

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2年度 調査研究報告書

大局的に見た特別区の将来像



特別区長会調査研究機構

Kuchokai
Institute for Research and Study

特別区長会調査研究機構



特別区長会調査研究機構

Kuchokai
Institute for Research and Study

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



特別区長会調査研究機構

はじめに

特別区23区長が組織する特別区長会は、平成30（2018）年6月15日、特別区長会調査研究機構を設置しました。

その趣旨は、特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることにあります。

平成31（2019）年4月から、各区より寄せられた特別区の行政運営に資する課題について、学識経験者・特別区職員が研究員となり、プロジェクト方式で調査研究を開始しました。以降、特別区の課題解決を中心に据えながら、広く他の自治体の課題解決の一助となること、さらには国及び他自治体との連携の可能性も視野に入れ調査研究を行っています。

本調査研究報告書は、令和2（2020）年度の1年間の調査研究成果を取りまとめたものです。令和2年度は、新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の環境変化に伴い、特別区の行政及び区民生活は大きな影響を受けました。このことは、本調査研究においても今後の展望を議論するなかで俎上に上る一方、オンラインによる会議の開催やインタビューの実施など、新たな手法を導入する契機ともなりました。

調査研究の成果が特別区政の関係者のみならず、地方自治体の皆様、学術研究の場など多方面でご活用いただけると幸いです。

最後に、調査等にご協力いただいた地方自治体関係者の皆様、民間企業の皆様をはじめとして、報告書完成までにご協力をいただきました全ての方に深く御礼申し上げます。

特別区長会調査研究機構

令和3年3月

目次

はじめに

第1章 研究の目的と概要

- 1.1. 研究の目的……………6
- 1.2. 令和2年度における状況の変化と新たな論点……………7
- 1.3. 研究の概要……………8

第2章 人材育成と人事管理

- 2.1. 人事関係統計データからみる現状と将来的課題……………12
 - 2.1.1. 特別区職員数の推移……………12
 - 2.1.2. 特別区職員の採用年度別職員数……………13
 - 2.1.3. 特別区職員の年齢別職種系別構成……………14
 - 2.1.4. 特別区職員の職層別構成の推移（行政系）……………14
 - 2.1.5. 特別区職員の職層別構成……………15
- 2.2. ヒアリング調査結果から考えられる人材育成と人事管理の現状と課題……………16
 - 2.2.1. 職員数、年齢構成……………16
 - 2.2.2. 採用……………18
 - 2.2.3. 人材育成……………19
 - 2.2.4. 主任昇任試験……………20
 - 2.2.5. 管理職昇任試験……………21
 - 2.2.6. 人事評価制度……………22
 - 2.2.7. 働き方改革①全般……………23
 - 2.2.8. 働き方改革②コロナ禍中でのテレワークの導入と課題……………24
 - 2.2.9. その他の課題認識……………25
- 2.3. 小括……………26

第3章 専門人材の確保と育成—建築職・土木職を中心に—

- 3.1. 不足する自治体専門人材……………30
 - 3.1.1. 自治体専門人材を取り巻く状況……………30
 - 3.1.2. 自治体専門人材の人材確保状況……………31
 - 3.1.3. 特別区専門人材を取り巻く状況……………34
- 3.2. 特別区における専門人材確保の状況……………36
 - 3.2.1. 建築職・土木職の配置状況……………36

第1章

研究の目的と概要

目次

| | |
|------------------------------------|----|
| 3.2.2. 建築職・土木職の採用と人材確保の試み | 41 |
| 3.2.3. インタビュー対象区における状況 | 46 |
| 3.3. 特別区における専門人材育成の状況 | 48 |
| 3.3.1. 特別区全体での専門人材の育成 | 48 |
| 3.3.2. インタビュー対象区における取り組み | 49 |
| 3.4. 特別区における専門人材確保・育成の課題と展望 | 50 |
| 第4章 特別区における行政サービスの外部化とデジタル化 | |
| 4.1. 行政サービス供給体制の再構築 | 58 |
| 4.2. 特別区における外部化の実態把握 | 59 |
| 4.2.1. 外部化の進捗状況 | 59 |
| 4.2.2. まとめと課題の抽出 | 66 |
| 4.3. 特別区におけるデジタル化の実態把握 | 67 |
| 4.3.1. デジタル化の進捗状況 | 67 |
| 4.3.2. まとめと課題の抽出 | 81 |
| 4.4. 資源制約下の行政活動と「効率性」の追求 | 83 |
| 4.4.1. 外部化とデジタル化の関係 | 83 |
| 4.4.2. 試論 | 85 |
| 4.5. 本章のまとめ | 86 |
| 第5章 研究の総括と展望 | |
| 5.1. 本調査研究の総括 | 90 |
| 5.2. 示唆と展望 | 92 |
| 《資料編》 | |
| 研究体制・活動実績 | 94 |

1. 研究の目的と概要

東京都立大学法学部教授
伊藤 正次

1.1. 研究の目的

本調査研究は、特別区部において高齢者人口がピークを迎える令和37(2055)年頃に向けた課題を整理し、人口減少・超高齢社会における特別区の将来像を大局的に展望することを目的としている。

昨年度の調査研究報告書（以下「令和元年度報告書」という。）では、特別区が直面する「2055年問題」と、行政サービスを含む各種サービス供給体制の課題、すなわち「供給の危機」を明らかにした。

我が国の総人口は、平成20(2008)年の1億2,808万人をピークに減少局面に突入しており、65歳以上の高齢者人口は、団塊ジュニア世代が高齢者となる令和24(2042)年に3,935万人でピークを迎える。これに対し、令和元年度報告書では、特別区は、全国の人口動態とは異なり、令和17(2035)年頃に約977万人で人口のピークを迎える一方、令和37(2055)年頃に高齢者人口のピークを迎えることを明らかにした。その上で、令和元年度報告書では、子育て・教育、医療・介護、インフラ・公共施設、公共交通、空間管理、治安・防災、労働・産業、自治体行政、という各分野の課題について検討した。

その結果、特別区では、高齢者人口の絶対量の増加に伴い、医療・介護ニーズが長期にわたって増加し続けていくこと、インフラ・公共施設や都市整備の面では、各種施設の更新に加え、新規の需要を考慮に入れておく必要があること、首都直下地震等の大規模災害への備えが必要であることなど、ソフト・ハードの両面の課題が他の地域とは質的・量的に異なる形で顕在化することが示された。しかも、令和37(2055)年頃にかけて、若年人口の減少率と高齢化率は全国平均よりも低い水準で推移していく一方、今後、特別区を中心とする東京圏に若者を供給してきた地方圏の若年人口が減少していくため、各分野における需要に対応する供給力を十分に確保することができないという「供給の危機」に直面する可能性が高いことが明らかになった。

そこで、令和2(2020)年度の本調査研究は、こうした「供給の危機」を見据えつつ、とくに人材と組織に関する問題に着目して、特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を明らかにすることを目的に実施することとした。

ただし、令和2(2020)年度においては、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、調査研究を取り巻く状況は大きく変化した。令和2(2020)年度中に

二度にわたって緊急事態宣言が発出された結果、本調査研究を進める上でかなりの制約を受ける一方、新たな研究課題の所在も明らかになった。次に、昨年度の調査研究以降に生じた状況の変化と新たな論点を提示しておきたい。

1.2. 令和2年度における状況の変化と新たな論点

新型コロナウイルス感染症の拡大は、特別区の将来像を展望する本調査研究に対し、次のような影響を与えた。

第1に、感染症の急速な拡大は、令和元年度報告書で展望した「供給の危機」を眼前の現実とした。感染症対策を担う各区の保健所の活動量は限界を超え、とくに令和2(2020)年11月以降に到来した流行の第3波によって医療提供体制は逼迫した。令和元年度報告書でも明らかにした通り、医療に関わる専門人材の確保は、令和37(2055)年を待たずして全国的な課題となっているが、新型コロナウイルス感染症の拡大は、その急迫性を高めたのである。

第2は、新しい生活様式の普及に伴う変化である。感染予防の観点から対面接触の制限が求められ、リモートワーク、テレワークが推奨される中で、民間企業に加え、特別区を含む自治体でも職員の働き方の再構築が模索された。また、とくに民間企業では、長時間をかけて都心の職場に通勤することや、都心にオフィスを構えること自体の必要性が低下した。その結果、令和2(2020)年6月以降、令和3(2021)年1月まで7カ月連続で東京都の人口は転出超過となった。

令和3(2021)年2月1日現在の東京都の推計人口は、1,395万2,915人で、対前月比7,321人、対前年同月比662人の減少となっている。区部の人口は965万247人で、対前月比で5,019人減少した。中央、港、新宿、文京、台東および豊島以外の17区で対前月比の人口が減少している¹。東京都の人口が前年を下回るのは、1996年6月以来、24年8カ月ぶりであり、新型コロナウイルス感染症拡大で、他県への転出が増えているほか、出生数が減少したことなども影響していると報じられている²。

コロナ禍が終息した後は再び東京都の人口が転入超過に転ずる可能性も否定できないが、今後も当面は区部の人口が増加するという令和元年度報告書の見通しは、必ずしも自明なこととは言えない可能性が出てきたのである。

第3に、行政のデジタル化に向けた動きが加速している。すでにコロナ禍以前から、デジタル行政推進法の制定(行政手続オンライン化法の改正)等によっ

1 「東京都の人口(推計)(令和3年2月1日現在)」(<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/jsuikai/2021/js212f0100.pdf>)。

2 『日本経済新聞』令和3(2021)年2月26日付(電子版)。

て行政のデジタル化に向けた取り組みは進められていたが、マイナンバーを活用した特別定額給付金の給付に混乱を来したことへの批判が高まり、デジタル庁の創設を掲げる菅義偉内閣が成立したこと等もあって、行政のデジタル化を推進する動きが加速した。第32次地方制度調査会の「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2（2020）年6月26日）でも行政のデジタル化と自治体業務の標準化が提唱されていることから、今後は、国・自治体・民間の情報連携や行政手続のオンライン化・ワンストップ化等を目指し、特別区も取り組みを加速する必要に迫られているのである。

こうした新たな変化に伴う論点や課題は、コロナ禍によって調査研究の遂行に制約が課されたこともあって、今年度の調査研究ですべてを扱うことはできなかったが、いずれも特別区の行政サービス供給体制のあり方を分析・展望する上できわめて重要であることを指摘しておきたい。

1.3. 研究の概要

今年度は、特別区が直面する「2055年問題」に対処し、「供給の危機」の課題を具体的に検討するため、特別区の多様性に配慮し、江戸川区、江東区、杉並区、豊島区および港区（ヒアリング順）の企画・人事等の担当者へのヒアリングを踏まえて質的な分析を行うこととした。具体的には、以下の構成で特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を実証的に検討することを試みた。

2. では、特別区の行政サービスの供給を担う人材の管理と育成について検討する。特別区が優秀な人材を確保・育成するためには、働き方を含む適切な職務環境を整備していくことが重要である。**2.** では、特別区における採用、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する。

3. では、特別区の専門人材に関する分析を行う。技術系職員をはじめとする専門人材は、全国的に自治体が確保することが困難であると指摘されているが、今後特別区においてもその確保・育成が課題になっていくことが予想される。**3.** では、土木職・建築職に着目し、特別区における専門人材の確保方策の現状と課題を明らかにする。

4. では、行政サービスの外部化とデジタル化に関する分析を行う。2000年代以降、行政サービス供給体制の効率化を目指した外部化が進められてきているが、現状ではこれ以上の外部化を進めることが困難であると指摘されている。他方、行政のデジタル化・標準化が求められている中で、特別区においても行政サービス供給体制の再編が課題となっている。**4.** では、特別区におけ

るサービスの外部化とデジタル化の現状と課題を明らかにする。

これらの分析を踏まえ、**5.** では、研究を総括するとともに、令和37（2055）年に向けた特別区の行政サービス供給体制の構築に向けた展望を行う。

なお、各章の記述・分析を行うに当たって、上記5区に対するヒアリングで得られた知見や提供された資料等を活用したが、これらのうち、非公表を前提に提供された知見・資料を引用する際には、区名を特定せず、匿名とすることとした。ただし、各区を識別して知見・情報を提示することが必要な記述・分析においては、上記5区にA～Eを割り当て、A区～E区と表記することとした（割り当てはヒアリング順ではなく、これとは異なる基準で行った）。

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

第2章

人材育成と人事管理



2. 人材育成と人事管理

東洋大学法学部企業法学科准教授
箕輪 允智

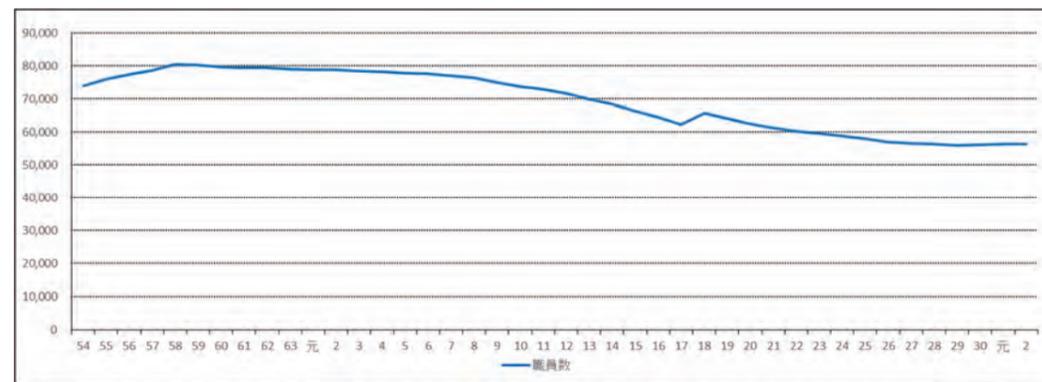
特別区が優秀な人材を確保・育成するためには、適切な採用活動や、昇任試験の実施だけでなく、働き方改革を含む適切な職務環境を十分に整備していくことが重要である。ここではまず、2.1.で人事関係の基礎的なデータを確認したうえで、2.2.で各区ヒアリングを踏まえ、採用、人事評価、職員の年齢構成、働き方改革等、人材育成と人事管理の現状と課題を明らかにする。

2.1. 人事関係統計データからみる現状と将来的課題

まずは主な人事関係の統計データの確認をする。これらデータは将来的課題を検討する前提の材料となる。

2.1.1. 特別区職員数の推移

図1 特別区職員数の推移¹



これまでの特別区職員総数の推移を確認する。特別区職員総数は昭和58(1983)年の80,389人をピークに平成8(1996)年までは緩やかな減少傾向にあった。平成9(1997)年以降から平成22(2010)年までは、平成12(2000)年の都区制度改革に伴う清掃職員の身分切り替えのあった平成18(2006)年を例外として、1年につき1,000人以上、ないしはそれに近い職員数が減少する傾向であった。

その後、しばらくやや緩やかな減少傾向を経て、平成28(2016)年以降の

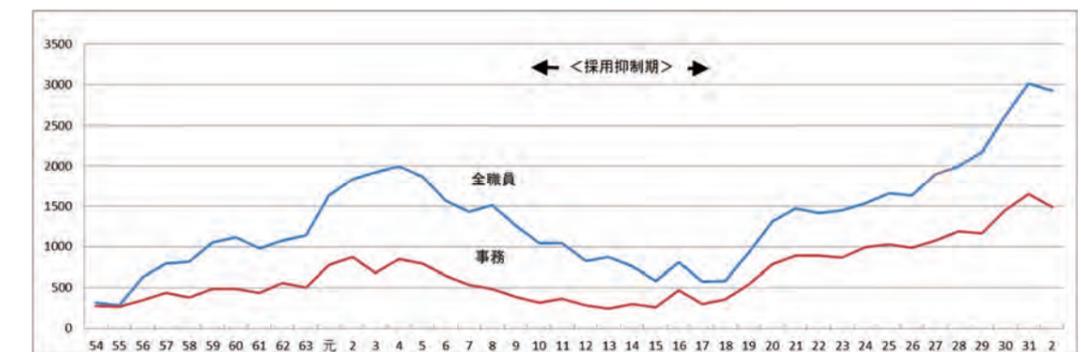
¹ 特別区人事委員会(2020)『特別区職員の構成 令和2年度4月1日現在』より。昭和54(1979)、昭和55(1980)年は1月1日付の職員数であるが、それ以降は4月1日付の職員数である。

近年は概ね横ばいで推移し、令和2(2020)年では、56,344人となっている。これは昭和58(1983)年のピーク時のおよそ70%の職員数である。

これら職員数の減少は、委託による外部化、オフィスのAO化、IT機器の利用の拡大などをはじめとするイノベーションの導入や業務の推進等による影響が大きいと考えられる。今後、長期的にはAIやRPAなどの導入による業務の効率化によって職員需要がさらに減少することも考えられるが、少なくとも近年では複雑化する社会への対応や度重なる制度変更やその対応等でさらなる需要減が難しいところまできているものと思われる。今後、行政サービスが直接供給、ないしは外部委託であったとしても、委託先とのコミュニケーション等間接的に供給に関わることも多く、一人一人の職員の能力の向上の重要性はさらに増していくものと考えられる。

2.1.2. 特別区職員の採用年度別職員数

図2 採用年度別職員数²



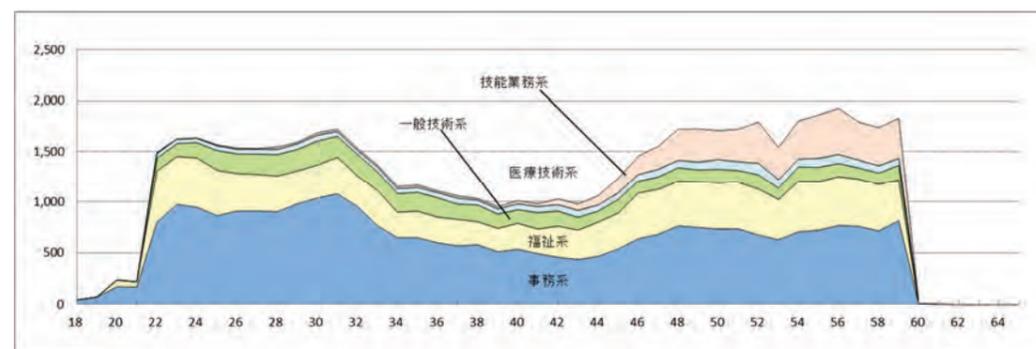
次に採用年度別職員数を確認する。採用年度別職員数はまず、平成3(1991)年を一つのピークとして1,997人まで採用者数が増えた。その後、採用者数は減少傾向となった。減少傾向は当面の間継続し、平成15(2003)年、平成17(2005)年、平成18(2006)年は500人台までとなった。その後、徐々に採用者数を増やし、平成31(2019)年に3,000人を超えるほどになっている。

このような経緯を踏まえて、次に特別区職員の年齢別職種別構成を確認すると、現在の年齢構成上の課題が見えてくる。

² 特別区人事委員会(2020)前掲より。

2.1.3. 特別区職員の年齢別職種別構成

図3 特別区職員の年齢別職種別構成（令和2（2020）年4月1日付）³



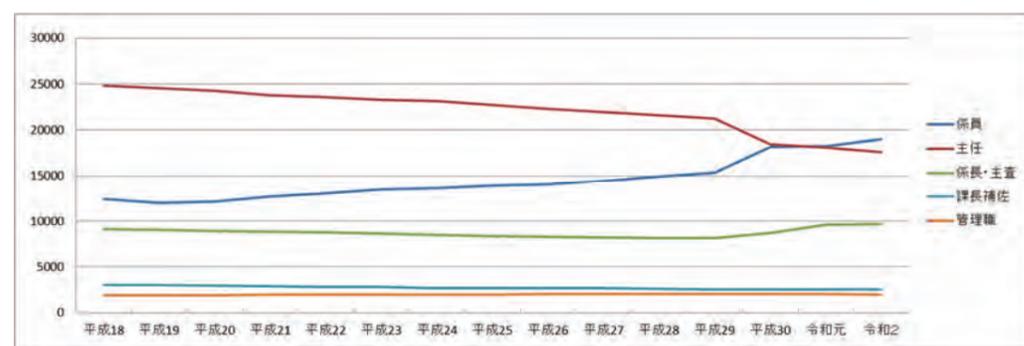
年齢別構成の総数としてみると、40歳前後を中心に相対的に少なく凸型となっていることがわかる。とはいえ、採用抑制期で500人台程度の総採用者数であったことを勘案すると、最も少ない39歳が952人であり、おそらく民間や国、他の自治体からの転職者などの経験職採用などで、理想的な形と考えられる水平な状態に近づけようとしていることが推測できる。

また、(2)で近年採用が拡大傾向にあることを確認したが、当面退職者補充を行うこととなり、今後、急激な拡大を見込むことは難しいだろう。

令和2年4月1日付で34歳～44歳の層が定年退職をする時期となる、令和16（2034）～令和26（2044）年は、今後さらに経験者採用などで同年代の職員数を増やしたとしても、定員補充を基本とすることを前提とすれば、新規採用をある程度抑制せざるを得ない状況が訪れることとなる。これをどのように緩やかにすることができるのかを事前に考えておく必要があるだろう。

2.1.4. 特別区職員の職層別構成の推移（行政系）

図4 特別区職員の職層別構成の推移（行政系）⁴



3 特別区人事委員会（2020）前掲より。

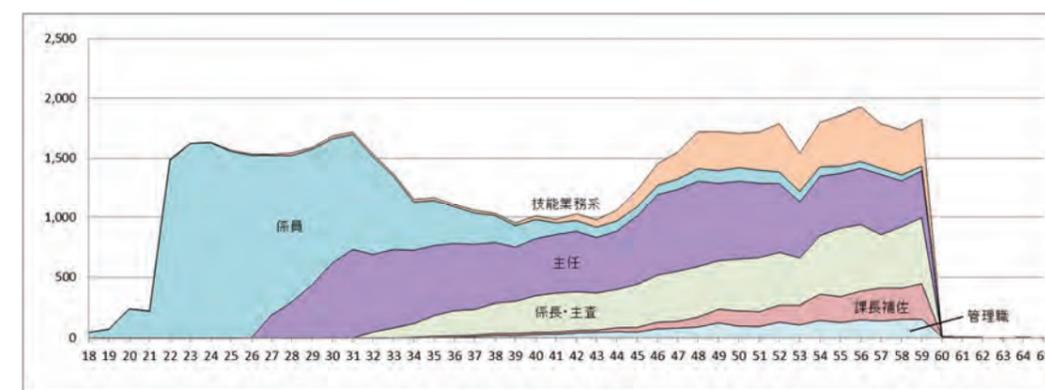
4 同上。

平成18（2006）年の人事制度改正以降の職層別構成の推移を確認する。平成30（2018）年に特に係員と主任を巡る大きく数が変わっているものがあるが、これは同年の行政系人事制度の改正によるものである。この改正によって旧来の8層制から6層制へと職層が変更することになった。それによって、かつての主任主事職がなくなり、その主任主事職にあった者は、係長への昇任を前提とする2級職の主任職と、1級職の係員に分けられた。

一方でその改正以前からも係員の増加、主任（主事）の減少の傾向、係長・主査の減少傾向が確認できる。これは団塊の世代とその次の世代等が多く定年退職していき、新規採用職員が補充されていったことによるものであろうと推測できる。長期的に経験年数が多く業務に熟練した職員が抜け、経験年数が少ない若手の職員が増えてきている状況が全体の傾向としてわかる。

2.1.5. 特別区職員の職層別構成

図5 特別区職員の職層別構成



41歳以降で管理職、課長補佐、係長主査、主任の技能業務系を差し引いた割合が9割近くか、それ以上になってくる。年代的にはその前後から採用抑制の影響が生じている世代でもある。一方で、この年代は職場内でのプレーヤーないしプレイングマネージャーとしての役割が期待されている年代でもあり、短期的にはこの世代の活躍が区政運営上の鍵になるだろう。

主任の数は27歳～31歳で特に大きな傾きで増加する一方で、その後鈍化傾向にある。その後の年代では主任の中から係長・主査への昇任や、管理職試験の合格による昇任があるが、職場での業務実施において重要なポジションとなるため、この時点での意欲と士気の確保が重要となるだろう。

2.2. ヒアリング調査結果から考えられる人材育成と人事管理の現状と課題

ここでは4区のヒアリング調査から得られた人材育成と人事管理の現状と課題を考察していく。職員数、年齢構成、採用、人材育成、主任昇任試験、管理職昇任試験、人事評価制度、働き方改革①全般、働き方改革②コロナ禍でのテレワークの導入と課題、その他の課題認識のそれぞれの論点において、ヒアリング調査で得られた要点、及び得られた知見と考察を示していく。

2.2.1. 職員数、年齢構成

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・職員数に関しては20年間で大きく削減してきたが、指定管理なども含め、委託など外部化で進めてきた（E区）
- ・職員の年齢構成（の是正）に関しては、経験者採用制度も活用しながらの対応もあるが、まず職員のパフォーマンスをうまく出せるような組織体制づくり、適材適所の配置といったものに重点をおいており、年齢構成はその次かなといった受止めである。（E区）
- ・職員数の推移としては、ここ10年間ではトータルで減少してはいるが、近年は行政需要の増などにより増加している。年齢構成としては行革等に関連して採用抑制した40代が少なくなっているが、経験者採用を活用して平準化に努めている。（B区）
- ・職員の年齢構成は定年直前の層と若年層に山があり、40代の層に谷がある状況になっており、谷の部分は主に平成13年からの定員適正化計画に基づく採用抑制の結果である。（A区）
- ・採用に関して、30代から40代ぐらいが、少ないということがある。これについては区として、積極的に経験者採用を採るようにして対応しようとしている。（C区）
- ・人口のピーク、高齢者人口のピーク等に対応した長期的な視点での職員体制に関しては、なかなか長期的、具体的に考えることが難しい。例えば、児童相談所を設置するなどは、必ずしも長期的には想定していなかったものであったりすることもあるためである。人口については令和8年度ぐらいから特別区の人口も少なくなるのではないかという見通しがあるので、定年延長も勘案しながら今まさに計画を作ろうとしている。（C区）
- ・定年延長などはまず国家公務員が先んじてやる話があったが、現在は動きが見えない。それに応じて地方公務員も、という話もあったはずだ

が、これについても同様のようだ。知識や技術の伝承のような面でも再任用を活用していかなければいけないというのはかなり広く一般的認識になってきている。（C区）

・職員の年齢構成の歪さに関しては、それは是正するために一時的に職員を増やすなどは考えてない。基本的に、退職者に応じて職員を対応していくということで、将来的な職員配置計画は立てていない。基本的には職員は抑制という態度を示しているが、増やすわけではなく、フラットでいくというのが現在の考え方である。ただし、児童相談所のような大きな事業が今後展開するにあたって必要なところは配置基準も決まっており、一定程度全体数としては増やさざるを得ないと考えている。（D区）

(2) 得られた知見と考察

まず30代、40代が少ないということに関しては、その年代の採用時期が定員管理の適正化を推進したことの裏腹による年齢構成の歪みの発生であり、ヒアリング調査からも、概ねこの区でも課題として認識されている。これはヒアリング調査を行わなかった他区に対しても同様であろうと推測できる。

経験者採用を積極的に行うことによる対応、再任用を活用しての対応を当面のところの対応として行っている区と、必ずしもそれを強く意識していない区がある。これらは区の姿勢による違いが見えてくる。

令和17（2035）年頃に到達するとされる人口のピーク、令和37（2055）年頃に到達するとされる高齢人口のピークについては、事務の移管や技術革新、国の制度変更などの影響を受けるため、職員数や年齢構成で柔軟に調整して対応しようとするのは難しい側面がある。

また、公務員の定年延長は今後も国の制度として議論されていくであろうものである。職員数や職員の熟練技術、知識の継承にあたって適切かつ効果的に活用できるよう、長期的展望で考えていく必要がある。

2.2.2. 採用

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・採用は、他区とは異なる運用で行っており、本区で働きたいという方に絞って採用活動を行っている。そのため、独自に様々な工夫にも取り組んでいるが結果として区政を輝かせる職員が確保できていると考えている。(E区)
- ・希望者がいないと成り立たない制度なので、緊張感を常に持ちながら、独自の採用ガイドの作成や、様々なところの採用説明会に行くなどの努力をしている。(E区)
- ・インターンシップなども採用のアピールの場となっていると思われる。(E区)
- ・採用にかかる独自の取組みとして希望者に対して区の若手有志による「リクルートフェスティバル」を前から行っており、それが契機となって入区につながっていることもある。(B区)
- ・求める人材に対する工夫としてはパンフレットの充実ぐらい。(D区)
- ・新規採用者の採用までに交流会的なものを開催し、繋がりができるようなことをやっている。グループを作ってまち歩きをした感想を發表することなども行うといったことで、働く意識について持ってもらうとしている。(A区)

(2) 得られた知見と考察

特別区の採用は特別区人事委員会による試験と各区による面接であるが、志望者を確保し、希望区として選択されるよう、独自の取組によって受験生に対するアピールをしているところもある。

ヒアリング結果からではないが、個別の受験生側の話を聞くと、新規採用試験受験申込時の希望区の提示の時点では十分な検討をしきれないまま希望区を提示してしまうことが少なくないようである。特に令和2（2020）年度の採用試験は新型コロナウイルス感染拡大防止のため、受験時期が延期されたこともあり、例年よりも辞退者が多く出たとも言われる。令和2（2020）年度の採用が特別な事情であるのかもしれないが、今後これまでのような状況に戻るとも限らない。入職後のミスマッチを防ぐ観点からも希望区提示の時期については検討する余地はあると思われる。

2.2.3. 人材育成

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・各部署においてはOJTによって人材育成を進めているのが本区の実情です。各部署で工夫してOJTで後進の育成をやってもらっている。(A区)
- ・これまで係長職が結構しんどいのかなというのが思うところがあった。いろいろ組織もまとめる必要があり、育成も指導もしなきゃいけないことに加え、プレーヤーとして仕事もやらなきゃいけない、ちょっと係長に負担を感じている人が多いのかなというのがあったが、制度改正で重層的にフォローする体制をする試みをしている。(A区)
- ・委託や指定管理もかなり導入している。今後は、そういった対人サービスのところの肝腎な部分を区のスタッフがこういった形で継承していくことができるのかということが、今後の人材育成の大きな課題と思っている。(C区)
- ・人材育成における基本的視点ということで、キャリアに応じた人材育成とあるが、人事課の視点から見ると、日々の職場こそがやっぱり人材育成の基本だというのは我々の見解である。職場のOJTを通じて、これがあってこそやはり研修が生きたり、次の配置管理だったり、評価につながると考えている。(D区)
- ・特に、新任管理職に対して、どのように職員と接して、正當に評価してあげるかによって職員がよく働いてくれることになるか、日頃のコミュニケーションが大事。課長席にどんと座っているのではなく、課長自ら足を運んで声かけして、職員の悩みなんかも聞いてあげるような姿勢が大事だよというような研修をしている。(D区)

(2) 得られた知見と考察

人材育成として職場でのOJTを基本としているところが多いようである。それら個別業務を進めていく知識と総合的な職員としての意識の熟成に関する士気を研修などの機会を用いてどのように醸成していくかが課題であろう。

また、外部化等により対人サービスを行う業務課が減ってきている中で残る部分の職員の接遇力の育成という新たな課題が生じてきている。

なお、監督職である係長職は自身の担当する業務だけでなく、組織をまとめ、育成指導もしていかなければならず、周囲からも負担が大きいと思われる。先の人事制度改正により、主任の位置づけが変わったが、係長のサポートや近い将来の係長としての十分な育成をしていくことが必要となる。

2.2.4. 主任昇任試験

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・平成30（2018）年に人事制度改革で主任職の位置づけが係長職を前提にした職となった影響で、やはりその職員のキャリアプランを考える上で、もうちょっと経験を積んでから主任になろうとか、そういった考えの方がちょっと増えた。それもあって、ここ一、二年はちょっと受験率が下降気味になっている。（C区）
- ・主任昇任試験については、それなりに受験率を維持しており、昨年度も今年度もよかったかと思っている。主任については、それなりに意識を持ってやりたいという職員は一定数いるので、あとはどう育てていくかということが課題となる。（B区）
- ・主任昇任試験は、制度の改正によって係長職を前提とした係長を補佐する職というふうに位置づけが変わったが、それで受験率が落ちているかというところではない。そこで数や質に困っているというところは今のところない。（D区）
- ・主任昇任試験は、23区に比して受験率は高いが合格率は低い傾向にある。（A区）

(2) 得られた知見と考察

主任昇任試験の受験状況に関しては、各区それぞれの事情が異なるようである。人事制度改革による位置づけの変化によって、組織における主任の重要性は増してきていると言える。位置づけだけでなく、実態的に合格、昇任後どのように育成していくかということも非常に重要な論点となる。

2.2.5. 管理職昇任試験

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・管理職昇任試験の受験率に関しては、資格を有する待機者もあり、現在安定した水準にある印象で需要と供給のバランスはとれていると考えている。（E区）
- ・管理職の割合は4.94%で事務系6.82%、一般技術系8.13%であるが、一般技術系は受験率が高く、合格者もいるため技術系管理職の割合が高い。なお、管理職選考の受験率は23区で上位に位置している。これは、重層的に昇任フォロー体制を組み昇任に対する気持ちや負担の軽減を試みている結果かと思う。（A区）
- ・職層別にみると管理職の割合は135名、全体の3.8%にあたるが、再任用の管理職がそのうちおよそ3割を占めている。管理職選考の受験者の少なさは3割ほどいる再任用管理職の退職が見えてきているなかで危機感を持っている。（B区）
- ・管理職昇任制度の状況に関して、やはり問題は管理職になろうという人が全体としては少ない。若手30代前半の方は前倒し受験の制度を利用して受験者は増えている状況にある。希望的な観測かもしれないが、今の若い方々が管理職試験の本試験を受ける頃にはもう少し状況が改善されればと思っている。管理職では、兼務をして組織需要を乗り切っているというような状況もある。また、東京都や他区からも管理職は派遣を受けて、何とか乗り切っている。（D区）
- ・職員のアンケートや、係長の昇任の際の面接等でキャリアデザインに関する質問を聞くと、職員が不安に思っている難点がいくつかある。現在の管理職の姿を見て議会対応に不安があるという意見、新しい施策に関して区民に説明する際の説明者や質疑応答、課長として管理する職員数が多くその管理や評価等に責任を感じる、といったことが挙げられる。（D区）

(2) 得られた知見と考察

管理職の需要と供給のバランスが取れていると回答する区がある一方で、需要に不足している区もある。

しかしながら、再任用管理職や兼務などを行いつつも都や他区からの派遣で乗り切っている区もあり、全体として管理職試験の受験を後押しする環境や想定される負担感の解消を行っていく必要は当面のところとしても重要である。

2.2.6. 人事評価制度

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・人事評価制度は平成19年から運用を開始しており制度としてかなり定着している。(E区)
- ・人事評価における係長級職員の役割として、第1次評定者である課長が人事評価を行う際に参考とする係長職職員が作成する職員行動状況シートがある。このシートは主任以下の対象職員の直属の上司である係長が1年間の職員の指導育成を踏まえ、各職員の行動のうち他職員の模範となっている行動及び改善を要する行動の状況をまとめるものとなる。課によっては在籍する職員の人数が多く課長が全てを把握することは困難と考え、係長職員を、評定を補助する者として位置づけ、評価の参考となる資料作成に携わるようにしている。(A区)
- ・昇任選考についても要綱で全庁の職員に示しているが、過去3年分の人事評価等も総合的に見て昇任選考を行うことになっているため、所属長の実際につけた評価、数字というものが非常に大きな要素になる。(C区)
- ・人事評価の際に作成するキャリアシートを係長に一度、提出するが、この段階はあくまでシートの作りを係長に見てもらうもの。最終的には課長と個別の職員が直結で行う、最終な修正指示なども課長がほぼ最終責任者だと思って、ということアドバイスをすることになっている。(D区)

(2) 得られた知見と考察

人事評価については、係長の関り方に違いが見られる。各区の特徴が出ていると言えばそうではあるが、人事評価は先の人事制度改正後の主任から主査・係長への昇任等にも関わってくるものであり、今後さらに異動なども含めて重要性が増してくるものと考えられる。

2.2.7. 働き方改革①全般

(1) ヒアリング調査で得られた要点

- ・女性の管理職の割合は、本区では全体として、1割くらいとなっている。管理職試験の受験者でも圧倒的に男性の方が多い。ただ、係長級は半分くらいが女性となっており、かなり多くなってきている。(A区)
- ・女性管理職の割合は、令和2年度は18.8%で、全国的に言えば悪くないが、区としては30%という非常に高い目標を掲げている。そこには全然満たしていない。(D区)
- ・時差出勤を導入している。コアな時間が出勤必要だが、例えば子育て中の方だったりとか、事情がある方もあえて年休を取ったりとか、部分休を取ったりとかせず、通常の勤務の中でやっていけるといいうところを推進している。(E区)
- ・病気休職が非常に多くて、特にメンタルの問題で休んでいる方が多い、じりじりと増加傾向にあり、懸念材料の一つ。(A区)
- ・働き方改革で超勤の縮減だとか計画的にお休みを取りなさい、ライフイベントを大事にきなさい、ということで育休もどんどん取得を推進する流れがあり、今、女性は100%育休を取っている。男性も本区では10%超えて育休を取るようになった。そういった変化から職員数の上限を設定して定員管理がかなり厳しくなっている。(A区)

(2) 得られた知見と考察

特別区の管理職における女性の割合は相対的に高いとされているが、それでも独自に設定した目標に達するのが難しいことがわかる。

メンタル問題などを中心とする病気休職者も増えているようで、この背景には様々な事情があるため一概に述べることは難しいが、採用時のミスマッチや職場におけるコミュニケーションの問題に原因がある場合もあり、これらについては人事管理の側面で部分的でも対応可能なものである。ハラスメントの防止やコミュニケーションの活発化など、未然防止策は積極的にとり続ける必要がある。

男性も含めて育休の取得がしやすくなっている状況は現代社会における要請と合致しているものであるが、定員管理の面で難しい状況になっているのであれば、定員管理のあり方をより柔軟に対応できるようにすることなどが必要になってくる。

2.2.8. 働き方改革②コロナ禍中でのテレワークの導入と課題

(1) ヒアリング調査で得られた要点

・非常事態宣言があり、テレワークが昨今注目を浴びているので、現在、新しい形式、今までの形式と違う形でテレワークができないかというところで検討を進めているところ。今後、本格実施に向けて、場合によっては年度内もう一度試行実施をしながら再度検証して、本格実施には向けていきたいと思っている。それ以外にも試行の一つとしてサテライトオフィスがあり、こちら導入できないかということは、継続的に検討はしているところだが、まずは在宅勤務の部分を中心に考えていくべきだろうというところで、これはちょっと長いスパンで考えていければと思う。(C区)

・テレワークについて、午前中や中間段階での報告を受ける、オンラインでの会議や呼び出しを行うなど、自宅にいるからといってフリーではないと、ちゃんと意識づけをすればそれほど不満はない。現在は権利ではなく、命令でやっているのだからそこをよく職員に分かってもらうように指導していくのが大事だと考えている。(D区)

・テレワークは、一般的にも言われているが勤怠管理が非常に難しいと言われているが、そこが課題として認識している。8時半から5時15分までの勤務時間を原則とするが、上司の目がいないところで仕事するので、どうしても進行管理がやっぱり難しい。場合によっては仕事が時間どおり終わらないこともあるだろうが、どこから超過勤務を認めるかは、やっぱり課題がある (B区)

・テレワークできるとしても、区の仕事は、現場で住民の方と直接接する仕事からデスクワーク中心とした職種まで様々ある。テレワークで自己完結できるとしたら、やっぱり管理業務の仕事がメインになる。区で導入したとしても、例えば保育士など現場のお子さんに対応するようなところはなかなかできない。(B区)

・勤務先で仕事をしない場合に、勤務先以外で仕事をさせるためのサービス上の取扱いとしては、旅行命令を使っている。他区や東京都でもそうやったと聞いているが、ちょっとおかしいが、自宅で仕事をしろという旅行命令を出してやるという方法をとった。(B区)

(2) 得られた知見と考察

コロナ禍においても、直接住民とやり取りをする部門など、テレワークの導

入が難しかった部門はあるが、各区でテレワーク用のパソコンを用意し、管理部門などを中心に緊急事態宣言下で導入していた実態がわかった。

自宅での作業を命じる際、旅行命令としてサービス上の扱いをとる方法で行っていたということであるが、本来的な旅行命令の使い方では必ずしもない。コロナ禍という実態的な問題が先行し、これまで検討途中であったテレワークを急遽導入することとなったために、このようになってしまったと考えられるが、多様な働き方を受入れ、職務効率を上げていくという観点においては、設備、機材の充実と共に制度的にも柔軟に対応できるようにしていく必要が有るだろう。

2.2.9. その他の課題認識

(1) ヒアリング調査で得られた要点

・特別区の統一選考で、今まで身体障害者のみに門戸を開かれていた受験資格が精神障害者、知的障害者も門戸を広げて採用することになった。単純労務作業はどんどん委託化や民託化を進めている中で、例えば公園清掃とか給食調理とか用務等の業務系は民間委託に出しているのが単純業務がもうほとんど残っていないような状況であり、そうした中でそういった障害を抱えた方の受入体制や業務のフォローアップ体制をどうするかという点で、いろいろ悩みが尽きないところがある。(A区)

(2) 得られた知見と考察

公的機関の雇用に関しても障害者に対する合理的配慮の提供が義務付けられている。障害の種類、度合い、性質等は個人によって様々であるため、個別対応が必要となる。精神障害であっても指導やフォローの仕方によって、発達障害などでは単純業務以外の作業を行うことが可能な場合もある。また、入区後に発達障害やその他の精神障害が発覚するなどの場合もある。そのようなことも含め、合理的配慮の理解の浸透と制度の整備が必要となる。

2.3. 小括

ここまで既存のデータとヒアリング調査で得られた証言に基づく人事当局の課題認識から得られた知見と考察を述べることで、人材育成と人事管理の現状と課題を示してきた。人事に関しては、制度変更や社会環境の変化などに対応する面が少なからずあり、なかなか「大局的にみた特別区の将来像」としては語ることに難しい側面があるが、ここまで示してきたものから、将来的に特に重要になる論点について改めて小括としてまとめることとしたい。

まず挙げられる重要な論点は職員数と年齢構成バランスの課題と展望についてである。職員数についてはこれまで外部化や行政改革によって長期的に相当数を減らしてきた。しかし、それによる反動として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がアンバランスな状態となっている。今後AIやRPAの活用などによりこれまで人が行っていた部分を代替する技術がさらに導入されることも想定されるが、特別区ではまだ当面見込むことのできる人口増、人口に占める高齢者割合の増などにより、行政サービスの需要が急速に減るということを見込むことが難しい。そういった中で職員数については、ここからさらに減らしていくことは行政サービスの供給体制の不安定化を招くことに繋がる可能性がある。職員の年齢構成のバランスについては急速に改善させることは難しいと考えられるが、経験者採用や退職者補充の調整などで採用抑制があった世代が退職を迎える際に、再度採用抑制となり、組織上の年齢構成の歪が生じないように計画をしておく必要があるだろう。

次の論点として今後の特別区の人材育成と人事管理を考える中で係長の質の向上と数の確保の重要性を指摘したい。係長については特別区制度研究会(2020)『特別区制度研究会報告書第6期(令和2年3月)』で非管理職の職員を対象としたアンケートの結果から「職員にとって最も身近な上司である係長との関係」がその職員の職務満足度やストレス、職務についてのパフォーマンス認識にポジティブにもネガティブにも働くことが示されており、業務実施レベルの特別区の階層の中での重要性が指摘されている。係長の資質と能力の向上や数の確保に関しては平成28(2016)年人事制度改正をどのようにうまく運用するかということになる。制度上の位置づけだけでなく、主任時代からどのように将来的な係長として自身の業務をこなしつつも、監督者としての役割を育んでいく仕組みと環境を作っていくかが、今後の重要な課題と言えるだろう。また、これに伴い、係長の供給源となる主任昇任試験に職員が積極的に取り組んでいけるよう、若手職員士気の維持、向上も重要な点となる。

最後に挙げられるのは、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である。これら

の点においては、従来の定員管理では人事上対応が難しくなっているところがあるのではないかと考えられる。将来的に、政策的な面だけでなく、特別区における人事管理や育成という観点からも、SDGs等進められていく中で、組織運営の在り方を変えていく必要が生じている時代となってきた。人材育成や人事管理の制度や運用においても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も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も、この点は忘れてはならないところではないだろうか。

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

第3章

専門人材の確保と育成
—建築職・土木職を中心に—



3. 専門人材の確保と育成—建築職・土木職を中心に—

琉球大学人文社会学部講師
前田 貴洋

3.1. 不足する自治体専門人材

3.1.1. 自治体専門人材を取り巻く状況

自治体は、総合行政の担い手として、数多くの課題に対処しているが、近年対処すべき課題の複雑化・多様化が著しい。ゆえに、自治体行政にも高い「専門性」が求められている（公益財団法人日本都市センター 2020）。この「専門性」という概念は極めて多義的であるため、ここでは、その意味内容を、特に自然科学を中心とした科学的知識に基づいて業務を遂行する能力と定義しておこう¹。そうであるのならば、自治体行政において、「専門性」の担い手となるのは、技術職・専門職と呼ばれる職員に他ならない。

自治体における技術職・専門職には、医師、看護師、薬剤師、獣医師など、国家資格を有する者から、主として自然科学に基づく学問分野をバックグラウンドとして、特定の行政分野に従事する、建築職や土木職など、多種多様な職種が含まれる。他方で、私たちが普段接する機会が比較的多い自治体の事務職員に比べて、自治体の技術職員・専門職員がどのような業務に従事しているのかなど、その実態はあまり知られていない²。

だが、こうしたある意味では「地味」な技術職・専門職は、自治体行政において、ひいては私たちが生活するための社会基盤を維持するうえで、極めて重要な役割を果たしている。例えば、東日本大震災のような大規模災害の復興で

1 例えば、資格の有無という観点から専門性を分類する議論としては、藤田（2002）がある。また、資格の有無・転職の容易さ・自治体外での通用性から「専門性」を分類したものと、稲継（2011）がある。他方、「専門性」は行政学が探究してきた基本概念の一つであり、その意味内容に踏み込んだ研究として、藤田（2008）がある。藤田は、プロフェッションとしての技官を対象に、行政組織内外の自律性の態様やその政策的帰結を解明している。また、近年の公務員制度改革と専門性の在り方についても議論を行うなかで、科学的知識が一層高度化した現在では、行政職員が持ちうる専門性は、「専門的リテラシー」にとどまるという指摘も行っている。

2 自治体の技術職・専門職については、時宜に応じた論考が展開されている。例えば、前掲藤田（2002）は資格の有無、藤田（2020）が自治体における技術職・専門職の曖昧性について扱っている。また、自治体技術職の処遇という観点からは、川手（2006）が挙げられる。他方、特定の行政分野を対象として自治体の専門職を扱った研究として、打越（2016）が挙げられる。打越は獣医師を中心とする動物行政の分野における自治体職員を扱っている。

は、土木職など技術職が持つ専門能力が欠かせない³。また、令和元（2019）年の年末以降、世界的に流行し、今なお猛威を振るっている新型コロナウイルス感染症（COVID-19）についても、感染症対策の要をなす保健所の業務体制がひっ迫していることが指摘されている⁴。保健所において感染症対策に中心となって従事するのは、保健師をはじめとする自治体の技術職・専門職である。つまり、大規模災害や未知の感染症の蔓延など未曾有の危機に際しては、こうした状況に直接的に対処する専門性を持った人材の確保が必要不可欠なのである⁵。

3.1.2. 自治体専門人材の人材確保状況

それでは、自治体における技術職・専門職の人材確保はいかなる状況なのだろうか。全国的に見れば、自治体における専門人材の確保は大変困難な状況に置かれている。次の図表3-1は、全国の自治体における競争試験の受験者と合格者の状況を示したグラフである。平成22（2010）年度には614,022人いた受験者が、令和元（2019）年度には440,126人へと変化している。過去10年間で受験者数が大きく減少していることが見て取れる。他方で、合格者数については、平成22（2010）年度では66,426人であったが、令和元（2019）年度には78,049人に増加している。これは、自治体が合格者の辞退を見越して需要数よりも多く合格者を出していることが一因であり、人材の確保に苦慮していることの証左であろう。したがって、図表3-2に示す通り、過去10年間における競争試験の倍率も低下の一途をたどっている。

ここまで見てきたデータは、技術職のみを対象としたものではないが、自治体が全体として人材確保に困難を抱えている様子が理解できる。では、技術職に限った場合には、自治体の人材確保はいかなる状況なのか。行政学者の大谷基道が独自に行った調査では、事務職の確保に比して、技術職の確保は一層困難を極めていく状況が浮き彫りにされている。図表3-3によれば、平成29（2017）年度に「土木」の採用区分で行った競争試験の平均倍率は、都道府県では2.5倍、政令指定都市では2.6倍、その他の市区では3.6倍、町村では2.3倍となっており、事務職に比して相当な苦戦を強いられている（大谷 2019b）。

3 災害で被災した自治体では、復旧・復興にあたる人材の確保が困難を極める。そこで、被災自治体の復旧・復興を支援するため、各種の応援職員を派遣するスキームが存在する（総務省「被災地方公共団体に対する人的支援の取組」〈https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyo_dantai.html〉（最終アクセス：2021年2月28日））。

4 各種メディア報道において保健所の「危機的状況」が報じられている（例えば、『朝日新聞』（2021年1月8日朝刊）など）。また、日本における保健所の減少トレンドを、個体群生態学モデル（population ecology）を用いて分析した研究として、辛（2013-2014）が挙げられる。

5 環境の変化性と複雑性が高い不確実な状況下においては、組織は分化を進め、各部門が下位単位の環境に対処することが理に合う（Lawrence & Lorsch 1967=1977）。

9)。ここでは「土木」を取り上げたが、自治体の専門人材確保においては、建築職と土木職の需要数が多いこともあり、特に人材の確保が困難であると言われる。

公益財団法人日本都市センターが都市自治体を対象に平成31（2019）年2月から3月にかけて行った調査によれば、調査の時点で土木職・建築職の定員が確保できていないと認識している自治体は、アンケートに回答した200団体中、建築職では95団体、土木職では114団体に上る（公益財団法人日本都市センター 2020：276）⁶。こうした定員を確保できていない理由について、同調査では、応募者の少なさや辞退者の多さ、採用基準を満たさない場合の多さが挙げられている（公益財団法人日本都市センター 2020：278, 296）。自治体における人材確保一般が困難を抱えつつあり、技術職の中でも特に建築職、土木職の確保が困難を極めていえると言えよう。

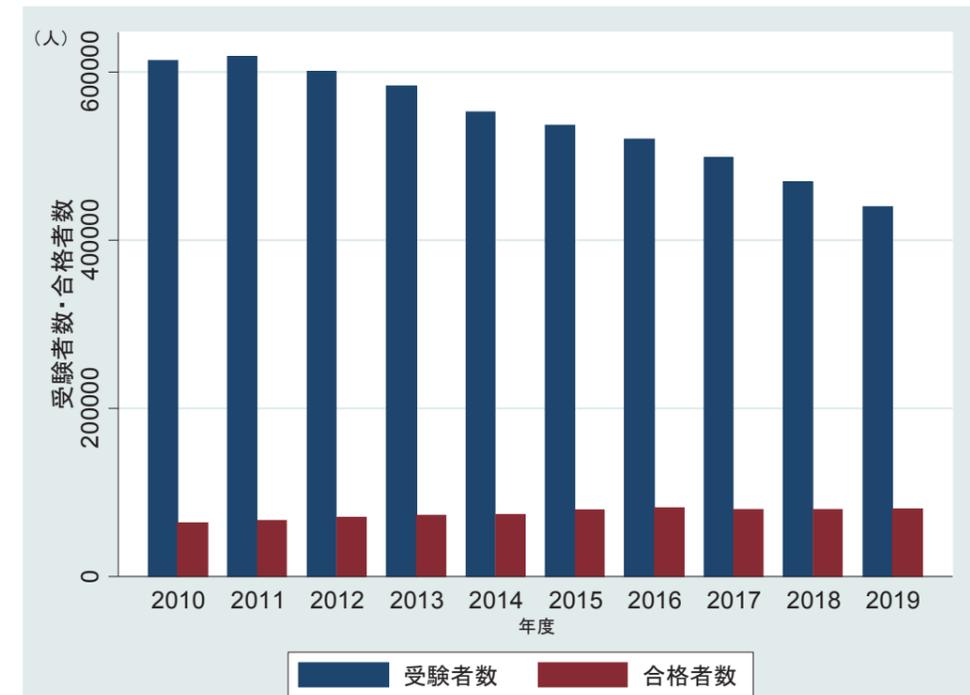
また、こうした技術職・専門職も、ただ定員を充足し頭数をそろえるだけでは不十分である。つまり、採用した人材を組織の中で専門的な業務が担えるよう育成していく必要がある。では技術職・専門職の育成についてはどのような状況か。人材の確保と同様に、育成についても、自治体は困難に直面していると言わざるを得ない。自治体における技術職の定員の確保状況を確認した先ほどの調査を再び確認してみよう。この調査で、職員の技術的スキルが確保できていないと認識している自治体は、アンケートに回答した200団体中、建築職では53団体、土木職では64団体に達している（公益財団法人日本都市センター 2020：276）⁷。このような技術職のスキルが確保できていない原因については、技術的スキルを次世代へと共有・継承していくことが困難であることや、業務量の増加や質的变化により、技術的スキルを向上させる余裕がないことなどが挙げられている（公益財団法人日本都市センター 2020：277, 294）。技術職のスキル不足問題は、小規模の自治体において特に顕著であるが、つまると

6 「貴市の土木・建築の技術系専門職の定員と技術的スキルの確保状況について伺います。5年前、現在、今後の見通しについて、選択肢のうちから当てはまるものを下の表にご記入ください。」という質問項目に対して、現在の状況として、「(3) 土木・建築の技術系専門職の定員は確保されていないが、職員の技術的スキルは確保されている」および「(4) 土木・建築の技術系専門職の定員は確保されていない、かつ職員の技術的スキルも確保されていない」という項目を選択した都市自治体の数を合計している（公益財団法人日本都市センター 2020：276）。なお、上記の回答は自治体の人事担当部局によるものである。同調査では技術担当部局にも同様の調査を行っており、結果としては、回答が寄せられた197部局のうち、現在定員が確保されているという認識を持っているのは、建築職では126部局、土木職では134部局であり、人事担当部局とは認識の食い違いがあるように思われる。

7 定員の確保状況と同様の質問項目について、技術的スキルが確保できていない旨が含まれる、「(2) 土木・建築の技術系専門職の定員は確保されているが、職員の技術的スキルが確保されていない」および「(4) 土木・建築の技術系専門職の定員は確保されていない、かつ職員の技術的スキルも確保されていない」という項目に回答した都市自治体の数を合計している。なお、人事担当部局と技術担当部局の認識の乖離は、職員の技術的スキルの確保について一層強く現れている。技術的スキルが確保できていないという認識を持つ回答数について、人事担当部局と技術担当部局を比べると、建築職については、人事担当部局が53に対して、技術担当部局が86、土木職については、人事担当部局が64に対して、技術担当部局が98となっている（公益財団法人日本都市センター 2020：276, 293）。

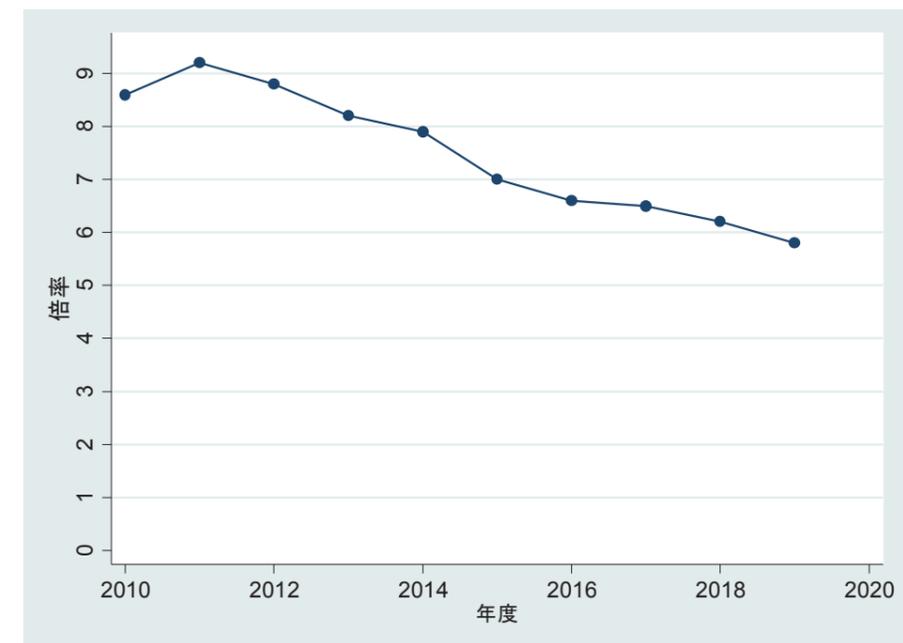
ころ、技術職の全体数が少ないことが技術的スキルの確保に大きく影を落としていると言えよう。

図表 3-1 自治体における競争試験の受験者数・合格者数の推移



(出所)「令和元年度地方公共団体の勤務条件に関する調査結果」より筆者作成。

図表 3-2 自治体における競争試験の平均競争倍率の推移



(出所)「令和元年度地方公共団体の勤務条件に関する調査結果」より筆者作成。

- 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

図表 3-3 2010年度及び2017年度実施「土木」採用試験の結果

| 団体区分 | 実施年度 | 「土木」採用試験 | | | | 「一般行政」採用試験 | | | |
|------------|--------|----------|-------|-------|------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 応募者数 | 受験者数 | 合格者数 | 辞退者数 | 平均競争率 (倍) | 平均辞退率 (%) | 平均競争率 (倍) | 平均辞退率 (%) |
| 都道府県 | 2010年度 | 3,756 | 2,565 | 691 | 110 | 4.9 | 8.7% | 14.1 | 16.6% |
| | 2017年度 | 3,483 | 2,569 | 1,022 | 186 | 2.5 | 13.6% | 6.9 | 20.9% |
| | 増減 | ▲ 273 | 4 | 331 | 76 | ▲ 2.4 | 4.9% | ▲ 7.2 | 4.3% |
| 政令指定 都市 | 2010年度 | 1,909 | 1,387 | 470 | 22 | 4.0 | 6.5% | 12.6 | 13.8% |
| | 2017年度 | 1,555 | 1,060 | 460 | 29 | 2.6 | 6.7% | 9.1 | 16.4% |
| | 増減 | ▲ 354 | ▲ 327 | ▲ 10 | 7 | ▲ 1.4 | 0.2% | ▲ 3.5 | 2.6% |
| その他の 市区 | 2010年度 | 6,030 | 4,411 | 864 | 86 | 5.3 | 9.9% | 14.5 | 7.4% |
| | 2017年度 | 5,459 | 4,192 | 1,265 | 239 | 3.6 | 18.8% | 10.2 | 10.9% |
| | 増減 | ▲ 571 | ▲ 219 | 401 | 153 | ▲ 1.7 | 8.9% | ▲ 4.3 | 3.5% |
| 町村 | 2010年度 | 129 | 93 | 25 | 3 | 3.8 | 15.0% | 10.1 | 4.2% |
| | 2017年度 | 362 | 292 | 88 | 19 | 2.3 | 17.1% | 6.8 | 9.9% |
| | 増減 | 233 | 199 | 63 | 16 | ▲ 1.5 | 2.1% | ▲ 3.3 | 5.7% |

(出所) 大谷 (2020 : 52) 図表5の一部を抜粋して筆者作成。

3.1.3. 特別区専門人材を取り巻く状況

ここまで見てきたように、全国的には、多くの自治体が専門人材の確保・育成に課題を抱える中で、本研究が対象とする特別区はいかなる状況に置かれているのだろうか。行政学者の松井望によれば、第32次地方制度調査会の答申をはじめとして、近年叫ばれている自治体の専門人材不足という言説は、専門人材の「不足」を厳密に示すというよりも、「不在」の状況を示しているという (松井 2020 : 57-58)。つまり、自治体の規模が小さくなるほど専門人材が配置されていないことが多く、専門人材が偏在しているのである。

そうであるのならば、日本で最も人口が集中する都市自治体である特別区では、専門人材の確保・育成に課題を抱えてはいないのだろうか。その答えは否である。本研究会が昨年度実施した調査研究では、特別区においては、令和17 (2035) 年まで人口が増加し、令和37 (2055) 年に向けて高齢者人口のピークを迎えることが明らかになっている (特別区長会調査研究機構 2020 : 10-11)⁸。こうした特別区の人口動態は、すでに人口減少局面を迎え、令和22 (2040) 年にかけて高齢者人口がピークを迎える全国的な動向とは大きく異なる。

確かに、特別区は、全国的に見れば相対的に「恵まれている」と評価しうるかもしれない。だが、一見「恵まれている」ように見えるものの、特別区を取り巻く特有の状況が、むしろ他の自治体にはない対処困難な課題を突き付けて

8 今年度報告書の第1章でも指摘されている通り、新型コロナウイルス感染症の蔓延により、こうした人口推計の前提が崩れている可能性がある。すなわち、特別区への人口流入が止まり人口減少局面への移行が早まることも予想される。

いるといえる。日本で最も人口が集中している自治体であるということは、その人々の生活を支える公共インフラの維持管理が重くのしかかる。くわえて、高齢者人口の絶対数の多さや人口減少幅が小さいために、公共インフラの維持管理だけでなく、新規需要への対応も必要となる。こうした「二重の課題」だけでなく、今後首都圏を確実に襲うと言われる首都直下地震などの大規模災害への対応や今般の新型コロナウイルス感染症のように、人口密集地域では新興感染症対策の重要性もクローズアップされている (特別区長会調査研究機構 2020 : 44-46, 54-55)。ゆえに、こうした行政需要に対して特別区は十分に対応することが難しいという「供給の危機」に直面する可能性が高いのである (特別区長会調査研究機構 2020 : 86-87)。

以下本章では、特別区における専門人材の確保・育成について、その実態や課題を明らかにする。自治体における専門人材の確保・育成は、上記のような行政需要に対応する行政体制の要をなす。また、全国的な調査や先行研究では十分に明らかになっていない特別区における専門人材の確保・育成の現状と課題について調査研究を行うことは、「2055年問題」が差し迫るなか、「供給の危機」に直面する特別区が、今後の行政体制をいかに構築していくのかという観点から意義深い試みである。加えて、今後、他自治体において一層深刻化する専門人材の確保・育成問題について、特別区における取り組みが先駆的な問題解決の事例となる可能性もあるだろう。

なお、本章で検討の対象とする専門人材は、建築職と土木職とする。これはいわゆる「四大技術」(土木・造園、建築、機械、電気)のうち、建築職と土木職がボリュームゾーンであることによる。つまり、特別区全体の一般技術系職員5,874名のうち、建築職は1,811名、土木職は2,099名であり、一般技術系職員の60%以上を占めているからである⁹。また、建築職および土木職が、今後顕在化する特別区における様々な課題に対して中心的に対処し、私たちの安全な日常生活を下支えする主たる専門人材であることも理由である¹⁰。

調査研究の方法としては、特別区の建築職・土木職にかかわる公開データ等を利用して現状を把握するとともに、複数の区の人事担当部局や技術担当部局にインタビューやメールでの質問調査を行った。インタビュー実施対象区は、インタビューを実施した順に、江戸川区、杉並区、江東区、豊島区、港区である。

9 特別区人事委員会『令和2年度 特別区職員の構成』。

10 なお、建築職・土木職と並び、自治体に設置されているが、一層先行研究が希少な技術職として、電気職と機械職が挙げられる。この電気職・機械職について、先行研究のレビューやアンケート調査から、その在り方を検討した論考として、武村 (2019) がある。

3.2. 特別区における専門人材確保の状況

3.2.1. 建築職・土木職の配置状況

ここからは、特別区における専門人材（建築職・土木職）の確保状況を確認していく。まずはその前提として、各区にどの程度の建築職及び土木職の職員が配置されているのかを確認しておこう。図表3-4は、総務省が行っている『地方公共団体定員管理調査』のデータを用いて、特別区における建築職・土木職の職員数の推移を示したものである。特別区全体では、令和2（2020）年4月1日時点で、建築職が1,855名、土木職が2,318名配置されている。建築職と土木職を比べると、土木職の職員数の方が多くなっており、土木職の職員数は建築職の職員数のおよそ1.25倍である。また、平成17（2005）年から令和2（2020）年というスパンにおいては、建築職と土木職の職員数は漸増傾向にある。建築職では平成17（2005）年から令和2（2020）年にかけて、1,402名から453名増加して1,855名へ、土木職では1,782名から536名増加して2,318名となっている。

専門人材の職種ごとにおける人員配置状況の動向については、松井（2020：58）も指摘するように、各職種の需要に応じて増減があるということなのであろう。他方で注意を要するのは、ここで示したグラフはあくまで平成17（2005）年以降の動向であって、グラフの時系列をより長くとれば、近年の建築職・土木職の漸増傾向は、従来大幅に人員を削減してきたことからの多少の揺り戻しであると捉えられよう¹¹。図表3-5は平成7（1995）年から令和2（2020）年までの自治体の総職員数の推移を示したグラフである。技術職以外の職種も含めたデータではあるが、平成7（1995）年から平成22（2010）年頃まで自治体の総職員数が減少し続けていたことが分かる。こうした総職員数の減少に対して、近年の職員数の微増は、職員数の急激な削減からの揺り戻しであると理解できるであろう。

次に各区の建築職・土木職の配置状況を確認しよう。図表3-6は平成17（2005）年から令和2（2020）年までの、特別区各区における建築職・土木職の配置状況の推移である。建築職・土木職の職員数が異なることは当然であるが、建築職と土木職の職員数の比率や増減の程度には、各区でバリエーションが見受けられる。第一に、人口の多い区では、建築職・土木職の職員数は多い

傾向にある（図表3-7、図表3-8）¹²。人口が最も多い世田谷区において最も多くの建築職・土木職が配置されているが、他方で、人口が最も少ない千代田区においても一定数の建築職・土木職が確保されている。つまり、人口の多寡によらず、行政サービスを提供するためには最低限の建築職・土木職が必要となるのであろう¹³。

第二に、建築職と土木職の比は各区で大きく異なる。図表3-9は令和2（2020）年における各区の、建築職職員数の対土木職職員数の比を示したグラフである。建築職の対土木職比は概ね7～8割前後であるが、千代田区、新宿区、北区などは他区と異なり、建築職の方が多くなっている。他方で、品川区、葛飾区、江戸川区などでは、建築職の数が土木職に比して半数程度となっている。各区において、それぞれの職種に対する需要が異なることが理解できよう。

第三に、建築職・土木職の増減比率も、各区において異なっている。図表3-10は、平成17（2005）年に対する令和2（2020）年時点での建築職・土木職の増減比率を表したグラフである。このグラフでは、例えば増減比率が1となっている場合、平成17（2005）年から令和2（2020）年にかけて職員数が倍増しているということを意味している。グラフから分かるように、各区で職種ごとの増減比率は大きく異なっている。一方では、平成17（2005）年と比べてほとんど職員数が増加していない千代田区（土木職）、目黒区（建築職）、豊島区（建築職）、足立区（建築職・土木職）のような区がある。他方では、特に中野区（土木職）と葛飾区（建築職）で顕著なように、大幅に技術職の人員体制を強化している区もあることが確認できよう。

11 各区に対するインタビュー調査においても、従来と同様のペースで職員数を削減していくということは、行政体制の維持という観点からも難しいという認識が示されている。

12 図表3-7、図表3-8では、令和2（2020）年の建築職・土木職職員数と、令和元（2019）年の各区人口を用いて散布図にしている。なお、それぞれの変数同士の相関係数は、建築職と各区人口では0.8626、土木職と各区人口では0.9353となっている。

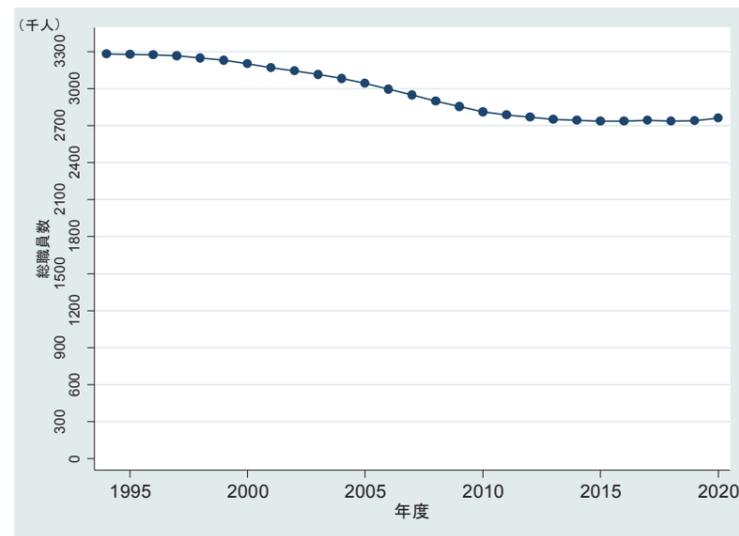
13 他方において、区の人口規模の違いに対して、最低限の人員が確保されている状況は、特別区の人事行政の歴史的な沿革や都区財政調整制度の観点からの検討も必要であろう（土屋 2011）。

図表 3-4 特別区の建築職・土木職の職員数の推移



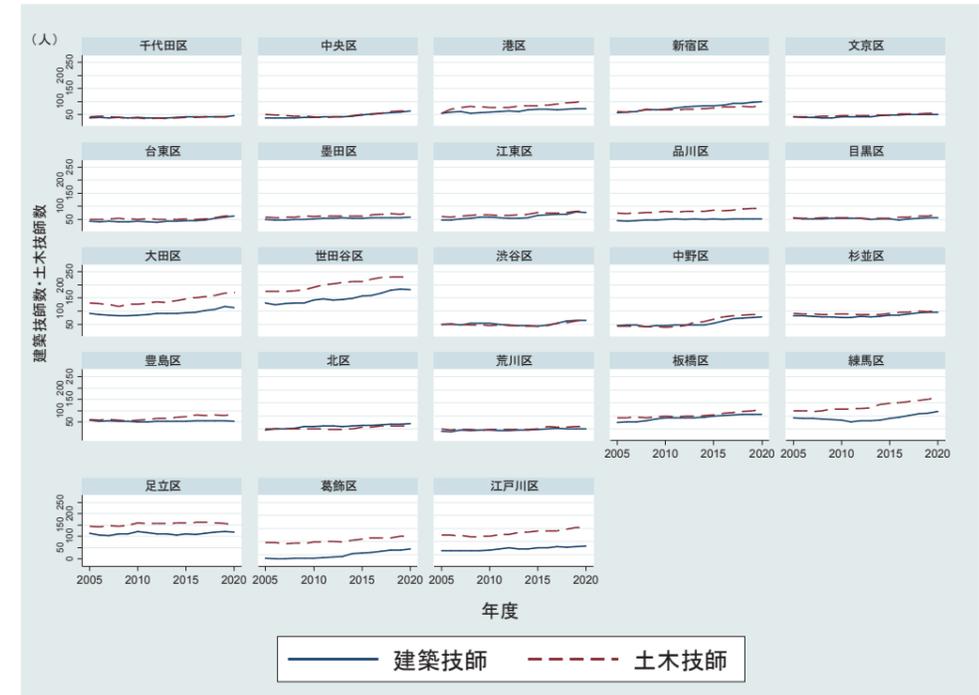
(出所)『地方公共団体定員管理調査』第4表職種別職員数(一般行政部門)(北海道～沖縄県)各年度版より筆者作成。

図表 3-5 自治体の総職員数の推移



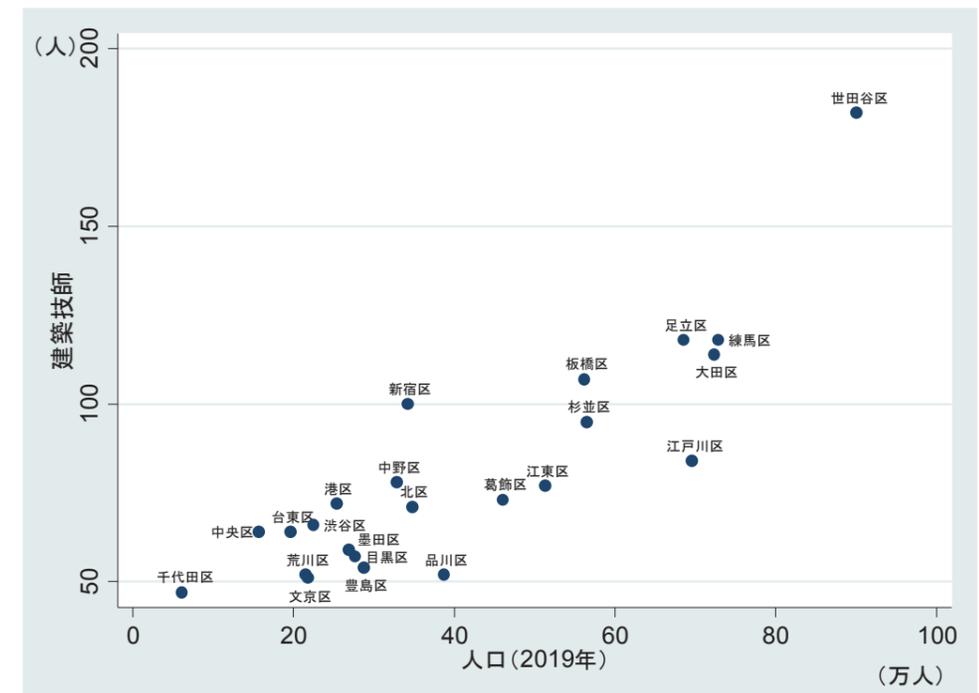
(出所)『地方公共団体定員管理調査』[令和2年地方公共団体定員管理調査結果の概要]から筆者作成。

図表 3-6 各区の建築職・土木職の配置状況



(出所)『地方公共団体定員管理調査』第4表職種別職員数(一般行政部門)(北海道～沖縄県)各年度版より筆者作成。

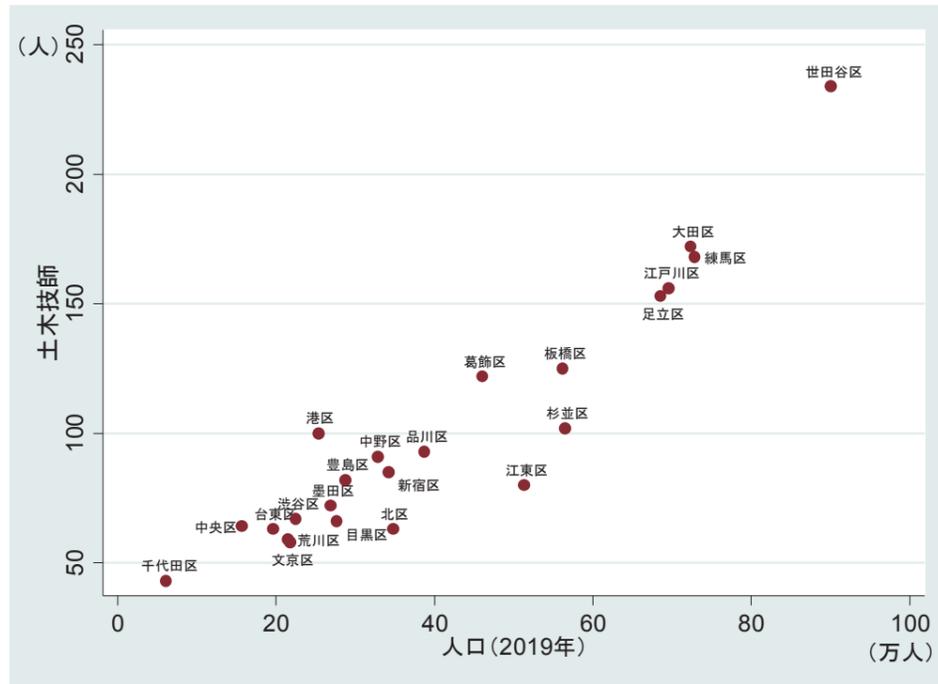
図表 3-7 各区の建築職と人口の関係



(出所)『地方公共団体定員管理調査』第4表職種別職員数(一般行政部門)(北海道～沖縄県)各年度版及び公益財団法人特別区協議会『特別区の統計』令和元年版より筆者作成。

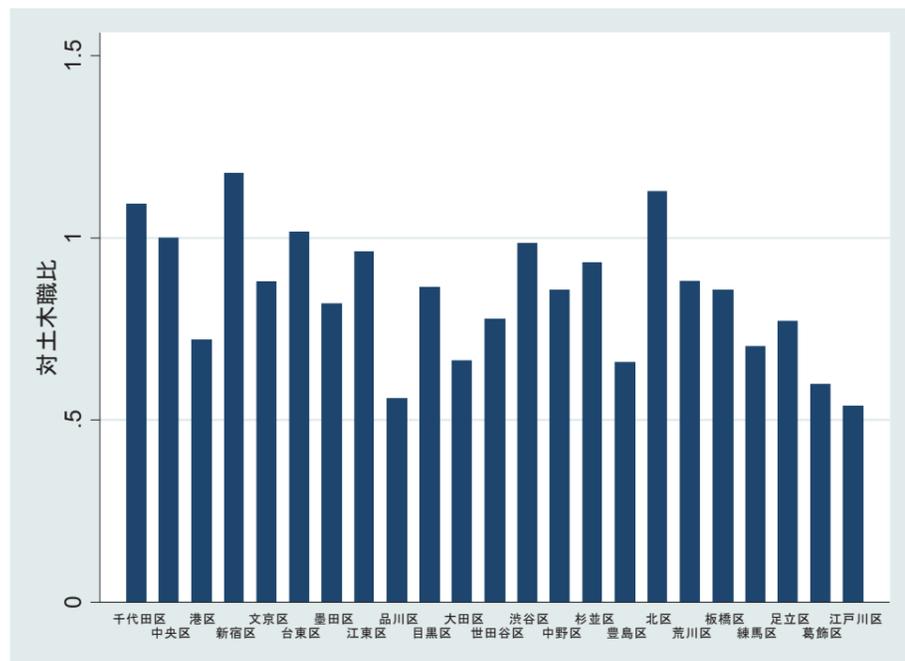
- 1.
- 1.1
- 1.2
- 1.3
- 2.
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 3.
- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 4.
- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 5.
- 5.1
- 5.2
- 資料編

図表 3-8 各区の土木職と人口の関係



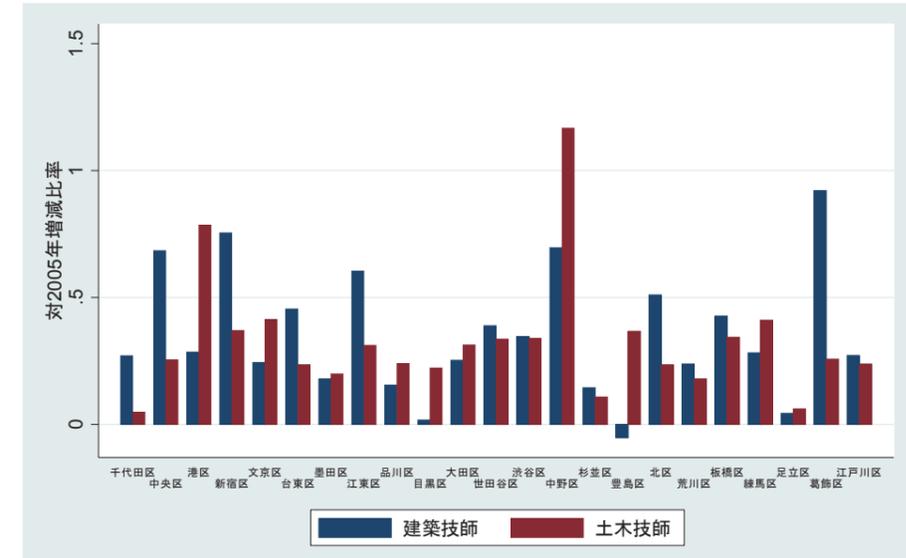
(出所)『地方公共団体定員管理調査』第4表職種別職員数(一般行政部門)(北海道～沖縄県)各年度版及び公益財団法人特別区協議会『特別区の統計』令和元年版より筆者作成。

図表 3-9 建築職の対土木職比 (2020年)



(出所)『地方公共団体定員管理調査』第4表職種別職員数(一般行政部門)(北海道～沖縄県)各年度版より筆者作成。

図表 3-10 建築職・土木職の増減 (2020年度対2005年度増減率)



(出所)『地方公共団体定員管理調査』第4表職種別職員数(一般行政部門)(北海道～沖縄県)各年度版より筆者作成。

3.2.2. 建築職・土木職の採用と人材確保の試み

続いて特別区における建築職・土木職の確保状況について概観していこう。特別区では、全国でも唯一の試みとして、特別区人事・厚生事務組合を組織し一部事務組合方式により人事委員会を設置している。こうした人事行政にかかる事務の共同処理により、特別区が一体となって人材を確保することが可能となる(松井 2020: 60-61)¹⁴。

はじめに、特別区全体の建築職・土木職の採用試験実施状況を確認しておこう。図表3-11は、直近の令和2(2020)年度採用試験の実施状況をまとめたものである。全体としては、採用予定数1,276名程度の募集に対して、申込者が16,860名、第1次試験の受験者が9,566名、最終合格者が2,342名となっている。第1次試験受験者に対する最終合格率は24%である。

ここで事務職と対比しながら技術職の状況について確認すると、事務職は採用予定者数906名程度に対して、申込者数が14,339名に上り、特別区のI類採用試験【一般方式】のおよそ85%を占めている。これに対して、受験者数は8,121名で申込者数に対する受験率は57%となっており、実際には受験しない者が多数いることが分かる。また、第1次試験受験者に対する合格率は、59%であり、同様に第2次試験合格率は79%となっている。第1次試験受験者に

¹⁴ 人事行政において、東京都と特別区が次第にその一体性を弱め、特別区相互の一体性を強めていく過程を分析した研究として、前掲土屋(2011)を参照。

対する最終合格率は21%である。

他方で、本調査研究が対象としている技術職について見てみると、建築職は、採用予定者数50名程度に対して申込者数が160名となっている。受験者数は101名であり、申込者数に対する受験率は63%で、事務職とさして変わりはない。だが、第1次試験合格率は87%、第2次試験合格率は89%に達しており、事務職と著しい対照をなしている。さらに第1次試験受験者に対する最終合格率も40%に及ぶ。建築職と同様に、土木職においても、受験者に対する合格率が高い傾向にある。土木職は、採用予定者数48名程度に対して申込者が432名となっており、受験者数は201名、受験率は47%である。第1次試験合格率は90%、第2次試験合格率は86%、第1次試験受験者に対する最終合格率は33%である。

次に、採用試験における建築職と土木職の合格倍率の推移を確認しておこう。図表3-12は、特別区I類採用試験の建築職・土木職の合格倍率の推移をまとめた時系列グラフである。なお、参考のために事務職の合格倍率の推移も併記している。この図表からは、長期的に特別区職員の採用試験の合格倍率そのものが低下傾向にあることが分かる。また、事務職に比して建築職・土木職の合格倍率が低く、およそ2～3倍前後で推移している。特別区全体で職員の確保に苦戦しつつある傾向がみられ、建築職・土木職では全国的な技術職不足の状況と同じように、採用活動に苦勞している様子をうかがうことが出来る¹⁵。

図表 11 特別区I類採用試験【一般方式】実施状況（2020年度）

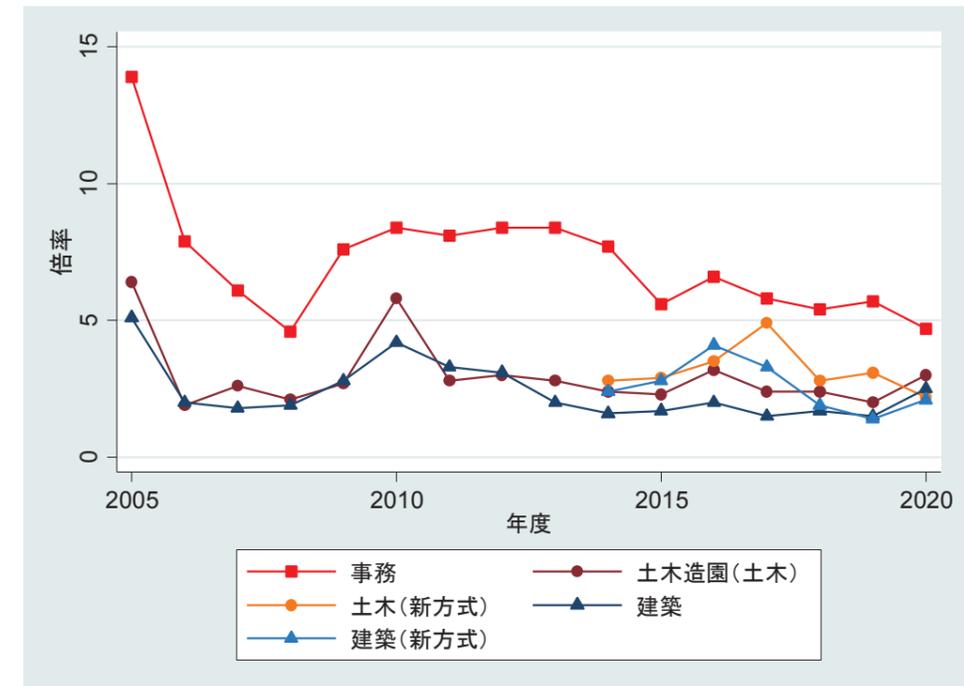
| 試験区分 | 採用予定数 | 申込者数 | 第1次試験 | | 第2次試験 | | | 合格率** | | |
|----------|----------|--------|-------|-----|-------|-----|-------|-------|------|-----|
| | | | 受験者数 | 受験率 | 合格者数 | 合格率 | 受験者数 | | 合格者数 | 合格率 |
| 事務 | 906名程度 | 14,339 | 8,121 | 57% | 4,791 | 59% | 2,197 | 1,741 | 79% | 21% |
| 土木造園(土木) | 48名程度 | 432 | 201 | 47% | 180 | 90% | 77 | 66 | 86% | 33% |
| 建築 | 50名程度 | 160 | 101 | 63% | 88 | 87% | 45 | 40 | 89% | 40% |
| 全体合計* | 1,276名程度 | 16,860 | 9,566 | 57% | 6,038 | 63% | 2,932 | 2,342 | 80% | 24% |

(注) *には、事務、土木造園(土木)、建築以外の職種もすべて含む。**の合格率は、第1次試験受験者に対する第2次試験合格者の比率である。

(出所) 特別区人事委員会「令和2年度I類採用試験【一般方式実施状況】」<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/r02nen_ji/1_jisshi.htm> (最終アクセス：2021年2月28日) より筆者作成。

15 松井(2020:62)は、特別区の職員採用局面でも「広域連携」を通じた試験期間の長期化が、民間企業との併願者の途中辞退を招く一因であると指摘している。

図表 12 I類採用試験(建築職・土木職)倍率の推移



(出所) 特別区人事委員会「特別区職員採用試験(選考)実施状況」各年度版<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/ji_index.htm> (最終アクセス：2021年2月28日) より筆者作成。

このように首都・東京の枢要部を占める特別区であっても、建築職・土木職の人材確保は困難な状況にある。そのため、特別区においては、人材確保に困難を抱える技術職を対象に、様々な対策を講じている(特別区人事・厚生事務組合2020:20-21)。第一は採用試験の対象者の拡大である。清掃事業では機械職・電気職の限定的な経験者採用が平成17(2005)年から実施されていたが、平成19(2007)年からはそれ以外の職種についても、民間企業等で培った知識経験を即戦力として活用するために、経験者採用試験・選考が開始された。さらに、平成28(2016)年には、I類試験区分のうち、事務といわゆる四大技術について、受験資格の上限年齢を28歳未満から32歳未満に引き上げている。こうした対策により、特別区職員の採用機会拡大が図られることとなった。

第二は、採用試験実施スケジュールの変更や試験内容の変更である。平成16(2004)年には、有為な人材確保のため、I類の第1次試験実施日を1カ月程度前倒しにしている。また人物重視の観点から、まずは事務職について面接回数を2回に増やすとともに、技術職では、課題式論文試験を導入している。その後、平成20(2008)年には技術職についても面接回数を2回に増やすことで、試験内容における人物重視の傾向が一層強まることとなった。さらに平

成25（2013）年には、「人材確保が厳しい」技術職について、他の試験区分より最終合格発表日を前倒しすることで、民間企業等との併願をしている受験者の辞退率を低減させようと試みている。その後も、民間企業の採用スケジュールを踏まえながら、適宜採用試験の実施時期を変更している。

くわえて、技術職確保のための方策である試験内容の変更として重要なものが、平成26（2014）年から実施されている「土木・建築新方式」である。この採用方式は、専門試験のほかに、一般方式で課される教養試験と論文試験の代わりに、「民間企業志望者や、試験対策に十分な時間をとれない方でも受験しやすい」よう、「民間企業の採用試験でも使用されている」適性検査を課すものである¹⁶。一般方式では、教養試験2時間、専門試験1時間30分、論文試験1時間20分のところ、新方式では、専門試験1時間30分、適性試験27分で第1次試験が終了する。この新方式が導入されたことで、受験者数の確保に効果が見られたという¹⁷。このように、試験スケジュールや試験内容を、「受験者負担軽減型」¹⁸に変更することで、特別区であっても、有為な人材の確保には苦慮していることが浮かび上がる。

第三は、技術職に関する採用広報活動の強化である。近年、広域自治体や都市自治体を中心として、パンフレットやホームページを通じた積極的な採用情報の提供が行われている（大谷 2019a：151-152）¹⁹。特別区においても、特別区で働くということのイメージを受験者に喚起するため、特別区がどのような自治体であり、どのような人材を求めているのかが提示されるだけでなく、部署・職種ごとの業務内容やタイムスケジュールについて、職員の写真なども含めて、パンフレットやホームページ上で情報提供が行われている。特に、技術職については、パンフレットなどにおいて、[図表3-13](#)、[図表3-14](#)に示すように、継続的に仕事内容や魅力に関する特集が組まれており、人材確保に腐心している様子が伺える²⁰。

また、23区合同説明会を開催したり（[図表3-15](#)）、大学や大学生協、資格試験予備校などが主催する説明会にも参加するなど、受験者確保のための方策を

16 「令和2年度 特別区（東京23区）職員I類【土木・建築新方式】採用試験案内」。
 17 特別区人事委員会は、東京オリンピック・パラリンピック関連の工事需要の増加によって、人材が民間企業に流れることを念頭に置き、毎年5月に実施していた定期採用にくわえて、9月にこの新方式の試験を実施した（『日刊建設工業新聞』（2014年12月25日））。
 18 大谷（2019a）によれば、自治体の採用試験は、「学力重視型」から「人物重視型」、さらには「受験者負担軽減型」へと変化しているという。従来はこうした変化が、地方分権時代の自治体運営を担う有為な人材の確保を目指して行われてきたが、近年は自治体における人材確保難に対処するための採用方法に変化しているという。
 19 他方で、都道府県、政令指定都市以外のその他の市区において、採用時のミスマッチを防ぐために「特に何もしていない」自治体もあるという（大谷 2019a：151-152）。
 20 特別区人事委員会のホームページでは、平成28（2016）年から令和3（2021）年までの内容が確認可能である。四大技術それぞれについて、年齢や性別バランスを考慮し、技術職員の入区の動機や仕事の魅力などが語られている。

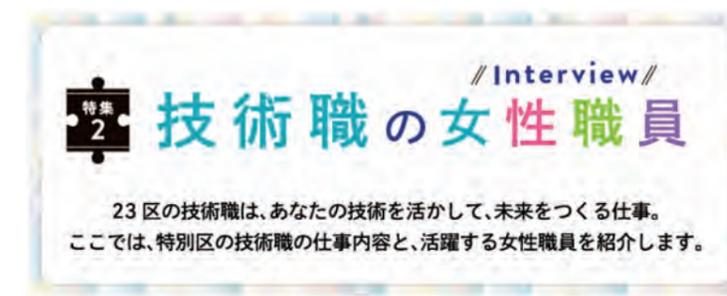
積極的に実施している²¹。ここでも確保が困難なことを踏まえ、技術職については「技術職採用フォーラム」を別途実施したり（[図表3-16](#)）、技術職受験者を対象とした学校説明会²²を実施したりしているのである。

図表 3-13 特別区の採用情報における技術職特集

| 年度 | 特集タイトル | 対象 | 内容 |
|------|------------------------|----------------|----------------------|
| 2016 | CROSS TALK 特別区の技術職の魅力 | 建築、電気、造園、土木、機械 | 入区の動機、仕事内容、やりがい |
| 2017 | CROSS TALK 特別区の技術職の魅力 | 土木、造園、建築、機械、電気 | 入区の動機、仕事内容、やりがい |
| 2018 | CROSS TALK 技術職という選択 | 土木、建築、電気、造園、機械 | 入区の動機、仕事内容、やりがい |
| 2019 | 特集2 [技術職] しごとの最前線 | 土木、造園、建築、機械、電気 | 職種別に「しごと」に焦点 |
| 2020 | 特集2・技術職の未来づくり | 土木、造園、建築、機械、電気 | 職種別に「しごと」に焦点 |
| 2021 | 特集2・技術職の女性職員 Interview | 建築、土木、機械 | 仕事内容、女性活躍に関するエピソードなど |

（出所）特別区人事委員会「特集・メッセージ」各年度版<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/spmsg_top.htm>（最終アクセス：2021年2月28日）より筆者作成。

図表 3-14 ホームページ上における技術職特集の例（2021年度採用分）



（出所）特別区人事委員会「特集2 技術職の女性職員 Interview」<<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/2021/tokusyu/02.html>>（最終アクセス：2021年2月28日）。

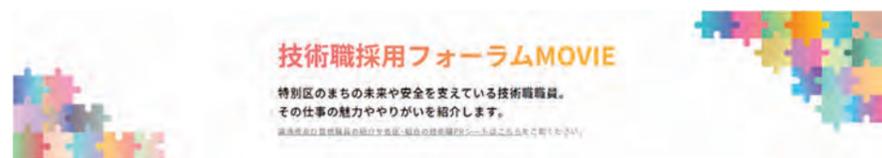
図表 3-15 23区合同説明会・技術職採用フォーラム特設サイト（2021年度）



（出所）特別区人事委員会「23区合同説明会・技術職採用フォーラム特設サイト」<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/2020/23forum2020/index.html#movie_23>（最終アクセス：2021年2月28日）。

21 令和3（2021）年度採用分の23区合同説明会については、新型コロナウイルス禍ではあるが、受験者確保のため、オンライン実施に踏み切っている（特別区人事委員会「23区合同説明会・技術職採用フォーラム特設サイト」<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/2020/23forum2020/index.html#movie_23>（最終アクセス：2021年2月28日））。
 22 平成30（2018）年度の実績を見ると、いわゆる理系大学で説明会を行ったり、資格試験予備校や民間人材情報サービス企業が実施する技術職系の業界セミナーに参加したりするなどしている（特別区人事委員会「平成30年度大学等への説明会情報実績」<<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/college/h30.htm>>（最終アクセス：2021年2月28日））。

図表 3-16 技術職採用フォーラム (2021年度)



(出所) 特別区人事委員会「技術職採用フォーラムMOVIE」<http://www.tokyo23city.or.jp/saiyo/2020/23forum2020/index.html#banner_area> (最終アクセス：2021年2月28日)。

3.2.3. インタビュー対象区における状況²³

ここまで明らかにしてきた特別区全体の建築職・土木職の確保を巡る状況を踏まえたうえで、インタビュー調査を行った各区の声に耳を傾けてみよう。

まず、インタビュー調査を行った各区における専門人材の確保状況であるが、各区で温度差があるものの、現時点では必要な人材が概ね確保できているという認識を持っているようである。しかしながら他方で、専門人材の確保に全く不安がないという訳ではなく、区ごとに様々な課題認識を持っていることも明らかになった。

特に、専門人材の確保に関しては、他の主体との競合があり、技術職という少ないパイを奪い合っている状況にあるようである。例えば、技術職を確保する際に、一般的に競合相手となるのは、民間企業である。他の職種でも同様であるが、好況時には公務員人気低下し、民間企業に人材が流れ、不況時には公務員人気上昇する。そのため、とりわけ好況時には民間企業との技術職の争奪戦が生じるとの認識を示す区が多い。くわえて近年の特殊事情として、東京オリンピック・パラリンピック開催に伴う技術職の需要増によって、特に建築職において人材確保が難しくなる場合もあるという。さらに、こうした技術職の争奪戦が生じる結果として、必要数という数の面だけでなく、有為な人材の確保という質の面でも問題が生じうるといえる。

だが、こうした技術職の奪い合いは、民間企業との間だけで繰り広げられるわけではない。つまり、特別区間あるいは近隣の他の自治体との間にも、技術職の採用について競合関係が存在している。例えば、すでに他区との競合関係にあることで、将来的には技術職の確保が難しくなるだろうという見通しを持つ区もある。また、他の自治体と接する周辺区では、千葉県や神奈川県近隣自治体との競合があり、辞退者が出ることもあるという。

特別区における採用試験は、特別区人事委員会が一括して行っているが、採用をするのはあくまで各区である。そのため各区が有為な人材を確保するため

23 3.2.3.の内容は、各区に対するインタビュー調査に基づく。

には、最終合格者に自区を第一希望として選択してもらえるよう、対策を講じる必要がある。それでは、インタビュー調査を行った各区では、技術職の確保に関して、特別区全体で取り組んでいる方策とは別に、どのような取り組みを行っているのだろうか。

第一は、各区独自の採用情報の提供である。特別区人事委員会の採用パンフレットとは別に、各区で趣向を凝らした独自の採用パンフレットを作成している。また、23区合同説明会とは別に職員募集の説明会や採用関連イベントを実施している。例えば杉並区では、若手職員有志による「すぎなみリクルートフェスティバル(すぎフェス)」という採用イベントが継続的に実施されている。このイベントは、「徹底的に就活生の目線に立ち」行われる「杉並区職員による非公式就活生サポートイベント」である²⁴。公務員を目指す就活生が抱く様々な疑問に対して、最近まで就活生であった若手職員が相談に応じることで、フォーマルな説明会で提供される情報を補完する役割を果たしていると思われる。こうした若手職員との交流については、各区において取り組みがあるものの、「すぎなみリクルートフェスティバル」は、継続的かつ大規模なイベントとして実施されているため、特筆に値しよう。

第二は、各区でのインターンシップである。インターンシップによる就業体験を通じて、特別区で働くということについて具体的なイメージを公務員志望者に喚起することが目的である。公務そのものに対する関心ではなく、処遇面のみに関心を持つ者が特別区に入区し、思い描いていた就業イメージとの乖離からリアリティ・ショックを受けることで、組織に対するコミットメントが低下し、場合によっては離職に至ることもあり得る。こうした事態を避けるためにも、就業体験を通じて、公務に対する理解を深めることは重要である。例えば豊島区では、インターンシップ事業として、大学が夏期休業期間中に5～10日程度、大学生・大学院生を受け入れている。事業実施年度により受け入れ部署は異なるが、企画・総務系の部署から、文化観光、子ども子育て支援に至るまで、様々な部署で学生の受け入れを行っている²⁵。

第三は、独自の採用方式の実施である。これは特別区のなかでも江戸川区のみで独自に実施されている。江戸川区では、「就職できればどこの区でもよい」と考える人材ではなく、「江戸川区政に貢献したい」という熱意ある人材を採用するために、江戸川区のみを希望した人材を採用している²⁶。他の22区との

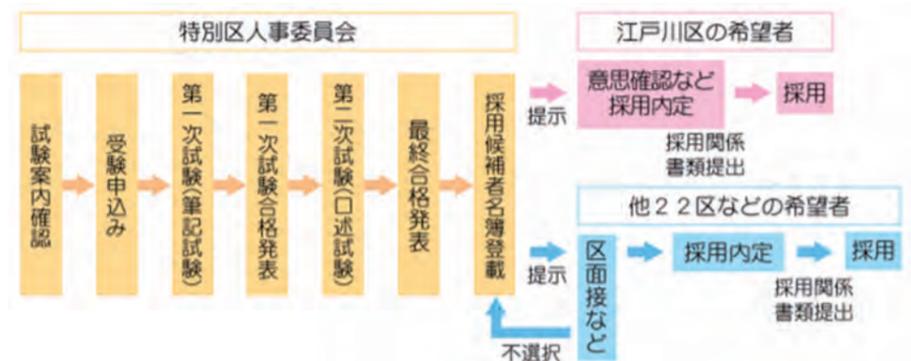
24 「すぎなみリクルートフェスティバル」のホームページによれば、確認できる限り、平成22(2010)年以降毎年開催されているようである(すぎなみリクルートフェスティバル事務局「すぎなみリクルートフェスティバル」<<https://sugifex.wixsite.com/sugifex-2020>> (最終アクセス：2021年2月28日))。

25 豊島区「豊島区インターンシップ事業のご紹介」<<https://www.city.toshima.lg.jp/031/kuse/jinji/2004091844.html>> (最終アクセス：2021年2月28日)。

26 江戸川区「江戸川区職員採用ガイド」<<https://www.city.edogawa.tokyo.jp/e011/kuseijoho/saiyoboshu/shokuisaiyo/guide.html>> (最終アクセス：2021年2月28日)。

採用フローの違いは、以下の図表3-17に示す通りである。具体的には、特別区人事委員会が実施する採用試験に最終合格した者は、採用候補者名簿に成績順に登載されるが、このうち、特別区人事委員会への受験申込の際、希望区として江戸川区のみを記入した者は、全員が江戸川区へ提示されることになる。他方で、他区を志望する者は、希望する区を第3志望まで記載することになっており、この希望を考慮して各区に提示されたのち、各区で面接を受け、採否が決定される。こうした独自の採用方式を実施することで、有為な人材を確保するとともに、希望した区に勤務できないということから生じるミスマッチを防ぐことが可能となる²⁷。

図表 3-17 申込みから採用までのプロセス



(出所) 江戸川区「令和3年度江戸川区職員採用ガイド」<https://www.city.edogawa.tokyo.jp/documents/785/2021saiyou_guide.pdf> (最終アクセス：2021年2月28日)、p.11。

3.3. 特別区における専門人材育成の状況

3.3.1. 特別区全体での専門人材の育成

有為な人材を採用しさえすれば、採用された者が自然に業務に習熟していくわけではない。まして、「メンバーシップ型」²⁸の雇用慣行を持つ日本型組織の際たる例である公務部門では、採用後の人材育成が肝要である。いかに、ある程度職務に関係する学術的な専門性を一定程度持つ者を採用する技術職といえども、人材育成の重要はその他の職種と変わるところはない。

全国的には、こうした技術職の人材育成のために、他の自治体への人事交流や

各種研修、On the Job Training (OJT) を実施している。特に、小規模な自治体では、大規模な工事等が少ないため、業務への従事を通じて建築職や土木職が研鑽を積む機会が少なくなりがちである（古屋 2020：114）。ゆえに、他自治体や広域自治体が設置する研修機関など、外部の組織が活用されている（松井 2020：63）。

それでは、特別区全体としては、技術職に対してどのように人材育成を行っているのだろうか。特別区の取り組みとして特徴的なのは、特別区人事・厚生事務組合が設置する特別区職員研修所において、共同研修が実施されていることであろう。初任者に対する基礎的な研修講座から、担当業務に関わる法令知識、具体的な事例の検討、実地研修まで幅広い内容の研修が行われている（松井 2020：64）²⁹。具体的に一例を挙げると、専門研修のうち、まちづくり分野の建築主事養成講座は、試行的に実施した結果大変好評であり、本格的に実施されることになったという。これは、特別区において一級建築士や建築主事の有資格者が不足していることに起因している³⁰。

3.3.2. インタビュー対象区における取り組み³¹

優秀な技術職の人材を育成するためには、特別区職員研修所における非日常的な研修だけでは十分ではない。むしろ、個々の技術職員が所属する各区において日常的な業務遂行を通じて行われるOJTや、人事異動などの人事施策を通じて行われる、いかなる技術職を育成するのかというキャリアデザインが重要である。ここからは、インタビュー調査対象区における技術職の人材育成の取り組みを見ていこう。

第一に、技術職として必要な知識や技能を習得するための研修である。特別区職員研修所の専門研修に参加させるだけでなく、各区の職場内でも業務内容に即したOJT研修が実施されている。さらに、新たな技術等に関する知識を獲得するため、民間企業が実施する外部の技術講習会への積極的な参加を促すだけでなく、実際にそうした技術等が使用された現場を、担当者以外の技術職も見学することで、知識・技能の共有を行っている。

第二に、資格取得の奨励である。技術職としての専門性を活かした業務遂行に資する資格については、研修や講習にかかる費用を一部助成することで、資格取得のインセンティブとしている。例えば、建築職では、一級建築士や建築

27 江戸川区人事担当部局へのインタビューにおいても、現場での実感として、独自の単願制で採用することで、新任研修の時からすでに区へのコミットメントを引き出すことに成功しているとのことである。

28 「メンバーシップ型」の雇用とは、詳細な職務内容を定めることなく、当該組織と「メンバーシップ契約」を締結する雇用慣行をいう（濱口 2009）。

29 具体的な研修内容については、特別区職員研修所の専門研修についてまとめられたページに情報が掲載されている（特別区人事・厚生事務組合特別区研修所「専門研修」<<http://www.tokyo23city.or.jp/kensyujo/senmonken.html>> (最終アクセス：2021年2月28日))。

30 『都政新報』(2011年8月30日)。

31 3.3.2.の内容は、各区に対するインタビュー調査に基づく。

基準適合判定資格者（建築主事）の資格取得を奨励したり、造園職であれば、最低限、造園施工管理1級を取得するよう促したりしている。また、都市計画について理解を深めるため、宅地建物取引主任者の資格取得や、アスファルトやコンクリートへの理解を深めるために、土木施工管理2級の資格を取得するよう奨励したりしているという。

第三に、技術職としての専門性を涵養するためのキャリアデザインである。キャリアデザインについては、特に異動の方針などが各区によって異なるが、採用から10年程度の若手職員の期間において、当該技術職種が配置される可能性のある部署を幅広く経験させ、業務全体を俯瞰できるように人事異動を行っている区が多い。そのため、事務職に比べて人事異動の間隔を長くしている区や、10年で3か所を経験させるといった具合に人事異動を定型化している区もある。また、特定の技術職員に、将来的に従事して欲しい業務が念頭にある場合には、早いうちに、当該技術職員に関連業務を担当させることもあるという。

3.4. 特別区における専門人材確保・育成の課題と展望

ここまで、特別区における専門人材の確保や育成の現状について明らかにしてきた。最後に、特別区の専門人材の確保・育成における課題について指摘するとともに、昨年度本研究会が明らかにした「2055年問題」に起因する「供給の危機」に対して、いかなる対処方策があり得るのか、展望を示したい。

第一に、特別区が専門人材の確保に関して抱える課題は、やはり専門人材の量と質の低下であろう。上述の通り、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という状況にはある。だが、専門人材である技術職の受験者の確保は長期的に苦戦している状況にあるだけでなく、専門人材という貴重なパイを、民間企業、特別区以外の近隣自治体、あまつさえ、特別区間でも奪い合っているのが現状である。すでに地方の自治体では、年間に複数回の募集を行ってもなお、技術職の需要数を満たすことができていない自治体も存在する³²。専門人材の確保について、地方の自治体ほどの切迫感はないのかもしれないが、遠からず専門人材の確保が困難になる状況が、特別区に押し寄せるのも時間の問題であろう。

第二に、特別区が専門人材の育成に関して抱える課題は、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である。図表3-18は、資料提供を受けた区及び特別区全体における建築職の年齢構成を示したグラフである。横軸が年齢層（最初の年齢層を22～25歳とし、以降は5歳間隔で年齢層を構成）、縦軸が年齢層ごとの人数であるが、各年齢層における職員数自体が少ないことがグラフから分かるだろう。また、組織の中で中核的に活躍する40～50代にかけての中堅層部分が採用抑制等の影響により、大きな谷になっており、年齢構成が歪になっている。区ごとに状況は異なるであろうが、資料が提供された区においては、特別区全体の傾向と比べても、特に年齢構成が歪になっている。こうした状況のために、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ところである。

第三に、上記のように専門人材の確保・育成に困難を抱える特別区が、こうした難局に対処する方策として考えられうるのは、特別区間の一層の連携・協力体制の強化であろう。全国的にはすでに専門人材の確保が困難となるなかで、第32次地方制度調査会の答申においても、専門人材の「共同活用」の方針が示されている（第32次地方制度調査会 2020：14）。

こうした議論に先行して、例えば奈良県では、県と希望する県内の市町村が共同で採用試験を実施している（大谷 2020a：38-39）。このいわゆる「奈良モデル」は、第1次の教養試験と専門試験を県と参加自治体が共同で実施し、その成績と申込時の志望をもとに、それぞれの受験者が各自自治体の実施する第2次試験を受験するという仕組みである³³。

また、令和2（2020）年からは、小規模自治体において確保が困難な技術職員を都道府県で増員し、新たな「技術職員群」としてまとめて確保するスキームが開始された³⁴。基礎自治体における平時の技術職員不足と、大規模災害時の中長期派遣要員を確保するために、都道府県等が技術職員の増員を図る場合には、増員された職員人件費に対して地方財政措置を講じるものである。

こうした専門人材の「共同活用」という趨勢があるなかで、特別区にはすでに豊かに積み重ねられてきた技術職の確保・育成に関する「広域連携」の取り組みが存在している（松井 2020）。一般に、多様な行政組織が相互に連携・協力をして行政活動を営んでいくためには、そのための連携に係る諸機関や関係者が集う「場」、連携のための職員である「人」、こうした連携関係を規律する公式・非公式のルールとしての「制度」が重要な役割を果たす（伊藤編

32 例えば滋賀県では、平成24（2012）年から通常の6月募集だけでは確保できない採用枠を、10月の「特別募集」で補填してきたという。だが、平成29（2017）年には通常募集と特別区募集の最終合格者が採用枠に達しない定員割れが起こったという（「公務員も欠員時代に、応募者を増やそうと躍起の自治体」『日経クロステック』（2020年3月9日））。

33 奈良県「奈良県・市町村土木職員採用共同試験」<<http://www.pref.nara.jp/42115.htm>>（最終アクセス：2021年2月28日）。

34 総務省「（参考）技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」<https://www.soumu.go.jp/main_content/000722257.pdf>（最終アクセス：2021年2月28日）。

2019)。この点、特別区における専門人材の「共同活用」という点について考えてみれば、特別区人事・厚生事務組合のもとに、特別区人事委員会を設置し、人材の一括採用の取り組みを実施しているだけでなく、特別区職員研修所における人材育成も、特別区として取り組んでいることは既述の通りである。また、管理職選考の統一的実施や、歴史的な経緯から、給与などの処遇面においても、基本的な部分においては統一化が図られている。つまり、専門人材の「共同活用」のための、「場」や「人」が存在しており、こうした連携を規律する「制度」も相当程度に整備されているのである。特別区では、専門人材の「共同活用」に向けた連携の基礎となる条件が、他の自治体と比べて抜きん出て優れているといえよう。

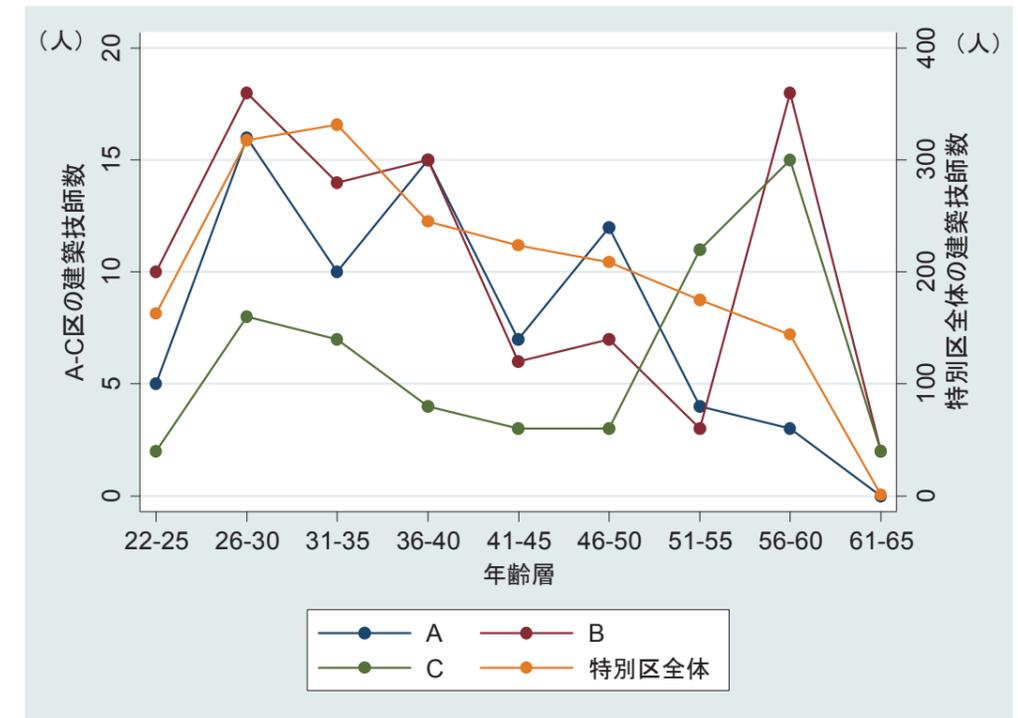
確かに、地方自治を重んじる観点からは、各区が求める人材を各区の責任において採用し、育成するという人事行政は、地方自治の根幹にかかわる。だが、上記のような専門人材の「共同活用」のスキームは、各区の自治をいささかも毀損するものではない。何もすべての専門人材を特別区全体でプールした上で活用する訳ではなく、専門人材に求められる役割の中でも、広域的かつ標準的に対応すべき役割について、連携を進めていくことが求められているのである。例えば、社会インフラが老朽化する一方で、その維持管理を担う技術職員の減少という危機に対して、いわゆる「建設技術センター」を広域的に設置し、自治体への技術支援、人材育成、インフラ点検の「地域一括発注」などを行う事例もすでに存在している（剣持 2020）³⁵。

さらに、このような連携・協力による専門人材の「共同活用」は、何も「供給の危機」という「資源制約時代」（伊藤 2019）に対処するために行われる消極的な弥縫策などでは決してない。むしろ、現時点では他の自治体と比較して恵まれた条件を持つ特別区において、こうした連携・協力の試みは、来る「資源制約時代」に向けて、市民に対して安定的に行政サービスを提供するのみならず、創意工夫を凝らした地方自治を展開する行政資源を確保するための積極的で未来志向の試みに他ならないのである。

「2055年問題」による「供給の危機」が特別区に差し迫る一方で、特別区に上記のような専門人材の「共同活用」に向けた連携のための大きなアドバンテージが存在している。こうした他の自治体にはない大きなアドバンテージが存在している今だからこそ、現状に甘んじるのではなく、専門人材の「共同活用」に向けた、さらなる連携・協力体制の構築へと、特別区が新たな一步を踏み出すことを期待したい。

35 「建設技術センター」について、名称や業務内容は様々であるが、全国41府県で設置されている。例えば、兵庫県では「兵庫県まちづくり技術センター」、京都府では「京都技術サポートセンター」が設置されている（剣持 2020）。

図表 3-18 建築職の年齢構成（A-C区，特別区全体）



（出所）各区提供資料、特別区長会調査研究機構提供資料から筆者作成。

参考文献

- 伊藤正次（2019）「資源制約時代における行政と行政学の可能性——『多機関連携の行政学——事例研究によるアプローチ』によせて」『書齋の窓』，(664)，pp. 14-18.
- 伊藤正次編（2019）『多機関連携の行政学——事例研究によるアプローチ』有斐閣。
- 稲継裕昭（2011）「都市自治体行政における『専門性』」公益財団法人日本都市センター『都市自治体の『専門性』—総合行政の担い手に求められるもの』。
- 打越綾子（2016）『日本の動物政策』ナカニシヤ出版。
- 大谷基道（2019a）「ポスト分権時代における自治体の職員採用」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』，pp. 135-155. 第一法規。
- 大谷基道（2019b）「地方自治体における職員採用試験の見直しとその効果—都道府県・市区町村アンケート調査の結果から」『獨協法学』，(108)，pp. 1-23.
- 大谷基道（2020a）「土木・建築職の採用と育成」公益財団法人日本都市センター『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情

報～』, pp. 27-45.

大谷基道 (2020b) 「技術職・専門職の採用難をどう打開するか」『都市問題』, 111 (12), pp. 47-56.

川手撰 (2006) 「自治体の技術職・研究職—その実態と課題」『都市問題』97 (12), pp. 83-91.

剣持麻衣 (2020) 「広域連携による業務支援・人材育成の取組み—兵庫県まちづくり技術センターおよび京都技術センターへのヒアリング調査をもとに—」公益財団法人日本都市センター『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情報～』, pp. 147-166.

公益財団法人日本都市センター (2020) 『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情報～』.

辛素喜 (2013-2014) 「行政組織の成長と衰退 (1)～(4・完)—保健所の個体群生態学」『自治研究』89 (9, 10, 12), 92 (1), pp. 104-129, 83-98, 79-106, 75-106.

武村純一 (2019) 「地方自治体における技術職『電気職・機械職』の地域公共人材としてのあり方について：京都市をモデルケースとして」『龍谷大学大学院政策学研究』(8), pp. 73-104.

第32次地方制度調査会 (2020) 『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』.

土屋耕平 (2011) 「特別区人事行政の確立」『早稲田政治公法研究』(97), pp. 57-73.

特別区人事委員会 (2020) 『令和2年度特別区職員の構成』.

特別区人事・厚生事務組合 (2020) 『令和2年度特別区人事・厚生事務組合事業概要』.

特別区長会調査研究機構 (2020) 『令和元年度調査研究報告書 大局的に見た特別区の将来像』.

濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』岩波書店.

藤田由紀子 (2002) 「職員の専門性と資格職」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想4 機構』, pp. 189-206. 岩波書店.

藤田由紀子 (2008) 『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較』専修大学出版会.

藤田由紀子 (2020) 「地方行政における『専門性』と技術職・専門職」『都市問題』111 (12), pp. 38-46.

古屋勝敏 (2020) 「都市自治体における技術職員(土木・建築)の人材の確保と育成—自治体事例 富士見市—」公益財団法人日本都市センター『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情報

～』, pp. 105-125.

松井望 (2020) 「技術職・専門職の確保・育成のための「広域連携」方策—論議から実践へ」『都市問題』111 (12), pp. 57-71.

Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment : managing differentiation and integration*. Division of Research Graduate School of Business Administration, Harvard University (吉田博訳 (1977) 『組織の条件適応理論』産業能率大学出版部.) .

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

第4章

特別区における 行政サービスの外部化と デジタル化

4. 特別区における行政サービスの外部化とデジタル化

武蔵野大学法学部政治学科准教授
深谷 健

4.1. 行政サービス供給体制の再構築

本章では、特別区における行政サービスの外部化とデジタル化の実態分析を踏まえ、令和37（2055）年に直面する「供給の危機」に対して、その対処しうる可能性とその限界を議論する。

急激に加速する人口減少に加えて、高齢化対応など、拡大する行政需要にどこまで対処できるかは、喫緊の課題として認識されつつも、その具体的な方策は手探りの状況にある。もとより、どこまでこれを「行政ニーズ」（西尾1990）として対応可能なものとして向き合うものとしてできるかは、今後の公共サービス供給体制の安定性によってくるであろう。

この間、全国の各自治体において、民間委託・指定管理をはじめとした行政の外部化が進展したことで、行政負担の軽減が図られてきた。¹この点は、特別区においても同様に傾向が観察される。令和2（2020）年4月から導入された会計年度任用職員制度は、雇用・働き方の柔軟性を確保するとともに、地方公務員制度を支える外部人材の必要性をも示唆する。

加えて、今後、さらなる公務員数の減少も予想される中、効率的なシステム構築がその1つの課題となり²、国の方針としても、国の業務システムの効率化・標準化の議論が進められている。電子自治体を推進する「自治体戦略2040構想」や「デジタル・ガバメント実行計画」³に加えて、「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」⁴が策定され、広域自治体から住民に身近な行政を担う市区町村に至るまで、デジタル技術を活用した効率的な行政運営が志向されている。

一方で、分権化が進む自治体レベルでは、その需要の拡大が、多様なサービス供給を求められるが故に、足並みを揃えることを難しくする。そして、こ

1 行政サービスの外部化に関連した近年の議論として、例えば、武藤（2017）など。なお、外部化が国・地方を問わず進展してきたことを踏まえ、今度は、その正負の影響とあわせて、これが行政にいかなる負担をもたらしているのかといった観点からの分析も求められてくるであろう。

2 総務省「自治体システム等標準化検討会」参照。

3 「デジタル・ガバメント実行計画」については、平成30（2018）年に策定され、令和元（2019）年12月・令和2（2020）年12月に改定されている。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryoku4.pdf（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

4 総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報政策室（2020）『自治体DX概要推進計画』。なお、DX（デジタル・トランスフォーメーション）とは、ICTの浸透により「人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させること」。https://www.soumu.go.jp/main_content/000726912.pdf（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

うした状況は、高度に多様化する行政需要が集中する特別区にもあてはまる可能性がある。

折しも、令和2（2020）年のコロナ禍において、オンライン申請を混在させた特別定額給付金の給付方法への混乱から、自治体の執行体制に強い関心が寄せられることも増えた。引き続き行政需要が一過的に、また持続的に増大する過程で、行政はいかに市民に対して効率的な行政サービス供給体制を確保・維持することができるのであろうか。

以上の問題関心から、本章では、以下の3つの構成で議論を進めていく。

第1に、特別区の外部化の実証分析を行う。ここでは、(1) 外部化の進捗に関する全体像を定量的に示すとともに、そこでどのような多様性が観察されるのかを示す。その上で、(2) 今後に向けた幾つかの課題を抽出する。

第2に、特別区のデジタル化の実証分析を行う。同様に、(1) デジタル化の進捗の全体像とそこで多様性を定量的に示す。その上で、(2) 今後に向けた幾つかの課題を抽出することとしたい。

以上を踏まえて第3に、「供給の危機」に向けた行政サービス供給の可能性と限界を議論する。

4.2. 特別区における外部化の実態把握

まず、特別区における外部化が、他の自治体と比べて、どの分野でどの程度進められてきたのか、そこにどのような取り組みの差異が生じているのかを見ていく。この作業を通じて、特別区においてどういう課題がでてきているかを確認し、行政における外部化推進のメリットとデメリットを抽出する。

なお、本節では、主に、令和2（2020）年に本研究会が実施した各区へのヒアリング調査（以下、「2020各区ヒアリング調査記録」）と総務省が収集したデータに基づく『地方公共団体の行政改革等』⁵を参照している。

4.2.1. 外部化の進捗状況

ここでは特に、代表的な外部化の事例として、(1) 民間委託・指定管理の実施状況を把握した上で、近年、その改革が進む(2) 窓口業務改革の状況と(3) 庶務業務の集約化状況について整理する。

5 総務省『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』
https://www.soumu.go.jp/iken/main.html（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

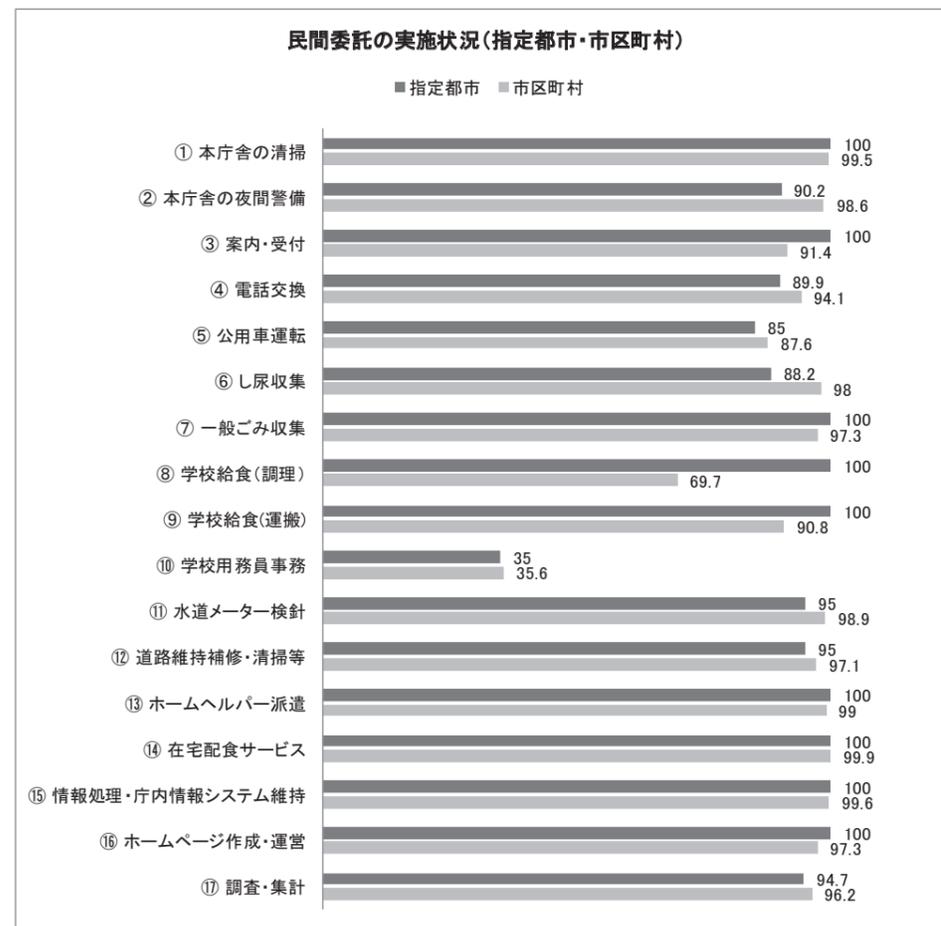
(1) 民間委託・指定管理者制度の実態把握

まず、民間委託・指定管理制度導入の全体の平均的な傾向を把握してみる。民間委託については、全国的に見て、指定都市、市区町いずれにおいても、どの分野においても進展していることが観察される。

① 民間委託の状況

図表4-1に示されるように、全国的に民間委託は進められてきた。例えば、指定都市・市区町村いずれにおいても、「学校用務員事務」や「学校給食（調理）」などで取組みに若干の多様性はあるものの、概ね80%から90%を越えて達成している業務が多い。これは自治体の規模にかかわらず、同様の傾向にある。民間委託については、進められる領域では進んでいることがうかがえる。

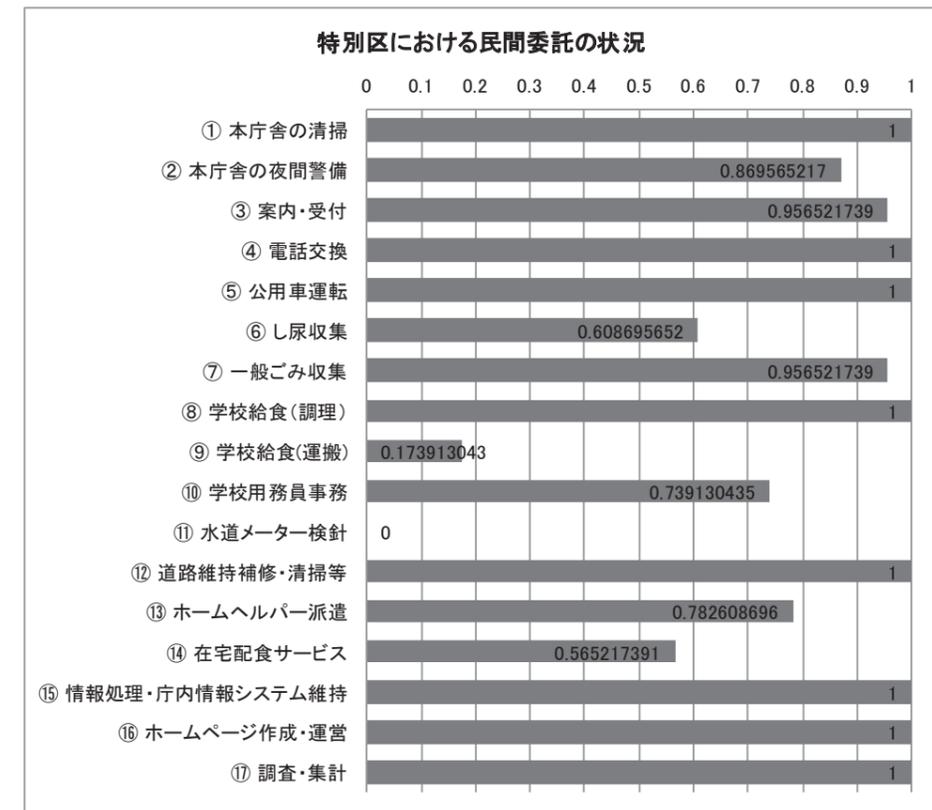
図表4-1：指定都市・市区町村における民間委託の実施状況（委託率（%）【算出方法：委託実施団体数÷事業実施団体数（「全部直営かつ専任職員無し」除く）×100】）⁶



6 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

この点で、特別区の状況に焦点を当ててみれば（図表4-2）、指定都市と比べて似たような傾向を示しつつも、その民間委託の実施率はいずれの分野でも遅れてはいない状況にあることがうかがえる。なお、「水道メーター検針」については、大都市制度により東京都が所管するため、ここではデータが示されない。

図表4-2：特別区における民間委託の実施状況（委託率（%）【算出方法：委託実施団体数÷事業実施団体数（「全部直営かつ専任職員無し」除く）×100】）⁷



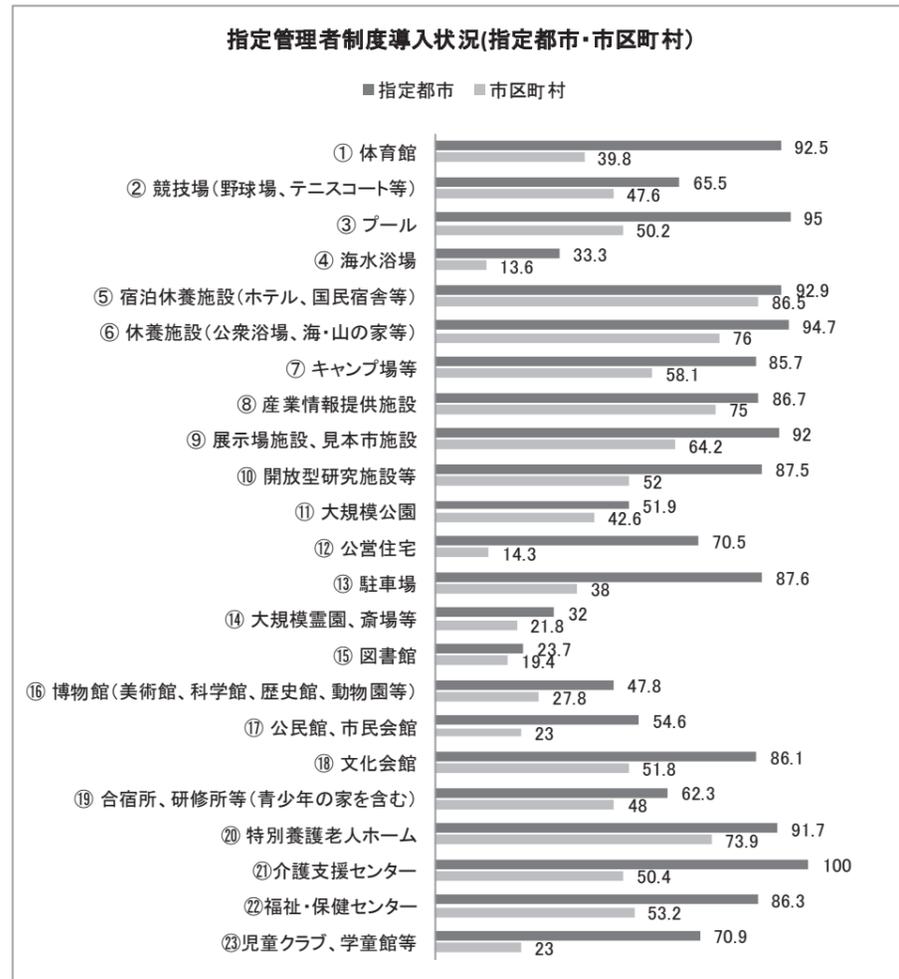
② 指定管理者制度等の導入状況

指定管理者制度の導入状況については、図表4-3に示されるように、分野ごとにばらつきはあるものの、概ね指定都市の方が、市区町村に比べて、その導入率が高くなっている傾向が観察される（図表4-3）。

7 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

- 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

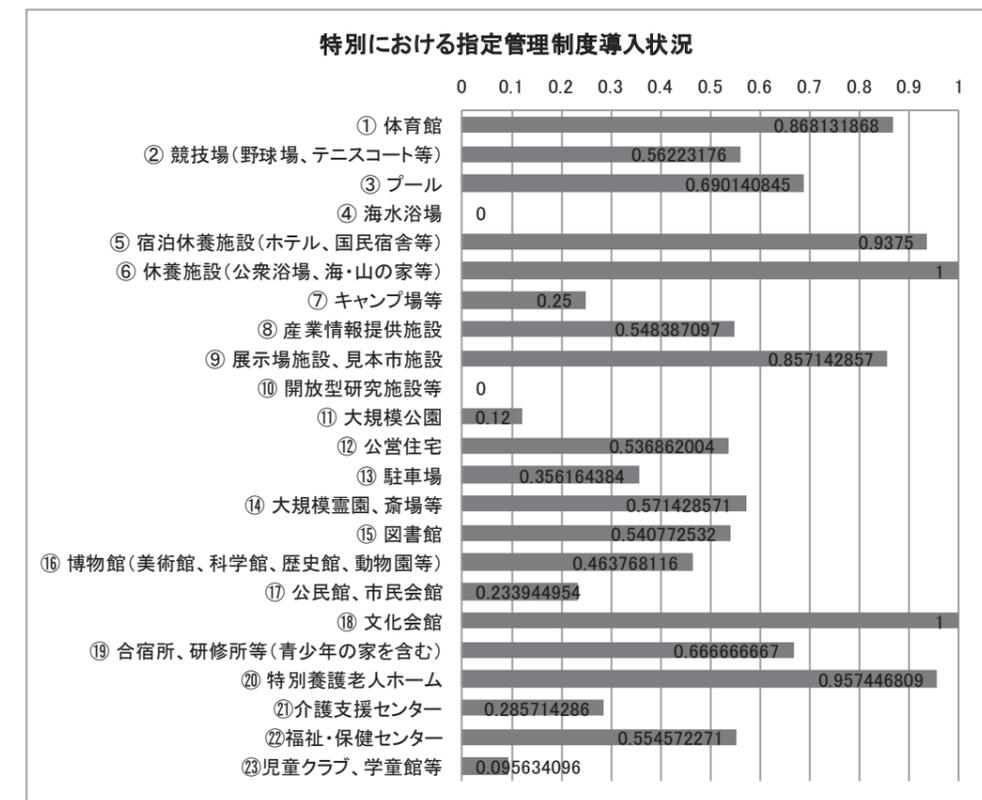
図表4-3：指定都市・市区町村における指定管理者制度導入状況（導入率（%）【算出方法：制度導入施設数÷公の施設×100】）⁸



同様に特別区の導入率についても見てみると（図表4-4）、指定管理についても特段の遅れを示すものではなく、導入率90%から100%を示す分野もある。「指定管理や外部委託は広範に行っている」、「指定管理、外部委託は積極的に推進している」（いずれも「2020各区ヒアリング調査記録」というように、各区ではすでに取り組めるところは取り組んできた状況にある。

8 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

図表4-4：特別区における指定管理の実施状況（導入率（%）【算出方法：制度導入施設数÷公の施設×100】）⁹



(2) 窓口業務改革の実施状況

続けて、近年、頓に改革が進められる窓口業務について、その実態を整理していく。この整備が進むことにより、行政の効率化とあわせて、来庁者のコストを減らすことにも繋がりうる。

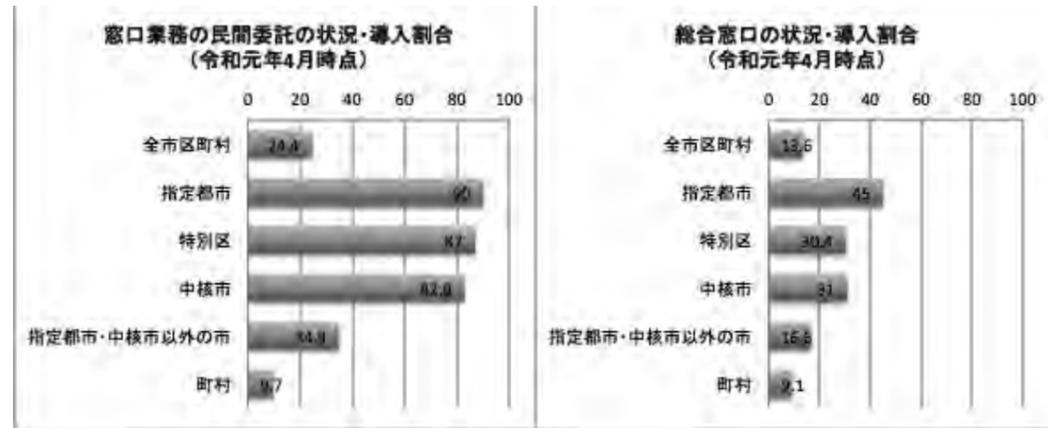
全体の傾向として、全市区町村の窓口業務の民間委託は、24.4%の実施状況であり、高い状況にはない。この点は、自治体に規模に応じた多様性が想定される。指定都市や特別区では比較的高い導入率を示している（図表4-5左図）。

また、ワンストップで行政サービス申請を可能とする「総合窓口」の導入状況を見てみると、全国の市区町村の導入率は低く、一方で、比較的規模の大きな指定都市や特別区での導入率が高いことがうかがえる（図表4-5右図）。

9 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

- 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

図表4-5：窓口業務改革の状況¹⁰



特別区における総合窓口の設置状況は、7件（30.4%）であり、これは、中核市・指定都市と同じような状況にある（図表4-6）。

なお、特別区でこれを設置している自治体は、千代田区、港区、江東区、世田谷区、中野区、豊島区、江戸川区のみである。また、設置予定の区、設置予定無しとの区も観察されている。こうした多様な取り組み状況の背景には、総合窓口の設置には、既存の業務フローの見直しや庁舎内の導線設計など、一定程度の経済的・人的コストが発生することが考えられる。

図表4-6：特別区における総合窓口の設置と委託の状況¹¹

| | | 窓口業務の民間委託状況 | |
|-----------|--------|--|--------|
| | | 委託有 | 委託予定無し |
| 総合窓口の設置状況 | 設置済 | 千代田区、港区、江東区、中野区、豊島区、江戸川区 | 世田谷区 |
| | 設置予定 | 品川区、葛飾区 | 墨田区 |
| | 設置予定無し | 中央区、文京区、台東区、目黒区、大田区、渋谷区、杉並区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区 | 新宿区 |

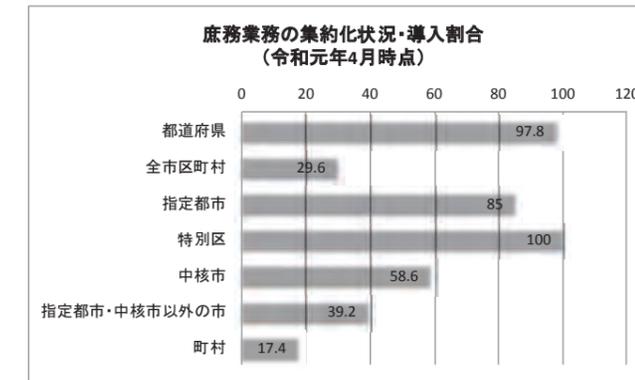
(3) 庶務業務の集約化状況

同様に効率化を志向する改革として、庶務業務の集約化についても整理しておく。人事・給与・旅費・福利厚生等の庶務業務の集約化については、都道府県、指定都市、特別区レベルでの進捗が観察される（図表4-7）。これもまた、各担当者の業務コストの削減に繋がるものとなる。

10 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。
 11 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

一方で、すべての自治体においてこれが進んでいるわけではないようである。図表4-7に示されるように、自治体の規模が小さくなるほど、その割合は高くはない状況にあることがうかがえる。このことは、規模があるからこそ集約化にメリットがあることを示唆する。この点、特別区に限ってみればその業務集約化の実施状況はすでに100%の状況にある。

図表4-7：自治体における庶務業務の集約化実施状況¹²



一方で、庶務業務の民間委託状況についてあわせて見てみると、23区中8件（34.8%）にとどまっている状況にある。該当する区は、千代田区、新宿区、墨田区、太田区、中野区、北区、板橋区、練馬区となる。対して、今後当該領域での委託を予定している区もあれば、委託予定無しの区も多数あるなど、その取り組みは多様である（図表4-8参照）。この点で、各区の職員数や予算規模、業務フローの実態、（区民サービスに直結するわけではない）当該業務の性質を踏まえて、その外部委託の可能性とともに、一定の留保も示唆される。

図表4-8：特別区における庶務業務の集約化と委託化の状況¹³

| | | 庶務業務の民間委託状況 | | |
|--------------|------|---------------------------------|-------------|--|
| | | 委託有 | 委託予定 | 委託予定無し |
| 庶務業務の集約化実施状況 | 実施済 | 千代田区、新宿区、墨田区、大田区、中野区、北区、板橋区、練馬区 | 目黒区、渋谷区、豊島区 | 中央区、港区、文京区、台東区、江東区、品川区、世田谷区、杉並区、荒川区、足立区、葛飾区、江戸川区 |
| | 実施無し | 無し | 無し | 無し |

12 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。
 13 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』をもとに筆者作成。

4.2.2. まとめと課題の抽出

以上の検討から、特別区における委託・指定管理をはじめとする外部化の進捗に関して、以下の点を指摘することができる。

第1に、特別区は、他自治体に比べても相当程度外部化が進められ、また、すでに飽和状況にもあることが確認される（80%を越えるものも多数ある）。この点では、広範な外部化の推進に伴う財政効果も指摘され（2020各区ヒアリング調査記録）ており、特に規模の大きな自治体における一定の意義が見出される。一般の多くの委託問題と同様、おそらくここには規模の問題が関係する（自治体における委託化の仮説）。財の性質の不確実性が低く、潜在的な受け手が多様である分野では、委託化が進められる可能性がある（西尾2000）。この点で、特別区も例外ではない。

一方で第2に、個別分野では、外部化の取組み実態に特別区の自治体間差異があることも観察された。例えば、窓口業務改革や、庶務業務の民間委託の状況は、その導入・見込みも含めて区によって異なっており、その多様性が観察されている。この点では、引き続きの進展も視野に入れられる。

加えて第3に、各分野における外部化の進展から20年経ち、外部委託化それ自体の問題点も指摘されてきた。例えば、外部委託化の進展により、人材を外部・非正規に頼る状況も増え、行政内部での「情報やノウハウの喪失」やその「ノウハウの継承」、「責任の所在の曖昧化」といった課題が多数指摘されている。また、例えば相談業務や介護の認定業務を含む個人情報に関わる領域など、外部化に適さない業務も抽出されてきた。さらに、窓口業務の外部化に伴う偽装請負問題¹⁴への対応など、外部化それ自体に伴って発生する問題への対応コストについても考慮する必要が出てきており（いずれも、「2020各区ヒアリング調査記録」）、こうした「行政の外部化のコスト」をあわせて考える時期に来ているように思われる。

外部化についてはこれまでの取組みで一定の飽和した状況にはあるものの、行政サービスの供給体制の設計に向けて、人的資源管理も含めて、引き続きこうした留意点を考慮することが役立つであろう。

14 戸籍窓口業務の民間委託において偽装請負問題が指摘された足立区の事例を踏まえて、各自治体においてもその関心が高まっている。例えば、中野区監査委員『平成31年度行政監査結果報告 総合窓口に係る窓口業務委託について』においても示唆されるなど、各区における共通の問題意識となっている。

4.3. 特別区におけるデジタル化の実態把握

本節では、特別区のデジタル化が（他自治体と比べて）どのように進められ、どういう分野で区間の差異が生じているのかを確認する。この作業を通じて、行政におけるデジタル化のメリットとデメリットを抽出することが、本節の課題である。

なお、ここでは、外部化の実態把握でも参照した『地方公共団体の行政改革等』¹⁵、「2020各区ヒアリング調査記録」とあわせて、総務省自治行政局地域情報政策室が発行する『地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）』を参照して整理している。¹⁶

4.3.1. デジタル化の進捗状況

電子政府・自治体の実態把握の論点は多岐に渡るが、ここでは、中でもその進捗把握において重要であると考えられる（1）自治体における行政手続のオンライン利用の実態、（2）システムの標準化・共通化、（3）デジタル化をめぐる人材・体制の問題、（4）デジタル技術の導入、について、それぞれの実態を整理する。¹⁷

（1）自治体の行政手続のオンライン化

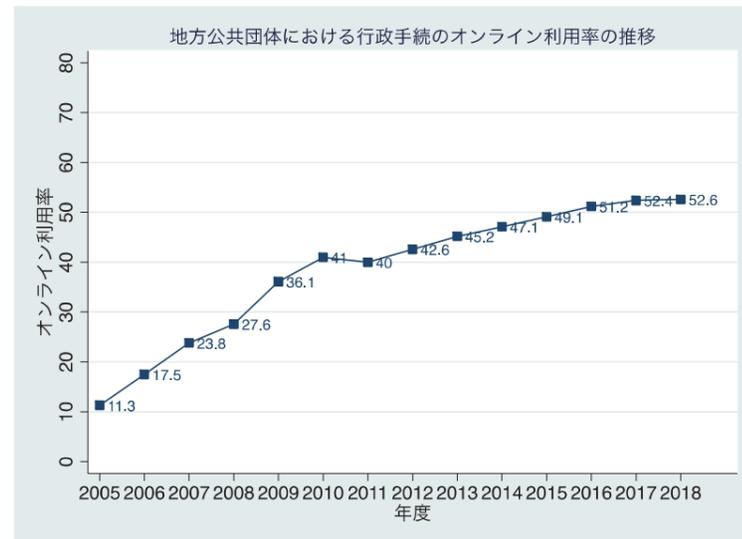
まず全体の行政手続のオンライン化の傾向を把握してみる。全国の自治体における行政手続のオンライン利用状況については、**図表4-9**の通り、経年で増加傾向にあり、ここ数年は50%程度の状況（平成30（2018）年時点で52.6%）を推移している。ただし、進展はしているものの、引き続き利用促進の余地を残す。

15 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和2年3月27日公表）』

16 『地方自治情報管理概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果） 令和元年版（令和2年3月公表）』https://www.soumu.go.jp/denshijiti/060213_02.html（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

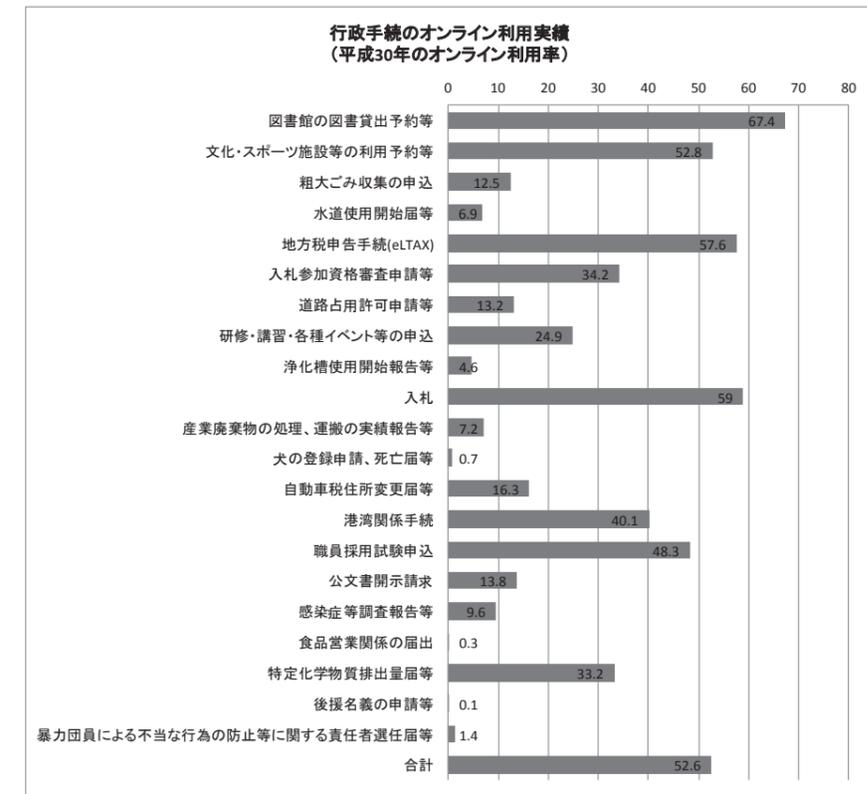
17 ここでは、『地方自治情報管理概要』と『自治体DX推進計画』における議論を踏まえて、共通して重要な論点に焦点を絞って整理する。なお、『自治体DX推進計画』には、①自治体の情報システムの標準化・共通化、②マイナンバーカードの普及促進、③自治体の行政手続のオンライン化、④自治体のAI・RPAの利用推進、⑤テレワークの推進、⑥セキュリティ対策の徹底が重要取組事項として挙げられている。また、効率性を確保するための連携・共同による情報共有化など、類似した研究関心は、特別区長会調査研究機構の研究テーマ『特別区のスケールメリットを生かした業務効率化』（渋谷区、令和元（2019）年度）でも示されている。

図表4-9：オンライン利用率の推移¹⁸



次に、政府の『デジタル・ガバメント実行計画』に記載された行政手続のオンライン化状況について確認してみると、分野ごとに差異はあるものの、活用実績の割合が高いものは、例えば、図書館の図書貸出予約等や地方税申告手続(eLTAX)、文化・スポーツ施設の利用予約等となっており、いずれも50%を越えている状況にある(図表4-10)。¹⁹

図表4-10：行政手続の分野別オンライン利用実績²⁰



一方で、行政手続のオンライン化に関する特別区の実態はどうか。例えば、電子申請利用率を公表している中野区で見ると、経年での利用率の向上が観察される(60%強、図表4-11)。もっとも、この実態は各区・分野によって異なっている。例えば、江戸川区では、該当項目の「オンライン利用率」の合計は、平成29(2017)年度で78.6%、平成30(2018)年度で79.8%とされるように²¹、比較的高いオンライン利用実態を示す。もっとも、この点ではどの分野においてオンライン手続が制度化されているかによって異なっており、単純な各区比較は難しいことが示唆される。

18 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

19 同様に、デジタガバメント実行計画(別紙5b)に記載された行政手続のマイナポータルでの利用可能手続の状況についても

20 政府CIOポータル『市町村のデジタル化の取組に関する情報に関する基礎データ』をもとに、筆者作成。

21 この点の確認については、江戸川区より個別に情報提供を受けた。

- 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

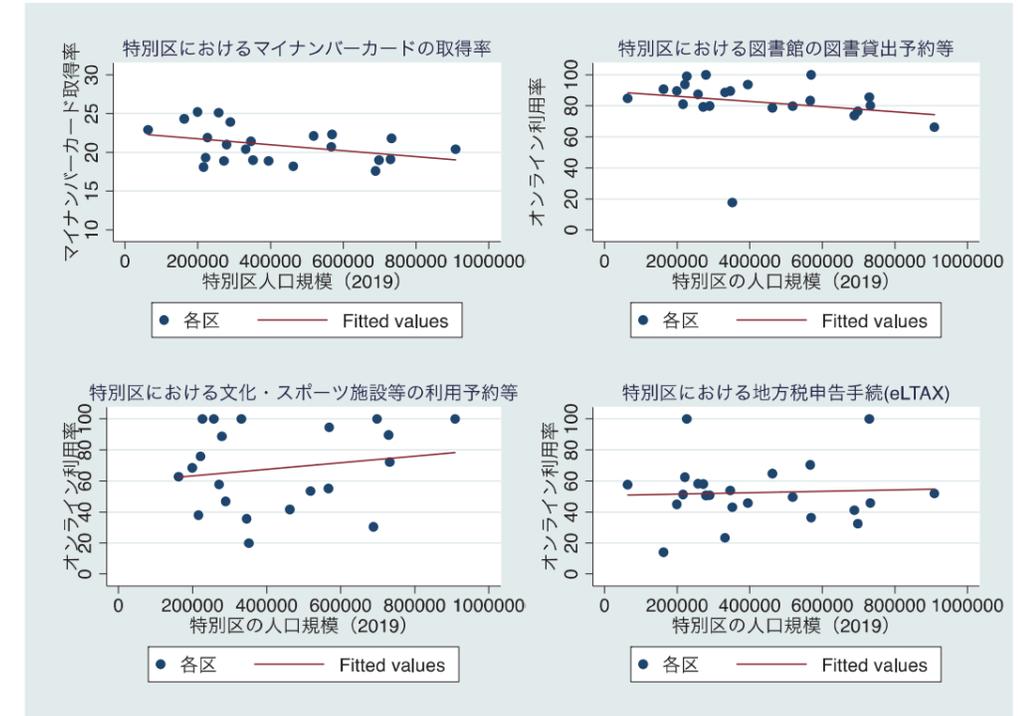
図表4-11：特別区におけるオンライン利用率の推移²²

こうした状況を個別の分野ごとに見てみると、図表4-12に示される。例えば、特別区における「マイナンバーカードの取得率」は、若干のばらつきは観察されるものの、概ね20%前後となっており、決して高い状況にはなく、引き続きの進展の余地が見込まれる。一方で、「図書館の図書貸出予約等のオンライン利用率」は多くの区において高い数値を示している。逆に、「文化・スポーツ施設等の予約等」、「地方税申告手続（eLTAX）」などは、相当程度の「区間のばらつき」があり、分野ごとの取り組み状況を考慮するに、必ずしもすべての区・分野でオンライン化が進展しているわけではないことが確認される。

政府が策定する『自治体DX推進計画』においても、行政情報が一元化され、ワンストップでの行政手続が可能となる「マイナポータル」²³といったユーザーのインターフェースを最適化する試みが指摘されており、こうした行政手続のオンライン化の推進は、引き続きその取組みが期待される課題となる。

22 中野区HP掲載データより筆者作成。

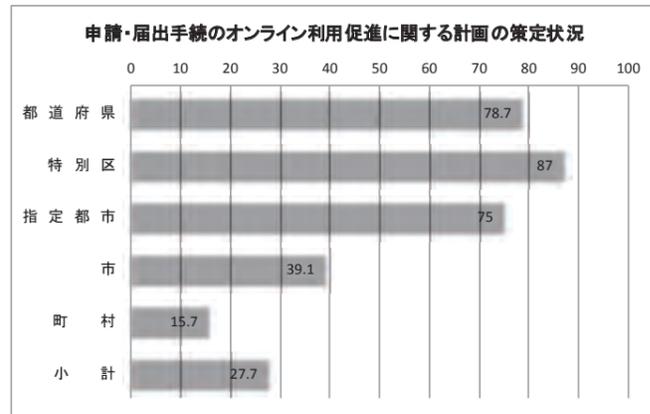
23 ここでは、マイナンバーカードの機能強化をもとにした、子育て・介護等のオンライン手続の利便性向上が期待されている。https://myna.go.jp/SCK0101_01_001/SCK0101_01_001_InitDiscsys.form（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

図表4-12：特別区における行政手続の分野別オンライン利用実績²⁴

なお、申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画策定状況を見ても、特別区全体は、その策定割合が高く、他自治体を上回る進捗を示す（図表4-13）。ただし、これらの点も区間での多様性があり、進んでいる区もあれば、区民サービス向けのオンライン申請をより具体的に進めて行く準備を進めている区もある（「2020各区ヒアリング調査記録」）。

24 政府CIOポータル『市町村のデジタル化の取組に関する情報に関する基礎データ』をもとに、筆者作成。

図表4-13：申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する自治体別計画策定状況²⁵



(2) 自治体業務システムの標準化・共通化

デジタル化の推進においては、業務・システムの効率化が進められる過程で、システムの共同利用とシステム自体の標準化もあわせて指摘される。

① オンラインシステムの共同利用

一般的にも、システムの標準化は、財政面・人材面でのコスト低廉化に繋がることが試算されている。²⁶

共同利用はこうした観点から進められるものであるが、実際にその利用が進むかどうかには、自治体の規模が影響していると考えられる。市区町村の共同利用において、特にその割合が大きいのは、都道府県や都道府県と市区町村との共同利用であり、市区町村と市区町村といった基礎的自治体間での共同利用の割合は少ない (図表4-14)。

図表4-14：自治体の規模による共同利用の割合²⁷

| | 共同利用 | 単独利用 | 未導入 |
|------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------|
| 都道府県 | 37 (78.7%) | 10 (21.3%) | 0 |
| 市区町村 | 1158(66.5%) | 391(22.5%) | 192 (11%) |
| | 都道府県との 共同利用 1041 (59.8%) | マイナポータル のみ利用団体 158 (9.1%) | — |
| | 市区町村間で の共同利用 117 (6.7%) | それ以外 233 (13.4%) | — |

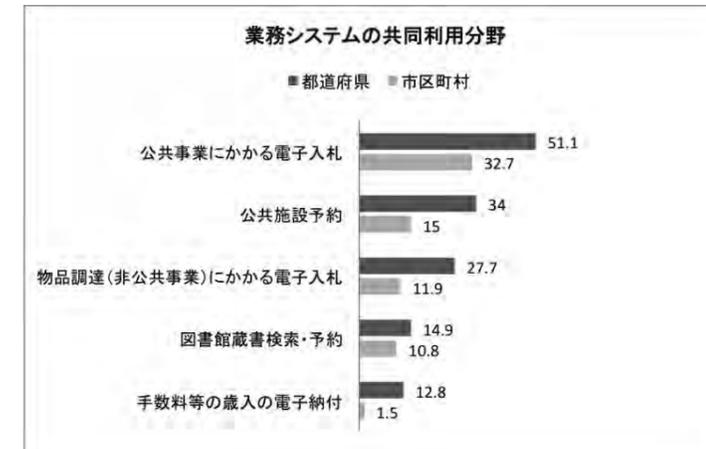
25 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

26 総務省自治行政局行政経営支援室 (2020) 『地方公共団体の情報システムの標準化について』

27 総務省『地方公共団体のオンライン利用促進』をもとに、筆者作成。

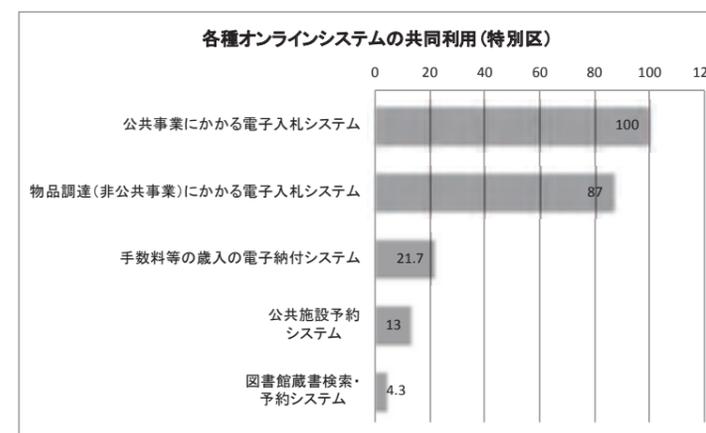
分野別に各種オンライン業務システムの共同利用の状況について見てみると、「公共事業にかかる電子入札」が都道府県・市区町村ともに最も多い (図表4-15)。逆に言えば、未だ導入余地のある分野が多数存在する。

図表4-15：都道府県と市区町村における業務システムの共同利用分野²⁸



特別区においても、オンライン業務システムの共同利用は、広く活用されている様子がうかがえる (図表4-16)。特に、「公共調達にかかる電子入札システム」(100%)、「物品調達(非公共事業)にかかる電子入札システム」(87%)などが高く、一方で、公共施設予約システムや図書館蔵書検索・予約システムはこれからの余地がある。分野ごとにシステム標準化の程度が異なっていることもあり、今後さらなる共同利用を活用していくうえでは、既存システムの再構築等、引き続き考慮すべき背景があるものと考えられる。

図表4-16：特別区におけるオンラインシステムの共同利用の実態²⁹



28 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

29 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとに筆者作成。

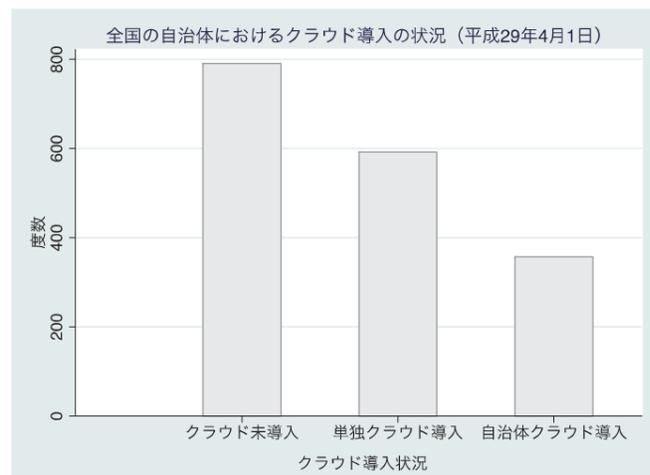
- 1.
- 1.1
- 1.2
- 1.3
- 2.
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 3.
- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 4.
- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 5.
- 5.1
- 5.2

②自治体情報システムのクラウド化

従来、自治体は庁舎内に電算機を設置し、個別にプログラムされたソフトで業務処理してきた。これに対して、住民基本台帳・税務・福祉などの自治体の情報システムやデータを、外部のデータセンターにおいて管理・運用し、複数の自治体においてこれを共同利用しようとする取組が、「自治体クラウド」である。

平成29（2017）年4月時点での自治体におけるクラウド導入状況を見てみると（図表4-17）、クラウド未導入自治体が5割近くを占めていることがわかる。一方で、この時点での「自治体クラウド」の導入状況は、400団体に満たない状況にある（単独クラウドを含めたクラウド導入団体は950団体）。

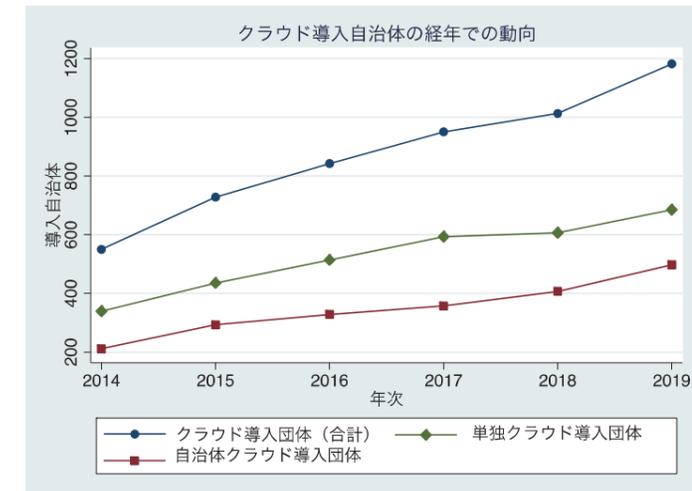
図表4-17：自治体におけるクラウド導入状況（平成29（2017）年4月1日時点の状況）³⁰



これに対して、平成30（2018）年6月15日に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言」においては、「2023年度末までにクラウド導入団体を約1,600団体、自治体クラウド導入団体を約1,100団体にする」との目標設定がなされている。ただし、段階的に増えてはいるものの、令和元（2019）年段階ではその実現に向けてまだ距離がある（図表4-18）。³¹

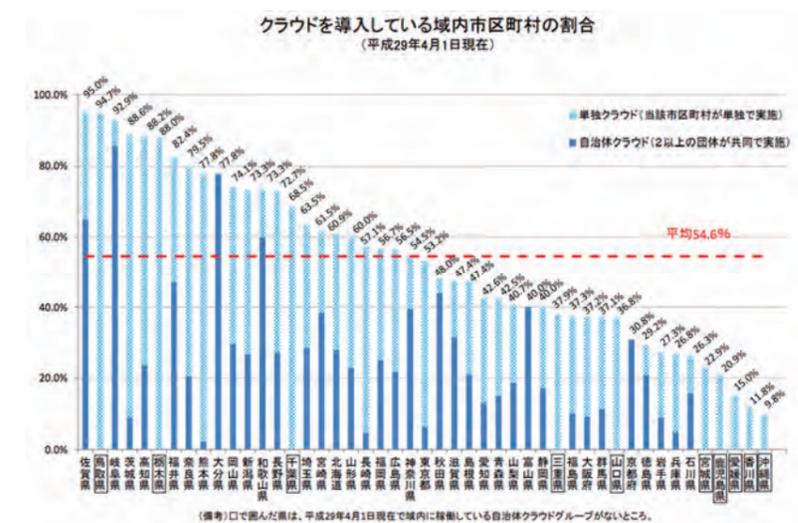
この実態面を観察してみると、自治体情報システム（基幹業務）のクラウド化については、自治体ごとに進捗に差が大きいことが観察される。この点は、全国的には5割程度の導入状況である。

図表4-18：クラウド導入自治体の経年での推移



また、都道府県ごとその導入率に（「単独クラウド」、「自治体クラウド」いずれにおいても）大きな差異があることもわかる（図表4-19）。都道府県レベルにおいては、統一的にクラウド導入が進む自治体がある一方で（例えば、佐賀県や鳥取県、岐阜県など）、逆にこれが進まない自治体もある。なお、東京都においては、単独クラウド導入は5割を超えているが、他方、自治体クラウドの導入率は極めて低い状況にある。³²

図表4-19：クラウド導入自治体の都道府県別比較³³



30 総務省『市区町村における情報システム経費調査』参照。

31 総務省地域力創造グループ地域情報政策室『自治体クラウド導入促進の取組』参照。図表4-18は同資料をもとに筆者作成。

32 東京都内における自治体クラウドの導入可能性とその広域連携の意義を、特に多摩・島しょ地域を対象として調査したものと公益財団法人東京市町村自治調査会（2014）『自治体クラウドを活用した市町村の広域連携に関する調査報告書』が参考になる。ここでは、その導入にあたり、自治体規模や業務特性、地域性の考慮を指摘している。

33 総務省地域力創造グループ地域情報政策室『自治体クラウド導入促進の取組』参照。

なお、ここであわせて留意すべきは、比較的規模の大きな自治体（人口20万以上の都市）では、約7割がクラウド化自体を行っていないことである。複数団体でのクラウド化について見てみると、3%しかない指摘されており³⁴、こうした規模を越えたクラウド構築こそ、引き続きの課題となるであろう。

関連して、都市部である特別区に限定して見てみれば、すでに60.9%の区がクラウドを導入しており、この点では全国平均を超えた進捗状況にある³⁵。ただし、これは単一自治体での導入による「単体クラウド」である。また、まだ全体の導入には至っておらず、その浸透には時間がかかる予定となる。単体クラウドの整備予定が多く、「自治体クラウド（2団体以上で共同実施）」を予定しているのは港区のみとなる。（例えば、電子申請やオンライン化対応、標準化対応等の積極的な取り組みが指摘される。「2020各区ヒアリング調査記録」より。）

図表4-20において、その導入状況と今後の予定を整理してみても、各区の取り組みは多様な状況にある。特に平成30（2018）年4月時点ですでに単独クラウドを導入している区は「未定」を選択しており、「クラウド未導入」の区は「単独クラウド」を選択している。

図表4-20：特別区におけるクラウド導入状況とその予定（平成30（2018）年4月時点）³⁶

| | | 将来的に導入等を検討しているシステム類型 | | | |
|------------------------------|-------------|--|---------|--|------|
| | | 単独クラウド | 自治体クラウド | 未定 | 未検討 |
| H30.4.1 時点の システム 類型 | 単独 クラウド | | | 千代田区、中央区、品川区、大田区、渋谷区、豊島区、荒川区、板橋区、練馬区、葛飾区 | 世田谷区 |
| | クラウド 未導入 | 新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、目黒区、中野区、杉並区、北区、足立区 | 港区 | 江戸川区 | |

34 総務省自治行政局行政経営支援室（2020）『地方公共団体の情報システムの標準化について』参照。なお、将来的なデータ移行経費を削減し、ベンダロックインを回避するための「中間標準レイアウト：異なるベンダーのシステムであっても使用できるデータ移行作業用の共通のデータ形式」の活用自体は低調であることも指摘される。

35 総務省地域力創造グループ 地域情報政策室『市区町村における情報システムの経費の調査結果について』市区町村1,741団体を対象に実施した調査結果に基づくもの。

36 同上。

こうした自治体間での共同のシステム構築である「自治体クラウド」利用が進まない要因としては、システム設計コストに加えて、既存の業務・システムの見直し・標準化や、推進体制の整備、そして、都道府県の支援などが、その課題として想定される。システムの標準化・共通化に向けては、引き続きの課題となるであろう。

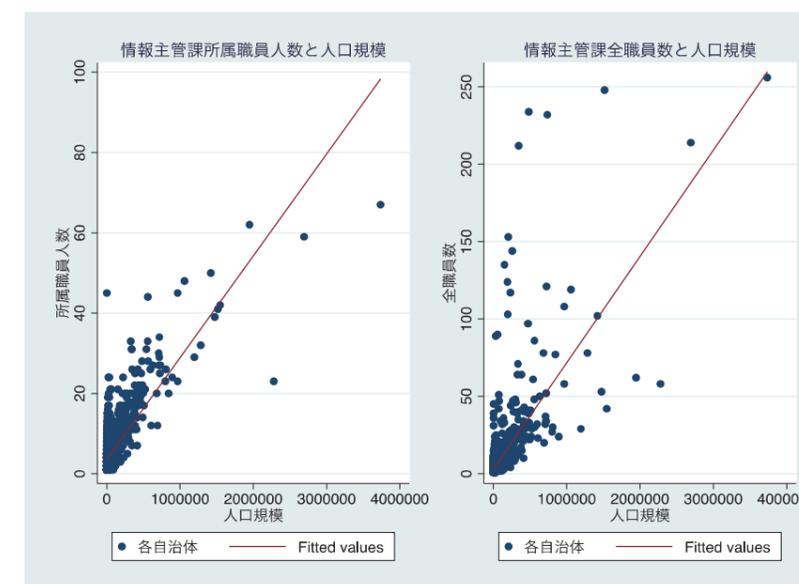
(3) 電子自治体の推進体制（含「DX人材」）

続けて、電子自治体を支える体制の実態を把握する。自治体のデジタル化を考える上で、その体制をいかに効率的に整備するかがひとつの課題となっている。

①自治体規模と職員体制

まず、人口規模との関係でその体制の全国的な傾向を把握してみると、電子自治体の推進を実務レベルで担う情報主管課職員は、比較的規模の大きな自治体では、その数を確保できている。一方で、数多くの自治体は実に20人以下の少人数でその体制を支えていることもわかる（図表4-21左図参照）。また、規模の大きな自治体の方が比較的、組織内部のみならず組織外部からも人材を活用している様子が見られる（図表4-21右図参照）。

図表4-21：情報主管課職員の数と自治体の規模³⁷



37 総務省自治体クラウドポータルサイト「市区町村におけるクラウド導入等の検討状況（平成30年6月15日）」参照。

- 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

実際に、中核市レベル以下の規模の自治体では、少人数で運営していることが示唆されており、特に職員数5人以下の団体が全団体の3分の2に上っており、人口20万人以上の団体では平均20.4人であるものの、それ未満の団体では少人数で運営していることも確認される³⁸。この点での人材の逼迫も、電子自治体を推進する上での課題となる。

②外部人材の活用

図表4-22の散布図に示される通り、あらためて情報主管課職員の外部委託人材について見てみると、散布図の下方において数多くの自治体が外部人材を活用していない実態が示唆されることとあわせて、散布図の情報に向かい、比較的規模の大きな自治体において、外部人材が数多く活用されている傾向がうかがえる。

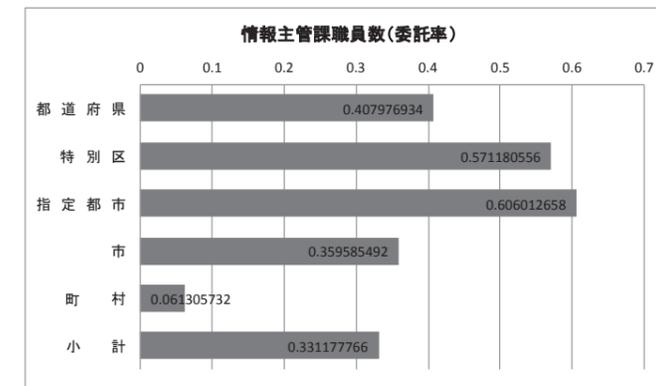
図表4-22：人口規模と情報主管課職員の外部委託人材³⁹



個別に見てみると、特に、指定都市・特別区といった規模の大きな自治体における外部人材の活用率が高いことがうかがえる（図表4-23）。逆に言えば、規模の小さな自治体では、こういった対応が難しいことを示唆する。この点も、電子自治体を支える職員体制を検討する上で示唆的である。

38 総務省自治行政局行政経営支援室（2020）『地方公共団体の情報システムの標準化について』参照。
39 『地方自治情報概要』令和元年版をもとに筆者作成。

図表4-23：情報主管課職員の委託率⁴⁰



なお、戦略的に電子自治体を推進するCIO（情報化統括責任者）⁴¹の任命は、特別区においては100%内部人材であるが、一方で、ネットワーク補佐官を含むCIO補佐官⁴²の任命においては、外部人材を活用している区も見受けられる（港区、墨田区、目黒区、世田谷区、練馬区、足立区、葛飾区）。これは、全国の他の自治体に比べても高い割合を示している（43.8%）。この点でも、当該分野関係での専門性を持つ外部人材の活用に関して、特別区は、他自治体に比べても高い割合（いわゆる積極的傾向）を示す（図表4-24参照）。

図表4-24：CIOとCIO補佐官の外部からの任用割合⁴³

| | | 外部人材を任用 | |
|------|------|---------------|-----------------------|
| | | CIO(情報化統括責任者) | CIO補佐官(ネットワーク補佐官を服含む) |
| 都道府県 | | 2 (5.9) | 5 (20.8) |
| 市区町村 | 特別区 | 0 (0.0) | 7 (43.8) |
| | 指定都市 | 0 (0.0) | 3 (21.4) |
| | 市 | 1 (0.2) | 16 (3.1) |
| | 町村 | 0 (0.0) | 10 (1.6) |
| | 小計 | 1 (0.1) | 36 (3.1) |
| 合計 | | 3 (0.2) | 41 (3.4) |

() 内数字は任命済み団体数を母数として算出された%。

40 総務省自治行政局（2019）『スマート自治体の推進について』参照。
41 CIO（Chief Information Officer）：経営戦略の一部としての情報化戦略の立案・実行、適切な情報技術に基づく経営戦略の提案、情報技術を活用した組織や業務プロセスの改革、組織のIT資産（人材、ハードウェア、ソフトウェアなど）の管理や調達を最適化することなどをその役割とする最高情報責任者。『地方自治情報管理概要』参照。
42 CIO補佐官：業務分析法、情報システム技術及び情報セキュリティに関する専門的な知識・経験を有し、CIO及び各所管部門の長（業務改革関係部門、情報システム統括部門）に対する支援・助言等を行うことができる者。同様に『地方自治情報管理概要』令和元年版参照。他にも、コンピューターシステムやネットワークセキュリティ対策、機密情報・個人情報管理・統括するCISO（Chief Information Security Officer）も置かれる。
43 『地方自治情報管理概要』令和元年版をもとにして筆者作成。

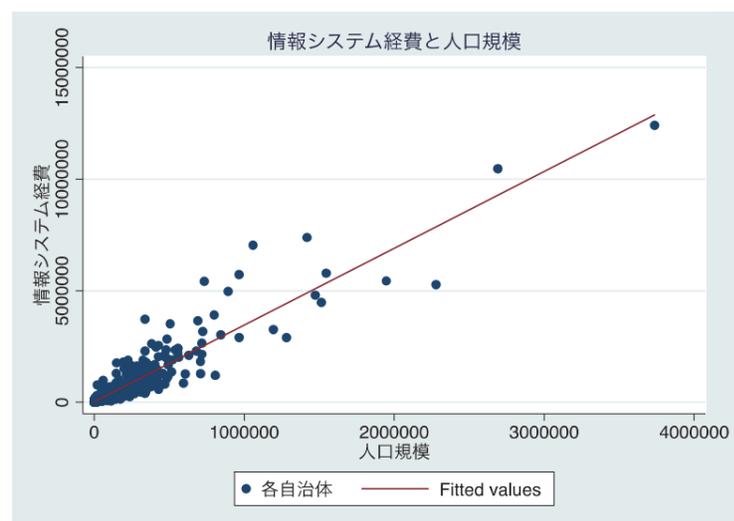
「2020各区ヒアリング調査記録」においても、「システム担当課が管理しているシステムが200位で、職員の他常駐委託業者で役割分担している。」「CIO補佐官（特別職）を1人置いているがスペシャリストとして職員を採用・育成する取り組みはしていない。」といった指摘がなされている。

あらためて、情報システム部門における外部人材の活用に関しては、情報システム調達に特有の専門知識、情報開発・運用保守の業務内容、技術的特性に知見のある人材不足等がその課題として指摘される。見積り精査のさらなる制度向上、費用対効果を向上させる情報システムの構築、ベンダーロックイン（特定ITベンダー技術に頼ること）の回避といった課題が、外部人材を活用するその背景にあるものと考えられる。

③情報システム経費

最後に、供給体制を支える情報システム経費についても見ておく（[図表4-25](#)参照）。ここでも、自治体の規模が大きくなるに連れて多額のシステム経費をかけていることが観察される、それでも各自治体にかかる負担は大きい。20万人未満の団体でも、人口5万人以上で平均3億円以上、人口1万人以上で平均1億円以上とされる。⁴⁴

図表4-25：情報システムとその経費⁴⁵



44 総務省自治体クラウドポータルサイト「市区町村におけるクラウド導入等の検討状況（平成30年6月15日）」参照。

45 総務省自治体クラウドポータルサイト「市区町村におけるクラウド導入等の検討状況（平成30年6月15日）」参照。

(4) デジタル技術（AI・RPA）の可能性

自治体における今後の公共サービスの供給体制を考える上で不可欠となるツールとして、AI（Artificial Intelligence）とRPA（Robotic Process Automation）の利用も指摘される。こうしたデジタル技術は、膨大な組織業務を効率化し、これを改善するツールであるとされ、限られた資源の中で持続可能な行政サービスを提供し続けるために、その積極的活用が期待されるものとなる⁴⁶。

全国的には、令和2（2020）年2月末時点で、277団体でAI・RPAのいずれかを導入しており、人口規模の大きな団体から導入が進んでいることが指摘される⁴⁷。

特別区においても、例えば、「RPAやAI-OCRは、効率的な仕事運用という観点から導入されている」とのことであるが、デジタル技術の活用という点は、引き続き精通の余地がある点も指摘される。「AIは、議事録や保育所入所関係を検証したものの、引き続きの発展の余地がある」、「RPAは内部文書や事務処理について全庁ではなくスモールスタート」の状況にある、「AIは保育所選考や議事録の作成等で活用しており、RPAについても17業務で稼働中」（いずれも「2020各区ヒアリング調査記録」より）など、本ツールの制度化に関しては、今後の持続的な設計が期待される。⁴⁸

こうした取り組みは、単体での取り組みはもとより、(2)で議論した情報システムの標準化・共通化など根本的な仕組みの再構築と連携させることで、相乗効果を持つことが期待される。

4.3.2. まとめと課題の抽出

以上の整理から、あらためて以下の点を指摘することができる。

第1に、特別区は、デジタル化の推進の面でも、他自治体に比べて遅れている状況にあるわけではなく、進められる点では率先して取り組んでいる。この点で、特別区の取り組みが、行政全体の中で先進的な取り組みに繋がる可能性も持つ。

一方で第2に、こうした中でも、特別区全体としてその足並みが揃っていないわけではないという「特別区間の進捗のばらつき」も観察された。一般に、人

46 総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報政策室『自治体DX推進計画概要』参照。

47 同上。

48 なお、本章ではこの概要の指摘にとどまるが、こうしたデジタル技術の活用の実態分析については、例えば、特別区長会調査研究機構の研究テーマ『AI等の先端技術を活用した業務効率化～電子自治体への移行に向けて～』（大田区・葛飾区、令和2（2020）年度）での分析が示唆的である。AI・RPAを特別区の業務に適用した場合に業務効率化につながると考えられる4事例（人事分野、会計処理分野、健康・医療分野、住民異動分野）を抽出する試みが行われる（特別区長会調査研究機構HP参照）。

口規模が一定以上の自治体では、自治体間で事業者・システムの内容が異なることから、共通プラットフォーム上のサービス利用方式への円滑な移行が妨げられることや、自治体ごとに様式・帳票が異なるため、それを作成・利用する住民・企業・自治体等の負担に繋がることが指摘される⁴⁹。また、本節での議論で整理してきたこと知見からも、組織内人材のスキル人材育成、リソース不足といった点も課題となりうるであろう。

こうした点からも、特別区においては、「標準化・共通化の可能性」と「人材確保」については引き続きの留保がつくかもしれない。

まず、標準化・共同利用という点では、特別区は、その技術はあるものの、各区のこれまでの取り組み体制が確立したものであり、これが共同利用への障壁になりうると思われる。また、「データサーバーは自前で管理している」（「2020各区ヒアリング調査記録」）などの状況もあり、その制度設計上の擦り合わせが必要となってくる。

また、中央地方関係といった制度的な面においても、特別区と国や都、既存制度との整合性を検討する必要がある。この点でも、電子自治体の推進とそこでの効率性を追求するには、事前にそれなりのコストを支払うことの必要性が想定される（Pappri et al., 2019）⁵⁰。

加えて、効率化を支える人材面では課題が考慮される。その推進を担う人材（いわゆる「DX人材」）については、都市部では特に、潜在的に民間から供給が可能であるだけに、外部人材を積極活用している。逆に言えば、多くの場合、自前で供給できていない状況にあり、自前での専門人材育成は引き付きの課題として考えられる。

なお、あらためて、「DX人材」については、一般的に以下の機能と役割が指摘される⁵¹。まず、生産性向上の観点からは、変革の必要性が指摘されども、多くの場合、まだ萌芽の状態にある。一方で、DXの取り組みは、その成果を創出するための難易度が高く、時間を要する場合が多い。加えて、成果の高い組織は「DX専門組織」を設置しているものの、これを支える「DX人材」は大幅に不足している。さらに、この専門組織がどのような組織環境において活性化するのかといった、その機能条件を探究することも不可欠となるであろう。そして、これらの点は官民間わぬ課題となっている。特に、自治体における人

49 総務省「自治体システム等標準化検討会」参照。

50 Pappel et al.(2019)では、エストニアの電子自治体（e-LocGov）の導入ケースを素材として、e-Governance導入へのチャレンジ：(i) 国家レベルの準備、(ii) 自治体レベルの準備、(iii) 移行と実施問題、(iv) 分析と評価の問題を指摘しており、先進事例として示唆に富む。また、タリン工科大学の同共同研究チームは、文献レビューを通じて、電子自治体を進める上で重要となるe-IDの利用者側の受容要因（信頼やプライバシー保護・安全性の確保など）を示しており、こちらも参考になる（Tsap et al., 2019）。

51 独立行政法人情報処理推進機構「デジタル・トランスフォーメーション推進人材の機能と役割のあり方に関する調査」参照。

材育成はジョブローテーションにより多様な能力を培うことが期待されており、こうした特化した専門能力を新たに内部養成することは容易ではない。規模の大きな自治体においてさえ外部人材に頼ることになっている現状からも、行政組織内部における（独自の）専門人材育成は切実な課題となると考えられる。

4.4. 資源制約下の行政活動と「効率性」の追求

以上の実態把握を踏まえて、本節では、(1) 一般的な外部化とデジタル化の混在に関する分析フレームを提示し、そこから考察できる4つの可能性を議論した上で、(2) 特別区における「供給の危機」（「令和元年度報告書」）に照らした試論を行う。この作業は、資源制約がより厳しくなる時代の行政活動（伊藤2019）とそこでの「効率性」の追求について考える契機となるものである。

4.4.1. 外部化とデジタル化の関係

第1に、外部化の意義は、行政自体をスリム化する（スリム化して無駄を無くす）ことにある。行政外部への民間委託や指定管理制度の導入といった、いわゆる契約関係で業務を行政外部から導入する（いわゆる「市場」を活用した）公共サービス供給の効率化は、少ない資源（費用）投入でいかに効率的な効果をもたらすかに関心が注がれる。

一方で、外部化した領域に対して統制を失うことも示唆される。市場を活用すれば、当該分野で市場が失敗するリスクも考慮される。例えば、情報の非対称性が拡大することで、行政内部に情報が蓄積しなくなるといった課題に繋がるものとなる。

第2に、行政におけるデジタル化を推進する意義については、行政へのアクセス可能性の拡大、情報の大量・反復処理、限られた人材での迅速かつ的確な行政サービスの提供を可能とする可能性を拓く。一方で、そのためにはシステムの規模を確保して標準化した仕組みを導入するこの効率化のメリットも示唆される。

他方、デジタル化を推進することの限界も示唆される。共同利用が比較的規模の大きな自治体では進んでいないことから示唆されるように、システム設計にはコストがかかる。たしかに、規模の経済の理屈（いわゆる規模が拡大するほど収穫が増えて行くと考えられる「収穫逡増のメカニズム」）が働く領域においては、標準化されたシステムを構築することで、一単位あたりのコストが低廉化する。逆に言えば、大規模かつ機能的なシステムを構築・維持するには、相当程度のコストがかかると考えられる。

- 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

以上の行政の外部化の進展とデジタル化に伴う標準化の程度を前提として、以下の4つの展開が想定される。

第1の場合「A類型」は、外部化が進んでいない領域でデジタル化における標準的なシステム設計が進む状況である。ここでは共同利用のための事前の設計コストは高くつくが、事後的には行政内的な対応が可能なケースが想定される。自治体の根幹となる業務において理想的であろう。

第2に、行政の外部化が進展した領域で、かつ、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「B類型」である。ここでは、事前の設計コストが高くとともに、その市場の失敗のリスクを回避する行政サービス供給は、システム次第となる。外部化が進んでいる領域こそ、システム整備でこれを補完することが期待される。この場合、行政活動を効率的に運営する上で、標準的なシステムがこれを推進することとなる。

第3のケース「C類型」では、行政の外部化が進んでいない領域で、デジタル化における標準化されたシステムの導入も遅れているものとなる。ここでは、事前の制度設計コストは低いが、逆に、事後的な対応コストが高くなる可能性がある。

最後に、第4の「D類型」では、行政の外部化が進みつつ、事前のシステム的设计も不十分なケースである。市場を活用する自律的な仕組みだが、行政側に生じてくる事後的かつ散発的対応のリスクも高くなる。ここに陥ると最も「供給の危機」に繋がる可能性がある。

ここで難しいのは、外部化とデジタル化は、分野ごとにいずれも推進されるものでありつつも、その主体が自律的であればあるほど、「D類型」に近付いてしまうことであるだろうか。

図表 4-26：外部化とデジタル化の関係⁵²

| | | Externalizationの進展 | |
|-------------------------|------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | | 行政からの統制の確保 (政府の失敗リスク高) | 行政からの統制の欠如 (市場の失敗リスク高) |
| Digitalization への標準化 | 高い(スケール メリット) | A.設計コストが高いが、 内的な対応可能 | B.設計コストが高く、供 給はシステム次第 |
| | 低い(多様性の コスト) | C.設計コストが低い が、事後対応コストが 高い | D.自律的だが、散発 的対応となるリスクも 高い |

52 筆者作成。

4.4.2. 試論

特別区における外部化と委託化は、他自治体に比べても進んでいるが、特にデジタル化については、より効率的な行政サービス供給のためには、一層の対応の余地がある。

他方、本研究会の「令和元年度報告書」で指摘された「供給の危機」問題のように、特に行政需要が増大する、医療・福祉、介護需要の増大や公共施設の更新、災害対策いずれにおいても、行政サービスの安定的な供給が望まれつつも、その供給体制の限界も示唆される。

いずれも、外部リソースを活用しつつ、大規模な行政需要が発生する分野となる。この点で、「B類型」がそのひとつの方向性として考えられるが、各区が自律的であるが故に、むしろ「D類型」に落ち込むリスクもある。そしてこれは、まさに「供給の危機」を助長する。医療・福祉・介護需要の増大、公共施設の更新、災害対策等は、いずれもその潜在的要素を持つものであるだけに、事前の予測と設計が望まれるのではないか。

他方、今後の可能性を考える上で、こうした供給リスクを回避しうる個別の先進的な試み（技術を活用してサービスを提供しようとする実験的試み）が、すでに各自治体において行われてきており、各々が示唆に富む（例えば、以下のような事例を挙げることができる）。これらが実装され、機能することで、将来的な医療・介護等の行政需要の増加に対応することが期待される。

- ・愛知県半田市における医療・介護・保健・福祉連携システム『だし丸くんネット』⁵³
- ・群馬県太田市における『介護× MaaSで超高齢化社会を乗り越える』⁵⁴
- ・東京都における『ドローンを活用した物流サービス等のビジネスモデル構築に関するプロジェクト』（三菱総合研究所が提示する『空の産業革命に対応する次世代ビジネスモデルの検討』）⁵⁵
- ・内閣府が推進する『スーパーシティとデータ連携基盤について』⁵⁶

そして、こうした取り組みは、「デジタル技術を積極的に活用し、関連情報をシステムとして集約して行政需要に対応」しようとするものである。であるとすれば、こうした先進的な取り組みが一層の効果を持つためには、情報連携・システム構築いずれにおいても、広域的な連携や共同といったスケールメリットを機能させることが前提となる。

53 <https://www.city.handa.lg.jp/kaigo/documents/dmn.html>（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

54 <https://miraicolabo.willsmart.co.jp/190829-02>（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

55 https://www.mri.co.jp/knowledge/pjt_related/drone_tokyo/index.html（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

56 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai39/shiryoushu_2.pdf（最終閲覧：令和3（2021）年2月28日）

先に提示した「D類型」のように、ともすると陥りがちな散発的対応の増加により、「供給の危機」へ陥るリスクが高くなるとすれば、これを回避する上でも、行政資源を「異なる方向」に向けて動かすことで活動を効率化しようとする2つの改革—外部化（外に出す）とデジタル化（内部に仕組みを作る）—の相互のメリットを活用し、またそのデメリットを補完する試みが必要となるであろう。

4.5. 本章のまとめ

以上、本章では、今後の特別区における行政サービス供給体制を考える上で、外部化とデジタル化の実態把握に努めつつ、その展開可能性を探ってきた。

いずれの領域においても、2000年代以降、特別区においては、他の自治体と比べても進んだ試みがなされてきていることが確認されたが、一方で、各区の取組みの違いもまた観察された。また外部化・デジタル化双方において、これまでの取組みを経た課題も多数示されてきた。

すでに外部化自体は飽和してきたとはいえ、さらなるデジタル化の進展と、それに伴う供給体制の構築は、各区のもともとの状態やそのシステムの在り方によって異なってくる可能性がある。加えて、分野別の行政需要の状況により、必要となる対応とその体制もまた異なってくるであろう。この点で、行政能力が高いからこそ自律した行政運営が可能である各区において、個別の対処もまたひとつの道であり、そしてその努力が求められている。

他方、令和37(2055)年にむかえるであろう「供給の危機」への対応として、外部資源の積極的活用とあわせて、その副作用を回避しつつ、また、汎用性のあるシステムの相互利用・共同利用といった制度整備を引き続き視野に入れていくこともまた必要となるであろう。体制整備や人材育成・活用において、区ごとに整備を進めることはもちろんのこと、これを共有・連携していくような仕組みの考案もまた、より一層の効率的行政サービス供給体制の構築に繋がるものと考えられる。少なくとも、任用・給与といった人事管理における共通基盤を持つ特別区であるからこそ、その可能性は他自治体に比べても内在化されているのではないか。

参考文献

- 伊藤正次編 (2019) 『多機関連携の行政学—事例研究によるアプローチ』有斐閣。
- 公益財団法人東京市町村自治調査会 (2014) 『自治体クラウドを活用した市町村の広域連携に関する調査報告書』。
- 特別区長会調査研究機構 (2020) 『特別区のスケールメリットを生かした業務効率化 (渋谷区)』。
- 特別区長会調査研究機構 (2020) 『大局的に見た特別区の将来像 (江戸川区)』。
- 特別区長会調査研究機構 (2020) 『AI等の先端技術を活用した業務効率化～電子自治体への移行に向けて～ (太田区・葛飾区)』。
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝 (2000) 『行政の活動』有斐閣。
- 武藤博己 (2017) 「行政サービスを外部化する場合の課題」『都市とガバナンス』第27号、36-43頁。
- Pappel, Ingrid., Tsap, Valentyna., and Draheim, Dirk. (2019) “The e-LocGov Model for Introducing e-Governance into Local Governments: an Estonian Case Study”, *IEEE Transactions on Emerging Topics in Computing*, pp.1-14.
- Tsap, Valentyna., Pappel, Ingrid., and Draheim, Dirk. (2019) “Factors Affecting e-ID Public Acceptance: A Literature Review”, *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Springer International Publishing, pp.176-188.

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つの種類のうち、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¹。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。

¹ 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

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



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