

岐阜県地方自治研究センター

# 自治研

# ぎふ

JICHIKEN  
GIFU

## 特集

1

「まち・ひと・しごと」、  
10年以降も住みつづけられる地域に

富樫幸一 〓 岐阜大学地域科学部名誉教授／岐阜県地方自治研究センター理事長

2

自治体職員アンケートから見えてきた現代地方自治の課題  
― 職場ストレスの「可視化」とその「解消」をめざして ―

山本公德 〓 岐阜大学地域科学部教授



Vol.  
133

# 自治研ぎふ

初代理事長 中村波男 書

今日、私たちが、あらためて地方自治を問い直すことは、日常的な運動として、岐阜県の自治体問題の具体的な課題に取り組むことを意味します。大小さまざまなプロジェクトを、生活とのかかわりでとらえ、みんなで研究する—これが「岐阜県地方自治研究センター」の願いです。これは、多くの階層の、そして多くの県民の参加によって、岐阜県の地方自治発展の「決して小さくない要素」を創り出すと信じます。



JICHIKEN GIFU

Vol.133

- 2 | 道標 櫻井靖雄 = 岐阜県地方自治研究センター副理事長
- 5 | 特集1 富樫幸一 = 岐阜大学地域科学部名誉教授／岐阜県地方自治研究センター理事長  
「まち・ひと・しごと」、10年以降も住みつづけられる地域に  
地方創生総合戦略は目標を達成できないなかで、コロナ禍に入った。2020年国勢調査から人口減少が続いている中で、岐阜市都心のマンションによる変化や、各務原市大野町のまちづくりアンケートを紹介する。
- 21 | 特集2 山本公德 = 岐阜大学地域科学部教授  
自治体職員アンケートから見えてきた現代地方自治の課題  
— 職場ストレスの「可視化」とその「解消」をめざして —  
当センターが2020年10月に実施した自治体職員へのアンケート結果をもとに、そこから見えてきた自治体職場の課題について検討した。アンケートから、長時間労働やサービス残業の蔓延、市民からの「クレーム」が職場ストレスの背景となっている様が見えた。
- 34 | 報告 センター事務局  
「クレーマー対応には組織的な対応が必要」  
職場で悩む職員の声をもとに意見交換、対応方法を学ぶ  
— 第45回総会記念講演 意見交換会 —
- 36 | 地域レポート1 野村美穂 = 岐阜県議会議員  
両親の老いと向き合ってみえたこと
- 40 | 地域レポート2 小森忠良 = 岐阜市議会議員  
病気になって見えるもの  
— 障がい者議員となって —
- 44 | 報告 センター事務局  
調査研究「関市における地域づくりの現状と課題」の報告会を開催して
- 47 | 編集後記

## 18歳はもう大人!?

— 令和4年度版消費者白書から —

岐阜県地方自治研究センター副理事長 櫻井靖雄

2022年4月1日から成年年齢が18歳に引き下げられました。

民法上の成年年齢は、1876年以来、146年にわたって20歳とされてきましたが、2015年に公職選挙法の年齢等が18歳と定められ、また、成年年齢は、世界的に見ても18歳が主流となっていることから、今回の改正に至りました。これによって、18歳と19歳の若者の自己決定権の尊重と積極的な社会参加が促されるものと期待されています。

成年年齢が引き下げられたことにより、法律上は、18歳は大人と見做されることとなり、これまで未成年者が、親等の同意を得ないで行った契約は、原則として取り消しとしていた「未成年者契約の取り消し」は、今後、適用が無くなります。今後、社会生活を行っていくうえで重要な、物を買って消費するという活動が、正しく行っていくことができるのか、そして、正しく行うには何が重要なのかを、令和4年版の消費者白書を中心に消費生活の面から見ていきたいと思えます。

令和4年版の消費者白書は、成年年齢が引き下げられたこともあって、変わる若者の消費と持続可能な社会に向けた取組～18歳から大人の新しい時代へ～として特集が組まれています。このなかで、若者を取り巻く環境と意識について、大きく変化しつつあるとして、以下のとおり列挙しています。

①現在の若者は、ほとんどの人がスマートフォンを保有し、デジタルプラットフォームでの商品やサービスの購入、ソーシャル

メディアや動画投稿・共有サービスの利用等、幅広い用途でスマートフォンを利用

②地域とのつながりの希薄化や新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響による人との接触機会の減少によって、孤独・孤立が一層顕在化

③若者は、他者とのコミュニケーションにおいてはSNSを長時間利用し、情報収集・発信だけでなく、新たな出会いや交流等の幅広い用途で活用、としています。

SNSが若者にとって彼らの意識を反映する日常的なコミュニケーションツールとされ、新型コロナ感染症の影響による孤独・孤立が進行したなかで、若者は、商品やサービスの購入もスマートフォンを利用していることが分かります。このため、正しい知識がないと、すぐにトラブルに巻き込まれる可能性は少なくないと指摘しています。

次に、そんな若者の消費行動については、「消費者意識基本調査」の結果から、

①若者は、商品やサービスに関する情報収集の際は「SNSでの口コミ・評価」を最も重視し、購入の際は「価格の安さ」と「見た目・デザイン」を重視している。

②消費の特徴として、「理美容・身だしなみ」、「ファッション」や「交際（他人との飲食を含む。）」に加え、「今しかできない参加型の体験やコンテンツ（トキ消費）」や、「有名人やキャラクター等を応援する活動（推し活）」にお金をかけている。

③消費生活相談については、15歳から19歳

までは美容に関する相談、20歳から29歳までは一人暮らしやもうけ話に関する相談件数が多く、SNSが消費者トラブルのきっかけになっている、としています。

若者の中には、知識や経験の不足、経済的な余裕のなさ、コミュニケーションに対する苦手意識、様々な悩みや不安を抱えている人がいます。こうした若者は、消費者トラブルに巻き込まれるケースは少なくないとも指摘しています。

このため、所管する消費者庁は、若者への消費者教育の推進や情報発信・啓発活動等、様々な取組を行っていますが、悪質な事業者の取締りや、SNS・イベントを通じた若者向けPR等を継続・強化するだけにとどまらず、一人一人に対応した注意喚起や啓発、消費者教育を展開することが重要としています。

消費者庁では、成年年齢引下げ後の消費者教育の実践・定着に向けて、若年者への消費者教育に取り組むプランのなかの学校等における消費者教育の推進については、次のとおり実施しています。

## 1. 学校等における消費者教育の推進

### (1) 高等学校等における消費者教育の推進

- ・学習指導要領の趣旨の周知・徹底
- ・実践的な消費者教育等の推進  
実践的な教材や啓発資料、実務経験者の活用促進  
消費者教育コーディネーターの配置促進・活動の底上げ
- ・教員の養成・研修の推進  
教職課程における消費者教育の内容の充実  
現職教員に対する研修等の充実

### (2) 大学等における消費者教育の推進

- ・大学、専門学校等と消費生活センター等の連携、実務経験者の活用の促進
- ・成年となる大学の学生に対する消費者被害防止に向けた指導
- ・大学等における金融経済教育講座の実施

### (3) 事業者等における若年者向け消費者教育の推進

- ・事業者等の新人研修等を活用した消費者教育の促進

消費者庁の施策を受けて、岐阜県ではどのような取り組みがされているのでしょうか。消費者ネットワーク岐阜（2010年に設立した岐阜県の消費者被害をなくすために、消費者・消費者団体・専門家（弁護士、司法書士、消費生活相談員、学識経験者）など消費者の立場から活動する組織）が、消費者教育について、岐阜県と県内42市町村に行ったアンケート（2022年5月）によれば、岐阜県は、次のような取り組みを行っています。

## 1. 学校等における消費者教育の推進

### (1) 小学校における消費者教育の推進

- ・教材・指導案作成

### (2) 中学校における消費者教育の推進

- ・授業への出前講座
- ・教員対象の研修
- ・教材・指導案作成
- ・情報・資料の提供

### (3) 高校における消費者教育の推進

- ・授業への出前講座
- ・教員対象の研修
- ・教材・指導案作成
- ・情報・資料の提供

### (4) その他学校における消費者教育の推進

- ・授業への出前講座
- ・教材・指導案作成
- ・情報・資料の提供

消費者ネットワーク岐阜「2021年度岐阜県  
消費者行政アンケート」

学校等へは、教材・指導案、情報・資料、研修等は確実に行われているものの、授業の出前講座はすべてで行われているわけではないようです。

県内42市町村の消費者教育について、学校等(特に高校)との連携についてはどうなっているのでしょうか。これもこのアンケート結果からすれば、高校と連携していると答えた自治体は14にとどまっています。この連携の内容についても「情報・資料の提供」が最多で、活発な連携が図られているとは言い難い状況です。

成年年齢引下による消費者トラブルを未然に防ぐには、若者の消費者教育が大変重要で、なかでも18歳となる高校生が被害にあう可能性が極めて高くなることを前提にした、自治体と高校が連携して行う消費者教育の充実が一層重要となります。

岐阜県内で見れば、行政、教育委員会や学校との連携が今一步図られていない。あるいは、消費者教育の現場である学校等の熱意のあるなしが、消費者教育に影響を与えていると言えます。

今必要なことは、行政と学校等が一体となった消費者教育を、それぞれのステージに合わせて実施していくことではないでしょうか。

## 掲載資料

内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」

内閣府「生活意識に関する世論調査」

消費者庁2021「消費者意識基本調査」

# 「まち・ひと・しごと」、 10年以降も住みつづけられる地域に

岐阜大学地域科学部名誉教授／岐阜県地方自治研究センター理事長 **富樫 幸一**



## 人口減少とコロナ禍

地方創生総合戦略は2015～19年の第1期に、東京への人口集中を抑えて地方への移住を促進し、出生率の回復を図るという目標を達成することはできなかった（図1）。東京圏ほどではないものの、岐阜や三重から愛知県への転出も続いていた。その第2期にちょうど入ったところでコロナ禍を迎え、リモートワークの一斉の普及もあって、一気に東京都への流入に歯止めがかかった（図2）。ただし傾向としては周辺の神奈川県などへの分散が主となっている。地方圏では人口減少は止まっておらず、一部で移住・定住の流れがみられるだけではあるが。

2020年の国勢調査の結果が出てきている。これまでも人口の動向については都市内、都市圏、あるいは合併前の旧市町村単位などで緻密にみていくことが必要であると述べてきた（富樫、2016）。地方中心都市のダム機能に期待がかけられていた。しかし、大学への進学やその後の就職をめぐる20歳前後の大都市圏への流出に大きな変化はない。18歳人口が減少していく中で、半分近い私立大学は定員割れを起こしており、この傾向はさらに続いていくだろう。

中濃の4市の最近の総合計画や総合戦略の調査では、高校、さらには小中学校での「ふるさと教育」を通じて、地元地域への関心やUターンを促す取り組みが続けられている

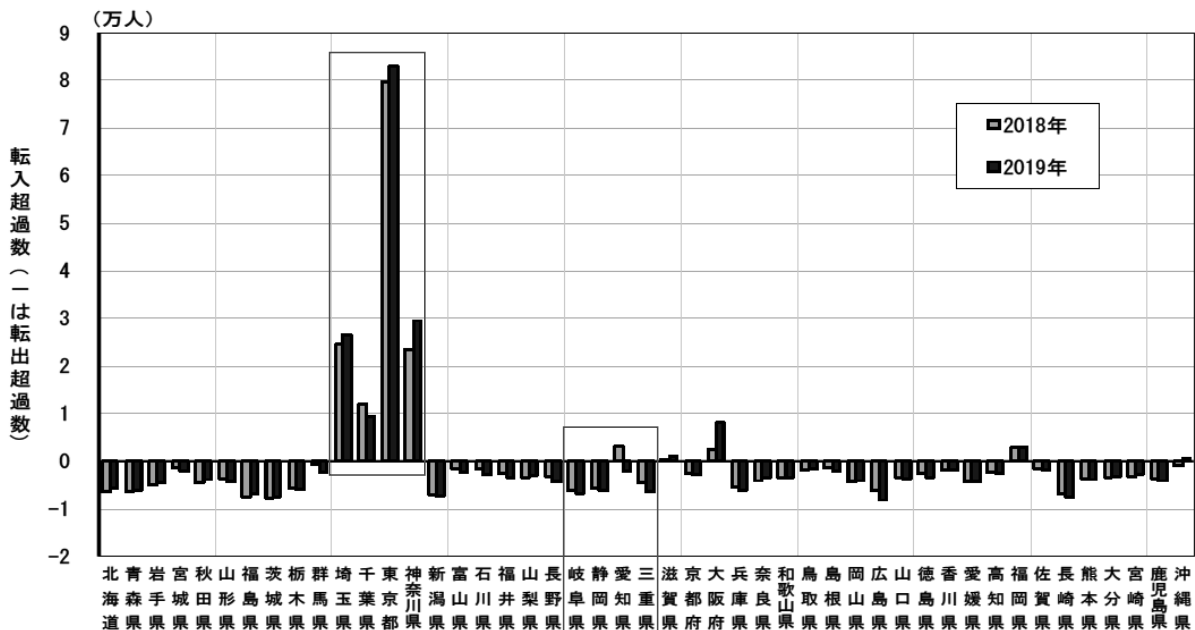


図1 コロナ禍前の都道府県別の人口の転入超過

資料：総務省

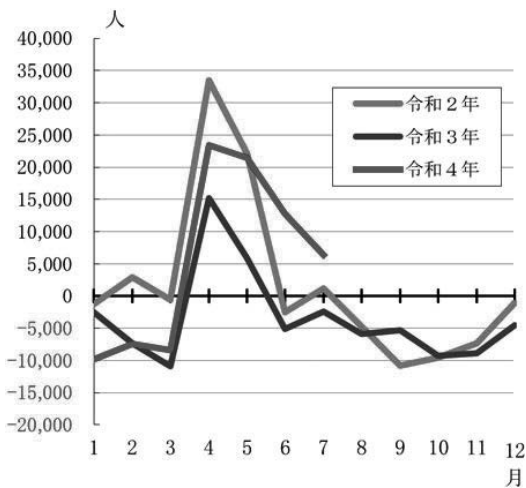


図2 東京都の対前月比の人口増減  
資料：東京都

(富樫、2021)。地方創生総合戦略も、この点に注目している。つまり、進学や就職をめぐるこれまでの常識や慣行が変わらない限り、大都市圏への集中抑制と地方定住へと転じることは困難なのである。以下、「ひと」「まち」「しごと」の相互関係について、最近の実態と計画をめぐる議論を取り上げていく。

## 1. 「ひと」と「まち」：人口減少の実態

### (1) 都市部の中心市街地と郊外

岐阜県の人口でも、自然動態では高齢化による死亡の増加と、出生率の低下にともなう出生数の減少は長期的な傾向である。転出と転入による社会動態では1980～90年代までは転出の一方で、住宅取得のための転入もあってプラスであった(図3)。しかし、2000年以降は転出が続いた一方で、名古屋への都心回帰が起こって、マイナスとなる。外国籍住民も2012年から住民登録をしているので、その流動も影響してくる。

合併前の旧市町村別にみると(図4)、2015年から20年までの5年間で人口が増加したのは、5%近い岐南町と旧穂積町(以下、旧は省略)、川島、柳津、墨俣と、岐阜市、各務原市周辺が続く。もう一つは美濃加茂市と可児市で、2020年までは外国籍市民の増

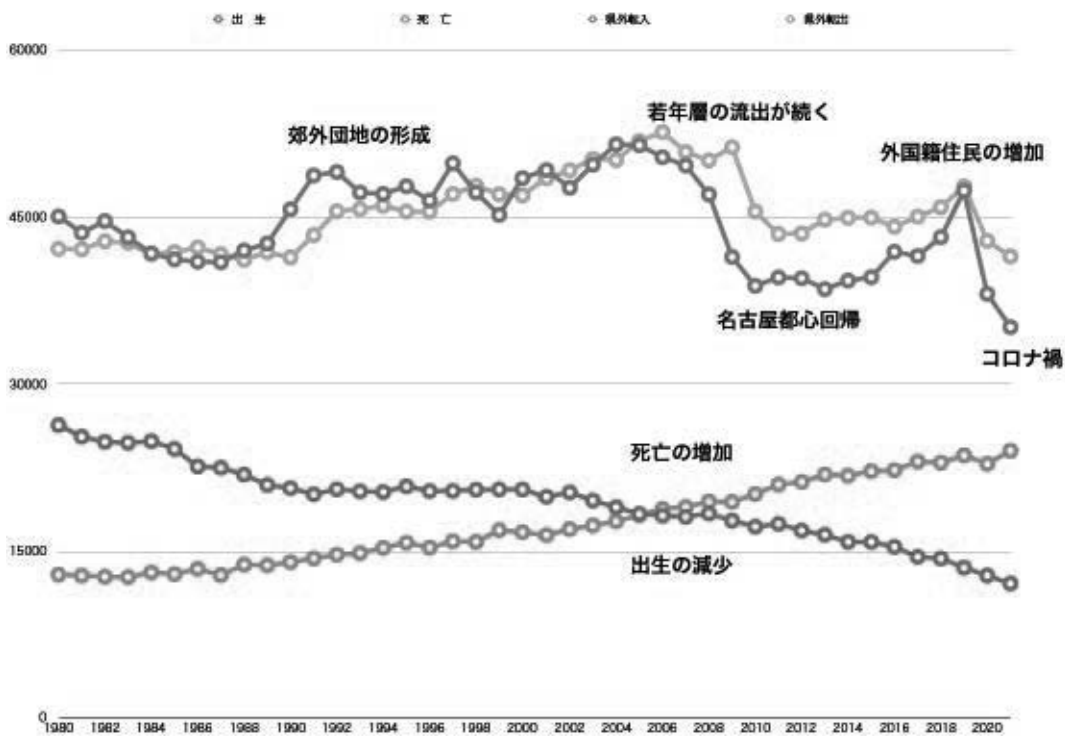


図3 岐阜県人口の自然動態と社会動態  
資料：岐阜県人口動態調査



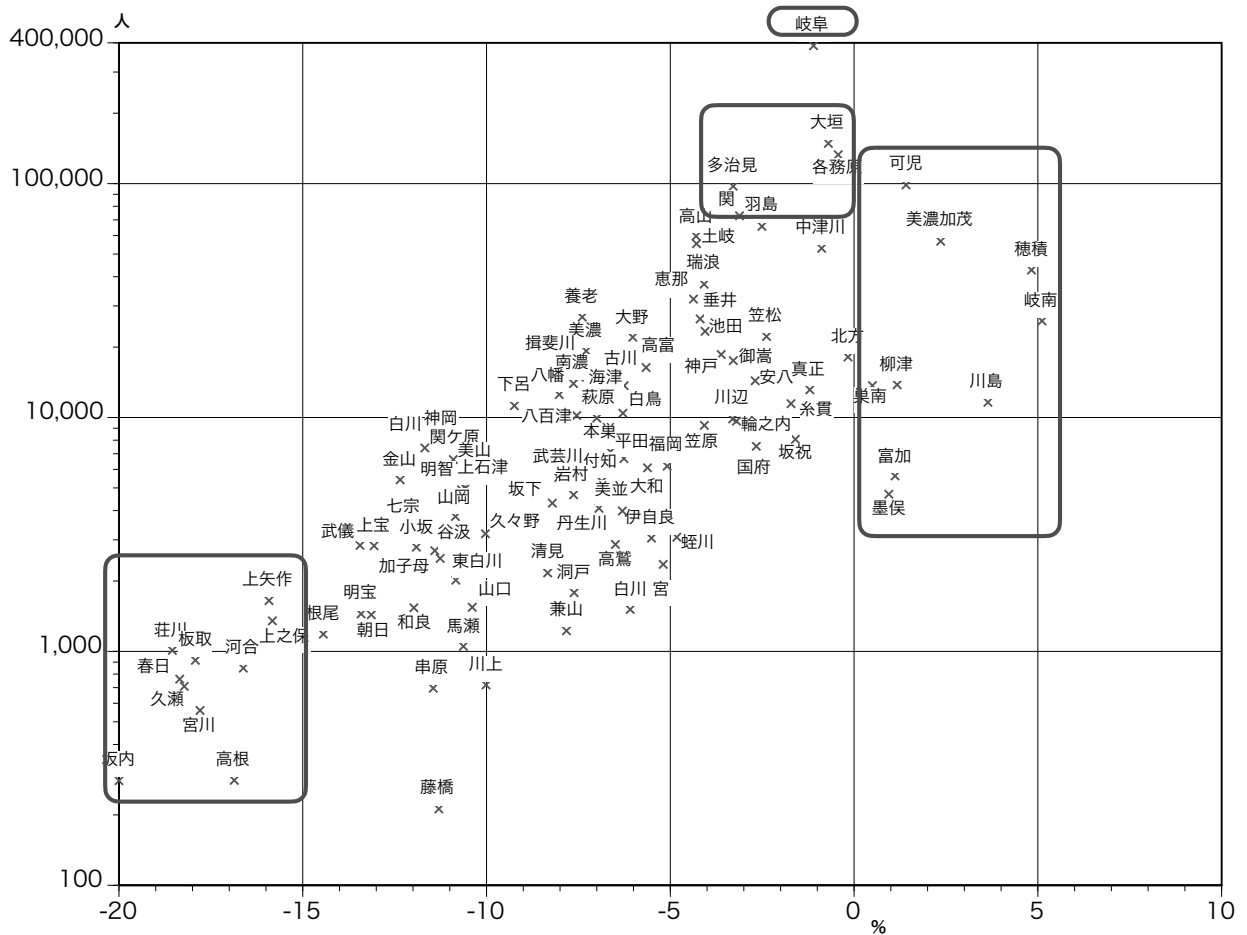


図4 岐阜県の旧市町村単位での2020年人口と2015年からの増減率  
資料：国勢調査

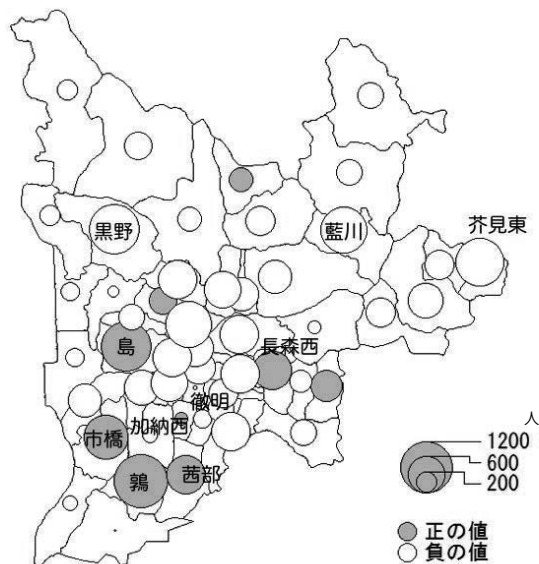


図5 岐阜市の地区別の人口増減(2015年4月～2022年8月)  
資料：岐阜市

加が影響している。関市との間にある富加町でも新規の住宅が建っている。岐阜市、大垣市、各務原市は少し減少済みである。

国勢調査後、岐阜市内について2022年8月までの住民台帳人口（外国籍市民を除く）で、2015年4月と比較してみる（図5）。405,653人から393,559人へ、-12,094人、-2.98%の減少となっている。50地区中、増加しているのは10で、鶉（1,280人）、島（1,103人）、市橋（935人）、茜部（700人）、長森西（663人）の順である。少子化にもかかわらず、南部では小学校の教室が不足していて、中心部や東部の郊外で小学校の統合が進められてきたのとは相反している。教育施設への投資からでも不釣り合いである<sup>1)</sup>。

それ以外のほぼ全域的な減少の中で、比較的中心部や岐阜駅・西岐阜駅などに近いリングで増えている傾向が読み取れるだろう。

中心部では、加納西（67人）、徹明（-9人）と元の居住者は減少しつつも、新規のマンションや住宅が建っているところどころで横ばいとなっている。芥見東（-1,057人）、藍川（-1,012人）といった比較的古い郊外団地での減少が著しい。

このうち、マンションが民間企業によって建っている徹明地区について、もう少し詳しく見てみる。最新の住民登録による人口は、2020年4月の4,218人から2022年8月の4,616人まで398人、増加している。町丁目別に分かる2019年10月と2021年10月でみると、増加は神田町4丁目の2棟、金町6丁目の1棟に集中している。住宅地の公示地価も後者の金町6丁目31.1万円/平米が最高となっている。

さらに年齢階層別に分かる2020年4月～2022年4月までの分をみると、323人の増加の年齢階層別では、30歳代が129人（40%）、

0～9歳が51人（16%）で、子どもはまだいない家族が半分強となっている。ついで55～64歳の層の73人（23%）で、定年前後の層とみることができる。マンションもまだ完売には至っておらずに営業が続いているし（2022年9月時点）、この後、高島屋南地区の再開発事業の完成（2023年）などが控えている。

これに対して、郊外の増加地区の一つである鶉では、この期間に336人の増加となっているが、20代が92人（27%）はアパート居住層で、5～9歳でも27人（8%）と、幼稚園～小学校入学の層がいる。ついで、50代で194人（58%）と持ち家の取得層とみることができるだろう。

このことから、郊外でのアパート居住、都心のマンションか郊外住宅の購入の選択、そして定年前後でも都心マンションか、郊外の戸建てのいずれかの選択になっていると見ることができるだろう。マンションの価格帯は2000万円台後半から3000万円でも、面積は70平米程度で広くはない（駐車場も1台）。

さらにその理由を考えると、不動産情報を見ても、賃貸アパートの家賃と、低金利の下でのローンの支払いが6万円台あまり差がなく、小規模な住宅と2台くらいの駐車スペースをもった新築が売れている。岐阜市内の中心部から郊外で3000万円程度、穂積や北方などの郊外なら2500万円くらいの価格帯となっている。

立地適正化計画では、居住誘導地域への移住の場合の補助金（50万円）や、それ以外の地域での届出制があるが、土地・住宅市場の選択肢の方が効いてくる。もともと岐阜市の都市計画では、市街化区域の線引きが緩く、この区域内に農地の半分がある。農業でも、地産地消や有機栽培の取り組みがあるが、相

続や生産緑地指定の期限もあって、住宅や駐車場への転用の動きが強い。コンパクト・シティ、つまり立地適正化計画は半分の傾向しか捉えていないことになる。

都市マスタープラン（2022）のパブリックコメントが行われたので、そこで提出した意見を紹介する。

#### 1) 前回計画との対比

2010年計画では、総合計画の「ぎふ躍動プラン21 2008、2013」では、住民とのワークショップによって「地域別ビジョン」を作成しました。地域別の構想にそれが残されています。今回も市民協働がうたわれてはいますが、今回は自治会連合会やコミュニティセンターなどの単位での特性が薄まって、市内を5つのより広域に区分した計画となっています。地域生活圏（自治会連合会、小学校区）のスケールも、言葉としてはありますが、この狭い範囲での生活や交通の利便性の分析がなく、狭域での高齢化などに対応していないのではないのでしょうか

#### 2) 人口の地域別動向と、スポンジ化対策

南西部での増加だけは分かりますが、校區別にみると。最近5年間（2015年4月～20年8月、住民登録人口）では、ほとんどの地域で人口が減少しているものの、鶉、市橋、島、則武（区画整理）、長森東（各務原市に隣接）などの周辺部で増えており、「集約化」にはなっていません。一方、市内の農地面積の半分が、市街化区域内にあるという問題がそのままになっています（農業振興ビジョンとの整合性も必要でしょう）。

この原因は、線引が広すぎたことと、郊外でも地価が低下しており、アパート家賃（6万円台）で小規模な住宅購入のローンが

払える水準となっていることです。

一方、空家問題も深刻で、17%に昇ります（岐阜市空家等対策計画、2018）。さらに、中心部などのオフィスの空室率も27%まで高まっています。こうした現象を「スポンジ化」と呼ぶことがあります。これに対して、リノベーションの動きが市民サイドからも起こっています。

こうした住宅、オフィス市場における需給の分析を見ていないと、「コンパクト・プラス・ネットワークによる集約型都市の実現」は、いつまでも達成できないのではないのでしょうか。

#### 3) 個別の地域別計画

中央地区の「センターゾーン」では、今、岐阜市で最も住みやすいと感じられていて、マンション・戸建住宅なども建っている加納地区、長良地区が外れています。市民が住みやすいと評価している（総合計画、2013の校區別の評価も参照）ところが落ちているのはどうでしょうか。

北西部では七郷も拠点となっています。このところ、急激にドラッグストアやコンビニが立地していますが（NHKにも出た）、それだけで拠点といえるかは疑問です。旧忠節駅周辺の商店街は衰退していますし、あげるとすればマーサ21（コミュニティ的な機能も持ってきています）でしょうか。

都市計画区域の範囲から外れますが、長森は、かかみがはらイオンのすぐそばですし、西郷、七郷ならば、都市計画区域からはずれた本巣市のモレラが隣にあります。広域的な商業調整ができずに、都市計画でも実態に合わなくなっているケースです。せめて連携中枢都市圏のように、より広域的な視点が必要なのではないのでしょうか。

## (2) 平野部と中山間地域

旧市部やその周辺の町村でも0～10%の減少の範囲にほとんどが入っている（前掲、図4）。死亡の増加と出生の減少による自然減と、若年層の流出の継続による社会減がこういった市町村では共通している。

関市については、別途、報告したが<sup>2)</sup>、旧中心部の本町などでは店舗や住宅が減少しており、その周囲の富岡、倉知などで新しい住宅やアパート、区画整理も行われている。その結果、30～40代とその子供たち、高齢者福祉施設がある場合は70代の増加が見られる。こうした新規の開発地域へは、周囲の中山間部からの移住がみられるようである。つまり、中山間地域から平野部や市街地周辺への移動が伴っている。事情としては、住居だけでなく、子どもの高校への通学などもきっかけとなっているらしい。

深刻なのはこのわずか5年間で-10%から-20%もの減少をみている中山間地域の旧町村、合併しなかった町村である。揖斐川町に合併した坂内、春日、久瀬、高山市の荘川、飛騨市の宮川、河合、関市の板取、上之保などのように、周縁部での落ち込みが著しい。合併後の旧高根村については、小井戸、富樫でも報告した<sup>3)</sup>。

## 3. 「しごと」と地域産業

岐阜県はかつては全国1位の製造業従業者比率（1985年）と高い工業県だった。地場産業の数も多く、中京工業地帯の北部の一画を占めていたのである。しかし、現在（2020年）は6位に下がってきている。RESASでは、各地域の特性に応じた具体的な様相が分からないので、岐阜県におけるその変化の様子を見てみよう。

県内各地には東濃の陶磁器（約3000事業

所）や、関の刃物（約1500事業所）は国内のシェアが高く、美濃焼の産地は3割、刃物では約半分を占めていた。さらに円高前までは生産の約半分を海外に輸出していた。大手企業の紡績工業や、織物、撚糸、染色などが揃った尾州産地の分業体系の一画であった。さらに、戦後に岐阜市周辺にはアパレル問屋と縫製工場や内職が広がっていた。この他に、和紙～洋紙、木材・家具、食品、これも戦後のプラスチックを7大地場産業と呼んできた。岐阜県からの若年人口の流出は高度成長期も続いていたが、一方、繊維産業には全国から若い女性労働力を受け入れていたのである。

繊維の縮小は石油危機以降、続いてきていた。衣服はバブル崩壊と中国進出で減少に転じ、2007年の産業分類の変更では、繊維と衣服が一括されている。1985年のG5の円高後は、窯業・土石、刃物を含む金属製品の輸出と従業者数は激減した（図6）。2010年からは、こうした縮小傾向も比較的落ち着いてきている。高付加価値や新製品にシフトした企業のみが残り、量産、低賃金・工賃を基盤としていた小零細企業はほとんどが消滅したからである。後継者もこうした企業群でのみ残っている。

愛知県のトヨタを始めとした大企業群は岐阜県には少ないが、一般、電気、輸送、そして刃物以外の金属製品は、円高やバブル崩壊後も相対的に雇用を維持しており、2000年代中盤は好調で、2008年のリーマンショックを迎える。その後も自動車・航空機などの輸送機械と、産業機械などの一般機械では工場を維持してきた。輸出も2010年以降、回復してきていた。電気機械については、大手工場の撤退も続いて落ち込んできた。これも加工組立部門の全国的な動向と同じである。

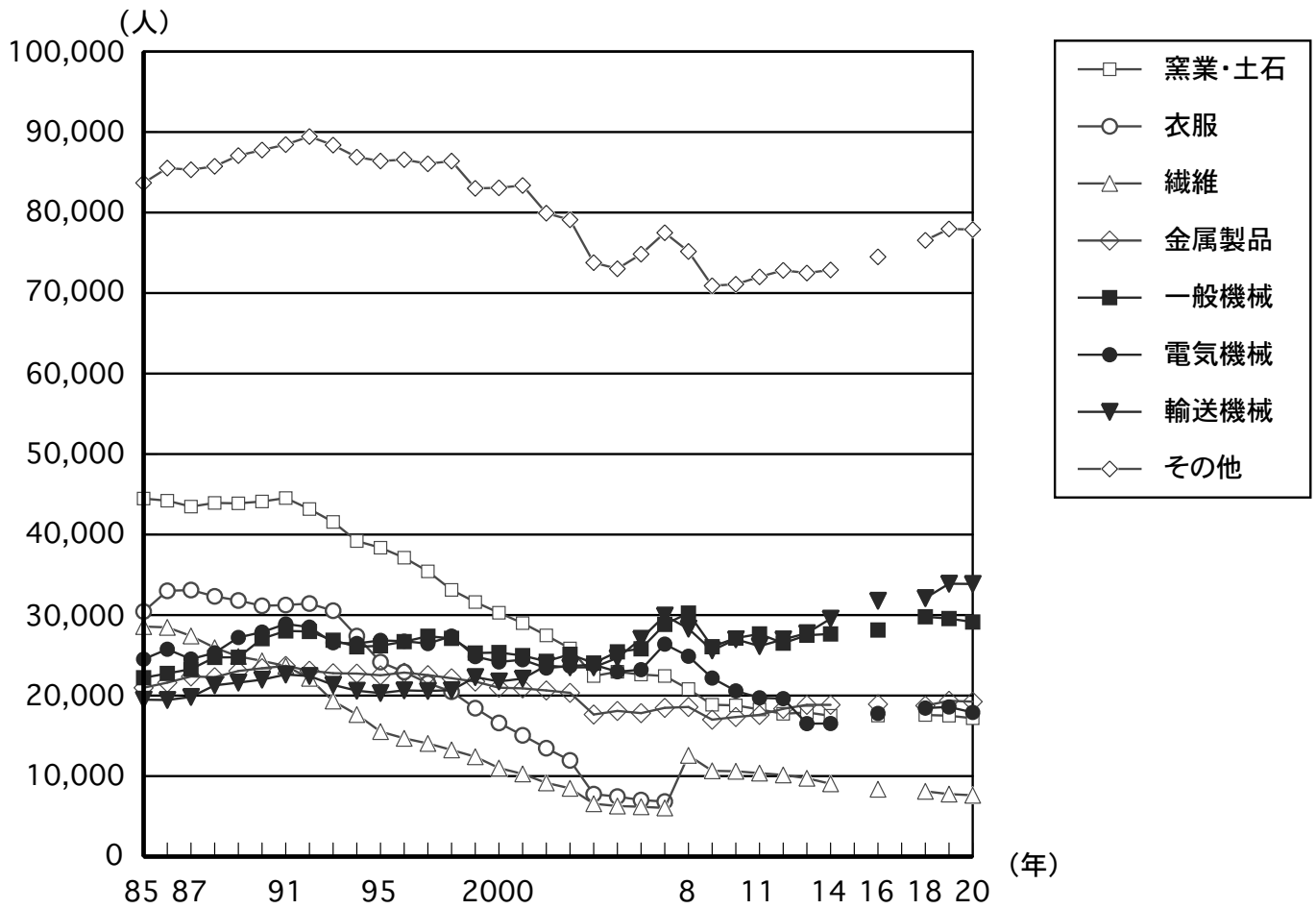


図6 岐阜県の産業別従業者数の推移

資料：岐阜県工業統計調査

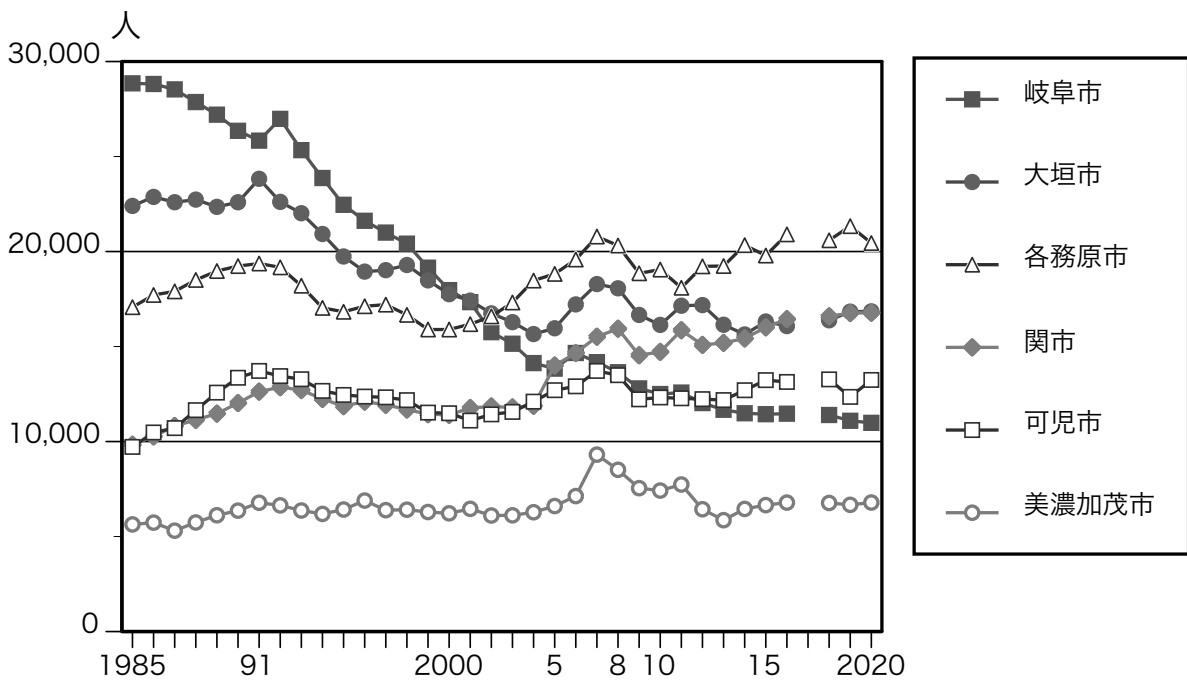


図7 岐阜県内の主な市別の従業者数の推移

資料：岐阜県工業統計調査

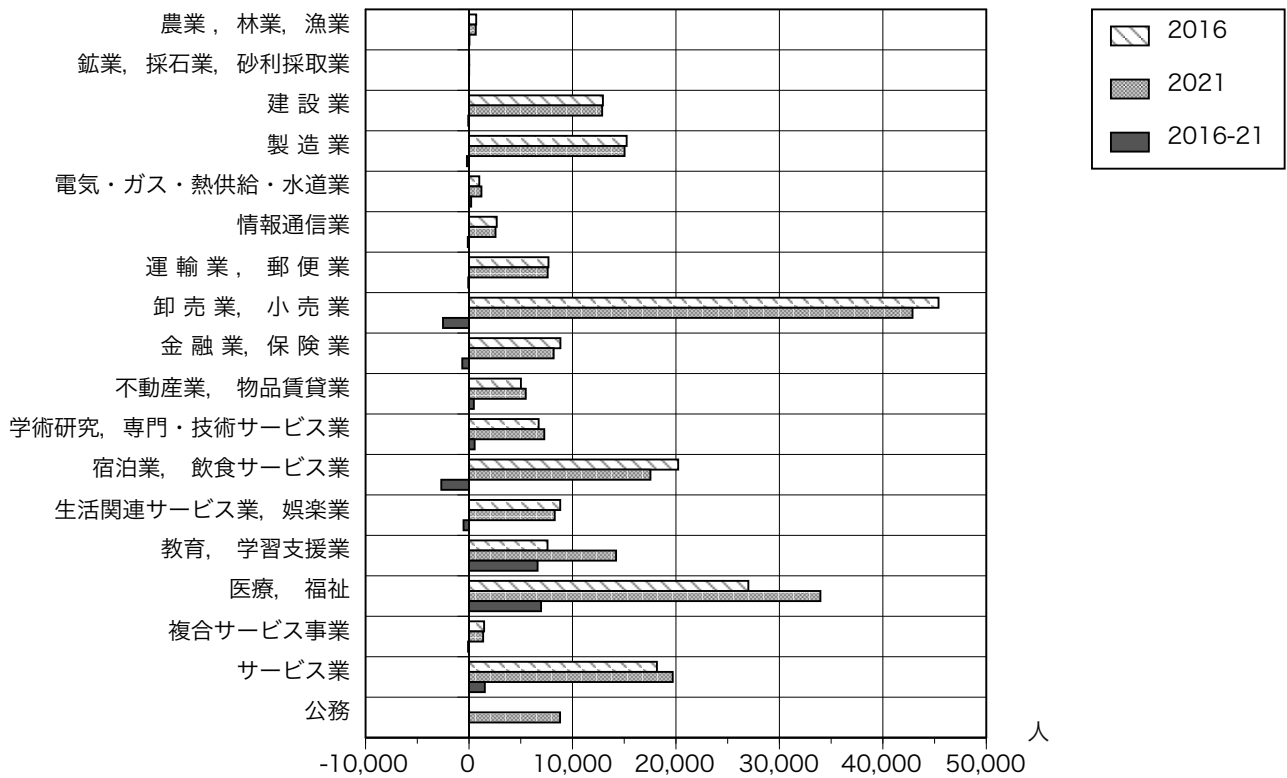


図8 岐阜市の産業別従業者数 (2016-2021)

資料：経済センサス

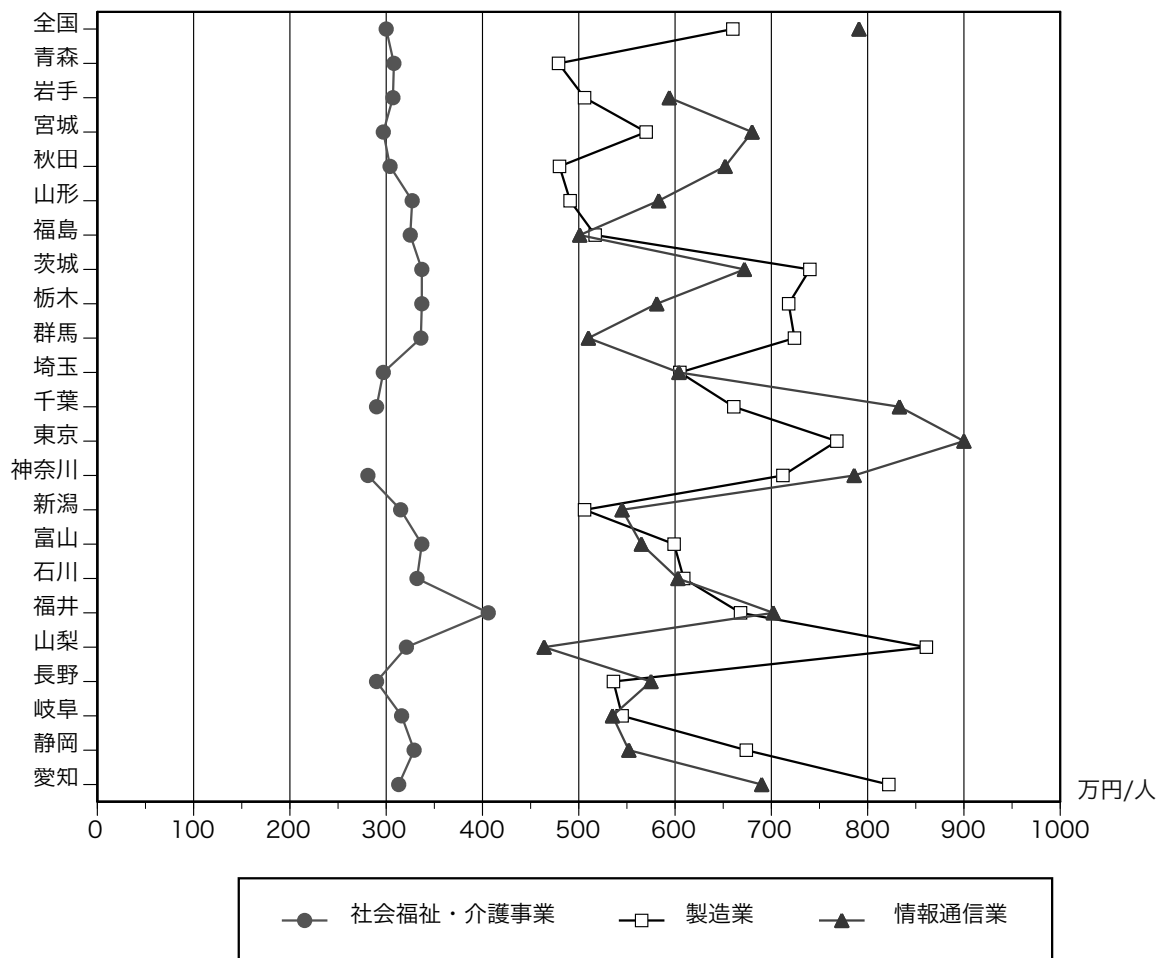


図9 東日本の県別の産業による1人当たり付加価値額

資料：経済センサス (2016)

その他の産業に含めているが、内需をベースとしている食品は堅調で、旧7大産業の一つとなっていたプラスチックでも好調が続いてきた。

こうした製造業の成長は、厳しい人手不足を招いて、1991年の入管法の改定によって日系ブラジル人の入国が認められると、美濃加茂市や可児市、各務原市での外国籍市民の増加となっている。これが中濃地域の人口動向に影響を与えている。

製造業従業者数の市別の動向をみると（図7）、岐阜市での3万人から1万人台までの急激な減少、大垣市の繊維産業の縮小から電子部品などへの転換で横ばいとなった。これに対して、航空機産業や金属・プラスチック・木材などの工業団地を抱える各務原市が県内一位となる。刃物から金属機械に転換した関市や、可児市、美濃加茂市でも増加したが、リーマンショックでは落ち込みが現われている。

しかし、異文化の中での生活や、子どもの教育をめぐってはさまざまな問題が生じており、多文化共生のまちづくりが行われてきた。また、繊維・衣服では、中国の改革開放後、一斉に縫製工場が進出したが、現在、現地法人を残す企業は少なくなっている。しかし、仕上工場には今度は中国から実習生を受け入れており、極度の低賃金は問題となっている。こうした人の面での国際化は、地方創生では大きく取り上げられてはいないが、岐阜県内の人口動向には影響を与えている。

地方創生総合戦略が、中山間地域を主とした「消滅可能性」に焦点を当てていて、農業や新しい起業を移住者に求めていることもあって、こうした地域の産業構造の大きな変化が見過ごされがちである。一方、人口のダム機能を期待されている中規模都市の産業の

実態の分析も弱い。RESASによって、地域産業構造や経済循環のデータが入手しやすくなっているにも関わらずである。また、経済センサスや、その中に含まれることになった工業統計、商業統計の調査の変更も、分析しにくくなっている要因である。

最新の経済センサス（2021年、旧事業所企業統計調査）によって、岐阜市のこの5年間の産業大分類別の従業者数の変化をみる（図8）。増えているのは医療・福祉と、教育・学習支援業である。卸売・小売業が最も多く、宿泊業・飲食サービスも続いているが、共に減少幅が大きい。

経済センサスの基礎調査では、これまで工業統計の他には調査されていなかった売上高と付加価値額が産業別に推計ではなく、直接、把握されるようになってきている。2016年調査（図9）から東日本に限って都道府県別にみると、社会福祉・介護事業が全国平均で1人当たり300万円と非常に低く、この事業の制度に起因する雇用的な条件の劣悪さをものがたっている。多少の差異を除いてみても、岐阜県でも316万円にすぎない。

製造業でも、全国平均の660万円に対して、岐阜県は小規模企業が多いためもあって、545万円と下回っている。これは過去から製造業が抱えてきた問題でもある。

一方、情報通信業（2007年産業分類改定によって、製造業にあった印刷業も含めるようになってきている）、全国平均で791万円、トップの東京都が900万円であるが、岐阜県は535万円とかなりの格差がある。この傾向は以前の特定サービス産業実態調査と同じであり、県内企業の規模の小ささ、市場の狭溢性が現われている。

都市マスと同様に、岐阜市産業ビジョンへのパブリックコメント（2022）を紹介してお

きたい。パブリックコメントの数はわずか4人、以下のこちらの意見の項目を分けたとしても8件しかなく、十分な回答を得られたとは考えていない。

- 1) 2008年の産業ビジョン（委員の一人でした）は参照されたのでしょうか。だいぶ間隔があいていますが、どのように現状や政策が変化したのか、説明をするといいと思います。
- 2) 商工観光部と農林部を統合して経済部としたのですから、農業振興ビジョンと（2021）統一するか、せめて参照するようにしてはどうでしょうか。「① 商業・観光との連携」（70ページ）とは一応ありますが、六次化や、農業観光、農福連携など、連携することが必要となってきました。観光ビジョン（2020）もそうですね。そうすれば全体として「岐阜市未来都市構想」の部門別計画と相互の連携になると思います。
- 3) 岐阜市の産業構造は、工業が縮小して、サービス化が進んでいます（岐阜市史、現代編2を参照してください）。企業誘致どころか、市内企業の周辺地域への転出が進んできました。関市や美濃市、本巣市に通勤で流出する人も増えています。これ自体は、広域的に考えればいいことでしょうか。
- 4) 製造業の縮小を、各種のサービス業（医療福祉、消費サービス）が補っています。産業中分類で見るとわかりますが、喫茶店、理容・美容、医療などの特化係数が高いのが特色です。家計支出（岐阜市）で日本一の喫茶店代、外食のランクの高さが分かります。玉宮もですし、郊外のチェーン店でもそうです。市全体、特に中心市街地は小売業（商業）だけでは分からなくなっています。商業の中でも、問屋町をはじめとし

た卸売業も縮小しています。

- 5) 商工会議所の「わかあゆ賞」や、信用保証協会が支援している事業をみても、小規模事業者ががんばっていることがわかります。「ええとこたん2022」にも登場しますが、岐阜に住んで、起業している人たちが出てきています。サンデービルジングマーケットも、全国にも知られています。「長良川おんぱく」（現・まいまい東海）も、全国最大の規模でした。こうした魅力的な活動にもふれてはどうでしょうか。シビックプライドを高めるのはこうした活動です。統計だけでは平板な分析と政策で面白くありません。

#### 4. 「しごと」と「まち」

「ひと」の点からみて、岐阜県でも岐阜市でも20歳前後の流出が続いてきたことが重要な問題であった。進学と就職による名古屋市を中心とした愛知県側への流出が続いてきたからである。

さらに30～50代の現役世代は、仕事と家庭が生活の中心となっており、地域への関心が少ないことは各種のアンケート調査から分かっている（富樫、2002）。ただし、これは日本の全国的な傾向でもある。企業社会の中にあり、さらに子育てや続く親の介護の方に生活の負担がいくので、自治会など地域での活動に参加する機会は少ない。

企業の経営者であれば、小零細企業でも地元の商工会議所の会員となっていることはあるし、40歳までなら、特に男性は青年会議所の会員になっている。それ以上で、企業規模も大きければ、個人加盟の経済同友会や、採用や人事では経営者協会などがある。この他、ロータリークラブやライオンズクラブに加盟している社長さんたちも多い。



個人的にも、こうしたさまざまな団体と関係を持ちながら、地域での活動を行なっている。岐阜県の経済同友会の「アウトソーシング」(1997)や「地場産業のクラスター」(1998)についての調査報告をしている。岐阜青年会議所は、子どもや高校生・大学生との連携に力を入れている。加納ロータリーとの「加納プロジェクト」も一緒にやったし、岐阜東ロータリーなどでまちづくりの講話も頼まれているところである。

経営者だけでなく、社員にも地域活動への参加を呼びかけていることもある。ここで紹介したいのは、東京海上日動岐阜支店が行なってきた「岐阜県創生研鑽会」である。損害保険会社として、事業継続(BCP)やSDGsへの取り組みもある。岐阜大の卒業生が県庁から同社に出向したのをきっかけとして、地元の中堅企業の中堅社員に20人程度、業務の合間をぬって参加してもらい、数名の学生もまじえて5～6のチームをつくって、毎年、岐阜県商工労働部との連携で政策提案のプラン作りを行なっている。岐阜商工会議所、十六銀行、岐阜大学との連携プロジェクトである。毎年、第1回目は県職員と共に講

師を務めてきている。今回のこの報告の人口や産業の資料は、そのプレゼンテーションのものを用いている。

産業集積やクラスター政策で取り上げられてきたように、各種の業種別の業界団体の他、異業種交流などで、企業間の経営者間のつながりがあるが、その中からローカルなイノベーションにつながることはあまりなかった。

こうした状況の中で、中堅社員が自社や取引関係などの日常の仕事を超えて、他の業種の社員を共同作業と議論をする機会そのものが非常に刺激になったようである。コロナ禍以前のように、毎週のように集まって、時には飲食も共にして交流を深めることは難しくなっていたが、オンラインでも意見交換は行なわれていたようである。

現状の課題としては、人口減少や高齢化、公共交通、観光業、若い人たちの流出と地域への関心の低さが共通して挙げられている。その中から、観光や交通、ワーケーションなどの新しいテーマが取り上げられてきている(表1)。フィールドワークも盛んに行われて、中津川や美濃、養老、さらに県庁の関係部署を調査している。もちろん、各社の企画や総

表1 岐阜県創生研鑽会のチーム別の提案

チーム	提案	
A	「ワーケーションの街、なかつがわ」	～中津川市ブランディング戦略～ 関係人口の増加から、将来の移住・定住人口の増加へ
B	携帯電話アプリを活用した「岐阜県独自のマイレージポイント」を提言します	
C	変えずに変わる岐阜～岐阜を生かし課題解決～	観光客を増やす、養老鉄道調査、SNSアンケート：ローカル鉄道となないろきっぷ
D	岐阜県公式アプリ「yaone」 サテライトオフィスレンタルサービス one」 サテライトオフィスレンタルサービス	MINO WASHITA セミナー。ゲーミングオフィス e スポーツ
E	岐阜県×教育で地方創生を目指す	研鑽会は私たちを成長させる！ 気づいたら、岐阜のことばかりかんがえていた・・・！

資料：東京海上日動岐阜支店

務の担当者が参加しているの、グループの運営は手慣れたものだった。しかし、普段は考えたことのないテーマをめぐって、これも他の業種の参加者と意見交換するのは非常に刺激になるようである。中間報告でのコメントや、グループワークに接しての情報提供などで関わりを持ったし、最終報告へのコメントも担当させてもらった。ポストコロナを視野に入れて、ワーケーション、snsによる情報の発信と活用、eスポーツ（選手がチームにいた）、地域の学校と連携した教育のように、これまでにはなかったような新しい提案が示されている。

## 5. 新型コロナ禍で明らかになった課題

新型コロナウイルスをめぐっては、本誌でも昨年（2021、130号）、県の対策委員委員会の委員でもある村上先生に講演していただいた。印象的だったのは、県と岐阜市（中核市で保健所設置都市）の連携によって、クラスターの発生を日本で最も正確に捉えていた点であった。モーニング喫茶での発生などは、いかにも岐阜らしいともいえた。感染者数そのものが、大都市圏を中心として急増して、地方圏では相対的に少なく、遅れるという地域間格差も発生している。

21世紀にはいって、WTO、TPPなど経済のグローバル化が、その問題がともかくとして、いっそう、すすむだろうと予想されていたが、アメリカ・トランプ政権の「アメリカ・ファースト」「メキシコとの壁」や、イギリスのEU離脱のように、人の移動の制限の難しさが大きく浮上してきた。

その上での2020年初頭からの新型コロナウイルスは、まず、国境を越える人の移動に急ブレーキをかけた。ビジネスや労働、観光、さらに大学にとっては留学が極端に抑制され

た。国内でも、地域間の人の移動の抑制方針が、大都市圏内、さらに大都市圏と地方圏の間の通勤・通学流動の替わりに、オンラインでの自宅勤務、自宅学習が一気に一般化したのである。

東京大都市圏は3500万人以上の人口を抱える、世界でも突出した規模を持っている。先進国や中国、途上国で「首位都市集中型」「オーバー・アーバンゼーション」といっても、グローバル（ワールド）・シティの規模はだいたい1000～2000万人台の中で突出していたのである。

その裏面は、2時間近い過密で長時間の通勤が常態化しており、共働きでは子育ては難しく、保育所への待機児童も解消しなかった。これが、全国からの若年層の流入があっても（社会増）、特殊出生率が1～1.1という異常な低さのために、人口減少に拍車を掛ける原因となっていた。もっとも、最近では港区や豊島区のように都心への回帰と子育てへの支援が行われるようになっている。

コロナ禍での在宅勤務や、リモートオフィスの広がりとともに、図2にあったように東京への人口集中を緩和させている。

「地方創生総合戦略」は、「まち・ひと・しごと」と法律や政策としてはめずらしく「ひらがな」を使っていた。一方、増田レポートの「創成」、総合戦略の「創生」は、用語、定義としてはふさわしくない。クリエイティブ・シティ（フロリダ）の論はあったものの、クリエイティブ産業自体の定義はサービス産業全般なので広すぎた。才能（talent）、技術（technology）、寛容性（tolerance）の3T、特に最後のLGBTや民族の多様性はアメリカだったからで、日本ではまだまだである。最近のDXでも、AIなどの技術面に偏っていて、デザインやマーケティング、コミ

ユニケーションといったソフト面が再び欠けている。また、都市間、地域間、あるいはグローバル競争論が前面に出ていて、先進国で深刻となっている社会的、地域的格差にはふさわしくないという反省がフロリダからも出されている（矢作、2020）。

岐阜県や岐阜市の産業分析からみたように、これまで地域経済を移出・輸出で支えてきた製造業は縮小してきている。また、製造業の中でも、旧地場産業や電気機械の衰退、食料品の現状維持、輸送用機械や産業機械の成長と輸出の増加、と分かれてきている。

サービス経済でも、医療・福祉のようにエッセンシャルワークであるにも関わらず、低付加価値、低所得、過重労働の部門がある。情報通信業の企業規模や付加価値の格差は、相変わらずの下請構造の反映に過ぎない。

しかし、オンライン、サテライトオフィスの広がり、地方圏で子育てや介護をしながら「しごとと生活の両立させる」の可能性を現実的なものにしつつある。新しい地域づくりの担い手となってる移住者やUターンした人々からはそうした声も聞かれる。

国連の2030年までの開発目標であるSDGsも、企業や行政の中に広がっている。市民活動でも、その何番に当たるのかを求めて、意識してもらっている。「持続可能な」ということの特に日本的な文脈は、人口の減少、実質的なゼロ成長の下、つまり規模を縮小してゆきながら、いかに崩落することなく「支えつづけられるか」ということである。岐阜市の「ぎふ未来ビジョン」(2020)も同様のかたちをとろうとしている。

ここまで論じてきたように、「ひと」「しごと」「まち」の関係性は単純な循環性ではなく、それぞれの側面の分析に立った上で、現状の問題点と政策的な可能性を探っていく、住

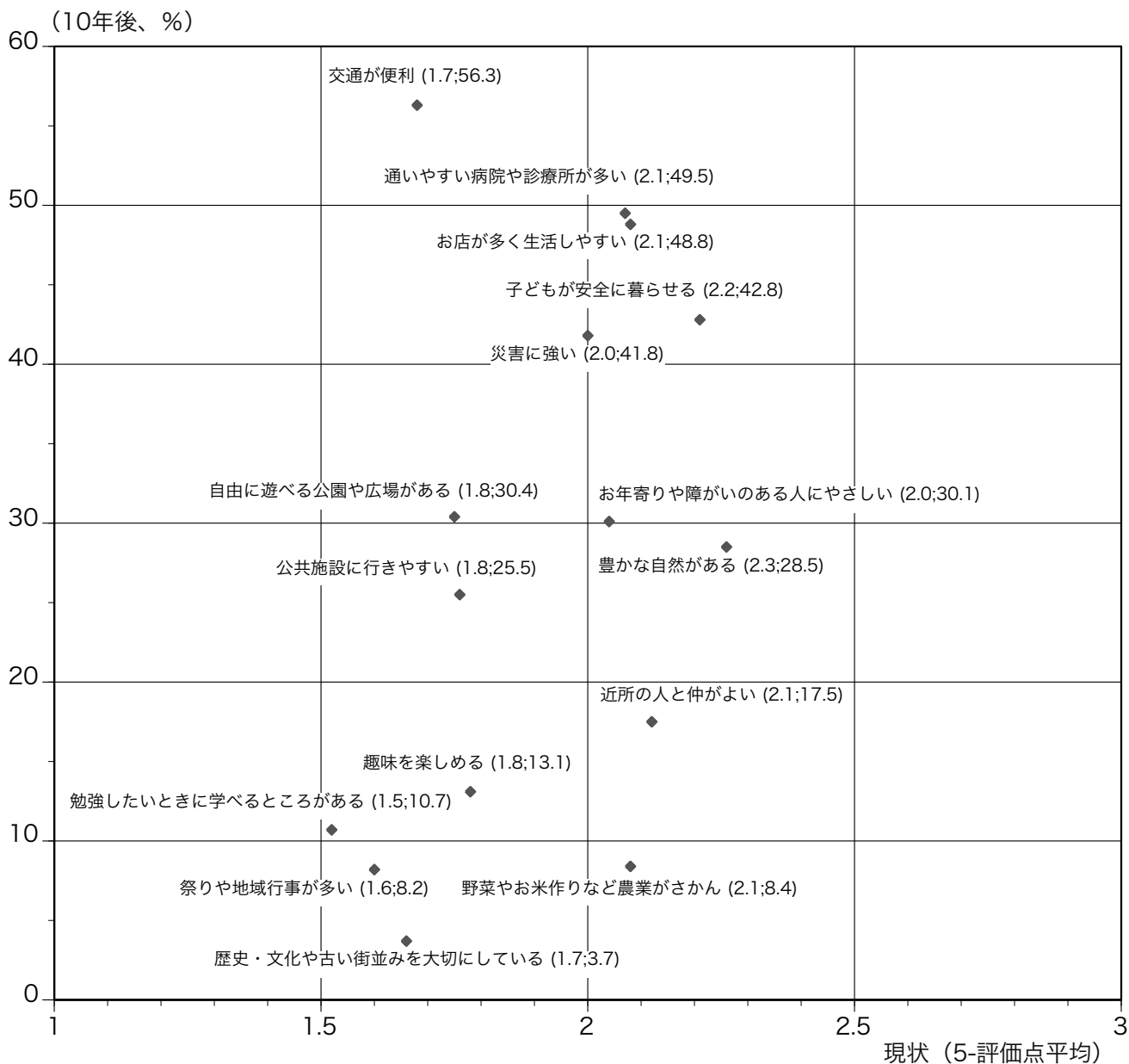
民の視点から共同の議論と理解を進めていくのがいいだろう。

## 6. 暮らし続けられる地域へ：各務原市

岐阜市、関市、本巣市とともに、各務原市のまちづくり市民活動助成金の審査員もしている。イオンモールかがみはらの国道22号線を挟んで南～西側に位置し、岐阜各務原インターからも東側ですぐ、南は木曾川の右岸に位置する大野町から住民アンケートの提案があった。岐阜市などでもさまざまなアンケートを請け負って、集計は学生と手伝ってきているので、協力を申し出て、アンケート票の作成と回答の集計、報告書の作成を手伝った。図10はその結果の一部である。

現状の評価では、「豊かな自然がある」(2.3)、「子どもが安全に暮らせる」(2.2)、「近所の人と仲がよい」「店が多く生活しやすい」「通いやすい病院や診療所が多い」「野菜やお米作りなど農業がさかん」(いずれも2.1)、「お年寄りや障がいのある人にやさしい」「災害に強い」(2.0)というように、良好な生活環境にあることが分かる。低いのは「勉強したいときに学べるところがある」(1.5)、「祭りや地域行事が多い」(1.6)だった。

今度は10年後のまちづくりで重視したい点を縦軸からみると「交通が便利」(56.3%)、「通いやすい病院や診療所が多い」(49.5)、「お店が多く生活しやすい」(48.8)、「子どもが安全に暮らせる」(42.8)、「災害に強い」(41.8)である。国道21号やその南を走る木曾川街道があるものの、名鉄各務原線の新・加納駅やイオンモールのバス停から少し離れていることが交通の利便性を求める理由かもしれない。豪雨(2022年8月22日)では境川周辺で内水氾濫があり、床上やアンダーパスの浸



「1 豊かな自然がある 10 近所の人と仲がよい 11 子どもが安全に暮らせる 12 お年寄りや障がいのある人にやさしい 15 自由に遊べる公園がある」全てとりくみたい。



じゆうにあそべるところをたくさんつくりたいです。木や花や草をたくさんうえたいです。

図 10 各務原市大野町の住民アンケートと小学生の意見

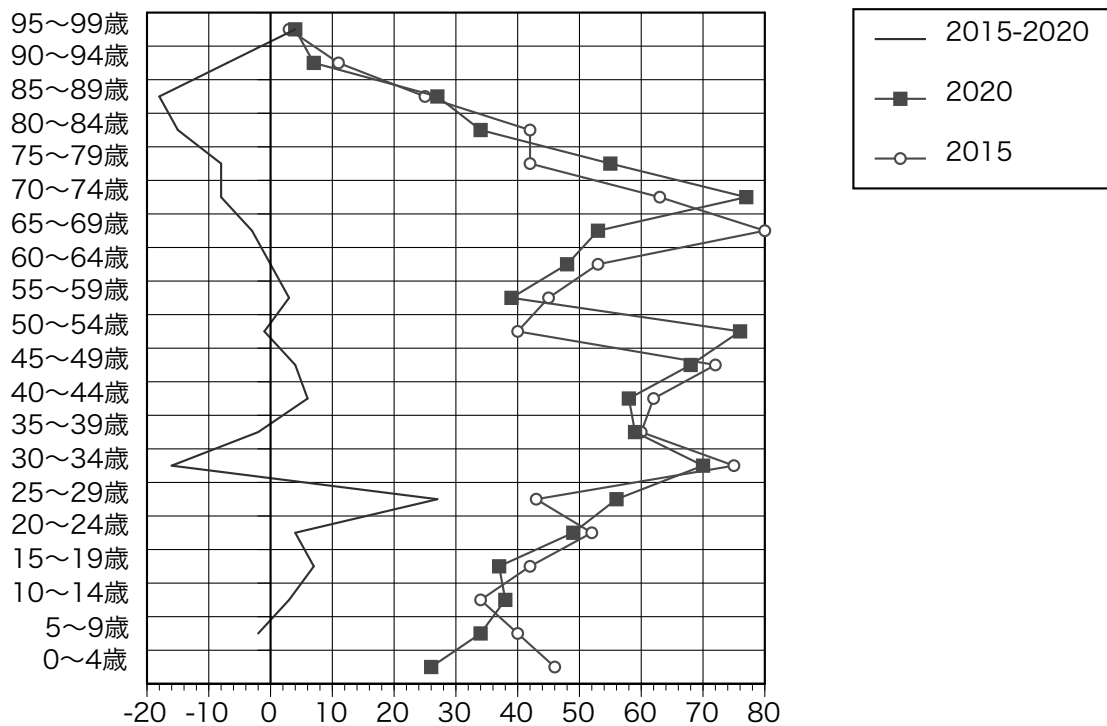


図 11 各務原市大野町の年齢階層別人口とコーホート変化(2015-2020年)

資料：国勢調査

水があったばかりである。「お店」については、モールやロードサイド店が並んでいるので、不便ということはあまりないのだろうが、ドラッグストアがあれば普段の用は足りるという声も聞かれた。

このアンケートの背景には、共有地を認可地縁団体に登録する手続きを進めているところで、地区公民館（市営ではない）の活用も考えていきたいということがあった。会合に出席させてもらったが、地域活動もさかんで、地区のシンボルとなる T シャツも作っていて、一着、頂いた。

アンケートは、QR コードを配布して 15% はインターネットで回答を得ているほか、各戸に用紙を配布して、家族の人数だけ、個人単位で記入を求めた。つまり一家族で、世代によっても違う複数の回答を得るやり方である。特筆すべきは、小学生の子どもたちも参加してもらい、文書での記入は難しくても、家族と一緒に話すなかで、絵からも地域の現

状と課題、今後を描いてもらっている。

この地区は都市計画上では市街化調整区域となっており、農地が広がっているが、地元の家帯であれば住宅を建てることできる。つまり同居や近居となりやすい。アパートも一部にはある。そのため、年齢別の人口構成（図 11、最新の 2020 年国調）をみると、高齢化が進んではいるが、30 代とその子どもの世代が住んでいる。他の地域では若年層の流出と少子化が進むとの対照的な地域の状況を見ることが出来る。そこで「10 年後も（それ以降も）住み続けられる地域」という思いが、このアンケートの狙いであった。

2020 年と 2015 年の年齢階層別の人口と同じ年齢層の 5 年後のコーホートの変化をみる。65～74 歳の段階の世代に高齢者のピークがある。その子世代の 45～54 歳の団塊ジュニア層が同じ人数で続く。こうした層が厚く少し増えているのが興味深い。まちづくりの活動にとって重要だろう。30 代にもう一つ

の山があり、その子どもたちとみられる0～14歳の部分はだいぶ減るとはいつても存在している。20代後半と30代前半にみられる増加と減少はアパートの居住者だろうか。「住みつけられる町をめざして」と、世代間でのつながりを打ち出しているこの大野町のような方向性が求められるだろう。

各務原市では、この他に産業振興ビジョンの委員を続けている。現在は2018年から10年計画の前期にあたっている。出発時点では、人材の確保が最大の課題であった。その直後に起こったコロナ禍への対応や、航空機産業の変動の中で、見直しつつも、活発な議論が毎年、行なわれている。岐阜市とは違って、県内トップの製造業だけでなく、農業や観光までを委員に含めている。また、市の商工担当課と商工会議所や工業団地や協同組合などの業界団体の連携も取れている。

市民の森を活かしているかかみがはら暮らし委員会や、そこでのマーケット日和の活動も視野に入っている（富樫、2021）。新しくできたパークPFIのパークブリッジにも、子ども連れの家族の姿を多く見かける。中山道の鶴沼宿や、間の宿の新加納でのボランティア活動やまちづくり会の活動も活発になっている。

工場団地や住宅団地が特色だった同市が、しだいに暮らしやすいまちづくりの方に向かっていくことが、この大野町のケースからも分かるだろう。地方創生総合戦略や総合計画にも、移住定住やシティプロモーションを含めたこうした流れが反映されている。これも委員として現在、取り掛かっている平成の新しい各務原市史では、こうした地域が目指している方向を主題として置こうとしているのである。

注

1) 地方都市における立地適正化計画、空き家問題、スポンジ化については、経済地理学会岐阜地域大会、経済地理学年報、67-2、2021を参照。

(<https://www.economicgeography.jp/journal/nenpo-67-2/>)

2) 岐阜県地方自治研究センター（2022）関市におけるまちづくりの現状と課題 報告書

3) 小井戸真人（2010）高山市における合併後の高根地域の取り組み～過疎化と高齢化の深刻化、自治研ぎふ、91

## 文献

富樫幸一（2002）日本の労働市場の変貌と地域経済、経済地理学年報、48（4）

富樫幸一（2007）高山市高根町の小中学校廃校と合併 ―子どもたちとちいきづくり、自治研ぎふ、82

富樫幸一（2016）人口減少の落ち込みを緻密に捉える／再生に向けて盛り返すものは何か、自治研ぎふ、115

富樫幸一（2021）「地方創生」と新しい地域づくりの方向、自治研ぎふ、129

作弘（2020）都市危機のアメリカ―凋落と再生の現場と歩く、岩波書店

# 自治体職員アンケートから見えてきた現代地方自治の課題 — 職場ストレスの「可視化」とその「解消」をめざして —

岐阜大学地域科学部教授 山本公徳



## はじめに

本稿では、岐阜県地方自治研究センター（以下、同センターと略記）が2020年10月に実施し、筆者も集計に関わった「自治体職員アンケート」の結果をもとに、そこから見えてきた地方自治や自治体職場のあり方におけるこれからの課題について、筆者なりに考えたことを取り上げてみたい。

このアンケートは、同センターの会員団体である岐阜県内の19自治体で働く628人の職員を対象としたもので、うち203人から回答が得られている（回答率32%）。質問したのは、「①ご自身の業務について」、「②自治体全体の取り組みについて」、「③自治体の制度・仕組みについて」の3項目で、これらに

関して日々感じる疑問や悩みについて記述式での回答を求めた。項目別の集計で延べ508の回答が得られている。<sup>※1</sup>

筆者にとって印象的だったのは、同センターが労働組合の関連団体であることも影響しているように、職務に関する悩みや不安、あるいは不満を赤裸々に語る回答が多く見られたことである。悩みや不満は仕事の質を高めていく原動力にもなりうるが、示された回答からは、むしろ不満がモチベーションを下げる水準に達しているように感じられた。そこで本稿では、「職場ストレス」という視点から改めてアンケートを見直し、その原因を探りつつ、ストレスの「解消」に向け何が必要なのかについて検討を加えてみたい。<sup>※2</sup>

ストレスの原因についてはさまざまな見方がありうるであろうが、ここでは「働き方に起因するストレス」、「市民との関係性に起因するストレス」、「国との関係性に起因するストレス」の三つに分けてみた。以下で具体的に見ていくことにしよう。

## 1 アンケートから見えてきた「職場ストレス」

### ①働き方に起因するストレス

#### ストレスの直接的原因＝長時間労働

最初に取り上げたいのが、「働き方に起因

※1 アンケート結果を集計した報告書「自治体職員アンケート調査結果」（2021年9月15日）が同センターのHPに公開されている。<<https://gifu-jichiken.jp/%e5%a0%b1%e5%91%8a%e6%9b%b8/285/>>

※2 なお本稿は、2022年6月19日に同センター主催で行われた記念講演会での講演内容をベースにしている。

するストレス」である。この点でさしあたり念頭に浮かぶのは長時間労働であろう。アンケート回答でも多くの不満が上がっており、まずはこれが職場ストレスの大元にある要因と言っているように思われる。

それらの回答では、平日の時間外労働のみならず、多くの職員が休日出勤していると指摘されている [8頁]<sup>※3</sup>。また加えて見過ごせないのが、時間外労働の少なくない部分がサービス残業となっている実態が見て取れることである。以下、実際の記述をいくつか紹介したい [9頁]<sup>※4</sup>。

○時間外手当が実際の勤務時間分に達していないことがある。「予算がついていないので、時間外勤務手当の申請は○時間以内にしてほしい」という話がでる。結果、サービス残業をすることが普通になっている。

○所属する課（あるいは課長）によって、時間外勤務命令簿に記入できない空気があり、やむを得ずサービス残業をする職員がいる。そのため、実際には同じ時間数を働いている職員間でも、手当に差ができています。

○業務の多様化、業務量の増加、経験値のない業務への取り組みなどにより定時内での業務遂行が困難であり、残業せざるを得ない。人件費には限りがあり、労基法上の通り、杓子定規に時間外勤務命令を出すのは困難である。しかしながら、業務遂行のため、土日・祝日に仕事（時間外勤務ではなく、業務の内容の研究（勉強）をしていると言えれば説明しやすいかも）に出てくる職員がいる。

○前年度よりも予算がつかない、安くする



総会記念講演会のなかでアンケートの結果の中から浮かんだ課題を指摘する山本公德さん

ように求められる。予算の中に時間外勤務手当がほとんど充てられておらず、役員内のほぼ全員がサービス残業をしている。

ここで注目しておきたいのは、あらかじめ予算措置がされている人件費と業務量の乖離が大きく、予算編成の段階から相当量のサービス残業が前提されている、ということが示唆されている点である。しかも回答からは、それがすでに長年の慣行となっていることが伺われるのである。

まずは総労働時間やサービス残業についての職場単位での実態調査が必要であろう。そうした調査に基づく労働時間規制が、労働組合として取り組むべき最優先の課題になっていると思われる。

### 長時間労働の背景＝人員不足

次に、長時間労働と密接に関連している人員不足の問題を取り上げたい。この点では、以下のような声が上がっている [10頁]。

○現場（窓口）での業務量と人事の想定している業務量があまりにも差がある。庁舎が改修され、前庁舎より住民が訪問しやすい環境が整い、対応するケースは多くなった。また、事業の拡大等により、

※3 以下、[] 内の数値は報告書の記載頁を指すものとする。

※4 以下、○印がついているのは、アンケート回答からの引用である。



目的を持って訪れる人も多くなり、業務数は間違いなく増加している。職員総数が限られているため、厳しいこともわかるが、1～2人で対応することはまず難しい。他の自治体が参加する会議に出席した際、当時、自分の役職は主事、他市は経験の浅い職員であった。本来、引き継いでいくことが望ましいが、一業務一担当が続くうちは、その業務の質を保つことができても、発展していくことは難しいと思う。

○人員削減で人が減り、予算も少ないなかで大規模事業が減らない。人も金もないなら事業を減らせばいいと思う。

○休暇を取得するようにと当局は言うが、業務量の見直しなく休みは取れない。年末年始の休暇取得推進、夏の早出早退制度も部署によって取得できず、残される。職員の負担を考えていない。パフォーマンスのみの制度は見直すべき。

○休日に出勤しないとこなしきれない業務量を最少人数でどうまわしていくのか。

以上の声について留意すべきは、人員削減の一方で業務量が変わっていない、むしろ自治体全体として業務が拡大しているとの指摘である。これは、「地方行革」の日本的特徴といえるものと思われる。

### 長時間労働・人員不足の影響

続いて、長時間労働や人員不足が、自治体の職員と業務に与える影響について、三点ほど指摘しておきたい。

第一は、自治体職員のメンタル面への悪影響である。これはストレスの原因というより、ストレスの現れそのものであるが、見逃してはならないことと思われるので取り上げておきたい。アンケート回答でこの点に触れたも

のは多くはないが、以下のような声が上がっている [13 頁]。

○ギリギリの人員のなか、さらに出勤できなくなる職員がいることで、さらに業務量が多くなる。

○精神を病む人が毎年のようにいる。休んでいてうらやましいという発言も聞こえるが、そういった人に対する理解が全体的に足りていない。

○若手職員の休職者が増えている。

第二に取り上げたいのは、人員と業務量のミスマッチの結果、「一人一担当」あるいは「一人多担当」というべき状況が生じていることである。長時間労働や業務の多さが仕事の量によるストレスをもたらしものだとすると、こちらの問題は仕事の量に加えて質にかかわるストレスをももたらししていることができるだろう。以下のような声が上がっている [11 頁]。

○一人の職員が多く事務を兼任している例が多い。その為、病気等により対応が困難になる場合が想定されるが、減員はあっても増員はほとんどない。本来であれば、正職員を育てていく必要があるが非常勤職員で代替しているだけで根本的な解決とならず、将来に不安が残る。

○個人で業務を担当しているため、休みを取ったり、出張したりした場合、仕事が全部残っている。

○人員不足により一人の職員が複数の業務を兼務している。そのため、必要最低限の業務をこなすことで精一杯である。自身の担当する業務について深く掘り下げたいという思いはあるが、現実的には困難である。また当該事務の担当者が一人のみの場合が非常に多いため、担当者が休んでしまうと窓口業務が困難となる。

結果的に町民へのサービスの低下へとつながってしまう。

○職員数も少ないので業務内容が多種であり、基本的に一人で行うため、いろいろなことを独断ということも多々ある。重要なことは当然上司と相談し、決めるがすべてを相談することも難しいので、自分で考えてやっていることが本当に正しいのか？ベストな方法か？不安になることがある。

○1人1担当（2～3担当のことも…）のため、担当者が不在の時に対応できない。原因は慢性的な人員不足。サービス残業ありきの人員配置。残業をある程度すること自体には抵抗ないが、残業代が付かなくて当然の雰囲気はどうかと思う。難しい問い合わせがあった時に、安心して聞ける人がいない。前任者（過去7年くらいの担当者すべて）が退職して不在のため、本当にこれでよいのか？と思いつつ進めていて不安。

「一人一担当」あるいは「一人多担当」がもたらす影響は多岐にわたっていることが伺える。一つには、休みが取りにくくなるという問題がある。また休日中に職場から連絡が来て対応を余儀なくされるということも時には起きているのではないかと。休日にしっかりと休めないことがストレスであることは言うまでもない。

加えて見過ごせないのが、公共サービスの質の低下への懸念が語られていることである。研修や、同じ業務を担当する同僚との話し合いの機会が失われていることや、異動に際しての引き継ぎすら難しくなっていることが述べられている。公共サービスの質的向上はおろか、持続可能性すら危ぶまれる状況があると言わざるをえない。

第三は、非正規化の進行である。地方公務員における非正規雇用は、21世紀に入ってから増加しており、現在では70万人弱、全体に占める比率は20%となっている。この時期には正規雇用公務員は減少しているから、正規の非正規への置き換えが進んだといえることができる。

非正規とはいえ地方公務員数が増加したことは、人員不足への対応であり、自治体職場における人員と業務量のミスマッチの解消のための措置であるにとりあえずはいえる。しかし、正規の非正規への置き換えは、非正規固有の新たなストレスを生み出す原因でもある。アンケートでは、学校給食調理員の非正規職員からいくつか回答が寄せられたので、それを紹介しておきたい [13～14頁]。

○募集しても応募は少なく、シニアの方に頼っている。給食調理は体力を使う重労働であり、衛生面でも決まりごとが多く、思っていた仕事と違うと辞めていくことが多い。夏休み・冬休みの心配がないので子育て世代の若い人に来てもらいたいが、収入面において魅力がないと思う。時給の良いパートだったらフルに働けば良い収入になると思う。

○組合では毎年団体交渉で賃金の交渉をしている。正規の方が上がらない以上難しい問題だが、この先正規職員は数人になるので、私たちの働き方を何とかしてもらいたい。

○正規の人数が少なくなるなか、仕事内容は毎年増え、責任の所在まで負うことになるのではと思う。もちろん仕事はしっかりとやっているが、正規と何も変わらずの仕事内容。同一労働同一賃金を原則としているが、とても満たすものではないと思う。まして、人数が満たない中、

募集をしても集まらないとのこと。働くには魅力のない条件だからではないか。安全で安心な給食を作るには、無理な労働ではいけないと思う。悪条件が重ならないようにお願いしたい。私は非正規であるため、正規とはいろいろな面で待遇が違っている。(後略)

- 会計年度任用職員パートタイムとして、学校給食調理員の業務についている。正規職員の不採用が続くが当局は、私たちの立場を変えることなく、今後は正規と同じ仕事を担わせるつもりである。納得いかない。報酬の引き上げを強く求めると、民間委託の話を出してくる。今後の対処に頭が痛くなる。

回答にもあるように、非正規雇用問題の焦点は低賃金と雇用の不安定性である。回答からは、賃上げ交渉において正規職員との「同一労働同一賃金」の実質化が焦点となっていることが伺える。また、「民営化」が賃金交渉の際の「脅し」となっている事例もあるようだ。

## ②市民との関係性に起因するストレス

自治体における「職場ストレス」として二つ目に取り上げたいのが、「市民との関係性に起因するストレス」、より端的に言えば、いわゆる「クレーマー」(対応に苦慮する市民)対応によるストレスである。これについても少なくない数の声が寄せられており、いまや自治体職員を悩ます問題として広く共有されていると思われる。まずは具体的な声を紹介していこう [37頁]。

- クレーマー対応の難しさ。コロナ流行後、私の部署ではクレーマーが増え、市民に理解してもらえないことが増えた。他の業務に支障をきたすことも多く、ある程

度話を聞いたら「それ以上はできない」と突き離して良いのか、従うべきかが難しい。

- 1週間に何度も、そして1回の電話で30～40分程のクレーマーがいる。全く担当でない話ばかりだが、長時間丁寧に受け答えする必要があるのか。何か改善できないかと考える。
- 自分が気になっていたこと(気に入らないこと)があると窓口に来て長時間居座る市民がいる。市ではできない、分からないことでも、何度か訪問するため時間をとられるが、市民相手に強気の対応ができない。
- クレーマーや、対応時に注意が必要な人物の情報共有が弱い。口頭で伝えるだけでなく、似顔絵や特徴や対策についての共有を行うべき。
- 電話対応にかなり時間を取られる。臨時職員にも対応もらっているが、それでも間に合わない時がある。
- あきらかに市民側の問題であっても、市が何とかしろという話もあり、対応に困ることも増えてきている。
- 行政の窓口で自分の都合がよくなるように理論武装したクレーマーが来庁し、たまたま窓口対応した職員が何も言えず、クレーマーから厳しい言葉が投げかけられることがある。クレーマーに対して専門に対応できる職員がほかの自治体には存在するのか教えてもらいたい。

ここで指摘されていることは、大きく三つに分けられるであろう。

第一は、窓口や電話にてなかなか理解が得られず、対応に長時間拘束されるという問題である。それによって他の業務に支障を来す場合も指摘されている。第二は、要求内容の

理不尽さである。ここには、内容自体の問題と、交渉態度（威圧的である等）の問題がありそうである。第三は、職場全体としての対応策の未整備である。内容が理不尽な場合のみならず、担当外のことを聞かれて十分に対応できないような場合でも、たまたま対応した職員の責任で対処せざるを得なくなっている実態が示されている。

### ③国との関係性に起因するストレス

三番目に取り上げるのは、「国との関係性に起因するストレス」、より踏み込んでいえば地方分権改革に起因するストレスである。これについての回答数はそれほど多くはなかったが、筆者が中央地方関係を研究対象としていることもあり、興味深い指摘がいくつか見受けられたので取り上げることにした。

国との関係性に触れた回答のうち、職場ストレスと関連しそうなものを抽出すると、内容的に大きく二つに分けられるように思われる。

第一は、地方分権の不十分さに関する回答である。自治体の裁量は増えたがそれに見合ったマンパワーの確保ができず、結果的に事務を押しつけるだけになっているとの指摘がある。

○様々な調査依頼（国・県等）が多く、本来業務が進まない。

○市町村裁量とされる事務を執行しなければならぬとき、国・県が骨子・指針を示してもらえれば、根拠とすることができるが、市町村独自に定めるとされた場合、根拠を決めるにも入念な調査が必要となり、マンパワーが足りない。言葉だけでは地方分権と聞こえはよいが、国・県事務の押しつけを感じる。

○地方自治とは名ばかりで、国に言った方

が良いことが多いと思うので、私どもの意見は参考にならないと思います。

第二は、地方分権がもたらす非効率・不合理に関する回答である。第一点が地方分権は進めるべきととらえた上での意見だったのに対し、こちらは分権自体への疑問と言える。これらの回答からは、市町村・都道府県・国の各層でどのような業務分担がされるべきなのか、いまなお合意があるとはいえない状況が浮かび上がる。

○市町村裁量事務にも、ひな形を国・県が示すことを他自治体と共同して要望できればよいと感じる。ひな形以上に取り組める自治体は独自性を出せばいいと思う。

○自主財源を持つことは大事なのだろうし、例えば国が全ての税を徴収し配分するやり方では地方は財布を握られた形になり弊害はあるのだろうと思う。しかしこれから人口が半減していく中で、国、県、自治体それぞれが賦課・徴収の部門を持ち、それぞれ別に動くことが、これからどれだけ維持していけるのか、と思う。例えば東京都の徴収と地方の町村では明らかに差が出るが、それは公平なことなのだろうか。

○市町村に下ろす権限の確認が必要。市町村に権限を下ろされても、担当者が1名、それも兼務という場合もある。また、下ろされた権限による認可が年間数件にとどまり、ゼロという事例もある。それで仕事が無いとなればよいが、行政手続条例による処理日数等、コンプライアンス対策としてのマニュアル作成、押印をどうするかなど、外形的な確認は毎年ある。認可が0件の権限に対するマニュアルにどの程度有用性があるのか？地方分権

だけが正義ではないと思う。

○地方自治の裁量ではなく全国で統一されるべき事務については、職員の自己研鑽だけに頼らず、事務経験を問わずに活用できるような最新情報の解説サイト作成やオンライン研修の実施、職員向けコールセンターの設置等、事務の適正化に資する取り組みがあるとありがたい。地方分権・事務移譲により市町村判断を迫られる場面が多いが、住民登録事務においてはそれが住民のためになるとは思えないため、全国で声を上げていけるとよい。

## 2 職場におけるストレス蔓延の社会経済的背景

### ①経済グローバル化の下での財政再建と「地方分権改革」の結合

次に、職場ストレスの背景について、歴史的経緯を重視しつつ検討してみたい。私見では、地方分権のあり方と密接に関係していると考えている。

地方分権は、近代日本において主張としては一貫して存在し政治思想の重要な一角を占めてきたが、そのための法制度の整備が実際に本格的な政治課題となるのは、ようやく1990年代に入ってからである。そのきっかけは、私見では、経済グローバル化の進展にあった。

経済グローバル化と政治の関係性について簡単に振り返っておこう。1985年のプラザ合意が急激な為替変動を引き起こすと、その影響を避けるべく、日本企業の多国籍展開が本格化した。生産活動を国内で完結させ完成品の輸出入の段階で他国と関わる経済活動のあり方から、生産段階からのグローバルな経済活動へと、企業のグローバルな経済活動が深化したのである。

こうした経済グローバル化の進展により、大企業を中心に経済界からの政治要求が変化する。企業の生産活動の中心が海外にシフトするにつれ、労働力も進出先国で雇うことが増えると、日本の国民経済を対象とする経済政策・社会政策・教育政策などに対し、財界の関心が相対的に希薄化した。経済グローバル化の進行は、「企業の繁栄」と「国民経済の繁栄」との間にズレを生じさせる側面を持つのである。その具体的な現れが、当時の経団連や日経連からの、「小さな政府」理念に基づく行革要求や法人税軽減要求であった。新自由主義の理念が政治を左右する時代の到来である。

それを受けて、日本政府は1980年代末から法人税率や所得税率の引き下げに踏み切っていく。その結果、それまで基本的には右肩上がりに推移してきた日本政府の税収入は、1990年を境に減少局面に入っていくこととなったのである。他方、財政支出についてはその後も増加トレンドが継続する。そのために1990年以降、「歳入歳出ギャップ」が広がり、今日まで続く財政赤字の累積的増加の時代が始まっていくのである。

この「歳入歳出ギャップ」は実際には容易に埋められなかったが、日本政府の財政赤字削減の取り組みは継続的に行われてきた。ここで注目したいのは、そうした取り組みの中で、その手段の一つとして浮上してきたのが「地方分権改革」だったという点である。

日本の公的な政策文書において「地方分権」という用語が使われ出すのも1990年代に入ってからのものであるが、当時注目されたものとして、例えば1993年の第三次行革審の最終報告があげられる。このことは、財政再建と地方分権との結びつきを示す象徴的な事例といえよう。

## 「分権分離型」の地方自治

すなわち、日本において1990年代以降に本格化する「地方分権改革」は、地方からの分権志向の高まりを背景にしているというよりは、上記のような文脈のもと中央主導で始まり、かつ財政支出削減策と連動するという特徴を持っている。

ここで、財政再建と地方分権の結びつきを示す改革の具体例を確認しておきたい。

1990年代の地方分権に向けた取り組みは、まずは1999年のいわゆる地方分権一括法に結実した。これによって、日本の中央集権性の象徴として長らく批判に晒されながらも、日本の中央地方関係を枠付ける役割を果たし続けてきた機関委任事務制度が、ついに廃止されることとなった。以後、中央政府による地方自治体への法律に基づかない関与は原則禁止されることとなった。

それに続いて着手されたのが、税財政における「三位一体改革」である。これにより、国庫補助負担金や地方交付税交付金といった、中央から地方への移転財源が削減され、自治体の独自財源である地方税への税源移譲が行われた。しかし移転財源の削減分全額が地方税へ委譲されたわけではなかった。2004年から2006年にかけて、国庫補助負担金は4.7兆円、地方交付税交付金は5.1兆円削減されたが、地方へ税源移譲されたのは、国庫補助金のうちの約3兆円分だけである。地方交付税交付金は当面は純減であった。「三位一体改革」を通じて確かに自治体の独自財源は強化されたが、同時に自治体の歳入全体は減少したのである。これはまさに、財政再建と地方分権の結びつきを示す典型例といえることができる。

では財政再建と地方分権との結合には、どんな政策的効果が期待できるのか。

それは、中央政府が財政規律を重視し支出削減を追求する一方で、地方自治体に権限と財源を移譲することで、自治体独自の公共サービスが展開されうるということである。いわば、小さな中央政府と国全体としての大きな公共を両立しようという路線である。

ただし権限と財源を移譲しようとしても、規模の小さな自治体にはそれを処理しきれない場合が想定される。そこで取り組まれたのが「平成の大合併」である。この改革の結果、20世紀中には3200余りあった市町村数が、現在では1718となった。だが学区と連動するなど比較的政策的狙いが明確だった昭和の大合併と異なり、直接的なメリットが明確でない合併に全国の市町村を踏み出させるのは難しく、「平成の大合併」では合併特例債をはじめとするさまざまな優遇措置が取られることとなったため、財政再建という目標から遠ざかったことは否めない。

そうした財政再建との関係でのブレは見られたものの、機関委任事務廃止・「三位一体改革」・「平成の大合併」の三つには、共有された地方自治イメージがあったと思われる。それは、中央政府からの地方自治体の自立こそが地方自治の理想であるというイメージである。すなわち、財源と権限において中央政府から地方自治体を可能な限り切り離すこと、自治体が中央の関与なしに運営されることが理想視されていたのである。ここではこれを、「分権分離型」地方自治構想と呼んでおく。

## 「分権分離型」地方自治構想の帰結

しかしもともと中央から地方への財源移転は、自治体の独自財源のみでは自治体間格差が広がるだけでなく、場合によっては必要な行政サービスのための財源を確保できない自

治体が出てくる事態が懸念されることから、それを防ぐため導入されたものである。その財源移転を減らしていけば、一部の大都市圏を除き、多くの自治体がサービス拡充どころか支出削減を余儀なくされることは必定であった。

そして、自治体においてそうした支出削減圧力が最も強くかけられたのは人件費であった。おそらくは、人件費が政治的に最も削減しやすかったという理由によると思われる。繰り返すが、1990年代以降の一連の「地方分権改革」においては、「上からの改革」という性格が濃厚であった。地域の住民から発議されたわけではない改革において、公務員バッシングの風潮もある中で、行政サービス削減に切り込むことには政治的な困難が伴う。そこでもっとも波風の立たない選択として人件費に焦点が当てられたのだろう。

かくて地方公務員は削減されていくこととなった。地方公務員総数は、右肩上がりの増加を続けていた高度成長期を経て、1980年代の「臨調行革期」には横ばいに推移するようになっていた。そして、1990年代前半に微増し1994年にピークとなる328.2万人に達した後、1995年より減少局面に入り、2018年には273.7万人となった。この間、55万人弱の地方公務員が削減されたことになる。その後は若干の増加が見られ2021年には280万人となったが、再び増加期に入ったとはいえない状況にある。

今日の地方自治体で「職場ストレス」をもたらす最大の原因となっている長時間労働や人員不足の背景にはこうした歴史的経緯があると思われる。

## ②格差社会化・日本社会の疲弊と地方自治体の変質

「分権分離型」地方自治をめざす改革は、1990年代から2000年代前半にかけて、とりわけ小泉純一郎政権期において「構造改革」への国民的支持と連動しつつ、自治体に多くの問題をもたらしながらも強力で押し進められていった。

だが小泉首相の退陣後、そうした状況は徐々に変化していく。そのきっかけは、企業の多国籍展開の本格化を受けていわゆる「日本的経営」が縮小局面に入り、日本経済の地盤沈下と国民の経済的格差拡大に注目が集まり始めたことにある。平均年収（実質）の推移を見ると、統計によって違いがあるものの、1996年ないし1997年の約470万円をピークに下降トレンドに入り、2010年代前半までに約50～60万円ほど低下している。またこの時期は、財界から「日本的経営」の再編が提唱され大企業正社員の大規模リストラが始まり、同時に、相次ぐ労働者派遣法改定（特に1999年と2004年改定）を契機に非正規雇用比率が高まった時期でもある。

かくて「日本的経営」は縮小期に入るが、その影響は格差拡大を伴った平均収入の減少にとどまらなかった。かつて大平正芳政権の時代に、政策目標として「日本型福祉社会の建設」というものが掲げられたことがある。これは、福祉水準の向上をめざすに際し、日本の家庭や地域には福祉機能を担いうるような社会関係が広範に存在しているから、これを積極的に活用していこうと謳ったものである。だがすでに多くの指摘があるように、そうした日本の家庭や地域のあり方は、年功給や終身雇用などの雇用慣行を持ち、強固な性別役割分業構造を持つ家族を組み込んだ「日本的経営」を物質的基盤としていた。そしてそれは、子育てや介護などの分野での公的対人社会サービスの政策展開を抑制する役割を

果たしていた。したがって、「日本的経営」が縮小したとき、日本政府は貧困問題だけでなく、子育てや介護などに対する国民ニーズの増大にも対処を迫られることになったのである。

しかし新たな国民ニーズに対して、公的対人社会サービスの拡充という福祉国家的な手法が取られることはなかった。ここでは三つの対応策に注目しておきたい。

一つ目は、「準市場化」である。これについては1990年代末における社会福祉基礎構造改革の提唱以来の問題であり、時期的には先行するが、新自由主義的な福祉拡充策として、諸々の問題点を内包しつつも今日まで続く重要政策であるため指摘しておく。ここで詳述する余裕はないが、措置制度から契約制度への転換、自立支援の重視、民間事業者の活用などを柱としており、それらを組み込んだ具体的な法制度としては、介護保険法や障害者総合支援法（旧障害者自立支援法）などがあげられる。

二つ目は、「地域」の政策資源としての活用である。これはいろいろな領域で見られるが、ここでは一例として地域包括ケアシステムに触れておきたい。地域包括ケアシステムの本格的な展開は2000年代後半頃からだと思われる。介護保険制度において、想定していた民間事業者の参入がさほど進まなかつ



6月19日に岐阜市内で開催した記念講演会にはZOOM利用者を含め60人が参加した

たために、介護サービスの充実に地域の力を活用すべく、自治体と医療機関の連携、支援者としての地域ボランティアの活用などを柱として制度設計がなされていったのである。2014年に制定された「医療介護総合確保推進法」に、医療・介護の連携を組み込んだ地域包括ケアシステムの構築が明記された。

また「地域」の政策的活用という意味では、「まちづくり」や「公私協働」の取り組みもその重要な事例ということができよう。これらは、福祉国家とは異なる公共領域の充実策であり、福祉国家が「大きな政府、大きな公共」だとすれば、「小さな政府、大きな公共」を目指したものであることができるだろう。

三つ目は、非正規公務員の増加である。先にも触れたように、正規雇用の公務員は1995年から削減期に入っていたが、格差社会化や対人社会サービスへのニーズといった新たな問題に対処するには、一定数の人員補充が必要であった。しかしここで、正規公務員を拡充するという方向性は採られず、非正規公務員が増加したのである。非正規公務員の割合は、2005年時点では13%であったが、2020年には20.1%（約69万人）にまで高まっている。

格差化や社会の疲弊に伴う新たな行政需要に対応しようとしたときに、正規ではなく非正規公務員の増加が選択された背景には、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の考え方があったと思われる。これは、公的機関の効率的運営を目的に、その手段として民間経営手法の導入を重視する、一連の改革理念やそれに基づく制度設計を指している。具体的な提案としては、行政評価システム導入、「実施部門」のエージェンシー化などがある。この「実施部門」のエージェンシー化について、これが提起されるのは、「企画部



門」こそが行政の本来的業務であり公的機関のリソースはそこに集中させるべきと考えられているからである。裏を返せば、「実施部門」は公的機関でなくとも担いうる補助的業務と見なされ、したがって独立採算制や民間委託、あるいは非正規化を積極的に導入し徹底したコストカットを計ることが推奨されることになる。

さて本節では 2000 年代後半頃からの変化を中心に述べてきたが、前章で触れた「クレーマー」の問題は、この時期の変化と大きく関連していると思われる。

この点で最初に触れておくべきは、格差社会化との関係である。アンケートでは、窓口で話をしてもなかなか納得が得られず、対応が長時間に及んでしまい他の業務に影響するケースが指摘されていた。ここにはおそらく、生活の困窮から自治体に対する要望に切実さが増していること、あるいは社会関係が希薄化し相談を持ちかける人や場が少なくなっていることなどが影響しているだろう。

むろん、アンケートからも示唆されるように、クレームの付け方が極めて威圧的・悪質なケースも想定せねばならず、それに対する警察的対応すら必要とされる状況に自治体が置かれている点は重視しなければならない。これについての現場対応はすでに進んでいるであろう。この点について現在対策が採られていること以上の定見を筆者は持ち合わせていないので、ここではその必要性を指摘するだけにとどめたい。

ただ同時にやはり指摘しておきたいのは、ここまで見てきたような歴史的な経緯を考えた場合、自治体は住民の困窮に対する対応力を減少させてきており、それが「クレーマー」増加の一因になっているのではないかと、いう点である。近年のまちづくり活動等を通

じて行政と住民の関係が深まり、開かれた行政になりつつあることは事実である。だがそこに参集する住民には、行政と関心を共有し公共空間の形成を自治体職員とともに担う意欲を持った住民という偏りがあることは否めない。他方、従来から住民との接点を担ってきた「実施部門」は、住民の抱える困難やニーズを発掘する役割を果たしてきたが、ここにおいて非正規化や民間委託が進行することでその機能が弱まりつつあるのではないか。

また現場の対応力という点からいうと、「クレーマー」対応が特定の職員に集中しがちであることがアンケートから伺えることも気にかかる。これは自治体の労務管理政策に関わることであり、いまこれを検討する準備がないが、「実施部門」が非正規化されたことによる「企画部門」たる正規公務員との意思疎通の停滞、あるいは正規公務員における機械的な人事異動による業務引継の不備などによって、職場の共同性が希薄化し、そのことも「クレーマー」対応による職員の疲弊を助長しているのではないだろうか。

### ③中央地方関係における再集権化の兆し

本章の最後に、「国との関係性に起因するストレス」に関わって、地方分権一括法から 30 年程経過した今日、中央地方関係に再集権化の兆しが見えつつあるという点を指摘しておきたい。

兆しの一つ目は、「地方創生」である。「地方創生」は、「増田レポート」を受けて、経済財政諮問会議が「骨太の方針 2014」にて取り上げたことに端を発するが、その目玉政策の一つに「地方創生推進交付金」などのいわゆる新型交付金の導入がある。これはもともと、地方交付税交付金制度において、「交付税の補助金化」と揶揄されるような自治体

にとって自由度の少ない財源と化している実態があることから、これを是正するために導入されたものである。しかし配分基準の一つに「行革インセンティブ等の課題への対応」が加えられたことから、中央政府の政策判断にもとづく配分の決定が可能になり、自治体に対する「財政誘導」の手段として用いられるようになっていく。

二つ目は、行政のデジタル化である。例えば、総務省傘下の自治体戦略2040構想研究会が2018年7月に提出した第二次報告書には、これからの自治体に必要な四つの「パラダイム転換」のうちの一つとして「スマート自治体への転換」が掲げられていた。そしてこの部分では、人口減少や労働力不足といった制約を新たな発展のチャンスと捉え、AI、ロボティクス、ブロックチェーンといった「破壊的技術」を導入して「従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮できるようにすべきであり、こうした改革を効率的に進めるには「行政サービスの質や水準に直結しない業務のカスタマイズは却って全体最適の支障となっている」から、「自治体ごとに開発し部分最適を追求することで生じる重複投資をやめる枠組み」が必要と述べられている。

新型交付金においては受給を申請しない「自由」があるため、かつての機関委任事務制度を通じた中央集権と性格は異なるが、実際に自治体は中央政府の提示するモデルケースに沿った計画を立てざるをえない。現在の地方分権は、理念としては「分権分離型」であるが、実態としては「分離」から遠ざかりつつあるといえる。自治には責任が伴うが、自分の創意工夫が活かせるやりがいもある。しかし現在、責任は負わされるが創意工夫の余地が狭まる状況が現れつつあり、それが職

場のストレスを助長しているのだと思われる。

### 3 職場ストレスの「解消」に向けた展望 ～「自治」の多元的再建～

前章までで、アンケートに見る職場ストレスの現状と、その背景・原因について見てきた。ストレスの蔓延が職場に与える悪影響については注目度が高まっており、それぞれの職場で対応策がとられていることであろう。本稿では、筆者の能力不足のため、即効性ある提案をすることはできないが、原因分析を踏まえて、長期的に考えておくべき対応策について、「三つの自治」という観点から提起を試みたい。

#### ①職場自治

第一に取り上げたいのが、職場自治の再建である。

今回のアンケートにおいて興味深かったことの一つに、労働条件に関する不満が多数寄せられる中で、賃金に関する指摘は余り多くなく、長時間労働やサービス残業への不満が圧倒的に多かったことがある。また単なる業務量の多さだけでなく、「一人一担当」状況がもたらす責任の集中がストレスを増大させている。業務の絶対量の軽減と、分担による責任の軽減こそ、いま自治体職員の最も大きな関心事だといえる。

ここを改善するためには、いま行われている業務の種類やそれぞれの仕事内容の調査・把握が出発点となると思われる。いわゆる職務分析である。こうした取り組みは、本来業務を超えるものであり、おそらくは労働組合の役割である。職務分析は、同一労働同一賃金を支える職務給システムにおける基盤であり、非正規公務員の待遇改善にもつながる。

公共部門に限らず、日本の労働組合は歴史的に残業規制をはじめ仕事量のコントロールについて取り組みが弱かったが、その点での転換が求められている。

## ②住民自治

第二は、住民自治の再建である。

現在の地方自治体における人員削減はすでに行き過ぎており、増員の必要があるが、そのためには人件費増額が予算に盛り込まれなければならない。したがって、首長や地方議員の理解が必要であり、ひいては住民合意が不可欠となる。依然として国民の中に公務員バッシングの風潮が見られる中での増員は容易ではないだろうが、その一因は、「地方行革」も「地方分権改革」と同様に中央主導で取り込まれ、住民合意がおろそかにされてきたことにもある。改めて、「下からの地方行革」が必要なのだと思われる。

他方、住民自治は首長や地方議員との対話の中から生まれてくるだけでなく、「実施部門」とされてきた対人社会サービスや窓口相談業務などにおける、自治体職員と住民との接触からも育まれてきた。これらの業務に従事する職員の専門性を再評価し、その知見を業務にフィードバックする体制が必要である。こうしたことの積み重ねが、住民との関係性の改善をもたらすであろう。

## ③団体自治

最後に取り上げたいのが、団体自治の再建、すなわち中央地方関係の改善である。

1990年代以降の日本で取り込まれてきた「地方分権改革」は、何度か触れてきたように、「分権分離型」地方自治構想に基づくものであった。この構想が採用されたのは、財政再建という「小さな政府」理念にとって不可欠

の政策目標と相性が良かったためである。

しかしながら、先進諸国の中央地方関係を眺めてみると、地方自治はこのタイプの構想に限定されているわけではないことが分かる。ここで詳述する余裕はないが、「分権融合型」という別のタイプの地方自治構想が存在しているのである。これは、中央政府と地方自治体とを切り離すのではなく、むしろ業務を共同管理するなど関係を密接にしつつ、その上で中央集権的な関係性が構築されないよう、自治体の声が中央にも反映されるような取り組みをしていくというものである。

「分権分離型」地方自治構想に基づく「地方分権改革」は、いま再集権化の兆しを見せつつある。これを分権の方向へと押し戻すには、地方自治体が結束して国に働きかける必要があるだろう。その場合、個々の自治体の独自施策の展開を尊重し、自治体間競争を促進しがちな「分権分離型」地方自治構想よりは、「分権融合型」が適しているように思われる。

以上、「三つの自治」という観点から、職場ストレスの「解消」に向けた筆者なりの改革の方向性を示した。いずれも現状からの大きな転換を含み、実現は容易ではないが、長期的な展望として議論の素材にしてもらえれば望外の幸せである。この問題については今後とも検討を重ね、改めて本誌上でも提起していきたいと考えている。

## 「クレーム対応には組織的な対応が必要」 職場で悩む職員の声をもとに意見交換、対応方法を学ぶ

6月19日に開催した第45回センター総会記念講演のなかで講師の山本公德さんも指摘されましたが（本号21ページから内容を掲載）、センターで実施した「自治体職員アンケート結果」では、職場のストレスの要因のひとつとして、市民との関係性によるもの、つまりクレーム対応があげられました。記念講演後に行った意見交換会には、春日井市の職員（市役所職員・教員・保育士・市民病院の医療職・事務職・消防士等を含む）からの法律相談やクレームの対応（職員向け研修や情報発信など）を行う春日井市総務部参事・弁護士の吉永公平さんをゲストスピーカーに迎え、参加者と意見交換しながら、考え方や対応方法を示してもらいました。その中の一部抜粋して紹介します。

司会（三谷）：みなさんは、市民からの不当要求というか、長時間居座られて、怒鳴られるという経験はありませんか。窓口で、朝から晩まで、夜中の12時までずっと愚痴を聞かされるパターン、情報公開の現場で一人の人が何百通、何百件も情報公開請求をし、資料を提示したら、もういいやと、仕事だけさせて帰ってしまうという人もいます。色々なタイプの方がいますが、吉永先生、実際にどのような方々がクレームになっているのでしょうか。

吉永：乱暴な言い方をすると、普段の生活に満足されていない方が多いかなと。役所以外で別の悩みがある方が爆発してしまうという傾向があるかと思います。あとは、長時間に渡るクレームに発展する方は、それだけのお時間に余裕ある方という傾向を感じます。



クレーム対応の考え方を説明する吉永公平さん。「ズバッと解決! 保育者のリアルなお悩み 200 一園児の呼び方から送迎トラブル、園内事故まで」(ぎょうせい)も執筆している。

三谷：そのクレームの対応を窓口で対応する職員に全部任せてしまうと、その方の仕事に影響を及ぼし、多分途中で精神的に折れると思います。そのため、組織的に対応する必要性がありますが、実際に春日井市では、どういう対応をしているのでしょうか。吉永先生は市民からのクレーム対応を職員向けにわかりやすく説明するという情報発信もされています。そのことにも触れながらお話しください。

吉永：春日井市ではマニュアルではありませんが、職員向けの研修資料がワードで15ページ程度のものがあります。職員のパソコンで見えるところにアップし、動画も人事課でDVDにし貸し出しています。あと、ご紹介いただいた「法務だより\*」というA4サイズ1枚の庁内報、メルマガのようなものを定期的に発行し、現在65号ぐらいになります。このなかで「お客さまは神様か」というテーマも挙げましたが、神様ではないというのが答えです。このなかで長時間対応や対応の打ち切りの方法などを書いています。センターで実施された自治体職員アンケートの結果の中でも、悲痛な声がいくつも届いていますが、

これは一定の回答・対応、全て可能です。

少しだけその対応の方法をお答えしますが、公務員の方は少し気持ちとして、引き過ぎる面、住民を大事にしすぎる面、があると思います。ただ、大事にすることは大事で、誰を大事にするかなんですね。我々は全体の奉仕者なので、大事にすべき相手は、全住民と目の前に来ている方の二面性があります。なので、全住民を大事にする方をないがしろしてはいけないと、これを全部、理詰めを進めていくことができます。そうすると特定の方にだけ、何時間も費やすことは、他の仕事が後回し、またはできないということになります。そうすると全住民に対してマイナスなるため、そういう対応はしないということが理屈になります。そうすると目の前の方の対応も一定時間で打ち切る。これが全住民のためになる。それが公務員の務め。その結果、自分の負担も一定程度にとどまる。最後、おまけですが、目の前の方の要望を何時間も聞いても、結局、その方の要望に沿えないのであれば時間の無駄です。それなら早目にお断りして帰ってもらい、お客様のその後のアフターファイブを充実してもらおうと。そういう理屈。最後はヘリクツですが、そういう論法で進めています。アンケートの回答に書かれていた、数時間に及ぶ場合には打ち切りが必要です。春日井市が全部打ち切り、全部というか、私に関与する、私に相談が来るものは、全部打ち切って終わります。

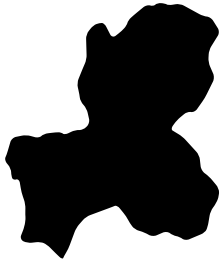
一個だけエピソードお伝えしますが、今年に入り、窓口で騒いで大声は出さないけど、全然帰らない方の場合、これは私が助言しましたが、職員が窓口から去って自席に座る。そうすると窓口で「おい、席に戻るな」と言われますが、話は終わっておりますとして対応しません。その後、人事課や秘書課や総務

課と、私はそれを「聖地巡礼」と言っていますが、その方が各部署を訪れますので、それぞれに過剰に対応しないようにと伝えてありますから、最近では見かけなくなりました。三谷：クレーム対応も組織的対応があるということですね。ありがとうございます。ただ、今回のアンケートでも出てきたように、一人一つの仕事ではなく、一人、二つも三つも業務を兼任している中で、誰も助けてくれないようなところも中にはあるようです。そういう場合はどうしたらいいと思います？

吉永：一つは職員個人で、今、お話したようなあるべき対応方法を把握しておくこと。ただ、それをすぐに全職員というのは難しいと思います。また、上司に恵まれない部署というのも現実であり、そういう部署だと、狙われた職員がずっと攻撃されて終わってしまう。そのため、中で相談できる場所が必要です。弁護士が常駐しているところは少数ですが、少なくともこういった対応できる人がいるべきです。これは首長の判断です。対応できる人間をしかるべきポストにちゃんと置き、職員を守るという方針を打ち出すべきだと思います。首長がそうでないと、ちょっとなかなか暗い見通しになってしまいます。

三谷：首長が駄目でも、その辺りを議員さんが支援してくださると、もうちょっと良くなるのかもしれませんが。吉永先生は他自治体での研修も行っているようです。ご興味のある研修担当の方は吉永先生に打診してみてもいかがでしょうか。当センターに問合せいただければこちらから紹介もします。今日はありがとうございます。

\*「法務だより」のタイトルの一部は自治研ぎふ132号(2022年6月15日発行)の「自治体職員アンケート調査結果報告書の反響」の記事の中で紹介。



## 両親の老いと向き合って 見えたこと

岐阜県議会議員 野村美穂



今回は、両親の老いと向き合う私自身の経験を通して見えてきたことを、地域課題の一つとして取り上げたい。

私の父が9月8日で80歳、母が9月5日で76歳になった。

超少子高齢化を迎えている社会で、認知症、老々介護、介護認定、老人施設、運転免許証の自主返納など、相談対応もあり、地域の人々との交流の中で身近なテーマだった。

何年か前まで、私の両親はどのようにして老いていくのだろう、と漠然とした不安を感じながらもそのイメージもできなかった。しかし、それは一緒に生活していなかったことや、いつまでも元気でいてほしいという希望もあり、気付けなかったのだ。

今年の1月12日に母が足の小指を骨折し、約2ヶ月の治療が必要となった。そこに追い打ちをかけるようにして、1月30日の明け方、父が玄関先で転倒し、頭部を打撲・出血があり救急車で大垣市民病院に救急搬送され3日

間入院することとなった。私が両親の老いを認識せざるを得ない状況が、このときから始まった。父が転倒した日の前日に当たる1月29日に、次女の高校受験（私立・単願）が済んでいたことが不幸中の幸いだった。さらに、7月25日から父が在宅酸素療法を受けることとなり、1週間の予定で入院するも7月26日に家族が新型コロナウイルスに感染し、7月29日にまた別の家族が感染したことでおよそ2週間の入院を余儀なくされた。

今年の初めから、次から次へと起こる出来事に当然のことながら慌ただしさを感じていることは言うまでもないが、この経験があるからこそ見えてくるものが非常に大きい。

### 市役所と病院

諸々の手続きで大垣市役所に足を運ぶ機会が多くなった。入院をきっかけに、受診やりハビリで大垣市民病院に足を運ぶ機会が多くなった。実家で生活し始めて、改めて地域の課題を目の当たりにすることとなった。議員としての活動でなく、当事者としての生活のなかで出会う人々からの学びや気づきが多い。

### 介護認定と障害者手帳

在宅酸素療法を受けることとなった父が3級の障害者手帳をもらうことになった。ヘル



母の骨折



壊れた玄関



ヘルプマークがついたバッグホルダー

プマークのバッグホルダーももらった。現物を手にしたのは初めてである。

また、要介護・要支援認定の申請をし、父は要支援1と認定された。地域包括支援センターや介護サービス事業者、ケアマネジャーとのやり取りなど、1つ1つが初めてのことではあるが順調に物事が進んでいく。基本的に書類の記入や窓口に出向くのは私がしている。母が相手方に「娘に任せている」と口にする度に、野村家の世代交代が始まっていると感じている。

## 結婚適齢期

「結婚したい時が適齢期」と考えていた私だったが、「適齢期」について考える機会となった。

結婚適齢期に関する明確な定義づけはされていないものの、民法上は、2022年4月1日から男女ともに18歳となったが、この場合は学生である場合が多く、現実的には適齢期とはいえない。

現在53歳の私が20代であった30年ほど前には、クリスマスとケーキに例えて「24歳、25歳(12月24日・25日)は飛ぶように売れる」などと言われていたことを思い出した。

厚生労働省の「令和2年人口動態統計月報年計(概数)概況」によると女性の初婚は25歳～29歳が最も高い数値を示している。また、結婚式場の運営を行っている会社のアンケートによると26歳～34歳に結婚した人が一番多いという結果になっている。

私の場合は33歳で結婚、幸いにも結婚後すぐに妊娠することができ34歳で第1子、37歳で第2子を出産している。現在は長女が19歳、次女が16歳でどちらも高校生である。小学生・中学生のころに比べると随分手はかからなくなったとはいうものの、まだまだ子育て真っ最中である。



娘のお弁当

結婚はいつでもできるかもしれないが、妊娠出産はそうはいかない。

2022年4月から不妊治療が保険適用されることとなった。初めての治療開始時点の女性の年齢が43歳未満という制限がある。それは、日本で不妊治療を受けている女性のおよそ半数が40歳以上である一方、年齢が上がるにつれて体外受精の成功率は下がり、40歳を過ぎると10%以下、43歳を過ぎると5%以下しか出産に至らないため、医学的には

やむを得ない年齢制限のようである。

(＊詳細は厚生労働省のホームページ)

これらのことを総合的にかつ一般的に考えると、私がもし25歳～29歳で結婚・出産していれば、子育てが終わってから両親の介護期へとスムーズに移行できたのではないかと思わずにはいられない。そして、「結婚適齢期」というのはこういうことなのだと実感している。

## 認知症と認知症サポーター

私が結婚をしてから今年の1月まで、両親とは別々に生活していたが、夕食は一緒にとっていた。現在は一緒に生活しているため、両親がちょっとしたことをできなくなっていることに気付かされる。これをするとこうなるかもしれない、という危険予測もしづらいようである。例えば、ここにコップを置くと、ちょっと引っ掛けて水をこぼすかもしれない。だからあちらに置こう。とか、ここにこれを置いてはいけないな、というような些細なことで、「あれ？今までとはちょっと違うな」というような感じである。その一方で、娘たちの成長を感じながら、老いるとはこういうことなのだと実感している。それは、一緒にいる時間が長いからこそ分かることがあるのだとも感じている。

4月に父が一旦停止無視で警察に捕まり、認知症検査を受けた。73点だった。昨年9月の免許更新時は90点あったそうだ。一旦停止は必ず止まる人なのに、と「認知症」を意識し始めたのはこの頃からである。幼馴染のお父さんのことを思い出したり、面識のない認知症と思われる地域の方との出会いを引き寄せた。6月議会では「認知症サポーター」について取り上げた。岐阜県には228,613人

(22年6月30日現在)の認知症サポーターがいる。認知症の方を地域で温かく見守りたいとの思いで、自分の時間を誰かのために割いて研修を受けた方たちである。その方々の活動をフォローアップし、活動促進を目的としたLINE公式アカウント「岐阜県 認知症サポーター応援アカウント」ができた。自身の経験による政策提言が実現したのだ。私の時間は1日24時間、1年365日の経験しかできないが、私がその間に何人の靴を履くことができるかで経験が何倍にも膨れ上がる。共感力を上げて提言力も上げたいと強く感じている。

## 自動車運転免許の自主返納と支援サービス

9月8日に80歳となった父は、運転免許証を自主返納した。

ここ数年、大きな事故には至らなかったが、父が車をおつけたり擦ったりということが頻繁にあった。そういう中で、高齢者の運転による悲惨な事故を報道で見聞きするたびに、父自身のケガはもちろんだが、見ず知らずの人を殺めてしまうようなことがあってはならない、との思いはどんどん強くなっていった。それは家族全員が同じ思いだった。

81歳まで車に乗りたいと言っていたので、誕生日当日まで運転免許の返納に首を縦には



壊れた花壇



振らなかった。ところが父の車の不具合、母の自損事故（自宅の花壇）、仕事用のバンの不具合と3台が不具合続きで、彼が諦めざるを得ない状況となり、夫の運転で西濃運転免許講習センターへ向かい免許を返納することとなった。免許返納時に運転経歴書を申請し、それを持って大垣市役所に行き自主返納の支援サービスであるタクシーチケット500円×10枚を受け取った。今回の父の自主返納によって、各自治体によって支援サービスが異なることや、一回限りの支援でなく継続的な必要性や公共交通のあり方について改めて考える機会となった。

以下の方法で返納が可能。

\*詳細は岐阜県警察ホームページで

①令和4年8月1日から郵送による運転免許の自主返納手続き開始

②各警察署、金山・岩村・神岡警部交番

\*受付時間は長いが写真持参

③各運転者講習センター

\*受付時間が限定されている。写真不要。

運転経歴書 手数料 1,100円

→各自治体により自主返納支援サービスあり。\*詳細は各自治体ホームページで

## DX

申請等をする事が多い中でDXの必要性を強く感じている。特に、障害者手帳の申請をして手帳を受け取ってから、支援サービスを受けようとする、それぞれの窓口へ行き手帳を提示し改めて申請をする必要があるようだ。例えば、障害者手帳のバーコードで個人情報を読み取れば、受けられるサービス一覧表などがプリントアウトされ、必要項目に

チェックをすると自動的に担当課と連動できれば、誰もが簡単に支援サービスを受けられるのではないだろうか。（そもそもアナログ人間なので、この例えで良いのかどうか疑問である）

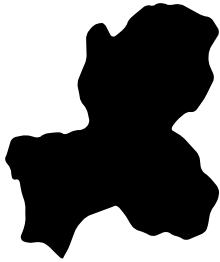
大変興味深かったのは、市役所の窓口でこの話をしたところ、ヒューマンエラーに対する懸念と職員不足が深刻であることを聞くことができたことである。

結びに、実家で生活するようになってから、毎朝の日課は花の水やり。この夏はピーマンがたくさんできた。なぜかシクラメンやカーネーションも花が咲いた。種を蒔いて、水をやらなければ花が咲かない。そのようなことを考えながら30分かけて水やりをしている。地域のある方が、毎朝決まった時間に自治会の花壇の水やりをされていることも分かった。実家で生活するようにならなかつたら、こういう経験でできないだろうなということが良いこと悪いことも含めて非常に多い。



玄関前に咲いたバラ

今の私は、実家での生活に軸足を置くことで、今まで見えなかったモノと向き合い、地域の課題を肌で感じている。当事者として、生活者の目線で、引き続き地域の課題解決に努めたい。



# 病気になって見えるもの — 障がい者議員となって —

岐阜市議会議員 小森 忠良



## 1. 病に倒れて、退院まで

2021年1月5日の深夜、就寝時に、自室でベッドに横たわろうと机から踏み出した瞬間に、左足が麻痺して、ひざまずいた。自力で起きようにも、起き上がれない。大声で隣室の妻を呼び、岐阜大学病院に緊急搬送された。翌朝、目が覚めると、病状を知らされ、大きな衝撃を受けた。右脳出血で、反対側の左手足の運動神経が損傷し、当面の車椅子生活を宣告された。幸い右手は問題なく、スマホも操作できたので、まず、自分から、必要な連絡をとった。それから10日間急性期として岐阜大学病院、その後リハビリのため、市内慢性期病院に5か月間の入院となった。人生初の入院、新型コロナウイルス感染症対策で面会謝絶、失意のスタートとなった。入院翌日から、理学療法士からは歩行訓練、作業療法士から左腕の機能回復、言語聴覚士から、言語機能回復訓練を、毎日、1時間ずつ受けるリハビリ生活が始まった。また、日常生活は、看護助手の方の介助を受けながら送った。最初は、起き上がっても横に倒れてしまうほどだったが、3か月後には、杖で歩行が30メートルくらいできるまで回復した。運動機能の回復は、リハビリで新しく神経回路がつながるらしく、リハビリはとにかく早く始めるのが正しいという。脳出血によく似た脳梗塞の場合、症状がゆるやかなため、適切な処置が遅れたりするケースが多いと聞く。

慢性期病院の入院期間は、最長半年程度という。私も、そこを目指して、退院できるように毎日、リハビリに明け暮れた。

病院での思い出の一つが、外国人看護師が働いて見えたことだった。この病院では、インドネシア人3名が雇用されており、看護師資格取得済みと挑戦中の方だった。日本語コミュニケーション能力も高く、私も、たまにお話した。現在は、新型コロナウイルス感染症の影響で、採用がストップされていたが、今後、日本の若者人口の減少に伴い、病院、介護施設で、アジアの外国人労働者が活躍する姿が、当たり前になる時代が来るのではないかと。

## 2. 自宅リハビリ生活と介護保険利用について

退院が近くなると、地域の介護事業所から、ケアマネージャーが任命され、私の自宅生活の準備に入った。物理的には、自宅で自立歩行のための廊下や玄関や浴室、階段等の手すりの設置、玄関段差解消の工夫、車いすのレンタルなどだった。我が家は、バス通りに面し、玄関前は歩道になっており、割と便利な環境だが、自宅が、坂道にあったりすると場所によっては、大幅な住宅改修工事を伴う方もいるという。そんな方には、工事費用負担などの助成金制度があるといいと感じた。

退院後の自宅でのリハビリは、理学療法士に週2度訪問いただき、主に、杖での自立歩

行を指導いただいた。また、自宅付近の別の介護事業所の通所リハビリを利用し、週1度午前中に通い、主に、麻痺した左腕の動かし方の訓練を受けた。こうしたメニューは、ケアマネージャーが提供してくれるケアプランに沿って行われる。退院間際に、岐阜市の介護認定を受けて、介護度に応じて、利用できるサービスの上限が示されました。

私の介護認定は、基本的には1人で生活できず日常の複雑な動作など、部分的な介護・介助を必要とする介護レベルの「要介護」だった。月の支給限度基準額は、要介護1で167500円である。その場合の本人負担は、1割から3割になる。これまで、介護保険のことは漠然としか知らなかったが、こうして、受益者になってみると、2000年に始まった日本の介護保険制度が充実していることに驚かされた。

しかし、今後は、更なる高齢者の増加で、現行の介護保険制度の維持は困難になることが懸念される。2019年度の介護保険の利用者は全国で669万人。65歳以上人口で見ると、18%が要介護・要支援認定を受けており、いまや私たちの暮らしを支えるために、なくてはならない制度となっている。

しかし、現在厚生労働省は、介護給付対象者の増加に備え、財務省の財政審議会の提案を受けて2024年に改訂を検討している。市町村としても、要介護1、2の方々の訪問介護、通所介護を介護保険から、市町村地域支援事業に移行する可能性がでてきた。まだ、国の決定は先になるが、訪問介護、通所介護を地域支援事業として運営するには、どの程度の予算が必要か明確にされていなければならない。またそのための予算財源は確保できているのか。また、予算圧縮が発生すると、介護保険サービスの質が低下になりかねない。現

在の介護保険サービスの質を維持するために、自治体が準備することはたくさんあるのではないかと。今から準備をしないと、間に合わないかもしれない。

### 3. 退院後の生活と市議会議員復職へ



車椅子で登壇し発言する筆者（2021年6月）



議会傍聴席にも車椅子スペースが設置され  
バリアフリーの対応がされている

2021年5月に退院すると、すぐに、2021年6月市議会が迫っていた。岐阜市役所は、50年ぶりに建て替えられ、開庁したばかり。私は、議会事務局と市議会参加のサポート方法などを話し合い、おかげさまで、無事、参加することができた。新しくなった岐阜市役所は、様々な点でバリアフリー対応がされており、9月市議会では、上下する登壇席で、着座で一般質問をすることができた。議席も段差なく、さまざまな困難を抱える方のため写真のような多目的トイレが、各階に設置された。

病院や介護施設は、バリアフリーで困らないが、私はその後、様々な場所にでかけ、公共施設のバリアフリー状況を確認した。岐阜市内の新しい公共施設は、車椅子利用者にとって、優先駐車場の設置、移動時の段差の解消、多目的トイレの設置などおおむね良好だったが、岐阜市民会館、岐阜市文化センターなど、2000年以前の建物は、十分とは言えなかった。特に公民館など。特に、1988年に高架になったJR岐阜駅は、ホームへのエレベータは、改札の外側にあり、利用者にとって、係員を呼び出し、改札してもらうという不便な状況だった。その後、市民から、改善を求める声が高まり、岐阜市議会で幾度も取り上げられ、改正バリアフリー法の施行により、ようやく、JRと国と岐阜市の事業で、改善が決定し、2023年完成予定で、改札内エレベータが設置される予定だ。

#### 4. バリアフリーなまちづくりを目指して

こうして少しずつ、バリアフリーが進んでいるが、まちなかで、車椅子の方を見かけるのは少ない。それは、なぜだろうか。私は、なかなか外出できる環境にないことが大きな要因ではないかと思う。

法律面では少しずつ進んでいるが、物理的な対応の実現には時間がかかる。バリアフリー法とは、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」の通称で、高齢者や障がい者が肉体的・精神的に負担なく移動できるように、まちや建物のバリアフリー化を促進することを目的に、2006年（平成18年）12月20日に施行された。2018年12月のユニバーサル社会実現推進法、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の総合的かつ一体的な推進に関する法律の公布・施行



岐阜市役所庁舎内は多目的トイレも各階に設置され、十分なスペースが確保されている

や、オリ・パラ東京大会を契機とした共生社会実現に向けた機運成熟等を受け、心のバリアフリーに関わる施策などソフト対策等を強化する必要性が生じてきたことを背景に、政府は2018年11月、高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律の一部を改正する法律を制定し、令和3年4月1日に全面施行になった。これらを受け、岐阜市では、平成30年には、「JR岐阜駅周辺地区バリアフリー基本構想」を策定した。岐阜市の要支援者・要介護認定者数の推移を見ると、介護保険制度が導入された平成12年では7,929人であったのに対し、平成28年には21,649人となっており、約2.7倍に増加した。要支援者・要介護認定者数は、今後も増加していくことが見込まれ、岐阜駅周辺だけでなく、日常生活のバリアフリー推進は、急務の課題になっている。

岐阜市議会でも、様々な議員がここ数年の議会質問で、公民館の2階への昇降機の設置や階段手摺の設置について、学校施設の車椅子使用者用トイレ、段差解消スロープ、エレベータ設置について質問されるなど、個別のバリアフリー施策の推進は、大きな関心をもって取り上げられた。私は、バリアフリーの取組は、各部ごとに行われている現状を変え、目標を定め、総括的な取り組み推進方針の策

定や推進部署が必要だと考え、2022年6月岐阜市議会一般質問で、「市内公共施設や市道の総合的なバリアフリー化の方針を示し、具体化の機運を高める必要がないでしょうか。岐阜市が障害の方も高齢の方も、妊婦さんやベビーカーを押した子育て世代にとっても住みやすいまちにしたいです。そして、物理的な対応だけでなく、次世代の子供たちに、困っている人を見たら、積極的に声をかけてみるなど、心のバリアフリー教育が必要ではないですか」と提案した。



広々とした新庁舎の1階スペースには多くの人を訪れる市民課や福祉を中心とする窓口が並んでいる

わたしには、今も、障害を抱えたたくさんの市民の声が寄せられている。「歩行器を利用している高齢女性は、歩道の段差は乗り越えるのが大変です。おまけに歩道の下り部分では、歩行器が加速してしまい、高齢女性の歩く速度では対応が難しい。」「車椅子ではのりこえられない歩道の段差とか、車椅子が通れない幅の車両進入禁止カラーコーンとか、登れないスロープとか、車椅子が横流れするカマボコ道路とか、たくさんあることを知ってほしい。」

## 5. 最後に

私は、生活習慣病の典型の病気で、不自由な体になった。しかし、多くの方の支援と充

実した社会保障制度のおかげで幸運にも活動ができるようになった。しかし、まだまだ障害の方が、自由に行動できる環境整備は不十分だと思います。今後、SDGs時代において、誰も取り残さない社会の実現のため、バリアフリーなまちづくりは必要不可欠な社会インフラ整備であると考えます。

## 調査研究「関市における地域づくりの現状と課題」の報告会を開催して

### 自治体・大学と連携し新しい方法での調査研究を

自治研センターは、1978年に発足して以来、県内各地で起こってきた問題や取り組みの調査研究を続けてきましたが、2021年度はこれまでにない新しい方法として、自治体、大学と連携した調査研究を企画しました。これは研究結果が自治体における課題解決の前進となることを目的とし、今回はセンターの会員自治体でもある関市の協力を得て取り組みを進めました。平成の大合併で旧関市と旧武儀町の5つの町村が一緒になり、V字のユニークな市域となった関市。「関市の成り立

ちと人口の動向」「まちづくり」「関市自治基本条例」「議会改革」「性に対する多様性」「自然環境と希少生物の保護」をテーマに関市のすがたを研究しました。

### 報告書にまとめて市長に報告会も開催

2022年3月には「関市における地域づくりの現状と課題」（センターホームページからも閲覧・ダウンロード可能）として報告書を完成させ、4月28日には富樫理事長から関市の尾関健治市長に研究成果を報告しました。尾関市長からは「関市で取り組んでいる



岐阜新聞 2022年4月28日 朝刊掲載



尾関市長に概要を説明する富樫理事長

各課題がどのように映っているのかを知ることができる大変興味深い貴重な研究報告である」と評していただきました。

8月8日には関市の「せきてらす」で報告会を開催しました。調査結果の解説や課題提起のほかグループワークを行い、関市のまちづくりをリードする地域委員会のみなさん、関市まちづくり協議会、岐阜大学の関係者、関市をはじめとする各級議員や議員経験者、関市職員、自治労組合員ら37人が参加し、情報や意見を交換する場となりました。



様々な方面から参加者が集まり情報交換を行った

## キーワードは人と人とのつながり

ワークショップではまちづくりの担い手の形成、多くの人を巻き込んで進める地域づくり、学校（学生）との連携、世代を超えて交流できる場所（サードプレイス）、地域と企業の関り、人口減少への対策など今後の課題が並び、まちづくりのキーワードは「人と人とのつながり」であることを再認識できました。



参加者の意見や思いを  
まとめて

中日新聞中濃版では8月2日に報告会の開催案内を記事に取り上げていただき、実際に電話での申し込みもいただきました。

報告会当日には岐阜新聞社中濃総局長の高井博文さんも参加され、8月21日付の同新聞の朝刊3面のコラムに「あらゆる組織で連携を」というタイトルで、この調査研究や報告会の内容について大きく取り上げてもらいました。また、関市の情報発信を行う小笠原佳奈さんご自身のサイト「関さんぽ」(<https://sekisanpo.com/>)9月21日付の記事の中で報告会について特集を組み、当日の写真も添えて分かりやすく紹介いただいています。

「時間が足りなかった。もっと議論を深めたい」という声が多く寄せられました。すぐ近くに住んでいても、まちづくりを考えるとという共通の思いを持ちながらも交流する機会がなかったみなさんが、この報告会の開催によって情報や課題を共有するスタートとなったことは意義深く思います。

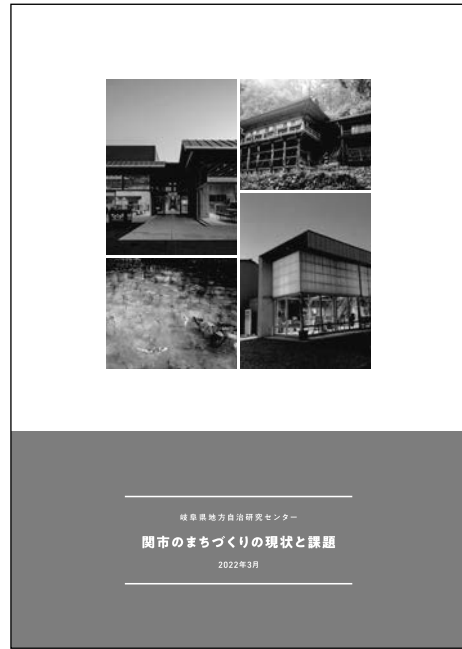
「今度うちでお祭りをするときは連絡しますわ!」「楽しみに待っていますわ!」、お互いの地域を訪問しようという会話もあちこちから聞こえてきました。センターでは調査結果の提案はこれからも続け、次へとつながる活動を進めて行きます。

関市まちづくりの現状と課題報告会  
 せきぎんポで8日  
 県地方自治研究センター（岐阜市今小町）は、所属する大学教授らが関市の行政や町づくりの課題をまとめた冊子「関市のまちづくりの現状と課題」を発行した。せきぎんポ（平和通）で8日、報告会を開く。

冊子は三月に発行。理事長の富樫幸一岐阜大特任教授（地理学）ら大学教授だけでなく、町づくりに注力する「関市まちづくり協議会」やNPO法人のメンバーも含めた計十人が執筆した。掲載している論文は議員報酬や地域委員会、シエーター、地域おこし協力隊について、市が抱える問題を鋭く指摘している。

富樫教授が市職員と知り合いだったことから実現した。富樫教授ら執筆したメンバー三人は四月に市役所を訪れて尾関健治市長に冊子を手渡した。

報告会は定員約四十人。六時開始。来場希望者はセ



中日新聞 2022年8月4日 朝刊掲載

sekisanpo.com

「関市のまちづくりの現状と課題」調査報告会。まちづくりの課題解決策は、人と人のつながり？

2022年9月21日

岐阜県地方自治研究センターが2022年3月に発行の「関市のまちづくりの現状と課題」。

関さんぽ 9月21日掲載

近年の地方行政には「協働」というキーワードがしばしば登場する。自治体が策定する総合計画はもとより、役所の部署名に据けて推進している市もある。地方自治の旗印となっている。

協働という概念は、行政と住民が力を合わせて取り組むと公共サービスの生産性は向上するという政治経済学の考え方に基づいてい。とりわけ地域の活性化やまちづくり、防災対策などの分野では住民が参加して要望を施策に反映させることでサービスの効果と満足度は上がるとされている。

協働を主導する住民とはどのような人々を指すのか。自治会なのか、あるいはNPOや奉仕団体なのか。中心となって動く住民グループのとりまめ手法は自治体によってまちまちのようだ。

今年3月、県地方自治研究センターが「関市のまちづくりの現状と課題」という冊子を発行した。同センターは地方自治や公共サービスの

「あらゆる組織で連携を」

区を単位とした「地域委員会」が設立され、公民センターや公民館を拠点に自主事業に取り組んでいる。具体的な内容としては歴史の掘り起こし、祭りの継承、里山環境保全、健康スポーツ事業、交流の場づくりなど地域に根差した企画が多い。独居老人や子どもの見守り活動を行っている地域もある。

各地域委員会には年300万円の活動予算に加え、拠点施設の職員人件費と維持管理費が市から支出されるという。これは組織率の低下が懸念されている自治会への助成額に比べると手厚い支援であり、関市では地域委員会が協働の旗振り役となっている。

一方、富樫理事長が指摘したの

いい機会になったようだ。住民による協働の取り組みをさらに充実させるためには、参加者を増やして裾野を広げる必要がある。地域委員会を中核に自治会、NPO、ボランティア団体といった自的や性格の異なる組織を幅広く巻き込んで全体をコーディネートするサポート体制づくりに期待したい。（中濃総局長 高井博文）

岐阜新聞 2022年8月21日朝刊掲載



- あちらこちらから「陶醉」「気高い」「謙遜」を花言葉にもつ金木犀の香りが漂う季節がやってきた。トイレの匂いと言うなかれ。一週間ほどの果敢ない開花時期ではあるが、密集した小さなオレンジ色の花から放たれる甘く、やさしい香りが秋の訪れを感じさせる。夏の厳しい暑さから解放されたこの香りは毎年、なぜか子供の頃に育った故郷を思い出させる。
- 成人を過ぎた頃、私は家族の都合で岐阜県民になった。友だちがいない土地で暮らすことに寂しさを感じていた。朝刊の岐阜県内版を読むたびにいつも「ここは故郷じゃない」とも感じていた。知り合いは、ご近所さまと仕事仲間だけ。ここに幼馴染みは誰もいない。いつか故郷に帰って暮らす日が来ることを夢見ていた。
- それが今ではどうだ。心の底から岐阜県民になっている。この間、岐阜県内の役場で仕事に就き、今はこうして岐阜県の地方自治を研究する機関誌の編集後記を書いている。どっぷりと岐阜県に浸っているではないか。岐阜県内版の記事は、今の私が最も興味が惹かれるコンテンツの一つだ。いつか故郷に帰ろうとしていたことさえも忘れ、住み慣れた我が家は長寿命化のリフォーム済みだ。これまで、私に接していただいた多くの人と時間が私の描く故郷の姿を変えた。
- ロシアによるウクライナ侵攻から8ヶ月が過ぎたが、一向に終息する目途が立たない。戦死者は民間人を含めて数万人、ウクライナを離れる避難民は数百万人と言われている。避難する人々はウクライナ人だけではない。プーチン大統領が軍への部分的動員を発表した直後、ロシア人もまた国際線のチケットを求めて予約サイトに殺到し、動員を免れるために多くの若者が国外へ避難した。鉄路や徒歩で非難する人も多い。ウクライナ人もロシア人も、多くの人々が家族を引き裂かれ、故郷を去る決断をした。
- プーチン大統領は核兵器の使用もチラつかせている。皮肉にも旧ソ連の指導者スターリンは「一人の人間の死は悲劇だが、百万人の死はもはや統計である」と言っただろう。この言葉はスターリンではなく、ナチス親衛隊のアイヒマンであるとも伝えられている。どちらが言ったとしても、残酷な言葉であることに違いはない。禁断のボタンに掛けた指を押し込めば、悲劇は即統計に変わるだろう。
- 既に失われた命は元に戻らない。しかし、今ならこの戦争を一時の悲劇で終わらせることができるだろう。戦死者が統計とされる前に、今すぐ戦争を終わらせよう。「気高い」つमりのプーチン大統領は、これ以上侵略行為に「陶醉」することなく、世界の人々が訴える言葉を「謙虚」に受け入れてほしい。国花であるヒマワリが咲く故郷で幸せに暮らせる日が早く実現することを心から祈る。

## 岐阜県地方自治研究センターのご案内

岐阜県地方自治研究センターは、岐阜県における地方自治・行財政・まちづくり等に関する研究活動を行うために、1978年6月に設立しました。自治体関係者や学識経験者及び県民のみなさんの意見交換を深めることによって地域に根ざした政策づくりを促進し、地方自治の振興と地域の活性化に寄与することを目的としています。

会員になると

- 機関誌「自治研ぎふ」をお届けします
- センターが主催する講演会・セミナー・視察・総会等のご案内
- 研究発表の場を提供します

会員になるには

- どなたでも会員になれます。
- 会費（事業年度毎年4月～翌年3月）
- 個人会員 年 2,000円（1口）
  - 団体会員 年 10,000円（1口）

機関誌「自治研ぎふ」

センターでは自治体行政地域振興・まちづくり等に関する調査・研究レポートを掲載した機関紙「自治研ぎふ」を会員向けに発行しています。

バックナンバー

「自治研ぎふ」のバックナンバーを販売しております。会員以外の方でもご購入いただけます。

- 1冊600円（送料込み）

バックナンバーの内容はセンターのホームページ上で公開しています。

ホームページ

<http://www.gifu-jichiken.jp/>

入会のお申込み・バックナンバーの申し込み・その他お問合せについては下記までご連絡ください。

岐阜県地方自治研究センター  
〒500-8069 岐阜市今小町15番地  
電話 058-265-3135 fax 058-267-0093  
E-mail info@gifu-jichiken.ne.jp

自治研ぎふ

JICHIKEN GIFU

Vol.  
133

2022年10月15日 発行

編集人=吉田 珠樹 発行人=富樫 幸一

【 発行所 】

岐阜県地方自治研究センター

〒500-8069 岐阜市今小町15番地

TEL 058-265-3135 (代)

FAX 058-267-0093

URL [www.gifu-jichiken.jp/](http://www.gifu-jichiken.jp/)

E-mail [info@gifu-jichiken.jp](mailto:info@gifu-jichiken.jp)

表紙の写真

高山市朝日町にある秋神白樺原生林です。白樺は岐阜県北部の高原や伐採跡地などにみられる樹木で、その白い膚が珍しく、いかにも清らかで人々に愛されています。秋神白樺原生林は、密生ぶりとまっすぐに伸びた生育の良さで日本の白樺林の代表と言えます。

(撮影／小井戸真人・高山市議会議員)