

自治大学校からの情報発信vol.23

コンテンツ

○自治体行政の視点

自治体 DX を推進する力【後編】—DX 推進人材の確保と育成に向けて—

狩野 英司(一般社団法人行政情報システム研究所主席研究員)

自治体計画策定への職員参加と人材育成

松井 望(東京都立大学都市環境学部都市政策科学科教授)

○自治大学校における研修講義の紹介／地域政策とまちづくりの課題

瀬田 史彦(東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授)

○自治大卒業生の声

○マネジメントコース研修生のつぶやき

○令和4年度自治大学校研修計画等のご案内

令和4年1月

自治大学校

自治体 DX を推進する力【後編】

— DX 推進人材の確保と育成に向けて —

一般社団法人行政情報システム研究所主席研究員 狩野 英司

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

※【前編】は2021年10月中旬に発信しています。

1. はじめに

自治体がデジタルトランスフォーメーション（以下「DX」）で成果を挙げるためには、的確な課題と目標を設定し、効果的かつ現実的な実現方策を練り上げる必要がある。前編では、そのためのアプローチとして、デザイン・データ・デジタルの3つのDの観点が必要になることを論じた。他方で、いかに優れたアプローチを講じたとしても、それを実行する人材を欠けば絵に描いた餅となる。後編にあたる本稿では、DXを担う「人」にはどのような知識やスキルが求められるのか、それらを身に付けた人材をどのように確保・育成すべきかを論じる。

2. DX 推進のために職員に求められるもの

DXを推進するためには、サービスの利用者の視点に立って、利用上の障壁を一つひとつ取り除いていく必要がある。非効率な業務の改革、他サービスも含めた全体最適化など、検討すべきことは多岐にわたるが、特に今後、重要になると考えられるのが、デジタル化の進展に伴って顕在化するデジタル格差の課題に向き合うことである¹。デジタル格差と聞くと、スマートフォンが苦手な高齢者の姿がステレオタイプのように想起されるが、実際にはひと口に高齢者といっても、デジタル機器を使いこなす方も少なくないし、漠然とした苦手意識を持つだけの方

もいる。スマートフォンの操作に不便を感じている方もいれば、寝たきりでほとんど使えない方もいる。十把一絡げにデジタル活用支援を行えば済むものではない。利用者側の課題をきめ細かく把握した上で、一人ひとりに寄り添ったサービスを設計することが必要となる。

そのためには、自治体職員の側にもデジタルに関する一定の素養が欠かせない。デジタルへの苦手意識や拒絶反応を克服するとともに、デジタル技術の特性やデジタル化の進め方に関する基本的な知識を得ておくことが必要となる。特に住民との接点を持つ部門で、オンライン化などの施策の企画・実行に関わる職員については、デジタルリテラシーの底上げが不可欠となる。

3. 求められるデジタルリテラシー

では、デジタルリテラシーとは何か。もともとリテラシーは、契約時の署名、公文書の読解、手紙のやりとりなどに求められる読み書きのスキルのことであり、「読み＝理解力」、「書き＝活用力」から構成される。こうした“古典的リテラシー”は20世紀のうちに多くの国で義務教育制度の整備とともにひととおりの普及をみた。しかし、20世紀末になると、仕事や生活における読み書きの中心が、紙と筆記具からパソコンやインターネットに移るようになり、新たに「情報／ITリテラシー」の必要性が認識されるようになった。なお、西欧では、情報とITは分けて捉えることが多いが、日本では情報にITも含めることが多いため、上記のように表記する。

¹ 行政情報システム研究所，行政サービスにおけるデジタル格差に関する調査研究，2021

	求められる能力	
開発者リテラシー	サービスデザイン	データサイエンス プログラミング
利用者リテラシー	理解力	活用力
デジタルリテラシー (2010年代～)	デジタル技術の理解 (基礎知識、個人認証、クラウド、パーソナルデータ、etc.)	デジタルサービスの利用 (キャッシュレス/オンライン取引、SNS、電子申請、etc.)
情報/ITリテラシー (1990年代～)	情報/ITの理解 (基礎知識、情報・メディア理解、情報倫理、セキュリティ)	ITの操作 (PC、インターネット検索、ワープロ、表計算、etc.)
古典的リテラシー (～20世紀半ば)	読む (公文書、図書、手紙、etc.)	書く (署名、投票、手紙、etc.)

図1：デジタルリテラシーの全体像（筆者作成）

情報/ITリテラシーでは、「読み」が情報やITに関する基礎知識やメディア、情報倫理、セキュリティへの理解力に、「書き」がパソコン、インターネット、ワープロ・表計算ソフト等の活用力に相当する。こうした情報/ITリテラシーは劇的な速度で普及し、少なくともビジネス分野では1世代を経ないうちに定着するに至った。

そして次に求められるようになってきたのが、デジタルリテラシーである。必要とされるのは、デジタルサービスを正しく使うための個人認証、クラウド、パーソナルデータなどへの理解と、キャッシュレス/オンライン取引、SNS、電子申請などを活用するためのスキルである(図1)。前編で示したように、DXが自治体のあらゆる部門・職員に及ぶ以上、今後はすべての職員が、従来の情報/ITリテラシーに加えて、このデジタルリテラシーを身につけることが求められる。

さらに、職員の中には、こうした「利用者」としてのリテラシーにとどまらず、デジタルサービスを自ら開発する「開発者」としてのリテラシーを身に付ける者も現れつつある。近年、プログラミングのスキルを持たなくても、一定の訓練を行えばソフトウェアを開発できる、ローコード開発/ノーコード開発と呼ばれる手法と、それを可能とするプラットフォームが普及しつつある。実際にコロナ禍において、プログラミングのスキルを持たない自治体職員が自ら

特別定額給付金に係るサービスを構築する例も出てきた。外注に頼らず自ら必要なものを作る、いわゆる「内製化」は、サービス開発の迅速性、低コスト化、柔軟性などの便益を組織にもたらす。今後は、後述する外部人材の登用とあいまって、こうした開発者リテラシーを持つ職員の活躍を後押ししていく観点も必要になる。

4. DX推進人材の確保と育成

組織としてDXを推進していくにあたり、いまひとつ重要な要素となるのは、各事業のリーダーとなる人材の育成である。プログラミング作業は外注することも可能だが、事業のリーダーとしての仕事は外注だけでは済まない。自治体DXを推進するに当たっては、次のような人材を確保・育成していくことが必要となる。

(1)CDO（チーフ・デジタル・オフィサー）

DXの戦略を構想・立案し、DXの視点で行政運営に参画し、庁内のDX事業全体を統括する、組織全体としてのDX推進のリーダーである。一般的に自治体では、DXの責任者として、CIO（最高情報責任者）である副首長などを任命することが多い。関係者の利害を調整し、機関決定を行うための責任者は必要であるし、総務省の自治体DX推進計画もそのように想定している。他方で、CDOの最も重要な役割は、将来を見据えたDXの戦略を立案し、効果的かつ現実的な施策の実践へと落とし込むことにある。そのためにはDXに関する専門的な知見と、組織マネジメントの目線を持つ人材が、自治体の実情を踏まえた上で、主体的に企画を練り上げる必要がある。こうした知見や素養を併せ持つ人材を自治体内で見出すことは難しい。外部の専門人材をもって、CDOとして登用するか、CIO

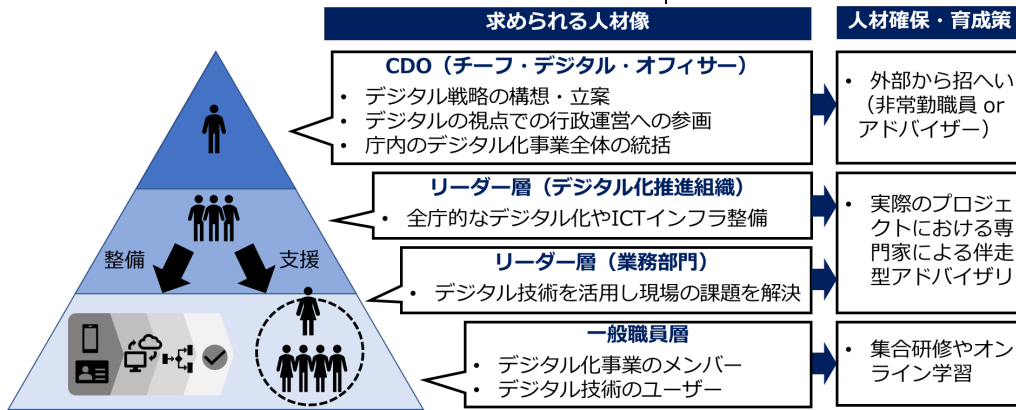


図2: 階層ごとに求められる人材とその確保・育成策 (筆者作成)

- a) 適任者の選定
- b) 座学によるデジタルリテラシーの習得
- c) 専門家による伴走型でのアドバイス

である。
(c)がどこまで必要となるかは、リーダー

を補佐させる必要がある。その役割を担う人材として常勤職員が必要になるか、非常勤職員で足りるかは組織の規模その他の条件次第である。

(2) リーダー層

DXの推進においては、最近、設置が相次ぐDX (デジタル化) 推進組織にあって、部門横断的に事業を調整・推進するリーダーと、各業務部門で改革を立案・実行するリーダーの2種類が必要となる。

①DX 推進組織のリーダー

全体最適の観点で、全庁横断的な施策やICTインフラの整備を推進する人材である。こうした人材には、一定のデジタルリテラシー、ITプロジェクトの経験、庁内外の関係者との調整を図るコミュニケーション能力が求められる。

②業務部門のリーダー

各業務部門において現場課題の解決に向けて、業務・システム改革をリードする人材である。こうした人材にまず求められるのは深い業務知識である。その上で、一定のデジタルリテラシーとITプロジェクトの経験を備えれば、改革推進の戦力として活躍できる。ただし、大規模プロジェクトでは、一般的なプロジェクトマネジメントのスキルや知識も求められる。

こうした人材の確保のために重要となるのは、

のITプロジェクトの経験次第である。将来のリーダー候補と目される人材には、日頃から意図的にITプロジェクトの副リーダーなどとして任命しておく、といった配慮が、中長期的に重要となる。

(3) 一般職員層

前述のように、自治体DXは、すべての職員が当事者となってくる。関与の仕方は、プロジェクトのメンバーとしての参画、ヒアリングやユーザー評価への協力など様々であるが、どの場合でも最低限、以下のレベルまで引き上げることが必要となる。

- ・ 基本的な用語を理解できる
- ・ デジタルサービスが直感的に理解できる
- ・ デジタルへの苦手意識や拒絶反応がない

このために必要となるのは、デジタルリテラシー向上のための集合研修やオンライン研修等の座学と、デジタルサービスの利用体験である。デジタルサービスは、実際に使ってみなければ本質的に理解することは難しい。そして、一律的な押し付けでは学習効果は低い。例えば一部の部署で小さな成功事例を作って目に見える形で示し、徐々に広げていく、といった工夫により、職員による受容と自発的関心を高めていくことが重要となる。

5. 民間専門人材との共創

以上の役割はいずれも、形式的にはプロパーの自治体職員だけでも果たせないことはない。しかし、改革の成果は、それをリードする人材の力量次第で大きく変わってくる。そして、適材を欠いたまま見当違いの方向で事業を進めてしまったときの損失は計り知れない。一度もITプロジェクトに関わった経験がない人材をリーダーとして任命するのは避けるべきである。どれほど優秀であっても、土地勘を持たない人材を任命してしまうと、しばしば致命的な失敗を犯す。筆者もそうした場面を何度も目にしてきた。やむを得ず任命する場合は、慎重にサポート役を選ぶ必要がある。

しかし、そのサポート役の確保も、自治体内ではままならないことが多いのが実情である。その場合はやはり民間の専門人材の力を借りるべきであろう。闇雲に事業を進め、致命的な失敗の危険を冒すくらいであれば、一定の支出を伴ったとしても、的確な意思決定を行えるようにした方が結果としてずっと安くつくし、住民の便益に適う。一種の投資と捉えることが重要である。

こうした民間専門人材の登用にも様々なパターンがあり、それぞれ期待される役割も表に示すように異なってくる。

	契約形態	活用目的	期待する人材像
継続型	雇用 正職員	中長期的に基幹人材の層を厚く、多様化	基幹人材
	任期付	実績のある人材に一定期間、改革の陣頭指揮を任せる	改革リーダー
	非常勤	高度な専門知識を持つ人材に特定の作業を分担してもらう	SE、デザイナー
プロジェクト型	人材派遣	組織間での経験・知識の共有、交流、人材育成	基幹業務支援者
	委嘱	高度な専門知識を持つ人材がアドバイザーとして参画	アドバイザー、CIO補佐官
	派遣	プロジェクト期間中などにスポットで支援	プロジェクト支援者
	業務委託	成果物が明確に定義できないプロジェクトを主導	プロジェクトマネージャ
	請負	成果物が明確なプロジェクトを完遂してもらう	

表：民間の専門人材の一般的な任用形態（筆者作成）

最近活発化している動きとして、副業・兼業人材の登用が挙げられる。コロナ禍や働き方改革によるテレワークの浸透、兼業規制の緩和等に伴って、こうした新たな形での民間人材の登用が、デジタル庁をはじめ一部の省庁や自治体で始まっている。まだ試行錯誤の段階だが、例えば、さいたま市教育委員会等では、GIGAスクール構想の実現において、専門人材の登用が大きな成果をもたらしたと報告されている²。

こうした民間人材の登用は、組織にデジタル技術の専門的な知見をもたらすだけでなく、斬新なアイデアや、従来とは違った改革の視点をもたらす得る。また、そうした“異質”な存在自体が、関わる職員に刺激を与え、組織を活性化させる。これらは副次的な効果と捉えられがちだが、実際に民間人材の任用を行い、成果を生んだ機関では、口をそろえてその意義を指摘する。なお、こうした人材は任用したまま放置したり責任を押し付けたりしてはならない。活躍できる環境をつくとともに、任用終了後のキャリアパスにも配慮することが重要である。

6. おわりに

本稿ではDXの推進において、自治体職員にどのような行動変容が求められるのか、そして、組織としてどのような人材の確保・育成が必要になるのかを論じた。こうした人材の内部での育成も、外部人材の確保も、いまだ日本の官庁や自治体では緒に就いたばかりである。現在、様々な試行錯誤が展開されているが、これらを通じて得られた知見がいかに関内内外で共有・活用され、課題の解決に繋げられるかが、今後の自治体行政、さらには地域の経済社会の生産性を大きく左右することになるだろう。

著者略歴

一般社団法人行政情報システム研究所主席研究員
狩野 英司 (かのう えいじ)

中央官庁、大手シンクタンク、大手メーカーを経て現職。行政のデジタル化に関する調査研究、業務改革、システム構築に、ユーザー/コンサルタントの両方の立場で携わる。

近年は、「月刊 J-LIS」連載ほか専門誌への寄稿、自治体・団体等への講演・講義、委員会委員、アドバイザー、メディア取材対応等の活動にも広く取り組む。

著書に「自治体職員のための入門デジタル技術活用法」(単著, ぎょうせい, 2020)。

筑波大学大学院非常勤講師。同院ビジネス科学研究科修了, 修士(経営学), 博士(システムズ・マネジメント)。

自治体計画策定への職員参加と人材育成

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授 松井 望

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

1. 職員数の減少と計画策定の増加

1994年から長く続いてきた自治体の職員数の減少も2018年に2,737千人で底を打った。その後、2019年は2,762千人、2020年には2,762千人とこの2年間ではわずかではあるが増員傾向にある。すでに知られたことではあるが、この間、自治体の業務は減少したわけでもなく、むしろ増加傾向にあった。つまり、それぞれの職場では増え続ける仕事のなかで減り続けた職員が日々向き合ってきたのがこの25年間だった。

増え続けた仕事のひとつに計画策定がある。特に国からの法律に基づく計画策定要請の増加が、これに拍車をかけてきた。国による計画策定の増加傾向とその要因は、すでに松井(2019)でも論じているが、簡単に述べればその原因は地方分権改革の逆機能といってもよい。国としては関与の法定化を規則通りに対応したがゆえの、法律による計画策定の要請の増加である。これには、まずは国の各府省担当者自らが不要不急の計画の要請がないかを判断をし、自粛を要請したいところである。対して、自治体は粛々とこれらの要請にも応じてきた。ある自治体では国からの要請とばかりに恭順な態度で計画を作成し、またとある自治体では国との長期的な関係性を念頭におきながら、したたかに計画の形を揃えることに腐心をしてきた。

とはいえ、計画策定自体に係る負担は大きい。限られた職員体制のもとの業務負担と計画策定

に伴う利益を比べて、利益が大きければ、計画策定に臨むことは悪くはないだろう。しかし、負担が大きい場合はどうだろうか。はたして各自治体ではどのように計画策定に臨んでいるのだろうか。本稿では、人材育成という視点からこの問題を考えていく。

2. 自治体の計画策定に関わる職員体制の3つの特徴

まず、自治体の計画策定に関わる職員体制を、既存データをもとに素描してみる。そうすると三つの特徴を見てとれる。

まず一つの特徴は、計画策定部門の担当職員の増加である。日本全国の自治体で計画策定に関わる職員数を把握する資料は現在のところはない。それは、計画策定に関わる職員は、いわゆる企画担当部門の職員に限定しないためである。事業部門の職員が参加する場合もあれば、事業部門内でも管理職や担当職員に限定される場合もある。正確な実態把握は困難である。

しかし、全庁的な計画担当部門の職員数の把握は可能である。坂本(2019)は、総務省の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに、同調査で中部門として集計された企画開発部門の職員数に注目した。本稿でも、坂本(2019)にならない、ひとまずは企画開発部門の職員に注目してみる。

図1は2005年から2019年までの15年間の各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』のうち一般会計部門の11の大部門ごとでの職員数の推移を示してみた。部門間での対比が分かりやすいように、2005年の各大部門の職員数を1としてその後の推移を示した。また、坂本

(2019)と同様に中部門である企画開発の数値(都道府県と市町村等別の数値)も加えている。以上の12部門の職員数推移から一目でわかる特徴は、商工部門を除く11部門では、2005年の水準にも復元はされていないことである。職員数減は横並びの減少傾向にある。

しかし、11部門すべてが同様の推移を示してきたわけではない。大きく分ければ3つの傾向がある。一つめは減少しつづける部門がある。税務、衛生、農林水産である。二つめは、減少傾向がとまった部門もある。これは議会、土木がそうである。三つめには、減少傾向から増加しはじめている部門がある。総務・企画や民生、そして企画開発部門である。企画開発部門を特に注目してみると、2013年までの2005年比では約16%が減少してきた。しかし、その後の職員数は増加し、2019年には概ね2005年の水準にまで復元をした。これは、図2では企画開発部門の都道府県と市町村の推移を示しているが、いずれも同様の傾向である。とりわけ2014年以降の増員は顕著である。

二つめの特徴は、計画策定に対する負担の増

加である。一つめの特徴であげた企画開発部門の職員が増加し始めた2014年は、いみじくも国が進めてきた地方創生が本格した時期であった。これをもって坂本(2019)は「計画行政への対応強化というよりも、むしろ地方創生の諸事業への対応のために急ぎ増員対応が図られたと捉えるのが妥当だろう」と看破する。なるほど、全庁的な企画開発部門の職員増加には地方創生対応が主因なのだろう。しかし、それ以外の要因もあるのではないだろうか。それはやはり国からの計画策定要請への自治体側での対応負担の増加である。

国からの計画策定要請に対する議論は、松井(2019)の公表以降、現実の制度改革の課題として急速に注目を浴びてきた。全国知事会では法律による計画策定の現状と課題を明らかにし、国では、地方分権改革有識者会議にて提案募集制度をもとに個別事項の協議が進められている。

国からの法定計画策定は個々の自治体にとって負担であることは間違いない。ただし、予算や人員でどの程度の負担であるかが心証の範囲での指摘に留まることが多かった。そのなかで、

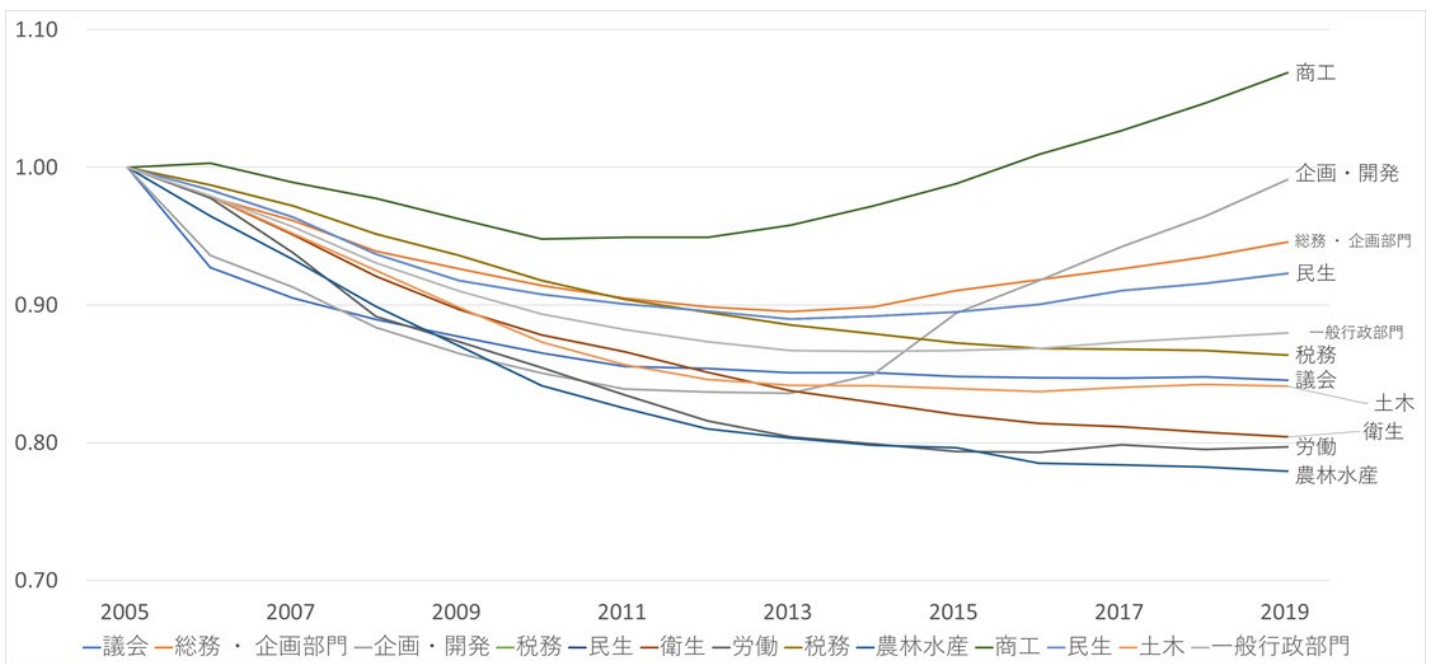


図1：部門別職員数の推移 (2005～2019年)

(出典) 各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに筆者作成

(凡例) 各年度の各部門の職員数は2005年度を1とした場合での割合を示している。

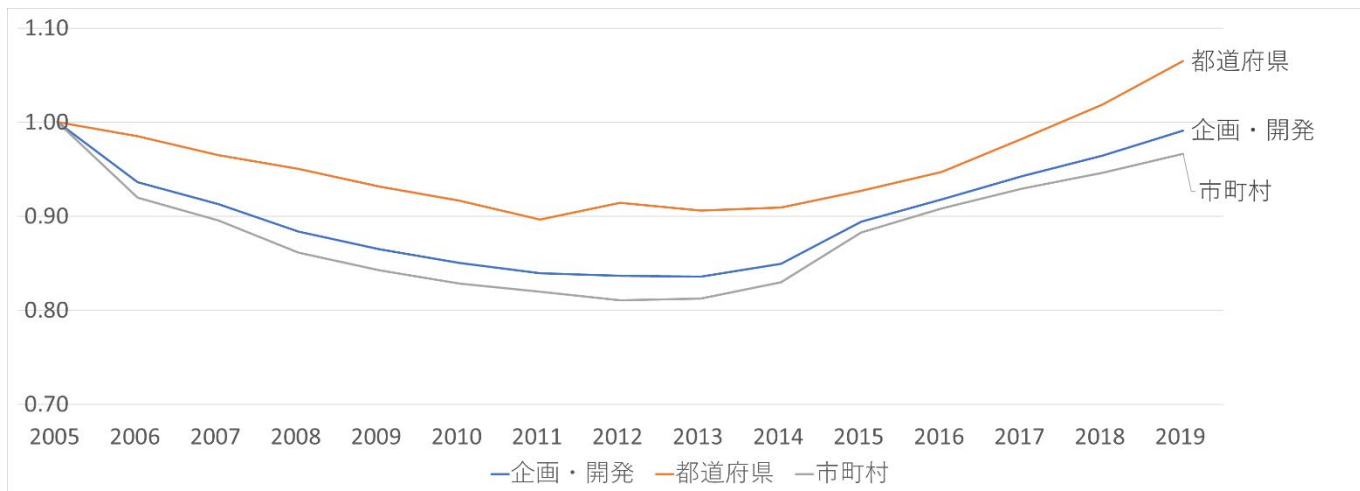


図2：企画開発部門職員数の推移（2005～2019年）

（出典）各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに筆者作成

（凡例）各年度の各部門の職員数は2005年度を1とした場合での割合を示している。

	事業費	人件費	合計
国土強靱化地域計画	6,098千円（40.6%）	8,932千円（59.4%）	15,030千円
港湾計画	166,553千円（86.4%）	26,133千円（13.6%）	192,686千円
温室効果ガス排出削減等実行計画	5,969千円（35.9%）	10,657千円（64.1%）	16,626千円

表1 『国土強靱化地域計画』『港湾計画』『温室効果ガス排出削減等実行計画』の三つの計画の策定コスト

（出典）全国知事会(2021)『地方分権改革推進WT 中間報告書（概要）』

（凡例）調査回答府県の平均値。また、()内の数字は合計に対する割合を示している。

	20代 - 30代の 若手職員	30代 - 40代の 中堅職員	40代 - 50代の 幹部職員	各世代をバラ スよく集めた	その他	無回答	%	N
A県・B県市町村	2.6	14.5	47.4	10.5	9.2	15.8	100.0	76
A県市町村	3.4	13.6	45.8	10.2	8.5	18.6	100.0	59
B県市町	0.0	17.6	52.9	11.8	11.8	5.9	100.0	17

表2 A県とB県に位置する市町村の計画策定組織の職員の年齢・階層数の推移

（出典）松井望（2020）「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」を一部改

全国知事会が設置した地方分権推進特別委員会では、2021年5月に『地方分権改革推進WT 中間報告書』を公表している。同報告書では、表1のとおり『国土強靱化地域計画』『港湾計画』『温室効果ガス排出削減等実行計画』の三つの計画の策定コスト（人件費と事業費）を算出した。その結果、人件費をみると、『温室効果ガス排出削減等実行計画』は6,098千円(64.1%)、『国土強靱化地域計画』は8,932千円(59.4%)であった。対して『港湾計画』の人件費は26,133千円(13.6%)であった。港湾計画の策定費用の実額が他の二つに比べても10倍程度があり、人

件費の実額が高いことが分かる。以上の結果から計画策定に要する人的負担は決して少なくはないことがわかる。

三つめの特徴は、計画策定は素人によって行われてきたことである。素人という表現には反発を抱かれるかもしれない。本稿でいう「素人」とは計画策定経験の有無と定義しておく。

松井（2020）では、2つの県（A、B県）に位置する市町村で計画策定分に加わった職員の計画策定の経験を調査した。表2からも明らかのように、年齢では総じて40～50代の職員が中心であった。別途、職員規模で集計をしてみると、

	初めて長期計画等を策定した(策定する)職員が多い	過去に長期計画等の策定に関わった職員が多い	各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い	その他	無回答	%	N
A県・B県市町村	48.7	9.2	9.2	7.9	17.1	100.0	76
A県市町村	52.5	6.8	15.3	6.8	18.6	100.0	59
B県市町	35.3	17.6	23.5	5.9	11.8	100.0	17

表3 A県とB県に位置する市町村の計画策定組織の職員の計画策定経験

(出典) 松井望(2020)「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」を一部改

比較的大きな町村では30~40代の職員が参加をする割合も一定程度はあった。このように計画策定の担当職員には組織内で職務経験が豊かであることが前提とされてきているかのようである。

それでは職務経験は豊かであるとしても実際の計画経験はどうだろうか。表3をご覧ください。計画策定部門に所属する職員のうち初めて長期計画を策定した職員が多いという回答した市町村が半数を占めた。対して、過去に長期計画等の策定に職員が多い、または、各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い市町村は1割程度であった。

自治体で策定される計画の重要度を考えてみれば、一定程度の計画策定の経験や専門性を有した職員が計画策定に関わることが有益だろう。そのため幹部職員や経験者が策定に参加することが合理的ともいえる。しかし、実際の策定では幹部職員は参加するものの、計画策定では未経験の者が大半を占めていた。一見すると相反するような結果ではある。しかし、この結果は計画策定には、専門性以外での価値や目的があるのではないかと考えられる。それは計画策定を通じた職員参加による人材育成である。

3. 自治体計画と職員参加

職員参加とは、日本の自治体で計画行政が定着しはじめた1960年代ごろに提唱された造語である。同時期に日本の自治体が取り組み始めた住民参加との対語として生まれた職員参加で

あるが、おおむね3つの効果が期待された。

一つめは、政策の総合化である。放っておくと専門分化・分立しがちな自治体組織を職員の参加を通じて総合化するという目的があった。

二つめは、計画策定の内部化による信頼確保である。計画策定を外部機関に委ねることは効率化の観点からも望ましい場合もある。しかし、財源制約からも委託の範囲には限界がある。部分的な委託で計画の質を確保できなくなるおそれがあると当時は認識された。そこで、外部化するよりも組織内部での計画作成が推奨され、さらには計画の信頼を得やすいとの心証をもつ時代が続いてきた。

そして、三つめが人材育成である。職員参加を通じた人材育成・活用には、次のような効果が指摘されている。一つめは、職員たちの意欲向上である。経営学者の田尾雅夫が述べるように、「意思決定に実質的に参加できることがモチベーション要因になる」のである。計画策定という組織的な意思決定への参加を通じて、個々の職員が公務の意義を自覚し、その自覚を通じて個々の職務に対する意欲が向上するという誘因構造が考えられてきた。公務の動機付け

(Public Service Motivation)に関する研究では、公共に参加することの魅力、公共的な価値へのコミットメント、思いやり、自己犠牲によって組織のモチベーションが強くなるとされている。計画策定への職員参加にはまさに公務の動機付けが期待されてきた。

二つめの効果は、若手職員の能力開発の機会

である。行政法学者の大橋洋一はこれを「計画がもたらす間接的効果」(大橋 2008:148)と呼ぶ。大橋は、計画策定の外部化により「外見上は立派な自治体計画を入手できたとしても、他方で、職員の能力開発の機会を放棄している」

(大橋 2008:148)とまで喝破する。下位の職員や若手の職員たちの参加は、現場の意見を汲む機会になるだろう。個々の職員は自らの意見が反映されるという意思決定への実質的参加の経験となる。これにより、個々の職員の職務能力を育成し、さらには「職員のエンゲージメント」(総務省 2021:24)を高める効果が期待されていくのであろう。

三つめの効果は、以上の二つの効果とも関連をするが、計画策定の経験を通じて人事配置上の選抜機会に用いられることがある。行政学者の西尾隆は、三鷹市の長期計画の分析を踏まえて、三鷹市では計画策定に係わった職員のうち、優秀な職員を「企画部門に集中させる傾向」(西尾 1995:127)の人事配置があったことを明らかにした。いわば、計画策定経験を通じた全庁的な人材選抜が行われていたのである。このような職員参加を通じた人材選抜は特定の市に限られるものではない。他自治体での分析結果は、松井(2020)をご覧ください。

4. 自治体計画へのこれからの職員参加について

以上のように、計画策定への職員参加には人材育成の効果が期待されてきた。それでは、そもそも計画策定を通じて開発される能力とは具体的に何だろうか。地方自治学者の申龍徹によると、職員プロジェクトチーム方式で経験した職員たちの間には、他部門との情報交換が行われ、「組織間の円滑な意思疎通」や「職員同士のコミュニケーションの活性化により政策形成能力の向上」(申 2004:94)であったという。

計画、特に長期計画となると組織内外の多くの部門や人々との間で幾重もの約束が積み兼ね

られる。いわば長期多角決済となりうる計画を職員がつくり動かしていくには、計画策定の技術以外にも職員には、特殊な専門性の修得が必要となる。地方自治学者の竹内直人による財政課職員のスキルを分析した論考にならうと、職員参加を通じて何かを知るというよりも、職員間での交流を通じて、誰が何を知っているかを知り、さらにはこれにより「自分がいかに知らないかを自覚し、情報を大切に作る気質を身につけ、周囲にもそれを求める」(竹内 2019:124)能力が必要となる。つまり、自治体組織内に多数ある専門性を持った職場や職員との交流を通じて、自治体内での一般性を持ち、共通性があり、普遍性の高い知識を習得していく「柔軟な専門性(flexspeciality)」(本田 2009:194-195)の体得が期待されるのだろう。

自治体の行政計画は第一義的には、まちづくりを計画的に推進し、限られた行政資源のなかで優先順位をつけ、社会経済環境の変化に対応することにある(西尾 2013:100-106)。自治体計画の策定に際して職員参加が重視された背景には、自治体にとって将来的に有為となる人材を育成することも目的と考えられてきたためである。経営学者の田尾雅夫の表現にならえば、「現場重視を内実化して有為の人材」となるとともに、「大所高所の立場に立つ」(田尾 2015:234)ことが計画策定の職員参加に期待されてきたのだろう。

松井(2020)でも明らかにしたように、自治体計画策定への職員参加を通じた人材育成と人材活用は現代では広く定着している。ただし、調査結果とはいえ、かつての職員参加論が喧伝してきた自主参加よりも、制度化された職務による職員参加が定着している実態がうかがえた。

これは、職員参加が主張された60年前に比べると、現代の執務環境は大きく変化していることが関連している。「職務の専門家」ではなく「自治体の専門家」(松下 1980:330)となるべく幅の広い知識と経験を取得するために職員参

加が謳われた当時は、個々の職員の仕事と生活では仕事が優先され、個々の職員の生活よりも職場での仕事が、自らの人生で優先されてきたのかもしれない。私的な生活時間を仕事に関連する職員参加に時間に費やし、自己を陶冶することが期待されてもしたのだろう。

しかし、現代ではどうだろうか。2010年代に取り組みられた働き方改革を契機に、民間部門と公共部門のいずれでも適正な働き方の実現が目指されてきた。さらに、新型コロナウイルスの感染拡大とデジタル化の進展がこの流れに竿をさし公務の働き方自体が変わりつつある。いわずもがなではあるが、公私の分離は官僚制本来の姿である。「公務の動機付け」の美名のもとに私的な生活時間を公務に侵食される必要はない。

意欲がある職員たちは、職場に限定することなく、自主的に研鑽する機会を自治体外に求めて活動をしてきている。さらに、職員の範囲も従来のように常勤職には限定されない多様な経験と知識をもった職員が多様な勤務形態のなかで一つの職場にいる。職員と執務状況の多様化が日常風景である現在、旧態依然とした職員参加では職員全体の能力向上は期待できない。職員と働き方の現状に即した自治体計画策定への職員参加のあり方の検討が今後の課題であろう。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 21K01297、20H01456、19K01460 の助成をうけたものです。

参考文献

- ・大橋洋一 (2008) 『都市空間制御の法理論』有斐閣
- ・坂本誠 (2019) 「計画策定業務の外部委託をめぐる諸課題」『都市問題』Vol.110、2019年9月号
- ・申龍徹 (2010) 「自治体計画の戦略的改革」武藤博己『自治体経営改革』ぎょうせい
- ・全国知事会(2021)『地方分権改革推進 WT 中

間報告書』

- ・総務省 (2021) 『地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会 令和2年度報告書』(令和3年3月)
- ・田尾雅夫 (2015) 『公共マネジメント』有斐閣
- ・竹内直人 (2019) 「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」河合晃一・大谷基道『現代日本の公務員人事』第一法規
- ・本田由紀 (2009) 『教育の職業的意義』筑摩書房
- ・松井望 (2019) 「分権改革以降の自治体計画策定 国の〈計画信仰〉と自治体の「付度・追従」」『都市問題』Vol.110、2019年9月号
- ・松井望 (2020) 「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」松井望・荒木一男編『東京大学社会学研究所研究シリーズ No.70 自治体計画の特質および地方分権改革の変化と現状』東京大学社会科学研究所
- ・松下圭一 (1980) 「職員参加の意義と理論構成」松下圭一編著『職員参加』学陽書房。
- ・西尾隆 (1995) 「自治体総合計画の展開とその意義」辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』財団法人行政管理研究センター
- ・西尾勝 (2013) 『自治・分権再考』ぎょうせい

著者略歴

東京都立大学都市環境学部都市政策科学科教授
松井 望 (まついのぞみ)

財団法人日本都市センター研究室研究員、首都大学東京助教、同大学准教授、教授をへて、現職。

専門は行政学・都市行政論。自治体計画、公務員制、人事管理、庁議制度・調整機構を主に研究。近年は、女性の地方公務員に対する人事管理を中心に調査研究を進めている。研究成果は以下の URL を参照。
<https://researchmap.jp/nozomimatsui>

東京都に位置する市区町村を中心に行政管理関係の各種委員会の委員を務める。

地域政策とまちづくりの課題

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 瀬田 史彦

編集者注：本稿は、自治大学校で令和3年7月28日（水）に行われた第1部課程第136期における研修講義の内容を整理したものです。

1. 現代のまちづくりの共通課題である人口減少

日本の自治体が共通して取り組んでいかなければならない、まちづくりの最大の課題の1つは人口減少対応である。まず改めてその理由をまとめたい。

今の日本では、短期はもちろん、中長期でも人口が回復する可能性はまずない。出生率の改善による自然増、外国人の受入による社会増は、日本全体の人口減少のトレンドを変えるほどの改善は期待できない。日本人の社会増は他地域の社会減となるはずで、何の解決にもならない。地方圏の自治体だけでなく、人口が直近では増加している大都市圏の自治体のほとんども、10～数十年先には必ず人口減少局面に入る。自然増や社会増に励むことは人口減少問題の緩和(mitigation)にはなるが、それだけでは不十分であり、人口減少という現実を受け止めて適応(adaptation)するまちづくりを考える必要がある。

また、日本のまちづくりは概して人口増加を想定して組み立てられている。特に、都市計画に基づく様々な制度はおしなべて将来の人口増加を前提としている。区域区分(市街化区域の設定)は人口増加に応じて市街化区域を拡大しインフラを整備する制度である。土地区画整理事業などの市街地開発は、人口増加を受け止める保留地・保留床の売却によって事業費を賄う

原理となっている。都市開発を行う事業者に様々な工夫を促すテコとなる容積率の割増も、人口増加を前提としている。これらはすべて、将来の人口が増加しないと成り立たない仕組みであり、実際に多くの事業が成り立たなくなってきた。

人口減少局面が進むに従い、制度と現実が食い違ってきている。自治体職員である研修生の方々が、業務を進める過程で「法律や制度が現場の状況や抱える問題に合っていない」と感じるならば、それは全く正しい。自治体職員にとっては(あるいは国の官僚にとってもそうかもしれないが)法律や制度を変える働きかけは簡単ではないが、人口減少によって進んでゆく実態に何とか対応しなければならない状況にある。

2. 公共施設再編・FM

5年ごとに行われる国勢調査を基に補間補正した総人口が減少したのは2009年である。ただ、人口減少が実際に多くの自治体の行政において強く意識され始めたのは2007年に夕張市が財政再建団体に指定されたときくらいではないかと思われる。その翌年から、人口減少に対応して公共施設の再編に本格的に取り組む市町村が出てくるようになる。

人口減少局面で生じるまちづくりの様々な課題の中でも、例えば空地空家の増加は主に民有地が対象となり、政策が手を出すのは容易ではない。他方、都市サービス施設の多くを担う公共施設はたいてい行政が所有しているから、原理的には自治体の意思で再編がしやすい。また公共施設の中で、線的なつながりによって機能する多くのインフラ(道路、上下水道など)と

比べ、多くが点的な構造物である狭義の公共施設、いわゆるハコモノ（小中学校、文化ホール、図書館、公民館など）は、それぞれが独立に近い形で機能しているため、人口と需要の減退に合わせて数や量を減らしやすい。人口減少局面のまちづくりにおいて、いち早く対応の努力が進められてきたのが、狭義の公共施設の再編である。

公共施設の再編は、多くの自治体でFM（ファシリティマネジメント）と呼ばれ、行財政改革の流れの中で、一種の運動のように盛り上がった。神奈川県秦野市、千葉県佐倉市、静岡県浜松市といった先進自治体では、取組を担う担当者が活躍した。一方で現在・将来の人口減少に見合った包括的な方針や計画の策定に尽力し、他方で個別の公共施設の廃止や再編にも様々な工夫を凝らして実現にこぎつけた。

もちろんこうした取組には大きな困難が伴う。廃止・再編の対象となる公共施設を利用する市民は、人口減少によって減るけれどもたいていゼロにはならない。自分たちが利用する施設をなくそう、減らそうとする取組には反対するだろう。市民だけでなく、議員や、身内であるはずの施設所管部局の職員も説得する必要がある。もちろん首長が協力的でなければ、職員の思い入れがあっても進展はおぼつかないだろう。人口減少に対応するまちづくりを進めようとする担当者の多くは、様々な反対にあいつつも、地域の将来に対する一種の使命感を持って携わっていた。

2012年には笹子トンネル天井板落下事故が発生して走行中の自動車に乗っていた9名の一般人が死亡した。インフラや公共施設の老朽化の問題が一般市民にも広く知られ、事故の前よりもFMの重要性がより理解されるようになった。また政府も、2014年から自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請し、全体計画は2017年までにほぼすべての自治体が策定し終え、個別施設計画についても現在策定が進めら

れている。

しかし、こうした取組にも関わらず、実際に人口減少に対応した公共施設の再編が進んだかといえば、心もとないと言わざるを得ない。実際に多くの自治体で進められているのは、インフラと公共施設の長寿命化であり、統廃合を精力的に進めている自治体は、人口減少の度合いに比べると多いとは言えない。そして近年は上述のような先進自治体の中でも、首長の交代などによって再編の動きが止まったり鈍ったりするところが出始めている。FMの盛り上がりから十数年がたち、ますます勢いを増す人口減少に対し、公共施設の再編をどのように持続的に行うかが問われている。

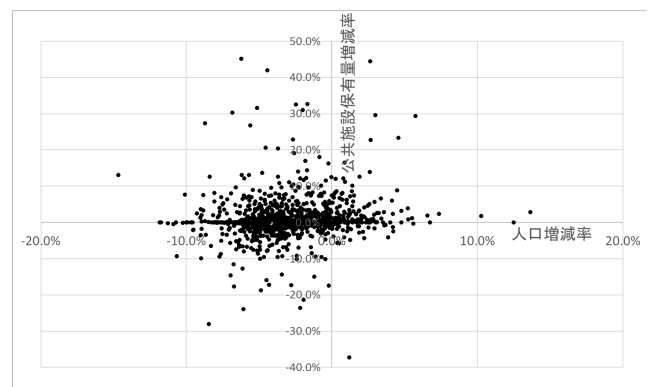


図1：市町村における人口と公共施設保有量の関係
（出典）総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等をとりとめた一覧表（令和2年3月31日現在）」より筆者集計

3. コンパクトシティ

人口減少に対するまちづくりでの対応を考えると、最終的には市街地の集約が欠かせない。公共施設やインフラの量を人口減少に合わせて再編しても、それらを利用する市民が市域に拡散して住んでいたのでは、問題は解決しない。

「コンパクトシティ政策」と呼ばれる市街地の誘導は、人口減少局面のまちづくりにおける、より高い目標であるといえる。しかしその取組は上述の公共施設再編に輪をかけて難しい。

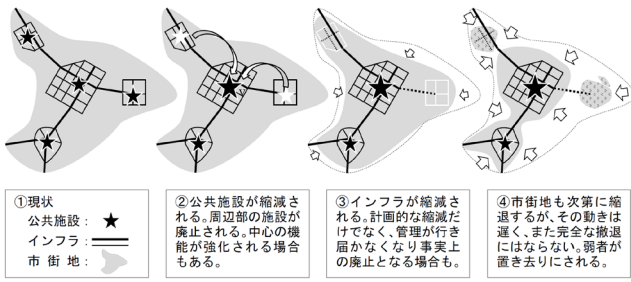


図2：人口減少時代に想定される都市の縮小

(出典) 瀬田史彦(2016)「公共施設再編のその先」『計画行政』39(2)、pp.33-38

2014年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画の策定が、都市計画区域を持つすべての市町村に対して要請されるようになった。その制度の狙いは、市街地の中でも密度の維持が見込まれる地区を居住誘導区域に指定してその区域への人口の集約を進めるとともに、その市街地の中心となる地区を都市機能誘導区域に指定して公共・民間の様々な施設を誘導することである。都市機能誘導区域へのアクセスを確保する公共交通の整備・維持を合わせて「コンパクト・プラス・ネットワーク」という標語で政策が進められている。

市街地の誘導・集約は、コンパクトシティの実現に不可欠であるが、民有地に誘導すべき、すべきでないという色分けをすることが不可避だ。こうした色分けを、当然土地所有者は気にするだろう。そのため自治体によっては、居住誘導区域を現在や将来の人口動態に見合わないほど広大に設定せざるを得なかったところも多い。現在のところ、居住誘導区域に指定されるかどうかは、開発の制限やインフラの整備・維持と特段に特段強く結びつかず、地価への影響はほとんどないと思われるが、それでも、集約のための十分な色分けをしなければコンパクトシティの実現、すなわち人口減少対応のまちづくりはおぼつかない。

筆者が毎回、研修生のご協力を得て実施しているアンケートでは、コンパクトシティが必要

だという回答は過半数だが、可能かと問うとその答えは反転する。特に地方圏の自治体からの研修生の方々の多くは「可能と思わない」と答え、自由回答でも、「すでに市街地が拡散した車社会でコンパクトシティは現実的ではないのではないか」といった意見が寄せられる。

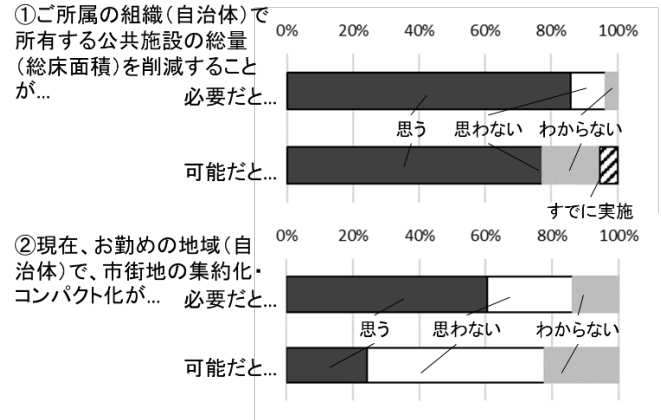


図3：自治体大学の研修生(第2部)へのアンケート(2020年12月24日実施、N=58)

こうした状況を踏まえ、今後の人口減少局面のまちづくりは、現実的な落としどころをどこに持っていかとといったことが大きな課題になると思われる。災害の激甚化やコロナ禍対応といった新たな課題にも対応する必要がある。またデジタル化やAIの開発に代表される先進技術が、人口減少の公共施設・サービスや市街地の集約の考え方を抜本的に変える「ゲームチェンジャー」になるかもしれない。様々な新たな前提条件を踏まえて対応する必要が出てくるだろう。

著者略歴

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授
瀬田 史彦 (せた ふみひこ)

東京大学工学部都市工学科卒業。同大学先端科学技術研究センター助手、大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授を経て、2012年より現職。

その他、アジア工科大学(タイ)客員助手、シュトゥットガルト大学(ドイツ)客員研究員、国際協力機構(JICA)短期専門家などを経験。

自治大卒業生の声

自治大学校卒業生（第2部課程第192期）

北海道由仁町 山口 明久

編集者注：本稿は、自治大学校における研修の特長などについて、自治大学校の卒業生が記したものです。

1 はじめに

私は、基本法制研修Bと第2部課程に参加するため、令和3年5月11日に入寮しました。慣れない地での寮生活、特に健康面では新型コロナウイルス感染症の収束が見えない中で無事に過ごせるか不安な気持ちを抱え、約3か月の自治大学校生活が始まりました。

2 研修に当たって

東京への出発前、現町長をはじめとした自治大研修生OBの先輩達から、「全国各地の同世代の仲間と刺激し合い共に学んでください。」との助言をいただきました。

貴重な機会を与えていただいたことに感謝し、私なりの目標を『仲間とのネットワークづくり』として本研修に臨みました。

3 基本法制研修B第6期

地方公務員として必要な基本的知識の習得のため、行政法、民法、地方自治制度、地方公務員制度及び地方税財政制度の5課目を、約3週間で集中的に学ぶ場でした。

短期間であることから、講義の進度は早く、あっという間に効果測定の日になっていたことが思い出されます。

改めて、法律関係の知識を学ぶ機会をいただき、普段から初心を忘れず、一つ一つ法令に定める手続きを確認しながら進めることの重要性を、再認識できた大変意義深いものでした。

4 まさか自分が・・・

基本法制研修B修了から第2部課程開始までの休講期間中の出来事です。体調に異変を感じたため医療機関を受診し、念のため新型コロナウイルス感染の検査を行ったところ「陽性」となり、自治大関係者の皆様、寮生活を共に送っている研修生に迷惑をかけてしまいました。ただ一つの救いが、マスク着用、ソーシャルディスタンス確保、換気等の対策により、他の研修生に感染が広がらずに済んだことでした。

私自身は、6月14日までホテル療養となりましたが、結果として症状は軽く、事無きを得ることができました。

5 第2部課程第192期

① オンライン参加

第2部課程がスタートした6月9日、私はホテル療養の最中でしたが、自治大の配慮により、オンラインで講義に参加させていただくことができました。

その中でも政策立案演習と事例演習は、オンラインという慣れない環境の下で、限られた手元資料でどのように議論すればよいか不安の中での参加でしたが、班員のサポートをいただきながら対面と遜色なく進めることができました。

② 療養を終えて本格参加

第2部課程の大きな柱は、政策立案演習です。42時限の中で最終的に首長への提言を想定して政策形成の一連の流れを、研修生5人により実践するものです。

テーマ設定に始まり、現状把握・分析、課題抽出、根拠立て、政策提言…。夢物語ではなく実際の政策として成り立つものである

ことを前提に、一つ一つ議論を重ね、知恵を出し合いました。

班員の5人は、それぞれ地域や組織の規模、業務経験も異なる中で、はじめは目指すべき方向性を探るべく議論が一進一退した場面も見受けられましたが、時間の経過と共にイメージが共有されていきました。メンバーそれぞれの強みを生かし、互いに支え合いながら、限られた時間の中で報告書をまとめ、最終日の発表会に臨みました。

発表の結果、優秀賞受賞の達成感は大きく、全員で喜びを分かち合いました。



政策立案演習優秀賞受賞

6 仲間という財産

人生初の寮生活を送り、寝食を共にした同じフロアの仲間や政策立案演習の班の仲間と、真面目なことから馬鹿げたことまで色々な話をすることでお互いを分かり合い、多くの時間を共有しました。

自分自身46歳となり人生後半になったにもかかわらず、新たに多くの仲間に出会えたことは何ものにも代え難い貴重な経験であり、掛け替えのない財産となりました。



卒業式前日のお別れ会

卒業してしまうと簡単に会えるものではありませんが、全国各地で活躍している姿を思い浮かべながら、次に会える日を楽しみに待っています。

7 おわりに

よく「仕事と人生」には三つの坂があると言われ、上り坂、下り坂とは違う、三つ目の坂の“まさか”に、今回の研修生活で新型コロナウイルス感染という形で出くわすとは思ってもいませんでした。

この“まさか”によって、自治大関係者の皆様、寮生活を送っている研修生の仲間にご迷惑をお掛けし、また、派遣元の職員、家族には心配を掛けました。

家庭や職場から離れ、寮生活という特殊な環境の中で研修を通じて学んだことは、世の中は人と人との絆や支え合いがあって成り立ち、何気なく送っている日常生活自体が「人とのつながり」あつてのことだと改めて感じました。



洗心寮6階のメンバー

多くの方々の支えにより、無事に卒業することができました。

今後は、この研修で得たものを同僚や部下に伝えていく使命があると深く心に刻み、地域の福祉向上へ貢献すべく、公務に取り組んでまいります。

マネジメントコース研修生のつばやき

編集者注：このコンテンツは、マネジメントコース(※)の研修生が持ち回りで担当し、それぞれの所感等を述べたものです。

※ 自治大学校における一年間の研修であり、研修期間中の概ね半分は自治大学校における実務に参画し、もう半分は通常の研修(第1部課程等)を履修することにより、実践的に高度の政策形成能力及び行政管理能力の向上を図るもの。

4月に赴任して、早いもので5か月が過ぎました(9月に執筆中)。

当初は、家族(子どもたち)と離れて過ごす日々を淋しく思うこともありましたが、仕事や研修はもとより、同じ屋根の下で生活をともにする特別研修生は、まさに同“志”。休日も含め毎日のように会話をするうちにすっかり打ち解け、今となっては卒業の日が来ることを淋しく思うようになりました(気が早すぎますが)。

◆仕事面◆

私は第1部課程第136期の課程担当として、研修の運営を行っています。講師の方々との日程調整など気を遣うことも多々ありますが、やはり一番は、研修生の皆さんに、いかに不安なく研修に臨んでもらえるか、その準備に腐心する日々です。

課程担当として研修を運営するのは、この1期限り。2度目はありません。準備なくして円滑な研修環境は提供できないということを思い知りつつ、この研修をもって卒業する研修生の皆さんに快適な研修生活を過ごしてもらえよう、日々、緊張感を持って運営に当たりたいと思っています。

◆生活面◆

そんな緊張感ある日々を和らげてくれるのは、やはり寮に戻ってからの一時です。私の部屋は自治大の中庭に面しているの、窓から見える景色はまるで森の中。

そんな景色を眺めながら朝食を摂ったりしています。



また、自治大周辺は区画が広いので、ちょっと出歩くにも、徒歩では限界がありますが、貸与される自転車を使えば、一気に行動範囲が広がります。

駅周辺の駐輪場には2時間無料、3時間無料というところもあり、週末だけではなく、平日も夕方からせせと出かけては、新たなスーパーや飲食店などを開拓して、特別研修生間で情報交換しています。

寮での共同生活はコロナ禍でもあり、様々な制約もありますが、これからの人生においてそう経験できることではありません。

自治大での生活は、日々、非日常感を味わえる貴重な時間となっています。(E. H)

令和4年度自治大学校研修計画等のご案内

○令和4年度研修計画を策定いたしました。
自治大学校ホームページに掲載しておりますので、是非ご覧ください。
URL：<https://www.soumu.go.jp/jitidai/kensyukeikaku.htm>

○令和4年度の研修のうち、1～3月の間に推薦受付を行う研修は下記のとおりです。皆様のご参加をお待ちしております。

研修名	研修期間	推薦受付期間
基本法制研修A (第8期)	令和4年4月15日 ～5月24日	令和4年2月14日 ～2月18日
基本法制研修B (第8期)	令和4年5月9日 ～5月26日	令和4年2月14日 ～2月18日
第1部課程 (第138期)	令和4年5月26日 ～8月10日	令和4年2月14日 ～2月18日 ※基本法制研修を受講しない 場合は3月25日まで。
第2部課程 (第196期)	令和4年5月30日 ～7月20日	令和4年2月14日 ～2月18日 ※基本法制研修を受講しない 場合は3月25日まで。
第1部・第2部特別 課程 (第43期)	令和4年8月23日 ～9月16日	令和4年2月14日 ～2月18日 ※基本法制研修を受講しない 場合は4月28日まで。
税務専門課程 会計コース (第40期)	①事前研修 令和4年3月中旬 (1日間) ②通信研修 令和4年4月上旬～ 6月中旬 ③宿泊研修 令和4年7月7日 ～10月7日	令和4年1月24日 ～2月4日

※推薦書及び履歴書の提出方法が、紙媒体から電子メールでの提出と変更となっておりますので、ご注意ください。