

高齢社会時代の自治体職員

～八王子市における調査研究の成果と職員参加を手がかりに～

東海大学 政治経済学部 教授 前田 成東
(八王子市都市政策アドバイザー)

はじめに

高齢社会の到来（注1）という社会環境の変化により、自治体を取り巻く状況も大きく変化している。高齢化の進捗により福祉サービスの多様化が求められ、また、家族構成に着目すると高齢者の単身世帯が年々増加しており、このことを前提とした対応を迫られている。行政需要は年々複雑多様化、そして細分化する傾向にあるが、厳しい財政状況を鑑みると、すべてのサービスを行政が供給することは困難であり、様々な主体間の協力によって充足することが求められている。高齢化による地域の変貌にも著しいものがある。自治会、町会などの地域自治組織では、加入者、中心的な担い手のいずれにおいても高齢化が進み、全体としての加入率は低下傾向にある。また、いわゆる「近所づきあい」の希薄化が進み、「孤立」の問題も指摘されるようになってきている。

このような近年の状況については、八王子市も例外ではない。八王子市都市政策研究所が実施した研究成果からもそれは明らかにされている（注2）。それでは、諸外国に先んじて高齢化が進行した日本において、各自治体はどのような政策的対応を考えていく必要があるのだろうか。本稿では、とくに自治体職員に焦点を合わせ、その政策能力向上のための諸方策について考察する。その際、高齢社会時代を認識する重要性を強調しながらも、その時代における政策展開を高齢者福祉政策に限定しないで検討していく。高齢社会の到来は、あらゆる政策領域において対応が求められる環境変化と考えられるからである。

本稿では、行政による高齢化の認識について確認した上で、自治体職員の政策能力向上について、主として2つの柱を立てて、八王子市を中心的な題材として考察する。第1は、研究所が実施した調査研究の含意であり、第2は、職員参加の視点である。これらを通じて、調査研究や職員参加が多くの職員に拡大すること、また市民にこのような状況を認識していただくことが本稿の目的である。

1. 高齢社会の認識

（1）国における認識

国においては、厚生労働省（旧厚生省）が毎年度、『厚生労働白書』（旧『厚生白書』）を刊行している。日本が「高齢化社会」に到達したのは1970（昭和45）年であるが、それから10年が経過した1980年に刊行された『厚生白書』（昭和55年版）では、急速な高齢化を認識している（なお、この年の白書のサブ・タイトルは、「高齢化社会への軟着陸をめざして」である）。ここには、2つのポイントがある。第1点は、総人口は増加しているものの生産年齢人口が高齢化しているという指摘であり、この時点では、2000（平成12）年に高齢者人口の比

率が14%を超えると予測している。実際には、1994（平成6）年にこの数値に達したため、高齢化の速度は予測以上であったことが明らかである。第2点は、「おう盛な高齢者の勤労意欲」の項目化である。高齢者の労働力率は長期的には低下しているものの、そのテンポは欧米諸国に比べて小さく、また、「何歳くらいまで働きたいか」についてみると、総数で「60歳まで」が27.0%、「65歳まで」が34.7%、「70歳以上」が23.2%となっている。「高齢期になっても勤労を継続したい」と考える人の比率が低くないという分析である。

この白書の刊行から30年余りが経過したが、高齢化はさらに進行し、高齢者の雇用は国、自治体を問わず、大きな政策課題となっている。

（2）八王子市における認識

前節では、国の白書を一つの素材として高齢化の認識を確認したが、八王子市ではどうであろうか。市では当然、各所管が国の動向を注視しているため、個別の施策においては対応がなされていると考えられるが、ここでは、基本構想、基本計画を素材に検討してみよう。

基本計画等における個別施策レベルではなく、マクロなトレンドの認識という点で、基本構想、基本計画の策定時に掲載される「市長の言葉」に注目してみたい。現在では、どの自治体でも当然のこととして認識している高齢化であるが、従前の基本構想、基本計画においては、都市化にともなう人口増加に対応するための諸方策に関する記述が中心であったといえる。

管見の限りでは、1984（昭和59）年6月、1978（昭和53）年12月に策定された基本構想にもとづく基本計画の改訂がなされた際、波多野重雄市長（当時）による「ごあいさつ」に「高度成長経済から低成長経済への移行、そしてその定着化と高齢化社会に向かつてのテンポが速まるなど、近年、社会経済情勢が大きく変化してきています」という文章が含まれている。ここに、「高齢化社会」の急速な進展が明確に認識されている。その後、1989（平成元）年に策定された『八王子21プラン 基本構想・基本計画』においては、高齢化についての認識がさらに深まり、同じく波多野市長による冒頭の言葉において、「…21世紀への潮流ともいわれる高齢化、高度情報化、国際化の波、さらには行政需要の多様化などによって新たな行政課題への対応に迫られております」という認識を示している。さらに波多野市長時代の1999（平成11）年に策定された『新八王子21プラン 基本構想・基本計画』においては、「少子・高齢化」の文言が登場し、高齢化とともに、少子化が進行していることの認識が明らかにされている。

基本構想・基本計画の「冒頭」において、こうした社会環境の変化が認識されていることは、当然のことながら重要である。あらゆる所管において、「高齢化」に限らず、「〇〇化」という変化について認識し、政策における対応を図ることが求められるのである。

2. 八王子市における調査研究の含意：研究手法上の意義と3つの取り組み

（1）高齢社会に関する調査研究

八王子市都市政策研究所では、「より豊かな高齢社会を目指して～八王子の未来を考える～」をテーマとする研究を2010（平成22）年度、2011（平成23）年度の2ヵ年にわたって実施した（注3）。研究にあたっては、八王子市における高齢化の現状を踏まえた上で、中高年世代に対するアンケート調査および複数の大規模開発団地の町会・自治会に対するヒアリング調査を実施し、それに基づく分析を行った。その際、アンケート調査の自由記述回答についてキーワードに基づく詳細な分析を試みた。また、「社会的孤立」についての現状を把握、分析し、取り組みを考察している。研究の結果明らかになった重要な点の一つは、「人とのつながり」

であった。

本稿は、調査研究の成果を解説することが目的ではない。調査研究の過程において自治体職員の政策能力向上に関わる部分について紹介していく。

(2) 調査研究の含意

①研究手法上の意義

本研究においては、市民に対して詳細なアンケート調査を実施した。調査では、元気な高齢者が多数存在することを前提としつつ、社会的孤立の状況、一時期に相次いで入居が行われた大規模開発団地に着目した。ここで強調したいことは、アンケート分析における自由記述欄の分析、いわゆるテキストマイニングの重要性である。調査対象は、50歳以上84歳以下の中高年世代3000人であり、有効回収率は70.0%と高い数値を示した。自由記述欄への回答率はアンケート有効回答数の58.8%であり、この分析によって、より深い考察が可能であると考えた。

従来、統計的手法によって分析結果が明らかになる選択肢式回答に比べて、十分な分析が行われてこなかった自由記述回答に注目した。文章分析ソフトウェアによって、単語やフレーズの出現頻度や、言葉同士の相関関係から、大量の文章の集まりの意味や内容を分析する手法は、テキストマイニングと呼ばれている。この研究における最終報告書では、1章分をこの手法による分析にあてている。自治体における研究において、この手法が様々な分野に拡大、応用されることで、地域の実態把握がよりきめ細かくなるであろう。

②提言にもとづく3つの取り組み

本研究においては、「『人と人とのつながりが育むまちづくり』の推進」について提言を行い、提言の実現に向けて3つの視点を提示した。「小さなきっかけから大きなつながりへの展開」、「社会的孤立を予防する環境づくりの推進」および「多世代交流の推進」がそれである。そして、これらを実効性の高いものにするため、行政として継続的に支えるための取り組みを3点掲げている。この3点は、高齢社会に関する施策のみならず、様々な施策の領域に応用されると考えられる。これらを筆者なりに展開して説明する。

第1点は、「総合計画上に明確に位置づけ、継続的に取り組む」ことである。2011（平成23）年の地方自治法改正において、基本構想策定の義務づけは廃止されたが、継続的に基本構想および基本計画において高齢社会の政策課題を明確に位置づけることが必要となる。構想・計画の策定において、その課題が全庁的であることを示し、各所管がその課題に対してどのような取り組みを行うかを常に検討するような仕組みづくりも求められる。

第2点は、「複数の社会的課題を解消する複合的な事業実施を図る」ことである。第1点とも関連するが、高齢社会への対応は全庁的な課題であり、日常的に所管間での連絡調整が必要となる。また、基本構想・基本計画は概括的であるため、その内容を受けて、重点的な課題については、分野別の基本計画を策定することも視野に入れる必要がある。このことには二面性がある。高齢社会に対する基本計画を策定することと、高齢社会を前提として各分野の基本計画を策定することである。ここでは、常に「計画間調整」が肝要となることはいうまでもない。

第3点は、「人と人とのつながりが生まれ育つような事業展開を図る」ことである。研究の過程では、ある一人の市民が「ケアされる側」と「ケアする側」の二つの側面を有することが強く認識された。様々な分野において、地域における住民サービスを多様な主体が担っていることも明らかになった。行政の役割には限界があり、すべてのサービスを行政が直接的に供給することは不可能である。行政の役割を再検討しつつ、供給の方法を考案することが重要で

ある。その際に鍵となるのが、「協働」である。八王子市においては、協働の類型を委託、補助、共催、後援、事業協力、アドプト制度、政策提言、情報交換・情報提供、実行委員会として示しているが、あらゆる政策領域において、協働を念頭に置いた展開が求められよう。

3. 職員参加の諸側面

「職員参加」という考え方も多様である。庁外における職員のボランティア活動への参加、地域活動への参加、庁内における職員提案、自主研究などもその範疇に含まれよう。また、八王子市都市政策研究所における「研究員」の仕組み自体も、一種の職員参加と位置づけることもできる。ここでは、庁内における主な職員参加について、職員提案制度と研究所の「政策研究員」の二つに限定して説明しておきたい。

(1) 職員提案

第一に職員提案である。八王子市において職員提案が制度化されたのは、1998（平成10）年である。この年に策定された要綱では、「市行政に係わる新たな施策や改善の提案を求め、有用な提案については、これを実施することにより、職員参加による行政運営の進展と職員の能力開発を図るとともに、行政の効率化及び市民サービスの向上に資する」と、職員提案が職員参加の一種であることを明確に定めている（注4）。

職員参加の提案者は、個人または職員で構成する2人以上のグループとなっており、提案には課題提案と自由提案がある。自由提案については、具体的で実現可能性の高いもので、「市民サービスの向上に資するもの」、「事務の効率的な執行に資するもの」、「経費削減又は収入の確保に資するもの」、「その他行財政運営の改革・改善に資するもの」が対象である。

2012（平成24）年度においては、課題提案テーマを「つながりを創出する『市制100周年記念事業』」として設定し、募集が行われた。その結果、32名の職員から課題提案21件、自由提案23件の計44件の応募があり、5提案が優秀賞となった。

職員提案の提案者は、いうまでもなく提案内容に関連する所管の職員とは限らない。また、提案内容が特定の所管内にとどまるものではない。ここに提案の意味があり、自由な発想にもとづく創造的で、かつ実現可能性のある提案が期待される。受賞した提案については、政策化への検討状況、政策化が実現した際の予算など、市民にわかりやすい形で公開することが望まれる。

(2) 八王子市都市政策研究所における政策研究員

すでに本稿でたびたび言及している八王子市都市政策研究所について、ここでは職員参加という視点から紹介する。本研究所は、その前身である八王子市都市政策研究会議（2003年に創設）を発展させた庁内シンクタンクとして、2010（平成22）年4月1日に設置された。その趣旨は、同日に施行された「八王子市都市政策研究所設置要綱」の第1条において、「地方分権の進展や社会情勢の急激な変化にあたり、本市がよりの確かつ具体的な対応ができるよう、新たな時代に対応する先駆的政策や施策を広く調査研究し、その具体化を図ること」が目的とされている。

研究所では、2013（平成25）年3月現在、所長、八王子市都市政策アドバイザー、副所長、主任研究員、専任研究員、専門研究員という構成で研究にあたっており、副所長、主任研究員、専任研究員は市の一般行政職である。職員が市をめぐる中長期的な課題に取り組むこと自体、

政策能力の向上に寄与することとなるが、ここで注目したいのは政策研究員である。政策研究員は、各所属で所管の職務に専念している市の職員から、研究所の研究テーマに応じて市長が任命し、いわば兼務の形で研究に参加するという仕組みである。これは、一種の職員参加と位置づけることができる。

2010（平成 22）年度から 2011（平成 23）年度に実施された研究「八王子市に求められる事務権限とその効果的な活用について～地方分権進展への対応～」では、分権時代における市への事務権限移譲の意義と課題について研究し、八王子市のケーススタディを行った。そのケーススタディを担当したのは主として政策研究員である（図表 1 参照）。

図表 1 事務権限移譲の研究における調査対象と政策研究員の所属

| 研究対象とした事務権限 | 政策研究員の所属 |
|--|-------------------|
| 屋外広告物規制に関する事務権限 | 産業振興部観光課 |
| 都市計画決定（区域区分）及び開発許可に関する事務権限 | まちづくり計画部交通政策室 |
| 旅券発行に関する事務権限 | 市民部市民課 |
| NPO法人の認証等に関する事務権限 | 市民部八王子駅南口総合事務所 |
| 大規模小売店舗立地法に基づく届出受理等に関する事務権限 | 税務部納税課 |
| JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）に関する事務権限 | 健康福祉部生活衛生課 |
| 児童相談所設置等に関する事務権限 | こども家庭部子ども家庭支援センター |

出所：八王子市都市政策研究所『八王子市に求められる事務権限とその効果的な活用について～地方分権進展への対応～ 最終報告書』、2012年より作成

この図表で明らかなように、研究対象とした事務権限の所管と政策研究員の所属は必ずしも一致していない。関心のある分野について独自に研究を行い、その過程において法律の枠組み、都道府県と市町村との関係やそこに潜在している課題を認識し、また報告書を執筆することによって論理的思考力や表現力等の向上にも寄与していると考えられる。このような政策研究員が庁内に拡大することによって、庁内全体の政策能力向上に大きく寄与していることは論を待たないであろう。

おわりに

以上、非常に雑駁ではあるが、八王子市の調査研究と職員参加を素材として、高齢社会の進展により全庁的に必要とされる政策能力向上への対応について考察してきた。自治体職員はいうまでもなく、省庁別（すなわち政策分野別）採用の中央省庁の職員と異なり、当該自治体のあらゆる政策に携わることを前提して採用されている。それぞれの政策分野において既存の枠組みの見直しが迫られる高齢社会時代において、その責任はますます大きくなっている。住民に対して、地域のジェネラリストとしての役割を發揮することが求められる。

一方で、職員は常に各所管で職務に専念している。分権時代において、各所管での専門知識の蓄積はますます重要になってきている。ここでは、各政策領域におけるスペシャリストとしての役割が期待される。

高齢社会事態を迎えた現代において、地域を発展させ、住民生活をより豊かにするためには、「スペシャリストであり、ジェネラリストでもある職員」、そして「ジェネラリストであり、スペシャリストでもある職員」が求められるということを常に意識することが必要であろう。

付記

本稿は、2012（平成 24）年 3 月 12 日に開催された庁内研修での「高齢社会時代の自治体職員」と題する筆者による講演内容を基本としているが、当日は時間不足のため、予定していた内容を完結することができなかった。また、講演時から時間が経過していることもあり、新たな内容を追加している。この点、ご了解いただきたい。

注

- 1) 一般的に、高齢化率（総人口に占める 65 歳以上の高齢者人口の割合）が 7%を超えた社会を「高齢化社会」、14%を超えた社会を「高齢社会」、21%を超えた社会を「超高齢社会」と表現しているが、本稿では高齢化の状況を考察することが主目的ではないため、それぞれの文言に意味がある場合を除き、意識的にこれらの用語を使い分けることはせず、原則として高齢化が進捗した日本の現況を表現する用語として「高齢社会」を用いることにする。
- 2) 八王子市都市政策研究所『より豊かな高齢社会を目指して～八王子の未来を考える～』（最終報告書）、2012 年
- 3) 最終的な成果については、注 2) の最終報告書を参照されたい。
- 4) 八王子市「八王子市職員の提案に関する要綱」、1998 年 12 月 1 日施行

参考文献

- ・厚生省『厚生白書』（昭和 55 年版）、1980 年
- ・田村明『まちづくりの発想』、岩波新書、1987 年
- ・大森彌『自治体職員論』、良書普及会、1994 年
- ・天野巡一編著『自治体改革 6 職員・組織改革』、ぎょうせい、2004 年
- ・八王子市市民活動推進部協働推進課編集『職員のための協働ハンドブック～新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまちを目指して～（入門編）』、八王子市、2009 年
- ・八王子市都市政策研究所『八王子市における中高年世代の生活実態と生活意識に関する調査 報告書』2010 年
- ・八王子市都市政策研究所『より豊かな高齢社会を目指して～八王子の未来を考える～ 最終報告書』、2012 年
- ・八王子市都市政策研究所『八王子市に求められる事務権限とその効果的な活用について～地方分権進展への対応～ 最終報告書』、2012 年
- ・八王子市が策定した以下の諸計画を参照した。八王子市『八王子市長期計画』（1966 年）、『八王子市長期総合計画』（1973 年）、『八王子市基本構想 八王子市基本計画（昭和 54～58 年度）』（1979 年）、『八王子市基本構想 八王子市基本計画（昭和 59～63 年度）』（1984 年）、『八王子 2 1 プラン 基本構想・基本計画』（1989 年）、『八王子 2 1 プラン 第 2 次基本計画』（1994 年）、『新八王子 2 1 プラン 基本構想・基本計画』（1999 年）、『八王子ゆめおりプラン 八王子市基本構想・基本計画』（2003 年）、『八王子ビジョン 2022 八王子市基本構想・基本計画』（2013 年）
- ・八王子市総合政策部政策審議室「平成 24 年度職員提案結果」2013 年 3 月

（まえだ しげとう）