

自治調査会

市町村職員向け情報提供誌

vol. 029

発行日：2022年11月15日

11
2022

ニュース・レター



在留外国人の増加と自治体の対応 2

東洋大学 国際学部 教授 沼尾 波子

2022年度 調査研究の状況報告 8

自治体におけるケアラー支援の方策に関する調査研究
民間事業者等との協働による行政課題の解決に関する調査研究
自治体におけるナッジの活用に関する調査研究
基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究

調査研究結果発表シンポジウムの実施報告 12

2021年度 調査研究報告書の解説 14

「自助・共助・公助」について再考するーギャップを直視することからー

京都大学防災研究所 教授 矢守 克也

『自治体職員に求められる情報分野の専門性に関する調査研究報告書
～将来を見据えた人材の確保・育成に向けて～』について

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道

かゆいところに手が届く！ー多摩・島しょ自治体お役立ち情報ー 24

基礎自治体における働く環境改革ー自治体のフリーアドレス導入の可能性ー

調査課研究員 九鬼 統一郎(狛江市派遣)

プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律について

～自治体職員に求められること～

調査課研究員 高橋 岳(小平市派遣)

調査研究報告書の活用に関するアンケート結果報告 34

在留外国人の増加と自治体の対応

東洋大学 国際学部 教授 沼尾 波子

1. はじめに

2000年に170万人だった全国の在留外国人は2020年末には289万人¹に達した（図表1）。新型コロナウイルス感染症拡大の影響から、その数2021年末には276万人にまで減少しているが、人口減少が進む日本社会で、外国人材に期待する動きもあり、今後、外国人はさらに増加すると考えられる。本稿ではその傾向について確認するとともに、日本の出入国管理政策を踏まえ、自治体が直面する課題と取組について紹介する²。

2. 増大する外国人住民

(1) 多様な外国人

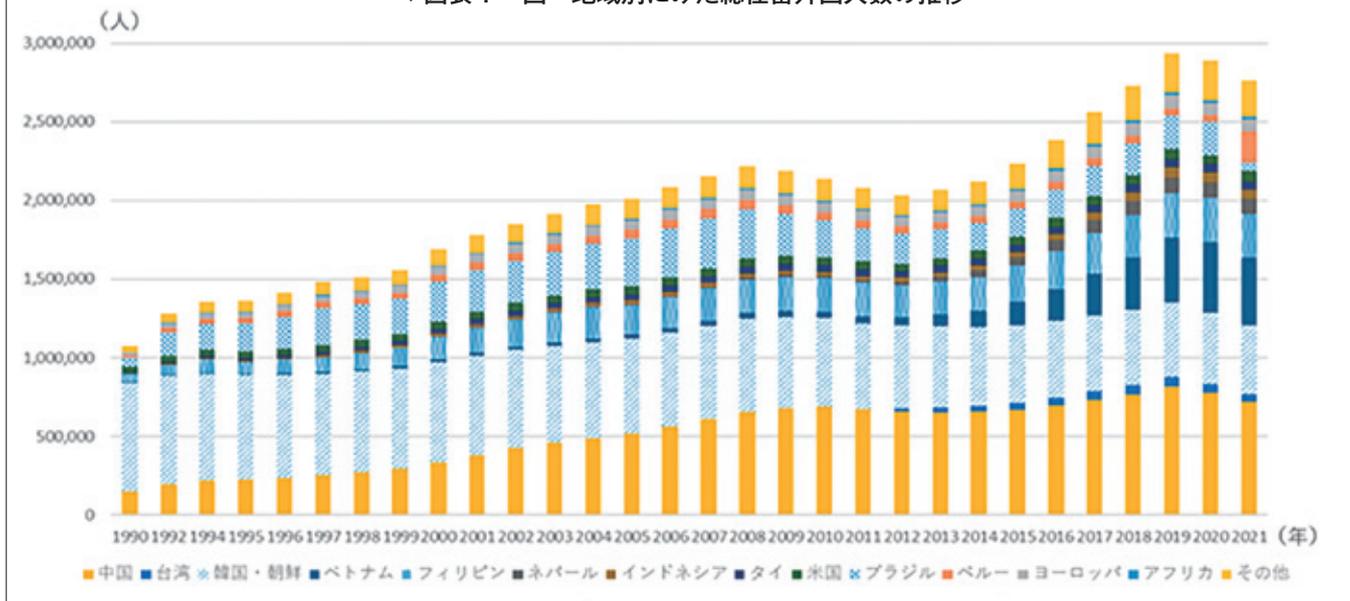
ひとことで「外国人」といってもその意味は

文脈によって異なる。

日本の国籍法第2条では、日本国民の要件について「出生時に父又は母が日本国民であるとき、出生前に死亡した父が死亡の時に国民であったとき、日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」としたうえで、第4条で「日本国民でない者」について「外国人」と規定している。

だが、国籍上は日本人であっても外国での生活が長く、あまり日本語を使うことができないなど、日本語の支援を必要とする「外国にルーツを持つ人々」も増えている。自治体には、多様な言語や文化、環境を有する人々への対応を考えながら、住民の福祉の推進を図ることが期待されている。

▼図表1 国・地域別にみた総在留外国人数の推移



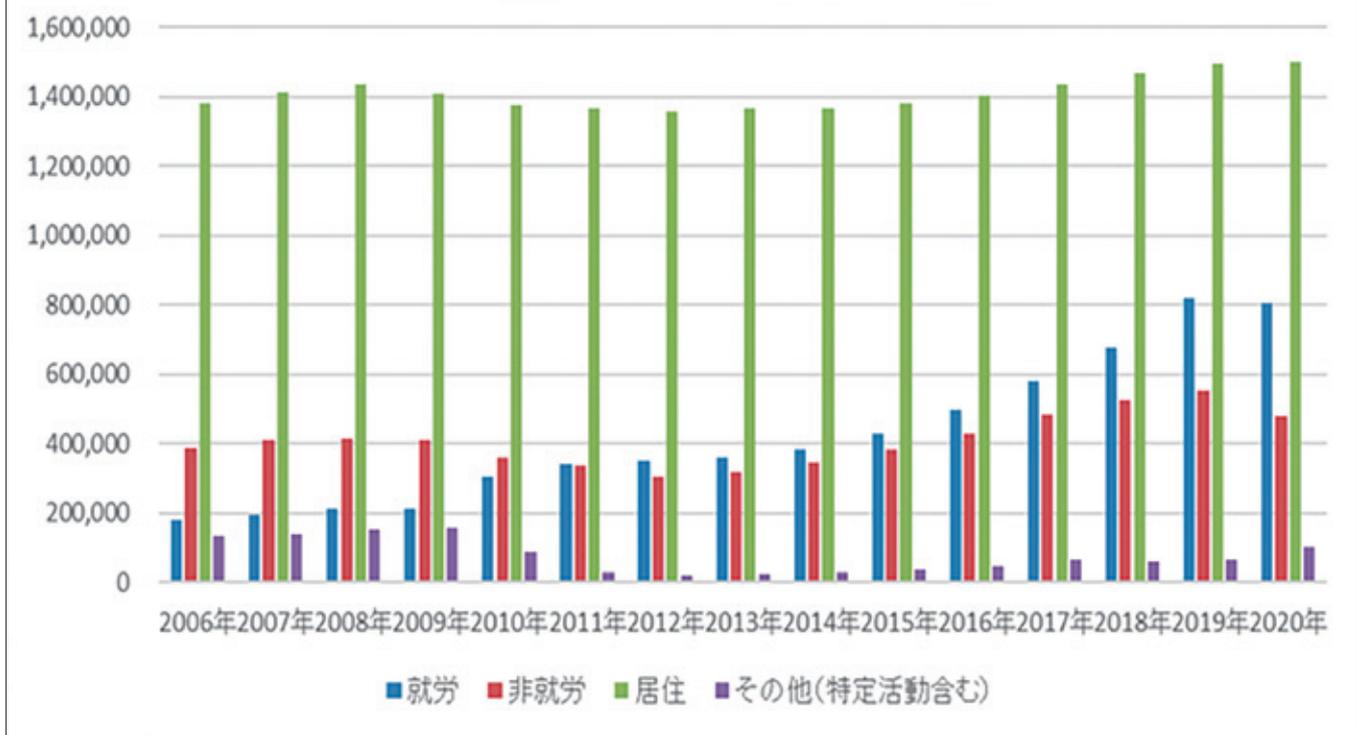
注：在留外国人数が多い国・地域を抽出し、それ以外を「その他」として区分している。
（出典）出入国在留管理庁（各年度）「在留外国人統計」「登録外国人統計」を基に筆者作成

1 出入国管理庁「在留外国人統計」。

2 本稿は、沼尾波子(2021)「在留外国人の増加と自治体行財政の課題」

『地方財政レポート』（地方自治総合研究所）の内容をコンパクトに整理したものである。

▼図表2 在留資格累計別にみた在留外国人数推移



〈出典〉出入国在留管理庁（各年度）「在留外国人統計」を基に筆者作成

在留外国人数は、戦後ほぼ一貫して増加しており、特に1990年代以降、大きく増大しながら多国籍化が進んできた。2021年12月の時点では、世界194か国の国・地域の人々が日本に居住しており、また何らかの事情により無国籍の人々もいる。国籍別に見た在留外国人のうち、最も多いのは中国、ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジルの順で、これら5か国で全体の約74%を占める。

(2) 多様な在留資格

外国人住民の多様性は、国籍だけではない。日本では外国人の在留資格は多様であり、(1)身分・地位に基づく在留資格、(2)就労のタイプ別に、その就労が認められる在留資格、(3)就労の可否は指定される活動如何である「特定活動」、(4)基本的には就労が認められない在

留資格に区分できる。

在留資格を①就労、②非就労、③居住、④その他に区分³し、その推移を示したのが図表2である。近年では就労による在留外国人数が大きく伸びていることが分かる。

OECDでは、移民を把握するうえで、大きな括りとして、永住者、労働者、留学生、亡命という区分を設けている⁴。この区分を手掛かりに日本の特徴を確認すると、日本は永住型の移民の受入れについては極めて限定的であるが、期間限定型での労働者受入数は多く、また市民権を取得する外国人の割合は低いことが確認できる。

(3) 東京都市町村における外国人住民

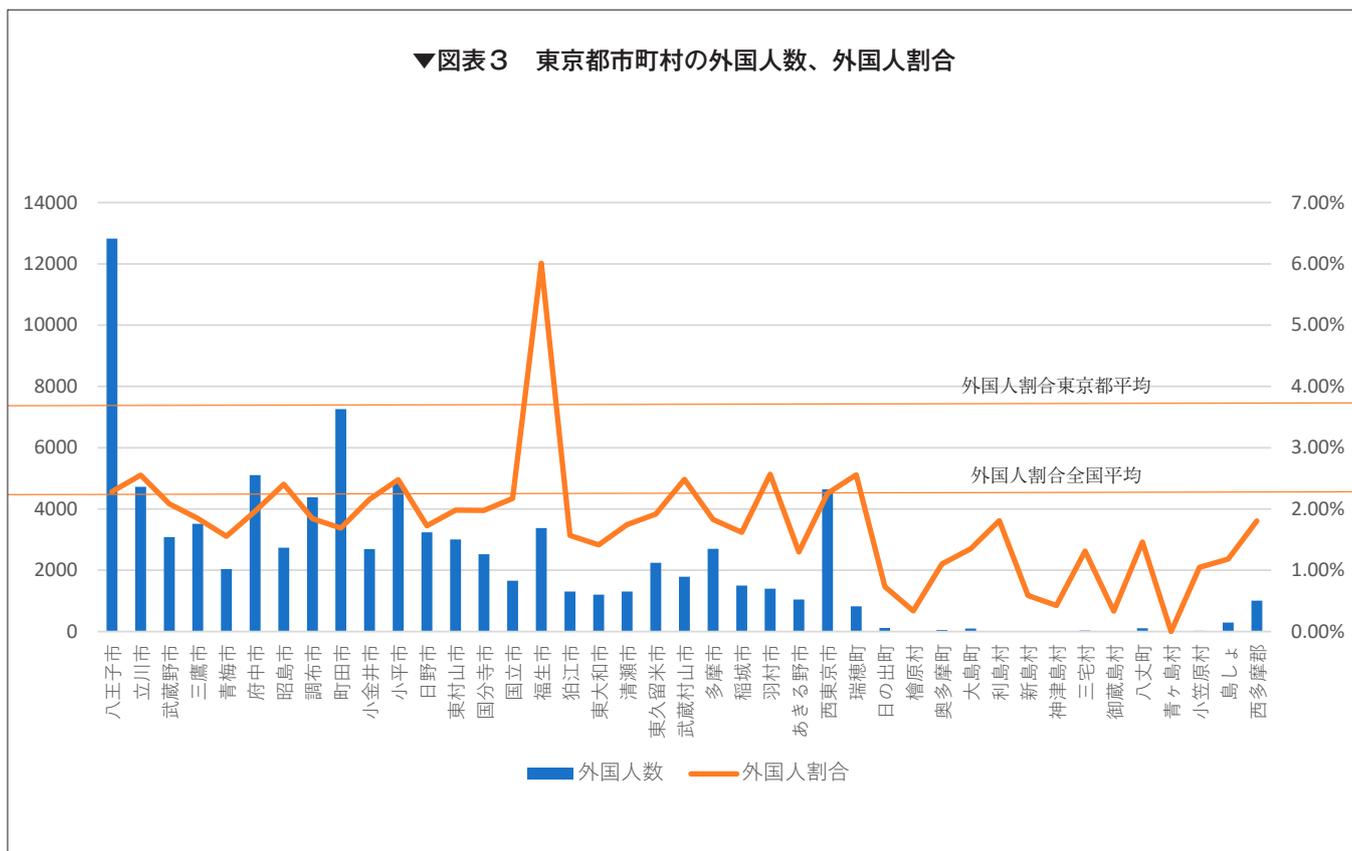
特別区を除いた東京都の市町村における外国人数を確認すると、2012年12月末には64,726人

3 ①「就労」は(外交・公用・教授・芸術・報道・高度専門職。経済・管理・法律・会計業務・医療・研究・教育・技術・人文・国際業務・企業内転勤・介護・興行・技能・特定技能・技能実習)の合計。②非就労は(家族滞在・就学・留学・研修・短期滞在・文化活動)の合計。③居住は(永住者、日本人の配偶者、永住者の配偶者、定住者、

特別永住者)の合計。④その他は(特定活動、未取得者、一時庇護、その他)の合計である。

4 OECD (2020) "International Migration Outlook 2020" を参照。

▼図表3 東京都市町村の外国人数、外国人割合



〈出典〉総務省「住民基本台帳人口」2022年1月を基に筆者作成

だったが、2021年12月末には89,419人と、1.38倍まで増加している⁵。図表3は、住民基本台帳人口における外国人住民数及び割合を示している。2022年1月1日の時点で、青ヶ島村を除くすべての東京都内市町村に外国人住民が居ることが分かる。このうち、外国人数がもっとも多いのが八王子市（12,821人）で、外国人割合が最も高いのは福生市（6.01%）である。

東京都は全国のなかでも外国人割合が高い（3.75%）ことで知られるが、その多くが特別区に居住しており、多摩地域や島しょ部の市町村に占める外国人割合は2.05%と、全国平均（2.15%）とほぼ同水準にある。

図表3からも分かるように、外国人住民の居住は地域によって特性がある。多摩地域の市町村では、米軍基地を有する福生市の割合は高く、大学が多く立地する八王子市に比較的多く居住している。

全国的な傾向としては、近年、技能実習生や

外国人就労者を多く受け入れる事業者が立地する地域、外国人観光客を多く受け入れる地域、また、新宿区のコリアンタウンや江戸川区のインドコミュニティなど、外国人コミュニティが形成されている地域などに集住し、増加する傾向にある。

3. 出入国管理政策と外国人住民

外国人政策は「出入国管理政策」と「多文化共生政策」に区別することができる⁶。それぞれの地域における外国人数及びその構成は、国の出入国管理政策に大きく影響を受ける。入国後の外国人住民の福祉の推進に向けた行政サービスの提供の多くは、地方自治体が担うことになるが、地域の産業構造や雇用、歴史的背景や、高等教育機関の有無などにより、自治体によって居住する外国人数、国籍、在留資格などは大きく異なることから、必要な支援も異なったものとなる。

5 出入国管理庁「在留外国人統計」。

6 毛受敏浩（2016）『自治体がひらく日本の移民政策—人口減少時代の多文化共生への挑戦』明石書店を参照。

在留外国人が大きく増え始めたのは1980年代後半以降である。1990年には出入国管理法改正により、在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人受入れ範囲が拡大するとともに、新たに「定住」資格が新設された。日系人が活動制限のない在留資格を取得することが明文化されたことにより日系南米人が急増し、多くが労働力不足に悩む製造業等が多く立地した愛知県、静岡県、群馬県などに定住した。その後、1993年には技能実習制度が導入され、研修終了後に一定期間労働者として働くことを認める制度が創設された。

1990年代後半には永住資格や日本国籍を取得する外国人が増加し、国際結婚も増大するなど定住化が進んだ。この時期に、最高裁判所が永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないという判断を示すなど、外国人の政治参加のあり方についても各地で模索が続いている。

その後も人口減少時代における担い手確保策の一つとして、外国人労働力の受入れが進められていく。2014年4月に、経済財政諮問会議及び産業競争力会議では「外国人材の活用」の方針が示された。しかしながら、そこでは「移民政策と誤解されないよう配慮」することが謳(うた)われ、在留期間の上限を通算5年、家族の帯同は基本的に認めない方針が掲げられるとともに、高度人材や留学生の受入れを推進、さらに経済連携協定による看護師や介護福祉士(候補者)の受入れを実施するとされた。

2015年には国家戦略特区において家事や創業、農業分野の外国人材受入れが実施され、2017年9月には在留資格として新たに「介護」が創設された。また、2017年11月には技能実習法が施行され、実習期間が3年から5年に延長されている。

2018年12月には入国管理法が改正され、2019年4月より、新たな在留資格「特定技能」による外国人労働者が入国できることとされた。政府は5年間に34万5千人の受入れを目標として

掲げ、ブルーカラーを含めた14業種における人手不足を緩和するための措置として、この制度が創設された。

さらに、低賃金での技能実習制度からの転換を図るルートが創設された。技能実習生の場合、新たな在留資格への移行が自動的に認められるため、8年から10年の滞在が可能となった。また、一定の試験の合格者を対象とした「特定技能2号」では、家族帯同と定住が認められ、現場で働く外国人労働者に日本に定住する道筋の明確化が図られたとも言われている。法務省には出入国在留管理庁が設置され、体制整備が図られている。

2020年には新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、国境を越えた人流は大きく制限された。そのため、外国人労働者の入国も抑制されている。しかしながら、近い将来、ますます多くの外国人が日本で仕事と暮らしを営むと考えられる。

4. 自治体に期待される多文化共生政策推進

外国人の増加に伴い、外国人住民への行政サービスの確保等に向けた対応の必要性が指摘されている⁷。

総務省では2005年に「多文化共生推進プログラム」が制定された。また2006年に内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」が提示され、2007～2017年度の11年間で総額200億円規模となる事業が展開された。ここでは、「外国人が暮らしやすい地域づくり」として、①日本語教育の充実、②行政・生活情報の多言語化、③地域における多文化共生の取組の促進、④防災ネットワークの構築、⑤防犯対策の充実、⑥住宅への入居支援、⑦母国政府との連携、諸外国の情報の収集・普及、また「外国人の子どもの教育の充実」のために①公立学校等における外国人児童生徒の教育の充実、②

7. 総務省多文化共生の推進に関する研究会(2020)「多文化共生に関する研究会報告書」などを参照。

就学の促進、③外国人学校の活用、母国政府との協力等、さらに「外国人の労働環境の改善」として、①社会保険の加入促進等、②就労の適正化のための事業主指導の強化、③雇用の安定などが打ち出されている。

その後2018年の入管法改正により、こうした政策に対する予算は大きく拡充した。政府は2018年12月25日に「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」として、本格的な外国人労働者の受入れに向けた対応を「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」として取りまとめた。そこでは、多文化共生を目指した社会づくりとともに、日本語学習充実など、生活を改善するための様々な取組が列挙されている。一連の政策パッケージに対する予算化が図られ、平成30年度補正と平成31年度予算の総額で、それまでの10倍以上となる211億円が示された。

2020年には総務省「地域における多文化共生推進プラン」の改訂が行われ、外国人住民の増加と多国籍化、在留資格「特定技能」の創設、多様性と包摂性のある社会実現の動き、デジタル化の進展、気象災害の激甚化といった社会経済情勢の変化に対応した施策の推進とともに、自治体による多文化共生推進にかかる指針・計画の策定が求められることとなった。

総務省自治行政局国際室の調査⁸によれば、2022年4月1日時点で、多文化共生推進にかかる指針・計画を策定している自治体の割合は、都道府県、政令指定都市、特別区が100%であるのに対し、一般市で75%、町で33%、村で16%となっている。多摩地域の市町村でも対応は異なっており、独自の多文化共生推進プランを策定する市町村と、国際化施策のなかで多文化共生施策を含めている市町村、また、総合計画の中に記載を盛り込んでいる市町村がある。そして、一部の多摩地域や島しょ部の市町村ではプランは策定されていない。

5. 自治体の多文化共生政策

(1) 多言語対応

自治体の多文化共生政策のなかで、大きな位置を占めるのが、言語に関するものである。第1に外国人に対する日本語教育、第2に住民への情報提供等の場面における多言語対応である。

2019年6月に日本語教育推進法制定され、国・自治体・地域が一体となって外国人に日本語を学ぶ場を用意するべく、文化庁から自治体に対する運営にかかる補助制度も創設され、少しずつ取組が広がっている。

また、多様な言語・多様なメディアによる行政や生活情報提供も進められるようになった。多言語及びやさしい日本語による広報紙の発行のほか、外国語によるコミュニティFM、通訳できる市民の登録、図書館による多言語サービスを図る自治体もみられる。

(2) 一元的相談窓口

外国人住民に日本語や日本の生活習慣への理解を求める観点から、多言語対応や相談窓口などの体制を構築する動きもある。2019年度より出入国在留管理庁は、外国人住民に対するワンストップ窓口の整備等に対する外国人受入環境整備交付金を導入している。窓口での多言語対応のための通訳やタブレットへの補助が行われており、補助制度を活用した体制整備も行われている。2020年度については、在留外国人への新型コロナウイルス感染症に関する情報提供や相談対応を多言語で行うに際し、一元的相談窓口を活用することが効果的であるとして、臨時に特別な体制をとる場合に要する経費について、交付限度額を倍増する措置がとられた。

2021年には214の自治体がこの交付金事業を通じて、窓口の整備を行っており、そのうち多摩地域では、八王子市、西東京市が交付金を活用した事業を実施している。

⁸ 総務省自治行政局国際室（2022）「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況」より。

(3) 医療・介護

医療分野では、日本語でのやり取りが難しい患者への通訳、医療費の窓口負担についての未収金、医療・看護従事者の多文化への対応能力の向上といった人材育成などの課題が指摘されている。市町村行政が関係するのは、健康保険制度への理解と保険料徴収、公立病院での医療通訳などの場面である。介護については、外国人の高齢化率が低いという現状から、全国的に大きな課題として認識されていないが、今後、定住外国人の高齢化に伴い、介護サービス確保の課題が生じると考えられる。

(4) 教育

政府は「我が国の公立の義務教育諸学校においては、在留資格の有無を問わず、就学を希望する外国人児童生徒を日本人児童生徒と同様に無償で受け入れることとしている」（2011年12月16日衆議院内閣総理大臣答弁書）。また、文科省は2011年3月に「外国人児童生徒の受入れの手引き」を作成し、日本語指導の問題にとどまらず、在籍の子どもを含めた全体における多様性を肯定し、尊重する教育の必要性をうたっている。しかしながら、日本の法律では外国人に教育を受けさせる義務はないため、就学を希望しない場合には、学校側から積極的に対応しないことにより不就学者が生まれてきた。

自治体のなかには、対象世帯への全戸訪問など独自の政策を打ち出し、外国人児童生徒の支援に取り組むところもある⁹。

また、外国人児童・生徒に対する日本語指導や生活指導の必要性も指摘されている¹⁰。自治体のなかでは、外国人児童・生徒の学校教育で必要な生活指導・日本語指導を行う場を設置し、日本語や日本の生活習慣に対する個別の指導を行う取組も進められている¹¹。

6. むすびにかえて

以上、外国人住民の増加に伴う自治体の対応について概観した。多言語対応や一元的相談窓口での対応を図るための環境整備が進められている。本稿では触れていないが、従前から多くの外国人住民が居住してきた自治体では、こうした多言語での情報提供や、通訳による支援のみならず、教育や社会保障について、現場レベルで外国籍の人々への支援を模索してきた歴史がある。さらに参政権の制約がある外国人の政治参加の機会を作るなど、増大する外国人住民の福祉の推進に向けて、さまざまな対応を図ってきた。

人口減少時代における地域の担い手確保に向けて、多様な職種で外国人材に期待する動きが進む。今後円安の進行に伴い、海外からの観光客の増加が進めば、外国人による国内不動産等の所有や経営も増えてくると考えられる。自治体の人口減少対策、産業振興策、地域開発の在り方が、近い将来の外国人住民の数や構成にも影響を与える。人口減少時代の地域の担い手をどのように確保するのか。わがまちにおける多文化共生のかたちをどのように構築するのか。自治体には、こうした戦略を意識した地域の将来ビジョンや計画を考えることが求められている。

9 例えば静岡県浜松市では「不就学ゼロ作戦」を展開している。市教育総務課から国際課、国際交流協会へと調査リストを送付し、通訳を伴い727名の全戸訪問が実施され、課題の洗い出しとともに対応が図られてきた。

10 文部科学省の「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」によれば、2018年度において、公立学校で学ぶ外国籍児童生

徒のうち4万755人が日本語指導を必要としているが、その約2割は日本語指導等特別な指導を受けていないことが明らかになっている。

11 愛知県可児市の「ばら教室KANI」、岐阜県美濃加茂市の「のぞみ教室」、横浜市の「ひまわり」など、それぞれ特徴を持った支援を行っている。

2022年度 調査研究の状況報告

本誌2月号 (vol.027) で概要を紹介した2022年度の単年度調査研究4件の状況を報告します。

1. 自治体におけるケアラー支援の方策に関する調査研究

(1) 背景・目的

ケアラーとは「高齢、身体上又は精神上の障害又は疾病等により援助を必要とする親族、友人その他の身近な人に対して、無償で介護、看護、日常生活上の世話その他の援助を提供する者」(埼玉県ケアラー支援条例)とされています。2021年5月に厚生労働省と文部科学省のプロジェクトチームによるヤングケアラー(家族の介護や世話を担う18歳未満の子ども)支援策を報告書として発表するなど、若年世代も含めたケアラー支援体制整備の必要性が認識されています。

ケアラーの問題は、先の見えない介護の中で心身の健康を害したり、社会的に孤立してしまうこともあります。特にケアラーが児童、生徒の場合は、遅刻、早退や欠席による勉強の遅れや不登校につながる可能性があり、学業等への影響は大きいです。全年代的にみても、介護等の負担から就学や就業へ影響がでる場合や生活が困窮する場合もあり、ケアラーに対する自治体の支援の重要性が高まっています。改正社会福祉法によって創設された重層的支援体制整備事業に取り組み始めた基礎自治体もありますが、ケアラー支援までカバーできている自治体はまだ少数と思われます。

本調査研究は、基礎自治体におけるケアラー支援のあり方(支援方策、支援体制など)を示すことを目的としています。

(2) 調査研究状況

①文献調査・有識者ヒアリング

ケアラー支援の背景、国や関係団体におけるケアラーの定義、国の動向、支援の必要性について文献を通じた調査により整理しています。またケアラー支援に関する政策動向や自治体における課題等について知見を得るために、有識

者ヒアリングを行っています。

②先進事例調査

ケアラー支援を目的とした条例を制定した自治体や、地域住民と共に支援を行うなど先進的な取組を行っている自治体、民間団体等の事例を調査し、取組に至った背景や目的、効果等についてのヒアリングを実施しています。

③アンケート

◆自治体アンケート

◆社会福祉協議会アンケート

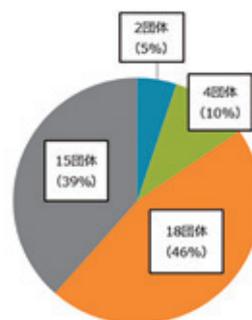
多摩・島しょ地域の自治体と社会福祉協議会に対し、ケアラー支援事業の実施の有無や関係機関との連携状況、体制整備、課題についてアンケートを実施し分析しています。

◆住民アンケート

都内に居住する15歳以上の方を対象に、ケアを必要としている人の状況やケアの内容、学業や仕事への影響等に関するアンケートを実施し分析しています。

▼自治体におけるケアラー支援施策の実施状況

(単一回答、n=39)



- 1 ヤングケアラーもしくは若者ケアラーを対象とした施策を行っている
- 2 上記1の年代以降のケアラー(概ね40代以降)を対象とした施策を行っている
- 3 上記1・2両方を対象とした施策を行っている
- 4 特に行っていない

(3) 調査研究の方向性

先進的な取組を行っている自治体や民間団体等へのヒアリングや各種アンケート調査結果から現状を整理し、自治体におけるケアラー支援の方策について提案することを目指します。

2. 民間事業者等との協働による行政課題の解決に関する調査研究

(1) 背景・目的

行政と民間事業者等が協働で公共サービスの提供などを行うことを公民連携（官民連携）といいます。自治体の経営資源が限られるなか、地域で抱える課題を解決するために公民連携の必要性が増してきています。しかし、施策立案や事業実施にあたり、民間事業者等のアイデア等の活用まで手が回らず、自治体として検討の幅が狭くなっている可能性があります。

少子高齢化による社会保障費の増加や公共施設の老朽化に伴う管理費用や更新費用の増加などにより、自治体の財政状況は厳しさが増していますが、住民の価値観は多様化し、自治体は複雑化した地域課題に取り組む必要があります。一方、企業にとって、地域における課題解決は新たな市場の開拓につながり、企業の社会的責任（CSR）を果たす機会にもなります。地域の課題解決のために、行政と民間事業者等が同じ方向を見据えて活動することは、行政・民間事業者等・地域住民の三者にとってそれぞれメリットが大きいものがあります。

本調査は、公民連携の中でも広く行われているハード面に比重が置かれたPFIを含む公設民営の制度ではなく、PPPとして今日自治体が試行錯誤している民間事業者や大学等と協働することによる、行政課題の解決のあり方を幅広く示すことを目的としています。

(2) 調査研究状況

①文献調査、ヒアリング

◆文献調査

◆有識者ヒアリング

◆先進自治体・民間事業者ヒアリング

自治体における公民連携に関する基礎知識や基本的な考え方について、文献調査のほか有識者、先進自治体、民間事業者にヒアリングを行い、公民連携に取り組むためのポイントや課題を把握・整理しています。

②アンケート

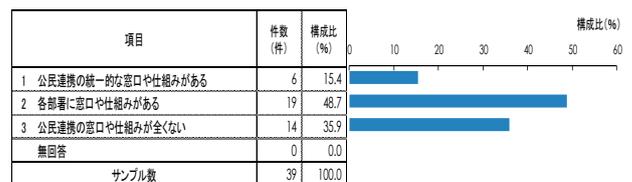
多摩・島しょ地域の自治体と大学を対象とし

て、公民連携の取組状況や課題を把握するためにアンケートを実施しました。

◆多摩・島しょ地域自治体アンケート

「公民連携の統一的な窓口や仕組みがある」自治体は6団体（15.4%）にとどまり、「各部署に窓口や仕組みがある」自治体が19団体（48.7%）と約半数を占め、「公民連携の窓口や仕組みが全くない」自治体も14団体（35.9%）にのほりました。

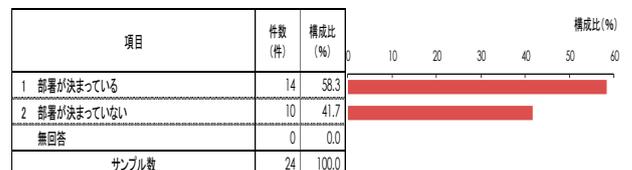
▼統一的な公民連携の窓口・仕組みの有無（単一回答）



◆多摩地域大学アンケート

産学官連携の担当部署について「部署が決まっている」大学は14校（58.3%）、「部署が決まっていない」大学は10校（41.7%）でした。

▼産学官連携の担当部署（単一回答）



(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域の自治体および大学アンケートの結果や、有識者・先進事例へのヒアリングについて、整理し分析を行います。

そして自治体が民間事業者や大学等と協働することにより、行政の発想では考えつかないアイデアを活用した地域課題の解決のあり方、連携手法、それによる効果を幅広く示すことを目指します。

3. 自治体におけるナッジの活用に関する調査研究

(1) 背景・目的

ナッジ (nudge: そっと後押しする) とは、行動科学の知見 (行動インサイト) の活用により、「人々が自分自身にとってより良い選択を自発的に取れるように手助けする政策手法」のことを指し、欧米をはじめ、わが国においても政策のオプションとして取り扱われています。

一方で、ナッジの活用においては、倫理的注意が必要なことなど、多くの留意点があります。

本調査研究では、ナッジ等行動インサイトの考え方や手法などを解説することで職員の理解を促進しつつ、多摩・島しょ地域でのナッジ浸透の状況を踏まえた導入の助けとなることを目指します。

(2) 調査研究状況

①文献調査

政策効果をより高めるナッジのあり方を理解するために、文献を通じた基礎知識の整理や国内における動向把握などを行っています。

②先進自治体ヒアリング

先進的な取組をしている自治体から、すでに活用している事例をもとにした、ナッジ活用の成功要因や改善点などの示唆を得るため、ヒアリング調査を実施しています。

③アンケート

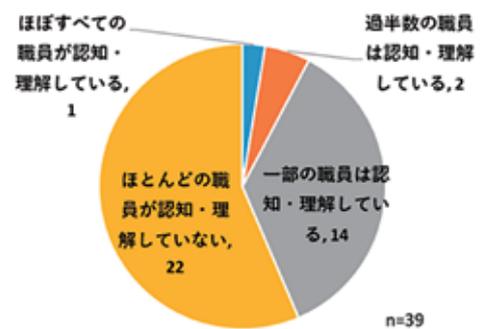
◆多摩・島しょ地域自治体アンケート

◆全国自治体職員アンケート

多摩・島しょ地域の自治体と全国の自治体職員を対象として、ナッジの認知・関心・課題などを把握するために、アンケートを実施し、分析しています。

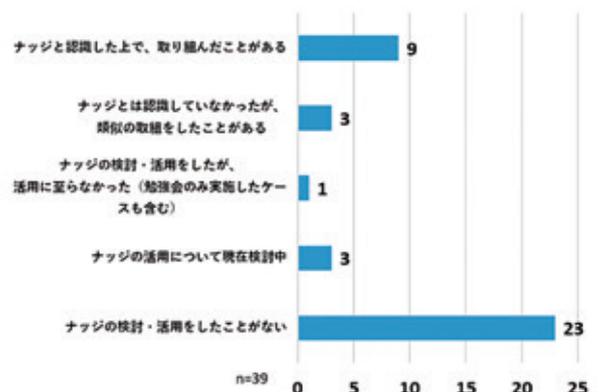
▼ナッジの認知・理解状況 (単一回答)

【多摩・島しょ地域自治体アンケート】



▼ナッジの活用状況 (単一回答)

【多摩・島しょ地域自治体アンケート】



④有識者ヒアリング

ナッジ活用のあり方について、その妥当性を検証することを目的として、専門的な知見を持つ有識者に対してヒアリング調査を実施しています。

(3) 調査研究の方向性

自治体アンケートでは、「ナッジの検討・活用をしたことがない」自治体が半数以上であるため、基礎知識や事例などの情報を整理します。

また、ナッジを使うこと自体が目的ではないことから、政策目標を実現するための政策手法のひとつとして自治体職員がナッジの導入を選択できるようになるための提言を整理することを目指します。

4. 基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究

(1) 背景・目的

行政評価はあらかじめ定められた計画の目標達成に向け成果を見える化し事業を改善する上で、また住民へのアカウンタビリティ（説明責任）を確保する上で重要なものです。近年、自治体に計画策定の努力義務等を課す法律が増加する一方、EBPM（証拠に基づく政策立案）が注目され、行政の取組に対する成果の見える化への要請が高まっています。策定した計画の実効性を担保するためには、それぞれの計画の目標に対する成果を見える化し、事業の改善につながるよう効果的に計画を評価していくことが必要となります。一方で、自治体の人的資源には限りがあるなか、増加する計画の評価業務に対応していくためには、効率的な行政評価を行うことが重要になっています。

より効果的・効率的な行政評価を行うことが求められる中、行政評価を行っている多くの自治体では、評価そのものの「実効性の乏しさ」や評価業務の「負担感の大きさ」からくる「評価疲れ」に陥っていることが課題となっています。また、小規模自治体には行政評価を取り入れることができていない自治体も多くあります。

本調査研究では、改めて行政評価を行う目的を振り返り、「評価疲れ」を解消できる行政評価の方法、小規模自治体で行政評価を導入・定着させる方法等、多くの自治体が行政評価に対して抱える課題の解消につながる提案を行うことを目指すものです。

(2) 調査研究状況

①文献調査・有識者ヒアリング

行政評価の目的、定義、歴史、国の方針、都の取組、先行する研究で示されている課題等について整理しています。

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

②アンケート

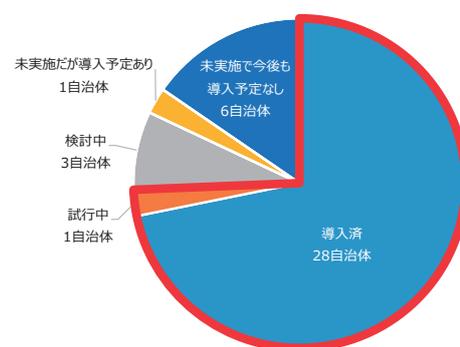
◆自治体アンケート

多摩・島しょ地域自治体を対象に行政評価の導入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。

◆職員アンケート

自治体アンケートのうち、行政評価を「導入済」又は「試行中」と回答した29自治体（以下の赤枠部分）の職員向けに行政評価の認識等に関するアンケートを実施し、分析しています。

▼行政評価の導入状況（単一回答、n=39）



③自治体ヒアリング

行政評価が抱える課題を克服し、よりよい形での行政評価に転換していくためのポイントや課題等を把握するため、特徴的な取組を行っている自治体にヒアリング調査を実施しています。

(3) 調査研究の方向性

自治体・職員アンケートを踏まえ、多摩・島しょ地域自治体の現状を整理します。また、特徴的な取組を行っている事例から、効果的・効率的な行政評価を行うためのポイントを整理します。

それらを取りまとめたうえで、各自治体の実情にあわせた行政評価のあり方等について提案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 「避難・避難所運営のあり方～多様な主体との連携～」 【2022年7月20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、昨年度の調査研究の結果を踏まえ、「避難・避難所運営のあり方～多様な主体との連携～」と題して開催しました。本稿では、当日の様様について報告します。

1. 基調講演

はじめに、株式会社危機管理教育研究所代表である国崎信江氏による基調講演が行われました。実災害時の対応の困難さ、多様な主体との連携等についてお話しいただきました。



▲国崎 信江氏

2. 調査研究結果発表

続いて、当調査会が2021年度に実施した調査研究結果について、当調査会の目崎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・職員・住民アンケートの結果に触れながら、多摩・島しょ地域自治体が取り組むべき方策について提言を行いました。



▲目崎研究員



▲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、避難・避難所運営のあり方や、多様な主体との連携などについて、より理解を深めることを目的に、行政と支援団体という視点から、3名の方にご登壇いただきました。基調講演を行った国崎氏がコーディネーター役となり、まず登壇者に各々の取組内容を紹介いただき、パネルディスカッションを行いました。

【第1部 避難・避難所における住民・他機関連携～自治体・支援団体の視点から～】

①益城町危機管理課長の岩本武継氏から、「7×2の衝撃～熊本地震の経験から～」として、熊本地震の被災経験や被災後の益城町の取組などをご紹介いただきました。



▲岩本 武継氏

②別府市防災局防災危機管理課防災推進専門員の村野淳子氏から「当事者・地域住民とともに作る避難計画～インクルーシブ防災事業～」として、当事者・地域住民とともに個別避難計画を作成している別府市の取組をご紹介いただきました。



▲村野 淳子氏

③認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード常務理事の浦野愛氏から「命と活力と尊厳が守られる避難所運営の在り方」として、避難者が避難生活で活力と尊厳を失わないための支援の考え方とポイントなどをご紹介いただきました。



▲浦野 愛氏

【第2部 避難・避難所運営のあり方についての意見交換】

ここまでの講演や取組の紹介を踏まえ、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。避難所運営での苦勞や準備方法、住民・支援団体との連携方法など多岐にわたるテーマで、避難・避難所運営のあり方について活発な議論となりました。

また、質疑応答では事前にいただいた来場者の質問に対し、各登壇者からそれぞれの知見を踏まえてお話しをいただきました。

4. シンポジウムを終えて

被災経験のある自治体、住民とともに個別避難計画を作成している自治体、被災地支援を行っている支援団体などあらゆる立場の方から現場の様子や取組状況を紹介いただくことで、具体的なイメージとともに、避難・避難所のあり方や様々な機関との連携方法についてお示しました。このシンポジウムが、多摩・島しょ地域の自治体が避難・避難所対応について、多様な主体との連携などより幅広く考える契機となりましたら幸いです。

「自助・共助・公助」について再考するーギャップを直視することからー

京都大学防災研究所 教授 矢守 克也

1. 調査研究報告書から

本稿は、2022年3月に、東京市町村自治調査会が公表した「多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する調査研究報告書」（以下、「報告書」という。）を踏まえて、近年、防災・減災事情について論じる際の看板フレーズになった感がある「自助・共助・公助」について再考したものである。報告書は、本稿で焦点をあてる「自助・共助・公助」のほか、災害からの避難や避難所をめぐる古くからの課題、また、コロナ禍の影響で最近生じた新たな課題まで広く網羅した体系的なものである。

筆者が注意を引かれたのは、多摩・島しょ地域で対象を変えて実施された3つのアンケート調査ー市町村の防災担当部局を対象とした「自治体アンケート」、市町村に勤務する職員を対象にした「職員アンケート」、そして、住民を対象にした「住民アンケート」ーの結果である。いくつかの質問項目は、3つの調査で共通して用いられており、そのため、結果を相互に比較可能である。これは、調査設計上すぐれた工夫である。また、幸いなことに、本稿でとりあげる「自助・共助・公助」と深く関わる質問項目について3つの調査の結果を比較できる。この点は3節で詳述する。

2. 本当に「バランス」なのか？

「自助・共助・公助」について明示的に尋ねた項目が、「自治体アンケート」にある（報告書P50²⁵）。質問内容は、「自助・共助・公助の重要性について、貴自治体の考えに最も近いものはどれですか」というもので、回答結果は、以下のとおりである。「公助がメインと考えて

いる」（0%）、「自助・共助に重きを置きたいと考えている」（43.6%）、そして、「自助、共助、公助のバランスをとりたいと考えている」（56.4%）である。

この回答分布から筆者が受けた印象をあえて挑戦的な言葉を使って表現するならば、一見多数派に見える三者の「バランス」重視は、自治体（防災担当部局）の言わばタテマエで、ホンネとしては、「『自助』・『共助』に重きを」推しなのではないか、というものである。もちろん、これは筆者が手前勝手な妄想で述べているのではない。本調査の結果にいくつかエビデンス（根拠）を見いだすことができる。たとえば、上記2つの考えの理由として得られた回答37件を分析した結果が報告されている（報告書P51）。そこで多数を占めているのが「公助には限界がある・自助や共助がより有効である」（22件）である。これを見ても、「バランス」派の心中深く（ホンネ）には、実は、「（住民のみなさんに）自助・共助でがんばってほしい」という切なる願いがあることがわかる。

自治体としては、住民やメディアなどから「行政として義務を果たしてほしい」、「責任を放棄するのか」といった声上がることも予想されることから、「公助には限界があります」とあからさまに表明することは控えたいという思いが当然あるだろう。筆者も、それなりに長く、自治体（そして、地域住民）と防災活動を共にしてきたので、そのフィーリングは十分理解できる。よって、誤解のないように記しておく、ここでの趣旨はホンネを隠してタテマエで回答しているのはよろしくないなどと批判することではまったくない。そうではなく、この後述べ

るように、真の「バランス」を実現するためにも、自治体も住民も、まずは、お互いにホンネの部分テーブルの上に全部さらけ出してしまいうことが大切だろう、という趣旨である。

3. データにあらわれた「ギャップ」

実は、両者のホンネを鮮やかにとらえたデータが、報告書に掲載されている。「発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組」（「自治体アンケート」と「職員アンケート」）、及び、「発災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」に関する調査結果（「住民アンケート」）、これら三者を相互比較した結果である（報告書P145）。これらの質問項目が、同じことを、自治体側（前者2つ）と住民側（後者）に対して尋ねており、その結果を相互比較できることは容易にわかるであろう。実際、報告書でもその作業が行われているのだが（表1）、ここではそれに加えて、同様の分析が可

能なもう一組の質問項目、すなわち、「平時に住民や自主防災組織に期待したい取組」（「自治体アンケート」と「職員アンケート」）、及び、「平時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」（「住民アンケート」）についても、筆者が手元で整理した結果を示しておきたい（表2）。なお、これらの質問項目は複数回答を認める形式をとっていて、表中の数字はそれぞれの取組が選択された割合（パーセント表示）である。

表1 発災時に住民や自主防災組織が行うべきと感じる（に期待したい）取組（選択率%）

| | 住民 | 職員 | 自治体 | ギャップ |
|--------------------|------|------|------|--------|
| 地域住民の安全確認と救助 | 48.2 | 56.6 | 61.5 | 住民<行政 |
| 住民の避難誘導の実施 | 30.4 | 30.8 | 15.4 | 住民 行政 |
| 自主的な避難所の運営や協力 | 25.8 | 59.8 | 87.2 | 住民<<行政 |
| 避難場所や物資の提供 | 35.9 | 14.4 | 0.0 | 住民>行政 |
| 避難行動要支援者の避難の支援 | 17.6 | 38.6 | 66.7 | 住民<<行政 |
| 被害情報の収集や行政からの情報の周知 | 22.8 | 22.8 | 17.9 | 住民 行政 |
| 速やかな避難の実施やその支援 | 38.3 | 38.3 | 35.9 | 住民 行政 |
| その他 | 0.9 | 0.7 | 0.0 | 住民 行政 |

<出典>報告書を基に筆者作成

表2 平時に住民や自主防災組織が行うべきと感じる（に期待したい）取組（選択率%）

| | 住民 | 職員 | 自治体 | ギャップ |
|-------------------------|------|------|------|--------|
| 避難訓練の実施・参加 | 32.2 | 50.8 | 61.5 | 住民<<行政 |
| 各家庭での備蓄の実施 | 57.6 | 79.4 | 74.4 | 住民<行政 |
| 地域の避難行動要支援者の把握 | 16.6 | 32.2 | 51.3 | 住民<<行政 |
| 避難に関する行政への課題提案 | 8.9 | 6.3 | 0.0 | 住民 行政 |
| 防災情報の積極的な収集 | 33.3 | 39.3 | 46.2 | 住民<行政 |
| 事前の避難場所や物資提供への協力 | 22.3 | 15.6 | 5.1 | 住民>行政 |
| 指定避難所・指定緊急避難場所以外の避難先の検討 | 28.2 | 21.7 | 46.2 | 住民<行政 |
| その他 | 1.2 | 1.5 | 0.0 | 住民 行政 |

<出典>報告書を基に筆者作成

表1と表2には、防災活動をめぐって、住民サイドと行政サイド（職員・自治体）との間に、大きな「ギャップ」があることが示されている。この「ギャップ」という認識は、報告書でも、「住民意識とのギャップの大きさ」（報告書P143）という形で表明されている。具体的には、上の表1に言及する中で、「自治体では『自主的な避難所の運営や協力（87.2%）』が最も高いのに対し、『発災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組』について、住民側（住民アンケート）では、『自主的な避難所の運営や協力』が25.8%（選択肢中5番目）と低く、自治体との意識のギャップが最も高くなっている」（報告書P144）と指摘されている。

たしかにそのとおりであるが、さらに重要な点は、ここで言う「ギャップ」はこの取組に限ったことではなく、多くの項目で見いだされていることである。そのことが明瞭にわかるように、両表の末尾に「ギャップ」欄を設けた。特に基準を作ったわけではないが、行政サイド（職員と自治体）と住民サイドで回答率がほぼ同じと思われる取組には「|」印を、異なる取組には「>」または「<」印を、そして、上例のように、回答率が著しく異なる取組には「>>」または「<<」印を付した。

多くの取組で、不等号が右に開いている（< または<<）。言いかえれば、行政サイドは「自助・共助」に大いに期待している一方で、それらの取組を担うことになる住民サイドにはあまりその気がない状態、言ってみれば、行政サイドの「片思い」になっている取組が多数存在することがわかる。特に、先述の「自主的な避難所の運営や協力」（発災時）に加えて、「避難行動要支援者の避難の支援」（発災時）、「避難訓練の実施・参加」（平時）、「地域の避難行動要支援者の把握」（平時）などで、この傾向が顕著である。

しかも、これら4つの取組は、行政サイドの内部で見たとき、他の取組以上に、行政が住民や自主防災組織により大きな期待を寄せている項目でもある。具体的には、「自主的な避難所

の運営や協力」（発災時）は自治体、職員とも1位、「避難行動要支援者の避難の支援」（発災時）は自治体で2位、職員で3位である。また、「避難訓練の実施・参加」（平時）は自治体、職員とも2位、「地域の避難行動要支援者の把握」（平時）は自治体で3位、職員で4位である。さらに、住民サイドの内部で見たときには、これら4つの取組は他の取組以上に、住民や自主防災組織が自ら取り組む内容としては下位にランクされている。具体的には、「自主的な避難所の運営や協力」（発災時）は5位、「避難行動要支援者の避難の支援」（発災時）は7位である。また、「避難訓練の実施・参加」（平時）は3位、「地域の避難行動要支援者の把握」（平時）は6位である。

以上のデータは、3つの大事なことを示している。第1に、上の4つの取組について、行政側はまさに「公助には限界があります、住民や自主防災組織に期待します」と考えている。これらの項目の選択率（住民や自主防災組織に期待する取組としての選択率）は他の取組と比べても高いのだから、ここには、2節で述べたように、「バランス」路線はタテマエで、ホンネとしては「自助・共助重視で」というというスタンスがあらわれていると言ってよい。第2に、これらの取組について、住民側は、どちらかと言えば消極的である。特に、要支援者への支援に関する2項目について、「地域の避難行動要支援者の把握」（平時）は6位、「避難行動要支援者の避難の支援」（発災時）は「その他」の選択肢を除けば全選択肢中最下位の7位であって、かなり明確に、「私たちが担うことは困難です」との意思表示がなされていると解釈せざるをえない。

そして、第3に、上の2つから当然予想される帰結でもあるのだが、両者の間に大きな「ギャップ」がある。すなわち、どのような取組を「自助・共助・公助」のうち、どこが中心となって担うのかに関する意識に大きな「ギャップ」が存在する。とりわけ、行政サイドは住民に期待しているものの、住民サイドは残念ながらそ

の気になっていないという方向の「片思い」が多数存在する。要するに、「自助・共助・公助」の発想には大きな課題がまだ残されている。「三者のバランスが大事だ」という主張は、一見至極もっともな方向性のように聞こえるが、どのようにバランスさせるのかという肝心要の部分に踏み込んで議論し、また具体的な対応を進めないと、単なる「ビューティフル・ワード」、つまりは絵空事で終わってしまうことが懸念される。

4. 「ギャップ」の解消・均衡

以上のように、報告書は、明示的には書いていないが、実は、「自助・共助・公助」の実現はそう簡単ではないことを実証している。ただし、問題解決へ向けた将来展望がないわけではない。つまり、それでも「自助・共助」に期待できるし、その兆しはある。筆者はそう考えている。この点について、ここでは3つのことを指摘しておきたい。

第1に、全国的な調査は、「自助・共助」の重要性が次第に広く共有される場所となりつつあることを示している。つまり、本調査では、公助の「片思い」と解釈できるデータも目立ったが、必ずしもそうとは言えないデータもある。内閣府は、数年に一度、「防災に関する世論調査」を実施している。回答者は、全国の市区町村に居住する満18歳以上の日本国籍を有する人びとである。最新の2017年実施の調査¹における関係項目は、「災害が起こったときに、その被害を少なくするために取る対応には、自助、共助、公助という考え方があります。あなたの考えに最も近いものはどれですか。この中から1つだけお答えください」(一部略)というものである。

回答結果は、「自助に重点をおくべき」(39.8%)、「共助に重点をおくべき」(24.5%)、「公助に重点をおくべき」(6.2%)、「自助、共助、公助のバランスをとるべき」(28.8%) となっ

ている。質問形式や選択肢が異なるので直接比較はできないが、報告書よりも「自助・共助」への支持が大きい。加えて、2013年に実施された調査²にも、ほぼ同じ内容の質問項目が含まれており、その結果は、「自助に重点をおくべき」(21.7%)、「共助に重点をおくべき」(10.6%)、「公助に重点をおくべき」(8.3%)、「自助、共助、公助のバランスをとるべき」(56.3%) となっていて、「自助・共助」を重視する傾向性が近年強まってきていることを示している。

第2に、表1、表2を見ると、不等号が左に開いた項目も散見される。つまり、行政サイドの期待以上に、住民が「がんばりますよ」と宣言している取組もある。具体的には、「避難場所や物資の提供」(発災時)、「事前の避難場所や物資提供への協力」(平時)であり、これとは別に、「地域住民の安全確認と救助」(発災時)、「各家庭での備蓄の実施」(平時)などは、行政サイドとの関係はさておき、住民サイドで多くの人が「やるべき」と回答している。行政の立場に立って表現すると、これらは、住民のモチベーションを生かしきれておらず、「自助・共助」により多くを任せることができそうなのに行政側が「抱え込んでいる」ことが示唆される取組ということになる。「自助・共助」のパワーを生かし、真の「バランス」を実現するための一助となる知見である。

第3に、3節で示唆された要支援者に関する問題群が重要である。要支援者に関する取組は、今回、災害時の取組でも(表1)、平時の取組でも(表2)、住民サイドと行政サイドとの間に非常に大きなギャップが認められた。これは、近年の防災・減災活動で非常に重要な課題として焦点化されているのが、高齢者や障害者をはじめとする要支援者に対する支援であることを踏まえると、非常に深刻な問題である。一番肝心だとされている問題について、行政と住民の息が合っていないのだから、「バランス」とは

1 内閣府「防災に関する世論調査」(2017年)

https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/3_chosahyo.html

2 内閣府「防災に関する世論調査」(2013年)

https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-bousai/3_chosahyo.html

ほど遠い状態にあると言わねばならない。

しかし他方で、問題解決へ向けた糸口がないわけではない。先頃、国が市町村の努力義務とした要支援者の個別避難計画の策定が一つの鍵を握る。管見の限り、この活動を「とにかく計画書の策定率を上げないと格好がつかない」などと、形骸化した形で実施している自治体には明るい光は差してこない。逆に、この活動に本腰を入れて実質的な形でチャレンジしている自治体では道が開け、「自助・共助・公助」のバランスも自ずと整ってくるだろう。

後者の道を歩むためのヒントもまた報告書には盛り込まれている。たとえば、報告書P91で紹介されている「インクルーシブ防災事業」（大分県別府市）や、報告書P109で取りあげられている「まねっこ防災」（高知県黒潮町）の取組などである。また、報告書では言及されていないが、著名な事例として「ギリギリの共助」（岩手県大槌町安渡地区）をあげてもいいかもしれない³。この印象的な言葉が意味するところは、共助はただそう唱えていれば実現するような生やさしいものではなく、関係者がそれぞれギリギリの努力・歩み寄りを示す中で何とか成立する困難な道のりだ、ということである。東日本大震災で多くの犠牲者を出した経験から引き出された言葉だけに、その言葉には含蓄がある。

筆者は、これらの活動をよく存じあげているのだが、肝心なことが少なくとも2つあるように思う。一つは、「障害者」や「高齢者」や「要支援者」といったカテゴリーを相手に対策しようとするのではなく、歩くのがままならないAさん、聴覚に障害のあるBさんなど、一人一人の個別的な当事者に徹底的に向き合おうとする姿勢である。もう一つは、自治体職員だけでなく、それも防災関係部局の職員だけでなく、福祉・健康関係部局の職員など、多くの職員（黒潮町では、「防災地域担当制」のもと全職員）

が関与し、かつ、近隣住民、ケアワーカー、民生委員、地元の福祉施設の職員など平素からその人と付き合いのある人たち、地元の小中高校生と教員（黒潮町は学校教育と連動した要支援者対策も実施）、さらには、外部の専門家などが加わることで、そこで活動するプレーヤーが多様化・多彩化している点である。これにより、事態は、「自助・共助・公助」の3つのうちどこが担当するのかといった後ろ向きではなく、従来の「自助・共助・公助」という枠組み自体を打破した横断的な活動が生まれ、それが問題解決への突破口となっている。

5. 「一歩外へ」のスピリッツ

これまで述べてきたように、「自助・共助・公助」は、防災・減災や復旧・復興の分野で便利に使われる言葉である。特に、「自助・共助・公助のバランスが必要です」というフレーズはありとあらゆるところに溢れ、ほとんど無反省に使われている。

しかし、筆者がかねてから指摘しているとおり⁴、この言葉、実は要注意である。「ここまでは自助」（住民や被災者が自分ですること）、「それは共助」（ご近所で協力する事がら）、「ここからが公助」（役所の守備範囲）のように、責任範囲や役割分担を固定化するために使われるなら、百害あって一利なしである。「それって、私じゃなく、あなたのやることでしょ」を主張するためなら、「自助・共助・公助」は使わない方がいい。そうではなくて、4節で示唆したように、これまでの分業感覚や棲み分け意識を取っ払って、みな「一歩外」に出て、従来は手を出してこなかった何かに新しくチャレンジする。その小さな一歩が、「ギリギリの共助」を成立させ、「自助・共助・公助」のバランスを生み、さらには社会を大きく変える。こうした一歩を促すためにこそ、「自助・共助・公助」

3 佐々木慶一「東日本大震災を経験しての地区防災計画の見直し」
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/pdf/tsunami_kentokai_01_06_20180622.pdf?msclkid=3631d379cea211ec8ae0edbbe66234ee

4 矢守克也「防災心理学入門：豪雨・地震・津波に備える」ナカニシヤ出版（2021年刊行）

という言葉は使われるべきであろう。

あらためて考えてみると、発生から四半世紀あまりが過ぎた阪神・淡路大震災が生んだ「ボランティア元年」という言葉も、要するに、「被災者の救援、それって、消防、警察、自衛隊の仕事でしょ」、「避難所の運営、それって、役場、学校の役割でしょ」という、それ以前の常識の解体だった。それまでの通念やしがらみを超えて「一歩外」に踏み出すために、「ボランティア」という新しい言葉が必要とされたと言ってもよいかもしれない。「自助・共助・公助」という言葉も、そのような精神のもとで語られるべきである。

『自治体職員に求められる情報分野の専門性に関する調査研究報告書
～将来を見据えた人材の確保・育成に向けて～』について

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道

1. はじめに

2018年4月の「自治体戦略2040構想研究会 第一次報告」では、人口減少が進む2040年頃には更に少ない職員数での行政運営が必要になる可能性があり、ICTの活用を前提とした自治体行政を展開する必要があるとされた。少なくなった人手を補うべく、AIやRPAなどの活用が期待されているが、自治体内部には最新の知識を持つ人材はなかなか見当たらず、いかにして外部人材を確保するかが課題とされてきた。さらに、近年はDXの推進が官民を問わず喫緊の課題となっていることから、デジタル人材の需要が高まっており、自治体がこの分野の人材を確保することはますます難しくなっている。

このような状況を背景に、本調査研究は、自治体職員に求められる情報分野の専門性を整理し、人材の確保に取り組むべき意義を明らかにするとともに、職員の情報分野への意識醸成や能力開発、デジタル人材の外部採用、人材の自治体間連携、副業人材の確保や専門職創設等まで多様なあり方を調査研究したものである。

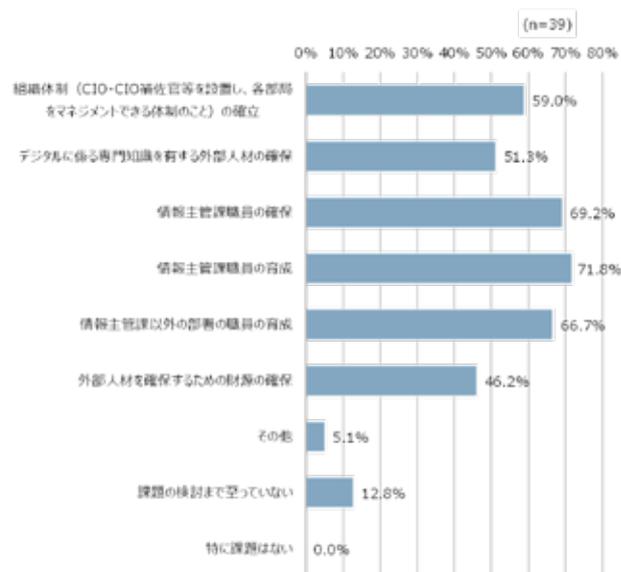
本調査研究では、多摩・島しょ地域39市町村及び周辺自治体135市区町村を対象とするアンケート調査を実施した¹。本稿においては、その結果を引用しつつ、紙幅の関係から、情報分野における自治体の人材確保の現状と、その解決策に焦点を当てて論じることとする。

2. ICT活用にかかる人材面での課題

ICT活用にかかる人材面での課題については、図表1のとおりである。7割前後の自治体

が「情報主管課職員の育成」及び「情報主管課職員の確保」を課題と認識している。これに次いで多いのが「情報主管課以外の部署の職員の育成」であり、自治体のICT施策の推進には、情報主管課だけでなく、実際に事業を行う各担当課にも一定のデジタル・リテラシーが必要であると認識されていることがうかがえる。

▼図表1 ICT活用にかかる人材面での課題（複数回答）



〈出典〉報告書P40

DXは、業務プロセスの改革を伴う。業務プロセスの改革を推進するには、業務をよく知る担当課が自分ごととして考える必要があるが、その際にデジタルテクノロジーの知識がないと何をどう変えられるのかの想像がつかない。そのため、すべての職員に最低限のデジタルテクノロジーの知識、つまり、デジタルテクノロジーで何ができるか程度の内容を把握しておくことが必要とされるのである。

¹ 周辺自治体については、一部の設問で、多摩・島しょ地域の回答と比較するために調査対象としている。

3. 外部人材の任用・確保の形態及び方法

外部人材の任用・確保の形態及び方法については、図表2及び図表3のとおりである。いずれも実施率がかなり低いのが気になるところではあるが、これらを総合すると、自前でフルタイムの職員を採用するほどの必要性はなく、国が用意した派遣制度を活用して乗り切ろうと考える団体が多いようである。

▼図表2 外部人材の任用・確保の形態（単一回答）

| | 合計 | 実施している | 過去実施していたが、現在は実施していない | 検討中である | 実施しておらず、検討していない |
|------------------------|--------|--------|----------------------|--------|-----------------|
| 任期付職員（フルタイム）として任用 | 39 | 2 | 0 | 3 | 34 |
| | 100.0% | 5.1% | 0.0% | 7.7% | 87.2% |
| 任期付短時間職員として任用 | 39 | 0 | 0 | 4 | 35 |
| | 100.0% | 0.0% | 0.0% | 10.3% | 89.7% |
| 会計年度任用職員として任用 | 39 | 1 | 0 | 5 | 33 |
| | 100.0% | 2.6% | 0.0% | 12.8% | 84.6% |
| 特別職非常勤職員として任用 | 39 | 4 | 0 | 4 | 31 |
| | 100.0% | 10.3% | 0.0% | 10.3% | 79.5% |
| 民間企業等から研修生として登用 | 39 | 0 | 0 | 1 | 38 |
| | 100.0% | 0.0% | 0.0% | 2.6% | 97.4% |
| 企業への外部委託で常駐要員を確保 | 39 | 2 | 0 | 4 | 33 |
| | 100.0% | 5.1% | 0.0% | 10.3% | 84.6% |
| 企業への外部委託で要員（常駐ではない）を確保 | 39 | 2 | 0 | 7 | 30 |
| | 100.0% | 5.1% | 0.0% | 17.9% | 76.9% |
| その他団体・個人への外部委託で要員を確保 | 39 | 1 | 0 | 7 | 31 |
| | 100.0% | 2.6% | 0.0% | 17.9% | 79.5% |

〈出典〉報告書P41

▼図表3 外部人材の任用・確保の方法（単一回答）

| | 合計 | 取り組んでいる | 取り組む予定である | 検討中である | 必要性は認識しているが、取り組む予定はない | 必要だと認識しておらず、取り組む予定もない |
|--------------------|--------|---------|-----------|--------|-----------------------|-----------------------|
| 人材の自治体間連携 | 39 | 2 | 0 | 11 | 16 | 10 |
| | 100.0% | 5.1% | 0.0% | 28.2% | 41.0% | 25.6% |
| 副業・兼業人材の確保 | 39 | 2 | 0 | 9 | 11 | 17 |
| | 100.0% | 5.1% | 0.0% | 23.1% | 28.2% | 43.6% |
| 地域情報化アドバイザー派遣制度の活用 | 39 | 5 | 0 | 11 | 14 | 10 |
| | 100.0% | 12.8% | 0.0% | 28.2% | 35.9% | 25.6% |
| デジタル専門人材派遣制度の活用 | 39 | 1 | 0 | 13 | 13 | 12 |
| | 100.0% | 2.6% | 0.0% | 33.3% | 33.3% | 30.8% |
| テレワークの許可 | 39 | 5 | 2 | 10 | 13 | 9 |
| | 100.0% | 12.8% | 5.1% | 25.6% | 33.3% | 23.1% |
| フレックス制の導入 | 39 | 3 | 0 | 6 | 14 | 16 |
| | 100.0% | 7.7% | 0.0% | 15.4% | 35.9% | 41.0% |

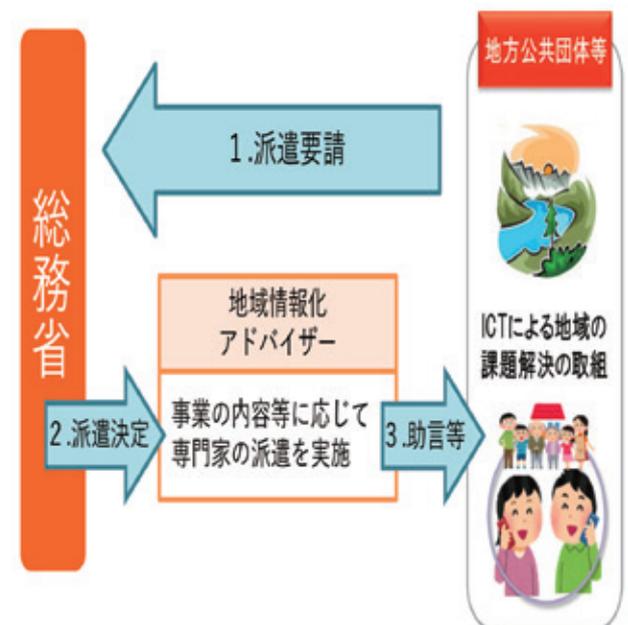
〈出典〉報告書P42

総務省の「地域情報化アドバイザー派遣制度」（図表4）は、ICTを活用した取組を検討する地方公共団体等からの求めに応じ、ICTの知見等を有する「地域情報化アドバイザー」を派遣し、ICT利活用に関する助言等を行うものである。現地派遣は年間3日まで、オンライン会議による支援であれば合計10時間の範囲内において支援が可能であり、2022年度には、先進自治体職員、大学教員、CivicTech等の有識者204名が委嘱されている。

また、内閣府の「地方創生人材支援制度（デジタル専門人材）」（図表5）は、総務省のデジタル専門人材派遣制度が2022年度から地方創生人材支援制度に整理統合されたものである。地方創生に積極的に取り組む市町村に対し、意欲と能力のある民間人材であって、地域課題の解決を図ることのできる専門人材を原則半年～2年の間、派遣するもので、前身の総務省事業の時代から多くの協力企業の人材が市町村に派遣されてきた。

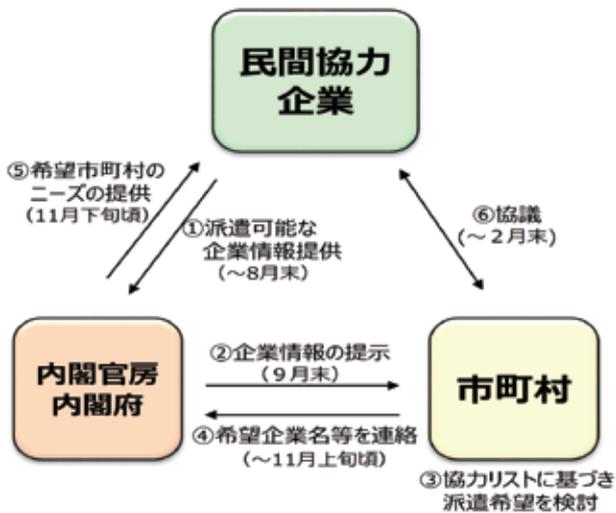
いずれも国が人材を確保し、自治体の希望に合わせてマッチングしてくれるものであり、後述のように自前の採用が難しい中、これらの制度の利用価値は非常に高いと言えるであろう。

▼図表4 地域情報化アドバイザー派遣制度



〈出典〉総務省資料

▼図表5 地方創生人材支援制度



〈出典〉内閣府資料

4. 外部人材確保にあたっての課題

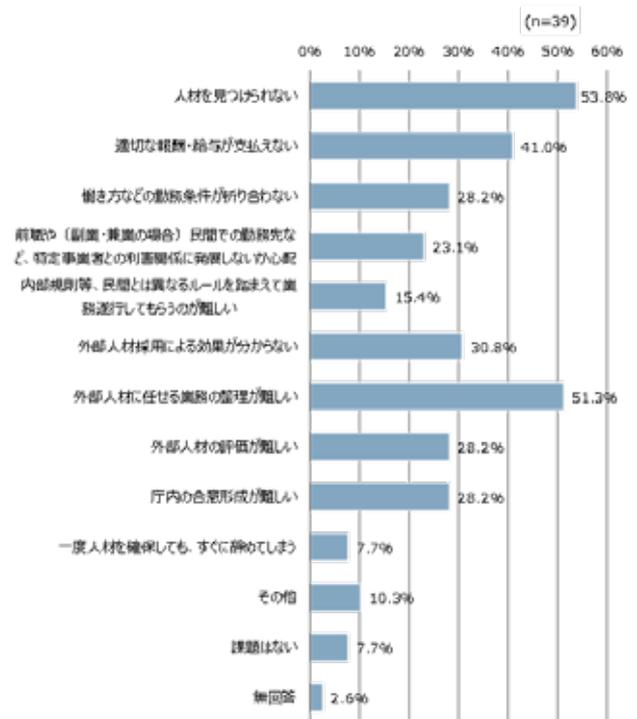
外部人材確保にあたっての課題については、図表6のとおりである。総務省が全自治体を対象に実施したアンケート調査の結果（図表7）と比べても、全国的な傾向と同様の状況にあることがわかる。

この結果からは、人材がなかなか見つけられず、やっと見つけても給与面や働き方などの勤務条件面で折り合えない状況が浮かび上がる。デジタル専門人材は大都市圏に偏在しており、地方部の自治体が採用する場合は転居を伴うため、ハードルがかなり高くなってしまふ。その上、第一線級のデジタル人材の給与水準は公務員よりもかなり高いと言われていることを考え合わせると、地方部の自治体がデジタル専門人材を採用することは非常に難しいと判断せざるを得ないが、多摩・島しょ地域の自治体にも同様の傾向がうかがえる。

このような場合に有効なのが、副業・兼業による採用である。週に数日であれば転居しなくても十分対応が可能であり、報酬もフルタイムの場合に比べて安価で済む。既に副業・兼業を前提とする民間人材の活用に踏み切った自治体では、数十倍～数百倍レベルの応募があり、自治体で働くニーズが予想以上に多く存在することがうかがえる。

なお、総務省アンケートにない項目の「外部人材に任せる業務の整理が難しい」、「外部人材採用による効果が分からない」も多くの自治体を選択している。そもそも外部人材の確保を実行に移す前の段階でなされるべき事項が十分になされていないということであり、早急な対応が望まれる。

▼図表6 外部人材確保にあたっての課題（複数回答）



〈出典〉報告書P47

▼図表7 デジタル専門人材の確保に係る課題



〈出典〉総務省資料（デジタル専門人材の確保に係るアンケート調査結果（2020年））

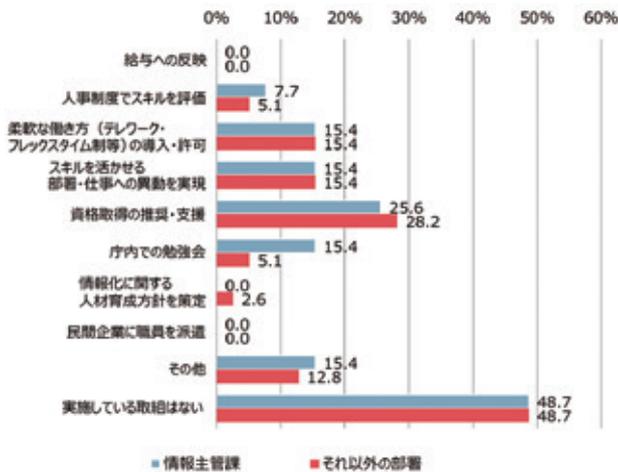
5. 内部人材の育成

外部からデジタル専門人材を確保することも大事であるが、前述のとおり、DXの推進には、すべての職員に最低限のデジタルテクノロジーの知識が必要とされるため、内部人材の育成をそれなりに行うことも求められる。

この点について、図表8からは、半数の自治体が何も実施しておらず、残りの半数も職員の自主的な学習を支援する程度の実施にとどまっていることがうかがえる。

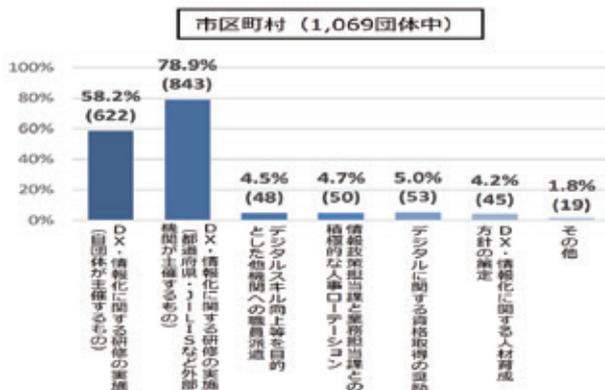
総務省の調査によると、市区町村の61.4% (1,069団体) がDX・情報化を推進するための職員育成の取組を実施しており、その取組内容は図表9のとおりとなっている。多くの自治体が研修を主催したり、職員を他団体主催の研修に派遣したりしている。多摩・島しょ地域の自治体においても、少なくともこの程度の取組を行う必要があるようである。

▼図表8 内部人材育成の取組（複数回答）



（出典）報告書P58

▼図表9 DX・情報化を推進するための職員育成の取組（複数回答）



（出典）総務省「自治体DX・情報化推進概要（令和3年度）」

6. おわりに

本調査研究では、人材確保の先進事例として、長野県、会津若松市、千葉市、金沢市、J-LIS（地方公共団体情報システム機構）などの事例を紹介している。外部のデジタル専門人材の確保に目を奪われがちであるが、すべての職員に最低限のデジタルテクノロジーの知識が必要とされることを踏まえると、全職員を対象にデジタル研修を展開する金沢市の事例は特に重要である。

また、本調査研究報告書の最後には、調査研究結果を踏まえた提言も記されている。詳細は報告書を見ていただくこととして、ここには取組の方向性と具体的施策の一覧のみを掲げる（図表10）。いずれも首肯すべき内容であり、報告書には取り組む際の具体的なポイント・留意点も示されている。デジタル人材の確保に悩んでいる自治体にはぜひ一読をお勧めしたい。

▼図表10 情報分野の専門性を有する人材確保に向けた施策

| 【取組の方向性】 | 【具体的施策】 |
|----------|---|
| 採用 | ①採用したい人材像の定義 ②採用プロセスの迅速化 ③リアリティショックの軽減 ④区分を設けた採用・専門職創設の実施 ⑤業務の魅力向上 ⑥デジタル人材派遣制度の活用 ⑦チームでの人材採用 |
| 育成 | ①情報セキュリティ研修の実施 ②外部試験受験の支援 ③専門機関が公表しているスキル標準を参考とした育成プログラムの検討 ④実技を重視した研修設計 ⑤適正配置の実現 ⑥キャリアデザイン研修の実施 |
| 待遇向上 | ①人材育成基本方針への情報分野の重要性の明記 ②人事評価制度の新規創設 ③副業の許可など、柔軟な働き方の実現 |

（出典）報告書P142

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。

基礎自治体における働く環境改革 —自治体のフリーアドレス導入の可能性—

調査課研究員 九鬼 統一郎（狛江市派遣）

1. はじめに

我が国では少子化による生産年齢人口の減少、高齢化に伴う親の介護問題が顕在化し、社会問題となっています。国立社会保障・人口問題研究所の発表¹によると、東京都の2045年の生産年齢人口（15～64歳）は、2015年比で10.1%減少すると推測されています。

一億総活躍社会の実現を目指すため、子育て支援・介護の基盤強化を行うと同時に、働く人々が個々の事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する「働き方改革」を総合的に推進する必要性が高まっています。そして、2020年4月に発令された緊急事態宣言は、フレックスタイム制やテレワークの導入等を加速させる契機となり、テレワーク実施者の継続希望意向は80.9%²となるなど社会の働き方に対する意識は変容しています。

一方、社会情勢はめまぐるしく変化し、住民のニーズも複雑化、多様化しており、これらの課題解決に向け、自治体では日常的に複数部署の職員との調整が頻繁に行われています。その

ため、これまで以上に多くの部署とコミュニケーションを取ることが重要であり、部局の垣根を越えた連携、横断的な組織体制づくりが必要となっています。

このような中、スペースを有効に活用でき、コミュニケーションが活性化するとされている『フリーアドレス』が改めて注目されています。

そこで、本稿では多摩・島しょ地域自治体のフリーアドレスの導入状況、導入のメリット、デメリット、課題等に対するアンケート調査を実施し、今後検討を行う自治体にとって参考となる事例を紹介します。

2. フリーアドレスとは

フリーアドレスの明確な定義はありませんが、本稿では『職員一人につき一つの固定席を撤廃し、出勤した者が自由にデスクを選ぶことができる業務スタイル』を指すこととします。

フリーアドレスのメリット、デメリットは次のようなことがあるとされています。

(1) メリット

- ① 同部署・他部署職員のコミュニケーションが活性化する
- ② 執務環境の美化につながる
- ③ チーム編成が容易になる
- ④ スペースの省力化、有効活用ができる

1 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』
<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/3kekka/Municipalities.asp>（2022年9月16日確認）

2 パーソル総合研究所 第七回・新型コロナウイルス対策によるテレワークへの影響に関する調査 <https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/assets/telework-survey7.pdf>（2022年9月16日確認）

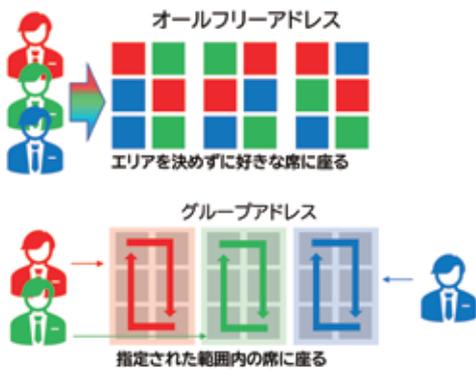
⑤ペーパーレスにつながる

(2) デメリット

- ①帰属意識の低下が起こる
- ②ルールの浸透に時間がかかる
- ③職員のマネジメントが難しい
- ④席が固定化される
- ⑤向いていない職種がある

種類は大きく2区分あり、個人単位（オールフリーアドレス）、課や係等のグループ単位（グループアドレス）があります。

▼図表1 フリーアドレスの種類のイメージ図



〈筆者作成〉

3. 多摩・島しょ地域のフリーアドレス導入に関する実態調査アンケート結果

多摩・島しょ地域自治体の状況を調査するため、フリーアドレスの実施状況や課題等についてアンケート調査を実施しました。

◆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39市町村
調査基準日：2022年6月1日時点
実施時期：2022年6月20日～7月1日

以下は、アンケートの結果の概要についてまとめています。

(1) テレワーク実施状況別フリーアドレスの導入状況について

テレワーク（在宅勤務）の実施状況とフリーアドレスの導入状況を聞きました。図表2は、その状況をまとめたものです（N=39、単一回答）。

テレワークを実施している自治体は21自治体で、全体の53.8%でした。

フリーアドレスを導入していると回答した自治体はいずれもテレワークを導入しており、テレワークの実施とフリーアドレスの導入との間に相関関係があると推測されます。検討中と回答した自治体でも6割以上が、テレワークを実施していました。

▼図表2 テレワーク実施状況別のフリーアドレス導入状況

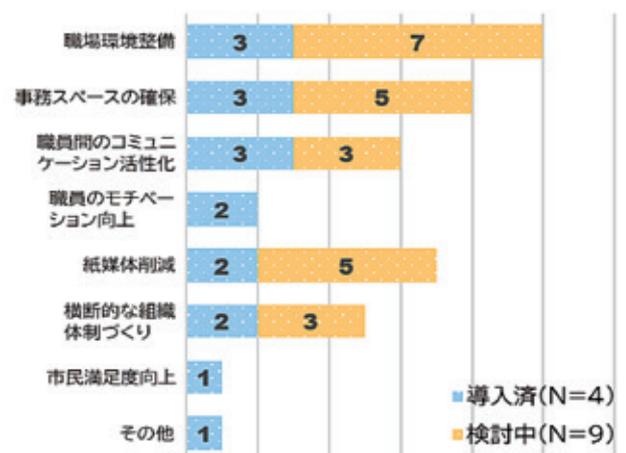
| | | フリーアドレス導入状況 | | |
|------|--------------|-------------|-----|---------|
| | | 導入済 | 検討中 | 導入予定はない |
| 実施状況 | テレワークを実施している | 4 | 6 | 11 |
| | 以前に実施していた | — | 2 | 7 |
| | 実施していない | — | 1 | 8 |

導入していると回答した自治体に、導入範囲を聞いたところ、全て「一部の部署」と回答しています。それぞれ企画部門（2部署）、教育部門、住民部門、都市建設部門となっており、4自治体の中の5部署に導入されていることが分かりました。

(2) 導入の目的について

フリーアドレスを導入済、検討中と回答した自治体に、導入目的を聞きました。図表3は、その内容をまとめたものです（N=13、複数回答）。

▼図表3 フリーアドレス導入・検討別の目的



それぞれ上位3位までの導入目的を見ると、導入済の自治体では、①「職場環境整備」、②「事務スペースの確保」、③「職員間のコミュニケーション活性化」となりました。

検討中の自治体では、①②は導入済の自治体と同様上位でしたが、「紙媒体削減」も上位にあり、ICTの活用による紙媒体の削減を目的としていることが伺えます。次いで、「横断的な組織体制づくり」、「職員のコミュニケーションの活性化」も3割以上の自治体が目的に挙げていました。

(3) 導入しない理由について

フリーアドレスの導入予定なしと回答した自治体に対し、その理由を聞きました。

図表4は、その内容をまとめたものです(N=26、最大3つまで選択可)。

▼図表4 導入しない理由

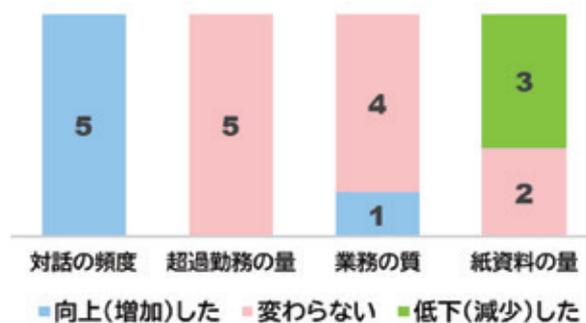


「検討をしていない」と回答したのは、全体の61.5%にあたる16自治体でした。「検討をしていない」を除いた具体的な理由では「導入できる/できない部署がある」が11自治体(42.3%)、「メリットを享受できない」が9自治体(34.6%)でした。

(4) 導入後の職場環境の変化について

フリーアドレスを導入済と回答した自治体の5部署に対して、導入後の職場環境の変化について聞きました。図表5は、その内容をまとめたものです(N=5、各項目単一回答)。

▼図表5 導入した職場環境の変化について



全ての部署で、対話(職員間のコミュニケーション)の頻度が「増加した」となっています。一方、超過勤務の量は全ての部署が「変わらない」としており、対話の頻度が増加したことに伴う、超過勤務の増加は見られませんでした。

業務の質は「向上した」が1部署ありましたが、4部署では「変わらない」でした。

紙資料の量は、「減少した」が3部署、「変わらない」が2部署でした。

(5) 導入前と比較したメリット・デメリット

導入自治体に対し、導入前と比較したメリット、デメリットを聞きました(N=5、自由記述)。

【メリット】

- 管理職や他部署職員の席が近くなり、コミュニケーションが取りやすくなった。
- フロア全員で課題検討を行ったことで、職員の働き方に対する意識向上が見られた。
- 紙資料が大幅に削減され、ペーパーレス化、帰庁時のクリアデスク化がなされた。
- テレワークの促進、スペースの有効活用が図れた。

【デメリット】

- パーソナルロッカーへの準備や片付けの時間が必要となった。
- 業務専用端末を利用しているため、一部職員の席が固定化している。
- 他フロア職員や議員等の来客の際に、担当職員を探しづらくなった。
- 事務用品や業務上使用する資料を置くスペースがなくなった。

4. 都内の導入自治体の事例紹介

(1) ハイブリッド型フリーアドレスの導入 (狛江市)

はじめに2022年3月にフロア全体のリノベーションによるフリーアドレス化を実施した狛江市の事例をご紹介します。

1) 導入の経緯

狛江市では、新型コロナウイルス感染防止対策による在宅勤務の推奨により、市役所執務室内に空きスペースが目立つようになりました。一方、未来の市職員の育成、働き方改革を進めるため、柔軟な発想やスピード感、“未来構想力”で新たな価値を生み出す職員の育成を図り、部署を超えた職員間のコミュニケーションを生み出す職場環境を整備する必要がありました。

このような職場環境実現を目指し、内部管理系の業務が多い4階フロア（企画財政部や総務部）のリノベーションの検討を始めました。

2) 導入前の課題について

導入前、市には次の4点の課題がありました。

①企画調整部門と総務・人事部門の執務室が離れており、推進力に欠けている、②執務スペース内で、水平・垂直ライン同士のコミュニケーションの取りづらさがある、③可変性のない事務机のため、空席時の利用がしにくく、文書管理やペーパーレス意識の定着が阻害されている、④職員の意識や部署ごとの慣行の弊害、でした。

3) 課題解決に向けたアクション

これらの課題解決のため、「企画・総務部門の機能性の向上に向けた職員間のコミュニケーションの活性化と意識改革につながる執務環境の提供」をコンセプトに、①部署の入替による4階執務スペースの再構成、②業務の性質に応じた“フリーアドレスゾーン”（オールフリーアドレス）と“係単位の固定席ゾーン”（グループアドレス）のハイブリッド執務スペースの構築、③可変型のデスク配置と袖机付きデスクの廃止、の3点を行いました。

▼図表6 リノベーション前後の状況

《前》

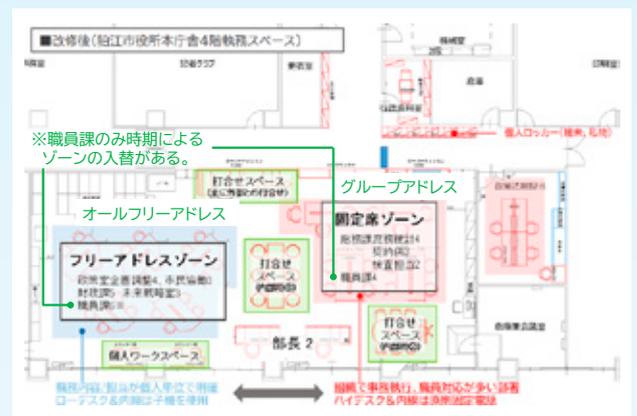


《後》



〈出典〉 狛江市提供

▼図表7 改修レイアウト図面



〈出典〉 狛江市提供（緑文字は筆者加筆）

4) 導入後と今後

リノベーションにより、定性面と定量面それぞれに効果がありました。

定性面では、これまで静かだったフロア全体が、頻繁なコミュニケーションにより活性化し、業務効率や職員の生産性の向上が表れつつあり

ます。分散勤務やテレワークも積極的に利用し、職員の働き方に対する意識も変わってきました。

定量面では、整理整頓によるスペースの創出、物理的な紙媒体資料の抑制と意識付け、集団執務によるエネルギー使用量の削減によるゼロカーボンに対する取組です。

コスト意識もさることながら、このリノベーションにより、環境問題に対して職員一丸となった意識改革ももたらしているようです。

9月中旬には、福祉部局にも導入されました。業務効率やコミュニケーション量にどのような効果が出るか期待されます。

(2) グループ型フリーアドレス制の導入 (国分寺市)

続いて2020年7月に市民課窓口係でグループアドレス導入の実証実験を開始した国分寺市の事例をご紹介します。

1) 導入の経緯

国分寺市は、2025年1月に新庁舎が開庁予定となっており、2008年から仮庁舎で業務を行っています。

仮庁舎の執務スペースは、狭あいな状態で、このことが顕著であったのが、市民課窓口係(以下「窓口係」という。)でした。

この状態を解消するため、また、新庁舎建設にあたり、効率的・機能的な執務環境の確保に向けた検証を行うことを目的に、『グループアドレス』導入の実証実験が開始されました。

2) 導入前の課題について

市の検討段階の課題は、①什器やシステム移設に係る経費、②紙媒体の資料等の保管場所、③職員への説明の3点でした。

②について、窓口係では申請書類が紙媒体であり、業務上一定期間は課内の所定場所に保管する必要があることから、狭あいな状態であったスペースをどう有効活用するかが、当初から課題でした。

また、窓口係の職員の間で、具体的なイメージや認識の共有を図る必要がありました。

3) 課題解決から導入に至るまで

窓口係は証明書の発行や住民異動手続きを行っています。多くの重要な個人情報を取り扱っていたため、執務室スペースのパソコン画面や申請書を窓口から見えないようなレイアウトにしています。

また、袖机を全て撤去し、業務マニュアルや事務用品の共有化を図ったほか、不要な文書の廃棄も行いました。削減量はA4用紙に換算して約63,000枚相当になりました。一方で、共有化した物を置くためのスペース確保など新たな課題が生まれました。このことはグループアドレスを導入する新庁舎のレイアウト検討に生かすことができました。

▼図表8 グループアドレス導入前後の状況

《前》



《後》



〈出典〉国分寺市提供

4) 導入後と今後の展望

窓口係では、一人あたりのスペースが縮小され、作業や休憩スペースの確保も難しくなりました。加えて、実証実験の開始時期は、新型コロナウイルス感染症が猛威を振り始めた時期で、ソーシャルディスタンスの確保や事務用品等の共有化に伴い、小まめな消毒も必要となりました。

また、特定の業務では隣席でないとも効率が悪くなる等により、一部に席の固定化が発生するなどの問題が生じたりもしました。

一方、導入後も執務室スペースが狭あいな状態であることに変わりはありませんでしたが、

配置を工夫することで動線が確保され、関係する係の行き来がスムーズになり、コミュニケーションが活性化し、課内連携も円滑になりました。また、紙媒体の資料は極力電子決裁やメール等を活用しながら電子化を図るなど、執務スペース確保に向けた意識改善が見られました。

新庁舎では、全部署にグループアドレスを導入予定です。実証実験の課題を踏まえ、執務室を3つのゾーンに区切ることとし、執務ゾーン以外に、打合せや集中作業席など執務のサポートを行うサポートゾーン、窓口対応のための共用端末や窓口担当者の席のあるマルチゾーンを設置します。また、ワンストップサービスの導入も予定されています。通路や机の幅も考慮し、移動をしやすくする「中動線」の確保とともに、職員が市民サービスに合わせて席を固定せずに効率的に職務を行い、組織横断的な連携が図られる新庁舎を目指しています。

5. おわりに

本稿では、基礎自治体における働く環境改革として、フリーアドレスの導入に関するアンケート結果及び導入している2つ自治体の事例について紹介を行いました。

フリーアドレスの導入目的は「働き方改革」のための環境整備、「ゼロカーボン」を見据えた紙資料や消費エネルギーの削減、多様な課題に直面する自治体の「部局を超えた横断的な体制づくり」とそれぞれの自治体が抱える課題を解決することであることが垣間見えました。

事例紹介で取り上げた2自治体は、それぞれの組織に合わせた形態で導入をしていました。共にフリーアドレスを導入することが目的ではなく、「働く環境の整備」をするための方法の1つとして導入しています。これにより、生産性の向上やワンストップサービス窓口の実現といった市民サービスの向上にもつなげています。

しかし、同部署の上司や同僚との間のフェイス・トゥ・フェイスの機会が減少する³と言われており、デメリットにも目を向ける必要があります。

一方、導入を予定していない自治体にその理由を尋ねたところ、「検討をしていない」と回答した自治体を除き、「導入できる部署とそうでない部署がある」が最多でした。企画部門や総務部門では比較的導入しやすい傾向がある一方で、窓口を中心とする部門では、住民との距離が近いことに伴う弊害や個人情報保護の観点から導入しにくいものと筆者も考えていました。

これはフリーアドレスを、個人ごとのオールフリーアドレスと認識していたためですが、今回事例で紹介したハイブリッド型やグループアドレスは、導入を検討する際の参考となるのではないのでしょうか。

また、今回の調査では、導入している部署全てがコミュニケーションの量が増加したと回答しました。全国に先駆けてフリーアドレスを導入した愛媛県西予市の調査⁴では、会話の回数は2.2倍（306回→674回）、上司・部下のコミュニケーション量は6.0倍（101回→609回）に増加したという結果が出ています。

住民の意識やライフスタイルの変化と共に、行政へのニーズは多様化しています。新たな行政課題に対応するため、行政の「縦割り」から「横割り」の組織づくりの必要性はこれまでとも言われてきました。フリーアドレスの導入は、部署の異なるスタッフ同士のコミュニケーションを活性化させ、横割り組織を構築する有効手段の1つとして考えることができます。

本稿では、柔軟な労働環境の整備と共に、多様化する住民ニーズに応えるための組織づくりの1つとして自治体のフリーアドレス導入の可能性を取り上げました。ぜひ、検討を行う際の参考としていただければ幸甚です。

3 古川 靖洋（2018）フリーアドレス・オフィス導入の目的とその効果

4 愛媛県西予市 平成30年度これからの自治体業務改革
<https://www.jiam.jp/case/doc/5d841e0ac28619f0d9079bf3ee3cc959bf894b.pdf>（2022年9月16日確認）

かゆいところに手が届く!

プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律について ～自治体職員に求められること～

調査課研究員 高橋 岳 (小平市派遣)

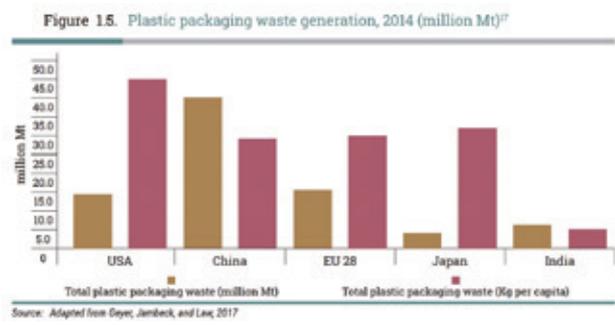
1. はじめに

2022年4月1日に「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律（以下、「新法」という。）」が施行されました。「容器包装リサイクル法」の改正により2020年7月に開始されたレジ袋の有料化も記憶に新しいですが、なぜプラスチックという素材に焦点が当たることになったのでしょうか。

プラスチックは軽く丈夫で安価であることから、私たちの生活になくはならない存在となっています。一方で、焼却時に温室効果ガスが発生することや、適切に廃棄されなかったプラスチックごみが海へと流入し、海洋汚染を引き起こすなど、環境への負荷が大きい素材でもあります。

また、国連環境計画（UNEP）によれば、日本における国民1人当たりの容器包装プラスチックの廃棄量は、アメリカに次いで2番目に多いとされています（図表1）。

▼図表1 各国の容器包装プラスチック排出量
(国民1人当たりの排出量は赤い棒グラフ)



〈出典〉UNEP「SINGLE-USE PLASTICS」¹

このように、日本におけるプラスチック廃棄物への対応は喫緊の課題であると言えます。本稿では、新法の概要と成立までの経緯を整理し、環境や廃棄物処理の担当職員のみではなく、自治体職員一人ひとりに求められることについても触れていきます。

2. 新法の概要

新法では、プラスチック資源の取扱いについて「3R（リデュース²・リユース³・リサイクル⁴）+リニューアブル」の取組推進が掲げられました。リニューアブルとは再生可能を意味し、プラスチック使用製品（以下、「プラ製品」という。）の原料をバイオマス⁵プラスチックなどの再生可能な資源に置き換えていくことを指します。これによって、大量生産・大量消費の経済活動から、製品と資源を可能な限り長く保全・維持し、廃棄物の発生を最低限とする循環経済（サーキュラーエコノミー）へ、プラスチックという素材を組み込んでいくという目標が定められています。

循環経済の実現のため、新法では以下の主な3つの基本方針が示され、図表2のような個別の措置事項が挙げられています。

- (1) プラスチック廃棄物の排出の抑制、再資源化⁶に資する環境配慮設計
- (2) ワンウェイプラスチック⁷の使用の合理化⁸
- (3) プラスチック廃棄物の分別収集、自主回収、

1 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2022年9月27日確認)
2 廃棄物の量を減らすこと。
3 使用済みの製品を繰り返し使うこと。
4 廃棄物を再生して利用すること。

5 動植物などの生物から生まれた資源のこと。環境への負荷が比較的小さい。
6 使用済みのプラ製品等をリサイクルすることができる状態にすること。
7 一度だけ使用されて廃棄されるプラスチック製品のこと。
8 提供を有償化する、繰り返し使用できるものを選ぶなど、プラスチック製品の廃棄量を削減すること。

再資源化

▼図表2 新法における個別の措置事項

| | | |
|--------------------|---|--|
| <p>設計・製造</p> | <p>【環境配慮設計指針】</p> <ul style="list-style-type: none"> 製造事業者等が努めるべき環境配慮設計に関する指針を策定し、指針に適合した製品であることを認定する仕組みを設ける。 ▶認定製品を国が率先して調達する（グリーン購入法上の配慮）とともに、リサイクル材の利用に当たっての設備への支援を行う。 | |
| <p>販売・提供</p> | <p>【使用の合理化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ワンウェイプラスチックの提供事業者（小売・サービス事業者など）が取り組むべき削減基準を策定する。 ▶主務大臣の指導・助言、ワンウェイプラスチックを多く提供する事業者への勧告・公表・命令を措置する。 | |
| <p>排出・回収・リサイクル</p> | <p>【市区町村の分別収集・再商品化】</p> <ul style="list-style-type: none"> プラスチック資源の分別収集を促進するため、容リ減ルールを活用した再商品化を可能にする。 市区町村と再商品化事業者が連携して行う再商品化計画を作成する。 ▶主務大臣が認定した場合に、市区町村による選別、梱包等を省略して再商品化事業者が実施することが可能に。 | |
| | <p>【製造・販売事業者等による自主回収】</p> <ul style="list-style-type: none"> 製造・販売事業者等が製品等を自主回収・再資源化する計画を作成する。 ▶主務大臣が認定した場合に、認定事業者は廃棄物処理法の業許可が不要に。 | |
| | <p>【排出事業者の排出抑制・再資源化】</p> <ul style="list-style-type: none"> 排出事業者が排出抑制や再資源化等の取り組みを自主削減基準を策定する。 ▶主務大臣の指導・助言、プラスチックを多く排出する事業者への勧告・公表・命令を措置する。 排出事業者等が再資源化計画を作成する。 ▶主務大臣が認定した場合に、認定事業者は廃棄物処理法の業許可が不要に。 | |

（出典）環境省HP資料⁹より抜粋

3. 新法成立の経緯

かつて廃棄物に関する法律は、1970年に成立した「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」のみでした。その後、最終処分場の残余容量のひっ迫を背景に、2001年に施行された「循環型社会形成推進基本法」によって、廃棄物処理の優先順位（〈1〉発生抑制〈2〉再使用〈3〉再生利用〈4〉熱回収¹⁰〈5〉適正処分）が法定化されました。また、この法を枠組みとして、先だって制定されていた「容器包装リサイクル法」、「家電リサイクル法」に加え、「食品リサイクル法」、「建設リサイクル法」が制定され、個別製品に対する規制が拡大されました。

このように、廃棄物を取り巻く環境に合わせ、個別製品に対してその特性に応じた規制をかけることはありましたが、新法では新たにプラスチックという素材に規制がかけられることになりました。それでは、その背景について確認します。

日本はプラスチック廃棄物の処理を他国の受入れに頼っており、多くを中国へ輸出していました。しかし、2017年から中国は国内での環境

汚染などを理由に、プラスチックの輸入規制を実施しました。それを受け、日本はタイやマレーシアなどの東南アジアへその輸出量を増やしました。しかし、これらのプラスチックが不適切に処理され、海洋に流出するなどして環境汚染を引き起こしている可能性があることが国際的な課題となりました。これに対処するため、有害な廃棄物の国境を越える移動や処分の規制を定めるバーゼル条約において、リサイクルに適さないプラスチック廃棄物が輸出規制対象として追加されることになりました。

このような海外情勢を受け、政府は2019年にプラスチック資源循環戦略を策定しました。この戦略の中で、先んじて「3R+リニューアブル」を重点戦略としており、新法成立の背景となっています。このほか、2030年までにワンウェイプラスチックの排出を25%抑制するなどの数値目標を含む6つの中間目標を掲げています。また、G20大阪サミット2019において日本は、2050年までに海洋プラスチックによる海洋汚染をゼロにすることを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を国際社会へ提案しました¹¹。

このように、新法が成立した背景については、環境負荷の問題に起因する国際情勢の動きなどが要因となっています。

4. 各主体の役割

新法では主体ごとにどのような取組が必要とされているのでしょうか。環境省の新法特設ホームページに掲載のパンフレット¹²では、各主体の役割として以下のことに取り組むよう示されています。

（1）事業者

- プラ製品設計指針に即してプラ製品を設計すること¹³
- プラ製品の使用の合理化のために業種や業

9 <https://www.env.go.jp/content/000050286.pdf>（2022年9月27日確認）

10 廃棄物を焼却した際に発生する熱エネルギーを回収して利用すること。

11 https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/haikibutsu_recycle/plastic_junkan_wg/pdf/011_s02_00.pdf（2022年9月27日確認）

12 <https://plastic-circulation.env.go.jp/wp-content/themes/plastic/assets/pdf/pamphlet.pdf>（2022年9月27日確認）

13 包装を簡略化する、単一素材の使用をするなど、環境に配慮した商品設計をすること。

態の実態に応じて有効な取組を選択し、当該取組を行うことによりプラ製品廃棄物の排出を抑制すること¹⁴

- 自ら製造・販売したプラ製品の自主回収・再資源化を率先して実施すること
- 排出事業者としてプラ製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進すること

(2) 消費者

- プラ製品の使用の合理化によりプラ製品廃棄物の排出を抑制すること
- プラ製品廃棄物を市区町村及び事業者双方の回収ルートに適した分別をして排出すること
- 認定プラ製品¹⁵を使用すること

(3) 市区町村（自治体）

- 家庭から排出されるプラ製品廃棄物の分別収集、再商品化その他の国の施策に準じてプラスチックに係る資源循環の促進等に必要措置を講ずること

一見すると、自治体は主に排出・回収・リサイクル段階の取組をするように見受けられます。しかし、「国の施策に準じて資源循環の促進等に必要措置を講ずること」が併せて挙げられており、これはプラスチック消費の幅広い段階において取組が必要であることを示すと考えられます。この取組について次項で取り上げます。

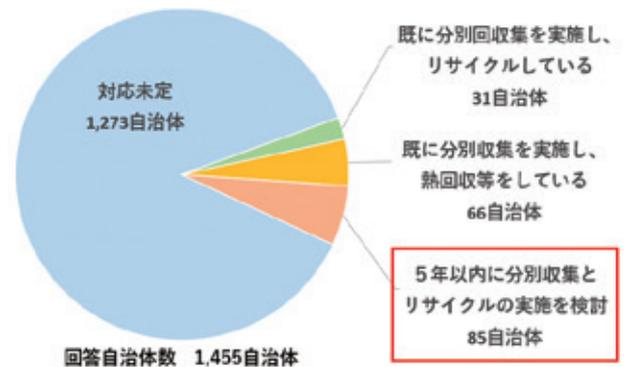
5. 自治体のすべきことと課題

(1) プラスチック使用製品の分別収集と再商品化¹⁶

新法によって自治体にはプラスチック製廃棄物の分別収集と再商品化について、新たに努力義務が課されました。ただし、多くの自治体は費用負担などの理由から、取組を始めることができずにいる状況にあります。環境省が行った調査では、プラ製品の分別収集、リサイクルの実

施を検討している自治体は2021年8月時点で全国85自治体（約5.8%）に留まっています（図表3）。

▼図表3 プラ製品の分別収集等を検討している自治体（一部事務組合として回答している自治体を含む）



（出典）環境省 HP¹⁷より筆者作成

① 分別収集

これまで、「容器包装リサイクル法」によって容器包装プラスチックは、2022年度時点で全国75.7%¹⁸の自治体において分別収集がされてきました。新法ではこれらに加え、今まで燃やせるごみ等として処理されてきたプラ製品の分別収集及びリサイクルを努力義務としました。

これにより、自治体はこれら2種のプラスチック廃棄物の収集にあたり、分別収集と、一括収集¹⁹の2つの選択肢を持つことになりました。分別収集は収集されたものに不純物が混ざっていないか選別する作業が減るため、コストが削減できると考えられます。一方で、分別品目が増えることから、住民の作業負担、自治体の収集負担が増加します。一括収集はその逆となりますが、2017年の環境省モデル事業による実証実験の結果、分別作業負担の軽減により、一括収集の方が資源回収量が増加する²⁰という結果が出ています。自治体は地域の実態に合わせ、最適な方法を検討する必要があります。

② 再商品化

新法では、収集したプラ製品について、新た

14 例としてプラスチック製の使い捨てスプーンなどを有償化する、プラスチック製ではなく木製のものを提供などが挙げられる。

15 国の策定した環境配慮設計を満たし、認定を受けたもの。

16 分別収集物について、リサイクルする者に譲渡できる状態にすること。

17 <https://plastic-circulation.env.go.jp/wp-content/themes/plastic/assets/pdf/bunbetsu02.pdf>（2022年9月27日確認）

18 <https://www.env.go.jp/press/110716.html>（2022年9月27日確認）

19 容器包装プラスチックとリサイクル可能なプラ製品をまとめて資源として収集すること。

20 https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/haikibutsu_recycle/plastic_junkan_wg/pdf/011_s02_00.pdf（2022年9月27日確認）

に2つのリサイクルのルートを示しました。

1つ目は、容器包装プラスチックと、それ以外のプラ製品とを容器包装リサイクル法で定める指定法人へ委託し、リサイクルする方法です。

2つ目は、自治体が単独、もしくは共同してリサイクルの実施に関する計画を作成し、業者と直接連携してリサイクルする方法です。

前者のメリットは、リサイクル業者の確保がしやすいことが挙げられます。一方で、今まで扱ってこなかったプラ製品を選別、保管する必要があるため、現在使用している処理施設に余剰が無い場合は対応が難しくなります。

後者については、選別からリサイクルまでを一体化し、リサイクル業者へ委託することができます。また、自治体とリサイクル業者での作業の重複をなくすことができ、より効率的なシステムが構築できます。一方で、自治体独自の方法を構築する必要があるほか、条件に合うリサイクル業者の確保が課題として挙げられます。

(2) 事業者や住民への周知及び働きかけ

新法では分別収集にあたり、住民に対し分別の基準を明確に示し、適正に分別されるようにする措置を講じることとされています。さらに、自治体は国の施策に準じて資源循環の促進等に必要な措置を講じなければならないとされていることから、自治体は、4項で示した取組が適正になされるよう、事業者や住民への周知及び働きかけが求められています。

また、事業者は自治体に対し、事業者が行うべき環境への取組を住民へ伝えることを求めています。これには、資源循環の意義を周知することで、住民の理解と協力を得たいというねらいがあります。自治体には、このような事業者と住民との橋渡しの役割も期待されています。

(3) 廃棄抑制、合理化、リニューアブルへの取組

自治体もプラ製品を消費する主体の1つです。廃棄抑制、使用の合理化などの取組は自治体にも求められます。

自治体がイベントを主催する際など、プラ製

品を使用するかどうかは十分に検討をする必要があります。また、新法に付随して新たにプラ製品に認定制度が設けられました。国の定める、環境に配慮された設計基準を満たしていると認定された製品は、国からグリーン購入法上の配慮や、製造に関する支援などを受けられるようになります。自治体職員は、プラ製品を調達する際には、所属に関わらず、国に準じてこのような製品を優先的に選ぶ必要があると考えます。

6. おわりに

新法施行の際は、使い捨てのプラスチック製のストローやフォーク、スプーンなどの提供の有償化を事業者へ求めたことや、自治体によるプラ製品の一括収集への期待が目立って報じられていました。しかし、新法における大目的は、環境・経済の両面から持続可能な社会を形成することにあります。

同様に、自治体の役割として、プラスチックという素材の消費フローのうち、プラ製品の一括収集、リサイクルなど、下流にあるものが注目されがちです。もちろん、新法でプラ製品の分別収集と再商品化が努力義務となったことから、これらが重要であることに違いはありません。ただし、それだけではなく、自治体にはプラ製品の設計指針や排出抑制について、事業者や消費者に対して情報提供をするなど、上流部分への働きかけも期待されます。また、自治体職員一人ひとりが前項(3)で挙げたプラ製品の適正な使用について配慮する必要もあります。

これまでの個別製品に対する規制は、特定の関連する主体のみに影響がありましたが、プラスチックという素材には誰もが関係することになります。新法はあらゆる主体に取組を求めていることから、自治体には、事業者、住民とのさらなる連携が期待されると考えます。

〈参考〉

・環境省「「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」普及啓発ページ」<https://plastic-circulation.env.go.jp>

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 (<https://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。

<多くの市町村にご活用いただいています>

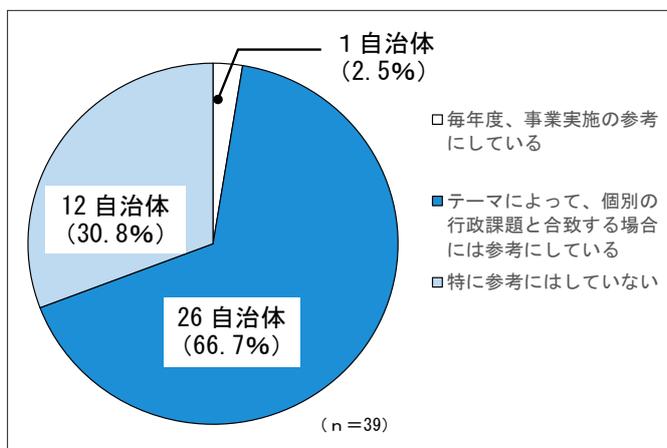
アンケートの結果、27自治体（合計69.2%）から「毎年度、事業の参考に使っている」「調査研究のテーマが市町村の行政課題に合致する場合には参考に使っている」とご回答をいただきました（図参照）。

また、2021年度の市町村事業の実施に当たっては、当調査会が過年度取りまとめた『社会的課題の解決に向けたPFS/SIBの活用に関する調査研究報告書』を制度概要や導入事例を周知する際に参考資料として活用したというご回答をはじめ、他の調査研究結果も事業実施に当たっての参考として活用しているとのご回答をいただいています。

各調査研究では、市町村が事業に取り組まれる際にご参考にしていただけるよう、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います。

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います。是非、ご参照いただき、各市町村の取組にご活用いただきたいと存じます。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。



編集後記

政府の地震調査委員会の発表によれば、今後30年以内に首都直下地震及び南海トラフ地震が70%の確率で発生するとされており、東京都の被害想定では、いずれも多摩・島しょ地域への被害は甚大です。さらに、地球温暖化の影響により、台風も年々巨大化しており、被害規模が増大しています。このように、いつ発生してもおかしくない大規模災害に備え、自治体においては、避難行動計画や避難所機能の整備、避難所運営体制づくりなどの防災対策は急務です。私も、近年では、熊本県南阿蘇村（平成28年4月発生の熊本地震）、愛媛県大洲市（平成30年7月発生の西日本豪雨）、千葉県君津市（令和元年9月の台風15号）に支援要員として赴き、避難所の実態をくまなく見させていただきましたが、殆どの避難所で、自治体の職員が交代で避難所運営にあたり、災害復旧・復興のための業務に人員を割けず苦しんでおられたのを記憶しています。大規模災害では、公助には限度があり、自助・共助が重要です。今回のシンポジウム（P12、P13）が、各自治体において、よりよい避難・避難所運営のあり方を考える上でのヒントになれば幸いです。（T・M）

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



再生紙を使用しています