

第3次改訂にあたって

本書を世に出してから早くも10年近くが過ぎた。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3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2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コンプライアンスやハラスメントについては大幅にページを増やし、人口減少社会における自治体運営のあり方についてはAIやRPAの活用なども含めて新たに書き加えたところである。

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見直しが続くなど労働条件は昔に比べれば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、そして新たな感染症の発生・拡大への対応など、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、自治体の第一線で働いた経験を持つ執筆陣が、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、初学者向けであることを踏まえ、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あなた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をなった。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できる飛躍があれば幸いである。読者の皆さんの活躍を期待したい。

2020年10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	16
3	クレームの対応	19
COLUMN	クレーム対応への心構え	22

第2編

地方自治体とは何か

第1章	地方自治体とは？	24
1	地方自治体の種類	24
2	市町村等	25
3	都道府県	27
第2章	国と地方自治体との関係	31
1	国の行政機関	31
2	総務省	38
3	国と地方自治体との関係	40
COLUMN	新しい世界には新しいルールがある ～ある自治体職員のつぶやき～	46

地方自治体の組織と仕事

第1章 地方自治体の組織	48
1 執行機関等	48
2 首長部局の組織構造	54
第2章 地方自治体の仕事	56
1 総務部門	56
2 企画部門	58
3 生活環境部門	60
4 保健福祉部門	63
5 商工部門	65
6 農林水産部門	68
7 土木・建設部門	70
8 教育部門	72
9 その他の部門	75
COLUMN お役所の「業界用語」	78

第3章 地方公務員制度	123
--------------------	-----

1 地方公務員	123
2 地方公務員制度	127
3 任用	128
4 勤務条件	131
5 分限および懲戒	145
6 服務	150
7 研修	155
8 福利厚生	157
9 労働基本権	161
COLUMN 自治体の非正規職員 ～会計年度任用職員制度の導入～	163

第4章 地方財務と税財政制度	164
-----------------------	-----

1 地方財政の仕組みと役割	164
2 予算制度の原則と内容	178
COLUMN 自治体の予算編成	187

自治体職員の基礎知識

第1章 法律の基礎知識	80
1 法の仕組み	80
2 憲法と地方自治の関係	83
第2章 地方自治制度	91
1 地方自治	91
2 地方公共団体の種類	95
3 地方公共団体の事務	102
4 地方公共団体の権能（自治権）	104
5 地方公共団体の区域と住民	107
6 地方公共団体の機関	113
7 国と地方公共団体との関係・地方公共団体相互の関係	118

コンプライアンスとハラスメント

第1章 コンプライアンス	190
---------------------	-----

1 公務員倫理	190
2 コンプライアンスとは	190
3 自治体とコンプライアンス	191
4 コンプライアンスの遵守に向けて	192
5 コンプライアンス Q&A—身近な事例から	194
COLUMN 飲酒運転は絶対にダメ！	197

第2章 ハラスメント	198
-------------------	-----

1 ハラスメントとは	198
2 パワー・ハラスメント	199
3 セクシュアル・ハラスメント	200

4	マタニティ・ハラスメント	201
5	その他のハラスメント	202
6	ハラスメントに遭遇したら	203
7	ハラスメントQ&A—身近な事例から	203

第6編

自治体をめぐる最近の動向

第1章 地方分権改革 208		
1	第一次地方分権改革	208
2	三位一体の改革	209
3	第二次地方分権改革	209
第2章 平成の合併と自治体間連携 211		
1	平成の合併に至る経緯	211
2	平成の合併の結果	212
3	自治体間連携	214
第3章 財政健全化 217		
1	「夕張ショック」の衝撃	217
2	地方財政健全化法の仕組み	218
3	地方公営企業等をめぐる動き	219
4	財政健全化に向けた今後の取組	220
第4章 超高齢社会 221		
1	もはや高齢化社会ではない	221
2	人口構造変化の推移と超高齢社会	222
3	超高齢社会における行政の取組 ～介護予防とシニア活躍の推進～	223
4	今後の超高齢社会のあり方	224
第5章 少子化社会 225		
1	少子化の現状とその要因	225
2	少子化対策から子ども・子育て支援へ	226

3	さらなる取組に向けて	230
第6章 住民協働 231		
1	協働とは何か	231
2	なぜ協働が必要か～時代・社会の変化	232
3	協働の課題～パートナーシップと情報共有	233
4	協働の前提としての市民参加	234
第7章 防災・危機管理 236		
1	危機管理とは何か	236
2	災害対策基本法と防災行政	237
3	自治体の役割	238
4	自治体の防災体制	239
5	常に変化する課題と対応	240
第8章 シティプロモーション 241		
1	シティプロモーションとは何か	241
2	シティプロモーションのあゆみ	241
3	なぜ今シティプロモーションなのか	242
4	シティプロモーションをどう進めるか	242
第9章 ファシリティマネジメント 245		
1	いま、なぜ自治体で公共施設マネジメントが必要なのか	245
2	公共施設マネジメントとは	246
3	公共施設マネジメントの現状と課題	247
4	自治体における公共施設マネジメントの狙い	248
5	自治体の具体的な取組	249
6	今後の公共施設のあり方が変わる	250
第10章 マイナンバー 251		
1	マイナンバー制度の目的と概要	251
2	マイナンバー制度導入に伴う個人情報保護対策	252
3	住民基本台帳ネットワークとの関係性	253
4	マイナンバーの利活用の動向	254

第11章 地方創生とふるさと納税	256
1 「地方消滅」の衝撃	256
2 まち・ひと・しごと創生	256
3 地方版総合戦略の策定	258
4 様々な地方創生事業の展開と国の財政支援	259
5 ふるさと納税	260
第12章 自治体業務とAI・RPA	262
1 2040年の自治体運営	262
2 AIとは何か	263
3 自治体におけるAIの活用	263
4 RPAとは何か	264
5 自治体におけるRPAの活用	265
資料編	
基礎データ集	267
基礎用語集（法令上の慣用語句）	276
主な参考文献	282

【凡例】

- ・本文中の法令条文の引用は、() 内に次のような略記で表記している。
例) 地方自治法238条の4 第2項第1号→（自治法238の4②(1)）
- ・条文を引用した後、後続する文章で同じ法律を引用する場合は、「同」として条文以下のみを記載している。
例) (自治法238の4②) … (同238の4②)
- ・() 内に引用略記した主な法令名は次のとおりである。() 以外の本文で法令名を略記する場合は、法令名の後に記載したとおり。

〈略記〉	〈正式名〉
憲法	日本国憲法（昭和21年）
自治法	地方自治法（昭和22年法律第67号）
自治令	地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）
地公法	地方公務員法（昭和25年法律第261号）
地方分権一括法	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）
公選法	公職選挙法（昭和25年法律第100号）
地公労法	地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号）
地公災法	地方公務員災害補償法（昭和42年法律第121号）
教特法	教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）
労基法	労働基準法（昭和22年法律第49号）
労基則	労働基準法施行規則（昭和22年厚生省令第23号）
地方公務員育児休業法	地方公務員の育児休業等に関する法律（平成3年法律第110号）
地財法	地方財政法（昭和23年法律第109号）
地税法	地方税法（昭和25年法律第226号）
交付税法	地方交付税法（昭和25年法律第211号）
財政健全化法	地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号）
次世代法	次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）

第1編

自治体職員の 仕事と役割



自治体職員のあり方

1 自治体職員の心構え

1 自治体職員とは

公務員の世界にようこと。あなたが自治体職員になりたいと思った理由は何だろうか。おそらく、「みんなのために働きたいから」「愛着あるこの地域を良くしたいから」といった回答が多数を占めるのではないだろうか。一昔前なら「民間より楽に見えるから」「安定しているから」といった理由も多かったかもしれない。しかし、公務員がその特権を甘受できたのは過去の話である。近年、公務員を取り巻く環境は大きく変化している。とりわけ、住民に身近な自治体においては、常に住民の厳しい視線に晒されており、このような甘い考えは通用しない。

地域社会の主役はあくまで住民である。誤解を恐れずにいえば、自治体とは、地域住民が共通経費として納める税金によって運営される、規模の大きな自治会・町内会のようなものである。そして自治体職員とは、地域住民に代わって自治体が行うべき様々な業務を遂行するために雇われた行政のプロであるといえよう。

行政のプロであるからには、安全で快適な住みよい地域社会をつくるため、常に質の高いサービスを提供することが求められる。そのためには、一流のスポーツ選手が常に最高のパフォーマンスを発揮することができるよう日頃からストイックに鍛錬を重ねるように、自治体職員も仕

事に対して常に真摯に取り組み、自分が給料に見合うだけの働きをしているか常に自問自答しながら、自分自身を高める努力を怠らないようにする必要があることを肝に銘じておきたい。

2 全体の奉仕者

民間企業の社員は、通常、自らが属する企業の利益のために働く。企業の経済活動が間接的に社会に貢献しているとしても、より直接的な理由としては自企業の利益が第一である。

これに対し、自治体職員は特定の者の利益のためではなく、「全体の奉仕者」(憲法15②、地公法30)として公共の利益のために勤務することを求められている。つまり、業務の遂行に際しては、勤務する地方自治体の住民すべての利益を公平に考えなければならないのである。

なお、公務員は時に「公僕」(Public Servant)と呼ばれる。公僕とは決して住民のいうことなら何でも聞く奴隸ではない。わかりやすく例えるなら、プロとして雇い主に仕える執事や、顧客にサービスを提供するコンシェルジェのような存在である。^{おこ}驕り高ぶることなく、常に謙虚な姿勢を保つつづ、住民の皆さんに仕える行政のプロとして、誇り高く職務にあたられたい。

2 新時代の自治体職員に求められるもの

1 住民本位の視点

自治体職員は全体の奉仕者であるから、すべての住民に対して公平でなければならない。公平性を保つためには、少々堅く融通が利かないようを感じられても、法令等に基づく厳格な対応が必要なこともある。しかし、それを理由にフレキシブルな対応の可能性を放棄してしまってはならない。自分で判断しないのでそのほうが断然楽であるが、それでは思考停止に陥ってしまい、無責任な行政になりがちである。この最たるもののが、いわゆる前例主義である。

地域住民の幸せのために働くのが自治体職員であることを考えれば、

法令等を遵守しながらも、住民の視点に立って工夫できることはいかないか、うまく解釈できる方法はないかなど、常に自問自答を重ねるべきである。さらには、既存の法令等が絶対であるとの思い込みを排除し、「もしかすると法令等のほうが時代に合わなくなっているのではないか」などと、そもそも論に考えを巡らすことも大切である。つまり、これまでの「事実前提」から「価値前提」¹へと、立ち位置の転換が必要なのである。

2 情報公開と説明責任

インターネットの発達等によって情報アクセスが容易になり、情報公開も進んだ現代においては、個人情報の保護などの正当な理由がある場合を除き、行政情報を隠し通すことは不可能である。業務を遂行するにあたり、どのような事実を基に、どのような経緯で、どのような結論に至り、最終的にどのように実施されたのか、住民に対して説明責任（アカウンタビリティ）を果たす必要があることを認識しよう。

都合の悪い情報を隠すことは、「バレなければよい」との甘えを生み、いずれ不正の温床となる。いかなる情報であろうとも、住民に対して堂々と説明できるよう、公平・公正を旨とする姿勢を常に心がけたい。

3 行政運営から行政経営へ

自治体は、その事務の遂行に際して、最少の経費で最大の効果を挙げることが求められている（自治法2⑭）。職務の遂行に際して「公平性」が求められるのは前述のとおりであるが、地方財政が非常に厳しい状況にあるなか、多様化・高度化する住民ニーズに応えるためには、同時に「効率性」も必要である。

効率性の追求には、既存の制度に基づき行政サービスや各種事業を実

施する管理型の「行政運営」から、「いつまでに、何を、何のために、誰のために、どのように行うのか」を重視する目的・成果志向型の「行政経営」への転換が不可欠である。その実効性を担保するため、職員全員が経営の意識を持って業務にあたることが求められる。

4 プロ意識の向上

自治体は総合行政の主体である。所管以外の分野には原則として関与しない縦割り組織の中央省庁とはその点で異なる。総合行政の良いところは、分野横断的な問題に対して横の連携が迅速かつ緊密に行えることである。実際にそれを可能とするには、一人ひとりの職員が自治体の担う行政全般について幅広い知識を持っていなければならない。そのため、職員は常に自己研鑽に努め、担当分野はもちろん、それ以外の分野についても幅広い知識・情報等を習得することが求められる。

また、中央省庁に比べ、自治体はより住民に身近な存在であり、職員が住民に接する機会も多い。こうした「ストリートレベルの公務員」（第一線公務員）は、その場で判断を下さなければならないことも多く、その裁量権は決して小さくないとされる。もし住民に対して間違った対応をしてしまった場合、その職員のみならず、所属自治体に対する信頼の喪失にもつながる。そのような事態を避けるためには、業務に関する正確な知識の習得と、正しくブレない判断基準の礎となる「行政のあるべき姿」に関する深い理解が必要である。

1 事実前提とは、既存のルールや置かれている状況を前提として物事を考える姿勢のこと。
価値前提とは、目指すべき姿=実現したい価値を前提に、そのために何をすべきか、何が必要かを考える姿勢のこと。