

都市政策

季 刊 第 120 号 '05. 07

特集 地方自治体の人事・給与

- 地方公務員任用の多様化・弾力化……………稲 継 裕 昭
自治体人事給与行政の改革……………高 寄 昇 三
自治体給与システムに関する一考察……………野見山 宏
人材育成型人事考課制度の設計思想……………小 堀 喜 康
寝屋川市における360度人事評価制度の取組
……………寝屋川市総務部人事室
組合の視点からみた地方自治体の人事・給与……………大 森 光 則

行政資料

- 「新たなビジョン（中期計画）」の概要 ……神戸市企画調整局
平成16年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書（概要版）
……………(財)神戸都市問題研究所

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第119号 主要目次 特集 地域におけるセクター間の連携

地域におけるセクター間連携の課題と展望	出井 信 夫
NPOの活動事例からみる地域連携のすすめ	中村 順 子
セクター間連携によって広がる コミュニティビジネスの可能性	矢ヶ崎 紀 子
CSR（企業の社会的責任）を通じた セクター間の連携の現状と課題・方向性	岸 田 眞 代
「市民による地域活動の推進に関する条例」に 影響を及ぼした野田北部地区の取り組み	山 田 敏 之
多様なセクターが参画・連携する 新たな事業体による地域運営を展望して	大 島 博 文

行政資料

地域連携型セクター（産・官・民）による地域社会活性化	（財）神戸都市問題研究所
「神戸2010ビジョン（原案）」の概要	神戸市企画調整局

次号予告 第121号 特集 集客観光都市の創造

2005年10月1日 発行予定

「集客・観光の都市的課題」	貴多野 乃武次
成熟都市の集客産業の展望	宗 田 好 史
「集客・観光・交流」型の都市観光行政	中 尾 清
観光産業からみたお客さまの集客・交流ニーズについて	高 崎 邦 子
心で観る歴史—人とのふれあい—	小 池 弘 三
「人が集い、交流し、魅力あふれる観光交流都市」の創造へ向けて	中 瀬 俊 明

は し が き

現在、国・地方を通じて、公務員制度改革を巡る議論が活発になってきた。現行地方公務員法の特徴は、国家公務員法と同様に、「職」を中心とした人事行政を採用していることにある。また、成績主義を根本原則としており、職員の勤務成績を評定し、その結果に応じた措置をとるべきことも定めていることも挙げることができる。しかし、運用実態は、任用も給与も「職」を中心とした制度から乖離し、成績や能力との結びつきも曖昧なまま運用されており、この結果、地方公務員の人事管理は、職員の高齢化ともあいまって、硬直的かつインセンティブの少ないものとなっているという問題点が指摘されている。

そこで、数多くの改革案が出されており、その一つとして、地方公務員制度調査研究会は、平成11年4月に、「地方自治・新時代－地方公務員制度改革の方向－」を提出し、その中で、年功重視から能力・実績主義の人事管理への転換と多様な人材の確保・活用を提言している。また、平成13年12月に、「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。この大綱の大部分は国家公務員制度改革に関するものであるが、地方公務員制度の改革についても、「地方自治の本旨に基づき、地方公共団体の事情を勘案しながら、・・・」「国家公務員制度の改革のスケジュールに準じて速やかに所要の改革を行う」と述べられている。

地方公務員制度調査研究会の報告書の内容を踏まえて、平成16年6月には、地方公務員法が改正された。この法改正では、任期付採用の拡大等の任用及び勤務形態の多様化、計画的な人材の育成、人事行政運営における公正性及び透明性の確保、人事委員会及び公平委員会の機能の充実などを目指している。

こうした動きに加え、地方分権への流れや新公共経営（NPM）の適用なども背景として、新しい人事・給与制度を導入する動きが活発化している。人事評価の先進事例としては、岸和田市や寝屋川市などが挙げられる。岸和田市では、これまでの「処遇管理型」の人事評価制度とはかなり異なった「人材育成型」の評価制度を開発している。また、寝屋川市では、被評価者（部長以上）に対し「360度（多面）評価」を実施している。

本号では、このような公務員制度改革を視野に入れ、その根幹的な部分である人事・給与制度を中心に、自治体における制度の変遷や現行制度を考察していただくとともに、制度の改革の方向を論述していただき、また改革を考える上で参考となる事例として英国地方自治体や岸和田市・寝屋川市を紹介していただいた。

特 集 地方自治体の人事・給与

地方公務員任用の多様化・弾力化……………	稲 継 裕 昭	3
自治体人事給与行政の改革……………	高 寄 昇 三	25
自治体給与システムに関する一考察……………	野見山 宏	34
人材育成型人事考課制度の設計思想……………	小 堀 喜 康	45
寝屋川市における360度人事評価制度の取組 ……………	寝屋川市総務部人事室	63
組合の視点からみた地方自治体の人事・給与……………	大 森 光 則	79

潮流

灘区と大学との連携協力 (91)	AED	(93)
日本21世紀ビジョン (95)	認知症	(96)

行政資料

「新たなビジョン(中期計画)」の概要……………	神戸市企画調整局	98
平成16年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書(概要版) ……………	(財)神戸都市問題研究所	135

新刊紹介

欧米のまちづくり・都市計画制度 (175)	スウェーデン・スペシャル(Ⅲ)	(176)
NPMによる経営革新 (177)		

地方公務員任用の多様化・弾力化

－英国地方自治体の事例－

稲 継 裕 昭

(大阪市立大学大学院法学研究科教授)

はじめに

日本の地方公務員は、従来、フルタイムで定年まで勤務するのが当然と考えられてきた。地方公務員法もそれを前提として種々の服務上の規律を規定している。しかし、近年の民間企業における勤務形態の多様化・弾力化の動向や、行政内部における種々の要請から、国家公務員および地方公務員制度における弾力化・多様化が検討され、徐々に実施されている(表1参照)。

現行法上、地方公務員として可能な任用形態は、①任期の定めのない常勤職員、②臨時・非常勤職員(地方公務員法第17条、第22条第2・5号、他の法律)、③高齢者再任用、④任期付研究員、⑤任期付採用職員、⑥任期付短時間勤務職員、⑦任期の定めのない常勤職員の部分休業、となっている。従来、①が原則で、②がかなり存在するという実態だったのが、ここ数年で大きく変容しつつある¹。構造改革特区に関して、一層の任用の弾力化が申請されていることからわかるように、地方自治体現場における現実の要請も多い。ただ、現行制度からくる種々の限界も指摘されているところでもある。

本稿では、このような柔軟な雇用形態への流れについて比較の観点から考える素材を提供するため、英国の地方自治体における多様な任用・勤務形態について、特に、ジョブシェアに焦点をあてて、事例を紹介するものである。

1 この点について詳しくは、次の論文を参照のこと。西村美香「地方公務員制度における任用の多様化・弾力化の限界」『都市問題』第95巻第12号、2004年12月。

表1 任用における多様化への動き

年 月	地方公務員	国家公務員	民間
1997年 6月		任期付研究員法	
1999年 3月		「公務員制度調査会」 答申	
4月	「地方公務員制度調査研究会」 報告（IV. 多様な勤務形態 の導入）		
2000年 4月	任期付研究員法		
11月		一般職任期付採用法	
2001年 1月		行政改革事務局公務員制度等 改革室設置	
12月	公務員制度改革大綱閣議決定		
2002年 2月	「分権型社会における任用制 度のあり方等に関する検討会」 提言		
5月	任期付採用法		
9月	「分権型社会における任用制 度のあり方等に関する検討会」 最終報告		
12月	多様な働き方とワークシェアリングに関する政労使合意		
2003年 12月	「地方公務員制度調査研究会」 報告『分権新時代の地方公務 員制度－任用・勤務形態の多 様化』		
2004年 6月	地方公務員法、任期付採用法 改正		
7月		人事院「多様な勤務形態に関 する研究会」中間取りまとめ 『公務部門における勤務時間 の弾力化・多様化について』	

第一節 英国自治体における人事給与制度と任用・勤務形態の多様化

(1) 人事給与制度一般

英国では日本の地方公務員法に該当する法律はなく、民間企業の労働者と同じ労働法（法、慣習法、規則等）の適用を受ける。人事諸制度に関して地方公務員を通じて適用される特別法はない。

日本においては、国の場合も地方自治体の場合も、クローズド・キャリアシ
都市政策 No.120

システム（内部昇進制）が基本である。学卒後すぐに採用した若者を、さまざまな部署を異動させて徐々に上位のポストに昇進させていく。英国でも国家公務員制度は（近時変容はあるものの）伝統的にクローズド・キャリアシステムをとってきた。しかし、英国の地方自治体では、管理職の多くは外部から求めるのが一般的である。この慣行は国家公務員よりも民間企業における雇用慣行に近いといえる。

ただ、比較的低位の職種については、動きはそれほどあるわけではない。同一の自治体の中でも、本人が希望しない限り、同一の職場、職務・給与バンドにとどまるのが普通であって、日本のような定期人事異動もないし、また、年齢とともに給与がほぼ自動的に上昇する仕組みにはなっていない。

採用について、人事委員会による試験を原則とするといったような日本の地方公務員法に相当する法律も存在しない。どのような採用手続をとるかについては、それぞれの地方自治体がもっとも適当と考える方法によればよいということになる。一般的には自治体の決めたフォーマットによる申し込みをしてきたものの中から、当該職に必要な資格等を満たしているものについて候補者名簿を作成し、その者たちについてジョブ・インタビューを行って、採用を決定するという場合が多いようである。

空きポストは通常、広告により募集されるが、その方法は様々に異なる。最近ではホームページにより公募することが多いが、その他にも無料で配布されるコミュニティペーパーや地元紙、一般紙、専門職や上位の職種については、さらに専門誌に広告が掲載されることが多い。

昇進の実態も日本の地方自治体とは大きく異なる。日本の場合は空席のポストは一定期間ごとの人事異動によって補填するのが通例であるが、英国の地方自治体の場合はそのような定期人事異動というものはない。空席のポストも多くの場合採用と同じ手続となる。内部で適任者がいる場合でも、彼（彼女）を候補者に含めた採用選考の形態をとることが多い。

職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は地方自治体と職員との雇用契約により定められる。雇用契約に当たっては、いわゆるホイットレー方式による全

国レベルの労使交渉機関「全国合同評議会」(National Joint Councils: NJC)による給与等の勤務条件についての「全国合意」を基準とするのが通例である²。ホイットレー方式による全国レベル交渉を中心とした給与決定方式は近年徐々に変化の兆しを見せ、特に国家公務員においては1996年からは各省庁・エージェンシーが個別の給料表を持って個別の交渉を行うようになったが、このような給与交渉の分権化が進む英国においては「全国レベルでの給与・勤務条件の合意が支配的な役割を果たしている、最後に残った大きな部門は地方自治体である」ともいわれる。

基本的にそれぞれの職種の全国合同評議会ごとに給与・勤務条件等を交渉し、妥結し、それが当該職種などの「全国合意」となる。各地方団体は「全国合意」に拘束される法的な義務はないが、基本的には全国合意に従った給料表を用いている団体が多い。

(2) 任用・勤務形態の多様化

英国の使用者は従来、ジョブシェアリングなどの変則的な雇用契約に関して「瑣末な動きであり、実施しなければ法律違反になるため我慢するしかない制度」とみなしてきたが、最近では、従業員に柔軟性のある労働時間を提供できる主要な方法とみなすようになってきている。フルタイムからパートタイム雇用への切り替えや、ジョブシェアを認めるといった「ファミリー・フレンドリー(家族に優しい)」な慣行を提供することは、労働者が仕事と家庭責任を取る上で、重要であると考えられるようになってきている³。さらに、最近の動きとして、「仕事と生活のバランス(work-life balance)」ということが盛んに言われるようになり、国(貿易産業省)もそれを推進している。

地方自治体の場合は、その推進に積極的であり、全国合同評議会中最大の「全国地方自治体職員合同評議会」が発行している『バランスを見つけて一仕

2 詳しくは、稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年、第6章。

3 *IRS Employment Trends 697*, February 2000, *IRS Employment Review 775*, May 2003).

事と生活のバランス政策の実践』⁴には、次のような柔軟な雇用形態の紹介、事例、留意点などが掲載されている。

- ・「圧縮労働週」(Compressed weeks/ fortnights: 1日あたり勤務時間を増やして、総勤務時間を週4日や4日半に圧縮して勤務したり、あるいは2週間で9日間勤務にすること)
- ・「勤務時間の自発的変更」(Voluntary changes in the number of hours: 自発的勤務時間縮減、ジョブシェア、2つ以上のパートタイム職をカップリングして勤務時間を増加する、などの諸方法)
- ・「フレックスタイム」(Flexitime)
- ・「学期中勤務形態」(Term-time working: 授業のある間だけ働く。学校に勤務する職員で、学童期の子供を持つ者が、学校の休暇期間中は自分の子供と過ごす時間を持ちたいと考える場合などに多い)
- ・「平均(年間)勤務時間方式」(Averaged/ Annualised hours: 一定期間、例えば一年間での勤務時間を満たすよう、各週においては、勤務時間を柔軟に組む方式)
- ・「勤務時間交換」(Swapping hours: 異なる時間に勤務する同種の業務を遂行する者の中で、勤務をスワッピングすること)
- ・「ジョブシェアリング」

また、同書には、勤務場所に関して、在宅勤務に関する事例や、キャリア・ブレイクの休暇、退職前勤務時間縮減などの諸休暇についての紹介がなされている。

実際、このような政策を積極的に推進している自治体も多い。例えば、ロンドンのカムデン自治体では、柔軟な雇用政策に相当力を入れており、上掲書の発行前に既に、「カムデン・スキーム」⁵を発出している。圧縮労働週(compressed working week)や自発的勤務時間削減(V-time)、キャリア・ブレイク、ホームワーキングなど種々のフレキシブルワークに取り組んでおり、また、それに参加している職員数も急増している(例えば、ホームワーキングには、

4 National Joint Council for Local Government Services, *Finding the balance: Work-life policies in practice*, September 2001, Employers' Organisation.

5 Camden Employment Policy and Advice Team, *Camden work-life balance schemes*, June 2001.

表2 イングランドにおける地方自治体職員数（2003年6月現在）

（単位：人，％）

		職員数(人)	割合(%)	男女別構成比(%)		
				フルタイム	パートタイム	合計
男性	フルタイム	415,778	77.6	40.2		
	パートタイム	120,118	22.4		11.6	
	計	535,896	100.0			25.9
女性	フルタイム	617,316	40.2	59.8		
	パートタイム	917,427	59.8		88.4	
	計	1,534,743	100.0			74.1
合計	フルタイム	1,033,094	49.9	100.0		
	パートタイム	1,037,545	50.1		100.0	
	計	2,070,639	100.0			100.0

資料出所：Employers' Organisation, *Local Government Employment Digest*, Number 221, December 2003, Table 5.2.2 を基に，筆者作成。

表3 地方自治体職員のプロフィール

（単位：％）

		地方自治体職員	英国全体
年齢別割合	16-24歳	6	15
	25-39歳	33	39
	40-49歳	29	23
	50歳以上	31	23
性別割合	男性	29	53
	女性	71	47
雇用形態別割合	無期限	89	93
	期限付雇用	11	6
期限付雇用の内訳	季節労働	0.3	0.3
	任期付雇用	7.4	2.9
	臨時雇用	1.0	1.2
	派遣	1.5	1.2
	その他	1.2	0.6

資料出所：表1に同じ。Table 5.1（オリジナルデータは，Labour Force Survey, March-May 2002）

注：イングランド及びウェールズを含む。

全体の9%の職員が，圧縮労働週には4%の職員が参加している）。

英国（イングランドのみの集計）の地方自治体の職員数は，表2のとおりで，全体で約207万人である。男女別に見ると女性が4分の3を占めている。パー

トタイムは全体の約半分を占めているが、女性だけで見ると、150万人のうち90万人余り、およそ6割がパートタイムである。パートタイム職員の大部分(約9割)が女性であることもわかる。雇用形態別に見ると(表3—イングランドとウェールズの計)、無期限雇用(permanent)が89%、期限付雇用(temporary)が11%であり、民間企業に比べて、期限付雇用の割合が5ポイントほど高い。

表2から明らかのように、英国の地方自治体では、パートタイム職員の割合が約半数(女性の場合は約6割)にのぼっており、柔軟な雇用形態のうち、パートタイム職員の問題は極めて多くの職員の問題でもある。すでに述べたように、英国の自治体職員は、民間企業の労働者と同じ労働法(法、慣習法、規則等)の適用を受けるが、パートタイムをはじめとする柔軟な雇用形態についても同様である。ここで、英国パートタイム労働者について簡単に見ておきたい。

英国全体のパートタイム労働者は、1970年初頭には15%前後であったが、その後拡大の一途を示し、1990年代後半には30%前後とほぼ倍増している。拡大に対し、立法の手当ては遅れがちであったが、パートタイム労働者の8割以上が女性であることから、「パートタイム労働者に対する差別が女性に対する間接差別を構成する」との判例が1980年代以降蓄積されていき、パートタイム労働者の救済法理として認識され、拡充されていくこととなる。

そういった判例動向のもと、1990年代の後半以降、雇用権法、雇用法、労働関係規則などの改正が多く行われた。

まず、従来は、労働時間が週16時間以下の労働者は労働保護法制から適用除外されていたが、これは1995年雇用保護(パートタイム被用者)規則(Employment Protection (Part-time Employees) Regulations 1995)によって廃止された⁶。つまり、労働時間のいかんにかかわらず、労働保護法制が適用されることとなった。

その後、欧州共同体のパートタイム労働に関する理事会指令(EC Directive

6 'Part-time workers,' *IDS Studies* 715, September 2001.

97/81/EC of 15 December 1997) を国内法化する義務を負うこととなる。同指令は、パートタイム労働者の不利益取扱の禁止、労働者の要求によるフルタイムからパートタイムへの異動の考慮などを規定していた。英国政府は1999年雇用権法 (Employment Rights Act 1999) にパートタイム労働者の保護のための規定を定め、2000年には「パートタイム労働者 (不利益取扱防止) 規則」 (The Part-time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2000) が制定、施行された⁷。

この規則の施行により、パートタイム労働者にはフルタイム労働者と同様の時給率を支払わなければならない、また、年休、出産休暇、親休暇 (父親休暇) および扶養している者の介護等のためのタイムオフについても、フルタイム労働者と同様の権利が保障されることとなった。その結果、パートタイムとフルタイムは労働時間の差だけとなり⁸、勤務時間の割合に応じて (Pro Rata)、種々の休暇等が付与される⁹。

7 Peter Chandler, *Employment Law 14th ed.*, Kogan Page, 2003, pp.344-45.

8 もっとも、「比較可能なフルタイム労働者」が存在しない業種、職場では、不利益取扱の立証が困難であり、この点について労働組合会議 (TUC) は、「仮の比較対象者」の設定を求めている。

9 この他、最近では、次のような規則が制定・施行されている。

まず、2002年期限付労働者 (不利益取扱防止) 規則 (The Fixed-term Employees (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2002) は、期限付雇用契約の下で雇用される従業員が不利に取り扱われる慣行をやめさせ、期限付雇用の質を向上し、雇用者が期限付雇用契約を濫用することを防止しようとするものである。すなわち、①一度でも期限付雇用契約が更新された場合には、4年後に無期限雇用となる、②最初の期限付雇用契約の期間が4年以上である場合は、契約が更新されれば無期限雇用となる、といった保護規制がなされている。Chandler, *Op.Cit.*, pp.337-343.

また、2002年柔軟な勤務形態 (手続) に関する規則 (The Flexible Working (Procedural Requirements) Regulations 2002)、および、2002年柔軟な勤務形態 (資格、苦情・救済) に関する規則 (The Flexible Working (Eligibility, Complaints and Remedies) Regulations 2002) も制定・施行されている。これにより、子供を有する労働者が一定の要件のもとにパートタイム勤務を含む柔軟性のある労働環境を提供するよう雇用者に要求する権利を有し、雇用者はそのような要求を検討する義務が発生する。ただし、従業員は、柔軟性のある労働環境に対する絶対的な権利を有するわけではない。

具体的には、6歳以下の子供 (傷害を有する子供の場合は18歳まで) を有する父母である労働者 (6ヵ月以上の継続勤務者に限る) は、雇用者に対して、労働時間、労働場所の変更を請求することができる。Chandler, *Op.Cit.*, pp.288-292.

このように、法的取扱が徐々に進展してきたが、地方自治体の実態はその先を行っている。先進的な自治体においては、「2000年パートタイム労働者（不利益取扱禁止）規則」などのハードルはずっと以前にクリアしているというのが、人事担当者が異口同音に唱えていたことであった。

なお、地方自治体においても、フルタイム職員がパートタイム職員へ転換を請求する権利までは保障されていないが、雇用主である各自治体の判断で個別に認めていることも多い。たとえば、バーネット自治体のジョブシェアについてのヒアリングに応じてくれた人的資源管理担当課長自身の事例が参考となる。彼女自身、バーネットが3つ目の自治体である。バーネットにおいては当初、フルタイム職員として採用されたが、子供ができたときに上司と相談して18時間勤務のパートタイム職員に転換した。その後、子供の成長に伴い27時間勤務のパートタイム職員となり、さらに35時間勤務のフルタイム職員に戻ったとのことである。当然、そのつど、上司と職員との間の話し合いが持たれ、両者がメリットを感じて勤務時間数が戻ったということであり、雇用者側がメリットを感じなければ、勤務時間数を戻したりフルタイムに戻したりする義務を有しているわけではない。

第二節 英国自治体におけるジョブシェア——バーネット自治体を中心として

(1) ジョブシェア

1人のフルタイム職員の仕事を2人の職員に分割した場合、ジョブシェアが行われたという。

英国におけるジョブシェアは、フランス、オランダやドイツなど集団的な時間短縮による雇用創出（維持）を目指した「ワークシェアリング」¹⁰と異なり、むしろ、個人の選択を重視するものである。また、当該職に必要な技能の持ち主を獲得し維持する採用戦略の一環でもある。

10 小倉一哉『欧州におけるワークシェアリングの現状—フランス、ドイツ、オランダを中心に』日本労働研究機構、2001年12月（JIL 労働政策レポート）。鈴木宏昌「ワークシェアリングをめぐる欧州先進国の動向と日本の課題」『世界の労働』第52巻第4号、2002年4月。

ジョブシェアは1970年代半ば以降、まずは公的諸部門を中心にはじまり、徐々に浸透して行ったと言われている¹¹。ある調査によれば、1986年時点で既に、英国の自治体の3分の1がジョブシェアの機会を職員に提供している。ロンドンの自治体をみると、1981年時点でジョブシェア政策を持っているものは、32自治体のうち2自治体（Borough）に過ぎなかったが、1986年時点では18自治体がジョブシェア政策を開始しており、6自治体が検討中であった¹²。さらに、1997年時点の調査¹³では、28自治体が既にジョブシェア政策を持っていた。

(2) バーネット自治体におけるジョブシェア

ジョブシェアの事例としては、バーネット自治体（London Borough of Barnet）の取組みが英国内でも比較的注目されている。そこで、本稿では自治体におけるジョブシェアの事例として、バーネットの事例をとりあげることとする¹⁴。

①ジョブシェア制度の背景

バーネット自治体は、ロンドンの北部、フィンチェリー、ゴルダースグリーンなど日本人駐在員が多く住む地域やヘンドン、エッジウェアといった多様な人種が住む地域を含む。人口は約31.5万人である。職員数は、約9,200人、うちフルタイム職員5,500人、パートタイム職員3,700人である。男女別に見ると、フルタイム職員の6割弱、パートタイム職員の9割以上が女性である。フルタ

11 稲上毅『現代英国労働事情—サッチャーイズム・雇用・労使関係』東京大学出版会、1990年、182頁。

12 New Ways to Work, *Job Sharing: Putting Policy into Practice—The Local Authority Experience*, 1987.

13 New Ways to Work, *Job Sharing and Flexible Working in the London Boroughs*, 1997.

14 以下の記述の多くは、バーネット自治体の人的資源担当課長モーリーン氏（London Borough of Barnet, Ms. Maureen Topping, Manager, Human Resources Management）へのヒアリング（2003年9月）およびその際に提供された資料等にもとづく。

イムカウント¹⁵した職員数は約7千人となる。

バーネットのジョブシェア制度は、1986年の導入当初はごく例外的に認められるという程度のものにすぎなかったが、1996年に根本的な制度変更があった。新制度の下では、すべての職はジョブシェアに適すると仮定されており、当該職が特別の理由でジョブシェアするに適當ではないと書き記した事実の申し立てがある場合のみ、例外的にエグゼンプト職（ジョブシェアの除外職）と認められる。つまり、組織内のすべての職についてジョブシェアが可能であることが基本原則となったのである。

政策転換の背景は、職員全体を巻き込んだ「平等監査（equalities audit）」である。これは、バーネットの業務計画の中にある平等機会戦略とリンクしたものであった。1995年に行われた監査の結果、主として産休から戻った女性職員から、ジョブシェアをはじめとした柔軟な雇用形態に向けての強い要望がある、ということが明らかとなった。そこで、組織としてより強くジョブシェアを支える仕組みが考えられることとなり、1996年の抜本的な転換にいたったという¹⁶。

15 勤務時間をフルタイムに合わせて計算したもの。英国の統計では、しばしば Headcount（総人数）と並んで FTE（Full-time Equivalent）として数値が掲げられている。例えば、Civil Service Statistics を参照。

16 バーネット自治体として何故ジョブシェア政策をもつかについては、職員（志願者含む）向けの小冊子『バーネットにおけるジョブシェアの説明』（*Job Sharing Explained in Barnet*, Barnet Council HR Strategy Unit, May 1996. Amended April 2000. 以下、*Explained* と略する。）に概略次のように説明されている。（*Explained*, p.2）

- ジョブシェア政策は、市の平等機会政策および戦略の一部を形成するものであり、コミュニティと職員の双方に、より柔軟性と機会をもたらす。
- 貴重な能力をもった職員（多くは産休後に復職する女性）を自治体に引きとめることができる。また、ジョブシェアは、通常なら標準的な勤務時間の職に応募することができないような人々を採用する有効な方法ともなりうる。この中には、医学上の理由からフルタイム勤務することができない障害者を含む。
- 勤務時間中、より集中して働くことになる結果、モチベーションと生産性が向上する。歯科・医者・病院などへの通院や、地域活動には、通例、割り当てられた勤務時間外に行くので、ジョブシェアをしているものの欠勤率は低い。
- 一つのポストに二人の職員の機能・能力が結びついて、組織としても得るもの大きい。

1996年に新しいジョブシェアの仕組みを導入してからは、ジョブシェアを利用する人員数も飛躍的に増え、2003年では、職員の約4%にあたる350人がジョブシェアを利用している。

シェアをする職種・職位にも広がりが出てきた。以前は、ジョブシェアを実際に利用するのは、いわゆる行政職でしかも秘書業務や定例的な業務についている比較的下位の職位のものが大部分であった。しかし、新制度になってからは、福祉のケースワーカーや、首席財政官（Principal Financial Officer）、首席弁護士（Principal Solicitor）、研修アドバイザー、戦略行政官、そのほか、マネージャークラスもジョブシェアを利用している。人的資源管理担当部長のポストですら、ジョブシェアされたことがある。数年前まで、ジョブシェアをしている管理職には、部下を的確に監督することはできないと思われていたが、現在ではその見方は変化しているという。

②ジョブシェアの手続き

上に見たように、バーネットにおけるジョブシェア制度の見直しは、産休明け後の女性職員からの勤務時間減の要求が主たる原動力となって進められたものであるが、新制度は、すでにバーネットの職員である者だけでなく、空きポストへの外部からの応募者がジョブシェアを希望する場合にも等しく適用される。

(2a) 外部からの応募

(i) ジョブシェアの適否の判断

ある職（ポスト）に空きが出た場合は、内部および外部への広告をして採用手続が開始されるが、新制度の下においては、採用手続開始前に、ジョブシェアについて考慮することが必要となる。該当部門の所属長が「当該職はジョブシェアするに適當ではない」と決定しない限り、当該職はジョブシェアの対象となる（図1【Step1】）。

当該職が「ジョブシェアするに適當ではない」と判断される例外的な職は、主としてサービス供給面で不都合がある場合に限られる。例えば、職員が施設

に住み込みで働くような寮監・寮母のような職種（caretaker）の場合は、2人のジョブシェアラーが仕事と住居をシェアするのは不可能だと判断される。また、障害のある子供のケアをしているケースで、その子供が特定の職員しか受け入れない場合や、担当職員が入れ替わることにより子供がストレスを感じてしまうような場合には、エグゼンプトが正当化される¹⁷。このような職については、所属長が判断し、その結果が記録され、人的資源担当部門に保管されることとなる（【Step1】→Yes→【Step2,3】）。

基本的には、上の例にみたように、当該職がエグゼンプトであると判断されるのは、かなり例外的な事例に属し、ほとんどの職は、ジョブシェアの対象となっている（【Step1】→No）。最初に述べたように、課長クラスのポストでもジョブシェアが可能な職であると認識されているし（ただし、実際にジョブシェアされている例は多くはない）、局部長のポストも基本的には可能だと判断されているという。

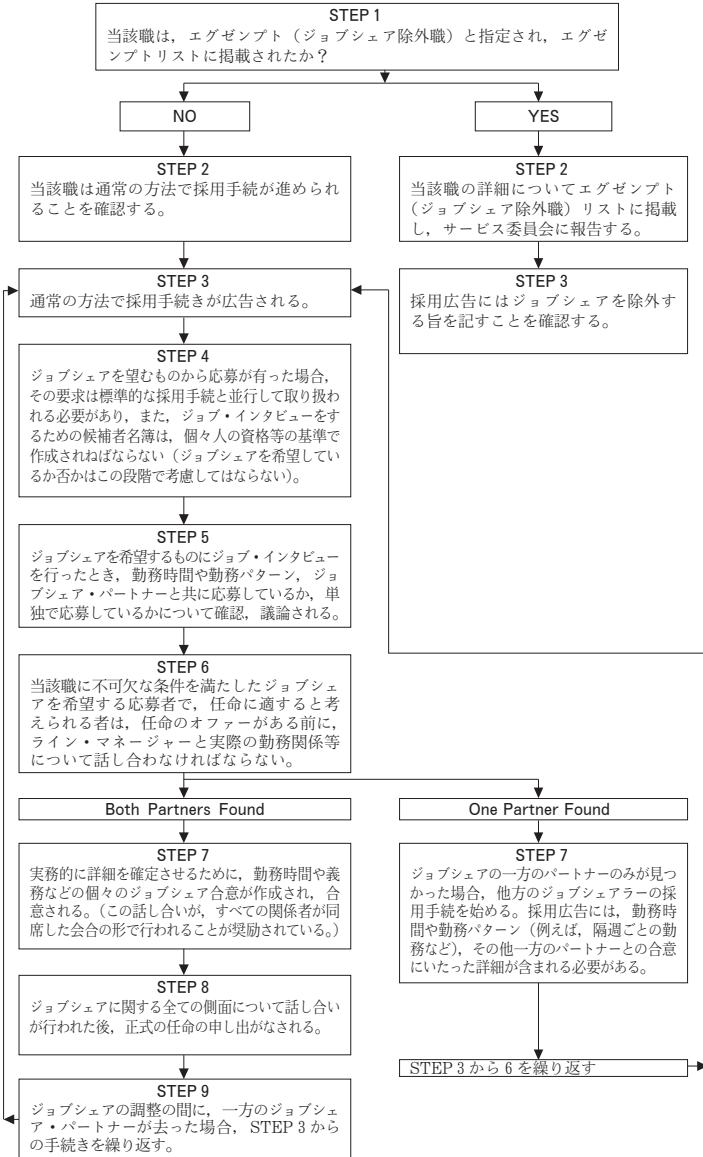
(ii)採用手続

所属長が当該職がジョブシェアに相当であると認めれば、通常の採用手続が開始される（【Step1】→No→【Step2,3】）。採用告知には、当該ポストがジョブシェア可能であること、およびバーネットのジョブシェア政策についての簡単な説明を含んでいる必要がある。

空席ポストへの採用手続を進める際には、（均等機会の観点から）フルタイムで働きたいと希望するものと、ジョブシェアで働きたいと希望するものとは、同じ採用手続が進められる。選抜候補者リストを作成する際にも、当該職に不可欠な基準を満たす応募者であれば、ジョブシェアの希望の有無をかんがみることなくマネージャーはリストに載せなければならない。つまり、ジョブシェアを希望しているからといって、リストからはずすことは許されない（【Step4】）。なお、ジョブシェアを希望するものは、勤務可能な曜日や時間帯

17 ヒアリングによる。なお、'Jobsharing innovations at Barnet Council,' *IRS Employment Trends* 677, April 1999, pp.10-16 および *IDS Studies* 695: *Job-Sharing*, September 2000 も参照。

図1 ジョブシェア採用手続（バーネット自治体）



資料出所：Barnet Council HR Strategy Unit, *Job Sharing Explained in Barnet*, May 1996. Amended April 2000.

などの詳細を知らせる必要がある（【Step5】）。選抜決定の際にも、ジョブシェア希望であるかどうかによって差を設けることはできない。当該職の遂行能力が最も高いと判断される者を採用することになる¹⁸。

最も適任と考えられる候補者がジョブシェア希望者であって、もう一人のジョブシェア適任者が見つからない場合、マネージャーは、当該候補者に関して任命手続きを進め、もう一方のジョブシェア・ポストについて、再度採用告知をすることになる。

インタビューの結果、適任の候補者が見つかったも、業務調整および職務の割り振りに関する合意（アグリーメント。内容については後述）がなされない限り、任命の正式なオファーはなされない。アグリーメントは、書面にしたもので、かつ、ジョブシェア・パートナーおよび関連する上司の間でなされる必要がある。また、所属長が、アグリーメントに同意していることが必要である。

（iii）ジョイント・アプリケーション（共同申込）

日本の地方自治体の採用手続からは想像できないが、ジョイント・アプリケーション（Joint Application）に関しての記述もリーフレットには掲載されている。

ジョイント・アプリケーションとは、特定のポストをシェアしたいと考える2人の申込者が共同して同時に応募することをいう。この場合も、それぞれが別々の応募書類を提出するが、そこに「〇〇氏とジョブシェアをしたい旨」を記した書類を添付する。申込みにあたっては、もし〇〇氏が採用過程で落ちた場合でも他の応募者と当該職をシェアすることを望むか否かについても記しておく必要がある。

ジョイント・アプリケーションを認めるといっても、やはりそれぞれが個人として能力実証されるので、一方だけが採用されることも当然あり得る。

18 ジョブシェアを希望していても、当該職の特定の側面にのみ関連して評価がされるわけではなく、当該ポスト全体について、希望者が適任であるかどうかの評価されるのは、フルタイムの場合と同じである（すなわち、当該職であればどのような職務の割り振りがあっても対応可能であることが必要）。

(②b)フルタイム職員からのジョブシェアの要求

すでにフルタイムの職員として勤務している者からの当該職をジョブシェアにしてほしいという要請は、該当部門の所属長が「当該職はジョブシェアするに適當ではない」と決定¹⁹しない限り、受け入れられることになる。

ただしこの場合、希望する職員は、ラインマネージャーに、可能な限りの予告をしなければならない²⁰。職制側が、適任のジョブシェア・パートナーを採用するため、あるいは、サービス提供の水準を下げないための調整をするためには、ある程度の時間が必要だからである。

なお、職員からのジョブシェアの要求が認められたとしても、それがただちに開始されるのか、適切なジョブシェア・パートナーの採用までの間フルタイムで働くことになるのかについては、マネージャーが決定する。ただ、開始を遅らせるとしても、不合理に長引かせることはできない。

③ジョブシェア・アグリーメント

アグリーメントにおいては、業務運営上の必要事項や制約、従事する業務の種類や特別の技能、パートナーの知識、能力などを考慮に入れつつ、次の項目をカバーしている必要がある。

- ・パートナー間の勤務時間の割り振り²¹
- ・パートナー間の引き継ぎの必要性、および、引き継ぎ時間
- ・ジョブシェア・ログ（連絡簿・業務日誌）の整備
- ・休日および年次休暇の勤務時間割合に応じた（pro rata）処理
- ・監督の程度

19 これについては、空ポストが発生した場合（上述の(a)(i)）と同じ基本原則となる。

20 *Explained* には、「職員は、ジョブシェアの要求が、直ちに実現すると期待してはならない」と注意喚起されている。

21 バーネットでは、勤務時間の割り振りについて、次のような様々な方法を認めている。

- ・隔週交代での勤務
- ・週を前後半に分けて、例えば月曜から水曜午前中までと、水曜午後から金曜までのように勤務する。
- ・午前中と午後とを分けて勤務する。

・責任の割り振り、業務の分担、その他記録にとどめておく必要があるもの

もし、議論の結果、個々のジョブシェアについて勤務時間や業務分担などの点で合意に達しなかった場合、当該職は再度、募集広告の手続きに入ることになる。

ジョブシェアラーは、個々の雇用契約に基づいて任命される（一般の職員と同様である）が、アグリーメントはこの雇用契約の一部を構成する。フルタイム職員がジョブシェアに移行する場合は、修正された雇用契約を結ぶことになる。

④ジョブシェアの実際の運用

ジョブシェアの基本は、報酬や勤務条件のすべての側面について、フルタイムの場合を基準とした勤務時間割合に応じて、パートナーと分け合うというものである。

まず、給与については、勤務時間割合に応じて比例配分する。また、全国合意に基づく変則勤務手当等は、当該職が1人のフルタイム職員で占められていると仮定して計算した手当てを、2人の間で、勤務時間に基づく案分比例をして計算する。

超過勤務については、本来のフルタイム職員の勤務時間を超えた場合について割り増しされた手当が支払われる。例えば、フルタイムの所定時間が35時間のところ、ある人が20時間勤務のジョブシェアをしていた場合、パートナー（15時間勤務）の病気休暇を埋めるための超過勤務は、15時間まで（合計して35時間まで）は定められた時間単価で超過勤務手当が支給されるか、または、同等時間のタイムオフ（振り替え休日）が与えられることになる。15時間を超えて勤務した場合、すなわち、総勤務時間が35時間を超えた場合は、超えた部分に対して、他のパーネットのフルタイム職員と同様の、割り増しされた超過勤務手当てが支給されることになる。

ジョブシェアラーが長期にわたって、パートナーの仕事をカバーする場合にも同様の措置がとられる。既存のパートナーが長期にわたって病気休暇をとっ

ていたり、産休をとっていたり、あるいは、新しいパートナーの任命が遅れている場合などである。もちろんこの場合でも、ジョブシェアラーが自分の勤務時間を一時的にせよ増やすことを望まない、あるいは増やすことができない場合には、カバーが強制されるわけではなく、この場合には、臨時雇用のジョブシェアラーが雇われたり、あるいは、職務割り当ての工夫がなされたりすることになる。

ジョブシェアをするものの間では、勤務時間割合に応じた平等な処遇を受けるのが基本であるが、契約においては、(ごくわずかではあるが)パートナー間の個別の違いを認める場合がある。例えば、等級内における昇給(日本と比較すると微々たるものであるが)は個々人の評価に基づくし、長期勤務にもとづく特別休暇なども、個別に割合に応じて再計算されて付与されることになる。

休日の計算は、やや複雑である。ジョブシェア契約の基礎として算定される勤務時間には、「バンクホリディ」(通例月曜日に来る休日)も含めて計算される。つまり、算定基礎においては、バンクホリディも勤務していることとして計算されており、ジョブシェアラーは、バンクホリディ(休日)に際しても、年次有給休暇を取得するための申請を出す必要がある。これは少し理不尽にも思われるが、ジョブシェアラーの間での、労働日の選好に集中が起るのを防ぐためという。

バーネットの庁舎の一部は新庁舎に移転しているが、やはり、オフィススペースは限られている。そのため、通常は、ジョブシェアをしている者同士、同じ机を利用することになる。日本の常識からすると、このことはかなり困難を伴うように思われるが、バーネットにおいては、そのこと自体はスムーズに行っているようである²²。

22 庁内のいずれの部署もオフィスにおけるペーパーレスがかなり浸透していた。日本の霞ヶ関の諸省庁や、多くの自治体のように、文書に埋もれて業務を進めているという景色とは相当異なるオフィス環境であった。大概の文書や連絡は、各机の上にあるパソコン上で確認する体制になっている。離席している(あるいは休暇をとっている)各個人の机の上もおおむねパソコン以外のものは残っておらず、誰がそこに座っても、業務を開始できるようになっている。ジョブシェアを進めるためには、やはり物理的な環境整備が先行する必要があるようにも感じられた。

⑤ ジョブシェアの終了

(⑤ a) 職員の離職による終了

バーネットにおいては、パートナーが離職する時、残留ジョブシェアラー（以下「残留者」とよぶ）には、フルタイムで働くようにとのオファーがなされる²³。上述したように、ジョブシェアかフルタイムかの違いは、単に勤務時間、勤務シフトの違いに過ぎないので、当該職を遂行する能力実証はすでになされているし、新たなパートナーを採用する手間などを考えると、残留者にフルタイム職員になってもらう方がメリットが大きいからである。

残留者がこのオファーを受けることも比較的多いという。ジョブシェアを良好とする職員は、年少の子供を抱えてフルタイムで働くことが困難な女性職員の場合が多いが、子供の成長につれて徐々に時間的余裕が生まれると、収入面などからフルタイムに戻ることを希望するケースも多い。残留者がフルタイムのオファーを受け入れなかったとしても、新しいパートナーの任命がおこなわれるまでの間、一時的に空きポストである離職パートナーの職をカバーすることもある²⁴。

残留者がフルタイムになることを望まなかった場合は、空席のポストについてのリクルートが開始されることになる。このジョブシェア・ポストは、自治体の内部および外部に広告され、通常の採用手続に則って進められることになる。この際、どのような曜日や時間に働くジョブシェアかということも明示される事になる。この広告に先立って、現在のシェアする時間帯や条件、引継ぎ方法などが適切であるかどうかについてレビューがおこなわれ、調整が必要であれば、時間帯の変更等が、残留者の同意を得ておこなわれることになる²⁵。

23 *Explained*, p.21.

24 カバーできない場合でも、フルタイムのポストに空席ができた場合に比べれば、職務遂行に与える影響は少ない。日本のような定期人事異動の形式をとらないためフルタイムの職の空席が埋まるまでは職務に全面的な支障がでるのに対して、ジョブシェアの場合は、少なくとも職務の半分は、残留パートナーによって遂行されている。

25 残留者からの勤務時間延長の申し入れは、それが、奇異な時間帯を望むようなものは受け入れられないが、例えば、現在、月曜・火曜勤務だった（他のパートナーが水曜から金曜勤務）のを、月曜から水曜勤務に延長を望むようなケースは受け入れられ

応募して来た申込者は書類選考ののち選抜候補者リストに掲載され、個別にインタビューがおこなわれる。残留者による推薦が行われることもあり、資格を満たしておれば選抜候補者リストに掲載されるが、その後のインタビューテストにおいては、他の候補者と同様に扱われることになる。

(⑤b) 職制側の事情による終了

ジョブシェアは、職員の離職の場合だけでなく、所属長が職務上の理由で終了させることもあり得る。業務運営の必要性がある場合や、ジョブシェアラーが業務再配置計画によって再配置される場合などである。個々のジョブシェアラーは、当該決定に対して異議申し立てをして部局長と面談することができ、その際には、労働組合代表者を同伴することができる（この面談の後になされた部局長の決定は最終決定となる）。枠組みとしてはこのような余地が残されているものの、現在までのところ、このような例はないとのことである。

(3) ジョブシェアのメリット・デメリット

以上、バーネット自治体を例として、英国の自治体のジョブシェアの実例をみてきたが、バーネットに類似のジョブシェア政策を取っている自治体も多い。

例えば、ハマースミス・フラム自治体（London Borough of Hammersmith & Fulham）でも、原則としてすべてのポストがジョブシェアに適していると仮定され、例外的なエグゼンプト職は一定の厳格な要件が必要、というジョブシェア政策をとっている。職員数は約6,600人（男性約2,600人、女性約4,000人）、そのうち、522人（7.8%）がジョブシェアで働いているという²⁶（性別にみると、男性は95人（3.6%）、女性427人（10.8%））。割合は全国的にみてもかなり高い方である。

ることになっている。だが、週2日から3日に増やす場合でも、飛び飛びの勤務日にしてもらいたいという要求は、通常、受け入れがたい（なぜなら、パートナーを見つげにくいから）とされている。

26 ハマースミス・フラム自治体のウィルキンソン人的資源部長へのインタビュー。2003年9月。London Borough of Hammersmith & Fulham, MS. Anne Wilkinson, Head of Division, Corporate Human Resources.

ハマースミス・フラム自治体の広報部には、夫婦でジョブシェアをしている職員もいる。役所内外でゴシップ的な見方もなかったわけではないが、現在では極めてうまく機能しているとのことであった。通常、ジョブシェアの場合は、引き継ぎ（hand-over）の時間を設けるのが困難であり（総時間数を増やしてしまい、余分なコストがかかるため、オーバーラップはどの自治体でも認めていない。）文書など決められた引き継ぎ以外は自発的なものとなるが、この事例の場合、自宅でスムーズに引き継ぎがなされているようであり、問題はまったくくないという²⁷。

カムデン自治体でも、同じようなスキームを有していた。既に触れたとおり、カムデンではジョブシェアに限らず、種々の先進的な柔軟な雇用政策をとっており、他の自治体からも視察が相次いでいるという。

以上のようないくつかの比較的先進的な自治体でジョブ・シェアについて、雇用者の立場からのメリット・デメリットを率直に聞いたところを簡単にまとめると、次のようになる。

メリット

- ・その時間に集中して働いてくれる。医者や歯医者予約を勤務時間帯に入れることはほとんどみられなくなる。
- ・2つの種類の能力や力を利用できる。場合によってはそれらは相互補完的である。
- ・サービス提供するのによりフレキシブルに対応できる。

デメリット

- ・コミュニケーションの困難性。時に、マネジメントサイドからの説明を2回行う必要がある場合がある。
- ・継続性の点で問題が起こる場合がある。
- ・監督者からの問題。ジョブシェアのスキームに対しては、ラインマネージャーからの抵抗がある場合が多い²⁸。

27 広報部長へのインタビュー。

28 カムデン自治体では、ジョブシェアの空席ポストに適任者が長い間みつからないことがある、それがやや問題であるとの認識を示していた。ジョブシェアラーのうちの1人が離職し、残留者にフルタイムを申出ても応じてくれない場合で、空席ポストを募集しても埋まらない場合がある。募集を3度、4度かけても適任者が見つからない

これらのデメリットがあるものの、いずれの自治体でもいったん拡げたジョブシェア政策を今後狭めることはないと言明している。

ただ、カムデン自治体では、ホームワーキングの拡大に伴い、子育てをしながらでも働き続ける環境が整いつつあり、収入が半減するジョブシェアよりもフルタイムのままホームワーキング、テレワーキングといった柔軟な勤務形態を選択する者が増えてきているようである。ホームワーキングの勤務形態を（規則的にせよあるいはアドホックにせよ）選択している者は、2002年末現在で543人（8.8%）となっており、前年（68人（1.1%））に比較して急激な伸びを示している。

英国政府の「仕事と生活のバランス政策」の推進もあり、今後地方自治体の雇用形態もさらに変容していくことになるかもしれない。

場合、マネージャーからは、残留者に他のポストを見つけてもらいたい旨の依頼が人事担当部門にもたらされる。人事担当部門としても再配置は困難なことが多いという。

自治体人事給与行政の改革

高 寄 昇 三

(姫路獨協大学特別教授)

1 自治体経営と人事給与行政

自治体の人事給与運営は、大阪市の職員優遇問題が浮上し、社会的に脚光を浴びているが、まさに氷山の一角である。職員厚生費だけを追及していても、人件費の構造的歪みは棚上げされてしまう危惧がある。

自治体人事給与問題は、体質的構造的なものである以上、自治体経営における病巣の摘出という切開手術が避けられない。そのためには自治体人事体系・給与システムの改革ビジョンを明確にしなければならない。

第1に、従来、自治体運営において制度論、政府間関係における権限・財源・事務配分論に関心が集まり、自治体経営論は軽視されてきた。自治体の使命は「最小コストで最大の福祉」で、そのために地方公務員が、給与削減をどこまで辛抱するかである。

第2に、人事給与改革に限らず、自治体改革には行政における「科学化」と「民主化」が基本的である。科学化は行政評価の導入であり、民主化は情報公開の推進である。

人事給与改革が自治体財政の収支改善だけでなく、自治体の構造・体質の変革をめざし、給与一律カットのように、一過性の財源削減という対応策では、年功序列給与、同一年齢同一賃金という構造は放置されたままになる。自己満足しないことである。

基本的理念として、第1に、自治体人事における平等主義・競争主義にどう対応するのか。政府は採用時点で、キャリアーとノンキャリアーを選別し、この問題の一応の解決をみている。

しかし、自治体人事は採用時は競争主義であるが、採用後は平等主義である。そのため管理職の増設、外郭団体の膨張となり、人件費のムダ、行政の非効率化を招いている。

第2に、自治体給与も基本的には平等主義で、年功序列型同一年齢同一賃金となっている。給与条例主義、職階制・職種制、能力成果主義など、地方公務員法の基本的原則を復古にして、自治体をして給与支払団体に変貌させている。

地方公務員法の給与原則は、市民合理性からみて妥当かどうかである。給与条例主義より労働協約主義が優先するとして、「わたり・特別昇給・プラス α 」を注入してきたが、脱法的運用で市民的常識からみて批判は免れないであろう。

このような自治体人事給与改革の具体的な戦略は、表1のように自治体経営における減量・施策・政策経営の手法を、同時並行的に遂行することである。

第1に、自治体人事給与施策でも、減量的対応が主流であって、給与一律カット、退職金削減、諸手当整理で人件費削減はできるが、人事給与と行政が内蔵する、構造的矛盾、運用的不公平などは、ますます肥大化している。

第2に、給与一律削減という減量経営方式では限界がある。給与カットは1割が限界である。事務事業の民間委託、派遣社員の活用、事務事業の再編成などで、人件費の平均コストの軽減を図る、施策経営が効果的である。

第3に、自治体の政策形成能力、地方公務員の市民精神・政策能力向上をめざすには、自治体人事給与において軽視されてきた、自治体は目標管理・成果能力主義に挑戦しなければならない。

表1 経営段階と人事給与運用

区 分	基本的体系	人事運用	給与抑制方法
減量経営型	年功序列体系	情実人事	ラスパイレス指数
施策経営型	職階制職務給	試験方式	外郭団体民間委託
政策経営型	能力成績主義	外部任用	人事給与制多様化

2 給与体系是正の処方箋

昭和50年以來、自治体の人件費対策の主流は、国家公務員との比較でラスパイレス指標適用であったが、ラスパイレス指標が限りなく100に近づくと、自

自治体給与行政は目標喪失状況に陥りつつある。

自治体はここ30年ばかり、官公比較のみで、給与問題解決を先延ばししてきた。今日、求められているのは、ラス指数という形式的比較でなく、実質的給与分析にもとづく、格差是正である。

人事委員会は、一般行政職の「官民格差」だけを調査公表しているが、あまり効果がなく、人事委員会そのものが制度疲労を起こしている。

表2 給与政策の課題

給与条例主義の遵守（組合交渉見直し）	—————	労働協約公開・付加措置など要綱化
給与水準の適正化（給与体系是正）	—————	ラスバイレス指数抑制・高齢者給与昇給停止
手当の整理合理化（手当見直し）	—————	特殊勤務手当廃止・報奨金システム導入
退職金制度合理化（勤奨制度見直し）	—————	退職金水準抑制・早期退職金制度拡充

第1に、自治体は「世代格差」（年功序列賃金）の問題に対応すべきである。要するに年功序列賃金の是正であり、高度成長期の給与是正恩恵をより多く享受している、50歳以上の職員給与抑制などの措置で実施すべきである。より差し迫った問題は退職金是正で、民間との比較で逆格差は発生している。

将来とも地方財政が、地方公務員に現在の退職金額を保障することは不可能である。ことに退職直前に一号引き上げる、特別措置は脱法行為であり、是正を急ぐべきである。

第2に、自治体は「身分格差」（臨時・正規職員）に真剣に対応すべきである。要するに正規職員の給与削減財源を実施し、短期雇用・特別職員・派遣職員などの給与改善財源とするなど、能力・責任・労働の内容によって決定すべきで、自治体が身分による大きな賃金格差を放置するのは、社会的正義に反するであろう。

第3に、自治体は「職階格差」（管理職・非管理職間）のある、給与体系を確立すべきである。今日でも「わたり」は行われており、職階制の形骸化をもたらしている。

現行の給与表では、一般的に係員と係長では、退職金時の給与で月1万円、退職金で50万円程度の差で、実質的には格差はない。これでは降格希望が多くでるのが当然で、勤労意欲の低下を誘発する原因になる。自治体も勤務の実態

に即応した、民間企業なみの一般職・総合職の採用に踏み切るべきである。

第4に、「公公格差」（自治体間）は、今日ではラス指数は陳腐化した数値であり、経営努力をして効率化を図っても、当該自治体の給与水準に反映することはない。その結果、国家公務員より給与水準が高くて、当然の報酬であり、市民的合意も得られるはずである。

第5に、自治体は「職種格差」（専門・技能・一般職間）のない状況を変革すべきである。自治体職員の給与は、職種間で大きな格差がなく、形式的には平等であるが、実質的には不平等である。職務内容に応じた、給与体系でなければならない。

第6に、自治体は「官民格差」（企業・自治体間）の実態を直視すべきである。今日では官が高く民が低いという、逆転現象が発生している。実質的賃金格差としての地域企業との比較が重要であり、過疎ムラではラス指数が90以下でも、給与水準が高いことになる。ことに技能労務職の給与水準は民間より、かなり高い水準にあり、民間委託などをすすめるべきである。

自治体の対応姿勢・発想は、現在の職員の身分・給与を守りながらの改革であり、民間委託などの施策経営方式が受け入れられ、これではコストは削減されても、人事給与改革には寄与するところは少ない。

3 人事体系是正と成果主義

人事システムも給与に劣らず、硬直的であり非合理的である。自治体はこれまでの人事評価の重点を、政策能力より対人関係の円滑性においてきたので、政策能力より調整能力が重視され、政策形成能力が軽視されてきた。

自治体は職員にふさわしい、能力・給与とはなにか、今一度、真剣に研究すべきで、人事施策における、目標主義・成果主義の導入である。

ただ民間企業においても、成果・能力主義については、評判はよくなく、自治体人事においては、さらなる批判を覚悟しなければならない。しかし、自治体においては民間企業より、より切実な成果主義の導入が必要である。それは自治体では民間企業と比較にならない、年功序列人事がはびこっているからで

ある。

第1に、自治体では「わたり」などで、年功序列賃金方式の打破、職階制・職種制の再構築、自治体内部の給与格差是正など、より根幹的問題解決がすべて水泡に帰している。その原因は、業績・能力基準にもとづかない、人事行政にある。要するに昇格人事は、客観的業績評価調書にもとづくものでない。したがって管理職のなかには政策能力が低く、職員の信頼が得がたい場合があり、当然、給与格差の合意形成も困難となる。

第2に、目標主義の導入・適用が、成果主義の前提条件であり、並行しての導入がベストである。首長以下すべての職員に、行政評価をベースにした目標を設定して、成果主義を活用していけば、デメリットよりメリットが大きい。民間のように営業成績でなく、行政目標の達成であり、職員能力の総合評価である。

第3に、成果主義の導入は、漸進的方式であり、対応も減額方式より増額方式がベターである。一定財源をボーナス財源から事前にプールしておき、事後に報奨金として配分するシステムが、職員への精神的ダメージが少なく、無用の摩擦を引き起こすこともない。要するに適切な目標と客観的評価が不可欠である。

第4に、成果主義の適用のため、行政評価の人事への適用など、行政の科学化が急務である。成果は必ずしも個人の能力でなく、行財政環境に左右されるところが大きいからである。

成果主義をベースにして、行政目標達成のために、政策形成・事業実施能力を高めていく、人事システムをどうあるべきかの方向性は、図1のようになる。

第1に、同一年齢同一賃金の給与体系を打破するには、成果主義導入は不可欠である。昇格試験制度に反対もあるが、客観的評価基準のない曖昧な人物評価に基づく人事では、人材活用は不可能である。

第2に、職階制・職種制の導入も、成果主義にもとづく人事評価が前提条件となる。年功序列人事では、管理職として疑わしい人物が、組織内にはびこり、当該自治体のことなけれ氣質を培養する。天下り人事の排斥も、成果主義の導

入にもとづく、外部人事の促進によってはじめて可能となるのである。

第3に、人事制度の多様化にも、成果主義は不可欠である。短期雇用職員のほうが、能力があり勤務成績がよいのに、給与条件は冷遇されている状況がひろがっている。このような身分社会は、政府のキャリア制度と同類であり、自治体が率先して是正すべき労働慣習である。

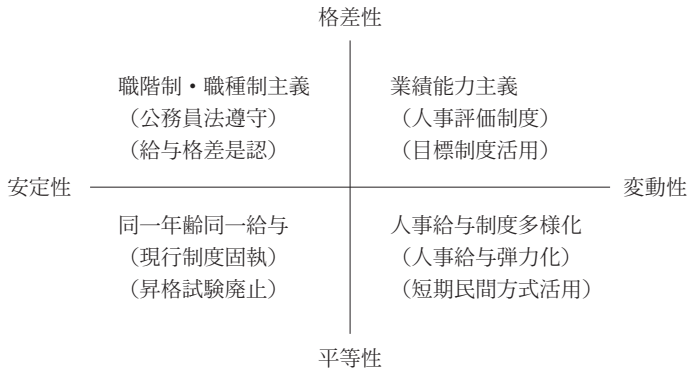


図1 人事給与システムの類型

当面の人事システム・運用の課題は表3のようになるが、第1に、地方公務員の「定数」においても、形式的には自治体間職員数比較で第1次の基準は算出できる。尼崎市と姫路市は人口45万人前後であるが、一般会計職員は3,500人と3,000人であり、500人以上の差がある。一人当たり職員人件費800万円として、40億円の差である。

しかし、第1次指標では不十分で、事務処理の機械化、事務事業の委託化、外郭団体の分担、短期雇用の補助職員、産業・人口動向などの第2次指標の分析が必要であり、行政評価システムの水準向上によって、より正確な査定をしていくことで、より適正な定数管理ができる。

表3 人件費対策の概要

区 分	施策方針	具体的措置
定数管理	人員削減	民間委託・外郭団体への事務事業移管・退職者不補充
人事評価	成果主義	試験制度、勤勉手当格差、目標管理制度
採用多様性	雇用弾力性	短期雇用中期化、派遣職員導入、専門能力活用
職階制	ポスト増設	専門職の創設、管理職試験、自治体外部への転職
政策能力向上	職員評価	自治体の政策経営化、人事評価の実績重視

第2に、年功序列人事による「ポスト増設の抑制」である。管理職ポストの不足から、多くの中高年職員が勤労意欲を喪失している。

自治体は打開策を、中間管理職ポストの増設、外郭団体の派遣などに求めているが、まさにムダの制度化である。競争・選別システムを導入する、一方で行政の政策高度化で専門職を創出し、地域社会におけるコミュニティ・ビジネスを自治体が展開し、要するに市民連携型団体を創設し、職員を派遣していくべきである。行政サービスの拡大を図っていき、官治・官製型の外部団体でなく市民協働型の市民団体におけるポストを増設する施策を展開すべきである。

第3に、「雇用システムの多様化・弾力化」である。地方公務員は、原則として長期雇用に正規職員をもって、構成されていた。しかし、地方行政のすべてが、地方公務員で処理しなければならない、権力行政や専門行政ではない。また正規職員で処理することは、人件費の負担からみて割高である。

そのため自治体が導入した方法が、事務事業の外部処理と短期雇用職員制であった。短期雇用制は、自治体の安上がりマンパワー獲得の手段として、利用されているとの批判もある。人事給与政策のビジョンがないままでの、派遣職員・短期雇用職員の拡大は問題で、すくなくとも給与水準は補助職員で日給1万円、専門職員では2万円が妥当である。

現在の給与額から考えると自治体が不当利得しているのではなからうか、身内の職員の手当・給与に甘いが、外部の給与・賃金にはきわめて厳しい、自治体の欠点の一つである。

人件費削減を意図しなくとも、人事・給与システムの是正を実施していけば、結果として人件費は減少していくはずである。ただ人事と給与は連動しており、

人事システム・運営が改善されなければ、給与体系は正も困難である。

4 人事給与の民主・科学化

自治体の人事給与改革の処方箋はすでに描かれおり、問題は実施できるかどうかである。実現のためには、科学化・民主化という推進力が付加されなければならない。

第1に、人事給与改革は、組合の反対・職員の反対があるので、実効性のある成果を得るには、給与状況の公開性など外圧が効果的である。今日、カラ出張・残業などの不正支出の摘発など、市民オンブズマンが果たした、給与削減効果は巨額である。

第2に、自治体は人事給与の運用についての原理原則を無視してきた。自治体内部の慣例が優先し、罷り通っている。平成16年2月24日、大阪高裁判決で吹田市の「ヤミ退職金」約7,200万円の返還命令が、「府市町村職員互助会」にだされた。同市から迂回方式による退職金の優遇措置で、平成8年当時で約400万円（25年勤務）なされていた。

しかし、依然としてこのような違法措置が、一般的には是正されておらず、自治体の自浄機能は、余り信用できないといえる。

第3に、自治体では人事給与問題を、行政科学としてみる習性が欠落している。人事給与システムの改革には、人事評価・勤務測定などの行政科学水準の向上、評価技術の改善などが急がれるのである。成果主義を拒否することは、試験制度に反対する学生と同様である。

第4に、自治体は給与水準の一律カットという、合意形成の容易な対応が適用されるが、人事給与システムの歪みは、そのまま手直しの洗礼はない。

人事給与担当セクションが、行財政データを提示して、改革への選択肢を明示しないのが、最大の問題である。自治体は首長・組合・職員そして、市民にデータを公開し、合理的かつ常識的人事給与システムは何かを議論する決断をする転機にある。

第5に、人件費削減の財源が、第三セクターの赤字補填財源となることのない

いよう、福祉・環境・NPO基金などの財源とする、人事給与と改革の目標設定がなければならない。そのための人事給与改革であれば、首長・組合・議会・職員との合意形成も困難ではないだろう。

職員の犠牲を最小限にし、住民に対してより多くのサービス供給をするには、減量経営をこえて、施策経営を導入し、さらに政策経営による変革をめざすべきである。すなわち量的減量化でなく、人事給与のシステム改革である。

参考文献 高寄昇三『自治体人件費の解剖』（平成15年）、『自治体企業会計導入の戦略』（平成15年）以上、公人の友社。高寄昇三『新・地方自治の経営』（平成16年）、『自治体の行政評価導入の実際』（平成12年）、『コミュニティ・ビジネスと自治体活性化』（平成14年）、『自治体財政 破綻か再生か』（平成13年）以上、学陽書房。

自治体給与システムに関する一考察

野見山 宏

(河内長野市水道局管理課工務係主査)

1. 本稿の目的

本稿は、自治体における給与制度の変遷及び現在の給与システム¹を考察することにより、現在の自治体給与システムが抱える問題点を明らかにし、真に公共の福祉を増進するための給与システムの一つの方向性を提示することを目的としている。

近年、自治体財政の悪化、地方分権による自治体業務の高度複雑化により、より一層の行政効率が求められている。従前から「人事行政は基盤行政」²といわれているように人事行政のあり方は極めて重要であり、自治体職員がその持つ能力を十分に発揮できる環境づくりが必要である。自治体職員の処遇を決定するものは人事システムと給与システムである。本来、両システムは密接な関係にあり相関的に考察すべきであるが、神戸都市問題研究所のご指示に従い、本稿は給与システムを中心に考察する。

2. 給与制度の変遷

自治体給与システムを考察するにあたっては、まず、給与制度の変遷を考察する必要がある³。戦後制定された地方公務員法（以下「法」という。）第24

1 本稿において、給与制度とは給与に関する法律条例等に定められた制度を指し、給与システムとは、給与制度のみならず、その運用実態を含めたより広い概念を指す。

2 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版、1991年、p. 2

3 考察に際しては、西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学第2巻』有斐閣、1994年、高寄昇三『地方自治の行政学』勁草書房、1998年、西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会、1999年、稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年を参考にした。

条第1項では、「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない」（職務給の原則）と規定されており、また、法第24条第3項では、地方公務員の給与は生計費、国家公務員や民間事業の従事者の給与等を考慮して決定しなければならない旨（均衡の原則）が定められている。この2つの原則に従えば、人事院の勧告により民間事業従事者の給与の調査結果が国家公務員の給与に反映されるので、自治体職員の給与は国家公務員に準ずること（国公準拠）が基本となる。

しかし、現実には国家公務員の給与勧告を行う立場にある人事院が何度も廃止の議題に上るような状態であり、そのため人事院勧告も軽視され、市町村ではお手盛り給与が行われ、また、地方財政の危機的状況のため混乱期が続いた。昭和32年の国の8等級制の導入を受けて、旧自治庁は国に準ずるよう指導を行ったが、自治労系の職員組合は通し号俸制を主張し、その一定の運用を自治体当局に認めさせたため、職務給の原則は当初から崩れていた。

その後、職員組合は通し号俸給料の導入、昇給短縮、一律プラスアルファ、一律ベア獲得を主張し、自治体当局及び旧自治省がこれに反対し、争うこととなった。昭和35年の号俸間格差の改正に際して旧自治省が制度的わたり⁴を容認したが、昭和30年代の後半になると革新自治体が続々誕生し、また、高度経済成長期の好景気により自治体の財政状況も好転するようになると、財政的余裕もあって制度的わたりは単なるわたりとなって運用され、国公準拠の形骸化は続いていた。

こうした状況を一変させたのは昭和48年に起きたオイルショックであった。オイルショックに起因するインフレは自治体職員の給与の高騰を招き、これが政治問題化するようになった。昭和49年旧自治省はラスパイレス指数の公表に踏み切り、これによって議会及び住民の自治体職員の給与に対する関心は一層高まることになった。昭和50年の統一地方選挙でも1つの政治争点となり、選

4 制度的わたりとは職務の特殊性を考慮し、例外的に2以上の級にわたらせることをいう。わたりとは職務の特殊性を考慮せず単に職務に対応する級よりも上位の級に格付けすること。例えば、役職は係長にもかかわらず、給料は課長の級に格付けすること。

挙は自民党の勝利に終わり、革新自治体は衰退への道を辿ることになった。

職員組合の政治的基盤が弱体化したこと、不景気により自治体の財政状況が悪化したことにより旧自治省の財源措置に頼らざるをえない状況になったことを捉えて、旧自治省は国公準拠の指導を強化していった。昭和56年の第二臨調の第一次答申とその後の閣議決定が「財政措置を伴う個別指導」を認めたことにより、旧自治省が自治体に対して行う指導に政治的正当性が与えられることになった。こうした背景をもとに、旧自治省は同年から3次に及ぶラスパイレス指数の高い自治体の個別指導を開始した。さらに、地方債の起債制限、特別交付税削減と是正指導は続いた。

昭和60年の給料表切り替え（国は8等級制から11級制へ）は、職務分類を細分化することによって職務給の性格を強化しようとするものであった。切り替えに際し、旧自治省は、都道府県は11級制、市は8級制、町村は7級制を基本と考えていた。多くの都道府県では係長6級格付けに成功し、町村では8級制を導入したのは約35%に止まった。また、級別職務分類表を条例化することを求め、これにより、わたりの運用に歯止めをかけようとした。

一連の旧自治省の指導により、全自治体のラスパイレス指数は昭和49年の110.6を最高に、昭和58年は105.9、昭和63年は103.4、平成5年は102.4、平成10年は101.3、平成15年は100.1と年々下落の一途を辿っていった。そして、ついに平成16年にははじめて100を切って97.9となった⁵。ここに至って、自治体職員の給与の適正化は一つの区切りをつけることとなった。

人事院の勧告は、給与の職務給及び業績給の強化にも言及している。人事院勧告に従って、国においては、昭和46年5月1日には、期末勤勉手当の算出において管理・監督の地位にある職員は25%以内の額を加算する管理監督者加算制度が新設された。平成2年4月1日には、期末勤勉手当の算出において4級（係長）以上の職員を対象として20%以内の額を加算する役職段階別加算制度が導入された。平成4年4月1日には、従前の昇格時よりも1号俸高く給料を

5 総務省 HP (<http://www.soumu.go.jp/iken/kyuyo.html>) 参照

位置付ける新昇格制度が導入された。平成9年4月1日からは、勤勉手当における成績率の運用幅が40～90/100から0～120/100に拡大された。

以上から、給与制度は総務省（旧自治省）の国公準拠の指導によって、結果的に職務給及び業績給としての性格が強化されてきたことが分かる。

3. 自治体給与システムの現状と問題点

自治体給与システムの現状を考察するために、筆者は年収給与の試算を行った。データの出所は、総務省（旧自治省）が統計法に基づいて5年ごとに行う詳細調査の結果をまとめた「地方公務員給与の実態」（以下「実態調査」という。）である。データの共通性を持たせるために、試算の対象を次のように設定した。対象時期は昭和53年以降とする。都道府県職員の中の一般行政職職員⁶で、昇進競争の最終結論が出される56～59歳層。年収給与には、給料及び扶養手当、調整手当、住居手当、通勤手当、特殊勤務手当、管理職手当、時間外勤務手当、管理職員特別勤務手当、休日勤務手当、期末勤務手当を算入した。勤勉手当の成績率は一律で試算している。紙幅の関係上、試算の詳細を掲載することは出来ないが、試算の結果は表1のとおりである⁷。表1をグラフ化したものが図1である。

試算の結果、昭和53年から平成15年の25年間、役職間の給与差はほとんど変化がなく、むしろ、年々縮小傾向にあることが分かる。これは、昭和60年度における11級制の導入、平成2年度における期末勤勉手当の役職段階別加算制度の導入、平成4年度における新昇格制度の導入など職務給としての性格が強化

6 一般行政職職員とは、一般職から技能労務職、消防職、企業職、医療専門職、税務職、教育公務員、警察官等を除いた者を指す。民間企業におけるホワイトカラー層をイメージするとよい。

7 なお、筆者が使用した同じ平成10年の実態調査に基づいて、中村圭介は月額給与額（給料、時間外勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、管理職員特別勤務手当）の比較を行っている。その結果、係長級を100とした場合、課長補佐級は102.9、課長級は116.2、部（局）長級は135.2という数値を出している。この結果を筆者の比較方法に置き換えると、部（局）長級100に対し、課長級は85.9、課長補佐級は76.1、係長級は74.0となる。中村圭介『変わるのはいま』ぎょうせい、2004年、p. 154

表 1 都道府県一般行政職職員（56～59歳）の役職別年収給与と比較

	昭和53年	昭和58年	昭和63年	平成5年	平成10年	平成15年
部(局)長級	100	100	100	100	100	100
課長級	86.7	87.9	88.5	88.6	89.9	90.3
課長補佐級	67.4	69.4	70.7	69.3	71.1	72.3
係長級	63.9	66.8	67.6	65.7	67.6	68.8
その他職員	61.7	65.1	67.1	64.8	66.3	67.0

各年の部（局）長級の年収給与を100として役職別に比較した。
地方公務員給与制度研究会編『地方公務員給与の実態』（各年）に基づいて筆者が作成。

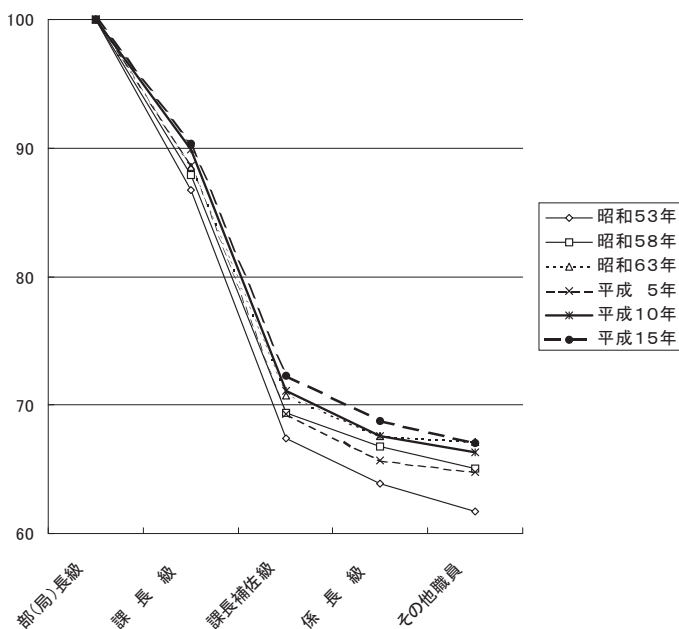


図 1 役職別年収給与と比較

されてきたが、その効果は役職間の給与差を積極的に拡大していくものではなかったことを表している。現行の給与システムにおいては、課長補佐級まではほとんど給与差が生じない。管理職である課長級以上から給与差は大きくなるが、その主な要因は、管理職手当の有無、期末勤勉手当における役職加算額の差及び管理職加算額の有無である。

それでは、大きな給与差が生じる課長級への昇任の時期はいつか。平成15年の実態調査によれば、平均的な職員で50歳代前半、早い職員でも40歳代後半である⁸。つまり、40歳代前半までは、職務成果にかかわらずほとんど給与差が生じないことになる。

稲継裕昭は、「おそい昇進システム」には勝者敗者の決定を先延ばしすることによって、長期的に職員のインセンティブを保持できるという利点があると主張している。筆者も同じ立場をとる。しかしながら、大学卒で採用された職員の場合、現行の給与システム下においては同期採用であれば仕事ぶりにかかわらず20年以上もほぼ同じ給与で、定年退職まで10数年となる40歳代後半になってようやく目に見えて給与差が生じるというのが現実である。この状況は、「おそい」ではなく「おそすぎる」昇進システムであり、筆者は昇任に対する金銭的なインセンティブは低いと考える。

特別昇給及び勤勉手当の成績率の運用は実際にはどうなっているのか。客観的な資料を入手することができなかったが、行政研究者の研究結果は次のとおりである。稲継裕昭は、実体的運用としては、「持ち回り特昇」や「あて特昇」、「一律勤勉手当」などになってしまっており⁹、また、大部分の自治体においては勤勉手当の「成績率」は単に「欠勤日数」と読み替えられている¹⁰のが現状だと述べている。鹿児島重治は、特別昇給の未実施ないしは持ち回りの運用、勤勉手当の成績率の一律的適用により刺激給としての活用がなおざりにされてきた¹¹と述べている。太田誠一は、成績率を導入している自治体は少なく、たとえ導入していても懲戒や欠勤に起因する減額を成績率の運用と説明しているケースも多い¹²と述べている。

このように、研究結果からすると積極的な運用はこれまで控えられてきたこ

8 地方公務員制度研究会編『平成15年地方公務員給与の実態』p. 264参照

9 稲継裕昭、前掲書、p. 283

10 稲継裕昭、前掲書、p. 285

11 鹿児島重治「やる気をおこさせる人事」月刊自治フォーラムvol.398、1992年、p. 24

12 太田誠一「地方公共団体における勤務評定の結果の被評価者への開示について」日本行政学会編『年報行政研究35』ぎょうせい、2000年、p. 134

とがわかる。しかし、近年、職員のインセンティブを高めるために、勤務評定に連動させて勤勉手当における成績率を積極的に運用しようという流れが生じている。その運用の一例を紹介する。

石川県羽咋市の場合¹³、成績率は5段階に設定され、最高は年1.55月分、最低は年0.75月分の支給となる（係長級以上）（平成14年度）。給料等が40万円の場合、最高金額で年32万円の差が生じてとしている。愛媛県東予市の場合¹⁴、成績率は5段階に設定され、最高は年1.56月分、最低は年1.28月分の支給となる（平成15年度）。埼玉県宮代町の場合¹⁵、成績率は4段階に設定され、最高は年1.48月分、最低は年1.28月分の支給となる（管理職のケース）（平成15年度）。岐阜県多治見市の場合¹⁶、成績率は3段階に設定され、最高は年1.6月分（上位10%程度）、最低は年1.2月分（下位10%程度）の支給となる（平成14年6月分から適用）。大阪府寝屋川市の場合¹⁷、成績率は5段階に設定され、最高は年1.6月分（上位10%）、最低は年1.2月分（下位10%）の支給となる。鳥取県の場合¹⁸、成績率は5段階に設定され、最高は年1.8月分、最低は年0.85月分以下の支給となる（課長級以下のケース）（平成16年度）。

以上から、成績率を活用しはじめている自治体の勤勉手当における給与差はおおむね0.2～0.4月分である。総務省の資料¹⁹によると、全自治体の一般行政職の平均給料月額額は約35万円、諸手当月額は約8万円である（平成16年4月1日現在）から、勤勉手当における差が0.4月とした場合、約14万円の差が生じ

13 石川県羽咋市市長公室「能力・実績による人事制度と人材育成」地方公務員月報平成15年2月号 p. 25

14 愛媛県東予市総務部総務課「頑張った者が評価される人事システム」地方公務員月報平成15年8月号 p. 27

15 埼玉県宮代町「目標管理と連動した人事考課制度」地方公務員月報平成16年1月号 p. 49

16 桜井康久（多治見市企画部人事秘書課）「勤務評定制度とその結果の活用」地方公務員月報平成16年10月号 p. 31

17 寝屋川市総務部人事室人事課「寝屋川市における360度人事評価制度」『自治体力としての職員力』地方自治職員研修臨時増刊号76号、2004年、p. 209

18 鳥取県 HP (<http://www.pref.tottori.jp/soumubu/shokuinka/4kinbenteate.htm>) 参照

19 前掲総務省 HP 参照

ていることになる。年収給与は約670万円（43万×12月+35万×4.4月（期末勤勉手当））であるから、勤勉手当において生じる給与差は多く見積もっても年収給与の2%程度である。

筆者は、高い給与は職員にとって1つのインセンティブになる可能性があるものの、必ずしも全ての職員に有効に機能するものではないと考えている²⁰。しかし、職務成果が一定給与に反映されないと、モラル・ハザード²¹を引き起こす危険性がある。中村圭介は、この点を次のように鋭く表現している。「金だけがすべてではない。だが、責任や権限が重くなってくるのにふさわしい金銭的な見返りがなければ、はたして昇進をめざして黙々と頑張るだろうか。重い責任をのがれ、そこそこの賃金をもらえばよいと考える人が増えることにならないだろうか。」²²

この問題は都道府県よりも市町村の方が深刻である。なぜならば、第1に都道府県は11級制であるのに対し市町村は基本的に8級制以下で給料の上限が都道府県より低く、生じる給与差が制度的に小さい。第2にラスパイレス指数の差が小さい²³ことから、市町村職員もおおむね5または6級まで昇格できると思われる。以上から市町村においては職務成果に関わらず給料は2級程度の差しか生じないことになる。モラル・ハザードが生じている可能性が高い。

戦後の自治体給与システムの歴史は、ある一面から見ると総務省（旧自治省）の国公準拠の指導に対し、職務給化を阻止し、「同一年齢同一賃金」に象徴される形式平等主義を維持しようとする歴史であった。通し号俸にはじまり、これが給料表の整備とともに運用が困難になると、わたりを活用するようになる。

20 業績給制度について、筆者が先行研究をまとめたことがある。拙稿「公務員制度改革と成績主義」日本行政学会編『年報行政研究38』ぎょうせい、2003年、pp. 187-189を参照願う。

21 モラル・ハザードとは、例えば道徳的危険と訳されている。人事管理についていえば、職務の成果が昇任や給与に反映されないのならば職員は職務を怠けてしまい、その結果行政の非効率及び質の低下が生じることを指す。中村圭介、前掲書、p. 150参照

22 中村圭介、前掲書、p. 160

23 都道府県は99.6、市は98.2、町村は93.7である（平成16年4月1日現在）。前掲総務省HP参照

特別昇給も勤勉手当の成績率も、職員間に差の生じさせない一律の運用を行う。平成に入り財政危機の時代になると、全職員を対象とした給与カットの実施である。職務成果と給与をほとんどリンクさせない過度の形式平等主義は、潜在的にモラル・ハザードを引き起こしている可能性が高い。いま、自治体が払拭しなければならないのは形式平等主義の意識である。

形式平等主義の意識はいまだ根強く残っている。平成10年の人事院勧告を受けて、国においては平成11年4月1日より55歳昇給停止を実施している。国公準拠の考えに立てば速やかに実施されるべきものである。しかし、国の制度改正から4年経過した平成15年4月1日現在、国に準じているのは、都道府県は47団体中29団体（61.7%）、指定都市は13団体中8団体（61.5%）、市区は687団体中173団体（25.2%）、町村は2,513団体中844団体（33.6%）である²⁴。国に準じる自治体は年々増加しているものの、いまだ全自治体で実施率32.3%という低い数値は、いかに自治体における形式平等主義の意識が強いかが分かる。形式平等主義にとって、一部の職員の昇給を停止することは認めがたいことなのである。

財政危機にもかかわらず人件費が増加する要因となる高齢層職員の昇給は国公準拠に反しても遵守し、その一方で人件費を抑えるために全職員の給与カットを実施する自治体の給与システムは一見矛盾しているが、形式平等主義の立場から見ると説明ができるのである。

以上の考察より、筆者は次の結論を主張する。①給与制度自体は度重なる改正によって職務給及び業績給の性格が強化され、法の趣旨が現実化されている。②しかし、運用レベルになると給与制度の趣旨は滅却され、制度上生じる給与差を縮小しようとする運用となっている。③そのため、給与は職務遂行に対するインセンティブの役割を果たしていない。むしろ、モラル・ハザードを引き起こしている可能性が高い。④こうした給与システムの原因は、自治体に内在する過度の形式平等主義意識にある。

24 地方公務員給与統計研究会編『地方公務員の給与とその適正化（平成15年版）』財団法人地方財務協会，2004年，p.136

もう一つ加えたい。地方自治に関する根本的な疑問である。国公準拠に対する疑問である。民間企業では能力給化が進行しており、そこでは個人的な職務遂行能力によって支給される給与が決定されている。こうした状況下においては、「能力給における官民比較をいかに行うべきか、そもそも従来のような『官民均衡』水準の算定が個別化した給与体系の下でも意味を持ち続けることができるのか」²⁵という疑問が出て当然である。

公共の福祉が増進し、住民の満足度も高く、財政的に健全であれば、その成功報酬として相応の給与の支給があってしかるべきだと筆者は考える。その点において、地方分権の時代に突入している現在、国公準拠はある程度緩和されてもよいのではないか。西村美香の「地方には地方独自の給与政策があってしかるべきであり、…地方の『自己責任』のもとに『自己決定』されるべきである」²⁶という一言は、自治体給与システムの本質に訴えかけるものである。

4. 自治体給与システム改革の一つの方向性

最後に、自治体給与システム改革の一つの方向性について筆者の考えを述べる。前述の西村美香の一言はまさに地方自治の本旨にかなうものであり、筆者も同じ考えである。しかしながら、現実の給与システムを考察してきたところ、自己責任のもとに自己決定できるのはまだ少し先の感がある。モラル・ハザードを引き起こす給与システムを改革するのが先決である。

この問題を解決するためには、①まず、わたりを廃止することが必要である。②次に、簡素でよいから勤務評定を実施し²⁷、評定結果を効果が一回限りに限定される勤勉手当の成績率の運用に連動させること。最初から大きな給与差をつけることは非現実的である。ゆえに、上位10%の職員は0.8月に、中位80%

25 西村美香、前掲書、pp.203-204

26 西村美香「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会基本報告を受けて」地方公務員月報平成15年8月号、p.4

27 公正な勤務評定の実施に際しては、①評定基準の明確化、②評定者及び被評定者間の職務に対する価値観の共有、③評定結果の情報公開が必要である。勤務評定の目的は職員をランク付けすることではなく、勤務評定を通じて望ましい職務遂行の姿を形成することにより、公共の福祉の増進を実現することにある。

の職員は0.7月に、下位10%の職員は0.6月にして運用する（半年単位）。運用が軌道に乗れば、長期的に影響を及ぼす昇給にも活用の幅を広げていく。上位10%の職員は特別昇給を、中位80%の職員は普通昇給を、下位10%の職員は昇給延伸を適用する。その後は、それぞれの自治体の状況に応じて運用を変えていけばよい。筆者が主張するこの方法は目新しいものではなく、既存の眠れる制度をシステム化しようとするものである。

この筆者が考える手法は実現することが出来るであろうか。最大の問題は自治体に蔓延る形式平等主義の意識である。たとえ手法を導入したとしても形式的な評価に終わってしまう可能性があり、また、評価結果を給与に反映させないこともありうる。戦後の自治体給与システムの歴史がその可能性が充分あることを物語っている。

職員組合は従来どおり形式平等主義を主張するのか。自治体当局は財政危機を背景に職務給の強化に乗り出すのか。その場合、当局を支える政治勢力は存在するのか。首長は、住民は、職員は、職務給の強化をどのように捉えるのか。そして、そのことが政治の争点になるのか。自治体給与システム改革の真の成否は、基盤行政である人事行政に対してどのような政治勢力がどのような意識を持って改革に取り組むかにかかっている。

人材育成型人事考課制度の設計思想

－目標管理とコンピテンシーの活用－

小 堀 喜 康

(岸和田市市長公室人事課参事)

1 人事考課制度導入の動き

この数年、全国の自治体で新たに人事考課制度¹⁾を導入する動きが急速に広まっている。その理由としては、分権改革の推進に伴い自治体職員に求められる能力が変容してきたこと、職員構成が高齢化した自治体で従来の年功序列をベースにした人事が既に破綻していることがあげられる。人材を育成し、人事制度を再構築する必要性を多くの自治体が強く認識するようになってきたのである。

また一方で、長期化する不況下での財政危機の克服という深刻な課題があり、民間の経営手法を導入するニューパブリックマネジメントの動きが自治体の各部門に広がっている。もちろん人事部門もその例外ではなく、リストラと雇用形態の変化、人事制度の成果主義への移行など民間企業における厳しい経営手法を自治体にも導入すべきだとする考えが潮流となっており、それも人事考課制度導入の引き金になっている。

さらに大きな要因として、国家公務員の不祥事に端を発した公務員制度改革の動きがある。2001年12月の「公務員制度改革大綱」(閣議決定)で、能力等級制度の導入と新任用制度、新給与制度の確立、能力評価と実績評価からなる新評価制度の導入などが打ち出され、地方公務員についても同様の改革を行うこととされたからである。

このような状況のなかで、先行する自治体で新たな人事考課制度を導入し、人事制度改革を先取りする取り組みが数年前から始まっている。しかし、そのほとんどは人材育成を目的に掲げながらも、民間企業の成果主義を導入しよう

とするものであった。「信賞必罰」や「がんばった者が報われる制度に」という一見もっともらしいスローガンのもとに、評価結果の給与への反映を主眼とする『処遇管理型』の考課制度を導入する動きである。

2 人事管理のミッションは

岸和田市では、平成14年度に人事考課制度の開発に着手し、人材育成への取り組みを本格的に始めた。「2007年問題」といわれる団塊の世代の大量退職の前に、次世代のリーダーを早期に育成しなければならないという危機感からの出発であった。その視点から先行する自治体の取り組みをみたとき、「何かおかしいのではないか」という違和感を覚えた。手段であるはずの処遇（給与）決定が自己目的化し、目的であるはずの人材育成が忘れられているのではないか、という疑問である。

人事管理のミッションは、いうまでもなく「職員の能力を最大限に引き出し、組織の力を最大化する」ことにある。このミッションに立ち返って考えれば、処遇管理や人事考課は単なる手段に過ぎず、職員の能力開発と活用、モチベーションの高揚、組織マネジメントの向上こそが本来の目的であることは明らかである。

人事考課制度の導入にあたっては、民間企業の経営手法の単なる模倣ではなく、どのような人材をどう育成し、活用するのかという独自のビジョンを持たなければならない。当然だが、制度の設計・運用にあたっては独自の思想を持つことが求められる。

3 人事考課制度の開発・運用の思想

岸和田市では、人事管理のミッションから人事考課制度のあり方を考え、あくまでも人材育成に徹した人事考課制度の開発を進めることとした。以下、本市の人事考課制度のベースとなっている考え方を紹介したい。

(1) 人材育成の戦略が必要

人事考課制度の開発にあたっては、「求められる職員像」を明確にすること

が必要であるといわれる。しかし、職員像を設定しても、どのような人事戦略（政策）を進めるべきかの方向は見えてこない。「政策形成能力を持ち、新たな課題に挑戦する職員」「住民の立場で考え行動する職員」「コスト意識、経営感覚を持つ職員」「バイタリティのある職員」などの職員像をもとに、せいぜい能力評価の項目をリストアップするだけのことである。このような職員像を掲げても、職員の多くは「そんな理想的な職員にはどうせなれっこない」と思うのであり、能力開発のインセンティブを与えることはできない。

職員像ではなく「どのような職員集団をつくるのか」という視点から戦略を考えることが必要である。

本市の戦略は、全項目に合格点をとる優等生集団をつくるのではなく、欠点すれすれの苦手な項目もあるが誰にも負けない得意項目も持っている「個性的な職員集団」をつくり、職員の力を結集することである。そのための人事考課制度のあり方を模索した。

(2) 管理職だけが対象では人材は育たない

人事考課制度を導入する第一の目的は、いうまでもなく人材育成である。だとすれば、中心となる対象は部長、課長ではなく、中堅、若手などの一般職である。しかし、ほとんどの自治体では、職員団体との関係もあって対象を管理職（非組合員）だけに限定して実施しているというのが現状である。

確かに給与面での公平な処遇を実現することも重要な課題ではある。しかし、慶応義塾大学の高橋俊介教授がいうように、「本来、賃金制度とは『衛生要因』にすぎず、不満要因にはなるが積極的な動機付け要因にはなりにくい本質がある」²⁾とすれば、給与への反映は人材育成にとってさほど重要ではないといえる。給与はひとまず横に置いて、人材育成を目的とした制度づくりをし、一般職まで対象に実施できるようにするべきではないか。

(3) コミュニケーション報酬を創出する

モチベーションに関する有力な学説にヴィクター・ヴルームの「期待理論」がある。この理論によると、モチベーションの大きさは、「目標（報酬）の魅力」と「目標の実現可能性」によって決まるのであり、その報酬には「金銭的

(モチベーションに関する期待理論)

職員のモチベーションの大きさは目標（報酬）が十分に魅力的で、かつ手のとどく目標であるとき最大となる。

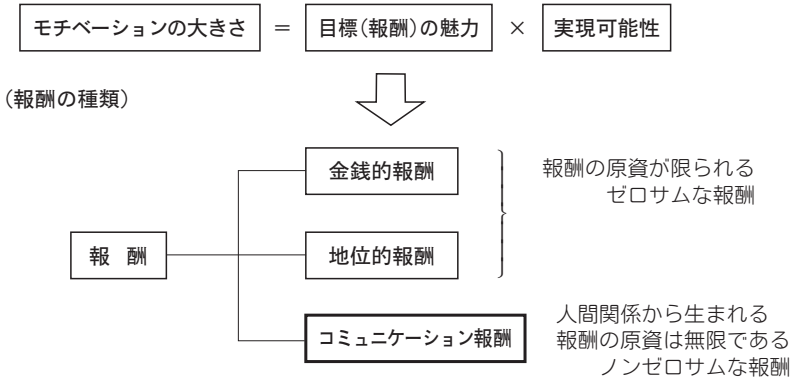


図1 職員のモチベーションを考える

報酬」と「地位的報酬」があるとされている³⁾(図1参照)。

現在の状況を、図1の式に当てはめるとどうなるだろうか。民間企業でも、自治体でも、賃下げと組織のスリム化が行われ「金銭的報酬」と「地位的報酬」の原資は年々減少している。このような報酬を使っているのは、ごく一部の職員のモチベーションは大きくなるかもしれないが、職員全体では逆に小さくなってしまう。現在の状況下では、評価結果を給与に反映させることは組織のモチベーションを減少させることになるのである。

そこで民間企業においても注目されているのが、「コミュニケーション報酬」⁴⁾あるいは「評価報酬」といわれる報酬である。私たちは、どのようなときに仕事のやりがい、充実感を感じ、意欲が湧くかを考えてみると分かりやすい。「きみが頑張ったから目標が達成できた。よくやったね。」と上司や同僚から認められたとき、あるいは尊敬する先輩と一緒に仕事ができるとき、気の合う仲間と力を合わせて困難な仕事を達成したときなどではないだろうか。つまり、人間関係から生まれる喜びが、私たちが仕事をする上での大きな原動力となっているといえる。

これからの組織経営に求められるのは、いかに「コミュニケーション報酬」を創出し、職員のモチベーションを高めるかである。それは人事考課制度をコミュニケーションのためのツールと位置づけ、オープンな運用をすることによって初めて可能となる。

(4) 「報酬と統制」から「内発と自律」へ

これまでの処遇管理型の評価制度は、「金銭的報酬」と「地位的報酬」を使って「信賞必罰」「アメとムチ」で職員にインセンティブを与え、管理しようという「統制と報酬」を基本理念としていたといえる。しかし、今日では職員の意識は大きく変わってきている。

本市が「人材育成基本方針」策定にあたって実施した職員アンケート（平成13年9月）では、職員のスペシャリスト志向の傾向が強くなってきていることが明らかとなった⁵⁾。技術職も含めた全体では、ゼネラリスト希望者が20%であるのに対して、スペシャリストを希望する職員は34%となっている。事務職だけを見ても、ゼネラリスト希望が26%、スペシャリスト希望が25%で、ほぼ同じという結果であった。また、「あなたは将来、管理・監督職になることを希望しますか」という設問に、「希望する」と回答したのは24%に過ぎず、「どちらともいえない」が41%と最も多く、「希望しない」も20%あった。

職員にとってもはや「昇進」は絶対的な価値ではなくなり、それよりも「自分らしく働く」ことに価値を見出す職員が相当数いることがわかった。「統制と報酬」による古い組織管理は、このような意識を持つ職員集団の前に既に力を失っている。

これから求められるのは、「内発と自律」を基本理念とする組織管理である。職員が仕事自体に魅力を感じ、自発的に仕事に向かう姿勢を引き出すマネジメントである。

(5) 目標管理を目標の共有ツールに

目標の共有は、組織マネジメントを向上させ、職員に仕事のやりがいを提供することになる。しかし、目標管理を導入した企業、自治体で果たしてそうなっているだろうか。

目標管理は、米国の経営学者P・F・ドラッカーが著書『現代の経営』（1954年）で提唱したとされ、組織マネジメントの向上を本来の目的とする。それが、実績評価に用いられるようになったものである。

目標管理は、「Management by Objectives and Self-control」を訳したもので、正確には「目標と自己統制による組織管理（運営）」というべきであろう。つまり、目標を共有することで各セクションの機能、職員の力を統合して組織力を最大化することを第一のねらいとする。さらに、経営者が下位の管理・監督職に権限を委譲することで自発性を引き出し、仕事のやりがい、働きがいを提供することをねらいとしている。

目標管理を、まず本来の姿である組織マネジメントのツールとして機能させることが重要である。そのためには、目標管理をコミュニケーション・ツールと考え、オープンな運用をすることが欠かせない。単なる評価ツールとして導入すれば、評価のための評価でしかなくなり、職員に「また、余計な仕事が増えた」と思われるだけである。

(6) 自学でしか能力は伸びない

職員の能力は、どういうときに一番伸びるだろうか。どんなに内容のある研修が実施されたとしても、職員がいやいや受講していたのでは研修の効果は全く期待できない。能力開発は、職員が自分自身の能力を認識し、得意なところをもっと伸ばそう、不足しているところを補おうと思い、自ら求めて学習するときに最も効果的である。つまり、能力開発をするのは誰でもない職員自身なのであり、自分の能力への「気付き」が職員を「自学（自己学習）」⁶⁾に導き、能力開発の出発点となる。そう考えると、評価結果を全面的に本人に開示することが絶対に必要な条件となる。

また、評価結果が職員に理解されなければ「気付き」とならない。従って、評価基準が具体的でわかりやすいことも重要である。その点では、これまでの制度設計が人事担当者（管理する側）の視点でなされてきたことを反省する必要がある。職員の視点で制度設計されていなければ、職員が自分の能力開発に活用できるツールとならない。管理する側からは「評価基準」でしかないが、

評価を受ける職員にとっては「評価基準」であると同時に能力開発の方向を示す「行動規範」となるからである。

また、制度のメンテナンスという実際の運用面からも、評価基準をシンプルなものにしておく必要がある。

(7) フィードバックできる能力評価に

従来の評価制度については、評価者の主観が入りやすく客観性に欠けるといふ批判があった。特に意欲・態度（情意）評価は、「積極性」「責任感」「協調性」「規律性」など判断基準が抽象的であり問題があるとされてきた。また、能力評価についても発揮された能力ではなく「保有能力」を評価するため恣意的評価となりやすいことが指摘されてきた。

また先述したように、能力開発の出発点は「気付き」であり、本人への評価結果のフィードバックが不可欠である。各項目ごとの評価結果を本人に具体的に説明できなければ、能力開発へのインセンティブを与えることはできない。

これらの問題を解決するには、コンピテンシーを使った評価が有効であると考えられる。多面評価に用いられている簡易な形のコンピテンシー手法によって行動特性が現れる行動を観察して、その行動の頻度で定量的に判定すれば、ある程度客観的な評価ができ、具体的なフィードバックが可能となる。

(8) 「建前尊重の制度」ではなく「現実に即した制度」に

職階ごとに求められる能力基準が定められ、それに基づいて能力評価基準がつくられるのが、これまで一般的であった。一般職→係長→課長補佐→課長→部長と職階があがれば、それにともなって能力も高くなる、あるいは求められる能力が異なるという想定である。しかし、現実には職階とともに能力が高くなるとは限らない。また、職員に求められる能力そのものが大きく変容してきており、経験年数と能力とは比例しなくなっている。例えば、OA 活用力、変革力などが重視されてきているが、これらの能力は必ずしも経験年数とともに向上しない。現に、管理職よりもこれらの能力の高い中堅・若手職員が多数いる。

管理職は、すべての能力が一般職よりも優れている（優れていなければなら

ない)とするのは現実的ではない。管理職も一般職も、それぞれに得意(強み)もあれば苦手(弱み)もある人間なのであり、従って能力基準は管理職から一般職まで基本的には同じでよいと考えられる。ただ、職階が上位になるほど能力が高くなるのではなく、経験に基づいたより複雑な判断などが求められるようになる应考虑すべきである。

もうひとつは従来の制度が、「上司は部下を正しく評価できる」あるいは「評価すべきである」という建前のもとに制度がつくられ運用されている点である。しかし、現実の自治体職場では、上司は部下を正しく評価できるかはおおいに疑問である。

本市を例にとれば、生活福祉課のケースワーカーや税務部門の職員、事業部門の土木技術職員は、かなりの時間を職場を離れて業務にあたっている。評価者である担当長や課長は、その間の部下の行動を観察できない。また、サービスセンターの所長を本庁の市民生活部長が評価することになるが、せいぜい月に2~3回それも短時間顔を合わせるに過ぎない。それ以外の職場でも程度の差はあれ、上司が部下の行動をどれほど詳細に観察し評価できるかは疑問である。つまり、上司は部下の行動のごく一部を観察し評価しているに過ぎないのが現実だといえる。その現実を前提とした制度づくり、制度運用を考えておかなければ、評価結果を本人にフィードバックすることはできない。それができなければ、評価制度の最も重要な要件である「職員の納得性」を得ることはできないし、そのような制度は職員の信頼を失い、形骸化する。

(9) 画一的な職員をつくり続けるのか

部長から一般職までの全職員を対象に同じ評価制度を画一的に実施する必要性はどこにもない。例えば10項目の能力基準をどの職員にも画一的にあてはめて評価することは、画一的な職員をつくろうとしていることになる。職員一人ひとりみな顔が異なるように個性があり、能力にも得意(強み)と苦手(弱み)がある。能力開発という視点からは、苦手分野の克服も重要ではあるが、それよりも得意分野を積極的に評価し伸ばしていく方が効果的であり、そのような制度づくりが求められるのではないだろうか。

(10) 研修との連携が必要

考えてみれば、人事考課は全庁をあげて毎年1回実施する「全職員の能力リサーチ」である。その結果を活用しないで効果的な研修ができるわけがない。

「曖昧な保有能力の評価」「評価のための評価」でしかなかった従来の評価制度のもとでは、評価と研修の連携は全く考えられなかった。その反省のもとに、研修に反映できるような人事考課制度を開発することが必要である。

4 岸和田市の人事考課制度の枠組み

以上の基本的な考え方を制度のなかに具体化したものが、本市の人材育成型の人事考課制度である。

制度の枠組みは、「目標管理による実績評価」と「コンピテンシーによる能力評価」の2本立てとなっている。能力開発という観点からは、一般職、監督職、管理職で求められるものは当然に異なる。従って、キャリア・ステップに応じて職員を「能力開発期」「能力拡充期」「能力発揮期」と位置づけ、2つの評価制度を組み合わせることとした。

管理職である部長・課長級の職員は、もはや能力を開発する段階ではなく、これまで培った能力を発揮して組織をマネジメントし、成果を出すべき立場にある。従って、主に目標管理による実績評価によることとした。

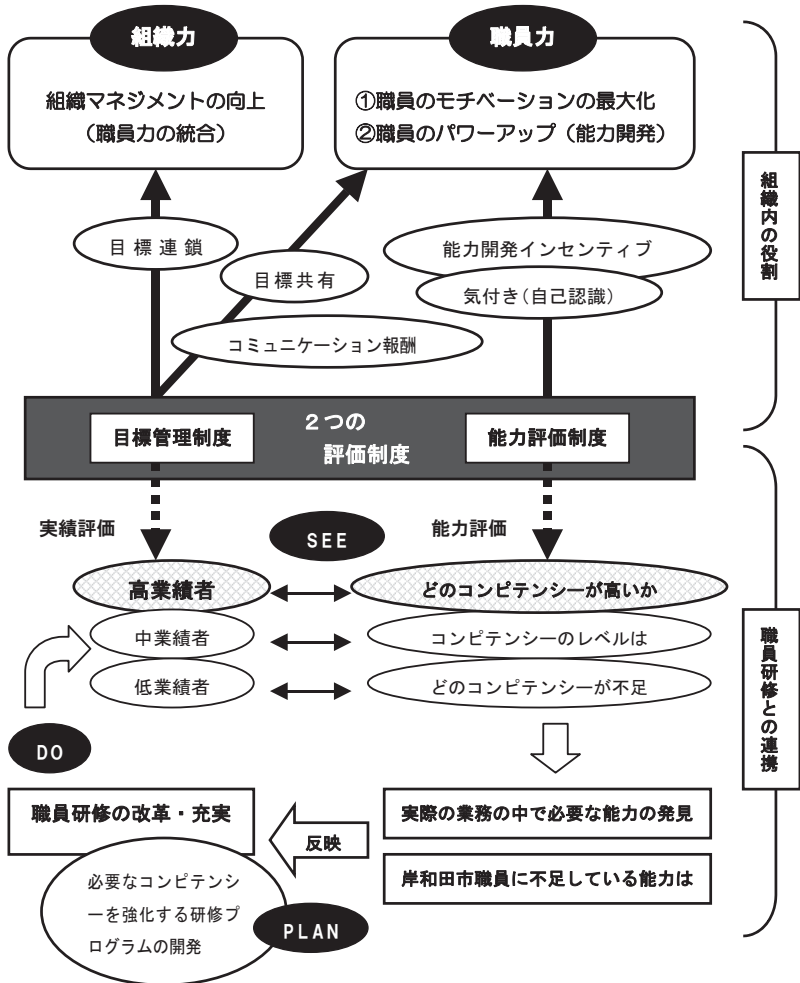
一般職は、自分の適性を発見し能力開発することが評価の目的である。また、チームでしか業績を評価できない仕事に従事することも多いので目標管理にはなじまない。自分で仕事を管理する権限を与えられていない一般職にまで目標管理を実施すれば、「目標管理」ではなく「ノルマ管理」となってしまうからである。従って、一般職は能力開発のための「気付き」を得るための能力評価のみとした。

中間に位置づけられる監督職は、両方で評価することとしている。

5 2つの制度をどう機能させるのか

2つの評価制度の組織内での役割は、図2の上段のようにイメージできる。

「コンピテンシー能力評価」と「目標管理による実績評価」の2つの制度で、組織力と職員力の向上をめざしている。



これまで別々なものとしていた「能力評価」と「実績評価」を関連させ分析することで、評価制度と研修とをリンクさせることができる。流行を追いかける研修から脱皮し、自治体の現場で本当に必要とされる能力・行動を発見し、職員の能力開発をサポートできる研修へと再構築していく必要がある。

図2 2つの評価制度の役割イメージ

繰り返しになるが、能力開発の基本は自学である。目標が共有されたモチベーションの高い組織で、より良い仕事をして評価されたいと思い、そのためにもっと知識・情報・スキルが必要だと感じ自ら進んで学習するとき最も効果的な能力開発が行われる。これは、2つの評価制度が有効に機能するとき初めて達成される。

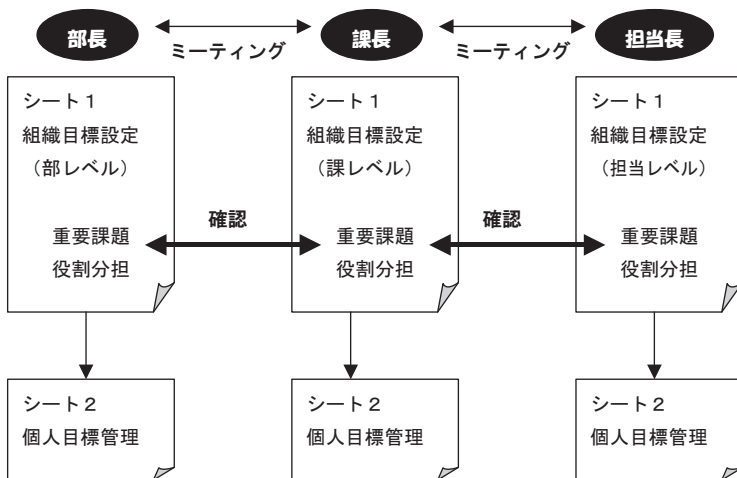
目標管理は、職員間で目標を共有するためのコミュニケーション・ツールであり、同時にコミュニケーション報酬を創出する。一方、能力評価は評価結果のフィードバックによって職員に能力についての気付きを与え、自学を促すのである。

また、図2の下段は、人事評価と職員研修との連携のイメージである。従来、実績評価と能力評価は別々の評価要素と考えられ関係付けられることがなかった。しかし、この2つを関連させることで、実は仕事の実践の中で本当に必要とされる能力が何かを発見することができる。つまり、目標管理による評価で高い評価を得た職員は、どのコンピテンシー（行動特性）が高かったのか、逆に仕事上で実績をあげられなかった職員は、どのコンピテンシーが低かったのかを分析するのである。その結果を職員研修のプログラムに反映させて研修を実施する。そして、研修効果を次年度の人事考課で検証する。このように職員研修の計画（PLAN）→職員研修の実施と仕事の実践（DO）→人事考課（SEE）というマネジメントサイクルを回し続けるのである。

6 目標管理による実績評価

目標管理を機能させるためには、「目標連鎖の実現」と「継続性の確保（マネジメントサイクルを回し続けること）」が重要であるといわれている。本市では、既に述べたように目標管理をコミュニケーションのためのツールと位置づけ、そのための工夫を制度設計と運用上でやっている。

まず、目標連鎖を実現するために、「組織目標設定シート」と「個人目標管理シート」の2枚のシートを使用している。このうち「組織目標設定シート」は組織の重要課題と一般課題を整理し目標を設定するもので、同時に役割分担



シート2では目標ごとに難易度を設定するが、上位者のシート1で重要課題とされたものを受けて設定した目標を達成すると高得点となるが、そうでなければ難易度は低くなり評価点も低くなるようにしている。

図3 目標連鎖を目標管理の中で実現する手法・工夫

を明確化するのに使用する。部長は部レベルで、課長は課レベルで、担当長は担当レベルでこのシート作成し、上司あるいは部下のシートと自分のシートとを比較して重要課題についての認識が一致しているかを確認する（図3参照）。当然だが、上司と部下の間でミーティングを持ち十分な意思疎通をはからなければ、目標を設定できないことになる。目標設定時だけでなく、達成度の評価時にも職場ミーティングを持つことにしている。

また、継続性を確保するための工夫としては、達成度評価を1月～2月に済ませ、次年度の組織目標を2月～3月に設定するという運用をしている。部長や課長が退職や人事異動で交代しても、組織運営の連続性、継続性を担保するためである。

7 簡易コンピテンシーによる能力評価

能力評価は、コンピテンシーを使った評価方法を採用している。コンピテン

シーによる評価では、「コンピテンシー辞書」と呼ばれる行動基準書を作成し、観察した行動が基準のどのレベルにあたるかを判定するのが一般的である。しかし、この評価方法では一連の行動に対して質的な判定を下すことが求められ、正しい判定には相当な訓練が必要となる。

そこで、研修で使われている「360度フィードバック」⁷⁾という多面評価ツールに着目した。具体的な行動が示されており、その行動がどの程度の頻度で見られるかでコンピテンシー（行動特性）を判定する手法である。訓練されていない人でも簡単に判定できるにもかかわらず、評価の信頼性は高いとされている。

本市の能力評価は、この手法を応用したものであり「簡易コンピテンシー」と呼んでいる（図4「能力評価シート」の各評価項目に3つずつ設けた着眼点を参照）。

簡易コンピテンシーの利点としては、①具体的な行動がよく見られるかどうかで判断するだけなので評価が簡単でわかりやすい、②どのような行動が求められるかを職員に示す「行動規範」として能力開発の指標となる、③従来の評価方法と比べ客観性が高く、フィードバック時に具体的な説明ができるので職員の納得が得られやすい、④制度のメンテナンスが比較的簡単である、などがあげられる。

本市では、「管理職用」と「担当長～一般職用」の2種類の評価シートを作成している。先に述べたように、職員の能力は現実には職階とともに向上するわけではないので、能力基準は管理職から一般職まで同じでよいと考えている。「管理職用」は、市職員に共通して求められるコンピテンシーにマネジメントに関するものを加えた10項目を基準としている。「担当長～一般職用」は、基本コンピテンシー6項目（必須）と職務コンピテンシー6項目（選択）を基準とする。このうち職務コンピテンシーは6項目のうちから2項目を本人による自己選択制とし、職員の個性を生かした評価となるようにしている。画一的な職員をつくるのではなく、職員それぞれの強みを伸ばし個性を生かす能力開発につなげるためである。また、職員の主体性を引き出す効果も期待できる。

図4

所属	〇〇部〇〇課	役職名	主査	氏名	山田花子
----	--------	-----	----	----	------

評価項目	評価項目の内容と着眼点	本人評価 (5:100%、4:80%、3:60%、2:40%、1:20%)		第1次	第2次	本人記入欄 (評定の理由、今後の課題)	
		5	4	3	2		
基本 コンピ テンシー A必須 V	1. 革新力 【着眼点】 現状に満足せず、業務の改善・改革や創造を行い、新たな課題や困難な課題に挑戦する。 1. 現状に満足せず、改善・改革案を積極的に提案し、メンバーや関係の関係者から賛同を得ている。 2. 前例や慣習にとらわれず、市の方針・目標から新しい考え方を作り出し、業務を改善・改革する。 3. 困難な仕事に挑戦したり、改革に抵抗する人たちが各方面からの圧力に対して勇敢に立ち向かう。	5	4	3	2	1	
	2. 市民満足志向 【着眼点】 役所の論議を押し付けなく、市民の立場に立って対応し職務を遂行する。	5	4	3	2	1	
	3. コミュニケーション 【着眼点】 1. 常に市民サービスの向上を念頭に置きながら、制度・施設を運用し、職務を遂行している。 2. 役所の論議やセッション会議を相手手に押し付けず、市民の立場で考え、行動する。 3. 得意技術を専断し、好意の持てず、メンバー態度・身だしなみで対人対応している。	5	4	3	2	1	
	4. 職務遂行力 【着眼点】 仕事の目的や自己の役割を自覚し、主体的に職務を遂行する。 1. 目的・目標を定め、優先順位を明確にし、進捗状況を把握し、必要に応じて調整を行う。 2. 困難な状況に陥った場合、積極的に問題解決を図る。 3. 責任感を持って最後まで職務を完了させる。	5	4	3	2	1	
	5. 自己能力開発 【着眼点】 1. 目標から職務に関連する新しい知識や必要スキルの習得に努めている。 2. 職務に際してはセミナー・研修・研究会へ参加するなど、自己開発に積極的な行動が見られる。 3. 担当以外の未経験の業務にも進んで取り組む。	a	b	c			
	6. 職場マナー・チーム貢献 【着眼点】 組織の規則やルール・マナーを守り、他のメンバーと信頼関係を構築し、チームに貢献している。 1. 職員としての自覚を持ち、職場のルール、マナーを守り、他のメンバーに迷惑をかけない。 2. 孤立せず、他のメンバーと協力して職務にあたり、チームに貢献している。 3. 必要に応じてメンバーの協力を求め、仕事を任せ込みでひとりで残業したり、休日出勤することがない。	5	4	3	2	1	
職務 コンピ テンシー A選択 V	7. 情報収集・活用 【着眼点】 職務に必要とする新しい知識や情報に強い関心を持ち、日頃から広く情報を収集している。 1. 職務に必要とする新しい知識や情報に強い関心を持ち、日頃から広く情報を収集している。 2. 知識・情報を業務の改善・改革や日々の職務の遂行に活用している。 3. 全国的な自治体の動向、担当部門の最新情報などを、常に把握している。	5	4	3	2	1	
	8. OAI活用力 【着眼点】 職務に必要なOAI業務の知識・技能を習得し、有効に活用している。 1. 職務に必要なOAI業務の知識・技能を習得し、有効に活用している。 2. OAIを活用し、業務改善やコストの向上をはかる。 3. 高度なOAIソフトの活用ができ、統計処理や分析を行ったり、質の高い資料を作成する。	5	4	3	2	1	
	9. 計画力 【着眼点】 業務上の課題と担当業務の評価・反省を踏まえ、実現性・妥当性を十分に検討した計画を作成する。 1. 収集した情報と担当業務の評価・反省を踏まえ、実現性・妥当性を十分に検討した計画を作成する。 2. コスト管理意識が高い。 3. 自身の成長・課題解決に役立つ計画を作成する。	5	4	3	2	1	
	10. 対人関係力 【着眼点】 相手の意図・感情に寄り添い、円滑なコミュニケーションを図る。 1. 相手の理性や感情に寄り添い、円滑なコミュニケーションを図る。 2. 自分の考えに固執せず、相手の考えを聞いて相手の話を聴く。 3. 時間や手間をかけて相手の話を聴く。	5	4	3	2	1	
11. セルフコントロール 【着眼点】 困難な状況においても、自己を見失わず冷静に対応し、安定した態度で職務を遂行する。 1. 仕事上のトラブルやプレッシャーの中でも、感情的にならず冷静に職務を遂行している(キルルことがない)。 2. トラブルやクレーム等に際しても、冷静かつ臨機応変に対応している(パニックことがない)。 3. 仕事に前向きで、気持ちの切り替えを素早く行うことができる(失敗をいつまでも引きずらない)。	5	4	3	2	1		
12. 人材育成力 【着眼点】 1. 仕事上のアドバイスや能力開発の働きかけを積極的に行い、後輩の育成に努めている。 2. 職務に精通し、後輩からの信頼を得ている。 3. 後輩からの相談に気軽に応じるなどで、良好な人間関係を築いている。	a	b	c				

* 評価を受ける職員は、7～12の職務コンピテンシーについて2項目を選択し、選択した番号を○で囲んでください。基本コンピテンシー6項目(満点60点)と選択した職務コンピテンシー2項目(満点40点)の合計が評価点となります。

評価点	76	72	72
-----	----	----	----

1～6は ×2点
7～12は ×4点

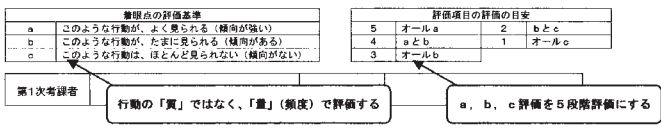


図4

具体的な評価方法としては、評価項目のそれぞれに『着眼点』という形で具体的な行動を3つずつ示している。まず『着眼点』に該当する行動が「よく見られる」「たまに見られる」「ほとんど見られない」の3段階でa, b, c評価し、次にその結果を目安にして項目ごとに5段階評価するようにして評価方法の定量化と簡素化を図っている。

手順は、まず職員が本人評価を行い、それをベースに第1次考課者、第2次考課者が評価を行った後、面談によって評価シートが本人に返却される。本人評価をベースとするのは、「上司は部下の行動のごく一部しか観察できない」という現実の上に立ち、上司が観察できない部分を本人からの自己申告で補うという考え方である。従って、部下の行動を観察した結果に基づき具体的に説明できない限りは、上司は本人評価を変更できないというルールにしている。評価結果は全てそのままフィードバックされ、上司から評価の異なる点について具体的な説明がなされる。これにより、職員は自己の評価と上司の評価との違いを知り「気付き」を得ることができるのであり、同時に納得性の高い評価となる。

8 マネジメント・サポート制度

部下が上司を評価する「マネジメント・サポート制度」を導入していることも、特色のひとつである。これは、部下の担当長、主査、一般職ら3人以上が評価者（「サポーター」と呼んでいる）となって課長を評価するものである。評価の内容・方法は、部長が課長に対してするのと全く同じである。多面的な評価によって課長が自らのマネジメントを振り返ることをねらいとしている。

評価結果を見ると個々にバラツキはあるが、全体的には部長からの評価とかなりの部分で一致していることから、部下は上司をおおむね冷静に評価しているといえるだろう。評価後に実施したアンケート（平成17年3月実施）でも、マネジメントサポートの結果について課長の67%が「参考になる」と答えており、「どちらともいえない」が22%、「参考にならない」はわずか11%であった。

この制度は、「上司が一方向的に部下を評価する」という従来の評価制度のイ

メージを、「お互いに評価し合い、気付いたことを教え合う」というオープンなイメージに変えるのにも有効であると考えている。

日常生活の中で「〇〇さんから評価された」といえば、認められた（褒められた）という意味であり、プラスのイメージである。「上司が部下を一方的に評価し、職員を管理しようとする制度」という暗いイメージから解放し、「職員が自分を知り、自分を育てる愉しさを知る制度であり、目標を共有し成し遂げて人に評価される（認められる）愉しさを知る制度」に育てていきたい。それが、岸和田市がめざす人事考課制度である。

9 実際に制度を運用して

実際に人事考課制度を2年間運用するなかで直面した課題、実感したことを最後に整理しておきたい。

簡易コンピテンシーによる能力評価は、考課者、被考課者とも半日程度の研修をただけで十分に機能している。きわめてシンプルな評価方法だが、実際に結果を集計してみても感触では評価結果の信頼性はかなり高いと思っている。ただ、運用し始めて最初に困ったのは、上司が部下をほとんど観察できないイレギュラーな職場があることだった。「本人評価をベースにした評価をする」といったルールは、実は運用するなかで対応策として考え出した方法である。制度設計をいくら綿密にしても、予測外のイレギュラーなケースは必ず発生するものである。全体からするとごく一部のことなのだが、この一部をどのように取り扱うかは非常に重要な問題である。対応を誤ると、制度全体が機能しなくなったり、職員からの信頼を失うこともあり得るからである。

次に、目標管理による実績評価であるが、こちらは初年度に1日の研修を2回、半日の研修を1回実施し、次年度も1日と半日の研修をそれぞれ1回実施した。しかし、目標の難易度の設定にはかなりのバラツキがあり、評価結果がどれだけ客観性があるかは正直なところわからない。ただ、難易度と評価結果データを資料として研修時に配付し制度運用についての理解をはかっているので、引き続き研修と試行を重ねればある程度まで評価は揃ってくるだろうと考

えている。

目標管理の導入と運用には大変な労力が必要である。本市の場合は、管理・監督職の約350名が対象だが、研修は40～50名規模で8回に分けて行っているため、この2年間の実施回数は約40回となる。特に、初年度は目標と難易度の設定の仕方、シートへの記入方法などの質問、相談が多数あり、その対応だけでも相当な労力を要した。今はそのような問い合わせは減ったが、研修は今後も継続して実施していく必要がある。

目標管理は、このように相当な労力を必要とする制度であるが、導入によって職員間のコミュニケーションと組織のマネジメントが格段に向上することは間違いない。評価ツールというよりも、組織経営の手法として、また職員間で目標を共有するためのツールとしてきわめて有効であり、導入するに値する制度であると実感している。

目標管理については、初年度の試行のなかで職員から「シートの様式が書きづらい」「難易度の決定基準が複雑すぎる」「達成度評価の得点がアンバランスではないか」といった意見が寄せられた。それらを受けて、すぐさまシートの修正、難易度基準の整理と簡素化、達成評価点の見直しなどを行い、「人事考課制度マニュアル」も全面的に改訂した。制度を定着させるには、実態に合わせるためのこのような修正やノウハウの蓄積が欠かせない。

また、考課者と被考課者への研修も制度導入の成否を左右する重要な要素である。評価方法を説明する簡単な研修だけでは、人事考課制度は機能しない。人事考課制度の目的、これから進めようとする人事政策などについても詳しく説明し、職員の理解を深めることが不可欠である。

このほか研修では、考課者と被考課者に対するフィードバック研修が重要である。評価結果が適切にフィードバックされず、職員が正しく受け止めなければ、評価制度の意味が失われてしまうからである。

人事考課制度の成否は、確かにどのような制度設計をしているかで決まるといってよい。しかし、導入過程でどのような内容の研修をどの程度実施するか、必要な軌道修正をしつつ制度をどう運用していくかによっても、その成否が大

大きく左右される。いずれにせよ、すべては人事担当課が自らの意識を変革し、明確な人事政策・戦略を持って、制度の開発と導入を進められるかどうかにか懸かっていると見えるだろう。

注

- 1) 国・自治体では「人事評価」とするのが普通であり、民間企業では「人事考課」と呼ぶことが多いようである。本市では「人物の評価」というイメージを払拭し、「仕事についての行動・業績の報告」というイメージづくりのため意図的に「人事考課」を使っている。
- 2) 『Voice』2004年12月号の特集「成果主義は崩壊する」に掲載の「多数派はスローキャリア」参照。
- 3) 金井壽宏・高橋潔著『組織行動の考え方』（東洋経済新報社、2004年）62～63頁参照。
- 4) ㈱リンクアンドモチベーション社長・小笹芳央著『モチベーションマネジメント』（PHP 研究所、2002年）参照。小笹氏は、コミュニケーション報酬による新しい組織マネジメント技法「モチベーションエンジニアリング」を提唱している。
- 5) 岸和田市ホームページ (<http://www.city.kishiwada.osaka.jp>) 掲載の「岸和田市人材育成基本方針」参照。職員アンケート結果も「資料編」として掲載している。
- 6) 大阪市立大学大学院法学研究科・稲継裕昭教授が以前からその重要性を指摘し続けている言葉。遠藤哲哉監修・自治体経営ビデオマガジン第4巻『RESPECT 人事考課・新モデル』（リスペクト社、2004年）に収録されたインタビューで、稲継教授は「自学」＝自発性・主体性に基づいた自己学習こそが最も効果的な能力開発に繋がるのであり、自学を促す「気付き」が重要であると語る。
- 7) 「360度フィードバック」は、㈱日本能率協会マネジメントセンターが開発した能力評価ツールであり、管理職を対象としたリーダー研修などで使われている。筆者も、実際に被験者となり、自己評価をするとともに上司・同僚・部下からの評価を受ける体験をした。アンケートに答えるような形で評価する制度設計になっており、特別な研修を受けていない者でも簡単に評価することが可能である。

寝屋川市における360度人事評価制度の取組

寝屋川市総務部人事室

I はじめに

変わらなければならない！ 自治体も、職員も。

地方分権，少子高齢化，情報化，市民社会の成熟など自治体を取り巻く社会経済環境が大きく変動するなかには，自治体も職員も変わらなければならない。

寝屋川市では「自治体はサービス産業である」との考えから，経営感覚の導入が必要であるとし，平成11年に「自治経営推進室」（現：自治経営室）という新しいセクションを設置することとした。また，そのリーダーである室長を全国的に公募し，初代室長（非常勤嘱託〔部長級〕・平成16年度末退職）には，元大手電機メーカーで部長を勤めた人を選任した。そして，自治経営室においては，「行財政改革大綱」の策定・実行や，縦割・前例踏襲の仕事の進め方を変え，職員の意識改革と発想の転換を図るために，「行政評価（事務事業評価・施策評価）」を実施している。これにより，効率的かつ効果的な仕事の仕組みの改革を行うとともに，市民サービスの質的向上や行政活動における説明責任の向上を図っている。

一方，これまでの本市における人事異動を含む昇任昇格などの人事管理制度については，①部長による所属職員の人事異動及び昇任昇格についての内申，②本人の人事異動希望調査（自己申告制度）を基礎として行ってきたが，客観的な統一の評価基準がなく，年功序列的で，かつ，感覚的・主観的な評価であった。

そこで，平成10年度には課長候補者試験を，平成11年度には係長候補者試験

を導入した。

※ 現行の課長候補者試験には、試験制と推薦制（部長の推薦に基づくもの）とがあり、受験資格は、係長任用2年以上で、年齢が試験制は55歳未満・推薦制は55歳以上の者である。

係長候補者試験の受験資格は、年齢が当初は35歳以上の者であったが、現在は30歳以上の者である。（従前は、在職年数も要件としていた。）

さらに職員には、経営感覚やコスト意識をもつことや意欲的かつ自発的に行財政の見直しをすることなど、職員の意識改革が求められていることから、人事制度の信頼性の確保と職員のモチベーションの向上を図るために、平成13年度から人事評価制度を導入した。

そして、平成17年2月には、「市民が原点・市民を起点・市民の視点」を基本理念とした『職員のあり方と人事の改革』（人材育成・人事制度の基本方針）を策定して、①職場風土と職員意識の改革、②人材確保のための改革、③人材育成のための改革の3つの改革を行うこととし、人材育成の改革の1つに人事評価制度の充実・拡大を掲げて、現在、その見直しを進めている。

II 人事評価制度の概要・特色

1 目的

目的としては、①「頑張れば報われる」職場環境づくり、②人事評価に対する公平・公正さの向上、③管理監督者及び職員の資質の向上を目指している。その根底には、学歴・性別・年齢等を基準とするのではなく、個人の実績、能力、適性、意欲等に着目し、客観性のある基準を基にして、総合性のある評価を行うこと、また、職員一人一人が自らの能力等を再発見し、かつ、能力開発を行うことにより、適正な人事配置等を行い、やりがいのある職場にすることにある。

2 特徴

大きな特徴として、一つ目は、被評価者（部長以上）に対し「360度（多面）評価」を実施していることである。すなわち、人事評価としては一般的

寝屋川市における360度人事評価制度の取組

な上司が部下を評価する上からの『上司による評価』のほかに、部下が上司を評価する下からの『部下による評価』、部長以上の職員同士が互いに評価する横からの『同格者による評価』、さらに、部長以上の職員の行財政改革等の取組姿勢等を評価する『自治経営評価』を行っている。

このように複数人及び多様な角度から評価者が評価することで、公平・公正かつ多面的な評価となり、さらに評価結果に対する被評価者の納得性は高くなるものと考えている。

二つ目の特徴としては、評価項目の基本的な考え方として、職員のもっている能力を評価するのではなく、もっている能力をいかに発揮し、目標実現のためいかに行動したかという「行動重視」の評価、また、新しい事態や困難な環境の中でいかに行動し、努力しているかという「チャレンジ重視」の評価としていることである。これは、頑張った者が報われる人事管理制度につながるものと考えている。

三つ目の特徴として、平成14年度から『上司による評価』の一部として、「成果評価」（目標による管理の要素）を導入したことである。これは、市政運営方針、総合計画、議会答弁、仕事のチャレンジ、行財政改革第2期実施計画及びその他懸案事項から、今年度に取り組む「課題目標」や人材育成のために取り組む「人材育成目標」を事前に設定し、どれだけできたかを評価するものである。これにより、各部・課等の組織目標がより一層明確化され、計画的かつ目的意識をもった職務の遂行が図られるとともに、市の根幹をなす施策、つまり総合計画、行政評価、行財政改革等との連携や一体性に資するものと考えられる。

3 制度の概要

(1) 被評価者

被評価者は、理事から課長代理までの職員とする。ただし、次の者を除くこととしている。

- ① 任期が決まっている国・大阪府等からの派遣者
- ② 再任用職員、非常勤職員及び臨時職員

(2) 評価期間

4月1日から翌年3月31日までとする。

(3) 評価基準日

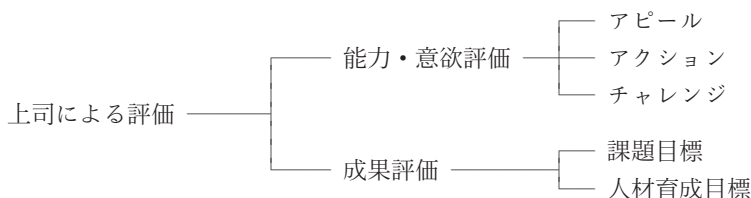
翌年1月1日現在とする。

(4) 評価の種類及び内容

① 上司による評価

『上司による評価』は、下記の〔体系〕のように「能力・意欲評価」と「成果評価」から構成される。また、管理職として求められるのは、次のような行動や能力等であるとし、評価項目については、これらに基づいた内容としている（表1「人事評価（上司による評価）」参照）。

〔体系〕



【能力・意欲評価】

能力・意欲評価は、各評価項目を次の三つの分野に分けて評価する。

○ アピール

これからの管理職にとっては、目標、方針及び考え方を明確にし、相手を説得あるいは納得させる力が重要である。そこでまず、自分の存在を「見える」ようにしているかどうかの観点から評価する。

○ アクション

能力を持っているかどうかではなく、どのように行動しているかの観点から評価する。

○ チャレンジ

新しい事態や困難な環境の中で、いかに積極的に行動しているかの観点から評価する。

【成果評価】

成果評価は、「課題目標」と「人材育成目標」の二つの項目から成っている（表2「上司による評価（成果評価）」参照）。「課題目標」は、市政運営方針や懸案事項などの分野から、何を、いつまでに、どのように実施するかについての目標とし、「人材育成目標」は、人材育成は常に組織の重要課題であるとの観点から、その重要性を意識付けるために、何を、いつから、どれくらいの頻度で、またどのように取り組んでいくのかについての目標としている。

これらの目標に関しては、第一次評価者とのヒアリング等において被評価者自ら目標を設定するとともに、第一次評価者は、目標の優先度や市政運営における影響度等を勘案した上で「重点度」を、また被評価者の職責や経験の有無等を踏まえた上で目標ごとの「難易度」を決定し、第二次評価者がその内容等を確認することとしている。そして、基準日の翌年1月1日以降に、被評価者は目標に対する成果を記入し、第一次評価者及び第二次評価者が「達成度・貢献度」を評価するものとしている。目標の設定等に際してヒアリングを実施することにより、より一層上司と部下との意思の疎通が図られるものと考えている。

② 部下による評価

評価項目については、『上司による評価』の「能力・意欲評価」とほぼ同じ内容としている。評価の方法は、部下のより率直な思いを評価に反映させるため、2人の部下が話し合った上で、評価項目ごとに一つの評価をするものとしている（表3「部下による評価」参照）。

③ 同格者による評価（部長以上）

アピール、アクション、チャレンジの三分野について、同格者（自分以外のすべての部長以上の職員）を評価するものとしている。

これについては、非常に難しい面もあるが、常に同格者がどのように議会で答弁し、会議で発言し、組織運営に努めているかに関心を持つことにより、従来気薄であった横断的なコミュニケーションの充実を図るとともに、互い

に刺激を受け、切磋琢磨を期待するものである（表4「同格者による評価」参照）。

④ 自治経営評価（部長以上）

本市においては、平成11年の自治経営推進室の設置を始め、行財政改革と行政評価を最重要課題の一つとして位置付けており、積極的に改革を推進してきたところである。そこで、更に行財政改革を進めるため、各部長以上の職員の行財政改革に対する実績・成果や経営感覚などについて評価するものとしている（表5「自治経営評価」参照）。なお、評価は、従来、民間公募によって選任された自治経営推進室長が行っていたが、その者の退職により、平成17年度からは、行財政改革推進を担任する助役が行うものである。

4 評価の調整及び決定

各評価者が、『上司による評価』及び『部下による評価』（部長以上の職員については、更に『同格者による評価』及び『自治経営評価』）を行った後、評価の偏り等を是正するため、部長以上の職員の評価については助役が、総括参事から課長代理までの職員の評価については総務部長・人事室長を構成員とする調整委員会が、調整を行っている。

評価（勤務成績）は、S、A、B、C、Dの5ランク別に、職務ごとの適用者割合を定め、決定している。なお、評価決定後、評価期間（4月1日から翌年3月31日まで）内に評価が著しく変わる場合には、補正を行うこととしている（図1「評価の流れ」参照）。

5 評価結果の通知

被評価者本人に対して、次の項目について、評価結果の通知を行っている。

- ① ランク（S～D）
- ② 本人の総合点（各評価の合計点に調整点を加えた点）
- ③ 本人の職務級における最高点、最低点、平均点
- ④ コメント（課題等）〔C又はDランクの者のみ〕

6 評価結果の反映

評価結果の反映については、次のとおりとしている。

寝屋川市における360度人事評価制度の取組

- ① 次年度の定期人事異動への反映
- ② 次年度の定期人事異動における昇任昇格への反映
- ③ 次年度の6月、12月における勤奨手当の成績率への反映

勤務成績 (ランク)	職務ごとの 適用者割合	成績率
		6月、12月
S	10%	80/100
A	20%	75/100
B	40%	70/100
C	20%	65/100
D	10%	60/100

III 今後の取組・課題

1 評価対象者の拡大

現在、平成18年度から評価対象者を全職員に拡大する方向で取組を行っているところであるが、一般職員の評価をどのようにするのか、多様な職種の職員の評価基準をどうするのかなど、様々な課題がある。

2 公平・公正な評価

この制度の信頼性を高めるためには、評価項目・様式等の改善、評価者の評価技術の向上と評価レベルの均一化を図ることが欠かせないところである。それには、人事評価に関する研修を定期的かつ継続的に実施し、評価能力の向上に努めていく必要がある。

3 面談等の実施

目標設定や評価時に行う上司と部下との面談等は、組織内のコミュニケーションを円滑にするとともに、職務遂行に対する動機付けや評価に対する納得性を高めるなど重要な役割を果たすものであると考えている。また、面談等が有効に機能するためには、管理職の資質の向上が重要であり、管理職に対する研修の充実を図る必要があると考えている。

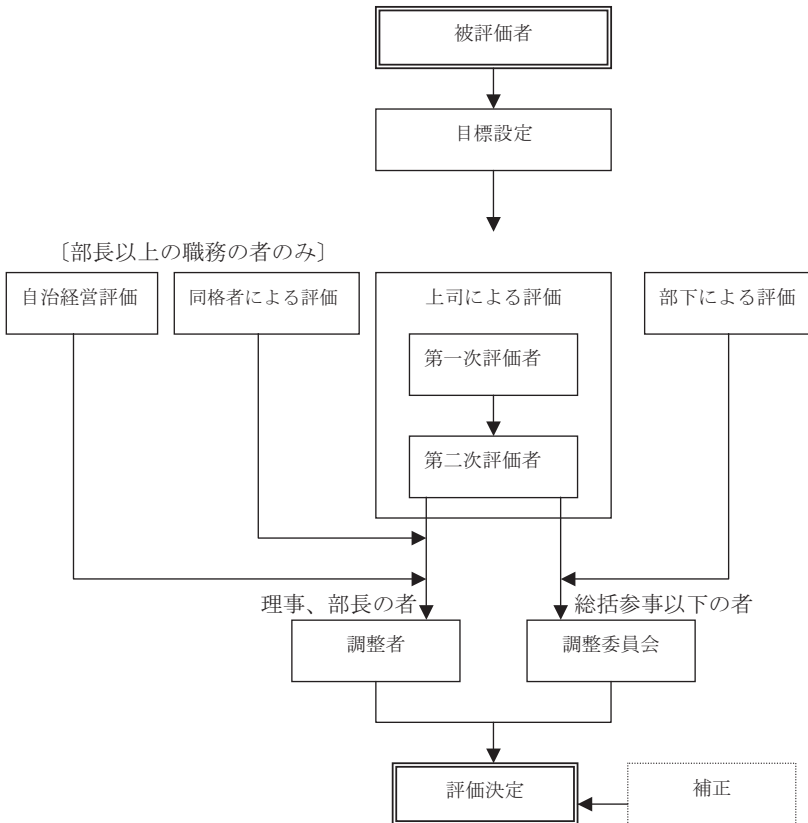
4 評価結果に応じた反映

評価結果に応じた適正な処遇をすることは、人事制度改革を実施する上で大変重要な要素である。そのためには、人事異動を含む昇任昇格の基準の策

定とともに、勤勉手当の成績率の見直し、懲戒・分限処分とのかかわり、さらには、希望降格制度との連携を図りながら、実行ある処遇について検討していくことが必要であると考えている。

図1

【評価の流れ】



寝屋川市における360度人事評価制度の取組

表 1

人 事 評 価 (上司による評価)

(本票)

【被評価者】

〔平成 年 月 日〕

所属名等	氏 名
------	-----

【能力・意欲評価】

(注) 項目ごとに、裏面右下の凡例により評価 (10～1) してください。

分 野	評 価 項 目 及 び 着 眼 点		本 評 価	人 評 価	第 一 次 評 価	第 二 次 評 価
アピール	議会での答弁、会議等での発言が積極的である。					
	議会での答弁、会議等での発言が的確である。					
	上司等への意見、報告などは、要点を整理し、数字や事実に基づいて端的にできる。					
	意見や考え方が前向きで建設的である。					
	管理職として態度、言動が自信と安定感を感じさせる。					
	自分の意見を持ち、表現能力がある。					
アクション	責任感	失敗した場合など、言い訳や責任回避ばかりでなく真摯に自分も含めての責任の所在を明らかにし、的確に対処しようと努めている。				
	統率力	目的を達成するために、部下をうまく指導するとともに、まとめ率いている。				
	協調性	自己の立場や都合に固執せず、組織の目標に対して、部下・同僚とともに協力することに努めている。				
	企画・計画	問題点を把握し、それらを解決するための方策を見だし、実現のための段取りを組み立てている。				
	判 断	状況の変化を的確に予測し、最も適した行動や結論を導き出している。				
	交渉・折衝	期待される成果を実現するために、組織の目的や自分の意思を相手に十分に伝達、説得し、組織の方針や人間関係を損なうことなく、効果的に理解させるよう、調整を図っている。				
	情 報	仕事に必要な情報を的確に収集し、提供している。				
	市民の視点	市民の視点で、求められているサービスが何かを常に考え、提供している。				

(本票)

分野	評価項目及び着眼点	本人評価	第一次評価	第二次評価
チャレンジ	人材や予算など与えられた環境のもとで、常に最善の努力をしようとしている。			
	上司の指示に対し、言われたとおりだけでなく、より以上の結果を出そうと努めている。			
	考え方や問題意識は、常に今の自分の職責以上のものを持っているあるいは持とうとしている。			
	困難な場面や問題にも、言い訳や逃れることをせずに、自分の職責を自覚し、行動して解決に努めている。			
	環境の変化や新しいことについても、関心を持って適応し、対応しようとしている。			
	前例にとらわれない発想及び考え方をもち、仕事にも活用している。			
	社会情勢の動向などに、幅広い関心と知識を持っている。			
	インターネットやパソコンなど IT、OA 技術に知識と関心を持ち活用している。			
能力・意欲評価合計 (220点満点)			(1)	(2)

【凡例】

評価	点数
申し分なくできた	9・10
よくできた	7・8
ほぼできた	5・6
あまりできなかった	3・4
できなかった	1・2

能力・意欲評価換算	第一次評価者	
	(1)×300÷220=	(3) / 300
	第二次評価者	
	(2)×300÷220=	(4) / 300

(小数点以下は四捨五入)

【成果評価】

	本人評価	第一次評価	第二次評価
成果評価 (計算シート) の換算後の点数を記入			
		(5)	(6)

上司による評価 合計点	
第一次評価者	(3)+(5) / 600
第二次評価者	(4)+(6) / 600

評価者	
第一次評価者 氏名	印
第二次評価者 氏名	印

【人材育成目標】

本人記入		成果	
目標			
職場におけるコミュニケーションの向上、情報の共有化、資質の向上を図るために実施することを下記に記入してください。 (何を)			
指 定	(いつから) (どれくらい)の頻度で (どのように)	(いつから実施したか) (予定どおりの頻度で行ったか) (どれだけの効果があったか)	達成度 実施し、かなり効果があった 15 実施し、少し効果があった 11 実施した 8 実施しなかった 0
そ の 他	(何を) (いつから) (どれくらい)の頻度で (どのように)	(いつから実施したか) (予定どおりの頻度で行ったか) (どれだけの効果があったか)	達成度 実施し、かなり効果があった 15 実施し、少し効果があった 11 実施した 8 実施しなかった 0
		小 計 /30	小 計 /30

【評 点】

評価者	課題目標小計	人材育成目標小計	合計 (A)
第一次評価者	/164	/30	/194
第二次評価者	/164	/30	/194

換 算

$$(A) \times 300 / 194$$



第一次評価者氏名	印
第二次評価者氏名	印

【平成18年1月記入・押印】

第一次評価者氏名	印
第二次評価者氏名	印

- 1 少数(5)以下は四捨五入してください。
- 2 上記の点数を、上司による評価(本票)に転記してください。

(裏)

寝屋川市における360度人事評価制度の取組

表 3

人 事 評 価（部下による評価）

【被評価者】

〔平成 年 月 日〕

所属名等		氏 名	
------	--	-----	--

（注）評価者どうし話し合いの上、項目ごとに裏面右下の凡例により評価（10～1）してください。

分 野	評 価 項 目 及 び 着 眼 点		評 価
アピール	意見や考え方が前向きで建設的である。		
	管理職として態度、言動が自信と安定感を感じさせる。		
	自分の意見を持ち、表現能力がある。		
アクション	責任感	失敗した場合など、言い訳や責任回避ばかりでなく真摯に自分も含めて責任の所在を明らかにし、的確に対処しようと努めている。	
	統率力	目的を達成するために、部下をうまく指導するとともに、まとめ率いている。	
	協調性	自己の立場や都合に固執せず、組織の目標に対して、部下・同僚とともに協力することに努めている。	
	企画・計画	問題点を把握し、それらを解決するための方策を見だし、実現のための段取りを組み立てている。	
	判 断	状況の変化を的確に予測し、最も適した行動や結論を導き出している。	
	交渉・折衝	期待される成果を実現するために、組織の目的や自分の意思を相手に十分に伝達、説得し、組織の方針や人間関係を損なうことなく、効果的に理解させるよう、調整を図っている。	
	指導・部下育成	職務遂行上、目的・方針を明確にしなが、命令・指示を行い、その能力を発揮させるようにしている。	
	情 報	仕事に必要な情報を的確に収集し、提供している。	
	市民の視点	市民の視点で、求められているサービスが何かを常に考え、提供している。	

分野	評価項目及び着眼点	評価
チャレンジ	人材や予算など与えられた環境のもとで、常に最善の努力をしようとしている。	
	上司の指示に対し、言われたとおりだけでなく、より以上の結果を出そうと努めている。	
	考え方や問題意識は、常に今の自分の職責以上のものを持っているあるいは持とうとしている。	
	困難な場面や問題にも、言い訳や逃れることをせず、自分の職責を自覚し、行動して解決に努めている。	
	環境の変化や新しいことについても、関心を持って適応し、対応しようとしている。	
	前例にとらわれない発想及び考え方をもち、仕事にも活用している。	
	社会情勢の動向などに、幅広い関心と知識を持っている。	
	インターネットやパソコンなど IT、OA 技術に知識と関心を持ち活用している。	
能力・意欲評価合計（200点満点）		

【凡例】

評価者	
評価者 氏名	印
評価者 氏名	印

評価	点数
申し分なくできた	9・10
よくできた	7・8
ほぼできた	5・6
あまりできなかった	3・4
できなかった	1・2

表4
同 格 者 に よ る 評 価

所 属 名 等	氏 名	アピール	アクション	チャレンジ	素点合計
		<ul style="list-style-type: none"> ・議会での方針、会議での発言が積極的であり、的確である。 ・態度、言動に自信と安定感を感じさせ、意見や考え方が前向きである。 	<ul style="list-style-type: none"> ・積極的な組織運営をしている。 ・組織全体の運営、部局を超えた協調性を持っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・何事にも積極的で、常にプラスアルファの結果を出そうと努めている。 ・スピードとタイミミングを重視した施策の遂行に努めている。 	
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

【評価者】

所 属 ・ 役 職 名	氏 名	印

【凡 例】

評 価	点 数
申し分なくできた	9・10
よくできた	7・8
ほぼできた	5・6
あまりできなかった	3・4
できなかった	1・2

表5
自治経営評価

所属名等	氏名	行財政改革				経営感覚	素点合計
		A 実績・成果	B 意欲・意識・姿勢	C 困難さ・ハンディ	D 経営感覚		
		<ul style="list-style-type: none"> 実施項目は計画どおりに実施しているか。 実施した項目について、人的、経済的及び市民サービスの向上に対する効果はどうか。 	<ul style="list-style-type: none"> 実施項目の実施に対する意欲があるか。 行財政改革に対する意識はどうか。 行財政改革に対する姿勢は積極的か。 	<ul style="list-style-type: none"> 実施項目数の多少 実施項目を実現するための相対的な困難さ 	<ul style="list-style-type: none"> 市経営についての責任感 市経営についての危機感 		
		1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6		
		1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6		
		1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6		

【凡例】

A・B・D欄

	点数
期待以上	5・6
期待どおり	3・4
期待以下	1・2

C欄

	点数
大きい	5・6
普通	3・4
小さい	1・2

企画財政部担当助役

(印)

組合の視点からみた地方自治体の人事・給与

－地方公務員の労働条件と今後の課題－

大 森 光 則

(神戸市職員労働組合執行委員長)
(同志社大学総合政策科学研究科)

はじめに

公務員を取り巻く環境は、国、地方を問わず厳しいものになってきている。特に昨年11月23日に毎日放送テレビで放送された大阪市役所の「カラ残業」問題を発端に、地方公務員の処遇が民間のそれと比較しても厚遇されているという指摘が新聞等のマスコミによって行われている。以来、年末年始をはさんで7ヶ月が経過したが、福利厚生制度問題はもちろんのこと特殊勤務手当をはじめ、地方公務員の労働条件そのものが問われる事態に発展している。

この地方公務員の厚遇問題の以前から、政府は既に公務員制度改革の作業に着手しており、国家公務員では査定昇給や実質地域給与の導入により、給与水準の引き下げなどを2006年度から実施しようとしている。また、地方公務員では、政府の経済財政諮問会議で総人件費の削減が議題となり、さらに「地方公務員の給与のあり方に関する研究会」が示した中間整理では、地域における官民の給与比較の厳密な運用などが検討されている。そして、これらの給与制度の改革は、成績主義の導入が前提となっている。

以上のように、公務員制度改革の中心は、公務員の給与水準の引き下げであり、その手段として成果主義を軸とした成績主義を導入しようとしている。それらのことから、この小論は、最初に政府が予定している公務員制度改革の概要を明らかにし、次に、大阪市の厚遇問題を例に、労使関係や福利厚生制度のあり方について検討し、最後に、公務職場における成果主義と幹部職員との関係について私見も含めて論じている。

筆者は、神戸市職員労働組合（以下、神戸市職労）という神戸市に勤務する行政職で組織する組合の役員をしており、ここで何を語るのかが大いに興味を持たれるところと心している。少ない字数のことであり誤解が生じる不安もあるが、せっきくの機会でもあり、議論を深めるためにも問題意識を述べてみたい。

1. 公務員制度改革の概要

現在、国家公務員と地方公務員の人事・給与制度を変更することを目的に、公務員制度改革論議が進んでいる。それらの内容を整理してみたい。

1.1 公務員の給与決定システム

公務員には労働基本権が「公共の福祉」「全体の奉仕者」の名の下に制約され、その代償措置として国には人事院、地方には人事委員会が設置されている。そのため公務員の給与は、その代償機関が行う勧告によって決定されるシステムとなっている。

人事院勧告は、平等取り扱いの原則（国公法第27条）、情勢適応の原則（同第28条1項）、職務給の原則（同62条1項）、均衡の原則（同64条2項）に基づいて行うことになっている。特に情勢適応の原則と均衡の原則は、民間準拠のことであり、給与勧告を行う上で大きな役割を果たしている。

字数の関係もあることから勧告制度を大雑把に説明してみたい。人事院が民間の給与水準を調査し、原則として俸給表にある給与を5%以上増減する必要が生じた場合、内閣と国会に対して勧告を行うこととなっている（国公法第28条2項）。その官民較差は、企業規模100人以上、事業所規模50人以上が調査対象となっており¹、その全国平均が官民較差の根拠となっている。また、給与の改定は法定主義の立場をとっており、改正された給与法に基づいて行われる。地方公務員の場合も国と同様に、平等取り扱いの原則（地公法第13条）、情勢

1 1964（昭和39）年4月の池田総理、太田総評議長の会談を踏まえて、企業規模100人、事業所規模50人規模が適用されることになった。約7千事業所、91職種について調査することになった。基本報告 p18.

適応の原則（同第14条）、職務給の原則（同第24条1項）が示されている。さらに、民間準拠、国公準拠（権衡）、条例主義の3点が基準として定められている（地公法第24条3, 5, 6項）。

この給与決定基準における「権衡」を「官公均衡」と呼ぶ研究者もいる²。地方も国と同じようなシステムをもっているが、実際は人事院勧告の取り扱いの閣議決定が行われた時点で、総務省（旧自治省）は、地方に対して国の水準を越えないように通知を送付する。さらに、ラスパイレス指数に基づき国と地方の給与比較を行い、ペナルティを示しながらの厳しい指導が行われ、その結果、現在ではほとんどの自治体が国の給与水準を下回っている。

1.2 給与構造改革の概要

人事院は2004年の勧告のなかで、給与構造の基本的な見直しにふれている。また、同年11月に「給与構造の基本的な見直し（素案）」を提示した。

その主な内容は、①民間給与の低い地域の水準を反映させるために、全国一律の俸給表の全体を引き下げ、民間の給与が高い地域には手当で補完する。②定期（普通）昇給を廃止し、人事評価システムを踏まえた査定昇給を導入するとしている。

特に民間給与水準の厳密な反映では、別表によれば、民間の給与を下回ったところは東京、関東甲信越のみであり、他の地域ではいずれも民間の給与を上回っている。しかし、平均では0.01%民間の賃金を下回っていることから、首都圏を除けばまったく地方における民間の給与実態が反映されていないということである。それらのことから、人事院は基本給の約5%を削減し、その削減額を原資に民間給与の高い首都

（別表）地域別官民給与の較差

地 域	官民較差
全 国	0.01%
北海道・東北	-4.77%
関 東 甲 信 越	2.00%
（ 東 京 都 ）	3.72%
中 部	-1.86%
近 畿	-0.17%
中国・四国	-2.34%
九州・沖縄	-2.60%

（出典：04年人事院勧告）

2 戦前の「官主公従」を参考にした造語。官は国の政府職員、すなわち官吏をさす。公は地方の政府職員、すなわち吏員をさす。戦前の国と地方の関係の名残は現在でもあると考えている。西村 p3, p33.

園などは手当を新設し、20%を上限に上乗せするとしている。しかし、基本給の削減は、公務員全員の退職金の減額になるなど大きな問題をかかえている。

また、昇給制度では、まず年功序列の傾向が強い、ほとんど横並び的に対象となる定期昇給を廃止し、成績主義にもとづく査定昇給制度を導入しようとしている。また、一時金（ボーナス）についても、勤勉手当の比重を高くするなどして³、2006年度からいわゆる成果主義を導入しようとしている。

1.3 地方行革と給与のあり方

本年3月に総務省が地方自治体に対して、地方行革指針を示した。その主な内容は、①2010年4月までの削減目標を明記した定員管理、②給与水準の適正化、③福利厚生制度の見直し、④給与、定員、福利厚生制度の情報公開などとなっている。この間の新聞各紙の社説の見出しは、「競い合って成果を出せ（朝日）」「地方自治体は行革を競い合え（日経）」「公務員給与の見直しも大事だ（読売）」となっている。3紙とも大阪市の職員厚遇問題を取り上げ、こうした不透明な慣行が自治体への不信となっているという主張だ。さらに「行革に不熱心な首長は住民の理解を得られなくなる」と指摘し、自治体間の「行革競争」を煽り、そのなかで、特殊勤務手当を給与の二重取りと決めつけ、諸手当を含む給与水準の引き下げを求めてきている。

また、総務省が設置した「地方公務員の給与のあり方に関する研究会」は、本年3月に論点の中間整理を行った。そのなかで、官民比較を行う上での民調対象を現行の企業規模100人以上、事業所規模50人以上に加え、同100人未満、同30人以上の規模も拡大し調査（試行）をすることをきめた。また、給与構造の見直しでは、国が給与構造の見直しは総原資の枠内でとのスタンスとなっているが、地方においては地域実態を給与水準に是正させることであり、国の状況とは異なり給与総額の削減を意味する指摘を行っている⁴。

さらに、本年2月に開催された政府の経済財政諮問会議では、消費税の引き上げを巡る議論が今後避けられないことから、歳出改革をまず行うべきとの主

3 東京都や横浜市では、すでに係長級以上で一時金における査定が導入されている。

4 官庁速報（平成17年4月4日号）p14～15。時事通信社。

張があり、その歳出カットで残っているのは人件費でしかないという意見も出されていた。また、地方公務員に支給されている諸手当の実態公表、調理員や清掃職員など労務職の給与水準を明らかにし抜本の見直しを行う必要があることも指摘されている。

2. 公務員厚遇問題の本質

大阪市の職員厚遇問題は、極端な事例であり、地方自治体一般を批判するための事例にすることは難しい。しかし、自治体における労使関係のあり方や福利厚生制度などの労働条件問題を考える上で、教訓や参考にしなければならない事例である。これら事例の詳細は、一連のマスコミ報道を参照してもらうこととし、早速、厚遇問題の本質を検討してみたい。

2.1 労使合意と違法行為

第一に、大阪市は、市民との約束を反故にし、カラ残業などの違法な支出を続けていたことが問題としてあげられる。

1990年に大阪市は住民から「ヤミ手当」の返還請求訴訟を起こされ一審で敗訴し、その後、1998年10月に大阪高裁で、管理職の有志が1億円を大阪市の返還することによって和解が成立した。和解条項のなかで、大阪市長は、ヤミ手当の支給によって、大阪市が損害を受けたこと、市民の市政に対する信頼を損なったことを厳粛に受け止め、今後、不適切な給与や手当は支給しないよう、地方自治法、地方公務員法を遵守すると約束した⁵。この約束は単に原告に対して行ったものではなく、内容からみて市民に対して行ったものであり、さらに給与や手当は条例主義に基づいて対応することを誓ったものであった。しかし、新聞報道にあるように、その約束を反故にし、労使合意の名の下にカラ残業にみられる違法支出が、和解後も行われてきたことにある。

第二に、問題となった職場では例外なくほぼ全員にカラ残業手当が支給されており、そのことから自浄能力が発揮できないという大きな問題点を抱えている。

5 「大阪市一律超過勤務手当返還請求訴訟にかかる和解条項」行政資料、大阪市。

一方、カラ残業と関連して、詐欺罪で告発された職員とその所属する大阪市労組（反連合系）は、市が残業の実態を認めず、事前配分の予算から実態的残業時間数の一部を支払ったに過ぎないと反論している。また、大阪府市町村互助会でも退会給付として、条例以上の退職金が支給されていることが問題とされ、市民グループの「見張り番」が、総額500億円を超える返還請求を各自治体に行うとしている。ここにおいても例外なく支給されているという問題点があげられる⁶。

2.2 労使関係のあり方

大阪市では市長と労組の癒着が指摘されている。それは、歴代助役出身者が市長となり、蜜月といわれる今日の関係に至ったというものである。市長が内部か外部かという問題に矮小化し、内部出身者であれば改革ができないとマスコミは主張するが、果たしてそうだろうか。

労働条件を考えるときに、公務や公務員とはどういうものかという概念をきちんともつことが重要である。歴史的にみれば、日本の敗戦によって憲法が改正され、天皇主権から国民主権に変更された。そして、公務員の位置付けも天皇の臣下（旧憲法第10条）から国民全体の奉仕者になり、それは特定の為政者に仕えるのではなく、国民全体のために働くという、民主的公務員制度が確立されたことを意味している。それらのことから、地方公務員でいえば、市長個人に仕えているのではなく、市民から選ばれた首長に仕えているということである。

この間、「本当の使用者は市民」という言葉が使われるが、カラ残業などの違法行為に対して労使交渉での対応は生ぬるいということから使われているのだろう。しかし、大切なことは、先に述べたことの意識や自覚をもつことである。

さらに労使双方が、昨今の厳しい社会経済情勢による市民感情の変化を知り、しっかり受け止めることが重要だ。1980年代にはじまった第2臨調以降、公務員に対する批判は厳しいものがある。一方で納税者の意識も税金を納めるから、

6 連合系自治労、反連合系自治労連という反目しあっている組織であっても、「例外なく・・・」という共通の課題を持っている。

税金を支払うという意識に変化している。また、Value for money や Best value という考え方も定着してきている。そして、戦後60年のなかで民主主義が高揚していることや、政治や行政に対する批判や不信から住民投票運動などに見られるように、市民参画志向も高まってきている。さらに、厚遇問題の報道にみられるように、公務員批判や行政批判が正義的風潮になっているという状況もある。

これらのことを労使双方が、特に組合側が、先に述べた公務や公務員の概念とともにしっかり意識しておれば、この間、生じている問題に適切な対処ができるはずである。

2.3 福利厚生制度の妥当性

マスコミは、自治体の福利厚生制度は市民の税金によってなされており、厚遇は論外であると報道しているが、その批判ばかりに重点を置き、肝心の妥当といわれる基準や水準を示していない。しかし、地方公務員の福利厚生制度は、地方公務員法第42条によって「職員の保健、元気回復」のために、これを実施しなければならないとしている。各自治体もこれに基づき互助組合や共助組合の設置を条例化している。

次に企業の状況だが、旬刊「福利厚生（労務研究所）」によれば、民間企業150社のうち互助組織をもっている会社が74%あり、その掛け金も労使双方とも平均で月額700円程度となっている。また、特徴的なところでは、勤続20年や30年に際してリフレッシュを目的とした補助金の個人給付は、互助組織のみが3.6%、会社のみが26.8%、両方からの給付が1.3%となっている。2004年の給付水準は、勤続20年が平均9万7600円であり、30年が同じく18万7500円となっている。

ここで問題となるのは、どの程度なら自治体の福利厚生制度が許容の範囲なのかということである。民間企業においても福利厚生制度は景気の動向に影響を受けており⁷、その意味からいって自治体の制度も影響を受けるのは当然で

7 ちなみに1997年は、20年で平均12万9000円、30年で平均21万1000円だった。雑誌「旬刊福利厚生」。

ある。ただ、その影響の度合いではなく、例えば、大企業、中小規模、零細といったどの企業規模に対象を置くのかという問題である。また、人勤制度を利用し数年ごとに民間調査を行い官民比較を根拠にすることも一つの方法だ。一方、片山善博鳥取県知事は、公務員は税金によって成り立っており、中小企業やパートタイマーからも税金を納めてもらっており、その方たちに納得してもらえないものでなければならない。また、制度そのものをすべて公開することによって、水準は自ずから決まると主張している。

以上のことから言えることは、大阪市の事例が判断の分岐点となることは間違いない。労使で徹底した話し合いによって、妥当な水準を見出し、福利厚生制度を条例や規則に基づいて作っていくのか、それとも公表できない手当で良いのかというように、どちらを選択するのかである。特に神戸市の場合は、阪神淡路大震災による未曾有の被害をうけ、財政的にも厳しい状況のなか、市長以下すべての職員に給与カットが実施されている。市民の生活再建も道半ばという状況を考えながら、地方公務員の労働条件の一つでもある福利厚生制度はどうあるべきかを考えていかなければならない。また、労働条件そのものも公表できるものにならなければならないという事態に至っている。

3. 組合の視点と基本的な考え方

大阪市の職員厚遇問題や国と地方の給与構造改革問題を通じて、地方自治体、特にそこで働く地方公務員を取り巻く厳しい環境について述べてきた。それらのことを踏まえていくつかの課題について、労働組合としてどのように対処していくのか提起してみたい。

3.1 基本的スタンスと自浄能力

神戸市職労の行財政問題に対する基本的スタンスは、「市民サービスの向上に関する提案については積極的に協議に応じ、労働条件の重大な変更については徹底した労使協議によって解決する」というものであり、このスタンスを堅持して取り組みを進めてきている。先にも述べたが大震災の影響で神戸市の財政は危機的な状況にあり、職員もその認識をもっている。さらに、職員も被災

者であり、その6割以上は何らかの被害を受けている⁸。

厚遇問題で「何をもって厚遇というのか」というスタンスでは当然市民の理解は得られるはずもない。特殊勤務手当の問題でも総務省から指摘されたことだけが問題ではなく、給与構造改革のなかで、手当そのものが問われていると認識することが大切であり、その立場から神戸市職労は、当局からの提案を待つのではなく、組合から見直しの交渉を申し入れるという姿勢をとった。交渉が一日遅れば、それだけ職員が批判されると考え、また、マスコミの求めに応じ組合のニュースや機関紙を配布するなど情報を開示している。

その上で、自浄能力という言葉の定義も考えてみる必要がある。自浄能力とは自分たちの過ちは自分たちで解決できる力があるということだ。マスコミの行き過ぎた報道には毅然と対処しながらも、それらの報道も自浄能力に基づく自主解決に向けたインセンティブとすることが重要だ。

さらに組合という立場からすれば、制限されている労働基本権を回復することによって、公務員の賃金労働条件についても、労使の交渉により自己決定すべきものとする。そうすることによって、自主解決に向けた自浄能力は名実ともに発揮され、労使間のモラルも確立される。そして、それらのモラルの確立がなされれば、今日批判されるような不正常的な事態は生まれない。

3.2 成果主義と幹部職員の役割と評価

給与構造改革のなかで、個人の能力や実績が問題となり、その実績を評価する人事管理が具体的な課題となる。成果主義による実績が評価されるということだが、公務における実績は何が評価されるのかということである。何かを生産することによって利益をあげるということが公務の本質ではない。働いている公務員そのものが商品であり、その品質を高めることが公務における経営品質だという主張についてもある程度理解できる。しかし、それをどのような基準でもって、評価制度を構築構成していくのかという疑問を率直にもっている。不親切な応対、スリッパ履き、服装などで市民から苦情が寄せられる職員がター

8 拙著 p59.

ゲットにされるだろう。しかし、その担当職員を評価する管理職の評価が別立て、いわゆるダブルスタンダードであったとしたら成果主義もまやかしのものだろう。

神戸市で毎月開かれる局長会議は、真剣に議論されているのだろうか。あるいは、議論する十分な時間をとっているのだろうか。最高幹部への連絡や伝達の場になってはいないだろうか。果たしてそれぞれの局長をはじめとする幹部たちに、「政策を判断（決定）するのは市長だから」という、責任を回避する思いはないのだろうか。自治体の幹部級の会議は、それこそ民間の取締役会として位置付けるべきである。政策の決定に参画し、代表権を持っている役員として、失敗したときには、その責任がついてまわるというシステムをまず策定しなければならない。その上ですべての職員の先頭に立って奮闘することが望まれている。さらに、幹部と担当職員の間にも位置する管理職の処遇も重要だ。その際の評価システムも、職責を追求（追及）するばかりの減点方式ではなく、オリンピックの柔道競技にある敗者復活戦のように、失敗してもまた挑戦ができるという、チャレンジシステムを構築することも大切ではなからうか。

3.3 自治体労組の今後のあり方

これまでの自治体労組や労働組合運動の特徴は、公務員のもつ特性⁹を無視して、機械的労働者論と批判されたように、その全体の奉仕者という社会的な役割や公務を取り巻く厳しい環境を配慮せず、労働者の賃金をはじめとする労働条件の整備一辺倒の運動が展開されてきた。それらの運動は、今日では全く通用しなくなった。その理由は、自治体の財政危機だけではなく、国家財政も危機に直面し、何よりバブル経済の崩壊以降の深刻な不況に原因を求めることができる。さらに先にも述べたが、住民投票運動にみられる市民意識の高揚や税金の使途に対する関心も高まってきていることも大きな要因と考えられる。

いずれにしても、公務労働は、市民生活と密接な関係にあり、その労働条件

9 団体委任事務と呼ばれたように、上位行政の事務を分担している。また、住民の生活世界を支えるという任務を持っている。官僚、権力機構の一員であり、全体の奉仕者という二つの側面を持っている。

も一般的にその対象地域の市民の生活水準との均衡が問われている¹⁰。その均衡も人事院勧告という制度面だけのことではなく、市民の生活実態から「市民感情」もその範疇となるだろうし、今後の労働条件問題での重要な判断基準となる。

自治体労組の歩むべき道は、市民サービスの向上と公務員労働者の要求、それは時には相反するものもあるが、その矛盾を市民要求や市民感情との整合性に配慮しながら、解決する方向を模索しなければならない。

おわりに

字数の関係もあって成果主義について詳しく述べるができなかった。先日、総務省が「人事制度を考えるヒント21」¹¹を発表していたが、目標の設定と目標管理、個人の主体性や自律性の発揮が個人の能力を引き出し、そのことが組織の成長に結びつく、などの言葉が妙に説得力をもって展開されていた。また、若い職員を対象にしており、その見出しもおおよそ「役所離れ」したものである。

しかし、公務そのものが成果主義になじまないという意見もある。一方、導入を検討する上で、その基準が目に見えるパフォーマンスだとすれば、誰もが「見える」業務、たとえば派手なプロジェクトにしか興味や意欲を持たなくなり、ついには、「見えない（あるいは見ない）」業務が評価対象から除外される可能性も生じる。

公務、特に自治体のそれは、地域住民と密接な関係のもとにあり、これからの高齢社会が進むなかでは、地道で地味な活動が求められるであろう。そして、厳しい経済情勢のなかで、湯水のごとくお金が沸いてくるはずもない。それだけに漫然と公務があるのではなく、そこにコスト意識を持たなければならない。今後の課題として、それらを意識しながら公務と成果主義との関係について

10 経済財政諮問会議や地方公務員の給与のあり方に関する研究会で指摘されている。

11 総務省自治行政局公務員部公務員課作成、平成17年4月。官庁速報（時事通信・平成17年5月11日）。

てさらに検討していきたい。

【参考文献】

自治労働局『自治体労働者の賃金』自治労出版センター，2003年。
城繁幸『内側から見た富士通「成果主義」の崩壊』光文社，2004年。
高橋伸夫『虚妄の成果主義』日経PB社，2004年。
辻清明『日本官僚制の研究』東大出版会，2001年14刷。
西谷敏他『公務員制度改革』大月書店，2002年。
西谷敏他『公務の民間化と公務労働』大月書店，2004年。
西村美香『日本の公務員給与政策』東大出版会，1999年。
大森光則『神戸市都市経営はまちがっていたのか』神戸新聞総合出版センター，2001年。

【行政資料】

大阪市「福利厚生問題の本質と今後の市政改革の方向性について」2005年4月。
神戸市人事委員会「人事委員会50年の軌跡」平成14年3月。
人事院勧告（2004年度）
同（1964年度）
総務省「地方公務員の給与のあり方に関する研究会（中間整理）」平成17年3月。
総務省「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針の策定について」平成17年3月。
地域に勤務する公務員の給与に関する研究会（人事院総裁諮問機関）「基本報告」平成15年7月。

【雑誌・その他】

労務研究所「旬刊福利厚生」No.1848，2004年9月。
官庁速報（時事通信社）
新聞記事多数

灘区と大学との連携協力

(協定を中心に)

1 背景

少子高齢化の進行による、住民自治組織の人材不足・高齢化や地域コミュニティの弱体化は全国共通の課題である。また、震災や長引く景気の低迷の影響などにより不振が続く地域産業・観光の活性化や福祉の向上、安全・安心なまちづくりなど、新たな地域課題が生じている。

近年、こうした地域のさまざまな課題への対応策として、大学の持つ豊富な知識と人材の活用が注目されている。若者の柔軟で自由な発想や行動力をまちづくりに活かしていくことは、地域にとって有用だけでなく、大学側にとっても学生の社会体験やフィールドワーク、芸術・文化活動の場を得る良い機会となる。

神戸市では、市内の各大学及び高等専門学校に呼びかけ、「学長との懇談会」を平成13年度より実施し、大学の知的資源をまちづくりや経済の活性化等に活かしていくための仕組みづくりについて意見交換を行っている。また、教員志望の大学生を小学校に配置し、学校活動の補助を行ってもらい「スクールサポーター制度」や、学生の視点での区の魅力の発見、発信を支援する「西区スチューデントパートナー」など、各局・区において官学連携の取り組みが進

められている。

一方、大学側においても、少子化による受験者数の減少、国立大学の独立行政法人化など大学を取り巻く環境が変化する中で、優秀な学生・教員の確保が課題となっており、大学の魅力を高めるための新たな特色づくりの一つとして「地域との連携」「地域への貢献」への意識が高まっている。

こうした現状及び市の施策の下、灘区では、平成22年を目標とする「区の中長期計画」の策定にあたり、重点テーマの一つに「活かそう！大学の力と地域との連携」を掲げ、各大学との包括的協力協定の締結を柱とした大学との連携推進に取り組んでいくこととしている。

2 これまでの取り組み

灘区には4つの大学（神戸大学、神戸松蔭女子学院大学、同短期大学、神戸海星女子学院大学）が存在し、また、区別の学生数は約2万人と市内最多を誇る（平成16年度学校基本調査；兵庫県）。このため、以前から大学と地域・行政との連携事例は数多く、神戸大学生を中心として多くの学生が区のイベントやまちづくり活動に参加している。

こうした連携事例は、多くの場合、地域住民や行政職員と大学教員・学生との個人的な繋がりをベースとして成立している。

個人のコネクションを活用した連携は、草の根的な地域連携推進の手段としては極めて有効かつ重要であるが、一方でこうした手法は、研究室や学部、さらには大学としての組織的な連携体制の確立が難しい、コネクションを持たないが活動意欲のある住民や学生がアクションを起こしにくい等の課題がある。

そこで、灘区では、大学との協力協定に基づき、より多くの学生、地域住民が連携に参加できるための新たな仕組みづくりを進めている。

3 協定の内容

協定の内容は各大学の実情に応じ若干異なるが、地域社会の発展と人材育成に寄与することを目的とし、概ね以下のような事項について区と大学が協力を進めていくこととしている。

- (1) 地域福祉向上のための連携
- (2) 産業振興のための連携
- (3) 教育・文化・スポーツの振興及び発展のための連携
- (4) 人材育成のための連携
- (5) まちづくりのための連携
- (6) その他両者が協議して必要と認める連携

協定の期間は1年間とし、特に改廃の申し入れがないときは1年ごとに更新となる。

この協定に基づき、子育て支援、空き店舗活用による市場・商店街の活性化、健康づくり、まちづくり、サークルの地域参加など地域活動のフィールドを地域・行政が提供し、大学及び学生の力を活かして地域課題の解決を目指す。

平成16年12月2日には神戸大学と、平成

17年5月25日には神戸海星女子学院大学と、それぞれ連携協力に関する包括的な協定を締結した。政令指定市の行政区が独自に大学と包括的協定を締結するのは全国初の試みである。現在、残る神戸松蔭女子大学、同短期大学との協定締結に向けて協議を進めている。

4 協定に基づいた協力事例

・灘区役所旧庁舎の活用

神戸大学発達科学部では、平成16年度より区と協力して六甲道児童館において子育て支援事業「母と子のくつろぎ空間—ふらっと」を行っている。これは、子育て中の親子に「ふらっと」立ち寄ってもらい、自由にくつろいで育児に関する相談や親同士、子供同士の交流を行ってもらうもので、企画運営や保育ボランティアなどに大学教員・学生が協力している。

この「ふらっと」の拡大版として、灘区役所旧庁舎の一部を活用して「のびやかスペース あーち」の創設が計画されている。平成17年4月より準備委員会を開催し、地域の協力も得ながら開設へ向けての準備を進めている。

・子育て支援事業への参画

海星女子学院大学心理子ども学科では、区役所を親子の交流の場として開放する「すすくキッズ」や区内児童館などで行われる子育て支援事業への参加を予定している。大学の教育プログラムの一環として、学生のフィールドワークの格好の場となることが期待される。

・地域イベントへの参加

区内イベントの企画運営への参加のほか、神戸海星女子学院大学国際英語メディ

ア学科での教材としてイベントチラシ、ポスターを取り上げる計画など、新たな協力に向けての協議が進んでいる。また、神戸大学留学生センターへの呼びかけで、地域の行事（もちつき大会など）への留学生の参加による文化交流が行われている。

5 今後の取り組み、課題

今後の取り組みとしては、

- ・地域の課題・要望や大学の提案を話し合う場として「大学・地域・行政連絡会議」の設置
- ・大学のゼミやサークルの地域課題解決の取り組みに対して活動費用を支援する「まちづくりチャレンジ制度」の実施
- ・区のまちづくりや産業活性化について学生の意見を聴取したり、地場産業の商品開発などに協力してもらう「モニター制度」の創設
- ・大学と地元企業の連携による共同研究の仕組みづくり
- ・図書館などの施設開放や区民向けの大学見学ツアーの開催
- ・社会体験・実習の場として学生を行政や区内事業者が受け入れる「インターンシップ」の実施

などが考えられる。大学と区で定期的な会合を持ち、これらの施策の実現に向けて話し合いを進めていく。

大学との協力協定の締結は、組織的な協力体制の構築にあたり有効な足場となるが、重要なのは協定に基づいて具体的にどのような連携を進めていくかである。大学と地域、行政それぞれにとってメリットのある

協力のメニューづくりが求められる。

▨ A E D

1 はじめに

医療従事者（医師等）以外の者に対する自動体外式除細動器（以下「A E D」という。）の使用については、厚生労働省において開催された「非医療従事者による自動体外式除細動器（A E D）の使用のあり方検討会」において、

- ① 心電図波形が心室細動（※1）又は無脈性心室頻拍（※2）の波形を示す場合は、迅速に心肺蘇生処置と除細動が実施された場合ほど救命率は良好であり、消防隊員の到着までの間に現場に居合わせた者（バイスタンダー）等によってこれらの処置が速やかになされれば、救命にとって有効となること
- ② 救命の現場に居合わせた一般市民がA E Dを用いることは、一般に反復継続が認められず、医師法（※3）違反にはならないこと。

などを内容とする報告書が平成16年7月に取りまとめられた。この報告書の内容については、平成16年7月に、厚生労働省から通知が出されている。

※1 「心室細動」…心臓が小刻みに震えている状態で、不規則な収縮を繰り返しているため、血液が送り出されない状態。

※2 「無脈性心室頻拍」…心臓がとても速く動いている状態で脈拍を感じられないなど、血液を送り出すために必要な拡張と収縮が行われていない状態。

※3 医師法第十七条「医師でなければ、医療をなしてはならない。」

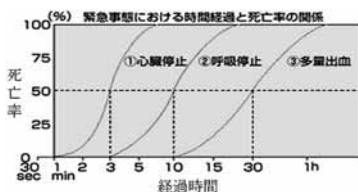
図表 1 AEDの例



2 救命の連鎖

脈・呼吸が止まってからの時間経過と死亡率との関係については、「カーラーの救命曲線」(図表 2)といわれる関係があるといわれている。

図表 2 カーラーの救命曲線



- ①心臓停止後約3分で、死亡率50%
- ②呼吸停止後約10分で、死亡率50%
- ③多量出血後約30分で、死亡率50%

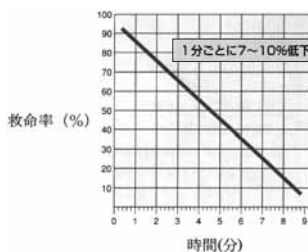
このように、脈・呼吸が停止したような場合には、一刻も早く「救命の連鎖」といわれている救命処置(迅速な通報, 迅速な心肺蘇生, 迅速な除細動及び二次救命処置)が途切れることなく行われる必要がある。

3 AEDの効果

「心室細動」等の場合には、「除細動」(電気ショック)が有効である。除細動がより迅速に実施された場合ほど救命率は良好であり、1分遅れるごとに生存して退院する率(生存退院率)が7-10%低下する

といわれている(図表 3)。

図表 3 心肺停止時間と救命率との関係



一方で、119番通報から救急隊員の現場到着までに要する時間は、平均5.7分程度(平成16年中)となっており、現場に居合わせた者等によって、除細動が速やかになされれば、救命にとって非常に有効である。

4 神戸市での取り組み

神戸市においては、本年4月、AEDを設置した事業所に「まちかど救急ステーション」の表示をする制度を創設した。この制度はAEDを設置していただいた事業所に「まちかど救急ステーション」の表示をして、不慮の事故や急病で呼吸・脈が停止する重篤な状態になった市民等に、設置しているAEDで除細動を行い、一人でも多くの命を救える体制を推進するものである。

交付条件は、①AEDを設置していること。また、応急セット(蘇生用マウスピース, 感染防止用手袋等)の設置に努めること、②AED講習の受講者がいること、③通りがかりの市民など誰でも、AEDを使用することができること、の3条件である。

図表4 まちかど救急ステーション標章



5 課題

市民等の救命のためには、地域において「救命の連鎖」が速やかに途切れることなく行われることが必要であり、まちかど救急ステーションの推進（AEDの普及）、市民救命士の養成などを通じ、地域で救命措置が行える体制をより充実させ、救命率の向上を図っていく必要がある。

■ 日本21世紀ビジョン

1. はじめに

政府の経済財政諮問会議は、四半世紀後日本が経済力を維持するため必要な改革課題をまとめた「日本21世紀ビジョン」を、平成17年4月に了承した。

「日本21世紀ビジョン」は、増税や社会保険負担増への不安が高まる中で、人口減少、超高齢社会の到来という日本が直面する構造的な課題を乗り越えるための処方箋を示すために取りまとめられたものである。小泉首相の主張である「構造改革がなければ、景気回復はない」を受けて、公共投資の削減、医療制度改革や郵政民営化に着手した他、財政健全化のための消費税引き上げも議論されるようになってきた。景気回復の実感もわかないうちに負担の話が先行したことになり、勤労や消費の意欲に悪い

影響を与える恐れがある。このため、政府は、長期戦略を打ち出して、政策への理解や共感を得る狙いがある。

2. 内容

同ビジョンでは、「新しい躍動の時代ー深まるつながり・ひろがる機会」との標題をつけ、日本経済が2030年までに目指すべき将来像のキーワードとして、①内外で人、モノ、情報が行き交う「開かれた文化創造国家」、②「時持ち」が楽しむ健康寿命80歳社会の実現、③豊かな「公」・小さな官の実現ーの3つを盛り込んでいる。

また、目指すべき将来像の実現のために、以下のような「採るべき具体的な行動」を挙げている。

（開かれた文化創造国家となるために）

- ・人間力を高める教育
- ・科学技術創造立国、知財立国の実現
- ・東アジアの経済統合
- ・外国人労働者の受け入れ など

（健康寿命80歳社会の実現のために）

- ・多様な働き方を可能とする労働市場の整備
- ・生涯二転職四学習が可能となる制度設計

・今後5年程度の間安心して子育てができる環境の整備 など

（豊かな「公」・小さな官の実現のために）

- ・定期的な市場化テストの実施などによる官の効率化
- ・明確な財政運営ルールや目標の確立
- ・今後2年程度で社会保障改革の集中的検討
- ・地域主権の確立
- ・社会投資ファンドの活用 など

前記の地域主権の確立では、国の補助事業の範囲の大幅縮小、国と地方の関係の見直しによる道州制の実現、既存ストックを生かしたコンパクトなまちづくりなどを提案している。

さらに、マクロ経済の将来像として、少子・高齢化の中でも生産性の向上、公共サービスの効率化、アジアとの経済統合などの改革を推進すれば、高い生活水準を保てるとの見通しを示した。一人あたり実質国内総生産（GDP）や消費額は年率2%程度の伸びを維持できると予測している。

一方で、構造改革を怠った場合の「避けるべきシナリオ」を明示している。改革を怠れば経済が停滞・縮小し、経済統合を急ぐ世界各国から取り残されて社会が不安定化したり、人材や企業も海外に流出し、基礎的財政収支（プライマリーバランス）も悪化し続けると予想している。

3. 識者のコメント

同ビジョンに対してこれまでに出されたコメントをみると、構造改革を進め活力ある日本を維持するという長期目標を示した点は評価されている。また、人口減少や高齢化に対処するための論点を多く含んでいるという指摘もある。

その一方で、課題克服後のゴールが鮮明であるのに比べて、そこに至るまでの具体的な手順の記述があいまいであるとか、具体策が不足しているなどと指摘されている。

たとえば、同ビジョンで期待されている生産性の上昇において、フリーターの解消や高齢者の就労などを進めていくとしているが、それぞれが生産性をどの程度押し上げるのか、具体的な記述は見当たらないと

している。また、技術革新や設備投資の積み増しに伴う生産性向上の試算は示したものの、様々な就労促進策をどのように結びつけるのが有効なのかははっきりしていないとしている。

それに加えて、機会の平等を確保した結果、競争に敗れた人々を救済する社会的な仕組みについては認識が薄いという指摘もある。

4. 今後の取り組み

同ビジョンは、政府の中長期的な政策運営の指針となるものであるが、2030年に至る段階として、2010年代初頭までの政策運営にも言及している。その中で、政府が掲げる財政の基礎的収支の黒字化を達成するには、消費税率に換算して α %の税率引き上げが必要との想定を示した。

同ビジョンが挙げる政策は数多く、5年程度の間には達成すべきとするだけでもデフレ脱却や財政健全化、少子化対策や社会保障制度改革など多岐にわたっている。それらを体系的に組み直し、実現していく政府の行動力が試される。今後、同ビジョンの具体化に向けた取り組みに注目していきたい。

■ 認知症

1. はじめに

従来、成人に起こる認知（知能）障害を総称して「痴呆」と呼び、法律用語としても使用されてきたが、当該用語の使用に關してかねてから問題点が指摘され、代替用語の必要性が提言されてきた。こうした状況を踏まえて、国は痴呆に替わる新たな用語についての検討を進めてきたが、最終的

に「認知症」を代替用語として使用することを提唱し、関連法の改正も行う方針を決定した。

2. 「痴呆」という用語の意味と問題点

痴呆とは、認知障害により記憶、判断、言語、感情などの精神機能が減退し、その減退が一過性でなく、慢性的に持続することによって日常生活に支障をきたした状態を指している。現在我が国では、要介護認定者の2人に1人の割合で痴呆の影響があるとされ、その数は約150万人（2002年）に及び、2025年には約320万人に達するという予測があり、高齢者介護における中心的課題は「痴呆性高齢者への対応」としても過言ではない状況にある。

一方、「痴呆」という用語には、①侮蔑感を感じさせる表現である、②症状の実態を正確に表現できない、③早期発見・早期診断が重要であるが診断を受ける上で心理的障壁になるなどの問題点があるとされてきた。

そのため、新たな高齢者介護の取り組みを展開するうえでも、象徴的な意味を持つ用語を改める必要があると指摘されてきた。

3. 新しい代替用語「認知症」の検討経緯

国では、学識者等で構成される「痴呆に替わる用語に関する検討会」を設置し、パブリックコメント等も行いながら代替用語の検討を進めてきた。その検討の中で、様々な用語（例：「認知症」「認知障害」「もの忘れ」「記憶症」「記憶障害」「アルツハイマー症」）の中から、最終的には「認知症」が最適であると結論づけられた。その理由として、①パブリックコメントを含め「認

知」という言葉に支持が集まったこと、②「認知障害」が既に精神医学の分野で使用されており混同される可能性がある、③行政用語と医学用語両方に使用される場合「●●症」の方が適当である、④「●●障害」とした場合症状が固定している印象を受けるが痴呆については個別差が大きく進行性であるため全体を指す言葉としては不適當である（同検討会報告書）ことなどが挙げられた。

また同検討会報告書ではあわせて、介護保険法など関連法の改正、用語変更の広報、認知症対策の推進などが提言された。

4. 用語変更に伴う取り組み等

同検討会報告書を受けて、国として①行政用語として直ちに「認知症」を使用、②一般的な用語としても認知症を使用するよう関係機関等に協力依頼、③法律上の用語として使用されるよう介護保険法等の法改正を行うこととした。また、「痴呆性高齢者グループホーム」を「認知症高齢者グループホーム」に変更するなど、施策名、施設名なども合わせて変更を行った。

今後は、用語変更を契機としてさらに認知症に対する施策を推進していくために、発生機序・診断法・予防法・治療法等の研究開発、早期発見・早期診断や発症遅延対策の推進、地域生活継続の支援、ケアの質向上、医療と介護の連携、人材育成、家族支援等に積極的に取り組んでいくことが必要となっている。

平成 17 年 6 月
神戸市企画調整局

「神戸2010ビジョン」の概要

第1章 計画の基本的考え方

1. 計画策定の趣旨

- 震災から10年を迎えた今日、少子高齢社会の到来、地方分権の進展などの社会経済情勢の変化や、地域における協働と参画の取り組みの広がり、震災の影響と長引く景気低迷、国の三位一体改革などによる市の財政状況の悪化など、神戸を取り巻く環境は大きく変化してきている。
- こうした状況の中、震災や復興過程で得た経験や教訓を踏まえながら、これからの神戸づくりを進めていくためには、神戸のおかれている状況を冷静に見据え、将来のまちづくりの方向性を市民と共有することが重要である。
- このため、「神戸市復興・活性化推進懇話会」が主体となって実施された平成15年度「復興の総括・検証」の提言を踏まえて、これからの神戸づくりの指針となる「新たなビジョン（中期計画）」を、市民との協働と参画により策定する。

2. 計画の性格

(1) 位置づけ

- 「新たなビジョン（中期計画）」は、全市的なビジョンである「神戸2010ビジョン」（以下、「本計画」）と「区中期計画」で構成し、両計画を「中期計画」と位置づける。
- 「本計画」は、目標年次に向けて、神戸全体としての、めざすべき将来像やその実現に向けた重点的な取り組みを位置づける。

(2) 目標年次

- 平成22年（2010年）・・・基本計画の具体化に向けた最後の「中期計画」

【基本構想・基本計画との関係】

基本構想	新・神戸市基本構想 平成5年（1993年）～平成37年（2025年）		
基本計画	第4次神戸市基本計画 平成7年（1995年）～平成22年（2010年）		
中期計画	新・都市環境基準 平成8年（1996年）～平成17年（2005年）	神戸2010ビジョン	
	前期事業計画	後期事業計画	平成17年（2005年）～平成22年（2010年）

(3) 2010年までの期間に対する基本認識

震災復興の10年 (1995～2005年)	2010年までの期間 (「本計画」の期間)	2010年を超えて
過去（復興過程）からの要請 →	計画期間の諸情勢への対応	← 次世代・未来からの要請

神戸にとって、2010年までの期間は、将来に向けた市民のくらしの充実と都市としての持続的発展を決するかけがえのない期間であり、以下のような基本認識をもって、神戸の資源を活用した新たな飛躍を図っていく。

①震災復興の10ヵ年を生かす

- ・復興過程で生じた課題の解決、震災と復興過程の経験・教訓などの継承

②2010年までに顕在化する課題に対応する

- ・医療産業都市構想や協働と参画のまちづくりの本格展開、国レベルの制度改革の動きへの対応 等

③次世代に引き継ぐ神戸を創る

- ・わが国の人口減少やアジア大交流時代など、将来の課題への準備・対応

3. 計画策定の基本方針

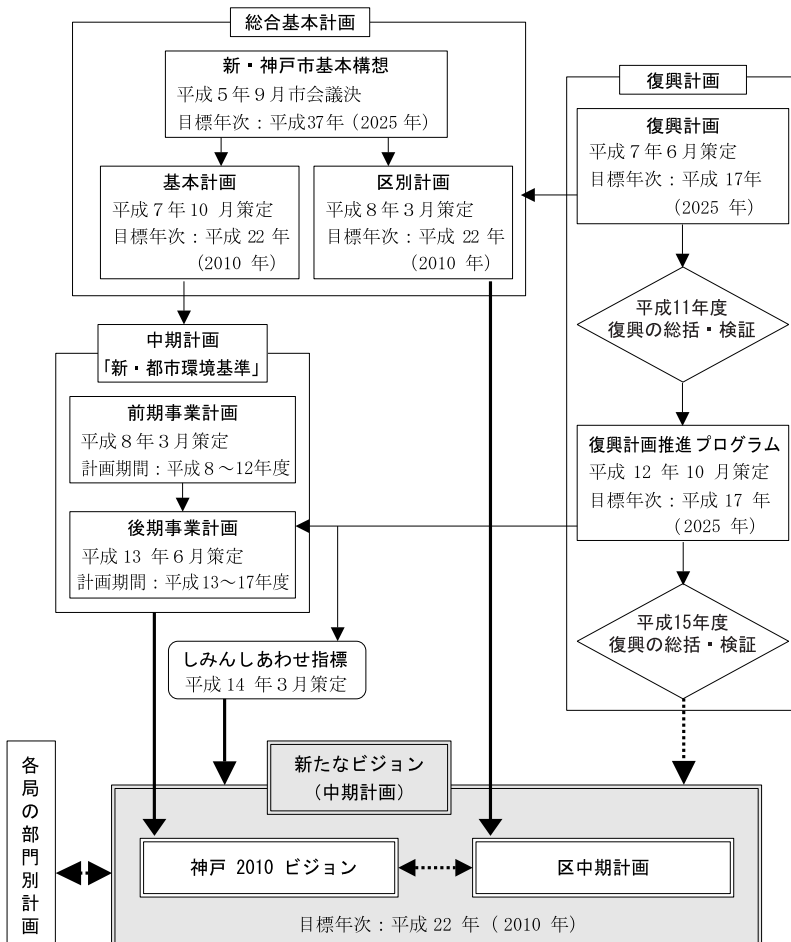
平成16年1月の「総括・検証提言」を踏まえて、自律と連帯の精神のもとに、“選択と集中”の観点に立った戦略的な計画づくりをめざす。

<p>(1) これからの神戸づくりに向けた戦略的な計画づくり</p>	<p>○「選択と集中」の観点から取り上げる事業を重点化し、資源の効果的な活用を図る戦略的な計画づくりをめざす。</p> <p>○選択と集中にあたっては、「総括・検証提言」の「これからの神戸づくり」の視点である「クオリティ・オブ・ライフ（市民生活の豊かさ）」のもとに、重点的方向性として示されている「安全・安心」、「健康」、「交流・融合」というキーワードを踏まえて検討する。</p>
<p>(2) 協働と参画のまちづくりの具体化</p>	<p>○「総括・検証提言」の「これからの神戸づくり」の基本姿勢である「協働と参画のまちづくり」を踏まえ、市民や事業者が主体となった取り組みを積極的に位置づけ、協働と参画のまちづくりの具体化を図る。</p> <p>○このため、平成15年度「復興の総括・検証」で実施した市民参画の意見・提案の活用を図るとともに、新たにワークショップやインタビュー、1万人アンケート、小中高生の作文募集、パブリックコメントなど、策定段階において多様な手段により市民の意見を収集・反映する。</p>
<p>(3) 成果指標の導入</p>	<p>○「神戸市復興計画推進プログラム」の重点行動プログラムのテーマごとに設定された「しみんしあわせ指標」（平成14年3月策定）の実績を踏まえて、行政評価条例で位置づけられている施策レベルの行政評価を行う成果指標を導入し、PDCAサイクルによる進行管理を行う。</p>
<p>(4) 「区中期計画」との役割分担</p>	<p>○「本計画」と並行して、各区が主体となって策定する「区中期計画」との役割分担を考慮しながら、地域の視点だけでなく、広域圏・世界の中での神戸の位置づけなど、よりグローバルな視点を重視して策定する。</p>
<p>(5) 行財政改革と一体的な計画</p>	<p>○平成22（2010）年度を目処とした「行政経営方針」や国の三位一体改革などさらに厳しさを増す財政状況を踏まえ、時代の変化に則して、これまでの制度や仕組みの見直しを行うなど、行財政改革と一体的な計画とする。</p>

4. 他計画との関係

- 市政の推進にあたっては、総合基本計画の実現をめざして、中期計画に当たる「本計画」及び各部署の部門別計画が一体となって、計画行政を進める。
- 「本計画」と本市の各部署で策定される部門別計画とは相互に補完・連携を図る関係にある。
- 特に、「本計画」では、「選択と集中」の観点から可能なかぎり横断的・重点的な事業に絞り込んで位置づけているため、これまで以上に、「本計画」と部門別計画との補完・連携を強化していくことに留意する。

新たなビジョン（中期計画）の位置づけ



第2章 2010年に向けて神戸がめざすべき姿

2010年に向けて神戸がめざすべき姿を設定するにあたり、外部環境である「社会経済情勢の変化」とともに、内部環境である「神戸の現状」について概観し、「神戸づくりの基本姿勢」及び「2010年の神戸の将来像」を定めている。

1. 神戸づくりの基本姿勢

これからの神戸づくりに向けた市政運営の基本姿勢として、

協働と参画のもとに、市民のくらしをまもる

を掲げ、市の使命（ミッション）として位置づける。

- 民・学・産と行政との「協働と参画」を基調として、「市民のくらしをまもる」ことを、最も基本的な市の使命として位置づけるものである。
- 「協働と参画のもとに」という考え方は、市民を単に施策の対象として捉えるのではなく、地域社会づくりや市の政策形成に市民が積極的に協働・参画することが必要であり、市民自らも自らのくらしだけでなく、神戸のまちづくりの主体者であることを示している。
- 「まもる」とは、大きく変化する社会経済情勢に対応し、次代を担う世代を含めたすべての市民のくらしを「積極的にまもる」姿勢（挑戦する姿勢）を表している。

2. 2010年の神戸の将来像

各界各層からの市民の意見を踏まえた「2010年の神戸の将来像」として、

市民もまちもいきいき輝く 豊かさ創造都市こうべ ～安全・安心、健康を基本として、多様な交流・融合が新たな価値を創造するまち～

を掲げ、民・学・産と行政の一体的な取り組みを進めるために共有をめざすビジョンとする。

- 震災から10年を経過し、復興を遂げてきた神戸が、将来に向けてめざす新しい価値として「クオリティ・オブ・ライフ（市民生活の豊かさ）」の観点に立った“神戸らしい豊かさ”を位置付け、それを創造的に実現していこうとする都市づくりの考え方である。
- 具体的には、市民一人ひとりの安全・安心が確保され、心と体の健康、まちや社会の健康が築かれていることを基本とし、その上で、人・物・情報が集い、交流・融合を進め、新たな価値を生み出すことによって、“神戸らしい豊かさ”を創造する都市をめざすという考え方である。

【「豊かさ創造都市こうべ」の全体的な指標】

「豊かさ創造都市こうべ」をよりわかりやすく示し、その状況を具体的に把握する全体的な指標として次の2つを設けるとともに、2010年に向けて民・学・産と行政が協働してともにめざす目標を掲げる。

くらしの満足度	くらしに対する満足度の1割アップをめざす。 (「毎日のくらし」の満足度の平均値：現状3.19⇒2010年3.5程度)
一人あたり市民所得	一人あたり市民所得について大都市の中位の水準をめざす。 (一人あたり市民所得の順位：現状13大都市中の下位⇒2010年：中位)

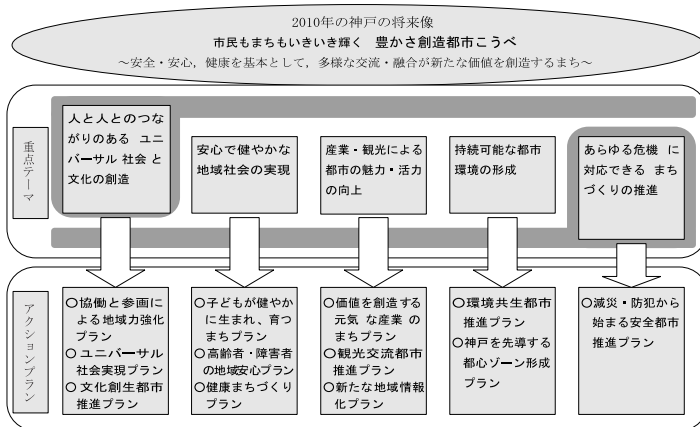
第3章 アクションプラン

第1節 重点テーマとアクションプランの設定

「豊かさ創造都市こうべ」の実現に向けた5つの重点テーマを設定し、それぞれの重点テーマについて、選択と集中の観点から「これからの神戸づくり」に向けて重要な課題を選択し、以下のとおり合計12のアクションプランを設定する。

(1)人と人とのつながりのあるユニバーサル社会と文化の創造 ※すべてを貫く考え方	震災以降活発化しつつある市民・地域活動の拡充をめざすとともに、ユニバーサル社会の先進都市づくり、文化のもつ創造性を生かした神戸らしさの醸成により、人と人とのつながりに根ざした新たな文化の創造をめざす。
(2)あらゆる危機に対応できるまちづくりの推進 ※市民生活や都市活動の前提	震災によりあらためて認識された命の大切さをもとに、将来予想される東南海・南海地震などへの備えをはじめ、“減災”の思想が根づいたまちとともに、犯罪を防ぐ安全なまちの構築をめざす。
(3)安心して健やかな地域社会の実現	市民が健康づくりを楽しめる環境整備を行うことなどにより、次代を担う子どもや高齢者・障害者が、社会参加する中で、安心して暮らしていけるまちをめざす。
(4)産業・観光による都市の魅力・活力の向上	グローバル化、情報化などの時代の潮流を踏まえ、国際性やみなとなど神戸にある資源を生かしながら、神戸の魅力を外内に発信し、アジアの大交流・大競争時代に生き残り、さらに発展することができる都市をめざす。
(5)持続可能な都市環境の形成	自然環境や多様な資源を最大限生かして、地球環境問題なども視野に入れた神戸らしい環境共生都市づくりを進めるとともに、都市構造を強化する観点から都心を中心に海・空・陸のみなとを生かした都市の形成をめざす。

2010年の神戸の将来像と重点テーマ・アクションプランの関係図



第2節 アクションプランの推進

12のアクションプランは、それぞれ「背景」、「目標」、「各主体に期待される主な役割」、「重点事業」の4項目で構成する。その内容は以下のとおりとする。

「背景」	各プランのテーマを取り巻く社会経済情勢や市政の動向と課題について述べる。
「目標」	2010年に向けて民・学・産と行政の「協働と参画」によってめざしていく各プランの基本的な目標について述べるとともに、目標を具体的な数値（「ともに目指そう値」）として示す「チャレンジ指標」を設定する。
「各主体に期待される主な役割」	「目標」の実現に向けて、「協働と参画」関係の中での、民・学・産と行政に期待される主な役割を述べる（主体は各プランの特性に応じて分類）。
「重点事業」	「各主体に期待される主な役割」の下で、「選択と集中」の観点から市が重点的に実施していく事業を位置づける。具体的には、「主な事業」について、「事業名」と「事業内容」について記載し、「事業名」欄には主な担当局室区名を明記する。

※本概要版では、プランの特徴を記載するとともに、「目標」と「各主体に期待される主な役割」、「重点事業」の主な内容について記載している。

（「チャレンジ指標」の設定の考え方）

チャレンジ指標の性格	アクションプランの推進にあたって、まちづくりを担う民・学・産と行政の各主体が共有し、その実現をめざす目標であり、その成果を測るものさし
チャレンジ指標の構成	○説明文…アクションプランごとに指標項目選定の考え方を説明 ○「指標項目」…各アクションプランの「目標」等の考え方を踏まえて、数値化可能な目標を表すものさし ○「現状値」…「本計画」の策定過程において把握しうる最新の値 ○「ともに目指そう値」…2010年に向けて、民・学・産と行政の「協働と参画」によって実現を図る目標値
指標項目選定の基本的考え方	①市民にわかりやすい指標を選定 ②成果に着目した指標の選定…「成果指標（アウトカム指標）」を採用することを基本とし、「活動指標（アウトプット指標）」で代替 ③施策評価に活用できる指標の選定…定期的に把握可能な指標を選定、他都市比較の可能なものをできるだけ選定 ④「しみんしあわせ指標」について必要な指標を継承
「ともに目指そう値」設定の基本的考え方	①「ともに目指そう値」の水準設定 ○指標の「現状値」や過去の推移、全国の状況などを勘案して、個別に目標値を設定する。 ○既に部門別計画などで目標値が定められているものについては、その考え方との整合性を図る。 ②「ともに目指そう値」の基準時点…原則、平成22年（2010年）

1. 協働と参画による地域力強化プラン

〔プランの特徴〕

- 地域は様々であり、そこで活動する組織も様々な現状のもと、地域の発展段階に応じた支援を行い、市民の知恵と力が生きる地域社会の実現をめざす。
- 平成16年3月に制定した「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」に基づき、その具体化を図る取り組みを位置づける。

〔プランの概要〕

【目 標】

市民と市がお互いの役割を尊重し、ともに課題解決に協力して取り組む関係を築き、市民と市による協働と参画のまちづくりに基づいて、市民の知恵と力が生きる個性豊かで魅力と活力にあふれた地域社会を実現する。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
「あいさつをする近所の人」が10人以上いる人の割合	53.7%	55%
まちに「地域の行事（祭り、運動会など）がある」と答える人の割合	58.4%	60%
「自治会活動などの地域活動に参加している」人の割合	33.8%	35%
「ボランティア・NPO 活動などに参加している」人の割合	13.0%	16%
NPO データマップ登録団体数	202団体	300団体
出前トーク件数	578件	700件

【各主体に期待される主な役割】

市 民	<ul style="list-style-type: none">・自主性及び自律性が尊重される中、まちづくりにおける自らの立場を自覚し、積極的に協働と参画のまちづくりに努めること・身近な地域及び市政に対する関心を自ら高め、行動
地 域 組 織・NPO	<ul style="list-style-type: none">・地域社会の一員として自己の責任の下に活動・必要に応じて、他の地域組織、NPO、事業者その他の団体及び市との連携
大学等	<ul style="list-style-type: none">・大学等の有する資源を生かし、地域などとの連携
事業者	<ul style="list-style-type: none">・地域社会の一員であることを認識し、地域活動に関する理解を深めること・必要に応じて、他の地域組織、NPO、事業者その他の団体及び市との連携
行 政	<ul style="list-style-type: none">・市民による地域活動の自主性及び自律性を尊重・市民が自ら地域における課題の解決に向けて取り組むことができるよう、必要な施策を実施・市政に関する情報の公開及び提供を図り、市民と市の情報共有・職員が協働と参画のまちづくりの重要性を深く認識

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)まちづくり活動の推進	<p>〔第1ステップ 地域課題の抽出〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○人づくり支援……こうべまちづくり学校の開催 ○人材支援……地域活動合意形成支援事業（ワークショップ隊派遣）、NPO 等育成アドバイザー派遣 ○財政的支援……パートナーシップ活動助成・地域提案型活動助成 ○活動の場の整備……協働と参画のプラットフォーム、NPO 活動拠点への支援、こうべNPO データマップの運営 ○地域活動ちえぶくろの活用……地域組織がゆるやかに連携した段階に発展できるように、地域の合意形成とコミュニケーションに役立つマニュアル（「地域活動ちえぶくろ」）を作成・活用 <p>〔第2ステップ ゆるやかな連携〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○人材支援……まち育てサポーターの派遣、地域活動推進サポーターの派遣 ○財政的支援……補助金の総合化、地域による指定管理者制度の運用の社会実験 <p>〔第3ステップ 自律的な地域運営〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○BID などの検討……地域が自主性・自律性を発揮し持続的に地域の運営を行うための手法として、BID（地域振興組合）、地域交付金の検討やさらなるコミュニティビジネスの展開を研究
(2)パートナーシップ関係の構築	<ul style="list-style-type: none"> ○パートナーシップ協定……地域組織等と市が協議の上で、お互いの役割分担を定め協定を締結 ○大学との連携の促進……「学長との懇談会」の議論を踏まえ、大学・大学生と地域との連携が一層進む仕組みづくりを検討 ○協働と参画のプラットフォーム・区プラットフォーム ○こうべNPO データマップ
(3)市民の参画しやすい環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> ○市民とのコミュニケーションの促進……様々な媒体を活用したきめ細かな情報発信、ホームページなどインターネットを活用した情報発信の充実、地上デジタル放送を活用した広報・広聴の検討 ○出前トークの充実……市民と行政の相互理解を深めるため、より市民が利用しやすいように工夫 ○パブリックコメントの運用……市民意見提出手続を情報公開・情報提供の1つとして、手続きの効果的な運用

2. ユニバーサル社会実現プラン

〔プランの特徴〕

- 「神戸市民の福祉をまもる条例」に基づく福祉のまちづくりの取り組みを継承・発展させて、震災の経験を踏まえながら、人権尊重を基本とする「ユニバーサル社会」をめざす。
- 民間でのユニバーサルデザイン（UD）の取り組みの力を結集し、発足した「こうべUD広場」（こうべユニバーサルデザイン推進会議）等が原動力となって、市民活動としてUDを全市展開。
- 平成16年3月に出された、こうべUD広場の呼びかけ「世界一ユニバーサルなまち神戸をめざして」を受けた行政の対応として位置づける。

〔プランの概要〕

【目 標】

市のすべての事業にUDの視点を取り入れるとともに、市民や事業者の取り組みを推進・支援しながら、UD先進都市として全国に発信することにより、年齢、性別、文化、身体状況など人々がもつ様々な違いを越えて、互いに人権を尊重しあい、すべての人が持てる力を発揮し支えあうユニバーサル社会の実現を図る。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
UDの言葉も考え方も知っている市民の割合	23.4%	60%
UDサポーター登録数	85人	1,000人
市が開催するイベントのUD度評価Aランクの割合	22%	100%
市内駅舎のエレベーター等整備率 (乗降客5,000人以上の駅)	72%	90%
市有建築物等(新增改築)のUDへの取り組み割合	81%	100%

【各主体に期待される主な役割】

市 民	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりやものづくりに積極的に関わり、生活の中でチェックする目を持ち、提言・行動 ・一人ひとりがみんなの役割を認め合い、支え合うこと
大学等	<ul style="list-style-type: none"> ・UDの視点に立った研究・人材育成の推進
事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者のニーズを反映した商品づくり、店舗づくり、サービスの提供などを行うとともに、常に多様な利用者の意見を聴き、より利用しやすいものへ改善 ・誰もが働きやすい職場環境づくりを推進
行 政	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設の整備をはじめ、行政サービスを含む市のすべての事業をUDの視点から見直し改善するなど率先して推進 ・市民や事業者への普及・広報活動、情報発信、取り組み支援
こうべUD広場等	<ul style="list-style-type: none"> ・上記各主体と連携し、UDを進めていくための原動力となり、市民活動として全市展開を推進（情報の収集・発信、ユニバーサルプロジェクトへの取り組み、UDサポーターとの連携による推進）

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)互いに人権を尊重し、一人ひとりを大切にすることを意識づくりを推進	<ul style="list-style-type: none"> ○「こうべUDサポーター」の拡大と「こうべUD広場」の展開……市民主体の「こうべUD広場」を核とし、UDの推進に取り組む「こうべUDサポーター」を拡大しながら、市民運動として全市展開 ○UDに関する情報・体験・活動支援の推進……UDに関する情報収集、車いす体験等のUD体験、UDサポーターの活動などを支援 ○UDの視点を生かした教育活動、国際理解教育の推進と教材の開発……UDの視点を生かした教育活動や、外国人市民を講師に迎えるなど国際理解教育の推進と、UD授業普及のための学校教材開発 ○子どもたちへのメッセージ運動の実施……震災経験者から子どもたちへメッセージを送り、命の尊さなど人権尊重の理念の普及を促進 ○DV防止対策の推進……DV防止・被害者支援セミナーなどの意識啓発、DVに関する相談への対応、DV被害者支援活動への支援
(2)誰もが参画できる仕組みづくりを推進	<ul style="list-style-type: none"> ○UDチェックマニュアルの策定と市民UD満足度評価の実施……市の事業について、UDに配慮されているかをチェック、改善 ○誰にでもわかる情報提供……ホームページなどインターネットのさらなる活用、地上デジタル放送を活用した新たな情報提供の検討
(3)安全・安心で快適なまちづくりを推進	<ul style="list-style-type: none"> ○市有建築物等におけるUDの推進……市有建築物等の新增改築時におけるUDへの取り組み、既存の市有建築物等のUD評価と改善、市有建築物・民間建築物等における「だれでもトイレ」整備の全市展開 ○民間建築物へのUD普及の推進……建築関係団体、各種市民団体、行政などからなる推進組織の立ち上げ、建築UDに関する相談体制の確立、UD普及支援制度の創設の検討 ○すまいのUDの推進……「すまいのUD」相談体制の確立、「すまいの応援団」による市民向け講習会・相談会などの情報提供等 ○サインのUDの推進……わかりやすく統一性・連続性のある歩行者系UDサインの設置（神戸空港～ポートライナー～三宮駅周辺）、「こうべUDサイン整備ガイドライン」によるサインのUD化推進 ○神戸空港におけるUDの推進……神戸の空の玄関口である神戸空港について、移動経路やサインなどにUDの考え方を取り入れて整備 ○交通バリアフリーの推進……UDの考え方を取り入れた主要な駅舎・周辺道路等の整備、三宮駅周辺の3層ネットワークの整備推進 ○自律移動支援プロジェクトへの協力……国土交通省が推進する「自律移動支援プロジェクト」について、平成17年度に神戸で実施される社会実験の成果を踏まえ、積極的に協力
(4)誰もが使えるものづくりを推進	<ul style="list-style-type: none"> ○UD商品の普及促進……UDフェアなどのイベントなど様々な機会を捉えてUD商品に関する情報を発信 ○神戸情報の発信……神戸の魅力や、企業誘致など産業情報、神戸の企業が開発したUD商品などの「神戸情報」を全国発信

3. 文化創生都市推進プラン

【プランの特徴】

- 平成16年12月の「神戸文化創生都市宣言」を踏まえて、その具体化を図る取り組みを位置づける。
- 「文化は市民（市民・NPO・大学・企業等）が自発的に創造するものであり、行政の役割は文化活動の側面的な支援である。」との認識のもとに、市民の文化活動のサポート体制の充実や人づくりの観点を強調している。
- 「都市戦略としての文化」に重点を置き、産業、観光など他分野への波及効果をもたらすものとして文化を位置づけている。

【プランの概要】

【目 標】

震災復興の過程で生命の尊さを実感した市民が、個性ある生活スタイル（ライフスタイル）を主体的に創出するとともに、地域の魅力（文化力）をつなぎながら、生き生きとしたまちの賑わいや活力を次々と生み出していく人間主体の「文化創生都市」をめざす。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
「日常的に文化活動を行っている」人の割合	26.8%	30%
文化的・歴史的イベントの数	約2,000件	2,200件
アートプラットフォームの利用者数	255人	400人
創造的産業従事者	16,948人	18,000人
芸術文化コンペティションの新規誘致件数	－	10件

【各主体に期待される主な役割】

市 民	<ul style="list-style-type: none">・自律した市民として文化芸術の創造と享受・一人ひとりの持てる力を生かした社会活動への参画
N P O	<ul style="list-style-type: none">・文化芸術活動の普及と、地域や行政をつなぐ仲介機能の充実・子どもや芸術家などの人材育成
大 学	<ul style="list-style-type: none">・文化芸術活動の中心的役割を果たす人材（アートマネージャー）の育成・地域の文化的情報の収集、分析及び蓄積
企業等	<ul style="list-style-type: none">・事業活動を通じた企業文化・産業文化の創出・メセナ活動などを通じた文化・芸術活動の支援
行 政	<ul style="list-style-type: none">・市民文化の基盤の充実（ひと・まち・文化・芸術をつなぐ仕組みづくりによる市民の文化活動の支援）・文化を活かした都市戦略の推進（まちの魅力づくり（都市ブランド・イメージ）や賑わい創出）

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)市民の文化活動の支援	<ul style="list-style-type: none"> ○文化団体などの活動支援の充実……文化活動助成や後援名義制度を通じたサポート体制の充実。新開地アートビレッジセンターなどでの市民・芸術家が交流できるサロンの場の整備 等 ○文化施設の市民ニーズに応じた効果的な運営……休館日や開館時間などの弾力化。民間・公立の博物館・美術館を市民共有の文化資源群と捉え、収蔵品の利用も含めた相互の連携方策を検討 ○地域の個性を生かしたまちづくり……歴史・景観などの保存継承とこれらを活かしたまちづくり。外国人が集住する地域での民族的文化的特色を生かしたまちの活性化
(2)文化に学び、芸術に磨かれるまちづくり	<ul style="list-style-type: none"> ○芸術を身近に体験できる仕掛けづくり……神戸の豊かな市民文化の蓄積から生まれた、地域の事業者などが主体となった取り組みの支援 ○博物館、美術館での教育普及活動の充実……館の内外で講演会、ワークショップや出張授業、連携授業及び教材の貸し出しの充実 ○芸術家（アーティスト）が育つまちづくり……小磯良平大賞や神戸国際フルートコンクール、神戸ジャズボーカルクイーンコンテストなどの各種競技会の開催。六甲山の遊休保養施設の転活用による活動拠点づくり ○文化ボランティア、アートマネージャーの育成……文化ホール、博物館などの事業への市民のボランティアとしての参加。大学生をインターンシップの一環として、文化施設で受け入れ
(3)文化芸術を活かした産業や賑わいの創出	<ul style="list-style-type: none"> ○芸術文化コンペティション構想の推進……神戸のまちを競い、集い交流する場にする、芸術家だけでなく応援者なども集うコンクールの実施（17年度：情報収集・サポート体制の整備等、18年度：誘致活動の展開） ○既存資源の転活用による文化拠点の確保……北野工房、旧神戸移住センターなどの成果を踏まえた、国産1・2号上層を文化交流拠点として整備、既存施設を活用した文学資料館創設の検討 ○「まちのアートステージ」の充実……新神戸や神戸空港、神戸港など街の玄関口を使ってジャズライブなどを行い、おしゃれな街のイメージを来訪者に発信 等
(4)神戸らしい都市ブランドの創造・強化	<ul style="list-style-type: none"> ○「音楽のまち神戸」の推進……野外や市役所・民間ビルのロビーなどを活用したコンサートなど、街全体を音楽のまちに。相互にネットワーク化を図り、ステップアップのステージを構築 等 ○多文化の交流・発信……国際交流施設において、アジアを中心とした芸術・文化等の紹介、市民講座・イベントなどを実施 等 ○「神戸はじめ」などを活かした都市ブランドの強化、創造……ジャズ、洋菓子、映画などテーマごとのマップによる紹介、イベントの実施などによる、オンリーワンの都市ブランドの定着・発信

4. 減災・防犯から始まる安全都市推進プラン

【プランの特徴】

- これまで地域防災計画が対象としていた自然災害等に加え、犯罪や新興感染症、テロ等のあらゆる危機を対象とし、長期的な視点に立つ危機管理・防災戦略を位置づけている。
- 「自分の安全は自分で守る」「地域の安全は地域で守る」ことが重要であることから、「地域の防災・防犯力の強化」を位置づけている。

【プランの概要】

【目標】

市民のくらしや産業などの都市活動においては、安全が確保されていることが前提となる。過去の大水害や阪神・淡路大震災をはじめ国内外で発生する災害や犯罪などの危機を教訓として、あらゆる危機から、生命など絶対に守らなければならないものはしっかり守りながら、被害を最小限に抑えるまちを実現する。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
防災福祉コミュニティ結成数	185地区	191地区
防災・防犯など安全・安心に関する地域活動に参加している市民の割合	11.1%	30%
建築完了検査済証交付率	92%	完全実施
小中学校の耐震化率	44.9%	80%
橋梁の耐震対策	6 橋（橋脚49基）	24橋（橋脚105基）
水道の緊急貯留システムの整備箇所数	35箇所	38箇所
都市浸水対策事業（雨水幹線整備）の進捗率	70.4%	76%
高潮対策事業の進捗率	80%	90%

【各主体に期待される主な役割】

市民・地域組織	<ul style="list-style-type: none"> ・「自分の安全は自分で守る」「地域の安全は地域で守る」意識の定着・実践 ・個人・地域での防災・防犯への取り組み ・被災による教訓の継承・発信
NPO等	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の防災・防犯活動への支援 ・行政による支援の補完
大学・研究機関	<ul style="list-style-type: none"> ・安全・安心に関する調査研究の推進と社会への還元 ・市民の防災・防犯活動への支援
医療機関等	<ul style="list-style-type: none"> ・救急医療体制の充実 ・災害発生時における医療の提供
ライフライン・鉄道事業者等	<ul style="list-style-type: none"> ・事故・災害などに対する被害予防・応急対応・早期復旧対策の推進
企業等	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的に影響の大きい企業災害の発生防止 ・災害発生時における業務継続（ビジネス・コンティニュイティ）への備え ・付近住民との連携、地域活動への参加と支援
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・市民・企業等の防災・防犯活動への支援 ・防災・防犯意識・知識の普及・啓発 ・犯罪情報・地域安全情報の提供 ・災害発生時の情報伝達 ・危機管理・災害対応力の強化 ・安全都市基盤の整備 ・震災等による教訓の継承・発信、被災地支援

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)長期的な視点に立った危機管理・防災戦略	<ul style="list-style-type: none"> ○危機管理基本計画の策定……自然災害等を含め、新興感染症、テロや化学災害といったこれまでにない危機全般を対象とした「危機管理基本計画」の策定、市の国民保護計画の策定 ○東南海・南海地震対策……「東南海・南海地震防災対策推進計画」（平成16年6月策定）に基づく関連施策の推進（地域津波防災計画の策定支援、津波表示板設置支援事業等）
(2)地域の防災・防犯力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ○防災・防犯に関する地域組織の連携・強化・活性化……防災福祉コミュニティを始めとした地域組織などの連携や一体化を促進し、地域の防災・防犯力を向上 等 ○すまい・まちの防犯対策……犯罪に強いすまい・まちづくりに対する支援、学校園での安全対策の強化 等 ○交通安全対策の推進……子どもや高齢者を中心とした交通安全教室、道路交通環境の整備 等 ○企業等の防災体制の強化……企業と地域、企業間の連携強化 等
(3)危機管理・災害対応力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ○危機・災害対応における体制の強化・情報の一元化……広域応援体制の確立、「次世代危機管理情報システム」の構築 等 ○災害時における市民への情報伝達体制・避難誘導体制の整備……ハザードマップ（災害予測地図）の作成、コミュニティ安全マップの策定支援、災害発生時の市民への効率的・効果的な情報伝達体制の検討 等 ○災害時要援護者への支援……災害時要援護者に配慮した情報提供、施設整備、支援策の検討 等 ○災害医療体制の整備……関係機関と連携した災害医療体制の強化 ○消防・救助体制の充実・強化……都市構造の変化、特殊災害や大規模な企業災害の増加などに対応した消防体制の充実・強化 等 ○救急体制の充実・強化……市民救命士、医療機関、救急救命士の連携による救命体制の充実・強化 等 ○感染症等健康危機管理体制の充実・強化
(4)災害に強い安全都市基盤の構築	<ul style="list-style-type: none"> ○安全で安心なすまい・まちづくり……民間住宅の耐震化促進、住宅防火の促進、協働のまちづくりによる災害に強い基盤整備の推進等 ○地域の防災拠点の強化……小中学校耐震化の計画的推進 等 ○災害対応拠点の強化……消防署や医療機関などの耐震性の向上 等 ○災害に強い交通網の確保……多重性のある道路ネットワークの形成、橋梁・高架道路などの耐震対策 等 ○自然災害対策の推進……中央区沿岸部の高潮、内水排除対策 等 ○災害に強いライフライン（上下水道）の整備……緊急貯留システム、消防水利の多様化、下水処理場間のネットワーク化 等
(5)被災による教訓の継承・発信	<ul style="list-style-type: none"> ○総合的な危機管理・防災学習の推進……体系化による計画的・段階的な学習の推進 ○他都市への継承・発信、被災地支援……復興段階を含めた被災地支援体制 等

5. 子どもが健やかに生まれ、育つまちプラン

〔プランの特徴〕

- 「次世代育成支援対策推進行動計画」(平成17年2月策定)と一体的に推進する。
- 震災時、復興過程での経験から、子どもをサービスの受益者としてだけでなく、地域社会を担う主体として位置づけている。
- 子育てにおける家庭の役割を位置づけ、家庭の子育て力・教育力の向上をめざす。
- 在宅育児家庭への支援を位置づけている。

〔プランの概要〕

【目標】

子どもの利益が最大限尊重され、子どもが健やかに育まれるとともに、すべての人が安心して、ゆとりを持って子どもを産み育てることができるよう、子育て、子育てを社会全体で支えるまち神戸をめざす。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
子育てについて相談相手のいる親の割合 (4か月児, 1歳6か月児, 3歳児)	99.3%, 99.2%, 99.3%	100%
基本的なしつけが今の子どもに不足していると思う人の割合	59.6%	50%
子どもの地域行事・活動への参加率 (小学生, 中学生)	小 81.1% 中 65.5%	85% 75%
子どものボランティアへの参加率 (小学生, 中学生)	小 37.6% 中 36.0%	40% 40%
地域で子どもの見守りや青少年の健全育成の手助けをしている市民の割合	19.3%	30%
学校の授業がわかるという児童生徒の割合 ・小学生・科目全般 国語, 算数 ・中学生・科目全般 国語, 数学	88.2% 81.0%, 76.6% 76.2% 64.3%, 55.4%	90%以上 5ポイント上昇 80%以上 5ポイント上昇

【各主体に期待される主な役割】

市民	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの保護者として子育てに責任を持つこと ・家庭その他の場において子育てに関する理解を深め、主体的に子育てに取り組むこと ・サービスの受益者としての立場にとどまらず、自らも地域社会を担う主体として活動
大学等	・大学の資源や大学生の活力を地域などに還元
事業者	・育児・介護休業制度の充実など、子育てに配慮した労働環境の整備
サービス提供事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の多様なニーズに効率的・効果的に対応 ・利用者本位のサービス提供
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎的なサービスの拡充 ・市民への適切な情報提供 ・民間事業者の調整支援など環境整備

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)しごとと子育ての両立支援	<ul style="list-style-type: none"> ○多様な手法による保育所待機児童の解消・病後児保育の各区設置……規制緩和など多様な手法を活用した受け皿整備，夜間保育，休日保育，病後児保育などの実施・拡大 ○学童保育の充実……児童館学童保育の過密解消，障害児の受入れ ○一般事業主に対する行動計画策定の啓発，育児休業からの職場復帰支援
(2)子ども・子育て家庭に対する見守りの充実	<ul style="list-style-type: none"> ○新生児全世帯訪問指導……全新生児を対象とした訪問指導の実施 ○産後ホームヘルプサービスの実施……リスクの高い家庭に対する家事援助 ○発達障害支援体制の検討 ○児童養護施設からの自立支援……退所前児童への生活指導・就労支援 ○障害児タイムケア事業の実施……中高生の障害児の放課後の居場所確保と保護者の就労支援
(3)家庭での子育て力の向上	<ul style="list-style-type: none"> ○既存の資源を活用した在宅育児支援の実施……「神戸方式 つどいの広場」の実施による在宅育児家庭への総合的支援 ○乳幼児医療費助成制度の拡充 ○地域の家庭教育支援人材の活用の推進……「神戸市 PTA 家庭教育アカデミー」修了生など人材の登録・紹介，情報提供などの推進 ○子育てに関する親の交流の場づくり ○公民館の家庭教育支援事業の充実 ○父親の子育て・家庭教育への参加の推進 ○市民主体の情報提供システムの確立 ○子育てバリアフリーの推進……子育て応援マンション認定 等
(4)次世代の親育ち支援・子どもの自立と社会参画促進	<ul style="list-style-type: none"> ○青少年の活動の場の提供……既存施設を活用した活動拠点の整備 等 ○青少年の参画推進 ○命の感動体験学習の全市的展開……乳幼児とのふれあいなどにより，命の尊さを子どもの心に育む学習の全市的展開 ○キャリア教育の推進……子どもたちの勤労観や職業観の育成を推進 ○大学・大学生と連携したまちづくり
(5)子どもが安全かつ健全に育つ地域・地域環境づくり	<ul style="list-style-type: none"> ○こども110番「青少年を守る店・家」の支援と「守る車」の拡充 ○地域による青少年の居場所づくり事業 ○「ふれあい懇話会」などを通じた地域との連携強化 ○学校園での安全対策の強化……安全マップの作成，防犯ブザーの貸与 ○地域の子育て人材の研修……子育て支援ボランティアなどの研修を実施 ○子育てコーディネーターの派遣……小地域における地域組織のネットワークづくり推進などを協働で企画し実施
(6)特色ある教育の推進	<ul style="list-style-type: none"> ○特色のある学校づくりの推進……子どもの実態に応じたきめ細やかな指導，地域や保護者と連携した特色ある学校づくりの推進 ○国際理解教育の推進……外国人英語指導助手の配置拡充 等 ○いじめ・不登校対策の充実……発達障害児への指導・支援 等 ○学校からの情報発信の推進……地域への積極的な情報発信と保護者・地域の意見を学校運営へ反映

6. 高齢者・障害者の地域安心プラン

【プランの特徴】

- これから団塊の世代が定年を迎える中、高齢者・障害者が自己の能力を発揮し、支えられるだけでなく、支える側にも回ることでできる社会の構築を目指し、高齢者の社会活動支援、障害者の就労支援を位置づける。
- 国における介護保険制度等の改正を見据えた施策を位置づけている。
- 地域で安全に安心して暮らせるまちづくりに、地域福祉の推進を位置づけている。
- 震災の復興過程での教訓を踏まえ、高齢者の地域見守りシステムの構築を位置づけ、コミュニティづくりに対して重点的に支援を行う。

【プランの概要】

【目 標】

これからの高齢社会を活力あるものにしていくために、高齢者・障害者が、元気に生きがいを持って暮らすとともに、自己の能力を発揮することでできる社会を築いていく。また、高齢者・障害者の地域での生活を支援し、住み慣れた地域で、安全に、安心して暮らしていけるまちづくりを推進する。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
地域活動やボランティア・NPO 活動に参加している高齢者の割合	42.6%	50%
ハローワーク（神戸・灘・明石・西神）を通じて企業へ就職した障害者数（年間）	471人	500人
地域で高齢者や障害者の見守りや生活の手助けをしている人の割合	18.0%	25%
市民福祉大学の地域活動者研修の受講者数(累計)	42,296人	68,000人
障害者ガイドヘルパー養成数	1,835人	3,500人

【各主体に期待される主な役割】

市 民	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者・障害者が地域で安心して生活するため、市民相互が地域で支え合うこと ・高齢者・障害者もサービスの受け手だけでなく、担い手として持つ力を発揮
大学等	<ul style="list-style-type: none"> ・医療・福祉など地域活動を担う人材の育成 ・市民の生涯学習の機会の提供
事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・意欲・能力のある高齢者や障害者が働く場を通じて自己実現を図ることができる労働環境づくり（特に障害者の雇用促進） ・事業者も地域社会の一員として、市民福祉活動に積極的に参画〔NPO〕 ・地域が抱える課題に対応して、地域に密着した福祉サービスを提供〔サービス提供事業者〕 ・市民の多様なニーズへの対応、サービスの質の向上等利用者本位のサービスを提供 ・特に、社会福祉法人は幅広い社会福祉事業の担い手として、地域福祉のセーフティネットとしての先導的な役割〔医療機関〕 ・かかりつけ医・かかりつけ歯科医として専門的な医療サービスを提供
行 政	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービス基盤の整備や制度の円滑な運営、情報提供 ・高齢者・障害者が活動しやすいような仕組みづくり、関係者間の調整、意識啓発等

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
<p>(1)元気に生きがいを持って暮らせるまちづくり</p>	<p>〔総合的な介護予防システムの確立〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○介護予防健診（仮称）の実施……介護保険制度改正の状況を踏まえ、介護予防健診の内容、方法などについて検討 ○自立者への予防対策……生きがいデイサービスなどのあんしんすこやかプラン、機能訓練事業の再編による介護予防の充実 ○「新・予防給付」事業の実施……日常生活の自立に資するよう、筋力向上トレーニングや栄養改善などのサービスを介護保険を活用して提供 <p>〔高齢者・障害者の社会活動支援〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○シルバーカレッジの充実……新たな活動拠点の確保や区別交流事業の実施など、カリキュラム等の充実 等 ○市民グループの活動しやすい環境づくり……老人クラブやシルバーカレッジボランティアセンターなどの自主的な活動の側面的支援、生涯学習の登録制度の集約・充実 等 ○ふれあいのまちづくり協議会の活動支援 ○障害者の社会活動支援……障害者スポーツの一層の振興、高齢者が障害者を支援する仕組みづくりの検討 等 <p>〔障害者の就労支援〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○障害者就労推進センターの機能強化……職場定着支援専任のジョブコーチの配置、地域ランチへの就労支援要員の配置、職場開拓 等 ○精神障害者への就労支援……就労前訓練の充実やフォロー体制の検討 ○就労への総合的なチャレンジシステムの構築……施設からの就労・離職した場合の再挑戦のため、企業内実習機会の設置 等 ○事業者との協力による就労支援……IT 技術習得セミナーやチャレンジ・クリエイティブ・プロジェクトのような企業などと連携した新たな就労支援策の検討
<p>(2)地域で安心して暮らせるまちづくり</p>	<p>〔地域福祉の推進〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地域福祉計画の策定、市・区社会福祉協議会との連携 ○人材の育成……市民福祉大学等の機能充実、医療・福祉系大学との連携 <p>〔高齢者に対して〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○小規模多機能拠点と介護予防拠点の整備による地域密着型サービスの提供 ○地域包括支援センターの整備 ○恒久的な地域見守りシステムの構築……コミュニティサポートグループの育成支援、ガスメーターなど IT 機器の活用 ○認知症の高齢者への総合的な支援……地域内の民間施設等による出前トーク、地域における家族教室の推進 等 ○高齢者虐待防止対策……ネットワークのあり方や虐待ケースマネジメントの検証、虐待防止策の検討 <p>〔障害者に対して〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○障害者地域生活支援センターの整備及び充実 ○地域におけるネットワーク体制の充実……関係者による障害者の地域支援ネットワーク会議の各区設置

7. 健康まちづくりプラン

【プランの特徴】

- 神戸医療産業都市構想の進展を踏まえて、これまでの保健事業よりも幅を広げ、市政全般を視野に入れた「健康まちづくり」を推進する。
- 「健康こうべ21」「神戸アスリートタウン」「神戸医療産業都市構想」を一体的に進めることにより、これまで抱えていた課題の解決を図り、個人の健康づくりとともに、それを市民生活の豊かさやまちの魅力の向上に結びつける。
- 健康づくりの観点から、保健、スポーツ、産業の観点の施策を一体的に進める先導的プロジェクトとして、「健康トレイル（小径）」「健康づくりを支援する情報化の取り組み」を位置づけている。

【プランの概要】

【目 標】

すべての市民が健康で心豊かに生活できる活力ある社会とするため、早世の減少、健康寿命の延伸及び生活の質の向上を実現する。このため、保健事業のみならず、市政全般において健康を視点においた事業展開をするとともに、神戸医療産業都市構想での最先端の研究成果や神戸の都市としての魅力を生かし、市民や来訪者が「健康」を実感し、楽しむことのできるまちづくりをめざす。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
基本健康診査の受診率	28.7%	40%
「日常的に運動やスポーツを行っている」人の割合	46.3%	50%以上
総合型地域スポーツクラブ会員数	36,889人	50,000人
「栄養や食生活に気をつけている」人の割合	85.8%	90%以上
禁煙又は分煙を実施している公共施設の割合	90.5%	100%
市内のスポーツ・健康維持増進サービスの市場規模	320億円	450億円

【各主体に期待される主な役割】

市 民	・自己の健康状態の把握（健診の受診等） ・健康づくりの実践
市 民 団 体・NPO	・地域やグループでの健康づくり ・アスリートタウンの受益者であり、かつ推進者としても役割発揮 等
大学・研究機関	・医療やスポーツなど健康に関する人材育成・研究開発 ・スポーツ施設の開放 ・健康データの科学的検証
医療機関等	・かかりつけ医などとしての市民の健康づくりへの支援 ・健康づくり事業への専門的立場からの参画
企業等	・従業員の健康増進の取り組みの推進 ・スポーツ施設の開放 ・多様な健康関連商品の開発とサービスの提供 等
行 政	・市民の健康づくりの環境整備、地域や職場などでの健康づくりの支援 ・健康づくりの意識を高めるための情報発信 ・アスリートタウン推進のための各主体の活動支援と相互連携の調整 ・新たな健康づくりのための支援システムの構築に向けた調整・支援

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)市民の健康づくりの促進とその基盤づくり	<ul style="list-style-type: none"> ○基本健診・がん検診の充実……現行の基本健診を糖尿病・がんなどの生活習慣病予防健診として位置づけ、検診方法・内容を充実。生活習慣病の若年齢化に対応した対象年齢の引き下げの検討 ○肥満・糖尿病予防事業の充実……「あと10分・1000歩歩こう」運動、「毎食野菜をとろう」運動の推進 ○市民と事業者との連携による食育モデル事業の実施……子育て中の親を中心に市民と食品関連事業者、行政との協働により、「食」を通じた子どもの健全育成、食の安全・安心対策を実施(東灘区で実施) ○新中央市民病院基本構想の推進……救急医療の充実、災害に強い病院、高度専門医療センターの設置、患者にやさしい医療の提供等を実現。(病床数：600床程度、平成22年度 開院予定)
(2)スポーツクラブを軸としたスポーツの振興	<ul style="list-style-type: none"> ○神戸総合型地域スポーツクラブの活動の充実……クラブを17年度内に全小学校区で設立。クラブハウスの整備及びクラブフラッグの作成を全クラブで実施。各区で交流大会の開催 ○トップアスリートと地域の交流……地元商店街と競技団体、アスリートのコラボレーションによる地域の活性化(例：アメフトのまち「灘・水道筋」)等 ○「ささえる」スポーツの振興……ワールドカップサッカーでのボランティア活動などにより、高まってきた「ささえる」スポーツの気運を、のじぎく兵庫国体の開催を通じて醸成
(3)医療・健康関連産業の活性化	<ul style="list-style-type: none"> ○スーパークラスター形成に向けた医療産業都市構想の推進……国や企業による中核施設の整備、関連企業の誘致・集積とともに、地元企業や進出企業への支援、ベンチャー創出などの事業化支援を充実 等 ○医療産業都市構想を生かした健康・スポーツ産業の振興……ポートアイランド(第2期)における健康・スポーツ関連企業の誘致・集積。健康関連の商品やサービスの科学性を検証するシステムの構築 ○医療産業都市構想と連携した滞在型観光の振興……産業観光・体験学習としての医療産業都市構想施設見学の活用、PETなどの医療機器を活用した健診事業と観光との連携、中核施設との連携による学会の誘致
(4)「健康を楽しむ」まちづくりの推進	<ul style="list-style-type: none"> ○「健康トレイル(小径)」でのウォーキングイベントの開催……各区に設定予定の「健康トレイル(小径)」で、平成17年以降毎年秋頃を中心に事業者も参加したウォーキングイベントを実施 ○健康づくりを支援する情報化の取り組み……市民が主体的に健康づくりに取り組めるようホームページを開設、ICTを活用した個人に応じた健康づくりを支援するシステムの構築

8. 価値を創造する元気な産業のまちプラン

〔プランの特徴〕

- 「2万人の雇用創出」の順調な進捗や景気の回復基調を踏まえながら、次のステージの産業振興策として一步踏み込んだ事業を打ち出している。
- 知識経済化が進む中で、ベンチャー企業や第二創業を進める中小企業等を挑戦企業として位置づけ、総合的な支援を行うとともに、トップセールスや産業団地の分譲価格割引などの企業誘致策を位置づけている。
- スーパークラスターをめざした神戸医療産業都市構想の推進、中国経済が台頭する中での上海・長江交易促進プロジェクトの新展開を位置づけている。
- 産業インフラとして、西日本のハブ港をめざすスーパー中枢港湾の取り組み、神戸空港の活用についても位置づけている。

〔プランの概要〕

【目標】

市民生活の基盤となるしごと（雇用）創出のためには、神戸経済の活性化が欠かせない。神戸の強みを生かしながら、個々の力を最大化するとともに、積極的な連携を進め、そのエネルギーを結集することにより、新たな価値を創造する都市イノベーション・システムを構築し、激しく変化する環境に対応できる元気な産業のまちの実現をめざす。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
事業所の開業率	9.3%	10%
KOBE ドリームキャッチプロジェクト認定事業数	—	300件
製造品出荷額等の国内シェア	0.87%	1%
(助)新産業創造研究機構における大学などの保有特許の中小企業などへの移転数(累計)	284件	740件
外国・外資系企業本社数	72社	100社
神戸医療産業都市構想誘致企業数(新規創業含む)	73社	190社
日中ビジネス関連企業数	37社	55社
コンテナ取扱貨物量	217万 TEU	250万 TEU 以上
有効求人倍率	0.66倍	1倍

【各主体に期待される主な役割】

市民	<ul style="list-style-type: none"> ・自己啓発・職業能力の向上 ・新規創業への挑戦 ・地域活性化活動への積極的な参画、地域に根ざした企業の応援・育成 等
大学・研究機関	<ul style="list-style-type: none"> ・大学などの持つ知識・技術の地域社会への還元 ・新たな研究分野の開拓 ・優秀な産業人材の育成・供給 等
企業等	<ul style="list-style-type: none"> ・経営力・技術開発力の強化 ・新事業分野の開拓 ・大学などとの共同研究による製品開発 等
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・産学官交流の場の提供・コーディネート ・産業活動を支えるインフラなどの環境づくりや仕組みづくり ・行政組織間の連携、経済団体などとの連携による施策展開 等

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)挑戦する「人・企業」の新事業創出・経営革新支援	<ul style="list-style-type: none"> ○挑戦企業（新規創業，第二創業，経営革新）への総合的支援の展開……挑戦企業の研究開発などを幅広く支援する補助制度の創設，「ビジネスプラン評価委員会」の設置，業務提携・販路開拓支援，広報支援などの展開 等 ○ファッション産業の振興……情報発信や人材の育成・発掘，販路開拓・拡大などの総合的支援，業種間の連携による相乗効果の発揮 ○地域コミュニティの核となる商店街・小売市場の振興……商店街・小売市場が実施する地域イベント，共同施設建設，空き店舗対策などに対する支援
(2)新たな活力を生み出す「人・企業」の誘致	<ul style="list-style-type: none"> ○企業誘致体制の強化……企業誘致プロジェクトチーム「神戸エンタープライズ プロモーション ビューロー」を創設し，ワンストップサービス機能を強化 ○経済波及効果の高い企業の誘致促進……エンタープライズゾーン条例の期限を平成19年度末まで延長。産業用地分譲価格の特別優遇割引などの新たなインセンティブの導入，企業誘致（土地売却）の目標 平成17年度から3年間で50ha，10年間で100ha ○民間企業などとの協働による企業誘致……民間からの提言を受ける体制の構築。民間企業・人材との緊密なネットワークの形成
(3)都市イノベーション・システム構築に向けた先導的事業の推進	<ul style="list-style-type: none"> ○スーパークラスターの形成をめざした神戸医療産業都市構想の加速・推進……中核施設・関連企業の誘致・集積，地元企業や進出企業への支援 等 ○神戸 RT（ロボットテクノロジー）構想の加速・推進……中小企業の参画を推進する研究開発費補助制度の創設，産業化を強化する戦略チームの設置 等 ○上海・長江交易促進プロジェクトの新たな展開……10年の節目を迎え，新たな事業展開として，「地元企業の中国市場での販路開拓支援」「企業誘致」「観光誘致」に重点を置いて実施
(4)産業活動を支える制度や仕掛けづくり	<ul style="list-style-type: none"> ○規制緩和・制度などを活用した「人・企業」の集積・交流促進……企業ニーズに柔軟に対応する規制緩和の実施。構造改革特区・地域再生といった国の制度などの活用 ○神戸ブレイン・ネットワークの形成促進……教育・研究機関や産業支援機関，中小企業が連携する「神戸リエゾン・ネットワーク」の構築 等 ○政策的投融資制度の構築……ベンチャー育成ファンドの設立の検討 ○中小企業融資の多様化等……全体として5年間で融資枠延べ3,000億円の確保，知的財産権を活用した融資など担保に依存しない融資制度の拡充の検討，手続きの電子化の可能性などの調査研究 等
(5)産業活動を支える海・空・陸・情報の「みなと」づくり	<ul style="list-style-type: none"> ○コンテナ貨物を中心とした物流機能の強化……「阪神港」として連携したスーパー中核港湾への取り組み（既存コンテナターミナルの有効活用によるポートアイランド（第2期）などにおけるメガターミナルの形成） 等 ○神戸空港の活用と航空関連産業の集積……航空関連産業など新産業の立地を促進，神戸空港を活用した神戸ブランドの発信，旅行商品の開発や教育旅行の振興，海上アクセス航路の再開に向けた支援 等

9. 観光交流都市推進プラン

【プランの特徴】

- 平成16年2月に策定した「神戸観光アクションプラン」を踏まえて、選択と集中の観点から重点的に推進する取り組みを位置づけている。
- 「観光監」のもとでの全庁的な観光への取り組みに加えて、今後、市民、NPO、事業者、行政の緊密な連携を高め、それぞれの知恵やノウハウを活かして、総力をあげて観光振興に取り組む観点を強調している。
- 神戸のオンリーワンとして、ウォーターフロント、六甲有馬、震災経験に絞り込むとともに、東アジアをターゲットとした外客誘致を位置づけている。

【プランの概要】

【目標】

観光振興の持つ地域創造力を活かし、経済や雇用への波及効果を狙うとともに、まちの美化、市民のわがまちを愛する心の醸成など、観光を通じた総合的なまちづくりを推進し、魅力ある観光交流都市を創造する。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
観光入込客数（年間）	2,812万人	3,000万人
海外から神戸への外国人旅行者（年間）	36万人	50万人
宿泊率	24%	30%
コンベンション開催件数（年間）	168件	200件
ボランティアガイドの案内数（年間）	86,113人	130,000人

【各主体に期待される主な役割】

市民・NPO	<ul style="list-style-type: none">・美しいまちづくりへの参画・来訪者を温かく迎えるおもてなしの実践・観光ボランティアガイドとしての活動とその育成・神戸の魅力の発信
大学	<ul style="list-style-type: none">・人材育成、研究・留学生・研修生の受入などの国際交流
企業等	<ul style="list-style-type: none">・美しいまちづくりへの参画・観光資源の創造・ホスピタリティあふれる接客・神戸の魅力の発信、誘致活動、集客
行政	<ul style="list-style-type: none">・市民、NPO、事業者、報道機関、教育機関などとの連携や支援・行政組織間の連携、他都市や領事館などとの連携による施策展開

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)オンリーワンを目指した展開	<ul style="list-style-type: none"> ○国内外の客船誘致……旅客船バースの再配置（中突堤へのシフト）、客船の入出港情報等の積極的発信 等 ○みなとと旧居留地等との回遊性の向上……ウォーターフロントへ市民・観光客を誘う仕掛けづくり ○夜景観光の再評価・発信……摩耶山・掬星台を星のふりそそぐ、夜景の美しい観光スポットとして再整備、夜景観光のプロモーションを中心としたトータルの戦略づくり ○温泉を活用した癒しの観光地づくり……温泉療養滞在プログラムの策定、新規泉源の開発などの検討 ○震災経験の発信……人と未来防災センター、神戸長田コンベンション協議会と連携し、教育旅行生に震災学習の機会を提供
(2)神戸の魅力の発信	<ul style="list-style-type: none"> ○ICTを活用した情報発信……ホームページの多言語化・ブロードバンド化・ユニバーサルデザイン化の推進、携帯情報端末を活用した新時代の観光情報システムの充実 等 ○国内外の人的ネットワークの構築……神戸大使、観光特使、首都圏の神戸関係者、在神留学生、華僑ネットワークなど、国内外の人的ネットワークを活かした口コミなどによる神戸観光の魅力発信
(3)滞在型観光の振興	<ul style="list-style-type: none"> ○コンベンションの振興……国内外のコンベンションや各種芸術文化コンクールの誘致の推進。神戸国際展示場3号館の建設（供用開始：平成18年5月予定、展示面積 4,000㎡） ○点在する観光資源のネットワーク強化……歴史や物語を活かした観光コースの充実、神戸学遊パスポートや周遊パスポートによる回遊性の向上、シティループの運行経路の拡充検討 等 ○神戸空港を活かした観光振興……観光キャンペーン、空港島におけるにぎわいづくり、世界一の明石海峡大橋に沈む夕日の美しい空港としてのPR 等
(4)東アジアに重点をおいた国際観光への取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ○重点的・戦略的なPR・誘致活動……東アジア（韓国・台湾・中国・香港）を重点ターゲットとし、海外エージェント、マスコミ招請などの戦略的な誘致活動を展開。京阪神などの広域連携による外客誘致の推進 ○外国人旅行者の受入体制の整備……外国人旅行者を対象とした観光施設・ホテル等の特典をつけたウェルカムカードの発行、観光関連施設や案内サインの多言語化を推進
(5>Welcome to KOBE「神戸観光おもてなし戦略」	<ul style="list-style-type: none"> ○（仮称）KOBE 観光ガイド検定……観光関連業界と連携して、地域におけるおもてなしリーダーともなる人材を養成 ○タクシーマナーの向上……タクシー業界、観光関連業界団体、国・県等と連携した研修会・モニター調査 ○観光客への安全・安心の提供……観光地のユニバーサルデザイン化、集客施設へのAED（自動体外式除細動器）の導入

10. 新たな地域情報化プラン

〔プランの特徴〕

- 「KIMEC2010計画」（平成11年3月策定）の見直しに合わせ、策定後の急激な情報化の進展に合わせた新たな計画として位置づけている。
- インターネットのブロードバンド利用の大幅な増加や携帯電話の爆発的な普及、国における「e-Japan戦略」（平成13年1月）や、ユビキタスネット社会を平成22年に実現する道筋を示す「u-Japan構想」（平成16年5月）を踏まえて策定している。情報通信技術を表す言葉である「IT」を「ICT」に変更している。
- 平成23年までにアナログ放送から移行が完了する地上デジタル放送などの次世代の情報通信基盤を視野に入れるとともに、市民や事業者の利便性向上のための電子市役所の実現について強調している。

〔プランの概要〕

【目標】

「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」ネットワークにつながるにより、さまざまなサービスが提供され、人々の生活をより豊かにする「ユビキタスネット社会」の実現に向けて、飛躍的な進歩を見せるICTを利活用し、利便性の高い市民サービスを提供することによって、より豊かで快適な市民生活の実現とともに、活力ある神戸経済と効率的な行政運営をめざす。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
インターネットの市民普及率	51.8%	90%
情報関連産業の事業所数	732所	1,000所
情報関連産業の従業者数	14,561人	17,000人
市役所への電子申請可能な手続数	13手続	160手続

【各主体に期待される主な役割】

市民・NPO	<ul style="list-style-type: none"> ・市民生活を豊かで快適なものとするためのICTの主体的な利活用 ・インターネット利用における情報モラルの向上 ・地域での市民に対するICT利活用の啓発や情報リテラシーの向上
大学等高等教育機関	<ul style="list-style-type: none"> ・ICT関連に係る人材育成 ・ICT関連技術の研究・開発
企業等	<ul style="list-style-type: none"> ・ICTやネットワークを利活用してビジネス需要の把握や販路の開拓 ・経営や技術の高度化と競争力の向上 ・新たなビジネスチャンスの創出 ・産学官連携による情報化推進に関する実証実験事業へ積極的な参加
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・市民、NPO、大学、企業など関係者間の連携や調整 ・ICTやネットワークを利活用した行政情報の提供と市民ニーズの把握 ・電子市役所の実現等

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)ICT を生かした豊かで快適な市民生活の実現	<ul style="list-style-type: none"> ○地上デジタル放送による行政情報の提供……地上デジタル放送を活用した災害時における避難情報などの防災情報の提供及び双方向機能やデータ機能を生かした広報広聴の検討 ○携帯電話による行政情報の提供……希望する市民の携帯電話に防災情報を17年度から24時間リアルタイムでメール配信 ○多機能 IC カード「KOBE PiTaPa」によるサービス提供……地域の交通事業者と連携し、IC カードを発行。交通乗車機能、ショッピング機能のほか、地域独自のサービスを付加
(2)ICT を生かした神戸経済の活性化	<ul style="list-style-type: none"> ○「アニメーション神戸」の継続開催……平成8年から他の自治体に先駆けて実施してきた「アニメーション神戸」の継続開催と関連事業の拡大 ○デジタル映像関連企業の集積と人材育成……「神戸フィルムオフィス」や地元の教育機関・企業・関連団体と連携した、インターンシップ制度などによる人材育成事業の実施、ビジネスマッチング機会の創出等 ○神戸医療産業都市構想関連企業群の企業情報のデータベース化と情報発信……企業情報を神戸商工会議所などと連携して、データベース化するとともに、情報発信と企業間交流の仕組みを構築
(3)電子市役所の実現	<ul style="list-style-type: none"> ○行政手続の電子化……各種証明書などの申請、税の申告、電子入札などの申請、申告、届出等。(17年度：電子申請受付システム約20手続(新規)、税電子申告システム2税目、18年度：電子入札システム) ○行政手続のワンストップ化……複数の関連する手続が発生する事項について、ICT を利活用して出来る限り一度に必要な手続が行えるシステムを検討 ○事務処理システムの整備……全庁的に共通する文書管理や個別の業務などの事務についての処理方法などの見直しを行い、ICT の利活用による事務処理システムを構築等
(4)地域情報化推進のための環境整備	<ul style="list-style-type: none"> ○個人情報保護・情報セキュリティ対策の充実……市役所における個人情報保護やセキュリティ対策の充実、市民・事業者に対する周知・啓発 ○人にやさしい情報化……ユニバーサルデザインの視点を取り入れ、高齢者、障害者、外国人など使う人の様々な条件に配慮したコンテンツ制作や使いやすい情報機器の導入 ○情報通信基盤の活用と拡充……地域 IX による商用 ISP の相互接続、学術用・研究用のネットワークなどとの接続、府県で整備している情報ハイウェイなどとの広域連携

11. 環境共生都市推進プラン

【プランの特徴】

- 地球規模で問われる環境問題に対応し、また、神戸の持つ豊かな自然との共生をめざして、環境負荷の少ない持続可能な都市づくりを重視している。
- 緑地、農地、市街地で構成される都市空間を総合的にマネジメントしていくための取り組みを位置づけている。
- 震災復興まちづくりの一日も早い遂行を位置づけている。
- 新たな課題として、ニュータウンのオールドタウン化を位置づけている。

【プランの概要】

【目 標】

恵まれた環境を将来に継承していくために、地球温暖化防止や廃棄物の発生抑制などに取り組むとともに、緑地、農地、市街地で構成される空間を市民との協働と参画により総合的にマネジメントすることによって、自然と共生し、環境への負荷の少ない持続可能な都市「環境共生都市」をめざす。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
市民一人あたりの二酸化炭素年間排出量	2.98t	2.41t
ごみのリサイクル率	13%	25%
観光農園など農村資源の利用者数	104,000人	140,000人
持続性のある緑地量	35,000ha	35,000ha
市民一人あたりの都市公園面積	16.46㎡	20㎡
市民主体で維持管理する身近な公園の割合	69%	75%
まちづくりに係るルールを決めている地区数	195地区	230地区

【各主体に期待される主な役割】

市 民	<ul style="list-style-type: none">・環境に配慮した市民生活の営み・資源回収や緑化、まちづくりなど地域活動への参画
地域組織等	<ul style="list-style-type: none">・資源回収や緑化、まちづくりなど地域活動の実践・まちの自主管理
大学等	<ul style="list-style-type: none">・地域活動への参画・環境共生都市推進のための研究
企業等	<ul style="list-style-type: none">・環境マネジメントシステムなどの導入、ごみ減量などの環境行動の実施・まちづくりなど地域活動への参画と貢献
行 政	<ul style="list-style-type: none">・健全で快適な環境確保のための率先行動、市民・企業などへの意識づくり・地域活動などに対する仕組みづくりや支援・都市環境整備

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)循環型社会に向けた仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> ○環境マネジメントシステム拡大戦略プログラムの作成・実施……3年を目処とした戦略プログラムを作成し、KEMS（神戸環境マネジメントシステム）の導入促進など環境マネジメントシステムの普及拡大 ○ESCO（省エネルギーサービス）事業の導入促進……中小規模の施設の省エネルギー改修にESCO事業の導入促進 ○4区分・6分別収集の定着とさらなる減量・資源化策の展開……4区分・6分別収集の早期定着を図り、分別収集の充実検討、生ごみ、古紙の減量・資源化の促進、情報提供システムの確立などを展開 ○地球温暖化防止のための100事業の実施……市民の意見をもとに100事業を選定し、「ロードマップ（行程表）」としてまとめて実施 ○バイオ天然ガスなど新エネルギーの利活用……下水汚泥消化ガスをバイオ天然ガスとして精製し、低公害車燃料としての利用を拡大
(2)魅力ある緑地、農地を生かした展開	<ul style="list-style-type: none"> ○緑をつくり、育て、まもる仕組みづくり……緑地規制区域の拡大・見直しの検討を行うとともに、市民参加の森づくりを進め、緑をつくり、育て、まもる仕組みづくりを継続・発展 ○農業の多様な担い手の育成による農村資源の活用……認定営農組織制度の創設による企業的農業経営への誘導。人と自然との共生ゾーン特区の活用によるNPO法人などの農業参入の支援 ○人と環境にやさしい農業の推進……より新鮮で安全・安心な農作物の提供をめざし、環境負荷軽減を重視した生産振興と地産地消の推進、トレーサビリティ（生産流通履歴情報把握）システムの構築 ○神戸まるごと田園ミュージアム構想の実現……田園空間のあらゆる地域資源のネットワーク化を図り、情報を発信
(3)地域マネジメントのさらなる推進	<ul style="list-style-type: none"> ○震災復興まちづくりの遂行……土地区画整理事業、再開発事業など震災復興まちづくりの一日も早い遂行 ○今後の神戸の都市づくりの推進……震災復興まちづくりの教訓を踏まえた住民主体の協働のまちづくりの推進 ○地域に密着した総合的な緑の施策の推進……「緑の地域トータルプラン」を策定し、地域住民による緑のまちづくりを推進 ○美しいまちの推進のための協働プロジェクト……不法投棄や落書き放置自転車などの課題に自ら取り組む地域などとの協働プロジェクトを実施・検証し、全市的に展開 ○市民主体の総合的な地域（コンパクトタウン）づくりの推進……地域活動推進の普遍的な仕組みづくり、支援施策の充実や区役所の機能の強化 ○ニュータウンのオールドタウン化への対応……一定期間経過したニュータウンの現状を把握し、課題解決に向けた方策を検討・推進

12. 神戸を先導する都心ゾーン形成プラン

【プランの特徴】

- 「ウォーターフロントを含む都心」「海上都市」「神戸空港」からなる地域を、神戸全体の発展を先導する重要なゾーンとして一体的にとらえ、相乗効果を発揮することを強調している。
- みなととともに発展してきた神戸にとって、都心活性化の切り札はやはりみなとであるとの認識から、みなとを活かした展開を重点的に位置づけている。
- 都心ゾーンの魅力を効果的に高め、来街者増や投資を促進するための仕掛けづくりを位置づけている。

【プランの概要】

【目標】

「ウォーターフロントを含む都心」「海上都市」「神戸空港」からなる地域において、海・空・陸の広域交流拠点としての中核的ゲート機能や、海辺の生活スタイルを体感できる「みなと」を活かしながら、働き、学び、楽しみ、さらには住む人々を増やすことにより、人・物・情報が交流・融合する都心ゾーンを形成し、神戸全体の発展を先導する。

■チャレンジ指標

指標項目	現状値	ともに目指そう値
「都心に魅力がある」と感じる人の割合	73.4%	80%
観光入込客数 [市街地+神戸港観光群]	1,215万人	1,300万人
事業所の開業率 [中央区]	11.7%	13%
都心各駅の利用者数 [各鉄道会社計]	37,007万人	40,000万人
広域交通機関 [新神戸駅・神戸港・神戸空港]の利用者数	676万人	1,100万人
都心においてまちづくりに係るルールを決めている地区数	13地区	15地区

【各主体に期待される主な役割】

市民・NPO	<ul style="list-style-type: none"> ・個性を生かしたまちづくりの推進
大学等	<ul style="list-style-type: none"> ・地域との連携 ・人材育成・研究開発
企業等	<ul style="list-style-type: none"> ・都心ゾーンにおける新規事業展開（新港突堤西地区への進出等） ・個性を生かしたまちづくりの推進 ・ホスピタリティ（おもてなしの心）あふれる接客 ・都心ゾーンに関する情報発信
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・土地利用・空間整備の方針づくり ・来街者や投資を増やすための仕掛けづくり ・都心ゾーンに関する情報発信 ・共通認識を持って取り組む仕組み（都心のマネジメント）づくりの調整（市民・NPO、大学、企業などの関係者間の連携や調整）

【重点事業】

重点事業の柱	主 な 事 業
(1)みなとを活かした展開	<ul style="list-style-type: none"> ○都心ウォーターフロントの利用転換……第1突堤を皮切りとした新港突堤西地区の親水空間への利用転換，メリケンパークのリニューアル ○都心ウォーターフロントへの誘導……海に向けて歩きやすくなるような南北動線における仕掛けづくり（バリアフリー化，案内サインの整備，京町筋と国道2号の交差点におけるまちかど広場整備等） ○都心ウォーターフロントの回遊性の向上……ハーバーランド～HAT 神戸にかけてのウォーターフロントの東西動線整備 ○みなとの資源の活用……文化交流拠点としての国産1・2号上屋の活用，中突堤への客船の誘致，様々な集客イベントの実施，景観を重視した電飾化などの整備検討，海上タクシーの導入検討，海上アクセス航路の再開に向けた支援 等
(2)誘（いざな）う仕掛けづくり	<ul style="list-style-type: none"> ○神戸の玄関口にふさわしいターミナル機能の強化……3層ネットワークの整備，バスターミナルの整備，阪神三宮駅の東口整備 ○都心における持続可能な交通体系の確立……賑わいを創出する新たな道路活用の実施，LRT など回遊性を向上する交通機関の検討等 ○文化によるおしゃれな街の演出……規制・誘導による都市景観の形成，野外コンサートやアーティストによる空間創造 ○おもてなしの向上……観光案内所の案内機能やまちかど観光ステーションでの情報提供の充実，美しいまちづくりの推進，都心商業者などによるおもてなしの向上（KOBE コンシェルジュ）への支援 ○賑わいを創出する施設・機関の集積へ向けた支援……構造改革特区といった国の制度などの活用，新たなインセンティブ（優遇措置）制度の検討などを行いながら投資を誘発
(3)都心・海上都市・神戸空港の相乗効果を生かした取り組みの促進	<ul style="list-style-type: none"> ○神戸医療産業都市構想と集客産業の連携促進……神戸医療産業都市構想の施設見学誘致，PET などの医療機器を活用した健診事業と観光との連携，中核施設との連携による学会などの誘致，神戸国際展示場3号館の建設に伴う国内外のコンベンションなどの誘致 ○立地条件を生かした新産業の育成……神戸フィルムオフィスによる映像制作プロジェクトや航空関連産業の誘致・支援 ○都心と港湾物流施設の近接性を生かした展開支援……集客・消費などの波及効果が大きい中古車や中古建設機械のオークション（競売）施設などのさらなる立地を促進
(4)協働と参画による都心活性化	<ul style="list-style-type: none"> ○個性を生かしたまちづくりへの支援……自主的なまちづくり活動に対する専門家派遣や助成，フラワーロードの飾花・緑化，「花とみどりの回廊」づくり，史跡マップの作成 ○情報発信と「協働」のネットワークづくり……都心に関連する情報の発信，都心に関係する民・学・産と行政が一体となり共通認識を持って取り組む仕組み（都心のマネジメント）づくり

第4章 実現に向けて

1. 協働と参画の推進

- 「本計画」の推進にあたっては、震災復興の過程で効果をあげてきた協働と参画のまちづくりを踏まえながら、「協働・参画3条例」の趣旨に基づき、計画を推進する各段階において協働と参画の視点で取り組んでいく。

2. 「行政経営方針」に基づく行財政の構造改革

- 「本計画」を実行していくため、「行政経営方針」に位置づけられた市債残高の約5,000億円削減、職員の概ね3,000人削減などを着実に進める。

3. 計画推進に向けた新たな仕組みづくり

(1) 市民との共有と行政内部の意識づくり

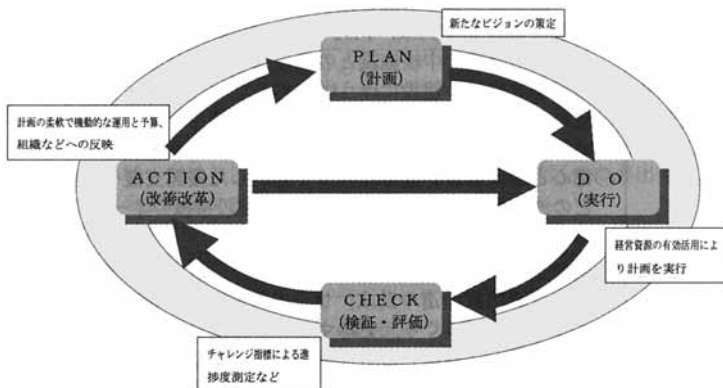
- 「本計画」の実現のため、2010年の将来像やその方向性について、様々な広報・広聴手段を通じて市民との共有に向けた取り組みを行う。
- 全部局・全職員が神戸づくりの基本姿勢（ミッション）を認識し、2010年の将来像（ビジョン）の実現に向けて、部局を越えて市の総合力を発揮していく。

(2) 新たな推進・検証組織の検討

- 「本計画」の12のアクションプランについては、観光監などの事例を踏まえながら、行政内部の分野横断的な体制づくりについて検討する。
- 「本計画」の実現にあたっては、民・学・産の知恵やノウハウを最大限活用するとともに、外部委員による新たな検証組織の設置を検討する。

(3) PDCA サイクルによる進行管理

- PDCA サイクルにおいては、各アクションプランに掲げる目標の達成状況について、毎年度、チャレンジ指標の進捗度を中心に把握するとともに、この結果については、公表することにより市民と情報を共有する。また、各アクションプランの目標の達成度の主たる要因について検証と評価を行い、その結果を踏まえて予算、組織などにおいて適切な対応を図る。



「区中期計画」の概要

I 計画の基本的考え方

1. 計画の性格

(1) 位置づけ

- これからの神戸づくりを進めていく上で、全市的な観点とともに、地域的な観点が重要であり、両者の観点から「新たなビジョン（中期計画）」づくりを行うため、全市的な「神戸2010ビジョン」とあわせて、新たに「区中期計画」を策定する。
- 「区中期計画」は、「区別計画」（平成8年3月策定、目標年次平成22年）の具体化に向けた中期計画であり、また、「区中期計画」と「神戸2010ビジョン」は相互補完関係にある。

(2) 目標年次

- 平成22年（2010年）

2. 計画策定の基本的視点

(1)区の個性を生かす	○各区のおかれている状況は異なっており、区の個性を生かしてまちづくりを進める ○区の独自性を発揮し、区役所が中心となって、区民との協働と参画によりとりまとめる。
(2)地域の視点を重視	○全市レベルでは見えてこない地域レベルのまちづくりの方向性を示す。 ○地域の特性、魅力を伸ばすものとする。
(3)協働と参画のまちづくりの実践	○地域に根ざした協働と参画のまちづくりを実践していく。 ○各取り組みや事業の実践において、区民が行うこと、協働で行うこと、行政が行うことなど、それぞれの主体的役割を示す。
(4)生活に密着した分野を中心に	○生活に密着した分野、区役所が関与している分野を中心にまとめる。
(5)指標の設定	○まちづくりを担う各主体が共有し、ともに目指す目標や成果を図るものさしとして指標を設定する。区民にわかりやすい指標とするとともに、区の個性が表れるものとする。 ○PDCA サイクルに指標を活用する。

3. 計画の基本的な構成

- 「現状と課題」……各区の現状分析、課題の整理、個性魅力の抽出
- 「2010年の姿」……ともにめざす将来像（キャッチフレーズ）
- 「重点テーマと主な事業」……2010年までに進める重点的なまちづくりの目標と、その実現のための主な事業を提示
- 「実現に向けて」……実現に向けての基本姿勢

等

II 各区中期計画の将来像と特徴的な取り組み

各区中期計画の将来像（キャッチフレーズ）（前段）と区の個性を生かした取り組み（後段）は以下のとおりである。

1. 東灘区中期計画

であい・つなぎあい・育ちあい・東灘
●「食育・健康タウンひがしなだ」をめざす 地域の団体・子育てグループと、区内の食品関連事業者とが交流する「食育ミーティング」や、さまざまな体験を通じて食に関する知識を学べる「食育体験イベント」、子どもたちに地域で健康教育と調理実習をする「チビっ子元気会」などを行います。
●マンション・コミュニティの交流融合 周辺との関わりが希薄になりがちであると言われ、7割以上の世帯が居住するマンションなどの共同住宅では、高齢者の見守り、虐待の防止、防犯、ペットの飼育、共有財産の管理などの課題が心配されます。 マンション間の共通する課題について話しあうフォーラムを開催したり、マンション住民と地域の代表者によるワークショップで課題の解決に向けて話しあうなど、マンション間の交流、マンション内の住民同士の交流、マンション住民の地域間の交流を促進します。

2. 灘 区中期計画

地域の力で創ろう！住みよい元気なまち・灘
●大学の力を活かしたまちづくり 大学の力をまちづくりに活かす方法として、「大学・地域・行政連絡会議」で具体的に支援が決まった事業について、大学は相応しい研究室やゼミの紹介を、地域・行政はフィールドを提供することで大学の力を活かして地域課題の解決をめざします。 【具体的事例】 <ul style="list-style-type: none">・子育て支援・空き店舗活用による市場・商店街の活性化・サークル活動の地域参加・健康づくりへの参画・まちづくり活動への参画・小学校への大学生派遣
●ウェルネスタウンの実現 「健康を楽しむまち灘」の実現に向けて、水道筋商業地域に健康情報を発信するウェルネスステーションを設け、地域商業者等と連携し、健康食品や健康メニューの開発、健康関連イベントの実施、健康情報の発信するなど、地域の健康づくりとまちの活性化を図ります。

3. 中央区中期計画

多彩な個性がいきづく「生活文化都心」中央区

●おもてなしの心あふれる都心づくり

日常性と非日常性を併せ持ち、商業・業務・文化・行政の中心地である区の特徴を活かし、区民・事業者・行政の協働により、人々が集うおもてなしの心あふれる都心づくりをめざします。また、空港開港を控え、訪れる多くの人々が神戸に滞在するようなしかけづくりを行います。

【主な取り組み】

- ・日帰りから宿泊型観光への転換と観光振興への支援
- ・案内の充実
- ・おもてなし活動への支援

●帰宅困難者への支援

災害時の帰宅困難者（通勤、通学、買い物客、観光客など）に対する支援について、企業・事業者と連携し、体制の整備を行います。

4. 兵庫区中期計画

やさしさと思いやりのまち 兵庫

●東南海・南海地震対策

近い将来に高い確率で発生し、揺れによる建物などへの被害に止まらず、兵庫区沿岸の広範囲に津波が襲来することが予想され対応が急がれる「東南海・南海地震対策」を区民とともに進めます。

【主な取り組み】

- | | |
|-------------------|------------------|
| ■ 地域 地震・津波防災計画の策定 | ■ 津波による浸水想定水位の表示 |
| ■ 要援護者 避難マニュアルの作成 | ■ 情報伝達システムの確立 |
| ■ 避難場所案内板の整備 | ■ ボート借上げ協定の締結 |
| ■ 地震・津波防災実践訓練 | |

●兵庫運河の新たな活用

神戸の重要な観光資源として、周辺整備を段階的に進めるとともに、兵庫運河祭などのイベントや市民レガッタの開催など ウォーターフロントの活用を図りながら、運河の機能転換を促進します。

5. 北 区中期計画

人が集い 安心して暮らせる 魅力あふれる 緑のまち

●農村資源を活かした多様な交流の促進

農村資源を利用してさまざまな「農」にふれあう機会を生み出すことで、多様な交流を促進し、農村地域の活性化につなげます。

【主な取り組み】

- ・「親子コメづくり道場」など農業にふれあう機会の充実
- ・「各種行事を紹介するスタンプラリー」などによる都市と農村の交流の促進

●歴史資源の保存・継承と活用

北区の大切な財産である、名所旧跡や伝統芸能などの歴史資源を保存・継承・活用していく取り組みを進めます。

【主な取り組み】

- ・北区の歴史文化を学ぶ場の提供とそれを教える人材の発掘・活用
- ・農村歌舞伎上演会の開催などによる現存する歴史資源の活用

6. 長田区中期計画

住み続けたい、住んでみたいまち、長田をめざして

●ユニバーサルデザイン推進のまちづくり

誰もがくらしやすいまちにするために、ユニバーサルデザインを推進します。

【主な取り組み】

- ・長田区ユニバーサルデザイン研究会による普及・啓発活動
- ・長田 UD 大学を活用した商品の UD 化や UD による地場産業の振興
- ・「長田 UD 情報センター」「長田 UD サロン」の開設
- ・区内各所における施設案内表示や誘導表示の多言語表記の充実 など

●食のまち長田の発信

お好み焼き・そばめし、駒ヶ林の「いかなごの釘煮」、アジア料理や焼肉など、長田は「食」というイメージが定着しつつあります。今後、各店舗や地域商店街等と連携を図りながら、さまざまな食や食材をもとめて多くの人がまちを訪れ、さらに新たな食文化が生み出される「食のまち長田」をめざすとともに、広く情報発信していきます。

7. 須磨区中期計画

地域の力と情熱があふれる住みよいまち－須磨－

●地域防犯・防災活動

防犯に関する情報を地域住民に有効に提供し、地域での防犯活動が活発に行われるよう取り組みを進めています。

【主な取り組み】

- ・ホームページを開設し、防犯・安全情報を提供します。
- ・須磨区民防犯アカデミーを行い、地域防犯リーダーを育成します。
- ・「あいさつ運動」や地域安全パトロールを支援します。
- ・防災福祉コミュニティの活動を支援します。

●歴史・文学・自然の資源を活かした新たな魅力づくり

須磨が誇る歴史や文学、自然の魅力を快適に散策できる環境を整えます。また、これらの魅力を活かした地域の活発な取り組みを支援します。

【主な取り組み】

- ・自然・景観・史跡・健康づくりなどに着目した散策路、シンボルロードを整備します。
- ・観光案内表示板、説明板の新設、更新を進めます。
- ・須磨海岸周辺の魅力アップを進めます。
- ・県道神戸三木線周辺の史跡の案内を充実し、アクセスの改善を図ります。
- ・地域による須磨の魅力を活かしたイベントの運営やおもてなし活動を支援します。
- ・商店街と地域が一体となった活性化やブランドづくりの取り組みを支援します。

8. 垂水区中期計画

いつまでも住み続けたいまち・垂水

●一人ひとりの健康づくり

区民一人ひとりの健康管理についての意識・関心の向上を図るとともに、地域での健康リーダーを育成し、区民の皆さんの自主的な健康づくりを推進します。また、高齢者が地域で活躍できるように、介護予防や高齢者の居場所づくりに取り組みます。

【主な取り組み】

- ・婦人会の「健康リーダーたるみ」と連携して、健康リーダー研修など、各種講座を開催します。
- ・ストレスなどに関して、区民の皆さんが気軽に相談できる窓口を設けるなど、こころの健康づくりに取り組みます。
- ・地域での“介護予防地域リーダー”を育成し、介護予防教室の自主運営を支援します。
- ・高齢者のための情報・交流コーナーを設置するなど、高齢者の居場所づくりに取り組みます。

●海辺の魅力アップ推進

垂水の最大の観光スポットである明石海峡大橋や眺望の活用を図り、観光施設などの連携強化や史跡・伝統文化などの情報発信を効果的に行うため、「垂水観光推進協議会」

を設立し、地域の魅力アップを図るとともに、区民一人ひとりのおもてなしの心を育てます。

【主な取り組み】

- ・区内の観光施設や、交通機関、地域団体などで構成する「垂水観光推進協議会」を設立し、区内の総合的なイベントカレンダーや観光ホームページを作成します。
- ・幕末の遺構であることが確認された舞子砲台跡の公園整備を図るとともに、史跡案内板の設置を進めます。
- ・明石海峡大橋の見渡せる「びゅースポット」へ、地域の皆さんと協働で作成するサイン・案内看板を設置します。

9. 西 区中期計画

美しいまち西区 新しい田園都市をめざして

●「神戸まるごと田園ミュージアム構想」の推進

西区のあらゆる地域資源をネットワーク化し、情報発信を強化することにより、市民相互の交流を促進し、農村地域を含めた区内の活性化を図る「神戸まるごと田園ミュージアム構想（仮称）」を推進します。

●地域特性を活かしたまちづくり

西区では、地域3類型を踏まえ、それぞれの特徴や魅力資源を活かしながら、地域特有の諸問題に取り組む、地域のまちづくりを進めます。

それぞれの地域が自主性・自立性を高め、地域力を強化するとともに、その地域が持つ個性や魅力を高め、活かし、また、人と人、人と地域、地域と地域が交流・融合し、隣接する地域や、近隣の市町とも連携しながら、より魅力的な「新しい田園都市・西区」の実現をめざします。

【地域3類型】

- ◆在来農村地域… 榎谷地域、平野地域、神出地域
- ◆混在地域（農村・市街地複合地域）… 伊川谷地域、押部谷地域、玉津地域、岩岡地域
- ◆ニュータウン地域 …… 西神中央地域、西神南地域、学園都市地域

1. 趣 旨

市民ニーズの複雑化・多様化，地方分権の進展や深刻な財政状況など自治体を取り巻く状況が変化の中で，施策の企画・立案にあたっては従来の方法だけでなく，職員の経験に根ざした実践的かつ柔軟な発想を活かしていく必要性が高まっている。

そのため神戸市では，平成16年度より「チャレンジ研究員」制度を新たに創設し，研究員を広く職員から公募して，現在の職務内容に限定されずに新たな市施策を実施していくうえで，具体化に向けた取り組み等を調査・研究してもらい，その成果を今後の市の施策への反映を目指すこととした。

神戸都市問題研究所では，神戸市より委託を受け，チャレンジ研究員の調査研究活動の支援を行った。

2. 研究員・研究テーマ

氏 名	所 属	テ ー マ
柿本 雅通	危機管理室	安全・安心の基盤「コミュニティ」を支えるために公務員は何ができるのか
平塚 得生	企画調査局情報企画部 マルチメディア推進課	地域の学校を核としたコミュニティづくり
清水 征男	都市計画総局計画部用地課	犯罪被害者等に対する支援制度について
辻 良昭	灘区まちづくり推進部 保険年金医療課	コミュニティにおける人材育成
樋口 裕	保健福祉局児童福祉部保育課	子育てしやすいまち・すまいづくり～子育て応援マンション認定制度を中心として～
伊藤 正	産業振興局企業誘致推進室 中国アジア経済課	手話による福祉人材開発
浜 尚美	須磨区北須磨支所保健福祉課	危機管理分野での協働と参画の取り組み～リスク・コミュニケーション～
檀特 竜王	生活文化観光局 観光・国際部振興課	神戸ファン増加戦略 ～リピーターの確保～
岩佐 直紀	産業振興局企業誘致推進室 中国アジア経済課	カジノ実現の可能性調査 囲碁・将棋を活用した教育・世代間交流の実例調査

吉田 恵子 鷲尾 真弓	保健福祉局高齢福祉部 国保年金医療課 都市計画総局建築技術部 技術管理課	個性豊かなライフスタイルを創造し、 実現できる生活デザイン都市を目指し て ～Life Design “Port” Project～
椿野 智弘	西区まちづくり推進部 まちづくり推進課	神戸まるごと田園ミュージアム構想～ 都市と農村の共生，市民相互の交流・ 融合をめざして～
原 秀樹	教育委員会事務局指導部 特別支援教育課	ポートアイランドにおける新産業・文 化交流ゾーンの整備～集客都市の整備 及び地域ブランドの形成・発信に向け て～
事務局	(助)神戸都市問題研究所研究員	大島 博文

※所属は、平成17年3月31日当時

3. 研究報告（概要）

(1) 安全・安心の基盤「コミュニティ」を支えるために公務員は何ができるのか

危機管理室 柿本 雅通

1 問題の所在

- (1) 地域の防災・危機管理能力の向上による危機対応が進められ、期待が大きいですが、高齢化が進む中で、その対応力には不安定な部分が残らざるを得ない。そのような中で、地方公務員が、安全・安心に寄与する手法について考察した。
- (2) 結論としては、公務員が地域の安全・安心活動への関わりを強めていく方向が考えられる。その代表的な手法として、地域担当職員制度があり、これについての調査を行った。

2 2つの地域担当制

- (1) 地域担当制については、次の2つのタイプが見られる。

		掛け持ち型か専任型か	
		掛け持ち	専任
担当地域	居住地との関係有	A	B
	居住地との関係無	C	D

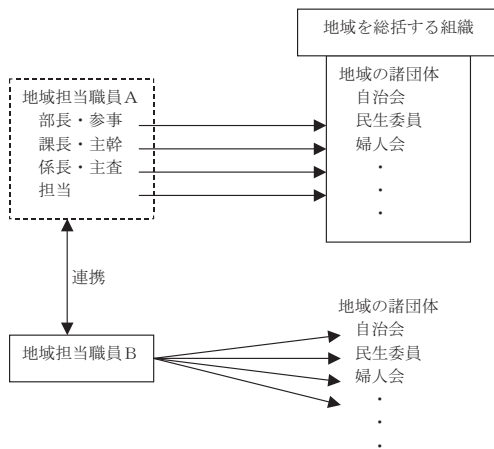
- (2) タイプAには習志野市，旧由岐町，旧山岡町が上げられる。掛け持ち型は，その性格上，地域担当職員の人数を増やしやすいう特徴があるが，農村共同体型の自治体においては，特設地域担当職員と命名する必要がないこともあり，旧山岡町では地域の代

表の秘書役を付けるだけである。

- (3) 都市部の地域担当職員制度は、神戸市、福岡市などではタイプDが多いようである。

3 安全・安心から見た地域担当職員制度

- (1) より地域に関わる公務員を増やすことを目的とするならタイプAということになる。
(2) しかし、タイプAは、職員の負担を過重なものにする可能性がある。また、地域の実情に応じた地域担当職員制度が検討されるべきであると思われる。従って、タイプA、Dを想定した地域担当職員制度を、地域の実情に応じて選択すべきと考える。



- (3) 神戸においては、まちづくり協議会や防災福祉コミュニティなど市民の自主的な地域運営が進められている地域がある。このように地域に応じ、地域の要望に沿う地域担当職員の探求と構築が進められるべきと考える。

4 最後に

- (1) 「地域担当」という名称が無くても地域と深い関わりを持つ職務があり、単純に「地域担当職員」の増員というだけでは真に安全・安心に寄与できるかは不明である。自主的な運営がなされている地域においては、プロとしての職員が求められているところもあり、この場合はタイプDが適当かもしれない。
(2) いずれにしろ、担当職員のスキルアップが求められることになるが、地方公務員は「住民の福祉の増進に努め」なければならないから、全ての公務員に求められることもある。

(2) 地域の学校を核としたコミュニティづくり

企画調整局マルチメディア推進課 平塚 得生

1 現状と課題

(1) 地域コミュニティの現状と課題

本市の地域には、自治会、婦人会、老人会などの地縁的な地域コミュニティに加え、市の働きかけによる機能組織的な地域コミュニティとして、①まちづくり協議会、②ふれあいのまちづくり協議会、③防災福祉コミュニティなどが混在している。コミュニティ活動するための共通課題として、活動場所や運営資金の確保及び高齢者中心の活動が多くなっている。最近では、ボランティア・NPOといった地域性に捉われないテーマ型のコミュニティも数多くできている。

(2) 学校施設の余裕教室の現状

① 余裕教室数

児童数の減少により市内の公立小中学校の教室が空いてきており、平成14年11月の調査では、余裕教室は小学校で102教室（24校）、中学校で96教室（29校）ある。平成5年から平成15年の10年間で児童数は約2割減少している。

② 余裕教室の使用条件

教育委員会事務局では以下の4つの使用条件を定めている。

ア 生徒の教育にプラスになるもので、教育活動上の支障がないこと

イ 児童生徒の安全確保・施設管理区分を明確化すること

ウ 鍵等の管理責任を明確化すること

エ PTA、学校評議員、学校長等関係団体の了解を得ること

③ 地域との連携に伴う学校施設の有効活用例（平成16年度末）

ア 学童保育コーナー 32校

イ 地域福祉センター 8校

ウ 学校施設開放事業（市民図書室 88校、開放教室 67校）

エ 神戸総合型地域スポーツクラブのハウス 57校

④ 地域における子ども見守り体制の事例

活動内容：学校正門付近に受付を設置し、来校者の確認と受付を行っている。

学校名	開始時期	協力者等
桜ノ宮小学校（北区）	16年1月	地域住民・PTA：約50名
ひよどり台小学校（北区）	16年9月	地域住民：約60名

(3) ニーズ把握

① 西区の自治会長の意見

ア コミュニティ活動を行う市民に対して、コミュニティに関する情報を提供

イ 学校を拠点とした地域活動の実施

ウ モデル指定校による空き教室を利用したスポーツ・文化サークル活動の実施

エ 空き教室や児童館を活用した自治会の円卓会議の実施

② NPO 法人代表の意見

ア 地域福祉センターを中心とした安全・安心、交流・融合に係る事業を市職員に経験させる。

- イ ジュニア防災など子供を巻き込むことで、親を巻き込むことができる。
- ウ 地域で異なる安全・安心のレベルをある程度まで引き上げるのは市の仕事。

2 施策の具体的内容

- (1) 地域のコミュニティの強化を図るために、地域をあげて子供から老人までがコミュニティ活動に参加できる場として、「学校」を地域に開放し、学校をコミュニティの核施設として活用する。
- (2) 具体的には、余裕教室を渦が森あいあいクラブのようなコミュニティ活動の拠点施設や高齢者との交流ができるデイサービスセンターなどに転用して有効活用することを検討していく。
- (3) そのために、庁内に教育委員会事務局、市民参画推進局、保健福祉局、消防局等からなる研究会を設け、余裕教室の活用方策を検討していく。
- (4) 実施に当たっては、様々な課題があるが、高槻市の例にあるように、児童の安全管理が図れ、初期投資も少ない余裕教室を選別し、モデルケースとして、地元の理解も得ながら進めていく。

3 期待される効果

- (1) コミュニティ活動の拠点が学校にあるので、子どもとの交流を深めることで、高齢者中心の活動から、子どもやその親を巻き込んだ取り組みができる。
- (2) 学校での活動と地域の様々な活動の連携強化が図れる。
- (3) 地域の様々な大人と接する機会が増えることにより、教職員や親だけでなく、子どもたちもいろいろな刺激を受け、視野が広がり、豊かな人間性を育むことができる。
- (4) 地域で子どもを育てることで、少年犯罪の抑止が図れる。
- (5) 学校側の利点としては、地域や家庭が教育の大切さを再認識ようになる。

4 実施にあたっての課題

- (1) 学校に不特定多数の人が出入りすることに対する、児童の安全管理対策が必要。
- (2) 教育委員会における余裕教室の使用条件が、寝屋川市の事件以降ますます厳格になり、特に動線分離の問題は絶対条件になっている。
- (3) 余裕教室は2階以上にあることが多く、活動拠点としては1階が望ましい。
- (4) 市内学校の耐震化率が38.9%と低いが、17年度から5年間で80%、10年間で100%の耐震化を目指していくことにより、解決する見込みである。

5 他都市の例

(1) 高槻市

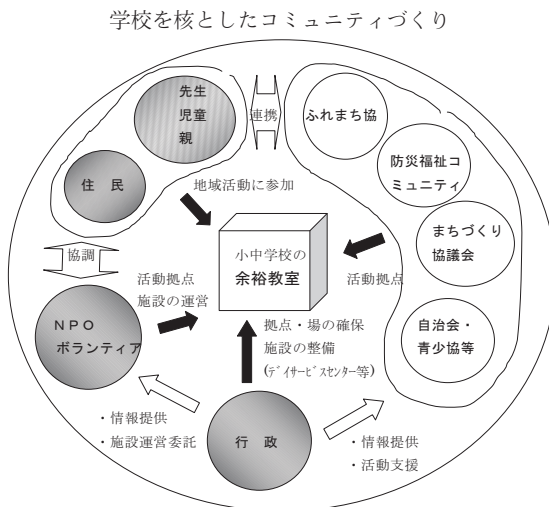
高槻市立西大冠小学校の余裕教室（2教室）を有効活用し、住民主導の活動拠点（高槻市市民公益活動サポートセンター）としてNPO その他の市民公益活動団体等に無償で貸し付け（国の地域再生計画として平成16年6月に認定）

(2) 東京都杉並区や中野区におけるデイサービスセンターの整備

杉並区では、小中学校の空き教室を転用したデイサービスセンターを、他の自治体にさきがけ、平成11年度に3施設が、12年度に2施設が運用開始

中野区でも平成13年2月に、二つの小学校の空き教室を合計6,600万円かけて改修し、デイサービスセンターを開設し、その運営をNPOに委託

6 概念図



(3) 犯罪被害者等に対する支援制度について

都市計画総局計画部用地課 清水 征 男

1 はじめに

- (1) このテーマについて研究しようと思ったきっかけは、居住地の近く（須磨区北部）で起きた中学生（当時）による殺人事件である。これまで、犯罪被害に逢うということは、人ごとのように思っていたが、この身近な事件をきっかけに、誰にでも起こりうるものであると考えるようになった
- (2) これまで刑事事件においては、被疑者（被告人）の人権保障に関心が払われ、被害者は刑事手続の蚊帳の外におかれてきた。莫大な国費と人員が投入される加害者に比べて、被害者に対する公的支援はあまりにも脆弱である。そこで、この問題について、どのような対応が可能かを検討し、安全・安心な市民生活を実現する提言とする。
- (3) なお、本稿は、財団法人神戸都市問題研究所発行の「平成16年度チャレンジ研究員研究報告書」に掲載された「犯罪被害者等に対する支援制度について」（以下「報告書」という。）の概要版である。紙面の制約から、簡単な説明にとどまっている。したがって、ぜひ「報告書」の該当ページもあわせて御覧いただきたい。

2 現状と課題

- (1) 動機のはっきりしない通り魔的な犯罪が増えている。それにもかかわらず、犯罪の予防や犯人の処遇等に比べて、犯罪被害者等の救済という視点が希薄である。
- (2) 刑事手続の当事者でない被害者が救済を求めようとするならば、民事訴訟によるほか

ない。しかし、民事手続によって救済を得ることは、通常人にとって容易なことではない。「報告書」の「はじめに」の部分は、そのひとつの例をあげたものである。

- (3) 犯罪被害者等の公的支援については、これまで警察や法務省の努力がなされてきた。しかし、これらは犯罪捜査や犯人の更生といった目的のために行われてきた側面があり、被害者保護それ自体が自覚されるようになったのは最近のことである。また、福祉事務所による対応は、母子福祉あるいは生活保護といった枠内での救済であり、こころの健康センターによる対応は、こころのケアの観点からの相談業務が中心である。
- (4) このように、すぐれた支援機関があるものの、それらは被害者保護の専門機関ではなく、縦割行政の枠内での対応にならざるをえない。また、それぞれの制度の間では、十分な救済になっていない部分がある。

3 施策の具体的内容

- (1) 施策の項目としては、次のようなものが考えられる。
 - ア 犯罪被害者等に対する相談制度
 - (ア) 既存の相談制度の維持・充実
 - (イ) 登録支援団体制度の創設
 - (ウ) 被害者支援課の設置
 - イ 犯罪被害者等に対する給付制度
 - (ア) 犯罪被害者等給付金を補完する見舞金制度の創設
 - (イ) 犯罪被害者等給付金が支給されるまでの貸付制度の創設
 - (ウ) 犯罪被害者等に対する生活保護適用の弾力的運用
 - (エ) 犯罪被害者等生活再建制度の創設
 - ウ 犯罪被害者等に対する訴訟支援
 - (ア) 法律扶助を補完する制度の創設
 - (イ) 犯罪被害者の立証活動を支援する積極的な情報提供（本人開示の問題については、神戸大学法政策研究会編集「法政策学の試み・法政策研究第6集」2003年（信山社）253頁以下に所収の、清水征男「情報公開制度と個人情報保護」を参照）
- (2) これらの詳細については、「報告書」の該当頁を参照していただきたい。ただ、現実的な問題として、平成16年12月1日に「犯罪被害者等基本法」が成立したので、地方公共団体が担当すべき事務については、今後、調整が行われるものと思われる。したがって、しばらくは、その動向を見守る必要がある。そこで、ここでは、さしあたり行うのが適当と考えられる施策について検討する。
- (3) まず、神戸市における被害者支援の担当課を設置する必要がある。新たに設置することが難しければ、既存の組織のいずれかに担当させることもありうる。ここでは、一応「被害者支援課」としておく。「被害者支援課」は、当面、兵庫県被害者支援連絡協議会の窓口となるが、併せて、上記「犯罪被害者等基本法」について情報収集を行い、神戸市の窓口機関として、国や県との連絡・調整を行う。

次に、こころの健康センターや福祉事務所等既存の相談機関の充実を図り、犯罪被害者等支援の態勢を整える。「犯罪被害者等基本法」に基づく役割分担としても、神戸市等基礎的地方公共団体の場合は、福祉的観点が期待されると予想できるからである。
- (4) そして、現行制度を前提とした場合、行うべき施策としては、国や県の制度を補完するものを中心に考えるべきである。例えば、被害者給付金の申請を行った場合に、申請額を限度とする貸付を行ったり、所得要件等により法律扶助の対象にならない者につい

て、民事裁判費用の立替を行ったりすることが考えられる。前者の場合は、いずれ給付金の支給がなされるのであるから、代理受領の方法を工夫すれば、貸付金を確実に回収できる。後者の場合も、犯人が検挙されていることを要件とすれば、勝訴の可能性は高く、費用をかなり確実に回収することができる。したがって、当初の予算さえ確保できれば、あとは回収金で補填することが可能であり、財政的な負担は小さくて済むと思われる。

また、市民生協等とタイアップして、交通事故共済等に犯罪被害を付加すれば、少ない掛け金で見舞金制度を創設することができる。被害者給付金との併給を認めれば、事務処理も簡便で済み、手厚い被害者救済にすることができる。

「被害者支援課」は、これらの施策の窓口となり、事務を統括する。また、NPOを活用する場合は、これとの連絡調整を行う。

- (5) 「犯罪被害者等基本法」の動向にもよるが、条例を制定し、あるいは既存の条例を改正し、そのなかで「安心都市宣言」のようなことを行えば、神戸市としての姿勢をアピールできる。被害者保護は、現在、全国的にも注目されているが、具体的な施策を打ち出している市町村は少ないので、神戸の都市イメージを向上させることができる。震災を乗り越え、共助の精神を有するようになった神戸でこそ、他都市に先駆けて行う意義があると思われる。

4 期待される効果

- (1) 犯罪被害者等の精神的・経済的負担を軽減することができる。
- (2) 犯罪被害者等の救済措置が、直ちに一般市民生活の「安全」につながるものではないが、犯罪被害に遭った場合の支援制度があることを示すことによって、市民が社会に対して抱く漠然とした不安を取り除き、「安心」を与えることができる。今日の社会状況から考えて、犯罪の被害者になるということは、決して他人事ではなく、誰にでも起こりうることであり、そのダメージには、計り知れないものがあるからである。したがって、犯罪被害者等の事後的な救済措置を整備することは、「クオリティ・オブ・ライフ（市民生活の豊かさ）」を実現するための、重要な施策のひとつになり得る。

5 実施にあたっての課題

- (1) 既存の制度との整合性を図るとともに、「犯罪被害者等基本法」の施行に関する動きに留意すること。
- (2) 関係機関との調整及び連携を図ること。
- (3) 人員及び予算の措置を行うこと。

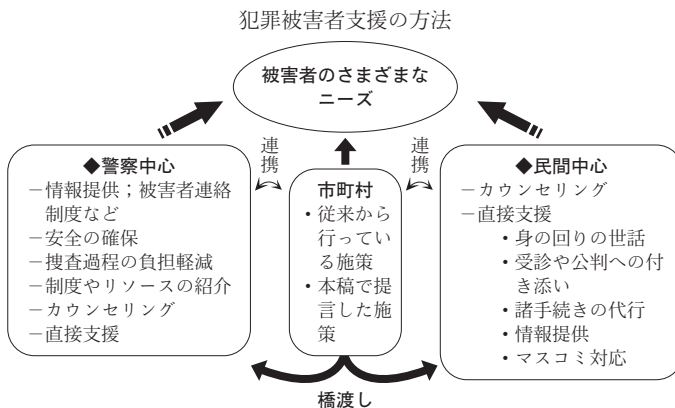
6 他自治体や民間企業等の事例

- (1) 兵庫県警察において、被害者対策室を設置し、犯罪被害者等の相談にあっている。ただ、その守備範囲は、当該刑事事件に限られる。
- (2) NPO法人・ひょうご被害者支援センターが、ボランティアで相談業務を行っている。ただ、電話による、こころのケアが中心である。
- (3) 加古川市が生活安全共済条例を制定している。これは、交通事故による災害及び犯罪行為による被害を受けた者を救済するための共済制度である。広義の市民を対象とし、加入者から共済期間（4月から3月までの1年間）ごとに1人について1000円の会費を納めてもらい、これを原資として、被害者に見舞金を支給している。

- (4) 滋賀県下のほとんどの市町村は、国の制度を補完する見舞金制度を設けている。
- (5) 仙台市や京都市は、支援団体（NPO）に対して補助金を支出している。
- (6) 兵庫県被害者支援連絡協議会が設置されている。神戸市では、危機管理室、生活文化観光局（男女共同参画課、青少年課、消費生活課）、保健福祉部（こころの健康センター、児童家庭課、こども家庭センター）、教育委員会事務局指導課が会員として参加している。

7 その他

- (1) このたび成立した「犯罪被害者等基本法」によって、用語の定義がなされた。すなわち「犯罪等」とは、「犯罪及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為をいう。」とされ（同法2条1項）、「犯罪被害者等」とは、「犯罪等により害を被った者及びその家族又は遺族をいう。」（同法2条2項）とされた。そこで、ここでは、犯罪等による被害者について、「犯罪被害者等」の用語で統一した。
- (2) 「犯罪被害者等基本法」の概略については、財団法人神戸都市問題研究所編集「季刊神戸市政第118号」2005年1月（勁草書房）の「潮流」の解説（111頁以下）を参照していただきたい。



(4) コミュニティにおける人材育成

灘区まちづくり推進部保険年金医療課 辻 良 昭

1 コミュニティの重要性和「神戸2010ビジョン」

コミュニティ（地域組織）の重要性は、阪神・淡路大震災時の教訓であり、15年度神戸市民一万人アンケートや15年度ワークショップでも証明されている。

これを受けて「神戸2010ビジョン」では、複雑多様化する市民需要及び新たな地域の課題に対し市民が主役のまちを実現するためには、これまで以上に、市民と市とがともに問題解決に協力して取り組む関係（パートナーシップ関係）を築く「協働と参画のまちづく

り」を進めていくことが極めて重要としている。そして、「協働と参画による地域力強化プラン」の具体策として、

第1ステップ→地域自らが地域課題を抽出

第2ステップ→地域組織のゆるやかな連携

第3ステップ→地域の自立的運営

をそれぞれの地域実情に応じて支援することとしている。

2 地域力強化のためになぜ人材育成が必要か

(1) 組織体としてのコミュニティ

コミュニティは結局は人と人の集まりであり、「組織」として考えることができる。そして、「組織」においてはその構成員がどのように活動するかがその業績を決定づけると考えられている。それをコミュニティにも援用すれば、コミュニティ活動の成果にも同様に考えることができる。従って、コミュニティ活動に係わる人材の育成が地域力強化にとって重要要因であると考えられる。

(2) コミュニティにおける人材育成の市民ニーズの検証

コミュニティにおける人材育成の市民ニーズは、以下において検証されている。

ア 「協働・参画3条例」地域課題テーマ別ワークショップ（15年2月）

イ 「協働・参画3条例」に関する市民意見（パブリックコメント）募集結果（15年11、12月）

ウ 「市民・地域活動支援に関する条例検討委員会」によるヒアリング調査内容（16年10月資料）

(3) 人材育成の対象

ア コミュニティのキーパーソン

コミュニティには必ずそのコミュニティの活動に影響力を与える中心的人物がいる。そういった人物をコミュニティのキーパーソン（物事の運営・進行に大きな影響力を持つ人）と呼ぶことにする。例えば、コミュニティの長や役員といった方である。現在、神戸市には画期的な活動をしているコミュニティキーパーソンが数多く存在するが、そういった方の後継者や他のコミュニティでもそのような活動を行えるキーパーソンを育成していけば地域力は更に強化されていくものと考えられる。

イ コミュニティ活動の一部分を支援してくれる住民

コミュニティ活動はコミュニティキーパーソンだけでは成り立たない。必ず、活動の一部分を支援してくれる人物が必要である。例えば、サラリーマン層とか育児中の主婦、あるいは家事や仕事には手がかからない退職後の市民が全面的支援までではできないが興味を持っていたり得意分野なら手伝うといった人物である。

ウ 2007年問題に象徴される「団塊の世代」を人材育成の対象として注目

2007年以降、現在50歳半ばの「団塊の世代」が定年を迎え、「職場」から「地域」に大量に戻ってくる。団塊世代は一般に1947～1949年生まれを指し、前後3年間の世代に比べ5割も多い。これら日本の高度経済成長を支えてきた有能な人材にまちづくりの人材として活躍していただかない手はない。

3 人材育成の向上方策

現在の神戸市の人材育成の効果をさらに向上させるため、研修、人的支援などによるコミュニティの外部から行う他律的育成の改善策と、コミュニティ内部の構成員の動機付け

による自律的育成策を下記のように考案した。コミュニティの外部と内部の両面から相乗的に人材育成を進めていき、地域力を強化させる方策の提案である。

(1) 他律的育成改善方策

人材育成に関する統括調整権限を所管担当部署の垣根を越えて市民参画推進局に一括集中させ、人材の発掘・育成・強化の企画から運営までを、まちづくりのノウハウを蓄積するまちづくりコンサルタントなどを中心としたソーシャル・ベンチャーにアウトソーシングする案である。神戸市が全国に誇れるこれら貴重な人的資源を活用し、民間の柔軟な発想と経験・知識を活かそうとするものである。

(2) 自律的育成方策

コミュニティの人材育成においては、有能な人材が他律的（外発的）に教育することにより育成されるだけではなく、自らの課題が起きてきた時に自律的（内発的）に育成される場合が多い。これは、コミュニティ活動を活発に支援している市民の助言から着想を得たものである。

行政が主体となって他律的に育成することは必要不可欠であるが、確かに、本来の目的とは逆に行政主導のまちづくりに結果的になってしまうというケースも出て来る。コミュニティの人材育成にも住民主導の方式を取り入れる必要がある。

具体的には、

ア 地域自らの広報を媒体としての人材育成

まず第一段階は、地域から地域の課題を広報し、地域住民に課題を十分に認識させることである。課題を十分に認識すればキーパーソンやそれを応援する地域住民は出現するはずである。但し、この地域課題の広報は行政の広報誌やホームページでは限界がある。やはり、地域からの自由な発想で様々な媒体（広報誌、インターネット、イベントなど）を経由した広報が必要となる。行政は地域から広報活動方法の相談があった場合は、現在用意されている人的、資金的、物（場所）的助成制度や他の地域からの広報例を紹介するなどして支援する。前述第1ステップの段階のコミュニティのケースである。

イ 統合化補助金による人材育成

神戸市では、パートナーシップ協定を地域活動推進条例に取り入れ、そこから派生してくる補助金の統合化の可能性も検討している。この用途、目的にきつく拘束されない統合化された補助金があれば、コミュニティのモチベーションを向上させるインセンティブシステムとなる可能性があり、コミュニティは比較的自由な活動が可能となる。このような環境が整えば、新たな人材が出現する可能性も出てくる。前述第2ステップの段階のコミュニティのケースである。

ウ コミュニティビジネスによる人材育成構想

最後に、あるニュータウンの自治会長のコミュニティ・ビジネス構想を紹介する。筆者はこの構想が「職場」から「地域」に帰ってくる団塊の世代をコミュニティ活動に巻き込み、なおかつ人材育成の良い方策ともなると考えるからである。前述第3ステップの段階のコミュニティのケースである。

すなわち、地域内での防犯パトロールやクリーンステーションの清掃管理、など30種類以上の業務を、今後増加してくる退職した団塊の世代の住民（この世代はまだ体力的にも能力的にも秀でており、自ら働き甲斐を持って人のために貢献したいと考える人も多く存在するものとする）に利益のでない程度の報酬で請け負わせるというやり方である。但し、コミュニティ・ビジネスは経営力に関する課題が存在することから、行政の支援としては①期限付き活動資金支援②業務委託推進③活動場所の提供を検討する必

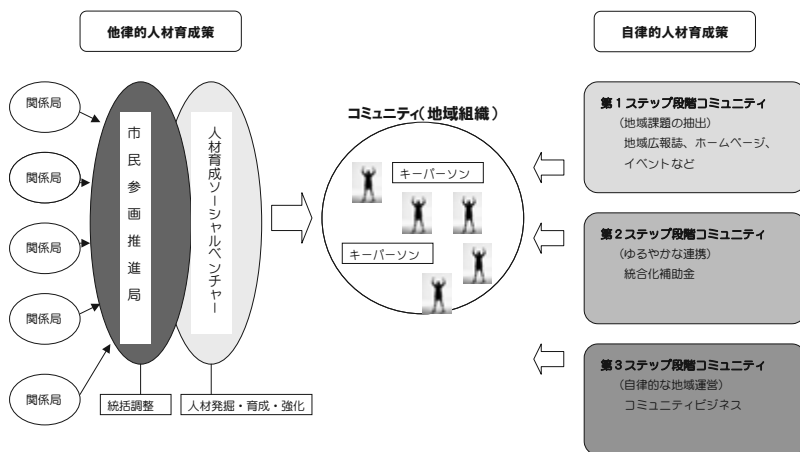
要がある。

また、このコミュニティ・ビジネスを契機に参加した住民の中からコミュニティキーパーソンが生まれてくる可能性は充分にある。さらに、こういった活動をホームページなどで広報することによって同じような課題を持った他のコミュニティにも波及する可能性も考えられる。

4 期待される効果

人材育成は時間を要するものであり、即効的な効果を期待することは困難と思われる。他の自治体の例を調査したが、この件については顕著なものを見つけ出すことができなかった。それだけ困難なものであるという証明であるのかもしれない。

しかし、現在、神戸市においては、活発なコミュニティ活動例が多く出現しており、それに伴い人材も確実に育ってきている。また、地域活動推進条例の施行にともない、市民の意識も徐々に変革していくものと期待される。この期に乗じて、前記他律的、自律的人材育成方策を講ずれば、相乗的に地域力強化に多いに寄与するものとする。



(5) 子育てしやすいまち・すまいづくり～子育て応援マンション認定制度を中心として～ 保健福祉局児童福祉部保育課 樋口 裕

1. 現状と課題

- (1) これまでのまち・すまいづくりは、こどもや子育てをしている保護者などにとって、使いやすい環境づくりへの配慮が十分でなく、ハード面の課題が多い。
- (2) 大人を中心とした考え方でまちづくりがなされており、こどもたちにとって、想像力を育みつつ伸び伸びと成育することのできる安全で快適な遊び場がない。

2. 具体的な施策の提案

(1) 神戸市型子育て応援マンション認定制度の創設

1) 目的

神戸市次世代育成支援対策推進行動計画において、子育てバリアフリーの推進を掲げており、子育て環境に配慮した施設を備えた良質なマンションにソフト面の支援をあわせて行い、子育てにやさしいマンションの整備を促進し、こどもが安全かつ健全に育つ地域・地域環境づくりを行う。

2) 事業概要

新規に分譲されるマンションや既存の賃貸マンションをリニューアルした場合において、子育て環境に配慮した施設・構造等の一定要件をクリアした良質なマンションを「子育て応援マンション」として認定し、子育てに適した良質な住宅ストックを形成する。

① 認定

事業者からの申請に基づき、以下の要件を満たす良質なマンションについて、「神戸市子育て応援マンション」として認定を行う。

ア) 子育てに適した施設・構造であること。

- ・耐火構造で、21戸以上の独立した住戸を有すること。
- ・専有面積50㎡以上の住戸が、全体の4分の3以上であること。
- ・2階以上のマンションの場合は、エレベーターを備えていること。
- ・賃貸マンション、または新規に建設される分譲マンションであること。
- ・地元との十分な調整がとれていること。
- ・設計（建設）住宅性能評価書を受けていること。
- ・その他法令に違反しないこと。

イ) 市が定めた子育ての安全性等を確保する子育て応援基準を満たしていること。

- ・キッズルーム（屋内遊戯室）やプレイロット（屋外遊技場）などの子育て応援施設を有すること。
- ・健康にやさしい建材の採用
- ・転倒防止などの事故防止への配慮がなされていること。その他表-1参照

ウ) 入居者に行う子育て支援サービスが適切になされていること。

② 認定の効果

認定されたマンションは、認定の効力期間中（原則3年間）、以下の支援が受けられる。

ア) 「子育て応援マンション」であることの表示を認める。

イ) こうべすまいるナビ等市の媒体を利用してPRする。

ウ) 事業者が入居者等を対象に実施する子育てサービスに対して支援する。

（子育て支援の専門家の派遣を行う。）

エ) 子育て応援マンション制度の創設に併せて、（仮称）子育て応援施設整備型総合設計制度を創設し、プレイロット等の地域開放を条件に容積率の緩和を行う。

3) 制度活用の類型化

① 認定型

- ・子育て応援基準を満たし、認定のみをうけるもの。

- ② 地域開放を前提とした子育て応援施設整備型
 - ・認定を受けたうえ、プレイロット等を地域開放することを条件に総合設計制度を活用する。
- ③ 保育所等合築型
 - ・低層階に保育所等を整備するげたばきマンション型。(一定要件を満たした場合、総合設計制度の活用も可能)

4) 事業の全体な流れ

平成17年3月末までに、庁内にワーキンググループ(※)をつくり、計6回の調整会議を行い、以下の内容を決めた。(図-1参照)

- ① 認定事務については、都市計画総局住宅政策課、すまいの安心支援センターが中心になり、審査会方式で行う。
- ② 子育て支援サービスなどのソフト支援については、保健福祉局子育て支援部が、事務局となり関係課(団体)との連絡調整を行う。
- ③ 総合設計制度の適用にあたっては、都市計画総局建築調整課が、認定審査会前に、建築審査会をとおす。

5) 今後の課題

- ① 民間事業者が制度を積極的に活用するような魅力ある子育て支援メニューを行政として支援できるか。今後、子育て支援ネットワークなどのNPOとの連携が必要。
- ② 子育て応援施設整備型総合設計制度を活用する場合、プレイロット等の地域開放が前提となり、長期間にわたる担保をどうとるか、又、今後、地域の子育て施設として位置づけ、活用できるような仕組みづくりが必要。

(※)構成メンバー；都市計画総局住宅政策課、技術管理課(建築ユニバーサル係)、神戸市住宅供給公社神戸市すまいの安心支援センター、保健福祉局計画調整課(ユニバーサルデザイン係)、児童家庭課、保育課、その他、ソフト支援策については、東灘区子育て支援担当課と検討

(2) その他検討した事業

1) こども条例の制定

- ・こどもを取り巻く環境整備の必要性和責任を明確にするため、また、こども条例を制定する。また、こども施策を総合的に推進することを目的に条例を制定する。

2) まちの子育てバリアフリー化の推進事業

① 事業の概要

ア) 一定規模以上の公共公益建築物に子育てバリアフリー施設(注1)の設置を努力義務化する。

(注1) 託児室、授乳コーナー、子供づれにやさしいトイレ、ベビーカー置き場の設置、ベビシート、チェアの設置など

イ) デパートや店舗などの民間施設に働きかけを行い子育てバリアフリー化を図る

ウ) NPO団体などを活用し、子育てバリアフリーマップの作成・配布を行う。

3) こどもの遊び場づくり事業

～公園などを活用してこどもが自由に遊べる冒険遊び場(プレイパーク)を設置～

① 事業の概要

ア) こども参加の遊び場づくりの計画策定(公園ミーティング、ワークショップの開催等)

→今後、整備される大規模公園や既存公園の再整備にあわせて、常設型のプレーパー

クの設置の検討を行っていく。

イ) プレーリーダーの活動に対する支援

ウ) 保育士などのマンパワーを活用して、乳幼児や子育て中の親などの子育て支援を行う場としても活用

→保育所や児童館などに隣接した公園などにおいて、低年齢児や乳幼児の遊び場として（出前型の）仮設型のプレーパークの活用を図っていく。

(3) 最後に

次世代支援育成支援対策推進行動計画が策定され、こどもが安全かつ健全に育つ地域・地域環境づくりとして、まちやすまいにおける子育てバリアフリーの推進が位置づけられた。今後、これらを実現していくためには、ハードとソフトの関係課が連携し、整備を進めていく必要がある。

また、今回の研究の中では、十分な検討ができなかったが、プレイパークの実現にみられるように、ハード面の整備におけるこどもの創造力を育む取り組みや施設づくりにおけるこども参加の取り組みなどを検討していく必要がある。

表-1

子育て応援マンション認定基準（案）

区分	項目	子育て支援の内容	仕様等	評価度	
① 住戸内の仕様	適切な間取りの確保	適切な間取りの確保	専有面積50㎡以上の住戸≧3/4	A	
		収納スペースの確保	住戸占有面積≧8%	C	
	バリアフリー化	段差の解消	性能表示基準等級3以上	A	
	事故防止の配慮	転倒防止	滑りにくい床仕上げ材、やわらかい床仕上げ材の採用等		B
			その他の転倒時の安全対策		B
		衝突防止	柱の面取り		B
			ドアストッパーの採用等		C
		感電防止	コンセント位置の配慮等対策		C
		危険箇所への侵入防止	台所等への安全柵の設置		C
		浴槽の水溺防止	浴室等への外鍵等の設置		C
	建具の指詰め防止	ドアクローザー、引き戸等、(戸当り)		B	
	健康にやさしい建材の採用	低ホルムアルデヒド建材等の採用	性能表示基準等級3以上	A	
	子育てに対する配慮	重量床衝撃音に対する遮音性能	遮音床工法の採用等の対策（性能表示基準等級5以上）		A
		便所の使い易さに対する配慮	介助可能な広さの確保けがをしないペーパーホルダーの設置		C
		その他子育てに配慮した仕様	防汚仕様の建材等の使用		C

② 共用部分の仕様	バリアフリー化	エントランスにおける配慮	スロープの設置	A
		階段における配慮	子ども用手すりの設置、段鼻の明示、落下防止措置、適切な勾配等	B
		エレベーターにおける配慮	9人乗り以上、防犯への配慮	B
	駐輪場等の確保	自転車置き場の確保	1住戸1戸以上	A
		三輪車・ベビーカー等の置き場の確保	1㎡以上のスペースの確保	C
	防犯上の配慮	不審者の侵入防止	オートロックの採用。	B
	事故防止の配慮	衝突防止	各住戸の玄関部分にアルコーブの設置	C
		危険箇所への侵入制限	フェンスの設置等の対策	B
		転落防止	足がかり等生じない壁仕上げ等の対策（共用廊下、ベランダ）	A
	子育て支援施設の設置	キッズルームの設置（※1）	面積 ≥ 40 ㎡で、以下の要件を満たすこと。①住宅と同等の仕上げ。②便所収納スペースの設置。③外部からの進入動線の確保。	A
		プレイロットの設置（※2）	面積 ≥ 40 ㎡で、以下の要件を満たすこと。①手洗い場・足洗い場の設置 ②遊具置き場の設置	A
	その他の子育てに対する配慮	その他の子育てに配慮した仕様		C
③ 管理運営上の工夫	子育て支援サービスの実施	送迎サービス等の実施		C
		一時預かり等の実施		C
		その他の子育てに配慮した仕様		C
	近隣保育施設等との連携	保育施設等との連携		C
		医療機関等との連携		C
	子育て相談体制の充実	子育て相談の実施		C
		医療相談等の実施		C
	その他の子育て活動への支援	自主保育サークル活動への支援		C
		ベビー用品ユースシステム等		C
その他管理運営上の工夫			C	

保育所等子育て施設併設の場合、（※1）、（※2）は、共用も可能。

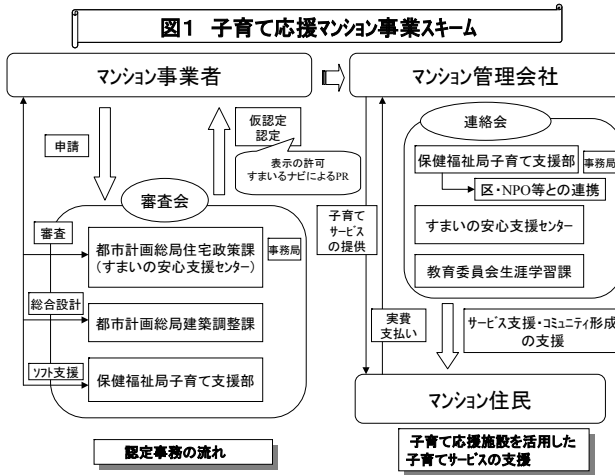
評価度A：9項目すべてについて適合していること。

評価度B：8項目中6項目以上できこうしていること。

評価度C：①住戸内の仕様→6項目

②共用部分の仕様→3項目（①②あわせて、3項目以上適合していること。）

③管理運営上の仕様→10項目中3項目以上適合していること。



(6) 手話による福祉人材開発

産業振興局企業誘致推進室中国アジア経済課 伊藤 正

1. 現状・課題・問題点等

(1) 神戸市の福祉施策の理念と市民参加

神戸の市民福祉の総合的・体系的推進を図る「こうべの市民福祉総合計画2010」（平成14年策定・目標年次：平成22年度）では、「市民参画推進による地域社会づくり」を掲げ、「勤労者の参加促進」「青少年の地域活動への参加」の必要性を述べている。

また、「市民は地域社会を担う主体として、・・・（中略）・・・地域社会を支えていくことが望まれます」、「日常的な活動の中で地域社会を担う人材が育つ・・・（中略）・・・望まれます」としている。

これらのことから、神戸市は、福祉施策を市民参画のもとで進めるため市民参加促進を図り、地域福祉を担う人材育成を重視していることがわかる。

(2) 住民の福祉活動への関心と実際

「神戸市民10000人アンケート」（2001年）によれば、実際に福祉活動に参加している市民は9.9%であり「市民の約10%が福祉活動に参加している」と考えられる。

また、活動に「参加する気がない」という「強い拒否反応」の持ち主は14%に過ぎず、「機会がない、知らない」が45.4%、「参加したいが時間がなくて参加していない」が33%にもものぼっている。つまり、「市民の6割～7割が福祉活動に関心があるが参加していない」と考えられる。

神戸市の福祉施策を進めるうえで必要な市民参加を進めるためには、これら「関心があるが参加できていない層」を福祉活動に結びつける具体的な方法を発見することがポイントになる。

(3) 神戸市の人材養成施策の現状

神戸市では、一般市民対象の生涯学習課程が「あじさい市民大学」として整理され、市民福祉大学等で講義が開催されているが、いずれの講義も「すでに福祉活動に関心のある市民」が参加する講座であり、一般市民を対象に「福祉活動に関心のある市民を発掘する」講座ではない。「ボランティア活動の担い手」の発掘については、各ボランティア団体の自主努力以外に具体的な施策・方法論がないのが現状である。

→ 市民参加を拡大するための方策があれば望ましい。

+++++++<提案>+++++++

福祉人材開発施策（福祉学習のきっかけ作りや動機付け）に「手話」を活用できないか

2. 手話を活用した福祉人材開発施策

(1) 具体的施策

神戸市の福祉人材開発のツールとして手話を積極的に位置づけ、「手話でひらく福祉のまち（例）」を総合テーマにして神戸市と手話とを積極的に結びつけた市政 PR を展開すると共に、

- ・小学校等教育場面での手話の積極的活用
- ・市の公的行事への手話通訳者の積極的配置
- ・一般職市職員への手話通訳資格保有者の採用と一般職場への配置

を、具体的施策として実施し、福祉人材の発掘を図る。

(2) 期待される効果

- ①「手話に関心を持つ市民」が増加し、これらの市民の手話学習を通じた関心の深まりによる「福祉活動に関心を持つ市民の増加」
- ②手話の活用を掲げることによる神戸市のイメージアップ
- ③聴覚障害者市民のバリアフリー環境の拡大
- ④職員の障害者問題についての啓発

3. 実施にあたっての課題

(1) 手話を神戸市がツールとして活用する説得力ある理由の説明

→ 手話のツールとしての優秀性（①学習対象としての優秀性、②確立した教育ノウハウの存在、③社会への普及の顕著さ）の説明

(2) 市民に手話を教える人材の確保

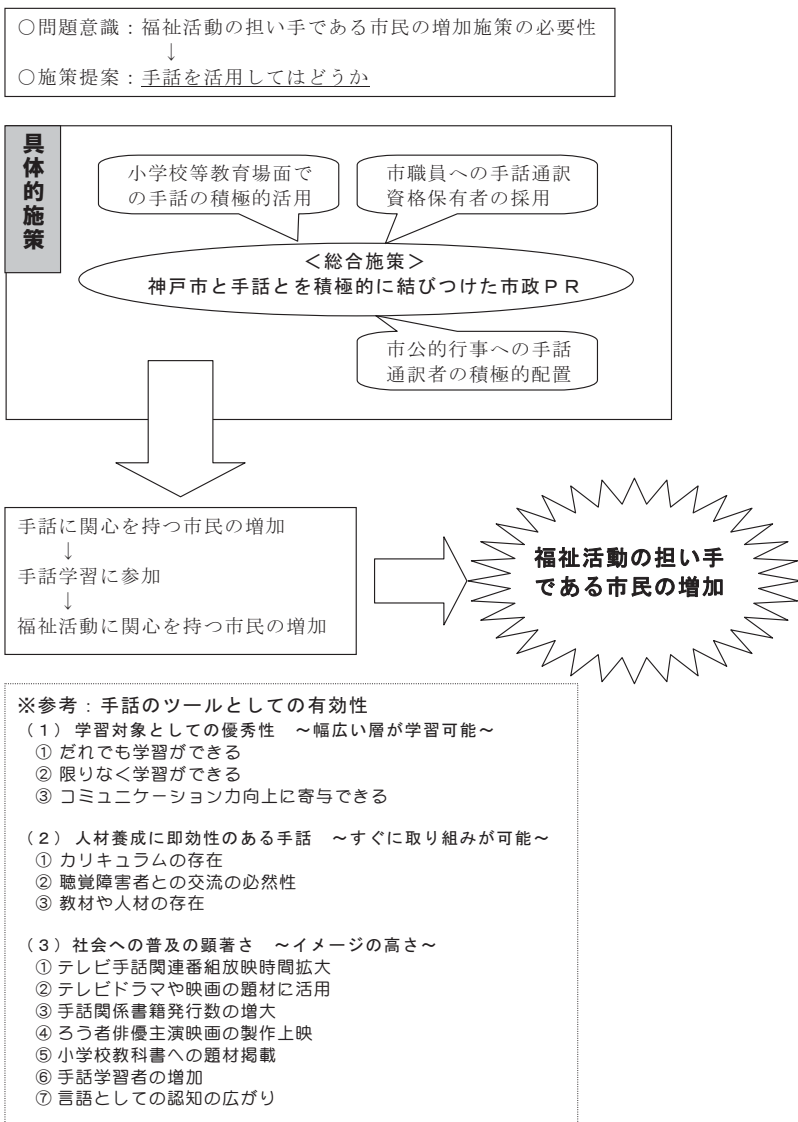
→ 平成18年度に開催予定の「全国障害者スポーツ大会 ～のじぎく兵庫大会～」の手話ボランティア（300人募集）養成を担う講師養成講座修了生（約30人）、（社）兵庫県聴覚障害者協会の認定通訳者（約50人）の活用により対応可能である。

また、平成17年度に開設された兵庫県立聴覚障害者情報センター（旧灘保健所）、社会福祉法人全国手話研修センター（JR 嵯峨嵐山駅前）等、兵庫県レベルや全国レベルの「手話を教える技術」の集約と蓄積が近辺にあり、活用が可能である。

(3) 職員採用にあたっての「手話通訳資格保有者」の取り扱い

職員採用にあたり「手話通訳」という職種を設けるものでなく、「英語の資格保有者」と同様に有意の資格保有者として扱うものであり、特に専門の職場を確保することは想定しない。

<概念図>



(7) 危機管理分野での協働と参画の取り組み～リスク・コミュニケーション～

須磨区北須磨支所保健福祉課 浜 尚 美

I. 現状と課題

1. 危機管理をとりまく現状

(1) 危機の要素の変化

社会情勢の変化や科学技術の発達によりテロや新興感染症・化学物質など、市民生活を脅かす「危機」の要素が変化・多様化・増大している。

(2) 危機に対する市民の意識の変化

平成15年度に行われた総括・検証の区別ワークショップでは、「あらゆる危機に対して強いまちにしたい」「リスク管理の重要性をもっと自覚したい」などの意見が出ており、これらを受けた「神戸市復興・活性化推進懇話会からの提言」（平成16年1月）では、「事故・事件・災害など、あらゆる危機に対応するため、事前対策と初動対応を連携させながら、市民・事業者・市の協働により取り組んでいくこと」と提言されている。

(3) 環境の変化

社会の成熟と民主主義的な価値の浸透により市民の「知る権利」が尊重され、情報を得た上で自身で選択をする「自律した市民」が増加してきているなかで、自治体にも、政策決定・実施の透明性（「情報公開」や「説明責任」）が求められている。

2. 「安全」と「安心」のギャップ

BSEや鳥インフルエンザによる風評被害に象徴されるように、行政が考える「安全」と市民が感じる「安心」には大きな隔りがある。この原因として、①100%の安全（ゼロリスク）は存在しないことへの理解不足②法に基づく現在の危機管理の方法では、危機の要素や市民のニーズの変化に迅速に対応しきれないことが考えられる。

そこで、市民の「安心」確保のためには、「危機」そのものや「危機を管理している状態」について「知り」「理解し」「納得する」あるいは「管理に参画する」という過程（リスク・コミュニケーション）が必要になってくる。

3. リスク・コミュニケーションについて

(1) 定義

「リスクについての、個人、機関、集団間での情報や意見のやりとりの相互作用過程」（National Research Council, 1989） ※リスク(R) = P(発生確率) × C(影響度)

※送り手（主には科学者・行政・企業など）から受け手（市民）への一方的な情報伝達（リスク・メッセージ）ではない。

(2) 「リスク・コミュニケーション」が位置づけられている計画や法律

<国>

平成8年度：環境白書

平成12年度「原子力の研究、開発および利用に関する長期計画」

平成11年：「特定化学物質の環境への排出量の把握及び管理の改善の促進に関する法律（PRTR法）」

平成15年：「食品安全基本法」

<神戸市>

PRTR法関連：平成14年「新・神戸市環境基本計画」

II. 施策の具体的内容

1. 計画への盛り込み～危機管理の方向性の明確化

全市的な危機管理基本計画はもとより、市民にとってのあらゆる危機に対応する施策に「リスク・コミュニケーション」という概念と言葉を取り入れることにより、「協働と参画により減災を目指す」施策の、内外への浸透を図る。

2. リスク・コミュニケーション実施部署

「リスク・コミュニケーション」を含む危機管理マネジメント部署として、危機管理室を充実する。

3. 情報マネジメント～危機に関する市民ニーズへの対応

(1) 通常時

① 「リスク認知度」アンケートの実施

② 苦情・相談のデータベース化（コールセンター）

(2) 危機発生時～エマージェンシー・コールセンター

全市的に対応が必要な危機発生時、コールセンターを危機情報の収集・分析・発信の一元的な窓口として活用する。市民にとっては「ワンストップサービス」による利便性が、危機対応部署には危機そのものへの対応に専念できるというメリットがある。

4. 具体的な「リスク・コミュニケーション」

(1) 食の安全に関するアンケート結果から

消費者に直接接する機会が多い営業者へのアプローチが必要である。

(2) 防災ゲーム「クロスロード」

本市職員の震災での体験をもとに、文部科学省の「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」によって開発されたリスク・コミュニケーションゲーム。「防災に専門的にかかわる人（職員など）向け」と「多様な人々（市民（団体）・企業・行政など）の間で意見を共有したいとき向け」があり、職員の危機管理能力向上と、地域での防災リスク・コミュニケーションの両方の場面で活用できる。

(3) 事例紹介

① 行政主導～福岡市：食の安全・安心に関するリスク・コミュニケーション

平成16年度、博多区おおはま地区（小学校区）をモデル地区に指定し、27人の住民に対して、ワークショップ・現地見学・食の安全に関する提言作成などを行った。

② 企業主導～「リスクコミュニケーションモデル事業」

（化学物質に対する安全・安心）

企業と民間団体（環境系の財団および化学物質アドバイザーパイロット事業事務局）の協力により実施されている、企業と市民の相互理解、信頼関係を構築するための一助とする事業。対話集会在主。（平成17年1～2月実施）

③ 地域主導～防災に関するアンケート調査の実施

市内3か所の防災・福祉コミュニティが共同で、これからの地域での防災活動に役立てるため、地域住民の日頃の防災に関する意識や行動、さらに安全で安心なまちづくりに対する考えを聞く取り組みを行っている。（平成17年3月）

5. 職員の「リスク・コミュニケーション」意識・能力の向上

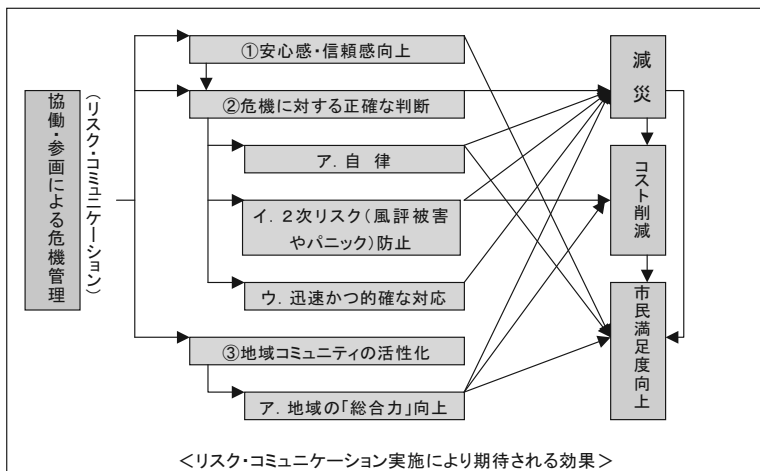
震災の貴重な経験から得られた危機管理に関するノウハウを次世代の職員に継承し、効果的なリスク・コミュニケーション能力を開発するための方法を提案する。

- (1) 防災ゲーム クロスロード→4 (2)参照
- (2) リスク・コミュニケーションに関する産・官・学合同参加型研修（川崎市事例）
- (3) メディアトレーニング（クライシス・コミュニケーション）
- (4) リスクマネジメント研修
- (5) 協働に必要な能力

コミュニケーション能力・ファシリテーション能力・コーディネート能力など

Ⅲ. 期待される効果

危機管理分野での協働と参画への取り組みである「リスク・コミュニケーション」を進めることにより、関係した者の安心感・信頼感が向上し（①）、危機に対する正確な判断が可能になる（②）。そのことが、市民の自律を促し（②ーア）、風評被害やパニックと言った二次的被害の防止につながる（②ーイ）と同時に、迅速かつ的確な対応ができるようになる（②ーウ）。また、地域でリスク・コミュニケーションを積極的に取り入れることにより、地域コミュニティが活性化し（③）、地域の総合力が向上する（③ーア）。これらることにより、「減災」「コスト削減」「市民満足度向上」と言った効果が見込まれる。



Ⅳ. 実施にあたっての課題

リスク・コミュニケーションをスムーズに行うことができれば、関係者間のギャップを解消し、信頼のレベルをあげる事ができ、適切な危機情報の共有化のもと、それぞれの関係主体者が自らの判断で適切な判断・行為をとることができる。一方で、多くの関係者が関与することにより、意思決定までの時間が長くなり、これによる費用の増大が懸念されることがある。しかし、関係者を危機管理の過程に関与させることにより、危機管理の計画などが関係者により受け入れやすく、実行が容易となり、総合的に見れば、意思決定に

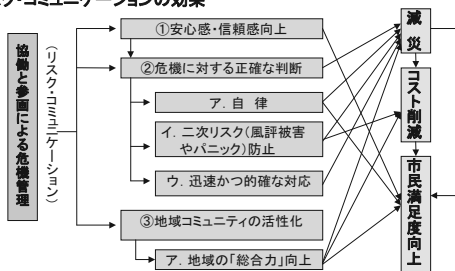
かかる時間と費用の節約を可能にするなどのメリットが報告されている。

危機管理分野での協働と参画の取り組み ～リスク・コミュニケーション～

○リスク・コミュニケーションの定義

「リスクについての、個人・機関・集団間でのやり取りの相互作用」

○リスク・コミュニケーションの効果



(8) 神戸ファン増加戦略～リピーターの確保～

生活文化観光局観光・国際部振興課 檀 特 竜 王

1. 観光を取り巻く環境と課題

大交流時代が到来し、サービス産業の国際競争が激化するなかで、観光に対する人々のニーズは、可処分所得・時間、ライフスタイルの変化に応じて多様化しており、旅行商品の選択肢や情報も氾濫している。

一方、人口減少社会の到来が東アジア共通の課題となっている。

また、国民の国内宿泊観光旅行の動向は、一人当たり国内宿泊観光旅行回数・宿泊数とも減少傾向にある。

このような状況下で、観光交流都市として継続的に発展していくためには、効果的な情報発信により人々を引きつけるとともに、来神観光客の満足度を高め、リピーターを確保することにより、交流人口を増やすことが不可欠である。

<神戸観光の動向～近距離圏のリピーターが多い>
近距離圏（近畿地方）からの観光客82.3%，来神回数5回以上68.3%
(2004年度神戸市観光動向調査)

2. 観光客の視点に立つための調査

観光施策を検討する際には、観光客の声を聞き、自らも観光を楽しみ、観光客の視点に立つことが重要である。そこで、観光客の視点に立つための調査を行った。

第1に、全国から幅広い意見を聞く手段として、口コミとウェブを活用したアンケート調査を実施した。

<神戸観光口コミ・ウェブ・アンケート（概要）> （平成16年8月～17年1月）

○調査方法

- ・個人のホームページ上でウェブ・アンケートを実施
- ・個人のホームページは認知度が低いため、口コミによりアンケートへの協力を依頼したところ、自らの人脈を活用して、口コミで宣伝していただいたキーパーソンが複数現れたほか、ウェブ技術上の問題点改善に協力いただくなど、口コミの影響力を体感できた。

○回答件数209件（アンケート開始1ヶ月で回答件数196件）

○回答者の主な属性

- ・性別：男性113件（54%）、女性78件（37%）
- ・居住地：関東55件（26%）、兵庫県内50件（24%）、兵庫県内を除く近畿地方41件（20%）
- ・年齢別：30～34歳43件（21%）、40～44歳37件（18%）、35～39歳33件（16%）
- ・来神回数 10回以上57件（35%）、6～9回12件（7%）3～5回32件（20%）、1～2回25件（15%）、在住38件（23%）

○主な回答

- ・神戸のイメージ（ベスト3）
 - ①異国情緒106件（17%）、②神戸港103件（17%）、③阪神・淡路大震災86件（14%）
- ・見るところが多いかどうか
 - 1日2日では不十分 104件(50%)、1日2日で十分 52件(25%)、分からない 37件(18%)
- ・次に訪れてみたいエリア（ベスト3）
 - ①有馬温泉84件（19%）、②六甲山・摩耶山69件（16%）
 - ③市街地（三宮、元町界限、旧居留地、南京町）64件（15%）
- ・神戸観光でしてみたいこと（ベスト3）
 - ①グルメ110件（14%）、②まちなみ散策102件（13%）、③夜景鑑賞94件（12%）
- 意見記載欄（かなり膨大な量の真摯な意見をいただいた。）
 - ・神戸の魅力が「異国情緒」とする意見が多かった。一方、昔の異国情緒や界限性が感じられなくなったという意見もあった。

○詳細は <http://www.geocities.jp/koberesarch/> で公開

（ウェブ・アンケート協力：都市計画総局東大樹氏）

第2に、モデルコースを設定のうえ、大阪在住の外国人を案内し、意見を聞いた。

<大阪在住の外国人英語教師の見た神戸> （平成16年12月）

Christina Louie氏 Jeremy Bolton氏 Matt Knight氏

★案内コース：神戸港観光船～王子動物園～北野異人館街～北野天満宮～ビーナスブリッジ（夜景鑑賞）～神戸港震災メモリアルパーク～ハーバーランド

- 神戸は海に面した中くらいのサイズの街で、外国人がガイドブック片手に1人で出かけるのにちょうどよい。大阪から30分なので、半日でも1日でも楽しむことができる。
- 外国人は、日本に来て日本ならではのものを見たい。外国人は、神戸にも日本らしいものを求めてやって来る。神戸市立博物館は、外国語表記が徹底していて、外国人も歴史を学ぶことができる。
- 大抵の現代の外国人は震災で神戸の名を知ったと思う。震災を乗り越えることに神戸の価値があり、そのことを積極的にPRすべきである。

（協力：税制課村上歌奈子氏、神戸港埠頭公社喜多俊文氏、観光交流課梅澤章氏）

第3に、東京の外資系企業などを訪問し、個別に意見を聞いた。

<東京の外資系企業（船会社）の方からみた神戸観光> （平成16年7月）

- 神戸にリピーターを集めようと思ったら、グルメではないか。神戸牛や中華料理の美味しい店を集めるのがよい。神戸ビーフは世界に通用するブランドであり、観光客はリーズナブルな店を知りたいもの。横浜中華街があるので、南京町は首都圏から訪ねて行く観光名所としては小さいが、中華料理の美味しい店をPRするとよい。

- 六甲山からの夜景鑑賞も魅力的だが、天候に左右され、それだけではリスクがある。
- ビジネスの機会に、少し空いた時間、30分、1時間程度のお勧めのコースを知っていれば顧客を連れて行くことができる。神戸と神戸周辺のどこに何があり、アクセスの方法、時間、経費が分かれば、少し空いた時間に案内できる。
- 外国人旅行者のニーズとしては、灘の酒蔵体験（ワイナリーツアー）、陶芸体験、震災の爪跡体験などが考えられる。アジアからの観光客には、買い物に来る方も多い。日本はアジアのファッションの情報発信地となっており、衣類を買って行く方も多い。

以上の調査により、現在も神戸に対して、「異国情緒」というイメージを抱いている方が多いこと、外国人は神戸にも日本らしさを求めてやって来るということを再認識するとともに、リピーター確保の鍵はグルメと体験学習ではないかと感じた。

3. 施策の具体的展開

(1) 効果的な情報発信

多様な観光目的地の中から『神戸』が選択されるためには、**観光客の視点**に立ち、効果的な情報発信を行う必要がある。

情報発信の方法としては、PR、広告キャンペーン、映像や音楽によるイメージづくりなどがあるが、最近はマス広告の効果が減退し、「ブログ」（日記形式の簡易ホームページ）をはじめネットが生活の一部になってきたことから、進化する消費者の口コミを活用した「風評マーケティング」の実践に取り組む企業が増えてきている。米国では、「口コミ要員」を組織化する動きが広がっており、周囲（友人や家族など）に及ぼす影響力が大きい人物を見つけ出し、そこに集中的に商品やブランドを紹介することで口コミの輪を広げるといった取り組みが進んでいる。口コミは安い費用で効果が大きく、エージェントからの改善提案といった副次的なメリットもある。（神戸観光口コミ・ウェブ・アンケートで実感）

もっとも、リピーターを確保するためには、**商品力**が欠かせない。すなわち、観光客が受け取った情報により抱くイメージと実際の観光地のイメージが一致しなければ信頼を失い、良くない口コミ情報が流れるリスクを伴う。平均すると、ある商品に満足した顧客は5人に利用をすすめるが、不満を覚えた顧客は10人以上の人に利用しないように忠告すると言われる。

神戸でも神戸に愛着があり、積極的にPRできる方をKOBЕ観光特使（300名）として認定している。今後、さらに**進化する口コミマーケティング**に着目し、より観光客の視点に立った情報発信を強化していく必要がある。特に、2006年2月16日開港の神戸空港については、利用者の視点で、利便性の高さを効果的に発信していく必要がある。（事例：バミューダ政府観光局が、「近くで最高の休暇」を発信）

(2) リピーターの確保に向けて

観光客がリピーターとなる理由には、物質による感動と**人による感動**がある。施設は絶えず更新していかないと感動されないが、人的なサービスによる感動は絶えず新しいものを作り出していく必要はなく、一度感動が生まれると長い間心に残り、2度、3度、繰り返して訪れるようになると言われる。

そこで、人による感動をもたらすための施策について述べる。

ア. ホスピタリティを持った「語り部」の養成

観光講座や検定など、事業者や市民が、わがまちを再発見・再認識する機会を提供し、観光資源や地理や文化に関する「語り部」の裾野を広げる。

わがまちを学ぶことを通じて、まちのホスピタリティを高めることが重要であるため、

事業者や市民とともに、ホスピタリティ向上の気運を盛り上げながら進めていく。また、神戸ルミナリエなど多くの観光客が集まるイベントを「語り部」の活動の場とするなど、神戸ならではのまちの中での実践的な展開を図る。

イ. 一人歩きを楽しみたい観光客への情報提供

干渉されないサービスを好む、一人歩きを楽しみたいという観光客のニーズに対応するために、携帯情報端末を使った神戸の情報提供、案内地図やフリーペーパー、様々な情報にアクセスできるウェルカムセンターなど、街中で容易に神戸の観光情報を入手できるようにする。

ウ. 生活に対する憧れ、誇り

観光客がリピーターとなるためには、住んでいる人が、わがまちを誇りに思い、観光客の憧れるような生活をし、観光客にあのまちに行ってみたい、住んでみたいと思わせることが基本となる。

神戸には、「異国情緒」というイメージがあり、このイメージを大切に、発展させる。今後も国際機関や外資系企業の誘致、神戸空港への国際チャーター便の就航、外国との経済交流や国際的なコンベンションの振興、多言語表記（日本の歴史や文化を理解できるレベル）に力を入れ、外国人が働き、暮らすまちとして、リアルな「異国情緒」のある生活文化を育てていく。

<平成14年度に実施した神戸のイメージ調査>
「港」(30.2%)、「異国情緒」(28.7%)、「お洒落なファッション」(15.6%)の順

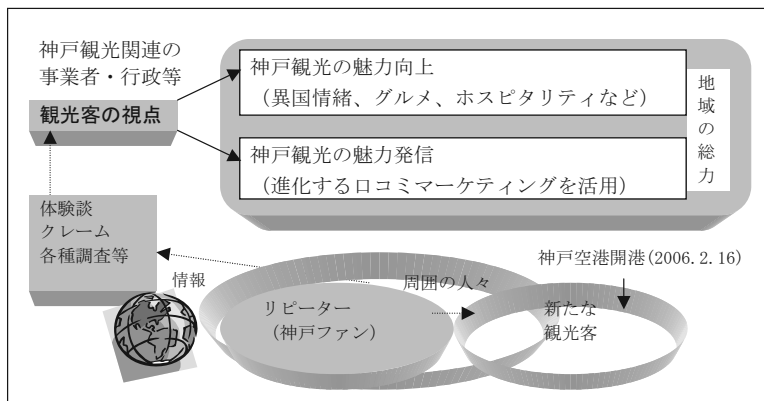
エ. クレーム対応

神戸観光をされた方から、タクシーのマナーの問題など、様々なクレームをいただくことがある。クレームは問題点を知らせてくれる絶好の機会であるとともに、悪い情報ほど広まりやすいことを踏まえ、真摯に対応し、改善につなげていく。

オ. 地域の総力の結集

観光地が長期的な成功をおさめるためには、地元経済の重要部門間における協力体制が不可欠である。そのために、地域をあげてホスピタリティの向上に取り組むとともに、集客観光について知恵を出し合うといった風土づくりを進めていく。

<施策の概念図>



(9) カジノ実現の可能性調査

産業振興局企業誘致推進室中国アジア経済課 岩佐直紀

1. はじめに

日本は、先進国で唯一「カジノ」の設置が認められていない国であるが、現在、いくつかの自治体においては、カジノの経済的・社会的効果に着目して、その合法化を目指す取り組みが積極的に進められている。

カジノには、大きな経済的・社会的な効果が期待できる半面、慎重論や反対意見も根強い。本稿では、神戸にカジノを設置することのメリット、デメリットを検証し、実現可能性を探る。

2. カジノ設置の利点

① 観光振興

世界は「大交流時代」に突入したと言われ、観光は21世紀のリーディング産業として注目されている。国の内外からの観光客誘致を目指すうえで、神戸には一定のブランド力はあるものの、観光資源や知名度は十分とは言えない。コンベンション誘致にあたっては、都市間競争に勝つためには、プラスアルファの魅力付けが不可欠である。観光誘致にあたってのカジノの効果は諸外国で実証されており、東京都の報告書では年間335万人の観光客増が想定されている。

一方で「仮にカジノが合法化され、東京・大阪など幾つかの都市でカジノが設置されたが、神戸には設置されていない場合」、外国人観光客や国際会議という限られたパイを都市間競争で奪い合う際に、明らかに大きなハンディキャップとなりうる。

② 経済、雇用、財政への貢献

「日本カジノ学会」の試算によると、カジノが合法化された場合、日本全体で30万人の新規雇用、30兆円の売り上げがうたわれており、東京都の試算では、カジノハウスとホテル、エンターテイメント施設の複合で約14,000人の雇用誘発人員、約2200億円の生産誘発額を見込んでいる。神戸でも、直接的な税収、間接的な経済効果を含め、かなりの経済、雇用、財政への貢献が期待できる。

③ 違法、無法カジノの排除

現在日本では、組織的暴力団の有力な資金源として違法カジノの存在が指摘されているが、参入基準の明確化、経営資格の厳正な審査、継続的な監督など公的に管理された合法的なカジノが実現することで、違法カジノは自然に排除される効果が期待できる。

3. カジノ反対論、慎重論について

① 青少年への悪影響

代表的なカジノ反対論が、青少年の射幸心をあおり勤労精神を失わせるという問題である。対象年齢を引き上げること、入場時の年齢チェックを厳格に行うこと、違反したカジノには厳しいペナルティを課すなどの対策が必要となる。

② 周辺の治安や住環境の悪化

近隣住民のこうした声も配慮して、設置にあたっては住宅等からはできるだけ離れて周辺に悪影響を及ぼさない場所を選ぶ必要がある。なお現実にカジノを設置している諸外国では、犯罪率が現実には増加している事実はない。

③ 破産者、ギャンブル依存症対策

カジノに大きくのめり込んで人生を狂わせる人が出てこないように、1回あたりの入場

時間や賭け金の上限の制限、またカジノ収益の一部を専門医によるカウンセリングなど依存症対策にあてることを義務づけるなど対策が考えられる。

4. 他都市の取り組み状況

カジノによって経済的な成功を収めた都市の例は、世界中に数多く存在する。

報告書本文では、代表的な例として、ラスヴェガス、マカオ、モントリオールを紹介している。

5. 国政レベルでの動き

自由民主党では、「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」を結成し、衆参合わせて106名の国会議員が加盟している。(平成16年8月31日現在)

同議連は、平成16年6月15日に「ゲーミング(カジノ)法基本構想」を発表し、法制化に向けての考え方を示した。この基本構想では、当面の間は全国でのカジノ実施数の上限を定め、意欲的であつ環境などトータルな条件を満たす自治体に限りカジノ設置を認めることとしている。

一方、民主党でも「民主党娯楽産業健全育成研究会」にカジノプロジェクトチームを結成するなど議論を深めている。今後、自民党と民主党による超党派の議員連盟結成も検討されている。

6. 他都市の取り組み状況

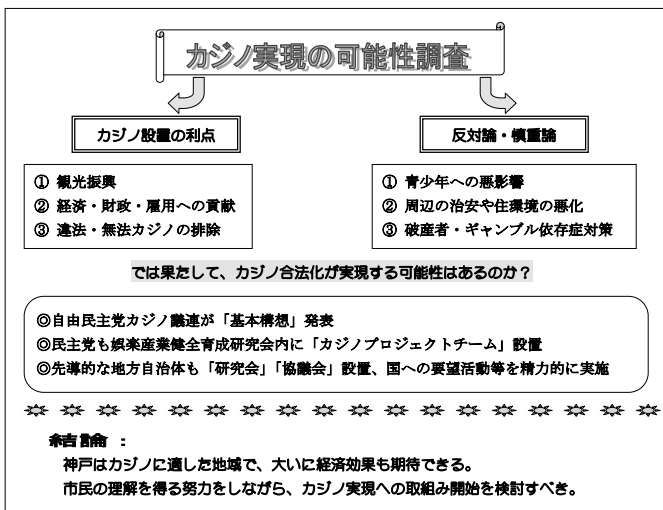
幾つかの自治体は、14年度以降、特区制度によるカジノの実現を目指してきたが、刑法の規制緩和は対象外とされたため、特区制度の活用は断念し、特別法制定によるカジノの合法化を目指す運動を始めた。

平成15年2月6日、東京都・静岡県・大阪府・和歌山県及び宮崎県は、国に対して「カジノ実現のための法整備に関する要求」を提出し、その後、神奈川県を加えた6都府県による「地方自治体カジノ研究会」が設置されて研究を重ね、16年3月には「地方自治体カジノ研究会研究報告書」を発表し、同年8月に「地方自治体カジノ協議会」を設置して具体的な検討を続けている。

7. 結論 ～「神戸カジノ」の実現に向けて

- ・カジノ実現のための他都市の取り組みは数年前から精力的に進められており、国政レベルでも自民党、民主党などにおいて具体的な検討が進められている。近い将来、特別法制定により、地域をいくつか限定する形でカジノが合法化される可能性が出てきている。
- ・カジノを神戸に設置するにあたっては、賛否両論あるであろうが、私見では予想されるデメリットは十分コントロール可能な範囲のものである一方、観光振興や経済活性化、闇カジノ排除等のメリットは大きい。
- ・仮にいくつかの他都市でカジノが実現し、神戸で実現しなかった場合、神戸は観光やコンベンション誘致にあたって大きなハンディを背負う可能性もある。カジノの是非を議論するにあたっては「推進することのメリット、デメリット」だけでなく、「推進しないことのデメリット」も考慮しなければならない。
- ・カジノの設置場所としては、交通アクセスのよさ、コンベンション施設等とのリンク、住宅地との隔絶性などを考慮すれば、ポートアイランド(市民広場・南公園付近、または空港島近辺)が最適地ではないかと考えられる。
- ・いずれにせよ、カジノの実現には市民の理解を十分に得ることが不可欠であって、その

ためには世界のカジノ成功例やカジノ実現のメリットを紹介しながら、予想される弊害への対策をしっかりと打ち出すことが必要と考える。



(10) 囲碁・将棋を活用した教育・世代間交流の実例調査

産業振興局企業誘致推進室中国アジア経済課 岩佐直紀

1. はじめに

子供をとりまく環境は近年大きく変化しており、塾や習い事に追われて自由な時間や睡眠時間が削られる一方、遊び方もゲームやインターネットなど室内でのバーチャルな遊びに没頭する傾向が見られる。また、少子化や核家族化の進展により、学年や世代を超えた人間関係がますます希薄化している。

次代の神戸を担う子供を健全に育成するための手段の一つとして、本稿では、日本の伝統的な知的競技である「囲碁・将棋」に着目し、その教育上の効果や世代間交流促進上の効果を検証するとともに、他自治体で広く行われている取り組みについて報告し、神戸での実践について提案したい。

2. 「囲碁・将棋」の効果

① 教育上の効果

全国各地の実践例（後述）によると、囲碁・将棋の授業が子どもに及ぼす教育上の効果として、「集中力」「コミュニケーション能力」「礼儀」「思考力」「忍耐力」「向上心」等の涵養が挙げられる。

② 世代間交流促進上の効果

高齢者の世代間交流や近所とのかかわりが希薄化している実態が、内閣府調査等からも

明らかになっている。高齢者の生きがいや精神的健康、地域ぐるみの子育てという両面から、地域社会の再構築について考えなければならない。

囲碁・将棋は、子供が高齢者とも成人世代とも対等に戦うことができる、ほとんど唯一の競技であり、世代を結ぶ「共通言語」としての効果が期待できる。

3. 実践例の報告

(1) 学校現場での取り組み

① 駿台甲府小学校（長野県，私立）

創設当初から毎週1回、総合的学習の時間に「囲碁・将棋」を取り上げており、子供たちが目に見えて授業に集中し考える力がついてきており、保護者も好意的・協力的であるとのこと。

② 第五葛西小学校（東京都江戸川区，公立）

5－6年前から、「学校いきいき活動プラン」の一環として、総合的な学習の時間を活用して将棋の指導を実施している。昨年度は、文化庁による伝統的文化育成事業の指定も受けて、プロ棋士を招聘して大規模な行事も開催した。

取り組みの成果として「将棋を通して、男女を問わず、児童間の交流が増した。また家庭でも前にも増してコミュニケーションが深まった。」とのこと。

(2) 地域社会での取り組み

① 鳥取県関金町（介護老人保健施設「ひまわり」）

地域の取り組みとして、介護老人保健施設で施設の高齢者、指導者、子供たちが一体となって楽しめる「ひまわり囲碁・将棋交流クラブ」が開設され、この取り組みをきっかけに児童館でも囲碁・将棋を教えるなど輪が広がっている

(3) 自治体全体での取り組み

① 倉敷市（岡山県）

将棋の大山康晴十五世名人の功績を記録し将棋文化の発展に寄与するための「大山名人記念館」の設立（倉敷市文化振興財団が管理）、女流棋士の公式タイトル戦「倉敷藤花戦」の主催など各種の取り組みをしている、特に、子供への将棋の普及に力を入れている。

② 因島市（広島県）

幕末の天才棋士本因坊秀策の出身地であることから、囲碁を「市技」として制定し、囲碁のまちづくりに取り組んでいる。たとえば「本因坊秀策囲碁まつり」や、観光客を対象にした「お楽しみ囲碁交流（暮ランティア）など。元々はほとんど中・高齢者によって支えられていたが、学校教育のゆとりの時間に囲碁の授業を行ったり子供囲碁大会を開催するなど、子供も含めて囲碁の普及に市民をあげて取り組む機運が急速に高まっている。

(4) 神戸市での実践例

① 魚っ子広場（東灘区）

児童の放課後の居場所づくりモデル事業として、2004年の夏休みに試行的に実施。学年に関係なく、室内外での集団遊びや自由学習等を行った。その中で、老人会・婦人会の協力を得て特別プログラムとして囲碁。将棋のコーナーを設けたところ、予想を上回る多くの子どもが集まり好評であった。

② 指導者の受け入れ

日本将棋連盟が神戸市教育委員会と協議のうえ、神戸市内の小中学校でプロ棋士、普及指導員の派遣を希望する学校を募ったところ、4校から希望があり、順次、プロ棋士や普及指導員の派遣を全くの無償で実施している。

(1) 個性豊かなライフスタイルを創造し、実現できる都市を目指して

～Life Design "PORT" Project～

保健福祉局高齢福祉部国保年金医療課 吉田 恵子
都市計画総局建築技術部技術管理課 鷲尾 真弓

1. 提案の背景

(1) 神戸の抱える現状・・・**神戸の求心力・発信力低下はもはや否定できない事実**に

神戸では開港以来、洋菓子、アパレル、真珠などのファッション産業が発達し、それらは神戸の都市イメージに大きな影響を与えるとともに神戸経済発展の一翼を担ってきた。しかし平成不況や阪神・淡路大震災は神戸の産業にダメージを与え、高度情報化は情報・人材・資金などの東京一極集中化を進めた。またユニクロ現象に見られる流行画一化の動きは、「神戸」という場所性を必ずしも要しなくなり、実力が認められた企業やクリエイターの多くは、仕事と報酬を求めて大阪や東京に拠点を移し、神戸はかつての求心力・発信力を持ちえていない現状にある。

(2) 神戸で見られる新たな傾向・・・**価値観の変化が新たなニーズを生み出している**

<消費者・生活者側の変化>

- ・物の豊かさから心の豊かさを重視するような価値観を持った人の増加
- ・自らのライフスタイルを自ら追い求め、選択するという志向の増加

<提供者側の変化>

- ・裏通りにおけるショップ集積の傾向（中央区乙仲通、磯上通、トアウエストなど）
- ・「神戸クリエイター・セレクション ドラフト！」の開催
- ・「神戸」や「提供するもの」へのこだわりとそれに賛同する顧客との良好な関係の存在

画一的・標準的から多様化・脱標準化へ

21世紀は「個性の時代」とも言われ、個人の生き方の表現としてのライフスタイルは多様化し、自らの望むライフスタイルを実現するデザインが求められている。衣・食・住・遊・学においてこれらのニーズに応えることが、まさに神戸の新たな「戦略」となりうるのではないか・・・。

(3) 先進的な動き・・・**「生活文化」と「芸術文化」の向上が新たな市民生活を創造する**

①横浜市文化芸術都市創造事業

「創造都市」の概念をもとに横浜市が進めるプロジェクト。港や歴史的建造物・物流倉庫のコンバージョンなどにより、アーティストやクリエイターにとって魅力あるワークスペース・住空間・発表の場を提供、コンテンツ産業や映像芸術系人材の育成機関の誘致を行うなど、新産業創出や雇用創造・街の文化的賑わい創出を図っている。

②「神戸クリエイター・セレクション ドラフト！」

神戸のファッション産業の活性化とクリエイターの発掘・育成・誘引を目的に2002年から開催している公募型のオーディションで、既存のデザインコンテストと異なり、神戸で展開する有力ショップのバイヤーが直接クリエイターの作品を審査することで、選考作品の買い取りを条件とするショップデビューが可能となることが最大の特徴である。

③「133 Days Cafe」

神戸を中心に活動している約40名の若手クリエイターネットワーク（「衣・食・自由」）

による震災10年発信事業の一プロジェクト。神戸のセンスや人・技術などを全国に発信するとともに、若者たち自身が求める空間（カフェ、ライブラリースペース、ショップ）やイベントを自由な発想で創り出している。

2. 「Life Design "PORT" Project」の提案

(1) 「新たな活力」=「若者」を引き寄せる仕組み・・・「Life Design "PORT" Project」の提案

神戸が再び新たな文化創造力・発信力を持ちうるには、創造的活動による活力と「若者」の力の発揮が重要な要素となる。20～40代の若年層を中心としたライフスタイル実現のための「システム」をつくることで、短期のみならず中・長期的な視点での都市の魅力づくりを図る。

① “POWER DRAFT” の開催

- ・人材育成や神戸のイメージの確立を視野に入れた官民協同事業「ドラフト！」のスキームを活用、対象をライフスタイル全般に広げることで若手クリエイターに発表の機会とチャンスを提供し、活動拠点としての魅力を高めて全国のクリエイターを神戸に引き寄せる。
- ・斬新な商品を求める神戸のアパレル業界など各種業界にも新たな経済効果を与え、インキュベーション機能を持ったファッション都市として全国へ新たな発信を行う。
- ・実施主体は民間企業を中心に構成された実施委員会で、先鋭的企業のノウハウとセンスを活用して市場を意識した展開を行う。

② “LIFE DESIGN PORT” の運営

- ・市民が自分の目指すライフスタイルについて考えたり、情報を得たり、実際に若手デザイナーたちと交流ができるような「港」の機能を持った「場」をつくる。
- ・イベントやマッチングなどの交流を通して、デザイナーはニーズを学んで実践に生かせるインキュベータ的な場として、市民は自分たちの求めるモノや暮らしを実現させる場として機能する。産業界も巻き込むことで、新たなビジネスチャンス創出にも発展させる。
- ・実施主体はファッション産業政策担当と文化政策担当の2部局でプロジェクトチームを設け、神戸ファッション美術館を中心に、他関係部局や各種団体との連携強化、企業への協力依頼など、各種コーディネートや「場」の提供などを担う。

(2) プロジェクトの効果と課題・・・「都市の魅力創出と市民生活の質の向上につながる」

<効果>

- ・固有のシステムを作ることで、若い有望な人材を神戸に集められるとともに、活力・発信力のある若者の動きが新たな都市の魅力を創出し、居住・観光の誘引力と経済効果を生む。
- ・短期的には先鋭的な若い層が、長期的には幅広い層の市民が自ら望むライフスタイル実現に主体的に取り組み、生活の質の向上につながる。
- ・既存組織・施設の再活性化を図るとともに、産業界への新たな刺激とアイデアを与えられる。

<課題>

- ・行政内部での横断的な連携が課題。
- ・各種団体やアパレル・ショップなど個々の企業、クリエイターなどの間の調整が困難。
- ・相当なコーディネート能力が必要であり、その人材発掘が困難。

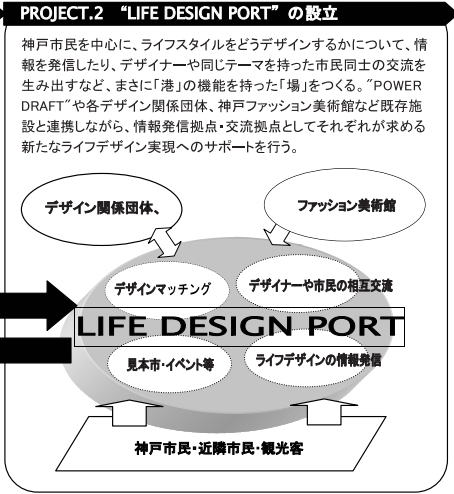
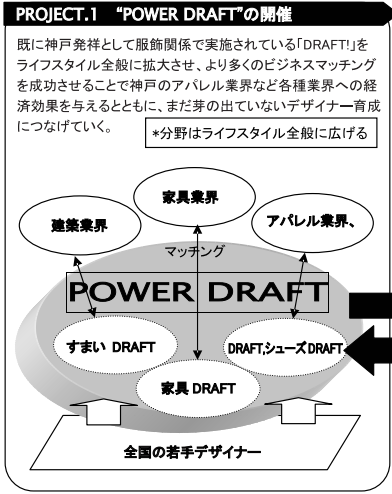
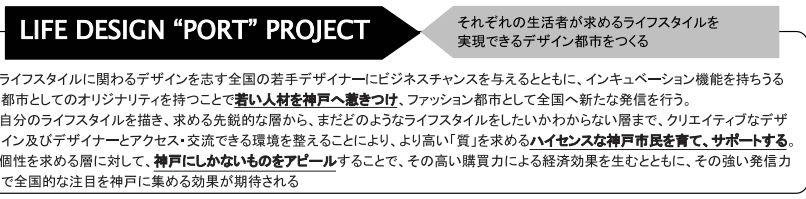
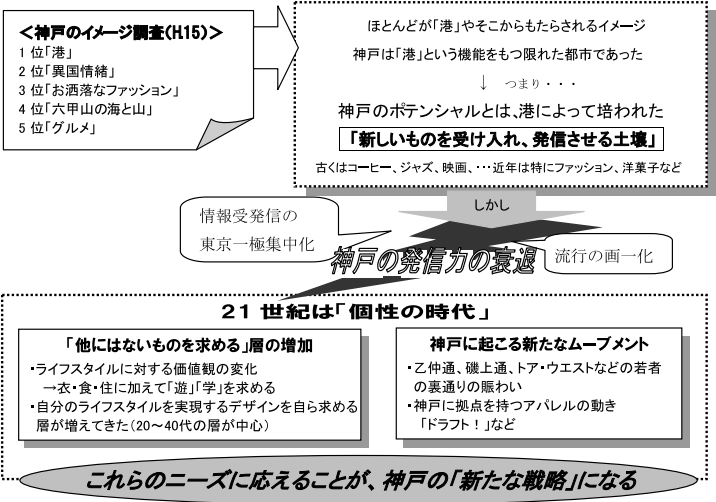


図1：Life Design “PORT” Projectの概要

(3) 最後に・・・ **神戸の土壌・「場」の力＝神戸のポテンシャルを活かす**

株式会社フェリシモの矢崎和彦社長は『都市政策第118号』で、さまざまな要素が出会い、融合し、新たな魅力を生み出す神戸の土壌を意識し、それを活かすことが神戸再生のキーになるという考えを示すとともに、「素敵に暮らし生きる生活者が150万人もいて『素敵なくらしを様々な角度から支援する多様な産業』が存在すると『元気な神戸創成運動の自転化』が始まるに違いない」と述べている。我々が提案した『場』はさまざまな人と環境をつなげ、そこで新たな価値と素敵な暮らしを提供する空間となるであろう。そして創造的・革新的な人々の活動と多様な文化を生み出すことで市民の活力を引き出し、神戸再生の一翼を担うのではないかと考えている。

(12) **神戸まるごと田園ミュージアム構想**

～都市と農村の共生、市民相互の交流・融合をめざして～

西区まちづくり推進部まちづくり推進課 椿野智弘

1 西北神地域の現状・課題等

(1) 農業・農村地域

- ① 農業従事者の高齢化・兼業化・後継者不足
- ② 地域活力の低下の懸念
- ③ 地域主体の活性化に向けた取り組み（共生ゾーン条例に基づく「里づくり」）

(2) 市街化地域（西北神地域の旧市街地・ニュータウン）

- ① 急激な人口増加
- ② ふるさと意識（地域への愛着・誇りなど）の醸成

(3) 地域全体

- ① 地域の魅力の発信不足
- ② 区内・区間の交流の促進

(4) 今後の方向性

農業・農村地域と新しい街とでは、これまでの歴史や風土、コミュニティのあり方も異なるため、調和したまちづくりをどう進めるのか、どうやって交流を進め、融合を図るのかが最大の課題となる。推進にあたっては、一方的な交流ではなく、双方向の交流にすることがポイントになる。そのためには、まずお互いをよく知ってもらい、訪れ、感じる機会やきっかけを増やし、その魅力を継続して伝えてもらうことが重要になる。

2 「神戸まるごと田園ミュージアム構想」について

(1) 基本的な考え方

西北神地域の豊かな自然や農村環境、地域の歴史や活動（里づくり・まちづくり）などのあらゆる既存の地域資源や人（人材・組織）を連携させ（ネットワーク化）、情報発信すること、また、新たに発掘・育成することにより、市民相互の交流・融合を促進し、西北神地域の活性化・地域（魅力）づくりを進める。

※エコミュージアムとは・・・

1960年代にフランスで都市部への人口流入のため、急速に進む農村の過疎化対策（振興策）として、ジョルジュ・アンリ・リヴィエールが考えた活動。

建物の中に展示するこれまでの博物館とは異なり、自然や風景、建物など有形なものはもちろん、地域の産業や住民の生活など有形無形のものも含めた、あらゆる地域資源を対象とし、地域全体が博物館という考え方に基づいた地域づくりの活動。

(2) 具体的な内容

① 地域資源のミュージアム化

西北神地域を“まるごと田園ミュージアム”と捉え、一定の領域（エリア）をもち、各種の地域資源を活かした空間を「田園ミュージアム（博物館）」と位置づけ、それぞれの「田園ミュージアム」を連携させ、地域全体でネットワーク化を図る。

② IT等を活かした情報発信

田園ミュージアム情報に加え、地域での里づくり・まちづくり等に関する経過や現状、ノウハウ等を紹介するホームページを作成し、情報発信を行う。

併せて、メルマガを配信し、西北神地域に関わる人の裾野を広げていく。

③（仮称）「神戸ふる里づくり研究所」の設立

西北神地域の地域づくりへの活動支援や各種団体間の連絡調整、地域の魅力や資源を把握し、ミュージアム化や里づくり、その他の情報等を集約・発信するとともに、人材発掘・育成など、ミュージアム（地域）づくりを支援・コーディネートできる中間組織（NPO法人等）を設立する。

3 期待される効果

①地域資源の活用・発掘につながり、新たな地域の魅力づくりへ展開されるとともに、②新たな人材の発掘や育成につながる。また、③地域の情報を広範囲に共通して発信することが可能となり、④地域と地域（地域資源や施設）などの連携により、波及効果・相乗効果が生まれ、⑤区内・区間の相互交流が促進され、西北神地域を訪れる人（特にリピーター）が増加し、⑥西北神地域における「交流型・体験型の観光」として神戸の新たな魅力が発信することができる。さらに、⑦より多くの人が、地域づくりに関心をもち、携わることで、生涯学習や高齢化社会において、個性やいきがいの発揮の場として活用される。

4 実施にあたっての課題

- ① 明確な目標や理念を提示・共有して推進することが重要
- ② 情報の発信と共有（わかりやすいモデル地域の設定、既存の資源の活用）
- ③ 新たな資源の発掘・育成（オンリーワンの発見・創造）
- ④ 中間組織の設立・運営（キーパーソン存在・自己資金の創出方法）
- ⑤ 協働と参画（住民・行政の役割分担、大学や団塊の世代等との連携）
- ⑥ アクセスの充実（週末や季節など期間限定のバス運行、事業者の送迎バスの活用）

5 構想の実現に向けて

西北神地域では、里づくりなどの地域づくりの活動が、既に各地で展開されている。これらの活動に、エコミュージアムの理念や考え方を「神戸まるごと田園ミュージアム構想」として導入し、地域資源や活動を連携させ、情報発信を強化していくとともに、新たな魅力資源の発掘や人材の発掘・育成等を行うことにより、魅力ある地域づくりがより一層推進できると考えられる。

西北神地域の多様な資源を活用して、地域を学び、生活や環境を守り育て、さらに産業や観光の振興を図るなど、多面的・重点的に展開することは、地域の魅力を高めることにつながると考えられる。この過程や活動をサポーター（地域外に住む人々・個人・事業者）、

「(仮称)神戸ふる里づくり研究所」, 行政との「協働と参画」により, 地域の人々が主体となって自ら作り上げ, 継続させ, 発展させることを通じて, 地域に対する愛着や誇りを持つようになり, クオリティ・オブ・ライフ (QOL=市民生活の豊かさ) を実感できる“まち”へとつながっていくと考えられる。

6 参考事例

- (1) 北はりま田園空間博物館 ⇒地域資源のミュージアム化・NPO 法人設立・運営
(兵庫県北播磨県民局・西脇市・加美町・中町・八千代町・黒田庄町)

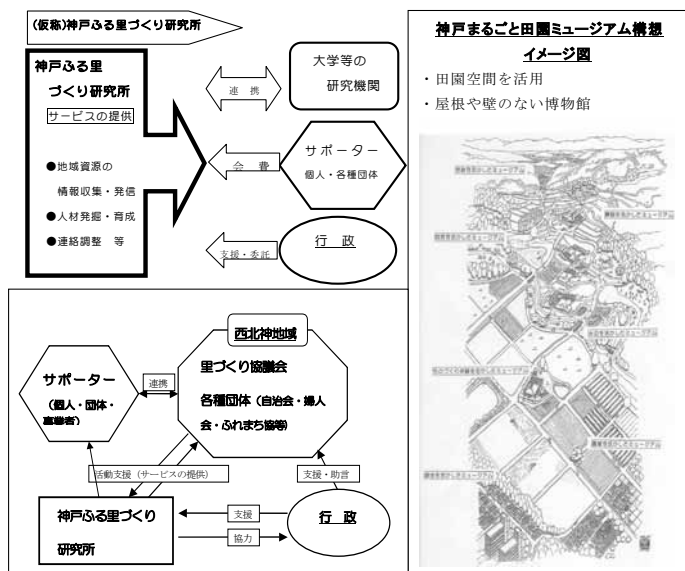
北播磨地域の豊かな自然や歴史文化, 伝統産業のほか, 住民の生活そのものまでも含めた有形無形の地域資源を博物館のサテライトとして展示する「地域まるごと博物館」。現在, 214余りのサテライトが登録され, 住民組織の特定非営利活動法人「北はりま田園空間博物館」が運営。「北はりま都市と農山村の交流の郷づくり計画」として地域再生計画として認定(平成16年6月)されている。

- (2) いなみ野ため池ミュージアム ⇒地域づくりのミュージアム化

(兵庫県東播磨県民局・明石市・加古川市・高砂市・稲美町・播磨町)

兵庫県には, 全国で最多のため池がある。数としては, 淡路島に小さいため池が多いが, 東播磨県民局管内にも約600個のため池がある。この中に絶滅品種の生息する池や最大, 最古といった池等, 特色のあるため池が多いが, 多面的な機能に支障が生じたり, 水質悪化や維持・管理が難しいなどの危機的な状況もあった。このため, 平成14年度から, 県の21世紀記念事業として, ため池の活用・保全を地域課題として捉え, 「地域づくり」を進めている。

■概念図等



13) ポートアイランドにおける新産業・文化交流ゾーンの整備 ～集客都市の整備及び地域ブランドの形成・発信に向けて～

教育委員会事務局指導部 特別支援教育課 原 秀 樹

1 ポートアイランド（2期を含む）の特性及び課題

新たな神戸の玄関として来年2月に開港される神戸空港と都心（三宮）の中間点にあるポートアイランドにとって、空港とのつながりをもとに都市機能を強化させ活性化させていくことが、空港の役割を高めるとともに、神戸の発展にとっても大きな影響を与えるものと考えられる。

(1) ポートアイランドの特性

- ・先端医療産業やデジタル映像産業等の新産業のインキュベート（孵化）地域
- ・ファッション産業（ファッションタウン）及びコンベンション施設の集積
- ・病院、スポーツ施設等の生活利便施設の集積

(2) ポートアイランドの課題

- ・ポートアイランド内の人口や事業所等の減少に対する活性化
- ・ファッションタウンの活性化

2 今後の方向性

(1) 集客都市の整備

現在、国においては、産業における競争力の強化、経済の再生を目的に、産業クラスター計画（経済産業省）や知的クラスター創成事業（文部科学省）が進められており、神戸医療産業都市構想も知的クラスター創成事業の指定を受けているところである。クラスターの形成・発展のための要素の一つとして挙げられる人材に絞って考えるならば、人材が集まるということは、即ち、フェイス・ツー・フェイスのコミュニケーションが盛んになり、それが契機となって、人の集積・交流が進むことを意味している。そして、このためには、誰もがいつでも集まることができる「仕掛け」が必要であり、集客都市の整備が求められている。

(2) 地域ブランドの形成・発信

人を集める都市の「仕掛け」として、地域ブランドの形成・発信も重要な意味をもつものと考えられる。以前、ポートアイランドには「海上文化都市」という名称が与えられ、独創性に富んだ都市開発として高い評価を受けていたが、他都市において同様の開発がすすめられたことにより、他との差別性が薄らいできている。ポートアイランドの地域ブランドの確立に向けての取り組みが喫緊の課題となっており、海に面する開放性と臨空都市の特性をアピールするとともに、コンベンション、ファッション（産業）、医療産業都市としての発展のための様々な人の集まり・交流を意味するイメージが必要である。例えば、「海上文化集客都市」のような言葉が考えられるが、これに加えて「ユニバーサルデザイン」「アジア」「多文化共生」なども地域ブランドの形成にあたっての要素となりうるものと考えられる。

3 集客都市の整備及び地域ブランドの形成・発信に向けて

(1) 集客都市の整備

ポートアイランドを集客都市として整備していくにあたっては、何よりも人の賑わいを創り出すことが求められる。既に進出が決定している大型商業施設や中古車オークション

施設とホテルを含めたコンベンション施設、さらにはファッションタウンを活かし、24時間都市を実現させ、単なる仕事の場ではなく、遊びの要素を導入した街としていく。そのなかで人々の集いが生まれ、これが街の魅力となって新たな人や情報の集積が期待されるようになる。24時間都市の実現にあたって、商業施設やホテル等の集客施設の営業時間や公共交通機関の運行時間の延長とともに、後述するとおりファッションタウンでのグランドフロアの開放による賑わいの創出が考えられる。

また、街の賑わいの創出にとって、学生は重要な役割を担っている。神戸市は政令指定都市のなかで有数の「学生の街」であり、学生を引き付ける若い感性に溢れた街づくりを目指す必要があるものと考えられる。

さらに、学生を産学連携の推進にあたっての担い手の一員として活動を支援していくことが、有機的な街づくりにとって重要な課題である。その一案として、学生インターンシップが考えられ、これまで2回開催された神戸ファッションインターンシップをもとに、今後、実施分野をファッション関連に限定せず、実施企業や対象学生の拡大が図られることが期待される。また、ポートアイランド進出大学には、地の利を活かしインターンシップにとどまらず、島内の企業や研究施設との共同研究の実施などが期待されることであり、これらの連携推進に向けた支援が求められている。

(2) 情報の発信

24時間の集客都市を形成していくためには、兎に角、人を集めることから始める必要があるが、そのためには情報の発信に積極的に取り組むことが求められる。具体的にはホームページの開設やイベントの開催を通じて、ポートアイランドの街づくりを全国に知らしめるものである。これによりポートアイランドの地域ブランドの確立も促進されることが期待される。

(3) ファッションタウンの活性化

ファッションタウンの活性化を考える際、グランドフロアの開放が考えられるが、既に進出している企業にとって、厳しい経済情勢が続くなかでの経済的負担の増大や企業活動の制約となるような策が実施されることは困難である。したがって、現状の業種・業態の延長でグランドフロアの開放を検討しても、三宮や元町の集客力に対抗できるものではなく、何か他では見られない独創性に富んだ計画を練り上げる必要がある。そして、その一案として、食（生活）・住（まい）・環（境）・福（祉）とのコラボレーション（協働）による情報の発信が考えられる。また、進出企業がそのような商品製造や販売に直接携わるよりは、専門の事業者やNPOに場を提供する方が、容易に所期の目的が達成され、多様な人々をファッションタウンやポートアイランドに呼び込む契機となると期待される。

4 今後の検討課題

(1) 整備主体の検討

行政は全体の調整についてイニシアティブをとり、関係者の共通理解の形成から各々の事業の実施に至るまでの円滑な進行をマネジメントしていくとともに、インフラ整備をすすめていくことが求められる。

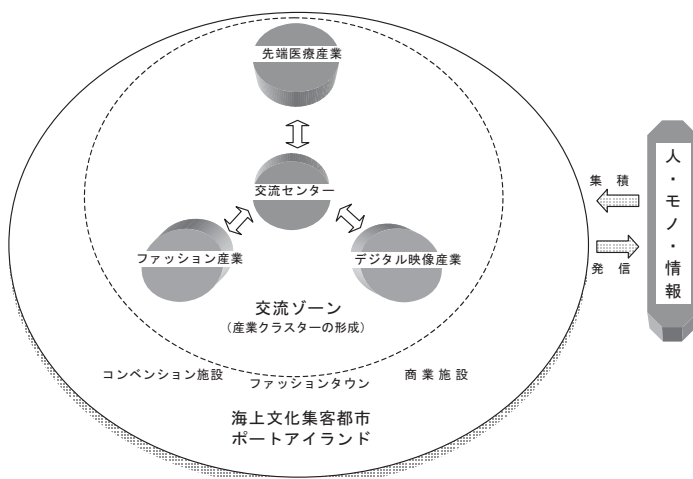
情報の発信で重要な役割を担うホームページの開設については、現在、ポートアイランド全体を紹介したページが全く存在しないため、当分の間は行政によって製作せざるを得ない。しかしながら、企業活動に関わる情報を行政が扱うことは限界があり、少なくとも第三セクターの運営に移行させていく必要がある。また、情報発信のコンテンツの一つとしてあげられるイベントの開催も、行政ではなく民間ベースで行うことが望ましいものと

考えられるが、広く市民やNPOの参画を図っていこうとするならば、地域コミュニティ法人の設置も検討していく必要がある。

(2) 交流センターの整備

集客都市に向けての一役を担う人々の交流の促進を図る場として、交流センターの整備が考えられる。交流センターは、グランドフロア～低層階に喫茶店・レストラン・小売店等の集客施設、中層階に異業種交流や産学連携の支援施設として会議室等、上層階に先端医療産業やファッション産業、デジタル映像産業等に係わる人材を吸引する職住近接の街づくりの核施設としてSOHOや単身者、外国人のための賃貸住宅を配置する。運営主体としては、第三セクターや地域コミュニティ法人が考えられる。

(概念図)



新刊紹介

欧米のまちづくり・都市計画制度 スウェーデン・スペシャル(Ⅲ) NPMによる経営革新

■ 欧米のまちづくり・都市計画制度

ーサスティナブル・シティへの途ー

伊藤滋・小林重敬・大西隆／監修
財都市みらい推進機構／編集

20世紀の欧米と日本の先進工業国は、「工業社会」というパラダイムによって豊かな社会を築くことができた。国家主導で、資源や資産を効率的、合理的に活用し、一人あたりの生産・所得の持続的増加を達成し、国家として経済成長を続けたからであった。

しかし、70年代に大きな転機が訪れた。それは地球環境問題とドル・ショックであった。安価な化石燃料を大量に消費し、大量生産・大量消費して豊かさを獲得した裏に、大量の廃棄物が残された。それは、かけがえのない地球環境を破壊するばかりか、空気感染や食物連鎖で人間の身体を蝕む公害問題の発生であった。先進国は省資源・省エネルギー型の生産体制への移行を余儀なくされ、大量生産型の高度成長は望めなくなった。

金本位制のドルの固定相場を破棄したドル・ショックで、大戦後の資本主義陣営の工業社会を維持してきた技術の公開、市場の開放は、崩壊することとなった。変動相場によって、明日を予想できない不確実な時代と、実物経済から貨幣や信用のシンボル経済が支配するグローバル化の時代への

突入であった。

近代都市計画は、工業社会が要求する効率性や合理性に対応する、快適な生活空間を作り出すために、都市の成長を国家主導で制御する仕組みとして存在してきた。具体的には規則・コードによる地域制と、実態を把握して詳細に整序する地区詳細計画の2層性であった。それが、工業社会の終焉と、グローバル化で転換期を迎えている。すなわち、地球環境問題や少子高齢化・人口減少化によって、都市が縮減する状況を迎え、いかに都市の持続性を考えるかという課題を突きつけられた。それは、国家主導・依存型のメカニズムからの脱却である。人間の生活はコミュニティへの帰属が希求され、地方分権・コミュニティ中心のメカニズムが要求される。一方で、グローバル化では、市場メカニズムを基調とした資本が要求する従来以上の急速な都市システムの変化が要求される。

ヨーロッパでは冷戦の終焉後、EU（ヨーロッパ連合）を組織し「一つのヨーロッパ」によって、グローバル化に対応するとともに、「サスティナブル（持続可能な）シティ」を合言葉に都市再生を進める動きが活発化してきた。本書では、これらの動きについて、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、スペイン、北欧の各国にわたる具体例を紹介している。それは、中央

集権型の都市計画の仕組みから、地方分権型の都市計画、あるいは民間主導型のまちづくりへの転換の模索と課題についての紹介でもある。集権型システムで発展してきた日本の、進むべき方向を考える上でのヒントになる。

一方、建国以来分権型国家であったアメリカでは、80年代に都市の成長をコントロールする「成長管理」手法が、より広域レベルあるいは州レベルの「成長管理」に発展した。そして、90年代から単なる環境保全や開発抑制を求めるだけではなく、中長期的視点に立つ「スマート・グロース（賢い成長）」による、サスティナビリティの試みと実践がなされている。しかも、内容は分権国家らしく、市民主体であり、多様である。

21世紀の日本の都市も、サスティナブルでコンパクトな形態への改編が求められる。文化や伝統の違う欧米の都市計画制度ではあるが、大いに参考になるとお勧めする。

（ぎょうせい 本体3,619円＋税）

■ スウェーデン・スペシャル（Ⅲ）

－福祉国家における地方自治

藤井 威 著

著者は、1997年から3年間、スウェーデンに特命全権大使として在任していた時に観察したことや体験したことをもとに、この国の独特のありようを「スウェーデン・スペシャル」と名付け3部作で紹介している。本章は、そのうちの1冊で、地方自治体や市民の視点から地方自治あるいは地方分権および地方財政自主権の確立について取りまとめたものである。

本章は次の4章からなっている。第1章

では、この国の地方自治制度の起源を簡単にレビューし、ついで現状（広域自治体であるランスタングと基礎的自治体であるコミューンの2種類の自治体）について解説している。第2章では、現在に至るまでの地方分権の大きな流れを概観している。また、最近、地方分権を考える上で注目されている「補充性の原則」についての議論を解説している。第3章では、地方自治を支える社会的背景として、市民の受益感覚や公共感覚について著者の観察結果を述べ、第4章では、都市再開発や地方振興政策における「持続可能性原則」について地方自治体の取り組みを概観している。

本書の特徴としては、高福祉国家構築に向けて、政治や行政の民主化、透明性および地方分権が三位一体の将来ビジョンとして推進されてきたと観察している点を挙げることができる。福祉国家へ向けて最も重い責任を持つ担い手は、国民一人ひとりに近い接点で活動する地方自治体でなければならず、福祉国家の相当部分を地方自治体の行政に委ね、それに見合う財政力を与えてきたととらえている。

また、著者は、この国の市民がうらやましいほどの生活環境のもとで豊かな生活を享受しているのは、広い国土面積と少ない人口の結果以上に、生活環境の創出と維持に経済発展の成果を振り向けようという市民の選択の結果であると指摘している。それは、個々の市民の経済活動によって実現できるものではなく、コミューンだけがその能力をもつという市民の健全な公共感覚が背景にあると分析している。

日本でも、地方分権、市町村合併、特区制度などの取り組みや、道州制の導入など

の議論が進んでいる時でもあり、本書の内容は、参考となりうるものである。

(新評論 本体2,200円+税)

■ NPM による経営革新

大住 荘四郎 著

1990年代以降の自治体の財政状況の悪化や、2000年4月の「地方分権一括法」の施行を背景として、近年、行政運営理論としてのNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）に強い関心が寄せられており、多くの自治体がNPMの一手法である行政評価に取り組んでいる。

しかしながら、自治体への行政評価の導入は、必ずしも経営革新にはつながないとの声もある。この要因に関して、著者は、個々の手法の導入のみが議論され、手法を導入して何を実現するのかという経営の意図が感じられないことにあると指摘している。NPMはWill（意図）とSkill（手法）であると定義し、ビジョン（将来像）や目標といったWill（意思）の形成が何よりも重要であると考えている。

このような認識に立って、著者は、政府・自治体マネジメントシステムの設計と具体的な運用の指針を示している。

本書は、次の11章から構成されている。

第1章「マニフェストとNPM論」で、マニフェストの役割とNPMとの関係を検討している。

第2章「自治体の経営改革モデル」で、経営改革の意味を整理し、改革モデルの全体像と改革の三つのアプローチを提示した上で、各アプローチの具体的な進め方と、その難しさを整理し、克服のための具体的な処方箋を検討している。

第3章「NPMの視点からみた三鷹市のマネジメント改革」では、三鷹市のマネジメントをNPM論の立場から検討し、マネジメント上の課題について、あるべき方向性を導いている。

第4章「NPMによる北欧型改革モデル」では、第2章で導いたNPMによる経営改革モデルとの対比で、北欧型モデルがどのような位置づけにあるのかを考察している。スウェーデン及びデンマークにおけるマネジメントの特徴を整理した上で、北欧型モデルとNPMモデルとの収斂の可能性を探っている。

第5章「長野県企業局民営化構想」では、「長野モデル」を解説している。

第6章「参加・協働型NPM」では、「参加・協働を前提としたNPMは、NPMが目指した都市や自治体の真の経営革新を実現する。」という命題を導いている。

第7章「NIRA型ベンチマーク・モデルの開発と可能性」では、基本政策レベルや施策・事務事業レベルの各階層におけるマネジメント・システムが有効に機能するための一つの手法としてベンチマーキングを示した上で、施策を基本とした業務管理レベルのベンチマーク体系として、NIRA型ベンチマーク・モデルを紹介している。

第8章「ベンチマーキングからBPRへ」では、執行のマネジメントに焦点をあてて、BPR（Business Process Reengineering）への展開のための業務プロセスレベルでのベンチマーキングの手法と活用方法を整理している。

第9章「BPRによる自治体革新」では、執行部門におけるBPRの発展段階を明示し、第二段階であるABC/ABMを基に

した職場（供給サイド）からの BPR の全体的な方法論を論考している。

第10章「供給サイドの BPR」では、供給サイドからのアプローチによる BPR の方法論の確立に向けた「関東ベンチマークコンソーシアム」の活動結果を紹介している。

第11章「総合計画から戦略経営へ」では、政府がマニフェストを持たない場合における戦略計画、戦略経営の意義を明らかにし、また、その手法として、SWOT 分析、行政経営品質、バランス・スコアカードの活用を示している。

NPN の今後の展開のあり方について関心のある方に、一読をお奨めしたい一冊である。

（学陽書房 本体2,800円＋税）

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 7月号特集…分権の宿題
(一括法施行から5年。成果と課題は?)
- 6月号特集…子どもが危ない
(防犯・非行・児童虐待防止など)
- 5月号特集…本気でゴミをなくす!
(ゼロウェイスト・ごみ減量の事例など)
- 4月号特集…自治のギモンに答えます
- 3月号特集…合併と民主主義+文化とまちと政策の間隔
- ◇臨増号「IT・CS時代の自治体仕事文」(税込1,680円)好評発売中!

バックナンバーもお求めになれます。 公職研 Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170
小社営業部か、お近くの書店へ 東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

2005.7 VOL.550

定価600円(本体571円)

特集 地方財務会計制度の今後の展開

視	点	これからの地方財務会計制度	大塚	成男
解	説	公会計のあり方と自治体改革	兼村	高文
		バランスシート・行政コスト計算書と行政評価の連動 -新財務会計システムの構築を目指して-		
		石原	俊彦
		自治体における入札制度改革	武藤	博己
事	例	東京都における公会計改革の取組	東京都	
		白桦市におけるバランスシート導入への取組	白桦市	
		入札改革と電子入札/7年間のあゆみと効果 -1998年度~2004年度の横須賀市の取組-		
		横須賀市	
エ	ッセイ	自治大OBが語る地方自治	山田	登美夫
		(タイトルについては、変更になる可能性があります。)		

編集 財団法人自治研修協会
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4438
協力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座:東京3-133197

新修 神戸市史

最新刊 第8巻

「産業経済編Ⅲ 第三次産業」発売中

A 5版 全898ページ 定価6,000円(税込)

- 構成** 第1章 開港から第一次世界大戦まで
第2章 第一次世界大戦から第二次世界大戦まで
第3章 戦後復興から高度成長期まで
第4章 高度成長期以後

内容 幕末の開港以来、貿易と共に急速に発展し、第二次世界大戦と高度経済成長期を経た神戸の「第三次産業」盛衰の歴史を、年代ごとに、貿易業、交通業、港湾運送・倉庫業、金融業、流通業といった業種別に横断的に解説。

既刊 (定価は税込み)

「歴史編Ⅰ 自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ 第一次産業」, 「歴史編Ⅲ 近世」, 「歴史編Ⅳ 近代・現代」(定価各5,000円), 「産業経済編Ⅱ 第二次産業」, 「行政編Ⅰ 市政のしくみ」, 「行政編Ⅱ くらしと行政」(定価各6,000円) も好評発売中

◎市史の詳細・目次は神戸市文書館ホームページ

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/kankoubutu/kankoubutu.html>で。

発行 神戸市 新修神戸市史編集室 (神戸市文書館内)

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078 (232) 3437

申込先 みるめ書房 ☎078 (871) 0551 Fax078 (871) 0554

全国主要書店でも発売中!

政策研究・情報誌

地域政策

2005・夏季号 No.16 7月上旬発行 定価650円(本体619円)

特集 地域振興の隘路

島根大学副学長 保母武彦 / 北九州市立大学助教授 松永裕己

北海道大学公共政策大学院教授 石井吉春 / 東奥日報社政経部 樺引素夫

宮崎日日新聞社編集局経済部長 岡本哲

特別インタビュー 東京大学名誉教授 大森彌

ニュース／ルポ がんばる自治体 占冠村 / 葛巻町 / 北広島町

三重発 対談「部長は語る」ほか

企画・編集：三重県政策開発研修
センター「地域政策—三重から」
(〒514-0004)三重県津市栄町1-891
電話059-224-2767

発行所：
(株) 公人の友社
(〒112-0002)東京都文京区小石川5-26-8
電話03-3811-5701

2年ぶりに改訂・増補
神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

こうべ

主要プロジェクト2004

全ページカラー A5版 定価1,000円(税込)(送料別)

大震災から10年の節目を迎え、「新たなビジョン」のもと未来へ進もうとする「こうべ」—本書では「クオリティオブライフ」の実現に向けた【安全・安心】【健康】【交流・融合】の3つのキーワードに基づき、神戸市における各事業を分類整理し、コンパクトに紹介

交通体系や都市整備、港湾・海上都市建設などのハードプロジェクトに加え、観光・ユニバーサルデザイン・協働と参画のまちづくり・教育・健康など、ソフトプロジェクトも盛り込み、最新の取り組みとデータにより編集

内容

①復興から新たなビジョンへ

復興の総括・検証・神戸4つの構造改革特区・神戸観光再生計画・ユニバーサルデザイン・協働と参画のまちづくりの推進 など

②安全・安心で元気なまちをめざして

危機管理・消防・区画整理・グリーンベルト・災害に強い水道・下水道 など

③健康を楽しむまちづくりのために

医療産業都市・市民総合福祉計画2010・健康を楽しむまちづくり・環境リサイクル・地下鉄の省エネルギー など

④美しく魅力あふれる観光交流都市へ

観光アクションプラン・都心の再生・2万人の雇用創出・神戸空港・交通体系の整備・産業団地の整備・新住宅市街地の整備・港湾・海上都市の整備 など

お問い合わせは—

神戸市文書館

〒651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21

TEL 078(232)3437・FAX 078(232)3840

お申込みは—

田中印刷出版(株)内 むるめ書房

〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4

TEL 078(871)0551・FAX 078(871)0554

主要書店にても好評発売中

編 集 後 記

※近頃、新聞、テレビ等のマスコミにおいても、人事・給与に関する記事が多く取り上げられています。本号が、自治体における人事・給与について考える上での一助になれば幸いです。

※今後の人事制度の検討にあたっては、地方分権のキーワードである「自己決定」「自己責任」を大原則とし、公正で納得性の高い職務・能力・業績の基準に基づいて、多様な任用・給与制度を設計できることが必要であると思われます。

※自己責任に基づいて地域を創造していくためには、戦略的アプローチで将来ビジョンを設定し、実現していくことが必要となります。行政資料では、平成17年6月に策定された「新たなビジョン（中期計画）」（目標年次2010年）を紹介しています。

※次号は、「集客観光都市の創造」についての特集となります。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
- 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
- 第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
- 第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第120号

印 刷 平成17年6月20日 発 行 平成17年7月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

ISBN4-326-96144-9

C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)



9784326961443



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861