密度の高いサービスを提供するようになってきていることが窺われる。

例えば図には含まれないが広義の活性化・統合措置のなかに、2017年から開始された「アクセス困難な若者への支援」がある。学校を中退ないし職業訓練未修了のまま定住せずにいる若者や、ジョブセンターで一度は支援を受けながらも制裁によって支援から遠のいてしまった若者に対して、アウトリーチで伴走的支援を行うものである。

また、利用者としては相対的に少ないが、支出として大きなものとして賃金補助等の措置がある。2019年から支出が増加しているのは、長期失業者を雇用した事業者に対する賃金補助がより手厚いものとなったためである。これは、「労働市場参加」

と同種のもので、ともに2019年の「参加機会法」によって導入された<sup>7</sup>。前者は2年以上の受給者に一般就労を提供した事業者に対して、1年目は協約賃金の75%、2年目は50%の賃金補助を給付するもの、後者は6年を超える受給者を雇用した事業主に1年目100%の賃金補助、その後5年目まで10%ポイントずつ逡減させるというものである。いずれもコーチングを伴うことがジョブセンターに義務付けられており、長期受給者に対する一般労働市場への参加を促進する意味を持つ。

このほか、「就労機会」はハルツ改革直後にはかなり多く利用された、就労困難者に対する見極め・就労習慣づけのための就労であり、ごくわずかな時間あたりの報酬がつけられたことから「1ユーロジョブ」と呼ばれたものである。低賃金労働の助長との批判を受けていたが、2011年の支援手段見直しのなかで就労機会は期限を切るものとなり、その地位は相対的に低下している。

#### (4) SGBII をめぐる近年の動向

前述のように、統合支援措置にも紆余曲折があったことがわかる。制度発足当初は「就労機会」に象徴されるように、特に若者に焦点化したワークフェア的な措置が多かった。2010年頃からは連邦の統合予算削減と手法改革のなかで就労機会から活性化へのシフトが見られ、2019年には参加機会法によって長期失業者への包摂的な措置が登場した。統合措置はワークフェアと包摂という二つのバイアスの間を揺れ動きつつ変遷してきたように思われる。こうした変化の背景としては幾つかの事情がある。

第一に、国際情勢が不安定化する中で発生する難民問題に関し、ドイツは積極的に受入姿勢をとり、ドイツの社会や労働市場への統合のためにSGBIIが活用されてきたということである。2015-16年頃にはシリアから、2022年以降にはウクライナから大量の難民受け入れを行った。難民認定され就労が認められれば、その後の支援はSGBIIが担うことになる。前出図2に示したように、これら難民流入

7 参加機会法による長期受給者参加促進については、布川日佐史「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」『現代福祉研究（法政大学）』20、2020年；森周子「ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察」『成城大学経済研究』23、2021年、他参照。

のタイミングで外国籍の受給者は一段ずつ高い水準に移行している。労働力不足に悩むドイツにとって、難民をドイツ社会・労働市場に包摂することは社会的に合意可能な方策である。

第二に、2023年からSGBIIの枠組みでの所得保障給付は「失業手当II」から「市民手当」に変更された。その一つの背景としてあるのは、2019年に憲法裁判所が下したところの、若者に対する制裁強化規定を違憲とする判決である。統合措置にあたって当事者とジョブセンターが結ぶ申し合わせ（統合協定）に反した場合に、給付の一部削減がなされる「制裁」を、若者に対してはより厳しい削減率で課していたのだが、これが違憲とされた。市民手当においては制裁の適用がより制約的となり、スティグマを排除する方向での「ベーシックインカム化」が進むとの見方もある<sup>8</sup>。

第三に、コロナ禍の下で各種給付の申請手続きの簡素化が図られ、例えば資産調査や居住する住宅の家賃水準妥当性審査等の手続きが一時停止・猶予されるなどの措置がとられた<sup>9</sup>。コロナ禍収束後もこの措置が一部継続することとされており、前述の「市民手当」化の下でのスティグマ軽減への動きがこうした点でも観察される。

## 2 実施主体の二つのモデル

### (1) 二モデル並立の経緯

さて、ここまで述べてきたSGBIIはどのような実施体制で行われているのだろうか。ハルツ改革の当初案では、求職者とその被扶養家族に対する支援の実施主体は、労働エージェント（Arbeitsagentur, 以下AA）と自治体が協力して運営するジョブセンターであると想定されていた。しかし最終的な成案では、自治体がAAと共同体を作らずに単独でジョブセンターを運営する選択肢が実験条項として盛り込まれた。この結果、AAと自治体の共同体（Arbeitsgemeinschaft, 以下ARGE）が運営するジョブセンターと、自治体が単独で運営するジョブセンター（オプションモデル、

当初69ヶ所）が並立することになった。

このオプションモデルが誕生した背景としては、以下の諸点が挙げられる。第一に、旧社会扶助制度の下で自治体は、扶助受給者の就労に向けて取り組んできた。というのも、当時社会扶助は全て自治体の財政負担の下で実施されてきたが、受給者を社会保険義務のある雇用に押し上げることによって自治体負担軽減に資するところが大きかったためである。この経験のなかで自治体はジョブセンターを単独で担おうとの自信を持つに至った。

第二に、ドイツ連邦制の原則に関わるARGEの合法性如何という問題である。連邦労働エージェント（Bundesagentur für Arbeit, 以下BA）の地域機関であるAAと自治体が共同機関を設置することは、自治体に関する事項を所管するのは州であるというドイツ連邦制の原則を逸脱するものであり、基本法に反するという見方が制度成立時からあった。郡の全国団体であるドイツ郡会議はこの主張をもって違憲訴訟を起こしており、その立場からこのオプションモデルを積極的に推進していた。

ドイツ郡会議を中心とする自治体によるこの訴訟に関し、連邦憲法裁判所は2007年末に、ARGEは混合行政にあたり違憲であるとの判決を下した。それを受け、ジョブセンターの運営主体をどうするかについてかなりの混乱があったが、最終的にはAAと自治体の共同によるジョブセンターを憲法上の例外とする基本法改正を行うという結果となった。判決を受けて2011年に施行されたジョブセンター改革により、ARGEは共同施設（gemeinsame Einrichtung, 以下gE）と名称を変えて事実上存続した。オプションモデルは実験条項から恒久的選択肢に移行した上、適用自治体数も全ジョブセンターの1/4まで拡張されることとなり、以降の名称は認可自治体（zugelassene kommunal Träger, 以下zkT）となる<sup>10</sup>。認可自治体の拡大を受けて、旧ARGEからzkTに移行した自治体を加え、現在104自治体（市・郡）が認可され、「自治体ジョブ

8 Deutscher Landkreistag, Ausführliche Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Bürgergeld-Entwurf, 28.10.2022.

9 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen, Forschungsbericht Nr. 573, März 2021.

10 郡会議を中心とする違憲訴訟とその結末、ジョブセンター改革等の経緯については、武田公子『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係』法律文化社、2016年、参照。

センター」の担い手となっている。

## (2) 両モデルの比較

図6は、ジョブセンター実施主体の二モデルに関する概念図である。gEは、AAと自治体が共同で運営するものではあるが、概してAAの建物内に置かれ、そこでAA職員と自治体職員が同居する形をとる。また、AAはBAの地域機関であり、BA-AAの情報ネットワークを共有しているため、受給者のデータを即時に送信・集約することが可能である一方、BAからの集権的コントロールを受けやすいという性格をもつ。また、AAが所管するもう一方の業務、すなわち1年未満失業者への失業手当給付と職業訓練・斡旋、学校における職業相談等、雇用促進法（SGBIII）業務の窓口が併設されており、SGBIIIからSGBIIへの移行ケースについてはスムーズな対応が可能である。

zkTの場合は、ジョブセンターとAAは別の建物にあり、当該地域のAAはSGBIII業務のみを行い、SGBIIには直接関与しない。自治体が単独でSGBIIの実施主体となるため、住宅政策、産業振興、児童青少年支援部局、学校、保健医療等、自治体が担う各種の公共サービスの諸部局と連携して受給者への対応を行うことが比較的容易である。無論、gEにおいても斡旋阻害要因をもつ受給者に対して自治体の相談事業等を活用することはあり得るが、これら自治体行政資源へのアクセスは自治体内の方が容易であるには違いない。

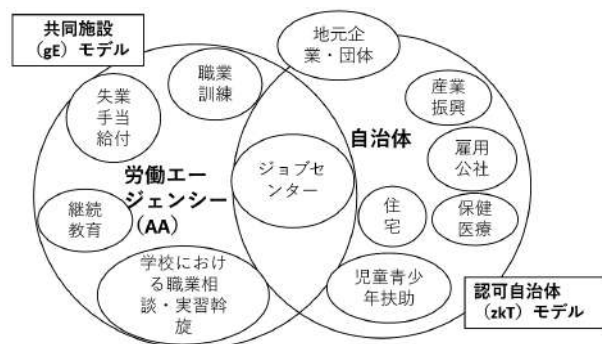
このような組織形態の相違を反映して、両モデルのジョブセンターの間には労働市場への統合に向け

た支援のあり方にも若干の相違がある。gEはBA-AAという労働行政システムの主導性を反映して、職業訓練や継続教育といった、労働市場への迅速な統合により重点を置く傾向がある。これに対してzkTは自治体の社会サービスシステムとの連携に重点を置き、斡旋阻害要因を持つ受給者に対する包摂的支援を指向する傾向がある。

図7および図8は、両モデルのジョブセンターにおける主な統合給付の支出動向を比較したものである。なお、この図には若干の留意が必要である。というのも前述のようにgEはBA-AAの情報ネットワークシステムを用いて即時にデータがBAに集約されるが、zkTでは自治体が異なるネットワークを使っているため、自治体は適時に取りまとめたデータをBAに送り、データを集約する形になっている。そのためBA統計では、zkTに関する詳細なデータが脱落していることが多く、BA統計でも絶えず注釈つきで公表している実態がある。図8は「zkTを含む」データから「zkTを除く」データを差し引いて算出したが、全てのzkTを網羅した集計ではないことをここで断っておきたい。

さて、図7と図8を見比べると、以下のような相違が観察できる。まず、gEにおいては「職業継続教育」への支出が明らかに高い。これは再就職や転職を支援する、いわば「労働市場に近い」人々への支援であり、SGBIIIの担い手でもあるAAには使いやすい手段であるが、zkTにおいてはこの措置の活用は相対的に少ない。職業訓練は、職業継続教育とは異なり、就学時における職業実習を未修了であった場合や、修了していても就職に必要なスキルや資格を得ていない人々への措置であり、zkTでは相対的にこちらの利用者が多い。zkTで圧倒的に多いのは活性化・職業統合措置であり、これは「労働市場から遠い」人々に対する就労阻害要因の除去・軽減を含むさまざまな就労支援措置である。この措置は、自治体の福祉分野や住宅等の行政部門や雇用公社<sup>11</sup>との連携、地域の大小規模のNGOや企業との連携で行われる。gEにおいても自治体や地域のこうした支援資源を活用して行われるが、むしろzkTがその組織形態の強みを発揮するものと

図6 SGBII実施体制の2モデル



11 自治体雇用公社については武田公子「ドイツにおける自治体雇用公社と中間的労働市場」『彦根論叢』第415号、2018年、参照。

図7 gE モデルにおける主な統合給付支出

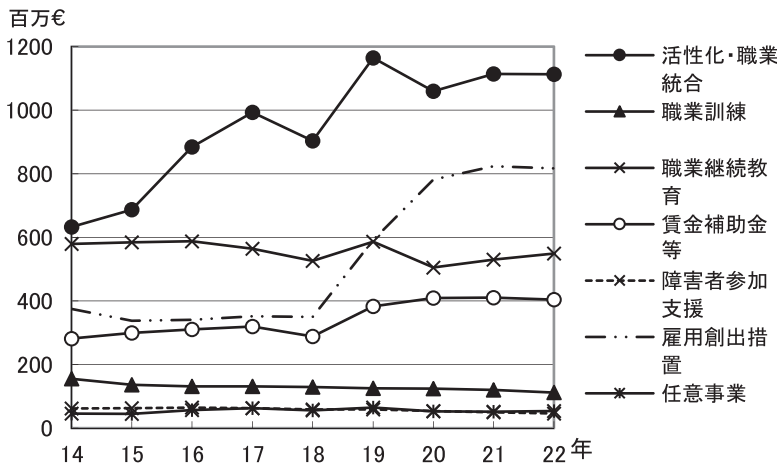
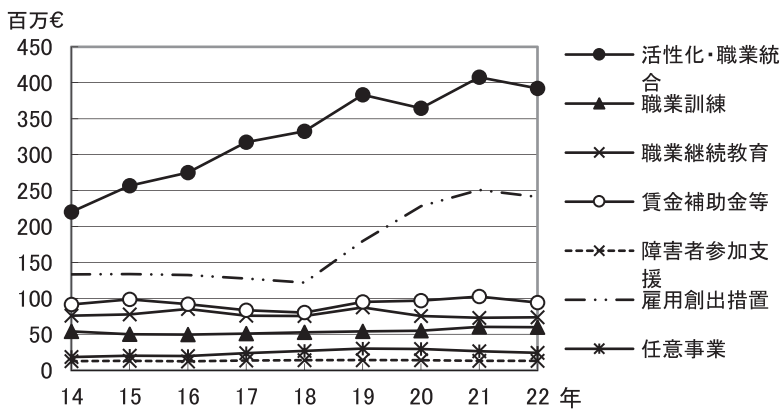


図8 zkT モデルにおける主な統合給付支出



いえる。その他、わずかな相違ではあるが、ジョブセンターが自ら開発する支援措置を意味するところの「任意事業」はzkTにおいて若干多いように見える。

なお、前述2019年の「参加機会法」によって導入された二つの賃金補助のうち、2年超の受給者に対する賃金補助はこの図では「賃金補助金等」に、7年超の受給者に対する賃金補助は「雇用創出措置」に区分されている。「賃金補助金等」「雇用創出措置」が両モデルにおいて2019年から急増しているのはこれらの措置の結果である。

### (3) 認可自治体モデルの意義と課題

さて、ここでは二つのモデルのうち、zkT（認可自治体）モデルに着目してその意義と課題を小括し

ておきたい。前述のように、このモデルは当初実験条項に盛り込まれたもので、両モデルにおけるパフォーマンスの比較を踏まえて実施体制のあり方を最終的に決着させることを想定していた。この実験条項に関する報告書は2008年に出されている<sup>12</sup>が、結局のところいずれが優れているかの結論は避けられている。ただし、ARGE（現gE）が一般労働市場への統合率に関してはより多くの成果があり、zkTではケースマネジメント的な社会統合的戦略への指向が強い点など、両ジョブセンターの指向性の相違は指摘されている。両モデルのいずれを選択するかは決定主体は自治体であり、それぞれの地域特性や自治体の労働市場政策への指向性に規定されるものと考えられる。

zkT 選択の自治体分布からは次のような傾向が見て取れる。第一にzkTの多くは都市ではなく郡である。郡は市町村の共同体であり、概して財政規模は都市より小さく、失業者数は都市よりは高くない。相対的に失業者や外国人労働者が多く、域内格差や貧困問題を蓄積させがちな都市に対して、郡では独自の労働市場政策を行う余力が大きいかもしれない。ドイツ国会議がこのモデルを積極的に推進したことも背景にあらう。

とはいえ第二に、州単位の分布でみると、zkTが多い州のなかには、旧ルール工業地帯を含むノルトライン・ヴェストファーレン州、東部州のブランデンブルク州、ザクセン・アンハルト州のように、産業構造上の弱みをもち、失業率の高い地域がある。政治的にはヘッセン州はキリスト教民主同盟が、ノルトライン・ヴェストファーレンやニーダーザクセンは社会民主党が州政権を主導しており、それぞれ異なる立場から州政府がzkTを推進している。ノルトライン・ヴェストファーレン州は、エッセン、

12 Bundesregierung, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11488, 18. 12. 2008.



ヴッパータール、ゾーリンゲン、ミュンスターといった都市が zkT を選択している点が特徴的である。実験条項の廃止と zkT 恒久化の際に ARGE から zkT に移行したエッセン、ヴッパータールでのインタビューでは、BA からの集権的な統制から逃れ、地域独自の雇用戦略を進めたい、労働市場から遠い人々への包摂的な労働市場統合を進めたい、ということが語られていた<sup>13</sup>。

### 3 日本への示唆

さて、上記のようなドイツの最低生活保障・就労支援の枠組みは、日本のどの制度と比較可能だろうか。最低生活保障という点では生活保護であり、雇用促進という点からは生活保護・生活困窮者自立支援における就労支援、あるいはこれらとハローワークとの連携への動き、ということになるであろう。とはいえ、ここでは日独の比較というよりは、「どこが異なるのか」に重点を置いて論じていきたい。

第一に、そもそも最低生活保障の制度枠組みへの「入口」の相違である。2021年の数値では、SGBII 受給率は 8.1%、日本の生活保護率は 1.6% とかなりの相違がある。さらに、日本の生活保護ではその受給者の半数以上が高齢者であり、高齢者世帯と障がい・傷病世帯を除いて考えると、稼働可能な対象者数の人口比でいえば、日本はドイツの 1/10 の規模といえる。これは生活保護制度の敷居の高さや、生活困窮者自立支援のように、そもそも生活保障給付を行わずに就労支援を行う制度を前置していること等が理由と考えられる。生活困窮者に対しては、困窮の原因となっている様々な就労阻害要因を除去・軽減しないことには困窮からの脱出は困難であり、その間の生活保障は不可欠であろう。まずは所得保障給付を、その上で自立に向けた支援へという制度運用が日本には強く求められるだろう。

第二に、上記のような対象人口の規模の相違は、当事者の支援にかかる人材や支援団体の厚みの相違をもたらしている。ジョブセンターでは、職員は地域にある数多くの支援団体の「カタログ」をもち、当事者と相談しつつどの団体のどのサービスを利用するか（ジョブセンター独自のプログラムもある

が）を選択していく形で支援プログラムを組んでいく。この仕組みは、日本の介護保険事業で、ケアマネジャーが地域の事業所のカタログからケアプランを立てる形に似ている。ついでに言えば、日本では介護保険制度導入後に営利・非営利の介護事業所が数多く設立され、現在では 10 兆円市場を形成するに至っているのだが、このような社会セクターないし準市場の厚みは政府の予算規模に規定されるのである。ドイツで就労支援を担う事業主体は、民間の大手職業教育・訓練会社もあるが、全国的なネットワークを持つ六つの民間公益団体（カリタス、ディアコニー、労働者福祉団等）の傘下にある地域支部や小規模団体が多くを担っている。これらの社会セクターの厚みは、統合予算の規模に規定されていると言えよう。

第三に、雇用政策の分権化について。日本では 2016 年の第六次地方分権一括法で、職業安定法の改正により自治体の無料職業紹介所設置の届出が不要となり、また雇用対策法の改正により国と地方公共団体が協定を締結して連携した事業の実施が可能になった。この「雇用政策の分権化」は果たして成功しているのだろうか。当研究会（日本都市センター「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」）での検討範囲では、ハローワーク窓口を福祉事務所に置く、あるいは福祉事務所の担当者をハローワークに派遣するといった「一体的実施事業」が進められている状況は見る事ができた。他方、豊中市や釧路市等、自治体による無料職業紹介所事業の先駆的取り組みは「地方版ハローワーク」として位置づけられ、生保・生困当事者に重点を置いた支援が見られる一方、地方都市ではその関心事は移住者向けの就職支援に比重が置かれる印象がある。ドイツでも BA-AA 主導の gE と自治体主導の zkT の対比でみられたように、労働行政と社会包摂とのいずれに重点が置かれるかはジョブセンターによって異なる。日本における雇用政策の分権化を考える際、自治体が主導するとすれば福祉事務所を核とした当事者の社会包摂に軸足を置く方向性が考えられる一方、自治体レベルに「雇用政策」の経験蓄積が少ない、あるいは商工労働部署と

13 前掲武田（2018）参照。

の連携が薄い、という課題が浮上してくるだろう。

第四に、就労困難者への伴走支援のあり方について。例えば日本での「特定求職者雇用開発助成金」は、就労時間や作業負荷等に関する配慮が必要な当事者を雇用する事業所に助成する仕組みとなっているが、このような雇用においては助成だけでなく伴走支援をセットにすべきではないかと考えられる。ドイツで近年重視されているのが「コーチング」である。この言葉は日本では「ジョブコーチ」と呼ばれるように、就職活動へのアドバイスの文脈で使われることが多いが、ドイツのSGBIIに関わって使われる（障がい者雇用の場合も同様だが）「コーチング」は伴走支援の文脈において理解されている。すなわち、コーチは当事者の状況を観察しつつ伴走支援するとともに、就労先事業所と当事者の間のコーディネート役もつとめ、事業所に対しては「合理的配慮」のあり方や仕事の切り分けをアドバイスする役割も果たす。このことから、今後「雇用政策の分権化」を進めるにあたって日本の自治体に求められるのは、福祉分野の専門性からのアプローチだけでなく、地域の事業所での雇用発掘と当事者に即したジョブ創出・就労環境形成をマッチングする仕組みではないかと考える。

## 「当然」を疑う

～時代や社会の色眼鏡を外すと見えてくるもの

仕事柄、これまで色々な質問を受ける機会も多かったように思う。

ある程度予想のつく場合はいいのだが、まったく驚いてしまうような質問を受けることがある。世の中にはいろいろな方がいるようで、当然気づかなければいけないことに気がつかない人もいれば、気づいてはいけないことに気づく人もいる。こちらが全く見落としていたことを「基本的なことをお尋ねするのも恐縮ですが……」などと来られると、赤面してしまいそうになってしまうが、そのうちに老練さが増して、窮地をひとまずとり繕うくらいの技量も次第に身についてくる。

小さな子供からの質問となると話がまた違う。「空はなぜ青いの」と聞かれて、「先生に聞いてみたら」では馬鹿にされるだろうし、「水中の水蒸気や塵に光が反射して……」などと始めては、馬鹿にされないだけのことだろう。ここでも一番大切なのは、相手がどうしてそう思ったのかよく確認することだ。「だって不思議だから」というようなボクには、慎重かつ丁寧に対応する必要があるだろう。

そもそも「空がなぜ青いか」などと不思議に思ったことがあったかどうか。こんな根源的なことが気になるのは、天才に違いないと考えてまず間違いないだろう。そんな天才につまらぬお答えを申し上げては、はなはだ失礼ではないか。

仕方ないので、ひれ伏して直球を投げてみる。「ちょっと調べさせてもらってもいいかな。」あるいは、変化球を投げてみる。「たぶん、海の色が映っているからじゃあないかな。」

しかし、相手は天才なのだ。「じゃあ、なぜ海の色は青いの」というご質問を想定しておかなければいけない。「おそらく、空が映っているからじゃあないかな。」

くれぐれも「たぶん」とか「おそらく」という言葉を忘れないほうが賢明だろう。

司馬遼太郎が、「人間は無人の荒野に生まれてこない」とどこかに書いていると聞いたことがある。人間の認識というものは、すぐれて歴史的そして社会的な限界を背負っていて、いわば、人はみな、生まれてきたその時代や社会という「色眼鏡」をかけて暮らしているということらしい。生まれてこの方われわれが疑問をさし挟む余地のない「当然の世界」が、われわれの意識や認識をガチガチに固めているとでも言っているのかもしれない。

たしかに、何かを聞いて、「それは当然だ」というような答え戻ってきたときほど怪しいものはない。「当然」とか「真理」といった言葉には、理屈も何も受け入れないという横着さと横柄さが隠れている場合が多いものだ。

こうした「当然の世界」を、長じてもなお疑える資質こそ、天才である必要条件なのかも知れないのだが、われら凡人は凡人なりに、できれば少しだけでも立ち止まって、真っ白な先入観のない目で、物事を直視してみたいものだと思う。

将棋の藤井聡太八冠の棋譜を並べていると、自然にそういう気持ちが沸き上がってくる。何となく「空はなぜ青いの」と誰かに問いたい気持ちになってくるから、いやはや本当に不思議なことだ。

(ペンネーム) 空疎空想の迷い人

# 各国の都市・地方自治制度と施策

日本都市センターでは、事業の一つとして各国地方政府の制度・取組み等を調査研究している。この調査研究では、各国の都市自治体が直面している様々な社会・政策課題について考察するとともに、日本の都市自治体のそれらの課題と比較分析している。また、各国の都市自治体が実施している先駆的な施策に焦点を当て、今後、日本の都市自治体にも取り入れるべき施策を取り上げている。

日本国内において、近年までの都市・地方自治制度の比較研究は主に欧米諸国の地方政府を取り上げてきた。他方、ここではアジア諸国を中核として、各国の都市・地方自治制度と施策を取り上げる。今日、アジア諸国では「脱中央集権化」「地方分権化」がキーワードとなり、中央政府と地方政府の政府間関係が注目されている。運命共同体ともいえるアジア諸国の政府を、多角的な観点から調査・分析し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしたい。

第1回となる今回は、まず、「マレーシアの政府間関係ー中央集権体制下の地方政府ー」と題して、マレーシアの中央集権体制と中央政府・地方政府の政府間関係を分析している。また、「シンガポールの都市政府ーエリートイズムと人材登用に関する一考察ー」と題して、シンガポール（都市）政府が、優秀な人材を登用できる制度形成の仕組みを、シンガポールと政権党の歴史的変遷を基に考察している。

# マレーシアの政府間関係

## —中央集権体制下の地方政府—

日本都市センター研究員 中川 豪

中央集権体制が長く続いた国は日本だけではない。特に東南アジア諸国では、宗主国から独立後、経済発展を目的とした「開発独裁」と呼ばれる権威主義体制が確立するとともに、権力・権限・利権・経済的リソースが政権党と中央政府へ集約される中央集権体制が構築された。東南アジア諸国のなかでいち早く著しい経済発展を遂げたマレーシアもその例外ではない。本稿では、マレーシアにおいて、中央集権体制が確立するまでの歴史の変遷と、中央集権体制下の地方政府の現状について考察する。

### 1 マレーシアの歴史の変遷

マレーシアでは、約33万平方キロメートル（日本の約0.9倍）の国土面積に、約3,260万人のマレーシア人が定住している。しかし、ひとえにマレーシア人といっても、マレー人（約7割）・中国系マレーシア人（約2割）・インド系マレーシア人（約1割）が存在し、それぞれの人種が独自の文化を形成している。また、サバ州・ボルネオ州にはマレー人とは異なる先住民（ガダザンドスン族・ダヤク族）が定住しており、マレーシアは人種のるつぼである。これらの人種のうち「ブミプトラ（土地の子）」に該当するのは、マレー人とサバ州・ボルネオ州等の先住民である。中国系マレーシア人・インド系マレーシア人の先祖はもともと宗主国イギリスの植民地政策の一環としてマレー半島に移住してきた。彼らの多くが本国において厳しい環境におかれ、本国で餓死するか、マレー半島に移住して財を成すかの2択において後者を選択した（中川2022）。当時のマレー半島では、植民地政府の経済政策によって貿易・商取引が盛んに行われていた。しかし、先住民であるマレー人の9割近くが第1次産業（主に農業）に従事し、マレー半島の経済を下支えしていたため、植民地政府は中国・インドから積極的に移民を受け入れる移民政策を展開し、以

降、マレー半島に新しい人種が流入した。

移民政策によって獲得した労働者の役割は、プランテーションにおいて、ゴム・スズ・パームオイルの原料を生産することであった。彼らの労働環境は過酷であった。高温・多湿という気候条件、マラリア等による感染症のリスクが常にあった。後に、シンガポール副首相となるゴー・ケンスイ（Goh Keng Swee）は、プランテーションで働く労働者の多くがアヘン等の薬物を使用しており、監督者であるイギリス人が「アヘンの煙はマラリアの感染原因となる蚊を追い払ってくれる」という理由で薬物使用を正当化していた内容の公文書を見つけ、驚愕した（ゴー1983:247-254）。しかし、それでも安定した賃金を得られるプランテーションの仕事は、移民労働者側には好条件であった。移民後、仕事のアテがないということも珍しくなく、中国からの移民労働者は、出身地・使用言語・職業等から構成された「幫」というコミュニティを利用して、働き先を見つけていた（岩崎2007）。

そのうち、移民労働者のなかから財を成し、特定の地域に定住する者が現れた。ペナン・マラッカ・シンガポールには貿易港があり、マレー半島の重要な経済拠点となっていた。この地域には主に中国系の移民労働者が定住し、貿易業に従事することで先

住民のマレー人よりも高い収入を獲得していた。彼らは中国文化とマラヤ文化を融合させ、新しい文化を形成した。その一つが「プラナカン文化（ニョニャ・ババ文化）」である。「プラナカン」はマレー語で子孫・末裔を意味し、ペナン・マラッカ・シンガポールで財を成し、4世紀以上にわたってマレー半島に定住した中国系の末裔を示している。シンガポールに大きな繁栄をもたらしたリー・クアンユー（Lee Kuan Yew）もまたプラナカンの末裔である（太田 2018）。彼らの大半が裕福な家庭で育ち、英国式のエリート教育を受けた「クイーン・チャイニーズ」としてマレー半島の経済を牽引していた。

20世紀に入る頃には、マレー人とプラナカンの所得格差は個人でどうにもできないほどにひろがっていた。しかしながら、マレー人がプラナカンを忌み嫌い、人種衝突が発生したわけではなかった。その一要因として考えられるのが、当時のマレー人とプラナカンは異なる地域に定住しており、従事する産業が違うことから互いに接点を持つ機会が少なかったことである。このような環境下では、互いが比較することで生じるルサンチマンを回避できていたといえよう。すなわち、宗主国イギリスによる植民地支配が続いていたマレー半島では、人種間の所得格差が発生していたものの、人種衝突等、社会的基盤を崩すような事件は発生しておらず、比較的平穏な日々が続いていたといえる。マレーシア第4代首相マハティール・ビン・モハマド（Mahathir bin Mohamad）は幼少期から青年期までこの環境下で生活したが、「この環境がずっと続くものだと思っていたし、ずっと続いていかまわらないと感じていた」と回顧録のなかで言及している（マハティール 2013:193-195）。

人種間のルサンチマンが著しく発生したのは旧日本軍がマレー半島を占領した時期からである。旧日本軍の統治政策は宗主国イギリスの統治政策とは異なっていた。前者はマレー人、特に王族・貴族階級を優遇することで、イスラム教を信仰していたマレー人を上手く統率しようとした。のちに、マハ

ティールが「ルックイースト政策」と題して、多くのマレー人を日本へ留学させる制度を作ったように、旧日本軍の統治時代を経験しているマレー系政治指導者は、戦後も日本に対して寛容な姿勢を示した。他方、旧日本軍の統治政策によって状況が一変したのがプラナカンをはじめとした中国系の人々であった。旧日本軍は中国系の共産主義思想を持った人々への粛清を行った。この時、中国系の人々は、マレー半島に強烈な人種の隔りがあることを悟った。戦後、イギリス政府関係者がマレー半島に再上陸する頃には、それぞれの人種の意識が大きく変化していた。マレー人にとってイギリス政府関係者はマレー半島の安寧を保つガーディアンではなくなっていた。他方、中国系の人々は戦時に突入すれば、自分たちの命が真っ先に奪われる危機感を抱いていた。戦中、こうした状況に抗い、中国系の人々のなかからマラヤ共産党（Malayan Communist Party: MCP）へ加入し、ゲリラ線を仕掛ける組織が現れた。戦後、この組織の影響によって「マラヤ危機（1948年～1960年）」が発生した。旧日本軍が去った戦後のマレー半島には、人種間の隔り・経済格差・ルサンチマンが残存していた。

## 2 新しい公務員制度の起源—マレーシア憲法とクウォーター制度—

マレーシアにおいて、今日の公務員制度はマレー系政治指導者とイギリス政府関係者間の交渉とマレーシア憲法制定の影響を多大に受けている。戦後、マレー系王族・貴族階級を中核に独立の意識が高まり、のちにマレーシア政治史のなかで常に中心的な役割を担った統一マレー国民組織（United Malays National Organization: UMNO）が結党された<sup>1</sup>。UMNOは結党当初から党員のほとんどが王族・貴族階級出身者であり、一般市民は政党の支持者にまわった。当時、マレー系政治指導者にとってイギリス政府関係者は見上げるべき存在ではなくなっていた。しかしながら、イギリス政府関係者は宗主国側としての振る舞いを忘れておらず、マレー

1 当時、UMNOの中心人物であったUMNO初代総裁ダトー・オン（Dato'Onn bin Jaafar）、初代首相トゥンク・アブドゥル・ラーマン（Tunku Abdul Rahman）、第2代首相アブドゥル・ラザク（Abdul Razak）は王族・貴族階級出身者であった。彼らは植民地支配期にイギリスの大学へ留学しており、帰国後は植民地政府の行政官の職に就いた。

系政治指導者を失望させた。また、イギリス政府関係者が王族・貴族階級が温存してきた伝統社会を崩壊させるような新しい条件を提示したことが問題となった。1946年、イギリス政府は植民地マラヤの独立準備として「マレー連合構想」と「憲法草案」を提示した。この「憲法草案」では、①スルタン（国王）制を廃止すること、②マレー半島の司法権をイギリス政府へ移譲すること、③全ての人種が平等に政治参加すること、④マレー半島の永住権を持つすべての者に対して市民権・国籍を付与する内容が記載されていた（Rees-Williams 1947）。すなわち、この「憲法草案」の内容は、植民地支配期においても温存されてきた王族・貴族階級の特権的地位、そして、マレー半島における伝統社会の構造そのものを変容させる可能性があったといえる。イギリス政府にとって想定外だったことは、第1次・第2次世界大戦による疲弊から回復せず、マレー半島を守ることができなかったイギリス政府関係者を、マレー系政治指導者が対等な立場で扱ったことである。また、アメリカを中核とした脱植民地化の流れが欧米諸国にも影響を与え始めており、「帝国の時代」は終わりを迎えようとしていた（ホブズボーム 2018:407-451）。

マレー系政治指導者がイギリス政府との独立に関する交渉においてあげた重要な功績が、「マレー人のための特殊な地位（Special Position of the Malays）」を規定し、マレーシア憲法第153条のなかで成文化したことである。この規定では、①伝統的なスルタンの特権的地位を保持すること、②国教をイスラム教にすること、③公用語をマレー語にすること等、戦前・戦中・戦後と継承されてきたマレー半島における伝統社会の温存、そして、マレー人およびブミプトラの特殊な地位が保障された。その後、「マレー人のための特殊な地位」はあらゆる領域で効果を発揮した。教育制度では、マラヤ大学を筆頭にして、教育・研究機関の入学者枠規定・奨学金制度において、マレー人の優位性が保障された（小野沢 2012）。また、公務員制度では「クウォーター制度」が採用された。この制度では、中央・地方政府が公務員採用の際に人種の割合を、マレー人が4人に対してノン・ブミプトラ（主に中国系・インド系）が1人（外交官だけマレー人が3人に対し

てノン・ブミプトラが1人）にすることが規定されている。このため、独立から今日に至るまで、行政部門におけるマレー人の優位性は恒久的に保障されてきた（Beh 2010）。

### 3 マハティール政権の功罪－中央集権体制の限界－

マレーシアで中央集権体制が確立したのは第1次～第4次マハティール政権期（1981年～2003年）である。マハティール政権は中央集権化を図ると同時にマレー人の優位性を拡張した。マレーシア初代首相トゥンク・アブドゥル・ラーマン（Tunku Abdul Rahman）は中国系政治指導者と親しい関係性を築き、「融和政策」によって人種間の交流が深まることを望んだ。これに対して、マハティール政権がマレー人を中心としたマレーシア社会を形成する契機となったのが1969年に発生した「5月13日事件」である。この事件はマレー人と中国系マレーシア人による戦後最大の人種暴動である。この発端は、1969年5月10日に実施された総選挙において、野党の中国系政党が議席を伸ばし、UMNOを脅かす存在となったことである。それまでのマレーシア社会では、政治的領域をマレー人が、経済的領域を中国系マレーシア人がイニシアティブをとっていた。しかし、政治的領域でも中国系マレーシア人が台頭したことで、マレー人はこれまでにない危機感を持つようになった。総選挙後の1969年5月13日、中国系マレーシア人が勝利の後進を行っていたところ、マレー人と衝突が発生した。これを皮切りに各地で人種衝突が発生し、議会機能が1971年2月（21ヶ月間）まで停止した。

この事件をきっかけに、マハティールはラーマンが主導した「融和政策」を厳しく批判した。その結果、マハティールはUMNOを離党させられたが、のちに第2代首相ブドゥル・ラザク（Abdul Razak）の試みでUMNOへ復党し、教育相・副首相を経て首相の座に上り詰めた。マハティールは『マレー・ジレンマ』のなかで、マレー半島の歴史と人種間の格差を考察し、マレー人と中国系マレーシア人が同じ環境で競争すれば、これまで過酷な環境を耐え抜き生き延びてきた後者が競り勝ち、あらゆる領域で支配的な立場になることを示唆した（マ

ハティール 1983)。このため、マハティールはマレー人への優遇政策を政府が主導することに対して、一定の正当性があると認識していた。事実、マレーシア社会ではマレー人と中国系マレーシア人の経済格差が拡大しており、この格差を個人の努力で是正することは不可能に近い状況に陥っていたのである。

1970年代後期以降、マレーシア政府は、①旧植民地政府が所有していた巨大プランテーションと鉱山を買収し、②中国系マレーシア人が所有していた金融機関を買収・合併した（堀井 1990）。金融機関

の経営権をマレー人が所有することによって、マレー系企業は金融機関から優先的に融資を受けられるようになった（今岡 1990）。マレーシア政府が金融部門と産業部門の地盤固めに成功した状況のなか、首相を務めたのがマハティールだった。マハティール政権は重工業化政策を骨子として、第2次産業の長期的な発展を促した。ペトロナスタワー建設・国民車（プロトン（Proton））の開発はマレー人の雇用創出の原動力となっただけでなく、マレーシア近代化のシンボルになっている。

表1 第2次産業の就業人口比率の推移（人種別）単位：%

	1970年	1990年	2000年	2003年
ブミプトラ	21.2	46.4	53.9	54.5
中国系	71.7	37.9	33.1	32.6
インド系	7.1	11.2	12.5	12.4

（出所）Malaysia (1991)、Malaysia (2003)

表2 新経済政策（NEP）実施以前・以後の所得格差是正の成果（人種別世帯所得・月額）単位：マレーシアリングgit

	1970年	1990年	2000年	2002年	2007年
ブミプトラ	172	931	1,984	2,376	3,156
中国系	394	1,592	3,356	4,279	4,853
インド系	304	1,201	2,702	3,044	3,794

（出所）Malaysia (1991)、Malaysia (2003)、Malaysia (2006)

1970年以降、第2次産業に従事するマレー人の割合が増加するとともに、人種間の経済格差が是正された。しかし、新経済政策（New Economic Policy: NEP）を基礎とする重工業化政策には2つほど欠点があった。1つは、経営陣（マレー人を中心とするブミプトラ）の能力・資質の問題である。それまで第1次産業に従事していたブミプトラは中国系マレーシア人と比較して、第2次産業の経営に必要な知識・経験を持ち合わせていなかった（小野沢 2001）。また、マレーシア政府とマレー系金融機関が、マレー系企業に優先的に投資・融資を行う仕組みが機能しているとはいえず、クラウドディングア

ウト発生の要因となった（国宗 2000）。2つは、UMNOと中央政府が経済政策の中核を担うようになったことである。それまで中国系・インド系組織・団体にも分散されていたあらゆるレント（既得権益）がUMNOと中央政府へ集中し、恒久的な中央集権体制が確立した。さらに、マハティール政権は立法・行政のみならず司法の人事にも介入するようになり、政権党の違法性を主張できる実力者がパージされていった<sup>2</sup>。

マレーシアが順調に経済発展している時期、このことを批判する国民は少なかったが、1997年に発生したアジア通貨危機によって流れが変わった。こ

2 マハティール政権へ不利（中立的）な判決を下す可能性があった最高裁のサレー・アバス（Salleh Abas）長官は、弾劾裁判によって有罪判決を受けて罷免された（木村 1989）。



の危機がマレー系金融機関を筆頭として、不透明な金融取引が起因となっていたことが明るみに出た頃には、マレーシアの中央集権体制は限界を迎えようとしていた。さらに、マハティールと次期首相最有力候補だったアンワル・イブラヒム（Anwar bin Ibrahim）が金融政策を巡る方向性の違いによって仲たがいのことで UMNO 内部に亀裂が入った。その後、アンワルがパージされたことで、マレーシアは将来の政治指導者を失った。マハティールがのちに後継者として指名した第5代首相アブドゥラ・バダウィ（Abdullah Badawi）と第6代首相ナジブ・ラザク（Najib Razak）は UMNO とマレー系金融機関・企業が所有するレントの誘惑に打ち勝つことができなかった。ナジブに関しては国営投資会社ワン・マレーシア開発（1 Malaysia Development Berhad: 1MDB）を利用した私益獲得行為がスクープされ、UMNO と国民の信頼関係は崩壊しつつあった。

#### 4 地方分権の限界－ UMNO と中央政府による介入－

近年までのマレーシア地方政府は、UMNO・中

央政府への依存体制によって行政経営されてきた側面がある。さらに地方政府の自立性を奪う要因の一つとして責任感の欠如がある。ゴ－バン・リー（Goh Ban Lee）は地方政府の責任感の欠如は市長・地方議員選出のあり方が原因としている。マレーシアには3種類の政府が存在する。①連邦中央政府（The Federal Government）<sup>3</sup>、②州政府（State Governments）、③地方自治体（Local Authorities）<sup>4</sup>である。この内、①連邦中央政府と②州政府は、公選によって代表者を選出する。これに対して③地方自治体の代表者（市長・地方議員）は公選ではなく、州政府に人事権がある<sup>5</sup>。マレーシアには約150の地方自治体が存在しており、代表者の大半が UMNO の党員であった。このため、州政府による地方自治体代表者の選出は、UMNO の方針によって決められてきた。この不透明な代表者の選定こそが、地方自治体の自立性を奪い、中央政府と州政府への依存体制を助長した主たる要因といえる（Lee 2018: 96）。

表3 マレーシア州政府の統治機構

	元首	行政権の長	行政機関	立法機関	イスラムの長
半島部（9州）	スルタン	州首相	州執行理事会	州立法議会	スルタン
マラッカ州 ペナン州	州元首	首席大臣	州執行理事会	州立法議会	国王
サバ州	州元首	首席大臣	州内閣府	州立法議会	国王
サワラク州	州元首	首席大臣	州政府評議会	州立法議会	国王

（出所）河野（2012）

しかし、近年、中央集権体制の構図が崩れ始めている。アジア通貨危機を契機として、マレーシアの中央集権体制は転換期を迎えた。マレーシア社会に大きな影響を与えた事柄としては、「レフォルマシ（改革）」運動が盛んになったことである。独立以降、経済発展の功績等もあり、UMNO が政権党で

ある時代が長く続き、マレー人を中心に多くの国民が UMNO を支持していた。しかしながら、一度失った信頼を回復することは容易ではなく、中央集権体制に反発した学生・知識人・一般市民等のアクターが、政権党・中央政府、そして、不透明に分配されてきたレントとインフォーマルな制度を批判し

3 本稿では「中央政府」と記載している。

4 特別市・市・町に分類できる。

5 中央政府職員が州政府の中樞ポストへ派遣されるため、人事構造からみれば、地方自治体の人事権を中央政府が握っていたといえる。

た。2018年5月に行われた第14回総選挙において、マレーシアの人々は独立後初めて政権交代を経験した。それ以前からマレー系政治指導者への不信が募り、「政治的津波 (Political Tsunami)」が発生したことで、UMNO が議席を減らしていた。さらに、ナジブが関与した「1MDB」を巡る汚職問題が支持者の反発を生み出し、UNO 離れが加速した。この乱政のなか、政権交代を実現したのがマハティールだった。マハティールは世代交代後、UMNO がレントで利ざやを稼ぐ汚職集団になり下がっていくことを危惧していた。また、マレーシアの汚職調査機関 (Malaysia Anti-Corruption Commission: MACC) がナジブの汚職疑惑を本格的に調査しないことから、この機関もまた、UMNO の息がかかった組織であることは明らかであった。事実、MACC がナジブ及び彼の本妻であるロスマ・マンスール (Rosmah Mansor) の汚職行為を本格的に調査開始したのは、マハティールが首相に返り咲いたあとであった。

この「レフォルマシ運動」は隣国のインドネシアでも発生し、長期的な中央集権体制を確立していたスハルト (Suharto) 政権に打撃を与えた。スハルト政権は集約したレントを中国系組織・団体にも上手く分配しながら、インドネシアの経済発展を実現させた。しかし、アジア通貨危機の影響力は大きく、国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) 等、国際金融機関の介入を必要とした。マレーシアとインドネシアの共通点は、①長期的な中央集権体制が確立していたこと、②政権党・中央政府がレントを独占していたこと、③レフォルマシ運

動を主導できる知識層・中間層が備わっていたことである。そして、両国は中央集権から地方分権へと移行しようとする時期・起因が重なり合っていた。一方、異なる点は、UMNO・中央政府は国際金融機関の介入を受け入れず、独自の金融政策によって早々に経済回復に転じたことである。このため、マレーシアではインドネシアのように政権交代が起きることなく、UMNO・中央政府がレントを独占し続けた。

アジア通貨危機後、政権党・中央政府が掌握していた権限・レントを分散化し、地方分権を実現することが望ましい結果をもたらしたかといえば、そうではなかった。インドネシアでは、スハルト政権が所有していたレントが地方政府へ分散したことで、「ミニ・スハルト (小さな王様)」と揶揄される地方版のスハルトもどきが登場し、「汚職の分権化」を促進する結果となった (岡本 2012:46)。他方、マレーシアではインドネシアと異なり、政権党・中央政府から権限・レントが地方政府へほとんど移譲されなかった。前述したように、マレーシアでは「クウォーター制度」を採用しており、地方政府の人事においてもそれは例外ではなかった。クアン・ヘオン・ウー (Kuan Heong Woo) の調査によると、2008年～2013年、地方公務員 (Sivil Sevent) の7割以上はマレー人であり<sup>6</sup>、中国系・インド系マレーシア人は合計して1割程度に留まっていた (Woo 2015:238)<sup>7</sup>。地方公務員である保守派のプミプトラが長年にわたり UMNO を支持していたこともあり、マレーシアでは漸進的に地方分権が進展した。

表4 公務員採用の割合 (人種別) 単位: %

	2008年	2009年	2011年	2012年	2013年
プミプトラ	78.6	68.0	71.0	70.6	73.3
中国系	4.4	5.2	8.0	5.6	5.3
インド系	4.5	4.7	5.4	5.0	5.7

(出所) Woo (2015)

6 プミプトラを含めると8割程度であった。

7 採用者数は年間平均3,7610名であった。

もっとも、全ての州政府が UMNO を支持していたわけではない。マレー半島のなかで最も首都クアラルンプール（中央政府）から遠い場所に位置し、70 万人以上の人口のうち 9 割以上がマレー人であるトレンガヌ州では、UMNO・中央政府の意向に長年影響を受けていたが、金融危機後の 1999 年に野党政権が誕生している。トレンガヌ州の政権を握った汎マレーシア・イスラーム党（The Islamic Party of Malaysia: PAS<sup>8</sup>）は、UMNO との対立姿勢を示した。しかし、UMNO の限りなく経済制裁に近い政策がトレンガヌ州政府・組織・団体へ打撃を与えた。最も効果的だった制裁がオイル・ロイヤリティの奪取であった。マレーシア経済の原動力は天然資源である石油だった。UMNO と中央政府は息のかかった国営石油会社ペトロナス（PETRONAS）<sup>9</sup> に天然資源レントを集中させることで、オイル・ロイヤリティをコントロールした。UMNO はこのオイル・ロイヤリティを利用することで州政府に対して「アメとムチ」の賞罰を与えてきた。野党政権を支持したトレンガヌ州政府にはもちろん「ムチ」を与えた。2000 年の段階でトレンガヌ州歳入予算の 7 割～8 割をオイル・ロイヤリティが占めており、UMNO はトレンガヌ州政府歳入の源泉を奪ったのである。1999 年、トレンガヌ州政府のオイル・ロイヤリティに関する歳入は 4 億 2600 万マレーシアリングギットであったのに対して、2000 年は原油価格高騰によって前年の 2 倍となる見込みだった。UMNO はこの資金が野党政権に流れることを阻止する目的でトレンガヌ州政府のオイル・ロイヤリティを剥奪した、という見方もある（河野 2012:254-256）。PAS 率いるトレンガヌ州政府は、オイル・ロイヤリティ差し止めの違法性を強調し、中央政府と PETRONAS を相手取り、高等裁判所に告訴した。第 1 審判決で勝訴したものの、その後、確定判決が出ることはなかった。UMNO が司法へ介入することができる限り、告訴した内容が、違法か否かが重要ではなく、UMNO

にとって不利益か否かが重要となっていた。

2004 年の総選挙では、トレンガヌ州の政権を UMNO が奪取した。その後、UMNO は早々に差し止めていたオイル・ロイヤリティをトレンガヌ州政府に戻し、州政府がどの政党を支持すべきかを教示した。その他、村落を束ねる組織・団体<sup>10</sup>の委員長・委員には UMNO の息のかかった人員が送り込まれた。彼らの役割は村落の発展を促すことであると同時に、政局に影響を与えるような危険分子が存在しないか否かを監視することであった。もしも、危険分子とみなされる人物がいれば、UMNO 関係者へ情報が伝達される仕組みが存在した。その他、トレンガヌ州では、飛行場の改修工事・高速道路の建築計画と実施等、巨額の設備投資が必要となる事業が展開されるようになり、トレンガヌ州政府は中央政府からの恩恵を多大に受けるようになった。近年においても、マレー人の間では、金持ちになりたければ UMNO・中央政府関係者と親密な関係になること、という風潮が伝染している（中村 2015）。このように、マレーシアの地方政府は、UMNO と中央政府の意向にかなり影響を受けている。トレンガヌ州のように、ひとたび、UMNO・中央政府の意向に反対する州政府が誕生すると、歳入の源泉を奪われる危険性がある。このような州政府の自立性を奪う政権党・中央政府による地方財政面への介入、司法への介入がある限り、地方分権の進展にはかなりの制約が生じることになるだろう。

## 参考文献

<日本語文献>

岩崎育夫（1994）「ASEAN 諸国の開発体制論」『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』、pp.3-48

\_\_\_\_\_（1996）「シンガポールの官僚制」『ASEAN 諸国の官僚制』、pp.93-139

\_\_\_\_\_（2007）『アジア二都物語 - シンガポールと香港』中央公論新社

エリック・ホブズボーム（2018）『世紀の歴史

8 マレー語で Parti Islam Se Malaysia の略。

9 政府関連企業（Government-Linked Companies:GLCs）幹部の大半は UMNO 幹部の人事介入によって決定される。また、中央政府は GLCs の取締役会・最高幹部の地位をコントロールする権限を持っており、UMNO・中央政府に親しい人物が任命される傾向にあった（Ting; Lean 2011:138）。

10 村落安全開発委員会（Jabatankuasa Keselamatan Kemajuan Kampung: JKKK）等。

〈上〉』筑摩書房

岡本正明 (2012) 「逆コースを歩むインドネシアの地方自治—中央政府による「ガバメント」強化への試み—」『変わりゆく東南アジアの地方自治』、pp.27-66

小野沢純 (2012) 「ブミプトラ政策—多民族国家マレーシアの開発ジレンマ—」『マレーシア研究』、pp.2-36

河野元子 (2012) 「多民族社会マレーシアの地方行政—党優位体制下における安定した行政—」『変わりゆく東南アジアの地方自治』、pp.231-264

国宗浩三 (2000) 「東アジアの金融と企業の再構築」『金融と企業の再構築—アジアの経験—』、pp.5-41

木村陸男 (1989) 「ポスト 90 年体制の構築に向けて:1988 年のマレーシア」『アジア動向年報 1989 年度版』、pp.355-386

トゥンク・アブドゥル ラーマン・プトラ (1987) 『ラーマン回想録』井村文化事業社

中川豪 (2022) 『マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗 (汚職) と経済発展の相関性について—政治文化という媒介変数を通じて—』明治大学

中村正志 (2015) 『パワーシェアリング—多民族国家マレーシアの経験—』東京大学出版会

堀井健三 (1990) 「ブミプトラ政策下の工業化」『マレーシアの工業化:多種多様な国家と工業化の展開』、pp.1-22

マハティール・ビン・モハマド (1983) 『マレー・ジレンマ』井村文化事業社

\_\_\_\_\_ (2013) 『マハティールの履歴書』日本経済新聞出版社

〈外国語文献〉

Beh, L. (2010). Public ethnics and corruption in Malaysia. In Berman, E. M. (Ed.), *Public Administration in Southeast Asia Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (pp.171-192). Routledge.

Lee, G. B. (2015). Local government in urban Malaysia, In Weiss, M. L. (Ed.), *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia* (pp.93-102). Routledge.

Malaysia. (1991). *The Second Outline Perspective Plan 2002-2000*. Economic Planning Unit.

\_\_\_\_\_ (2003). *Mid-Term Review of the Eighth Malaysia Plan 2001-2005*. Economic Planning Unit.

\_\_\_\_\_ (2006). *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*. Economic Planning Unit.

\_\_\_\_\_ (2008). *Mid-Term Review of the Ninth Malaysia Plan 2006-2010*. Economic Planning Unit.

Woo, K. H. (2015). Recruitment Practices in the Malaysian Public Sector: Innovations or Political Responses?, *Journal of Public Affairs Education*, 21 (2), pp.229-246

Rees-Williams, D. R. (1947). The Constitutional Position in Malaya. *Pacific Affairs*, 20 (2), pp.174-178.

Tan, K. P. (2018). *Singapore: Identity, Brand, Power: Elements in Politics and Society in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

Ting, I. W. K. & Lean, H. (2011). Capital Structure of Government Linked Companies in Malaysia, *AAMJAF*, 7 (2), pp.137-156.

# シンガポールの都市政府

## —エリートイズムと人材登用に関する—考察—

日本都市センター研究員 中川 豪

今日、シンガポールに地方政府は存在せず、中央（都市）政府が行政・都市経営を担っている。しかし、かつてこの政府はシンガポール自治州政府と位置づけられており、地方政府として機能していた時期（1959年～1965年）がある。シンガポール政府最大の特徴がエリートイズムと常に優秀な人材を官僚として登用してきたことである。この偏重した選定方法と慣習は、政権党である人民行動党（People's Action Party: PAP）とシンガポール政治指導者の政治哲学によって確立したものである。本稿では、シンガポールとPAPの歴史の変遷をもとに、シンガポール政府の人材登用のあり方について考察する。

### 1 シンガポールの歴史の変遷—裏切りと絶望の時代—

今日のシンガポールは東南アジア諸国で最も経済発展した国であり、官僚の汚職行為がアジアで最も少ない中央（都市）政府を持っている。しかしながら、シンガポール政治史を考究すればするほど、シンガポールが苦難の歴史のなかで作られた国家であることがわかる。シンガポール政治史とは、政権党であるPAPと同党を率いた政治指導者たちの歴史といえるだろう。今日のシンガポール社会を形成した政治指導者たちには、いくつかの共通点がある。

- ①中国系であること<sup>1</sup>、
- ②英語教育を受けたこと、
- ③イギリスの大学へ進学して学位を取得したこと、
- ④共産主義思想と対立する政治哲学を持っていたこと、

等である。シンガポール初代首相リー・クアンユー（Lee Kuan Yew）<sup>2</sup>、リーの「盟友たち」としてPAP結党時からリーを支えたゴー・ケンスイ

（Goh Keng Swee）、トー・チンチャイ（Toh Chin Chye）等はまさに、シンガポール政治指導者の代表例である。彼らのアイデンティティは宗主国イギリスによる統治政策と海峡植民地シンガポールの歴史・文化・政治等によって形成された。彼らがイギリスへ留学し、学位を取得してシンガポールへ帰国する頃には、イギリスの政治文化が否応なしに彼らの政治哲学に多大な影響を与えたのである。

第2次世界大戦後のシンガポールでは、華語教育を受けた中国系の人々が共産主義思想の影響下に置かれていた。このため、政治的領域では共産系グループの存在感が増していた。他方、リーは留学時から、シンガポールが宗主国イギリスから独立するためには、共産主義思想を持つ政治指導者が導くのではなく、リーたちのようにイギリスの政治文化に親しみを持つ「帰国学生」の政治指導者が導くべき、と考えていた<sup>3</sup>。当時のシンガポールにおいて

1 シンナサンビ・ラジャラトナム（Sinnathamby Rajaratnam）の様に、スリランカ出身の人物もリーの「盟友たち」に含まれる。

2 以降、リーと記載する。

3 イギリス留学時、リーは、ゴーおよびトー等と「マラヤン・フォーラム」を組織した。ここで、シンガポールの政治・社会課題について議論し、政治指導者としてのアイデンティティを形成した。リーは「帰国学生」というテーマで講演会を開催し、宗主国イギリスから独立を勝ち取る勢力として共産系グループが存在するが、共産系グループの政治思想はシンガポールには不適切であり、「帰国学生」が先導し、合法的手段で独立を勝ち取るべきだと主張した（Josey 1980）。

「帰国学生」は少数のエリート集団という位置づけであり、数で圧倒する共産系グループとの勢力関係では不利な立場にあった。しかしながら、宗主国イギリスが共産系グループをシンガポールの代表と見なすとは考えにくく、共産系グループはリーたちが新しく結党した PAP の黨員になることで、宗主国イギリスからの独立を模索していた (Dennis 1986)。

リーと彼の「盟友たち」が共産系グループと結びついた目的は、シンガポールの既存政党<sup>4</sup>から政権を奪取するには、政治哲学では相容れないが、黨員の数で圧倒する共産系グループの力が必要だったためである。他方、共産系グループもリーたちを利用した。「帰国学生」の彼らが PAP の顔である限り、宗主国イギリスが PAP の独立に向けた活動を抑制しないと共産系グループ幹部は考えていた。共産系グループがリーたちに対して失望したのは、リーがマラヤ連邦の政治指導者 トUNK・アブドゥル・ラーマン (Tunku Abdul Rahman) の誘いに乗り、シンガポール・サラワク・サバ・ブルネイ<sup>5</sup>を併合し、マレーシアとして宗主国イギリスから独立する「マレーシア構想」に賛同した時である。リーたちは宗主国イギリスからの独立を悲願としてきたため、マラヤ連邦への併合を辞さなかった。他方、共産系グループは「マレーシア構想」に反対の意思を表明し、シンガポール単独での独立を主張した。共産系グループにとって、王族・貴族という階級制度が法制度化されているマラヤ連邦の政治指導者と手を結ぶことは、彼らの政治哲学と相反するものであった。共産系グループはすぐさま PAP を離党し、社会主義戦線 (Barisan Sosialis: BS) を結党した。この時、BS に寝返った黨員のうち 13 名が議員であり、シンガポール自治州の議会 (定員 51 議席) では、野党陣営が 25 議席となった。また、リーと彼の「盟友たち」が想定してなかった「裏切り行為」が発生した。当時、PAP は 51 支部を保有していたが、共産系グループが 35 支部を掌握した

のである。PAP 幹部が所属していた支部もことごとく奪われ、専従書記 23 名のうち 19 名が PAP を去った。この内乱によって、PAP は黨員の約 8 割と党幹部の約 3 割を失うことになった (竹下 1995)。その後、ラーマンを筆頭にマラヤ連邦の政治指導者が PAP を支援したことによって、リーと彼の「盟友たち」は混沌とした政局を乗り切ったが、PAP 幹部・黨員はマレー系政治指導者と統一マレー国民組織 (United Malays National Organization: UMNO) の意向に依存せざるを得ない状況となった。

シンガポールの苦難はこれで終わらなかった。マレー系政治指導者はイギリス政府関係者との独立に關する交渉において、「マレー人のための特殊な地位 (Special Position of the Malays)」を規定し、マレーシア憲法のなかで成文化 (第 153 条) することに成功した。その後、マレー系政治指導者は「マレー人のマレーシア」実現を目指し、躍動した。これに反旗を翻したのがリーであった<sup>6</sup>。リーは「マレーシア人のマレーシア」実現を目指し、全ての人種が平等に扱われることを熱望した。しかしながら、PAP が 1964 年の総選挙において候補者を立てたことがマレー系政治指導者の反発を招いた<sup>7</sup>。頻繁化した人種衝突とリーの挑発的な発言等、これらの事態を收拾できないと判断したラーマンは、シンガポールを分離独立させる決断を下し、マレーシアにおけるシンガポール自治州政府の歴史が途絶えた。

## 2 「生き残りをかけた政治」

1969 年 8 月、シンガポール自治州政府はシンガポール中央 (都市) 政府となった。この時、シンガポールはあらゆる面で不利な状況に置かれていた。リーと彼の「盟友たち」は、共産系グループ・BS との権力抗争、分離独立による疲弊のみならず、天然資源 (特に水源) をマレーシアに依存しながら経済的自立を果たさなければならなかった。さらに、「マレーシア構想」に猛反対していたインドネシア

4 デヴィッド・マーシャル (David Marshall) 率いる労働戦線 (Labour Front) 等。

5 ブルネイは、のちに「マレーシア構想」から離脱した。

6 リーはマレー人優遇思想に偏重したマレー系政治指導者を「ウルトラ (Ultra)」と名付け、批判した。

7 併合に關する交渉において、リーとラーマンは密約を結んでいた。密約の内容は、PAP が総選挙で候補者を立てないことであり、双方が合意していた。また、リー率いる PAP はあくまでシンガポール自治州の政権党であり、中央政府に深く介入しないことが併合の条件だった (トUNK 1987:176-178)

のスカルノ (Sukarno) 大統領が睨みを利かせており、内政・外政ともに課題が山積みであった。マレーシアの政治指導者は、比較的早い段階でリーと彼の「盟友たち」がこの状況に音を上げ、マレーシアに戻ってくると予想していた。分離独立に関する会見の場でリーは涙を流し、マレーシアとともにシンガポールがイギリスから独立することが人生の全てであった旨を主張している。しかし、記者からシンガポールの今後の行く末を尋ねられた時、リーは「シンガポールは生き残る (Singapore will survive)」と応えた。

分離独立会見後のシンガポールでは、PAP と政府が融合 (政治行政融合型) し、立法府と行政府の距離間が急速に近づいた。そのきっかけを与えたのもリーであった。リーは、分離独立からわずか1ヵ月後の1965年9月、ヴィクトリア劇場に官僚を招集した。そして、今後、シンガポールが一国家として生き残るためには、官僚の役割がいかに重要になるかを説いた。そのなかで、特にリーが官僚に要求したのは、①政府に対して貢献すること、②常に勤勉であること、③使命感を持って職務遂行することであった (黄; 呉 1988)。この時から政権党であるPAPと政府は運命共同体となり、すべての官僚はリーの政治哲学を基にして、国民のために尽力する宿命を課されたといえる。

リーを筆頭として、PAP 幹部とシンガポール政府幹部は官僚候補に対して厳密な審査・管理を実施した。その取組みの根底には過去の教訓が関係している。マレーシア時代、リーと彼の「盟友たち」は若き政治指導者ゆえのアイデアリズム (理想主義) によって、合理性・現実性に欠けるパートナーシップを共産グループ・マレー系政治指導者と築いており、その脆弱な関係性が予期しない「裏切り行為」を招いていた。しかしながら、分離独立後、リーの政治哲学はプラグマティズム (実用主義) へ偏重していった。長年にわたって官僚人事に介入していたリーは徹底的な精査をおこなうことで知られた。このため、晩年になると、外部関係者から過度な猜疑心を批判されるようになった (竹下 1995)。今日でも、多くの政治学者はリーの強権的政治哲学に注目

するきらいがある。しかし、シンガポールとPAPの歴史を考慮すれば、リーの政治哲学は強権的というよりは家父長的といえよう。例えば、リーが政治家人生で最も手強かった相手として「盟友たち」の1人であるゴーの名前をあげている。直感型のリーが政策提言した際、ゴーは必ず理論的根拠を求めてリーの強権性を抑制していた (アリソン; ブラックウィル; ウィン 2013:204)。さらに、リーはゴーだけでなく、PAP 結党時から彼を支えた「盟友たち」を信頼し続け、最後まで見限ることなく重用した。

リーと彼の「盟友たち」は、官僚人事に介入するだけでなく、政府そのものを改革した。手始めに、彼らは経済政策立案・実施の心臓部となる経済開発庁 (Economic Development Board) を大幅に改組した。また、外国資本を積極的に誘致することを目的に拡大奨励法 (Economic Expansion Incentive Act) を改正し、合理的・効果的な経済政策を円滑に実施できるようにした。それだけでなく、経済政策実施の障害となる可能性が高い利益団体の形成を未然に抑制したのである (岩崎 1994)。こうして刷新された政府には、かつての「帰国学生」と同様に、英語教育を受けた専門性の高い官僚が積極的に登用されるようになった。

政治的領域では、1968年、分離独立後に初めて実施された総選挙において、PAP が全議席 (58 議席) を獲得した。こうして、彼らの計画に横槍を入れる政敵が姿を消した。リー政権期、幾度となく政府批判を行った労働者党 (Workers' Party) 書記長 J. B. ジェヤレトナム (Joshua Benjamin Jeyaretnam) は幾度となく訴追され、その都度に名誉毀損等の罪で約 20 万シンガポールドルの罰金刑に処された。最終的に彼は国会議員資格を停止され、立候補資格の停止処分を受けて国会での影響力を失った。閣僚では、国家開発大臣を務めたテ・チェンワン (Teh Cheang Wan) が 1981 年～1982 年の間に 2 つの民間企業へ国有地の一部を保持・買い上げする機会を提供する見返りとして合計 100 万シンガポールドル以上の賄賂を受け取ったとされた。汚職を専門的に調査する機関 (Corrupt Practices Investigation Bureau)<sup>8</sup> の動きが本格化すると、テは自ら命を

8 首相府 (Prime Minister's Office) の直下に置かれており、他国の汚職調査機関よりも強い権限を持つ。

絶った。シンガポールにおいて、PAP・政府・国民を裏切る行為は許されない。リーと彼の「盟友たち」はこのことに対して並々ならぬこだわりを持っていた。そして、その根底にあったのは過去の教訓と「生き残りをかけた政治」の実現があった。

### 3 人材育成の仕組み—「ゴー・レポート」と教育制度—

分離独立以降、シンガポール政府は常に優秀な人材を確保しており、彼らの出身大学は世界大学ランキング<sup>9</sup>で上位を占めている。シンガポールの教育制度はリーと彼の「盟友たち」のような「帰国学生」を再生産することに重きが置かれているようにみえる。そして、その教育制度形成の中核を成したのが、リーの右腕としてPAP・政府のブレインの役割を担ったゴーであった。ゴーはロンドン大学で博士号（経済学）を取得した理論家であり、合理的・効果的な経済政策を計画・実施するうえで非常に重要な役割を担った。さらに、ゴーが残したもう1つの功績が、シンガポールの教育制度を刷新するきっかけとなった「ゴー・レポート (Goh Report)」を作成したことである。シンガポールにおける優秀な官僚育成のプロセスは国民が小学生の時期から開始されており、政府は新教育制度 (The New Education System: NES) に基づいてカリキュラムを形成してきた。この教育制度の根幹には、1978年、リーの要請によって設置された「教育調査チーム (The Education Study Team)」が提出した答申書「ゴー・レポート」がある。当時、ゴーは副首相と兼務する形で調査チームの座長を務めていた。調査チームでは、①国民の能力を最大限に引き出す教育を確立すること、②国民の言語能力（特に英語）を向上させること、③「教育上のムダ」を省くこと<sup>10</sup>等、国民の学力に関する内容が検討され

た。これに対して、リーは確固たる「理想のシンガポール人」像を持っており、学力のみならず文化的価値観（アジア的価値観）に基づく道徳的教育を促すことを目的として「道徳教育審議会 (The Moral Education Committee)」を設置、当審議会に「道徳教育に関するレポート (Report on Moral Education)<sup>11</sup>」を提出させ、学力と道徳のバランスを保とうと試みた（角谷 2004）。すなわち、国民の学力向上に関する教育制度形成においては、「ゴー・レポート」が影響を与えたといえる。

「ゴー・レポート」に基づく教育制度刷新によって大きく変わったことは、国民の学力をレベルごとに明確に区別したことである。政府が国民の学力をはかる目的で、国民を選別する試験は小学4年生から開始されている。シンガポールでは、国民が小学校卒業の時期を迎えると、ほぼ全員が小学校卒業試験 (Primary School Leaving Examination: PSLE) を受験しなくてはならない。政府はこの試験の成績に基づき、国民の学力レベルを区別している。政府は学力レベルに合わせて5種類の進路を用意している。①技術訓練コース (Pre-Vocational)<sup>12</sup>、②中学校: 普通 (技術) コース (Secondary: Normal, Technical)<sup>13</sup>、③中学校: 普通 (アカデミック) コース (Secondary: Normal, Academic)<sup>14</sup>、④中学校: 急行コース (Secondary: Express)<sup>15</sup>、⑤中高一貫総合コース<sup>16</sup>となっている。

教育制度に基づき、①技術訓練コース (Pre-Vocational) に振り分けられた国民は自動的に技術教育校 (Institute of Technical Education: ITE) に進学することになる。国民がITEを中退した場合、扱いは小学校卒業となる。②中学校: 普通 (技術) コースあるいは③中学校: 普通 (アカデミック) コースに振り分けられた国民は、一般教育終了試験 (通常 (アカデミック): GCE'N' (A)) もしく

9 大学評価機関クアックアレリ・シモンズ (Quacquarelli Symonds: QS) が毎年公表している「QS World University Rankings」等。  
10 「教育上のムダ」には、予定されていた学力のレベルに達しなかった、早期退学した、留年した、卒業後に就職できる能力に達しなかった、という4つのパターンが含まれている（角谷 2004:2）。  
11 オン・テン・チェオン (Ong Teng Cheong) が座長を務めたため、「オン・レポート」と呼ばれている。  
12 1年間～4年間のカリキュラム。  
13 4年間のカリキュラム。  
14 5年間のカリキュラム。  
15 4年間のカリキュラム。  
16 4年間～6年間のカリキュラム。



は一般教育終了試験（通常（技術）：GCE'N'（T））のどちらかを受験なくてはならない。この試験で合格基準に達しなかった国民は、①の進路と同様、技術教育校への進学しか進路が用意されていない。④中学校：急行コースに振り分けられた国民は、一般教育終了試験（普通：GCE'O'）を受験し、合格基準に達すれば、高校・高級中学（Junior Colleges, Central Institute）・ポリテクニク（Polytechnics）<sup>17</sup>のいずれかに進学できる。また、進学後に一般教育終了試験（発展：GCE'A'）を受験し、合格基準に達すれば、大学進学の特権を取得できる。この試験で大学進学の特権を取得できなかった場合（合格基準に達しなかった場合）でも、ポリテクニクへ進学すれば、大学進学の道が残されている。ポリテクニクを卒業した国民には、ディプロマ資格（Diploma）が与えられる（坂口 2017）。シンガポールでは、一般的に⑤中高一貫総合コースに振り分けられた国民が大学へ進学してエリートコースを突き進み、このなかから将来の官僚が育成されていく。このように、「ゴー・レポート」に基づく教育制度刷新は国民の進路に大きな影響を与えており、国民が官僚になれるか否かだけでなく、国民が大学へ進学できるか否かは小学生の段階でほぼ決定されているといっても過言ではないだろう。

#### 4 人材確保の仕組み－政府奨学金制度と「Scholar」の特権－

シンガポール政府は教育制度を刷新することで、突出した学力を持つ国民を育成してきた。それでは、なぜ、その国民が官僚になるのであろうか。今日、シンガポールには数多くの多国籍企業が進出し

ており、こうした企業へ就職した方がより高い所得を獲得できるでだろう<sup>18</sup>。しかし、そうならない理由は、政府が人材確保を目的として政府奨学金制度を上手く活用してきたからである。例えば、日本でも数多くの奨学金が存在するが、基本的に受給者の進路を保障するものではない。他方、シンガポールの政府奨学金は、受給者の進路を保障（拘束）している。まず、政府奨学金受給者に選定された国民は、世界大学ランキング上位にランクインしている大学へ進学し、在学期間中の学費・生活費・その他の費用を政府奨学金で賄うことができる。一方、この政府奨学金制度は受給者に対して制約を課している。それが、受給者が学位取得後、シンガポールへ帰国して官僚として登用されることである<sup>19</sup>。政府はこのように政府奨学金制度を活用することで、優秀な人材を確保してきた。一般教育終了試験（発展：GCE'A'）を受験し、合格基準に達した国民は政府奨学金受給を自ら希望するか、あるいは政府関係者が学校を通じて希望するように働きかけを行なっている。この働きかけによって、毎年、成績優秀者の多くが申し込みしている（岩崎 1996）。政府奨学金を管理している公務員委員会（Public Service Commission）の報告によると、選考試験には毎年約 2000 人が申し込みを行い、書類選考・数次の面接を経て、約 200 人が支給対象者として選抜される。

政府奨学金は主に 3 種類ある。①国内奨学金、②優秀生海外専門奨学金（Overseas Merit Scholarship [Teaching or Careers]）、③優秀生海外一般奨学金（Overseas Merit Scholarship [Open]）である。①国内奨学金の場合、シンガポール国立大学・南洋理工工科大学等、国内トップクラスの高等教育機関へ進学

17 3年間のカリキュラム。

18 シンガポールでは、公的部門の人材流出を阻止する目的で 1994 年 10 月に、「有能で誠実な政府のための競争的給与に関する白書」が議会に提出され、これに基づく制度が導入された。この制度では、①民間部門のなかで高所得者が多数を占める職業（会計士・銀行員・エンジニア・弁護士・地方製造業者・多国籍企業の 6 つ）の各上位 4 名（合計 24 名）を選定し、②平均所得（年間）の 3 分の 2 を給与水準とし、③スタッフ・グレード I の職位（大臣・事務次官クラス）に就く者に支払われることが規定されている。スーパースケール G の職位（行政管理職）の給与制度では、①前述した 6 つの職業に従事する 32 歳の所得（年間）各上位 15 番目を選出し、②その平均金額が支払われることが規定されている。この制度によって、官僚の給与水準が引き上げられたが、多国籍企業の会社員よりも給与水準が高く設定されているわけではない。

19 政府奨学金受給者は政府機関で働く義務（Scholarship Bond）が課されている。2024 年 1 月の段階で、①シンガポール国内の大学へ進学した場合は 4 年間、②「英語を母国語としない国（A non-English speaking country）」の大学へ進学した場合は 5 年間、「英語を母国語とする国（A English speaking country）」の大学へ進学した場合は 6 年間、政府機関で働く義務が課される。シンガポール政府は政府奨学金制度を巧みに利用することで、優秀な人材を官僚機構へ登用するだけでなく、その人材を国外へ流出させない仕組みを整備している。

する国民が支給対象者となる。②優秀生海外専門奨学金の場合、教育学・心理学・獣医学等を大学で専攻し、将来的にスペシャリスト型官僚になる国民が支給対象者となる。③優秀生海外一般奨学金の場合、ケンブリッジ大学・オックスフォード大学・ハーバード大学等、世界大学ランキング上位の国外大学へ進学する国民が支給対象者となる。受給者は学位取得後に政府の重要な機関に配属されることが多く、幹部候補生としての道が用意されている。その他、大統領奨学金 (Presidential Scholarship)・シンガポール国軍海外奨学金 (Singapore Armed Forces Overseas Scholarship) 等がある。これらの奨学金受給者は、支給対象者のなかでも極めて優秀な成績を収めた国民から選抜されている。支給対象者が決定されると、新聞・ネット記事の一面で紹介される等、非常に名誉ある奨学金という位置づけになっている。

この半ば強制的な人材登用制度は受給者側にもメリットを与えている。インフォーマルな組織文化ではあるが、政府奨学金を受給した国民は「Scholar」と称され、政府によってその将来が約束されている (Tan 2018)。ひとたびこの称号が与えられて官僚になると、「Scholar」は他の幹部候補生以上に早く出世することができる。他方、この制度のデメリットは、義務として数年間は官僚としての職務を全うしなくてはならないことである。このため、毎年、内定者の約3割が受給を辞退し、拘束から逃れているという実態もある。

## 5 幹部候補生育成と競争の場

シンガポール政府は、①PAPと融合し、②「命令一元性の原則」に従い、③リーやゴーを筆頭としてPAP幹部が政策を企画・立案し、④優秀な官僚が政策を迅速かつ的確に執行することで機能してき

た。例えば、リーは法のスペシャリストであり、ゴーは経済のスペシャリストであった。彼らのように、「Scholar」は幹部候補生 (ジェネラリスト) でありながらスペシャリストとしての素養を持ち合わせている<sup>20</sup>。事実、シンガポール政府には、都市計画・都市交通政策・観光政策・産業政策・定住政策・医療政策等、各分野で卓越したスペシャリストが存在している。2014年、リーは「スマート・ネーション (Smart Nation)」に基づく新しい政策を公表した。以降、シンガポールではデジタル化・DX政策が加速し、都市計画を筆頭として、各分野と連携している。

各々の事業でPAP幹部が企画・立案した政策が円滑に執行される一要因は、PAP幹部が政治的・行政的領域のみならず、経済的領域さえもコントロールしているためである。その一翼を担い続けてきたのが、政府関連企業 (Government-Linked Companies: GLCs) である。シンガポールのみならず、世界各国でGLCsが存在するため、GLCs自体は特別な組織体ではない。しかしながら、シンガポールのGLCsは他国のGLCsと異なっている点がある。例えば、マレーシアのGLCsはUMNO・政府幹部とGLCs幹部が密接に結び付き、馴れ合いの関係性が出来上がっている。このような関係性が常態化すると、政権党・政府とGLCsの間で「信憑性のない脅し (Unreliable Threat)」が発生する。政権党・政府幹部は常にGLCs幹部の味方であるがゆえに、後者はたとえ業績が伸び悩んでいたとしても、倒産・解雇がないことを前提に働きつづける。結果的に、GLCs内部では「ソフトな予算制約線 (Soft Budget)」が発生する<sup>21</sup>。こうなると、GLCsは民間企業のように「ハードな予算制約線 (Hard Budget)」のなかで「利潤最大化」を目指す組織<sup>22</sup>に太刀打ちできな

20 リーの長男でありシンガポール第3代首相リー・シェンロンは元官僚であり、政府奨学金受給者だった。彼はケンブリッジ大学卒業後、ハーバード大学ケネディ・スクールで修士号取得している。

21 「ソフトな予算制約線」の発生は社会主義国家の公企業に見られた現象である (Kornai; Maskin; Roland 2006)。1990年代の社会主義国家では、公企業で非効率的な経営と労働者間の協働意識の欠如が要因となり、巨額の財政赤字を発生させる事態を招いた。しかし、政府がリストラ・倒産・民営化を回避するために追加予算を投入したことで、結果的に公企業経営における予算の制約が曖昧になった。今日、この現象がGLCsでしばしば発生している。

22 民間企業は通常、「利潤最大化」を目的とした経営をする。民間部門では、企業間の熾烈な競争がある。このため、経営者・労働者は高いレベルの効率性・協働意識・モチベーションを維持しなくては収益を上げることが難しい。こうした要因が生産性を高めている。収益が支出を下回る期間が長引くほど、企業の信用性が低下していく。最終的に企業は銀行から融資を得ることができなくなり、リストラ・倒産・他企業からの買収といった結果を招くことになる。こうした環境では、企業側が常に限られた予算のなかで企業活動を行わなければならない、合理的・効率的な経営が求められる。

くなる (Kornai 1980)。社会主義国家の公企業・GLCs ではこうした現象がしばしば発生し、経済発展を停滞させる要因となった。他方、シンガポールの PAP 幹部は GLCs 幹部に対して常に「利潤最大化」を目的とした組織経営を要求してきた。そして、GLCs 幹部はこの要求に応えつづけた。なぜ、GLCs 幹部が高いモチベーションで組織経営・事業を牽引できてきたといえ、彼らは官僚（事務次官クラス）を兼職しており、GLCs 幹部として目覚ましい業績を残すことができた場合、PAP 幹部の推薦で PAP 所属の議員となり、将来的に首相・閣僚のポストに就く可能性が高まるからである。事実、シンガポール第2代首相ゴー・チョクトン (Goh Chok Tong)・第3代首相リー・シェンロン (Lee Hsien Loong) は GLCs 幹部として目覚ましい業績を上げた人物である。その他、歴代閣僚の大半が GLCs 幹部という登竜門を潜り抜けてきた精鋭たちである。

リーと彼の「盟友たち」によって形成されたシンガポールの競争原理は、経済的領域にも影響を与えてきた。そして、この競争原理は常に「生き残りをかけた政治」と深く結びついてきた。シンガポールの官僚は日々の作業をこなすだけでは生き残れない。彼らは常に国家存続をかけた重要な事業（仕事）に取り組む使命を課されている。天然資源が少なく、不利な立場に置かれたシンガポールが東南アジア諸国のなかで最も早く先進諸国へ移行できた要因は、官僚という人的資源があらゆる領域の機能性を高めたからに他ならない。シンガポールは、1997年のアジア通貨危機・2003年の SARS（重症急性呼吸器症候群）・2019年の新型コロナウイルス感染症による経済活動への打撃によってマイナス成長になった時期があるが、その翌年にはプラス成長へ戻している。その背景には常に政権党（政治）・政府（行政）・GLCs（経済）からの働きかけがあった。そして、その中核には元官僚・現官僚というエリートが存在してきた。

## 参考文献

### <日本語文献>

岩崎育夫 (1994) 「ASEAN 諸国の開発体制論」『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』、pp.3-48

\_\_\_\_\_ (1996) 「シンガポールの官僚制」『ASEAN 諸国の官僚制』、pp.93-139  
 角谷昌則 (2004) 『シンガポールの教育改革－現行制度の誕生と英語・道徳・エリート教育について－』東京大学教育学部基礎学力研究開発センター  
 坂口可奈 (2017) 『シンガポールの奇跡：発展の秘訣と新たな課題』早稲田大学出版部  
 竹下秀邦 (1995) 『シンガポール—リー・クアンユウの時代』アジア経済研究所  
 トゥンク・アブドゥル ラーマン・プトラ (1987) 『ラーマン回想録』井村文化事業社  
 中川豪 (2022) 『マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗（汚職）と経済発展の相関性について－政治文化という媒介変数を通じて－』明治大学

### <外国語文献>

Bloodworth, D. (1986). *Tiger & the Trojan Horse*. Times Editions.  
 Josey, A. (1980). *Lee Kuan Yew: The Crucial Years*. Times Editions.  
 Kornai, J. (1980). "Hard" and "Soft" Budget Constraint. *Acta Oeconomica*, 25 (3/4), 231-245.  
 Kornai, J. & Maskin, E. & Roland, G. (2006). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41 (December 2003), 1095-1136.  
 Tan, K. P. (2018). *Singapore: Identity, Brand, Power: Elements in Politics and Society in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

### <ウェブサイト>

Public Service Commission. "PSC SCHOLARSHIPS". Bond and Study Duration. 2023-12-22. <https://www.psc.gov.sg/scholarships/undergraduate-scholarships/psc-scholarships>、(参照 2024-01-11)

# 都市行政研究の視点

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地方分権改革の進展を経て、更には超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、都市自治体の行政については、様々な分野にまたがる学際的な立場からの調査研究が必要となっている。

そこで、「都市行政研究の視点」のコーナーにおいて、都市自治体の行政に関して、行政的、政治的、法的など多角的な観点から考察し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしている。

第8回となる今回は、「都市自治体が求めるデジタル人材の能力・資質に関する一考察」と題して、都市自治体のデジタル人材について考察する。

# 都市自治体が求めるデジタル人材の 能力・資質に関する一考察

日本都市センター研究員 中川 豪

今日、都市自治体は「自治体情報システムの標準化・共通化」へ向けた取組みを加速させている。この取組みの中核的役割を担っているのが都市自治体職員である。公益財団法人日本都市センターでは、令和5（2023）年度より「デジタル人材の類型化及び確保・育成に関する研究会（デジタル人材研究会）」を設置し、都市自治体のデジタル化・DX（デジタルトランスフォーメーション）政策を担う職員（デジタル人材）に必要な能力・資質等を検討・議論してきた。本稿は令和6（2024）年3月現在までに「デジタル人材研究会」で検討・議論された内容をふまえ、考察を行う。

## 1 なぜ、都市自治体職員（デジタル人材）に注目するのか

都市自治体・総務省・デジタル庁を中核として、政府関係者が喫緊の課題としているのが、令和7（2025）年度までに「自治体情報システムの標準化・共通化」を達成することである。この取組みでメインストリームとなるのが情報システムの導入である。このため、都市自治体のデジタル化・DX政策において、都市自治体職員（デジタル人材）の能力・資質に焦点を当てることは、オルタナティブな位置付けと言えるかもしれない。それではなぜ、「デジタル人材研究会」が都市自治体職員（デジタル人材）の役割に着目しているかといえば、効果的・効率的な政策執行の背景には、常に優秀な職員が存在するからである。「デジタル人材研究会」では、既に先進的な取組みを行なっている都市自治体へヒアリング調査<sup>1</sup>を実施しており、それらの自治体がデジタル化・DXの分野で先進自治体となった手掛かりを掴み始めている。

これまでの調査研究でみてきたことでいえば、都市自治体の規模（職員数を含む）とデジタル化・DXの推進度は必ずしも相関関係にないことである。例えば、宮崎県都城市の人口は約16万人<sup>2</sup>であり、職員数は約950人<sup>3</sup>である。都市自治体の規模としては政令指定都市・中核市・特例市の規模より小さいが、令和5（2023）年度、「日本DX大賞」で大賞を獲得する等、非常に目覚ましい功績をあげており、デジタル化・DXに関する先進都市自治体である。この事例に対して、都市自治体のなかでも比較的規模の小さい自治体の方がより小回りが効き、指揮命令システムを一元化（「命令一元化の原則」）しやすい、といった意見が都市自治体職員から出ている。しかしながら、その意見は必ずしも当てはまらない。例えば、大阪府豊中市は中核市であり、規模感が大きい都市自治体だが、令和2（2020）年度、「電子化推進度ランキング」で1位を獲得している。事実、都市自治体の規模とは関係なく、「デジタル田園都市国家構想交付金（デジタル実装タイ

1 令和6（2024）年1月現在、現地調査は9自治体、オンラインを用いた調査は13自治体。

2 令和6（2024）年1月1日集計：158,466人。

3 令和5（2023）年4月1日集計：教育部門・消防部門・公営企業等会計を除く、一般行政部門の職員数（普通会計）。

ブ)」を積極的に獲得している都市自治体もあれば、そうではない都市自治体も存在する。

先進的取組みをしている都市自治体の共通点は、既に都市自治体のデジタル化・DX政策を効果的にマネジメントできる優秀な職員（デジタル人材）が存在することである。こうした職員は、情報課・行政改革課等で庁内の司令塔の役割を担っている場合が多い。他方、デジタル化・DXの推進が相対的に遅れている都市自治体では、デジタル化・DX政策の司令塔を担う職員（デジタル人材）が不在の傾向があり、職員全員が横並びの状態にあるように見受けられる。

## 2 優秀な都市自治体職員（デジタル人材）とは何か

今回、デジタル化・DX政策に携わる都市自治体職員へヒアリング調査を行い、「優秀な都市自治体職員（デジタル人材）とは、どのような能力・資質を持っているか？」という質問をしたところ、最も多かった返答が、「調整能力」を持った職員であった。この「調整能力」は少なくとも3つの能力が混在している。その3つの能力が、①自身が所属している「(DXないしデジタル)所管課」職員と円滑にコミュニケーションを取りながら、デジタル化・DX政策を推進する能力（コミュニケーション能力）、②「(DXないしデジタル)所管課」以外の職員に対して、庁内のデジタル化・DXを推進する目的・意図を説明し、合意形成をはかる能力（統率力）、③民間企業（特にIT企業）等の外部組織関係者と友好関係を構築しつつ、都市自治体側に有利な契約を引き出させる能力（交渉力）、である。この3つの能力を合わせ持つのが「調整能力」といえる。

それでは、なぜ、都市自治体が「調整能力」を持つ職員（デジタル人材）を必要としているかといえは、前述した3つの能力（コミュニケーション能力・統率力・交渉力）が、デジタル化・DXを推進するにあたって、都市自治体が抱えている諸課題と直結しているからである。

1つ目の課題が、「(DXないしデジタル)所管課」職員の能力向上である。ヒアリング調査から、「(DXないしデジタル)所管課」に司令塔となる職

員が1名いるとした場合、この職員は前述した①・②・③の能力に関わる業務の他、仕様書作成等の業務に携わらなければならない。しかしながら、仕様書作成はどの都市自治体でも3名程度の職員を必要としているため、職員1名だけで処理できる業務内容・量ではない。このため「(DXないしデジタル)所管課」には、司令塔となる職員に加えて最低2名の職員が①・②・③の能力に関わる業務と仕様書作成等の業務に携わることができる能力を持ち合わせる必要がある。司令塔となる職員は、こうした業務に携わることができる職員を2名以上確保・育成しなければならない。都市自治体では、専門職ではない限り、人事ローテーションの都合で3年～5年程度で「(DXないしデジタル)所管課」職員が入れ替わる。このことを考慮すると、司令塔となる職員はまだデジタル化・DXに関する知識・経験に乏しい職員をゼロから育成する能力を持ち合わせなくてはならないことになる。そのために司令塔となる職員は、日頃から職員とコミュニケーションを取り、職員のモチベーションを向上させる働きかけを行う役割を担っている。特に、デジタル化・DXに関する研修制度が整っていない場合、一般職扱いのため、その他の職員と処遇が同じ場合、司令塔となる職員からその他の職員に対する「内発的動機づけ」が重要となってくる。「(DXないしデジタル)所管課」にモチベーションの高い職員の割合が高くなれば、司令塔となる職員への負担が軽減される傾向にあるため、持続的で高い質の業務遂行が実現しやすいといえよう。

2つ目の課題が、「(DXないしデジタル)所管課」職員以外の職員から上手く協力を引き出せないことである。現段階で都市自治体は令和7（2025）年度内に「自治体情報システムの標準化・共通化」を目標として庁内のデジタル化・DXを推進している。この取組みは日常業務にプラスαする形で実施されている場合が多く、「(DXないしデジタル)所管課」以外の課に所属している職員からすれば、業務の負担が増えるだけと感じる傾向にあるという。また、職員にこれまで実務で培った知識・経験があるがゆえに、業務に関する「経路依存性（Path Dependence）」が発生しやすく、なぜ、既存の業務内容（アナログ作業）ではいけないのか、といった

意見・反論が出ているようだ。例えば、土木・福祉の分野等、現場主義の傾向にある課に所属する職員から、庁内のデジタル化・DXに関して、協力を引き出すことは容易ではない<sup>4</sup>。この課題解決に必要なのが合意形成をはかる能力（統率力）である。庁内のデジタル化・DXは全庁的な取組みとなるため、司令塔となる職員を中核として、「(DXないしデジタル) 所管課」職員はなぜ、庁内のデジタル化・DXに推進が必要なのか、その目的を明確化かつ粘り強くその他の職員に伝えなくてはならない。アプローチ方法としては、全国的に都市自治体のデジタル化・DX政策が推奨された理由は何であったのか、庁内のデジタル化・DXが進展することによって、将来的に職員にどのようなメリットがあるのかを伝える等がある。ヒアリング調査では、研修制度を利用し、職員の意識改革を促す方法を実践している都市自治体がいくつかあった。研修の際には、デジタル化・DXに関して大風呂敷を広げるのではなく、小さな成功体験を積み重ねることで職員の意識を変化させていくことが重要という。「(DXないしデジタル) 所管課」職員は、どのようにすればその他の職員から協力を引き出せるか、そのためにはどのような取組みをしていくかを企画しなくてはならない。庁内全体から合意形成を取り、大多数の職員から協力を引き出すことができればできるほど、庁内のデジタル化・DXの推進が加速する傾向にある。

3つ目の課題が、ベンダーロックインを解消できないことである。「自治体情報システムの標準化・共通化」に合わせ、都市自治体はシステム導入・保守業務を民間企業に委託することが主流となっている。この委託業務の契約において都市自治体と民間企業間でジレンマが発生している。委託業務の契約において、都市自治体は限られた予算の中でより公共性の高い行政サービス提供を実現できる契約を望む。他方、民間企業は「利潤最大化」を前提とした契約を望む傾向にある。これは、組織経営の前提条件が異なることで発生するジレンマといえる。民間企業の場合、「操業停止点」まで利潤が落ち込

むと倒産する可能性が高まるため、否応なしに有利な契約を勝ち取ろうとする。契約において都市自治体側のネックとなってきたのが、システム導入・保守業務に関して「情報の非対称性」が発生することであった。例えば、IT企業間の業務委託に関する契約の場合、どちらの企業にも専門的知識・経験を持った職員がいるため、「情報の非対称性」を利用して利ざやを稼ぐ機会が減少する。IT企業間の契約の場合は、工数という概念を用いて、システム導入・保守業務にかかる人件費を3ヶ月に1度頻度で見直す場合がある。また、工数は1ヶ月あたり1名・2名・3名といった区分ではなく、1ヶ月あたり1.1名・2.6名・3.8名のように、小数点を用いた区分となることも多い。例えば、システム導入から3ヶ月程度はシステムエラー等の対処に人員が必要となるため、1ヶ月あたり9.5名という内容で3ヶ月間の契約をするが、4ヶ月目以降はシステムエラー等が以前より発生しなくなるので、1ヶ月あたり4.2名の契約に切り替えたりする。これに対して、都市自治体とIT企業間の業務委託の契約は、基本的に1年間あるいはそれ以上の単位の場合がある。この場合、本来、システム導入から4ヶ月目以降は人件費を見直すべきであるにも関わらず、契約上、それができなくなっている。都市自治体側は、IT企業間の業務委託に関する契約のことを把握しきれていないため、IT企業側は契約に関する「情報の非対称性」を利用して利ざやを稼いできたといえる。こうした契約の積み重ねがベンダーロックインを発生させた一要因といえよう。この課題を解決するために、「(DXないしデジタル) 所管課」職員には、民間企業等の外部組織関係者と友好的関係を築きながら、都市自治体側に有利な契約を引き出させる能力（交渉力）が必要となる。契約交渉において有利な条件を相手（IT企業）側から引き出すには、契約を結ぶにあたって「手強い相手」と思わせる必要がある。都市自治体側にシステム導入・保守業務の契約に関して専門的知識・経験を持っている職員がいることで、IT企業側は「情報の非対称性」を利用して、有利な契約を結ぶことが難しく

4 専門職の職員から協力を引き出した場合、高い専門的知識・経験を基にアドバイス等を提供してもらえらるため、心強い味方になることもあるという。

なってくるだろう。このためには、「(DX ないしデジタル) 所管課」職員が日頃から IT 企業等の外部組織関係者と交流しながら情報交換を行い、有益な情報を獲得しなくてはならない<sup>5</sup>。長期的に重要となるのが、都市自治体が IT 企業側にとって「カモネギ」のような存在になることを回避することである。

以上、3つの課題を回避・解消するためには、「調整能力」を持った「(DX ないしデジタル) 所管課」職員の存在が必要不可欠である。そして、現在のところ、これらの能力を持っている職員が「優秀」といえるのではないだろうか。

### 3 内部型デジタル人材の確保・育成—研修制度の確立—

今日、全国の都市自治体で課題となっているのが、どのようにデジタル人材を確保・育成するか、ということである。確保・育成には少なくとも2パターンある。①庁内で職員をデジタル人材へと育成する（内部型デジタル人材）。②民間の IT 企業等から経験者を確保する（外部型デジタル人材）。ここでは、①の内部型デジタル人材の育成に焦点を当てる。内部型デジタル人材の強みは、課題解決の能力として前述したコミュニケーション能力と統率力に長けていることである。内部型デジタル人材は都市自治体職員として庁内の事情をよく把握しており、行政特有の組織文化に適応している。また、「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員とも顔馴染みであり、庁内での調整役として機能する傾向にある。例えば、広島県尾道市では、情報システム課に所属する職員（内部型デジタル人材）は、市民課・市民税課等、庁内の中枢となる課に所属した経験がある。前述した課に所属した職員は庁内全体の動きを把握しており、庁内のデジタル化・DX を推進するうえで重要な役割を担うことができている。また、宮崎県都城市でも、市民課等で窓口業務の経験がある職員を内部型デジタル人材として育成している。前述した2市の共通点は外部型デジタル人材

に頼らずとも、庁内のデジタル化・DX を推進できていることである。そして、これは偶発的に取組みが上手く機能したのではなく、非常に綿密な職員配置による意図的な成功事例といえる。

「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員から協力を引き出す場合に肝要となるのが、「何を言ったか」ではなく「誰が言ったか」ということであろう。例えば、自身よりも役職が低位にあり、顔馴染みでもない、そして「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員から信頼を勝ち取っていない職員が、いくら庁内のデジタル化・DX 推進に関して正論を述べようとも、「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員から協力を引き出すのは難しい。例えば、庁内のデジタル化・DX 推進に関して消極的な姿勢をとる職員に対して、強制力がある言葉で協力を引き出そうとしてトラブルあるいはコンフリクトが発生することもあるという。庁内で不要なトラブル・コンフリクトを未然に抑制し、効果的に庁内のデジタル化・DX を推進するためには、庁内全体に影響力がある職員の存在が必要になるわけである。その職員の要望であれば「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員から協力を引き出せることもあるようだ。北海道名寄市で庁内のデジタル化・DX を推進している職員の言葉を借りると、「膝と膝を付け合わせる関係を築き、所管課以外の職員から協力を引き出す能力」を内部型デジタル人材であれば、獲得しやすいということである。その他、ヒアリング調査では、「あまりにも技術的なことを重視し過ぎると、所管課以外の職員がついてきてくれない場合がある」といった意見があり、行政特有の組織文化に理解を示す内部型デジタル人材を求める都市自治体も少なくない。このため、内部型デジタル人材を育成することには一定の意義と効果があるといえよう。

内部型デジタル人材を育成するうえで重要な取組みとなるのが職員研修制度の充実である。例えば、石川県金沢市では、内部型デジタル人材の専門的知識向上をはかる職員研修が実施されている。この研

5 契約を結ぶ民間企業が必ずしも「情報の非対称性」を利用するわけではない。ヒアリング調査によると、民間企業側から都市自治体側にとって有益な情報を提供することもあるという。こうした意味で、都市自治体が業務委託を依頼している民間企業と友好的な関係を築くことで、契約上の不利益（ベンダーロックイン等）の発生を抑制できるかもしれない。



修制度実施の目的としては、庁内のデジタル化・DX 推進をはかるだけでなく、サービスデザイン思考により身近な課題を解決できる職員の育成がある。デジタル行政戦略課では、庁内のデジタル化・DX を推進できる資質のある職員にこの研修制度の利用を促しており、女性職員の参加者が年々増加傾向にある。金沢市の職員研修に関して特筆すべき点は、「デジタル行政推進リーダー育成研修<sup>6</sup>」において、年間約 200 時間の研修を実施していることである。近年、J-LIS（地方公共団体情報システム機構）等のオンライン研修プログラムが充実しており、利用する都市自治体が増加している<sup>7</sup>。しかしながら、職員研修制度を活用して、職員がこうした研修プログラムを必ずしも利用できているわけではない。実際には、職員が勤務時間外で研修プログラムを利用していることが多い。その一要因が、職員研修制度が十分に充実していないためである。都市自治体では、年間数時間程度の研修時間しか職員に与えていないようである。また、勤務時間内にオンライン研修プログラムを利用することが職場環境的に難しいといった意見もある<sup>8</sup>。このため、職員の「自己研鑽」によって内部型デジタル人材が育っている実態がある。すなわち、内部型デジタル人材を育成したのではなく、勝手に内部型デジタル人材へと育ってくれた、と換言することもできよう。庁内のデジタル化・DX 推進をはかる職員研修制度を充実させるということは、職員に時間・費用を投資することでもある。中長期的にみれば、職員研修制度の充実による成果・効果を期待することができるが、短期的にみれば、どのように時間・費用を捻出できるかが鍵となる。これまでのように職員の「自己研鑽」に依存した体制が継続するようであれば、職員のモチベーションに左右されかねない。こうなると、金沢市のように職員研修制度を活用して内部型デジタル人材を育成できると都市自治体と、職員の「自己研鑽」によって内部型デジタル人材に育っ

てもらふ都市自治体では、前者の方が内部型デジタル人材の質的・量的ともに優位な状態にあるといえよう。

#### 4 外部型デジタル人材の確保と課題

外部型デジタル人材の確保方法には、IT 企業等で勤務経験がある人材を都市自治体の職員（専門職・一般職）で採用する場合と、週に数日程度、本所属している組織・団体から派遣されてアドバイザー等の役割を任せる場合がある。本稿では、前者に焦点を当てる。都市自治体にとって外部型デジタル人材を確保するメリットとして、前述した3つ目の課題、ベンダーロックインの解消がある。外部型デジタル人材は民間のIT 企業等で培った専門的知識・経験があり、中には都市自治体のシステム導入・保守業務に関わるベンダー企業やコンサルティング企業に勤務していた経験がある。このため、外側の視点で都市自治体のデジタル化・DX にかかる費用・時間等を把握しており、民間のIT 企業等に対する交渉力に長けた人材が多い。他方、懸念される点として、外部型デジタル人材が行政特有の組織文化に馴染んでおらず、「(DX ないしデジタル) 所管課」職員と十分にコミュニケーションが取れないことや、庁内で顔を知られていない（信頼を勝ち取っていない）ため、「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員を説得して協力を引き出せない、等があげられよう。

例えば、外部型デジタル人材は情報管理部門等、IT の専門的知識・経験を活かせる課に配属される傾向がある。他方、内部型デジタル人材・その他の職員が現場経験・調整能力が必要な課に配属され、庁内のデジタル化・DX 推進を企画する場合、外部型デジタル人材と意見が衝突し、庁内でコンフリクトが発生することもある。内部型デジタル人材・その他の職員は、行政特有の組織文化の理解を前提とした企画を立てることがあるが、外部型デジタル人

6 原則自薦。所属長の推薦も可。

7 オンライン研修・リモートラーニングを中心に実施した結果、オンライン研修の受講者は令和3（2021）年度が21,664人であったのに対して、令和4（2022）年度は87,209人であり、約4倍も受講者数が増加した。

8 ヒアリング調査では、同僚が隣の席で業務をしている中、「オンライン研修プログラムを受講することに気が引ける」「オンライン研修プログラムを受講したからといって、自身の日常業務の量が軽減されるわけではないので、結局、勤務時間外に受講することが多い」等の意見があった。

材からすれば、合理的・効率的に庁内のデジタル化・DXを推進する目的で、その企画に注文をつけることがある。この日々の積み重ねから、庁内でコンフリクトが多発するようになり、想定していたよりも円滑に目的を達成できない場合があるという。このため、こうした庁内のコンフリクトを未然に抑制する目的で、外部型デジタル人材の確保に消極的な立場を取り、内部型デジタル人材の育成に積極的な立場を取る都市自治体も存在している。もちろん、ベンダーロックイン等、今後、都市自治体を恒久的に悩ます課題の早期解決を目的として外部型デジタル人材を確保する選択肢にも正当性がある。また、組織経営の視点では、「コンフリクトを超えた先にイノベーションがある」、といった意見もあり、外部型デジタル人材が庁内で活躍することによって新しい価値創造の機会が生まれるといったことも期待される（舟津 2023）。

こうした意味では、外部型デジタル人材がいかに早く行政特有の組織文化に適應できるかが課題となるだろう。今日では、CIO（最高情報責任者：Chief Information Officer）・部長級等の高い役職に外部型デジタル人材を登用することで、外部型デジタル人材が「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員への命令・指示することに対して正当性（法的根拠：地方公務員法第 32 条<sup>9</sup>）を付与する都市自治体も存在する。他方、こうした取組みをしている都市自治体の職員からすれば、上司（CIO・部長等）から指示を受けて庁内のデジタル化・DXを推進しているだけであって、「内発的動機付け」にもとづいて業務遂行していないため、モチベーションがついてこないこともあるだろう。このことを考慮すると、いくら上位のポストにデジタル化・DXの専門的知識・経験に長けた外部型デジタル人材を登用しても、長期的に組織が機能するかはわからない。また、外部型デジタル人材がそのうち行政特有の組織文化に適應し、内部型デジタル人材とともに

ハイブリッド型組織を形成する、とは限らない。両者のどちらか、あるいは両者ともに意思疎通することを拒むようになると、今度は組織内部で棲み分けがはじまることが想定される。こうなると、両者ともに最小限のコミュニケーションしかとらなくなり、コンフリクトが発生することは抑制されるが、イノベーションが起きなくなってしまう。さらに、両者が棲み分けを行うことでモザイク型組織が形成され、組織内部で恒久的に融合が生じないことも危惧されよう。

外部型デジタル人材を積極的に獲得している東広島市では、司令塔の役割を担っている内部型デジタル人材が組織を取りまとめていることもあり、ハイブリッド型組織を形成している。こうした事例からもわかるように、どれだけ外部型デジタル人材の専門的知識に頼ろうとも、組織内部を機能させる内部型デジタル人材の存在は大きく、そして、彼らの調整能力が都市自治体のデジタル化・DXの推進具合に影響を与えているといえよう。このことを前提とすると、外部型デジタル人材を獲得した、あるいはこれから獲得する都市自治体は、最終的にハイブリッド型組織の形成を目指すことになるであろう。しかしながら、初期段階から急進的にハイブリッド型組織を形成しようとするれば、組織内部で不要なコンフリクトが多発する可能性があるだろう。そこで、「区分化戦略<sup>10</sup>」を採用する都市自治体が今後出てくると予想される。「区分化戦略」を採用した場合、都市自治体は外部型デジタル人材が持つ専門的知識・経験の活用を優先し、次に、内部型デジタル人材の専門的知識・経験の獲得を目指す。そして、最終的に外部型・内部型デジタル人材が持つ専門的知識・経験を「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員へ「知識移転」していく流れである<sup>11</sup>。しかしながら、「イノベーションマネジメント論」に従えば、都市自治体が「区分化戦略」を採用したとしても、中・長期的にはハイブリッド型組織の形

9 地方公務員は法令及び上司の職務上の命令に従う義務がある。CIO・部長級等の高い役職に外部型デジタル人材を登用することで、上司の命令の一環として、職員に対して庁内のデジタル化・DXを推進させることができる。

10 「イノベーションマネジメント論」において考えられてきた組織構造。都市自治体の組織構造でいえば、「(DX ないしデジタル) 所管課」とその職員、「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の課とその職員に区分し、前者の専門性を優先的に高めていく。

11 「知識移転」の方法としては、庁内職員研修を活用する場合もあれば、「(DX ないしデジタル) 所管課」職員がその他の課へ異動し、異動先の課で専門的知識・経験を教授する場合もある。

成へ向けてコンフリクトが生じるだろう。それでも、「(DX ないしデジタル) 所管課」以外の職員へ十分な「知識移転」が行われている場合、庁内でデジタル化・DX を推進する目的が共有されやすいため、不要なコンフリクトの発生を抑制できよう。ひとたび、ハイブリッド型組織を形成すれば、庁内でイノベーションを創出していくことも難しくない。事実、こうした取組みを既に開始している都市自治体が存在しており、今後、ハイブリッド型組織のロールモデルとしての役割が期待される。

### 参考文献

<日本語文献>

舟津昌平 (2023) 『制度複雑性のマネジメント：論理の錯綜と組織の対応』 白桃書房

<ウェブサイト>

地方公共団体情報システム機構. “令和4年度事業報告書”. 令和4年度の事業結果の概要. 2023-6-27. <https://www.j-lis.go.jp/file/R04houkoku.pdf>. (参照 2024-1-24)

都城市. “市職員の定員の状況”. 部門別職員数の状況. 2023-9-1.

<https://www.city.miyakonojo.miyazaki.jp/soshiki/14/4573.html>, (参照 2024-1-24)

# 都市自治体の調査研究活動

## ○第14回都市調査研究グランプリ(CR-1 グランプリ)

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取り巻く社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。こうしたことから、都市自治体においては地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。そこで、優れた調査研究事例の共有を図り調査研究能力の向上に寄与するため、日本都市センターでは、毎年、全国の都市自治体や都市自治体職員、都市シンクタンク等が行った調査研究事例を募集・表彰している。今回は、2023年度に実施した「第14回都市調査研究グランプリ(CR-1 グランプリ)」について報告する。

# 第14回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

日本都市センター研究員 西川 大樹

(公財)日本都市センターでは、第14回都市調査研究グランプリ(CR-1 グランプリ)を実施した。ここでは、最優秀賞、優秀賞、奨励賞を受賞した調査研究の概要と講評を中心に紹介する。

## 1 趣旨

当センターでは、全国の都市自治体や都市自治体職員、都市シンクタンク等が行った調査研究を募集、選考、表彰、周知し、優秀な調査研究事例を共有することにより、全国の都市自治体等の調査研究能力の向上に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ(以下、「CR-1 グランプリ」という。)を実施している。

## 2 応募状況

第14回CR-1グランプリには、29件の応募があった。その内訳は、政策基礎部門24件、政策応用部門3件、実務部門2件である。

## 3 審査・選考

入賞作品は、当センターによる第1次審査、学識者3名で構成される「第14回CR-1グランプリ審査委員会」による第2次審査、最終審査を経て、当センターが決定した。

## 4 表彰式

2024年1月23日に表彰式を執り行い、入賞団体(者)に賞状(最優秀賞1作品、優秀賞2品、奨励賞2作品)を授与した。また、受賞作品について、研究報告を行っていただいた。

## おわりに

当センターでは、今後ともCR-1グランプリを継続して実施する。皆様からの熱意と意欲のある調査研究の応募をお待ちしている。

## 審査委員会 委員名簿(2023年12月1日現在)

座長	政策研究大学院大学 名誉教授・客員教授	横道 清孝
委員	専修大学 法学部 教授	鈴木 潔
委員	宮崎大学 地域資源創成学部 講師	尾野 薫



## 全 体 講 評

今年度は、全29作品の応募があった。

調査研究の内容は、社会的処方の方の視点を踏まえた健康づくり、ナッジ理論を活用し若年層の食生活改善など健康に着目した調査研究のほか、持続可能な地域交通の構築、公営企業の経営健全化、EBPMの手法を用い地域課題の解決を試みた調査研究など、いずれも今後の都市自治体の行政運営に必要な視点及び地域の実情、現場のニーズに即した具体的な施策につながるものであった。

調査研究の手法は、アンケート調査・実地調査・ヒアリングなどのほか、高度な統計解析・データ解析などが用いられているものもある。さらに、研究で得たエッセンスを実際の施策の中にどのように落とし込むかを検討するため、職員研修として人事関係所管と共催した庁内セミナーを開催し、理論と実践の融合に取り組んでいるものもある。いずれの作品も、取組手法の主体性と独自性が高く、調査研究に対する熱意を感じ取ることができる。

都市自治体（職員）自ら、もしくはそれに近い調査研究主体が行う調査研究は、現場の実情も十分に把握することができ、現場のニーズに合った調査研究を行うことが可能である。加えて、地域や現場の実情に即した具体的な調査とこれらの成果物は、他の都市自治体にとっても意義深い知見・見識を明示しており、広域な地域課題の探究・解決に貢献する役割も担いうるものである。今後も、他の都市自治体への示唆に富む有意義な調査研究を期待したい。

最 優 秀 賞

**豊中市における地域づくりと健康づくりに関する調査研究**  
**—社会的処方視点の視点をふまえて— (健康と都市政策)**  
**豊中市都市経営部 とよなか都市創造研究所**

**講 評**

本調査研究は、「社会的処方」という新しい考え方について、先行研究に基づき概念整理やその効果等を押さえている。また、データ分析にまとまりがあったことも高い評価につながった。

さらには、庁内セミナーによって各所管部局職員とのインタラクションによる政策反映を目指している点も非常に意義深い。

地域共生社会との関係性の分析がもう少し示されると、本調査研究の完成度がより高まると思われる。今後は、本調査研究の成果を、具体的かつ効果的な政策提言とその実現につなげていくことが期待される。

応募部門	政策基礎部門	
研究期間	2022年4月～2023年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康寿命の延伸や健康格差の縮小など、現在、基礎自治体では住民の健康増進に向けた積極的な取り組みが求められている。健康が個人の心身の特性や生活習慣だけでなく、孤独・孤立や貧困など社会的な要因に左右される実態も知られるなかで、健康部門だけでなく複数の部署が連携した健康増進の取り組みも必要とされている。そこで、豊中市とよなか都市創造研究所では「健康の社会的決定要因への対応を通じた市民の健康・ウェルビーイングの増進」を最終的な目標に掲げ、「健康と都市政策」に関する3つの課題について調査研究を一体的に実施した。</li> <li>本調査研究は、課題の一つである、「地域づくりと健康づくり」をテーマとし、地域づくりと健康づくりを進めるなかで注目されている「社会的処方」という考え方・実践から何が活かせるか、その可能性や課題、実践への落とし込み方などについて検討した。</li> </ul>
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会的処方という概念の意味について文献資料により整理し、現在さまざまに使われている同概念を狭義・広義に整理した。そのうえで、地域共生社会の推進がすでに進められている基礎自治体においては、地域づくりと健康づくりをより一体的に捉える広義の意味に軸足をおくことの必要性を指摘した。</li> <li>基礎自治体や民間により進められている先行事例を分析し、健康をテーマにした庁内外での分野横断的な取り組み、個人の暮らしの延長上にある定常的な場でのつながりづくり、インセンティブやナッジの実装、健康の視点をもった専門人材の関わり、といった実践枠組みを抽出した。</li> <li>庁内セミナーに参加した職員間の議論を通じ、多部署・多機関連携を促進するための視点について検討し、部署内での目的の共有、関連部署が情報・認識を共有する機会・場づくり、連携のための人材育成、といった要点を析出した。</li> </ul>
	手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>視察・ヒアリングや文献調査による先行事例の分析</li> <li>庁内セミナーの実施による職員の議論とその分析</li> </ul>
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本では、まだ十分に知られていない「社会的処方」について、その意味・意義を検討し、基礎自治体における地域共生社会の推進に資する考え方として整理した。</li> <li>庁内セミナーの実施による、複数の部署と連携した実践的研究を実施した。</li> <li>社会的処方の考え方をふまえ、地域共生社会の推進に向けた展開案を示した。</li> </ul>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

## 優 秀 賞

西条市における持続可能な地域モビリティ環境の構築に向けた提言  
西条市自治政策研究所

## 講 評

本調査研究は、近年、全国的に重要課題の一つとして挙げられる地域モビリティに関して、実態に基づいた調査、分析、提言がなされている点が高く評価できる。

また、他の自治体における先進的取り組みをそのまま西条市に導入するのではなく、成功の共通項を的確に整理し、それを参考にして制度設計を検討している点も評価できる。

市内主要部だけではなく、山間部等周辺部への言及があると、地域特性を踏まえた調査研究としてさらに優れたものになると思われる。

応募部門	政策応用部門		
研究期間	2022年5月～2023年3月		
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域モビリティ環境の維持・改善が全国的に大きな問題となるなか、山間部や農村部を多く抱える本市も例外ではなく、近年、バスのドライバー不足や収支率の低下に伴うバス路線廃止が相次いでいる。本研究では、本市におけるモビリティ環境の現状を整理・分析し、①バス路線の維持にかかる多額の行政負担、②バス路線の再編・廃止の進行、③デマンド交通の費用対効果の低さ等を課題として抽出した。そこで、これらの課題解決を図り、持続可能な地域モビリティ環境の構築に向けた具体的な提言を行うこととした。</li> </ul>	
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バス路線の維持やバス路線廃止に伴う交通空白地帯解消のためのデマンド交通運営には多額の行政負担が生じており、この負担を可能な限り縮小することが持続可能な地域モビリティ環境の構築に最も重要である。そのための方策として、①デマンド交通の運行方法の改善、②地域自治組織等の地域主体による運行の導入、③将来的な自動運転の社会実装について、具体的な提言を行った。</li> </ul>	
	手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文献調査、地域交通担当者へのヒアリング調査 統計情報や関係する計画等から基礎情報を整理するとともに、現状整理および課題抽出のため本市の地域交通担当者へヒアリング調査を行った。</li> <li>・先進地を訪問してのヒアリング調査 全国の自治体の様々な先進事例を調査し、全国7箇所の自治体および民間企業へ足を運び調査を行った。</li> </ul>	
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本研究では、GISを活用し、交通空白地帯の設定等における分析過程やデマンド交通の再編案等の提言を可視化したことで、理解しやすく、説得力のあるものとなっている。また、持続可能な本市独自のモデルを構築するため、先進地の事例の表面的な部分を見るのではなく、その事例の導入までの経緯などから成功の共通項を見出し、本市の地域特性を踏まえたうえでの提言としたことで実現可能性の高いものとなった。</li> </ul>	

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。



優 秀 賞

**熊本市における若い世代の食生活改善にむけた施策についての考察**  
**本田 藍（熊本市都市政策研究所）**

**講 評**

本調査研究は、食生活改善に関し、熊本市の青年無関心層の分析を行い、ナッジ理論を活用した政策提言を行っている点、先行研究の整理やアンケート結果に基づく分析が詳細に行われている点が評価できる。

既存の事務事業の内容に関する言及や、実施機関や予算面に対するより具体的な考察があると、政策への応用が期待される調査研究としてさらに優れたものになると思われる。

応募部門	政策応用部門		
研究期間	2021年4月～2022年3月		
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学において有効な食育を実施することができれば、若い世代への食生活改善につながり、ひいては生活習慣病の予防となることが期待される。</li> <li>・大学では、小中高等学校のように学習指導要領等基準に基づいた食育が推進されていない。このため、食生活改善につながる施策を推進する上で必要なエビデンスが十分に蓄積されていない可能性がある。</li> <li>・そこで、本研究では、熊本市における若い世代の食生活改善を目的とし、食生活の特徴を把握するとともに、その対策の場として大学に着目し、効果的な施策について検討した。</li> </ul>	
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熊本市における青年期（18～24歳）の健康無関心層の行動変容ステージを上げ、健康的食行動の実践につなげるには、「知識や情報を得る努力」が重要であることが示された。さらに、健康無関心層への効果的な情報発信の方法として、「調理方法（レシピ）」等の情報を、テレビやSNS、ホームページ、市政だより等で発信することが挙げられた。</li> <li>・熊本市における若い世代の食生活改善につながる施策として、ナッジ理論を使った健康無関心層への情報提供について企画案を作成した。</li> </ul>	
	手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「大学生」の食生活の実態と関連要因を先行調査・研究から整理した後、若い世代の食生活に関する施策の現状について整理した。それらの結果を踏まえ、熊本市民アンケート調査結果（青年期 n=120）を用いて、熊本市の若い世代における健康無関心層の食生活の特徴と、健康無関心層への効果的な情報提供の方法について分析した。分析には、<math>\chi^2</math>検定とスピアマンの順位相関係数、重回帰分析を用いた。その後、若い世代の健康無関心層への効果的な施策として、行動経済学ナッジ理論を用いた情報提供の方法について、先行事例も踏まえて複数案検討を行った。</li> </ul>	
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・若い世代の健康無関心層に情報を届けるとともに、効率的に食生活改善を促すため、熊本市の大学生の食生活の特徴を市民アンケート調査から分析した。その上で、その課題解決につながる手法を行動経済学ナッジを用いて複数案企画し、実際に関係課に企画を提案し、実証実験につなげている点が本研究の特徴である。</li> </ul>	

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

奨 励 賞
-------

**盛岡市における地域課題解決のためのデータ利活用の推進について**  
**盛岡市まちづくり研究所**

**講 評**

本調査研究は、EBPM に関する先行研究の整理や国の動向整理などが適切に行われている点、他自治体の事例や除雪という具体的な事例を踏まえた実践的な政策提言を行っている点が高く評価できる。

他方、データ利活用、EBPM、さらにはEBPM の具体的な適用例と、研究対象が広すぎる印象を受けた。今後は、この調査研究の成果を踏まえ、実用的なEBPM の展開に向けた更なる取り組みを期待したい。

応募部門	政策基礎部門		
研究期間	2021年4月～2023年3月		
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の課題は多様化しており、その解決のための一つの方策として、データ利活用の取組みが全国的に進められている。</li> <li>・本市においても、令和3（2021）年に「盛岡市行政デジタル・トランスフォーメーション推進計画」を策定し、各施策や取組みを展開している。現状、明確に推進を謳っているのはEBPM とオープンデータであり、オープンデータは既に着手している。一方、EBPM については明確な取組みはなされていない。</li> <li>・EBPM の必要性を多くの自治体が認識しているが、推進にあたって定まった明確な基準は存在していない。また、データを活用しEBPM に取り組んでいるものの、一定の基準やルールに沿って取り組まれているわけではない。</li> <li>・そこで、本研究では「本市でデータ利活用を推進するために何が必要か」という問題意識から、EBPM をデータ利活用の一つの入り口として調査研究を実施した。</li> </ul>	
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本市ではロジックモデルの作成を通じ、実用志向型（広義）という点でEBPM に取り組んでいることを示した。具体的な課題へのデータ活用として実施した除雪の事例では、業務データや他のデータを使い現状の可視化や解決策を検討した結果、既存の業務データを活用することで現状や課題の可視化は可能であること、事業への新しいアプローチが図れることが明らかとなった。また、業務データ活用のためにデータ整理が必要であること、他のデータがあればさらに改善が図れるであろうことことも明らかとなった。</li> <li>・このことから、本市のデータ利活用にあたっては、事業ベースでのデータ利活用を図ることとし、まずは業務データの分析や活用を通じて事業改善や効率化に臨むことが必要であると考え、次の2点を提言した。 <ul style="list-style-type: none"> <li>① データ利活用を推進するための伴走支援の体制を構築すること。</li> <li>② データの整理、共有を進めること。</li> </ul> </li> </ul>	
	手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・先行研究のサーベイ</li> <li>・他自治体の事例調査（ヒアリング）</li> <li>・本市の地域課題の一つである「除雪」を対象とし、計量テキスト分析やGISを用いた具体的なデータ活用。</li> </ul>	
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・EBPM の先行研究等を踏まえ、市ではすでにEBPM に取り組んでいることを示した。</li> <li>・今後活用していくことを踏まえ、既存のデータや手法を用いて、具体的な課題に対するアプローチを行った。</li> <li>・岩手県立大学の地域協働研究を一部活用しながら、大学の知見も踏まえ市の課題解決を目指した。</li> </ul>	

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

奨 励 賞

「地方公共団体における公営企業の経営健全化について」  
 —上下水道事業における適正な料金設定を行うには—  
 佐藤 みのり（笛吹市役所）

講 評

本調査研究は、笛吹市の上下水道事業の経営改善について、具体的な問題意識に基づき、自らの経験を踏まえた具体的かつ実践的な政策提言を行っている点が高く評価できる。

主観的表現が散見されるなど、論文として改善を要する点に手を加えれば、より説得力が高まると期待できる。

応募部門	政策基礎部門	
研究期間	2021年4月～2023年2月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府の求める「公営企業の経営健全化」を、自治体が目指すためには、政府の示す健全化へのロードマップのとおり進めることが最適解であるのか、それを筆者の住む笛吹市という自治体に適用する際、歴史的・地勢的側面から見て、どのような障害があり、代替する方法があり得るのか。</li> <li>・上下水道事業を対象として、その持続可能性を確保するため、政府というマクロの面から求める健全化を、一自治体というミクロの面で適応させるベターな「公営企業の経営健全化」とはどうあるべきかを明らかにしたい。</li> </ul>
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府の示す健全化へのロードマップは、大枠において順当なものであり、多くの自治体においてこれに即して事業の見直しを行えば、健全化の目標には到達できるものと思われる。</li> <li>・しかし、各自治体においては様々な実情があり、また健全化を阻む要素も少なからず存在する。このため、国からの通知だからといってそのまま鵜呑みにせず、各自治体の実情に合わせて取捨選択できる知識を持つことが大切である。</li> </ul>
	手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総務省「地方公営企業年鑑」に掲載された数値を用いて、全国の類似団体と笛吹市の比較分析をするという手法をとった。</li> <li>・また、各自治体のホームページや発表されている上下水道ビジョンなどを参照し、数値における傾向や特色を明らかにすることで、類似団体との比較の参照とした。</li> </ul>
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営企業の中でも、特に生活に密着した上下水道について、料金の設定というシビアな問題を解決するための糸口を求めた。必要十分な金額設定を求めつつ、住民説得のための素材集めという面も含まれている。</li> </ul>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

# 日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介
- 刊行物のご案内

# 調査研究紹介

日本都市センターでは、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が直面する政策課題について複数の研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究会における議論の概要等を紹介する。

なお、当センターのホームページ (<https://www.toshi.or.jp>) では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

## ■都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、これまでの分権改革を踏まえ、引き続き実際の都市政策や都市経営に重点を置いた調査研究・情報提供等を実施している。

2023年11月には第33回、2024年1月には第34回の「都市分権政策センター会議」を開催した。

## ■都市の未来を語る市長の会（2023年度後期）

「自治体DXーデジタル化からデジタルトランスフォーメーションへ」を議題として、2024年1月11日に開催し、有識者による講演、参加市長間の意見交換を通じ、問題意識の共有や情報交流が行われた。

## ■公共私連携による雇用確保・人材育成（職業教育）等を通じた地域経済構築に関する調査研究

近年、多くの地域において中小企業における人材不足とともに、就労に至る前の生活相談や個別支援を必要とする人々の増大が課題となっている。都市自治体が地域の実情に応じて総合的に相談支援や就労支援などの施策を実施し、そうした企業と人々を結びつける必要性が高まっている。

そこで、今年度より研究会を設置し、都市自治体の職業教育や就労支援のあり方等について、調査研究を行い、本号にて報告論文を掲載している。

## ■気候変動への対応を踏まえた防災・減災のまちづくりに関する調査研究

本調査研究では、豪雨災害に対応する防災・減災のまちづくりに関して、都市自治体による土地利用を中心とした対応、およびそれを推進する都市自治体の組織体制、人材、広域連携の課題などを検討す

ることを目的としている。2023年度後期は4回の研究会と現地ヒアリング調査を実施した。研究の成果は2024年度内に公表する予定である。

## ■デジタル社会における都市経営と都市政策に関する調査研究

2022年度より研究会を設置し、デジタル社会における地方自治のあり方や、都市自治体のデジタル化・DXへの向き合い方等について検討を行ってきた。これまで、全9回の研究会を開催したほか、都市自治体へのアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。その成果を取りまとめ、報告書を刊行する予定である。

## ■デジタル人材の類型化及び確保・育成に関する調査研究

本調査研究では、都市自治体が求めるデジタル人材の技術・能力・資質等を類型化するとともに、デジタル人材の確保・育成方法について検討を行っている。2023年度は、先駆的にデジタル人材の確保・育成に取り組んでいる9カ所の都市自治体に対してヒアリング調査を実施した。調査研究の成果物は報告書として2024年度末に公表する予定である。

## ■都市自治体の自殺対策のあり方に関する調査研究

今年度より研究会を設置し、今後の都市自治体の自殺対策のあり方を検討してきた。自治体事例や有識者の話題提供を題材として、今後の展望や課題などについて、学識者を交えて議論を行った。本調査研究の成果を取りまとめた報告書の刊行を予定している。

# 刊行物のご案内

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。また、2011年度以降の刊行物につきましては、商業出版のものを除き、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能です。(https://www.toshi.or.jp/publication)

## 報告書

図 書 名	発行	価格 (税込)
総合都市経営を考える ー自治体主導による新たな戦略的連携ー	2023年	1,650円
地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり ～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～	2023年	1,650円
森林政策と自治・分権 ー「連携」と「人材」の視点からー	2023年	1,650円
自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践	2022年	1,650円
人口減少時代の都市自治体ー都道府県関係	2022年	1,650円
地域産業の発展に向けた自治体のあり方 ー人材育成と地域マネジメントー	2022年	1,650円
子育て家庭の孤立を防ぐ ー公民連携に着目してー	2022年	1,650円
都市自治体におけるツーリズム行政 ー持続可能な地域に向けてー	2021年	1,650円
ネクストステージの総合計画に向けて ー縮小都市の健康と空間ー	2020年	1,100円
コミュニティの人材確保と育成 ー協働を通じた持続可能な地域社会ー	2020年	1,100円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ー土木・建築、都市計画、情報ー	2020年	1,100円
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	1,100円
次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策 ー欧州の統合的公共交通システムと都市デザインー	2020年	1,100円
ネクストステージの都市税財政に向けて ー超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の提言と国際的視点ー	2019年	1,650円
AIが変える都市自治体の未来 ーAI-Readyな都市の実現に向けてー	2019年	1,100円
自治体による「ごみ屋敷」対策 ー福祉と法務からのアプローチー	2019年	1,100円

## 機関誌「都市とガバナンス」

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市とガバナンス 第40号	2023年	1,100円
都市とガバナンス 第39号	2023年	1,100円

## 日本都市センターブックレット

図 書 名	発行	価格 (税込)
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 ー第21回都市経営セミナーー	2020年	550円

## 都市の未来を語る市長の会

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市の未来を語る市長の会 (2020年度前期) 《風水害と都市自治体 (準備と避難)》	2021年	880円
都市の未来を語る市長の会 (2019年度) 《交通弱者対策 (住民の移動手段の確保)》 《SDGs への取組み～プラスチックごみ問題～》	2020年	550円

## 商業出版 (第一法規株式会社)

図 書 名	発行	価格 (税込)
法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 ー分権社会における条例の現代的課題と実践ー	2021年	3,850円

## 編集後記

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、当センターホームページ (<https://www.toshi.or.jp>)をご覧ください。

### 研究室スタッフ紹介

#### ■理事・研究室長

米田 順彦

#### ■研究員

清水 浩和

加藤 祐介

高野 裕作

田井 浩人

中川 豪

佐々木 伸

西川 大樹

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第41号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等、都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① 本号では、新シリーズ「都市の持続可能性」から「ウェルビーイング」について、テーマでは「都市自治体の組織力向上－人材マネジメント・人材育成の観点から－」を特集しました。都市自治体関係者の皆様の参考になれば幸いです。

① ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には心より感謝申し上げます。

① 末筆となりますが、令和6年元日に発生しました能登半島地震により被災された皆様には心よりお見舞い申し上げるとともに、犠牲となられた方々に深く哀悼の意を表します。

(研究員 西川 大樹)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

## 都市とガバナンス 第41号 (年2回発行)

発行日 2024年3月15日

定価 1,100円 (本体価格1,000円+税10%)

編集・発行 (公財)日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

日本都市センター会館8階

TEL 03-5216-8771

FAX 03-3263-4059

E-mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

印刷 大盛印刷株式会社

無断転載、複製および転載を禁止します。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 article requires indication of the source.

Copyright 2024 The Authors. Copyright 2024 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



9784909807366



1923031010000

ISBN978-4-909807-36-6  
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

