

# 条例制定の具体例：トップダウン型型

## 神奈川県受動喫煙防止条例

- 契機
  - 2003年 WHO タバコの規制に関する世界保健機関枠組条約
  - 2003年 健康増進法施行
    - 25条「学校、…官公庁施設、飲食店その他の多数の者が利用する施設を管理する者は、…受動喫煙（室内又はこれに準ずる環境において、他人のたばこの煙を吸わされることをいう。）を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」
    - 施設管理者の努力義務、喫煙者のマナー
  - 松沢知事の選挙公約（2007年）
- 課題設定過程
  - 受動喫煙に関する施設調査
  - 県民意識調査
  - → 立法事実 に
- 立案（基本設計）段階
  - 検討委員会立上げ（神奈川県公共的施設における禁煙条例（仮称）検討委員会）
  - ふれあいミーティング
  - 2008年4月：「条例の基本的な考え方」発表

## 詳細設計段階

- 立案（詳細設計）段階—法律・市町村との調整
  - 憲法・健康増進法との論点整理
    - 喫煙の自由（憲法13条）、営業の自由（憲法22条）
    - 健康増進法の上乗せ 厚労大臣の答弁
  - 市町村との意見交換
- 条例骨子 案の作成
  - 名称 禁煙条例→受動喫煙防止条例
  - 第Ⅰ種施設（官公庁、学校、病院）、第Ⅱ種施設（飲食店、ホテル）
  - 秩序罰（not 行政刑罰）
- →県議会で議論 パブリックコメント 市町村や事業者への説明

## 詳細設計段階

- 県外からのバックアップの動き  
日本医師会からの声明、WHO事務局長からのメッセージ
- **条例素案**の作成 2008年12月
  - 小規模事業者への影響 100平米以下
  - 喫煙区域と非喫煙区域の比率
  - 会員制施設の取扱い
  - 罰則の額
  - 分煙施設設置のための支援
- 条例素案の修正
  - 特例第2種施設の規定 努力義務に
  - 小規模事業者への支援、条例の周知徹底

## 決定段階

- 議会への条例案提出 2009年2月
    - 県議会の修正案
      - 特例第2種施設の範囲の拡大
      - 第2種施設の罰則不適用
    - 知事と議会の調整
    - 議長あっせん案
  - 議会可決 2009年3月
 

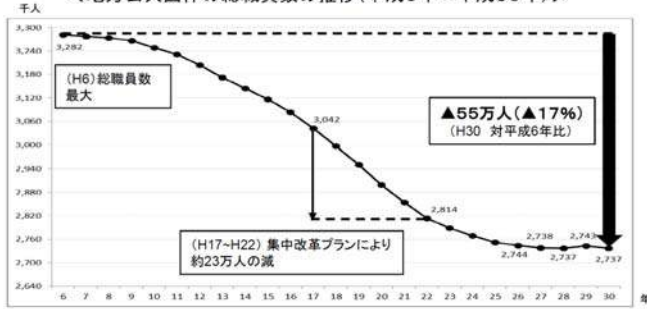
**政策波及→兵庫県，東京都  
改正健康増進法成立**
  - 条例の施行と見直し
  - 罰則
  - 条例周知の取組み
- レポート課題の選択肢の一つ**

# 条例制定の具体例：**ボトムアップ**型 神奈川県土砂適正処理条例

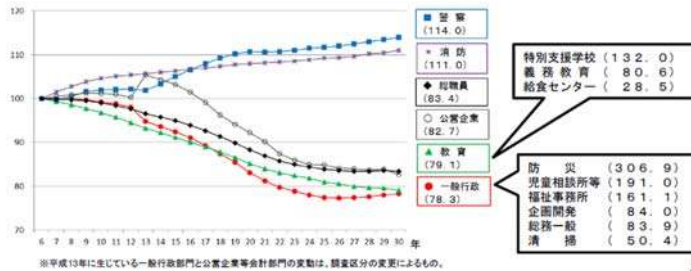
- 契機 地域共通の課題
  - 建設発生土≠一般廃棄物、≠産業廃棄物 …廃棄物処理法の対象外
  - 1994年建設発生土処分場の立地に関する指導基準制定
    - 効果なし
  - 1997年～神奈川県建設発生土総合対策会議
- **建設発生土** 対策行政の目的と手段
  - 土砂の発生抑制と適正な有効利用
- 1997年 千葉県条例制定
  - 千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例
- 神奈川県内 14 市町で対象条例が制定

- 条例制定過程での検討点
  - 関係法令
    - **廃棄物処理** 法 との関係
  - 県条例と市町村条例の関係
    - 市町における残土条例
    - 一定の限界 広域的、県警との連携
  - 土砂の搬出
  - 土砂の搬入 土砂の埋立て行為
  - 土砂搬入禁止区域
  - 条例の実効性確保
- →条例制定1999年

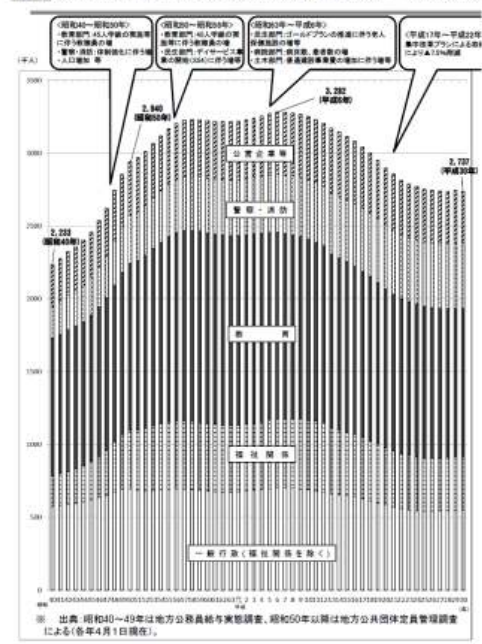
&lt;地方公共団体の総職員数の推移(平成6年～平成30年)&gt;



&lt;平成6年からの部門別職員数の推移(平成6年を100とした場合の指数)&gt;



参考 地方公共団体の総職員数の推移(昭和40年～平成30年)



## 地方公務員制度

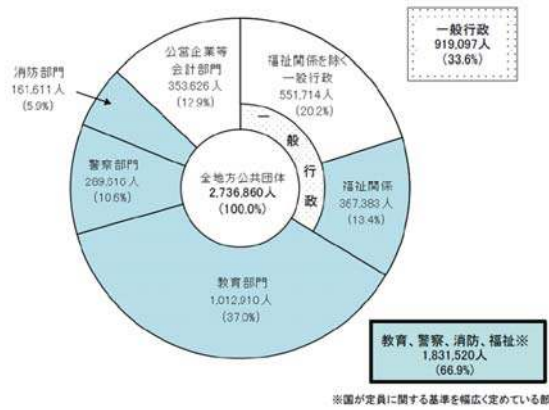
- ・一般職 計274万人
  - ・一般行政 92万
    - ・一般行政(福祉除く) 55
    - ・福祉行政 37
  - ・教育部門 101万
  - ・警察部門 29万
  - ・消防部門 16万
  - ・公営企業等 35万

### ・特別職

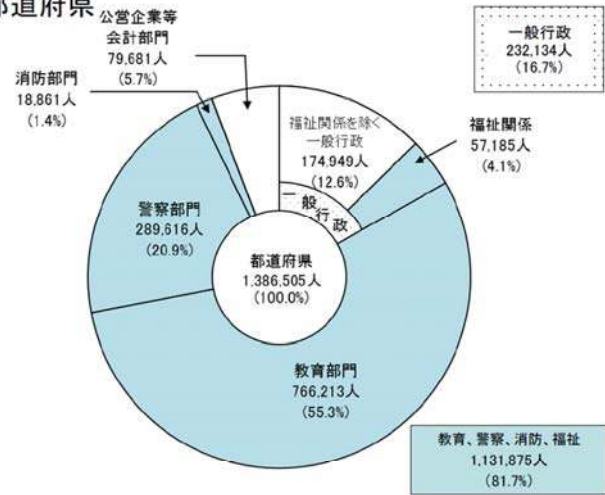
## 部門別の特色

- ・福祉関係を除く一般行政(議会、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木)
  - ・国の法令等による職員の配置基準が少なく、地方公共団体が主体的に職員配置を決める余地が比較的大きい部門である。
- ・福祉関係(民生、衛生)
  - ・国の法令等による職員の配置基準が定められている場合が多く、また、職員配置が直接住民サービスに影響を及ぼす部門である。
- ・教育部門、警察部門、消防部門
  - ・国の法令等に基づく配置基準等により、地方公共団体が主体的に職員配置の見直しを行うことが困難な部門である。
- ・公営企業等会計部門(病院、水道、交通、下水道、その他)
  - ・独立採算を基調として企業経営の観点から定員管理が行われている部門である。

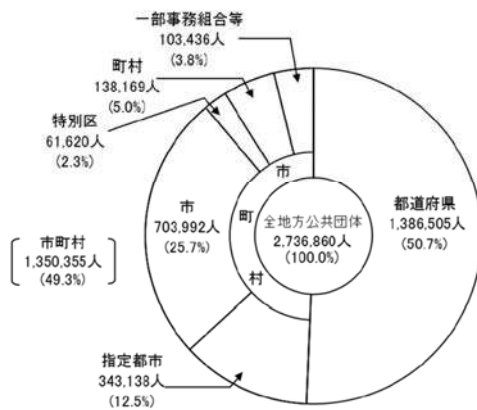
部門別職員数(平成30年4月1日現在)



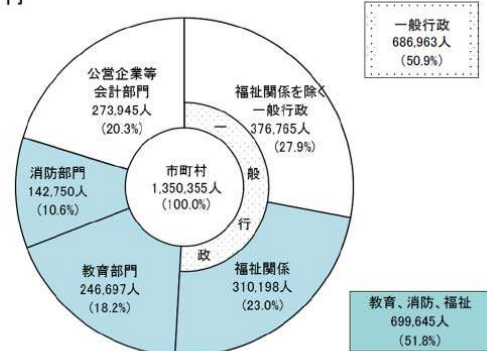
## ① 都道府県



団体区分別職員数の構成(平成30年4月1日現在)



## ② 市町村



## 人事管理の特徴

- 各自治体ごとに採用および昇進管理
- 1700以上の自治体がそれぞれ人事管理を行っている。
  - 任命権者別ではさらに細分化(首長部局、教育委員会、警察、など)
- 採用された自治体で定年まで勤めあげるのが一般的
- 国や他自治体への2 - 3年の出向は見られるが、ホームポジションである自治体に戻るのが通例
- 自治官僚等の国の省庁官僚の出向が頻繁にみられる。
- 国のようなキャリア扱いをしている自治体はほとんどない。
- 遅い選抜
  - **動機採用同時昇進**の継続がみられる。

## 採用試験受験者数の動向

- 受験者数増加期
  - 地方公務員数の大幅な増加→採用拡大
- 受験者数減少期と自治体の取り組み
  - 景気回復、民間の採用拡大傾向、行政改革で定数減
  - 人集めへの取り組み
- 受験者数増加と安定の時期
  - バブル崩壊
  - 抱える課題
- 受験者数の再減少期
  - 民間景気動向
  - 逃げられる例が多くなる
  - 採用試験実施時期

## 近時の採用試験の動向

- A日程、B日程、C日程
- 専門試験を課すかどうか
- 面接重視の程度
- 経験者採用枠の拡大
- SPI試験の導入も 生駒市の採用試験
- 東京都新方式

## 自治体の人事異動

- **任命権者** 主導型（企業主導型）
- 人事課の作業
  - 年度内を通して
    - 退職者数の把握、新規採用者の歩留まりの確認
  - 12月ごろから 所属ヒアリング
    - 各部の庶務担当課長から、部の職員に関するヒアリング
    - 昇任適格者、異動対象在籍年数の者の一覧等の提示
  - 1月2月 人事課による異動作業
    - まずは幹部人事から
    - 各部との再度の打ち合わせ、はめ込み作業の開始
  - 3月 異動表の作成（昔は辞令の作成も）
    - 各部庶務担当課長へ異動内示の通知



## 誰が自治体職員の人事異動をしているか

- 任命権者主導型（企業主導型）
- 都道府県レベルの場合
  - 首長が部長、部次長、課長級まで細かく見て指示する場合
  - 首長は部長級、部次長級のみ意見を述べ、課長以下は人事課の案を承諾するだけの場合
  - 首長が、人事課が作成した原案にほとんど意見を述べない場合。
- 市町村レベルの場合
  - 同上（都道府県同様のパターン）
  - さらには、選挙後の報復人事が行われる場合
    - それでもクビにしたりできないし（政治的任用の職は別：副市長や市長特別秘書）、降格・降任は極めて困難

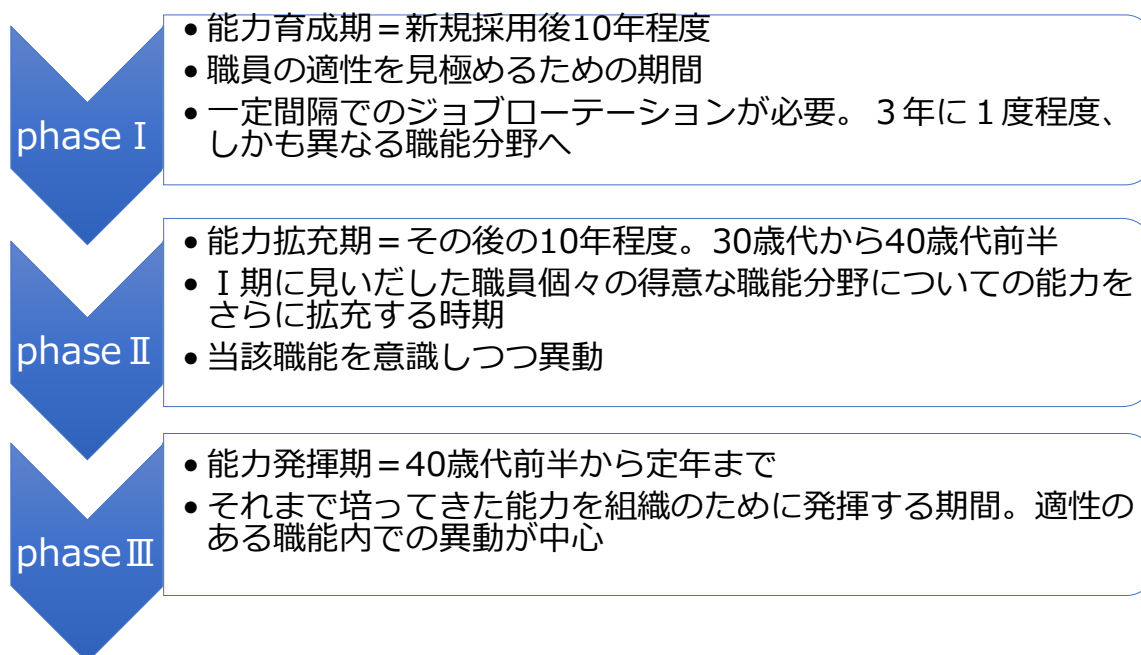
## 自治体人事異動の目的 組織 の側の論理

- 組織を運営するためには、人事異動が不可欠であるというもの。具体的には次のような理由があげられる。
  - 組織に刺激を与え活性化を図る。
  - 適材適所の配置により、組織力を向上する。
  - 人的な交流を行うことによりネットワーク財産を蓄積する。
  - 仕事上のアンバランス解消や、リストラクチャリング。
  - 部門間セクショナリズムの打破。
  - 同一人の長期同一職場在籍による不正を防止する。

## 自治体人事異動の目的： 職員 の側の論理

- 人材育成の観点から、ローテーションは不可欠であるというもの。
  - 職員本人の適性を発見する。
  - 職員本人の能力開発（仕事の幅を広げたり、難易度をあげる）。
  - マンネリズムの打破。
  - 過度の専門化を防ぐ。

## キャリア・フェーズと人事異動





## 地方自治体における昇進管理の特徴

- 役職の全国的多様性（役職分類的多様性）
  - 主事補、主事 まで 共通
- 主事一係長一課長一部長  
という単純な役職の例はむしろ少数派
- その間に、副主査、主査、副係長、課長補佐、課長代理、参事補、参事、部次長、副部長、参与、審議員など多様な役職名

## 遅い昇進（選抜）と早い昇進（選抜）

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 自治体による多様性           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 多くの県…遅い昇進、同期採用同時昇進の繰り返し</li> <li>• ある県の例</li> <li>• 採用→主事               <ul style="list-style-type: none"> <li>→主任主事（27歳）</li> <li>→主査（32歳）</li> <li>→係長（30代後半～このあたりから昇進に差が出てくる）</li> <li>→課長補佐（40代半ば～）</li> <li>→課長（50歳前後～）（課長まで昇進できない者も多い）</li> <li>→次長→部長 これら是一部のもののみ。</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 早い昇進選抜…東京都の例           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 最短のケース               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 22歳で採用</li> <li>• 28歳で主任選考Aに合格して主任</li> <li>• 30歳で管理職試験Aに合格して⇒課長代理⇒課長（最短で35歳）</li> <li>• その後部長、局長へ</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> |
|--|--|

## 昇任試験のメリットデメリット

	メリット	デメリット
昇任試験方式について	能力主義に基づく合理的な人事管理	人物本位の登用ができてにくい
	公平・公正性、客観性の高い能力評価	職務遂行能力の判断ができてにくい
	人材早期発掘	不合格者の士気低下
		受験者の過度の負担
昇任選考方式について	人物本位の登用が容易	能力主義が徹底されにくい
	職員が本務に傾注できる	年功重視の人事に陥りやすい
	職務遂行能力の判定が容易	公平・公正性、客観性の高い能力評価になりにくい

## 昇進試験の受験状況

- ・ 係長級昇進試験（都道府県 3、政令指定都市 10）
  - ・ 受験率
  - ・ 男性 63%
  - ・ 女性 33%
- ・ 課長級昇進試験（都道府県 2、政令指定都市 1）
  - ・ 受験率
  - ・ 男性 53%
  - ・ 女性 38%
- ・ 女性職員の受験率が低い理由
  - ・ （自治体へのアンケート調査結果から）
  - ・ 係長級への昇任時期が出産・育児期と重なる
  - ・ 育児等家庭における負担が大きく、仕事と家庭の両立が困難となる
  - ・ 両立している先輩が身近にいない
  - ・ 上位職に求められる能力を発揮する自信がない

- ・ 総務省：平成 29 年 地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会報告書；22 頁

## 昇進意欲の低下

- 昇進試験制度を導入している自治体における低受験率
- 試験制度を導入していない自治体でも自己申告で昇進を希望しない職員が多く見られる傾向
- **希望降任制度** を設けている自治体が半数程度ある。
  - 政令指定都市の77%、20万人以上の市の57%
  - 大阪府枚方市では10年で20人が利用

責任が重い、賞与があまり変わらない。