デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する調査研究

令和７年３月

一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

全国の自治体は、集中改革プランによって、正規職員数の削減に取り組んできました。正規職員数を減らしながらも、複雑化する住民ニーズへの対応等により職員１人当たりの業務負担量は増加傾向にあります。また、東日本大震災等の災害をはじめ、近年では新型コロナウイルス感染症に代表されるような突発的な事態への危機管理対応において、災害対応窓口等への応援職員の確保で相当な困難をきたす等、冗長性のない組織運営による脆弱性がみられます。

このような状況下において、行政のデジタル化（ＤＸ）も踏まえた上で、危機管理等にも柔軟に対応できる組織体制、すなわちレジリエントな組織体制を構築しようという試みが国内外で活発化しています。総務省「自治体戦略 2040 構想研究会　第二次報告」では、人口縮減時代における新たな自治体行政の基本的な考え方として、スマート自治体への転換を掲げ、「半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体」が必要であるとしています。そして、ＡＩやロボティクス、ブロックチェーン等の破壊的技術を導入し、従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能を発揮し、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要性を挙げています。

そこで、本調査研究では、計５回の研究会を通じて、学識経験者による専門的見地に立った報告及び自治体の政策担当者による具体的事例報告と、それらの報告に対する意見交換を重ね、自治体における今後の大きな取組と考えられるデジタルを活用したレジリエントな組織体制の在り方について、総合的な調査・検討を行いました。

本調査研究の企画及び実施に当たりましては、調査研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本調査研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方自治体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和７年３月

一般財団法人　地方自治研究機構
理事長 **三輪　和夫**

目　　次

はじめに
一般財団法人 地方自治研究機構 理事長 三輪 和夫

序　章

デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する研究
早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭 …… 1
1　調査研究の背景・目的 …… 3
2　調査研究の流れ …… 3
3　「レジリエントな組織」について …… 5
4　本調査研究報告書の概要 …… 7

第１章

地方自治体における人的な組織スラックの確保に関する一考察
―業務応援要員の事例から―
広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授
山中 雄次 …… 15
要約 …… 17
はじめに …… 17
1　定員管理抑制とその背景にあるＮＰＭ …… 18
2　レジリエントな行政組織の運用事例
―静岡県庁による業務応援要員― …… 23
3　考　　察 …… 35
おわりに …… 38

第２章

レジリエントな組織をいかに作るか
～外部デジタル人材との関係で～
一般社団法人コード・フォー・ジャパン・
滋賀県日野町政策参与 東 健二郎 …… 41
要約 …… 43
はじめに …… 43
1　自治体ＤＸにおける組織の現状分析 …… 45
2　外部デジタル人材の活用 …… 49
3　日野町における組織変革の取組と
外部人材としての役割 …… 55
おわりに …… 61

第３章

財政とデジタルによる柔軟な組織について考えてみる
～金沢市を事例に～
金沢市総務局財政課長 佐野 宏昭 …… 69
要約 …… 71
はじめに …… 71
1　柔軟な組織を拒む要因は何か …… 73
2　マンパワーを増やす …… 75
3　仕事量を減らす …… 79
おわりに …… 85

第４章

デジタル技術を活用した人材の確保
獨協大学 法学部 教授 大谷 基道 …… 87
要約 …… 89
はじめに …… 89
1　自治体における職員採用の現状 …… 90
2　職員採用におけるデジタル活用事例 …… 94
3　定着支援等におけるデジタル活用事例 …… 99
4　採用及び定着支援等に係る
デジタル技術活用の課題・留意点等 …… 102
おわりに …… 103

第５章

ゆるやかな庁内人材の流動化を通じた
レジリエントな組織体制の構築
伊勢崎市総務部職員課長 岡田 淳志 …… 105
要約 …… 107
はじめに …… 107
1　自治体における執務形態と職員の人事異動 …… 108
2　伊勢崎市の事例 …… 111
おわりに …… 124

第６章

社会福祉政策における人材不足とデジタル化の役割：
児童相談業務を中心に
獨協大学 国際教養学部 教授 和田 一郎 …… 127
要約 …… 129
はじめに …… 129
1　社会福祉政策と人材不足の現状 …… 130
2　社会福祉政策におけるデジタル化（ＤＸ）の
必要性 …… 133
3　児童相談所におけるＤＸ導入の事例 …… 135
4　政策提言 …… 142
おわりに …… 145

第７章

デジタルによる危機管理対応への考察
富山県知事政策局次長 成長戦略室長／
デジタル化推進室長 滑川 哲宏 …… 147
要約 …… 149
はじめに …… 149
1　富山県における能登半島地震 …… 150
2　課題を踏まえたデジタル対応 …… 155
3　課題と考察 …… 160
おわりに …… 164

資　料

山形県酒田市の災害対応・人事制度・デジタル化の現状
山形県酒田市長 矢口 明子 …… 167

調査研究会委員会名簿 …… 181

序　章

デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する研究

早稲田大学 政治経済学術院 教授　稲継 裕昭

序章

デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する研究

早稲田大学 政治経済学術院 教授 **稲継 裕昭**

1 調査研究の背景・目的

自治体は集中改革プランによって、相当数の正規職員数削減に取り組んできた。背景には、ＮＰＭ（ニューパブリックマネジメント）の考え方（民にできるものは民に、公に残ったものにも経営原理を導入）がある。2005年から2010年の５年間で全国の地方公務員数は23万人削減された。ただ、余裕のない組織運営のほころびは危機対応に現れる。2011年の東日本大震災時にそれが東北地方の被災地自治体で現れた。さらに、新型コロナウイルス感染症拡大時には、全国の自治体で保健所やワクチン対応への応援職員を庁内から集めることに相当な困難をきたした。またデジタル化の遅れが現場での混乱に拍車をかけた。冗長性のない組織は危機管理には脆弱であり、リダンダンシーが必要だという意見がある一方で、柔軟に人員配置ができないリジッドな組織管理やデジタル化の遅れが問題だとする意見もある。

他方、2040研究会報告書は、2040年における自治体の人材獲得難を予見し、「半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体」であることが必要だとし、その鍵はＡＩやロボティクスを用いたデジタル化（ＤＸ）だとしている。

本研究では、危機管理にも柔軟に対応できるレジリエントな組織体制のあり方について考察する。事務分掌条例・規則といった伝統的な縦割りの組織体制の問題点を明らかにし、部署間連携を活性化したり、データ連携基盤を用いて少ない人員でも問題に対応したり、プロジェクトチームの機動的な動きにより危機に対応したりするなど、新たな自治体組織の方向性を探るものである。

2 調査研究の流れ

本調査研究では、５回の研究会を実施し、報告いただいた委員に各章を執筆していただいた。

まず、第１回の研究会では、委員長から全体的な調査研究の趣旨や方法について総論的な説明を行った後、全体を見据えた話として、山中雄次・広島修道大学准教授から報告をいただいた。山中委員は、静岡県庁で20年にわたって勤務（うち２年間は経済産業省に派遣）したのち、2021年に学界に転じた。2023年には『ＮＰＭの導入と変容―地方自治体の20年―』（晃洋書房）を上梓している。

山中委員からは、「地方自治体におけるＮＰＭの流行と職員定数削減の経緯、現在への影響」として、

本調査研究の趣旨に沿った情報提供いただき、その後、各委員と山中委員との間で活発なやりとりが続いた。報告は、日本版ＮＰＭの振り返りとその後（集中改革プランとの関係）、職員数の推移（都道府県職員を対象に）、コロナ禍における組織対応（沖縄県庁の事例を踏まえて）、冗長性に関する考察から構成されていた。

第２回研究会では、獨協大学教授の大谷基道委員から、「デジタルを活用した人材の確保」というタイトルでの報告をいただいた。報告では、自治体における職員採用の現状、職員採用におけるデジタル活用事例、定着支援その他におけるデジタル活用事例などについて情報提供があり、意見交換が行われた。また、佐野宏昭委員から、能登半島地震への金沢市の対応等について、スライドをもとにご報告をいただいた。

この第２回研究会では、酒田市長の矢口明子委員からの報告が当初予定されていたが、７月 25 日に酒田市を襲った豪雨災害への対応で業務が輻輳している状態のため、欠席された。

第３回研究会は、富山県様のご協力により、富山県防災危機管理センターの会議室で行われた。委員や事務局のほか、富山県の職員の方々も研究会に参加された。

まず、滑川哲宏委員から、「能登半島地震を踏まえたデジタルによる危機管理対応の考察」についての報告を、佐野宏昭委員から「財政とデジタルによる柔軟な組織について考えてみる～金沢市を事例に～」についての報告を、そして、岡田淳志委員から「職員の能力向上を通じたレジリエントな組織体制の構築」についての報告をいただいた。それぞれ現場でのリアルな報告を盛り込んだ報告であり、各報告のあと活発な意見交換が行われた。

第４回研究会では、３人の委員から報告が行われた。まず、災害後の対応に追われるなか、矢口明子委員にオンラインで参加いただき、「山形県酒田市の災害対応・人事制度・デジタル化の現状」について報告をいただき、活発な意見交換が行われた。その後、和田一郎委員から「社会福祉政策の人材難にデジタル化（ＤＸ）はどのように対応するのか？」について報告をいただいた。福祉現場における深刻な人材難について、児童相談所の人手不足を具体的なデータも踏まえて報告いただき、他の委員との活発な意見交換が行われた。続いて、東健二郎委員から、「レジリエントな組織をいかに作るか～外部デジタル人材との関係で～」について報告をいただいた。東委員自身、京都府庁で活躍されたあと Codefor Japan に所属されつつも、日野町の政策参与や大阪府でのかかわりなど外部人材として活躍しておられ、その経験も踏まえての報告だった。

第５回研究会は、執筆者全員からの各章の報告と、それに割り当てられたコメンテーターによるコメントという形で進められた。あらかじめ提出されている原稿を全員が読んだうえで、特に２人ずつ割り当てられたコメンテーターがコメントを加えることにより、さらなる論文の改善を図る機会となった。

なお、各回の報告者等は図表序-１のとおりである。

図表 序-１　研究会各回のテーマ及び実施状況

委員会	日時／場所	テーマ	報告者／討論者
第１回	2024 年５月 22 日 全国町村会館	研究会の趣旨説明	稲継裕昭委員長
		地方自治体におけるＮＰＭの流行と職員定数削減の経緯、現在への影響	山中雄次委員
		意見交換	全委員
第２回	2024 年８月 14 日 全国町村会館	デジタルを活用した人材の確保	大谷基道委員
		意見交換	全委員
第３回	2024年10月17日 富山県防災危機管理センター	能登半島地震を踏まえたデジタルによる危機管理対応の考察	滑川哲宏委員
		財政とデジタルによる柔軟な組織について考えてみる～金沢市を事例に～	佐野宏昭委員
		職員の能力向上を通じたレジリエントな組織体制の構築	岡田淳志委員
		意見交換	全委員
第４回	2024年11月18日 全国都市会館	山形県酒田市の災害対応・人事制度・デジタル化の現状	矢口明子委員
		社会福祉政策の人材難にデジタル化（ＤＸ）はどのように対応するのか？	和田一郎委員
		レジリエントな組織をいかに作るか ～外部デジタル人材との関係で～	東健二郎委員
		意見交換	全委員
第５回	2025 年１月 17 日 全国町村会館	執筆者全員から各章の報告	山中委員、大谷委員、和田委員、東委員、滑川委員、佐野委員、岡田委員、稲継委員長
		各章に対して事前に割り当てられた２人のコメンテーターからのコメント及び応答。他の委員からの質疑及びそれに対する応答。	上記委員相互
		総括討議	全委員

３「レジリエントな組織」について

本研究のタイトルにもある「レジリエント」とは何か。英語の「Resilience」は脆弱性と訳されることが多い「Vulnerability」の反対概念である。回復力、復元力、弾力性、適応力などの意味を持つ言葉である。組織においてレジリエンスを使う場合は、変化や危機に適応するための能力全般を指すことが多い。

米国ニューヨークで 2001 年に起きた、9.11 同時多発テロにおいて、復興に向けた「合言葉」として用いられたことから、災害や危機への対応において、広く使用されるようになった[1]。

日本では、2011 年の東日本大震災が契機となって関心が高まるようになり、震災の数年後には、「防災力」と同義語として使われているとされた[2]時期もあった。また、2013 年に内閣官房に「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」（事務局・内閣官房国土強靭化推進室）が設けられ、同年末には「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災に資する国土強靭化基本法」（12 月 11 日）が公布・施行され、2014 年６月には「国土強靭化基本計画」が閣議決定されている。この基本計画が「円滑に達成されるよう、産、学、官、民のオールジャパンでその叡智を結集し、非常時のみならず平時での戦略的活用の方策を創造することにより、公共投資、民間投資が最大限に相乗効果を発揮し、レジリエンス立国を構築していくことを目的として」（一社）レジリエンスジャパン推進協議会が設立されている。協議会は、推進室が制定したガイドラインに基づく「レジリエンス認証」をしたり、「ジャパン・レジリエンス・アワード」を毎年表彰したりしており、表彰式には内閣総理大臣も出席している。

他方、ロックフェラー財団が 2013 年に創設した「100 のレジリエンス・シティ」に富山市（2014 年）および京都市（2016 年）が選定された。京都市はこの選定をきっかけとして、2017 年レジリエンス・シティ京都市統括監として前副市長を任命し、京都市レジリエンス推進本部を設置している。ここで、レジリエンス・シティとは、「あらゆる自然災害やテロ・サイバー攻撃といった混乱等に耐え、可能な限り早急に復旧し、より強靭になっていく都市」を指す[3]。京都市は、自然災害等の急性的な危機だけではなく、人口減少をはじめとする慢性的な危機も指すとしている。ワークショップ等を踏まえて、京都市では、2019 年３月に、今後の取組指針となる、「京都市レジリエンス戦略」を策定している。

戦略の中で、レジリエンスについては次のように書かれている。

> この言葉は、一般的に、様々な危機からの「回復力、復元力、強靭性（しなやかな強さ）」を意味するとともに、ダメージを受けても粘り強くしなって元に戻りながら、以前よりもより良く立ち直る状態を表現しています。
>
> 例えば、「私たちが何か困難に直面し、心が折れそうになっても、乗り越える力」や「自然環境が一度損なわれても、生態系が根絶やしにならず、また元に戻る力」などの例えが分かりやすいでしょうし、身近な諺では、「雨降って、地固まる」、「災い転じて、福となす」といった表現が当て

[1] 京都市『京都市レジリエンス戦略～しなやかに強く、持続可能な魅力あふれる京都のために～』（本冊）p. 4。https://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000248522.html（最終閲覧、2025 年 1 月 17 日）

[2] 今村文彦（2014）「東日本大震災を経験した中でのレジリエンスとは？（〈特集〉レジリエンスへの潮流）」『オペレーションズ・リサーチ：経営の科学』59（８），440-445。また、Keiichi Tsunekawa ed.（2016），*Five Years After: Reassessing Japan's Responses to the Earthquake, Tsunami, and the Nuclear Disaster*, Tokyo University Press や Yutaka Tsujinaka and Hiroaki Inatsugu eds.（2018），*Aftermath: Fukushima and the 3.11 Earthquake*, Trans Pacific Press. も Resilience というキーワードを各所で用いている。

[3] 京都市ＨＰ（注１）

はまります。

都市に関しては、「悪影響を及ぼす外からの力や、内部で生じる様々な困難な問題に、屈することなく粘り強く対処し、克服し、より良く発展する能力」が、「レジリエンス」なのです。

そこで、あらゆる危機を乗り越え、将来にわたって人々がいきいきと暮らせる、魅力と活気に満ちたまちを目指して、レジリエンスの理念を政策に反映し、実行していくための取組指針として「京都市レジリエンス戦略」を策定するものです。

ここでは、防災・減災の意味に限定せず、より広い概念として用いられている。そして、レジリエンス・シティ実現のための手段として、（1）レジリエンスの視点によって政策を点検・強化、（2）京都が誇る「地域力」「市民力」の更なる強化、を挙げている。（1）の政策の点検・強化に関して、①行政分野を超えた政策の融合、②市民、地域、企業、大学、ＮＰＯ等との協働、③イノベーション（前例の打破、改革）、④「想定外」の克服、⑤ピンチをチャンスに変える発想の転換、の５つについて述べている[4]。

本研究では、この枠組みを借用し、防災・減災に限定しない、広義の「レジリエント」の定義を用いることとする。すなわち、「自治体組織に対して降りかかる外からの力や、内部で生じる様々な困難な問題に、屈することなく粘り強く対処し、克服し、より良く発展する能力」を持つ組織を「レジリエントな組織」と定義しておく。自然災害や大規模感染症の流行といった危機への対応だけでなく、職員の定着率の低下や採用困難、年齢構成の変化、内部組織間の風通しの悪さ、相互援助の精神の欠如など、内部で生じる様々な問題への対応においても議論することとなり、それらの課題に屈することなく、粘り強く対処し、克服し、より良く発展する能力を持つ組織をいかに構築していくかを考察するものである。

※　もちろん、上に見てきたように、レジリエントの定義は様々であり、本報告書の各章においても微妙にずれが見られることがあることをあらかじめお断りしておく。

4　本調査研究報告書の概要

第１章の山中論文「地方自治体における人的な組織スラックの確保に関する一考察―業務応援要員の事例から―」は、自治体における組織のリダンダンシー（冗長性）の確保について、静岡県の業務応援要員（Operation Support Staff: ＯＳＳ）制度を事例に分析したものである。論文の背景として、2000年代のＮＰＭ（ニューパブリックマネジメント）の流行と集中改革プランによる大規模な職員削減の影響を指摘している。その結果、多くの自治体で職員数が大幅に減少し、特に新型コロナウイルス感染症

[4]『京都市レジリエンス戦略』（本冊）９-10頁。

への対応において、人員不足による組織の脆弱性が露呈した。

静岡県のＯＳＳ制度は、この課題に対する解決策として2017年に導入された。制度の特徴として、①概ね３ヶ月ごとに異なる部署への配属を１年間繰り返す、②主に採用７年目の職員を対象とする、③専任の正規職員として配置される、といった点が挙げられる。当初３人でスタートしたＯＳＳは、2024年時点で15人まで拡大している。

制度の効果として、以下の３点が明らかになった：

１．突発的な業務への対応（災害対応、コロナ対応等）

２．季節的な業務の繁閑調整（予算編成時期等）

３．職員の教育効果（多様な職場経験による成長機会の提供）

特に注目すべき点として、ＯＳＳ経験者へのインタビューから、制度が単なる業務応援にとどまらず、組織全体の活性化にも寄与していることが明らかになった。経験者からは「庁内の人脈が広がった」「組織文化の違いを学べた」といった肯定的な評価が得られている。

また、人的な組織スラックの理論的解釈として、Bourgeois（1981）の組織スラック研究を参照しながら、①緩衝材機能、②組織内調整効果、③顕在化・潜在化の形式、④戦略的変化という４つの側面から分析を行っている。

さらに、近年の働き方に関する意識調査から、若手職員の中に「自分に向いている仕事がわからない」という迷いを抱える者が増加していることを指摘し、ＯＳＳがキャリア形成支援の機能も果たしていると論じている。

結論として、自治体が限られた人的資源で持続可能な行政運営を行うために、人的な組織スラックの確保は不可欠であり、静岡県のＯＳＳ制度はその具体的な方策として高く評価できるとしている。ただし、組織スラックの最適水準については更なる研究が必要であり、また各自治体の実情に応じた制度設計が求められるとも指摘している。

このように本論文は、行政改革によって追求されてきた「効率性」に対して、「冗長性」の重要性を実証的に示した点で、自治体組織研究に新たな視座を提供するものといえる。

第２章の東論文「レジリエントな組織をいかに作るか～外部デジタル人材との関係で～」は、自治体のデジタル・トランスフォーメーション（ＤＸ）における組織のレジリエンス構築について、特に外部デジタル人材との関係性の観点から分析を行ったものである。論文では、広範なアンケート調査の分析から、自治体ＤＸにおける組織的な課題を明らかにしている。特に注目すべき点として、①管理職と現場職員の間での認識の乖離、②課長補佐・係長級での業務負担の集中、③若手職員の二極化（積極的な参画意欲を持つ層と改革から距離を置く層の分断）といった構造的な課題が浮き彫りになった。

外部デジタル人材の活用事例として、大阪府のデジタル人材シェアリング事業を詳細に分析している。この事業は、市町村のニーズに応じて外部デジタル人材を派遣する仕組みであり、広域的な支援体制の可能性を示すとともに、都道府県自身の組織力向上にもつながるという副次的効果も明らかになっている。

また、滋賀県日野町での実践事例から、小規模自治体における組織変革の具体的なプロセスと成果を示している。特に、外部デジタル人材が果たす役割として、①ネットワーク提供（他自治体の事例紹介やキーパーソンの紹介)、②伴走支援（プロジェクト推進への助言や研修によるナレッジ提供)、③トップマネジメントのメンター（意思決定への助言や率直な意見交換）という３つの機能を担っていることが明らかになった。

これらの分析を踏まえ、レジリエントな組織構築のためには、外部デジタル人材を触媒としながら、意思決定プロセスの刷新や人材育成システムの再構築が必要だと提言している。その実装については、短期的な試行から始め、中長期的に制度改革へと展開していく段階的なアプローチを提案している。また、実現に向けた留意点として、自治体の規模や特性に応じた調整の必要性や、都道府県による市町村支援の重要性を指摘している。特に、都道府県には単なる支援機能だけでなく、自身の組織力向上という積極的な意味合いがあることを強調している。さらに、今後の課題として、自治体運営におけるレジリエンス概念の精緻化や評価指標の開発、実装プロセスの標準化、費用対効果の分析など、より詳細な研究の必要性を提起している。また、人材の流動化を前提としたレジリエントな組織風土の構築や、アルムナイコミュニティの活用など、新たな視点からの組織づくりの可能性も示唆している。

結論として、外部デジタル人材の活用は組織のレジリエンス向上に向けた重要な戦略の一つであり、その効果を最大限に引き出すためには、都道府県による市町村支援体制の構築と、それを支える財政措置の拡充が不可欠だとしている。また、将来的には内部人材の育成を通じて、外部か内部かの境界が薄まっていく可能性も指摘している。

第３章の佐野論文「財政とデジタルによる柔軟な組織について考えてみる～金沢市を事例に～」は、少子高齢化が進展する中で、自治体が持続可能な住民サービスを提供するための柔軟な組織体制について、金沢市の事例を通じて財政面とデジタル技術の観点から包括的に考察している。論文では組織の柔軟性を実現するための「余力」創出に向けて、二つの主要なアプローチを探求している。まず、マンパワーを増やす方策として、客観的な指標を用いて職員数の適正化を検討した。具体的には、定員モデルと類似団体比較法を活用し、職員数の潜在的な不足を明らかにした。類似団体比較法では、金沢市の一般行政部門の職員数は理論上 2,184 人であり、現員数 1,762 人と比較して 422 人（約 24％）の乖離が存在することを示した。同様に、定員モデルでも試算された職員数は 1,893 人と、現員数を 235 人（約 14％）上回る結果となった。

これらの分析を踏まえ、地方財政計画における普通交付税の算定基準を活用して、増員の財政的可能性を検証した。2017 年度から 2024 年度の間に増員となっていた費目を分析した結果、金沢市では理論上 56 人の増員が可能であることを示した。このアプローチは、財政当局、職員組合、議会、住民に対して客観的な説明を可能にする重要な視点である。

同時に、仕事量を減らす取組として金沢市ではデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）に注力した。フリーアドレスの導入とペーパーレス化を推進し、会議のデジタル化と電子決裁の原則化を実現。

その結果、コピー利用枚数は60%削減され、年間1,000万円を超える経費削減効果を達成した。さらに、職員の意識改革も重要視し、「デジタル行政推進リーダー」の育成に取り組んでいる。５年間で100人程度のリーダー養成を目指し、2024年度からは「庁内ＤＸプロジェクトチーム」を設置して、職員の業務改善活動を支援している。

金沢市の取組の最大の特徴は、単なるデジタル化や増員ではなく、組織文化そのものの変革を目指している点である。従来の「お手伝いが苦手」な公務員文化を克服し、柔軟でレジリエントな組織体制を構築することを目指している。具体的には、①客観的指標に基づく増員、②デジタル技術を活用した業務効率化、③職員の意識改革と人材育成を三位一体で推進している。

著者は、これらの取組が金沢市だけでなく、全国の自治体における持続可能な行政運営のモデルとなり得ると主張している。少子高齢化、人口減少という構造的課題に直面する中、マンパワーの増加とＤＸによる仕事量軽減の両輪アプローチが、今後の自治体運営の鍵となることを強調している。最終的に、多様化する住民ニーズに対応し、質の高い公共サービスを継続的に提供するためには、組織の「余力」を生み出し、柔軟性を高めることが不可欠であると結論づけている。

第４章の大谷論文「デジタル技術を活用した人材の確保」は、自治体が直面する人材確保の構造的課題に対し、デジタル技術を活用した革新的なアプローチを包括的に考察している。2010年代以降、自治体の採用試験受験者数は深刻な長期低落傾向を示し、2023年度には競争率4.6倍、受験者数39.9万人まで落ち込むなど、質・量ともに優秀な人材確保が極めて困難な状況に陥っている。この危機的状況に対し、各自治体は多角的な戦略を展開している。大阪府四條畷市では、デジタル技術を駆使した採用プロセスの抜本的な改革に着手した。Ｗｅｂ面接、ビデオ面接、オンライン適性検査の導入により、従来の対面選考の限界を超える革新的なアプローチを実現。特にビデオ面接は、面接に係る業務時間を半減させ、応募者の利便性を劇的に向上させた。

都城市は、クラウド型デジタル面接プラットフォーム「HireVue」を活用し、録画面接とＡＩ判定をさらに進化させた。ＡＩ技術により、人間の主観的な認知バイアスを排除した客観的かつ精緻な評価を可能にし、選考プロセスの科学的アプローチを実現している。塩尻市や君津市など、他の自治体も独自のデジタル採用手法を開発し、人材確保の新たな可能性を追求している。

採用後の定着支援においても、デジタル技術は画期的な役割を果たしている。四條畷市の「HR On Board」は、新入職員の状況を毎月継続的にモニタリングし、きめ細かな支援を可能にする。エンゲージメント測定ツール「モチベーションクラウド」は、組織と職員間のコミュニケーションを可視化し、組織の健全性を科学的に分析している。

都城市の内定者向けオンライン面談システムは、辞退防止や不安解消に効果的に機能し、採用から定着までの一貫したデジタルサポート体制を構築している。これらの取組は、単なる技術導入ではなく、自治体の人材マネジメント全体を根本的に変革する戦略となっている。

著者は、少子化による労働力人口の構造的な減少を踏まえ、デジタル技術の活用が自治体の人材確保

における不可欠な戦略であると力説する。初期投資は必要であるが、優秀な人材確保によって得られる組織的・経済的ベネフィットは遥かに大きいと主張している。

最終的に、本章は自治体が直面する人材確保の複合的な課題に対し、デジタル技術を駆使した戦略的かつ革新的なアプローチの重要性を明確に示している。各自治体が持続可能な人材確保と組織運営を実現するための先進的な取組として、重要な示唆を提供している。デジタル技術は単なる業務効率化のツールではなく、組織の未来を切り開く戦略的な手段であることを論証した章といえる。

第５章の岡田論文「ゆるやかな庁内人材の流動化を通じたレジリエントな組織体制の構築」は、レジリエントな組織体制を構築するため、マンパワーを向上させる方策を組織運営と人事制度の観点から論じている。背景として、自治体職員数の削減と多様化・複雑化する行政需要との間にギャップが生じており、職員数の増加が困難な中で組織の対応力を高める必要性が指摘されている。

伊勢崎市での調査から、３つの重要な視点が明らかになった。第一に、「大部屋主義」の実態と課題である。職務の割り当ては依然として固定的で属人化の傾向があり、セクショナリズムの打破と職場内多能工化の必要性が示された。第二に、ジョブローテーションと人事異動について、「一人前」になるまでの期間は平均３年、「熟練者」は４−５年程度であることが判明し、職務特性に応じた異動サイクルの設定が重要であることを指摘した。第三に、エキスパートとスペシャリストの必要性を検証し、職場によって専門性への要求度が異なることを明らかにした。

これらの課題に対応するため、伊勢崎市では革新的な取組を実施した。職場レベルでは、情報政策課においてチーム制を導入し、係の垣根を越えた柔軟な業務遂行を可能にした。全庁レベルでは、「ｉマッチング制度」を創設し、職員の主体的なキャリア形成を支援する仕組みを構築した。この制度には、庁内公募型、フリーエージェント型、「おたがいさま」職員公募制度、「庁内複業インターン」制度などが含まれ、職員の能力開発と組織の柔軟性向上を目指している。

さらに、デジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）の推進も重要な戦略として位置づけられている。ＲＰＡの導入や簡易オンライン申請ツールの活用により、業務効率化と職員の負担軽減を図っている。

最終的に、本章は「ゆるやかな庁内人材の流動化」を key concept とし、職員の能力向上、組織の柔軟性、住民サービスの質的向上を同時に追求する方策を提示している。職員数の増加が容易でない中、能力開発とＤＸによって組織のレジリエンスを高めることの重要性を強調し、これらの取組が住民の理解を得られる可能性を示唆している。

第６章の和田論文「社会福祉政策における人材不足とデジタル化の役割：児童相談業務を中心に」は、職員の減少が見込まれる自治体組織において、デジタル化をいかに活用して業務を継続していくかを、特に社会福祉政策分野、その中でも児童相談業務に焦点を当てて分析したものである。

論文の背景として、社会福祉政策における深刻な人材不足の現状を詳細に分析している。特に児童相談所では、虐待相談対応件数が過去 32 年間で約 20 倍に増加する一方で、職員数は５倍程度の増加に留まっており、業務量と人員のアンバランスが著しい。また、千葉県の事例では職員の 16.7％が精神疾患

により長期療養しているなど、職場環境の深刻な実態も明らかにしている。

このような課題に対するデジタル技術の活用事例として、江戸川区児童相談所の電話サービスのデジタル化と、AiCAN によるアプリケーションの実証実験を詳細に分析している。江戸川区の事例では、ＡＩを活用した通話内容の文字起こしやリスクワードの自動検出により、記録作成時間の短縮と対応の迅速化を実現している。AiCAN の実証実験では、6 自治体での導入により、面接記録の作成時間が約 60％短縮されるなど、具体的な効果が示されている。特に注目すべき点として、これらのデジタル化により生まれた時間的余裕が、本来の相談支援業務の充実に活用されていることが指摘されている。

一方で、デジタル化推進における課題も明確に指摘している。具体的には、①初期導入コストと運用費用の確保、②自治体の規模や財政力による導入格差、③職員のデジタルリテラシー向上の必要性、④個人情報保護への対応などが挙げられている。

これらを踏まえた政策提言として、短期的には業務効率化に向けたデジタル技術の積極的導入を進めつつ、長期的には児童相談所業務における司法の関与強化など、制度的な改革の必要性を指摘している。特に、児童相談所への過度な権限集中が職員の負担を増大させている現状を改善するため、国レベルでの制度設計の見直しを求めている。

結論として、デジタル技術の活用は人材不足への対応策として一定の効果が期待できるものの、それだけでは根本的な解決には至らないとしている。職員の働き方改革とサービスの質の向上を両立させるためには、デジタル化の推進と併せて、国と地方自治体の役割分担の見直しや、司法との連携強化など、制度面での抜本的な改革が不可欠だと論じている。今後の展望として、自治体業務のデジタル化をさらに推進するとともに、その効果検証と他分野への応用可能性について、より詳細な研究の必要性を提言している。

第７章の滑川論文「デジタルによる危機管理対応への考察」は、2024 年 1 月の能登半島地震における危機管理対応を通じて、自治体業務のデジタル化について包括的に考察している。マグニチュード 7.6 の地震は、石川県を中心に甚大な被害をもたらし、富山県でも震度５強を観測、約２万３千棟の住家被害、400 か所以上の公共土木施設被害が発生した。発災時の避難行動の特徴として、元旦の夕刻という特異な時間帯、津波警報発表、広域にわたる避難行動が挙げられる。県全体で約 40％の住民が避難し、その 90％が発災後 30 分以内に避難を完了。特に注目すべきは、80％近くが車で避難し、避難者の 40％が他市町や県外からの居住者であったことである。この状況は、従来の避難想定を大きく超える事態であった。

自治体の危機管理対応において、氷見市の事例を詳細に分析している。発災直後から 32 項目に及ぶ応急対応業務が同時並行で進められ、職員の迅速な参集と対応が求められた。限られた人員で膨大な業務に対応するため、職員の約 50％が緊急参集し、他自治体からの応援を得ながら対応に当たった。

デジタル技術による対応として、以下の革新的な取組が紹介された：

１．避難所開設の自動化（スマートロック導入）

２．マイナンバーカードを活用した避難者情報の迅速な把握

３．シームレスデジタル防災マップの作成

４．罹災証明書発行システムの共同導入

５．職員安否確認システムのローコードツールによる自主開発

これらの取組は、従来の紙ベースや電話中心の対応から、デジタル技術を活用した効率的な危機管理への転換を示している。

一方で、デジタル化には本質的な課題も多く指摘された。コスト問題、システムと現場課題のミスマッチ、職員のデジタルリテラシーの不足などが大きな障壁となっている。特に、災害時の限られた人的資源と複雑な状況下で、効果的なデジタルシステムを運用することの難しさが浮き彫りになった。

これらの課題に対し、著者は以下の解決策を提案している：

１．平常時から使用する「フェーズフリー」なシステム

２．システムのユーザビリティ向上と標準化

３．現場職員によるデジタルスキル習得と小規模システム開発

最終的に、本章は、限られた人的資源で最大限の機能を発揮するには、デジタル技術の単なる導入ではなく、人材育成、システムの使用性、現場のニーズとの整合性が重要であると結論づけている。各自治体が地域特性に合わせた「防災ＤＸ」を推進し、継続的に改善していくことが、今後の危機管理において不可欠であると提言している。

なお、本研究会のメンバーである、**酒田市長**の**矢口明子委員**も当初執筆の予定であったが、2024 年 7 月 25 日に山形県を襲った豪雨災害の復旧・復興への対応で全く時間が取れない状態が続いたため、研究会における報告のみしていただくこととなった。その報告資料を巻末に掲載する。

読者の皆様が、本報告書から、各組織におけるレジリエンスについて考えるきっかけとなることを真に願う次第である。

第１章

地方自治体における人的な組織スラックの確保に関する一考察

―業務応援要員の事例から―

広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授　山中 雄次

第1章

地方自治体における人的な組織スラックの確保に関する一考察
―業務応援要員の事例から―

広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授 **山中 雄次**

要約

本章は、自治体が突発的事案に対応するために、一定の人的な組織スラックを確保することの有効性を論じたものである。コロナ禍に直面した自治体は、次々と発生する社会的ニーズに対応するために、年度途中に保健所のほか、急造したコロナ担当課への正規職員の異動・兼務・動員を繰り返した。しかし、その実態として、人手不足とオーバーワークが報告されている。こうした危機対応下の混乱をもたらした背景の１つとして、2000 年初頭のＮＰＭ流行と集中改革プランによる定員抑制の影響が挙げられる。近年、わが国でもポストＮＰＭを巡る見解として、別のモデルとのハイブリッドな運用等が論じられるようになった。また、多くの自治体では住民のニーズが多様化・拡大する一方、集中改革プラン以降も定員抑制を継続したことで、組織のリダンダンシーを欠く様子が見られている。人的な組織スラックを顕在化・確保する手法として、静岡県が 2017 年度に導入した業務応援要員（ＯＳＳ）がある。ＯＳＳは、突発事項の対応に加え、季節的な繁閑調整や職員の教育的効果の機能を備えるだけでなく、若者の働き方のニーズにも適した側面もみられるなど、有効な手法として機能する。このまま自治体職員の人手不足やオーバーワークを放置することは、将来的な住民生活への悪影響につながりかねない。根本的対処には、自治体の事業の見直しが必要であるが、まずは現場対応の第一歩として、レジリエントな組織体制の構築が求められる。

はじめに

近年、自治体が職員採用に苦戦し、若手職員の退職が相次ぐ様子を取り上げた報道を目にする機会が増えた。その背景の１つには、民間企業との人材の争奪戦や若者の転職意識の高まりがあるとされる。しかし、理由はそれだけではない。公務員の働き方の実態が広く国民の知るところとなった。その端緒の１つが、国家公務員の深夜に及ぶ国会対応である。人事院（2022）は、就職活動を終えた学生を対象

とする意識調査の中で、国家公務員の仕事について「他律的業務・長時間労働等といった業務内容・勤務環境に対する不安が挙がっている」と課題を示す[1]。全国の地方自治体も同様の動きがみられる。例えば、沖縄県は、特に公務員志向が強い地域であるが、沖縄県庁ではここ数年で若手職員の相次ぐ退職が繰り返し報道されている[2]。沖縄県議会総務企画委員会[3]では、委員から、「職場がブラックであるために、公務員志向が低下したのではないか」という質問もあった。若者はこうした報道に敏感である。ＳＮＳの発達で、公務員への就職を検討する大学生は、信ぴょう性は明らかでないが、匿名の公務員の激務を憂いた“つぶやき”を目にしているという。

自治体職員の仕事ぶりが注目される突発的な事案も重なった。頻発する自然災害では最前線に立ち、新型コロナウイルス感染症の拡大に際しては、その献身的な姿が目立った。しかし、どんなに住民に尽くす想いが強くても、１人の人間である。近年、自治体職員に長期病休者数の増加が続いている。とりわけ、精神および行動の障害を要因とする休職者は、15年前の約2.1倍に達している（地方公務員安全衛生推進協会，2024，p.４）。厳しい税収見通しを踏まえて職員の定数は抑制され、また、採用試験の機会も限られる中で、突発的な業務が発生しても、住民の要求にすべて応えることは難しい。

既存事業廃止の決断、職員数の増加など、根治に向けた処方箋を検討しなければならないが、本章では特に突発的な事案の発生を念頭に、その対応を可能にする「レジリエントな組織体制」を検討する。中でも、リダンダンシーを確保した組織形態を中心的に取り上げる。まず、その背景として、かつて取り組まれた集中改革プランとその背景にあったＮＰＭの「その後」を検証する。その上で、静岡県が取り組む「業務応援要員」の事例を通じ、レジリエントな組織の可能性を考察する。なお、本章で扱う事例は、静岡県の公式見解ではなく、誤り等はすべて筆者の責によるものである。

1　定員管理抑制とその背景にあるＮＰＭ

（１）集中改革プランと定員抑制

はじめに、レジリエントな組織が求められる前提として、職員の定数に大きな影響を与えてきた「集中改革プラン」に触れなければならない。2005年３月、総務省は全国の自治体に対して「新地方行革指針」[4]を示し、厳しい財政や地域経済の状況や公務員に向けられた厳しい視線を理由に、2005年度から５年間の「集中改革プラン」の策定を要請した。同プランでは、「職員の削減目標値」の設定と実行を求

[1] https://www.jinji.go.jp/kouho_houdo/koumuinhakusyo/hakusho/R3/1-2-03-2.html（2024年11月１日閲覧）

[2] 例えば、沖縄タイムズのオンライン記事（2024年５月２日付け）。
https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/1352669（2024年11月１日閲覧）

[3] 2022年３月11日沖縄県議会（定例会）総務企画委員会議事録

[4] 2005年３月29日付け、総行整第11号「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」

めた。全国の自治体はこれに応じ[5]、23万人の自治体職員が削減されたが、このことは、現在でも定員管理調査結果で示されている（総務省，2024，p.１）。しかしながら、それに対する評価は一様ではない。西村（2018）は、人件費削減の面で効果があったとする一方、「副作用」として「職員年齢構成の偏在化」、「臨時・非常勤職員の多用化による弊害の発生」、「正規職員の長時間勤務の常態化」、「厳しい職場環境下での単純ミスの増加」、「職員のモラール維持の困難化」を挙げ、さらに「長期病休者数の急増」との因果関係も推測する（pp.13-18）。山谷・藤井（2021）は、当時の経緯を、削減目標の達成を迫る政治が横行したとし、「定員管理の適正化」の言説を定員削減と捉え、推進したことでエッセンシャル・ワークの現場を直撃したと指摘する（pp.４-５，p.29）。

このことは別稿で詳述するが、本章執筆時点（2024年11月）で、行政改革大綱を策定する都道府県は、すべて職員削減の数値目標の設定を取りやめ、４つの表現のいずれかを示す。「職員定数について触れない」、「現状の職員数を維持」、「適正な定員管理に努める」、「現状の職員数を踏まえた上限目標値の設定（増員の容認）」である。集中改革プランの終了以降、「職員削減」から徐々に手を下ろしていった実態が確認される。しかしながら、総務省（2024）が示すように、国内全体でみれば、職員数は1994年をピークに2018年度が底となり、削減の継続はみられないものの、増加に転じてもいない。つまり、自治体は現在でも定員抑制を意識しているのである。

（2）ポストNPM

自治体職員数の削減が進められた背景の１つに、当時、わが国の地方自治体を席巻したＮＰＭ（New Public Management：新公共経営）[6]がある。中央政府の文書で、最も初期にＮＰＭの用語を用いたのは、2001年に閣議決定された経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針2001」であった。さらに、中央政府から自治体に向けて、2004年に地方分権改革推進会議が表明した「地方公共団体行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」が示されている。そこでは「新しい行政手法（ニュー・パブリック・マネジメント）」について、「我が国においても、地域の実情や提供する行政サービスの内容に即して、諸外国におけるこうした考え方の長所を適用する等、地方公共団体の行財政運営改革に生かしていくことが必要である」とされていた。特に、実務面で自治体に強い影響を与えてきたのが、政府の「地方行革大綱」であり、直近で示されたのが前述の「新地方行革指針」である。集中改革プランの策定を要請した同指針の中では、ＮＰＭの用語に直接、言及していない。しかしながら、この指針には、学術及び実務ともにわが国で広く参照されてきた大住（1999）の「日本版ＮＰＭ４要素[7]（p.１）」をすべて網羅

---

[5] 例えば、沖縄県庁及び沖縄県内全12市は当時の集中改革プランで定員管理の目標値を設定していた。2023年４月時点で沖縄県庁及び８市は、行政改革大綱で目標値を掲げてはいないものの、定員抑制のスタンスを残している。（山中，2024，p.65）

[6] 海外では数多くの論考がみられるが、大きくは「民間の経営手法の導入」及び「市場の活用」の２つで構成される。（山中，2023，pp.８-13）

[7] 成果志向、組織内分権、市場機構の活用、顧客志向の４つである。山中（2023）において、政府文書の中で示されていた言説を比較・整理した（p.15）。

しており、職員定数削減の目標の下で、間接的にＮＰＭの実践を求めたことと同義である。

一方で、2000 年初頭に自治体間でＮＰＭが大流行して以降、わが国の学術研究では、海外の動向を踏まえた「ポストＮＰＭ」への議論が十分に重ねられてきたとはいいがたい。このため、工藤（2018）は、近年、国際的な行政学関連のトレンドとして、ＮＰＭが最も重要度の下降したアイテムであること（p.187）を示した上で、日本の行政学研究ではＮＰＭが未だ支配的な根拠であり、特に実践の場においてはＮＰＭが全盛である（p.199）と論じている。さらに、田尾（2016）は、日本版ＮＰＭについて「理論的に実際的に明らかにしなければならない、現場の実務においても真剣、あるいは深刻な問題提起であるといってもよいのではないか」（p. ３）と述べる。

こうした経緯を踏まえ、山中（2023）は、わが国の都道府県を対象に、ＮＰＭの「その後」及び「現在の姿」を示した。集中改革プランとその後の行政改革大綱を時系列で言説分析し、さらに、指定管理者制度及び行政評価の事例研究を行った。その結果、日本の自治体で現在もＮＰＭが全盛であると捉えられることがあるのは、「成果重視」「外部委託」、さらには「定員抑制」が意識されているためであることを示した。これらは、自治体にとって、住民、議会をはじめ、総体的な反対を受けることがないために行政改革大綱で示しやすく、また「行政改革」のＰＲとして用いられる傾向がある。一方で、世界各国でのＮＰＭ流行を受け、日本でも取組が進んだと認識されてきた手法は、「フラット型組織」や「市場化テスト」のように、必ずしも定着したものばかりではない。この事実は、クリステンセンが言及した「ショッピング・バスケット方式」であり（Christensen, T., 2012, p. １）、日本でもＮＰＭが選択的・部分的に導入されたことを示す。さらに、実際に導入された手法では、指定管理者制度や行政評価のように、運用を重ねる中で当初目的から変容し、ＯＰＡ（Old Public Administration：行政管理）の要素を引き継ぐものや、多様な主体との連携・協働を意識したネットワーク型モデル（ＮＰＧ：New Public Governance）と共存する様相がみられる。このことから、実際に取り入れられたＮＰＭの施策・事業は、「ハイブリッド」な運用が行われてきたと捉えることができる。さらに、ハイブリッドな運用は、ＮＰＭ手法ごとに異なり、１つの固定的な形を示すものではない。つまり、自治体の実務におけるＮＰＭ手法の適用は、自治体職員が調整を重ね、落としどころを探る形で、現場になじませてきたのである。

近年、わが国では、海外の論考を踏まえたポストＮＰＭの研究が行われている。Kazama（2024）は、日本の行政改革の歴史的経緯を踏まえ、「ＮＰＭ」と伝統的行政管理の近代化にあたる「ＮＷＳ：Neo Weberian State（ネオ・ウェーバー型国家）」、「ＮＰＧ」の３つが、ある種の矛盾を抱えながら、重層的に推進されてきたと述べている。そして、ポストＮＰＭの姿は、１つのモデルを追求するものではなく、むしろ、ハイブリッドで複雑なガバナンスシステムであるとする（p.401）。さらに、嶋田（2024）は、近年、海外で議論が展開されているＮＷＳを中心的に取り上げ、世界の動向や日本への適用に係る考察を行っている。

（３）新型コロナ対応で見られたレジリエントな組織の必要性

ＮＰＭ手法を現場になじませた自治体は、行政サービスの安定的な提供を実現できたのか。前述のように、自治体は2005年以降、大きな定員削減に取り組み、その後も抑制のスタンスを維持してきた。しかしこれは、平時を前提としたものであり、緊急時を想定したものではない。元大阪府知事及び元大阪市長の橋下徹氏は、新型コロナウイルス感染症が拡大する最中の2020年４月３日に、自身のＸ（旧ツイッター）の中で印象深いコメントを残している。自身が首長時代、大規模な行政改革を断行したことで、有事に際して現場を疲弊させているとの認識を示し、保健所、府立市立病院など、見直しを要するとつぶやいた[8]のである。これは、橋下氏が平時を前提に行政改革を行ったこと、そして、自治体では平時と災害時で、職員の配属や運用で異なる視点をもつ必要性を示唆したものと解せよう。このため、新型コロナウイルス感染症の対応に際し、特に保健所において、職員のオーバーワークや人手不足が深刻となった。例えば、山梨県では2006年度に８つあった保健所を４つに統廃合し、市町村に住民に身近なサービスの権限を移譲したことで、保健所職員は３割程度減少した（読売調査研究機構，2022，pp.26-27）。埼玉県では、同県新型感染症専門家会議の委員が、「保健所の負担が非常に大きかったと思う。保健所の合併・合理化などがパンデミック対策においては裏目に出てしまった部分がある。危機管理の観点から、保健所へのリソース拡充は考慮して良いと考える」と見解を述べている（埼玉県，2023，p.789）。

多くの自治体では、コロナ禍に際し、保健所やコロナ対応の部署で職員数の不足を訴え、レジリエントな配属ができずに苦慮した。自治体はコロナ禍で、どのような人事対応を図ったのか。４つの形態がみられる。①「正規職員」の人事異動、②現所属に籍を置きながらコロナ対応の組織に加わって継続的に従事する「兼務職員」、③一時的・反復的な業務に日替わりで従事する「動員」、そして、④外部からの人手の確保の４形態である。このうち「④外部からの人手の確保」では、「会計年度任用職員の採用」や「業務委託」によって調達する形と、別の組織（都道府県や市町村、その他団体など）からの応援を受ける形がみられた。自治体のコロナ対応の最前線では、業務量に応じて①～④を適切に組み合わせた。このうち、①～③は、人事担当課が、保健所をはじめとする最前線の所属から要請を聴取し、全庁各課と調整を重ねてきた。2023年５月の５類移行後、一部の自治体では、コロナ禍の対応を後世に残し、住民と共有を図ることを目的に「コロナ対応総括報告書」を執筆・公表している。コロナ禍における業務内容や対処の実態、そして、それらの課題を整理・提示した貴重な報告である[9]。これらのうち、熊本市及び品川区は、①～③の職員の配属状況を具体的な数値で残している。熊本市では、2020年３月、既存の感染症対策課に兼務職員を23人配属したが、正規職員の人事異動は2020年度途中の専門組織の新設と同じタイミングとなった。新型コロナウイルス感染症対策課（2020年４月13日）、特別定額給付金課（2020年４月23日）、ワクチンＰＴ（2021年１月21日）を新設したタイミングで管理職１名をそれぞ

[8] https://x.com/hashimoto_lo/status/1245891130991898626（2024年11月１日閲覧）

[9] 前述の読売調査機構（2022）及び埼玉県（2023）もこの報告書である。

れ異動させたほか、こども支援課及び健康福祉政策課にそれぞれ１名の担当者を異動させたことが確認できる。しかし、これら以外は、業務量の増加に応じて散発的に兼務職員を配属することで賄った。2020年度中の兼務職員の発令[10]は38回に及ぶ。さらに３月末日、これらの兼務を一斉解除し、2021年４月１日付けの人事異動で、新型コロナウイルス感染症対策課、及びワクチンＰＴに管理職を含む正規職員52人を配属したほか、兼務職員13人を再配置した[11]。2022年度末まで、この形で運用を行ったことが確認される[12]。つまり、正規職員の配属は４月１日付けで一斉に行い、業務量に応じて散発的に兼務職員を配属したのである。こうした運用は、感染拡大に伴って不要不急の事業を縮小あるいは延期し、所管する所属の職員の手が空くことを前提としたもので、実際にこれらの職員が応援に入っていた。しかしながら、新型コロナウイルスの株の変化や感染拡大の鎮静化に伴う自粛解除の後、兼務職員を送り出していた各課の事業が再開されると、ＰＣＲ検査体制の拡充や軽症者向け宿泊療養施設対応など保健所の人員確保が困難となったという（熊本市，2024，pp.83-88）。

品川区の運用も同様である。感染第１波（2020年４～５月）を迎え、緊急事態宣言が発出されると、結核を中心とした感染症対策業務（当時、正規職員20名）の担当課に、人事異動による正規職員の増員と全庁及び都庁からの応援職員、さらに人材派遣による保健師を配属し、体制強化を図った。第１波及び第２波（2020年７～９月）当時から、限られた人員で対応せざるを得なかったため、個々の職員の負荷は甚大であったという。正規職員が最大となったのは、第５波（2021年７～９月）であり、27人だった。特に、第３波（2020年12月～2021年２月）から第５波の期間は、感染力が強く重症化リスクの高い変異株が主流となったため、新規陽性者や重症患者の急増に伴い、救急医療体制がひっ迫した。品川区では、人員不足のために対応が遅延し、重症化する患者の多くの入院先が決まらず、深夜まで入院調整を行ったという。応援及び派遣職員が最大となったのは、第６波（2021年12月～2022年５月頃）で、27～191人であった。この時期は、オミクロン株の発生等で感染者数が最も増加し、人材派遣及び全庁応援も急拡大した。第６波から第８波（2022年７～８月）は、特に多くの応援職員が配属された時期であり、日替わり対応にあたって、課職員が毎日、応援職員への業務説明を行ったことが大きな負担になったと告白する（品川区，2024，pp.15-18）。

[10] 熊本市では、本章で示した３課以外にも、コロナ対応に関連する人員不足となった課に兼務職員を配属している。政策企画課、経済政策課、交通政策課などの記載がみられる。

[11] 2021年４月１日付けで、新型コロナウイルス感染症対策課に正規職員40人（うち管理職３人）、兼務職員12人を配属し、ワクチンＰＴに正規職員12人（うち管理職１人）、兼務職員１人を配属した。2021年度中の兼務発令は32回あった。

[12] 2022年４月１日付けで、新型コロナウイルス感染症対策課に正規職員41人（うち管理職３人）、兼務職員131人を配属し、ワクチンＰＴに正規職員14人（うち管理職２人）、兼務職員38人を配属した。また、８月１日付けで、新型コロナウイルス感染症対策課に正規職員５名を異動したほか、2022年度中の兼務発令は25回あった。さらに、2023年４月１日付けで、新型コロナウイルス感染症対策課に正規職員20人（うち管理職２人）、兼務職員38人を配属し、ワクチンＰＴに正規職員20人（うち管理職２人）を配属した。2023年度中の兼務発令の報告は見られない。

２　レジリエントな行政組織の運用事例 ―静岡県庁による業務応援要員―

（１）事例研究の意義

ここまで見てきたように、自治体はコロナ禍に際し、全庁的な人員配置で対処した。しかしながら、一定規模の正規職員を配属できたのは４月１日であり、その他、年度途中に必要となった人員の多くは兼務職員で賄われた。これは、年度当初に一斉に人事異動を行う慣行があり、それを前提とした運用が行われていること、さらに、過去の大規模な定数削減の後に抑制を継続したことで、正規職員の配属余地が乏しいことが要因である。自治体はこのような場面で、非正規の事務補助職員を雇用したり、応援の兼務職員を充てることで対応するケースが多い。しかし、非正規雇用の事務補助職員は、正規職員がもつ業務の中から単純作業や雑務を集約し、それらを任されることが通例である。当然、正規職員と同一労働と捉えることは適さない（圓生，2020，pp.51-53）。兼務職員でも解決は難しい。例えば、山梨県では、コロナ禍の初期段階から部内から担当課に応援職員を集めて従事させたものの、「必要だったのは個別の業務に専従で取り組めるチームだった」と言及している（読売調査機構，2022，pp.20-21）。専従の正規職員が配属されなければ、本質的な対応は難しいのである。

新型コロナ対応と同様、年度途中に自然災害や社会的に注目を集める事件があっても、関係課に在籍する正規職員が追加業務として担当しなければならない。当該自治体には直接関係のない事案でも、国や他の自治体からの照会、メディアや住民の対応等が生じる。特に、外部要因による突発的な業務は、自治体職員にコントロールする余地が乏しいのである。

こうした背景を踏まえ、業務応援を専門に担当するポストを設け、正規職員を配属する運用事例として、静岡県庁の「業務応援要員」を分析する。管見では、少なくとも自治体では同様の事例を把握していない。以降、静岡県庁内での呼称と合わせて「業務応援要員」を「ＯＳＳ（オス：Operational Support Staff）」と呼ぶ。また、本章の「ＯＳＳ」の用語は、ＯＳＳに配属された職員を示す場合と、運用スキームを示す場合がある。さらに、ＯＳＳの配属を受けた所属を「ＯＳＳ配属先」と表現する。そして、ＯＳＳは、これまでに文献で紹介された実績がないことから、静岡県人事課担当者及びＯＳＳ（現職及び経験者）へのインタビューを行い、その実態を明らかにした上で考察する。

（２）静岡県の組織概要

はじめに、静岡県の職員数及び組織を概観する。知事部局の一般行政部門の部門別職員数は図表１－１のとおり、約5,700人で推移する。さらに、図表１－２のように、集中改革プラン終了直後（2010年４月１日）の一般行政部門の職員数を100％で示すと、同プラン実行中に多くの職員削減を実行し、その後も一定の削減に取り組んだことが確認される。図表１－３では、組織数を示した。静岡県では、かつて組織のフラット化に取り組んだ際に、課を廃止し、それを分割した多くの室を設けた経緯がある。こ

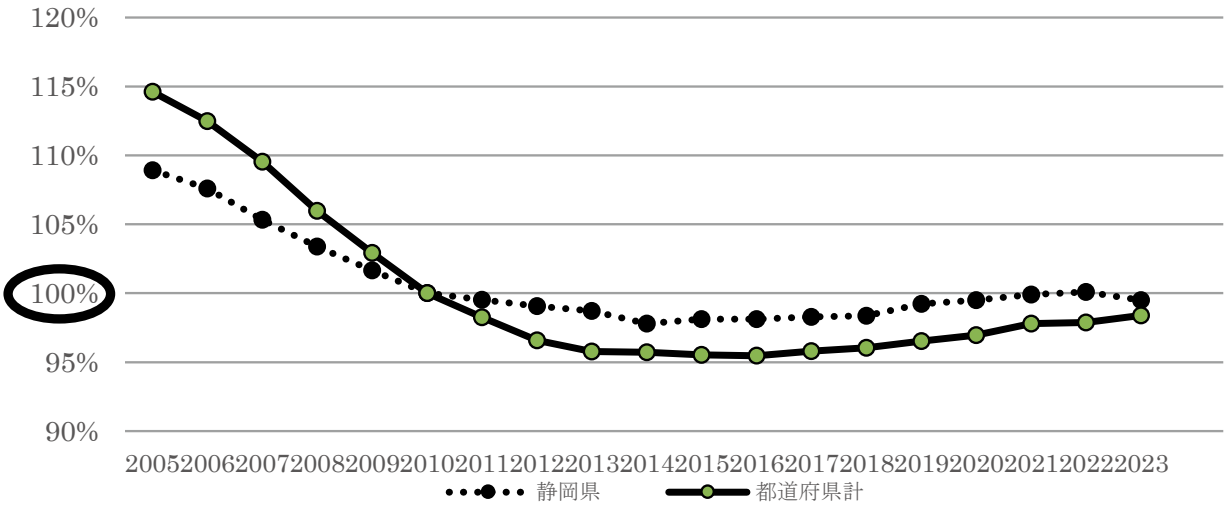
図表１－１　静岡県の知事部局一般行政部門の職員数（各年４月１日）

（人）

	2022 年	2023 年	2024 年
議　　会	41	41	41
総　　務	986	984	971
税　　務	457	455	459
民　　生	544	544	550
衛　　生	782	780	763
労　　働	151	144	147
農 林 水 産	1,273	1,267	1,264
商　　工	362	355	361
土　　木	1,125	1,119	1,119
計	5,721	5,689	5,675

出所：2022 ～ 2024 年度「静岡県人事行政の運営等の状況の概要」から筆者作成

図表１－２　全都道府県及び静岡県の職員数（一般行政職）の推移（2010 年＝ 100%とする）



出所：総務省「定員管理調査」（2005 ～ 2024 年度）のデータから筆者作成

図表１－３　静岡県の組織数（2024 年度）

	知事直轄	部局	局	課・室	出先	支所
知 事 部 局	1	8	36	147	69	25
外局を含む	1	15	36	160	72	31

出所：静岡県職員録 令和６年度版

れを 2010 年度に再度「課」に戻し、現在では、部→局→課→班の階層で構成する。他県の組織との相違点として、商工、労働、農林水産を所管する「経済産業部」を設けていること、さらに、スポーツ振興、文化政策、私学や大学教育、観光、空港などバラエティ豊富な業務を所管する「スポーツ・文化観光部」を設置していることを挙げたい。

（３）ＯＳＳの概要

本節では、静岡県人事課へのインタビュー[13]の結果を踏まえ、ＯＳＳの概要を整理する。なお、静岡県人事課から聴取した事項は本項に限られることを補足しておく。

①導入経緯

ＯＳＳは、庁内で職員の負担軽減を議論する中で、その対応策として 2017 年４月に導入された。当初の目的は時間外勤務の縮減であり、これを担当する人事課が所管する。また、ＯＳＳ（オス）は、静岡県庁内に限定される固有名称である。様々な名称案があったものの、これが最も適すると判断した。すでに庁内では、その名称が広く浸透している。

②ＯＳＳの概要

ＯＳＳとは、業務応援を目的として、概ね３か月ごとに異なる部署への配属を繰り返す正規職員であり、４月１日付けの人事異動で任命される。現在の所属に在籍しながら、発令を受け、本務とは別の所属の業務にも従事する「兼務職員」とは異なる。運用開始当初、人事課が配属先を決める職員（以下、「人事課付ＯＳＳ」と呼ぶ。）は３人[14]のみであったが、2020 年度以降は、スポーツ・文化観光部、健康福祉部、経済産業部、そして 2023 年度以降は、くらし・環境部の計４部で、政策管理局[15]が配属先の裁量を持ったＯＳＳを１人ずつ（計４人）配属している（以下、「４部政策管理局付ＯＳＳ」と呼ぶ。）。図表１－４で示すように、４部を構成する局及び課は多く、所管業務も広汎にわたる。さらに、2021 年度以降は、技術職にも範囲を拡げ、交通基盤部に「土木」及び「建築」、経済産業部に「農業土木」及び「林業」のＯＳＳを配属し、各部が配属先を検討している（以下、「技術職ＯＳＳ」と呼ぶ。）。こうした経緯があって、ＯＳＳは、2024 年時点では、合計で 15 人まで拡大している。拡大の経過は、図表１－５のとおりである。

---

[13] 2024 年８月５日（月）に静岡県庁東館 16 階会議室で実施した。静岡県人事課人事班長及び担当主査には貴重なお時間を頂戴し、心から感謝を申し上げる。

[14] 2023 年度までは人事課が所属する行政経営局付の職員として位置づけていたが、2024 年度から経営管理部内の組織の見直しに伴い「人事課付」に変更した。運用上の変更はない。

[15] 静岡県では、知事部局の各部に「政策管理局」を設け、人事を担当する「総務課」、予算及び決算を担当する「経理課」、政策調整を担当する「政策課」の３つで構成する。各部の筆頭局として、部の全体調整役を果たしている。

図表１-４　政策管理局付ＯＳＳを有する４部の本庁組織（2024 年度）

〇くらし環境部（４局、16 課）

政策管理局	総務課、経理課、企画政策課
県民生活局	県民生活課、くらし交通安全課、男女共同参画課
建築住宅局	住まいづくり課、建築安全推進課、公営住宅課
環境局	環境政策課、環境ふれあい課、自然保護課、廃棄物リサイクル課、生活環境課、水資源課、盛土対策課

〇スポーツ・文化観光部（６局、16 課）

政策管理局	総務課、経理課、企画政策課
スポーツ局	スポーツ政策課、スポーツ振興課
文化局	文化政策課、文化財課、富士山世界遺産課
総合教育局	総合教育課、大学課、私学振興課
観光交流局	観光政策課、観光振興課
空港振興局	空港管理課・空港調整室、空港振興課

〇健康福祉部（７局、21 課）

政策管理局	総務課、経理課、企画政策課
福祉長寿局	地域福祉課、福祉長寿政策課、介護保険課、福祉指導課
こども未来局	こども未来課、こども家庭課
障害者支援局	障害者政策課、障害福祉課
医療局	医療政策課、地域医療課、疾病対策課、感染症対策課
健康局	健康政策課、健康増進課、国民健康保険課
生活衛生局	衛生課、薬事課

〇経済産業部（８局、31 課、２室）

政策管理局	総務課、経理課、産業政策課、組合検査課
産業革新局	産業イノベーション推進課、新産業集積課、マーケティング課、エネルギー政策課
就業支援局	労働雇用政策課、職業能力開発課
商工業局	商工振興課、企業立地推進課、商工金融課、経営支援課、地域産業課
農業局	農業戦略課・先端農業推進室、農業ビジネス課、食と農の振興課、お茶振興課、農芸振興課・浜名湖花博 20 周年記念事業推進室、畜産振興課
農地局	農地計画課、農地整備課、農地保全課、農地調整課
森林・林業局	森林計画課、林業振興課、森林整備課、森林保全課
水産・海洋局	水産振興課、水産資源課

出所：『静岡県職員録（令和６年度版）』から筆者作成

図表１-５　ＯＳＳの配属状況

（人）

区　　分	2017FY	2018FY	2019FY	2020FY	2021FY	2022FY	2023FY	2024FY
人事課付ＯＳＳ	3	3	7	4	4	4	3	4
政策管理局付ＯＳＳ								
くらし・環境部							1	1
スポーツ・文化観光部				1	1	1	1	1
健康福祉部				1	1	1	1	1
経済産業部				1	1	1	1	1
技術職ＯＳＳ								
建築								1
農業土木						1	2	2
林業							1	1
土木					2	2	2	3
合　　計	3	3	7	7	9	10	12	15

出所：静岡県提供資料

③ＯＳＳの運用と実像

４月１日付の人事異動で専任のＯＳＳとして人事課（行政経営局）に配属され、原則として３か月間、計４か所で従事する。ＯＳＳには、応援先の業務への専念を求めている。また、これまでのＯＳＳの在籍期間はすべて１年間である。ＯＳＳの職位は、すべて能力開発期に該当する「主任」もしくは「主事」「技師」であり、採用から３か所目を迎える「７年目の職員」の配属が通例である。静岡県庁では、新規採用職員の教育異動期間として、本庁と出先機関の各１か所で、３年間配属する運用が行われているが、この６年間を終えた直後の職員を配属することが多い。教育異動期間直後の１年間をＯＳＳとすることで、一層の教育的な効果を期待している。

④ＯＳＳの効果

当初目的は、時間外勤務の縮減であったが、その効果を明確にすることは難しいという。なぜなら、実際の運用では、突発事項への対応を目的としたＯＳＳの配属が多くを占めるためである。そして、これが最初のＯＳＳの効果である。例えば、新型コロナ対応のほか、県内で起こった大きな事故対応のみならず、全国で発生した災害への応援派遣の依頼を受け、職員を送り出した部署に後任としてＯＳＳを配属した実績もある。さらに、毎年 11 ～ 12 月に人事当局が実施する組織定数ヒアリング後に、追加業務が判明した場合への対応もある。例えば、全国規模のイベントを所管する所属が、イベントを担当する全国組織から追加業務を求められるケースがある。不可抗力ともいえる庁外からの急な依頼に対し、特定の職員に負担をかけることなく、業務の執行が可能となる。自治体では、４月１日付けの人事異動

を通例とし、職員採用試験の実施も限られることから、年度内に大きな社会環境の変化があっても、レジリエントな対応は難しい。このようなとき、ＯＳＳはそれを可能にする。

第２の効果として、季節的な繁閑調整を挙げる。例えば、年度後半に本格化する予算調整業務には、財政担当課だけでなく、各部局内部で経理調整の担当課に多くの人手を要する。さらに、出納閉鎖期間の大量の支払い手続きの審査、決算事務への対応もある。こうした業務では、正規職員が一時的に増えるだけで、当該所属の負荷の程度は改善する。

最後に、教育的効果である。最大で１年間に４回、異なる所属に配属されることから、多くの職員と一緒に新しい業務を行う機会に恵まれ、成長の機会が期待される。その効果については、後述するＯＳＳへのインタビューで検証する。

⑤ＯＳＳ配属先のスタンス

ＯＳＳ配属先からは、歓迎の声が聞かれる。それは、一通りの業務経験があり、初期教育を要しない職員が配属されるためである。例えば、起案決裁とその前提となる意思決定の仕組み、契約行為と会計事務のルール、庁内ＬＡＮの使い方など、修得には一定の期間を要するが、それを要しない。さらに、ＯＳＳ配属先がＯＳＳに対し、概ねの業務内容を示せば、ＯＳＳ自身が判断し、業務を組み立て、自発的に遂行することができる。前述した、単純作業や雑務が任される非正規雇用の事務補助職員とは業務の性質が異なり、いわゆる「即戦力」としての活躍が期待できる。

こうした運用が可能になるように、人事課はＯＳＳ配属先に対し、しっかりとした引継ぎを行うように要請している。限られたＯＳＳの配属時間を無駄にしないよう、どの業務をどのように担当してほしいのか、事前に明確にし、それを伝えるよう徹底されている。

⑥実際の運用

現時点で、人事課付ＯＳＳは３～４人を基本とするが、何人が妥当なのか、明確な基準を示すことは難しいという。全庁で広範な業務を所管していることから、２人では足りないとの認識がある。また、４部は特に職員数が多いことから、個別に１名ずつのＯＳＳを配属した。ただし、４部政策管理局付ＯＳＳの設置後も、状況に応じて人事課付ＯＳＳを４部に配属するケースがある。なお、従前から各部は、人事課との事前協議を要するものの、年度途中で政策管理局の判断によって、自由に部内の配置換えを行うことが可能であった。しかしながら、多くの職員が在籍する部では、年度途中に課を超えた配属を行うことは調整が難しい。柔軟な配置転換が可能な専属のＯＳＳを４部に配属することで調整コストを下げる効果もある。

（4）ＯＳＳへのインタビュー

前節では、人事課の担当者へのインタビューをもとに、制度及び運用の概要を整理した。本節では、ＯＳＳとして配属された経験を持つ２人の職員へのインタビューを実施し、その結果を示す[16]。両職員の背景等は図表１-６及び図表１-７のとおりである。

図表１-６　インタビュイー①「前年度」のＯＳＳ（調査時点、採用から８年目）

現　　職	• 経済産業部　事業所管課に在籍
異　動　歴	• １か所目：土木事務所都市計画課（出先・３年） • ２か所目：知事直轄組織　事業所管課（本庁・３年） • ３か所目：ＯＳＳ（本庁・１年）
ＯＳＳ在籍時	• １か所目：障害福祉課（２か月） • ２か所目：新産業集積課（４か月） • ３か所目：スポーツ・文化観光部経理課（３か月） • ４か所目：自然保護課（３か月）
コ　メ　ン　ト	• １か所目で、都市計画に関する住民広報を担当し、２か所目も本庁で広報事業に従事した。 • 自身は、業務内容に偏りがあったと認識し、全庁的な業務（予算及び事業）に携わってみたいと考えていた。 • 併せて、多くの職員と話す機会があればと期待していた。

出所：インタビューをもとに筆者作成

図表１-７　インタビュイー②「現職」ＯＳＳ（調査時点、採用から７年目）

現　　職	• ＯＳＳとして任務中
異　動　歴	• １か所目：教育委員会県立中央図書館（出先・３年） • ２か所目：健康福祉部　事業所管課（本庁・３年）
ＯＳＳ在籍時	• １か所目：出納審査課（２か月） • ２か所目：危機政策課（任務中）
コ　メ　ン　ト	• １か所目の所属では、主に会計事務や総務事務を経験した。しかし、教育委員会の出先機関であったため、知事部局本庁とは業務内容が異なることを認識していた。 • ２か所目の所属では、課内で完結する個別業務の要素が強く、知事部局全体を鳥瞰した、調整に関わる経験をすることができなかった。

出所：インタビューをもとに筆者作成

[16] インタビューは 2024 年８月５日（月）に静岡県庁東館 16 階会議室で実施した。インタビューに応じていただいたＯＳＳ経験者の主任、現ＯＳＳの主事の２人に御礼申し上げたい。

①インタビュー結果

両者から、ＯＳＳに従事した感想や意見等を聴取した。両者の意見は一致しており、以下のように整理できる。

１）配属の際に意識したこと

かねてから、異動先の１つとしてＯＳＳが存在することを認識し、自身が異動する可能性があること、どのような業務をするのかも理解していた。同僚や同期との会話の中からも、ＯＳＳは庁内で異動先の１つとして広く認知されていると感じている。このため、実際に異動を告げられた際にも、戸惑いはなかった。（逆に、このインタビューを通じて、）ＯＳＳが静岡県固有の取組であると知ったと述べており、非常に驚く様子がみられた。

また、概ね３か月ごとに配属が変わることへの戸惑いもなく、新しいＯＳＳ配属先に移る際には、新たなＯＳＳ配属先が、事前に３か月で実行可能な分量の業務を整理していた。このため、引継ぎを受けることで、スムーズに業務に着手することができた。しかしながら、ＯＳＳ配属先は多忙な部署であることが多く、引継ぎを受けた内容以外の業務もあったため、その場合は過去の所属で得た知見や、自身で調べることで対応した。

２）ＯＳＳ配属先で得られたこと

それぞれの配属先で、新しい業務に触れる機会があり、このような仕事があるのかと新鮮な気持ちで臨んだ。部の経理課に配属された際には、これまでに自身が触れる機会のなかった全庁業務の流れや予算の成り立ちを勉強できた。一方で、過去の所属で得たノウハウや知識、そして庁内人脈を活用する機会もあった。広報業務や会計書類の審査など、自身のほうが詳しい場面もあった。このようなとき、ＯＳＳ配属先に貢献することができ、うれしく思うとともに、やりがいを感じたという。

多くの職員と接し、話す機会に恵まれたことへの前向きな声もあった。特に、庁内の人脈が大きく広がるとともに、各所で名前を聞く有名な職員と一緒に働く機会を得たことが、モチベーションとなった。報道でも目にするような多忙な部署でありながら、真摯に仕事をしている職員を目にし、配属先に恵まれたとも感じている。そして、自身の今後の仕事のスタンスにおいても大いに刺激を受けたという。

３）ＯＳＳを経験した感想

両者ともに、ＯＳＳ配属先では、半分「お客様」、半分「仲間」として大事に扱われたとの意見があった。年度途中に配属された３か月限定の職員にも関わらず、重要な業務を任され、一方で７年目の職員として敬意をもって接し、自身を育ててくれていると感じたという。そのような意味で、「非常に居心地がよかった」との感想があった。

さらに、庁内文化の相違を勉強したとの意見もあった。同じ県庁内であっても、部局ごとに意思決定

の流れ、決裁の形式や職員の気質など、組織文化の相違がみられたという。ここまで２か所の配属経験に限られる中、わずか１年間で４か所の組織文化を経験する機会を得たことで、県庁全体の組織について考え。自身のキャリアを再考するきっかけになったという。

こうした業務内容について、彼らの周囲の職員たちも興味を持っている。同期職員から、非公式の場でＯＳＳ配属先の様子や業務内容を聞かれることが多いという。社会の注目を集めた部署にＯＳＳとして配属された際には、特に興味をもっている様子であったとのことであり、中には、自分もＯＳＳを経験してみたいという職員も存在すると明かす。

（５）ＯＳＳ運用に関する追加分析

ここまでの静岡県へのインタビュー結果を踏まえ、さらにその運用実態を分析する。本節では、インタビュー時に静岡県から提供を受けた資料[17]及び公表済の 2017 ～ 2024 年度「静岡県職員録」をもとに分析を行う。なお、本節の記述は筆者の分析であり、記載内容はすべて筆者の責によるものである。静岡県人事課及びＯＳＳ経験者の見解を示したものではない。

①ＯＳＳへの配属状況

図表１-８のとおり、１年間のＯＳＳ任務中、４回配属された職員は全体で 25.5%にとどまる。人事課付ＯＳＳは、４回配属された者が 39.3%を占める一方、４部政策管理局付ＯＳＳは１人（7.7%）である。４部政策管理局付で最も多いのは、１年間１か所の配属を続けたケースで、５人（38.5%）が該当する。このうち、４人がコロナ対応や災害対策に従事していた。これらのことから、４部政策管理局では、時限的な業務にＯＳＳを充てていると推察される。さらに、技術職ＯＳＳは、70.0%が２回の配属であるが、上半期と下半期の２期に分けて配属する形が目立つ。

図表１-８　ＯＳＳ 51 人（2017 ～ 2023 年度）の１年間の配属回数

（人）

	人事課付		４部政策管理局付		技術職		計	
４回	11	39.3%	1	7.7%	1	10.0%	13	25.5%
３回	11	39.3%	3	23.1%	2	20.0%	16	31.4%
２回	4	14.3%	4	30.8%	7	70.0%	15	29.4%
１回	2	7.1%	5	38.5%	0	0.0%	7	13.7%
計	28	100.0%	13	100.0%	10	100.0%	51	100.0%

出所：静岡県提供資料をもとに筆者作成

[17] ＯＳＳの配属先所属名、配属期間及びＯＳＳ配属先の業務概要を示した資料の提供を受けた。職員個人の記載はなく、個人の特定ができる内容ではない。

図表１−９では、人事課付ＯＳＳの配属された課の延べ数及び配属月数について、「部」及び「所管系業務・総務系業務」の別に整理した。本章の「所管系業務・総務系業務」とは、磯崎・金井・伊藤（2020, pp.198-200）に依拠する。「所管系業務」は、土木、環境、福祉、教育、産業などの個別の行政・政策分野に関する業務を指し、「総務系業務」は、所管系業務を担当する組織に共通する横断的業務（総務、経理、企画）を指す。さらに、所管系業務を担当する組織（以下、「所管系組織」とする。）と総務系業務を担当する組織（以下、「総務系組織」とする。）は入れ子構造であり、所管系組織の中にも、総務系組織が存在する。静岡県庁の組織も同様であり、総務系組織の部として知事直轄組織や経営管理部が独立しているが、別に、経済産業部や健康福祉部などの所管系組織の部が設けられている。所管系組織の部内には、筆頭局として政策管理局を設け、総務課・経理課・企画課が所在する。さらに、所管系組織の部の下にある事業担当局の内部に、局内の総務系業務を担当する筆頭所属（局付総務担当）を設け、決算や予算の調整を担っている。

図表１−９の「所管系業務」及び「総務系業務」の数値は、筆者がＯＳＳの業務内容を個別に確認して分類を行った。経済産業部、健康福祉部及びスポーツ・文化観光部の３つの順に多くのＯＳＳが配属され、かつ圧倒的に多くを占め、さらに、所管系業務を担当する機会が多いことが示される。ある程度、先を見通し、計画的な管理が可能な総務系組織よりも、先を見通すことが難しく、突発業務の発生しやすい所管系組織の部でＯＳＳのニーズが高いのである。実際に人事課付ＯＳＳの所管系業務の内容として多く見られたのは、一時的に人手を要するイベント業務（新施設の開設を含む。）のほか、先を見通した人員配置の難しい新規事業や選挙関連業務、突発的な災害・事故対応（コロナ対応を含む。）が多くを占める。一方で、総務系業務では、季節的な業務が多くを占める。大半が予算及び決算業務である。

図表１−９　人事課付ＯＳＳ（計 28 人、2017 ～ 2023 年度）の配属状況

上段（配属された課の延べ数）、下段（月）

業務種別	知事直轄	危機管理	経営管理	くらし環境	スポ文化観光	健康福祉	経済産業	交通基盤	出納局	収用委	企業局	計
所管系業務	2	4	4	3	11	20	22	3		1		70
	6	16	17	15	51	72	91	11		6		285
総務系業務			1		1	6	2	4	2		1	17
			6		3	18	6	11	4		3	51
計	2	4	5	3	12	26	24	7	2	1	1	87
	6	16	23	15	54	90	97	22	4	6	3	336

注１）上段は配属された課の数、下段は配属期間（１か月単位）

注２）総務系業務は、全庁的な管理に関する業務内容を計上した。ただし、「部」単位だけでなく、「局」単位での予算・決算の業務が行われているため、それらも含めた。

注３）すべて本庁配属である。

出所：静岡県提供資料をもとに筆者作成

その他には、行政実務の性質上、年度終了直後の出納閉鎖期間に全庁中の支出帳票が大量に起案されることから、その審査に対応するためにＯＳＳが配属されている。

さらに、４部政策管理局付ＯＳＳについては、図表１-10 で示すように、ほぼすべてが所管系業務への配属である。とりわけ、新型コロナや事故対応など突発的な業務のために、時限的な職員として配属されるケースが目立つ。

技術職ＯＳＳは、図表１-11 で示すように、多くが工事と災害への対応に従事し、ほぼ全員が出先事務所に配属されている。本庁配属は、農業土木の１人（６か月）のみであった。一部の出先機関において、工事発注のタイミングが集中することがあり、その応援のためにＯＳＳを配属し、上半期と下半期

図表１-10　４部政策管理局付ＯＳＳ（計 13 人、2020 ～ 2023 年度）の配属状況

上段（配属された課の延べ数）、下段（月）

業務種別	くらし環境	スポ文化観光	健康福祉	経済産業	計
所管系業務	1	9	6	6	22
	12	45	48	40	145
総務系業務		2		2	4
		3		8	11
計	1	11	6	8	26
	12	48	48	48	156

注）表の見方は、図表１-９と同じ

出所：静岡県提供資料をもとに筆者作成

図表１-11　技術職ＯＳＳ（計 10 人、2021 ～ 2023 年度）の配属状況と業務内容

上段（配属された所属の延べ数）、下段（月）

職種	勤務先	工事関連	災害関係	その他業務	計
土木	土木事務所	6	6	3	15
		28	30	14	72
農業土木	農林事務所	6			6
		30			30
	本庁		1		1
			6		6
林業	農林事務所	1		1	2
		6		6	12
計		13	7	4	24
		64	36	20	120

注）土木職は２人×３年、農業土木職は２人×１年・１人×１年、林業職は１人×１年

出所：静岡県提供資料をもとに筆者作成

の各６か月でその任務にあたっている。また、突発的な災害や緊急修繕など、予測のできない業務にも技術職ＯＳＳが多く充てられている。

②ＯＳＳ任務終了後

図表１-12 は、筆者が 2017 年度から 2024 年度までの「静岡県職員録」をもとに、人事課付ＯＳＳのＯＳＳ任務終了以降の人事異動先を集約したものである。職員録で履歴を追跡できなかった１人を除き、ＯＳＳの直後、27 人全員が本庁に異動していることを確認した。特に、21 人（77.8%）が事業課の業務担当者として配属されていることが特徴である。ＯＳＳでの活躍を評価し、それを活かした人事異動が行われていると解することができる。

さらに、2017 年度から 2019 年度までの人事課付ＯＳＳの 12 人はすべて、ＯＳＳ任務終了から２か所目の人事異動が行われている。このうち１人を除き、11 人が引き続き本庁勤務である。さらに特徴を述べれば、このうち７人が総務系の担当課に配属されていることを挙げたい。所管系組織での活躍を評価した上で、次はマネジメント経験を重ねることで、全庁的な視点に立った職員養成が行われていると推察される。

図表１-12　人事課付ＯＳＳ（2017 ～ 2023 年度）の以降の異動先

（人）

		知事直轄	危機管理	経営管理	くらし環境	スポ文化観光	健康福祉	経済産業	交通基盤	がんセンター	計	
直後	所管系	2		2	1	8	2	5	1		21	27
	総務系			4	1		1				6	
2か所目うち	所管系	2					1	1			4	12
	総務系		1	4						2	7	
	出　先			1							1	

注）計 28 人のうち１人は職員録で追跡できなかった。さらに、2019 年度までに従事したＯＳＳ 12 人は、すべて 2024 年度時点で２か所目に異動済である。

出所：静岡県提供資料をもとに筆者作成

3　考　　察

ここまで、インタビューをもとに整理してきた静岡県庁のＯＳＳの事例は、学術的にどのような意義があるのか。本節では、先行研究から考察する。

（1）ＯＳＳの理論的解釈

わが国の行政学の研究では、伊藤（2023）が、広く冗長性の概念を整理する中で、その類似概念の１つとして「組織スラック」を考察している。冗長性を組織の余剰資源、つまり組織のバックアップ機能や環境変化に対する緩衝機能という「企業経営の組織論」の視点で捉えた場合、冗長性は組織スラックと同義であると述べている（p.12）。静岡県が取り組むＯＳＳは、この分類によれば、組織論で議論されてきた「組織スラック」と捉えられるため、主に研究が進められてきた経営学の組織論をアプローチとして考察したい。大月（2005）によれば、経営学では、従来からカネとモノに関する組織スラックが論じられてきたが、ヒトと情報も組織スラックに含まれると解している（pp.70-71）。本章では、静岡県庁のＯＳＳの事例をはじめ、ヒト（自治体職員）に着目していることから、以降、職員に限定した組織スラックの議論に際して「人的な組織スラック」と表現する。

① Bourgeois（1981）による組織スラックの機能から

経営学では、初めてその概念を示したCyert & March（1963）以降、組織スラック研究を包括的にレビューしたBourgeois（1981）の定義が、これ以降、ほぼ一致した定義とみなされている（高橋, 2004, pp.40-41）。Bourgeois（1981）は、組織スラックを「組織が外部環境に対応して戦略の変更を始めるだけでなく、調整のための内部圧力や外部からの政策変更に向けた圧力にうまく適応するための現実的または潜在的な緩衝となる資源」と定義する（p.30）。この定義は、１）組織内外の圧力を吸収する緩衝材であること（緩衝材機能）、２）組織内の調整を実現すること（組織内調整効果）、３）顕在化・潜在化それぞれの形があること（顕在化・潜在化の形式）、４）戦略的な変化をもたらすこと（戦略的変化）、の４つに整理できる。

Bourgeois（1981）の定義からＯＳＳを考察する。まず、前節インタビューから、突発的業務や季節的繁閑に対し、これを緩衝するメカニズムとして一定の役割を果たしていることが明らかである。さらに、組織間の調整を容易にし、コンフリクトを回避する効果がある。年度途中に何らかの事情が生じ、職員追加の必要があっても定員抑制の影響から、４月１日まで配属を行うことが難しい場面がある。担当課で業務遅延を起こす可能性があるが、それを回避するために、一部の職員に大きな負荷をかけることがある。このとき、適切な役割分担のできない課内では、課員間で軋轢が生まれよう。さらに、このことを巡り、人事担当の所属との間で軋轢が生まれることも想定される。各部が年度中に部内で行う再配置も同様である。年度途中で再配置を行えば、職員を獲得する所属と職員を失う所属の間で軋轢を生

む。ＯＳＳは、こうした軋轢を回避し、さらに調整コストの抑制に貢献する。さらに、ＯＳＳは、人的な組織スラックを「顕在化した形」として解釈できる。これは１つの可能性であるが、事実上の人的な組織スラックを見積り、配属しているものの、それを表出させていない自治体の存在も想定できよう。例えば、定員管理上、１人で対応可能な業務に２人を配属し、実態はもう１人を緊急時の業務応援に充てる運用を行う可能性も否定できない。このような「隠れた組織内のスラック」が仮に存在していたとしても表出されることはない。実態として、自治体は過去の厳しい公務員バッシングや定員抑制を現在も意識し、その人的な組織スラックの存在を認めづらいのである。なお、静岡県のインタビューでは明らかになっていないが、当座の職員を確保することで、組織に新しい施策を検討する余裕が生まれ、戦略的な変化につながる可能性も出てこよう。

② Barnard（1938）「組織の三要素」から

さらに、経営学の古典的理論である「組織の三要素」（Barnard, 1938, 翻訳 pp.85-99）から考察する。ＯＳＳには、配属先の業務に専念するように求めている。このことによって、ＯＳＳが、ＯＳＳ配属先の職員と「共通目的」を有することとなり、結果としてＯＳＳ配属先の職員の信頼関係を得て、友好な関係を構築する土台となっていると解することができる。さらに、ＯＳＳは「協働への貢献意欲」を有する。インタビューした２名のＯＳＳ経験者に限られるが、庁内人脈の構築、組織文化の体験、新たな全庁的な業務の経験に魅力（誘因）を感じている。ＯＳＳ配属先も、３か月間の仲間として敬意をもって接し、大切に育てたいという意識をもち、大事な仕事を任せている。ＯＳＳは、こうしたＯＳＳ配属先の想いをくみ取り、これまでに培ったノウハウを活用し、ＯＳＳ配属先に貢献しようとする意欲がみられる。さらに、人事課がＯＳＳ配属先に対し、引継ぎを丁寧に行うように要請を行っており、そのことが円滑な「コミュニケーション」につながっている。

組織の三要素からみても、ＯＳＳ、ＯＳＳ配属先の双方にメリットがあり、互いの想いが好循環をもたらし、組織成立に至っていることが確認できる。もちろん、その成果を享受する県民にとっても価値のあるスキームであり、決して“ゼイキンノムダヅカイ”ではない。

③若者ワークスタイル調査から

インタビューの結果によれば、ＯＳＳは、ＯＪＴ形式で、幅広い業務を経験する、庁内の人脈を広げる、庁内の異なる組織文化を感じるといった機会を得て、かつ、それを前向きにとらえていることもあって、教育・研修の効果がみられる。

さらに、若者の気質という面から考察したい。労働政策研究・研修機構（2022）は、2001 年から５年ごとに「若者ワークスタイル調査」を実施し、若者の就業行動に関する意識調査を行っている。2021 年の調査では、大卒・大学院卒で学卒直後から職場に定着した 30 代前半層の回答者について「推測の根拠は弱い」としながらも、「自分に向いている仕事がわからない」という迷いを感じる者が増えてい

るとの分析がみられる。さらに、こうした迷いの中で、現在の仕事のやりがいを感じにくくなり、今後の勤務先でのキャリアに見通しを持てなくなっているのではないかと述べる（pp.158-168）。

仮に、30代前半の職員の中にこうした想いをもつ者が増えているのであれば、教育異動期間を終えた直後の職員をＯＳＳに配属することは、最良のタイミングである。人事の運用上、致し方ない面もあるが、ＯＳＳ経験者へのインタビューでは、採用直後の６年間（３年間×２か所）の配属では、業務に偏りがあったとの意見がみられた。こうした意識をもった職員が、１年間、ＯＳＳ配属先から請われる形で複数の職場を「お試し」し、特に本庁の基幹業務を経験することで、自身の適性を考えるきっかけとなっていると解することができる。これまで、中央政府や他の自治体、民間企業等の外部組織に派遣する形での研修制度の充実が図られてきたが、ＯＳＳもＯＪＴ形式の研修として有効である。

（２）人的な組織スラックの必要性と展開可能性

ここまで、人的な組織スラックとしてのＯＳＳを事例に、経営学のアプローチから意義を確認した。行政研究でも、必要性を主張する見解が示されている。山谷・藤井（2021）は、「ムダ」「あそび」「余裕」をもつことが、想定外の事態への対応に必要であるとする。さらに、地方公務員の「真の適正化」の実施は住民の安心・安全につながるものであり、未来への投資は緊急時を想定すれば結果的にコスト安になると述べる（pp.33-34，pp.260-261）。

しかし、ＮＰＭが流行し、集中改革プランが策定された2005年当時、人的な組織スラックに関する議論は皆無であった。明確な根拠はないが、自治体では削減目標値を達成するために、人的な組織スラックを許容せず、むしろ、これを積極的に削減の標的にしたきらいがある。Cyert & March（1963）によれば、伝統的な経済理論では、組織スラックは企業活動が均衡状態（利益最大化）では発生しない（ゼロである）ため、効率性の観点から、組織スラックは、常に最小になるように処理されるものとみなす（翻訳：p.54）。一方、経営学では、組織スラックをある程度増やすことで「業績が改善する」と捉える。ただし、それは直接的な関係ではなく、その存在が組織行動に影響し、間接的に業績をよくするものであるという（大月，2005，pp.78-79）。こうした先行研究がある中で、当時、わが国の自治体では、ＮＰＭの導入にあたって、民間企業のマネジメント手法の導入を標榜する一方、経営学の知見を正確に取り入れず、伝統的な経済理論の発想だけで職員削減を推進したと捉えることができよう。その背景として、自治体が集中改革プランで求められた職員の定員削減や、その通知文書で示された「公務員に向けられた厳しい視線」を意識したことは疑いがない。

ただし、経営学では、組織スラックの増大と業績とは逆Ｕ字型とされることに留意を要する。組織スラックは、ある程度までは正となるが、その後は負となる（Bourgeois, 1981, p.31、大月，2005，p.79）。そして、最適レベルを超えた組織スラックは、マイナスの効果をもたらす。これは自治体の人的組織スラックについても同様である。それでは、自治体における業務応援要員の確保には、適正な水準が存在するのか。そもそも、伊藤（2023）は、行政組織一般の余剰財源を観念し、その測定を行うことは困難

であると述べる。それは、日本の行政が「最大動員」を可能にする「大部屋主義」の下で行われてきた経緯があり、組織が担う職務に応じた人員配置の適正水準が必ずしも明確でないためであるとする（p.15）。一方、企業組織においては、環境変化の速度が早く、その規模が大きいほど裁量の大きい組織スラックを要し、また、組織特性（組織の規模、成果、年数、技術など）によって、組織スラックの内容が変動するとの考え方がある（大月，2005，pp.75-76）。経営学のアプローチを踏まえても、こうした特性を持つ組織スラックを測定することは容易でなく、安易に適性値を確定させることはふさわしくない。このテーマは引き続き、深耕が求められる[18]。

おわりに

本章では、突発的な事案の発生を念頭に、その対応を可能にする「レジリエントな組織体制」の形成に向けた検討を行った。その前提として、わが国におけるポストＮＰＭ、そして、集中改革プラン以降の定員管理の運用を整理した後、リダンダンシーを確保した組織形態として、静岡県が運用するＯＳＳの事例を考察した。

多くの自治体では集中改革プラン以降、行政ニーズが拡大する一方で、定員抑制を継続してきた。その状態で、コロナ禍に対応したことで、執行の脆弱性も知られることとなった。Shimada & Konishi（2024）は、わが国における行政の人事政策を論じる中で、強くて小さな政府が正規職員の過剰な時間外労働や劣悪な労働環境で働く非正規職員によって維持されてきたこと、また、危機に際しては現場の公務員の献身に頼ってきたとする。その上で、「業務量に応じた人員配置」の議論が最近ではタブーではなくなりつつあり、働く者の視点に立った見直しを要すると述べる（p.199）。わが国の行政研究では、2000 年初頭のＮＰＭ流行期と比べて、こうした論考を目にする機会が増えた。

これらを踏まえ、早急に自治体の人事政策の具体的な見直しに取り組まなければ、将来、住民生活への影響が生じてこよう。そのための第一歩は、突発的な事案に対応可能なレジリエントな組織の形成への着手である。ＯＳＳは、解決手段の１つとして有効であり、多くの自治体で導入を検討してもよいのではないか。まずは、人的な組織スラックを顕在化させなければ、管理者がそれを認識し、活用することすらできないのである（Sharfman et al., 1988, p.602）。その顕在化は、住民の安心になるだけでなく、自治体職員にとっても「万が一」の安心感につながる。突発的な事案が発生しても、すべてを自身が１人で受け止めなければならない公務の職場は、常に不安がつきまとう。こうしたハイリスクな職場は、新卒学生から見向きもされなくなるだろう。

[18] 本章で事例分析を行ったＯＳＳは、静岡県の事例である。自治体ごとに職員数の規模や事情は異なることから、実務への適用には個別に慎重な検討が求められる。ただし、小規模な自治体であっても、突発業務への対応のために、一定の人的な組織スラックの確保が必要である。

また、多くの自治体では、現在でも定員抑制のスタンスを明記するが、職員の「数」だけの議論から、視点を改めなければならない。その代理指標として、正規職員の時間外勤務や会計年度任用職員を含む「すべての勤務時間数」を指標とし、その削減に取り組むこと、さらには、人件費だけに着目するのではなく、物件費の動向にも目を配ることである。根治に向けた処方箋となるのは、既存事業の廃止であるが、それは「政治」の役目である。当座のところは、住民に理解され、住民の便益につながるような、突発的な事案に対応可能なレジリエントな組織の形成である。

【参考文献】

Barnard, C. I.（1938）*The Functions of the Executive*, Harvard University Press.（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳（1956）『経営者の役割 新訳』ダイヤモンド社。）
Bourgeois III, L. J.（1981）“On the Measurement of Organizational Slack” *The Academy of Management Review*, Vol.6 No.1 , pp.29-39
Christensen, T.（2012）“Post-NPM and Changing Public Governance.” *Meiji journal of Political Science and Economics,* 1 , pp.1 -11.
Cyert, R. M & March, J.G.(1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall.（松田武彦・井上恒夫訳(1967)『企業の行動理論』ダイヤモンド社。）
Kazama, N.（2024）“Public Management Reforms in Japan: With and After NPM” *Public Administration in Japan*, Palgrave Macmillan, pp.387-404
Sharfman, M. P., Wolf, G., Chase, R. B & Tansik, D. A.（1988）“Antecedents of Organizational Slack” *Academy of Management Review*, Vol.13 No.4, pp.601-614
Shimada-Logie, H. & Konishi, A.（2024）“The Civil Service and Public Employment” *Public Administration in Japan*, Palgrave Macmillan, pp.183-201

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2020）『ホーンブック地方自治［新版］』北樹出版。
伊藤正次（2022）「行政における『冗長性』・再考」を再考する―「非階統型組織」の行政学に向けて―」『年報行政研究』第 58 巻、pp. 4 -21。
大住壮四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。
大月博司（2005）『組織変革とパラドックス〔改訂版〕』同文舘出版。
工藤裕子（2018）「日本行政学研究の特徴と国際研究コミュニティにおける立ち位置―ＮＰＭおよびポストＮＰＭ研究を事例として―」『経済学論纂』第 58 巻第３・４合併号、pp.185-204。
熊本市（2024）「熊本市新型コロナウイルス感染症対応報告書」。
埼玉県（2023）「新型コロナウイルス感染症対策～埼玉県の取組～」。
品川区（2023）「新型コロナウイルス感染症対応の検証と健康危機管理体制の基盤整備検討報告書」。
嶋田博子（2024）「ＮＷＳ（Neo-Weberian State）はＮＰＭを上書きするか」『季刊行政管理研究』No.187、pp.27-41。
人事院（2022）「令和３年度年次報告書」。
総務省（2024）「令和５年 地方公共団体定員管理調査結果の概要」。
田尾雅夫（2016）「ポストＮＰＭ特集に寄せて」『ECO-FORUM』31（４）、pp. 2 - 3 。
高橋邦丸（2004）『資源ベースの企業行動と会計情報』同文舘出版。
地方公務員安全衛生推進協会（2024）「【令和５年】地方公務員健康状況等の現況の概要（令和４年度の状況）」
西村美香（2018）「転換期を迎えた地方公務員の定員管理」、『地方公務員月報』平成 30 年３月号、pp. 2 -25、第一法規。
圓生和之（2020）『地方公務員の人事がわかる本』学陽書房。
山中雄次（2024）「沖縄県の地方自治体における行政改革の系譜―ＮＰＭを背景に、集中改革プラン以降の行政改革大綱に着目して―」、『沖縄法学』vol52、pp.51-80。

山中雄次（2023）『ＮＰＭの導入と変容』晃洋書房。
山谷清志・藤井誠一郎（2021）『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』ぎょうせい。
労働政策研究・研修機構（2022）「大都市の若者の就業行動と意識の変容―「第５回若者のワークスタイル調査」から―」『労働政策研究報告書』No.213。
読売調査研究機構（2022）「山梨県の新型コロナ対応の検証・記録業務に関する報告書」。

第２章

レジリエントな組織をいかに作るか

～外部デジタル人材との関係で～

一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与
東　健二郎

第2章

レジリエントな組織をいかに作るか
～外部デジタル人材との関係で～

一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与 **東 健二郎**

要約

本章は、自治体のデジタル・トランスフォーメーションにおける組織のレジリエンス構築について、特に外部デジタル人材との関係性の観点から分析を行うものである。アンケート調査の分析からは、自治体ＤＸに対する認識は職位によって大きな差があり、上位職と現場職員の間で意識の乖離が見られることが明らかとなった。特に、現場でマネジメントを担う課長補佐・係長級での業務負担の集中や、若手職員の二極化が課題として浮かび上がっている。また、外部デジタル人材の活用について都道府県による市町村支援の取組として、大阪府のデジタル人材シェアリング事業を事例に分析した。この事例からは、広域的な支援体制の可能性と、特に都道府県自身の組織力向上というメリットを示した。また、滋賀県日野町での実践事例から、小規模自治体における組織変革の具体的なプロセスと成果を示すとともに、外部デジタル人材が、ネットワーク提供、伴走支援、トップマネジメントのメンターなどの役割を果たしていることを明らかにする。以上の考察から、レジリエントな組織構築には、外部デジタル人材を触媒としながら、意思決定プロセスの刷新や人材育成システムの再構築が必要であり、これらを段階的に実装していく必要性を提言する。

はじめに

近年、自治体におけるデジタル・トランスフォーメーション（自治体ＤＸ）の推進は、2020 年 12 月の自治体ＤＸ推進計画以降、とりわけ 2021 年９月のデジタル庁発足とあいまって取組が加速しているものの、その進捗状況は自治体間で大きな差異が生じている。自治体ＤＸは、人口減少期に入った地域社会において行政サービスを提供する人的リソースが縮退せざるを得ないことを前提に、デジタルの活用を中心として地方自治（団体自治・住民自治）をいかに持続可能なものにするかという戦略的な取組[1]

[1] 筆者自身の考えは、東（2024a）および同（2024b）において詳しく論じている。なお、本章の内容の一部はこれらと重複する部分がある。

である。その際特に、これを推進する人材の確保・育成は、多くの自治体が直面する課題となっている。

本章は、自治体ＤＸにおける組織のレジリエンスの構築に関して、特に外部デジタル人材との関係性の観点から、その実現可能性と具体的方策を検討するものである。序章において整理されているとおり、レジリエントな組織とは、単に外部環境の変化に適応するだけでなく、その変化を積極的に活用して組織を進化させる能力を持つ組織を指す。

組織のレジリエンスに関しては、不確実性の高い環境下での組織適応能力や、危機からの回復力に焦点を当てた研究を中心に主に企業を対象として発展してきた（奈良・鈴木 2024、p.64-65）。しかし、行政組織特有の制約や特性を踏まえた理論的検討は、今後増えてくることが期待されるものの、現時点では限定的なものにとどまっている。

自治体における外部デジタル人材の活用は二つの側面から重要性を増している。第一に、内部人材だけでは対応が困難な専門的知識・スキルの補完である。自治体では、デジタル技術やプロジェクトマネジメントのスキルを持つ人材が不足しており、デジタルを活用するプロジェクトが増加している中で外部からの知見導入がますます不可欠となっている。第二に、自治体ＤＸにとってより本質的で不可欠な組織変革の触媒としての役割である。外部人材は、既存の組織文化や業務プロセスに対して新たな視点をもたらし、変革を促進する存在となることが期待されている。

しかしながら、こうした取組が開始されて５年近くが経過する中で、外部人材の活用は必ずしも円滑に進んでおらず、その効果も限定的であるケースが散見される。多くの自治体では、受入体制の整備が不十分であり、また外部人材と既存職員との協働にも課題が生じているとされる。このような状況下で、いかにして効果的な人材活用を実現し、組織のレジリエンスを高めていくかが問われている。

また、これまでの自治体ＤＸに関する検討は、主に情報システムの標準化や業務プロセスの効率化に焦点が当てられてきた。特に総務省による自治体ＤＸ推進計画（2020 年）以降、基幹系システムの標準化・共通化や行政手続きのオンライン化に関する実務的・実践的な取組が蓄積されている。しかし、その多くは技術的側面やその適用方法に重点が置かれ、それらがもたらす、あるいはそれらをもたらした組織変革の視点からの検討は十分とは言えない。

例えば、直近では、総務省「活力ある地域社会の実現に向けた情報通信基盤と利活用の在り方に関する懇談会報告書」（2024 年９月、以下「総務省報告書」という。）において地域社会におけるデジタル人材の育成・定着と推進体制について調査が行われたところであり、また公務員制度のあり方との関係では現在検討中の状況[2] にある。

以上の問題意識に基づき、本章は以下の３つの視点から考察するものである。

---

[2] 現在総務省「社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会」（2023 年５月設置）において、時代に即した組織・人員体制の構築として人材のシェア（専門人材の共同確保・県等による市町村支援）が検討項目となっているほか、「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」（2024 年 11 月設置）においては、デジタル分野など専門人材の確保を含む地方行財政のあり方全般に関して検討されているところである。

第一に、自治体ＤＸを技術導入の機会とするものではなく、組織変革の機会として捉え直す視点である。第二に、外部デジタル人材の活用を、デジタルケイパビリティ（デジタルを活用するために組織として持つべき能力）の観点から組織レジリエンス向上の重要な要素として位置づける。第三に、実証的なデータと具体的な事例分析を通じて、実践的な示唆を導出する。

そのために、第１節において自治体ＤＸにおける組織の現状を分析する。第２節では、自治体における外部デジタル人材の活用実態について効果と課題を整理する。第３節では、デジタル活用にとどまらないレジリエンスの観点から滋賀県日野町において実践している組織変革の取組を紹介しながら、まとめとしてレジリエントな組織構築への提言を行う。

1　自治体ＤＸにおける組織の現状分析

本節では、自治体ＤＸにおいて組織がどのような状況になっているか、データを確認しながら考察を進める。公益財団法人日本都市センターが実施した「都市自治体のデジタル化・ＤＸの実態に関するアンケート調査」（以下「アンケート調査」という。）を考察対象とする[3]。

（１）職位別に見るＤＸへの意識差

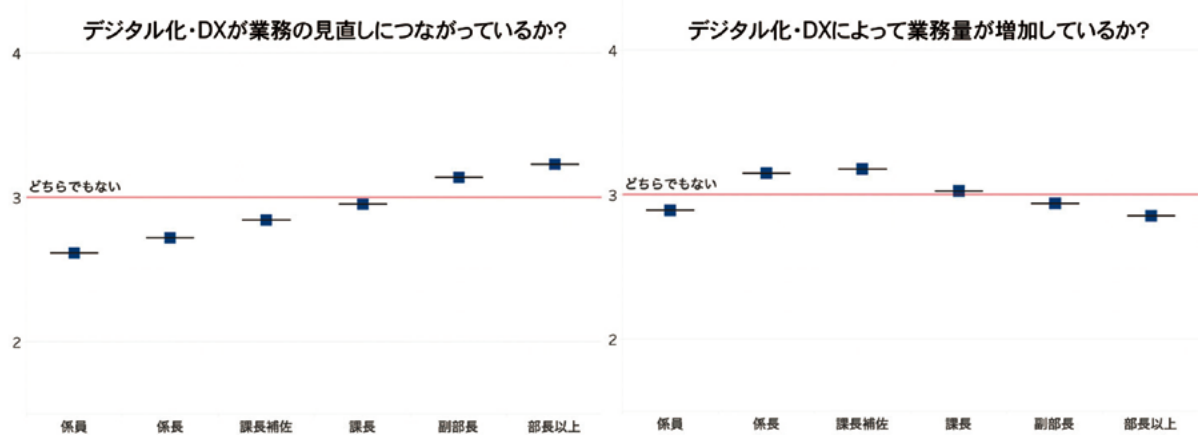
まず、デジタル化・ＤＸに対する考え方を聞いた設問である「あなたの所属する自治体において、今後、デジタル化・ＤＸをどのように進めるべきだと思いますか。」に対しては、全職位において「積極的に進めるべき・どちらかと言えば積極的に進めるべき」とする回答が８割を超えており、これまでの国を挙げて推進するＤＸの意義については理解浸透が進んだと言える。

しかしながら、これは「総論賛成、各論反対」の状況であって、職位によって顕著な差異が見られることに留意が必要である。具体的には、図表２－１に示すように、「デジタル化・ＤＸが業務の見直しにつながっているか？」の設問に対して、職位が上がるほど肯定的な回答の割合が高まる傾向が見られる。部長・副部長級では評価の平均値が３以上（５段階評価）となる一方、課長級以下は職位が低いほど評価も低いものとなっている。職位による差は統計的に有意であり（ｔ検定による確認）、職位の違いによってＤＸに対して意識の差があることを示していると言える。

他方で、「デジタル化・ＤＸによって業務量が増加しているか？」の設問では、課長補佐・係長級において顕著に違いが見られた。業務の調整役を担う立場にある階層の職員が、上層部からの改革要請と

[3] アンケート調査は、デジタル化・ＤＸに関して全国 815 市区所属の職員を対象にしたものであり、有効回答数は 3,137 である。元データは、https://www.toshi.or.jp/publication/19089/（2025 年１月５日閲覧）。サンプルの代表性が担保されているかは一定の留保が必要であるものの、職員個人を対象にした調査は初出のものであり貴重な分析データになりうる。調査概要やその他の分析については、田井（2024）参照。

図表２-１　職位別のＤＸへの意識差（職位ごとの回答の平均値）



出所：筆者作成

現場の実務的な制約の間で板挟みとなっている実態を反映していると言えそうである。

（２）職員の類型と特徴

前項で回答の平均値を見ることで、職位ごとの差異を見てきたが、さらに同じ職位の中での職員間の差異を詳細に分析していく。

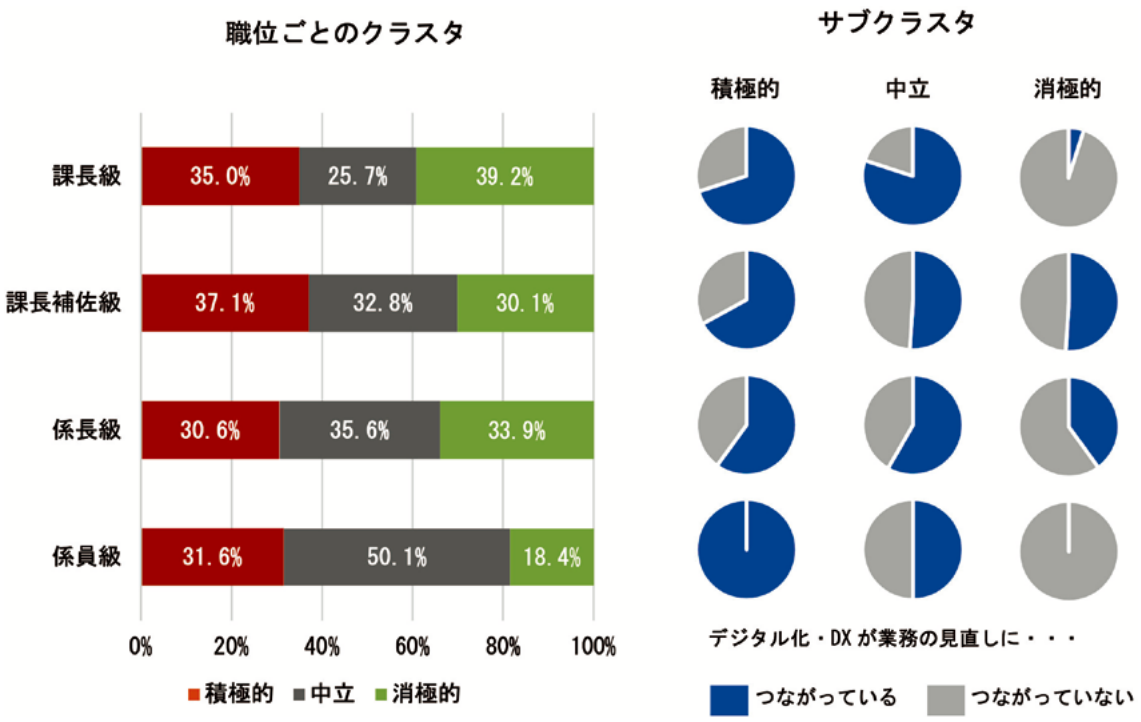
①クラスタ分析による分類

有効回答数3,137件を職位別に分け、その内訳である、係員1,680件、係長664件、課長補佐345件、課長311件を対象とする。ＤＸに積極的・中立・消極的な３つクラスタ[4]を抽出した上で、それぞれのクラスタ内（サブクラスタ）でデジタル化・ＤＸが業務の見直しにつながっているかどうかの割合を比較する。このクラスタ分析は、平均的な職位別の職員像とそれらの間の差異ではなく、どのような姿勢の職員が職位別に分布し、デジタル化・ＤＸに取り組んでいるかをより具体的に把握しようとするものである。

その結果は、図表２-２に示すように、職位別の３つのクラスタの割合は中立が過半を占める係員級以外はそれほど違いがない一方で、サブクラスタでは、消極的な課長級及び係員級において業務の見直しに対する否定的な見解が顕著に見られる結果となった。

[4] アンケート調査のうち、Ｑ１（１）（３）（５）（所属する組織の現状に対する評価）、Ｑ２及びＱ３（デジタル化・ＤＸに対する考え方に関する設問）の回答を用いてk-means法により職位ごとに３つのクラスタに分類した。したがって、積極・中立・消極はそれぞれの職位でのクラスタであり、職位間の同一性はない相対的なものである。

図表２-２　ＤＸに対する職員の類型分布（クラスタ分析結果）



出所：筆者作成（※割合の合計が四捨五入により 100% にならないことがある）

②各類型の特徴と課題

詳細に見ていくと、まず課長級については、消極的に分類された割合が最も多い。そしてその最多の「消極的」なクラスタ中に、業務の見直しにつながっていないと考えるサブクラスタが約９割を占めている。他方で積極的・中立なクラスタは業務の見直しにつながっていると考えるサブクラスタが他の階層（係員級を除いて）に比べて相対的に多いことに留意が必要であろう。クラスタリングにおける積極的と中立の差異が、消極的とのそれよりも少ないことと勘案すると、デジタル化・ＤＸの業務上の効果を認める課長とそうではない課長がほぼ６：４の割合で存在すると捉えることができる。

次に、課長補佐級・係長級は、サブクラスタでの分布を見るとほぼ同様の傾向と考えてよさそうである。すなわち、ともに業務量が増加していると感じているこれらの職位においては、デジタル化・ＤＸに対する評価は拮抗している。

そして、特に注目すべきは、係員級職員の中で、ＤＸによる効果を全く期待していない層（18.4%）及び中立（50.4%）の存在である。この層では、組織を挙げて取り組むＤＸが、自分の業務と関連性が低い認識があることが窺われる。他方で、積極的なクラスタでは、ＤＸに期待する効果をすでに実感していることも重要である。係員級は、他の調査項目である「デジタル化・ＤＸの進展により将来的に期待されている“組織の文化や伝統、慣習の刷新”の効果が実現する可能性についてどのように考えるか」に対しては、他の職位に比べて積極的な回答をしており、これらの背景は共通しているものと考えられる。

（３）レジリエンスの観点から見た組織的課題

レジリエンスの観点から分析結果を捉えると、以下のような組織的な課題が考えられる。

①階層間での認識の違い

まず、管理職・監督職と担当者との間での認識の違いが明確であることを前提にする必要があるだろう。これは、ＤＸ推進に支障になっている「犯人探し」をするものではない。むしろ根本的な課題は、情報共有や意思疎通の不足により、ＤＸに対する期待と現実の乖離が生じている状況を生み出しており、組織全体としての一体的な取組が阻害されていることである。特に、上位職のＤＸへの期待が現場の実態と乖離している場合、自治体ＤＸにおいて繰り返しその重要性が強調される機運醸成や持続性に支障があると言える。

②現場でマネジメントに携わる職員の閉塞感

次に、現場でマネジメントに携わる課長補佐級・係長級への負担集中も重要な課題として認識すべきであろう。上位職からのＤＸ推進要請と、現場の業務継続の両立を求められる中で板挟み状態となり、適切なリソース配分や進め方の判断に苦慮している状況にある。その結果として自身の業務量が増加しており、この閉塞感こそがＤＸで解消すべき組織的な課題であるが、心理的安全性や意思決定の柔軟性が低下していると考えられる現状では、ＤＸがなすべき改革の実現性は阻害される可能性が高い。

③若手職員の二極化

また、若手職員の間では、積極的な参画意欲を持つ層と改革から完全に距離を置く層の二極化が進んでいることが窺える。この分断と言ってもよい現状は、組織としての一体的な取組を困難にする要因となるばかりか、組織の持続可能性の観点からは、学習能力に影響を与える恐れがある。また、今後の新規採用においてどのような採用・育成を行うかに関して継続した課題となることも認識する必要があろう。クラスタとして明確な二極化になっている現状は、単なる個人の意識の問題ではなく、組織構造や人材育成システムの問題として捉える必要がある。

④組織としての学習能力・フィードバック機能の不足

そして、自治体ＤＸの推進の旗振りから５年余りが経過している中であることを踏まえる必要がある。開始時に同種の調査がなく、この間の変化そのものを分析することはできないものの、設問は「業務の見直しにつながっているか」とこれまでの経過を踏まえた問いかけになっている。回答者の認識がこの間の時の経過を前提にしていると考えてよいだろう。そうしたときに、クラスタの分布は、これまで取り組まれたＤＸに対する理解の現在地を示すだけでなく、それが今後の推進において障害になりうる所与の条件としても捉えることが必要である。

これまでからも、行政組織は、新たな事象に対応するために研修などによる職員個人の資質向上や実践知の蓄積による組織学習を通じて時間の経過とともにその適応力を獲得してきた。ところが、デジタル化・ＤＸの推進においては①②③で述べたように、むしろ事態の悪循環を招いているように受け止められている。そこで「管理職研修こそ必要である」とか「若手のやる気を引き出すにはどうしたらよいか」という相談が寄せられることが多いのは、その理由を職員の資質そのものや人員の不足に求めているように思われる。

しかし、こうした状況が生み出されたことの背景を考えるならば、組織としての学習能力やフィードバック機能が不足していることを示唆しているものと捉える必要がある。後述する日野町や加古川市の事例からは、本質的には人材育成のシステムを当事者である職員自らが改めていくことが必要であることが示されている。それにも関わらず、多くの自治体で対処療法として知識・スキル獲得を外部から行うことの弊害が現れているのではないだろうか。

２　外部デジタル人材の活用

本節では、前節で明らかにした自治体ＤＸにおける課題の解決に重要な要素として位置づけられる外部デジタル人材の活用について論じる。

（１）自治体におけるデジタル人材

①現状と課題

総務省「自治体ＤＸ・情報課推進概要」（以下、「総務省調査」という。）[5]から、デジタル人材の活用状況を確認していこう。

そもそも外部デジタル人材が必要とされるようになったのは、自治体におけるデジタルに関する専門性の不足である。これは2020年時点に始まったものではなく、長年小規模自治体を中心にいわゆる「１人情シス[6]」と言われる状況があった。

自治体のデジタル人材の現状として、2020年度調査（2020年４月１日現在）からの「担当者数（ただし、2020年度と2021年度以降で調査項目が異なる）」の推移は、図表２－３の通り自治体ＤＸの推進が謳われ始めて以降、増加傾向にあるが未だ十分ではない状態にある。

---

[5] 2020年度調査までは「地方自治情報管理概要」であり、従前は「情報主管課職員数」だった調査項目も「ＤＸ推進担当課室・情報政策担当課室の職員数」に変更があるため、数値の連続性には注意が必要である。
https://www.soumu.go.jp/denshijiti/060213_02.html（2025年１月５日閲覧）

[6] 小規模自治体では担当業務を複数抱えていることから「0.5情シス」「ゼロ情シス」と表現されることもあり、こちらが実態に近いのではなかろうか。

図表２-３　市区町村ＤＸ部門の担当者の状況（※ 2020 年度は情報主管課職員数）

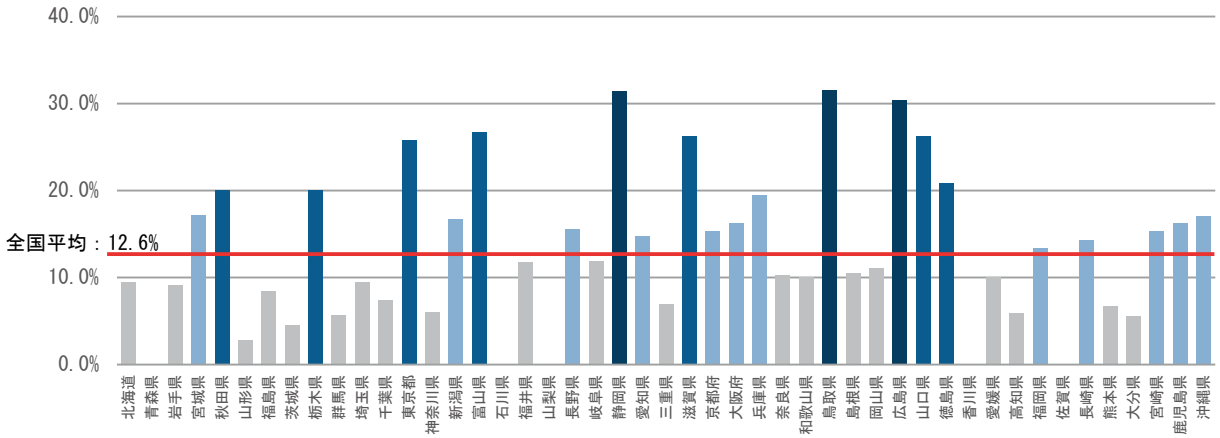
	2020 年度	2021 年度	2022 年度	2023 年度
担　当　者　の　総　数	9,915 人	8,699	8,908	10,203
担当者が０または１人の団体数	229 団体	342	295	206

出所：総務省調査より筆者作成

次に、こうした体制において外部デジタル人材の活用状況を確認する。まず、2020 年４月１日と 2023 年４月１日時点との比較でＣＩＯ補佐官等としての外部人材の活用状況を見ると、都道府県では６団体から 17 団体へと一定の進展が見られるものの、市区町村では 29 から 219 となっている。これは大幅に拡大したように見えるが、市区町村（1,741 団体）全体の約１割程度であって低い水準に留まっていると捉えた方が適切であろう。

さらに詳しく見ていくと、図表２-４は、ＣＩＯ補佐官等として外部人材を活用している市区町村を都道府県別に集計したものである。23 特別区のうち 11 団体で活用されている東京都や８政令市が含まれる都道府県は相対的に比率が高い傾向があるなど、人口が相対的に大きな団体で活用が進んでいる。他方で、小規模町村において活用が全く進んでいない訳ではなく、離島を含め活用が進んでいる地域もあれば、北海道、東北及び四国では活用が遅れている状況であることが分かる。

図表２-４　ＣＩＯ補佐官等としての外部人材の活用状況
（都道府県別の活用市区町村数の割合、2023 年４月１日現在）



出所：総務省調査より筆者作成

（２）外部デジタル人材の活用

これまで外部デジタル人材の活用に関する国の支援制度は、地域情報化アドバイザーを始めとする人的支援[7]（とそのための費用負担）が中心であった。2020 年 12 月に策定された自治体ＤＸ推進計画にお

[7] このほか、経営・財務マネジメント強化事業におけるアドバイザー派遣（総務省・地方公共団体金融機構）、地方創生

いて組織体制の整備の一環として外部人材の確保が明記され、2021 年度からそのための特別交付税措置が講じられた。その後、2022 年９月改定により措置率が上げられる（0.5→0.7）とともに、募集経費も対象となったほか、都道府県等による市町村支援のためのデジタル人材の確保に関して特別交付税措置が講じられている。

また、自治体においても「情報職」「ＩＣＴ職」といったデジタル関係の枠採用の拡充・新設や公募ポスト・副業人材の募集を新たに始めるところが出てくるなど人材確保を進めてきている。

①都道府県による体制構築

2024 年１月には都道府県知事及び市区町村長に対する「地域におけるＤＸ推進体制の構築に向けた総務大臣書簡[8]」が発出されるなど、都道府県と市町村が連携した地域ＤＸ推進体制の構築・拡充が求められるようになっている。そこで、図表２-５のとおり都道府県による体制構築の現状を確認してみよう。

図表２-５　都道府県による市町村との連携体制の構築状況

タイプ	具体的な内容
都道府県にポスト設置	市町村支援を担当するポストを設置 （例）幹部・担当職員の新設、市町村に駐在（北海道、群馬県など）
アドバイザー派遣制度	従前からのアドバイザー制度の活用や新設するほか、民間企業等へのアドバイザー制度とセットで設置するケースもある
協議会方式	都道府県と市町村が参画する協議会での活動 （例）情報提供・共有、共同調達によるシステム調達のほか研修などの事業実施、アドバイザー制度を協議会で委託するケースもある
副業・兼業人材	都道府県が市町村の希望を取りまとめて副業人材サービスで募集する （例）神奈川県
シェアリング	人材の共同利用やそのための法人設立を伴うケースもある （例）東京都（GovTech 東京）、広島県（DXShip ひろしま）、大阪府、愛媛県など

出所：各都道府県資料より筆者作成

②大阪府の取組事例

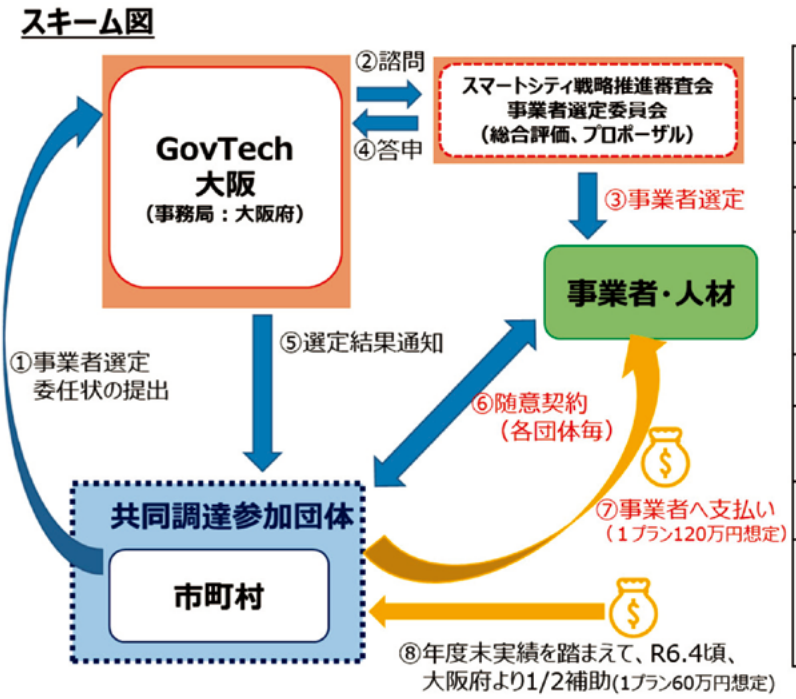
こうした体制構築の中で、特徴的な取組の１つとして大阪府（市町村数 43）を取り上げる。府が 2023 年度から実施する「大阪版デジタル人材シェアリング事業」は、事前調査によって市町村のニーズの高い支援メニューを共同調達し、当該メニューを実施する外部デジタル人材を確保した事業者を選定する。

人材支援制度におけるデジタル専門人材（内閣府・内閣官房）、地方活性化企業人（総務省）がある。

[8] 都道府県知事及び市区町村長に対する「地域におけるＤＸ推進体制の構築に向けた総務大臣書簡」を参照（2024 年１月 19 日付、https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei05_02000218.html、2025 年１月５日閲覧）。

そして、各市町村がそれぞれの状況やニーズに応じて必要なメニューを選択[9]して外部デジタル人材が派遣されるものである（図表２-６）。

図表２-６　大阪版デジタル人材シェアリング事業



スキーム概要

①とりまとめ主体	GovTech大阪事務局
調達主体	**共同**：府（事務局）
契約主体	**個別**：各参加団体
運用主体	**個別**：各参加団体
②調達スキーム	予算を共有しない協議会で取りまとめを行い調達そのものは都道府県が行う方式
③とりまとめ根拠	要綱、委任状
④選定委員構成	外部３名程度及び市町村職員
⑤調達手法	プロポーザル方式
⑥前例	システム共同化 ・チャットツール ・電子申請システム ・文書管理・電子決裁システム

支援メニュー	支援内容
①公務員基礎能力向上・サービスデザイン思考	・リサーチ力やヒアリング力等の公務員として必要な基礎的能力向上支援 ・サービスデザイン思考についての基礎支援 ・データ利活用に係る好事例共有や、データ整理活用の仕方等の基礎支援
②自治体システム標準化対応	・標準化移行に係る情報提供や今後の進め方等の基礎支援 ・関係部署への説明や、ベンダーとの調整・協議等の支援 ・仕様のFit&Gap分析等における改善提案等
③行政手続きのオンライン化	・現状整理や他市町村の取組状況や好事例共有等 ・関係部署へのヒアリング等を通じて、個別具体の課題に対する助言・改善提案等
④セキュリティポリシー改正	・セキュリティポリシーの改定支援 ・標準実施手順書の作成支援や、部局への説明等を通して展開支援等 ・個人情報の保有安全管理措置の作成支援等
⑤DX推進計画実行	・DX推進計画の策定支援及びDX推進計画の実行支援等
⑥BRP支援	・BRPの進め方支援等の庁内業務棚卸し等に係る基礎的支援 ・関係部署へのヒアリング等を通して助言・改善提案等
⑦システム関連費用精査・システム更改助言	・システム関連費用精査に係るポイント解説や、システム更改時期についての助言等 ・具体的なシステム費用精査等に対する助言・改善提案等

出所：大阪府資料及び同資料より筆者作成

[9] 府内全市町村が参画する大阪市町村スマートシティ推進連絡会（GovTech 大阪、事務局は大阪府）による共同調達であって、契約主体は各市町村である。

筆者は本事業において外部デジタル人材として、2023 年度開始時４団体、2024 年度３団体（新規１団体、継続２団体）での活動に従事するほか、2024 年度は別契約で継続１団体に対する支援を行っている。

新規団体については、特に各団体の取組意向を確認し、ＤＸに関する一般的な知識獲得やＤＸ推進に関する方法論について動画コンテンツを提供するとともに、ワークショップを対面・オンライン併用で実施したり、推進担当課へのコンサルティングを行ったりすることが中心であった。その中にあっても、部長をはじめとする管理職研修を実施して階層間のコミュニケーション活性化に意を用いた団体（富田林市）や、データ利活用・サービスデザインの手法を学び予算要求時にその成果を取り入れようとする団体（大東市）、部門ごとの相談時間を確保するとともに、これまで実績がなかった役場単独での研修を実施するなど庁内ニーズの高いメニューを担当課が検討し、外部人材に提案する団体（忠岡町）など、団体ごとの特徴が現れる面もあった。

継続団体については、初年度の成果を踏まえたよりインテンシブな支援メニューを検討し、支援の深堀りを行った。具体的には、デジタル庁の「ダッシュボードデザインの実践ガイドブック[10]」を踏まえ、人事・財務・広報など庁内各種データを可視化し幹部会議における意思決定に活用するデータ利活用プロジェクトの伴走支援（四條畷市）や、管理職研修において作成した管理職一人ひとりのアクションプランのブラッシュアップと個別相談を行うことを通じて、推進部門の原課に対する役割を明確化する庁内体制の構築（富田林市）を進めた。

こうした事情が異なる市町村の状況を支援メニューをオーダーメイドで実施するとともに、各支援メニューの共有会や参加自治体の取組紹介の場を持つことで、外部デジタル人材同士や自治体間の情報共有を図った。非同期では共同調達されたビジネスチャットを用いてアドホックな情報提供や相談に応じている。こうした取組が浸透するようになり、2025 年度は新たな市町村が参加に手挙げをする状況になってきている。

③都道府県による推進体制構築の評価

大阪府のケースは、国が想定する機能をほぼフルスペックで備えた典型例であり、体制を検討中の都道府県でも参照されることが多い。参照されるべき先導的な要素を整理してみよう。

まず、事業実施の背景にある小規模市町村の体制の脆弱性への対応を広域自治体として支援するために、情報システムと同様のスキームを用いたことが挙げられる。大阪府では 2021 年度以来、電子申請、チャットボット、文書管理・電子決裁、電子契約といった情報システムの共同調達を実施しており、府の資料によると単独調達に比べて約３割のスケールメリットを生み出したとしている。また、市町村によって異なる事情や意思決定に要する時間のズレを許容するために、各々のシステムで後年度からの後乗りを認めるとともに、利用団体間でのノウハウ共有を進めている。これに係る事務負担を個々の市町

[10] https://www.digital.go.jp/resources/dashboard-guidebook（2025 年１月５日閲覧）

村が行うことは現実的ではなく、こうした調達スキームを活用することは理にかなうと言える。

また、大阪府による１/２の補助を行い市町村の実質負担を極力抑えながら参加団体数を確保することで、事業者（外部デジタル人材）に対する委託費用を確保[11]していることは、デジタル人材確保が難しい中での取組として重要な点である。

調達スキーム以外では、推進体制を構築する都道府県側のメリットが挙げられる。大阪府（GovTech大阪事務局）の役割は、一義的には進捗管理等の受託者への監督であるが、その実質として府職員がほぼすべての支援に立ち会っている点が重要である。人材プール機能を説明する総務省資料[12]において「デジタル人材が円滑に活動できるよう……サポート」という記載で意識されているところではあるものの、それは広域自治体としての支援の意味合いにとどまっているように見える。

しかしながら、レジリエンスの観点からは、都道府県自身への積極的な意味合いがあると考える。こうした積極的な関与による府職員自身への学習効果や市町村とのコミュニケーション密度を高めることは、都道府県としての機能強化にもなるものであり、人材プールが有効に機能するために不可欠な要素であることはもっと強調されてよい[13]。

国が推進計画において都道府県の役割を重視するようになってきた経緯、すなわち小規模市町村を中心に体制が脆弱であることに対して、都道府県が必ずしも十分な支援策を講じられてきてなかったことを踏まえれば、市町村に対するコミットメントが都道府県によって異なる状況は必ずしも好ましいものではない[14]。

[11] 府の担当者によれば、事業化にあたっては、共同調達事業の予算内でのスクラップ＆ビルドにより予算査定がスムーズに進むように工夫したほか、積算についても有識者に係る報償費単価ではなく他府県やデジタル人材の報酬相場を参考にして予算計上を行ったとのことである。

[12] https://www.soumu.go.jp/denshijiti/renkei_DXsuishin.html（都道府県と市町村の連携によるＤＸ推進体制、2025 年１月５日閲覧）

[13] 地方自治法の一部を改正する法律（2024 年６月公布）に関する参議院審議における参考人質疑において、同様の趣旨で「情は人のためならず」として述べた。詳細は、「【政策参与のおはなし（その 22）】地方自治法の改正案に対して意見を述べる（2024 年６月 11 日参議院総務委員会）」（https://note.com/kken78/n/n4f6fab2d8b5d、2025 年１月５日閲覧）。

[14] 市区町村は都道府県を選べない状況であり、いわば「都道府県ガチャ」とも言える状況になっていないかは考える必要があろう。

３　日野町における組織変革の取組と外部人材としての役割

本節では、レジリエントの観点から外部人材が果たす役割について、日野町を事例に見ていこう。

（１）共同研究による取組

日野町（町長：堀江和博）は人口約２万人、職員数約 230 人の小規模自治体である。限られた人的・財政的リソースの中で行政運営を行っており、特にコロナ禍では他の自治体同様に行政サービス提供・組織体制の課題が顕在化した。筆者は、2021 年４月より「自治体ＤＸへの対応と業務効率の改善」のため地方公務員法における参与として関与している。委嘱直後からコロナ禍への対応に従事する中で、現下の取組を検証し将来に向けての教訓を得る機会にするべきではないかと考え、調査研究に協力することとした。

①共同研究の概要

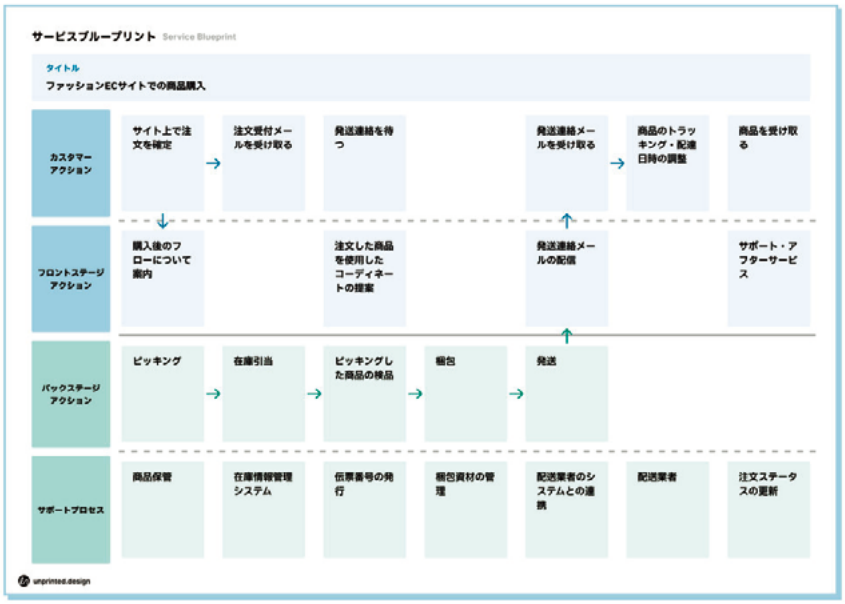
それが本節で取り上げる京都工芸繊維大学と米国パーソンズ美術大学との共同研究である。これは、不確実な状況に適応できる柔軟な組織のデザイン（状況適応的なサービスブループリント）について、日野町の新型コロナウイルスワクチンの集団接種サービスとその際の情報デザイン活動に関するフィールドワークと関係者インタビューから分析する[15]ものであり、2022 年に 10 の洞察と３つの提言を含む共同研究報告書を発表[16] した。

この研究で鍵となっている「サービスブループリント」とは、サービスが顧客に提供されるまでのプロセスを視覚化する方法として用いられるフレームワークの１つである。顧客とサービスの接点であるフロントステージだけでなく、内部の業務フローやシステムの動き（バックステージ・サポートプロセス）も含めたサービス全体像を把握することで、より質の高いサービスを設計する気づきを得るために用いられる（図表２-７）。

[15] 役場職員への負担も考慮し、参与である筆者による行動日誌記録と定例インタビュー（合計 22 回）をベースにしながら関係者インタビューを行っており、結果として外部人材の役割の可視化にもなっていると考えられる。

[16] Daijiro Mizuno, Lara Penin & Eduardo Stasowski（2022）*Adaptive Service Blueprint, A Report* https://www.d-lab.kit.ac.jp/news-press-release/2022/service-blueprint/ を参照（2025 年１月５日閲覧）。

図表２-７　サービスブループリントの制作例



出所：サービスブループリントテンプレートより

この研究は、「サービス提供前、提供中、提供後に発生する不測の事態を十分に考慮し、変化する状況に対してより柔軟性、適応性を加味したあらたな手法」（p.３）を検討するために実施された。本章「はじめに」で述べたとおり、自治体ＤＸをめぐるデジタル活用の推進（デジタル化）は、そもそもコロナ禍に満足な形で対応することができなかった行政サービスとそのための組織が解決すべき課題や今後のより少ない人員で行政サービスをいかに維持するかを出発点としている。

しかしながら、共同研究では、顕在化した課題を「単にデジタル化をどのように推進するか」「縮退せざるを得ない組織をいかに維持するか」だけでなく、「今後起こり得る危機・不確実な状況に適応するために、どのような／どのようにサービスブループリントを設計しなければならないか？」という俯瞰した問いとして捉え直そうとするものである。

② 10 の洞察と３つの提言

定性的な調査・分析によって得られた成果は、以下のようにまとめることができる。

１）10 の洞察

- **洞察１：異常事態における柔軟な組織構築**

  集団接種業務をプロジェクト型組織とし、全庁的に兼務発令を行いつつも接種フローの一部を課単位で担当する中で職員個人及び組織の臨機応変な対応を行った。

- **洞察２：外部組織との連携及び共創**

  接種会場レイアウトや運営、マニュアル作成は医療従事者と意見交換を行い、ウェブ予約システムはアジャイル開発で構築したほか、日本赤十字奉仕団への会場誘導の協力依頼など様々なステークホルダーと連携することでサービス運営が成り立っていた。

- **洞察３：効率的な行政サービスの戦術的立案と実施**

  長期的なサービス運用となることを想定したスケジュール計算や職員・住民への負担を考慮したサービス運営を検討した。

- **洞察４：不確実な状況から生まれる属人的サービス**

  接種率が上昇し、接種会場の運営に慣れてきたタイミングで運営体制の見直しを行ったものの、結果として近隣自治体と比較して「丁寧すぎるサービス」となるほど人員を割り当てることで業務負担の偏りが指摘されるようになっていた。

- **洞察５：サービス利用者への情報発信と意見の反映**

  接種状況をリアルタイムに公表するワクチンメーターによって住民にとってワクチン接種の判断材料になっていた可能性があるほか、町民からの意見収集の場も設けてサービス内容に反映させていた。

- **洞察６：緊急時における反復的なサービス設計とミスの許容**

  意思決定に時間的制約がある状況下では組織的な判断を行う時間が取れず、一部の管理職が不安要素の多い先読み判断を行ったり運営マニュアル改訂や会場シミュレーションが複数回行われたりするといった反復的な修正を行ったほか、実践知の中での気づきを情報共有して運営体制を確立していた。

- **洞察７：行政、議会、住民間での理解共有**

  電話予約を開始した直後に寄せられた町民の声を踏まえて翌日に接種会場タクシー利用助成制度を創設し、緊急的に予算流用を行い議会に補正対応を事後的に議決してもらうなど日頃からのコミュニケーションを密にすることで可能になった対応があった。

- **洞察８：公務員独特の文化を超えた自律的な活動促進**

  ワクチンメーターを題材に職員に対するＤＸ研修を行い、その仕組みを理解することで職員自身が自分の業務を細分化してデータ連携する方法[17]を考えるきっかけとしたり、緊急事態宣言により登庁が難しくなった参与に現場職員がビジネスチャットツールを使って接種実績データを転送したりするなど庁内職員が自律的に活動を行う環境や取組が随時行われていた。

[17] このとき参加した職員が後日、毎年役場で実施している確定申告相談会の受付状況を可視化してホームページで公開することで混雑回避を図っている。担当者が異動した現在も実務上の工夫を重ねつつ継続されて定着している。
詳細は、「【政策参与のおはなし（その 12）】ＤＸ推進室発足にあたって（2022 年 4 月 12 日ＤＸ推進室協議メモ）」（https://note.com/kken78/n/n956faef5d420、2025 年 1 月 5 日閲覧）

- **洞察９：平常時から組織の受容度を広げる仕組み**

  町長・副町長・参与をはじめ、他組織の情報を持つ人材と職員が普段から情報交換を行っていた。ときには管理職同士でも現状を俯瞰した視点から意見交流を行うことが必要であった。これらは平常時から組織の受容度を広げることであり、緊急時における組織全体としての判断材料が増え、柔軟な対応が可能になっていた。

- **洞察 10：未来予見的な活動（ファンタジーのような世界）の促進**

  集団接種実施期間に、民間企業によるマイナンバーカードを活用した接種予約の実証実験に協力した。また、ワクチンメーターを題材にしたＤＸ研修が実施されたことなどから、「将来的にできたらいいな」という状況（ファンタジー）を想定した未来予見的な活動を推進する姿勢が窺える。

２）３つの提言

- **提言１：恐怖に対して「備える／回避する／うまく対応する」ためのデザイン**

  「多様な利害関係者への対応に関する恐怖」による前例踏襲的な意思決定の定着がある。現状理解を組織内外のステークホルダーに共有し、組織内リソースの許容値を把握して「対応不可」の状態を市民に許してもらえる関係性の構築やＤＸ推進による職員の適切な配置が求められる。

- **提言２：重要局面における柔軟な意思決定をするためのデザイン、またはその行為者を育成するためのデザイン**

  通常業務の中で柔軟な意思決定が必要な緊急事態を見越した、複数のサービス設計の想定。権限委譲による少人数の意思決定が求められるケースもあるため、平常時から個人スキル・性格を把握できる風土構築が重要である。

- **提言３：平常時から行政組織の受容度を広げ、「ファンタジー」を語るためのデザイン**

  平常時の閉じた行政組織内の環境で業務をこなすだけでは組織外関係者との連携や「ファンタジー」の想定が難しく、緊急時の柔軟な判断を阻害する可能性がある。外部情報を持つ人材とのコミュニケーションを活用し、日々の業務報告から将来起こりうる可能性を模索するなど、あらゆる方法で組織としての受容度を高める仕組みが必要である。

（２）具体的施策への展開

①研究後の活動

研究成果は、町長への報告会をはじめ議会への報告、集団接種が一区切りを迎えた 2023 年２月に当該業務に従事した職員参加の振り返り会を実施した。その後[18]、2023 年５月に「日野町働き方・業務改革

[18] 直接的な契機は、2022 年３月に発生した官製談合事件を受けて設置した「日野町官製談合事件等検証会議」での意見書（2023 年２月、https://www.town.shiga-hino.lg.jp/0000006876.html、2025 年１月５日閲覧）によるものではあるが、意見書で指摘された人員・組織に関する課題は共同研究の提言と共通している。

推進本部」が設置された。これは、今後の社会情勢の変化に迅速に対応できる持続可能な町を目指し、職員の公務能力の向上、快適で働きがいのある職場環境づくり等の働き方改革に取り組むとともに、多様化する行政需要へ効果的かつ効率的に対応するための業務改革を行うことを組織として意思決定したものである。推進本部の下に「働き方改革」「業務改善」を検討する部会（ワーキンググループ、以下「ＷＧ」という。）を設置し、具体的な施策を推進本部に提言することとなった。

②研究を踏まえた点

ＷＧは、庁内公募により中堅若手職員を中心にした編成とした。これは、自律的な職員活動をオーソライズするとともに、町長以下幹部の意思決定者が将来世代から学ぶ経路を作ることを意図したものと考えることができる。また、日野町役場のこれまでの倣いでは総務課が所掌事務として検討することが通常であるところ、今回は、事務局は総務課としつつも、キャリアを積んで意思決定者となっていく世代が、ＷＧでの活動を通じて「慣習化した組織体系や運用を見直す意識」を継続して持つことのできる仕組みとして位置づけられている。

そして、ＷＧには、業務改善の活動を実践している現役市役所職員を総務省地域情報化アドバイザー制度を活用して招聘したほか、共同研究にあたった京都工芸繊維大学の博士課程・修士課程の学生も参加するとともに、活動状況は役場内の食堂に掲示したり文書ではなく動画で共有したりするなど庁内外対話の機会を設けるよう留意した（図表２-８）。

図表２-８　ＷＧの活動（食堂への掲示／庁内限定 YouTube で取組紹介）

出所　日野町資料

その結果、取組に注目した各議員から継続して一般質問で取り上げられることで、従前とは異なる相互学習・フィードバック・合意形成のプロセスが生まれることとなった。

③その後の展開と外部デジタル人材としての役割

2023 年度末には、推進本部に対して庁舎出入口の開閉庁時間の見直しが提言され、2024 年８月から試行実施をしている。職員アンケートに寄せられた意見やＷＧでの検討項目は多岐にわたり現在も活動は継続しているが、最初に手掛けたことは、その中でＷＧメンバーがもっともやりたいことであった。その意味するところは、これまで当然視されていたことを変革することに拘ったものであり、ＷＧの意向を尊重しつつもそうした意思決定を行う際に考慮すべきことを見極める経験や、その後の実装フェーズで起こる様々な調整事項への対応などを含め組織としての受容度を広げる取組になることを企図したものと捉えることができる。

このほか、女性職員を対象とした座談会（ティーポットミーティング、2023 年２月）や経験者採用職員と町長・副町長・教育長との円卓会議（2024 年 11 月）の開催など、現在の職員構成ではメインストリームではないプロパー職員とは異なる「ナラティブ[19]」を有する職員が、職場での学びや違和感を相互に受け止める組織づくりが進められている。

こうした活動に対する外部人材である参与としての役割は、以下のようにまとめられる。

１）ネットワーク提供

迅速かつ効率的・効果的な意思決定にあたって「時間を味方につける」ための助言である。

例えば、本節で紹介した共同研究に限らず、公共交通再編プロジェクトをはじめとしてデジタルを活用した公民連携事業を進めており、その際の連携事業者の選定やその建付けの検討にあたってのアドバイスなどが挙げられる。また、プロジェクト推進に際しての、他の自治体事例の紹介のみならず事例を事例たらしめているキーパーソン本人を双方のコンテクストを含めて紹介することで、プロジェクトの見通しをよくしている。

２）伴走支援

ワクチンメーターの設計・実装のような実際の事業遂行レベルでの関与もあれば、職員が実施する場合の助言もある。伴走支援において、より重要な要素はエンカレッジメント（奨励）である。具体的には、事業を実施することの意義や期待する効果を言語化したり、その上でプロトタイピングを行ったりすることであり、これらは実際のサービスとして実装されるときのイメージを持ちやすくする効果がある。このほか、参与として期待される戦略・方針への助言や調達仕様書の修正案の提示、研修によるナレッジ提供なども、とりわけデジタル活用のような不慣れな業務遂行に対応する職員に対する支援になるものである。

[19] 例えば、「女性職員は○○」、「社会人経験のない職員は○○」などとする、自身の置かれた環境・コンテクストで形成された認識の基盤に関わる概念

３）トップマネジメントのメンター

町長・副町長・教育長に対するメンターを担う面も大きい。事業執行、人事をはじめガバナンス面での懸案事項に対する助言をはじめ、様々な意思決定を行うトップマネジメントの立場を理解しともに考えることや、時には外部としての率直な意見を伝えている。

おわりに

本章では、自治体ＤＸにおけるレジリエントな組織構築について、外部デジタル人材との関係性を軸に分析を行った。アンケート調査の分析からは、職位による意識差や組織内の構造的課題が明らかになった。また、都道府県によるデジタル人材のプール機能を通じた市町村支援のあり方についても、大阪府のデジタル人材シェアリングの事例からは、広域的な支援体制の可能性とその際の都道府県自身のメリットを示した。さらに、日野町の事例研究からは、小規模自治体における組織変革の具体的なプロセスと成果を具体的に明らかにした。

前節までの議論を踏まえて「レジリエントな組織をいかに作るか」にあたっての考慮すべき事柄とそれに対して外部デジタル人材がどのように関わることができるかを提言する。

（１）マネジメント変革のあるべき方向性

アンケート調査や共同研究でも明らかになったように、自治体運営に関して従来の前例踏襲的なアプローチをベースにした意思決定が持続可能ではないことは、現在の意思決定者は理解している（あるいは、この際するべきである）。その解決には、関係するすべてのステークホルダーの参画を促進する仕組み、庁内であればすべての職員がＤＸ推進の当事者になる必要がある。それには、特に、現場レベルの声を適切に反映させる仕組みと、迅速な意思決定を可能とする体制の両立が重要となる。

①意思決定プロセスを刷新する

これらを刷新する契機として外部デジタル人材を活用すべきということになるが、その目的はデジタル活用やそのためのＩＴ人材の充足にとどまらないマネジメントの変革を見据えたものでなければならない。

その意味で、多くの自治体で実施しているＤＸ推進の研修ベースの取組だけでは不十分であり、実際の意思決定を伴う事業推進・プロジェクトマネジメントの中で伴走支援を行うことが基本となるべきである。そして、そうした取組の中で浮かび上がる当該組織の意思決定プロセスを可視化し、外部デジタル人材や庁内職員のフィードバックを得て刷新するサイクルを構築すべきであろう。

②人材のレジリエンスを考慮する

その際、そうした事業立ち上げに外部デジタル人材は不可欠だとしても、人材そのものがレジリエントではないことを前提にすることである。それをマクロ・ミクロのアプローチで考えてみよう。

まず、外部デジタル人材として想定する人材が、そもそもどれだけいるかマクロで把握することが必要である。総務省報告書によれば、デジタル人材の不足・偏在は、中位シナリオにおいても我が国で2030年には約45万人の人材不足が見込まれているほか、国勢調査ベースでの現在ＩＴ技術者（約125万人）のうち約60％が東京圏に集中している現状であるとされている（総務省2024、p.40）。

国を挙げて人材育成に努めている中で、東京圏以外での育成割合が51％と半数を超えている[20]ようであるが、地域ごとに見ると様相が異なる。例えば、総務省「自治体ＤＸ推進のための外部デジタル人材スキル標準[21]」におけるプロデューサー（全庁的な自治体ＤＸの企画・推進）として望ましい資格とされている、ＩＴストラテジスト及びシステムアーキテクトの2024年度合格者数[22]（全国で842人と549人、合格率は15％程度）のうち、都道府県単位の最小合格者数は、７人と２人となっている。移住定住や副業人材を前提に考えないと人材供給の面で不十分になっており、そもそも外部デジタル人材はレジリエントではない。

また、具体的な外部デジタル人材を個々に見てみるミクロアプローチからは、スキル標準はあくまでモデル人材であり、現在活動する人材は様々なキャリアを持った一人ひとりの人間である。自治体出身者もいれば、ＩＴ企業経験者、起業・大学のキャリアを持つ者が活躍しており、自治体のＣＩＯ補佐官等を歴任しているキャリアを持つようになっている者もいる。そして、多くの場合は、複数の自治体に関与しており、その稼働をどのように確保するか自治体相互での調整がない中では、当該人材側に事務コストが高くなっている状態でもある。

③人材育成システムの再構築

意思決定プロセスの刷新の過程においては、外部デジタル人材と内部職員の相互学習を促進し、組織全体の能力向上を図る必要がある。その際、庁内職員の持つ暗黙知を活用した若手職員の育成につなげる仕組みが重要となる。従来の画一的なキャリアパスにとらわれない、多様な成長機会の提供も検討すべきである。他方でそうした成長機会を通じて有為な人材が流出するのではないかという懸念が自治体から示されることが多く、現状でも実際にＤＸ推進部門や情報部門を中心とした職員の退職が話題になることがある。人材不足が顕在化する中での人材の流動化は、とりわけ公務員の人材確保が困難になる中

[20] デジタル田園都市国家構想実現会議第16回資料。なお、2022年度から2026年度までにデジタル人材を230万人育成する目標に対して達成率は100％を上回っている。

[21] https://www.soumu.go.jp/main_content/000835162.pdf（2025年１月５日閲覧）

[22] 情報処理推進機構「統計情報（応用情報技術者試験、高度試験、情報処理安全確保支援士試験）」https://www.ipa.go.jp/shiken/reports/toukei.html（2025年１月５日閲覧）

で、当該組織にとっては深刻な課題であろう。それが過渡期に当然起こりうる現象の１つと捉えるかは立場によって異なると思われるが、組織変革を促すものとして前向きに捉えることが望ましいのではないか。

（２）実装に向けた段階的アプローチ

①短期的取組

まず現状診断を実施し、優先課題を特定することから始めなければならない。それに際しての根回しの仕方やヒアリングの方法を含めて外部デジタル人材へのニーズは確かにある。その上で、小規模で試行的な取組を通じて、変革に対する組織の受容性を確認しながら進めていく必要がある。これには担当課任せにするのではなく、意思決定者が明確にコミットすべきだろう。特に、試行的取組であっても既存の業務プロセスへの影響は業務量・心理的負担含めてあることから、既存のマネジメント手法（予算編成、人事配置）を活用しながら負の側面を最小限に抑えつつ、効果的な変革を実現する工夫が求められる。

この点で、委託業務によるものではあるが、一般社団法人コード・フォー・ジャパン（以下、「ＣＦＪ」という。）による兵庫県加古川市の取組が参考になろう。2020 年 10 月にスマートシティの推進に関する連携協定を締結し、連携項目の１つに人材育成を設けた。2021 年度からは、企画部門が所管する原課の事業推進のための課題解決支援研修（プロジェクト型伴走支援）と人事部門が所管する階層別研修におけるデジタルを活用した研修プログラムの提供を行うこととなった。

その際留意したことは、以下の３点である。

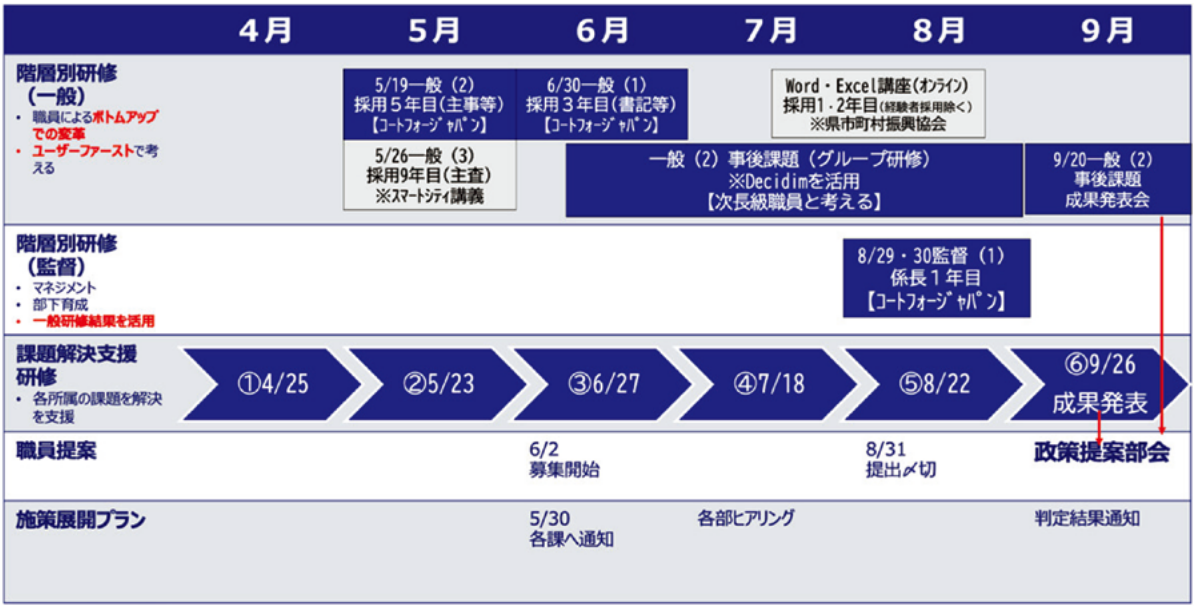
１）既存の仕組みに着目する

着目したのは、研修プログラムがどのように仕組み化されるかであり、企画部門が所管する事業立案の仕組みと人事部門が所管する研修体系の関係性である。もともと加古川市は業務改善のための事業立案や研修制度が充実し、それもあって職員の改善マインドも高かった。

しかしながら、双方の仕組みは縦割りになっており、その制度を利用するユーザー（職員や所属）は、それぞれにどのようにコミットするか業務負担との関係で悩ましい点があった。そうした状況に新たな人材育成プログラムを導入することは、屋上屋を架すに等しいものである。人材育成において解決すべき課題はこうした仕組みを有効に機能させるための庁内マネジメントを刷新するというよりも、それをいわば換骨奪胎した形で組み直すことに他ならなかった。

取組開始後３年目にあたる 2023 年度からは、企画部門が所管する職員提案制度（新規事業）、施策展開プラン（既存事業ブラッシュアップ）、課題解決支援研修と、人事部門が所管する階層別研修（一般職・監督職）のスケジュールと運用が一体化した形となった（図表２-９）。

図表２-９　加古川市における事業立案と研修体系（2023 年度変更後）



出所：加古川市資料

２）所属・チーム単位での取組を意識する

いずれの研修プログラムも、職員個人が参加する形をとるが、研修前後で所属ないしは扱う業務を担当するチームへの報告とフィードバックを行うように促すプログラムとした。具体的には、３年目および５年目職員の階層別研修においては、事前に自身の担当する業務の業務フローを作成した上で、業務上の課題について係長を中心とする所属でディスカッションするとともに、研修参加によって何を獲得してもらいたいかコメントをもらうようにした。そして、研修成果を踏まえて先に紹介した事業立案のプログラムにも参加できるようにスケジュール調整と個別聞き取りによる掘り起こしを行うようにした。これは、アンケート調査でも明らかになった個人の資質向上だけでなく、事業遂行の最小単位である所属・チームとしてのデジタルケイパビリティ向上があいまってのＤＸ推進である点を考慮したものである。

３）推進部門担当者の育成

上述２点の取組は、基本的には推進部門担当者が立案し関係課と調整しながら実現することを心がけた。そのために、週１回程度の定例会議を実施して研修プログラムの進捗を確認するだけでなく、既存の仕組みの課題についても議論をする中で、具体的なアクションを促すようにしてきた。これによって、所属にとって推進部門が何のために存在するのか明確になるとともに、推進部門担当者自身もどのように所属にアプローチすることが自身と所属にとって価値があるかが明確になった。そして、部門としての役割が明確になれば、異動により担当者が変わっても組織としての機能は維持され、現に加古川市では育成の効果が維持されていると考えられる。

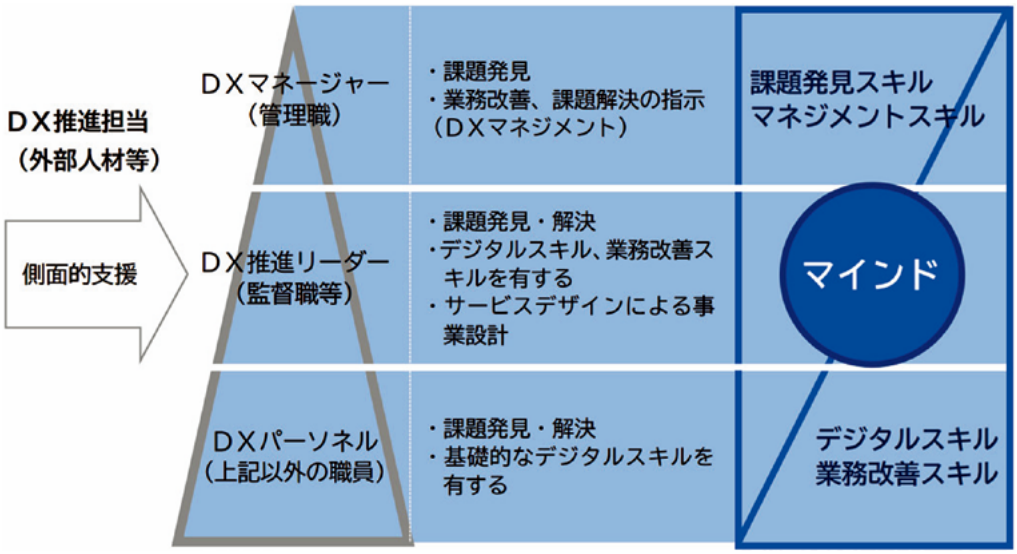
②中長期的な展開

以上のとおり、短期的な取組は、短期的と言いつつもその後の中長期的な展開を見据えた戦略的なものでなければならないことが明らかであろう。この点で、行政情報システム研究所の調査[23]において、国内外の動向も踏まえリテラシーをベースとしたスキルセット獲得のための人材育成ではなく行動特性・マインドもセットになったコンピテンシー（ＤＸに関して言えばデジタルコンピテンシー）の重要性、チーム単位での人材育成に着目する議論が参考になる。

本格的な制度改革に着手し、人材育成の体系化を図るためには、初期の取組で得られた成果や課題を十分に検証し、必要な改善を加えながら展開していく必要がある。多くの自治体で見られるような計画策定に基づいて育成を進めるのではなく、短期的取組で得られた気づきを用いて計画を策定することが肝要である。組織全体への波及効果を意識した施策、特にそれが持続可能な仕組みとして確立することを目指し、組織文化の変革を促進する。

この点で、加古川市の事例では人材育成プログラムの実施の出口の１つとして、人材育成方針の改定[24]（2024 年１月）とそれにこれまでの研修プログラムを位置づけた加古川市ＤＸ人材育成推進計画の策定（重点取組期間：2024 年度～ 2026 年度）がある。加古川市が求めるＤＸ人材の役割やスキルを明確にする計画であり、その目的として「市民一人ひとりの幸福感の向上と業務効率化による職員の負担軽減を目指す「ＤＸ人材の育成」を挙げている（図表２-10）。事業推進には、ＤＸ推進担当が側面的支援を行うことが明記されており、ここでは外部人材はあくまでも付随的なものを目指すことが明らかである。

図表２-10　加古川市におけるＤＸ人材



出所：加古川市ＤＸ人材育成推進計画

[23] 行政情報システム研究所「行政ＤＸの推進に向けた人材育成に関する調査研修　論点整理メモ」
https://www.iais.or.jp/wp-content/uploads/2024/06/ab828431e76f7bc245c9ed22d3fb95a8.pdf（2025 年１月５日閲覧）

[24] 加古川市人材育成基本方針（第４次）
https://www.city.kakogawa.lg.jp/soshikikarasagasu/somubu/syokuin/jinzaiikusei/42140.html（2025 年１月５日閲覧）

（３）実現に向けた留意点

①組織規模・特性に応じた段階的な推進

自治体の規模や特性に応じた調整を行い、リソース制約にも配慮しながら、段階的な導入を図る必要がある。とりわけリソース制約が現実的なものになる中でこうした適応は困難を伴う。

前節で説明した日野町においても、ＷＧによる推進本部への提言活動が停滞したり、庁内外の関心の度合いが変遷したりすることがある。また、これらの活動の効果を減殺するほどの財政上の制約が生じて意思決定を困難にし、当初の期待する通りにならない事態も発生する。こうした市町村単体で対応できない事態に対する支援は、都道府県をはじめとする広域的な対応に期待される機能でもある。また、外部デジタル人材そのものも、自らの任期中に成しうる目先の安易な課題解決にならないように自らを律する必要もあろう。

本章で明らかにしたように、組織のレジリエンス向上には、単なる制度改革や人材配置の変更だけでなく、職位によって異なる認識を前提にした組織全体での意識改革と、それを支える持続的な改善の仕組みが不可欠である。自治体において人材育成計画やＤＸ推進計画の改定が進められていることから、今後は制度構築よりも運用のフェーズに入っていくことが予定されている。

その際、外部デジタル人材は、引き続き重要な触媒となり得るが、その効果を最大限に引き出すためには、2025 年度末までとされる都道府県による市町村を包括した体制構築が不可欠である。しかし、その活用実績と事業規模は未だ十分ではなく、財政措置の延長や重点化を含めた積極的な対応が必要である。

この点で、地方公共団体情報システム標準化基本方針の改定（2024 年 12 月 24 日閣議決定）により、国による移行支援が 2030 年度までをめどに延長することが許容されており、特別交付税措置についても、2025 年度地方財政対策において関連する措置として同様に期間が延長されることとなった。加えて、都道府県における市町村支援のデジタル人材確保としても、デジタル人材としてのスキル・経験を有する総務省が任命した支援業務を行う常勤職員（アクセラレーター）に対する普通交付税措置が行われることとなった。

特に、常勤職員に対する普通交付税措置の新設は、本章で述べた都道府県自身の役割をより主体的に捉える方向性と同じと考えられる[25]。これらの措置によって都道府県によって体制構築状況の差をキャッチアップする動きは継続されるであろうが、期間延長された分だけ体制構築そのものが後ろ倒しになることは市町村支援にとって望ましくないことは当然である。

②人材の流動化を前提に多様な方法を確保する

その上で、財政措置に年限があることからも意識はされているところではあるが、庁内職員の育成・

[25] また、こうした地方財政措置の方法は、市町村において土木・建築・農業土木・林業技師の確保が困難な状況を踏まえて都道府県等による増員を促し市町村を支援するスキームとしてもすでに採用されている。

採用・登用の制度整備と運用という意味で「内製化」を進めていくことが求められる。その過程で、デジタルケイパビリティを担うのが外部・内部の人材なのかの境界は限りなく薄まっていくことが予想される。あるいはそうなる前に、自治体組織の持続可能性に支障が生じる団体も出てくるかもしれないが、都道府県や都道府県とは異なる広域的な枠組み[26]やそうした圏域とは異なるコミュニティの枠組みでの内製化に正面から向き合う必要がある。

こうした枠組みそのものは、図表２-５で示したとおり都道府県の中でも様々あるため、単一のものに収斂するものではなく、むしろ多様な方法を確保する視点が重要であろう。

例えば、出向経験を通じた育成もこれまでから見られたものであって、デジタル庁をはじめとする国の機関や他自治体、ＩＴ企業において一定行われており、今後も拡大すると考えられる。それだけでなく、この他の取組も考えられるのではないか。例えばＣＦＪでは、自治体職員の出向受け入れを行い、自治体業務を行いながら複業的に各地域の自治体ＤＸプロジェクトに参画することで、変化の時代に求められる組織変革や多様なステークホルダーとの共創を牽引する人材を育成するプログラム[27]を実施している。

また、制度の刷新を伴わない方法も考えられる。自治体の相互参照性を活用した情報交換のネットワークはすでに数多く見られるものであり、最近では「デジタル改革共創プラットフォーム（共創ＰＦ）[28]」のようなコミュニケーションプラットフォームの運用が公式・非公式を問わず作られているほか、共創ＰＦのようなオンラインで国・自治体関係者限定のものもあれば、「行政デジタル改革共創会議（デッカイギ）[29]」のように対面で民間・アカデミアも含んだコミュニケーションも盛んになっている。

さらに今後新規採用の困難化や人材流動化を踏まえると、民間企業や一部の中央省庁で進むアルムナイコミュニティ[30]の活用も参考になろう。また、内製化の帰結を考えるためにも、先行する弁護士等の専門人材の内製化の取組を検証していくことなども併せて重要である。

こうした人材の流動化を前提にしたレジリエントな組織風土を構築することが求められる。

③課題

今後の検討を進めるべき課題として、自治体運営におけるレジリエンス概念の精緻化が必要である。それは、自治体における組織レジリエンスの主要素と展開過程で構成され、本章で言えばレジリエント

---

[26] 注 14 で述べた「都道府県ガチャ」を前提にすれば、他のスキームもありえる。例えば、これまで自治体クラウドや情報システムの共同調達が都道府県域を越えて構築されてきた実務運用（例：倉敷市、高松市、松山市による「せとうち３市自治体クラウド推進協議会」）を見ると、人的リソースの共同利用でも同じアナロジーが成り立つのではないか。

[27] https://www.code4japan.org/news/co-dx-2025（2025 年１月５日閲覧）

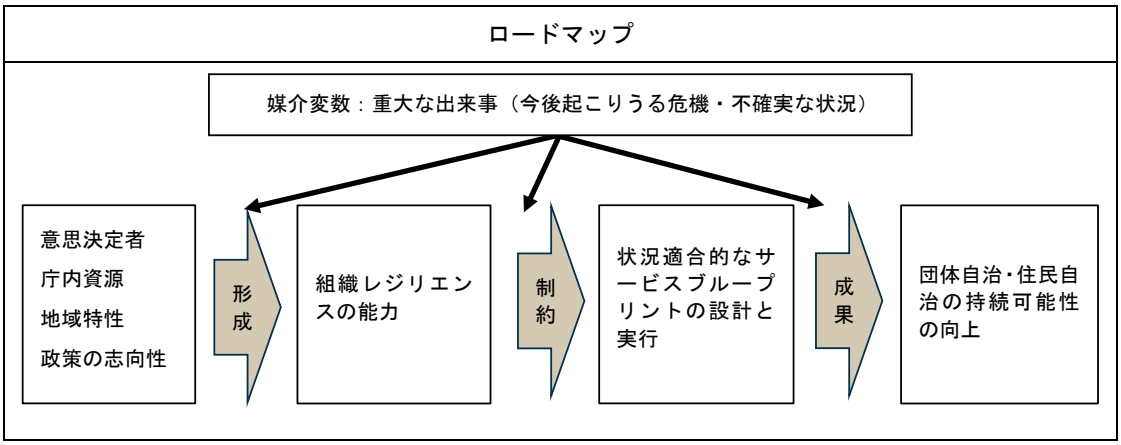
[28] https://www.digital.go.jp/get-involved/co-creation-platform（2025 年１月５日閲覧）

[29] https://www.dekaigi.org/（2025 年１月５日閲覧）

[30] 中途退職した人材（アルムナイ）との関係を維持するネットワークづくり。民間企業（パナソニックグループ：https://news.panasonic.com/jp/press/jn240410-3、2025 年１月５日閲覧）や中央省庁（経済産業省ＯＢ・ＯＧ会：https://alumni-lab.jp/dialogue2021、2025 年１月５日閲覧）の事例などがある。

な組織をいかに作るかのロードマップを明らかにすることに他ならない（図表２-11）。

図表２-11　組織レジリエンスの主要素とその展開過程



出所：若林（2023）を参考に筆者作成

そのためには、それに対応する評価指標の開発、企業や海外自治体など広範な比較研究の必要性が挙げられる。特に、組織のレジリエンスを客観的に評価する手法の確立は、実践面での取組を推進する上でも重要となる。同様に、外部デジタル人材の貢献度を測定する指標も、当該人材のキャリア開発の観点からも求められるだろう。

実践面では、本章で提示した提言の実装プロセスの標準化や費用対効果の分析など、広域連携の実現可能性や効果的な推進方法も含め、より詳細な検討が求められる。

デジタル社会の進展に伴い、自治体組織には一層の変革が求められることになる。その中で、外部デジタル人材の活用は、組織のレジリエンス向上に向けた重要な戦略の一つとなる。本章が、そうした変革に向けた実践的な示唆となれば幸いである。

【参考文献】

総務省（2024）「活力ある地域社会の実現に向けた情報通信基盤と利活用の在り方に関する懇談会報告書」。
田井浩人（2024）「アンケート調査結果の分析―組織・部署・職員間のギャップに着目して」日本都市センター編『デジタル社会と自治体―地方自治と年経営の未来―』日本都市センター、237-264 頁。
奈良由美子・鈴木康弘（2024）『レジリエンスの科学』放送大学教育振興会。
東健二郎（2024a）「自治体ＤＸ―『デジタル化』から『デジタル・トランスフォーメーション』へ―」日本都市センター編『都市の未来を語る市長の会（2023 年度後期）』日本都市センター、3-31 頁。
東健二郎（2024b）「デジタル社会における住民自治」日本都市センター編『デジタル社会と自治体―地方自治と都市経営の未来』日本都市センター、101-148 頁。
若林直樹（2023）「衝撃的な出来事の影響下での中小企業のレジリエンスと組織能力」『中小企業季報』2023 No.１、1-11 頁。

第３章

財政とデジタルによる柔軟な組織について考えてみる
～金沢市を事例に～

金沢市総務局財政課長　佐野 宏昭

第3章

財政とデジタルによる柔軟な組織について考えてみる
～金沢市を事例に～

金沢市総務局財政課長 **佐野 宏昭**

要約

本章は、急速な少子高齢化の進展により、ますます重要な役割を担う地方自治体が、住民サービスを継続的に提供していくための柔軟な組織について、財政面とデジタル技術の活用面から、どのようなことができるのか、金沢市を事例に検討するものである。柔軟な組織体制の構築に必要不可欠な「組織の余力」を生み出すため、定数を増員することについて、総務省の定員モデルや類似団体比較法のほか、普通交付税の算定を定数に置き換えて活用することで、客観的に説明できる手法を示した。また、仕事量を減らすため、フリーアドレスの導入を機としたペーパーレスの推進やＤＸを横展開できるリーダーの育成など、筆者自身が実践してきた自治体ＤＸに不可欠な職場環境の土壌づくりや人材の育成手法について、その一端を示した。

はじめに

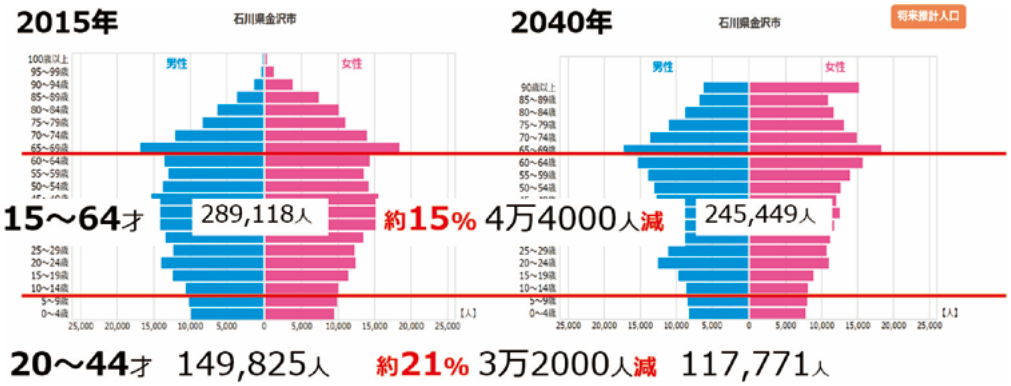
日本社会における急速な少子高齢化の進展により、地方自治体の役割はますます重要となっている。人口の減少や年齢構成の変化による直接的な財政への影響に加え、核家族化やソーシャルメディアの普及などで変わりつつある生活環境に合わせ、地域コミュニティや教育、子育てなどに対する行政の支援の在り方も問われている。これに加え、公共交通の確保やごみの適正な処理、公共インフラの強靭化など多種多様な課題が山積しており、新興感染症や大規模な地震・水害などの突発的な有事への迅速かつ的確な対応も求められている。

これまで地方自治体では、行政改革の旗印のもと、職員数や給与の削減、第三セクター改革、ＰＤＣＡサイクルによる事務事業の見直し、民営化、情報開示の徹底など様々な改革が行われてきた[1]。中でも、公務員の削減は行政改革の象徴として扱われてきたため、現在は行政の現場に余剰なマンパワーがあるとはいえない状況になっており、どの自治体も、一部の部署、一部の職員に時間外労働を課すことを前

[1]「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針の策定について（2006年８月31日総務事務次官通知）」より。

提に、限りあるマンパワーで何とか目の前の業務をこなしている状況が続いているのではないだろうか。総務省の「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」によれば、2023 年度の時間外勤務は自治体全体で職員 1 人当たり 141.1 時間、月 45 時間超の職員は全体の 4.8%となっている。前年度から減少しているとはいえ、コロナ禍[2] 前の 2019 年度（142.3 時間、4.8%）と同程度となっており、状況は余り変わっていない。一方で、人口減少社会に直面し、特に若い働き手が縮小することは明らかとなっている。総務省統計局の「Data StaRt」を活用し 2040 年における金沢市の生産年齢人口を推計すると（図表３－１）、2015 年に比べ約 15%の減少となり、職員採用の対象としている 20 ～ 44 歳人口では更に少ない約 21%の減少となる。このことは行政運営に必要不可欠な税収と職員採用に大きな影響を及ぼすだろう。予算を増やし職員を確保することが実質的に困難[3] な時代を迎えた今、必要な住民サービスを継続し、自治体としての役割を果たしていくためには、従来の枠を超えた取組を検討・導入していかねばならない。

図表３－１　金沢市の人口推計



出所：総務省統計局「Data StaRt」を活用し作成

法令の遵守に加え、前例や慣習を重んじることで、正確性と効率性を担保してきた行政組織において、新たな取組を導入することは一筋縄ではいかない。「『人づくり革命』と『生産性革命』により圧倒的スピードで進む第４次産業革命が拓く『Society 5.0』を実現し、日本経済を新たな成長経路に乗せる」と内閣府の経済財政報告に記載されたのは、2018 年のことである。既に５年以上が経過しており、行政組織自身が、同様の発想を取り入れていかねばならないことは明白である。いわゆる縦割り文化と言われている各部署が無意識のうちに作ってしまう見えない壁で、部局間の連携や情報共有が不十分となりがちな体制を、少しでも柔軟なものに変えていくとともに、急速に進展するデジタル技術を社会に乗り遅れることなく積極的に導入していかねばならない。筆者が過去（2003 年）に、金沢市の新財務会計シス

[2] 2019 年末以降の新型コロナウイルス感染症が招いた危機的・災厄的な状況のこと。

[3] 総務省の調査によれば 2023 年度の地方公務員の採用試験の倍率は 4.6 倍で過去最低。

テムの導入（初代システムの更新）に携わった際は、事務を「変えない」ことを前提に作業を行っていた。後で分かったことであるが、その 20 年前 1980 年代に初めて金沢市に導入された財務会計システムも、原則事務を変えないことを前提にシステムが設計されていた。つまり、昭和の時代に作られた手書きに最適化された仕組みが、システム化を通じて、令和の現在も使い続けられているのである。しかし、今めざすべきものは、デジタルの導入だけではなく、運用面や組織面など幅広い視点から今の時代に最適化された仕組みを導入することである。その結果、長時間労働に依存することなく、住民サービスを継続的に提供できる働き方が実現できるのではないだろうか。

今年の研究会のテーマ「デジタルを活用したレジリエントな組織体制」は、自治体職員が置かれている課題の解決策として、今まさに取り上げるべき視点である。筆者の自治体職員としての経験に基づき、金沢市の事例を取り上げその可能性を検討する。「財政とデジタルによる柔軟な組織」と題し、財政面とデジタル技術の活用面から、筆者が考える柔軟な組織への方策について、以下の構成で考察を行う。まず、第１節ではめざすべき柔軟な組織を定義し、これを拒む要因について検討する。次に、第２節ではマンパワーを増やすための具体的な手法について議論する。先に述べた職員の確保が困難との指摘と矛盾するかもしれないが、定員モデルや類似団体比較法、地方財政計画を活用して増員の可能性を示す。更に、第３節では仕事量を減らすための手段としてデジタル技術の活用について考察する。以上の構成に基づき、金沢市の事例を通じて、財政とデジタル技術を活用した柔軟な組織について考察する。

1　柔軟な組織を拒む要因は何か

（1）組織の現状

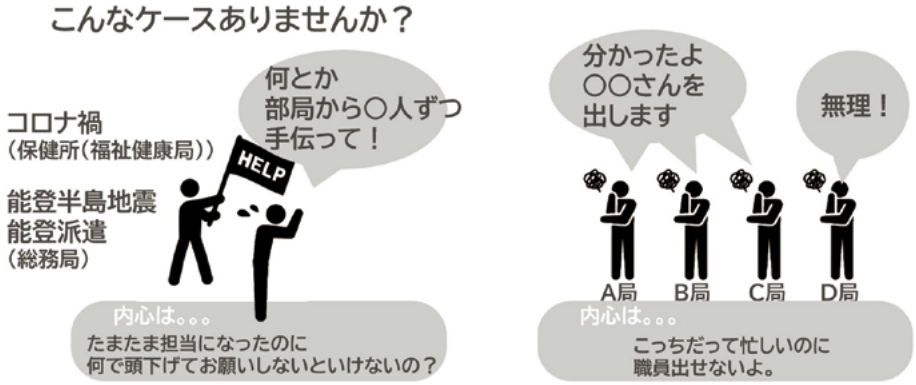
まずは、「柔軟な組織」について、「働き方を変え、危機が発生した他部局に対し、柔軟な応援体制を構築できる組織」と定義し考察を行いたい。本来であれば、民間企業などで実践されている、上司・部下の関係や事業部門間の壁を取り払うフラットな組織をめざすべきなのかもしれないが、長年、部局ごとの縦のラインによる指示系統が定着している公務員組織への適応は、かなり困難である。また、非常時には指揮系統の強さが有益に働くことも想定される。よって、本節では、先に定義した柔軟な組織に向け、より現実的な方策を考察したい。

金沢市では、例えばコロナ禍においては、保健所の支援やワクチンの接種体制の整備が急務となった。当然、保健所だけでは、対応できる職員数が不足するため、所管の福祉健康局が主体となり、不足する人数を見積り、各部局に応援要請を行ったが、各部局とも本来業務で手一杯であり、なかなか応援に応じられない状況であった。また、令和６年能登半島地震の際は、能登からの被災者を受け入れる避難所運営は福祉健康局、能登への避難物資の受入れ発送業務は都市政策局、能登被災地への応援職員の派遣調整は人事課、といった具合に、役割を分担し、それぞれに必要な人数を確保するための応援要請を行

うことで、何とか業務をこなしていくこととしたが、日々状況が変わる中で、また、通常業務を同時並行で行っている中で、当然、各部局からの応援を募るのは容易なことではなかった（図表３-２）。これは、程度の違いはあれ、金沢市に限った話ではないであろう。なお、地震対応は現在も継続している。

そこで、柔軟な組織を拒む要因を整理し、必要な解決策を考察したい。

図表３-２　部局間の応援要請のイメージ



出所：筆者作成

公務員特有の風土として、縦割り文化、前例踏襲文化が挙げられる。少人数で専門的な業務を効率的に実施するために最適化された仕組みではあるものの、いわゆる縦割りの見えない厚い壁が存在し、この壁が柔軟な組織の弊害となってしまう。また、法令を守ることはもちろんのこと、公平公正さを重んじる余り、事務の一つ一つが行政の無謬性[4]ともいわれる「絶対間違えられない呪縛」に縛られがちで、このことが、通常業務以外の仕事への抵抗感につながってしまう。更に、年功序列による昇給制度や能力の差が給与に反映されにくい人事評価制度により、リスクへ自ら飛び込んでいく人材が報われない現状がある。そして、先に述べた恒常的な職員不足である。こうした要因が複合的に重なり合い、「お手伝いが苦手」な文化が形成されていることが柔軟な組織を拒む最大の要因と考える。職員の意識と労働力の両面から、このお手伝いが苦手な文化が作られているとすれば、これを解消するために、普段から「余力」を生むことで、柔軟な組織体制を実現することは重要な視点と考える。

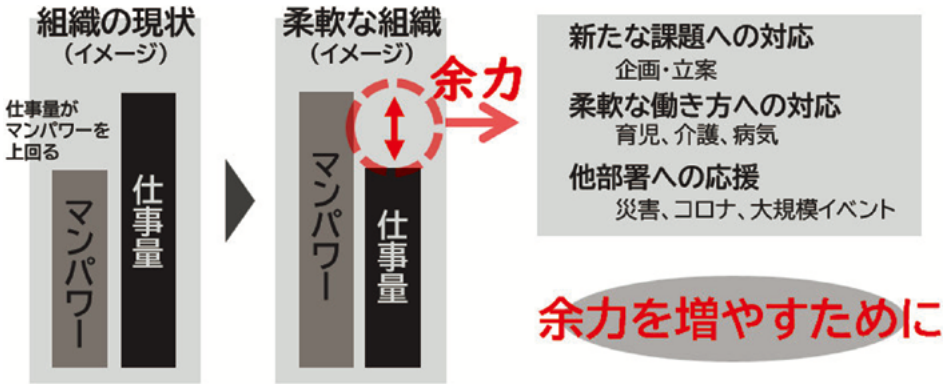
（２）余力を増やすために

柔軟な組織を実現するための「余力」について、最も単純なイメージを表すと図表３-３のとおりである。序節において総務省の調査結果を示したが、多くの自治体の現状は、仕事量がマンパワーを上回っている状況で、職員がある程度疲弊しているのではないだろうか。これを反転させ、マンパワーが仕事量を上回る状態となったときの差が「余力」であり、この余力を増やしていくことで初めて、新た

[4] 経済財政運営と改革の基本方針 2022 において「行政の無謬性」という言葉が使われた。

な課題や働き方へと対応できるとともに、他部署への応援体制を構築できるはずである。そのための目標は単純で、「マンパワーを増やす」こと、そして「仕事量を減らす」ことである。これらの方法について以下で具体的に考察する。

図表３-３　柔軟な組織に必要な余力イメージ



出所：筆者作成

2　マンパワーを増やす

（１）定数・採用の増に向けた課題の整理

マンパワーを増やすためには、条例定数と予算を増やす、優秀な職員を採用する、職員の能力を上げる、など量と質の両面から対応する必要がある。しかし、これにはいくつか課題がある。まず、条例定数の増については、もちろんそのための予算が必要であるが、公務員の削減が行政改革の象徴として扱われてきた経緯もあり、予算を事業ではなく職員の人件費に充てることは、議会や住民に対する理解を得られにくい、といった問題もある。また、採用の面では、少子化の影響もあり、困難な時代に突入していると言わざるを得ないが、筆者は、人事・採用部門の経験がないため、採用の議論を今回は控えることとする。職員の能力については、デジタルを活用した仕組み作りが今後の鍵となるだろう。これは、第３節で論ずることとする。

（２）定数増の考え方の整理

国の集中改革プランの影響もあり、自治体職員の増員の議論は、後回しにされてきた経緯がある。総務省の「地方公共団体定員管理調査」によれば、自治体の職員数は、2016 年まで一貫して減少しており、その後、コロナ禍で 2020 年度、2021 年度は増加したものの、その後は横ばい傾向となっている[5]。しかし、新型コロナウイルスの全国的な蔓延や、熊本地震、能登半島地震といった大規模な災害を経験

[5] 令和５年度から段階的に定年が引き上げられることに伴う増員を除く。

した今、増員する根拠や考え方を明確にした上で、議会や住民に説明を行えば、批判を受けることはないのではないかと考える。実際に、令和６年能登半島地震の復旧対応として、被災自治体の職員不足や疲弊度合いが幾度か報道で取り上げられており、そうした機運の表れと考える。

そのために、まずは仕事量を適切に把握し、それに見合った適正な職員配置を行う必要がある。自治体の定数を把握する手法として、一般的に、個別の事務単位に事務量を測定し積み上げて算定するミクロ方式と、他団体と比較するなど、一定の数式に基づき機械的に算定するマクロ方式がある。ミクロ方式では、担当者の主観が入ってしまい、客観的な測定が困難となるデメリットがある。例えば、ある業務の作業時間を、実績から試算すると、手の早い職員が実施する場合とそうでない職員の場合では数値が異なってくるため、一つの業務の遂行に１時間必要なのか２時間必要なのか検証することはできない。そこで、本節では、マクロ方式により自治体に必要な定数を試算することとし、総務省から公表されている２つの手法から検証する。

（３）類似団体比較法

類似団体比較法は、人口と産業構造から類似する市区町村をグループに分け、そのグループ内で人口１万人当たりの職員数の平均値を加重平均値で算出し、職員数の比較を行う手法である。総務省のホームページ[6]にも記載があるが、算出結果は、「あるべき水準」を示すものではなく、例えば、「なぜ自分の団体は他の類似団体と比べ、この部門の職員数が多いのか」といった、各団体が自ら考える「あるべき水準」を検討するうえでの「気づき」のための指標として活用することを目的としており、その点に注意する必要がある。金沢市は中核市のグループに分類されるが、類似団体比較法により一般行政部門の職員数を試算した結果、2,184 人となり、2024 年４月１日時点の現員数（1,762 人）と比較して 422 人（約 24％の増）の乖離がある結果となった。各自治体で事情が異なることから、この差を単純に金沢市に必要な職員数と結論づけることはできない。実際、これだけの乖離を埋めることは、財源的に不可能であるが、一定の増員が必要な一つの証左となる。

（４）定員モデル

次に、地方公共団体定員管理研究会が公表する「定員モデル」により、必要な職員数を検証する。定員モデルは、行政需要に関連する統計数値を基に、多重回帰分析の手法を用いて平均的な職員数を求めるもので、最新版は、第 10 次定員モデルとして 2016 ～ 2018 年度に改定されたものである。この試算は、総職員数だけでなく、部門別の比較分析が可能となるなど、様々な活用が期待できる。ただし、最新のデータに対応していないため、近年の推計はできない。2018 年度基準を金沢市に当てはめた結果、試算された職員数は 1,893 人となった。当時の現員数は 1,658 人であったため、その差は 235 人（約

[6] 総務省ホームページ：https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/ruiji-dantai/index.html

14％の増）に上った。類似団体比較法と同様に大幅に不足している結果となった。

図表３-４　定員モデル試算式の事例

金沢市　←団体名を入力すると、以下の表は自動計算されます。　　別紙

○定員モデル試算式（中核市）

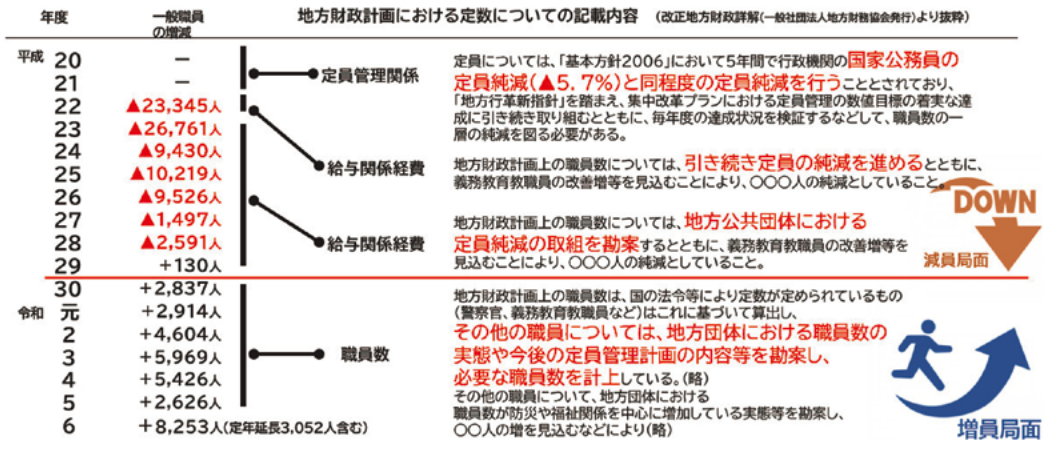
部門	試算式		説明変数			計算数値 数値	単位	個別計算結果	試算職員数	R30実職員数	差引き	乖離率
議会・総務	Y＝103.563							103.6				
	0.001448	X1	X1	住民基本台帳世帯数		203,790	世帯	295.1	466	374	▲ 92	▲ 19.7
	-0.005065	X2	X2	人口の社会増		609	人	-3.1				
	0.365979	X3	X3	可住地面積		192.47	km^2	70.4				
税務	Y＝25.046							25.0				
	0.000339	X1	X1	住民基本台帳世帯数		203,790	世帯	69.1	154	148	▲ 6	▲ 3.9
	0.001547	X2	X2	事業所数		26,471	所	41.0				
	0.000136	X3	X3	軽自動車数		137,082	台	18.6				
民	Y＝57.611							57.6				
	0.002334	X1	X1	住民基本台帳世帯数		203,790	世帯	475.6				
	0.068428	X2	X2	保育所在所児数		1,175	人	80.4	461	341	▲ 120	▲ 26.0

出所：金沢市作成

（５）増員に必要な財源

金沢市に必要な職員数を前述の２つ方法で試算すると、いずれも現員数を大幅に上回る結果となった。これを元に、財源の観点から、増員の可能性を検証する。毎年国が示す地方財政計画には、人件費の根拠として、職員数の増減に関する記載がある。過去 20 年ほどをまとめると図表３-５のとおりとなる。2009 年度（平成 21 年度）までは、集中改革プランを達成するために純減を図ることが求められており、国の定数純減と同程度の削減が反映されていた。しかし、2018 年度（平成 30 年度）以降は地方公共団体における職員数の実態や定員管理計画に基づき、必要な職員数を計上する方針に転じている。2021 年度（令和３年度）の記載から、職員数が防災や福祉関係を中心に増加している実態等を勘案した、とある。

図表３-５　地方財政計画における定数についての記載内容



出所：改正地方財政詳解（一般社団法人地方財務協会発行）より筆者作成

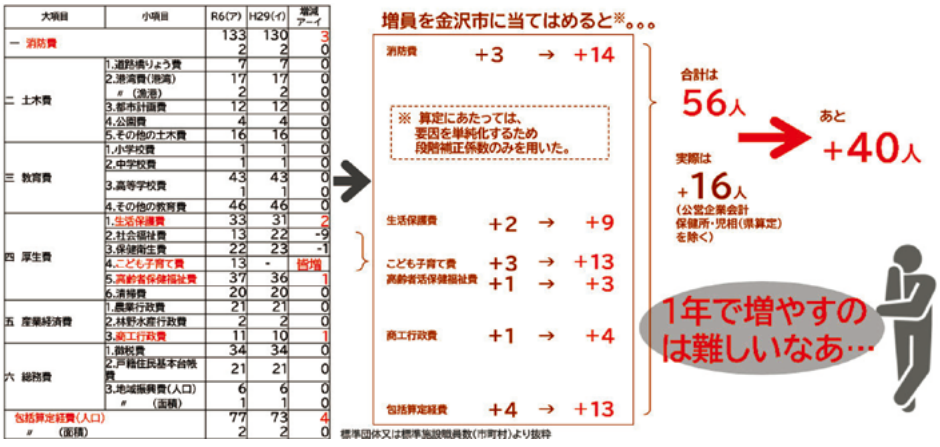
地方財政計画を基とし、各自治体の普通交付税が算定されることから、計画に示される増員分について、普通交付税の基準財政需要額の算出式を用いれば、自治体ごとの理論上の職員数が機械的に算出できるのではないかと考え、金沢市を事例に試算を行った。基準財政需要額の算定にあたっては、市町村の場合、10 万人規模の自治体に必要な経費について、費目ごとに標準的な額を積み上げ、単位費用として設定し、これに人口などの様々な係数を乗じることで算出される。各費目の単位費用の算出基礎は、一般社団法人地方財務協会が発行する地方交付税制度解説（単位費用編）により確認できるが、この中には、人件費の算定根拠として職員数が示されている。これを単位費用に置き換えることで、標準的な職員数を試算してみることとした。また、補正係数は、要因を単純化するため、段階補正係数のみを用いることとした。

基準財政需要額[7] ＝ 単位費用（法定） × 測定単位（国調人口等） × 補正係数（寒冷補正等）

標準的な職員数 ＝ 経費別職員数 × 測定単位（国調人口等） × 補正係数（段階補正のみ）

ただし、基準財政需要額の算定は、自治体の全ての経費を試算しているものではないことから、先程示した地方財政計画が増員に転じた 2017 年度から 2024 年度を対象期間とし、その間で増員となっている費目のみを試算することとした。結果は図表３-６の通りである。対象期間中に増員となっていた費目は、消防費、生活保護費、こども子育て費、高齢者保険福祉費、商工行政費の５つの費目（こども子育て費は 2024 年度算定から社会福祉費等を組み替え創設された費目であるが、対象期間の内容を筆者が分析し３人の増員とした。）のみで、増員数は合わせて 10 万人あたり 14 人であった。これを金沢市に当てはめると、56 人となる。この７年間で、金沢市において増員は 16 人であったことから、その差は 40 人になる。もちろんこの 40 人分の人件費予算は、既に事業費に充てられており、余っているわけではないものの、増員の財源の根拠となるだろう。

図表３-６　基準財政需要額の算定基礎から金沢市の増員数を試算した結果



出所：改正地方財政詳解（一般社団法人地方財務協会発行）より筆者作成

[7] 総務省ホームページより https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html

（６）マンパワーを増やすために

マクロ的な試算と普通交付税の算定を金沢市にあてはめることにより、自治体における適正な職員数と増員の可能性を検証した。職員数の試算においては、金沢市に必要とされる職員数はいずれの試算も現状を上回るとともに、普通交付税の算定による試算では、増員のために一定の財政措置がなされていることが分かった。もちろん、これは、標準的な指標による試算結果でしかなく、これをどのように活用していくかは、今後知恵を絞る必要がある。例えば、金沢市の場合、普通交付税の算定と実際の増員との差 40 人分の計画的な増員をめざす。40 人を増員しても、類似団体比較法上で試算する中核市で職員数が少ない上位５位以内を維持することとなるため、増員を行ったとしても引き続き効率的な運営となっていることを議会や市民に説明できる。増員する部署は、定員モデルを参考とする。これを中期的な目標として定員管理計画に明記することで、実践に移していくことが考えられる。

これらの試算は、客観的な指標となるため、財政当局や職員組合、議会・住民に対し、説明を尽くすことで、計画的な増員を実現していくことが可能であろう。毎年度の地方財政計画が増員傾向にある今こそ、職員の定員管理計画を見直し、計画的な増員を図り、組織の「余力」を作っていくことが必要である。現在、地方公共団体定員管理研究会において、第 11 次の定員モデルの策定に向けた議論がスタートしている。第１回会議の資料では、最新の情報を反映するだけではなく、毎年度の更新と試算式の提供も検討されている。今後の動向を注視していきたい。

３　仕事量を減らす

（１）減らすための手段

「余力」を増やすための手法として、客観的な手法から増員の可能性を検証したが、人口減少時代を迎え、採用が困難な状況でもあることから、根本的な解決策として、増員と合わせ、既存の仕事量を減らすことが必要不可欠である。仕事量を減らすための手段としては、スクラップ、委託化、システム化などが考えられる。しかし、これらの手段にはそれぞれ課題があり、一筋縄にはいかない。まず、仕事のスクラップは最も効果的な手法ではあるが、一度始めた仕事を事業所管課自らが止めるという発想は、その仕事を否定することにもつながりかねないため、普通は生まれてこない。成果指標等を用い事業を廃止する「事業仕分け」のような手法も考えられるが、職員はプライドを持って事業に取り組んでいるため、反発が強く、結果として廃止は困難である。委託化は民間企業も人手不足が深刻であり、労務単価の上昇などにより費用対効果が生まれにくい状況となっている。システム化については既に多くの業務が導入済みであり、追加の効果は限定的である。したがって、頼るべき手法はデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）である。

（２）ＤＸの定義

経済産業省が 2018 年 12 月に公表した「デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン」によると、ＤＸは以下のように定義されている。

「企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること。」

公務員が自分自身でこれを実践するとなると、かなり高いハードルと感じるに違いない。一方、その２年後の 2020 年 12 月に総務省が策定した「自治体ＤＸ推進計画」では、「デジタル化の遅れに対して迅速に対処するとともに、『新たな日常』の原動力として、制度や組織の在り方等をデジタル化に合わせて変革していく、言わば社会全体のデジタル・トランスフォーメーション」と示しており、経済産業省のガイドラインと比べると、かなり曖昧な表現となっている。表現の違いはあれ、キーワードは「デジタル」と「変革」であり、単なるデジタル化、システム化ではないことは明らかである。

時代が大きく変化している中で、今後当然に実践に移していくべきことなのだが、無謬性ともいわれる「絶対間違えられない呪縛」に縛られがちな我々公務員にとっては、これまでの文化を壊すほどの、新たな挑戦を行なっていかなければならない。行政のＤＸに向けた正解や特効薬のようなものは存在しない中で、本節では、金沢市がＤＸの一歩として行っている取組の一部を紹介したい。

（３）ＤＸの土壌を作る

ＤＸの実践に向けては、その土壌づくりが重要である。金沢市では、2019 年度時点で、ＡＩ-ＯＣＲ[8]とＲＰＡ[9]を組み合わせた入力業務の自動化やＡＩを活用した議事録作成の効率化など、ＤＸにつながるツールをいち早く導入していたが、その活用は一部の業務に限られていたため、対象業務の拡大が課題となっていた。事務を行う職員にとっては、ワークフローを一部変更する必要があること、新しい事務を覚える必要があること、導入までに一定の作業量が生じることなど、ある程度の負担が生じることから、一気に拡大していくことはなかなか困難な状況であった。そのため、該当する課に対する個別の地道な説得は続けつつも、市役所全体にＤＸの土壌をつくることも重要と考え、まずは職員の働く環境を物理的に変えるためフリーアドレスの導入からスタートした。事務用机は、全て４人掛けの真っ白いフリーアドレス机に更新し、わき机は廃止、代わりに小さな職員個人用のロッカーを配置した（図表３-７）。

[8] ＯＣＲ（Optical Character Recognition/光学文字認識）に、ＡＩ（人工知能）技術を融合させた最先端のＯＣＲ技術のこと。

[9] Robotic Process Automation　人がパソコン上で日常的に行っている作業を、人が実行するのと同じかたちで自動化すること。

図表３-７　金沢市におけるフリーアドレス

出所：筆者作成

また、ノートパソコンを持ち運ぶことでどの場所でも仕事ができるよう、ネットワークを無線化した。これを試験導入から実質２年間、2020 年度末までに本庁舎全体に導入し終えた。これは中核市では最も早い導入であった[10]。導入を一気に進めることができた一番の理由は、当時の山野之義市長の存在である。机の購入だけでも１億円を超える予算が必要であり、普通なら財政課の予算査定で一蹴されてしまうだろう。しかし、市長の「環境から変えたい」という強い思いから、必要な予算を議会に認めてもらい実現することができた。当時は、総務省の一部の執務室でフリーアドレスが導入されており、その目的は、「コミュニケーションの活性化」と「ペーパーレス」であった。金沢市では、ペーパーレス化が全く進んでいない状態でフリーアドレスを導入したため、コミュニケーションの活性化といっても、必要な紙ファイルを自席の付近に配置している状況では席替えもできず、単に机があたらしくなっただけで仕事がやりにくくなったといった職員の不満もあった。そこで、フリーアドレスの導入効果を高めるため、お役所仕事の象徴である「紙文化」を無くすことに取り組むこととし、会議を原則ペーパーレス化した。フリーアドレスの導入後、副市長室、局長室、市長室の順に約３か月間でそれぞれの部屋に大型モニターを設置し、それぞれの部屋での会議は原則ペーパーレス会議とした。結果、導入１年間で約 50％がペーパーレス会議となったが、これも、当時の市長から「ペーパーレスで会議を行いましょう。」との号令があったおかげで、導入が一気に進んだ。

次の一手として「ハンコ文化」を変えていくこととし、2022 年度に文書管理システムを、2023 年度に財務会計システムを、それぞれ刷新し、電子決裁を原則とした仕様に変更した。

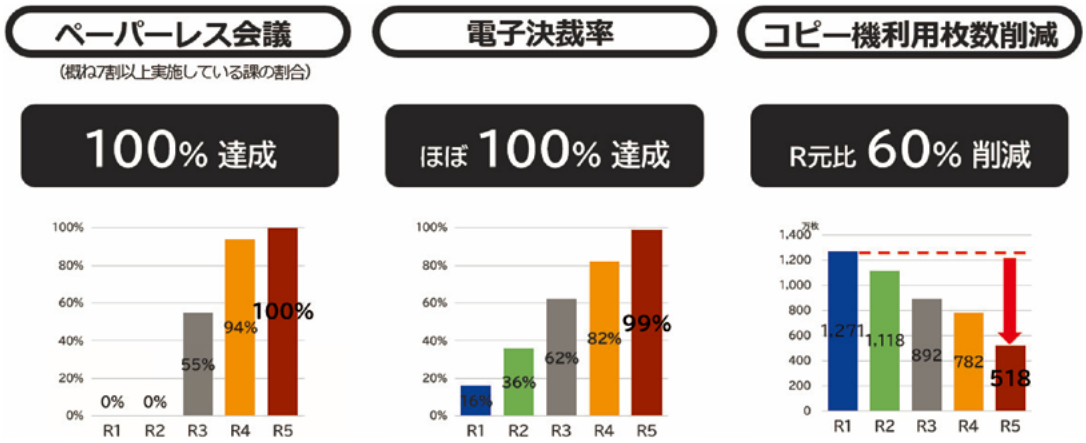
その結果、2023 年度末時点で、ペーパーレス会議と電子決裁はほぼ 100％実施され、コピー利用枚数は 60％削減された（図表３-８）。費用の面では、紙やトナーの削減に加え、パソコンを片付けることによる電気代の節減や、人事異動時の配置換え経費（配線のやり直しなど）の縮減など、毎年 1,000 万円

[10] 金沢市独自調査。

を超える効果があり、机の耐用年数を踏まえれば、十分な費用対効果が得られる結果となった。

もちろん仕事内容は部署により大きく異なるため、ペーパーレスの浸透レベルも部署により差はある。また、財務会計システムの導入を急ぐため、ペーパーレスに最適化されていないパッケージシステムのカスタマイズを最低限に抑えたことから、業務が効率化されない部分も残り、そのことに対する職員の不満の声があるのも事実である。しかし、課題はあるものの、労働環境が大きく変化したことで、各部署では、「紙のない」ことを前提とした仕事に対応するため、前向きに工夫を凝らしながら業務改善に取り組む風土が培われてきたところである。

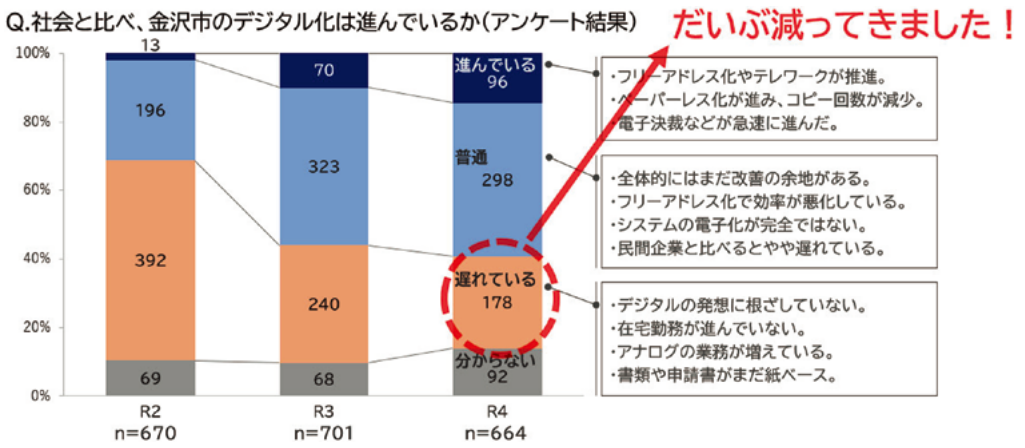
図表３-８　金沢市におけるペーパーレスの成果



出所：金沢市調査より筆者作成

実際、職員向けのアンケートを実施したが、意識の変化が表れている（図表３-９）。世の中と比べ金沢市のデジタル化は進んでいるかという質問では、2020 年度時点で最も多かった「遅れている」という回答が大幅に減少した。自由記載の中には「フリーアドレス化で効率が悪化している」、「システムの電子化が完全ではない」といった厳しい意見も見られたが、ペーパーレスが浸透している状況がうかがえる。

図表３-９　金沢市におけるデジタル化に関するアンケート調査

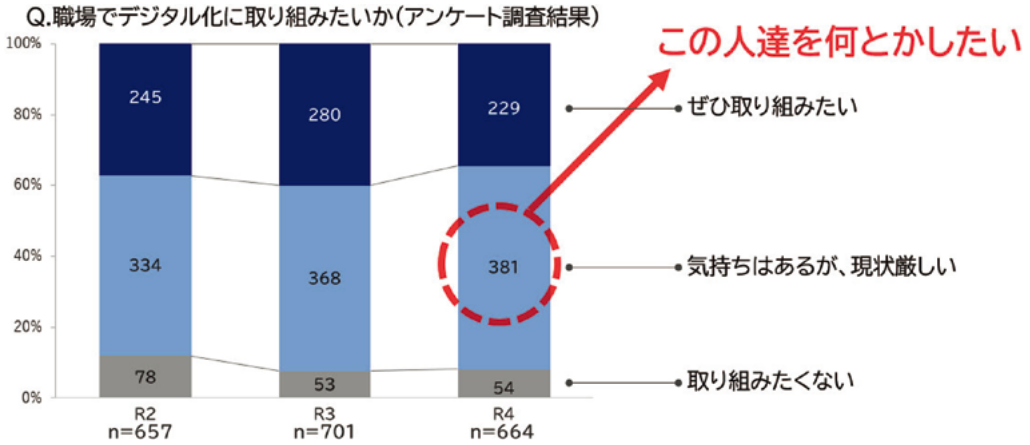


出所：金沢市における調査結果まとめ

（４）ＤＸを実践する人づくり

ＤＸの土壌を作りつつ、ＤＸを業務に実装していかなければ「余力」は生まれない。先に紹介した職員アンケートでは、（図表３-10）「職場でデジタル化に取り組みたいか」との問いに対し、「気持ちはあるが、現状は厳しい」という回答が最も多くなっている。「どうしたらデジタル化に取り組めるか」との問いに対しては、「通常業務への配慮」という回答が最も多く、このことからも「余力」を増やすことの重要性が読み取れる。取り組みたいが今は取り組める状況にない職員を少しでも後押しできれば、職員一人ひとりの行動につながり、それが役所文化を大きく変えることにつながるに違いない。

図表３-10　金沢市におけるデジタル化に関するアンケート調査



出所：金沢市における調査結果まとめ

そこで、「デジタル行政推進リーダー」と銘打ち、ＤＸに「今、取り組みたい」職員を中心とした研修を 2021 年度からスタートさせた。この研修は、デジタル技術の習得だけでなく、住民目線に立った

サービスデザイン思考[11]を理解し、課題解決能力を養うことを目標としている。年100時間を超える長時間の実践的な研修を通じて、最終的には課題解決に向けたアプリの試作までを行う。自選を原則とし、市長が直接委嘱することで職員のモチベーションを高めた。長期・長時間の研修となるため毎年20人を定員としているが、最終的には、５年間で100人程度のリーダーを育成し、各課に１名程度配置することを目指す。

2023年度までに３年間、60人のリーダーを養成した。研修自体は順調に進んでいるが、研修が終わった後のリーダーの活動について、いくつかの課題が生じている。

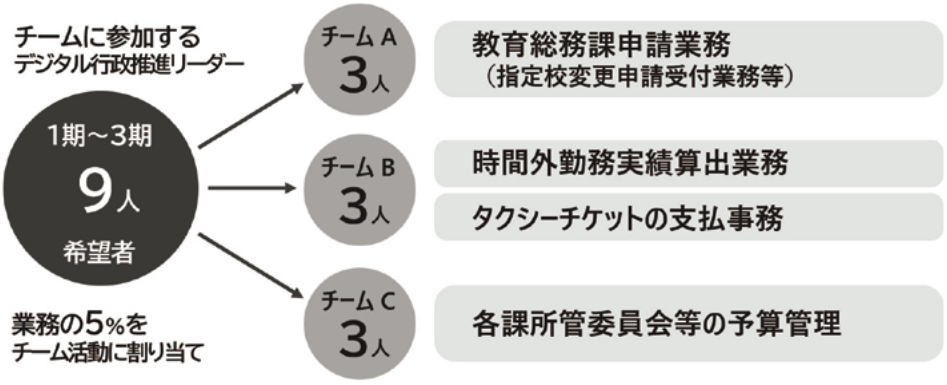
- 研修後は、ＤＸツールの使用頻度が少なくなり使い方を忘れてしまう。
- デジタル関連の相談が集中し本務が多忙となる。
- スキルに自信のないリーダーは課内で身を潜めてしまう。
- ＤＸの仕組みを提案しても、協力が得られないケースがある。

このことから、リーダーの研修後のフォローアップや活動を横展開していく仕組み作りが急務となっている。

（５）ＤＸの横展開

2024年度より、これまで育成したリーダーの活動を支援するための「庁内ＤＸプロジェクトチーム」を設置した。これは、リーダーの活動の幅を明確化し、デジタル行政戦略課の業務として位置づけることで、育成後のリーダーが活動しやすい環境を作り、庁内ＤＸを広げていくための仕組みである。開始初年度である今年は、まずは、希望者を募ったところ９名が手を挙げてくれたことから、３つのチームに分けて、業務改善に取り組むこととした。各課から、延べ13業務の改善依頼があったため、高い効果が得られそうな４つの業務の改善にチームで取り組んでもらった（図表３-11）。

図表３-11　金沢市が2024年度に行った「庁内ＤＸプロジェクトチーム」のイメージ



出所：筆者作成

[11] サービスの現状における課題を、デザイン思考（「サービスの利用者」がどのように振る舞い、どのように考えているかを理解した上で、利用者体験全体をデザインする思考）を用いて解決しようとする考え方

近年、「業務 20%ルール[12]」を導入している自治体もあるが、金沢市では、この「庁内ＤＸプロジェクトチーム活動」を人事評価で用いている業績評価の最小単位である５％の本務として位置づけることとした。結果として、今回取り扱った全ての業務について改善活動が完了した。今年度は、４つの業務の改善に留まったが、今後、この実績を少しずつ積み上げることで、ＤＸが職場全体に広がっていくような活動につながっていくことを期待している。

おわりに

柔軟な組織体制の構築に必要不可欠な「組織の余力」を生み出すため、金沢市の事例を基に、職員の増員とＤＸの推進の可能性について考察した。マンパワーを増やすための定数や採用の増員について、定員モデルや類似団体比較法、地方財政計画を活用することで、財政当局や職員組合、議会・住民等に対し客観的に説明できる手法を示した。また、仕事量を減らすための自治体ＤＸの推進に向けて、その土壌づくりや人材育成について、その一端を示した。

本格的な少子高齢化・生産人口減少社会を迎え、今後多様化し続けることが予想される住民ニーズに対応し、持続可能な自治体運営を実現するためには、より柔軟な組織体制の構築が不可欠である。これを実現するために、マンパワーの増加と仕事量の軽減を両輪として進めることが期待される。筆者自身、2020 年度から 2022 年度まで、デジタル化を通した業務改革に直接関わり、少しずつではあるがその成果は確実に生まれつつあると感じている。継続的な取組を通じて、組織の余力を生み出し、最終的には役所特有の「お手伝いが苦手」文化を克服し、柔軟な組織をめざしていきたい。筆者が提示した金沢市の取組は、他の自治体においても参考となる事例であると考えている。今後は、金沢市だけでなく全国の自治体が、よりレジリエントな行政運営を実現することを期待したい。

【参考文献】

総務省（2024）『令和５年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果』
総務省（2020）『令和元年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果』
内閣府（2018）『平成 30 年度　年次経済財政報告』
内閣府（2022）『経済財政運営と改革の基本方針 2022』
地方公共団体定員管理研究会（2018）『地方公共団体における適正な定員管理の推進について（第 10 次定員モデル　指定都市分、中核市、施行時特例市分）』
一般社団法人地方財務協会『改正地方財政詳解』平成 20 年度版－令和６年度版
総務省（2024）『令和６年地方公共団体定員管理調査結果の概要』
一般社団法人地方財務協会『地方交付税制度解説（単位費用編）』平成 20 年度版－令和６年度版

[12] 勤務時間の一部を担当外の業務に充てることができる仕組み。福井県や長野県などいくつかの自治体で導入されている。

地方公共団体定員管理研究会（2024）令和６年度研究会第１回資料
経済産業省（2018）『デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン』

第４章

デジタル技術を活用した人材の確保

獨協大学 法学部 教授　大谷 基道

第4章

デジタル技術を活用した人材の確保

獨協大学 法学部 教授 **大谷 基道**

要約

2010年代以降、自治体の採用試験の受験者数は長期低落傾向にあり、優秀な人材を確保することが質量ともに難しくなっている。そこで各自治体は採用試験の見直しを精力的に行っているが、それに伴って採用に係る業務量が増大してしまっており、職員数が限られた小規模自治体では大した見直しも行えず、比較的規模の大きな自治体でも人事担当課の職員に相当の負荷がかかってしまっている。

そこで近年、先進自治体では、採用業務の省力化・効率化を図るため、デジタル技術を活用したツールの導入を進めている。例えば、職員採用についてはオンライン面接、録画面接、採用管理システムなど、採用後の定着支援等に係るデジタル技術の導入については定着支援ツール、エンゲージメント測定ツールなどが挙げられる。その最大の障壁は予算である。採用の見直しにまで手が回らない現状をデジタル技術の活用によって変えないと、いつまでも行政サービスに必要な人材の確保が困難な状況から脱せないことを首長に理解してもらう必要がある。

はじめに

いま自治体は厳しい採用難に見舞われている。自治体行政を担う優秀な人材の確保がままならないのでは、良質な行政サービスを持続的に提供することが覚束なくなる。そのため、各自治体はあの手この手を繰り出して優秀な人材を確保しようと躍起になっている。その一方で、人材確保にかかる業務が大きく増加し、人事担当課の職員を圧迫している。そこで、デジタル技術を活用して採用事務の省力化・効率化を図ろうとする自治体が出てくるようになった。また、せっかく採用した職員の定着支援についてもデジタル技術を活用して進める例が見られるようになってきている。本章では、そのようなデジタル技術の導入が人事行政の分野におけるレジリエントな組織体制づくりにどのように寄与しているかについて、先進自治体の取組を参考にしながら考察していく。

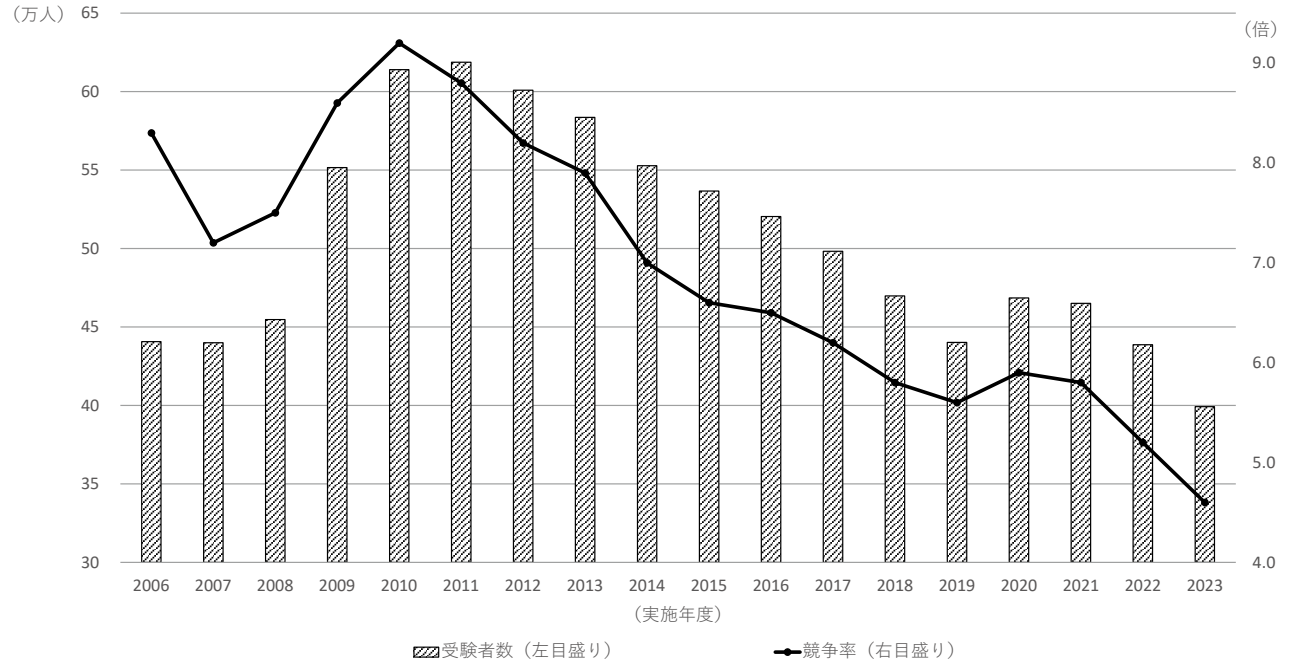
1　自治体における職員採用の現状

（1）採用試験受験者の減少と自治体の対応

総務省の「地方公共団体の勤務条件等に関する調査」によれば、自治体の職員採用試験の競争率[1]と受験者数は、2010 年度に競争率 9.2 倍、2011 年度に受験者数約 62 万人を記録したのがそれぞれ近年のピークである。以降、新型コロナの影響による景気の悪化を受けて一時的に公務員人気が回復した時期を除き、長期低落傾向にある（図表４－１）。2023 年度には競争率 4.6 倍、受験者数 39.9 万人にまで下落しており、多くの自治体において、「必要な採用者数を確保できなくなった」、「採用者数はどうにか確保できてもその質を確保できなくなった」といった声が上がるなど、採用難が極めて深刻になってきている。職種的には、事務よりも土木、建築、保健師など技術系・資格専門職系の職種の方がより深刻な採用難に見舞われており、募集定員を充足できないことも珍しくない[2]。団体区分別にみると、都道府県や市区に比べて町村がやや低調ではあるが（図表４－２）、町村は地方部に多く、地方部の方が受験生を集めにくいということを勘案すると、団体区分というより地理的条件の方が影響している可能性が高いように思われる。

自治体がこのような状況に陥っているのは、民間企業の積極的な採用活動の影響が大きい。そこで各

図表４－１　自治体の採用試験の受験者数および競争率の推移



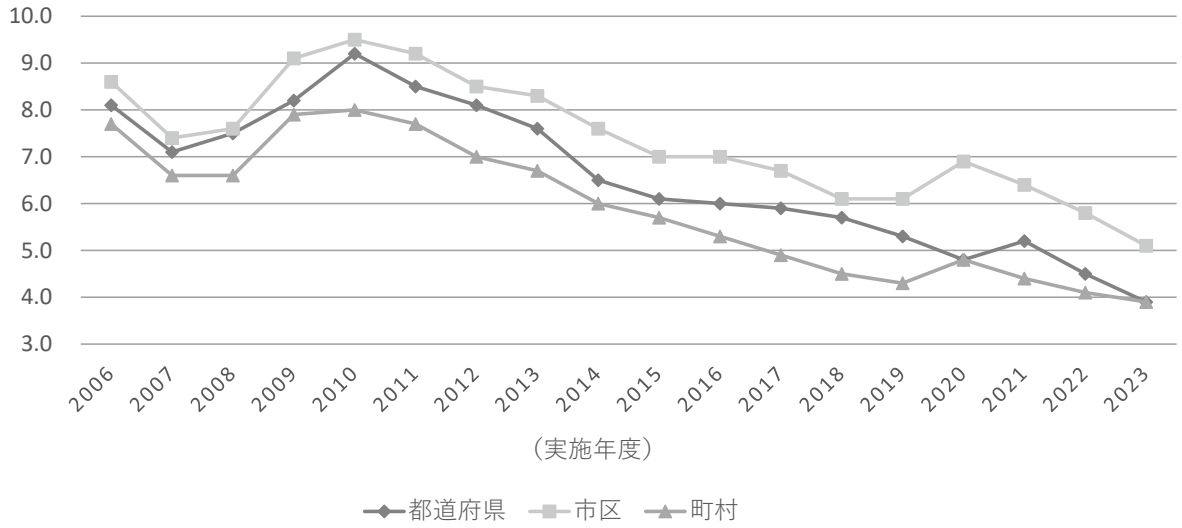
出所：総務省「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」（各年度版）のデータをもとに筆者作成。

[1] この場合の競争率は受験者総数÷合格者総数で算出している。

[2] 土木職・建築職の採用の状況については、大谷（2020a, 2020b, 2023）を参照されたい。

自治体は、民間企業との人材獲得競争で後れを取らないように、受験資格の緩和、試験日程の変更、選抜手法の見直しなど、さまざまな採用試験の見直しを行い、受験者数の確保に努めている（図表４－３）[3]。

図表４－２　自治体の採用試験の競争率の推移（団体区分別）



出所：総務省「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」（各年度版）のデータをもとに筆者作成。

図表４－３　各自治体における採用試験の見直し（2016 ～ 2020 年度）

	都道府県	指定都市	市区町村	合 計
①受験資格の緩和 （年齢上限の引き上げ・撤廃等）	24 (51.1%)	14 (70.0%)	689 (40.0%)	727 (40.6%)
②試験日程の変更 （試験日程の前倒し・短縮、実施日の変更等）	21 (44.7%)	8 (40.0%)	405 (23.5%)	434 (24.3%)
③試験実施日を休日に設定 （就労中の受験者への配慮等）	5 (10.6%)	4 (20.0%)	513 (29.8%)	522 (29.2%)
④試験会場の管外設置 （テストセンターの活用等を含む）	13 (27.7%)	3 (15.0%)	228 (13.2%)	244 (13.6%)
⑤教養試験・専門試験・論文試験等の 試験対策が必要な科目の廃止	19 (40.4%)	11 (55.0%)	318 (18.5%)	348 (19.5%)
⑥SPI等の適性検査の導入	9 (19.1%)	9 (45.0%)	427 (24.8%)	445 (24.9%)
⑦口述試験、グループワーク等の人物試験 の配点比率の増加	6 (12.8%)	3 (15.0%)	261 (15.2%)	270 (15.1%)
⑧WEB面接の導入	4 (8.5%)	1 (5.0%)	84 (4.9%)	89 (5.0%)
⑨録画面接の導入	0 (0.0%)	0 (0.0%)	23 (1.3%)	23 (1.3%)
⑩その他の既存試験の見直し	18 (38.3%)	7 (35.0%)	102 (5.9%)	127 (7.1%)

出所：令和３年 12 月 24 日付け総行公第 152 号総務省公務員課長通知「地方公務員の職員採用方法の多様化について」

[3] さまざまな見直しを講じる自治体が増えてはきたが、その効果が大きく表れて受験者数がＶ字回復したところはまだ一部に過ぎないため、自治体全体としては図表４－１のようにまだ下げ止まっていない状況にある。なお、受験者数が増えたように見えても、試験日程をずらしたり試験の実施回数を増やしたりした結果、以前は難しかった他自治体との併願が多数可能になって、延べ受験者数が増えただけという場合もある。自治体間でのゼロサムゲームを展開するのではなく、自治体で働くことを希望する人を掘り起こし、実受験者数を増やすような取組を進めていく必要がある。

このうち、選抜手法の見直しについては、教養試験の廃止やＳＰＩ[4]の導入によって受験者の受験勉強の負担を軽減して受験のハードルを下げようとする自治体が増えている（大谷、2019a）。

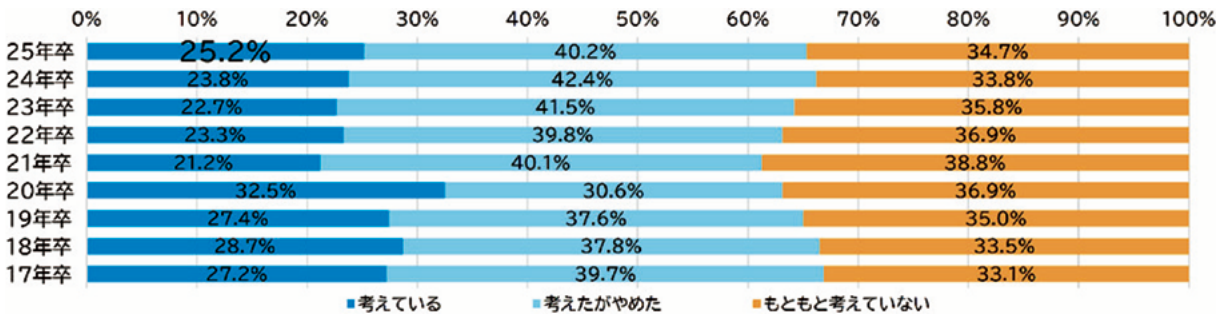
なお、このような採用試験の見直しは、規模の小さな自治体ほど進んでいない。小規模自治体は人事担当課の職員が少なく、１人で複数の仕事を受け持っているため、従来からの採用試験を実施するだけで精一杯であり、見直しにまで手が回らないためと思われる（大谷、2019b）。

（２）採用時のミスマッチの防止

就職情報の提供等を行う民間企業マイナビが、2025年３月卒業予定の大学生・大学院生を対象に行ったアンケート調査によれば、「公務員を就職先の選択肢として考えたことがあるか」を問う設問において、最も多かったのは「考えたがやめた」であった（図表４-４）。つまり、公務員に興味はあるものの公務員試験の準備や民間の就活との両立の大変さを考えて断念した人がかなり存在しているのである。前述の受験者の負担を軽減して受験のハードルを下げるような選抜手法の見直しについては、この「考えたがやめた」というボリュームゾーンをターゲットにしたものであり、その狙い自体は間違ってはいない。

その根底にあるのは、受験者数が増えれば、そこに含まれるであろう優秀な人物も増えるという考え方である。しかし、単に受験者の負担を軽減して受験者数を増やしても、優秀な人物が応募してくるとは限らない。かえって、受験しやすくなったことで安易な気持ちで受験する者を呼び込んでしまうリスクが生じるとも考えられる。民間企業を対象とした先行研究によれば、企業と応募者のマッチングの手立てを適切に講じることなく、単に母集団たる応募者を増やせば優秀な人物も増えるというのは神話に過ぎないとされる（服部、2016）。つまり、ミスマッチ防止の手立てを講じることなく、耳当たりの良い情報だけを提供して多くの受験者を呼び込んだとしても、求める人物像とは異なるタイプの受験者ば

図表４-４　公務員を就職先の選択肢として考えたことがあるか



出所：マイナビ「2025年卒公務員イメージ調査」（2024年２月）

[4] リクルートマネジメントソリューションズが開発した適性試験。現在の最新バージョンはＳＰＩ３で、性格特性や基礎的な知的能力といった、職務・職場行動の基礎となる、短期間では変化しにくい個人の資質を測定する。民間企業の採用選考において最も多く利用されている適性検査と言われている。

かりが集まってきてしまうのである。

ミスマッチが起こるのは、自治体は受験者の選考のため、受験者は就職先の選択のため、それぞれ互いの正確な情報を必要としているにもかかわらず、両者とも自らを売り込もう、良く思ってもらおうとする意図が働き、自身にとって良い情報だけを提供する傾向があるためと考えられる（堀田、2007；Peter, Lawler and Hackman, 1975）。したがって、自治体と受験者のマッチングが的確になされるためには、双方が良い情報もそうでない情報も積極的に開示し合って、いわゆる情報の非対称性を解消することが求められる。自治体は業務内容や労働環境などを、受験者は自身の能力や公務に対する考え方などを包み隠さず明らかにし、互いに十分な情報のもとで的確な判断ができるようにする必要がある。

近年では、多くの自治体が、説明会や職場見学会はもちろん、ウェブサイトやＳＮＳなどでの情報発信にも注力するようになった。また、受験者に職場の実情をありのままに見てもらい、かつ、受験者の本質を見抜くことのできる貴重な機会としてインターンシップなどを積極的に行う自治体も増加してきている。しかし、このような取組も町村など小規模な自治体ほどまだまだ進んでいない（図表４−５）。前述の採用試験の見直しと同様、職員の手が足りないため、ミスマッチ解消のための取組にまで手を伸ばすことが難しいためである（大谷、2019b）。

図表４−５　採用時のミスマッチを防ぐため採用試験の前に実施している取組（複数回答可）

取組みの内容	実施団体数及びその割合							
	都道府県（n=47）		政令指定都市（n=20）		その他の市区（n=662）		町村（n=602）	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
募集パンフレットやホームページに、仕事内容や勤務条件の詳細を明示している	46	97.9%	20	100.0%	358	54.1%	214	35.5%
採用に関する説明会を開催している	46	97.9%	20	100.0%	202	30.5%	43	7.1%
各大学が主催する就活生向け説明会に参加している	47	100.0%	20	100.0%	235	35.5%	19	3.2%
民間事業者等が主催する就活生向け合同説明会に参加している	45	95.7%	19	95.0%	170	25.7%	22	3.7%
若手職員による受験前相談会を開催している	22	46.8%	10	50.0%	49	7.4%	6	1.0%
職場見学会を開催している	37	78.7%	16	80.0%	44	6.6%	7	1.2%
学生インターンを受け入れている	44	93.6%	18	90.0%	429	64.8%	114	18.9%
特に何もしていない	0	0.0%	0	0.0%	76	11.5%	262	43.5%
その他	18	38.3%	6	30.0%	42	6.3%	27	4.5%

注１）「その他の市区」には各特別区を含み、特別区人事委員会を除く。
注２）「その他」の取組の具体例としては、ＳＮＳ・動画による情報発信、ＯＢ・ＯＧによる大学訪問、保護者向け説明会の開催等。

出所：大谷、2019b、p.411

２　職員採用におけるデジタル活用事例

１で述べたように、自治体の人事担当課では採用難を乗り切るため、受験者の増加やミスマッチの防止のためのさまざまな取組を進めているが、多くの自治体がそのような取組に伴う業務量の増加に悩んでいる。そこで期待されるのが、業務の省力化・効率化に向けたデジタル技術の活用である。すでに先進的な自治体では、デジタル技術を活用した採用活動が徐々に導入されつつある。

（１）大阪府四條畷市の取組[5]

①Ｗｅｂ面接（オンライン面接）の導入

四條畷市では、2018年９月実施の採用試験から、一部の採用区分において「Ｗｅｂ面接」（オンラインでの面接）を導入した。これは同市まで足を運ばずに全国どこからでも受験できるようにすることで、遠方に住んでいる人はもちろん、まとまった時間を確保しにくい育児中、在職中の人にも受験してもらおうとするものである。これはワークスモバイルジャパン株式会社の「LINE WORKS」のビデオ通話機能を活用したものであり、全国自治体初の導入事例として当時大きな注目を集めた。同市ではＳＰＩの導入など他の取組も進めていたところではあるが、さらにＷｅｂ面接導入の効果もあって、2018年９月実施の採用試験では大卒程度の事務職で競争率106.5倍を記録した。

②ビデオ面接（録画面接）の導入

Ｗｅｂ面接の導入は、受験者数の増加に大きく貢献したが、同時に面接に対応する市職員の負担も大きく増加させることとなった。四條畷市では１次試験から個人面接を課しているため、応募者全員と面接をすることになる。2019年実施の採用試験では、約200名の受験者を職員総出で面接した。受験者１人あたりの面接時間は10分程度であったが、それでも丸２日かかったという。翌2020年実施の採用試験には1,500人もの応募があり、それに対応する面接要員と場所の確保が課題となった。そこで同市は、採用事務の負担を軽減するためにエン・ジャパン株式会社が提供する動画面接ツール「Videointerview」を用いた「ビデオ面接」（録画面接）を１次試験に導入した。

これまで対面が中心（一部の採用区分ではＷｅｂ面接との選択制）であった１次面接をビデオ面接に切り替え、市が提示した３つの質問に対し、それぞれ３分（現在の機能では２分）以内の回答を録画して提出させた。３つの質問の例は次のとおりである。

- 志望動機に関すること

[5] この部分の記述は、四條畷市からの聞き取り、エン・ジャパン「Videointerview」ウェブサイト（https://videointerview.jp/case01.html（2025年１月５日閲覧））及び同「Talent Analytics」ウェブサイト（https://jinji-test.en-japan.com/case/shijonawate/（2025年１月５日閲覧））による。なお、これ以降、自治体からの聞き取りについては、その内容にもし誤り等がある場合はすべて筆者の責任である。

• 市職員として取り組みたいこと
• チームワークに関すること

面接評価担当の職員は、予め提出された履歴書とこれらの質問への回答動画を見て、主体性、協調性、組織適応能力、業務遂行能力、表現力、意欲、人柄などを評価し、高評価の者のみ２次試験に進むことができる。動画であるためコミュニケーション能力は評価できないが、それは２次試験以降のＷｅｂ面接で評価していくことになる。

このビデオ面接は、採用に関わる職員の負担を大きく軽減した。それまでの対面面接の案内は応募者によって面接の日時が異なるため手作業で送付していたが、ビデオ面接の導入後は録画面接の案内を応募者に自動で送付することができるようになった。また、決められた日時に決められた場所で面接官全員が揃って行わねばならない対面面接に比べ、ビデオ面接は各面接官が別個に、時間と場所に縛られず選考を行うことができるため、前年よりかなり多くの応募があったにもかかわらず、１次選考にかかる時間は前回の半分以下に削減された（図表４-６）。

なお、ビデオ面接を導入した 2020 年は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により対面での面接が難しくなっていた時期でもあった。既に導入していたＷｅｂ面接を対面面接との選択制から全面展開するという選択肢もあったが、Ｗｅｂ面接に切り替えてもせいぜい会場の確保や準備にかかる手間が減る程度で、面接そのものにかかる時間を減らすことはできず、面接要員も相当の人数が必要となることは変わらない。そこでＷｅｂ面接ではなく、時間と場所を選ばずに選考が可能なビデオ面接を導入した。

図表４-６　ビデオ面接導入後の採用選考の変化

出所：エン・ジャパン「Videointerview」ウェブサイト
https://videointerview.jp/case01.html

四條畷市によると、ビデオ面接は１次試験の選抜ツールとしては非常に効果的であるという。これまでのデータを分析したところ、ビデオ面接を上位で通過した者が必ず最終合格しているとは限らないが、当落線上でどうにか通過した者が最終合格したことは今のところないため、最初の段階でふるいにかけるツールとしての正確性はかなりのものであるという。同市では現在、１次試験にビデオ面接、２次試験にＷｅｂ面接＋Ｗｅｂ適性検査、３次試験に対面面接をそれぞれ課しており、ビデオ面接で評価でき

ないコミュニケーション能力や面接前後の様子などについては、Ｗｅｂ面接や対面面接で補完していくことになる。

ビデオ面接の導入効果は思わぬところにも表れた。動画を撮影して提出するという手間がかかることから、意欲の高い者しか提出してこないため、合格者の辞退率が低下したという。また、応募者にとっても時間と場所に縛られずに受験ができ、スマートフォンでも簡単に利用できることから、受験者アンケートでは満足度90％以上と極めて高い評価を得るなど、遠方の人や働きながら転職活動している人を中心に、継続して多くの応募者を確保することにも大きく役立っている。

③オンライン適性検査の導入

前述のとおり、四條畷市では２次試験でオンライン適性検査も導入している。現在活用しているのは、エン・ジャパンが提供する「Talent Analytics」である。これは、面接・書類では見抜きづらい「知的能力」、「性格・価値観」を一目でわかるようにするものである（図表４－７）。

図表４－７　Talent Analytics の測定項目

出所：エン・ジャパン「Talent Analytics」ウェブサイト　https://talentanalytics.io/

同市では、性格・価値観の中でも特に「性格特性」、「コミュニケーション力」、「ストレス耐性」、「キャリアタイプ指向性」などの項目において気になる結果があれば、面接でそれに関する質問を優先的に行い、市が求める人材かどうかの見極めを行っている。

（２）宮崎県都城市の取組[6]

①録画面接の導入

都城市でも、応募者の受験負担と市職員の選考負担の軽減を図るため、2020年実施の採用試験から「デジタル面接」と呼ばれる録画面接を導入している。

同市では現在、１次試験でＳＰＩ、２次試験で録画面接、３次試験で対面面接と筆記での専門試験を課している。受験者数を増やすため2017年にＳＰＩを導入し、2018年には人物重視の選考をさらに進めるため２次試験制から３次試験制に変更したところ、応募者の日程確保の負担や交通費・宿泊費などの費用負担が増大したため、2020年から２次試験に米国発のクラウド型デジタル面接プラットフォーム「HireVue」を使った録画面接を導入することになった。

この録画面接は、スマートフォンやパソコンのカメラで受験者が自ら面接を録画するもので、専用ソフトを起動すると事前に市が設定した「学生時代に最も頑張ったことは何ですか？」などの質問を受験者に投げかけることができ、受験者が制限時間内に回答すると、その様子を録画した動画がクラウド上に保存される仕組みである。受験者にとっては都合の良い日時での受験が可能で、面接会場までの移動費用や時間的なコストを軽減できる。また、市にとっては面接の日程調整や会場確保などの事務を削減できる。さらには、録画データを繰り返しチェックしたり、録画データを複数人で確認して意見交換を行ったりすることもでき、その結果を３次試験の個別面接で活用することもできるなど、評価精度の向上にも大きく寄与している。

②録画面接に対するＡＩ判定の導入

都城市では、2022年に「HireVue」の拡充機能にあたる「ＡＩアセスメント」を導入し、録画面接に対するＡＩ判定を開始した。ＡＩが受験者の回答を分析し、社会人に求められる基礎能力の程度を判定するものであり、より具体的に言えば、人物評価に多く用いられる行動特性の評価結果（主体性、学習意欲、状況適応力、チーム志向、ストレス耐性、信頼性など）を、ＡＩを用いて５段階で自動判定するものである。これを用いることで、面接官による評価に加え、人間による認知バイアスを排除したＡＩによる評価を加えることにより、より精度の高い動画面接選考を行うことができる。

その正確性については、導入した2022年にＡＩの判定結果と面接官による判定結果を分析したとこ

[6] この部分の記述は、都城市からの聞き取り、総務省「自治体ＤＸ推進手順書参考事例集【第1.0版】」（令和３年７月）、タレンタ株式会社「HireVue」ウェブサイト（https://www.talenta.co.jp/hirevue/（2025年１月５日閲覧））による。

ろ、この２つの判定結果に高い相関関係が認められ、特にＡＩが80％以上と判定した受験者については、面接官の評価が特に高く、その全員が２次試験の合格水準に達していたことが確認された[7]。

なお、受験者には受験結果のフィードバックレポートが送信される。そのため、自己分析との違いを認識したり、自身の特長を言語化したりする際の参考になるということで、受験者からは非常に好評を得ている。

③採用管理システムの導入

都城市では、申込手続きから合格通知までの事務を電子化して採用事務の効率化を図るため、2020年に採用管理システムを導入した。

例えば、導入前の場合、受験申込から１次試験のＳＰＩ受験依頼までの流れを見ても、①受験者が受験申込書を直接持参または郵送、②職員がデータベースソフトに情報を入力し、受験票を出力して手渡しまたは郵送、③受験者は受験申込書に記入したメールアドレスから職員課にメールを送信、④メール確認後、職員課がＳＰＩの受験依頼メールを送信、といった手間のかかる作業を行わねばならなかった。

このような作業を電子化することで、職員の業務量が削減されるとともに、事務処理のスピードが早くなったため最終合格発表までの期間が短縮され、早期の合格発表が可能となった。

（３）その他の自治体の取組

①長野県塩尻市における録画面接とＡＩ判定[8]

塩尻市では2020年に録画面接を導入した。当時、応募者の利便性向上はもちろん、採用試験の見直しによって応募者が増加する中で業務フローを見直す必要があった。そのため、オンラインで応募エントリーが完了し、録画面接の機能も併せ持つ、株式会社スタジアムが運営するＷｅｂ面接システム「interview maker」[9]を導入することになった。

導入の結果、応募者側は応募から内定まで履歴書や通知など紙媒体でのやり取りが一切なく、スマートフォン１つでエントリーが完結できるようになり、それまで受付時に実施していた面談も、エントリー時に１分程度の自己ＰＲ動画を提出してもらうことで済むようになった。

この自己ＰＲ動画を面接官が面接の前に視聴することで、予め「この応募者にはこんな質問をしよう」と考えることができるようになり、限りある面接時間を有効に使えるようになった。また、動画の内容が文字起こしされるので、面接前に動画を視聴する時間がない時でも動画の文字起こしをさっと一目で確認してインプットすることも可能であるという。

---

[7] https://www.talenta.co.jp/customer_case_hirevue_20230620/（2025年１月５日閲覧）

[8] この部分の記述は、株式会社ZENKIGEN「interview maker」ウェブサイト（https://interview-maker.jp/case/shiojiri（2025年１月５日閲覧））による。

[9] 2024年３月28日にインタビューメーカー事業は株式会社スタジアムから株式会社ZENKIGENが承継。

なお、Ｗｅｂからのエントリーが可能になると、気軽にエントリーしてもらえるようになる反面、従来よりも志望度の低い応募が増えてしまい、１次試験での辞退が増えがちであるという。塩尻市の場合、エントリー時に自己ＰＲ動画の提出を必須にしていることで志望度の高い人が応募するようになっており、１次試験における辞退者はほとんどいないという。

また、塩尻市では、ＡＩを用いて応募者の動画データを解析・分析した結果と従来の適性検査の結果との関係性を検証したところ、整合的であることが確認できたため、現在では、マークシート式の適性検査から動画を利用した適性検査に切り替えた。さらに、動画データをもとに独自のＡＩモデルを作成し、採用プロセスに活用するまでになっている。

②千葉県君津市、新潟県村上市、三重県四日市市における対話型ＡＩ面接[10]

君津市、村上市、四日市市では、2020年頃から株式会社タレントアンドアセスメントが提供する対話型ＡＩ面接サービス「SHaiN」を活用してきた。このサービスは、同社の戦略採用メソッドをもとに、人間の代わりにＡＩが採用面接を実施することで、人間が行う際に問題になりがちな評価のばらつきを改善し、採用基準の統一、先入観のない公平公正な選考を実現しようとするものである。受験者はスマートフォンを利用して、いつでもどこからでもＡＩと対話しながら面接をすることが可能である。また、採用側は評価レポートの結果などを参考に、対面の面接時には候補者ごとに適した質問を投げかけたりすることも可能である。

なお、このうち四日市市はいわゆる正職員の採用ではなく、会計年度任用職員の採用面接への活用である。また、村上市は、ＡＩ面接を2024年度で終了し、2025年度からはNOMA総研の「パーソナリティ検査（SCOA）」を導入することになっている。

3　定着支援等におけるデジタル活用事例

近年、若手自治体職員の離職率が高まっており、例えば一般行政職ではこの10年で約２倍になった。自治体業務の民間委託等が進んで民間との垣根が低くなったため、自治体職員の転職も以前に比べて容易になったこともその一因と思われる。また、中途採用も増加しているが、自治体の職場文化に馴染めずに退職してしまう者も少なくない。自治体の人材確保のためには、採用の見直しも重要であるが、採

[10] この部分の記述は、株式会社タレントアンドアセスメント「SHaiN」ウェブサイト（https://shain-ai.jp/（2025年１月５日閲覧））、2021年５月11日付けPR TIMES（https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000067.000011421.html（2025年１月５日閲覧））、2020年10月８日付けPR TIMES（https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000062.000011421.html（2025年１月５日閲覧））、村上市役所ウェブサイト（https://www.city.murakami.lg.jp/soshiki/4/r7-syokuinbosyu-kawaruyo.html#scoa（2025年１月５日閲覧））、2020年１月４日付け中日新聞中日しごと情報（https://job.chunichi.co.jp/news/detail.php?nid=3608&ts=1578419434（2025年１月５日閲覧））による。

用した職員の定着を図ることもまた重要である。最近は定着支援のためにデジタル技術を活用したツールを導入する自治体が見られるようになってきた。

（１）四條畷市の取組

①定着支援ツールの導入[11]

四條畷市では、社会人経験者を積極的に採用してきたが、定着がうまくいかず、採用者の約３割が１年足らずで退職してしまった年度もあった。そこで、その定着を図るため、エン・ジャパン株式会社が提供する定着支援ツール「HR OnBoard」を 2020 年に導入した。

これは、入職後１年間、毎月１日にアンケートを職員個人のスマートフォンに自動送信し、職員がスマートフォンやパソコンで回答する。その結果が晴れ、曇り、雨のマーク等で可視化され、人事課が当該職員のコンディションを把握することができるため、必要に応じて所属長や人事課がフォローしていく、という仕組みである。

心配な結果が出た職員に対しては、所属長に HR OnBoard の結果は伏せたうえで当該職員との面談を依頼する。その結果、何か問題がありそうな場合は対応をお願いし人事課にも報告してもらっており、対応の翌月になっても改善されない場合は人事課が本人と直接面談を行うこともある。また、アンケートにはフリーコメント欄があり、そこに不満や課題が入力されることもある。その場合は、人事課が当該職員と直接面談を行い、必要に応じて所属長にも情報を共有して対応している。

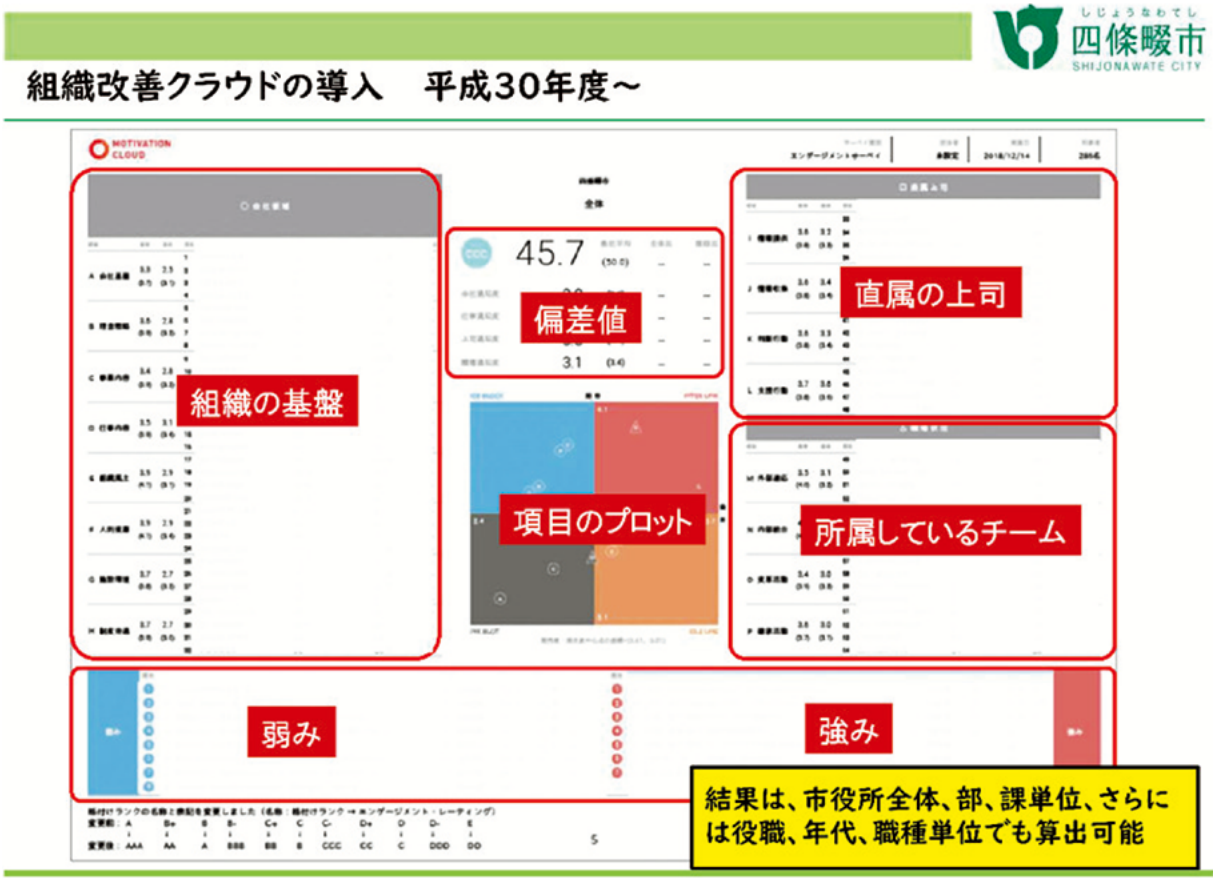
②エンゲージメント測定ツールの導入[12]

四條畷市では、組織の方向性と個人の方向性を一致させる取組も行っている。同市では 2018 年に株式会社リンクアンドモチベーションが提供する従業員エンゲージメント測定ツール「モチベーションクラウド」を導入した。これは、年３回、132 問（所要時間 15 ～ 20 分）のオンライン職員意識調査を行い、職員のエンゲージメント（組織に対する職員の共感度合）を定量化して組織改善に活用しようとするものである。それにより、組織の基盤に対する状況、上司との関係、所属チームでの状況などを細かく把握し、所属や職員にフィードバックすることで、組織と職員のコミュニケーションを図り、やりがいの創出と離職の防止につなげている（図表４－８）。

[11] この部分の記述は、四條畷市からの聞き取り、エン・ジャパン「HR OnBoard」ウェブサイト（https://on-board.io/case/shijonawate（2025 年１月５日閲覧））による。

[12] この部分の記述は、四條畷市からの聞き取り、リンクアンドモチベーション「モチベーションクラウド」ウェブサイト（https://www.motivation-cloud.com/case/shijonawate（2025 年１月５日閲覧））による。

図表４-８　モチベーションクラウドの評価結果シート



出所：四條畷市人事課作成資料

（２）都城市の取組[13]

２（２）①で述べたクラウド型デジタル面接プラットフォーム「HireVue」は、録画面接のほか、オンライン面談機能も備えている。都城市では、11～12月に誓約書を提出した内定者と個別にオンライン面談を実施し、つなぎ止めのツールとして活用している。１回の面談は20～30分程度で、大学等の単位や免許・資格の取得状況、併願先の選考進捗状況、PCスキル等の確認を行うほか、入庁までのスケジュールを提供したり、近況報告、給与や配属をはじめとする疑問点・不安点の解消等を行ったりしている。

また、面談終了後は、面談で質問されたことを共有するため「よくある質問集」を作成して配信したり、職場の勤務風景や先輩職員から新規採用職員へのアドバイス等を動画にして配信したり、市の紹介動画を配信したりしている。このようなことを定期的に行い、内定者と頻繁にコミュニケーションをとることで、辞退の防止や不安の解消に役立てている。

[13] この部分の記述は、都城市からの聞き取りによる。

４　採用及び定着支援等に係るデジタル技術活用の課題・留意点等

（１）デジタル技術を活用した選抜結果の信頼性

録画面接は被面接者の非言語的情報を取得しづらく、また、同時・双方向ではないため面接者側が評価するための情報が少ないので、全体的な印象・イメージで評価してしまう可能性があると指摘されている（鈴木、2024）。その一方で、録画面接で総合的に高く評価された人ほど仕事のパフォーマンスも高いという海外の調査結果もあることから（Gorman et al. 2018）、録画面接をうまく使いつつ、例えば最終面接あたりに対面の面接をうまく組み込んで、選抜の精度をより高めるようにする必要があるだろう。

また、録画面接については、対策のための書籍やウェブサイトが早くも見られるようになっている。撮影の角度、ライトの当て方などテクニカルな部分で全体的な印象・イメージを上げようとする可能性もあるし、カンニングペーパーをどこかに仕込んでおくこともできそうである。そういったことに対応できるように準備しておくこともまた重要である。

（２）判定基準のカスタマイズ

ＡＩによる判定機能を有するシステムについては、自治体によって異なる「求める人物像」を反映しておく必要がある。「求める人物像」は、各自治体の「人材育成・確保基本方針」等で明示されているはずであるが、中にはどの自治体でも使えそうなものも見受けられる。「求める人物像」が具体的でないと、選抜の基準も設定しにくいので注意が必要である。

（３）導入コストの負担

デジタル技術を活用したシステムの導入には、それなりの経費がかかるため、導入になかなか踏み出せない自治体も少なくないと思われる。しかし、良質な行政サービスの提供に優秀な職員は不可欠である。ある程度の経費を掛けても優秀な人材を確保できるようにしなければ、当該自治体の未来は極めて暗いものになるであろう。

実は本章で取り上げた先進自治体の多くに共通するのは、コスト＆ベネフィットの冷静な見極めである。職員１人を採用するということは生涯収入で考えれば数億円の買い物に等しい。また、職員の活躍いかんでは、当該自治体に数億、数十億円に相当するような利益をもたらすこともあり得る。導入コストが多少かかっても、民間や他自治体との厳しい人材獲得競争を勝ち抜いて優秀な人材を確保することで得られるベネフィットの方が大きい。

導入経費の大きさを考えると、首長の理解なしに予算を確保することは難しい。それなりのコストを掛けても優秀な人材を確保すべきことを首長に理解してもらい、予算を配分してもらう必要がある。特に町村など予算規模の小さな自治体では、予算措置がネックとなってシステム導入に踏み切れないとこ

ろも多い。しかし、本章冒頭でも言及したとおり、小規模自治体こそ職員の手が回らずに採用の見直しが進んでいないため、デジタル技術を活用して省力化・効率化を図り、見直しのための余力を作り出す必要がある。さもなくばこのままずっと見直しができないままになり、人材獲得競争に敗れ続けることになる。この点を首長に良く理解してもらう必要があるだろう。

おわりに

少子化の進展に伴い、生産年齢人口が大きく減少することが見込まれている我が国において、自治体だけがこれまでと同程度の職員数を確保し続けることは現実的ではない。2018年の総務省「自治体戦略2040構想研究会」の第２次報告も、自治体は従来の半分の職員数でも運営できるような仕組みを構築しておく必要があると指摘している。そのため、各自治体はデジタル技術の活用により、業務フローを見直し、事務の効率化を図り始めている。

少数精鋭の職員で自治体を運営しなければならない中、優秀な人材の確保は極めて重要であり、各自治体の人事担当課はさまざまな採用試験の見直しを行っている。その結果、採用に係る業務量は大きく増加してしまっているが、人事担当課こそ他の部署の見本となるべく最少人数での運営を強いられており、事務の効率化を図らなければ持続的な採用活動を展開することは不可能になる。本章で述べたようなデジタル技術を活用した取組が多くの自治体に広がることを期待したい。

【参考文献】

大谷基道（2019a）「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事―政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規。

大谷基道（2019b）「地方自治体における職員採用試験の見直しとその効果―都道府県・市区町村アンケート調査の結果から」『獨協法学』第108号、406-428頁。

大谷基道（2020a）「土木・建築職の採用と育成」日本都市センター編『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情報～』日本都市センター、27-45頁。

大谷基道（2020b）「技術職・専門職の採用難をどう打開するか」『都市問題』第111巻第12号、47-56頁。

大谷基道（2023）「自治体の技術系専門職の採用・育成の現状と課題―土木職・建築職を中心に―」『採用試験情報』第１号、14-20頁。

鈴木智之（2024）『採用面接論―無意味論を超えて』東京大学出版会。

服部泰宏（2016）『採用学』新潮社。

堀田聰子（2007）「採用時点におけるミスマッチを軽減する採用のあり方― RJP（Realistic Job Preview）を手がかりにして」『日本労働研究雑誌』第567号。

Gorman, C. A., Robinson, J., & Gamble, J. S.（2018）. An Investigation into the Validity of Asynchronous Web-Based Video Employment-Interview Ratings. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 70（２）, 129-146.

Porter, L. W., Lawler, E. E., Ⅲ, & Hack-man, J. R.（1975）*Behavior in Organizations*. New York: McGraw-Hill.

第５章

ゆるやかな庁内人材の流動化を通じた
レジリエントな組織体制の構築

伊勢崎市総務部職員課長　岡田 淳志

第5章

ゆるやかな庁内人材の流動化を通じたレジリエントな組織体制の構築

伊勢崎市総務部職員課長 **岡田 淳志**

要約

本章では、レジリエントな組織体制を築くために、マンパワーをどのように向上させるかについて人事制度と組織運営の観点から論じている。職員数の増加は制約があるため、職員の能力向上に焦点を当て、次の３つの視点で検討した。①「大部屋主義」の実態に基づく最大動員の可能性、②ジョブローテーションや人事異動サイクルの設定、③専門性を重視した人事制度の必要性である。調査結果から、これらの視点に対し以下の結論が得られた。①職場内多能工化の必要性、②職務特性に応じた異動サイクルの設定、③職員の主体性や強みが発揮できる仕組みや環境づくりである。伊勢崎市の事例を通じて、職場レベルや全庁レベルでの「ゆるやかな人材流動化」を促進し、職員のキャリア形成や適性に合ったマッチングシステムの実態についても説明している。最後に、職員数増加に関する課題に対し、職員の能力向上やデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）が住民福祉を向上させるならば、住民の理解を得られる可能性があるとした。

はじめに

自治体職員数は 1994 年にピークに達し、328 万 2,492 人となり、2017 年には 273 万 7,263 人まで減少し、その後、横ばいから微増傾向となり、2023 年は 280 万 1,596 人となっている。1994 年比では約 48 万人、15％の減少がみられ、特に 2005 年から 2010 年まで集中改革プランにより約 23 万人減少した。一般行政部門全体に至っては 1994 年比で約 20％減少している（総務省 2024a）。

その一方で、自治体を取り巻く社会情勢は変化しており、行政需要が多様化・複雑化している中で、それらに対応していく必要がある。また、新型コロナ感染症といったパンデミックへの対応や、地震や豪雨といった自然災害への対応も求められる。

増大する自治体業務への需要と自治体側で提供できる供給との間にギャップが生じており、そのギャップを埋めるための適応策は、供給を増やすか需要を見直すかのいずれかである。自治体業務における需

要と供給のギャップを埋めるための方策として供給面からはマンパワーとＤＸによるものがある。マンパワーの総和というのは人員数と職員の資質、能力の掛け合わせである（稲継 2024）。

総和を上げるには、人員数を増やすとともに職員の質や能力を向上させる必要がある。ただし、職員数を増やすことについては、これまでの行政改革で職員数が削減されてきた経緯や、さらに公務員の定年引き上げが始まったことも影響して、職員定数が条例で規定されている中で新たに職員を採用することに対して躊躇することもあるだろう。仮に採用を進めたとしても、採用試験の受験者数が減少している中での採用が必要となる。さらに、自治体職員の年齢別職員数を見ると、相対的に多い団塊ジュニア世代（48 歳から 53 歳）が退職する 2040 年頃には、20 代前半で入庁する者の数が団塊ジュニア世代の３分の１程度になると見込まれており（総務省 2024b）、今後ますます職員の確保が課題となることが予想される。

このような状況の中で、レジリエントな組織体制を構築し、持続可能な自治体であり続けるためには、どのように適応していけばよいのだろうか。本章では、職員の能力を高め、発揮してもらい、マンパワーを向上させるための組織運営と人事制度の面からの適応策について述べることとする。

1　自治体における執務形態と職員の人事異動

（1）最大動員システムと大部屋主義

日本の官僚制は行政に利用できるリソースをできる限り能率的に使用する「最大動員システム」が特徴的であり、その特徴を作り出しているのはリソースが少ないことである（村松 1994）。日本の公務員数は国際的に見ても少ないと言われてきたが、それは「おそい昇進」と「積み上げ型褒賞システム」により公務員の意欲を高める構造になっており、「大部屋主義」の要素と相まって、行政組織の効率性を高めた結果だとされている（稲継 1996）。その後の公務員制度改革を経ても、「最大動員システム」が機能するための構造そのものは維持されており、効率性も維持されている（小田 2019）。ただし、職員への最大動員圧力は高まっており、新型コロナウイルス感染症対策への対応で浮き彫りになったような自治体行政の「砂上の楼閣」化や、「虚弱体質」が残ることもありうる（金井 2021）。

行政の高い効率性を支える要素のうち、「大部屋主義」がある（大森 2006）。その特徴として、事務分掌として公式に定められている事務は課や係という組織に与えられ、その規定は「○○に関すること」というように概括的であること、職員は課、係に所属することになり、物理空間的には一所で仕事をしていくような組織形態があることが挙げられる（大森 1994）。大部屋主義の執務形態では課や係に所掌事務が割り当てられているが、個々の職員には明文化された割り当てがあるとは限らず、同じ業務を複数人で相互に協力、支援しながら取り組んでいくことになる。

ただし、自治体業務は多様であるため、実際に執務していく時には大部屋主義の他にも別の形態も想

定される。松尾（2005）は大部屋主義に加え、「(実質的）個室主義」、「一所主義」という３つの形態がみられるとした。「(実質的）個室主義」というのは職員一人で一業務を行う、人員と職務が不可分に結びつけられた執務形態であり、一所主義とは複数の職員が同じ立場で一つの業務を執行する形態である。入江（2020）は、ある県の県民局建設部における職務分担が事業単位で完全に個人に対して分担されており、職員間の相互作用も限定的な職務が存在することを示している。

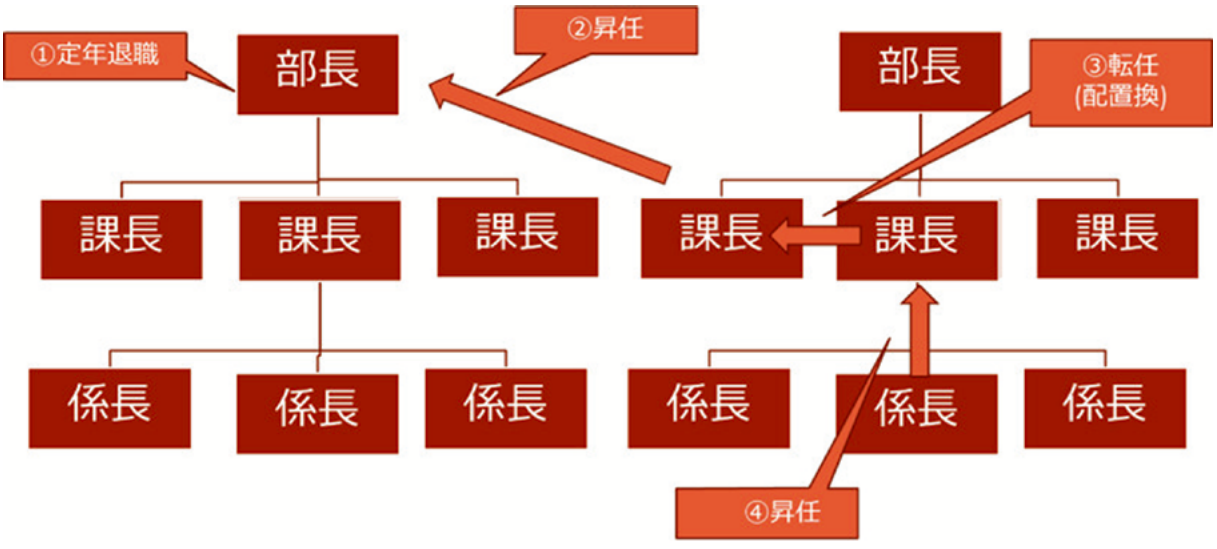
（２）ゼネラリスト養成に向けた人事異動

職員の能力向上については、これまでも多くの自治体でＯＪＴや職員研修を通じて、取り組んできているが、職員の育成自体がゼネラリスト養成を前提としていることもあり、この養成過程では定期的な人事異動を通じて汎用的能力を育成し、管理職への登用をしていくこととなる。この人事異動は「ジグソー・パズル解き」とも言われており、連続的に空きポストを補充していく一連の流れで決まっていく。昇任、いわゆるタテの異動である昇進については、基本的には内部昇進、遅い昇進といった特徴がみられる。転任、いわゆるヨコの異動である、配置換に関しては、一般行政の事務職については、幅広い配置転換を行う中でゼネラリスト型の養成を進める人事異動が一般的とされている（金井 2020）。

例えば、退職によりある部の部長ポストが空けば、そのポストに適した人材を昇任もしくは転任させて埋めることになる。昇任によって部長ポストに就いた場合、そのポストが空くため、図表５－１のように別の人を昇任させることになる。すると、そのポストが再び空くため、別の課長を転任（配置換え）させることとなり、その空いたポストには係長が昇任するという流れになる。

人事異動の主な目的については、組織側からの論理と職員側からの論理がある。組織側からの論理については、組織の活性化、セクショナリズムの打破、不正防止などが挙げられる。職員側からの論理と

図表５－１



出所：筆者作成

しては、適性把握、能力開発、マンネリズムの打破などが挙げられる。人事異動を行うことによって適材適所の配置を行い、個人の能力と意欲の向上を図り、同時に組織力を高めるというのが人事異動の主な目的である（稲継 2021）。

自治体の業務は多岐にわたるため、特に一般事務職員はジョブローテーションやゼネラリスト型異動により、数年ごとに異なる部署へ異動することがある。ある県の大卒の一般事務職の異動頻度は、10 年間に平均で３回程度となっており、民間企業に対する調査結果と大きくは異ならない。一方、異動の範囲としては、入庁 20 年目までに１人あたり平均 4.6 の職能分野を経験しており、民間企業が１職能を中心に周辺の職能に広がるのと比較しても、非常に広範囲の異動をしている（圓生 2023）。岡山県幹部職員の人事データの分析では、３つ程度の部門を軸として、概ね５部門を職員としてのキャリアの過程で経験しており、同部門内での異動を基本としていたり（前田 2016）、東京都幹部職員人事の全体的特徴としてそのスペシャリスト志向性にある（林 2014）とされることもあるが、これらは幹部職員を対象とした研究であることを考慮する必要がある。その点、政令指定都市を除く、全国すべての市の人事担当組織に対して行った調査では約４年ごとに質的に異なる職場間をゼネラリスト型に異動しており（中嶋・新川 2004）、全体的にみればゼネラリスト志向であることということができる。

一方、自治体業務は複雑で膨大であるため、職員個人がすべての業務に精通することはできず、経験したことのない部署へ異動した場合、初心者段階の業務遂行は素人仕事となる（金井 2024）。定期的な人事異動は通常４月１日に一斉に行われるため、一時的であっても、組織としてのパフォーマンスが低下することも否定できない。また、職員にとっても意に反する人事異動となる場合があり、これまで全く経験してこなかった業務を担当したり、これまでの人間関係や職場環境が変わることもある。そのため、職員の悩みやストレスが増加する可能性も考えられる。そうした中で、今後は組織として中長期的なキャリアの方向性を示し、主体的な能力開発を促す必要がある。職員としての人事異動がある中で、主体的にキャリア形成を進めることも求められる（岡田 2022）。

総務省ではキャリア形成などに関する全国的な調査を行っており、ジョブローテーションについては回答市町村のうち 34.2%が実施している。また、自己申告制度に関しては、市町村では 57.4%が実施している。主体的なキャリア形成に関連する部分では、庁内公募や庁内フリーエージェント制度があり、これらは都道府県や指定都市で多く実施されているが、市区町村ではそれほど多くはない。キャリア形成に向けた取組についても、市区町村では 15.2%にとどまっている。また、ゼネラリスト養成ではなくスペシャリスト養成を行う複線型人事においても、市区町村では３％台となっている（総務省 2021）。

人事異動は人事担当が主導で行うこととなるのであるが、上記の調査でもわかるように自己申告制度の活用などを行うなど職員の意向を全く無視して人事異動を行っているわけではなく、また、キャリア形成研修のような職員の主体的なキャリア形成に向けた取組も行われ始めている。

（３） 職員の向上に向けて

（１）を踏まえると、増大する自治体業務への需要に対して、職員数を増やしてこなかった自治体側で提供できる供給との間にギャップが生じており、「乾いた雑巾をさらに絞ろうとしている状況」とも言え、「最大動員」も限界に達しているとも捉えられる。その一方で、業務によっては「（実質）個室主義」で行われている場合も考えられ、職員間でカバーし合うことなく、属人化している場合、レジリエントな組織体制になっているとは言い難い。

（２）を踏まえると、一般行政の事務職についてはゼネラリスト養成に向けて人事異動が行われてきたが、その頻度が多く、範囲が幅広いため、計画的な能力開発が行われず、専門性を高めることができていない場合、逆に組織パフォーマンスが低下し、職員のキャリア形成ややりがいという点で支障をきたすことが考えられる。組織側、職員側双方にとっても、人事異動の目的を達成できない場合、レジリエントな組織体制とは言えない。

そこで次節では、次の３つの問いを立て、伊勢崎市を事例として、大部屋主義の良さを活かし、ゼネラリスト養成型からシフトしながら職員の能力を向上させ、マンパワーを増大し、レジリエントな組織体制を構築する方法を検討する。

①執務形態として大部屋主義が言われているが、職務の割り当ては固定的なのか、それとも１年ごとに割り当てが変わり、職場内でカバーできるようになっているのか。

②能力向上のためのジョブローテーションにおいて、「一人前」や「熟練者」になるために必要な年数はどのくらいか、また職能や職務によって異なるのか。

③ゼネラリスト養成からシフトするにしても、スペシャリストやエキスパートといった専門性が高い職員がそもそも職場で必要とされているのか。

２ 伊勢崎市の事例

（１）伊勢崎市の概要と人材育成基本方針

伊勢崎市の人口は 211,923 人であり、うち外国人が 15,478 人である。職員数は 2,407 人であり、うち消防部門が 266 人、病院部門が 803 人である。消防部門と病院部門を除く職員数が 1,338 人であり、職員定数が 1,504 人であるため、職員定数との差は 166 人である（2024 年４月１日時点）。

伊勢崎市では、人材の確保、育成、活用、評価のシステムを整備し、総合的な人事・人材育成制度として推進するため、「伊勢崎市人事・人材育成方針」を策定している。職場で人材を育てるという意識を職員が持ち、職場での経験を通じて職員相互が学び、成長し、その成果を職場に還元することで、組織力を高め、住民や地域に貢献することを目指している。また、具体的な経験→内省的省察→抽象的概念化→能動的実験という「ひとづくりのサイクル」を意識することで、職員一人ひとりの成長を促している。

ジョブローテーションについては、この「伊勢崎市人事・人材育成方針」の中で採用から約 10 年間を基礎的育成期間として、市民窓口サービス部門をはじめ、事業部門、管理部門をできる限りバランスよく経験できるようにすることになっている。人事異動サイクルは、マンネリ化や年齢主義化などの長期在職から生じる弊害を防ぐ視点から、原則として５年を上限としている。また、一般事務職については、ジョブローテーションを経験する中で自分の特性や専門性を認識し、幅広い知識と能力を持ったゼネラリストを目指すのか、特定分野での豊富な実務経験と知識を持ったエキスパートを目指すのかというキャリア形成を支援するとともに、複線型人事の導入を検討していくことを示している。複線型人事制度については既に一部導入しており、保健師については課長級の技監というポストを設置し、係員から課長級までのキャリアラダーを示している。

（２）伊勢崎市での調査項目及び結果

職員の能力を向上させ、マンパワーを増大し、レジリエントな組織体制構築検討に向けた３つの問いに対する伊勢崎市職員に行なった意識調査結果をみていく。この調査は 2021 年２月に課長補佐以下の行政職員を対象に伊勢崎市役所内で利用されているオンラインプラットフォームを通じて実施したものであり、回答者は 756 名、約６割の回答率であった。

１つ目の問いは「あなたの所属における仕事の割り当てについて」であり、職務について固定的なのか、変更があるとすればどの程度、変更されるのかについて聞くものであった。「各自の担当する仕事は異動するまで基本的に変更はない」と答えた職員が 41.8%、「各自が前年度担当していた仕事の１割から３割程度が基本的に毎年入れ替わる」と答えた職員が 34.5%、「各自が前年度担当していた仕事の４割から６割程度が基本的に毎年入れ替わる」と答えた職員が 13.6%であった。その一方、「各自が前年度担当していた仕事の７割から９割程度が基本的に入れ替わる」と答えた職員は 5.2%、「各自の担当する仕事は基本的に毎年全て入れ替わる」と答えた職員が５％であった。

２つ目の問いは①「あなたが現在の所属で一人前（自分の業務内容について基本的なことを理解していて、指導者なしに自律的に業務を行えるレベル）になるにはどのくらいの期間が必要だった、必要だと感じますか」、②「あなたが現在の所属で「熟練者」（係レベル全体の業務内容について９割５分以上理解していて、他の職員から業務内容について相談を持ち掛けられ、上司からも頼りにされるレベル）になるにはどのくらいの期間が必要だと感じますか」であった。

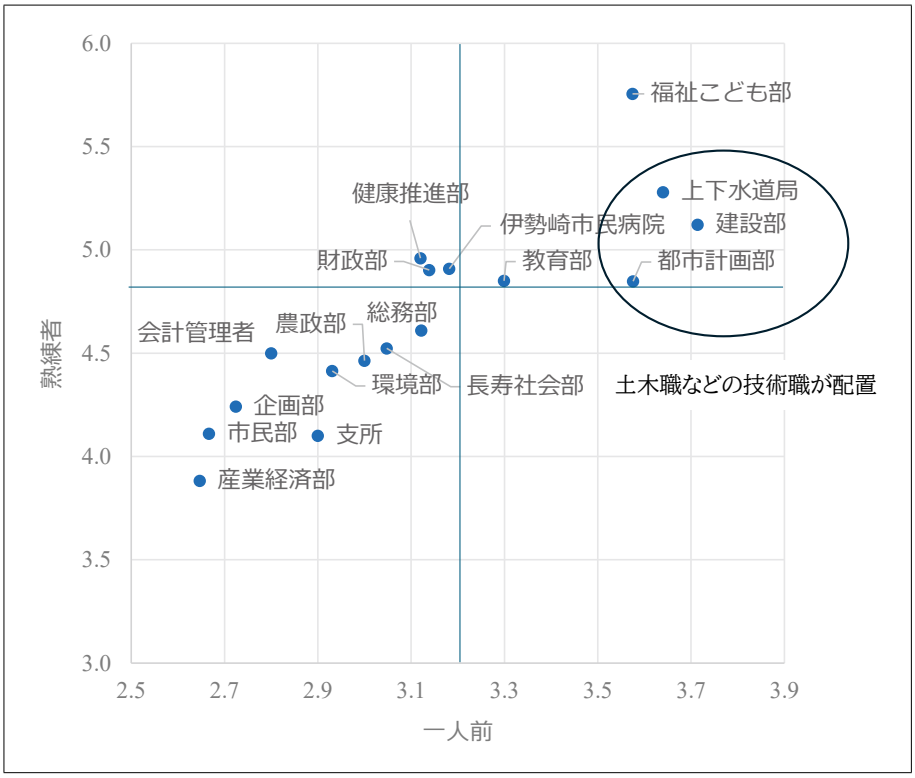
①の「一人前」に要する期間についての回答の中で１番多かったのは、「１年以上２年未満」が 31.6%で、次に多かったのが「２年以上３年未満」で 30.8%、「３年以上４年未満」が 17.9%、「４年以上５年未満」が 7.0%、「５年以上６年未満」が 7.0%、「１年未満」が 4.9%、「６年以上７年未満」が 4.6%、「７年以上」が 1.1%であった。「一人前」に要する期間について６割以上が「１年以上３年未満」と回答していることになる。

②の「熟練者」に要する期間についての回答の中で１番多かったのは「３年以上４年未満」で 27.0%、

次に多かったのが「２年以上３年未満」が 20.1%、それ以降「４年以上５年未満」が 17.9%、「５年以上６年未満」が 13.4%、「７年以上」が 13.1%、「６年以上７年未満」が 4.2%、「１年以上２年未満」が 4.1%、「１年未満」が 0.3%であった。「熟練者」に要する期間については、６割以上が「２年以上５年未満」と回答していることになる。伊勢崎市ではジョブローテーションの際、５年を上限としていることから、熟練者になる前に異動をしている場合も想定される。

図表５-２は縦軸を熟練者に要する期間の平均値、横軸を一人前に要する期間の平均値を表わし、部ごとにまとめたものである。青線は回答者全体の平均値を示しており、熟練者に関する回答の平均値は 4.81、一人前に関する回答の平均値は 3.09 であった。一人前にかかる年数が多く、また熟練者にかかる年数が多いと言われている部が福祉こども部であり、また一人前になる年数が少なく、かつ熟練者になる年数も少ないのが産業経済部となっている。

図表５-２



出所：伊勢崎市提供資料を筆者が一部加筆

３つ目の問いはエキスパートが必要なのか、スペシャリストが必要なのかという調査である。①「あなたの現在の所属では特定の部門、分野での高度な専門性を発揮しつつ、後継職員の指導及び育成をし、経験及び知識を組織的に継承していく、エキスパート（資格免許を必要としないが、特定の部門・分野で業務に精通・習熟し、専任スタッフ職として業務の進行・管理にあたる職）が必要ですか」、②「あなたの現在の所属では建築士や保健師などの資格、免許が必要な職種、業務で、業務経験を積みながら、

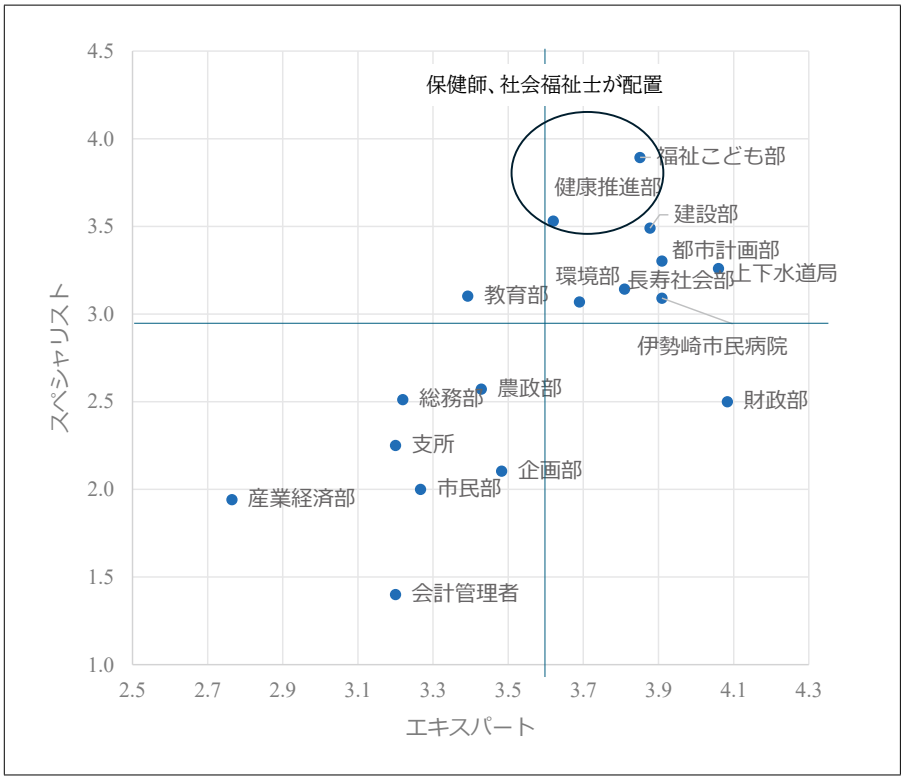
高度の専門性を発揮していく、スペシャリスト（資格免許が必要な職種で、採用時から専門の業務を担当する職）が必要ですか」であった。

①でエキスパートの必要性を聞いた結果、１番多かったのは「そう思う」で 35.4%、次に多かったのが「どちらとも言えない」で 24.7%、それ以降は「強くそう思う」が 23.4%、「そう思わない」が 11.6%、「全くそう思わない」が 4.8%となった。

②にスペシャリストの必要性を聞いた結果は、１番多かったのは「そう思わない」で 27.4%、次に多かったのが「どちらとも言えない」で 22.0%、それ以降は「そう思う」が 18.8%、「強くそう思う」が 16.4%、「全くそう思わない」が 15.3%となった。

図表５-３は縦軸をスペシャリストに関する回答の平均値、横軸をエキスパートに関する回答の平均値を表わし、部ごとにまとめたものである。青線は回答者全体の平均値を示しており、スペシャリストに関する回答の平均値は 2.94、エキスパートに関する回答の平均値は 3.61 であった。

図表５-３



出所：伊勢崎市提供資料を筆者が一部加筆

スペシャリストが最も必要とされると答えたのは福祉こども部である。一方、スペシャリストが必要でないと答えたのが多かったのは会計管理者であり、エキスパートという観点から見ると、財政部がエキスパートとして求められる点でスコアが高く、産業経済部については最も低いスコアとなっている。

３つの問いのうち１点目について、毎年担当する仕事がすべて変わることは少ないという実態が浮き

彫りになるとともに、職場内では実質的な個室主義ともいえる状況が伺える。属人化の防止やセクショナリズムの打破が必要であり、また、危機管理の観点からも人的リソース管理を柔軟にしておくためには、職場内での「最大動員」をさらに進めていく必要がある。２点目のジョブローテーションの年数については、「一人前」や「熟練者」になるための年数が職場によって異なることがわかったため、一律の年数でのジョブローテーションの見直しや、一人前になるための期間を早くするために効果的なＯＪＴの実施、早期の熟達化を促す必要がある。３点目の複線型人事については、スペシャリストやエキスパートが求められる職場にはグラデーションがあることもわかった。公募制やフリーエージェント制などによる職員の自主的なキャリア形成を促す人事異動、また、専門職やエキスパートを志向する職員のための複線型人事を含めたキャリアパスの提示が必要だと言える。

職員の能力を向上させ、マンパワーを増大し、レジリエントな組織体制を構築するための適応策として、１点目の大部屋主義による最大動員に向けては、職場内でのジョブローテーションによる「職場内多能工化」が必要である。２点目の一律の異動サイクルについては、専門性など職務特性を考慮した年数の設定が必要であり、３点目の専門能力の向上については、職員の主体性を引き出すための環境整備や、職務と職員個々の強みや適性とをマッチングし、自己実現を図るためのキャリア形成支援が必要となる。

（３）伊勢崎市での具体的な取組事例

①職場レベルでの取組

伊勢崎市においては、職場レベルと全庁的な取組が実施されており、ここでは職場レベルの取組として企画部情報政策課の事例を紹介する。

１）情報政策課の所管業務・動向

情報政策課は、その名の通り情報政策の推進に関する業務を所管しており、これまで伊勢崎市のＤＸ（デジタルトランスフォーメーション）の推進を行ってきた（2022 年からは業務の一部を企画部の事務管理課へ移管）。また、デジタル人材の育成も重要な取組の一つである。「はじめに」で述べたように、自治体業務における需要と供給のギャップを埋める方策として、供給面ではマンパワーの強化とＤＸの推進が必要とされている。伊勢崎市では、最高情報統括責任者（ＣＩＯ）である副市長を本部長としたデジタル化推進本部を設置し、外部人材であるＤＸ推進アドバイザーの助言を受けながら、強力にかつ変革を伴う形で組織横断的にデジタル化を進めており、情報政策課はその事務局を務めている。また、デジタル化推進会議を主催し、若手職員を中心としたデジタル化推進担当職員間のＤＸ関連の情報共有やワーキングチームを結成し、ボトムアップでアイデアを創出している。こうした体制と環境づくりによって、様々な試行的な取組を行っている。

２）チーム制導入に至った経緯

デジタル人材の育成においては、デジタルスキルと業務知識をバランスよく習得することが重要視されており、デジタル技術を活用して課題解決や施策形成、実践をリードできるようなデジタル化推進担当職員を育成している。また、主に情報システム部門の職員が対象となり、システム基盤や情報セキュリティの維持・運用を通じてデジタルに関する深い知見を習得し、デジタル化推進人材と連携して市政のデジタル化に取り組んでいる。情報政策課はこれまでにもＩＣＴ専門人材を育成しており、職員の能力向上に努めてきたが、2024 年度にはシステム標準化の推進などで業務量が現体制では上限に達することが見込まれた。そのため、即戦力となる職員が最低でも２名必要だと試算した。しかし、ＤＸの推進部門としては、人員増加は難しく、現状の職員数ではパフォーマンスを最大化し、チームの生産性を高める必要があった。そのため、課内での検討を行った結果、情報政策課内の係を横断的に連携させ、チーム制を導入することを決定した。

３）チーム制内容と工夫

情報政策課には情報政策係、システム管理係、統計係の３つの係があるが、主に情報政策係とシステム管理係を基に６つのチームに再編成し、課内での人材の流動化を図った。各係の職員をこれまでの経験や専門知識、キャリアマップに基づいて図表５-４の６つのチームに配置し、それぞれのチームでグループリーダー、サブリーダー、メンバーを決定した。これにより、柔軟で効率的な業務運営を目指すとともに、職員同士の協力を促進する体制が整備された。

図表５-４

2024年度 チーム制組表			標準化チーム	内部システムチーム	DXチーム	業務支援チーム	情報インフラ チーム	情報セキュリティチーム
	課長	A						
情報政策係	係長	B			●		○	◎
情報政策係	主査	C			○		○	●
情報政策係	主査	D	○	○			●	
情報政策係	主査	E			◎	○	◎	○
システム管理係	課長補佐(兼)係長	F	◎	○		○		○
システム管理係	主査	G	○	◎		●		
システム管理係	主査	H	●		○		○	
システム管理係	主査	I	○	●		○		
システム管理係	主査	J		○	○	◎		○
DH	主査	K				○		

●…グループリーダー　◎…サブリーダー　○…メンバー

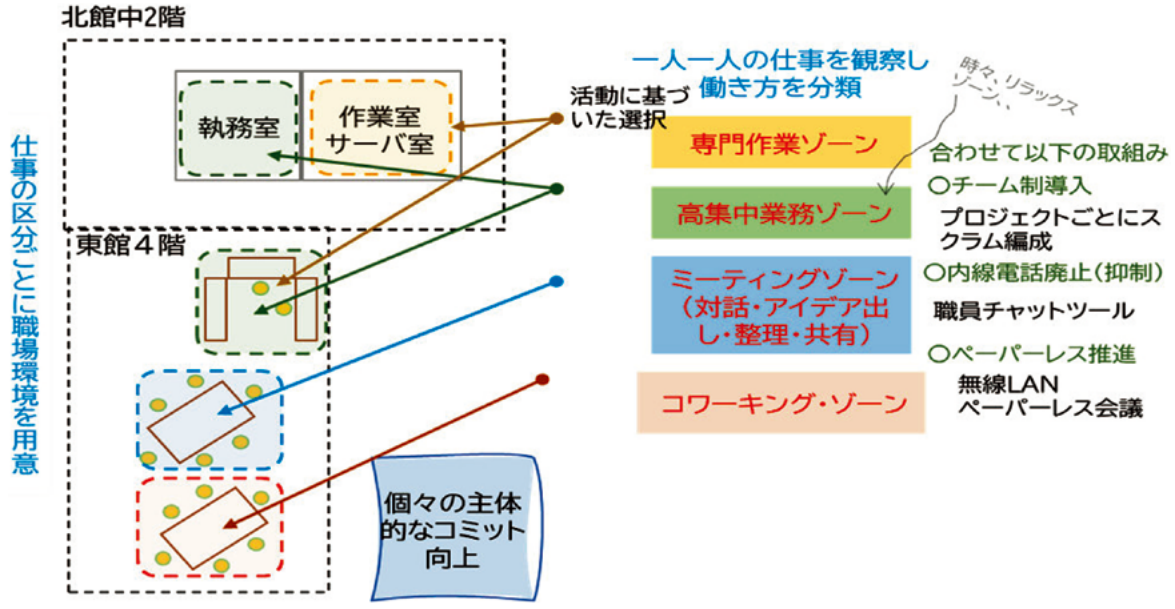
出所：伊勢崎市提供資料を筆者が一部修正

このようなマトリックス組織を編成する際、課長補佐や係長が各グループリーダーに就任するのは当然であるが、今回の編成では職員の自主性を尊重し、積極的に手を挙げた職員をリーダーに選出する方針が取られた。また、経験が少ない職員に対しても、専門性を重視してサブリーダーとして抜擢することが決定された。

４）個人と組織のパフォーマンス向上策

情報政策課では「Activity Based Working In ISESAKI」という取組を通じて、単にチームを編成するだけでなく、個々の職員の仕事の性質に着目し、個別に最適な働き方をサポートするための環境整備も行われた。具体的には、業務の性質に応じた執務環境が整備され、図表５-５のように北館中２階には、サーバー室や作業室が備えられ、業務に応じた執務を行えるように設計された。また、東館４階には執務スペースに加え、コワーキングゾーン、ミーティングゾーン、集中ゾーンが設置され、個々の業務の進め方に応じて柔軟にチーム活動を行える環境が整えられた。また、無線ＬＡＮを整備し、パソコンを持ち歩きながらペーパーレス会議や打ち合わせを行い、印刷にかかる手間を削減することで、業務を進める上での無駄な時間を減らす取組も行っている。

図表５-５



出所：伊勢崎市提供資料

このようなマトリクス組織では、指示命令系統が複雑になるため、メンバー間での報告、連絡、相談をはじめとするコミュニケーションが非常に重要になる。対策として、ミーティングゾーンで週１回のミーティングを実施し、進捗管理や情報共有を行い、声掛けを通じてコミュニケーションを取ることで、ストレス対策やメンタルヘルスの支援にも対応している。コワーキングゾーンでは、チームの方向性を

話す際に使用し、それ以外の時間は他のメンバーと自由にコミュニケーションを取れるようにしている。さらに、職員にはチャットツールを多用させ、電話の使用を極力減らしている。これにより、個々の能力を高めつつ、組織全体のパフォーマンス向上を目指している。

全体の進捗管理は情報政策課長が行い、課長補佐や係長もチーム内にいるため、労務管理や予算管理などはこれまで通り管理監督職が担当している。また、各メンバーに対しては、メンタル面や進捗面でのフォローを行っている。各チームにはリーダーがいるため、リーダーの主体性を発揮できるようにサポートし、黒子の存在に徹することが、チーム運営がうまくいく要因となった。ただし、課長補佐や係長もチームの一員として業務を割り当てられる場合があった。情報政策課長は、チーム制導入前にその旨を事前に伝え、役割の変化についてもメンバーに納得してもらいながら進めた。このような事前の説明が、うまくいった要因の一つである。

まとめとして、（２）の最後に述べた適応策としての３つの視点から述べる。１つめの職場内での多能工化については職員を増やすことができない中で業務量の増大に対し、チーム制を導入することで、情報政策係とシステム管理係の間の壁を取り払い、チームメンバーがセクショナリズムに陥ることなく、大部屋主義の執務形態を採用することができた。２つめの専門性を考慮した異動サイクルについては経験年数の浅い職員をサブリーダーに抜擢することで一人前になるための期間短縮ができるとともに経験の長い職員もリーダーとなることで熟練者としての地位を確固たるものとするとともに経験の少ない業務についても関わることで専門性の幅を広げることにつながった。３つめの主体性を引き出し、自らのキャリア形成につなげることについては若い年代の職員が自らリーダーに手を挙げ、リーダーシップを発揮していくことになったとともに情報系の難関国家資格にも合格するなどＩＣＴ専門人材としての専門性を高めることにもつなげることもできた。

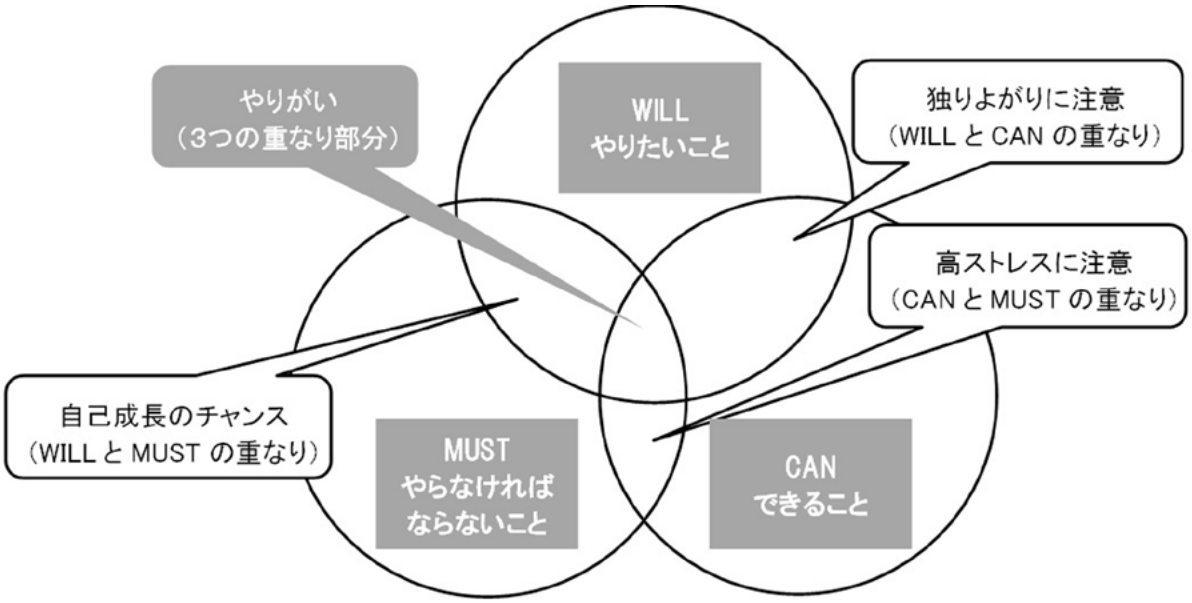
②全庁レベルでの取組

１）伊勢崎市のこれまでの取組

伊勢崎市ではこれまでも職員の能力向上ややりがいを感じてもらえるよう、「人材育成」、「人事異動」、「人事評価」、「キャリア支援」などの仕組みを相互に関連づけながら取り組んできた所である。職員が成長し、やりがいを感じられるよう、図表５-６のように「やるべきこと、組織が求めていること」（MUST）、「やりたいこと、実現したい職員像」（WILL）、「できること、強み」（CAN）を意識しながら、ひとづくりを進めている。

中でも職場が求めているものと職員がやりたいこととのミスマッチを解消するために、「人財育成リクエストシート」を各職場で作成し、全職員に周知している。この人財育成リクエストシートには、図表５-７のように各職場が求めている職員像や必要とする能力が記載されている。組織からの情報開示や発信を通じて、自己申告調書の提出や自分のキャリア形成を考える際、自分の能力や特性を生かした業務や、自分が目指す職員像を具体的にイメージできるようにシートを工夫・活用し、人事異動の際に

図表５-６



出所：岡田（2022）「公務員が人事異動に悩んだら読む本」（学陽書房）

図表５-７

出所：伊勢崎市提供資料

も活用できるようにしている。この取組によって、働きがいやエンゲージメントを高めることを目指している。

人事評価においても、職員自身が組織の求めていることをしっかりと理解し、それに向かって業務を進めるために、まず管理職が組織の方向性やビジョンを基に組織目標を設定し、職場で共有する。その後、管理職と職員が面談などを通じて個人目標を設定することで、組織目標と個人目標の方向性を一致させ、組織力の向上や部下の能力開発と向上を図っている。評価結果のフィードバックは人材育成において不可欠な要素であり、職場でのコミュニケーションを促進することにもつながる。評価者から被評価者へのリアルタイムでのフィードバックに加え、評価時に行う面談でのフィードバックを通じて、職員一人ひとりはこれまでの行動を振り返る機会を得るとともに、自らの強みを発見したり、今後期待される行動を把握したりすることができる。このプロセスを通じて、職員の成長意欲が高まり、さらなる人材育成へとつながっている。

人事異動や昇任、出産、介護などによるワーク・ライフ・バランスの変化といった職員自身を取り巻く環境は、めまぐるしく変化し、キャリアの転換期を迎えることになる。このような時期に、これまでのキャリアを振り返り、見つめなおすことで自身の強みを明らかにすると共に、組織から期待される役割を理解することで、今後の自己の成長と組織への貢献ができるよう、主体的なキャリア形成ができるような環境づくりをしている。2009 年度からキャリアデザイン研修を継続して実施しており、職員が自己理解を深めた上で組織目標や求められる職務遂行能力、役割、人事制度の仕組みを理解した上で、職員が自己理解を深め、組織として進む方向性や目標と職員一人ひとりの自己実現との両立を図り、個人と組織が WIN-WIN の実現可能な関係になるキャリアデザインが作成できるよう、支援している。

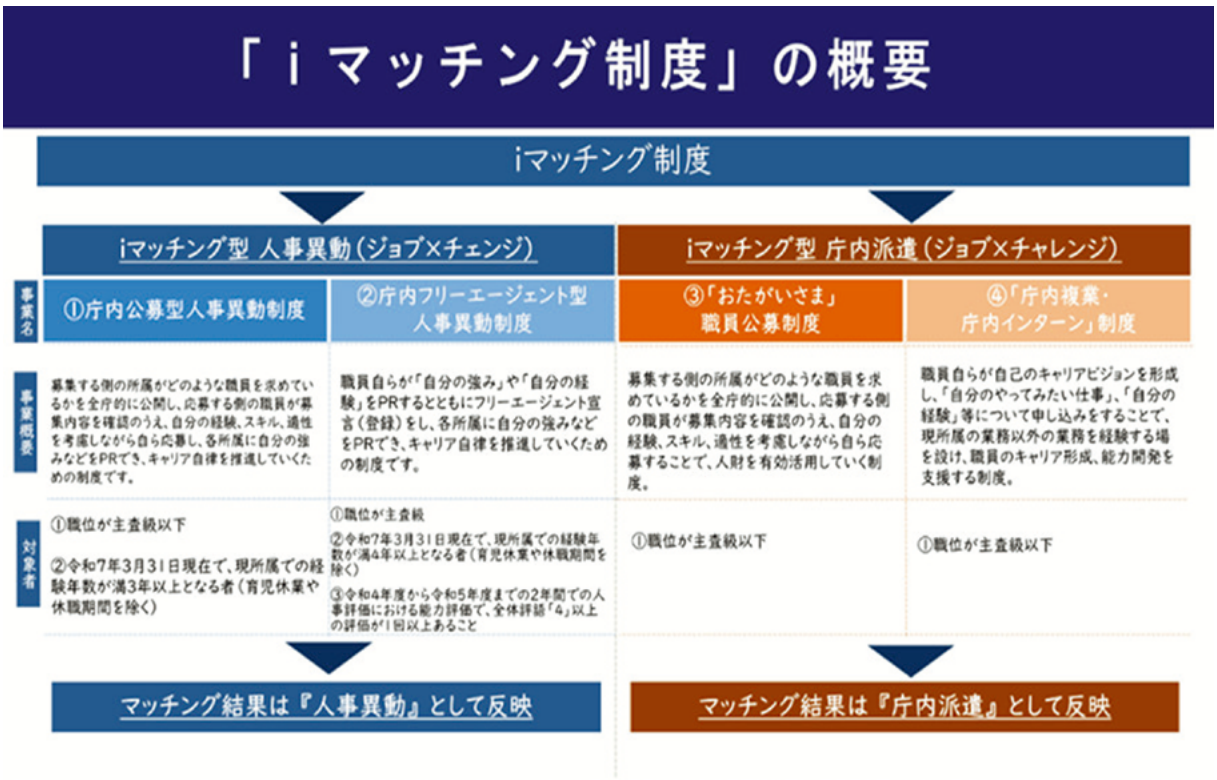
２）ゆるやかな流動化の取組

伊勢崎市では１）のような取組を行ってきたが、これに加えて、①情報政策課での取組にみたように大部屋主義の「あいまいな職務区分」を利用した、庁内での人材のゆるやかな流動化の仕組みも加えることができれば、職員の能力が高まり、マンパワーも増大し、レジリエントな組織体制が構築できると考えられる。

そこで、全庁レベルの取組として 2024 年から始めたのが「ｉマッチング制度」であり、その概要をまとめたものが図表５-８である。この制度には、「ｉマッチング型人事異動」と「ｉマッチング型庁内派遣」の２つのタイプがあり、前者は主に長期的な人事異動を目的にしたもので、「庁内公募型」と「庁内フリーエージェント型」の２つがある。後者は主に短期間の庁内派遣を目的にしたもので、『「おたがいさま」職員公募制度』と『「庁内複業・庁内インターン」制度』がある。

「庁内公募型人事異動制度」は募集する側の所属が求める職員の要件を全庁的に公開し、応募する職員が募集内容を確認したうえで、自分の経験、スキル、適性を考慮しながら自発的に応募できるようにするものである。また、各所属に対して自分の強みをＰＲできる機会を提供し、キャリア自律の推進を

図表５-８



出所：伊勢崎市提供資料を筆者一部修正

図るための制度である。職員からの応募内容は、人事担当課で慎重に検討された後、人事異動に活用されることとなる。「庁内フリーエージェント型人事異動制度」は職員自らが「自分の強み」や「自分の経験」をＰＲするとともに、フリーエージェント宣言（登録）を行い、各所属に自分の強みをアピールできるようにするものである。この制度は、キャリア自律を推進することを目的としており、各所属は、フリーエージェント宣言を行った職員の情報をもとに、獲得したい人材を職員課に報告することになり、その後、各所属と調整を図り、人事異動に活用されることとなる。

この両制度とも従来の人事担当課主導の人事異動等に加え、職員自らが住民福祉の増進のために、自分がやりたい仕事や自分の強みを発揮できる仕事に取り組むことで、エンゲージメントの向上を目指すものである。この制度は、人財の有効活用と職員のモチベーションの維持・向上を図ることを目的としている。

『「おたがいさま」職員公募制度』は募集する側の所属が求めている職員の情報を全庁的に公開し、応募する職員が募集内容を確認のうえ、自分の経験、スキル、適性を考慮して自ら応募することで、人財を有効活用する制度である。職員からの応募内容を基に、募集側の所属が人材を選定し、庁内での職員派遣を行うこととなる。目的としては産育休・病休等による人員減への対応や、特定のスキルが必要なプロジェクト・業務に対して新たな価値を創出したい所属からのニーズを聞き取り、意欲とスキルを持った職員をマッチングして短期的に派遣することで、エンゲージメントの向上を目指す制度である。

この制度は、人財の有効活用と職員のモチベーションの維持・向上を図ることを目的としている。『「庁内複業・庁内インターン」制度』は職員自らが自己のキャリアビジョンを形成し、「自分のやってみたい仕事」や「自分の経験」などについて申し込むことで、現所属の業務以外の業務を経験する機会を提供し、職員のキャリア形成や能力開発を支援する制度である。職員が応募した内容を基に、人事担当課が庁内の複業や庁内インターンの実施可否を所属に確認・調整し、実施可能な所属があれば職員派遣を行うこととなる。自己のキャリアビジョンを考え、その実現に向けて積極的にチャレンジする職員の希望を聞き取るとともに、複業やインターンシップの実施が可能な所属とマッチングすることで、エンゲージメントの向上を目指している。この制度は、職員のキャリア形成を支援するとともに、人事異動などにおけるミスマッチの解消を図ることを目的としている。

「ｉマッチング制度」は2024年に始まったばかりの制度であるが、情報政策課の事例と同様に、（２）の最後に述べた３つの視点からみてみると、１つめの職場内での多能工化については職場を越えた柔軟な人員配置が可能となった。２つめの専門性を考慮した異動サイクルについては、これまで培った専門性を自らが希望する関連部署でさらに磨くことが可能となった。３つめの主体性を引き出し、自らのキャリア形成につなげることについては、経験が浅い職員が自分の専門性を高めるために、どのような職場で経験を積み、今後のキャリアをどうしていきたいかを考え、実際に異動することが可能となったと評価できる。

（４）ＤＸの取組と最後の課題

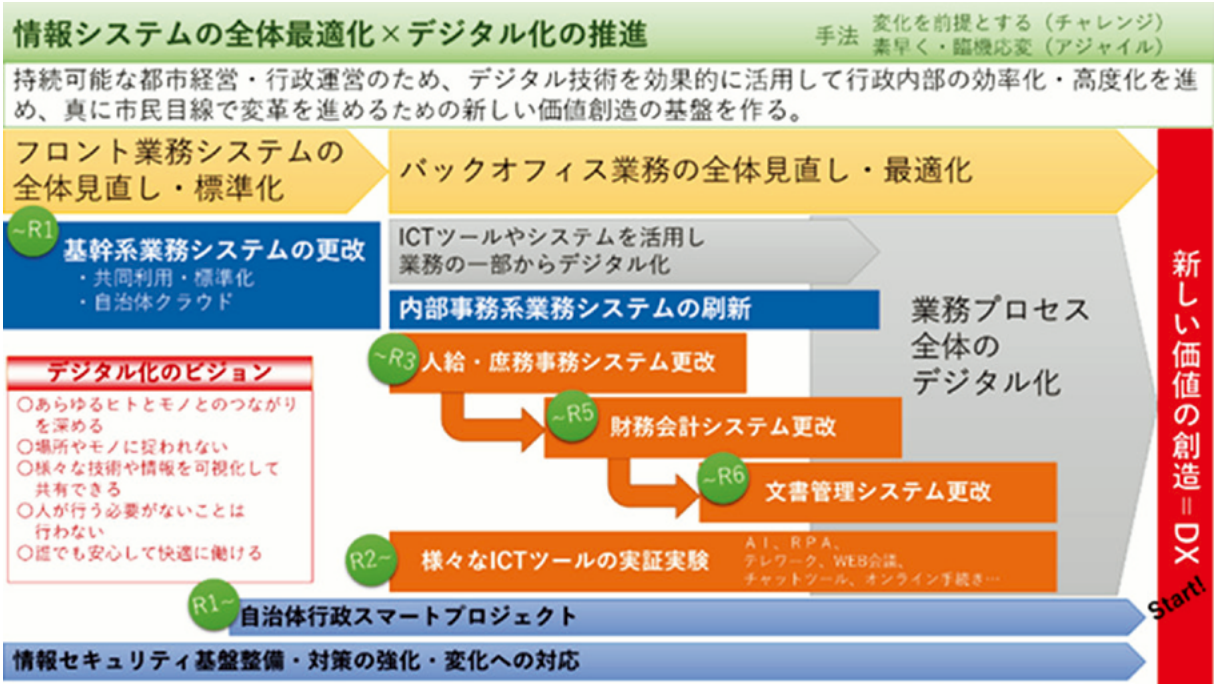
レジリエントな組織体制構築に向けたマンパワー、特に職員が能力向上するための適応策について組織運営と人事制度の面から伊勢崎市での取組事例を中心に述べてきた。しかし、マンパワーの向上には供給面からの業務効率化と量拡大の検討も不可欠である。これらの点について、伊勢崎市でのＤＸによる業務効率化の取組状況を述べる。

①伊勢崎市でのＤＸの取組

伊勢崎市では図表５-９のように基幹系業務システムの共同利用や標準化を進め、フロント業務システムの全体的な見直し、標準化を行ってきた。その後、バックオフィス業務の全体見直しや最適化を進め、人事給与システムや庶務事務システムなどを更改し、デジタル化を推進し、職員の内部事務への負担を減らし、新しい価値創造の基盤を作ることを目指している。実際に様々なＩＣＴツールの実証実験も行われており、ＲＰＡの導入実績について2021年は２課７業務であったが、2023年には９課28業務に拡大し、その削減時間は1,350時間程度となっている。また、簡易オンライン申請ツールについても市民向け、職員向けの双方で利用が広がっており、2023年の削減時間は2,300時間程度となっている。2025年１月からは複数の手続きを一か所で済ませられるワンストップ窓口を開設するとともに「書かない窓口」システムも導入し、来庁する住民の負担軽減を図ることとなる。また、生成ＡＩの活用に向け

たタスクフォースも立ち上がっており、窓口部門での住民からの電話問い合わせや職員からの内部管理部門への電話問い合わせの際の活用方法なども検討しており、住民のサービス向上だけでなく、職員の負担軽減の実現へ向けた動きも活発になっている。

図表５-９



出所：伊勢崎市提供資料

②人員増によるマンパワーの増大

レジリエントな組織体制を構築するための最後の課題は職員の増加である。これまで職員数の増加に対する住民の感情は必ずしも好意的ではなかった。しかし、近年、自治体職員に対する住民の期待は大きくなっており、多様化するニーズへの対応や災害時などの緊急対応がその一因である。また、生産年齢人口の減少という課題を迎え、官民を問わず優秀な人材の獲得競争が激化している状況でもある。このような状況下で、職員の能力向上やＤＸへの取組が進むとともに、住民サービスの向上が実現されるのであれば、職員数を増加させる方向性を示すことは住民の理解を得やすくなるのではないだろうか。

おわりに

本章はレジリエントな組織体制を構築するためにいかにマンパワーを向上させるか、という点について、デジタルも活用した組織運営と人事制度の観点から論じてきた。伊勢崎市での調査から見えてくることは、①「職場内多能工化」の必要性、②行政分野や職務特性に応じた異動サイクルの設定、③職員の主体性や強みが発揮できる仕組みや環境づくりの必要性であった。そのための実践事例として、職場レベルでの組織の垣根を越えるチーム制、全庁レベルでの職員のキャリア形成や適性を重視したマッチングシステムの実態について述べた。

ポイントは「ゆるやかな庁内人材の流動化」である。それは係や課といった組織の壁を取り払い、柔軟な職員配置をして、セクショナリズムを打破していくことであり、多様な職務に携わっていくことで職員のポータブルスキルを磨きつつ、専門とする職務分野を見極めていき、個々の職員の適性把握をしていくことでもある。この流動化は、毎年４月１日の異動に限らず、異動が年に複数回行われることにつながるかもしれないし、１つの課に所属するだけでなく、複数の課に所属することや横断的なプロジェクトやタスクフォースに携わることかもしれない。行政の業務の需要は高まっているため、年度途中で発生する新たな課題を解決するために必要な部署に人材を配置していくことになれば新たな人材の確保が必要になり、それは採用試験の通年実施、通年採用につながるかもしれない。

人口規模によっては職員数が少ないためにジョブローテーションもできていない場合もある。その場合、そこで働く能力育成期の若い職員がやりたい業務があったりするにも関わらず、業務が属人化してしまっており、人事異動ができない場合も想定でき、最悪の場合、離職につながることにもなりかねない。その際、「ゆるやかな庁内人材の流動化」はその解決のヒントになるのではないだろうか。例えば伊勢崎市のマッチングシステムの『「庁内複業・庁内インターン」制度』は一定期間、試しに別の部署に所属し、その部署の業務を経験することになる。１日フルタイムでその業務に携わってもいいし、１日の労働時間の 20％以内で携わることもできる。４月１日の人事異動に加え、ゆるやかに少しずつ庁内人材の流動化という、別の形で進めることで、組織の活性化や職員の能力開発につなげ、レジリエントな組織体制を構築できるものと考える。

レジリエントな組織体制構築に向けては、これまでの人事に関する慣例を打ち破る形で、庁内の人材が活発に流動化していくことが必要であり、これは都道府県、市、区に限ったものではなく、町村でも可能であると考える。

【参考文献】

稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
稲継裕昭（2021）「第５章自治体職員の未来」稲継裕昭・大谷基道『現場のリアルな悩みを解決する！職員減少時代の自治体人事戦略』
稲継裕昭（2024）「自治体を取り巻く環境変化に自治体組織・人事はどう適応していくか」『月刊ガバナンス』276 号、pp.14-16.
入江容子（2020）『自治体組織の多元的分析：機構改革をめぐる公共性と多様性の模索』晃洋書房
大森彌（1994）『自治体職員論：能力・人事・研修』良書普及会
大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会
岡田淳志（2022）『公務員が人事異動に悩んだら読む本』学陽書房
小田勇樹（2019）『国家公務員の中途採用―日英韓の人的資源管理システム』慶応義塾大学出版会
金井利之（2020）「第 18 章職員の職務と人事管理」礒崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治［新版］』北樹出版
金井利之（2024）『行政学講説』放送大学教育振興会
金井利之（2021）「コロナ対策禍と自治体の虚弱体質」『月刊自治研』第 745 号　pp.16-24.
中嶋学・新川達郎（2004）「地方自治体におけるキャリア形成―「ヨコ」のキャリアに焦点をあてて」『同志社政策科学研究』第９巻第１号　pp.51-60.
林嶺那（2014）「人事異動の構造とその論理：東京都における管理職人事（1993 ～ 2004 年）を題材に」『年報行政研究』第 49 巻　pp.138-159.
前田貴洋（2016）「自治体における人事異動の実証分析―岡山県幹部職員を事例として―」『法学会雑誌』第 56 巻第２号 pp.343-391.
松尾聖司（2005）『裁量の拘束と政策形成―公証行政における執行態様の分析―』東京大学 21 世紀 COE プログラム「先進国における《政策システム》の創出」
圓生和之（2023）「公務員の人事異動と人材形成―大卒ホワイトカラーの公民比較からの分析」『日本労働研究雑誌』第 759 号　pp.45-60.
村松岐夫（1994）『日本の行政：活動型官僚の変貌』中央公論社

【ホームページ等】

総務省（2021）『地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会　令和２年度報告書』，https://www.soumu.go.jp/main_content/000803129.pdf（2025 年１月５日最終アクセス）
総務省（2024b）『令和５年度地方公共団体定員管理調査結果の概要』，https://www.soumu.go.jp/main_content/000937479.pdf（2025 年１月５日最終アクセス）
総務省（2024b）『持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会（第１回）事務局提出資料』，https://www.soumu.go.jp/main_content/000982083.pdf（2025 年１月５日最終アクセス）

第６章

社会福祉政策における人材不足と デジタル化の役割：児童相談業務を中心に

獨協大学 国際教養学部 教授　和田 一郎

第6章

社会福祉政策における人材不足とデジタル化の役割：児童相談業務を中心に

獨協大学 国際教養学部 教授 **和田 一郎**

要約

本章は、少子化の進行に伴い深刻化する社会福祉政策における人材不足の課題を取り上げ、特に地方自治体の児童相談所における事例を通じて、行政ＤＸ（デジタルトランスフォーメーション）の有効性と課題について検討するものである。福祉分野の人材不足は、地方自治体における持続可能な行政運営を脅かしており、とりわけ児童相談所では、慢性的な人員不足と業務負担の増大が顕在化している。これにより、職員の心理的・身体的負担が高まり、離職率の上昇が福祉サービスの質に悪影響を及ぼしている現状がある。

こうした背景を受け、デジタル技術を活用した行政ＤＸの導入が、業務効率化と職員の負担軽減、さらには支援の質的向上のために有望視されている。本論文では、児童相談所にＤＸを導入している２事例をもとに、行政ＤＸの具体的な成果を明らかにした。ＡＩを活用した記録自動化ツールの導入により、記録作成時間が大幅に短縮されるとともに、職員の心理的負担軽減や支援業務の質の向上が報告されたことや、業務アプリの実証実験では情報共有の円滑化や業務効率化が達成され、職員が本来の支援業務に集中できる環境が構築されたことである。

結論として、行政ＤＸは少子化による人材不足の克服と、福祉サービスの質的向上を同時に達成する重要な手段となり得る。今後も行政と連携した学術的検証を通じて、社会福祉政策とＤＸ推進の指針として活用すべきと考えらえる。

はじめに

わが国における少子化[1]は、社会全体に深刻な影響を及ぼしている。特に、社会福祉政策における課題として顕著になっていることは、地方自治体では福祉部門における職員の不足が持続可能な行政運営を

[1] 厚生労働省などの人口動態調査などからも、年々少子化が進行していることが読み取れる。
https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html

脅かしていることである。さらに社会的養護などの公的な福祉サービスを提供する団体の人員不足も深刻であり、サービスの利用停止などが実際みられている[2]。その中でも、児童相談業務の現場では、公務員福祉職の定員割れが深刻化しており、人的資源の不足が顕在化している状況である。このような状況において、デジタル化（ＤＸ）の活用が新たな解決策として注目を集めている。

本章は、特に児童相談業務に焦点を当て、デジタル技術が人材不足の課題にどのように対応し得るのかを検討するものである。具体的には、現場での導入事例を詳細に分析し、その効果と課題を明らかにすることを目的としている。また、政策提言を通じて持続可能な社会福祉サービスの実現に向けた可能性を探り、急速に進展するＤＸ技術が社会福祉政策の革新に果たす役割に関する新たな視点を提供するだけでなく、社会福祉分野における学術的検証の重要性を考察したい。

1　社会福祉政策と人材不足の現状

現代の日本社会において、少子化の進行は様々に影響を及ぼしつつあるが、特に社会福祉政策については先行して既に多くの被害をもたらしている。それは自己負担率の上昇などの賦課方式である社会保障制度の国民の不安などもあるが、現場の公的サービスの視点から特に顕著なのが、福祉人材の不足という課題である。この問題は多層的であり、児童領域だけで考えても、地方公務員福祉職の人員構成、少子化と人材供給をする福祉系学部の縮小、地域による格差といった複数の要因が絡み合っている。それぞれの側面を掘り下げて考察する。

（１）地方公務員福祉職の人員構成

地方自治体における社会福祉領域における職員の人員構成は、業務量に比べて不十分な状況が続いている。都道府県レベルでは約 26%、市町村レベルでは約 47%の職員が福祉関係の業務に従事しているとされているが（地方公共団体定員管理調査、2024）、これらの多くは必ずしも福祉専門職採用ではない。これらの調査は数多く行われているが、厚生労働省委託事業（みずほリサーチ＆テクノロジーズ株式会社、2022）では、市町村において子ども相談領域において専門職採用をしているのは全体で 6.6%である。このように専門性を持たない職員が多くを占める現状では、福祉サービスの質が低下する懸念がある。

採用状況を見ても課題が明らかである。例えば、千葉県では 2021 年に 70 名の児童指導員を募集したが、実際に採用されたのは 34 名にとどまったことが明らかになるだけでなく、翌年の募集人数を 50 名

[2] 児童虐待等を受けた子どもを育てる児童養護施設は、ニーズがあるのに職員が集まらず、ユニットを閉じるところが散見される。

に減らしたものの、さらに採用者数は 13 名と激減したことが明らかになっている（千葉県議会、2021, 2023）。このような状況の背景には、職場環境の厳しさがある。千葉県内の市川児童相談所では、職員の 16.7%が精神疾患により長期療養しており、新人職員の半数も同様の状況に追い込まれている（千葉県議会、2021, 2023）。これは業務の厳しさを表すだけではなく、全国的に見ても同様の結果が推定される。例えば全国の児童相談所の正規職員（常勤）である児童福祉司が定年退職した割合は５％未満（こども家庭庁、2024）であり、これは他の職種の公務員に比べ驚くほど少ない割合といえる。そして、定年退職以外の最も大きな理由が「心身の不調」となっている状態（こども家庭庁、2024）であり、このような職場環境が改善されず継続してしまうと、多くの離脱者がこれからも増えることから、持続可能な福祉サービスの提供が困難と考えらえる。

（2）少子化と人材供給をする福祉系学部の縮小

少子化は福祉人材の供給に直接的な影響を与えている。2024 年の出生数は 60 万人台と予測されており、これは労働力人口の減少につながっている。また、専門知識を学ぶ大学在籍者数も今後大幅に減少する見込みである（文部科学省、2024）。日本私立学校振興・共済事業団（2024）[3] によると、前年度比で言えば全学では前年度比マイナス 0.08%となっている。そして学部別で福祉系が関わる領域を見ると、医療福祉学部マイナス 10.33%、社会福祉学部マイナス 5.57%などすべての学部が全学平均を下回る減少率である。

また、特に福祉系大学の中で難易度が高い大学ほど、卒業した学生の多くが福祉職以外の分野に進出している点が以前からの課題である。いくつか公表している大学の就職先をみても、公務員福祉職への進路を選ぶ学生の割合が乏しく、特に上位校では多く見積もっても 20%[4] と考えられる。この背景には、福祉領域の給与をはじめとした労働条件の悪さや長時間労働のイメージや変更されてばかりの政策の制度設計などが影響していると考えられるだけでなく、そもそも少子化により、どの業界も生き残りをかけて環境改善、初任給などの賃金上昇を実行しており、待遇面でまったく福祉はかなわなくなってきているからである。「福祉は労働問題」と言われているが、この少子化というわが国の国難に対して、待遇面を大幅に改善させるなどの具体的な対応はできていない。この状態をそのまま放置すると、将来的な公務員志望者の減少を招き、地域サービスの維持に影響を及ぼすであろう。

（3）人材不足を解消するには？

社会福祉領域の人材不足という喫緊の課題に対し、現実的かつ効果的な解決策を段階的に講じることが必要である。この分野の業務は、特に福祉専門職に対して高い精神的・身体的負担を強いる傾向があ

[3] 日本私立学校振興・共済事業団（2024）P25-26

[4] 公表されている福祉領域の上位校（関関同立、早稲田）を見ると、卒業後の進路における教員・福祉系公務員などの分類は 20%を超えることはない。よって多くても 20%と考えられる。

り、現場の過重労働が課題の根本にある。「福祉は労働問題」と言われる所以である。以下では、この課題に対するアプローチを３段階で整理し、具体策を示す。

第一に、短期的な視点で即効性が求められる現場の負担軽減策として、業務効率化に着目する。現在、福祉現場では事務作業や書類作成、電話対応といった間接業務が専門職の業務時間の多くを占めている。この部分にＡＩやデジタル技術を積極的に導入することが有効であると考えられる。例えば、電話対応をＡＩで記録し、要点を自動的にまとめるシステムや、記録作業を簡略化するデジタルツールを採用することで、専門職が本来の対人支援業務に集中できる環境を整備する。また、これらの技術を駆使することで、業務記録の正確性や情報共有のスムーズさを向上させる効果も期待できるであろう。

第二に、短中期的な視点からは、職員が燃え尽きないように職場環境の改善と職員のスキルアップを進める必要がある。現状の課題として、職員の精神的負担や、適切な指導を受けられる体制の不足が挙げられている。しかしながら行政は内部からの改革が難しい状態である。このため、児童相談所（一時保護所）で広がりつつある第三者評価を導入し、環境を改善することが重要である。評価は一般に公開され、議会にも触れることにより、評価で指摘された改善点を修正する動きが広まりつつある。また、キャリアパスを明確に示し、段階的なスキルアップ研修を提供することで、職員が将来に希望を持ちながら働ける職場を構築する。既に定年退職者の割合等のデータからも、長期に現場でソーシャルワークをし続けることは困難な情勢である。業務において長期研究や研修を実施し、長期間ソーシャルワークを行わない制度にするなどの多面的な能力向上を図るとともに、柔軟な勤務形態の導入や、残業の抑制に向けた取組を推進することで、長期的な職員の定着率向上を目指すことができるであろう。

第三に、社会福祉分野全体の賃金を中心とした労働条件の向上を図り、新たな人材を呼び込むための基盤整備を行う。福祉業務の重要性や社会的意義を見える化して社会に問うことや、その重要性を担保する労働条件、環境改善などのガイドラインにも一定の質を求めた政策の実施と、それら政策にも第三者評価制度を活用してＥＢＰＭを回し更なる質の向上を図る必要がある。児童相談所や児童養護施設などの現場における改善点を客観的に洗い出して環境整備を進める第三者評価だけでなく、福祉領域の業務の効率化や精神健康度、給与体系なども積極的に政策としての評価を行うことが必要だと考えられる。

これらの施策を一体的に実施することで、短期的には現場の負担を軽減し、中長期的には職場環境の改善と人材の育成を図ることが考えられる。つまりこのような取組を通じて、社会福祉領域における人材不足問題の根本的な解決に向けた道筋を示すと同時に、持続可能な福祉サービスの提供体制を構築することを目指すことが可能になるであろう。

そして、まずは第一段階として現在の過酷な業務の解消につながる、社会福祉政策におけるＤＸの必要性について次に論じたい。

２　社会福祉政策におけるデジタル化（ＤＸ）の必要性

これまでのような状況を踏まえると、まず短期的な対応として、限られた人員で増加する業務を効率的に遂行するための抜本的な業務改革が不可欠であると考えられる。具体的には、現在の人員でも円滑な業務遂行を可能とするシステムを構築し、それによる余力（時間等）により、より本質な業務を遂行する事や、危機時にはその余力を活用して、自然災害や感染症のパンデミックなど、予期せぬ事態[5]への対応が可能になる「冗長性」の醸成につながるであろう。

ここでは、このような現状の課題を概観した上で、行政のデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）の必要性を論じ、その実践例として児童福祉領域におけるＡＩ技術の活用事例を通じて、その意義と可能性を考察する。

（１）行政ＤＸによる質の向上と業務効率化の可能性

行政分野におけるデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）は、限られた行政リソースの最適配分を実現する方法論として高い注目を集めている。特に人工知能（ＡＩ）技術とデータサイエンスの発展は、行政業務の自動化に新たな可能性をもたらしている。従来型の行政実務において多大な時間を要していた定型的業務や文書作成作業は、ＤＸ導入により劇的な効率化が実現する可能性がある。特筆すべきは、住民との対面・電話対応における記録作成プロセスの革新である。例えば児童福祉の現場では、相談を紙で記載し、文書ソフトで文章として入力する。その後、月報等のためにそれら情報を表計算ソフトに入力し、職場に導入してあるケース対応ソフトにも入力する。同じようなことを複数回入力するなどの状態が多々見られ、入力ミスや入力漏れが定期的に発生している状態である。

このような事例にＤＸを導入することにより、単なる作業時間の短縮にとどまらず、記録の標準化と高精度化が実現される。これは行政記録の品質向上という観点から極めて重要な進展である。目視で「０」と「９」を判断して手入力するなどの業務の効率の向上のみならず、人為的エラーの排除による業務品質の向上をもたらしている。これは行政サービスの信頼性向上に直結する重要な要素であり、住民満足度の向上にも大きく寄与すると考えられている。

さらにＤＸを利用した行政業務の効果測定などの評価の向上についても指摘したい。ツール導入の費用対効果だけでなく、職員のメンタルヘルスや住民の満足度などを含めた多角的な評価指標の設定が不可欠である。これらの複合的な指標を通じて、ＤＸ導入がもたらす本質的な価値を可視化し、継続的な改善サイクルを確立することが可能となる。つまり、単に投入費用から削減費用など費用対効果だけではなく、様々な視点からの効果測定をすることが、この領域の成功につながると言える。

---

[5] これは自然災害には限らない。政府が突然実施する給付金業務などの業務は、災害などのイベント以上に非常に過酷な業務となっている状態であり、それにも対応できるレジリエントなシステムとしてＤＸは注目されている。

そして、行政ＤＸの成功は、単なるテクノロジーの導入にとどまらず、職員の業務負担軽減と心理的安全性の確保を両立させながら、組織全体での効果的な活用能力を醸成することにかかっている。現場の職員は日々の業務に追われており、新しいシステムの導入が更なる負担となることへの不安を抱えている。このため、職員の声に耳を傾けながら、まず現場の業務分析を丁寧に行い、職員の具体的な負担感の軽減につながるポイントを特定する。これにより、ＤＸ導入による具体的な改善効果を可視化し、職員の心理的抵抗を解消していく。つまり段階的な導入プロセスを設計することが極めて重要となる。例えば、深夜までの残業の原因となっている記録作成作業や、ミスが発生しやすい入力作業など、職員が特に負担に感じている業務から優先的にＤＸ化を進めることで、導入効果を実感しやすい環境を整える。また、効果測定としてＫＰＩ（Key Performance Indicator）の設定においては、住民満足度の向上や単なる業務効率化の指標だけでなく、職員の残業時間削減率や業務満足度の向上など、人的側面での改善効果も重視する。これにより、ＤＸ導入の費用対効果を多面的に評価し、ＤＸの妥当性を客観的に示すことが可能となる。特に、職員の時間外勤務手当の削減額や業務品質の向上による再作業の減少など、定量的な効果を明確にすることで、持続的な投資への理解を得やすくなる。

そして、行政ＤＸの導入フェーズの設計においては、職員の業務繁忙期を考慮し、既存業務への影響を最小化する工夫が不可欠である。例えば、年度末の決算期や税務申告期などの繁忙期を避けて段階的に導入を進めることで、職員の負担感を抑制しつつ、確実なスキル習得を実現できる。さらに、持続的な支援体制の構築も重要である。スーパーバイザー（ＳＶ）を中心としたサポート体制を整備し、システム運用上の疑問や不安に即座に対応できる体制を確立する。これにより、「困ったときにすぐに相談できる」という安心感を醸成し、職員の心理的安全性を確保する。特に、ベテラン職員と若手職員では、デジタルリテラシーに差があることも多いため、世代に応じたきめ細かいサポートを提供することで、組織全体での円滑な導入を実現する。このような職員目線での統合的アプローチを通じて、ＤＸがもたらす具体的なメリットを実感できる環境を整備することで、組織全体での持続的なデジタル変革が実現可能となる。結果として、行政サービスの質的向上と職員の働き方改革の両立が達成され、投資に見合う効果が確実に得られる好循環を生み出すことができることに大きな可能性を秘めている。

（２）児童相談所の現状

児童相談所は子どもに関する様々な問題に対応する行政機関として、全国 234 か所に設置されている[6]。その設置主体は都道府県と政令指定都市には必置とされ、加えて中核市や特別区にも設置が認められている。

近年、児童虐待への対応件数は急激な増加を示しており、2022 年度には約 21.5 万件に達した。これは 10 年前の 2012 年度と比較すると約３倍以上という劇的な増加である（こども家庭庁、2024）。この

[6] 全国児童相談所一覧（2024 年４月１日現在）https://www.cfa.go.jp/policies/jidougyakutai/jisou-ichiran

背景には、虐待に対する社会の意識向上や通報義務の周知、さらには児童相談所全国共通ダイヤル「189（いちはやく）」の普及などが一因とされている。

このような状況に対応するのが児童相談所の児童福祉司と呼ばれる専門職である。彼らは虐待通告を受けての家庭訪問から、必要に応じた子どもの保護、保護者への指導、関係機関との連携、そして家族再統合に向けた支援まで、幅広い業務を担っている。その活動は 24 時間 365 日体制で行われ、深夜の緊急出動や時として危険を伴う現場対応も必要となる。さらに、複雑な家族問題への対応や、子どもの命に関わる重要な判断を日々迫られている。このような業務は多忙であり、人材確保の面では深刻な課題に直面している。

児童福祉司には社会福祉士などの専門的な資格が求められるが、業務の困難さに比して待遇面では民間企業と比べて見劣りする状況にある。若い世代の公務員離れと相まって、人材の確保は年々難しくなっており、一般の行政職と比較しても離職率が高い傾向にある。そのため、この人員確保の状況は現場に重大な影響を及ぼしている。転職等による他自治体の経験者も一定割合存在するが、過酷な勤務のため勤務年数が極端に短く、経験を積んだベテラン職員の不足が課題の一つである。さらに、職員が経験を積み、法制度を活用して難局を乗り切った経験やノウハウを共有する前に、大量の児童虐待等の通告業務が舞い込み目の前の業務をこなす業務が慢性的に続くため、系統的な法制度の理解や専門的なトレーニングを十分に行うことができないなど、業務に疲弊している状態である。その結果、残業の常態化やメンタルヘルスの悪化が見られ、さらには重大な虐待ケースの見落としリスクも懸念されている。

これらの課題に対し、各自治体は様々な対策を講じている。研修の充実などの待遇改善策に加え、非常勤職員（会計年度職員を含む。）等の増員による業務負担減も実施されている。また、指導役となるスーパーバイザーの増員や心理職の配置、警察ＯＢの配置による安全確保など、サポート体制の強化も図られている。しかしながら、これらの対策だけでは根本的な解決には至っておらず、より包括的な制度改革や支援体制の強化が求められている。その一環として、職員を支援し、燃えつきを防止するためにＩＣＴやＡＩ技術を活用した業務効率化は、喫緊の課題として認識されている。特に、日々の記録作成や情報共有などの業務において、テクノロジーの活用による負担軽減が期待されているのである。そしてそれらに対応した電話サービスの業務効率化と業務アプリ実践例をこれから紹介したい。

3　児童相談所におけるＤＸ導入の事例

（1）児童相談所における電話サービスの業務効率化におけるＤＸ導入の実践

児童相談所における電話サービスの業務効率化とサービス品質向上のため、江戸川区では 2022 年 1 月より NTT テクノクロス社が提供する「ForeSight Voice Mining」（NTT テクノクロス株式会社、2022）を導入し、児童相談業務のＤＸ（デジタルトランスフォーメーション）化を推進した。

①背景と課題の認識

児童相談所の業務負担は年々増大しており、とりわけ職員の精神的負担や労働時間の長時間化が問題視されているが江戸川区児童相談所も例外ではなく、開所以来、以下の深刻な課題に直面していた。

- 記録作業の負担増：虐待相談を含む大量の通話内容を通話終了後に記録する必要があり、職員の業務時間の多くがこの作業に割かれていた。業務時間内では終わらず、深夜や土日出勤で記録を書く状態であった。
- 職員の精神的負担：困難な虐待相談対応に伴う心理的ストレスが職員の離職率増加やメンタルヘルス悪化につながるリスクが考えられた。
- 対応のスピードと精度：重要な通告に対する対応の迅速性が求められる一方で相談者に的確な情報を与える必要があるがその情報が取り出すことが難しかったり、人的リソースの不足により他の人に頼めず対応が遅れるなどの課題があった。

②ＤＸ導入のプロセスと機能

これらの課題に対処するため、江戸川区はＡＩ技術を活用したＤＸ導入に踏み切った。「ForeSight Voice Mining」は、電話応対や記録作業の効率化を目指したＡＩソリューションで、以下の機能を備えている：

- リアルタイム文字起こし：通話内容を瞬時にテキスト化し、職員が記録作業に費やす時間を大幅に削減。
- 注意ワードの自動検出：特定のリスクワードを自動的にハイライトすることで、迅速かつ適切な対応を可能にする。リスクワードにより会話内容が自動的にＳＶと共通化し、ＳＶからの支援が受けられるなど、様々な支援システムがある。
- マニュアルの自動表示：通話内容に応じて関連するガイドラインや対応手順を自動表示し、経験の浅い職員でも均一で高品質な対応を実現。例えば、何かしらの問題のキーワードが発せられると、それに対応できる機関の連絡先や内容などが自動表示される。

図表６－１

出所：NTT テクノクロス株式会社

このシステムは、民間のコールセンター業務で培われた技術を基盤としており、行政サービスに適応する形で開発された。導入までには、実証実験を含む複数段階の試行が行われ、データ精度や実用性が検証された。その実証実験の研究成果を示す。

③成果とその意義

ＤＸの導入後、以下の具体的な成果が得られた。

- 業務効率の向上：電話記録作成に要する時間が１件あたり平均 20 分短縮され、職員一人あたりの年間削減時間は 72 時間以上となった。これにより、子どもや保護者との直接対話などの重要な業務に多くの時間を充てることが可能となった。なお、職員への定性的アンケートでも、この時間によりケースの対応時間が取れるなどの声が聴かれた。
- トラブルの事前回避：注意ワードの自動検出機能が職員間での迅速な情報共有を促進し、重大な事案の未然防止につながった。非常に困難なケースにおいても、チームとして対応し、迅速に意思決定ができるようになった。
- 職員のメンタルケア：システムによる応対のサポートにより、職員の心理的負担が軽減され、メンタルヘルスの改善が報告された。特に、会話をテキストに落とすことにより、若手が落ち着いて対応しやすくなるなど、電話内容を客観的に把握して適切に対応できるようになったことや、チームでの対応が可能となり、孤独感やストレスの緩和にも寄与した。

さらに、この事例は単なる業務効率化にとどまらず、行政サービス全体の質の向上に寄与している可能性も示唆された。具体的には、通話内容の正確な記録が可能となり、報告業務の精度向上や透明性の

確保が実現した。

④今後の展望と課題

江戸川区児童相談所の事例は、少子高齢化や人口減少に直面するわが国の地方自治体において、ＡＩ技術がどのように活用され得るかを示す重要なモデルといえるだろう。今後は、以下のような展望が期待される。

- 他自治体への展開：江戸川区のシステムは、すでに全国９か所で導入されており、全国的に広がる可能性がある。
- 応用範囲の拡大：児童福祉分野に限らず、保健医療や福祉、災害対応、行政窓口など、他の行政領域への応用可能性が示唆されている。

一方で、ＤＸ導入には課題も存在するに初期導入コストやデータの管理体制、個人情報保護に関する議論が今後の焦点となる。自治体によって財政力が大きく異なるだけでなく、自治体ごとに情報関係の条例等やシステムが異なる現状がある。また、職員のデジタルリテラシー向上や運用フローの最適化も必要不可欠である。自治体の人員リソースも大きく違いがあり、新たな取組を行う余力がない自治体も見られる。しかしながらこの取組は、デジタル技術を活用して深刻化する児童虐待問題への対応を強化するものであり、日本初の事例として注目を集めている。その意義は、社会的課題を解決する行政サービス改革の成功モデルとして、全国の自治体にも波及していくと予想されれる。つまり、江戸川区児童相談所の取組は、デジタル技術を駆使して行政の課題に挑む先進事例であり、ＡＩ技術を活用した行政改革は、わが国全体の公共サービスの質を向上させる重要な一歩となると考えられる。その成功を他の自治体や分野に広げることで、より持続可能でレジリエントな社会の実現が期待される。

（２）児童相談所におけるアプリ活用における業務効率化の実証実験[7]

株式会社 AiCAN は「すべての子どもたちが安全な世界に変える」をビジョンに、子どもの虐待という世界でいまだ未解決の社会課題に挑戦し、未来の虐待対応のスタンダードを築き、日本を含む世界の子ども達の安全に科学・臨床・テクノロジーの観点から貢献する、産総研発のインパクトスタートアップである。児童虐待対応のＤＸを支援するため、元児童福祉司・心理司、院内虐待対応チームの看護師、家庭裁判所調査官などの専門職、営業＆カスタマーサクセス部、研究者・データサイエンティスト、自治体システム開発経験を持つエンジニア、法務やセキュリティに対応可能な経営推進部など、多分野の専門チームを備えている。今回、令和５年度「地域・企業共生型ビジネス導入・創業促進事業補助金」の対象事業として採択され補助を受けた、全国６自治体における AiCAN Software as a Service（Ｓ a a Ｓ）

[7] 株式会社 AiCAN.（2023）．AiCAN 導入で児童相談所はどう変わる？導入した自治体の声を紹介＆ありがちな疑問に回答．https://www.aican-inc.com/column/20231230-02/

型で伴走サポートを含む AiCAN サービスに関する効果検証を行う実証実験（Proof of Concept、以下ＰｏＣとする。）結果について報告をする[8]。

①背景と課題の認識

全国の児童虐待相談対応件数はこの 20 年でおよそ 20 倍に増大しているにもかかわらず、対応にあたる職員（児童福祉司）の数は約 5,800 人と５倍程度しか増えておらず、マンパワーが圧倒的に不足している。しかも、その職員の半分以上が経験３年未満と専門性が高く求められる児童相談業務において、経験の浅い職員が半分以上を占める職場で、増大する対応件数に対応し、子どもの安全に資するには、単なるＩＣＴツールの導入によるデジタル化だけではなく、現場の業務フローを理解した上で、業務自体を改善するＤＸを行う必要がある。

児童福祉法に基づき児童虐待対応を行っている機関には、児童相談所のほか、全基礎自治体の児童相談担当部署（例：子ども家庭課、子育て支援課など）も含まれる。児童相談業務においては、家庭や学校等の関係機関を訪問し、子どもや保護者、関係者から話を聞くなど、機微な個人情報を取り扱うことになる。しかし、そのような業務を遂行する上で、以下３点の課題があげられる。

課題①：機微な個人情報を所外から入力・閲覧できるようなツールがなく、オフィスに戻らないと記録を書いたり閲覧したりできない
課題②：関係者と情報共有や調整を行うツールが、対面、または電話にほぼ限られている
課題③：迅速かつ適切な虐待の重症度評価を行うため標準的な調査やアセスメントを行う必要があるが、そのようなツールが既存の児童相談システムにほとんど実装されていない。

これらの課題が職員の負担を招いているほか、迅速かつ適切な意思決定をする妨げとなっていることから、早急な解決が望まれる。そして、今回は課題①②の解決を主な焦点とし、ＩＣＴツールの導入により「業務効率化」「情報共有の円滑化」が実現されるか検証することをＰｏＣの目的とする。課題③については組織内での合意形成を含めた時間をかけた取組が必要となるため、まずはツールが「判断材料の充実」に寄与するかにスコープを絞った。

方法としてはＰｏＣ参加を募り、６自治体（児童相談所設置自治体３ヶ所、市区町村３ヶ所）を調査対象とした。ＰｏＣの期間は、2023 年６月～2024 年２月（開始時期は６月～８月など、各自治体によって異なる。）である。児童相談業務では機微な情報を扱うため、各自治体の情報セキュリティ部門の確認が行われ、各自治体の児童相談所や児童相談担当部署の職員に AiCAN でキッティングを行ったタブ

[8] 本研究および執筆には、株式会社 AiCAN の髙岡昂太氏より多大なるご支援とご協力を賜りました。ここに深謝申し上げる。

レット端末を提供し、AiCAN アプリを用いて相談受付、調査、アセスメント、調査記録の作成、チャットによる連絡等の業務で活用された。基本的な業務での使用場面は「初期調査」「面接」「会議」を主な対象場面としたが、ユーザーにより、それ以外の業務全般で適宜利用を可とした。約半年間のＰｏＣ利用後、2023 年 12 月～ 2024 年 1 月にかけてアプリ導入の効果を測定するユーザーアンケートを実施した。回答期間は 2023 年 12 月～ 2024 年 1 月とし、全６自治体のユーザー 304 名中、163 名（回答率：53.6%）の回答を得た。

②成果とその意義

１）場面別利用率

業務における場面別の AiCAN 利用率は「子どもや保護者との面接中」「面接・訪問前の準備」「初期調査時の外出中の職員への連絡」の場面で７割以上の利用がみられた（図表６-２）。

図表６-２　AiCAN の利用場面

場面 01：通告後の初期調査で、所外に出向いて調査をする職員に所内から連絡をする	71.20%
場面 02：訪問先で現場確認をする	68.20%
場面 03：調査終了後（移動中などのスキマ時間含む）	51.80%
場面 04：同時にきょうだいを保護するなど複数人で連携して対応	36.00%
場面 05：面接・訪問前の準備	77.10%
場面 06：子どもや保護者との面接中	78.90%
場面 07：面接終了後（移動中などのスキマ時間含む）	67.70%
場面 08：所内や関係機関との会議前	56.00%
場面 09：所内での会議中	50.40%
場面 10：関係機関との会議中	66.40%
場面 11：所内や関係機関との会議後	60.20%

出所：株式会社 AiCAN（以下出典すべて同）

２）業務効率化

AiCAN アプリの主な利用場面となる「初期調査」「面接」「会議」の前後において、準備や記録作成、記録の登録までにかかる時間がアプリ導入前後でどの程度変化したかを尋ねた。その結果、最も効果の大きかった面接後の記録作成にかかる作業時間が 60.7%短縮されたという回答を得た。それ以外の事務作業についても初期調査における準備や記録作成にかかる時間が 52%の時間短縮効果がみられるなど、これまで業務時間を圧迫していた記録作成等の負担が軽減された可能性が明らかとなった。

３）情報共有の円滑化

「初期調査」「面接」「会議」の各場面において、職員間の情報共有にかかる時間がアプリ導入前後でどの程度変化したかを尋ねた。その結果、初期調査場面での情報共有にかかる時間が52.6%、面接後の記録の登録までにかかる時間が64.5%、会議終了から記録登録までにかかる時間が59.0%短縮されたことが示された。職員の主観的な変化を見ても、65.7%が「面接終了後職員とのコミュニケーションが取りやすくなった」、62.0%が「上長への情報共有で業務スピードが向上した」と感じられていた。

４）判断材料の充実

迅速かつ的確な判断が求められる初期調査場面において、アプリの利用が調査内容の充実に役立ったかの主観的な体験を尋ねたところ、「初期調査場面で得られる情報の量や質が向上した」69.1%、「初期調査場面での網羅的な情報収集に役立った」68.1%と、約７割の職員がアプリの効果を肯定的に評価していた。

５）支援への影響

実証実験中の取組が子どもへの支援に間接的に影響をもたらしたかを、補足的にアンケートでも尋ねた。その結果、回答者の44.2%が「AiCANの利用による業務の効率化によって、今まで時間がなくてできなかった支援に関する業務に充てられる時間が増えた」と感じていることが明らかとなった。また、時間が増えたと感じる業務の内容としては、「家庭や関係機関への電話」75.4%、「ケースについて個人で考える時間」68.4%、「職員間でケースについて話す時間」66.7%が多く挙げられた（複数回答）。

６）ユーザーの声

本研究におけるアンケートの自由記述やヒアリングから、次の影響もあると推測された。

・情報共有の円滑化

初期調査、面接、会議において、AiCANアプリの導入により情報共有が改善されたとの意見が数多く見られた。「福祉司から心理司への面接内容共有が楽になった。」「チャットだけでなく、面接の記録を保存することで別の端末でもすぐに内容を確認でき、他の面接内容を踏まえた追加の質問が可能となった。」「会議などで不在の際も、報告が適時受けられるため、業務効率が向上した。」などである。

・支援への影響

業務の効率化、情報共有の円滑化、判断材料の充実による支援への影響についての意見もみられた。「以前は所内で記録作成に多くの時間を割いていたが、今はその時間を関係機関への連絡に充てられるようになった。」「職員間でケースについて話す時間が週１回から２回に増えた。」「ＳＶ（スーパービジョン）や相談に充てる時間が時間内に収まるようになり、時間外業務が減った。」「ケースについて個人的に考える時間がほとんどなかったが、週に１、２回程度、過去の記録をじっくりと読むことができ

るようになった。」「子どもとの面接で、子どもの言葉をそのまま記録することや、作品を撮影して添付することができ、保護者と子どもの様子をより詳細に共有できるようになった。また、関係性の構築に役立ち、ケースワークが進めやすくなった。」

これらの意見は、ＤＸの活用により事務作業が効率化され、人間にしかできない支援業務に多くの時間を割くことが可能になったことを示しており、ＤＸ（デジタルトランスフォーメーション）の第一歩と評価できる。

７）今後の展望と課題

本研究におけるＰｏＣにおいては各組織の全職員を対象にすることは予算、または調整の中で難しく、スコープを限定し、調査対象者も絞って実施を行った。そのため、サンプリングの限界などバイアスに関して慎重な考慮が必要である。その他、理想的な検証においては、実験参加群と非参加群の比較など統制群を設定の上、利用前後において客観的な業務量やログなど客観的指標により被験者内・間でProspectiveに比較する実験デザイン、及びそれらを考慮した統計モデリング手法が望まれる。しかし、ただでさえ忙しい現場の職員様に、過度な業務負担を掛けることは倫理的に不適当であるため、現場と調整の上で最大限ご協力頂ける範囲でのシングルアームデザインになった背景がある。今後はＰｏＣだけでなく、実際に導入頂いた自治体と導入企業、研究者が共同し、ログデータの検証など、学術的な評価をさらに進めさせより良いＤＸの導入と活用が図られるようにすることが必要である。

4　政策提言

（１）行政ＤＸ推進のための環境整備

少子化の進行に伴い、地方自治体では住民サービスの負担が増大し、人材不足が深刻化している。今回の事例のような児童相談所の業務において、記録作成や事務処理に多くの時間を費やしており、住民対応や直接的な支援に充てる時間が不足している状況である。一部の自治体ではＩＣＴやＡＩを活用した業務効率化の取組が進んでいるが、多くの自治体での導入は遅れており、地域間での格差が顕著になっている。全国的な動向を見ても、ＤＸ導入においてはまず資金面の問題がある。今回のような児童相談領域のＤＸ導入においては、全国的な傾向がある程度把握されているが（野村総合研究所、2023）、関連する障害領域など他の社会福祉政策の実践を見ても、地方交付税不交付団体や財政力が豊かな自治体ほどシステムを導入しやすい傾向がある。このため、国は省庁の壁を越えて自治体の導入支援をすることが望ましい。このためには、国や地方のポリシーメーカーの強いリーダーシップ必須であり、それにより大規模なＤＸを導入することが可能となる。

さらに、現場の理解不足や抵抗、住民の反対などや個人情報保護といった課題も解決が求められてる。

そのため、行政業務の効率化に向けて、まずは、既に導入され効果が可視化されつつあり、理解されやすいＡＩを活用した電話応対の記録化やケースに関わる記録作業などの単純業務の自動化を進めるべきと考えられる。これにより、職員がケース対応や重要業務に集中できる環境が整い、負担軽減につながると考えられ、その負担減により、記録作成や事務手続きのさらなる自動化を進め、効率性を高める仕組みを構築することも可能になる。

最後に、ＤＸ環境の整備と評価制度の強化が必要である。児童相談所の事例を見ると、そもそもＤＸ導入前に、元々の基盤システム（電話やネットの情報網など）が古いシステムで、そこからの変更が行うことがとても多いことが判明した。十分は冗長性のある情報インフラは、今後様々な活用が見込まれることから、福祉の視点だけでなく、安全保障の観点からも政府として支援をしてほしいと考えられる。そして行政ＤＸは、ＫＰＩを設定し、成果を定量化することで、効果を把握しながら継続的な改善を進める仕組みを導入することが、ＤＸ推進に必須と考えられると考えられた。そして最後にこのようなＤＸを行うには評価をすることが可能な導入企業（団体）を選ぶ必要がある。これまでの社会福祉政策を担う地方自治体の現場（児童相談所や福祉事務所、保健所等）の様々なシステム導入について、一般的には評価分析も可能という企業は競争入札では敗北しがちであり、安価で採択された企業側は、政策評価に不協力で、閉鎖的に評価されないような環境にしてしまうなど、評価検証が行えない事例が多々見られている[9]。このようなことから入札等の条件にも、ＫＰＩの設定や研究評価の協力等を盛り込み、評価して改善して質を上げていくサイクルを作り上げる必要があり、まさにそれが社会福祉政策において行政ＤＸを導入するために必須なことである。

（２）社会福祉マクロ政策の視点からの地方行政として～児童虐待対応から

わが国の児童虐待問題は深刻さを増し続けている。それに対応するのは地方自治体にある児童相談所であり、つまり地方行政自治が果たす役割が非常に重要である。一方で、現在の政策と制度運用には根本的な再考が必要である。本稿では、児童相談所を事例に、ＤＸ以前の問題としてマクロ政策としての地方行政支援のあるべき姿を探る。

わが国の児童虐待対応システムは、国際的に見ると独特の課題を抱えている。多くの国で、虐待などによる親子分離については、本人や親の意思や意向に反して意思決定をすることがあるため、その意思決定を司法が主体的に担い、福祉機関がケアに専念する仕組みが構築されている。しかし日本ではその役割が司法ではなく、地方自治体の福祉部門である児童相談所に集中しており、これが職員の負担を増大させている。調査に関して司法ほどの権限はなく、緊急度が高いうえにあいまいで不十分な情報のなかで意思決定をする現状があり、その結果のすべての責任を負わされるため、職員の精神的負担や離職

[9] データをＰＤＦでしか出力させない、そのシステムのみ判別できる独自のフォントしか使用できない、年度や課名等の変更などは自治体側ではできず、変更のたびに数百万円請求されるなど、ＤＸを導入して不便になった事例は数多くある。

率の高さが深刻である。千葉県をはじめとして多くの長期療養中の者や早期退職者が続出しており人員不足が常態化している中で、地方自治体単独での解決は難しい現状が続いている。

地方自治体は最前線で児童虐待問題に取り組んでいるが、人的・財政的な制約が明確であり、人員不足を待遇向上等で補うことはできない。国は新たに「子ども家庭ソーシャルワーカー」などの認定資格を作ったが、専門性向上のための対価として現場が切望したこの資格手当の創設などを財務省や総務省に勧告権を使って要望した形跡もない。このままでは環境の改善の兆しはなく、職員不足による児童福祉サービスの崩壊が近づくであろう。

この問題を超えるためには、政府が主体となり、地方自治体の現場実態を的確に把握し、学術的根拠に基づいた政策と役割分担を設計する必要があると考えられる。最も早急に行うことは、親子分離における司法の主体的関与である[10]。裁判所が親子分離の意思決定を担う体制を構築し、福祉機関がケア業務に集中できるようにする。他国の失敗と成功例に学び、制度改革を進めるべきである。つまり本来司法が行う事を福祉機関が行っている事が、本問題の中心の根本的な問題である。これこそが、現場の職員を疲弊させ、親や子どもや多くの支援者の不満を発生させている。そのため、いくら福祉機関である児童相談所の機能を充実させても職員は疲弊し、結果として不人気職場となり早期退職者が多い状態が続くことになる。これを「児童虐待から児童相談所を開放せよ」と言われるゆえんである。児童虐待の大きな対応、時間も労力もかかる対応は親子分離であり、司法がそれを担うことにより、児童相談所は本来のこども全般の相談（引きこもりや不登校、いじめ、障害……）が実施できるのである。既に児童相談所が児童虐待対応で手いっぱいの影響は出てきている。2024 年に生まれてくる子どもは 70 万人を割る現状であるにも関わらず、現在、全国の不登校児童は 35 万人いる現状である。一学年の半分の子どもが現在もケアがされていない状態である。児童相談所の業務に不登校がある子は明示されており、通所指導や一時保護所による行動観察や短期入所指導等もできるはずであるが、児童虐待の子どもたちの対応でほとんどされていない、行政の不備が露呈している現状がある。不登校、引きこもり、発達障害、いじめなど、本来ケアされるべき子どもたちが早期に介入されないことは、長期的に国家の損失である。この制度変更は国でしかできないことである。つまりまずは国家の福祉百年の計としての社会福祉のマクロ政策対応が必須なのである。

地方自治体での努力には限界がある。つまり、国が地方自治体の実情をくみ取り、学術的にも適切な役割分担、政策実施をしない状況では、地方自治体が研究者と共同して行政ＤＸを推進しても、短期的な効果しかでないのであり、結果としてケースにより良い対応はできないのである。つまり本事例のような業務効率化のための行政ＤＸは職員の負担を減らすことを中心とした短期的な解決策であり、長期的には国と地方が学術的根拠に基づき役割分担と効率化を図ることこそ、さらなる行政ＤＸの効果が図

[10] 国連子どもの権利委員会でも司法関与について我が国は指摘されている状況であるが、2025 年から始まる児童相談所の一時保護における司法関与は、児童相談所がケースの調べをして、裁判所が追認するかどうかのシステムであり、裁判所が主体的に子どもや親や関係機関の調査をすることになっておらず、他国と制度が異なることが特徴である。

られると考える。

おわりに

本章は、児童相談所の事例をもとに、地方自治体の行政ＤＸの推進について記載した。導入事例の評価では、業務効率化と支援の質の向上が報告されている一方で、導入コストや現場負担の増加が課題である。今後は長期的な効果検証や他領域への応用可能性についてもさらなる研究が求められるとともに、その成果を社会に還元して、政策として取り入れられるようにする必要がある。

行政ＤＸの推進には、今回の児童虐待に関わる法制度のように、地方自治体だけでなく、国全体の課題として取り組むべきものがある。本章については、あくまでも短期的な視点での行政ＤＸによる業務効率化の事例である。行政ＤＸの推進には、短期的にはＤＸを活用した効率化を推進して少子化による職員数不足に対応し、長期的には地方自治体と国との適切な役割分担の見直しと制度改革を進めることで、さらなる飛躍が期待される。

そのためには国と地方自治体がさらなる協働をし、学術的根拠に基づいた長期的なロードマップの策定が必須と考えられる。すでに少子化は既定路線であり、少ない若者を様々な業界が生存をかけて奪い合う状態が始まっている。公的サービスという社会基盤を担う公務員がよりよく働けるためにも、行政ＤＸの推進はこれからの行政にとって中核的な考えになることは疑いようがない。少子化による職員数減少と業務負担の減少は行政ＤＸにより同時両立できる可能性が高く、そのためにも公務員全体のＤＸへの理解が今後の行政の質の向上に必要と考えられる。

【出典】

地方公共団体定員管理調査（2024） https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200216&kikan=00200&tstat=000001216740&cycle=0&tclass1val=0
厚生労働省　令和３年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
地方自治体における子ども家庭福祉分野の人材養成・キャリアパス等に関する調査研究報告書　2022（令和４）年３月
みずほリサーチ＆テクノロジーズ株式会社　https://www.mizuho-rt.co.jp/case/research/pdf/r03kosodate2021_0201.pdf
千葉県議会.（2021）. 令和３年総務防災常任委員会. https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/
千葉県議会.（2023）. 令和５年 10 月３日 総務防災常任委員会. https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/
こども家庭庁（2024）児童福祉司等の児童相談所の人材確保・育成・定着　https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8267a354-6862-442d-8c7f-51a1ba1cd0fd/566c4125/20241225_councils_shingikai_gyakutai_boushi_8267a354_02.pdf
文部科学省（2024）高等教育の在り方に関する特別部会（第 12 回）配付資料
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/053/siryo/mext_01940.html
日本私立学校振興・共済事業団（2024）令和５（2023）年度　私立大学・短期大学等 入学志願動向
https://www.shigaku.go.jp/files/shigandoukouR5.pdf

こども家庭庁（2024）令和４年度児童相談所における児童虐待相談対応件数
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a176de99-390e-4065-a7fb-fe569ab2450c/b45f9c53/20240926_policies_jidougyakutai_26.pdf
NTT テクノクロス株式会社.（2022）. 江戸川区児童相談所 様 導入事例.
https://www.ntt-tx.co.jp/case/edogawakujisou_0129/
株式会社 AiCAN.（2023）. AiCAN 導入で児童相談所はどう変わる？導入した自治体の声を紹介＆ありがちな疑問に回答. https://www.aican-inc.com/column/20231230-02/
野村総合研究所.（2023）. 児童相談所におけるＡＩ・ＩＣＴ等を活用した業務効率化に関する調査研究.
https://www.nri.com/jp/knowledge/report/20241226_1.html
令和５年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果の概要
https://www.mext.go.jp/content/20241031-mxt_jidou02-100002753_2_2.pdf

第７章

デジタルによる危機管理対応への考察

富山県知事政策局次長 成長戦略室長／デジタル化推進室長
滑川 哲宏

第7章

デジタルによる危機管理対応への考察

富山県知事政策局次長　成長戦略室長／デジタル化推進室長 **滑川 哲宏**

要約

本章では、危機管理対応の実例を踏まえた自治体業務のデジタル化について考察する。2024年１月に発生した能登半島地震では、石川県を中心に大きな被害が発生し、被災自治体には住民の生命、身体及び財産を守るための迅速かつ包括的な対応が求められ、その業務量は一時的に膨大なものとなった。富山県では、課題と改善策を数次にわたって検証・検討するなかで、情報を効率的かつ迅速に収集し、管理・共有するためのデジタル技術の整備や、それらの技術を活用するための人材育成などが重点的に議論され、検証報告では「ＤＸ」が改善の柱の一つとされた。県や市町村では遠隔で鍵を開けられるスマートロックの導入や避難者情報・支援物資の管理システム、デジタル防災マップなど防災ＤＸの取組が進められている。

一方、防災ＤＸの課題としては、コスト面やシステム導入後の運用上の問題、職員のデジタルリテラシー不足などが挙げられる。危機管理対応は費用対効果の評価が難しいほか、現場課題とのミスマッチや使い勝手の悪さなどによりシステムが期待どおり稼働しないケースも少なくない。解決策としては、日常的に使い慣れたツールを災害時にも活用できる「フェーズフリー」の考え方やシステムの標準化、ユーザビリティの向上などが挙げられる。また、人材育成を進めて現場職員自らが小規模開発に取り組むことで、導入時の課題明確化や運用段階の柔軟な修正が可能となる。本章では、危機管理対応におけるデジタル技術の活用に焦点を当て、いくつかの改善事例を紹介するとともに、その課題と解決策等について論じる。

はじめに

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自治体にとって、災害など地域住民の生命・身体及び財産の危機への対応は最も重要な役割であり、近年の大規模災害の多発や複雑化によりその重要性はますます高まっている。災害大国とも言われる日本では幾多の災害を経験するたびに行政のありようが問われ、法制度や危機管理システム、自治体主体の災害対応体制整備が進められてきた。

一方、自治体運営の視点からは危機管理対応は臨時的かつ膨大で多様な業務であり、発生事案によってその態様や対応量も異なるため、本質的に職員の習熟や業務の平準化が難しい。また、ほとんどの場合、職員は初めて経験する業務であり、職員自身の被災も含めて限られた人員や資源で対応することとなる。

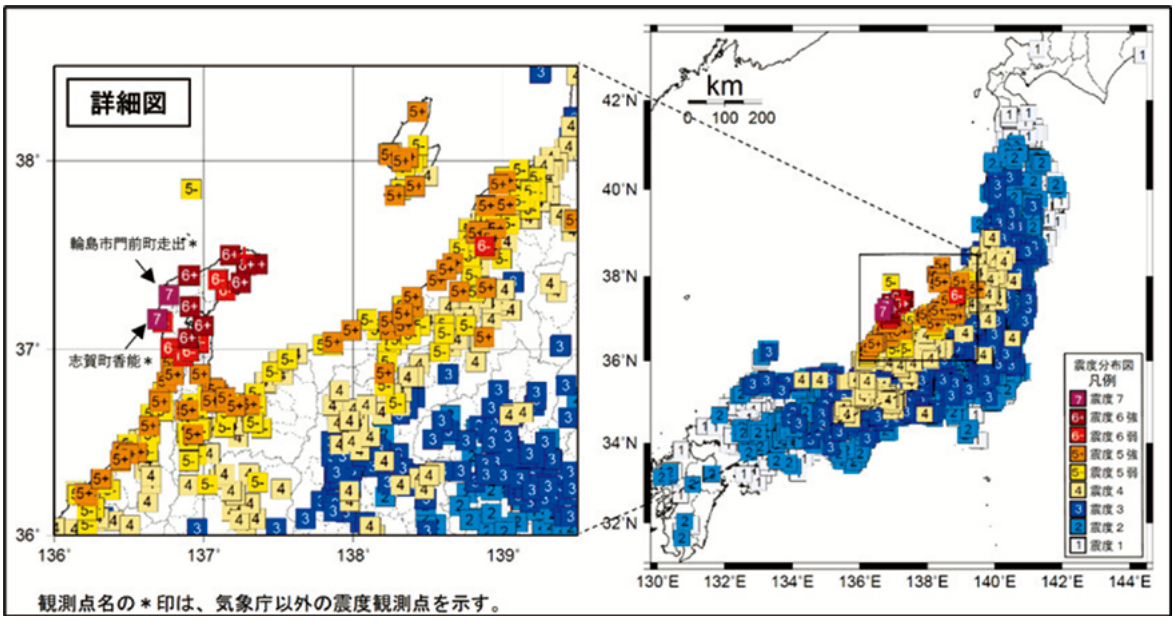
総務省「自治体戦略 2040 構想研究会」報告書（2018）は、人口減少社会のなかで迫り来る労働力の深刻な供給制約を見据え、従来の半分の職員数でも担うべき機能が発揮されるような仕組みの構築が必要であり、その鍵はデジタル化・ＤＸだとしている。行政の人手不足が現実となり今後さらに深刻化するなかで、持続的な危機管理体制構築を目指すためにも、実効性のあるデジタル化・ＤＸへの期待は大きい。危機管理の研究においては通例、「過去の事例を分析し、そのなかから問題点や方法をできるかぎり抽出するという方法」（中邨、2000）がとられる。そこで本章では、能登半島地震の実例を踏まえ、第１節では発災から住民の避難行動、自治体の対応を振り返り、第２節では被災を経て明らかとなった課題を踏まえたデジタル対応の取組を紹介し、第３節では今後の課題等について考察する。

1　富山県における能登半島地震

（１）被害の概要

2024 年１月１日 16 時 10 分、石川県能登地方を震源としたマグニチュード 7.6 の地震が発生した。石川県志賀町及び輪島市で震度７、能登地方の広範囲で震度６弱以上の揺れが観測された（図表７－１）ほか、震源地が臨海部であったことから、16 時 12 分には石川県、富山県、新潟県に津波警報（16 時 22

図表７－１　震度分布図



出所：災害時地震・津波報告　令和６年能登半島地震（気象庁、2024 年９月）

分に石川県能登地方については大津波警報に切替え）が発表された。

震災による死者は災害関連死を含めて515人（2025年1月28日現在、以下同じ。）にのぼったうえ、住家被害は中部地方６県で約15.6万棟、非住家被害は約3.7万件に及び、道路、港湾施設等の社会資本が大きく損壊したほか、水道や電気などのライフラインも被災し、住民生活に甚大な影響を及ぼした。

富山県内では、６市１村で観測史上最大となる震度５強、３市３町で震度５弱、１市１町で震度４が観測され、津波は16時13分に第一波が、16時35分には富山市で79cmの最大波が観測された。住家被害は約２万３千棟（2025年1月31日現在、以下同じ。）に及び、社会資本では道路・港湾等の公共土木施設約400か所、用水路や漁港等の農林水産関連施設約2,900か所が被害を受け、県内６市約19,000戸で断水が発生した。特に、能登半島の付け根に位置する氷見市をはじめ、高岡市、射水市、小矢部市などの周辺市に被害が大きく、沿岸部や海岸・河川部埋め立て地では液状化現象により広範囲で道路の損壊や住宅の不同沈下などが発生した。

（２）避難行動の特徴

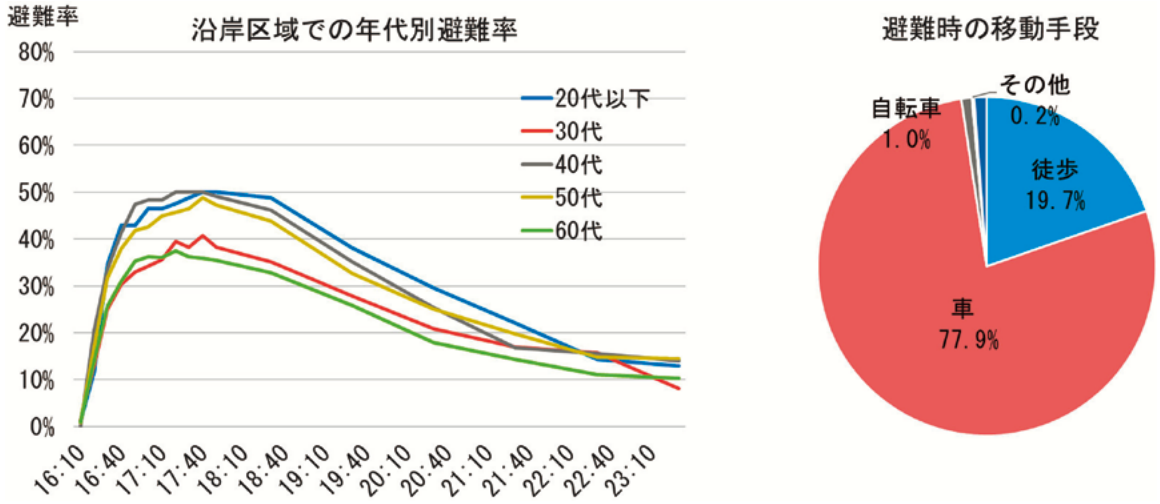
今回の地震について、避難行動の視点からの特徴は、①発生時刻が元日の16時台だったこと②津波警報が発表されたこと③避難行動が迅速かつ広域にわたったことの３点が挙げられる。

新春の夕刻、里帰りした家族や遠方の親戚など親しい人々が集い、団欒を楽しんでいた時間に襲い掛かった突然の大きな揺れは、全県民にとって大きな衝撃であり、避難行動や対応にあたる自治体職員の行動にも大きな影響を与えた。また、地震発生２分後には津波警報により高所への避難が強く呼びかけられ、翌日未明まで警報が継続した。富山県は全15市町村中９市町が海に面しており、その全域で警報が発表されたことに加え、県内の臨海部は近くに高台がなく平野が広がっている地形が多いことから、より高所を目指して臨海部から市町村域を越えての広域避難が多く見られた。

富山県が行った人流データ（携帯電話のＧＰＳ等に基づき取得される位置情報）分析と県民アンケートの結果によると、県全体で概ね40％の住民が避難行動をとっており、その90％が発災後30分以内に避難している。また、県の地域防災計画では、「津波発生時の避難については、徒歩によることを原則とする」とされているものの、実際には80％近くの住民が車での避難を選択した（図表７－２）。車での広域避難行動に加えて水や食料など生活必需品の買い出し行動も加わり、幹線道路では至るところで渋滞が発生した。

また、「避難所等への避難者の居住地割合」は、概ね40％が他市町や県外の居住者で占められており、沿岸９市町以外では７割以上が地域外からの避難者という自治体もあった。県外の居住者は全地域で10％程度を占めており、帰省や観光で富山に滞在していた方が多く避難していたことが分かる（図表７－３）。

図表７-２　発災後の避難率と避難時の移動手段



出所：「令和６年能登半島地震災害対応検証報告書」（富山県）より筆者作成

図表７-３　避難所等への避難者の居住地割合

・富山市を除く沿岸８市町では、避難所への避難者に占める県内他市町村や県外居住者の割合が40%前後（右表赤枠）

・沿岸９市町以外では、県内他市町村や県外居住者の占める割合が沿岸９市町に比べて高い傾向（右表青枠）

	市町村内	富山県内他市町	富山県外	沿岸
富山市	83%	11%	6%	●
黒部市	68%	21%	11%	●
高岡市	67%	23%	11%	●
氷見市	67%	19%	14%	●
入善町	65%	25%	10%	●
魚津市	64%	25%	11%	●
南砺市	64%	28%	8%	
射水市	62%	30%	8%	●
滑川市	60%	31%	9%	●
舟橋村	56%	38%	6%	
小矢部市	56%	38%	6%	
朝日町	56%	27%	17%	●
砺波市	43%	43%	14%	
立山町	37%	42%	21%	
上市町	27%	67%	6%	

出所：「令和６年能登半島地震災害対応検証報告書」（富山県）

（３）発災時の自治体の対応

市町村は住民の生活に密着した最も身近な基礎自治体であり、危機発生時には被害状況の全容把握や避難指示、避難所の開設など、住民の生命、身体及び財産を守るために、迅速かつ包括的な対応が求められる[1]。その業務量は一時的に膨大なものとなるため、業務の優先度を判断し限られた人的資源をどの

[1]「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、消防、水防、救助その他災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置（以下「応急措置」という。）をすみやかに実施しなければならない。」（災害対策基本法第 62 条第１項）

ように割り振って業務を遂行していくかが大きな課題となる。そこで、今回の震災で大きな影響を受けた基礎自治体にヒアリングを実施し、災害対応業務と人的運営体制の状況を確認した。その内容について、氷見市の事例を紹介する。

氷見市は、富山県の西北、能登半島の付け根で石川県との県境の沿岸部に位置し、人口約 44,000 人、17,475 世帯、面積は 231㎢、低湿地の市街地を中心に、臨海部と丘陵部に集落が点在している。また、高齢化と人口減少が進んでおり（65 歳以上人口 40.2%：全国 28.9%、人口増減率△ 2.09%：全国△ 0.51%）、過疎団体の指定を受けている。

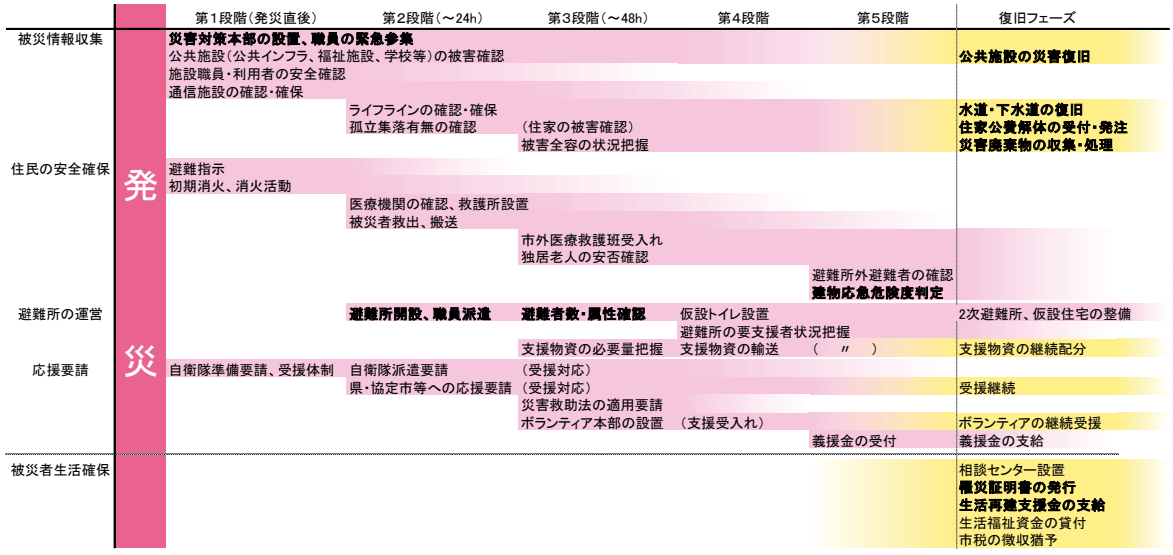
市の職員は全体で約 400 人、緊急時参集対象となる本庁勤務者は 277 人である。中邨（2020、p.11）は、「災害対応時の応答性については職員数が 200 名を下回る小規模自治体で問題が出ることが多い」とするが、それに近い規模の団体ということになる。

氷見市では震度５強を観測し、道路等の公共施設が大きな被害を受けたほか、臨海部を中心に液状化現象が発生し、住家被害は約 6,700 棟（全世帯数比で約 38%）に及んだ。また、断水は最大時約 14,000 世帯（全世帯の約８割）に及んだ。氷見市はもともと自主水源が乏しい地域であったため、生活用水の確保が発災直後から課題となった。

発災当日、氷見市では他の土砂災害が発生していたため、発災時は市役所に幹部が集合している状態だった。そのため初動対応は素早く、16 時 30 分には災害対策本部を招集し、17 時に本部会議が開催されたほか、職員参集基準に基づき多くの職員が市役所に集まり、情報収集と対応に追われた。

図表７－４は、「氷見市地域防災計画 第２編 地震・津波対策編」に示されている応急対応業務を時間軸ごとに整理したものである。発災直後の「第１段階」は、災害対策本部の設置と職員の参集、住民への避難指示、施設の被害状況の確認等であり、発災から 24 時間以内の「第２段階」は、水道等のライ

図表７－４　発災後の応急対応業務進行

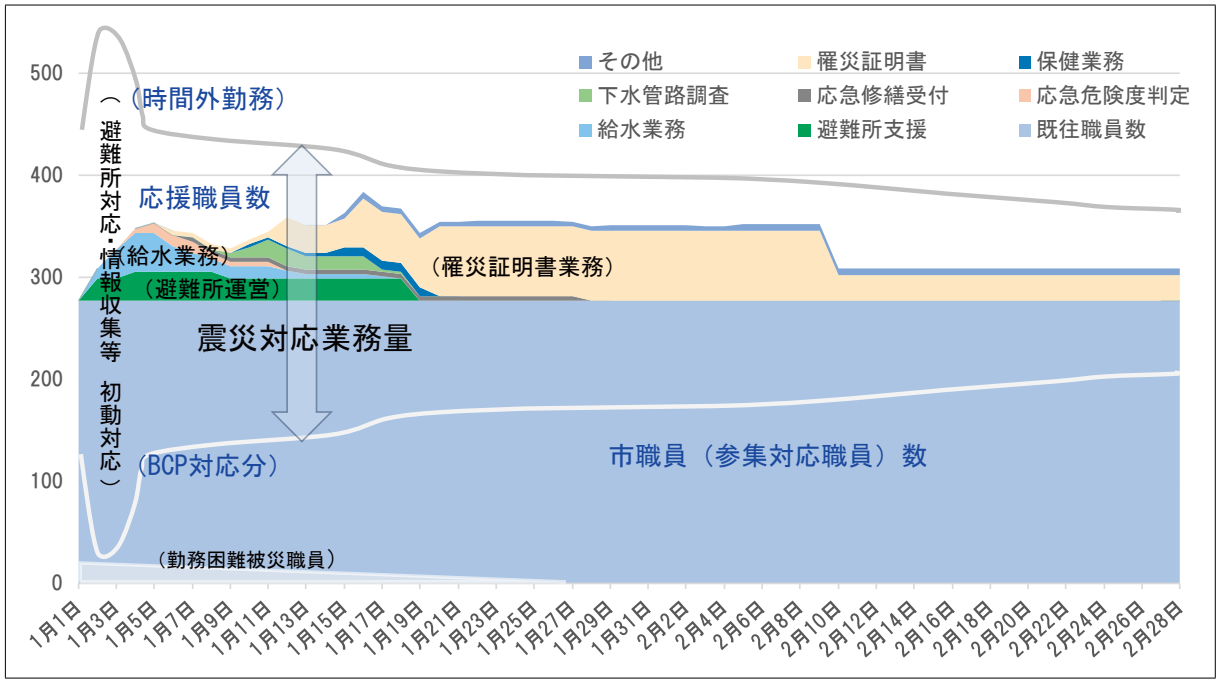


出所：「氷見市地域防災計画 第２編 地震・津波対策編」より筆者作成

フラインや孤立集落の確認、避難所の開設と職員派遣、自衛隊や他の自治体への派遣要請など、その後は時間経過とともに段階が進んでいく。項目数は全 32 項目であり、段階が進むとともに他の業務に置き換わっていくものもあるが、多くが同時進行でかつ時間進行とともに急速に累増していくことが分かる。

次に、図表７－５は、既存の職員数や緊急参集職員数、他自治体の応援職員数から全体の業務量を推計したものである。グラフ下部（薄青色部分）が既存の職員数で、その上部に追加されているのは他の団体から派遣された職員の実数、その上の破線は時間外勤務対応者数である。発災日時は休日夕刻であったため、まずは職員参集をしなければならない状態だった。氷見市の職員参集基準では、今回の震災は最上位（非常配備体制）から２番目の第２警戒配置体制に相当し、「各部局長・防災担当課の全員とそれ以外のあらかじめ指定する職員」が参集という区分であったが、１月１日は 135 名（非常配備体制時参集対象職員の約 50%）、翌１月２日は 224 名（同じく約 80%）が緊急参集した[2]。当面の緊急対応となる発災後３日間は休業期間中のため通常業務がほとんどなく、参集職員は震災関連業務に集中対応したものと考えられる。また、被害が甚大であったことから、発災翌日には避難所運営や給水業務のために他の県内市町村から応援職員が派遣されている。１月４日からは、ＢＣＰによる既存業務からの振替えと時間外対応に加え、市町村・県からの派遣職員や総務省「応急対策職員派遣制度」（いわゆる対

図表７－５　発災後の氷見市役所の人員配置状況（概況）



出所：筆者作成

[2] 同じく大きな被害を受けた射水市では主要庁舎で７割の職員が参集しており、いずれも目安となる人数を上回っている。阪神淡路大震災では、震度７を記録し最上位の職員参集基準であった神戸市では 35%、芦屋市では 42%だった。職員自身の被災（神戸市では全職員の 41.9%が被災。今回氷見市では出勤不能の事例はなし）や主要道路の被災状況等が影響したものと考えられる。

口支援）等によりさまざまな業務の対応がなされており、なかでも業務量が多かったのは「避難所運営業務」「給水業務」「罹災証明書業務」となっている。

２　課題を踏まえたデジタル対応

能登半島地震は、これまで自然災害が比較的少ないとされてきた富山県にとって経験したことのない大規模な災害であり、発災時の避難行動や避難所開設など、さまざまな面で課題が浮き彫りとなった。そこで、富山県では2024年５月に外部有識者等で構成する「令和６年能登半島地震に係る災害対応検証会議」を設置し、14項目にわたる課題と改善策を検証・検討している。また、検証会議に合わせて、人流データの分析と県民アンケートを実施し、県民の避難行動の実態や防災意識の変化等を把握したほか、庁内の災害対応関係課で構成する「災害対応検証プロジェクトチーム」や、県・市町村の防災担当者で構成する「『ワンチームとやま』連携推進本部ワーキンググループ」において、現場レベルでの課題と改善策の検討を行った。

検証会議では、県・市町村に加え、ＮＰＯや企業等の多様な主体の連携や、災害対応を担う人材の能力向上に関する意見が多く挙げられたほか、被害情報や避難所・支援物資情報などあらゆる情報を効率的かつ迅速に収集し、管理・共有するためのデジタル技術の整備や、それらの技術を活用するための人材育成など、「防災ＤＸ」が多くの項目に共通する内容として重点的に議論された。その結果、2024年12月にとりまとめられた検証報告書では、「ワンチーム」「人づくり」「ＤＸ」「高品質」「官民連携」を改善の５つの柱とし、方向性がとりまとめられ、今後、地域防災計画をはじめとする各種計画の見直しに反映することとされた。

危機管理の基本は「被害抑止（mitigation）」「被害軽減（preparedness）」「応急対策（response）」「復旧・復興（recovery）」であるとされるが、自治体においてデジタルを活用した業務の最適化・効率化が期待されるのは、危機発生直後から緊急度の高い事務が膨大に発生する「応急対策」「復旧」のシーンと考えられる。以下、検証会議で示されたデジタルによる対応について、特に応急対策に焦点をあて、実際に発生した課題と実施あるいは検討中の解決方策の事例を挙げる。

（１）避難所の開設

今回の地震では、県内全ての市町村で、計417箇所の避難所が開設された。氷見市の事例では、市災害対策本部の開設決定との指示を受け、事前の取り決めどおり担当職員がいったん市役所へ集合し、鍵とマニュアルを持って現地に向かうこととなっていた。しかし、津波警報発表を受けての市民の避難行動が早く現地に向かう幹線道路も渋滞していたため、担当職員が避難所に到着した時点では既に多くの市民が集まっている状態だった。他の市町村においても状況は同様であり、実際の避難所開設はほとん

どの市町村で発災から１時間近く経過した17時以降となり、避難所開設担当者（市町村職員、町内会長等）が避難者の来訪に間に合わず、県内の一部の避難所（25か所）において、窓ガラスを破壊して施設内に入った事例が見られたことが報告されている。

そのため、こうした課題を踏まえ、各市町村では揺れを検知して自動で鍵が開くキーボックスの設置、遠隔操作やマイナンバーカードで解錠するスマートロックの導入などが順次進められ、災害訓練でもその手順を確認するなど、迅速な避難所開設の取組が進められている。

（２）避難所運営と支援用備蓄物資の管理

内閣府が示した「避難所運営ガイドライン」（2016）に基づき、多くの自治体では避難所運営マニュアルが策定されている。そこでの避難所の開設手順は下記のとおりとなっており、防災訓練においても概ねこの手順を踏んでいる。

①市町村災害対策本部→避難所管理者（職員）・施設管理者に避難所開設を指示

②避難所管理者による施設の安全確認

③運営備蓄品の取り出し・配置、受付等の設営

④開設（本部に報告→本部から開設の周知）、受入れ開始

⑤避難者は入退所時に世帯ごとの避難者名簿を提出→職員がとりまとめ、対策本部へ報告、集計

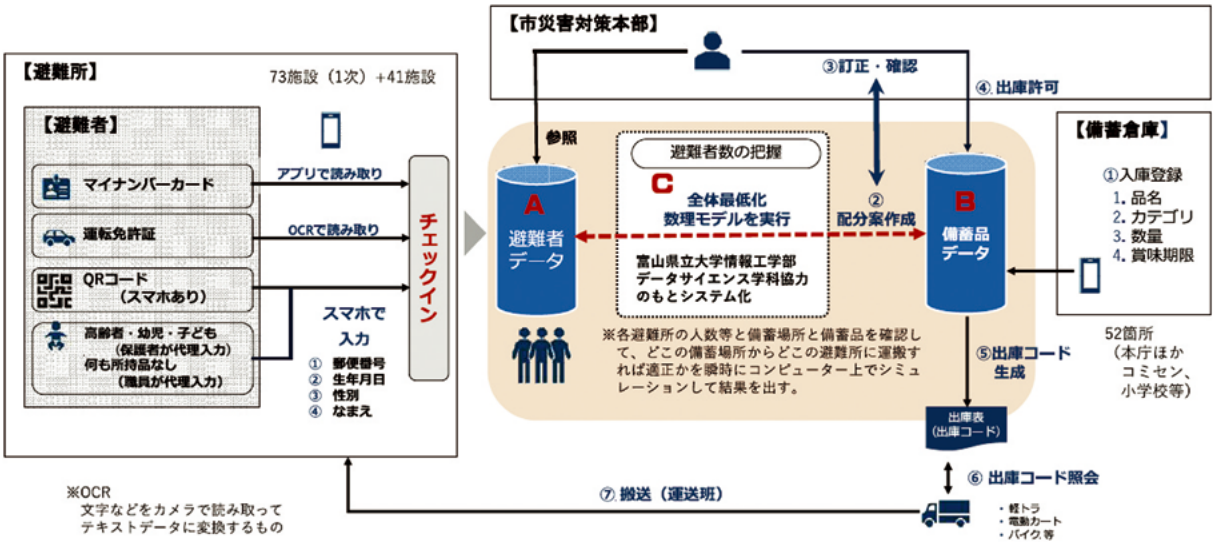
しかしながら実際には、例えば射水市の事例では、一つの避難所に多いところでは数百人が短時間で押し寄せ、先述のとおり他の地域からの避難者も多く含まれていたことから、訓練時に想定されていた世帯単位での避難者名簿作成は困難であり、人数や属性の把握もできなかった。また、市対策本部への報告についても電話がつながりにくかったほか、数十か所の避難所から同時に寄せられる情報への対処が難しく、本部では避難所や避難者の情報集約が困難な状況であった。

また、津波警報は１月２日未明まで継続したため、避難者の多くは避難所で一夜を過ごすこととなった。毛布や食料等の災害備蓄品は、通常は避難所や災害備蓄倉庫などに分散保管してあり、場所によってはそこに県の備蓄品もサテライト保管してある。避難所マニュアルの想定では、各避難所の必要物資は職員がビジネスチャット等で連絡・把握し、必要に応じて災害備蓄倉庫に出向き、各施設に配送することとされていた。しかし、実際には、他の地域からの避難者など想定以上の住民が避難所に来訪したため想定以上の物資が必要となった一方、同じ場所に保管されている市と県の備蓄在庫の把握に手間取ったほか、企業からの支援品との錯綜が生じ、備蓄拠点施設から各避難所への物資到着が遅れるなど、必要物資の把握や在庫管理、配送などに課題が見られた。

これらの課題については、富山県と射水市が連携し、県のデジタル課題実証事業「デジポックとやま」を活用して管理の一体システム（避難所運営オールインワンシステム）化の実証実験を進めている。具体的には、避難者の方々については避難所来所時にマイナンバーカードや運転免許証、スマートフォン入力などで高速チェックインしてデータベース化し、その情報をもとに、ケーブルテレビやＳＮＳなど

の既存メディアで必要な情報を発信するほか、備蓄記録とリンクして数理モデルにより備蓄物資の効率的な配分案を作成するものとなっており、現在、射水市と連携して実際の動きを踏まえながらシステムを構築しているところである（図表７-６）。

図表７-６　避難所運営オールインワンシステムの概要図



出所：デジポックとやま（2024、富山県）より筆者作成

（３）災害関連の情報提供

災害時に住民に避難指示等の防災情報を迅速かつ的確に伝達することは、住民の安全確保のために極めて重要であり、災害対策基本法には災害に関する予報・警報の伝達は市町村長の責務である旨が明記されている。これまでの災害でも住民への情報提供が課題とされた事例が多かったこともあり[3]、各市町村では地域の実情に応じた手段による情報伝達体制を構築しており、今回の地震においても、Ｌアラート、防災行政無線、登録制メールによる配信、公式ＳＮＳやホームページなど、さまざまな手段で情報発信がなされた。一方で、先述した検証会議の県民アンケートの結果では、地震や津波に関する情報の入手先としては「テレビ（約 82%）」「緊急地震速報（約 57%）」の割合が高い一方、「自治体の公式ＳＮＳ（約 21%）」や「ホームページ（約７%）」の割合は限定的となっていた。また、今回の地震は休日の夕刻であり相当数の県民が外出していたと考えられるが、先述の県民アンケートでは、発災時の滞在場所について約 26%の方が「浸水想定区域や避難が必要な地域に含まれるかが分からなかった」としているほか、避難者の約 29%の方が「津波ハザードマップでは避難が必要な地域ではないにも関わらず津波警報を理由に避難した」など、津波リスクや避難行動に関する情報の周知が十分でなかったことが確認さ

[3] 2006 年の総務省消防庁「地方公共団体における総合的な危機管理体制についての調査」では、実際に災害対応を経験した自治体へのアンケートが行われており、「対応が不十分で課題が残った」と認識されているものとしては、４割近くの自治体が「現地からの情報収集」「住民への情報提供、問い合わせ対応」を挙げている。

れた。

富山県では、県や県内市町村、民間企業や大学など多様な主体が持つオープンデータをはじめとしたさまざまなデータを集約し、相互の利活用により県民の利便性向上や地域課題の解決を図る「富山データ連携基盤」の構築を進めている。そこで、災害発生時の避難行動や防災活動を念頭に、そこに格納されたデータのうち河川水位や降水量、降雪量等のセンサーデータ、各市町村のハザードマップや避難所情報など、災害に関するリアルデータを地図上にマッピングし、ＷＥＢ上で分かりやすく表示した「シームレスデジタル防災マップ」を 2024 年４月に公開した（図表７-７）。

図表７-７　シームレスデジタル防災マップ

出所：シームレスデジタル防災マップ（https://publicsite.tdcp.pref.toyama.jp/）より筆者作成

マップではＧＰＳ位置情報と連動することにより自己位置を表示し、必要な情報を選んでダッシュボード状に展開することが可能となっており、さらに、県総合防災情報システムやＬアラートとの連携、災害時専用のマップ作成の検討を進めている。

また、同時期に、視覚障害の方等への情報伝達のため、ハザードマップや気象警報などの災害リスク情報や、避難指示や避難所開設情報、最寄りの指定避難場所までのルートなどを音声で読み上げる「耳で聴くハザードマップ」を導入したほか、県総合防災情報システムと県公式ＳＮＳの連携により避難情報等の発信の迅速化を図るなど、デジタルを活用した情報伝達手段の多重化・多様化に努めている。

（４）罹災証明書の発行と被害認定調査

罹災証明書は、災害が発生した際にその被害の程度を証明する書類であり、被災者生活再建支援金の

受給や税・公共料金等の減免申請、仮設住宅の入居や住宅修繕などの補助金・保険金請求などさまざまな手続きに必要とされる。その発行は市町村の業務であり、被災者からの申請を受けて遅滞なく被害の状況を調査し、証明書を発行することとされている。

今回の能登半島地震では、発災翌日から多くの市民が罹災証明書の申請に訪れ、被害が大きかった市では窓口・電子申請併せて一日数百件の申請があるなど、窓口対応が大変混雑した[4]。

また、罹災証明書の窓口は資産評価の関係から課税担当課であることが多いが、１・２月は次年度の賦課業務や確定申告等の繁忙期であったこと、加えて令和６年が固定資産評価の評価替え年であったことなどから、通常業務との同時並行実施が大きな課題となった。また、被災家屋の被害認定調査業務には不慣れで判定に時間を要したほか、証明書は市役所内で申請を受け付ける被災者生活再建支援金の支払いなどにも必要となるため、同一庁舎内での情報連携はできないのかとの声が多く寄せられた。

こういった事例を背景に、2024 年６月には県内４市が罹災証明書の電子申請受付や調査結果管理、発行等を一貫して処理するシステムを共同調達により導入した。このシステムでは、建物被害状況調査で得られた情報を市が保有する住民基本台帳や家屋課税台帳と連携させることで、迅速に罹災証明書を発行できるほか、支援の実施情報を一括管理する「被災者台帳」の整備を通じて、仮設住宅や支援金等の復旧支援の漏れや二重給付も防止できる。また、県が仕様調製を行い、業者選定プロポーザルを共同実施することにより導入費用の低減を図っており、仕様が同一となるため発災時の相互応援体制の向上も期待される。

（５）全国レベルでの動き

震源地となった石川県では、最大震度７の揺れと津波により甚大な被害が発生し、被災地から離れた県内外のホテル・旅館などへの２次避難などもあり、住民の避難は長期化した。災害対応においては、その基礎となる情報やデータを迅速に収集し、フェーズに応じて適切に処理していくことが求められる。石川県では、その情報処理を「避難所情報の整備と把握」「避難者・被災者の状況把握」「被災者への適切な支援の提供」の３段階に整理し、避難者支援を効率化・高度化するために、発災直後から内閣府と防災科学技術研究所による「ＩＳＵＴ（災害時情報集約支援チーム）」等による大規模な支援が実施された[5]。また、デジタル田園都市国家構想交付金（デジタル実装タイプ TYPES）を活用し、市町村の区域を跨ぐ広域災害において、発災直後から市町村の区域を越えて被災者情報を共有できる「広域被災者データベース・システム」の開発が進められており、震災での知見をベースとした全国展開モデルでの構築が期待される。

また、2024 年４月には、国では新しい総合防災情報システム（SOBO-WEB）の運用が開始されてお

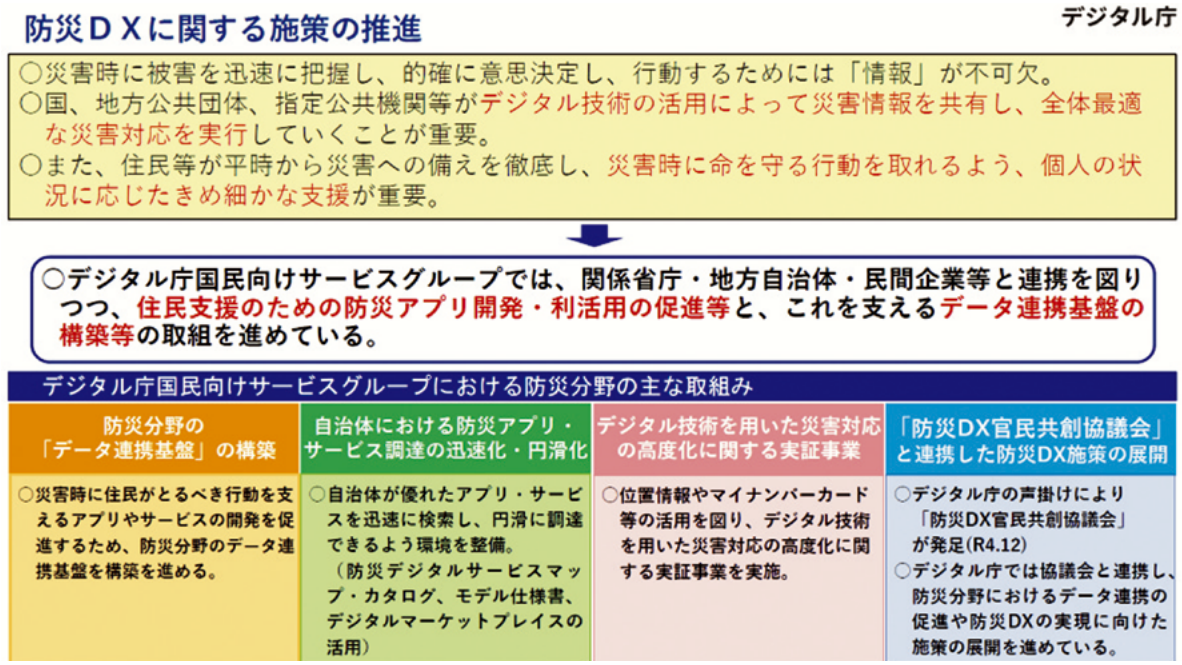
[4] 氷見市での罹災証明書の申請件数は約 8,000 件、最も多い日では窓口 381 件・電子申請 100 件の申請があった。

[5]（一社）行政システム研究所（2024）「官民共創による防災ＤＸ」『行政＆情報システム 2024 年 10 月号』に詳しい。

り、国の機関だけでなく自治体やインフラ事業者などの民間事業者も利用できるため、それぞれの機関のシステムを連携し、災害情報を集約した全体像の把握を支援することとされている。

さらに、デジタル庁においても、防災分野は積極的にデジタル化を進めるべき分野と位置づけており（図表７-８）、2024 年６月に閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた重点計画」にも、能登半島地震での経験も踏まえ、上記の新総合防災情報システムを中核とした防災デジタルプラットフォームの構築、マイナンバーカードを活用した被災者支援など、防災ＤＸに関する施策が明記されている。

図表７-８　防災ＤＸに関する施策の推進（デジタル庁）



出所：デジタル庁ホームページ（https://www.digital.go.jp/policies/disaster_prevention）

また、危機管理対応の業務は多岐にわたり、民間で開発されるソリューションも多種多様なものがあることから、防災分野の優れたサービスやアプリを円滑に検索・調達できるよう、「防災ＤＸサービスマップ／サービスカタログ」がＷＥＢ公開されている（https://bosai-dx.jp）。

3　課題と考察

（１）業務のデジタル化の課題

これまで、特に応急対策フェーズでのデジタル化による対応を挙げてきたが、デジタル化やＤＸは決して万能ではなく、実際導入しても現場レベルでは期待どおりの役割を果たさないことは少なくない。運用してみたら思っていた機能を発揮しなかったり、余計に手間がかかったり、その後の状況変化につ

いていけなかったりなど、内容はさまざまだが、このような事例は官民問わずよく起こる[6]。なかでも、特に危機管理対応を念頭に、業務のデジタル化を進める際に現場レベルで問題となる点をいくつか挙げると、

①コスト問題

デジタルを活用した事務効率化については、相応のイニシャル・ランニングコストが生じる[7]。通常はそれを効率化による労務費減と相対とすることができるが、危機管理対応の事務は不確定かつ一時的なものであるため、それを財源とすることは難しい。治水対策や耐震化など防災・減災のための社会資本整備については、実際に災害が起こった場合に想定される社会的損失額を算出し、保険機能的に費用便益分析を行うことにより公的負担と起債による負担平準化の根拠を求めることが可能であるが、危機管理対応事務については災害の大きさによって実際の業務量が大きく変化するため、費用対効果の評価は困難である。また、内部管理事務は活用できる補助金もほとんどなく、起債を充当する[8]としても、前述のとおり償還財源が期待できないことから、基本的には一般財源で対応することになり、期待される効果のハードルはより高くなる。

危機管理の政策分野では、「その政策が実働しないことが最も効果の高い政策」という矛盾を抱えているため、厳しい財政運営においては危機管理に多大の資金をかけることには躊躇が伴う。また、その政策決定は合理的な計算以外の事情で定まることとなるため、結果として危機の後には投資が増え、その後、次第に減じていく傾向がみられる（中邨、2000-p.48、2020-p. 4）。

②課題とのミスマッチと稼働性

デジタル化による課題解決を進める際は、解決すべき課題を明確化することと、実際にその課題を的確に解決してくれるソリューションの選択が重要である。課題の明確化には、対象となる業務の棚卸しを丁寧に行い、焦点をぼかさずに解決すべき内容をつぶさに読み取らなければならない。そこから既存システムとの互換性も考慮したうえで、実務にあたる職員とそこから続く関係者との共通理解のもと、現場課題とかみあう最適な技術を導入することが、「使える」システム導入には不可欠である。「使えない」システムは、ほぼこの段階で何らかのズレが発生している。

今回の地震においては、発災直後の県と市町村との情報共有はほぼ電話による聞き取りやメールで行

---

[6]（一社）日本情報システム・ユーザー協会「企業ＩＴ動向調査報告書 2023」によると、システム開発の品質満足度において「満足」とされる割合は 11 ～ 22%に留まり、工程数が多いシステムほど満足の度合いは低くなっている。

[7] 2020 年 10 月に総務省が実施した市町村アンケート結果によると、ＤＸを進めるにあたっての最大の課題は「財源の確保（83.9%）」、次いで「デジタル人材の確保（44.7%）」となっている。

[8] 河川水位情報関連システムや、被災者台帳管理・罹災証明書発行等のシステム、避難所管理システム等については時限的に緊急防災・減災事業債の充当が可能とされているほか、令和７年度地方財政対策では新たに行政運営の効率化等に活用できる「デジタル活用推進事業債（仮称）」が創設された。

われ、本来その業務の基幹となるはずの県総合防災情報システムへの情報集約は石川県・富山県ともに不完全であった。支援物資の調整についても同様であり、「物資調達・輸送調整等支援システム」は活用されなかった。伊勢・臼田・矢守は、災害情報システムがこれまでも効果的に機能しなかった事例を挙げ、その要因として、都道府県で整備する災害情報システムが被害や対応状況などの把握を目的とした「情報系システム」であるのに対し、現場が求めるものはさまざまな災害対応業務の課題を解決する「業務型システム」であり、現場の課題感とシステムにギャップがあることを指摘している（伊勢・臼田・矢守、2018、pp.305-313）。

また、システムが適切であったとしても、実際に期待どおり稼働させられるかという課題もある。システムへの入力内容は、消防庁への報告やＬアラートとの連携を前提としているため詳細かつ煩雑であり、震災のような広域同時発災時の作業に即していない。現場からは大量かつ不確実かつ刻々と変わる情報が届くが、職員のほとんどは実際の災害経験はない[9]。まして中小規模の自治体では職員が複数の役割を担うこととなるため、現場対応を行いながらの入力作業は事実上不可能に近い。

なお、解決すべき課題とシステムのすり合わせについては、小さな開発サイクルを繰り返し、実務と並行しながら（時に業務側の進め方を変革しつつ）実用性に近づけていく「アジャイル型開発」も有効とされるが、災害対応は経常業務ではなく職員もその業務に全く慣れていないため、この手法を採ることも困難である[10]。

③使用者のデジタルリテラシー

導入システムは、適切な運用によって初めて期待される役割を果たすが、利用者がその使い方や効用（場合によってはその仕組み）をうまく理解していない場合、事務の効率化はおろか全体業務を圧迫することがある。また、例えば総合防災情報システムのように、インプットする情報が「避難所管理」「避難情報発令」「現場被害報告」など複数であり、その性質に応じて国や関係機関、Ｌアラートシステムなど複数先にアウトプットされるようなシステムの場合、その性質の違いを理解したうえで適時適切に情報入力を行う必要がある。

災害対応は、刻々と変化する現場状況に応じて最も適切な判断が求められる業務であり、業務量の大小含めてマニュアルにもなく想定していない作業が多く発生する。一方、実際には被災した自治体職員の多くは災害に遭遇した経験はないため、遂行すべき業務の手順や優先順位の判断などに即座に対応することは難しい。また、災害では電源や通信が途絶する事態も想定され、その場合はアナログでの対応を含めた応急的な代替運用が求められるため、少なくとも「そのシステムがどんな業務を（どのように）

---

[9] 2017 年の有識者懇談会による提言によると、自治体職員の約４割は災害の復旧事業にほとんど関与したことがなく、2008 年からの 10 年間で災害救助法の適用を受けた団体は３割にとどまることが示されている。（中邨、2020、p.15）

[10] 2017 年に全国の市町村防災担当に対して実施された災害情報システムに関するアンケートでは、58％の市町村が「平常時のシステムではないため、いざという時に操作方法がわからない」と回答している。（伊勢・臼田・矢守、2018、p.309）

処理するのか」のアウトラインを自治体職員自らが理解しておく必要がある。

（2）考察

前項の課題については、次のようにいくつかのアプローチが考えられる。

①フェーズフリー

東日本大震災で岩手県の危機管理監を務めた越野修三氏は、「普段やっていないことは災害時には絶対できない」という。その解決策としては「訓練」があるが、もうひとつの手法として、その業務を事故発生時に限らず平常事務にくみ込むことが挙げられる（中邨、2020、p.31）。平常時と非常時の境界をなくし、日常的に用いるサービスが非常時にも必要な機能を発揮する「フェーズフリー」はさまざまな場面で導入が進められているが、危機管理に対応するシステムも同様であり、普段から活用されているものであれば先述した「コスト問題」「ミスマッチ」をほぼ解決する。

実際、今回の震災対応後に本県が職員に実施した振り返りアンケートでは、全庁で導入していたチャットツールがさまざまな場面での連絡手段として有効であったことが挙げられており、日常的に使い慣れたツールの有用性が示された。また、2024 年秋に県内で行われた市町村防災訓練では、平常時はスマートフォンを通した地域の電子回覧板として活用されているツール「結ネット」（県内 13 自治体が導入）や、マイナンバーカードを活用した独自の公共サービスパス「Locopi あさひまち」（朝日町）などを安否確認システムとして使用する訓練が試みられている。今後、新たに災害対応システムを導入する際には、こうした点も考慮すべきと考える。

②システムのユーザビリティ向上と標準化

災害時の業務は日常では経験しないものであり、マニュアルを繰る時間も惜しまれる状態であることも考慮すると、システムの使いやすさは重要な要素となる。避難所情報等の事前登録や入力のプルダウン化、マイナンバーカードの活用やスマートフォンからの入力対応など、既存システムのユーザビリティの向上が求められる。さらに、他の自治体等からの応援派遣職員の参画を考慮すると、基幹的なシステムは自治体間で標準化されることが望ましい。現在、自治体の基幹業務システムの標準化とともに、災害対応についても官民が連携して効率的かつ統一的に対応するための「災害対策標準化」が進められている。災害時に必要な指揮系統や情報共有、物資調達・管理の方法などを標準化し、自治体や関係機関が相互に連携しやすい体制を構築することを目指すとされており、そこでの業務のデジタル化も含めて今後の進捗に期待したい。

③人材育成と現場でのシステム構築

先述のとおり、デジタル化によるソリューション開発には、それを活用する現場の参画が不可欠であ

る。ならば、現場レベルのデジタル対応力を向上させ、運用管理も含めて自前で小規模開発を進めるという考え方もある。

「富山県人材育成・確保基本方針」（2024 年２月策定）では、「ＤＸ人材の育成・確保」を章立てて明示し、全職員を「ＤＸ推進人材」として各々の担当業務での取組を推進することとしたうえで、各所属には県としての課題解決に携わる水準の「ＤＸ推進リーダー」を配置することとした。リーダー育成にあたっては、リーダー以外の参加希望者も含めたワークショップ型でリアルな課題解決に取り組み、成果の見える化とエンゲージメント向上により活動の実効性を高めることとしている。また、職員自身による職場のデジタル化・ＤＸを後押しするため、業務ＤＸ相談窓口を設置し、事務の効率化や自動化に取り組む職員への支援に努めている。さらに、富山県立大学の情報系を専攻する大学生・大学院生が県の会計年度任用職員として庁内各所属のＤＸ推進をサポートしており、職員がスキルを有しない業務や通常業務で対応できない場合へのフォローなどを通じて、デジタルネイティブ世代の新たな視点に触れることができ、職員に対して新たな気づきを与える機会にもつながっている。

また、今回の震災対応にあたり、職員の安否確認が電話連絡網に拠っていたため確認業務に時間を要したことから、現場職員がローコードツールを活用したシステムを構築、2024 年７月から運用を開始した。災害発生時の職員自らによるアプリやシステムの構築は、人材育成が進んだ先進的な自治体でも事例があり、例えば今般の震災の被災地でありながら能登への支援拠点ともなった金沢市や、同年７月の豪雨災害で大きな被害を受けた酒田市では、市職員による支援物資管理システムが構築された。

これらは、いずれもが現場の事務に精通した職員が、自らデジタル化・ＤＸに取り組むものであり、これに依れば、先述した「解決すべき課題の明確化」「現場職員とそこから続く関係者との共通理解」という問題をほぼ解決する。また、構築後にシステムの構造を理解することは難しいが、作り手が現場にいればシステムのブラックボックス化を避けられる。このように、自治体職員自身がデジタル技術を習得し、小規模開発や運用に関わることで、継続的で柔軟な改善と維持管理が期待できる。

おわりに

能登半島地震で富山県が経験した震度５強は、「道路等インフラに被害が生じ、木造建物はなんらかの被害が発生する」レベルとされ、実際に今回の地震で全壊・半壊判定となった約 1,000 戸は、いずれも震度５強を観測した市に集中した。社会インフラの損傷も含めると、震度５強以上の震災では地域住民の安全と生活に多大な支障が発生する可能性が高く、地域住民の安全を担う自治体の責務は大きい。

一方、震度５強以上の地震は、全国ではこの 10 年間で 100 回以上発生している。また、震度７の地震は同時期で４回だが、地震は同心円状に広がるため、今回の震災で震度５弱以上の団体は北陸４県で 30 自治体に及ぶ。さらに、能登半島地震のマグニチュード 7.6 は、中央防災会議が示す首都直下地震の

想定規模（マグニチュード7.3）とほぼ同規模である。今回、富山県の自治体が経験した「観測史上最大」の震災は、十分に想定されるべき災害であったと言える。

これまでも震災や水害などさまざまな危機管理事案にあたり、応急対応や復旧活動に関わる自治体職員の献身的な活動が報告される一方、資質の向上や訓練等の強化が指摘されてきた。その必要性に異論の余地はないが、訓練による対応はすなわち業務が属人化するということを意味している。富山県「令和６年能登半島地震災害対応検証会議報告書」のとりまとめにあたり、室崎座長（神戸大学名誉教授）は「行政があまりに多くのことを抱えるとマンパワー不足で結局うまく対応できず、破綻してしまう」とし、「自助、共助の意識を高めることで地域の防災力が高まる」と総括した。人口減少下の労働力が有限であるように自治体職員の執務能力も無限ではなく、人材不足の深刻化が進むなかで、災害対応についてもさまざまな主体の自律的な参画や対応業務の効率化・高度化がより一層求められている。

富山県では、能登半島地震の対応検証を踏まえて地域防災計画を見直すこととしており、国、県、市町村、関係機関がワンチームで災害対応にあたるレジリエントな体制整備と併せて、情報収集や広報活動、指定避難所運営に係るデジタル化など本章で紹介した内容が反映され、改めて災害対応の強化を図ることとしている。国では、「令和６年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）」（2024年11月、中央防災会議防災対策実行会議）を踏まえ、内閣府防災担当の令和７年度予算面での機能拡充の方向性として、災害対応力の強化の柱の一つに「防災ＤＸの加速」が示された。また、全国の自治体でも地域特性に応じた防災ＤＸの取組が求められるなか、令和７年度地方財政対策においては、担い手不足の中での自治体ＤＸを加速させるため、「デジタル活用推進事業費（仮称）」が創設されたほか、県・市町村が連携したデジタル人材確保の構築が明記された。多様な業務に対処する自治体が限られた人的資源で最大限に機能するためには、人材育成や官民連携の仕組みづくりに加えて、実効性の高いデジタル技術の導入が不可欠である。本章で示した具体的な事例を参考に、各自治体が自らの地域特性に合わせた防災ＤＸが推進されることを期待したい。

【参考文献】

伊勢正、臼田裕一郎、矢守克也（2018）「基礎自治体の求める機能に着目した災害情報システムの課題―都道府県と基礎自治体のシステム・ギャップに関する考察―」『災害情報　NO.16-2』日本災害情報学会

市川宏雄・中邨章編（2018）『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』第一法規　pp.2-26、pp.43-63、pp.120-134

稲継裕昭編著（2018）『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』第一法規

稲継裕昭・大谷基道（2021）『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい

稲継裕昭（2022～）「自治体ＤＸとガバナンス」『月刊ガバナンス』ぎょうせい

（一社）行政システム研究所（2024）「官民共創による防災ＤＸ」『行政＆情報システム 2024年10月号』

越野修三（2012）『東日本大震災津波　岩手県防災危機管理監の150日』ぎょうせい

越山健治（2008）「災害対応課題と今後の方策―新潟県中越地震の教訓―」幸田雅治編著『危機発生！そのとき地域はどう動く―市町村と住民の役割―』第一法規 pp.64-82

㈱ジチタイワークス（2024）「今こそ“被災地の声”から“備え”を考え直すとき。」『ジチタイワークス　vol.33』
新町浩治（2006）「福井豪雨における県内自治体の課題と対応」中邨章・幸田雅治編著『危機発生後の 72 時間―いかに素早くかつ的確に対応するか』第一法規、pp.46-72
総務省（2024）『令和６年版情報通信白書』
地方公共団体情報システム機構（2024）「防災・復興ＤＸ」『月刊 J-LIS　2024 年５月号』
東洋経済新報社「文系管理職のための失敗しないＤＸ」『週刊東洋経済　2023 年３月４日号』pp.38-89
富山県（2024）『令和６年能登半島地震災害対応検証報告書』
中林一樹（2014）「危機管理下における災害復興―人口減少時代の巨大災害からの復旧・復興プロセス―」中邨章・市川宏雄編著『危機管理学　社会運営とガバナンスのこれから』第一法規　pp.212-246
中邨章編著（2000）『行政の危機管理システム』中央法規
中邨章編著（2005）『危機管理と行政　グローバル化社会への対応』ぎょうせい
中邨章（2020）『自治体の危機管理―公助から自助への導き方―』ぎょうせい
（一社）日本情報システム・ユーザー協会（2023）『企業ＩＴ動向調査報告書 2023』
阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部編（1996）『阪神・淡路大震災―神戸市の記録 1995 年―』神戸都市問題研究所

【参考ホームページ】

「石川県広域被災者データベース・システムについて」『石川県ホームページ』https://www.pref.ishikawa.lg.jp/johosei/
「令和６年能登半島地震対応検証委員会」『射水市ホームページ』
https://www.city.imizu.toyama.jp/event-topics/svTopiDtl.aspx?servno=29408
『気象庁ホームページ』https://www.jma.go.jp/jma/index.html
『デジタル庁ホームページ』https://www.digital.go.jp/policies/disaster_prevention
「令和６年能登半島地震による被害状況等について」『内閣府防災情報のページ』https://www.bousai.go.jp/index.html
「令和６年能登半島地震に関する情報」『氷見市ホームページ』
https://www.city.himi.toyama.jp/gyosei/soshiki/hishokoho/4/jisin1/9362.html

資　料

山形県酒田市の
災害対応・人事制度・デジタル化の現状

山形県酒田市長　矢口 明子

山形県酒田市の災害対応・人事制度・デジタル化の現状

2024年11月18日

山形県酒田市長　矢口　明子

本日の内容

1. ７月25日の大雨災害時の対応

2. 人事制度に関する私の基本的考え方（所感）

3. 酒田市役所のデジタル化の現状

酒田市の紹介

■概　要

1　人　口　95,031人(R6.4.1)
2　世 帯 数　42,458世帯
3　面　積　602.98㎢
4　土地利用
　山林　63%
　農地　21%
　宅地　5%
　他　11%
5　財政予算　一般会計　562億円

国指定史跡山居倉庫

■交通アクセス

JR　東京　—上越新幹線—　新潟　—羽越本線—　酒田(約4時間)
JR　東京　—山形新幹線—　新庄　—陸羽西線—　酒田(約4時間)
ANA　羽田空港　————　庄内空港(約1時間)

被害状況（孤立集落の発生）

道路が寸断

自衛隊の出動

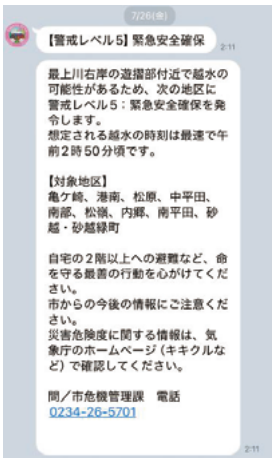
建設業協会の協力

避難状況

緊急安全確保（Lv. 5）
対象世帯　15,082世帯
対象人口　25,871人

避難指示（Lv. 4）
対象世帯　27,454世帯
対象人口　68,788人

避難所
開設数　63ケ所
避難者数　1,752人
（令和6年9月28日閉鎖）


【警戒レベル5】緊急安全確保

最上川右岸の遊摺部付近で越水の可能性があるため、次の地区に警戒レベル5：緊急安全確保を発令します。
想定される越水の時刻は最速で午前2時50分頃です。

【対象地区】
亀ケ崎、港南、松原、中平田、南部、松嶺、内郷、南平田、砂越・砂越緑町

自宅の2階以上への避難など、命を守る最善の行動を心がけてください。
市からの今後の情報にご注意ください。
災害危険度に関する情報は、気象庁のホームページ（キキクルなど）で確認してください。

問／市危機管理課　電話
0234-26-5701

SNSでの発信

DMAT・DHEAT
災害派遣医療チーム・災害時健康危機管理支援チームが各避難所を巡回

日本赤十字社
心のケア班による傾聴活動

など

避難所

被害状況（住宅街への溢水）

被害状況（護岸洗堀）

被害状況（河川氾濫）

被害状況（土砂流・流木）

内水氾濫による被害（竹田地区）

被害状況

人的被害
死者 1名
（86歳、女性）

住宅被害
全　壊　13棟
半　壊　228棟
一部損壊　552棟
小　計　793棟

市　道
被災路線数 102路線
被災箇所数 231ケ所
（法面・路肩崩壊が多い）
（落橋　2ケ所）

市管理河川
被災河川　30河川
被災箇所　84ケ所

上下水道
断水軒数 1,078軒
（9月3日に仮復旧済み）
浄化センター、排水
処理施設　3施設

農作物
被害面積 5,319ha
（農業施設、農業用機械、
農地等被害多数）
※大沢地区は除く

酒田市の対応状況等

堆積土砂の撤去
開始日　8月1日
土砂置場　5ケ所

災害ごみ仮置場
開始日　7月28日
仮置き場　6ケ所

生活家電支援
受付開始　8月19日
ｴｱｺﾝ、TV、冷蔵庫、洗濯機

ボランティア
設置日　7月27日
開始日　7月30日
活動延べ人数　7,480人

住宅の提供
市営住宅、県営住宅、
県職員公舎を提供
入居戸数　58戸

被災者生活再建支援制度の活用
基礎支援金、加算支援金

土砂撤去作業

災害ごみ集積所

消毒薬の配布
床上・床下浸水家屋
配布開始日　8月9日

住宅応急修理
受付開始　8月19日

など

所感 ～「職員」に関すること

- 職員の参集、役割分担、避難所開設等は従来通りどおりできたが、そこから先が未経験で大変だった。
- 避難所運営（６か所（３交代）×２か月）、災害ごみ置き場など。
- 特に、住民による運営が想定されている避難所が、市職員（避難所連絡員）による運営になってしまった。
- 応援職員や、仕事として復旧・復興に関わった方々・団体
- 災害ボランティア（DRT、オープン・ジャパン等を含む）
- 「二次災害を出さない」「災害関連死を出さない」「過労死を出さない」

所感 ～「デジタル化」に関すること

- 二つの情報共有ツールが稼働
- 被災者支援システムは稼働しなかった。
- 災害対策本部　⇔　市民（避難所・地域）
  情報伝達が課題

2. 人事制度に対する基本的考え方

- 「適材適所」が一番大事　～　「役所」では必ず実現できる。

人事制度改革室への指示事項①

- 次の２点を満たす人事制度の構築
  ①成果を出す組織になるため「適材適所」を実現する人事制度
  　【組織（市役所）の側からの要請】
  ②自身の将来展望を描くことのできる（この組織にいれば自身が成長できると感じられる）人事制度の実現　【働く側からの要請】

- 採用・研修・評価・異動・昇任が一貫して連動する人事制度とすること。
- 民間の実状を知ることを目的に、出向（ただし、相互交流原則）を増やし、副業（例：県職員によるさくらんぼ農家支援など）も解禁すること

人事制度改革室への指示事項②

- 求める人材像（案）
  ①酒田を良くしたい、酒田市民を幸せにしたいと考える人
  ②様々な人と接することをいとわず、人と協力することができる人
  ③前例にとらわれることなく柔軟に考え、自ら行動することができる人

職員数について

- 職員数は増やしたいが、今後ともなかなか採用できないだろう。

- 国「採用昇任等基本方針」（平成26年6月24日閣議決定、令和２年一部変更）・・・「国・自治体間の人事交流は相互・対等交流を原則」とする。

実態（2022年10月1日現在）は、　国　1766人 →　← 3172人　地方自治体

（出典）内閣人事局（2023）「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」

3. デジタル化の現状

- 会議資料のデジタル化
- 議会資料のデジタル化
- 電子決裁

結びに代えて

- 「人口減少を抑制しながら、人口が減少しても豊かに安心して暮らせるまちを作る」

調査研究委員会名簿

令和６年度自治体マネジメント研究会
「デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する調査研究」
研究会名簿

委員長

稲継　裕昭　早稲田大学 政治経済学術院 教授

委　員

大谷　基道　獨協大学 法学部 教授
和田　一郎　獨協大学 国際教養学部 教授
山中　雄次　広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授
矢口　明子　山形県酒田市長
滑川　哲宏　富山県知事政策局次長
成長戦略室長／デジタル化推進室長
佐野　宏昭　金沢市総務局財政課長
岡田　淳志　伊勢崎市総務部職員課長
東　健二郎　一般社団法人コード・フォー・ジャパン・滋賀県日野町政策参与
廣澤　英治　一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

三輪　和夫　一般財団法人 地方自治研究機構 理事長

事務局

日向　和史　一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長
黒澤　友博　一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長
久保田　淳　一般財団法人 地方自治研究機構 研究員
本堂　善実　一般財団法人 地方自治研究機構 研究員
山田　翔一　株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

（順不同・敬称略）

デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する調査研究
―令和７年３月発行―
一般財団法人 地方自治研究機構
〒104-0061
東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル２階
TEL 03-5148-0661（代表）