

令和2年度 調査研究報告書【概要版】

「大局的に見た特別区の将来像」



令和3年3月 特別区長会調査研究機構



総 括

研究の総括

- ・ 特別区の高齢者人口がピークを迎える**令和37（2055）年**に向けた行政サービス供給体制の課題

人材育成と人事管理

- 特別区の職員の年齢構成に歪みが生じており、今後、**職員数の削減は供給体制の不安定化を招く可能性**
- 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
- 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

専門人材の確保と育成

- 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、今後、**専門人材の量と質の低下**が懸念
- 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**の発生可能性
- 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**が必要

行政の外部化とデジタル化

- サービス供給の外部化は特別区で相当程度進展するも、**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**の課題が存在
- デジタル化の取り組みでも特別区が先行しているが、**特別区全体の足並みが揃っておらず**、課題が存在
- サービス供給の外部化とデジタル化のメリットを活かすには、**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**が重要



1. 研究の目的と概要



1.1. 研究の目的

- 本研究の目的：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
- 令和元年度報告書：「**2055年問題**」と「**供給の危機**」を解明
- 「**2055年問題**」：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
- 「**供給の危機**」：医療・介護ニーズの長期的な増加、インフラ・公共施設・都市整備の更新と新規需要対応、大規模災害への備え等
- ➡地方圏の若年人口の減少により特別区の各種需要に対応する供給力を確保できない
- 令和2年度の研究は、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



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に伴う研究状況の変化
 - **「供給の危機」の現実化**：各区保健所等の活動限界、医療提供体制の逼迫
 - **新しい生活様式の普及に伴う変化**：対面接触の制限、テレワーク・リモートワークの推奨⇒東京都の人口の転出超過傾向
 - **行政のデジタル化**：新しい生活様式の普及、菅義偉内閣の成立により加速⇒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
- これらの変化に伴う新たな論点や課題を本研究ですべて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



1.3. 研究の概要

- 令和2年度の研究：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実施

➡これを踏まえて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分析

2. 特別区の人材の管理と育成に関する分析

3. 特別区の専門人材（土木職・建築職）に関する分析

4. 特別区におけるサービスの外部化とデジタル化の分析

- 各区ヒアリングについて
 - 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、匿名処理
 - 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、A区～E区と表記（ヒアリング順とは異なる基準で割り当て）



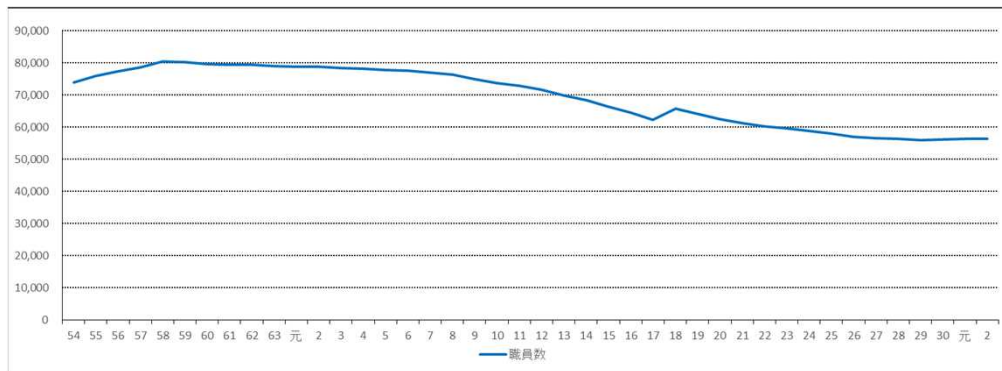
2. 人材育成と人事管理



2.1. 人事関係統計データからみる現状と将来的課題

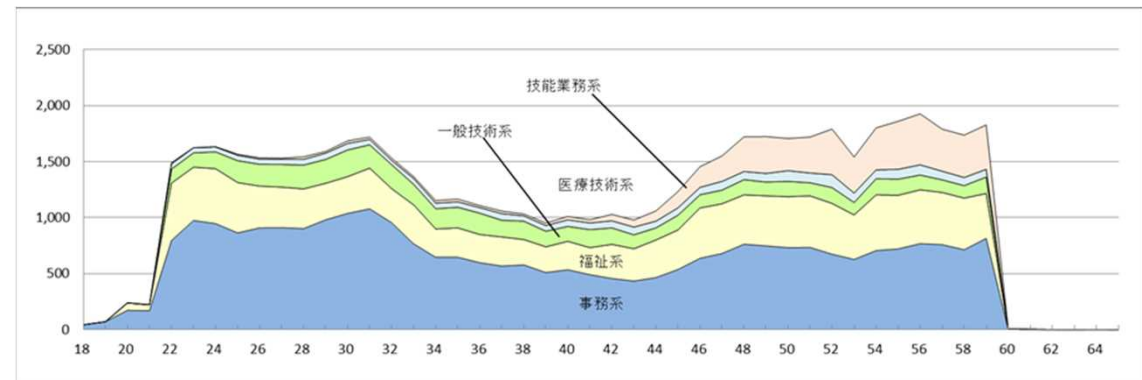
- 採用年度別職員数は1991（平成3）年に一つ目のピークとして1,997人まで採用者数が増え、その後減少傾向に。
- 減少傾向は当面の間継続し、2003（平成15）年、2005（平成17）年、2006（平成18）年は500人台までに。その後、徐々に採用者数を増やし、2019（平成31）年に3,000人を超えるほどになった。
- 年齢別構成の総数からみると、採用抑制のあった時代に入区した40歳前後が少ない。
- 退職者補充を基本とする採用では、当面は概ね横ばいとなると考えられる。しかし、採用抑制時代の年代が退職する時期になると新規採用を抑制せざるを得なくなる状態になるため、今後何らかの工夫が必要である。

特別区職員数の推移



出所：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』

特別区職員の年齢別職種系別構成



出所：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』



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

● 職員数、年齢構成

- ・経験者採用、再任用を活用については区によって温度差が。
- ・今後については事務移管や技術革新、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ことは難しい。
- ・公務員の定年延長問題もあり、適切に活用できるよう準備が必要。

● 主任昇任試験

- ・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で、組織における主任の重要性は増。
- ・さらに位置づけだけではなく、実態的にどのように育成していくかということも非常に重要。

● 採用

- ・志願者へのアピールの熱意は区によって異なる。
- ・受験時期によって受験者数、辞退者数が大きく変わる。
- ・希望区の提示は果たして受験申込時点でよいのか。

● 人材育成

- ・人材育成として職場でのOJTが基本。
- ・対人サービスを行う担当が減りつつあり、職員の接遇力の育成という新たな課題が生じている。
- ・係長職は自身の担当する業務、係のまとめ、育成指導もあり、負担が大きい。
- ・先の人事制度改革により、位置づけが変わった主任の近い将来の係長としての十分な育成が重要。



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

● 管理職昇任試験

- ・管理職の需要と供給のバランスが取れている区と需要に対して不足している区もある。
- ・しかし、再任用管理職や兼務、都や他区からの派遣で人を確保している区も。
- ・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。

● 人事評価制度

- ・人事評価での、係長の関り方に区によっての違いがある。
- ・人事評価は、先の人事制度改革後の主任から主査・係長への昇任等にも関わるものであり、今後さらに重要性が増してくるものと考えられる。

● 働き方改革①全般

- ・特別区の女性管理職の割合は相対的に高いとされているが、それでも目標までの道のりは遠い。
- ・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。積極的な事前防止のための採用時のミスマッチ、ハラスメント防止、コミュニケーション活発化が必要。

● 働き方改革②コロナ禍中でのテレワークの導入と課題

- ・コロナ禍で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把握できた。
- ・コロナ禍という実態的な問題が先行し、追いついてない制度があるので今後、柔軟な対応ができるような制度が必要。



2.3. 小括

- 採用抑制世代の30代半ばから40代半ばが退職する時代までに、どのように職員年齢の平準化ができるのかが課題。
- 係長の質の向上と数の確保が重要となる。主任時代からどのように将来的な係長としてふるまうべきか、また更に現在の係長の負担をどうサポートできるのかを踏まえた育成が必要となる。
- また、若い世代が主任昇任試験に積極的に取り組んでいく環境づくりをどのように形成するかも重要な論点となる。
- 個別職員が自身の能力を発揮できる環境への支援が重要となる。多様な価値観が認められる社会がでてくる中で、人材育成や人事管理の制度も柔軟性が必要となる。



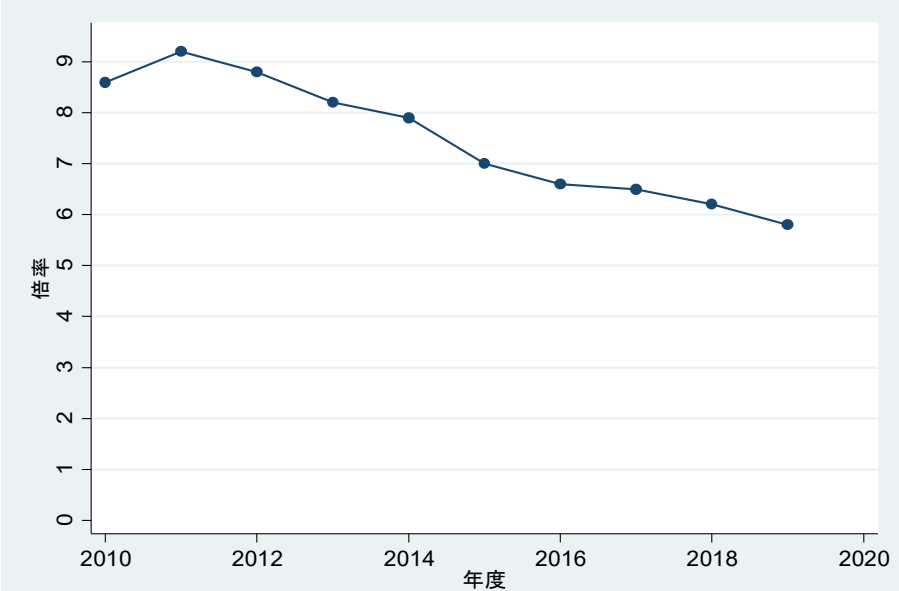
3. 専門人材の確保と育成—建築職・土木職を中心に—



3.1. 不足する自治体専門人材

- 自治体がそこに暮らす市民の安心・安全を守るためには、様々な専門性を持つ各自治体の専門人材が重要な役割を果たしている
 - 例えば、インフラの維持管理や防災行政においては、建築職や土木職など
- 他方で、自治体における人材の確保が徐々に難しい状況に追い込まれている
 - 特に、自治体の専門人材の確保は、全国的に大変厳しい状況に置かれている
- こうした全国的な専門人材確保をめぐる状況は、特別区でも生じうる
 - むしろ、「供給の危機」に直面する特別区では、専門人材の欠如の影響は甚大

自治体における競争試験の平均競争倍率の推移



2010年度及び2017年度実施「土木」採用試験の結果

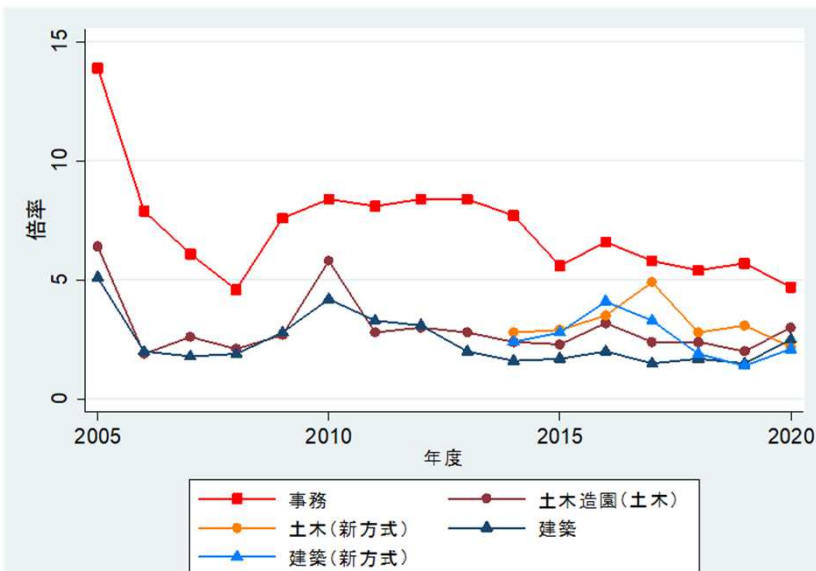
団体区分	実施年度	「土木」採用試験				「一般行政」採用試験			
		応募者数	受験者数	合格者数	辞退者数	平均競争率 (倍)	平均辞退率 (%)	平均競争率 (倍)	平均辞退率 (%)
都道府県	2010年度	3,756	2,565	691	110	4.9	8.7%	14.1	16.6%
	2017年度	3,483	2,569	1,022	186	2.5	13.6%	6.9	20.9%
	増減	▲ 273	4	331	76	▲ 2.4	4.9%	▲ 7.2	4.3%
政令指定都市	2010年度	1,909	1,387	470	22	4.0	6.5%	12.6	13.8%
	2017年度	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の一部を抜粋して作成。

3.2. 特別区における専門人材確保の状況

- 特別区では、従来の職員削減の反動により、建築職・土木職の人員が微増傾向
 - 他方、建築職・土木職の配置状況は、各区により大きく異なる
- 特別区においても、全国的な動向と同様に、専門人材の確保は困難な状況にある
 - 事務職と比較しても、採用試験の倍率が相当に低い水準にとどまっている
- こうした状況に対処するため、特別区では、専門人材確保に向けた試みを実施
 - 試験実施方法等の改善や特別区全体での技術職に焦点を当てた説明会を実施
 - くわえて、各区でも公式・非公式の採用イベントや独自採用方式（江戸川区）の実施など、様々な工夫を凝らす

I 類採用試験（建築職・土木職）倍率の推移



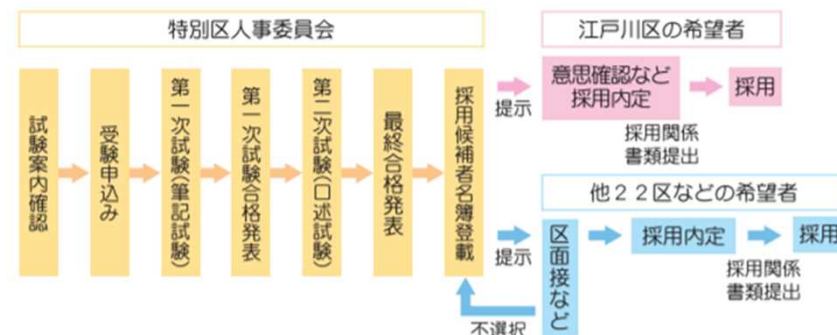
出所：「特別区職員採用試験（選考）実施状況」各年度版より作成。

人材確保の試みの例（技術職採用フォーラム）



出所：特別区人事委員会ホームページ。

人材確保の試みの例（江戸川区の独自採用方式）



出所：「令和3年度 江戸川区職員採用ガイド」、p. 11。



3.3. 特別区における専門人材育成の状況

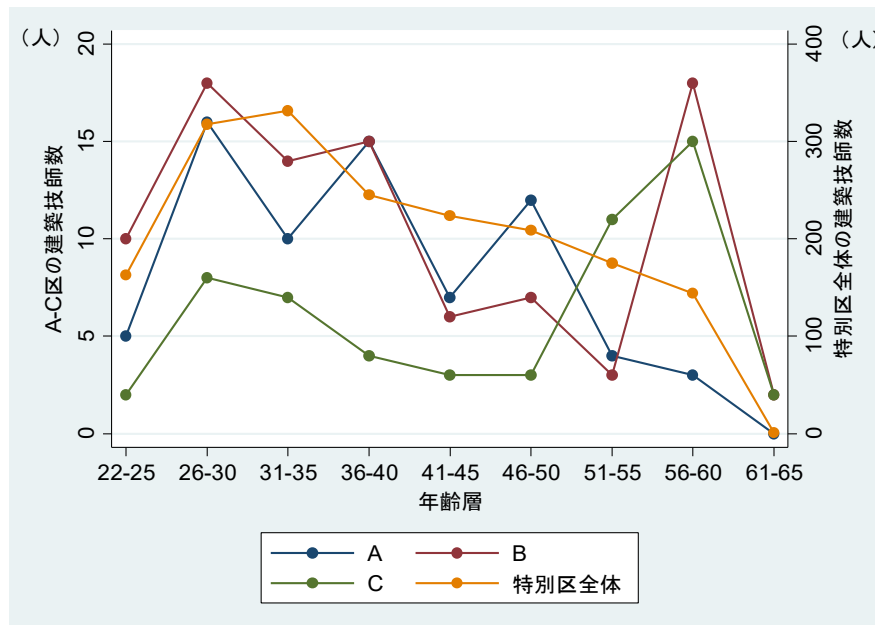
- 専門人材とはいえ、採用後の人材育成の重要性は事務職と同様
 - 一般的には、On the Job Training（OJT）が極めて重要な人材育成の手段
 - 他方、全国的には、所属自治体において人材育成を行うことが困難なことも多く、他自治体や広域自治体が設置する研修機関等の外部組織が活用されている
- 特別区においては、特別区人事・厚生事務組合が設置する特別区職員研修所における共同研修が特徴的な人材育成の取り組み
 - 初任者に対する基礎的な研修講座から、担当業務に関わる法令知識、具体的な事例の検討、実地研修まで幅広い内容の研修が行われている
 - 専門人材の育成に関わる例としては、まちづくり分野の専門研修である建築主事養成講座は、特別区においても不足する建築主事有資格者の育成に役立っている
- この他、各区のレベルで以下のような専門人材育成の取り組みが実施されている
 - 民間企業が実施する外部技術講習会への参加や、新たな技術が使用されている現場の見学
 - 一級建築士や建築主事など、業務に関係する資格取得の奨励
 - 技術の習得や専門人材に関わる業務の全体像を俯瞰することが出来るような人事ローテーションの採用



3.4. 特別区における専門人材確保・育成の課題と展望

- 民間企業や近隣自治体、特別区間で専門人材の奪い合いが生じており、その確保は困難になりつつあるため、今後専門人材の量と質の低下が懸念される
- 特別区でも、専門人材の定員が少なく年齢構成が歪なために、技能継承の問題が生じる可能性が高い
 - 特に、組織の中核となる中堅層の人数が少ないことが大きな懸念材料である
- こうした問題に対処するためには、一層の特別区間の連携強化が鍵となる
 - 特別区にすでにある、人材確保・育成の連携・協働の実績を活用することが重要

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作成。



4. 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

■ 問題の背景

- 全国の自治体において、民間委託・指定管理等の行政の外部化が進展。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課題となる。
- 国の業務システムの効率化・標準化の議論も進む：「自治体戦略2040構想」・「デジタル・ガバメント実行計画」・「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」の策定。
 - 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志向へ。
- 一方で、分権化が進む自治体では、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。こうした状況は、特別区も同様。
- 増大する行政需要に対処するために、デジタル技術を活用した効率的な行政サービス供給体制の確保・維持への関心が寄せられる。
 - 参考：令和2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、自治体の給付執行体制への強い関心。



4.2. 特別区における外部化の実態把握

■ 特別区における外部化の進捗状況

(1) 民間委託と指定管理

- ・ 特別区においては、全国の市区町村・指定都市と比べても遜色のない進捗状況であり、「指定管理や外部委託は広範に行っている」と指摘される（90%以上の高い委託率を示す分野も多数）。他方で、個別の委託状況については、特別区間の差異も生じている。

(2) 窓口業務の民間委託

- ・ 例えば、窓口業務の民間委託や総合窓口の導入に関しては、不確実性やワンストップサービスにかけられるコストが区ごとに異なるなどの背景もあり、指定都市と同様に進展はしているものの、その導入状況は区によって多様な状況。

(3) 庶務業務の外部委託

- ・ 同様に、庶務業務の外部委託についても、区によって多様な取り組み実態がうかがえる。他方、こちらもコストや業務フローの見直しなどの留保がつく。

◆ 外部化の進捗に伴う課題

- ・ 特別区の外部化はすでに飽和状況にあるとされるが、一方で、すべての分野で同じように外部化が進んでいるわけではなく、また、区ごとの多様性も現れてきた。
- ・ 加えて、外部化の過程で弊害や考慮事項も生じてきた。例えば、外部化した業務に関するノウハウの継承問題、窓口業務における偽装請負問題の顕在化、責任の所在の曖昧化などが指摘される。



4.3. 特別区におけるデジタル化の実態把握

■ 特別区におけるデジタル化の進捗状況

(1) 行政手続のオンライン化

- 全国的傾向と同様にオンライン利用の進展を見るが、個別には特別区間で多様な実態（例：マイナンバーカード取得率、eLTAX 等）。

(2) 自治体業務システムの標準化・共通化

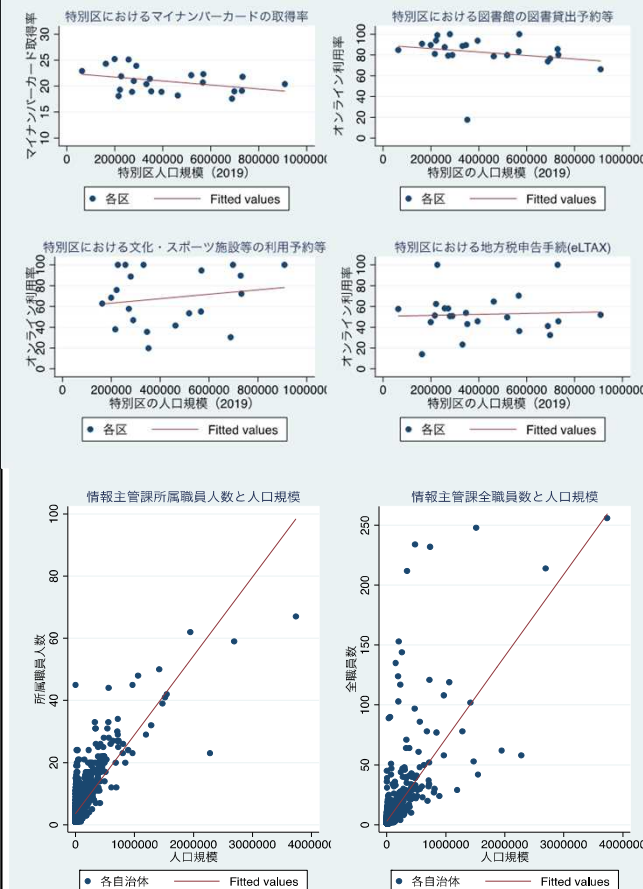
- クラウドを用いた共通化も進められるが、依然として発展余地あり。特に、自治体間でデータを共有する「自治体クラウド」活用は特別区も含む多くの自治体における今後の共通課題。

(3) 電子自治体の推進体制

- 自治体規模により異なるが、多くの場合小規模組織であり体制は盤石ではない。比較的規模の大きな自治体（人口20万人以上）ほど所属外部の専門人材を活用している傾向。

(4) デジタル技術（AI・RPA）利用の可能性

- 最新のデジタル技術利用についても「効率的な仕事運用という観点から」、今後の課題として発展余地がある。



◆ デジタル化への課題

- デジタル化が全国の自治体において進められる中、その進捗にはばらつきがある。
- また、特別区のように、もともとのシステムが安定的であるほど、システムの共通基盤を構築することが難しくなっている。
- 現状はその担い手を外部の非正規人材に依存するなど、デジタル化への専門能力を持つ内部人材の確保・育成も課題となるなど、個別課題が顕在化してきている。



4.4. 資源制約下の行政活動と「効率性」の追求

■ 外部化とデジタル化がとも進む行政活動における 4 つの可能性

- 限られた資源を有効活用するためには、自治体間の連携・協力が必要となる。
- 行政の外部化とデジタル化がともに進む中、引き続き行政主体が自律的に運営できることは望ましくあるものの、「D類型」に向かうリスクも生じる。
 - この場合、発生する問題に行政が事後的かつ個別に対応するコストが高くなる可能性がある。
- 外部化が進む現代の行政活動においては、スケールメリットを生かした「B類型」がより効率的になると考えられる。システムの共通基盤を構築することによりこの類型に近付くと考えられ、今後はこうした発想も求められてくる。

		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



4.5. 本章のまとめ

■ 展望：特別区における行政サービス供給体制の再構築に向けて

- 特別区では、外部化とデジタル化のいずれも進展を見るが、その取組みに区ごとの多様性も観察された。また、その双方で、知識・人材・体制等の対処すべき課題も顕在化してきた。
- 令和37（2055）年の「供給の危機」に対処する上では、持続的な行政サービス供給体制の再構築が求められてくる。
- そのためには、今後も自律的な行政運営が求められてくる一方で、効率性確保の観点から、汎用性のある標準化・共通化された情報システムの構築を考慮することも、ひとつの可能性として示唆される。人事・給与等の共通の行政管理システムを運用してきた特別区においてこそ、その共通基盤構築の基礎があるのではないか。



5. 示唆と展望

- 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**長期的に人事・組織等のサービス供給体制のあり方を展望**する必要
 - ➔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の提示**が求められる
- 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
 - ➔「**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
- 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
 - ➔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
- 今後直面する「供給の危機」を見据えると、特別区が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のさらなる強化**が重要



研究体制

リーダー 大森 彌（東京大学名誉教授（機構顧問））
副リーダー 伊藤 正次（東京都立大学法学部教授）

提案区：江戸川区
参加区：江戸川区