

Think-ing

No. 20

彩の国さいたま人づくり広域連合 政策情報誌

2019年3月発行



特集

これからの 自治体職員の あり方とは

特別寄稿

日本の役所は大転換期

内閣官房参与
慶應義塾大学法学部講師

岡本 全勝

公共政策と自治体職員の未来像

明治大学名誉教授

青山 侑

AI時代における自治体職員のあり方について

早稲田大学政治経済学術院教授

稲継 裕昭

グローバルイシューと自治体職員
～地球温暖化とSDGsを事例に～

横浜国立大学大学院
国際社会科学研究院教授

小池 治

地域とともに手ごたえある仕事をする存在をめざして
～社会デザインからみた「これからの自治体職員」が実践する
＜関連性を活かすワーク、編み直すワーク＞～

立教大学大学院
21世紀社会デザイン研究科教授

中村 陽一

地方自治体における政策研究の視点と自治体行政の展望
～地方創生時代に自治体（職員）はどうしていけばいいのか～

関東学院大学
法学部地域創生学科准教授

牧瀬 稔

2019.3 Think-ing VOL.20

特集 これからの自治体職員のあり方とは

■特別寄稿

日本の役所は大転換期	内閣官房参与 慶應義塾大学法学部講師	岡本 全勝	2
公共政策と自治体職員の未来像	明治大学名誉教授	青山 侑	8
A I 時代における自治体職員のあり方について	早稲田大学政治経済学術院 教授	稲継 裕昭	15
グローバルイシューと自治体職員 ～地球温暖化とSDGsを事例に～	横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院教授	小池 治	21
地域とともに手ごたえある仕事をする存在をめざして ～社会デザインからみた「これからの自治体職員」が実践する ＜関係性を活かすワーク、編み直すワーク＞～	立教大学大学院 21世紀社会デザイン研究科教授	中村 陽一	27
地方自治体における政策研究の視点と自治体行政の展望 ～地方創生時代に自治体（職員）はどうしていけばいいのか～	関東学院大学法学部 地域創生学科准教授	牧瀬 稔	35

■特集論文

社会教育主事として35年働いて ～専門職員の位置付けを問う～	春日部市中央公民館	城田 徹	42
これからの土木技術職員像について ～現場へ行こう！！～	蓮田市道路課	平川 義明	48
「新採用職員育成塾」の取組紹介 ～継続的な学びあいと組織力の底上げをねらう～	宮代町総務課	川崎 章人	54

自由論文

不登校児童生徒に対する支援に係る現状と課題 ～教育機会確保法の制定を踏まえ～	埼玉県教育局生徒指導課	中島 淳	60
マイナス金利政策時代に求められる自治体の財務戦略 ～資金調達と基金運用の最適化を図る～	埼玉県財政課 会計管理課	堀口 隼 雪平 宏	68

政策研究活動報告

地球は回る、未来をのせて ～空き家を未然に防ぐために～	川口市 平成30年度政策課題共同研究研修 研究メンバー	77
所沢・飯能・狭山・入間 埼玉県西部地域まちづくり協議会における政策形成研修	埼玉県西部地域まちづくり協議会 平成29年度政策形成研修 研修生（A班・B班）	84

政策形成のトレンド紹介

ニューヨークと横浜市にみるエビデンスに基づく 政策形成（EBPM）の推進	横浜市財政局財政担当課長 独立行政法人経済産業研究所 （RIETI）コンサルティングフェロー	津田 広和	94
---	--	-------	----

広域連合より

彩の国さいたま人づくり広域連合 研修紹介（平成30年度新規研修）	103
平成30年度 人材交流事業「民間企業等への職員派遣について」（市町村）	106
彩の国さいたま人づくり広域連合第5次広域計画を策定しました	108
「Think-ing」これまでの特集テーマ一覧	111
あとがき	112

ーThink-ingの発行目的ー

政策情報誌「Think-ing」は、県・市町村職員の政策研究成果や政策提言、有識者の寄稿、事例紹介等を掲載することにより、県・市町村職員の政策形成能力の向上を図り、また、各自治体の政策立案を支援することを目的に発行するものです。

これからの 自治体職員のあり方とは

間もなく「平成」という時代が終わりを告げ、新たな時代が到来します。

地方分権の推進、人口減少社会の到来、行政改革、公民連携、情報通信技術（ICT）の発達、そしてグローバル化など、近年地方自治体を取り巻く環境が大きく変わる中、こうした環境の変化に対応できる職員が求められています。

そこで、政策情報誌「Think-ing」第20号では、「これからの自治体の職員のあり方とは」を特集テーマとし、これに関する有識者の方の寄稿論文、当広域連合の構成団体の自治体職員による取組事例等を幅広く取り上げます。

これからの新しい時代を迎える自治体職員が、各自治体で活躍するためのヒントにしていいただければ幸いです。



彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター

日本の役所は大転換期

内閣官房参与

慶應義塾大学法学部講師

おかもと まさかつ
岡本 全勝



- 1 日本社会は大転換期
- 2 この国のかたちの大転換
- 3 働き方の大転換
- 4 街に出よう

1 日本社会は大転換期

平成時代が、31年で終わろうとしています。

明治維新から150年。日本は、東洋の貧しい農業国から出発し、世界有数の豊かな国になりました。その間に、社会の大転換を二度経験しました。一度目は明治維新であり、二度目は戦後改革です。これらによってうまく転換できたことで、豊かで、自由で、平等で、安心できる社会をつくることができました。

そして、日本社会は、三度目の転換期を迎えています。しかも、この稿でお話しする仕事の仕方という課題については、今回が初めての自覚的改革になると私は考えています。

日本は、豊かな社会を実現しました。後発国、非白人国では、30年前まではほぼ唯一の成功例だったのです。第二次大戦後の経済発展は、奇跡の高度成長と呼ばれました。石油危機で先進国が停滞する中で、日本の経済発展は、ジャパン・アズ・ナンバーワンとまで賞賛されました。しかし、バブル経済崩壊後は成長は止まり、かつてのような元気はないように見えます。なぜでしょうか。

それは、日本が大成功をおさめたがゆえに、次に進むべき道に悩んでいるのです。目標を達成したので、目標と手法を変える必要があるのです。

日本は、三度目の大転換期にいます。転換を迫られているのは、目標とともに、日本社会のあり方で

あり、国民の意識です。それは、仕事の仕方や働き方の転換をも求めています。そしてそれは、地方自治体と地方公務員にも当てはまります。

その背景と、これから進むべき方向をお話します。

2 この国のかたちの大転換

日本には、明治以来、憲法に書かれてはいない「国家目標」と「この国のかたち」がありました。

「国家目標」は、先進国のように豊かになることです。そのために、先進国を手本に国民みんなで努力することが、「この国のかたち」でした。官僚や研究者が欧米に留学し、最先端の技術や制度を学んできます。それを国内に広めます。国民はその新しい知識を受け入れ、一生懸命働くことで、豊かになることを目指しました。そして、見事に成功しました。

ところが、この「この国のかたち」は、手本があり目標がはっきりしている場合には効率的だったのですが、目標を達成して手本がなくなった時に、役に立たなくなったのです。

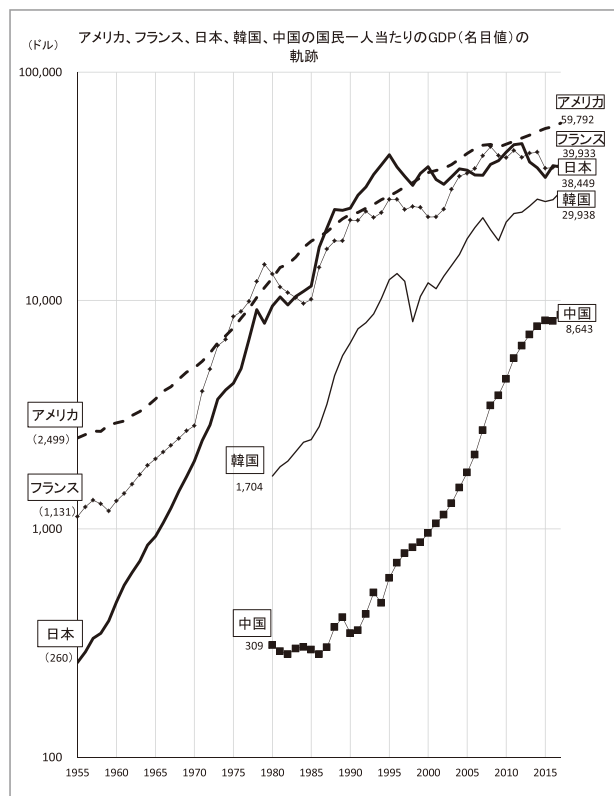
（日本が成功した条件）

戦前は、欧米以外で唯一、大国の仲間入りをした日本。戦後は、ジャパン・アズ・ナンバーワンと呼ばれた経済発展。それを支えた条件がありました。

1つは、欧米先進国という、目標と手本があったことです。もう1つは、その手本を輸入し国内に広める、効率的な仕組みを作ったことです。そして、それを支えた国民の意識と努力です。

図を見てください。1955年から近年までの、日本、アメリカ、フランス、韓国、中国5か国の経済

発展の軌跡です。横軸は西暦です。縦軸は、国民1人当たり国内総生産（ドル換算）です。1人当たりの豊かさと考えてください。ただし等間隔目盛りでなく、対数目盛りです。千ドル目盛りの次は2千ドルでなく、1万ドルです。



（出典）1980-2017年: 「International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2018」
一部推計値を含む
1955-1979年: GDP、為替レート「International Financial Statistics」(IMF)
人口「OECD stat (UN database)」(2017年2月・5月にデータ取得)

この図では、日本の経済発展を、大きく2期に分けることができます。前半の急速な成長と、後半の成長の低下です。

1955年は、戦争が終わって10年です。戦後復興を終え、経済成長が始まりました。日本の1人当たりGDPは、アメリカの約10分の1でした。当時の日本人にとって、アメリカはまぶしいほどの豊かな国でした。

石油危機などがありましたが、1991年にバブルが崩壊するまで、鯉の滝登りのような成長を続けました（1995年がピークなのは、ドル換算の際の円

ドル相場によるものです。円高だと、高く表示されます）。この目盛りが対数目盛りであることを思いだしてください。等間隔目盛りだと、この表を縦に1,000枚（10×10×10）つなげなければなりません。

この間に、アメリカも10倍になる成長をしたのですが、日本は100倍の成長をして追いついたのです。これが、日本の驚異的な成長です。

日本が優秀と言われたのは、もう1つの理由があります。アジア各国が追いつけてこなかったのです。図を見ると分かるように、韓国も中国もまだ貧しかったのです。アジアやアフリカの国々は、対外戦争や国内紛争などの制約で、経済発展に十分に取り組むことができなかったのです。また、不安定な政治や非効率な行政なども、足を引っ張りしました。

（日本の停滞の理由）

バブル崩壊後、2つの要素が日本を停滞させます。

1つは、急速な経済成長が終わったのです。図では、1995年以降日本は、アメリカやフランスと同じようなところで、成長が横ばいになっています。

アメリカやフランスを追い抜くためには、これらの国のまねをしてはダメです。新しい産業や新しいやり方を考える必要があります。追いつき型の発展では、追い抜くことはできないのです。

もう1つは、アジア各国が急速に追いついてきたのです。図の韓国と中国を見てください。20年から40年遅れで、日本と同じ軌跡を描いています。日本の経済成長は、日本が特殊だったのではなく、同じようにやれば他の国でもできることだったので、アジア各国は、出発が遅れたのです。

そして、各国の追い上げは、日本の一人勝ちを許さなくなりました。それまで日本は、安い労働力で優れた工業製品を製造し輸出していたのですが、アジア各国がその地位を取って代わりました。その製品が、日本に輸入されるようになりました。さらに、安い労働力を求めて、国内の工場がアジアに移転し

ました。これは、国内産業の空洞化を招きました。

「ここまで発展したから、この程度で良いじゃないか」は、許されないのです。成長を続けないと、他国が成長する中では、現状を維持することができないのです。

この30年間で、転換の方向が見えてきました。この全体の停滞の中で、元気の良い人たちもいます。例えば、世界で闘っている自動車産業などの製造業。ノーベル賞を多数受賞している自然科学の研究者です。それぞれ、日本国内に閉じこもらずに、世界で勝負して良い成績を残しています。世界で闘うためには、他国と同じことをしては負けます。独創性、そして速さが求められるのです。

（手本学習型から自分で考える型へ）

ここに示したのは、経済成長と豊かさでの軌跡です。このような経済発展だけでなく、教育、福祉、インフラなど公共サービスについても、先進国から仕組みを輸入し全国に広めました。

地方行政こそ、この「制度輸入・国内普及型発展」の優等生だったのです。全国どこでも、世界最高水準の行政サービスを受けることができます。これは、日本の地方行政が、世界に誇れることです。海外に学んだ中央政府からの指示に従って、全国の自治体と公務員が、効率よく公共サービスを提供する仕組みを作りました。その手法が、法令による義務付けと、国庫補助金、地方交付税による財源手当でした。

市町村の現場でわからないことがあれば、法令の逐条解説を読み、疑問点は県庁に問い合わせました。県庁はわからない時は、担当省庁に問い合わせました。指示も情報も、国から来たのです。しかし、先進国に追いついたことで、この手法は役割を終えました。

先進各国は、新しい課題に対して新しい政策を、試行錯誤しながら開発してきました。そこには、手本はなかったのです。先頭に立つ者と違い、後続者は楽です。先を走る人たちを後ろで見ていて、失敗

した者でなく、成功した者の後を走れば良いのですから。しかし、先進国となった今、日本の前に手本はなく、自ら試行錯誤しなければなりません。

150年続いた「手本学習型行政」から、「自分で考える型行政」への転換です。これは、150年ぶりの「この国のかたち」の大転換なのです。

3 働き方の大転換

さて、先進国に学ぶ手本学習型の思考から、自分で考える型への「この国のかたち」の転換とともに、「国民の働き方」も転換を求められています。

政府も産業界も「働き方改革」を打ち出しています。なぜ、そのようなことが主張されるのでしょうか。過労死や過労自殺する人が出てきました。それとともに、次のような事実が、日本人の働き方に見直しを突きつけています。

（日本人は優秀か）

私たちは、「日本人は優秀だ」と教えられて育ちました。先に見たように、貧しい島国が近代化に成功し、世界第2位の（現在は第3位の）経済大国になりました。日本人の努力があったからです。これは、誇りにして良いことでしょう。ところが、「日本人は優秀だ」という説が、過去のものになりつつあります。

国民1人当たりの国内総生産（GDP）は、1990年代にアメリカに次ぐ豊かさになりました。しかし、その後順位を落とし、現在では先進国の集まりであるOECD加盟35国のうち第17位です。

もっと衝撃的なのは、日本の労働生産性の低さです。労働者1人がどれだけの価値を生むか（ものを作ったりサービスを提供するか）です。なんとアメリカの3分の2ほど、フランスやイタリアの8割ほどです。OECD加盟国の中では21位です。G7各国（アメリカ、ドイツ、イギリス、フランス、イタリア、カナダ、日本）の中で、日本は万年最下位です。時間当たりの労働生産性も、アメリカやドイツ、

フランスの3分の2でしかありません。OECD加盟国のうち20位で、G 7 各国の中でこれも最下位です（日本生産性本部の資料）。

問題になっている、労働時間を見てみましょう。日本の年間労働時間は、近年短くなっています。かつては2,000時間を越えていましたが、現在は1,700時間ほどです。これはアメリカやイタリアと同じくらいですが、ドイツやフランスの1,400時間に比べ、2割ほど長く働いています。もっとも、日本の数値には、からくりがあると言われています。非正規の短時間労働者が増え、全体の平均時間を減らしているのです。正規職員は、もっと長時間働いていると推定されます。

日本人は一生懸命働いているけど、生産性は低い。それを長時間労働で補っているのです。そんなに働いているのに、世界で比べると、豊かさは先進諸国の真ん中以下です。何かおかしいですね。長期間の夏休みを取り、生活を楽しんでいると見える国々より、長時間働いている日本のほうが、豊かでないのです。というより、長時間働いているから、生産性が低いのです。

これらの比較は、売上げ（付加価値額）が金額で表される製造業やサービス業ではわかりやすいです。では、売上額が出ない公務員は、効率的な仕事をしているか。残念ながら、世間の評価は逆でしょう。

（一生懸命型から目標達成型へ）

欧米各国と、何が違うのでしょうか。あれだけ優秀と言われた日本人が、急に劣化したのでしょうか。

そうではありません。これまでのやり方がもはや通じないのにもかかわらず、成功体験を引きずって変わっていないことが、この長時間労働と生産性の低下を招いているのです。日本人は変わっていないのです。それが、問題を生んでいるのです。時代が変わったのにもかかわらず、それに適合できていないことが、原因なのです。

「企業戦士」、「24時間働けますか」……。かつては、

家庭を顧みずに働くこと、長時間労働が是とされました。長時間働けば、成果が増える仕事もありました。しかし、諸外国との比較で分かることは、日本はどうやら長時間働いて、ムダなことをしているのです。

かつて高い評価を受けた日本的経営は、事前に時間をかけて職員全員の同意を取り付けておく、そして決まったら全員が一丸となって取り組むことが長所でした。コンセンサスの重視です。しかし今は、その流儀が、効率の悪さを生んでいるのです。前例のない仕事の場合、このような流儀では、決めるのに時間がかかります。そして方向が定まらない場合には、迷走します。業務の効率化には、仕事の流儀を変えなければなりません。

職場では、仕事の成果で評価されるべきで、勤務時間の長さで評価されるものではありません。ほかの職員が残っていると、仕事の終わった職員も残業する。それは、かつては職場の一体性を作る手法でした。しかし、効率的な仕事の観点からは、ムダです。目標を達成したら、サッサと帰りましょう。職場は、一生懸命型から目標達成型へ転換しなければなりません。

機械化によって、効率は上がるか。上がる部分と上がらない部分があります。機械の導入で、仕事量が増える場合もあります。電子メールの導入は、連絡や資料送付の手間を簡素化しました。しかし、コピー機やパワーポイントなどの導入は、資料の印刷枚数を増やし、不必要な資料加筆作業を増やして、職員の仕事量を増やす結果になりました。電子メールのやりとりも、電話なら簡単に済む打合せが、何度もメールをやりとりすることで、時間がかかることになったのです。

AI（人工知能）が発達すると、仕事は早く片付くのでしょうか。定型的作業は、効率化できる部分もあるでしょう。しかし、組織において、何を目標とし、いつまでに誰がどのように達成するかを決めない限り、コンピュータであれ人工知能であれ、職員の作

業量を増やすことになりかねません。

問題は、作業量の削減でなく、意思決定の迅速化と、目標達成の効率化なのです。それは、機械の問題ではなく、仕事の流儀の問題なのです。

4 街に出よう

このような変化から、地方自治体と地方公務員に求められる改革が、見えてきます。それは、市町村内での課題の改革と、役場の中での仕事の仕方の改革です。役所の外での改革と、内なる改革と呼びましょう。

(外での改革)

「外での改革」は、住民を相手にした仕事の改革です。

行政の課題は地元で発生します。児童虐待、子供の貧困、待機児童、いじめ、引きこもり、高齢者の孤立、中心市街地空洞化、過疎、空き家、耕作放棄地……。日本の誇りであった、平等と安全、活力が壊れつつあります。

日本は課題先進国になりました。高齢化は、日本が世界の先頭を走っています。外国に視察に行くのではなく、国内の過疎の村に行った方が実態が分かります。さらには、視察に行かなくても、多くの町で現実が進んでいます。

これら地域の課題は、国の役所より、現場を知っている自治体と地方公務員の方が詳しいのです。政府から、先進国をモデルにした指示は来ません。手本がないので、試行錯誤になります。自治体が、国より先を走る分野もあります。例えば、増える定住外国人との共生がその例です。

これまでの行政では、新しい情報は、国外から中央省庁を経由して自治体に降りてきました。これからは、現場の市町村から、中央省庁や全国に流れるようになります。

地元での問題をすくい上げ、解決策を検討する。それは、役場の中にいるだけでは、見えてきません。

国からの指示を待っていたり、通達を読んでも、ダメです。町に出なければならないのです。

また、地域の課題を解決するのは、市町村役場だけではありません。コミュニティやボランティア活動、NPO、企業も、それぞれの分野で地域の課題に取り組んでいます。それらの主体との協働も重要です。役所の中には、彼らの動きも見えません。

職場でパソコンに向かっていないで、街に出ましょう。

(内なる改革)

次に、「内なる改革」は、仕事の仕方の改革です。

職場でのムダの第1は作業のムダ、すなわち会議、資料作り、パソコンです。これについては、拙著『明るい公務員講座 仕事の達人編』（2018年、時事通信社）をお読みください。

このような職員の作業のムダの前に、職場にはもっと根本的なムダがあります。ムダな業務と、非効率な仕事の進め方です。それをなくすには、業務の減量と、仕事の流儀の効率化が必要です。

まずは、抱えている仕事の量を減らす「業務の減量」です。そこには、それぞれの事務について簡素化すること、例えば調査票の項目を削減するような「簡素化」と、優先順位の低い事務をやめる「事務の廃止」があります。

もう1つは、仕事のやり方を効率化する「仕事の流儀の効率化」です。全員の同意を取り付け、全員が一丸となって取り組むのでは、非効率な場合があります。部下に任せることは、手本があり前年通りの仕事で良かった時代には効率的でしたが、新しい課題に取り組む際には非効率です。

これが、日本の職場の生産性の低さを招いています。これからの仕事の効率化には、目標を明確にし、それを達成する工程を示し、最も効率的な方法で処理することが必要です。そのためには、課長が上司と相談して目標を決め、それを達成するための方向と工程を職員に指示しなければなりません。職員が

迷った場合は、課長が決めなければなりません。

仕事の流儀の改革は、皆さんの職場から始めなければなりません。職場の責任者である課長は、「部下に任せてある」から、「課長が指示を出し、課長が決める」へ変えましょう。そして職員は、前例踏襲ではなく、自分が抱えている課題について上司に伝え、指示を確認し、目標に向かって最も効率的に処理しましょう。残業時間の多さを自慢するのではなく、目標を早く達成して早く帰宅することを自慢しましょう。仕事の流儀の改革については、拙著『明るい公務員講座 課長に脱皮編』（時事通信社、近刊）

をお読みください。

仕事の仕方は、民間企業に学ぶことも有効です。すると、役所の流儀の変なところが、見えてきます。さっさと仕事を終えて、異業種交流に出かけましょう。

これまで、地方自治体は先進国に学び、政府の指示を実行する優秀な生徒でした。これからは、自ら考える研究者になり、その経験と知見を他の国々に伝えましょう。今度は、世界各国から、あなたの町に視察に来てもらいましょう。

寄稿者 PROFILE

岡本 全勝（おかもと まさかつ）

内閣官房参与、慶應義塾大学法学部講師

経 歴：1955年、奈良県生まれ。東京大学法学部卒。自治省入省。富山県総務部長、総務省交付税課長、内閣総理大臣秘書官、自治大学校長、東京大学大学院客員教授、復興庁事務次官などを経て、2016年から現職。

主な著書：『明るい公務員講座 課長に脱皮編』（時事通信社、近刊）

『明るい公務員講座 仕事の達人編』（時事通信社 2018）

『明るい公務員講座』（時事通信社 2017）

『東日本大震災 復興が日本を変える－行政・企業・NPOの未来のかたち』（共著、ぎょうせい 2016）など。

公共政策と自治体職員の未来像

明治大学名誉教授

あおやま やすし
青山 侑



計画による都市のガバナンス

自治体職員の未来像として私が最初にイメージするのは、人々の価値観の変化を見据え、長期的な見通しをもち、事業の計画をつくることのできる職員であり、しかもこれらを実現することのできる職員である。

自治体では、概ね10年か20年ごとに基本構想がつくられる。これに基づいて長期計画や実施計画もつくられる。

しかし各市町村とも、計画をつくることには熱心だが、つくり上げてしまうと急速に計画に対する関心が薄れ、それがどう実施されたかということについてのチェックが甘くなる傾向がある。都市のガバナンスは本来、公開の議論によって策定された基本構想や長期計画によって道筋を示しながら行われなければならない。

50年も前のことだが、東京都は、来日したアメリカの学者から「東京都政には1メートルに及ぶ計画書があるが、実施報告書は数センチしかない」と評されたことがある。近年に至って同じアメリカのデビッド・オズボーンは『行政革命』（日本能率協会）で日本の計画づくりを褒めているが、残念ながらその計画の実施実現状況については触れていない。

本来は、計画はつくること自体が自己目的ではなく、それを使って、目標とするまちの都市像、市民の生活像を実現していくことが目的だから、せっかくつくった計画をどう使うかを考えなければならない。

計画には一般に、(1) 単年度主義の予算と違って数年または十数年先に至る政策のゴールまで示し

ているから明快である(2) 縦割り部門別でなく総合的につくるから、行政の専門家ではなくユーザーである市民が理解しやすい(3) 市民や議会が参加してつくるから皆が納得している、などの特徴がある。

だから、市民も議会も、計画の実施状況をチェックするための委員会やシンポジウムを開催するなど、つくった計画を使って行政に継続して参画していくことを考えたほうがいい。

計画には総合性という意義があるが、それは総花的でいいということではない。その計画のもつ思想や目標をその自治体なりにメリハリをつけて市民に分かるように示さなければならない。

東京都が昭和40年代につくった『広場と青空の東京構想』の広場は市民参加、青空は反公害を意味する。東京オリンピックのあと、政策の重点を変えようという思想が表現されている。その後の『世界都市東京』は来るべき高度情報化、グローバル時代を意識した。『生活都市東京構想』は、バブルの崩壊を受けて成熟社会の到来、特に人々の生活の質の向上を強く意識した。

私はかつて墨田区の基本構想づくりに参加したとき、東京23区の基本構想のキャッチ・フレーズを調べてみた。「ともにつくる」「ともに支える」といった「ともに」調のものや「みどり豊かな」といった「みどり」調が多かった。どちらも魅力的でよくできたフレーズだが、ひとことでその地域の特性や目標を象徴しているとはいいがたい。

そのときの墨田区の基本構想のキャッチ・フレーズは「水と歴史のハーモニー 人が輝くいいききすみだ」と決めた。水は隅田川や雨水利用、歴史は本

所や向島、ハーモニーは区民の第九合唱や区立のトリフォニーホール、いきいきは下町の粋や経済の振興を意識している。そして中心に「人」を据えた。市民や議会におけるチェックのシステムづくりはこれからだが、少なくとも、基本構想に基づく基本計画づくりのワーク・ショップには多くの区民が参加している。この基本構想に基づき墨田区は全国で初めて「協治（ガバナンス）条例」を定めた。

大ロンドン市は、2004年に、2016年及びそれ以降を見通したLONDON PLANをつくった（青山ら訳『ロンドンプラン』都市出版）。これは英文A4版400頁に及ぶ大部の書で、何度も何度もドラフト（概要案）を発表して市民の意見を聞いたうえでつくっている。ロンドンの人口は増やす、雇用も増大させる、住宅もつくる、超高層ビルを建てさせる、ただしロンドンを取り巻くグリーンベルトを浸食せずにロンドンを高密度化する、というメリハリのきいた計画である。

ニューヨークもロンドンも抽象論や制度論は避けて市民が読みたくなる計画をつくっている。計画づくりでは伝統のある日本の各都市自治体こそ、いい計画をつくって世界に発信することが望まれる。

後藤新平の自治論と都市論

「自治は市民の中にある」——真の自治とは、どこから何かをもってくるのではなく、自分たちのことは自分たちで決めて実行することだ、という当たり前のことを、後藤新平は90年も前、東京市長のとき、宣言した。小気味のいい言葉である。

のちに孫である鶴見和子が社会学者の立場から内発的發展論を唱えたのも、全国一律の政策でなくその地域ならではの特性を伸ばしていくことこそ発展をもたらすという確信からであった。

これは私たち自治体職員の人生にも通じる考え方である。他人の意見を聞くだけでなく自分の内心に繰り返し問うてみることによって初めて悔いのない判断をすることができる。自己の生活実感、仕事実

感にこそ真理があることに気がつく、ずいぶんと精神が自由になる。

後藤は大正9年（1920年）12月に東京市長に就任した後、「東京市政要綱」を発表する。内容は、道路・ごみ・し尿・福祉・教育・上下水道・住宅・電気ガス・港湾・河川・公園・葬祭場・市場・公会堂など、市政全般にわたる。計画期間は「10年ないし15年」、財政規模は8億円で、当時の東京市の予算が1億3千万円程度にすぎなかったので、「後藤の大風呂敷」と言われた。

この計画が実現されないうちに、後藤は大正12年（1923年）4月、社会主義国ソ連との交渉のため市長を辞任する。そして9月1日、後藤は山本権兵衛内閣で外務大臣に就任するはずだった。そこに関東大震災が発生して、震災復興を担う内務大臣に就任した。親任式のあと後藤は「遷都はしない。復興費用は30億円。最新の都市計画を採用し、新都を建設する。地主には断固たる態度で臨む」とメモに書いた。

9月6日の閣議で早速、「東京は日本の首都であり国家政治の中心、国民文化の根源である。その復興は日本の発展、国民生活の根本問題だ。理想的な都市を建設するには絶好の機会だ」として「帝都復興の議」を提案した。

そして「日本には地震は何度もくる。今後、大きな被害を出さないため、公園と道路をつくれ」と主張し、東京市長時代の八億円プランを下敷きとする帝都復興計画を作成した。

後藤の復興計画は大幅に縮小され、予算も十分の一に削られたが、東京は復興し一挙に膨張して大東京が成立した。

このときの後藤の都市論で注目すべきは、環状一号線から環状八号線に至る環状の道路構造計画だ。世界の大都市では、中国の諸都市やマンハッタン、あるいは京都に見られるように、格子状の道路構造が主流であった。

荷車や徒歩の人はともかく、自動車にとっては、

格子状の道路構造は交差点でいちいち信号でストップして効率が悪い。放射状道路と立体交差してスムーズに走れる環状道路が効率的だ。北京はオリンピック開催を機に数本の立体環状道路をつくり、交通混雑に対応した。

後藤はあたかも、工業化時代のあとには情報化時代が到来し、人と物の流通が飛躍的に増大することを見越していたかのようだ。

後藤の先駆性はこの時代には理解されなかった。伊藤博文は「生まれるのが早すぎた」と評した。優れた自治論、都市論をもつ後藤が首相として腕をふるうことがなかったが、今日の関東平野の都市構造は後藤新平がつくった。圏央道や外環、さらには武蔵野線等、関東平野は環状の道路・鉄道ネットワークによって機能しているのである。

公共政策とは何か

私は、36年勤務した都庁を副知事の任期満了で去るとき、退職の記者会見で「これから何をして生活するのか」と問われて「政策の議論をする塾をつくりたい」と表明したところ、その話を聞いた明治大学から「公共大学院をつくるから一緒にやらないか」という話を頂いた。自分で塾をつくるのは資金や場所等、大変なことなので、それはありがたい話だった。

公共政策大学院とは議員や公務員、会社員が、勤務しながら政策の議論をする修士課程の大学院のことである。

10数年前、日本でもそんな大学院がつかれるようになった。従来は、大学院は研究者養成機関、というイメージが強かった。しかし、大学院が研究者養成の機能に加えて、社会人が勤務しながら再び自分の知性を磨く場としての機能ももつようになったのである。そういう制度ができたのだ。そして今、この大学院で多くの社会人が互いに政策を議論し、自分を切磋琢磨している。政治家として活動しながら、公務員や会社員として勤務しながら、である。

公共政策大学院に加わると決まってから、私はボストンのハーバード大学のケネディ・スクール（公共政策大学院）で授業をしてきた。ここには、世界数十か国から、約800人の学生が集まっている。30歳台の人が多い。40歳台の人もあるし、多数ではないがさらに年齢が上の人もある。

ハーバード大学のすぐ近くにはMIT（マサチューセッツ工科大学）がある。この大学院の入学許可の担当者と会って話を聞いた。「大学院のクラスの構成をどうするか、という観点から入学者の選考をする。いろいろな出身階層の人を集め、いろいろな角度からの政策議論ができるクラス編成により学習効果を上げる」と言う。

別の機会に、ワシントンのジョージタウン大学のデニス・クイン教授と意見交換した。ちょうど、アメリカ連邦議会で、700ページの大部に及ぶ包括エネルギー法が成立したときだった。「もともと、電力取引を自由化したとき、自由化された電力市場に公共部門がどう関与していくかという議論がなければいけなかった。その後、北米大停電やカリフォルニア大停電の経験から、今回の法律がつくられた」と解説する。

すなわち、今日では、公共政策とは、国とか自治体とかいう枠を超えて、行政部門とか民間部門という枠を超えて、広く、国民の利益に関係する政策のあり方について議論する場である。それは、学問であるが、同時に、実社会からかけ離れたものではなく、実学である。実学だからレベルが低いというわけではなく、むしろ実学だからこそ、きわめて高度の学問的アプローチを必要とする。

そういう公共政策が、わが国で考えられ、そのための大学院が相次いで設立されるに至ったのは、もちろん、自治体において一層高度の政策議論が必要になってきたからである。

もちろん大学院などに通わなくとも、自治体職員の間では各種の自主的な勉強会がますます盛んになっている。

日本では、官邸主導の政策が時に行われるようになったものの、未だに各省庁別の縦割り行政が主流である。これに対して自治体は、福祉も都市計画も総合した政策形成に取り組みやすい土壌をはじめからもっている。というより、そうしないと市民が許さない。

「ベンチマーク方式を取り入れて政策評価をやってみたが、今ひとつピンと来ない」という話を聞く。

当然だ。市民は相対評価で自分の自治体を評価することはない。絶対評価だ。

「他の自治体に比べて、うちの自治体は相当にマシですよ」と言われて喜ぶ市民はいない。そのことを忘れてはならない。その自治体の特性に応じて、その自治体独自の政策を打ち出していく、それが公共政策である。一般論を議論するわけではない。その自治体にとってどういう政策を創造していくかを追求するのが公共政策論である。

高度情報化時代の公共政策

公共政策大学院は、政治家や公務員、会社員が勤務しながら、自治体・職種横断的に政策の議論をする場だが、こういう大学院は、公共政策に限らない。ビジネス、会計学などほかの分野でも、続々とつくられている。

これは、日本の社会経済が工業化時代から高度情報化時代に移行したことで無縁ではない。

工業化時代には、大量の優れた品質の製品を生産するために社会システムが構築された。事務労働についても同様である。大量の事務を効率よく処理することがホワイトカラーに求められた。

しかし、高度情報化時代には、そのような大量の生産や事務の処理は機械がこなしてしまう。人間に求められるのは、知的生産性である。異なる世界、異なる言語、異なる価値観、異なる専門分野の人たちと知見の交換をし、新たなヒット商品（サービス）を生み出していく、これが知的生産性である。

行政も同じだ。高度情報化時代には、画一的な政

策ではなく、その地域に見合った独自の政策形成が求められている。そういう時代だからこそ、ベンチ・マークスのような相対評価では市民が満足しない。もちろん、ベンチ・マークスという相対評価を機会に、新しい独自の政策を創造すれば話は別だ。相対評価は、あくまでもそういう生産的な営為の契機となる材料にすぎない。それがわかってこれを利用すれば有効だ。

そういう時代がきたから、公共政策に限らず、ほかの分野でも、社会人が勤務しながら学ぶ大学院が増えている。

高度情報化時代になって変わったことはほかにもいろいろあって、たとえば、都心の本社の機能も大きく変わった。工業化時代の都心の本社は、大量の事務処理をする場だった。だから、従業員をなるべく大勢詰め込めるような建築が求められた。ところが、高度情報化時代には、大量の事務処理は機械が処理する。だから、そういう機能を地価も賃料も高い都心におく必要はない。

では都心の本社は何をするところか。現代の都心の本社は、社員のミーティング、顧客へのプレゼンテーション、海外のバイヤーとの商談、異なる業種の人たちとの折衝、異なる専門分野の人たちとの知見の交換をする場所である。

だから、21世紀になってから建て替えられた、東京都心の丸ビル、東京ビル、六本木ヒルズ、日本橋三井タワーなどの中を見ると、ホワイトカラーを大量に詰め込んで事務処理をするスペースではなく、レセプションルーム、ミーティングルーム、プレゼンテーションルームなどにスペースを使っていることがわかる。レストランやホテル、劇場などがオフィスビルに併設されるのも、そういう交流機能を補完するためなのだ。

このような時代の変化の波は、自治体の政策現場にも押し寄せてきている。今や自治体は、市民にとって、「他の自治体と同じようなことをやってくれるところ」ではない。今、市民にとっての自治体とは、

「市民が期待することにきちんと対応するところ」である。この場合、「やってくれる」と「対応する」とは根本的に違う。ここでいう「市民」とは、自分たちがやるべきことは自分たちでやってしまう市民である。だから市民の要求には、自治体が余計な手出し口出しをしないことも含まれる。

そういう前提で、以下、これからの公共政策にとって最も重要な論点について触れておこう。

市場化と公共関与

私たちは長い間、従来は行政が行ってきた仕事を今後は民間に委ねることが行政改革の重要な一環であると考えて、行政のスリム化に努めてきた。行政改革といえば職員定数の削減と考えたのが第一期とすれば、第二期の行政改革の主要テーマは民営化だった。

イギリスやニュージーランドで発達し、近年急速に広まったNPM（ニュー・パブリック・マネジメントすなわち新しい行政経営）の概念も、市場原理・政策と実施の分離・結果重視の3点を柱としている。

日本でも郵政民営化をはじめ、政府部門の民営化や自由化がどんどん進んでいる。自治体の場合は、職員定数の削減・組織のスリム化・事業の民間委託・指定管理者制度など、国に先行して「小さな政府」化を進めてきた。

国が小さな政府を目指すことは必要だ。実際、まだまだ、合理化すべき分野は多いというのが自治体側の実感だ。ある時期には必要だったかも知れないが、今となっては過度な規制となってしまった制度や、細かな補助金制度も速やかに改革してもらいたい。

しかし、一方で、国の民営化や自由化が進んだ場合の政府部門のコントロールのあり方については、まだまだ試行錯誤、やってみなければわからない面がある。

これからもそういう行政改革は大切だが、それに

加えて新たな視点も必要になっている。それは、行政が行ってきた仕事を民間に委ねる場合、公共部門がどう関与していくかという問題だ。

耐震強度の偽装問題は、建築確認行政を民間に委ねた場合の公共関与が不十分だったことが原因の一つとして挙げられる。日本は世界一の地震国だ。地球の表面は厚さ約100キロメートルに及ぶ十数枚のプレートで覆われている。そのうち4枚が日本列島でひしめき合っていて、これらによる摩擦が地震を発生させる。地震の怖さを経験的に知っているから、建築基準法の体系は耐震強度の基準設定を基本に整備されてきた。

崖崩れを防ぐ砂防や河川の氾濫を防ぐ堤防と並んで、建築確認は世界でも有数の災害国である日本にとって行政の基本である。それを民間に委ねるとき、適正な公共関与によって国民生活の安全が確保されなければならない。

こういうケースでは、安全確保のために公共部門によるコントロールが必要である。

昭和37年（1962年）、国鉄三河島事故のとき、私は学生だった。大学の経済学の授業で、「戦後、連合軍の占領政策によって鉄道に独立採算制（市場化）が導入された。その結果、安全投資の削減と過密ダイヤが生じて事故の遠因となった。市場化に不適当なものを市場化すると、自然独占によって安定するか、そうでなければ破滅的競争が始まる」と教わった。まったく同じような指摘が最近の尼崎の事故でも言われた。教訓は生かされなかったのである。

市場化を推進する場合、あるいは市場化を推進するためにも、市場に対する公共関与のルールを確立しておくことが大切だ。それまで公共部門が扱っていた分野や事業については、それなりに理由があってそうしていたわけだから、市場化・民営化したのちにも適切にコントロールしないと市民生活に重大な支障を与える場合があるからである。

市場化に伴う公共関与は、行政が抜き打ち検査する、第三者機関が監督する、専門家がチェックする、

これらに市民代表が参加するなど、事の性質によって多様な方法が考えられる。

現代の経済学は市場主義を原則としているが、「政府の失敗」の一方で「市場の失敗」という問題もあることを私たちは忘れてはならない。「大きな政府」か「小さな政府」かの論争と合わせて、「小さな政府を選んだとき、その小さな政府が市場にどう関与するのか」を議論して必要な措置を講じなければならない。

自治体幹部職員のあり方

自治体で局長や部長になる人は全体から見れば稀である。大部分の人は部長職までではないで退職する。だから局長や部長は自治体組織のトップとっていい。局長や部長になったことは誇りに思っている。しかし同時に、トップクラスの幹部になった以上は、その組織に何かあったときは、責任を負う覚悟が必要とされる。自分が悪事を働いたのではなくとも管理監督責任で処分されたり人事異動でワリを食ったりする。それでも優れた人材はその後、必ず活用されるから、普通は我慢する。

知事や議員は4年ごとに選挙がある政治家だから、その言動はどうしても有権者を強く意識したものとなる。自治体の幹部の価値観とは違うことも多い。違っても、普通の幹部は、知事や議員は世論を代表すると思っているから、結局はそれに従う。自治体職員は公平な競争試験で入ってきて、原則として悪事を働かない限り解雇されない。民意を反映するのは政治家である。

そう考えていても具体的に意見が違ふことがある。私が東京都の副知事時代、羽田空港の4本目の滑走路の経費負担問題の交渉について石原知事から記者会見でいきなり、「青山さんが勝手にやっている。彼は責任取れるのかね」と言われたことがある。そのとき私は対外的には一切釈明せず、「すべて知事の発言通り。知事の発言にまちがいない」ということで通した。その種のことはほかの場面でもけっ

うあったが、私には不満はない。そんなことでいちいち辞職していたらキリがないから、そういうことを考えたこともなかった。

責任をとるリスクが大きい割りには自治体幹部の経済的処遇は必ずしもよくない。東京都の局長の場合、指定職の給料表といって、ポストごとに年間報酬が定められている。その額は、民間大企業の役員クラスの報酬に比べて3分の1から4分の1と思えばいい。

それでも、人はパンのためにのみ働くわけではなく、人々のため、社会のために働くことを願うので、仕事に誇りをもつことさえできればいい。しかし今、全国の自治体では管理職になることを望まない人がけっこう多いという話を聞くことが多い。誰もが幹部になろうとする組織もどうかと思うが、構成員がある程度は上昇志向をもつような組織をつくっていくことも大切である。

真の行政改革とは、限られた人員が最高度に汗をかき知恵を出す組織をつくっていくことである。行政改革が安易な方向に行かないことを望みたい。

第三の分権化、第四セクターの時代

行政が行ってきた仕事を民間に委ねる場合に重要な問題のひとつは、市民活動をどう活用していくかということだ。

地方自治法改正による指定管理者制度の導入は、自治体の行政改革を従来のレベルからもう一步進める契機となった。しかし、基礎的自治体レベルでは、長い年月をかけて地域の施設や事業を市民活動に委ねてきて、しかもそういう事業を担う市民団体が地元で育ってきたのに、指定管理者制度の導入によって他地域の民間事業者の仕事にとられてしまうという問題も生じた。

これは、指定管理者制度の導入に問題があったというより、日本の地域における市民活動がまだ十分な力をつけていないという問題が顕在化したとみることもできる。

福祉の世界で「第三の分権」の必要性が主張され始めてから既に久しい。

第一の分権が国から都道府県への分権、第二の分権が都道府県から基礎的自治体たる区市町村への分権であるが、これに対して第三の分権は、区市町村から地域への分権だ。

たとえば、高齢者福祉の分野において、特別養護老人ホームや療養型介護病棟、老人保健介護施設などは、ある程度広域的なバランスを考慮して整備すべきだが、ホームヘルプ、訪問医療、訪問看護、在宅サービスセンターなど在宅者に対するサービス網の整備は地域単位に行われ、サービスの提供も地域単位で行われる。

そこでは、地域の特性に見合ったサービスが創出され実施されるべきだ。これが第三の分権の考え方である。

この場合のサービスの担い手として期待されるのが、第四セクターである。

第一セクターが国や自治体、第二セクターが民間であるとすれば、公民共同の組織（会社や公社・公団等の形をとる）が第三セクターと呼ばれる。

これに対して第四セクターは、地域企業である。

障害福祉の専門家であるマリリン・ハワードは、これを社会企業（ソーシャル・エンタープライズ）と呼ぶ。

この場合の特徴は、単に地域性だけではなく、「福

祉の心をビジネス・ライクに合理的かつ効率的に実施する」ということだ。

そして公共関与について言えば、「公的補助金は収入の半分以上でなければならない」とする。

これは、地域企業あるいは社会企業の自主性を確保し、硬直的でなく柔軟な、地域に見合ったサービス提供のスタイルを確保するためである。

しかも、サービス従事者に支払われるべき賃金（それが障害者である場合も）は、市場のレベルに見合ったものであることを想定する。継続性を重視するからである。

以上、見てきたように、市場化、民営化における公共関与のあり方の問題は、国家レベルに比べて、地域単位で見た場合、現実的に発展していく可能性をもっている。

市場化と公共関与というテーマを考えると、私たちは、この第四セクターの役割を視野に入れて考えなければならない。「公共」とはけっして行政と同義語ではなく、市民活動も公共の重要な一環だからである。

これからの公共政策を、地域の市民活動レベルで考えると、公共政策の未来が見えてくる。そういう新しい時代を担うのは、ポケットマネーで自主的に勉強会を営み、自分を自治体職員として磨き続けた人たちだ。私は、そういう人たちに公共政策の未来を託したい。

寄稿者 PROFILE

青山 侑（あおやま やすし）

明治大学名誉教授。博士（政治学）。

経 歴：1943年、東京生まれ。1967年、東京都庁に入庁し、経済局、政策室、衛生局、都市計画局、生活文化局、高齢福祉部長、計画部長、政策報道室理事等を経て、1999年から2003年までの4年間、東京都副知事として、石原慎太郎知事のもとで危機管理・防災・都市構造・財政等を担当。2004年から現職。2008～2009年米国コロンビア大学客員研究員。専門は、都市政策・危機管理・日本史人物伝。現在、東京都農業会議会長、東京都社会福祉協議会会長、東京都人事委員会委員長などを兼務。

主な著書：『小説後藤新平』（学陽書房・ペンネーム郷仙太郎で執筆 1999）、『都市のガバナンス』（三省堂 2012）、『自治体の政策創造』（三省堂 2007）、『石原都政副知事ノート』（平凡社 2007）、『10万人のホームレスに住まいを・アメリカ社会企業』（藤原書店 2013）、『痛恨の江戸東京史』（祥伝社 2008）、『世界の街角から東京を考える』（藤原書店 2014）など

A I 時代における自治体職員のあり方について

早稲田大学政治経済学術院教授

いなづま 稲継 ひろあき 裕昭



A I 時代の到来

毎日数多くのA Iに関するニュースが流れている。2016年3月、囲碁の世界最強棋士にA Iのアルファ碁が勝ったという記事が世界を駆け抜けた。コールセンターへのA I（ワトソン）導入の記事や、保険会社のチャットボット（チャット（会話）とロボットをかけあわせた言葉）導入の記事、そして銀行業務へのA IやRPA¹導入による大幅な人員削減の記事が相次いだ。銀行や保険会社へのWEBブラウザやLINEを通じての問い合わせに対して、現在では人間ではなく、A Iが答えることが多くなっている。チャットボットと呼ばれるプログラムは、あらかじめ用意された膨大な量の問答集の中から最適なものをコンピュータが選び出して自動で回答する。2018年に入ってから、医師の診断をA Iの画像診断で助けるものを開発するスタートアップ企業、自動運転技術の実用化など、実生活の分野に応用できる様々な技術開発やその実用化が急速に進んでい

ることを示すニュースも次々と目にするようになった。

自宅にスマートスピーカー（A Iスピーカー：Amazon EchoやGoogle Homeなど）を導入する人も増えてきた。これは単に音楽再生の際のスピーカーとしての機能だけではなく、天気予報やニュースの読み上げ、ラジオや音楽の再生、アラームやスケジュール管理、スマートホーム対応（家電操作など。照明のオンオフ、冷暖房のオンオフ）などの機能を人間との音声対話によって実現している。我が家でも、出張先の天気を尋ねたり、交通機関の時刻表を聞いたりする相手は、Google Homeだ。PC画面に入力しなくても、歯磨きをしながらGoogle Homeに色々なことを検索してもらったりしている。聞きたいアーティストの名前を話せば、その音楽を流してくれる。音量を上げたり下げたりするのも口頭での指示で済む。

A Iと呼ばれるものにはいくつかのレベルがある。表1は、A Iと呼ばれているものをカテゴリー化し

表1 人工知能 (AI)のカテゴリー

カテゴリー	意味	例示		
カテゴリー1	単なる制御（言われた通りにやる）		ルールベース型	
		温度が上がるとスイッチを入れる。下がるとスイッチを切る。		
カテゴリー2	対応のパターンが非常に多い（探索や知識を使って、言われた通りにやる）		機械学習型	
		探索や推論。将棋や囲碁で、決められたルールにしたがって、手を探す。		
カテゴリー3	対応のパターンを自動的に学習（重みを学習する）		機械学習型	
		駒がこういう場所にあるときは、こう打てばよいということを学習。		
カテゴリー4	対応のパターンの学習に使う「特徴量自体」も学習（変数も学習する）		深層学習	
		駒の位置だけでなく、複数の駒の関係性をみる。		

資料出所：総務省「インテリジェント化が加速するICTの未来像に関する研究会」報告書（2015）13-14頁に筆者加筆。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000363712.pdf

たものだ。

1990年代にエアコンや炊飯器、全自動洗濯機など「AI搭載」を銘打った家電が次々に発売されたが、これは、カテゴリー1のものや、性能が高いものでもカテゴリー2に属するものだった。時間や温度を設定したり、周りの湿度などに応じてその設定温度や稼働時間を変える仕組みを作ったりするなど、いずれも人間が判断基準をあらかじめ設定するものだった。ルールベース型と呼ばれる。

2000年代に入り、機械学習の技術が実用化された。機械学習とは与えられたデータを基に、コンピュータ自身が規則性や特徴、答えを見出す仕組みだ。例えば多くの写真の中から猫が映った写真だけをAIに選び出させたいとする。この場合、猫の特徴量データ（どこに着目すればよいのかというポイント。耳の形、ひげ、全体の姿など）をAIに与えてから写真を見せて教える。その後、大量の写真を見せるうちに、AIは学習をしていきだんだん猫が判別できるようになっていく。大量の写真情報は現在ではネット上で簡単に手に入るし、それを読み込んだり処理したりするコンピュータの性能も飛躍的に向上した。これらが機械学習の発達を加速した。学習が進めばAIは写真を見てそれが猫かどうかの答えを出すようになる。

ただ、この特徴量の定義は手間がかかるし、困難なこともある。ひげのない猫がいたらどうするか、耳が長めの猫はどうするか、例外事例を書きこんでいくと膨大になる。人間だと直感的にわかる場合でも定義をするのは大変だ。

この問題を解決する技術が深層学習（ディープラーニング）だ。2012年、カナダのトロント大学のチームは、コンピュータに画像を認識させる国際コンテストで断トツのスコアをたたき出した。彼らが用いたのが深層学習だ。上の例で、人間が与えていた猫の特徴量は、深層学習では与えない。猫の写真を無数に読み込ませるうちに、AI自身が猫の特徴量を自ら学習して見つけ出し、猫かどうかを判別

できるようになる。深層学習は「機械学習における技術革命」とも呼ばれている。

AI「アルファ碁」は過去の棋譜をAIに読み込ませ学習させたものだった。だが、2017年10月にはさらにこれが進化する。次世代の「アルファ碁ゼロ」は、過去の対戦棋譜という人間のお手本は使わない。何も知らないAIが、最低限のルールだけを教わり、ひたすらランダムに石を打ち合う自己対局を繰り返し、そこで生成されたデータだけで自ら学んでいった。40日間で2,900万局の自己対局をして、旧バージョンのすべてのアルファ碁を打ち負かすまでに至った。

このようにAIの技術はここ数年で飛躍的な進歩を遂げている。民間企業でもその技術をビジネスにいかに取り入れライバル企業に遅れを取るまいと多額の投資を行っている。

自治体におけるAI導入の現状

自治体におけるAI導入の速度は緩慢だ。予算制約や担当課の理解が得られない、セキュリティ上の不安があるなどの課題があるだろうが、そもそも、何から検討すればよいのかわからない自治体が多いようだ。他方で、先進的な自治体ではさまざまな分野でのAI導入を進めている。

情報提供型チャットボットAIは、2017年からみられるようになった。これは、市政情報や特定の施策情報について、対話型で情報を提供するものである。ホームページ上のFAQ（よくある質問）や窓口での対応に関する情報をAIが学習し、LINE上で市民が質問した内容に即座に自動回答するものである。例えば、「休みの日に戸籍届を出せますか」といった質問に対して、文字による対話のやりとりをして解答を導き出す。市民が電話で問い合わせをしたりHPで調べたりする手間を簡略化するし、夜間休日関係なく24時間365日問い合わせが可能だ。三菱総合研究所は川崎市や掛川市をはじめ30以上の自治体との実証実験を経て、2018年秋に商用化

を実現している。

会議録作成、集約作業のA Iも実用段階に入っている。A Iの音声認識機能を用いて、会議録の作成や首長の記者会見の文字起こしをA Iにさせるものである。A Iの音声認識技術も飛躍的に向上している。徳島県においては、知事定例会見の自動文字起こしによる当日午後の会見録配信や、会見録、審議会議事録のA Iによる要約サービス（「10%」までの好きな長さを指定）を始めて、県民に提供している。

保育所の入所申込みを受けての割り振りのマッチングにA I活用が行われる例も比較的多くみられるようになった。さいたま市では、毎年、保育施設への入所を希望する子供が8,000人近くに上り、300を超える保育施設への割り振りを決めるのに30人の職員が50時間（1,500人・時間）要していた。「祖父母の同居の有無」「世帯収入」「親の勤務時間」などの諸条件を突き合せたうえで、申請者からの「兄弟姉妹で同じ施設がよい」「通勤経路にある施設がいい」などといった希望、第1順位から第5順位までの希望も考慮して決めなければならなかったからである。この作業を、（個人を匿名化して）A Iで行う実証実験が、2017年、富士通研究所や九州大学との共同で行われた。その結果、わずか数秒で最適な選考結果を算出することに成功したという。人手によって行った結果ともほとんど差異はなかった。その後、いくつかの自治体で同様の実証実験を行うところが出てきた。

定型業務の自動化にA IやRPAを活用する実証実験もあちこちの自治体で始まっている。職員がパソコンで行っている定型業務などをA IやRPAで代替するものである。民間企業で保険会社が営業事務のほとんどをA Iに移行する例があるように、膨大な量の単純作業をA Iに代替させようとする試みである。つくば市では、NTTデータグループとともに、RPAを活用して定型的で膨大な業務プロセスを自動化する実証実験を行った。市民税課の税務処理においては約8割の労働時間削減が確認できた。市

民税課の異動届受理通知業務についてもRPA導入により83%の時間削減となった。RPAを業務削減に用いる自治体は、熊本県宇城市、港区、長野県など全国的に増えつつある。

2019年度以降の実用化が期待されるのが、道路補修効率化A Iである。千葉市では、情報通信研究機構（NICT）から委託を受けた東京大学と共同で、自動車（公用車）にスマホを搭載して路面を撮影することで、道路の損傷度を自動判定する機能を開発する実証実験を進めている。マイ・シティ・レポートと呼ばれるシステムで、千葉市他、室蘭市、足立区なども参加している。公用車のダッシュボードに取り付けたスマホにアプリを搭載し、道路を走りながら1, 2秒間隔で大量の路面画像を収集して共有サーバに送る。アプリは損傷の状態について、①損傷なし、②損傷はあるが修繕は不要、③修繕が必要、の3分類を行うが、自治体の職員がその妥当性を確認したうえで、A Iに報酬を与え、精度を高めようとしている。これまで、人力による目視で道路の損傷度を把握して工事箇所を決めていたものが、実用化後は大きく変化する可能性がある。日本では高度成長期に建設された道路、橋やトンネルなどのインフラが老朽化しており、その点検量も膨大だが、A Iによりそれが相当効率化されることが予想される。

職員業務の支援にA Iを活用しようとする例もみられるようになってきた。大阪市では戸籍関連事務に関して、法令や前例をA Iが職員に教える仕組みを導入し、2019年の実用化を目指している。コールセンターへの問い合わせの最大カテゴリーが戸籍関連であること、業務に精通したベテラン職員の大量退職や短い異動サイクルによりノウハウ共有の課題が大きくなってきたこと、グローバル化に伴う国際結婚の増加などによって業務がますます複雑化・多様化してきたことから、戸籍関連業務支援のA I導入を決めた。複雑な制度やベテラン職員のノウハウを蓄積する仕組みを構築し、A Iで職員の業務を

支援することによって、窓口対応の時間短縮と正確性の向上をめざしている。

戸籍関連辞書データ約1万8千件（戸籍先例全文データ、戸籍法・施行規則条文データ、涉外身分関係先例判例総覧データ、外国身分関係証書様式例集データ等）、市で利用している研修資料から作成したデータなどをA Iに読みこませた。職員がA Iに尋ねるとその辞書から必要な回答を行うもので「職員の知恵袋」と呼んでいる。当初は職員が欲している情報がダイレクトに来る場合も来ない場合もあるが、前者の場合に職員はA Iにごほうびをあげる（ポイントを加算する）。このことによりA Iはより適切な回答を導くことができるようになるという深層強化学習によって精度をあげようとしている。

そのほか、介護保険サービス利用者のケアプランづくりにA Iを活用する豊橋市の事例や、過疎地域での御用聞きA Iの活用を目指す京都府南山城村の事例など、全国でさまざまなA I活用の事例が出てきている。

A Iで変わる自治体業務

2015年12月、野村総合研究所は将来的には日本の労働人口の49%が人工知能（A I）やロボットで代替可能になる、という衝撃的なレポートを公表した。データ・エントリー操作員、受付・案内事務員、総合事務員、生産関連事務従事者の業務はほぼ10割近くが代替可能で、公認会計士の業務も9割程度が代替可能だという。代替可能職種の中に、行政事務員というの也被含まれている。

今後はA IやRPAを既存業務へ利活用することにより、定型的業務について、人の手によるものから機械による業務処理へ転換していく可能性が高い。その意味では、これまでの行政改革のような人（公）から人（民）への業務移転ではなく、人（公、民）から機械への業務移転が起こる。

自治体組織から考えた場合、申請書類の処理や、庁内部署間の連絡・調整に大きな時間を費やしてい

る現状は、RPAやA Iの導入によって大きく変わり、劇的な省力化が進むことになるだろう。ベテランでなければ答えられなかった複雑な問い合わせに対しても、1年目の職員がA Iを活用して簡単に回答できるようになっている。その他にも自治体組織における業務処理の仕方は激変していることが予想される。

今後、①住民サービスの向上、②防災・防犯、③インフラの安全性チェック、④業務効率化、⑤職員業務支援、⑥自治体財政支援などの分野でA IやRPAの活用が飛躍的に進むことが予想される。

だが、A Iも万能ではない。特に対人サービスの分野ではやはり人間でないとできない業務が数多く存在する。野村総合研究所のレポートでも、医師・看護師やデザイナーの代替率はほぼゼロだ。これらの業務はA Iを少し利用する部分はあるものの（例えば、画像認識技術を利用した病巣の把握、医療カルテのクラウド化、類似データからの最適療法の提案など）、対人サービスは人間が行うことに変わりはない。また、コミュニケーションを図ってすすめる営業活動の代替率は低く（1割前後）、人間の活躍が引き続き期待される。さらに、まったく新しいものを生み出す想像力や人と人との信頼関係をつくるコミュニケーション能力はA Iにはない。事実に基づく膨大なデータを基に判断するA Iには全く新しい事業のアイディアは出てこないし、人心掌握が重要な営業やマネジメントの仕事をA Iが代替することは困難だ。

今後、自治体職員の業務は、A Iが不得意とする業務にシフトしていくことになるだろう。自治体業務のうち特に対人業務にかかわる分野、他者との協調性が必要な業務、さまざまなアクター間の調整業務、創造性が求められる業務、などがそれにあたると考えられる。

A IやRPAを使いこなすことによって生まれた時間的なスラックを利用して、現在は十分な時間的余裕がなくて対応できていないことにも時間が割け

るようになる。住民との直接的なコミュニケーションに割ける時間を作り出すのがA I活用だともいえる。

例として、迷惑施設の建設に伴う住民説明会を考えてみよう。反対する住民も大勢予想される説明会は、担当部署にとっては大きな山場だ。当然、説明用資料は念入りに作成しなければならない。種々のデータを渉猟した上で、エクセルに落とし込み、そこから見やすいグラフを作成していく。説得材料としての過去の経緯なども要領よくまとめなければならない。当日の進行をプロジェクターを投影して説明する場合、パワーポイント資料の作成も念入りにする必要があるだろう。現状では、これらの資料作成に担当課総がかりで相当の時間を費やしている場合が多い。

だが、将来的には、データを探索してきたり、過去の経緯をまとめたり、グラフを作成したり、パワーポイントを作成したりといった作業は、人間が方向性さえ示せば、あとはA IやRPAが代替してくれるようになるだろう。「資料作成」という作業は、人間でなくてもできるようになる。

しかしながら、住民を前にして説明するということ、質問に的確にこたえるということは人間でなければできない。もちろん、説明資料を読み上げるだけならば、ロボットでも可能だ。しかし、説明の相手は感情を持った人間である。住民から出された質問や意見をうまく咀嚼して、回答し、最終的に納得してもらうためには、誠心誠意説明する姿勢の人間、政策を進めようとする自治体職員でなければならない。

A I時代に求められる職員とその育成

昔の優秀な職員は、今は優秀ではないかも知れない。優秀な職員とは、「場の目的にどの程度貢献しているか」という基準をもって人を評価した表現である。自治体という「場」の目的とそこから派生する評価基準は、常時変化している。「場」が変化す

れば評価基準は変化し、個人は「優秀な人材」から「優秀でない人材」へ、逆に「優秀でない人材」から「優秀な人材」へと変化する。

たとえば厳しいかもしれないが、「作業しているだけの職員」「思考停止状態の事務屋」では、とてもこれからの自治体を支えていくことはできない。A I時代の自治体職員は、上に列挙した能力を飛躍的に向上させる必要がある。採用、配属、異動、昇進も含めた人財戦略を立て、それを実現していく必要がある。

人財育成の原点は採用にある。民間企業はいまやA I時代を見越して営業能力の高い人財、コミュニケーション能力の高い人財を積極的に採用している。採用にA Iを利用する企業も散見されるようになってきた。自治体でもすでに、民間獲得人財とかけ離れる採用に危機感を感じ、新方式の採用試験をスタートさせているところも増えてきた。筆記試験至上主義を貫いてきた地方公務員採用試験も大きな転換点に来ている。

採用された職員の配属にも上記の能力育成を念頭に置くことが必要だ。配属先での人財育成の責任者は現場の管理職である。同時期に同じ基準で採用した者も3年経てば業績や能力に差が出てくるが、その差は本人の潜在能力の差や受講した研修の差よりも、仕事に対するモチベーションの問題と、直属の上司の指導の質によるものが大きい。管理職のマネジメント能力の向上も人財戦略に欠かせない。

管理職の仕事のうちもっとも重要なのはジョブアサインメントである。これは、組織の目標を踏まえ、部下に行わせる職務を具体化した上で割り振り、その職務を達成するまで支援することを指す。その過程で、部下をいかに励まし、自己効力感（自己に対する信頼感や有能感）を持たせるかがポイントとなる。この自己効力感がモチベーションを刺激し、行動につながり、結果を出してさらに自己効力感を増すことになる。この循環が人を成長させる。職務機会や面談を通じて部下をコーチングできる能力を管

理職が身につける必要がある。それもまた、人財戦略の中にしっかりと組み込んでおく必要がある。

異動が人を伸ばす重要な機会であるのは間違いない。経験学習が人の成長の7割を占めるという心理学者の指摘もある。これまでは本人の適性ということから、コミュニケーション能力の低い職員を市民対応の少ない部署に回す異動が多かったが、そのような職場は今後15年でかなり少なくなっていく。将来を見据えた場合に、コミュニケーション能力が必要な部署に積極的に配属して経験学習の機会を作る必要がある。

以上みてきたように、AI時代にも不可欠な能力を有する人財を採用し、その人財の配属場所でマネジメント能力の高い管理職によるジョブアサインメントを通じて経験学習をし、また、異動により経験学習を積むことにより、人間でなくてはできない能力、とりわけ対人能力、コミュニケーション能力、調整能力、創造力を高めることに注力するのが今後の人財戦略となると考えられる。各自治体ではそうした観点から人材（財）育成基本方針を抜本的に見直して有機的に機能させることが必要になるだろう。

脚注

- 1 ロボティック・プロセス・オートメーション：人間がPC上で行う単純作業を自動化する技術。

参考文献

- ◎ 稲継裕昭『AIで変わる自治体業務—残る仕事、求められる人材』 ぎょうせい、2018年10月発行

寄稿者 PROFILE

稲継 裕昭（いなつぐ ひろあき）

早稲田大学政治経済学術院教授

経 歴：1958年大阪府生まれ。京都大学法学部卒業。大阪市勤務を経て、

1996年姫路獨協大学法学部助教授。2000年大阪市立大学法学部助教授、教授、法学部長。

2007年より早稲田大学教授。（2008年～2017年放送大学客員教授兼任）。京都大学博士（法学）。

専門は、行政学、地方自治論、人事行政学、公共経営論。内閣府消費者委員、大阪府人事委員、行政改革本部専門調査会委員、内閣国家公務員制度改革推進本部労使関係検討委員会委員、人事院・公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会委員、公務員制度改革担当大臣（稲田朋美大臣）アドバイザー、などを務めた。

著 書：著書に、『AIで変わる自治体業務』『評価者のための自治体人事評価Q&A』『自治体行政の領域』『プロ公務員を育てる人事戦略1・2』『自治体の人事システム改革』（以上、ぎょうせい）、『自治体の会計年度任用職員制度』（学陽書房）、『シビックテック—ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』（勁草書房）、『行政ビジネス』（東洋経済）、『地方自治入門』（有斐閣）など多数。訳書：『テキストブック政府経営論』（勁草書房 2017）、『未来政府』（東洋経済 2016）、『なぜ政府は動けないのか』（勁草書房 2011）ほか

グローバルイシューと自治体職員 ～地球温暖化とSDGsを事例に～

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授

こいけ おさむ
小池 治



はじめに

2018年7月23日、埼玉県熊谷市では最高気温が41.1度に達し、わが国の最高気温を更新した。同日には東京都青梅市でも都内初の40度超えとなる40.8度を記録するなど、2018年は記録的な猛暑の年となった。異常気象は世界各地でも相次ぎ、アメリカのカリフォルニア州ロサンゼルスでは史上最高気温45度を記録した。同市周辺では大規模な山火事が相次いで発生し、25万人が避難する事態になった。

しかし、地球温暖化は自然の気まぐれではない。産業革命以来の人間活動がもたらしたものである。国際社会は2015年にパリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）において、気温上昇を産業革命前から2度未満（できれば1.5度未満）に抑える温室効果ガス削減目標を採択した。これがポスト京都議定書、すなわち「パリ協定」である。だが、国連環境計画（UNEP）によれば、ほぼ横ばいだった世界の温室効果ガスの総排出量は近年再び増加に転じている。専門家は、現状のままなら、早ければ2030年にも世界の平均気温が産業革命前より1.5度上昇し、今世紀末には3度まで上昇して破滅的な事態を招くと警告する。

しかしながら、温暖化に対する日本の地方自治体の対応は、残念ながら積極的とはいえない。パリ協定を受けて、日本政府は2030年度までに2013年比で温室効果ガスを26%削減する約束草案を国連に提出した。そして「地球温暖化対策の推進に関する法律」を改正し、地方自治体（一部事務組合を含む）に対して温暖化対策の実行計画（地方公共団体実行

計画）の策定を義務付けた。地方公共団体実行計画は「事務事業編」と「区域施策」の二つから構成されている。事務事業編は温室効果ガスの排出量の削減や吸収作用の保全及び強化のための措置に関する計画である。一方の区域施策は、その区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出の抑制等を行うための施策に関する事項を定める計画で、中核市未満の市区町村は策定が努力義務とされている。

2018年の環境省の調べによれば、都道府県及び市区町村1,788団体のうち1,500団体（83.9%）が地方公共団体実行計画（事務事業編）を策定しているが、再生可能エネルギーの導入を定めた自治体は全体の4分の1にすぎない。吸収源対策を定めた自治体は1割であり、その内訳は、都市緑化の推進が6.7%、森林吸収源対策が3.3%となっている。

一方、区域施策は1,788団体のうちの1,292団体（72.3%）が定めていない。区域施策を定めていない理由としては、「計画を策定・改定するための人員が不足しているため」が1,071団体（80.6%）と最も多く、次いで「地球温暖化対策に関する専門的知識が不足しているため」が802団体（60.3%）となっている。

SDGsと地方自治体

地球温暖化は、将来の世代に深刻な影響をもたらす。そこで2015年に国連は、2030年までに全世界の国々が達成すべき17の目標と169のターゲットを定めたSDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）を採択した。表1に示したように、SDGsの主たる対象は開発途上国であるが、そこにはエネルギー、持続可能な消費と生産、気候

変動、海洋資源や森林の持続可能な利用、生物多様性の保全など、先進国が積極的に取り組むべき重要課題も多く盛り込まれている。

表1 国連「持続可能な開発目標(SDGs)」の概要

目標1 貧困の撲滅	あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる
目標2 飢餓	飢餓を終わらせ、食糧安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する
目標3 保健	あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する
目標4 教育	すべての人々への包括的かつ公平な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する
目標5 ジェンダー	ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女子のエンパワーメントを行う
目標6 水・衛生	すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する
目標7 エネルギー	すべての人々の安価かつ信頼できる持続可能な現代的エネルギーへのアクセスを確保する
目標8 経済成長、雇用	包括的かつ持続可能な経済成長、及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用とディーセント・ワーク(適切な雇用)を促進する
目標9 インフラ、産業化・イノベーション	レジリエントなインフラ構築、包括的かつ持続可能な産業化の促進、及びイノベーションの拡大を図る
目標10 不平等	各国内及び各国間の不平等を是正する
目標11 持続可能な都市	包括的で安全かつレジリエントで持続可能な都市及び人間居住を実現する
目標12 持続可能な消費と生産	持続可能な生産消費形態を確保する
目標13 気候変動	気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる
目標14 海洋資源	持続可能な開発のために海洋資源を保全し、持続的に利用する
目標15 陸上資源	陸域生態系の保護・回復・持続可能な利用の推進、森林の持続可能な管理、砂漠化への対処、並びに土地の劣化の阻止・防止及び生物多様性の損失の阻止を促進する
目標16 平和	持続可能な開発のための平和で包括的な社会の促進、すべての人々への司法へのアクセス提供、及びあらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包括的な制度の構築を図る
目標17 実施手段	持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する

(日本語訳は、内閣府地方創生推進事務局「地方創生に向けた自治体SDGsの推進について」による)

例えば、日本の食料自給率はカロリーベースで39%にすぎず、多くの食料を世界中から輸入している。しかし、生産国では大量の水やエネルギー、化学肥料や農薬を投じて農産物を生産しており、環境破壊や温暖化の原因となっている。その一方で、日本人は年間約646万トンもの食品を食べずに廃棄している(農林水産省2015年度推計値)。わが国のコメの年間生産量が約800万トンだから、それに近い量の食品を食べずに捨てているのだ。

また、食品の包装や容器には多くのプラスチックが使用されているが、1人あたりの使い捨てプラスチックごみの発生量は、日本はアメリカに次いで世界2位である。プラスチック循環利用協会の資料によれば、日本のプラスチックごみの総量は年間900

万トンに達する。その27%はリサイクルされているが、大半は焼却され、残りが埋め立てられるか投棄されている。焼却で発生する熱はエネルギーとして回収されるが、二酸化炭素が排出されることに変わりはない。プラスチックごみについては、マイクロプラスチックによる海洋汚染が問題になり、2018年6月にカナダのシャルルボアで開催されたG7サミットでは「海洋プラスチック憲章」が提起された。そこには、プラスチック容器の再利用またはリサイクル率を2030年までに55%以上、2040年までに100%に上げるなどの目標が盛り込まれたが、日本政府は国内法が未整備であるなどとして、アメリカとともに署名をしなかった。

地球温暖化はもはや引き返すことのできないレベルに達している。かけがえのない地球を未来の世代に継承するためには、大量生産・大量消費・大量廃棄のシステムを見直し、持続可能なものへと変革しなければならない。その出発点となるのは、地域における人々の行動変容である。だからこそ、住民に最も身近な政府である地方自治体の行動がきわめて重要になる。しかしながら、SDGsに対する地方自治体の意識は残念ながら高いとはいえない。2017年に内閣府地方創生推進事務局が全国の1,797の自治体(47都道府県、786市、757町、184村、23特別区)を対象に実施した「SDGsに関する全国アンケート調査」(回答数684団体、回答率38.1%)によれば、370団体(54.1%)が「SDGsの存在を知らない(今回の調査で初めて認識した)」と回答している。SDGsの取組については、「既に十分推進している」が1団体(0.1%)、「ある程度推進している」が55団体(8.0%)であり、「推進しておらず今後推進していく予定もない」が442団体(64.6%)となっている。

後述するように、政府はSDGs国内実施指針を策定し、地方自治体や民間部門と連携してSDGsの達成に取り組むとしているが、温暖化対策と同様に、SDGsに対する自治体の感度は鈍いと言わざるを得

ない。

環境未来都市と自治体SDGs

パリ協定の翌2016年12月、政府のSDGs推進本部はSDGs国内実施指針（ガイドライン）を決定した。指針は「持続可能で強靱、そして誰一人取り残さない、経済、社会、環境の統合的向上が実現された未来への先駆者を目指す」というビジョンを掲げ、8の優先分野（①あらゆる人々の活躍の推進、②健康・長寿の達成、③成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、④持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、⑤省・再生可能エネルギー、気候変動対策、循環型社会、⑥生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、⑦平和と安全・安心社会の実現、⑧SDGs実施推進の体制と手段）に140の施策を盛り込んだ。そして2017年12月に「SDGsアクションプラン2018」を決定した。

SDGsアクションプランは、3つの柱で構成されている。第1は、SDGsと連動する「Society 5.0」の推進である。ここではSDGsが掲げる社会課題や潜在ニーズに効果的に対応するため、破壊的イノベーションを通じた「Society 5.0」や「生産性革命」を実現するとしている。第2は、SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくりであり、政府が一体となって先進的モデルとなる自治体を支援しつつ、成功事例を普及展開するとしている。そして第3に、SDGsの担い手としての次世代・女性のエンパワーメントを掲げている。国内では「働き方改革」「女性の活躍推進」「人づくり革命」などを着実に実施し、国際協力では「人間の安全保障」に基づき、保健、女性、教育、防災等への支援を推進するとしている。政府は「SDGsが創出する市場・雇用を取り込みつつ、国内外のSDGsを同時に達成し、日本経済の持続的な成長につなげていく」としており、ここにはSDGsを経済成長の手段と考える経済優先の思考が明確に示されている。

このうち、地方自治体の取組については、第2の「SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくり」に集中して記載されている。そのコアにあるのが「環境未来都市」構想である。「環境未来都市」構想は2008年から内閣府が推進してきたもので、温室効果ガスの大幅な削減など高い目標を掲げて先進的な取組にチャレンジする30の都市を「環境モデル都市」として選定した。また、2011年には、環境・社会・経済の3つの側面において、より高いレベルの持続可能性を目指す11の都市・地域を「環境未来都市」に選定し、これらをまとめて「環境未来都市」構想と呼んだ。そしてSDGsの実施に当たって、「環境未来都市」構想はSDGsの理念と軌を一にするものであるとして、地方創生と「環境未来都市」構想を結び付け、そこにSDGsの手法を取り入れて戦略的に進めていくことにより、わが国全体における持続可能な経済社会づくりの推進を図り、その優れた取組を世界に発信するとした。

この方針を受けて内閣府地方創生推進事務局は、2018年6月に29都市を「SDGs未来都市」に選定し、その中で特に先導的な取組とされる10事業を「自治体SDGsモデル事業」として選定した。そして、国としてこれらの取組を支援するとともに、成功事例の普及展開等を行い、地方創生の深化につなげるとした。

表2は、「自治体SDGsモデル事業」に選定された自治体の一覧である。このうち、環境未来都市からの継続は、北海道下川町、横浜市、北九州市である。また、環境モデル都市からは北海道ニセコ町、下川町、横浜市、富山市、北九州市、熊本県小国町が選定されている。したがって、新たに自治体SDGsモデル事業に選定されたのは、神奈川県、鎌倉市、真庭市、壱岐市の4団体になる。これらは、「自治体にSDGsを導入し、経済・社会・環境に係わる諸課題の解決に統合的に取り組むことは持続可能な発展をもたらす、国全体としての地方創生の推進に

つながる」という発想に沿って選定されたものである。例えば、ニセコ町の「NISEKO生活・モデル地区」は、町の市街地の約9haのエリアに、SDGsの理念を踏まえた、景観に配慮した高気密・高断熱住宅、多様な年齢・所得構成、活発な自治活動が担保されたモデル地区を形成するとしている。また、富山市では、LRTネットワーク等の公共交通活性化施策に加え、地域資源の地産地消を達成する自立分散型エネルギーインフラネットワークと組み合わせることにより、コンパクトシティを深化させ、持続可能な付加価値創造都市を目指すとしている。

表2 自治体 SDGs モデル事業一覧

北海道ニセコ町	NISEKO 生活・モデル地区構築事業
北海道下川町	SDGs パートナーシップによる良質な暮らし創造実践事業
神奈川県	SDGs 社会的インパクト評価実証プロジェクト
神奈川県横浜市	“連携”による横浜型「大都市モデル」創出事業
神奈川県鎌倉市	持続可能な都市経営「SDGs 未来都市かまくら」の創造
富山県富山市	LRT ネットワークと自立分散型エネルギーマネジメントの融合によるコンパクトシティの深化
岡山県真庭市	持続的発展に向けた地方分散モデル事業
福岡県北九州市	地域エネルギー次世代モデル事業
長崎県壱岐市	Industry4.0 を駆使したスマート6次産業化モデル構築事業
熊本県小国町	地熱をはじめとするエネルギー研究・交流拠点づくり

資料出所:内閣府地方創生推進事務局「自治体 SDGs モデル事業(10 事業)」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/pdf/result03.pdf>

「Society 5.0」 とSDGs

ただし、地方レベルのSDGsは「環境未来都市」に限定されるわけではない。政府は「Society 5.0」の推進を日本版SDGsモデルの柱に据えており、健康・長寿の達成や地域活性化、生物多様性、森林、海洋等の環境の保全など、自治体行政と深く関わる分野についても、IoT (Internet of Things) や人工知能 (AI)、ロボットや自動走行、ビッグデータといった先端技術を積極的に取り入れ、経済発展と社会的課題の解決を両立させるとしている。

端的な例として、農業を取り上げよう。内閣府の説明によれば、「Society 5.0」の世界では、気象情報、農作物の生育情報、市場情報、食のトレンド・ニーズといった様々な情報を含むビッグデータをAIで解析することで、ニーズに合わせた収穫量の設定、天候予測などに併せた最適な作業計画、経験やノウハ

ウの共有、販売先の拡大などを通じた営農計画を策定できるようになる。また、ロボットトラクタなどによる農作業の自動化・省力化、ドローンなどによる生育情報の自動収集、天候予測や河川情報に基づく水管理の自動化・最適化などによって超省力・高生産なスマート農業が実現され、自動配送車などにより欲しい消費者に欲しい時に農産物を配送するといったことができるようになる。その結果、社会全体として食料の増産や安定供給、農産地での人手不足問題の解決、食料のロス軽減や消費を活性化することが可能になるとしている。

しかし、わが国の農業や林業の現実、この理想的なストーリーとはかけ離れている。高齢化や人口流出によって耕作放棄地が増え続けている農村地域において、AIやロボットによる持続可能な農林業がはたして実現できるのだろうか。

SDGsと自治体の国際協力

他方で、政府のSDGsアクションプランは、地方自治体や地方の企業の強みを活かした国際協力の推進を掲げている。そこでは開発途上国のSDGs達成に向けて、自治体や中小企業等が有する知見や技術を活かした協力を展開するとしている。政府は、地方の叡智を活用した国際協力をうたうが、ここにもビジネスの思惑がちらついている。「地方の中小企業の優れた技術を活用した海外展開支援」とは、言葉を換えれば、中小企業の海外ビジネス展開の支援である。もちろん、水道技術のように開発途上国のインフラ整備に地方自治体や地方の中小企業が貢献できる分野は確かにある。だが、日本の自治体が世界の持続可能な開発に貢献できる分野は、政府が考えている以上に多くある。例えば、日本のまちづくりや村おこしは、持続可能なコミュニティのモデルとなるものである。多くの外国人がその魅力にひかれ、日本を訪れている。また、筆者はアフリカの平和構築支援の一環として、アフリカの政府関係者に日本のまちづくりや村おこしの取組を紹介している

が、住民参加のまちづくりは途上国における地方自治のモデルになると考えている。

Think Globally, Act Locally

温室効果ガス削減のパリ協定や国連のSDGsは、かけがえのない地球を未来の世代に引き継いでいくための国際的な約束である。各国政府には、この国際的な約束を遵守し、積極的に行動を起こす責任がある。だが、日本の場合は、自国の経済成長に利する分野についてのみ積極的に取り組むという‘ご都合主義’的な姿勢が目立つ。国政では経済界や産業界の意向が強く反映されるため、大量生産・大量消費・大量廃棄の経済システムを見直すような改革案はそもそも検討されない。一方、地方自治体の行政は、教育、環境、健康・福祉、社会インフラの整備や産業振興など住民生活全般にわたっており、温暖化対策やSDGsとも深く関係している。自然再生エネルギーの利用、ESD（持続可能な開発のための教育）の推進、公共建築物の木造化と地元材の使用などは、その代表例である。しかし、地方分権によって独自の政策や事業の展開が可能になったにもかかわらず、

温暖化対策やSDGsに消極的な自治体が多いのは残念なことである。

他方、全国各地の地方自治体のまちづくりや村おこしの取組の中には、世界に発信できるすぐれたものが数多くある。自治体の職員はそうした取組を相互に学び、さらに拡大・進化させ、グローバルに発信していくことを考えてほしい。Think Globally, Act Locallyは、持続可能な開発のキーワードである。グローバルに考え、ローカルに実践する人材、すなわち「グローカル人材」の育成は、グローバル時代における地方自治体の政策展開の土台となるものである。いまは高校生も開発途上国にボランティアやインターンに行く時代である。地域にも外国籍の住民や留学生が多く暮らしている。自治体にはこうしたグローカル人材を行政に取り込むとともに、自治体職員の国際性を高める工夫が求められる。意欲ある自治体にとってSDGsは自治体イノベーションの絶好の機会である。多くの自治体職員が持続可能な地域づくりにチャレンジし、その成果を日本モデルとして世界に発信していくことを期待したい。

参考文献

- ◎環境省「平成29年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査」（平成29年度環境省大臣官房環境計画課委託）パシフィックコンサルタンツ株式会社、2018年9月
- ◎小池治「グローバル新時代における自治体イノベーションの課題—国際性と地域力をそなえた“グローカル人材”の育成」『ガバナンス』2016年6月号
- ◎持続可能な開発目標（SDGs）推進本部「SDGsアクションプラン2018」2017年12月
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/actionplan2018.pdf>
- ◎同「拡大版SDGsアクションプラン2018」2018年6月
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai5/siryoul.pdf>
- ◎内閣府「Society 5.0『科学技術イノベーションが拓く新たな社会』説明資料」
https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html
- ◎同「Society 5.0 新たな価値の事例（農業）」
https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/agriculture.html
- ◎内閣府地方創生推進事務局「地方創生に向けた自治体SDGsの推進について」2017年12月
- ◎同「SDGsに関する全国アンケート調査：地方創生に向けたSDGsを活かしたまちづくり（概要）」2017年10月
- ◎同「SDGs未来都市及び自治体SDGsモデル事業の選定について」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sdgs_sentei.html
- ◎プラスチック循環利用協会「プラスチックリサイクルの基礎知識2018」

©UNEP (United Nations Environment Programme), The Emissions Gap Report 2018. November 2018.

©UNEP, Single-use Plastic: A Roadmap for Sustainability, UNEP, 2018.

寄稿者 PROFILE

小池 治（こいけ おさむ）

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授

経 歴：1956年生まれ。横浜市出身。明治大学大学院修了（政治学博士）。

行政管理研究センター研究員、茨城大学人文学部助教授を経て横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授。
専門は行政学、公共政策論。

著 書：『アメリカの政策過程と政府間関係』（第一法規出版 1990）、
『開発協力の法と政治』（共著 国際協力出版 2004）など

地域とともに手ごたえある仕事をする存在をめざして ～社会デザインからみた「これからの自治体職員」が実践する ＜関係性を活かすワーク、編み直すワーク＞～

立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教授

なかむら よういち
中村 陽一



はじめに

40年近く試行錯誤してきたことがある。キーワード風にいえば「つながり」とか「関係性」、これまで積極的に関わってきた事柄でいえば、「ネットワーキング」「社会デザイン（ソーシャルデザイン）」「コミュニティデザイン」といったことだ。その具体的なかたち・方法であり、担い手ともなる「NPO/NGO」「ソーシャルビジネス」「コミュニティビジネス」「社会的企業」という言い方もできる。

他方、それらが展開される場のありようについても筆者は考え続けてきた。そこでは、クロスセクター、クロスジェネレーションなどによる越境型の学びと実践が鍵になるといえるだろう。いまだこの自治体においても、多かれ少なかれ言及されるようになったダイバーシティと（ソーシャル・）インクルージョンといった政策目標も、それなしでの実現は考えられない。

近年、これらの課題群はぐっと互いの距離を縮めている。まだ混沌としているとはいえ、それだけに、各所で面白く大事な試みも始まっている。

そこで以下では、上記した時代と社会の特徴を踏まえ、今回、本誌から投げかけられた「公民連携・協働の視点から見た自治体職員のあり方」というテーマに対し、まさに「公民連携・協働」という枠組み自体を問い直す視点から考えてみることにしたい。

人口減少・少子超高齢社会のなかで ～社会デザインへの招待～

まず最初に、時代と社会の背景を概観してみよう。

21世紀に入り、環境や地域紛争など前世紀からの宿題に加えて、新しい形の貧困や社会的排除（social exclusion）が世界と日本の大きな課題となっている。その解決のため、政府行政・企業・NPO/NGO等の組織はそれぞれどのような役割を担うのか。また、セクターの垣根を越えた「協働」は、どこまでの有効性と可能性を期待できるのか。異なる価値観を持つ人々が共生していくための知恵や仕掛けとしての社会と、そこでの人々の参加・参画の仕方を、これまでの常識にとらわれず、根底的という意味でラディカルに革新（イノベーション）していくことが、改めて求められている。そうした思考と実践のありようを、筆者は「社会デザイン」と呼んできた。

そもそもデザインとは、日本において考えられてきたような製品やサービスの単なる設計や絵を描くことに留まるものではない。それは、先に述べた社会の仕掛けを大胆に組み替えていくことであり、「いまここではないどこかと、まだここにはないなにものか」を求め続ける一連のプロセスでもある。まだ十分に可視化されてはいないものの、それは、確かに存在感を強めているネットワーキングとカリゾム状といったイメージと深く結びつくと同時に、「市民社会」の創造という長年の「宿題」と改めて向き合う問いでもある。それは、個々人のウェルビーイングとしての幸福を実現するため、人と人、人と地域や組織などとの関係性を調整する実践ともいえる。

筆者は、これまでこうした社会デザインをめぐる「鳥の眼」にこだわりの続けるとともに、他方、非営利・公共分野と関わる社会的な活動諸組織の運営・経営人材を輩出するため、NPO/NGO・リスクガバナ

ンス・ネットワークはもとより、コミュニティデザイン、さらにはCSRやソーシャルビジネス(コミュニティビジネス、社会的企業)など事業性豊かな領域に及ぶ具体的課題へのアプローチを通じた「虫の眼」にもこだわり、国内外の多様なネットワークを活かした実践の展開を期してきた。

「まちづくり」のちょっといいアイデアやスキルに留まることなく、課題の解決へ向け、変革を現実のものにしていく粘り強いプロセスを歩むこと、そのための理論的・構造的な探究はもとより、現場と往復し、当事者性と内発性をそなえた実践を重視したいと考えてきたわけである。他者(の生活)と出会い、交信し、関係性を活かし編み直すなかで当事者性にも出くわす。そんな更新作業(対象化)の連続はダイアログとしてのデザインであり、デザインをデザインし直すことにつながるだろう。

いうまでもなく、そうした営為の根底にあるものは、地域や生活といった足元、根元からの人びとの営みである。夢を現実のものにしたいと格闘する人たちが、「後戻りできない市民」として、多様な経験を「継承」しつつ担ってきた歴史を踏まえ、新たな方法論と表現を獲得していくことこそ、社会を構成する一員としての諸組織の社会的責任＝社会の変化に応答し、反応する能力であるはずだと思っている。

折しも日本の社会は、人口減少・少子超高齢社会という流れのなかで人口動態の大きな変化の只中にあり、地方都市の縮小という現象がやがて中規模以上の都市にも及んで来ることが予想されている。これに従来の発想の延長線上で広域的な統合やハードインフラの再構築で臨むのか、あるいは、それとは異なるソフトインフラの整備などオルタナティブな選択を考えるのか、もちろん、一律に論じられることではないものの、少なくとも、例えば、「小規模多機能自治」¹のようなフレームの組み換えの提唱へのまなざしが不可欠になってくるだろう。

それは必然的に「公民連携・協働」のあり方を

変化させずにはおかない。1990年代後半～2000年代初めにかけて盛んになった市民・地域、そしてNPO等の組織と行政との協働の議論のレベルを、その担い手・対象・場のありようなどすべてにわたって超え出ていくことが求められている。すなわち、「～(地域・住民etc.)のための」といった外発的な協働ではなく、「～と共に」内発的に協働するソフトインフラの創出へ向けての思考と実践である。

おそらく読者はいま、この一気呵成気味の叙述に戸惑われていることだろう。1970年代終わりで以降の流れのなかで考え、実践してきたことをかくも短く凝縮しているのだからそれも当たり前で、以下では、ここまでのテキストを少しずつかみ砕くことに努めてみたい。

自治体職員のあり方の見直しの方向性 ～ブルー・オーシャンとコレクティブ・インパクトの相互乗り入れ～

まず押さえておくべき大前提がある。自治体職員としての読者諸氏の仕事のおそらく9割程度は、それほど新奇性ある仕事ではなく、これまでの経緯のなかで形成されてきたごく基本的な業務だということである。それは、自治体業務の原資たる税の使途が、例えば、ごみ処理や上下水道などいわば住民の日常生活に不可欠なインフラとそのメンテナンス、また、地域福祉や教育や環境整備といった住民ニーズの高い分野に多く割かれていることでも明らかだし、首長や議会の仕事もそこがメインである。そこをしっかりと遂行していくということに何ら変わりはない。

したがって、自治体職員のあり方を見直すといっても、昨日までとは全く異なる仕事にいきなり取り組み出すということではない。しかし、二つの意味で、やはり見直しは重要である。一つは、9割と先述した既存の仕事ではない残り1割の部分、こここそ現代社会の変化のなかで求められるイノベーションの芽があるという意味で、もう一つは、9割

の仕事についての考え方、アプローチの仕方、プロセスの踏み方などにもまたイノベーションが求められるという意味においてである。

今回の大テーマの一つ、公民連携を例に取ってみよう。周知のとおり、公民連携には、PFI、指定管理者制度、公設民営方式、包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシングなど様々な形態があるというのが一般的な解釈であろう。そのことに間違いがあるわけではないのだが、いうまでもなく、それらの形態はあくまで「方式」「手段」であって、目標ではない。背景にあるのは、自治体財政の逼迫による民間資金とノウハウへの期待、地域の衰退・過疎化等への危機感や魅力ある地域づくりのための民間活力への期待である。

しかし、これまた周知のように、甘い予算編成と品質・経費の管理、硬直した発想による運営などが原因とみられる失敗が後を絶たない。これに、行政の悪弊たる無責任体制や、民間の業ともいえる主として収益性を事業の基準とする発想が加わり、無残な結果となった例は枚挙に暇がない。むろん、その一方で非常に優れた事例もある。

その分水嶺はどこにあったのだろうか。少し乱暴を承知でいえば、成功例は、上記した1割の部分、いわばブルー・オーシャンを創造できたか、あるいは、9割の部分で、それまでとは異なるコレクティブ・インパクトをもたらすような仕事の進め方ができたか、またはその両方ではないだろうか。

やや説明的になることをお許しいただき、補足しよう。

まず、ブルー・オーシャンとは、競争の激しい既存市場（レッド・オーシャン）ではなく、競争のない未開拓市場のことである。といっても、無から有を創り出す類のことではなく、簡単にいえば、やらないこと（減らすこと）とやること（付加すること）をはっきりさせることによって、オルタナティブな事業を創造することによってよい。²それは、これまでの「常識」にとらわれることなく、本当に必要

なこととは何なのかを率直（愚直？）に考えるところから生まれる。

例えば、既に、地域再生分野であまりにも有名となった例だが、岩手県紫波町のオガールプロジェクト（オガールプラザ）の場合、公共施設は税金や補助金によって建てられるべきものであるといった従来の「常識」を抜け出て、公共施設を成功に導くには民間からの資金調達が可能な建て方を採るという発想の転換があった。つまりは、税・補助金による予算に合わせて施設とその中身を考えるのではなく、現実的な採算計画と資金額に見合った柔軟な計画策定を行ったわけである。その結果、従来にはない公共施設の建設が可能になった。

実はオガールプラザの場合、コレクティブ・インパクトの側面からも顕著な特徴がある。それは、塩漬け同然で雪捨て場だった土地に、上記のとおり、民間資金を用いて、カフェやマルシェ（市場）、子育て支援施設、図書館、運動場、ホテル、さらには先進的なエコ住宅の分譲までを行うというプロジェクトを構築したことである。公共性と集客性を兼ね備える図書館は無償で開放しつつ、来館者が訪れるカフェやクリニックや生鮮食品の販売をする民間テナントから家賃や管理費を集めて、そこで稼ごうと考えたことにより、「企業やNPO、行政など立場の異なる組織が、個々の強みを活かし、協働して社会的課題を解決しようとするアプローチ」³としてのコレクティブ・インパクトをもたらした。⁴

この例に顕著のように、ブルー・オーシャンの開拓（1割の新たな仕事）とコレクティブ・インパクトの実現（9割の従来からの仕事への新たなアプローチ）とは別々のものではなく、実は根底で結びつき、相互乗り入れ可能なものである。共に、自治体職員としての仕事にイノベーションを起こすものなのだ。ただ、付言するなら、ブルー・オーシャンもコレクティブ・インパクトも共に一度創造に成功したら未来永劫保証されるといったものではない（オガールプラザも当然そうである）。そこから、新

たな課題を見出し、次なる展開に結び付けていくところ、大切だともいえる。

ソーシャルデザイン、コミュニティデザインの方法

では、どのような実践が必要なのか。アンドリュー・シーによる「ソーシャルデザイン、コミュニティデザインの方法」の簡潔な整理⁵を参照しつつ、以下、私見と経験を交えて敷衍してみたい。

1) 現場に飛び込む。地域の現場に飛び込み、コミュニティとの関わりを創り出すこと。コミュニティに巻きこまれ、同時にコミュニティもムーブメントに巻きこまれていくような関係性を創り出すこと。

2) 信頼関係を築く。顔と顔が見える関係性、時間をかけた信頼関係を創り出す。

3) できることと、できないことをはっきりさせる。早く信頼関係を築こうとして、何でも簡単に約束するのではなく、できることをきちんと見定める動きをすること。

4) プロセスを重視する。コミュニティオーガナイズ、コミュニティディベロップメントというまちづくりの場面の場合、プロセスが大事であると同時に、そのプロセスを可視化し、外に発信することも重要である。

5) 摩擦を避けない。地域からのクレームなどもこれに相当する。クレームには、実は地域のニーズが隠れている。とすれば、クレームを丸く収めようと対処するより、相手が本当は何を言いたいのか、摩擦を避けずに向き合う運営の仕方が必要になる。

6) コミュニティの強みを知る。コミュニティの強みと弱み、機会、チャンス、リスクを知ること（いわゆるSWOT分析）で、自分たちの地域がどのような場かを分析し、その地域のいいところ、強みやチャンスがある部分を発展、拡大させていくこと。

7) 地元のリソースを活用する。リソースはわかりやすく目の前に転がっているわけではない。現場に飛び込み、隠れたリソースを発見すること。異な

る視点を導入することで、地元の人たちにとって身近だが見過ごされてきたものが、貴重なリソースとして発見されることもある。物やお金ではなく、人や歴史的に蓄積された情報や場が発見されることも多い。

8) コミュニティの声を聴く。たんにアンケートを取り、ご意見くださいということではない。いまある市民参加の限界も、自ら手をあげて参加してくれる人、とりわけ声の大きい人の意見が通りがちなことにあるが、ここでコミュニティの声を聴くとは、グラスルーツの「声なき声」を引き出していくことである。

9) デザインがコミュニティのものとなるようにする。プロセスから共にコミュニティと歩んでいくことで、デザインをコミュニティのものにすること（～のために [for] ではなく、～とともに [with]）。著名なファッションデザイナーがショーに出品するような意味での作品ではなく、普段の機能や使い勝手をしっかりと組み込んだデザインをすること。例えば建物としてのデザインも、「コミュニティのものとなるように」ということが一番大事なのだ。

10) 関わりを継続する。いったん関わり始めると抜けられないのが人の関わり。コミュニティも関わりが継続される。その意味で、ときには瞬発力も必要だが、持続力・継続力ある活動が必要である。プログラムを例にとっても、作家性や作品のみに重きを置くのではなく、地域との関わりをつなげていく、継続していくためのひとつの方法としての「レパートリー」という考え方も可能なのだ。

11) コミュニティとの共同戦略。パートナーとしてのコミュニティとの関係など戦略的な運営も必要になってくる。これからは取組を運営する中心になる人たちには、当該分野に関する専門性や知識ももちろんだが、まちづくりを進めていくリーダー役と同じような資質・能力が求められる。

12) ソーシャルデザインの資金、報酬を確保する。経営戦略として当然大事なことである。

これらの全体は「戦略とケーススタディと物語」ともいえる。戦略を持って活動し、その地域ごとのケーススタディを深め、そこにあるストーリーを構築していく。コミュニティにはデザイン上の課題が必ずある。課題が見えてくると、解決のために必要なコミュニティ、さらにはステークホルダーとの協働戦略が必要になってくる。それをどのような設計で進めていくのか、そのデザイン戦略と、ある種の仮説的なストーリーの検証を進めることによって、何らかの成果が出てくる。しかしここでも、全てが成果として出てくるのではなく、課題や教訓が提示される。この循環をつくるような方向性が大事なのだ。

技法としてのアートという切り口とともに

筆者が所長を務める立教大学社会デザイン研究所は、2014年度～16年度にかけて「劇場法の要請に応える、公共ホールスタッフのための社会デザイン力養成講座—地域コミュニティ、共生社会、絆を生み出す場所と事業のマネジメントを学ぶ」（文化庁「大学を活用した文化芸術推進事業」）を進め、全国のホール・劇場運営当事者、自治体の担当者、アーティスト、活動に関わる地域住民・市民、関連分野の研究者・大学院生・学部生等数多くの方々にご参加いただいた。

この事業及びその蓄積のうえに2018年度から取り組んでいる「2020年文化プログラムの実現を意識した、地方都市における、文化芸術による『まちづくり』『国際交流』を推進する人材育成事業」（文化庁「大学における文化芸術推進事業」）は、2012年6月に施行された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」（通称「劇場法」）と、2017年6月、「文化芸術振興基本法の一部を改正する法律」として施行された「文化芸術基本法」の背景にある、社会的課題の解決に向けて、これからの公共ホール・劇場のつくり方と動かし方、さらには手づくりの文化交流のあり方、そこで求められる「人財」について社

会デザインという視点から考えていこうというものである。

公共ホールはこれまで、地方自治法に基づき、整備されてきたが、新しく施行された劇場法では、地方自治法にはなかった公共ホールの担うべき機能が求められている。「人々が集い、人々に感動と希望をもたらし、人々の創造性を育み、人々が共に生きる絆を形成するための地域の文化拠点」、「人々の共感と参加を得ることにより『新しい広場』として、地域コミュニティの創造と再生を通じて、地域の発展を支える機能」といった点である。さらに具体的な活動として事業の企画や、普及啓発活動の実施に加え、「事業の実施に必要な人材の養成を行うこと」「地域社会の絆の維持及び強化を図るとともに、共生社会の実現に資するための事業を行うこと」が掲げられている。

こうした変化に伴って、既に述べてきた社会デザイン（ソーシャルデザイン）、コミュニティデザインといった、これまでとは異なる発想の仕方と方法で、社会の仕組みや人々の参加・参画の仕方を変えていく具体的な思考や実践が必要になってきている。

しかし、ではどのような取組が考えられるのか、まだ公共ホール・劇場関係者に具体的なノウハウや明確な目的意識が広く顕在化しているわけではない、地域の側にも文化芸術分野をはっきり意識したまちづくりの取組が広がっているわけではない。残念ながら現時点では、可能性をはらんだ取組も含めて、限定的であったり、分野内に「閉じた」ものになっているのが現実である。

この状態を打開していくためには、文化芸術中心主義的な取組に閉じることなく、また逆に、文化をまちづくりのたんなるツールとしてのみ考えるのではなく、二項対立（文化芸術性vs地域性）ではない相互乗り入れの往復運動が可能なパートナーシップの場づくりとそれを担うことのできる人が必要になってくるだろう。

ただし、例えばコーディネーターが外から舞い降

りて、鮮やかに課題を片付けるといったことは、実際には起こり得ないし、それが可能だと考えるのも傲慢なことだ。関係性「を」外からデザインするのではなくて、関係性「が」内からデザインするのだ。近年、特徴ある活動をしている公共ホールは、ホールの外に出かけていって、地域で人と人との関係性を醸成しながら、ホールの運営にフィードバックしている。大都市であっても、離島であっても基本原則は同じだと言える。地域には地域固有の自然環境があり、積み重ねられてきた歴史があり、その中で生まれた地域の文化や作法がある。それらを無視して、例えば著名な演出家や俳優の作品を上演しても、それが地域社会に応える公共ホール運営につながっているかどうか疑問だ。固定した枠組み・観念での出し物や形式的な市民参加ではなく、地域の関係性がデザインする動き＝新しい関係性を創造することが肝要である。

少し長く、この話題にふれてきたのは、本稿で考えてきたイノベーションにつながる自治体職員のあり方として、(高尚な芸術というより) 技芸としてのアートという切り口が有効だと考えるからである。

重要な変革は「はみ出し者」から始まることが多いという指摘⁶を待つまでもなく、感情や身体性を欠いた机上の計画からイノベーションは生まれにくい。それは、いくらPDCAサイクルを回せと叫んでみたところで、コストとリスクを過剰に意識して、planという名の既定の枠組みに合わせた作文しか出てこないのが関の山であるように、既存の可視的要素しか見ようとしない狭義の「サイエンス」から創発性は生まれにくいということである。⁷

自治体職員には遵守すべき法や制度がもちろんあるが、まずactionから始め、外部の異なる価値観と出会う越境型の学習を通しての対話と協働との両立は可能な時代となっているはずである。

かつて、広義の「新しい社会運動」のなかで標榜された「個人の(意識)変革と社会の変革の同時追求」というテーマは、いまソーシャルイノベーションを

実践的に志向する議論の流れのなかで、少しずつ形を変えながら再生されているように思う。これからの自治体職員の役割において重要になってくるであろう協働事業のプロセスを考えると、その真ん中に人の営為の基盤となる自他や社会の関係性についての認識や受容が据えられていなければ、協働もイノベーションもまさに虚しい空論となるだけだろう。

おわりに

～関係性を活かすワーク、編み直すワーク～

見てきたように、社会デザインにあたっては「関係性」が重要になるが、それが壊れるのが、災害、貧困、障害、認知症、差別、人権等の「社会的排除」だ。いわゆる先進社会に共通して「合法的に」排除されているという例が数多く見られるのが現代の特徴でもある。日本もまた例外ではない。

劇場法をめぐる「社会包摂」という課題が論じられたように、文化と結びついたまちづくりのなかでも大切になってくるのは、この関係性を活かすワーク、編み直すワークとしての社会デザインだ。

そこでは、社会の中の豊かな10%の人たちのためではなく、例えば、環境、貧困、社会的排除の問題を解決することにつながりうる、残りの90%のための新しい価値を創り出せるような活動及び事業のイノベーションが必須となるのではないだろうか。領域を横断し、越境し、境界を超える新しい仕掛けと組み合わせが出来ることで、これまでになかった質が創発するための起爆剤になることを願う。そうした兆しはすでに現れている。

日本三大寄場の一つ、釜ヶ崎を含みこむ大阪・西成の商店街(動物園前一番街)にあるココルームは、10代の頃から「ニューウェーブ詩人」として知られ、現在は天王寺の應典院(檀家なし、葬式なし、地域の教育文化振興に特化した劇場型の地域ネットワーク寺院)で詩の学校も開催する上田假奈代さんが代表を務めるNPO「こえとことばとこころの部屋」が運営するインフォショップ・カフェ。アート

と社会の接続点、人々のつながりをつくる場所をめざしている。小さな店にはアーティスト、アクティビスト、高齢者、働く人、こども、旅人等々、世代も職業も多様な人たちが集い、夜にはトークイベントやライブも開催され、情報交換の場所、発信の拠点として、真向いの「カマン！メディアセンター」とともにコミュニティの拠点となっている。最近では「釜ヶ崎芸術大学」の活動が注目されている。

関係性を編み直し、活かすワークは病院にも活動を広げている。アートの力で、病院などの医療環境をより快適な癒しの空間とすることを目的とするNPO法人「アーツプロジェクト」（四国こどもとおとなの医療センター専属ディレクターの森 合音さんや、自身もアーティストである森口ゆたかさんが中心を務める）はホスピタルアートの実践を広げている。

こうしたワークによるコミュニティデザインは、お隣・韓国の新しいタイプのまちづくりにおいても展開されている。例えば、ソウルのソンミサンマウルの住民による共同保育に端を発した活動は、社会的企業のネットワークが形成されつつ、教育・食・協同組合・アートなど多彩な分野で広がる点で、日本のまちづくりとも多くの共通点を有している。

障がい者芸術と呼ばれてきたものを「可能性の芸術」としてのエイブルアートと読み込み直し、地域の作業所とデザイン会社と地場の企業といった組み

合わせの協働によるソーシャルビジネスにまで発展させてきたエイブルアートカンパニーのように、長い歴史を背景に持つものをはじめ、今回は個々の事例を紹介する紙幅がないが、いうまでもなく、こうしたワークによる活動やコミュニティデザインは、東日本大震災の被災地における活動も含め、求められ、活発な試みが続けられている。濃淡や成果の差異はありながらも、必死の取組が続いていることを付け加えておきたい。

こうしたワークは、従来型の成長経済、市場経済のみを前提とする地点からは描きにくいタイプの展望を提起しようとしている。まだ途上とはいえ、日本の社会にクロスセクター、クロスジェネレーションの実践を形成する試みは既に始まっている。

＊紙幅の制約から本稿では正面から扱えなかったが、①居場所というにとどまらず出番のある場としてのサードプレイス形成、②日本ではまだこのコンセプトでの取組は途上といえるが、これまでの各方面での歴史的な取組とも突き合わせることによってさまざまなヒントにつながりそうなSEA（Socially Engaged Art）ないしソーシャルプラクティスとしての実践、③クロスセクターでの動きを深彫りしていくための、例えば企業メセナのイノベーションの探求、などが今後の課題として大切である点は補足しておきたい。

脚注

- 1 川北秀人が、地域自治組織の先進地である島根県雲南市の地域自主組織制度を、2006年の立ち上げ当初から支援するなかで提唱してきた概念。小規模ながらも様々な機能をもった住民自治の仕組みのことで、概ね小学校区において、目的型組織や地縁型組織等のあらゆる団体が結集して、地域課題を自ら解決し、地域運営を行う。ちなみに、そこでいわれる「総働」は、本稿で後述するコレクティブ・インパクトの考え方に近い協働ではないかと筆者は考えている。雲南市などの呼びかけにより2015年に設立された「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」には、現在200以上の自治体に参加し、農山漁村部だけでなく、今後は都心部でも急速に進む高齢化や人口減少に備えた住民自治や地域経営のあり方をともに学んでいる。
- 2 ブルー・オーシャン（戦略）に関しては、W・チャン・キム&レネ・モボルニュ『ブルー・オーシャン戦略』2005=2005、ランダムハウス講談社（のち2015年にダイヤモンド社より新版）参照。
- 3 『DIAMOND Harvard Business Review』2019年2月号（特集「CSV実現に欠かせないコレクティブ・インパクト」）などを参照のこと。

- 4 オガールプラザについては、木下斉の仕事に多くを負っている。木下『地方創生大全』東洋経済新報社、2016年など参照。
また、木下も中心の一人となっている一般社団法人公民連携事業機構のサイトなども参照。
- 5 『グラフィックデザインで世界を変える（原題“Designing for Social Change”）』BNN、2013年
- 6 河北秀也『河北秀也のデザイン原論』新曜社、1989年
- 7 経営においても実践と芸術的要素・右脳の要素を重視する経営学者ヘンリー・ミンツバーグの一連の仕事参照。

寄稿者 PROFILE

中村 陽一（なかむら よういち）

立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授（法学部教授兼任）、社会デザイン研究所所長

経歴：一橋大学社会学部卒業。(株)新評論編集部、日本生協連総合指導本部等を経て、非営利ネットワーク型シンクタンク・消費社会研究センター設立、代表。東京大学社会情報研究所客員助教授、都留文科大学文学部助教授、同教授を経て現職。立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科委員長、同独立研究科運営部長等を歴任。専門は地域連携や民学産官協働によるまちづくり、コミュニティデザイン、社会デザイン。

主な著書：編著・共著に『日本のNPO／2001』『日本のNPO／2000』『21世紀型生協論』（以上、日本評論社）、『都市と都市化の社会学』『ひとびとの精神史第6巻 日本列島改造1970年代』（以上、岩波書店）、『アンペイド・ワークとは何か』（藤原書店）、『非営利・協同セクターの理論と現実』（日本経済評論社）、『NPO!? なのためだれのため—NPOとまちづくり』（時事通信社）、『アメリカのNPO』（第一書林）、『多元的共生を求めて—市民の社会をつくる』（東信堂）、『3・11後の建築と社会デザイン』（平凡社新書）、『クリエイティブ・コミュニティ・デザイン』（フィルムアート社）他多数。

地方自治体における政策研究の視点と自治体行政の展望 ～地方創生時代に自治体（職員）はどうしていけばいいのか～

関東学院大学法学部地域創生学科准教授

まき せ みのる
牧瀬 稔



1 はじめに～本稿の目的

ここ数年は「地方創生」が話題である¹。地方創生の時代は、地方自治体には「地方（地域）自決権」が求められてくる。地方自決権とは、「地方（地域）のことは地方（地域）が決める」という原則である。すなわち団体自治をより意識しなくてはならない。そして団体自治の前提として住民自治が存在している。地方自決権を確実にするためには、自治体職員一人ひとりの政策形成能力は必須である²。

同時に、近年は自治体を取り巻く状況が多様化している。それに伴い自治体の周りには様々なキーワードが溢れている。例えば、コンパクトシティ、シティプロモーション、セーフコミュニティ、シェアリングエコノミー、B級グルメ、ゆるキャラ、地域ブランド、マイナンバー、ネーミングライツ、インバウンド、クラウドファンディング、子供の貧困、空き家問題、ごみ屋敷に加え、BSC、NPM、GIS、AI、IoT、SDGsと英語表記もある。自治体職員は、これらの言葉（概念）をすべて理解しているだろうか。そして自治体は対応できているだろうか。自治体には、絶えず新しい行政課題が浮上している。これらに的確に対応するためにも、自治体職員の政策形成能力は求められてくる。

本稿は、地方創生時代における政策研究の一視点を記す（一視点は「心構え」とも言える）。そして複雑化する外的環境に対応する自治体（職員）の展望を考える。本稿は筆者の経験によるところが多い。そこで本稿には極論もあると思う。全体的に読者への問題提起という意味がある。すなわち読者に対する「ヒントの提供」でもある。

なお、筆者は政策形成能力を「問題を発見し、その問題を解決するため、一定の政策目標を立て、それを実現するために必要なしつけやしくみをつくり上げる能力」と捉えている。

2 地方創生とは何か

地方創生の意味を考える。周知の事実だが、日本は人口減少時代を歩んでいる。2015年の国勢調査によると、人口は1億2,709万4,745人となった。前回（2010年）の国勢調査と比較すると、96万2,607人の人口が減少した。これは年平均0.15%の減少である。これから日本の人口は加速度的に減少していく。

その結果、2050年には人口が1億人を割り込み、2060年には約8,600万人となる。現在国が進めている地方創生は、2060年の人口を約1億人確保することが政策目標となっている。これは約1,400万人のかさ上げであり、拡大都市の思考と言える（拡大都市の意味は後述する）。そして国の掛け声のもと、ほぼすべての自治体が「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、地方創生の実現に向けて動いている。地方人口ビジョンは2060年の目標人口を明記し、地方版総合戦略は自治体が独自に設定する目標人口を達成するための事業を書き込んだ行政計画である。現在の国と自治体は拡大都市の思考で動いていると言える。

自治体の政策展開には、大きく「拡大都市」と「縮小都市」という考えがある。拡大都市とは「人口減少時代においても、積極的によい行政サービスを提供することで、今までどおりに人口の拡大を目指す」ことである。あるいは「周りが人口を減少させる中

で、人口の維持を達成しようとする自治体」も拡大都市と捉えることができる。既に述べたが、国は2060年に1億人程度を目標人口と掲げている。この数字は2010年の人口（国勢調査）から17%減の数字である。2060年の時点で人口を17%減以内で留めようとする自治体は拡大都市として捉えることができるだろう。

縮小都市は「人口減少の事実を受け入れ、人口が減少しても元気な自治体をつくっていく取組」である。2060年の時点で人口減が17%以上を是認する場合は縮小都市かもしれない。一般的に人口が減少すれば税収も低下する可能性がある。その結果として行政サービスの縮小や職員数の減少等も余儀なくされるかもしれない。そのような理由から、現時点において明確に「縮小都市を採用している」と公式に発表している自治体は（あまり）聞かない（筆者の勉強不足で聞かないだけであって、実際には公表している自治体はあるかもしれない）。

地方創生は、「まち・ひと・しごと創生」の別名でもある。国の「まち・ひと・しごと創生本部」の英語表記を見ると「Headquarters for Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan」とある。「Headquarters」は本部という意味になる。そして「Overcoming Population Decline」は「人口減少を克服する」と訳すことができる。後半の「Vitalizing Local Economy in Japan」は「日本の地域経済に生命を与えること」と捉えられる。つまり、国が意図している地方創生とは、「人口減少を克服」し、「地域経済を活性化」するための取組に集約される。

繰り返しになるが、地方創生は「2060年に約8,600万人まで減少する人口を約1億人までかさ上げする」ことが政策目標である。将来人口推計よりも約1,400万人の増加を目指している。現時点において、国は「約8,600万人まで減ることを前提に国づくりを進めていく」とは言っていない。すなわち、国が採用しているのは拡大都市である。そのため多

くの自治体が、人口の維持や、人口の減少速度の通減を目指して政策づくりを進めている。しかしながら、総体的にはよい成果は見えずにいる³。

3 現時点における地方創生の成果

地方創生が始まり数年が経過した。地方創生が生み出した一つの現象が「自治体間競争」（都市間競争）である。自治体間競争は「地方自治体がそれぞれの地域性や空間的特徴などの個性（特色）を生かすことで、創意工夫を凝らした政策を開発し、他地域から住民等を獲得すること」と定義できる。

この状況はゼロ・サム（zero-sum）を指向すると言われる。ゼロ・サムとは「複数の主体（プレイヤー）が相互に影響しあう状況の中で、全主体の利得の総和が常にゼロになること」を意味する。簡単に言うと、勝ち組と負け組が同数であり、全体としてはプラスとマイナスがゼロの状態である。

しかし、現在の自治体が置かれている状況はゼロ・サムになりえない。なぜならば、日本は人口が減少しているからである。総和（全体）が縮小しつつあるのが日本の現状である。このような状態において、住民の奪い合いが激化することは、「マイナス・サム（minus-sum）」に陥る。マイナス・サムの意味は「総和（合計）してもマイナスになる」ことである。今日、広がりつつある自治体間競争は、この「マイナス・サム」が激化していくことになる⁴。

今後、日本の人口は加速度的に減少していく。勝ち組はますます勝っていき、負け組はますます負けていく。そういう状況をマイナス・サムは生み出しかねない。

1月31日、総務省は住民基本台帳に基づく2018年の人口移動報告を発表した。東京圏（東京、埼玉、千葉、神奈川）は23年連続の転入超過となった。特に東京圏への人口移動は、前年より1万4,338人多い13万9,868人となった。これは東京圏への「過度」の集中が続いていることを意味している。

データは総務省と前後するが、株式会社帝国デー

タバンクによると、2017年に東京都へ転入した企業は599社となり拡大基調である。一方で、国は地方創生の一環として東京圏から地方圏に本社を移転する企業への法人減税などを実施している。その成果もあってか、東京都から転出した企業は686件と5年ぶりに前年比増加した。

地方創生が開始されて、わずか数年であるため、結論を述べるのは時期尚早かもしれない。しかし、現時点では人口という観点で捉えると、地方創生は「所期の狙い通りにはうまく進んでいない」と捉えたほうが妥当と考えられる⁵。

4 政策研究の一視点～データが命！

地方創生の時代を乗り越えていく、あるいは自治体間競争に勝ち残っていくための政策研究の視点を記したい。実は、この視点は多々ある。その中で、本稿ではデータの重要性を指摘しておきたい⁶。

近年、自治体の中で浸透しつつある言葉に「EBPM」がある。EBPMとは「Evidence Based Policy Making」の略称である。しばしば「証拠に基づく政策立案」と訳される。EBPMを筆者なりに解釈すると「データを根拠として、しっかりとした政策づくりをしようね」と理解している。この考えは政策づくりでは当たり前である。しかし、筆者が政策づくりの現場に行くと、この「EBPM」が実施されていない。そのため政策が失敗に終わることになる（政策が所期の目的を達成できずにいる）。

失敗する理由は明白である。同じEBPMでも「Experience Based Policy Making」のケースが多くあるからである。これは「個人的な経験に基づく政策立案」と訳することができる（EvidenceではなくExperienceとなっている）。確かに経験値は重要であるが、経験だけではうまくいかない。経験では確実な政策は創出されない。経験に加え確固たる証拠を用意することにより、政策づくりが鬼に金棒となる。

政策づくりの中には、Evidence Based Policy

Makingではなく、「Mayor Based Policy Making」（首長に基づいた政策立案）や「Guess Based Policy Making」（忖度に基づく政策立案）の場合もある。これらは非科学的な政策づくりである。自治体の現場に入ると、自治体職員から「首長が求めているから…」とか「議会で質問されたから…」という発言が多くある。このような考えで政策をつくると、多くが失敗に終わるだろう。

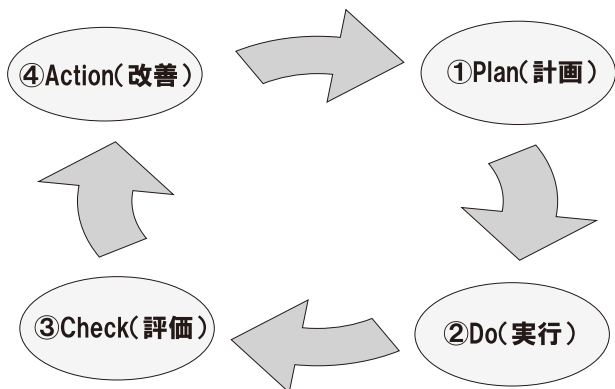
EBPMを成功させるためには、自治体職員の政策形成能力をあげることが求められる。同時に、政策立案が科学的であるかを判断（理解）できる首長や議員、部長や課長等の管理職の存在が必要である。言い方に語弊があるが、少なくとも首長や議員、管理職は非科学的という事実がある。これは「熱い思いの政策立案」や「気合いの政策立案」と言えるかもしれない（この「熱い思い」や「気合い」も政策づくりでは必要な一視点であるが…）。

EBPMという概念が広がってきた一背景に「官民データ活用推進基本法」がある（2016年12月14日施行）。同法第3条第3項に「官民データ活用の推進は、国及び地方公共団体における施策の企画及び立案が官民データ活用により得られた情報を根拠として行われることにより、効果的かつ効率的な行政の推進に資することを旨として、行われなければならない」とある。同条文の「施策の企画及び立案が官民データ活用により得られた情報を根拠として」がEBPMを表している⁷。

EBPMに関連して、一つ言及しておきたい。しばしば「政策づくりにはPDCAが必要だ」と言われる。PDCAとは図表1のとおりである。PDCAとは「①計画」（Plan）をたて、「②実行」（Do）し、実行した後、その「③評価」（Check）に基づいて、「④改善」（Action）を行うという流れを継続的に繰り返す仕組みである。確かにPDCAは重要であるが、筆者は「P（計画）の前が重要」と考えている。それは「データ分析」（Data Analysis）である。さらに言うと、データ分析の前には「データ収集」（Data

Collection) が求められる。

図表1 PDCAサイクル



出典：筆者作成

必要なデータを的確に収集して、集めたデータをしっかり分析する。そして科学的根拠をもって政策づくりを組み立てていく。そうしなくては政策に実効性は担保されない。自治体の取り組むPDCAサイクルの中には、科学的根拠のない「Plan」が少なくない。この点は注意しなくてはいけないだろう。

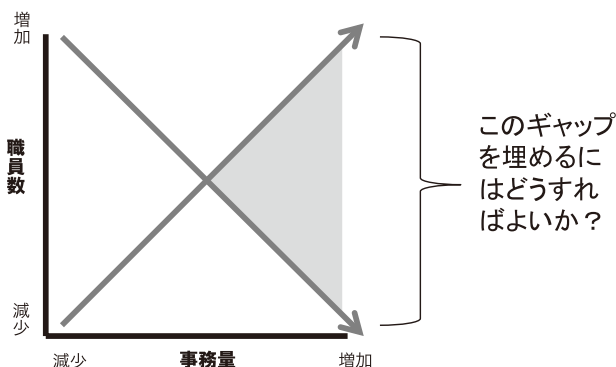
さらに言うと、データを収集するだけではなく、使えるように整理し加工していく能力も求められる。DCとDAをしっかりと行い、科学的根拠をもって政策づくりを進めていく。そうしなくては政策を実行に移したときに、成功の軌道に乗ることはない。

筆者が関係している自治体シンクタンクは、EBPMに特化した組織と言える（DCやDAを担当している）。自治体シンクタンクは「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するための提言を行うために組織された機関（団体）」と定義できる。最近では自治体の一組織（課や係）として設置される傾向が強まっている。例えば、戸田市政策研究所（埼玉県戸田市）やかすかべ未来研究所（埼玉県春日部市）、西条市自治政策研究所（愛媛県西条市）をはじめ、北上市（岩手県）、中野市（長野県）、甲斐市（山梨県）など全国で約40設置されている。このような組織を設置することも一案である。

5 これからの自治体行政の展望

今日、自治体の現場では、図表2のような現象がおきつつある。図表2の縦軸は職員数の増減を示している。そして横軸は事務量の度合いを記している。時代の流れが左から右に進むことになる。

図表2 職員数と事務量のギャップ



出典：筆者作成

自治体の職員数は、時代の経過とともに減少していく傾向にある。一方で事務量は増加しつつある。職員数が減少する理由は財政難による（国等からの圧力もある）。そして事業量が増加する大きな理由は、権限移譲⁸と住民要望の多発化と多様化がある。趨勢的に職員が減少していく中で権限（仕事）の増加は、職員を疲労させる圧力が強まるだけである。

再度図表2を見てほしい。問題は右側にある「網掛け」の三角形の部分ギャップとして生じてしまう。このギャップをどうするか考えなくてはならない。ちなみに、ギャップに耐え切れないと職員の療養休暇が増加する。

このギャップに対応する手段は6点ほど考えられる。それは、①職員の勤務時間を増やす（要は超過勤務である）⁹。②職員の能力開発を進める。職員の能力開発を進め、従来1人1事務量だったものを1人1.5事務量にするという発想である。そうすることにより拡大する事務量に対応するという発想である¹⁰。

そのほかに、③職員数を増加する（非常勤職員も含む）¹¹。④（そもそも論として）優秀な職員を採用する。⑤増加する事務量に対応しない（増加する事務は実施しない）¹²。⑥増加する事務量の一部を

外部主体に担当してもらう（公民連携や市民協働など）、がある。

現在は、多すぎる政策が公害化している。筆者は「政策公害」という概念を提唱している。政策公害とは「自治体の政策づくりと政策実施によって、自治体職員や地域住民に、外部不経済をもたらす」と定義している。ここで言う外部不経済とは、自治体職員の療養休暇の増加や自治体職員のモチベーションの低下、当初意図した政策効果があらわれないなどが該当する。政策が多すぎるため、住民ニーズが的確につかめないということもできそうである。これからは意識的に政策を削減していくことが求められるだろう。

余談になるが、事業を減らしていく視点を考える。自治体が実施する事業は、大きく2種類である。法定受託事務と自治事務である。法定受託事務と自治事務は、地方分権一括法により、地方自治法に規定されることになった。法定受託事務を削減することはできない。そこで削減対象となるのは自治事務になる。まずは双方の事務数を明確に分けることから始める必要があるだろう。

また事業を減らすため、事業仕分けを条例化することも一案である。事業仕分けにいい印象を持っていない人が多いと思われる。事業仕分けとは「自治体の事業の必要性や実施等を公開の場で外部の視点を入れて問い直すことで、自治体の事業を再構築する取組」と言える。非営利の政策シンクタンク「構想日本」が始めた手法である。

実は国の事業仕分けにより、「廃止」と決まった国の事業の多くが復活している。例えば、ある年度は、事業仕分けにより、「廃止」「段階的廃止」「縮減」と判断された事業の約8割が復活したという報道がある。このようなことが相次いで起き、事業仕分けは失敗したという論調もある。復活した理由は、事業仕分けが法的根拠を伴わないからである。

筆者は「事業仕分け」そのものは評価している。自治体が事業を減らしていくという意思があるなら

ば、事業仕分けのような仕組みを条例化するとよいだろう。条例に「毎年度事業を1割削減する」と書き込むことが考えられる¹³。法的根拠をもち事業仕分けを進めることにより、廃止と決まった事業は復活できなくなる。復活した場合は「条例違反」となる。

6 おわりに～「lg」への気概

総合行政ネットワーク（LGWAN）が始まったこともあり、少なくない自治体がドメインに「lg」を使うようになった。この「lg」の意味を理解しているだろうか。lgとは、「local government」の頭文字である。すなわち「地方政府」である。国の「中央政府」に対して地方の「地方政府」である。地方創生の時代においては、自治体（職員）は地方政府としての気概を持たなくてはならないだろう。中央政府に対して地方政府は、言うべきことは言っている時代でもある。そのためには、政策形成能力が必要である（地方政府は中央政府とケンカしろと言っているわけではない）。

今日、自治体間競争が激化している。一部には、その競争に嫌悪感を持つ人がいるが、筆者は競争を全面否定する必要はないと考えている。競争があることにより、行政サービスの質的向上が促される側面もある。民間企業は激しい競争の中から、イノベーションが登場する。イノベーションは経済を発展させていく原動力となる。

現在、競争に勝ち抜くため、多くの自治体が選択するのは行政サービスの量的拡大である。例えば「医療費は何歳まで無料」というのは、典型的な量的拡大である。この量的拡大に走る自治体の思考にこそ大きな問題があると、筆者は考えている。

筆者には、自治体間「競争」は自治体間「共創」にも結び付くと言う持論がある。共創は「自治体が地域住民や民間企業、NPO、大学等の自治体外と『共』に活動して、イノベーションの『創』出につなげること」と定義できる。自治体間共創の行きつくところは、新しい価値観の提示である。

競争は「competition」である。共創は「cocreation」と英訳されることが多い。注目したいのは、競争にも共創にも「co」という言葉が入っていることである。この「co」は「共に」という意味がある。Communication（交流）、Collaboration（協働）にもcoが入っている。

つまり競争には「共に」という理念が組み込まれていると捉えてもいいだろう。しばしば、自治体間競争を完全否定する人がいる。確かに否定する意図は分かるが、競争の根底には「共に」という思想があるならば、闇雲に否定する必要はないだろう。

共創によりイノベーションを創出していくことが

できる。なお、イノベーションは、経済学者であるシュンペーターの言葉である。同氏はイノベーションこそ資本主義の本質と説いている。イノベーションによる変化が経済発展させると述べている¹⁴。

本稿は、筆者の経験から自治体における政策研究の一視点と自治体行政の展望を述べてきた。政策研究に実効性を持たせるにはデータが重要であることを言及した。同時に政策公害が発生しているため事業（政策）の縮小も重要であると記した。本稿が、読者に何かしらのヒントを提供できたら幸いである¹⁵。

脚 注

- 1 少し前は「地方分権」がトピックスであった。今は「地方創生」である。時の政権により、地方自治のテーマは変化する。筆者は、あと数年もすれば地方創生は新しい概念に食われてしまうと考えている。ただし、どのような時代になろうとも、自治体職員には、ますます政策形成能力が求められてくることは間違いない。
- 2 本稿は自治体職員の政策形成能力について検討している。ただし、筆者は「すべての自治体職員に政策形成能力が必要」と言うつもりはない。政策づくりに得手不得手の職員がいる。その意味では、政策づくりに得意な職員を企画部門等に配置する適材適所の人事政策が求められる（適材適所の人事政策のことを「政策人事」という）。そうは言っても、最低限の政策形成能力を自治体職員は持たなくてはいけないと思う。
- 3 ただし、これから10年も経過すれば、時代の背景も大きく変わり、国民の意識も変化する。その結果、明確に縮小都市を掲げる自治体も多く登場してくるだろう。しかし現時点では、国民の意識は、まだ拡大都市である。自治体が縮小都市を選択するのは、時期尚早のような気がする。筆者の感覚では、国民は「人口減少を受け入れることは頭では理解しているけど、心情的に納得できない」という状況と思われる。
- 4 自治体間競争が開始される前に、全自治体が同じ条件のもとスタートしていれば公平であり、問題はないだろう。同じ条件とは、人口規模が同じ、職員数が同じ、財政規模も同じなどである。しかし、実際は政令市と町村のように、既に大きな格差がある状態のまま自治体間競争が開始されている。ここに大きな問題がある。政令市のように体力のある市はますます強くなり、町村のように体力が弱いと、まともに戦うことができない。その結果、自治体間格差はますます広がる傾向にある。本来、この格差を埋めるのが国（や都道府県）の一つの役割である。しかし、その役割が果たされていない実態がある。
- 5 自治体間競争が良いか悪いかは読者の価値判断である。筆者が講演等において自治体間競争を言及すると、自治体職員を中心に批判がある。例えば「公正・公平が原則であるため、自治体の本質を見間違えている」や「全自治体がWin-Winの関係を目指していくべきである」などである。もっともな見解であり、これら発言を筆者は否定しない。しかし現実的には、そんな悠長なことは言っていられない。現在進められている地方創生には「競争」の思想が内包されている。実質的には競争が進められている中で「自治体がみんなで仲良くやっていきましょう」という呑気なことを言っている自治体が現実的には負けていく。そうは言っても、現在の地方創生は限界に近付きつつある。数年後には、拡大都市の地方創生から縮小都市の地方創生への政策転換が起こると筆者は考えている。
- 6 政策づくりの視点や技法については、次の文献を参照されたい。
 牧瀬稔著（2017）『地域創生を成功させた20の方法』秀和システム、399頁
 牧瀬稔著（2017）『「型」からスラスラ書ける あなたのまちの政策条例』第一法規、260頁
 牧瀬稔・戸田市政策研究所編著（2010）『選ばれる自治体の条件～政策開発の手法と実践』東京法令出版、180頁
 牧瀬稔・戸田市政策研究所編著（2009）『政策開発の手法と実践～自治体シンクタンク「戸田市政策研究所」の可能性』東京法令出版、260頁

- 7 EBPMの前提は「データが正しい」である。しかし、そのデータの信憑性が揺らいでいる。例えば、厚生労働省の「毎月勤労統計」の調査が1996年から不適切だった。また、中央省庁や一部の自治体に見られる障害者雇用の水増しも、データが間違いということになる。これではEBPMどころではないだろう。必要なデータは、多少費用がかかっても、自前で用意する必要があるだろう。
- 8 都道府県が持つ権限を条例によって市町村に移譲する「事務処理特例制度」に関しては、都道府県と市町村との協議が前提である。そのため市町村側で「拒否」できるはずである。都道府県によっては、全市町村に一律に権限を移譲する例もあるようだが、特に町村は職員の体制や能力などを検討して「断るべき時には断る」ということもあってもよいだろう。
- 9 某県の40代の男性職員の2011年度の残業が2,017時間にのぼった。同県では、この職員を含む20人の残業時間が、それぞれ1,000時間を超えていた。このように時間で稼ぐという方法もある。しかし、これは結果的に職員を疲労させるだけである。
- 10 しばしば「自治体の職員定数は何人が理想ですか」という質問がある。この質問は無意味である。例えば、10事務があり「1職員＝1事務」を担当した場合は、10職員で対応することになる。次に優秀な職員が多く「1職員＝2事務」を担える場合は5職員で担当できる。一方でちょっと問題な職員が多く「1職員＝0.5事務」を処理する場合は20職員が必要になる。すなわち職員の能力により、望ましい職員定数も変化してくる。その意味で、職員の能力開発を高めていかなければいけない。また、職員の適材適所も求められる。
- 11 現実的には「職員数の増加」は難しい。そのため多くの自治体は非正規職員を増やすことで対応してきた。日本経済新聞社の調査によると、全自治体の中で非正規職員が占める割合は2割近くに達しているようだ。潟上市（秋田県）は非正規職員率が62.1%であり、佐々町（長崎県）は66%となっている（2017年7月17日記事）。その結果、正規と非正規の格差が生まれ「官製ワーキングプア」が登場している。一方で「優秀な職員の採用」は少しずつ見られつつある。優秀の意味は「特定行政分野に秀でた職員」という意味である。昨今では、戦略的に特定行政分野に秀でた職員を採用する傾向が強まっている。
- 12 市区町村にとって「権限移譲」と言う聞こえはよい。しかし実質は国や都道府県からの一方的な「仕事の押しつけ」である。職員数が減少する中で仕事量の増加は、既存の仕事数を削減・廃止しない限り、職員の崩壊を招くことになる（崩壊の一つが鬱の発生である）。住民から見れば、行政サービスは国や都道府県が実施しようと市区町村が担当しようと関係ない。極論かもしれないが市区町村から都道府県や国に対する権限移譲もあってもよいだろう。
- 13 「条例に数値目標を書き込むのはいかなものか」という意見がある。実は筆者も同感である。ただし強制的に事業仕分けの実効性を担保するには、この手法しか思い当たらない。ちなみに「千代田区行財政改革に関する基本条例」の第4条は「経常収支比率を85%程度にし、人件費比率を25%程度にする」と明記している。数値目標のある珍しい条例である。
- 14 シュンペーターはイノベーションを次の5パターンにわけている。それは、①新しい商品・サービスの創出、②新しい生産方法の開発、③新しい市場の開拓、④原材料の新しい供給源の獲得、⑤新しい組織の実現、である。すべてを満たすのではなく、それぞれがイノベーションになる。イノベーションと言うと重たいが「ちょっとした工夫」程度でよいと思う。
- 15 本稿の第5章は、下記の論文から一部抜粋し、加筆・削除等の修正を行っている。

牧瀬 稔（2019）『競争と共創の「公民連携の可能性」』戸田市政策研究所・戸田市教育委員会他編著『共感される政策をデザインする—公民連携による戸田市の政策づくりと教育改革—』東京法令出版

寄稿者 PROFILE

牧瀬 稔（まきせ みのる）

関東学院大学法学部地域創生学科准教授

経 歴：法政大学大学院修了。民間シンクタンク、横須賀市都市政策研究所（横須賀市役所）、（公財）日本都市センター研究室、（一財）地域開発研究所を経て、現職。東京大学高齢社会研究機構客員研究員、沖縄大学地域研究所特別研究員、法政大学大学院公共政策研究科兼任講師等を兼ねる。

2018年度は、北上市、中野市、甲斐市、戸田市、春日部市、東大和市、新宿区、東大阪市、西条市などの政策アドバイザーとして関わっている。

審議会等では、厚木市自治基本条例推進委員会委員（会長）、相模原市緑区区民会議委員（会長）、厚生労働省「地域包括マッチング事業」委員会委員、スポーツ庁参事官付技術審査委員会技術審査専門員などの委員に就いている。

著 書：『地域創生を成功させた20の方法』（秀和システム 2017）
『「型」からスラスラ書ける あなたのまちの政策条例』（第一法規 2017）
『地方議員が開く「政策の窓」』（中央文化社 2016）など

社会教育主事として35年働いて ～専門職員の位置付けを問う～



春日部市中央公民館 しろた とおる 城田 徹

1 春日部市の社会教育主事の採用状況

社会教育主事は社会教育法（以後「社教法」）や教育公務員特例法（以後「教特法」）で規定された教育公務員です。

社教法では、「都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に、社会教育主事を置く」（第九条の二）、その職務は「社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える」（第九条の三）とされています。しかし、法律に職務の内容を具体的に説明されているわけではないので、司書や学芸員等、他の社会教育専門職員と比較して、その仕事内容はわかりづらいと思われます。しかも、社会教育主事は公民館等の社会教育施設に配属されることも多いため、求められる職務内容もさらに多様化していて、自治体ごとに様々な社会教育主事がいるのではないかと思います。

文部科学省の社会教育調査によれば、教育委員会に置かれる社会教育主事の数はい平成8年の6,796人から、平成27年は2,048人と激減しています。

そんな中で春日部市は平成30年7月、平成31年4月採用職員として社会教育主事若干名を募集しました。社会教育主事の募集は全国的に見ても珍しく、注目を浴びています。

合併前の旧春日部市¹ではこれまでも、時々社会教育主事を募集していて、私の知る範囲では、昭和53年2人、昭和56年1人、昭和57年3人、昭和58年4人の採用がありました（ここまではすべて男性）。その後26年間は募集が無く、もう採用はないのかと思っていたのですが、平成23年2人（女性）、平成24年3人（男2女1）、平成26年2人（男女

各1）と、また立て続けに採用がありました（平成22年度は募集するも採用なし）。

この「社会教育主事枠」で採用された職員にも、異動や退職がありましたが、現在は昭和50年代採用の定年間近な6人（部長級に1人、次長級に1人、課長級に3人、係長級に1人）と、平成20年代採用の6人（20代後半から30代）が社会教育主事として働いているという状態です。

また、採用の時の職種は違っても、有資格者が社会教育関連職場に異動してきた際には辞令を交付しているため、発令を受けている者は毎年10人を超えています。

社会教育主事枠での募集を行っていない自治体が多い中で、春日部市は社会教育主事の採用、発令には積極的な自治体と言えるでしょう。また、社会教育主事のまま管理職に就いている者もあり、現在は老若のバランスはある程度取れていると言えるでしょう。

2 つきまとったジレンマ ～26年間の不安～

私は昭和58年度に社会教育主事として採用された4人のうちの一人です。

私たちが採用試験を受けた時の受験案内には「社会教育主事の有資格者を若干名募集」、仕事は「社会教育業務に従事する」とあったため、在職中は一貫して社会教育の仕事をするんだなと思い、春日部市を全国有数の社会教育の先進地にすることが、私の使命だと決意しました。受験案内のとおり、私は今までずっと社会教育の分野に従事しています。しかし昭和56年から58年に入った社会教育主事8人

のうち、私のように社会教育の分野だけで働いている者は私ともう1人の2人だけです。私にとっては当たり前なことなのに、逆に珍しいということになってしまっています。

春日部市では昭和56年から平成2年あたりの10年間で、公民館の新設、改築が進み、館の数が約2倍になり、建物もデラックス化されました。我々はその流れの中で採用されたかと思います。受験案内の「社会教育業務に従事する」という言葉のとおり、私たちは全員、初めは公民館に配属されました。しかし数年経つうちに、役所内の他の仕事もしてみたいと思うようになったり、近づいてくる昇任を前に、「公民館のことしか知らないと管理職になった時に困る」という意識も芽生えたりします。実際に社会教育業務以外の場所へ異動になった職員も出始め、私が公民館や社会教育の現場から異動しなくてはならないという日がいずれ必ず来るのではないかと、春日部市の社会教育主事制度はこれからどうなるのか、まったく先が見えないまま、常に戦々恐々とした状況でした。

全国の公民館現場では、当時の私たちのように、若い職員が周りの職員の同意を取り付けて公民館運営をしていくのはなかなか難しく、自分の思う公民館像がなかなか具現化できない…そんな思いを抱いている社会教育主事は多いのではないかと感じています。かといって昇任を前提とすると、社会教育以外の職場への異動も視野に入れなければならないというジレンマも生じます。ましてほとんどの自治体で社会教育主事が減っており、同じ職場に専門職員が複数いることは稀ですから、自分の身の振り方に悩んでしまう職員は多いと思います。

昇任試験を見送ったこともあって、結局私は同期の職員の中では昇任が一番遅くなりました。年下の上司が次々に出てくることに関しては、人並みに悔しさやあせりや屈辱感を感じることもありましたが、私にとっては市役所の他の仕事を詳しく知ること以前に、社会教育主事として学び、資質を向上させ、

実践することが必要で、まだまだ思うような仕事はできていないのに、社会教育を今、手放すわけにはいけないと思ってきました。まして、どうやら社会教育主事は、今後採用されることはないなと思っていましたから、私が最後の社会教育主事としてモデルにならなければならないと考えていました。一般の昇任ルールを外れた私にとっては社会教育専門職にこだわるということがプライドを保つ糧でもありました。

しかし一方、管理職でもなく、プライドだけ高い高齢の専門職員をどのように配置するか。適所は少なく、人数の少ない職場で私に任される仕事は前任の職員の仕事に準じられるので、事業にはほとんど関われなかったこともあります。年齢とともに、このままでは自分の使命が果たせないという焦燥感や、後進が入って来ない中で、いつまでも上の命令を受けている立場では、専門職員として社会教育行政に責任が持てないとも考えるようになりました。

そして、もし昇任しても、もう教育委員会以外の部局への異動はないだろうと思える年齢になった頃、やっと昇任を目指す気持ちになりました。

皮肉なことに、ちょうどその頃から再び社会教育主事の募集が始まったのです。私たちの採用から26年が経っていました。

しかし昇任はしても、中間管理職の時代には管理的な業務を求められ、「それは私でなくてもできること。定年が見えてきた専門職員が、今やらねばならぬことに急いで取り組まなくてはならない」と強く感じ、私は降任希望申出を出して人事課と相談するなど、専門職員の位置付けについて明確な方向性を見いだせずずっと悩んでいます。本号の特集テーマ「これからの自治体職員のあり方とは」の中で、一定の方向性を模索できたなら…というのが、本特集への期待であり、未熟であった自分の半生をさらす本稿執筆の動機となりました。

3 専門職の置かれた立場

自治体における専門職員としては、社会福祉士、保育士、保健師、栄養士、各種技師、学芸員、司書、社会教育主事、その他、病院やごみ処理施設などを持つ自治体はさらに多くの専門職員がいます。一般的に、規模の小さな自治体では、一つのことのみに専念することは難しく、あれやこれや兼務で行わなければならない事情はあるでしょう。一方、大きい自治体では特定の分野に限られた人事異動もあり得るようです。個々の自治体で条件の違いにより、様々なありようがあるように思いますが、総じて、専門職員は人事異動の足かせとなり、専門バカで、いわゆる行政内部の仕事に疎く、行政職員としては一人前でないような見られ方をされることが多いように感じています。

しかし一方、その専門知識もさることながら、一定の職場に留まることが多いことから、経験が蓄積され、その人に聞けば何でも分かる、というように、現場では生き字引のように重宝される職員も多いのが現実ではないでしょうか。

特に社会教育主事の専門性は見えにくく、比較的人事異動の対象にされやすいように思います。私たちも、「専門職として採用されたかも知れないけど、異動もあるよ」や「社会教育主事は公務員として一人前ではない」と度々言われたものです。専門職として成果をあげるより、役所の職員として一人前になることを求められ、何でそんなことを言われるのかと不思議でした。

このような現象は社会教育主事に特有で、他の専門職にはあまり聞かれないことなのかも知れません。社会教育自体が市民一人ひとりの学習、生きがい、成長にかかわることから、地域づくり、街づくりにと、横断的に関わる分野であるだけに、社会教育主事としての資質や業務経験の蓄積が、他の分野の仕事にも生かせることは想像に難くありません。連携して事業を行うことは大切です。しかし、だからと

言って社会教育主事を他の職場に異動させるのは本末転倒で、むしろ逆に、一般の職員に社会教育主事的資質を持っていただくことが、市民参加の自治体行政を進め、地域コミュニティを再生させる上で今後、必要になって来るのではないかと私は常々思っています。

幸いにして春日部市には、社会教育主事が定期的に採用され始めたことにより、「役所内の他の仕事も学んでもらう」ためのローテーションが組みやすくなってきたということが現実としてはあります。しかし私にはそのことは、公民館での実践を積む時間を奪い、社会教育の専門性を積み上げる時間にブランクを作ってしまうことになるかと映ります。

皆が一樣に同じように仕事をできるようにするというより、一般事務職（ライン職）と専門職（スタッフ職）との両輪状態をどうつくるか、を全国各自治体で考える時が来ているのではないのでしょうか。各自治体では明確な指針がないことによって、行き当たりばったりの運用がなされているように感じています。

一般事務職と専門職は身分や異動の問題等で、多くの自治体で軋轢を生んではいないのでしょうか。

私は一般事務職員の中に一種の「専門職アレルギー」のようなものがあるのではないかと感じています。

後述するように、行政に対する見方の違い、異動に関する足かせ、特別な研修の必要性等が、アレルギー要因として存在すると思われますが、世の中の動きはめまぐるしく、行政サービスに対する要望は細分化、高度化、専門化されてきています。一般事務職員が専門職アレルギー的体質を持っていて、これらの要望に対応できるのでしょうか。

20代、30代の若い専門職員が将来の不安なく専門職員としての職務を全うし、それぞれが席を置く自治体が、それぞれの分野での先進地として全国に名を馳せるような働きができるよう、専門職員についての考え方を整理し、体制を整備することが求め

られているのではないのでしょうか。

社会教育主事に関して言えば、震災等の災害を契機に、地域力の大切さが見直され、社会教育の重要性、その中での社会教育主事の働きがクローズアップされる側面もあるのですが、全国的に社会教育主事の数は減っています。春日部市で採用された若い社会教育主事が専門職員としての職務を全うし、春日部市から新しい社会教育の風を吹かせることはできないか、あわせて全国の役所内に数多くいる専門職員の位置付けを明確にすることによってその能力をいかに発揮し、職責を全うできるよう、そのあり方を整理し、今後の進むべき道をきちんと示すべきだと考えます。

4 専門職員の意見は他の行政施策とぶつかることがある

専門職員は特定の分野に詳しいですし、その分野の行政について責任を負いますから、これから市がやろうとしているある政策については、自分が担当している分野で推進しているプランとは相いれないと思うので、専門職員としては反対ですよというニュアンスで意見を言うことがあります。逆の立場の他の一般事務職員の方々には、専門職員は特定の分野の推進のために働いている人間なのだから、推進するために役立つかどうかという観点で意見を言うのが当たり前なんだと、そこに専門職員の存在意義というか、役割分担みたいなことを認識してもらえればいいなと考えています。また、そのように専門職員が意見を言う機会があることが、その職員の意識と専門性を高めるのに大変有効であるとも思います。

行政施策と方向が違うからといって色眼鏡で見たり、昇任に影響させたりするようでは専門職員を採用した意味はありません。

今年の夏、こんな経験をしました。公民館の事業として、市内の子供たちを福島の山にキャンプに連れて行ったのですが、子供たちの健康管理のための

スタッフとして、保健師の職員に同行してもらいました。その職員からの発案で、彼を解説者に、引率スタッフを対象として、事前に熱中症についての勉強会を行いました。そしてその最後に彼は、「天候によっては事業中止の提言もさせてもらう」と言うのです。この言葉に、引率責任者としての私は、ちょっとびっくりしましたが、すぐに、「ああこれが専門職員としての言葉なんだな」と思いました。私としては周到に準備を重ねてきた事業を取りやめるなんてとんでもない、という思いがありました。しかし恐らく彼も資料を取りそろえ、勉強もし、専門職員として責任を持って保健師としての役割を果たそうとしているのだな、と思いました。専門職員でない一般の職員でも、熱中症について深く調べれば同じような勉強会、同じような提言もでき得るでしょう。しかし責任を持ってそのために働いている専門職員の発言とはその意味が違います。

社会教育主事は、市民の活動を活発化できるのかできないのか。市民の自由な学習が保障できるのかできないのかという一点で判断を下すことがあります。私は様々な問題に対して、社会教育主事の立場を貫きとおしたいなとずっと思っていました。専門職員として採用された限りは専門職員としての意見を言えなければ私がここにいる意味がないだろうと思っていましたから。

職員同士の会話のなかでも公民館の仕事を捉え違いをした発言があったり、市民の活動を軽んじるような発言があったりしたときには見過ごしてはいけないと、その都度指摘をしてきた気がします。そんなことで、あいつの前では気が抜けないなという雰囲気ができていると思いますが、それはそれでいいと思っています。

5 自己研鑽と研修 —活用することで専門職員が育つ—

専門職員は常に最新の情報、全国他市の状況を知ることが必要で、それぞれに理想への推進プランを

持つことが大切です。そして各々の自治体における自身の専門分野の行政に責任をもつ意識が大事だと考えます。

社会教育主事は「絶えず研究と修養に努めなければならない」(教特法第二十一条)、また、「研修を受ける機会を与えられなければならない」(教特法第二十二条)とされています。社会教育主事は、大学で社会教育主事の資格を取ったからといって社会教育の現場に来てすぐに社会教育の仕事ができるかという、そうではありません。

社会教育主事の専門性とは、地域の方と膝を突き合わせた関わりの中で人間関係が築かれ、そういった経験を積むことで、職員に信頼や自信が生まれ、専門職員としての資質が備わって行くものだと考えます。

私は今までのところ、全国に誇れるような社会教育の実践ができているとは思いません。ただ市外の職員の方々とできるだけ関わりを持って、すぐれた実践を学んでいかなければその目標すら見えるはずが無いと考え、できるだけ他の自治体の実践情報を入手することに努めています。自分の働く自治体だけをみていたのでは到底身に付けることのできない全国の様々な実践を学び、得られた情報を職員内部に流すことによって専門職員の姿勢をアピールできると考えていますし、言動に説得力を持たせることにつながっていると思います。

また、全国の職員の方とつながっていることはそういう自分を支える大きな力になっています。

社会教育主事の自覚と資質を高めることに役立った事例を一つ紹介します。平成25年度のことです。春日部市で平成23、24年度に採用された若手の社会教育主事5人に対して「社会教育の推進における公民館の役割について」研究し、まとめてくれ、という指示が社会教育部長からありました。アドバイザーとして、昭和57、58年度に採用されたベテランの社会教育主事3人がつくことになりました。5人の若手職員は「今後の春日部市民へ向けた『公民

館の在り方のバイブル』と呼べるようなものを作ろう」と意気込み、月2回程度の会合と、各自の調査、研究、文章の執筆を進め、平成25年度末までに30数ページにわたるレポートと説明用の映像資料を完成させました。内容は「社会教育とは何か」「公民館の役割」「公民館のあるべき姿」「現在の春日部市の公民館の実態」「今後の公民館の取り組み」「総合振興計画後期基本計画の指標への取り組み」といったものであり、館長会議、公民館運営審議会、教育委員会で発表したほか、毎年行われる公民館新任職員研修会、各地区公民館で行われる利用者のつどい、全館挙げての事業である公民館フェスティバルのステージなどで発表をするに至りました。この例などは、専門職員として春日部市の今後の公民館のあり方の方向性を見定めるのに役立ったばかりでなく、専門職員の自覚と資質を高める研修の役割を果たし、また、その存在を内外に知らしめる副産物を生んだものと考えています。

平成6年の中央公民館開館に伴い、それまでの社会教育課→地区公民館という体制から中央公民館→地区公民館という体制に変わるときにも、当時30代だった我々社会教育主事が集められ、新体制について研究協議し、提案をしたことがありました。

制度や体制が大きく変わる時などは特に専門職員の出番かなと思います。



公民館フェスティバルでの若手社会教育主事による研究発表の様子

6 若い職員とともに ー自主学習会の開催ー

春日部市の最近の社会教育主事の募集には「社会教育業務に従事する」という言葉が使われなくなりました。「異動もある」ことを前提としたものと思われませんが、社会教育主事として採用しながらそれを否定するような言葉には、入職後2年から3年で既に不安を感じている職員もいます。また、専門職員として全うしようとするのか否か。職員の意識も今まで以上に問われています。

社会教育現場の職員に自覚と専門性を身に付けてもらうため、私は若い職員と協力して社会教育・公民館勉強会「あつくないと!!」を立ち上げました。社会教育・公民館、職場は離れ離れで、施設の管理をしながら働くという特殊な事情を抱えているため、職員には交流しあい高めあう場が必要です。毎月一度、仕事が終わった後に集まっています。



ある晩の「あつくないと!!」メンバー

社会教育は行政施策の広報、認知、理解、意思決定、地域コミュニティの形成、業務執行等、あらゆる行政施策遂行のベースとなる部分と密接に関わりあっています。もちろん、本来公民館や社会教育での学

習・交流は行政施策を浸透させるためにあるのではなく、むしろ住民の側からの政策提案を育むためにあるということはしっかりと確認しておかなければなりません。しかし公民館の機能は行政の役に立つことばかりです。例えば市民の健康維持は公民館サークルの様々な活動に支えられています。施策周知のための広報は公民館施設や地域のコミュニティ力が利用されます。政策理解のための学習は公民館の事業や市民の相互学習によって育まれ、地域意思是集会施設としての公民館を会場として決定されたりします。イベントを盛り上げる団体の多くは公民館をその活動拠点としています。なにより、住んでいる人同士の関わり合いがその街のコミュニティを形成し、その街を形作っているのですから、拠点となる施設が重要です。そのため、公民館から異動して別の職場になった職員でも、社会教育との関わりを断ち切ることはできません。学習会のメンバーとして常に関わり合いを持ち続けたいと考えています。

社会教育主事の異動問題は新採用の時点から退職までつきまとう問題であるし、全国的レベルで起こっている社会教育・公民館をめぐる様々な問題にどう対処していくかは若い社会教育主事にとっても否応なく問われることです。私の定年までの短い時間に、彼ら、彼女らなりの社会教育主事としての働き方をどう見つけてもらうか。やっとできた後輩の育成という新たな課題も突きつけられた思いであるとともに、その位置付けをしっかりとさせて安心して働ける環境を整えておいてあげたい。というのが現在の心境です。

脚注

- 1 平成17年10月に旧春日部市と旧庄和町による市町村合併により、新しい春日部市が誕生した。

これからの土木技術職員像について ～現場へ行こう！！～

蓮田市道路課

ひらかわ 平川 よしあき 義明



1 はじめに

近年の就職戦線での土木系学科の学生の人気は高く、売り手市場と聞きます。民間企業においてはなかなか人材が確保できず、学生の奪い合いになっているとか……

翻ってみると、地方自治体では土木技術職員の募集をしても応募さえまならない自治体もあると聞きます。

本稿では、土木技術職員を生業と決めた若手職員の皆さんにこれからの土木技術職員像について述べたいと思います。

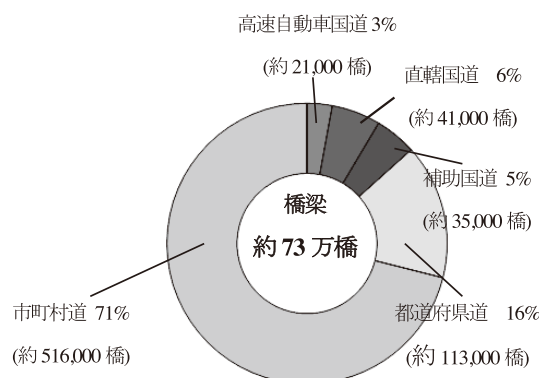
行政に携わる地方自治体職員は大きく分けて技術系・事務系に分かれます。それぞれの自治体の規模や組織によって事情は異なると思いますが、土木技術職員は測量、設計積算、入札事務、現場管理に加えて議会对応、苦情対応、軽度から中程度の補修作業、災害対策と非常に多岐にわたり日々の業務を行っています。

さらには事業・工事の透明性や重要性などの説明責任も強く求められるようになりました。

2 現状

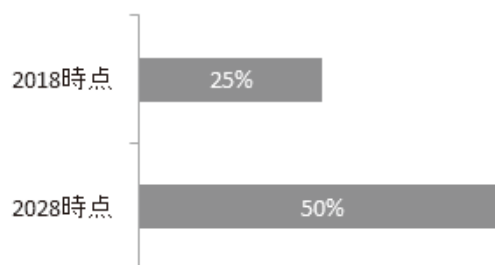
どの自治体も、高度経済成長期に築造・整備・建設された社会資本（道路、橋梁、下水道、上水道等）が軒並み供用年数や耐用年数を超えて、一気に更新時期を迎える、あるいはもうすでに迎えているものもあります。（図1）（図2）

図1 道路種別別橋梁数



（出典）国土交通省 道路局調べ(H30.3末時点)

図2 建設後50年を経過した橋梁の割合



※この他に建設年度不明橋梁 約23万橋

（出典）国土交通省 道路局調べ（H30.3末時点）

記憶に新しいと思いますが、平成24年12月、中央自動車道笹子トンネル上り線で発生した天井板落下事故では9人の方が亡くなり、長期にわたって通行止めとなりました。また、平成28年11月に福岡県JR博多駅前で発生した大規模な道路陥没事故は幸い犠牲者・負傷者は無かったものの私たちに大きな衝撃を与えました。

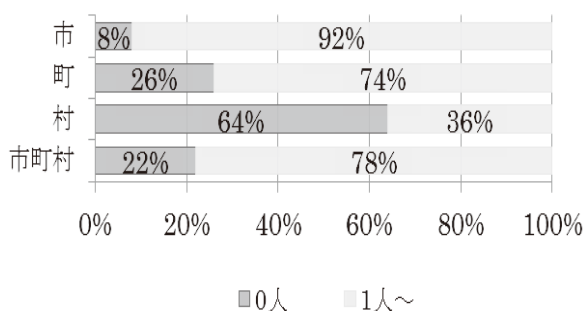
これらの事故は構造物の違いはあれ、いずれも老朽化が原因と言われています。笹子トンネル事故を契機に総老朽化時代の始まりとなりました。

数多い社会資本ストックの中でも、特に注目したいのが橋梁の架け替えや補修といった地方自治体の土木技術職員人生の中で一度あるかないかの大規模な事業や工事が、そう遠くない未来に次々と起こってくると容易に予想されることです。

一方、橋梁保全業務に携わる土木技術職員数を見ると、町の約3割、村の約6割で0人となっています。これは十分な土木技術職員が確保できていない状態と言えます。

点検業務や修繕といったものは外部コンサルタント会社等に委託しているのがほとんどという中で、その結果に対して適切な評価・判断できる技術職員もいないということになります。(図3)

図3 市区町村における橋梁保全業務に携わる土木技術者数



有効回答数 N=1,721 ※市は特別区含む

(出典) 国土交通省 道路局調べ (H28. 9)

3 私の事などを……

私自身も平成3年に入庁以来27年余り経って、平成30年4月から初めて橋梁分野に携わるようになりました。

今まで主に農業土木部局に約15年余、下水道部局に約8年余と一つの部署に比較的長く在籍していましたので、橋梁分野はあまりにも勝手が違うことに戸惑い、自分の知識の無さにただただ落胆し、約1年経った今でも大苦戦をしているところです。

50歳の手習いではないですが、50歳を超えて新たな分野の知識というのは、全く頭に定着しないも

のです。

私が入庁した平成初期というのは、パソコンはもちろん、インターネットも普及していないアナログ社会。

私たち若手職員は先輩職員とペアとなって、測量、設計、積算、現場管理といった技術力は現場を通して培い、先輩から少しずつ少しずつ受け継いでいたように思います。

余談となりますが、入庁一年目の今でも忘れない数ある失敗談のうち一つを書きます。

蓮田市では、一定の契約額を超えた工事は「工事検査室」という別部署の完成検査を受検するのですが、先輩の工事（道路側溝敷設工事だったと記憶しています。）の検査室検査に上司から勉強も兼ねて同席するように指示がありました。

私は検査を受けるのだから正装で行かなければいけないと考え、上下背広、ネクタイ、革靴、しかもヘルメットも持っていらずに現場に向かいました。

検査員が到着するや否や、開口一番「工事検査の現場にヘルメットも被らず背広でくる奴がいるか！」と厳しく一喝されました。

そういった中で、若手職員は比較的容易な工事から設計・積算・発注をして現場管理をすることで勉強し経験を積んでいき、徐々に複雑で難しい工事へと移行していきました。

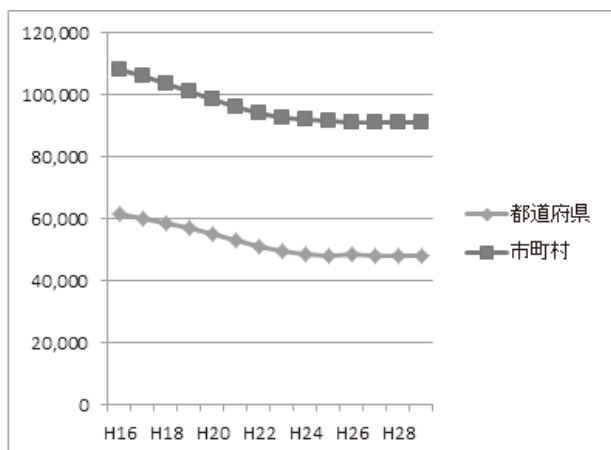
しかしながら、現在では、大学等で土木工学を専門に学んできたとはいえ、学校を卒業して間もない若手職員が単独で複雑な業務を任される機会が非常に多くなってきています。

一方、行政サービスへのニーズの多様化や発注業務、発注形態、入札事務の極度なまでの複雑化により、職員の業務時間が圧迫されていることから技術の伝承は困難な状況となっています。

4 課題

私たちの大先輩にあたる団塊世代の大量定年退職により、技術継承が困難になっていることに加えて行政の定員適正化計画により、土木技術職員が減員していることで、組織は歪な人員構成となってしまいました。(図4)

図4 土木技師（技術職員）数の推移



(出典) 総務省 自治行政局資料をもとに作図

いかに経験知を伝承・継承していくかが課題です。言うまでもなく、土木技術職員の全ての根幹となるのは技術力です。その技術力に裏付けられた判断や説明といったものは、市民の信頼性を得られるものとなります。

市民だけでなく日常の業務で設計コンサルタント会社、測量会社といった設計屋、測量屋、橋屋、道路屋、舗装屋、下水屋といったまさに各分野の専門プロ集団と対峙し、協議するためにも技術力は欠くことはできません。

建設業者に対しても同様で、私たちは発注者側の監督職員として各々の工事の内容を理解・咀嚼し、受注者に対して適切な指示を出すためにも技術力は必要不可欠です。

あるいは、県など他の行政機関との様々な協議・打合せなどをスムーズに進めるためにも大きな武器となります。

以上のことから、いかに土木技術力の素養を身に付けるかが課題となってきます。

5 工学の中の土木工学

ご存じのとおり、土木工学は英語ではCivil Engineering、直訳すると「市民工学」となり、日本語の土（つち）・木（き）とは全く語感が異なります。

専ら市民生活と産業活動の資する社会基盤の整備・維持のための工学という意味でCivil Engineeringと命名されたそうです。

(発注者)「ここから駅までの、100メートル分の舗装道路を売ってください。」

(受注者)「わかりました。品物があるか倉庫を探してきますね。」

(受注者)「こちらになります。代金は定価で、〇〇万円になります。」

土木工事ではこういったやり取りはあり得ません。

それぞれの工事が個別かつ非定型で、工事も比較的長期・大規模となり試行錯誤がほとんどできないもので、同じ工事というのはありません。

また、製図などは他の工学（機械工学や電気工学）に比べて易しく、一番誤差が許されるのが土木工学です。

6 石川県金沢市の事例

さて、土木技術力を身に付ける、あるいは今以上に磨きかけるには具体的にどうすれば良いでしょうか？

座学・実学・独学等アプローチする方法は様々なと思います。ここでは、石川県金沢市で非常に優れていて、とても参考になる事例があるので紹介します。

事例：設計技術伝承塾（金沢市）

石川県金沢市では、退職した職員や退職を間近に控える職員が講師となり、主に若手職員を対象とした「設計技術伝承塾」を開催しています。対象の技術系職員は、土木、建築、設備としており、この塾の中で任された各々の講師は、現役時代に培った貴重な経験談などを後輩職員に気軽に話しています。内容については設計技術における全般的な事柄や、現場監督における重要なポイント、さらに会計検査等における失敗談などが主な話題として取り上げられています。技術職員にとっては、各自の経験事例は貴重な財産とも言うべきものであり、現場経験が得られにくくなっている若手職員にとって、この伝承塾が先輩後輩のノウハウを受ける絶好の機会となっています。

金沢市都市計画課設計技術管理室が所管する取組として、平成18年度から平成25年度まで年3回から4回、「伝承塾」を開催していました。

平成26年度からは「まちづくり専門員」と呼ばれる学識経験者を講師に招いて年1、2回ほど開催していました。

現在では形を変えて金沢市役所の中堅職員を講師に、若手職員を対象にして開催されています。

金沢市では、この「設計技術伝承塾」だけでなく他にも様々な形で土木技術職員の技術力向上・技術力伝承を図っています。

- 若手職員（入庁後1年から4年）を対象にした意見交換会・座談会を行っている。
- 月2回程度、設計技術顧問として大学講師などを招聘して金沢市技術職員からの相談を受け付けている。
- 金沢市の約200名ほどいる土木技術職員の中から10名から20名を「技術アドバイザー」として任命し、橋梁や下水道といった部局を越えて

若手職員からの疑問・質問に答えたり的確なアドバイスをしている。

- 一般財団法人全国建設研修センター（東京都小平市）や国土交通大学校（千葉県柏市）が開催している自治体職員向けの宿泊を伴う集中研修へ積極的に職員の派遣をしている。

7 資格について

土木系にはたくさんの国家資格や民間資格が用意されています。しかし、公務員は特別な技能や資格を取得しても給与には反映されません。民間企業とは違って報酬面でのインセンティブがないのです。

また、せっかく資格を取得しても資格とは全く関係ない部署へ異動するといったことも資格取得へのモチベーションが醸成しない要因かも知れません。

私が資格取得について積極的に考えるきっかけになったのは6、7年くらい前に、同じ市役所の福祉部局の方の話を聞いたからです。

その方は、ある国家資格を取得するために自宅の埼玉県から東京都心まで有給休暇を取得して電車で資格セミナーの授業を受けに行っていたそうです。

そして試験準備に3年間を要して、見事に一発合格されました。

セミナー授業料や教材・交通費等々、資格取得までに十数万円かかったそうです。

もちろん全て私費ですし、特に給与には反映されません。

その国家資格は、他にも数名の方が取得されているそうです。

私にはとても真似できるような事ではなく、ただただ頭が下がる思いでした。

話は戻りますが、「4 課題」のところで触れたように、私たちは設計コンサルタント会社や建設業者と様々な形で関わるわけですが、お互いの共通言語として、資格というのは非常に有効なものとなります。

また、これはあくまで私が感じることなのですが、発注者側（行政）と受注者側（建設業者）が交わす契約書には「おのおの対等な立場・・・」と謳われていますが、どうしてもお金を支払う側が優勢・・・となる傾向は否めないところです。

発注者側は受注者側へは現場代理人や発注の際に工種によって有資格者を求めますが、果たして自分たち（行政）はといえば???です。

これはフェアではないなと思うのです。受注者側にも求めるのであれば、おのずと発注者側にも必要です。それが対等な立場ではないかと私は考えます。

8 方策として

「6 石川県金沢市の事例」で述べた、理想的な取組が、全ての自治体で行われるのは困難なことと思います。

地方自治体が土木技術職員の技術力向上のための支援には、技術的支援と経済的支援があります。

技術的支援としては、自治体による土木技術職員への研修の情報提供、研修参画等があります。

経済的支援についても色々挙げられますが、支出が発生することですから財政部局との兼ね合いだったり、時代の風潮にそぐわない等でなかなか難しいと思います。

しかし、「6 石川県金沢市の事例」の中での宿泊を伴う集中研修を考えた場合、公費で研修へ参加しているという緊張感の中で受講した職員と「行きたくても、有給を取得して、しかも私費ではとても行けない・・・」という職員を比べると、後者はとても不幸なことです。

研修を受けたい気持ちは両者同じでも、研修を受

講した職員との技術力の差は開くばかりです。とは言ったものの、研修派遣の予算を潤沢に持っている自治体はそうそうないでしょう。

また、「7 資格について」の項で述べましたが、有給休暇ではなくて、せめて職務専念義務免除を適用するというのは検討できる余地が大いにあると思います。

テキストについてですが、こういった研修で使われるテキストというのは市販の参考書・専門書に比べて非常に良質なものが数多くあります。テキストを入手するだけでも参考になるので、研修に参加できない場合でも、テキストの提供について研修の主催者に相談してみるのもよいかもしれません。

9 少しだけ専門的なこと

土木工事を設計積算するにあたっては、蓮田市では独自の歩掛表は持ち合わせていないため、埼玉県『土木工事標準積算基準書』を基にほとんどの案件を「埼玉県土木積算システム」を利用して設計図書を作成しています。土木積算システムというのは、非常に優れたツールです。

なるほど設計者が手計算をしていた時代のような四則計算での計算間違い・ケアレスミスはありません。

わざわざ重たい『土木工事標準積算基準書』を開かなくても、パソコン上で作業ができます。生まれた時からパソコンが当たり前の若手職員にとって積算システムの操作は容易で、まるでパズルのように工種や条件を選択して数量を打ち込むだけで誰にでも「設計書らしきもの」を作ることができるのです。

ここではあえて「設計書らしき」と書きました。なぜなら、若手職員の積算した工事設計書を見る機会が非常に多くなったのですが、そこには設計思想がないものが多すぎるのです。

例えば、道路工事で現場は狭隘な道路なのに、大型ダンプトラックや道路幅より大きい重機を使用した物理的に無理な設計となっている……。

土木積算システムが便利になればなるほど、計算や施工パッケージといった途中の過程がブラックボックス化してしまいます。

積算システムは上手に利用したいものです。

10 おわりに

長々と脈略のない文章を書いてきましたが、結局これからの土木技術職員像が明確にできないまま本稿は終わりそうです。

ただ、願いを最後に書いて終わりたいと思います。

「現場100回」とは良く言ったもので、自分の担当の実際の現場で世話役や普通作業員、特殊作業員などどのような働きをしているのか、歩掛りに使う作業時間や人数がなぜ必要なのか、建設機械の規模・規格がなぜ選択した種類のものになるのかなど、積算した内容を何回も何回も確認することで、施工の理解が深まると思います。

また、デスクワークに行き詰まった時など、気分転換に自席で工事の作業手順を頭の中でイメージするのもよいでしょう。

イメージができれば、おのずとその順番に沿って積算できると思います。

昔も今も、「困ったら、まず現場」「迷ったら、すぐ現場」は不変鉄則です。

机上で勉強して知識を身に付けて、「私は実際には見たことはないのですが、この工事はこの材料とこの機械を組み合わせてこの様に施工します」という説明も悪くはありません。

しかし、「この材料」・「この機械」は実際に見て、「私は実際に見ましたが、この材料とこの機械を組み合わせで施工します」と自信をもって言えるようになりたいものです。

土木と一口に言っても様々な分野があり、それぞれ奥が深く、ひとつの分野を極めるのも大変なことだと思いますがお互いに頑張りましょう。

今日も元気に現場です！！

謝辞 本稿を執筆するにあたり、金沢市都市計画課設計技術管理室の担当者や蓮田市の同僚職員の方に御協力いただきました。また、国土交通省道路局、総務省自治行政局の資料を使用させていただきました。

関係者の皆様に深く感謝の意を表します。

参考文献

- ◎『技術公務員の役割と責務—今問われる自治体職員の市場価値』、社団法人土木学会、2010年11月
- ◎『月刊建設 Vol.60』、一般社団法人全日本建設技術協会、2016年4月
- ◎『Q & Aで学ぶ失敗事例 積算の落とし穴』、日経BP社、2013年10月

参考URL

- 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/yobohozen/torikumi.pdf>
- 総務省 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo02.htm
- 龍岡文夫 「土木とは、なんでしょう？」 http://www.rs.noda.tus.ac.jp/civil/what_is_civileng.pdf

「新採用職員育成塾」の取組紹介

～継続的な学びあいでの組織力の底上げをねらう～

宮代町総務課 かわさき あきひと
川崎 章人



1 はじめに

宮代町では、新採用職員の育成強化策の一つとして、平成29年度から「新採用職員育成塾」をスタートさせました。

新採用職員に対する従来の育成体制は、例年4月と9月にそれぞれ3日間程度で実施する内部研修と彩の国さいたま人づくり広域連合が主催する新規採用職員研修が中心でした。これらの研修では、町職員に求められる心構えや法令の基礎知識などを身に付けるため、また他自治体職員との交流を図るうえで大変有意義なものであると捉えています。

ただ、当町には短期間かつ単発での研修しかなく、またまちづくり全般を継続的に学ぶ機会が少ない状況でした。結果として、企画力・行動力が希薄になり、「まちづくり力」が低下していくという課題を抱えています。その課題を解決する手段の一つとしてスタートさせたのが、新採用職員を中心とした職員同士の継続的な学びあい、語り合いの場である「新採用職員育成塾」です。

本稿では、この取組について紹介させていただきたいと思います。

2 新採用職員育成塾とは

(1) 目的と背景

新採用職員育成塾は、各種職員研修や配属先での先輩職員による育成（OJT）を補完するとともに、職員相互が学びあえる場を設定することで、企画力・行動力の向上、それから組織全体で職員育成を図っていく機運を高めることを目的にスタートさせました。そして、その背景には次の3つの考えがあります。

①若手職員の結びつきを強固にする

入庁1、2年目の若手職員から話を聞くと、各所属に配属されて間もない頃は、「同期職員の仕事ぶりや成長度合い等が気になる」と言います。良い意味で同期をライバル視し、切磋琢磨しながら共に成長していきたい。そんな姿勢が現れたものです。これは同時に若手職員の「不安」でもあります。

新採用職員育成塾では、同期職員はもちろん、様々な分野に精通した先輩職員と定期的に顔を合わせ語り合う場を設けることで、お互いの業務を振り返るとともに、「不安」の軽減、モチベーションの維持・増進へとつなげる機会になります。

②全職員で人材育成の機運を高める

人材育成は、研修担当課だけが担うものでも、配属された若手職員だけを指導すれば良いというものでもありません。組織全体で共に成長し、より良いまちづくりにつなげていこうとする職員一人ひとりの意識が重要であると考えています。

先輩職員として、様々な経験や知識を伝えることは全職員が担える役割です。組織の一員としてチーム一丸となって共に働く仲間の育成に、全職員が関心を持ち関わりを持続していくことは、現在だけでなく未来の町への貢献でもある。そう考えています。

③異世代・異所属間の交流を促進する

新採用職員育成塾は、業務時間外に実施していることもあり、普段の業務や研修とは一味違った和やかなテイストで展開されます。それは、“楽しく学びあう”をモットーに、先輩も後輩も互いに成長しようという姿勢や意気込みが、良い意味での「対等な関係」の構築につながっています。また、時には

育成塾の後、延長戦として町内の飲食店へ直行し、親睦をさらに深める懇親会を行うこともあります。

新採用職員にとっては、普段関わることの少ない配属先以外の先輩職員と交流を築けることは、頼もしく感じているはずです。平成29年度に行った新採用職員へのアンケートでも「先輩職員と接点を築けたことにより声をかけやすくなった」、「業務上関係する部分において相談や連絡がしやすくなった」という意見もあり、それが裏付けされています。

講師となる先輩職員の側からみても、講義の準備や若手職員との交流は、自身のこれまでの経験を振り返り、薄れゆく初心を改めて思い起こさせる貴重な機会になっています。

(2) 開催頻度・会場

1～2か月に1回のペースで実施しています。1回あたりの時間は2時間を基本としています。

会場は主に庁舎会議室を使用していますが、講義内容によって、庁舎外に出て実習を行う場合もあります。

(3) 講師選定

講師を選定するにあたっては、原則として公募によるものとしています。

公募制を採用する理由は、指名制による講師の“やらされ感”を植え付けずに、職員育成に関わりたいという熱意や意欲のある自発的な職員を募りたいという想いがあったからです。

一方で、公募制では手を挙げる職員が少ない、あるいは手が挙がらないことも想定していました。ただそれに対しては、むしろスモールスタートで良いとする考えでいました。

人材育成に対する全庁的な機運を向上させ、この取組に継続性を持たせるためには、スタートこそ小さくとも土台をしっかりと固めることを重視しました。その上で、理解者、賛同者を増やし、着実に歩みを進めていく。その方が、結局は近道であり、しっかりと地面に根が張った仕組みづくりにつながるのではないかと考えていたからです。

さらに、まちづくりには、町民との対話によって相互理解を図りながら進めていく場面が少なくありません。公募に手を挙げる職員が少なかった場合は、様々な分野で活躍する町民の方をゲスト講師としてお招きし、御自身の経験や町との関わり方についてお話を伺うことを視野に入れていました。ただ、この部分に関しては、まだ1人のゲストしかお招きすることができていません。職員だけで育成塾が成り立っているという「嬉しい悲鳴」ではありますが、町が進める「対話のまちづくり」に向けては今後の課題だと考えています。

3 取組内容

新採用職員育成塾の初年度となる平成29年度は全7回を開催し、2年目となる平成30年度は、12月現在で4回を開催しており、現在進行中です。

本稿では紙幅の都合上、その取組の一部を紹介させていただきます。

(1) 講師陣との顔合わせ

まず初年度の初回には、講師として立候補した先輩職員全員と新採用職員との顔合わせを兼ねたフリーディスカッション形式の意見交換の場を設定しました（写真1）。



写真1 講師を務める先輩職員との顔合わせ

講師となる先輩職員にとっては、新採用職員の雰囲気や育成塾で何を学びたいのか等、要望や期待といった生の声をくみ上げる機会になります。それを自身の担当する講義構想を膨らませる時間にもなり

ました。

また、新採用職員にとっても、あらかじめ講師となる先輩職員と交流を持つことで、よりリラックスして講義に臨むことができます。同時に要望や期待を伝えることで(新採用職員が)学びたいことと、(講師が)伝えたいことのミスマッチを減らす効果も持ち合わせています。

(2) 先輩職員の公私にわたる経験を伝える

新採用職員育成塾の魅力は何といっても型にはまらず、先輩たちが公私にわたって経験・体験してきた「リアル」を学ぶことです。法律や制度といった行政のイロハを学習することも公務員として切り離すことのできない非常に重要なことではあります。しかしながら、やはり人が実際に経験・体験したことに基づくストーリーは、公務の枠だけに留まらない面白さと奥深さを感じずにはられません。

新採用職員育成塾をスタートしてからこれまでに通算11回の「塾」を開催してきました。どれも先輩職員が新採用職員のために「何かを伝えよう」と趣向を凝らした素晴らしいものばかり。全てを紹介したいところですが、ここではその中から3つを取り上げて紹介させていただきます。

① 公務員人生30年のリアルを伝える

まず1つ目は、平成29年度の第2回目に開催された「育成塾」を紹介します(写真2)。



写真2 講義の様子①

「身につけておきたい豆知識～仕事で使えるもの、仕事で使えないもの～」と題された今回は、講師職

員が30年にわたって歩んできた公務員人生において経験した数々の実態を余すことなく披露しようとした企画です。

「異動」、「昇任・昇格」、「失敗」、「同期」、「先輩」等のキーワードパネルが用意され、一つ一つのキーワードに対して教科書的な説明に終始するのではなく、経験に裏打ちされた本音や裏話が新採用職員を釘付けにしました。講師が用意したキーワードパネルは44を数え、伝える側の熱意が十分に伝わってくるものでした。

30年の経験を伝えるには、2時間という育成塾の枠では収まりきらないものもありましたが、新採用職員と講師との積極的な意見交換が印象的な回となりました。

② 災害現場からのリアルを伝える

続いては、平成29年度の第3回目に開催された「育成塾」を紹介します(写真3)。

「九州地震、豪雨の被災地の現場から～ボランティア活動を通じて～」と題して、平成28年4月に発生した熊本地震や平成29年7月の九州北部豪雨による被災地への災害ボランティアの活動体験談です。



写真3 講義の様子②

この活動は、平成27年9月に発生した東日本豪雨災害を契機に、職員有志で立ち上げた災害ボランティアチームによるものです。私もこの立ち上げに参画し、活動しています。

災害時は助け合いの精神が重要になります。現場での地域支援活動を、若い職員へと伝えていくこと

は、実際に現場で活動した者にしか伝えられません。

天変地異を人間の力で操ることは不可能です。しかしながら、災害が起こった後に人間の力を結集することは可能なはずです。幸いにも宮代町では、災害ボランティアを必要とするような大きな災害は起きていませんが、いつ何時起こるとも限りません。助けることができるときには助けに行き、助けが必要なときには助けてもらえるように、困ったときにはお互い様。各地で災害が起きたときには多少無理をしてでも可能な限り現地に赴くという災害ボランティアチームの使命感が、新採用職員の心を揺さぶった講義となりました。

③中堅職員が感じる宮代のリアルを伝える

最後は、平成30年度の第3回目に開催された「育成塾」です（写真4）。

「宮代ふしぎ発見！～知ることは一番の武器である～」と題して、某テレビ番組をモチーフにクイズ形式で宮代町のあれこれを学ぼうというものです。

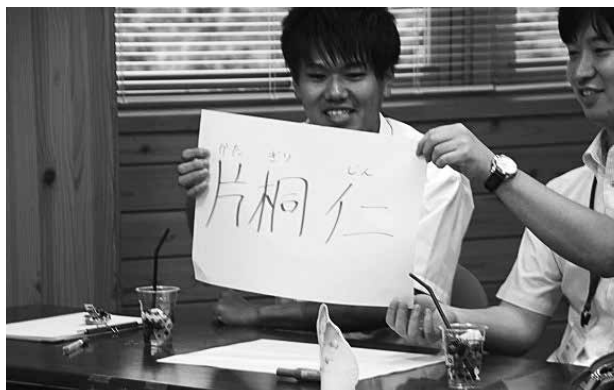


写真4 講義の様子③

これは主事・主任級の中堅職員グループが企画したものです。この日のために休日返上で打合せや、業務時間外に装飾品などの制作を行ったそうです。また、この育成塾のために外へ出て関係団体との調整を行うなど、この育成塾に臨む姿勢と熱意に感銘を受けました。

企画から準備と長い期間で練り上げられた講義構成は、新採用職員の心を捉えて離さず、新採用職員と中堅職員との距離も一瞬で縮まりました（写真5）。



写真5 講義後の集合写真

4 新採用職員育成塾をスタートさせ2年

新採用職員育成塾は、スタートして2年が経過しようとしています。人材育成はもとより自己啓発の成果や効果というものは、直ちに目に見えるような形で現れるものではありません。雪がシンシンと降り積もっていくように、時間をかけて知識や経験を織り交ぜながら少しずつ厚みを増していくようなものだと思います。

今は乾いた地面に少しずつ「育成塾」という結晶が積もり始めたところです。手前味噌を覚悟にこれまでの活動を振り返ると、庁内の人材育成に対する機運や若手職員の企画力・行動力の向上には一定の手ごたえを感じています。

まず、講師の確保を公募制にしたことにより、当初は成り手がいないのではないかと不安がありましたが、ベテラン職員から若手職員まで様々な部署の職員が関わっていただけたことには感謝しかあ

りません。今年の公募で集まった講師は14名。多いか少ないかは様々な評価があるとは思いますが、担当者としては、もっと手を挙げやすくなる環境づくりをしていかなければならないと考えています。

新採用職員の意欲には目を見張るものがありました。入庁2年目となる職員らは1年間の学びの成果を後輩に伝えたいということで、育成塾の一コマを担当したいと自ら申し出て企画、運営を実施しました（写真6）。この回の取組は、株式会社ジュピターテレコム（ブランド名J:COM）の取材を受け広く発信されました。それが職員らのモチベーションの向上につながり、さらなる取組に発展しています。



写真6 1年間の学びを後輩へ伝える2年目職員

モチベーションをアップさせた若手職員は平成30年7月末に1、2年目の職員を中心とした自主的な勉強会「宮代フレッシューズセミナー（通称：MFS）」を立ち上げました。

MFSは、勉強、交流、チームワークを深めることを基本理念に、宮代町を少しでも良い方向へと導くためにどうすれば良いかを考え、疑問点や新たな気づきを共有しながら政策形成能力を高めていくことを大きな目標に掲げています。

メンバーは、業務時間外を使って月2回程度のペースでこれまでに10回の勉強会を重ねてきました。そこでは、平成31年度に入庁してくる職員を支援する仕組みづくりの企画検討も進んでおり、今後どう発展していくか楽しみです。

5 人材育成に終わりは無い

以上、新採用職員育成塾の取組やここまでの成果について、紹介させていただきました。

企画力や行動力の向上は、本人たちの意欲があつてこそではありますが、育成塾に込められた願いが着実に実を結び始めていると感じています。

とはいえ、まだまだ全庁的な人材育成に対する組織風土の構築は道半ばです。宮代町は人口約34,000人の決して規模の大きいとは言えない自治体です。だからこそ、「チーム宮代」としてチームワーク良く、職員一人ひとりが持てる能力を最大限に発揮し、またさらなる成長を目指して一丸となって進んでいかなければなりません。

そのためには、先輩から後輩へと「宮代イズム」を承継していくことはもちろん、相互の学びにより互いに成長し続ける環境を構築していくことが重要だと考えています。

新採用職員育成塾は、その役割を担うための仕組みとして定着しつつあります。ただ、人材育成に終わりはありません。この種火を絶やさず、さらに燃え上がらせていけるように日々挑戦し続けていきたいと思っています。

参考：これまでのテーマ一覧

- 「身につけておきたい豆知識～仕事で使えるもの仕事で使えないもの～」
- 「九州地震、豪雨の被災地の現場から～ボランティア活動を通じて～」
- 「高齢者、障がい者と接するときに」
- 「海外の音楽活動で感じた日本、そして宮代」
- 「過去の実例に基づくアイデアが仕事として形になるまでの過程」
- 「みんなで、一緒に ～つながりながら☆きらきら☆働いていこう～」
- 「わたしたちの1年間の歩みー29年度を振り返ってー」

■「宮代ふしぎ発見！～知ることは一番の武器で
ある～」

■「町民の生活と生命を支えるインフラ～上・下
水道物語～」



宮代町の紹介

■位置：埼玉県東部、都心から40km圏内に位置し、春日部市、久喜市、白岡市、杉戸町に隣接。



■面積：15.95km²

■人口：34,113人（2018年12月1日現在）

■役場最寄り駅：東武動物公園駅（東武伊勢崎線 ※愛称名：東武スカイツリーライン）

■宮代町外交官：國府田マリ子さん（声優・歌手）、片桐仁さん（俳優）

■宮代町応援ヒーロー：みやしろ戦隊ハナレンジャー

■みどころ：遊ぶ 東武動物公園（遊園地と動物園が合体したハイブリッド・レジャーランド）

自然 新しい村、山崎山（ツリークライミング体験や宮代産の新鮮野菜など楽しみいっぱい）

建築 コミュニティセンター進修館、笠原小学校（ともに象設計集団による設計。町のランドマーク）

■URL：宮代町公式ホームページ <http://www.town.miyashiro.lg.jp/>

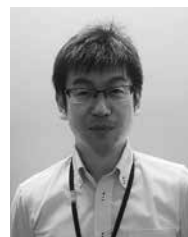
コミュニティセンター進修館ホームページ <https://www.shinsyukan.or.jp/>

新しい村ホームページ <http://www.atarasiimura.com/>

不登校児童生徒に対する支援に係る現状と課題 ～教育機会確保法の制定を踏まえ～

埼玉県教育局生徒指導課

なかじま じゅん
中島 淳



1 はじめに

平成29年度における小・中学校での不登校児童生徒数は、全国で144,031人に達し、近年増加傾向に歯止めがかからない深刻な状況にある。要因は明確になっていないが、学校への就学を必ずしも当たり前と捉えない風潮など、家庭や社会の意識の変化も影響していると考えられる¹。

こうした中、不登校児童生徒への支援が一層求められており、平成29年2月には、多様な教育機会の確保を図るため、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（以下、教育機会確保法という。）」が施行された。

この法律は、不登校児童生徒を法的に位置付けるとともに、国と地方公共団体に対して、不登校児童生徒に対する教育機会の確保に関する施策の策定や実施の責務を定めている。しかし、この法律は理念的な側面が強いため、具体的にどのような施策を実施すべきか対応に苦慮している自治体も多いものと思われる。

そこで、本稿では、不登校の位置付けを義務教育との関係で確認したのち、統計的な推移を踏まえ、教育機会確保法や国の指針等を改めて整理し、今後の教育行政として、どのような施策が求められるか政策的な観点から考察するものである。なお、以下の考察は筆者の個人的な考えであり、所属する組織の見解ではないことを申し添えておく。

2 義務教育制度と不登校について

教育機会確保法は、不登校児童生徒²を児童生徒とは別に定義付けるとともに、休養の必要性や、学

校以外の場における学習活動等を認めた点に特徴がある。そこで、始めに不登校とは何かについて考察したい。

不登校とは、義務教育制度ないしは学校教育制度の根幹にも関わる問題と言われている。なぜなら、不登校とは学校教育を前提としなければ発生しない問題であるとともに、不登校の状況にある児童生徒は、義務教育としての学校教育を十分に享受できていない恐れがあるからである。そこで、以下では、改めて我が国の義務教育制度を確認し、その対比で不登校の位置付けを概観したい。

（1）義務教育制度における就学義務

我が国の義務教育制度は、子供たちを学校に通わせることを前提としており、そのことを通して、国民が共通に身に付けるべき基本的な資質を育成することを担保している。具体的には、憲法及び教育基本法において規定されている。例えば、日本国憲法第26条第2項は、国民に「保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。」と定めており、教育基本法第5条第1項では、「保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。」と規定している。このため、憲法及び教育基本法では、普通教育を受けさせる義務を定めているが、学校に通わせる義務（以下、「就学義務」という。）については別に法律で定めている。就学義務は、別の法律として学校教育法で定めているのである。例えば小学校については、学校教育法第17条第1項により「保護者は、子（略）を小学校、義務教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う。」ことを定めている。

よって、保護者は子供を学校に就学させる義務を負うが、保護者が義務を履行せず、そのことについて「正当な事由」がないときは、出席の督促、それに従わない場合には罰金が科せられることとなっている。³

そこで、子供が不登校の状況である場合、保護者が就学義務を履行しているか、つまり、就学義務を履行しない「正当な事由」に該当するかが問題となる。このことについて、一般的に、不登校とは、児童生徒本人が不安などを抱えていることによって、学校に行きたくても行くことができない状況等であり、保護者に履行を督促することは妥当でないと考えられる。

なお、政府見解⁴においても、不登校の状況は一般論として「正当な事由」にあたるものと認識されている。ただし、保護者が単にその保護する子に対する教育上の方針に基づき児童生徒を就学させない場合については、正当な事由には該当しないものと認識されている。

以上のように、憲法及び教育基本法による「普通教育を受けさせる義務」と、学校教育法における「就学義務」が合わさって我が国の義務教育制度は成立している。従って、不登校児童生徒の増加は、両者の結合点に疑問を投げかけ、義務教育制度の基盤に動揺を与えかねない深刻な問題である。

(2) 教育機会確保法の制定

このような状況の中、不登校児童生徒の支援に資する教育機会確保法が成立した。この法律の第2条第3号により、不登校児童生徒は「相当の期間学校を欠席する児童生徒であって、学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のために就学が困難である状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められるもの」と定義付けられ、必要な支援により、教育の機会の確保が求められている。

なお、教育機会確保法の法案審議の過程において、「就学義務」が争点となり、当初は就学義務を学校

以外の場合でも履行できる旨が記載されていた。しかし、不登校を助長するとして見送られた経緯がある。そのため、義務教育制度における就学義務は、引き続き前提なのであって、このことを踏まえて、不登校児童生徒への支援にあたる必要がある。

3 不登校児童生徒数等の推移について

不登校については先に確認したが、その増加傾向に歯止めがかからない。不登校児童生徒数の推移は、文部科学省による「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査（以下、問題行動・不登校等調査という。）」により、全国的な人数が集計されている。当該調査によると、不登校とは、「年度間に連続又は断続して30日以上欠席した児童生徒」のうち、「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある者（ただし、「病気」や「経済的理由」による者を除く。）」とされている。

国・公・私立の小・中学校で不登校を理由として30日以上欠席した児童生徒数は、平成13年度の138,722人を頂点として、平成24年度には112,689人まで低下した。しかし、平成25年度以降は増加に転じ、平成29年度における不登校児童生徒数は、小学生が35,032人、中学生が108,999人の合計144,031人となっている。

表1 全国の不登校児童生徒数の推移（国・公・私）

	小学校		中学校		計	
	不登校児童数（人）	全体に占める割合（％）	不登校生徒数（人）	全体に占める割合（％）	不登校児童生徒数（人）	全体に占める割合（％）
平成3年度	12,645	0.14	54,172	1.04	66,817	0.47
平成13年度	26,511	0.36	112,211	2.81	138,722	1.23
平成24年度	21,243	0.31	91,446	2.56	112,689	1.09
平成29年度	35,032	0.54	108,999	3.25	144,031	1.47

（出典 文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」）

不登校児童生徒数の全体の児童生徒数に占める割合に着目すると、平成13年度には1.23%であったものが、平成24年度には1.09%まで低下した。し

かし、平成29年度においては、小学生0.54%、中学生3.25%となっており、小・中学生の合計では、1.47%まで増加し、問題行動・不登校等調査による推移では、過去最高の値を示している⁵。

表2 【全国】不登校児童生徒数の推移（国・公・私）

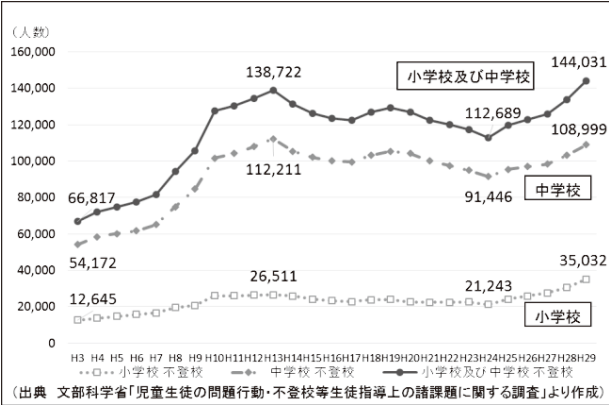
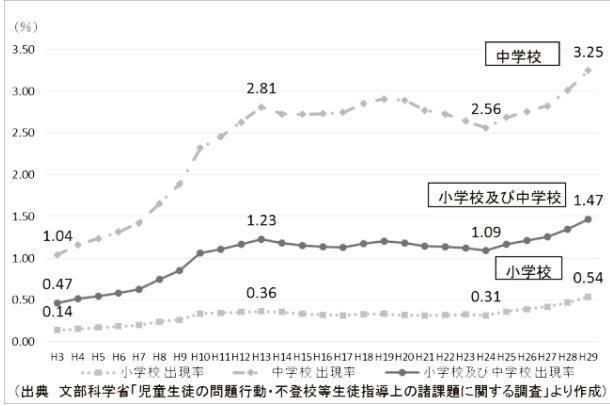


表3 【全国】不登校児童生徒出現率の推移（国・公・私）



4 不登校の要因について

全国的に不登校児童生徒は、平成25年度から増加に転じたが、その理由ははっきりとしない。ただし、問題行動・不登校等調査では、不登校の要因について、「本人に係る要因」、「学校、家庭に係る要因」によりクロス集計で調査している。そこで、次の各表をもとに平成29年度の小・中学校における不登校の要因を分析し、校種による違いを整理する。

表4 不登校の要因（小学校）

平成29年度小学校(全国)【国・公・私】											
学校、家庭に係る要因 (区分)	分類別 児童数	学校に係る状況								家庭に 係る状況	左記に該 当なし
		いじめ	関心をめぐる問 題の関係を	教職員の問 題の関係を	学業の不 振	進路に係る 不安	クラブ活動、 応酬活	めぐる問 題の関	進級時、 転編適 応学、		
本人に係る要因 (分類)	4,420人	186人	2,804人	703人	351人	37人	22人	93人	177人	1,121人	157人
	-	4.2%	63.4%	15.9%	7.9%	0.8%	0.5%	2.1%	4.0%	25.4%	3.6%
「学校における人間関係」に課題を抱えている。	12.6%	72.7%	42.4%	50.0%	7.1%	10.6%	25.3%	13.0%	13.0%	5.9%	2.7%
	282人	1人	21人	8人	71人	0人	0人	20人	5人	195人	22人
「あそび・非行」の傾向がある。	-	0.4%	7.4%	2.8%	25.2%	0.0%	0.0%	7.1%	1.8%	69.1%	7.8%
	0.8%	0.4%	0.3%	0.6%	1.4%	0.0%	0.0%	2.8%	0.4%	1.0%	0.4%
「無気力」の傾向がある。	9,701人	9人	655人	116人	1,950人	70人	12人	184人	213人	6,561人	1,396人
	-	0.1%	6.8%	1.2%	20.1%	0.7%	0.1%	1.9%	2.2%	67.6%	14.4%
「不安」の傾向がある。	27.7%	3.5%	9.9%	8.3%	39.7%	20.0%	13.8%	25.6%	15.7%	34.6%	24.0%
	12,888人	52人	2,794人	472人	2,064人	209人	47人	327人	768人	5,938人	2,490人
「その他」	-	0.4%	21.7%	3.7%	16.0%	1.6%	0.4%	2.5%	6.0%	46.1%	19.3%
	36.8%	20.3%	42.2%	33.6%	42.0%	59.7%	54.0%	45.5%	56.5%	31.3%	42.8%
「その他」	7,741人	8人	347人	107人	482人	34人	6人	94人	197人	5,127人	1,759人
	-	0.1%	4.5%	1.4%	6.2%	0.4%	0.1%	1.2%	2.5%	66.2%	22.7%
計	22.1%	3.1%	5.2%	7.6%	9.8%	9.7%	6.9%	13.1%	14.5%	27.1%	30.2%
	35,032人	256人	6,621人	1,406人	4,918人	350人	87人	718人	1,360人	18,942人	5,824人
	100.0%	0.7%	18.9%	4.0%	14.0%	1.0%	0.2%	2.0%	3.9%	54.1%	16.6%

(注1)「本人に係る要因(分類)」については、「長期欠席者の状況」で「不登校」と回答した児童生徒全員につき、主たる要因一つを選択。
(注2)「学校、家庭に係る要因(区分)」については、複数回答可。「本人に係る要因(分類)」で回答した要因の理由として考えられるものを「学校に係る状況」「家庭に係る状況」より全て選択。
(注3)「家庭に係る状況」とは、家庭の生活環境の急激な変化、親子関係をめぐる問題、家庭内の不和等が該当する。
(注4)中段は、各区分における分類別児童生徒数に対する割合。下段は、各区分における「学校、家庭に係る要因(区分)」の「計」に対する割合。
(出典 文部科学省「平成29年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」)

表5 不登校の要因（中学校）

平成29年度中学校（全国）【国・公・私】

本人に係る要因 (分類)	学校、家庭に係る要因 (区分)	分類別 児童数	学校に係る状況								家庭に 係る状 況	左記に 該当な し
			いじめ	友人関係 を除く	友人関係 を除く	友人関係 を除く	友人関係 を除く	友人関係 を除く	友人関係 を除く	友人関係 を除く		
「学校における人間関係」に課題を抱えている。	-	19,332人	362人	13,758人	1,093人	2,083人	513人	957人	314人	1,177人	2,750人	603人
		-	1.9%	71.2%	5.7%	10.8%	2.7%	5.0%	1.6%	6.1%	14.2%	3.1%
		17.7%	77.5%	44.7%	45.0%	8.8%	9.7%	32.3%	8.3%	15.4%	8.2%	3.5%
「あそび・非行」の傾向がある。	-	5,383人	2人	551人	147人	1,387人	200人	67人	1,688人	152人	2,319人	581人
		-	0.0%	10.2%	2.7%	25.8%	3.7%	1.2%	31.4%	2.8%	43.1%	10.8%
		4.9%	0.4%	1.8%	6.0%	5.8%	3.8%	2.3%	44.7%	2.0%	6.9%	3.4%
「無気力」の傾向がある。	-	33,317人	12人	4,259人	389人	10,487人	1,536人	696人	978人	1,910人	12,781人	5,397人
		-	0.0%	12.8%	1.2%	31.5%	4.6%	2.1%	2.9%	5.7%	38.4%	16.2%
		30.6%	2.6%	13.8%	16.0%	44.2%	28.9%	23.5%	25.9%	25.0%	38.1%	31.4%
「不安」の傾向がある。	-	34,999人	79人	10,732人	617人	8,133人	2,628人	1,026人	511人	3,491人	9,012人	5,261人
		-	0.2%	30.7%	1.8%	23.2%	7.5%	2.9%	1.5%	10.0%	25.7%	15.0%
		32.1%	16.9%	34.9%	25.4%	34.3%	49.5%	34.6%	13.5%	45.7%	26.8%	30.6%
「その他」	-	15,968人	12人	1,459人	185人	1,648人	434人	221人	282人	901人	6,712人	5,344人
		-	0.1%	9.1%	1.2%	10.3%	2.7%	1.4%	1.8%	5.6%	42.0%	33.5%
		14.6%	2.6%	4.7%	7.6%	6.9%	8.2%	7.4%	7.5%	11.8%	20.0%	31.1%
計	-	108,999人	467人	30,759人	2,431人	23,738人	5,311人	2,967人	3,773人	7,631人	33,574人	17,186人
		100.0%	0.4%	28.2%	2.2%	21.8%	4.9%	2.7%	3.5%	7.0%	30.8%	15.8%

(注1)「本人に係る要因(分類)」については、「長期欠席者の状況」で「不登校」と回答した児童生徒全員につき、主たる要因一つを選択。

(注2)「学校、家庭に係る要因(区分)」については、複数回答可。「本人に係る要因(分類)」で回答した要因の理由として考えられるものを「学校に係る状況」「家庭に係る状況」より全て選択。

(注3)「家庭に係る状況」とは、家庭の生活環境の急激な変化、親子関係をめぐる問題、家庭内の不和等が該当する。

(注4)中段は、各区分における分類別児童生徒数に対する割合。下段は、各区分における「学校、家庭に係る要因(区分)」の「計」に対する割合。

(出典 文部科学省「平成29年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」)

(1) 本人に係る要因について

まず、不登校について「本人に係る要因」に着目する。小学生では、本人の「不安」が36.8%、「無気力」が27.7%、「学校における人間関係」が12.6%を占めている。「あそび・非行」は0.8%であり、少ない値となっている。中学生では、「無気力」が30.6%、「不安」が32.1%、「学校における人間関係」が17.7%、「あそび・非行」が4.9%を占めている。

小・中学生を比較すると、いずれも「不安」及び「無気力」の割合が高い傾向が見て取れる。また、中学生になると、「学校における人間関係」及び「あそび・非行」の割合が増加する。多感な思春期を迎えることで、人間関係の悩みを抱える生徒や、あそびや非行に至る生徒が増加するものと捉えられる。

(2) 学校、家庭に係る要因について

次に、「学校、家庭に係る要因」に着目する。小学生では、「家庭に係る状況」が全体の54.1%を占めている。次いで、「いじめを除く友人関係をめぐる問題」が18.9%を占め、「学業の不振」が14.0%

と続いている。中学生では、「家庭に係る状況」は全体の30.8%となり、小学生の割合から著しく低下する。一方、「いじめを除く友人関係をめぐる問題」が28.2%、「学業の不振」が21.8%を占めており、小学生の割合から増加している。

以上を踏まえ、小・中学生を比較すると、小学生では「家庭に係る状況」の割合が著しいものの、中学校に進学すると、これに加えて、「友人関係をめぐる問題」や「学業の不振」が大きな割合を占めてくる。中学校に進学することで、人間関係の悩みや授業に追いつけない状況などが、不登校の要因として一定数を占めていると考えられる。

(3) 要因を踏まえた施策について

個々の不登校の要因は様々であり、具体的な支援にあたっては、一人ひとりの状況に応じて行う必要がある。一方で、政策的な観点として、支援に関する施策を実施する際には、要因分析を踏まえることが望ましい。例えば、「家庭に係る状況」の背景には、生活環境の問題や親子関係の問題、家庭内の不和な

ど様々なケースが存在する。また、「友人関係をめぐる問題」も自己や他者をめぐる様々な人間関係の葛藤がその背景にある。こういった複合的な問題に対して支援するには、教員だけでなく、心理や福祉の専門家、児童相談所などの関係機関との連携による、組織的・計画的な教育相談体制を構築し、支援することが重要である。さらに、「学業の不振」は、一人ひとりの習熟の程度に応じた指導や補充的な学習など、指導体制や指導方法の工夫改善を積極的に図る必要がある。

5 教育機会確保法等を踏まえた支援

小・中学校における不登校児童生徒数が高水準で推移するなか、その支援は生徒指導上の喫緊の課題となっている。不登校児童生徒への支援にあたっては、教育機会確保法及び教育機会確保法第7条に基づく国の基本指針（以下、「基本指針」という。）を踏まえる必要がある。

（１）基本的な姿勢について

既に見てきたとおり、この法律は、不登校児童生徒を規定するとともに、支援としての教育機会の確保を求めている。これまで、不登校児童生徒への支援においては、不登校という状況を問題であると捉える傾向や、必ずしも子供の状況を十分に踏まえずに、登校を促すよう声かけをするなど、結果として、当事者にとって負担になる場合が指摘されてきた。

そのため、支援にあたっての基本的な姿勢として、不登校というだけで問題行動であると受け取られないよう配慮するとともに、登校という結果のみを目標にせず、自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することが目標とされている。また、不登校について、休養の必要性も言及されており、支援にあたって留意が必要である。そのため、一人ひとりの意思を十分に尊重し、当該児童生徒や保護者を追い詰めることのないよう配慮しなければならない。

（２）教育機会の確保について

教育機会確保法においては、第三章が「不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等（第8条～第13条）」とされており、国及び地方公共団体に対して必要な措置を求めている。そこで、いくつかポイントを絞って確認したい。

なお、支援にあたっては、義務教育の段階における普通教育の機会を確保するという観点から、大きく2つに区分けされる。1つ目は、全ての児童生徒を対象として、安心して学校で教育を受けられるよう「魅力あるより良い学校づくり」を推進すること、2つ目は、不登校児童生徒を対象として、「多様で適切な教育機会の確保」が求められている。

ア 魅力あるより良い学校づくり

「魅力あるより良い学校づくり」として、全ての子供が安心して教育を受けられるよう、学校環境の確保が求められる。具体的には、教職員や児童生徒相互の信頼関係や良好な人間関係づくりなど、誰もが安心して教育を受けられる環境づくりが必要である。そのため、いじめや暴力行為、体罰などを許さない、不登校が生じないような学校づくりを行う必要がある。

また、不登校児童生徒の支援にあたっては、一人ひとりの状況を踏まえ、校長の指揮の下、教員やスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、相談員等が連携して、組織的・計画的に行うことが重要である。

なお、登校にあたって受入態勢を整え、温かい雰囲気迎え入れることや、保健室、相談室等を活用するなど配慮が必要である。

イ 多様で適切な教育機会の確保

次に「多様で適切な教育機会の確保」であるが、不登校児童生徒が増加するなか、社会的自立を培うといった観点から、学校教育とあわせて、学校以外の場も含めた教育機会の確保の充実が求められる。

具体的には、学校ではあるが、特別の教育課程に基づく教育を行う「不登校特例校」の整備や、学校以外の場として学習支援を行う「教育支援センター（適応指導教室）」（以下、「教育支援センター」という。）の整備等が挙げられる。また、民間などの学校以外の場における学習活動を行う不登校児童生徒へ必要な情報の提供なども求められている。

6 教育支援センターについて

先に不登校児童生徒への支援について概観したが、不登校児童生徒の社会的自立といった観点からは、学校以外の場も含めた、多様で適切な教育機会の確保が一層求められる。そこで、次に地方公共団体が自ら設置して対応が可能な施策として、「教育支援センター」と「不登校特例校」を中心に考察したい。

（1）教育支援センターの概要

教育機会確保法では、国及び地方公共団体に対して、不登校児童生徒の学習活動に対する支援を行う公立の教育施設の整備を求めている。この公立の教育施設として、「教育支援センター」が該当する。

教育支援センターとは、地方公共団体が、不登校児童生徒等に対する指導を行うために、学校以外の場所や学校の余裕教室等において、学校生活への復帰を支援するため、児童生徒の在籍校と連携をとりつつ、個別カウンセリング、集団での指導、教科指導等を組織的、計画的に行う組織として設置したものとされる。文部科学省の調査によると、全国の約6割の自治体で設置されている⁶。不登校児童生徒が、学校外の施設である公的機関や民間施設において相談・指導を受ける場合は、一定の要件の下で学校の指導要録上「出席扱い」⁷にできる。そのため、不登校児童生徒の支援にあたっては、公的機関に該当する教育支援センターの整備充実が重要となる。

（2）教育支援センターによる支援の現状

しかしながら、不登校児童生徒のうち、教育支援

センターで支援を受けている割合は限定的である。平成29年度問題行動・不登校等調査によると、全国で教育支援センターにおいて相談・指導を受けた小・中学生の不登校児童生徒は17,108人であり、割合として不登校児童生徒全体の11.9%に留まっている。そのため、社会的自立といった観点から改善の余地があると思われる。また、現状では整備していない自治体が4割程度に上るとともに、整備していたとしても、職員配置や機能が十分でなく、児童生徒への支援体制として課題を有している。

（3）教育支援センターの機能強化について

よって、不登校児童生徒の社会的自立といった観点から、教育支援センターの機能強化が求められる。しかしながら、必要とされる人員や設備に係る地方財政措置などの財源的な裏付けが乏しく、機能強化は厳しい状況にある。そのため、いかに効果的・効率的に整備・充実を図るかが重要となる。自治体単独での設置が困難な場合は、例えば一部事務組合等の方式を活用した広域的な取組や、公設民営方式の採用などが考えられる。また、支援の充実が求められるが、現状では職員数も限られており十分な状況にない。そのため、例えば、不登校児童生徒の家庭への訪問型支援にあたって民間団体と連携を図ることや、学習支援にあたってICTを活用するなど、多様な機関と連携協力することを検討する必要がある。また、教育支援センターを活用した相談・支援が低い割合に留まっているため、不登校児童生徒や保護者に対して積極的に支援の情報を伝える努力が求められる。

7 不登校特例校について

（1）不登校特例校の概要

次に、「不登校特例校」について述べる。不登校特例校とは、不登校児童生徒に対しその実態に配慮して特別に編成された教育課程に基づく教育を行う学校である。設置にあたっては、学校教育法施行規

則に基づく、文部科学大臣の指定が必要である。文部科学省によると平成30年4月時点での指定校数は12校（公立5校、私立7校）となっている⁸。全国的に非常に少ない校数であるが、それぞれ特色ある取組を行っている。例えば京都市教育委員会においては、洛風中学校と洛友中学校を設置している。前者は教育支援センターの機能も有する京都市教育相談総合センター内に開校し、年間の標準授業時間1,015時間⁹を、770時間にし、いすや机に間伐材を使用するとともに、気持ちを休めたりするための部屋を用意するなど、暖かな雰囲気づくりを図っている¹⁰。後者は、不登校を経験した生徒が対象の「昼間部」と、学齢超過の義務教育未修了者が対象の「夜間部（二部学級）」が交流することで、学習意欲向上と集団への適応を目指している。

（2）分教室の形の不登校特例校について

こうしたなか、平成30年4月に新たな指定を受けた調布市教育委員会の取組が注目される。通常の不登校特例校は学校単位で指定されるのだが、調布市教育委員会は分教室として指定を受けており、全国初の取組となっている。

将来的には学校への移行を見据えつつ、当分の間、分教室として運営するとのことである。また、東京都教育委員会も、学校への移行を前提とした、分教

室の形の不登校特例校を「東京版不登校特例校」と位置付け、東京都内の区市町村に働きかけていくとしている。設置を分教室とすることで、施設整備等に係る負担が比較的小さいなど、速やかな設置が可能である点などが利点とされている。

こうした、不登校特例校の制度を活用した分校や分教室の設置を検討する旨は、文部科学省の有識者会議による報告書でも示唆されていたが、初めてその制度の適用を受けることとなった。不登校特例校を希望する場合は、申請のうえ、文部科学大臣に指定される必要があり、引き続き動向を注視する必要があるものの、学校教育として不登校児童生徒に応じた特別の教育課程を編成することが可能であり注目に値する。全国的に不登校特例校の設置は少なく、その成果等を精査する必要があるが、選択肢の一つとして検討に値すると思われる。

8 おわりに

不登校児童生徒への対応は、喫緊の課題であるが、個々の子供たちの状況は異なる。よって、支援にあたっては、個々の児童生徒や保護者の意向を確認する必要がある、その対応には学校も含めて様々な社会資源を活用する必要がある。教育機会確保法が成立して3年を迎えることとなり、改めて支援の状況を確認する必要があるのではないだろうか。

脚 注

- 1 不登校の捉え方は、様々な変遷を経ている。例えば、1950年代頃には「福祉の問題」、1960年代から1970年代頃には「心の問題」、1980年代頃からは「選択の問題」、2000年代頃からは「進路の問題」といった捉え方がなされるようになった。（片山2017）
- 2 義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律第2条第2号、第3号参照
「児童生徒」を「学校教育法第十八条に規定する学齢児童又は学齢生徒」と定義付ける一方で、「不登校児童生徒」を「相当の期間学校を欠席する児童生徒であって、学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のために就学が困難である状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められるもの」とした。
- 3 学校教育法第144条、学校教育法施行令第20条、第21条参照
- 4 第191回国会（臨時会）答弁書第九号 平成28年8月15日 十一の2について参照
- 5 平成29年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査72ページ参照
年度間に連続又は断続して30日以上欠席した児童生徒のうち不登校を理由とする者について調査
- 6 「教育支援センター（適応指導教室）に関する実態調査」結果 平成27年8月26日 文部科学省

- 7 28文科初第770号 不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）別記参照（平成28年9月14日文部科学省初等中等教育局長）
- 8 参照URL: http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1387008.htm「特例校（不登校児童生徒を対象とする特別の教育課程を編成して教育を実施する学校）について」文部科学省ホームページ
- 9 学校教育法施行規則別表第2（第73条関係）参照
- 10 授業時数は削減しているが、進路を見据えた基礎的な学力を保証するため、英語、数学、国語の基幹科目については十分な授業時間数を確保する一方、理科と社会を融合させた「科学の時間」、また美術、技術、家庭科、音楽を融合させた「創造工房」など独自の科目を設定している。
（参照URL: http://www.edu.city.kyoto.jp/patona/related_site.html「京都市教育相談総合センターこどもパトナ」ホームページ）

参考文献

- ◎片山悠樹『学校に「行っていない」子どもたち』（片山悠樹・内田良・吉田和久・牧野智和編『半径5メートルからの教育社会学』69-85ページ）、大月書店、2017年
- ◎森田洋司『これからの不登校支援の在り方』（月刊生徒指導2017年2月号6-11ページ）、学事出版、2017年
- ◎亀田徹『多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換—就学義務の見直しに関する具体的提案—』（PHP Policy Review Vol. 2-No. 8）、PHP総合研究所、2008年
- ◎江澤和雄『就学義務制度の課題』（国立国会図書館調査及び立法考査局 レファレンス2010.5）
- ◎木村元『学校の戦後史 第4章 学校の基盤の動揺—1990年代以降』、岩波書店、2015年
- ◎フリースクール全国ネットワーク多様な学び保障法を実現する会編『教育機会確保法の誕生子どもが安心して学び育つ』、東京シュレー出版、2017年
- ◎不登校に関する調査研究協力者会議『不登校児童生徒への支援に関する最終報告』、文部科学省、2016年
- ◎義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する基本指針、文部科学省、2017年

マイナス金利政策時代に求められる 自治体の財務戦略

～資金調達と基金運用の最適化を図る～

埼玉県財政課

会計管理課

堀口 隼 (右)
ゆきひろ ひろし
雪平 宏 (左)



1 はじめに

日本銀行が平成28年2月に導入したマイナス金利政策により、金利はかつてない低い水準で推移しており、資金調達及び基金運用を取り巻く環境は大きく変化している。本稿では、マイナス金利政策時代に求められる自治体の財務戦略として、資金調達と基金運用の最適化を図る埼玉県の取組を紹介する。

なお、本文中の意見に関する部分については、筆者の個人的な見解であることをあらかじめお断りしておく。

(1) 日本銀行のマイナス金利政策

日本銀行は平成28年1月29日の金融政策決定会合において、2%の「物価安定の目標」をできるだけ早期に実現するため、「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」を導入することを決めた¹。これは金融機関が日本銀行に預ける当座預金の一部にマイナス0.1%の金利を適用し、大規模な長期国債買入れとあわせて、金利全般に強い下押し圧力を加えていくものである。

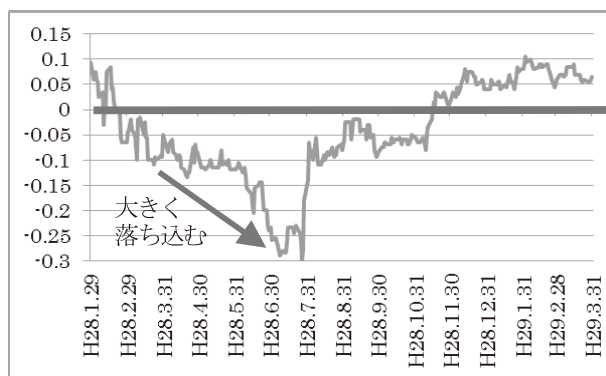
実際に、長期金利は同年2月9日にマイナス0.03%まで低下し、7月27日にはマイナス0.3%まで落ち込んだ。(図表1)

この政策の導入により、短期金利だけではなく長期金利の水準も大きく押し下げたこともあり、9月21日に、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」が導入された²。これにより、イールドカーブ³全般に影響を与える手法を取り入れたほか、政策の軸足を「量」から「金利」に変更した。イールドカーブ・

コントロール(以下「YCC」という。)とは、「10年物国債金利が概ね現状程度(ゼロ%程度)で推移するよう、長期国債の買入れを行う」ことである。例えば、平成30年2月2日に、10年国債を0.11%で無制限に買入れることを通知し、実際2月3日に買入れを行い、長期金利を0.1%以内に抑えた。このYCCは強力で、長期金利は0.1%で推移することになる。

しかし、マイナス金利政策が導入されてから2年以上が経過し、金融機関の経営状況が悪化するなど、金融緩和政策の副作用が懸念され始めた⁴。そのような中、日本銀行は、平成30年7月31日の金融政策決定会合において、長期金利について「経済・物価情勢等に応じて上下にある程度変動しうるもの」という文言を追加した。黒田総裁は同金融政策決定会合後の記者会見で、長期金利の変動幅について「従来のプラスマイナス0.1%の倍くらいの幅を念頭に置いて考えていく」と述べた。これにより、長期金利は若干上昇したが、依然として金利は低い水準で推移している⁵。

図表1：長期金利の推移 (H28.1.29～H29.3.31)



出典：日本相互証券株式会社HPをもとに筆者作成
(http://www.bb.jbts.co.jp/marketdata/main_rate.php?target_ym)

（２）預金運用は壊滅的

基金運用に関して、マイナス金利政策は、預金運用の平均利回りを大幅に押し下げている。本県の平成27年度の定期預金及び譲渡性預金（１年以内）の平均利回りは0.148%だったのに対し、平成28年度の平均利回りは0.050%、平成29年度の平均利回りは0.025%まで低下した。これに加えて、ほとんどの大手金融機関は、本県からの定期預金等の受入れを辞退している。マイナス金利政策が導入された当初は、預託を辞退する金融機関の代替先を見つける必要があり、計画どおりの預金運用ができずに、定期預金等の運用利回りは大幅に低下した時期もあった。

このように、マイナス金利政策下においては、定期預金等での運用先も限られており、さらに定期預金等をしてても運用益はほとんど得られない状況になっている。

（３）投資家の需要の変化と資金調達の多様化

この超低金利下において、資金運用をする多くの投資家は、少しでも利回りの高い金融商品を求めるようになる。しかし、自治体では、地方自治法上の制約⁶があり、運用できる債券は国債や地方債等に限られることから、利回りを改善する選択肢も限られてくる。既に債券運用している自治体は、債券の運用期間を延ばしてタームプレミアム⁷を狙うことくらいしか選択肢はないのではないかな。

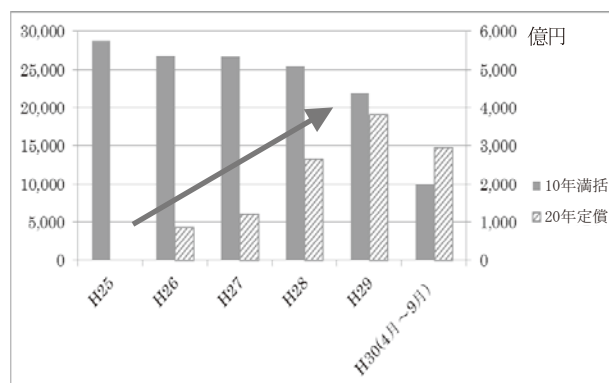
このような状況において、今まで10年満期一括償還債⁸で運用していた投資家の中には、20年定時償還債⁹での運用を始める者も出てきた。

一般財団法人地方債協会のデータから、10年満期一括償還債と20年定時償還債を比較すると、発行額では、平成25年度から一貫して10年満期一括償還債の方が圧倒的に多く発行されている。しかし、10年満期一括償還債の発行額は減少傾向にある一方で、20年定時償還債はその発行額を確実に伸ばしている。平成25年度は20年定時償還債の発行実

績は無かったが、平成26年度は850億円発行され、平成29年度には3,820億円まで発行額を増やしている。平成30年度は9月までで既に2,950億円発行しており、定時償還債の需要は確実に高まっていることが分かる。（図表２）

前述のとおり、定時償還債への投資家の需要が高まる中、資金を調達する自治体としては、満期一括償還方式の起債だけでなく、定時償還方式での起債もできるようになり、資金調達を多様化できる状況になっている。

図表２：定時償還債と満期一括償還債の推移



注：10年満期一括償還債の金額は左軸

20年定時償還債の金額は右軸

出典：一般財団法人地方債協会HPから筆者作成
(<http://www.chihousai.or.jp/03/index.html>)

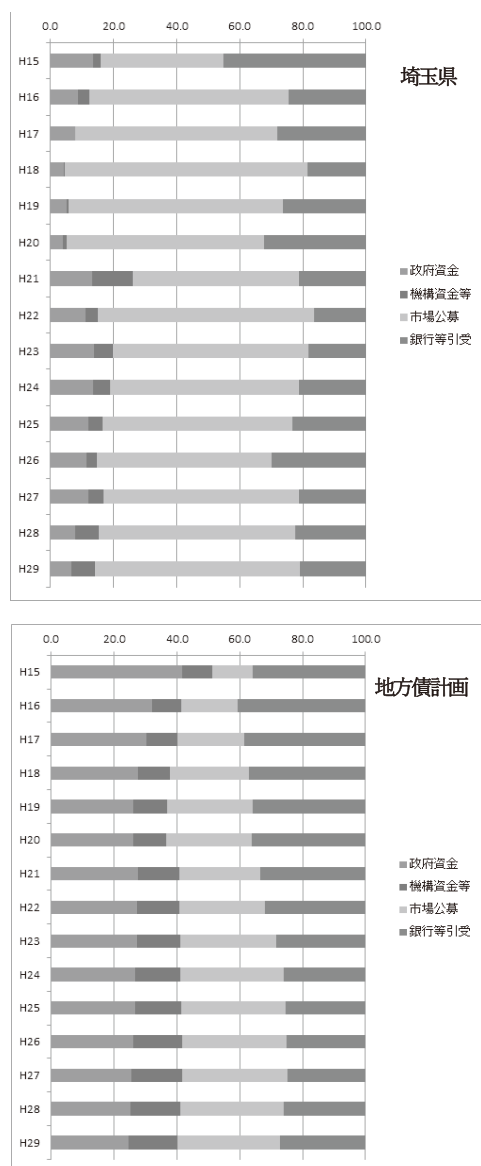
2 埼玉県の財務状況

（１）埼玉県の資金調達の状況

本県の資金調達は財政融資資金¹⁰や地方公共団体金融機構資金¹¹など公的資金での調達を優先とし、その他を市場公募債や銀行等引受債など民間資金で調達するというのが基本的な方針となっている。公的資金は低金利で借りることができるため、可能な限り公的資金で調達することが望ましい。しかし、公的資金は財政規模が小さい団体など市場からの調達が困難な団体に多く配分される。そのため、本県のような財政規模が大きい団体の場合、公的資金の借入を要望したとしても十分に配分がされないことが多い。実際、地方債計画では公的資金と民間資

金の資金割合は概ね4対6となっているが、本県への配分は2割を下回ることも多い。また、ここ数年、民間資金の割合が増加してきており、民間資金をいかに安定的に調達するかが課題となっている。(図表3)

図表3：公的資金と民間資金の資金割合



出典：筆者作成

本県の民間資金の調達には「安定的な資金調達」を念頭に、以下の方針で行っている。

- 1 市場公募債の発行額の確保と発行ロットの維持
- 2 市場環境、投資家需要を踏まえた年限の多様化と機動的な発行

3 IR活動の充実と格付けの取得による丁寧な市場との会話

4 持続可能な埼玉県債市場の形成につながる投資家層の拡大

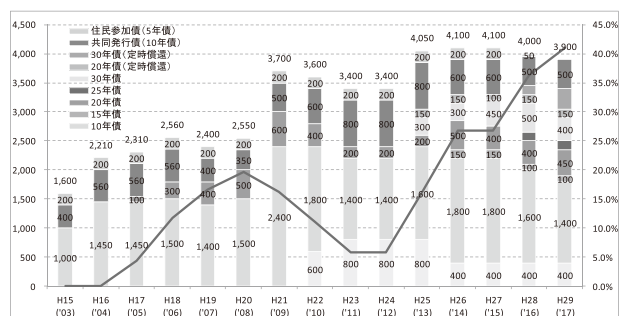
5 公債費縮減につながる発行方式の多様化

その結果、発行総額は平成25年度以降毎年度4,000億円程度を確保しており、発行年限も平成29年度は5年債から30年債まで5年刻みで発行している。(図表4)

また、低金利環境の中、一定の受取利息を確保したいという要望にも応え、近年では超長期債の比率も上昇してきており、平成29年度には超長期債の比率は4割を超えている。

さらに、前述のとおり定時償還債のニーズも高まってきており、資金調達を取り巻く環境は年々変化している。

図表4：市場公募債年度別発行額



出典：筆者作成

(2) 埼玉県の基金運用の状況

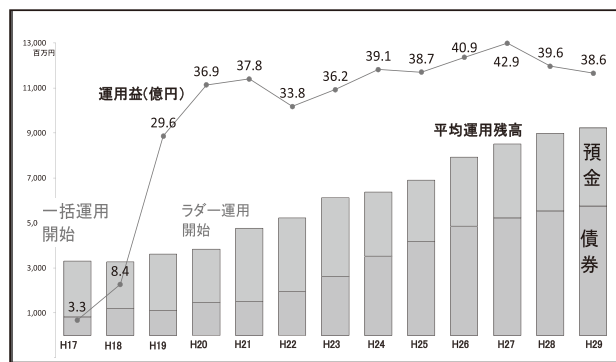
本県では、平成17年度から基金の一括運用を会計管理課で実施しており、平成20年度からラダー型運用¹²を開始している。平成29年度は33基金を運用し、平均運用残高は9,232億円（うち、預金3,475億円、債券5,757億円）、平均利回りは0.42%、運用益は38億6千万円（発生主義）であった。

債券での運用は、債券の途中売却リスクを無くするため、県債管理基金の範囲内で行っている。債券運用は、10年債でのラダー型運用を中心に、20年債でのラダー型運用も実施している。10年ラダーの

枠は6,300億円で、20年ラダーの枠は400億円（平成30年度運用計画）であり、債券運用と預金運用の割合は6対4である。

図表5から分かるとおり、基金の平均運用残高は増加しているにもかかわらず、マイナス金利政策導入以降は、運用益は減少している。

図表5：基金一括運用の推移



出典：筆者作成

(3) 問題意識

前述のとおりマイナス金利政策により、資金調達及び基金運用を取り巻く環境が大きく変化している。こうした変化に対して、安定的な資金調達を実現するための資金調達の多様化は、果たして本県財政にプラスになるのだろうか。また、債券運用の年限は長期化するほど良いのだろうかという疑問が生じてきた。

このような疑問を解消し、本県にとって本当に必要な資金調達・基金運用方法を見つけるため、資金調達を担当する財政課と基金運用を担当する会計管理課が協働することになった。

3 現状分析の共有から全ては始まった

財政課と会計管理課が協働する上で常に心がけていたことは、情報の非対称性を無くすことであった。これは、資金調達からの意見と基金運用からの意見とを対等にぶつけ合い、活発な議論ができるよう意図したためである。

財政課は県債の発行に関する情報とそれに伴う県債管理基金の情報を管理している。会計管理課は基金の運用に関する情報を管理している。長期で運用することになる債券運用は、県債管理基金の積立て・取崩しの情報が不可欠である。しかし、従来は財政課のみがその情報を管理していることから、基金運用からの視点でのデータ分析ができず、資金調達と基金運用の最適化が充分図れていなかった。

(1) 必要な情報の不一致

財政課と会計管理課で情報共有を図って分かったことは、お互いに必要とする情報が違うということであった。

簡単に言うと、財政課が重視するデータは、その年度において、いくら公債費を支払い、いくら県債管理基金を積み立てるのかという年度ごとのお金の流れ、つまりフロー情報である。一方、会計管理課では、ストック情報、つまり県債管理基金に今後どの程度のお金が貯まり、又は、減っていき、結局ある時点でどの程度の金額が積み上がっているのかが把握できる情報が必要であった。

お互いに必要な情報が異なることを認識したことで、財政課が管理するデータから、それぞれ必要な情報を分かりやすく取り出せるデータ仕様に改めた。

(2) 起債と県債管理基金との関係

債券を運用する上で必要なストック情報については、起債と県債管理基金との関係を理解する必要がある。その関係については、簡単な例をあげて説明する。

起債額：90億円
期 間：10年
償還方式：満期一括

【起債時】

平成30年度に10年地方債（満期一括償還債）を

90億円発行したとする。本県では、10年地方債を30年かけて償還しているので、償還に必要な財源を確保するため県債管理基金には県債発行額の三十分の一ずつ毎年積み立てる（今回のケースは毎年3億円）。（図表6）

【10年後】

平成40年度に平成30年度に起債した90億円の償還期限を迎える。県債管理基金には30億円（10年分）積み上がっているのので、積み上がった30億円を取崩し、それを償還金に充て、残りの60億円は借換債（10年満期一括償還債）を発行して償還に充てる。

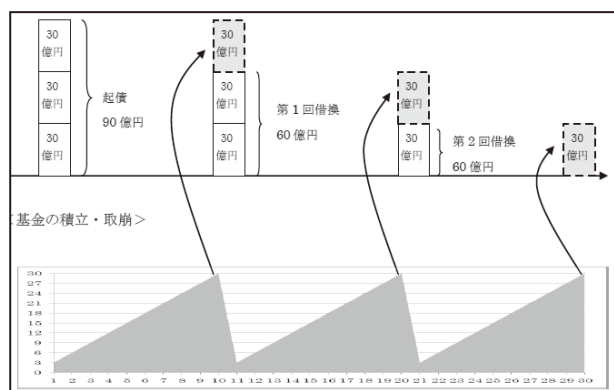
【20年後】

平成50年度は、平成40年度に発行した60億円の借換債の償還期限を迎える。県債管理基金には30億円（10年分）積み上がっているのので、積み上がった30億円を取崩し、それを償還金に充て、残りの30億円は借換債（10年満期一括償還債）を発行して償還に充てる。

【30年後】

平成60年度は、平成50年度に発行した30億円の借換債の償還期限を迎える。県債管理基金には30億円（10年分）積み上がっているのので、積み上がった30億円を取崩し、それを償還金に充て、全て返済したことになる。

図表6：起債と県債管理基金との関係

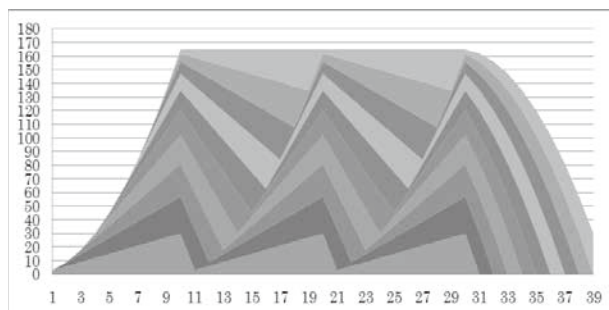


出典：筆者作成

実際には、毎年複数回、県債を発行しており、この三角形を積み上げて、図表7のような形状で県債管理基金の残高は推移する。

この山の面積が、運用できる範囲である。

図表7：県債管理基金の積み上がりイメージ

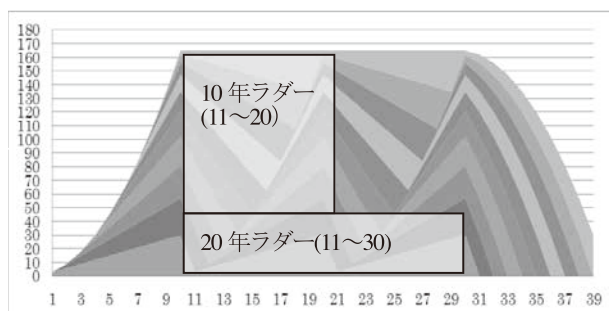


出典：筆者作成

（3）ラダー型運用を三角形の面積で見る

基金の積み上がりは図表7のようになる。では、ラダー運用を考える場合、図表8のように長方形としてラダー型運用を捉えてよいのだろうか。

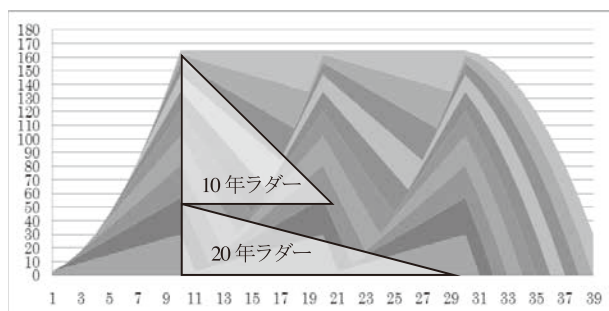
図表8：ラダー型運用の誤ったイメージ



出典：筆者作成

答えはノーである。実際には、図表9のように、ラダー型運用の面積は三角形で視なければならない。

図表9：ラダー型運用は三角形の面積で見る



出典：筆者作成

ラダー型運用は、残存期間の異なる債券を同じ額面金額だけ保有するものである。例えば、平成30年度時点で、1,000億円の10年ラダーで運用していた場合は、図表10のとおり、10年間運用しているのは100億円しかない。

三角形で視るとは、残存期間の異なる債券を積み上げていくと平成30年度は1,000億円あるが、平成31年度は900億円となる（1年債が償還されるため）。同様に32年度は800億円となり、平成39年度には100億円となる。これは、あくまで平成30年度時点における、将来の時点（例えば、平成39年度だと100億円）に運用している債券の運用額である。つまり、平成31年度になれば、1年債が償還され、10年債を購入するので、この三角形が右に平行移動するだけである。

このように、ラダー型運用を三角形と捉えると、債券で運用できる範囲は広いことが分かる。

（４）資金調達と基金運用の最適化を図る

資金調達と基金運用の最適化を図るためには、資金調達と基金運用を一体的に捉える必要がある¹³。なぜなら、資金調達が、基金運用額を拘束するからである。これは、満期一括償還方式での起債であれば、県債管理基金に一定の金額を一定の期間積み上

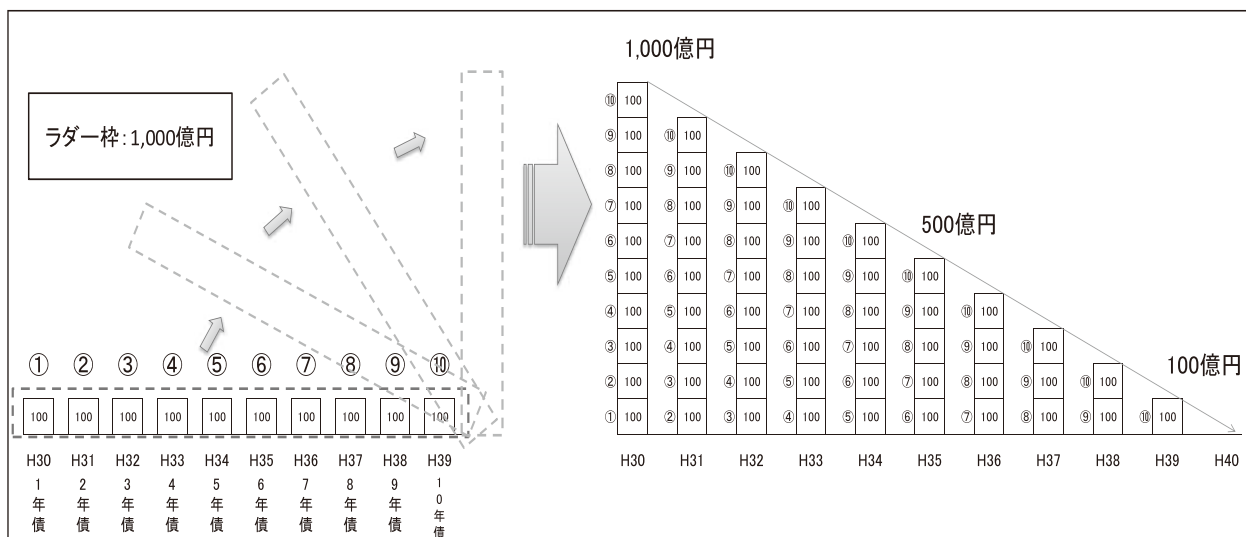
げるが、定時償還方式での起債は、県債管理基金に積み立てないからである。

満期一括償還方式での起債は、定時償還債と比較すると公債費の支払い期間が長くなる。例えば10年満期一括償還債を発行した場合は、30年間で返済していくので、公債費を支払う期間も30年間である¹⁴。一方、20年定時償還債を発行した場合の公債費の支払い期間は20年間である。ただし、20年定時償還債の方が10年満期一括償還債よりも調達利率は高くなる。

満期一括償還方式での起債は、金利負担が長くなる一方で、県債管理基金に積み上げた資金を運用し、そこから運用益を得られる。満期一括償還方式と定時償還債とで公債費の負担額を比較する場合は、県債管理基金で得られた運用益を考慮する必要がある。

資金調達と基金運用の複雑な組合せの中で、何が本県にとって最適な組合せになるのかを解明するのは、自治体職員だけでは限界がある。そこで、民間の力を借りて、資金調達と基金運用の最適化を図るため、取引先の各証券会社に声をかけて、企画競争（以下「コンペ」という。）を実施した。

図表10：ラダー型運用の捉え方



出典：筆者作成

4 コンペの開催

平成30年10月30日に「平成30年度資金調達・基金運用最適化に係る企画競争」を開催した。今回のコンペと、従来から行われている各証券会社からの任意の運用提案とは次の点で異なる。

- ①埼玉県で資金調達及び基金運用に関するデータを提供したこと。
- ②埼玉県がどのような情報が必要で、どのような基準でコンペを評価するのかを明示したこと。

資金調達と基金運用を実際に行うのは埼玉県であるので、まずは本県が現状分析を行い、何をしたいのかを明確にし、財政課と会計管理課でそれを共有した。その上で、各証券会社にデータを提供し、埼玉県が何を求めているのかを説明し、各証券会社に資金調達と基金運用を最適化するための提案をしていただいた。

(1) コンペの目的

埼玉県における資金調達と基金運用の最適モデルを民間の知識を取り入れて構築するため、証券会社に最適モデルを提案してもらう。

運用手法やデータ分析に優れた人材を持つ証券会社の協力を得ることで、本県の資金調達と基金運用との最適化を図っていく。

(2) コンペ参加者及びその役割

今回は、本県と取引実績のある証券会社7社に参加を呼びかけ、6社が参加してくれた。コンペの評価者は県職員であるが、コンペの内容をより深く理解するために、外部有識者である埼玉県公金管理アドバイザーにも御参加いただいた¹⁵。埼玉県公金管理アドバイザーの方には、埼玉県の公金運用の現状を踏まえて、各証券会社の提案に対して質問や意見を述べていただき、我々職員の理解を深める役割を

お願いした。

(3) コンペの成果

コンペを通じて、各社の提案として共通性が見られたのが、短期で資金を調達し、長期で運用することであった。今回のコンペで採用した案は、資金調達については、金利上昇局面においても安定的に資金調達をするために多様性を維持する。一方、基金運用については、10年ラダーから超長期債でのラダー運用に移行するというものである。

また、コンペを実施して得られた主な成果は以下にまとめられる。

- ①資金調達と基金運用の方向性を財政課と会計管理課で共有することができた。
- ②資金調達の組合せと県債管理基金の積み上がり方を各社からの提案により、多面的に検証することができた。
- ③債券で運用できる最大限の範囲を検証することができた。



コンペ風景

5 今後の取組

本県における資金調達と基金運用の最適化に係る取組は始まったばかりである。今回採用した提案モデルは、「理論的には」最適なモデル¹⁶であるため、現実の状況と擦りあわせる作業が必要になってくる。引き続き、財政課と会計管理課が協働して、本県の

資金調達と基金運用の最適化を進めていきたい。

マイナス金利政策時代に求められる財務戦略として、本県では、一定の資金調達の多様性を維持した上で、基金運用は超長期債でのラダー型運用に移行していく方針である。しかし、これを実行するためには、資金調達部門と基金運用部門のそれぞれの部門で最適化を目指す部分最適に陥らずに、県全体の財務の最適化のために協働していくことが重要であると考えている。

今回の事例は、あくまで本県の状況において最適

というだけである。自治体によって資金調達及び基金運用の管理体制は大きく異なり、本県の事例が参考にならないこともある。しかし、資金調達と基金運用は表裏一体の関係にあると認識し、それらを一体的に運用する仕組みづくりは、どの自治体においても必要なのではないだろうか。資金調達部門と基金運用部門が異なる自治体では、それぞれ必要な情報が異なることを認識した上で、情報共有を図り、議論を深めることで、最適な財務戦略をそれぞれが構築できるのではないかと考えている。

脚 注

- 1 日本銀行『「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」の導入』（2016年）参照
- 2 日本銀行『金融緩和強化のための新しい枠組み：「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」』（2016年）参照
- 3 横軸に期間、縦軸に利回りをとって、ある時点における利子率の期間構造を示すグラフ。（金融用語辞典から引用）
- 4 金融庁は、「平成28事務年度金融レポート主なポイント」（平成29年10月）で、預金取扱金融機関の現状として、「収益の主体である国内資金利益は、貸出利鞘の縮小から減少が継続。持続可能なビジネスモデルの構築が課題」と指摘している。
- 5 10年国債の平均金利は、平成30年4月2日から平成30年7月31日は0.04%、平成30年8月1日から平成30年9月28日は0.15%。
- 6 地方自治法第241条第2項において、基金は確実かつ効率的に運用しなければならないと規定しており、元本割れするリスクのある金融商品等では運用できない。
- 7 債券の償還期間に見合って上乗せされる利回りのこと。
（投資用語集HPから引用（<https://www.glossary.jp/>））
- 8 借入期限に元金金額を一括して償還する債券。（堀内（2015）、94頁参照）
- 9 借入期間中に、あらかじめ決められた償還日に元金の一部ずつを償還する債券。（堀内（2015）、94頁参照）
- 10 地方債の資金のうち、国が財政投融资特別会計において国債（財投債）を発行するなどして、市場などから調達した資金を原資として地方公共団体に貸付を行うもの。（地方財務研究会（2011）、225頁参照）
- 11 地方債の資金のうち、地方公共団体金融機構が貸し付ける資金をいう。地方公共団体金融機構は、全地方公共団体からの出資のほか、資本市場における地方金融機構債の発行などにより調達した資金等を原資として貸付を行っている。（地方財務研究会（2011）、380頁参照）
- 12 残存期間の異なる債券を同じ額面金額だけ保有し、残存期間の短い債券が満期を迎えた際には、10年ラダーの場合は10年債を、20年ラダーの場合は20年債を改めて同金額面だけ購入する。残存期間の異なる債券を横に並べると、はしご（ラダー）を横に寝かせた形に似ているので、ラダー型運用と呼ばれる。（堀内（2015）、279頁参考）
- 13 関西学院大学大学院経営戦略研究科石原俊彦研究室の調査結果によると、本県以外にも多くの自治体が資金調達と資金運用を一体的に管理していない状況となっている。
- 14 これは、借換えにより、10年後には元金は三分の二を借換え、20年後には三分の一を借り換えるため、金利を負担する期間は30年になる。
- 15 今回は、5人いる埼玉県公金管理アドバイザーの中から、債券運用や自治体の基金運用に精通している2名の方に御参加いただいた。
- 16 今回提案されたモデルは、超長期債の大量購入が前提となっていることから、実際に提案された金額を購入できるかどうかは不明であること。調達についても、提案されたとおりの調達ができるか不透明なことから、「理論的には」最適モデルとしている。

参考文献

- ◎関西学院大学大学院経営戦略研究科石原俊彦研究室『地方公共団体における資金調達と資金運用の現状～「資金調達と資金運用に関する調査」結果報告～』、2018年10月10日
- ◎堀内聡『これだけは押さえておきたい！自治体の資金調達・運用の基礎知識』、ぎょうせい、2015年
- ◎地方財務研究会『地方財政小辞典』、ぎょうせい、2011年

川口市政策課題共同研究研修は、入庁5～11年目の主事・技師級の職員を対象として、5月から約4か月間実施しております。課題やテーマ等を各グループで設定し、政策提案を行う研修となっております。なお、平成30年度は全部で4グループが本研修において研究を行いました。当論文はその一つです。

地球は回る、未来をのせて ～空き家を未然に防ぐために～



川口市 平成30年度政策課題共同研究研修

研究メンバー

つちだ さえこ まつもと えむ やまさきこうじろう
土田 冴子・松本 愛夢・山崎幸二郎・
小林 こばやし たかひこ すさき やすふみ はなおか みきこ
いとう ゆき いずみ まりな たけうち ちひろ
伊藤 由貴・泉 麻莉菜・竹内 千尋

1. 社会問題としての空き家

近年、空き家に関する問題が数々のメディアにより全国的にクローズアップされている。「空き家」とは、建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。その中でも適正に管理がされていない空き家は街の景観を損ない、衛生面や治安の悪化、倒壊による防災活動への支障など住環境へ大きな悪影響を与える要因となっている。これらは地域の活性化や経済活動を阻害するものであることから、早急な対策を必要とする社会問題となっている。

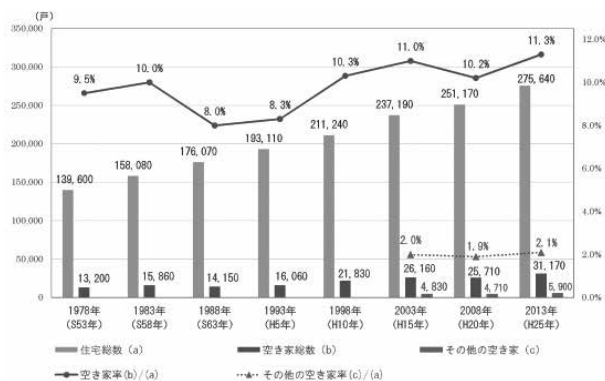
本市においては、平成30年3月に「川口市空家等対策計画」を策定し、空き家所有者に対する勧告や命令、代執行等を行い、これらの問題の改善に向けた取組を行ってきた。しかし、今後も増加していくと予測される空き家の発生抑制には所有者の「意識の改革」が必要であると考え、本市における取組や他市の事例を踏まえながら、実現可能性の高い政策について検討を行った。

2. 現状分析

（1）川口市における空き家の特徴

本市における空き家の推移（図1）を見てみると、その総数はこの20年間で約1万6千戸から約3万1千戸となり、増加率は約1.9倍となっている。

（図1）



（出典：川口市空家等対策計画）

埼玉県では、県内における空き家数の将来推計を算出しており、平成45年の空き家数は約84万戸、空き家率は約21.5%と予測している。

下記のグラフ（図2）は株式会社野村総合研究所の推計方法を基に本市における将来推計を算出したものである。これにより、平成45年における空き

家数は約7万3千戸、空き家率は約22.5%となり、本市における空き家は今後も増加傾向にあることがわかる。

(図2)



(資料：住宅・土地統計調査より作成)

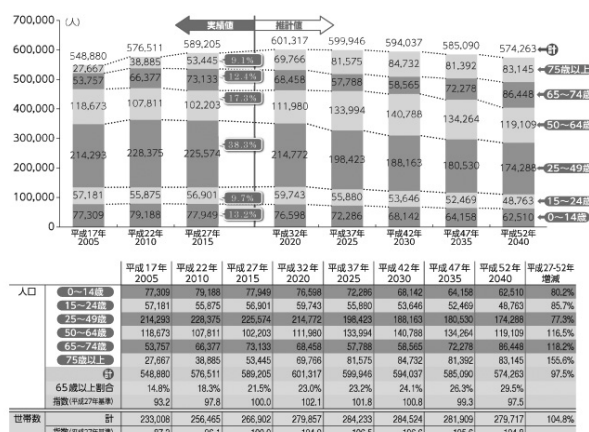
(2) 空き家の発生要因

空き家が発生してしまう背景には、様々な要因が絡み合っているが、その中においても以下の3点について考察した。

第一に「人口減少および核家族化の進行」である。第5次川口市総合計画(図3)によると、本市の人口は過去一貫して増加傾向で推移しているが、少子化の影響により、平成32年をピークに減少に転じると予測されている。一方で世帯数は核家族化が進み、平成42年まで増加し続けることから、この10年間は「人口は減るが世帯数は増える」ということが予測される。東京都に隣接し、生活利便性の高い本市においては、一戸建てを中心とする住宅供給が盛んであるために、このような核家族化の進行は、空き家の発生につながる要因であることが考えられる。

(図3)

川口市の年齢別人口の推移(平成32年以降は予測、各年1月1日時点)



(出典：第5次川口市総合計画)

第二の要因としては「単身高齢者の問題」である。川口市空家等対策計画によると、本市における子供のいない単身高齢者世帯数の割合は、全国及び埼玉県との平均と比較すると高い傾向にあることがわかる。(図4)

このことから、持ち家を相続する人がいない所有者が亡くなったときに発生する空き家は、他市と比べて多くなることが予測される。これらは、管理責任の所在が明確でない所有者不明の空き家となるおそれがあるために、特に対策が必要なものであると考えられる。

(図4)

表 全国・埼玉県・川口市の子の居住地別
持ち家に居住する高齢者単身普通世帯[※]数(平成25年)

子の居住地	全国		埼玉県		川口市	
	世帯数 (世帯)	割合 (%)	世帯数 (世帯)	割合 (%)	世帯数 (世帯)	割合 (%)
同じ建物又は敷地内等	170,700	6	9,900	8	640	8
徒歩5分程度の場所	286,500	10	12,400	10	890	11
片道15分未満の場所	406,300	14	16,200	12	990	12
片道1時間未満の場所	724,700	24	33,100	25	2,030	25
片道1時間以上の場所	732,700	25	26,100	20	1,260	16
子はいない	654,700	22	32,700	25	2,310	28
総数	2,975,600	100	130,400	100	8,120	100

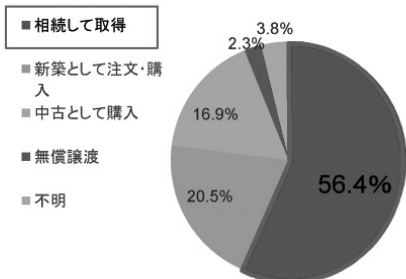
(出典：川口市空家等対策計画)

第三の要因は「所有者の問題意識の低さ」である。国土交通省が行った空家実態調査(図5)によると、空き家となった住宅を取得した経緯として一番多い

理由は「相続によるもの」であり、全体の半数以上を占めている。これは核家族化の進行により、居住世帯の分離が進んでいるためであると考えられる。

(図5)

■ 空き家となった住宅を取得した経緯 (回答数n=2,140)



(出典：国土交通省 平成26年空家実態調査)

相続により取得された建物等は、住居としての利用がされないまま空き家として放置されてしまうことがある。この理由としては「所有者が遠方に居住している」「片付けが面倒くさい」「現状に問題を感じていない」「課税特例措置を受けるため」など、所有者の空き家に関する問題意識の低さが見受けられる結果となっている。(図6)

(図6)

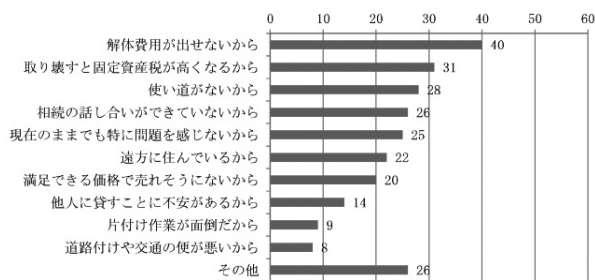


図 利用しない理由への回答

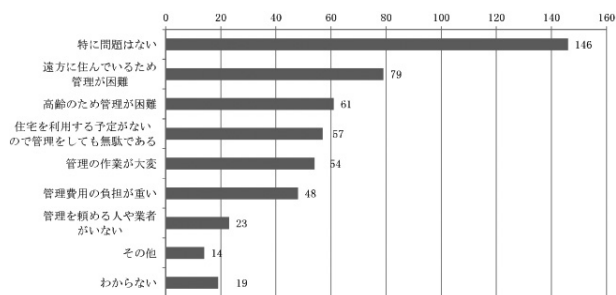


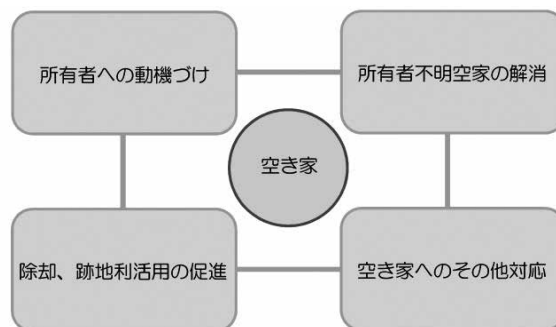
図 管理上の問題への回答

(出典：川口市空家等対策計画)

(3) 川口市空家等対策計画の策定

本市においては、このような問題を受け、解決に向けた独自の取組を行ってきた。平成24年1月より空き家相談窓口を設置し、平成25年10月には「川口市空家等の適正管理に関する条例」¹を施行した。しかし、個人財産に対し条例を根拠に命令等の強制力のある措置を講じることに対する懸念や限界があることから、空き家等に関する対策を総合的かつ計画的に推進するため、平成27年に国が制定した「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づき、平成30年3月に「川口市空家等対策計画」の策定を行った。

(図7)



(川口市空家等対策計画における4つの柱)

3. 政策の検討

(1) 川口市ができること

空き家を含む建物等の不動産は個人の財産であり、その処分については基本的に民事であることから、本市が介入できる余地は少ない。現在、本市において行っている取組は、既に空き家となった所有者に対するものが主であることから、今後も増加傾向にある空き家の現状を踏まえ、その発生を未然に防ぐための政策が必要であると考え。これらを念頭に置き、本市における現在の取組等の調査や先進自治体に対する電話及び視察等による調査を行った。

(2) 先進自治体の取組例

【視察調査】

(群馬県前橋市)

- 空き家活用ネットワーク（業者との連携）
- 空き家活用に関する相談窓口の設置
- 不動産関係団体との連携
- 空き家総合相談会の実施
- 大学との連携による実態調査

【電話調査】

(宮城県仙台市)

- 空き家リーフレットの作成
- 空き家総合相談会の実施
- 福祉施設に勤める職員等を対象にした研修
- 町会資料に空き家に関する窓口を掲載

(山形県酒田市)

- 空き家相談会の実施
- 納税通知書へ空き家相談会チラシの折込み
- 不動産、司法関係団体と連携した相談会

(神奈川県松田町)

- 司法書士会等と連携したパンフレットの作成
- 高齢者向けイベントにて配布

(神奈川県海老名市)

- 宅建業者協会へ空き家リストの提供

により問題の改善に向け取り組んでいるところである。

しかし、今後も増加傾向にある市内の空き家の発生を抑制するためにも、所有者が自身の財産に責任ある行動をとってもらえるような意識の改革が必要であると考え、これを踏まえ、下記のとおり政策提言を行う。

① 予防啓発チラシの作成等

現在、本市において窓口やホームページにて公表している啓発チラシは「空家等対策の推進に関する特別措置法」に関するものが主であり、既に空き家となった所有者向けの周知内容となっている。

(現在の啓発チラシ)



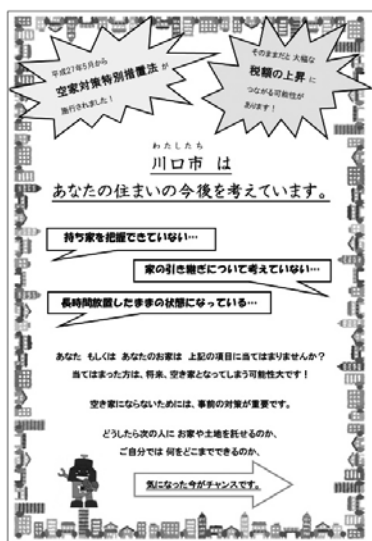
そこで、建物所有者に対し空き家への関心を高め問題意識の醸成を図ることを目的として、不動産を所有している全ての方を対象とした啓発チラシの作成を行う。

表面は、建物所有者の興味を引くキャッチコピーとシンプルなデザインとし、裏面には個々の問題等の需要に合わせた連絡先を記載した。これによって関係団体を一目で確認することができるようになっている。

4. 政策の提言

現在、本市においては川口市空家等対策計画に基づき、空き家所有者に対する勧告や命令、代執行等

(啓発チラシ案：表面)



(啓発チラシ案：裏面)



また、現在の啓発チラシはホームページや住宅政策課の窓口にて配布されている。しかし今回提案する啓発チラシにおいては、不動産所有者へ広く周知をすることが有効であることから、その広報手段についても検討を行った。

一つ目は「固定資産税納税通知書への同封」である。本市における平成30年度の固定資産税納税通知書の発行部数は約19万5千件であるが、この啓発チラシを同封することによって、全ての所有者に対し周知を行うことができる。他市の事例として、山形県酒田市が既に同様の取組を行っているが、これに対し反響があったことも鑑み、効果的な手段で

あると考える。

二つ目は「資料配布場所の拡大」である。現在配布している住宅政策課の窓口だけでなく、福祉高齢関係部署や支所等、多様な行政拠点での配布を行うことにより多くの市民の目にふれ、興味をもっていただくきっかけとなる。

②町会長、民生委員等に対する説明会

市民の空き家への関心を高めるため、現行の制度や本市における取組を広く周知するには、既存のネットワークを活用することが有効であると考え。定期的に行われている町会長会議や民生委員への説明会の中で議題として取り上げ、住民にとってより身近な面から情報を提供することにより、空き家への関心を地域に浸透させることができる。また民生委員については、70歳以上の高齢者を対象とした世帯調査を毎年行っていることから、調査時にチラシ等を用いた周知を行ってもらうことにより、懸念される「高齢者の意識の醸成」へつながると考えられる。

③出張相談窓口の開催

市民が多く集う場所に、職員による出張相談窓口を設ける。これにより、啓発チラシ等の紙面だけでなくより広い範囲で情報発信、周知活動を行うことができ、興味をもっていただくきっかけづくりとなる。具体的には市産品フェアや川口駅前のキュポ・ラ広場等にブースを設け、市民の興味をひく。きっかけづくりを行うことで、空き家発生抑制への効果があると考えられる。

④不動産関連団体との連携

不動産関連団体との連携により、業者リストの作成や総合相談会を開催する。

業者リストは、相談等で窓口に来庁した所有者に対し提供するものであり、連携事業者を紹介することで信用を保証し、所有者自らが空き家の解消に向

けた行動に移ることを目的とするものである。

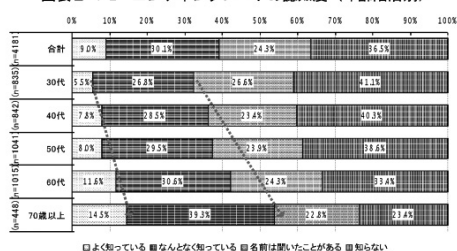
相談会については、個々の内容に応じた不動産の専門家が一堂に会する場を提供するものである。これにより、その場で具体的な内容の相談をすることができることから、空き家の解消に向けた所有者の後押しとなる。またこの相談会は予約制とし、事前に相談内容を把握することで所有者のニーズに応じた質の高いものになると考えられる。

⑤エンディングノートの作成

一般的にエンディングノートとは、自身の人生を振り返り、今を見つめ、将来を見据えるために書き示すものである。経済産業省が行ったアンケートによると（図7）、その認知度は全体の6割を超え、近年は書店でも見かけるなど、話題となっているものである。

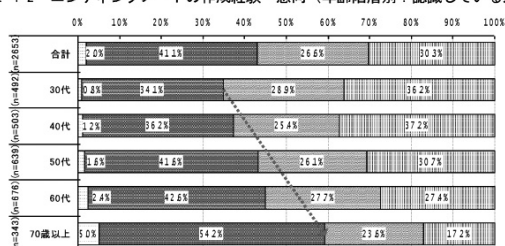
（図7）

図表Ⅱ-4-1 エンディングノートの認知度（年齢階層別）



口よく知っている 口なんとなんと知っている 口全然知らない

図表Ⅱ-4-2 エンディングノートの作成経験・意向（年齢階層別：認識している人のみ）



すでに書いてある 書いてあるが書ききれていない 書いていないが考えている わからない

（出典：経済産業省「安心と信頼のある「ライフエンディング・ステージ」の創出に向けた普及啓発に関する研究会報告書」）

ところが、知っていても実際に作成したことのある人は全体の約2%にすぎない。この要因として、市販のエンディングノートは60ページを超えるボリュームのものもあり、取り掛かりに当たってのハードルが高いためである。

そこで、今回提案するのは「建物のエンディングノート」である。記入する項目を建物に関する内容のみとすることで、取り掛かりにおけるハードルを下げ、将来における自己所有の建物のあり方を見つめ直すきっかけとなるものである。

（建物のエンディングノート案 一例）

5. 将来の展望

今回の政策提言は、本市において増加傾向にある空き家の発生を未然に防ぐことに着目し、現状を踏まえ、実現可能性の高い政策を検討したものである。

本政策の目的は、所有者の意識改革による空き家の発生抑制であり、短期間で目に見えるような効果が現れるものではない。しかし、本市の将来を見据えたこの取組は、いまできる最大限の未来の構築であるといえるだろう。

脚注

- 1 平成27年5月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」が全面施行されたことを受け、本条例は平成28年12月に廃止された。これに代わり、平成30年7月より「川口市空家等対策に関する条例」が施行された。

参考資料

- ◎川口市「川口市空家等対策計画」
- ◎川口市「第5次川口市総合計画」
- ◎川口市「川口市統計書」
- ◎総務省「住宅・土地統計調査」
- ◎国土交通省「平成26年空家実態調査」
- ◎経済産業省「安心と信頼のある「ライフエンディング・ステージ」の創出に向けた普及啓発に関する研究会報告書」
- ◎株式会社野村総合研究所「2025年の住宅市場 ～除却・減築が進まなければ、空き家率が20%を超える時代に～」
- ◎株式会社野村総合研究所「〈2017年度版〉2030年の住宅市場 ～空き家率の抑制に向けて、早急な仕組みづくりが必要に～」

『埼玉県西部地域まちづくり協議会』（ダイアプラン）を構成する4市（所沢市・飯能市・狭山市・入間市 以下＜ダイア4市＞）では、政策形成研修を実施しています。各市の職員が市域に限定しない広い視野に立ち、自治体行政のあるべき姿について議論や研究を深めることを目的に平成9年度から継続的に行っています。この論文は平成29年度の研究内容となります。

所沢・飯能・狭山・入間 埼玉県西部地域まちづくり協議会における政策形成研修

平成29年度 研修生（所属は当時のもの）

A班

所沢市 猪合 拓馬（青少年課）
飯能市 長谷川裕子（環境緑水課）
狭山市 豊泉はる香（市民税課）
入間市 松本 幸文（福祉総務課）

B班

加藤 彩未（選挙管理委員会事務局）
井戸入大輝（原市場地区行政センター）
内藤 洋平（健康づくり支援課）
市橋 明子（高倉公民館）



研修生とダイア4市の市長とアドバイザーの皆様

1 研修の概要

この研修は平成9年度から毎年ダイア4市の職員が集まり、年度ごとのテーマに沿った政策形成研修を行っています。それぞれの市域に限定しない広い視野に立ち、共通の認識を持って自治体行政のあるべき姿について議論や研究を深めています。研修では政策形成講師のほか、人事院公務員研修所、埼玉県西部地域振興センターの協力をいただき、進めています。

この研修がきっかけとなり、その後の情報共有や各市事業の連携、協力等、職員同士の強いつながりが形成できる有意義な研修となっています。

2 対象職員

主事・主任級職員8名（各市男女1名ずつ）

3 研修期間

平成29年8月～平成30年3月（全9日間）

平成29年度の政策テーマ

『元気・イキイキ！ダイア健康増進プロジェクト
～健康長寿地域を目指して～』

A班

『ダイアサイクルビズプロジェクト』

1 はじめに

少子・高齢化が進むわが国では、65歳以上の高齢者一人を支える18歳から64歳までの生産年齢者数は平成22年（2010年）の約2.8人から平成52年（2040年）には約1.5人と、ほぼ半減することが予想され、今後、これまでにどの国も経験したことのない超高齢社会を迎えることになります。さらに、生活の質に多くの関心が寄せられ、一人ひとりが心豊かに生き生きと過ごすためには、単に長寿であるだけでなく、「いかに健康で過ごすことのできる期間を長く保つか」、つまり健康寿命の延伸と、それによる健康長寿社会の実現が最重要課題の一つであ

と言えます。また健康増進法では、国民保健の向上を図ることを目的とし、国及び地方公共団体の責務が定められています。このような背景から、地方自治体による健康長寿地域社会の創出は必要不可欠となっています。

それでは「健康長寿地域」とは、どのような地域でしょうか。私たちは、所沢市職員約1,000名にアンケート調査を行いました。その結果、「健康長寿」とは、心身とも健全で、自立した生活をおくり、寿命および健康寿命が長く、大きな病気に罹らない状態である、と思っている人が多いようでした。よって、「健康長寿地域」とは、このような「理想的な人生を送ることのできる地域づくりに積極的に取り組んでいる地域」と定義しました。理想の健康長寿地域を目指すにあたり、ダイア4市の健康に関する現状分析を行い、理想の状態とのギャップを把握し、課題設定を行い、それに対し具体的な政策案を提案します。

2 現状と課題

ダイア4市の健康に関する状況は、どのような状況なのでしょう。

(1) 健康寿命

平成27年度の埼玉県健康寿命に関するデータでは、県内63市町村のうち、所沢市の健康寿命は男性4位、女性18位、飯能市男性19位、女性35位、狭山市男性10位、女性13位、入間市男性5位、女性9位と県内ではダイア4市は比較的上位を占めていました。

(2) 死因

各市の健康意識調査における死因の第1位と第2位はダイア4市とも同じで「悪性新生物(がん)」、「心疾患(高血圧性疾患を除く)」でした。これらの疾病の主な要因は「生活習慣」です。そこで、生活習慣病を予防することが健康長寿社会を目指すうえで重要であると考えられます。

	所沢市	飯能市	狭山市	入間市	埼玉県
第1位	悪性新生物(がん)	悪性新生物(がん)	悪性新生物(がん)	悪性新生物(がん)	悪性新生物(がん)
第2位	心疾患 (高血圧性疾患を除く)	心疾患 (高血圧性疾患を除く)	心疾患 (高血圧性疾患を除く)	心疾患 (高血圧性疾患を除く)	心疾患 (高血圧性疾患を除く)
第3位	肺炎	肺炎	肺炎	肺炎	肺炎

図1：ダイア4市の死因

(出典：埼玉県「平成28年度地域の現状と健康指標」)

(3) 健康に対する取組・健康意識

ダイア4市の保健担当、国保担当が実施している、市民の意識調査、レセプト及び健診データ等を調査・分析しました。これによると、運動を週2回以上している方が全体で20%以下であることがわかりました。年齢別では、10代から50代に運動不足が多い傾向にあり、60代を超えると、徐々に運動不足の解消がみられました。

(4) 肥満度

ダイア4市の市民に運動不足の方が多かったため、運動に結びつきの高いBMI値を確認しました。結果、ダイア4市の肥満率は埼玉県全体の肥満率(男性24%、女性14%)に比べ少ないものの、男性22%、女性12%が肥満であることが分かりました。

このような現状から、運動不足による健康への影響を考慮する必要があると考えられました。運動不足の状態が継続すると、どのような状態になるのでしょうか。まず、筋肉、心肺機能が衰え、脳疾患や運動障害に陥りやすくなります。内臓に脂肪が蓄積することにより、高血圧、心機能に疾患が発症することもあるでしょう。また、高齢になるにつれ、骨が弱まり(骨粗しょう症)、ちょっとしたことで骨折になりやすくなります。特に、高齢者は、回復に時間がかかるため、歩行することができずに最悪寝たきりになる場合があります。また、運動不足の影響で免疫力が落ちると、風邪や各種ウィルスに罹りやすくなります。

運動不足により引き起こされる様々な疾患を防ぎ、自分自身で自由に行動ができる未来のためにも、私たちは運動習慣に着目し、生活習慣病を予防する政

策を考えていくことにしました。

3 政策目標

(1) 政策ターゲットの検討

私たちは、政策を進めるうえで、具体的なターゲットの検討を行いました。ダイア4市の健康に関する調査を考察すると、次のような傾向があることが分かりました。

①BMI

女性のBMI値は、年代間であまり差がないのに対して、男性では30代～50代の肥満率が高いことが分かりました。

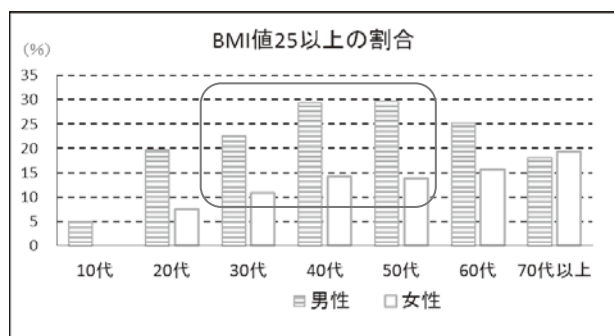


図2：ダイア4市 年代別BMI値25以上の割合

(出典：各市健康に関する計画)

②適正体重

40歳以上の男性は実際の適正体重より重い体重を適正体重であると思っている傾向がありました。この結果から、40歳以上の男性は体調管理の目標設定が適正ではなく、健康に対しての見立てが甘いということが分かりました。

③主観的健康観（運動習慣の設問から）

男女ともに40～59歳の「週2回以上運動する」割合が30～40%であるのに対して「健康だと思う」割合が80%近いことが分かりました。この結果から、男女ともに約40%以上の方が、十分な運動をしていないのにも関わらず、健康上特に問題がないと思っている方がいることになります。そのため、政策の中に、健康長寿のための適切な運動量を示し伝える必要があります。

④運動開始の意向

女性の20～59歳において「運動に関心があり、今すぐ取り組みたい」割合が高いことが分かりました。これは同年代の男性に対して10%近く高く、運動に関する意欲が男女で異なることが読み取れます。

⑤ウォーキングイベント参加者の傾向

ダイア4市や埼玉県で行った「健康マイレージ」の参加者のデータを分析すると、参加者の大部分は60歳以上であり、40～50代は男性よりも女性の方が、参加者が多いことが分かりました。

これらのことから、60歳以下の男性は女性よりも運動に関する意欲が低く、40歳頃から肥満が多くなる傾向が分かりました。また、埼玉県のデータでは、平成27年より過去9年の男性の健康寿命は女性よりも平均で約3年低くなっています。

そのため、30代、40代から運動習慣をつけ、生活習慣病を予防することを目的とするため、メインターゲットを30～40代の男性とすることとしました。

(2) 目標の設定

運動習慣を定着することによって、生活習慣病予備軍を減らす。

4 政策背景

今回メインターゲットとした30～40代の男性の多くは、日中仕事をしており、また結婚・子育てなどで自分以外のために費やす時間も多く、ウォーキングをするための時間的、精神的な余裕がない方が多いことが予想されます。そのような多忙な状況であっても、多くの方が毎日行うことの一つに、通勤があります。そこで、私たちは通勤時間の有効活用に着目し、ダイア4市の平成22年国勢調査から、通勤に関するデータを調査・分析しました。

(1) ダイア4市市民の通勤形態

ダイア4市に在住する人の中で、自宅勤務を除きダイア4市内に通勤している人が約17万人いることが分かりました。そして、通勤手段に運動習慣に値する徒歩、自転車を利用していない人の割合が80%に及ぶことが分かりました。

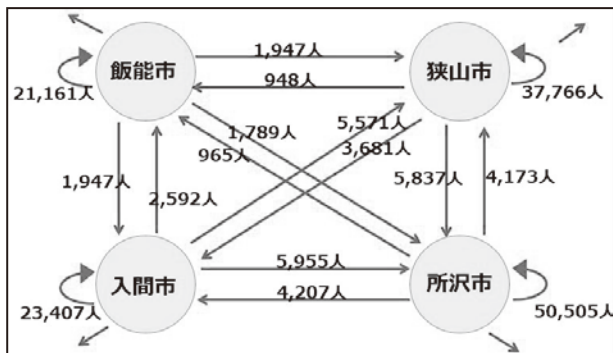


図3：ダイア4市市民の通勤先別人数

(出典：平成22年国勢調査)

(2) 自転車を活用した健康づくりの運動量の目安

通勤時の運動として、私たちA班は、自転車通勤への切り替えを提案します。一般的に、1日20分以上の有酸素運動を行うことが健康づくりに適しているとされていますが、自転車も同様の効果を得ることができます。自転車を選んだ理由として、①体や膝への負担が少なく運動ができること、②徒歩通勤にくらべ、通勤範囲がひろがること、③ドアツードアの場合、ある程度の距離までは電車と通勤時間があまり変わらないことなどが挙げられます。

(3) ダイア4市の特徴を生かして

さらに、ダイア4市には工業団地が各市にあり、事業所が多くあることが特徴の一つです。この多くの事業所が従業員の体調に気を配り、会社全体が健康に意識を向けることによって、多くの在勤者の健康増進が見込めます。また従業員がイキイキと働くとともに、地元企業の活性化を期待します。

5 政策提案

メインターゲットである30～40代の男性が、

日々の生活環境の中で、無理なく運動習慣を定着できる方法として、私たちA班は、自転車を活用した健康づくり、名付けて「ダイアサイクルビズプロジェクト」を提案します。

ダイアサイクルビズプロジェクトでは、主に通勤時間を活用し、自転車通勤者を増やすことにより、より多くのダイア4市在勤者に運動習慣を定着させるものです。運動習慣の定着は、生活習慣病の予防に非常に効果的ではありますが、普段自動車（電車）通勤している、あまり運動をしていない人が、突然自転車通勤を始める、そして継続することはなかなか難しいと思われます。

そこで、私たちA班は、メインターゲットとしている30～40代の男性が、思わず自転車通勤を始めたいくなる、そして続けたいくなる、気がついたら健康になっている、そんな政策を提案します。

6 具体策



図4：ダイアサイクルビズプロジェクト年間予定

①参加企業募集・周知

実施年の4～6月に各市において行います。各市5社、1社あたり5～10名の募集とし、最大200名／年の募集を行います。参加条件としては、ダイア4市在勤者であること、通勤は、主に自動車もしくは電車を使用していること等です。

②企業説明及び測定会

7～8月に各市において行います。各市1社2時間とし、協力企業へ説明にお伺いします。企業説明では、事業説明、自転車損害保険加入義務化の案内、

測定会を行います。測定は地元企業から特別に拝借した体組成計等を用い、身長、体重、体脂肪などを計測します。

③-1 自転車通勤開始

9月～11月の3か月間、参加者による自転車通勤を始めていただきます。自転車通勤を始めるにあたってのデータの蓄積についてはサイクルコンピューターを活用します。参加者全員にサイクルコンピューターを貸与し、日々の活動による走行距離、走行日数を計測しデータとして蓄積していただきます。

③-2 ランキングの配信

事業1か月毎に、参加者所有のスマートフォンアプリを活用して、サイクルコンピューターのデータをアップロードします。

200名のデータから、自転車通勤の実施状況や、各個人、各企業のランキングなどを集計し、「サイクルビズ通信」として、各参加者に発送します。

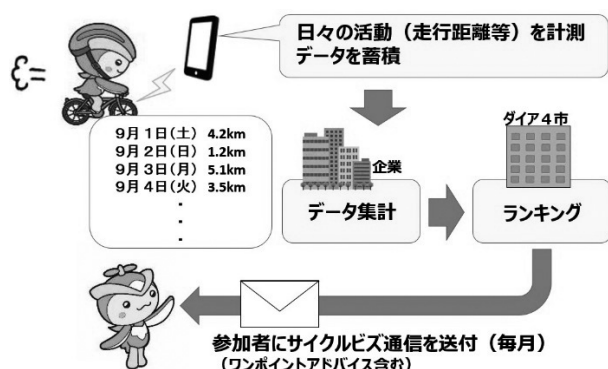


図5：事業実施のイメージ

④ 事業実施後の測定会

実施期間後に、事業実施後の健康状態の確認を目的として測定会を行います。測定会には各市の保健師も参加し、測定結果から健康に関するアドバイスをを行い、併せて健康相談会も実施します。

⑤ 表彰

測定会を行った後、表彰式を行います。表彰は、個人部門として自転車走行距離のランキングなどの項目を評価し、企業部門として健康優良企業の認定

を行います。個人部門の表彰者には、ダイア4市の特産品を提供します。

7 その他の施策

ダイア4市内の企業にお勤めでない方、在宅勤務の方、主婦層などに、自転車への関心を持っていただくために、このサイクルビズプロジェクトの事業実施期間中に、各市の特色を活かしたイベントを開催し、より多くの方に自転車の健康効果を周知します。例えば、入間川河川敷のサイクリングロードを活用したツーリングイベント（狭山市）、西武園競輪場を会場にした自転車体験イベント（所沢市）などを実施します。

8 まとめ—事業の効果—

今回の政策提言を通じて、ダイア4市の健康に関するデータや市民の意識調査などの状況を知ることができました。「運動習慣の改善」、「無理なくライフサイクルに運動を取り込む、運動に置き換える」ことを実現できる政策を考える中で、「自転車」というキーワードを導き出しました。

ダイアサイクルビズプロジェクトのポイントは、通勤に運動を取り入れることで、運動不足の方が気付かぬうちに日常に運動習慣を取り入れているところです。

ダイア4市内の企業に通勤する方が、自転車通勤に切り替え、そしてその習慣を続けてもらうことで、無理なく運動習慣を取り入れ、運動不足を解消し、将来的な生活習慣病の予防を促します。また、地元企業が参加することにより、より企業が社員の健康に注目し、健全な社員を育成する土壌づくりが期待できます。さらに、イベントを通じて幅広いダイア4市市民を対象に、楽しく無理なく運動を行うきっかけづくりを提供することができます。

これらのことから、生活習慣病にまつわる様々なリスクを軽減し、将来的な医療費の抑制が見込めます。

以上のことから、ダイアサイクルビズプロジェクトを推進していくことにより、ダイア4市内の企業に在勤している方々を中心に、ダイア4市に在住する方々の運動習慣を定着することによって、生活習慣病予備軍を減らし、この提言が健康長寿地域を形づくる施策となることを期待します。

B班

親子ベジ活クラブ ～野菜で彩るダイアの食卓～

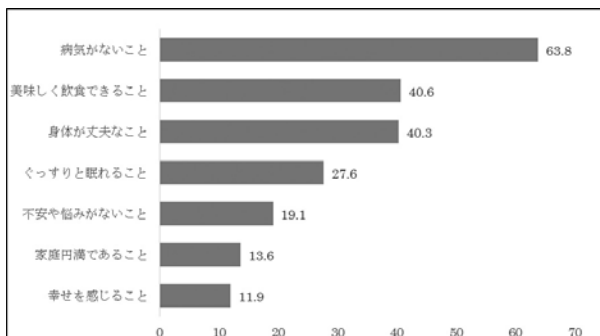
1 現状分析

(1)「健康」とは

①人々の意識

以下は、厚生労働省が平成26年度に実施した「健康意識に関する調査」です。

図6：平成26年度 健康意識に関する調査（％）



出典：厚生労働省 平成26年度 健康意識に関する調査

多くの人が考えている「健康」の基準は、「病気がない状態」であることが分かります。

また、所沢市職員約1,000名を対象にアンケートを実施したところ、「自身が考える健康長寿がどのような状態をあらわすか」という設問に対し、「介護・介助を受けず、自立している期間が長いこと」という回答が最も多く、「心身ともに健康である期間が長いこと」が続きました。

双方のデータから、「心身ともに健やかな状態」を「健康」と捉える人が多いことが読み取れます。

②平均寿命と健康寿命

日本人の平均寿命は、平成27年には、男性80.79年、女性87.05年と、世界トップクラスの長寿国となっています。また、埼玉県が平成28年度に発表した平均寿命は、男性80.28年、女性86.35年です。この状況下で、注目を集めているのが「健康寿命」です。埼玉県が定義する健康寿命は、65歳に達した県民が、健康で自立した生活を送る期間です。ダイア4市の健康寿命は、概ね埼玉県の平均よりも男女ともに数値が高い傾向にありますが、この水準を維持し、さらに平均寿命と健康寿命の差（不健康な期間）を縮小させることにより、本人や家族の生活の質を保ち、医療費等の増大を抑えることが可能であると考えられます。

私たちはこれらの現状と人々の意識を踏まえて、「健康長寿地域」を「本人・家族が心身ともに健やかな状態を持続できる地域」と定義しました。

(2) 病気の現状について

①日本人の病気

厚生労働省が3年ごとに行っている「患者調査」によると、平成26年度の主な傷病の全国患者数は、「悪性新生物（がん）」が約1,626千人、「心疾患（高血圧性のものを除く）」が約1,729千人、「高脂血症」が約2,062千人となっています。

②埼玉県とダイア4市の死因

厚生労働省によると、日本人の三大死因は、「悪性新生物（がん）」、「心疾患」、「脳血管疾患」であり、埼玉県全体とダイア4市においても、概ね同様の結果となっています。

③三大生活習慣病

「悪性新生物（がん）」、「心疾患」、「脳血管疾患」は、総称して「三大生活習慣病」と呼ばれています。三大生活習慣病の主な要因は次のとおりです。

図7：三大生活習慣病の主な要因

生活習慣病	疾病（代表例）	発症要因
悪性新生物 (がん)	大腸がん	偏った食生活、運動不足、過度の飲酒、 ストレス
	肺がん	偏った食生活、過度の喫煙、ストレス
心疾患	心筋梗塞	偏った食生活、過度の喫煙
脳血管疾患	脳出血	偏った食生活、運動不足、 過度の喫煙・飲酒
	脳梗塞	偏った食生活、運動不足、 過度の喫煙・飲酒

出典：一般社団法人 日本生活習慣病予防協会ホームページ

以上から、生活習慣病につながる悪い生活習慣を改善するため、偏った食生活、過度な喫煙・飲酒、ストレスの蓄積を解消することが必要だと考えました。

2 課題と目標の設定

課題設定：食習慣の改善及びストレスの解消

(1) 課題設定の背景

ダイア4市では、全国的に有名な狭山茶をはじめ様々な種類の農作物を、年間を通して生産しています。また、ダイア4市の市民意識調査等から、ストレスの蓄積を自覚している市民が多数存在することが分かっています。

(2) 野菜の摂取が健康に及ぼす効果

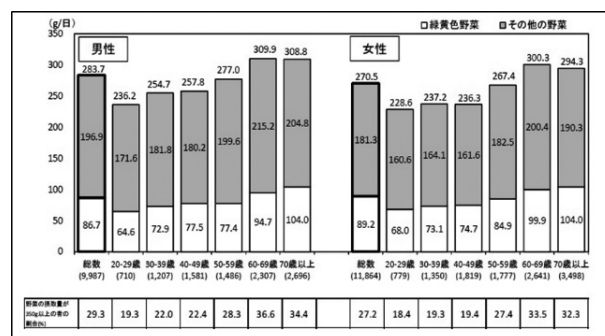
厚生労働省の「健康日本21計画（栄養・食生活）」によると、生活習慣病は栄養・食生活との関連が深いとされています。また、生活習慣病予防と関連のある栄養素としてカリウム、食物繊維、抗酸化ビタミン等をあげており、これらの栄養素を適量摂取するために必要な野菜の摂取量を、1日平均350g以上と定めています。以上のことから、日常的に野菜を1日平均350g以上摂取することで、生活習慣病予防の効果が期待できることが分かります。

(3) 1日の野菜摂取量についての現状

野菜摂取量については男女問わず全ての年代にお

いて目標値に達している年代はなく、中でも「20代～40代」は男女ともに他の年代と比べ野菜摂取量が低いことが分かります。

図8：野菜摂取量の平均値
(20歳以上、性・年齢階級別、全国補正值)



出典：厚生労働省「平成28年国民健康・栄養調査」

(4) ダイア4市の食生活・栄養に対する意識

ダイア4市の健康所管課が作成している統計資料から、各市の市民は食生活が偏っている傾向にあり、特に野菜不足であること、さらに、野菜摂取量は男女間・年代間で差が生じていることが分かりました。また、「栄養や食生活の講座に出たい」というニーズもあることから、市民が参加しやすい環境を整えた講座等を実施することで、野菜摂取量を改善できる余地があることが分かりました。

(5) ストレス蓄積の危険性

ストレス解消の手段として過食や過度の喫煙・飲酒にはしることなどが考えられます。反対に、ストレスが溜まると拒食気味になり、栄養不足に陥ることもあります。これらはどちらも生活習慣病の原因にあたります。市民の生活習慣の改善と生活の質の向上を図るためには、「ストレスの解消」も必要な要素と考えられます。

目標設定

目標1：野菜摂取に対する意識の向上

目標2：ストレスの解消

3 政策提言「親子ベジ活クラブ」

(1) ダイア4市の資源を活かす

ダイア4市は様々な農作物を生産しているほか、親子で楽しく遊べる環境が多く整っています。

私たちはここに着目し、ダイア4市の農作物や素晴らしいロケーションという資源を活かし、市民が生活習慣病の原因となる項目を楽しみながら自然と改善できる「親子ベジ活クラブ」を提案します。行政の強みである様々な職種の人材活用と公共施設を活用することで、事業の実施にかかる費用を最小限に抑えつつ、健康長寿地域の実現に取り組みます。

(2) 子育て世代を意識した施策

市民全体の野菜摂取量の向上を図るには、他の年代と比較して1日の野菜摂取量が少ないというデータが出ている20代～40代の男女を特に意識した施策内容とすることが重要です。また、この年齢層は「子育て世代」が多いことが想定できます。

(3) 事業プロモーションの方針

①あなたの「子ども」のために

市民に対して、「健康のため、野菜をとりましょう」といくら啓発を試みたところで、市民をその気にさせ、行動に移させることは至難の業です。そこで私たちは「子ども」に着目しました。「自分のため」では動かない大人たちも、自分の大切な「子どものため」であればその重い腰が上がるのではないのでしょうか。

②大事なのは、やってみよう！と思わせる「気軽さ」

子育て世代への配慮から主に土日祝日を利用して事業を実施します。そして、農作物の植え付けや収穫など、農業における「おいしいところ」を親子ベジ活クラブ会員（以下、会員）に提供します。また、農業未経験者でも確実に、安全に作業できるように本業の農家の指導のもとで作業してもらいます。

③新しい“クラブ活動”としての可能性を提案

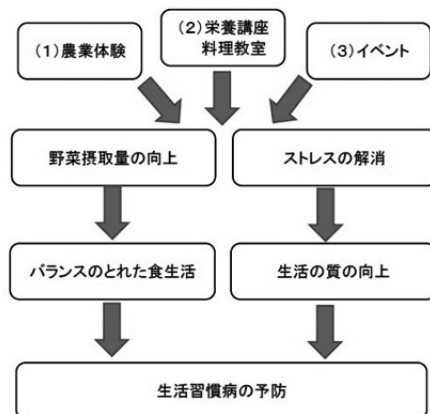
私たちは、野菜について理解でき、また親子で楽しめる年代である小学生の子どもをもつ子育て世代

にアプローチし、子どものクラブ活動の選択肢の1つとして提案していきます。

(4) 政策の概要

親子ベジ活クラブは、①農業体験、②栄養講座・料理教室、③イベントという3本柱で構成します。会員は、2年間、2か月に1回程度の頻度で事業に参加することで、総合的に食育を学びます。

図9：事業イメージ



①農業体験

私たちは、ダイア4市域内で実際に農業を営んでいる数軒の農家（以下、協力農家）に取材しました。以下に示す概要は、協力農家からの意見・アドバイスを反映したものであり、実現可能性を踏まえた内容としました。

■畑の提供

- 「農園利用方式」を利用
- 利用する畑の面積は1組2坪程度
- 畑の管理は協力農家が実施

農作物を育てる畑は「農園利用方式」により提供を受けることとし、ダイア4市の農家から「協力農家」を募ります。借りる畑の面積及び実際に育てる農作物は、協力農家と事前に調整を行い決定します。

■会員が行う作業

- 重労働なし！「気軽さ」を重視

本格的な農作業ではなく、協力農家の指導のもとで主に「農作物の植え付け」、「手入れ」、「収穫」を行います。

■会員のカリキュラム

○2年間の段階的なカリキュラム設定

○各市15組程度受入れ

1年目は農作物を育てたことのない人に土や野菜に触れるきっかけを与えます。2年目はダイア4市で多くの農家が生産しているサトイモやコマツナ等の地元に根付いている野菜を作ります。

■行政（事務局）のバックアップ体制

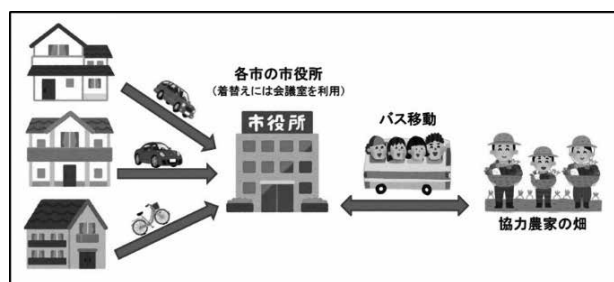
○会員の畑へのアクセス、着替えへの配慮

○会員が使う道具の管理

○協力農家に対する報償

交通の利便性を図るため、会員をそれぞれの市役所に集め、着替え場所を提供します。さらに、庁用バス等で協力農家の畑へ送迎します。作業で使用する道具は、協力農家から借用するもののほか、各市でも手配し畑に持っていきます。

図10：協力農家の畑への移動イメージ



②栄養講座・料理教室 ～栄養と地域の食文化に関する知識を習得！～

栄養講座・郷土料理や時短料理を学ぶ教室も併せて開催し、会員の食習慣の改善を支援していきます。

③イベント企画

各事業の実施にあたり、行政の持つ資源、人材を活かしながらサポートしていきます。また、ダイア4市の持つ資源を最大限に活用し、バラエティ豊かで彩りのある内容とします。

■試食会、グルメイベント

会員が実際に収穫した農作物を食べる機会を設けます。河原でのバーベキュー等、ダイア4市ならではのロケーションを活用しながら、楽しく美味しく

野菜を食べてもらいます。参加者は会員に限定し、会員同士の交流を図ります。

■地元野菜直売！ダイヤモンド・マルシェ

出店条件を「親子ベジ活クラブへの協力農家」と限定する地元農作物の大規模直売会を実施することで協力農家に利益を出してもらい、協力農家が事業に参加するメリットへとつなげます。



■会員情報ステーション

会員同士の情報共有を図るために、市事務局がフェイスブックなどのSNSや市公式ホームページを活用した「会員情報ステーション」を運営します。

会員情報ステーションでは、会員から寄せられる情報や事務局からの活動報告、農作物の成長記録等を記事として掲載し、市民が閲覧できる仕組みにします。また、非会員でも閲覧できるため、当事業のプロモーション効果も期待でき、新規会員の獲得にもつながります。

(5) 効果測定

事業内で3回程度、会員にアンケートを実施し、野菜摂取量の状況、地元産農作物への理解度などを調査します。

(6) 将来の展望

①親子ベジ活クラブの事業拡大

■協力農家の増加で事業の拡大

親子ベジ活クラブがもたらすメリットの1つとして耕作放棄地の再利用があります。農家の悩みの種である耕作放棄地を行政の事業で活用することができれば、農家が事業に協力するメリットにつながります。また、協力農家の増加に伴い、対象年代の制限をなくし、全市民対象とすることも可能と考えます。

■SNS、口コミ効果で会員増加

会員情報ステーションにより、クラブの活動内容が会員以外の市民にも伝わる仕組みをとります。

また、保護者間の「口コミ」効果にも期待しています。「ママ友」の間で情報が共有されることで、当事業も口コミにより周知され、より多くの子育て世代に波及していくことを期待します。

■クラブ卒業会員に対するフォローの充実

農業体験での経験から家庭菜園にも興味をもってもらえるよう「家庭菜園講座」等を開催するなど、卒業会員が引き続き日常的に楽しく野菜摂取に取り組める仕組みを整えます。

②非会員、健康無関心層へのアプローチ

■埼玉西武ライオンズと連携した働きかけ

ダイア4市が埼玉西武ライオンズと締結している「連携協力に関する基本協定」を活用し、健康無関心層への働きかけを行います。埼玉西武ライオンズの公式試合等で、親子ベジ活クラブや野菜摂取量向上に関する啓発活動を実施することにより、市民の野菜への関心を高めます。

③地域の中の1つのコミュニティへ

■「地域ベジ活サークル」の発足

2年間の親子ベジ活クラブでの活動を通して得た知識や経験の地域での共有・拡大を促すため「地域ベジ活サークル」の発足を後押しします。これは親子ベジ活クラブの卒業生たちが、行政の手を離れて自分たちで自主的に活動していくサークルで、地域の人々を巻き込んで活動していきます。

■行政がサークルの発足、活動をサポート

地域ベジ活サークルの活動場所として各市の公民館等を提供し、1つのまちづくり活動として活動してもらいます。また、市の広報媒体を活用してサークルへの参加者募集記事の掲載や活動の情報発信等のバックアップをしていきます。

■地域ベジ活サークルがもたらす可能性

親子ベジ活クラブでの活動を地域に還元していくことで、会員だけではなく地域住民を巻き込んでの野菜摂取に対する意識の向上が見込めます。また、人との交流が新たに生まれ、地域の中で楽しみながら健康になっていく人が増えることを期待します。

4 期待する効果

(1) 20～40代の男女を中心とした野菜摂取に対する意識の向上

当事業の目玉は、農作業を直接的に体験できるところにあります。自分たちで収穫した野菜が食卓に並ぶことで、野菜の摂取量が増加することはもちろんですが、最も重視していることは、野菜に対する意識の向上です。自分で育てたという実感は、最高の調味料になります。また、「会員情報ステーション」の活用や埼玉西武ライオンズとの連携事業により非会員や健康無関心層に向けても積極的に野菜摂取についての啓発をはたらきかけていくと同時に、「地域ベジ活サークル」の活動をサポートすることで地域からも野菜摂取量の向上を図っていきます。

(2) ストレス解消の機会を提供

親子ベジ活クラブの目的として、人と人との結びつきを作り出す「コミュニティの形成」があります。

親子ベジ活クラブは、事業自体がひとつの「クラブ活動」であり、コミュニティです。各種講座やイベントを通して、同じ時間を共有する時間を設けることで、会員同士の交流を促します。また、親子ベジ活クラブを修了した後も、仕事や育児の悩みを共有する場となりうるのではないかと考えています。さらに、「地域ベジ活サークル」により地域での新たなコミュニティの形成にも一役買うことになるでしょう。

ニューヨークと横浜市にみるエビデンスに基づく政策形成（EBPM）の推進



横浜市財政局財政担当課長

独立行政法人経済産業研究所（RIETI）コンサルティングフェロー 津田 広和

1 はじめに

国・地方を問わず政府が財政難や多様化し続ける市民ニーズに直面する中で、効果的な施策に優先的に資源を投下することの要請が高まっている。こうした要請に応える手法の国際的潮流こそが「エビデンスに基づく政策形成（EBPM：Evidence Based Policy Making）」であり、わが国でもようやくEBPMを取り入れる動きが見え始めた。子どもの教育に関するエビデンスを平易に紹介した『学力の経済学』（中室）が30万部を超すベストセラーとなり、エビデンス作成の入門書（『「原因と結果」の経済学』（中室・津川）、『データ分析の力 因果関係に迫る思考法』（伊藤）など）が立て続けに出版されるなど、科学的なエビデンスに基づく議論への注目度は既に高まっているが、今後は行政においてもそうした動きが一層はっきりしたものになるだろう。

とはいえ、いざ自分の担当業務にEBPMを導入するとすると、戸惑いを覚える方も多い。いくら最善を尽くして仕事をしているとは言っても、客観的かつ定量的に評価されることに抵抗を覚える方は多いだろうし、既にある行政評価の枠組み（国ならば政策評価や行政事業レビュー）との関係も分かりにくい。結局、EBPMも評価疲れの中で形骸化していくのではないかと懐疑的になるのも理解できる。

そこで、本稿では、EBPMが効果的な施策の立案・執行を通して政策にイノベーションを生み出すこと、そして、国・自治体職員にやりがいとワクワク感をもたらすことを伝えたい。まずは、EBPMを戦略的に活用しているニューヨーク（NY）の事例を用いて戦略的なEBPM実践のエッセンスを解説し、次に

横浜市のEBPMの取組を紹介する。

2 EBPMのエッセンス

EBPMのエッセンスを理解するために、まず「スタット」と呼ばれる取組を紹介しよう。スタットとEBPMの違いに注目しながらお読みいただきたい。

（1）スタット

スタットとは、データを重視した行政マネジメント手法の一つである。NY市警が1990年代に劇的な犯罪減少を達成したことで一躍有名になった。その後、米国バルティモア市が地方自治体業務全般にスタットの枠組みを応用して市民サービスを大きく向上させたことから、スタットは米国のみならず世界中の自治体や中央政府で導入されていった。

スタットでは、まず定量的な目標が設定される。目標は、施策の直接的な活動内容（アウトプット）と、施策が目指す最終的な社会の姿（アウトカム）の両方について設けられ、市長などのマネジメント層が少なくとも四半期に1回程度の頻度で進捗状況を確認する。データに基づいて目標達成の成否が判断され、目標未達の場合には、施策の改善が促される。このように、スタットの真骨頂は、データの重視とリーダーの強いコミットメントにあった。

行政サービスの提供自体が目的である場合（例：窓口サービスや道路等の補修）や、行政の行動がアウトカムに直結しているような場合（例：NY市警と犯罪の関係）には、スタットは大変有効である。しかし、アウトカムは行政の取組以外にも様々な事象の影響を受けることが多い。例えば、全く同一の就労支援でも、経済全体が好況であれば就職率は自然と高くなり、不況であれば低下する。あるいは子

供たちの学力も、同じカリキュラムが学校で採用されていたとしても、地域ごとの特性（保護者間のネットワークや図書館・書店・学習塾の数、所得環境など）が異なれば、アウトカム指標の水準が地域ごとに大きく違って当然である。目標とする指標を素朴に比較するスタットの枠組みでは、こうした現実の社会における複雑さを十分に考慮することが難しい。

(2) EBPM

EBPMは社会科学の評価手法（表1参照）を活用して、こうしたスタットの限界を乗り越える。EBPMでは、社会の複雑さを可能な限り考慮した上で、信頼に足る比較を行うことで、施策の本当の効果を導く。

表1：プログラム評価の類型

執行評価（プロセス評価）	施策が意図したとおりに執行されているかを評価するもの。特に、法令や規制、施策の設計、専門的基準、消費者の期待等に応えているかを評価。
アウトカム評価	施策が目標をどの程度達成しているかを評価するもの。アウトプットやアウトカムに着目し、施策がどの程度効果的か、施策がどのようにしてアウトカムを生み出すかを評価。
インパクト評価	施策がなかった場合と比較して、施策のネットの効果を評価するもの。アウトカム評価の一種。インパクト評価は、施策以外の要因がアウトカムに影響することが知られている場合に、施策以外の要因を除外するために行われる。
費用対効果分析／費用便益分析	施策のアウトプットやアウトカムを生み出すために要するコストを分析するもの。費用対効果分析は、目標単位を実現するのに必要なコストを算出し、最もコストのかからない施策を導き出すもの。費用便益分析は、すべての便益と費用を金銭換算するもの。

（出典）US Government Accountability Office（2018）から筆者作成

EBPMの中核を成すのが、施策の効果を測定するインパクト評価である。インパクト評価には様々な統計的手法を用いることができるが、特に信頼度が高いとされるのがランダム化比較対照試験（RCT）である。RCTのイメージとしては、薬の治験を思い浮かべると良い。年齢や性別その他の特徴が同様の患者グループを2つ用意し、片方のグループには本当の薬を飲んでもらい、もう片方には偽薬を飲んでもらう。両グループの違いは「飲んだ薬が本物かどうか」だけであり、もし病気からの回復度合いが両グループで明確に異なるのであれば、その違いは

薬による効果と判断できる。同様に、政策介入を受けるグループ（介入群）と受けないグループ（対照群）とが同質であれば、両グループの違いは政策によるものと考えられる。こうした同質なグループをつくる秘訣がランダム化であり、典型的にはくじ引きでグループ分けをする場合である¹。

ただし、RCTはコストも時間もかかるものなので、すべての施策にRCTを求めるのは現実的ではない。そこで、EBPM先進都市であるNYがどのようにRCTやそれ以外の評価手法を使い分けているかを見てみよう。

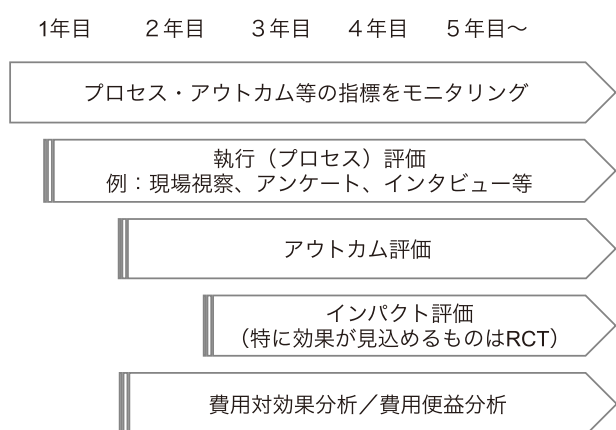
(3) NYの評価戦略とイノベーション

Center for Economic Opportunity（CEO）はNYの貧困対策を推進する市長特命チームとして、数々の革新的施策で貧困削減に成功してきた。彼らの取組はEBPMを連邦政府や他の自治体が進める際のモデルとなり、特にNYにおいては貧困対策以外の施策分野にも応用されている（CEOについてはコラム参照）。CEOは、施策効果に対するエビデンスとしてRCTを重視しつつも、現場がRCTを実行できるかといったキャパシティ面の状況や、RCTに基づく頑健なエビデンスへのニーズ、そしてRCTのコストと期待される便益のバランスなどを考慮した上で評価を行ってきた。そもそも施策のオペレーションの改善が目的であれば執行評価によるエビデンスが必要であるように、目的次第で必要な評価手法も変わる。そのため評価戦略は施策ごとにテーラーメードであるが、一般的には以下のような形をとる。

まず、施策を設計する段階で、アウトプットやアウトカムの指標（例：職業訓練提供者数、就職数）のみならず、施策の執行プロセスにおいて鍵となる指標（例：就業訓練の参加・継続・修了者それぞれの数や割合、参加者満足度）を設定する。そして、施策を執行し始めると同時に、施策が適切に執行されているか、効果が出ているかについて、設定した指標を用いて定期的にモニタリングする。これはス

タットのイメージである。その上で、執行が軌道に乗る半年から1年程度が経過した段階で、サービス提供者や受益者へのインタビューやアンケート、現場視察などを通じて、執行が意図したとおりに行われているかを執行（プロセス）評価する。また、アウトカムが発現する時期になると、アウトカム評価によって、効果が出ているか、どのようにアウトカムが達成されているかを評価する。こうした一連の評価で効果が見込めるものについては、施策を受けていないグループと比較してどの程度効果が出ているかをインパクト評価する。また、こうしたインパクト評価と並行して、費用対効果分析や費用便益分析も行い、類似施策間で最も費用対効果が高い施策や便益が大きい施策を見定める。

図1：CEOの評価フロー



(出所) NYC Opportunity (2017) から筆者作成

こうした評価戦略やエビデンス重視の姿勢がなぜイノベーションにつながるのか。企業におけるイノベーションを想像してほしい。研究開発で革新的な製品を開発し、それが市場に受け入れられるかをテストし、消費者の声を踏まえて必要な改善を行った上で、自信をもって市場に売り出す。実験室や市場化テストの段階で没になる製品は数知れず、まさにトライ＆エラーであるといえよう。

CEOは、貧困対策において、実験室や市場化テスト、ベンチャーキャピタルの役割を果たしてい

る。つまり、急速な技術革新やグローバル化、拡大する貧富の格差などで複雑化する貧困問題の解決にあたっては、政策のイノベーションが必要だと認め、そのためのトライ＆エラーの機会や資金を提供しているのである。とはいえ、闇雲にチャレンジするのは、いくらNYとはいえ受け入れられるはずもない。そこで、先ほど紹介したようなシステムティックな評価戦略を活用し、エビデンスに基づいて新規施策の拡充、改善、廃止を判断するのである。無事に貧困解消に大きな効果があると認められた施策は、CEOのパイロットフェーズを「卒業」し、担当事業局に引き継がれて全市的に本格展開される。2014年時点では、それまでに実施された合計67の施策のうち、12（18％）の施策が効果を認められて卒業し、18（27％）は継続して評価を受けており、18（27％）は執行初期段階にあり、19（28％）は効果が認められなかったり時限措置のために廃止されている²。

(4) CEOの評価戦略ケーススタディ

一般論ばかりでは分かりにくいので、具体例を二つ紹介しよう。

(ア) Pre K for All

Pre K for Allは希望する4歳児全員に幼児教育を提供するものである。幼児教育の有効性に関するエビデンスは厚く、子どもの認知能力や非認知能力の向上だけでなく、将来の就業や所得上昇、犯罪率の低下にも効果的であると示している。また、親の就業や就業時間の延長を通じて、子育て世帯の所得向上にもつながる。

こうしたエビデンスの蓄積を踏まえ、NYは当初から施策を全市的に展開した。とはいえ、過去のエビデンスが示す効果を得るには、幼児教育へのアクセスだけでなく質も充実させる必要がある。そこで、CEOと教育局などが連携し、1年目は、利用者の意識や実態、園のカリキュラムや指導法、市役所からの園へのサポート、利用申請手続、園のデータ活用状況などについてアンケートやインタビュー、現

場視察などを通じて評価を行った。2年目は、障害児や非英語圏出身の子供たちなどへの支援法や園の職員の専門性トレーニングについて評価を行った。こうした評価で得られた良質な指導法に関するエビデンスは、市が提供する園職員向け研修やオンライン・冊子などで全ての園に提供され、NYの園全体の質向上に寄与している。

本事例の教訓は、エビデンスの蓄積がある場合でも、施策の質を担保するためには執行をしっかりと見守ることが重要という点である。それは、CEOの現ディレクターであるマット・クレインの以下の発言にも表れている。「執行こそが難しい。紙の上で魅力的な施策を描くだけでなく、設計通りに執行してもらうための人材育成やオペレーションが重要なんだ。」³

(イ) Work Advance

Work Advanceとはセクター別の就労支援と就労後のキャリア形成を支援する施策である。スキルとキャリアの形成機会に恵まれない中卒求職者と専門職を必要とする雇用者の双方のニーズを満たすものとして開発された。その開発の背景には、セクター別の就職支援やキャリア形成支援それぞれが就職や所得上昇に有効というエビデンスがあったため、就職支援からキャリア形成までを一貫して提供すればより有効なのではないかという仮説があった。

都市や産業構造により既存のエビデンスもばらつきがあったので、NYにおいてWork Advanceが効果的かは定かでない。そこで、執行評価だけでなく、RCTによる効果検証も行われた。執行評価は1年目から毎年、RCTは2年目、3年目に行われており、今後もフォローアップが行われる予定である。執行評価を通じて、支援者側の習熟が重要と分かったので、支援者向けのガイドラインが作成された。また、通常の就職支援と比較して、Work Advanceの利用者は参加率・修了率ともに高いことがわかった。RCTを通じて、就職率、就業継続率、所得上昇全

てにおいて効果がみられたが、支援者や地域で効果にばらつきがあるので、引き続き継続的に効果があるかを検証することが必要とされている。

本事例の教訓は、都市ごとに産業構造も住民構成も異なるので、既存のエビデンスを鵜呑みにせず、自分の置かれた状況にふさわしい施策を設計することが重要という点である。

〈コラム：CEOの概要〉

CEOはNYの貧困削減を目的として2006年にブルームバーグ市長（当時）の肝入りとして設立された。CEOは貧困対策のパイロット施策の設計や資金の提供、モニタリングや評価の支援を中心に担い、実際のパイロット事業の執行は事業部局が行う。

CEOには貧困の専門家、経済学者、データサイエンティスト等が30名程度在籍し、毎年度NYや連邦政府、民間から8,500万ドルもの予算を獲得し、その5%程度は評価に充当している。評価活動はCEO内部の評価チームで評価計画や設計を行い、実際の評価の執行は外部の評価機関を入札して担わせている。

また、NYの貧困の状況を正確に把握するために独自の貧困統計を作成するのもCEOのミッションである。連邦政府の統計は、NYの高い物価や家賃、保険、教育出費のみならず、公的な住宅支援やその他の現物支給を反映していないために、NYの正確な貧困状況を知ることができない。そこで、貧困に影響する要因を出来る限り反映し、NYの貧困の実態のみならず、貧困対策の効果まで、住民の属性や地区ごとに詳細に把握できるようにしている。

3 横浜市での例

横浜市では平成29年度に官民データ活用推進条例、平成30年度に官民データ活用推進計画を策定し、その柱の一つとしてEBPM推進を掲げている。

平成30年度は、本計画のEBPM関連の取組として、①職員向けEBPM研修の開発と試行、②EBPMパイロット事業の掘り起こしの2つを進めている。パイロット事業においては、エビデンスを踏まえた施策立案から効果検証までを予定している。平成31年度は、研修を通じて職員のEBPMに対する理解を深めるとともに、パイロット事業において横浜市のEBPMをけん引する事例を生み出す。

本市と関係の深い横浜市立大学はデータサイエンス学部を擁しており、これまでも本市と連携してデータ活用の取組を進めてきた。2020年度にはデータサイエンス大学院も設置される予定なので、EBPM推進において一層進んだ連携が期待される。

こうした公式の動きとは別に、平成30年9月に筆者を含む有志が政策イノベーション研究会を立ち上げた。EBPMの事例紹介に留まらず、NYのようにイノベーションにつなげることを期待してのネーミングである。メンバーは横浜市の課長・係長と国からの出向者を中心に、横浜市立大学や国、神奈川県等からの有志も名を連ねている。参加条件は、EBPM等の新しいツールを活用してイノベーションを起こす気概と実践に移す行動力である。実際、研究会は月一度のペースで開催し、横浜市の先駆的な事例について知識の共有を行うに留まらず、施策の更なる改善に向けた活発な議論が行われてきた。本研究会で取り上げた事例が、先ほど紹介したEBPMのパイロット事業として採択されるなど、研究会の活動は公式な動きとも実質的に連動している。本研究会での成果は他の自治体にも共有し、横浜市を超えたムーブメントを引き起こしたいと考えている。

ここでは2局の事例を紹介しよう。

(1) 医療局のEBPM

(ア) 医療ビッグデータの活用

政策課題の正確かつ詳細な把握が効果的な施策の前提であるが、政府等が公表する集計データは市レベルの地域区分しか存在しなかったり、傷病の分類が極めて粗いようなことが多い。これでは本市が抱

える課題を的確につかむことは不可能である。そこで、医療局では、国が医療レセプトデータ等を一元化したナショナルデータベース（NDB）や、横浜市独自のデータベース（YoMDB：Yokohama Original Medical Data Base）といった医療ビッグデータを分析し、本市の施策に生かす取組を進めている。これは、NYのCEOが独自の貧困統計を作成し、貧困問題に取り組む上で必要な情報を自ら獲得していったのと同じモチベーションである。

NDBを用いた分析は、横浜市医療局と横浜市立大学が連携して行い、平成30年11月に「横浜市がん治療の実態分析」を公表した。例えば、本報告書では、がん治療における薬物療法の比率が高いことを受け、アピアランスケアをはじめとする副作用へのより手厚いサポートを施策オプションとして提示している。このように、NDB分析を通じて実態を把握することで市民のニーズを踏まえた効果的な支援を行うことが可能となるであろう。

NDBの魅力は、日本全国のレセプトデータが一元的に格納されている点にある。しかし、データ取得の手続などを含め、使い勝手が悪いのが難点である。そこで、平成29年度に、横浜市が保有する国民健康保険、後期高齢者医療制度、医療扶助の医療レセプトデータについて、個人の識別性を低減してプライバシー保護に配慮した上で、YoMDBというデータベースを整備した⁴。YoMDBを活用して本市職員がまとめた在宅医療の将来推計は、国際的な学術誌にも掲載されるなど、専門家からもエビデンスとして認められている⁵。また、平成30年度には介護レセプトデータベースがYoMDBに連結される。今後は医療と介護を一体的に分析することで、地域包括ケアシステムの構築推進に向けた政策検討でもYoMDBが力を発揮するだろう。

(イ) 産婦人科疾患の救急搬送

妊娠中であかりつけの産婦人科がある場合を除き、産婦人科にかかる患者の救急搬送では、あかりつけ医がない妊婦や婦人科患者の受入れが可能な病院を

見つけるまでに複数回コールを要し、搬送が長時間化するケースがある。横浜市では、産科医療対策の一環として拠点病院に追加的に産婦人科医を配置しているため、他の自治体と比較してこのようなことは起こりにくい。しかし、それでも2018年3～5月の救急搬送データによると患者搬送の15%が複数回コールを要し、30分以上救急車内で待つケースも生じていた。

そこで、平成31年度からは、横浜市内の産科拠点病院と救急搬送チーム（消防局）が連携し、2回目のコールで2人当直体制の産科拠点病院につながるオペレーションを実施する計画である。この場合の目標は救急搬送時間の短縮なので、複雑なインパクト評価の必要性は低い。救急搬送時間の変化を、新オペレーションの導入前後で比較するだけでも十分意味のある効果測定ができるだろう。むしろ、四半期に1回等の頻度で指標を確認し、目標を達成できていなければオペレーション面で必要な改善を随時行うことが重要であり、スタットが特に有効であるといえよう。

なお、本施策は、課題抽出から効果検証に至るまで、市が保有する救急搬送データベース上で完結する。こうしたシンプルさも本施策のポイントである。

(ウ) CREYON²プロジェクト⁶

クレヨンという愛くるしい名称ではあるが、日本人の死因第2位である心臓病に関するシリアスな施策である。実は、一度心疾患に罹患しても適切な心臓リハビリテーション（心リハ）を受ければ大きく再発リスクを低減できるエビデンスがあるにも関わらず、心患者（全国・横浜市を問わず）の数%程度しか適切な心リハを受けていない。その結果、適切な心リハを受けた場合と比較して、身体機能が低下するだけでなく、再発によって再入院を繰り返したり、突然死する可能性が高くなっている。

そこで、本市では、心疾患罹患後の再発予防、心不全予防、心不全の重症化予防を目的とした心リハを、急性期病院から在宅療養に至るまで幅広く適切

に行う。

心リハの有効性はエビデンスに裏打ちされたもので、横浜市でゼロからエビデンスを構築するのではなく、以下の3つの柱で評価を行う予定である。

- ① 提供件数・割合等というアウトプット指標を中心とした量的評価
- ② 提供する心リハの質に関する評価
- ③ 提供群と非提供群との統計的な比較による医療費抑制効果の分析

これはCEOのPre K for Allに近いことが理解いただけると思う。つまり、施策の有効性に関するエビデンスがしっかりしているので、最初から全市的に提供するが、量だけでなく質も確保できるよう執行（プロセス）評価もしっかり行うのである。

なお、CREYON²プロジェクトでは、上記心リハ事業とは別に、IoTを用いた次世代型双方向性診療デバイスの開発にも産学官連携で取り組む計画である。具体的には、ウェアラブルデバイスを患者につけてもらい、定期的な診療やリハビリテーションにとどまらず、きめ細かく個々の患者に対応した心リハを行う。当然ながら、取得できるデータの量や正確性も向上するので、上述した評価の精度も向上する。こうした取組を通じて、横浜発の画期的な心リハが誕生することを期待したい。

(2) 温暖化対策統括本部

温暖化対策統括本部（温対）は、環境未来都市（平成30年6月からSDGs未来都市）である横浜市の環境施策をけん引する組織である。平成30年度に改定した「横浜市地球温暖化対策実行計画」において掲げる「今世紀後半に温室効果ガスの実質排出ゼロ」という目標を達成するため、数々の環境施策を推進している。

省エネ機器の導入支援のようにハード関連の施策であれば、導入による温室効果ガス削減効果を測定するのは容易である。他方、省エネ啓発など市民の行動変容を促すソフト事業となると、そうは問屋が卸さない。この点、温対は、東日本大震災後に節電

要請が高まった際に、市民に節電を促す施策の効果をRCTにより検証した。経済産業省等と連携した、日本最初の大規模なフィールド実験の1つである⁷⁾。

節電が決定的に重要なのは、夏場や冬場など電力需要のピークの時である。一年に数日しかないピーク需要のために発電設備を擁するのは大きな社会的コストであり、原発が停止した東日本大震災後では大規模停電のリスクも伴う。そこで、ピーク需要を低減させるため、節電の呼びかけを行ったり、電力価格を上げ下げすることの効果が検証され、変動型料金が有効であることが実証された。しかし、変動制の新料金メニューに移行するのは市民の選択であり、いくら社会的・個人的なメリットがあっても、市民はなかなか移行してくれない。行動経済学がいう「現状バイアス」があるためである。この現状バイアスを破る策を探るため、横浜市でのフィールド実験が始まった。

横浜市においては、スマートメーターとホームエネルギーマネジメント（HEMS）を導入した家庭の中から、①変動型料金に加入する機会を与える以外に何もしないグループ、②変動型料金が得か損かを情報提供するグループ、③情報提供に加えて移行すれば金銭的ボーナスを与えるグループの3つにランダムに分けて、変動型料金への移行やピークカットにどの程度効果があるかを検証した。その結果は表2のとおりである。

表2：変動価格への移行とピークカット効果

	加入機会の提供のみ (①)	情報提供 (②)	情報提供+インセンティブ (③)
変動価格への移行率 (A)	16.0***	30.8***	47.5***
移行者のピークカット率 (B)	22.0***	9.0***	13.2***
移行者・非移行者全体のピークカット効果 (A×B)	3.7***	2.9***	6.6***

(出典) 依田・田中・伊藤 (2008) から筆者作成。

(注) 数字右上の***は1%水準で統計的に有意であることを示す。

まず、加入率 (A) であるが、①と比べて②は約

2倍、③は約3倍である。自ら情報収集するのは煩わしいし、情報があっても自ら行動に移すにはきっかけを必要とするのが人間であり、この点を後押しした結果といえよう。次に、新料金への移行者のピークカット率 (B) であるが、①と比べて②③では半分程度に低下している。これは、①で移行したのは環境意識の高い世帯だったが、②③では環境意識が高くない層も移行してきたためである。最後に、トータルのピークカット効果である (移行率 (A) × 移行者のピークカット率 (B) で計算できる)。②は移行率上昇がピークカット率低下で相殺され、①以下の効果に落ち込む。③はピークカット率の低下を上回る移行率の上昇があったので、①②を2倍程度上回るトータルピークカットとなっている。

この実証は、ナッジ (行動経済学の知見) と金銭的インセンティブ (伝統的な経済学のツール) の両方を使った大規模フィールド実験としてユニークであり、その成果は海外でも紹介されている⁸⁾。国や電力会社はこのエビデンスを使って、よりスマートな電力システムや料金メニュー、市民の移行支援策を検討している。自治体である横浜市は、電力システムや料金メニューといった制度の枠組み自体を操作することはできないが、市民の行動変容を促すナッジの威力や効果検証の重要性を学んだのは大きな経験であった⁹⁾。こうした経験を活かし、平成31年度には、小中学生を対象とした省エネ啓発にナッジの理論やエビデンスを取り入れ、RCTによる効果測定までを行う予定である。具体的には、異なるナッジを利用した介入を複数のグループに対して行い、対照群と比較する。その効果を科学的に検証することで、普及啓発における情報提供内容・手法の洗練化を目指すものである。

ナッジを活用した省エネ型の生活スタイルへの行動変容については、国内外に既存のエビデンスがあるが、異なる場所や対象者におけるエビデンスが横浜市の小中学生にそのまま当てはまるとは限らない。このように拠り所となるエビデンスが十分でない

からこそ、前述のPre K for Allや心リハとは異なり、横浜市でRCTを行うことに意味がある。そうはいつでも、RCTのコストに見合ったエビデンスが得られるかは慎重に検討する必要があるが、ナッジの強みは追加の介入を設計・実施するコストが小さいため、RCTのコストも低いことにある。こうしたナッジの特徴を踏まえて、戦略的にナッジ、経済的インセンティブ、規制等の異なるアプローチから最適なものを選択する温対の姿勢は称賛に値する。今回の取組から横浜発の新たなエビデンスが誕生することを期待したい。

4 おわりに

2006年から2013年までCEOを実質的に率いたのはリンダ・ギブスNY元副市長である。彼女は副市長になるまでの10年ほどNYの児童福祉に携わり、機能不全に陥っていた児童福祉サービスを見事に立て直した。その際に用いたのがスタットやEBPMであり、その経験がCEOにも生かされた。今では、CEOはEBPMのみならずイノベーションの代名詞としても世界的に有名になったのは既述のとおりである。デ・ブラシオ現NY市長もCEOを重宝しており、市長公約である「公平なNY」をCEOのミッションに加えたため、CEOは貧困対策を超えた幅広い

施策分野でEBPMを重視した取組を進めている。また、当初、NYでも評価に予算の一定割合を充当することには抵抗を示す向きが議会を中心にあったが、しっかり評価してエビデンスに基づく改善を行うほうが費用対効果も高いことが理解され、リーマンショック後ですら評価予算が削減されることはなかった。現在では、議会が評価やデータ整備を義務付ける条例を策定して市役所を後押しするほどである。こうしたリーダーの動きに呼応するように、貧困や公平性に関係しない施策でもトライ＆エラーとエビデンス重視の文化が広まっている。

翻って横浜市においても、今回紹介したようなNYに比肩する先進的な事例が生まれているし、これら以外にも目も見張る取組は少なくない。ただし、個別の優れた事例を超えて、組織文化としてEBPMが広がりを見るにはまだまだ時間を要するだろう。幸いなことに、今回紹介した取組を進めるメンバーをはじめ、市民のために何ができるかを本気で追求する優秀で熱量に満ちた職員は多く、EBPMに対する関心も高い。何より、こうした職員は、こうした前向きなチャレンジを楽しんでいる。日本全国の自治体職員がEBPMの意義とワクワク感に共感し、我々に仲間入りすることを願ってやまない。

脚注

- 1 本当にくじ引きを行う場合もあるが、倫理的な問題で純粋なくじ引きが不可能な場合もある。そのような場合には、擬似的にくじ引きと同じ効果が得られるような状況を探し出して利用する手法（準実験的な手法）が用いられる。関心のある読者は、冒頭に紹介したEBPMの入門書を参照していただきたい。
- 2 NESTA (2014)
- 3 Center for Public Impact. April 11, 2018. "Start spreading the news: how NYC is reducing poverty and inequality" (<https://www.centreforpublicimpact.org/start-spreading-news-nyc-reducing-poverty-inequality/>)
- 4 3つの保険者で被保険者は約130万人、人口カバー率はおおよそ35%である。75歳以上の後期高齢者のカバー率はほぼ100%なので、高齢者の増加への対応が中心となると地域医療構想の政策検討には充分だと考えられる。
- 5 Suzuki Y, Dohmae S, Ohyama K, Nishino H, Fujii H, Shuri J. "Demand for home medical care will continue to increase in the next decades: An analysis from the Yokohama Original Medical Database (YoMDB). Geriatr Gerontol Int. 2018 Nov;18(11):1578-1579.
- 6 CREYON²; Cardiac Rehabilitation Enhancement in Yokohama for the Next generation with a Novel approach. (横浜における新たなアプローチによる次世代のための心臓リハビリテーション強化計画)

- 7 本実証に関する記述は、依田・田中・伊藤「スマートグリッド・エコノミクス」を参考にした。
- 8 Ito, K., T. Ida, and M. Tanaka (2016) “Information Frictions, Inertia, and Selection on Elasticity: A Field Experiment on Electricity Tariff Choice,” presented at Advances with Field Experiments 2016, Chicago, Illinois, USA, September 15, 2016.
- 9 今回の実証では、結果として情報提供だけの場合にはトータルのピークカット効果はなかったが、現状バイアスを一定程度打ち破って新料金に移行させたという点で一定の効果を上げている。地方自治体は、市民に頻繁に情報発信し、行動変容を求めることも多いので、使い方によってはナッジは大変有益であるといえる。

参考文献

- ◎依田高典、田中誠、伊藤公一朗（2017）『スマートグリッド・エコノミクス－フィールド実験・行動経済学・ビッグデータが拓くエビデンス政策』有斐閣。
- ◎大山紘平（2018）『エビデンスに基づく政策推進に向けた医療ビッグデータの活用』横浜市調査季報182号 p15～18。
- ◎Kelsey Schaberg MDRC. 2017. “Can Sector Strategies Promote Longer-Term Effects?”
- ◎NYC Opportunity. 2017. “Equity, Evidence, & Innovation”
- ◎NYC Center for Economic Opportunity. 2016. “Annual Report 2014/2015”
- ◎NESTA and Bloomberg Philanthropies. 2014. “i-teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world”
- ◎Result for America. 2015. “Moneyball for Government”
- ◎Robert D. Behn. 2014. “The PerformanceStat Potential”
- ◎Thomas Gais, Patricia Strach, and Katie Zuber. 2014. “Poverty and Evidence-based Governance”
- ◎US Government Accountability Office. 2018. “Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationship”

寄稿者 PROFILE

津田 広和（つだ ひろかず）

横浜市財政担当課長、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）コンサルティングフェロー

経 歴：2008年東京大学法学部卒。2016年シカゴ大学公共政策大学院ハリススクール修士取得、2009-2011年財務省国際局、2011-2012年仙台国税局・気仙沼市役所、2012-2014年財務省主計局総務課、2016年財務省大臣官房秘書課財務官室課長補佐を経て、2017年7月より現職。

〈謝 辞〉

本稿の執筆において、岡崎康平（内閣府・野村證券）、鈴木幸雄（横浜市医療局・横浜市立大学産婦人科）、堂前壮史（横浜市医療局）、大山紘平（同左）、岡崎修司（横浜市温暖化対策統括本部）、植竹香織（同左）各氏から貴重な御指摘をいただいたので感謝申し上げたい。

彩の国さいたま人づくり広域連合 研修紹介（平成30年度新規研修）

ユニバーサルマナー研修～多様な視点を学び活かす～ （県・市町村共同）

1 はじめに

彩の国さいたま人づくり広域連合では、自治体の仕事に誇りを持ち、地域社会と真摯に向き合い、明日の地方自治を担う人材を育成するため、公務員に求められる基本的知識の習得、分権型社会に求められる能力の向上、変化を捉えて対応する力の獲得などをねらいとした様々な研修を実施しております。

とりわけ、超少子高齢化・人口減少社会の本格的な到来、グローバル化の進展、地方自治制度の改革など自治体を取り巻く環境が大きく変化する中で、職員の専門性を高めることは必至となっております。

そこで、当広域連合では、多様化する行政ニーズに対応するべく時代の潮流を捉えるカリキュラムを検討し、現在職員に求められている専門的なスキルの習得を目的とした研修を平成30年度も新設しました。

今年度、新規開設した研修のうち、専門力の向上を目的とした研修を御紹介します。

2 ユニバーサルマナー研修～多様な視点を学び活かす～について

平成30年版障害者白書によると、日本国内には身体障がい者が436万人、知的障がい者が108万2千人、精神障がい者が392万4千人で、障がい者が人口に占める割合は7.4%です。平成30年版高齢社会白書によると、高齢者は、3,515万人で27.7%となっています。その他、LGBT（性的マイノリティ）当事者は、公的な統計等は存在しないものの、企業等のサンプル調査によると約8%であったという結

果がありました。

また、埼玉県は、2020年に「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会」という国際的なイベントを控えており、県内市町村にも多くの観光客や関係者などの外国人が訪れることが見込まれています。

このような状況を受け、障がい者や高齢者、LGBT当事者、外国人などの様々なマイノリティに対する理解促進と「おもてなしの心」を持った対応方法を学び、行政サービスの向上を目指すことを目的とし、平成30年度の新規研修として主事主任級の職員を対象に「ユニバーサルマナー研修～多様な視点を学び活かす～」を実施することになりました。

研修のはじめに、色々な所で目にする様々なシンボルマーク等について、その名称と概要を学びました。見たことはありますが、細かい意味までは把握できていないものも多く、改めてシンボルマークの周知の重要性を認識しました。



高齢者疑似体験①

続いての講義は、高齢者や肢体不自由、視覚障がい、内部障がいなどの特性の理解を促すものでした。また、受講生は車いすやキットを用いて実際に車いす乗車やサポート、高齢者擬似、視覚障がい（全盲・視野狭窄など）の実技や体験をしました。このことを踏まえ、当事者がどのようなことに不便さ・大変さを感じるのか、またどのようなサポートが適切か等について、受講生が身を持って学びました。これらの講義や体験では、同じ障がいを持った方であっても、人によってサポートの必要性の有無やサポートしてほしいことなどの「ニーズの違い」があるので、相手の想いに寄り添った対応や積極的な声掛けを行うことの大切さも学びました。また、この体験は当広域連合の研修会場である自治人材開発センターで行われましたが、段差やエレベーター、スロープ、点字ブロックなど施設内の様々な施設を利用することにより、リアルな場でより実践的な実技・体験となりました。



高齢者擬似体験②

次に、外国人やLGBT、子育てをしているなど、多様な方についての講義がなされました。

2019年にはラグビーワールドカップ2019日本大会、2020年には東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催が予定されており、埼玉県も競技会場となっておりますので、多くの外国人の方々が訪れることが予想されます。こうした訪日外国人に対して、言語の壁を越えたおもてなしの心と

誠意を持って寄り添い、対応することで、不安な気持ちやストレスを少しでも取り除くことができ、相互理解が深まります。こうした心づかいと対応は、外国人の方に対してだけでなく、高齢者や障がい者、小さいお子様連れの方や妊婦、LGBTの方など様々な場面において必要です。



車いす乗車・サポート体験

その他、講師からは訪日外国人の文化や宗教の違いの理解の必要性やおもてなしの準備など、様々な事例が紹介されました。

本研修を受講した研修生からは、「高齢者や障がい者、異文化、多様性など私たちを取り巻く環境は日々変化しています。相手が必要としている情報、サポートについての的確に読み取り、提供していくことが大切だと感じました。」「高齢者や障がい者の体験を自ら行うことで、普段は気付かず見過ごしていたことに気付きました。積極的な声掛けとおもてなしの心を持った対応を実践していきたいです。」など、参考になったという意見が多く寄せられました。

本研修で学ぶことのできる、多様性への理解と多様な方々への適切な対応を学ぶことは、今後自治体が直面すると思われる様々な問題を解決するための一助になると確信しております。当広域連合では、本研修を来年度も引き続き実施していきます。ぜひ御活用ください。

○カリキュラム

日 程	内 容
午前	ユニバーサルマナーの必要性和基礎知識 ・様々なシンボルマーク ・ユニバーサルマナーの必要性 ・知っておきたいデータ 高齢者・身体の不自由な方・障がいのある方へのサポート① ・それぞれの特性とサポート
午後	高齢者・身体の不自由な方・障がいのある方へのサポート② ・実技体験 多様性について考える ・「おもてなし」の心を持った対応 ・異文化の相互理解と準備 ・L G B Tについて ・子育てバリアフリー

平成30年度 人材交流事業「民間企業等への職員派遣について」 (市町村)

1 はじめに

彩の国さいたま人づくり広域連合では、広い視野と柔軟な発想で応用できる人づくり、また多様な主体と積極的に関わり、地域とともに活動できる人づくりを目指して、民間企業への職員派遣を行っています。

こうした派遣研修を通して、民間企業ならではの経営感覚やコスト意識、折衝・応対能力などの習得を図るとともに、研修生の意識改革や視野の拡大にもつながる研修効果が期待できます。

平成30年度の民間企業派遣研修は「接客業務体験コース」を実施し、株式会社そごう・西武、株式会社三越伊勢丹、株式会社高島屋、株式会社丸広百貨店、株式会社八木橋、ホテルブリランテ武蔵野、三州製菓株式会社、株式会社ナビ、株式会社わらわら、株式会社アルコグランデの10社の企業に御協力いただき、18団体から25人の職員を派遣しました。ここでは、本事業の概要について御紹介します。



わらわら所沢・航空公園店にて

コースがあります。

ア 接客業務体験コース【派遣期間：10日～2週間】

デパートやホテルでの接客業務を中心とした業務体験を通じて、民間企業におけるコスト意識や接遇の仕方を学ぶとともに、コミュニケーション能力の向上を図ります。

主に、接遇指導者や、窓口業務担当等住民と接する機会の多い職員及び接遇の向上を目指している職員を派遣対象としています。

イ 接客業務体験コース【派遣期間：1週間】

ウ 接客業務体験コース【派遣期間：2～3日間】

より多くの職員の方々に参加いただけるよう、民間企業における接遇の仕方を1週間又は2～3日間で学ぶコースとなっています。派遣先企業としてデパートをはじめ、飲食店（カフェ）、フィットネスクラブ等、県内に事業所のある企業に御協力をいただいています。

こちらのコースでは、住民と接する機会の多い職員をはじめ、自己の接遇を見つめ直し、レベルアップを図りたい職員を主な派遣対象としています。



そごう大宮店にて

2 接客業務体験コースについて

接客業務体験コースは、派遣期間により3つの

3 フォローアップ研修について

民間企業派遣の全コース終了後、学んだことや感じたことなどを各自が振り返るとともに、参加者全体で情報の共有を行うことで新たな気付きや更なる行動変容を促し、研修効果の定着を図ることを目的として、広域連合にてフォローアップ研修を実施しています。



フォローアップ研修の様子

今年度は平成30年12月19日、当広域連合自治人材開発センターにおいて半日間の日程で開催しました。参加者は各々が研修で学んだことや自身の行動変容、また職場へ反映したこと・したいこと等についてグループワークを通じて振り返り、意見交換や情報共有を行うことで、研修で得た学びや気付きの更なる定着を図りました。

研修の最後には参加者一人ひとりが民間企業派遣を踏まえて今後自身がどんなことをしたいのか、決意表明を行い、終了となりました。

研修後のアンケートでは、「自分が派遣された業種以外の企業での経験談を聞くことができ、とても新鮮でした。より多くの学びと気付きを得ることができ、今後の自分の中での指針の一つとなると思います。」「民間企業派遣研修で得たことを振り返ることで、学んだことをより理解することができました。情報共有も大変参考になりました。」など、フォローアップ研修に参加したことで民間企業派遣で得た学びへの理解が更に深まったとの声が聞かれました。

4 おわりに

このように民間企業への職員派遣は、民間企業ならではのよい刺激を受けるとともに、接遇におけるマインドを見つめなおすことができる絶好の機会となっています。この経験を持ち帰り、職場へ還元することができれば、より研修効果は高まるものと考えます。

長期間職場を離れることが業務上難しい職員もいることから、短期間のコースも設けていますので、職員の意識改革、視野の拡大に是非ご活用ください。

(参考) 平成30年度民間企業派遣職員数

コース	業種	参加人数	参加団体
2週間	デパート	13人	10団体
1週間	デパート	5人	4団体
	ホテル	1人	1団体
2～3日	小売・カフェ	1人	1団体
	カフェ	1人	1団体
	ホテル	1人	1団体
	フィットネス	3人	2団体
合 計		25人	18団体

※参加団体数の合計は、コース重複を除いているため、一致しない。

彩の国さいたま人づくり広域連合

第5次広域計画を策定しました

はじめに

I 第5次広域計画策定の趣旨

彩の国さいたま人づくり広域連合は、平成11年7月に県及び県内全市町村の参画の下、時代の求める分権型社会に対応できる人材育成のために設立されました。

平成25年度に策定した第4次広域計画から5年を迎え、人口減少社会の本格的な到来、地方創生を契機とした地域の特性に応じたまちづくり、激甚化する自然災害、ICT等の技術革新など、自治体を取り巻く環境は大きく変化しています。こうした環境の変化により、行政に対するニーズは高度化・複雑化の一途をたっています。

さらに、働き方改革や大量退職による職員構成の変化に対応した職場づくりも重要になってきています。

こうした中、広域連合には、限られた財源で構成団体が求める施策を展開できるように効率的で有効性の高い事業を実施していくことが求められています。

そこで、これらの課題を踏まえ、今後の「人づくり」について広域連合及び構成団体の役割を明らかにするとともに、広域連合で行う職員の人材開発、人材交流及び人材確保に関する事務を総合的かつ計画的に推進するため、地方自治法第291条の7及び彩の国さいたま人づくり広域連合規約第5条に基づき、第5次広域計画を策定するものです。

II 第5次広域計画の期間

平成31年度から平成35年度までの5か年の

計画です。

ただし、社会情勢の変化により必要が生じたときは、見直しを行います。

第1章 基本理念

自治体職員としての能力と高い使命感を持ち、地域社会と真摯に向き合い、未来を切り拓いていく人材を育成するため、次に掲げる「人づくり」を目指し、各事業を実施します。

- 1 公務員に必要な能力と高い使命感を持ち、広い視野と柔軟な発想で行動できる人づくり
- 2 時代の潮流をとらえ、未来を切り拓き成果を上げる人づくり
- 3 多様な主体と積極的に関わり、地域とともに活動できる人づくり

第2章 広域連合と構成団体の基本的役割

広域連合及び構成団体は、次の基本的な役割を果たしながら、基本理念に掲げる「人づくり」を進めます。

1 広域連合

構成団体と密接な連絡調整を図りながら、人材開発、人材交流及び人材確保に関する広域的な取組を行うとともに、構成団体が独自に実施する人材開発を支援します。

2 構成団体

それぞれの人材育成基本方針に基づき、各種事業を自主的に実施するとともに、広域連合が実施する事業に積極的に参画し、職員の人材開発を計画的に推進します。

第3章 事業実施に当たっての基本的な考え方

広域連合の「人づくり」は、次の基本的な考え方にのっとり、総合的かつ計画的に事業を行います。

1 構成団体のニーズを重視した効率的な施策の展開

地域の特性を生かした自立的な行政運営を推進できるよう、構成団体のニーズを重視した効率的な施策を展開します。

2 広域的な取組を生かすことのできる事業の実施

構成団体が単独で実施することが困難な事業、あるいは広域的又は共同で実施することにより効果が上がる事業を実施します。

3 多様な主体との交流機会の充実

視野の拡大を図るとともに、地域課題の発見・解決に資するため、住民・NPO・民間企業・大学などとの交流機会を充実します。

第4章 各事業の実施方針

I 職員の人材開発

基本理念に掲げる「人づくり」のため、各種職員研修及び政策研究の実施による人材開発を行います。

1 職員研修

職務の遂行に必要な能力の習得や成長し続ける職員の育成を図るなど、次に掲げる方針に基づき多様な研修を実施します。

(1) 公務員に求められる自覚や基本的知識の習得

公務員としての自覚や責任、意欲を持つよう促すとともに、職務の遂行に必要な法務能力などの基本的知識の習得を図ります。

(2) 地方創生の深化のために求められる能力の向上

地方創生を推進するために求められる政策形成能力や人と人をつなぐコーディネー

ト力などの能力の向上を図ります。

(3) 社会環境やニーズを的確にとらえ、変化に対応する能力の強化

大きく変化する社会環境や高度化・複雑化する行政ニーズを的確にとらえ、変化に対応していくため、住民や民間経営の視点と柔軟な発想を持ち合わせる職員の育成を図ります。

(4) 多様な人材を育てる職場づくり・職場活性化のための能力強化

性別や年齢などの違いに関わらず、職員の育成や働きがいのある職場づくりを行うていくためには、職員一人一人の意識向上とともに上司の指導・支援が必要不可欠であることから、そのために求められる能力の向上を図ります。

(5) 主体的に自らのキャリア形成に取り組む、成長し続ける職員の育成

将来の目指すべき姿やそのために習得すべき能力を整理するなど、自らのキャリア形成に主体的に取り組むよう促すとともに、未来を切り拓くため、高い意欲を持ち、成長し続ける職員の育成を図ります。

(6) 共同研修等による交流機会の創出

県及び市町村職員の共同研修や自ら積極的に関わる演習型研修などにより職員間の交流を促進します。

2 政策研究

構成団体の政策立案に資する政策研究の推進や支援を行い、職員の政策形成能力の向上を図るため、次に掲げる方針に基づき政策研究を実施します。

(1) 実践的な政策形成能力の向上

自治体が直面する政策課題に関する調査研究の支援を行うことで、課題解決に資する政策形成能力の向上を図ります。

(2) 職員の研究活動への支援

政策研究に関する情報提供、研究成果発表・交流機会の提供など、職員の自主的な研究活動への支援を行います。

(3) 多様な主体との協働による効果的な政策研究の推進

住民・NPO・民間企業・大学など多様な価値観を有する主体と協働していくことで、具体的な地域課題の解決に結びつくような政策研究を行います。

II 職員の人材交流

基本理念に掲げる「人づくり」のため、市町村間の職員交流を支援するとともに、民間企業などとの交流機会の充実を図ります。

・市町村間及び民間企業等との交流

職員の意識改革や視野の拡大を図るため、市町村間の職員交流や民間企業等への職員派遣を促進します。

III 職員の人材確保

市町村を対象に、基本理念に掲げる「人づくり」に適する人材の確保のための支援を行います。

・採用情報の共同発信等

職員募集に関する合同説明会の開催及び公務員の仕事や魅力についての紹介を行うなど、優秀な人材の確保を支援します。

第5章 広域計画の推進に当たって

広域計画に位置づけられた「人づくり」の推進のため、事業の実施に必要な調査研究に取り組むとともに、構成団体との十分な連絡調整を図ります。

1 人材開発、確保等に関する調査研究

「人づくり」に関する情報を積極的に収集しながら調査研究を実施し、各事業に反映します。

2 事務の連絡調整

事業の実施に当たっては、すべての構成団体の人事・研修担当課長が構成員となる「彩の国さいたま人づくり広域連合連絡調整会議」を設置し、構成団体との十分な連絡調整を図ります。

また、個別の事業の検討を深めるため、「企画運営部会」、「市町村職員広域研修部会」及び「県職員研修部会」を設置し、各部会において具体的な検討を行います。

3 広域連合の在り方に関する検討

限られた財源で構成団体が求める施策を展開し、効率的で有効性の高い事業を実施していくために、広域連合の在り方に関する検討を行います。

『Think-ing』 これまでの特集テーマ一覧

平成11年度 (VOL. 1)	地方分権
平成12年度 (VOL. 2)	21世紀の自治体スタイル
平成13年度 (VOL. 3)	自治のためのIT戦略
平成14年度 (VOL. 4)	環境
平成15年度 (VOL. 5)	合併
平成16年度 (VOL. 6)	行政経営新時代 ～オンリーワンを目指せ～
平成17年度 (VOL. 7)	パブリック・アントレプレナーシップ ―行政職員の起業家精神―
平成18年度 (VOL. 8)	新たな公共経営を考える ～さらなる「地域資源」の有効活用を目指して～
平成19年度 (VOL. 9)	今求められる地域活性化策
平成20年度 (VOL.10)	食を考える
平成21年度 (VOL.11)	自治体の自律を高めるために
平成22年度 (VOL.12)	都市ブランドとシティプロモーション
平成23年度 (VOL.13)	自治体の危機管理 ～震災からの教訓～
平成24年度 (VOL.14)	グローバル化時代の自治体経営
平成25年度 (VOL.15)	超高齢社会の突破戦略
平成26年度 (VOL.16)	『埼玉1st (ファースト)』 ～埼玉から全国へモデル発信～
平成27年度 (VOL.17)	待ったなし!今こそ取り組む地方創生 ～課題解決先進県・埼玉を目指して～
平成28年度 (VOL.18)	公民連携の進化・深化 ～連携の新たなステージ～
平成29年度 (VOL.19)	シビックプライド ～いま、地域に必要なこと～

あとがき

彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌「Think-ing」は、県・市町村職員の政策研究成果や政策提言、有識者の寄稿、事例紹介等を掲載することにより、県・市町村職員の政策形成能力の向上を図り、また、各自治体の政策立案を支援することを目的として、当広域連合が発足した平成11年度に発刊しました。

今回も、多くの皆様から論文をお寄せいただき、ありがとうございました。

また、今号のテーマを募集した際に、様々なテーマ案をお寄せいただきました皆様にも、心より感謝申し上げます。

本誌は、来年度も時宜を得たテーマを設定し、発行する予定です。

本誌に対する意見、感想、次号へのアイデア、掲載論文の活用例などを下記メールアドレスまで是非お寄せください。今後の誌面づくりに反映させていただきます。

(彩の国さいたま人づくり広域連合 事務局 政策管理部 政策研究担当)

SNSで情報発信しています！

1 政策研究担当

◆Twitter

アカウント名：彩の国さいたま人づくり広域連合－政策研究（@jinzai_seisaku）

◆Facebook

Facebookページ：彩の国さいたま人づくり広域連合－政策研究担当

<https://www.facebook.com/jinzai.seisaku/>

政策研究担当
Twitter



政策研究担当
Facebook



2 人材開発部

◆Twitter

アカウント名：彩の国さいたま人づくり広域連合－人材開発（@sai_hitozukuri）

人材開発部
Twitter



彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌

Think - ing 平成31年3月 第20号

編集・発行

彩の国さいたま人づくり広域連合

事務局 政策管理部 政策研究担当

〒331-0804

埼玉県さいたま市北区土呂町2-24-1

電話：048-664-6685

E-mail：jinzai03@hitozukuri.or.jp

URL <http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/seisaku.htm>

※本誌掲載記事の無断転載を禁じます。
※本誌に掲載されている論文等は、執筆者の知見、自由な発想に基づいて執筆されているものです。



彩の国さいたま人づくり広域連合は、

地方が主役となる分権時代の「人づくり」を目指して、埼玉県と県内全市町村が設立した
地方自治法に基づく「広域連合」（特別地方公共団体）です。

「人材開発事業」「人材交流事業」「人材確保事業」を3本柱として事業を展開しています。