

新たな政策課題を担う「横断活動」のあり方と進化の方向性

株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
シニアコンサルタント 片桐 悠貴



1 本稿の目的意識

行政学者の片岡寛光は「公共目的を追求する集合的営為としての行政は、その任務を行政諸機関間の分業の構造を通じて遂行しつつも、一体となって行動し、社会に向かって一つのものとして機能しなければならない(行政の統一性の原則)」と述べている。

政策の専門性がますます高まっている現代においては、図表1で示したように各政策分野に応じた役割分担により政策を遂行するのが基本的なあり方である。他方、政策課題あるいは地域事情などによっては、個別部署だけでは対応が難しく、複雑で広範な政策課題に対処していくために複数部署が連携して統合調整を行う「横断活動」の必要性も高まっている。

こうした「横断活動」の対象となる政策課題は実に多岐にわたる。新たに浮上する政策課題に対し、地方自治体はその都度、関係する個別部署が持つリソースを結集することで対応を図ってきた。

例えば、2000年代には行財政改革推進の一環として、教育(学校、図書館等)、福祉(福祉事務所等)、住民(公民館等)、土木(道路、公園、上下水道等)といった各部署がそれぞれ保有する公共施設を横断的に把握し、利用状況や将来の維持管理・更新費負担を踏まえて施設の統廃合等を検討する「公共施設マネジメント」「アセットマネジメント」の名を冠した会議体などが設置され、横断活動が行われてきた。

さらに東日本大震災発生後の2010年代には、各自治体では福祉(避難行動要支援者等)、住民(避

難所等)、土木(河川管理施設、海岸保全施設等)、都市(防災まちづくり)といった各部署がそれぞれ所管する施策を統合調整するため、防災・危機管理の観点から横断活動の強化が図られてきた。

そして近年は多くの自治体が少子化対策に力を入れており、教育(学校等)、福祉(児童福祉、児童相談所等)、保健(母子健診、予防接種等)、住民(出生手続き、入学手続き等)といった、こどもや家庭の支援という観点からの横断活動が、いくつもの課をその傘下に置く局・部レベルで活発化している。実際、指定市・中核市・施行時特例市の自治体組織を対象とした2008年の既存調査では、こども政策に専任する局・部レベルの組織を有しているのは全99市のうち24%(24市)だった^{※1}が、15年後の2023年には全105市のうち実に87%(91市)にまで増加している^{※2}。

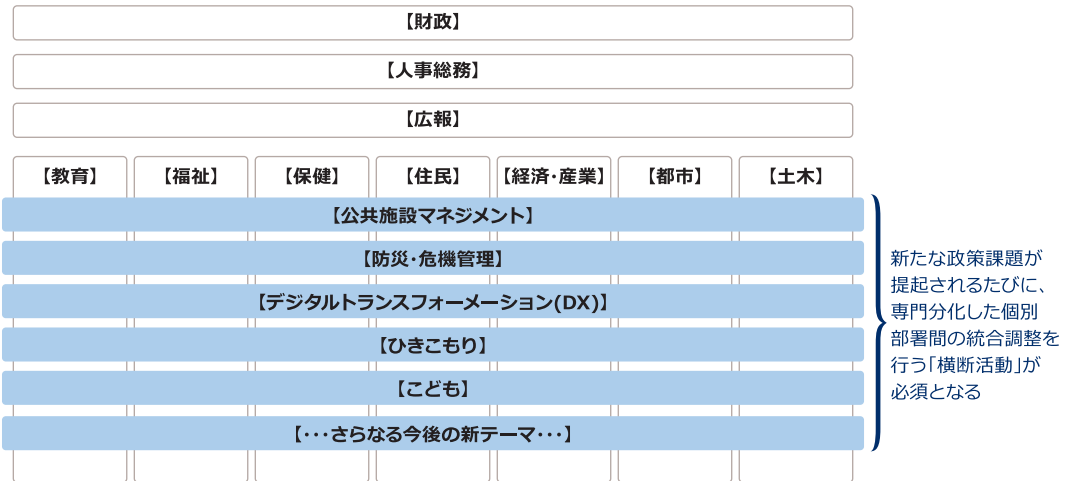
以上のように、近年の新たな政策課題である教育・福祉・医療保健・経済産業・都市・土木といった政策分野では、それぞれを所管する個別部署のみでは解決が難しい課題が多いため、横断活動を通じて、既存の施策やリソースなどを統合調整しながら解決に取り組むことが必要となる。

そこで本稿では、新たな政策課題に対応していくための横断活動に着目し、その特徴と具体像を紹介

※1 石原俊彦/山之内稔『地方自治体組織論』関西学院大学出版会 2011年2月

※2 NRI調べ

図表 1 地方自治体における組織編制の例と横断活動のイメージ



出所) 各所ヒアリングを踏まえ NRI 作成

した上で（第 2 章）、横断活動による成果をより高めるためのステップと課題・対応方向性をとりまとめる。

2 地方自治体における横断活動

1) 横断活動の全体像

横断活動の進め方として一般的に想起されるのが、首長（知事、市町村長等）や幹部を議長として関係部署の部長～課長級を構成員とし、方針の提示や、各部署に対する連携・協力の指示、および各取り組みの結果報告・進捗（しんちよく）確認等を行う連絡会議や対策本部の設立・運営である。

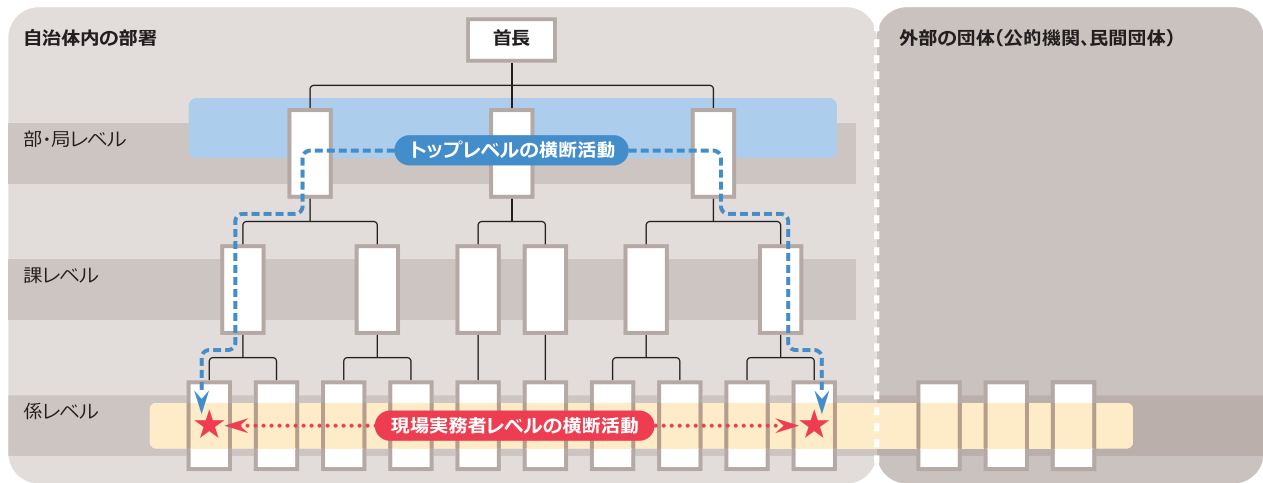
このようなトップダウン体制では、新たな政策課題に対応するにあたって既存部署からの情報共有や協力を引き出すために、首長や幹部の統率力・実行力を生かせる点が大きな利点となる。既存施策の廃止・統合等も伴う行政改革・財政改革といった政策課題に対処する際や、自治体内の広範な部署で使用する庁舎機能や IT システム等を統合的に刷新する際には、トップレベルの横断活動を展開することが有効と考えられる。

他方、特に住民生活に係る政策課題などでは、トップレベルで横断活動を指示するだけでは、住民接点でのきめ細やかな部署間連携までを実現することが難しい。このため、現場の実務担当者レベルで住民等のニーズに対応するための横断活動を強化することが、トップレベルの横断活動を補完して対応策の実効性を担保する上で重要となっている。

現場実務者レベルでの横断活動では、1 年に数回程度、幹部が顔を合わせて自治体内で方針指示や進捗共有を行うトップレベルの横断活動とは異なり、比較的高頻度（1～2 カ月に 1 回程度）・高密度で情報共有や対策検討を行っていくことや、必要に応じて外部団体（他公的機関、民間団体等）を参画主体として組み込んでいくことができる（図表 2）。

加えて、頻度・密度の高い横断活動を維持するためにはモチベーションが必要となるが、住民・企業等が置かれた状況を身近に的確に把握し、多面的に対策を実行していくことが、現場実務者にとってやりがいを実感しやすくなるため、横断活動を展開するモチベーションが自然に高まるという効果も期待される。

図表2 自治体における横断活動の全体像（イメージ）



出所) NRI 作成

2) 現場実務者レベルの横断活動事例

現場実務者レベルの横断活動の重要性は国によっても認識されている。住民接点での新たな政策課題に対応する政策では、各省庁にまたがる政策課題を主に担当する内閣府などが主導し、新法制定や法改正において、図表2に記載したような現場実務者レベルでの横断活動を対策の一つとして組み込んでいる。

具体的には、孤独・孤立対策推進法（2023年）、母子保健法改正（2019年）、成育基本法（2018年）、生活困窮者自立支援法（2013年）、子ども・若者育成支援推進法（2009年）などではいずれも、努力義務ではあるものの、自治体の個別部署に加えて外部団体が参画する会議体等を設置することが明記されている。

例えば、大阪府枚方市では、ひきこもり等の問題に関して、福祉・教育・保健医療・雇用などに関わる自治体内の個別部署や外部団体が連携して取り組むための「ひきこもり等地域支援ネットワーク会議」および「子ども・若者支援地域協議会」が設立運営されている（図表3）。

これらは、子ども・若者育成支援推進法の第19条で規定された協議会に該当するものであり、健康

福祉・児童福祉・学校教育・就労支援といった自治体のさまざまな部署や関連する外部団体に属する実務担当者が2カ月に1度の頻度で顔を合わせて、市内のひきこもり問題に関する情報共有や対策協議などを行っている。

また、長野県須坂市では、妊産婦と新生児の包括的なケアを、妊娠期から出産後まで切れ目なく行う仕組みを構築している。これは、改正母子保健法における産後ケア事業や、成育基本法（正式名称：成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律）にも位置づけられるものであり^{※3}、妊娠期から出産、幼児の子育て（3歳までをめど）に合わせて継続的に支援すること、胎児・幼児だけでなく母親の心身の健康や社会・経済事情まで含めた支援を連携して行うことが大きな特徴である。

※3 須坂市では法改正や新法の立法以前の2014年から母子保健コーディネーターを配置するなど、「一人も取り残されない」妊娠期からの切れ目のない支援のための多職種連携による地域母子保健システム「須坂モデル」が運用されていた

図表 3 現場実務者レベルの横断活動の例

横断活動の名称	横断活動の概要	参画主体(自治体内)	参画主体(外部団体)
ひきこもり等 地域支援 ネットワーク 会議(枚方市)	<ul style="list-style-type: none"> ●情報収集等を行い枚方市におけるひきこもり等の実態把握を実施 ●子ども・若者支援策の近況やネットワークの関係機関における相互理解増進のための勉強会開催 ●参画主体間での意見交換、連絡調整を踏まえ、必要な支援策を検討(新たな相談場所、周知啓発イベント等) 	<ul style="list-style-type: none"> ●観光にぎわい部 商工振興課 ●健康福祉部 地域健康福祉室、福祉事務所、保健所 ●子ども未来部 枚方公園青少年センター ●教育委員会 学校教育部 教育支援室 ●ひきこもり等子ども・若者相談支援センター(事務局)等 	<ul style="list-style-type: none"> 【他公的機関】 ●公共職業安定所(国) ●子ども家庭センター(府) ●定時制公立高校 等 【民間団体等】 ●民生委員児童委員協議会 ●NPO法人 ●障害者自立支援協議会 ●通信制私立高校 ●民間フリースクール ●社会福祉協議会 等
多職種連携 地域母子保健 システム 「須坂モデル」 (須坂市)	<ul style="list-style-type: none"> ●母子健康手帳交付時に全妊婦を面接し、質問票等を用いて心理社会的リスクのアセスメントを実施 ●母子いずれかの心身の疾患や、関係性としての虐待やネグレクトも含めたリスクのある親子への対応フローチャートを関係者間で共有、連携を円滑化 ●心理社会的リスクのある親子のケアについて、医療・保健・福祉の関係者が定期的にケース検討会議を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ●健康福祉部 健康づくり課、保健センター ●教育委員会 子ども課 	<ul style="list-style-type: none"> 【他公的機関】 ●信州医療センター(県) 【民間団体等】 ●民生委員・児童委員

出所) ひきこもり等子ども・若者相談支援センター 枚方市子ども・若者支援地域協議会「令和3年度の活動報告」、「第2期須坂市母子保健計画 令和2年度(2020年度)～7年度(2025年度)」よりNRI作成

具体的には、市内の全妊婦に対して質問票等(心身の健康や社会・経済事情まで含めた広範な内容)を用いてアセスメントを実施した上で、支援が必要と判断された母子に対して、自治体内の健康福祉部や教育委員会に属する複数部署や、医療機関や民生委員・児童委員といった外部団体等が連携して、さまざまな健診や乳幼児向け予防接種、保育所等の紹介といった切れ目のない支援を実施している。

病歴・所得・家族構成・過去の支援状況など、個人情報を含む場合には、情報共有にあたって本人の同意を事前に取得したり、個人情報保護審議会への諮問を行ったりすることが一般的である。

情報共有における課題としては、特に住民接点の行政サービス担当者の場合、勤務時間中は自治体内の地域拠点に分散配置され業務を行っていることも多く、会議等による情報共有の場を設けることが難しいことがある。加えて、共有する情報の形式(フォーマット)が自治体内部署、外部団体ごとに異なることで、適切かつ迅速に情報共有しにくいこともある。

このため、参画主体が会議等で集まらずとも円滑な情報共有を可能にする仕組みが必要である。各政策課題に応じて、複数部署間で共有すべき情報を一覧できるデータシート等を、統一された形式(フォーマット)で作成・共有することが有効である。データシート等の作成・共有時には、同一の対象(住民、企業等)に対して自治体内の複数の部署(学校、保健、福祉等)がそれぞれ異なる視点からの情報を有していないかどうかチェックし、それらの補完・統合を図れるようにすることが重要である。加えて、住民

3 横断活動の課題と今後の対応方向性

本章では、前章で整理・例示した現場実務者レベルの横断活動を強化していく上で必須となる三つのステップについて、その課題および対応方向性について論じる。

1) 横断活動の強化に向けた三つのステップ

ステップ① 情報共有

横断活動の実施以前は各主体で独自に収集・管理していた情報を、横断活動に参画する主体(自治体内部署、外部団体)へと共有していくことが第一歩となる。共有する情報は政策課題によって異なるが、

個人単位だけでなく、世帯単位でも同様のことをできるようにすることが望ましい。近年、政府が普及を推し進めているマイナンバーは、こうした情報の補完・統合作業を大幅に効率化するためのいわば「名寄せ※⁴ ツール」としても期待される。

ステップ② 分析

次に、情報共有により得られた数多くの市民生活、企業活動といった多くの情報をもとに、行政の限られた人員・予算・時間を投入して対応すべき問題を特定するための分析を多様な観点から行う。各種分析を通じて、政策課題の背景や実態に関わる全体像を捉え、さらに課題解決に向けた方針や対策などの検討に役立てることが横断活動の効果として期待される。

しかしながら、各参画主体からの情報共有によって定性的・定量的な情報量が膨大になることもあり、分析のための作業負担が重くなることもある。また分析で得られる成果は分析担当者の経験と能力に依存せざるを得ない面があり、分析担当者の人事異動に伴って分析のノウハウが途絶してしまうリスクや、分析担当者による結果・精度のばらつきが生じてしまうリスクが課題である。

このため、基本的な分析手法・ツールを用意し、分析における各種リスクを回避することが重要である。例えば、複数の定量的な管理指標を開発・活用して、膨大な情報から優先すべき対象や問題などを絞り込む一連の分析手法の確立や、分析ツールの開発等が挙げられる。

上記のように政策課題に関わる実態や課題抽出を行うための分析ロジックを構築できれば、インプット情報、その処理過程で生成される情報、およびアウトプット情報が明確になる。これらが継続的に蓄積され、各種情報および管理指標などの経年変化も

把握すれば、その将来見通しに関わる検討にも活用することができる。さらに、DXによりこうした分析を自動化できるツールやシステムを整備できれば、分析担当者の負担軽減の観点からも有効と考えられる。

ステップ③ 対策検討

最後に、分析結果を踏まえた対策を検討・実行するステップが非常に重要であり、まさに横断活動の意義といえる。1 部署、1 団体のみでは解決が困難な政策課題に対して、複数の自治体内部署、外部団体がさまざまな知見やリソースを集約して協議することを通じ、多面的な対策を導き出すことが期待される。

対策検討では、複数の自治体内部署、外部団体が有するリソースや対策などが広範・多様にあることから、課題解決においてどのような対策があるのか、どの主体が実行できるのかを特定し、参画主体間で協議するために作業負担・時間がかかることが課題になると考えられる。

このため、これまでに実施してきた対策に関わる実績・成果とともに、参画主体の所掌や業務内容を踏まえて、対策オプションと実行主体などを一覧化しておくこと、また対策オプションから優先対策を特定・推奨できる判断ロジック・基準を用意しておくことが重要である。各参画主体（自治体内部署、外部団体）間の調整を効率化するだけでなく、政策課題および対策状況の全体像を把握しやすくなる。さらに、対策および実行主体、成果に関する情報を

※ 4 データベース等の中に個人や企業等の情報が別人／別企業として複数登録されてしまっている場合に、同一人物や同一企業等の重複しているデータを一つにまとめる作業のこと

図表 4 横断活動の課題と今後の方向性

	ステップ① 情報共有	ステップ② 分析	ステップ③ 対策検討
「横断活動」の内容	<ul style="list-style-type: none"> 各主体単位で収集した情報を、庁内部署、外部団体間で共有 同一対象(住民、企業等)に係る情報を、補完・統合 個人情報が含まれる場合は、本人同意の取得等が必須 	<ul style="list-style-type: none"> 数多くの対象から、限られた人員・予算・時間を投入して対応すべき対象を選定(スクリーニング) 政策課題の背景や実態に関わる全体像を捉えて問題を特定し、対策検討に活用 	<ul style="list-style-type: none"> 特定された対象や問題を解決するための対策を検討 複数の自治体内部署、外部団体が知見やリソースを集約して協議 役割分担して対策を実施する主体を調整・決定
課題	<ul style="list-style-type: none"> 日常業務のある中、共有の場(会議等)の設定が負担 共有する情報の形式(フォーマット)が横断活動に参画する主体間で異なる 	<ul style="list-style-type: none"> 共有された情報・データが膨大になり、分析の負担大 分析が個人の経験と能力に依存し、担当者の異動でノウハウが途絶 	<ul style="list-style-type: none"> 対策内容が個人の経験と能力に依存し、判断にばらつき 扱う問題が複雑化し、横断活動への参加主体が増加するほど検討が長期化
対応方向性	<ul style="list-style-type: none"> 関係者が会議等で集まらずとも、情報共有が可能な仕組みを構築 情報共有に用いるフォーマットの形式を統一 	<ul style="list-style-type: none"> 分析を促進する定量的指標を開発し対象の事前絞り込み(スクリーニング)を実施 分析作業を自動化 統一的な分析ロジックを設定し、結果を継続的に蓄積 	<ul style="list-style-type: none"> 過去の対策内容・結果とセットで対策実施に関与した主体も一覧化、記録を継続的に蓄積 検討作業を自動化 特に重要な参画主体に絞った協議を柔軟に実施

出所) NRI 作成

蓄積していけば、将来の対策検討にも役立てられるものと期待される。

2) 事例の紹介

【事例 1】 座間市「つなぐシート」

神奈川県座間市の生活支援課^{※5}では、生活に悩みを抱えた幅広い市民の支援を行っている。本人の同意を得た上で、相談を受けた市民の名前や住所、家族構成、健康状態、障がいの有無、ひきこもり経験の有無など 15 項目を聞き取り「つなぐシート」という各部署共通のフォーマットを設定している^{※6}(①情報共有)。

これによって自治体内の福祉、保健、公営住宅といった複数部署および担当者における情報共有が円滑となるだけでなく、複数部署がそれぞれの視点から情報を持ち寄ることで、支援対象者の生活におけるより根本的な問題の発見につながることも期待される。

【事例 2】 大阪府内の市町「YOSS」

近年の小・中・高校では児童・生徒の特性に合った支援や問題行動の未然抑止・早期解決のために、

担任教員や管理職・スクールソーシャルワーカー等が児童・生徒の現状を共有して対策を協議するケース会議が学校内で行われている。しかし、児童・生徒の学校における問題行動の背景には、本人の発達障がい、家庭での虐待・経済問題、犯罪組織の関与など、学校単独では解決が難しい問題があることも多い。そこで、教育的側面では自治体の他部署、医療的側面では専門医療機関(心療内科)、保健福祉的側面では児童相談所・保健福祉事務所、警察・司法的側面では警察署や少年鑑別所等といった、自治体内の他部署や外部関係機関が連携して支援を行うことが不可欠となっている。

こうした横断活動を強化するため、大阪府内にある市町の教育委員会では“YOSS (Yamano Osaka Screening System)”が導入されている。児童・生徒一人ひとりの欠席日数・行動・身だしなみ・家庭環境などの情報を教員がスクリーニングシートに点

※ 5 2023 年 4 月より地域福祉課

※ 6 篠原匡『誰も断らない こちら神奈川県座間市生活支援課』朝日新聞出版 2022 年 6 月

数式で記入し、それを共有している^{※7}（①情報共有）。

また、点数を活用してデータに基づく適切な支援の検討につなげている。具体的には、過去のデータ項目（服装・身だしなみや、家庭での様子等）の傾向をもとに、全児童・生徒のシートの中から、支援が必要な児童・生徒を自動で抽出するだけでなく、地域資源（教育支援 NPO、子ども食堂等）や専門機関（家庭児童相談室、児童相談所等）の活用も含めた支援の方向性についても自動判定して提案することが可能である。学校という閉じられた組織の中では対応限界のある問題を、さまざまな自治体内部署・外部団体へとつなぐことが容易となり、それらのリソースを投入して解決を図ることができる（②分析、③対策検討）。

“YOSS” は、既に 33 自治体 211 校に導入実績があり、学校によっては具体的な効果が挙げられている。具体的には、議題として取り上げるか否かの検討から、ケース会議等における議論、学校組織としての意思決定、外部機関への連絡・対応依頼といった、支援業務の意思決定・実行までのスピードが 10 倍近くも向上するとともに、関連業務を担当する教員の負担軽減が確認されている。

【事例 3】 三重県児童相談所「AI を活用した児童虐待対応支援システム」

三重県では、全国に先駆けて 2020 年より県内すべての児童相談所で、人工知能（AI）を活用した児童虐待対応支援システムの運用を開始している^{※8}。同システムの運用開始以前の 2014 年度から、緊急出動を検討する 6 項目（現時点で児童の安全が確定しているかどうか等）と児童の一時保護を検討する 15 項目（傷・あざの状況、保護者・児童との連絡状況等）からなるリスクアセスメントシートが運用されており、それに基づく定量的データが約 6,000

件蓄積されてきた（①情報共有）。

こうした統一フォーマットによる定量的データが数多く蓄積されたことで、AI による分析が可能となり、現在もさらなるデータ蓄積と分析が継続的に実施されている。具体的には、過去の問題・対策に関わる記録データから、総合的なリスク、再発確率、過去の類似ケースなどをタブレット等で表示可能にしたほか、シミュレーション機能によって対策実行に伴うリスク値の変化を確認することも可能である（②分析）。

特徴的なのが、リスク分析にとどまらず、過去の類似ケースなどを踏まえた対策や連携先等をリコメンドするサポート機能までも有している点である。具体的には、福祉事務所や保健所といった当該自治体の他部署との連携はもちろん、社会福祉協議会、児童委員、配偶者暴力相談機関といった地域福祉の担い手、さらには医療機関、学校、警察、公共職業安定所等々との連携が考えられる。これら非常に多様な連携の選択肢に対し、AI を活用した本システムは、知識・経験が少ない職員における判断をサポートするだけでなく、経験豊富な職員の対応を効率化・迅速化することが可能となっている（③対策検討）。

当該システムの導入により、虐待疑いの児童相談所への通告から保護判断、記録までの一連の業務にかかる時間が、今までの半分以下になるケースも報

※7 大阪公立大学「すべての子どもたちの潜在的な SOS を早期にキャッチし適切な支援につなげる『YOSS クラウドサービス』を 12 月 1 日から提供開始」2022 年 11 月

https://www.omu.ac.jp/info/research_news/entry-03237.html

※8 三重県児童相談センター「三重県における AI を活用した児童虐待対応支援システムの導入について」

告されている。

以上の事例のように、本稿で整理した横断活動における三つのステップ（①情報共有、②分析、③対策検討）における課題をさまざまな工夫と努力で解決する仕組みが現場では試行されている。将来にわたり、今後も新たな政策課題に対応するためにさまざまな横断活動が企図されていこうが、そうした現場実務者レベルの自律的で地道な活動と、組織としての定着・継続を図る仕組みを確立していくことが、横断活動の成否を分けることを、われわれは常に心に留め置かなければならない。

●…… 筆者
片桐 悠貴 (かたぎり ゆうき)
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部/未来
創発センター
シニアコンサルタント/シニア研究員
専門は、公的機関の組織設計、官民連携
(PPP/PFI)、社会資本政策、エンタメ・
スポーツビジネスなど
E-mail: y-katagiri@nri.co.jp