知創の杜



2016 Vol.10

地域の様々な課題に対し 地方自治体はどう立ち向かうのか?

富士通総研のコンサルティング・サービス

社会・産業の基盤づくりから個社企業の経営革新まで。 経営環境をトータルにみつめた、コンサルティングを提供します。

個々の企業の経営課題から社会・産業基盤まで視野を広げ、課題解決を図る。 それが富士通総研のコンサルティング・サービス。複雑化する社会・経済の中での真の経営革新を実現します。

お客様企業に向けた コンサルティング



課題分野別コンサルティング

お客様のニーズにあわせ、各産業・業種に共通する、多様な業務の改善・ 改革を図ります。経営戦略や業務プロセスの改善などマネジメントの側面、 そしてICT環境のデザインを通して、実践的な課題解決策をご提案します。



業種別コンサルティング

金融、製造、流通・サービスなど、各産業に特有の経営課題の解決を図りま す。富士通総研は、幅広い産業分野で豊かな知識と経験を蓄積しており、 あらゆる業種に柔軟に対応するコンサルティング・サービスが可能です。

社会・産業基盤に 貢献する コンサルティング



国や地域、自然環境などの経営の土台となる社会・産業基盤との全体最適 を図ることで、社会そのものに対応する真の経営革新、業務革新を実現 します。

お客様企業に向けた コンサルティング













Business Transformation ビジネス・トランスフォーメーション 経営革新

Process Innovation 業務改革

Business Creation 新規事業

Business Assurance リスク管理

ICTグランド デザイン











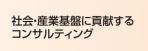
激しい環境変化に応じた企業・行政の経営改革や、事業構造の変革

より効率的なビジネス・プロセスや、顧客起点の業務改革

企業連携や新たなビジネスモデルによる新規事業の創出

ガバナンスとリスクマネジメントを見直し、経営基盤をさらに強化

経営と一体化し、競争力を高めるICT環境と情報戦略をデザイン







知創の杜

2016 Vol.10

CONTENTS

4 🔸 特集

地方公共団体の最上位計画としての総合計画の改革

一政策の高度化と経営資源の全体最適化に資する 経営基盤の確立のために一

8 ◆ フォーカス

待ったなしの自治体経営改革

16 ◆ あしたを創るキーワード

熊本地震から考える災害福祉

20 • ケーススタディ1

地方自治体の資産改革に向けた実践的取り組み 一総合管理計画からその具現化に向けて 動き出すために一

23 ♦ ケーススタディ2

地方公共団体におけるデータに基づいた 政策立案の重要性

ーデータ分析スキルと政策思考力の養成による 地域課題の解決―

27 ♦ コラム

城と都市

一城を中心とした日本の街づくりの歴史一



地方公共団体の最上位計画としての総合計画の改革

一政策の高度化と経営資源の全体最適化に資する 経営基盤の確立のために一

> 株式会社富士通総研 公共事業部 プリンシパルコンサルタント 佐々木 央

2011年地方自治法改正による市町村基本構想の策定義務がなくなったあとも、ほとんどの地方公共団体では、 総合計画や長期振興計画等の名称で基本構想を含む最上位の行政計画(以下、総合計画)を策定し、総合的に施策・ 主要事業を推進していることは、住民・事業者にはほとんど知られていません。総合計画は、一般的に4~5年を 計画期間とする基本計画が中心で、民間企業の中期経営計画に該当する非常に重要な行政計画です。

一方、大都市圏や一部の地域を除き、地域の社会経済状況は人口減少や地域経済の疲弊など、長期悪化に歯止 めがかからず一層深刻化しています。

本稿では、多くの総合計画が、社会経済状況の悪化など地域が抱える課題の解決に有効な計画となっていない 問題を取り上げ、改革の方向性を考察します。

■執筆者プロフィール



佐々木 央(ささき あきら)

株式会社富士通総研 公共事業部 プリンシパルコンサルタント

1991年 株式会社日本能率協会総合研究所に入社。都市政策・地域政策に関するコンサルティングに従事。1999 年 株式会社富士通総研に入社。公共事業部で、主に地方公共団体および中央官庁の行政評価・行政改革・総合計 画策定等の行政経営改革、都市政策・地域政策に関するコンサルティングに従事。また、財団法人全国市町村研修 財団 市町村職員中央研修所(市町村アカデミー)における行政経営改革に関する研修講師など、市町村職員を対象 とする研修講師も多数実施。

地方公共団体の最上位計画としての 総合計画の改革

1. 旧来の総合計画の形骸化・機能劣化

総合計画の問題点は、形骸化であり、機能の劣化です。 総合計画が機能・役割を果たせていたのは、政策的経 費に充てられる予算規模が拡大を続け、人口増や市街地・ インフラの拡大が当たり前であった右肩上がりの時代、 すなわち、多くの団体では1990年代までです。社会経 済構造が大きく変化したこの20年間、総合計画は策定 方法・計画内容およびマネジメント方法のいずれにお いても機能劣化の漂流を続けてきました。

右肩上がりの時代の総合計画は、将来人口の増加を 目標に掲げ、予算を箱物やインフラの整備に代表され る新規の施策・事業に割り当てるための根拠や、市街 地開発等の許認可を得るための根拠となる機能を果た すことが主に期待されていました。そのため策定過程 と計画内容は、純増する政策的経費の配分調整機能が 重視され、新規の施策・事業を立案し計画に位置づけ ることで、期待される機能を十分に発揮できる総合計 画とすることが可能でした。また、計画期間中のマネ ジメントは、重要事業として位置づけられた実施計画 事業が計画どおりに進んでいるのかを測定する執行べ一 スの進捗管理のみ行っていれば、特段の問題は発生し ませんでした。

しかし、「財源・職員など地方公共団体の経営資源の 制約の強まり」と「解決するべき地域の問題・課題の拡大・ 深刻化」が同時に進む中、総合計画の構成・内容の基本 的なスタンスは、選択と集中、および施策展開の戦略 性へと大きな変化を求められています。選択と集中は、 地方公共団体が解決するべき課題の優先順位を明確に することや、それに基づき具体的な効果の観点から、 新規施策等の立案と既存の施策等の縮減や優先順位の 劣後化を同時に計画することを求めるもので、全体最 適の視点と効果等の比較分析が必要です。そして、総 合計画に求められる施策展開の戦略性では、中長期の 時間軸で解決するべき政策課題に対して、個々の施策 の実施効果を連鎖させ段階的に目標達成を実現させる シナリオ構築が重要になります。

このように、総合計画に求められる機能・役割が構 造的に変容しているにもかかわらず、それに適応した 策定方法・計画内容・マネジメント方法に改革できて いないことが、現在の総合計画が形骸化し機能低下し ている要因です。

2. 地方人口ビジョン・地方版総合戦略の功罪

このように、総合計画の形骸化と機能低下が進む中、 突然現れた「地方創生」政策の一環としての地方人口ビ ジョン・地方版総合戦略は、功罪両面から、地方公共 団体の政策形成に大きな影響を与えたものと考えます。

良い点の1つめは、人口減少問題への抜本的対策の重 要性を顕在化させたことです。1989年の1.57ショック (合計特殊出生率が丙午の1966年の1.58を下回った)以 降、抜本的な対策を長期間先送りし続けてきた構造的 大問題を正面から捉え、中長期的な時間軸の中で対策 を講ずることの重要性について、職員、首長・地方議 会議員から事業者・住民まで認識が広まったのは画期 的です。

良い点の2つめは、政策検討の基礎であるデータの徹 底的な分析の重要性が確認されたことです。地方人口 ビジョンの策定にあたって、人口に関して、過去から 現在までのトレンド分析、自然動態・社会動態の分析 などを徹底的に行うことで、人口動態の要因からみた 人口減少の深刻さや歯止めをかけることの困難さの理 解が進みました。

一方、悪い点の1つめは、策定期間が極めて短かった ことです。交付金の要件の関係で、多くの団体では実 質的な戦略検討期間は半年に満たなかったものと考え ます。その結果、行政内部で徹底的に検討する時間は 不足し、国が示した事例集を参考に新規の施策等を立 案する場合が多かったものと推測します。

悪い点の2つめは、いわゆる合成の誤謬を加速させた ことです。例えば人口に関して、将来展望という名の 目標人口を設定し、その達成のための施策として転出 抑制対策と転入促進対策を総合戦略に位置づけていま

す。当分の期間、国が多くの責任を負っている日本全 体の合計特殊出生率の劇的な改善や自然減の劇的な減 少が期待できない中では、東京都市圏と地方との奪い 合いだけではなく、地方における地域間の生産年齢人 口の奪い合いが必要となり、地方創生の観点から本当 に望ましい姿であるのか甚だ疑問な戦略を生み出して います。

3. 総合計画の改革の方向性と経営基盤と してのPDCAサイクルの確立・運用

地方人口ビジョン・地方版総合戦略により、幸運に も総合計画の改革の必要性や重要性が、各団体の企画 部門に理解されやすい環境が生まれました。これから の総合計画は、従来の「実行性」だけでは不十分で、地 域課題解決と地域活力の維持・向上に高い効果を上げ られる「実効性 | を備えることが極めて重要となってい ます。そのためには、この20年間漂流してきた策定方法、 構成・内容、マネジメント方法のいずれにおいても、 総合計画を抜本的に変える必要があります。

総合計画の改革として最初に行うべきことは、策定 作業に入る前に、どのような総合計画とするのかを十 分に検討し明確にすることです。それは、他団体の策 定方針を参考としながら漠然とまとめる従来型の策定 方針では、全く不十分であることを意味します。以下 にそのポイントを挙げます。

- 総合計画が果たすべき機能・役割
- 果たすべき機能・役割を実現するための計画の構成・ 内容
- 果たすべき機能・役割を実現するための計画の策定方法
- 果たすべき機能・役割を実現するための計画のマネジ メント方法

これらのポイントは、相互に密接に関係することに 留意する必要があります。例えば、計画のマネジメン トを行うための分析・評価手法として施策評価を活用 するのであれば、施策評価が可能な計画内容とする必 要があります。また、マネジメントの結果として計画

や予算の見直しを行うのであれば、それらの制度設計 も必要になります。すなわち、総合計画を起点とし政 策の高度化を促進する経営基盤としてのPDCAサイクル のあり方も事前に検討する必要が生じます。

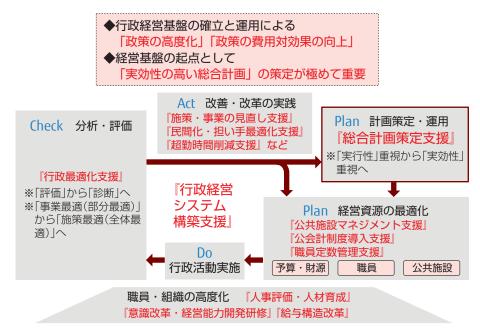
地方公共団体における従来のPDCAサイクルは、事務 事業を対象とした行政評価を中心に、歳出削減を主な 目的とする行政改革の視点ばかり強調されていました。 しかし、本来のPDCAサイクルは、政策の高度化と費用 対効果の向上を両立させる経営基盤であり、総合計画 の策定・見直し、予算編成、分析評価(施策評価等)な どが密接不可分に機能連動する必要があります。すな わち、総合計画の改革は、本来の意味でのPDCAサイク ルの確立・運用を実現するための改革でもあります。

ただし、総合計画およびそれを起点とするPDCAサイ クルの改革は、非常に難易度の高い取り組みです。民 間企業でも、策定した中期経営計画が事後検証されず に作りっ放しの場合が多くあります。中期経営計画に 基づき、実効性の高いPD(Aサイクルを構築・運用でき ている民間企業はどれほどの割合でしょうか。地方公 共団体は、極めて多様で広範囲な政策分野を所管し、 議会・住民・事業者・国・都道府県などの多様なステー クホルダーから過剰ともいえる説明責任を求められ、 法令や各種制度に準拠した事業展開が必要です。また、 施策等の実施による成果と社会経済状況の改善・向上 との因果関係が不明確な中で、数十年先の将来を見通 した地域経営が求められるなど、民間企業とは異次元 の難易度の経営が求められています。それでも、地域 における公共分野の独占事業者ともいえる地方公共団 体は、政策の高度化と経営資源の全体最適化に資する 経営基盤の確立のために、総合計画の改革とPDCAサイ クルの確立・運用に取り組む責務を負っています。

4. 「実効性」重視の総合計画に変革するため の支援

このように、実効性を重視した総合計画を策定し、 策定後の総合計画を適切にマネジメントすることで、

地方公共団体の最上位計画としての 総合計画の改革



■図 政策の高度化と経営資源の全体最適化に資する経営基盤

計画に位置づけられた施策等の実効性を向上させるた めには、庁内の関連制度や組織の権限・責任に関する 非常に多くの問題点やその要因を明確化し、解決する 必要があります。そのため、これまで説明してきた改 革は、庁内の職員だけで推進することは難しいものと 考えます。

富士通総研は、「図 政策の高度化と経営資源の全体 最適化に資する経営基盤」で示した、地方公共団体の経 営基盤の整備・運用に関する非常に豊富な知見と実績 を有しています。これらを活用しながら、実効性の高 い総合計画の策定の支援はもちろんのこと、策定後に 総合計画を起点とする実効性の高い行政経営基盤の構 築・運用の支援に取り組んでいます。特に近年は、従 来型の総合計画の問題点を正しく認識し、実効性の高 い総合計画に改革することを希望する地方公共団体か らの相談が増加しており、その支援を通じて、行政の プロフェッショナルとしての地方公共団体執行部の地 域経営・行政経営の能力向上に貢献することが重要な 使命であると確信しています。



待ったなしの自治体経営改革

人口減少やグローバル化、情報通信革命等、自治体を取り巻く環境は変化していますが、自治体経営の現状に はどのような問題があるのでしょうか?また、行政の最適化に有効な手段として、どのようなものがあるのでしょ うか? 本対談では、「待ったなしの自治体経営改革」というテーマで、北海道大学法学研究科の宮脇教授、株式会 社富士通総研(以下、FRI)の佐々木プリンシパルコンサルタント、櫻田チーフシニアコンサルタントに語ってい ただきました。進行役はFRI公共事業部の石塚事業部長です。 (対談日: 2016年6月17日)



淳:北海道大学法学研究科 教授

櫻田 和子:株式会社富士通総研 公共事業部 チーフシニアコンサルタント 佐々木 央:株式会社富士通総研 公共事業部 プリンシパルコンサルタント

石塚 康成:株式会社富士通総研 公共事業部 事業部長

1. 自治体経営の現状の問題は?

石塚 今回は自治体の行政経営をどうしていくかにつ いてお話しいただきます。私は富士通で32年ほど自治 体担当のシステムエンジニアをさせていただきましたが、 その中で自治体の財政部門の方からは行政経営も厳し くなっているとお伺いしています。宮脇さんは専門家 として自治体の現状と未来をどのように捉えておられ ますか?

宮脇 大きな構造変化は90年代後半にありました。そ れまでは、コスト削減、民間化など行政の仕事のやり方 を見直せば何とかなるという取り組みでしたが、90年 代後半になって人口減やグローバル化とともに本質的 な影響を与える要因となったのが情報通信革命です。 これが組織の意思決定や政策を考えるときの情報の量 と質に決定的な変化をもたらしました。経済社会の活 力構造が変わる「パワーシフト」の発生です。国や地方 自治体ではこれへの認識が遅く、認識されても対応に 時間がかかっており、その影響は様々な官民連携の構 図にも及んでいます。単に規模や領域を見直すだけで は持続性を確保できない状態で、行政機能の体質・構 造を大胆に変えることが求められています。

石塚 特に自治体のトップ層の認識も薄いのかなと個 人的には思いますが。

宮脇 1つはトップ層自身の問題、もう1つはトップ層 に必要な情報が集積しないという組織問題、さらに議 会問題です。本来、行政は長期で物事を考え様々な政 策や公的投資を進めて行くことで、民間の補完やセー フティネットなどの活動を展開します。しかし、政治 や市場のリスクの高まりも含め短期的視野が強まり、 政策自体が不安定になっています。

石塚 佐々木さんは長く行政経営のコンサルティング に携わっていますが、実際どんな感じですか?

佐々木 私がこの業界に入ったのはバブル時代末期の 1991年。経済発展が前提でしたので、携わっていたの は新市街地を整備する計画ばかりで、自治体のお客様 も新規政策に対して活力がありました。しかし、90年 代後半以降は厳しい財政状況のもと、歳出削減のため の行政改革を中心とした行政経営改革に関する仕事が 増えました。今振り返ると、財政の健全性は維持でき ましたが、将来に向けた政策を講ずることができず、 対症療法の改革にとどまっていたのだろうと考えます。

櫻田 私はバブルの時代を知りませんが、それまでの 人口が伸びてきた時代は、新しい街をどう創っていく かということに、行政もコンサルも関わる機会が多かっ たのではないかと思います。でも今は、いかに縮小す るか、リストラするかに主眼が置かれ、新たな街をゼ 口から創造する業務に関わる機会が極めて少ないので、 我々世代はそうしたプランニング能力をきちんと身に つけられていないのではという課題を感じています。

2. 行政改革など個別改革では不十分な理由 ―行政評価ではなく行政最適化へ―

石塚 都市とシステムは似ていますね。バブルの頃は システムを大きくしていきましたが、今はSEもシステ ムを最適化する開発しかしていないので、ゼロから作 るのが難しい。では、行政改革をやっていた佐々木さ んから見て、何が駄目だったのでしょう?

佐々木 財政状況が厳しく大幅な歳出削減が不可欠と なると、事務事業評価のように個々の予算事業のうち 不要なものを見つけるとか、正規職員数の削減により 職員人件費を削減することなどをやっていました。本 来は、不要な歳出を削減して財源を生み出し、その財 源を活用して将来に向けて必要な施策を実施しなけれ ばならないのに、行政改革では健全財政維持のための 縮小均衡となってしまった。地域や自治体にとって本 当によかったのかというと、非常に疑問があると思い ます。

石塚 先日も佐々木さんと「評価」という呼び名も悪い と話していました。人事評価も、評価し続けると相手 の人を縮小させていくだけなので、「行政評価 | すればす るほど小さくまとまってしまうのではないかと。ならば、 「行政最適化」と言い換えようと。

宮脇 今、本当に求められるのは「最適化」であり、縮 小均衡ではありません。

石塚 そういった [最適化] に向けて有効な手段や提言 はありますか?

宮脇 本来、評価制度は有効な手段です。しかし、多 くの自治体で展開している行政評価は、本質的に右肩 上がりの時と同じ体質を持っています。事務事業の優 先順位を決めるのではなく、右肩上がりの時の「皆で一 律増やす | の発想と同様に、「皆で一律減らす・我慢する | が基本です。縮小させる際も、どこを残し、どこを再 編し、どこをやめるかメリハリが決められない。毎年 度の予算編成や評価の中で場当たり的に展開しても、 体系的・戦略的には展開できないため、様々な問題を 新たに生じさせます。これを抜本的に変えるには、意 思決定の前提になる情報の質を変え、住民も含め見え る化することが重要です。最終的に決定するのは、首 長や議会、そして住民です。その意思決定に対して、 公会計改革や行政経営戦略の策定を通じて、新たな情 報を提供し、従来の意思決定との相違点を明確にする こと、そして関心のある住民はもちろんのこと、関心 のない住民の目にも晒していく、いわゆる「見える化」 の充実が重要だと思います。



淳 (みゃわき あつし)

北海道大学法学研究科 教授

日本大学法学部卒業、参議院事務局、経済企画庁、株式会社日 本総合研究所主席研究員を経て、1998年 北海道大学大学院法 学研究科教授、2005~2006年および2011~2012年 同大学公 共政策大学院院長、2007~2009年 内閣府地方分権改革推進委 員会事務局長を兼務。2013年4月から現職。専攻は、行政学、 政策論。

著書:『政策思考基礎講座』『自治体戦略の思考と財政健全化』 (ぎょうせい)、『創造的政策としての地方分権』(岩波書店)、『図 説財政のしくみVer.2』(東洋経済新報社)ほか、多数。

3. 経営資源の改革:公会計制度改革の 突破口は公営企業改革

石塚 私も単式簿記で30年、システムの中身を見ていて、 いくらでもごまかせると思いましたが。新公会計制度(注1) が出てきたとき、櫻田さんは、泣きながら仕分けをやっ ていた伝説をお持ちですが、その辺はいかがですか?

櫻田 昭和60年代から、資産と債務の状況を「見える化し するために、新しい公会計制度を導入すべきという議 論が続けられてきて、総務省は平成19年に通知を出し ましたが、今なお財務書類の作成モデルは転々として います。見える化した結果を、経営に十二分に生かせ るなら、モデルが変わってもそれに合わせていく必要 があると思います。しかし、財務書類を経営判断に活 用できている自治体は、私が知る限りではほとんどあ りません。具体的な活用方法が見えていない中、財務 書類をただ「作ること」が目的になるような状況は避け るべきです。ただ、1つ期待しているのは、自治体は単 年度の現金の流れを中心に予算・決算を作成している ので、過去の投資はあまり重視されませんでしたが、 公共施設のような資産をどう維持していくか、どう再 投資すべきかを考える際に、財務書類の情報を活用で きるようにしたいということです。

宮脇 行政機関は、元々「大福帳」的なフロー概念しか 持たないため、ストックなど新たな概念が認識され定 着するまで時間がかかります。一方で、経済金融環境 や財政状況も急速に変化し、公会計もこの変化に対応 するため見直しを進めることが求められ、様々な指針 が次々と出る原因になっています。自治体経営で強く 求められるのは、今まで先送りしてきた施設の維持更 新費などストックの負担を、料金などフローの負担に 転換することです。これができないと、次の世代に大 きな負担を残し、地域生活の持続性も困難にします。 この実態を議会そして住民も含めて、共有していくた めの情報の改革が求められています。

石塚 財務諸表を自治体のトップの方でもわかるよう にする仕組みは難しいですか?

待ったなしの自治体経営改革

宮脇 英国などでは、ストック情報を意思決定に結び付 けています。日本では単年度主義の下で事務事業のコス トを単年度で切り分けて議会で議決します。確かに財政 民主主義において単年度主義は重要ですが、判断材料と して、例えば各施設や制度の維持管理費や運営費、その 他の間接経費を長期にわたって認識する「ライフサイク ルコスト」を予算書とともに提示し判断する仕組みです。 先送りすることで単年度では健全に見えても、長期的に 見ればむしろ不健全な姿となっている場合が少なくあり ません。こうした情報を意思決定の場に見せていくと、「こ れはマズイのでは」という感覚を持つ人が出てきます。今、 地方財政は日本銀行のマイナス金利政策や国の交付金政 策等でフローの面では表面上改善していますが、ストッ クベースではむしろリスクが拡大している状況にありま す。ストックベースの問題をきちんと見て政治も判断で きる仕組みの充実が喫緊の課題だと思います。

佐々木 一般会計で新公会計制度が活用されるきっか けとして期待しているのは、地方公営企業の改革です。 地方公営企業は、長期間事業が維持できるようストッ クも含めてコスト構造を明らかにする必要があり、企 業会計だからこそ使用料の値上げなどが建設的に議論 できます。管きょなどのインフラを活用し提供する上 水道・下水道事業が突破口になって、他の公共施設で も同じ流れができれば、新公会計が大きく具体的な効 果を生み出すという認識が広がるでしょう。



央 (ささき あきら) 佐々木

株式会社富士通総研 公共事業部 プリンシパルコンサルタント 1991年 株式会社日本能率協会総合研究所に入社。都市政策・ 地域政策に関するコンサルティングに従事。1999年 株式会社 富士通総研に入社。公共事業部で、主に地方公共団体および中 央官庁の行政評価・行政改革・総合計画策定等の行政経営改革、 都市政策・地域政策に関するコンサルティングに従事。

石塚 使用料をとるような施設はほぼ全部公営企業に した方がいいと思いますが、いかがですか?

佐々木 新公会計を整備することで、使用料を決める ときには、ストックベースで持続可能な料金水準を検 討する当たり前の議論が可能となります。

宮脇 上水道は、厚生労働省の衛生基準等は別として、 自治体や地域コミュニティの経営を基本としてきました。 このため、下水道に比べて上水道は経営概念が自治体 でも強い側面を持っています。これに対して、下水道 は河川としての性格もあることから国の支援が多く、 経営概念が相対的に遅れた面があります。この点は、 公会計の改革の適用状況にも表れています。長期のラ イフサイクルコストと収益の関係を見せるときにも単 独の事業ではなく、公立病院、コミュニティバス等公 共交通、ごみ処理、上・下水道、その他の施設も含め コストが比較できるように見せることが重要です。行 政側が特定の施設を狙い撃ちするのではなく、住民に 比較し考えてもらい、自ら議論し選択する流れを創り 出すことです。

4. 経営資源の改革:公共施設マネジメント (ストック資源)

石塚 櫻田さんは公共施設マネジメントをやっていま すが、どうですか?

櫻田 財務書類を作成する際、固定資産台帳の洗い出 しもサポートさせていただく中で、公共施設の情報が 紙媒体で管理され、過去の履歴情報がなかったり、部 署によって把握している面積が違ったり、庁内で統一 されていないことが明らかになりました。洗い出した 情報の一部を公共施設マネジメントの基礎情報として 活用できれば、成果が期待できると思います。

佐々木 公共施設マネジメントは、具体的に何を成果 にしているのですか?

櫻田 1970~80年代までの人口増加に合わせて集中整 備した社会資本は、今後20~30年のうちに一気に更新 時期を迎えますが、多くの自治体が厳しい財政事情を 抱える中、更新費用を賄うことが難しい状況にあります。 限られた財源の中で、公共施設をどう安全に維持するか、 費用低減のために数を減らすのか、減らさずに民間に 運営を委ねるのかといった対応策を選択し、講じるの が公共施設マネジメントです。特に大切にしたいのは、 物理的側面だけでなく、公共施設で提供する行政サー ビスのあり方と併せて改革していくことです。公共施 設やサービスを廃止することばかりに焦点を当てると、 住民や議会から大きな反発が生じます。しかし、このサー ビスは提供方法を変えてみよう、この施設で他のサー ビスと一緒に提供すると効率的かもしれないというよ うに、提供する方法や場所をまちのあり方から考えて いけると、住民や議会にも共感が得られる、未来志向 のまちづくりにつながるのではないかと思います。



和子 (さくらだ かずこ)

株式会社富士通総研 公共事業部 チーフシニアコンサルタント 2004年 株式会社富士通総研入社。主に地方自治体のお客様を 対象に行政経営や地域振興に関わるコンサルティング業務に従 事。新公会計や公共施設マネジメントのほか、総合計画や観光、 産業振興プランなどの各種計画策定を支援。

共著:『「観光 | を切り口にしたまちおこし―地域ビジネスの進 め方』(日刊建設工業新聞社)

宮脇 いわゆる「公共空間」の再編であって、単純なハー ドの再編ではないとのご指摘は重要な点だと思います。 特定の施設、特定の機能の存廃ではなく、機能統合や 機能分担を進め単独の自治体を超えた地域や圏域単位 の空間を認識しネットワークとして結び付くことで、 人の移動が起こり経済社会活動も活発化します。財政面・ 人的面からも単独の自治体単位でフルセットで行政を 展開できる時代ではなく、自治体単位を超えた役割分 担や政策展開をネットワークとして積極的に意図して いく時代となっています。

櫻田 千葉県の某自治体でも、ごみ処理場や火葬場の 共同設置だけでなく、市民ホールのような市民利用施 設も、近隣市と共同で整備していけないかという話が 進みつつあります。今後いろいろな所が追随して広がっ ていけばと思います。

石塚 「連携中枢都市 | の構想がありましたが、今どうなっ ているのですか?

宮脇 残念ですが持続的ネットワークを形成する基盤 とはなりづらい実態です。中軸となる都市、周辺自治 体にとっても前向きのメリットが描きづらく、結局は 中軸都市に人口や経済社会活動が集中し、さらに大き な都市に移動し集中するいわゆるメガリージョンの構 図(分散ではなく1つの大きな都市に集中する構図)から は脱していません。

石塚 文化関係は真ん中の市で、スポーツは自然豊か なこの辺で、というような自治体間の協業はなかなか 生まれないものですか?

宮脇 結局フルセット型で施設等を作ってしまったの が問題で、自分の自治体だけを見て投資を行う感覚が 首長にも行政職員にも議会側にも住民側にもまたまだ 根強く残っています。ただし、施設の老朽化など、そ れが徐々に限界に来ていることも認識し始めています。 重要なのは、一部事務組合や広域連携からさらに進化 させ、単独自治体を超えた機能分担とその連携を実現 する努力が必要となっていることです。自治法もそう した仕組みを徐々に組み込んできています。

佐々木 すべての公営企業や公共施設のフローとストッ クのコスト構造を可視化して提示し、すべてのサービ スを維持するためには、これだけ増税する必要がある とか、受益者負担はこれだけ値上げが必要だとか、値 上げを回避するためには、どれを優先しどれを諦めて もらうのかを提示しなければならない。そのための基 礎資料が新公会計だと思います。

宮脇 料金の値上げは政治的に大変な課題となります。 これまで、様々な公営事業で普通会計から繰り入れを行 い料金を低く抑えるなどの措置をし、住民からはその実 態が見えない状態にありました。料金表は低く抑えた料 金で表示しても、実際に必要となっているコストを明確 に並べて提示し、それを様々な事業で比較して住民に見 せることが重要です。北海道の某市で100円バスの運行 や温水プールの運営に利用者1人当たり数千円~数万円か かる実態を提示し、住民の議論を喚起した例もあります。 料金は安い方が良い。しかし、本来のコストを隠した中 の低料金は、将来の住民の高負担に着実に結び付きます。

5. 総合計画改革

―財政は数字に凝縮された住民の将来の 運命である―

石塚 そのあたりは総合計画でうまくいきますか?

佐々木 20数年前は、新しいハコモノや新市街地を整 備する根拠となる総合計画の策定を支援していたので すが、新しいハコモノなどの整備が難しい現在は、今 実施している施策を作文して計画にまとめるだけです。 これからは、どれに力を入れてどれを諦めるのかが位 置づけられていないと、縮小均衡の未来を作る計画になっ てしまうと猛省しています。

石塚 私も役所で予算システムを作っていて、いろい ろな人から「計画は計画、予算がつくかどうかは別の話 だから」という話を聞きました。

佐々木 予算と連動した計画内容と計画マネジメント が重要との認識が広がっています。

石塚 予算を決める段階では計画を読みもしない様々 なステークホルダーが好き勝手言うので、総合計画を 緻密に作っていても意味がないというのが本音では。 これを血の通ったものにしていくにはどうすればいい のでしょう?

宮脇 多くの総合計画策定では、地域の利害代表と手を 挙げた住民でマッチポンプ型と主観的な意見が交錯する 中で行政主導の総花的な計画が策定されます。こうした 総合計画で行政活動の細かい事務事業まで組み込み、

細部にわたり硬直性の強い体質を形成します。このため、 環境変化に対応した実効性に乏しくなり、総合計画自体 の作成が目的となってしまう実態も少なくありません。 大きく骨太の戦略は住民・議会と共に十分な議論で作成 し、実際の経営は行政側・執行部に任せる役割分担が必 要となっています。財政の定義で「数字に凝縮された住 民の運命」という社会学の定義があります。持続性とは 何か。将来の住民の選択肢を奪うことなく、現在の住民 のニーズを満たすことです。総合計画の機能・目的とは 何か、もう一度、検討すべき段階にあります。

石塚 予算書を読んでいる住民はいないでしょう。入 札業者か財務会計担当SEくらいしか見ないのでは。



石塚 康成(いしづか ゃすなり)

株式会社富士通総研 公共事業部 事業部長

1984年 富士通株式会社入社。自治体財務会計担当SEとして大 都市を担当する傍ら、中小都市向けのPORISIV財務やZAIMS/S などのパッケージを開発。1998年より行政内部事務統合型の IPKNOWLEDGEを企画、開発。2016年より株式会社富士通総 研の公共事業部長に従事。

宮脇 公会計は特殊な分野ですから、そのままでは理 解不能です。予算書は「一読難解・二読誤解、三読不可解」 などと揶揄されます。多くの住民は、公会計に比べれ ば企業会計の感覚を持っています。したがって、行政 分野でも企業会計で表現することが求められます。当然、 民間では「コスト」と言えば間接コストも入れて計算し ないと収益が確保できません。公会計では、直接経費 だけで判断し、間接経費を認識しないため、同じ「コスト」 の言葉でもその意味が大きく異なってしまいます。

石塚 ストックベースの計算はされないですね。庁内 に電算室を構えるシステムを民間のセンターに出すと 本当は高くなります。職員人件費や庁舎管理費という すでに存在しているもののコストがすべて直接経費に、

ストックからフローに変換されて請求書が来るわけで すから。説明しても理解いただけませんでしたが。

宮脇 私も公務員の時代は、人件費はタダという概念 で政策・制度設計をしていました。公務員として採用 された時から民間の視点を学んでいく必要があります。 それでないと、民間化等におけるモニタリングもでき なくなります。

6. PDCAサイクルの高度化の重要性 ―「評価」ではなく「診断」へ―

石塚 職員を指導する必要があるということで、研修 の依頼も増えていますし、FRIも力を入れ始めています。

佐々木 総合計画を丸投げし、コンサルタントが策定 する場合がありますが、そのやり方ではコンサルがい なくなった瞬間に計画が形骸化します。そのため近年は、 総合計画の策定と併せて、政策を所管する職員が自分 達で政策を立案できるように研修・指導・助言などに 力を入れています。コンサルタントのゴーストライティ ングが当然と思っている自治体には評判が悪いですが、 問題意識のある一部の自治体には高く評価されています。

宮脇 総合計画は物凄い情報の塊なのです。管理職だ けでなく若手も総合計画から研修を始めて、自治体の 全体像を理解し、自ら課題を発掘してもらう必要があ ります。若い人も刺激を与えていけば、自分達で考え てくれるので、総合計画と研修を重ね合わせるのも大 きな選択肢だと思います。

佐々木 愛知県の中核市で中堅職員に現総合計画の達 成状況を分析してもらったら、「この内容では達成状況 は検証できない」という結論になりました。次の計画は、 事後に具体的に検証できる内容とする必要性に気づい ていただけました。

櫻田 公共施設マネジメントに関わる職員研修向けに、 自治体や他社コンサル、財団法人と一緒に「行政経営ゲー ム | を作っています。仮想のまちで公共施設の統廃合な どの再編を体験するゲームです。10年ごとに訪れる社 会環境の変化、例えば福祉サービスの需要が高まったり、 学校授業が要らなくなったり、老朽施設の建て替えが 必要になったりといったシナリオを示し、公共施設の 管理、建設コストをどう負担するか、そこで提供する 行政サービスをどうするかをゲーム感覚で学んでもら います。こういう遊び心ある研修に若手層だけでなく、 経営層にも参加いただき、楽しみながら再編を考える 機会づくりを進めています。

宮脇(ぜひ議会でもやってください。

佐々木 議員にも職員と同様に理解してもらう機会は 必要ですね。

宮脇 私の地元の道庁だけでなく、東京の特別区でも 数百人単位で採用を行うケースが多くなります。加えて、 団塊の世代が大量退職し、これまでの職員削減で行政 組織の年代別構成が歪んでおり、従来以上に研修の重 要性が高まっています。しかし、現実の研修は、知る ことを中心とした旧態依然としたものがほとんどです。

佐々木 目先ばかり見るのは誰でもできます。十年先、 二十年先を見て、現状の延長線上の政策で目標に到達 できるのか考え、到達できないなら、政策の軌道修正 を行うのが正規職員の役割です。

宮脇 目先のことをこなすための「知る」研修だけでなく、 長期を睨んで「生み出す」ための研修が重要となります。「知 ること」から「生み出すこと」への進化です。生み出すため には、常に地域を観察し課題を認識する力、そして政策を 創造する力が必要となります。これまでのように国の政策 に上積み・横出しするだけでなく、自ら創造する力の有 無が自治体の持続力を大きく左右する結果となります。

佐々木 PDCAサイクルでは「評価」という言葉が問題だ と考えます。

石塚 人事評価を進めていくと、より矮小化していく イメージですよね。

宮脇 「評価 | はモノサシを当てはめ良し悪しを判断す

待ったなしの自治体経営改革

ることですが、モノサシ自体が不明確だったり、凄く 細かくなりやすく、単なる形式的な進行管理となって しまいがちです。そこでは、辻褄合わせと細分化が繰 り返されることになります。

佐々木 福岡県内のある一般市で10年間、行政改革の 支援を続けています。この市の行政評価の取り組みは成 功事例として全国的にも有名ですが、「評価」ではなく「診 断しという言葉を使ったのと、コンサルタントがヒアリ ングの場で指導・助言を継続して実施してきたことが良 かったと考えます。当初、頑なだった事業担当者も、「こ こが問題だから、これを改善すると、もっと市民に役立 つ事業になると思いますが、どう改善すれば良いでしょ うか?」という会話を何年か続けていたら、ある年から 事前に自らが問題を洗い出し、「この事業はこういう問 題があるから、こう変えていく」という前向きなプレゼ ンの場に変えてくれました。1つの理想形だと思います。

宮脇 「評価」ではなく「診断」という言葉はとても大切 だと思います。診断は相談の意味です。診断結果は、 1つの仮説であり絶対正しいとは言えない。そこに、い ろいろ自ら考えて、さらに進化させていく種が生まれ てくる。「診断」といった言葉にしていくことは非常に重 要だと思います。

櫻田 自治体職員の皆さんは複数の部署を回り、ゼネラ リストになるよう求められている中、職員の指導役でも ある部課長級の方々が、新たな事業づくりに向けた思考 方法や具体的なやり方を職員に教えられない状況である とすれば、コンサルに相談する機会は非常に重要ですね。

佐々木 何年かに1回、事業診断を受けてもらい、「ここ に問題がありそうなので、自分たちでより良くする案 を考えてください」と助言しています。1990年代後半 からモヤモヤしていましたが、ようやく解に気づいた のが、この5、6年です。

石塚 それが新しいコンサルタントの人物像の1つです ね。政策をきちんと考えられる人が役所にも外にもい ない状態なのだと思います。そういう意味で我々の仕 事も肩代わりすることはできなくて、気づいてもらう

まで粘り強くご支援させていただく形かと思います。

宮脇 忍耐強くやって、次の世代が担う20年後くらいで 本当の実を結ぶかどうか、長期戦です。今のフローの恵 まれた状態は続かない。自治体にとっても間違いなく経 済財政面からのショックが来ます。自治体の合併ではなく、 機能分担等を行う中で機能ハブを担える自治体になれる か、そのときの自治体の体力の違いは大きくなります。

石塚 そういう意味で、公共のコンサルタントはどの 方向に向かえばよいのでしょうか?

宮脇 コンサルタントは行政の下請けではなく、行政 の人に考えてもらう、その手伝いをする機能だと思い ます。答えを提示するのは簡単ですが、それでは自治 体自体が育たないし、民間と連携する能力もなくなっ てしまう。答えを出すのではなく、一歩手前くらいの 方向性を示唆して、共に考え共に行動してもらう。「下 請けは行政の指示で作業する」という時代のコンサルか ら脱却し、行政と共に考え行動するパートナーシップ の形成が重要だと思います。

石塚 それは先程の佐々木さんの気づきと符合しますね。

宮脇 先程の行政経営ゲームもいいですね。あれは破 たんしたシナリオもあるのですか?

櫻田 破たんもします。それぞれ違う所管部長の役に なりきり、部門横断での話し合いや議会への説得力あ る答弁をしてもらいます。

石塚 我々が気づき始めた部分を宮脇先生には的確に 表現いただいたので、非常に参考になりました。みな さん、どうもありがとうございました。

⁽注1) 新公会計制度: 「現金主義・単式簿記」による従来の地方自 治体の会計制度に「発生主義・複式簿記」といった企業会計 的要素を取り込むことにより、資産・負債などのストック 情報や、現金主義の会計制度では見えにくいコストを把握し、 自治体の財政状況等をわかりやすく開示するとともに、資産・ 債務の適正管理や有効活用といった、中長期的な視点に立っ た自治体経営の強化に資するもの。



熊本地震から考える災害福祉

株式会社富士通総研 公共事業部 チーフシニアコンサルタント 名取 直美

日本は世界でも有数の自然災害の多い国です。超高齢社会に向かい、核家族化・地域社会の脆弱化が進行する 中で安全・安心な社会として何が必要なのでしょうか? その答えの1つが、富士通総研が厚生労働省の助成を受 けて取り組んできた「災害福祉広域支援ネットワーク」の構築だと考えます。これは、東日本大震災が発生した 2011年に富士通総研が実施した実態調査を契機に議論が高まり、2013年には厚生労働省からの大規模災害時に おける広域的な福祉支援ネットワークとその前提である都道府県内の福祉支援ネットワーク構築の通知を経て、 都道府県・事業者の公民協働で体制構築と人材育成が進められており、4月の熊本地震でもその重要性が確認さ れました。

■執筆者プロフィール



名取 直美(なとり なおみ)

株式会社富士通総研 公共事業部 チーフシニアコンサルタント

都市計画事務所、医療・福祉関連を専門とする設計事務所の調査企画職等を経て、2007年に株式会社富士通総研 に入社。持続性ある高齢社会の構築を目指し、福祉・医療分野の調査研究やコンサルティング、実現策としての公 民協働事業のアドバイザリーおよび関連プロジェクトの立ち上げ等に従事。

能本地震から考える災害福祉

1. 東日本大震災を契機に高まった災害福祉

災害では人命をどう守るかが最重要課題です。よって、 発災直後の「災害による直接的な被災」から命を守る一 次被害を防止する活動として、緊急災害医療の専門性 が高い組織による救命等は公的な体制として整備され ています。しかし、東日本大震災当時、その後も続く 災害の影響による二次被害防止の体制構築は進んでい ませんでした。結果、避難生活導入時に行われるべき 支援の見極めの遅れや避難生活の長期化等がもたらす 二次被害に陥る人々が長期にわたり大量に生まれました。 救命行為等で命が助かっても、その直後から必要とな る介護や援助等を確保するための実態把握、状況や状 態に応じた適切な場所や支援の要否の見極め、それら を支えるマンパワー等がなければ、その命は守られず、 時間経過とともに新たな被害を生みます。この二次被 害を防止し、生活機能確保の支援を緊急的に行うのが、 災害時に提供される災害福祉です。

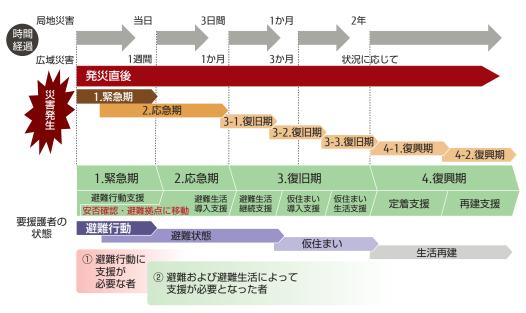
2. 熊本地震直前までの状況

災害時の福祉支援は、災害初期に実態把握を行う先

遺隊的な機能である福祉ニーズ把握、避難者に対するスクリーニング、直接的に支援を行うサービス供給と大きく3つの機能に分かれ、各都道府県は各々の実情に応じた方法で、実施体制、災害派遣福祉チームや支援を行うマンパワー確保等を進めています。

富士通総研の調査研究では各都道府県の体制構築の 支援も行っていますが、災害の直接的な被害、すなわ ち命の危機に対応する医療と異なり、災害時における 福祉の必要性の理解は進まず、当初は都道府県の反応 も鈍いものでした。

風向きが変わったのは、命が助かりながらも避難所の過酷な環境下で落命した人々、長い避難生活や生活環境の変化で状態が悪化して介護需要が前倒しで発生したと考えられる人々、そして、数年経っても災害関連死とされる人々が継続して発生したことが知られるようになった頃でした。そして、2014年の災害対策基本法改正を契機に、都道府県では災害時の福祉支援の必要性への意識が高まり、平成28年3月末現在の弊社調査では29団体が体制構築に取り組み、平成28年度中に取り組むとした3団体を合わせると32団体・全国の3/4に及びました。富士通総研では構築支援として、年に1回情報交換会で情報や意見の交換、情報提供の機会提



●図 災害後の各段階と支援を必要とする者の関係

供等で各団体をつないでいますが、熊本地震発生直前 の平成28年3月の情報交換会では大規模災害時の都道府 県間での相互支援を踏まえた全国統一ルールの策定、 コーディネート機能の必要性が議論されました。

3. 全国初となる災害福祉広域支援の実施

災害時の福祉支援体制構築では、東日本大震災の被 災地である岩手県の取り組みが有名であり、災害派遣 福祉チームの人材育成も進んでいます。また、当時の 支援の経験から、熊本県も体制構築と人材育成に熱心に 取り組み、熊本DCAT (Disaster Care Assistance Team) として災害派遣福祉チームの人材育成も進める等、先 駆的に取り組んでいました。

しかし、熊本地震本震の被害は大きく情報把握も進 まないため、被災時に声をあげることの難しさを自ら の経験で知る岩手県は、熊本DCATの立ち上げが困難で あることを察し、待機状態にあった県内の災害派遣福 祉チームの派遣準備を前震直後から進めておりました。 熊本県からの正式な派遣依頼が届いたのは出発直前で した。この派遣は、全国初の都道府県による災害派遣 福祉チームの正式な派遣であり、第一次チームである 先遣隊派遣、そして次に続く京都府の第一次チームで ある先遣隊派遣の2回に富士通総研も調査研究者として 同行しました。

岩手県災害派遣福祉チームが熊本県入りした直後に、 ようやくその日より活動開始した熊本DCATの数名と県 庁で会えたものの、多くのチーム員が被災しているこ とから他県の事業者系団体の人員を含んで立ち上げた 状況を確認しました。そこで、熊本県とも協議を行い、 災害時の知見を多く持つ岩手県災害派遣福祉チームが 熊本DCATと協働して支援を展開することとし、地域の 実情に精通した熊本DCATと岩手県の被災経験と訓練ノ ウハウが融合した支援が可能となりました。この取り 組みは、熊本県より依頼のあった益城町で行われ、5月 中旬まで続いた岩手県災害派遣福祉チームの第5次まで の派遣だけでなく、同じく熱心に取り組んでいた京都



熊本DCAT・岩手県災害派遣福祉チームによる

府による5月末までの災害派遣福祉チームの第3次まで の派遣へと展開されました。これは被災地で減じた機 能を広域間で自律的な支援を行うことで補完・代替す るとした本来の広域支援の姿であり、今後想定される 大規模災害の対応策として数々の示唆を与えるもので した。

4. 熊本地震で改めて確認できた災害福祉の 重要性

熊本地震では、改めて次のことが確認できました。

■ セーフティネットとしての体制構築であることの 重要性

発災直後から多くの団体が被災地に入り活動を行い ましたが、個別の関係性や関連団体内による事業所支 援にとどまる等、活動範囲が限定的な状況も見られま した。しかし、超高齢社会の日本では要配慮者も多く、 一般避難所の環境整備が不可欠であり、都道府県が構 築する災害時の福祉支援体制は一般避難所支援を意識 した公的なセーフティネットとして整備される必要が あります。

立ち上がりこそ時間を要したものの、熊本県では平 時に体制構築を進めていた経験から、外部からの支援

能本地震から考える災害福祉

を受けて機能確保し、二次被害の発生・拡大の防止を 進めました。事前の体制づくり・認識があったからこ そ支援の受け入れもスムースに進んだと考えられ、事 前に取り組むことの重要性が再確認されました。

■災害時にも稼働する体制であること

被災時に体制を稼働させるには、体制構築に関わる 各種団体等による事務局機能の補完や代替策を予め考 えておく必要があります。大規模災害の場合、それら を行い得る人々を外部から受け入れる可能性があるこ とも十分に理解し、それも念頭に置いた体制づくりが 必要です。

■基礎自治体・地域住民への展開策・浸透策の推進

一般避難所の管理は基礎自治体、そして住民です。 たとえ都道府県内での体制があっても、基礎自治体・ 住民らの十分な理解がなければ支援活動は困難、もし くは活動開始までの説明や調整に貴重な時間を要する こととなります。

被災時の説明や協議は時間のロスであり、それを防ぐには、体制が当然のものとして当初より認識されている必要があります。

■活動の環境整備

被災自治体が外へ支援要請を出すことは困難であることを見越し、大規模災害の発災直後の支援ではプッシュ型も想定しておく必要があります。しかし、災害時の福祉が災害救助法の対象として明確に書かれておらず、都道府県には自団体以外の広域支援に向かうことへのためらいがあります。

今回の状況や活動実態から、災害救助法を所管する 内閣府と厚生労働省は協議を行い、熊本地震における 一般避難所への介護人材等の派遣は災害救助法の対象 となることが熊本県事務連絡で示されました。この前 例は今後の災害でも踏襲されると考えられますが、自 動的に動くシステムとするにはさらなる明確化が必要 です。

5. おわりに

日本には毎年のように自然災害が発生し、その度に 高齢者や障害者等の要援護者がクローズアップされて います。南海トラフを震源とする大地震や首都直下型 地震等の大規模災害は、いつ起きても不思議ではあり ません。こうした教訓を活かし、超高齢社会下にあっ ても強い社会を公民が共に作り上げることは、現在の 日本に必要不可欠です。

さらに、災害時においてのみ稼働する機能ではなく、 平時から災害時を見越した体制づくりが必要です。熊本地震でも、災害派遣福祉チームは、各福祉専門職が 連携するだけでなく、地域包括支援センター、在宅医 療の医師らとも連携して支援を行う等、この体制が平 時の地域包括ケアシステムの延長上にあることが確認 されました。今後は、より強固な体制づくりを、これ からの地域包括ケアシステム構築も睨みながら公民が 協働して進めることが重要です。



地方自治体の資産改革に向けた実践的取り組み 一総合管理計画からその具現化に向けて動き出すために一

株式会社富士通総研 公共事業部 チーフシニアコンサルタント 櫻田 和子

2016年度中には、概ねすべての自治体が「公共施設等総合管理計画(以下、総合管理計画)」を策定し終える見 込みです。今後はこの計画に基づき、具体的な資産改革に切り込んでいかなければなりません。しかし、計画の 熟度には自治体間でバラつきがあり、計画の具現化に踏み込める自治体がどれほどあるかは未知数の状況です。 多くの自治体職員の方々が、次のステップに進めるうえでの様々な障壁に頭を悩ませているのではないでしょう かっ

本稿では、計画の具現化に向けて踏み出すうえでのポイントをご紹介します。

■執筆者プロフィール



櫻田 和子(さくらだ かずこ)

株式会社富士通総研 公共事業部 チーフシニアコンサルタント

2004年 株式会社富士通総研入社。主に地方自治体のお客様を対象に行政経営や地域振興に関わるコンサルティン グ業務に従事。新公会計や公共施設マネジメントのほか、総合計画や観光、産業振興プランなどの各種計画策定を

共著:『「観光」を切り口にしたまちおこしー地域ビジネスの進め方』(日刊建設工業新聞社)。

1. 形骸化が懸念される総合管理計画

高度経済成長期の人口急増とともに、暮らしを支え る社会基盤整備は急速に進み、その整備率や提供する 便益は今や世界を凌ぐ高い水準となりました。しかし、 それらの老朽化による事故事例が目立ち始めており、 今後10~20年のうちに維持更新需要は激増すると見込 まれます。一方、多くの自治体では厳しい財政事情を 抱え、膨大な維持更新費用を賄うことが難しい状況に あります。そのため、経営的視点に立ち、限られた財 源でどのように行政サービスを提供するか、それに必 要な公共施設をいかに最適化するかといった、公共施 設マネジメントによる資産改革が不可欠です。

2014年の総務省からの通知を受け、全国自治体では 公共施設マネジメントの方針を示す「総合管理計画」の 策定を急ピッチで進めています。2016年度中には 99.4%が策定し終える予定(注1)ですが、計画を具現化し ていくハードルは高く、ここからが正念場と言っても 過言ではありません。一方、計画の熟度は自治体間で 大きく高低の差があり、国からの交付金や起債を認め てもらうための形ばかりで、目指すべき資産改革には 踏み出せない自治体が少なくないものと推察します。 今後は、こうした計画を形骸化させないことが大きな 課題であると考えます。こうした認識のもと、富士通 総研は、自治体の資産改革の具現化につながる、実行性・ 継続性のある計画策定とともに、その後のお客様の具 体的な行動を促す仕組みづくりに注力した支援を行っ ています。本稿では、そうした具現化に向けた仕組み づくりについてご紹介します。

2. 計画から具体的な資産改革につなげる 仕組みづくり

- (1) 施設を長く・安全に使い続けて、コスト低減・平準 化を図る「施設保全」
- 予防保全型保全ルールの構築と保全優先順位の明確化 多くの自治体では、建物に何か不具合が生じた都度

修繕する「事後保全型」の管理を行っています。この場合、 見た目は軽微な損傷に見えても、実際は躯体まで侵食 されていて、結果的に工事費用が膨らみ、耐用年数ま で機能を維持できないことがあります。また、劣化の 進行に気付かず、倒壊して人身事故につながる例も見 られます。さらには、都度予算申請するため、どの程 度資金を確保すべきか予測が難しく、必要な工事が先 送りになることも多く見られます。そのため富士通総 研では、定期的な点検と診断を行い、問題が軽微な段 階で発見し適切に対処する、「予防保全型」の業務に転換 できるよう、財政と連動した新たな保全ルールの構築 をご支援しています。

この保全ルールでは、建物部位ごとの管理基準、建 物の点検方法とそれに基づく保全業務全体の流れ、改 修および建て替え工事の実施サイクル、保全の優先順 位を明らかにしています。これにより、事故リスクの 回避、改修コストの低減や長寿命化、限られた財源内 での優先すべきものの精査によって将来コストの平準 化を図り、計画的な予算確保につなげています。

■ 施設の所管職員が自ら建物の点検・管理ができるツー ルの整備

予防保全型の建物管理を行ううえで重要なことの 1 つは、定期的に建物の健康状態をチェックすること です。地方自治体の多くは、公共施設の点検ルールが 曖昧で、使用上の不都合が生じるまでは、あまり手を 加えたり劣化具合を確かめたりしません。しかしながら、 安全かつ有効に施設を活用するためには、物理的実態 をきちんと把握し、適時修繕や改修等を行う必要があ ります。そのため富士通総研では、技術的知見のある 企業と連携し、簡易でも職員により劣化状況を把握で きる簡易劣化診断手法を構築しています。また、建物 部位ごとに点検方法をまとめたマニュアル等の整備や 実地研修の機会を設けています。これにより、施設を 所管する職員が自ら適切に点検・管理ができる、建物 管理スキルの向上につなげています。



●図 行政経営ゲーム

(2) 施設の数や機能等の見直しにより需給バランス改善 とコスト低減を図る「施設再編」

■ 施設保全と施設再編を連動した、ロードマップの明確化 公共施設マネジメントを具体的に進めるためには、施 設保全の観点から大規模改修や建て替え工事等の予定 と、施設再編の観点から需給バランスに応じた再配置を 一体的に考え、いつ・何をするかを具体化したロードマッ プを明らかにする必要があります。ロードマップの作成 にあたっては、単に再編の方向性や実施時期を整理する だけでなく、全施設の将来コストの試算結果に、再編に より見込まれるコスト効果を反映し、実施時期や規模が 実現可能かを数値上で検証することが重要です。公共施 設マネジメントは長期的な取り組みになることから、実 行段階で具体的な保全・再編の状況を反映し、適時ロー ドマップを見直すことで、実行力を保ちながら継続的な 展開につなげていくことが期待されます。

■ 庁内の理解を得て、職員1人1人の行動につなげるため の意識醸成

実効力を持って施設再編を推進するためには、施設所 管課との合意形成を図ることが不可欠です。公共施設の 実態と今後の方向性について正しい理解を図り、所管す る施設について例外なく統廃合等を含めたあり方の見直 しが必要であることを再認識してもらうことが重要です。

富士通総研はその一環として、全庁横断での職員研修の 場を設けています。ここでは公共施設マネジメントに関 する講義とともに、行政経営ゲームを実施しています。 これはさいたま市様の公共施設ゲームを基に、(一財)地 域総合整備財団様や川越市様とともに改版したものです。 人口や財政状況の変化に応じてどう再編していくかを、ゲー ム感覚で擬似的に体験し、グループでの話し合いによっ て解決策を導き出します。建物とサービスの両面から公 共施設を捉え、未来に何を残し、どのようなまちを目指 すかを財政的視点も踏まえながら考える機会につながり、 施設再編に関する円滑な合意形成に役立っています。

3. 資産改革によるまちづくりに向けて

公共施設マネジメントによる資産改革は、早期に具 体策を講じることが望まれますが、中長期的スパンで 展望を描き、じっくり腰を据え、継続して取り組んで いかなければなりません。本稿が、具現化に向けた次 のステップに進む自治体の皆様のお役に立てると幸い です。富士通総研は今後も引き続き、よりよいまちの 未来の創造に向けて、公共施設マネジメントに取り組 む自治体の皆様をサポートしてまいります。

⁽注1)総務省「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調 査(結果の概要)/平成28年4月1日現在」による



地方公共団体におけるデータに基づいた 政策立案の重要性

データ分析スキルと政策思考力の養成による地域課題の解決

株式会社富士通総研 公共事業部 アシスタントコンサルタント **鬼澤 翔太**

人口減少と地域経済の縮小の克服に向けて、地域に関する様々なデータを「見える化」し、地域の特性に即した取り組みの実施を支援するため、国が「地域経済分析システム(RESAS)」の提供を開始するなど、データによって客観的に証明された根拠(エビデンス)に基づく政策立案・評価(Evidence Based Policy)に注目が集まっています。本稿では、地方公共団体が統計資料などの客観的なデータを利活用し、地域の現状を正しく把握したうえで、本質的な課題・要因に対して有効な政策を展開していくために必要な地方公共団体の職員のデータ分析スキル・政策思考力の養成・向上の重要性について考察します。

■執筆者プロフィール



鬼澤 翔太 (きざわ しょうた)

株式会社富士通総研 公共事業部 アシスタントコンサルタント

2013年 富士通総研入社。主に地方公共団体や中央官庁等の公共分野を対象としたコンサルティング業務、調査研究業務に従事。

特に、総合計画・地方版総合戦略等の行政計画策定や、業務改革をはじめとする自治体経営に関するコンサルティング業務のほか、広域連携や産業振興・地域振興等に関する調査研究業務を手掛ける。

1. はじめに

従来の右肩上がりの時代では、増え続ける税収の配分や計画事業の管理が行政の主目的となり、データから地域の現状を正確に把握し、地域の課題・要因の本質的解決に向けた有効な施策・事業の検討までは視野が広がりませんでした。一方、今日の地方公共団体では、限られた人的・予算的資源の中で効率的・効果的な施策を迅速に実施することが求められています。また、少子高齢化・人口減少の進行によって、地域を取り巻く環境がさらに厳しくなることが見込まれる以上、目先の課題だけではなく将来を見据えた自治体経営が必要となります。

地域の現状や課題・要因を正確に把握し、課題解決に向けて有効と考えられる政策を検討する際に重要な基礎資料となるものが、社会情勢や地域内および関連する周辺地域の状況把握のために用いる統計データや、総合計画をはじめとする各種行政計画、事務事業評価書などの各種データです。地方公共団体においては各種データの分析を通して、地域の現状はもちろん、地域の問題・課題を引き起こしている要因や与える影響の多寡を見極めるとともに、分析結果を具体的な政策・施策・事業の立案へ結びつけていくことが必要不可欠

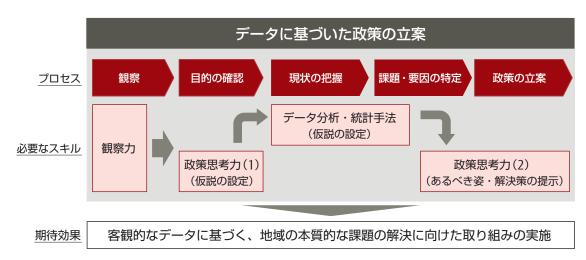
となります。

データに基づいた政策立案のプロセスと、 各プロセスで必要となるスキル

データに基づいた政策立案のプロセスと、各プロセス でどのようなスキルが求められるかを**図1**に示します。

政策の検討は、日々の業務や生活、コミュニティとの関わりの中で感じた地域の変化や違和感を観察することから始まります。観察の結果をもとに、地域の現状・課題について「仮説」を設定し、データ分析はその検証のために実施します。データ分析においては、手持ちのデータを分かりやすく可視化することに重点が置かれがちですが、本来の目的はデータの利活用による意思決定にあります。いきなり闇雲に手元のデータの分析・加工を行うのではなく、「何を明らかにするための分析なのか」を明確にしたうえで作業に取りかかることが不可欠です。

次に、データの分析結果から地域の現状を把握する とともに、地域の課題やその要因、関連する要素を洗 い出すことが必要となります。政策は「理想と現実をつ なげる手段の集まり」であり、データ分析で明らかにし



●図1 データに基づいた政策立案過程の概要

地方公共団体におけるデータに基づいた 政策立案の重要性

た地域の現状・課題・要因に対して、政策によって目 指すべき状態(目的)を明確化するとともに、政策の対象・ 手段・権限・財源について検討することが重要となり ます。特に、政策の目的の明確化と対象の絞り込みは、 政策立案の方向性や効果を大きく左右するため、客観 的データに基づき徹底的に検討を行うことが求められ ます。

以上のように、データに基づいた政策立案においては、 仮説を持って検証のためにデータ分析を実施すること、 データ分析から課題の要因を洗い出し、有効と考えら れる解決策の立案につなげることが重要となります。

3. データ分析スキルと政策思考力が 両立していない場合に想定される事態

(1)活用につながりにくい住民意識調査(注1)

地方公共団体が政策立案・行政計画の策定時などに 実施する住民意識調査は、社会情勢の変化などに伴い 多様化・複雑化する住民の意識を調査することを目的 としていますが、住民の意識を尋ねる設問が多く、施策・ 事業効果による指標変化なのか、住民意識変化による 指標変化なのかが特定しづらくなっていることが多く あります。調査によって何を明らかにするのか、その 活用方法についても仮説を設定していないため、指標 動向の背景要因の整理につながっていません。

設問では、意識ではなく行動を問う設問を多くする とともに、その要因までを把握するための設問設計が 重要です。そのうえで、各所管課が保有する施策・事 務事業情報を併せて活用することで、結果に影響を与 えている要因を特定するなどし、対象者の属性別の動 向を見極めることで施策・事務事業のマーケティング 観点からも住民の意向に即した有効な施策・事務事業 の展開が期待できます。

(2) 両者に整合性のない地方人口ビジョン・地方版総合 戦略^(注2)

地方人口ビジョンでは実績ベースの人口推計のほか、 政策の効果を見込んだ場合の人口の将来展望(展望人 口) を算出しています。政策思考力に欠けた地方人口ビ ジョンでは、その展望人口において、急激な出生率の 上昇や政策的コントロールの困難な進学・就職による 若者の転出の抑止など、地域にとって都合の良い条件 設定によって、歪められた地域の将来像が示されてい ます。

もちろん、地方版総合戦略において「都合の良い条件 設定」を実現し得るだけの方向性や施策・事業が示され ていれば問題ありませんが、効果の有無の検証と無関 係に既存事業が転記されているものや、住民参加手法 などを通してまとめられた一部の住民の主観的意見を 事業として安易に並べたものなど、両者の内容が噛み 合っていない場合がほとんどです。

地方人口ビジョンでは人口データの分析を通して、 地域の人口変動に影響を与えている住民の属性(年齢・ 性別など)を整理しています。地方版総合戦略においては、 データに示された地域の人口変動の課題:要因を踏まえ、 人口変動の要因は政策的コントロールが可能か、有効 と考えられる新規事業と既存事業の整合性は確保でき るかなど、目指すべき状態に向けて、誰に対して転入増・ 転出減の施策を実施すべきかの政策思考力による判断 が求められます。

4. おわりに

以上、本稿では、データに基づく政策立案に求めら れるデータ分析スキル・政策思考力の養成・向上の重 要性について整理・考察してきました。客観的データ を政策立案に利活用するためには、データ分析を行う 目的や検証すべき仮説を明確にしたうえで、データ分析・ 統計手法によって地域の現状を把握するとともに、職

員ひいては地方公共団体総体が政策思考力を働かせる ことで、地域のあるべき姿や課題の解決策を自ら追求 することが重要です。したがって、データの分析スキ ルと政策思考力の重要性・関連性を明らかにしたうえで、 職員研修や人材育成の実施によって、地方公共団体職 員の政策思考力を養成・向上することが急務だと言え ます。

富士通総研では、一般市から政令市まで、全国の様々 な規模の地方公共団体において地方創生支援や自治体 経営確立支援に取り組んでいます。これまでの実績を 生かしたコンサルティングはもちろんのこと、職員の 政策思考力の養成を目的とした研修・人材育成の支援 まで包括的な支援が可能です。将来を見据え、地域の 課題の解決に向けて実効性・実現性の高い支援をご希 望の際には、是非ご相談いただければと存じます。

(注1)住民意識調査の活用に関しては、下記を参照。

若生幸也「住民意識調査の新たな庁内活用のあり方 一デー タに基づく仮説設定・検証による政策の進化に向けて一」『政 策研究10月号』2015年10月 http://www.pppnews.org/files/research/2015/

re2015_7_151025.pdf

(注2)人口推計の活用に関しては、下記を参照。

鬼澤翔太「地方自治体における人口推計結果の評価・活用の あり方(1)―地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定を地 方創生につなげるために一」『政策研究3月号』2016年3月 http://www.pppnews.org/files/research/2015/ re2015 12 160325.pdf

「地方自治体における人口推計結果の評価・活用のあり方(2) 一地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定を地方創生に つなげるために一」『政策研究4月号』2016年4月 http://www.pppnews.org/files/research/2016/ re2016_1_160425.pdf

◆参考資料

- 宮脇淳『政策を創る!考える力を身につける!「政策思考力」基 礎講座』2011年7月
- 早田豪「地域経済分析システム(RESAS: リーサス)の可能性」『行 政&情報システム』2016年6月、p.2-p.8
- 柏木吉基「ビジネスリーダー・意思決定者のためのデータ分析/ リテラシー」『行政&情報システム』2016年6月、p.19-p.24
- 村上文洋『「資源」としてのデータを考える③ データの重要性 に気づく』(一般社団法人オープン&ビッグデータ活用・地方創 生推進機構 http://www.vled.or.jp/column/2016/001376/)



城と都市

一城を中心とした日本の街づくりの歴史一

株式会社富士通総研 公共事業部 事業部長 石塚 康成

古代日本語の「しろ」とは、依代には神が宿り、苗代では稲が育つように「囲われた特別な区域」を指しました。 かたや中国の「城」は集落の周りを防御のために「土を盛って」囲んだことをその起源とします。その「しろ」に「城」 の漢字が与えられたのは平安遷都の頃です。山河で囲まれたという山代(山背)の地名に都城の意義を加えて山城 と表記したのが「城=しろ | の始まりとされます。あとは勝手な推測ですが、糊代のように特に空けておく場所と いう意識から「しろ」は「白」という色の名前にもなったのかなと思っています。

本コラムでは、城の歴史と街づくりについて考察します。

■執筆者プロフィール



石塚 康成 (いしづか やすなり) 株式会社富士通総研 公共事業部 事業部長

1984年 富士通株式会社入社。自治体財務会計担当SEとして大都市を担当する傍ら中小都市向けのPORISIV財務や ZAIMS/Sなどのパッケージを開発。1998年より行政内部事務統合型のIPKNOWLEDGEを企画、開発。2016年より 株式会社富士通総研の公共事業部長に従事。

1. 城郭建築の完成と政庁の誕生

柵で囲った古代の城から土盛りして櫓を建てた中世 の城まで日本の城の発展をたどることはできますが、 日本の城を一気に進化させたのは織田信長でした。技 術は緩やかに滑らかに進歩すると思っている人も多い ようですが、そうではなく、ある時に突然変異のよう に一気に進化するものです。

信長は安土城で山をすべて石で固めたようにふんだ んに石垣を築きました。近世の石垣は寺院が始まりで、 同じ近江に戦国時代に築かれた観音寺城がありますが、 信長はその石工集団である穴太衆を用い、それまでの 石垣が高さ1~2mだったものから5m、10mと高くしま した。それは建築面にも影響し、土塁だと周辺部は崩 れる恐れがあるので建物はひと周り内側に建てないと いけませんが、石垣だとその天端ぎりぎりに柱を立て ることができます。斜面を固めるという石垣の用途が 建物の土台へと変化して、高層建築が可能にもなりま した。安土山上に壮大な天主が建ったのはその表れです。



写真1 安土城大手門脇石組

さらに信長は城や櫓の屋根を瓦で葺かせました。そ れまでは板か草葺きでした。瓦は寺社で使われていて、 奈良に専門集団が残っていたので、大量に作らせたよ うです。面白いのは、それまでは粘土を糸で切っては 焼いていたのが、この頃から粘土を切るのに針金を用 いるなど生産革新が起こっています。建物が瓦で耐久 性を持つと同時に金箔が貼られて装飾性も備えるよう になり、見栄えという面でも城が非常に壮麗な印象を 持つようになったと思います。また、信長は安土の天 主の内部を書院のように障壁画で飾らせます。城は物見 櫓であり、戦いのための使い捨ての急場しのぎのもので、 戦に敗れれば焼いてしまうため、それまで城の内装にそ んな手間をかけることはありませんでした。安土から城 が永続的な建物、「政庁」に変化した気がします。

2. 城を中心とした街づくりの始まり

この信長の城造りのコンセプトが大坂城などに継承 されると同時に、秀吉の全国統一の過程で一気に全国 に波及します。各地に石垣に天守という城ができます。 最初、天空の城こと竹田城のように中世そのままに山 上に見事な石垣が作られましたが、やがて「政庁」とし て便利な平地や海岸沿いに作られるようになりました。 毛利氏で見てみると、戦国の雄、毛利元就は安芸高田 にある吉田郡山城という先祖伝来の城を晩年まで拡張・ 整備していましたが、その孫の輝元は河口の交通便利 な平地に城を作り、五層天守を建て、その城を中心に 城下町も整備して、今の広島ができたのは言うまでも ありません。

大阪の町の始まりは海運も便利な地に城を築いた石 山本願寺で、信長との11年もの戦争に耐えた堅牢な要 塞でしたが、信長に屈して退去する時に火を掛けたため、 3日3晩燃え続けて失われました。大坂を次の本拠地に と考えていた信長はとても悔しがったそうです。面白 いのは、信長が本能寺に倒れた直後、一族が安土城を 退去する時や、次に入城した明智軍が秀吉との合戦に

城と都市

出かける時も安土城はそのままにしています。秀吉は 安土城を無傷で接収しようと乗り込みますが、その前 日に残念ながら何者かにより天主が焼かれました。軍 事的な緊張がなければ、安土城も大切に継承されてい たと思います。

城は政庁になると同時に、城主の私有物から公共施 設へと意識が変化しています。前述の広島城も関ケ原 の西軍総大将の輝元が負けて長州に押し込められた時 には、そのまま東軍の福島正則に引き渡されています。 輝元の天守は浅野家に引き継がれて、戦災で倒壊する 昭和まで現存していました。

3. 城づくりから地域経営への転換 ―都市の誕生―

江戸城は有名な振袖火事で天守などほとんどが焼け ます。殿舎は速やかに再建されますが、天守は再建さ れませんでした。幕閣の多くは「威厳がなくなる」と天 守再建を主張しましたが、偉大な指導者であった保科 正之は「天守は安土で初めて作られたが、軍事的に効用 があったわけでもない」「江戸城という政庁は要るが、 天守は不要|「家を失った町民たちに金をかけるべきだ| と却下しました。江戸はもう都市の象徴の天守が無く ても町として自立し始めているという意識だったのか もしれません。

城は武士階級による行政活動の中心で公務員的な侍 たちの消費も多分に大きく、また楽市・楽座のような 自由な経済取引が町の発展も促しました。信長の城下 は犯罪者に厳罰が下されたので、盗難の心配もなく商 人は荷物を横に置いて昼寝していても大丈夫だったと いうのを読んだことがあります。城下では安心・安全 も保証されていたのでしょう。

徳川幕府開設当初にすでに江戸は当時のロンドンの 4倍近い市域を持つ世界最大の都市でした。京都、大坂、

仙台もロンドンを凌ぎ、名古屋、金沢はパリより大き な都市だったようです。江戸城や名古屋城などを造っ た棟梁の中井正清は「琵琶湖の水位を少し下げれば近江 の水田をもっと増やすことができる」などと考えていた そうで、城づくりと地域経営が意識の上ではほとんど 一体化しているのが面白いと思います。

4. 都市の象徴から「しろ」に戻った城址

城の数が最大だったのは大坂の陣の頃で、全国にお よそ3,000あったそうです。平成の大合併の前の市町村 の数にほぼ相当します。豊臣家が滅ぶと、幕府はもは や戦国時代には戻らないと判断して一国一城令を出し たため、城は170に絞られます。さらに災害などで天守 が失われても幕府に気を遣って再建されなくなり、明 治維新でさらに多くが壊され、昭和まで天守が残った 城は20でした。それも空襲で失われ、現在残るのは12 しかありません。世界遺産の姫路城も焼夷弾が最上階 に引っ掛かっていたそうですが、町をあげて不発弾を 運び出し助かったようです。



●写真2 彦根城堀端

城好きとしては江戸城天守再建を主張した幕閣の気 持ちがわからなくもありません。やはり城には天守が 欲しいです。そう思うと興味深いのは復興天守です。 戦前に建ったのは岐阜、大阪、郡上八幡、伊賀上野で すが、終戦後の高度成長期には日本のあちこちに鉄筋 コンクリートなどで次々と天守などが再建されました。 図面や古写真を基に復元されたものもありますが、半 数は根拠のない姿形をしています。ただし、貧しくて 苦しい戦後の時代に自分の町にお城ができるというの は多くの人に夢を与えるものだったでしょう。

こうしてこれまで日本の都市の中心となり続けてき た城ですが、今や皇居をはじめ各地の城址は史跡や公 園となり、都会の中心にありながら、現代文明に塗り つぶされない空白の場所として生き残っています。気 高さを保ちつつ、これからは人々の魂の依代として生 き続けるように思えます。

知創の杜バックナンバーご紹介

知創の杜

検索

http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/resources/magazine/



メルマガ会員登録

FRIメールニュース

検索

http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/resources/news/FRImailnews.html

ビジネスに役立つ情報を 毎月第1火曜日にお届けします。

- → オピニオン
- → 研究レポート
- → コンサルティング事例
- → サービス紹介
- → セミナー案内



www.fujitsu.com/jp/fri/

株式会社富士通総研

FUJITSU RESEARCH INSTITUTE

〒105-0022 東京都港区海岸1丁目16番1号 ニューピア竹芝サウスタワー TEL:(03)5401-8391 FAX:(03)5401-8395

本誌に掲載する「内容」および「情報」は過去と現在の事実だけでなく、将来に関する記述が含まれています。これらは、記述した時点で入手できた情報に基づいたものであり、不確実性が含まれています。したがって、将来の業務活動の結果や将来に惹起する事象が本誌に記載した内容とは異なったものとなる恐れがありますが、当社は、このような事態への責任を負いません。読者の皆様には、以上をご承知いただくようお願い申し上げます。

「知創の杜」の一部または全部を許可なく複写、複製、転載することを禁じます。