

# 第5章

---

## 研究の総括と展望



## 5. 研究の総括と展望

東京都立大学法学部教授  
伊藤 正次

### 5.1. 本調査研究の総括

本調査研究では、特別区が直面する「2055年問題」に対処するために、特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を考察した。

1. で本調査研究の目的と概要を整理した後、2. では、特別区の人事に関する基礎的なデータを確認した上で、各区へのヒアリングを踏まえ、採用、人事評価、職員の年齢構成、働き方改革等、人材育成と人事管理の現状と課題を明らかにした。その結果、次の課題が明らかになった。

- ・特別区では、業務の外部化や行政改革による反動として30代半ばから40代半ばの職員が相対的に少なくなるなど、職員の年齢構成に歪みが生じており、職員数を今後さらに削減することは、行政サービス供給体制の不安定化を招く可能性がある。今後、各区は、組織上の年齢構成の歪みが生じないような採用計画を行っていく必要がある。
- ・今後の特別区の人材育成と人事管理を考える上では、特別区の業務の実施において重要な階層を構成する係長の質の向上と数の確保が重要である。今後は、平成28(2016)年度人事制度改正の趣旨を踏まえた係長の職責の明確化、若手職員が係長の供給源となる主任昇任試験を受験するインセンティブの付与等が重要となる。
- ・働き方をめぐる考えの変化や近年の制度変更、柔軟な定員管理と必要に応じたきめ細かい職員サポート体制の充実が必要である。人材育成や人事管理の制度や運用において、価値意識の変革が求められる時代となっており、将来的に特別区において安定的に必要な行政サービスを供給できる体制を維持するためには、従来の定員管理にとらわれない人事管理のあり方を追求していく必要がある。

次に3. では、専門人材に関する全国的な動向を整理した上で、特別区における専門人材の確保・育成の実態や課題について、特別区全体の一般技術系職員の6割以上を占める建築職・土木職を対象として分析を行った。そこでは、

以下の課題が明らかになった。

- ・現時点では、特別区が必要とする専門人材の需要数は満たしているが、技術職の受験者の確保は長期的に苦戦しており、民間企業や近隣自治体との間、さらには特別区同士で専門人材の奪い合いになっているため、今後、特別区においても専門人材の量と質の低下が懸念される。
  - ・特別区でも、技術職の定員が少ないことや年齢構成が歪なことによる技術継承の問題が生じ得る。組織の中で中核的に活躍する中堅層の部分が採用抑制等の影響によって大きな谷になっており、次世代を担う若手職員に技術職として必要な技能がうまく継承されていないという危機感が、特別区においてもすでに示されている。
  - ・こうした課題に対応するためには、専門人材の確保・育成に向けた特別区間の一層の連携・協力体制の強化が求められる。全国的にも専門人材の「共同活用」という趨勢がある中で、特別区は、職員採用試験、管理職選考、研修等の統一の実施や、給与等の処遇面の基本的な部分における統一化等、人材の確保・育成面での連携・協働の実績をもっている。今後、こうした実績を踏まえ、専門人材の確保・育成のための特別区間連携を強化することが重要である。
- 最後に4. では、多様なサービス供給が求められる自治体が、一方で業務システムの効率化・標準化を求められている現状を踏まえ、特別区におけるサービス供給の外部化とデジタル化の実証分析を行った。その結果、次の課題が明らかになった。
- ・民間委託・指定管理の状況から特別区のサービス供給の外部化を見ると、他の自治体に比べて相当程度進捗しており、すでに飽和状況にもあることが確認できる。ただし、窓口業務や庶務業務の民間委託など、その導入・見込みも含めて区によって異なる分野も存在する。また、各区へのヒアリングからも、委託化の進展によるノウハウの継承や責任の所在の曖昧化、窓口業務の外部化に伴う偽装請負問題への対応、非正規人材への依存等の課題があることが指摘されている。
  - ・行政のデジタル化についても、他の自治体に比べ、特別区は取り組みが進んでいる分野がある。一方で、各区の取り組みの体制がしっかりしているがゆ

えに、特別区全体の足並みが揃っておらず、特別区間のシステムの標準化・共同利用、国や都、既存制度との連携という点では課題が残っている。さらに、外部のDX人材を活用している区もあるが、自前のDX人材の育成という課題を抱えている。

- ・外部化した領域に対する行政の統制可能性、デジタル化に伴う標準化の程度の高低という2つの軸を組み合わせた試論的分析の結果、A～Dの4つの類型のうち、外部化・デジタル化を行う主体の自律性が高いほど「D類型（行政の外部化が進みつつ、事前のシステム設計も不十分なケース）」に近づくというディレンマがある。特別区が「B類型（行政の外部化が進展した領域でデジタル化における標準的なシステムを構築できるケース）」の方向に進むには、特別区間でのスケールメリットを活かすための広域連携・共同利用の重要性が示唆される。

## 5.2. 示唆と展望

以上の総括を受けて、特別区の行政サービス供給体制のあり方については、次のような示唆を導き出すことができる。

第1に、特別区は、人口減少局面に入る時期や高齢者人口がピークを迎える時期を見据え、あらためて長期的な視点から人事・組織等のサービス供給体制のあり方を展望する必要がある。現在、各区は、まち・ひと・しごと創生法に基づいて、令和42（2060）年までの人口推計を含む人口ビジョンと、それを踏まえた創生総合戦略を策定している。また、令和12（2030）年を目標とするSDGs（持続可能な開発のための目標）について、一部の区では長期計画や創生総合戦略に位置づけるなど、対応を強化している<sup>1</sup>。しかし、特別区が直面する中長期的な「供給の危機」に対する備えは、必ずしも万全とはいえないのではないだろうか。とくに、**2.**と**3.**で指摘したように、特別区では、職員の年齢構成上の歪みが生じており、行政サービスの提供を担う人材をどのように確保・育成していくのか、各区には、中長期的な人材戦略を提示することが求められよう。

第2に、**2.**～**4.**の分析からは課題として明示されていないが、特別区全体が直面する「2055年問題」は、各区あるいは区内の各地域の状況によって、多様な形で顕在化することを認識しておく必要がある。令和元年度報告書でも明らかにした通り、特別区は、令和37（2055）年に向けて、①75歳以上人口

が急増し、15～74歳人口も増加する区と、②75歳以上人口は急増するが、15～74歳人口は減少していく区に大別することができる。また、人口の増減や高齢化率、75歳以上人口の推移は、各区の地域内においても多様である。各区は、第32次地方制度調査会の答申が提唱する「地域の未来予測」の手法等を参考に、地域における人口動態をより詳細に把握し、必要な人材の確保や組織体制の整備に努めていく必要がある。

他方において、第3に、今後特別区においても利用可能な行政資源が制約されていく中で、サービス供給のデジタル化・標準化を進めることによって、行政資源の効率的な確保・運用に努める必要がある。**4.**の分析で示唆されたように、デジタル化に向けた取り組みを各区が個別に汎用性のないまま進めることは、サービス供給の非効率化と利用者の利便性の低下をもたらしかねない。専門人材の活用や人材育成についても、個々の区が行うよりも、特別区間が連携して取り組むことが有益であろう。

こうした自治体間連携は、全国的にも課題になっているが、**3.**でも考察したように、職員採用試験や管理職選考、研修等を共同で行ってきた実績のある特別区は、むしろ人事管理・人材育成の面では連携を進めやすい素地をもっているといえる。平成12（2000）年の都区制度改革以降、各区は、基礎自治体としての自律性を高めるための取り組みを進めてきた。しかし、今後直面する「供給の危機」を見据えると、特別区には、これまで一部事務を共同で行ってきた実績を踏まえながら、専門人材の確保を含む人事システムの運用や情報システムのデジタル化等に関する連携を、より一層強化していくことが求められるのではないだろうか。

<sup>1</sup> 特別区長会調査研究機構「『持続可能な開発のための目標（SDGs）』に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について（令和元年度調査研究報告書）」、78～95頁。

資料編 付記

(1) 研究会メンバー

リーダー	東京大学名誉教授 大森 彌 (機構顧問)
副リーダー	東京都立大学法学部教授 伊藤 正次
研究員	武蔵野大学法学部政治学科准教授 深谷 健 東洋大学法学部企業法学科准教授 箕輪 允智 琉球大学人文社会学部講師 前田 貴洋 江戸川区経営企画部企画課長 矢作 紀宏 江戸川区総務部職員課長 笠 貴裕 江戸川区経営企画部企画課主査 滝澤 耕平 江戸川区総務部職員課能力開発推進係長 山田 久美子

(2) 研究会実施状況

第1回研究会 (令和2年8月12日)	(1) 研究プロジェクトメンバー紹介 (1) 研究概要について (3) 特別区へのヒアリング調査 (4) 研究内容の検討について (5) その他
第2回研究会 (令和2年9月11日)	(1) 調査項目の整理・検討について (2) ヒアリング調査対象区について (3) その他
第3回研究会 (令和2年10月19日)	(1) 特別区ヒアリングについて (2) その他
第4回研究会 (令和2年11月9日)	(1) 特別区ヒアリングについて
第5回研究会 (令和2年11月11日)	(1) 特別区ヒアリングについて
第6回研究会 (令和2年12月3日)	(1) 報告書内容の検討 ・執筆担当の確認 ・検討に必要な23区データの確認、調査方法等について (2) 今後のスケジュール確認 (3) その他
第7回研究会 (令和3年1月15日)	(1) 報告書内容の検討 (2) その他
第8回研究会 (令和3年2月17日)	(1) 研究報告書について (2) 研究報告会について (3) その他

1.

1.1

1.2

1.3

2.

2.1

2.2

2.3

3.

3.1

3.2

3.3

3.4

4.

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

5.

5.1

5.2

資料編

令和2年度

## 特別区長会調査研究機構調査研究報告書一覧

テーマ名	提案区等
基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法	品川区
「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について	荒川区
自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究	板橋区
大局的に見た特別区の将来像	江戸川区
特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題	基礎調査
特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方	千代田区
特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方	江東区
将来人口推計のあり方	世田谷区
特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて～	世田谷区
債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応	中野区
地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策	葛飾区

以上の11テーマを各テーマ別の報告書（計11冊）にまとめて発行しています。各報告書は、特別区長会調査研究機構ホームページで閲覧できます。

<https://www.tokyo23-kuchokai-kiko.jp>

特別区長会調査研究機構

検索

CLICK!



令和2年度 調査研究報告書

### 大局的に見た特別区の将来像

令和3年3月31日発行

発行：特別区長会調査研究機構 事務局：公益財団法人特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 3-5-1 TEL：03-5210-9053 Fax：03-5210-9873

※本書の無断転載・複製は、著作権法上での例外を除き禁じられています。

印刷所：図書印刷株式会社