

自治調査会

vol. 020

発行日：2019年11月15日

11
2019

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？—スーパースター誕生の裏表— …… 2

中央大学 名誉教授 細野 助博

2019年度 調査研究の状況報告 …… 8

1. シェアリングエコノミーで解決する自治体課題に関する調査研究
2. 自治体窓口における業務改革に関する調査研究
～人口減少社会での窓口のあり方について～
3. 公務員の副業・兼業による地域活性化に関する調査研究
4. ペットを架け橋とした地域のつながり、組織のつながりに関する調査研究

調査研究結果発表シンポジウムの実施報告 「持続可能なまちづくりを考える～地方創生×結婚支援～」 …… 12

2018年度 調査研究報告書の解説 …… 14

「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報告書」について
内閣府地域働き方改革推進会議委員（東レ経営研究所 兼務） 渥美 由喜

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

公金収納のキャッシュレス化推進について ～戸籍住民窓口手数料から考える～
調査部 研究員 深田 智明（東大和市派遣）

メンタルヘルス不調者の職場復帰対応について
調査部 研究員 空閑 浩一（東村山市派遣）

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 …… 28

統計学はお嫌いですか？ —スーパースター誕生の裏表—

中央大学 名誉教授 細野 助博

東京一極集中が問題視されて久しいですね。かつては「過密と過疎」の元凶として。でもその頃は全国的に経済も人口も伸びていた時代です。だからそう深刻ではありませんでしたし、多摩ニュータウンを含めて全国に大規模ニュータウンが次々生まれ、「郊外時代」がやってきました。やがて「ライジング・サン」ともてはやされた日本もバブル崩壊とともに、中国にそのお株を取られてしまいます。そして人口減少時代が数々の経済失策や後手に回った対策から本格化し、「限界集落」や「消滅都市」というセンセーションを呼ぶネーミングがメディアを席巻しました。そして東京一極集中はけしからんとなるわけです。人口移動がもたらす、人口の地域的アンバランスが生んだ怨嗟の声でしょうか。

実は分布のアンバランスは人口だけではなくありません。むしろ昔から言われてきたのは「所得分布」のアンバランスです。ゴルフの賞金王やプロ野球の契約金が毎年テレビで話題になります。最近はお笑い芸人の闇営業も話題になりました。スポーツ界も芸能界もスーパースターとそれ以外では、所得に雲泥の差ができるのです。ね。「銀メダリストとは金メダルを取れなかったアスリート」と揶揄に近い評価とその後の知名度や所得に反映してくる。「勝者総取り社会」は健全かどうか。グローバルなネット社会がそれを助長しているような気がします。スーパースターはどうやって生まれるのでしょうか。

1. スーパースターの経済

経済誌『フォーブス』は毎年3月5日に10億ドル以上の資産保有者を対象に長者番付を発表します。2019年は第1位がアマゾンの創始者、

第2位がマイクロソフトの創業者、第3位が世界的な投資家となりましたが、この3傑は順位が多少変わっても他を寄せ付けません。経済のスーパースターとして、時代を読む機知とタフな精神がその地位を揺るがないものになっているからでしょうか。軍事用に発明されたコンピュータ（高速で計算するだけの機械）がいつのまにかコミュニケーションの道具となり、やがてこれも軍事用に開発されたインターネットの端末の役割を担うことになりました。

一見子供だましのような新技術の将来性に誰も気づかないうちに目をつけ、そのビジネス化に成功した人を世界長者に祭り上げる時代がやってきました。GAF（Google, Apple, Facebook, Amazon）も「小さな一歩」から歩みを開始した典型的な国際企業モデルです。ただし、そのあとに続く新興企業が大富豪へのチャンスを狙っています。未上場のスタートアップ企業、若々しい「ユニコーン」企業です。「創業10年以内」「評価額10億ドル以上」「未上場」「テクノロジー企業」といった4つの条件を兼ね備え成長が期待される企業を指します。4条件をクリアした「メルカリ」はさっさと上場を果たし、現在日本の企業で当てはまるのは「ディープラーニング」のトップランナーだけです。さみしい限りです。さて、このような幸運を運んでくれる要因は何でしょうか。発明（そのちょっとした改良も含めて）とは、幸運を約束してくれます。それは古今東西、共通した真実でしょう。かのガリレオ・ガリレイも望遠鏡のちょっとした改良で大儲けしています。ちょっとしたきっかけ、他人より半歩でも先を行くことが、幸運と重なって大富豪への道に導

くのです。あとは時代が後押ししてくれるのです。「たまたまの運も実力のうち」です。

それはともかく、どの分野でも「金メダル」を手にしたものが経済的報酬を「勝者として独り占め（ウイナー・テイク・オール）」することに注目しましょう。この傾向は（1）デジタル化の恩恵に浴し、複製が無制限に限りなくゼロに近い費用で可能であること、（2）通信と輸送技術の進歩で関連費用が急激に低下していること、（3）商品やサービスの標準化とネットワークのスケール効果で爆発的に市場が拡大すること、この3つが地球規模の市場を瞬く間に作り上げ、目に見えない速さで「スーパースター」を作り上げるのです。誰がソフトバンクの今日を予想できたでしょうか。評判を生んだ本『ザ・セカンド・マシン・エイジ』（日経BP社 2015年）はそう指摘しています。この3つの条件はIT企業ばかりでなく、スポーツビジネス、エンタメビジネスでも当てはまります。ですから、国際的に知名度の高いアスリートも、何万人もの観客を一会場に集めることのできる芸能人も、伝統的な大企業のCEO達をはるかに凌ぐ所得を稼ぎ出すのです。そしてまだまだ未知のチャンスが眠っていることも確かです。かつてはコンピュータの付属品（おまけ）でしかなかったソフトウェアが、ハードウェア（コンピュータ本体）の地位を奪った歴史があります。これも技術革新のたまもの。そして今はAI（人工知能）とロボティクスが、人々の雇用を脅かすという懸念が広がっています。新技術の約束する世界はスーパースターとそれ以外の人々に二極分化するのでしょうか。技術進

歩に倫理的制約はありませんから、賢い民主主義に裏打ちされた公的部門の役割はますます大きくなるはずで

2. 格差を表現する・計算する

さて所得分布も含めて、不平等をビジュアルに見せるのは「ローレンツ曲線」です。それを数値化したものを「ジニ係数」といいます。ここでは所得分布ではなく、多摩地域の平成29年度の「自治体の歳入」で計算してみましょう。考えようによっては、統計的方法は幅広い議論に堪えることができるのです。

まず、30市町村の歳入総額を低い順に並べ替えます。それを6市町村ごとに第1区分から第5区分に分割し歳入総額を合計し、それぞれの区分の歳入総額構成比とその累計を計算します。そして表1のようにまとめます。

次に表1の自治体構成比と歳入構成比を使ってください。すると図1のようなローレンツ曲線が完成します。図1の下半分の三角形の対角

図1 ローレンツ曲線

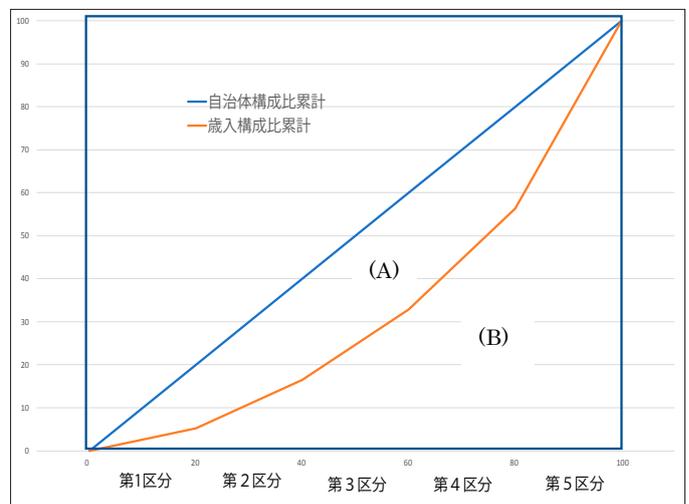


表1 多摩地域5グループの歳入総額（平成29年度）

区分	自治体数	歳入合計(千円)	自治体構成比累計(%)	歳入構成比累計(%)	自治体
第1区分	6	84832879	20.0	5.3	檜原村 奥多摩町 日の出町 瑞穂町 羽村市 福生市
第2区分	6	181547782	20.0	11.2	狛江市 武蔵村山市 国立市 あきる野市 清瀬市 稲城市
第3区分	6	264211727	20.0	16.4	東大和市 東久留米市 昭島市 小金井市 青梅市 東村山市
第4区分	6	380118869	20.0	23.5	国分寺市 多摩市 小平市 武蔵野市 三鷹市 日野市
第5区分	6	704690326	20.0	43.6	西東京市 立川市 調布市 府中市 町田市 八王子市
合計	30	1615401583	100.0	100.0	

表2 ジニ係数の計算

区分	自治体構成比累計	歳入構成比累計	面積
	0	0	
第1区分	20.0	5.3	53
第2区分	40.0	16.5	218
第3区分	60.0	32.8	493
第4区分	80.0	56.4	892
第5区分	100.0	100.00	1564
		合計	3220
$\text{ジニ係数} = (5000 - 3220) / 5000 = 0.356$			

線（青色線）と歳入総額の構成比累積を描いた
 橙色線とで囲まれた面積（A）が三角形の面積
 (A+B) の何%かが不平等の水準を示しますが、
 これが「ジニ係数」です。

早速計算してみましょう。まず、下の三角形
 のうち、橙色の線と横軸と右側の縦軸で囲まれ
 た面積（B）を求めます。第1区分の三角形と
 他の区分の4つの台形の合計は3220ですね。そ
 して青色の線と橙色の線で結ばれた面積と三角
 形の比を求めて $(5000 - 3220) / 5000 = 0.356$ とい
 うジニ係数が表2のように求められます。ちな
 みに税制や社会保障制度を通じた日本の再分配
 後のジニ係数は0.33位で推移しているので、自
 治体ごとの歳入格差は再分配後の所得格差と同
 じくらいと判断できます。

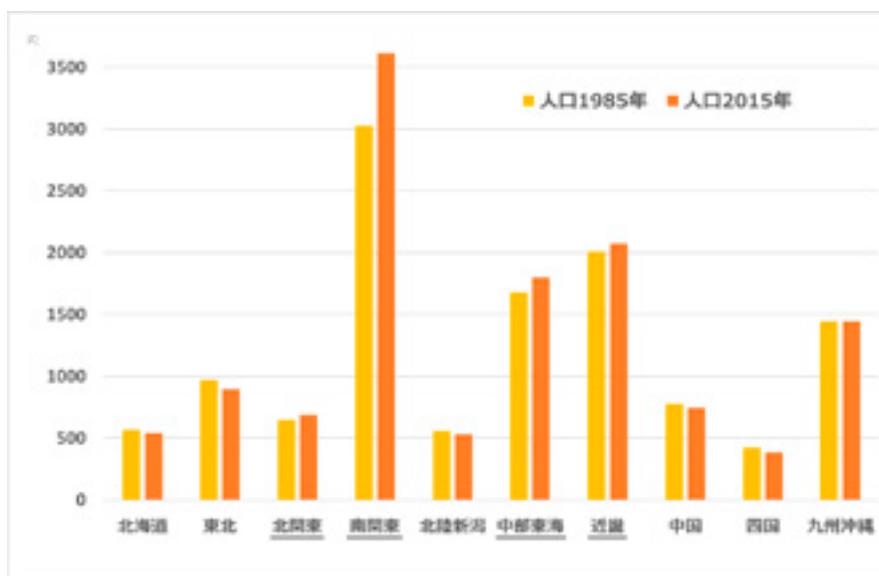
多摩地域の歳入の構成比で見
 ると、地方税が45%、国庫支出
 金が17%、都支出金が13%、地
 方債が4%などとなっています。
 地方税収入が歳入の大きな部分
 を担っています。ジニ係数0.356
 から判断して、スーパースター
 自治体を作らないメカニズムが
 働いているのでしょうか、どう
 でしょう。みなさんもいろいろ
 な統計データを使用して格差を
 可視化してみてください。

3. 東京圏はスーパースター地域

ところで人口の東京圏一極集中は依然続いて
 います。特に若い人口を引き付けているので
 すが、どうしてでしょうか。全国を10ブロックに
 分けて1985年（バブルが始まろうとしていた頃）
 と最新の国勢調査人口を図2で比較してみま
 しょう。北関東（栃木・茨城・群馬）、南関東（埼
 玉・千葉・東京・神奈川）、中部東海（山梨・
 長野・静岡・岐阜・愛知・三重）、近畿（滋賀・
 京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山）の4ブロッ
 クだけが人口を増加させているのです。たしか
 にバブルの頃は地方も景気が良くなって、人口
 も増加しました。首都圏の人口も各地に散らば
 りました。しかし30年の時間経過の中で、図2
 のように5地域が人口減少を始めました。人口
 増減は自然増減（出生－死亡）と社会増減に分
 解されます。低出生率が全国津々浦々でいわれ
 だして久しいですから、人口増減のほとんど大
 半は、人口移動の結果として表れる社会増減（転
 入－転出）ということになります。

「人口は職を求めて移動する」という有名な
 仮説に「事業所は人材を求めて移動する」とい
 う現在の傾向を追加しましょう。「通信と輸送
 技術の進歩で関連費用が急激に低下している」
 と書きました。ならば、地方に住んで都会に出
 てくる移動費は低下します。またインターネット
 の普及でメールやテレビ会議も可能ですか

図2 全国10ブロックの国勢調査人口の変化



ら、人口はもっと地方に散らばってもよいわけですが、そうはなりません。逆に「人材が人材を求める」「事業所はますます集中する」傾向が強化されているのです。その理由の一つは、人材が集中し、そこに新しいビジネスチャンスが生まれ、そのうちに事業所が生まれ集まってくるメカニズムが働いていることです。それが経済的報酬を高めてゆく。特定地域が魅力を独占するポジティブフィードバック（相乗効果）が働くのです。まさしく、東京圏は日本のスーパースター地域なのです。

そのことを如実に説明する内閣府の資料を図3で紹介します。転入超過数（転入－転出）と1人当たり県民所得占有率との「強い関係」です。驚いたことに、2つのカーブがほとんど同じような形状と動きを示しています。しがらみもなく移動力も意欲のある若者が、「東京」目指してやってきます。さながら明治維新後の新生日本を作ろうと、有能な若者が青雲の志をもって東京をこぞって目指したように。この共通の流れを止めることが難しいということを国には理解してほしいですね。

米国の高名な学者は、地方分権が進まない国

ではメガシティが誕生しやすいと主張します。日本では、「大学の東京集中こそ、若者が地方から消える元凶」と法律を作り23区への新規立地をけん制します。自治体は国に頼らず、知恵を出し合い、力を結集することで地方分権を進める必要があるのではないのでしょうか。

4. 都内に人口は集中しているか

さて統計の話に戻りましょう。島しょ地域を除いた53の市区町村で、人口が集中しているかどうかを人口密度(人/平方キロ)で検討します。人口密度は市区町村の面積の影響を取り除きます。つまり等しい面積（1キロ平米の枳形）に昼間人口が各市区町村でどれくらいかがわかります。

もっとも人口密度が低いグループ(第1区分)の上限は1万人ちょっとです。なぜ、中途半端な数字なのでしょう。じつは頻度分布を作成する場合、密度分布の階級数と幅は、適切な区分とするために「スタージェスの公式」を参考(つまり、計算値をそのまま)にします。スタージェスの公式は、データ数をNとして、

$$s = 1 + \frac{\log_{10}N}{\log_{10}2} = 1 + 3.22\log_{10}N$$

で階級数sを決めます。大体s = 7くらいになります。そして幅wは最大人口密度と最小人口密度の差を階級数sで除して、

$$w = \frac{\max P - \min P}{s}$$

で最大人口密度と最小人口密度の差を階級数sで割って求めます。大体w = 10877となります。こうして出来上がったのが表3です。

さて、この人口密度の分布が、どのようなプロセスで成り立っているのかを、表4で3つの確率分布で近似して検討してみましょう。

図3 東京圏はスーパースター

(https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/sentaku/s3_2_14.html)



(備考) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、内閣府「県民経済計算」

転入超過数は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県の一部3県の転入超過数計。

所得格差は県民経済計算の「一人当たり県民所得」の全国計に対する東京都の比率。

表3 人口密度の分布

区分	自治体数	自治体名						人口密度(人/km ²)
第1区分	30	檜原村	奥多摩町	日の出町	あきる野市	青梅市	瑞穂町	20~10877
		八王子市	稲城市	武蔵村山市	東大和市	福生市	羽村市	
		町田市	昭島市	日野市	清瀬市	東村山市	多摩市	
		東久留米市	小平市	立川市	府中市	国立市	国分寺市	
		調布市	小金井市	狛江市	西東京市	三鷹市	葛飾区	
第2区分	14	江戸川区	大田区	足立区	練馬区	杉並区	武蔵野市	10878~21754
		世田谷区	江東区	板橋区	北区	荒川区	目黒区	
		中野区	墨田区					
第3区分	3	品川区	台東区	文京区				21755~32631
第4区分	3	豊島区	渋谷区	新宿区				32632~43508
第5区分	1	港区						43509~54385
第6区分	1	中央区						54386~65262
第7区分	1	千代田区						65263~76139

表4 実密度と理論密度とその乖離度合い

区分	実測数	実確率密度	二項分布	ポワソン分布	負の二項分布	乖離度1	乖離度2	乖離度3
第1区分	30	0.566	0.047	0.670	0.4	0.476571	0.019212	0.048704
第2区分	14	0.264	0.187	0.268	0.2	0.022754	0.000060	0.002208
第3区分	3	0.057	0.311	0.054	0.1	1.143701	0.000157	0.134940
第4区分	3	0.057	0.276	0.007	0.1	0.854105	0.043207	0.015685
第5区分	1	0.019	0.138	0.001	0.1	0.755234	0.017465	0.057619
第6区分	1	0.019	0.037	0.000	0.0	0.017165	0.018754	0.007935
第7区分	1	0.019	0.004	0.000	0.0	0.011565	0.018860	0.000002
合計	53	1.0000	1.000	1.000	1.0	3.28109	0.11771	0.26709

人口密度が高くなるにしたがって、その増加率が低減してゆく場合は二項分布に近い分布になり、逆に増加率が上昇してゆく、つまり一層集中してゆく場合は負の二項分布に近い分布になり、そしてその傾向が見られなくて本当にランダムな場合はポワソン分布に近い分布になります。

その近似がどれほどかを実測の確率密度を y とし、確率分布から計算した理論密度を x とし、その乖離度 ϕ

$$\phi = \frac{(x - y)^2}{y}$$

を計算し、合計します。合計値が小さい理論分布ほど近似が良いわけです。

すると χ^2 乗検定を用いて適合度の検定を行うと、いずれの理論分布も実分布とかけ離れてはいないという結論になります。しかし、乖離度が最も低かったのは、ポワソン分布、次に負の二項分布、最後は二項分布となります。これ

は一体何を意味しているのでしょうか。人口密度はランダムか、あるいはそうでなければ、何らかの理由によって限られた地域の集中する傾向を全面的に否定できないということです。ところで、二項分布はある意味で非常にお行儀のよい確率分布で、正規分布のもとにもなる確率分布です。図4から、確率から求めた理論分布のうち二項分布は3つの中で最も適合度が低い(実分布と乖離がある)ことに注目してほしいのです。

5. 多摩の地域を見つめて

さて、多摩地域の人口分布に話を移しましょう。多摩30市町村を表5のように1985年の人口規模で小さい順に第1区分から第5区分のグループに分けました。どの区分も30年間の間に人口を増やしましたが、増加率でみると第1区分と第5区分の増加率が高いのです。それも他の区分よりも約2倍の増加率です。

図4 人口密度の実分布と理論的確率分布

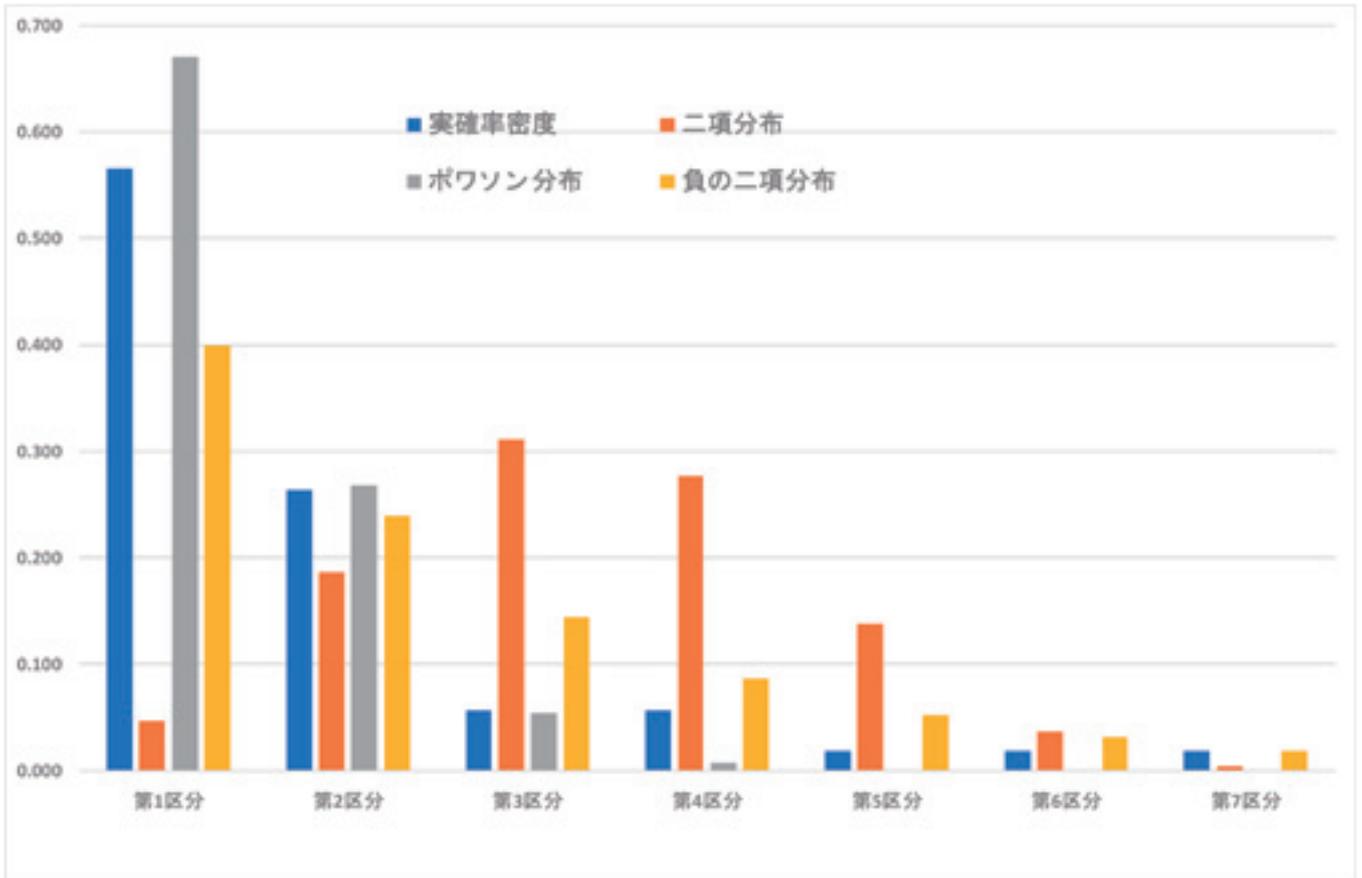


表5 多摩地域の人口増加率

区分	区分別人口(人) (1985年)	区分別人口(人) (2015年)	増加率(%)	構成自治体 (2015年基準)					
				檜原村	奥多摩町	日の出町	瑞穂町	羽村市	稲城市
第1区分	154 074	201 803	30. 98	檜原村	奥多摩町	日の出町	瑞穂町	羽村市	稲城市
第2区分	378 765	444 254	17. 29	福生市	武蔵村山市	国立市	清瀬市	あきる野市	東大和市
第3区分	592 343	689 939	16. 48	狛江市	国分寺市	昭島市	小金井市	東久留米市	青梅市
第4区分	845 943	993 900	17. 49	多摩市	東村山市	武蔵野市	立川市	日野市	小平市
第5区分	1 470 036	1 886 144	28. 31	西東京市	三鷹市	調布市	府中市	町田市	八王子市

1985年当時、人口問題の重大さにほとんどの人が気づいてはいませんでした。そして、団塊ジュニア世代を就職氷河期が襲ったことの重大性も軽視されていました。その結果、約30年ごとに発生する「人口のエコー効果」(オギャーと生まれた子供たちが成人して30歳前後で結婚し、オギャーと泣く赤ちゃんをもうけること)を団塊ジュニア世代が作り出せませんでした。そればかりではありません。男女共同参画社会を迎え、相変わらず待機児童が減らないことに悩む若いママさんを見て、自立可能な経済力を約束された女性ほど「非婚」を選択します。若い世代に全責任を負わすことは酷です。この取

り返しのつかない事実は、高名なロケット工学者が提唱した「中国の一人っ子政策」にも匹敵します。私も含めた団塊世代も、そして何よりも人口学者も政官財界も大いに反省すべきです。私達も他人任せではなく、もっと賢くなるべきです。英国政治哲学者アイザック・バーリンの言葉「一つのことを深く知っているハリネズミより、少し浅いけれどもより多くのことを知っている狐の方が社会に有用だ」という警句で今日は失礼します。

2019年度 調査研究の状況報告

本誌2月号(vol.018)で概要を紹介した2019年度の単年度調査研究4件の状況を報告します。

1. シェアリングエコノミーで解決する自治体課題に関する調査研究

(1) 背景・目的

多摩・島しょ地域をはじめとする地方自治体は、少子高齢化や過疎化など多岐にわたる課題を抱えています。そのため、公共サービスを現在のように維持することや、様々な課題を公共サービスで解決することが困難となる可能性が高く、新たな課題解決策を考える必要があります。その解決策の一つの手段として注目されているのがシェアリングエコノミーです。

シェアリングエコノミーとは、官、民、個人、法人を問わず、それぞれが保有する活用可能な資産等（スキルや時間等の無形のものを含む。）をインターネット上のマッチングプラットフォームを介して、他者も利用可能とする経済活性化活動です。

自治体によるシェアリングエコノミーの活用は、資産の効率的な活用を通じて、社会経済全体の生産性を高めるのみならず、公共の遊休資産の有効活用、新たな観光資源の開発など、地域共助による市民協働のまちづくりの一つの手段として期待されています。

本調査研究では、多摩・島しょ地域自治体が地域課題解決の手段の一つとしてシェアリングエコノミーを検討し、導入する際の事業検討に資する事例や施策を提示することを目的とします。

(2) 調査研究状況

①文献調査

シェアリングエコノミーの基礎知識、日本における現状や動向、自治体での事例等について、文献等を通じて調査しました。

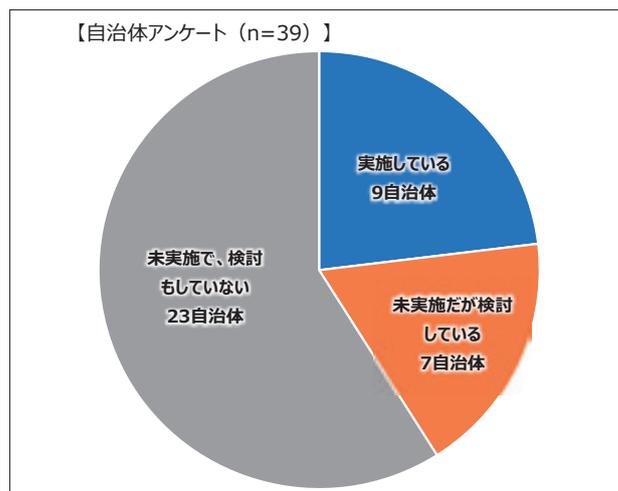
②アンケート

◆自治体アンケート

◆住民アンケート

多摩・島しょ地域39自治体及び在住者を対象に、シェアリングエコノミーに関するアンケートを実施し、分析しています。

▼シェアリングエコノミーの実施(検討)状況(単一回答)



③先進事例・事業者インタビュー

既にシェアリングエコノミーを活用している自治体に対して、導入の経緯や課題等について、インタビューを実施しています。また、シェアリングエコノミーに関する専門的な知見や、プラットフォームとの連携等について事業者の方からアドバイスをいただいています。

④講演会・事例視察・ワークショップ

シェアリングエコノミーについて、まずは自治体職員が理解し、具体的な活用のイメージを持ってもらうために、講演会、事例視察、ワークショップを実施しました。

(3) 調査研究の方向性

自治体アンケートでは、シェアリングエコノミーについて、未実施で検討もしていない自治体が半数以上であるため、検討に資するための情報をまとめるなど、シェアリングエコノミーに関する基礎知識や、先行事例などから得られるノウハウを示し、シェアリングエコノミーが自治体における課題解決手法の一つに挙がる機会を増やすことを目指します。

2. 自治体窓口における業務改革に関する調査研究～人口減少社会での窓口のあり方について～

(1) 背景・目的

人口減少社会を迎え、各自治体の行政運営は人的・予算的にますます厳しくなっています。そのなかで、自治体窓口※には市町村の顔として、複雑化・多様化する住民ニーズに対応し、より質の高いサービスが求められています。

しかし、自治体窓口を取り巻く環境は変化しています。人的側面として、会計年度任用職員制度の導入（2020年4月から）や、民間委託に代わる手法として地方独立行政法人制度の改正があります。業務面では、マイナンバー制度への対応、AI・RPAなどの新技術の導入により、窓口業務の見直しや新たなサービスを提供できる可能性が生まれています。

一方、住民ニーズも変化しており、共働き世帯や高齢者が増えるなど、従来の窓口サービスのあり方を再検討する必要性が高まっています。

本調査研究では、多摩・島しょ地域自治体の現状に応じた窓口業務改革の進め方を提示し、人口減少社会に向けて今一度「自治体窓口のあり方」を考える契機となる報告書を作成することを目的としています。

※本調査研究では、住民異動届出業務、戸籍届出業務、証明発行業務等を行う窓口（いわゆる住民課窓口）を対象に調査を行うことで、「自治体窓口のあり方」を検討します。

(2) 調査研究状況

①文献調査

人口増減割合、高齢化率など窓口業務に関係する様々な資料を収集しています。

また、国（総務省など）・法律の動向や、全国の自治体の取組を整理・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、住民課窓口の現状を把握しつ

つ、さらに課題や将来的な取組の方向性を調査しています。

③先進自治体インタビュー

「民間委託」、「総合窓口」、「AI-OCR・RPA」、「書かない窓口」、「自治体間ベンチマーキング」などの窓口業務改革における先進的な取組を行っている自治体に対して、インタビュー調査を実施しています。

インタビュー調査では、取組のきっかけや進め方、課題、効果などを確認することで、今後、多摩・島しょ地域の市町村が取組を検討する際の参考として使用してもらうことを目指しています。

④有識者・民間事業者インタビュー

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・民間事業者に対して、インタビュー調査を実施しています。

(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域自治体では、自治体規模や職員数などの違いから、「自治体窓口における業務改革」の取組方法や目標は、自治体ごとに異なることが想定されます（例えば、民間委託が導入困難な場合があるなど）。

報告書では、多摩・島しょ地域自治体で具体的に実施できる取組を複数提示するとともに、人口減少社会を見据えた視点も踏まえて、窓口業務改革の進め方を提示することを目指します。

▼先進自治体インタビュー実施先

取組	自治体
民間委託	東京都日野市
総合窓口	神奈川県海老名市
AI-OCR・RPA	東京都足立区
	熊本県宇城市
書かない窓口	北海道北見市
自治体間ベンチマーキング	東京都町田市

3. 公務員の副業・兼業による地域活性化に関する調査研究

(1) 背景・目的

人口減少や少子高齢化の進展等により、地域においては地域活動の担い手不足による衰退が深刻な課題になり、自治体においても人材不足により経営が一層厳しくなることが見込まれます。

そこで、職員が勤務時間外に積極的に地域貢献活動に参加することにより、市民との協働によるまちづくりがより一層活発化することで、地域の担い手不足と自治体における人材不足を同時に解決できる可能性が考えられます。

一部の自治体では、副業・兼業の範囲や手続きを明文化して職員が取り組みやすくしたり、公益性の高い組織による有償での副業・兼業を積極的に推奨したりする事例も出てきています。

本調査研究では、地方公務員の副業・兼業の位置づけや法制度、メリット・デメリット、事例等について体系的に整理します。そのうえで、多摩・島しょ地域の活性化につながる地方公務員の副業・兼業のあり方とその効果的な促進策について提案する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

現行法における公務員の副業・兼業の位置づけ、処分例、新たな国の動きによる今後の可能性など、文献等を通じて調査し整理しています。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。

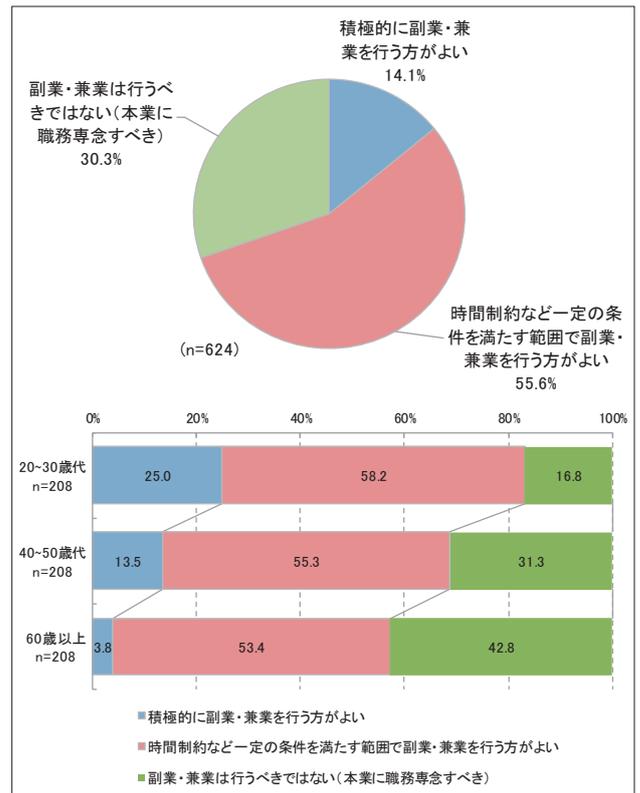
②アンケート

- ◆ 自治体アンケート
- ◆ 市町村職員アンケート
- ◆ 住民アンケート

多摩・島しょ地域の自治体・市町村職員・住民を対象に、副業・兼業に対する考え方やニーズ、課題等を把握するためアンケートを実施し、分析しています。

▼居住する市町村の職員が副業をすることに対する考え方

【住民アンケート】（※アンケート一部結果）



③先進事例調査

先進地域の自治体に対して、取組を行うためのポイントや課題等を把握するために事例調査を実施しています。

(3) 調査研究の方向性

先進事例調査やアンケート調査を踏まえ、副業・兼業の意義を職員・行政・地域の3つの視点で分析・整理を行います。さらに、都市類型ごとの分析・整理を行い、多摩・島しょ地域の地域性に即した地方公務員の副業・兼業のあり方と、その効果的な促進策について提案します。

また、市町村職員対象の講習会とワークショップを開催し、多摩・島しょ地域における実態を把握するとともに、現場の職員の感想や反応を調査研究にフィードバックし、実効性の高い提言につなげます。

4. ペットを架け橋とした地域のつながり、組織のつながりに関する調査研究

(1) 背景・目的

社会におけるペットの位置付けは急速に変わってきており、単なる「動物」ではなく、「家族の一員」という考え方が一般的になりつつあります。

基礎自治体には、ペットが絡むさまざまな業務が、複数の部署にまたがって存在しています。しかしながら、多くの業務を抱える中では、どうしても人間の問題が優先となり、ペット問題に関して部署間で連携する機会は非常に少ないのが現状です。

ところが実際には、ペット問題というのは単なる「動物の問題」に収まりません。例えば、多頭飼育崩壊などの飼育上のトラブルは、現在大きな問題となっている事柄の一つです。このような問題は、「単なるご近所トラブルの一種」と思われがちですが、ペットを適正に飼育できない人の背景には、社会からの孤立等、人間の問題が潜んでいることがほとんどなのです。

また、行政がペット問題に対して十分な体制を構築できていない状況で大規模災害が起きた場合、自治体はペットが関係する多くの業務の対応に追われることになってしまいます。

本調査研究では、行政が取り組むべきペット問題の中から「福祉」「防災」「適切な飼い方」にテーマを絞り、それぞれの解決方策を提案します。これらの問題を解決するためには部署や組織の連携が不可欠であるため、ペット問題の解決策を通じて、連携体制の構築方法についても知ることができる内容とします。

(2) 調査研究状況

①多摩地域の自治体アンケート・インタビュー

多摩地域30市町村の環境・防災・高齢福祉・障害福祉・生活福祉担当課を対象に、自治体におけるペット問題への対応方法、他部署や外部団体との連携等についての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掘り下げや事務の現状等について、多摩地域の一部の自治体に対

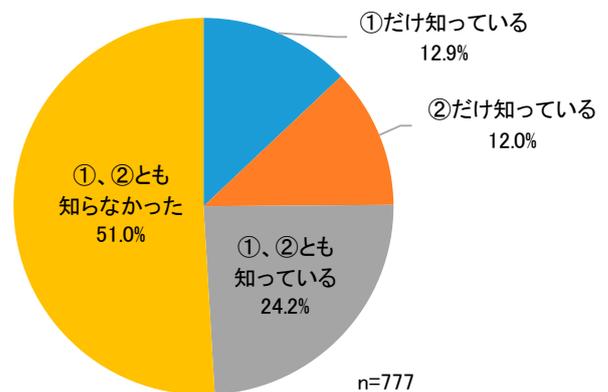
してインタビューを実施しています。

②多摩地域住民アンケート

多摩地域30市町村に居住する20歳以上の方を対象に、ペットの飼育状況、身近なペットトラブル等に関するアンケートを実施し、分析しています。

▼災害時のペット同行避難について【多摩地域住民アンケート】(回答対象者：犬・猫のどちらかまたは両方を飼っている人)

あなたは、災害等により避難する場合、環境省のガイドラインでは「①ペットと一緒に避難する『同行避難』が原則となっていること」や、「②避難所でペットと同じ建物内で過ごせるかどうかは、自治体等に任されていること」を知っていますか



③先進事例調査（インタビュー）

先進的な取組を行っている自治体等に対して、取組を行う上でのポイントや課題についてのインタビューを実施しています。

④文献調査・有識者インタビュー

本調査研究に関する専門的な知見を得るために、文献を通じた調査や、有識者からの意見聴取を行っています。

(3) 調査研究の方向性

ペット問題を「動物の問題」ではなく、「人間の問題」として捉え、「人間のためにペット問題に取り組む」というコンセプトで調査研究を進めていきます。

住民が多様な動物観を有することを踏まえ、すべての人とペットとの調和の取れた共生社会の構築に資する施策を明らかにすることを目指します。

調査研究結果発表シンポジウムの実施報告
「持続可能なまちづくりを考える～地方創生×結婚支援～」
【2019年7月22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、「持続可能なまちづくりを考える～地方創生×結婚支援～」と題して開催しました。当日は、91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、内閣府地域働き方改革推進会議委員である渥美由喜^{なつき}氏による基調講演が行われました。講演では、結婚を取り巻く現状や、基礎自治体が結婚支援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

次に、当調査会が2018年に実施した調査研究結果について、当調査会の研究員から発表を行いました。ここでは、多摩・島しょ地域自治体・住民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、結婚支援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

【行政が取り組む結婚支援】

① 熊本県有明広域行政事務組合総務課企画係長の亀崎清貴氏から、自治体施策や課題と結婚支援を結び付けている取組について、「広域連携×結婚支援」の視点で紹介いただきました。



▲①亀崎氏

② 埼玉県狭山市役所総合政策部広報課シティプロモーション推進室長の吉田利昭氏から、シビックプライドの醸成を目的として実施した「届け出挙式」を中心とした取組について、「産学官連携×結婚支援」の視点で紹介いただきました。



▲②吉田氏

その後、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。持続可能なまちづくりと結婚支援は親和性が高く、イベントを企画する際には地元の魅力を再発見することや地域のファンを作るといった観点が必要であることのほか、自治体が結婚支援に取り組む際は、参加者や財源確保・地域資源活用の観点から、広域で連携することの重要性について示されました。

【民間団体が取り組む結婚支援】

③ 株式会社ツヴァイ会員サービス部アドバイザーグループマネージャーの飯塚公彦氏から、地域の魅力・特色を考え移住・定住につなげる取組について、「地域活性化×結婚支援」の視点で紹介いただきました。



▲③飯塚氏

④ 婚活de八ヶ岳推進委員会の五味愛美氏から、地域のファンを増やすことをコンセプトとし、参加者の成功体験を重視した取組について「地縁づくり×結婚支援」の視点で紹介いただきました。



▲④五味氏

4. シンポジウムを終えて

すでに取り組まれている方々から事例を紹介いただくことで、持続可能なまちづくりを考える際の手段のひとつとしての結婚支援の重要性についてお示ししました。このシンポジウムが、多摩・島しょ地域各自治体において、結婚支援を考える契機となりましたら幸いです。

「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報告書」について

内閣府地域働き方改革推進会議委員（東レ経営研究所兼務） 渥美 由喜

1. はじめに

～本報告書の意義～

本調査は、多摩・島しょ地域における取組や全国における先進事例から、今後の結婚支援のあり方を検討する際の参考情報・ヒントを見出すために、事例調査を行ったものである。

内閣府の報告書で言及されているとおり、全国的に見て都市部、特に首都圏における自治体間の連携ネットワークは少ない。そのような中で、自治調査会は多摩・島しょ地域の市町村が設置した、調査等の活動を行っている有意義なネットワークである。また、全国的にみても「結婚支援を糸口とした少子化対策及び地域活性化」をテーマとする調査研究は少ないため、本研究は非常に有益である。

特に、「自治体による結婚支援の民業圧迫の可能性」、「近年の婚活者のニーズや動向、今後の自治体との連携の可能性」等を定量的に明らかにした調査研究は、全国で初めてであり、民間事業者や先進自治体へのヒアリング調査を行ったことで、高い説得力を持つ内容となっている。

2. 本報告書の概要

～掲載されているデータを基にした現状評価～

以下、調査報告書に掲載されている、主なデータ、先進自治体の取組事例等を紹介する。

(1) 公的な結婚支援に関するニーズ

公的な結婚支援について全世代で6割が「積極的に取り組むべき」又は「ある程度は取り組むべき」と回答している。特に、15～39歳の若い世代では、公的な結婚支援に「積極的に取り組むべき」と回答した割合は64.3%と高くなっている。

(2) 市区町村における結婚支援の実施状況

全国の市区町村における結婚に対する取組の実施状況をみると、「婚活イベント」は増加傾向にある。2016年度は「婚活イベント」(51.4%)、「独身者向け婚活セミナー・講演会等の開催」(25.0%)、「情報発信（結婚支援センターのポータルサイト等）」(20.6%)が多く実施されている。

(3) 実施しなかった理由と有識者コメント

一方、過去に取り組んだことはあるが2016年度に実施しなかった市区町村では、理由の1つとして「効果が見込めなかった（得られなかった）ため」(20.0%)も挙げている。

この点、有識者からは「市区町村が行ってきた結婚・出産・子育て支援(狭義の少子化対策)は、出生率回復、転出者の抑制、地域人口の増加に寄与している」と指摘されている。また、結婚・出産・子育て支援に関わる施策を総合的に実施することで、「住民の一部ではなく、幅広い若者・子育て世代に対する支援になり、結果として子どもが多く生まれ、若い世代の地元定着も進む」と指摘されている。

(4) 民業圧迫への懸念と実際

自治体アンケートにおいて、「民業を圧迫する懸念がある」と考える自治体は、多摩・島しょ地域の中で9団体だった。実際、結婚支援を実施している民間事業者は東京都内に数多く、自治体として民業圧迫の可能性は留意すべきである。しかし、有識者や民間事業者インタビューの結果、自治体が結婚支援を実施することで、新たなニーズが掘り起こされるといった効果があることが明らかになった。従って自治体は、各自自治体の実情に応じ、民間と連携しながら、行政独自の視点を生かして結婚支援に取り組むことが重要である。

(5) 多摩・島しょ地域における結婚支援の実施状況

多摩・島しょ地域において、結婚支援を実施している自治体は全体の半分以下であり、具体的な事業の検討に至っていない自治体が多くみられる。自治体アンケートでも、「計画や指針がない」(16団体)だけでなく、「具体的な取組方法がわからない」(13団体)や「効果検証が難しい」(21団体)といった課題もみられた。

公的な結婚支援に関するニーズが高い現状に鑑みると、多摩・島しょ地域においても、今後、結婚支援を実施する自治体は増えると考えられる。

3. 先進取組事例

～掲載されている事例で、特に画期的と考えられる事例／その理由～

本報告書には、多摩・島しょ地域はもちろん、全国のあらゆる自治体でもできそうな先進取組事例が網羅されている。

例えば、埼玉県狭山市では、シビックプライドの醸成や定住促進を目的として「届け出挙式」、「電車で恋する」さやまコン」を実施している。

熊本県の「荒尾・玉名地域結婚サポートセンター」では、2市4町の特産物や史跡等のPRも兼ねて、婚活という切り口で地域の魅力を伝えている。地域活性化、移住・定住者獲得につなげることを目的に、「各種婚活イベント」を実施している。

立川市では、交流人口増加を目的に、25歳～39歳の若年層が市を訪れるための工夫として「プレミアム婚姻届」、「ウエディングシティ立川推進事業」を実施している。

自治体事例にとどまらず、民間事業者の事例も取り上げられている。例えば、株式会社ツヴァイでは、全国における自治体の結婚支援事業「ミライカレッジ」を実施している。具体的には、ライフデザイン講座やワークショップ等のプログラムを男女別・複数日に分けて開催している。

以上の先進事例に共通するのは、「地域の理

解を深めた上で、婚活イベントを実施することで少子化対策及び地域活性化面での成果をあげよう」という考え方だ。

4. 有識者からのコメント

自治体による結婚支援は、多様な価値観を持つ多くの人々の希望を叶えることを目指すものであり、さまざまな背景を有する参加者が出会い、結婚に至るだけでなく、参加したことで何かしらの気づきを提供する場とすることが肝要である。そのため、以下のような工夫をすることも考えられる。

- ◎親子の幸せを実現するための、シングル親子参加型のイベント等も企画・開催する。
- ◎あらゆる年齢の人の希望を叶えるという視点で、年齢制限を設けない事業を実施する。
- ◎地縁者を確保する方法として、自治体内在住の条件を設定せず、幅広い地域からの参加者を受け入れる。これにより、広域連携としての実施が可能になり、集客効果も見込める。
- ◎将来のライフプラン・セミナーも併せて実施する。

5. ワークショップ実施

～課題解決方で、特に重要と考えること／その理由～

上記のような調査結果を踏まえ整理した方向性をもとに、多摩・島しょ地域の自治体職員が結婚支援について地域資源や取組方策に関する討議を行い、取組のあり方を検討する「ワークショップ」を実施した。

その中で、有識者の一人として筆者は、以下のような情報を提供させていただいた。

<概要>

- ◎結婚支援に取り組む自治体の動向は全国的に見て濃淡がある。地方は、「VS東京」で、人口獲得施策の取組が加速化している。
- ◎20年後の成人人口（納税者）確保の観点、30年後の社会保障費抑制の観点から、九州、山陰等、過疎が進む地域の「先進事例」に注目が集まっている。

◎先進事例の中には、「結婚支援は、住民の幸せ支援の重要なひとつ&地域全体の活性化」という考え方で、住民から支持されている取組もある。

◎今後は、多摩・島しょ地域での結婚支援の取組をいっそう加速化すべきである。

<自治体として結婚支援に取り組む意義～リスク・マネジメントとしての観点～>

◎少子化の主因は、未婚率の上昇。

◎お一人さま介護のリスク、未婚ニートの生活保護リスク。

◎東京は若年人口の流入が続く稀有な状況が仇となり、危機感が希薄。

◎過疎が進む地域・地方では、人口減少への危機感から、人口政策は大きく先行。

◎東京圏は高齢化で、現役世代の負担増が加速化する。

◎郷土愛教育や地縁づくりを行うことで、多摩地域ではNターンやOターンを狙える。

◎東京都と比較したライフプランを、島根県や福井県でうち出している。

<全国的な動向>

◎出会いのイベント・パーティーの展開は炎上しやすい。

◎炎上しないためには、弱者支援や住民の生活支援を前面に出す（シングル親子参加型、年齢不問型等）ほか、地域外開放型イベントや将来のライフプラン・セミナーも考えられる。

◎結婚支援は、多様なテーマを所管する、行政のプロの「知恵のかたまり」であり、入り口を下げ（気軽に、婚活）、入り口を広げ（ついでに、婚活）、出口を変える（地域の魅力をアピール）ことで、「ここに住みたい」「ここで子育てをしたい」と思える、その地域のファンを増やすことにつながる。

ワークショップ終了後、東京都等より講評をいただいた。

【東京都からの講評】

◎身近な地域資源の検討では、さまざまなイベント案がどんどん出てくるので、参加者の所

属自治体への愛情を感じた。

◎地域資源を活用した結婚支援イベントを実現するにはハードルもあると思うが、いろいろな自治体の魅力を出し合い、自治体間で連携して実現できると面白いと感じた。

◎東京都では庁内の連携会議を立ち上げ、各局の施策の中に結婚支援の要素を取り入れてイベント等を実施できないか、工夫を凝らしながら進めている。建設局との連携（船舶を活用した婚活事業支援）や、環境局との連携（自然公園を活用したイベント）など、それぞれの局の施策効果を高めるためのツールとして結婚支援を活用することで、企画が実現した。

◎東京都では結婚支援ポータルサイトの開設を予定しており、今回のワークショップをきっかけに、各市町村において結婚支援につながるイベント等実施することになった場合は、ポータルサイトに掲載し、PRと集客で協力したい。

【筆者からの講評】

東京は若年人口の流入が続いており、若い人たちの流入を考えると東京が一人勝ち状態だと言える。社会政策を考える際には、対象者の人物像を考えることが大切である。具体的には、どういう人をターゲットにするのか、その人のライフスタイルや行動、価値観等を踏まえて設定する。ターゲット像を想定し、その人にとって魅力的なイベントを検討することが必要である。

6. 今後の課題

～取組のきっかけになる視点や施策展開の際に踏まえるべき視点の紹介～

(1) 予算の獲得

効果検証が難しい結婚支援では、予算の獲得が大きな課題である。実際インタビューでも、多摩・島しょ地域自治体アンケートでも、予算は100万円程度である事例が多くみられた。

取組を始めるにあたっては、多角的な視点から成果指標を設定し達成することで、継続的な

予算の確保につなげることが可能となる。結婚支援は、単発的な事業やイベントのみでは効果が出にくいいため、継続して実施することで、住民からの信頼度やイベント等の事業の認知度が向上し、結果として結婚の後押しになることが期待できる。また、同じシステムを継続して利用できる環境を提供することで、利用者数増加につながることも考えられる。一過性の事業・システムではなく、継続して住民に提供することは、自治体としての役割でもあるため、自治体を実施する上で、継続性を確保することは重要である。

そこで、内閣府では「地域少子化対策重点推進（強化）交付金」や「結婚新生活支援事業費補助金」といった一定の条件のもと助成金（一部負担）の制度を設けている。交付金事業については対象となる事業の条件が厳しい面もあり、事業内容が画一的になるという懸念もあるが、予算が厳しい場合はこういった交付金や補助金の活用も検討することが考えられる。

(2) 地域活性化への効果

地域活性化という観点では、その地域の実情に合わせた結婚支援に取り組む意義を検討し設定する必要がある。例えば、都内でも23区に近い多摩地域の自治体では、若年層が流入しているが、西多摩地域等では若年層が少ないため若年層の流入を促したいと考えているように、23区に近い自治体と、西多摩地域・島しょ部では住民の特性が異なる。

(3) 有識者からのコメント

多摩地域は人工的に作られた場所で、急速に高齢化が進んでいるところや人口が流入しているところ、公営団地に福祉支援が必要な層が多いところ等、市町村内部でも格差がある。そのため、地域の実情に応じた結婚支援が求められる。

公営住宅やニュータウンでは、中高年未婚者も多いと考えられる一方、島しょ地域は人口減少対策としての結婚支援として、「島でのんびり暮らす」という選択肢も提示することが可能である。

(4) 筆者からのコメント

地方では「VS東京」の視点で人口獲得施策が進められている。東京の自治体は、こうした人口の社会減への認識が少ない傾向にある。そのため、多摩・島しょ地域においてもこれまで以上に人口減少への危機感を持ち、人口の自然減だけでなく社会減防止という視点も含めた人口獲得施策を検討することが必要となる。なお、この検討にあたっては、ワークショップにおいて挙げられたような多摩・島しょ地域にあるさまざまな地域資源を整理し、その地域資源を用いて「多摩・島しょ地域に居住するメリット」を全国に向けアピールしていくべきである。その際、例えば「VS23区」の視点から、23区ではなく多摩・島しょ地域を選ぶ動機になるような情報を発信していくことも有効である。

7. おわりに

～本報告書の読み方／多摩・島しょ地域の市町村に今後期待すること～

地域活性化、移住・定住に積極的に取り組みたいと考えている自治体担当者には、ぜひ調査報告書を手にとっていただきたい。

一読すれば、単なる結婚支援の施策としてではなく、広く自治体が直面している様々な課題を解決する一つの切り口として結婚支援は極めて有効であると認識を改めることになるだろう。

本報告書をきっかけに、今後、多摩・島しょ地域の自治体同士が広域に連携して施策を展開していくことを期待している。

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。

公金収納のキャッシュレス化推進について ～戸籍住民窓口手数料から考える～

調査部研究員 深田 智明（東大和市派遣）

1. はじめに

キャッシュレスという言葉が新聞、テレビなどで目にするのが多くなりました。特に、2019年10月からは、「キャッシュレス・消費者還元事業」として、キャッシュレス決済で支払った際に消費者にポイントを還元する事業が始まったこともあり、これを機に日常の買い物をキャッシュレス決済に変えたという方もいるのではないのでしょうか。このように、現在、日本では国と民間事業者が連携してキャッシュレス化を推進しています。しかし、日本のキャッシュレス決済比率は2017年において21.3%と、他国と比べると低い水準です（2016年において米国46.0%、中国65.8%、韓国96.4%）^[1]。そのため国は、2025年6月までにキャッシュレス決済比率を4割程度^[2]とする目標を掲げています。

一方、自治体においては、税金、事務手数料、施設使用料といった公金を扱う業務がありますが、それらの多くはキャッシュレス化されていないのが現状ではないのでしょうか。レジやコインカウンターがなく、手作業でお金を数えているような部署もあると思われます。現金取扱いには受け渡しの誤りや盗難といったリスクが常に伴い、釣銭の準備やレジ締め作業などが付随して発生します。このように、キャッシュレス

化されていないことにより自治体にはさまざまなデメリットがあり、住民にとっても現金支払いの選択肢しかないことは不便です。

本稿では、まずキャッシュレス決済について基本的な知識を整理します。そして、多摩・島しょ地域自治体における現状分析を行うために、自治体の公金取扱業務の中でも件数が多い戸籍住民窓口手数料のキャッシュレス化の状況を見ていきます。そのうえで、先進自治体の取組からの示唆を踏まえ、多摩・島しょ地域自治体におけるキャッシュレス化推進に向けた取組方策のヒントを示したいと思います。

2. キャッシュレス決済とは

(1) キャッシュレス決済方法の4分類

キャッシュレスという用語に共通的な定義は存在しませんが^[3]、本稿では「現金（紙幣・硬貨）以外の方法でも支払いが可能な状態」を指すと定義します。一般的に、キャッシュレス決済の方法は、以下の4つに分類されます。

① クレジットカード

消費者は、店舗にカードを渡して処理してもらいます。原則として署名や暗証番号を入力する必要があります。支払い（引き落とし）は後日行われます。店舗側は、カードを処理するための決済端末を用意する必要があります。

▼図表1 現金とキャッシュレス決済の比較

		使い方	支払い時期	主なメリット (◇=消費者 ◆=店舗)	主なデメリット (◇=消費者 ◆=店舗)
現金		紙幣・硬貨を渡す	即時	◇どこでも使える ◇保有する金額以上は使えないので、使いすぎを防げる	◇◆決済に時間がかかる ◇◆現金を用意する手間やリスクがある
	クレジットカード (Visa、JCBなど) デビットカード (Visa、JCBなど)	カードを渡して処理してもらう	後払い 即時	◇使える店舗が多い ◇ポイント還元がある ◇現金と同様に、使いすぎを防げる ◇ポイント還元がある	◇使いすぎのリスクがある ◆決済手数料がかかる ◇一括払いしかできない ◆決済手数料がかかる
キャッシュレス決済	電子マネー (Suica、PASMOなど)	電子カードをリーダーにかざす	前払い	◇◆決済にかかる時間が短い ◇ポイント還元がある	◇チャージの手間がかかる(オートチャージを除く) ◆決済手数料がかかる
	コード決済 (LINE Pay、PayPayなど)	・スマホに表示させたコードを読み取ってもらう(CPM) ・店舗のコードをスマホで読み取る(MPM)	前払い 即時 後払い	◇ポイント還元がある ◆MPMは決済端末の導入が不要	◇スマホがないと使えない ◇◆多くの事業者があり何を言えばよいかわからない ◆決済手数料がかかる

< 出典 > 筆者作成

② デビットカード

使い方の面ではクレジットカードに似ていますが、支払いが即時に銀行口座から行われるという点が大きく異なります。また、デビットカードは一括払いしかできず、キャッシングもできません。

③ 電子マネー

交通系、流通系などさまざまなものがあります。消費者はあらかじめ電子カードにチャージしておき、支払いの際に専用の端末にかざして決済します。店舗側は決済端末を用意しておく必要があります。

④ コード決済

最近、新しい決済方法として多くの事業者が参入しており、それぞれ使い方や支払い時期が異なります。消費者はスマートフォン（以下「スマホ」という。）にアプリをダウンロードし、自分のスマホにコード（QRコードやバーコード）を表示させてレジで読み取ってもらう（CPM方式）か、店舗側が示したコードをスマホで読み取って（MPM方式）決済を行います。支払い時期についても、現金を前もってチャージする、銀行口座から即時に引き落とされる、クレジットカードと紐づけて後日引き落とされるなど色々なパターンがあります。

(2) 現金とキャッシュレス決済の比較

以上を踏まえ、現金とキャッシュレス決済の特徴を図表1にまとめました。キャッシュレス決済に共通する事項として、店舗側は決済事業者に一定の決済手数料（加盟店手数料）を支払うことが挙げられます。この決済手数料を原資として、決済事業者から消費者にポイントが還

元されます。また、即時入金でないことも現金と異なります。

3. 多摩・島しょ地域自治体の現状分析

多摩・島しょ地域自治体の戸籍住民窓口手数料の取扱いについて、キャッシュレス化の取組状況や現状の認識を把握するため、アンケートを実施しました。以下、アンケート結果を分析していきます。

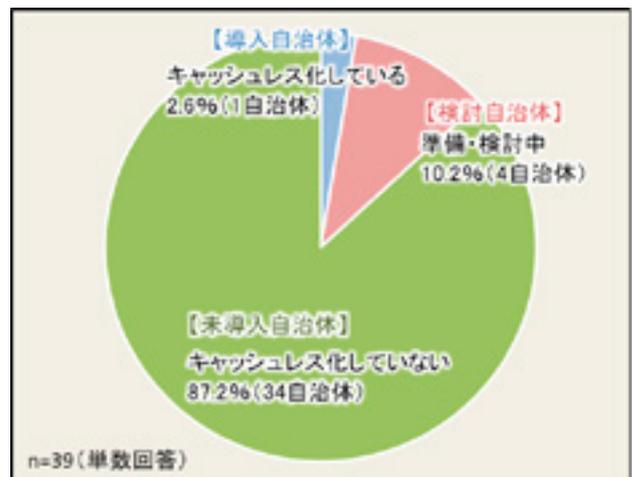
(1) 現状の把握

○多摩・島しょ地域自治体アンケート調査
 対象自治体：多摩・島しょ地域自治体39市町村
 対象部署：戸籍住民基本台帳事務担当部署
 実施時期：2019年9月6日～20日
 調査基準日：2019年9月1日

①現在の取組状況

図表2は、全ての自治体に戸籍住民窓口手数料のキャッシュレス化の状況を聞いたものです。

▼図表2 戸籍住民窓口手数料のキャッシュレス化の状況



キャッシュレス化に取り組んでいない自治体が9割近くを占めています。

以降、本稿では「キャッシュレス化している」自治体を「導入自治体」、「準備・検討中」の自治体を「検討自治体」、「キャッシュレス化していない」自治体を「未導入自治体」と呼ぶこととします。

②導入済・検討中のキャッシュレス決済の種類

図表3は、導入自治体と検討自治体に、導入済みまたは準備・検討中のキャッシュレス方法の種類を聞いたものです。

▼図表3 導入・検討中のキャッシュレス決済の種類

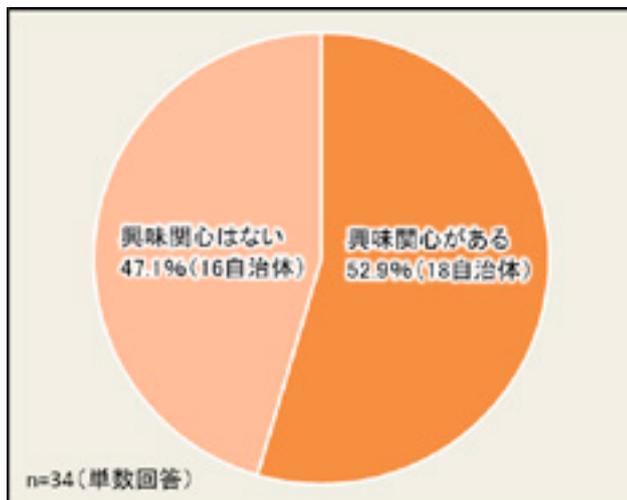
種類(複数回答)	回答した自治体数	
	導入自治体 (1自治体)	検討自治体 (4自治体)
クレジットカード	0	3
デビットカード	0	1
電子マネー	1	4
コード決済	0	2

導入自治体は電子マネーを導入しています。検討自治体においても電子マネーを準備・検討している自治体が最も多くなっています。

③興味関心

図表4は、未導入自治体にキャッシュレス化について興味関心の有無を聞いたものです。

▼図表4 キャッシュレス化についての興味関心



未導入自治体においても、過半数の自治体がキャッシュレス化への興味関心があることがわかりました。多くの自治体が興味関心を持ちな

がら、具体的な検討に至っていない何らかの理由があると考えられます。

(2) キャッシュレス化に向けた障壁

図表5は、検討自治体と未導入自治体に、キャッシュレス化に向けた障壁を聞いたものです。

▼図表5 キャッシュレス化に向けた障壁

障壁(複数回答)	回答した自治体数	
	検討自治体 (4自治体)	未導入自治体 (34自治体)
予算が確保できない	1	13
職員の負担が増える	2	13
住民のニーズがわからない	2	19
庁内の理解が得られない	0	1
導入の費用対効果が不明確	4	24
どの決済種類を選んでよいかわからない	3	9
どの決済事業者を選んでよいかわからない	4	10
必要性を感じない	0	11
その他	1	8

検討自治体と未導入自治体の両区分で、「導入の費用対効果が不明確」であることが最も多く挙げられています。前述のように、キャッシュレス決済の導入に当たっては、決済端末の導入費用や決済手数料を負担する必要があるため、多くの自治体にとって懸念事項であることがわかります。

検討自治体においては「どの決済種類を選んでよいかわからない」や「どの決済事業者を選んでよいかわからない」も挙げられており、キャッシュレス決済の種類・事業者が多いことが悩みになっていることが推測できます。

未導入自治体においては、「住民のニーズがわからない」ことが挙げられており、日本のキャッシュレス決済比率が低いことを考慮し、キャッシュレス化すべきか悩んでいることがうかがえます。

(3) 現金決済の課題

図表6は、全ての自治体に現金決済の課題について聞いたものですが、導入自治体には

▼図表6 現金決済の課題

現金決済の課題(複数回答)	回答した自治体数		
	導入自治体 (1自治体)	検討自治体 (4自治体)	未導入自治体 (34自治体)
現金の受け渡しにかかる事務負担が大きい	1	1	11
現金の受け渡しにかかる時間が長い	0	1	7
会計トラブル(お金の数え間違い、置き忘れ・渡し忘れ等)がある	1	3	16
住民の利便性が低い	1	1	3
レジ締め作業の負担が大きい	1	3	15
釣銭準備の負担が大きい	1	3	16
盗難等の管理リスクがある	0	2	12
特に課題はない	-	-	10
その他	0	1	2

・導入自治体はキャッシュレス化で解決した課題を回答
 ・検討自治体はキャッシュレス化で解決したい課題を回答

キャッシュレス化で解決した課題、検討自治体にはキャッシュレス化で解決したい課題を聞いています。

検討自治体・未導入自治体において、「会計トラブル(お金の数え間違い、置き忘れ・渡し忘れ等)がある」、「レジ締め作業の負担が大きい」、「釣銭準備の負担が大きい」が多く挙げられていますが、導入自治体においては、それらの課題がキャッシュレス化によって解決したという回答を得ました。また、「現金の受け渡しにかかる事務負担が大きい」、「住民の利便性が低い」といった課題も解消されたとあります。後述のように、キャッシュレス化後も現金決済は併存するため、100%ではありませんが、キャッシュレス化が現金決済の課題解決につながる事がわかりました。

(4) キャッシュレス決済のデメリット

図表7は、全ての自治体が認識または想定するキャッシュレス決済のデメリットを聞いたものです。

検討自治体・未導入自治体で共通して想定するデメリットとして、「現金の取扱いが残るので、課題解決につながらない」、「決済手数料・システム利用料等のコストがかかる」が多く挙げられており、導入自治体においてもこれらのデメリットを認識しています。

その他想定するデメリットとしては、検討自治体において「即時入金ではない」、未導入自

▼図表7 キャッシュレス決済のデメリット

デメリット(複数回答)	回答した自治体数		
	導入自治体 (1自治体)	検討自治体 (4自治体)	未導入自治体 (34自治体)
現金の取扱いが残るので、課題解決につながらない(つながらない)	1	2	19
職員への取扱い方法の教育が困難である	0	1	13
住民の利便性向上につながらない(つながらない)	0	0	5
利用(ニーズ)が少ない	1	1	12
停電時・端末故障時に使えない	1	1	21
即時入金ではない	0	3	14
決済手数料・システム利用料等のコストがかかる	1	3	27
システムの脆弱性等のセキュリティリスクに不安がある	0	0	11
特にデメリットはない	0	0	1
その他	0	1	4

治体において「停電時・端末故障時に使えない」が多く挙げられています。

導入自治体においては、「利用(ニーズ)が少ない」、「停電時・端末故障時に使えない」がデメリットとして認識されています。現状では、キャッシュレス決済の利用率を向上させる余地があり、現金決済の課題の解決には至っていないことが推測できます。また、キャッシュレス決済はMPM方式を除き、専用の決済端末を使用することから、停電時や端末故障時は別途対応が必要になります。

(5) キャッシュレス化の効果と課題

アンケートの結果から見えるキャッシュレス化の効果と課題をまとめます。

キャッシュレス化には、現金の受け渡しにかかる事務負担の軽減、会計トラブルの解消、住民の利便性向上、レジ締め作業の負担軽減、釣銭準備の負担軽減といった効果があります。

一方で、課題として現状ではキャッシュレス決済の利用率を向上させる余地があり、現金決済の課題の解決に至っていないこと、費用対効果が不明確であること、停電時・端末故障時に使えないことが挙げられます。

4. 先進自治体の取組

本章では、既に戸籍住民窓口手数料をキャッシュレス化している先進自治体が、どのような

取組を行っているかを参考として紹介します。

(1) 小平市

決済方法の種類：電子マネー（PASMO／Suica）

小平市は前章アンケートの導入自治体であり、2010年1月から戸籍住民窓口手数料のキャッシュレス化を導入しています。

①取組の経緯・目的

2007年に策定された「小平市行財政再構築プラン」の中に掲げる「公金支払い手続の電子化等の推進」に基づき、検討を始めました。取組の目的は、公金納付のあるべき姿としてクレジットカードや電子マネー等の収納方法をその特性にあった場面で効果的に導入することで、住民サービスの向上及び業務効率化を図ることです。当初に導入したのは市民課窓口のみでしたが、段階的に導入業務を拡大し、現在では出張所（2か所）での証明書発行手数料、自転車駐車場（2か所）の使用料、税務課窓口での証明書発行手数料等の納付に導入されています。

②決済方法の選定

決済方法をPASMO／Suicaに選定したのは、市内に西武鉄道の駅が7つあることから、市民への普及率が高く、市役所において最も利用が期待できると判断したからです。

③効果

導入の効果については前章アンケート結果のとおりですが、市民からは現金以外に電子マネーでも支払いができることが喜ばれています。また、支払い処理時間についても、現金での支払対応に要する時間が35.1秒だったのに対し、電子マネー決済時は20.5秒（41.6%の短縮）という計測結果があり、窓口業務は着実に円滑化されています。

④課題と今後の対応

その場でチャージができない、残高不足で現金と併用する場合の端末操作が煩雑、という電子マネー特有の新たな課題も生じています。

また、費用対効果については、一定の効果が出ていますが、前章アンケート結果のとおり、現状ではキャッシュレス決済の利用が少ないため、キャッシュレス決済の収入額も少ないとい

う課題があります。今後は利用率を上げるために市報等での広報によって更なる周知を図ることを検討しています。

端末故障時の対応としては、市民課窓口では決済端末を2台設置しているため、1つが故障した際は稼働している端末を使うといった対応をしています（出張所では現金対応）。

(2) 渋谷区

決済方法の種類：コード決済（LINE Pay）

渋谷区では、2019年4月から、戸籍住民窓口手数料、税務関係証明書発行手数料等にコード決済を導入しています。

①取組の経緯・目的

渋谷区は、地域社会的課題を協働して解決するため、2018年8月にLINE株式会社と「シブヤ・ソーシャル・アクション・パートナー（S-SAP）協定」を締結し、その協定事項のひとつに「利用者の利便性に資するサービスのオンライン化及びキャッシュレスにおける研究開発」の支援を掲げています。この協定に基づき、行政事務における手数料等のキャッシュレス化の検討等を共同で行いました。

②決済方法の選定

上記の検討をきっかけに、LINE Payによるコード決済を導入しました。渋谷区での戸籍住民窓口手数料のコード決済は、利用者のスマホに表示されたQRコードを交付窓口で読み取る方式（CPM）を採用しています。

③効果

今後、キャッシュレス決済の利用が増えていくという予測のもと、多様な支払方法を提供することにより住民の利便性向上を図ることができています。

④課題と今後の対応

現場の職員にとっては複数の支払い方法に対応するための手間が増えるという課題があるようです。

費用対効果の点では、現状においては、端末導入経費及び決済手数料の支払いがなく（決済手数料無料は期間限定）、負担している費用が決済端末の通信費のみであるため、高い効果を

得られています。ただ、将来的には決済手数料を負担しなくてはならないという点は懸念事項です。導入してから日が浅いということもあり、現状では利用実績が少ないため、これから新たな課題が見つかる可能性もあります。また、停電時・端末故障時には現金での対応となります。

今後の意向としては、既存の支払い手段の多様化という点だけにとどまらず、キャッシュレスの仕組みと組み合わせた新たなサービスを構築し、住民の利便性向上を図っていきたいと考えています。

5. キャッシュレス化推進に向けて

(1) 先進自治体からの示唆

前章の先進自治体からの示唆として、キャッシュレス化は、住民サービスの向上と業務効率化ができる取組であり、住民にとっても自治体にとってもメリットがあります。しかし、現状においてはいかに利用率を向上させていくかという課題を抱えており、今後も現金の取扱いを完全になくすことは困難であるということも認識する必要があります。

住民の利用促進については、広報等で周知を図ることや、後述のオンライン化のようにキャッシュレスと組み合わせたサービスを検討することも重要です。また、現在国と民間事業者が連携してキャッシュレス化を推進しており、日常の買い物や飲食でキャッシュレス決済を利用する人が増えるにつれて、自治体業務における利用意向も高まってくることが予想されます。費用対効果の検討に当たっては、現状の利用率だけでなく、こういった社会的関心の高まりも考慮する必要があるといえます。

(2) 自治体におけるキャッシュレス化の活用法

キャッシュレス化は、公金を扱う多くの自治体業務に導入することができる拡張性を持っています。実際、前章の先進自治体では、戸籍住民窓口手数料だけでなく様々な分野に導入されていました。全国的に見ても、図表8のような例があります。

▼図表8 複数の業務にキャッシュレス決済を導入した自治体

自治体名	決済方法	導入年月	導入業務
福岡県福岡市	コード決済 (LINE Pay)	2019年4月	・戸籍住民窓口手数料 ・税証明発行手数料 ・自転車駐車場利用料 ・体育施設使用料 ・美術館入場料 ・植物園入園料 等
茨城県日立市	電子マネー (Suica、PASMO、nanacoなど)	2019年7月	・戸籍住民窓口手数料 ・税証明発行手数料 ・動物園入園料 ・科学館入館料 等

さらに、行政サービスの申請から手数料の決済までの一連の流れをオンライン・キャッシュレス化することで更に住民の利便性を向上させる取組も始まっています。千葉県市川市では、住民票の交付について、申請をLINEで受け付け、LINE Payで手数料を決済し、郵送で証明書を発送するというサービスを行っています。また、福岡県福岡市では、粗大ごみの収集予約から処理手数料決済まで同じくLINEとLINE Payで行う実証実験を行っています。

6. おわりに

本稿では、戸籍住民窓口手数料を中心とした公金収納のキャッシュレス化について、多摩・島しょ地域自治体の現状や先進自治体の取組を踏まえ、課題や展望を示してきました。

キャッシュレス化は住民サービスの向上と自治体業務の効率化のどちらにも資する取組です。電車に乗るのに交通系ICカードを使わない人や高速道路をETCなしで走る車が少数派になったように、キャッシュレスは日常の買い物にも今後急速に普及していくと思われます。それに伴い、住民の自治体業務のキャッシュレス化に対するニーズはますます高まってくるでしょう。

本稿が今後キャッシュレス決済を導入・検討する自治体の一助となれば幸いです。

[1] 一般社団法人キャッシュレス推進協議会「キャッシュレス・ロードマップ2019」

[2] 経済産業省「キャッシュレス・ビジョン」

[3] 経済産業省「キャッシュレス・ビジョン」は「物理的な現金（紙幣・硬貨）を使用しなくても活動できる状態」と定義しています。

メンタルヘルス不調者の職場復帰対応について

調査部研究員 空閑 浩一（東村山市派遣）

1. はじめに

近年、住民ニーズの多様化、地方分権や行財政改革の進展等によって、地方公務員を取り巻く環境は複雑かつ高度化しています。しかしながら、正規職員数は行財政改革等の影響で、1994（平成6）年をピークに減少しています^[1]。職員一人ひとりに求められる業務量も増え、役割や責任が増すことによりストレスが増加しています。その影響等により、メンタルヘルス（心の健康）不調による療養を余儀なくされる職員（以下「不調者」という。）が増加傾向にあると言われています。

2017（平成29）年度の地方公務員の長期病休者数（疾病等により休業30日以上又は1カ月以上の療養者）^[2]は、2,519.5人（10万人率）で2016（平成28）年度より85.9人増加しています（図表1）。特に、うつ病などの「精神及び行動の障害」による長期病休者数は、1,409.3人（10万人率）で、2016（平成28）年度より71.5人（10万人率）増加しており、10年前の約1.4倍となっています。

▼図表1 地方公務員の長期病休者数推移



<出典>一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会の統計資料をもとに筆者作成

職場内で不調者が出ると、後に残された職員の業務負担等が大きくなり、職員が連鎖的に体

調を崩す可能性があります。まずは、職場として不調者を出さない環境づくりが重要です。しかし、限られた職員数で複雑かつ多様な業務を実施していかなければならない状況においては、不調者も貴重な戦力となつて、適切に職場復帰してもらうことが重要となっています。

そこで、不調者の職場復帰対応についての現状や新たな取組を紹介していきます。

2. 現状における不調者の職場復帰対応

不調者の職場復帰については、「改訂 心の健康問題により休業した労働者の職場復帰支援の手引き」^[3]（厚生労働省、2019（平成31）年3月）によると、以下の5つのステップでの対応となっており、多くの自治体でも準拠しています。

第1ステップ「病欠休業開始及び休業中のケア」

本人から職場に主治医による診断書が提出され、人事担当は本人に休業に対する事務手続きや職場復帰支援の手順を説明します。

第2ステップ「主治医による職場復帰可能性の判断」

一定の療養後、人事担当は不調者との面談等で、職場復帰の意思が伝えられたら、職場復帰可能の判断が記された主治医の診断書の提出を求めます。主治医によっては、職場で必要とされる業務遂行が難しい場合でも、不調者の希望等に沿って、一定の配慮を求めたうえで復帰可能と判断した診断書が提出されることもあります。

第3ステップ「職場復帰の可否判断及び職場復帰支援プランの作成」

人事担当が職場復帰にあたり必要な情報を収集し（本人の意思・主治医意見・産業医意見・職場環境等）、様々な視点（本人・家族・主治医・産業医・職場の上司・人事担当等）から総

合的に復帰の可否を判断し、具体的な職場復帰支援プランを作成します。

第4ステップ「最終的な職場復帰の決定」

人事担当が、不調者の状況確認、産業医等の意見書等を基に最終的な職場復帰を決定します。

第5ステップ「職場復帰後のフォローアップ」

職場復帰後は、必要に応じて職場環境等の改善や、過度な負担がかからないよう配慮する等のフォローを行い、治療の状況、疾患の再発の有無、勤務状況・業務遂行能力の評価を行いながら、適宜、職場復帰支援プランを見直していきます。

職場復帰の際には、人事担当は主治医・産業医等と本人の状況を共有し、個々のケースに応じて総合的に判断を行うこととなります。不調者や主治医意見を基に、試し出勤、短時間勤務、時間外勤務の制限等、労働負荷を軽減することや、配置転換や異動といった様々な配慮が行われるケースもあります。

これらの対応は、個人のメンタル面における健康状況に着目し、復帰判断において本人の意思や主治医意見を尊重する「医療的健康管理」が基本となっています。復帰にあたり一定の配慮は必要ですが、職場全体への影響等を考慮しないと、周囲や職場に一定以上の負担を強いる結果となる場合があります。

3. ルール・業務遂行レベルに着目したメンタルヘルス対応

不調者の職場復帰対応が増加している中で、より再発防止等の効果が高い取組として、産業医の岡山大学医歯薬学総合研究科講師・高尾総司氏が提唱する「ルール・業務遂行レベルに着目したメンタルヘルス対応【通称：高尾メソッド】（以下「メソッド」という。）」を採り入れる自治体（図表2）

▼図表2 導入及び導入検討自治体例

【導入中（一部導入も含む）】 （岡山県）岡山市・玉野市・瀬戸内市・津山市 （埼玉県）春日部市 など
【検討中（試行実施も含む）】 （東京都）立川市 （埼玉県）志木市・川口市 など

があります。

前章で述べた職場復帰支援の流れにおける第1・第2ステップ間にきめこまやかな対応を補完し、事前に手順・様式を定めた統一的対応をする点が特徴的です。人事担当が本人や家族と意思疎通を行い、共通理解のもとマニュアル等にもとづき、関係者の役割分担をし、決められた内容に則して職場復帰対応を行います。ポイントは、以下のとおりです。

①大原則「職場は働く場所である」と3つの原則

職場は職員の治療やケアの場所ではなく、業務遂行のため勤務する場所だということが大原則です。この大原則を踏まえて、復帰のための3原則があります。

第1の原則「通常勤務に支障があるか否かで判断」

業務面は上司、労務面は人事担当、健康面は主治医・産業医、それぞれの関係者が役割に応じて、本人の状況を総合的に判断します。

第2の原則「通常業務に支障がありそうならば、休業もしくは療養継続と判断」

人事担当が復帰の最終判断者です。関係者がひとりでも通常業務に支障があると考えるならば、療養継続となります。ほぼ通常業務が可能な状態となってからの復帰となるので、本人の復帰後の勤務が長続きし、再発防止の効果が高いので、本人の健康状況に配慮した対応であると言えます。

第3の原則「配慮付通常勤務は慎重に且つ限定的に行う」

復帰の際には、配慮事項を時間外勤務や通院のみとし、期間・回数も事前に決めておきます。これにより、配慮の長期化を防ぎ、復帰後の勤務に支障があった場合に、早期の再療養が可能となります。

②「業務的健康管理」による対応

本人の業務面における健康状況に着目し、一定のルールに基づき、上司・人事担当が中心に対応する中で、業務遂行が可能かどうかで復帰を判断する健康管理のことです。復帰は基本的には元の職場・職位となり、復帰の際の配慮や本人の希望は、職員の公平性が担保される範囲

でのみ尊重するものとします。これは「医療的健康管理」と対になる考え方です（図表3）。

▼図表3 健康管理方法の違い

	業務的健康管理	医療的健康管理
目的	就業に支障のない労働力確保	個人の健康増進・疾病予防
判断対応	上司・人事が中心（ルールを基に）	医療・専門家が中心
判断基準	人事担当：責務 職員：職務命令	医師や個人の希望
着目	業務遂行の不可	本人のメンタル

③手順と様式による対応

事前に「業務的健康管理」の観点から、療養の段階に応じた手順・様式等を設定するので、自動的に結論を出すことができ、どの職員に対しても公平に対応することが可能となり、外部への説明も統一したものとなります。

④4つのステップで対応

療養開始時以降、4つの段階で手順や様式に沿った対応（図表4）を行います。

▼図表4 療養段階ごとのステップ

療養開始時	療養説明を本人や家族に行う（本人の同意） 主治医へ復帰基準を通知する（情報共有）
(1)療養専念期 (最低1か月間)	毎週「療養報告書」 ^[4] の提出（本人状況の確認） 定期的な報告が可能ならば、(2)ステップに移る
(2)復帰準備期 (最低1か月間)	「復帰準備報告書」 ^[5] の提出（復帰の意思確認） 「復帰準備完了シート」 ^[6] の提出後、面接の実施
(3)復帰検討期 (10日～2週間)	復帰判定面接において、関係者意見が復帰で一致したら、「主治医意見書」 ^[7] の提出依頼 復帰基準を満たせば復帰
(4)復帰支援期 (1か月間程度)	一定の期間だけ配慮（通院・時間外）した勤務 その後は通常の勤務・通常業務

療養開始にあたって、人事担当が「業務的健康管理」として対応するため、不調者や家族に

対して決められた手順と様式の説明を行い、主治医に復帰基準等を通知することが重要です。

療養期間中は、毎週、報告書（代理報告でも可）の提出が必要ですが、それが出来ないときは療養期にあると考えます。細かい療養内容の報告ではなく、人事担当として本人に復帰の意思があるかどうかを確認します。

復帰の準備段階では、報告書の記載内容に応じて、上司・保健師等が本人にフィードバックして、本人の就労可能性を評価し、一定の段階で人事担当が予備面接を行います。

復帰検討の際には、面接で人事担当・上司・産業医が復帰可能と判断した後に、主治医から予め決められた様式の意見書を提出してもらうことが重要です。原則として、元職場・元職位へ、本来の業務執行が可能な水準で復帰となります。主治医より復帰の際に過度の配慮が必要と意見された場合には、業務的健康管理の考え方にに基づき、療養を継続します。

4. メソッドに関するインタビュー

今回、この記事執筆するにあたって、メソッド提唱者である高尾総司氏にインタビューを実施しました。以下がその内容です。

◎このメソッドを始めた経緯は

産業医として、当初は職員に寄り添ったメンタル対応をしていました。医学知識・スキルを前提にした方式は職場では上手く機能せず、それならば、医学知識がなくても、就業規則等に対応ができるようにしたいと考えました。

◎復帰の基準などが厳しいのでは

日本の労働契約は、基本的に職務内容等が限定されない職務無限定性が大きな特徴です。特に、公務員は全体の奉仕者として、様々な職務があることを理解して任用されています。異動等をしたのであれば、元の職場で業務が履行できる状態で復帰し、実績を示した後で、希望を出すべきです。本メソッドでは、一定の勤務が出来る状態で復帰するので、勤務が継続しやすく、結果として本人のためにも、職場のためにもなります。リワークやリハビリ勤務につい

ては、本人が主体的に行っているケースは少なく、やらされている感だけであまり効果があがりません。

◎病状により、統一的な対応は難しいのでは

自治体には服務規程等のルールがあるにも関わらず、メンタル対応については専門性が強かったため、医療的な視点が大きく入り込んでしまっています。医師には職場復帰に対して意見する権限はありません。精神科の治療は、「原因」という考え方はなく、対症療法なので、職場復帰の判断は、業務管理の一環として対応することが重要です。ある自治体では、不自然な病気休暇を取得し、複数年に渡り給料がほぼ満額支給されていたという事案が発生しました。不調者の対応は、外部への説明責任も考えて、市民目線に立った対応をする必要があります。人事担当として不調者に「何かあったら」と考えすぎてしまうと、本人の希望どおりになってしまいます。しかし、希望どおりに配慮して、その後に健康障害があった場合には、逆に事業者側が安全配慮義務違反となることもあり得ます。また、普通に勤務していても、なかなか希望どおりに異動できない職員との公平性を考えることも重要です。

◎人事担当課長と安全衛生責任者が同一の場合の対応は難しいのでは

相談内容に応じて入口で対応を整理することが大事です。健康管理の対応は、健康相談であり、一方で異動や職場環境の対応は、人事相談であると周知しておく必要があります。また、産業医・保健師は、「医療的健康管理」の立場で、相談者を何とかしてあげたいと考える傾向が強いので、事前に出来ることと出来ないことをはっきりさせておくことが重要です。

◎導入自治体での効果・成果は

業績評価で見ると、復帰後のパフォーマンスが良くなる傾向が出ています。勤怠面においては、復帰後に休みがちになることや病気の再発が少なくなっています。相談先を整理することで、診断書を基に異動等の要求をするケースも少なくなってきました。対応の標準化によって、

本人説明や家族対応が担当レベルでできるようになった自治体もあります。また、人事相談に近い健康相談が少なくなり、産業医・保健師が、職員の健康管理や医療相談等に専念することができます。

5. おわりに

不調者の職場復帰については、不測の事態で事業者責任が発生するのを危惧して、とにかく一定の配慮をしたほうが良いという意識になりがちです。また、医療分野の専門性などから、復帰にあたり本人意思を尊重し、医師(主治医)に判断を委ねすぎることが多かったのではないのでしょうか。しかし、通常は病気で休んだ後に、しばらくは業務上の配慮を行います。継続的な配慮として「窓口業務をさせない」、「職場を異動させる」、「業務量を軽減させる」とすることはあまりないと思われます。不調者の復帰の際に、職場環境や人的要素が完全に整わないとしても、過度の配慮が延々と行われることは、他の職員が不公平感を抱く要因になることが危惧されます。

自治体は、全体の奉仕者として市民感覚や社会通念を意識し、外部への説明責任を踏まえた職場復帰対応を行う必要があります。

このことを踏まえて、今回紹介したメソッドのような明確な方針に沿った対応は、市民目線に立って、職員の公平性を担保するだけでなく、不調者の復帰後の勤務継続にも繋がるため、結果として不調者を含む職員全体を守り、状況改善に繋がるものと考えられます。

-
- [1] 総務省ウェブサイト「地方公務員数の状況」
<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html> (2019年10月9日確認)
- [2] 一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会ウェブサイト
「地方公務員健康状況等の現況 調査結果」
<http://www.jalsha.or.jp/tyosa/result> (2019年10月9日確認)
- [3] 厚生労働省ウェブサイト「心の健康問題により休業した労働者の職場復帰支援の手引き～メンタルヘルス対策における職場復帰支援～」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000186066.html> (2019年10月9日確認)
- [4] [5] [6] [7]
岡山大学大学院医歯薬学総合研究学科学ウェブサイト「疫学・衛生分野 産業医グループ 資料・ダウンロードファイル」の様式を参照
<http://www.unit-gp.jp/eisei/wp/?p=3834> (2019年10月9日確認)

調査研究報告書の活用に関するアンケート結果報告

当調査会は、毎年度、複数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。

各自治体の現場において、どのように報告書をご活用いただいているのか把握するため、4月から5月にかけて多摩・島しょ地域の39市町村を対象としたアンケートを実施しました。

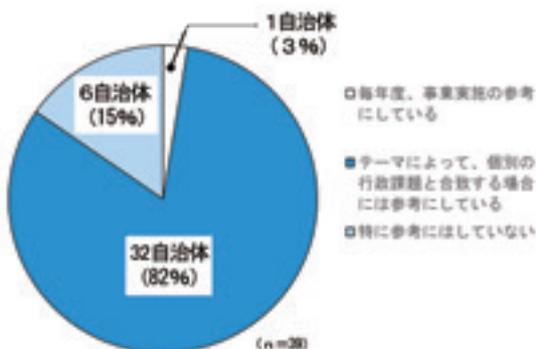
<市町村の事業にご活用いただいています>

調査研究のテーマが市町村の行政課題に合致する場合には参考にしており、32自治体（82%）にご回答いただきました（図1参照）。また、2018年度事業の実施に当たっては、12自治体（31%）から2015年度から2017年度に調査した研究結果を基礎的な情報、データ等として活用し、方針の策定や対策の検討等に当たって参考にしたとご回答いただいております（図2参照）。

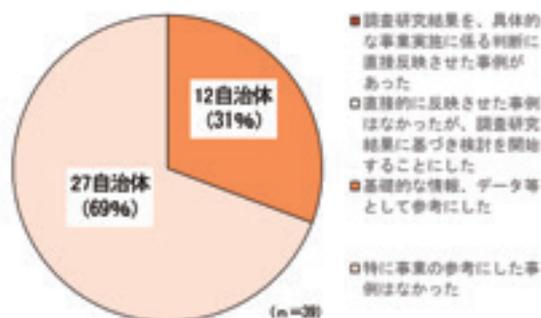
各調査研究では、市町村が事業に取り組まれる際のご参考にしていただけるように、多摩・島しょ地域の自治体にアンケートを行い、地域の実態について明らかにするとともに、取組のポイントとなる点を先進自治体や有識者などから伺い、取組の方向性をお示しするなど、多くの情報を掲載しております。

調査研究内容は、過年度のものも含めて当調査会ホームページに掲載しておりますので、ご参照いただき、各市町村の取組に是非ご活用いただきますとともに、当調査会といたしましても、引き続き調査研究内容の充実に努めてまいります。

（図1）調査研究結果の活用状況（単数回答）



（図2）2018年度事業への活用事例（単数回答）



編集後記

当調査会では、調査研究の実施に当たって有識者の方々にお話を伺う機会が数多くありますが、各分野に精通しているの方々のお話は、言葉の端々に熱がこもっており、インタビューの内容以外にも、物事に取り組まれる姿勢や考え方が業務の参考になると感じています。

さて、本誌にも記事を掲載しているとおり、当調査会では、今年度も市町村の皆様にご協力をいただいた調査研究に関するアンケートを基に、多摩・島しょ地域の現状を分析しつつ、各分野の有識者にお話を伺いながら、調査研究を進めています。今後取りまとめる予定の報告書では、調査研究結果に併せて、有識者の方々に伺ったお話も一部掲載する予定です。報告書は、各調査研究内容についてわかりやすく伝わるよう研究員も工夫を重ねていますので、皆様には有識者の熱量も感じていただきながら、業務の参考としてご一読いただくと幸いです。（T.O）

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 小暮 実

本誌のバックナンバー等をご覧いただけます



再生紙を使用しています