

# 答 申 書

2019年2月18日

浜松市都市経営諮問会議

# 浜松市都市経営諮問会議 答申書

## 目 次

I	要約	1
II	浜松市都市経営諮問会議について	
II-1	背景	5
II-2	浜松市都市経営諮問会議とは	5
II-3	諮問会議の位置づけ	5
II-4	諮問会議の活動	6
	(1) 市長からの諮問	6
	(2) 諮問会議の活動	6
III	答申	
III-1	ICT・AI等を活用した働き方改革の推進	
III-1-1	日本の働き方改革をめぐる状況	
	(1) 社会的背景	7
	(2) 国の働き方改革の動向	9
III-1-2	浜松市役所における働き方の現状	
	(1) 任用の現状	10
	(2) 就労の現状	13
	(3) 浜松市役所におけるこれまでの働き方改革	13
	(4) 浜松市役所の働き方における課題	16
III-1-3	諮問会議における「働き方改革」のとらえ方	
	(1) 本答申における「働き方改革」の定義	17
	(2) 浜松市および社会の将来展望	18
	(3) 本答申における基本的想定	19
	(4) 浜松市役所の「働き方改革」における前提（制約）条件	20

Ⅲ－１－４	浜松市役所の「働き方改革」の基本理念と目標	
（１）	浜松市役所の「働き方改革」の基本理念	21
（２）	浜松市役所の「働き方改革」における目標	22
Ⅲ－１－５	提言：浜松市役所における「働き方改革」の具体策	
（１）	基本方針	24
（２）	重点的取り組み	24
（３）	その他の取り組み	29
（４）	「働き方改革」の進め方	31
Ⅲ－２	浜松市行政経営計画について	
Ⅲ－２－１	進行管理の評価	33
Ⅲ－２－２	次期計画について	33
Ⅳ	終わりに	36
Ⅴ	参考資料	
１	諮問会議の活動経過	37
２	委員名簿	39



## I 要約

「Ⅲ 答申」における提言の主な記載内容を以下のとおり示す。

### 1 ICT・AI等を活用した働き方改革の推進

#### (1) 基本方針

##### 1. 将来の「市役所像 2050」を明確にし、全庁で共有すること

浜松市役所の「働き方改革」の実行においては、浜松市の特性や市民が市役所に期待する行政サービス内容等を総合的に勘案した上で、浜松市が基礎的自治体の役割を確実に果たすために、現在市が担っている役割と比較してどのような点が異なるのかを明らかにし、将来的にめざす市役所像を明らかにすることが必要である。

##### 2. 「市役所像 2050」の実現に向けた長期的かつ総合的な対策を構想・実行すること

浜松市役所における「働き方改革」は、職場の業務改善運動のレベルに留めてはならず、人事・組織・業務の全てにわたる抜本的な改革として、2050年頃の市役所像の実現をめざすための長期的かつ総合的な対策を構想し、実行に移すべきである。

#### (2) 重点的取り組み

##### 3. 市役所の全ての業務を抜本的に見直すこと

浜松市の「働き方改革」の出発点は、市の業務を抜本的に見直すことであり、今後のさまざまな変化に対して柔軟に対応していくための基盤（プラットフォーム）をつくることにつながる。業務の見直しの手順は次のとおりである。

- ① 市役所が果たすべき役割に照らして、市が担当すべき業務とそうでない業務に分類する
- ② 市が引き続き担当する業務をタスクの特性により分類する
- ③ 分類した結果を整理し、分類に応じて主に提言 4～8 の重点的取り組みの対象に振り分ける

##### 4. 勤務形態の柔軟化・多様化を進めること

育児や介護、遠距離通勤など時間や移動等に制約のある職員の多様な就労ニーズに対応することができるように、スーパーフレックスタイム制やテレワークなど、勤務形態の柔軟化・多様化を積極的に進めていく。

##### 5. 行政サービスの高度化・専門化に対応すること

市が重点的に対応すべき基本的に職員が引き続き人的に対応する業務を対象にして、各分野で資格職に限らずより深い知見や専門性を備えたスペシャリストを育成し、高度化・専門化を図る。



## 6. AI等の先進技術活用による省力化・効率化を進めること

定型タスクに分類された業務については、内容の標準化をおこなった上、先進技術の全庁的な導入方針の策定、全国的な実証・導入事例の有効性および費用対効果の分析を経て、AIやRPA等の導入による省力化・効率化の対象とする。

## 7. 業務の共同化（自治体間連携）に努めること

自治体間の広域連携のさまざまな既存の仕組みを利用するのはもちろんのこと、自治体クラウド等を活用した住民異動処理など情報システムの共同化等、従来の発想にとらわれずに自治体間の連携を進めていく必要がある。

## 8. 業務の外部化（民営化・アウトソーシング）を新たな視点で見直すこと

将来的に人材および財源確保が困難になる想定の下で、定型タスクに分類された業務のみならず、むしろ今後は、市役所内部の人材では対応できないような専門性を必要とする業務を対象とし、民営化やアウトソーシングを業務の高度化・専門化に対応するためにおこなうものと意識を変える必要がある。

### (3) その他の取り組み

## 9. 女性活躍の推進を強力におこなうこと

2050年には職員の構成が男女同数となる見込みも視野に入らる中で、浜松市役所が組織としての能力を最大限に発揮するためには、外形的な女性管理職割合の上昇だけでなく、男女を問わず職員が仕事で自己実現をしていけるような多様なルートの用意や、育児などのライフイベントでのキャリアの中断や停滞の回避に資する勤務形態の柔軟化・多様化により、女性活躍を推進していくことが極めて重要である。

## 10. 障がい者活躍の機会拡大に努めること

障がい者の就労を進める社会的要請に市役所として応え、業務を支える人材として積極的に位置づけ、2050年において現行の法定雇用率の倍である5%を超える障がい者雇用率をめざし、在宅勤務をはじめとする柔軟な勤務形態やAI等の先進技術の積極的な導入、役所内のバリアフリー化・ユニバーサルデザイン化、障がい特性の理解促進や職場の支援体制などの環境・条件整備をおこなうことが必要である。

## 11. 組織体制の抜本的改革を進めること

既存業務を根本から見直し、業務の実施体制を大きく変えることに合わせて、既存の枠組みなどにとらわれることなく、整理した業務を基本にして、まったく新しい発想に基づき簡素で柔軟性の高い組織体制を整えることが望ましい。

## 12. 将来求められる職員像を見据えて、採用・異動方針を見直すこと

職員が担う業務が限定・高度化し、各分野で資格職に限らずより深い知見や専門性が求められる状況に応じて、特定分野にある程度長期間在籍することによる専門性の向上など、職員配置や人事異動のあり方を検討する必要がある。



#### (4) 「働き方改革」の進め方

##### 13. 長期的・計画的に「働き方改革」を進めていくこと

「働き方改革」の目標達成に向けた提言3～12の取り組みの着実な実施において、今後の技術動向を中心に不確定要素が多く、難易度が高い取り組みが含まれていることから、段階的に取り組みを進めていくことが適当と考えられる。

##### 14. 司令塔を明確にして推進体制を構築すること

「働き方改革」の内容が、人事・組織・業務の全般にわたることを踏まえ、既存の組織ではなく市長直属または総務部内に新たな特命組織を設置し、これが司令塔として庁内の関係部門を指揮し、改革を強力に主導していくことが不可欠である。

## 2 浜松市行政経営計画について

### (1) 進行管理の評価

2018年度末で計画期間を終える現行の行政経営計画は、目標未達の項目が一部あるものの、全体としては順調な進捗をたどり、おおむね目標を達成することができる見通しと諮問会議として評価している。

#### 1. 行政区再編の決定を果たすため、市民理解を確実に得ること

当初の工程表から遅れが生じ、再編の決定が2019年4月以降に先送りにされたことは残念な状況であるが、行政区再編の賛否を問う住民投票の実施等に向け、引き続き市が行政区再編の必要性や今後の行政サービス提供体制について丁寧に、かつわかりやすく説明していくことが必要である。

#### 2. 時間外勤務を削減するため根本的な取り組みをおこなうこと

本答申の「働き方改革」の提言内容を踏まえて、全庁的な業務の根本的な見直しをおこなう中で、今後とも積極的に対応していくことが必要である。

### (2) 次期計画について

#### 3. これまでの行政経営計画とは一線を画した内容の計画とすること

従来の削減型の行財政改革を継続するだけでなく、人口減少高齢化の急速な進行やICT・AI等の情報技術の飛躍的発展の状況を踏まえ、今後起こりうる変化を見通した上で、これまでの行政経営計画とは一線を画した内容のものとするべきである。

#### 4. 「行政サービスの維持と質の向上」をめざした改革に取り組むこと

今後の人材面や財源面の制約を踏まえ、市民の需要動向、官民の役割分担のあり方、ICT・AI等の先進技術の実用化の度合いなどに応じて、市民にとって重要度の高い行政サービスを維持していくことを最重要課題として、行財政改革を進めていくべきである。



#### 5. 改革の内発化に向けた具体的な取り組みを実施すること

「改革の内発化」の促進を改革の柱のひとつとし、計画に頼らなくても組織や職員が自発的に改革に取り組むような組織文化をつくるため、職員の教育・研修面の対応や組織運営のあり方を築いていくことが必要である。

#### 6. 「働き方改革」をめざした計画として策定すること

本答申で示す「働き方改革」と共通する「市役所像」の実現をめざして取り組んでいくべき次期計画を、「働き方改革」を実行に移すための「働き方改革実施計画」として位置づけ、「働き方改革」で提言している基本方針や重点的取り組みの具体的な進め方を盛り込んだ計画とすることが望ましい。



## Ⅱ 浜松市都市経営諮問会議について

### Ⅱ－１ 背景

浜松市では、全国で２番目に広い市域に約 79 万人の住民が日々の生活を営んでいる。2005 年の 12 市町村合併以来、市は積極的に行財政改革に取り組んできたところであるが、人口減少高齢化が急速に進行するなど、浜松市が直面する現状が大きく変化しており、より広い視野から市の行財政運営のあり方を見直す必要が生じている。こうした認識のもと、地域経営の視点に立ち、人口急減・超高齢社会における新たな行政課題に即応するとともに、持続可能な協働型都市経営の推進に資するため、浜松市都市経営諮問会議が設置されることになった。

### Ⅱ－２ 浜松市都市経営諮問会議とは

浜松市都市経営諮問会議は、浜松市都市経営諮問会議条例（2017 年 3 月 24 日制定）に基づき 2017 年 6 月に設置された市長の諮問機関である。

諮問会議は行政外部の 7 人の委員によって構成されている。委員の内訳は、学識経験者、経済界代表、労働界代表、弁護士、公認会計士、地域代表そして公募委員となっている。委員の任期は 2017 年 6 月 30 日から 2019 年 3 月 31 日の期間である。

### Ⅱ－３ 諮問会議の位置づけ

浜松市では、12 市町村合併後に浜松市行財政改革推進審議会（2005 年 8 月～2014 年 1 月・第 1 次～第 4 次）が設置され、同審議会の終了後には後継機関として浜松市行政経営諮問会議（2014 年 9 月～2016 年 9 月）が設置されて 2016 年まで活動をおこなった。

浜松市都市経営諮問会議は、これらの機関の一部機能を継承する機関として位置づけられている。その意味で、浜松市都市経営諮問会議は浜松市の行財政改革の推進に資する活動をおこなう役割を引き続き担っている。

一方、人口減少高齢化が急速に進行する中で、浜松市がいかにして地域の行政課題に対応していくべきであるかという政策的観点の重要性が高まっている。このため、浜松市都市経営諮問会議は、浜松市の現在および今後の都市経営のあり方について、政策的な観点で審議することを主要な役割として担うことになった。名称が「都市経営諮問会議」とされたのも、そのような趣旨に基づいている。





## Ⅱ－４ 諮問会議の活動

### (1) 市長からの諮問

浜松市都市経営諮問会議は浜松市長の諮問機関であることから、市長から諮問された事項について調査審議をおこない、その結果について意見を述べ、また答申をおこなうことが主な活動内容となる。

今回の委員任期において市長から諮問されたのは、人口急減・超高齢社会における市の都市経営全般に関することとして、「地域社会の形成及び地域振興に必要な政策の方向性に関すること」「広域連携等による行政推進体制の在り方に関すること」「浜松市行政経営計画の進行管理の評価に関すること」についてである。

2017年度は、「都市政策」「中山間地域政策」「農業振興施策」「行政経営計画の進行管理の評価」の4つの審議事項について調査審議をおこない、2018年3月に答申をおこなった。

そして2018年度は、諮問事項のうち行政推進体制の在り方に関して「ICT・AI等を活用した働き方改革の推進」が具体的な審議事項として設定された。併せて2017年度に引き続き「行政経営計画の進行管理の評価」も審議した。

### (2) 諮問会議の活動

2018年度における浜松市都市経営諮問会議の実質的な活動期間は、2018年7月27日から2019年2月18日までであった。この期間中に「働き方改革」「行政経営計画の進行管理の評価」の2つの審議事項について調査審議をおこなった。

具体的には、各審議事項について事前検討会（非公開形式）を数回重ねて、審議事項に関する実態把握や論点の見極めをおこない、その後に審議会（公開形式）を開催し、審議事項に関して審議・検討をおこなった。事前検討会は計7回、審議会は計2回（2回目の審議会では市長に答申書を提出）をそれぞれ開催した。

なお、浜松市企画調整部企画課内に諮問会議担当の職員が配置され、浜松市都市経営諮問会議の運営を支えるほか、浜松市都市経営諮問会議からの要請に基づき情報収集や調査研究等をおこなった。

以下の「Ⅲ」では、2018年度の審議事項である「ICT・AI等を活用した働き方改革の推進」と「行政経営計画の進行管理の評価」に関する検討結果を答申として示す。なお以下では、浜松市都市経営諮問会議のことを「諮問会議」と略して表記する。



### Ⅲ 答申

#### Ⅲ－１ ICT・AI等を活用した働き方改革の推進

##### Ⅲ－１－１ 日本の働き方改革をめぐる状況

###### (1) 社会的背景

###### ① 人口減少高齢化と労働市場の動向

総務省統計局の「人口推計」によると、日本の総人口は1億2,632万人(2019.1.1現在概算値)となり、2008年の1億2,808万人をピークに減少を続けている。一方、同推計によると、65歳以上の高齢者人口は増加を続け3,562万人、総人口に対する割合は28.2%に達した。

国立社会保障・人口問題研究所の出生中位・死亡中位推計(2017年推計)によると、高齢者人口は2042年の3,935万人まで増加を続け、総人口に対する割合は36.1%に達すると見込まれている。反面、生産年齢人口(15歳～64歳)の減少は加速し、2015年の7,728万人から2042年には5,805万人と、大幅に減少すると見込まれている。

生産年齢人口の減少は、労働者の減少を意味しており、労働市場に深刻な影響を与える。また、既に大量離職した団塊世代(1947～49年生まれ)に加え、団塊ジュニア世代(1971～74年生まれ)も、2040年頃には65歳以上の高齢者となる。若い労働力の絶対量が不足する中、これまで社会を支えてきた世代が、約20年後には離職すると見込まれており、国内で利用可能な労働力が大きく制約されていくことになる。

一方、労働市場とは対照的に、景気動向は長期的な安定を見せている。内閣府の「月例経済報告」(2019.1.29)によると、景気は緩やかに回復しているとされており、戦後最長の74か月の回復期間となった。しかし、同報告によれば、雇用情勢は着実に改善しているものの、2018年11月の有効求人倍率は1.63と、人手不足感が高い水準となっている。

以上を踏まえると、日本の景気は安定しているものの、企業などの活動を支える人手が不足しており、今後ますます深刻化が見込まれる状況である。

こうした中、2018年12月には出入国管理及び難民認定法、いわゆる入管法が改正され、単純労働を含む外国人労働者の受け入れが拡大されることとなった。厚生労働省が発表した外国人雇用状況によると、外国人労働者数は2018年10月末現在で過去最高の146万人となっているが<sup>1</sup>、今回の法改正により今後大幅に増加する可能性が高い。国が従来よりも労働力を海外に求める政策へ舵を切ったと見ることができる。

###### ② 就労の現状

2015年12月、大手広告会社の女性新入社員が過労自殺に追い込まれた。時間外労働時間は月に100時間を超え、1日2時間の睡眠を強いられ鬱病を発症してし

<sup>1</sup> 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(2018年10月末現在)』



まった彼女のケースは、刑事事件に発展した。この事件をきっかけに、いわゆるブラック企業と呼ばれる一部企業の劣悪な労働環境が顕在化するとともに、日本人の長時間労働体質や働き方のあり方が社会問題化した。

正規雇用に限らず、非正規雇用の問題も顕著になってきている。厚生労働省によると、役員を除く雇用者全体に対するパート・アルバイト等の非正規雇用労働者の割合は、1994年の20.3%から緩やかに増加し、2017年には37.3%に達している。しかし、非正規雇用労働者は、正規雇用労働者に比べ賃金が低く、ワーキングプアと呼ばれ、社会問題となっている。こうしたことから、国は「正社員転換・待遇改善実現プラン（5か年計画）」（2016.4～2021.3）を策定するなど、正規雇用転換・待遇改善等の雇用対策についての取り組みを進めている。

非正規雇用の問題は、地方公務員も例外ではない。総務省が実施した、地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査（2016.4.1時点）によると、全国の臨時・非常勤職員数は64万3千人であり、4年前の調査から4万4千人増加した。同時点における地方公務員の総職員数は273万7千人（臨時・非常勤職員を除く）<sup>2</sup>であるため、約5分の1が臨時・非常勤職員という状況になっている。しかしながら、非常勤職員の類型のうち、正規職員と同様に労働者性が高い一般職非常勤職員について、これまで特別職（専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等をおこなう者）や臨時的任用（常勤職員の欠員補充）として採用されるなど、制度の趣旨に沿わない運用も見られた。また、一般職非常勤職員にはボーナスなどの手当が支給されないなど、正規職員と待遇の格差もあった<sup>3</sup>。

こうしたことから、地方公務員法および地方自治法が改正され、2020年度から一般職非常勤職員を「会計年度任用職員」と新たに規定し、その採用方法や任期等を明確化し、手当の支給対象とするなど、正規職員との同一労働同一賃金を図ることとなっている。

### ③ 第4次産業革命の到来

近年、AI<sup>4</sup>やIoT<sup>5</sup>、ロボット等による技術革新が急速に進展しており、第4次産業革命ともいわれ、社会にインパクトを与え始めている。10年ないし20年後には、日本の労働人口の約49%が就いている職業において、AIやロボット等が代替することが可能との試算もある<sup>6</sup>。AIについては、2025年以降、AI秘書やAI教師が登用されるなど人の代役となり、2045年頃にはシンギュラリティ<sup>7</sup>が到来し、人間の代わりに知的労働をおこなうといった見通しもある<sup>8</sup>。

<sup>2</sup> 総務省「平成29年地方公共団体定員管理調査結果」（2018.3）

<sup>3</sup> 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」（2016.12.27）

<sup>4</sup> Artificial Intelligence の略。人工的な方法による学習、推論、判断等の知的な機能の実現および人工的な方法により実現した当該機能の活用に関する技術

<sup>5</sup> Internet of Things（モノのインターネット）の略。自動車、家電、ロボット、施設などあらゆるモノがインターネットにつながり、情報のやり取りをすることで、モノのデータ化やそれに基づく自動化等が進展し、新たな付加価値を生み出すというコンセプトを表した語

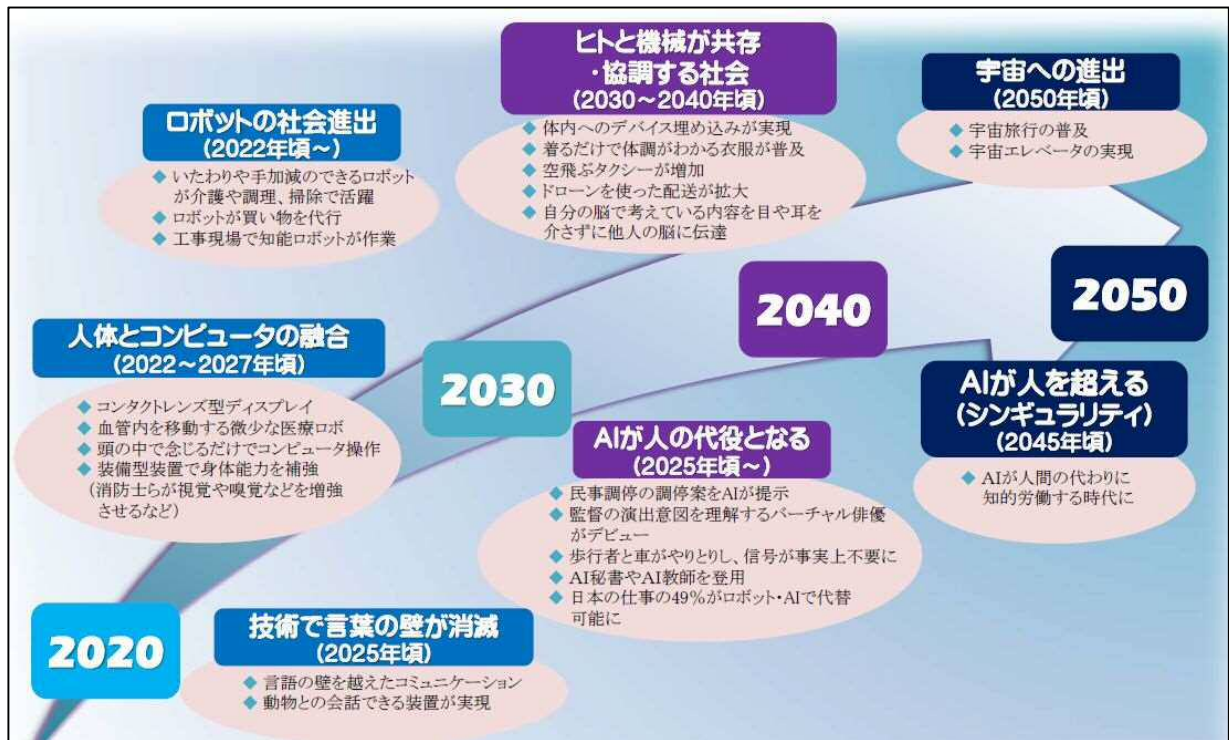
<sup>6</sup> 野村総合研究所「日本におけるコンピューター化と仕事の未来」（2015.12）

<sup>7</sup> AIが人類の知性を上回ること

<sup>8</sup> 総務省「IoT新時代の未来づくり検討委員会第2回（2018.1.25）」資料



(図1) テクノロジーの今後の見通し



出典：総務省「IoT 新時代の未来づくり検討委員会第2回 (2018.1.25)」事務局資料

こうした状況は、多くの労働者の仕事が奪われてしまうといった危機感を生む。しかし、人口減少高齢化の進行にともない人手不足が深刻化する時代においては、危機をチャンスに変え、むしろこうした技術を大胆に取り入れることで、新たな発展につながるという見方もできる。

自治体戦略 2040 構想研究会<sup>9</sup> (2017.10~2018.6 開催) の報告書では、現在の半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体を実現するため、先進技術を使いこなすスマート自治体へ転換すべきという考え方を示している。具体的には、自治体が住民サービスを持続的、かつ安定的に提供していくために、AI やロボット等によって処理できる事務作業は全て任せ、職員は職員でなければできない業務に特化することが必要と指摘している。

## (2) 国の働き方改革の動向

2018年6月、働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律、いわゆる働き方改革法が成立した。働き方改革は、政府が2016年6月に閣議決定した「ニッポン一億総活躍プラン」において、経済再生のための最大のチャレンジと位置づけられている。働き方改革は労働生産性を改善するための手段であり、成長と分配の好循環の構築をめざすものである。

今回の法整備により、2019年4月から時間外労働の上限規制が導入される。長時間労働を是正するため、時間外労働の上限について月 45 時間・年 360 時間を原則

<sup>9</sup> 2040年頃をターゲットに、人口構造の変化に対応した自治体行政のあり方の検討が必要との問題認識に基づき、総務省が設置した研究会



とした。また、臨時的・特別な事情がある場合でも、年 720 時間・単月 100 時間未満（休日労働含む）、複数月平均 80 時間（休日労働含む）を限度とし、違反した場合には罰則が科される。さらに、年次有給休暇の取得促進のため、10 日以上有給休暇が付与される労働者に対し、5 日について毎年時季を指定して与えることが、使用者に義務付けられた。

これらに加え、ニッポン一億総活躍プランでは、柔軟な働き方がしやすい環境整備、女性・若者の活躍しやすい環境整備、子育て・介護等と仕事の両立、障がい者の就労支援などに取り組むとしている。

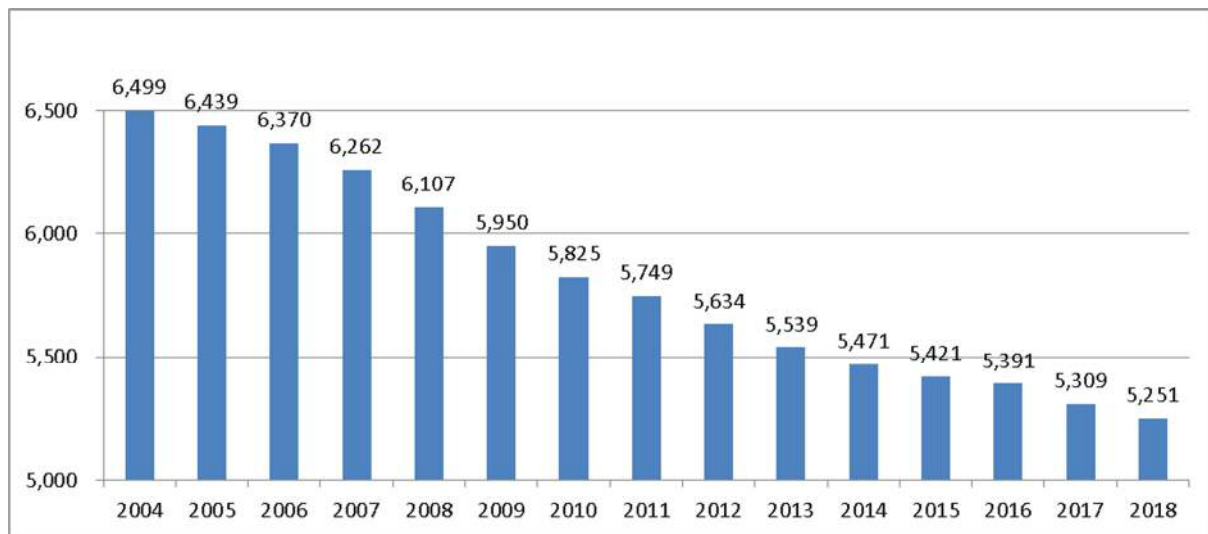
### Ⅲ－１－２ 浜松市役所における働き方の現状

#### （１）任用の現状

浜松市は、2005 年の合併以降、人件費を抑制するため正規職員定数の適正化を進めてきており、2018 年 4 月 1 日現在の旧県費負担教職員を除く定数<sup>10</sup>は 5,251 人（2004 年比 1,248 人減）となっている（表 1）。なお、同時点における浜松市の生産年齢人口 480,939 人（住民基本台帳）に対する割合は約 1.1%であり、市内の労働力の多くを市役所が確保している状況にはなっていない。

（表 1）職員定数の推移

（単位：人）



浜松市作成

正規職員定数の削減効果が大きい手法は、民間委託化や指定管理制度の導入といったアウトソーシング、非常勤・再任用職員の活用の 2 つである。市が策定した「浜松市定員適正化計画」（2016. 3）によると、この定数を 2020 年度に 5,091 人まで削減することをめざしている。ただし市は、アウトソーシングについて、民間の人件費が上昇傾向にありメリットがなくなっていることに加え、ノウハウの喪失というデメリットも見えてきたという現状認識を示している。また、再任用職員

<sup>10</sup> 原則県がおこなう給与支払い事務の政令市移管に伴い、2017 年度から市立小中学校の教職員を定数に加算



は 65 歳までであるため現状以上に増えず、非常勤職員に割り当てる業務をさらに追加することは難しいとしている。

2018 年 4 月 1 日現在の、旧県費負担教職員を除く職員の全体構成を見ると、正規職員が 5,314 人<sup>11</sup>、非常勤職員が 1,252 人、再任用（短時間）が 553 人、臨時が 335 人（1 か月：109 人、長期：172 人、産育休代替：54 人）となっている。過去 5 年間の推移を見ると、正規職員が減少している一方、非常勤職員等が増加しているが、正規職員から非常勤職員等への業務の置き換えを進めてきたことが主な要因である（表 2）。

（表 2）正規・非常勤・再任用職員数の推移

（単位：人）

年度	2014	2015	2016	2017	2018
正規職員	5,478	5,404	5,384	5,337	5,314
非常勤職員	1,049	1,085	1,126	1,164	1,252
再任用職員	395	451	475	532	553

浜松市作成

注 1：旧県費負担教職員を除く

注 2：「正規職員」は、再任用フルタイムを含める

注 3：「非常勤職員」は、外国語指導助手および国際交流員を含める

市の正規職員の年代構成は、20 歳代が若干少なく、40 歳代や 30 歳代の割合が多くなっている。男女比率は約 6：4 であり、男性が少し多い状況である。しかし、管理職<sup>12</sup>に占める女性の割合は約 9.4%であり、男女比率は約 9：1 と、男性が圧倒的に多くなっている（表 3）。

また、障がい者雇用の状況については、市長事務部局における雇用率が 2.66%（131 人<sup>13</sup>）（2018.6.1 現在）となっており、法定雇用率の 2.5%を上回っている。

正規職員の採用の状況について、一般的な事務職員である行政職員（大学卒）の過去 4 年間の合格倍率は、約 3.9 倍から 5.4 倍と高い倍率ではある（表 4）が、これは地方公務員の全国平均の 6.5 倍（2016 年度）を下回っている。なお、近年は女性の採用比率が高まっており、男女ほぼ同数の採用となっている。

給与水準に目を向けると、浜松市の 2017 年 4 月 1 日現在のラスパイレス指数<sup>14</sup>は 99.6 であり、20 政令市中 17 位、政令市平均の 99.9 を下回る水準となっている<sup>15</sup>。

<sup>11</sup> 育児休業者の代替職員等を含んでおり、前ページの 5,251 人とは異なる

<sup>12</sup> 本庁課長相当職以上

<sup>13</sup> 法定雇用率算定上の人数。重度身体障がい者を 2 人として算定するため実人数とは異なる

<sup>14</sup> 全地方公共団体の一般行政職の給料月額を同一の基準で比較するため、国の職員数（構成）を用いて、学歴や経験年数の差による影響を補正し、国の行政職俸給表（一）適用職員の俸給月額を 100 として計算した指数

<sup>15</sup> 総務省「平成 29 年地方公務員給与実態調査結果等の概要」（2017.12.26）



なお、県内のもう一つの政令市である静岡市は103.6であり、政令市最高値であった。

(表3) 年代別・男女別・管理職職員数(正規職員)(2018.4.1現在)

(単位:人)

	男	女	計
20歳代以下	445	425	870
管理職(構成比)	0(0%)	0(0%)	0(0%)
30歳代	860	583	1,443
管理職(構成比)	0(0%)	0(0%)	0(0%)
40歳代	1,287	511	1,798
管理職(構成比)	17(7.0%)	0(0%)	17(7.0%)
50歳代	878	321	1,199
管理職(構成比)	201(82.4%)	23(9.4%)	224(91.8%)
60歳代	3	1	4
管理職(構成比)	3(1.2%)	0(0%)	3(1.2%)
計	3,473	1,841	5,314
管理職(構成比)	221(90.6%)	23(9.4%)	244(100%)

浜松市作成

注1:旧県費負担教職員を除く

注2:「正規職員」は、再任用フルタイムを含める

注3:「管理職」は本庁課長相当職以上

(表4) 職員採用状況(行政職員:大学卒)

(単位:人・倍)

	採用予定者数	申込者数	申込倍率	受験者数	合格者数	合格倍率
2015年度	65	330	5.08	256	60	4.27
2016年度	45	304	6.76	237	44	5.39
2017年度	60	319	5.32	236	61	3.87
2018年度	30	213	7.10	148	30	4.93

浜松市作成



## (2) 就労の現状

職員の就労状況について、まず時間外勤務時間を見ると、一人一月当たりの平均時間は 8.8 時間（2017 年度）となっており、政令市平均の 14.5 時間（2015 年度）を下回っている。ただし、新たな法定上限である年間 360 時間を超える職員が、約 200 人存在している。市は、平均時間外勤務時間は少ない水準に留まっているが、人件費削減と職員の健康管理の両面から、時間外勤務の削減は必須との認識を示している。

年次有給休暇の取得状況については、平均で年間 10.12 日（2017 年暦年）となっており、政令市平均の 13.3 日（2016 年暦年）に比べて少ない状況である。市は、ワーク・ライフ・バランスの推進の観点から、年次有給休暇の積極的取得を職員に呼び掛けている。

育児休業の取得状況については、2015 年度 241 人、2016 年度 272 人、2017 年度 260 人と増加傾向にあるものの、取得者はほとんどが女性である。市は、育児休業者の代替は原則として 6 か月単位の長期臨時職員を配置していたが、2017 年度から、技術職や同一部署で複数人が休む場合は、正規職員の加配を進めている。

介護休暇の取得者数は、2015 年度 0 人、2016 年度 1 人、2017 年度 2 人と、少ない状況となっている。

なお、2017 年度の長期病休者（連続 30 日以上）は 110 人、そのうちメンタル系疾患<sup>16</sup>が約 5 割を占める状況となっている。市は、メンタル系疾患患者への支援として、病気と付き合いながら職場復帰ができるよう、保健師や臨床心理士による職場復帰支援プログラムを実施している。

## (3) 浜松市役所におけるこれまでの働き方改革

### ① 制度・計画による取り組み

市は、時間外勤務の削減、柔軟な働き方の実現、女性の活躍などを進めるため、さまざまな取り組みをおこなっている。

時間外勤務の削減については、毎週水曜日と給与・賞与支給日を「ノー残業デー」として設定し、原則、時間外勤務を認めないこととしている。また、特に時間外勤務が多い職場において、夕礼（終業前のミーティング）を実施し、終業時刻の意識付け、業務遂行の効率化を図っている。さらに、2017 年度から時間外勤務の「見える化」に取り組んでおり、個人およびグループの時間外勤務の状況を把握し、ミーティングによる業務改善や業務配分の見直しをおこなっている。

これらの取り組みの結果、2017 年度の時間外勤務時間は、前年度比 4.2%減（455,060 時間）となった。

柔軟な働き方の観点からは、勤務時間の弾力的な割振りを実施している。正規の勤務時間を超えた時間帯に従事することが明らかな場合、あらかじめそれに応じた勤務時間に変更できるものである。さらに、7 月から 10 月までの期間において、夏の朝型勤務を試行しており、職員が任意で勤務時間を 1 時間または 30 分早めることを可能としている。

また、市は女性職員について、ライフステージの変化による時間的制約を受ける

<sup>16</sup> 浜松市役所の場合、抑うつ状態などの気分（感情）障がいが多く見られる





ことが多く、能力を十分に発揮しきれていないとの認識から、「はままつ女性職員活躍応援プラン」(2016.4～2021.3)を策定し、女性の活躍推進を進めている。具体的には、女性管理職の割合を2020年度までに15%とすることを目標としている。そのために、メンター制度<sup>17</sup>の実施やロールモデル<sup>18</sup>の紹介、女性職員育成研修などに取り組んでいる。また、採用において女性比率50%をめざすとしている。併せて、ほとんど実績がない男性職員の育児休業取得率を10%に向上させるとしている。

## ② 働き方改革ワークショップ

市は、民間企業の先進的なICT技術・活用ノウハウなどを活かした浜松市職員の働き方改革を検討するため、2017年9月から2018年5月にかけて、ワークショップを開催した。ワークショップでは、市側から市の現状や課題について情報提供し、民間企業からは、主にICT技術を活用した働き方改革、業務改善、市民サービス提供の具体的な改革・改善案の説明を受け、それを実現するための課題等について意見交換した。

ワークショップでは、「ワーク・ライフ・バランスの実現のための時間外勤務縮減と休暇の取得促進方法」、「育児や介護をしている職員などさまざまな働き方を支える制度や仕組みの実現方法」、「人口・職員減少に対応した広域を管轄する行政組織・施設運営および市民サービス提供方法」などを課題として設定し、議論を重ねた。この結果を踏まえ、当該民間企業が市長に対する提言をまとめることになっている。

## ③ ICT・AI等の活用

現在、ICT・AI等の先進技術の活用により、全国的に自治体職員の業務効率化などを図る動きがあり、その効果が検証されている。

例えば、さいたま市が2017年に実証実験をおこなった、AIマッチング技術による保育所入所選考では、約8,000人の子どもの割り振りを、わずか3秒で完了させている(職員の場合、約30人で数日間、延べ約1,500時間を要する)。

また、宇城市(熊本県)は2018年、ふるさと納税や住民異動届業務などについて、RPA(Robotic Process Automation)の本格導入を決定した。RPAとは、これまで人間がおこなってきた定型的なパソコン操作をソフトウェアのロボットにより自動化するものである。具体的な適用業務としては、帳簿入力や伝票作成、ダイレクトメールの発送業務、経費チェック、顧客データの管理、システムへのデータ入力、定期的な情報収集など、主に事務職が携わる定型業務が挙げられる。同市はRPA導入により、今年度は約3,632時間分(約1.9人工分)の省力化が期待できるとしている。

浜松市においては、2018年8月から10月にかけて、RPA活用による職員の働き方改革・業務効率化の効果を検証するため、職員管理業務(給与、服務、健康診断など7業務)を対象に実証実験をおこなった。その結果、年間約152時間分(約0.08人工分)の削減が見込まれると市は評価している。

<sup>17</sup> 職の垣根を越えて先輩職員との意見交換や仕事上の不安や悩みを相談できる制度

<sup>18</sup> 働き方の見本となる職員



業務効率化のほか、市では行政サービス面からも、ICT・AI等の活用を進めている。例えば、2018年4月から2020年3月にかけて、教育（授業等）におけるタブレット端末の効果検証をおこなっている。また、天竜区役所、水窪・佐久間協働センター間における介護認定審査会等について、2017年度からテレビ会議システムを導入し、市民の移動負担の軽減を図っている。

現状では、個別業務に応じたツールは、主に所管部署の判断で導入を決めている。しかし、部分的には業務効率化やサービス向上が図られる可能性がある一方、全庁的な横展開が期待しにくく、スケールメリットが小さいなどコスト削減効果は限定的となりがちである。

こうした状況を踏まえ、市は、ICTの利活用に関する基本的な考え方や方向性を示した庁内向けの方針として、「情報化基本方針」を今年度末までに策定としている。同方針には、AIやIoT等の導入技術別の内容・期待される効果、行政デジタル化によるサービス提供のあり方などが盛り込まれる予定となっている。

#### ④ 今後の方向性

市は、上記のワークショップや実証実験などを通し、主にICT・AI等の活用を踏まえた今後の方向性について、次のような認識を示している。

まず、テレワーク<sup>19</sup>について、在宅勤務とモバイルワークは、勤務時間やサービスの管理が困難な上、市の業務システムがインターネットに接続していないためコスト面でも導入は現実的でないとしている。ただし、サテライトオフィスについては、既に業務システムの回線が引いてある本庁や区役所にスペースを設ければ、低コストで設置できる上、勤務時間やサービス管理もしやすいので実現可能性が高いとし、通勤や移動時間の短縮、会議等の隙間時間の活用が期待できるとしている。

次に、WEB会議、ペーパーレス化について、市域が広い本市では、WEB会議による移動時間の短縮やペーパーレス化は業務効率化に有効としながらも、庁内無線LAN環境の整備、PCのコンパクト化、業務システムのインターネット接続など、情報システム全般の見直しが必要との課題認識を示している。

さらに、市民サービス提供の面からは、電子申請などWEB上で可能な手続きの拡充ができれば、市民の利便性向上と窓口の混雑緩和が見込まれるものの、現時点ではICT機器に抵抗がある市民も多いので、当分の間は窓口での受け付けをなくすことは難しいとしている。

<sup>19</sup> ICTを利用し、時間や場所を有効に活用できる柔軟な働き方。勤務をおこなう場所により、在宅勤務（自宅）、モバイルワーク（営業活動など外出先）、サテライトオフィス（本来の勤務先以外のオフィス）に分類



#### (4) 浜松市役所の働き方における課題

働き方を取り巻く状況について、社会的背景、国の動向、浜松市における現状を確認してきたが、これらを踏まえ、浜松市の働き方における課題を次のように整理する。

##### ■ 短期的な課題

##### ① 職員の「働き方」を全般的に改善することに対して、強い社会的要請がある

長時間労働の是正、休暇取得促進、女性や障がい者など多様な主体が活躍できる環境整備など、社会において働き方を見直す機運が高まっている。浜松市役所における「働き方改革」とはいかなる姿なのか、検討することが求められている。

##### ② 区再編も見越した今後の行政サービス提供体制の見直しが必要である

市は合区による行政区再編、それに伴う組織改革をめざしているが、区再編の有無にかかわらず今後の行政サービス面が疎かになってはならない。サービスの質は少なくとも維持、あるいは向上につながるような改革でなければならず、それを実現するための体制を想定しておく必要がある。

##### ③ 時間外勤務の削減、各種休暇の取得促進、長期病休者の減少に向けた取り組みが必要である

人件費削減と職員の健康管理の面からの時間外勤務削減、仕事と家庭の両立などワーク・ライフ・バランス実現の観点からの休暇取得促進、これらは雇用者の責務と言えるため、引き続き取り組んでいく必要がある。

なお、特にメンタル系疾患による長期病休者は、客観的に把握できる労働時間や休暇日数に限らず、人間関係や業務内容とのミスマッチなど、複雑な問題を抱えていると考えられることから、慎重な対応が求められる。

##### ④ 広い市域における職員の移動負担や業務遂行の非効率性を改善することが望ましい

広大な市域を抱える浜松市は、会議や研修のため、本庁と区役所間など職員が長距離を移動するケースがある。また、道路や橋などのインフラが広く行き渡っているため、維持管理に非効率が生じやすいという課題を抱えている。働き方改革に取り組むにあたっては、こうした課題の解決を視野に進める必要がある。

##### ■ 長期的な課題

##### ⑤ 予想される将来の人材確保難に備えておく必要がある

人手不足の深刻化が見込まれる中、民間企業や他自治体などと人材の取り合いとなることも予想されるが、自治体は大幅な賃上げによる待遇改善が難しいなど、民間企業と比べて柔軟な対応が取りづらい面がある。しかし、こうした状況においても、浜松市の職員となることが希望され、浜松市の職員として働き続けたいと思ってもらえるような職場であり続ける必要がある。



⑥ 財政状況の更なるひっ迫化を前提とした組織体制や業務実施方法の見直しの必要がある

人口減少高齢化社会においては、住民税等の減収が予想されるなど、税収増は見込めない。一方、社会保障費が増大することは必至である。さらに、老朽化が進む膨大なインフラの維持・更新経費が必要となるなど、財政状況はより厳しいものになってくる。将来を見据え、組織体制や業務の実施方法を抜本的に見直していくことが求められる。

⑦ ICT・AI や自動運転技術をはじめとする新しい技術が社会や自治体のあり方に大きな影響を与える可能性があることから、その対策を講じておく必要がある

前述したように、ICT・AI 等の先進技術は近年急速に進展してきており、自治体業務の効率化が実証され始めている。また、先進技術を活用した自動運転について、2025年には自家用車の高速道路における完全自動運転の実現が期待されるなど<sup>20</sup>、社会に大きなインパクトを与え始めている。

今後、旧態依然とした自治体経営を前提としては、社会との不整合が拡大していくおそれがあるため、今後の情報技術や社会の変化の方向性を見通し、対策を講じておく必要がある。

Ⅲ－１－３ 諮問会議における「働き方改革」のとりえ方

(1) 本答申における「働き方改革」の定義

国の立場でみる働き方改革の目的は、人口減少高齢化が進行する中でも働き手を確保して経済の活力を維持することであり、日本全体としての経済成長の実現に主眼を置いている。これに対して自治体内部で「働き方改革」に取り組む場合には、国の働き方改革のような経済優先の論理ではなく、自治体固有の事情に基づいて「働き方改革」のあり方や位置づけを設定する必要がある。

前述のとおり、浜松市役所においては、時間外勤務削減などの取り組みを個別に実施しているものの、「働き方改革」という括りの中で統一した理念や方針をもって取り組んでいるものではない。

本答申では、浜松市役所が進めていくべき「働き方改革」が、市民にとって意義あるものになるよう、その定義を次のように定めて、改革の取組内容を提言する。

【本答申における「働き方改革」の定義】

1. 浜松市が今後も持続的・安定的に行政サービスを提供し続けることができるように、組織面・人事面・仕事（業務）面を中心にして、思い切った見直しや新たな取り組みを実施すること。
2. さらに、これらの取り組みを実施する中で、市役所で勤務する人たちの働きやすさ、働きがい、ワーク・ライフ・バランスの向上を同時に実現する。

<sup>20</sup> 内閣府 IT 総合戦略本部「官民 ITS 構想・ロードマップ 2018」（2018. 6. 15）



従来の「働き方改革」のイメージと言えば、過度な時間外勤務の削減や女性の活躍、ワーク・ライフ・バランスの向上など労働状態の改善が主な取り組みであったと言える。

これに対して、浜松市役所の「働き方改革」においては、職員の労働状態の改善およびそのための業務の効率化を進めることは必要であるが、そうした取り組みを通じて、最終的には行政サービスの維持・向上をめざすべきである。「働き方改革」とはいえ、市役所の取り組みである以上、市民にその効果が還元されなくては取り組む意義はないと考える。

さらに、この目標達成には、労務的な分野での取り組みのみではなく、市役所全体の業務見直し、業務実施体制改革も一体化して進めていくことが必要となるため、これらの総合的な取り組みが全てこの「働き方改革」の定義の範囲に含まれるものとする。

## (2) 浜松市および社会の将来展望

「働き方改革」の検討においては、浜松市の今後の人口がどのように推移していくのか、特に生産年齢人口がどの程度減少していくのかということが極めて重要な判断材料となる。浜松市の将来人口に関しては、「浜松市の将来推計人口」(2013年3月推計)において、浜松市の2045年の生産年齢人口が、2020年に比べ約25%減少すると算出されている(表5)。2010年の国勢調査結果に基づく推計ではあるが、2045年にかけて浜松市の総人口や生産年齢人口が、現在よりも十数万人の規模で減少していくことが示されている。

社会の働き手となる人口が減少していくことが予想される一方、今後はAIやRPAといった新しい技術が、人間による労働を代替していく可能性が指摘されている。AIは、前述のとおり、2025年頃に人の代役となり、2045年頃には、シンギュラリティが到来するという見通しもある。RPAの機能は、現在の定型業務の自動化から、AIとの連携により高度な自律化まで上昇し、2025年には事務的業務の3分の1がRPAに置き換わる可能性が指摘されている<sup>21</sup>。

これらの予想や見通しがどの程度実現するかは定かではないが、既にこうした技術が現実社会で応用されつつあることから、今回の「働き方改革」の検討においても、これらの技術動向を視野に入れておく必要がある。

<sup>21</sup> 総務省「RPA(働き方改革:業務自動化による生産性向上)」(2018.5)



(表5) 浜松市の将来推計人口

(単位：人)

区分	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
総数	800,866	796,490	784,867	768,049	747,511	723,542	694,887	664,406
年少人口	113,261	107,200	99,053	90,164	83,446	79,308	76,164	72,506
	(14%)	(13%)	(13%)	(12%)	(11%)	(11%)	(11%)	(11%)
生産年齢人口	504,409	478,631	459,544	443,812	424,368	398,930	365,212	339,620
	(63%)	(60%)	(59%)	(58%)	(57%)	(55%)	(53%)	(51%)
老年人口 [75歳以上]	183,196	210,659	226,270	234,073	239,697	245,303	253,512	252,280
	(23%)	(26%)	(29%)	(30%)	(32%)	(34%)	(36%)	(38%)
	[90,064]	[103,723]	[118,143]	[137,336]	[145,995]	[147,576]	[146,591]	[148,429]
	(11%)	(13%)	(15%)	(18%)	(20%)	(20%)	(21%)	(22%)

出典：浜松市の将来推計人口（2013年3月）

### (3) 本答申における基本的想定

これまで述べてきたように、浜松市の「働き方改革」を検討する際に、今後の人口の推移や先進技術の実用化等の動向を十分に考慮しておく必要がある。しかも、これらはともに、今後20～30年の長期にわたり、日本や浜松に対して大きな影響をもたらすことが予想される。

そこで本答申では、現在からおよそ30年後の2050年頃までを検討の視野に入れて、浜松市の「働き方改革」に関する具体的な提言を示すことにした。その上で、浜松市の今後の人口推移については、表5に示した浜松市の将来推計人口の推計値に基づくことにした。

また、浜松市の職員数については、2018年と比較して、2040年までに10%減、2050年までに25%減になると想定することにした<sup>22</sup>。前述の浜松市の将来推計人口を含めて各種の将来人口予測結果を踏まえると、2050年にかけて浜松市の職員が25%減少する（つまり、市の職員数が現在の4分の3になる）というのは、決して極端な想定ではない。なお、これは、あくまで人口動態や労働市場の動向等による社会の将来展望から推測される減少規模であり、行財政改革による職員削減の効果を勘案したものではない。

さらに、本答申の「働き方改革」の時間的視野が2050年頃までと長期にわたることから、2018年から2050年までの期間を約10年ごとの3期に分けて、具体的な提言を検討することにした。すなわち、2018年～2030年を第Ⅰ期、2031年～2040年を第Ⅱ期、2041年～2050年を第Ⅲ期として、各期に想定される浜松市の人口や社会の動向、および浜松市の職員構成などを十分に考慮に入れた上で、各期において取り組むべき事項を検討した。表6には、本答申を検討する際に前提とした浜松市の職員構成に関する基本的な想定を示した。

<sup>22</sup> 参考として、総務省の自治体戦略2040構想研究会は、粗い試算としているものの、2040年の指定都市の全国平均として、一般行政部門の職員数が2013年に比べ約10%減少すると報告している（総務省「自治体戦略2040構想研究会第8回事務局提出資料」（2018.2））



(表6) 将来における浜松市役所の職員構成と社会の動向 (2050年頃まで)

		第Ⅰ期	第Ⅱ期	第Ⅲ期
		2018～2030年	2031～2040年	2041～2050年
浜松市職員構成	職員数(正規)	5,314人(2018年)	4,780人(2040年)	3,990人(2050年)
	職員数の増減率 (対2018年) 注2	—	△10%	△25%
	職員数の生産年齢人口に占める割合	約1.1%(2018年)	約1.1%(2040年)	約1.1%(2050年)
	2018年採用者のライフステージ	23歳→35歳(2030年)	36歳→45歳(2040年)	46歳→55歳(2050年)
	定年退職者 (各期末まで) 注3	1971年生まれの職員までが定年退職(2030年まで)	1976年生まれの職員までが定年退職(2040年まで)	1986年生まれの職員までが定年退職(2050年まで)
参考	浜松市の人口 (将来推計人口)	747,511人(2030年)	694,887人(2040年)	664,406人(2045年)
	技術革新の動向 (AI)	AI実用化 (IoT等を通じたAIの実用段階)	AI本格普及 (AIが単純労働を代替)	AI高度化 (AIが知的労働を代替)

注1：本表の内容は、厳密な予測に基づくものではなく、あくまで大まかな想定である

注2：2018年の職員数に対する増減率

注3：第Ⅱ期までには、定年が65歳まで延長されていると想定した

#### (4) 浜松市役所の「働き方改革」における前提(制約)条件

「働き方改革」を進めるにあたり、浜松市役所を取り巻く環境の前提条件として以下が想定される。

- a. 保健・医療・福祉における行政サービス需要は長期的に増大の見通しである
- b. 広大な市域でありながら、人口の低密度化(スポンジ化)が進行するため、行政サービス提供の効率性が低下する
- c. 行政区再編も見越した行政サービス提供体制の再構築が必要である
- d. 広大な市域に散在するインフラや公共施設の維持更新コストが長期的に増大する
- e. 税収や地方交付税の増加は見込めず、財源が横ばいないし減少傾向の中での行政運営を余儀なくされる
- f. 長期的に労働市場のひっ迫が続くため、職員の確保が困難化する
- g. 職員の中でも技術職員等専門的職員が減少・高齢化しており、技術やノウハウの継承が困難になっている
- h. 労働市場全体として人件費単価の上昇傾向が続く
- i. 民間部門の人材不足が続くため、民営化やアウトソーシングが困難化するとともに、民営化・アウトソーシングすることがコスト増につながる可能性がある
- j. 正規職員と非正規職員の垣根を低くする方向で制度改革が進むと予想されることなどから、不足する人材を非正規職員で補うことが次第に難しくなる



### Ⅲ－１－４ 浜松市役所の「働き方改革」の基本理念と目標

#### (1) 浜松市役所の「働き方改革」の基本理念

##### ① めざすべき「市役所像」を設定する必要性

諮問会議による「働き方改革」の定義では、浜松市が今後も持続的・安定的に行政サービスを提供し続けるための見直しや取り組みを含んでいることから、浜松市がどのような市役所像をめざすかによって、「働き方改革」の内容や進め方が左右される。したがって、浜松市が将来的にめざす市役所像を明らかにすることが必要である。

##### ② 長期的な視点（今後 30 年間程度）に基づく改革

人口変動と AI 等の先進技術が今後数十年にわたり社会に大きな影響を与えると予想されるため、長期的な視野に基づき「働き方改革」を構想し、実行していくことが必要である。本答申では、約 30 年後の 2050 年頃までを見越した上で、この期間中に浜松市が取り組むべき対策を総合的に検討する。

##### ③ 職員数が減少していくことを前提とした改革

市が行財政改革等で主体的に職員削減をしていかななくても、社会の将来展望における人口減少、特に生産年齢人口の減少やそれに伴う人材獲得競争等により、必然的に職員数が減少せざるを得ないということが想定される。

職員数が顕著に減少する、つまり、市役所全体の総労働時間が大きく減少するという前提の下では、業務量を減らすこと、または、職員のしていた仕事を他に置き換えることなどで対応しなければならない。2050 年頃に、(諮問会議として想定した)現在の約 4 分の 3 の職員数になっても、浜松市役所に求められる基本的な行政サービス提供の継続・向上ができるように、業務内容の見直しや業務の実施体制の整備を進めることが不可欠ということになる。

また、職員数減少の中でも必要な労働力確保につなげるため、現在十分に能力が発揮されていない女性や障がい者が、これまで以上に活躍できるように職場の環境整備や活躍の機会の拡大が必要である。

##### ④ 市の現状の業務を根本的に見直すことが出発点

一般に働き方改革に取り組む場合、現状の業務を前提とした上で、労働環境や就業条件を改善することで効果の実現をめざすことになりがちである。だが、これまで述べてきたような市が直面する現状を踏まえると、そのような対症療法的な取り組みでは、十分な効果を上げることは期待できない。

「働き方改革」を進める上で、全ての対策や取り組みにおいて、現状の業務を根本的に見直すことを出発点とすべきである。現状の業務を根本的に見直すことなくして、本答申が掲げる「働き方改革」には永遠にたどり着くことはない。

業務の見直しをすることにより、例えば、やるべきでない仕事またはやる必要のない仕事を見つけ出すことができれば、業務量自体を削減できることになる。AI や RPA を導入する場合には、これらの技術に適した業務をあらかじめ切り出して標準





化しておかないと、十分な効果を上げることができない。また、アウトソーシングを新たに検討する場合においても、対象業務を選定する際に当該業務特性の分析が必要となる。すなわち、本答申で提言する重点的取り組みは、業務の抜本的見直し無しには、実施していくことができないのである。

なお、この考え方は本答申の「働き方改革」の提言において、最も基本的な前提となるものであり、その重要性を諮問会議として強く指摘しておく。

## (2) 浜松市役所の「働き方改革」における目標

これまでに述べた「働き方改革」の定義とその前提（制約）条件や基本理念を踏まえた上で、本答申では、浜松市役所の「働き方改革」における目標を以下のとおり設定した。

### **[目標 1] 行政サービスの着実な提供と質の維持・向上**

今後 30 年程度の期間（2050 年頃まで）を重点的目標期間として、住民に対する行政サービスの着実な提供と質の維持・向上を実現する。これは、この答申における「働き方改革」の定義において目的としている内容であり、この実現なくして浜松市役所の「働き方改革」とは言えない。

### **[目標 2] 職員減少に対応できる組織体制・業務内容への転換**

職員数が大幅に減少しても、必要な業務を実施することができるような体制や業務内容に見直す。この見直しに強力に取り組み、組織体制・業務内容の転換ができなければ、上記目標 1 を達成することにはつながらない。

### **[目標 3] 選ばれる職場への転換**

市役所の仕事に対して高い意欲と能力を持つ人に選ばれ、さらにその人が働き続けたいと思うような職場になる。目標 1 を達成していくためには、ひっ迫した労働市場が続く中でも、必要な量・質の人材を持続的に確保できることが欠かせない。



### Ⅲ－１－５ 提言：浜松市役所における「働き方改革」の具体策

諮問会議では、浜松市役所の「働き方改革」における3つの目標を達成するための具体的方策を検討した。以下では、「働き方改革」の目標達成に向けて、今後市が取り組むべき具体策を（１）基本方針（提言1・2）、（２）重点的取り組み（提言3～8）、（３）その他の取り組み（提言9～12）、（４）「働き方改革」の進め方（提言13・14）の4つに分けて示す。

下図は、次頁以降で示す具体策の一覧である。

#### ◆「働き方改革」の取り組み構成





## (1) 基本方針

### 1. 将来の「市役所像 2050」を明確にし、全庁で共有すること

浜松市役所の「働き方改革」の実行においては、浜松市の特性や市民が市役所に期待する行政サービス内容等を総合的に勘案した上で、浜松市が基礎的自治体の役割を確実に果たすために、将来的にめざす市役所像を明らかにすることが必要である。

本答申では、約 30 年後の 2050 年頃までを視野に入れていることから、浜松市が長期的にめざすべき市役所のあり方を「市役所像 2050」と呼ぶことにする。この「市役所像 2050」においては、市が将来的にどのような役割を担うことをめざすのか、それは現在市が担っている役割と比較してどのような点が異なるのかを明らかにすることが求められる。その際、市政の舵取り役の市長および担い手である市職員が、「働き方改革」を職場単位で主体的に進めていくためには欠かすことができないと考える。

この「市役所像 2050」を描くことは、諮問会議の役割の範囲を超えているため、具体的な市役所像を今回の答申において示すことはしない。ただし、今後予想される職員構成の変化や職員数の減少を踏まえると、自治体に求められる基本的な行政サービスの持続的な提供のため、市の役割を現在より限定化しつつも、重点化した行政サービスの質の維持・向上をめざしていくことになるのではないかと予想される。また、個人・地域・行政の役割分担に関する「自助・共助・公助」の考え方にに基づき、市が市民と協働で取り組む分野や市民に委ねる分野を明らかにしていくことも必要と考えられる。

### 2. 「市役所像 2050」の実現に向けた長期的かつ総合的な対策を構想・実行すること

時代背景や市が置かれた状況を踏まえると、浜松市役所における「働き方改革」は、職場の業務改善運動のレベルに留めてはならず、将来の市役所像の実現をめざすための長期的かつ総合的な対策を構想し、実行に移すべきである。

その意味では、浜松市の「働き方改革」とは、人事・組織・業務の全てにわたる抜本的な改革である。具体的には、これまで進めてきたような定員削減や時間外勤務時間の削減の取り組みではなく、業務の必要性や進め方を根本的に洗い出し、求められる水準や担い手の役割分担の再構築が求められる。

なお、最終的には、2050 年頃の市役所像の達成を目標とするものの、約 30 年という長期間になることから、2050 年までの期間を概ね 10 年ごとの 3 期に区切り、長期的・計画的に改革の取り組みを進めていくことが望ましい。提言 13 では、2050 年までの 3 期にわたる段階的な取り組みのイメージを示す。

## (2) 重点的取り組み

### 3. 市役所の全ての業務を抜本的に見直すこと

浜松市の「働き方改革」の出発点は、市の業務を抜本的に見直すことであり、これをおこなうことなくして、真に有効な「働き方改革」にはつながらない。

以下に挙げる提言 4～8 の重点的取り組みも、業務の見直しを実施した結果、可



能になるものである。特に本答申では、AI や RPA を市役所の業務に導入することを想定しているので、これまで職員が担当してきた「業務」という仕事の単位をその特性によって分類し、再編成する必要がある。そのために「タスク」という概念を用いる。「タスク」とは、簡単に言えば、ある業務をおこなうときに必要な動作や行為のことである<sup>23</sup>。

市役所の業務は、それをおこなうときの動作や行為によって、身体的タスク業務（主に身体の動作によっておこなう業務）と頭脳的タスク業務（主に思考や判断によっておこなう業務）に分類することができる。また、業務の定型性の有無（業務がきまった動作や行為の繰り返しかそうでないか）によって、定型タスク業務と非定型タスク業務に分類できる。

これらの分類を用いると、市役所の業務は「A-1. 身体的定型タスク業務」「A-2. 頭脳的定型タスク業務」「B-1. 身体的非定型タスク業務」「B-2. 頭脳的非定型タスク業務」の4つに分類することができる。さらに、4番目の「B-2. 頭脳的非定型タスク業務」については、独力でできる「B-2a. 分析的な非定型タスク業務」と人と協力して遂行する「B-2b. 関係相互的な非定型タスク業務」の2つに分類できる。よって、タスクの特性により市役所の業務は5種類に分類されることになる（表7）。

（表7） 業務のタスクの特性による分類

タスクの特性	1. 身体的	2. 頭脳的
A. 定型	A-1. 身体的定型タスク業務	A-2. 頭脳的定型タスク業務
B. 非定型	B-1. 身体的非定型タスク業務	B-2. 頭脳的非定型タスク業務 B-2a. 分析的な非定型タスク業務 B-2b. 関係相互的な非定型タスク業務

表7に示した5種類の業務のうち、「A-1. 身体的定型タスク業務」に分類された業務は、AI や RPA 等の先進技術の導入によって職員が代替される最有力候補である。また、「A-2. 頭脳的定型タスク業務」も AI 等の発展により、次第に職員の労力が代替されていく可能性がある。

一方、「B. 非定型」に該当する業務は、AI 等による代替が相対的に困難な業務であるが、2050年頃までを視野に入れれば、「B-1. 身体的非定型タスク業務」や「B-2a. 分析的な非定型タスク業務」の一部が AI 等の機械によって置き換えられていく可能性がある。逆に言えば、「B-2b. 関係相互的な非定型タスク業務」と、「B-1. 身体的非定型タスク業務」と「B-2a. 分析的な非定型タスク業務」の大半は、今後も引き続き職員が人的に対応していく必要がある業務と考えられる。

以上の分類を参考にして、市役所の業務を見直していく必要がある。

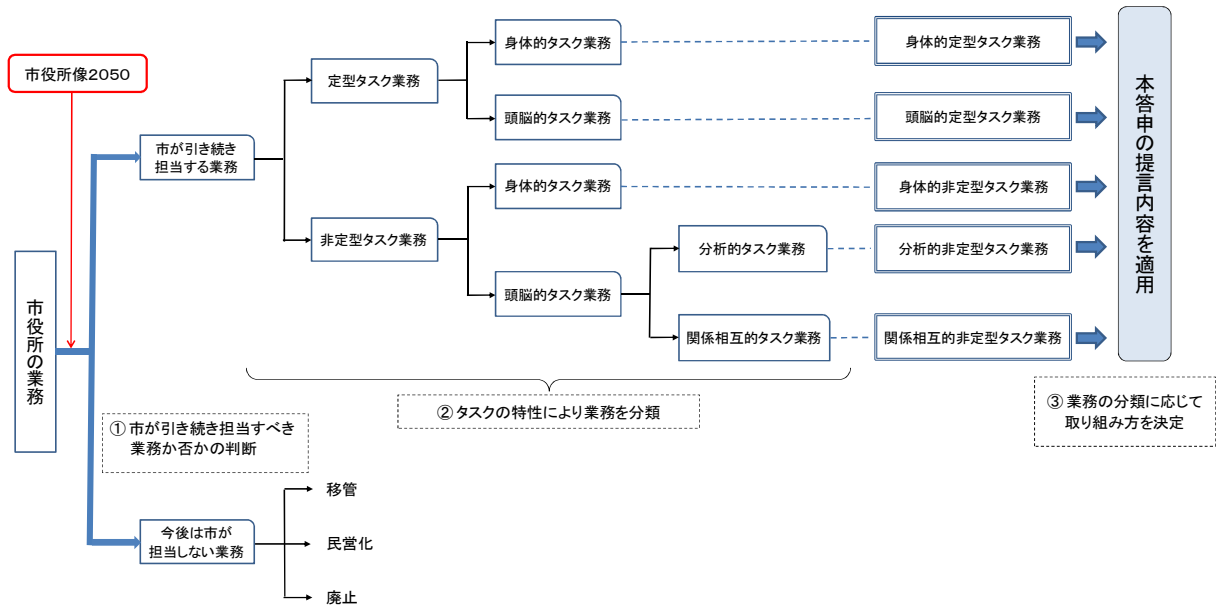
業務の見直しの手順は次のとおりである。

<sup>23</sup> ここにおける「タスク」に関する概念と分類は、神林龍「代替議論に『タスク』の視点」（日経新聞「経済教室」2018年2月28日付朝刊）の内容に基づいている



- ① 市役所が果たすべき役割に照らして、市が担当すべき業務とそうでない業務に分類する
- ② 市が引き続き担当する業務をタスクの特性により分類する
- ③ 分類した結果を整理し、分類に応じて主に提言 4～8 の重点的取り組みの対象に振り分ける（直接的に関係するのは提言 4～8 の項目であるが、提言 9～11 の内容もこの分類結果が前提となる）

（図 2）業務の抜本的見直しの手順



この作業を抜本的に実施することで、今後のさまざまな変化に対して柔軟に対応していくための基盤（プラットフォーム）をつくることができる。

その際、「国の行政の業務改革に関する取組方針」（2016年8月）で示されたBPR<sup>24</sup>の手法を参考にすることも考えられる。

この見直しは抜本的に実施する必要があることから、第I期の前半（2025年頃まで）をかけて段階的に実施していくものとする。

#### 4. 勤務形態の柔軟化・多様化を進めること

育児や介護、遠距離通勤など、時間や移動等に制約のある職員の多様な就労ニーズに対応することができるように勤務形態の柔軟化・多様化を積極的に進めていく。具体的には、勤務時間の柔軟化（スーパーフレックスタイム制<sup>25</sup>）、テレワークのうち育児・介護にかかる負荷軽減に資する在宅勤務の導入、区役所および第1種協働

<sup>24</sup> Business Process Reengineering の略語。現在の業務プロセスを詳細に調査・分解し、行政サービスの質の向上や人的リソースの活用等の面からどのような問題点があるかを徹底的に分析して、本質的な課題を発見し、適切な評価指標の設定にも留意しつつ、その改善を通じて、業務プロセスそのものの再構築を図ること

<sup>25</sup> 1日の労働時間の長さを固定的に定めず、1か月以内の一定期間の総労働時間を定めておき、労働者はその総労働時間の範囲で、1日の労働時間帯に必ず勤務すべき時間帯の定めなく各労働日の労働時間を自ら決め働くことができる制度



センター等でのサテライトオフィスの設置、オフィスのフリーアドレス化<sup>26</sup>等が想定される。

これらの制度の対象とする職種や業務を設定する際には、提言3でおこなった業務の分類結果に基づいて判断をおこなうこととなる。勤務形態の柔軟化・多様化は、特に女性の活躍推進や障がい者の活躍機会の拡大において重要である。

なお、テレワーク実施の際、結果的に働きすぎとなり、職員の負担が増すことのないようサービス管理の適切な対応が求められる。

## 5. 行政サービスの高度化・専門化に対応すること

提言3でおこなった業務分類の結果として、市が重点的に対応すべき業務として分類されたものを対象にして、高度化・専門化を図る。高度化・専門化を図る業務は、基本的に職員が引き続き人的に対応するものである。

基本的な考え方は、職員を「標準的業務を管理する人材」、「非定型的業務に従事する人材」、「専門的業務に従事する人材」（資格が必要な職種等）に大まかに分類し、各職員の希望や状況に応じて、それぞれの類型に配置していくことである。将来的には、職員の採用や人事異動の際に、それぞれの類型の中である程度固定して任用していき、各分野で資格職に限らずより深い知見や専門性を備えたスペシャリストとして育成することをめざす。

## 6. AI 等の先進技術活用による省力化・効率化を進めること

提言3の業務分類の結果、定型タスクに分類された業務については、その内容の標準化をおこなった上で、AI や RPA 等の導入による省力化・効率化の対象とする。具体的には、①～④に挙げるような取り組みが想定される。

### ① AI の導入・応用

職員の代替機能により、コールセンター事務の無人化、各種判定事務や会議録作成事務の自動化などで業務の効率化が期待される。職員への支援機能により、問い合わせ応答時の正確性・迅速性の向上（質問への回答内容等の例示）、音声認識技術の視覚・聴覚障がい者への対応での応用など、サービスの高度化が期待される。

### ② RPA の導入

他都市で先行事例のある内部事務処理（給与・会計等）、各種申請事務処理（住民異動・税務等）での省力化に向けた本格導入をおこなう。年間時間外勤務時間が 360 時間を超える職員が多い部署や、特定時期に月 45 時間を超える部署における業務での活用を検討する。

### ③ IoT やドローン技術の検証

広大な市域における、道路や橋、水道・下水道の各種インフラの保守・管理の省力化が期待されるドローン技術等の導入を検証する。

<sup>26</sup> 事務室内で個人の座席を固定せず、情報処理環境の整備や資料の共有化・ペーパーレス化などの職場環境の改善を同時に実施し、柔軟な働き方をおこなう取り組み



#### ④ TV 会議システムの導入・応用

職員の移動の負荷や時間の節減が期待される、本庁と区役所および第1種協働センター間との会議等での本格導入をおこなう。各種相談事務の市民利便性の向上に資する、第2種協働センターや市民サービスセンターへの整備を検討する。

導入の際には、先進技術の全庁的な導入方針を策定するとともに、全国的な実証・導入事例の有効性および費用対効果の分析をおこなうことが欠かせない。統一された方針がないまま、部門ごとにばらばらに先進技術を導入していく場合には、結果的に非効率となり、費用対効果が十分に発揮されない可能性が高いため、くれぐれもそうならないように注意する必要がある。

ただし、システム導入に関して統一された方針を持つということは、全庁的に共通のシステムを導入することを必ずしも意味するものではない。大きなシステムは柔軟性に欠けるため、かえって非効率な投資となる場合もあるので、技術開発や実用化の動向を十分に見極めた上で、最適なシステムの導入をめざすべきである。

この自動化の対象となる業務においては、人的対応が残るのは自動化された業務を管理する部分ぐらいである（前述の「標準的業務を管理する人材」が対応）。その結果、現在この業務を直接的に担当する職員の多くが、自動化が難しい市民とのコミュニケーション等が必要な他の業務に従事することが可能になることが見込まれ、全庁的な業務量の平準化につながることを期待される。

なお、2040年頃までは、定型タスクをAI等によって人から置き換えるプロセスが先行するが、2040年代に入ると、AI等の進歩により非定型タスクについても自動化が可能になることも予想される。したがって、第Ⅲ期（2041～2050年）においては、市役所の業務の大規模な再編と職員的大幅な配置転換が必要となる可能性がある。

## 7. 業務の共同化（自治体間連携）に努めること

これまでも事務の効率的な運営のため、自治体間の広域連携のさまざまな仕組みが存在し、実際に利用されてきた（一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行、連携協約）。また、さらに広域の範囲で自治体が連携する「圏域マネジメント」の考え方も登場している。こうした既存の仕組みを利用するのはもちろんのこと、従来の発想にとらわれずに、自治体間の連携を進めていく必要がある。

現状を踏まえた上で、自治体間連携の対象となると考えられるのは、提言3の分類で定型タスクに分類されたものが中心になる。具体的には、自治体クラウド<sup>27</sup>等を活用した住民異動処理など情報システムの共同化が想定される。これは平常時の業務の効率化のみならず、近年相次ぐ地震災害や風水害にかかる自治体間の応援業務において、個々の負担が大きい職員派遣の形態だけではなく、共同化されたシステムを活用した他自治体での業務全体の執行による支援の可能性も期待される。

<sup>27</sup> 住民基本台帳・税務・福祉などの自治体の情報システムやデータを、外部のデータセンターにおいて管理・運用し複数の自治体で共同利用する取り組み



この自治体間連携を進めるにあたっては、他自治体も含めた業務の標準化をおこなうことが前提となるが、浜松市が主体的役割を担っていくことが期待される。また、自治体間の役割分担や責任の所在の明確化等の課題もあることに留意する必要がある。

## **8. 業務の外部化（民営化・アウトソーシング）を新たな視点で見直すこと**

将来的に人材および財源確保が困難になる想定の下で、提言3の分類をおこなった結果、浜松市がその役割を果たすことをやめざるを得ない業務や、定型タスクに分類された業務、あるいは非定型タスクに分類されたものの、市役所内では対応することが困難な業務については、民営化やアウトソーシングの対象となる可能性がある。

ただし、今後は民営化やアウトソーシングをしたくても、引受先の民間主体を見つけること自体が困難になる可能性があることや、見つけられたとしても、コストが割高になることを想定しておく必要がある。

むしろ今後は、市役所内部の人材では対応できないような専門性を必要とする業務を民営化・アウトソーシングの対象とすることが主流になると考えられる。したがって、民営化やアウトソーシングは経費節減のためではなく、業務の高度化・専門化に対応するためにおこなうものと意識を変える必要がある。

なお、民営化・アウトソーシングを進めると、市役所内に技術やノウハウが伝承されなくなる恐れがあることから、例えば、公共建築物の管理・運営状況や公共サービスの提供状況について適切に把握・評価できなくなるといったことがないよう、市役所内に保持すべき技術・ノウハウに関連する業務については、民営化やアウトソーシングの対象とすることは慎重に判断すべきである。

### **(3) その他の取り組み**

## **9. 女性活躍の推進を強力におこなうこと**

2050年には職員の構成が男女同数となる見込みも視野に入らる中で、浜松市役所が組織としての能力を最大限に発揮していくためには、女性の活躍を推進していくことが極めて重要である。

今後は女性を男性と同等に管理職に登用していくべきであるが、管理職に就くことを望まない女性もいるため、女性職員の意向・希望に最大限配慮しつつ、外形的な管理職割合の上昇だけでなく、男女を問わず職員が仕事で自己実現をしていけるような多様なルートを用意することが必要である。女性の活躍を推進していく上では、出産や育児などのライフイベントでのキャリアの中断や停滞を回避するため、提言4で挙げた勤務形態の柔軟化・多様化が不可欠となる。

加えて、柔軟な勤務形態を女性が活用できるようにするためには、年代や性別を問わず、育児・介護など勤務時間に制約を抱える多様な職員の柔軟な働き方に対する、職場の根本的な意識改善に取り組む必要がある。また、既存の育児支援にかかるサービスの実効性の向上のため、個々の職場での、男女を問わず育児をおこなう職員に対する具体的な支援体制および支援計画作成の取り組みも求められる。





## 10. 障がい者活躍の機会拡大に努めること

障がい者の就労を進める社会的要請に対して、市役所として応えていく必要があるのはもちろんのこと、障がい者の活躍の機会を拡げることは、障害者にとってはもとより、市役所にとっても市民にとっても有意義である。障がい者の活躍の機会拡大は、福祉的な側面もあるが、ここでの提案はそれに留まらず、業務を支える人材として積極的に位置づけるものである。なお、取り組みにあたっては、障がい者自身の健康・安全、障がいの特性に配慮することはもちろん、市民への行政サービスをスムーズに提供できる環境や条件の整備が必要である。

現在、浜松市役所は、自治体に義務付けられる法定雇用率の 2.5% を満たしているが、今後は、2050 年においてその倍である 5% を超えるような障がい者雇用率をめざすことを提案する。その際、法定雇用率制度における週所定労働時間の下限や障がい者の定義にとらわれることなく、20 時間未満の短時間勤務など柔軟なかたちで就労機会を拡大することも考えられる。障がい者の活躍機会を拡大するにあたっては、身体障がい者だけでなく精神障がい者の積極的な採用も求められ、役所内のバリアフリー化・ユニバーサルデザイン化、障がい特性の理解促進や職場の支援体制などの環境整備をおこなうことが必要である。

また、提言 4 で挙げた在宅勤務をはじめとする柔軟な勤務形態やフリーアドレスの導入は、障がい者の就労にとってもメリットがある。さらに、提言 6 で挙げた AI 等の先進技術の積極的な導入により、例えば公用車の自動運転化による身体障がい者の庁舎外対応や聴覚障がい・視覚障がい者の AI の音声認識技術による窓口対応など、障がい者が多様な行政サービス提供に携われる可能性を拡げることができる。

なお、本提言を実行していくに当たっては、既存の技術を利用するだけではなく、AI 等を用いて障がい者の能力を引き出す新たな技術の開発や補助機材の製造のようなビジネスを展開する企業を、戦略的に誘致したり支援したりすることにも積極的に取り組むことを期待する。

## 11. 組織体制の抜本的改革を進めること

提言 3 により、既存業務を根本から見直し、業務の実施体制を大きく変えることになることから、組織体制をそれに合わせて抜本的に改革することが必要になる。その際、既存の枠組みや組織編制の原則などにとらわれることなく、整理した業務を基本にして、まったく新しい発想に基づき簡素で柔軟性の高い組織体制を整えることが望ましい。

新たな組織体制において想定されるのは、既存業務を定型タスクと非定型タスクに大別したことに基づき、組織も定型タスクを管理する部局と非定型タスクを管理する部局にはっきりと区別されることである。

定型タスクを管理する部局においては、配置される職員に求められる資格や職員が担う職務がかなり明確に規定され、職員が効率的に業務を遂行することに主眼を置いて組織体制が編成されることになる。一方、非定型タスクを管理する部局においては、配置される職員の職務や職責はおおまかに規定されるに留まり、職員が柔軟な方法で業務にあたることを許容するような組織体制となることが望ましい。

このように、定型タスク管理部局と非定型タスク管理部局の組織編制原理やそこでの職員の働き方は大きく異なるものになるが、市役所の組織がこの 2 種類にきれ



いに分かれるわけではなく、恐らくは、ひとつの部や課の中に、定型タスク管理部局と非定型タスク管理部局が併存することになる。

提言 3 による業務の抜本的見直しと、その結果に基づく提言 4～10 の取り組みを有効に進めていくためには、それに見合った組織体制の改革が不可欠になることから、提言 3 と同様、提言 11 についても格段の重要性の認識を持って対応されたい。

## 12. 将来求められる職員像を見据えて、採用・異動方針を見直すこと

職員が担う業務が限定・高度化し、各分野で資格職に限らずより深い知見や専門性が求められる状況に応じた職員配置や人事異動のあり方を検討する必要がある。具体的には、従来のような短期間の異動によりさまざまな分野の経験を積み上げるかたちだけでなく、特定分野にある程度長期間在籍することによる専門性の向上が求められる。

また、AI 等の先進技術の活用スキルを持つ人材の採用や育成に向けた研修などが新たに必要となることに留意しなければならない。加えて、市役所内で保持すべき技術やノウハウを特定し、これに対応できる人材を戦略的に採用・育成していくことも欠かすことはできない。

### (4) 「働き方改革」の進め方

## 13. 長期的・計画的に「働き方改革」を進めていくこと

「働き方改革」の目標 1～3 を達成するためには、これまで挙げた提言 3～12 の取り組みを着実に実施していくことが必要である。ただし、今後の技術動向を中心に不確定要素が多いことと、難易度が高い取り組みが含まれていることから、段階的に取り組みを進めていくことが適当と考えられる。

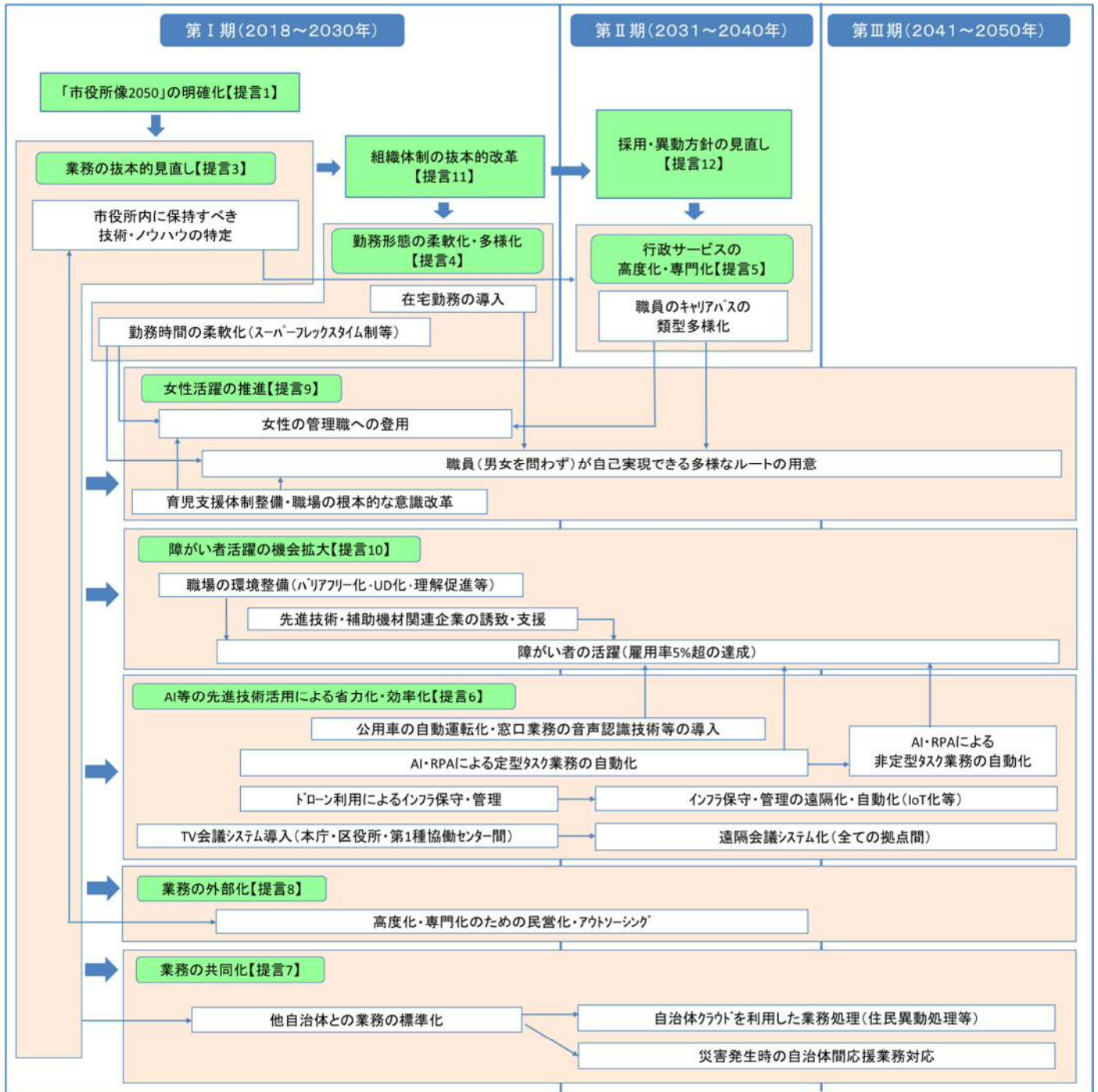
ここでは第Ⅰ期から第Ⅲ期のそれぞれの時期に、上記の取り組みをどのように進めていくかを図 3 のとおり大まかに示す。

## 14. 司令塔を明確にして推進体制を構築すること

「働き方改革」は、今後数十年間にわたる市役所のあり方を規定するものであると同時に、難易度が高い取り組みを多数含むことから、その推進にあたっては、強力な体制を敷く必要がある。「働き方改革」の内容が、人事・組織・業務の全般にわたることを踏まえると、既存の組織ではなく、「働き方改革」の推進のための特命組織を設置し、これが司令塔として庁内の関係部門を指揮し、改革を強力に主導していくことが不可欠である。

具体的には、市長直属の特命組織を置くかたちや、総務部内に新たに特命組織を設置することが想定される。いずれにせよ、人事課、情報政策課、政策法務課といった既存組織とは別組織とすることが肝要である。なお、特命組織が単なる調整機関としての位置づけしか与えられない場合には、「働き方改革」の実効性が大きく損なわれることになる。特命組織に対しては、本改革に関する極めて強い権限が付与されることが望ましい。

(図3) 2050年に向けた取り組みのイメージ





## Ⅲ－２ 浜松市行政経営計画について

### Ⅲ－２－１ 進行管理の評価

2018年度末で計画期間を終える現行の行政経営計画は、目標未達の項目が一部あるものの、全体としては順調な進捗をたどり、おおむね目標を達成することができる見通しと諮問会議として評価している。その上で、目標の達成が困難と見込まれる主な個別の取り組み項目で留意すべき点について、以下のとおり提言する。

#### 1. 行政区再編の決定を果たすため、市民理解を確実に得ること

行政区再編については、当初の工程表から遅れが生じ、再編の決定が2019年4月以降に先送りにされたことは残念な状況である。ただ、平行線をたどっていた市と市議会が、行政区再編の賛否を問う住民投票の実施に合意し、市民の意思表示の機会が確保されたことは評価できる動きである。

これまでの過程において、市民の行政区再編に関する理解が十分でないことや、市が提案している新しい行政サービス提供体制の理解も市民の間に広く浸透していないことが明らかになっている。このことから、今後も引き続き市が行政区再編の必要性や今後の行政サービス提供体制について丁寧に、かつわかりやすく説明していくことが必要である。

#### 2. 時間外勤務を削減するため根本的な取り組みをおこなうこと

総人件費削減に向けた行動指標である時間外勤務の削減については、個々の職場での地道な対応に留まらず、本答申の「働き方改革」の提言内容を踏まえて、全庁的な業務の根本的な見直しをおこなう中で、今後とも積極的に対応していくことが必要である。

### Ⅲ－２－２ 次期計画について

諮問会議が諮問されている事項の中に、現行の行政経営計画の次期計画に関する提言が含まれているわけではない。しかし、諮問会議が昨年度の答申において、これまでの4次にわたる行政経営計画の総括をおこなうことと、その結果に基づき、新行政経営計画（仮称）を策定することを提言したところ、市ではこれを受けて次期計画を策定する方針を固めた。

こうした経緯もあり、また市にとって次期計画がどのようなものになるかが極めて重要な意味を持つとの認識を共有していることから、諮問会議では次期計画のあり方についても検討をおこなうこととした。その結果、次期計画に関しては以下の点を提言する。

#### 3. これまでの行政経営計画とは一線を画した内容の計画とすること

第1次から第4次までの行政経営計画においては、組織・事務の効率化や財政の健全化に主眼を置いた改革に取り組み、期間中に約900億円の財政効果額を達成するなど、有意義な成果を上げた。市町村合併や政令市への移行を経験する中でこうした改革に取り組むことにより、財政基盤の安定化や業務の効率化を実現し、自治体としての体力向上につながったと評価することができる。



一般に行政は拡大膨張する傾向が強いため、今後も組織や財政が肥大化していかないように、効率化や経費削減に継続的に取り組んでいくことが必要である。ただし、こうした改革に長年取り組んできた結果として、効率化やスリム化に主眼を置いた改革に大きな効果が見込まれにくくなっていることも事実である。これまで取り組んできたような削減型の行財政改革を継続するだけでは、改革による効果は目減りしていくばかりであろう。

市を挙げて組織的に取り組む改革としては、そろそろ別の方向に舵を切るべき時期に来ている。特に人口減少高齢化の急速な進行や ICT・AI 等の情報技術の飛躍的発展の状況を踏まえると、今後起こりうる変化を見通した上で、それらに対して先行的に準備していくという将来志向の改革が必要になっている。

そのためには、本答申の「働き方改革」において提言したように、浜松市が今後めざすべき「市役所像」を明確にすることが不可欠となる。浜松市が取り組む「働き方改革」においてだけでなく、市がこれから取り組む新たな行財政改革においても、めざすべき「市役所像」は共通とされるべきである。

いずれにせよ、次期計画はこれまでの行政経営計画とは一線を画した内容のものとすべきである。

#### **4. 「行政サービスの維持と質の向上」をめざした改革に取り組むこと**

昨年度の答申において、「行財政改革の視点として『行政サービスの質の向上』を導入すること」を提言した。この提言内容は現在も有効であり、諮問会議の認識は変わっていない。

ただし、本答申で考慮したような今後の人材面や財源面の制約を踏まえると、現在の行政サービスの水準を維持していくだけでも、市にとってはかなり困難な課題である。それでも、市民が必要とする行政サービスを安定的に提供し、さらにはその質の向上をめざしていくことは、浜松市にとって永遠の責務とされるべきである。

これからは、市民にとって重要度の高い行政サービスを維持していくことを最重要課題として、行財政改革を進めていくべきである。ただしこのことは、いま浜松市が提供している行政サービスを全て現状のまま維持していくことを意味しない。市民の需要動向、官民の役割分担のあり方、ICT・AI 等の先進技術の実用化の度合いなどに応じて、引き続き市が直接提供するもの、市と民間とで協働して提供するもの、民間に提供を委ねるものに分類していくことが必要である。また「働き方改革」において提案したように、市が提供する行政サービスの中には、職員が直接対応するものばかりでなく、AI 等を利用して自動的・機械的に対応したりするものや、職員が先進技術を利用して間接的に提供したりするものも含まれる。このような分類をした上で、市が引き続き提供していく行政サービスについては、できるだけ質の向上を図っていくことが望ましい。

#### **5. 改革の内発化に向けた具体的な取り組みを実施すること**

行政経営計画において重要取組項目に位置づけられたものについては、具体的な取り組み内容や目標値が設定され、全般的に着実に改革が実行に移されて、取り組みに見合った成果を上げてきた。

一方、行政経営計画においては、改革の「取り組みの内発化」という方針が一貫



して掲げられてきたものの、内発化を促進するための手法が具体的に提示されたわけではなく、内発化の実態を検証できるような情報も提供されてこなかった。4次にわたる行政経営計画の期間中においては、改革の内発化という観点では、目立った成果が上がったと判断することは難しい。

第1次行政経営計画から通算すれば、市では18年間にわたり継続的に行財政改革に取り組んできたことになる。市が組織的・体系的に行財政改革に取り組んでいくためには、行財政改革を推進するための計画が必要であり、それが諮問会議が次期計画の策定を提言した所以でもある。

その一方で、計画に頼らなくても組織や職員が自発的に改革に取り組むような組織文化をつくっていくことも必要である。そのために次期計画では、「行政サービスの維持と質の向上」と並んで、「改革の内発化」を促進することをもうひとつの改革の柱とすることが望ましい。

改革の内発化をめざして職員による改革提案制度を導入している自治体も多いが、こうした制度は、職員に改革を提案することを半ば強制することにつながり、改革に対してかえって受動的な姿勢を助長しがちである。真に改革の内発化を進めるためには、職員の教育・研修面の対応により、改革を自発的に構想するような意識やスキルを職員が身に付けることができるようにすることや、職員による自発的な提案を歓迎し、積極的に採用していくような組織運営のあり方を築いていくことが必要である。これらは短期間で達成できるものではないことから、時間をかけて継続的に取り組んでいくこと望ましい。

## 6. 「働き方改革」をめざした計画として策定すること

本答申で提案した「働き方改革」の内容と、行財政改革に関する次期計画の内容は、密接に関連したものになると想定される。なぜならば、いずれの改革とも将来志向の発想に基づき、共通の「市役所像」の実現をめざして取り組んでいくべきものだからである。さらに、「働き方改革」においても次期計画においても、市民に対して持続的・安定的に行政サービスを提供していくことを最重視すべきと諮問会議は考えており、その意味においても、両者は主要な目的を共有している。したがって、「働き方改革」と連動するものであることを十分に意識した上で、次期計画の策定にあたる必要がある。

本答申の「働き方改革」の提言内容は、2050年までを見据えて、市の人事・組織・業務の全般にわたり、そのあり方を根本から見直すことを求めるものであった。この「働き方改革」を推進していくために特命組織を設置し、この組織が司令塔となって、庁内の関係部門を指揮して改革を強力に主導していくべきことを提案した。

しかし、これだけ大がかりな改革に全庁的に取り組んでいくためには、指針となる計画の存在が不可欠である。そこで、次期計画を「働き方改革」を実行に移すための「働き方改革実施計画」として位置づけ、「働き方改革」で提言している基本方針や重点的取り組みの具体的な進め方を盛り込んだ計画とすることが望ましい。

「働き方改革」は2050年までを視野に入れた30年を超える内容となっているが、当面は第I期にあたる2030年頃までを対象とする10年程度の計画期間とすることが現実的と考えられる。

「働き方改革」の内容が市の人事・組織・業務の全般にわたっており、しかもそ



それぞれの分野において、根本的な改革を進めていくことが必要となることから、次期計画には全庁を挙げて検討に取り組み、十分に時間をかけて策定にあたる必要がある。急いで不十分な内容の計画を策定した場合には、「働き方改革」が開始時点でつまづくことになり、「働き方改革」全体の有効性を大きく毀損することにつながる可能性が高い。

一般的に、自治体の首長が任期毎に改選される際、各種計画について即座に改定するのではなく、半年ないし1年をかけて総括し新たな内容にあらためていくかたちも、行政の継続性の観点からよい効果を生むことも考えられる。次期計画は2020年度から実質的にスタートすることで十分である。2019年度は計画の空白期間となるが、この期間を次期計画の策定に当てることと、現行の行政経営計画の取組項目のうち、積み残しの課題を解決する期間とすることが適当である。

#### IV 終わりに

本諮問会議は、2017年6月から2019年3月末までの約2年間の任期中に、「都市政策」「中山間地域政策」「農業振興施策」「働き方改革」「行政経営計画」という多岐にわたる事項について審議をおこない、2つの答申書を策定した。これらは、異なる専門性や知見を持つ7人の委員が、多角的な視点による踏み込んだ内容の審議を重ねて作成したものであり、従来の市役所内の議論にはみられなかったような発想や大局的で将来志向の観点に基づく提言を数多く含んでいる。

社会の変化が激しく、しかも人口減少高齢化が急速に進行する中で、浜松という都市を良好に経営することは、ますます難しくなっている。こうした時代において、本諮問会議の答申は、浜松市の都市経営に対して道標のひとつとなるべく構想されたものである。市の関係部局においては、まずは答申を重く受け止め、答申に盛り込まれた提言内容を実行に移すことを真剣に検討されるよう求めたい。さらに、提言内容に対する対応状況を諮問会議（またはその後継機関）や市民に対して、継続的に説明していくことを求めるものである。



**V 参考資料**

**1 諮問会議の活動経過**

会議名・開催日	審議事項
第1回事前検討会 2018年7月27日 午後6時～8時 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 平成30年度会議運営予定 2 ICT等を活用した働き方改革の推進について (1) 浜松市職員の勤務状況の概要 (2) 浜松市の情報システムの概要
第2回事前検討会 2018年8月24日 午前10時～正午 浜松市役所 本館8階 802会議室	1 ICT等を活用した働き方改革の推進について (1) 働き方改革の取組検討状況 (2) ICT等活用の実証・導入状況 2 行政経営計画について (1) 取組事項の平成29年度実績
第3回事前検討会 2018年9月28日 午後2時～4時 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 ICT等を活用した働き方改革の推進について (1) ICT等を活用した働き方改革の先進取組事例 2 行政経営計画について (1) 第1次～第4次行政経営計画の取組状況の総括
第4回事前検討会 2018年10月22日 午前10時～正午 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 ICT等を活用した働き方改革の推進について 2 行政経営計画について
第5回事前検討会 2018年11月7日 午後1時30分～4時 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 平成29年度答申事項の状況報告 2 行政経営計画について (1) 取組事項の平成30年度上半期評価





<p>第1回審議会 2018年11月30日 午後6時～8時 浜松市役所本館5階 庁議室</p>	<p>1 ICT・AI等を活用した働き方改革の推進について 2 行政経営計画について</p>
<p>第6回事前検討会 2018年12月21日 午前9時30分 ～11時40分 浜松市役所 本館5階 庁議室</p>	<p>1 平成30年度答申骨子について</p>
<p>第7回事前検討会 2019年1月24日 午前9時30分 ～11時30分 浜松市役所 本館8階 802会議室</p>	<p>1 平成30年度答申について</p>
<p>第2回審議会 2019年2月18日 午前10時30分 ～11時30分 浜松市役所 本館8階 全員協議会室</p>	<p>1 答申書の提出</p>

※「審議会」：答申に向けた審議を実施（原則公開）

「事前検討会」：審議会に向けた調査研究等を実施（非公開）



2 委員名簿

区分	氏名	選出団体・役職等
会長	たなか ひらき 田中 啓	静岡文化芸術大学 文化政策学部 教授
会長代理	おおすか まさたか 大須賀 正 孝	浜松商工会議所 会頭 株式会社ハマキョウレックス 代表取締役会長
委員	こくぼ ともひろ 小久保 友 博	浜松市労働者福祉協議会 副会長 本田技研労働組合 特別中央執行委員
委員	つじ よしのり 辻 慶 典	辻慶典法律事務所
委員	やまだ なつこ 山田 夏子	山田公認会計士事務所
委員	なかがわ ひでぞう 中川 秀 三	前 浜松市自治会連合会 副会長
委員	まつもと ひろよ 松 本 曠 世	公募委員

浜松市都市経営諮問会議

〒430-8652 浜松市中区元城町 103-2

電話 053-457-2897、ファクス 050-3730-1867

Eメール [shimonkaigi@city.hamamatsu.shizuoka.jp](mailto:shimonkaigi@city.hamamatsu.shizuoka.jp)