

自治調査会

vol. 017

発行日：2018年11月15日

11
2018

市町村職員向け情報提供誌

ニュース・レター



統計学はお嫌いですか？—比較することの重要性— 2

中央大学 総合政策学部 教授 細野 助博

平成30年度 調査研究の状況報告 8

1. AI 社会の到来における基礎自治体に関する調査研究
2. 結婚支援を糸口とした少子化対策及び地域活性化に関する調査研究
3. 多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用に関する調査研究
4. 東京島しょ地域におけるインバウンド拡大策に関する調査研究

人口減少・少子高齢化社会を見据えた多摩・島しょ地域自治体における地域戦略としての多文化共生 ～経済分野と防災分野の取組から～ 調査研究結果発表シンポジウムの実施報告 12

平成29年度 調査研究報告書の解説 14

「多様化する働き方を踏まえた職場づくりに関する調査研究報告書」について

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

政策研究事業本部 共生社会部 主任研究員 塚田 聡

公共経営・地域政策部 研究員 大垣 俊朗

かゆいところに手が届く！—多摩・島しょ自治体お役立ち情報— 18

多様な性のありよう ～LGBT・SOGI・SOGIESC の理解に向けて～

調査部 研究員 上原 唯

調査研究報告書の活用に関するアンケート調査結果報告 24

統計学はお嫌いですか？

— 比較することの重要性 —

中央大学 総合政策学部教授 細野 助博

1. はじめに

学生から「統計学」くらい忌み嫌われてきた科目はありませんが、今はなんと、「データ・サイエンス」とカタカナ語でよばれ、かっこいい学問に格上げされました。隔世の感がありますが、社会に出ると、どこも数字、数字で動いていますよね。サン＝テグジュペリが『ちいさな王子様』で「大人って、ほんとに数字が好きだね」と揶揄しています。

金木犀の花が辺り一面に香り出す9月下旬、全国の「基準地価」（7月1日に都道府県で、2万強の地点を調査）が国土交通省から発表されます。今年是全国値でみると、バブルがはじけて以来27年下がり続けてきた地価が、なんと住宅地、商業地、工場地など全用途で前年比プラスに転じたのです。しかしよく見ると地価は都心と郊外で、プラスとマイナスに二極化しつつあるのです。不動産を「負」動産と言い換えている昨今、23区と多摩地域のデータを比較しながら、その理由を謎解きしてみましよう。

2. 地価と経済

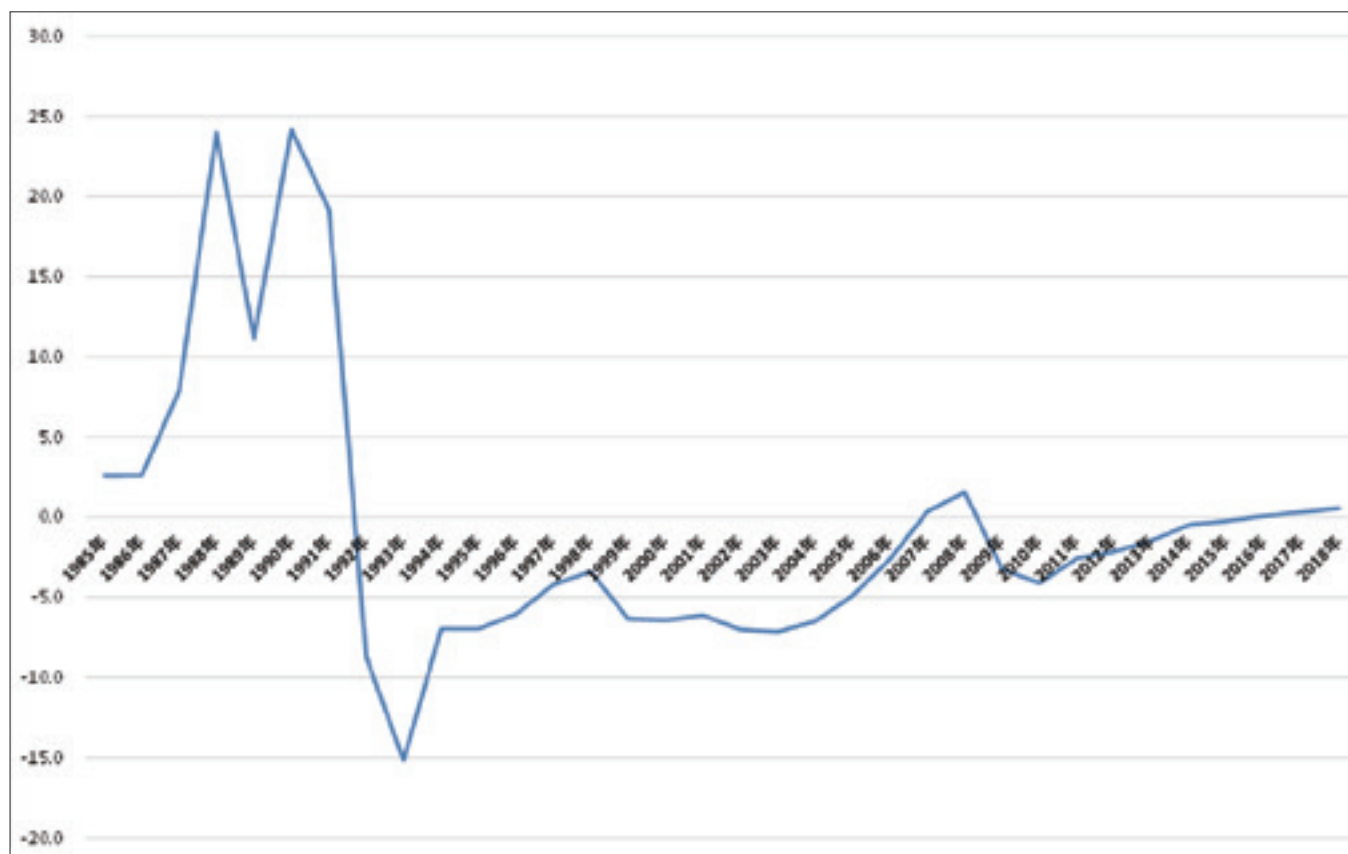
モノやサービスの価格は需要と供給で大体決まります。価格上昇で需要量は減少し、逆に供給量は増加します。ところで土地は大半のモノやサービスと違い、短時間に供給を増やすことなどできません。ちなみに日本の面積は1975年に3,775万ha、2015年に3,779万haに増えています。40年間で4万ha増加ですが、年率に直す

と日本全体でたった1,000haしか増えていません。火山で新島が誕生したり、東京湾も埋め立てしたりしていますが、主な追加的供給は農地からの転用や埋め立て、大規模工場跡地の売却頼みです。

また、利活用するには下水道やエネルギーなどの社会インフラの整備も必要です。その整備にまた時間がかかります。中山間地といった耕作放棄地など、周辺環境にも影響されます。土地の価格（地価）くらい利便性を強く反映するものはないですね。道路一本隔てただけで需要のない土地は無視されるのです。たとえば、全米で代表的なビバリーヒルズ。あそこから1本道路を隔てただけで、地価は急降下。シリコンバレーもそうですね。気候も景観も同程度でも、ブランド名のある土地とそうでない土地では雲泥の差です。ついでに大学も「関東の大学」と「東京の大学」でもブランドの差が出てきます。

他方需要は、実際に利活用目的で決まる実需と投資需要からなります。実需と違い投資需要は将来の値上がり期待を反映します。外国資本のマンションや土地取引は大半が投資需要ではないでしょうか。日本は可住面積が少ないので、都市計画法による細かな用途規制もあります。これは国土面積の27.4%に当たる都市地域が対象で、住居専用とか、近隣商業地域とか、工業地域とか全部で14分類に事細かに分類され用途が制限されます。この制限をクリアしたとしても、駅から遠い場所とか、大水で氾濫する危険

図表1 全国の地価変動（前年比）



性のある川沿いとか、南側に高層建築物があって日照時間が短いとか、商用施設の隣地で運搬車のエンジン音がうるさいとか、さまざまなもつとミクロな条件が価格を左右します。その他に景気や金利にも作用されます。景気が良くなって賃金が上昇すれば、あるいは金利が低くなれば住宅ローンも借りやすくなるし、お金に余裕のある人は住宅を投資目的で買う場合も増えます。

近年のマクロ経済的傾向を見ると、地価は大体9～10年周期で上下運動を繰り返すようです。たとえば「公示価格」（1月1日に国が2万6千くらいの地点を調査）でその動きを眺めると、バブル崩壊後は2005年に底値を付けて上昇し、2008年にピーク、そしてその年に例のリーマンショックで下降を一気に加速化し、2012年に最安値。今回は2020年のオリンピック・パラリンピック前に一つの山が来そうですね。図表1の折れ線グラフは、土地の価格に対して長期的な視点を与えてくれます。

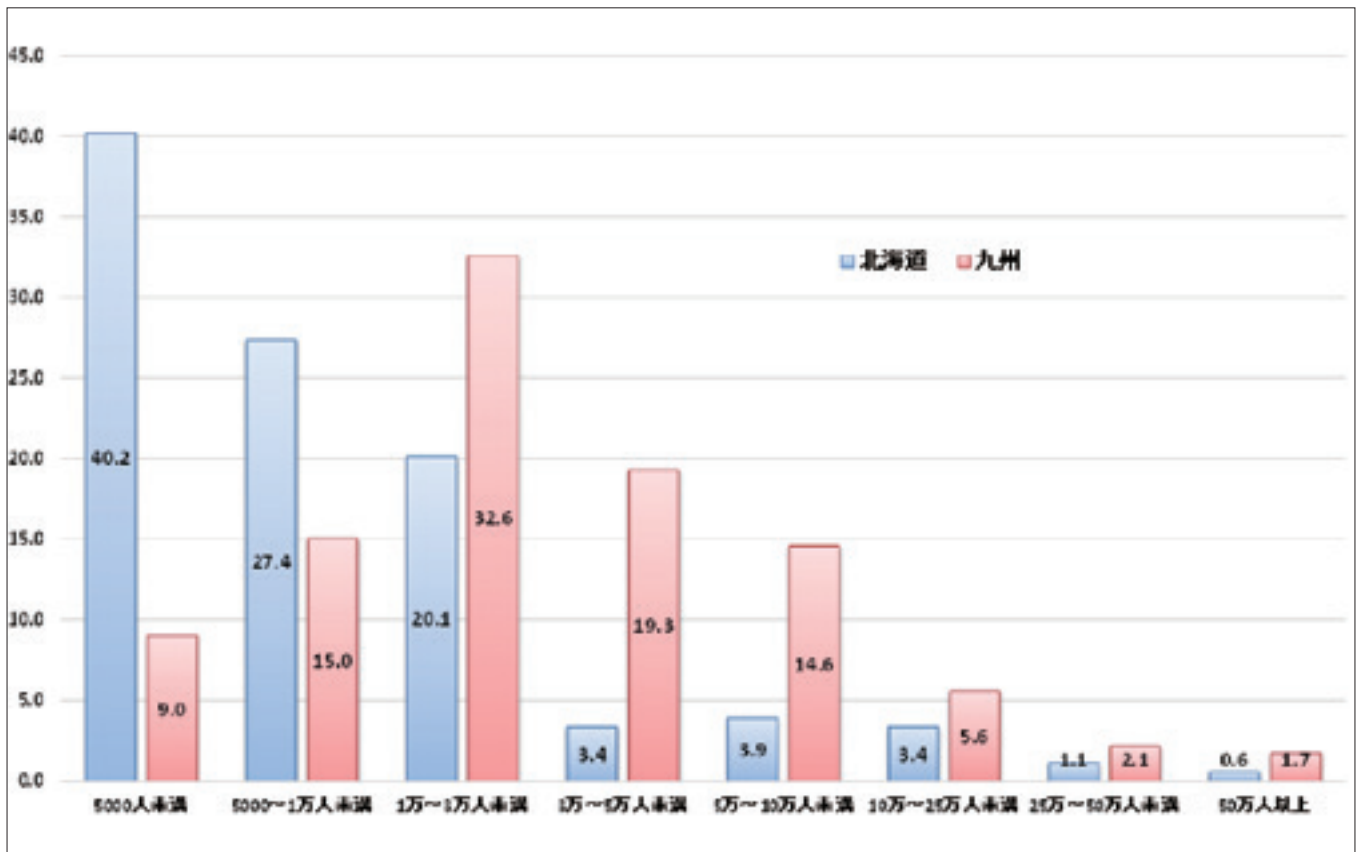
3. 地価と人口

マクロ経済政策、特に金融政策の失敗であるバブルやリーマンショックのほかに、土地と人口もまた興味深い関係があるのです。まず、面積が2：1の北海道と九州の人口分布を見てみましょう。

次頁図表2のように、人口分布に際立った違いが出ています。北海道は人口の少ない自治体が「圧倒的に」多く、九州は1万から3万人未満の中堅自治体が多く、北海道はこの規模の自治体が残念ながら少ない。人口50万人以上の大都市になると、北海道は0.6%、それと比較して九州は1.7%で約3倍の構成比です。北海道は札幌へ一極集中ですが、九州に目を転じると北九州、福岡、熊本、鹿児島という「われもわれも」の地方中核となる都市がひしめき合っているのです。

双方の地域では大きな地震に見舞われました。復興復旧の活気の点でどちらに軍配が上がるか。一強や一極集中は、核となる地域が震災などの「想定外の事象」に見舞われると、その

図表 2 人口規模別自治体構成比



地方全体がおかしくなってしまいます。もって他山の石とすべしでしょう。なぜ九州と北海道を比較の例に出したかと、読者はいぶかしく思うでしょう。

なんと多摩と23区は、面積割合的に北海道と九州と「瓜二つ」。北海道・九州と同じ人口区分で比較しますが、2つの大きい島と違い「隣接」する多摩と23区とも、棒グラフの最高の区分（最頻値）は10万以上25万人未満ですが、多摩の自治体はそのクラス以下が大半です。比較して23区はそれよりも上のクラスで56.5%です。二つの地域の人口総数は面積と逆転して、多摩と23区で1：2です。

都道府県の人口と住宅地平均価格（平米当たり円）の関係を分析してみると、人口が1万人増加すると住宅地価格は概算で平米当たり159.4円上昇するようです。同じく人口が1万人増加すると商業地価格は概算で平米当たり353.4円上昇するようです。これから人口の増加に相対的に高く反応するのは商業地ということがわかります。日本全体で見ても、都心回帰

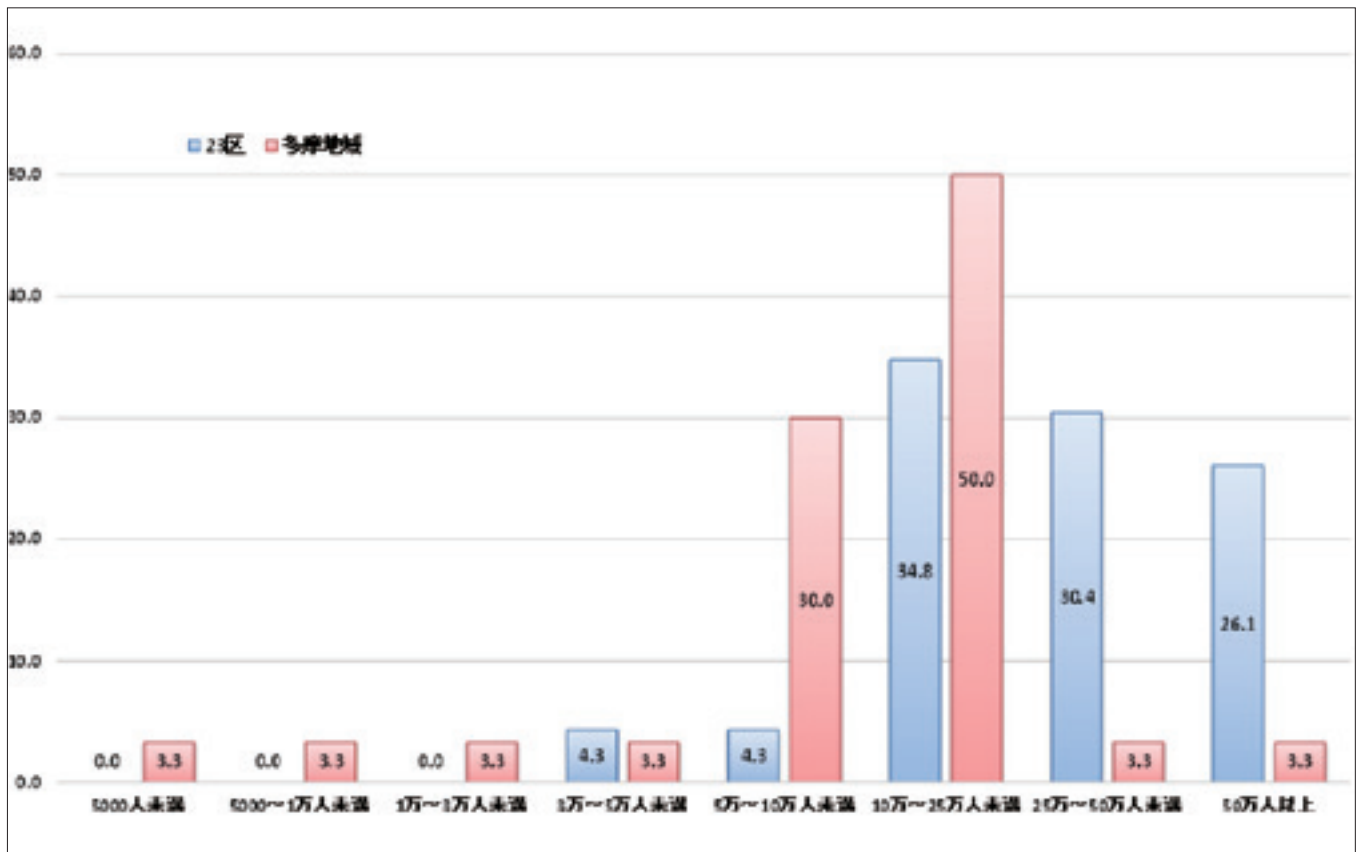
やコンパクト化は中心地の地価を引き上げます。人口は需要を作りだし、供給を支え、まちの賑わいを作り出す重要な役目を持ちますから、人口減少時代本格化で中長期的には、住宅地も商業地も地価は下落するという予測が成立するのです。

4. 地価と時間距離

私たちの日々の生活は、暮らし、学び、働くことで成り立っています。通学と通勤、ショッピングのために、いろいろな交通手段を使って空間を移動します。多摩地域から都心へ54万人、23区から多摩地域に10万人毎日移動しています。

ところで、だれにも平等に1日24時間ありますよね。時間の価値はその人の獲得金額に比例します。だから所得が高くなれば無駄な時間を嫌う傾向が強くなるでしょう。獲得できる所得がその分減少すると感じるからです。専業主婦と比較して、兼業主婦は時間の経済価値が給料で目に見えますから、無駄な時間を極力削る工夫をします。体力的にもそうせざるを得ません。

図表3 二地域自治体の人口規模分布



パートナーが家事や育児にどれほど協力してくれますか？ですから事業所の多い都心ほど兼業主婦の住宅需要は高くなるのは当然です。これは大都市圏ばかりでなく、地方都市でも同様です。共働き夫婦は職住近接が可能な都心へ。さらに医療機関もそろい、車依存生活も嫌う老夫婦は郊外の一戸建てを引き払い都心へ。その上に企業の事業所も都心に集まる若者や人材の獲得のために都心へ。これらはみな都心の地価を上げるのです。

一昔前の人口が増加していた時代は、国内どここの都市でも「郊外への移動」が行われました。この移動に合わせて学校などの公共施設も郊外に移動しました。当時の子育て世帯の大半が、子どもの成長に合わせて部屋数を増やす必要から郊外の広い住宅を求めたからです。「もう一部屋のために」子育てを妻に任せ、夫は長くなった通勤時間に耐えます。とくに専業主婦は通勤時間がゼロですから、余った時間を子育てや家事の時間に自由に回せました。郊外ニュータウン住民の典型的ライフスタイルです。

バブル崩壊後、自分たちのライフスタイルを維持するために、共働き世帯が一般化しました。比較的年齢が若い世帯は専業主婦より兼業主婦を選択せざるを得ませんでした。当然、家事・育児の時間は削られます。育てる子どもの数もその分減らすしかありません。結婚した若いカップルは、所得が高くなるほど子どもの数よりも子どもの質（とくに授ける教育期間）に目を向けます。ですから、彼らにとって都心を主とする稼ぎの場、そして人数が減った分だけ大切な子育ての場、日々の暮らしを支える住まいの場で構成される「時間距離の三角形」のどの距離を短くするかが死活問題になってきます。

男女問わず正社員数は極力抑制され、彼らの勤務時間は長くなる一方です。待機児童も一向に解消されません。時間距離節約の窮余の策は、ダブルインカムの強みを生かし、若干割高の都心の高層マンションへとなります。こうして都心や都心により近い場所の需要は上昇するのです。ですから、若い人たちにも、孫の養育の手助けをしたい一部の高齢者たちにも、都心、あ

るいは職場から遠い郊外は敬遠されることとなります。

これをデータで確認しましょう。図表4 (a) (b) は23区と多摩地域のデータから昼間人口密度と住宅地平均価格（平米当たり）の関係をグラフ化しました。高い昼間人口密度は、より都心に近いか繁華街に近いのか、郊外ならば駅前に近いかを間接的に示しています。図表4 (a) では横軸の最高がキロ平米当たり8万人、図表4 (b) では横軸の最高がキロ平米当たり1.5万人であることにまず注目しましょう。

この2つの地域の分析から、23区で昼間人口密度が1,000人増加すると住宅地の平均価格は概算で平米当たり2.3万円上昇し、多摩地域の住宅地の価格は2.9万円上昇することが示されます。

これを解いてみましょう。まず、多摩地域のような一戸建てや低層マンションではなく、23区では地価が高い分、タワーマンションなど土地利用の高度化が進んでいます。都心回帰してくる若い世帯の住宅価格や家賃に反映する土地価格の上昇圧力を高度化は若干和らげます。

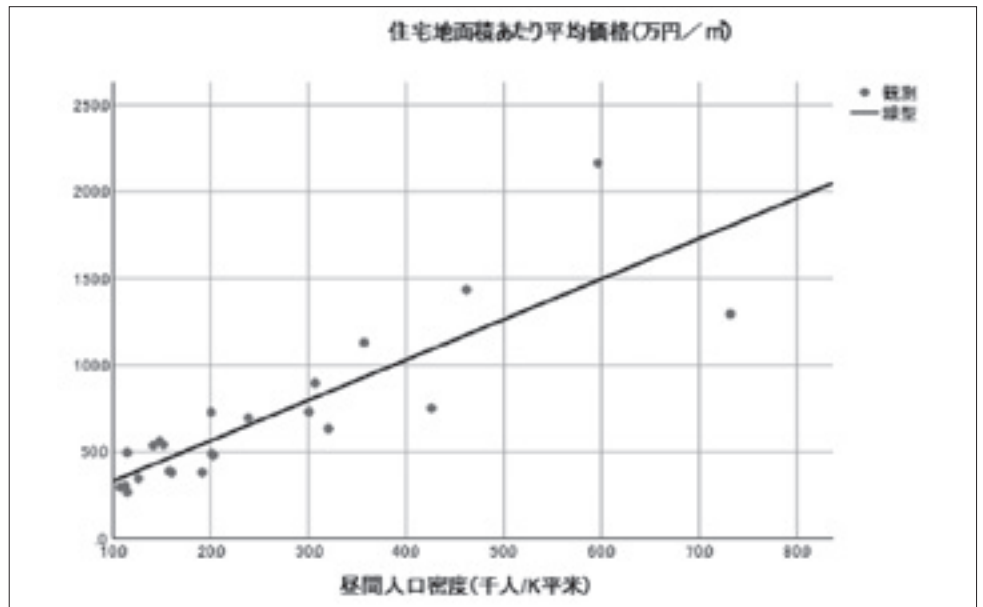
ですからこれからも、需要の高い都心を中心にタワーマンションの建設ラッシュは進むでしょう。また多摩地域でも、昼間人口密度の高い武蔵野、三鷹、府中、立川近辺での住宅地価格も昼間人口密度の上昇に高い反応を示します。都心より土地利用の高度化が進んでいませんが、こ

れらの地域でも特急や急行の停まる駅前再開発でタワーマンションの建設が盛んです。都心への時間距離が住宅の需要を左右し、それが住宅開発を促し地価となって現れてきます。

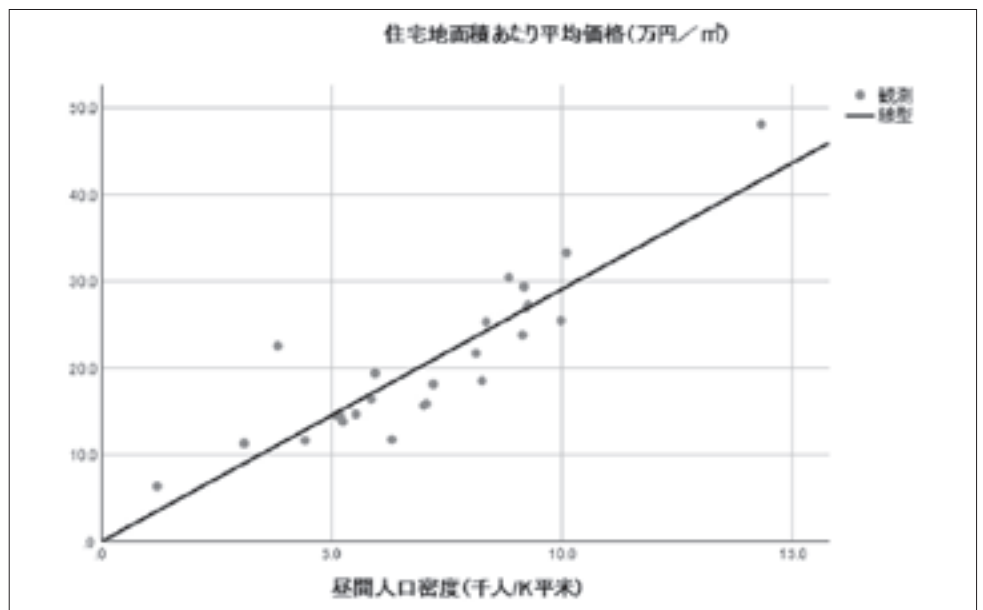
5. 地価と商業的魅力

快進撃を続けるニトリが銀座に進出というニュースが出ました。銀座は商業地の「妖しい魅力を振りまく貴婦人」なのです。野性味あふれるパワー企業が郊外や地方から進出してきました。銀座に入ったとたんに魂を抜かれてしまいます。不思議ですね。日本橋では老舗百貨店、

図表4 (a) 23区の昼間人口密度と住宅地の地価の関係



図表4 (b) 多摩地域の昼間人口密度と住宅地の地価の関係



三越と高島屋がそれぞれリニューアルするようです。他方で、郊外百貨店がショッピングセンターの攻勢に負け撤退に動き出しています。そして日本各地で、軒並み「空き店舗」が増えて自信喪失気味の商店街が多いことも常識化しています。ところが都心部であろうが郊外であろうが、下町であろうが山の手であろうが、東京の商店街は意外に元気なのです。これも「昼間人口」が後押ししているのです。図表5(a)(b)をご覧ください。分析で求めた直線が、23区では縦軸でプラスから出発し、多摩地域ではマイナスから出発しています。これは、多摩地域ではある程度の昼間人口密度を保っていないと、商業地の平均価格の値が付かないことを意味しています。つまり商業が成り立たないということですから、空き店舗の可能性が出てくるのでしょうか。

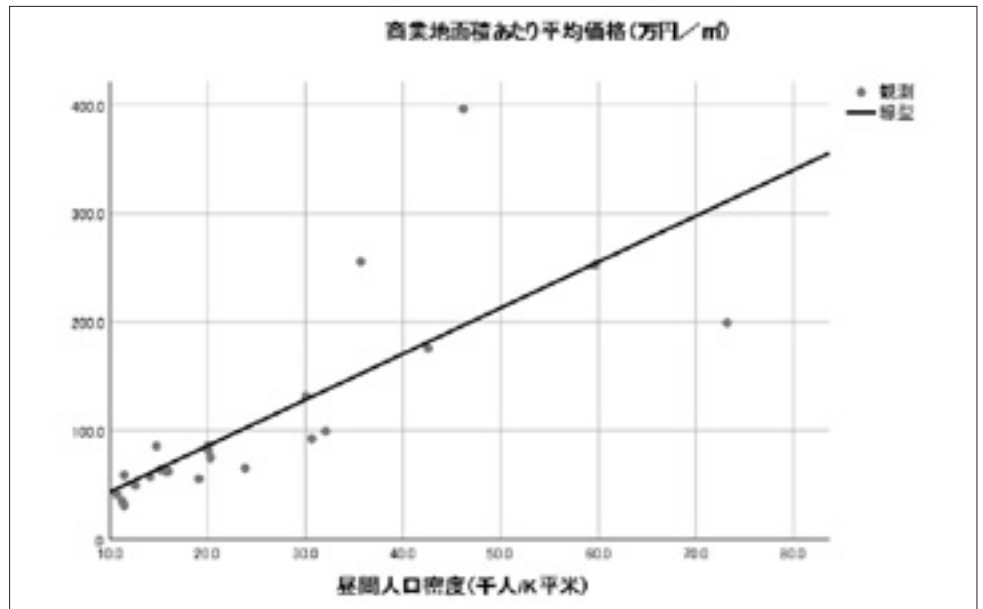
23区の昼間人口密度は商業地の平均価格を平米当たり4.2万円上昇させます。対して多摩地域で5.6万円ほど上昇させます。とすると多摩地域ではテナント料の水準は低いとしても、主要駅周辺の店舗にとって昼間人口が集まるとテナント料の上昇率は多摩地域の方が高くなるということです。確かに売り上げも伸びるでしょうが、頭の痛いところですね。

昼間人口ではなく常住人口密度でも分析しましたが、23区については統計的にかっちりした数字が出ませんでした。多摩地域の場合は、常住人口密度は

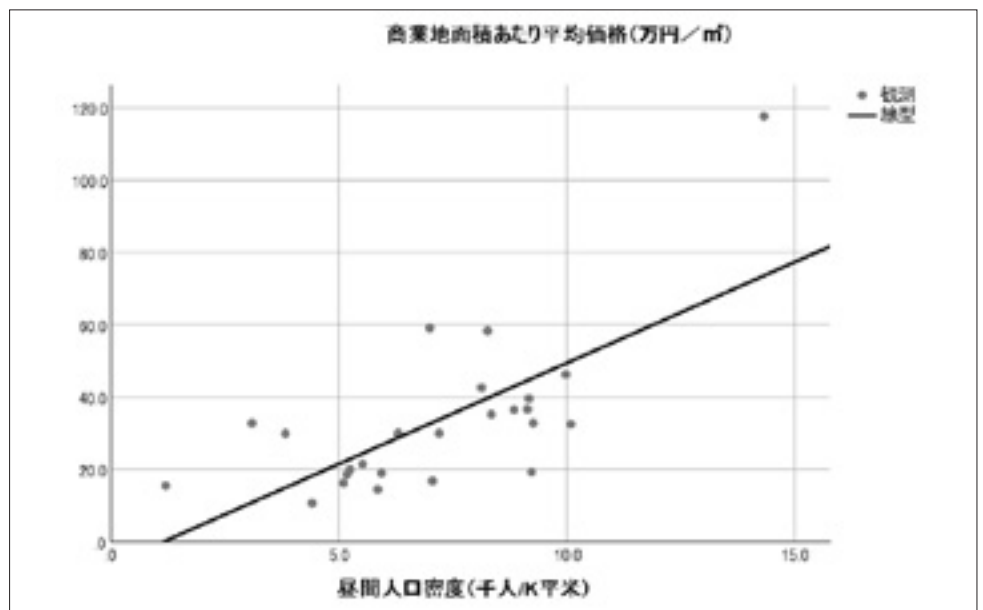
商業地の平均価格を平米当たり4.0万円上昇させます。昼間人口で測った場合とそれほど違いはありません。その意味は、23区の商業地は日本橋、有楽町、銀座、渋谷、新宿、池袋に代表されるように「県をまたぐ」くらいの商圏を持っています。ところが、多摩地域の各商業集積地はせいぜい「市域をまたぐ」あるいはそれよりも狭い商圏しか持っていないということです。

今回の基準地価変動の二極化は、昼間人口密度できれいに説明される土地市場の一つの回答だったようです。

図表5(a)23区の昼間人口密度と商業地の地価の関係



図表5(b)多摩地域の昼間人口密度と商業地の地価の関係



平成30年度 調査研究の状況報告

本誌2月号（vol.015）で概要を紹介した平成30年度の単年度調査研究4件の状況を報告します。

1. AI社会の到来における基礎自治体に関する調査研究

(1) 背景・目的

最近、新聞やテレビなど様々なメディアでAI（人工知能）の活用が紹介されており、AIが人間と同じように高い精度で画像や文章を認識し、自律的に判断することができる可能性があるものとして、実用化が進められています。民間では、スマートフォンの音声応答アプリケーションや人型ロボットなど、既に様々な商品・サービスに組み込まれています。国においても、各種計画・研究会^[1]において、AIの活用による自治体業務の自動化・省力化がうたわれています。

こうした状況から、そう遠くない将来、AIやRPA^[2]などの技術（以下「新技術」といいます。）が基礎自治体の業務に影響を及ぼすことは確実です。また、これからの行政運営は人的・予算的にも厳しさを増す中で、複雑化・多様化する行政課題に対応し、より質の高い住民サービスを提供していくことが求められています。

そこで本調査研究では、業務効率化や住民サービス向上に関する「新技術」の導入・活用例を提示し、多摩・島しょ地域の自治体職員に「新技術」への気づきを与えることを目的とします。

(2) 調査研究状況

①文献調査

行政における「新技術」を活用した取組は、現時点で実証実験を含めると数十に及んでいます。そのため、公表されている資料を確認し、整理・分析しています。

②多摩・島しょ地域自治体アンケート

多摩・島しょ地域の市町村を対象としたアンケートを実施し、「新技術」の導入・活用の前提となる行政の情報化・データ活用の状況を把握

し、さらに業務効率化や住民サービス向上に資する「新技術」の活用の可能性を調査しました。

③先進事例ヒアリング

先進自治体で取り組んでいる「新技術」について、導入しているシステムや活用分野ごとに分類したうえで、自治体の規模別に代表的な事例に対しヒアリング調査を実施しています。

ヒアリング調査では、導入の経緯やプロセスを確認することで、今後、多摩・島しょ地域の市町村が導入を検討する際の資料として使用してもらうことを目指しています。

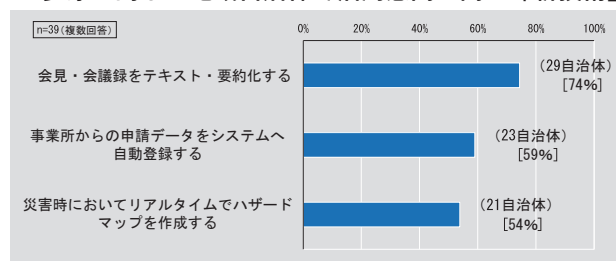
④有識者ヒアリング

本調査研究を進めるうえでの課題や方向性について、専門的な知見を持つ有識者に対しヒアリング調査を実施しています。

(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域自治体アンケートでは、多摩・島しょ地域の市町村で「新技術」を導入・活用している自治体はごくわずかでした。しかし、多くの自治体では活用の意向が高かったため、報告書では現時点で「新技術」が基礎自治体で活用できることを紹介しながら、多摩・島しょ地域の市町村が「新技術」とどう向き合っていけばよいかを提示することを目指します。

▼多摩・島しょ地域自治体で活用意向が高い「新技術」



[1] 2018年6月に策定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」および7月に公表された「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告」など。

[2] RPA（ロボティックス・プロセス・オートメーション）とは、一連の定型的なパソコン操作に対して、人間と同様の処理ができるようにした業務自動化の取組を言います。

2. 結婚支援を糸口とした少子化対策及び地域活性化に関する調査研究

(1) 背景・目的

近年、ライフスタイルは多様化しています。結婚する、しないというのは個人の意思によるものであり、その形態もさまざまです。

結婚したいと考えている層に対する支援を拡充することは、各自治体で注力している子育て世代の定住促進につながる可能性があります。また、地域と一体となって婚活パーティー等を実施することで、地域活性化のきっかけとなる可能性も考えられます。

しかし、古い価値観の押付になる可能性や、ノウハウ不足、民業圧迫の懸念といった課題も挙げられます。そのため、地域活性化や少子化対策に向けた数ある施策のうちの1つとして結婚支援を実施する自治体においては、個人の考え方や価値観を尊重しつつ、地域の特性をいかした結婚支援を実施していくことが求められています。

本調査研究では、多摩・島しょ地域自治体が結婚支援に関する事業計画策定時等の検討に資するとともに、結婚支援を糸口とした少子化対策及び地域活性化等につなげていくことを目的としています。

(2) 調査研究状況

①文献調査、有識者インタビュー

自治体が行う結婚支援に関する先行研究や取組を、文献等を通じて調査し整理しました。同様に有識者インタビューを通じて先行研究からの専門的な知見や調査研究全般に対するアドバイスをいただいています。

②民間事業者インタビュー

結婚支援事業を実施している民間事業者等に、自治体の取組が民業圧迫にあたるかどうかや、取組を行う上でのアドバイスを得ています。

③アンケート

◆自治体アンケート

多摩・島しょ地域の39市町村を対象に、取組状況や課題等に関するアンケートを実施し、分析しています。

【自治体アンケート (n=39)】

▼結婚支援事業の実施状況 (単一回答)



▼結婚支援事業を実施するにあたって、課題と感じていること (単一回答)



◆住民アンケート

多摩・島しょ地域在住者を対象に、結婚に関する意識や自治体が行う結婚支援事業等に関する意識についてアンケートを実施し、分析しています。

④事例調査

結婚支援事業を実施している自治体等に、取組を行う上でのポイントや課題等を把握するためのインタビューを実施しています。

(3) 調査研究の方向性

アンケート結果をふまえ、引き続き多摩・島しょ地域住民の意識について、全国調査と比較しながら分析を進めます。それを踏まえ、先行研究や事例から得られた、自治体が行う取組の必要性や、住民が求めている取組内容を整理します。

また、市町村職員対象のワークショップを開催し、結婚を取り巻く自治体における課題を整理するとともに、地域資源をいかしたイベント実施の可能性に向け、検討を行います。

3. 多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用に関する調査研究 ～信頼される自治体を目指して～

(1) 背景・目的

事務処理におけるミスを始めとして、公金の不適切な取扱い、法令違反等の自治体職員による不祥事は後を絶ちません。このような中、平成29年6月に地方自治法が一部改正され、都道府県と指定都市は2020年4月1日までに内部統制に関する方針の策定と必要な体制の整備等を義務付けられました（指定都市以外の市町村は努力義務）。

最近では、一部の自治体において内部統制に取り組む動きが見られますが、全国的に取り組が進んでいるとは言えません。また、法改正時の衆参両院における附帯決議を鑑みると、将来的に指定都市以外の市町村にも義務付けされる可能性もあります。

本調査研究では、国の検討等の動向を踏まえながら、多摩・島しょ地域の自治体における内部統制に関する方針の策定を含めた体制の整備及び運用の手法や課題等について調査研究を行い、取組の方向性を提示します。提示に当たっては、多摩・島しょ地域の自治体を取り巻くリスクを可視化し、内部統制に関する方針を定めたり、必要な体制を整備したりする際等に参考となるモデルを構築します。

事務の不適切な処理等を防ぎ、業務の有効性や効率性を向上するとともに首長のマネジメント強化等に役立つ内部統制の取組を促進し、“信頼される自治体を目指す”提言を行うことを目的とします。

(2) 調査研究状況

①多摩・島しょ地域の自治体アンケート・ヒアリング

多摩・島しょ地域の39市町村を対象に、取組状況や課題等に関するアンケートを実施し、分析しています。

また、アンケートの回答の深掘りや事務の現状等について、多摩・島しょ地域の一部の自治体に対してヒアリングを実施しています。

②先進事例調査（ヒアリング）

先進的な取組を行っている自治体に対して、その導入経緯、リスクの識別及び評価、今後の課題等について、ヒアリングを実施しています。

③文献調査

自治体の内部統制に関する書籍、論文や総務省の研究会に関する資料等の文献調査を実施しています。

④有識者との連携

本調査研究に関する専門的な知見を得るために、有識者の意見聴取を密に行うとともに、様々なアドバイスをいただいています。

⑤職員向け研修

各市町村の担当者を対象に、自治体の内部統制に詳しい有識者から内部統制の基本的な考え方を学ぶとともに、参加した職員同士で内部統制の導入に向けた実務上の課題等を検討し、共有する等の機会を提供する研修を行います。

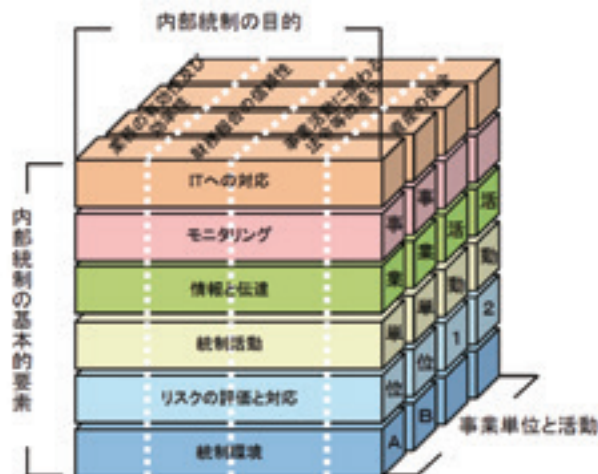
この研修の結果は調査研究にフィードバックし、内部統制の可能性を検証していきます。

(3) 調査研究の方向性

先進自治体では、一定の切り口を設けて、段階的に内部統制の取組を発展させていることが分かりました。

そこで、予算規模や職員規模から多摩・島しょ地域の自治体をいくつかに分類し、それぞれの実情を踏まえて、モデルを検討しています。

▼内部統制の目的と基本的要素の関係のイメージ



出典：地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」（総務省、平成21年3月）

4. 東京島しょ地域におけるインバウンド拡大策に関する調査研究

(1) 背景・目的

2016年に東京都を訪れた外国人旅行者数は約1,310万人（対前年比10.2%増）となっており、全国で最も外国人旅行者が訪れる地域となっています。

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会もあることから、東京都を訪れる外国人旅行者数はさらに増えることが予想されています。しかし、東京都産業労働局観光部企画課の「平成28年度国別外国人旅行者行動特性調査」によると、12,959人の回答者のうち、東京島しょ地域を訪れた外国人旅行者は0.8%に留まっています。

東京都も島しょ観光振興へ向けた取組を強化しており、インバウンド拡大へ向けた取組を行う好機となっています。

本調査研究は、東京島しょ地域のインバウンド拡大策の方向性や具体的な内容を提示し、地域が一体となって取り組めるように促すことを目的としています。

(2) 調査研究状況

①文献調査、有識者インタビュー

インバウンドに関する先行研究や取組を、文献等を通じて調査し整理しました。同様に、有識者インタビューを通じて専門的な知見やアドバイスを得ています。

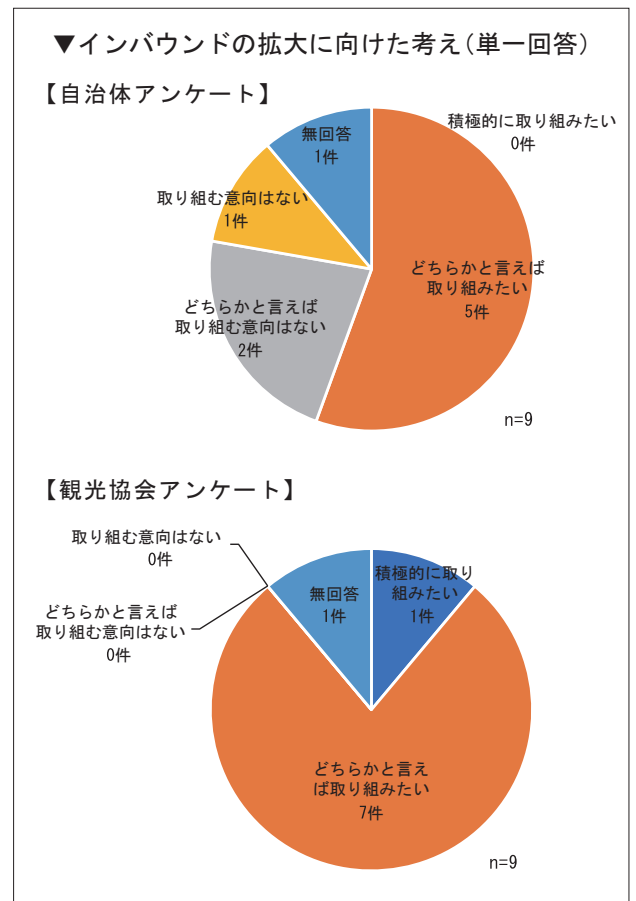
②アンケート

- ◆ 自治体アンケート
- ◆ 観光協会アンケート
- ◆ 観光関連事業者アンケート
- ◆ 住民アンケート

東京島しょ地域の自治体・観光協会・観光関連事業者・住民を対象に、インバウンドの現状や課題、今後の方向性に関するアンケートを実施し分析しています。

◆ 外国人アンケート

羽田空港及び竹芝客船ターミナルで、外国人観光客を対象としたアンケートを実施しています。東京島しょ地域の認知度や魅力、旅行中の



ニーズなどについて現状や課題を把握、分析しています。

③先進事例調査

先進地域の自治体等に対して、東京島しょ地域で取組を行うためのポイントや課題等を把握するために実施しています。

④島しょ地域インタビュー

実施したアンケート結果を参考に、東京島しょ地域の実情をより深く把握するため、インタビューを実施しています。

⑤実証実験

外国人モニターによる実証実験を実施していきます。

(3) 調査研究の方向性

東京島しょ地域に適したインバウンド拡大策を検討し、具体的に活用できる提言を行います。

調査研究結果発表シンポジウムの実施報告

人口減少・少子高齢化社会を見据えた多摩・島しょ地域自治体における 地域戦略としての多文化共生 ～経済分野と防災分野の取組から～

【平成30年7月23日 府中市市民活動センタープラッツ バルトホール】

当調査会では毎年度、市町村の自治に関する調査研究を行っています。今回のシンポジウムは、昨年度の調査研究の結果を踏まえ、「人口減少・少子高齢化社会を見据えた多摩・島しょ地域自治体における地域戦略としての多文化共生 ～経済分野と防災分野の取組から～」と題して開催しました。当日は、121名の住民の皆様や関係団体の皆様、自治体職員にご参加いただきました。本稿では、当日の様相について報告します。

1. 基調講演

はじめに、(一財)ダイバーシティ研究所の代表理事である田村太郎氏による基調講演が行われました。講演では、外国人を取り巻く現状や、基礎自治体が地域戦略として多文化共生に取り組む必要性などについて述べられ、当シンポジウム内容に係る基本的な考え方を示していただきました。

2. 調査研究結果発表

続いて、当調査会が平成29年に実施した調査研究結果について、当調査会の白坂研究員より発表を行いました。ここでは、多摩・島しょ地域自治体・住民・事業者アンケートの結果に触れながら、多摩・島しょ地域自治体に取り組むべき方策について提言を行いました。



▲基調講演の様子



▲調査研究結果発表の様子



▲パネルディスカッション全体の様子

3. パネルディスカッション

続いて、多文化共生の取組を具体的に展開するためのポイントを共有することを目的に、実際に活動を行っている4名の方にご登壇いただきました。

【経済分野】

まず、福岡市国際政策課長の高木泉美氏から、福岡市における就職支援等を通じた留学生の地域への定着促進に関する取組について紹介いただきました。



▲発表の様子（高木氏）

次に（株）グローバルトラストネットワーク代表取締役の後藤裕幸氏から、外国人に対する居住支援の現状や空き店舗対策と外国人の取組について紹介いただきました。



▲発表の様子（後藤氏）

ここまでの講演を踏まえ、より具体的なポイントを探るべく、意見交換を行いました。

経済分野に関しては、外国人材を地域で受入れ、活躍できる地域をつくるために、大学や中小企業と自治体が連携して留学生の就職を支援する手法や、外国人材が活躍できる社内制度の事例等が紹介されました。

防災分野に関しては、災害時だけでなく平常時から自治体が外国人向けの情報発信を行う必要性や、日頃から外国人住民が地域の一員とし

て暮らすことの重要性等が示されました。

【防災分野】

3つめに、草津市国際交流協会の中西まり子氏から、滋賀県草津市における外国人留学生等による機能別消防団の取組について紹介いただきました。



▲発表の様子（中西氏）

最後に、（宗）日本・ディヤーナトのアタライ由希氏から、外国人の防災意識とイスラーム教施設での外国人防災の取組について紹介いただきました。



▲発表の様子（アタライ氏）

て暮らすことの重要性等が示されました。

4. シンポジウムを終えて

経済分野と防災分野の取組を中心にご紹介したことで、様々な部署で取り組まなければいけない必要性についてご理解いただけたのではないのでしょうか。このシンポジウムが、多摩・島しょ地域各自治体において、地域の戦略として多文化共生を考える契機となりましたら幸いです。

「多様化する働き方を踏まえた職場づくりに関する調査研究報告書」について

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社
政策研究事業本部 共生社会部 主任研究員 塚田 聡
公共経営・地域政策部 研究員 大垣 俊朗

1. 地方公共団体における働き方改革の必要性

地方公共団体における長時間労働の削減や有給休暇の取得等の働き方改革は、一見すると自治体職員の福祉への配慮に留まり、かつ地域住民からしてみれば、自治体職員の労働時間が削減されることで、行政サービスの質の低下につながる懸念されよう。また、自治体職員も、取組の推進に対する自身の評価が十分になされていないことや、周囲の職員に対する遠慮もあるうえ、労働時間削減の結果として、給料が減少するなどの影響を懸念し、取組をためらうという声も聞こえる。しかしながら、これからの時代に求められる行政サービスは多様化し、それに伴って多様な人材の確保が必要となっている。また、地域の働き方のあり方のモデルともなる自治体においては、多様な働き方を実現するための職場づくりが求められている。

本報告書では、多様な働き方の実現は、女性活躍やワーク・ライフ・バランスの推進に加えて、労働力不足解消や生産性向上に向け、さまざまな制約のある人も働くことができる環境を整備する観点からも重要であると位置づける。特に長時間労働を容認していた従来の働き方や組織のあり方を抜本的に改善しなければ、多様

な働き方を受け入れることは困難であるのは明らかである。

こうした背景を踏まえ、多くの自治体において多様な働き方の実現に向けた取組が行われているが、取組による明確な成果はあまり得られず、持続的・効果的な取組とするための壁にぶつかっている状況にあるのではないだろうか。本調査研究は、取組の導入だけではなく、持続的・効果的に多様な働き方を進める上での課題やボトルネックを明らかにするとともに、職場づくりのあり方を提示しており、多摩・島しょ地域市町村として、働き方改革の先進的なモデルを全国に示すものである。

2. 調査研究概要

調査研究では、全国的な取組の動向調査等に加え、多摩・島しょ地域市町村の特性を横断的に明らかにし、現場の声を反映した実効性の高い提言につなげるため、39市町村自治体及び1,261名の職員へのアンケートを実施している。そして、先進的な取組を実施している自治体4市（池田市、北九州市、横浜市、調布市）にヒアリングを行い、多様な働き方の実現に向けた取組を実施する際のポイント・留意点について把握しているので参考にして頂きたい。

<人事研修担当者による検討会の様子>



また、自治体横断的な交流の少なかった人事研修担当者による検討会を企画した。多様な働き方の実現、女性の活躍推進等を進めていく上での課題、実務上の問題点、取組の方向性についてワークショップによる検討を行い、政策立案能力の向上を地域全体として目指したことは意欲的であり、全国的にも特徴的な取組であるといえる。

3. 多摩・島しょ地域の現状

本調査結果によると、やはり住民ニーズの多様化や複雑化する社会問題への対応など、近年自治体に求められる役割は増加する傾向にあり、職員の業務負担も増加しているといえる。

時間外勤務については民間企業と比べると一般的に多いといえないが、特定部署や特定業務に業務量が集中している可能性がある。また、女性職員の割合は4割に近いが、管理職への登用が進んでいない。さらに、多様な雇用形態の職員（臨時職員、嘱託職員、再任用職員など）が増加しているが、勤務時間の制限がある職員がいる職場の負担が一層増しており、人的支援とともに多様な雇用形態の職員の職場における一層の活用が求められている。多様な働き方に向けた取組として、効果が高いとされる時間外勤務削減、ワーク・ライフ・バランス推進等の取組は多く行われているが、具体的な成果までにはつながっていないことが示されている。

4. 多摩・島しょ地域の課題

多様な働き方の実現に向けた取組の効果が実感されず、業務の負担感が増加している要因として、①取組を推進する意識や取組を進めやすい環境が整っていないこと、②現在の負担が大きい業務状況、③現在の行政サービスのあり方の3つをまとめている。先進事例を踏まえ、本報告書は、①全庁的な取組・制度として浸透させる仕掛けを用意し、取り組みやすい雰囲気、環境をつくり、②取組に対する評価などのインセンティブを用意し、取組への意欲を高め、③独自の取組を奨励してそれを展開し、④管理職

を含めた周囲の職員等に対する適切な指導や支援を行うことが重要であるという指摘をしている。

また、すぐに個別の取組を始めるのではなく、その前提条件となる多様な働き方の実現を目指す組織文化の醸成を図る必要があり、そのための目標設定、評価、共有を行い、その上で個別の取組の実践、それを支える推進組織の構築をいかに行うかが課題となるとしている。

多様な働き方の実現には、「取組を進めやすい環境づくり」が必要である。本調査結果によると、職場におけるコミュニケーションについては、管理職と非管理職間のコミュニケーションに課題がみられる。また、全庁的な基準や方針、取組を支援する推進組織の構築が課題で、管理職の取組やその成果が評価される仕組みになっていない。

取組の目標設定は、全庁一律の目標設定のみで、固有の事情を反映した部署ごとの個別の目標が設定されないことが多く、取組推進を阻害する要因となっている。多くの自治体では、職場改善に取り組んだ職員や部署を評価したり、好事例を共有・表彰したりすることは行われていない。そのため、重要性を認識していても取組に対する意欲が高まらず、積極的な取組が期待できない現状であるといえる。

多様な働き方の実現に向けては、多様な雇用形態の職員（臨時職員、嘱託職員、再任用職員など）のより一層の活用が重要である。しかし、これらの職員は正規職員の補助や代替として位置づけられている場合が多く、十分に活用できていない。より一層の活用に向けて、期待する役割の明確化やミッション付与などモチベーションを高める取組が必要である。

また、多様な働き方を阻害する業務の増大や偏りを改善するためには、抜本的な業務配分の見直しや業務効率化が必要となる。この取組に向けては業務所要時間や業務フローの把握が必要だが、業務所要時間の把握・共有が業務の流れの把握に比べて遅れている。業務効率化に向けては、時間コスト感覚をもつことの重要性が

指摘されており、業務所要時間の全庁・部署ごとの把握が課題である。

そして、取組の効果を実感できない市町村も多く、取組内容を改善するPDCAサイクルを確立し、取組の改善を図れるようにすることが課題である。多様な働き方の実現に向けては組織の価値観を変えていくことが効果的とされるが、その取組を管理する推進組織の構築が進んでいないことも問題である。

5. 課題解決方策のポイント

働き方改革のポイントは、まずもって職場の雰囲気を取り沙汰されることが多いが、雰囲気から変えるというのは、職員個人の資質のみに依拠する取組なので大変難しい。本報告書では、組織の変革を志向する場合に、組織の計画や指針、それに基づく制度や評価、そして個人の志向やキャリアプランを一体として捉えた組織文化を改革する視点が強調されている。従来の働き方改革は、個別的な取組が総花的・並列に実施されてきたが、この視点によって人材育成・評価制度まで含めて段階的・体系的に連動させることが可能となっている。また、取組の段階がそれぞれ異なる自治体にとっても、現状を客観的に捉えてボトルネックを把握・改善することで、変革への道筋を導き出すことができる。

<組織文化の視点>

| |
|------------------------------|
| ①見える形の制度・組織構造 |
| ・ 官長のマネジメント・メッセージ |
| ・ 休暇制度 |
| ・ 女性活躍支援制度 |
| ・ 取組の提案・実践や好事例の共有の仕組み |
| ・ 取組の推進組織構築 |
| ・ 人材(多様な雇用形態)・人事体系 |
| ・ PDCAサイクル・体制 |
| ②議論や知覚可能な組織の価値観 |
| ・ 特定事業主計画・人材育成方針 |
| ・ 取組の目標設定・評価体系 |
| ③無意識の信念・感情・思考・雰囲気(価値観・行動の源泉) |
| ・ 職場のコミュニケーション |
| ・ 職員のキャリアデザイン |

資料) E.H.Schein (1999) "The Corporate Culture Survival Guide" 『企業文化―生き残りの指針』に基づき作成

(報告書P.52)

6. 取組の視点

本報告書では、多摩・島しょ地域自治体における働き方改革の取組を、大きく3つの段階に

整理し直している点が評価される。

多様な働き方を実現する職場づくりのためには、まず、組織文化の醸成によって取り組みやすい環境づくりをした上で取組を推進することが必要であろう。多様な働き方を認め、推進する組織文化の醸成により共通認識を得ることで、実効性のある取組を推進することが可能となる。

これにより、時間外勤務の削減や、女性活躍、ワーク・ライフ・バランスの推進に向けた取組が有効となり、職員が取組の実感や効果を得ることができる。職場において、管理職や職員同士が相互に働き方の事情を把握し、組織文化を醸成するためには、緩やかな職場コミュニケーションの場を設けることが有効である。

続いて、職場での組織文化の醸成にあたり、部署ごとに目標・ターゲットを設定するなど、管理職による取組の促進・支援が重要となる。さらに、係長マネジメントや一般職員等の主体的参加と理解、推進組織による取組の検討・調整などの支援が重要である。

また、首長などが関与して、人材育成計画の中にこれからの自治体のあり方や人材育成の方向性を示し、自治体としての目指す姿を明確にすることも求められる。様々な職位の職員が関与している改革であるため、計画や指針の最終目標を、事務内容や配置されている人材の異なる自治体・職場の状況に応じて、いわばカスタマイズしていくべきと強調されよう。

そして、中間的な成果指標(中間アウトカム)を設定し、実現可能な目標設定について合意形成を行うことが欠かせないとしている。取組の具体的な目標設定にあたっては、自治体や部署ごとに働き方の事情が大きく異なるため、部署ごとに独自の目標を主体的に設定することが重要である。行政組織においては、横並びで一律の取組が推奨されている傾向があったが、多様な職場づくりのためには多様な目標設定が望ましい。

目標設定をしたうえで、多様な雇用形態の職員(臨時職員、嘱託職員、再任用職員など)の

配置・活用のため、期待する役割を明確化するとともに、ミッションの付与など活躍の場を設定し、より効果的な活用を図ることが必要である。また、業務効率化のためには、業務の所要時間・業務の流れなどの実態把握を全庁的に行って、業務負担の軽減・効率化を重点的に行う必要がある。推進体制には、各部署における目標や取組内容、進ちょく状況等を把握できる体制を整え、それを全職員に見える形で共有できるようにすることが望ましい。そうすることで、効果的でないものや進ちょくがみられない成果目標なども確認することができ、迅速に改善を図ることができる。

<取組の視点>



(報告書裏表紙)

7. 先進的な事例

先進的な自治体の取組の一例が、一律の目標設定ではなく、部署ごとの事情に応じた主体的な目標・取組設定の実効性を示す事例である。報酬などの人事評価に連動させる積極的な施策もあるが、意欲的な取組を行っている部署や所属長に対する評価や表彰などの顔の見える形での評価を行い、職員の取組のモチベーションにつなげている自治体が特徴的である。

北九州市では、管理職のイクボス実践度を多面評価して部下と協力した勤務環境整備を推進している。部長・課長は、業績目標管理制度による評価に加えて、上位の評価者が選んだ身近な同僚・部下計3名からの多面評価を受けている。その多面評価の中に、イクボス実践度に関

する10のチェック項目を設定している。この評価については給与等の処遇に直接反映するのではなく、昇任や異動時の参考資料としている。

池田市では、部署での取組を全庁で共有して、組織目標のあいまい性を排除し、より一層の推進に寄与している。人事評価の目標設定として、個人の目標設定に加え、様式などを自由にして課単位での業務改善の組織目標を検討・提出している。ルーティンワーク・定型業務の多い窓口業務の担当部署でも、「迅速で正確な高水準で円滑な業務の実施」など、独自の目標をたててもらい、全庁が一丸となって推進に貢献することができている。

横浜市では、区局ごとの自発的な取組を推奨・支援することによって、全庁的な機運醸成と取組推進が可能になり、現場に近い相談体制や全庁的な取組普及にもつながっている。各区局のグッドプラクティスは、担当者会議やポータルサイトで他区局にも共有しており、全庁的な取組へと発展しているものもある。

8. 効率的な報告書の活用方法

報告書の構成は以下の通りであり、各章冒頭にはまとめがあるため、各自治体・担当者が必要な章を参照することが望ましい。また先進自治体の取組事例やトピックスがコラムとして掲載されており、それらの目次も冒頭に載せられている。

<本調査研究報告書の構成>

| | |
|-----|--------------------------------|
| 第1章 | 多様な働き方の実現に向けた経緯・法改正等の動き |
| 第2章 | 多摩・島しょ地域市町村における働き方の実態・取組状況 |
| 第3章 | 多摩・島しょ地域市町村の多様な働き方の実現に向けた取組の課題 |
| 第4章 | 多様な働き方の実現に向けた職場づくりの提言 |
| 第5章 | 調査研究を踏まえた今後の検討課題 |
| 第6章 | ポスト働き方改革に向けて ～自治体の将来像を考える～ |

かゆいところに手が届く！ —多摩・島しょ自治体お役立ち情報—

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

多様な性のありよう ～LGBT・SOGI・SOGIESCの理解に向けて～

調査部研究員 上原 唯

1. はじめに

最近LGBTという言葉がテレビや新聞でよく目にしますが、LGBTをはじめとした性のありようについてご存知でしょうか。

性のありようについて知識や理解がないと、何気ない発言や行動が知らないうちに誰かを傷つけ、差別につながっていることがあります。

世界の状況、国や東京都などの方針をふまえ、LGBTが直面する困難は、人権を守るうえでの課題であると認識して取り組んでいる自治体もあります。自治体職員は、人権を守るという観点からも、住民にLGBTを含め多様な性のありようがあると理解し、業務にあたるのが重要です。

本稿では、性のありようとは何か、そして、LGBTを含め多様な性のありように、自治体がどのように対応しているのかをご紹介します。

2. 性のありようとは

(1) 性のありようは人それぞれ違う





自分の性別、好きになる人の性別、どんな服を着たいか、実は、これらすべてが「性のありよう」をつくっています。まずは、性のありようについて説明します。

性のありようをつくっている主要な要素を、図表1に示しました。それぞれの要素は女性と男性にきっぱり分けられるものではなく、グラデーションになっています。そのため、性のありようは4つの要素の組合せによって多様であり、人それぞれ違うものとなります（図表2）。

(2) LGBTは多様な性のありようの一部

性自認・性表現・身体性が女性で一致し、性的指向は男性の人がいわゆる典型的とされる「女性」です。性自認・性表現・身体性が男性、

▼図表1 性のありようの構成要素、英語表記、意味、グラデーションマップ

| 構成要素 | 英語表記 | 意味 | グラデーションマップ |
|------|------------------------|-----------------------------|---|
| 性的指向 | Sexual Orientation | 好きになる性 恋愛・性愛の対象となる性傾向 | 女性  男性 |
| 性自認 | Gender Identity | こころの性 自身の性に対する自己認識 | 女性  男性 |
| 性表現 | Gender Expression | ふるまう性 自身が望む言葉づかい、仕草、服装など | 女性  男性 |
| 身体性 | Sexual Characteristics | からだの性 生物学的特徴 | 女性  男性 |

<出典>参考文献を基に筆者作成

▼図表2 多様な性のありようのグラデーションマップ例



<出典>参考文献を基に筆者作成

性的指向は女性の人がいわゆる典型的とされる「男性」です。

LGBTは性的マイノリティとも言われていますが、多様な性のありようのうち、レズビアン (Lesbian)、ゲイ (Gay)、バイセクシュアル (Bisexual)、トランスジェンダー (Transgender) という4つの性のありようの総称です (図表3)。

▼図表3 LGBTの性のありよう

| | | |
|---------------------|--------|----------------|
| L esbian | 女性同性愛者 | 性的指向と性自認が女性で一致 |
| G ay | 男性同性愛者 | 性的指向と性自認が男性で一致 |
| B isexual | 両性愛者 | 性的指向が男性と女性 |
| T ransgender | 性別違和の方 | 性自認と身体性が一致しない |

<出典>参考文献を基に筆者作成

レズビアン、ゲイ及びバイセクシュアルは、性的指向におけるマイノリティです。一方で、トランスジェンダーは性自認におけるマイノリティです。LGBとTでは着目している要素が異なるので、LGBTとひとくくりにするのではなく、それぞれの言葉の意味を理解することが大切です。また、LGBT以外に、性的指向がない (好きになる性がない) 人や性的指向及び性自認が決定していない・わからない人などもおり、性的マイノリティの中でも多様な性のありようがあります。

(3) 性的マイノリティは身近にいても気づきにくい

LGBTなどの性的マイノリティについて、「周りにいないので自分には関係ない」と感じている方もいると思います。しかし、「周りにいない」という感覚は正しいのでしょうか。

民間の調査によると、LGBTを含む性的マイ

ノリティはおよそ人口の8%だと考えられます。図表4のように、血液型がAB型の方は人口の約9%あり、性的マイノリティは身近にいる可能性が極めて高いことがおわかりいただけると思います。しかし、様々な理由で性的マイノリティであることを周りに公表しない・できない方が多いので、「周りにいない」と感じてしまいがちです。

▼図表4 日本人の様々な割合

| | |
|--------------------|-----|
| LGBTを含む性的マイノリティの割合 | 約8% |
| 血液型がAB型の方の割合 | 約9% |

<出典>参考文献を基に筆者作成

(4) LGBT, SOGI, SOGIESC

LGBTという言葉は、特定の人に注目した言葉であり、何かを考えるとときにLGBTとそうでない人に分けてしまいがちです。また、多様な性のありようは、男性や女性、LGBTという言葉では表しきれません。そこで、全ての人に関係する性的指向、性自認、性表現、身体性を基に色々なことを考えようという概念が出てきました。

この考え方をSOGI (ソジ・ソギ) と言い、2011年の国連人権理事会で示されました。この時は、性的指向と性自認に着目していたため、それぞれの英語表記の頭文字をとってSOGIと呼ばれています。現在では、性表現や身体性を加えたSOGIESC (ソジエスク) も使われ始めています (図表1)。

自治体においても、性のありようは多様であると認識し、それぞれの性的指向、性自認、性表現、身体性をふまえて取組を考えることが重要です。

▼図表5 世界、国、東京都などの性的指向や性自認などに関する取組

| 世界の状況 | | |
|--------------------------|-----------------------------------|---|
| 平成23年 | 国連人権理事会 | 性的指向と性自認に基づく人権侵害問題に焦点を当てた初めての決議を採択 |
| 平成26年 | オリンピック憲章改正 | オリンピック憲章が定める権利及び自由は、性的指向などの理由による、いかなる種類の差別も受けることなく享受されなければならないと明記 |
| 国の状況 | | |
| 平成27年 | 第4次男女共同参画基本計画 | 性的指向などを理由として困難な状況に置かれている場合について、人権侵害があってはならないなどの人権尊重の観点からの配慮が必要と明記 |
| 平成28年 | ニッポン一億総活躍プラン | 性自認・性的指向に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進めると明記 |
| 東京都などの状況 | | |
| 平成27年 | 東京2020大会開催基本計画 | 大会ビジョンの礎となる3つのコンセプトのうちの 하나가「多様性と調和」。性別、性的指向などあらゆる面での違いを肯定し、自然に受け入れ、互いに認め合うことで社会は進歩していくと説明 |
| 平成30年 (一部の規定は平成31年施行) | 東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例 | 性自認及び性的指向を理由とする不当な差別の解消並びに性自認及び性的指向に関する啓発等の推進を図ると明記 |

<出典>各HPを基に筆者作成

3. 行政が取り組む意義

(1) 人権問題として捉える

なぜ、自治体が主体となって性的指向や性自認などを基に多様な性のありように対応する必要があるのでしょうか。それは、性的指向や性自認などが「その人らしさ」そのものであり、それを保障することはまさに人権を守るからです。人権とは、すべての人間が、人間の尊厳に基づいて持っている固有の権利であり、幸福な生活を営むために欠かすことのできない権利です。そして、一人ひとりが自分だけではなく、他人の人権についても正しい理解を持ち、人権を尊重し合うことが重要です。

例えば、好きになる性を変えなければいけないと言われても、努力や矯正によって変えられるものではありません。しかし、性的指向や性自認などは自分の意思で変えることができるものだという誤解が、LGBTや性的マイノリティに対する差別や偏見につながっています。そのため、LGBTや性的マイノリティの中には、「人と違うことがいけないのでは、または、おかしいことなのでは」と悩み苦しみ、自ら命を絶つに至る人もいます。

性のありようは人それぞれの「その人らしさ」であり、周囲が「こうあるべき」と強要するのではなく、尊重すべきものと理解していく必要があります。

(2) 世界、国、東京都などの状況

図表5をご覧ください。世界の状況に加えて、国も性的指向や性自認を理由に人権侵害があってはならないとしています。また、東京都は東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会(以下「東京2020大会」という。)を契機として取組を進めています。性的指向や性自認などによる差別の禁止を定めた条例が平成30年10月15日に施行され、市町村においても、性的指向や性自認などを尊重する取組が求められています。

4. 自治体の取組紹介

性的指向や性自認などを尊重するために、自治体として何ができるのか、実際に取組を進めている3つの自治体について紹介します。

なお、本章でのLGBTや性的マイノリティという表現は、各自治体の取組や方針に基づく表現を使用しています。

■世田谷区～同性パートナーシップ宣誓の受付を開始～

同性パートナーシップに関する取組は、渋谷区と世田谷区が同時期(平成27年11月)に開始しました。渋谷区はパートナーシップ証明の取組に関する事項を含む男女平等と多様性尊重に関する条例を制定したのに対し、世田谷区はパートナーシップ宣誓に特化した要綱を定めまし

た。世田谷区は、同性カップルの要望をできるだけ早期に実現するために、区長裁量で決定できる要綱により定めたことが特徴です。

<世田谷区同性パートナーシップ宣誓とは>

日本では同性婚が認められていないため、同性パートナーの関係を公に証明することができません。そのため、賃貸住宅の入居を断られる、パートナーが病気になったときなどに医療機関で家族として処遇されないこともあるそうです。

世田谷区同性パートナーシップ宣誓にかかる取組は、公に認めてほしいという同性カップルの気持ちを受け止める取組です。この取組では、同性カップルはパートナーシップ宣誓を行い、区から収受印を押された宣誓書の写しと宣誓書受領証を受け取ります。これらの書類に法的効力はありませんが、制度開始前に区長・副区長が不動産業者団体と医師会の会合に出向き、制度の趣旨をよく説明し、理解や配慮をお願いしたとのことでした。

▼図表6 世田谷区同性パートナーシップ宣誓書・受領証イメージ



<出典>世田谷区 提供資料

<取組の経緯と現状>

同性パートナーシップ制度については、平成26年9月に議会で質問があり、平成27年3月には10名以上の当事者の方々が区長に面会し要望書を提出しました。同年4月から正式に庁内検討組織を設置し検討を進め、9月に世田谷区パートナーシップ宣誓の取扱いに関する要綱を制定し、11月から運用を開始しました。平成30年10月1日時点で通算79組の同性カップルが宣誓しています。

パートナーシップ宣誓をした方の中には今ま

で相当につらい思いもされていたためか宣誓書受領証を受け取って涙ぐむ方や「公に認められてとてもうれしい」と心から喜んでくださる方もいらっしゃるそうです。

<今後の方針>

多くの自治体で同性パートナーシップに関する取組やその検討が進められることで、日本全体に性的マイノリティへの支援が進むことは、喜ばしいことです。性的マイノリティに関する正しい知識と理解が社会全体に広がり、性的マイノリティの方々が安心して暮らせる社会になることが最も重要だと世田谷区では考えているそうです。そのために、今後も性的マイノリティの方の思いを受け止め、多様性を認め合う社会の構築のために理解促進・普及啓発を進める方針とのことです。

■国立市～自治体で初めてカミングアウトを個人の権利として条例に明記～

カミングアウトとは、性的指向や性自認等を隠している状態から打ち明けることを言います。国立市は、自治体で初めてカミングアウトを個人の権利として明記した条例を制定しました。

<条例の内容>

平成30年4月に制定された「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」（以下「条例」という。）では、性的指向、性自認等に関する公表の自由が個人の権利として保障されています。公表の自由には、カミングアウトすることも、しないことも含まれています。また、条例では、他者が本人の意に反して公表すること（アウトティング）も禁止しています（次頁図表7）。

カミングアウトの権利、アウトティングの禁止は、条例の骨子案段階では明記されていませんでした。骨子案に対する意見募集で、当事者から「カミングアウトを強制するような印象があるため、強制しないというニュアンスを取り入れてほしい」という要望がありました。条例に単に「性的指向・性自認等」を記載しただけで

は、読み手がカミングアウトを前提に捉えてしまう可能性があるということは、当事者からの意見がなければ担当者だけでは気づかなかつたとのことです。

▼図表7 国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例より（抜粋）

（目的）

第1条 この条例は、男女平等参画の推進に関する基本理念を定め、市、市民、教育関係者及び事業者等の責務を明らかにし、並びに市の施策の基本的事項等を定めることにより、市の男女平等参画に係る施策の総合的かつ計画的な推進を図り、もって全ての人が、性別等を理由とした人権侵害や暴力を受けることなく、その個性と能力を十分に発揮して自分らしく生きることができるとする社会を実現することを目的とする。

（基本理念）

第3条 市、市民、教育関係者及び事業者等は、次に掲げる事項を基本理念として、男女平等参画を推進する。

- (1) 性別、性的指向、性自認等による差別的取扱いや暴力を根絶し、全ての人が、個人として尊重されること。
- (2) 性的指向、性自認等に関する公表の自由が個人の権利として保障されること。

（禁止事項等）

第8条 何人も、ドメスティック・バイオレンス等、セクシュアル・ハラスメント、性的指向、性自認等を含む性別を起因とする差別その他性別に起因するいかなる人権侵害も行ってはならない。

- 2 何人も、性的指向、性自認等の公表に関して、いかなる場合も、強制し、若しくは禁止し、又は本人の意に反して公にしてはならない。

<出典>国立市HP

<http://www.city.kunitachi.tokyo.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/5/tayounasei.pdf>（平成30年9月25日確認）

<取組の経緯と現状>

国立市のLGBTに関する取組は、平成26年から実施している職員研修から始まりました。研修を始めたきっかけは、当時、福祉の相談窓口に来られた当事者からのご相談があり、対応した職員がご本人を理解し寄り添った支援をしたと思ったことがきっかけです。研修は、嘱託員や臨時職員も含む市職員・教職員全体で、性の多様性を理解することを目指し、毎年継続的に実施されています。

<今後の方針>

国立市では、LGBTが直面する困難は人権問題であるとの認識を全庁的に持っています。条例についても、市議会では全会一致で可決されました。しかしながら、庁外から寄せられた意見に、「LGBTという言葉が広く知られるようになってくることで、自分がLGBTであるということが明らかになってしまう気がする」という

ものがありました。LGBTであるとカミングアウトをしたくない人にとっては、LGBTという言葉や意味を知る人が多くなることで、自分がLGBTであると周囲から当てはめられる可能性が高くなることを懸念していると考えられます。

自治体としては、このような気持ちを持つ方が安心して地域で生活できるよう、条例を通じて性的指向及び性自認等の公表の権利を周知していくとともに、今後もLGBTに関する理解促進と支援を進めていく方針とのことです。

■千葉県～自治体で初めてパートナー休暇制度を導入～

千葉県では、自治体で初めて職員のパートナー休暇制度を取り入れました。職員のLGBTに対する理解をより深くするため、住民だけでなく職場で一緒に働くLGBTに配慮する取組もしています。

<パートナー休暇制度>

▶取組経緯

千葉県では、法律上婚姻関係にある男女と事実婚の男女にはいわゆる結婚休暇や介護休暇を認めていたため、性別が同一である者とパートナーシップを形成した者についても、共同生活を支援する観点から、休暇制度について事実婚と同様に取り扱うこととしました。

また、千葉県自身が事業主として、職員の休暇制度等において率先して対応することで企業への波及効果を期待できると考えているとのことです。

▶寄せられた意見

パートナー休暇制度について、庁内からの反対意見はなかったそうです。また、庁外からは「いろいろなマイノリティが社会で保障されることでマイノリティの人々は希望を持つことができ、社会貢献を考え得る人生を歩むことができる。日本初となるこの制度が日本中に広がることを心から願っている」という意見が寄せられています。

▶課題

パートナー休暇制度の利用には、上司へのカ

ミングアウトが伴います。そのため、よりこの制度を利用しやすくするには、性の多様性に理解のある職場、誰もがありのままにいられる職場であることが理想的です。理想的な職場となるよう、職場におけるLGBTへの配慮促進を目的に、各種研修等の実施に努めているそうです。また、安心してこの制度を利用できるよう、利用申請の際には、書類の取扱いに十分に注意しているとのことです。

<セクシュアル・ハラスメントの防止策>

職場の環境構築や職員の意識改革にあたっては、セクシュアル・ハラスメント防止要綱等に性的指向や性自認によるハラスメントの禁止を明記しました。

具体的な対応として、「相談の申し出があった場合、対応職員の性別に関する希望を聞くこと」があげられます。相談を受ける際は原則二人で対応していますが、このうち少なくとも一人は本人の希望する性別としているそうです。これは、相談を申し出た職員の身体の性が男性であったとしても、性自認が女性の場合、女性職員を希望することがあるかもしれないからです。

<職員研修>

職員研修では、庁内の関係部署の職員と有志の職員で構成されるダイバーシティ推進事業部が作成した「LGBTを知りサポートするためのガイドライン～誰もが自分らしく生きることが認め合う社会へ～」を活用しているとのことです。このガイドラインは、住民への対応だけでなく、職場における対応もまとめています。また、当事者・支援者の方を講師とする職員向け夜間講座等も実施し、職員がLGBTに関する正しい知識を得る機会を提供しています。

<取組の経緯と現状>

千葉市がLGBTに関する取組に力を入れたきっかけは、東京2020大会開催の決定だったそうです。また、オリンピック憲章に、新たに性的指向による差別禁止が盛り込まれたこともあり、会場都市として更なるLGBTへの配慮意識の醸成に努めています。なお、平成28年3月に策定したちば男女共同参画基本計画・第4次ハ

ーモニープランでは、「LGBT（性的少数者）への理解促進と支援」を重点施策として位置付けているとのことです。

<今後の方針>

千葉市では、LGBTに対する差別は、人権問題の一つであると認識しています。千葉市男女共同参画ハーモニー条例では、「性別に関わりなく個人として尊重され個性と能力が十分に発揮できる社会を形成する」という理念を掲げています。この実現のためにこれからも取組を進めるとのことです。

5. おわりに

本稿では、性のありようは多様であり、その一部であるLGBTや性的マイノリティは身近にいるけれども気づいていないだけであるとお示ししました。そのうえで世界や国、東京都などの状況を説明し、自治体に取り組むべき意義や取組内容を紹介しました。ポイントは、性的指向や性自認などによる差別は人権問題であり、自治体として取り組まなければいけない課題だということです。

人権を守るために、自治体職員としては、職員一人ひとりが多様な性のありようや性的指向、性自認などについて正しい知識を身につけ、業務にあたるのが重要です。そのためには、職場以外のプライベートでも一個人として性的指向や性自認などを尊重することが大切です。

性のありようは人それぞれ多様であるという理解が進み、性的指向や性自認などによる差別をなくすための自治体の取組が進む一助となれば幸いです。

<参考文献>

- ・森永貴彦「LGBTを知る」日本経済新聞出版社 2018年
- ・LGBT支援法律家ネットワーク出版プロジェクト「セクシュアル・マイノリティQ&A」弘文堂 2016年
- ・東優子、虹色ダイバーシティ、ReBit「トランスジェンダーと職場環境ハンドブック」日本能率協会マネジメントセンター 2018年
- ・古畑種基「血液型の話」岩波書店 1962年

調査研究報告書の活用に関するアンケート調査結果報告

当調査会は、毎年度、各種の調査研究報告書を作成し、多摩・島しょ地域市町村等に配布するとともに、ホームページ上 (<http://www.tama-100.or.jp/>) でも広く公開しています。

この報告書が自治体の現場でどのように活用されているのかについて把握し、今後の調査研究に役立てるため、5月に多摩・島しょ地域の39市町村を対象としたアンケート調査を実施しました。

○ 9割近い市町村で事業の参考とされています

調査研究結果の活用状況を見ると、「その年の調査研究テーマによって、個別の行政課題と合致する場合には参考にしている」と回答した市町村は計34団体（87.2%）あり、多くの市町村が調査研究結果を事業の参考としています（図1参照）。

○ 近年発行の報告書が活用されています

平成29年度1年間の報告書の活用事例を見ると、「基礎的な情報、データ等として参考にした」という回答は計15団体あり、活用事例全体の38.4%となっています。（図2参照）。

活用された報告書の例

- ・「基礎自治体によるオープンデータ化と利活用の可能性に関する調査研究（平成28年度発行）」：報告書を基礎資料として活用した。
- ・「創業による地域活性化と自治体による支援に関する調査研究（平成27年度発行）」：女性起業応援に関する事業の実施にあたって、参考とした。

当調査会は、近い将来大きな課題となるようなテーマを選定し調査研究を行っておりますが、これに呼応するように1～5年前に発行された報告書が利用されていることが回答から伺えます。

一方で、「特に事業の参考にした事例はなかった」という回答も24団体あり、全体の61.5%を占めています。当調査会は、この結果をしっかりと踏まえ、市町村のニーズにあった調査研究に努めてまいります。

なお、本ニュース・レターでは、報告書の内容をよりご理解のうえご活用いただけるよう、7月号から報告書の概要紹介や有識者による解説記事をコンパクトに掲載しています。

当調査会が、報告書を市町村の要望に基づき、秋頃まで実施している出張フォーラムでも参考になったとのご意見をいただいております。是非、積極的にご声掛けくださいますようお願いいたします。

（図1）調査研究結果の活用（単数回答）



- ・毎年度、事業実施の参考にしている
- ・その年の調査研究テーマによって、個別の行政課題と合致する場合には参考にしている
- ・特に参考にしていない

（図2）平成29年度の活用事例（単数回答）



- ・調査研究結果を、具体的な事業実施に係る判断に直接反映させた事例があった
- ・直接的に反映させた事例はなかったが、調査研究結果に基づき検討を開始することにした
- ・基礎的な情報、データ等として参考にした
- ・特に事業の参考にした事例はなかった

編集後記

ちょっと前になりますが、「町田プロレス」が旗揚げしたという新聞記事がありました。市の特産品であるシルクメロンの覆面の「シルクメロン侍」や、市の花サルビアのコスチュームの「サルビアレッド」などが、試合を通じて市の特徴や魅力を発信しているようです。

プロレスといえば、かつては街頭テレビから始まり、テレビのゴールデンタイムで放映され、平成に入ってからでも一定のブームが続いていました。2000年代に入ってから格闘技人気に押されてブームも下火になっていましたが、最近ではテレビにプロレスラーが出演する機会が増え、会場には女性の観客も多くなり、ブームが再燃しています。ただ単に強さを見せるだけでなく、様々なキャラクターを持ったレスラーが、エンターテインメントを取り入れて、試合を展開していることが人気再燃の一因であり、それが「町田プロレス」のように、地域活性化とも上手に融合している要因でもあると思います。

当調査会で現在研究しているAI、結婚支援、多文化共生などもそうですが、自治体が今までの既存概念にとらわれず柔軟に物事を考えていくことも必要だと感じました。

(H.K)

発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会
〒183-0052 東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館 4階
TEL : 042-382-0068
URL : <http://www.tama-100.or.jp/>
責任者 岸上 隆

本誌のバックナンバー等を
ご覧いただけます

