

市区町村が対応を迫られる 課題の解決に向けて

一般財団法人 地方自治研究機構

1 はじめに

一般財団法人地方自治研究機構（以下「機構」という。）は、少子高齢化、国際化、経済構造の変化等に伴い、地方公共団体が対応を迫られる福祉、健康、地域づくり等の諸課題に関する調査研究並びに地方公共団体の法制執務支援等を行い、もって地方自治の発展に寄与するとともに、活力ある地域社会の実現に資することを目的として、平成8年4月1日に、自治省（当時）所管の財団法人として設立されました。その後、公益法人改革に伴い、平成25年4月1日に一般財団法人に移行し、現在に至っています。

機構は、設立目的を達成するために、次の事業を行っています。

- (1) 地方公共団体が少子高齢化、国際化、経済構造の変化等に伴い対応を迫られる課題に対する調査研究
- (2) 地方公共団体が行う調査研究の受託
- (3) 地方公共団体の共通の課題に関する調査研究
- (4) 地方公共団体が関係する調査研究に関する情報の収集及び提供
- (5) 地方公共団体の政策の企画立案能力の強化に関する支援
- (6) 地方公共団体の法制執務に関する支援
- (7) その他機構の目的を達成するために必要な事業

平成28年度においては、調査研究事業として、総務省や地方公共団体との共同調査研究事業を

11本、機構の自主調査研究事業を3本実施しています。法制執務に関する支援として、4つのデータベースからなる法制執務支援システムを通じた情報提供、季刊誌「自治体法務研究」の発行、「自治振興セミナー」の開催（4会場）を行っています。また、「法務能力向上のための特別実務セミナー（「法務特別セミナー」及び「法務実務研究セミナー」）を20会場で開催するほか、各種講習会（行政不服審査法運用実務講習会、人事評価運用実務講習会、地方議会活性化セミナー、CASE STUDY行政訴訟実務講習会、公益・一般法人会計実務講習会、地方公営企業会計基準実務講習会、水道事業経営実務講習会、下水道事業経営実務講習会、病院事業経営実務講習会、予算編成実務講習会）を開催します。

これらの事業のうち、機構の自主調査研究事業（3本）、法制執務に関する支援事業及び法務能力向上のため特別実務セミナー開催事業につきましては、一般財団法人全国市町村振興協会から助成金を受けて実施しております。以下その概要について御紹介いたします。

2 自主調査研究事業について

全国の市区町村は、少子高齢化の進展、環境問題への対応、長引く景気低迷による厳しい財政状況等、市区町村を取り巻く環境が一層厳しさを増す中で、多様化・複雑化する住民ニーズに的確に対応していかなければなりません。機構では、このような状況の下で市区町村が、行

財政改革を進めながら質の高い行政サービスを提供していくために取り得る様々な手法について、行政経営の観点から毎年度テーマを決めて調査研究事業を実施しているところであり、平成27年度は、次の3テーマについて調査研究を行いました。

(1) 市区町村における多様な人材の能力活用に関する調査研究

市区町村においては、多様化・高度化する行政需要への対応、業務のスリム化・効率化による高度な行政運営の実現、行財政環境の変化等に即した定員管理の適正化が求められており、それに対応するためには個々の職員の能力を積極的に活用するための環境整備が必要となります。現在、市区町村においては、任期付職員制度、再任用制度等の活用により多様な能力を有する人材活用を図る取組を行っており、さらに最近では男女共同参画型社会の実現の観点から女性職員の能力の積極的活用が要請されていますが、これらの能力活用に係る制度の運用や環境整備等については多くの課題を抱えています。

そこで、「地域の自主性・自立性の向上に関する研究会（委員長 江藤俊昭山梨学院大学大学院社会科学部研究科長、法学部政治行政学教授）」において、市区町村における多様な人材（女性職員、任期付職員、再任用職員）の能力活用に関する現行制度や国の施策の動向を把握するとともに、市区町村に対するアンケート調査や地方公共団体の関係者や任期付職員へのインタビューの実施により現状の把握や課題の分析を行いました。その結果を踏まえて、女性職員、任期付職員、再任用職員のそれぞれについて、その能力活用に係る課題と対応について整理し、これらの結果を「市区町村における多様な人材の能力活用に関する調査研究」報告書として取りまとめ、全国の市区町村に配布したところです。

(2) 市区町村の課題解決に向けたNPO等事業者の資金確保に関する調査研究

かつては、地域の課題解決は主に自治会等の地縁組織が担っていましたが、近年では、地域貢献のみならず事業継続のための収益確保も目

的とした「新たなNPO法人」により解決されている事例も多くみられる状況にあります。しかし、このような事業者は、事業の志の高さに反して経営基盤が脆弱であることが多く、資金の調達が大きな課題となっています。

そこで、「自治体マネジメント研究会（委員長 佐々木信夫中央大学大学院経済学研究科教授）」において、市区町村の支援策、金融機関やコミュニティ・バンクによる融資制度等について、全国市区町村向けアンケート調査を実施するとともに、特徴ある支援策を実施している取組事例について現地調査を行い、さらに、NPO支援制度として先進的と評価されている英国コンパクト制度及びその日本版について調査を行いました。これらの結果を「市区町村の課題解決に向けたNPO等事業者の資金確保に関する調査研究」報告書として取りまとめ、全国の市区町村に配布したところです。

(3) 地域包括ケアシステムの課題解決に向けた取組状況に関する調査研究

平成24年度施行の改正介護保険法で規定された「地域包括ケアシステム」は、「介護・リハビリテーション」、「医療・介護」、「保険・予防」、「福祉・生活支援」、「住まいと住まい方」という5つの要素から、地域の特性に合った具体的な施策を実施していくことが求められています。しかし、その構築に向けて検討すべき事柄が明確でないことや多数の関係者の合意を要すること等から、多くの市区町村は検討段階あるいは活路を見いだしていない状況に留まっていると考えられます。

そこで、地域包括ケアシステム構築における主要テーマである、①多職種連携の在り方、②主治医・副主治医制の仕組みづくり、③小地域における地域包括ケアシステムの在り方、④情報共有のためのICTの活用に関する先進的な取組事例、を調査するとともに、地域包括ケアシステム構築に向けての市区町村への提案を行い、これらの結果を「地域包括ケアシステムの課題解決に向けた取組状況に関する調査研究」報告書として取りまとめ、全国の市区町村に配布したところです。

また、平成28年度においては、次の3つのテーマについて、調査研究を進めているところです。

(1) 市区町村等の内部統制型リスクマネジメントに関する調査研究

本調査研究では、「地域の自主性・自立性の向上に関する研究会」において、全国の市区町村における内部統制型リスクマネジメントの取組状況、抱えている課題等をアンケート調査、先進事例調査等を通じて把握するとともに、民間企業等における取組事例等も踏まえながら、市区町村が内部統制型リスクマネジメントに取り組むに当たっての今後の方向性等を検討し提案していきます。

このような調査研究の成果を報告書に取りまとめて、今後、内部統制型リスクマネジメントの導入を検討する際の一助になるよう全国の市区町村に配布する予定です。

【平成28年度地域の自主性・自立性の向上に関する研究会】

委員長	江藤俊昭	山梨学院大学大学院 社会科学部研究科長、 法学部政治行政学科教授
委員	幸田雅治	神奈川大学 法学部教授
	金井利之	東京大学大学院 法学政治学研究科教授
	田村 秀	新潟大学 法学部教授
	玉野和志	首都大学東京 人文科学研究科教授
	藤田萬豊	一般財団法人地方自治 研究機構 常務理事

(2) 地域担当職員制度に関する調査研究

本調査研究では、「自治体マネジメント研究会」において、全国の市区町村が実施している地域担当職員制度の実態について、地域担当職員制度の制度内容、地域担当職員制度の利点及び解決できた地域課題、地域担当職員制度の課題とその対応策等の視点から、その実態を把握します。加えて、地域担当職員制度における「市区町村と住民との連携方策の成果と課題」を整理し、その課題解決に向けた今後の方向性についても検討し提案していきます。

このような調査研究の成果を報告書に取りまとめて、今後、地域担当職員制度の導入を検討する際の一助になるよう全国の市区町村に配布する予定です。

【平成28年度自治体マネジメント研究会】

委員長	土居丈朗	慶應義塾大学 経済学部教授
副委員長	大杉 覚	首都大学東京大学院 社会科学部研究科教授
委員	西尾 隆	国際基督教大学 教養学部教授
	稲継裕昭	早稲田大学 政治経済学術院教授
	鈴木明美	高浜市企画部総合政策 グループ 主幹
	藤田萬豊	一般財団法人地方自治 研究機構 常務理事

(3) 合計特殊出生率と自治体施策との関係に関する調査研究

本調査研究では、統計データを活用して合計特殊出生率が高い市区町村を抽出し、アンケート調査や現地調査等を通じて、合計特殊出生率を向上させている市区町村が実施している施策を調査します。具体的な施策分野として、子育て支援施策、若者誘致施策、雇用促進施策、教育施策、実施している施策の住民への周知方法等が挙げられますが、その施策の有効性、施策実施の際の課題や対応策等について把握・整理を行います。

これらの調査により、出生率向上に向けて実効性が期待できる施策等を市区町村の規模別・立地特性等に分けて整理し報告書に取りまとめ、全国の市区町村に配布する予定です。

3 法制執務に関する支援事業について

地方分権が進展する中で、市区町村が真に自立した地域の総合的行政主体として、自らの施策を主体的に推進するためには、それを支える法制執務機能の充実が強く求められていることから、各市区町村に全国の地方公共団体の例規やこれらに関連する参考法令・判例等を含む包

括的な情報を提供し市区町村の法制執務を支援しています。

(1) 法制執務支援システムのコンテンツの充実

条例の制定改廃等の法制執務を行う際に必要な基礎的な情報（法律、判例、地方公共団体の条例等）を集めた法制執務のためのポータルサイトを構築するとともに、そのコンテンツの充実を図っています。

ア 例規データベース

地方公共団体が制定した例規を対象に、先進的・ユニークな例規を選定した上で、20分野に分類・体系化し、検索等ができる例規データベースを構築しています。平成27年度は64条例を新規に選定・追加し、掲載例規数は合計で1,143条例となり、また、既に収録されている条例について改廃状況を確認し、168条例について最新の内容に更新しています。

イ 法令データベース

総務省行政管理局が構築している「法令データ提供システム」へリンクすることにより、新規立法や法改正等を踏まえた最新法令を閲覧することを可能としています。

ウ 判例データベース

地方自治関係の判例を中心とし、下級審から最高裁までの判例を閲覧できる判例データベースを構築しています。本データベースでは、最新の重要判例の動向を注視し、その経過を把握することを目的として、確定判決以外の判例についても掲載することとし、判決要旨に加え、事案の概要、判示事項も掲載しています。平成27年度末で43,027件の判例を掲載しており、今後も掲載件数の拡充を図っていきます。

エ 関連データベース

各地方公共団体のホームページに掲載されている電子例規集にリンクすることによって、当該団体の例規を閲覧できるようデータベースを構築しています。平成27年度は、新たに7団体の電子例規集とのリンクを追加し、リンク数は2,005団体となっています。また、「自治体法務研究」の読者からの法制執務に関する質疑応答である「自治体法務Q&A」を掲載しており（平成27年度末98件）、今後も地方公共団体の職員

の実務に資する内容とするよう充実を図っていきます。

(2) 法制執務支援のための情報誌の発行

法制執務支援システムにおいて提供している基礎的な情報に加え、その時々の特ピックスに対応した特集や、政策的・先進的条例や重要判例等の解説といった知識の提供を行うため、地方公共団体の法制執務担当者のもとより、地方行政に携わる全ての職員を対象とした法制執務に関する専門誌である「自治体法務研究」を毎年度4回発行しています。

「自治体法務研究」では、毎号、その時々の方公共団体に関連のある重要課題を「特集」として取り上げ、国の施策の動向や地方公共団体の先進的な取組事例を紹介する他、地方行政に影響のある法律や各地方公共団体の先進的な施策の解説等を「トピックス」として掲載しています。また、各地方公共団体の特色ある条例の内容や条例制定に至る背景等について、当該地方公共団体の担当者の解説を「CLOSE UP先進・ユニーク条例」として掲載しています。

平成27年度の発行状況は次のとおりです。

○夏号（5月発行）

【特集】鳥獣被害と自治体の対応

【トピックス】・地方公務員法改正による人事評価制度の導入等に係る制度整備
・千葉県習志野市公共施設再生計画～負担を先送りせず、より良い資産を次世代に引き継ぐ～

○秋号（8月発行）

【特集】スポーツ振興と自治体

【トピックス】・空家等対策の推進に関する特別措置法及びガイドラインの概要
・公職選挙法等の一部を改正する法律（選挙年齢等の引下げ）の概要

○冬号（11月発行）

【特集】子育て支援と自治体

【トピックス】・第5次地方分権一括法の解説

- ・女性の職業生活における活躍の推進に関する法律の解説

○春号（2月発行）

【特集】地域公共交通の課題と自治体の対応

【トピックス】・個人情報保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律の解説

- ・活動火山対策特別措置法の一部を改正する法律
- ・地下水汚染等による健康被害を防ぐための条例等の整備

(3) 「自治振興セミナー」の開催

地方公共団体職員の政策法務及び法制執務能力の向上に資する考察の場として、地方公共団体の法制執務担当者等を対象に、「自治振興セミナー」を開催しています。平成27年度は秋田県、茨城県、奈良県及び徳島県の4ヵ所で開催し、全国から約1,000名の地方公共団体の職員等が参加しました。平成28年度は、東京都、京都府、奈良県、岡山県で順次で開催する予定であり、その概要は次のとおりです。

○平成28年8月23日(火) 岡山県岡山市（ピュアリティまきび）

「地方創生を実りあるものにするための方策」
佐々木信夫 中央大学大学院経済科学研究科教授

「地域産業の見える化と強化」
太田 直樹 総務大臣補佐官

「ピンチをチャンスに変える地方創生～日本版CCRC（生涯活躍のまち）の可能性」
松田 智生 三菱総合研究所プラチナ社会研究センター 主席 研究員
チーフプロデューサー

○平成28年9月26日(月) 東京都千代田区（全国町村会館）

「地域創生と自治力」
大森 彌 東京大学名誉教授

「人口減少社会における自治体マネジメント」
稲継 裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授
「分権改革の新展開と政策法務の可能性」
磯崎 初仁 中央大学法学部教授

○平成28年11月11日(金) 奈良県橿原市（かしはら万葉ホール）

「公・民・学連携まちづくりとアーバンデザインセンター」

出口 敦 東京大学大学院新領域創成科学研究科教授

「公民連携による公有地活用～オガールプロジェクト～」

鎌田 千市 紫波町企画総務部企画課公民連携室長

「～地元住民による“ふるさと創生”～ロケツーリズムで、まちを売り出せ！」

藤崎 慎一 (株)地域活性プランニング代表取締役

○平成28年11月30日(水) 京都府京都市（京都テルサ）

「紫波町型公民連携の姿」
岡崎 正信 CRA 合同会社代表社員

「政策実現のための法令立案の留意点」
川崎 穂高 内閣法制局参事官

「円卓の地域主義～共創の場づくりから生まれる善い地域とは～」

牧野 光朗 飯田市長

4 法務能力向上のための特別実務セミナー事業について

地方分権の進展や急速に進む少子高齢化等の時代環境の変化や、複雑化、多様化、高度化する住民ニーズに、市区町村が的確に対応するためには、具体的な施策を実現するために条例等を制定し、それを円滑に運用していくことが求められ、地域の独自政策の設計・構築、条例作成等に関わる法務等の高度かつ専門的な知識を有する職員の育成を図るとともに、それらの政策、条例等を審査する市区町村議会の議員の法務能力の向上を図ることが市区町村にとって急

務となっています。このため、全国の大学教授等を中心とした講師により、全国に共通する課題と、その時々における市区町村行政の地域の課題それぞれに焦点を当てたカリキュラムにより、福祉、環境、まちづくり、防災等多岐にわたる法令と市区町村の行政実務との関連性を理解した法務等の高度かつ専門的な知識を有する職員及び議員の育成に寄与することを目的に「法務能力向上のための特別実務セミナー」を実施しています。

本セミナーは、市区町村の職員等の法務能力の向上をより実効性のあるものとするため、全国的に共通性のある法務に焦点を当て、その内容を掘り下げて課題を解明する「法務特別セミナー」と、各地域の課題解決に役立つ個別の条例や判例を研究する「法務実務研究セミナー」に分けて実施しています。それぞれの内容は次のとおりです。

<法務特別セミナーの内容>

- 1 日目 政策法務のポイント／自治体法務と地方分権改革
- 2 日目 立法法務のポイント／解釈運用のポイント／住民参加（行政手続、パブコメ、情報公開、個人情報保護等）
- 3 日目 争訟法務のポイント（行政不服審査法改正含む）／受講者から提出の質疑に対する応答等

<法務実務研究セミナーの内容>

- 1 日目 政策法務能力向上のポイント／自治基本条例・議会基本条例等
- 2 日目 空き家対策条例・安全安心条例・防災関係条例等／まちづくり条例・福祉関係条例・債権管理条例等／条例実例研究（全国のユニークな条例等を題材に解説）
- 3 日目 重要判例研究（過去の重要な判例を題材に解説）／受講者から提出の質疑に対する応答等

平成27年度は、両セミナー共3日間の日程で、法務特別セミナーを全国13箇所（青森、水戸、

宇都宮、前橋、東京、福井、名古屋、京都、鳥取、岡山、松山、福岡、大分）、法務実研究セミナーを全国7箇所（札幌、青森、東京、名古屋、京都、岡山、福岡）でそれぞれ開催し、本セミナーの受講者は、659名（法務特別セミナー458名、法務実務研究セミナー201名）となっています。また、本セミナー開催前に、その時々各地域における市区町村行政の諸課題等を事前に受講者から受け付け、セミナーのカリキュラムの中で、その解釈・問題点等を講師が具体的に分かりやすく解説する等、より実務に即した内容としています。

本セミナーの受講者アンケートでは、回答者の97%（445/459名）が役に立ったと回答しており、具体的には、

- ・自治体職員が知っておくべき内容ばかりのセミナーだった。法律と条例の基礎や改正行政不服審査法の内容などにも触れ、とても役に立った。特に事例を使った講義だったので分かりやすかった。
- ・法務についての考え方や、条例の制定改廃のポイントが学べて大変勉強になった。最近の条例の事例や法令の背景なども知ることができた。
- ・今後の事務を進める上で、とても有用なものであった。具体的事例を挙げながら説明していただいたので、分かりやすかった。
- ・過去に別の政策法務研修を受講したことがあるが、今回の研修でより理解を深めることができた。
- ・条例立案に至るまでのプロセス・考え方についての知識が得られた。地方にいとこのようなセミナーを受ける機会はなかなかなく、大変有意義であった。
- ・政策法務を体系的に学ぶ機会があまりないため、よい機会になった。
等の意見が寄せられたところであり大変好評を博しています。

平成28年度は、法務特別セミナー及び法務実研究セミナーを次の日程で、それぞれ全国10箇所順次開催しています。

○法務特別セミナー

- 5月18日(水)～20日(金) 東京都千代田区（全国町村議員会館）
- 6月1日(水)～3日(金) 京都市(メルパルク京都)
- 6月8日(水)～10日(金) 札幌市（ポールスター札幌）
- 6月15日(水)～17日(金) 広島市(メルパルク広島)
- 7月20日(水)～22日(金) 鹿児島市（鹿児島県市町村自治会館）
- 7月27日(水)～29日(金) 熊本市（ホテル熊本テルサ）
- 8月9日(火)～10日(水) 神戸市（神戸市教育会館）
- 8月31日(水)～9月2日(金) 長野市（長野県自治会館）
- 10月12日(水)～14日(金) 徳島市（徳島県自治研修センター）
- 11月9日(水)～11日(金) さいたま市（さいたま共済会館）

○法務実務研究セミナー 3日間

- 9月7日(水)～9日(金) 東京都千代田区（全国町村議員会館）
- 9月14日(水)～16日(金) 札幌市（ポールスター札幌）
- 9月28日(水)～30日(金) 京都市(メルパルク京都)
- 10月4日(火)～6日(木) 熊本市（熊本市国際交流会館）
- 10月19日(水)～21日(金) 神戸市（ラッセホール(兵庫県教育会館)）
- 10月26日(水)～28日(金) 広島市(メルパルク広島)
- 11月16日(水)～18日(金) 大分市（大分県自治人材育成センター）
- 11月30日(水)～12月2日(金) 長野市（長野県教育会館）
- 1月11日(水)～13日(金) さいたま市（埼玉県県民健康センター）
- 2月8日(水)～10日(金) 徳島市(ホテル千秋閣)

5 おわりに

市区町村を取り巻く環境は厳しさを増しています。それぞれの市区町村は、財源が限られるなかで、知恵と工夫により地域の課題の解決に向けた取組を進めていかなければなりません。機構としても、今後とも、市区町村が抱える課題の調査研究や法務能力向上のための支援等を通じて、市区町村の政策立案の支援を行ってまいりたいと考えています。

機構に対しまして、引き続き御指導賜りますようお願いの皆様をお願い申し上げますとともに、機構の事業に対する助成をいただき、また今回「一般財団法人全国市町村振興協会 会報」に寄稿する機会をくださいました全国市町村振興協会に御礼を申し上げて、本稿の結びといたします。