

人材マネジメント部会 2020 年度 共同論文

Nagano Transformation ～長野県版 新・副業制度の創設～

長野県

赤羽 又三郎

佐藤 瑠里子

安藤 美紀

1 はじめに

2020年度は、令和元年東日本台風災害からの復興が進む一方で、新型コロナウイルス感染症が次第に感染を拡大する中で始まった、自治体にとって緊急事態への対応という点で記憶に残る稀有な年度であった。

そして、このような状況を反映したのか、2020年度の人材マネジメント部会のテーマは、「緊急事態に効果的に対応できる自治体組織の在り方を考える」という時宜を得たものであった。

この稿では、2020年度人材マネジメント部会に参加して研究を行ってきた成果の一部として、同部会のミーティングにおいてテーマから派生して積極的に論じられていた「これからの自治体組織のあるべき姿・望ましい姿」について考察したい。

2 社会状況の変化とその影響について

自治体組織のあるべき姿・望ましい姿について考察するためには、現在の社会状況と今後の変化の見通しについて、検討しておく必要がある。

何故なら、我々が暮らす社会は、高度経済成長、バブル経済の崩壊、IT革命、デジタル・トランスフォーメーションというように絶えず変化を続けるとともに、新たな課題を生み出し続けており、自治体にはそのような課題の発生を予測し適切に対応することが強く求められるからである。

また、中長期的な見通しを立てるためには、過去から現在、そして未来という一連の流れで理解することが必要である。社会状況の変化には必ず原因や因果関係があり、その結果として変化が引き起こされるからである。

そこで、ある程度の幅をとって、太平洋戦争終結後からの社会状況の大枠の流れを概観したい。

1951年に講和条約を締結した後、日本のGNPはわずかに数年で戦前の水準を回復している。1956年の経済白書に書かれた「もはや戦後ではない」という言葉は当時流行語となった。1960年には池田内閣により所得倍増計画が策定されたが、計画を超える成長によって、1968年には日本のGNPはアメリカに次いで世界第2位となった。

1972年には後に内閣総理大臣となる田中角栄氏が「日本列島改造論」を上梓し、高度経済成長により表面化した「都市と農村、表日本と裏日本の格差」の解消のために、「人口と産業の地方分散によって過密と過疎の同時解消をはかる」、「工業再配置と交通・情報通信の全国的ネットワークの形成をテコにして、人とカネとももの流れを巨大都市から

地方に逆流させる”地方分散”を推進する」ことを説いた。

実際、その後の日本社会は国土の開発に邁進し、その結果、1980年代のバブル経済とその崩壊を経験することとなる。

その後、1990年代から、「失われた20年」と呼ばれる景気低迷とデフレが続く期間が長期にわたり継続して現在に至るが、2000年代に起きたIT革命により情報技術は飛躍的な進展を遂げ、近年では新型コロナウイルス感染症の感染拡大に起因する社会のデジタル化が加速し、デジタル・トランスフォーメーションの推進が急がれている。

この間、大量生産大量消費にけん引された経済成長により、人々の暮らしが豊かになる一方で、環境汚染や公害、地方と都市の格差、核家族化による絆の希薄化、少子高齢化などが問題となったほか、バブル崩壊後には経済格差の拡大などが問題となった。また、近年では人口減少が深刻な問題として日本全体で共有されるようになるとともに、成熟経済の下で人口減少が進むことによるデフレ経済の長期化が危惧されている。

これらはすべて、社会状況の変化とともにライフスタイルが多様化したことが要因となっており、引き起こされた問題であり、結果として、自治体が取り組むべき課題は日に日に、しかも地域毎に、多様化・複雑化していくこととなった。

この点、人口減少によるデフレ経済の長期化というトレンドは今後も変わらないと思われる。また、デジタル技術の進展などがライフスタイルを多様化させることを前提に考えると、課題の多様化、複雑化という傾向も変わらないと思われる。

ただし、Youtuberの出現などを見れば分かるように、特にデジタル技術の発展は、場所を選ばない新たな機会を増やし続けているほか、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて、地方回帰の機運が高まっている。これらを踏まえれば、現代は、課題とチャンスが同時多発的に生まれ、しかも多様化・複雑化していく社会状況であると考えればよいかもしれない。

このような社会状況に自治体は直面しているのである。そして、日に日に、地域毎に多様化・複雑化していく課題とチャンスに的確に対応するためには、それらが生じる現場を重視するほかはなく、また、既存の所属の枠を越え、場合によっては自治体の枠や官民の枠をも超えて、それぞれの強みを生かしながら連携して業務にあたる必要となるだろう。

3 地方自治制度の変化について

上記2での考察を踏まえ、社会状況の変化に対して政府は何らかの対応を行ったのかという点について確認しておきたい。

政府は1990年代に地方分権を推進し、平成11年にはいわゆる「地方分権一括法」が成立している。これは、明治以来形成されてきた中央集権型システムを地方分権型へと転換し、国・都道府県・市町村の関係を対等・協力の関係へ移行させるとともに、中央省庁主導の縦割りの画一的行政システムから住民主導の個性的で総合的な行政システムへの転換を図るものであった。

そして、当時の地方分権推進委員会は、この地方分権推進の背景として、「①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応」を挙げている。これは、上記2の考察と整合的であろう。

4 長野県組織の変化について

長野県の組織にも、社会状況の変化を踏まえた特徴的な変化があったことを確認しておきたい。

平成29年4月、長野県は、地域で生じている課題や県民ニーズを的確に把握し、スピード感をもって主体的・積極的に課題解決に当たる組織として、「地域振興局」を設置している。改正の端緒となった長野県行政機構審議会の答申「現地機関の組織体制を中心とした県の行政機構のあり方について」では、その趣旨が次のように述べられている。

長野県行政機構審議会答申「現地機関の組織体制を中心とした県の行政機構のあり方について」

(H28.9.5) 抜粋

それぞれの地域が、独自の風土、歴史、強みを有する長野県において、人口減少の抑制、人口減少社会を踏まえた地域社会の維持、活性化を進めるためには、県政課題の多くを本庁で解決するのではなく、できる限り現場で課題を発見し、決できる組織体制の構築が、これまで以上に求められています。

そのためには、組織の見直しはもとより、これまでの発想の切り替えや、組織・職員の動き方そのものを変えていくことが重要です。そこで、現場の最前線にあつて、現場で生じている課題を発見するとともに、県民のニーズを的確に把握し、スピード感をもって主体的・積極的に課題解決に当たることができるよう、現在の地方事務所に代え、新たな県の総合現地機関として、機能や権限を強化した「地域振興局（仮称）」を設置することが適当です。

その際、当審議会の審議の過程で指摘されたとおり、本庁部局との縦のつながりに縛られすぎることなく、現地機関相互の横のつながりを意識した組織の構築が求められます。加えて、市町村間の連携だけでは対応できない、広域圏や県域を超えた課題については、複数の地域振興局（仮称）（課題に応じて本庁も含め）が連携を密にして対応していくことが重要です。

答申の内容に鑑みれば、このような組織改正は上記2での考察と整合的である。長野県においても現場重視という社会状況の変化への対応が進められているのが分かる。

ただし、実際の地域振興局の運営があるべき姿となっているかという点は別の問題であり、実感としては多くの課題があると思われる。画に描いた餅にはいけないことが言うまでもなく、今後の取組に委ねられているのではないかと。

5 補足：世界の変化について

これまでは国内の社会状況の変化をベースに考察を進めてきたが、新型コロナウイルス感染症を契機として世界レベルでの変化の兆候が見られるので、補足として確認しておきたい。

現在、世界情勢の改善に取り組む国際機関である「世界経済フォーラム」が、2021年に開催するダボス会議のテーマを「グレート・リセット」にすると発表している。

これは、「新型コロナウイルスの感染拡大が経済成長、公的債務、雇用、人間の幸福に深刻な影響を及ぼしていること、そして気候変動や格差の拡大といった社会問題が危機的状況にあることに鑑みて、より良い世界を取り戻すために、まったく新しい経済社会システムを構築しなければならない」という考えであり、資本主義社会の変容を推し進めようというものである。

国内においても、既に気候変動対策などが積極的に取り組まれつつあるが、「グレート・リセット」が世界的な潮流となるとすれば、その影響は大きく、当然自治体も少なからず影響を受けるだろう。そのため、これらの動向を注視する必要がある。

6 自治体組織が進むべき方向性（具体的な対応の方向性）

(1) 現地機関の強化

長野県組織は、本庁で企画や取りまとめ、意思決定を行い、各地域振興局が本庁で決めたことを実行するというように、各地域振興局が自主的な決定権や権限が弱いのが現状といえる。そこで、各地域振興局の存在意義を高めるために、地域振興局それぞれに独自の権限や意思決定権を与え、権限を強化すべきと考える。地域振興局は、本庁よりも地域に根差し、地域の県民にニーズをくみ取ることができる位置にある。

地域振興局が設置された趣旨を実現できるよう、各地域の実情を把握し、それに応じた施策を計画・実現したり、市町村と連携して取組を進めていくべきと考える。

(2) 柔軟な組織の形成

課室の壁を取り払い、他課の業務でも迅速に対応できる職員を目指す。地方分権改革前の機関委任事務のように、国の事務を県が担う時代であれば、国から降りてきた仕事をそのまま県の各所属が担当するという一定の合理性はあったと考えられる。しかし、機関委任事務が廃止され、自治体の条例制定権や自治体の自主的な役割が重視される時代となった今では、縦割り行政は、動きにくく、迅速・適切な対応が難しい状況になっている。地域のニーズや課題が多様化し、時代の変化に組織が追いついていないのが現状といえる。

そこで、課室の壁を取り払って、部局間で連携したり、各職員が興味のある業務に関わることができる柔軟な組織を目指す。その結果として、職員の総合力が身につくと考える。

(3) 職員のモチベーション向上

地方公務員、特に県は人事異動の範囲が広く、異動希望が通らない場合も多い。職員数も多いため、全員の希望を聞くことはできないが、社会人採用でこれまでの民間経験を生かそうとして入庁してきた職員であっても、異動希望が通らず、当該職員のモチベーションが低下してしまうことも多い。適材適所の人事異動により、出来る限り職員のやる気を引き出すような運用が必要である。

7 具体的な対応策

(1) 働き方改革 ～副業制度の創設～

環境省では、職員の業務のうち 20%を所属課室の担当業務以外に充てる仕組みをスタートさせた。そこで、長野県でも、所属している課室以外の業務に触れ、平時からダブルワークを可能にする「長野県版 副業制度」の創設を提案する。

実際、長野県庁では、所属したことのない所属の業務を知らず、たとえ緊急事態に急に兼務命令が発令されたとしてもすぐには対応できない。平時から既存の課室の枠を取り払い、他所属の業務に触れることができれば、緊急時により早く対応することも可能になるだろう。

また、プロジェクトチームを立ち上げたり、活動の幅を広げることで、職員のモチベーションアップにもつながるだろう。現在では、一人一人の業務量が多いため、業務が

圧迫してプロジェクトチームへの参加が難しかったり、時間外にやることになったりして、自主的な活動がし辛い状況にある。そこで、新たな活動を「業務」として認めることで、自主的に活動しやすくなる。また、各職員の好きな分野や専門性を生かせる分野に取り組むことができることで、職員のモチベーションのアップにもつながるだろう。新たな政策分野の開拓や、課室の枠を超えたプロジェクトの推進、専門性と熱意を活かした働き方などが可能となる。多様な働き方が広がることにより、職員の意欲も高まり、既存の組織の枠にとらわれることなく柔軟でクリエイティブな発想で新たな政策を実現していくことにつながると考える。

(2) 業務見直し

各々の業務が不要なのか必要なかを判断せずに、ただ前例踏襲で進めている業務は多数存在していると思われる。緊急事態にも迅速に対応できるよう、平時から不要業務を洗い出し、本当に必要な業務のみに集中すべきである。上記副業制度の実現には、徹底的な業務効率化等により職員自ら活動時間を捻出する必要がある。そのためには、所属長の理解と協力が不可欠といえる。所属長等は、部下職員が20%ルールでの活動時間を捻出できるよう、率先して不要業務の見直し、作業工数の削減等の業務効率化を行うことが重要といえる。

特に、超過勤務が常態化している所属においては、20%ルールを実施することにより職員の業務が過度な負担とならないように適切なマネジメントを行う必要がある。

また、地方公務員は、約3年ごとに異動するため、異動後1年目では不要業務なのか否かの判断がつきにくい。そのため、2年目以降の職員は積極的に不要業務の洗い出し、提案をする必要がある。前項の副業制度の活用を通じて、他所属の業務を知ることで、不必要な業務に気づけることもあるだろう。

参考 環境省ホームページ抜粋

対象とする活動及び手続

環境政策の企画立案・実行に寄与する 業務 活動（これを支えるバックオフィス機能の向上に寄与する活動を含む。）を 広く 対象と し、所属課室の課室長等への届出により実施できることとする（該当する類型ごとに（１）から（３）までによる。課室長等はこれを原則認めるが、当該職員及び課室の業務状況等を踏まえ、必要に応じ条件付け等を行うことができる。

（１）新規開拓型

新規の環境政策の立案や改善等環境政策の推進に資すると見こまれる自立的活動（役所の外での様々なステークホルダーとの対話・議論、学会・勉強会参加、政策研究等）に従事することが認められるもの。

環境省が、外部関係者との共創により 社会 のニーズ により適確に伝えていくため、既存の業務の枠にとらわれない ステークホルダーとの対話・議論の機会の確保、職員の専門性の向上、現場のリアルな感覚の獲得等を可能とするもの。

（２）タスクフォース型

大臣官房総合政策課を事務局とする「社会変革推進タスクフォース」の下、特に分野横断的な施策や個別の課室で取り組みにくい新分野に関し、省全体の戦略的方向性を踏まえて取り組むべきテーマを随時職員からの公募により採択（又は組織として決定）し、テーマごと に構築されたタスクフォース への職員の自発的な参加等を得て、機動的・自立的な 政策を企画立案・実行を可能とするもの。

取り組むべきテーマと参加職員の募集を定期的に行い、20% ルールを活用してのタスクフォース活動を 希望する職員は、所属課室の課室長等に届け出た上で、これに応募する。

（３）省内副業型

所属課室の壁を超えた職員の活躍の機会を増やすため、職員が、自部署以外の特定の課室等（省内副業先）が所管する分野の業務に従事するもの。

希望する職員は、所属課室の課室長等に届け出るとともに、省内副業先の課室長等（以下「副業先課室長等」という。）から当該業務の内容について同意を得た上で、省内副業先の業務に従事することができる。また、当該業務の実施に当たっては副業先課室長等の指示に従うものとし、当該業務の実施状況は定期的に省内副業先 部署に共有する。当該職員が副業先課室長等の指示に従わない場合は、副業先課室長等は、前述の同意を取り消すことができる。

8 おわりに

今年度の人材マネジメント部会は、全ての研究会がオンライン開催となった。部会への派遣が決まった4月当初は、早稲田への出張や全国の参加者たちと会えることが楽しみで、研究会への興味と緊張感が入り混じった心境だった。

実際、オンラインでの研究会が始まってみると、事務局の方々のZoom操作が上手だったため、ブレイクアウトセッションで、多くの自治体の方々と意見交換をすることができた。

リアルで早稲田の雰囲気や会場の緊張感を味わうことができなかったことは残念だったが、他の自治体の現状を知る機会となり、視野を広げることができた。

都道府県の参加は、当県のみであり、市町村とは状況が異なることを多々感じたため、他県との交流ができればよかったとの思いはあるが、市町村の思いを感じることができたのは収穫だった。

県では、新型コロナウイルス感染症対策に追われ、職員の兼務命令が頻発し、まさに緊急事態下での研究会開催だったため、3人揃うこと自体が大変だったが、多忙な中でも絆が深められた。

大きな自治体では、我々3人が行動を起こすこと、そして組織を動かすことは相当な力が必要であるが、できることから一歩踏み出す勇気、行動することが大事であることを学んだ。まず一歩踏み出して行きたい。

以上