

# 自治調査会

vol. 022

発行日：2020年8月15日

8

2020

市町村職員向け情報提供誌

## ニュース・レター

### 地域の持続可能性のための公共施設サービスの経済的評価 ..... 2

東京都立大学 都市環境学部 教授 朝日 ちさと

### 公益財団法人 東京市町村自治調査会 2019年度事業報告 ..... 6

### 2019年度 調査研究報告書の紹介 ..... 7

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

自治体における窓口業務改革に関する調査研究

～人口減少社会に対応できる窓口を目指して～

公務員の副業・兼業に関する調査研究

～職員のスキルアップ、人材戦略、地域貢献の好循環を目指して～

ペット問題の解決がもたらす住民の生活環境向上に関する調査研究

### 2019年度 調査研究報告書の解説 ..... 11

「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報告書」について

～「地域の個人が主役、信頼関係が基盤、共助の精神」本質的なシェアリングエコノミーと共助の仕組みを考える～

内閣官房シェアリングエコノミー伝道師 / パソナ JOB HUB 事業統括部長 加藤 遼

『ペット問題の解決がもたらす住民の生活環境向上に関する調査研究報告書』解説・講評

成城大学 法学部 教授 打越 綾子

### 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— ..... 19

今までの働き方を振り返ろう！～新しい働き方について～

調査部 研究員 秋野 宏明(東久留米市派遣)

企業版ふるさと納税「地方創生応援税制」について

調査部 研究員 目崎 絢(稲城市派遣)

### 2019年度 調査研究「出張フォーラム」の実施 ..... 30

### 2021年度 調査研究テーマの募集結果 ..... 30

公益財団法人 東京市町村自治調査会

<https://www.tama-100.or.jp>

# 地域の持続可能性のための公共施設サービスの経済的評価

東京都立大学 都市環境学部 教授 朝日ちさと

## はじめに

### 地域の公共サービスの持続可能性

人口減少が進行する中で地域の持続可能性を考えると、交通、ライフライン、教育、福祉などの公共サービスの持続可能性は、主要な課題のひとつである。萩原(2018)<sup>1</sup>では、持続可能性とは誰のために何が持続可能でなければならないのか、をあらためて問い、「将来世代も含む一人ひとりのために、そのwell-being<sup>2</sup>が持続可能でなければならないこと、そのためには、well-beingを構成する要素が階層性をもつことと、将来世代も含めての公平性や格差を考慮すべきこと」を整理している。公共サービスの多くは、well-beingを構成する階層のうち、生命・生活の安全という最も基盤となる層に位置する。また、地域の将来を見据えたとき、将来世代との公平性のために、公共サービスの維持にどの程度投資をすべきか、という観点が必要となる。

地域の公共サービスを供給する公共施設は、人口減少や老朽化に対応して再編や更新をどのように行うべきかという意思決定のさなかにある。その課題は、老朽化による危険度の判定、建設や運営のコスト削減、サービスの質の向上、それらを実現する官民連携やインセンティブ制度など多岐にわたるが、ここでは、公共施設の更新投資や整備の際に課題となっている施設の便益、すなわち経済的評価を把握する手法の提案を紹介したい。

※本稿は、筆者が参画させていただく機会を得た「JST/RISTEX 持続可能な多世代共創社会のデザイン研究開発領域「地域を持続可能にする公共資産経営の支援体制の構築」(研究代表：堤洋樹、平成28年10月～令和2年3月)」の財務部会の議論をもとにした成果(松村・朝日、2020)の一部を紹介するものである。

1 萩原清子(2018)「地域の持続可能性」朝日ちさと・堀江典子「生活者のための地域マネジメント入門」第11章、昭和堂

2 well-beingは、日本語では福利・福祉・幸福・善き生などと訳される概念である。本稿では、それらの訳語のイメージが分野によって異なることがあるため、well-beingの原語のまま用いている。

## 1. 公共施設の経済的評価

### (1) 公共施設の価値

現在、自治体では人口減少にともなう地域の構造変化に対応するために、立地適正化計画(コンパクトシティ)等による地域の公共空間再編とともに、公共施設再編のための計画策定や実施が進められている。施設の維持更新や統合の意思決定のために、「公共施設等総合管理計画」の公表等にもなって施設マネジメントの観点からの施設評価が提示されるようになってきている。それらの多くは、当該施設を老朽化等のハード面(管理者視点)と利用可能性等のソフト面(利用者視点)の軸でスコアリングし、用途廃止、転用、維持継続等にカテゴライズする方法をとっている(堤ら(2019)<sup>3</sup>など)。

一方、施設再編には老朽化施設の更新や統合施設の新築など、将来に向けての投資が必要である。自治体の財政がひっ迫する中、その投資は無駄にならないか。そのような観点から、公共施設を地方公会計制度における発生主義財務書類を活用して評価する取組もある(総務省(2018)<sup>4</sup>など)。これらの公会計の枠組みでは、公共施設の資産としての価値の基本的な考え方を再調達価額としているが、地域における施設再編において知りたい価値は、不動産としての市場価値ではなく、公共財としての便益である。この2つの価値評価は、公共施設が公共財の性質をもつために必ずしも一致しない。公共施設の費用便益分析については、公共施設再編における合意形成のために有用であるとの指摘や(鶴岡ら(2016)<sup>5</sup>)、図書館やホールなどの具

3 堤 洋樹・小松 幸夫・池澤 龍三・讃岐 亮・寺沢 弘樹・恒川 淳基(2019)「公共施設のしまいかた」学芸出版社

4 総務省自治財政局(2018)「公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて」

5 鶴岡将司・福元渉・大西淳也(2016)「公共事業における費用便益分析等の役割」RI Discussion Paper Series (No.16A-03) 財務省財務総合政策研究所

体的な評価事例がある。しかしながら、公共施設の再編の際に、施設の貨幣的価値を簡便かつ施設間の比較がしやすい形で測定・認識するための便益評価手法の提案は見られない。松村・朝日（2020）<sup>6</sup>では、あらためて公共施設サービスを経済学的な枠組みで把握し、便益評価する方法を提案した。次節以降でその概要を紹介したい。

## (2) 公共施設という財・サービス

### ・「派生需要」としての性質

地域公共財の最適な供給水準は、経済学的には「地域公共財からの地域住民の限界便益の和が限界費用と等しくなる」水準とされる（サミュエルソン条件という）。個々の公共施設においては、住民にとっての当該公共施設の限界便益、つまり需要価格が便益の原単位となる。

公共施設の需要価格の性質を、施設サービスの特徴から整理しよう。公共施設が提供するサービスは、福祉の増進に係る公共サービスであり、教育、スポーツ、福祉、娯楽、コミュニティ活動等、多岐にわたる。このとき、公共施設に対する需要は、スポーツなどの当該施設が提供する公共サービスの需要を本来の目的（本源的な需要）とすると、その目的のために発生する「派生需要」として考えることができる。たとえば、本来の目的への需要が減少すると、施設が提供する面積や空調などのサービスに関係なく、施設サービスへの需要も減少する。

### ・公共施設サービスの便益

さて、「派生需要」としての公共施設の需要価格とはどのように測ればよいのか。公共施設サービスを利用するにはほぼ当該施設への「移動」をとまなうことから、交通インフラサービスの便益と同様に、交通の一般化費用の考え方を援用できる。この点について、金本・長尾（1997）<sup>7</sup>に基づいて示す。施設サービスが提供する公共サービスは、施設サービスを中間投入物として生産される。このとき、施設に行かなければそのサービスを楽しむことができないことから、

移動サービスは施設サービスの中間投入物となっている。

このとき、公共サービス、施設サービス、移動サービスの需要と供給は相互に関連している。詳細は略するが、「公共サービスの需要価格」は、「施設の供給価格」と「交通サービスの一般化費用」の和で表され、それは施設が提供する公共サービスが何であれ、その限界便益を表している。

ここで、施設の供給価格とは限界費用を表すが、先の地域公共財の最適供給条件から、次の3点、①施設の利用料金、②供給量効果、③利用者数効果が含まれる。ここで、施設の②供給量効果とは、施設の供給量（空間・質）が変動したときにどの程度利用可能性が変わるか、であり、たとえば増築に対する収容能力の増加などが考えられる。また、③利用者数効果とは、利用者数が変動したときの利用可能性への影響であり、たとえば混雑の程度を表す。さらに、移動の一般化費用には、ガソリン代や公共交通利用料金といった金銭的費用と、非金銭的費用である時間価値が含まれる。以上により、公共施設の限界便益は、その用途が何であれ、①施設の利用料金、②供給量効果、③利用者数効果、および④施設までの移動の一般化費用で計算される（図1参照）。

▼図1 施設サービスの需要価格の構成要素



さて、この4つの要素からなる公共施設の限界便益は容易に測定することが可能であろうか。①施設の利用料金および④移動の一般化費用は施設の機能を問わず比較的容易に観察可能であるが、②供給量効果および③利用者数効果は、当該施設の機能や利用者数によって異なり、また混雑外部性などの把握が必要となる。ここで、施設再編における公共施設の便益評価の目的に立ち戻ると、まずは各種の施設を共通の基準で簡便に評価できることが有用である。よっ

6 松村俊英・朝日ちさと（2020）「公共施設再編における施設の経済的評価法に関する考察」地域学研究, 第49巻3号(掲載決定)

7 金本良嗣・長尾重信（1997）「便益計測の基礎的考え方」, 道路投資評価研究会「道路投資の社会的評価」第5章

て、一次的評価として①施設の利用料金および④移動の一般化費用をカウントすることが提案される。これは施設がもたらす便益の一部のみを保守的に表すことになるが、評価に必要な情報コストが低く、施設間の比較が容易となる利点がある。また、④移動の一般化費用には、公共交通の利用やガソリン価格などの交通サービスの条件も反映されることから、都市部か非都市部かといった地域特性や、地域の交通条件の変化が施設の需要価格に反映される。すなわち、施設単体の費用のみを経済評価とするのではなく、利用者の実質的な施設利用可能性を反映した便益の評価を示すことができる。もちろん、施設の機能ごとに異なる「空間や質への評価(②供給量効果)」や「混雑の影響の評価(③利用者数効果)」を無視してよいという意味ではなく、施設ごとの個別再編計画等においてはそれらを含めた詳細な便益評価が望ましい。

## 2. 事例:学校施設の目的外使用の評価

### (1) 学校施設と目的外使用

「派生需要」としての施設の便益評価のプロセスを、学校施設の目的外使用を事例として示そう。基礎自治体における学校施設(文教施設)は、所有または管理している公共施設等の40%近くを占め、自治体の「施設の再編問題」とは、すなわち学校施設をどう取り扱っていくかという問題ともいえる。小中学校等の学校施設は義務教育サービスを提供するための施設であるため、学校施設は義務的消費財であり、需要に利用者の効用の差が顕れる余地はほとんど無いといえる。たとえば、ある学区の小学校が廃止されて隣の小学校の学区に統合されたとしても、当該学区の児童に対する義務教育サービスは統合先の小学校において引き続き提供される。そのため、学校教育機能については、施設の統廃合による便益の変化は概ね無視できると考えられる。

他方、学校施設は地域において一定の機能を

有する。たとえば、文部科学省(2016)<sup>8</sup>では学校施設について「地域住民にとって最も身近な公共施設」として、まちづくり、生涯学習、他の文教施設や老人福祉施設等との連携、地域の避難所又は緊急避難場所、景観や町並みの形成、といった整備方針を掲げている。また、必要に応じて「地域住民の積極的な利用の促進を図ることができるよう、地域住民との共同利用のできる施設として計画」という利用の方針も述べている。このような学校施設の目的外使用は、学校教育法、社会教育法、スポーツ基本法、さらには公職選挙法、消防法、水防法、災害救助法等で認められている。これらの目的外使用では、地域住民による学校施設の選択的な利用が想定されており、学校施設の整備状況によって便益が変化する。よって、目的外使用の便益評価が学校施設の再編に関して有用な情報となる。

### (2) 学校施設の評価方法

学校施設の目的外使用がもたらすサービスは、レクリエーション、交流、健康など多岐にわたる。前述のように、施設はそれらの派生需要であることから、施設の利用とアクセスの情報を用いる評価法が適している。具体的には、公的サービスの非市場価値を評価する手法のうち、離散的選択を用いた効用関数法が想定される。これは、国土交通省の公共事業の事前評価において、小規模公園の費用便益分析の手法として採用されているものでもある。用途が複合的な施設に対して、利用するかしないか(離散的選択)の情報と、施設属性および利用者属性(所得や施設へのアクセス条件)との関係で施設の需要価格が評価できる。

具体的には、地域住民に最寄りの学区内にある小学校施設の目的外使用についてアンケート調査をし、「学校施設を利用するか、しないか」の回答で得られる選択確率を、利用に関連する回答者属性と施設属性で説明する(ロジスティック回帰)。前述の①施設の利用料金、④施設

8 文部科学省大臣官房文教施設企画部(2016)「小学校施設整備指針」

までの移動の一般化費用は、回答者属性のうちの「所得」「施設へのアクセス」「利用料金」との関係から計算される。

松村・朝日（2020）の試行より、評価プロセスは図2のように整理される。はじめに「①施設選択の特性変数を決定」する。地域住民にとって学校施設の選択行動は、1）学校の目的外使用の有無、2）最寄りの学校と近隣の学校のどちらか、などがある。この選択の決定要因を明らかにするために、施設属性と利用者属性をリストアップする。たとえば、ある学校を目的外使用するか否かの選択は、利用目的が地域のスポーツチームの練習であれば、施設開放の有無、運動場や体育館の広さ、アクセスのしやすさ、料金の有無といった施設属性と、家族構成、性別、居住年数等の利用者属性によって決定される。次に「②データ収集」では、①の選択行動、施設属性、利用者属性を学校施設の諸元、位置情報、住民アンケートから求める。「③離散選択モデルの推定」では、得られたデータから各属性のパラメータを推定し、「④パラメータから需要価格を計算」を行う。具体的には、「所得」「アクセス」等のパラメータ間の関係から移動費用等が計算される。

▼図2 評価プロセス



紙幅により詳細は紹介できないが、松村・朝日（2020）の試行では、アクセス費用も含めた所得と施設属性との関係から施設利用の効用が貨幣換算できることが確認された。またWebアンケート結果より、図3における要因の限界効果が大きいほど（性別の場合はマイナスになるほど）、学校施設を目的外使用する確率が上がることが示された。すなわち、学校施設の目

的用途に積極的であるのは、男性よりも女性、学校の活動に関わる人、非都市部よりも都市部、また最寄りの学校施設が避難所として指定されていることを知っている、といった属性の人々であるとの結果が得られた。

▼図3 目的外使用の要因

目的外使用の要因	限界効果	標準偏差	z値	p値
性別	-0.34	0.08	-4.25	0.00
避難所指定を知っている	0.26	0.11	2.32	0.02
学校活動への参加	0.39	0.11	3.48	0.00
体育館面積	0.04	0.01	2.92	0.00
都市部・非都市部	0.22	0.08	2.64	0.01

<出典>松村・朝日（2020）より作成

## おわりに 意義と課題

地域の持続可能性を実現する公共施設再編のためには、将来世代への公平性を含む財政制約の中で、どのような機能が求められるかという住民の選択を投資決定に反映させる必要がある。その意味で費用便益分析の有用性は大きい。行政活動の効率性の評価法として、絶対的無駄の判断は会計検査や政策評価・行政評価によって概ね可能であるが、事業の相対的無駄の判断ができるのは費用便益分析のみだからである（城所（2020））<sup>9</sup>。選択的に利用される公共施設の便益評価は、それなりに手間はかかるものの、自治体が収集可能なデータで十分可能である。

本稿では、機能が異なる施設でも比較が可能な一次的評価手法を紹介したが、課題もある。施設への移動費用を評価に用いるため、移動を伴わない利用が評価しにくい点である。特に現在、コロナ問題で私たちの生活様式が大きく変わっており、この原稿も大学の授業を含む仕事の多くをオンラインで対応するという新たな環境の中で執筆している。移動を制約しながら活動するスタイルが主流になると、公共施設もオンライン利用で機能を果たすことが求められ、移動費用ではなく通信費用や利用時間を「アクセス」として換算することになるのかもしれない。いずれにしても、地域の持続可能性のために、公共サービスを経済的に評価する視点と取組は不断に必要であろう。

9 城所幸弘（2020）「交通・社会資本政策におけるEBPM」、大橋弘編「EBPMの経済学」第4章

# 公益財団法人 東京市町村自治調査会 2019年度事業報告

去る5月29日(金)、当調査会の定時評議員会(新型コロナウイルス感染症対策のため書面決議)を開催し、2019年度の事業報告及び収支決算報告が承認されましたので、その主な内容を簡単に紹介します。

## 【事業報告】

### 1. 調査研究事業

- ①市町村の広域的・共通的課題についての調査研究 ※詳細は7ページ以降に掲載
- ②職員の身近な疑問等に関する調査
  - ・「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-」 ※過去の本誌に掲載
- ③毎年度実施の調査
  - ・多摩地域データブック2019(平成31・令和元)年版
  - ・多摩地域ごみ実態調査2018(平成30)年度統計
  - ・市町村財政力分析指標(平成21年度から平成30年度)
  - ・市町村税政参考資料(平成21年度から平成30年度)

※2010~2019年度の報告書は、当調査会ホームページ(<https://www.tama-100.or.jp/>)にて閲覧・ダウンロードすることができます(一部の報告書を除く)。

### 2. 共同事業

- ①多摩・島しょ広域連携活動助成事業
- ②多摩・島しょスポーツ習慣定着促進事業助成事業
- ③オール東京62市区町村共同事業「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」
  - ・各市区町村が実施する自然環境保護や地球温暖化防止事業に対する助成
  - ・温室効果ガスの排出量の算定、公表 等
- ④協賛事業「愛らんどリーグ(サッカー大会)」

### 3. 普及啓発事業

- ①出張フォーラム実施(調査研究結果の市町村への還元)
- ②シンポジウム「持続可能なまちづくりを考える~地方創生×結婚支援~」開催
- ③情報提供誌「自治調査会 ニュース・レター」発行
- ④機関紙「ぐるり39 ~自治調査会だより~」発行

### 4. 広域的市民活動への支援(多摩交流センター事業)

- ①交流の場の提供
- ②広域的な市民ネットワーク活動等への助成
- ③生涯学習講座開催(TAMA市民塾との共催)
- ④多摩地域に関する情報の発信 等

## 【収支決算】(貸借対照表)

資産の部		負債・正味財産の部	
流動資産	153,579千円	負債の部	41,307千円
固定資産	4,567,940千円	指定正味財産	3,790,000千円
		一般正味財産	890,212千円
合計	4,721,519千円	合計	4,721,519千円

※各数値を四捨五入しているため、表内の数値の合算と合計が一致しないことがあります。

## 2019年度 調査研究報告書の紹介

## 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

情報通信技術（ICT）の発展により、既存の資産や個人の活用可能な能力と、それを必要とするニーズをマッチングさせる新たな共助の仕組みとしてシェアリングエコノミーが注目されています。

本調査研究は、多摩・島しょ地域自治体が自治体課題の解決手段の一つにシェアリングエコノミーを加えられるような情報や視点を提供することを目的として実施しました。



## 2. シェアリングエコノミーとは

本調査研究では、「シェアリングエコノミーとは、個人等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の個人等も利用可能とする経済活性化活動」と定義しました。

シェアリングエコノミーは、シェアする対象によって空間、移動、スキル、モノ、カネのシェアと5つの領域に分類され、自治体課題の解決手段として各領域のシェアサービスを活用できる可能性があります。

## 3. 多摩・島しょ地域自治体の優先する課題と対応するシェアサービス

多摩・島しょ地域自治体へのアンケート結果から、優先する上位の課題は以下のとおりでした。また、それに対応するシェアサービス例は以下のとおりです。

優先する課題	対応するシェアサービス例
<b>多摩地域</b>	
社会福祉（子育て支援）	時間シェア、スキルシェア
自主財源の確保	クラウドファンディング（ガバメントクラウドファンディング）
<b>島しょ地域</b>	
災害対策	ホームシェア、カーシェア
観光振興	ホームシェア、スペースシェア、時間シェア、スキルシェア

クラウドファンディングは、既に多摩・島しょ地域の多くの自治体で実施されている手法ですが、スキルシェア、時間シェア、ホームシェアなどを実施している自治体は少なく、今後、新たな手段としてシェアリングエコノミーの活用が検討されれば、多摩・島しょ地域自治体が優先する課題の解決手段が一つ増えることとなります。

## 4. シェアリングエコノミーを取り入れた課題解決手段の検討手順

自治体が課題解決手段を検討するにあたって、手順1で複数の手段を検討した結果、課題解決に最適な手法としてシェアリングエコノミーが選定された場合には、手順2のポイントを確認します。

## 【手順1：課題とその解決手段の検討】

- ① 課題の明確化
- ② 課題解決の手段を検討

## 【手順2：シェアリングエコノミーを活用する場合に検討するポイント】

- ① 法令適合性の確認
- ② シェア事業者選定
- ③ 住民への普及啓発

# 自治体における窓口業務改革に関する調査研究 ～人口減少社会に対応できる窓口を目指して～

## 1. 背景・目的

多摩・島しょ地域の将来人口は減少が予測され、急速に高齢化が進むなど、自治体窓口に大きな影響を与える変化が起きています。自治体はこうした厳しい環境の変化に柔軟に対応するため、窓口業務改革を行う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窓口業務改革を行う際に目指すべき将来像、窓口業務改革の進め方、取り組む上で必要となる姿勢を提言することを目的に実施しました。

## 2. 多摩・島しょ地域自治体の現状と課題

窓口業務改革は、「住民課」の現状と「企画・行政改革課」の考えが異なることを認識して進める必要があります。

- ①「住民課」は通常業務に追われ、時間的余裕がない。
- ②「住民課」は業務効率化（働き方改革など）を重視し、「企画・行政改革課」はコスト削減を重視しているが、自治体窓口の将来像の具体的検討には至っていない。

## 3. 多摩・島しょ地域自治体における窓口業務改革の提言

多摩・島しょ地域自治体が窓口業務改革を行う際に、次のポイントを押さえることが成功の鍵となることを提言しました。

### ① 目指すべき将来像

- ◆「全庁一丸でつくる窓口」を目指すべき将来像とし、トップ、管理職、企画・行政改革部署、窓口部署などの自治体窓口に関係する主体が積極的に関与する。
- ◆各自治体の実情に応じた窓口業務改革の目標を具体的に設定することで、各主体が窓口業務改革に納得感を持ち、同じ方向を向いて取り組むことができる。

### ② 窓口業務改革の進め方

- ◆「住民サービスの向上」を大きな柱としながら、「業務効率化（働き方改革など）」により職員のモチベーションを上げることと、「コスト削減」による住民サービスへの影響を考慮しながら目標を設定する。
- ◆「窓口業務の高い専門性」、「業務の見直しの重要性」、「現場のキーマンの重要性」を意識しながら取組を実施することで、円滑に進めることができる。
- ◆自治体窓口に関係する主体が担うべき役割は、以下の図のとおりである。

### <窓口業務改革を進める際の各主体の役割>

主体	担うべき役割(例)
トップ（首長・副首長）	どのような窓口を目指すかビジョンの提示・共有
管理職（部長・課長）	現場の課題を把握し、他部署との積極的な調整
企画・行政改革部署	一方的に進めるのではなく現場の意見を聞き、丁寧に調整
窓口部署	感じている課題に対し、積極的に解決策を提案

### ③ 必要となる姿勢

- ◆条件が全て揃わなくても現状を変えるために、窓口業務改革をスモールスタートで始めることで、職員の意識が変わり、大きな業務改革につなげることができる。
- ◆現場の窓口部署が主体的に動けるような仕組みを作り上げ、現場のモチベーションを高めることで、人口減少社会においても住民に対する窓口サービスを継続的に向上させることができる。



## 公務員の副業・兼業に関する調査研究

### ～職員のスキルアップ、人材戦略、地域貢献の好循環を目指して～

#### 1. 背景・目的

働き方改革の一環として副業・兼業の促進が図られる中、公務員による副業・兼業を後押しする動きも見られ始めています。

本調査研究では、公務員の副業・兼業が「地域の担い手不足」と「自治体における人材育成」を同時に解決できる可能性に着目し、職員・行政・地域それぞれの側面から分析・検討を行いました。また、地域類型ごとの分析を行い、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実施しました。



#### 2. アンケートから見える多摩・島しょ地域における現状と課題

自治体	職員	住民
<ul style="list-style-type: none"> <li>■自治体により副業・兼業の捉え方・運用がさまざま、件数にもばらつきがある。</li> <li>■奨励・支援しているのは1団体。人材育成や人材確保への危機感を強めることが必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■副業・兼業に意欲的な意見が約5割。内容も多岐に渡り、若手ほど意欲的な傾向。</li> <li>■副業・兼業の第一の障害は「処罰の恐れ」。制度化し基準の統一・明確化が重要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■自治体職員の副業に対して肯定的な意見が過半を占め、その条件も寛容な傾向。</li> <li>■地域住民においても、副業による「職員の成長」に対する期待は高い。</li> </ul>

#### 3. 多摩・島しょ地域における公務員の副業・兼業のあり方

##### ① 「業務外活動」としての位置づけを明確化する

- 副業・兼業の捉え方・運用について、制度・基準の明確化が必要。
- 副業・兼業は「業務外活動」であることを明確にし、法制度上認められる「業務外活動」の範囲・基準と、そのうち有償での活動が認められる範囲・基準を明確にすることが重要。

##### ② 職員のスキルアップ、人材戦略、地域貢献の好循環を創出する

- 職員のスキルアップを軸に担い手不足解消という地域貢献も果たし得る「一挙両得」の仕組み。
- 副業・兼業が、職員の働き方の多様化につながり、職場としての魅力が向上することで、採用活動の強みや人材の流出を防ぐなど、「職員」・「行政」・「地域」に好循環を生む取組となる。
- 「公益性の高い有償での業務外活動」を促進する仕組みを考えることが重要。

##### ③ 副業・兼業の促進に向けてポイントを押さえて取り組む

- 社会や住民の「働き方の多様化」に向けた意識の広がりや、職員ニーズも高まりつつあることから、まずやってみて、状況を見ながら基準をつくるスタンスで取り組む。
- 具体的な事例の紹介など、制度の認知・活用を広げる工夫が必要。
- 人事評価には直結させず、人材戦略の一環として副業・兼業を促進することを検討する必要性。

##### ④ 民間人材を活用した人材戦略も検討する

- 副業・テレワークを前提とした民間人のキャリア採用の動きが自治体に広がりつつある。
- 官民を越えて人材の獲得・確保の競争が今後一層激化していく可能性を示唆しており、自治体としての外部人材の活用・確保という人材戦略としての視点も重要。

# ペット問題の解決がもたらす住民の生活環境向上に関する調査研究

## 1. 背景・目的

基礎自治体には、ペットが絡む様々な業務が、複数の部署にまたがって存在しています。

例えば、現在大きな問題となっている事柄の一つに、多頭飼育崩壊などの飼育上のトラブルが挙げられます。

ペットを適正に飼育できない人の背景には、社会からの孤立などの人間社会の問題が潜んでいることが多いといわれていますが、現在の行政の縦割りシステムでは、「動物は動物」、「人は人」と分けて対応せざるを得ません。これでは動物の問題か人の問題のいずれかがそのまま放置され、問題の根本的な解決にならないことが考えられます。

また、災害が多い日本において、災害時のペットの取扱いの検討は喫緊の課題といえます。飼い主の防災意識の醸成や、避難所でのペットの取扱い方の明確化等を後回しにしてしまうと、いざ大規模災害が起きた場合、自治体は動物関連の問題で労力を割くことになりかねません。

本調査研究では、基礎自治体が抱えるペット問題の解決を目的に、多摩地域における地域・部署・官民の垣根を越えた連携体制の構築等の取組を提言しました。



## 2. 多摩地域自治体の状況、課題

現状について分析した結果から、多摩地域におけるペット行政の課題を大きく3つに分けました。また、それぞれの課題をさらに3つに細分化し、課題を整理しました。

(1)社会的な支援が必要な人のペット飼育に関する課題	(2)犬・猫による環境被害に関する課題	(3)ペットの災害対策に関する課題
課題① 飼い主と周囲の人間の知識不足	課題① ペットの不適切飼育に起因する環境被害	課題① すべての住民のペットに関する防災知識の不足
課題② 福祉関係者とペット問題の遠い距離	課題② 飼い主不明猫による環境被害	課題② 自治体による災害対策の遅れ
課題③ 庁内外における連携の不足	課題③ 行政による情報提供が不十分	課題③ 庁内外における連携の不足

## 3. 提言

2.で示した課題の解決のために、基礎自治体が求められる取組を下図のとおり整理しました。

1.社会的な支援が必要な人のペット飼育に関する課題解決のための取組	2.犬・猫による環境被害に関する課題解決のための取組	3.ペットの災害対策に関する課題解決のための取組
(1)飼い主と周囲の人間への啓発 課題① 課題② 課題③	(1)ペットの飼い主や飼い主不明猫に餌を与えている人への啓発 課題① 課題② 課題③	(1)すべての住民に対する啓発 課題① 課題② 課題③
(2)当事者を支える主体間の情報共有の推進 課題① 課題② 課題③	(2)地域猫活動の推進 課題① 課題② 課題③	(2)災害対策マニュアルの整備 課題① 課題② 課題③
(3)庁内における連携の推進 課題① 課題② 課題③	(3)譲渡・返還の円滑化 課題① 課題② 課題③	(3)動物愛護団体や獣医師会との連携の推進 課題① 課題② 課題③
(4)動物愛護団体との連携の推進 課題① 課題② 課題③		

※この他に、「すべての課題に共通して求められる取組」として、(1) 活動資金の確保 (2) 推進体制の強化 を提言しました。

## 2019年度 調査研究報告書の解説

## 「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報告書」について ～「地域の個人が主役、信頼関係が基盤、共助の精神」本質的なシェアリングエコノミーと共助の仕組みを考える～

内閣官房 シェアリングエコノミー伝道師 / パソナJOB HUB 事業統括部長 加藤 遼

### はじめに

シェアリングエコノミーとは、日本が昔からなじみ深い共助経済のことです。昨今のIT化によりシェアリングエコノミー＝AirbnbやUberなどのインターネットサービスと認識をされることも多いのですが、本来のシェアリングエコノミーは「向こう三軒両隣」や「おすそわけ」のように、信頼関係が基盤としてある地域の個人が主役であり、皆の共助の精神によって成り立つものです。

困っているから手を差し伸べる、喜ぶ顔が見たいから行動する。感謝の気持ちや心遣い、思いやりなどの共助の精神が本質的なシェアリングエコノミーと共助の仕組みを構築する上でもっとも大切なことなのです。

### 1. シェアリングエコノミーが持続可能な地域づくりに貢献する

観光振興、雇用創出、教育、社会福祉、災害対策、農林水産などの政策は、持続可能な地域づくりに欠かせないものです。シェアリングエコノミーが醸成されると、公助と自助に加え、更に共助の取組として、地域住民一人ひとりが主役となって、地域課題の解決に資する活動を展開するようになります。また、地域住民同士が深く繋がりあって信頼関係を構築することにより共助の精神が自然と生まれてくるのです。

地域におけるシェアリングエコノミーの醸成には、地域住民のニーズに寄り添ったシェアサービスの開発が重要になります。報告書内の住民アンケート結果にもある「利用したいと感じるサービスがないから」「身近に利用できるサービスがないから」「事故やトラブル発生時の対応が不安」「面識がない相手とのやり取りが不安」「利用することに不安・抵抗感がある」

という声に応えるために、普段から地域住民との顔の見える関係を構築しながら、一人ひとりのニーズを拾える体制を構築する努力をすることや、ニーズを深く把握している地域のNPO等中間支援団体のコミュニティ活動との連携も効果的です。

実際に共助の仕組みに参画する地域住民にとって「共助」とは何かを真剣に考え、かゆいところに手が届くシェアサービスの開発と提供が重要です。

また、行政から中間支援団体やこれらと連携するシェアサービス事業者の評価・認証等信用の付与によって、地域住民のサービス利用に関する安心感を創出できます。消費者庁が発行するシェアリングエコノミーに係る啓発用パンフレット「共創社会の歩き方 シェアリングエコノミー」なども参考にしながら、地域住民が安心して利用できるシェアサービスの評価・認証等を行いましょう。

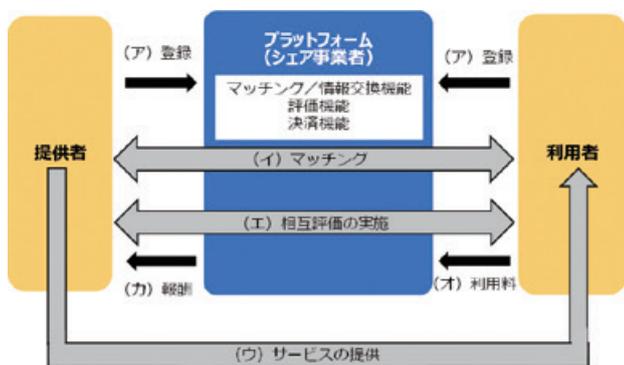
### 2. 持続可能なシェアサービス提供体制の構築

地域において、公助と自助の間である共助の機能としてシェアサービスを導入する場合、地域の経済・社会インフラとして持続可能かどうかを慎重に検討していく必要があります。地域におけるシェアリングエコノミーの仕組みを開発・提供する際の主体となる中間支援団体や、シェアリングシステムやプラットフォームの提供に関わるシェア事業者などの経営と地域連携の親和性、継続性について、公助を担う行政と自助を担う地域住民が共に慎重に検討、吟味する必要があります。

また、行政と地域住民が中間支援団体のシェアリングエコノミーの仕組み開発・提供に積極

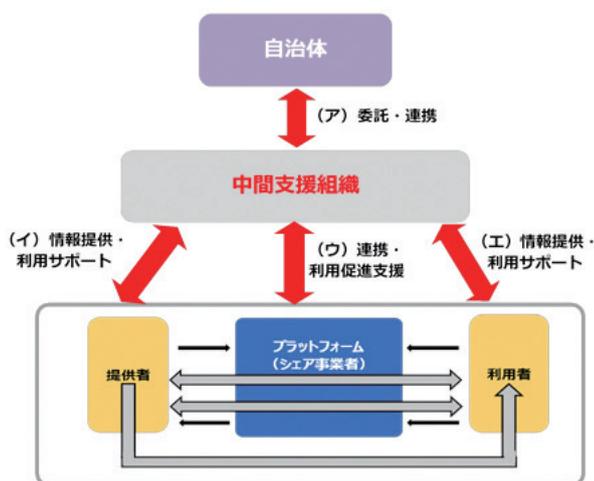
的に参加し、中間支援団体の一員として参画することで、より地域にとって親和性の高いサービスになり、持続的に活用しやすくなるでしょう。

#### ▼シェアリングエコノミーの基本構造



<出典>報告書P11

#### ▼中間支援組織を含むシェアリングエコノミーの構造



<出典>報告書P12

### 3. 新・向こう三軒両隣、東京都日野市の「多世代型スキルシェア推進事業」

報告書に記載されている東京都日野市の「多世代型スキルシェア推進事業」は、シェアリングエコノミーの醸成による新しい「向こう三軒両隣」の実現により、地域住民同士のつながりを結うことで持続可能な地域づくりに貢献する非常に重要な考え方と仕組みだと思えます。

地域住民や企業が対話をし、社会課題を一緒に考える場「リビングラボ」を中心とし、共働きの多い現役世代に合わせた地域互助の仕組みとして、スキルシェアを活用するという方法は、他の地域が地域内における互助を目的としたスキルシェアの仕組みを展開する上でのモデルとなり得るでしょう。さらに、既存の互助事業で

ある「日野市ファミリー・サポート・センター事業」との連携性の検証も実施しており、行政連携による持続可能なシェアサービス提供体制の構築にも挑戦しています。

「病院や理髪店に行く数時間の子守を誰かに頼みたかった。提供者の顔が見え、直接依頼ができるのが便利だ。」というサービス利用者の声が示すように、住民の「してほしいこと」や「できること」を明らかにしていくリアルなネットワークの場を設定することで、住民が自分事として地域互助に関われるきっかけづくりが行われています。

#### ▼多世代型スキルシェア実証実験事業概要



<出典>東京都日野市HP

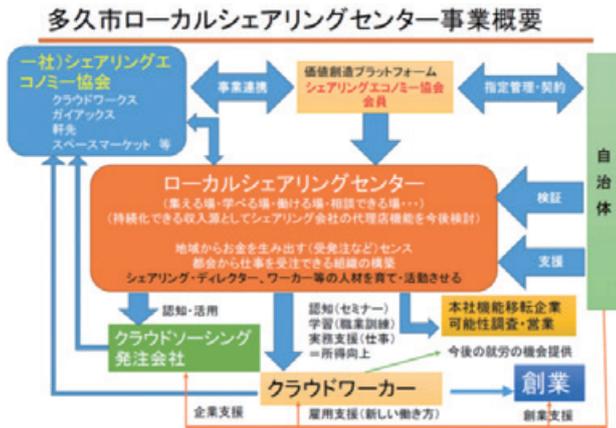
([http://www.city.hino.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_001/012/296/kyoutei.pdf](http://www.city.hino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/012/296/kyoutei.pdf), 2020年6月16日確認)

### 4. 地域の政策課題にあわせた課題解決策を考える

報告書には、多摩地域では「社会福祉（子育て支援）」、島しょ地域では「観光振興」が優先する政策課題であると記載があるように、地域によってシェアリングエコノミーを用いて解決したい優先課題は異なります。

多摩地域での政策課題優先度が高い「社会福祉（子育て支援）」であれば、直接的には佐賀県の「地域de子育てシェア実証事業」の事例を参考にしつつ、佐賀県多久市の「ローカルシェアリングセンター」を通じた育児をしながら働く新しい働き方の創出事例や、東京都日野市の「多世代型スキルシェア推進事業」による子育て支援サービス提供の事例なども合わせて参考にしながら課題解決策を考えると非常に有用性の高いアイデアが生まれます。

## ▼多久市ローカルシェアリングセンター事業の概要



<出典>特定非営利活動法人価値創造プラットフォームHP  
<https://drive.google.com/file/d/0B7MG5ifsX9l1X0Z6ZnBQZjZqd2c/view>  
 2020年6月16日確認

また、島しょ地域での政策課題優先度が高い「観光振興」であれば、直接的には埼玉県横瀬町のスペースシェアとスキルシェアによる町の知名度向上・交流人口拡大の事例を参考にしながら、同じく東京都日野市の「多世代型スキルシェア推進事業」の、スキルシェアの仕組みなども合わせて参考にすると良いです。

親和性の高い事例を参照しつつも、地域住民のスキルを活用した子育て支援サービス、観光サービスなどのシェアサービス提供の仕組みは多様ですので、共助の仕組みをつくるために必要なコミュニティを構築する前提を忘れず、他の地域課題も含めた総合的な課題解決効果や連鎖的な課題解決効果も見据えて、地域に取って最適な仕組みを選択したり、新たな仕組みを生み出したりしていくことが大切です。

## 5. 生産者と消費者のつながりを取り戻すシェアリングエコノミー

社会問題の原因の多くは、生産者と消費者、サービス提供者とサービス利用者の距離が遠いからだと考えています。例えば、食品ロスや食の安全性の問題は、消費者がどのように保存・消費するか分からないので生産者が賞味期限を短くせざるを得なかったり、生産現場と消費現場の距離が遠かったりすることが原因で保存料や添加物が必要となります。ゴミの問題は、消費者が遠くて何が欲しいか分からないので、生

産者が丹精込めて作ったものが売れずにゴミになることもあります。そもそも生産者が消費者と遠くなるのは、安く多く生産できる場所を求めるからであり、その分だけ減った収入は労働者の賃金へしわ寄せが起き、貧困格差の問題にも繋がります。社会問題の解決のためには、生産者と消費者のつながりを取り戻すことが大切だと考えています。

シェアリングエコノミーには、消費者と生産者の距離が近づき、お互い顔の見える関係になり、消費者が生産者となってモノやサービスを提供するようになるという特徴があります。昔ながらの「向こう三軒両隣」や「おすそわけ」のような助け合いの精神と習慣が、インターネットやスマートフォンの普及により、日本中、世界中の人たちと繋がりながらシェアリングエコノミーという形で広がる可能性があると思っています。世界中の国や地域の人たちがシェアリングエコノミーを通じて繋がり、助け合うことができるような仕組みが構築され、新しい習慣となれば、多くの社会問題の解決に繋がります。

信頼のできるコミュニティによって助け合いの精神が生まれ、それがインターネットによって地域を超えて様々な人たちと繋がり、地域を越えた共助のコミュニティができるようになったことが現代文明の素晴らしいことだと思います。

## 6. 協同組合から学ぶ、地域コミュニティを基盤としたシェアリングエコノミーの醸成

地域には、地縁で結ばれた助け合いのコミュニティが多数存在しています。地域の神社やお寺などが地域住民の助け合いのコミュニティの場になっていることも多いです。コミュニティの中では顔が見える信頼関係が基盤で、一人ひとりがコミュニティの為に共助の精神で助け合いをしています。地域の個人が主役、信頼関係が基盤、共助の精神など、地域コミュニティの持っている特徴が共助経済としてのシェアリングエコノミーを醸成するための本質的な特徴です。

日本における地域コミュニティを基盤としたシェアリングエコノミーの醸成を考えるにあたって、協同組合の考え方や仕組みが参考になります。国際協同組合同盟による協同組合の定義は、「人びとの自治的な組織であり、自発的に手を結んだ人びとが、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じて、共通の経済的、社会的、文化的なニーズと願いをかなえることを目的とする。」とされており、協同組合の原則のなかに、「組合員による民主的管理」「組合員の経済的参加」「地域社会（コミュニティ）への関与」などが記載されています。

地域住民によって民主的に運営される地域コミュニティが基盤となり、地域住民一人ひとりが主役となって、地域の経済活性化、社会課題解決、文化創造・継承などに取り組んでいくための考え方や仕組みについて、協同組合から学べるものが沢山あると思います。ウェブサービスに焦点があたることが多いシェアリングエコノミーですが、実は身近に素晴らしい事例があるので。

## 7. テレワーク推進によるシェアリングエコノミーの普及

コロナ禍を契機に、日本中で急速にテレワークが推進され、オンライン上での経済・社会活動に慣れてくる人々が増えています。

例えば、都会の消費者と地域の生産者が直接繋がって、地域の生産者から都市部の消費者に米や野菜がおすそわけされたり、地域の課題を解決したいという共通の想いを抱いている人々がオンライン上で繋がって助け合いのコミュニティ活動を開始したりしています。

また、テレワーク推進によって、在宅勤務の合間に近所の地域コミュニティ活動に参加したり、ワーケーション<sup>1</sup>などで旅先の地域コミュニティ活動に参加したりする人が増えていくことが予測されます。現に、普段の仕事に加えて、近所のコミュニティ活動や旅先の地域コミュニティ活動に参加し、自分のスキルをシェアする「地域複業<sup>2</sup>」が広がりを見せています。

昔でいうと百の仕事をする、百の仕事を創る百姓のような働き方です。このように、どこでも仕事や学びができる環境が整うことで、「地域複業」や「オンライン学習」、「オンライン向こう三軒両隣」、「オンラインおすそわけ」など、新たなシェアリングエコノミーが形成され始めています。

オンラインやテレワークの時代になっても、シェアリングエコノミーのみならず地域の持続可能性や今後の生き方を考える上で変わらずに大切なことは、共に助け合う心、共助の精神です。

テクノロジーの発展によって様々なサービスが入り組むように社会に溢れている今だからこそ大切なことは、地域住民が信頼しあえる社会・コミュニティを形成し、思いやりや感謝の気持ち、助け合いの心で一人ひとりが主役となる本質的なシェアリングエコノミーと共助の仕組みを寄り添いながら構築していくことなのです。

1 休暇を取りながら仕事をするということ、「ワーク」と「バケーション」をあわせた造語。

2 複数の仕事を持つこと。副業（本業以外の仕事で収入を得ること）とは異なる。

## 2019年度 調査研究報告書の解説

『ペット問題の解決がもたらす住民の生活環境向上に関する調査研究報告書』  
解説・講評

成城大学法学部 教授 打越 綾子

## はじめに

2019年6月の動物の愛護及び管理に関する法律（以下、「動物愛護管理法」という。）の改正では、都道府県・政令指定都市・中核市など保健所を有して獣医師資格を持つ職員を抱えている自治体だけでなく、一般の市町村においても「条例で定めるところにより、動物の愛護及び管理に関する事務を行わせるため、動物愛護管理担当職員を置くよう努めるものとする」と規定された（動物愛護管理法第37条の3）。これにより、一般市区町村においても、動物愛護管理行政を担う必要性がクローズアップされることとなった。

実は、もともと動物愛護管理法第3条には、「国及び地方公共団体は、動物の愛護と適正な飼養に関し、前条の趣旨にのつとり、相互に連携を図りつつ、学校、地域、家庭等における教育活動、広報活動等を通じて普及啓発を図るよう努めなければならない」と規定されてきた。この地方公共団体という表現は、全ての自治体を指している。つまり動物愛護と適正飼養の普及啓発は、もともと市区町村が果たすべき責務なのである。

ところが、これまで動物に関わる行政といえ、全て保健所の獣医師資格を有する職員が担うものというイメージがあり、つまり保健所を有する都道府県・政令指定都市・中核市等の業務であるとされてきた。そのため、一般の市区町村は、ペットをめぐる課題に積極的に関わってこなかった。

とはいえ、ペット飼育世帯に関わる課題の解決を真剣に考えるならば、動物愛護管理行政は、もはや全ての市区町村が真正面から向き合うべき課題となりつつある。

『ペット問題の解決がもたらす住民の生活環

境向上に関する調査研究報告書』は、その点を真正面から見据えた意欲的な研究成果と言えよう。

## 1. 一般市区町村が関わる必要性

それでは、一般の市区町村が、今まで以上に積極的に動物愛護管理行政に関わるべきとされる根拠は何であろうか。

具体的には以下の三点を指摘できよう。

## (1) ペット飼育の拡大・普遍性

まず、今後は、子供がいる若いファミリー世帯より、犬や猫を家族の一員として抱える多種多様な世帯が増えていくという現実がある。様々な少子化対策が講じられているものの、今後は子育て世代、学校教育を受けている児童・生徒がいる世帯は、間違いなく減少していく。他方で、賑やかな大家族であれ単身世帯であれ、それが若い独身者でも高齢者でも、犬や猫を飼育する世帯は確実に存続していく。動物の飼育頭数自体は、横ばいあるいは漸減傾向にあるとされるが、子供がいる世帯の減少傾向に比べれば圧倒的に多くの人々がペットを飼育する社会となっている。このペット飼育の普遍性を鑑みれば、一般市区町村は、傍観してられるはずもないのである。

## (2) 草の根の生活に関わる地域課題

次に、ペット飼育世帯が多いということは、それだけ動物をめぐる近隣トラブルが発生しやすいということである。となれば、「動物のため」という以前に、「人間の社会生活のため」に対応する必要がある。市民の身近な生活を支えるのが基礎自治体の役割であるのは誰もが認めるところである。例えば、本格的な高齢社会において、あるいは格差社会において、社会的孤立を抱えた人々が、犬や猫に精神的に依存・溺愛

し、場合によっては適切に飼育しきれない数を飼っている可能性がある。また、「動物は家族の一員である」と主張する世帯が増えているからには、災害時の避難所対応を所管する一般市区町村は、予め地域のルールを考慮しておく必要がある。もはや動物愛護管理行政とは、動物のための行政というよりも、動物に関わる人間のための行政であり、しかも草の根の生活に関わる課題であるからこそ、一般市区町村が対応せざるを得ない「地域の課題」なのである。実際、報告書の3ページにおいても、そうした課題への認識は見受けられる。「今後懸念されるペットに関する問題」として例示された、高齢者によるペット飼養、多頭飼育、災害時の対応については、大多数の自治体が問題の拡大を予想している。

とはいえ、動物の問題はやはり保健所の獣医師職員の出番ではないかという主張もあるかも知れない。

### (3) 専門知以上に現場情報が重要

しかし、やはり一般市区町村の役割を指摘せざるを得ない三つ目の根拠として、獣医師職員を抱えた保健所においては、より専門的な課題に対処してもらう必要があることを知っていただきたい。ペットを繁殖・販売する動物取扱業者への指導や監視、不要として引き取られた犬や猫の飼育と譲渡活動、昨今各地で課題になっている人獣共通感染症を防ぐための調査や指導など、獣医師資格を有する職員でなければ対応できない業務も多い。

それに比べて、動物をめぐる近隣トラブルや災害時のルール作りは、動物の生態に関わる知識よりも、地域の間関係や飼い主の経済的・社会的状況に関わる情報が鍵となる業務である。都道府県よりも一般市区町村が担う方が、地域の間関係に関する情報や現場となる地域の土地勘もあり、効率的である。また、実はペットを飼育した経験があれば、獣医師ほどの専門知識がなくても（意欲があれば）対応できる課題である。

こうした社会情勢の変化の中で、一般市区町

村におけるペット行政の実情を調査・研究した東京市町村自治調査会の報告書は、時代の変化を先取りした意義深い内容になっている。本報告書は、直接的には多摩地域の一般市区町村を対象に体制整備の必要性を伝える内容になっているが、可能であるならば、動物愛護管理法改正後の全国の一般市区町村の職員に読んでもらいたい重要な内容となっている。

## 2. 報告書の注目点

本報告書の中でも、特に多くの人に目を通してもらいたい部分が三箇所ある。

第1に、10-11ページの「自治体職員を悩ますペット等に関するトラブル」の三項目である。

- ①社会的な支援が必要な人等を当事者とする不適切なペット飼育
- ②飼い主不明猫への無秩序な餌やりによる生活環境の悪化
- ③災害発生時におけるペットをめぐる問題

それぞれ例示の文章が書いてあり、どんな課題があるのかがとても分かりやすく書かれている。そして、「対応を求められるのに、組織として対応できる体制が構築されていない」と結論づけられている。この切迫感を、読者である各地の自治体職員には理解してほしいと思う。

例えば、多頭飼育問題は、十数頭程度でも、ある日突然に発生する。飼い主が事故や病気で入院し、その途端に十数頭の不適切飼養のペットが残されることが多発しているのである。また、災害は、それこそ明日にでも起きるかもしれない。災害が発生してから避難所のルールを考えるのでは、もはや混乱を收拾できず、どれだけ自らが板挟みになるであろうか。それを意識すれば、手をこまねいているヒマはないのである。

第2に、25ページから始まる先進自治体の取り組み事例は、いずれも大変に示唆に富んでいる。

神奈川県川崎市の「ペットとくらす さ・し・す・せ・そ」という啓発パンフレットや、滋賀県甲賀市のボランティアなどが作成した1

枚ワントピックで親しみやすい関西弁のチラシなど、普及啓発に関する知恵と工夫が満載である。

東京都立川市や長野県上田市における地域猫活動については、行政とボランティアの連携の仕組みが、互いの努力と忍耐力の上に築かれていることを見逃してはならない。

そして熊本県益城町や熊本市の経験を見ると、事前に避難対応を議論していたか否かで、様々な苦勞のレベルが大きく変わることが示されている。これらの取り組みは、いわゆる獣医学的な知識というよりも、動物を愛好する人々の情熱と、地域の暮らし方や人間関係を把握している行政組織との連携が功を奏していることが分かる。

最後に70ページ以降の多摩地域におけるペット行政の課題と、83ページ以降の多摩地域におけるペットに関する課題解決のための取組は、実践的なガイドラインとしての機能を有する内容となっている。これだけ明確かつ具体的な報告書が書かれるということは、この研究に携わった関係者が、データを深く分析し、また具体的事案を丁寧に読み解いたことの証拠であろう。

### 3. 多頭飼育と災害対応に関する助言

ところで、多頭飼育問題と災害時対応について、行政学・公共政策の研究者として、一つ情報を提供しておきたい。いずれも、多機関・多職種連携が必要といわれている分野であるが、その前に、まずは自治体の担当者として、個々の課題を「因数分解」して考えられるかがポイントとなる。

例えば、多頭飼育問題については、どこから情報・通報が入ったかを基軸に戦略を考える必要がある。飼い主の生活問題（病気や収入、自宅の立ち退き要求など）の場合は、飼い主本人が困っているところを見抜いて、相談対応や誘導をすれば解決につながりやすい。他方、近隣からのクレームの場合、例えば集合住宅の大家からの相談や近隣住民からの悪臭や害虫へのク

レームの場合は、飼い主本人が困っていないため解決しにくい。だからこそ、保健所や警察など様々な機関との連携が必要になるが、そんなときには、地域の自治会長の申し入れがあれば警察が動きやすかったりする。動物保護ボランティア・愛護団体からの情報提供・通報の場合も、飼い主本人が困っていないため解決しにくい。しかし、ボランティア・愛護団体ならではの経験の蓄積もあり、それこそ動物救護の側面で市区町村の担当者が支えてもらえる可能性がある。

こうした情報の流入ルートだけでなく、飼い主自身の特徴を見抜くのも重要である。地域の情報を集められるのは、保健所よりも市区町村なのである。飼い主の性別・年齢・家族構成・居住環境、貧困の度合いや障害の有無、健康状態やホーダー気質（ものを溜めこんでしまうこと）、周囲との人間関係や過去の経緯など、市区町村レベルだからこそ集められる情報がある。もちろん個人情報を集積するわけであるから、取り扱いには注意が必要である。それでも社会的に問題になっている事案に対処するには、様々な情報を収集せずして問題が解決できるはずもない。

災害時に向けた備えについても因数分解が重要である。例えば、家庭のペットといっても、犬や猫だけではない。ウサギ、ハムスター、小鳥、カメ、フェレット、イグアナ…と多種多様であり、必要な設備や生活環境は千差万別である。これらの動物を全て行政組織が守る、避難所で全て受け入れるというのは現実的ではない。だからこそ、飼い主が適切な判断力を持つよう、日頃からの災害時対応への普及啓発が大事なのである。

また、事前に予測できる豪雨災害と、予測が不可能な地震災害では避難所に寄せられるニーズも異なりうる。また、災害が起きる時間帯が日中なのか夜なのか、災害が起きる季節が春や秋なのか、それとも夏なのか冬なのかによっても注意すべき点は異なる。そもそも非常事態であるからこそ、予め決めておいたルールが守れ

ない場面も出てくる。ペットをめぐる関係者が口論しかねない中、何とか柔軟に対応する必要があるが、それはペット防災について多様な可能性があることを、常日頃から「因数分解」して考えていたかがポイントになる。

考えてみれば、市区町村での行政活動とは、地域ごとの多様性に応じた臨機応変な対応が求められている場合が多い。類似したケースであっても、条件や地域ごとに、解決方法に細やかな配慮が必要である。例えば、住宅地なのか、商店街や繁華街のような商用地なのか、農地に囲まれたエリアなのかで、ペットの飼育方法や地域猫活動の成否の可能性が異なっていたりする。さらに属人的な要素も重要で、自治会長が動物が好きか嫌いかわでも、状況が異なる。そして市区町村ごとに、首長や議会のカラー、関係者の勢力図はどうであるかによって、政策手法が異なる。様々な状況の中、臨機応変な対応が求められる草の根の課題を、全て都道府県の保健所に求めたところで、解決されるはずもないし、保健所の持つ専門性を活かさないことになる。

であるからには、本報告書が整理している論点や先進事例を学ぶとともに、動物をめぐる地域の課題について、個々の市区町村で様々な要素を「因数分解」する思考力を育てていただきたい。例えば、環境省による動物愛護管理行政に関する研修（4日連続で宿泊参加が可能）は、全ての市区町村に開かれており、例年は6月下旬に行われる。今年は新型コロナウイルス感染症の問題で諸々の条件が変わってしまったが、そうした情報収集・研修の機会も逃さないようにしていただきたい。

## おわりに

東京都の多摩地域というのは、常に社会の変化を先取りする地域である。高度経済成長期には、都心部に通勤する新規移住者が増えるとともに、地元の農業・商工業に携わる旧来の住民の活動も活発で、新旧住民の価値観やライフスタイルの齟齬が見られる地域であった。そして

現在は、かつて新住民と言われた人々さえも一斉に高齢化し、戸建ての住宅街でも団地でも、そのコミュニティを維持するのが大きな課題とされている。こうした住民構成の変化は、まさに全国でも同じような課題が、多摩地域に少し遅れて発生してきたのである。

多摩地域の一般市町村が、ペットをめぐる課題について、「動物のための行政」という認識を超えて、「地域の草の根の課題」として向き合っていけるとするならば、それは動物愛護管理行政の全国的な底上げを期待できることになる。本報告書の内容が関係者に浸透し、当事者意識を持った体制づくりがなされることを期待したい。

# 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。

## 今までの働き方を振り返ろう！～新しい働き方について～

調査部研究員 秋野 宏明（東久留米市派遣）

### 1. はじめに

自治体の生産性向上のために働き方改革の必要性がうたわれている一方、推進状況は自治体によって異なります。そのような中、新型コロナウイルス感染症の影響により、自治体の職員の働き方が見つめ直され始めています。

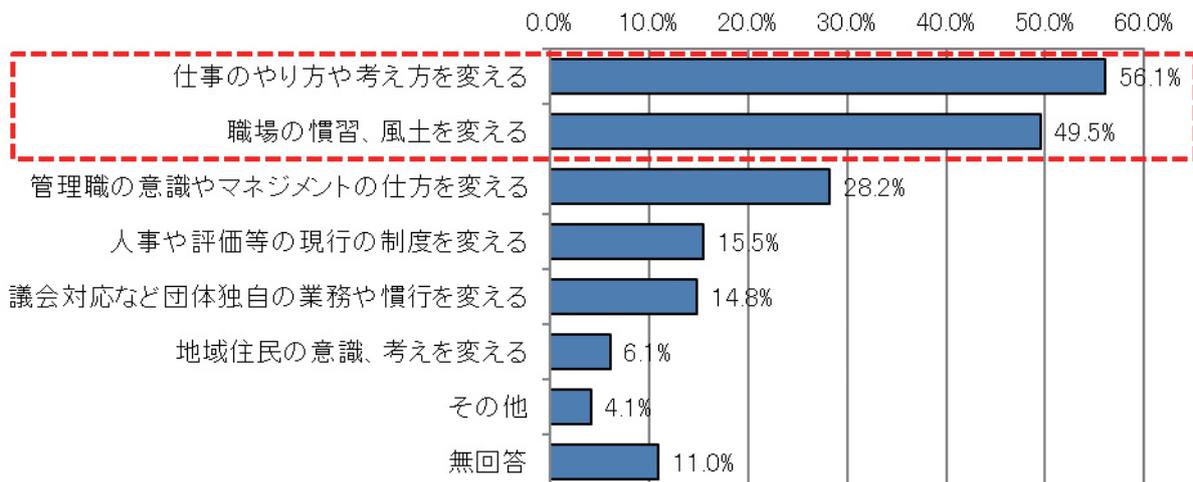
2020年4月6日に総務省が各地方公共団体に通達した「新型コロナウイルス感染症の大規模な感染拡大防止に向けた職場における対応について」では、「テレワーク・時差出勤による柔軟な勤務体制の確保、休暇の取得、職員の健康管理・安全管理等について更に取組を進めていただきたい」とし、職員の働き方に関する取組を促しています。こうした通知をきっかけに今一度、現状のサービスの質を低下させずに生産

性を上げる、新しい働き方について考えてみることも必要です。

また、2018年3月に当調査会が発行した「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」における市町村職員アンケートでは、多様な働き方の実現のために必要と思う主な取組として、「仕事のやり方や考え方を变える」(56.1%)、「職場の慣習、風土を变える」(49.5%)があげられています(図表1)。多様な働き方の実現には、今までとは違う「新しい働き方」を検討する必要があると考えられます。

本稿では、「新しい働き方」に着目した先進事例について、担当者に伺った内容を紹介することで、読者が「新しい働き方」を考えるきっかけとなることを目指します。

▼図表1 多様な働き方の実現のために必要と思う取組 (MA、n=701)



<出典> 「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」P50

## 2. 勤務制度を見直す「新しい働き方」

### (1) 時差出勤勤務（茨城県つくば市）

まず、つくば市の時差出勤勤務についてご紹介します。つくば市では6:00～14:45から13:15～22:00まで、幅広い時差出勤勤務の区分を設定しています。

#### ◆ 取組の経緯

地方自治体を取り巻く環境の変化や住民ニーズ・個人のライフスタイルの多様化という現状に対し、職員が生き生きと働き、その能力を最大限に発揮し、行政サービスを向上させるためには、ワークライフバランスの推進を含めた働き方改革の取組が必要不可欠です。

そこでつくば市では、柔軟な働き方を実現すべく、新たな働き方改革の取組として、通常の勤務時間（8:30～17:15）に加え、勤務時間の選択肢を増やす時差出勤勤務を導入しました。2018年7月～9月に試行実施し、より勤務時間の選択肢を増やした形で、2019年4月～2020年3月に再度、試行実施し、2020年4月より本格実施しています。

#### ◆ 幅広い設定時間

つくば市の時差出勤勤務は、図表2のように30分単位で細かく区切られた12区分に分かれており、勤務時間の柔軟な選択が可能となっています。

この時間設定には、部署によって早朝から業務に従事したり、夜間に市民向けの説明会を開いたりする業務が存在することが関係しています。これまでは、早朝や夜間の時間帯も時間外勤務で対応をしていたため、人件費の増加や、1日の労働時間の増大による職員の心身への負担の増加が課題としてありました。これらの課題を少しでも解決するため、早朝や夜間の勤務時間も設けています。

また、2018年の1回目の試行実施では、区分4, 7, 9, 10の4区分で実施していましたが、職員から「子どもの保育園等の送り迎えに利用するには、より細かな区分がある方が便利」との声もあったことから、総合的に勘案して12区分という細かな時間区分を設定しました。

▼図表2 時差出勤勤務の時間区分と延べ利用回数  
(2019年4月～2020年3月)

区分	勤務時間	休憩時間	延べ利用回数
1	6:00～14:45	11:00～12:00	6
2	6:30～15:15		18
3	7:00～15:45	12:00～13:00	470
4	7:30～16:15		957
5	8:00～16:45		304
6	9:00～17:45		386
7	9:30～18:15		599
8	10:00～18:45		77
9	10:30～19:15	14:00～15:00	45
10	11:30～20:15		43
11	12:30～21:15	17:15～18:15	23
12	13:15～22:00		3

※区分3～8は、申出事由は問わず、業務に支障がないと認められる場合に割振り可。

※区分11,12は、業務上の都合に加え、会議や説明会などの対外的業務であらかじめ通常時間外に業務従事することが決定している場合に割振り可。

<出典>つくば市提供資料をもとに筆者作成

#### ◆ 利用実績

2019年4月～2020年3月の1年間の試行実施期間中、延べ2,931回の利用がありました。対象職員総数1,178人のうち285人、約24.2%の職員が時差出勤勤務を利用しました。

利用者285人のうち、約66.7%が男性、約33.3%が女性となっており、約31.6%が管理職、約68.4%が管理職以外となっています。

#### ◆ 取組の効果

以下の4つについて効果が期待できます。

▼図表3 時差出勤勤務の導入で期待できる効果

1	早朝・夜間に業務がある場合、それまで時間外勤務対応していた時間や人件費を削減できる。
2	朝の静かな時間帯に出勤することで集中して仕事ができ、個人の生産性向上が見込める。
3	通勤のピークタイムをずらして出勤できることで、肉体的・精神的負担の軽減につながる。
4	子どもの送迎に合わせて出勤するなど、個人のライフスタイルに応じた働き方を実現できる。

<出典>つくば市提供資料をもとに筆者作成

特に図表3の3、ピークタイムをずらして出勤する件については、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止や職員の安心感にもつながるのではないのでしょうか。

### ◆ 時差出勤勤務の課題

時差出勤勤務を行うことにより、窓口対応職員が手薄になる時間帯が発生することが懸念されます。利用に際しては、所属長が組織の業務運営に支障が出ないかを判断した上で、実施させるか否かを判断されていますが、窓口対応が多い部署においては利用が少ない傾向にあります。

### ◆ 今後の対応

当該制度の認知度が高まるとともに、勤務時間を柔軟に前後させて働くことができるという考え方が定着してきたため、利用状況は着実に増加しています。

今までの働き方を変えるというのは簡単なことではありませんが、よりよい働き方の探求のため一歩踏み出してみることも重要であることから、引き続き利用推進のための啓発活動は続けていきます。

## (2) テレワーク（東京都町田市）

次に、町田市のテレワークについてご紹介します。町田市では、諸条件を満たす職員が希望する場合、最大で月2回までのテレワーク勤務を認めています。

### ◆ 取組の経緯

2019年7月、オリンピック・パラリンピック開催時の交通混雑緩和の一環として、職員課と連携し、情報システム課主導で総務省主催の『テレワーク・デイズ2019』の取組に参加したことがきっかけとなっています。

### ◆ 実施方針

テレワークを実施する場合、光熱水費や通信費などの補助等はないこと、個人情報の持ち帰りは禁止することなどを定めています。

また、窓口対応職員が手薄にならないようにすること、テレワーク時の通信費等の個人負担を抑えるようにすることなどから、導入当初は

月2回までと実施回数の上限を設けています。

### ◆ 対象となる職員

テレワークの対象となる職員は、図表4の条件をすべて満たす職員です。

▼図表4 テレワークの対象となる職員

1	すべての職員（再任用職員、新規採用職員、非常勤職員を除く）
2	自宅から勤務先までの通勤時間が片道45分以上または最寄り駅から勤務先までの直線距離が8kmを超える
3	自宅にインターネット環境を備えている

<出典>町田市提供資料をもとに筆者作成

### ◆ 対象となる業務

職員課が想定しているテレワークの対象となる業務は、図表5のとおりです。

▼図表5 テレワークの対象となる業務例

対象業務 (例)	企画立案、予算関係、契約関係、文書管理、会議資料作成、庶務事務（休暇等管理）、GIS（地理情報システム）関連業務、防災情報システム関連業務、ホームページ作成業務など
適さない 業務 (例)	窓口業務、現場作業、市民や事業者と頻りに電話連絡を行う業務、紙台帳（原簿）の参照が必要な業務など

<出典>町田市提供資料をもとに筆者作成

### ◆ 利用実績

2019年7月～2020年3月で、延べ352回の利用がありました。職員総数2,399人（2019年4月時点。非正規職員、市民病院職員を除く）のうち、51人の利用がありました。

### ◆ テレワークでできたこと

文書決裁（財務会計を含む）やメール送受信など一般的な業務は、テレワーク環境で実施することができました。また、出勤時にテレワーク向けの準備作業を予め行っておくなど、業務執行上の工夫も見られました。（例：支払処理に必要な書類のスキャン作業を出勤日に行い、テレワーク時に支払伝票を作成するなど）

### ◆ テレワークの課題

電話による市民対応が難しいこと、マイナンバーを取り扱うシステムにはテレワーク環境からアクセスできないため、実施できない業務（住

民記録、税、福祉など)があることなど、そもそもテレワークに適さない業務もあります。

他にも、職員間のコミュニケーション手段について、情報伝達の即時性や効率性に課題があります。これについては、円滑な情報伝達を図るためにリモート会議システムを導入し、2020年6月から使用可能としました。更に、いつでもコミュニケーションができるビジネスチャットも同年7月に運用開始予定です。

#### ◆ 新型コロナウイルス感染症への対応

新型コロナウイルス感染症の対応に伴う交代制勤務において、感染拡大防止策としてテレワークを活用しました。対象となる職員の通勤時間等の条件を図表6のとおり緩和したこともあり、1日約350人の職員が利用しました。

▼図表6 新型コロナウイルス感染症の対応に伴い緩和した条件

	原則	緩和後
1	すべての職員(再任用職員、新規採用職員、非常勤職員を除く)	すべての職員
2	自宅から勤務先までの通勤時間が片道45分以上または最寄り駅から勤務先までの直線距離が8kmを超える	通勤時間等の条件を廃止
3	月2回までの実施回数の上限	所属長の認める範囲で上限を廃止

<出典>町田市提供資料をもとに筆者作成

#### ◆ 今後の対応

この取組は、2020年6月末時点での状況です。テレワークは始まったばかりであり、今後は取組を続けていく上で、テレワークの回数制限や自宅以外でのテレワークの可能性、通信費の負担のあり方や勤怠管理方法など、検討を続けていきます。

### 3. 慣習や風土を変える「新しい働き方」

#### (1) スマートビズ(熊本県芦北町)

次に、芦北町のスマートビズについてご紹介します。スマートビズとは、Soft(ソフト)Make(メイク)Ashikita(芦北)Relax(リラックス)Tool(ツール)BIZ(ビジネス)の頭文字を取った造語で、通年でのノーネクタイ勤務を指します。

▼図表7 町広報で周知したロゴ



<出典>広報あしきた(令和元年10月号)

#### ◆ 取組の経緯

クールビズ以外の期間については、社会人の常識という観点からネクタイを着用することが暗黙の了解になっていました。しかし、ネクタイをしていると、町民の方から堅苦しく見えたり、職員が遠い存在に感じられたりすることが課題としてありました。

そこで芦北町では、町民の方が職員に対して親近感を感じ、気軽に話しやすい雰囲気を作るため、2019年11月から通年でのノーネクタイを実施しています。

#### ◆ 基本的スタンス

ノーネクタイの職員とネクタイを着用する職員が混在すると、職員間の統一感がないため、「ネクタイをしてもしなくてもいい」ではなく、「基本は着用しない」という方向で統一しました。

また、服装が緩むことがないように、スーツスタイルからネクタイのみを外すこととし、シャツは必ず着用、上着はジャケットを基本とし、作業着や揃いのジャンパー等に限定しました。

#### ◆ ネクタイ着用基準

しかし、式典や行事、他団体の会議など、ネクタイ着用が適切と考えられるケースもあります。そこで、職員がネクタイを着用するかどうかが混乱しないよう、図表8のとおりネクタイ着用基準を設けました。

▼図表8 ネクタイ着用基準（一部抜粋）

区分	ケース	ネクタイ
町主催	委員等を委嘱する辞令交付式	要
	講師を招く講演会	要
	町長への表敬訪問の同席職員	不要
	協定等調印式	要
	成人式	要
	金婚夫婦表彰式	不要
	内部の辞令交付式	不要
	議会本会議	不要
…		
他団体主催	県庁等の説明会	不要
	視察研修	要
	入学式・卒業式等	要
	各種スポーツ大会	不要
	道路開通式等テープカット	要
	知事等への表敬訪問の随行	要
…		

<出典> 芦北町提供の資料をもとに筆者作成

### ◆ 職員や議会、住民の声

導入の狙いとして、職員が動きやすく、楽な格好で仕事をするることにより、リラックスしてストレスも少なく、色々な発想が生まれ、生産性が高くなると考えられていました。実際に導入したところ、職員からは「準備が楽である」「動きやすい」といった声があり、効果が出始めています。

また、0円予算での事業ということもあり、議会や住民からは特に反対の声もなく、スムーズに導入ができています。

## (2) 昼寝で健康チャージ：#PowerNap (福岡県福岡市)

最後に、福岡市の「#PowerNap (パワーナップ)」についてご紹介します。福岡市では、人生100年時代の持続可能な社会をつくるプロジェクト『福岡100』の一つとして、2019年5月から睡眠に関する新たなチャレンジ「#PowerNap」を始めています。

▼ #PowerNapのイメージ画像



<出典> #PowerNap公式HP  
(<https://powernap.fukuoka.jp/> (2020年6月18日確認))

### ◆ PowerNapとは？

「ナップ（短時間の昼寝）」と「パワーアップ」を合わせた造語で、短時間の昼寝のことをいいます。

### ◆ 実施内容

西川株式会社との共同事業として以下の4つの事業を展開しました。

▼図表9 実証事業の内容

1	市内の企業に対し、「昼寝」を「チャージ」として捉え、昼の休憩時間などを活用した昼寝(PowerNap)を従業員に推奨するよう呼びかけ
2	参加企業に対して、西川株式会社提供のオリジナルブランケットを配布し、従業員がPowerNapしやすい環境づくりを応援
3	参加企業の従業員などに対して、西川株式会社による「ねむりのセミナー」や出張相談による睡眠啓発を実施
4	事業実施前後に参加企業の従業員にアンケートを行い、休養感や意識の変化を調査

<出典> #PowerNap記者会見資料をもとに筆者作成

### ◆ 取組の経緯

心身の疲労の回復と充実した人生につながる「休養」は、こころとからだの健康を保つために重要です。

しかし、福岡市が「健康日本21福岡市計画」で設定している「睡眠で休養が十分とれていない人の割合の減少」は、2016年度の中間評価時点で、男女とも目標値に届かず悪化傾向にありました。

福岡市では、睡眠に関する普及啓発など様々な取組を行っていますが、計画に掲げる指標の

改善・目標達成に向け、より効果が期待できる取組を行う必要があったことから「30・40歳代を主な対象とした睡眠・休養に関する効果的な取組・しくみ」に関する事業者からの提案募集を実施したところ、西川株式会社より本事業の提案を受け、共同事業として実施しています。

本取組を通じて、「昼寝」をきっかけとした「睡眠」への意識改革を目指しています。

#### ◆ 取組の実績

フード付きのオリジナルブランケット約1,700枚を参加企業へ配布したほか、参加企業向け「ねむりのセミナー」には、約30社、45名の方に参加いただきました。

現在、取組には市内の企業155社に参加いただいています（2020年6月末時点）。

なお、本取組において市の予算負担はなく、市は、市が持つ既存の広報媒体などを使って、市内企業への参加呼びかけや広報などを行っています。

#### ◆ 取組の効果や反響

参加者へ行ったアンケート（305件）によると、事業への参加後、「取組を通じて、睡眠への意識が向上した」と回答した人が63.3%、「PowerNap実施後、仕事の能率が向上した」と回答した人が43.0%との結果を得ています。

その他、ネットニュースや新聞、ローカルテレビでの露出のほか、全国ネットの複数のテレビ番組でも取り上げられるなど、大きな反響がありました。

#### ◆ 新型コロナウイルス感染症への対応

「#PowerNap」事業の一環として、新型コロナウイルス感染症の拡大防止等の観点から増加しているテレワークに取り組むビジネスパーソンの健康づくりを支援するため、参加企業の従業員を対象として、日々のテレワークでの睡眠リズムの作り方などをマンツーマンでアドバイスする「オンライン眠りの相談所」を2020年5月に開設しました。

#### ◆ 市役所での「#PowerNap」導入可能性は？

市役所については、昼休みであっても来客や

電話対応を要する部署が多いため、事業の効果等も鑑みながら、できる部署から可能な範囲で取り組んでいくべきと考えています。

#### ◆ 今後の対応

本事業は原則1年間の共同事業であるため、これまでの取組の成果等について事業者と共に検証のうえ、実証終了後の支援方法等について検討していく予定です。

## 4. おわりに

今まで当たり前であった職員の働き方が少しずつ変わり始めています。サービスの質の低下を防ぎつつ、職員が働きやすい「新しい働き方」を導入することにより、職員一人ひとりの生産性の向上、ひいては自治体としての生産性の向上につなげていくことも重要ではないでしょうか。

また、国においても制度を見直す動きが見られています。環境省は2020年3月31日、クールビズやウォームビズについて、期間の設定を2021年4月からやめる方針を明らかにし、自律的な取組を推進することとしました。環境省は、今後も実施の呼びかけは継続するが、実施期間は各自治体や企業などの判断に任せるとしているため、自治体としてどうするか、判断が迫られることが予測されます。

今回紹介した4つの「新しい働き方」については、予算措置を行っていないものも多くあります。働き方を変える方策は、組織や職員の工夫、調整次第で様々な運用が可能です。これを期に検討してみたいかがでしょうか。

本稿により、読者が「新しい働き方」を考えるきっかけとなれば幸いです。

かゆいところに手が届く!

## 企業版ふるさと納税「地方創生応援税制」について

調査部研究員 目崎 絢（稲城市派遣）

### 1. はじめに

ふるさと納税に企業版があるのはご存知でしょうか。企業版ふるさと納税「地方創生応援税制」が令和2年度税制改正で自治体、企業ともに使いやすい制度に改められました。

ふるさと納税という賛否のある制度ではありません。しかし、限られた財源で、多様化する住民サービスに対応しなければいけない状況にある昨今の自治体において、現在ある制度を活用して、財源を確保する手段を考えるのは、重要なことではないでしょうか。

本稿では、制度の内容とともに、多摩・島しょ地域での先進事例を紹介し、今まで制度を知らなかった職員に企業版ふるさと納税について知ってもらえるよう解説していきます。

### 2. 企業版ふるさと納税「地方創生応援税制」とは

地方創生応援税制は、(1) 地方公共団体が行う (2) 地方創生の事業に (3) 企業が寄附を行うと、法人税等の (4) 税額控除の優遇措置がされる制度です。

地方創生の取組をさらに加速させていくためには、地方公共団体が民間資金も活用して地方版総合戦略に基づく事業を積極的に実施していく必要があるため、地方公共団体が行う地方創生事業に対する法人の寄附を促す制度として、平成28年度に始まりました。

本制度のポイントとなる (1) ~ (4) について説明します。

#### (1) 地方公共団体の条件

本制度は、全ての地方公共団体が対象となる制度ではありません。

一定の条件があり、都道府県は普通交付税の不交付団体、市町村は普通交付税の不交付団体<sup>1</sup>かつその全域が地方拠点強化税制<sup>2</sup>の支援対象外地域の場合は対象となりません。対象の地方公共団体は、複数の自治体が共同で実施することもできます。

▼図表1 市町村の条件と多摩・島しょ地域における対象とならない団体

条件	団体
普通交付税不交付団体 (令和元年度)	立川市・武蔵野市・三鷹市・府中市・調布市・小金井市・国分寺市・国立市・多摩市・瑞穂町
かつ	
地方拠点強化税制の 支援対象外地域	多摩26市・瑞穂町・日の出町



企業版ふるさと納税の対象とならない団体 (令和2年度)
立川市・武蔵野市・三鷹市・府中市・調布市・小金井市・国分寺市・国立市・多摩市・瑞穂町

<出典>総務省ホームページ「不交付団体の状況」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000635010.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000635010.pdf)  
 (2020年7月3日確認)、内閣府地方創生推進事務局ホームページ  
 「地方拠点強化税制における支援対象外の地方公共団体について」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/01taisyougaitiiki.pdf> (2020年7月3日確認) を参考に筆者作成

#### (2) 地方創生の事業

地方公共団体の事業全てが寄附対象になるわけではなく、国が認定した「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」でなければなりません。

そのため、地方公共団体は、活用したい地方創生の事業について、地方版総合戦略を基に地

1 地方創生の事業を実施しようとする年度の前年度において、普通交付税の交付を受けているか否かで判断される。

2 企業が東京23区から本社機能を移転したり、地方で拡充したりした場合に税制優遇を受けられる制度。

域再生計画を作成し、内閣府から「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」として認定を受ける必要があります。

### (3) 企業が寄附を行う

地方公共団体は、認定を受けた地域再生計画をもとに企業への説明等によって寄附を集めます。そして、事業に賛同した企業は1回あたり10万円から寄附を行うことができます。ただし、本社の所在する地方公共団体への寄附は本制度の対象となりません。

### (4) 税額控除の優遇措置

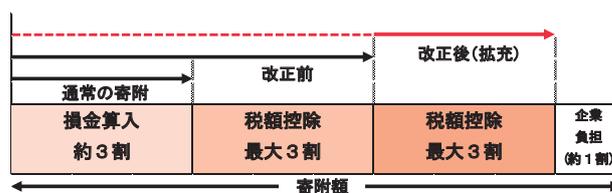
企業が地方公共団体に通常寄附をした場合、損金算入による軽減効果が約3割あります。制度改正前の本制度では、これに加えて最大3割の税額控除を上乗せしていました。

## 3. 令和2年度税制改正でのポイント

今回の改正では、地方創生の更なる充実・強化に向け、地方への資金の流れを飛躍的に高める観点から以下の5点が実施されました。

- ①適用期限を令和6年度まで延長
- ②税額控除割合を最大3割から最大6割に引き上げ（企業負担約1割）

▼図表2 税額控除割合の引上げイメージ



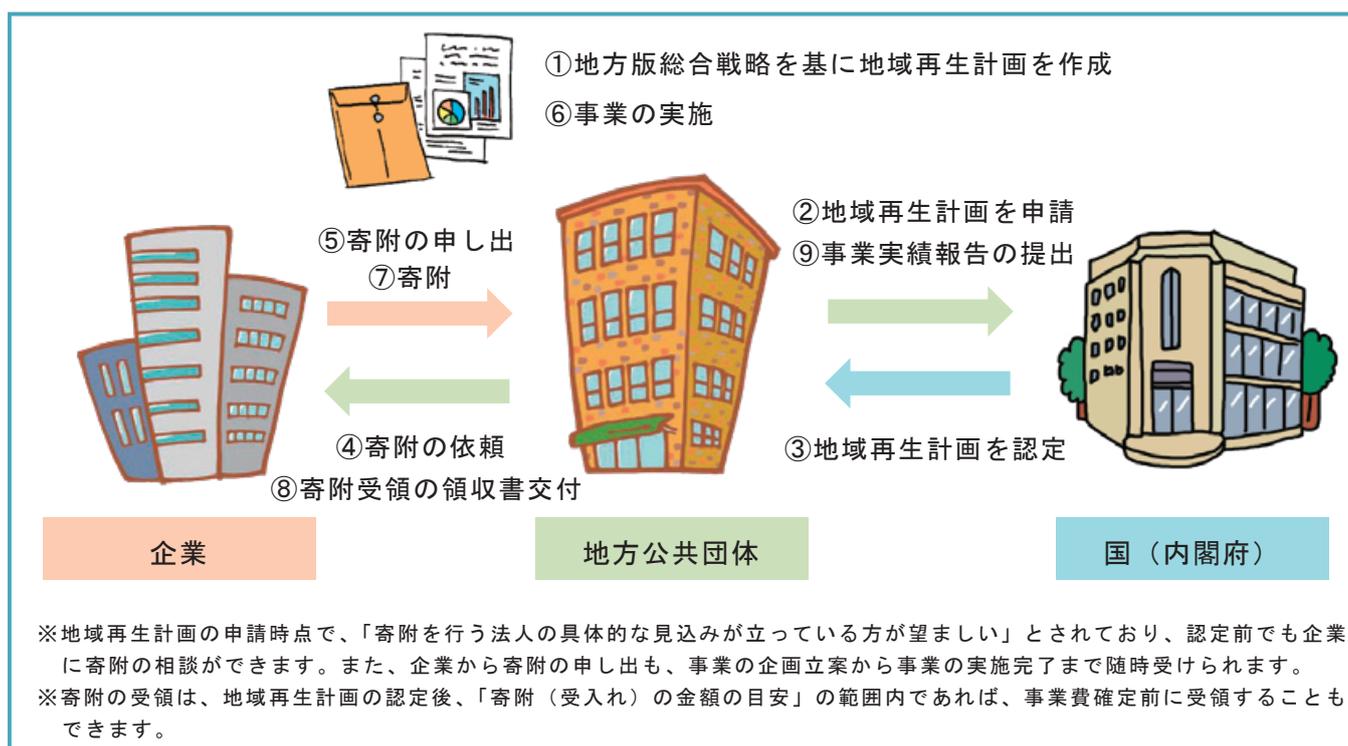
<出典>企業版ふるさと納税ポータルサイト掲載「令和2年度税制改正企業版ふるさと納税の拡充・延長」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/R2kakuzuu-encyou.pdf> (2020年7月3日確認) を一部改編

- ③認定手続の簡素化
- ④併用可能な国の補助金・交付金の範囲の拡大
- ⑤寄附時期の制限の大幅な緩和

このうち、③・④が自治体にとって大きな改正と言えるのではないのでしょうか。③においては、個別事業ごとの認定から、地域再生計画に記載する事業をひとまとめの計画とする包括的な認定方法となりました。これまでは、年度ごとの事業内容等、具体的な内容を地域再生計画に記入しなければなりませんでした。地方版総合戦略の抜粋・転記などによる記載で足りるように変更されたことで、事務手続の煩雑さが改善されました。

また、④においては、地方創生関係交付金な

▼図表3 改正後の地方公共団体から見た地方創生応援税制活用の流れ（一例）



<出典>企業版ふるさと納税ポータルサイト掲載「制度概要」  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/R020703\\_gaiyou.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/R020703_gaiyou.pdf) (2020年7月3日確認) を参考に筆者作成

どに加えて、併用可能な国の補助金・交付金の範囲が拡大されたこと等により、適用できる事業の種類が増え、自治体にとって事業の財源検討時に本制度を検討しやすい環境が出来たと言えます。

この改正を受けて、初めて行われた令和元年度第4回の認定では新規認定計画数が495件あり、令和元年度第1～3回までの55件に比べて大幅に増加しました。

▼図表4 新規認定計画数の推移



<出典>企業版ふるさと納税ポータルサイト掲載「令和元年度 第4回認定 (令和2年3月31日 記者発表資料)」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/R020331press.pdf> (2020年7月3日確認) を一部改編

また、新規認定495件に変更認定92件を加えた587件のうち、約77%の451件が新しい認定方法の包括的な地域再生計画の認定となりました。

## 4. 多摩・島しょ地域での活用事例

多摩・島しょ地域では、青梅市・町田市・西東京市の3市が本制度を活用して、事業を実施しています。

▼図表5 多摩・島しょ地域での実施団体一覧

青梅市	青梅市梅の里再生プロジェクト
青梅市	青梅市まち・ひと・しごと創生～あそぼうよ！青梅プロジェクト～
町田市	芹ヶ谷公園芸術の杜プロジェクト
西東京市	地域主体による駅前情報発信プロジェクト

※令和元年度第4回認定までの状況

<出典>筆者作成

本稿では、先進事例として、都内で初めて本制度を活用した青梅市の「青梅市梅の里再生プロジェクト」についてご紹介します。

## ■青梅市梅の里再生プロジェクト(青梅市)

### (1) プロジェクト概要

平成21年4月、青梅市内の梅の木から日本で初めて、アブラムシの媒介などにより感染して葉に薄緑色の斑点などの症状が出るウメ輪紋ウイルス<sup>3</sup>の発生が確認され、青梅市の産業の一つである梅生産において壊滅的な被害を受けるとともに、観光名所の「梅の公園」の来場者が激減し、梅関連の観光・商業でも深刻な影響を受けました。

本プロジェクトは、市民、農業者、観光・商業事業者、行政等が一丸となって、失われた梅林を再生させるとともに、「梅の公園」等の施設整備を進めることにより、梅生産の早期再開や、多くの観光客が訪れる梅の名所を復活させて、梅の里の再生・復興を目指すものです。

企業版ふるさと納税で集められた寄附については、主に梅の木の購入費用に充てられています。

▼図表6 事業費及び寄附の実績

	全体の事業額	寄附額	寄附企業数
平成29年度	29,815,640円	1,800,000円	5社
平成30年度	56,967,034円	4,700,000円	18社
平成31年度	79,556,380円	1,600,000円	9社

<出典>青梅市提供資料を基に筆者作成

▼図表7 再生中の「梅の公園」



<出典>青梅市提供

### (2) 活用の経緯

青梅市では、平成25年3月に策定された「青梅市梅の里再生計画」の中で平成28年度からの5年間を再生復興の期間と位置付けており、国

3 アブラムシによる媒介の他、苗などを經由して感染する。葉に薄緑色の部分ができる退緑斑点や輪紋が生じ、花に斑が入る症状が現れる。モモなどが感染した場合は、果実にも斑紋が現れたり、成熟前に落下する症状もある。(農林水産省ホームページ掲載「ウメ

輪紋ウイルスとは]

[https://www.maff.go.jp/j/syouan/syokubo/keneki/k\\_kokunai/ppv/pdf/ppv\\_details.pdf](https://www.maff.go.jp/j/syouan/syokubo/keneki/k_kokunai/ppv/pdf/ppv_details.pdf) (2020年7月3日確認)

から認められて再植栽の始まった平成28年度から、梅の里再生復興に向けて具体的に事業を展開することになりました。

事業実施にあたり、個人版ふるさと納税による寄附金の使い道の中で一番の重点事業として寄附をお願いすることになっていましたが、梅の再生には多くの資金が必要となることから、企業版ふるさと納税の制度も加えて利用することとしました。

### (3) 寄附を集めるにあたって

#### ①事業選定について

青梅市では、企業版ふるさと納税の対象事業の検討にあたっては、企業が参加しやすいように「企業に共感してもらえる地域課題」「企業の社会貢献となる事業」であることを踏まえるようにしていました。中でも「梅の里再生プロジェクト」は、青梅市にとって最重要課題の一つとして掲げられていることも、選定の理由となっています。

これに加え、事業費を上回る寄附を受けられない制度であるため、事業規模としても一定以上あるものを検討していました。

#### ②庁内の体制

企業版ふるさと納税に係る業務には、青梅市では3つの部署が連携をしています。

- ・梅の里再生担当：企業版ふるさと納税の啓発事業の推進や企業などへの寄附の協力依頼
- ・財政課：納付書発行やお礼状の送付など、企業からの寄附金の歳入に関わる手続き
- ・企画政策課：国への申請など

#### ③企業を募った方法

市内に本社がある企業は制度の対象にならないため、訪問できる企業が限られてしまうことが困難な点だったそうです。そして、梅の里再生プロジェクトがあまり知られていないこと、さらに企業版ふるさと納税の認知度も低いことから、まずは「知ってもらうこと」を念頭に企業訪問を実施していました。

青梅マラソン大会をはじめとした市内のイベント開催に協力しているなど、市とつながりのある市外の企業を中心に、梅の里再生担当の職

員が企業を訪問し、寄附のお願いをしていました。プロジェクトの概要や意義について写真などを用いて丁寧に説明するとともに、税制面でのメリット・梅の公園に設置される芳名板への企業名の記載等による寄附企業の貢献の提示など、企業側のメリットについても明示をしていました。

また、職員がプロジェクトのバッジを着用し、全庁を挙げてPRも行ったそうです。

▼図表 8 梅の公園入口・芳名板（写真奥）



公園入口に寄附した企業名を記載する芳名板（丸印）を設置し、独自で企業のメリットを創出しました。

<出典>青梅市提供資料に一部加筆

### (4) 企業版ふるさと納税以外の効果

事業を企業にPRすることにより、梅の公園ほか市内8カ所に梅の里再生プロジェクト応援自動販売機を市と覚書を結んだ企業が設置し、その売り上げの一部を寄附してもらえる等、企業版ふるさと納税とは違う形で寄附を受けることもできたそうです。さらに、青梅市や市の事業についても、市外の企業に知ってもらうことができる良い機会となったそうです。

### (5) 今後の方針

青梅市梅の里再生プロジェクト以外の取組も始めています。

制度改正後、青梅市まち・ひと・しごと創生総合戦略の抜粋版の地域再生計画を作成し、内閣府から包括的な認定を受けました。今後は、市の総合戦略にある事業について積極的に取組を進めていく予定でいるそうです。

取組の一例として、「吉川英治記念館」運営事業があります。これまで公益財団法人が運営し、惜しまれつつ閉館した記念館について、青

梅市が寄附により譲り受け、令和2年9月に再オープンすることとなりました。今後の記念館の維持・運営について、企業版ふるさと納税による協力を呼び掛けているそうです。

## 5. おわりに

本稿では、制度の概要、青梅市の先進事例を通して、企業版ふるさと納税について紹介しました。

この制度の自治体における一番のメリットは、やはり新たな財源確保の手段になるということです。しかし、そのためには煩雑な事務手続を行わなければならない、市外の企業から寄附を募らなければならないなどです。

制度改正により、煩雑な事務手続のハードルは下がりました。一方で、個人版のふるさと納税のような財源の奪い合いと捉えられるような状態が懸念されます。これらを防ぐ方法の一つとして、青梅市が事業選定にあたり踏まえていた「企業に共感してもらえぬ地域課題」「企業の社会貢献となる事業」が参考になります。むやみに制度を利用するのではなく、事業の意義や必要性というものを考慮し、制度を取り入れることが大切な点であると思われます。また、CSR活動やSDGsなどの推進により、企業が社会貢献活動に取り組む機運が高まっています。社会的意義や必要性が十分に検討された事業というのは、寄附者である企業にも社会貢献活動の一環として魅力を感じてもらえることができ、企業の理解や賛同を得られやすくなるのではないのでしょうか。

市内ではなく市外の企業に協力してもらわなければならない点は、制度上避けることはできませんが、青梅市では、事業について丁寧に説明を行い、企業のメリットを明示するとともに、

寄附者の芳名板を設置するなど独自の方法で企業のメリットを作る工夫をしていました。また、市外へのPRの良い機会と捉えて企業訪問を行っていました。

今回紹介した青梅市では環境保全・観光関係の事業で実施していましたが、全国では、子ども食堂を県内全域に広める「高知県子どもの居場所づくり推進事業」(高知県)<sup>4</sup>といった福祉部門、地元で減り続ける一次産業を支えることを目的とした「能登半島穴水『恵みの山』活性化プロジェクト」(石川県穴水町)<sup>5</sup>といった農政部門など、様々な分野において活用されています。さらには、新型コロナウイルス感染症対策において4自治体が活用しており、例えば、千葉県佐倉市では公共施設で使用する新型コロナウイルス感染症対策用品の購入などに活用予定の事業<sup>6</sup>を実施しています。

利用できる自治体が限られた制度ではありますが、企業版ふるさと納税について理解し、活用事例を知ることで、財源確保が厳しい昨今、財源を検討する際のヒントにいただけたら幸いです。

4 企業版ふるさと納税ポータルサイト掲載「企業版ふるさと納税活用事例集～全国の特徴的な取り組み～」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/h31kigyojirei.pdf> (2020年7月3日確認)

5 企業版ふるさと納税ポータルサイト掲載「企業版ふるさと納税活用事例集～全国の特徴的な取り組み～」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/h31kigyojirei.pdf> (2020年7月3日確認)

6 企業版ふるさと納税ポータルサイト掲載「令和2年度 臨時認定(新型コロナウイルス感染症対応事業関係)(令和2年6月9日 記者発表資料)」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/R020609press.pdf> (2020年7月3日確認)

## 2019年度 調査研究「出張フォーラム」の実施

当調査会の調査研究の成果を各市町村の皆様の業務に活用していただくため、当調査会の研究員が各市町村に伺い、調査研究の内容について説明を行う「出張フォーラム」を実施しています。

本年度は、7月1日（水）から8月31日（月）までを実施期間として、7～10ページで紹介した2019年度実施の調査研究のうち、公務員の副業・兼業に関する調査研究を除いた3テーマを対象に実施しています。

公務員の副業・兼業に関する調査研究については、2020年10月20日（火）開催のシンポジウムにおいて調査研究内容を発表するとともに、有識者の方々からご講演もいただきますので、ぜひご参加ください。

## 2021年度 調査研究テーマの募集結果

当調査会では毎年度調査研究テーマ選定の参考とするため、各市町村に対して調査研究テーマ要望の調査を行っています。今年度は、2021年度調査研究テーマについて5月から6月にかけて調査を実施しました。お忙しい中、ご協力いただきました各市町村職員のみなさま、ありがとうございました。

お寄せいただいたテーマについては、集計し、6月30日付文書で各市町村の企画担当課にお送りしていますので、ご確認ください。

また、テーマ募集とあわせて、調査研究報告書の活用状況に関するアンケートも実施しております。このアンケート結果につきましては本誌11月号で報告する予定です。

## 編集後記

今号のニュースレターは、新型コロナウイルス感染症の流行拡大に伴う緊急事態宣言発令の影響により、例年より1か月遅れの8月号として発行いたしました。新型コロナウイルスの流行は、市民生活に加え、自治体が例年実施している事業や、危機管理、福祉、窓口等様々な分野にも影響を及ぼしています。これまで経験したことの無い困難な状況の中、自治体の最前線で対応に当たられた職員の方々のご苦勞や頑張りを聞くに及び、自治体が担う役割の重要性とともに、職員一人ひとりの力により市民生活が支えられていることを改めて強く感じたところです。自治体職員の頑張りは、市民に必ず伝わっています。引き続き大変な時期が続きますが、市民生活の維持のため業務に精励していただければと思います。

さて、今号では、前年度に実施いたしました調査研究内容をご紹介します。いかなる状況においても、行政が対応しなければならない課題は厳然と存在しており、自治体には絶えず新たな課題、将来を見据えた取組への対応が求められます。当調査会ホームページにも調査研究結果の概要と共に報告書を掲載しておりますので、ご一読いただき、各自治体の取組のご参考にしていただければ幸いです。

また、当調査会では東京にある島の魅力を紹介するハンドブックを昨年度、5年ぶりにリニューアルして刊行いたしました。東京には人が住んでいる島が11あり、それぞれ異なる魅力を有しています。本ハンドブックでは、成り立ち・歴史・文化・自然・観光等、東京島しょ地域における学びも遊びもご紹介しています。お手に取っていただき、新型コロナウイルスによる影響が落ち着きましたら、現地を訪れその魅力を体験、体感いただきたいと思います。(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 : <https://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