

地方行政実務 研究

Local Public Administration Review

 J-LPARS 地方行政実務学会
Research Society for Local Public Administration, Japan

冬

第2号
WINTER
2021

巻頭言

磯崎初仁(中央大学)

第1回全国大会
シンポジウム

人口減少社会と自治体実務

基調講演 牧原 出(東京大学)

パネルディスカッション 牧原 出(東京大学)／谷畑 英吾(前滋賀県湖南市長)／
稲継 裕昭(早稲田大学)／磯崎 初仁(中央大学、司会)

第1回全国大会
全体セッション

新型コロナウイルスとの共存社会における行政実務

堤 直規(小金井市)／黒瀬 啓介(LOCUSBRIDGE)／
荒木 一男(福井県)／後藤 好邦(山形市、司会)

公募論文
(査読付き)

太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応
—栃木県内における条例をモチーフとして—／蓮實 憲太(那須塩原市)

行政最前線

コロナ時代に地方自治体が求められる役割
—緊急事態宣言解除後のアンケート調査から—／稲葉 理一郎(川崎市)

地方行政実務研究 第2号 目次

巻頭言	新型コロナウイルス対策と執行現場／礒崎 初仁（中央大学）	1
第1回全国大会シンポジウム	人口減少社会と自治体実務	3
	基調講演 地方自治体の『2040年問題』をめぐる議論と 国の問題意識・自治体の取り組み／牧原 出（東京大学）	
	パネルディスカッション 人口減少社会と自治体実務 —2040問題・AI・人材育成— 牧原 出（東京大学）／谷畑 英吾（前滋賀県湖南市長）／ 稲継 裕昭（早稲田大学）／礒崎 初仁（中央大学、司会）	
第1回全国大会全体セッション	新型コロナウイルスとの共存社会における行政実務	23
	堤 直規（小金井市）／黒瀬 啓介（LOCUSBRIDGE）／ 荒木 一男（福井県）／後藤 好邦（山形市、司会）	
公募論文（査読付き）	太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応 —栃木県内における条例をモチーフとして— ／蓮實 憲太（那須塩原市）	35
行政最前線	コロナ時代に地方自治体が求められる役割 —緊急事態宣言解除後のアンケート調査から— ／稲葉 理一郎（川崎市）	45
活動報告（企画委員会）		53
活動報告（研究支援委員会）・公募論文投稿要領		54
活動報告（ウェブサイト編集担当）		58
活動報告（事務局担当）		59
編集後記		

新型コロナウイルス対策と執行現場

副理事長 磯崎初仁（中央大学教授）

新型コロナウイルスの猛威が止まらない。

この1年間で陽性者は累計約37万7千人、死者は5,450人に達した（1月29日現在）。特に12月からの2か月の死者は3,312人、1日平均55人が尊い命を落としている。私たちは、この未知の感染症に精一杯の対策を講じてきたのだろうか。

いま国会では、新型インフルエンザ等特措法と感染症法の改正案が審議されている。特措法では、新たに「まん延防止等重点措置」を設け、従来の緊急事態宣言下での対応を含めて、事業者に対する命令措置と過料を定めるとともに、事業者への財政支援の措置を定める。感染症法では、入院措置に応じない場合等の罰則や、宿泊療養・自宅療養の協力要請の規定を設ける。

本誌前号の拙稿でも、「特措法は…実効性の乏しい対応にとどまっている点で、法制度として不徹底」とし、「あいまいな行政指導は際限のない権利抑制につながる可能性がある」と指摘した（47頁）。本来、「第1波」を経験した6月頃には、このような改正が必要かつ可能だった。

この遅すぎる対応に対しても野党やメディアから、事業者の営業の自由を縛るのは問題だ、休業要請と補償はセットだ、病院を抜け出したら懲役というのはやりすぎだ、といった批判が寄せられ、罰則の変更など一部修正を行う方向になった。しかし、法律は社会のルールを定めるものだから、そこにはルール違反に対する措置も定めておく必要がある。私人の権利は重要だが、事業の展開が人々の接触を増やし、ウイルスのまん延を助長するのであれば、「公共の福祉」による制約はやむを得ない。逆に罰則規定は、違反した場合でも罰則の適用によって決着をつけ、それ以上の追及や私人による自力救済（自粛警察、SNS攻撃等）を封じるという意味もある。また日本の執行現場は権利制限には抑制的だから、立法段階で過度に心配する必要はない。

この1年、最も気になっていたのは、感染対策や経済対策を担う執行現場の状況である。

知事や市長は自粛要請などでリーダーシップを発揮したが、それを可能にしたのは、地域の感染実態と医療機関の状況を把握し、首長につないだ保健医療部門の働きであろう。保健所におけるクラスター対策や医療機関に陽性者の受け入れを依頼する業務は、気遣いと根気を要する仕事だろう。最近、自宅療養中の死亡事例も報道される中で、入院・宿泊療養・自宅療養の調整業務では、「命の選択」と背中合わせの緊張感を強いられているのではないか。

さらに特措法が改正されると、命令処分を想定した対応が必要になり、該当する飲食店の特定や違反の確認が必要になる。「ほどほどの執行」で満足すべきだが、事実の把握は必要になる。ワクチン接種が準備段階に入ったことは一筋の光明だが、担当する市町村では集団接種方式か個別接種方式かなど様々な課題も待ち構えている。経済対策を担当する部門は、3次に及ぶ補正予算対応に追われてきたと思われるが、疲弊した地元事業者や客のいない観光地を目の前にして、何ができるか自問自答の日々かもしれない。以上のような部門をマネジメントする部課長に広い視野と指導力のある人物が就いているのか、職員の法的知識とメンタルは大丈夫か。

こうした自治体実務の現実には伝わりにくいし、記録にも残りにくい。事態が落ち着いたら、本学会でも研究会等を設置して、実務家たちの「格闘」の経過を調査してはどうだろうか。21世紀前半に世界を覆った感染症との闘いに、日本の自治体がいかに臨み、いかに成功し、いかに失敗したか。これは地方自治に学ぶ私たちの共通のテーマだと思われる。

人口減少社会と自治体実務

日時：2020年11月14日、オンライン開催

基調講演「地方自治体の『2040年問題』をめぐる議論と国の問題意識・自治体の取り組み」

牧原出氏（東京大学先端科学技術研究センター教授）

パネルディスカッション「人口減少社会と自治体実務－2040問題・AI・人材育成」

牧原出氏（前掲）（非会員）

谷畑英吾氏（前滋賀県湖南市長）（非会員）

稲継裕昭 会員（早稲田大学、元大阪市）

磯崎初仁 会員（中央大学、元神奈川県）（司会）

司会（磯崎）

ただいまから設立記念シンポジウム「人口減少社会と自治体実務」を開催させていただきます。私は、進行役を務めます中央大学の磯崎と申します。よろしくお願いいたします。

まず、基調講演からスタートしたいと思います。講演者は牧原出さんです。牧原さんのプロフィールは、大会プログラムに掲載されていますので、ご確認いただければと存じますが、総務省に設置された「自治体戦略 2040 構想研究会」の座長代理を務められ、第32次地方制度調査会の委員にも就任されており、この間の国の人口減少時代の自治体行政のあり方に関する検討のキーパーソンだと思っております。それでは牧原さん、よろしくお願いいたします。

基調講演（牧原）

東京大学先端科学技術研究センターの牧原でございます。本日はこういう形で貴重な場に御招待いただき、ありがとうございます。行政実務と行政理論・行政学、あるいは自治体学との



まきはら・いづる

関係を考える学会は大変重要だと思います。今日は、人口減少社会の中でいかに地方自治が存立し得るか、どのようになっているかをお話します。ここでは自

治体実務・行政実務と行政理論で考えたことも話しながら、今日のテーマに入りたいと思います。

私は行政学が専門で、アカデミズムとしての行政学は行政の実態を分析する学問です。しかし、行政の実態を本当に見ることができるのか、かなり疑問に思っていました。事実、私が大学に勤めてから行政改革会議が始まりその後省庁再編となったのですが、会議を主導した当時の橋本龍太郎首相は、私の同僚で行政改革会議の議員だった藤田宙靖先生（行政法）からの「なぜ行政学者に議員を委嘱しなかったのか」という問いに「行政学は行政の現実を研究対象とするものだが、自分のほうがよく知っているんだ」と言いました。確かに橋本首相は行政の細部を知悉していると言われていて、我々行政学者はそこまで内部に接近できないので、橋本首相から見れば行政学者は信頼に足らないと言っていたわけでしょう。

私は、当時かなりの程度そのとおりで思っていました。私の最初の研究は、まさに行政内部の調整過程を見ることで、省庁間の協議や覚書を対象としました。1990年代前半は内部資料を、特に農林水産省が快く提供してくれたので、ある程度分かった気がしました。そして、この覚書が省庁で広く使われていることを学界で報告したのですが、皆さんに大変驚かれて「そんなものがあるのか」という反応でした。今日ここにご出席の方は「今は覚書というのはあまり使われなくなっている」と思われるかもしれませんが、それは省庁間であって、民間や様々な場でやはり覚書が使われているはずで、よく状況をご存じでしょう。ところが、当時の学会では

皆さんが「そうなのか」と言うんです。いろいろ資料を見れば、こうした慣行は当たり前のものなわけですが、この当たり前が実はあまり学界では知られていないということに非常に感じました。この落差から、「行政の現実」と橋本首相が言うものを見るのなら歴史資料から接近すべきであろうと思い、それ以降は学術研究としては主として歴史研究を続けて現在に至っています。

ただ、私が当時、先輩の諸先生方を見て感じたのは、アカデミズムは実務家と研究会などで行政実務の一端をつかみ、その上で研究・分析、あるいは提言を発信するという手法がとられていたことでした。90年代前半までは改革があまりないので、それで済んでいました。冷戦終結以降に諸外国の行政理論でも様々な行政改革が行われるようになると、これを摂取して解説することが新しくアカデミズムのポジションになってきました。ニューパブリックマネジメントはその典型ですし、これを学会で非常に積極的に議論されたのが稲継先生です。

私の指導教官である西尾勝先生にオーラル・ヒストリーを行いました。一方でもろもろの役所との研究会に受動的に出ておられました。ただし、それだけではなく、能動的に三多摩の市役所職員との研究会や総務省と地方分権推進委員会での各省ヒアリングに向けた小さな研究会を開いておられ、そういう場でかなり実態を分かるようになったとおっしゃっておられます。ですから受動的な対応だけでは駄目で、能動的に、やや組織的に実務に関わっていく、これが恐らくアカデミズムが実務を知ることだったと思います。

しかし、冷戦終結以降に状況がやや変わってきたのが情報公開の進展で、インターネットの発展によってウェブサイト公表資料をかなり提示するようになりました。かつては実際に役所を回って資料をもらっていたのが、そうでなくなってきたわけです。その中で、国立大学の独法化が2004年に行われ、専門職大学院も作られました。当時、私は東北大学で公共政策大学院の設立の責任者となりましたが、その時かなり真剣に議論したのが「実務家教員による政策教育とは何か」ということでした。専任として来てもらい、実務と理論を融合してくれるだろうと大いに期待しました。ただ、アカデミズムの側から見ると専任に長くいると実務への理解が古びて、我々と変わらなくなるのではないかと。それで実務と理論の融合が果たしてできるのかという疑念が、アカデミズムの側にはありました。

結果として、実務家教員は任期付にさせていただきましたが、今度はその方が2年か3年で戻られる中で、教育カリキュラムをどうするかが問題になります。たとえば、東北では東日本大震災が起きましたので、復興に関する調査を喫緊の課題とすることによって、復興過程が見えてきました。公共政策大学院では大学への出向型の実務家教員と研究者による公共政策ワークショップという授業を行いました。1年単位で学生と現地調査をして、実務家の得意領域つまり所管でトピックを設定し調査分析することにしました。

そこでもう一つ心がけたのは、研究としてのアウトプットに直結させないということです。直結させようとすると、学生の調査では難しい面があります。とはいえ、これで何も意味がないわけではなく、これを蓄積していくと5年くらいで政策課題の変化が明らかになります。学生が実務にどんどん入っていくので、まさに先の能動的な対応ができるようになってくる。そういう形で、実務とアカデミズムはかなり融合できるんじゃないか、ということを感じました。

現在はコロナ禍です。行政理論と行政実務がどう関係するか私が考えているのは、研究や実践を前提とした「作動学」です。つまり、実務での業務遂行の仕組みや枠組みが、どのように動いているのか。アカデミズムの多くは、サイエンスとしてデータで分析しようとするのですが、それはできないだろうと思います。業務の遂行は常に微修正しているので、科学ではなくエンジニアリング、工学的な発想で捉えていくべきではないか。業務でどういう相場観があり、それがどう価値づけられていて、どう動いていく仕組みがあるのかを認識する。実務家の方々が肌で感じていることを「作動」という発想で捉えようとすると、研究者もとらえやすいのではないかと、というのが1つです。

もう1つは、改革です。90年代からいろいろな改革が着手されていますが、この改革がどの程度円滑に遂行の仕組みを変化させたか、あるいは、どの程度業務遂行を逆に歪めてしまったか。多くの場合、改革は後者の歪める面も見なければいけないと考えています。そうすると、例えば情報公開制度や公文書管理制度が入ってきて、今、国でもいろいろ問題が起きていますが、その問題がどういうことを意味するかも見えてきますし、官邸主導によってこの歪められた部分を独立機関がどの程度補正しているかということが問題になります。

行政内部の変化が業務遂行にどのような影響を与えたかということに関して、例えば情報システムの高度化や加速化がどう影響を与えるかが見えてくる。このように考えると、先ほどのように大学院で実務とアカデミズムを融合するだけでなく、これをどう作動させていくかという形で融合の先の領域も見えてきます。今日の話も人口減少社会で地方自治がどう動くかということは、人口減少社会の中で地方制度のもろもろの制度がどう作動するかという課題として捉えられるのではないかと考えているわけでありませぬ。

さて、ご案内のとおり総務省の自治体戦略 2040 構想研究会が2017年にスタートしました。そして、第1次・第2次報告を出して、2018年から第32次地方制度調査会が開かれて、2020年6月に最終答申が出たわけです。一連の課題として進んできたのですが、当時はスムーズに問題を問うているように見えたのが、だんだんフェーズが変わり意味合いも変わってきたのではないかと思います。それはなぜかということですが、まず、なぜこのような調査手法を取ったのかをお話したいと思ひます。

1つは、人口増という地方創生の政策目標を、やや自明のものとするのはもうやめて、目標を移し替えるということです。自治体戦略 2040 構想研究会はこれを大きな眼目としていました。2つ目は、1990年代以降の地方分権改革時代の地方制度改革について、かつての地制調は答申を出しても何も動かない、何も作動させないというものだったのですが、これが作動するようになったのは明らかに分権改革からです。しかし、国が旗を振ってグランドデザインを出して、大きな制度改革をするという時代ではもうなくなっています。今や分権改革は手挙げ方式です。そこで、手挙げ方式の分権改革の中でどうするか。今までのようなやり方ではなく、地方制度改革を基軸に内政全般を総合的に再検討して、その枠の中にこれまでの制度改革の論点を落とし込む、ということをお考えたわけです。こちらが第32次地方制度調査会です。

ただ、この2つの諮問機関の射程は必ずしも同じではないと最近改めて気づきました。先日、都市センターで市長さんの前で話をしたのですが、自治体戦略 2040 構想研究会は人口減の問題について、自治体職員の数か今の半分でも遂行できるかという形で自治体職員の活動量の限界として捉え直しています。その上でIT化とか公共私連携、圏域連携というものがあると議論するのですが、いろいろな政策課

題の議論もしていましたので、医療や介護、災害対策やインフラの維持といった政策課題にこの問題が及んでいく、というようなニュアンスの中でこれを議論したわけです。

ところが、これに対して地方制度調査会は人口減少について自治体職員の活動量の限界として問題をとらえていません。地域単位の活動量の限界、つまり地域の人口が減るといふように問題を捉えています。そうすると、IT化や公共私連携、圏域連携も地域の人口が減るといふことで課題がいろいろ見えてくるわけです。まして地域単位の活動量の限界も、地域も様々ですから、様々な地域を見ようということになります。もちろん「東京を中心とする研究者たちが何を言うか」「行政の現実を知らないアカデミズムの人間に分かるわけがない」といふお叱りがあるので、地制調として北は北海道から南は九州まで、手分けして皆で回りました。おそらく初めてだと思ひます。いろいろなことが分かりましたが、ここから先は地方制度調査会という枠があるために政策課題は議論せず、地方制度の制度設計しか議論しない。ですので、自治体戦略 2040 構想研究会は自治体職員の活動量の限界に数を絞っているにもかかわらず、政策課題は広い。これに対して、地方制度調査会は地域単位の活動量の限界なので地域の様々なガバナンスの問題を見るけれども、政策課題は見ないで地方制度の制度設計に話を落とし込んでいます。こうしたことから、この2つをそれぞれ読んで皆さんに未消化感が残ったと思ひます。

本来は人口減があつて地域単位の多様な活動量が限界であるということになり、多様な制度設計と政策課題の問題を考へることになるはずですが、それが普通の現場の感覚だと思ひます。ただ、それをそのままでは使えないといふことで、この総務省の研究会と地制調といふ2つのツールを使って幅を絞って見る。ある種トリッキーで、逆に、だから見えてきたものもあつたと思ひます。

しかし、こうした諸課題をどう整理するか。人口減はほとんど不可避の趨勢ですから、地方の課題もそうですし、国も全ての課題を解いたわけではないので、今後まだまだ検討することになると思ひます。だから第33次以降の地方制度調査会も人口減少社会を抜きにして審議することはできないし、ここでの議論でまだ拾えていないものを探していくことになると思ひます。

少し各論に入っていきたいと思ひます。その前に1点申し上げたいのは、2040の問題はバックキャス

ディング、未来社会に起こるであろう問題を予測した上で、それに今どう対応するかという現代の課題を抽出するというやり方です。そして、人口減は自治体職員が過小である状態と捉え直して、そこから政策問題へと対象を拡大する、これが自治体戦略2040構想研究会の基本的な発想でした。ただ、未来を展望する時には論理的な因果関係を見なければいけない。自治体戦略2040構想研究会は、ショック・ドクトリンというか「こんな大変なことが起こる」「朽ち果てるインフラ」とか言っていますけれども、現実には無用だと思います。こういうバックキャストリングが流行って、金融審議会だったと思いますが「皆さんが退職までに貯金が何千万かないと90代で野垂れ死ぬ」というようなことを言って大問題になりました。あれはバックキャストリングの悪用だと思うんです。そうではなく、バックキャストリングというのは現在から離れて今の諸課題を一旦切り離して将来を見据えることに意味があるので、あくまでも今の課題は今の課題として将来に向けてその課題をどう組み替えるかということになるわけです。ですから、スマート自治体とか公共私のベストミックス、圏域連携というテーマを地制調は出していますけれども、よくよく考えると人口減だからやらなきゃいけないということではなくて、やれるならいつでもやったほうがいい課題です。ただ、それがどの程度切実か、どの程度深く行うべきかということになると、問題や条件に応じて話の進み方が変わることになると思います。

人口減は忍び寄る危機で、今あるところから次に何が必要かということを考えて、課題は内政全般にわたるといって第一次報告が出たわけです。国の危機を乗り越えるべく、全ての府省が政策資源を最大限に動員しなければならない、と言っています。

そこで、3つの危機と3つの対策を挙げています。若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏ですが、東京圏のプラットフォームは圏域マネジメントの1つですので、この問題は地方部で若者が少なくなり東京がそれを吸収することになります。しかし、必ずしもそういう問題ではなく、実際にはもっと細かい問題が地域によっていろいろあります。また、標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全とか、スポンジ化する都市、朽ち果てるインフラという問題が一方であるわけです。他方、3つの対策としてスマート自治体と公共私のベストミックス、圏域マネジメントを挙げています。これを地方制度調査会はそのまま受けて、最

終報告が6月に出ました。

ただ、先ほどお話ししましたが、やはり各省ヒアリングや詳細な現地調査をしたということは、これまでの地制調とは違います。その意味で、制度設計に直ちに結びつかない話も論点にとりあげようとしていましたし、恐らく今後も総務省の方針次第ではその方向へと議論が動くのではないかと思います。

圏域連携について大事なことは数多く見えてきました。専門人材の不足と都道府県によるサポートの有無が地域により異なるとか、圏域連携は自治体の基礎体力があった上で可能であるとか、要するに圏域連携をすると基礎体力がなければ吸収されてしまうわけです。そこで、基礎体力がある自治体同士が連携するわけですが、逆に言えば元来連携する必要がないかもしれない。だから、圏域連携は非常に難しいバランスの上に成り立つことが分かってきました。そして、やはり人口が極限まで減少する町村が将来的に出てくる。言わば地方消滅です。そういう将来の仮定を受け入れることも必要だと思われま

す。あとは、若年層をどう大都市部から地方部へ戻すかということも全体で見ると課題になってきます。研究者には特に地方を飛び出してきた人が多いです。だから「地方から飛び出す自由が大事だ」と多くの方が強く言います。だからこそ、逆に地方は今までのままで待っていても出ていく人は出ていってしまう。出ていく人が帰ってくるための体制が必要で、若いローカル・リーダーのグループをバックアップして伝統的な共同体とつなげる人がやはりいます。そういう地域では、若者が非常に伸び伸びと、まちづくりに頑張っていることも見えてきました。

全体の方向として、高齢者人口と労働力人口の増減をマトリクス状にするとどうなるかという問題を提起しています。人口減は高齢者も労働力も減るわけではなく、2040年は高齢者が増えるけれども労働力が減っていく。高齢者人口がピークになるわけです。ですので、両方とも減るのは過疎が進んでいるところで、高齢者も労働力も人口が増えるところもあります。これはかなり都市部の住宅地です。また、都市部のやや郊外では高齢者は増えるけれども労働力が減っていきます。これを人、インフラ・空間、技術から問題を整理して、コンセプトとしては、いろいろな役を一人一人がこなすとか、情報技術を徹底活用してZoomで会議のようなものをやろうという話もしました。また、できれば小学校区単位まで落とし込んだ地域の未来予測を作成して、それによって問題を整理し直すべきではないかという提案

をしています。

ではこの問題を理論的に考えたらどうなるでしょうか。1 つは、シビル・ミニマムに加えてガバナンス・マキシマムという政策基準です。シビル・ミニマムによってナショナル・ミニマムを底上げするという松下圭一先生の議論ですが、住民参加によって政策を作っていく議論の前提にあるのが、活動量を増やすべきであるということです。基本的に活動量が低い自治体は努力が足りない、活動量を上げましょうという議論は、松下先生に限らずこの時期の行政学に多く見られます。ただ、21 世紀の人口減少社会はマキシマムがもう決まっています。ですので、シビルの反対にガバメント、ミニマムの反対にマキシマムとなって、ガバメントのマキシマム、つまり自治体の活動量の総量を前提とすべきではないか。これを超えてさらに頑張れというのは職員が倒れてしまうのではないかと、ということです。ですから、ガバメント・マキシマムを前提としながら、様々な連携によってネットワークで管理することになります。これをさらに連携によるガバナンス・マキシマムに置き換えると、行政サービスの質を落とさないという政策基準が出てくるのではないかと。先ほどの地域の未来予測は、そういうものを探す1 つの手がかりになると考えます。そして、活動量通減の中で自治体の可能性を模索していくことになると思います。

そして、もう1 つは連携する場です。ガバナンス・マキシマムを上げるとき連携なんてする必要があるのか。平成の市町村合併をしたので合併の効果を見て考えるべきだと、反対する自治体の方は皆さん言われます。そのとおりだと思いますが、仮に合併自治体でも将来は連携が必要になります。2040 年までに起こり得ると思いますけれども、一体誰が連携しようとするのか、が不問に付されたまま、連携しろという議論になっています。これは、地方制度調査会でも自治体戦略2040 構想研究会でも感じました。

行政需要と行政ニーズという概念が行政学にあります。自治体や国がどういう行政サービスを提供してほしいかは、行政需要です。それに対して行政ニーズを政府は把握して対応しようとするので、当然行政ニーズのほうが行政需要よりも少ないですが、これを連携需要と連携ニーズとしてみたらどうなるでしょうか。連携需要はいろいろありますが、連携ニーズというのはその一部になります。この連携需要・連携ニーズをどう認知するかというと、地域の未来予測が使えるでしょう。誰が認知するかについ

ては、都道府県と市町村の関係の深いところは都道府県という場合もあるでしょうし、連携中枢都市の場合もあるでしょう。あるいは私たちが調査のため訪問した自治体でも、財政畑出身の首長たちは交付税の算定などを具体的に考えながら話していました。こうした専門能力から見えてくる連携ニーズを考える必要があると思います。そういう意味で、各自治体が未来予測をして圏域全体の未来予測につながり、これを都道府県と共有することになると思います。

地方制度調査会は、情報システムの共通化によって圏域、職員の負担も減らし、圏域の連携もやりやすくすると言いました。ここから出ている議論の1 つがまさにデジタル庁だと思いましたが、実際はシステムの開発、特に業務のフローを十分熟知した上で新しいシステムをつくらなければ作動しないと思います。そして地域のベンダー間競争をどう捉えるか。今のままで国がやれば、例えばA という市は富士通、B という市は NEC となっているときに地域全体で NEC か富士通に決められるのか。公共事業の入札のように部分に切り分けているのが現状で、それで保たれている業界秩序を再編できるのか。この問題は非常に難しいことをやらなきゃいけないものとなっています。

それから、地域運営組織の強化や、圏域連携のための専門職員の共同化、計画段階での協議の制度化が提案されています。いずれも地方制度調査会ならではの法制面での対応策を示したと言えるでしょう。

今後は圏域のあり方を議論していくことになると思います。公共私連携もそうですが、やはり我々としては地域の未来予測を作成することに意味があると考えています。これは地域の総合計画とは異なり、まずは各部局が持っているデータを全庁的に共有します。どのような融通が可能か、これを住民や周辺の自治体さらには都道府県との間でどう共有するかという、やはり極めて難しい問題ですけれども、そういう方向に行かないと連携は進みませんし、人口減には将来的に対処できなくなるだろうと思います。

しかし、当然のことですが、圏域は自立が前提と言いましたが、我が自治体は自立しているという思いが強ければ強いほど圏域など必要ないわけです。ですから、これはあくまでも1 つの道筋にすぎないと思います。ただ、この道筋をどうつけるかまでは、とても地制調で言えていませんから、今後の課題だと思います。それでも、私が幾つか関わっているところでもそうですが、地域と共有するところまでいくかどうかは別として、バックキャストिंगで

様々な未来予測をしているところはかなり増えてきていると思います。そういう動きの中で何が起こるか。あるいは、総務省の所掌の中で圏域連携しましょうという議論になっていますけれども、実は、例えば国土交通省の部局ごとに、あるいは厚生労働省なら病院の領域ごとに圏域連携を実際に進めているわけですし、施設の統廃合も行っています。しかし、その範囲は政策領域によって異なるので、これをどう最終的に統合して考えればいいのか、あるいはそれぞれのままでいいのかという問題はやはり残ると思います。

労働力人口と高齢者人口をマトリックスでかけると、いろいろなパターンがあります。これは第32次地方制度調査会の資料にあります。各自治体は自分がどこにプロットされているか分かり、1つの取っかかりになります。こういうものを地域の中でさらに細分化して、どう見えてくるかが議論できると思います。

そして公共私ベストミックスに関しては、新しい取組として、例えば私の所属する東京大学先端研ではリビング・ラボという共創の手法を試みています。これは日本では横浜市や一部の地域で既に始まっている北欧型のワークショップ等を繰り返す市民参加の方法です。先端研は大学と地域の連携、大学と地域と企業との連携を考えているので、いろいろな連携のループを描きながら、取組を進めていくべきだと考えています。こうした新しい手法を、比較的高齢者人口がピークに達するまでには時間的余裕のある大規模自治体に取り上げて、何が可能かを地域事情に即して考える必要があるのではないのでしょうか。

最後に、今後どう考えればいいのかということです。既存の広域連携の課題は、やはり圏域レベルの未来像がまだないことです。先ほどお話ししましたが、この連携需要や連携ニーズをどこが考えるかについて、中枢都市の責任という議論もありますが、中枢都市がないところもあります。それぞれの都市の関与の度合いは、法制化だけではなく様々なスキルや方法があると思います。それをどのように考えていくか。その時に、やはり地方議会の活性化のように、住民とどう対応するかが問題になってきます。

大きなカギは技術革新ですが、IT技術の進展があまりにも速いです。2000年代にマニフェストに数値目標を入れるべきだと言いました。まだデータサイエンスにまで行っていませんが、この先問題になるのはシステムをどう考えるかです。こういうものの

リテラシーに職員が立ち向かっていかないと、どうしようもないと思います。それでも、キャッチアップが大変です。普通の専門家でも現場にいなくなるとすぐに分からなくなるような世界です。それでも、これがIT化の中で職員に必要なと思います。

最後に、もう少しお時間をいただいて新型コロナの話をお願いします。新型コロナの話は地制調で最後に出てきたので、ほとんど議論できませんでした。行政のデジタル化の加速、議会のオンライン開催などが視野に入ります。他方ですでに住民や事業者さまにさまざまな支援をしている以上、財政面の制約は国も地方も今後さらに強くなると思います。1つの例として、やはり公共施設の広域統合が不可欠です。この辺りが次の改革のフェーズで、総務省あたりが強いコントロールを入れようとせざるを得なくなると思います。

コミュニティもどんどん変わっていくでしょう。人の交流が限界づけられて、連携の速度は鈍ります。しかし、それでもコロナ前のスピードがあまりにも速かっただけで、加速化じゃなくて遅速化というのが起こっていると思います。そして、変化はやはり生じている。では、このゆっくりとした変化をどう受け止めるのか。東京から地方へ、都市中心から都市郊外へ、広域拠点都市から地域の拠点市街地へと、今まで東京や都市中心に人が集まっていたのが、そこから分散していくわけです。そうなったときに、コンパクトシティができるか、あるいはまたスプロールになるのかという問題があって、密ではない空間をどう再活用するかが課題になります。居住地近隣のコミュニティや経済拠点の重要性が高まるわけです。都市の中心部ではない商店街で用が足せばそれでいい。これ以上どこかへ行くとコロナに感染してしまうわけです。ただ、今なお感染者が拡大していますが、人は遠くへ行きたくなります。そこで、リスクの低い遠方の近隣へと移動をどう広げるか。関係人口の再生は、やはり地域や圏域単位になると思います。そうすると、圏域ではコロナの中でやはり近隣関係を強めて連携していく方向になるのではないのでしょうか。そして大都市圏として見ると、やはり中枢管理区域から郊外へ分散することになってくる。そうすると、複数の多元的な拠点をどう結合するかになるわけです。

私は世田谷区の未来像づくりに関わりました。ここでは、地域の小さな拠点を作っていこうと報告書の段階で考えていたのですが、実はこれがコロナの中で非常に大きな意味を持ててきます。小さな拠点

をつくって、多面的な拠点の中で新しい形の人の移動が生まれる。それに対して、例えば交通網をどう整理するかということが大きな課題になってくると思います。

そうすると、やはり圏域内の人の移動、圏域単位の自立化が進むだろうと思います。これは1年や2年で終わらないでしょうから、医療・介護の分担化もそこから始まってくるといえると思います。

そして、最後に情報システムの共同化です。これが長期的・戦略的な課題になることは間違いありません。今の国のスピードでは上手くいかないと思いますが、どう職員の活動量を落とさず新しいシステムに対応するかが課題になるといえます。

御清聴ありがとうございました。

パネルディスカッション

磯崎

ありがとうございました。総論から各論まで大変幅広く、本質的な問題をご提示いただきました。

それでは、ご講演を踏まえてパネルディスカッションに移りたいと存じます。

ディスカッションでは、牧原さんに加え

て、パネリストとして滋賀県湖南市・前市長の谷畑英吾さん、当学会理事長の稲継裕昭さんにご登壇いただきます。

パネルディスカッションは、3つのテーマを設定して進めたいと存じます。

1つ目のテーマは、人口減少時代の自治体実務の課題は何かということです。牧原さんの講演に対して2人のパネリストはどう考えるかを中心にお話しいただき、牧原さんに応答をしていただきたいと思います。2つ目のテーマは、人口減少時代に自治体のマネジメント・人材育成はどうあるべきかです。これについては、3人のお考えをお聞きしたいと思います。3つ目のテーマは、この地方行政実務学会に何を期待するか、この学会は何に取り組むべきかです。その後で、参加者からの質問に答えていただきたいと思います。

では、1つ目のテーマ、人口減少時代の自治体実務の課題は何かという点について、最初に谷畑前市

長からお話をいただきたいと思います。

谷畑

先週まで湖南市長をしていました谷畑です。人口減少時代の自治体実務の課題を実践的に論じるというテーマで、まず指摘したい課題は圧倒的な危機感の不足ではないかと思っています。牧原先生の講演にも



たにはた・えいご

もありましたように、人口動態から制度の持続可能性は現場レベルでは2025年問題としてすでに顕著になっていました。社会保障制度の持続可能性が問われておりましたので、社会保障と税の一体改革が麻生内閣では社会保障国民会議から始まり、民主党政権を経て安倍内閣では社会保障制度改革プログラム法に結実しました。このように、人口減少問題は与野党問わず大きな国家的課題であると認識されていたはずですが、しかし、国民は全く危機意識を持っておらず、何とかやり過ごせるのではないかと甘い予測を立てているとしか考えられません。マスコミも厳しい指摘をしませんし、選挙でも本音は語られません。当然、自治体実務の現場でも根源的な課題は先送りされて、たまっている事務から処理しようとするので我が国の宿痼が現出しています。科学的に健全な議論を重ねていく必要があると思います。

とりわけ人口減少トレンドは、近代日本では初めての体験です。これまではどうやって人口増加を抑えようかと腐心してきましたけれども、人口減に直面してパラダイム転換が必須不可欠であると思っています。先ほどの2040研究会や第32次地制調も言うとおり、人口減少と高齢化が同時に進んで大きな改革が待たないで済むわけでもなく、団塊の世代による成功体験を背景にして民意の保守化が急速に進行していると感じます。SNSの普及による論点の単純化・分断化・先鋭化が進んでいて、熟議を凝らすべき議会制民主主義の形骸化が顕著になってきているように感じます。だからといっても、分断された民意に従って弱者を切り捨てることは行政にはできませんし、むしろ社会が複雑化・多極化する中で多重な困難を抱える個人をどのように救済するかという課題が、論理的・システムの・財政的に求め

られてくると考えています。

団塊の世代のために応急手当としてこのシステムを大きくしてきたのが、恒久化してインフレ化してしまっていると感じています。今後、これをいかにダウンサイジングして持続可能な自治を次世代に引き継いでいくかが自治体実務上の大きな課題だと認識しています。そこで重要な点は、これまでの経験にとらわれた常識的な判断が通用しなくなるということです。社会保障でいえば、これまで社会的弱者の救済は医療保険や年金・雇用保険・介護保険など課題ごとに対応されてきましたが、こうした救済制度では救うことのできない多重な課題を抱える人が多くなり、個々にカスタマイズ化された施策が必要とされています。その分野だけの救済策を用意すればよいのではなく、隣接領域といかに連携できる施策を提供できるかが重要になります。とりわけ人口減少時代に次の世代をしっかりと支える必要があり、教育を教育だけで独立させずに、福祉領域との「連携」だけでなく「融合」するところまでいかなければ、家庭的な課題を原因とする学校問題は解決されない時代になっています。

湖南省では、総合教育会議だけではなく、市長部局の発達支援室長に教員を充てています。また、教育委員会に社会福祉士を配置して、クロス人事で教育と福祉を有機的・物理的に融合させて一人一人の子供に寄り添っています。野洲市が始めた多重債務整理も隣接領域との連携が肝となっていますし、和光市の日本版ネウボラも類似の取組だと思えます。中央から見た縦割り行政ではなくて、地方から見た個別具体的課題解決のための、全体システムのカスタム化が必要とされる時代になってきました。対象者個人をどう救済するかに注目した、法的整理が求められてきていると考えます。

さらに課題となるのは防災体制の強化です。伊勢湾台風の被災から中央防災会議が立ち上がりましたし、阪神・淡路大震災では減災の必要性が指摘され、東日本大震災では複合災害が注目されました。そして、毎年のように自然災害に直面する今は、防災 4.0 の時代にあるとされています。現在の法体系では、災害に対する危機管理の主体は基礎自治体ですが、全ての基礎自治体で総花的に危機への備えをするわけにはいきません。もちろん人員・財政・物資など様々な制約があるからです。そこで、私が全国市長会副会長だった時に、大阪府北部地震や西日本豪雨、さらに北海道胆振東部地震などで支援体制の確立を経験していたので、それを基に防災対策特別委員会

が設置されて自治体間連携の枠組みが立ち上がりました。その際、国との連携や公民連携など幅広いスキームを構築してきました。公共私ベストミックスが最も求められるのが、この防災体制の分野だと思います。今や、毎年のように職員のやり取りが行われていて、こうした知見をしっかりと引き継いでいく必要があります。第 32 次地制調の答申でも、都道府県と市町村の技術職員のやり取りが盛り込まれたことで、今後の対応がしやすくなったと思います。

また、以前環境省でお話をしたのですが、常設の防災組織を国で立ち上げる必要があります。それも防災省単独ではなく、常設部分は環境省が担って危機が発生した時には防災環境省と衣替えをして、支援体制を迅速に確立する必要があるのではないかと。今のように内閣府や国土交通省・農林水産省という縦割りではなく、一元的な中央からの新組織を作ってはどうかと提案しました。これが基礎自治体の防災力を中央で補完することにつながればと思います。さらに、防衛環境が大きく変化していますので、人口減少時代の防衛省や自衛隊との共通認識・技術構築など、国民保護も課題になっていると考えています。さらに、新型コロナウイルス感染症対策で自治体間の差が露呈しましたが、ふだんからの情報収集のアンテナの高さもありますけれども、未知のウイルスとの戦いにセンスよく対応できるかが問われたところでは、Too Little Too Late では駄目で、戦略的・網羅的に適時・適切な政策を打つことができるかが課題となります。また、感染症法や新型インフルエンザ等特措法の法制度的な欠陥も明らかとなりましたので、法改正の動きには都道府県も市町村も積極的に関与する必要があると思います。

情報システムの進展が地方自治体のデジタル化を後押ししてきましたけれども、これまでは「IT を使えない弱者を切り捨てるのか」という声があつてブレーキがかかってきました。しかし、現在の菅政権は地方のデジタル化も求めています。行政実務は人的制約だけでなく、財政的制約もあります。32 次地制調の答申では大きくデジタル化の方向へ舵が切られましたが、湖南省でもスマート自治体化を進めました。議事録作成は AI がすぐに粗原稿を作成しますし、保育所入所希望のマッチングも一瞬でできます。微調整は人間がしますけれども、かけていた時間は格段に短くなります。電子申請もスタートしていますし、GIGA スクール構想も実働しています。Society5.0 の時代にあらゆる分野でスマート化が進みますが、これをどこまで導入するか、またデジタ

ル弱者にどう対応するかが実務的課題として残ります。

さらにこれを自治体間連携に広げると、滋賀県では8つの市が参加する国内最大のクラウド協議会を設立して、大きな効果を得ています。スタートの時には担当者間でなかなか話が進まなかったのですが、市長の会議を招集して最大公約数でシステムをまとめました。担当者は自分の部分しか見ませんので、他の町で進んでいてもそれにお金がかかると躊躇してしまう。だからそれは要らないとなりますが、やはり全体を見て他の市も一緒に割り勘にすれば効果が出るので、圏域で見えていく必要があります。

それから、自治体実務のキーワードにSDGsがあり、持続可能性が求められます。地域循環共生圏とかSDGsが、もともと総務省が進めていた緑の分権改革から派生してきているので、大きな方向性として進んでいます。また、ゼロカーボン宣言も政府がしましたので、自治体もこれについていく必要があると思います。

最後に地方議会についてです。最近、議員の役割や責任を理解せずに当選しているという例が時々出ています。立候補の条件を緩和することについて、個人的には甚だ疑問です。誤解を恐れずに言えば、議員の処遇を改善することで議員であること自体が目的となり、責任を果たそうとしない議員も出てしまうので、例えば議員の立候補資格を新設して質を担保するとか、議決責任に伴う損害賠償制度があるというような緊張感がないと、自治や民主主義も画餅になってしまうおそれがあります。議員が成り手不足であるなら、住民集会や長に全権を委任したうえで牽制する別な制度を考案するとか、いろいろあると思います。しかし、まず魅力ある議会にしなければ、そこに立候補条件を緩和しても質の良くない議員が増える可能性があるということに注意しなければならぬと思います。

磯崎

大変多岐にわたる論点で、刺激的な内容も含まれていたように思います。ありがとうございました。続きまして、稲継さんをお願いしたいと思います。

稲継

牧原先生、総括的な御講演ありがとうございました。また、谷畑前市長から非常に多岐にわたる論点をいただき、ありがとうございました。

谷畑さんのお話で「危機意識がない」というのは、私自身振り返っても同じです。私は大阪の高槻に生まれ、高槻・茨木で育ち、その後も大阪市役所に勤務し、姫路にいた4年間も大阪から通っていたので、ずっと大阪でした。そして今は東京で人口減少がイメージできないため、人口減少についての議論や執筆もほとんどしていませんでした。



いなつぐ・ひろあき



2. 日本の将来人口動向

○ 今後人口減少が加速度的に進行する見込み。

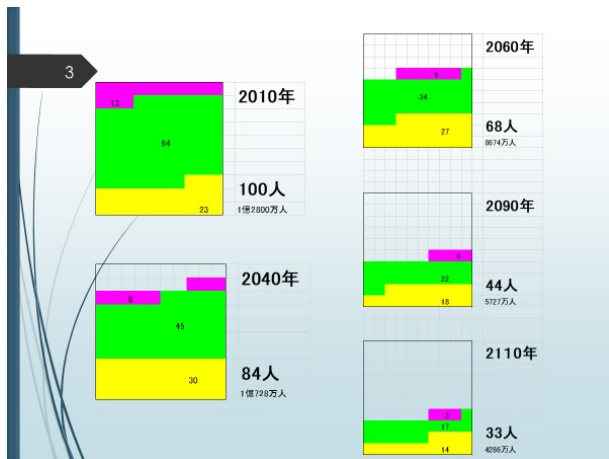
将来推計人口【中位推計-合計特殊出生率1.35】

	2010年	2040年	2060年	2090年	2110年
総人口	12,806万人	10,728万人	8,674万人	5,727万人	4,286万人
老年人口 (65歳以上)	2,948万人	3,868万人	3,464万人	2,357万人	1,770万人
高齢化率	23.0%	36.1%	39.9%	41.2%	41.3%
生産年齢人口 (15~64歳)	8,174万人	5,787万人	4,418万人	2,854万人	2,126万人
年少人口 (~14歳)	1,684万人	1,073万人	791万人	516万人	391万人

(資料出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」

あるデザイナーの書いた図からヒントを得たのですが、もともと人口が今ほどではなかったという話はよく出てきて、また減るから元どおりになる、そ

ういう図や数字を見ても、やはりイメージが湧きませんでした。それが、あるデザイナーの本を見て、もし日本が100人の村だったらということを視覚化してみました。2010年では労働力人口が64人、65歳以上が23人、こういう100人の村があったらどうなるのか。2040年には労働力人口は45人、高齢者が30人、子供たちは8人です。2060年、90年、2110年にはこれが3分の1の村になってしまいます。このように推移をイメージ化したものを見てから、非常に危機を感じました。



2040年には高齢者人口がピークを迎えます。しかし、高齢者率をもっとピークを加えていくことになります。人口移動で明治初期から現在まで振り返ってみると、明治維新の時には新潟県が一番多くの人口、そしてこれが逆転して今は東京都が一番多い。新潟県は14位に低下したのですが、人口は166万人から237万人に増えています。問題は地方創生で言われた社会増を何とかしようと各自治体でいろいろ書いたのですが、そこではなくて自然増や人口の比率についてどう考えるかということに帰着すると思うんです。



医療費を何歳まで無料にしますという競争を近隣でして、人の奪い合い、学界の用語で言えば「足による投票」で人に来てもらうという政策競争ばかりしてきたけれども、果たして正しかったのか。地方自治体ではなく、国家として人口減少にどう対応するのかを考えなければならなかった。しかし、それを地方の責任に転嫁してきたというのが、ここ20年、30年の歴史だと思います。いろいろな自然増の政策はあり得ると思いますが、多くは国家財政をもってやるべきで、地方が分権時代だから私たちがやりますとか、地方創生交付金を目指して私たちはこんな戦略を立てましたとか、そういうことを競うべきではないと思うんです。

こういうことを言うと、地方分権論者の皆さんから「稲継は中央集権論者だ」と批判を受けそうです。それほど否定はしませんが、国家として考えるべきことと地方自治体として考えるべきことは、やはり分ける必要があります。そして、特に1990年代以降なぜか財政縮減の下で地方分権が叫ばれて、本来国家としてあるべき姿、やるべき政策について地方に押しつけてきたことがたくさんあるのではないかと。幼保の無償化もそうです。これは国家財政で見なければならぬものですし、自治体財政に押しつけたため当時の谷畑市長や三鷹市長をはじめ、全国市長会で相当大きなムーブメントをされたことも承知しています。しかし、なぜか財務省は地方の話だから地方で持てということになりました。様々な政策の根幹は、やはりお金があるかないかが非常に大きいので、国家で見べき点と地方で独自の展開をすべき点と、改めて見直しをするべき時期に来ているのではないかと思います。

磯崎

ありがとうございます。それでは牧原さん、今のお二人のお話についてコメントをいただけませんか。

牧原

谷畑市長、稲継先生、貴重なコメントや御意見をいただき、ありがとうございます。湖南市の先進的な取組には敬意を非常に払っておりまして、私だけでなく他の自治体も学ぶところが多いと思います。非常に危機意識を持たれておられることと、条件を緩めてインセンティブを与えることだけではなくて、やはり実質を高めていくということにも感銘しました。

そして、防災でも大きなスキームを作っておられますが、地球温暖化もあって毎年かなり甚大な災害が来るが見えているわけです。今年の秋はたまたま台風が日本列島の西に抜けていくが多かったと思います、あれが来ていたらどうなったかと思います。

国で常設の組織にするということもそのとおりだと思います。稲継先生が主張されていた国と地方でデマケすべきということにつながるとは思います、東日本大震災や他の災害でも国・都道府県・市町村がどういう関係にあるのかがいいのかがあまりよく把握されないうまま、それぞれ動いていたように思います。国は全体を俯瞰してマネージすることが必要で、環境省をその役目と言われたのは、恐らく個別の国土交通省などではインフラになってしまって、病院とか医療とかが抜け落ちることではないかと思えます。なぜ環境省なのか興味を持ったわけです。総務省の枠では議論できないし、中央防災会議で議論するものでもないような気がします。今年の冬も雪害や異常低気圧が来る可能性もありますし、また来年何が起こるか冷や冷やすることを何とかしてほしいと思うところです。

それから稲継先生のお話について、世界的にはアフリカでも人口増が鈍化しています。だから、自然増とはいかなくてもある程度ならかになるにはどうすればいいか、ということが多分おっしゃりたいと思うんです。しかしなかなか難しいところがあって、答えがないです。だから、2040年まで非常に厳しいと危機意識を持った上で、当面は其中で行政サービスを維持することが大きな課題だと思います。長期的に人口減ショックを和らげるための人手を何とか確保していきたいというときに、どうサステナブルにしていくかについて、コロナも含めて新しい時代に即したライフサイクルみたいなものはないのだろうかと思えます。自治体戦略2040構想研究会では、統一的・標準的なライフサイクルはないと言い切っています。持家を持つとか昔はありましたが、そういうものはない。しかし、例えば先ほどの大阪でずっと過ごされたとか、湖南省で過ごされる場合にどうライフサイクルというのを描くのかということが何かあると思うんです。いろいろなケースがあるにしても、ライフサイクルが見えてくると人々の生きざまに即した行政サービスの在り方が浮かび上がり、何らかの形で自然増や人口減を和らげるという気がしています。

磯崎

ありがとうございました。それでは、第2のテーマに移りたいと思います。今後の自治体のマネジメント・人材育成はどうあるべきか、人口減少を踏まえた自治体組織の運営についてお話をいただこうと思います。

今回は稲継さんからお願いします。牧原さんからお話があったライフサイクルや人口減少への対応も加えていただくとありがたいと存じます。

稲継

ライフサイクルが大阪と東京で違うのか私もよく分かりませんが、3世帯が同居しているかどうかということは多分福井と大阪、福井と東京では全然違うと思います。地方ごとに未来予測図、未来カルテが変わってくるのは当然だと思います。

牧原先生が担当された2040の中で、半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体というのが出てきました。現状だと人が足りなくなるので、民との間で分かち合う必要があるということから来ています。AIとかロボティクスで足りない分を賄っていくという話になっていたと思います。

自治体におけるAI・RPAの分類		
	業務生産性向上(事務改善)	住民福祉の増進
人間が行っていたものを機械が代替(時間短縮)	<ul style="list-style-type: none"> 議事録・会見録自動化 庁内問合せ対応チャットボット 種々のRPA(とりわけ、人事関係、税務関係、医療関係) 道路補修効率化AI(千葉市他) 保育所入園割当 AI-OCR(紙文書の機械処理) 税金・国保電話催促業務 法制執務(条例、規則の作成) 	<ul style="list-style-type: none"> 議事録・会見録要約作成(徳島県) 住民問合せ対応チャットボット コールセンターAI導入(札幌市、名古屋市) ウェブサイトの多言語翻訳 介護のケアプラン作成(豊橋市) 検診受診呼びかけ(那覇市) 住民意向調査、アウトリーチ
人間ができなかったことを機械がやる(付加価値)	<ul style="list-style-type: none"> 職員の知恵袋 ex 戸籍(大阪市) 事故・犯罪・災害等の発生予測 カメラ利用観光客移動分析(天草市) 廃棄物処理施設の効率化AI 	<ul style="list-style-type: none"> 窓口対応翻訳(甲賀市74カ国語) 災害情報要約AI(NICT) 過疎地域での御用聞きAI(南山城村) 買い物難民支援 お年寄りの対話チャットボット 渋滞緩和(京都市、軽井沢町) 介護の予後予測 婚活・移住マッチング

©稲継作成

既にAIやRPAはかなりの自治体で広がっています。スマート自治体の研究会に呼ばれて少し報告したのですが、業務生産性の向上で時間短縮に使われていると思うんです。議事録やチャットボット、保育所の入園割当ては、いずれも湖南省でやっておられる。あるいはAI-OCRとかです。今後は付加価値でかつ住民福祉の増進につながるようなもの、お年寄りの対話チャットボットとか買物難民支援、あるいは過疎地域での御用聞きAIといった、南山城村で既に始まっているようなものです。あるいは災害時の災害情報要約のAI(NICT)などがやっているツイッターを分析して生き埋めの場所を特定するといったものですが、こういったことに役立つものも今後増えていくと思います。

このように見ると、AIやRPAの普及は、ここ5年10年で驚くべき勢いになるのは目に見えているし、RPAについては昨年度総務省のほうで補助金もつけていて今年度さらに多くの自治体で普及しつつあります。AIではベテラン職員の事務を代替するようなものが出てきて、コールセンターのマニュアルもなくなり、お客様とのやり取りを音声認識した上で答えの候補が出てくるようなものが出ています。役所の事務も、ベテラン職員でないと分からないようなものが今後AIに代替されていくでしょう。では自治体現場に残る仕事は何か、必要な人材とは何かを考えていく必要があると思います。

7 自治体のマネジメント・人材育成

- AI・RPAの普及
 - ベテラン事務員の仕事
 - AIへ代替
 - 自治体現場に残る仕事？
 - 必要な人材とは？
- 90年代、2000年代の改革
 - 単純労働は外注化へ
 - 事務仕事も徐々にアルバイト・派遣に
 - …人から人への改革
- これからの改革
 - ベテラン職員の事務仕事はAIに
 - 低レベルの知的作業はすべてAI・RPAに
 - …人からAI・RPAへの改革

これまで、90年代や2000年代の改革で、単純労働を外注化したり、民営化したりなどがありました。事務仕事も徐々にアルバイトや派遣に代替されてきましたが、いずれも人から人への改革でした。これからの改革は、ベテラン職員の事務仕事はAIに、低レベルの知的作業はAI・RPAに任せていくという従来の改革とは違うものが始まっていくと思いま

す。そう考えると、今後求められる人材はAIやRPAにできないこと、創造性や対人能力、コミュニケーション能力、調整力といったものだと思います。もちろんITスキルも不可欠で、RPAのシナリオを書くことは恐らく10年後には必須になるでしょう。そういう人材をどう採用し、どう育成していくのが大きな課題になると思います。

今後求められる人材

AIにできないこと

- どうすれば売れるかを考えること
- 新しいことを創造すること

人間に残る仕事

- 創造性、対人能力、コミュニケーション能力、調整力

そのような人材をどう育成するか

9 マネジメント能力の強化

- 人材育成に限られない
- 調達の工夫・規模のメリット
 - ICTに関して、鹿児島県市町村情報センター New Try-X
 - ICT共通仕様、共通利用
 - 分権に反しない
- 公営企業会計決算方式の共通化
 - 岩手県紫波地区水道事業協議会(任意)
 - 相互の学び合い
 - 水道事業決算方式の統一
- 圏域での公共施設白書の共同作成
 - メンテナンス、減価償却、立て直し、今後の再配置を圏域で考える

マネジメント能力の強化は、人材育成に限りません。例えば、公営企業会計決算方式の共通化とか圏域での公共施設白書の共同作成、あるいは調達の工夫・規模のメリットでは、既にICTに関して鹿児島県の市町村情報センターでNew Try-Xというものを共同で実施しています。開発したところは別ですが、一緒にやってノンカスタマイズで県内の30市町村や佐賀県・長崎県・京都府の町村を含めて40以上の自治体で共同利用して割り勘効果が出ています。標準仕様・共通仕様や共通利用を税と住基の実務レベルでしていますが、さらに共通利用して共同フォーマットを作るということは今までは分権の観点から大きな反発があったのですが、これは分権の話ではないでしょう。法律に基づく業務をやっている、

それについて共通フォーマットを作るだけでノンカスタマイズということなら分権に反せず住民のプラスになる。その余ったお金を他に振り向けるということを考えていくべき時期に来ていると思います。

磯崎

ありがとうございました。先ほど牧原さんから防災に関するご質問もありましたが、次に谷畑さんをお願いします。湖南省の取組がすばらしいというお話もありましたので、その点を含めてお願いいたします。

谷畑

牧原先生、過分なお褒めいただき、ありがとうございました。なぜ防災環境省なのかという点については、第5次環境基本計画で環境省を中心に内閣が地域循環共生圏を作るとされていますが、その地域循環共生圏の中にはインフラも社会保障も、教育やものづくりなどの産業政策も含まれていて、地域で様々な施策を連関・循環させる、そしてそのクラスターをネットワーク化して国土強靱化につなげようとしているので、併せてそこに防災も対応してはどうかという考えです。狙いとしては、国交省や農水省ではなく平時の職務を持ちながらも、有事に組織転換しやすい省庁ではないかということで環境省に提案しました。もう少し踏み込むと、例えば電源を喪失しないように、多極分散型のエネルギー源を環境省が中心になって構築するというので、経産省や国防上の防衛予算も取り込めるのではないかとこの省庁間の利害関係もあります。

また、先ほどライフサイクルのお話がありましたが、それぞれの市民のペルソナというものを市民との対話の中で作り上げていくということで、それを目指した施策展開が今後求められてくると思っています。湖南省は外国籍市民が多く、作ったペルソナの1つには外国籍市民を模したような形でライフサイクルを示していくということも、職員の中で市民と対話をしながら作り上げていました。

そういった中で、今後の自治体のマネジメント・人材育成の前に危惧しているのは、首長の質です。最近政治家の口が軽くなり過ぎていて、公約を守らない、守れないような公約で当選をする首長が、結構全国に出てきています。明治以来続いてきた行政の無謬性がずたずたにされている感じがして、その瞬間で論理的に説明できない行動が一瞬にして有権者に支持されてしまい、実現してしまう場合が増え

ている感じがします。そうした場合に、誰が自治体をマネジメントするのか、ポピュリズムに乗った首長を支える公務員集団を誰がマネジメントするのかということになると思います。

ポピュリズムは熱狂的・一時的・刹那的で、未来予測に基づいたバックキャストと対極にあります。ポピュリズムが跋扈する中で現在の住民に対する公平性や公正性を担保するだけでも大変なのに、将来世代との負担の公平性は確保できなくなるのではないかと。ですから、やはり職員組織がしっかりしていくことが必要だと思いますし、リカレント教育も大事だと思います。湖南省では県内の各市と連携しながら、滋賀大学で地域活性化プランナー学び直し塾という、中堅職員の政策科学や座学、フィールドワークなどを通じて政策を形成していく研修も進めていますし、若手職員は積極的に霞が関に出向もさせています。

さらに大事なことは、内部統制体制の確立です。人口減少時代に自治体職員が不足するという先ほどからのお話で、経験や確認という手続が不足してくるので事務的ミスが頻発すると住民からの信用が失われ、さらに厳しいことになると思います。湖南省でも内部統制システムを導入しています。できる限り手間をかけないように、緊張感を役所内に持ち込めればと思っています。

それから稲継先生がおっしゃったAIやIoT、ロボティクスなどのスマート自治体化ですが、やはり定型的なサービスはAIが判断し、事務処理はRPAなどで処理して、提供はIoTという形になると思います。ただその際に、どこまで導入するかの決断が必要ですが、国がその方向に行けというので波に乗ればいいと思います。ただその際、ベンダーの言いなりにならない独立した行政、情報に精通した行政職員を育成することが重要です。牧原先生の御講演でもありましたけれども、ベンダーがどういった形で介入してくるのか、独占的にならないかどうか、その逆で地域のベンダーの文化を破壊してしまわないかどうか、バランスが大事かと思っています。

それから、財政的資源をどれだけ投入できるかということについては、割り勘でどれだけ浮かすことができるかだと思います。さらに、スマート化で浮いた職員をどこに再配置できるかという選択が大切になります。ただ、スマート化は国策ですので、この自治体も早く対応するに越したことはないと思います。

磯崎

ありがとうございました。いろいろな論点が出てまいりました。続いて、牧原さんにはスマート自治体化についてお考えをお聞きしたいと思いますし、先ほど公共政策大学院の取組などの御紹介がありましたが、職員のリカレント教育についてもお聞きできればと思います。

牧原

貴重なお話を伺って、私も目からうろこです。AIやSociety5.0が進んで地方自治がどうなるかについては稲継先生がおっしゃったとおりで、AIによって事務が楽になると思います。他方、AIが壊れてどう直すかなど、トラブルが出たり壊れたりすることも含めると、本当にそんなに減るんだろうかとも一方で思っています。コピー機もだんだん壊れなくなりましたが、昔はよく壊れました。機器は必ずメンテの問題があるので、進めながら何に力点を置くかだと思います。例えば新しいシステムやAIなどで、出張の情報を打ち込むとか、先ほどの保育所のマッチングなどができるということで職員の業務は削減できます。では、人的なコミュニケーションでの庁内調整にどこまで重点を置くのでしょうか。例えば通常の手書の受渡しは機械でもできると思いますが、住民とのワークショップのようなものを含めたやり取りをどこまで職員が対応するのかという、厄介なところが最後に残ってくると思います。ここをどの程度省力化できるか。私は最後残るのは連携コストではないかという気がしています。だから、AIである種の職員の業務量が減った部分をどの程度地域連携に回せるか、あるいは住民との様々なコミュニケーションに回せるかというところが、大きく期待できるところなのではないかと思います。ただ、既に現場ではいろいろ苦労されていますので、これをどのようにAIでそぎ落としながら、連携関係の業務に集中できるか考えていくことになると思います。分権化であってもシステムの共通化が進まないことから成り立たないと思っています。

もう1つ気になるのは、ポピュリズムの話は恐らく関西の方と関西以外の方で全く温度差が違って、東京にいると小池知事のポピュリズムはそれほどでもないのあまり思い浮かばないのですが、関西の方に聞くとセンシティブで大きく違うと思います。日本で欧米ほどポピュリズムが出てこない要因が幾つかあると私は思います。ただ、情報化社会の中で、やはりキャッチーなもので人を釣るような行政や政

治の在り方が出てきている。ですので、人々が熱狂的に何かを支持するというよりは、やはり既存のものを変えていくことへの期待を冷静に持っていて、その反面やっていることがいろいろあるのをどう理解するかだと思うんです。だから、トランプがやっているようなこととは随分違って、逆に難しいのかもしれない。つまり、何か非合理に熱狂的に支持しているというよりは、幾つかの狭いトピックに関して支持しているから、他のことには目つぶっていいというような合理的な選択を市民がすることで逆に行政の大きな弊害が起こっている、ということです。だから、政治が幾つかのファクターだけを、特に政治主導の中でフォーカスを当て過ぎることによって、地方では他のものが落ちている。これは非常にまずいと考えています。

その意味で、やはり自治体職員は現場で非常に業務量が多い中で、マキシマムが大事だと私は言いましたが職員として地域をどう俯瞰しながら考えていくか。企画部門で取り組んでいるような発想を現場職員は持つ必要があるし、企画部門の職員も現場を見ているという、良い意味での循環をどう起こしていくのか。特に企画の在り方がAIとかスマート自治体で高度化してくるので、ますます難しくなっていくのをどうするのかだと思うんです。私は今までの政策教育では足りなくなってくるものが出てきて、特にデータサイエンス的なものはいろいろな大学で作ろうとしていますけれども、自治体職員向けのデータサイエンスのコースは、多分ほぼ必須になるんじゃないでしょうか。これがどうなるかを見ながら、2000年代にできた政策教育の仕組みを再考する時期に来ている。私自身は2000年代に関わりましたが、それだけでは今後は駄目じゃないかと思うところではあります。

磯崎

大変興味深く拝聴いたしました。1つは、AI等の進展によって残るものは何かという話から、連携コストが大きいというご指摘がありました。2つ目はポピュリズムの問題で、関西と全国では随分違うんじゃないかという話もありましたが、こういう政治ファクターをどう考えるか。3つ目は自治体職員の人材育成については、行政の「マキシマム」が重要だという点やデータサイエンスなどの政策教育が必須になっているというご指摘でした。お二人から応答がございませうか。

谷畑

牧原先生のポピュリズムが関西とそれ以外で違うというお話ですが、想定していたのは愛知県で5万円あげるから当選させてくれという件です。財政調整基金を取り崩すということで、あれが地方自治の現場ではすごい衝撃で伝わっていて、こうした公約で当選することになると、全国の首長がやっつけられないということになります。こうしたものをいかに抑えていくか、そういった首長だらけになった時に公平性・公正性、次の世代との共有をどうしていけばいいのかわ、職員もきちんと考えていく必要があるということです。

磯崎

ありがとうございます。では、次のテーマに移ります。

3つ目のテーマは、この地方行政実務学会に何を期待するか、この学会は何に取り組むべきかです。本日は会員による研究会ですので、大いに本音を語っていただこうと思います。牧原さんは様々な学会に入っておられると思いますが、この学会についてはどのようなことを期待されますか。

牧原

最初に話したように、やはり実務とは何かが行政学の大きな課題だと思っていますし、それが分からないと政策も行政も考えることができないと思います。

かつては、実務上の細かい作業よりも、例えば人事管理とか会計予算の統制とか、幾つかの行政分野に共通する大きなテーマに即して考えればよいという時代でした。しかし、今は実務の状態がオープンになっていますから実務の詳細も含めて考えられるようになったのですが、実務家の方々や研究者になられた実務家と、研究をずっとやっている人間とでは感覚がまるで違うわけです。やはり、まず実務の側からの発信に私は期待したい。ぜひ、研究者をオーディエンスにした研究成果の発表をいただきたいと思っています。

そして、そうはいつでも行政実務家も様々です。最近私の大学院生が気象庁の研究をしました。今までなぜ行政学者が気象庁を研究していなかったかという、閉鎖的な組織なのでインタビューに応じてくれないからなのですが、先端研に気象庁とのつながりが非常に深い先生がいたので彼の紹介で歴代長官にインタビューができていろいろ分かりました。

それで彼は論文を書きましたけれども、気象庁1つを取ってもようやく研究が進んできた。恐らく気象庁の実務は現実の災害対策で最近触れるようになってきましたけれども、通常の行政実務と離れたところにあったのも事実です。恐らく実務家の中でも経験されていない分野は、かなりまた経験上想定される業務と違うのでしょうか。となると、実務をされている方の交流によって、地方行政実務に何か共通のものがあるのか、あるいはそれをどういう概念として理解すればいいのか、どうそれを捉えられるのかを練り上げていくことによって、「そうか」といろいろな人が納得する学問が誕生するのではないかと思います。今なおアカデミズムは、実務の在り方が結局政治や社会のシステムを決めていくという発想になかなかついていないのですが、多分そうなんだと年とともに思いを深くしています。行政実務や統治の様々な、私の言葉では作動のいろいろな原理のようなものが、やはり政治や社会秩序を決めているのではないかと思いますので、ぜひそういったものに跳ね返るような、真面目で着実な議論を期待したいと思います。

磯崎

ありがとうございました。確か牧原さんの東大時代の助手論文は「協議の研究」（『協議』の研究—官僚制における水平的調整の分析(1)-(5)）『国家學會雑誌』107(1・2)-109(7・8)、1994-96年）ということで、省庁間の協議について研究されたと思います。その頃からの実務に対する関心、実務を重視する姿勢がいまも貫かれているなと感じました。

次に、谷畑さんから見て、この学会に何を期待するか、お願いしたいと思います。

谷畑

これまで我が国の地方行政は、明治150年で独自の成長を果たしてきたと感じています。ただ、全体として役所と包括されながら、1,800あれば1,800の個別の文化が花咲いている状況だと思います。それが当たり前としてここまで来たわけですが、インターネットの発達で急速に一律化を求められています。先ほども申しましたけれども、新型コロナウイルス感染症対策はデジタル化を進めることになっていますが、稲継先生がおっしゃったようにどこまでフォーマット化をしていくのかについては、国の言いなりではなく国と地方で折り合いをつけていく、その際の理論的な支柱になっていただきたいと思

ます。

先日、前経済産業大臣の講演を聞きましたが、今の菅政権がデジタル化で狙っているのは、まず住民が役所に行かなくてもよくなることで、小さなものでもよいから実例を挙げてバントでもいいから出塁するという、それからデジタル庁としての戦略を立てて、権限と予算を集中するということです。そこで、地方行政実務のシステムもデジタル庁が一元的に権限と予算で縛るとされた際に、地方分権の論理とどこまで並存できるのかということについて十分に議論しておく必要があると思います。自治権の侵害や最小の経費で最大の効果を上げるという自治法との関係性、この辺りは現場では非常にセンシティブに見ていますので、学会で実務を踏まえて理論的な補完をしていただけるとありがたいです。

稲継先生から紹介のありました幼児教育・保育の無償化の議論の際には、安倍前総理が無償化をすると公約をしたのに対して内閣官房が無批判にそれを捉えてスキームを作り、内閣府を主管にして厚労省と文科省を共管にして丸投げしました。しかし、国には幼児教育・保育の実務についての知見が皆無でした。全国市長会に4省庁の局長に出てきてもらってシンポジウムをしましたが、国が実務を全く分かっていないという衝撃的な現実からスタートしました。そこで全国の市役所から実務家を上京させ、国とともにシステムを組み立てていったという、うそのような笑い話が実際に起きています。その際には、今の菅総理、当時の官房長官が「市町村に負担させない」と二度も明言しておきながら財務省が地方負担を入れようとしたので、全国市長会始まって以来初めて財務省を引きずり出して厳しくやり取りをしたこともありました。まさに自治財政権の侵害も甚だしいということですが、最終的には財務大臣裁定で財務省自身も返り血を浴び、全国市長会が矛を収めて幼児教育・保育無償化が実現できたということですが。

システムを導入しようとする時には、この学会が地方行政側の実務的な理論構築をしっかりしていただく必要があると思います。今一番押さえていただきたいのは、外国人による土地取引です。政府与党の内部では農業委員会のスキームで基礎自治体に事務をさせようとしています。言ってみれば中国・韓国に水源地や防衛施設の近隣の土地を買わせないようにすることを国ができないので、自治体にさせようとしているわけです。人民解放軍のその覆面部隊が買おうとしているのに、市町村の現場が応えるこ

とはできませんので、そういったところを押さえる必要があると思っています。

現場から見て中央から画一的に示されるだけではない、地方の現場ならではの視点や発想からの政策化やシステム化による施策を横展開するためのプラットフォームになっていただきたいと思います。地方行政実務学会で現場の創意工夫の事例を整理して理論化した上で、全国に横展開できるといいと思います。

それから、失敗事例をたくさん集めてほしいと思います。失敗事例は歴史に漏れてしまいますが、そこにこそ新たな理論的構築の手がかりがあると思います。特別定額給付金の支給事務などは先行自治体と遅延自治体で大きな差が出ましたが、その原因を探らないとシステムだけ統一しても同じことを繰り返すだけです。個人のオーラル・ヒストリーも含めて、失敗事例についてのライブラリーを作っていただけるとありがたいと思います。

それと、隣接学会との連携を十分に図っていただきたい。ここだけに籠もることなく、政治学や行政学・経営学など、様々な隣接学会との相互乗り入れをしていただきたい。そのことによって、地方行政実務学会は、地を足につけながらも視野を広く持つていただけて、ぜひとも地方六団体のシンクタンクとなっていいただけるとありがたいと思います。

磯崎

ありがとうございます。多くの課題をいただきました。自治財政権の問題、外国人の土地取引の問題、それから失敗事例の研究というのは、私も勉強しながらやらなきゃいけないと思いつつ、できていない課題です。この学会で取り組めるとすばらしいと思います。では、お二人のお話を踏まえて、稲継理事長からお話をいただければでしょうか。

稲継

牧原先生、谷畑さん、ありがとうございます。非常に過分な課題・期待をいただいて、私だけではとても受け止め切れませんが、この約190名の会員の皆さんでしっかりと受け止めていきたいと思えます。

牧原先生の講演の最初のところで、実務と学についてお話がございました。先生の『行政改革と調整のシステム』という本のあとがきに少し触れられていまして、私も非常に興味深く読んだ記憶がございます。私はもともと稟議制について西尾勝先生の教

科書で読んだときに、辻清明先生の議論と井上誠一さんの議論を見て、こんなことが学会で議論されているということに、むしろ驚きました。これは牧原先生が学会で報告された時の驚きと同じような驚きです。そういう意味では、実際に実務で進んでいることと学会で議論されていることが乖離しているということは前から分かっていたことです。その点について、牧原先生から、東北大学の公共政策大学院の創設の時に行政実務家の研究者への転身を任期付きにして知識をさびつかないようにしつつも、1年単位のワークショップをして経年的な蓄積をして政策課題の変化を体得したという話は、非常に勉強になりました。

教育を拠点とした実務と学との融合ということですけれども、この学会は教育ではありませんが、研究者と実務家が割と日常的に接触できるような形での学会を目指していきたいと思います。研究大会は年に2回予定しておりまして、来年の春は恐らくオンラインですることになり、来年の秋は状況が許せばリアルに行いたいと思っています。それ以外にも、地方で研究会や様々な媒体を通じて意見交換をしていきたいと思っています。その中で、地方自治体現役職員であるという共通点がありますので、実務家同士でも様々な意見・情報を交換していただく。さらに、地方公務員の中でも研究にも興味があるということでお入りいただいている方が多いと思いますので、その点でも様々な意見交換、情報交換をしていただけたらと思います。

牧原先生のお話の中で、サイエンス型エンジニアリングというお話がございました。まさに地方行政実務学会では様々な理論構築も目指しますが、やはりエンジニアリングにかなり重点を置いていくことになろうと思います。現実の直面している様々な課題にどのように対応すれば現場で解決が早くなるのか、あるいは将来的に職員も市民もハッピーになるのかということを考えることが、一番の共通目標になっていくと思います。ある理論が正しいかどうかは、それを実践しないと検証できませんが、それでも必ず一定の方向性、つまり職員や市民の幸せという方向での検証になっていくと思います。

それから、谷畑さんの御提案を興味深く拝聴いたしました。失敗事例をたくさん集めてほしいということとはちょっと気づかなかった論点ですが、とても重要だと思います。失敗の研究というのが前にございました。日本軍の失敗の研究ですけれども、現在もベストセラーになっていると思います。その後、

いろいろな失敗についての研究が少しだけなされたことはありますが、やはり喉元過ぎれば…ということとでなくなっている研究も多くあります。しかし、地方行政実務学会では、様々な失敗をしっかりと記録にとどめてアーカイブ化し、それを他山の石として地方行政実務の発展に裨益したいと思います。隣接学会との連携も、ぜひ図ってまいりたいところです。地方六団体のシンクタンク、そこまでできるかどうかは私個人では全然自信がないですが、これだけの大所帯になりました。スモールスタートだったのですが、既に百数十名の一般会員と50名近くの研究会員、そして団体会員も10団体入っていただけてかなり大きくなりましたし、今後も大きくなっていきます。そして、メンバーは実務家の方も非常に熱心な方が多くおられますので、地方六団体のシンクタンクともぜひ連携していければと考えております。

今後とも牧原先生、谷畑さんにおかれても、この学会に外からお叱りいただきながら、様々な御ひいきにさせていただければと思います。今日はどうもありがとうございました。

磯崎

どうもありがとうございました。

最後に、参加者との質疑に入りたいと思います。牧原さんに対して、チャットで3つほどの質問をいただきました。まず、地域社会の弱体化をどう考えるか、かなり深刻なのではないか。次に、都区制度、特に財政調整制度とか人事委員会の問題をどう評価するか。2040研究会では東京の改革についても触れておられますが、御所見はどうか。最後に、スマートシティ化、AI化で行政実務が減少することについて、牧原先生は懐疑的なようだけれども、具体的にどうのご意見なのか。以上3点ですが、よろしくお願いします。

牧原

最初の質問ですが、2040問題がやや中途半端になっているのは、間口を広げた政策の議論も一定程度あるのですが、結局総務省の所掌の範囲で答えるにとどまっています。特に経済の問題が抜け落ちているからです。私どもの現地調査でも、山陰の松江近辺では、非常に連携が進んでいる上に、インフラが充実していて空港が2つあったり、港があったりするので、経済界と連携をどう進めるかということがさらなる課題であるという話を聞きました。しかし、

それはもう地制調では受けとめようがないのです。だから、2040のようなバックキャストで未来社会を考えると、先ほど谷畑市長がおっしゃったことと同じで政策連携の中で考える必要があって、特定の省庁の枠にとどまるわけにはいきません。特に経済でパイを大きくしながら連携する。例えば人口減でも私が調査に行きました北海道のオホーツク辺りは、経済的に好調な酪農家もかなりあるけれども、人口が少ないので困っていました。だから、人口が少ないから駄目というのは全然違う、いろいろな要素があるという意味で、やはり経済の要素を入れてどう構想するかについては、国では今のところ無理なので、それぞれの地域で主体的に考えることが欠かせません。そうすると、例えば経済が弱っているときにどの程度連携で克服できるのか、あるいは、できないなら別の手だてをどう考えるかというような枠組みになっていくと思います。

それから都区制度の問題で、2050年を目標としての予測などもあり、議論を進めていると聞いています。ただ、今の都区制度を前提にすると、区の自立性をさらに強めて問題を考えるような方向にはならないのです。そこで、どうするかということですが、私は都区制度でかなり難しいのが水害対策だと思います。江戸川区の200万人のエバキューエーションはできないとなっていますが、いつ甚大な被害が起きてもおかしくないエリアに手をこまねいているというのはまずいと思います。だからこういう問題について、一旦は避難をするという枠組みを作るのが喫緊の課題だと思いますが、それができてくると、都区制度とは異なる枠組みの動かし方が見えてくると思います。今の都区制度の枠組みでどうしても対処できないものをどうするかという時に、国レベルで都政をいじると言う人がだんだん出ています。それに対して今度は都や区、あるいは都下の市町村の自治の問題をどう考えていくかということが次に出てくると思います。これはなかなか簡単でないということは重々承知しています。

最後にスマートシティ、AI化の質問です。90年代は各部屋に1台PCを置くとか、ワープロを共有する時代だったわけで、それがAI化、デジタル化を進めることによって業務量が逆に増えていることが問題なのです。先年亡くなった人類学者のデヴィッド・グレーバーという人の「ブルシット・ジョブ」というのは、まさにこの話ですが、行政に限らず企業でも仕事量が増えています。情報の処理量が増えることによって、結果的に仕事量が増えている。だ

から先のマキシマム論が意味を持つわけです。やはりミニマムで対応するのではなく、我々はもう情報の中で常にマキシマムとの戦いの中にいますから、最初からマキシマムを考えて、業務量を減らすためのAI、あるいはデジタル化を考えていかないといけません。ただ共通化するだけでは仕事が増えるのではないかとさえ思います。

いろいろな議論の中で重要なのは、日本の場合はやはり中央集権です。人口1億以上の国で、これほどの行政の制度をもつ国は事実上他にありません。いろいろな問題を1億の単位で考えないといけません。湖南省のような人口5万人くらいの国もありますが、それほど多くない。5万くらいの単位なら比較的動けるでしょうが、アイスランドが30万くらいで日本の中核市レベルで大体1つのまとまりとして動ける。だから行政情報システムの共通化も、大体そのくらいまでが上限で、それ以上人口が増えると共通の枠に入らないようです。そういった意味で、我々が今抱えているような規模感の中で問題を捉えないとうまくいかないと思います。

磯崎

ありがとうございました。お二人からもコメントをいただきたいと思います。自治体職員に夢のある仕事が描けなくなっているんじゃないか、お金を配るのが仕事なのかという御質問もございまして、これは主に人事政策に詳しい稲継さんにお答えいただければと思います。それから谷畑さんも牧原さんのお話に何度かうなずいておられましたので、牧原さんが指摘された論点について重ねてコメントをいただければと思います。

谷畑

本当に多岐にわたる論点が出てきました。これが地方行政実務学会だと思います。特に、先ほども申し上げたように自治体がそれぞれ癖のある行政実務をしてきた歴史がありましたが、それがこれから統一されていくだろう、その先駆けが行政実務学会になってくるだろうと思います。私も昔行政実務をやっていたときには、月300時間以上の残業をして無駄しましたけれども、その頃は牧原先生がおっしゃったように部屋にパソコンが1台しかなくて、全部1人で丸抱えして、ほぼ徹夜でやっていました。ただ、やはり扱う情報量が大きくなってきているので、仕事が増えるというのはまさにそのとおりだと思います。それに加えて、当然防災とかひきこもり対策

であるとか、新しい行政需要もどんどん掘り起こされていますので、そういったものに対する実務側からのアプローチについては学会で深掘りをしていくことが必要だと思います。

まとめとして、先ほど申しましたがぜひ地方六団体の理論的支柱になっていただきたい。中央地方政府関係で地方の側が押し切られないように、国の側の行政学、政治学との取り合いもしながら、地方がしっかりと今後生きていけるようなところを皆で作ってあげればありがたいと思っています。

稲継

御質問について、確かに非常に仕事が小ぶりになってきて、日常の業務に追われる仕事ばかりで醍醐味がなくなってきていて、若い人が受けてくれなくなるという悪循環になっていると思います。これを脱するために、やはり自治体職員になったらこんな面白みもあるということ、様々にこれからアピールしていく必要もあると思います。

採用の方法も相当変わっていくと思います。もう既に動画面接をやっている自治体も出てきているようですし、これからは民間との競争で採用していくことになると思います。その際、やはり魅力を訴えていかなければならないので、ルーチン業務だけではなく「こういう仕事もできるよ」ということをどうやってアピールするのがポイントになると思います。日常業務のルーチン化について、非常に不満・疑問を覚えておられる方々も会員の中にはいらっしゃると思うので、ぜひそのことを含めて、様々な発表を口頭で、あるいは論文でやっていただけたらと思います。

牧原さんと谷畑さんから、研究者と実務家との交流に期待したいと言われました。また、国と地方の折り合いをつける理論的な支柱になってほしい、地方六団体のシンクタンクになってほしいとまで言われました。全国知事会や全国市長会関連では、(一財)自治総合センター、(一財)地方自治研究機構、そして、(公財)日本都市センターなどがありますので、そういったシンクタンクは既に存在するわけですが、そこは少しニュアンスの違う形で、国と地方との折り合いをつける理論的な支柱を、研究者と実務家との交流で構築していくことができればと思います。そのためにはできるだけ多くの意見交換をできるような場を設けていきたいと思っていますので、積極的な参加をお願いしたいと思います。今日はどうもありがとうございました。

磯崎

どうもありがとうございました。このパネルディスカッションでは、2040 研究会が提起した問題から議論を始め、デジタル化の取組については必要だけれども他に考えるべき問題がいろいろある、業務量の削減になるのかという問題もございました。そうした議論の中から、ガバメント、ガバナンスのマキシマムを設定するという問題を考えなければいけない、これはずっしりと感じた論点でした。その他、人口減少時代の様々な課題も御提示いただきました。

明日も新型コロナ対応などのテーマで、活発に議論していきたいと思っています。また学会自体が春と秋の2回の研究会を行うとか、機関誌も年2回刊行するというので、いろいろな機会がありますので、本日の基調講演やディスカッションで提示していただいた論点や私たちが感じとった課題を学会として受け止めさせていただき、今後の活動の糧にできればと思っています。会員の皆さん、一緒に頑張りましょうということをお願いして、シンポジウムを終わりにしたいと思います。ご出演者3人に心から感謝したいと存じます

新型コロナウイルスとの共存社会 における行政実務

日時：2020年11月15日、オンライン開催

堤 直規 会員（小金井市）

黒瀬 啓介 氏（LOCUSBRIDGE、元長崎県平戸市）（非会員）

荒木 一男 会員（福井県、元東京大学）

後藤 好邦 会員（山形市）（司会）

司会（後藤）

それでは、全体セッションを始めたいと思います。私は山形市役所の企画調整課課長補佐の後藤と申します。自治体職員ですが、学会の理事と企画委員会委員をしております。



ごとう・よしくに

セッションのテーマは「新型コロナウイルスとの共存社会における行政実務」です。何を話し合うべきか西出先生なども含めて議論したのですが、やはり今年はコロナ抜きでは考えられないのではないかと、このテーマで意見交換したいと思います。

この企画を考えたのが5月ですので、どちらかというとコロナとの共存、ウィズコロナをイメージしたところからはじまっています。当時はコロナの期間がいつまで続くのかがまだ不透明でした。この状況は今でも続いているわけですが、新たな生活様式とか新たな日常というものが、今ほど具体的にイメージされていない状況でもありました。それが、今はそれぞれの自治体で取組も進んできて、次年度当初予算の編成時期も来ておりますので、皆さんもアフターコロナを見据えた地方創生の在り方をだいたいイメージできているのではないかと思います。そういう状況の中で、この半年間にパネリストの皆さんがどういう過ごし方をしたのか、それぞれの自治体でどういう課題が起きて、どう対応してきたのか。あるいは黒瀬さんは民間の立場からどうサポートしてきたのか、ということをお話いただきながら、こ

れからの行政実務がどうあるべきなのかを一緒に考えられればと思いますので、よろしくお願いします。

パネリストの方々については、この後、自己紹介と事例報告の時間を取っていますので、そちらをご参照ください。はじめに、なぜこの3人の方をパネリストに選んだのかというところだけ、私から簡単にお話をさせていただきます。まず、行政実務の現場でこの半年間どのような変化があったのかをお話しいただきたいということで、その役割を自治体職員の会員代表として、数々の著書も出版されていて仕事の仕方や働き方に造詣が深い小金井市役所の堤さんをお願いすることにしました。

また、民間として行政をサポートするという立場でお話いただく方として、非会員ですがけれども自治体職員としての経験もあり最近多くの自治体で活用されているLoGoチャットに関わっている平戸市元職員の黒瀬さんをお願いすることにしました。

最後に研究者ということで、ここは西出先生にも相談しながら人選しました。その結果、昨年度まで東大で研究活動をされて今年度福井県庁に復帰された荒木さんをお願いすることになりました。自治体職員と研究者の両方の立場で、時にはコメンテーター的な役割も果たしていただきたいと考えております。

こうした組み合わせでパネルディスカッションを行うことはめったにないと思います。そのため、本当ならば公開セッションとして多くの方にパネリストの皆さんのお話を対面で聞いていただきたいのですが、今回はそれが叶いませんので、オンラインでお話いただき、参加者の皆さんからも質問をいただきながら進めたいと思います。

全体の流れとして、私の趣旨説明に続いてパネリ

ストの皆さんによる自己紹介兼事例報告を行います。その後、私からパネリストの皆さんに2, 3質問し、さらに皆さんからの質問にも答えていただきます。これらの意見交換を踏まえて、最後にアフターコロナを見据えた行政実務の在り方をパネリストの皆さんにお話しいただき、私が最後にまとめるという流れで進めたいと思います。

それでは、自己紹介と事例報告を堤さん、荒木さん、黒瀬さんの順番でお願いしたいと思います。

(堤)

東京の小金井市の堤と申します。現場で何が変わったかということですが、まず小金井市が先進的なわけではありません。ですが、その分いろいろな矛盾に直面しましたので、その辺も含めてお話ししたいと思います。



つつみ・なおただ

今は行政経営担当課長として人員や組織・行革などをしています。端的に言うと1か月半くらいコロナ本部にいました。小金井市は11億円の税の減収を予想して立て直そうとしていますが、とにかく苦戦に苦戦です。私もコロナ本部にいた1か月余りだけで十数キロやせました。ですので、先進例というより「こんな苦しみの中でやっています」とか、先生方から見ると「当然やるべきことがなぜ思うように進まないのか」というお話ができたと思います。


行革や人員・応援体制が私の所管になりますので、例えばコロナの中で福祉部門に人の手当が必要になれば、応援や増員なら私が、兼務辞令なら職員課ということでせめぎ合いながらやっています。小金井市は2月にコロナ本部が立ち上がりましたが、4月に急遽行くような展開になって、5月25日に特別定額給付金の1回目の処理をするまでいました。最後は体力が尽き、振込だけやり遂げた後、3日くらい寝込みました。その後は6月議会を含めてコロナを踏まえた行革の議論になり、本部から外されました。ただ、相変わらず人員というところで関わっています。

私自身は71年生まれの49歳で、30前で転職をして20年目くらいになります。在籍部署は結構偏っていて、情報システムを別にすれば税の徴収と企画関係ばかりです。その中で若手に伝えたいことを

本に書いてきました。

小金井市は3・4平方キロしかない面積に12万人が住んでいます。財政的には400億円くらいの規模です。数少ない不交付団体ですが、財政力指数は1.0で国のさじ加減をまともに受けるので、単純に言えば少しずつお金が足りないです。もう少し財政力が低ければ交付金10億円単位で出ますし、隣の武蔵野市のように財政力があれば単独でできることもあります。小金井市は今でも、特にトップランナー方式のようなところで委託できてないとその影響が直撃していますので、そういう中で財政のやりくりをしています。

2020.11/15地方行政実務学会全体セッション
「新型コロナウイルス共存社会における行政実務」



【緊急対応方針】(第1弾)
⇒パラパラの対応。どう説明？
【コールセンター設置】
⇒混乱する状況での市民対応
【特別定額給付金の当初処理】
⇒委託体制が間に合わない中で

【次々と起こる新たな事態と困難】
日頃の「弱点」で問題は起こる
動く人と固まる組織

【これからのヒント】
平時と有事の
人材と組織

次々といろいろなことが起きている中で、動く人と固まる組織があります。それが、全国的には早く給付できたかとか、東京では6月中にほとんどの自治体で8割以上の給付ができたところと7月にもつれ込んだところに分かれます。そういう差はどう生じたのか。それからテレワークが思うように進まない。先回りして言うと、財政効果が見えない中で踏み込めないことが小金井市では起きるのですが、日常は戻るという考え方で、これを変革の契機にしようというところで差が出ている。また、職員としてもオンライン管理の中で交流の輪が広がっている人と、かえってそういうのができない人に分かれていると感じます。そのような意味で、自治体と職員の能力・意欲・働き方といったところで差が広がっていると感じています。AIなどによって事務仕事が変わってくれば住民福祉の向上に注力できるのですが、僕らの毎日の仕事が事務からそれ以外に変わっていくということでその辺が加速していると思います。

2月に本部を設置しましたが、本部といいながら庁議の延長上なので、部長会議でなかなか思うように全体的な取組が進まない。緊急事態宣言の中で1週間調整するけれども、まとまらない中で本部体制を強化するというので、私が入ることになりました。この時点では、企画政策課長、筆頭課長が入っ

ていないところがある意味ポイントです。事務局の詰所を作ったり市長のメッセージを書いたり、ウェブ会議の体制作ったり、まず、そんなところからしています。

最初の仕事は、企画がまとめるのか、本部の事務局である福祉部門がまとめるかというところで、いろいろな対策が打ち出されましたが、まとまったプランがなく緊急対応方針第1弾をまとめました。市長の指示が21日にあって、その中で書きました。内容はホームページを御覧いただきたいのですが、書いたことは当たり前のことです。命を守るとか、3つの柱に取組を整理した程度のものですが、当時そうしたコンセプト揃えたいと思っていました。

5月1日には地域福祉課や企画政策課が動いて、特別定額給付金の手当てを進めていまして、専決処分が同日にされます。5月1日にコールセンターが設置されることになっていましたが、準備が遅れていまして、私が29日にコールセンターの設置に携わった時にはとにかく2・3日で作れという感じでした。会議室を潰して電話線の契約もして、Q&Aも書いて応援体制を組みました。若手は頑張ってくれますが、特別定額給付金をどうしていいかと会議室で担当課長たちが詰めている最中にコールセンターの現場を回していました。クレームも含めて若い人ができないところは私が対応するという感じです。2日からマイナンバーの受付を開始し、小金井市は郵送が5月下旬になる見通しだったので申請様式をホームページに上げて、それに記入してくれた場合には早期対応もしました。申請書は5月下旬まで送っていませんので、オンラインとホームページから申し込んだ人への対応が特別定額給付金の当初処理となります。5月13日に業務委託が開始しますが、そうすると5月下旬に申請書を送って処理することになって振込が6月中旬に遅れてしまうので、当初処理がこぼれている本当に困っている人に5月中旬に配らなきゃいけない、オンラインも5月2日からできるからなぜ振込を6月まで待たせる必要があるんだということで、じゃあやろうという展開になり全庁的な応援体制を組んで進めました。御存じのとおり、J-LISが作っているマイナポータルは入力チェックすらありませんでした。元コンピューター業者の僕からいうとびっくりです。J-LISも相当に急ぐ努力をされてマイナポータルの仕組みを作ったのだと思いますが、データを整える中でだんだん体を壊して10キロくらい痩せました。最後は倒れたという感じですが、そういう形で最初の振込をしました。

全国で見ると、もっと早い自治体もたくさんあります。武蔵野市は小金井よりも早いです。小金井市も最初の振込は4,000件くらいだったのですが、このくらいの時期は東京都の中では早かった。ただ、小金井市は委託業者で進める中で当初の申請数が想定よりも多かったため6月中の処理は遅れがちで、7月になって挽回した形になります。

あまり細かいことは言いませんが、緊急体制を組もうとしたときに、弱い部署とそうでない部署、動く人と固まる人がありました。…

(後藤)

通信が切れてしまったようです。すみません。急遽なんですけれども、荒木さんお願いします。

(荒木)

分かりました。よろしくお願ひします。私は福井県庁創業・経営課の荒木と申します。去年と一昨年に東京大学に



あらき・かずお

出向していました。後藤さんがおっしゃるようには研究者としての立場でどれくらい言えるか分かりませんが、私がこの6か月に経験したことをまずお話ししたいと思います。

報告の趣旨

- 新型コロナの感染拡大期において、国も自治体も、パンデミックを事前に想定して万全な行動ができたとは言い難かった。
- 住民からは「準備不足だ」とお叱りを受けることが多いが、実際に全てを事前に準備することなど不可能(サイモン(1997))。
- しかし、実際に自治体間で対応に差が出るのも事実。この差は事前準備の差?
- どの自治体も、事前準備については、様々なマニュアルの整備が行われ一定のレベルが保てている。実際に活動に差が出るのは事後対応力(職員の経験・判断力の差が顕著に表れる)。
- どのように事後対応力を高めるのか。福井県で私が関与した政策を事例に組織的な対応の仮説を考えてみたい。

私からは、「ポストコロナ時代のリスク対応のための組織設計とブリコラージュ」というお話をいたします。新型コロナの感染拡大期において、国も自治体もパンデミックを事前に想定して万全な行動ができたとは言い難かったという状況がありました。住民からは準備不足とお叱りを受けることも多かったけれども、皆さんもよく感じていらっしゃるように

実際に全てを事前に準備することは不可能です。サイモンが限定合理性という議論もしていますが、そういうことだと思います。しかし、先ほど堤さんからもお話ありましたが、実際に自治体間で対応の差が出ているのも事実です。この差が事前準備の差なのかどうか。私が思うのは、やはりどこの自治体も事前にマニュアルの整備とかが行われて、一定のレベルが保たれています。実際に活動に差が出るのは、やはり事後対応能力じゃないかと思っていて、この能力をどう高めていくのかを私が福井県で関与した政策で仮説を考えていきたいと思えます。

飯田高さんの論文を参考にしている、私が東京大学にいた時に危機対応学プロジェクトで一緒にやっていた方です。「制度によるブリコラージュ」という論文があるのですが、様々な制度はブリコラージュが累積していくことで次第に変化・発展していく、という趣旨です。そこでの個人は、環境から引き出せる材料を具体的状況に照らして能動的に再解釈する主体となります。ブリコラージュとは、有り合わせのものを再構成することによって新しいものを創造する仕組みです。1つの例として、アポロ13号の爆発事故があります。打ち上げから2日後にアポロ船の酸素タンクが爆発しました。アポロ船が使えないため飛行士3人が2人使用の月着陸船に移り、NASAと急ごしらえの対策を繰り返して無事帰還したという事例です。この事例はリスク管理というよりも、リスクへの対応ではないかと思えます。重要なのは、酸素タンクの爆発を想定していなかったという事前の管理ではなく、それでも無事飛行士を地球に帰還させたことではないかと考えます。

そこで、制度をブリコラージュにしていけるために、個人レベルのブリコラージュを制度に有効に結びつけていくためのデザインが必要になります。ラフスケッチとしては、蓄積されている材料を精査して適切な材料を見極めるプロセスを可能にする、複数の接点を保てるポジションが用意され異なる領域の間でアイデアの交換ができる、何らかの役割を社会に居場所を確保できるよう割り振る、ということが言われています。これを前提に、いろいろ私がやってきたことを考えたいと思えます。

福井県で今年4月に県民にマスクを配布する事業を4月にしました。当時は新型コロナウイルスが感染拡大していて、予防策が判然としていなかったと思えます。そこで、県民が少しでも安心して生活してほしい、マスクは何とか調達したいということで

探しました。すると、中国から輸入している会社があり、それを持ってくれば何とか1世帯2箱用意できるということで行ったものです。単価は当時3,500円くらいでしたが、2,350円にしました。販売元には、中国から輸入してきたままの価格で販売してほしい、人件費と物流費等の実費分は県が払うけれども2,350円のまま売ってほしいということで合意いただき、1世帯2箱で販売しました。

事例：県民へのマスクの配布

○目的	新型コロナウイルスの感染が拡大する一方、具体的な予防策が判然としない中、県民が安心して生活できるようマスクを配布
○事業の特徴	市場機能を活用し、短期間で事業の立案から実行までを実施
○単価	2350円/1箱（1枚47円）
○販売元	C社 販売価格は卸値。 （販売人件費および物流費等実費分は支払い）
○期間	4月24日～5月10日（最終的に31日まで）
○販売数	1世帯2箱（100枚）
○担当課	福井県産業労働部創業・経営課

仕組みですが、販売元は県内全市町村に店舗を持っているので、店舗で販売してもらいました。マスクの枚数確保と市場取引以下での価格設定に加え、日本郵便を使ってマスク券を1世帯1枚配付しました。これを住民の方々が持ってきて店舗で替えてくれる。また、苦情を受け付けるためコールセンターを設置しました。こうした仕組みで県が負担したのは赤字の部分で、倉庫間のトラック運送料等とマスク券の配付でした。販売元と住民の取引額は総額約15億円でしたが、我々が公文書上に残している処理は赤字の3,000万円だけです。これだけで事務を進めたこととなります。

この体制のポイントは、市場機能の活用とそれに伴う事業実施ということと、販売店への複数職員の配置、コールセンターの設置です。それができた背景として、福井県には旧観光営業部というのがあって、地域ブランドをしていた部署ですが、稲継先生が我々の先輩の県職員と『行政ビジネス』という書籍を東洋経済新報社から発売しており、そこで官と民のコラボレーションをしていました。両方ウィン・ウィンになるようにコラボレーションする施策の横展開として、我々も特に大きな負担なく販売元が売りました。販売元にとってもお客さんが集まります。また、1部上場企業なので社会貢献によって株価も上がると思います。そういう仕組みを行政ビジネスの横展開としてやりました。

マスクの取引について、従来の県の進め方はマスク供給業者からの購入契約や販売会社への販売契約を結んで進めていくと思います。しかし、そうすると随意契約とか議会の議決が必要になります。今回はあくまでも民民の契約の成立を働きかけたということで、全く契約や議会の問題はありませんでした。実施までの実際の日数は、15億円の取引でしたがマスク流通の情報を把握して販売開始するまで18日間ですから、通常の形ですれば5か月くらいかかっていたのを0.5か月で実施できたことになります。

リスク管理を行う組織は、消防・防災等があると思います。今回はコロナということで福祉関係の部署ですが、消防・防災の職員は異動後も昇格などを契機に何度も復課し、リスク管理のノウハウと経験を蓄積していくことがあると思います。リスク対応を行うのは消防・防災組織ではなく、実際の現場等の対応は結局、各災害対策本部に集まる他部局の職員が行っています。例えば、福井豪雪時には産業労働部がガソリンスタンドへのガソリン等の調達もしましたし、農林水産部はスーパーやコンビニへの物資調達をしました。災害が発生するまでのリスク管理は消防・防災組織がするとしても、リスク対応の部分は各部課員が現場で判断していると思います。

事後対応を重視した組織を考える

〔今後〕

- 災害や大規模イベントなど細かな対応を求められる中で一定の役割を果たした職員のリスト化（人事）
- これらの職員を意図して各部に割り振る（複数名）
- 緊急事態の際は、各部に「緊急事態対応チーム」がこれらの職員を中心に起動

リスク**管理** 消防・防災組織

リスク**対応** 消防・防災組織（司令塔）
各部の緊急事態対応チーム

そこで、今後は事例対応を重視した組織を作るべきではないかということで、例えば災害とか大規模イベントで細かな対応を求められる中で一定の役割を果たした職員をリスト化して、意図的に各部にうまく振り分ける。緊急事態の際は各部に緊急事態対応チームが立ち上がるとか、そういう形でやっていくのがコロナの中で見たことではないかと思えます。

（後藤）

ありがとうございます。私もマスク調達に関わっておりまして、その大変さを知っています。そのため、とても参考になるお話しでした。今までのやり方にとらわれない新しいやり方を、しかも民間も活用しながらやっていくところが素晴らしいと感じました。

すみません。堤さん、大丈夫ですか。


（堤）

すみません。話を続けます。コロナ対策については、費用対効果が見えにくい中では踏み込みづらいというところがあります。それでも踏み込んでいるところがあって、トップや上層部が強く押してくる自治体が多い印象があります。情報システム部門としても、働き方改革の位置づけが分からないと二の足を踏んだりして、下から積み上げる中では国の早い動きについていけないので、トップの英断によって変わっていく感じです。小金井市はこれから実証実験を小規模でやるための手立てを整えているところ。その中で、窓口やオンライン手続など、たとえば、福祉の場面では郵送とか訪問をどうしようかと悩みながらも進めようとしています。

ただ、テレワークでもサービスの管理をどうするか、コミュニケーションをどうするかという管理職の不安や慎重な意見もあります。マイナポータルやマイナンバー関係の業務はそもそもテレワークでインターネット系につなぐことはできないので、小金井市でも小規模なところで企画財政部・総務部の実験からやって、あと時短の方々に育児との両立の観点から活用できないかと考えています。

次に、そうした中で自治体等の格差、職員の格差が広がっていると思っています。コロナをきっかけに変革に挑んでいる、職員がリスクを取って挑戦して学習している自治体があり、Zoomも使って輪が広がっています。総務省のセキュリティー基準の捉

2020.11/15st 地方行政実務学会全体セッション
「新型コロナウイルス共存社会における行政実務」



【広がる格差 自治体と職員】

- ⇒ 変革に挑む自治体と職員
リスクを取って挑戦して学習
オンライン会議による交流の広がり
- ⇒ 固まる自治体と職員
何もしない中で事態は進展
「変化への弱さ」が致命的に

【VUCA時代の行政実務】
Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity
トップの英断、リスクテイク、計画行政


【これからのヒント】
緊急時の総合力
市民参加と検証

え方次第では、海外のサーバーは利用できないとなると Zoom は駄目で Cisco ならいいということがあったりしますが、そういう中で踏み込むところと踏み込まないところに分かれています。小金井市では Zoom は主催してはいけない、参加するのは専用端末を借りればオーケーとなっていて、管理職は LGWAN 系からインターネットを見る仕組みがありますが一般職の端末は LGWAN 系だけなのでインターネットが見られない状態です。例えば会員の大谷先生に行財政改革市民会議の会長をしていただいています、その打合せも私個人が自宅から Zoom でしたりしています。

2020.11/15 地方行政実務学会全体セッション
「新型コロナウイルス共存社会における行政実務」

本日参加された皆さんに

お伝えしたいこと



- ① 次々と起こる新たな事態と困難
【特別定額給付金】動く人⇄固まる組織 何が差となったか？
- ② まだ半端な危機意識
【テレワーク】日常は異なる⇄変革の契機。可否の差はどこから？
- ③ 広がる格差 自治体と職員
【VUCAの時代】トップの英断とリスク。新たな自治体へ

固まる自治体と職員という意味では、状況が進展していく中で調整がつかないため何もしないでいると、さらに状況は悪化しているということが特別定額給付金の中でありました。この変化への弱さは致命傷になりますが、自治体現場ではいろいろ苦しんだと思います。他の自治体のことばかりで恐縮ですが、武蔵野市は企画に集めて4月1日に組織変革をしたばかりの係のエースとして期待された職員を4月1日に異動させました。係の名前まで変えて投入した係長を、すぐにコロナに使います。要は一番の人間を一番使うわけです。小金井市だけでなくほとんどの自治体はなかなかそういかないのですが、平時の体制にプラスアルファでやろうとすると、抜け漏れがないという意味で優秀な職員を使おうとします。そして、そのジレンマをどうしようかというところがあります。先生方には釈迦に説法ですが、VUCAの時代と言われます。これは不確定・不安定・複雑・曖昧の頭文字ですが、別の言い方をすれば単純明快で誰にとっても正解という答えはもうない時代になりつつある。人員・予算にしてもスクラップ・アンド・ビルドでは対応できず、ビルドのために無理やり見直さないと手当てができません。積み上げ型の調整ではなかなか答えがつかないところを現場では悩んでいます。PDCAは必要ですが方向性を持

ちながら1年とか年2回柔軟に、どう業務や計画を組み立てていくのか、トップと中樞が早く方針を出してリスクを取りながら開発をして計画し過ぎないで回していかなければなりません。

コンピューター業界では仕様を全て決めてから開発するのをフリーフォール方式と言いますが、現在では業界の変化が激しいのでアジャイルと言って方向性だけ決めて開発しながら仕様を固めていく手法が主流です。アジャイル経営という言葉もあるようですが、自治体の中で計画を決めて柔軟にどうやっていくのが大事で難しいです。一言で言えば、緊急事態の中でどう総合的な対応を最優先に、他を崩しながらやっていくかということです。今回もコロナの中で緊急対応方針を行政でバンバン打ち出しました。これを自治体の観点、市民参加からどう検証していくかも課題だと思います。

(後藤)

ありがとうございました。最後に黒瀬さん、お願いします。

(黒瀬)

こんにちは。私は長崎県平戸市役所に2000年から去年3月まで19年間勤務していました。在籍中にふるさと納税日本一になったこともあり、ふるさとチョイスを運営しているベンチャー企業に出向する特殊な経験をしました。在籍中は、私はザ・行政の仕事というよりもクリエイティブな仕事の方が多く、住民税を1年担当した以外はほぼ企画系の仕事ばかりやっていて、少し特殊な公務員だったと思います。



くろせ・けいすけ

いろいろしている中で菅総理とも2回ほどお会いする機会もいただき、去年退職して今はフリーランスとして独立しています。退職や転職をする公務員が多い中で、パラレルワークや副業といったワードが飛び交っていて、自分もそれを経験しないことには今の世の中の変化を伝え切れないなということで、今の働き方をしています。6個を掛け持ちして、業務委託しながら勤務しているところです。その中で、今日はトラストバンクでパブリック事業に関わっている、その事例を発表します。

もともとふるさと納税が主にあつて、今もコンサ
ルのなこともやっていますが、今注力しているのは
パブリック事業です。パブリックというのは、
パブリックとテクノロジーの造語です。GovTech と
いう言葉もある中で、弊社ではパブリックと位置
づけています。その中で、特に去年の9月くらいか
らサービスをリリースしていますが、コロナが流行
してから劇的な変化を実感しています。

トラストバンクで関わっているのが、LoGo チャ
ットと LoGo フォームという2つのサービスです。
LoGo チャットは、自治体向けの LGWAN 環境でも
使えるビジネスチャットツールです。LoGo フォー
ムは、Google フォームを使われる方は結構いらっし
ゃんと思いますが、簡単に言えば LGWAN でも
Google フォームが作れるサービスです。私は LoGo
チャットのチームにおりますので、少しこの事例を
紹介したいと思います。

LoGo チャットは LGWAN からでもインターネット
からでも使えますし、双方向で自治体同士でも使
えるのが非常に大きなポイントです。チャットとい
うと何か画面の下にある AI ボットみたいなものを
想像される方もいらっしやいますが、基本的には全
画面表示でお使いいただくイメージです。LINE で
いうルームの中身のやり取りで、ファイルやアンケ
ート結果が見られるような画面構成になっています。
LINE を使っている人なら簡単に使えるような操作
性です。ファイル添付も LGWAN でできますので、
簡単に添付やドラッグ・アンド・ドロップしたり、
メッセージごとに既読・未読の確認をしたり、やり
取りしたチャットの中から簡単に検索したり、さら
にアクションスタンプというのを使ってアンケート
を取ったり、タスクの共有も可能です。また、まと
めて送信できるので、1回の送信でファイルを10個
まで送信できますし、1ファイル当たり20メガバイ
トまで添付できます。私が行政にいた時よりもファ
イル送信の容量も大きくなっていますし、当時は、
動画などは全然送れない、しかもストレージサービ
スも行政ではNGになっているので、セキュリテー
と実態が乖離していると感じていましたが、これ
で解決できます。

アプリケーションをパソコンで使えるのはもちろ
んですが、モバイルアプリを使えるところも大きい
です。今まで行政では正式にモバイルツールの利用
を認めてこなかったと思います。結果的に使ってい
るという状況だったかと思いますが、LoGo チャット
を導入いただいている自治体のほとんどが BYOD

にチャレンジされています。定額給付金や防災のセ
ッションでもあったと思いますが、防災はやはり個
人のモバイルが非常に重要なツールになりますので、
モバイルアプリを積極的にお使いいただいています。
無料トライアルだからかもしれませんが、結構積極
的にお使いいただいている印象です。

実際に導入した自治体にどれだけの効果があるの
かについては、数字を出すのは難しいですが、9自
治体で活発に使っている自治体に協力してもらった
ところ、年間1人当たり25分くらいの業務削減効果
で年間98時間の効果があったとアンケートで出
ています。これは個人の働き方や部署によって左右
されますが、有効な数字として皆さんにお知らせし
ているところです。

私も19年ほどいたので思うのですが、昔はシェ
アするという感覚はあまりなかった。今は経験や知
見をシェアし、新たな知恵を創出していくことが非
常に重要になっていると思います。行政なので皆さ
んが同じような課題に向き合っているわけですが、
それがなかなかオフィシャルなコミュニティの中
では情報交換が難しい、やりづらい。それを個人
のプライベートなコミュニティで補完してきたのが、
今までの行政の在り方だったと思います。なので、
今まではオフラインで担当者会議や研修セミナー、
自主勉強グループや広域の連携とかでつながって
いたのが、LINE や SNS の普及によってオンライン
でもつながれるようになった。しかし、このオン
ラインのところはどちらかというとまだ個人寄り
です。この LoGo チャットはオフィシャルでつな
がるツールになりますので、仕事をしながら全
国の自治体とオンラインでやり取りができて大
きな変化を生み出していると思っています。

特に、先ほどの10万円の定額給付金は全国の
自治体が直面した課題です。急にその業務に充て
られたチームがどうやればいいのか、皆さんが
右往左往しながら一生懸命乗り切ったと思いま
す。これが LoGo チャットで何が起きてきたか
かというと、10万円の特別定額給付金という
ルームができて、全国の職員152名が入って
どういう対応をするかチャット上でやり取り
をしていました。なので、このルームに入っ
ていた自治体は、かなりスピーディーに対
応できました。定額給付金の事務が盛り上
がっていた時期にはチャットがかなり活
発に動いているので、これだけの情報
量をチャットで気軽にやれたのは当
時の御利用いただいた皆さんは
かなり助かったという声を
いただいています。

LoGo チャットでつながっているコミュニティもあります。これは弊社で LoGo チャットユーザーグループという組織を作っていて、LoGo チャットを使っている自治体は自由に入れるます。全国の職員が今 2,800 名ほどで子育てのルーム、教育のルーム、情報系のルーム、防災関係のルームとかを作って、いつでも気軽に「うちで今度こういうことをやるんですけども、皆さんの自治体ってどういうふうにしました？」とか「うちでこういうルールづくりをしないといけないんですけども、皆さん何か参考になるものがあれば提供してください」「うちでつくったから資料あげますよ」みたいなことが簡単に行えるようになりました。こうしたことは、やはりこれだけ時代の変化が速い中では非常に重要な動きだと思っています。

LOCUS BRIDGE

1 行政こそ 多様性を認める組織 になるべき

私自身、もともとふるさと納税の方が専門で強い分野なのに、なぜこのパブリック事業という経験のない情報・IT の分野に関わっているのかを最後にお話しします。行政はずっと同じ組織体、同じメンバーでやっているの、多様な社会になってきたと言いつつ一番多様性に触れていないと思います。コロナで、例えば私の関わっているトラストバンクは、もうオフィスを出ます。シェアオフィスにして原則リモートワークです。なので、私自身は今幾つか会社に関わっていると言いましたが、全てリモートワークです。今年3月からほぼ自宅にいます。それくらい変化しているんです。でも、基本的に行政は役所に出勤して、同じメンバーとずっと触れ合っている中では、変化のスピードや変化している企業の対応がなかなか入ってこないと思います。なので、やはり多様性に触れてそれを認めることが必要になってくると思います。そういう意味では官民の流動性をもっと高めなければいけないと思います。

続いて、コロナについて、ウィズコロナ・アフターコロナへの捉え方が自治体によってかなり違うと思います。コロナをきっかけに働き方を変えていかないとただでさえ職員が疲弊しているのに、デジタ

2

一時的に
「乗り切るか」だけか、
「変える契機」と
捉えるか。

ル化しているはずなのに業務はどんどん増えていつているわけです。私が入った時は役所にやっとパソコン1人1台入った時代が、今これだけデジタル化が進んでいる。やはり、コロナに対して自治体によって全然捉え方が違うと思っているので、行政が変わるいい機会にしなければならないと思います。

LOCUS BRIDGE

3

ますます広がる
自治体間格差
コロナ禍を契機に
変化できるか

堤さんのお話にもありましたが、そういう意識の変化も差があり、情報の自治体間の格差がすごく出ていると思います。これは担当者レベルでも組織でもそうです。LoGo チャットは 560 自治体くらいに無料トライアルをお申込みいただいているフォロワーしていますが、明らかに違います。なので、このコロナの捉え方次第で、今後自治体の動きはどんどん差が広がっていくと痛感しています。

後は先ほど言ったように、この学会もある意味シェアだと思えます。なので、今後もっとこういう知見や情報をシェアして解決する動きを推進していくべきだと思います。

LOCUS BRIDGE

4

共通の課題は、
知見や情報を
シェアして解決を

(後藤)

たくさんのお話を伺えるお話ありがとうございました。私から皆さんに1つだけ質問させていただきたいです。荒木さんからはリスク管理からリスクへの対応へというお話をいただきました。荒木さんがおっしゃるとおり、想定外のことは日常茶飯事で起きるのでリスクへの事後対応がきちんとできる組織を作っていくべきだと私も思います。しかし、そうはいつでも、主として防災部門が事前に行うリスク管理と異なり、事後対応は起きたものによって対応する部署がばらばらで、組織全体としてふだんの対応の仕方とか意識がきちんとできていないと、全ての課が等しくリスクに対応できるわけではないと思います。組織全体としてリスクに適切に対応できる組織を作っていくためには今どう取り組むべきとお考えか、教えていただければと思います。

(荒木)

仮説ですけれども、今回のマスク事業にしても、結局要所のところは先ほどの行政ビジネスの話だったり、以前の豪雪の経験、イベントの経験だったりということです。だから、それぞれ思いつきで持ち寄ってうまくいっていたものをどう組織化するかと、どこで誰がどういうリスク対応をやってきたのかをうまくデータ化できれば、少しはうまくできると思います。

(後藤)

ありがとうございます。すると情報や意識の共有化を組織全体でデータ化していくということが必要ということでしょうか。

(荒木)

そうだと思います。

(後藤)

それを受けて、次に堤さんに質問です。時代が大きく変わっていく中で、かつコロナ、アフターコロナで今までの常識が大きく変わっていく中で、これから求められる自治体職員はどういう人材で、そういう人材をどう採用し育てていくか。人事全体の話として求められる人材像と、人事管理をどうすべきかについて、お考えをお話しいただきたいです。

(堤)

最近思うのは、地域が好きで、公務にやりがいを持って働いている人を増やさないといけない。義務感だけでコロナの対応は厳しくて、バタバタ人が倒れそうになります。公務組織は服務規程つまり義務で成り立っていますけれども、もっと何をやりたのかを育てて生かして行って、付加価値の高い仕事をしていく、地域の方にも自分からも関わっていくような部分を持たなければいけないと感じています。それは、以前に納税課長であった時も、一人一人の強みが違う中で困難な滞納者に向かってもらうためには、その本人の強みとか、関心とか、特技を生かすことが大事だった経験からもそう思います。そういう意味で黒瀬さんの話にもつながりますが、いろいろな得意分野がある人を伸ばしていくことが必要になると思います。

大学で働いた時に国際学会の事務局をしたことがあります。ネイティブでない英語を話す人たちがオンラインで会議をします。そうすると、分かったことと分からないことをもっと口に出します。そういうところからも文化も変わるのかなど。若い人は言いたいことを前より言う面もあるので、はっきり言えば自分たち 40 代、50 代の世代の問題だということがあります。

小金井市の場合、公務員志望でいろいろな自治体を受けてくる人が採用されるので、小金井を初めから好きな人は少ないです。市内在住率は 25% を割っています。そういう意味では、好きになってもらう仕組みが、自治体組織にも必要だと思います。

(後藤)

最後に、黒瀬さんにお聞きします。以前 LoGo チャットのお話をいただいたにもかかわらずお断りしてしまって、大変申し訳なかったと思っています。ただ、私が所属する山形市役所でも Zoom の活用や庁舎内での Wi-Fi 整備など、少しずつ状況が変わってきています。そういう中で、先ほど官と民の接点をもう少し増やしていく必要があるという話を黒瀬さんがされたと思いますが、私もそれはすごく思っていて、逆に言うと民間の人にも役所の立場を少し理解しながら営業に来てもらいたいところもあります。

(黒瀬)

おっしゃるとおりだと思います。

(後藤)

これから民間企業と自治体がコラボレーションすることが多くなると思いますが、そこにすつと行ける自治体と行けない自治体があって、その違いが首長にあるのか、職員なのか、組織なのか、民間の立場からどう思うかということと、それに関連して自治体間格差が広がっていくと皆さんおっしゃるのですが、こういう状況のなか民間企業が自治体にどうアプローチしていくのか。積極的なところとだけコラボレーションするのか、逆にブルーオーシャンみたいな形でうまくいっていないところを救っていくのか。どういうアプローチになるのか、黒瀬さんの考え方をお聞かせください。

(黒瀬)

自治体の差ということで、感覚的には組織風土がすごくあるだろうと感じます。ただ、それを紐解いていくと、個々の集合体なので結果的に人だとは思いますが。ただ、私自身も企画にいた時にチャレンジしようとしている職員を認めてあげる文化があるのか、またはチャレンジしようとしている職員がそういう付き合いをちゃんとやってきたかというのがあるので、どちらにも理由があるだろうと個人的に思います。信頼されている若手なら「チャレンジなさい」と言ってくれるはずだと思いますし、やりたいことだけ言って普段のことをやっていないようでは通らないと思うので、多分どちらにも理由があるだろうと個人的には思っているところです。

官民の流動性ということで、民間がなぜ今まで官にほぼ入っていないかということ、そもそも入札制度が超アナログで面倒なので、自治体からコンサルやってくださいと言われても、入札の資格審査を出すだけでアナログの紙を書いて…というので時間がもったいなくて断ろうと思ったくらいです。それくらい価値が違うので、そういう文化の違い、手続の違いもあって、そこまでしないといけないのなら他の選択肢があると思うので、民間と行政の仕事のギャップとか、企業側も自治体とやるというよりも後藤さん、堤さん、荒木さんとやるということに意味を持っている方が多いと思っています。山形市だからやるとかというわけではないと感じています。変な話ですが、その人が替わってしまえば関係性が切れることもあります。例えばトラストバンクと平戸市の関係は、結局トラストバンクと自分の関係だったと思います。そういうものではないでしょうか。結局最後人と人なので、官民というよりも人だと感じ

ているところです。

(後藤)

すごく分かる気がします。ここでチャットにお寄せいただいた質問に答えていただきます。堤さんへの質問ですが、恐らく奥様が保健師をされていて、今回のコロナの対応が結構大きな負担になっている方からのご質問だと思います。どうしてもコロナ対応の負担が個人個人に向いていて、一部の人に負担が重なっているということだと思いますが、人事組織として対応することはできないのでしょうかという質問です。

(堤)

答えに迷うところで、そうした問題は近隣でも起きています。ですが、できないかと言えば、できると思います。できないのは制度のせいではなく、マネジメントが機能していないからだだと思います。1人が特段のことをして周りがついていけない事情はないと思いますので、役割分担を課長が考えて組織で共有し、関係部署を動かす仕組みと動きが取れていればできます。小金井市でも、できている課とできていない課があって、後者は私も応援とか手だてを考えますが、指揮権がマネジメント上の問題になるので、いつもせめぎ合いになるのを感じます。答えになっていないかもしれませんが、負担になるのは職場の普段から出ている問題が強力に現れた結果であって、できているところは今までもできています。普段から深い問題を早急に解決するかという話だと思います。

(後藤)

ありがとうございます。でも役所はブラック企業ではなくてゼブラ企業だと言う人がいるように、暇な人は暇だけれども一部の人だけブラック企業的な扱いを受けるように思います。

(堤)

これまでは、そこに安住してきたと思うんです。例えば、ある難しい職員がいたとしても、その人に再教育をあまりしません。自分が預かった職員でも、すごく難しい人だと前の職場の人から聞きましたけれども、本人は指導されていませんでした。だから面談して「相談しながら一緒にやっとう」と言ったら「初めて言われた」と言われました。放っておかれる文化だから、こういうことになると思いま

す。

(後藤)

そうですね。仕事ができる一部のみにだけ仕事を集中させた方が効率的だというマネジメントの悪い部分も出てきているとも思います。

次に荒木さんに質問です。民間企業を活用したマスク供給の仕組みを他の自治体でも実現できるようになるには、職員として平時からどのような分野を学んだり、経験したり、準備しておけばいいでしょうか。ヒントがあれば教えてくださいということです。

(荒木)

あまりうまく言えませんが、黒瀬さんみたいな人がコラボしたいと思わせるようなことをする、ということでしょうか。黒瀬さんみたいな人が来たときに、取りあえず一緒に何かできることを考えてみるということくらいしか今は思いつきません。

(後藤)

私もそうだと思います。結局、この人と仕事をしたいと思われる人材になるかならないかというところは大きいですね、黒瀬さん。

(黒瀬)

大きいと思います。

(後藤)

黒瀬さんには質問でなく、LoGo チャット便利ですというコメントがきています。

(黒瀬)

ありがとうございます。

(後藤)

最後に、アフターコロナを見据えて、これから行政実務がどう変わっていくべきかをお話いただければと思います。黒瀬さん、荒木さん、堤さんの順でお願いします。

(黒瀬)

個人的には、公務員であろうとなかろうと自分の生き方、働き方をデザインできるようになっていく時代だと思います。それが行政の中でどれくらいできるかということはあると思いますが、公務員も多

様化してきているはずで、なので、その価値観を認め合って、皆がどうすれば気持ちよく働けるかを言い合える組織文化・風土を作っていないと、魅力ある職場はなかなか作れない。人にスポットを当てて皆が笑顔になれるような行政になってほしいと思いますし、自分自身が苦しんだからこそお手伝いをさせてもらいたいと思っています。個人的には将来公務員に戻ってもいいかなと思うくらい素敵な仕事だと思っているので、皆さん一緒に頑張りましょう。

(荒木)

公務員は異動が多くて専門性がつきにくいというので、急にこうした問題が起き時、非常にやりにくいと思います。この学会も特にそうだろうと思いますが、そういう課題があった時に、その課題につながるような研究とか他の職員がどうしているのかを共有できるような場があればいいと思います。

(堤)

有事にこそ公務員は働くべきだと思うので、有事にドライブが利くような人事制度とか、真面目が取り柄な公務員の緊急時の動きをどう高めていくかといったことを含めて考えていく必要があると思います。小金井市で見えていても、混乱の時だからこそ頑張る人と、やろうとしても固まる人に分かれます。何か勇気づけられるものがあつたらいいと思っていますので、全国の取組から学ばせていただければと思います。

(後藤)

ありがとうございました。最後に、お三方の話を聞いて、これまでの課題だった部分、例えば一部のみにだけ負担がかかるとか、庁内で部署間によって温度差があつて緊急時に対応できる場所とできないところがあり、その格差がどんどん広がるというようなことなど、これまで起きていたことがコロナによって表面化してきていると思います。それに加えて、やはりこれからの時代は堤さんがおっしゃいましたが答えのない時代で、その中でいろいろ政策を考えていかなければならない。そういう時に大事なものは、やはりエビデンスだと思います。その1つとして理論的な分析があつて、実務と理論をうまく融合させるという意味で、この学会の果たす役割があるということを今回のセッションで改めて感じました。

先日黒瀬さんが主催したシンポジウムで、塩尻市の方が「起きてしまったことは仕方がないけれども、それに意味を持たせることはできる」という発言をされました。やはりコロナが起きてしまったのは仕方がないけれども、それがあったからこそ行政実務がこう変わったというような意味づけを持たせることはできると思いますので、そういうことが将来いろいろな自治体で起きるようにサポートできるのがこの学会であればいいと思います。

(西出)

ありがとうございました。かなり手間取りましたけれども、何とかうまく乗り切れたと思っています。来年も、このような形になるか分かりませんが、皆さんのお力をお借りして、よりオープンで充実した大会にしたいと思っています。

(磯崎)

昨日から皆さん大変熱心に御討議いただき、ありがとうございました。私が司会を務めさせていただいた昨日のセッションとまた違う雰囲気、この学会の幅の広さを感じたところです。昨日もいろいろな課題が出ましたし、今日は職員が目線で組織の在り方とか緊急時の対応、それから人と人の付き合いにクローズアップされたと思います。私も非常に感動、感心して聞いておりました。この学会の幅の広さが早速見えてきたと思います。研究者も頑張っているし、実務家の皆さんは本当に多様な経験を持って集まっている、この学会のよさを痛感したところです。できれば日常的な連絡も必要かもしれないと思いました。本当に有意義な2日間だったと思います。またいろいろな場所でお会いして、学会を盛り上げていきましょう。

太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応

— 栃木県内における条例をモチーフとして —

蓮實 憲太 (那須塩原市)

Kenta HASUMI (Nasushiobara City Office)

要 旨

全国の自治体において、太陽光パネルの設置について規制する条例の制定が相次いでいる。太陽光発電は再生可能エネルギーの1つであり、我が国のエネルギー事情からすれば必要なものであるが、一方で迷惑施設の側面もあり、設置に対し近隣住民による反対運動が起こりやすい。太陽光パネルの設置についての法的規制は十分ではないため、自治体ではガイドラインや条例による規制など独自の取組を行っている。いわゆる NIMBY 問題への条例対応は、設置手続についての規定は充実しているが、設置後の施設の管理や事業終了後の施設の処分に関する規定が少ない傾向にある。本稿では、先行研究や条例による規制の方法を概観した上で、具体例として栃木県内 8 市町の条例の比較検討を行い、よりよい条例立案に向けた提案を行う。

キーワード：NIMBY 問題、太陽光パネル設置後の管理・撤去、条例の実効性、代執行費用の回収

1. はじめに

全国の自治体において、太陽光パネル⁽¹⁾の設置について規制する条例の制定が相次いでいる⁽²⁾。太陽光発電は再生可能エネルギーの1つであり、我が国のエネルギー事情からすれば必要なものであるが、一方でその設備は景観破壊や反射光によるまぶしさ、熱波等を発生させる迷惑施設としての側面も持ち合わせている⁽³⁾。また、設置後は強風によるパネルの飛散や、管理不全による発火のおそれ、さらにパネルには鉛、セレン等の有害物質が含まれるため、事業終了後に放置されると土壌への影響が懸念される。それゆえに、太陽光パネルの設置計画が持ち上がると、近隣住民による反対運動が起こりやすい⁽⁴⁾。

しかし、国は、再生可能エネルギー導入拡大のために、メガソーラーの立地を進める上での制度的障害を取り除くように規制緩和を進めている⁽⁵⁾。そのため、太陽光パネルの設置に関する法的規制は十分

ではない。そこで、反対運動が起きた自治体では、ガイドラインや条例による規制など独自の取組を行っている。このうち、条例による規制の方法としては、既存条例の改正（自然環境保全に関する条例や開発事業に関する条例、環境影響評価条例の活用）、あるいは太陽光パネルの規制に特化した条例の新規制定が挙げられる⁽⁶⁾。

ところで、太陽光パネルへの条例対応は、設置手続についての規定は充実しているが、一方で設置後の施設の管理や事業終了後の施設の処分に関する規定が少ない傾向にある。適法な申請であれば設置を許可しなければならないため、施設の管理や処分についての規定をもっと充実させる必要があるのではないか。本稿ではこうした問題意識を持って、先行研究や条例による規制の方法を概観した上で、具体例として栃木県内 8 市町の条例を取り上げる。そして、太陽光パネル規制条例について、比較検討を行

い、よりよい条例立案に向けた提案を行うことを目標とする。

なお、本稿の内容は、事実を除き、全て私見であることをあらかじめお断りする。

2. 先行研究

まず、太陽光パネル規制条例に関する先行研究としては、釧持（2017）、板垣（2019）が挙げられる。

釧持（2017）は、2016年の電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年法律108号）（以下「FIT法」という。）改正を受け、同法施行規則の認定基準に条例を含む関係法令の規定の遵守が盛り込まれたため、事業者は条例に規定された規制又は手続を遵守することなしに、再生可能エネルギー発電事業の認定を受けることができなくなったとする⁽⁷⁾。それゆえ、手続規定についてはFIT法の下で事業者による手続の履行は確保されるが、必ずしも発電設備の適正化につながるとは限らない。そのため、発電事業が終了した後は、太陽光パネルが適切に解体・撤去されるかという懸念があり、電力会社に固定価格での買取りが義務付けられている20年間で徒過する2032年以降により問題が深刻化するだろうとしている。

板垣（2019）は、太陽光パネルの設置が様々な社会問題を引き起こす背景として、①地元との関連性が薄い大企業が主導していること、②建設を請け負っている業者の多くが零細業者であることを挙げる。そして、太陽光パネルがもたらす外部不経済には、①景観侵害タイプ（発電事業終了後に、適切な撤去・処分・廃棄がなく、放置されていることによる景観侵害を含む。）、②機材破損タイプ、③斜面崩落タイプ、④反射光タイプがあるとする。これら外部不経済に①要綱・ガイドライン、②条例により対処しているケースを分析した上で、義務履行確保措置として制裁的公表が定められているのみであり、制裁的公表がなされても痛痒を感じない悪質な事業者に対処することが難しい点や、事業者が行方不明になった場合の規律が置かれていない点が、なお課題とし

て残ると指摘する。また、無責任な事業者がFIT目当てに太陽光パネルを設置するだけ設置しておいて、撤去をせず雲隠れするような事態まで想定すべきであるが、そもそも事前に撤去費用を供託させるデポジットを最初から導入すべきであったとしている。

先行研究を踏まえると、太陽光パネルの設置手続に係る規制だけでは不十分であり、発電事業や撤去に係る規制について、規定を整備する必要があるといえる。

3. 条例による規制の方法

次に、太陽光パネル規制条例の比較検討を行う前に、条例による規制方法や方向性について、確認しておく。

3.1 規制の手法

条例による規制の手法としては、①禁止制（一定の行為を禁止する制度）、②許可・承認制（一定の行為を行う前に自治体の許可、承認等を得ることを義務付ける制度）、③協議・同意制（一定の行為を行う前に自治体と協議し、又はその同意を得ることを義務付ける制度）、④指定・登録制（一定の行為を行う前に自治体の指定又は自治体への登録を求める制度）、⑤命令例（一定の行為を行う場合に自治体が行為の停止、変更等を命令する制度）が挙げられる⁽⁸⁾。

このように様々な規制手法があるが、自治体は、行政課題に対し最も適した行政手法を採用しなければならない⁽⁹⁾。太陽光パネル規制条例においては、自然環境や景観と特に調和が必要と認められる保全地区（あるいは抑制地域）を設定（ゾーニング）して、許可・承認制や協議・同意制を設けるタイプや、設置を禁止する区域を設置するタイプなど、自治体により対応は様々である⁽¹⁰⁾。

3.2 時系列ごとの規制の態様

次に、太陽光パネルに係る規制の態様を事業者の行為に着目して時系列で整理すると、おおむね次のようになるだろう（図1）。

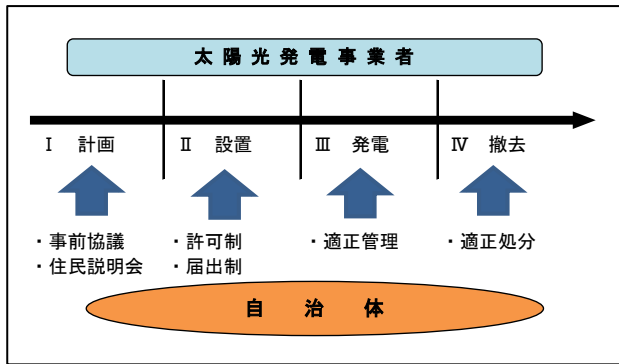


図1 時系列ごとの規制の態様

出所) 筆者作成

先行研究でも指摘されているように、太陽光パネルの規制手法は、フェーズⅡの設置段階に係る規制や手続に重点が置かれている。その理由としては、①環境や景観は国民共通の資産であり、整備・保全すべきものと考えられていること(景観法2条など)、②不作為の義務付けは容易だが、作為の義務付けは難しいこと、③人員削減が進み、行政リソースが制約される中、設置中の管理行為を日々監視するのはコストが高いことなどが考えられる。

こうした点について、ペット霊園等の設置規制条例についての話ではあるが、箕輪(2020)が、「設置の許可制に加えて、事前手続きを充実させている。一方で、許可後の運営に関する規定は少ない傾向にある」と指摘した上で、「住民の不安解消や事業者・住民間の紛争防止のために、施設設置を断念させることを目的として、事業者が到底履行しえない内容を定め、あるいは立地を断念させるような制度運営を行うことは許容されるものではない」としている(p.213)。事業者にも営業の自由がある訳であり、フェーズⅠやフェーズⅡに係る規制や手続を充実させ、当該自治体内での設置を断念させても、本当の意味での問題の解決とはいえないであろう⁽¹¹⁾。

3.3 規制の方向性

このように、NIMBY問題への条例対応は、フェーズⅡに重点が置かれがちである。しかし、そのような対応は果たして適切なのであろうか。繰り返しになるが、我が国のエネルギー事情を考えると、再

生可能エネルギーの普及は不可欠である。当該自治体内での設置を断念したとしても、事業者が太陽光パネル規制条例のない自治体で設置をしてしまえば何ら解決にはならないし、むしろ、フリーライダーになってしまう。そこで、太陽光発電事業は原則として推進すべき事業との視座に立って、自治体・住民と事業者の双方がWin-Winとなるような制度構築が求められる⁽¹²⁾。そのような意味では、フェーズⅢ及びⅣに関する規定の充実を図らなければならないだろう。

4. 栃木県内8市町条例の比較検討

以上のように、太陽光パネルは迷惑施設としての一面があり、近隣住民による反対運動が起こりやすく、条例の立案においてその設置を断念させることに主眼が置かれる傾向があり、適正管理、適正処分があまり意識されていないと考えられる。本章では、この点について、県内25市町のうち3分の1が条例制定済みと、県内における制定率が高い栃木県内8市町の条例を参考として検討を行う。

4.1 検討方法

検討は、図1のⅠからⅣまでの各フェーズに対応する規定を比較することにより行う。具体的には、フェーズⅠは説明会開催義務など地域住民との関係に係る規定を、フェーズⅡは条例の保護法益と規制方法・対象に係る規定や、不合理な許可基準が設けられていないかを確認する。また、フェーズⅢは景観への配慮方法や適正管理義務、所在不明事業者の対処に係る規定を、フェーズⅣは適正処分義務、撤去費用積立計画に係る規定を比較する。これらの点を踏まえ、栃木県内8市町(足利市、栃木市、佐野市、鹿沼市、日光市、大田原市、那須塩原市及び那須町)の条例を調査したところ、次頁の表1のとおりであった。

4.2 目的と手段のバランス

8市町のいずれも「自然環境」(日光市は地球環境)を保護法益としている。また、「景観」「生活環境」を保護法益とするものが多い。自治体内において、

表1 栃木県内の太陽光パネル規制条例の規定状況

自治体名	条例名	制定年月	保護法益	規制方法・対象		地域住民との関係		許可基準に住民との協議	景観への配慮	適正管理義務	所在不明事業者の対処	適正処分義務	撤去費用積立計画
						手法	良好関係維持義務						
足利市	足利市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2017年3月	①自然環境 ②景観	【許可】	保全地区内における設置	説明会の開催	7条1項法的義務	—	①緩衝帯(1ha以上) ②低木、目隠しフェンス	—	—	—	—
				【届出】	保全地区以外での設置で面積が1,000平方メートル以上	事業の周知		—					
栃木市	栃木市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2016年9月	①美しい自然環境 ②魅力ある景観 ③安全安心な生活環境	【許可】	保全地区内における設置	説明会の開催	7条1項法的義務	—	①緩衝帯(1ha以上) ②低木、目隠しフェンス	—	—	—	—
				【届出】	保全地区以外での設置で面積が500平方メートル以上5万平方メートル未満	事業の周知		—					
佐野市	佐野市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2018年6月	①自然環境 ②景観 ③生活環境	【許可】	①保全区域内における設置 ②保全区域外の設置で面積が5万平方メートル以上	説明会の開催	5条法的義務	14条1項11号	①緩衝帯(1ha以上) ②低木、目隠しフェンス	24条	—	26条	—
				【届出】	保全区域外での設置で面積が500平方メートル以上5万平方メートル未満	事業の周知		—					
鹿沼市	鹿沼市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備の設置事業との調和に関する条例	2017年9月	①自然環境 ②景観 ③生活環境	【許可】	保全区域内における設置	説明会の開催	5条法的義務	13条1項8号	①緩衝帯(1ha以上) ②芝草、樹木、岩石 ③低木、塀	—	—	—	—
				【届出】	保全区域外での設置で面積が1,000平方メートル以上	事業の周知		—					
日光市	日光市太陽光発電設備設置事業と地域環境との調和に関する条例	2017年12月	地域環境	【許可】	保全地区内での出力10キロワット以上の設置	説明会の開催	5条1項法的義務	—	—	24条	—	27条	—
				【届出】	保全地区以外での出力10キロワット以上の設置	事業の周知		—					
大田原市	大田原市の豊かで美しい環境と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例	2019年3月	①自然環境 ②景観 ③市民の安全で安心な生活環境	【許可】	①抑制区域を含む区域での設置 ②出力50キロワット以上の設置	説明会の開催	5条2項努力義務	12条1項11号	①緩衝帯(1ha以上) ②低木、目隠しフェンス	23条	—	26条	9条3項16号
				【届出】	抑制区域外で出力10キロワット以上50キロワット未満の設置	事業の周知		—					—
那須塩原市	那須塩原市太陽光発電事業と地域との調和に関する条例	2020年3月	①災害の防止 ②自然環境 ③生活環境 ④景観	【禁止】	禁止区域における設置	説明会の開催	5条法的義務	11条1項11号	(抑制区域) ①緩衝帯(規模を問わず) ②低木、目隠しフェンス	—	—	—	10条2項16号
				【許可】	禁止区域外における設置	説明会の開催(出力20キロワット未満は戸別訪問等に)							
那須町	那須町の自然環境、景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例	2019年5月	①自然環境 ②景観	【許可】	①抑制区域内又は抑制区域を含む区域内で最大発電量10キロワット以上の設置 ②抑制区域外で最大発電量50キロワット以上の設置	説明会の開催	6条法的義務	12条1項10号	①緩衝帯(規模を問わず) ②常緑樹の植栽 ③茶色系のフェンス	23条	—	26条	9条3項16号

(注)「所在不明事業者の対処」については、略式代執行、応急代行措置(即時執行)などを想定。

出所) 筆者作成

特に保全すべき自然環境や景観と太陽光パネルの調和を目指すという点からは、保全地区や抑制区域を設定(ゾーニング)し、当該地区や区域内での設置について許可制とすることは妥当な判断であろう。ただ、気になるのは、「防災」が保護法益とされていないにもかかわらず、保全地区・抑制区域に土砂災害警戒区域などが含まれる点である。景観・自然環境という目的のみでは、これらを保全地区・抑制区域としているのは、目的と手段のバランスを欠くのではないかと。

また、事業者にも財産権や営業の自由が保障されることを踏まえると、過度の規制は許されない。し

かし、例えば那須塩原市条例では、禁止区域以外を除く市全域で、設備の規模にかかわらず、設置の許可が必要となる。一応、禁止区域以外に抑制区域も規定されているが(7条)、抑制区域とそれ以外の区域で許可の基準や手続は大きく変わらない⁽¹³⁾。自然環境や景観と太陽光パネルの調和を目的とするのであれば、市全域を同等に取り扱うのは都市計画法の区域指定、特に工業専用地域などとの矛盾も生じ、適当ではないだろう。

それから、保全地区・抑制区域内での設置に関し、発電規模を限定していないケースが多いが、建物の屋根・屋上で行うものについては、規制対象から除

かされている。景観やまぶしさという点からは、住宅の屋根に設置されたパネルと野立て式パネルとで、何か大きな違いがあるのだろうか。日光市条例や那須町条例のように、保全地区内の設置であっても、出力10キロワット未満の発電設備であれば、規制対象から除外してもさほど問題はないと考える。

4.3 地域住民との関係

(1) 説明会の開催

太陽光パネルを巡る近隣住民とのトラブルや反対運動は、説明や協議といったやり取りが十分でないことも一因と考えられ、設置許可申請の事前手続として説明会の開催を義務付けることは適当であろう。特に、メガソーラーの場合、事業者は固定価格買取制度により補助を受けて、公共性を持つ事業を行うことになる。そのような意味でも、事業に関する情報はなるべく早い段階でオープンにし、近隣住民との合意形成を進めることが重要といえる⁽¹⁴⁾。

ただ、8市町いずれも説明会の開催を義務付けているが、これに行政が関与するものはなく、事業者が「丸投げ」する形となっている。いずれの条例の題名にも「調和」があり、自然環境や景観と太陽光パネルとの調和が目的とされている。また、再生可能エネルギー施策の推進という点からは、一定の太陽光パネルは必要不可欠である。条例の目的を達成するためには、住民への説明を事業者のみに負わせるのではなく、再生可能エネルギー普及の必要性を説明するなど行政もこれに関与すべきなのではないだろうか。

(2) 良好関係の維持義務

8市町全てに近隣住民や自治会との良好関係の維持義務が規定されている（大田原市条例は、努力義務）。近隣住民の中には、あくまでも反対という者も一定数存在するであろうから、訓示規定とはいえ、良好な関係の維持を義務付けるのではなく、大田原市条例のように努力義務に止めるのがベターではないだろうか。

4.4 不合理な許可基準

「住民と適切に協議を行っていること」を許可基準としているケースが見られた（佐野市14条1項11号、鹿沼市13条1項8号、大田原市12条1項11号、那須塩原市11条1項11号、那須町12条1項10号）。しかし、「適切に協議を行う」ということの意味が、条例や施行規則上、明らかではない。あくまでも反対という住民は、事業者が懇請しても協議を拒絶するであろう。そうすると、自治体側で「住民と適切に協議を行っていないため、許可しない（できない）」という運用も可能となり、不合理な基準と感じる⁽¹⁵⁾。一般に、許可基準とは、コストを別にすれば、事業者が「努力すればクリアできる」ものでなければならない⁽¹⁶⁾。

また、鹿沼市と那須町を除く6市で、事業が行政計画に適合していることを許可基準としているケースを確認した。例えば、栃木市条例14条1項10号が「市の総合計画、環境基本計画、景観計画、都市計画、観光基本計画その他の将来計画に適合していること」と規定している。ただ、これらの大部な計画のどの部分にどのように適合すればいいのか、施行規則や審査基準からは明らかではない。もう少し具体化が必要であり、事業者に曖昧な基準への対応を求めるのは、やや合理性を欠くのではないか。

4.5 発電や撤去に係る規定の少なさ・不備など

太陽光パネルの適正管理、適正処分、所在不明事業者の対処、撤去費用積立計画など、設置後の発電、撤去に係る規定は少ない。発電事業は、20年は続く訳であり、この間の自然環境や景観との調和に関して相応の規定が必要であろう。景観への配慮については、日光市を除く7市町が、緩衝帯や、低木・目隠しフェンスの設置を義務付けている。これらは、発電事業の実施期間中（フェーズⅢ）、太陽光パネルと景観との調和を図るためのものであり、的確な義務付けと評価できる。

しかし、このほか、フェーズⅢに対応する規定は見られない。発電中の太陽光パネルの中には、管理が不全で雑草が繁茂しているものが見受けられる（図2）。



図2 雑草が繁茂する太陽光パネル

出所) 2020年7月7日、栃木県内で筆者撮影

パネルが住宅地に設置されている場合に繁茂した雑草が隣地に越境すれば、近隣住民が迷惑を被る⁽¹⁷⁾。また、太陽光パネルの発火事故も報告されており、稀に枯れた雑草に引火するおそれもある。こうしたケースに対応するためには、事業者による点検や除草などの適正管理義務を課すとともに、常時連絡が取れる体制の構築など、しくみづくりが必要である。また、固定価格買取制度による恩恵だけを受け、太陽光パネルを撤去しないまま事業者が雲隠れすることのないよう、適正処分義務を課し、併せて撤去費用の積立てを義務付けるなど、フェーズⅣに対応する規定の整備も必要であろう。

4.6 小括

各条例において、様々な工夫が凝らされているかもしれないが、図1でいうとフェーズⅠ及びⅡ（とりわけⅡ）に重点が置かれ、やはり太陽光パネルの設置を断念させようという傾向が強いと感じる。ただ、いかに厳しい許可基準を設けたとしても、事業者が努力して許可基準をクリアすれば、申請を許可せざるを得ない。そうすると、太陽光パネルは適法に設置されることにはなるが、設置工事よりもその後の発電期間の方が圧倒的に長期間に及ぶ。また、適切に撤去されずに放置され、自然環境や景観により大きな影響を及ぼすことも十分考えられる。したがって、自然環境や景観との調和を目的にするのであれば、フェーズⅢ及びⅣに対しても、条例上、相応の規制を設ける必要があると考える。

5. 条例立案に当たっての提案

これまで見たように、太陽光パネル規制条例においては、計画段階（フェーズⅠ）と設置段階（フェーズⅡ）に重点が置かれる傾向にある。以下では、政策法務的な視点から発電段階（フェーズⅢ）及び撤去段階（フェーズⅣ）に関し、条例上の対応について提案を行う。

5.1 前提—条例には実効性がある—

2017年4月施行の改正FIT法により、再生可能エネルギー発電事業計画の認定の基準に、「条例を含む関係法令の規定を遵守するものであること」が追加された（FIT法9条3項1号、同法施行規則5条1項14号）。認定計画が基準に適合しなくなったときは、経済産業大臣は認定を取り消すことができ（FIT法15条2号）、事業者が発電期間中に条例に違反した場合、再生可能エネルギー発電事業計画の認定が取り消され、固定価格買取制度による恩恵を受けられないこととなる。

つまり、FIT法と連動することによって、フェーズⅢやフェーズⅣに対応する条例の規定は、高い実効性を持つことになる。自治体としては、このことをよく認識し、例えば条例に違反した事業者を国に通報する旨の規定を設けるなど、より有効な手法を盛り込むべきである。

5.2 定期的な報告義務

空き家・空き地問題とも共通するが、雑草が繁茂した太陽光パネルは、隣地に越境した場合、隣地住民が迷惑を被る。事業者が地元と関係性が薄い場合もあり、近隣住民としては、太陽光パネルとその敷地が適正に管理されることを望むと思われる。

そこで、自治体は、条例に基づき、事業者に対し太陽光パネルの管理状況（点検や除草など）や、撤去費用の積立て状況等について定期的な報告（おおむね年1回）を義務付けるべきと考える⁽¹⁸⁾。これにより、適正な管理が一定程度担保できるとともに、事業者と定期的に折衝する場面を作れるため、管理状況の改善について指導、助言しやすくなる。

5.3 撤去費用の積立て

発電期間中の管理不全も問題であるが、最も深刻な事態は、発電が終了した太陽光パネルが撤去されず、そのまま放置されることであろう。適正処分義務については、4市町(佐野市、日光市、大田原市、那須町)で規定が設けられている。事業者が適正に撤去・処分するのは当然のこととはいえ、こうした規定を設けた点は評価できよう。ただ、適正処分義務をどのように担保するのか、条例からは明らかではない。

そこで、適正処分義務を担保するため、撤去費用の積立てをセットで義務付けるべきと考える。具体的には、大田原市条例などのように撤去費用積立計画を策定させ、前節でも述べたように、計画に基づく積立て状況について、定期的に報告させるしくみとすることが考えられる。

5.4 撤去費用のデポジット

しかし、撤去費用を積み立て、定期的な報告をさせていたとしても、悪質な事業者が雲隠れするリスクは、ゼロにはならない。そのようなリスクを踏まえると、板垣(2019)が指摘するように、固定価格買取制度の導入時に、国が事前に撤去費用分を供託させるデポジットを導入すべきであったと思われる。

仮に、自治体が放置された太陽光パネルの撤去を代執行した場合、その費用を事業者から回収することは、ほとんど不可能に近い⁽¹⁹⁾。そうすると、代執行に要した費用の多くは、自治体の、引いては住民の負担となる。人口減少等による今後の厳しい財政状況を考えると、多くの自治体に代執行費用を負担するゆとりはないだろう。適切に撤去を行っている事業者が馬鹿を見ることにならないよう、自治体には費用回収の制度構築が求められる。

そこで、私見は、自治体が太陽光パネル撤去費用を積み立てる基金を設置し、太陽光パネル設置許可の申請とセットで事業者に当該基金へ撤去費用相当額の預託を義務付け、撤去時に事業者に預託金と同額を返還する制度を設けてはどうかと考える⁽²⁰⁾。適法性には若干疑問が残るものの、自治体が撤去を代執行する場合でも、基金を利用することにより、住

民負担を軽減することができ、また他の事業者との均衡をとることが可能となる。国のデポジット制度がないから何も対処できないとあきらめるのではなく、何かできることを考えるべきである。

5.5 応急代行措置・略式代執行

前節に関連して、事業者が行方不明となったときを想定し、応急代行措置(即時執行)や略式代執行について、条例に規定を設けるべきと考える⁽²¹⁾。多くの「空き家条例」において、「空き家等が適正な管理がなされていない状態にあることにより、人の生命、身体又は財産に重大な危険が切迫していると認めるときは、当該危険を回避するために必要な最小限度の措置を講ずることができる」などと規定されているが、太陽光パネルについても、防災上の観点からパネル飛散などの危険回避のため、自治体に飛散しそうなパネルの固定や取り外しなど最小限度の応急代行措置や、略式代執行を認めるべきであろう。

6. むすびに

本稿では、栃木県内8市町の太陽光パネル規制条例の比較を通じ、発電段階や撤去段階への条例上の対応について具体的な提案を行った。計画段階や設置段階の規制も重点を置くことで、当該自治体での太陽光パネルが断念されたとしても、他の自治体において設置されれば、何ら解決とはならない。多くの自治体が、太陽光パネルと自然環境・景観との真の意味での「調和」に向け、適正管理・適正処分をいかに担保するかという発想にシフトチェンジすることを切に望む。

【謝辞】2名の査読者及び研究支援委員会の皆様には、拙稿に対し、多くの有益な助言を頂きました。また、栃木県内自治体の担当者にも、ヒアリングに回答頂くなど、お世話になりました。この場をお借りして、深く御礼申し上げます。

—— 注 ——

(1)パネルのほかにも、パワーコンディショナや受電設備なども

あり、太陽光発電設備と表記するのが正しいと思われるが、本稿では分かりやすさから太陽光パネルと表記する。

(2)内藤 (2019) p.58 によると、2019年1月時点で63団体が太陽光パネルの規制に係る条例を制定している。

(3)神山 (2019) p.1 参照。

(4)例えば、栃木県鹿沼市では県立自然公園内に計画されている大規模太陽光発電施設（メガソーラー）を巡って、建設反対の市民団体が結成された。同団体は、建設差止めの措置を求め、8,796人分の署名を集め、市長及び議会に陳情を行っている。2017年2月17日下野新聞参照。

(5)山下 (2014) p.142 参照。

(6)釧持 (2017) pp.94-99 参照。

(7)FIT法における再生可能エネルギー発電設備の設置手続は、まずガイドラインを参考に事業計画を立て、国から事業計画の認定を受け、着工し、完成の際に電力会社と特定契約（固定価格での買取契約）を締結するしくみがとられている。資源エネルギー庁「再生可能エネルギー固定価格買取制度ガイドブック」2018年度版p.7以降が分かりやすい。

(8)磯崎 (2018) pp.135-136 参照。

(9)稲葉 (2018) p.38 参照。

(10)地方自治研究機構・条例解説「条例の動き」8.太陽光パネルの規制に関する条例 (http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm) 参照 [2020年5月18日最終閲覧]。

(11)このことを箕輪 (2020) p.212 は、「噛み合わない問題と対応」と表現しており、示唆的である。

(12)神山 (2019) p.15 参照。

(13)異なるのは、抑制区域内では緩衝帯及び低木、目隠しパネル等を設けられていることが許可基準となっている点のみである（施行規則9条2項）。

(14)山下 (2014) pp.141-142 参照。

(15)もっとも住民との協議は許可申請の前段階で行われており、申請の段階では“適切に”行われているのかもしれない。ただ、例えば足利市の「事前協議及び許可申請等の手引」10頁に、「協議が不十分な場合は、再度協議を行うよう指示することがあります」とあり、いわゆる水際作戦のような対応の可能性も否定できない。「適切に協議を行う」の趣旨を明らかにする必要性が依然として残る。

(16)北村 (2008) p.57 参照。

(17)山下ほか (2018) pp.184-185 によると、再生可能エネルギーに係るアンケート調査において、524団体のうち185団体が、「発生している、発生が懸念される苦情やトラブルの内容」として「敷地内の雑草の管理」を挙げている。

(18)FIT法施行規則5条1項3号により事業者には太陽光パネルの保守点検が義務付けられているが、実施状況の報告のしくみはなく、条例で上乘せ的に規定することが考えられる。

(19)空き家撤去の代執行のケースであるが、費用の大半が回収不能となっており、自治体がこれをどう回収するかが大きな課題となっている（朝日新聞2017年1月12日参照）。

(20)砂利採取法の例であるが、採取業者の倒産により埋戻されない砂利採取跡地が多発したことを受け、業界組合に埋戻しを保証させる制度（北海道砂利採取計画の認可に関する条例6条など）が設けられており、参考になる。

(21)条例で略式代執行を規定することは、行政代執行法2条との関係で違法ではないかとの意見もあるが、本稿では肯定説に立つ。北村 (2017) pp.295-297 参照。

——— 参考文献 ———

- 磯崎初仁 (2018) 『自治体政策法務講義 [第2版]』第一法規。
- 板垣勝彦 (2019) 「ソーラーパネル条例をめぐる課題」『地方自治法の現代的課題』第一法規、pp.335-389 (初出は2018)。
- 稲葉博隆 (2018) 『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック—法務の心得21か条』第一法規。
- 北村喜宣 (2008) 「同意制条例」同『行政法の実効性確保』有斐閣、pp.35-74 (初出は2007)。
- 北村喜宣 (2017) 「略式代執行の費用徴収—空家法を素材にして」同ほか編『自治体政策法務の理論と課題別実践』鈴木庸夫先生古稀記念、第一法規、pp.293-307。
- 釧持麻衣 (2017) 「都市自治体における条例を通じた太陽光パネル設置の適正化への取り組み」『都市とガバナンス』第28号、pp.92-101。
- 神山智美 (2019) 「太陽光発電の事業実施に係る一考察—発電設備設置における事業者による地域選定と地方公共団体—」『企業法学研究』第8巻第1号、pp.1-21。
- 内藤悟 (2019) 「太陽光パネルに係る自治体の行政対応について」『自治実務セミナー』通巻683号、pp.56-61。
- 箕輪さくら (2020) 「ペット霊園規制条例の制度設計」原島良

成編著『自治立法権の再発見』北村喜宣先生還暦記念論文集、第一法規、pp.199-219。

山下英俊 (2014) 「日本におけるメガソーラー事業の現状と課題」『一橋経済学』第7巻第2号、pp.125-144。

山下英俊ほか (2018) 「地域における再生可能エネルギー利用の実態と課題」『一橋経済学』第11巻第2号、pp.175-221。

***本研究は、複数の匿名の査読者による審査を経た査読付き論文である。(地方行政実務学会)**

2020年7月25日受付

2020年11月2日受理

コロナ時代に地方自治体が求められる役割

—緊急事態宣言解除後のアンケート調査から—

稲葉 理一郎（川崎市）

Riichiro Inaba (Kawasaki City Office)

要 旨

本研究では、COVID-19 を契機として急激に価値観や意識・行動が変容していく時代（コロナ時代）において、市民から求められる地方自治体（及び職員）の役割や取組について有益な示唆を得ることを目的に、緊急事態宣言解除後に全国の一般市民へアンケート調査を実施した。その結果、コロナ時代にはこれまで以上に地方自治体の持つ情報や施策の背景、考え方等について公開・発信する必要があり、その量・質が地方自治体の満足度に直結することがわかった。また、地方自治体職員には、対応のスピード、市民に対しての誠実さ、物事をわかりやすく伝えられる力が求められることが明らかになった。

キーワード：地方自治体、地方行政、新型コロナウイルス感染症、ウィズコロナ

1. はじめに

1.1 研究の背景

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響により、かつてないほど地方自治体の対応に国民の目が注がれている。政府による特別定額給付金の受付や支給、COVID-19 の感染者対応に追われる地方自治体の窓口や職場が度々テレビ等により放映され、各自治体の首長の発言がテレビ、インターネット等により発信され、話題となった。

同時に、COVID-19 による影響を一時的なものとするのではなく、時代の変革期と捉え、組織や個人が意識変容、行動変容を行う契機と捉えるべきであるという論説もある⁽¹⁾。

加えて、令和2年9月16日に発足した菅内閣は、デジタル庁の設置や「行政改革目安箱（縦割り110番）」の開設を早々に決定した。COVID-19の影響を踏まえ、国や地方行政の現場にも国民の関心がかつてないほど高まり、そのニーズが顕在化してきたことを表す事例ともいえよう。

1.2 先行調査・研究

COVID-19 を契機として地方自治体への関心が高まっていることは先行する民間調査でも示されている。株式会社ヴァリューズ（本社：東京都港区）が行った「コロナ禍で起きた消費者行動変化に関するインターネットの行動ログによる実態調査」によると、2020年2月～4月中旬において、Webサイト、アプリの利用者の伸びが特に顕著だったサイトは、ハローワークやZoomに並び、福岡県、北海道、滋賀県、兵庫県、大阪府、など地方自治体が多数を占めており（表1）、同社は「都道府県ごとに感染状況や対応策、支援内容が異なるため、住んでいる地域の信頼できる情報への需要の高まりが示唆されている」と結論付けた。また、電通総研（本社：東京都港区）が行った「『いつもと違う8月』における人の意識・行動」調査によると、「コロナの感染拡大をきっかけに、社会のことを考える機会が増えた人」が過半数であり、「今後は地方自治体が、地域ごとに適切な感染対策案を打ち出した方がよい」と答えた人

が 67.4%であったとのことである。このように、COVID-19 を契機に意識と行動に変容が起き、これまで以上に地方自治体の対応に注目が集まっていることは明らかである。

表 1 利用者が伸びている Web サイト、アプリ

▼日次UUが増加したサイト			
No.	サイトタイトル	サイト	増減スコア
1	ハローワーク (公共職業安定所)	www.hellowork.go.jp	1.305
2	おばけハウス	gendama.gamefactory.jp	1.297
3	福岡県ホームページ	www.pref.fukuoka.lg.jp	0.914
4	My Nintendo Store	store.nintendo.co.jp	0.911
5	北海道ホームページ	www.pref.hokkaido.lg.jp	0.832
6	日比谷花壇	www.hibiyakadan.com	0.805
7	日本政策金融公庫	www.jfc.go.jp	0.794
8	滋賀県ホームページ	www.pref.shiga.lg.jp	0.792
9	C change.org	www.change.org	0.787
10	兵庫県ホームページ	web.pref.hyogo.lg.jp	0.752
11	Zoom	zoom.us	0.750
12	Joshin店舗情報	shop.joshin.co.jp	0.749
13	大阪府ホームページ	www.pref.osaka.lg.jp	0.709
14	宮城県ホームページ	www.pref.miyagi.jp	0.708
15	北九州市ホームページ	www.city.kitakyushu.lg.jp	0.692
16	岐阜県ホームページ	www.pref.gifu.lg.jp	0.682
17	三重県ホームページ	www.pref.mie.lg.jp	0.679
18	群馬県ホームページ	www.pref.gunma.jp	0.677
19	仙台市ホームページ	www.city.sendai.jp	0.666

出所) 株式会社ヴァリューズ (2020)

こうした状況において、地方自治体が果たすべき役割とはどのようなものであろうか。地方自治法では、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」とされ、第 2 7 次地方制度調査会答申においては、「これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要」とされた。宮入 (2013) は、「多くの住民の利害を調整しつつ、住民の行政ニーズを概念体系に変換するための『装置』であり、それを実現するための主導的役割を担っている」としている。また、地方公務員制度調査研究会 (1999) は、こうした自治体の役割を担う職員には、「行政サービスの高度化に伴う専門的能力、新たな課題に積極的に取り組む進取の気性と創造力、状況に適切に対応できる柔軟性などが、これまでにもまして求められることになる」と述べなど求められる役割の高度化が指摘されてきた。

では、実際にこれらは実現されてきたのか。中道ら (2009) は、「専門的知識に基づいて政策課題を解決する必要性が将来は増すと認識しているが、現状

は前例踏襲傾向があり、新たな政策立案能力は十分でなく、コスト感覚も未熟」とし、菊地 (2004) は、多くの改革は制度的な改革にとどまり、これらの取り組みにもかかわらず行政組織の職員の意識や行動の改革は進んでいないことを指摘している。さらに、澤田 (2009) は、官僚制としての行政組織は、高い合理性、正確性、専門性、能率性が重視される反面、逆機能としての形式主義、繁文縟礼、先例踏襲、セクショナリズム等の問題を内包しており、規則・規定重視による顧客意識の希薄さが地域ニーズの変化への対応を損なっているとすると、行政組織としての地方自治体の課題は以前から指摘されてきた。

このような中で発生した COVID-19 の対応では地方自治体の日頃の意識、姿勢、行動があぶりだされることとなった。真山 (2017) は、「自治体は、住民の意向やニーズに対して的確に応えるような政策を展開し、その政策が実際に住民の期待に応え地域の福祉の向上に寄与していることを説明できなければならない」とすると、これまでも説明責任の必要性は語られてきたが、実際に市民は今回の COVID-19 への地方自治体の対応をどのように感じたのかについては、未だに明らかになっていない状況がある。

1.3 研究の目的

以上のことから、本研究は、COVID-19 について市民が抱いた地方自治体の対応への評価や地方自治体に求める取組、地方自治体職員に求める要素等を調査し、COVID-19 を契機として急激に価値観や意識・行動が変容していく時代 (コロナ時代) に求められる地方自治体 (職員を含む) の役割や取組について、明らかにすることを目的に実施する。

2. 緊急事態宣言解除後のアンケート調査

2.1 調査概要

(1) 調査内容

COVID-19 の経験を踏まえて住民がどのような意識を持ち、行動しているのかについて調査するため、外出頻度や外食頻度への意識の変化のほか、被験者

が最も身近だと感じる地方自治体を思い浮かべてもらい、当該自治体の取組への関心度やその理由、当該自治体に求める取組内容や職員の資質など、以下の項目（全14項目）について調査を行った。

- ① 外出頻度
- ② 外食に関する意識
- ③ イベントに関する意識
- ④ 直近6ヶ月以内に行った地方自治体への手続き、問い合わせ
- ⑤ 地方自治体の covid-19 に関する取組への関心度
- ⑥ ⑤の回答を踏まえ、関心がある理由
- ⑦ ⑤の回答を踏まえ、関心がない理由
- ⑧ 地方自治体の covid-19 に関する対応の満足度
- ⑨ ⑧の回答を踏まえ、満足度が高い理由
- ⑩ ⑧の回答を踏まえ、満足度が低い理由
- ⑪ 直近3ヶ月以内の地方自治体からの情報入手媒体
- ⑫ 地方自治体に発信を望む情報の内容
- ⑬ 地方自治体に注力してほしい取組
- ⑭ 地方自治体職員に求める資質

（2）調査対象

本調査は、10代～70代の416人を対象に行った。男女比はほぼ同数であり、被験者の在住場所を以下の8ブロックに分け、1ブロックにつき約50人ずつのデータを収集した（①北海道、②埼玉県 or 千葉県 or 神奈川県、③東京都、④愛知県、⑤大阪府、⑥京都府 or 兵庫県、⑦福岡県、⑧その他の県）。職業属性は、会社員、自営業、専業主婦（夫）、経営者、公務員、パート・アルバイト、学生、無職など幅広い層を対象とした。

（3）調査方法・期間

調査方法は、インターネットによる選択式・記入式のアンケート調査で、期間は2020年8月27日～28日に実施した。

2.2 調査結果

調査結果のうち、主なものを以降に示す。

（1）地方自治体の取組への関心は高い

まず、地方自治体への関心度については、先行調

査で示唆されたとおり、高い関心が示された。「あなたは、あなたの最も身近な自治体が行うコロナに関する取組について関心がありますか。」という問いに対し、「とても関心がある」と回答した人は22.6%、「やや関心がある」と回答した人は44.2%、合計では66.8%であった（図1）。

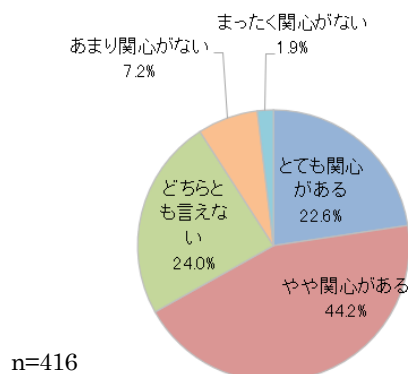


図1 地方自治体が行うコロナ対応への関心度
出所) 筆者作成

（2）地方自治体の取組に関心がある理由は「最新情報を入手したいから」、関心がない理由は「自治体に期待していないから」

次に、地方自治体の取組に関心がある理由、ない理由について複数回答可能として質問をした（図2）。

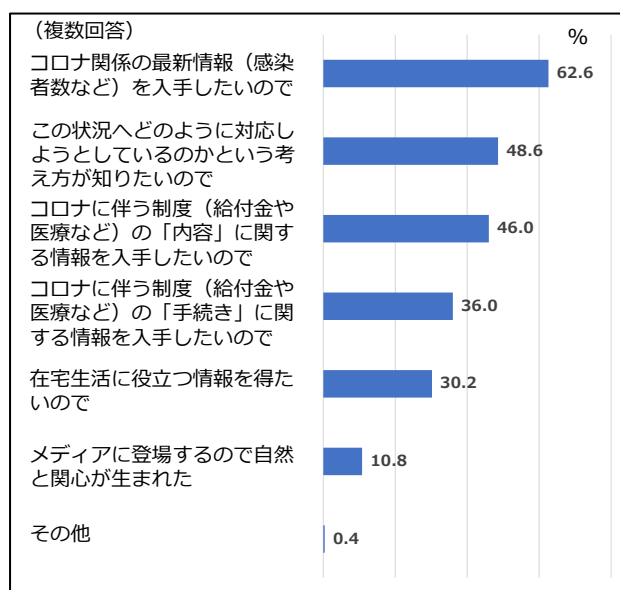


図2 地方自治体の取組に関心がある理由
出所) 筆者作成

まず、関心がある理由については、「コロナ関係の最新情報（感染者数など）を入手したいので（62.6%）」に続いて「この状況へどのように対応しようとしているのかという考え方が知りたいので（48.6%）」、「コロナに伴う制度（給付金や医療など）の「内容」に関する情報を入手したいので（46.0%）」が上位を占め、「メディアに登場するので自然と関心が生まれた」と回答した人は10.8%にすぎなかった。

続いて、関心がない理由については、「地方自治体に期待していないので（37.7%）」、「自分が必要とする情報はテレビやインターネットから入手可能なので（36.2%）」が特に高く、「自分の生活と関連がないので（23.2%）」が続いた。「税金の使われ方に関心を持っていないので」と回答した人は7.2%であった（図3）。

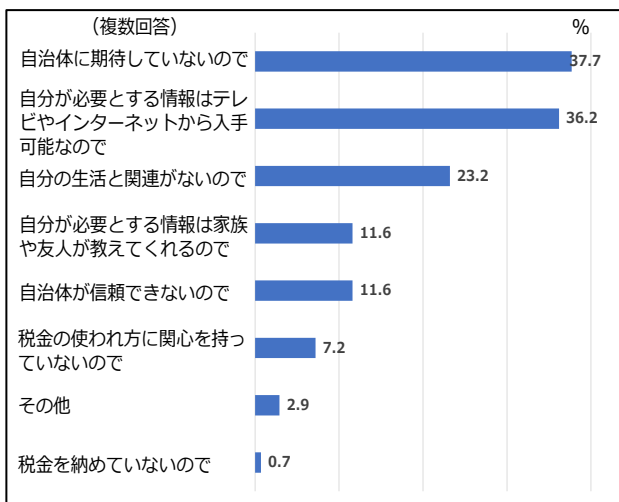


図3 地方自治体の取組に関心がない理由

出所) 筆者作成

(3) 地方自治体のコロナ対応への満足度は「どちらとも言えない」

続いて、地方自治体のCOVID-19に関する対応・取組の満足度について質問をした。結果は、「とても」「やや」を合わせ「満足している」と答えたのが21.6%、「あまり」「まったく」を合わせ「満足していない」と答えたのが22.6%、「どちらとも言えない」が48.3%、「わからない」が7.5%であった（図4）。

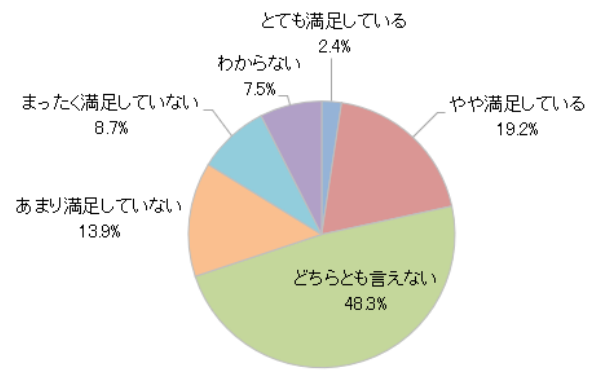


図4 地方自治体が行うコロナ対応への満足度

出所) 筆者作成

次に、「とても満足している」「やや満足している」理由について、自由記入形式で質問した。主なコメントでは、「独自の給付金が出た」「給付金支給の対応が早かった」など、手続きや制度に関するもの、「必要な情報開示がなされている」など情報公開に関するもの、「特に生活に不自由がなく過ごせているから」など、日常生活の下支えをするという地方自治体の役割を果たしていることを意味する回答が目立った。自由記入のコメントでは、「情報」「対応」「給付」「早い」という単語が頻出であった（表1）。

表1 自由記入欄の頻出キーワード
(自治体の対応に満足している理由)

順位	出現言語	回数
1	情報	18
2	対応	16
3	思う	15
4	感染	14
5	自治体	10
6	給付	9
7	早い	9
8	コロナ	7
9	対策	6
10	特に	6

出所) 筆者作成

また、「まったく満足していない」「あまり満足していない」「どちらとも言えない」理由についても、自由記入形式で質問した。主なコメントでは、「どのような対応をしているのか知らない、わからない」「情報が不足している」「感染者の情報ばかりで施策

がわからない」といった情報発信の不足を指摘する声が多く、「支援が必要な人に届いていない」「効果的な取組がなされていない」「対応のスピードが遅い」など施策そのものの不十分さを指摘する声も目立った。自由記入のコメントで、「対応」「特に」「情報」「感染」といったキーワードが頻出語であった（表2）。「情報」については、満足している理由、満足していない理由いずれにも頻出のキーワードであった。

表2 自由記入欄の頻出キーワード
(自治体の対応に満足していない理由)

	出現言語	回数
1	対応	49
2	特に	46
3	情報	33
4	感染	32
5	思う	21
6	対策	18
7	自治体	16
8	知る	16
9	コロナ	15
10	分かる	14

出所) 筆者作成

(4) 地方自治体からの情報は地方自治体発行の広報物やウェブサイトから得ている

次に、直近3ヶ月以内に最も身近な地方自治体からの情報を得た媒体について質問した(複数回答可)。

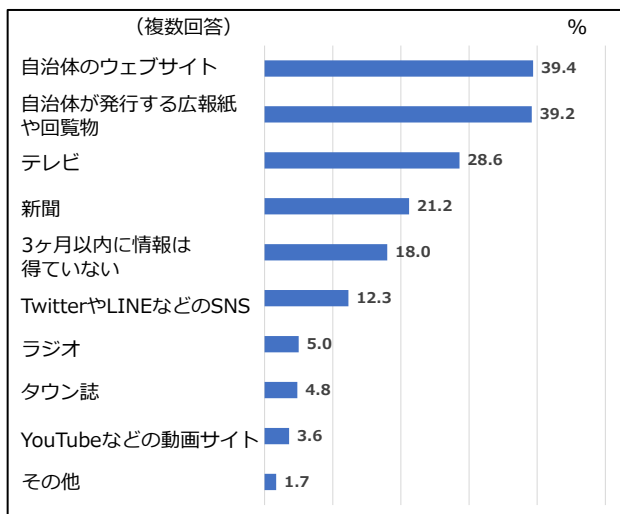


図5 地方自治体からの情報を得た媒体

出所) 筆者作成

(5) 地方自治体に求める情報は「制度内容や手続きに関するわかりやすい説明」

続いて、COVID-19 について地方自治体から出してほしいと思う情報について質問をした(複数回答可)。結果は、「制度内容や手続きに関するわかりやすい説明(38.5%)」「数値など自治体が把握している生データ(37.5%)」が最も多かったほか、「この状況をどう乗り越えたいのかという考えやメッセージ(30.8%)」「取組に関して改善しようとしていることの説明(29.1%)」「手続きの進捗状況(どのくらいの全体量がありどの程度処理済みか等)に関する表示(28.4%)」「在宅生活に役立つ情報(27.9%)」が上位だった。また、「特に自治体からの情報は求めている」についても15.6%あった(図6)。

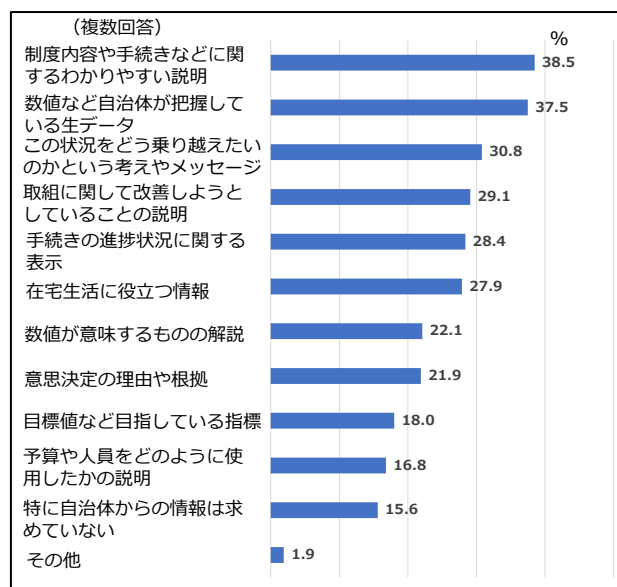


図6 地方自治体から出してほしいと思う情報

出所) 筆者作成

(6) 地方自治体に最も力を入れてほしい取組は「病院などにおける医療体制の充実」

続いて、最も身近な地方自治体について、コロナ禍を乗り越えるために力を入れてほしいことについて質問をした(3つまで選択可)。最も力を入れてほしい取組の回答者率、1~3番目に力を入れてほしい取組の回答者率合計のいずれも最多だったのは「病院などにおける医療体制の充実」であった。こ

のほか、1～3番目に力を入れてほしい取組の回答者率合計には「最低限、生活が保てるような経済的な支援」「行政手続きのオンライン化」が続き、「不安や困難を抱える人への相談・支援体制の強化」「地元の企業や店舗の支援など地域経済の強化」が続いた。「オンラインにしたいけれどもできない人たちへの環境整備や技術支援」「日本の将来を良くするための教育への投資」「観光の振興」「職員の意識改革など自治体内部の人材育成」は下位を占めた（図7）。

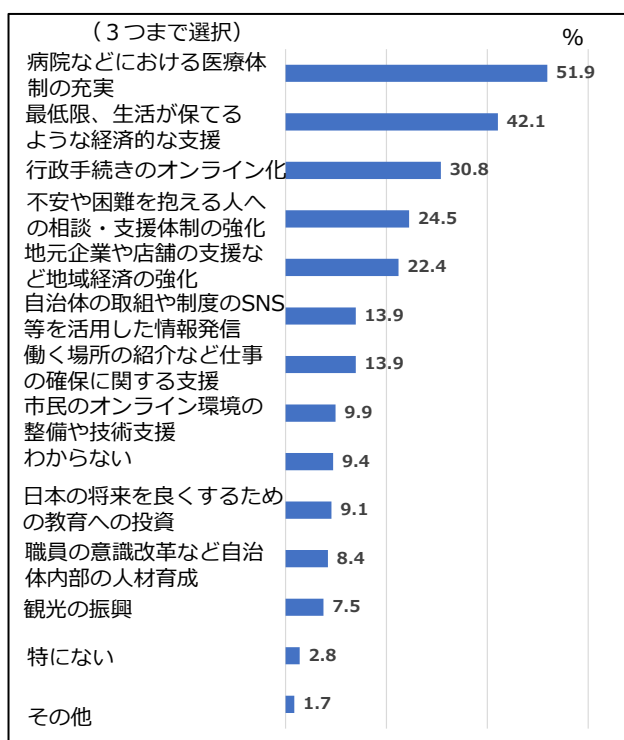


図7 地方自治体に力を入れてほしい取組

出所) 筆者作成

(7) 地方自治体職員に最も重要だと思う要素は「対応のスピード」

続いて、最も身近な地方自治体の職員について、特に重要だと思う要素について質問をした（3つまで選択可）。最も重要だと思う要素の回答者率、1～3番目に重要だと思う要素の回答者率合計のいずれも最多だったのは「対応のスピードが速い人」であった。このほか、1～3番目に重要だと思う要素の回答者率合計には「市民に対して誠実な人」「物事をわかりやすく伝えられる人」「社会や地域に対して責

任感のある人」が上位を占め、「受け身ではなく、自ら考え行動できる人」「受け答えの感じが良い人」が続いた。「聞き上手」「大胆な提案ができる人」は下位であった（図8）。

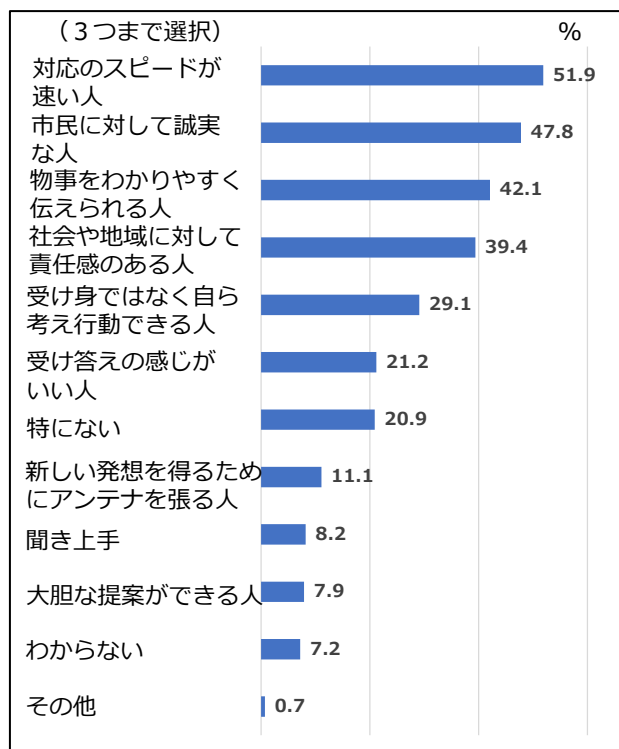


図8 地方自治体職員に重要と思う要素

出所) 筆者作成

3. 地方自治体実務現場への示唆

3.1 コロナ時代は情報が評価を左右する

今回の調査で特に印象的だったのは、地方自治体の COVID-19 への対応に満足している、もしくは不満である理由（記入式回答）のいずれにも「情報」に関するものが頻出したことである。地方自治体の日常の業務は市民にとって見えにくいと言われる中、今回の COVID-19 は、普段、地方自治体との関わりがなかった多くの方に半ば強制的に関心を抱かせることとなった。地方自治体の情報公開、情報発信のあり方が、広告やマーケティング、UI、UXが高度化する民間サービスに囲まれた人々の感覚で評価されたのである。この現実を改めて地方自治体職員は意識しなくてはいけないと考える。特に COVID-19 のような、前例がなく不安を生じさせるような非

常時にはさらに情報の重要性も高まる。今回の調査では、生データが公開されているかだけでなく、施策の理由や根拠、わかりやすい説明、解説、進捗状況、どのような方向で進めようとしているのかといった考えを積極的に市民へ伝えようとしているかどうか、地方自治体（職員）の評価を大きく左右することが示された。そしてその傾向は今後さらに増すだろう。COVID-19 ではテレビ、新聞、インターネットなどに地方自治体の情報が多数引用された。その一方で、youtube や SNS などトレンドとされているメディアから情報を取得している人の割合は相対的に少なかった。地方自治体は、新技術を活用した情報発信といった手段に腐心するよりも、まずは一次ソースとして、各団体が持つウェブサイトや広報媒体にこれら意味のある情報を十分に公開すること、そのうえでより多くの市民に伝えられる手段を検討が重要であるということが示唆されたと言える。

3.2 コロナ時代に地方自治体が取り組むべき施策とは

それでは、地方自治体がコロナ時代に取り組むべき施策はどのようなものか。「病院などにおける医療体制の充実」「最低限、生活が保てるような経済的な支援」に続き、「行政手続きのオンライン化」が選ばれたのが興味深い。地方自治体の主要な役割は社会福祉であることを踏まえれば、医療体制や生活支援は従来から重要とされてきた基本的な取組である。その中で、COVID-19 によって多くの国民が行政手続きを行った今、申請書そのものの設計やオンライン化が注目され、国民生活に直結する課題として着目されたことは重要な意味を持つ。地方自治体の現場では正確性や情報量を重視するあまり、必ずしも申請書や手続きが市民目線の簡便かつわかりやすい設計になっていないことも多く、また多くの様式や手続き方法は設計当初から見直されていないことも少なくない。地方自治体間における様式や添付書類の統一も含め、COVID-19 を契機に、多くの国民にとって地方自治体がアクセスしやすい存在になるよう、国をあげた抜本的な見直しと投資が必要である

ことが改めて示唆されたと言えよう。同時に、医療体制、生活支援、相談、地域経済の活性化など、これまで地方自治体の基本的な施策として行われてきたことは、改めて重要なものであり、こうしたことに真摯に取り組み続けることの重要性もまた示唆されたと言える。

3.3 コロナ時代に地方自治体職員が求められる資質とは

さらに、コロナ時代に地方自治体職員が備えべき資質とはどのようなものであろうか。アンケート調査によれば「対応のスピード」「市民に対して誠実」「物事をわかりやすく伝えられる」といった要素が上位であったが、この結果はやや意外であった。時代の急激な変化を前提とすれば、これまでのような定型業務を正確、着実にできることよりも、これまでの地方自治体にはない発想をインプット、アウトプットできる職員のニーズが高まっていることを肌で感じるからである。この点については、以下のように考える。COVID-19 は不透明かつ国民の不安を増幅させ、生活にも大きく影響を及ぼす、いわば「日常が脅かされる事態」であった。これまでの延長線上に未来のイノベーションは生まれない、といった観点とは別に、市民には「脅かされる日常を守ってほしい」という意識が強く働き、地方自治体職員はこれを支えるべく「すばやく」「誠実な」「わかりやすい」行政サービスを期待した、ということではないだろうか。生活のスピードが速く、不確実情報も多く飛び交い、複雑な制度に囲まれて生きているのが現代日本だとすれば、これらの基本的な要素を日々の地方自治体実務現場で鍛錬、発揮しつつ、そのうえで、未だ表面化していない新たな社会を捉えたチャレンジを進めていくことが重要だと考える。

4. おわりに

本研究では、COVID-19 を契機として急激に価値観や意識・行動が変容していく時代（コロナ時代）に求められる地方自治体（及び職員）の役割や取組について有益な示唆を得ることを目的に、緊急事態

宣言解除後に全国の市民へアンケート調査を実施した。COVID-19 以前から説明責任の必要性や住民ニーズを的確に把握し、専門性、創造力、柔軟性を駆使して対応することが求められていたが、COVID-19 という住民に大きな影響を及ぼす危機的な状況に対応するうえでは、地方自治体（職員）は「スピード」と「誠実さ」をもって対応し、かつ「情報」を「わかりやすい説明」に咀嚼しながら市民へ伝えていくという姿勢がこれまで以上に重要である。大杉(2020)が「『前例がない事態』に直面しているからこそ、自治体行政の原点、『身近さ』『現場性』『透明性』『先端性』に立ち返って考えてみたい」と述べたように、市民が地域社会において他者に配慮しながら安心して、時にチャレンジしながら幸せに生活するための最も身近で信頼される味方として役割を果たすことが、地方自治体の今後の重要な使命であると言えよう。

なお、本研究は2020年8月時点での調査結果に基づくものである。COVID-19の影響を考慮すると、状況に応じた継続的なニーズ把握が必要であり、より詳細な属性・状況に応じた調査も重要であろう。これらについては今後の課題としつつ、今回調査によって示唆されたことが地方行政実務現場に少しでも多く活用されることを切に願う。

【謝辞】本調査の実施にあたり貴重なご助言をいただいた慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科の前野隆司教授、及びヒューマンラボの皆様から心からの感謝を申し上げます。

—— 注 ——

- (1) 地方制度調査会による「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」においては、「変化やリスクに適応していくためには、人口増加や従来の技術等を前提として形成されてきた現在の社会システム（制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的な慣習等）をデザインし直す好機と捉え、官民を問わず、また、国・地方を通じて対応していく必要

がある。」と述べられている。

—— 参考文献 ——

- 大杉寛(2020)「新型コロナパンデミックと自治体—前例がない事態に自治体・自治体職員はどう向き合うべきか」『月刊「ガバナンス」2020年6月号』ぎょうせい、pp.14-16。
- 菊地彰(2004)「行政組織における部門文化とセクショナリズム」『広島大学マネジメント研究』4号、pp.151-164。
- 澤田道夫(2009)「地方政府における行政組織の意思決定をめぐる基礎理論的研究—自治効率の観点から見た来べき協治社会の展望— 熊本県立大学学位請求論文(未刊)」
- 地方公務員制度調査研究会(1999)「地方自治・新時代の地方公務員制度--地方公務員制度改革の方向--」『地方自治/地方自治制度研究会 編』620号、pp.49-84。
- 中道實、小谷良子(2009)「自治体職員の職務意識と役割行動の変容」『奈良大学紀要』38号、pp.81-100。
- 真山達志(2017)「ポピュリズムの時代における自治体職員の行政責任」『年報行政研究』52巻、pp.27-47。
- 宮入小夜子(2013)「地方自治体の行政組織の特性と組織風土改革」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』No.14、pp.115-126。
- <https://institute.dentsu.com/articles/1235/> (2020年10月17日最終閲覧)
- https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No2_7_senmon34.html (2020年10月17日最終閲覧)
- <https://www.valuesccg.com/news/20200430-1453/> (2020年10月17日最終閲覧)

活動報告

企画委員会

企画委員会では、去る2020年11月14・15日にかけて、第1回全国大会を開催した。次年度は春に研究会、秋に第2回全国大会を開催する予定である。

11月14日（土）

◇ シンポジウム「人口減少社会と自治体実務」

1. 基調講演

基調講演者 東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出 氏

「地方自治体の『2040年問題』をめぐる議論と国の問題意識・自治体の取り組み」

2. パネル・ディスカッション

「人口減少社会と自治体実務：2040問題・AI・人材育成」

牧原 出氏（前掲）（非会員）

谷畑 英吾氏（滋賀県湖南市長）（非会員）

稲継 裕昭会員（早稲田大学、元大阪市）

磯崎 初仁会員（中央大学、元神奈川県）（司会）

11月15日（日）

◇ 特別セッション

「研究論文の書き方セミナー（一般会員対象）」

西出 順郎会員（明治大学、元福井県）

◇ 事例報告セッション（自由論題） 司会：金谷 信子会員（広島市立大学）

1. 「英語教育における EBPM の展開に向けた状況」

瀧沢 佳宏会員（東京都）

2. 「学校施設を活用した水害時緊急避難場所の整備：コロナ禍における感染症対策を踏まえて」

寺崎 裕量会員（大田区）

3. 「イスラム教徒に対する自治体の観光政策」

藏内 はるひ会員（台東区）

◇ 全体セッション（パネル）

「新型コロナウイルスとの共存社会における行政実務」

堤 直規会員（小金井市）

黒瀬 啓介氏（LOCUS BRIDGE、元長崎県平戸市）

荒木 一男会員（福井県、元東京大学）

後藤 好邦会員（山形市）（司会）

企画委員会 委員長 西出 順郎

活動報告

研究支援委員会

研究支援委員会では、会員の研究活動を支援し、地方行政の充実と発展に資することを目的として、学会が設立された2020年3月から「公募論文制度(査読付き)」をスタートさせ、投稿論文の募集と審査を行っている。

◇「公募論文制度(査読付き)」

1. 応募状況と審査結果

公募の開始から現在まで(2020.3~2021.1)、7本の論文の投稿があった。
内訳は、研究論文4本、研究ノート3本で、いずれも一般会員からの投稿であった。
このうち、現在査読中の2本を除く、5本の論文について審査を終えたところである。
審査の結果、次の論文を機関誌『地方行政実務研究』(本号)に掲載することとなった。

区 分	研究ノート
題 目	「太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応 —栃木県内における条例をモチーフとして—」
投稿者	蓮實 憲太 氏(那須塩原市役所)

2. 投稿論文の募集

引き続き、投稿論文の募集を行っている。

投稿された論文は、当該分野の第一人者である専門の研究者に審査(査読)を依頼し、その結果を踏まえ、地方行政の充実と発展に資する高い価値が認められるものは、機関誌『地方行政実務研究』に掲載することとしている。積極的な応募をお願いしたい。

【公募論文制度(査読付き)の主な特徴】

- *論文のテーマは自由。
(地方行政の充実と発展に資する研究であれば応募者が自由に設定できる。
地方行政の実務の課題等を踏まえた学術的な研究を期待している。)
- *応募点数に制限はない。
- *応募区分は「研究論文」と「研究ノート」。
- *投稿の提出期限は設けず、随時募集している。
- *査読期間は概ね3~4か月とし(これまでの実績は1~2か月程度)、
採択が決定した後の直近の機関誌『地方行政実務研究』に掲載する。
採択の決定から機関誌掲載までの間、投稿者の希望により掲載証明書を
交付する。

研究支援委員会 委員長 圓生 和之

公募論文 投稿要領

研究支援委員会

1 応募資格

当会の個人会員（研究者会員・一般会員）であることを要件とします。

共著の場合も、共著者全員が個人会員であることを要しますので、個人会員でない場合は投稿の際に入会申請をしてください。

2 テーマ・内容

本会の目的である地方行政の充実と発展に資する研究であれば応募者の自由とします。地方行政の実務の課題等を踏まえた学術的な研究が基本となります。

3 二重投稿の禁止

他誌などに既発表・掲載決定済みまたは投稿中の論文・研究ノート等と同一内容の論文を投稿することはできません。（全く同一でなくても、その内容がきわめて類似していると判断される場合も該当することがありますので、ご注意ください。）

ただし、学会等において口頭発表したものの内容を発展させた論文を投稿することはできます。（この場合は必ず9(2)③の業績一覧表にその旨を記載してください。）

当会で審査過程にある投稿論文は、同時に他機関の各種出版物への投稿・掲載及びウェブサイト等による公表をしてはいけません。

4 応募点数

制限はありません。

（前項（二重投稿の禁止）の規定を遵守したものであれば、同時に複数の投稿をすることもできます。また、過去に掲載された会員からの投稿も、他の投稿と同様に扱います。）

5 応募区分と原稿枚数

(1) 研究論文：地方行政に関わる研究成果をまとめた学術論文

既定の執筆フォーマットで12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）

(2) 研究ノート：理論仮説、分析枠組、政策モデル等において研究途上にあるものの、今後の研究・実践の基礎となり得る分析・考察をまとめた学術論文

（主に一般会員を対象としますが、単なる施策紹介や実践記録などではなく、分析・考察を深めた学術論文であることが必要です。）

既定の執筆フォーマットで8枚以内（図表等含む。約13,000字以内）

6 原稿締切と査読期間

随時募集とします。

査読期間は概ね3～4か月（修正を要する場合等の再査読も同様）とし、採択が決定した後の直近の機関誌に掲載します。

なお、採択の決定後、機関誌への掲載までの間、投稿者の希望により掲載証明書を交付します。

7 審査方法

研究支援委員会が、論文ごとに複数の匿名の査読者に審査を依頼し、その審査結果に基づき、研究支援委員会において掲載の可否を決定します。

審査方法の詳細は、審査要領を参照してください。

8 審査基準

主題の明晰さ、命題(仮説)と事実(実証)及びその方法などの的確さ、知見の新しさなどを基準とし、本会の目的である地方行政の充実と発展に資する学術論文としての適切さを審査します。

9 応募要領

(1) 執筆の要領

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆してください。

執筆にあたっては、査読の際に著者が判明しないように配慮してください。

(例えば、自己の著書や論文等を引用する場合も「拙著」「拙稿」などとは記載せず、他の文献と同様に表記してください。また、学会発表や科研費プロジェクトの記述にもご注意ください。)

(2) 提出物

応募にあたっては、次の4点を提出してください。

いずれも、学会ウェブサイトに掲載している様式を用いて作成し、その電子データ(①②③④：Word形式+②：PDF形式)を添付したEメールで提出してください。

① 応募申込書

執筆者の所属・氏名、論文題目、申込日、応募区分、連絡先等を記載した応募申込書を提出してください。

② 論文本文

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆した論文本文とともに、200字から400字までの要旨と4つまでのキーワードを本文の前に記載して提出してください。

③ 業績一覧表

学術論文等の研究業績のある応募者は、過去5年間の業績一覧表を提出してください。現物の提出は不要です。

業績には、既発表のものに加え投稿中のもの及び学会等における口頭報告を含みます。また、投稿する論文のテーマと類似する業績があれば過去5年以前のものも記載してください。いずれも、上記「3 二重投稿の禁止」の確認ができるように必要な事項を記載してください。

これらに該当する業績のない会員は、業績一覧表を提出する必要はありません。

④ 誓約書

応募者は、研究不正がないことを自己申告する誓約書を投稿時に提出してください。

い。共著の場合は、執筆代表者が誓約書を提出してください。

(3) 原稿送付先・問合せ先

地方行政実務学会 研究支援委員会（神戸学院大学 圓生和之 研究室内）

E-mail: marumi (アットマーク) eb. kobegakuin. ac. jp

10 機関誌への掲載と機関誌の形態

審査の結果、採択を決定した論文は、本会の機関誌に掲載します。

本会の機関誌は、学会ウェブサイトへの掲載によるニュースレター形式で、会員専用サイトに掲載された後、一定期間を経て一般公開されます。

学会ウェブサイトへの掲載という形態のため、別刷は作成しませんが、機関誌に掲載する論文のページ内に「本研究は複数の匿名の査読者による審査を経た査読付き論文である」旨を明記するほか、発刊年月・巻・号・頁も欄外に記載するなど、該当ページだけで別刷と同様に活用できるようにします。

11 著作権

掲載された論文の著作権は地方行政実務学会に帰属します。また、掲載された論文の執筆者は、論文をウェブサイトで公開することに同意したものとします。

掲載された論文を執筆者が他の出版物、ウェブサイト等に転用する場合には、あらかじめ文書により研究支援委員会の了承を得てください。転用の際は、転用先の出版物に、本会機関誌掲載の論文題目、本会機関誌の名称、掲載年、巻、号、頁を明記していただくことが必要です。

12 不正行為等への対応

以下の問題が生じた場合には、掲載が決定した論文や既に掲載された論文であっても、掲載を取り消すことがあります。その審議と決定は、研究支援委員会が理事会との協議のもとで行います。

- (1) 二重投稿の禁止等を定めた投稿要領に反することが判明した場合
- (2) データ捏造、虚偽の記載、剽窃等の研究不正が判明した場合
- (3) 研究倫理に反する行為が判明した場合
- (4) その他、研究支援委員会において疑義が生じた場合

13 その他

- (1) 研究支援委員会の委員や査読者となった会員からの投稿も妨げません。ただし、これらの投稿者の投稿に係る審査は、全てこれらの投稿者を参画させることなく実施します。
- (2) 全体の応募状況や掲載に至る経緯のあらましなどについては、機関誌に簡単な報告を掲載します。

(研究支援委員会 2020年3月30日決定)

活動報告

ウェブサイト編集担当

メールマガジン No.2 および No.3 を発行した。内容については以下のとおりである。

1. No.2 (2020年8月11日発行)

- ①リレーエッセイ 北見市上下水道局経営企画課財務係長（北海道大学大学院公共政策学連携研究部附属公共政策学研究センター 研究員） 近藤絢一
- ②リレーエッセイ 東京都小平市環境部環境政策課 神山伸一
- ③リレーエッセイ 花園大学社会福祉学部 和田一郎
- ④会員の刊行図書を紹介
- ⑤お知らせ

2. No.3 全国大会特集号 (2020年10月18日発行)

- ①第1回地方行政実務学会全国大会のご案内
- ②会員の刊行図書を紹介
- ③お知らせ

メールマガジンは、一定期間経過後、写真を含めた完全版原稿を学会ホームページに掲載する予定である。

ウェブサイト編集担当 小野英一

活動報告

事務局担当

1. 総会の開催

2020年度会員総会を以下のとおりオンラインにて開催した。

日 時：2020年11月14日（土）13:30～14:00

場 所：Zoomによるオンライン開催

出席者：47名

審議事項：なし

報告事項：「各委員会等の活動状況」及び「2020年度補正予算」について、各担当理事から報告

2. 理事会の開催

2020年7月～2021年1月の間に、理事会を以下のとおり3回開催した。

なお、第8回及び第9回は入会申込を速やかに審議・承認するなどの理由により、コミュニケーションツール Slack 上にて臨時で持ち回り開催とした。また、第10回は定例の理事会であるが、新型コロナウイルス感染症の影響で対面での開催が困難となったため、ビデオ会議ツール Zoom によるオンライン開催とした。

(1) 第8回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年8月9日（日）～12日（水）

審議事項：一般会員6名、団体会員1団体の入会を承認

(2) 第9回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年9月4日（金）～6日（日）

審議事項：第1回全国大会の非対面大会への変更および大会プログラムの縮小を承認
一般会員5名の入会を承認

(3) 第10回理事会

日 時：2020年11月14日（土）11:00～12:00

場 所：Zoomによるオンライン開催

出席者：出石稔、磯崎初仁、稲継裕昭、大谷基道、小野英一、後藤好邦、竹内直人、西出順郎、圓生和之の各理事計9名

審議事項：一般会員14名の入会を承認

2020年度補正予算を承認

3. 会員管理

2021年1月1日現在の会員数：研究者会員47名、一般会員139名、団体会員10団体

※ 2020年度会費が未納の方におかれましては、速やかにお振り込みくださいますようお願い申し上げます。

事務局担当理事 大谷基道

< 新聞・雑誌等掲載情報（2020年7月～2021年1月） >

- 『自治日報』2020年11月27日付（「初の全国大会 人口減少と自治体実務をテーマにシンポ開催 地方行政実務学会」）
- 『月刊ガバナンス』2021年1月号（「第1回地方行政実務学会全国大会をオンラインで開催」）
- 『自治実務セミナー』2021年2月号～3月号（「座談会：地方行政実務学会と現下の地方自治の課題（上）（下）」）

【『自治日報』2020年11月27日付】（転載許諾済）

<p>自治体職員とその経験を 持つ研究者らによる「地方 行政実務学会」（理事長・ 稲継裕昭・稲田大教授）は 14日から2日間、オンライン 形式による全国大会を初 めて開催した。同会は、地 方行政の課題解決に寄与す ることを目的に、今年3月 に設立。当初は設立記念シ ンポジウムを開催する予定 だったが、新型コロナウイルス 感染症の感染拡大を受け、 延期していた。</p>	<p>初の全国大会 人口減少と自治体実務を テーマにシンポ開催 地方行政実務学会</p>
<p>大会1日目は、「人口減 少社会と自治体実務」に関 するシンポジウムが開か れ、まず始めに牧原出東大 教授の基調講演が行われ た。牧原氏は、自身が座長 代理を務めた総務省の自 体戦略2040構想研究会 を振り返り、「人口減少に より、2040年には今の 半数の職員で行政を支えら れるのかといった『自治体 職員の活動量の限界』に焦 点を当てた」と指摘。その 上で「医療や介護、災害対 策、インフラの維持など、 様々な政策課題に対して、 この問題（人口減少）がど う及ぶのかを議論した」と 語った。</p>	<p>一方、牧原氏も委員を 務めた政府の第32次地方制 度調査会では、「同じ人口 減少でも、『地域単位の活 動量の限界』に問題意識を 置いた」と述べ、様々な政 策課題よりも地方制度の制 度設計を中心に議論を行っ たと説明した。さらに、地 方制では新型コロナウイルスの影 響までは議論できなかったと 話し、「今後起こるのは、 行政のデジタル化の加速。 議会のオンライン開催も視 野に入る。他方で（自治体 の）財政制約も起りうる として、公共施設の広域統 合もありえる」との見解を 示した。</p>
<p>その後、磯崎初中央大 教授が司会を務め、牧原氏 や稲継氏、滋賀県湖南市の 谷畑英吾前市長によるパネ ルディスカッションが行わ れた。稲継氏は、人口減少 を踏まえた自治体組織の運 営について、「ベテラン職 員でないといけない事務 は、AIやRPAに代替さ れていく」と言及。今後求 められる人材には「AIや RPAにできない、創造性 や対人能力、コミュニケー ション能力、調整力といっ たものが不可欠だ」と強調 した。</p>	<p>方の現場の創意工夫の事例 を整理して、理論化した上 で、全国に横展開してほしい と発言。併せて「失敗 事例をたくさん集めてほし い。失敗事例は歴史に埋も れてしまうが、そこにこそ 新たな理論的構築の手掛か りがあると思う」と期待を 込めた。</p>
<p>また、谷畑氏は、同会に 期待することとして、「地</p>	<p>る「全体セッション」を実 施。このほか、英語教育や 観光政策、水害対策に携わ る現役職員からの「事例報 告」もあった。</p> <p>同会は、自治体の常勤職 員である「一般会員」と、 自治体で通算10年以上の勤 務経験（公選職・研究職・ 国からの出向者を除く）が ある大学教授らの「研究者 会員」、自治体やシンクタン クなどの「団体会員」で 構成されている。</p>

編集後記

地方行政実務学会の第2号を発刊いたしました。今回は昨年11月に開催しました第1回全国大会のシンポジウムと全体セッション、さらには公募論文などを掲載しております。

新型コロナウイルスの猛威は今なお続いており、全国大会もオンラインでの開催となりましたが、大変熱のこもった議論が行われました。また、公募論文も今回初めての掲載となっております。本誌を通じて、いよいよ本格的にスタートした本学会の躍動を余すところなくお伝えできたのではないかと思います。

創刊号でもご紹介しましたように、本学会は自治体職員出身の研究者と現役の自治体職員が結集し、地方行政実務に焦点を当てて本格的な研究を展開する、これまでにないタイプの学会です。おかげさまで多くの皆様にご入会いただき、学会への大きな期待をひしひしと感じているところです。会員の皆様とともに、地方行政に関する研究と実務に寄与してまいりたいと考えております。

これからも、皆様からのご投稿と末永いご愛読をよろしく願いいたします。

(機関誌編集担当理事：井上 武史)

表紙写真：東尋坊（提供：福井県）

足がすくむほどの断崖絶壁に日本海の荒波が打ち寄せる大迫力の景色で知られ、
国の天然記念物と名勝の指定を受けています。
観光遊覧船への乗船で、ライオン岩や軍艦岩など、海上からの眺めが楽しめます。

*各会員の皆様から表紙を飾る写真の提供を募集しています。

詳しくは下記編集担当まで。

地方行政実務研究 第2号（2021年冬）

2021年1月31日 発行

発行者 地方行政実務学会

112-8606 東京都文京区白山5丁目28-20

東洋大学経済学部 井上研究室（機関誌編集担当）

 J-LPARS 地方行政実務学会
Research Society for Local Public Administration, Japan