第２次改訂にあたって

本書を世に出してから早くも６年半近くになろうとしている。この間、有り難いことに各方面から好評をいただき、版を重ねてきたところであるが、このたび第２次改訂版を出すことになった。

今回の改訂にあたっては、第１次改訂以降の地方自治法等の法改正を反映することはもちろん、地方自治を巡る最近の動向についても可能な限り反映させた。特に、自治体の現場で大きな課題となっている住民協働、シティプロモーション、ファシリティマネジメント、マイナンバー制度、そして地方創生については、当該分野に詳しい新たなメンバーを迎えて新章を第６編に追加したところである。

いま自治体職員を取り巻く環境は困難を極めている。厳しい財政状況の下、人件費を圧縮するため、職員数の削減や給与の引下げが続くなど労働条件は決して良好とはいえない。少子高齢化、児童虐待、地方創生、相次ぐ災害への対応など、新たな行政課題が次々と発生しており、自治体の守備範囲は拡大し続けている。その結果、少ない職員で多くの仕事を効率的に処理しなければならず、「仕事が楽で、給料は安定」といった従来の公務員像とは似ても似つかぬ状況となった。

しかしながら、近年、自治体の仕事自体は従前に比べてやりがいを増しているのではないだろうか。地方分権改革の進展により、国の指示どおりに進める全国画一的な行政から、地域の実情に合わせて自治体が柔軟な発想と創意工夫により展開する行政への転換が進んでいる。ただし、こうした新たな自治体行政を進めるためには、職員の資質向上が不可欠であることはいうまでもない。

自治体業務の特徴のひとつは、直接住民に接する機会が多いことであろう。ほんの些細なミスが住民の大きな不利益につながる可能性もある。そういった事態を招かぬよう、自治体職員には、行政のプロフェッショ

ナルとして最低限必要な知識を習得しておくことが求められる。さらには、単なる事務処理能力にとどまらない、新しい発想を生むための知識の習得、能力の伸長も必要となろう。

この本は、第一線で働く自治体職員が、自らの経験をもとに、新規採用職員に学んでもらいたい内容を自分たちで考え、執筆し、まとめた研修テキストである。自治体職員に必要な知識を厳選した結果、自治体の仕事・役割の概説、地方自治法をはじめとする関係法令の基礎知識を柱とし、最近の自治体の政策動向や、近年話題のコンプライアンスなどにも触れるような構成とした。

本書の執筆に際しては、わかりやすさを第一とした。そのため、厳密さには欠ける部分があるかもしれない。批判は覚悟の上であるが、お気づきの点があれば遠慮なくご指摘いただきたい。なお、自治体の仕事と役割が容易にイメージできるような記述を心がけたことから、自治体職員を志す学生の皆さんが自治体の仕事とはいかなるものかを予め理解するのにも役立つものと自負している。自治体の現場を知る意味も含め、大学等の講義の副読本としてもご活用いただければ幸いである。

改訂に際しては、引き続き学陽書房編集部の宮川純一氏にお世話になった。氏の的確なご指導・ご助力に心から御礼申し上げる。

この本で学んだ自治体職員の皆さんが大きく飛躍することがあれば幸いである。読者の皆さんの活躍を期待したい。

2017年２月

新規採用研修研究会
代表　大谷基道

目　次

第1編　自治体職員の仕事と役割

第1章　自治体職員のあり方 …… 2
1　自治体職員の心構え …… 2
2　新時代の自治体職員に求められるもの …… 3

第2章　組織において求められる行動 …… 6
1　組織 …… 6
2　意思決定プロセス …… 8
3　人間関係と組織文化 …… 8

第3章　求められるスキル …… 10
1　接遇 …… 10
2　文書事務 …… 17
3　会議 …… 20
4　クレームの対応 …… 21

第2編　地方自治体とは何か

第1章　地方自治体とは？ …… 28
1　地方自治体の種類 …… 28
2　市町村等 …… 29
3　都道府県 …… 31

第2章　国と地方自治体との関係 …… 35
1　国の行政機関 …… 35
2　総務省 …… 41
3　国と地方自治体との関係 …… 45

第3編 地方自治体の組織と仕事

第1章 地方自治体の組織 …… 52

1 執行機関等…… 52
2 首長部局の組織構造…… 58

第2章 地方自治体の仕事 …… 60

1 総務部門…… 60
2 企画部門…… 62
3 生活環境部門…… 64
4 保健福祉部門…… 66
5 商工部門…… 69
6 農林水産部門…… 72
7 土木・建設部門…… 74
8 教育部門…… 76
9 その他の部門…… 79

第4編 自治体職員の基礎知識

第1章 法律の基礎知識…… 84

1 法の仕組み…… 84
2 憲法と地方自治の関係…… 87

第2章 地方自治制度 …… 95

1 地方自治…… 95
2 地方公共団体の種類…… 99
3 地方公共団体の事務…… 106
4 地方公共団体の権能（自治権）…… 108
5 地方公共団体の区域と住民…… 111
6 地方公共団体の機関…… 117
7 国と地方公共団体との関係・地方公共団体相互の関係… 122

第3章　地方公務員制度…… 127
1　地方公務員…… 127
2　地方公務員制度…… 131
3　任用…… 132
4　勤務条件…… 135
5　分限および懲戒…… 149
6　服務…… 155
7　研修…… 160
8　福利厚生…… 162

第4章　地方財務と税財政制度 …… 167
1　地方財政の仕組みと役割…… 167
2　予算制度の原則と内容…… 181

第5編　自治体職員のコンプライアンス

第1章　なぜ今コンプライアンスなのか …… 192
1　コンプライアンスとは…… 192
2　自治体とコンプライアンス…… 193
3　コンプライアンスの遵守に向けて…… 194

第2章　コンプライアンス Q&A ――身近な事例から … 196

第6編　自治体をめぐる最近の動向

第1章　地方分権改革 …… 202

第2章　平成の合併と自治体間連携 …… 205

第3章　財政健全化 …… 211

第4章　行財政のスリム化とNPM手法の導入 …… 215

第5章 超高齢社会 …… 219
第6章 少子化社会 …… 225
第7章 住民協働 …… 230
第8章 東日本大震災以降の防災・危機管理 …… 235
第9章 シティプロモーション …… 242
第10章 ファシリティマネジメント …… 247
第11章 マイナンバー …… 253
第12章 地方創生 …… 258

資料編 基礎データ集 …… 265
基礎用語集（法令上の慣用語句）…… 273

主な参考文献…… 279

第3章

求められるスキル

1 接遇

1 自治体職員としての心構え

自治体職員は、仕事中はもちろん、普段の生活においても地域住民と接する機会が多い。昨今のマスコミ報道とそれに対する反応を見てもわかるとおり、公務員に対する世間の目は非常に厳しいのが現状である。このような状況下においては特に、職員一人ひとりが与えるイメージはそのまま地方公務員全体のイメージになり、その評価につながる。したがって、住民に接する場合には、相手の求めに誠実に対応することはもちろん、自身の言動が意図に反して相手に不快感を与えないよう常にその接し方に気を配る必要がある。

2 接遇の基本

自治体職員としての接遇の基本は、住民からの信頼を得られるような接し方にある。もっとも信頼は最初から得られるようなものではなく、日頃の人間関係や仕事を通じて培われるものである。したがって、まずは次のようなことに注意しながら、住民から信頼される職員となるよう努力することが求められる。

（1） 身だしなみ

外見は人の第一印象を大きく左右するため、そこで好感を与えること

は非常に重要である。清潔かつＴＰＯを考慮した服装は当然のこと、髪型、無精ひげ、過度の化粧やアクセサリーなどにも気をつける必要がある。

また、最近は名札の着用を義務付けている自治体も多い。名札は自己紹介の証であるとともに、対応責任の明確化にもつながり、住民と信頼関係を築く第一歩であるといえよう。

（２） 表情・態度

表情や態度も第一印象に大きく影響する。常に明るく礼儀正しい対応を心がけたい。ただし、内面の伴わないうわべだけの対応はかえって不快感を与えかねないので、相手の立場に立った親身な対応が大事である。

また、不健康そうな表情や態度は相手に不快感や不安感を与える。健康の維持は社会人の基本であり、規則正しい食事と睡眠、適度な運動と休息を心がけよう。社会人になると飲酒の機会も増えるが、二日酔いで出勤するといったことのないよう、節制にも十分な配慮が必要である。

（３） 仕事に対する姿勢

公務員に限ったことではないが、組織の一員として仕事にあたる際には、上司や同僚から任された仕事を期限までに確実にこなすこと、相手の望むことを的確に判断し臨機応変に対応すること、困難な仕事に対しても最後までやり抜く責任感を持つこと、礼儀をわきまえ他者に対する寛容さを持ち協調性を保つなど常に謙虚な姿勢を忘れないことが大切である。

（４） 守秘義務の遵守

公務員は住民の様々な情報に接する機会が多い。秘密を守ることは、公務員としての信頼性に直結する。地方公務員法第34条第１項には「職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない」と定められており、秘密を漏らすことは信頼を失うのみならず違法でもある。職場では周囲の状況をよく確認した上で会話するように努め、また、昼食時や宴席など職場外では職務上の秘密を話題にするべきではないことに留意したい。

また、故意に秘密を漏らすだけではなく、ｅメールの誤送信、個人情

第1章

地方自治体の組織

1　執行機関等

1　執行機関と補助機関

執行機関とは、文字どおり自治体の事務を執行する機関であり、具体的には、長（知事および市町村長）、委員会（教育委員会、人事委員会、農業委員会など）、委員（監査委員）を指す（自治法138の２～138の４）。

補助機関とは、副知事、副市町村長のほか、会計管理者、一般職員なども含め、長の下で長を支える者を指す。

なお、詳細については、第４編第２章を参照されたい。

2　長を支える幹部と内部組織

（1）　副知事および副市町村長

知事、市町村長を支えるナンバー２として、副知事、副市町村長を置くことができる（自治法161）。いずれも、長を補佐し、職員の担任する事務を監督するとともに、長が欠けた場合や不在の場合などにその職務代理を遂行することとされている（同167）。なお、一人ではなく複数置くことも可能であり、選任には議会の同意が必要である（同161②・162）。

以前は、都道府県では「知事－副知事－出納長」、市町村では「市町村長－助役－収入役」を「三役」と呼んでいた。出納長、収入役はいずれも会計事務の適正な執行を確保するために置かれていた職である。し

かし、2007年に地方自治法が改正され、地方自治体のトップマネジメント体制の強化と、出納事務の電算化の進展等を考慮し、出納長・収入役を廃止して一般職の会計管理者を置くとともに、副知事・助役の制度を見直し、「助役」を「副市町村長」と改称した。

（2） 内部組織

知事および市町村長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる（自治法158①）。道府県の場合、長の直近下位に部を置き、その下に課を置くのが一般的である[1]。ただし、東京都のように規模が大きい自治体の場合は、部の上に局を置くこともある[2]。市町村の場合も部制を敷くのが一般的であるが、規模が小さい場合には、部を置かずに長の直近下位を課とする場合も多い（図表3－1－1～3－1－3参照）。

3 委員会および委員

長以外の執行機関として、委員会および委員がある。これらは、政治的中立性･公平性を確保するため、長から独立した地位と権限を有する。

教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会または公平委員会、監査委員はすべての地方自治体で必置とされ、都道府県では公安委員会、労働委員会など、市町村では農業委員会なども必置とされている（第４編第２章参照）。

各委員会または委員の下には事務局が置かれ、事務局には課が置かれることもある。教育委員会や公安委員会を除き、事務局の職員は首長部局からの出向者であることが一般的である。

1　部と課の間や、部外に局を置く道府県もある。これらは、部にするほどでもないが、部のなかで比較的大きなウエイトを占める分野、あるいは、異質な分野について、局を設け、局長を置くことで、部長の負担を軽減しようとする意図があるとされる。

2　都道府県の組織が非常に似ているのは、2003年までは地方自治法で都は局を、道府県は部を直近下位に置くこととされ、その部局数についても人口等による標準部局数が定められ、それを超えて部局を置こうとする場合には総務大臣への事前届出（1997年までは事前協議）が必要とされていたことによる。なお、1991年までは、部局の名称や分掌事務まで地方自治法に例示されていた（市町村にはこのような制約はなかった）。

第2章

地方自治体の仕事

住民ニーズの多様化・複雑化を受け、近年の地方自治体の仕事は非常に多岐にわたる。ここでは、部門別にその一般的な分掌事務を解説する。

1　総務部門

民間企業で総務といえば庶務業務を中心とした何でも屋のイメージが強いが、地方自治体の総務部門を一言で表すと「内部管理を担当する部門」といえよう。その業務は、税財政、人事・研修、法令審査、情報公開、広報・広聴、公有財産管理など非常に多岐にわたる。予算と人事を所掌しているため、その権限は非常に強く、筆頭部門として扱われるのが一般的である。

1　予算の編成と管理

自治体が様々な活動を行うには、その経費を賄うための予算が必要である。その財源を確保するため、地方債の発行、基金の管理、地方交付税の算定などを行うとともに、限られた予算を効率的に執行するため、各課の要求する予算を数か月もかけて査定し、年間予算案を編成する。

国でいえば財務省に相当する役割であり、一般的な自治体では「財政課」などと称するセクションが担当している。

2　税の賦課・徴収

自治体の活動を賄う財源の一つである地方税の賦課・徴収を行う。このほか、課税・納税証明等の発行や、市区町村では原動機付自転車等の登録業務なども行っている。近年では、少しでも多くの財源を確保するため、滞納整理やふるさと納税制度の PR などにも力を入れている。

一般的な自治体では「税務課」「課税課」「市民税課」「資産税課」「収税課」などといった名称のセクションが担当している。

3　公有財産の維持・管理

自治体が所有する公有財産のうち、公営住宅、文化施設、道路など各事業の担当課が所管するもの以外のもの（庁舎、公用車等）の維持・管理を行っており、庁舎の受付・守衛業務や電話交換業務なども所管する。

一般的な自治体では「管財課」などと称するセクションが担当しており、近年は歳入確保のため未利用財産の処分にも力を入れている。

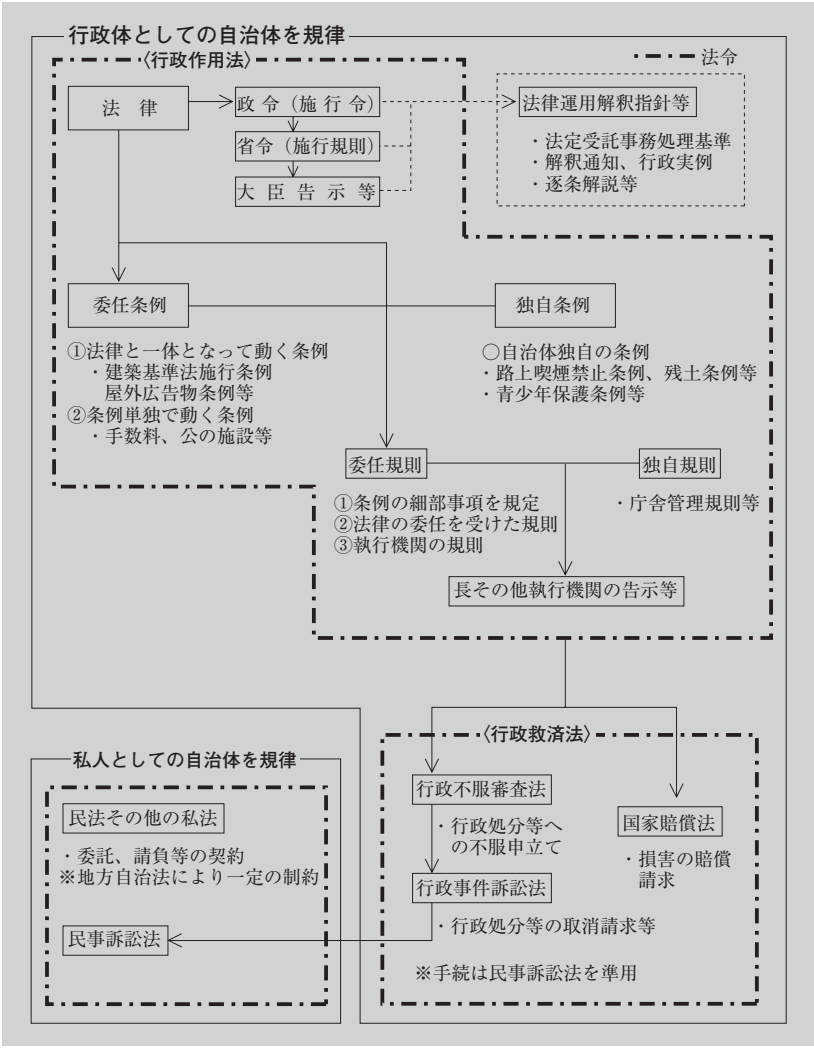
4　人事と組織の管理

行政ニーズに的確かつ効率的に対応可能な体制を構築するため、自治体の内部組織の構成と各組織に必要な職員数の調整を行うとともに、具体的な人員の配置を行う。一般的な自治体では「人事課」「職員課」「行政管理課」などと称するセクションが担当しており、職員の任免・懲戒・服務、研修等による人材育成、給与・手当制度なども所管している。

5　職員の福利厚生

地方公共団体の職員に対する福利厚生事業については、地方公務員法によりその実施が義務づけられている。具体的には、人間ドックへの助成などの保健事業、職員球技大会などの元気回復事業などがあり、共済組合や互助会、退職者の会なども所管する。4の人事・組織担当課が所管することもあるが、都道府県や大きな市区町村では「職員厚生課」「福利健康支援課」などと称する別のセクションを置いていることが多い。

図表４－１－３　行政法の相互関係



出所：吉田勉『講義・地方自治法―基礎から実務まで』（八千代出版、2008 年）151 頁を一部修正

第2章

地方自治制度

地方公務員を取り巻く制度のうち、属する団体の法的根拠はどのようなものか、その団体にはどのような機関があり、権限が付与されているか、そもそも地方自治とは何かなど認知することは、採用職種が何であれ、地方自治の担い手である地方公務員としては必要なことである。

本章では、「地方自治の本旨」（憲法92）に基づいて制定された地方自治法（以下、「自治法」という）の解説を中心に、地方公務員に最低限必要と思われる地方自治制度を紹介する。この「最低限」というのは、自治法の項目を掲げ、ごく大事なもののみ若干の説明を加えてある、という意味である。読者のみなさんにおかれては、地元の自治体を思い浮かべつつ、制度の骨組みを大雑把につかむというスタンスで、読み進めてほしい。

なお、地方自治制度に大きな影響を及ぼす「地方分権改革」については、第６編第１章を参照されたい。

1　地方自治

1　地方自治の意義

（1）　意義

一般に、地方自治とは何かと問われれば、「地方における政治と行政を、地域住民の意思に基づいて、国から独立した地方公共団体がその権限と責任において処理すること」と答えることができよう。

第1章

なぜ今コンプライアンスなのか

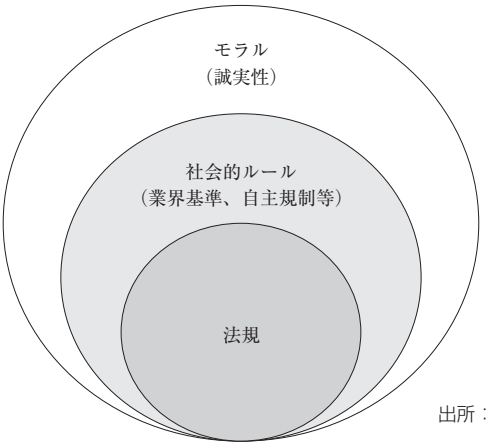
1 コンプライアンスとは

コンプライアンス（Compliance）とは、一般に「法令遵守」と訳されるが、今日では単に法令のみでなく、社会的なルールやモラルなどの遵守も含めた意味で使われ、たとえ法を破らなくても、法の抜け穴を突くような行為は、社会的信頼に反するものとして、コンプライアンス違反と見なされる。

近年、地方自治の世界でもコンプライアンスという言葉を耳にするようになったのには、入札情報の漏洩、カラ出張や裏金の問題、国庫補助事業に係る不適正経理など、倫理意識の欠如を原因とする不祥事が頻発していることが背景にある。

なお、公務員の場合は、例えば民間なら問題にならないような飲酒運転についても実名で新聞に報道されるなど、全体の奉仕者という地位の特殊性、職務の公共性等から、勤務時間外の行為についてもコンプライアンスの遵守が求められていることに留意されたい。

図表５－１－１　遵守すべき規範の階層



出所：筆者作成

2　自治体とコンプライアンス

昨今の公務員バッシングを見てもわかるとおり、住民の公務員に対する目は非常に厳しいものがある。公務員は、安定的な恵まれた環境で、自らの権益を維持・確保することに力を注ぎ、住民のことは二の次であるようなイメージさえ持たれている。「親方日の丸」「お役所仕事」の言葉に代表されるように、公務員は高圧的・非効率の代名詞のような存在であり、都合の悪い情報は出さないような閉鎖的イメージも重なる。

行政を円滑に進めるためには、主権者たる住民の支持を得ることが必要である。現在、住民に最も身近な自治体が地域ニーズに合わせた住民サービスを効率的に提供できるようにするため、地方分権が進められているが、その推進にあたっては、国から移譲される権限や財源の十分な活用が可能な責任ある行政主体として自治体を支持してもらうことが不可欠である。コンプライアンスの遵守によって、住民の信頼を失いかねない不適切な事務処理を排除することにより、地方行政に対する住民の信頼を獲得・回復することは、何にも増して重要なのである。