

ローカルガバナンス関係コース
ポリシー・ペーパー概要集

Abstracts of Policy Papers

2024



GRIPS

政策研究大学院大学

はじめに

この小冊子は、2024年3月に政策研究大学院大学(National Graduate Institute for Policy Studies: GRIPS)において、公共政策プログラム地域政策コース、同医療政策コース、同農業政策コースを修了し、修士(政策研究)の学位及び各コースの修了証を授与されて卒業した院生たちのポリシー・ペーパーの概要集である。

これらの各コースでは、コースごとに指定された必修科目の単位の取得に加え、修士論文に代わるものとして、各コースに係る課題をテーマとしたポリシー・ペーパーの作成を修了要件として義務付けている。

ポリシー・ペーパーとは、今日的な政策課題に対し、しっかりとした調査分析に立脚した上で、問題解決のための政策を構想・提言しようとするものであり、学生各自の問題意識に基づき、自治体や地域が抱える様々な政策課題が取り上げられている。

この概要集が、多くの方々、特に現実に政策課題に直面している自治体等の関係者の参考となれば幸いである。

2024年4月

政策研究大学院大学 公共政策プログラム

地域政策コースディレクター 高田寛文

医療政策コースディレクター 小野太一

農業政策コースディレクター 塙 靖幸

目 次

MJR23101	勝田 晃介	<北海道庁>	地方公務員の副業に関する研究 <修士(政策研究) / 地域政策コース>	1
MJR23102	河本 一登	<岡山県庁>	岡山県職員の自己啓発意欲の規定要因について <修士(政策研究) / 地域政策コース>	5
MJR23103	城 貴則	<鹿児島市役所>	地方自治体においてEBPMを定着させるための 効果的な手法に関する考察 ～EBPMと鹿児島市セーフコミュニティの取組～ <修士(政策研究) / 地域政策コース>	9
MJR23104	杉田 衣十美	<愛知県庁>	地方自治体におけるPFI事業の成果・課題・今後のあり方 —法施行より25年：事後評価から考える— <修士(政策研究) / 地域政策コース>	13
MJR23105	鈴木 まり子	<岩手県庁>	岩手県における中小企業デジタル化を促進するための リスクリング施策 <修士(政策研究) / 地域政策コース>	17
MJR23106	関口 輝	<東京消防庁>	消防吏員の採用活動を対象とした人材確保方策に関する 考察 ～政令指定都市・中核市の消防本部を中心に～ <修士(政策研究) / 地域政策コース>	21
MJR23107	富樫 雅人	<横浜市役所>	ふるさと納税と財政調整制度のあり方に関する研究 <修士(政策研究) / 地域政策コース>	25
MJR23108	速水 秀	<和歌山県庁>	地方移住定住の促進に向けた通勤・通学補助事業に関する 研究 —和歌山県における適用可能性について— <修士(政策研究) / 地域政策コース>	29
MJR23109	日高 徹也	<宮崎県庁>	地域建設業の担い手確保と働き方改革に関する考察 <修士(政策研究) / 地域政策コース>	33
MJR23110	前田 峻太郎	<香川県庁>	地方公務員における男性職員の育児休業取得に関する 分析 <修士(政策研究) / 地域政策コース>	37

MJR23111	三春 崇哉	<豊田市役所>	豊田市におけるDX人材育成に関する考察 <修士(政策研究) / 地域政策コース>	…………	41
MJR23112	四倉 沙織	<茨城県庁>	デジタルを活用した窓口業務改革の実現に向けた考察 —茨城県内市町村の現状と課題を通じて— <修士(政策研究) / 地域政策コース>	…………	45
MJR23141	田中 知子		インドネシアからの看護師・介護福祉士候補者への 支援はいかにあるべきか —本人、受け入れ側双方にとり望ましい支援のあり方— <修士(政策研究) / 医療政策コース>	…………	49
MJR23142	鶴本 辰範	<東和薬品 株式会社>	地域フォーミュラリが流通や供給に及ぼす影響に関する 研究 <修士(政策研究) / 医療政策コース>	…………	53
MJR23161	末岡 さつき	<北海道庁>	北海道における有機農業の推進方策 <修士(政策研究) / 農業政策コース>	…………	57

地方公務員の副業に関する研究

Research on Side Jobs Among Local Government Officials and Measures for Their Promotion

政策研究大学院大学政策研究科政策専攻修士課程・公共政策プログラム地域政策コース
MJR23101 勝田 晃介（派遣元：北海道庁）／ 指導教員：高田 寛文 教授
Kosuke Katsuta (Dispatched from Hokkaido Govt.) / Adviser: Prof. Hirofumi Takada

【要旨 (Abstract)】

本研究は、近年全国的に広がりを見せている「地方公務員の副業」について、その制度と運用の実態を解明するとともに、副業の阻害要因を取り除くための政策提言を行うものである。論文では、職員の副業を後押しする地方公共団体は、その問題意識から4類型に分類が可能であることを論じている。さらに、副業の阻害要因を、制度面、運用面及び普及啓発の観点から説明し、それぞれに対応する副業促進策を提言している。

This research aims to elucidate the actual situation of the system and operation of “side jobs for local government officials,” which has been spreading nationwide in recent years, and to make policy proposals to remove obstacles to side jobs. In the paper, it is argued that local governments that encourage staff’s side jobs can be classified into four types based on their awareness of the issue. Furthermore, this paper explains such obstacles to side jobs from institutional, operational, and awareness perspectives, and proposes measures to promote side jobs that correspond to each of these factors.

【キーワード (Keywords)】

地方公務員 (Local Government Officials)、副業 (Side Jobs / Side Hustles)、働き方改革 (Work Style Reform)、地域貢献 (Community Contribution)、自己実現 (Self-fulfillment)、サードプレイス (Third Place)、人材育成 (Human Resources Development)、地方行政能力向上 (Improvement of Local Government Administration)

序章 「地方公務員の副業」をめぐる今日の状況

第1節 研究の背景と目的

近年、政府は「働き方改革」の一環で、会社員の副業を促す政策を推進しているが、地方公務員においても、地域貢献や職員の自己実現、人材育成、行政サービスの向上を視野に入れて、副業を推進する地方公共団体が増加し、社会的にも注目を集めている。

この先も人口減少が進み、価値観が多様化し、流動性や不確実性が高まる社会構造の下で、副業に対する職員、地域、自治体からのニーズはますます高まってくると予想される。筆者としては、将来を見据えたときに、副業に対する意欲のある職員が、可能な限り副業を持ちやすい環境を整備すること、あるいは職員の間には副業という選択肢が増えることが、望ましい姿であると考えられる。

本研究では、地方公務員の副業に関する制度及び運用の実態と課題を明らかにした上で、最終的には、地方公務員の副業を促進するための政策提言を行う。

リサーチ・クエスション (RQ) としては、次の2点を設定し、以後の議論を展開する。

RQ1) なぜ自治体は職員の副業を後押しするのか。

RQ2) 自治体の狙い通りに職員の副業が広がっていないとすれば、何が阻害要因となっているのか。

第2節 研究の方法

国の有識者会議の答申や議事録、公的統計、公的機

関及び民間による調査結果、各種新聞記事データベース等を利用するほか、筆者が実施したアンケート調査及びヒアリング調査の結果を中心に用いる。

第3節 論文の構成

第1章	先行研究の検討
第2章	副業に関する法制度と近年の動向
第3章	地方公務員の副業の実態
第4章	政策提言
終章	全体のまとめ、研究の意義と課題、今後の展望

第1章 先行研究の検討

第1節 「越境的学習」に関する研究

自らが所属する組織と、そうではない組織を往還することで得られる学びを「越境的学習」という。「越境的学習」概念は、自分が所属する組織の外に出て活動することが、組織内における自明性を脱却し、新たな知見、新たな価値観の獲得につながることで、ひいては本業へのプラスの効果が表れる可能性を示している。この概念には副業も含まれる。

第2節 副業一般を対象とした研究

・副業が金銭的動機ではなく、スキル向上目的で保有される場合に、「越境的学習」のメカニズムが働き、本業のパフォーマンスを高めたり、幸福度が向上したりする効果が期待できる。

・各種調査によれば、労働者が副業を持たない理由として、「本業が忙しい」「副業の探し方がわからない」

などが主要な要因として挙げられる。

第3節 地方公務員の地域活動を対象とした研究

- ・地方公務員も、業務外において、社会的解決主体としての役割が期待されてきている。
- ・地域活動への参画には、職員の能力向上や地域活性化運動への貢献などの意義がある。
- ・恒常的な残業や土日出勤が、地域活動への参画の障害になっている。

第4節 地方公務員の副業を対象とした研究

- ・地方公務員の副業を捉えるための視座として、職員、自治体、地域という三者の要素がある。
- ・先進的な自治体の事例から、職員の副業制度は、「地域貢献型」と「スキルアップ型」に分類できる。
- ・公務員の副業推進は、地方に存する現役労働世代の意欲を地元農林漁業に投入できる合理的な策の一つである。
- ・副業に対する「上司・職員の理解・考え方」が、消極的・否定的である場合に、職員の副業は阻害される。

第5節 小括——RQに対する仮説

先行研究を踏まえ、二つのRQに対する仮説を提示する。

(RQ1に対する仮説＝仮説1)

職員の副業を推進する自治体は、地域の人材不足や労働力不足解消への貢献を重視する自治体と、職員のスキルアップを重視する自治体とに分類される。

(RQ2に対する仮説＝仮説2)

地方公務員の副業は、本業の忙しさ、副業とのマッチングに対するハードル、副業に対する上司・職員の考え方が消極的・否定的であることによって阻害される。

第2章 副業に関する法制度と近年の動向

第1節 民間労働政策における副業

- ・労働法制上、労働者の副業を制限する規定も認める規定も存在しないが、判例及び学説から、労働者の副業は原則として自由であることが肯定される。
- ・労働時間の通算について、行政解釈は、原則として本業と副業の労働時間は通算する必要があり、労働時間の上限規制と、法定時間外労働の割増賃金規制については、その通算した労働時間が適用されるとの立場（通算説）に立つ。しかしながら、学説や国の有識者会議の議論に鑑みると、労働時間の通算規定は、少なくとも割増賃金との関係で適用すべき根拠は薄く、労働時間の上限規制との関係においては、通算説を採用すると、労働者の自由意思による副業であっても、時間管理や健康管理の面で使用者に課される負担やリスクが過大になる場合があると想定され、非通算説は有力な選択肢であると言える。
- ・政府主導の「働き方改革」の結果として、副業を持つ者、副業を希望する者、社員の副業を容認する企業はいずれも増加傾向にある。
- ・副業をめぐる新たな動向として、特定地域づくり事

業協同組合制度に注目する。この制度は、マルチワーカーと地域産業の担い手確保という、双方からのニーズに応えるものである。複数の仕事を並列に持つ働き方は、今後も全国的に拡大していく可能性がある。

第2節 国家公務員における副業

国家公務員の副業は、国家公務員法第103条と第104条で制限されているが、「働き方改革」の流れの中で、国家公務員が公益的活動等を行うための副業に関する許可基準は、2019年3月発出の内閣人事局通知により、一定程度明確化された。

第3節 地方公務員における副業

- ・地方公務員の副業は、地方公務員法第38条で制限されている。
- ・地方公務員の副業は、一般に「原則禁止」と言われることが多いが、地方公務員法制定当初の国の考え方に鑑みると、本来的な趣旨は、「許可を受けさえすれば（自由に）従事することができる」という肯定的なニュアンスだった。
- ・近年は、一部自治体の首長が「地域に飛び出す公務員」を応援する動きがあること、「働き方改革」の流れがあること、第32次地方制度調査会で地方公務員が副業をしやすくなるような環境整備の必要性が提起されたことなどもあり、職員の副業に関する環境整備を行う自治体は、右肩上がりが増加している。

第3章 地方公務員の副業の実態

第1節 アンケート調査

- ・2023年9月末時点で、職員の副業に関する環境整備（許可基準の明確化等）を行っていると判明した全国54団体を対象にアンケート調査を実施し、52団体（96.3%）から回答を得た。
- ・職員の副業に関する環境整備を行っている自治体は、許可基準を明確化した対象活動の範囲により、次のように分類できる。

基準明確化範囲	特徴
包括的	地公法38条許可全てに共通する基準
部分的 (業種)	特に自治体が推奨する活動の基準
	不特定 「社会貢献活動」など
	特定 「りんご産業」「農業」など

- ・結果の分析から、職員の副業に関する環境整備を行っている自治体には、その問題意識の比重から、先行研究を基に仮説で挙げた「地域貢献型」と「スキルアップ型」に加え、「働き方改革型」と「行政向上型」があることが導出された。

類型	特徴
地域貢献型	地域産業や地域活動への貢献を重視
スキルアップ型	職員の能力や経験値の向上を重視
働き方改革型	働き方改革の推進を重視
行政向上型	行政サービスや政策立案の質の向上を重視

- ・自治体における副業制度の対象職員に占める副業を実施した職員の割合（副業率）は、自治体全体で見る

と 1%を下回り、制度利用が進んでいない現状が明らかになった。

・自治体が課題と捉えているものとしては、「本業が忙しく、副業をしたくてもできない職員が多い」が最も多く（40%）、次に「職員の間で副業制度の認知度が低い」が続いた（33%）。

第2節 ヒアリング調査

アンケート調査への回答を踏まえ、取組に特徴のある4団体に対してヒアリング調査を実施した。得られた知見は以下のとおりである。

(1) 職員と副業先とのマッチング

・青森県弘前市は、自前の無料職業紹介所を持ち、りんご農家が求人票を作成する段階で、市職員の副業としての受け入れ可否をチェックする仕組みとし、ミスマッチを防いでいる。また、担当課職員が面談の場を用意し、職員と農家の間での認識をすり合わせており、トラブル防止に寄与している。

・山形県は、職員が副業でさくらんぼ収穫等に従事する場合に、デイワーク（1日農業バイトアプリ）の利用を推奨するとともに、同アプリの農家への普及拡大を進めている。

(2) 許可申請手続き

・山形県は、①仕事内容、②エリア、③期間、④実働予定日数の4点程度を申請することで、具体的な事業者名や作業日が分かっても、包括的に許可を与えることを可能としている。

(3) 他の人事・労務施策との関係

・山形県では、職員の副業を「働き方改革」の一環としても捉えており、職員が時差出勤制度を活用しながら副業に従事している事例がある。

(4) 人事評価との関係

・福井県と福岡県飯塚市は、職員間で不公平が生まれない形で、業務外の副業を任意で人事評価項目として設定できるようにしている。

(5) 組織の外への波及

・青森県弘前市と山形県は、それぞれ基幹産業の労働力不足解消に向けて、庁内だけでなく、民間企業にも社員の副業を波及させることを目指している。

・山形県では、県内市町村への波及も意識しており、実際に6市が同様に職員の副業に関する環境整備を行っている。

(6) 副業を通じた官民の相互交流

・福井県は、将来的に、県から民間への一方向ではなく、県もまた副業先となり、民間から県に人材がやってくる「相互交流」の状態になることを見据えている。

第3節 副業に対する職員の意識

山形県内公務員を対象とした調査及び北海道日高振興局職員を対象とした調査の結果から、副業の阻害要因として、次のような項目が抽出された。

- ・本業が忙しい
- ・職場（上司・職員）の理解がない
- ・副業をしたくても、何ができるのかが明確ではない

- ・勤務時間制度が副業に対応できていない
- ・副業制度の詳細や体験談等の情報共有が不十分
- ・手続きが煩雑

第4節 結論——RQに対する回答

各調査結果を踏まえ、仮説を検証し、二つのRQに対する回答を結論として提示する。

(RQ1に対する回答)

自治体は、次のいずれかを重視して、職員の副業を後押しする。

- ①地域の人材不足や労働力不足解消に貢献するため（地域貢献型）
- ②職員の能力向上のため（スキルアップ型）
- ③働き方改革推進のため（働き方改革型）
- ④行政サービスや政策立案の質向上のため（行政向上型）

なお、各自治体は、この4要素のうちどれか一つのみを考えているのではなく、複数の問題意識や目的を持った中で、各要素にどれだけの比重を置いているかという部分で差が生じている。

(RQ2に対する回答)

次のうちいずれかあるいは複数の要因により、職員の副業は阻害される。

- ①本業が忙しい
- ②副業とのマッチングに関するハードルがある
- ③副業に対する職場（上司・職員）の考え方が消極的・否定的
- ④勤務時間制度が副業に対応できていない
- ⑤副業制度の詳細や体験談等の情報共有が不十分
- ⑥手続きが煩雑
- ⑦副業推進の対象活動が職員または地域のニーズに合っていない

第4章 政策提言

本章では、結論で提示した阻害要因を取り除き、地方公務員の副業を促進するための政策提言を行う。

第1節 結論の再構成

RQ2に対する回答（阻害要因）を次のとおり再構成する。

(制度面の要素)

- ・勤務時間制度が副業に対応できていない
- ・副業推進の対象活動が職員または地域のニーズに合っていない

(運用面の要素)

- ・手続きが煩雑
- ・副業とのマッチングに関するハードルがある

(普及啓発の要素)

- ・副業に対する職場（上司・職員）の考え方が消極的・否定的

- ・副業制度の詳細や体験談等の情報共有が不十分

第2節 政策提言

(1) 柔軟な働き方を実現するための環境整備

本業が固定的な勤務形態であれば、それだけ副業の勤務形態には大きな制約が課されるため、職員の選択肢は狭まり、副業先となり得る事業者等からのニーズにも応えられなくなる。

そこで、職員が副業を持ちやすくするために、年休取得による副業従事を認めるほか、テレワーク制度、時差出勤制度、フレックスタイム制度といった柔軟な勤務時間制度を整備することを提言する。

(2) 副業の上限時間の柔軟化

業務が繁忙期か否か、さらに体力的にどの程度余裕があるかというのは、極めて個人的な事情であり、これを一律の条件で制限することは、必ずしも合理的な取り扱いとは言えない。

したがって、副業の上限時間の柔軟化を提言する。具体的には、①週 8 時間以下、②月 30 時間以下、③勤務日は 3 時間以下という時間数を原則としつつ、年休を取得した時間数の分だけ、副業の上限時間数を延長できるようにすることを提案する。

(3) 副業の対象活動の制度的拡大

対象業種を限定して制度設計している場合、職員の意欲や地域ニーズを阻害する要因になっている可能性があることから、将来的には、「地域貢献活動」のように、職員に一定の裁量を持たせる制度的拡大を行うことを提言する。

(4) 労働時間の通算に伴う割増賃金規制の解釈見直し

職員の副業の対象活動を幅広く制度設計する場合、労働時間の通算規定が障害となる可能性がある。

そこで、国に対し、労働時間の通算に伴う割増賃金規制の解釈見直しを提言する。具体的には、異なる事業主間での労働時間の通算は、上限規制には適用するとしても、割増賃金については適用しないよう解釈を改めることを提案する。

(5) 許可申請手続きの簡素化

特にダイワークを活用した副業が普及しつつある現状を念頭に、職員と事業者との間に利害関係が発生する恐れがない限りは、①仕事内容、②エリア、③期間、④実働予定日数による申請及び包括的な許可を可能とするなど、副業の許可申請手続きの簡素化を提言する。

(6) 特定地域づくり事業協同組合制度の規制緩和

本制度と地方公務員の副業は、地域の担い手不足解消を目指す方向性で一致しているが、組合の派遣職員となるには、組合を本業とする必要がある。

そこで、国に対し、本制度に「副業枠」を創設し、副業で派遣職員として組合に雇用されることが認められるよう規制緩和することを提言する。

組合は事業として派遣職員と事業者とのマッチングを行うため、地方公務員及び自治体のマッチングにかかる負担が軽減される効果が見込まれる。

(7) 採用活動及び各階層職員研修における理解促進

職員の副業を促進するためには、組織全体として副業の意義を共有し、職場で副業に対するポジティブな

空気を醸成することが重要である。

そのための方策として、採用活動及び各階層の職員研修において、副業制度に対する理解を促進する機会を設けることを提言する。

終章 「地方公務員の副業」の意義と可能性

第 1 節 各章の要約

(省略)

第 2 節 本研究の意義と課題

(研究の意義)

- (1) 地方公務員法第 38 条の本来的な趣旨を明らかにしたこと
- (2) 全国 52 団体から回答を得たアンケート調査から、地方公務員の副業に関する全体的な傾向を明らかにしたこと
- (3) 地方公務員の副業が、多分野にわたって幅広く行われていること、さらにその具体的な活動事例を示したこと
- (4) 職員の副業を推進する自治体を、その問題意識から、①地域貢献型、②スキルアップ型、③働き方改革型、④行政向上型の四つに類型化したこと
- (5) 地方公務員の副業を阻害する要因を示すとともに、その要因を取り除くための政策提言まで行ったこと

(研究の課題)

- (1) 職員の副業実施につながる直接的な要因を、統計的に明らかにできたわけではないこと
- (2) 個々の地方公務員の副業に対する意識については、二つの資料を参照したのみであり、必ずしも一般化できるとは言えないこと
- (3) 職員の副業を推進する上では、併せて本業の忙しさを低減する必要があることを指摘しながらも、その具体的な対応策を示すまでには及んでいないこと

第 3 節 今後の展望

・地方公務員の副業を容認・推進する自治体は、現在進行形で増加を続けている。

・この先、地域のポテンシャルを最大限に発揮するためには、組織の枠に捉われず、地域社会の構成員が一体となって地域を支えることが求められ、そうでなければ地域を維持していくことは困難になりかねない。

・副業は、直接的・間接的に地域の持続可能性を高める手段の一つとなり得る。

・ただし、副業をするもしないも個人の自由というのが大前提であり、自治体の役割は、職員が副業を希望する場合の制度的、環境的障壁を取り除くこと、あるいは副業という選択肢を提示し、職員の可能性を広げることである。

参考文献・資料、付録

(省略)

岡山県職員の自己啓発意欲の規定要因について

Research on the determination of motivation for self-development among Okayama Prefecture employees

MJR23102 河本一登 (Kazuto Kawamoto)

指導教員 高田寛文 教授 (Advisor : Prof. Hirofumi Takada)

【要旨 (Abstract)】

自己啓発は、人材育成の手段として重要視されている。ところが、地方公務員の自己啓発については、研究の蓄積も少なく、その労働環境からも取組が盛んであるとは考えにくい。今後、地方公務員の人材育成において、自己啓発の役割が、ますます重要になると考えられることから、本研究では、岡山県職員を対象に自己啓発意欲の規定要因を明らかにし、その促進策を提言した。

Self-development in employment is considered important as a means of human resource development. However, little research has been accumulated regarding the self-development of local public servants, and given the working environment, it is difficult to imagine that efforts are being made actively. Since the role of self-development is expected to become increasingly important in the human resource development of local civil servants in the future, this study aims to identify the factors that determine motivation for self-development among Okayama Prefecture employees and recommend effective measures to promote it.

【キーワード (Keywords)】

自己啓発 (self-development)、人材育成 (human resource development)、地方公務員 (local public servant)

第1章 序論

第1節 研究の背景と目的

人口減少、高齢社会、技術革新への対応など、顕著化する諸課題に対応するため、地方公務員の能力向上や、人材育成の必要性の高まりが指摘される。

総務省 (1997) は、自己啓発、OJT、Off-JT の3つを地方自治体の職員研修の柱とし、中でも自己啓発を人材育成の基本と位置付ける。

自己啓発については、多くの研究が蓄積されるが、地方公務員に関する記述はほとんど確認できず、その実態は明らかではない。高い雇用安定性や、自己啓発などを、昇給や昇進に反映しにくい評価制度を踏まえると、地方公務員の自己啓発意欲が高いとは考えにくい。職員の能力を高め、質の高い行政サービスを維持するために、その促進が求められる。

地方公務員の中でも、岡山県職員を対象に、自己啓発の実施状況や、その学習意欲を規定する要因を、明らかにし、自己啓発を促進する人事施策を提言することを目的とする。

「岡山県人材育成基本方針」では、総務省 (1997) と同様に、自己啓発を人材育成の基本と位置付けており、変革の時代において、職員の能力と意欲を引き出し活用することが重要であるとしている。その中では、「人を育てる職場環境」として OJT の推進や、「キャリア形成に向けた研修制度」として Off-JT の充実や自己啓発の促進などを取り上げている。

当時の調査結果を見ると、OJT の取組は不十分であるとされており、「職場は大事な能力開発の場である」という意識を持つことや、そのための仕組みを作ることが重要とされる。また、Off-JT については、多様な能力開発の機会のニーズが確認され、選択式の研修所研修、派遣研修の充実などの重要性が示された。また、自己啓発に取り組む職員は、職員全体の約3割であり、取り組めていない職員を対象とした支援策が必要であるとされた。

岡山県 (2005) は、職場での取組、研修制度、人事管理を連携させたトータルな人材育成が必要としているが、各取組の具体的な関係性までは明らかにされていない。また、策定後の方針改訂の中で、フォローアップの調査が行われているわけでもない。

岡山県 (2005) の調査から、約20年が経過し、自己啓発の取組状況や、それを取り巻く人材育成の状況が変化していることも考えられる。今回の研究では、自己啓発について、現状の取組を確認するとともに、さらにその規定要因などを明らかにすることで、その促進のための政策提言につなげたいと考えている。

第2節 論文の構成

(省略)

第2章 自己啓発意欲に関する研究の展開

先行研究などを参考に、自己啓発の成り立ちや実施状況などを確認し、その意欲について、個人のモチベーションと、組織のインセンティブの観点から整理する。

第1節 自己啓発に関する研究

第1項 人材育成における自己啓発の位置づけ

(1) 人材育成の変遷と自己啓発の位置づけ

自己啓発は、OJT や Off-JT により十分に習得できない知識や技能の補完や、より積極的に知識や技能を獲得する方法とされる。時代の変遷による社会構造の変化の中で、自己啓発が重視されるようになった (図表1)。

図表1：人材育成の変遷

戦後	米国式の職業訓練が国内に広まり、キャリア展開を組織が主導。
1960～	Off-JT を受講できない社員の間で自己啓発が重視される。
1970～	組織が個人の自己啓発を費用や時間の面で支援するようになる
1980～	組織内人材育成の中で、自己啓発の様々な活用方法が見いだされる。
1990～	バブル崩壊後の不況により、長期安定的な雇用形態が崩壊し、組織による OJT や Off-JT の実施率が減少。 地方公務員でも、自己啓発の重要性が強く意識される。
2000～	成果主義制度が導入され、職業能力開発の責任は個人に委ねられる。

(2) 自己啓発の定義

組織との関係におけるその成り立ちから分かるように、OJT や Off-JT などの職業能力開発の補完の役割に着目し、「現在の仕事やこれから就きたい仕事に関わる能力開発を目的に、自分の意思で行う就労時間外の学習活動」と定義する。

第2項 自己啓発の期待される効果

その効果について、過去の研究では、賃金上昇、生産性向上、キャリア展開など、多様な側面から検証がなされた (佐藤, 2022)。地方公務員が行う自己啓発の効果を示す研究は確認できなかったものの、稲継 (2006) ほか、その重要性を指摘する論考は多い。

第3項 自己啓発の現状

(1) 地域や産業別に見る自己啓発の実施状況

日本の労働者の自己啓発実施割合は、3割程度であり、国際的な比較調査でも、悪い意味で群を抜いている。

総務省 (2022) を参考に、産業別に比較すると、「公務」では29.9%で、「全産業 (26.9%)」よりは高いが、いわゆるホワイトカラー産業の中では、「情報通信業 (43.1%)」

や「金融業・保険業（41.7%）」などに、差をつけられている。その特徴として示される真面目で勉強熱心な職員の多さだけで、地方公務員の自己啓発を説明するのは不十分であり、他の産業以上に分析が必要である。

(2) 自己啓発を行った理由

自己啓発を行う理由では、「現在の仕事に必要な知識・能力を身につけるため」及び、「将来の仕事やキャリアアップに備えて」が、正社員で半数を大きく上回っており、多くの労働者に共通の理由と考えられる。

第2節 学習意欲に関する研究

先行研究では、自己啓発意欲に関する心理学的な分析が行われている。また、産業によって、昇給や昇進のための自己啓発が盛んであるように、インセンティブが自己啓発意欲に働きかけていると考えることもできる。個人のモチベーションと組織が与えるインセンティブの側面に着目し、先行研究を整理する。

第1項 モチベーション（内発要因）に関する研究

(1) モチベーション理論

(省略)

(2) ワークモチベーション理論

「現在の仕事に必要な知識・能力を身につけるため」に自己啓発を行う労働者が多いことから（厚生労働省、2023）、仕事に向かう積極的な姿勢が、自己啓発意欲へつながっていると考えられる。

職務行動を規定するモチベーション理論として、ワークモチベーション理論がある。松本（2018）は、公務員における自己啓発の要因を検討するに当たり、同理論のモデルを参考に、自己啓発行動とワークモチベーションの関係を検証した。その結果、学習志向的ワークモチベーションで、自己啓発行動への正の影響を、競争志向的ワークモチベーションで、自己啓発行動への負の影響を確認した。同様に、地方公務員においても、ワークモチベーションが自己啓発行動に関係している可能性が考えられる。

(3) Public Service Motivation 理論

(省略)

(4) キャリア形成（目標設定によるモチベーション）

厚生労働省（2023）の調査では、「将来の仕事やキャリアアップに備えて」自己啓発を行う労働者が多いことから、キャリア目標が、社会人の学習における、モチベーションになると考えることができる。

公務員のキャリアを取り巻く環境は変化している。地方公務員においても、自己申告制度やヒアリング導入に見られるように、職員自身のキャリアへの積極的な関与が求められるようになった。

こうした中で、職員は、キャリアの方向性を自ら定め、それに向けて組織内での価値向上のため、自発的に能力開発を行うと考えられる。

(5) キャリア・アダプタビリティ

地方公務員は、民間企業と比べて、極めて幅広い範囲の職能分野での異動を繰り返すため、思いもよらない所属部署への異動が命じられることもある。予期せぬ出来事を、計画的キャリアのかく乱要因としてではなく、むしろ好機として積極的に活用する姿勢があれば、モチベーションの向上も可能である。

個人のキャリアに対する計画性や適応力を示す概念として、キャリア・アダプタビリティ理論がある。松本（2018）では、キャリア・アダプタビリティの高さが、公務員の自己啓発行動に、正の影響を与えることが立証されている。したがって、地方公務員についても同様の効果が期待できる。

第2項 インセンティブ（外的誘因）に関する研究

(1) モチベーションとインセンティブの関係

(省略)

(2) 職員の処遇

地方公務員のインセンティブに関する論考の中でも、稲継（2006）は、地方公務員の学習意欲を刺激するポイントは、人事異動と人事評価であると指摘する。昇給や昇進によらずとも、自発的な努力を適正に評価し、重要な任務を任せたり、希望の仕事割り当てたりする仕組みが、職員の学習意欲を刺激するインセンティブになると考えられる。

(3) 自己啓発への支援体制

組織の支援体制が自己啓発の意欲や効果に影響していることを示す先行研究は多い。自己啓発の支援制度が整備された組織の中で、職員によって自己啓発実施に差が出ているとすれば、それは個々の職員の置かれた環境の差によるものであると考えることができる。所属部署や上司による、自己啓発への支援体制が、職員の学習意欲に影響を与えている可能性を考え、検証が必要である。

第3節 研究の課題と仮説

第1項 先行研究から導出される課題

地方公務員の自己啓発意欲に関する研究は進んでおらず、岡山県職員においても、取組の現状やその意識については、明らかではない。先行研究の知見をもとに仮説を設定し、その検証が必要である。

第2項 リサーチクエスションと仮説の設定

リサーチクエスションをもとに、確認してきた先行研究を参考にして、次のとおり仮説を設定する。

(1) リサーチクエスション

岡山県職員の自己啓発意欲を高めているものは何か。

(2) 仮説の設定

仮説1	ワークモチベーション（学習志向）が高いほど自己啓発意欲は高い。
仮説2	キャリアに対する計画性や適応能力が高いほど自己啓発意欲は高い。
仮説3	上司や職場から処遇（人事評価、部署異動）を受けているほど自己啓発意欲が高い。
仮説4	上司や職場から支援を受けやすいほど自己啓発意欲が高い。

第3章 岡山県職員の業務意欲に関する調査

第1節 方法

対象：岡山県知事部局職員

(n=3,586名、会計年度職員を除く)

期間：2023年11月8日（木）から22日（水）まで

方法：アンケート調査

(庁内電子掲示板電子申請システム機能を利用)

内容：「現在の職務及び、希望する職務に関する自己啓発の実施状況」、「個人属性」、「ワークモチベーション」、「キャリア形成」、「処遇・評価」及び「支援体制」のセクションを設け、一部の設問を除き5段階（1：全くそう思わない～5：とてもそう思う）のリッカート尺度で回答を求めた。設問の作成に当たっては、先行研究の尺度を参考にし、必要に応じて表現の修正や独自の設問の追加を行った。

第2節 データ

対象者368名から回答を得た。

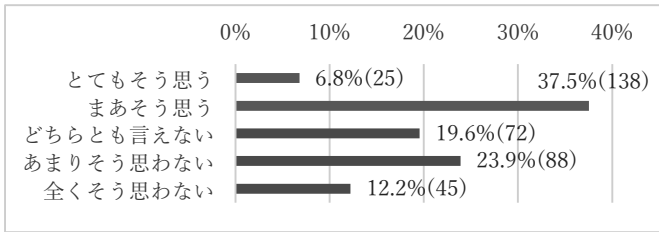
第3節 記述統計

第1項 自己啓発実施の全体状況

(1) 自己啓発実施割合

岡山県職員の自己啓発実施割合は44.3%であった。厚生労働省（2023）の示す、正社員の自己啓発実施割合である44.1%と同程度の数値である（図表2）。

図表 2：自己啓発を行った割合 (n=368)



(2) 自己啓発に取り組む理由

次に、自己啓発に取り組む理由について見ると、「現在の仕事に必要な知識・能力を身に着けるため」が最も多く、次いで「将来の仕事やキャリアアップに備えて」が多い。他の項目に比べて、2つの回答が多いという点で、厚生労働省(2023)の結果に近い。

第2項 個人属性ごとの自己啓発実施状況

設問に応じた個人属性 11 項目について傾向を確認した。採用区分(事務職、技術職)や子育て状況などによって自己啓発実施に差が出ていることが分かる。

第4章 調査の分析と考察

第1節 分析

重回帰分析により、自己啓発意欲と各変数間の因果関係を検討していく。

「現在の職務に関係する自己啓発に積極的に取り組んでいる。」「自身の希望する職務に関係のある自己啓発に積極的に取り組んでいる。」または、2つの設問の純計を被説明変数とし、「個人属性」、「ワークモチベーション」、「キャリア形成」、「処遇・評価」、及び「支援体制」に関する設問を説明変数として、重回帰分析を行う。

「個人属性」に関する設問は、ダミー変数とし、その他の設問については、因子分析を行い、因子を抽出した(抽出方法:最尤法、回転:プロマックス回転)。

第1項 ワークモチベーション

ワークモチベーションの測定尺度の妥当性について、因子分析及び信頼性分析の結果を示す(図表3)。

因子分析の結果、2因子に収束した。それぞれ、「学習志向」、「競争志向」とラベリングし、以降の分析で用いる。第2項~第4項においても、同様の分析を行う。

図表 3:「ワークモチベーション」に関する因子分析

分析用因子	設問	抽出された因子及び因子寄与度	
		因子1 (学習志向)	因子2 (競争志向)
学習志向	Q16	.7297	-.0261
	Q17	.7294	.0393
	Q18	.6827	-.0572
競争志向	Q19	.1562	.5486
	Q20	-.0518	.0206
信頼係数α		.7490	.7611

第2項 キャリア形成

因子分析の結果、5因子が抽出された。

第3項 処遇・評価

因子分析の結果、5因子が抽出された。

第4項 支援体制

因子分析の結果、8因子が抽出された。

第5項 重回帰分析

自己啓発への積極性を表す設問を被説明変数として、各説明変数との関係を明らかにする。

個人属性に関するダミー変数のみを説明変数としたものをモデル1、個人属性を統制変数として、その他の因子を独立変数としたものをモデル2とした(図表4)。

図表 4：重回帰分析の結果 (**p<0.01,**p<0.05,*p<0.1)

	①現職務に関する自己啓発への積極性		②希望する職務に関する自己啓発への積極性		①と②の純計(総合)	
	Model1	Model2	Model1	Model2	Model1	Model2
女性ダミー	-.242*	-.176	-.304**	-.204*	-.315**	-.242**
41歳以上ダミー	.0616	-.0135	.184	.108	.14	.0623
大卒以上ダミー	.281	.290*	.138	.101	.313	.274*
民間経験ダミー	.258*	-.124	.413***	.0141	.368**	-.0432
課長以上ダミー	-.0199	-.17	-.0862	-.197	-.18	-.296*
技術職ダミー	.325**	.234**	.201	.0864	.111	.0363
就労週55時間以上ダミー	.00961	.105	.0274	.132	-.106	.00603
配偶者ダミー	.107	.379***	.0786	.267**	.0993	.318**
子育てダミー	-.446***	-.466***	-.284*	-.326**	-.413**	-.462***
学習志向		.573***		.573***		.613***
競争志向		.0605		-.119**		-.0602
Q21		-.0054		.0178		.00595
Q22		.181***		.181***		.206***
キャリア自信・満足		.0927		-.0125		.000611
キャリア・コントロール		-.248***		-.152*		-.131
キャリア関心		.271***		.393***		.338***
客観的評価		.0367		-.121		-.0586
Q31		-.00661		-.000405		-.0552
Q32		-.119		-.168**		-.159**
能力発揮		.0569		.263***		.212**
希望部署		.0877		.115*		.0828
自律成長促進		.0927		.0675		-.015
Q43		.0667		.164**		.199***
Q44		.111*		.0827		.0592
Q45		-.0295		.0295		-.0108
Q46		.0478		-.0513		.0255
コミュニケーション		-.0998		-.201***		-.189***
Q49		-.0782*		-.106**		-.0925**
Q50		.0746		-.00845		.0322
R ²	.065	.404	.062	.462	0.06	.45

第2節 考察

第1項 個人属性

重回帰分析の結果から、個人属性と自己啓発意欲との関係について考察する。その結果から、自己啓発意欲の高い人物の傾向を整理したのが図表5である。

図表 5：自己啓発意欲の高い人物の傾向

	人物傾向
①現在の職務に関連する自己啓発への積極性	・男性 ・最終学歴大卒以上 ・民間経験あり ・技術職である ・配偶者がいる ・小さな子供はいない
②希望する職務に関連する自己啓発への積極性	・男性 ・民間経験あり ・配偶者がいる ・小さな子供はいない
①と②の純計(総合)	・男性 ・最終学歴大卒以上 ・民間経験あり ・管理職ではない ・配偶者がいる ・小さな子供はいない

第2項 仮説の検証

図表6は、有意な結果が得られた説明変数を示す。仮説1は支持、その他は部分的に支持された。

図表 6：仮説の検証結果（+は正の影響，-は負の影響）

仮説	因子	自己啓発への積極性			検証結果
		①現在の職務	②希望の職務	①と②の総合	
仮説 1	学習志向	+	+	+	支持
	競争志向		-		
仮説 2	Q22	+	+	+	一部支持
	キャリア・コントロール	-	-		
	キャリア関心	+	+	+	
仮説 3	Q32		-	-	一部支持
	能力発揮		+	+	
	希望部署		+		
仮説 4	Q43		+	+	一部支持
	Q44	+			
	コミュニケーション		-	-	
	Q49	-	-	-	

(1) ワークモチベーション（仮説 1）

「学習志向」因子で、自己啓発意欲への正の影響が確認された。一方、「競争志向」因子で、自己啓発意欲への負の影響が確認された。他者と競わせるのではなく、学習の必要性が生じるような職務を職員に与え、職務を通じての自己成長を促すことが有効だと考えられる。

(2) キャリア形成（仮説 2）

「任意や選択式の職場研修の積極的な受講」を問う設問で、自己啓発意欲への、正の影響が確認された。このことから、Off-JT に対して積極的である人は、自己啓発に積極的であることが示唆される。

「キャリア・コントロール」因子では、自己啓発意欲への、負の影響が確認された。「キャリア・コントロール」は、将来のキャリア環境に対して自己統制できる感覚を持つことを表している。一方、「キャリア関心」因子では、正の影響が確認された。「キャリア関心」は、職業生活における計画性と楽観性を表している。つまり、具体的に前向きなキャリア目標を持つことが、自己啓発意欲へ、正の影響を与えていると考えられる。これらのことから、自己啓発意欲の高い職員は、自らのキャリアを他人任せにしているのではなく、完全にはコントロールできないことを受け入れた上で、無関心になるのではなく、具体的な見通しを持っているという状態と考えられる。

(3) 処遇・評価（仮説 3）

「上司によるキャリア・コースの提案」を問う設問では、自己啓発意欲への、負の影響が確認された。自己啓発を行う職員は、上司によるキャリア・コースの提案を期待していないと考えられる。

「能力発揮」因子と「希望部署」因子については、自己啓発意欲への、正の影響が確認された。職員が能力を評価され、希望の仕事や、適性のある仕事を割り当てられることで、自己啓発意欲が高まることが考えられる。

(4) 支援体制（仮説 4）

「所属部署で積極的な成長機会を得ることが求められる」ことを問う設問と、「所属部署で自己啓発に対して職員個人が責任を負うことが期待される」ことを問う設問では、自己啓発意欲への、正の影響が確認された。自ら進んで成長機会を得ることや、個々人が自己啓発に対して責任を持つことが求められる職場にいる職員の自己啓発意欲が高いことが示唆される。

一方、「コミュニケーション」因子と、「所属部署のなるべく残業をしないという雰囲気」を問う設問について、自己啓発意欲への、負の影響が確認された。人に頼れない分、自学で補っている可能性が考えられる。

第 5 章 政策提言

第 1 節 研究の総括

(省略)

第 2 節 政策提言

第 1 項 職務意欲を高める環境づくり

ワークモチベーション（学習志向）が、職員の自己啓発意欲を高めることが明らかになった。池田・森永（2017）によると、学習志向的ワークモチベーションは、学習の必要性という職務特性によって、パフォーマンスに結びつく。したがって、自己啓発意欲を高めるためには、職務に関する学習を求められる機会が、必要であると考えられる。ルーティンワークが多い職場では、業務に慣れれば、学習の必要性が希薄になる。そこで、新規事業提案など、新しい仕事に挑戦する意欲や姿勢が重要になる。組織や所属部署には、職員にそういった機会を提供し、挑戦する姿勢を後押しする態度が求められる。

第 2 項 計画的なキャリア形成

キャリア関心が、職員の自己啓発意欲を高めることが明らかになった。高いキャリア関心を持つ職員の少なさを考えると、現状のキャリア研修は見直しが必要である。受講間隔を縮めるなど、細やかなフォローアップ体制が求められる。それに加えて、研修内容も、岡山県組織での人事異動や、キャリアアップをイメージできるものになるよう、検討が必要である。

また、Off-JT に積極的な職員ほど、自己啓発に意欲的であることも明らかになった。岡山県（2005）では、キャリア形成に向けた研修制度の活用について、職員が進みたい方向を意識し、自身のキャリア形成のために必要なことを考え、適した手法で能力開発に向かうことが求められている。このことから、研修の充実が職員の能力開発の助けになる可能性が高い。したがって、Off-JT のメニューを充実させ、利用促進することが、職員の自学を促すことにつながると考えられる。

第 3 項 適正な評価と配置について

職員が能力を発揮できる機会を提供することで、職員の自己啓発意欲は高まることが明らかになった。管理職を対象としたマネジメント研修では、職員の能力を活かすスキルを身に着けるカリキュラムを設ける必要がある。また、職員の能力を見極める上で、普段の仕事ぶりだけでなく、能力開発の実績を把握する仕組みも必要である。人事記録の様式では、自己啓発や Off-JT の受講実績が十分に記録できていない。様式を変更して、これらを見える形で管理し、評価対象とすることが求められる。

希望する所属部署に配属された職員ほど、自己啓発意欲が高いことも併せて考えると、職員の能力の適正な把握や評価に努め、可能な限り、その希望に応じた人材配置をすることが重要である。

第 4 項 職員の成長を支援する職場体制づくり

成長意欲を高める職場風土の醸成が重要である。任意受講の研修や手上げの人事制度など積極的な制度の利用を促すことなどが考えられる。

そのうえで、OJT、Off-JT、自己啓発のバランスの確認も重要ではないかと考える。今回の調査結果から、職員が不安感情から自己啓発に向かっている可能性も考えられる。職員が自ら成長する職場風土の基礎として、しっかりと OJT の体制を整えることも、重要である。

第 3 節 今後の課題

自己啓発の促進の次に課題となることは、その効果をいかにして高めるかということである。地方公務員にとって自己啓発が有用であることは、多くの論考で示されるが、その有効な手段や内容、効果について、示す研究は少ない。今後、地方公務員の能力開発手段として、自己啓発がより有効なものとなるよう、多くの側面からの研究の蓄積が必要である。

地方自治体においてEBPMを定着させるための効果的な手法に関する考察
～ EBPMと鹿児島市セーフコミュニティの取組 ～
Consideration of effective methods for establishing EBPM in local governments
～ Efforts of EBPM and Kagoshima City Safe Community ～

MJR23103 城 貴則 (鹿児島市)
Takanori Kizuki

指導教員：飯尾 潤 教授
Adviser : Prof. Jun Iio

【要旨／Abstract】

社会経済構造の変化などを背景に、政府や地方自治体においては、EBPM (Evidence Based Policy Making) への期待が高まりつつあるが、本稿では、EBPMの手法と適合的と思われる鹿児島市のセーフコミュニティに着目し、EBPMの観点から、セーフコミュニティに関するアンケート調査等を行った。その上で、自治体においてEBPMを定着させるための効果的な手法について政策提言を行った。

Against the background of changes in the socio-economic structure, expectations for EBPM (Evidence Based Policy Making) are increasing in the national and local governments. Focusing on this, This paper conducted a questionnaire survey on safe community (SC) from the perspective of EBPM. I made policy recommendations regarding effective methods for establishing EBPM in local governments.

【キーワード／Keywords】エビデンスに基づく政策立案, 政策立案, 地方自治体, セーフコミュニティ, EBPM, evidence based policy making, policy making, local government, safe community

第1章 はじめに

社会経済構造が変化する中、政府ではEBPMが強力に推進され、存在感は加速度的に大きくなっている。

地方公共団体(以下、「自治体」という)においても、EBPMへの関心が高まる中、独自に取り入れる自治体も見られるが、自治体においてEBPMの推進は堅調とはいえない。自治体がEBPMを推進する上での課題を整理し、EBPMを定着させるための効果的な手法を考察することが本研究の主眼である。

第2章 EBPMの現状と課題

第1節 社会経済構造の変化(省略)

第2節 国内におけるEBPMの動向

我が国の実定法でEBPMを定義するものではなく、様々な解釈があるものの、政府では、2017年の統計改革推進会議の最終取りまとめを踏まえ、政策立案の現場にEBPMを定着させるべく府省横断的な旗頭となるEBPM推進委員会や、政策立案総括審議官が新設されるとともに、2017年以降、経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)にもEBPMが明記されるようになり、2023年には、全ての予算事業でEBPMを導入し、その予算編成過程で活用する方針が示されるなど、政府におけるEBPMの存在感は、近年益々大きくなっている。そして、政府がEBPMを推進するにあたっては、具体的な手法として「ロジックモデル」の活用が中核に据えられている。

政府の動きを受け、広島県や横浜市など一部の自治体で既にEBPMに取り組みられる一方、多くの自治体がEBPMに関心を持っているものの、ノウハウや知識の不足、人手不足など様々な要因から、取組には至っていない状況がある。(三菱UFJ&リサーチコンサル調査)

第3節 先行研究等を踏まえた地方自治体におけるEBPMの定着にむけた課題

先行研究等から、自治体にEBPMを定着させるための課題について、以下の3点に整理する。

- ① *EBPMの定義や対象が不明瞭な中で取組が推進されることによる混乱*
 - ・EBPMは政策立案に力点を置く事前評価であり、政策評価(業績測定)とは区別する必要があるが、政府において、事後評価の側面が強い行政事業レビューにEBPMの視点が追加され、有効性と効率性の議論が同居し、混乱が生じている(小西2020)。
- ② *ロジックモデルの運用方法に関する歪み*
 - ・政策のアウトプットとアウトカム間のつながりを可視化させるロジックモデルは有用なツールであるが、事前ではなく、事後的なモデルの作成は、インプットとアウトカムの点検作業にすぎず効果が限定的(永久2019)。
 - ・アウトプットとアウトカム間のロジックを明確化し、「有効性」を明らかにしようとする本来のロジックモデル機能に加え、我が国では、インプットやインプットまで追加されたことで「効率性」の観点が盛り込まれ、さらに、「インプット→インパクト」を記載した様式で運用されることで、作成者が事業・予算ありきの思考に誘導され、既に行われている政策に合わせたEvidence Makingに陥ってしまうなど、EBPMが企図した政策の有効性に注視する主旨に歪みが見られる。
- ③ *自治体の資源的な制約*
 - ・EBPMのノウハウや知識の不足に加え、自治体内でのデータの収集や整備が不十分であることなど、自治

体における人的・物的な資源的制約がある。

第4節 研究の目的

自治体の存立目的（最小の経費で最大の効果）と付合するEBPMを自治体に定着させるための効果的な手法を検討するにあたり、筆者がEBPMの手法と適合的であるとする鹿児島市の「セーフコミュニティ（以下、「SC」という）」に着目し研究を行う。

第3章 セーフコミュニティ

第1節・第2節 SC・鹿児島市SCの概況

SCは、「事故やけがは原因を調べ、対策を行うことで予防できる」との考えのもと、身近で起こる事故やけがの予防を目指す取組であり、WHO（世界保健機関）が推奨する。特徴として、データ分析によるアジェンダ設定やSPDCAサイクルの実践、市民や関係機関との積極的な協働などが挙げられる。

鹿児島市では、7つの分野（交通安全、学校の安全、子どもの安全、高齢者の安全、DV防止、自殺予防、防災・災害対策）を重点分野に掲げ、2012年から取組を進めている。

本市では、7つの分野で分野別対策委員会において、それぞれ目的・具体的な目標を掲げ、さまざまなデータ等の分析結果から課題を導き、その解決に向け、38の取組を実施している。さらに、交通安全など一部の分野では、モデル地区等を設定し、パイロット的に取組を推進した。

第3節 SCとEBPM

SCは、以下の3つの要素でEBPMの手法と適合的であると考えられる。

第1の要素：データ等のエビデンスを取組の根拠

第2の要素：ロジックモデルの運用を取組の中核

第3の要素：政策の因果関係を示す「狭義のエビデンス」を創出・活用する場がある

これらの要素をSCがどの程度備えているのか、また、備えているとすれば、どのような理由から備えることができたのかアンケート調査等によって研究し、自治体にEBPMを定着させるための効果的な手法を考察する。

第4章 鹿児島市SCに係る調査

第1節 アンケート調査

第1項・第2項 調査の目的・実施方法等

鹿児島市SC7分野における38の取組を対象に、分野ごとの対策委員会事務局職員（鹿児島市職員）に対し、アンケート調査を実施した。

第3項 集計結果の分析

政府の取組や先行研究での指摘等を踏まえ、以下の2つの視点で分析を試みた。

(1) 政策立案のプロセスに着目した視点

政策立案時点において、データ分析による課題の導出が徹底され、ロジックモデルが運用されているが、運用のタイミング（事前又は事後）は不明。また、5つの

分野において、信頼性の高いエビデンスを構築する手段とされる「非ランダム化比較試験（NRCT）」を採用している。

(2) 政策の評価・検証に着目した視点

ロジックモデルに則り取組がデザインされており、取組内容と評価指標の間に一定程度の因果関係を推定できているとしたケースが多く見られた。一般的に難易度の高いと言われる因果関係の同定に係るノウハウを明らかにできれば、より有効な政策立案が可能になることが期待される一方で、取組の効果（政策介入効果）を正確に測ることの困難性や、職員が統計データの利活用に係る高い専門性と作業量がSCの課題である。

第4項 調査から得られた考察（小括）

SCは、ロジックモデルによるSPDCAサイクルの実践が体系化（第1・2の要素）しており、EBPMの観点からも政策の有効性が一定程度担保され、職員のアウトカム志向の醸成につながっている。

他方で、ロジックモデルに関して、適切なアウトプットやアウトカムの設定がなされていないなど、運用方法に関する障害を背景とした、政策介入効果を正確に測ることの困難性や、職員が統計データの利活用に係る専門性の高さや作業量から、高い負担感と労力を感じていることなどに対し、対策を講じる必要がある。

また、NRCTを採用することで、高い信頼性をもつ狭義のエビデンスを構築（第3の要素）していることが期待されることから、ヒアリング調査にて詳細を明らかにすることとした。

第2節 ヒアリング調査

第1項 調査の重点項目

NRCTの詳細やロジックモデル作成のタイミング、取組と評価指標の間の因果関係の推定方法など、5つの重点項目に基づき、7分野の対策委員会事務局職員に対し、ヒアリング調査を実施した。

第2項 調査の結果（一部抜粋）

- NRCTについて、あくまで取組の実施手段（モデル地区等を活用した取組の集中的実施）としてが主眼で、エビデンスを創出するという意識は希薄であり、モデル地区等におけるデータの蓄積が進まず、政策介入を行っていない他の大將軍との比較を企図するNRCTとは厳密には異なる実態が明らかに。
- 事前のロジックモデル作成が徹底されているが、運用方法は、事後評価に重きが置かれている。
- 事後評価の結果によって、ただちに取組の停廃止や改善に繋がられたケースは少数にとどまり、機動的な政策決定に課題がある。
- 評価指標の数値に改善がみられたことをもって「因果関係がある」としていたケースが多く、SCの現場においても、厳密には、因果関係の同定までは至っておらず、アンケート調査の結果との齟齬が見られた。

第3項 調査から得られた考察（小括）

NRCTや因果関係に関して、担当者の認識に不一致が

見られ、職員の統計リテラシーに課題がある一方、SPDCA サイクルを実践する SC 担当者においてはアウトカム志向が根付いた。今後、統計リテラシーが高まることで、データの蓄積・分析などの利活用が促進され、EBPM が一層推進されることが期待される。また、NRCT の優良事例は得られなかったが、モデル地区等や豊富な人的資源をもつ SC は、少ない負担で狭義のエビデンスを創出できる素養が十分にある。また、機動的な政策決定の困難性に関して、その背景には、SC 単独の政策介入効果を測りづらいことが挙げられ、ロジックモデル適切な運用による対外的な説得力の構築に課題があった。さらに、自殺予防やDV 防止分野など、一部においては、アウトカムの設定が難しい、又は馴染まないものもあり、すべての分野、取組で一律に EBPM を実践することの限界が示唆される。

第3節 両調査から得られた示唆（小括）

SC は、前述の3つの要素を備え、EBPM の手法と適合的であることが確認した上で両調査から4つの示唆を得た。

- (1) ロジックモデルの活用が促されることで、職員の意識がアウトカム志向へと転換し、そこに高い統計リテラシーが加わることで、政策立案などで統計データの利活用が促進され得る。
- (2) ロジックモデルの運用について、事前が理想であるが、事後の活用も有用である。他方で、ロジックモデルの本来の目的であるアウトプットとアウトカムの間のロジックの明確化による有効性の確認ではなく、インプットとアウトカムの整合性に重きを置き、効率性に囚われてしまうなど、運用方法に歪みが生じることで、政策介入効果の同定が困難になり得る。
- (3) 政策立案時からその後のデータに蓄積によるエビデンスの創出を見据え、客観的な評価・検証に耐え得る適切なロジックモデルを作成することで、政策介入効果の同定に寄与する。
- (4) すべての分野において、一律に EBPM が有効に機能するわけではない。

第5章 他自治体に係る調査

第1節 SC 取組自治体アンケート調査

第1項・第2項 調査の目的・実施方法等

16 の SC 取組自治体に対し、鹿児島市と同様の調査を実施し、EBPM を自治体に定着させる上で学ぶべき優良事例がないか確認する。（回収：6市（47.5%））

第3項 集計結果の分析

SC 取組自治体において、NRCT など狭義のエビデンスを構築した事例はなかったが、重回帰分析やコーホート分析など、比較的エビデンスレベルの高い手法を取り入れており、統計データを取り扱う仕組みや体制が整っている可能性が示唆された。また、SPDCA サイクルを実践するという SC の仕組み自体は鹿児島市と同一で

あったが、取組の因果関係の同定には至っていなかった。

第4項 ヒアリング調査の目的・結果

前項のアンケート結果を踏まえ、有意な取組を実施していると期待される4自治体にヒアリング調査を実施したところ、以下の結果が得られた。

- ・データの利活用を推進する有意な取組は確認できず、いずれの自治体でも課題であり、統計リテラシーも職員に依存していた。
- ・政策手段の検討にあたっては、政策の有効性ではなく、自治体のリソース等に照らし合わせた実現可能性に力点を置いて選択されている。

第2節 事例研究

SC 取組自治体である都留市の事例に加え、さいたま市より情報提供のあった福岡県の事例を詳述する。

第1項 都留市（SC）の事例

都留市では、SC という新たな概念を導入するにあたり、市役所内部のコンセンサスをとることに注力した。事業課だけでなく、政策立案に関与する部局を交えたワーキンググループで協議することで、アウトカム志向の空気が醸成され、その背景には現市長の SC への理解とトップダウンでの後押しがあった。

第2項 福岡県（EBPM）の事例

福岡県では、EBPM を推進するにあたり、①組織整備による職員の負担軽減策（庁内に新設した「データ利活用班」によるデータ利活用の相談・支援）や、②人材育成（データ分析の専門家による職員研修等の統計リテラシーの向上）に加えて、九州大学と包括連携協定を締結し、社会課題における EBPM の推進を図るため、大学の専門的知見を活かした共同研究を実施する予定としている。

第3節 自治体アンケート調査及び事例研究で得られた考察（小括）

アンケート調査から得られた示唆は限定的であったが、政策介入効果の同定や、データの利活用に係る困難さが浮き彫りとなった。

EBPM の組織への定着に向けては、都留市の事例から、EBPM のような新しい概念を根付かせるためには、組織の間でコンセンサスを取り共有する「EBPM の定義づけ」とともに、首長など自治体のトップやマネジメント層の理解、リーダーシップのもと、職員・組織レベルでエビデンスに対する一定の理解や認識が共有され、エビデンスが意思決定時に意識される土壌が有用であること。

また、福岡県の事例から、データ収集や分析を支援する部署の設置などデータ利活用に係る体制の整備とともに、人材育成の観点が必要であり、また、人材育成に要するコストの高さから、大学機関など、外部の専門家とパートナーシップを結ぶことによる人材や知識の獲得にも目を向ける必要があること。

以上の示唆を得た。

第6章 分析結果と政策提言

第1節 調査・研究で得られた結果の総括

自治体が EBPM 及び SC を推進するにあたって課題をあらためて4点に整理し、その処方箋を検討する。

①EBPM の定義や対象が不明瞭な中で取組が推進されることによって生じる混乱

・定義なく EBPM が導入されれば、EBPM が企図する有効性と効率性の議論が混在することとなり、既存の政策評価との違いも不明瞭で、現場に混乱と徒労感のみが残ってしまう。まずは、行政組織トップ層のリーダーシップのもと、EBPM の概念を共通言語化し、組織内のコンセンサスをとることが肝要であるが、これに加えて、職員が EBPM に取り組む意識・動機づけが同時に必要。

②ロジックモデルの運用方法に歪みが見られる

・我が国では、本来の有効性を確認する機能を歪めて、効率性の観点も加えているため、機能不全を起し、政策介入効果の同定が困難になっている。重要なのは、アウトプットとアウトカムにおける政策の有効性に着眼し、政策手段を検討することであり、また、事後評価に活用する場合でも、それまでに蓄積した客観的なデータをエビデンスとし、適切にロジックモデルを運用することである。これらを実践するには、高い統計リテラシーが不可欠である。

③データ利活用に係る人的・物的な資源的制約

・データ利活用が進まないボトルネックには、自治体内でのデータ整備・収集の体制が不十分であるだけでなく、因果推論をはじめとする統計リテラシーに課題があり、データ等のエビデンスを構築し政策立案に生かそうとする EBPM への動機づけが希薄なことが要因。

④機動的で柔軟な政策決定の困難さ

・政策立案時から、その後のデータの蓄積によるエビデンスの創出を見据えながら、客観的な評価・検証に耐え得る適切なロジックモデルを設定し、政策を設計することが肝要であり、これが満たされない場合、対外的な説得力が不足し、機動的な政策決定が困難となる。政策立案に際し、率先してエビデンスを創出し活かそうとする、職員の EBPM の意識・動機づけとともに、現場の職員が EBPM に率先して取り組むことを後押しするような、幹部・管理職員の意識改革も求められる。

第2節 政策提言

第1項 EBPM を自治体に定着させるために

(1) EBPM の定義づけによる共通言語化

・行政組織トップ層のリーダーシップのもと、自治体内部で職員の共通言語としての EBPM を定義づける。既存の政策評価との違いや、目的や効果を明確化し、コンセンサスをとることで、EBPM の新規性と付加価値が生まれ、職員の中にアウトカム志向が醸成されることで、より有効な政策立案につながる。

(2) EBPM の意識・動機づけ

・定義づけだけでなく、職員が EBPM に取り組む意識・動機づけの方策として、「(仮称) EBPM アワード」の導入を提言する。EBPM アワードによって、EBPM に即した政策立案を行なった組織・個人を表彰し、予算の優遇措置を設けることで、EBPM の浸透と、実践事例の蓄積が期待。

(3) EBPM の推進に関する人材育成

・データを利活用し、ロジックモデルを適切に運用するために、職員研修の強化による職員全体の統計リテラシーの向上が求められる。その足掛かりとして、すべての職場で「(仮称) EBPM 推進リーダー」を1名以上養成・配置することを提言する。統計に係る専門的な職員研修を受講した職員が EBPM 推進リーダーとなることで、各課において EBPM に取り組む空気感が醸成される。加えて、EBPM に取り組みやすい環境の構築を行うため、人事評価の場において、政策立案段階でエビデンスを取得できるような工夫を行なったことに対して評価する仕組みを構築することも有用。

(4) EBPM の推進に関する体制づくり

・データ分析等の支援を行う専門人材「(仮称) データ分析専門官」を配置した部署の設置に加え、鹿児島大学との連携も含めた外部人材の活用を検討。

(5) ロジックモデルの歪みなき運用

・インプットとアウトカムの論理的なつながりを保つことを優先し、すでに行われている政策に合わせた Evidence Making に陥らないよう、アウトプットとアウトカムにおける政策の有効性に着眼した政策手段の検討を行うべき。ロジックモデルの解像度を上げるためにも、職員研修の強化とともに、「(仮称) データ分析専門官」との緊密な連携による助言・指導が有用。

第2項 SC をさらに推進するために

(1) 機動的で柔軟な政策立案の実現

・SC の評価・検証の機能を形骸化することのないよう、政策立案時から、その後のデータの蓄積によるエビデンスの創出を見据えながら、客観的な評価・検証に耐え得る適切なロジックモデルを作成するとともに、これら政策の方向転換に現場職員が率先して取り組むことのできるよう、幹部・管理職員自らが機動的で柔軟な政策立案・評価へのコミットメントを持つような意識改革を行う。

(2) 信頼性の高いエビデンス創出への挑戦

・豊富な人材資源や熱意を有するモデル地区等を擁する SC において、政策介入効果を検証する目的で取組を実施する実証実験を行い、より信頼性の高い狭義のエビデンス創出に挑戦し、鹿児島市の EBPM の成功事例とすることで、SC のさらなる周知とともに、EBPM の手法が持つ新規性・付加価値を示すことにつながる。

※参考文献等は省略。

以上

地方自治体における PFI 事業の成果・課題・今後のあり方—法施行より 25 年：事後評価から考える— PFI PROJECTS IN LOCAL GOVERNMENT FOCUSING ON THE POST EVALUATION: ACHIEVEMENTS, CHALLENGES, AND FUTURE DIRECTIONS

MJR23104 杉田 衣十美 (Itomi SUGITA)

指導教員：家田 仁 特別教授 (Prof. Hitoshi IEDA)

【要旨/Abstract】

これまで日本では、一貫して PFI の導入を促進してきており、PFI 事業の 8 割以上は地方自治体が実施している。PFI 法の施行から 25 年が経過し、契約期間の満了を迎える PFI 事業が各自治体で増え始めている。国は、事後評価によって PFI 事業における課題や反省点を明らかにし、今後の事業方式の選定や事業内容の改善に活かすことが必要不可欠としているものの、事後評価を実施し、その結果を公表している事業は少ない。本研究では、事後評価に着目し、事後評価報告書の分析やインタビュー調査を通じて、PFI 事業の成果及び課題について検討する。特に行政や民間事業者に起因する根本的な課題を明らかにする。そして、PFI 事業の本来の目的と根本的な課題の違いを提示し、PFI 事業を実施する上で大切にすべき視点の提言を行う。

Japan has consistently promoted the introduction of PFI, and more than 80% of PFI projects are carried by local governments. 25 years have passed since the PFI Law was enacted, and the number of PFI projects reaching the end of their contract period has begun to increase. The government has proposed a policy that it is essential to clarify challenges in PFI projects through conducting post evaluation. Then, we should apply them to the selection of next project method and the improvement of project content. However, few projects have conducted post evaluation and publish that result. This study focuses on post evaluation and examine the outcomes and challenges of PFI projects through analyzing post evaluation reports and interview surveys. In particular, we will identify the fundamental challenges caused by the government and the private sectors. And we present the differences between the original objectives and the fundamental challenges, and propose points that should be emphasized when conducting PFI projects.

【キーワード/keywords】 PFI (Public Finance Initiative)、事後評価 (Post evaluation)、地方自治体 (Local government)、民間事業者 (Private sector)

第 1 章 序論

第 2 章 先行研究レビューと本研究の位置づけ～なぜ事後評価に焦点を当てるのか～

第 1 節 研究の背景

これまで日本では、一貫して PFI の導入を促進してきており、PFI 事業の 8 割以上は地方自治体（以下「自治体」と記載）が実施している。「PFI 法」の施行から 25 年が経過し、契約期間の満了を迎えた PFI 事業が各自治体で増え始めている。国は、事後評価によって PFI 事業における課題や反省点を明らかにし、今後の事業方式の選定や事業内容の改善に活かすことが必要不可欠としているものの、事後評価を実施し、その結果を公表している事業は低い状態となっている。PFI 事業の効果や課題を把握するための、自治体を対象とした内閣府（2019）や総務省（2022）の調査によると、導入時に期待した効果はおおむね得られたと回答する割合は高い一方、課題が発生したと認識している割合は、内閣府調査で 2 割以下（n=118）、総務省調査で 5 割以下（n=28）と低い状態となっている。特に行政を起因とする課題を認識している自治体は少ないことが明らかになった。

第 2 節 先行研究による PFI 事業の課題認識

リスクを全て事業者に負わせた結果、経営破綻した事例も見られ、適切なリスク分担と行政によるモニタリングが不可欠であることや、適切なインセンティブを事業者に付与すること、官民の協議枠組みが不可欠であることなどが指摘されている。また、事後評価の必要性も指摘されている。

第 3 節 本研究の位置づけ

課題を認識している自治体は少ないが、先行研究では PFI 事業を実施する上で注意すべき点が指摘されていることから、自治体の PFI 事業は課題や反省点を十分に振り返ることができていると、断言することはできない。しかし、これまでの研究は、PFI 事業を実施するに当たって、どのような要素を契約に盛り込むべきかという、表面的な課題は指摘されているものの、PFI 事業に関わる主体のどのような行動原理によって課題が発生したのかという視点が不足している。

そこで、本研究では、「これまで地方自治体で実施してきた PFI 事業の成果及び課題はどのようなか」をリサーチクエスションとする。PFI 事業実施期間中の成果及び課題を、自治体はどのように認識しているのかを把握し、特に課題に焦点を当てて、各 PFI 事業に共通する根本的な課題を明らかにする。そして、PFI 事業の本来の目的と根本的な課題の違いを提示し、PFI 事業を実施する上で大切にすべき視点を提言する。

先行研究で指摘された課題は、先行研究で指摘された課題は、理論的あるいは実証的に確認されたものや、途中で契約を終えた事例によって指摘されたものがほとんどであることから、期間満了を迎えた PFI 事業の事後評価に着目する。まず、事後評価報告書を公表している 22 事業について、報告書の分析を通じて自治体が PFI 事業の成果及び課題をどのように認識しているのかを把握する。そのうち 5 事業については、ヒアリング調査を実施し、根本的な課題に関する考察及び政策提言につなげる。

第3章 事後評価報告書を用いた実態調査～25年間実施してきたPFI事業ではどのような成果と課題が認識されているのか～

第1節 調査の枠組み（略）

第2節 調査結果及び考察（略）

第3節 小括

分析の結果、以下の3点が特に重要な視点だと考え、ヒアリング先の選定条件とした。

視点①：行政や事業者の問題が生じることで明らかになった課題は、いずれ利用者に影響を与えてしまう課題になりうるのではないかと。

視点②：事業終了時に至るまで、行政と事業者間で十分に連携を取ることができていなかった可能性もあるのではないかと。

視点③：目的や目標が十分に検討されていなかったことから、目的達成に至るプロセスで問題が生じたのではないかと。

第4章 行政・事業者等へのヒアリング調査～利用者に見えた問題、官民連携体制、目的・目標設定から見える根本的な課題とは何か～

第1節 選定事業及びその理由

第3章第3節で提示した3つの視点に基づき、表1のとおり5つの事業を選定する。

表1 ヒアリング調査の枠組み

事業名	管理者	施設用途	事業目的	ヒアリング相手			視点の該当
				行政	事業者	コンサル	
1 千葉県少年自然の家(仮称)整備事業	千葉県	青少年向け教育施設	千葉県における生涯学習の基盤整備の一環として、子どもたちに生体体験や自然体験、共同生活体験などの体験をもちょう場を提供する。	●	●		①②
2 千葉県大宮学校給食センター(仮称)整備事業	千葉県	学校給食	若朽化への対応及び安全性の向上等に配慮するため、「学校給食センターの再編・整備計画」の一環として整備する。	●	●		①③
3 (仮称)松森工場関連市民利用施設整備事業	仙台市	スポーツ	ごみ焼却施設の建設同意を地元住民から得やすくするため、ごみ焼却に伴って発生する余熱を有効利用した地元還元施設を整備し、市民等が健康増進や交流、自然とのふれあいを図るためのサービスを提供する。	●		●	①
4 川西市中央北地区PFI事業	川西市	まちづくり	宅地整備、道路・公園等整備及び維持管理、市関連用地処分、まちづくりコーディネート業務などを一体的な事業とすることで、総合的なまちづくりの推進を行う。	●			②③
5 知多浄水場給排水処理施設整備・運営事業	愛知県	上水道	浄水処理によちな発生する汚泥の再生利用が水道の安定供給等を確保するための課題だったこと、脱水機が老朽化していたことから、浄水場の脱水設備等の新設・更新・増設並びに運営・維持管理を行う。	●			②

第2節 調査結果

第1項 千葉県少年自然の家(仮称)整備事業

・事業者は、何を指して運営すればよいのか分からない状態だった。市が介入し過ぎてはいけないものの、どこまでやればよいのか分からなかったことから、事業者としては目指す方向性がはっきりしていた方がやりやすかった。しかし、教育施設であることからノルマは設定したくないという思いが事業開始当時の市側にあり、事業期間中も目標の曖昧さは変わらなかった。このことから、市と事業者の事業運営に対する考え方の相違があったと言える(A)。また、何を指して運営すればよいのか分からない状態だったとは、利用者の受入人数など数値目標がなく、要求水準が曖昧だったことを指している。このことから、市と事業者との間で共通の数値目標がなかったと言える(B)。

・展示室の活用・維持管理は市の業務分担となっていたものの十分になされず、事業者によって無償で簡易な修繕が行われるような状態となっていた。市としては、施設へのアクセス的に、業務を実施することは困難だったが、事業者としては、当初の契約で、事業者の業務にしなかったことに問題があったという認識だった。市からは、契約変更は基本的にはなく、追加の委託料は出せないと聞いていた。市で業務を担うことができないという状況変化があったにもかかわらず、その変化に対応することなく、事業期間を終えたことから、状況が変われば、事業スキームも見直す必要があるという意識を市が持っていなかったと言える(C)。

第2項 千葉県大宮学校給食センター(仮称)整備事業

・市のゴミ処理代の条例単価が上がっても契約金額が変わらなかった。市のリスク分担となっている法令変更当たる事例とも言えるにもかかわらず、事業者側の契約金額改定の要望は通らなかった。市としては、僅か数年での変更は議会承認が下りないという認識だった。つまり、市側に契約変更は困難という認識があったと言える(D)。

・仕様発注でないにもかかわらず、行政は、提案時の調理人員数を遵守するよう事業者に求めた。事業者としては、あくまで契約時に想定した体制であって、ノウハウが溜まってきたら、従事する人数を減らしても対応ができる。それが事業者の創意工夫であるにもかかわらず、人数を減らして利益を上げているのではないかと行政から思われてしまう。つまり、事業者のコストダウン努力や収益の確保が、行政によって実現できない状態になっていたと言える(E)。

※Eは、本事業に限らない給食PFI事業全般の内容

第3項 松森工場関連市民利用施設整備事業

・宮城県沖地震(2005)によって天井が落下し、多数の利用者が負傷した。直接的な原因は、計画書どおりの施工ではなかったことや、工事監理が不十分だったが、BOT方式だから、施設の所有権は事業者のもので、市から事業者に対して要望することはできないという雰囲気があったことや、市から事業者に対して疑義を述べても、聞き入れてくれなかったといった原因も挙げられた。このことから、市と事業者どちらも、両方で協力して安全に施設を管理するという意識が薄れていたと言える(F)。

・事業者は、維持修繕が増えることによる費用増のリスクを軽視していた一方で、市の担当者は、SPC内の資金の流れは把握しておらず、詳細は不明だが、修繕業務に対して収益が適切に配分されていなかったのではないかとこの認識を持っていた。このことから、市は、事業者に修繕を一任しており、修繕業務を十分に行わない事業者に対する監視が不足していたと言える(G)。

第4項 川西市中央北地区PFI事業

・事業者は、エリアマネジメントで利益を確保するこ

とは困難だった。最終的には公園の維持管理を担う市民組織の形成を目指しており、市としてはボランティア要素を持った市民組織の立ち上げを想定していたが、市民からは対価をどうするかという話になり、最終的には組織形成をすることができなかった。市としては、市民の自主性に任されるもので、市民参画を強制的に推進することは難しく、目的達成は困難だったという認識だった。このことから、市民の自主性に委ねられる業務を、事業者の利益も確保しながら実施する必要があるという視点が市に欠けていたと言える(H)。また、目標の達成は市民によるボランティア組織の形成によって実現できることとなっていたが、市民の共感を得ることのできない、現実的でない手段となっていたと言える(I)。

第5項 知多浄水場始め4浄水場排水処理施設整備・運営事業

・成功報酬と位置づけられていた変動費が外部要因に左右されていた。浄水工程で発生した汚泥を処理し、その処理で出た固形物を販売すればするほど、事業者は多くの報酬を得ることができる仕組みとなっていたが、そもそも処理できる汚泥の量は、自然災害等の外部要因によって変化するため、事業者が努力して生み出す仕組みとはなっていなかった。つまり、成功報酬の仕組みを設けていたものの、事業者の企業努力によるものではなかったと言える(J)。

第3節 小括(略)

第5章 総合考察～PFIの本来の目的と根本的な課題を中心に～

第1節 PFI事業の本来の目的に関する考察

PFIの本来の目的を、文献調査を基に整理する。

目的① 行政と民間のパートナーシップ関係の下での公共サービス改革

目的② 行政による性能発注とインセンティブ措置の構築

目的③ 事業者による民間資金を使った能力と創意工夫の発揮

目的④ 対等な契約関係

目的⑤ 公平性と透明性の確保

第2節 PFI事業の根本的な課題に関する考察

PFI事業の根本的な課題を、第3章の事後評価報告書を用いた実態調査及び第4章の行政・事業者等へのヒアリング調査を基に整理する。

課題① 行政と民間事業者の社会における活動の特質と限界性を相互に認識し合い、尊重する意識の不足(参照:A、H)

課題② 事業目的の実現に向けた、行政と事業者共通の、具体的で現実的な目標設定の不備(参照:B、I)

課題③ 民間事業者の強みを生かす仕組みの不備とその重要性の認識不足(参照:E、J)

課題④ 長い時間スケールの中で生じる状況変化への認識と変化に対応する仕組みの不備(参照:C、D)

課題⑤ 行政による事業者への「サポート」と「監視」の不足(参照:F、G)

第3節 PFI事業における5つの本来の目的と5つの根本的な課題の違い

本来の目的	根本的な課題	政策提言
① 行政と民間のパートナーシップ関係の下での公共サービス改革	① 行政と民間事業者の社会における活動の特質と限界性を相互に認識し合い、尊重する意識の不足	I 事業者が参画したいと思えるような魅力ある事業の構築(サウンディング)
② 性能発注とインセンティブ措置の構築(行政)	② 事業目的の実現に向けた、行政と事業者共通の、具体的で現実的な目標設定の不備	II 行政と事業者の共通で具体的な指標の設定
③ 民間資金を使って能力と創意工夫の発揮(事業者)	③ 民間事業者の強みを生かす仕組みの不備とその重要性の認識不足	III インセンティブ措置(指標連動方式)
④ 対等な契約関係	④ 長い時間スケールの中で生じる状況変化への認識と変化に対応する仕組みの不備	IV 契約変更した事例のデータ蓄積と事例紹介
⑤ 公平性と透明性の確保	⑤ 行政による事業者への「サポート」と「監視」の不足	V サポート:顔の見える関係性の構築 監視:事業の透明性向上

図1 考察・政策提言の全体像

目的①と課題①の違い

PFI事業では、行政と民間事業者が一体となって、行政が自ら行うより安く、満足度の高いサービスを市民に提供することを目指す。利益の出にくい業務を担う行政と、利潤を追求する事業者という、社会における活動理念の異なる両者が共に公共サービスを提供することになるため、その活動理念の違いを認識し合い、尊重する必要があると言える(目的①)。

しかし、事業者にとって、利益を確保しながら具体的な指針の下で経営を行うことができる事業になっているか配慮するという、行政側の、事業者の理念に対する意識が不足していたと考える(課題①)。

目的②③と課題②の違い

PFIの基本原理は、従来の行政のみによるサービス提供よりも、支払に対して価値の高いサービスを供給する「VFMの最大化」とされている。それは、行政と事業者がそれぞれ役割を発揮することで達成することができる。PFIは、公募する際に性能要件を明確に示すことが行政の役割の1つで、それに基づいて事業者は提案を行い、提案を行政は適切に評価する。この過程を踏むことで、事業目的を実現するための具体的かつ現実的な目標を、行政と事業者間で作り上げることができる(目的②③)。

しかし、事業目的を実現するための、行政と事業者の共通の具体的で現実的な方法が設定されていなかったと言える。それは、性能の具体的な要件を事業者に伝えるように、行政が明確に示すことができていなかったことからきていると考える(課題②)。

目的②と課題③の違い

VFMを最大化する上で、事業者の創意工夫する意欲を引き出す事業スキームをつくることも行政の役割の1つだと言える(目的②)。

しかし、行政が、事業者に強みを発揮してもらう必要性を十分に認識しておらず、強みを事業に活かすための仕組みを構築することができていなかったと考える(課題③)。

目的④と課題④の違い

PFI 事業は事業契約であることから、行政と事業者が常に対等な立場で事業を進める必要があると言える（目的④）。

PFI 事業は長期にわたることから、物価や人件費の高騰は勿論だが、社会のニーズも契約当初から変わるため、どうすればニーズを満たすことができるか、事業者は柔軟に工夫して、変化に対して適切に対応していく必要がある。しかし、行政は、変化に合わせて柔軟に対応していく必要があるという認識を持つことや、変更の対象となる条件を明らかにすることができず、変更の是非は担当者の力量に依存していたと言える。つまり、契約変更をしなかった結果、事業者が不利益を被ることとなり、行政と事業者が対等な立場になっていなかったと考える（課題④）。

目的⑤と課題⑤の違い

市民の安全を守り、経営破綻しないよう安定した事業運営を守るための事業者への「サポート」と、事業者が不適切な行為を行うことがないよう、事業の透明性を保つための「監視」という、事業者が適切にサービス提供をできているかを確認するという役割が行政には求められると言える（目的⑤）。

しかし、事業者任せりにしていた側面が強く、サポートと監視という役割を行政は十分に果たすことができていなかったと考える（課題⑤）。

第6章 結論及び政策提言～PFI 事業の健全な発展に向けて～

第1節 本研究の主な結論（略）

第2節 政策提言

第1項 本来目的と根本的課題の違いに対する提言

1 事業者が参画したいと思えるような魅力ある事業の構築（提言Ⅰ（第5章を参照））

事業者が参画したいと思えるような魅力ある事業の構築をすることが重要だと考える。そのためには、事業の構想段階における、①政策目的の明確化、②実現可能性のある事業なのかどうかを、行政が事業者から聞き取るサウンディング、が大切だと考える。

2 行政と事業者の共通で具体的な指標の設定（提言Ⅱ）

行政が求める性能に基づいた具体的な指標を、事業開始前に設定し、行政と事業者間で共通見解を取ることが重要だと考える。国は、財政負担軽減に限らない効果を上げている自治体の事例を公表しているが、どのような効果を上げたのかだけでなく、契約締結に至る過程で、どのように指標を設定したのかを事例紹介する必要があるのではないかと考える。

3 インセンティブ措置（提言Ⅲ）

事業期間中も常に事業者の意欲を保つことができるよう、事業者の裁量を確保するとともに、インセンティブの措置が重要だと考える。行政側のコスト削減とのバランスが大切だが、要求水準以上の成果を上げる

ことができた場合には、サービス対価を増額することも検討する余地があるのではないかと考える。

4 契約変更した事例のデータ蓄積と事例紹介（提言Ⅳ）

変更契約のルール化は事業者の創意工夫を妨げる可能性もあることを考慮し、実際に契約変更を経験した事例と、実際には契約変更になってもおかしな事例を、国が公表することが有効と考える。

5 顔の見える関係性の構築・事業の透明性向上（提言Ⅴ）

「サポート」について：行政が過度に関与しないことは勿論大切だが、困った際は、事業者が行政に対してすぐに相談するような、顔の見える関係性を構築することが大切だと考える。

「監視」について：事業者の内部の実情を適切に把握し、事業の透明性を高めていく必要があると考える。特にSPC内の資金の流れが不透明だったことを踏まえると、適宜財務書類等を提出してもらうことと、提出された報告書を、専門家の力も借りながら、行政が適切に読み解くことが必要と考えられる。

6 行政職員を対象にしたPFIの原則を学ぶ研修の実施

第2項 事後評価に関する提言（略）

第3節 今後の課題

1 PFI以外の民間活用手法と比較することの検討

2000年代初期の民間活用手法の主流はPFIであり、十分な検討がないままPFIを導入したことは否めない。そこで、現在は制度として確立しているPFI以外の民間活用手法（指定管理者、行政財産の貸付など）と比較しても、当時PFIを選択したことは適切だったのかを、事後評価において確認することも検討する余地があると考えられる。これによって、今後施設整備・運営に民間活用手法の導入を検討する際、最適な手法を選択する上での材料になると考える。

2 ライフサイクル全体を見通した期間満了後のあり方の検討

今後期間満了を迎えるPFI事業は、満了後のあり方を検討する必要がある。その際、施設のライフサイクル全体を見通すという視点が必要だと考える。事業目的を踏まえて、今後どのくらいの期間サービスを提供するのか方針を定め、施設の耐用年数を考慮した上で決定することが大切だろう。

3 事後評価の評価視点の検討

PFIという手段の評価と、PFI事業自体の評価を切り分けて事後評価を行っている事業が複数見受けられた。その結果、どのような効果が生まれたのかは分かるものの、そこに至るまでの手段の適切性が評価されていない事業や、手段を効果として捉える事業があった。自治体はどのような視点を持って評価を実施すべきか、適切な評価方法について議論していく必要があると考える。

4 全体を俯瞰した事後評価を実施することの検討

複数の事業で抱える課題を把握することで、今後のPFI事業における施策を打つ上で必要な視点を導くことができるかと考える。

岩手県における中小企業デジタル化を促進するためのリスキリング施策

Reskilling measures to promote SMEs digitalization in Iwate Prefecture

MJR23105 鈴木まり子 (岩手県庁) Mariko SUZUKI

指導教員 畠中 薫里 Kaori HATANAKA

本研究では、岩手県の中小企業のデジタル化を阻害する要因や中小企業が抱える課題について調査を行い、特にリスキリング施策に焦点を当てて、岩手県にとって有用な施策について検討した。結論として、支援制度の認知、デジタル化への取り組みという点において、中小企業間で二極化が生じていることが分かった。よって、支援制度の情報を必要とする企業に伝えデジタル化を促進する担い手として、日頃から地域企業の経営相談を行う支援者の育成と支援機関の連携が重要である。

In this study, I investigated the factors hindering the digitization of small and medium-sized enterprises (SMEs) in Iwate Prefecture and the challenges they face, with a particular focus on reskilling measures that would be useful for Iwate Prefecture. In conclusion, there is a polarization among SMEs on not only their positive attitude for digitalization but also their perception of support programs. Therefore, it is important to train supporters who regularly provide management consultation to local SMEs and to collaborate with support organizations to convey information on support programs to companies in need and to promote digitization.

【キーワード (Keyword)】

岩手県 (Iwate Prefecture), 中小企業 (SME), デジタル化 (digitization)、リスキリング (Reskilling)、経営相談 (Management Consultation)

第1章 はじめに

第一節 研究の目的・手法

労働生産性を向上し経済力を維持できる岩手県を目指すため、県内中小企業のデジタル化を促進するためのリスキリング施策に着目する。

本研究では、県内中小企業のデジタル化が進まず人材も不足している現状を踏まえて、その要因を明らかにし、県内中小企業のデジタル化を進めるために県としてどのような支援が有効か検討したい。

手法としては、主に都道府県が行う中小企業のデジタル化支援のうち、特にデジタル人材育成のためのリスキリングに係る施策を分析の対象とし、アンケート調査により県内の中小企業の傾向を確認し、これらの結果を踏まえた政策提言を行う。

第二節 研究の背景

岩手県の労働力は、社会減を含む人口減少及び高齢化の影響により長期的な人手不足が見込まれる。岩手県内企業のDX

に関する意識調査によると²、県内企業の8割以上がペーパーレス化等の「初期段階のDX (=デジタル化)」にすら取り組めていない。課題について49.5%の企業が「対応できる人材がない」ことを挙げている。

第三節 先行研究

リスキリングの効果については、労働生産性の向上や賃金上昇、イノベーションに正の相関があるなど、梅崎(2021)や岩崎(2020)をはじめ様々指摘されている³。課題として、猿田(2017)や山田(2023)が指摘するように、リスキリングの実績が職務内容や待遇に反映されない労使慣行や従業員の低いエンゲージメント、経営方針と連動しない無計画な人材育成、既に人手不足の中小企業における指導者不足、時間不足という課題により、人材投資が行われ難い状況がある。

第四節 構成

第2章、岩手県の現状とアンケート調査。

第3章、国の動向と施策の整理。

第4章、都道府県の先進事例(東京都、広島県、鳥取県)。

² 株式会社帝国データバンク盛岡支店、「DX推進に関する岩手県内企業の意識調査」、調査対象：岩手県内206社(有効回答105社)、調査期間：2021年12月16日～2022年1月5日。「DX化の意味を理解し、取り組んでいる」と答えた岩手県内の中小企業は17.1%であるが、そのうち業務変革や新規事業の創出など本格的なDXに取り組む企業は5%。

³ Michie, Jonathan and Maura Sheehan “Labor Market deregulation, ‘Flexibility’ and Innovation,” ,2003年,引用元：鶴光太郎ほか編著、『非正規雇用改革 日本の働き方をいかに変えるか』2011年,日本評論社

第5章、政策提言。

第6章、おわりに。

第2章 岩手県の現状

第一節 中小企業の課題感

業務課題として「人材の育成・確保」に強い関心が寄せられる一方で、人事評価制度の整備や人材育成に関する制度の整備には取組みが遅れている企業が多い。

第二節 岩手県の施策

岩手県では県内中小企業のデジタル化を商工労働観光部経営支援課が、労働者のリスクリングを同部定住推進・雇用労働室が所管している。

I 中小企業のデジタル化に関する施策

経営支援課では、「中小企業デジタル化支援ネットワーク」を立ち上げ、県の外郭団体である公益財団法人いわて産業振興センターを中核としたデジタル化に関する相談対応や伴走支援を行っている。また、過去のデジタル化支援の事業等から、「① デジタルツールの導入という手段の目的化」、「② デジタル化以前に自社の業務課題、経営課題を把握していない」という点を県内企業の課題として捉え、これを克服するためワークショップ型の研修「TOC（業務制約理論）セミナー」を実施し、企業自身がボトルネックを把握できるよう人材育成を行っている。

【事例1】A社（食品加工業）

「TOCセミナー」に経営者及び従業員が参加。「翌月の製造・仕入見込数」の見える化によるボトルネックを解消。

【事例2】B社（建設関連業）

「TOCセミナー」に経営者と従業員が参加したことをきっかけにデジタル化の助言が得られる地域企業と繋がり、ツール統一化による業務の効率化と見える化が叶った。

II 就労者のリスクリングに関する施策

定住推進・雇用労働室では、「能力開発セミナー」においてデジタルツールを題材とした講座を開催するほか、今年度から「デジタルリスクリングセミナー」を開始している。一方で、申込数は「能力開発セミナー」が多い傾向にある。県担当者は、認知度の違いによるものではないか、と答えている。また、県内中小企業の課題点として「スキルアップした人材の流出に対する不安感が強い」傾向もあるという。

第三節 アンケート調査

県内中小企業の現状を把握するため、以下の項目についてインターネットを通じたアンケート調査を実施（回答期間 11

月8日～11月29日）。

項目の作成及び周知には、岩手県商工労働観光部経営支援課及び定住推進・雇用労働室の、周知については、岩手県中小企業団体中央会、公益財団法人いわて産業振興センター及び公益財団法人釜石・大槌地域産業育成センターの協力を得られた。

I 回答企業の規模

従業員数規模 10人以上 300人以下。

業種は限定しない。

II アンケート調査項目

『デジタルリスクリングセミナー』を知っている企業の方が、情報収集能力が高い企業であると仮定し、同セミナーを知らなかった企業の回答と比較できるようにした。

第四節 アンケート結果

最終的に得られた回答 39件について概要を記載する。

スキルアップした従業員の流出について、不安を感じている企業がやや多い傾向にある。また、デジタル化の課題は、「① 時間的余裕がない」、「② どの業務にデジタルが活用できるかわからない」、「③ デジタルを活用できる人材がない」が上位を占める。支援制度を利用する時に困難を感じた点として、「① 必要な情報が検索しづらい」、「② 申請に必要な手続きが多すぎること」が挙げられる。

デジタル化に関する相談先は「デジタル化に関する商品・サービスを提供する民間企業」と「公益財団法人等」にほぼ二分されるが、経営や業務の見直しに関しては税理士や社会保険労務士等を利用する企業も多い。

さらに、「デジタルリスクリングセミナー」を知っていた企業と、知らなかった企業では、最も多い回答の選択肢に下図のとおり差が見られた。

【図2】「デジタルリスクリングセミナー」を知っている企業と知らない企業における、最多数回答の差

設問	「能力開発セミナー」を従業員に受講せなかった理由	人材開発支援助成金	昇給制度	能力評価と併せた昇給制度の見直し
知っていた企業	今後必要なスキル・知識ではないと判断したから	活用したことがある	やや能力主義	既に見直している・今後見直しを行う予定
知らなかった企業	実施していることを知らなかった	活用したことはない	能力主義と年功序列の中間	見直しが必要と思うが、しばらく現行制度を維持する予定

（出典）筆者作成

なお、当アンケートの回答について、回答企業は県内中小企業の中でもデジタル化に積極的な企業というバイアスが掛かっている可能性がある⁴。

⁴ 例えば、『DX化』という言葉と取組み状況に関する設問で「取り組んでいない」と答えているにも関わらず「基本のOffice機能以外のデジタルツール」を活用していると答える企業があることや、「デジタル化している業務」についてほぼ全ての企業が1以上の業務を回答していることなど、回答に偏りが見られる。

第3章 国の施策

第一節 国の動向

リスクリングについては「5年で1兆円の政策パッケージ」が生まれ、重点施策として取り組まれている。中小企業のデジタル化及び労働者のリスクリング施策は、経済産業省（中小企業庁）と厚生労働省が中心である。

第二節 中小企業へのデジタル化支援

経済産業省では「デジタル・ガバナンスコード」を策定し、基準を満たした企業を「DX認定企業」として経済的優遇措置を与えている。中小企業庁では、「IT導入支援補助金2023」では補助申請企業の経営課題解決に確実に活かせるよう、補助対象要件として同庁のポータルサイト「みらデジ」で経営チェックを行うこととしている。一方、電子申請に係るポータルサイトや、地域における中小企業のデジタル化支援体制の構築事業が複数存在する。

第三節 労働者へのリスクリング施策

経済産業省は、就労者全体がデジタルを学ぶ支援として「デジタルスキル標準」やポータルサイト「マナビDX（デラックス）」の構築・運営をしているが、中小企業基盤機構が別途オンライン研修サービスを提供するなど一元化されていない。また、厚生労働省は、「能力開発基準」や「ジョブ・カード」等の活用を中心とした人材育成と評価の仕組みづくりを目指す⁵、ポリテクセンターが独自に策定した「職業能力の体系」も有効なものとして機能しており、統合されていない。

第四節 小括

リスクリングに係る国の施策は、企業経由の支援から個人向けの支援に移行しようとしている。しかしリスクリングを行っても、その能力を発揮する場がない或いは転職が必要という状況は、個人がリスクリングを行うインセンティブとして弱いと思われるため、企業の経営戦略と連動した支援を行う方が望ましい。

また、中小企業支援に携わる専門家に求められる知識も、経営課題から人材戦略、デジタルと多岐かつ広範に求められる現状があり、専門家同士で知識を補完し合うネットワークづくりを行う必要がある。

予算額に対して実績が少なく、企業の活用が伸び悩んでいる支援施策もある。これには施策の乱立及び非体系化も影響していると思われ、施策と情報の整理が必要と感じる。

第4章 各県の事例

東京都及び広島県については、ヒヤリングを行った。

第一節 東京都

東京都では中小企業とコンサルティングを結びつける支援を行っている。「DX人材リスクリング支援事業」では、株式会社ベネッセ・コーポレーションに委託し、業務課題に合わせた人材育成について無料で相談できる事業を実施している⁶。東京都の感じている課題として、単年度事業であるため、リスクリングやデジタル化の定着や効果を測ることが難しいという点が挙げられる。

第二節 広島県

広島県では、リスクリングの普及・浸透に重点を置き、「リスクリング推進ガイドライン」（2023年8月）を策定・公表している。また、「人材開発支援助成金活用支援補助金」という、「人材開発支援助成金」の申請書作成を社会保険労務士等に委託した場合の費用の一部補助を実施している⁷。

第三節 鳥取県

鳥取県は、中小企業のデジタル化やリスクリングに関して体験による普及を重視している⁸。受講する企業及び従業員のモチベーション維持を課題としており、解決策としてキャリアコンサルタントを活用した企業に対する人材育成プラン策定支援など「学びが評価される組織づくり」に注力している。

第四節 比較分析

三都県はアプローチが異なるものの、いずれも中小企業のデジタル化やリスクリングの土台作りとして専門家を活用しており、課題には「マインドセット」、「人、知識・技術の定着」、「補助金・助成金及び融資制度の活用」が挙げられる。

【図1】東京都、広島県、鳥取県の事業比較（一部）

	東京都	広島県	鳥取県
事業主体	委託	直営	一部委託
残された課題	リスクリングの ゴール設定 マインドセット 人、知識・技術 の定着 補助金・助成金 制度の利用	リスクリング・ デジタル化の目 的明確化（企 業）、マインド セット 人、知識・技術 の定着 補助金・助成金 制度の利用	リスクリング・ デジタル化の目 的（企業・個 人）明確化、マ インドセット 補助金・助成金 制度の利用

（出典）筆者作成

⁵ 厚生労働省、日経リスクリング・サミット講演資料「リスクリングを中核とした労働市場機能の強化に向けて」、2023年

⁶ 申込数上限あり。東京都「DX人材リスクリング支援事業」

⁷ 「リスクリング推進宣言企業」として国・県の施策を積極的に活用する企業は、補助率4/5（限度額50万円）。その他の企業は補助率1/2（限度額25万円）。広島県HP「令和5年度 人材開発支援助成金活用支援補助金について」より

⁸ 例えば、リスクリングについてはオンライン研修サービスのライセンスを、希望する県内中小企業に3ヶ月限定で貸与している。鳥取県、日経リスクリング・サミット講演資料「鳥取県が支援する 中小企業のリスクリング」、2023年

第5章. 政策提言

以上から得られた課題を整理した上で提言を行う。

第一節 課題

I. デジタル化の遅れ

県内企業の8割以上が「ペーパーレス化」等のデジタル化に取り組みおらず、また、取り組んでいる企業も「人材の育成」や「業務の見直し」に取り組んでいる割合は少ない。

II. 業務課題の把握

デジタル化において、デジタルにより解決したい業務課題や将来の経営ビジョンの把握は不可欠であるが、中小企業には第三者の支援が必要。また、支援は一時的なものではなく継続的な形が望ましい。

III. 企業の二極化

県内企業は、デジタル化やリスクリングに関する情報を得やすい企業とそうではない企業で二極化が進んでいる。情報への積極性や、相談する機関の違いにより情報の偏りが生じていると思われる。また、支援施策に対する申請手続きに困難を感じる企業も多く、情報の整理が必要である。

IV. 消極的な人材投資

中小企業は一時的でも損金の発生する投資には消極的な傾向にあり、特に「人材投資」という面では、経営者層がその必要性を強く実感しない限り、行動に繋がらない。

V. 人材流出の不安

中小企業は育成した人材の流出について不安を感じており、人材育成に消極的となっている。

VI. 効果の測定

単年度事業のみでは、デジタル化やリスクリングの定着度など効果を測定することは難しい。

第二節 政策提言

I. 国と県の連携

支援機関同士でも、有している支援制度の情報に偏りがある可能性があるため、国と県は連携し、支援制度の特徴や必要な手続きを整理し、情報を提供する必要がある。

II. 支援機関・支援者のリスクリング

中小企業が経営課題等を把握し、デジタル化やリスクリングを行うためには、中小企業にとって身近で継続的な支援が期待できる第三者が必要である。アンケート結果から、県内中小企業にとって既に身近な相談先である、ベンダー企業の営業職、よろず支援拠点など公益財団法人等のアドバイザー及びコーディネーター、税理士や社会保険労務士等が、その第三者としての役割を担う者として期待できる。よって、これらの者を地域のデジタル化やリスクリング支援の担い手として重視し、日常の経営相談の場を通して、企業にデジタル

化やリスクリングの支援制度の情報を伝えてもらうことが有用と考える。具体的には、国や県が行う主な支援制度の情報や意義を伝える場を「研修」として県が主催し、研修受講者を「いわてDXコンサルタント（仮称）」として育成する。研修受講者は知識を持つ者として対外的にPRできるほか、研修の場を通して専門家同士のネットワークづくりも期待できる。

III. デジタルツールのリース契約の推進

デジタルツールの導入促進のため、上記で育成した支援者を通して、契約解除がより簡単にできるサブスクリプション契約を奨励する。自社に合わないデジタルツールを導入したとしても利用を取りやめることが可能であることを知ってもらうことで、デジタル化へのハードルを下げるができるのではないかと。

IV. 費用支援

業務のリストラと人材育成が重なる時期は、中小企業にとって一番資金的に不安になる時期と想定される。その期間における運営資金を援助できるよう、貸付制度を提案する。貸付制度とする理由は、資金提供と最終的な資金返還を通じて、企業にインセンティブを付与し、複数年度に渡るデジタル化やリスクリングの効果を測るためである。ただし、中小企業にとっては補助金・助成金の方が活用しやすく制度融資は活用が広がらない恐れがあることから、初年度のみ補助金で支援する。

V. 人事評価制度等の整備とキャリア形成

育成した人材が定着するため、従業員自身のインセンティブに配慮する必要がある。企業における人事評価制度の整備と従業員個人のキャリア形成支援は必要不可欠である。しかしながら、中小企業、特に従業員規模が大きい企業にとって単独で制度を整備することは困難であるため、前述した「支援機関の育成（ネットワーク化）」と「費用支援」を組合せて、専門家の継続的な支援に繋げる。

第6章. おわりに

今後の課題として、「① 国や県の支援制度をどのように整理しわかりやすく支援者に伝えるか」、「② デジタル化やリスクリングの効果測定における具体的な内容」、「③ 小規模事業者に対する支援」の3つが残されている。

【参考文献（一部）】

- ・梅崎修、「日本のキャリア形成と労使関係 調査の労働経済学」、慶応義塾大学出版会、2021年
- ・山田久、日経リスクリング・サミット2023講演資料「国際比較からみた わが国のリスクリングの課題」、2023年
- ・株式会社帝国データバンク盛岡支店、「DX推進に関する岩手県内企業の意識調査」、2022年

消防吏員の採用活動を対象とした人材確保方策に関する考察

～政令指定都市・中核市の消防本部を中心に～

Analysis on Personnel Acquisition Strategies Targeting Fire Department Personnel Recruitment

～ Focusing on Fire Departments in Ordinance-Designated Cities and Core Cities ～

MJR23106 関口 輝 (Akira Sekiguchi)

指導教員：高田 寛文 (Adviser : Prof. Hirofumi Takada)

【要旨 (Abstract)】

増大する救急需要や、複雑多様化する災害への対応等、消防行政のニーズは高まる一方で、その対応に必要となる消防の人材確保は、採用試験受験者数の減少や若手職員の離職率の上昇など、困難さが増しており、効果的な人材確保方策を考える必要性が高まっている。

本研究では、主に政令指定都市と中核市を管轄する消防本部を対象に採用活動をメインとした人材確保方策に関するアンケート調査を実施し、その結果の考察をもとに、採用試験制度、募集広報活動、女性人材確保の視点から政策提言を行った。

While the needs for fire administration are increasing, such as the growing demand for emergency services and the need to respond to complex and diverse disasters, securing firefighting personnel to meet these needs is becoming increasingly difficult with the decrease in the number of applicants for recruitment exams and the rising turnover rate among young staff, making it more necessary to explore effective personnel recruitment strategies.

In this study, a survey primarily targeting the fire departments of ordinance-designated cities and core cities was conducted, focusing on recruitment activities as the main strategy for personnel acquisition. Based on the analysis of the results, policy recommendations are provided from the perspectives of recruitment examination system, recruitment publicity activities, and securing female personnel.

【キーワード (Keywords)】

採用試験の見直し (Review of Recruitment Examinations)、募集広報活動 (Recruitment Publicity Activities)、女性人材確保 (Securing Female Personnel)、消防吏員 (Firefighter)

序章

第1節 研究の背景

昨今の消防を取り巻く状況は、増大する救急需要に対する救急体制の拡充や、複雑多様化・激甚化する災害への対応力向上のため、消防機関にはこれまで以上に人材を確保・活用して総合的な対応力を強化することが求められている。一方、消防の人材確保をめぐる状況は厳しい状況が続いている。特に採用の場面においては、受験者数の減少や競争率の低下傾向が続いている。また、若手職員の離職率も近年増加傾向にあり、消防行政を支える人材確保の困難さは増している。

このような状況は地方公務員全体にも当てはまり、人材を確保するための様々な取組みが実施され、研究も行われている。特に一般行政職の採用試験においては、教養試験などを廃止し、SPI など民間の適性試験を導入するといった、民間企業志望者を含めた多くの受験者を集めようとする手法が広がっており、受験者の確保に効果を上げている自治体も多く存在する。

他方、消防における人材確保に関する取組みの実施状況等についてのまとまった調査や研究は管見の限りなく不明であるが、消防においても効果的な人材確保方策を考える必要性が高まっている。

第2節 研究の目的

本研究は、政令指定都市及び中核市を中心に、大卒程度の消防吏員採用活動を対象とした人材確保方策に関する調査・研究を行い、効果的な人材確保方策の提言を行うことを目的とする。

第3節 研究の方法 (省略)

文献調査(総務省や各自治体の調査・報告書、採用試験案内、先行研究等)及びアンケート調査により行う。

第4節 論文の構成 (省略)

序章 研究の背景と目的

第1章 人材確保の現状について

第2章 消防吏員採用試験について

第3章 人材確保のための各種取組みの状況

第4章 分析と考察

第5章 政策提言と今後の課題

第1章 人材確保の現状について

第1節 消防吏員採用試験受験者数等の推移及び若手職員の離職状況

(1) 受験者数の推移

全国の消防吏員採用試験受験者数の推移を見ると、平成27年度から令和3年度の間を受験者数は一貫して減少しており、令和3年度までに、約33%減少している。

(2) 採用試験競争率の状況

消防吏員採用試験の競争率の推移を確認すると、平成27年度から令和3年度の間で最も競争率が高かったのは、平成28年度の約9.7倍で、直近は7倍台で推移しており約2ポイントの下落となっている。

(3) 若手職員の離職状況

消防職は一般行政職と比べ30歳未満の普通退職者の割合が62.2%と高く、一般行政職の34.7%の約2倍の数値を示していることから、消防は特に若手職員の離職傾向が高いことがわかる。なお、経年で見ると離職率も上昇傾向にある(H27年度1.1%→R3年度2.0%)。

(4) 消防力の整備指針と消防職員定数について (省略)

第2節 人材確保における必要な視点

(1) 地方行政運営研究会第14次公務能率研究部会報告書 (省略)

(2) 地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会令和2年度報告書 (省略)

(3) ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会人材育成・確保基本方針策定指針に係る報告書 (省略)

(4) 民間企業による大学生公務員イメージ調査について (省略)

(5) 小括

(1)～(3)で示した総務省の研究会報告書で提言されている地方自治体の人材確保についての考え方は、平成10年に公表されたものと直近に公表されたもので、必要な視点は、情報の発信、採用(試験)面での工夫、人材の広域化、自治体同士の協

力等、大きく変わっていないことが確認できた。このことから、地方自治体の人材確保についての重要な考え方は時代によって大きく変化しないが、例えば採用試験の実施方法等、考え方の実践面については時代の変化に合わせて工夫していく必要があると考えられる。

第3節 女性人材確保について

(1) 消防本部における女性消防吏員の更なる活躍に向けた取組の推進について（通知）（省略）

(2) 女性消防吏員人材確保の現状

令和4年4月1日現在、全消防吏員に占める女性割合は3.4%と低水準に留まっている（警察官10.6%（令和3年度）、自衛官8.7%（令和4年3月末現在））。また、採用試験の女性受験者数の割合においては、警察官の約21.1%（令和3年度）に対し、消防は5.3%と大きな差がある。このことから、女性人材確保を促進することは、効果的な消防吏員人材確保考える際の一つの鍵になると考えられる。

第4節 国家公務員における採用試験施策（省略）

第5節 先行研究

自治体職員採用試験に関する研究は大谷(2019)と山本(2021)の論文がある。大谷は、近年の採用試験は受験者負担軽減型試験の導入が進んでいるとし、それによる受験者増加の効果を認めつつも、採用後のミスマッチの可能性について課題を挙げている。山本は、人事委員会設置団体の採用戦略の研究を行い、特に近年の試験制度の見直しは筆記試験の柔軟性拡大や質的縮小、年齢上限の引き上げ等が行われ、その結果、受験者数の増加等への効果があったとしている。

採用活動段階における離職防止策に関する研究は、堀田(2007)と大谷(2020)の論文がある。両研究は組織や仕事の悪い情報も含め誠実に応募者に伝えるRJP¹理論について論じており、堀田はRJPの導入は企業における事例研究の結果から組織への定着を促すことを明らかにしており、大谷は前述した受験者負担軽減型試験が引き起こしかねない採用のミスマッチを解消するためにRJPの導入の必要性を論じている。

第2章 消防吏員採用試験について

第1節 アンケート調査の実施について

採用試験の実施状況や募集広報活動、職員定着に関する取組などについて、中核市以上の都市の消防本部を対象にアンケート調査を行った。（回収率 68/81（84.0%））

第2節 一般的な消防吏員採用試験制度について

消防吏員採用試験は、自治体ごとに実施されており、採用までの一般的なプロセスは、概ね受験申込、一次試験、二次試験、最終合格、採用内定となっている。試験区分は大卒程度と高卒程度が一般的である。さらに業務の特殊性から受験資格として、身体要件を課す場合が多く、採用に当たり市内に住むことを条件とするなど、住所要件を課す消防本部も多くある。試験科目については、概ね教養試験、論文試験、面接試験、体力試験（検査）、適性検査、身体検査で構成されている。

第3節 令和5年度消防吏員採用試験について

特徴として、主に中核市では教養試験を廃止する本部が増え、

SPI等民間適性試験の活用が進んでいる。また、本部の規模に関係なく、自己PR書類やエントリーシート等、民間企業と同じような選考手法が広まっている。体力試験の実施率は100%であり、最低限必要な体力は採用試験の段階から求められていることがわかる。管轄区域外の試験会場についても、民間の適性試験の導入に伴い、全国で受験できるテストセンターの活用が広がっている。

第4節 採用試験の見直し状況について

平成27年度以降の採用試験の見直しについて尋ねた結果、全体で見れば「体力試験（検査）種目の見直し」、「民間の適性試験（SPIなど）の導入」、「身体要件の見直し」、「教養試験内容の見直し（廃止）」、「受験資格年齢の拡大」が主に行われていた。特に消防特有の内容である「体力試験（検査）種目の見直し」、「身体要件の見直し」は、積極的に行われていた。

採用試験の見直しの方向性としては、採用試験の受験資格、実施場所、内容の柔軟性を高める等、受験者の多様性確保や受験機会の拡大及び受験負担を軽減するものが多かった。

採用試験の見直しが受験者数に与えた影響は、特に「民間の適性試験（SPIなど）の導入」については、全国からの新たな受験者層の獲得や、受験者の大幅な増加という回答が多くみられた。応募者や採用者の質に与える影響は、特に体力試験重視型の見直しを行った消防本部では、「高いレベルでの体力を有した人材が増加した」、「これまで教養試験の1次試験で不合格となっていた受験生が合格することとなり、質の向上に繋がっている」といった回答がある一方で、「勤務をしていくにつれ、体は動くが考え方や行動が稚拙な職員も一定人数出ている」といった回答もあった。

第5節 30歳以上の受験資格年齢上限を設けている消防本部について

アンケートに回答した消防本部の中で10本部が30歳以上の年齢上限を設定していた。30歳以上の受験者割合を尋ねた結果、いずれも割合は非常に小さかった。一方、30歳以上の受験者を確保するための取組みを行っている消防本部では、毎年一定割合の受験者を確保していた。また、30歳以上の採用者の特徴を尋ねると「前職の経験を活かした職場の活性化」、「高い職場定着率」等、肯定的な意見が目立った。

第6節 通常試験区分以外の試験の導入について

学歴（程度）による通常試験区分以外については、「救急救命士区分」、「消防経験者区分」、「社会人経験者区分」及び「再採用区分」の順に多く導入されていた。

通常試験区分以外の区分導入による効果として、通常区分の受験者数が年々減少する中、通常区分以外では毎年安定した受験者数が見込め、通常試験区分を補う形で、必要な人材の確保に役立っているといった回答があった。

第3章 人材確保のための各種取組みの状況

第1節 採用活動における取組み

(1) 募集広報活動

全体的に見た消防の募集広報活動は、情報発信型や受験者の参加型問わず様々な方法で行われていた。特徴として、中核市

¹ RJP（Realistic Job Preview）とは、入社前にポジティブな情報だけでなく、ネガティブな情報も含めて組織のことをありのままに伝え、企業と求職者のミスマッチをなくし、長く定着し活躍してくれる人材を採用する手法。

の消防本部では、募集広報活動が積極的に行われていないことが挙げられる。また、一般行政職を対象にした先行研究と比較すると、消防は「大規模説明会」、「インターンシップの受入れ」、「座談会形式の説明会」等、消防本部が主体となり行うような参加型の募集広報活動が少ないことがわかった。

(2) 内定辞退防止策について (省略)

第2節 若年層職員の定着に向けた取組

(1) 消防吏員の離職理由

30歳未満の職員の離職理由で多いものについて各消防本部に尋ねたところ、「もっと自己成長できる魅力的な仕事に就きたいから(61.8%)」、「地元に戻りたいから(45.6%)」、「想像していた仕事とのギャップがある(25.0%)」の順に多かった。政令指定都市、中核市それぞれの消防本部で見ても、離職理由の大きな傾向は変わらなかった。

(2) 若年層職員の定着に向けた採用前後の取組み (省略)

第3節 民間企業における取組について

民間企業で導入され、人材確保や職員定着の面で効果を上げている取組みの消防での実施状況や効果について尋ねた。

(1) RJPについて

調査の結果、16消防本部が広報活動においてRJPを実践していた。消防のマイナス面の踏み込んだ内容まで正直に説明する消防本部もあったが、受験者に消防本部の誠実さが伝わり、双方がより良い関係のもと採用活動を行えているとのことから、消防本部においてもRJPの取組みは有効に機能していた。マイナス面を含む組織の積極的な情報開示は、人材確保の面ではプラスの効果を生むことがわかった。

(2) インターンシップについて

今回の調査におけるインターンシップの導入率は44.1%と比較的少なかったが、導入の結果、受験者の確保や採用後の定着への効果が挙げられていたことから、インターンシップは人材確保の面において高い効果が期待できることがわかった。

第4節 女性人材確保に関する取組について

組織として女性の採用試験受験者を増加させるための取組を行っているか尋ねたところ、85.3%の消防本部で「消防本部単独で行っている」と回答があった一方、11.8%の消防本部が「行っていない」と回答した。また、「自治体全体で行っている」と回答したのは4.4%にとどまった。

女性人材確保に特に効果が高いと考える取組については、女性職員の生の声を届けることや消防組織においても多くの女性が活躍していることを発信する取組みが多かった。

第4章 分析と考察

第1節 消防吏員大学卒業程度(上級)試験における受験者数等の推移 (省略)

第2節 採用試験の見直しについて

人材確保の観点から行った見直しについて大きく整理すると、受験者の質、数、多様性確保の観点から見直しが行われていた。

受験者の質的な面への見直し例として、組織の必要な人物像を「災害現場で活躍できる人材」とし体力重視型の見直しをした本部は、高い身体能力を持つ者等、狙った人材の確保に成功していた。他方、質的な面への見直しは、長期的に見ると、単一的な能力に偏った職員が増加する可能性があることから、長

いスパンの中で求める人材像を見直ししながら、それに合わせる形で採用試験の柔軟な見直しを考えていく必要がある。

受験者数を確保する見直し例として、一般行政職の採用試験の見直しにも多く見られる「教養試験内容の見直し(廃止)」、「民間の適性試験(SPIなど)の導入」等、受験者の負担を軽減する見直しは、受験者数に与える影響が強く、導入年度に受験者数が数倍増加する事例が複数あった。一方で、受験ハードルが下がることで、消防併願者や他組織志望者が増加するため、内定辞退防止のための他組織との差別化や、入職後のミスマッチを防ぐ取組みも考える必要がある。

受験者の多様性確保の見直し例として、受験資格年齢の拡大については、30歳以上の受験資格年齢上限を設けている消防本部と合わせてみても、受験者数が顕著増加しているという事例は見られなかった。しかし、受験者の変化として、現職の県内消防吏員、元公安職経験者、民間企業経験者らが多数受験するようになり、さらに採用後の定着率も高いという声もあることから、多様な人材確保という観点からは効果が期待できると考える。

なお、効果的な見直しの多くは直近の年に行われており、長期的な効果の持続の確認が難しかったが、この点に関しては課題があると考えられるため、採用試験の見直しを補完するような取組が必要であると考えられる。

第3節 通常区分以外の試験区分について

これらの区分の受験者は、即戦力や、通常区分の受験者層にはないスキルがあり、毎年安定した受験者数の確保もできているといった回答があることから、通常試験を補う形の必要な人材の確保には一定の効果があると考えられる。

第4節 募集広報活動について

新しい募集広報活動により、直ちに受験者数が増加したという事例は見られないが、募集広報をきっかけとして消防を目指すようになる人が多く存在することから、人材確保に重要な役割を果たしていることは確認できる。特にインターンシップやRJPを意識した取組については、受験者の確保、入職後の定着、受験者との信頼関係構築等につながっていることから、積極的な活用が望まれる。

第5節 内定辞退防止策について (省略)

第6節 職員の定着方策について

消防の若手離職者の多くは、仕事のやりがい、地元希望の強まり、入職前の情報不足により離職していることが調査よりわかった。そのため、挑戦機会・成長機会の付与といったやりがいにつながる取組みや、インターンシップ等、入職前後のギャップを少なくするような取組みが重要になってくると考える。また、地元希望者に対しては、「消防経験者区分」の導入が受け皿になることが考えられる。

第7節 女性人材確保について

アンケートの結果、8割以上の消防本部が単独で女性人材確保のための取組みを行っていたが、女性の受験者数や職員に占める女性吏員の割合は全体で見ても依然として低調にある。

一方、個別の消防本部の取組みを見れば、様々な工夫がなされており、多くの反響があった例もある。本部によってはロールモデルとなる女性職員の数などが限られているため、他消防本部との合同説明会や、効果的な取組を各消防本部で共有する

など、消防本部単独で行う取組みから脱却し、協力し合う体制の構築が重要であると考え。

また、女性人材確保の取組を「自治体全体で行っている」と回答した消防本部も少ないため、多職種も巻き込むことで、新たな女性受験者層の獲得も期待できると考える。

第5章 政策提言と今後の課題

第1節 人材確保の困難化が進む環境下で求められる人材確保方策のあり方について

(1) 採用試験制度に対する政策提言

ア 短期的視点から早期に打ち出すべき施策

近年は消防を目指す人の数が減少しているため、人材確保の観点からの採用試験見直しについては、受験者の受験負担軽減や受験対象者の裾野を拡大することが有効であり、特に受験者数の獲得については早期の効果が見込める。なお、採用試験の見直しについては「受験者負担軽減の見直し+受験対象の拡大」といったように、複数の見直しを組み合わせることで受験者の獲得に大きな相乗効果を得ている例もあることから、見直しを行う際は組み合わせを考慮したうえで複数の見直しを実施することが望ましい。

また、通常区分の受験者が減少する中で必要な人材を確保していくには、通常区分以外の試験区分により通常区分試験による人材確保を補うことが効果的である。特に消防経験者区分や社会人経験者区分においては、即戦力や民間経験で培った通常区分にはないスキルを持った人材の確保など、人材の多様化による組織の活性化や強化にもつながる。また、消防経験者区分は、消防職に多い地元希望による退職者の受け皿にもなりうるため、消防全体としての人材確保にも有効である。

イ 中長期的視点を持った採用試験制度の柔軟な見直しの検討

採用試験制度及び内容は、組織の目的や社会情勢の変化に応じて柔軟に変更していかなければならない。また、採用試験は組織が求める人材像を映し出すものであることから、中長期的な視点をもって今後どのような人材が組織に必要となるのか十分に検討を行い、求める人材像を明確にしたうえで、それに合わせる形で採用試験を見直す必要がある。採用試験の見直しは、今後長期にわたり消防行政を支える人材の確保等、採用活動の範囲を超えて多方面に影響を及ぼすものであることから、消防組織を取り巻く環境の変化による組織の求める人材像の変化や民間企業等の採用動向の変化等を見極めつつ、受験者（採用者）の数、質、多様性の確保等に与える効果等について継続的に分析・検討し、確保した人材の能力などに偏りや不足が生じないよう中・長期的な視点に立って柔軟に見直し等の対応をしていく必要がある。

(2) 募集広報活動に対する政策提言

ア 採用試験受験者数を確保するための募集広報活動

特に SNS による募集広報は、受験対象となるような若年層の SNS 利用が多いため受験者側からの評価が高く、場所や時間を問わず、幅広い層に情報を伝えることができる。そのため、世間で流行している SNS 媒体や、その媒体の持つ機能等に留意しつつ、特に写真や動画を使った消防業務内容や職場環境の正しいイメージ形成を促進するような情報の発信を強化していく必要がある。

また、消防の募集広報活動は、一般行政職と比較すると、人員を必要とするような参加型広報活動の取組が少ない。このことから、例えば近隣の消防本部と人員の配置や集客の面で協力し、合同で参加型広報活動を実施するなど、より多くの人に消防の業務について知ってもらう機会を作る必要がある。

なお、消防機関同士の連携だけでなく、一例として所属する自治体の多職種と連携した募集広報活動などにより、新たな受験者層を確保することも想定されるが、消防本部間、消防本部一自治体間での受験者の獲得競争は避けられないため、協力関係にある中でも、他組織と比べた自組織の魅力の発信や差別化等を行う必要はあることに留意が必要である。

イ 若年層職員の定着を促進するための募集広報活動

採用活動の中で行うことのできる若年層職員の定着策としては、募集広報活動における RJP 理論の導入が効果的である。これは、主に消防の若年層職員の離職理由で多いものの一つである「想像していた仕事とのギャップ」の解消に役立つ。

RJP は様々な手段で実施でき、例えば、採用案内への記載など書面によるもの、動画配信等映像によるもの、説明会やインターンシップにおける口頭若しくは実地によるものが挙げられる。その中でも特にインターンシップは直接に業務内容や職場環境について理解してもらうことができ、入職後のミスマッチ防止による採用後の定着効果のみならず、受験者の獲得等、多くの効果が期待できることから、積極的な実施が望まれる。

なお、組織の悪い面を伝える際には、その悪い面に対し組織としてどのように対応しているかなど、問題に対処する取組みも合わせて説明することも重要である。

(3) 女性人材確保に対する政策提言

女性人材確保に関する協力体制の構築

ほとんどの消防本部は単独で女性の採用試験受験者を増加させるための取組を行っているが、消防本部によってはロールモデルとなる女性職員や募集広報活動に充てられる女性職員の数も限られており、女性に対する効果的な採用活動が行えていない場合もある。このことから、消防本部単独で行う女性人材確保の取組から脱却し、他消防本部と共同による女性向け合同説明会の実施や、女性人材確保に関する効果的な取組みの共有など、協力し合う体制を構築し、消防全体として女性人材の獲得に対応していくことが必要である。

第2節 人材確保方策に関連した今後の検討事項について(省略)

第3節 本研究でカバーできていない課題について

(1) 採用後における定着方策について

本研究は採用活動を対象としているため、採用後の定着方策についてはアンケートの調査結果で各消防本部の取組事例を収集し、整理することにとどめている。本研究はリテンションの部分も含めたトータルな人材確保方策について引き続き検討の要があるため、今後の課題とする。

(2) 消防本部以外からの視点について

本研究は中核市以上の都市を管轄する消防本部の人事関係担当部署に対して行ったアンケート調査をもとに論じているため、受験者や若年退職者等からの視点について欠如している。今後は多方向からの視点に基づき、それぞれのニーズにより応じた人材確保方策について検討することを今後の課題とする。

ふるさと納税と財政調整制度のあり方に関する研究

Research on hometown tax donation program and fiscal adjustment system

地域政策コース MJR23107 富樫 雅人 (派遣元：横浜市)

指導教員：横道 清孝 教授

Masato Togashi(City of YOKOHAMA)

Advisor:Prof.Kiyotaka Yokomichi

【要旨 (Abstract)】

本研究は、拡大するふるさと納税が地方団体間の財政調整へどのような影響を与えているかを分析し、ふるさと納税制度と地方交付税制度のあり方について、基準財政収入額の算入要件の分析や、ふるさと納税を算入した場合の影響の検証等を通じて考察していくものである。

This study analyzes the impact of the expanding the hometown tax donation program on the fiscal adjustment among local governments, and examines how the hometown tax donation program and the local allocation tax system should be through analysis of the inclusion requirements of the standard financial revenue amount and verification of the impact if hometown tax donation are included in the calculation.

【キーワード (Keyword)】

ふるさと納税 (the hometown tax donation program)、地方交付税 (the local allocation tax)

第1章 ふるさと納税を巡る課題と研究背景・目的

第1節 研究の背景・目的

2008年に受入額81.4億円という規模でスタートしたふるさと納税制度は、制度開始から15年で9654.1億円まで拡大した。制度創設後、寄附ができるポータルサイトの開設などの環境整備が進み、寄附文化の醸成や地域活性化に貢献したと言えるが、地方財政調整制度への影響も生じている。

本研究では、ふるさと納税の地方財政制度に与える影響を明らかにするとともに、ふるさと納税の拡大を受容しつつ、地方団体間の財源の均衡を図るためにはどのような制度改正が必要か検討する。

第2節 論文の構成

第2章 ふるさと納税制度の変遷

第1節 現行制度について

第2節 制度の変遷

年度	受入額	制度の変遷等
2008	81.4	制度創設(下限5000円、1割)
2009	77.0	
2010	102.2	東日本大震災発生
2011	121.6	下限額2000円へ引下げ
2012	104.1	民間初のポータルサイト開設
2013	145.6	
2014	388.5	返礼品競争の過熱が報道
2015	1,652.9	ワンストップ特例制度創設 上限所得割の2割へ引上げ
2016	2,844.1	
2017	3,653.2	返礼品3割基準に関する通知
2018	5,127.1	地場産品に関する通知

年度	受入額	制度の変遷等
2019	4,875.4	指定制度開始
2020	6,724.9	泉佐野、特交減額に関し提訴
2021	8,302.4	
2022	9,654.1	
2023	-	募集経費・返礼品基準の厳格化

第3章 先行研究の整理

第1節 先行研究の概要

第2節 地方団体間のふるさと納税の財源移転の状況を分析する研究

第3節 ふるさと納税と地方交付税の関係に関する研究

第4節 先行研究の整理を通じて明らかになった課題

先行研究では、受入額と税額控除額を用いたふるさと納税の収支の分析を通じ、団体間の財源移転の状況を明らかにしている。体系的な財源移転は行われていないとする分析結果が示されているが、最新の実績を用いて現状分析を行い、この傾向に変化がないか確認する必要がある。

基準財政収入額(以下、収入額という。)へのふるさと納税の算入を提言しているものがあつた。受入額の収入額への算入に関しては、収入額の性質や算入要件の分析が必要である。

第4章 リサーチクエスチョンの設定

- ふるさと納税制度が財政調整制度に与える影響は拡大傾向にあり、地方団体間の財政調整を考えると無視できない規模になっているのではないか。
- 国はどのような制度改正を検討すべきか。

第5章 ふるさと納税の財政調整機能への影響

第1節 財政調整制度の目的

地方交付税制度は、財源均衡化機能と財源保障機能を併せ持つ。財源均衡化は単純な財政力格差の是正にとどまらず、各団体が行政の計画的な運営が可能であるよう配慮しつつ、地方財源を適正に配分する仕組みである。

第2節 分析対象について

本研究では、都道府県分の受入額が全体の1.2%（2022年度）と規模が小さいため、市町村分の状況を分析対象とする。

第3節 ふるさと納税の収支分析を通してみる財源移転の状況

富田（2017）の手法を参考に、地方区分、団体規模区分、財政力指数区分ごとのふるさと納税の収支

表1 地方区分別の収支状況

（単位：億円）

地域区分	団体数	収支総計	受入超過 団体数	受入 超過額	控除超過 団体数	控除 超過額
北海道	179	1,320	177	1,382	2	▲ 62
東北	227	820	203	873	24	▲ 53
関東	316	▲ 1,278	150	594	166	▲ 1,872
北陸・甲信越	185	940	166	977	19	▲ 37
東海	160	370	102	641	58	▲ 272
近畿	198	322	133	798	65	▲ 476
中国	107	102	90	205	17	▲ 103
四国	95	281	85	287	10	▲ 6
九州・沖縄	274	2,214	263	2,325	11	▲ 111
総計	1,741	5,089	1,369	8,082	372	▲ 2,993

表2 団体区分別の収支状況

（単位：億円）

団体区分	団体数	収支総計	受入超過 団体数	受入 超過額	控除超過 団体数	控除 超過額
特別区	23	▲ 791	0	0	23	▲ 791
政令指定都市	20	▲ 1,162	1	21	19	▲ 1,183
中核市	62	▲ 168	17	221	45	▲ 389
施行時特例市	23	▲ 24	8	78	15	▲ 102
10万人以上	154	631	77	1,004	77	▲ 374
1万～10万人未満	936	5,439	770	5,591	166	▲ 152
1万人未満	523	1,166	496	1,167	27	▲ 1
総計	1,741	5,089	1,369	8,082	372	▲ 2,993

表3 財政力区分別の収支状況

（単位：億円）

団体区分	団体数	収支総計	受入超過 団体数	受入 超過額	控除超過 団体数	控除 超過額
不交付	93	▲ 942	29	193	64	▲ 1,135
0.90～0.99	73	▲ 673	21	278	52	▲ 951
0.80～0.89	120	▲ 1	47	452	73	▲ 453
0.70～0.79	143	70	67	442	76	▲ 373
0.60～0.69	166	858	122	922	44	▲ 64
0.50～0.59	184	1,428	160	1,441	24	▲ 13
0.40～0.49	202	1,337	187	1,339	15	▲ 3
0.30～0.39	248	1,620	237	1,620	11	▲ 1
0.20～0.29	290	1,115	282	1,115	8	▲ 0
0.10～0.19	211	277	207	277	4	▲ 0
0.10未満	11	1	10	1	1	▲ 0
総計	1,741	5,089	1,369	8,082	372	▲ 2,993

を分析したところ、地域区分別の収支では、収支総計では関東地方のみが赤字となり、関東地方から他の地域への財源移転が推測できるものの、地方間の偏在度が大きい。団体区分別では、規模の大きい団体では赤字となるものの、一定数の受入超過団体が存在する。財政力指数の区分では、財政力指数が高くても黒字、低くても赤字の団体が存在している。

以上より、団体規模や財政力に応じた体系的な財政調整が行われているとは言い難い。

第4節 受入額の順位の固定化及び偏在傾向

高岡（2018）の手法を用い、受入額順に地方団体を10等分し、2019～2022年度のグループ分布を分析したところ、1位グループに受入額の約6割が集中していた。また、どの年度でも前年度と同じ順位となる団体の割合が最も多く、特に上位層と最下位層で順位の固定化が進んでいる。順位グループと財政力指数に相関関係はない。近年の政令指定都市等の規模の大きな地方団体が受入額を伸ばしている状況は制度創設時の理念からやや外れていると考える。

第5節 標準財政規模との関係

各地方団体の2015～2021年度の受入額と標準財政規模を比較した場合、約9割の地方団体では、受入額は標準財政規模の10%未満の規模だった。一方で、標準財政規模を超過する団体も存在している。

表4 標準財政規模との比較

標準財政規模 との比較	2019		2020		2021	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
100%以上	3	0.2%	8	0.5%	8	0.5%
50%以上100%未満	7	0.4%	10	0.6%	14	0.8%
10%以上50%未満	130	7.5%	178	10.2%	199	11.4%
1%以上10%未満	667	38.3%	781	44.9%	836	48.0%
1%未満	934	53.6%	764	43.9%	684	39.3%
合計	1,741	100%	1,741	100%	1,741	100%

第6節 まとめ

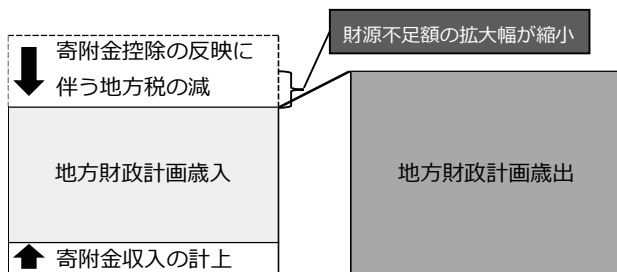
- ①ふるさと納税による財源移転は、財政力指数等とは関係が薄く、体系定な財政調整とは言い難い。
- ②ふるさと納税受入額は、上位10%の地方団体に約6割が集中。上位層と最下位層の格差が大きく、特に上位層と最下位層で順位の固定化が進む。
- ③政令指定都市等規模の大きな団体の受入額が増加。
- ④受入額は、約9割の地方団体では標準財政規模の10%未満の規模である。
- ⑤現在も受入額が標準財政規模を超える団体がある。
- ⑥受入額は、財政力指数の積算に含まれず、仮に同じ財政力指数でも、受入額の多寡により、実質的な財政力に差が生じている可能性がある。

第6章 ふるさと納税と地方交付税

第1節 地方交付税総額との関係（マクロの視点）

2017年度以降は、寄附金税額控除による地方税の減収を見込むことに加え、ふるさと納税による寄附金収入の見込額の半額程度を地財計画歳入の雑収入に計上する取扱いである。

図1 2017年度以降の地方財政計画との関係



第2節 普通交付税の算定方法との関係

(1) ふるさと納税に係る寄附金税額控除の取扱い

寄附金税額控除で減収となった個人住民税分は、翌年度の収入額の個人住民税所得割の算定に反映される。不交付団体は補填がなされない。補填措置額は2023年度算定で2,375億円であり、2019年度算定から倍増している。

表5 補填措置額の推移（推計）

(単位：億円)

	2019	2020	2021	2022	2023
交付団体	1,109.7	1,170.6	1,592.6	1,981.7	2,374.5

(2) ふるさと納税に係る寄附金収入の取扱い

寄附金は、収入額へ算入されていない。理由は、収入額は地方税等の「経常的な収入となる」歳入を対象としており、寄附金は、「個人の自発的な意思に基づく収入」であって「年度間の変動が大きく経常的な収入とは言えない」ため、「社会保障関係費を始めとした基準財政需要額で算定している経費を賄う財源と位置づけることは適当ではない」ためである。

第3節 特別交付税の算定方法との関係

現行制度の市町村分の特別交付税の算定では、ふるさと納税受入額が一定の額を超過する場合、特別交付税が減額される仕組みである。この減額措置は、公営競技収益金と同様に既存の収入額の項目だけでは測ることのできない財政力を捕捉しようとするものである。特別交付税に関する省令に基づき、減額対象の団体を推計したところ、対象となる団体は、表6のとおりだった。

災害の有無等の特殊財政需要やふるさと納税受入額の規模により、必ずしも特別交付税が減少するわ

けではないが、2019年度の大阪府泉佐野市、2022年度の北海道白糠町の特別交付税の額は前年度に比べ、明確に減少していることが確認できた。一方で、これらの対象団体の受入額は減少しておらず、特別交付税での調整には限界がある。

表6 特交減額対象団体の状況

(単位：億円)

		2019	2020	2021	2022
北海道	特交額	8.76	8.91	11.90	9.92
紋別市	受入額	77.38	133.93	152.97	194.33
北海道	特交額	11.13	11.47	12.25	9.74
根室市	受入額	65.89	125.46	146.05	176.13
北海道	特交額	2.80	3.02	3.27	0.60
白糠町	受入額	67.33	97.37	125.22	148.34
福井県	特交額	3.87	3.69	3.27	4.52
敦賀市	受入額	6.31	34.21	77.22	87.49
大阪府	特交額	0.53	4.28	4.59	5.91
泉佐野市	受入額	184.97	22.48	113.47	137.72
佐賀県	特交額	0.79	0.70	0.75	未公表
上峰町	受入額	46.72	44.42	45.58	108.74
宮崎県	特交額	2.88	3.34	0.99	未公表
都農町	受入額	52.08	82.68	109.45	0.00
減額対象団体		1団体	なし	4団体	5団体

…特交減額対象年度

第4節 基準財政収入額の対象歳入科目

現行制度では、収入額の対象歳入科目は、地方税、地方譲与税、交通安全対策特別交付金等の法定普通税と一部の目的税、一部交付金等に限定されている。これは、収入額が「基準財政需要額に対応するもの」で、需要額は「地方団体の財政需要のうち一般財源をもって賄われるべき額を対象としているのであるから、当然基準財政収入額の対象となる地方団体の収入も一般財源としての収入に限られる」ためとされている（遠藤1997）。

これまでの制度改正を確認すると、順次算入対象となる歳入科目が拡大されてきたことがわかる。拡大の際に整理された収入額の対象とすべき歳入科目の要件は、表7のとおりである。

表7 収入額の要件

要件1	一般財源であること。
要件2	普遍的な収入であること。
要件3	安定的な収入であること。
要件4	金額が大きく、地財計画への影響が大。
要件5	単位費用の積算に含まない、または含めると不合理な算定となる収入であること。

要件1に関し、目的税等でも税の目的とする充当事業の範囲が包括的であれば、算入対象とされている場合がある。要件2の普遍的とは、全団体または多くの団体にある収入を指す。要件3は、地方全体で一定の収入があり制度の継続が見込まれ、個別団体の額の変動幅が大きすぎないことである。要件4の金額の大きさは、当初に比べ2～6倍の規模になった際に影響が無視できないとして算入されている。

第5節 ふるさと納税と基準財政収入

収入額の算入要件に、ふるさと納税寄附金が該当するか確認し、収入額算入の余地があるか検討する。要件へのあてはめは表8のとおりである。

表8 ふるさと納税寄附金の要件あてはめ

要件	ふるさと納税に係る寄附金を要件へあてはめ
1	△ 用途を指定しないものが約4割、実態は一般財源に近い運用だが、現行は特定財源であり取扱いの変更が必要。クラウドファンディング型は特財。
2	○ ほぼ全ての市区町村にあり、普遍性を持つ。
3	△ 地方財政全体：制度の継続が見込まれ、一定の金額で推移する等安定性あり。 個別団体：年度間の変動幅は縮小。 個人の自発的な意思に基づくという性質上、安定的な経常財源とは整理しがたい。
4	○ 地方財政計画計上額は2倍、受入額は制度創設時の119倍となっており、地方財政に与える影響は大きい。
5	○ 標準団体ごとの受入額の積算が困難である等、単位費用の積算に含めることは困難。

ふるさと納税は、収入額の要件を全て満たすとは言えないが、金額の規模や一般財源として活用されている実態に注目したとき、収入額への算入は有効な手法ではないだろうか。

第6節 算入した場合の試算と影響の分析

2つの算入割合を用いて、受入額を収入額へ算入した場合の財源不足額への影響を検証した。算入割合と考え方は表9のとおり。

表9 算入割合の考え方

	算入割合	考え方
試算A	50%	受入額から募集経費を控除した額を算入
試算B	37.5%	留保財源の考え方を適用し、受入額から募集経費を控除した額の75%を算入

試算Aの結果、財源不足額は4,311億円の減、試算Bでは3,310億円の減となった。この額と同程度、基準財政需要額を伸長させる必要がある。基準財政収入額は基準財政需要額と対応するものであり、いずれかのみを伸ばすことは制度趣旨になじまない。

財源不足額が10%以上減少する団体は、試算Aでは266団体、交付団体の約16%、試算Bでは、197団体、交付団体の約12%であった。

表10 試算Bの結果の財源不足額減少状況

減少率 財政力	10%未満	10%以上 50%未満	50%以上 100%未	皆減	計
0.10未満	13	0	0	0	13
0.10～0.19	196	10	1	0	207
0.20～0.29	260	23	1	1	285
0.30～0.39	224	22	2	2	250
0.40～0.49	180	31	2	0	213
0.50～0.59	167	27	1	1	196
0.60～0.69	147	16	2	3	168
0.70～0.79	139	15	0	0	154
0.80～0.89	76	14	2	3	95
0.90～0.99	43	13	3	2	61
計	1,445	171	14	12	1,642
構成割合	88.0%	10.4%	0.9%	0.7%	100.0%

受入額の算入により不交付団体となる団体は試算Bでも12団体ある。試算Aの試算後不交付団体では、通常の不交付団体平均を超える財政力指数、財源超過額となる団体もあったが、試算Bでは2団体のみ財政力指数が平均を超えた。

以上より、受入額を算入しても①約9割の団体には影響が小さい、②37.5%であれば不交付団体平均を大きく超える団体がほぼ生じないと言える。

第7章 政策提言

第1節 リサーチクエストの解及び政策提言

【政策提言】

国は、普通交付税の基準財政収入額へふるさと納税を算入することを検討してもよいのではないかと。算入にあたり、クラウドファンディング型ふるさと納税の額を控除したうえで、算入率は募集経費と留保財源を踏まえた37.5%が望ましい。

【理由】

- ① ふるさと納税の地方財政調整制度への影響が無視できないものとなってきたため
- ② 収入額への算入は、寄附者の行動への影響が小さく、制度の健全な発展を妨げないため。
- ③ 収入額への算入により、真に手当が必要な地方団体へ地方交付税の配分が可能となるため。

第2節 今後の課題

本研究では、収入面に焦点を絞り分析を行った。収入額への算入に合わせて、基準財政需要額を伸長する必要があると考えるが、どのように伸長すべきかについては、今後の研究課題である。

地方移住定住の促進に向けた通勤・通学補助事業に関する研究
－和歌山県における適用可能性について－

Study on Commuting and School Commuting Support Programs to Promote Regional Migration
and Settlement –Assessing Applicability in Wakayama Prefecture–

MJR23108 速水 秀
HAYAMIZU Shu

指導教員:横道 清孝
Advisor:Prof.YOKOMICHI Kiyotaka

【要旨(abstract)】

人口の減少や少子高齢化が進む我が国において、特に地方では都市圏への人口転出が課題である。本研究では、ある自治体に居住しながら異なる都道府県へ通勤または通学する住民に対して通勤・通学費用の補助や貸与を行う「通勤・通学補助事業」について、その実施状況を把握・整理することを目的とした。関東地方を中心とした自治体に対し調査を実施し、その実施状況の整理を通して事業の効果について検討を行い、和歌山県及び県内自治体に対する政策提言を行った。

In our country, population decline and aging are progressing, particularly in rural areas, where population outflow is becoming an issue. This study aims to understand and organize the implementation status of a “commuting and school commuting support program” that provides subsidies or loans for commuting and school commuting expenses to residents commuting or attending school in different prefectures while residing in a certain municipality. Surveys were conducted on municipalities mainly in the Kanto regions to examine the program’s effectiveness through organizing its implementation status, and policy proposals were made to Wakayama Prefecture and local municipalities.

【キーワード(keyword)】

移住(migration), 定住(settlement), 転出抑制(reduction of out-migration),
通勤補助(commuting support programs), 通学補助(school commuting support programs)

研究の構成

序章	研究の背景・目的
第1章	和歌山県の状況
第2章	通勤・通学補助事業の状況
第3章	山梨県に着目した事例調査
第4章	総括
第5章	政策提言

序章 研究の背景・目的

人口減少や少子高齢化が進行する我が国において、これまで過疎対策に向けた様々な取り組みが行われてきた。現在においても人口の減少しており、地方

から都市圏への人口流出も続いている。

本研究では、地方への移住・定住や都市圏への転出抑制に向けた施策として、通勤・通学補助事業に着目して調査を行い、その実施状況を把握・整理することを目的とする。最後に和歌山県内における適用可能性についても検討し、政策提言を行う。

第1章 和歌山県の状況

和歌山県の人口動態及び県内住民の他府県に対する通勤・通学先について整理を行った。和歌山県においても人口の減少及び大阪府を中心とした若年層の転出が続いている一方で、県内に在住しながら他府県に通勤・通学している住民もいることを確認した。

第2章 通勤・通学補助事業の状況

第1節 通勤・通学補助事業

ここでは、ある自治体に居住しながら異なる都道府県へ通勤または通学する者に対して、通勤費用や通学費用の補助または貸与を行う事業を「通勤・通学補助事業」と称する。

第2節 調査対象及び手法

通勤・通学補助事業を実施している、あるいは過去に実施していた自治体を対象として、36市町に調査を実施した。また、事業を実施する自治体に対して補助を実施している山梨県にも調査を実施した。

調査手法はアンケート調査(32市町)及びヒアリング調査(4市、1県)による。

第3節 調査結果

第1項 実施自治体数と分布

2014(H26)年度から事業を開始する自治体が見られ、現在まで増加している。2020(R2)年度からは事業を終了する自治体も見られる。

首都圏周辺の自治体において特に多く実施されており、既に事業を終了した自治体も含んだ実施自治体数では山梨県内自治体が12団体と最も多く、次いで栃木県内で5団体、千葉県内で4団体の実施が確認された。

第2項 事業の実施目的と背景

事業の実施目的については、定住支援に加えて、公共交通機関の利用促進や子育て環境の充実、若者の転出抑制も挙げられた。

事業の創設に至った背景については、人口減少や少子高齢化の進行に加え、特に進学や就職を機とした若年層の転出に対して課題意識を持つ回答が得られた。

第3項 事業の実施形態(省略)

第4項 1か月あたりの補助上限額

1か月あたりの補助金額の上限は1万円から2万円としている自治体を中心であった。補助の対象となる金額は、申請者の負担額の中から一定割合(自己負担額の2分の1、3分の1など)としている事例が多くみられた。

第5項 事業の補助形態

補助形態については「補助」または「貸与」の2通りに大別され、「補助」による形態の中でも返還要件を設けている場合とそうでない場合が存在する。ほとんどの自治体は返還要件のない「補助」による形態をとっており、「貸与」や返還要件を設けている自治体は6団体(約16.7%)に留まった。

第6項 事業利用の流れ(省略)

第7項 事業の申請件数

全体としての申請件数は増加傾向にあり、対象者別の件数では通学者からの申請件数が多いことが確認された。新型コロナウイルス感染症が流行した2020年度には通学者を対象とした事業の申請件数が落ち込んだが、その後再び増加している。

第8項 事業の効果と課題

申請件数や人口動態の数値、補助終了後の定住などを材料に、若年層の人口転出抑制や定住人口の増加に対する一定の効果があったと回答する自治体が複数みられた。

効果が見込まれる一方でその大きさについては不明であり、移住・定住の意思決定に対して与える影響への疑問を持つ意見も見られている。

第9項 県との連携

県との連携や関与が「あり」と回答したのは13自治体(約36.1%)であり、そのほとんどは山梨県内の自治体であった。山梨県では平成29年度から令和6年度まで「山梨県鉄道通学支援による人口転出抑制実証事

業」として実証事業が行われている。

第10項 事業終了に至った理由

2023年度時点において、5自治体が既に事業を終了している。利用者の定住や補助金として一定の役割は果たしたものの期待するほどの効果が得られなかったこと、新型コロナウイルス感染症を契機にリモートワーク・リモート講義が増加し利用者が減少したことが理由として挙げられた。

第4節 調査結果の分析

第1項 通勤・通学別の申請件数

第2項 人口あたりの利用率

通学者の申請件数は、通勤者に比較して自治体によってばらつきが大きいものの、件数の面においては通学者を対象とした事業の方がより多くの利用者が存在していた。

人口当たりの利用率においても通学者を対象とした事業の利用率が高い傾向にあった。

第3項 距離・移動時間別の利用率との比較

事業実施自治体から主要都市までの距離や移動時間を用い実施自治体と利用率の分布を確認した。距離の面では通学者を対象とした事業で約40kmから120kmの区間に、通勤者を対象とした事業で約40kmから200kmの区間に分布し、移動時間の面では約40分から120分間に分布していることが確認された。

第4項 交通手段別の利用率の比較

新幹線利用を対象とした地域が距離約40kmから200km、移動時間20分から90分までの区間に分布しているのに対し、その他の地域では距離約40kmから120km、移動時間約80分から140分の範囲に分布していることが確認された。

第5節 小括(省略)

第3章 山梨県に着目した事例調査

第1節 山梨県の通勤・通学状況(省略)

第2節 山梨県による人口転出抑制実証事業

山梨県において2017(H29)年度から実施されている人口転出抑制実証事業は、県内に住所を有し県外の大学等への通学を始めた者の通学定期券購入費に対する助成事業を実施している県内自治体に対し、250万円を上限に負担額の2分の1を補助する事業である。

実証事業への参加自治体は、甲府市、山梨市、甲斐市、笛吹市、甲州市の5自治体から開始し、2021年度には山梨市が事業を終了したが参加自治体は徐々に増加し、2023年度時点では11自治体が通学支援事業を実施中である。

第3節 山梨県の実施状況

第1項 実施自治体の分布(省略)

第2項 事業の申請件数

2020年度には多くの自治体で申請件数が落ち込んでいるものの2022年度までには概ね持ち直している。県全体の合計した申請件数においても、2020年度を除いては増加傾向にあり2022年度には578件の申請が行われている。

第4節 山梨県の実施状況分析

第1項 人口あたりの利用率の分析

県の中心部に近い山梨市、甲斐市、笛吹市、甲州市及び関東圏に近い位置にある都留市、富士吉田市において相対的に高い利用率であった。

第2項 距離や時間と利用率の比較

主要都市までの移動距離の分布は約40kmから100km、移動時間の分布は約40分から140分となっており、調査対象全体について分析した際と同様の傾向が観察された。

第3項 県全体で見た利用件数や人口動態

進学を機に転出しうる主な年代である 15～19 歳及び 20～24 歳の他都道府県への転出者数と、県内の通学者による申請件数との比較を行った。

通学者に対する事業が開始し、実施自治体数が増加するにつれて通学者の申請総数に対する割合は増加しており、直近の実績となる 2022 年度では転出者数の約 10.0%に相当する件数の申請が行われていた。

県内の転出者数については 2018 年以降減少傾向にある。また、転入超過数についても 2021 年には転出超過の状態から転入超過に転じている。15～24 歳の推移についても、2017 年頃から徐々に改善し 15～19 歳の住民に関しては 2019 年から転入超過に転じている。

第4章 総括

第1節 調査内容の総括

通勤・通学補助事業は転出抑制及び定住促進を目的として実施されており、2014 年度から申請件数・実施自治体ともに増加している。加えて事業の実施により定住につながった事例もあったことから、事業の実施については一定の効果があるものと考えられる。

また、県が事業を実施する県内自治体に対して支援を行っている事例も確認された。申請件数を山梨県全体から捉えた場合、15～24 歳の県内年間転出者数の約 10.0%に相当しており、県の立場からみても事業の効果は見込まれるものと考えられる。

事業実施自治体の分布については、新幹線乗車券または新幹線定期券を対象としている自治体では移動距離において約 200km、移動時間において約 90 分までの範囲、その他の自治体では約 120km、約 140 分までの範囲であり、これが事業実施範囲のひとつの指標となると考えられる。

第2節 和歌山県への適用可能性

既存の事業実施自治体の分布をもとに和歌山県内自治体において通勤・通学補助がどの程度の範囲で導入しうるかについて検討を行った。

和歌山県からの主な転出先かつ通勤・通学先である大阪府に対しては、県北部を中心とした自治体がある条件を満たすことが確認された。

第5章 政策提言

第1節 政策提言

第1項 和歌山県内自治体に対する政策提言

通勤・通学補助事業には若年層の定住や転出抑制に対して一定の効果が期待できることから、県北部の自治体を中心として事業の導入を検討する余地はあるといえる。その一方で、県南部の自治体においては適用が難しい。

第2項 和歌山県に対する政策提言

通勤・通学補助事業が活用できる地域においては、その効果を期待できる面があることから、効果の検証を目的として実証事業としての実施を検討する、あるいは、通勤・通学補助事業を導入する自治体が現れた際には事業周知に協力するといった取り組みが考えられる。

第2節 今後の課題

本事業の効果を検討するにあたっては費用対効果による検証までは行われていない。事業実施にかかる費用と、住民が地域に継続して居住することによる便益について算定することができれば、より明確に事業の効果を検討することが可能であり、この点については引き続き分析と検討が必要となる部分である。

また、和歌山県内の適用可能性については、一律に大阪市の中心部に対する距離や時間を用いて検討を行ったが、自治体によって主要な通勤・通学先は様々であることが想定される。現実に事業の実施を検討する場合は、その自治体における需要調査及び事業継続を判断するための明確な効果指標の設定が必要である。

地域建設業の担い手確保と働き方改革に関する考察

A study on securing workers and work style reform in the regional construction industry

MJR23109 日高 徹也（派遣元：宮崎県）

指導教員：高橋 正史 教授

Tetsuya Hidaka

Advisor : Prof. Masafumi Takahashi

【要旨 (Abstract)】

建設業は、就業者の高齢化や人手不足が深刻であり、担い手確保と働き方改革が急務となっている。しかし、直面している課題等は企業規模によって異なるため、特に小規模企業において取組が十分でないことが想定される。本研究では、宮崎県の地域建設業を対象にアンケート調査を実施し、結果を企業規模ごとに整理することで、小規模企業ほど技術職員の高齢化が進行していることや、新たに採用した技術職員が早期に離職しやすいことなどを明らかにした。そして、その結果を踏まえて、県及び県内の建設業者に対して政策提言を行った。

The construction industry is faced with both an increasingly aging workforce and a serious shortage of workers, with an urgent need to secure necessary workers and to reform the industry's work style. However, the specific challenges could vary depending on the size of the company, particularly affecting small companies that are slow in adapting to the current situation. In this study, I conducted a questionnaire survey of the local construction industry in Miyazaki Prefecture to identify issues in relation to company size. Results of the survey show that smaller companies tend to have older workers, and new hires are less likely to stay for extended periods. Based on these results, policy recommendations were formulated for both the prefectural government and the construction companies.

【キーワード (Keywords)】

地域建設業 (Regional construction industry)、担い手確保 (Securing workers)、働き方改革 (Work style reform)

第1章 序論

1.1 研究背景

日本の建設業は他産業と比較して高齢人口の割合が大きく、担い手確保が大きな課題となっている。

地域において、建設業は、道路や河川といった社会インフラの整備・維持管理の主体として人々の生活を支えているだけではなく、「地域の守り手」としても非常に重要な役割を担っている。特に、大規模災害等によって被災地域への交通ルートが途絶した場合、地域の地元建設業者が初動対応を行うこととなる。令和6年1月1日に発生した能登半島地震においても、石川県内の建設業者が加盟する一般社団法人石川県建設業協会からの派遣により、発災翌日の1月2日には石川県内の道路啓開が開始されている。

また、高度経済成長期以降に整備されたインフラの老朽化が今後加速度的に進行していく中で、戦略的なメンテナンスを将来に渡って実施していく必要があることから、建設業の役割はますます大きくなっていく。しかし、このまま建設業界の高齢化が進行していった場合、技術の継承がスムーズに行われず、地域から建設業が消滅してしまう事態になりかねないという大きな危機を迎えている。

1.2 日本における建設業の現状

建設投資は、平成4年度の84兆円をピークに減少が続き、平成22年度には42兆円とピーク時の半分まで

落ち込んだ。しかし、東日本大震災以降の防災対策や中央自動車道笹子トンネル天井版落下事故を契機とする老朽化対策を中心とする公共投資の増加に加えて、東京オリンピック・パラリンピックに関連した民間投資の増加により、近年は建設投資の増加が続いている。

建設業許可業者数及び就業者数についても、建設投資に追随する形で減少が続き、平成24年度以降は減少スピードが緩やかになったものの、増加するまでには至っていない。近年の建設関連職種の有効求人倍率の伸びは大きく、職業計が1倍程度であるのに対し、建設関連職種は4倍を超える倍率で推移しており、建設業界が人手不足であることが分かる。

1.3 研究の目的・意義

地域建設業が今後も地域の守り手であり続けるためには、担い手が確保され、世代交代や技術の継承が円滑に進むことが必要である。しかし、担い手確保及びそのためにまず取り組むべきと考えられる働き方改革については、企業規模ごとに直面している課題や取組状況にばらつきがあり、人手や資金面の負担から、特に小規模企業において十分に取組めていないことが想定される。

そこで本研究では、地域建設業の担い手確保及び働き方改革に関する取組についての現状、課題等を企業規模ごとに整理する。対象地域は、全国と比較したときに時間当たり労働賃金が低く、高齢化も早いペース

で進行しているなど、担い手確保やそのための働き方改革の観点から課題が多いと考えられる宮崎県とする。そして、宮崎県建設業を取り巻く環境やアンケート調査の結果を踏まえ、宮崎県及び県内業者が取り組むべき施策について提言する。

1.4 先行研究

一般財団法人建設業情報管理センターは、建設産業行政のサポートを目的とした「地域建設業のあり方検討委員会」を設置しており、令和4年度は三重県と熊本県をモデルに、アンケート調査やインタビュー調査によってそれぞれの県の建設業を取り巻く環境、現状を整理したうえで、今後の方向性について提言している。本研究では同センターのアンケート調査を参考に、宮崎県の建設業者を取り巻く情勢や課題等を抽出したうえで、さらに企業規模ごとに整理・分析しており、既存の研究よりも細かい単位での実態究明に資するものとする。

第2章 宮崎県建設業を取り巻く環境

2.1 宮崎県の地理的特性

水害や地震等の自然災害の影響を受けやすい地理的特性を有しており、近年は「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に基づく防災・減災対策が進められている。また、全国的に見ても道路整備が進んでおらず、災害時の交通途絶のリスクも高いため、積極的に交通網の整備に取り組んでいる。

2.2 宮崎県の人口構造 (省略)

2.3 産業構造に占める建設業の位置 (省略)

2.4 建設投資の動向

全国の傾向と同様に、1990年代後半から減少傾向であったが、近年は増加傾向となっている。全国と比較すると、建設投資額全体に占める公共土木の割合が大きいという特徴がある。

年間を通して安定的な工事量が確保されているかを表す平準化率は、市町村によって差があり、工事の発注時期に大きなばらつきが見られる。

2.5 建設業許可業者数の動向

平成11年度末の6,448業者をピークに減少し続け、近年は横ばいから微減で推移し、令和4年度末には4,289業者と、ピーク時から33.5%の減少となっている。日本全体の同期間における減少幅(21.0%)よりも大きく、都道府県別では秋田県の33.6%に次ぐ全国第2位の減少幅となっていることから、宮崎県では全国的に見ても急速に建設業許可業者数が減少している状況で

ある。

2.6 建設業就業者の動向

平成12年から令和2年にかけて37%減少しており、建設業許可業者数同様、全国的に見ても早いペースで減少している。年齢構成を見ると、55歳以上の割合は全国平均より大きく、29歳以下の割合は全国平均より小さくなっており、全国的に建設業が全産業と比べて高齢化が進んでいる中でも、宮崎県は特に深刻なスピードで進行している。

高等学校を卒業した後に建設業に就職する割合は、毎年10%程度いるものの、そのうち40%程度は県外に就職している状況である。

2.7 建設業の就業環境

県内他産業と比較すると、賃金の面では平均的な水準にあるものの、労働時間や出勤日数は多くなっていることから、今後担い手を確保していくためには賃金を今以上の水準に保ちつつ、労働時間や休日面の改善を図っていくことが課題と言える。

2.8 就業環境等の全国との比較

賃金単価と高卒者の県外流出率を都道府県間で比較すると、宮崎県はいずれも全国第44位となっている。賃金単価は宮崎県内では平均的な水準にあるものの、全国的に見ると低く、建設業を志す人材が他県に流出している割合が高い状況である。なお、青森県、岩手県、長崎県、沖縄県は宮崎県と同様に賃金単価が低く、県外流出の多い県となっている。このことから、建設業の賃金単価が低い県では、若い建設人材が他県に流出しやすいと考えることができる。

第3章 既往の取組と先行研究

3.1 国の取組

近年の取組として、国土交通省では工事の入札や積算において、働き方改革に取り組む企業がインセンティブを得られるよう、総合評価落札方式における賃上げを実施する企業に対する加点措置や、週休2日を考慮した間接費の補正といった措置を導入し、企業の取組の促進を後押ししている。

また、令和元年に運用が開始された建設キャリアアップシステムは、技能者の資格や現場での就業履歴等を登録・蓄積することにより、技能・経験が客観的に評価され、技能者の適切な処遇につなげる仕組みであるが、技能・経験に応じた賃金支払いについて目指すべき具体的なイメージを業界全体で共有することを通じて、官民一体となって賃上げや適正価格での受発注の

促進を目指すとしている。

3.2 宮崎県の取組

宮崎県では、建設産業の持続的発展のためには若年者の確保と生産性向上が不可欠であるという認識の下、建設産業のPR・理解促進や働き方改革に向けた支援に取り組んでいる。担い手対策における長年の取組として、宮崎県産業開発青年隊で若手技術者の育成に取り組んでいることも特徴的と言える。同隊は、昭和26年に全国に先駆けて誕生した県営の建設技術者養成機関であり、現在県営で存続しているのは宮崎県が唯一となっている。

3.3 建設業界や関係団体の取組 (省略)

第4章 建設業者へのアンケート調査

4.1 アンケートの概要

人材確保・育成、働き方改革、経営上の課題等を把握することを目的に、アンケート調査を実施した。宮崎県建設業協会の会員で宮崎県の入札参加資格を有する464社を対象とし、139社から回答を得た(回収率30.0%)。なお、同種アンケート調査は宮崎県では初めての取組である。

4.2 アンケート結果 (省略)

4.3 小括

担い手確保については、技術職員は全体的に高齢化が進み若手が不足している状況だが、特に小規模企業で高齢化が顕著である。地域建設業が持続的に機能するためには、半数以上を占める小規模企業で担い手が確保され、世代交代が行われることが重要と言える。

採用活動及び人材育成については、小規模企業では十分な採用活動に取り組みおらず、採用活動を行っても採用まで至らないことが多い。採用した技術職員が早期に離職する割合が大きいことも課題である。また、小規模企業では担い手不足の原因を「人材育成が進まない、成長の機会が少ない」と考えている割合が小さく、社員育成の取組を実施している企業も15%にとどまっている。

働き方改革については、4週8休の導入は全体の5割程度であり、企業規模ごとの違いは特に見られないが、阻害要因として天候や繁忙期・閑散期の労働需要の差、現場作業以外の負担が共通要因として挙がる中、大規模企業では工期が十分でないために休日の確保が進んでいない。

生産性の向上に関してはICT建設機械の導入拡大が課題である。特に小規模企業で導入が進んでいないが、

導入に当たっては技術職員の高齢化や人材不足といった小規模企業ならではの課題が大きく、人手不足を補完するICT技術が、人手不足ゆえに導入できないという悪循環に陥っている。

第5章 建設業者へのヒアリング調査

5.1 ヒアリング調査の概要

小規模企業の実態把握を目的としたヒアリング(小規模企業ヒアリング)と、担い手確保及び働き方改革について県内で優良な取組を行っている業者の事例調査を目的としたヒアリング(優良事例ヒアリング)を行った。小規模企業ヒアリングについては、アンケートに回答があった業者のうち、グループ③に属する企業から4社を選定した。優良事例ヒアリングについては、「建設産業の担い手の確保及び育成」に向けて、顕著な功績を挙げている企業として令和4年度建設人材育成優良企業国土交通大臣賞を受賞している旭建設株式会社(宮崎県日向市)と、仕事と生活の調和の実現に向けた職場環境づくりを積極的に行っている企業や事業所のうち、特に優れた取組成果が認められる企業などを宮崎県知事が認証する制度「働きやすい職場『ひなたの極』」の認証を受けている永野建設株式会社(宮崎県日南市)を選定した。

5.2 小規模企業ヒアリング結果 (省略)

5.3 優良事例ヒアリング結果 (省略)

5.4 小括

小規模企業では、ここ数年で4週8休の導入が進んでいるが、働き方改革の意識が広がってきたことに加えて、公共工事における工期の見直しや、週休2日工事の経費補正が導入されたことが大きいことが分かった。このことから、建設業界で働き方改革が進むためには、要請や働きかけだけでなく、現場の環境改善に直接的に影響を与える施策の有無が大きいと言える。

生産性の向上に関しては、書類作成の負担が大きいことや、ICT技術を学ぶ余裕がないといった声があるが、小規模企業でも書類作成を分担することで技術者の負担を減らす取組や、永野建設株式会社のようにICTを積極的に活用することで現場を支援する取組など、企業規模に応じた取組が進んでいる。一方で、宮崎県内ではICTの活用はまだ進んでおらず、行政のリーダーシップを求める意見もある。

建設業の意義・役割がもっと世間に理解されるべきという意見がある。働きやすい職場環境を整えていくとともに、行政と業界が連携して建設業の魅力を発信

していくことが求められている。

第6章 政策提言

6.1 政策提言

提言1：就業環境の改善に向けた具体的目標の設定と実効性の確保

宮崎県の建設業は、県内他産業と比較すると出勤日数は多いものの給与水準は平均的である。また、他の都道府県と比較すると給与水準が低く、県外に若い人材が流出している状況である。しかし、給与水準の向上や休日の確保に取り組んでいる企業は5割程度にとどまっており、人材不足の原因が給与・休日面よりも建設業のイメージや世間の関心の低さにあると考えている割合が大きい。そこで、業界において出勤日数削減と賃金単価向上について目指すべき水準を具体的に設定すること、並びに目標達成に向けた実効性を高めるために、国・県のみならず市町村も含めたすべての発注機関において十分な工期の確保及び発注の平準化率の向上に取り組むべきと考える。

提言2：行政と業界が連携した育成・研修機会の拡充

新入社員などの若手社員を対象とした研修を増やし、各地区での開催とすることで、自社だけでは人材育成の取組が手薄な小規模企業においても、育成機会の確保や若手社員が孤立しない環境づくりが進むことが期待される。また、県や市町村の職員も参加し、業界の若手職員の意見を収集することにより、担い手確保のために取り組んでいる広報活動や出前講座等の充実につなげることができると思う。

提言3：既存労働力を生かした生産性向上、新たな採用機会の確保

第一に、企業が事務職員等を建設現場の事務作業を支援するサポート人材として育成する取組を促進するため、発注機関がサポート人材を育成する企業に対してインセンティブを付与することを提案する。具体的には、総合評価落札方式における加点や、工事成績評定における加点を想定している。サポート人材の育成が進むことによって技術者がより現場業務に専念することができるようになり、工事の安全性や品質の向上につながるという点において、発注機関にとってもメリットになると考える。

第二に、ICTの普及促進である。県内でICTを活用している建設現場の情報を一元化した「ICT建設機械活用現場データベース」を県で新たに作成し、業界内で共有することで実際の活用事例を見る機会を増やす

ことが有効と考える。提言2で述べた研修と組み合わせ、特に若手社員がICTに関する知識を習得し、社内でICTに関するリーダー的な役割を担うことで、働きがいの向上やICT人材の育成が進むと考えられる。

サポート人材は、リモートワークなど多様な働き方を可能にするツールとしても注目されており、また、ICTに特化した人材の獲得も業界では進んでいることから、女性や若手を中心に新たな採用機会の確保につながることも期待される。

提言4：建設業に対する新たな価値観の発信「宮崎県シビルワーカー宣言」

優良事例ヒアリングを実施した旭建設株式会社が進めているシビルワーカー宣言（土木工事に従事する人々を、土木作業員ではなく「文明を作る人々」を意味するシビルワーカーと呼称する取組）を、「宮崎県シビルワーカー宣言」としてすべての関係者で共有することを提案する。具体的には、行政と業界団体がタイアップした広報活動などによって、建設業の社会的役割を社会に発信することを想定している。従来の広報活動等では、インフラの役割や整備効果などを発信することが中心であったが、建設現場で働く「人」に焦点を当てることで、シビルワーカーが果たしている役割が鮮明に発信され、若い世代が建設現場で働く自分自身をイメージしやすくなると考える。将来的には、シビルワーカー宣言を宮崎県から全国に展開し、国民の中でシビルワーカーが定着することを目指したい。

6.2 今後の課題

人口減少及び高齢化は避けられない状況であり、すべての産業で担い手の確保が難しくなる。中長期的には小規模企業を中心に建設業者及び就業者が減少していくことを踏まえた地域建設業のあり方を検討しなければならない。今のように個々の企業が完全に独立して存在するのではなく、複数の企業が一つの地域企業体として人材や機材を共有し、地域を守っていくような仕組みについても今後研究を深めていきたい。

人材の共有については、「特定地域づくり事業協同組合制度」の建設業への活用が考えられる。労働者派遣法で労働者派遣が禁止されている建設業は現時点では制度を活用することができないが、自治体からのニーズが高く、地方分権改革に関する提案募集で提案が出されたことを受け、令和5年度中に要件等を通知する対応方針が閣議決定されたところである。地域建設業の担い手対策としての有効な手段になりうると大きな期待を寄せつつ、今後の動向に注視していきたい。

(3) 論文の構成 (省略)

2 先行研究等 (省略)

3 男性職員の育児休業の取得促進に関する定量的分析

(1) 仮説の設定

地方公共団体のどのような取組みが男性職員の育児休業取得率や1か月超の育児休業取得率を高めるかをリサーチクエスチョンとし、仮説として、I 知事や幹部、上司の取組状況、II 男性職員への支援、III 職場環境の観点から以下の自治体において取得率が高くなることを設定した。

仮説 I 知事や幹部、上司の取組状況

- ① 首長が男性職員の育児休業取得を促進する旨の発言や情報発信をしている自治体
- ② 特定事業主行動計画等において1か月以上の育児休業(育児に伴う休暇等を含む)の取得期間の目標を定めている自治体
- ③ 上司が育児休業の取得促進を行っている自治体
- ④ 上司が育児休業の制度説明等を行っている自治体
- ⑤ 幹部職員・管理職等の人事評価に、部下の男性職員の育児休業の取得促進に係る取組を反映させている自治体

仮説 II 男性職員への支援

- ① 配偶者が出産予定の男性職員(以下、対象職員という)に対して、人事担当課から、育児休業を取得した際の期末・勤勉手当における取扱いや昇給への影響に関する情報提供を行っている自治体
- ② 人事担当課において、育児休業の制度・運用についての質問や相談を受け付ける窓口を設置している自治体
- ③ 子の出生が見込まれる男性職員の把握に努めている自治体

仮説 III 職場環境

- ① 短い育児休業の期間の場合でも代替職員を配置している自治体
- ② 職員に対して、育児休業の制度について分かりやすく情報発信を行っている自治体
- ③ 職員に対して、男性職員の育児休業取得の具体的事例を紹介している自治体
- ④ 業務の属人化を解消・防止する取組みを行っている自治体
- ⑤ 年次有給休暇の取得日数の多い自治体
- ⑥ 残業時間が少ない自治体

(2) アンケート調査

仮説の検証を行うため、2023年10月に、全国47都道府県庁の人事担当課に対して男性職員の育児休業取得促進の取組みについて、アンケート調査を実施した。アンケートでは、第1節で設定した仮説を踏まえ、知事や幹部、上司の取組状況、男性職員への支援、職場環境について質問を行った。回答のあった27自治体の男性職員の育児休業取得率及び1か月超の育児休業取得率の平均値・標準偏差については全国47都道府県の数値との乖離が小さくサンプルとして妥当と考えられる(図2)。

なお、アンケート調査の結果は図3のとおり。

図2 アンケート回答団体と全国平均の比較

		R1年度	R2年度	R3年度	R4年度
男性職員の育児休業取得率	アンケート回答団体 (n=27)	平均(%) 18.8	29.2	43.5	54.7
		標準偏差 10.9	12.8	16.8	13.6
	全都道府県 (n=47)	平均(%) 16.4	27.9	40.3	53.1
		標準偏差 9.3	12.1	16.0	13.7
男性職員の1か月超の育児休業取得率	アンケート回答団体 (n=27)	平均(%) 7.5	10.3	18.2	23.3
		標準偏差 4.0	6.2	8.7	9.0
	全都道府県 (n=47)	平均(%) 6.9	10.0	17.6	23.3
		標準偏差 3.9	5.8	8.2	8.7

(3) 仮説の検証

仮説の検証を行うために、各都道府県庁における男性員の

育児休業取得促進の取組みに関するアンケート調査の結果等のデータを用いて回帰分析を行った。

図3 アンケート調査の結果

	知事や幹部、上司の取組状況			回答状況			計
	あり	なし	不明	あり	なし	不明	
知事・組織の	19	4	4	27			27
→「はい」のみ 知事発言の有無(対議会・1か月超)	5	6	8	19			19
知事発言の有無(対職員)	12	6	9	27			27
→「はい」のみ 知事発言の有無(対職員・1か月超)	4	4	4	12			12
計							
育休取得促進の有無	27	0		27			27
→「はい」のみ 育休取得促進の有無(1か月超)	15	12		27			27
制度説明の有無	23	4		27			27
取得時期・期間の調整の有無	13	14		27			27
幹部職員・管理職等の人事評価の有無	16	11		27			27
計							
男性職員への支援	あり	なし		計			
期末・勤勉手当、昇給の影響に係る制度説明の有無	19	8		27			27
相談窓口設置の有無	16	11		27			27
子の出生の把握時期	出生1月前	出生3月前	出生5月前	出生3月以上1年以上の継続	不明	実施なし	計
	2	10	9	3	1	1	27
職場や地域等の環境要因							
代替職員の	原則配置	1か月以上	3か月以上	半年以上	1年以上	総合的	計
配置	代替職員の配置要件	5	2	2	4	3	11
計							
職場風土の	育児休業の制度について情報発信の有無	27	0				27
職成	育児休業取得の事例紹介の有無	24	3				27
職場環境・働き方改善	業務の属人化防止の取組みの有無	13	14				27

従属変数(被説明変数)は、令和元年度から4年度までの各都道府県庁の男性職員の育児休業取得率及び1か月超(※)の育児休業取得率とする。

※令和3年度における子の出生日以後57日以内に開始・終了した育児休業については、4週間以上8週間以下とする。

独立変数(説明変数)には、各都道府県庁の当該年度における取組みの有無、有給休暇取得日数等としている。取組みの有無については、ダミー変数を用い、取組みを実施している場合の係数を評価するようにした。また、年度における影響をコントロールするため、年度ダミー変数に加える。

1つの説明変数(年度ダミーを除く)を用いた回帰分析の結果を図4~6、仮説で設定した項目(I 知事や幹部、上司の取組状況、II 男性職員への支援、III 職場環境)ごとに重回帰分析を行った結果を図7~9、I~IIIの全ての影響を独立変数(説明変数)とした重回帰分析の結果を図10に示す。

図4 回帰分析の結果(知事や幹部、上司の取組状況が与える影響)

従属変数(被説明変数)	: 育児休業取得率					
独立変数(説明変数)	係数	係数	係数	係数	係数	係数
知事発言の有無(対議会)	11.51 ***					
知事発言の有無(対職員)		6.22 *				
育休取得促進の有無			9.08 *			
制度説明の有無				7.71 **		
取得時期・期間の調整の有無					6.06 **	
幹部職員・管理職等の人事評価の有無						2.66
年度ダミー (R2年度)	8.13 *	9.48 *	9.92 ***	9.73 **	10.91 ***	9.81 ***
年度ダミー (R3年度)	19.55 ***	21.49 ***	24.16 ***	24.66 ***	25.77 ***	23.94 ***
年度ダミー (R4年度)	30.07 ***	36.88 ***	34.85 ***	35.11 ***	36.51 ***	35.14 ***
定数	15.99 ***	16.64 ***	11.72 **	14.01 ***	17.04 ***	18.08 ***
サンプル数	64	57	104	104	100	108
R2	0.598	0.610	0.540	0.553	0.556	0.505
補正R2	0.571	0.580	0.522	0.535	0.537	0.486

有意水準: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

従属変数(被説明変数)	: 1か月超の育児休業取得率					
独立変数(説明変数)	係数	係数	係数	係数	係数	係数
知事発言の有無(対議会)	-3.25					
知事発言の有無(対職員)		-2.77				
計画における1か月超の育休期間目標の有無			0.08			
育休取得促進の有無(1か月超)				1.81		
制度説明の有無					1.46	
取得時期・期間の調整の有無						1.87
幹部職員・管理職等の人事評価の有無						2.70 *
年度ダミー (R2年度)	3.04	3.95	3.06 **	2.52	2.68	2.89
年度ダミー (R3年度)	8.29 ***	12.14 ***	10.64 ***	9.92 ***	10.86 ***	11.16 ***
年度ダミー (R4年度)	15.22 ***	17.82 ***	16.37 ***	15.09 ***	15.69 ***	16.16 ***
定数	7.88 ***	7.81 ***	6.91 ***	7.36 ***	6.58 ***	6.77 ***
サンプル数	56	56	188	108	104	100
R2	0.360	0.522	0.463	0.432	0.434	0.443
補正R2	0.309	0.484	0.451	0.410	0.412	0.420

有意水準: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

図5 回帰分析の結果(男性職員への支援が与える影響)

従属変数(被説明変数)	: 育児休業取得率						: 1か月超の育児休業取得率					
独立変数(説明変数)	係数	係数	係数	係数	係数	係数	係数	係数	係数	係数	係数	
期末・勤勉手当、昇給の影響に係る説明の有無	3.13					3.00 **						
相談窓口の設置の有無		4.49					1.21					
子の出生の把握時期(出生1か月前)(※)				-8.78							-0.004	
同上(出生3か月前)(※)				7.89 *							1.56	
同上(出生5か月前)(※)				0.58							0.27	
同上(3か月に1回の面談)(※)				9.72 *							6.79 **	
同上(半年に1回の面談)(※)				-3.06							5.27	
年度ダミー (R2年度)	10.37 ***	10.94 ***	9.74 **	2.60	2.95	2.58						
年度ダミー (R3年度)	24.83 ***	26.09 ***	24.14 ***	10.29 ***	11.58 ***	10.45 ***						
年度ダミー (R4年度)	35.75 ***	37.28 ***	34.85 ***	15.11 ***	16.60 ***	15.53 ***						
定数	17.73 ***	16.62 ***	16.10 ***	6.18 ***	7.01 ***	6.19 ***						
サンプル数	104	100	98	104	100	98						
R2	0.530	0.546	0.573	0.456	0.479	0.462						
補正R2	0.511	0.527	0.535	0.434	0.457	0.414						

有意水準: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

※係数は「実施していない」との比較

図6 重回帰分析の結果（職場環境が与える影響）

従属変数（被説明変数）		育児休業取得率					
独立変数（説明変数）	係数	係数	係数	係数	係数	係数	
同上（1か月以上の育休）（※）	4.28						
同上（3か月以上の育休）（※）	-14.23 ***						
同上（半年以上の育休）（※）	-15.32 ***						
同上（1年以上の育休）（※）	-17.66 ***						
同上（総合的判断）（※）	-10.81 ***						
育児休業の制度について情報発信の有無	0.89						
育児休業取得の事例紹介の有無			-5.63 *				
業務の属人化防止の取組みの有無				2.91			
年次有給休暇平均取得日数（日）					2.00 **		
平均残業時間（時間）						0.33	
年度ダミー（R2年度）	10.40 ***	10.58 ***	11.03 ***	10.91 ***	12.04 ***	10.94 ***	
年度ダミー（R3年度）	24.73 ***	25.52 ***	25.36 ***	26.37 ***	23.23 ***	23.46 ***	
年度ダミー（R4年度）	35.93 ***	36.56 ***	37.39 ***	37.08 ***	35.79 ***	36.17 ***	
定数	28.14 ***	18.20	22.11 ***	18.39 ***	-7.81	12.03 **	
サンプル数	108	104	108	96	188	188	
R2	0.622	0.524	0.517	0.537	0.542	0.529	
補正R2	0.592	0.505	0.498	0.517	0.532	0.519	

有意水準：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

※係数は「原則配置」との比較

従属変数（被説明変数）		1か月超の育児休業取得率					
独立変数（説明変数）	係数	係数	係数	係数	係数	係数	
同上（1か月以上の育休）（※）	-4.11						
同上（3か月以上の育休）（※）	0.84						
同上（半年以上の育休）（※）	-6.31 **						
同上（1年以上の育休）（※）	-3.81						
同上（総合的判断）（※）	-1.89						
育児休業の制度について情報発信の有無		1.08					
育児休業取得の事例紹介の有無			0.19				
業務の属人化防止の取組みの有無				5.98 ***			
年次有給休暇平均取得日数（日）					1.11 ***		
平均残業時間（時間）						0.31 *	
年度ダミー（R2年度）	2.79	2.80	2.76	2.96	2.49 *	3.33 **	
年度ダミー（R3年度）	10.66 ***	10.99 ***	10.64 ***	11.26 ***	10.23 ***	10.27 ***	
年度ダミー（R4年度）	15.83 ***	15.93 ***	15.78 ***	16.29 ***	15.90 ***	15.88 ***	
定数	9.86 ***	6.50	7.38 ***	5.02 ***	2.87	-6.61	
サンプル数	108	104	108	96	188	188	
R2	0.476	0.430	0.426	0.518	0.472	0.483	
補正R2	0.434	0.407	0.404	0.497	0.460	0.471	

有意水準：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

※係数は「原則配置」との比較

育児休業取得率については、1つの説明変数（年度ダミーを除く）を用いた重回帰分析では、知事発言（対議会等）、知事発言（対職員）、育休取得促進、制度の説明、取得時期・期間の調整、子の出生の把握時期（3か月に1回の面談により把握）、代替職員の配置（短い期間の育児休業にも実施）に取組むことにより、有意な水準で高める傾向にあることが分かった。年次有給休暇平均取得日数が多い都道府県ほど、育児休業取得率が高い傾向にあった。

また、1か月超の育児休業取得率について見てみると、1つの説明変数（年度ダミーを除く）を用いた重回帰分析では、幹部職員・管理職等の人事評価、期末・勤勉手当、昇給の影響に係る説明、子の出生の把握時期（3か月に1回の面談により把握）、業務の属人化防止の取組みに取組むことにより、有意な水準で高める傾向にあることが分かった。加えて、育児休業取得率と同様に、年次有給休暇平均取得日数が多い都道府県ほど、1か月超の育児休業取得率が高い傾向にあった。

図7 重回帰分析の結果（知事や幹部、上司の取組状況が与える影響）

従属変数（被説明変数）		1か月超の育児休業取得率					
独立変数（説明変数）	モデル1係数	モデル2係数	モデル3係数	モデル4係数	モデル1係数	モデル2係数	
知事発言の有無（対議会）	11.62 ***		11.71 ***				
知事発言の有無（対職員）		11.27 ***		10.55 **			
知事発言の有無（対職員・1か月超）					-4.00		
計画における育休期間目標の有無						-13.96 ***	
育休取得促進の有無	9.68 **	11.74 **	6.96	8.71			
育休取得促進の有無（1か月超）					12.89 ***	6.32 ***	
制度説明の有無	7.85 **	5.86	3.82	1.79	-0.94	1.64	
取得時期・期間の調整の有無	-12.63 ***	-13.40 ***			2.39		
幹部職員・管理職等の人事評価の有無	5.79 *	6.62 **	3.62	4.37	-2.21		
年度ダミー（R2年度）	4.38	2.05	6.39	4.35	3.21	2.41	
年度ダミー（R3年度）	11.74 **	10.19 **	13.08 **	11.89 **	9.62 ***	8.60 ***	
年度ダミー（R4年度）	25.15 ***	25.86 ***	26.78 ***	27.89 ***	15.44 ***	14.05 ***	
定数	10.44 ***	11.19 **	10.32 **	11.14 **	7.75 **	6.99 ***	
サンプル数	45	45	45	45	56	56	
R2	0.790	0.782	0.715	0.697	0.684	0.588	
補正R2	0.744	0.733	0.661	0.640	0.622	0.546	
AIC	337.2	339.1	356.8	359.2	359.6	374.5	

有意水準：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

重回帰分析（Ⅰ 知事や幹部、上司の取組状況、Ⅱ 男性職員への支援、Ⅲ 職場環境、Ⅰ～Ⅲ全ての影響）を実施したところ、知事発言（対議会等）、知事発言（対職員）、育休取得促進、制度の説明、部職員・管理職等の人事評価、相談窓口の設置、子の出生の把握時期（3か月に1回の面談により把握）、代替職員の配置（短い期間の育児休業にも実施）、業務の属人化防止の取組みに取組むことにより、有意な水準で

育児休業取得率を高められる傾向にあることが分かった。

また、1か月超の育児休業取得率では、育休取得促進（1か月超）、期末・勤勉手当、昇給の影響に係る説明、子の出生の把握時期（3か月に1回の面談により把握）、業務の属人化防止に取組むことにより、有意な水準で高められる傾向にあることが分かった。

以上から、育児休業取得率と1か月超の育児休業取得率では向上させるための有効な取組みが異なることが分かった。

図8 重回帰分析の結果（男性職員への支援が与える影響）

従属変数（被説明変数）		1か月超の育児休業取得率	
独立変数（説明変数）	係数	係数	係数
期末・勤勉手当、昇給の影響に係る説明の有無	1.86	2.82 *	
相談窓口の設置の有無	6.65 *	2.95	
子の出生の把握時期（出生1か月前）（※）	-13.42 *	-2.32	
同上（出生3か月前）（※）	6.08	1.02	
同上（出生5か月前）（※）	-1.46	-0.79	
同上（3か月に1回の面談）（※）	11.46 **	7.06 **	
同上（半年に1回の面談）（※）	-1.98	4.51	
年度ダミー（R2年度）	9.98 ***	2.50	
年度ダミー（R3年度）	24.30 ***	10.43 ***	
年度ダミー（R4年度）	35.36 ***	15.57 ***	
定数	12.93 ***	4.15 *	
サンプル数	94	94	
R2	0.619	0.558	
補正R2	0.573	0.505	

有意水準：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

※係数は「実施していない」との比較

図9 重回帰分析の結果（職場環境が与える影響）

従属変数（被説明変数）		1か月超の育児休業取得率			
独立変数（説明変数）	モデル1係数	モデル2係数	モデル1係数	モデル2係数	
同上（1か月以上の育休）（※）	0.38	0.92	-6.90 **	-6.54 **	
同上（3か月以上の育休）（※）	-2.67	-3.87	5.11	4.53	
同上（半年以上の育休）（※）	-10.27 *	-9.40 *	-8.41 ***	-7.10 **	
同上（1年以上の育休）（※）	-17.86 ***	-19.16 ***	-5.72 *	-6.34 **	
同上（総合的判断）（※）	-11.21 ***	-11.78 ***	-2.26	-2.53	
育児休業の制度について情報発信の有無	-0.19		-6.43		
育児休業取得の事例紹介の有無	-4.16		-2.27		
業務の属人化防止の取組みの有無	5.02	4.53	6.26 ***	5.97 ***	
年次有給休暇平均取得日数（日）	1.04	1.20	0.03	0.15	
平均残業時間（時間）	-0.57	-0.54	-0.43	-0.39	
年度ダミー（R2年度）	12.43 ***	11.85 ***	4.25 **	3.64 *	
年度ダミー（R3年度）	27.15 ***	26.51 ***	12.38 ***	11.72 ***	
年度ダミー（R4年度）	38.50 ***	37.32 ***	17.84 ***	16.87 ***	
定数	23.82	19.46	20.91	11.67	
サンプル数	96	96	96	96	
R2	0.671	0.664	0.611	0.598	
補正R2	0.619	0.620	0.549	0.545	
AIC	765.9	764.0	652.0	651.1	

有意水準：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

※係数は「原則配置」との比較

図10 重回帰分析の結果（Ⅰ～Ⅲの全ての影響）

従属変数（被説明変数）		1か月超の育児休業取得率	
独立変数（説明変数）	係数	係数	係数
知事発言の有無（対議会）	6.63		
計画における1か月超の育休期間目標の有無			-3.98
育休取得促進の有無	2.36		
育休取得促進の有無（1か月超）			8.91
制度説明の有無	10.42		-1.48
取得時期・期間の調整の有無	-12.94 *		10.85
幹部職員・管理職等の人事評価の有無	5.46		-2.64
期末・勤勉手当、昇給の影響に係る説明の有無	7.70		-0.24
相談窓口の設置の有無	5.66		-6.88
子の出生の把握時期（出生3か月前）（※1）	-7.11		2.55
同上（出生5か月前）（※1）	5.82		-8.11
同上（3か月に1回の面談）（※1）	-16.77 *		6.44
同上（半年に1回の面談）（※1）	9.93		6.17
同上（原則配置）（※2）			7.28
同上（半年以上の育休）（※2）	5.68		14.87
同上（1年以上の育休）（※2）	10.65		5.43
同上（総合的判断）（※2）	1.35		10.99
業務の属人化防止の取組みの有無	29.98 **		6.74
年次有給休暇平均取得日数（日）	1.60		3.69
平均残業時間（時間）	0.47		0.10
年度ダミー（R2年度）	5.35		2.85
年度ダミー（R3年度）	13.40 ***		6.44 **
年度ダミー（R4年度）	26.46 ***		14.07 ***
定数	-31.74		-48.85
サンプル数	37		36
R2	0.969		0.913
補正R2	0.931		0.783

有意水準：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

※1：係数は「実施していない」との比較

※2：係数は「1か月以上の育休」との比較

4 自治体へのヒアリング調査

都道府県庁の人事担当課の担当者に2023年11月～12月にかけてヒアリング調査を行った。

第3章で行った仮説の検証によると、育児休業取得率と1か月超の育児休業取得率では、向上につながる有効な取組みが異なることが分かったため、育児休業取得率及び1か月超の育児休業取得率により4グループに分け（図1）、育児休

業取得率及び1か月超の育児休業取得率が高く、取得促進の取組みが進んでいると考えられるグループ1の都道府県の特徴について把握するため、グループ1から4団体、グループ2、4から1団体の計6団体にヒアリングを行った。

グループ1の自治体の特徴として、上司による子どもの生まれる男性職員の把握、面談や幹部職員・管理職等の人事評価に、部下の男性職員の育児休業の取得促進に係る取組みの反映により取得率が伸びたと捉えている一方で、グループ4の自治体では、令和3年度から部下職員の育児休業の取得促進の取組みを幹部職員・管理職等の評価に反映させているものの色々な取組みをしている中の一つという位置づけであり、あまり効果を認識していなかった。

その他、育児休業の取得促進の取組みにおいて期待する効果が得られるよう工夫がみられたこと、今までの取組みの積み重ねで徐々に育児休業取得率や1か月超の育児休業取得率が伸びていること、育児休業を取得しない理由として「収入の減少」が多く挙げられたことがグループ1の特徴としてみられた。

5 考察と政策提言

(1) 考察

定量的分析及びヒアリングによる定性分析により得られた結果をもとに、育児休業の取得促進の取組みが与えた育児休業取得率及び1か月超の育児休業取得率への影響をまとめた(図11、図12)。

図11 取得促進の取組みによる影響(育児休業取得率)

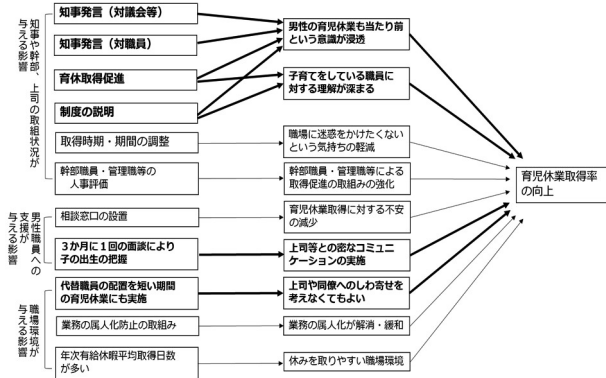
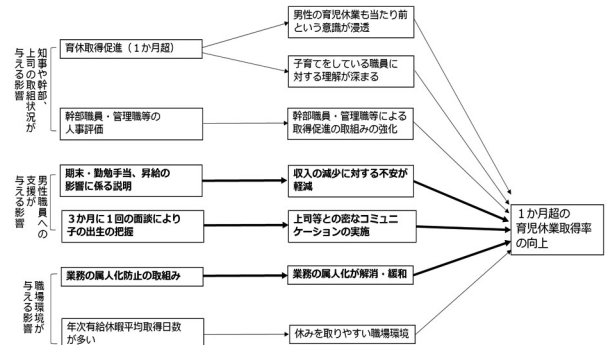


図12 取得促進の取組みによる影響(1か月超の育児休業取得率)



(2) 政策提言

①知事や幹部、上司の取組状況

首長が男性職員の育児休業取得を促進する旨の発言や情報発信、上司による育児休業の取得促進や制度説明を行うことにより、男性の育休も当たり前という意識が浸透するとともに、子育てをしている職員に対する理解が深まる傾向にあるととされており、これらの取組みを実施することで育児休業取得率の向上に繋がると考えられる。

さらに、ヒアリング結果において幹部職員や管理職への意識付けが効果的であることが分かったことから、育児休業取

得率を向上させるために、定量的分析においても向上に繋がる傾向が強く見られた、首長による育児休業取得を促進する旨の発言や情報発信、上司による育児休業の取得促進や制度説明を行うことは、極めて重要だと考えられる。

また、幹部職員・管理職等の人事評価に、部下の男性職員の育児休業の取得促進に係る取組みを反映することで、取得促進の取組みが強化される傾向が高まり、育児休業取得率及び1か月超の育児休業取得率が高くなる傾向があることが分かったため、人事評価に育児休業の取得促進に係る取組みを反映させることで、育児休業の取得促進に繋がると考えられる。

②男性職員への支援

育児休業を取得した際の期末・勤勉手当における取扱いや昇給への影響を対象職員に対して、人事担当課から情報提供を行うことによる、「収入の減少への不安」といった育児休業取得の阻害要因の軽減や、子の出生の把握等が可能となる3か月に1回の面談による、上司等との密なコミュニケーションの実施により、1か月超の育児休業取得率が増加する傾向が強いことが分かったため、これらの取組みを実施することで1か月超の育児休業取得率の向上に繋がると考えられる。

また、ヒアリングを実施した自治体において、育児休業の取得をしない理由として「収入の減少」を多く挙げられ、その中には、全くの無給になると思っている人もおり、育児休業手当金や共済の掛金が免除される点などを説明することで取得を促しているケースもあったため、収入シミュレーションシートの配布などにより、収入の減少への不安を軽減させることが重要と考えられる。

育児休業取得率については、人事担当課において育児休業の制度・運用についての質問や相談を受け付ける窓口を設置することや、3か月に1回の面談による子の出生の把握により、増加する傾向がみられたため、これらの取組みを実施することで育児休業取得率の向上に繋がると考えられる。

③職場環境

代替職員の配置要件を「原則配置」又は「1か月以上」とすることにより、育児休業取得率が増加する傾向が強くなることが分かったため、できる限り代替職員を配置することで、育児休業取得率の向上に繋がると考えられる。

また、業務の属人化を解消・防止する取組みにより、「業務が属人化している」といった育児休業取得の阻害要因を軽減させることで、育児休業取得率及び1か月超の育児休業取得率が高くなる傾向があることが分かったため、業務の属人化を解消・防止に取組むことで、育児休業の取得促進に繋がると考えられる。

(3) 今後の課題

今回、地方公務員における男性職員の育児休業について、首長部局等を対象に分析を実施したが、地方公務員における男性職員の育児休業の取得率をより向上させるためには、相対的に取得率の低い警察部門、消防部門、教育委員会の職員を対象とした検証も必要と考えられる。

また、今回の調査では育児休業の制度を所管する人事担当課に対するアンケート調査及びヒアリング調査を実施したが、育児休業者本人への調査は行われていないため、育児休業の取得促進に関するそれぞれの取組みが、育児休業取得率や1か月超の育児休業取得率の向上に繋がっているかどうかについての検証も必要と考えられる。

さらに、民間企業を対象に、今回、育児休業取得率や1か月超の育児休業取得率の向上に繋がると考えられた取組みの有効性を検証することで、我が国全体の育児休業取得率や期間の長期化に繋がると考えられる。

豊田市における DX 人材育成に関する考察

A study on human resource development for DX promotion in Toyota city

MJR23111 三春 崇哉
Takaya MIHARU

指導教授 高田 寛文
Prof. Hirofumi TAKADA

【要旨 (Abstract)】

地方自治体は、デジタル社会の基盤・原動力となるとともに、労働力減少や社会課題の複雑化・困難化の進展に対応するため、DXを推進する必要があるが、推進にあたっては内部人材育成が大きな課題となっている。本研究では、豊田市における効果的な人材育成を実現するため、DXの目的共有、専門スキルの確保、ボトムアップ型DXの創出といった観点から政策提言を行った。

Local governments need to promote DX to become the foundation and driving force of the digital society, as well as to cope with a declining workforce and increasingly complex and challenging social issues, but internal human resource development is a major issue in promoting DX. In order to realize effective human resource development in Toyota City, this study proposed policy measures from the perspectives such as sharing the goals of DX, securing specialized skills, and creating DX from the bottom up.

【キーワード (Keywords)】

DX、デジタルトランスフォーメーション(Digital Transformation)、内部人材育成(Internal Human Resource Development)、地方自治体(Local Government)

序章 概要の提示

第1節 研究背景と目的

少子高齢化と人口減少の進展により自治体職員数の減少や今後起こり得る社会課題の複雑化・困難化が見込まれており、こうした状況に対応するため自治体は電子行政・スマート自治体など新たな行政の在り方へ転換を図ってきた。

しかし、今般のコロナ禍で行政のデジタル化の遅れが露見したことや、生活様式が変化したことを受けて、行政が図る転換はDXとして加速局面に突入することとなった。

ただ、経済産業研究所が2022年に公表した調査によれば、DXに積極的に取り組んでいると評価されていると考える自治体は全体の6.7%にしか及ばず、自治体DXは順調に進んでいるとは言い難い。推進を困難にする要因は、最も多い92%の自治体が「内部人材育成の難しさ」をあげている。

そこで本研究は、自治体ごとに異なる方針や人材状況などを踏まえた施策の立案が求められることを念頭に置きながら、豊田市の現状や課題を明確にし、今後、豊田市において効果的と考えられるDX人材育成方策の在り方について検討・政策提言を行うことを目的とする。

第2節 全体構成 (省略)

第3節 用語の定義 (省略)

第1章 DX人材育成について

第1節 DXの政策的位置づけ

日本のデジタル化政策の原初とされる「IT基本戦略」(2000年)に掲げられた「電子政府の実現」の考え方と「自治体DX推進計画」(2023年)の取組事項を比較すると、コロナ禍の影響を除いては20年来で目指すビジョンがほとんど変わっていないことが読み取れる。これは、自治体のDX推進が長きに渡って難航していることが示唆されるとともに、危

機感の高まりから抜本的な推進強化を図るために「DX」という新しい形を取り入れて行政にデジタル化が要請されたものと捉えることができる。

また、企業が行うDXの背景には、組織の存続に関わるデジタルディスラプションに対する危機意識があり、変革して競争上の優位性を確立することにその本質が置かれていると考えられる一方、自治体が行うDXの背景には、デジタル化の後れに対する危機意識があり、制度や組織の在り方などを社会のデジタル化に合わせて変化することにその本質が置かれていると考えられる。そのため、自治体は職員にデジタル化の重要性を認識させ、組織変革に適応できる人材を育成していく必要がある。

第2節 DX人材育成の方向性

DXを推進するために必要な人材として「DX人材」が提唱されたが(経済産業省,2018)、現実的には「デジタル人材」と「変革人材」に分かれており、DXは両者の協働によって成され得るものであると考えられる。

また、DX実現までのフローを踏まえると、組織においては「変革人材」を優先的に育成することが重要であると示唆されるとともに、優先的に確保すべきデジタル人材は「ビジネスアーキテクト」と「デザイナー」であると考えられる。

人材育成に取り組むにあたっては、デジタル社会におけるリテラシー(DXリテラシー)を取り入れることと、PDCAに結び付く能力(考え抜く力)を備えることが重要であると考えられ、実務と人材のとりまとめを行う「DX推進リーダー職員」を確保しながら、人事運用上の取り組み、OJT、OFF-JTなどを多角的に組み合わせ、取り組む方向性を方針などで職員に明示した上で取り組みを進める必要がある。

第3節 小括 (省略)

第2章 豊田市の現状

第1節 人材育成に関する状況

豊田市では、総合計画や地域経営戦略プランの中でDXの推進が明確に位置づけられており、市政戦略を実現するための手段としてDXの取り組みを進めている。

DX人材育成に関しては、新たな育成方針を検討中であるが、資格取得支援やDX研修の強化を併行して実施しており、従来の枠組みをベースにDX人材育成の重点・拡充化を図っている状況である。また、特徴的な取り組みとしては「複線型人事制度による専門性の発揮」、「情報システム課職員のエンジニア教育」、「職員改善提案制度の導入」などがあげられる。そして、部局横断的なDX推進体制を整備するとともに、現場の実働を担う「デジタル化推進員」を選出することで現場DXに役割をもって携わる人材を確保している。

第2節 DX人材育成に関する課題

前節で確認した豊田市の現状を踏まえて、市における人材の現状や抱える課題を多角的に把握・整理するため、職員アンケート調査を実施した。

対象者	一般行政職員 1,879人
方法	庁内電子システムで送付・回収
期間	10月12日(木)～10月25日(水)
回収数	1,156人(回収率:61.5%)

第3節 考察(小括に代えて)

豊田市の現状と職員アンケート調査結果を踏まえた主な考察は以下のとおりである。

(1) DXのビジョンと目的意識について

職員が最も難しいと感じるDXのプロセスは、全庁や部局のDXビジョンを業務の姿に落とし込むプロセスであった。また、職員が考える「市役所DX」の目的意識は、業務効率化を除いて個々の意識が大きく異なるということが明らかになった。こうした点から今後は組織と職員のビジョンや目的意識を擦り合わせる取り組みが求められる。

(2) PDCAに関する意識と能力

DXの実現にはPDCAの意識と実践が重要であるが、調査結果では、職員の改善意識醸成の高さに比べて考え抜く力がやや低い状況にあることが明らかになった。DXには、地域特性に基づいたオリジナリティが必要とされるため、こうした基礎的な能力を一体的に育成していく方策が求められる。

(3) DXリテラシーに関する意識と能力

PDCAに関する意識と実践に加えて、社会環境の変化に対応するDXリテラシーを備える必要がある。DXリテラシーの基盤部分となるマインド・スタンスの理解と実践について尋ねた調査結果では、DXの必要性理解が高い一方で、実践には約8割の職員がサポートを要する状態にあることが明らかとなった。サポートを要する職員がDX業務に多量の時間を費やすことや、他の職員に負担が生じることが考えられるため、独力実践が可能な人材を創出する施策が求められる。

(4) デジタル領域の業務経験と業務関与意向

デジタル領域の業務経験が今後の業務関与意向に影響を与

える可能性があるが、経験のない職員よりも経験がある職員の方が、関与意向にはポジティブな傾向であった。今後の自治体業務では、業務のデジタルシフトがさらに進展するため業務関与意向が高い状態が組織として望ましいといえる。

(5) 研修受講とデジタル活用人材の関係

本稿では、業務でのデジタル技術の活用状況を集計し、「新たな課題の発見」、「新たなサービスの創出」、「業務効率化」、「業務プロセスの最適化や変革」を行った実績がある人材を「デジタル活用人材」と定義し、当該人材から実績が「業務効率化」のみであった人材を差し引いた人材を「高度デジタル活用人材」と定義した上で、業務でのデジタル技術の活用に影響を与える可能性がある要因を選定し、ロジスティック回帰分析によって検証した。調査結果ではDX関連研修の受講経験がある場合にデジタル技術の活用が活発化する傾向がみられたが、回帰分析の結果では研修受講よりも業務経験やリテラシー基盤の向上がデジタル技術の積極的な活用に寄与することが示唆された。こうした結果を踏まえると、人材育成の観点では「専門性向上」よりも「基礎力の育成や実務経験機会の提供」が実効的であることが考えられる。

独立変数	デジタル活用人材の場合			高度デジタル活用人材の場合		
	Model1	Model2	Model3	Model1	Model2	Model3
性別	-0.060 [⊚] 0.156 [⊚] 0.940 [⊚]	0.014 [⊚] 0.154 [⊚] 1.014 [⊚]	-0.044 [⊚] 0.156 [⊚] 0.956 [⊚]	0.228 [⊚] 0.167 [⊚] 1.256 [⊚]	0.277 [⊚] 0.165 [⊚] 1.320 [⊚]	0.237 [⊚] 0.167 [⊚] 1.267 [⊚]
年代	-0.042 [⊚] 0.066 [⊚] 0.958 [⊚]	-0.046 [⊚] 0.067 [⊚] 0.954 [⊚]	-0.017 [⊚] 0.067 [⊚] 0.982 [⊚]	0.035 [⊚] 0.072 [⊚] 1.035 [⊚]	0.028 [⊚] 0.073 [⊚] 1.029 [⊚]	0.052 [⊚] 0.073 [⊚] 1.053 [⊚]
管理職(部)	-0.105 [⊚] 0.398 [⊚] 0.900 [⊚]	-0.162 [⊚] 0.396 [⊚] 0.850 [⊚]	-0.127 [⊚] 0.399 [⊚] 0.880 [⊚]	-0.078 [⊚] 0.374 [⊚] 0.924 [⊚]	-0.101 [⊚] 0.372 [⊚] 0.903 [⊚]	-0.089 [⊚] 0.374 [⊚] 0.914 [⊚]
管理職(課)	0.261 [⊚] 0.201 [⊚] 1.299 [⊚]	0.180 [⊚] 0.201 [⊚] 1.198 [⊚]	0.221 [⊚] 0.203 [⊚] 1.248 [⊚]	0.274 [⊚] 0.196 [⊚] 1.316 [⊚]	0.225 [⊚] 0.197 [⊚] 1.252 [⊚]	0.251 [⊚] 0.197 [⊚] 1.286 [⊚]
専門性	0.124 [⊚] 0.248 [⊚] 1.132 [⊚]	0.231 [⊚] 0.248 [⊚] 1.261 [⊚]	0.155 [⊚] 0.249 [⊚] 1.167 [⊚]	0.164 [⊚] 0.212 [⊚] 1.179 [⊚]	0.230 [⊚] 0.211 [⊚] 1.259 [⊚]	0.177 [⊚] 0.213 [⊚] 1.193 [⊚]
改善意識	0.278 [⊚] 0.135 [⊚] 1.321 [⊚]	0.269 [⊚] 0.135 [⊚] 1.309 [⊚]	0.272 [⊚] 0.136 [⊚] 1.312 [⊚]	0.240 [⊚] 0.144 [⊚] 1.272 [⊚]	0.230 [⊚] 0.144 [⊚] 1.259 [⊚]	0.235 [⊚] 0.144 [⊚] 1.265 [⊚]
業務経験	1.345 ^{***} 0.174 [⊚] 3.841 [⊚]	1.406 ^{***} 0.173 [⊚] 4.083 [⊚]	1.346 ^{***} 0.174 [⊚] 3.845 [⊚]	0.892 ^{***} 0.158 [⊚] 2.441 [⊚]	0.946 ^{***} 0.157 [⊚] 2.577 [⊚]	0.894 ^{***} 0.158 [⊚] 2.445 [⊚]
業務関与意向	0.359 ^{***} 0.084 [⊚] 1.432 [⊚]	0.293 ^{**} 0.090 [⊚] 1.341 [⊚]	0.278 ^{**} 0.090 [⊚] 1.341 [⊚]	0.261 ^{**} 0.087 [⊚] 1.299 [⊚]	0.379 ^{**} 0.153 [⊚] 1.461 [⊚]	0.378 ^{**} 0.153 [⊚] 1.460 [⊚]
DX関連研修受講	0.623 ^{***} 0.143 [⊚] 1.866 [⊚]	0.564 ^{***} 0.145 [⊚] 1.757 [⊚]	0.571 ^{***} 0.146 [⊚] 1.770 [⊚]	0.416 ^{**} 0.151 [⊚] 1.516 [⊚]	0.379 ^{**} 0.153 [⊚] 1.461 [⊚]	0.378 ^{**} 0.153 [⊚] 1.460 [⊚]
リテラシー基盤	1.074 ^{***} 0.177 [⊚] 2.929 [⊚]	1.141 ^{***} 0.176 [⊚] 3.132 [⊚]	1.066 ^{***} 0.178 [⊚] 2.905 [⊚]	1.250 ^{***} 0.178 [⊚] 3.491 [⊚]	1.290 ^{***} 0.178 [⊚] 3.634 [⊚]	1.244 ^{***} 0.179 [⊚] 3.470 [⊚]
スキルアップ意識	-0.141 [⊚] 0.110 [⊚] 0.867 [⊚]	-0.130 [⊚] 0.111 [⊚] 0.878 [⊚]	-0.177 [⊚] 0.112 [⊚] 0.836 [⊚]	-0.144 [⊚] 0.118 [⊚] 0.865 [⊚]	-0.172 [⊚] 0.118 [⊚] 0.874 [⊚]	-0.172 [⊚] 0.119 [⊚] 0.841 [⊚]
DXリテラシーの向上意欲	⊚	0.427 ^{***} 0.126 [⊚] 1.533 [⊚]	0.262 [⊚] 0.136 [⊚] 1.300 [⊚]	⊚	0.305 ^{**} 0.132 [⊚] 1.357 [⊚]	0.186 [⊚] 0.141 [⊚] 1.205 [⊚]
定数項	-4.374 [⊚] 0.554 [⊚] 0.012 [⊚]	-4.744 [⊚] 0.614 [⊚] 0.008 [⊚]	-4.880 [⊚] 0.619 [⊚] 0.007 [⊚]	-5.912 [⊚] 0.605 [⊚] 0.002 [⊚]	-6.118 [⊚] 0.660 [⊚] 0.002 [⊚]	-6.265 [⊚] 0.667 [⊚] 0.001 [⊚]
AIC	1266.0 [⊚]	1272.8 [⊚]	1264.2 [⊚]	1227.3 [⊚]	1231.0 [⊚]	1227.5 [⊚]

※上段…係数、中段…標準誤差、下段…オッズ比。***、**、*はそれぞれ10%、5%、1%水準で統計的に有意であることを示す。

(6) 職員の選抜育成

自治体業務は多岐にわたり、デジタル技術の活用が難しい所属環境があることも想定されるが、業務全般のデジタルシフトが進む可能性と人事異動による部門間の人材流動性を踏まえると、全庁的に実践力や主導力を備えた職員を増やす必要性がある。そのため、DX推進リーダーを創出するために全庁視点で人材を選抜し、バランスよく効果的な育成を施す取り組みが必要とされる。デロイトトーマツグループが行っ

た実態調査（2023）を参考に、職員の調査結果を「マインド・スタンスの理解と実践ができる」かつ「デジタル領域に関与意向が高い」基準で分類した結果、最有力候補が8%、二次的候補が30%となった。当該分類はデジタル活用人材の実態とも整合性があることから、豊田市における全庁的な選抜育成基準の参考になるものと考えられる。

（7）職員の専門性とエキスパートを想定したキャリア志向

豊田市ではエンジニアスキルや専門資格を持つ職員がいるが、エキスパートとして人材を確保・育成する制度がない。また、専門性を備えた職員がエキスパートとして能力を発揮するにあたっては、スキルサポートのニーズが高いことが明らかとなった。専門性を発揮できる環境構築と継続的なサポートを一体的に考慮する必要があると考えられる。

（8）職員が求める施策の方向性

職員が市に最も注力を求める施策は、スキル・知識要件などの明確化や、全庁的なツール・システムの充実化であった。豊田市で検討されているDX人材育成方針においても、全体で高まるニーズを踏まえた実効的な方針策定を行う必要がある。また、デジタル活用人材や専門性を備えた職員が求める施策には、専門性の評価やDX人材育成に関する面談等のニーズが高い傾向がみられた。デジタル領域でのキャリア整備に一定のニーズがあり、検討の必要があると考えられる。

第3章 中核市及び特別区における状況調査

第1節 自治体アンケート調査の実施

前章までの内容を踏まえて、類似規模の自治体におけるDX人材育成に関する課題意識や取り組みの内容について把握・整理を行うために、自治体アンケート調査を実施した。

対象自治体	中核市 60 市・特別区 22 区（全中核市及び特別区のうち送付先の公表又は送付可能回答が得られた自治体）
方法	メールで送付・回収
期間	11月7日（火）～11月30日（木）
回収数	56 市区（回収率：68.3%）

第2節 自治体アンケート調査の結果（省略）

第3節 考察（小括に代えて）

（1）DXの目的に関する成果と課題

市区のDX目的は、「業務の効率化」が共通であったが、他の目的にはバラつきがあった。自治体ごとに目的やビジョンを明確に発信しなければ、職員との共有が難しいと考えられる。また、「業務の効率化」については成果感と課題認識の両面で高い結果となった。課題の主な内容は「部署ごとの状況差や調整」であったことから、組織全体の最適化や部署・職員ごとの温度差を慣らす取り組みが求められる。

（2）DX経営層の体制と外部人材の活用状況

80%の自治体ではCIOの役割を副首長が担い、CIO補佐官に関しては外部人材の活用が主流であった。一方で、外部人材の活用状況としては、現場課題のアドバイザーが最も多く、次いでCIO補佐官という結果であった。経営層が変革

を主導する重要性の認識が進む一方で、アドバイズ機能としては経営層以上に現場に求める傾向にあると考えられる。

（3）DX人材育成に関する取り組みの進捗感と課題感の比較

全体的に取り組みの進捗感は低く、課題感が高い傾向であった。業務改善・改革やマインド醸成、DXリテラシーの項目は比較的進展しているが課題感も高く残存しており、効果的な手法探求が必要であることが推察される。一方で、資格取得奨励については進捗・課題感がともに低い傾向であったことから、専門スキルの向上は比較的重視されていない状況にあると推察される。

（4）主要な検討課題事項に対する取り組みの工夫

主要な検討課題事項に対して特徴的な工夫を伴った自治体の取り組み内容がみられた。①全体方針や目的の浸透のための「デジタル推進員の年度交代制度の導入」、②DXリーダーの選抜育成における「職員の適性選抜とワークショップによる研修の実施」、③OJTを補完するための「実務改善に取り組むグループワーク研修の実施」、④職員の苦手意識を軽減するための「ポップな広報とツール利用シーンの共有・平易性の発信」といった取り組みがあり、こうした工夫がDX人材育成を効果的に進めるポイントとなると考えられる。

第4章 事例研究

第1節 ヒアリング調査の実施

前章までの内容を踏まえて、先行的な取り組みを有する自治体や企業の取り組みや考え方を把握し、実効性のある考察と政策提言を行うために、ヒアリング調査を実施した。

福島県 会津若松市	2023年12月11日（月）14:00～15:00 企画政策部情報統計課情報政策グループ
トヨタ自動車 株式会社	2023年12月6日（水）15:00～16:00 GR車両開発部車両設計室

第2節 ヒアリング調査の結果（省略）

第3節 考察（小括に代えて）

（1）DXの整理と人材育成

2団体の事例では、内部向けと外部向けのDXを区別した上で取り組みが進められていた。DXの認識が定まっていな中で多数の取り組みを進める状況に対応することが取り組みのポイントとなると考えられる。

（2）マインドおよびリテラシーに関する考え方

トヨタ自動車の事例では、経営トップのコミットメントによりマインド醸成が進む一方で、社員間にリテラシーの差が生じることでデジタル技術に対する理解と期待感の不一致を招き、議論が停滞するという課題が浮かび上がった。デジタル技術の共通理解を築く仕組みづくりが肝要であり、今後のリテラシー育成と併行して進める必要があると考えられる。

（3）若手職員と中堅職員の役割

トヨタ自動車の事例では、若手職員からなる「ボトムアップ型」の活動が効果を発揮しており、会津若松市の事例では、中堅職員の資質を活用したマネジメントやリーダーシップの発揮がポイントとされていた。若手には「意欲」を生か

した「知識の共有」が期待され、中堅には「マネジメント資質」を発揮し「上司を巻き込む提言や改革を断行すること」が求められていた。職員層の異なる強みを役割として明確化し、取り組みに活かすことが重要であると考えられる。

(4) 携わる人材の多様化とボトムアップの活性化

会津若松市では、リーダー職員のローテーションが実情では固定化されており、流動性が低い点が課題とされていた。解決策として、選任職員のローテーションを義務づけるなど、人材の流動性を高める施策が求められるが、こうした取り組みは流動性向上だけでなく、リテラシーを活用した成功体験や恩恵の循環を促進するためにも機能するべきである。

(5) 改善提案制度と DX

トヨタ自動車の事例から、ボトムアップ型の現場観点が重要である一方で、デジタル技術の適正な評価が欠けると業務改善が停滞する懸念があるとの示唆を得た。デジタル技術を業務に活用することに対する「評価の改善」と「横展開可能性へのさらなる考慮」が必要であると考えられる。

第5章 総括と政策提言

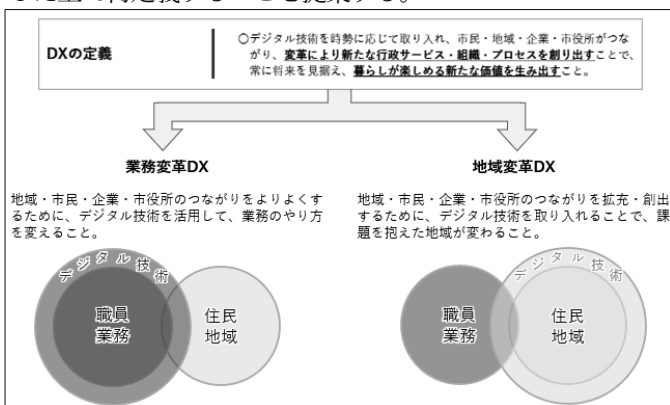
第1節 総括 (省略)

第2節 政策提言

(1) DX の目的共有の観点 (提言1)

提言1 豊田市 DX の定義の再検討

組織と職員の DX ビジョン・目的意識の整合性を図ることは、効果的な DX 推進および DX 人材育成に不可欠である。そこで、自治体が主たる目的とする DX を職員が明確に認識する一助とするために、豊田市 DX の定義を内外向けに分割した上で再定義することを提案する。



(2) 専門スキル確保の観点 (提言2・3)

DX は変革人材がプロジェクトを立ち上げ、すべき事柄を明確化させることによって、必要とされるデジタル人材の類型が定まり、適切な協働が実現するものである。プロジェクトの立ち上げからすべきことを明確化させるまでの工程に必要とされる「ビジネスアーキテクト」および「デザイナー」はデジタル人材として内部で育成する必要がある

提言2 エキスパート分野新設による DX アーキテクトの養成

ビジネスアーキテクトがデジタル人材をとりまとめるには多数の変革人材を DX の観点から統括すると同時にプロジェクトの中でデジタル人材をとりまとめる必要がある。ラインマネージャーの副次的な役割として果たされるには難しい。

そこで、複線型人事制度における能力発揮期に該当する人材からエキスパート希望者を募って専門的な育成を施し、各部門に配置することを提案する。マネジメント能力をエキスパートのポストで発揮させることで、各現場の DX プロジェクトに目が届く部門 CDO の役割を果たすことが期待できる。

提言3 デザイナー養成プログラムの導入

デザイナーは、サービスデザインとして業務の観点・住民の視点・サービス提供のあり方などを総合的に構想する必要があり、業務に精通した知識とデザイン思考の掛け合わせが求められるため、現業員の立場で育成されることが望ましい。そこで、「デザイナー養成プログラム」を開講してデザイン思考を深化させるとともに、受講後に経歴管理システムで「デザイナー人材」として人材管理と配置活用までを合わせて行うことを提案する。人材のキャリアアップに加えて、中長期的な能力の発揮を期待することができる。

(3) ボトムアップ型の DX を創出する観点 (提言4・5・6)

提言4 デジタル化推進員のローテーション (交代制) 義務化

業務で積極的にデジタル技術を活用する人材である「デジタル活用人材」の創出を後押しすることは、ボトムアップ型の DX 推進につながる重要な取り組みであると考えられる。そこで、現在運用されている「デジタル化推進員」の役割を年度ごとのローテーション制 (交代制) とすることを提案する。デジタル活用人材および高度デジタル活用人材となる要因を分析した結果からは、両者ともに「業務経験」や「リテラシー基盤」が高い有意性をもつ結果が示された。現場 DX の実働を担う役割で選出されているデジタル化推進員を年度ごとにローテーションさせることは、業務に関わる職員を多様化させる一定の効果が見込まれるため、デジタル活用人材の創出に寄与する効果が期待できる。

提言5 DX 推進リーダーの選抜育成の実施

各現場の DX の取り組みを実現させていくためには、現場の実務をとりまとめる DX 推進リーダーの養成が求められる。「上司なども巻き込んだ提言や改革」を「断行」する「マネジメントの資質」という観点から、豊田市では担当長または主査に相当する職員が候補として考えられる。そこで、アンケートから担当長および主査の「マインド・スタンス」、「業務関与意向」、「業務でのデジタル技術の活用状況」、「所属」などを把握し、上述の分類を参考にした適正評価と所属分散を加味した選抜を行う取り組みを提案する。

提言6 職員改善提案制度における DX 改善の明確化と横展開

豊田市の職員改善提案制度における DX への貢献を強化するため、以下のとおり修正案を提案する。①提案書に「DX 改善であるか」のチェック欄を追加し、②応用可能性を評価項目として独立させ、現行からの追加点を施す。③「DX 改善」かつ「応用可能性に加点がある」提案書について、情報戦略課が査読し、全庁的な発信を行う。こうした修正により DX 改善の可視化と全庁共有を促進し、市の全庁的な DX 推進と DX 人材育成支援の強化につながることが期待できる。

第3節 今後の課題 (省略)

デジタルを活用した窓口業務改革の実現に向けた考察
-茨城県内市町村の現状と課題を通じて-

The Reserch of counter operation reform using digital technology
- Through the current situation and issues of municipalities in Ibaraki -

MJR23112 四倉沙織
Saori Yotsukura

指導教員：横道清孝
Advisor：Prof.Kiyotaka Yokomichi

【要旨／Abstract】

急速な社会変化に対応するべく、デジタル技術による基礎自治体の窓口業務効率化が求められている。本研究では、先進事例から理想の窓口の姿を導出するとともに、アンケート調査等により茨城県内市町村の現状と課題を把握することで、窓口業務改革の実態を明らかにした。その結果を踏まえ、市町村・国・茨城県がとるべき政策を提言する。

There is a need to improve the efficiency of local government counter operations through digital technology. In this study, I derived the ideal form of a counter from advanced examples and clarified the actual state of counter operation reform by understanding the current situation and issues of municipalities in Ibaraki through questionnaire surveys and other methods. Based on the results, I will recommend policies that municipalities, the Japanese government, and Ibaraki Prefecture should take.

【キーワード／keywords】

窓口業務 (Counter operations)、デジタル技術 (Digital technology)

第1章 研究の背景と目的

第1節 研究の背景と目的

人口減少・高齢化社会を背景に、行政ニーズは多様化する一方、地方公務員数はピーク時から大きく減少する。特に住民と直接接する基礎自治体の窓口は、デジタル技術の活用によって業務効率化を図り、住民との対話の場に変化する必要がある。このような背景のもと、国はデジタルを活用した窓口業務改革を推進し、申請の電子化は進む一方、内部の事務処理は紙媒体が中心となっている。本研究では、茨城県内市町村の現状を通じて、窓口業務の業務効率化に向けた課題と対応策を提言する。

第2節 構成(略)

第2章 窓口業務改革の現状

第1節 窓口業務改革の全体像(略)

第2節 「書かない窓口」の概要

一般的な役所の窓口は、手続きを行う来庁者が記載台で紙の申請書に記入し、窓口へ提出するという形をとるが、「書かない窓口」では、マイナンバーカードの読み取り等によって、手続きを行う来庁者の情報を読み込み、申請書データの作成や複数の申請書の一括作成が可能となるため、来庁者と職員双方の負担が軽減される効果がある。その期待される効果の高さから、「書かない窓口」を導入する市区町村は全国で304団体に及ぶ。

第3節 業務別「書かない窓口」の活用手法

「書かない窓口」の対象となり得る窓口業務は、

証明書等交付手続きと住民異動届等の届出の大きく2種類に分けられる。

証明書等交付手続きの手法として、コンビニ交付サービスがある。申請書の記載が不要で手数料の納付まで機械で自動化されており、窓口に来る必要がないことから、業務効率化の観点でいえば最も望ましい形といえる。

また、引越やおくやみ等に関する届出の場合、ひとつの届出を起点として複数の手続きが必要となる場合が多く、ワンストップ窓口の設置が望ましい。ワンストップ窓口と「書かない窓口」と組み合わせることで業務効率化を図ることが考えられる。

第3章 先進事例からみる理想の窓口の姿

「書かない窓口」とバックオフィスの連携による業務効率化を実現する2市の事例から、理想の窓口の姿を導出する。

第1節 北見市「書かないワンストップ窓口」

住民異動届の受付やお悔やみ窓口にワンストップ窓口を導入し、複数手続きに共通する受付業務を集約化。

従来の一ストップ窓口は、一人の職員が他課にわたる手続きを受け付けるため経験の浅い職員では対応できないことが課題であった。

そこで、市が保有する住民情報を活用して必要手続きの抽出を実施し、行政サービスの平準化を図っている。

第2節 川崎市 窓口業務の電子的な一線処理

住民異動届の処理に、申請内容と住民情報等を照合して形式チェックができる審査システムを導入。「書かない窓口」で電子的に受け付けた申請データを活用して形式チェック・審査・決裁を可能とし、業務工程の電子化が実現されている。

第3節 理想の窓口の姿

将来的には全ての手続きが電子申請で完了すると考えられるが、現在はこれまでの紙申請から電子申請へ移行する過渡期である。そこで、過渡期の理想の窓口として、以下の3要件を設定する。
要件1：ライフイベントに際しての複数の手続きがひとつの窓口で受付できる
要件2：ライフイベントに際しての必要手続きがシステム連携によって抽出される
要件3：どんな手法で申請がきても電子的に一線処理ができる

第4節「書かない窓口」導入に係る要点の考察(略)

第5節 窓口業務改革に向けた要点

2市の事例から、窓口業務改革を実現するための要点を整理した。

(1)実務担当課を加えた推進体制の構築

全庁的・横断的なチーム編成により実務担当者の意見を集約することで、利用されやすいシステム設計が可能となる。

(2)課題とシステムに求めることの明確化

窓口業務の課題を把握し、課題解決のために必要なことやシステムに求める役割を明確にすることでシステム導入による課題解決が図られる。

第4章 茨城県内市町村の現状と課題

茨城県内市町村の窓口業務について現状を確認するため、アンケート調査を実施した。

第1節 調査の概要(略)

第2節 窓口業務の課題及び改善に向けた取組

窓口業務の課題として最も多かった回答は「紙中心の内部作業が多い」、次に「来庁者が複数の窓口で手続きをしなければならない」であった。すなわち、県内市町村の理想の窓口は、「電子的な内部事務処理」及び「ひとつの窓口で複数の手続きを受付するワンストップサービスを提供できる」窓口といえる。前章で示した理想の窓口の姿は、県内市町村が考える理想の窓口の姿と一致すると考えられる。

第3節 行政手続きのオンライン化に対する取組状況と課題

県内市町村の34%が「全庁的・横断的な推進体制の構築」に困難さを感じており、オンライン化の初期段階で困難さを感じている。

具体的な課題としては「時間的余裕がない」、

「申請データの審査・管理がデジタル化されていない」の2項目であった。この点について、システムで受け付けた申請データの処理方法を確認したところ、多くの自治体で紙処理と電子的な処理とが混在していた。

第4節 「書かない窓口」の現状と課題

「書かない窓口」を導入済又は実証試験中とする自治体は20団体で、人口5万人以上の規模の自治体では過半数が実施している。

一方、「書かない窓口」で受け付けた申請は、多くの自治体が紙を見ながらデータ入力、紙による審査・決裁を実施しており、バックオフィスとのデータ連携はほとんど実施されていない。

「書かない窓口」の効果について、導入済の14団体を検証したところ、13団体が「来庁者が申請書に書く負担が減った」ことに効果を感じている一方、「特に効果があったとは感じていない」と回答する団体も3団体存在している。

また、導入後の課題について最も多かった回答は、「入力補助のための職員が必要となっている」こと、次点で「来庁者が利用してくれない」であった。「書かない窓口」用の端末を設置していても、入力や仕組みの説明のための職員が必要となるケースや、住民に浸透していないために「書かない窓口」が使われないケースが多いことが分かる。以上から、来庁者の負担軽減という利便性向上には効果を感じているものの、業務の効率性向上にまでは効果を感じていないことがうかがえる。

この背景として、先進自治体で実施していたような、システム導入にあたっての横断的なチーム組織、指標の設定を実施する自治体が少ないことなど、導入にあたっての準備不足が推測される。

また、業務フローの見直しといったBPRを実施する自治体は半数存在したものの、「書かない窓口」に効果を感じていない自治体が多いことから、BPRの手法そのものに問題があると考えられる。

第5節 小括(略)

第5章 内部事務電子化に向けた課題

茨城県内3市へのヒアリング調査により、窓口業務に紙処理が多い理由を探る。

第1節 調査対象自治体の概要(略)

第2節 かすみがうら市(略)

第3節 石岡市(略)

第4節 つくば市(略)

第5節 考察

ヒアリングした3市は電子決裁システムを導

入しており、電子決裁は概ね全庁的に普及する一方、窓口業務の決裁は3市すべてが紙決裁としていた。

その理由は「三層の対策」によるシステム環境の違いによるものであった。自治体のシステムは「三層の対策」によって個人番号利用事務系、LGWAN系、インターネット系の3層に明確に分離され、連携が制限されている。

窓口業務で取り扱う業務は主に個人番号利用事務系に属する事務であり、LGWAN系又はインターネット系に属する電子決裁システムを利用して電子決裁とするのは実質的に困難であることが分かった。

第6章 理想の窓口の姿からみる現状と課題

第1節 県内市町村の現状(略)

第2節 市町村の課題整理

(1) 推進体制の未構築

行政手続きのオンライン化に対する課題、「書かない窓口」の導入にあたってのチーム編成状況から、事務の電子化を検討する推進体制の構築ができていない状況にある。

(2) 窓口の理想像・課題が不明瞭な状態でのシステム導入

窓口担当部署には理想像を検討するような時間的余裕がない一方で、システム担当部署や行革担当部署が主導してシステム導入に至ることで、窓口担当部署としては効果を感じづらい。

第3節 制度上の課題

(1) 「三層の対策」によるシステム環境の違い

三層の対策によるシステム環境の違いから生じる業務非効率化を踏まえ、マイナポータルなど国が認めた特定通信に限り、インターネット経由の申請データを個人番号利用事務系に取り込むことが可能となっている。なお、このためには自治体が新たなシステムを導入しなくてはならず、負担は大きいことが推測される。

(2) 添付書類や対面の必要性

例えば、児童扶養手当の現況届や妊娠の届出は、電子申請後に別途面談や説明の機会を設ける業務フローとなっており、実質的に手続きがすべて電子で完結するフローとはなっていない。

第4節 窓口 DXSaaS 等で達成され得る理想の窓口の要件

デジタル庁が自治体向けに提供する窓口DXSaaSの機能要件から、理想の窓口の要件2:システムによる手続き抽出は達成され得る。一方、要件3:電子的な一線処理は、形式チェックまでしか実現できず、電子決裁は未実装である。

第5節 現行の制度上で実現され得る理想の窓口の姿

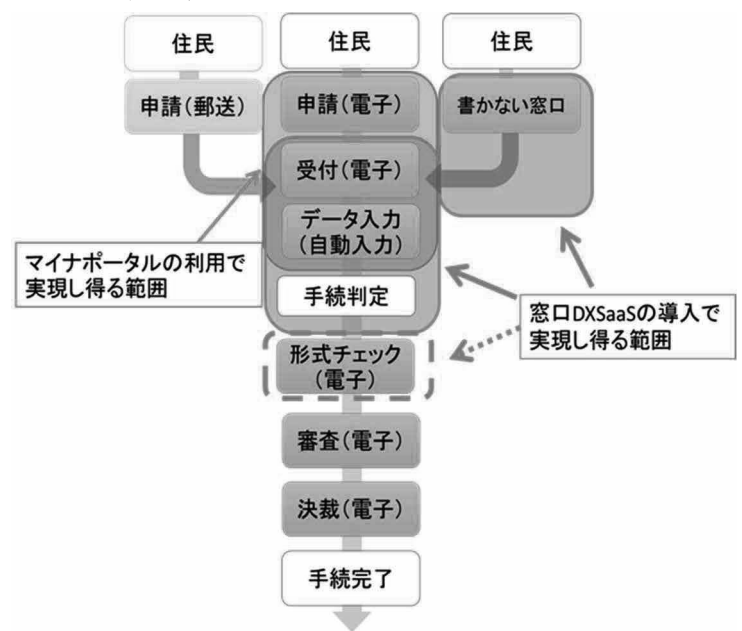
理想の業務フローのうち、現行の制度上で実現され得る範囲を図1に示す。

マイナポータルからの申請は手続き判定以降の工程が実現されないため、マイナポータルと窓口DXSaaSの連携が必要となる。

また、郵送申請の電子化はAI-OCR等の技術活用によって可能となり得るものの、データ入力以降の一連の事務処理を実現するためには、窓口DXSaaS等の別システムとの連携が必要となる。

手続きによっては形式チェックでほとんどの審査が完了するため、電子審査システムという単体でのシステム整備は不要の可能性があるものの、少なくとも、個人番号利用事務系の環境に電子決裁システムを新たに構築する必要がある。

図1 理想の業務フローのうち、現行の制度等で実現され得る範囲



第7章 愛媛県の実践

市町村及び制度上の課題を克服しうる取組として、愛媛県の事例を取り上げる。

第1節 県・市町の一体的な取組

愛媛県は知事と全市町の首長とで「愛媛県・市町DX協働宣言」を行い、「県・市町DX推進会議」を設置したことで、県と市町との協働体制が構築されている。会議では、自治体DXの分野で幅広く活躍する外部有識者を統括責任者として登用し、県と連携しながら各市町を訪問し、DX担当だけでなく現場職員も対象とした研修会の開催等や意見交換を重ね、市町のマインドチェンジを推進している。

令和4年度からは、デジタルの各分野に通じた

専門家を確保し、県・市町で共有する仕組みを構築している。市町の相談に応じて知見提供や助言を行うほか、市町が求める人材や企業とのマッチングも実施する。

第2節 市町業務標準化モデル構築事業

令和4年度から、県内20市町の電子申請と紙申請の内部業務フローを揃え、申請の方法に関わらず電子での審査を可能とし、内部事務において紙を出さない業務プロセスにすることを目標とした事業に取り組む。

県が設置するデータクレンジングセンターによる紙申請の電子化を実施するほか、基幹システムと連携し、形式的なチェック機能を備えつける電子審査システムを導入する。

一方、市町の人口規模や過去の事例によって確認事項や審査項目がかなり異なるため、県下で統一した審査システムで審査できる項目は申請内容と基幹システムが保有しているデータとの照合に限られる。手続きによっては添付書類の確認作業が大部分を占めるものもある。

また、当事業で電子化したのは審査までであり、決裁の電子化は各自治体の電子決裁システムの導入状況やネットワーク構成、決裁規定に沿った対応としている。

第3節 小括(略)

第8章 政策提言

第1節 茨城県内市町村に対する政策提言

第1項 業務効率化に向けた窓口の在り方

(1) 証明書等交付手続き

コンビニ交付サービスの導入及び利用促進が最も業務効率化に資する。3月や4月の引越が多い繁忙期等にコンビニ交付サービスの手数料を引き下げるといった取組が有効と考えられる。

(2) 届出・申請

ライフイベントの際に必要な届出は、ワンストップ窓口で「書かない窓口」を組み合わせることで、業務効率化が図られる可能性が高い。先行事例の動向を注視し、窓口DXSaaSの導入を検討されたい。また、システム導入の際は、受付・処理・審査といった一連の処理工程の分業化によって、システムの役割を明確にすることが望ましい。

また、個人番号利用事務にあたる手続きの電子申請にあっては、マイナポータルによって準備することが望ましい。ただし、マイナポータルと基幹システムとの自動連携のためにはシステム改修等が必要のため、現段階ではマイナポータルに

よって電子申請可能とすることのみにとどめ、住民の利用率が向上してきた段階でマイナポータルと基幹システムとの連携を検討するといった段階的な導入が考えられる。

第2項 窓口業務改革に向けて

システム導入にあっては、既存の組織や制度の見直しといったBPRが必要である。そのためには、まず窓口業務の現状を知り、課題を明確にしたうえで、窓口の理想像を設定することが重要である。

第2節 国及び茨城県に対する政策提言

第1項 国に対する提言

(1) 窓口業務に特化したバックオフィスシステムの構築

「三層の対策」を維持した状態のままであれば、個人番号利用事務系の環境に、形式チェック・審査・電子決裁を可能とするシステムの構築が必要である。統一したシステムを地方自治体で準備することは困難であり、国が主導して整備する必要がある。

(2) マイナポータルの機能充実

地方自治体からの意見を踏まえて継続的な機能充実を図る必要がある。

(3) 添付書類や対面手続きの見直し

添付書類や対面の必要性について引き続き見直しを進めることが必要である。

第2項 茨城県に対する提言

市町村の推進体制の構築に向けて、副知事やCIOを通じて各市町村の首長に対して県・市町村一体となってDXを推進するというメッセージの発信をすることが考えられる。

それを基盤とし、県・市町村で構成されるDX推進協議会等の設置により、県と市町村との連携強化を図ることが重要といえる。

そのうえで、実務担当者を含めた全市町村職員を対象として研修の実施を提言する。併せて、県職員と市町村職員とが意見交換できるような能動的な研修を準備することで、優良事例の横展開や情報交換の促進を図る。

第3節 残された課題

推進体制の構築手法、県と市町村との連携体制、三層の対策の見直し等の具体策については、さらなる検討が必要である。

インドネシアからの看護師・介護福祉士候補者への支援はいかにあるべきか
—本人、受け入れ側双方にとり望ましい支援のあり方—

How should support be provided for nurse/care worker candidates from Indonesia ?

～The ideal form of support for both the candidates and the receiving side.～

MJR23141 田中知子 (TANAKA Tomoko) 指導教員 (Advisor) : 小野太一 (Prof. Taichi Ono)

【要旨】本稿は、インドネシアより来日する看護師、介護福祉士候補者の母国でのキャリアパスから候補者時の就労・研修、国家資格取得後の就労過程まで、彼女ら彼らが、その一つひとつのプロセスの中で、どのような感情を抱き、いかに対処したのか、また、将来のキャリアパスの展望を質問形式の質的調査と構成比で表した量的調査を合わせて分析した。その結果、属性的なキーワードと少数の対極的な回答がプロセスごとに抽出され、ストーリーラインを見出すことができた。さらに、ストーリーラインを制度、データ、関係者の意見と関連付けて考察し、受け入れ側、当人たちの双方にとって望ましい支援のあり方について、実現可能な政策提言を8つ示したものである。

【Abstract】 This article covers the career paths of nurse and care worker candidates coming to Japan from Indonesia in their home countries, their employment and training as candidates, and the employment process after obtaining national qualifications. I analyzed what kind of emotions they felt during the process, how they coped with it, and their prospects for their future career paths through a combination of qualitative research in the form of questions and quantitative research expressed in composition ratios. As a result, attribute keywords and a small number of opposing answers were extracted for each process, and a storyline could be found from these two. Furthermore, I considered the storyline in relation to systems, data, and the opinions of those involved, and presented eight feasible policy recommendations regarding the support that would be desirable for both the acceptance side and the candidates.

【キーワード(keywords)】EPA 看護師・介護福祉士候補者 (EPA nurse, care worker candidates) エンパワーメント (empowerment)、ディーセントワーク (decent work)

第1章 序論

第1節 研究の背景

近年、外国からの介護移民労働者も年々増加し、その内インドネシア人の介護移民労働者は、1万6千人程である。これは、ベトナムに次いで2番目に多い。このような状況のなかで介護人材労働者のルートもEPAに留まらず、EPAを含む4つのルートから成り、2019年からは、新たな在留資格「特定技能」は、国(厚生労働省)が初めて「人手不足」を認めた上での受け入れであったとされている。一方で、2008年度から2022年度までの総入国人数も看護師候補者738人、介護福祉士候補者2900人と歴然とした差異が見られる。(厚労省2022年) 候補者の方が圧倒的に多いのは、介護人材をインドネシアに求める日本側の需要が、二国間の経済連携を謳っているEPAの

枠組みにおいても影響している可能性があることがうかがえる。そのような中で、EPA候補者、国家資格取得者、その他のルートから来日している候補者、資格取得者にインタビューをするうちにEPAの枠組みだけでは収まらない政府の受け入れ体制、受け入れ施設の体制、また4つのルートは、関連している部分があることにも気づいた。

第2節 研究の目的

本研究の目的は、看護師・介護福祉士EPA候補者、国家資格取得者、外国人技能実習制度、留学生の4つのルートから来日する看護師・介護福祉士、看護師・介護福祉士候補者のキャリアパスを総合的に分析し、それぞれのルートの見地から当人たち、受け入れ側双方にとってどのような支援体制が望ましいか、政策提言をすることを目的とする。

第3節 研究の方法及び論文の構成

対象者のサンプルを集める方法として、インタビューとアンケートを第二言語である日本語で行った。アンケートは、EPA 候補者、国家資格取得者の方々39名から回答を得られた。紙媒体の自筆であるために、日本語力を知ることができたこと、完全でない日本語記述であっても、言葉のニュアンスから微妙な心の動きが読み取れた。インタビューは、友人の紹介から知り合いから知り合いへのスノーボール形式で15名のEPA 候補者、資格取得者、また関係する国際厚生事業団の対面聴取ほか、NPO 団体、EPA 看護、介護福祉士受け入れ病院、施設そのほかのルートからの候補者、資格取得者の方々から協力を得られた。分析手法は、質的調査の手法のひとつである、Modified Ground Theory Approach (以下M-GTA と略記)の一部を援用した。数値的問いは、構成比で表し分析した。さらに、語り、数的データの分析から生じたりサーチクエッションを制度、関連したデータを参照し分析する手法をとっている。

第3節 論文の構成

第1章 序論	第1節 研究の背景 第2節 研究の目的 第3節 研究の方法及び論文の構成 第4節 先行研究の概要 第5節 本研究の位置づけと意義
第2章 インドネシア国内情勢とEPA 送り出し・受け入れの現状	第1節 インドネシアの保健医療分野に関する実態 第2節 インドネシア移民労働者の現状、第3節 EPAJICWELS の現状、第4節 その他の3つのルート(外国人技能実習制度、特定技能、留学生)について
第3章 EPA 候補者・資格取得者のインタビュー・アンケート調査	第1節 数的データより得られた結果より分析、第2節-1 M-GTA 法による分析と概念の生成、第2節-2 概念とカテゴリー、第2節-3 結果図、第2節-4 ストーリーライン、第3節-1 ロールモデルになる3名からのインタビューから、第3節-2 インドネシア、ドイツの二国間協定 G to G について

	第3節-3 インドネシア人介護福祉士と働く雇用者側から見た移民労働者の受け入れについての考え、第3節-4 特定技能介護人材派遣会社からみた移民労働者の受け入れについての考え
第4章 これまでのまとめ	政策提言に向けてのまとめ
第5章	政策提言

第4節 先行研究の概要

本研究では、当事者だけでなく、JICWELS やその他の団体による支援の現状についても論述し、それらを踏まえて、支援を行うアクターや手法等について、具体的な提言をしている。

第5節 略 第2章 略

第3章 EPA 候補者・資格取得者のインタビュー・アンケート調査

第1節 数的データより得られた結果より分析

1. インドネシア国内における看護師の女性の割合は、76.9%である。インフォーマントから得られた、看護師候補者、看護師、介護福祉士候補者、介護福祉士、全体の男性の占める割合は、52名中42%であり、インドネシア国内の男性看護師に比べると、候補者率は高いことが推測できる。

2. 介護福祉士、介護福祉士候補者の30代以上の未婚率は40%、看護師、看護師候補者の30代以上の未婚率は56%であることがわかり、双方ともにインドネシアの平均婚姻年齢男25.7女22.3に比べて独身者が多い属性が見い出せる。

3. 学歴別にみた看護師候補者、介護福祉士候補者、看護師、介護福祉士国家資格取得者の比較として、介護福祉士側は看護大4年制大学+1年研修卒がわずか1名、そのほか、すべて看護専門学校卒に対して、看護師側から得られた回答は、看護大4年制卒+1年研修は52%であり、看護大+1年研修卒である人が多く、看護師候補者を選択している属性を見出せる。他方、就労年数は、介護福祉士候補者、介護福祉士から得られた回答は、母国での実務経験なしが61.5%に対して、看護師候補者、看護師は、母国で5年以上働いていた

人が 65%である。このことから、母国での学歴、キャリア年数が高い方が看護師候補者を選択している属性を見出した。

4. 看護師、介護福祉士国家試験資格取得者の給与水準は、日本人の給与体系と変わらないが、介護福祉士は候補者期間を3年以上経てから介護福祉士国家試験を受験できること、候補者1年目から夜勤をしている割には、相当な給与と言えない。

5. 看護師候補者・看護師、介護福祉士候補者の実家への仕送りは、都市出身者も地方出身者も月7千円から7万円と幅がある。インドネシアは、都市、地方の教育格差がある社会であるが、都市、地方の仕送りの差異はみられなかった。そのなかでも1人副業をしていて、月20万仕送りをしている方がいた。母国での給与も5千~6万円(6万円は国立病院看護師、公務員扱い)現地の国家公務員と同程度の給与)と幅がある。

6. 看護師国家試験合格者は8人中、5人が大卒である。また、4回目までの受験可能回数な条件であるなか、早期の合格者と学歴との関係はなかった。介護福祉士は、3年以上就労してからの1回目の受験資格であるが、13人中11人が1回目で合格しており、母国で看護師の資格を持つ、彼女らにとって、介護福祉士国家試験は、難関な問題ではないことがいえる。

7. JICWELS のオンラインの受講回数、8. 就労時間、自習時間にはアンケート・インタビューの時期にも差異があり、国家試験時期に近い、近くないの区分けはしていなかったため、属性は見いだせなかった。しかし、数値を書くアンケート欄に「JIC WELS (国際厚生事業団) が教えてくれた」といったコメントが看護師国家試験2回目、早期の段階で合格した方からの回答でみられた。

第2節-1 M-GTAによる分析と概念

本研究では、M-GTAの手法の一部を取り入れた。一般的な手法ではM-GTAについて分析⇒概念⇒定義⇒カテゴリー化⇒ストーリーラインであるが、筆者は抽象化するのではなく、語りの部分のキーワードをストーリーラインにする手法をとった。

第2節-2 概念とカテゴリー

13の概念を抽出したうちの1つの概念の例を示す。

カテゴリー(日本のイメージ)⇒カテゴリーサブ

(EPAキャリアパスをえらんだきっかけ) ⇒ **概念**
(母国での賃金が安い⇔母国での賃金格差) ⇒ 定義
(母国での給与が安いという意識と国内での雇用体系、都市、地方により差があるという認識)

第2章-3 結果図 (次頁図1. 参照)

第2節-4 ストーリーライン

以下のストーリーラインを作成し、分析を行った。1. [母国でのキャリアパスの選択]、2. [日本でのキャリアパスの選択]3. [EPA看護師候補者選択の理由]4. [EPA介護福祉候補者選択の理由]5. [介護福祉士としての苦悩]6. [看護師国家試験までの就労と学習のプロセス] (看護師候補者の就労は看護師国家試験の内容と異なるルーチンワークであることを看護師国家試験の内容と比較して分析をした)7. [介護福祉士候補者支援3年間または4年間] (母国で看護師の国家資格を持つ候補者が3年以上の就労で国家試験受験資格を得ることについて、インドネシアの看護教育カリキュラムと日本の介護福祉士教育プログラムを交えて分析を行った)8. [看護師国家試験合格後の日本語能力の不安、人間関係の不安] (病院等での学習支援担当者のインタビューを交えて分析を行った。)9. [看護師、看護師候補者、介護福祉士・介護福祉士候補者の母国に持ち帰りたいこと]、(ドイツ、インドネシアの看護師、介護福祉士連携協定であるG to Gを交えて分析を行った) (ロールモデルになる日本初ネパール人施設長、インドネシア人介護短大生、モンゴル人新人看護師にインタビューを交えて分析を行った)、(介護職に対する志の高い平成生まれの若者たちが中心になって立ち上げた介護ネットワークに外国人介護福祉士の受け入れについて考えていること、また看護師EPA候補者の就労・学習支援をおこなっている1施設、1病院の担当者に効果的学習支援についてインタビューも交えて、分析を行った。)



第3節 (-1から-4) まで略

第4章 これまでのまとめ

6. [看護師国家試験までの就労のプロセス]では、看護師候補者時代の就労研修は、国家試験の学習内容とかけ離れてる、ルーチン的な業務から会話力も伸びないことが明らかになった。学習支援では、完成度の高い文章で回答を書く看護師、看護師候補者は限定された施設、病院に集中しており、両者に共通することとして、科学的手法を援用して教授していること、日本語学習のなかで、生活者としての日本語の会話を多く取り入れていることが明らかとなった。7. [介護福祉士候補者支援3年間あるいは4年間]では、90%を超えるインフォーマントから「割り切っている」という言葉が聞かれ、マズローの欲求段階という尊厳欲求や自己実現欲求の段階の高次欲求に向かえないのではないかという推測、また、「3年間以上の就労で介護士国家試験資格を得る」ことに対して、日本の介護福祉士カリキュラムとの比較や他国インドネシア、ドイツ二国間協定と比較して、「長すぎる候補者期間」の可能性を示唆した。8. の[看護師国家試験取得後の日本語の不安、人間関係の不安]では、看護師候補者から看護師になり、医療現場のなかで、話す、書く、聞く、伝えることの運用能力の不安、そこから生じる人間関係、看護技術の難しさなどに悩む回答がインタビューやアンケートからみられた。

第5章 政策提言

以下の8項目の政策提言として提示した。

1. 県の看護協会、地域の看護大学、看護専門学校、県病院の連携による、状況設定問題に関連した看護技術の国家試験学習対策、国家試験資格取得後の臨床に活かすための看護技術講習会の開催
2. 母国で看護資格を持つ介護福祉士候補者に対して、3年以上就労後の介護福祉士国家試験受験資格から1年目の国家試験から受験資格を得るようになる。
3. 派遣国（インドネシア、フィリピン、ベトナム）の青年海外協力隊のOB・OGを中心とした、看護師国家資格取得者への日本語運用能力支援。
4. JICWELS 側の EPA 看護師候補者について、配属先職員に理解を促すためのDVDなどの媒体を作成し、職員全体でEPA候補者、資格取得者の育成を図ると意識づけを高める。
5. 看護師国家資格取得後のPNS方式導入による、外国人看護師への新人教育支援。
6. EPA以外のルートから来日するすべての者に対する支援策として国や都道府県は把握し、外国人への教育体制が整っている病院や施設の紹介、就労後のフォロー体制の強化。
7. 『地域医療介護総合確保基金』介護分を全国にPRし、活発な試みを行う介護福祉施設への支援金の助成。
8. 介護外国人技能実習生、介護留学生在が母国に帰国したときに、技術が活かせるような社会的基盤整備を今後重点的に進める連携強化や協力促進。

結語

最後に、恩師である、小野太一教授の信条に値する好きな言葉を引用し、本研究の結びとしたい。(社会保障の部分をEPAに置き換える。)『看護師、介護福祉士に関連したEPAの政策は最も政治的なものである。そして、人と人の連携協定であるEPAの政策は、最も政治的に扱われてはならないものである。』人々のライフワークは、経済面だけでなく、心身ともに豊かなものとしていくことが大切であると考えます。

地域フォーミュラが流通や供給に及ぼす影響に関する研究

Examining the Effects of Local Formulary on Distribution and Supply

MJR23142 鶴本 辰範
TSURUMOTO Tatsunori

指導教員：小野太一
Advisor : Prof.ONO Taichi

【要旨 (abstract)】

本研究では、地域フォーミュラの導入が医薬品の供給と流通に及ぼす影響を分析し、地域医療システムの改善に向けた政策提言を行うことを目的とした。地域フォーミュラとは、「地域の医師、薬剤師などの医療従事者とその関係団体が協働して、有効性、安全性に加え、経済性なども含めた総合的な観点から最適であると判断された医薬品を収載した地域における医薬品集及びその使用方針」である。本研究では、地域フォーミュラの導入が地域医療の持続性や医療用薬剤費の削減に加え、医薬品流通や供給改善にも影響を及ぼすことを明らかにし、新たな構築や効果的な運用に必要な政策提言を行った。

This study aimed to analyze the impact of the introduction of Local Formulary on the supply and distribution of pharmaceuticals, and to make policy recommendations for the improvement of regional healthcare systems. A Local Formulary is defined as "a collection of pharmaceuticals and their usage policies in a region, compiled through collaboration between local physicians, pharmacists, and related organizations, based on a comprehensive perspective that includes efficacy, safety, and cost-effectiveness." This research revealed that the introduction of Local Formulary not only contributes to the sustainability of regional healthcare and the reduction of medical drug expenses but also affects the improvement of pharmaceutical distribution and supply. The study proposed policy recommendations as necessary initiatives for the new construction and effective operation of Local Formulary, in accordance with academic research conventions.

【キーワード (keyword)】

地域フォーミュラ (Local Formulary)、医薬品の流通 (Pharmaceutical Distribution)、
医薬品の供給 (Pharmaceutical Supply)、地域医療 (Regional Healthcare)、持続性 (Sustainability)

1. 研究の背景・目的・方法

1-1. 研究背景と地域フォーミュラの可能性

日本では少子高齢化の進行に伴い、医療費の増加が深刻な問題となっており、医療保険財政の改善が急務である。この背景の中、2017年に中医協総会で、生活習慣病治療薬の標準的な薬剤選択を推進するための方策として、病院フォーミュラと地域フォーミュラの導入が議論されてきた。フォーミュラとは、医療機関において医学的妥当性や経済性を考慮して作成される医薬品の使用方針である。特に地域フォーミュラは地域医療に大きな影響を及ぼすとされており、特に山形県酒田地区や大阪府八尾市で

は、先駆的な取り組みが行われている。

地域フォーミュラの導入により、地域の限られた医療資源の中で治療効果、安全性、費用対効果に優れた医薬品を提供することが可能となり、地域医療の質の向上が期待される。また、医療費の中長期的な削減や、処方薬の品目を簡略化することによる医療機関における処方ミスの低減も見込まれる。この本来の目的に加え、医薬品の安定供給や流通改善にも大きな影響を与えると私は考える。

1-2. 研究の目的

本研究の目的は、地域フォーミュラが医薬品の供給不足と流通改善に及ぼす影響を包括的に分析し、医療システ

ムに対するその全体的な可能性を明らかにすることである。また、その実装に向けた具体的な戦略を提案することで、医薬品の適正使用を促進するだけでなく、現在の医薬品供給不足の課題に対しても重要な役割を果たす可能性を明らかにし、さらなる地域フォーミュラリ推進の強化や新たな実施に繋がる政策提言をすることを目的とする。

1-3. 研究方法

・先行研究及び文献調査、ヒアリング調査、アンケート調査

2. 地域フォーミュラリ定義、政策動向、先行研究紹介

2-1. フォーミュラリとは [略]

2-2. 地域フォーミュラリの活用に関する政策議論の時系列 [略]

2-3. 先行研究について [略]

3. ヒアリングの対象地域の概要および特徴

3-1. 山形県酒田地区における地域フォーミュラリ

・山形県酒田地区における地域フォーミュラリは、2018年4月、日本海総合病院をはじめとする医療法人、社会福祉法人、医師会、歯科医師会、薬剤師会など9法人が『日本海ヘルスケアネット』という地域医療連携推進法人を中心に連携して導入された。

・地域フォーミュラリ導入は、法人代表理事の栗谷義樹氏の発案から始まり、酒田地区薬剤師会が中心となって地域フォーミュラリ構想を描き、実現に向けて動き出した。日本では大学病院を中心に病院フォーミュラリの作成が進んでいたが、地域を対象としたフォーミュラリは存在していなかった。医師会、歯科医師会、薬剤師会が協力し、酒田地区に適した地域フォーミュラリの策定を目指し、実現に至った。

・地域フォーミュラリにリスト化されている品目については、医薬品卸やメーカーが優先的に供給を行っている。これは、フォーミュラリに掲載された薬剤が、供給の優先順位を決定する重要な基準となっていることを示しており、供給不安の緩和に寄与している。

・酒田地区における地域フォーミュラリの特徴は、ICT（調剤情報共有システム）の活用による、効果や検証を行って

いることである。調剤情報共有システムとは、医療機関からの処方箋に基づき地域の保険薬局で調剤した情報を、安全に管理されたクラウドサービスに外部保存し、同意を得た患者の情報についてのみ地域の保険薬局間で共有するものである。

3-2. 大阪府八尾市における地域フォーミュラリ

・2020年2月に八尾市の基幹病院と地域の三師会（医師会、歯科医師会、薬剤師会）が一堂に会する唯一の場として「八尾市医薬品適正使用に関する懇話会」が開催され、地域フォーミュラリが話題となった。この懇話会では、後発医薬品の使用促進方策を検討し、地域フォーミュラリに対する理解や意識を高めるための啓発活動が行われた。その後、2020年8月には、大阪府薬務課の後発医薬品推進事業の一環として、八尾市薬剤師会が地域フォーミュラリ事業を担うことになり、「八尾市地域フォーミュラリ委員会」が発足した。

・委員会の委員長である八尾市薬剤師会会長の中野道雄氏は、懇話会の場で初めて地域フォーミュラリの意義を知ることになり、その後の委員会発足時には、「薬剤師の本筋の仕事として、安心して有効で、適正な薬物療法を地域で標準化することは、薬剤師の職能を理解してもらえるためのチャンスである」とし、「地域フォーミュラリを成し遂げることこそ医療改革である」と主張した。

・八尾市における地域フォーミュラリが導入されていることにより、リスト化されている品目については、酒田市の事例と同様に、医薬品卸やメーカーからの供給が優先的に行われている現状が確認されている。このことは、地域フォーミュラリが医薬品供給における重要な指標として機能しており、供給者側の対応意識にも影響を与えていることを示している。

3-3. 広島県備北地区における地域フォーミュラリ

・広島県備北地区における地域フォーミュラリの導入は、地域医療連携推進法人「備北メディカルネットワーク」の設立という重要な背景がある。この地区は、中国山地の中山間地域に位置し、三次市と庄原市を含む広大な面積を有している。人口減少が続く中、地域医療を維持し向上させるためには、医療資源の協力と連携が不可欠であるとの共通認識のもと、2017年に備北メディカルネットワークが設

立された。

・備北メディカルネットワークの取り組みは、「競争の時代ではなく連携の時代」という地域コンセンサスのもと、行政、医師会、薬剤師会などが共同で活動することにより実現されており、地域フォーミュラリの導入は、備北地区における医療の質の向上と、地域医療の持続可能性の確保に寄与することが期待されている。

・日本フォーミュラリ学会が公表しているモデルをたたき台として活用することで、短時間で効率的に作成することができている。

・一方で、同学会で採用がされている品目においても備北地域において使用量が低い薬剤は外し、同学会において採用がされていない品目についても、地域フォーミュラリにリスト化することが望ましいとされる薬剤については、リストに含むなどの地域性も考慮している。特に消炎・鎮痛薬のリスト化は、在宅医療に従事する医師や看護師、ケアマネなどの意見から、緩和ケアなどの観点からフォーミュラリに追加することが望ましいと判断された結果である。

3-4. 北海道札幌市手稲区における地域フォーミュラリ

・札幌市手稲区における地域フォーミュラリは、医療法人 溪仁会の手稲溪仁会病院における病院フォーミュラリの導入から始まり、地域医療の質の向上と効率化を目指す重要な取り組みとして展開されている。2018年2月、同病院は病院フォーミュラリを導入し、病院経営の観点から採用薬剤数を約1900品目に設定した。同種同効薬の後発医薬品への移行および集約を進め、現在ではバイオシミラーを含む17領域を対象としている。病院フォーミュラリの医薬品リストは病院のホームページに公開されている。

・札幌市手稲区における地域フォーミュラリの実施主体は、医師会、薬剤師会、歯科医師会の三師会を母体とする委員会によって構成されている。また、オブザーバーとして、手稲区保健福祉部、手稲区内にある北海道科学大学薬学部、日本フォーミュラリ学会などが参加している。

3-5. ヒアリング調査の総括

・医薬品の流通や供給に関する影響として、地域フォーミュラリにリスト化されている医薬品で、さらに推奨メーカーまで選定している酒田地区、八尾市においては、医薬品卸やメーカーからの供給が優先的に行われていることが

確認された。これは供給の安定化に寄与している。また、地域フォーミュラリの導入により、高額な薬剤の使用が減少し、医療費の削減に繋がっていることも確認された。これは、効率的な医療資源の利用と経済的な持続可能性に寄与する重要な要素である。

4. 地域フォーミュラリの認識に関するアンケート調査

地域フォーミュラリに対する認識と医薬品の流通や供給に関する現状を把握し、比較分析を行うことを目的のもと、地域フォーミュラリを先駆的に導入している酒田地区と、2023年11月に地域フォーミュラリを導入した札幌市の二つの地区の薬剤師会に協力いただいた。

4-1. 地域フォーミュラリの認識に対する影響調査結果について

・当該地域の地域フォーミュラリの内容を具体的に知っているか？という問いに対して、両地域間で明確な差が認められた。酒田地区では、地域フォーミュラリの内容を知っていると回答した割合が72.7%で、これは札幌地区の35.4%と比較して高い結果となっている。

・酒田地区における地域フォーミュラリの導入期間の長さや、積極的な普及や地域において啓発や教育活動が影響していることが考えられる。一方、札幌地区では地域フォーミュラリの導入が比較的新しいところもあり、今後、理解が進んでいく可能性が示唆される。

4-2. 地域フォーミュラリ導入に伴う医薬品の流通・供給への影響や期待に関する調査結果について

・地域フォーミュラリの①リスト掲載されている品目、②リスト掲載されていない品目について、流通（急配や頻回配送）や供給（医薬品の安定した供給、品薄のリスク）に困難を感じたことはあるか？という問いに対して、医薬品供給不足が顕在化している状況下で、フォーミュラリに掲載されている品目とされていない品目の双方において、供給困難が発生していることが確認された。しかし、フォーミュラリに掲載されている品目における供給不足の発生頻度が、リスト化されていない品目と比較して低かったという事実である。

・地域フォーミュラリの導入によって、医薬品の供給（医薬品の安定した供給や品薄のリスク）や流通（急配や頻回配送）の改善に期待するか？という問いに対しては、酒田

地区においては、「はい」と回答した割合が72.7%に達し、地域フォーミュラリに対する期待感が高いことが示されている。この高い期待感は、既に地域フォーミュラリが導入され、その効果が具体的に感じられていることに基づくと考えられる。

対照的に、札幌地区においては「はい」と回答した割合が27.1%に留まり、相対的に期待感は低い結果が示されている。この低い期待感、地域フォーミュラリの導入が新規であることや、その効果がまだ十分に実感されていないことに起因する可能性が考えられる。

4-3. アンケート調査の総括

- ・地域フォーミュラリの導入期間が長い地域では、医薬品流通や供給の安定化への理解と寄与が高いことが明らかになった。これは、フォーミュラリの長期運用が医療従事者の理解を深め、医薬品選定や在庫管理、医療提供の質を改善する役割を果たしていることを示している。

- ・フォーミュラリの成功には情報普及と教育が不可欠であり、これらが医療従事者や地域社会の理解を深める上で重要であることが強調された。さらに、地域フォーミュラリに対する期待と実際の効果の評価が重要であり、先駆的地域での高い期待感、フォーミュラリが実際に医薬品の流通と供給の安定化に寄与していることを示している。

- ・地域フォーミュラリの持続可能な運用には、透明な選定プロセス、医療従事者間の連携、地域社会の理解と支持が必要であることが明らかになった。

- ・フォーミュラリの運用と改善には定期的な評価とフィードバック、医薬品選定基準の見直し、医療従事者のトレーニング、患者教育、地域社会とのコミュニケーション強化が重要であることが分かった。

5. 政策提言

5-1. さらなる地域フォーミュラリの全国的な導入と標準化の推進

- ・地域フォーミュラリの全国的な導入と標準化を目指し、地域ごとの医療資源の分布やステークホルダー間の関係性を考慮した柔軟なアプローチを採用する。

- ・医師、薬剤師、行政機関などが連携し、地域ごとの医薬品使用傾向や供給状況を考慮した医薬品リストの作成、使

用方針の設定、および管理プロセスの標準化を行う。

- ・教育と啓発活動を実施し、地域フォーミュラリの重要性和利用方法に関する理解を深め、適切な活用を促進する。

- ・ITツールを活用したデータ収集と分析システムの整備を推進し、医薬品の使用状況や効果、コストなどの情報を基に、フォーミュラリの最適化を図る。

5-2. 医薬品の安定供給の確保と透明性の向上

- ・地域フォーミュラリを活用し、医薬品卸およびメーカーの医薬品供給の改善に向けた産業構造の見直しを図る。

- ・地域ごとの医薬品使用傾向を分析し、必要な医薬品を優先的に供給する体制を構築する。

- ・医薬品の選定プロセスを透明化し、ステークホルダーや患者に対する信頼性を高める。

- ・医薬品卸とメーカーは、地域フォーミュラリに基づく効率的な流通を促進し、供給過剰や不足のリスクを軽減する。

5-3. 多職種間連携の強化と地域医療の持続性向上

- ・地域フォーミュラリの策定プロセスにおいて、医師、薬剤師、歯科医師、看護師、地域ケアマネジャー、行政などが参加するプラットフォームを構築する。

- ・定期的なミーティングを通じて、医薬品の使用状況や治療成果、患者からのフィードバックなどの情報を共有し、連携を深める。

- ・地域フォーミュラリの検討過程において、薬剤師や薬局、メーカーや卸の役割への理解を深め、地域医療の実践につなげる。

5-4. ITツールとデータ管理の強化

- ・効率的なデータ収集・管理システムの整備を行い、医薬品の使用状況、治療成果、患者のフィードバックなどのデータをリアルタイムで収集し、分析する。

- ・ITツールを活用した連携システムを構築し、多職種間での情報共有を促進する。

- ・新たに導入されるITツールやデータ管理システムの使用方法に関する教育プログラムとトレーニングを提供し、システムの効果的な活用を促進する。

- ・地域フォーミュラリの効果を定期的にレビューし、フィードバックを収集するシステムの構築を行う。

参考文献

[略]

北海道における有機農業の推進方策

Measures to Promote Organic Agriculture in Hokkaido

MJR23161 末岡さつき

Satsuki Sueoka

指導教員：埜靖幸（副）天羽隆

Adviser : Prof.Y.Hanawa, Prof.T.Amou

【概要 (Abstract)】

北海道は日本の食料基地として大規模な農業が営まれているが、化学農薬や化学肥料といった輸入資材への依存を減らし、国内外で加速するSDGs・環境問題への対応や農業の持続可能性の向上が喫緊の課題となっている。そこで、本研究では、道内の農業者と消費者のアンケート調査と全国での事例調査を実施し、本道における有機農業推進の阻害要因を明らかにするとともに、本道における効果的な有機農業推進の方策について提言する。

Hokkaido is a food base for Japan, where large-scale agriculture is conducted. However, there is an urgent need to reduce dependence on imported materials such as chemical pesticides and fertilizers, respond to the SDGs and environmental issues that are accelerating in Japan and abroad, and improve the sustainability of agriculture. In this study, we conducted a questionnaire survey of farmers and consumers in Hokkaido and a case study of organic farming in Japan to identify the factors that hinder the promotion of organic farming in Hokkaido, and to propose effective measures to promote organic farming in the province.

【キーワード(Keywords)】有機農業 (organic farming)、研究開発と普及 (Research & Development and Dissemination)、販路支援 (Sales channel support)、価格へのギャップ (Gap to price)、労働力確保 (Securing Labor)、労働時間削減 (Reducing Working Hours)

序章 研究の背景と目的

第1節 研究の背景

諸外国では環境や健康に関する戦略を策定する動きがいち早く進んでおり、SDGs や環境を重視する国内外の動きが加速している。我が国でも大規模自然災害・地球温暖化、生産者の減少・高齢化等による生産基盤の脆弱化、輸入に依存する農業生産資材（肥料等）の高騰などの政策課題に直面しており、今後、食料・農林水産業の生産力向上や持続性の両立をイノベーションで実現するため、農林水産省が2021年5月に、「みどりの食料システム戦略」を公表し、2050年までに有機農業の取組面積を100万ha（耕地面積の25%）に拡大する目標を掲げた。現在日本の有機農業取組面積は26,600ha（耕地面積全体の0.6%）で諸外国と比較して低い一方、有機農産物市場は世界的に拡大が見込まれ、我が国における有機農業の推進は、国内外で加速するSDGs・環境問題への対応と、世界の食市場への対応という両面で喫緊の課題となっている。

第2節 研究の目的

有機農業の推進は、地域における有機肥料の活用を通じた資源循環の増進や地域自給の促進、化学農薬や化学肥料の使用削減を通じた生物多様性の保全・地球温暖化対策への貢献、化学農薬や化学肥料といった輸入資材への依存を減らすことによる国際情勢に左右されない強固な農業基盤の構築を通じた農業の持続可能性の向上などに繋がると考える。本研究では、北海道農業の生産力を落とさずして、有機農業を推進するための方策を検討することを目的とする。

具体的には、生産者及び消費者へのアンケートや各種事例調査を通じ、有機農業推進の阻害要因を探索し、探索結果をもとに、道内における有機農業推進方策を提案する。

第3節 論文の構成<省略>

第1章 有機農業の取組の現状

第1節 有機農業の定義

有機農業とは、世界的には、コーデックス委員会の「有機的に生産される食品の生産、加工、表示及び販売に係るガイドライン (CAC/GL32-1999)」で、「有機農業は、生物の多様性、生物的循環及び土壌の生物活性等、農業生態系の健全性を促進し強化する全体的な生産管理システムである」とされ、我が国では、有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号）において、「化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業をいう。」と定義されている。平成11年（1999年）に改正されたJAS法に基づく「有機農産物等に係る検査認証制度」による「有機JAS認証制度」では、登録認証機関が検査し、認証された事業者のみが「有機JASマーク」を貼付することができ、表示規制・表示の適正化が図られている。

第2節 我が国における有機農業の現状と推移<省略>

第3節 国における有機農業の主な施策<省略>

第4節 北海道の有機農業の現状と課題

北海道では、2020年度、耕地面積（1,143,000ha）のうち有機農業の取組面積（有機JAS認証を取得していない有機農業取組面積を含む）は5,173ha（0.45%）で全国1位である。北海道は、令和4年（2022年）3月に北海道有機農業推進計画（第4期）を策定し、2030年度までに有機農業の取組面積を4,817haから11,000ha（2.3倍）に、有機農家戸数を471戸から600戸（1.3倍）に、消費者の認知度を33%から50%（1.5倍）に拡大する目標を掲げている。

第5節 北海道における有機農業に関する施策

有機導入のポイントや有機JAS取得に必要な情報をまとめた「有機導入の手引き」や、有機転換事例などの情報をまとめた「有機農業への転換の手引き」を作成し、道庁ホームページで公開している。また、全道7地区の有機農業ネットワ

ーク（有機農業者、（総合）振興局農務課職員、農業改良普及センター職員で構成）で、会員間の情報交換や研修、直売会による消費者交流等を実施している。「北海道有機農業研修受入生産者登録制度」では、道内の有機農業生産者で、新規参入希望者の研修受入を希望する方々を「有機農業研修受入生産者」として登録し、有機農業に関する特徴的な技術を含む営農情報や、研修募集情報を道庁ホームページで公開している。なお、国の環境保全型農業直接支払交付金では、国際水準の有機農業を実施することで、そば等の雑穀・飼料作物以外には12,000円/10a、そば等の雑穀・飼料作物は3,000円/10aを補助する（国費1/2、都道府県費1/4、市町村費1/4）。

第6節 先行研究の状況<省略>

第2章 有機農業に関するアンケート調査（農業者向け）

第1節 アンケートの方法

北海道内の耕種を中心とした農業者を対象とし、有機農業ネットワークのある（総合）振興局（空知、後志、胆振、道南（渡島・檜山）、上川、十勝、オホーツク）と、留萌振興局に所在する農業者、北海道有機農業協同組合組合員（農業者）に配布した。配布数は370名である。

第2節 アンケートの結果

回答数は60名（分析対象は58名）で、回答率は16.2%となった。慣行農業のみ行っている群（以下「慣行農業群」）は20名、慣行農業と有機農業の両方を行っている群（以下「両方実施群」）は19名、有機農業のみ行っている群（以下「有機農業群」）は19名となった。<各項目の結果は省略>

第3節 農業者アンケートの小括

技術面では、有機農業の栽培管理、収量確保、販路確保の困難が有機農業転換の阻害要因となり得ることが示唆された。また、販売価格については、有機農業実施者の希望販売価格は「2割高」「5割高」が多い一方、消費者アンケートでの新たに購入、又は今よりも購入頻度を高めたい価格は、「1割高」が最も多く、次いで「5%高」、「一般農産物と同程度」であり、価格面で農業者と消費者間に意識のギャップがみられた。さらに、慣行農業者にとって、労働時間増加への懸念や、それを解決するための（労働力を補完する農業機械の導入等も含めた）追加的な労働力投入の困難が、有機農業転換の阻害要因になり得ることが示唆された。有機農業への意識は、慣行農業群及び両方実施群ともに1位は「栽培管理（除草・防除・施肥など）が大変」、2位は「除草作業等の労働時間が長い」と同じ傾向であったが、慣行農業群よりも両方実施群では、より安心安全な農産物生産の志向や、環境への意識が見られ、有機農業群では、両方実施群と比較し相対的に環境や健康に対する項目がより重視される傾向がみられた。行政支援については、全群共通して、直接支払のような財政支援に多くの希望があったが、慣行農業群や両方実施群では人手確保、技術支援を重視する傾向があった一方、有機農業群では、子供たちや消費者への教育面を重視する傾向があった。

第3章 有機農業に関するアンケート調査（消費者向け）

第1節 アンケートの方法

北海道内の消費者を対象とし、コープさっぽろ組合指導部の協力を得て、全道（札幌西・東、小樽、南空知旭川、函館、苫小牧、室蘭、釧路、北見、帯広）の消費者に配布した。配

布数は120名である。

第2節 アンケートの結果

回答数は54名で、回答率は45.0%となった。<各項目の結果は省略>

第3節 消費者アンケートの小括

消費者が農産物を購入する際には、鮮度、価格、原産地（国産か外国産か）を重視する傾向がみられた一方、有機農産物の購入を促進するためには、鮮度、手ごろな価格、栄養価や機能性の面での優位性のアピール、購入場所が身近にあることなどが有効であることが示唆された。消費者は有機農産物に一般的には良いイメージを持っており、このイメージを十分に生かしつつ、かつ、生産者の栽培工程や有機栽培への思いがより伝わる販売手法をとることが購入促進に有効であると示唆された。

第4節 小括

アンケート調査から、有機農業推進の阻害要因と課題は以下の4点と考えられた。

- 1 栽培管理の難しさ・技術の必要性
- 2 販路確保の難しさ
- 3 価格面での農業者と消費者との意識のギャップ
- 4 労働時間の増加・追加的な労働力投入の困難

第4章 事例調査

第1節 栽培管理や収量維持・技術普及に関する取組

北海道安平町、北海道有機農業協同組合（小路健男組合長）、山形県庁、宮城県庁、兵庫県庁

第2節 販路確保の取組

北海道有機農業協同組合（小路健男組合長）【再掲】、千葉県いすみ市、神戸市西区（ナチュラルリズムファーム代表取締役大皿一寿氏）

第3節 価格面での農業者と消費者との意識のギャップへの取組

ビオセボン・ジャポン株式会社、株式会社定松

第4節 追加的な労働力投入についての取組

山形県鶴岡市立農業経営者育成学校「SEADS」、兵庫県楽農生活センター

第5節 事例調査結果 小括

1 栽培技術にかかる問題

技術開発は、安平町（小路健男氏）の事例では、大豆や小麦、一部野菜においては収量を落とさず安定した技術がある一方、山形県や宮城県、鶴岡市では、栽培技術は発展途上であり、山形県では実証ほ場での技術開発を行っていた。栽培技術の普及は、北海道で新たに有機農業に取り組む農業者を受け入れ指導する農家の不足が挙げられた。山形県では「有機農業の匠」、兵庫県では親方農家のリスト化に取り組んでおり、道でも受入れ農家リストがあるものの、実際の活用が必要である。また、安平町では慣行農業者向けの講習会を実施、兵庫楽農生活センターには2年間の有機栽培の就農コースがあり、兵庫県立農業大学校でも有機農業の栽培技術を学ぶコースの創設を進め、新規就農等の入口対策を強化していた。

2 販路確保について

北海道には有機農協という生産者も消費者も入った組織があり、有機農産物の出荷先として重要な販売手段の一つとな

っていた。いすみ市は学校給食で有機農産物を導入しており、給食費増額分を行政が負担して安定した需要を作り、後にJA集出荷可能とした産地形成手法は行政が関与できる1つの手法であった。神戸市CSAでは単なる直接販売ではなく生産者と消費者が直接に繋がることが可能と考えられた。

3 価格面での農業者と消費者の意識のギャップについて

北海道の有機農協では、有機農業に対する消費者の理解醸成を図り、生産者が営農可能な価格をつけていたのに対し、バイオボン・ジャパンでは、市場流通の改善により、生産者と消費者双方に受け入れられる価格をつけていた。

4 労働時間の増加・追加的労働力投入の困難について

鶴岡市SEADSでは、慣行農業で基礎を学びながら、有機農業や環境保全型農業の教育も展開しており、加えて学生に農家アルバイトをさせることで、栽培技術や農地情報等を得ており、このような取組は受入れ農家の人手不足解消にも寄与する可能性が考えられる。また、山形県における実証ほ場や技術開発の取組では農業機械の活用を通じた省力化の取組も労働時間の削減に向けて必要であることが示された。

第5章 全体を通じた考察

第1節 栽培技術・収量維持について

栽培技術については、①栽培技術が未確立で研究段階である場合、②既に技術は確立されているが広く普及がされていない場合、が考えられる。①の場合、山形県では有機農業者協議会と連携し栽培技術実証・展示・研修会を実施し、兵庫県では県庁主催で有機農業栽培技術講習会を実施する等の取組があり、今後、各地で実証試験等の取組が加速することで慣行農業との差が縮められる可能性がある。②の場合は、安平町の事例のような慣行農業者向け講習会を全道的に行う必要があると考えられる。既に有機農業に取り組む方への技術共有は、兵庫県や山形県では有機農業JAS認証指導員養成研修会で指導者の育成を実施し、兵庫楽農生活センターの有機農業塾卒業生は農業者団体をつくり自主勉強会等も実施しており、北海道においても有機農業者同士で繋がる仕組みや栽培技術を共有する取組が必要と考えられる。

第2節 販路確保について

いすみ市の学校給食を活用した産地形成手法は、道においても学校給食をPR材料とし新しい販売先を見つける方法や、パン（小麦）や牛乳等の年間消費量が決まっているもので有機の品目を拡大すること、慣行よりも高い販売価格を可能とすることで更なる収益の向上を図ること、環境保全・食育・地産地消と絡めたお金の安心安全で美味しい給食という視点等を広めることで横展開できる可能性がある。神戸市CSAの事例では、同じ地域で複数人の農業者がグループで消費者に直接販売を行うことから、産地形成の1つとしても有効で、農業者同士での情報交換等にも繋がる可能性がある。職場に農業者が有機農産物を届ける職場CSAの取組は、職場での購入を通じ有機農産物を食べる機会を作ることで、リピート購入や理解醸成に繋がりと、今後の消費拡大と販路拡大に有効な手段であると考えられた。

第3節 価格に関する農業者と消費者との意識のギャップについて

ギャップの解決には、①消費者への理解醸成、②中間コス

ト削減の2方向が考えられる。①は、山形県の消費者向けほ場見学の取組等があり、北海道でも地道に各地域で活動を行っている消費者向けの取組の継続と共に、調査での多様な事例を参考にしながら新規で取組を行う必要性があると考えられた。②流通の効率化は、道内の有機農産物は消費の多い首都圏に出荷されることが多いため、その間の流通コストをいかに下げるかが重要である。また、築地定松の事例では、慣行農産物と同じように有機農産物においても、一般小売でのニーズを生産者側が把握しながら、栽培技術の向上を通じた品質やロットの確保等が必要であることが分かった。

第4節 労働時間の増加・追加的労働力投入の困難について

鶴岡市、兵庫楽農生活センター、兵庫県での教育関連施設での事例から、有機農業に対応できる人材の育成という入口対策強化の必要性が明らかになった。道においても教育機関等で、有機農業の就農支援の受入れ先を増やしていくことが必要であると考えられる。また山形県の取組のように、農業機械の活用を通じた省力化の取組も労働時間の削減に向けて有効である。特に大規模農業が展開される北海道においては、有機農業に限らず機械化は急務であり、農業者アンケートでも負担となっているとの回答が多かった除草の機械化等が進めば、有機農業の取組が飛躍的に伸びる可能性が考えられる。

第5節 その他

安平町の事例（小路健男氏）では、市町村を超えた広域にまたがる堆肥製造施設の整備の必要性と、販路拡大や有機農産物を無駄なく販売し生産者を支えるための有機農産物の加工施設の必要性が挙げられた。また、兵庫県では、県独自で有機農業を推進するための農業者向け補助金や、畜産農家等堆肥供給者への補助金を措置し、宮城県では、有機農業面積を一定程度拡大した農業者の有機JAS認証に関する費用を負担する事業を行っていた。これらの事例から、現在有機農業に取り組んでいる農業者の維持と、慣行農業から有機農業への転換や有機農業への新規就農を促すためには行政からの推進方策が必要であることが示唆された。

第6章 政策提言

第1節 栽培技術の開発と普及にかかる取組

1 研究開発

北海道の農業に関する研究機関である道総研や道庁農政部の出先機関である農業改良普及センターでの研究調査が進むよう、既存の行政・普及・研究が集まる会議を生かし、農業者からの現場の意見を伝え、有機農業転換に適切な栽培品目や既存の成果事例を普及するための検討等を行う。道総研の一部研究費の助成や、財源にクラウドファンディングでの調達も検討する。

2 技術普及

(1) 転換者向け講習会

慣行農業者を対象とし、有機農業者の経営面での実態、栽培管理における慣行農業と有機農業との違い等有機農業者を講師として講習を行う。

(2) 農業改良普及センターへの専任職員の配置と養成

各農業改良普及センターに有機農業を担当する専任の普及指導員を置き、有機農業転換者や有機農業者からの技術指導の要請に対応できる体制を整備する。また、有機農業専任の

普及指導員の養成のために、有機 JAS 認証や有機栽培技術講習会等を行う。

(3) 現行補助金制度の活用促進と有機農業者講師派遣制度の構築

道庁による市町村向け有機農業関連施策の説明会の際、他県の具体的事例を紹介し活用促進を図る。市町村や JA、農業改良普及センターを通じ、転換ニーズを各地域の（総合）振興局で把握し、行政が技術指導の講師を派遣する制度を構築する。講師は、要請事例に応じ、普及指導員、地域の有機農業者を中心とし、道総研、民間事業者等へも講師派遣の協力を依頼する。

(4) 有機農業研修受入生産者登録制度の実効性の向上

北海道では「有機農業研修受入生産者登録リスト」を作成しているが、更なる充実が必要である。毎年の市町村調査を通じリストの充実を図り、新規就農者の相談窓口となる道庁部署や、農業の担い手育成事業等を行う公益財団法人北海道農業公社、市町村へ本制度について呼びかけ、慣行農業からの転換希望者や新規就農で有機農業の希望者に全道各地で対応できるようにする。

第2節 販路支援にかかる取組

1 JAにおける有機農産物の受入れ体制の整備

有機農産物を受け入れる希望がある JA に対して、モデル事業として出荷ラインの分別等にかかる施設整備等を支援する。

2 ふるさと納税で有機農産物セットの販売をして需要をつくる

道庁が道産有機農産物のセットを作り提供することで、各大口卸先、JA、販売先が増える効果が期待でき、JA への情報提供により有機農業者が当該 JA を通じて卸せるようになる等、有機農産物の販路拡大が期待される。

3 実需者と有機農業者等とのマッチングイベント・商談会の実施、北海道フェアやアンテナショップを活用した北海道産有機農産物の認知度の向上

有機農産物を専門に扱う小売店には、実需者と有機農業者・JA とを結びつけるマッチングイベント、商談会等が有効と考える。一般の卸売・小売り業者には、必ずしも有機農産物に関心のない消費者がターゲットであるため、まず消費者に有機農産物を知ってもらうことが重要と考え、百貨店での北海道フェアやアンテナショップでの有機農産物の取扱いを通じ、消費者の北海道産有機農産物への認知度を高める取組を行う。

4 農業者による直接販売への支援

農場での直接販売を行っている農業者への支援策として、直売所マップを作成し観光部署と連携して周知し、地元の方、道内外からの観光客を取り込み、北海道農業に思いを馳せ農産物を購入する機会へとつなげる。

第3節 価格面での農業者と消費者との意識のギャップについて

1 消費者や子供たちへの理解醸成

(1) 学校給食における食育と合わせた有機農産物の導入

有機農業に関連する食育の取組に興味がある学校についてモデル事業として支援する。

(2) 職場 CSA の実施

道内の CSA の実施状況を調査の上、既に CSA を実施してい

る（又は実施可能な）団体があればその団体を活用し、団体が無い場合には何件かの有機農業者を道庁で取りまとめ、実施団体の地域に応じた（総合）振興局や、札幌市の本庁舎で職場 CSA を取り入れる。

2 慣行農産物との価格差の縮減

(1) 流通効率化

①有機農産物の混載輸送を促進するための仕組み作り

行政が各地域の栽培品目と出荷先の情報を集約したプラットフォームを作り、同じ出荷先の場合には混載輸送を出荷業者へ依頼し、違う業者間でも混載輸送の依頼をする。

②有機農産物物流協議会（仮称）の設置

各地域・産地ごとで生産者、集荷業者、加工業者、小売業者等の入口から出口までの関係者が入った有機農産物物流協議会（仮称）を設置し、取引業者との調整・交渉作業をまとめ時間の効率化、帰りの往復輸送の実施、集荷施設の一本化、各業者間での需給の調整等で、物流コスト低減への取組を行う。行政は参入メンバーの呼び掛けや中立な立場からの運営に貢献する。

(2) 生産者のコスト低減

有機農業に必要な機械の共同利用化を推進するために、産地ごとで機械を導入する場合の一部費用を助成する。

第4節 労働力確保・労働時間削減対策

1 北海道立農業大学校での有機農業コースの設立

道立農業大学校に有機農業コースを設立し、有機農業に関し知見を有する農業者を育成する。講師は普及指導員のほか、各地で有機農業に取り組む先進的な農業者も招へいする。また、鶴岡市の事例のような周辺農家の農家アルバイトのほか学生の短期インターンシップを通じ、学生が現場で有機農業に触れる機会を作り、全道各地での有機農業者の人手確保にも寄与する。

2 省力化技術の研究開発

道庁農政部内のスマート農業担当部署と連携し、道総研では自動運転除草機等の開発や、各 JA、農業改良普及センターでは、有機農業のスマート農業の実装化・普及が進む研究に対して、国の実証プロジェクトの交付金を活用しながら、農業大学校や有機農業者の協力を得て、試験実証ほ場を作る等、連携して進める。

第5節 その他の対策

1 有機性肥料の生産体制の整備

民間企業や JA 等が、市町村横断的な堆肥製造施設を整備する際の一部補助を検討する。兵庫県の事例の堆肥生産者への有機 JAS 認証適合資材の補助のような、堆肥生産者に対しての交付金も有効と考えられる。

2 有機農産物の加工施設の整備

有機 JAS 認証対応の加工施設について、有機加工認証費用の一部補助を行う。国の「国産有機加工食品バリューチェーン構築推進事業」を活用して道庁が民間加工事業者向け説明会を実施し、有機農産物の加工を希望する事業者に対しては、国の事業で網羅されていない設備投資費用への補助等の支援を道庁が行う。

おわりに（残された課題等）（省略）

