

HIYAKU

2021.3



特集

自治体業務と民法
～民法改正を踏まえて～

特集

社会的投資と自治

特集

自治体業務と民法 ～民法改正を踏まえて～

同志社大学大学院司法研究科 教授 佐久間 毅 …… 1

特集

社会的投資と自治

龍谷大学政策学部 教授 深尾 昌峰 …… 7

● 紹介します、わがまちの研修 ●

近江八幡市：地域活動研修

近江八幡市総務課 主幹 南 かおり …… 14

野 洲 市：今年度の職員研修実施について

野洲市人事課 主席参事 上 友子 …… 15

● 受講者レポート ●

あるべき組織の姿を描く

～課長補佐級職員研修を受講して～

甲賀市議事課 課長補佐 田中 秀樹 …… 16

生活につながる徴収

～私債権等徴収事務担当職員研修を受講して～

守山市納税課 主任 石橋 舞子 …… 17

● 内部講師レポート ●

仕事は楽しくを心掛け

～係長級職員（2部）研修「OJT研修」の講師を担って～

東近江市環境政策課 課長補佐 福永 聡 …… 18

● 滋賀県市町村職員研修センターからのお知らせ ●

令和3年度に実施する研修の中から、
ピックアップして紹介します。 …… 19

新型コロナウイルス感染拡大防止の取組み …… 20

特集

自治体業務と民法

～民法改正を踏まえて～

同志社大学大学院司法研究科 教授 **佐久間 毅**
【令和2年度 法制講座(民法) 講師】

はじめに

筆者は、2011年度から法制講座（民法）の講師を務めている。この講座は、民法を体系的に学んだことがない方を想定して、受講者に、職務に何らかの形で活かせるよう民法の基本的な考え方を習得してもらうことを目的としている。連続する2日間に各日6時間ずつ計12時間にわたり、民法の全体像とごく基本的な事柄の解説、それを踏まえた個別問題についての受講者によるグループ討議という形で講座を実施している。

このグループ討議の素材とするため、受講者に、職務において直面している課題を事前に挙げてもらっている。挙げられる課題は種々様々であるが、傾向といえることが二つある。一つは、受講者が事前に連絡を取りあうことはないはずであるのに、ある年に、同一または類似の課題が集中的に挙げられることがよくあることである。一市民として生活しているだけでは気づくことがない行政実務上のホット 이슈を知る機会になり、大変興味深く感じている。もう一つは、この講座を繰り返し受講している方はないのに、何度も挙げられる課題があることである。こちらは、行政実務上の継続的な課題を知る機会になる。

以下では、後者にあたる事柄のうち、民法をめぐる最近の動向、とくに法改正に関連するものを二つ紹介する。

金銭債権の消滅時効

- (1) その第一は、市町村が有する債権、たとえば後期高齢者医療保険料、生活保護費の返還金（または徴収金）、下水道使用料、水道料、公営住宅使用料などにかかる債権の時効の問題である。
- (2) 時効とは、一定の事実状態が長く続いた場合に、真実の権利関係にかかわらず、その事実状態に応じた権利関係を認めることとする制度である。時効には消滅時効と取得時効があるが、ここで問題となるのは消滅時効である。

消滅時効の対象になる権利は数多くあるが、そのうち金銭の支払を求める権利（「金銭債権」）を例にとると、消滅時効とは、金銭債権がある場合でも、債権がそのまま残る状態が所定の期間（「時効期間」）、時効の完成を妨げる事由のないまま続いたときに、債権の消滅が認められる制度である。

私人間の債権の消滅時効については、原則として民法の規定が適用され、他の法律にそれと異なる規定がある場合に、その異なる規定が適用される。それに対し、市町村の金銭債権の消滅時効については、他の法律に規定がある場合を除き、地方自治法236条が適用される（市町村の金銭債務についても同じである）。そして、民法の規定は、ここにいう

他の法律の規定にあたる。

平成29年に、とくに債権に関する規定を見直す民法改正がされた（施行日は令和2年4月1日。以下において、「民法改正」とはこの改正をいうものとする）。相当大幅な改正がされたが、契約に関する規定の改正が中心であること、確立した判例や定着した考え方を明文化したものが多くことなどから、市町村の業務への影響はさほど大きくないと考えられる。そのなかで、債権の消滅時効については、従来の判例または実務の明文化または合理化に留まらない規定改正がされた。市町村の金銭債権の消滅時効に関しては民法の規定が広く適用または準用されることから、債権管理の面で民法改正の影響が少なからずあることになる。

- (3) 市町村の金銭債権の消滅時効については、時効期間の長さ、時効の完成の効果、裁判外での請求の効力の3点につき、特有の規定がある。

- (4) 債権の消滅時効期間は、民法の規定では、債権を行使することができる時から10年、または債権を行使することができ、かつ、債権者がそのことを知った時から5年とされている（民法166条1項）。それに対し、地方自治法236条1項では、債権を行使することができる時から5年である。もっとも、同項の規定は、「時効に関し他の法律に規定があるものを除」いて適用される。民法は、「他の法律」の一つである。そこで、市町村の金銭債権が「公法上の金銭債権」と「私法上の金銭債権」に分けられ、地方自治法236条1項は、民法の規定の対象にならない公法上の金銭債権にだけ適用があるとされている。

そうすると、市町村の金銭債権の消滅時効期間を知るためには、当該の債権が、公法上の金銭債権と私法上の金銭債権のいずれであるかを知る必要がある。この区別について一義的な基準はないため大雑把な言い方になるが、民法は対等な立場にある者どうしの関係



講義の様子

に適用される法であることから、その適用がない公法上の金銭債権とは、それにあたらな関係において生じた債権、すなわち、市町村が行政の主体であるからこそ取得したとみられるものと考えておけばよい。

これによると、先に例示した債権のうち、後期高齢者医療保険料、下水道使用料、生活保護費の返還金にかかる債権は、民間の人や法人がこれらの債権を取得することはなく、市町村が行政の主体であるからこそ取得したものとみられるから、公法上の金銭債権にあたる。そのうえで、後期高齢者医療保険料債権については、高齢者の医療の確保に関する法律160条1項に時効期間の規定があるため、その規定により時効期間は2年となる。下水道使用料債権および生活保護費の返還金債権の時効期間は、他の法律に規定がないため、地方自治法236条1項により5年となる。

それに対し、公営住宅使用料債権は、福祉的要素など公共の目的も含むものの本質的に民間でされる建物賃貸借と変わらない契約による債権であり、市町村が行政の主体であるからこそ取得するものとはいえないため、私法上の金銭債権とされる。水道料債権も、下水道使用料債権と同一に扱われてもよさそうであるが、下水道法と水道法の規定の仕方に違いがあり、また、水の供給は民間事業者がする電気やガスの供給に類似するものとみられることから、私法上の金銭債権とされる。そして、いずれの債権についても、市町村は支払期日に請求が可能であることを知っているため、時効期間は支払期日の翌日から5年となる（民法166条1項1号）。なお、水道料債権の時効期間は、2年であったものが民法改正により5年になったが、この改正の施行日（令和2年4月1日）より前に生じた債権

については従前どおり2年となる（改正法の附則10条4号参照）。

- (5) 民法の規定によれば、時効による債権の消滅が認められるには、所定の期間の経過（「時効の完成」）のほか、債務者等による時効の利益を受ける旨の意思表示（「時効の援用」）が必要である（民法145条）。その半面として、債務者等は、時効の完成後に時効の利益を放棄することもできる（同146条）。この放棄がされたときは、その完成した時効による債権の消滅が認められることはない。

これに対し、地方自治法236条2項は、市町村の債権について、「法律に特別の定めがある場合を除」き、時効の効果が認められるために時効の援用は不要であり、時効利益の放棄も認められない旨を定めている。つまり、この規定の適用がある場合、債権は時効の完成により当然に消滅する。

もっとも、この規定も、「法律に特別の定めがある場合」には適用されない。そして、私法上の金銭債権については、民法145条と146条が「特別の定め」にあたる。したがって、時効の完成により当然に消滅するのは、公法上の金銭債権だけである。そのため、私法上の金銭債権については、時効が完成しても、不納欠損処分の前に、債務者の意思を確認し、その意思次第では債権の回収にお努めるべきことになる。

- (6) 時効期間として定められている5年・10年等の期間が経過したのに債権がそのまま残っていると、当然に時効が完成するというわけではない。それでは債務者が不払を続けるだけで債権者が債権を失うことになるため、債権者が時効の完成を先延ばしにすること（「時効の完成猶予」。民法改正前の「時効の停止」に相当する）、時効をリセットすること（「時

効の更新」。同改正前の「時効の中断」に相当する）ができるようにされている。

時効の完成猶予と時効の更新に関しては、市町村の金銭債権についても、公法上の金銭債権か私法上の金銭債権かを問わず、適用すべき法律の規定がないときは、民法の規定が準用される（地方自治法236条3項）。ここにいう「適用すべき法律の規定」として地方自治法236条4項、地方税法18条の2などがあるものの、時効の完成猶予と更新に関しては、おおむね民法の規定によることになる。その民法の規定は、民法改正で相当変更されたが、後述の「協議の合意」による時効の完成猶予の新設を除き、大きな実質的変更はない。

民法の規定（147条～161条）によれば、概略、債権者による債権の弁済を求める訴訟の提起、債権の実現のための強制執行の申立てなどにより裁判所で債権の主張を前提とする手続がされている間は、時効は完成しない。その手続が債権の存在を認めて終了したときは、時効の更新となる。債権の存在が認められずに終了したときは、その終了の時から6か月間時効は完成しない。ほかに、債務者が債権の存在を承認したときも、その承認の時に時効の更新となる。また、裁判等の手続をとるには相当の準備が必要であり、債務者の承認を得るにも時間を要することがあることから、時効の完成間際でも債権者がそのための時間を確保することができるよう、裁判外での請求（「催告」）がされたとき、債務者との間で債権に関して協議をする旨の合意（「協議の合意」）が書面によりされたときは、時効の完成猶予が認められる。催告による完成猶予は催告の時から最長6か月で、催告の繰返しによる再猶予はない。協議の合意による完成猶予はひとまず合意の時から最長1年で

あるが、時効の完成前に合意を繰り返すことで最長5年の完成猶予が認められる。

このような民法の規定による時効の完成猶予または更新と異なる定めが、地方自治法236条4項にある。法令の規定により市町村がする納入の通知と督促は、催告の一種であるが、時効の更新事由とされている。とはいえ、時効の完成を阻止する点で、絶大な効果があるとまではいえない。

たとえば生活保護費の返還債権の場合、債務者が不正に支給を受けた日の翌日から5年で時効が完成する。ただ、市町村がこの債権を行使することができることを知るのは、不正受給の事実を知った時であり、不正受給の日より後のことである。場合によっては、時効完成までに時間があまりないこともあるだろう。その場合、民法の規定によるならば、催告により最長6か月しか時間を稼げず、その間に急いで訴訟提起等の準備をしなければならない。こういったときには、納入の通知・督促による時効の更新は、大きな威力を発揮する。

もっとも、市町村が有する金銭債権の多くは、その発生時に市町村において取得が認識されており、発生からそう遠くない時期に、そう遠くない日を定めて納入の通知がされる、未納のまま期限が過ぎたときは、そう遠くない時期に督促がされる、ということが通常であろう。この場合、時効の完成は、債権の行使が可能となった日の翌日から5年よりは後になるものの、大幅に先送りされることにはならない。

民法の規定を前提に対応を考える場合、時効の完成阻止、債権回収の点で最も強力であるのは、訴訟提起、強制執行など公的手続をとることである。しかしながら、これは、時

間、費用、債務者との関係を考えると、あくまで最終手段でしかない。債権を回収できない状態が続く場合、定期的に債務者から承認を得ることが望ましく、そのためにも債務者とのコミュニケーションの維持が重要になる。そのうえで、債務者が非協力的な態度をみせたときは、時効期間の満了の時を睨んで、訴訟等の公的手続をとるかどうかの判断をすることが必要になる。

土地の管理不全への対応

- (1) ある土地（甲土地）が管理不全の状態にあり、甲土地から隣地（乙土地）に木の枝や根、雑草が越境してきている。甲土地の所有者であるAに対応を求めているが、Aが応じない。どのようにすることが考えられるか。甲土地の所有者またはその所在が分からないときは、どうか。

この問題も、乙土地が道路敷など市町村の土地である場合のほか、乙土地が民有地でありその所有者から役所に相談があるという場合も含めて、講座での取り上げの要望が何度もあった。

- (2) その枝または根が越境している木の所有者がAであり、Aの所在も分かっている場合には、おおよそ、次のようになる。

土地の所有権は、その土地の上下に及ぶので（民法207条）、枝や根の越境は、乙土地の所有権の妨害にあたる。そのため、乙土地の所有者は、民法に明文の規定はないが所有権に基づいて、妨害をしているAに妨害の停止、具体的には越境している枝や根の切除を求めることができる。Aがこれに応じないときは、切除を命じる判決を得て、最終的には強制執行により除去を実現することになる。除去の

費用は、法的にはAの負担となるが、Aが支払に応じないときは、費用回収のために強制執行が必要になる。

以上のことは、たとえば物が不法投棄されている場合に、土地の所有者がその物の除去を求めるときも同じである。ただ、木の枝や根の越境は、隣接地どうしの間でよく起こることである。そのため、民法に特に規定（233条）が設けられている。同条によれば、枝については、請求の根拠は異なるが、実質は上に述べたことと同じになる。それに対し、根については、乙土地の所有者が自ら切り取ることができる。その費用はさしあたり乙土地の所有者の負担になるが、不法行為を理由とする損害賠償請求（民法709条）によってAから回収することができることもある。

乙土地に繁茂した雑草については、Aに除去を求めることはできない。その雑草は、甲土地から飛散した種子から生育したものであっても、付合により乙土地の所有者の所有に属し（民法242条本文）、Aが乙土地の所有権を妨害していることにならないからである。乙土地の所有者は、自己の所有する雑草を自由に除去することができるが、その費用は自己負担となる。そのうえで、甲土地の管理不全のために乙土地に受忍限度を超える雑草が繁茂したと認められる場合には、その費用につき不法行為による損害賠償をAに請求することができることがある。

- (3) 上述のとおり、費用の負担はさておき、越境してきた木の根と繁茂する雑草は、乙土地の所有者がこれを自ら除去することができる。それに対し、越境してきた枝については、木の所有者が切除に応じるか、木の所有者に切除を命じる判決を得なければ、越境状態を解消することができない。枝の越境のために迷

惑している、土地の利用に支障が出ているという場合であっても、その枝を木の所有者の承諾なく切除することは不法行為になり、切除した者は、木の所有者に損害があれば、損害賠償の責任を負うことになる（民法709条）。たとえば道路敷への枝の越境のために通行車両による事故の危険が相当高まっている場合などには、枝の切除が緊急避難にあたり、切除者は損害賠償の責任を負わないとされることがありうる（民法720条2項）。ただ、緊急避難による免責は、他人の物による急迫の危険を避け、自己または第三者の権利を守るために、その物を滅失または損傷させる必要があったことが要件となり、そう簡単に認められるものではない。そこで、木の所有者またはその所在が不明であるときにどうすればよいか問題になる。

木の所有者が誰であるかは分かっているが、その所在が不明であるときは、不在者財産管理人の選任を家庭裁判所に請求し（民法25条）、その管理人に切除を求めることが考えられる。木の所有者が死亡し、相続人がないとき、または相続人の存否が不明であるときは、相続財産管理人の選任を家庭裁判所に請求し（民法952条）、その管理人に切除を求めることが考えられる。ただし、いずれの場合も、管理人の選任に際し、管理に要する費用のために裁判所から予納金の支払を求められることが通常であり、その予納金が返ってくる保障もない。そして、その管理は、所在不明者または死亡した者の財産全部についてされることから、予納金の額は、枝の切除だけを求めるには割に合わない高額になることが珍しくない。そのため、現実には如何ともしがたいことが多かろう。

木の所有者が不明であって、上記の場合に

あたらないときは、除去を求める相手が現実にはないことになり、何ともできない。

- (4) この種の問題は、滋賀県のみならず、全国的にみられるようである。そこで、所有者不明土地問題への対応を主な目的として近々される予定の民法の改正において、つぎのような改正がされることになっている。

まず、越境してきた木の枝について、木の所有者に切除の催告をしたのにその者が相当期間内に応じないとき、木の所有者またはその所在を知ることができないとき、または急迫の事情があるときは、越境された土地の所有者（先の例では、乙土地の所有者）が自ら枝を切除することができるとする旨の規定が設けられる。

つぎに、土地の所有者による管理が不適当であることによって他人の権利が侵害される場合や、土地の所有者またはその所在を知ることができない場合に、利害関係人がその土地の管理をする管理人の選任を地方裁判所に請求することができるものとする制度が創設される。これにより、土地から生ずる被害について、その土地の所有者がすべき対応をしない状態が続いたときや、そもそも土地の所有者またはその所在を知ることができないときにも、一定の実効性のある措置をとることが可能になる。また、ここでの管理人の選任に際しても予納金の支払が通常必要になるが、管理の対象は特定の土地であり、その土地の所有者が有する財産全部ではないから、多くの場合、その金額は比較的低額で済むことになる。

特集

社会的投資と自治



龍谷大学政策学部 教授 **深尾 昌峰**
 【令和2年度 係長級職員(2部)研修 政策形成概論 講師】

1 激変する地域の姿

「地域が地域であり続ける」そんな当たり前のことが困難になっている。この兆しは様々な形で本稿をお読みの皆さんも感じ始めているのではないだろうか。全体の構造が大きく変わる中で地域づくりの手法が大きく変わるのはもちろん、住民に必要な政策とは何かということも

問われている。政策形成という観点からいっても、これまでのような霞ヶ関で編まれた政策パッケージに乗るだけでは地域経営は到底できない。地域で本当に困っている人は誰なのか、それらを解決に向かわせるためにはどうすれば良いのか。住民の声の聞き方や政策の展開方法も様々な工夫が必要となっている。

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
0～14	100.0	93.7	84.4	75.1	68.0	63.4	59.8
	100.0	96.7	88.7	80.2	74.1	70.4	67.8
15～64	100.0	96.3	91.0	87.2	84.1	79.8	74.5
	100.0	99.6	96.7	95.5	94.1	91.2	87.4
65～	100.0	114.2	131.1	139.4	141.1	142.3	144.6
	100.0	120.9	146.5	160.6	168.9	176.7	184.2
75～	100.0	122.2	141.4	161.0	186.2	194.7	192.0
	100.0	127.7	151.5	181.6	222.4	239.8	246.0

表1：年齢区分別の人口変化

地域の構造変化は着実に、そしてかつて経験をしたことのないスケールで起こっている。

表1は年齢区分別の人口変化を表したものである。それぞれ2005年を100とした指数で表現している。上の数字は全国平均であり、2015年から2020年の数値をみると0歳から14歳までの子どもは全国平均で75.1%まで減少していることがわかる。15年前の私たちの社会との比較、そしてこれから15年先の未来の社会を人口推計という道具を使って可視化させたものだ。一般的に、高齢化は過疎地の問題だと考えておられる方々がおられるかもしれない。限界集落という言葉に代表されるように、中山間地域の問題として超高齢化社会はクローズアップされがちであった。しかし、実は都市の問題としても高齢化は横たわっている。

例えば、この表の下段の数値は天津市の数字である。全国平均と比較すると大きな変化の波が襲いかかっていることがわかる。75歳以上の住民の数は2020年時点で181.6%と全国平均よりも約20%高い。2035年の推計としては246%となり、全国平均より50%以上高くなる。これは天津市だけの問題でなく、ベッドタウンとして拓けていった地域は総じてこのような傾向を示す。滋賀県内でも2035年の数値が300%を超える自治体も存在する。30年という短期間でこれだけ大きな変化は私たちの暮らしにどのような変化をもたらすのであろうか。医療・福祉の側面のみならず、モビリティや地域コミュニティの維持の問題など多岐に影響があることは容易に想定できる。加えて、日本全体の人口は減少フェーズに入っている。「これまで」のアプローチが「これから」に通用しない時代に突入していると考えたほうが良い。

2 行政にできないこと

私たちの社会の価値や課題は時代と共に変容する。行政が肥大化した現代社会において、ややもすると公益性を帯びた事象はすべて行政責任に帰結させてしまう向きもある。しかし、行政は法律に基づいて、公平かつ平等にしか行動ができないわけであるから、萌芽的な課題や前衛的と捉えられる事象に対しては対応することが難しい。そういった意味で、NPOをはじめとする市民組織が重要な役割を果たすわけであるが、市民組織が政府から資金の「配分を受ける」構造やアウトソーシング中心の「協働」では自治体の権限と差配（裁量）に大きく依拠せざるを得ない。

その結果、市民活動と行政の「同質化」が無自覚に進行し、自治体の顔色ばかりを窺う市民活動がスタイルとして定着してしまう危険性がある。

では、行政にできないこととは何なのか。市民性や市民のもつ先駆性をベースに整理しておきたい。（p9 図1参照）

ここでは、社会課題の成熟過程を3つの段階に大雑把にわけ考察したい。

フェーズ1は課題の当事者やその周辺の友人や家族が課題や、課題を抱えている当事者に気づき「ほっとけない」と思い行動を起こす段階である。しかし、この時点で社会全体がその課題や状況についてのアプローチに対して公益性を付与できるかと言えかなり難しい。マイノリティとして社会的な偏見や差別にさへ晒される。法律に基づき、公平・平等を原則とせねばならない行政には取り扱いが非常に困難であるし、特定の人の「わがまま」と映り、納税者もそれらへの対応を許さない。民主主義の中で正

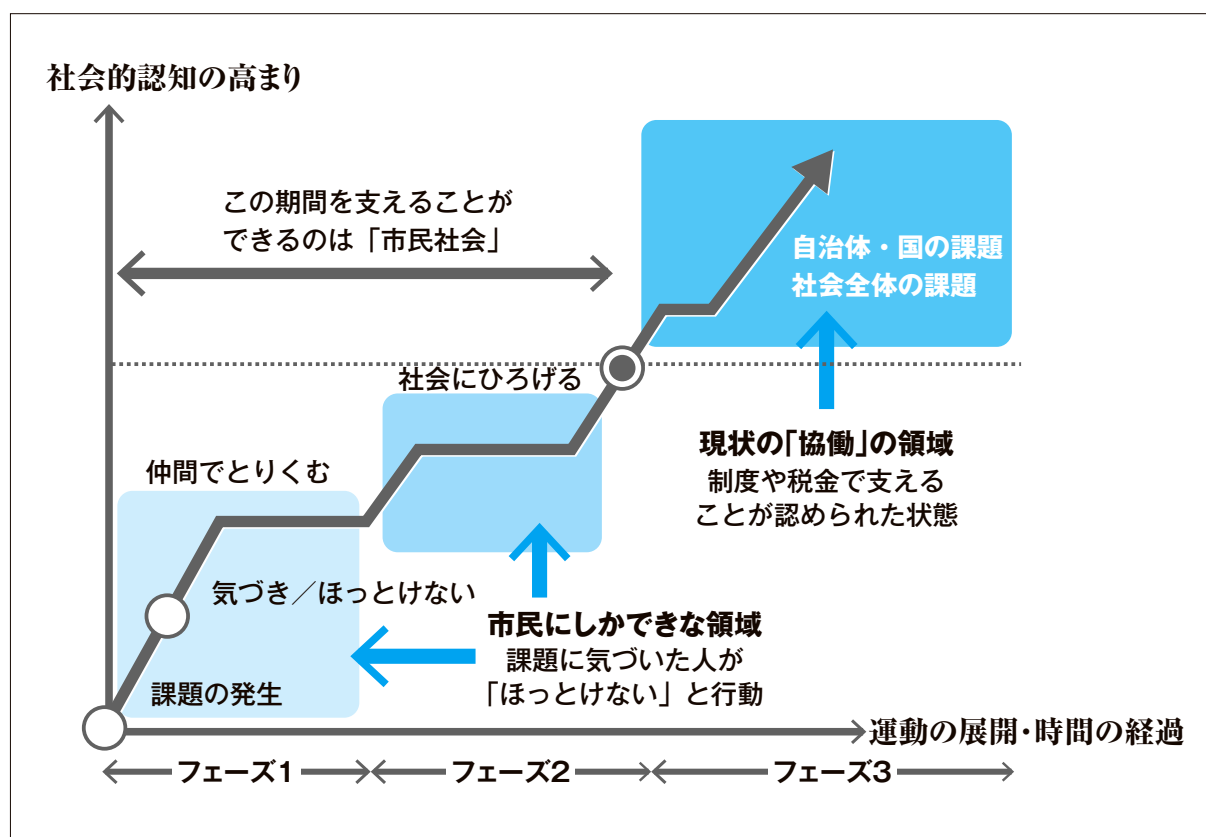


図1：社会課題と社会認知 筆者作成

統性を確保するに至らず、社会全体の問題としては取り扱われない、当事者やその周辺の人々が課題に気づき支え合う段階である。

フェーズ2の段階は、課題解決を願う支援者の裾野が広がり組織化が行われ、各地での取り組みが共有される等の市民的連帯によって課題解決に向き合う段階である。課題を多くの市民に知ってもらうことを目的に啓発的な事業が実施されたり、調査研究等も展開されるなど課題が構造として理解される段階である。

フェーズ3の段階は、課題自体が社会全体に広く認知され、立法や政府・自治体の施策にあがり、明確に社会課題として位置づく段階である。予算措置がとられることや価値として社会に根付く段階である。この変遷はDV（ドメスティック・バイオレンス）でも、不登校児の問

題でも、ひきこもりの問題でも、環境保全の問題でも、女性の人権の問題でも、LGBTQの問題でも歩んだ道筋である。

では、法に則り、公平で公正な執行を求められる自治体は、フェーズ3の部分だけ考えていればいいのであろうか。

昨今、行政とのパートナーシップや協働が叫ばれ、各種取り組みが進んでいる。これらの多くは行政とNPOとのパートナーシップを指すことが多い。この場合、先ほどの整理でいえば、フェーズ3の範疇での協働活動とならざるを得ない。行政とNPOの協働議論で深まりが欠如し、価値的決裂をもたらすのは、この原理的な構造の理解が双方に欠けているためだ。当然、課題に向き合っているNPOはフェーズ3だけでおさまらない。フェーズ1や2の課題も協働

のテーブルに持ち出すのであるが、行政には「状況」は理解できたとしても具体的な行動に移すことは困難を伴う。ここに「行政補完的協働」の限界がある。現在取り組まれている協働の多くはフェーズ3の行政課題化したものをいかに一緒に、効率的にそして多様なニーズに基づいて展開するかというものでしかない。行政では手が出せない領域、市民にしか動けない領域が存在するということが社会全体が自覚する必要がある。これこそが市民活動として重要な側面であり、市民性を背景とした先駆性であり、市民が支える公益の本質の一つであると考ええる。

〔フェーズ1〕から〔フェーズ2〕、そして〔フェーズ3〕への道筋はまさしく「運動」である。批判性や市民的先駆性に基づいた市民による社会変革活動である。また、議会や議員もこれらの課題にコミットメントすることは、市民社会にとって重要なターニングポイントを作

り出すことになる。メディアや、昨今ではSNSも同様に大きな役割を果たす。ここで問題となってくるのは、フェーズ1やフェーズ2の課題、未来の「当たり前」につながる萌芽的な課題への対応を誰が支えるのかということである。一義的には当事者やその周辺の支援者ということになるが、それだけでは十分ではない。

この部分を市民社会に対し可視化させ、資金を集め、支えることができる地域社会をいかにつくるか。その基盤整備やエコシステムづくりに行政は大きな役割と責任がある。先駆性は時として規範を逸脱する、もしくは逸脱を視野にいて構想することが求められる。権力への対峙も時として重要な営みとなる。こういった営みを繰り返していくことで、多様な参加が保障され、しなやかで住みやすいまちになっていくと考える。



講義の様子

3 新たな地域の連携の結節点としての社会的投資

2009年に京都地域創造基金が設立されて以降、コミュニティ財団は増加の一途をたどっている。現在設立が確認されているのは、約40団体である。それぞれの地域で、主に寄付や社会的投資を仲介することにより、当該地域の自治の要となるべく奮闘中である。昨今は、市町村域で「ローカルファイナンス」の議論が活性化し、コミュニティ財団の設立が相次いでいる。富山県南砺市や島根県雲南市、愛媛県西条市などでローカルファイナンス研究会が組織され、それらの議論を経てコミュニティ財団が設立されている。これらは、滋賀県東近江市で2017年に設立された「東近江三方よし基金」をモデルにした取り組みである。現在でも東近江三方よし基金には多くの視察やヒアリング依頼が相次いでいる。これらの地域では、地域金融機関、特に信用金庫や信用組合との連携も模索されており、提携融資制度の構築なども進んでいる。

それと呼応して、東近江から始まった地域における住民が出資する取り組みもさらに広がり、と深まりをみせている。2016年度から取り組みが始まった成果連動型補助金制度（東近江市版SIB）は、愛媛県西条市でも導入・実施され多くの注目を集めている。この取り組みの特徴は、まず補助金申請を受付し、通常のプロセスで交付先を決定する。しかし、補助金の交付を税金で行うのではなく、補助金の原資をまず市民からの社会的投資で調達し、事業者に交付する。その際に、事業者は投資家（市民）に対し、事業の内容や成果（アウトカム）設定やその実現方法について詳細に説明を行い、投資を受けることとなる。事業者は補助対象事業を実施し、その後あらかじめ設定した成果に対し、第三者機

関が実現できたと判断したら、自治体は補助金として確保していた資金を出資した市民に償還するという仕組みである。東近江ではまず、既存のコミュニティビジネス支援の補助金などをこの仕組みに転換し、モデル事業として実施を行ったが、その後厚生労働省や国土交通省なども注目をし、それぞれモデル事業を東近江で展開している。このモデルの特徴は、広く市民からの社会的投資を日本の自治体として初めて活用した点であり、地域の自治と社会的投資の関係性を考える上で以下のような示唆を与えてくれる。まず、投資家としての市民の姿である。事業の背景、必要性、人柄などに共感し、資金提供を行った投資家としての市民は、事業者が事業を遂行していく上で、資金的支援のみならず非資金的支援を提供していた。投資行為は当事者化をもたらし、いわば一種の共同経営者のような眼差しによって直接的、間接的な関わりが発生していた。それは投資を受けた側の効果はもちろんのこと、投資家自体にも投資によって引き出されたものが存在するということだ。それをある女性の市民投資家は「口を出す口実」と表現した。まちを良くする事業に協力したいが関わりをもつこと、口を出すことは実際には困難を伴う。それを資金を提供する側にまわること、主体的な参加をする「口実」を得たというのである。投資を呼び込むということは、大なり小なり課題自体や解決主体の存在を広くシェアするいわば「スピーカー」の役割を果たしているともいえる。社会的投資はデザイン次第で社会参画の重要なツールとなりうるということだ。

東近江における取り組みではあと一つ大きな変化があった。それは自治体側の政策形成プロセスの変化である。成果連動型で事業を実施するということは、対象事業者にアウトカムを求

めることになる。当然のことながら、補助金交付対象者にアウトカムを求めるということは、政策的なアウトカムを事前に自治体が設定しておく必要があるということが前提となる。一般的には補助制度があるから惰性で補助金を支出しがちだが、成果連動型に関しては、補助金を通じて何をどうやって、どこまで実現せねばならないのかを明確に規定しておく必要がある。かつそれらが事業者、市民投資家などに共有されること自体も政策の妥当性が検証される機会にもつながる。

つまり、単に民間の資金を導入し、事業を実施するという観点だけでなく、持続可能な地域社会を実現するために、地域の多様な担い手の

力、地域の力を引き出し、地域のエコシステムを構築するという観点で社会的投資を活用することで、従来とは違う形での市民参画や協働が進み、新たな自治の形の可能性を示唆してくれる。具体的な事例を挙げると、東近江市社会福祉協議会が2018年度に取り組んだ、子どもの居場所づくりをテーマにした取り組みは、子ども食堂などが有機的に地域の中でつながっておらず、それぞれ「点」で展開されるなど、地域からの理解は十分とは言えなかった。それらにSIBの仕組みを導入し、その成果目標をつなぐりの増加など「質の変化」を設定することに挑戦した。

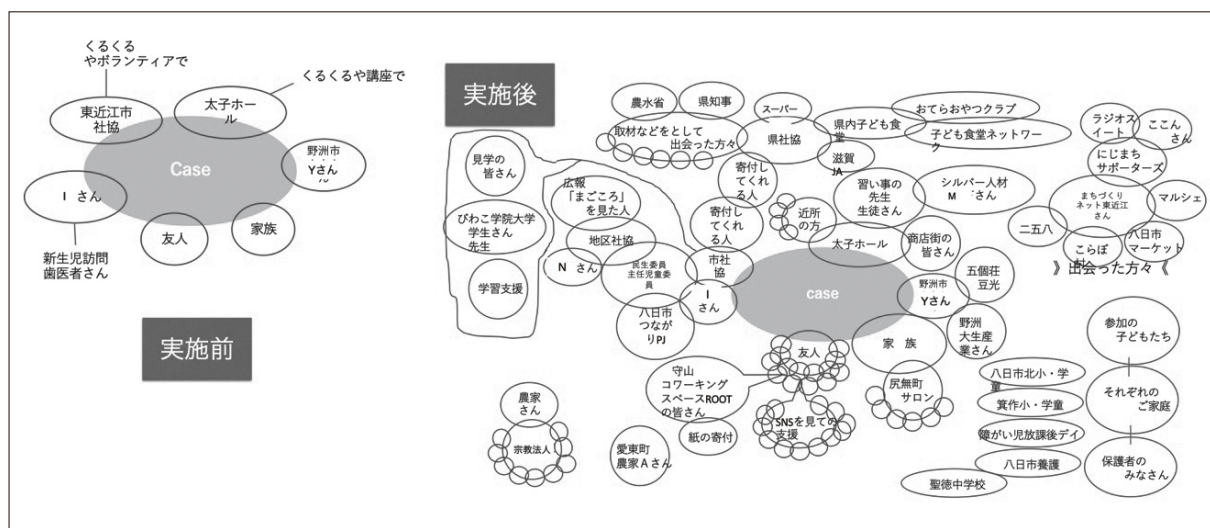


図2：SIBの前後比較

図2はその成果を可視化したものである。単に資金を調達するというのではなくそのプロセスにより出資者を含む人々は当事者化され、濃淡はあるが広い意味での担い手へと変容し、出資者も含めて地域で子どもの居場所を支える構造を作り出すことに成功したといえる。これが、地域が求めるインパクトの一つではないだろうか。一般的にいうソーシャルインパクトでは取り扱われないような地域の変化、たとえば

地域で孤立し、誰ともコミュニケーションをとらずにいたおじいちゃんが、取り組みの中で人を無視しなくなった、ゴミをちゃんと出すようになった、などのちょっとした変化が地域社会にとって大きな意味あいをもつ。ソーシャルインパクトの一般的な測定・評価に加えて、こういった価値をどう表現していくかの研究や合意が今後の課題でもある。

4 「公共」を支える多様な資金を地域に

社会的なインパクトを求める投資家の姿、あるいは資金の供給も多様化している。地域金融機関による地方創生ファンドの設立などが動きとしてみられ、2020年には学校法人立命館が総額15億円の「立命館ソーシャルファンド」を設置し、ソーシャルインパクトファンドとして運用を開始した。学校法人の資産運用をソーシャルインパクトベースに移行させた意味は大きい。また、日本においても2019年から休眠預金の本格活用が始まった。休眠預金とは、金融機関の口座から10年間出し入れのない預金のことで、

日本では年間800億円～1000億円発生している。これらを民間公益的な活動に活用する「休眠預金等活用法」が2016年に成立した。近畿圏では、信託資本財団や東近江三方よし基金などが資金分配団体として採択され地域社会に資金を供給している。

こういった公共を支える多様で新たな資金を地域の自治に引き付けていく工夫とエコシステム作りが求められている。

(本稿は拙稿「コミュニティファンドを通じた新たな地域の連携」(2017)、「ローカルファイナンスが拓く包摂型社会」(2019)を基に加筆・修正したものである。)

紹介します、 わがまちの研修

県内の各市町では、健全な人材育成のため研修担当者さんが日々がんばっておられます。今回は、そんな特色あふれる取り組みについて、お二人からお話を伺いました。

近江八幡市

地域活動研修

近江八幡市総務課 主幹 南 かおり

●研修実施の経緯と目的

近江八幡市では、協働のまちづくり基本条例を制定し、市民と行政が協働によるまちづくりを進めています。

しかし、少子高齢化や核家族化の進行等の社会情勢の変化とともに、地域においては、役員の高齢化、若者の地域活動離れ、地域活動の担い手不足等様々な課題が深刻化してきています。

このような状況の中、本市が目指す協働のまちづくりを効果的に推進するためには、行政と市民が共に地域の現状と課題を把握し、知恵と力を出し合い、その地域の実態、特色に合った事業を展開する必要があります。

このことから、地域活動を体験しながら、市民主体の地域づくり活動を理解するとともに、地域課題を肌で感じ、その課題解決に向けて市民とともに取り組んでいけるような職員を育成することを目的に、平成30年度から若手職員を対象に地域活動研修を実施しています（まちづくり協働課を主に総務課との共同の研修として実施しています）。

●研修の内容等

研修の対象者は、概ね採用5年以下（平成30年度は採用4年以下）の職員とし、平成30年度は24名、平成31（令和元）年度は20名が参加しました。

研修の内容は、各学区まちづくり協議会が示された参加可能な事業から職員が希望する事業を選択し、自主研修として地域活動に参加します。

参加事業は、地域のまつりや湖岸の清掃活動などのスタッフとして当日のみの参加から、事業の運営スタッフとして事前の会議から参画するものなど関わり方も様々な内容となっています。

研修に参加した職員は、その感想等から「見えないところでも、多くの住民がボランティアで関わっていることを知った」、「仕事では話せないような、地域の方の本音も聞くことができた」等、多くの住民の方の協力によって事業が成り立っていることを知り、直接接することで、地域の方々の想いや苦勞を感じ取ることができ

ました。また、「顔を知ってもらえることが大きかった」等、地域の方々とつながりができたことで、今後の業務においても連携を図りやすくなり、協働によるまちづくりの推進に繋がるものと考えます。更に、一緒に活動することで「楽しかった」という意見も多く、「地元貢献もしていきたい」等の声もあり、今後、地域活動への参加が期待できます。

課題としては、若手職員のプレッシャーにならずに、自主的な参加をどのように促し、参加者の広がりを図るか、併せて職場の理解促進なども必要です。

●今後の取り組み等

今年度は、新型コロナウイルス感染症の影響による事業の大幅な縮小等から、十分な取り組みができませんでした。今後の取り組みとしては、これらの課題からも、採用1年目は新規採用職員研修としての実施や参加事業の範囲をボランティア団体の事業にも広げる等の検討を行う予定です。引き続き、常に地域を知ろうとする姿勢をもち、積極的に地域に足を運ぶことを通して、地域の現状と課題を的確に把握し、その解決に市民とともに取り組んでいけるような職員の育成に努め、協働によるまちづくりの推進につなげていきたいと考えています。



野 洲 市

今年度の職員研修実施について

野洲市人事課 主席参事 上 友子

新型コロナウイルス感染症がここまで長く、世界的に感染拡大するなんて、誰もが想像できなかったのではないのでしょうか。1年たった今もまだ、ニュースで新型コロナウイルス感染症のことを耳にしない日はありません。

新型コロナウイルスの感染拡大により、私たちの生活は一変し、日々マスクの着用や検温、手洗いの徹底を強いられ、また、いたるところで手指を消毒するなど、初めは慣れないことでしたが、いつの間にか日常生活の一部と馴染んでいる状況です。

また、緊急事態宣言や不要不急の外出の制限により、これまで当たり前に出ていたことが当たり前でなくなり、会食・イベント等を実施することも難しくなっていました。

それは、野洲市の職員研修についても同様で、密集・密接を避けるため年度当初は研修を見送っていました。しかし、少しずつ感染者の人数が落ち着いてきた10月頃から収容人数等の制限や間隔を取った座席の配置、備品の消毒など感染対策を講じながら職員研修を再開してきました。

12月には、パワーハラスメント対策が事業主の義務となったことを受けて、管理職を対象とした「ハラスメント防止研修」を実施しました。

この研修では、ハラスメントの定義と具体例やハラスメントが引き起こす個人や組織への影響、また、ハラスメント発生時の対応などについての内容のものでした。職員からは、とても分かりやすく理解しやすかったと、研修終了後のアンケートで意見をいただき、研修実施側としては職員にとって実のある研修になったと感じています。

まだまだ、新型コロナウイルス感染症については予断を許すことのできない状況ではありますが、職員研修は、職員一人ひとりの能力を最大限に引き出すためのツールであり、職員がその能力を高めることは、組織としての質の向上にもつながります。

そのため今後も、新型コロナウイルス感染対策を講じながら、多様化・高度化する市民ニーズや、市が取り組むべき課題解決に対応できるよう、職員の能力養成・意識改革に向け、職員研修を実施していきたいと思っています。



研修の様子

あるべき組織の姿を描く

～課長補佐級職員研修を受講して～

甲賀市議事課 課長補佐 田中 秀樹

議会事務局6年目で最も長い職場であります
が、日々新しい発見があり新鮮に感じています。

さて、少し仕事の紹介をさせていただきます。
議会の主な役割は市の基本的な方針を決定（議
決）し、その執行をチェックすることです。議
員の皆さんは一般質問などを通して積極的な政
策提案を行い、市民福祉の向上に努められてい
ます。これらの支援が私の仕事のベースで、議
会基本条例に則り、議会機能が十分に発揮され
るよう心がけています。

管理職になっても業務分担があまり変わらな
かったので、通常業務に対する戸惑いはありま
せんでしたが、「組織マネジメント」は考えた
ことがなく、今まで一緒に仕事をさせていただ
いた先輩方のやり方をしっかり学んでおけばと
後悔していました。今回の研修はそういったタ
イミングだったのでとても有意義なものになり
ました。そのいくつかをお伝えします。

一つ目は今の仕事はどこに辿り着くのかを、
組織として共通の視点がないとズレが生じてし
まうので気を付けたいと思いました。二つ目は
講義で教わった管理職の役割を果たすことで部
下の意識が変わると分かり、組織が活性化する



研修の様子

きっかけになりたいと考えました。となれば、
当然、コミュニケーション能力が問われます。
言ったことに満足してはいけないこと、何
を伝えたかではなく、どう伝わっているかが本
質です。誤って伝わると思わぬところにゴール
してしまいます。組織においての意思伝達は発
信で終わるのではなく、双方向でなければなら
ないと改めて気付かされました。

前段で述べた議会の役割と事務局職員の基本
事項は改めて局内で共有すべきと実感しまし
たし、組織マネジメントを日常的に意識して行
うことで新しい考えや視点が生まれ、職場が活
き活きしてくるのではないかと思います。

市民ニーズは多種多様でそれらに応えること、
同時に行政にしかできない真に必要なことを適
切な時期に決定し実行する力が求められていま
す。個々の力には限りがありますが、組織の力
はやり方しだいで増大します。その手法の一つ
が組織マネジメントと知りました。まずは、良
好な職場環境を築く牽引役となり、元気な挨拶
と思いやりの声掛けを通して、のびのびと働け、
モチベーションが上がる職場となるよう努めて
いきます。



研修の様子

● 受講者レポート ●

生活につながる徴収

～私債権等徴収事務担当職員研修を受講して～

守山市納税課 主任 石橋 舞子

私債権とは、例えば住宅使用料のような、契約によって発生する債権です。納税課である私の担当は主に税です。税は公債権で、今回の研修テーマである私債権を普段の業務では扱っておりません。自分の担当外の債権について知るため、今回の私債権等徴収事務担当職員研修を受講しました。

税の徴収では私債権と違い、自力執行権があります。研修を受講して、自力執行権があるということがどれほど大きな違いであるかということを改めて思い知りました。私債権では預金調査や差押等を行う際には裁判所に申し立てる必要があります。対して当課で扱う税では、裁判所を通すことなく調査や差押を日常業務として行います。なんと強大な力を持っているのでしょう。正しく権利を行使するよう、改めて身を引き締めました。

講師は愛知県方面の市で徴収受託されている弁護士の方でした。「裁判になったら負け」という言葉が印象に残っています。法的措置に移行しても裁判になる前に任意納付していただけるよう折衝を諦めない、裁判になると債務者にも債権者にも負担が大きいから、とのことでした。また、折衝においては「支払いの順番を変えさせる」ことが重要とも話されていました。借金や携帯代は優先して払うのに、なぜ役所の債権を後回しにするのか。事情があり本当に納付できないならば生活相談を案内する、借金苦であるなら債務整

理を促すなど、単に徴収だけでなく生活の再建をお手伝いする。このあたりの考え方は公債権でも私債権でも同じです。

研修の後半では、質疑応答の時間がありました。例年は同じ債権の各市町担当で小グループを作りグループ討議をしていたそうですが、今年は新型コロナウイルス対策のため討議は行われず、代わりに講師をコーディネーターとして各受講者が意見交換する時間となりました。密な議論は行えない代わりに、自分の債権とは異なる債権の話も聞くことができました。例えば幼稚園保育料だと卒園後の交渉は困難であるとか、住宅使用料だと退去後の修繕料をどうしているか、といった、債権によって異なる悩みを共有しました。他市町でどのように徴収事務を進めているか聞く機会はなかなかないので、良い機会であったと思います。

私債権でも公債権でも住民の生活に結び付くものであり、不公平とならないよう引き続き業務を進めていきたいと思っています。



研修の様子

仕事は楽しくを心掛け

～係長級職員(2部)研修「OJT研修」の講師を担って～

東近江市環境政策課 課長補佐 福永 聡

OJT研修の講師として初めて登壇させてもらったのは、去年2月のことでした。現役講師を務めている大先輩や同僚から「やってみひんか」と声をかけられたことがきっかけです。

その時は、「他に適任者がいるのではないか」とか「安請け合いしてできなければ大変なことになる」ととても後ろ向きなことを考えていました。

しかし、他の市町の人との交流ができたり、人前で話したりする機会に恵まれるなど自分自身のためにもなると考えを変え、また、当時の上司に相談したところ、是非にと勧められたこともあって気持ちを固めました。

講師の養成は、まずOJT研修を実際に受講し、具体的な講義内容や進め方を掴むところから始まりました。その後に指導者研究会が持たれ、先輩講師による模範講義を聴いたり、模擬講義をさせてもらい参加者からアドバイスを受ける機会を設けていただきました。

そして迎えた当日。朝からかなりの緊張状態でしたが、控室で他の講師の方と互いに声を掛け合うことで少し落ち着くことができました。

午前中は時間の管理で精一杯だったと思います。講師陣で昼食を取る中で、お互いにうまくいったとか、時間が足りずに焦ったとか感想を話しているうちに気持ちも落ち着いて、午後に臨むことができました。

また、受講者の皆さんがとても積極的にそして協力的に参加してくださったおかげもあって、無事に初陣を務めることができました。本当に何から何まで仲間にも助けられました。

皆さんは自分が先輩職員となった時から、後輩に指導をしてこられていると思いますので、なんとなくでもOJTに対するイメージを持っておられる方がほとんどではないでしょうか。

研修ではOJTの必要性や置かれている状況、OJTを進めるのに必要となる様々なコミュニケーションスキルを学びます。このスキルは、業務以外にも使える大きな武器です。だからと言って、難しい内容を勉強するわけでもありませんので、楽な気持ちで臨んでいただければと思っています。そして、OJTを実践していく中で、多くの「気づき」が生まれることを期待しています。

どの研修でも言われることかも知れませんが、同じ研修で顔を合わせるようになったのも何かの縁。せっかくの機会ですので、他の市町の受講者と仲良くなってください。

これからますます行政に対するニーズや政策も複雑で難度の高いものが求められていくことになろうかと思います。それに応えていくためには、求められていることに対してできない理由を並べるのではなく、どうしたらできるかといったことや「それはできないが、こういうことならできる」という代案を考えたり、自分の課の取組とよその課の取組をうまく組み合わせたりすることができる職員になる必要があると思います。自分自身も、もっとコミュニケーションをとったり、他課の業務にも興味を持ったりして仕事は楽しくすることを心掛けていきたいと思っています。



研修の様子



滋賀県市町村職員研修センターからのお知らせ



令和3年度に実施する研修の中から、**ピックアップ**して紹介します。

▶ 特別研修(能力開発研修)

● 文書作成能力向上研修 **高評価**

内 容 読みやすく、伝わる文書作成方法を学び、行政職員として必要な文書作成能力の習得を図ります。

実施予定日 令和3年12月7日・8日(2日間)

過去の
受講者の
声

- 文章を書くことに対する抵抗が少なくなった。
- この研修を受けると受けないで、文書がうまく書けるかどうかが変わると思った。
- ほかの職員の方も是非受けてほしい。

▶ 研修指導者養成研修

● フレーム対応指導者養成研修

内 容 フレーム対応を指導するために必要な知識および技術を習得し、その研修講師としての指導方法を学びます。修了後には、各所属団体で実際される研修講師としてご活躍いただくことはもちろん、当研修センターの現任職員(1部)研修に登壇いただきます。

実施予定日 令和3年10月19日・20日・21日(3日間)

● 政策形成指導者養成研修

内 容 政策形成の知識および技術を習得し、その研修講師としての指導方法を学びます。修了後には、各所属団体で実際される研修講師としてご活躍いただくことはもちろん、当研修センターの現任職員(2部)研修に登壇いただきます。

実施予定日 令和3年7月29日・8月3日・4日(3日間)

● JKET指導者養成研修

内 容 JKET(討議式研修「公務員倫理を考える」)を指導するために必要な知識および技術を習得し、その研修講師としての指導方法を学びます。修了後には、各所属団体で実際される研修講師としてご活躍いただくことはもちろん、当研修センターの現任職員(3部)研修に登壇いただきます。

実施予定日 令和3年7月28日・29日・30日(3日間)

スキルアップしたい方、研修講師に興味がある方は、ぜひ受講ください!

新型コロナウイルス感染拡大防止の取組み

滋賀県市町村職員研修センターでは、受講者の皆様に安心して研修を受講していただけるよう、様々な対策を実施しています。

- ①飛沫対策：1人1机での受講による社会的距離の確保、教室の収容定員以下の人数制限、マスク着用による受講
- ②会場内の対策：研修会場の定期的な換気、研修終了後に机・備品等の消毒
- ③健康チェック：受講者・講師・事務局職員の検温等の健康チェックの実施



■研修中は、定期的な換気を行っております。研修会場の室温管理を行っておりますが、座席によっては難しい場合があります。調整ができる服装での受講に、ご協力をお願いします。



編集後記

今年度も多くの方々のご協力により、研修情報誌「HIYAKU」を発刊することができました。

ご執筆いただきました佐久間毅先生・深尾昌峰先生をはじめ、市町職員の皆様には、この場をお借りして心よりお礼申し上げます。

さて、今年度は新型コロナウイルスに翻弄された1年となりました。緊急事態宣言による研修の延期や中止に始まり、講師や研修日程、研修会場の再調整、感染拡大防止対策の実施などを経て、何とか研修を実施することができました。

派遣期間の最終年度となった今年は、思うように研修ができず残念な面もありましたが、貴重な経験をさせていただけたと感じています。研修センターで学んだことを生かして、これからも頑張りたいと思います。

編集者：滋賀県市町村職員研修センター事務局（甲賀市派遣）松下 綾

研修情報誌 **HIYAKU** 2021.3
2021年(令和3年)3月発行

編集・発行 / 滋賀県市町村職員研修センター

住 所 〒520-0801
滋賀県大津市におの浜一丁目1番20号
ピアザ淡海4階 自治研修センター内
T E L 077-527-5270
F A X 077-527-5271
E-mail info@hiyaku.or.jp
U R L <http://www.hiyaku.or.jp>



滋賀県市町村職員研修センター
キャラクター
「HIYAKU くん」

**「なりたい自分」へ
ステップアップ!!**

