



2006年度地方行財政改革委員会報告書

「基礎自治体の経営改革」

改革の指針と施策

2007年6月12日

社団法人 経済同友会

はじめに：報告書の位置づけと目的

わが国における長年の重要課題である地方分権改革の本格的取り組みが始まりつつある。小泉政権による三位一体改革により緒についた地方分権改革は、安倍政権においても引き継がれ、昨年 12 月の地方分権改革推進法成立により改革は新たな段階に入った。さらに、平成 19 年度からの新型地方交付税導入や地方公共団体財政健全化法案の成立に向けた取り組みは、本格的な地方分権時代の第一歩である。

経済同友会では、これまでに地方行財政に関する数多くの提言を行ってきた。そして、2005 年度地方行財政改革委員会では、『基礎自治体強化による地域の自立』（2006 年 4 月発表）にて、基礎自治体（30 万人・300 市） - 広域行政（700～1000 万人・11-12 州） - 国という三層制の地方行財政の将来ビジョンを示した。

提言では、中央集権から地域主権へと国のかたちを変えるとともに、地域の核となる基礎自治体の強化により地域は自立すべきであることを強調した。すなわち、住民に最も近い基礎自治体に、国や現都道府県から権限と財源の大幅な移譲を行い、地域住民が自己選択・自己責任において個性・多様性を生かした競争力ある自治体を構築し、地域経済社会を活性化することが地方分権改革のゴールである。

そこで、2006 年度地方行財政改革委員会では、基礎自治体にさらに着目し、自治体経営改革・自治体再生について議論・検討を重ねてきた。また、活動の目的を「提言から実践へ」と実効性の高いものとしていくために、その第一歩として、先進的な取り組みを行う自治体の首長・職員、地元経済界および自治体経営改革に直接携わる学者・有識者からのヒアリングと対話、自治体視察を行った。（検討内容は巻末参照）

本報告書では、一年にわたる検討の結果として、第一部にて民間企業経営者の視点から基礎自治体のあり方や改革の指針、推進のための施策を整理・提案し、第二部では基礎自治体の経営改革の先進事例を紹介する。

多くの基礎自治体が経営危機という難題に直面しているが、バブル崩壊およびグローバル化や I T 革命等による激しい市場競争のなかで、厳しい経営改革を断行し乗り越えてきた企業経営者として、改革への早急な着手を呼びかけるとともに、経営者の視点で取りまとめた本報告書が改革の一助となれば幸いである。

地方行財政改革委員会
委員長 池田 弘 一

【はじめに：報告書の位置づけと目的】

- 本格的な地方分権時代の到来 地方分権改革推進法成立、新型地方交付税導入、地方財政健全化法など
- 2005年度提言『基礎自治体強化による地域の自立』にて地域主権時代のグランドデザインを提案。
- 2006年度は、地域の核となる基礎自治体の経営改革の重要性に着目し、実態調査(自治体ヒアリング・視察)に基づいて、経営者の視点から改革の重要性を指摘し、「提言と実践」活動の第一歩とした。

【第一部 自治体経営改革の推進にむけて】

1. 自治体経営破たん警鐘と改革の始動

- 多くの基礎自治体が経営危機に直面している。
 国と地方の長期債務残高約 1000 兆円、自治体の経常収支比率は 91.4%と危機的な状態
 官製談合・職員の不祥事など倫理観の欠如、義務的経費の上昇、税収の伸び悩みなど財政状況の悪化
 財政再建団体予備軍の増加、中央集権による国と地方の関係や従来の地方行財政制度の限界
- もはや国が地方を支える制度は機能しないことは明白であり、自治体は自らの力で再生をすべきである。
- この危機をチャンスと捉え、真の自立にむけて自治体経営改革に挑むべきである。

2. 基礎自治体を核とした地域主権のグランドデザイン (提言『基礎自治体強化による地域の自立』より)

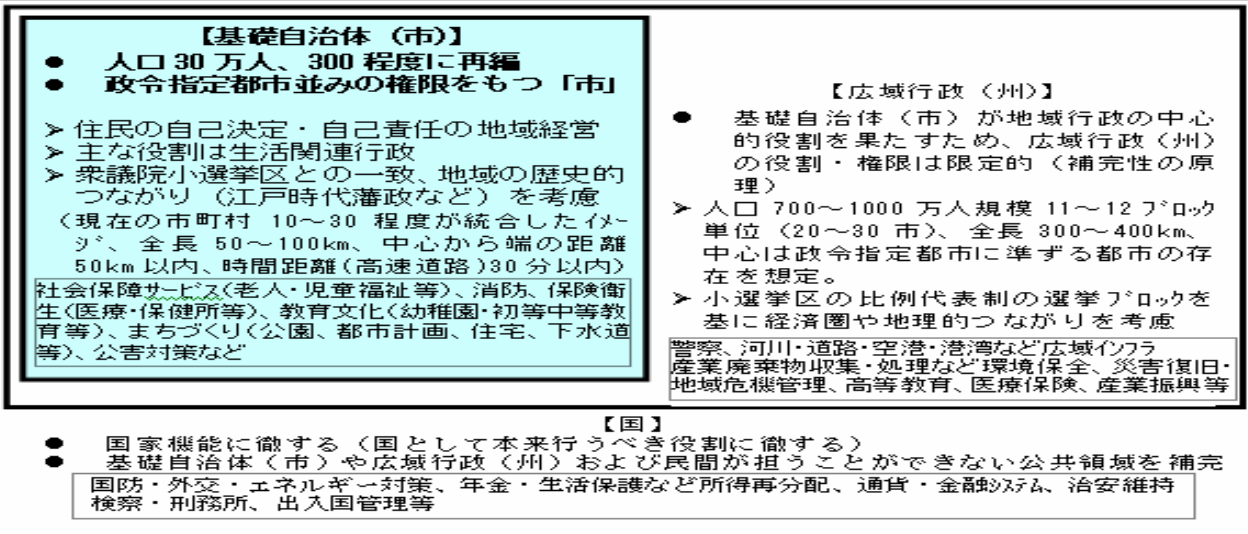
(1) 地域主権時代の地域行政の基本的な考え方

一律的・画一的から多様化・個性化推奨の地域行政
 地域行政の中心は基礎自治体
 企業経営の視点から地域経営を考える

- 各地域の個性や住民ニーズに合致した行政サービスの水準・範囲を考えるローカルオプティマム(地域最適)の独自行政へ転換。
- 基礎自治体は一経営体として自立。政策や行政サービスの質を競い合う地域間競争により地域を活性化し、住民満足度を高める。

(2) 基礎自治体を核とした地域主権のグランドデザイン

- 補完性の原理に基づいた地域と国の新たな役割分担を構築。
- 各地域が住民の自己選択、自己責任(受益と負担の一致が原則)による自治体経営を行う。



3. 自治体経営改革の指針 「地域を『経営』する」「官と民が『協働』する」

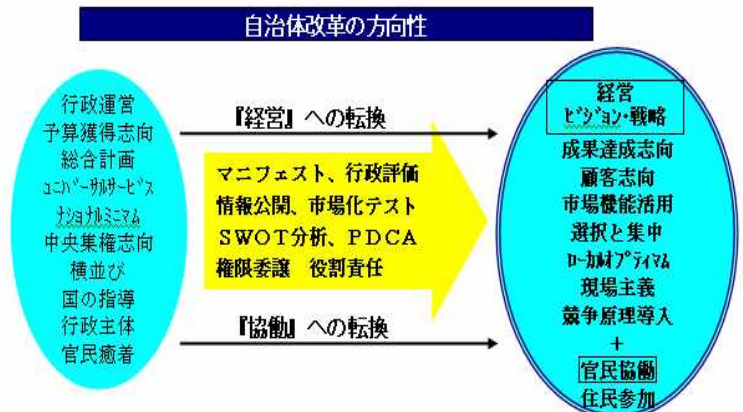
- 国は役割を縮小し、地方への権限、財源・税源の大幅移譲や交付税・地方債改革などにより地域の財政基盤を強化した上で、基礎自治体が一経営体として自由に経営をし、全責任を全うする仕組みを構築する。

指針1: 「自治体運営」から「自治体経営」への転換

- 自らビジョン達成目標を掲げ、戦略的な自治体経営へ
- (1) 「ビジョン」と「戦略」
- (2) 「顧客志向」「成果志向」「市場機能活用」「現場主義」と簡素な組織編制(NPM: 新公共経営)
- (3) 「マニフェスト」「行政評価」「情報公開」
 - 透明性・説明責任の向上

指針2: 住民参加・官民協働体制による地域経営

- 住民が自ら地域を運営し、真の市民社会を構築
- 官民協働パートナーシップ確立による、自治体経営の進化
- (1) 住民参加と官民協働による地域経営へ
- (2) 地域間の競争と協働へ



4. 自治体経営改革を推進するための5つの施策

- 各自治体が規模や地域特性に応じた改革を独自に考え実行することが重要である。

施策1: 地域の経営ビジョンの明示とマニフェスト選挙による改革派首長の選出

- 地域将来ビジョン・目標や戦略、工程表を住民や職員に解り易く説明する(目標の数値化・具体事例など)ことが重要なため、具体的な政策を掲げたマニフェスト選挙により改革派首長を選出できるかが改革実行の大きな鍵である。
- マニフェスト実現のための「幹部級職員・首長スタッフの政治任用導入」(議会の承認を得ない政治任用の制度化)。特別職として任期は首長と同じにし、その際、首長の多選は禁止する。

施策2: 首長直轄の「改革推進本部」と「改革評価委員会」の設置による改革断行

首長リーダーシップ発揮のための「戦略諮問会議」の創設

- 首長直轄の「改革推進本部」: 重要かつ横断的な戦略・政策立案の改革実行部隊として設置。各種戦略・政策毎にプロジェクトチームを作り、専門家・民間人も積極的に活用し、官民間わず優秀な人材を結集する。
- 首長が任命した専門家・民間人から成る「戦略諮問会議」を推進本部内に創設。首長の改革マニフェストに基づく具体的な戦略・政策および実行プログラムを策定、これを首長がコミットメントし改革推進本部で実行する。
- 首長直轄の「改革評価委員会」: 住民代表として公民会計士・弁護士・エコノミストなど各事業における専門家で構成。評価結果は数値化と具体的事例の提示を徹底し、首長、行政組織、議会、住民に適宜報告、次年度経営に反映する。

施策3: ガバナンス体制の強化 公会計の整備と民間による全国共通指標づくりと監視機能の強化

【公会計の整備】

- 財政状況の正確な把握や戦略的経営・説明責任遂行の為の公会計整備、自治体格付け・IR活動の本格化が重要。
- 公会計は第三セクターや外郭団体の特別会計も含め、発生主義・複式簿記により全国で整備し、比較可能にする。

【民間による全国共通指標づくりと監視機能の強化】

- 民間のシンクタンクやマスメディア等が、自治体に関する各種データを住民・企業に解り易く比較可能な形で集約する。
- これらのデータを活用し、市民オンブズマン、NPO、大学などの外部評価機関によるモニター機能の充実を図る。

施策4: 事業の再構築と経営形態の見直しを軸としたマネジメント改革

- マネジメント改革の第一歩は「減量化」と「体質改善」。労働・資本生産性の観点で行政の効率化・合理化を図る。

【ゼロベースからの事業再構築と創造的・戦略的予算編成】

- 国と地方、官と民の役割分担の再構築は大前提。全予算項目について事業の評価・仕分けをし、住民ニーズや他市との比較を踏まえ、戦略的な事業の集中と選択を行う。企画・調整業務などのコア業務に集中し、現業などの周辺事業は民営化、民間移管、民間委託などを促進する。
- 首長主導の政策の戦略・機動性向上および各部署による自主的予算編成拡大などインセンティブ手法導入による創造的・戦略的予算編成を行う。

【経営形態の見直し: 民間委託、民営化、民間移管など】

- 行政サービスは官民協働で提供するという発想のもとに、各事業の経営形態を再検討する。
- 適切な経営形態を選択するために、各事業について資産や財務のデューデリジェンスを徹底する。
- 民間開放の場合には、規制撤廃や既存業法を見直し行政の関与を最小限に抑える。転籍による非公務員化や特定退職制度、早期割増退職制度などを整備し、人件費のオフバランス化を図る。
- 民間開放を促進し新たなパブリック市場をつくり、地域経済の活性化を図る。

施策5: 職員の公務員としてのプロ意識復権と自律的改革 契約概念導入と政治任用・人材流動化によるプロ集団へ

- 職員の危機意識に基づく「内なる改革」の促進、職員が政策・実行プロ集団としての気概をもつことが重要である。

【首長マニフェストに基づく目標管理制度実施による契約概念の導入】

- 幹部職員マニフェスト作成、公開、定期的評価の実施。目標管理制度・成果主義報酬などにより契約概念を導入する。

【地域の実情・特性に応じた独自・自発・柔軟性の高い人事制度へ】

- 職務・職責主義に基づく能力による昇進・昇格・選抜・登用や成果報酬により、高い意欲と能力をもつ人材が活躍する。

【官民の人材流動化と多様な人材の活用】

- 中途・経験者採用を促進。専門家・民間人を登用できるよう労働基本権制限見直しなど、柔軟な雇用形態を整備する。

【おわりに: 自治体経営改革の課題と期待】

- 首長が不退転の決意をもって取り組まねば自治体経営改革は実現しない。改革派首長の多数出現を期待する。
- 地方議会・議員改革なくして地域の再生はない。地域の実情を踏まえた政策能力・監視能力の高い地方議会・議員改革が必要である。議会公開の方法を工夫し傍聴機会を増やす等市民の政治への関心を高めることが不可欠である。
- 経済界は改革派市長・職員を応援・支援する。「公」を官任せにせず、民間の得意とする効率性や価値創造の面で、企業市民として自治体経営に積極的に関与する。官民協働パートナーシップ確立に努め、地域経済の繁栄に寄与する。

【第二部 自治体経営改革ケーススタディ (視察・ヒアリング)】

* 市長、幹部職員、中堅・若手職員へのヒアリングと対話

大阪市	是正から改革へ: マニフェストと徹底した情報公開による市政改革
尼崎市	市民、市長、職員の三位一体の改革
芦屋市	小さくとも自立したまちづくりを目指す
三鷹市	創造的自治体経営: 市長のリーダーシップと市民の協働によるまちづくり

目次

はじめに：報告書の位置づけと目的

報告書 【概要】

第一部 自治体経営改革の推進にむけて

1.自治体経営破たんの警告と改革への胎動	2
2.基礎自治体を核とした地域主権のグランドデザイン (2005年度提言『基礎自治体強化による地域の自立』より)	3
3.自治体経営改革の指針 「地域を『経営』する」「官と民が『協働』する」 指針1：「自治体運営」から「自治体経営(マネジメント)」への転換 指針2：住民参加・官民協働体制による地域経営	4
4.自治体経営改革を推進するための5つの施策 施策1：地域の将来ビジョンの明示とマニフェスト選挙による改革派首長の選出 施策2：首長直轄の「改革推進本部」と「改革評価委員会」設置による改革断行 首長のリーダーシップ発揮のための「戦略諮問会議」の創設 施策3：ガバナンス体制の強化 公会計の整備と民間による全国共通の指標づくりと監視機能の強化 施策4：事業の再構築と経営形態の見直しを軸としたマネジメント改革 施策5：職員の公務員としてのプロ意識の復権と自律的改革 契約概念導入と政治任用・人材流動化によるプロ集団へ	8
おわりに：自治体経営改革の課題と期待	14

第二部 自治体経営改革ケーススタディ

1 . 視察・ヒアリング先概要	16
2 . 視察・ヒアリング結果	
大阪市 是正から改革へ：マニフェストと徹底した情報公開による市政改革	17
尼崎市 市民・市長・職員の三位一体の改革	29
芦屋市 小さくとも自立したまちづくりを目指す	38
三鷹市 創造的自治体経営：市長のリーダーシップと市民の協働によるまちづくり	44
2005 年度提言『基礎自治体強化による地域の自立』概要	52
2006 年度地方行財政改革委員会活動記録	54
2006 年度地方行財政改革委員会名簿	55

第一部 自治体経営改革の推進にむけて

以下、本報告書の「自治体」とは基礎自治体を指す

1. 自治体経営破たんの警鐘と改革の胎動

多くの自治体が経営危機に直面している。官製談合による汚職や自治体職員の不祥事などは問題の一面にすぎず、人口減少や高齢化、地域経済の停滞による人件費・扶助費・公債費などの義務的経費の上昇傾向や市民税や固定資産税減による税収の伸び悩みなどにより、財政状況の悪化は日々深刻さを増している。国と地方の長期債務残高は1000兆円¹を越え、総務省が発表した平成17年度の経常収支比率²は91.4%となり、もはや手を拱いている猶予はない。

夕張市の財政再建団体への転落は他の自治体への経営破たんに対する警鐘であり、各自治体が再生に向けた改革に早急に取り組まなければ、財政再建団体予備軍は増えるばかりである。自治体の経営破たんは、長年にわたる債務の累積や無駄な事業の実施という放漫経営に加え、行政および議会や住民によるガバナンスの機能不全から引き起こされる深刻な事態である。また、こうした事態の温床になっているのは、中央集権による国のコントロール・支配による護送船団方式と地方の中央依存、いわば国と地方のもたれあいの関係が財政規律の緩みにつながるという従来型地方行財政制度である。

もはや国が地方を支える制度は機能しないことは明白である。よって、各自治体は自らの力で再生し、真の自立をすべく自治体経営改革に早急に取り組まねばならない。

自治体の抱える問題は複雑かつ構造的な問題であるが、自治体はこの経営危機をむしろチャンスと捉え、今こそ改革に挑むべきである。

すでに、危機感をもった少数の改革派首長は、マニフェストで将来ビジョンと改革に向けた具体的な政策を住民に示して選挙で当選し、マニフェストで裏打ちされた経営改革に着手している。また、外圧（第三者）を活用して問題を顕在化させたり、現場の職員によるボトムアップ型の改革の気運もみられつつある。われわれが今回検討した大阪市、尼崎市、三鷹市、芦屋市などはその先進事例ともいえよう。

これらの自治体の取り組みは、地方分権の基本理念である、地方のことは地方で決定し、自己責任で実践していくという、まさに自治体運営から自治体経営への転換を示すものである。

われわれは、各自治体が経営改革に果敢に挑み、住民、議会、行政、地域で活動をする法人など、すべての地域構成員の協働体制により、地域住民（顧客）のニーズに対応した付加価値の高い行政サービス（事業の選択と集中）を適正な税金・手数料（コスト）で提供できる新たな自治体経営の成功事例が増えることを期待する。

¹ 国と地方の長期債務残高832兆円（平成18年度末）に短期債務残高・財投債を加えると約1000兆円。

² 経常収支比率とは歳入の経常一般財源総額に対する、歳出の経常経費に充当された一般財源の割合（経常経費充当一般財源 / 経常一般財源総額）×100、財政構造の弾力性を見るもので70～80%が標準的といわれている。

2. 基礎自治体を核とした地域主権のグランドデザイン

(2005年度提言『基礎自治体強化による地域の自立』より)

われわれは、2005年度提言において地方行財政の将来ビジョンを示すとともに、地域主権時代に地域の核となる基礎自治体のあり方を提言した。本章では、2005年度提言に基づき、改革のゴールとなる基礎自治体を核とした将来ビジョンを示す。

(1) 地域主権時代の地域行政の基本的な考え方

一律的・画一的な地域行政から多様化・個性化推奨の地域行政
地域行政の中心は基礎自治体
企業経営の観点から地域経営を考える

地域行政は、ナショナルミニマムを達成した今、各地域の個性や住民ニーズに合致した行政サービスの水準・範囲を考えるローカルオプティマム(地域最適)の独自行政への転換が必要である。住民に最も近い基礎自治体はその中心的役割を担い、一経営体として自立し、政策や行政サービスの質を競い合う地域間競争により地域を活性化し、住民満足度を高める。

(2) 基礎自治体を核とした地域主権時代のグランドデザイン

地域主権時代においては、補完性の原理に基づき、地域に密着した生活関連行政は住民に最も近い基礎自治体が担うことを基本とした地域と国の新たな役割分担を構築する。各地域が住民の自己選択・自己責任(受益と負担の一致が原則)による自治体経営を行う。

<p>【基礎自治体(市)】</p> <ul style="list-style-type: none">● 人口30万人、300程度に再編● 政令指定都市並みの権限をもつ「市」 <p>➢ 住民の自己決定・自己責任の地域経営 ➢ 主な役割は生活関連行政 ➢ 衆議院小選挙区との一致、地域の歴史的つながり(江戸時代藩政など)を考慮(現在の市町村10~30程度が統合したイメージ、全長50~100km、中心から端の距離50km以内、時間距離(高速道路)30分以内)</p> <p>社会保障サービス(老人・児童福祉等)、消防、保険衛生(医療・保健所等)、教育文化(幼稚園・初等中等教育等)、まちづくり(公園、都市計画、住宅、下水道等)、公害対策など</p>	<p>【広域行政(州)】</p> <ul style="list-style-type: none">● 基礎自治体(市)が地域行政の中心的役割を果たすため、広域行政(州)の役割・権限は限定的(補完性の原理) <p>➢ 人口700~1000万人規模11~12ブロック単位(20~30市)、全長300~400km、中心は政令指定都市に準ずる都市の存在を想定。</p> <p>➢ 小選挙区の比例代表制の選挙ブロックを基に経済圏や地理的つながりを考慮</p> <p>警察、河川・道路・空港・港湾など広域インフラ 産業廃棄物収集・処理など環境保全、災害復旧・地域危機管理、高等教育、医療保険、産業振興等</p>
<p>【国】</p> <ul style="list-style-type: none">● 国家機能に徹する(国として本来行うべき役割に徹する)● 基礎自治体(市)や広域行政(州)および民間が担うことができない公共領域を補完 <p>国防・外交・エネルギー対策、年金・生活保護など所得再分配、通貨・金融システム、治安維持 検察・刑務所、出入国管理等</p>	

2005年度提言『基礎自治体強化による地域の自立』概要は巻末参照

3. 自治体経営改革の指針

「地域を『経営』する」「官と民が『協働』する」

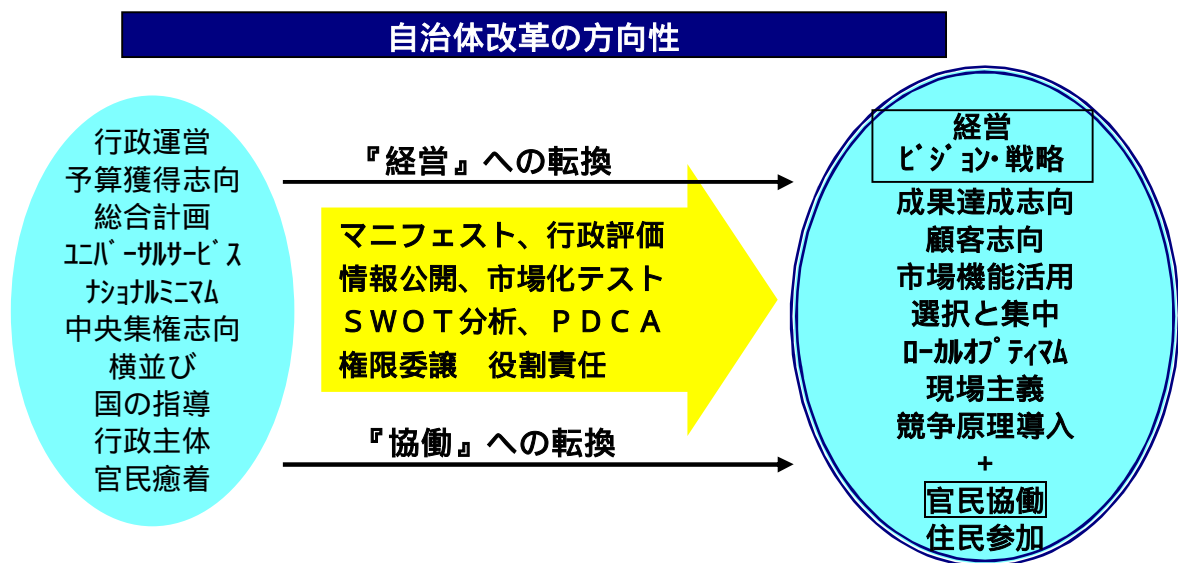
本格的な地方分権時代の到来のなかで、自治体は大きな転換点を迎えている。国と地方の財政状況を考えれば、所得配分型福祉国家から各地域がイノベーションを起こし自立する仕組みへと移行しなければ、活力ある日本経済社会は実現しない。

よって、国は役割を縮小するとともに地方に権限と財源・税源を大幅に移譲し³、さらに交付税や地方債改革などにより地域の財政基盤を強化したうえで、地域の核となる基礎自治体が一経営体として、自由に経営をし、その全責任を全うする仕組みを構築する必要がある。

人口減少、成熟社会において、限られた財源の中で住民の満足度を向上させるためには、ナショナルミニマムからローカルオプティマム（地域最適）の発想に転換し、自治体が事業や行政サービスの選択と集中を進め、財政健全化と持続可能な行政を実現することが大きな課題となる。

したがって、今後の自治体経営においては、「地域をビジョンをもって戦略的に『経営（マネジメント）』する」と「官と民が『協働（コラボレーション）』する」という2つの指針が重要となる。

自治体は国に依存することなく、各地域の個性を活かした「独自の経営」により、政策や行政サービスを地域間で競い合うことを通じて地域を活性化する。競争力の高い政策や行政サービスの提供のためには、住民ニーズの把握とコストパフォーマンスの感覚を行政機構にビルトインして、効果性や効率性を高めることが不可欠である。さらに、地域住民との情報共有や自治体経営への参画を徹底し、コスト意識を含めて住民の行政へのコミットメントを高めることにより、財政健全化はもとより、住民の満足度の高い魅力的な地域づくりを行う必要がある。



³ 2005年度提言『基礎自治体強化による地域の自立』では、国の関与と国庫補助負担金の原則廃止（奨励的補助金および小額・定数、地方が廃止を求める補助金の全廃）と国税と地方税の割合を現在の3：2から2：3になるよう税源移譲するよう提言している。

指針 1 : 「自治体運営」から「自治体経営 (マネジメント)」への転換

地域主権では地域のことは地域で決めて責任をもって実行することが基本である。国や県からの指導や基準に基づく「自治体運営」ではなく、自ら地域ビジョンや達成目標を掲げ、戦略的な「自治体経営」へと転換すべきである。

(1) 「ビジョン」と「戦略」

企業経営ではトップが経営ビジョン・目標を明確に示し、経営環境・市場、経営資源の分析を踏まえて、全体・事業別・機能別および組織の戦略を策定する。

人口減少や高齢化、財政悪化や地域経済の停滞、住民ニーズの多様化などの厳しい環境変化のなかで、自治体は地域の特性を生かした競争力ある経営体に生まれ変わらねばならない。

そのためには、自治体経営の執行責任者である首長が、理念・ミッションに基づく明確な「ビジョン」を示す必要がある。そして、外部環境の変化や住民・企業ニーズを的確に捉えるための十分なマーケティング分析を行い、地域の資源・特性などの強み・弱みや行政組織内の課題を整理したうえで事業・行政サービスの選択と集中を行い、他自治体とは差別化した、自らの強みを生かした「戦略」をもつべきである。

よって、首長は「ビジョン」と「戦略」をマニフェストとして策定・明示し、住民や職員など地域全ての構成員と共有することが重要である。

(2) 「顧客志向」「成果志向」「市場機能活用」「現場主義と簡素な組織編制」

わが国においては、90年代後半から民間企業の手法を公的部門に応用したNPM (New Public Management: 新公共経営)⁴が導入・実践され、行政運営から行政経営への流れが生まれたが、こうした動きは緒についたばかりであり、その普及や定着はもとより成果が出る段階には至っていない。

今後、自治体が効率経営や高付加価値経営をめざすためには、以下の視点をより重視して自治体経営を行うべきである。

顧客志向	: 住民 = 「顧客」の観点。顧客満足度を重視した行政サービスへの転換 (役所からサービス業へ)
成果志向	: 数値目標の設定と行政評価による事業評価の実施、契約概念の導入など
市場機能活用	: 競争原理の導入、事業の民間委託・民営化など
現場主義と簡素な組織編制	: 迅速な意思決定ができるように現場に権限を委譲し、組織を簡素化する

⁴ NPM (New Public Management、**「新公共経営」**)とは、民間の経営手法を公的部門に応用した新しい公的部門のマネジメント手法。効率的で質の高い行政サービスの達成を目的とする。'70年代以降、欧米の行政実務の現場主導で形成された。'80年代の財政赤字拡大を背景に英国やニュージーランドで導入され、その後'90年代に導入が広がり日本でも実践する自治体が増えてきた。主な特徴は顧客志向、成果志向、市場機能活用など。

(3) 「マニフェスト」「行政評価」「情報公開」 透明性・説明責任の向上

これからの自治体は経営体としての透明性や説明責任が求められる。自治体は、経営の現状と問題点および原因を顕在化させたいと、職員と住民などの全ての地域の構成員に対して地域のビジョンと経営目標、戦略・政策やその進捗状況などを可視化し、共有することが、「経営」「協働」を進めるための前提である。

「マニフェスト」「行政評価」「情報公開」は、いまや自治体経営のOSともいべき3大ツールであり、これを導入・整備することが不可欠である。また、単なる導入・整備に止まらず、実効性ある運用をしなければならない。

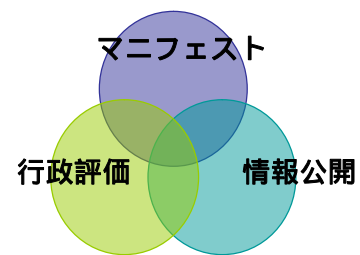
「マニフェスト」に掲げた改革ビジョン・目標や政策は、首長と住民の契約書であり、住民の信任を受けた戦略・政策である。首長のマニフェストに基づき、各部署の責任者である幹部職員は事業毎のマニフェストを作成し、可能な限り数値目標を掲げて進捗度合いや達成度を明示することが、効果的な行政評価へとつながる。

「行政評価」はマニフェストの進捗度や達成度を可視化し、チェックする重要なツールである。行政評価を実効性あるものとするためには業績目標の設定が必要であり、目標と現状のギャップを認識させ、次の改革へと連動させることが上手く機能させるための鍵となる。

よって、マニフェストが各事業・組織や個人の目標や評価と連動することが必要である。

さらに、「情報公開」は、わかりやすく、広く、素早く、正確に行うことが重要である。ITを活用したHPやメールマガジン等による迅速な情報公開や、三鷹市の「自治体経営白書」のように、現状を毎年、評価・検証した上で次年度に反映していくなど、創意工夫と積極的な情報公開・発信の充実が求められる。

なお、この3大ツールが整った今こそ自治体経営改革を促進する絶好の機会であり、これらのツールを活用した改革への積極的取組みを期待する。



【自治体経営のOS】

指針2：住民参加・官民協働体制による地域経営

自治体経営は住民とのコンセンサス形成の上に成り立つという点で、企業経営とは大きく異なる。国から地方へ権限や財源・税源の大幅な移譲を行うなど、自治体経営の自由度と責任を高める一方で、議会制民主主義のもとで、如何に迅速な意思決定や機動的な実行を行うが課題である。また、'07年統一地方選の過去最低の投票率や首長無投票当選⁵をみると、議会の議決に必ずしも住民の意思が反映されているとは言い難い。

地方分権が進めば、自治体の役割は今よりも重くなり、地域の自治や自立を住

⁵ 市町村長選の無投票当選は3割（市長選2割、町村長選4割）。

民が真剣に考えることが必要となる。住民は「自分たちの将来は自分たちで考える」という強い意思をもって、積極的に自治体経営に参加するとともに、官民協働体制を構築しなければならない。

(1) 住民参加と官民協働による地域経営へ

21世紀型の自治体は、住民参加の促進と官と民のパートナーシップの確立に基づく協働体制により地域経営を行う。旧来の自治体は、行政が「公」を運営するという考え方であったが、今後の自治体においては、官の限界を民の可能性で補完し、すべてのステークホルダーが一体となって協働し、地域最適なパブリックサービスの提供を実現するという、真の市民社会の構築と自治体経営の進化が必要である。

住民の概念が主権者から顧客あるいはステークホルダーへと変化するなかで、市場メカニズムを活用するNPM(新公共経営)が20世紀末に自治体に導入されが、それに加えて、地域住民や企業・NPOなどの積極的参画という社会的メカニズムを活用するNPS(New Public Service)が21世紀型自治体経営の一つのモデルとなる可能性がある。これにより、自治体は議会制民主主義による統治を、市場メカニズムや社会メカニズムを活用した統治で補完する仕組みへと進化していくべきである。

よって、自治体経営への転換とともに、住民との直接対話や行政計画策定段階での住民参加および大学との連携などの地域住民の意思を行政に直接的に反映する仕組み⁶の構築が必要である。こうした動きは、議会や議員のあり方を見直す契機になると考えられる。

(2) 地域間の競争と協働へ

地域間競争により行政サービスや政策の質の向上を図る一方で、地域間の協働がますます重要となる。自治体は機動的な組織とするために細分化された組織を大括りにし、かつ、企業のグループ経営に倣ってシェアードサービスを活用する。例えば、地方公営企業や外郭団体、広域の複数自治体でグループを形成し、総務、経理、人事などの各自治体に共通する業務(特に間接業務)を集中・統合して、別組織として独立させて業務を遂行し効率化を図る⁷。また、IT化の促進は、例えば消防指揮所の統合や基幹コンピューターシステムの共同利用、県庁と市役所の徴税部門の統合などを可能とする。

さらに、顧客ニーズに応じた事業の集中と選択の結果、廃止を決定した事業については、例えば、近隣の他の自治体から行政サービスを買うなど、自前主義的発想からの脱却が必要である。一方で、自治体が経営体として他自治体に行政サービスを売り、稼ぐという発想ももつべきである⁸。

こうした自治体間の協働の取組やネットワークの広がりが、実態にあった広域行政のあり方を考えていくうえで参考となる。

⁶ 尼崎市では市政出前講座、まちづくり提案箱、ネットモニター制度等により市民の声を市政に反映し、三鷹市では更に進めて全員公募の「みたか市民プラン21会議」による自治体基本条例策定等の取組みをしている。

⁷ 大阪府では府庁各部局、出先機関などの総務部門を統合した「大阪府総務サービスセンター」を設立し、約400人の人員削減を実現した。地方公務員が一般的に言われている1000万円プレイヤーであるとすれば、単純に年間40億円の経費削減効果が生じることになる。

⁸ 今回の視察において、ゴミ処理・環境事業などの広域行政や施設利用などについて近隣市で共同で行政サービスを行うことや近隣市において行政サービスの売買を行うべきではないかとの意見があった。

4. 「自治体経営改革」を推進するための5つの施策

自治体経営改革は、財政の深刻度や首長・職員・住民の危機感および民度の差により、改革への着手や進捗度には、かなりばらつきがみられる。多くの自治体で改革の手法や仕組みが確立していないことや、脆弱な推進体制や人材不足などの課題もあり、改革は模索状況にあるといえよう。

本章では、本委員会が検討をした基礎自治体の実情に基づき、自治体経営改革を推進するための5つの施策を提案する。

なお、企業改革と同様に、改革のパターンは一つではないため、各自治体が規模や地域特性に応じた改革を独自に考え実行することが重要である。

施策1：地域の将来ビジョンの明示とマニフェスト選挙による改革派首長の選出

首長は地域がめざすべき将来ビジョン(改革のゴールの姿)とそのための戦略や工程表を掲げ、住民や職員にわかりやすい言葉で説明をし、改革の旗を振り続けることが重要である。そして、改革目標は可能な限り数値化をし、定量化が難しい政策についても都度情報公開をすることが、改革の進捗状況を知るためにも必要である⁹。また、自治体の市民憲法としての自治体基本条例の制定は、改革の実効性を高めるために有効である。市民参画による具体的な制度づくりが、住民と議会・行政の協働体制を構築し、改革推進の原動力となる¹⁰。

自治体経営の執行責任者としての首長の役割はますます重要である。今後の地域の行く末は、これまで以上に首長のリーダーシップと実力にかかっているため、改革派首長を選出できるかが自治体経営改革の大きな鍵となる。

よって、地域の将来ビジョンや実現のための具体的な政策を掲げたマニフェスト選挙による首長の選出を推進する。首長は選挙時にマニフェストを掲げて戦い、当選後はマニフェストの実現に全力を尽くす。そのために、幹部級職員や首長スタッフの政治任用を導入(議会の承認を得ない政治任用の制度化)、特別職として首長と任期を同じにする。その際、首長は多選禁止とする。政治任用は外部人材に関わらず、職員が政治任用職に就いてもよい。

そして、首長の自治体経営責任を明確にするために、議会や民間など第三者においてマニフェストに対する評価や財務状況など財政運営の監督を促進する仕組みを強化する。今後は、経済団体や市民団体・NPO等がマニフェストの評価や監視という役割を積極的に果たすべきである¹¹。そして、住民が次の選

⁹ 改革の初期段階で行われる是正措置としての職員削減や人件費削減などの内部改革においては、一部数値目標が見られるが、多くの改革内容において数値目標がないことが多い。また、総数を掲げていても各部署や個人の目標としてブレークダウンしているケースは殆どない。こうした中で、芦屋市は行政改革実施計画の主な取り組みを示す際に、職員削減・人件費抑制の他、行政サービス内容・水準、外郭団体の見直し・民間委託推進、市有財産売却など各種政策について、目標額を提示している。

¹⁰ 平成13年度施行の北海道二セコ町の「まちづくり基本条例」を先駆けとして、多くの自治体で基本条例制定の検討が進められている。三鷹市では平成12年の市民提言に基づく基本計画策定から検討がはじまり、議会、市民、検討組織などで会議、シンポジウム、パブリックコメントなど市民参画を重視した検討により、平成18年4月に「三鷹市自治基本条例」を制定した。

¹¹ 大阪市では不祥事と再建団体転落という財政危機が発端となり本格的な市政改革をスタートさせた。關淳一市長は2003年に初当選したが、市政再生を行うために任期半ばで辞職し、市政改革マニフェストを掲げて2005年に出直し選挙を行い再当選した。選挙においては関西経済界の呼びかけによる公開討論会が開催されるなどマニフェスト選挙が本格化した。

挙において首長の政策実行を評価することでマニフェストサイクルが機能する。

施策2：首長直轄の「改革推進本部」と「改革評価委員会」設置による改革断行 首長リーダーシップ発揮のための「戦略諮問会議」の創設

首長直轄の「改革推進本部」と「改革評価委員会」を設置する。この両輪を同期させることにより、改革の確実な実行・推進を図る。

【「改革推進本部」の設置と「戦略諮問会議」の活用】

改革のための重要かつ横断的な戦略・政策の立案および実行部隊として、首長直轄の「改革推進本部（以下推進本部）」を設置する。

推進本部には、首長のリーダーシップを発揮させ、改革マニフェストを強化・実現するために、首長の諮問機関として「戦略諮問会議」を創設し、戦略・政策立案機能を高める。メンバーは首長が任命した専門家・民間人から構成し¹²、マニフェストに基づく具体的な戦略・政策および実行プログラム（工程表）を策定する。これを首長がコミットメントし、「改革推進本部」で実行する。

推進本部メンバーは、各部署の幹部および戦略・政策に必要なスタッフで構成し、各種個別課題毎にプロジェクトチームを設置する。改革においては、従来の概念を打ち破り新たな視点や価値観の導入が必要であるため、推進本部メンバーは多数の専門家・民間人を積極的に活用し、優秀な人材を官民間わず結集する。特に具体的な政策策定・実行段階においては、コンサルタントやシンクタンク、経済・経営学者、民間経営者や社員、公認会計士などのプロフェッショナルを推進本部のメンバーとして登用する。

【「改革評価委員会」の創設】

各部署の各事業や政策の改革進捗状況の監視および政策の効果を測定・分析し客観的な判断を行うための、「改革評価委員会」を設置する。継続的な評価・監視をすることにより、改革の実効性を確保する。メンバーは住民の代表として公認会計士や弁護士、エコノミストなど各事業における専門家で構成し、多面的な評価体制をつくる。評価結果は数値化・数量化および具体的事例で示し、評価の良否により次年度の予算額を変更させるなど、実際の経営活動にフィードバックさせるように、制度的にも内在化し強化させる必要がある。また、評価結果は、首長・行政組織、議会、住民に適宜報告・公表を行う。

なお、確実な改革の推進には、行政自身の評価¹³や第三者（外部）による評価体制・機能を充実させ、改革の進捗状況やそのあり方を適宜チェックし、フィードバックさせるというPDCA（Plan成果目標 Do執行 Check厳格な評価 Action次の行動への反映）サイクルを機能させることが重要である。これにより、実効性の高い改革が可能となる。

¹²大阪市市政改革推進会議には関西経済同友会代表幹事をはじめ、関西経済連合会、大阪商工会議所などの経済界が委員として積極的に参加している。また、関西経済同友会では各種改革提言など大阪市・大阪府の改革に積極的に関与・貢献をしている。

¹³大阪市では局長がPDCAサイクルをつくり内部評価を行うなど行政による評価の取り組みを強化している。

施策3：ガバナンス体制の強化

公会計の整備と民間による全国共通の指標づくりと監視機能強化

厳しい市場競争に晒されている民間企業では、ROE、ROA、株式時価総額などの定量的指標や企業・商品ブランドやビジネスモデル、CSRなどの定性的指標により、企業間・業種間および国際的にも経営比較が行われ、創造性・透明性・効率性などの観点から常に経営努力が求められている。

今後、自治体が住民や企業から選ばれ、かつ一経営体として良質な政策や行政サービスの提供を、コスト意識や財政責任をもって経営をしていくためには、金融市場や住民・企業のニーズに基づく政策市場から評価されるべきである。

よって、財政状況のみならず、さまざまな情報を住民にわかりやすく公開する必要がある。

【公会計制度の整備】

現在、経常収支比率や財政力指数などの自治体財政を示す定量的指標があるが、地方債の自由化・市場化や公的資金依存から民間資金依存へのシフトという流れのなかで、自治体の財政状況を正確に把握するための公会計制度の整備や自治体格付け・IR活動の本格化などが、ますます重要となる。

昨年秋にスタンダード&プアーズが横浜市に日本の自治体でははじめて格付けを付与した¹⁴が、金融市場で評価されて健全な経営を行っていくためにも公会計の早急な整備が不可欠である。公会計は、戦略的な地域経営や説明責任の遂行のためにも導入すべきであり、第三セクターをはじめ外郭団体の特別会計も含めて行うべきである。発生主義に基づく企業会計と同様の複式簿記の公会計を全ての自治体で整備することにより、フローおよびストックも含めた他自治体との比較を可能とする。今後、民営化などを推進するためには官民コスト比較が不可欠であり、こうした観点からも早急な整備が必要である。

また、地域の金融機関は自治体の財政状況を的確に把握し、モラルハザードを回避しなければならない。

【民間による全国共通の指標づくりと監視機能強化】

また、政策・行政サービスなどの情報においても、住民や企業が自治体を評価・比較できるデータや指標が必要である¹⁵。現在、介護・福祉や公共料金、教育、治安など様々な情報が自治体や関係省庁などから公開されているが、各種データを住民に分かりやすく比較可能な形に集約し、常に公開・アクセスができるように電子化の活用等も含めて整備を進めるべきである。

こうした点においては、シンクタンクやマスメディアなどの民間が企業の社会貢献活動として積極的に取り組み、住民生活の快適さや企業誘致要件などデータを分析し解説するとともに、定性的な側面からみた事業や行政サービスの

¹⁴ スタンダード & プアーズによれば、横浜市の格付けは債務償還能力に限った評価であり自治体の意義や行政のあり方を考慮したものではない。また、自治体の格付けのニーズは海外からも寄せられている。

¹⁵ 日本経済新聞社・日経産業消費研究所による行政革新度調査、行政サービス水準調査により全国市区の行政比較調査を行っている。他に関西社会経済研究所により都市の財政力、自治体経営改革の自己診断などの自治体経営評価に関する調査などがある。

評価・比較分析の充実を図るべきである。今後、各自治体の首長マニフェストや白書などの集約というニーズも予想される。

全国共通の比較可能な指標がつくられ行政経営レベルや事業・行政サービスの質が評価・比較・公開されるようになれば、自治体改革に拍車がかかると同時に、マニフェスト作りや判断などにも役立つツールとなり、合意形成も容易になる。

また、こうしたデータを活用して、市民オンブズマン、NPO、大学、研究機関などの外部評価機関による幾重ものモニター機能が充実することが必要である。¹⁶

施策4：事業の再構築と経営形態の見直しを軸としたマネジメント改革

マネジメント改革の第一歩は「減量化」と「体質改善」である。人件費抑制や既存開発事業の見直しや計画変更などによる地方債発行の抑制や残高縮減を図るとともに、外郭団体の負債処理を優先するなど、労働生産性（組織や人の生産性など）や資本生産性（財務の再構築や資産の流動化など）の観点から行政の効率化・合理化を図るといった内部努力による財政健全化と持続可能な経営体質の確立が必要である。

【ゼロベースからの事業再構築と創造的・戦略的予算編成】

全事業をゼロベースから見直し、事業の再構築を図る。抜本的改革のためには、国と地方、官と民の役割分担を見直すことを大前提とし、「国は地方や民間が担えない役割に限定する」「民にできることは官は行わない」という考えに基づき、自治体の役割を踏まえて事業を再構築する。

再構築においては、全予算項目について事業の評価・仕分けを行い、住民ニーズや他市との比較分析¹⁷を行いながら戦略的な事業の集中と選択を行う。その際、自治体の役割を企画・調整業務などのコア業務に集中し、現業などの周辺事業は民営化・民間移管（事業売却・営業譲渡など）や民間委託を促進する（病院、上下水道、公営交通機関、文教・福祉施設など）。

また、メリハリのある創造的・戦略的な予算編成を行う。そのためには、首長主導の政策の戦略性・機動性の向上とともに、各部署の自主的な予算編成拡大による庁内分権の推進や、単年度予算から複数年度予算へのインセンティブ手法導入による自主的な予算編成の推進が有効である¹⁸。

【経営形態の見直し：民間委託、民営化・民間移管など】

行政サービスは官民協働で提供するという発想のもとに、民間委託（PFI方式、指定管理者制度、市場化テストなど）や民営化・民間移管を促進し、各事

¹⁶ 米国では外部評価機関が多層的・多元的で常に幾重にも重なるように自治体をモニターし、自治体間競争を醸成している。わが国でも外部評価組織の外延的な拡大と外部評価組織間の協力・競争関係を包含したネットワーク構築の努力が必要である。

¹⁷ 大阪市ではSWOT分析にもとづき局の経営方針を策定しており、瀬戸市、松戸市などでも意思決定のためにSWOT分析を活用し、事務事業のメリハリや重点化を行っている。

¹⁸ 三鷹市では市長のトップマネジメントに基づく戦略的機動的予算編成と各部の自主的な予算編成を並行して導入することにより、従来の財務局との交渉による予算編成のあり方を改め、「創造的予算編成」を行っている。

業において、公営法人や独立行政法人も含めた新たな経営形態を検討する。

適切な経営形態を選択し民間委託や民営化を進めるためには、各事業について資産や財務などのデューデリジェンスを徹底すべきである。そして、独立採算で成り立つ事業は民営化を促進する。また、民間に事業の経営を開放することにより、経済性・効率性が図れ、住民サービスの質が維持・向上されるものは積極的に民間に委託・移管すべきである。そして、民間に新たなパブリックビジネス市場ができれば、競争・協働を通じて地域活性化が実現する。

民間に事業を開放していく際には、その能力が最大限に発揮できるように、規制撤廃や既存業法の見直しを徹底し¹⁹、行政による関与を最小限に抑える。

また、民営化・民間移管においては人件費のオフバランス化が伴わなければ意味がない。よって、転籍による非公務員化の実現や特定退職制度²⁰および早期割増退職制度などを整備する。

さらに、民営への開放を促進するためには、民間がその専門性を生かして積極的に働きかける²¹一方で、民間がサービスを提供した際の質を確保するための評価制度確立や事業者に対するインセンティブの付与、および自治体の更なる事業の見直しとコア事業への特化が必要である。

施策5：職員の公務員としてのプロ意識の復権と自律的改革 契約概念導入と政治任用・人材流動化によるプロ集団へ

自治体経営改革の早期達成のためには、職員の公務員としてのプロ意識の復権と改革への自律的行動²²が必要である。実効性・継続性ある改革とするためには、職員が危機意識をもち、改革への意欲を高めて「内なる改革」を促進させることが何よりも重要である。政治主導による政策立案・決定を支え、かつ政策の着実な実施を担うプロ集団²³としての気概（パッション）²⁴をもって改革に取り組むことを期待する。

【首長マニフェストに基づく目標管理制度の実施による契約概念の導入】

今後は、首長が掲げたマニフェストを如何に実現するかが行政にとって重要な組織目標になり、マニフェストを如何に具現化して、実際の改革につなげるかが重要となる。

¹⁹ 例えば公共サービス改革法では官民競争入札の対象が法規制のある事業（戸籍謄本、住民票等の交付請求受付・引渡し窓口業務などの特定公共サービス）に限定されているが、これを見直し、対象事業を拡大すべきである。

²⁰ 民間で働いても省庁に戻れる仕組みで退職金の受取も不利にならない。省庁を超えた公務員の配置転換を促すことを義務付け官業の民間開放の障害をへらすための制度である。

²¹ 関西経済同友会では水道局・交通局の民営化やその具体策を積極的に提言している。

²² 改革の継続性や浸透には、牽引する現場のリーダーと職員の自律的な改革が重要である。ボトムアップの改革事例としては、大阪市の改善甲子園や尼崎市のY A A ゴ運動などがある。

²³ 今後地方公務員に求められる資質・能力は、例えば住民視点に立ってニーズを把握し迅速に政策として企画し質の高い行政サービスを提供できる、コスト意識・時間概念をもって行動することができる、従来の行政の活動領域にとらわれず住民・企業・NPOなどとの共同により地域活性化を目指すコーディネーター役ができる、経営的感覚をもち、業務の目標を管理し、組織全体をマネジメントできる、既存の制度・慣習にとらわれることなく幅広い視点から柔軟に改革できる等である。

²⁴ 清原三鷹市長は職員の意識向上が市長の責務であり改革において重要であると考え、職員を「人材」と表し、職員が積極果敢な新たな改革に気概をもって挑戦することを強調し、仕組みづくりをしている。

よって、各部署の責任者である幹部職員は首長のマニフェストを各事業に落とし込んだマニフェスト（各事業の目標および具体的な実行計画）を作成し職員に提示する。職員はそれに基づき上司との間で目標を協議・設定し、その達成度合いを評価・報酬に反映する目標管理制度・成果主義報酬の仕組みにより、契約概念を導入する。

また、幹部職員による各部署のマニフェストや進捗状況については、定期的にHPや広報誌で住民に公開を行う²⁵。

【地域の実情・特性に応じた独自性・柔軟性の高い人事制度へ】

地方行政のプロ集団として、高い意欲と能力をもった優れた人材がいきいきと活躍できる環境整備が必要である。そのためには、自治体の人事行政を国の関与から切り離し、各自治体の事情や特性に応じた独自性・柔軟性の高い制度の構築が必要である。それにより、地域の経営責任者である首長のリーダーシップの発揮も可能となる。

これからの自治体には、これまで以上に高い意欲と能力のある優秀な人材が必要である。そうした人材にとって魅力的で高いモチベーションと高い組織力を発揮できるように、職務・職責主義に基づき、能力による昇進・昇格・選抜・登用や成果に報いる報酬などを組み込んだ制度の構築をすべきである。

【官民の人材流動化と多様な人材の活用】

人事行政における内部完結・閉鎖性を打破し、自治体と外部労働市場、公務員と非公務員の垣根を低くし官民の人材流動化を促進するとともに、中途・経験者採用を進める。

今後、幹部級職員の政治任用や行政の高度化・複雑化に伴い専門性をもった民間人材の採用が必要とされるため、労働基本権制限の原則撤廃²⁶や現在最長5年となっている任期つき採用の期間長期化、地域の民間準拠を第一の原則とした柔軟な雇用条件の整備などが不可欠である。

また、改革の計画策定や実行段階においては、意欲・能力のある優れた行政職員に加え、コンサルタントや公認会計士、民間ビジネス経験者、経済・経営学者などのプロ集団・チームの結成が必要である。

²⁵大阪市では、市民からの信任を得た市長のマニフェストに基づいて、幹部である局長および区長がマニフェストを作成しホームページ上に公開している。これにより、局間、区間の改革の競争が行われるという相乗効果がおきており、マニフェストが改革推進の重要な役割を担っている。マニフェストは3ヶ月に1度、市政改革会議で点検・評価され、その進捗状況も都度情報公開をしている。現在は、一般職員が市長および局長・区長マニフェストに準じて目標管理(MBO)を行うべく制度を検討している。また、三鷹市では、部の使命・目標に関する認識を明らかにし、職員数や予算規模などの部の経営資源を踏まえて、各年度の実施方針と個別事業の目標を設定し、市長との協議・調整を経て市民に公表をしている。その達成状況は翌年度発行の「自治体経営白書」に掲載する。これは、市長が各部長の目標を設定し管理するという“上意下達”の視点ではなく、市長と部長が「各部の成果について約束する」という「成果契約」の考えに基づいている。

²⁶経済同友会では、労働基本権制限の原則撤廃(警察・消防など除く)、身分保障は公務の中立性を守る趣旨に限定し、雇用保障は民間と同様に労働法規によるよう地方公務員法を改正し、雇用保険の対象とすると提言している。

おわりに：自治体経営改革の課題と期待

自治体経営改革は、住民代表である首長が本気になり、不退転の決意をもって取り組まねば実現しない。

危機的な財政状況に正面から向き合い、かつ、めざすべき将来ビジョンを掲げ、住民・議会・職員の一体感を醸成する強いリーダーシップをもつ改革派首長が数多く出現することを期待する。

一年間の検討を通じ、地方議会や議員の改革の必要性を痛感した。自治体によっては議会が職員組合と手を組み、改革の抵抗勢力になっていたりと、都道府県・政令指定都市全体でこの10年間で議員提案条例成立ゼロが4割を占めているという報道もあるように、住民の代表であるはずの議員や議会が機能不全に陥っている。

本来、地方議会が行政の戦略・政策をチェックする役割を果たすことが健全な地域経営を遂行するうえで不可欠である。議会改革においては少数精鋭で権限の強い議会をめざす、あるいは住民参加で低報酬・ボランティアを原則とするなど、各地域の実情を踏まえたうえで²⁷、政策能力と監視能力の高い議会をめざすべきである。

また、地方議員の質を高め、地方議会を機能させて改革を推進するためには、市民への議会公開方法の創意工夫（夜間議会・週末議会、IT活用による公開など）により傍聴機会を増やし、政治への関心を高めて投票率を上げるなどの改革への着手が急務である。

われわれ、経済界としても自治体経営改革を積極的に働きかける一方、改革派市長や職員に対しては応援し、支援をする²⁸。マネジメントやガバナンス、コンプライアンスなどの経営改革の手法やノウハウの導入、特に民営化改革やBS改革などについては、企業人や企業経験者がアドバイザーとして貢献するなど積極的に取り組むべきである。

なお、夕張市破綻の原因の一つである一時借入金の問題を踏まえれば、地域金融機関のモラルハザードは大きな問題であり、地域経済に大きな影響をもつ経済界の責任として、今後取り組むべき課題である。

「公」を官任せにせず、民間の得意とする効率性や価値創造の面で、企業市民として自治体経営に積極的に参画し、官民協働パートナーシップの確立に努め、地域経済を繁栄させていくことが重要である。

²⁷ 議会改革ではフランスのように議員を増やして報酬を下げ住民参加併用する方法と、議員の減らして権限を強化する方法がある。いずれにせよ、日本のように制度が画一化されていることは問題である。

²⁸ 大阪市では地元経済界が第三セクターなどの自治体のずさんな経営を指摘するとともに、首長マニフェスト選挙推進のために、公開質問状や意見広告掲載、候補者政策公開討論会開催などマスコミを巻き込みながら改革の機運をつくった。また、当選した改革派市長に対して市政改革本部の有識者会議への参画など自治体再生に向けた積極的な働きかけや支援を行っている。市長が本気にならなければ改革は実現しないが、時に市長は行政組織ではよそ者と扱われ、議会も協力的とはいえない。そうした市長の立場を踏まえて、外部から市長の改革のエネルギーが続くように支援をしたのである。

第二部 自治体経営改革ケーススタディ

視察・ヒアリング結果

- .大阪市 是正から改革へ：マニフェストと徹底した情報公開による市政改革
- .尼崎市 市民・市長・職員、三位一体の改革
- .芦屋市 小さくとも自立したまちづくりを目指す
- .三鷹市 創造的自治体経営：
～市長のリーダーシップと市民の協働によるまちづくり～

《視察・ヒアリング概要》

【テーマ】

- 自治体経営改革への取り組み ～ 基礎自治体強化による地域の自立 ～

【目的】

- 厳しい経営・財政状況におかれながらも、自治体経営改革に積極的に取り組んでいる自治体を訪問し、首長、自治体職員および地元経済界との対話を通じて実態を把握し、自治体経営改革のポイントや方策を探る。

【期間】

- 2007年2月～3月

【視察・ヒアリング先・面談者】(面談者の役職は視察・ヒアリング当時)

- 大阪市(視察:2007年3月29日)
 - 大阪市長 關 淳一 氏
 - 大阪市助役 柏木 孝 氏
 - 大阪市経営企画監兼市政改革室長 京極 務 氏
 - 大阪市市政改革室理事 岩城 良夫 氏
 - 大阪市市政改革室改革推進部改革管理担当課長 清野 善剛 氏
 - 大阪市市政改革室改革推進部行政評価担当課長 上村 洋 氏
 - 大阪市環境事業局長 大戸 新治 氏
 - 大阪市環境事業局独立行政法人化担当部長 高木 亨 氏
 - 他、中堅・若手職員
- 尼崎市(視察:2007年3月28日)
 - 尼崎市市長 白井 文 氏
 - 企画財政局長 村山 保夫 氏
 - 企画財政局行政経営推進室室長 芝林 昇 氏
 - 企画財政局行政経営推進室次長 福山 久美 氏
 - 企画財政局行政経営推進室調整課課長補佐 岡西 勝義 氏
 - 企画財政局行政経営推進室調整課係長 立石孝裕 氏
- 芦屋市(視察:2007年3月28日)
 - 芦屋市長 山中 健 氏
 - 総務部行政経営担当部長 鷺海 一吉 氏
 - 総務部次長(行政経営担当) 青山 学 氏
- 三鷹市(委員会ヒアリング:2007年2月22日)
 - 三鷹市長 清原 慶子 氏
 - 企画部調整担当部長 河野 康之 氏

【視察メンバー：地方行財政改革委員会 正副委員長】(役職は視察・ヒアリング当時)

- 委員長 : 池田弘一 アサヒビール 取締役会長
- 副委員長 : 大江 匡 プランテックアソシエイツ 代表取締役
 - 大塚良彦 大塚産業クリエイティブ 取締役社長
 - 柴田励司 マーサー・ヒューマン・リソース・コンサルティング 取締役
 - 谷哲二郎 東日本旅客鉄道 取締役副社長
 - 村上輝康 野村総合研究所 理事長
 - 村瀬治男 ヤフーマーケティングジャパン 取締役社長

視察については、上山信一・慶応義塾大学総合政策学部教授、永田潤子・大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授にご指導・ご協力いただいた。

・大阪市

是正から改革へ：マニフェストと徹底した情報公開による市政改革

市政改革は単なる是正の段階から本格的な行財政改革の段階へと移った。市政改革の推進力は、關市長の再選による市政改革マニフェストへの市民の信認にある。

市政改革マニフェストとは、地元経済界や学者を含む市政改革本部が中心となって作成した、「市長が市民に対して約束する市政改革の具体的活動計画」である。

市政改革マニフェストは3つの危機（市民の信頼喪失、職員の士気の低下、財政危機）の克服のため、マネジメント改革、コンプライアンス改革、ガバナンス改革を戦略機軸とする87項目の具体的取り組みを掲げ、数値目標・期限を明記している。

市政情報は原則公開を徹底し、政策課題の設定段階から市民へ情報を開示していく行政運営スタイルへの転換を進めるとともに、職員の意識改革に取り組んでいる。

民間手法による経営分析を実施し、作業実態や他都市との生産性比較などの実態分析により課題を抽出し、経営形態の見直しまで含めて改善策の検討を行っている。

改革を実行する局長・区長の責任者としての立場を明確に位置づけ、具体的取り組みを約束する局長・区長改革マニフェストを導入した。進捗状況を半期ごと（平成18年4月からは3カ月ごと）に取りまとめ、市政改革推進会議・市民に公開している。

局長は責任を持って経営方針を策定し、実施を市長に約束する。局経営方針の評価は行政評価委員会などの3段階で行い、翌年度の予算編成と経営方針に反映させるPDCAサイクルの確立を目指している。

市政改革の目的を市役所の経営改革にとどめず、地域の活性化のための「創造都市戦略」の取り組みも並行して実施し、市民・企業・行政が一体となった新しい時代の都市経営を目指す。

市政概要

基礎データ（H18.12.1現在）

・面積 222.11 km² ・人口 2,636,538 人 ・人口密度 11,870.4 人/km²

財務データ

・一般会計歳入 1兆7,020億円（市税 6,185億円）歳出 1兆7,040億円（H16年度決算）
・ラスパイレス指数 101.4 ・人口1000人当たり職員数 17.4
・経常収支比率 101.7%、実質公債比率 17.4%、財政力指数 0.87（H17年度決算）

備考

府庁所在地で政令指定都市。西日本・近畿地方の行政、産業、文化、交通の中心都市。昼間人口は東京23区に次いで全国2位、夜間人口は横浜市に次いで第3位。市内経済総生産は約22兆円に達し、近畿経済圏の中心地である。

大阪問題

大阪市職員（大阪市役所と各部局・区役所）のカラ残業、厚遇問題などの総称。マスコミ報道が発端となり、全国でも大きな関心を呼び、他の自治体でも職員厚遇などが発覚したため、改革の動きは全国に波及した。その後、大阪市は改革に取り組み、平成17年4月1日に市政改革本部を設置し、以降、集中的に抜本的な市政運営の改革を進めている。

関 淳一 市長の市政改革に対する考え

1. 財政悪化の原因

- 昼間人口対応を前提とした社会インフラ整備をバブル後も景気対策として継続したこと、経常経費・扶助費の増加、バブル期に過小資本・過大債務の財務構造で設立し、事業展開してきた第3セクターの経営破たん・再建に多額の負担を要したことに加えて、景気悪化による市税減少により危機的状況となった。扶助費は大都市特有の問題であり、府の存在や税源配分の再考が必要である。

2. 改革の契機

- 不祥事（カラ残業など）をきっかけとした職員厚遇批判の問題と、再建団体転落という財政危機が発端である。これらの問題は平成15年の市長選の争点ではなかったため、十分な推進力を求めて市政改革マニフェストの実行を掲げた出直し選挙を行った。

3. 改革のビジョン・目標と市長としての使命・役割

- 一連の不祥事、財政悪化は市政改革に取り組むチャンスでもあり、地元経済界や学者などの外部委員を加えた市政改革本部を設置して、問題点を洗い出した。さらに市民に徹底的な情報公開を行い、改革の退路を断った。
- 平成18年2月に確定した市政改革マニフェストに数値目標や期限を盛り込んだが、その達成をリーダーシップを持って完全に成し遂げる決意である。現在、マニフェストに5年間の達成目標として掲げたマネジメント・コンプライアンス・ガバナンスの各改革項目全体が、実際には想定より早い段階で達成しつつあり、実施状況の明確さが職員の意欲向上につながっている。数値目標に役所は強い抵抗感を持つが、職員の意識を一つにするためにも重要である。
- 健全かつ持続可能な経営体質及び環境の変化に即応し、日常的な改革を持続させる組織体質の構築などの取組を通じて、大阪市がナショナルスタンダードの都市となるようにしていきたいと強く思っている。

4. 改革実行における課題

- 市議会においても市政改革特別委員会を設置して、改革についての活発な論議をいただいている。また、要望等記録制度の実施の結果、特定圧力団体の口利き排除の効果もでてきている。
- 全庁的職場改善運動「カイゼン甲子園」や公益通報制度の整備により、職員の自主性を高めるとともに、不祥事の温床となった風通しの悪さの改善に努めている。
- 職員の意識改革は末端まで行き届いていないと感じているが、優秀な人材を十分に活用するための庁内公募の実施や外部人材の登用を始めた。また、市役所組織の下で画一的な業務を行う仕組みを改め、企画と予算の分権などにより機動的な区役所を目指した区政改革にも取り組んでいる。
- 市民・企業・行政が一体となった都市経営が必要であり、市政改革推進会議や行政評価委員会では経済人から意見を頂いている。元来、大阪は商人中心の町であり、原点回帰の思いである。
- コンセンサスの世界である点が行政と民間の違いである。今後の都市経営では、コンセンサスを形成する仕組みが不可欠であり、市民・企業・行政が一体となって取り組む新しい時代の行政経営が求められている。

- 一層の財政再建には、市民サービスの見直し、選択と集中が必要だが、改革の現状が市民から十分に評価されるには至っていないため、市民には受容して頂けない。積極的に財政状況や市政改革の取り組みを説明する意識や習慣が求められる。
5. 今後の「基礎自治体」の役割と道州制に対する見解
- 現行の税財政制度は都市の現実から乖離している面がある。府県の広域化・道州制導入の基盤は基礎自治体であり、役割分担も基礎自治体の存在を念頭に、どの範囲までを国が行うのかという理念が必要である。
 - 国として望ましい道州制像を検討すべきだが、広域化の追及と同時に地域の独自性・個性を守ることも必要である。

大阪市の市政改革

「市民、財界の参画必要」

経済同友会、ごみ焼却場視察

経済同友会の地方財政改革委員会（委員長、池田弘一・アサヒビール会長）の一行が29日、大阪市を訪れ、市政改革の視察を行った。一行は午前中、舞洲ごみ焼却場を視察し、若手や中堅職員と意見交換。その後、関市（大阪市長）らと懇談した。視察後に会見した池田委員長は「自治体の改革には市民、財界の積極的な参画が必要と実感した。企業経営者としてどんな役にたてるかを考えたい」と話した。

同委員会は「地域主権の国家・社会の充実のために、住民にもっと近い基礎自治体の強化が必要」などとする提言を発表しており、今回は厳しい財政状況に悩むなかで行政の改革を進める大阪市を視察した。

池田委員長は「業はトップの強いリーダーシップが必要だが、行政は全体のコンセンサスを重視するところが大きく違う」と感じを述べた。関市長は「市としても財界と協力を進めたい」と話した。



関市長（事務局撮影）

平成 19 年 3 月 30 日産経新聞（大阪版）26 面



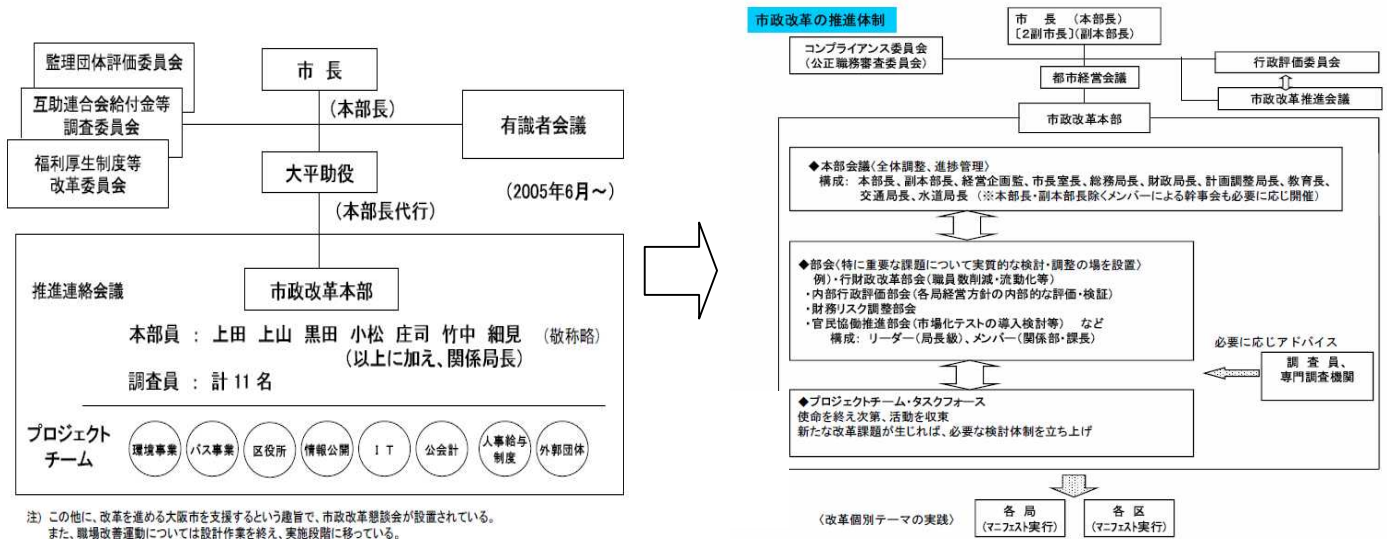
懇談会の様子（事務局撮影）

（写真左より、大塚副委員長、村瀬副委員長、池田委員長、柴田副委員長、村上副委員長）

市政改革の取り組み（実務担当者ヒアリング）

1. 改革の契機と推進体制

- 平成 16 年秋からの職員厚遇問題をはじめとする一連の不祥事、過剰歳出と景気悪化による市税の落ち込みに伴う財政悪化などの危機的状況に対して、地元経済界や学者などの外部有識者を加えた市政改革本部を設置して抜本的な改革を開始した。
- 市政改革マニフェストの実施段階への移行と市役所のガバナンス改革に伴い、平成 19 年 4 月より新たな推進体制に移行し、外部有識者を活用した市政運営を進める。



2. 改革の目標（市政改革マニフェスト）

- 市政改革マニフェストとは、平成 17 年 9 月に市政改革本部が素案を作成し、市長選を経た平成 18 年 2 月に正式決定された市政改革の基本方針。市長が市民に対して約束する市政改革の具体的な行動計画と位置づけられ、政策ではなく改革の実行を約束している点に特徴がある。

市政改革マニフェストとは何か

市長が市民に対して約束する市政改革の具体行動計画

- さまざまな現象・問題の背景にある本質課題を掘り下げて整理、体系化
- 具体行動課題をリスト化して提示
- 各項目の達成期限と達成目標を示す

改革マニフェストは強力な拘束力を発揮する

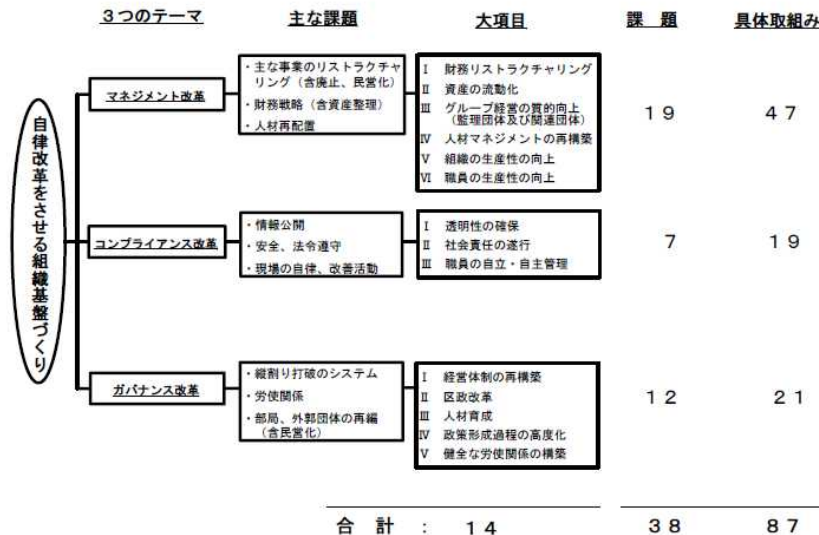
- 市長は市民に対して責任を負う
- 局・区長は市長に対して責任を負う
- 職員も局・区長と市長、そして市民に対して責任を負う
- 第三者も参加し、定期的に進捗をチェックする

- 市長が経営者の視点から市役所全体のあり方を体系的に見直し、従来の各部門による積み上げ方式の策定方法とは一線を画した。また、達成すべき目標水準をできるだけ数字で示し、可能な限り達成期限も明記している。
- 市政改革の基本方針として、「先例・慣行との訣別（身の丈経営）」「経営の仕組みの導入」「市役所スタンダードから市民スタンダードへの転換」「市政改革から都市経営へ」の 4 つを掲げている。

3. 具体的な改革

- 市政改革マニフェストは「自立改革をさせる組織基盤づくり」を目標に、「マネジメント」「コンプライアンス」「ガバナンス」の3つの切り口による改革を掲げている。3つの改革について、87の具体的取り組みを整理し、可能な限り数値目標、期限を設定している。

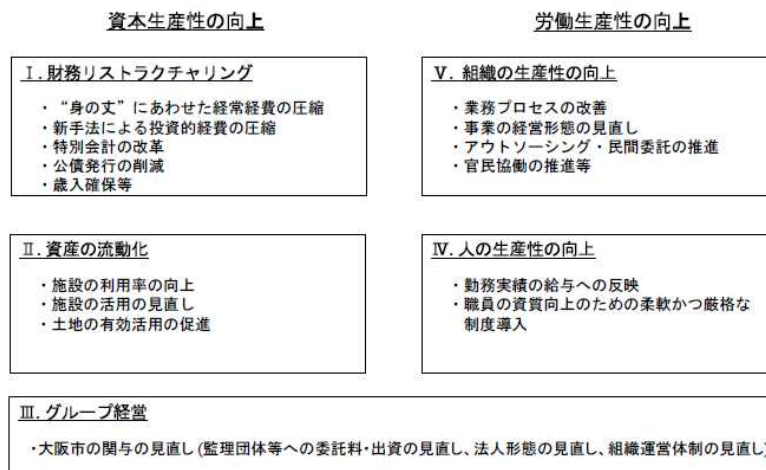
市政改革マニフェストの構造



マネジメント改革

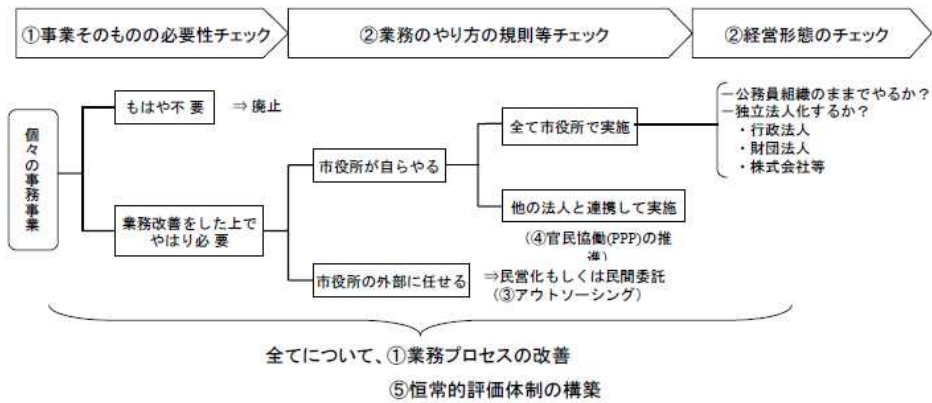
- 市の有するヒト・モノ・カネの全資産をフル活用し、健全かつ持続可能な経営体質の確立を目指している。
- 従来のやり方では限界があるため、資本生産性と労働生産性の観点から新しい手法を活用し、行政効率とサービス水準の両立を目指す。
- **資本生産性の向上**：市の保有する施設や土地などの資産をフル活用する資産流動化、毎年度の予算を経常経費・投資的経費・特別会計・監理団体の4つの切り口で合理化する財務リストラチャリング。
- **労働生産性の向上**：職員配置の弾力化などの人材マネジメントの再構築、給与・処遇制度の改革による職員の生産性向上、民間分析手法を活用した業務プロセスの見直しやアウトソーシングによる組織の生産性向上。

マネジメント改革の全体構造



- 大阪市の市政改革では、民間企業の経営理念・手法を可能な限り導入することにより、公的部門の効率化・活性化を図るニュー・パブリック・マネジメントの手法を採用している。

ニュー・パブリック・マネジメント※の考え方による「組織の生産性の向上」等



(注)※1 ニュー・パブリック・マネジメントとは民間企業の経営理念・手法を可能な限り公的部門に導入し、その効率化・活性化を図ろうとする考え方である。

2 今回のマニフェストでは上の図の①～⑤を課題として掲げた。

コンプライアンス改革

- 一連の不祥事（ヤミ年金、カラ超勤、職員厚遇）により失った市民の信頼を回復し、市民の信託に応える行政のあり方を目指す。
- 不正の是正、責任の明確化と処分だけでは市民の信頼回復は困難である。各組織部門と個々人が両方のレベルで、何が正しいかを常にチェックし、かつ組織の日常活動に内部統制の仕組みを根付かせる試みを進めている。

コンプライアンス改革の全体構造

業務遂行そのもの見直し 業務遂行に付随した配慮

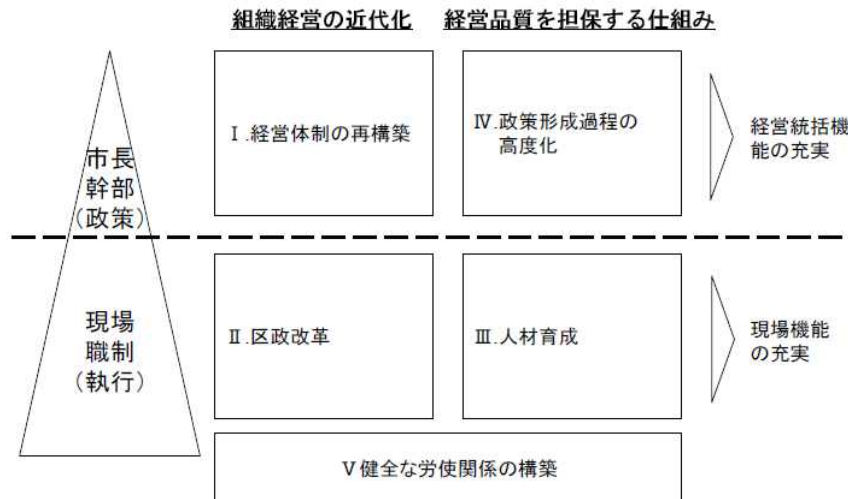
<p>I 透明性の確保</p> <p>1 公正確保のしくみづくり</p> <p>2 情報公開の推進</p> <p>3 財務情報の開示</p>	<p>II 社会責任の遂行</p> <p>1 「安全」の確保</p> <p>2 環境への配慮</p> <p>3 個人情報の保護</p>
<p>III 職員の自立・自主管理</p> <p>1 自主的改革・改善の基盤整備</p>	

- 不正や市民の疑惑を招く行為を抑止するためには、透明性の確保が不可欠であり、内部統制や外部監視制度、情報公開の徹底、問題点が誰にでも分かるきめの細かい財務情報の開示などを進めている。
- 特に情報公開は原則公開とし、課題設定段階から開示していく行政運営への転換を図る。制度が制定されても実態が変わらなければ意味が無いため、実際に情報公開の徹底が組織風土として定着することを目指し、市政改革マニフェストでは実行に重点を置いている。

ガバナンス改革

- 環境変化に即応し、日常的な改革を持続させる組織体質をつくり上げるために、従来の市役所の各局縦割りの組織運営体制を抜本的に見直し、政策・意思決定の集権化（経営体制の再構築）と執行の地域分権化（区政改革）を図る。
- 経営統括機能・現場機能を充実させるため、政策決定レベルと執行レベルで組織経営の近代化や経営品質の担保を可能とする仕組みづくりを行う。同時に一連の不祥事の背景と言われる不健全な労使関係の是正を進めている。

ガバナンス改革の全体構造



4. 市政改革を進めるためのツール

情報公開の徹底

- 情報は原則公開とし、課題設定段階から開示していく行政運営への転換を進めている。市政改革マニフェストの進捗状況や市政改革推進会議の議事録等はもちろん、各局の事業分析資料や活動方針も素案段階からホームページ等により公開されている。

民間手法による事業分析・経営分析

- 全事業を一定のまとまりに区分し、外部有識者の指導を受けて経営分析を行っている。作業実態や他都市との生産性比較などの実態分析により課題を抽出し、経営形態の見直しまで含めて改善策の検討を行っている。

事業再構築の流れ

今回のマニフェストの主な

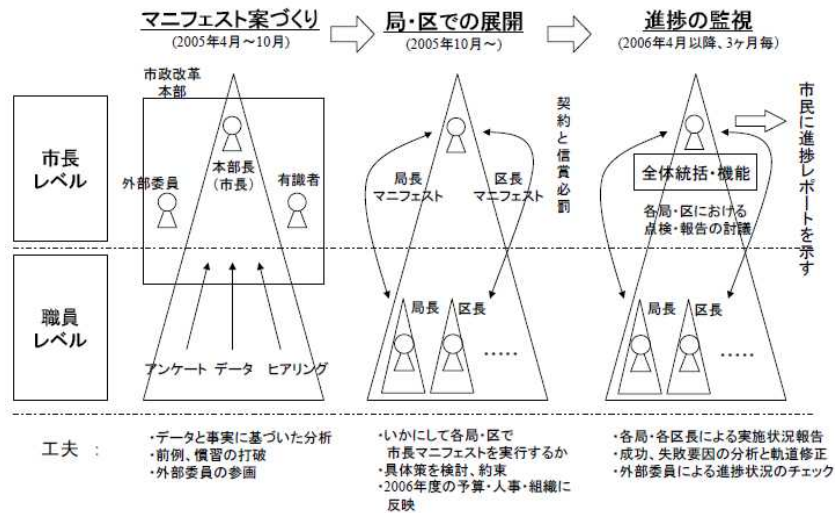
	第1段階	第2段階	第3段階
課題	- 施設・人の流動化	- 事業モデルの再構築	- 事業経営体制の見直し
時期	- すでに開始 (17年度途中～)	- 2～3年以内にやり終える	- 3～5年以内
内容	- 人材：部門、職種、年次の壁の打破 - 土地・施設の流用・転用 - 新規採用の凍結と、投資の厳選	- 戦略転換 - 効率化と高品質化 - 先行投資	- 事業部門の自立化、民営化 - ダウンサイジング
例示	- 本庁若手→区役所等現場へ(ケースワーカー等) - 学校跡地→NPOセンター - 早期希望退職や嘱託・再任用の活用	- 交通事業の再編成 - 給食事業、卸売市場事業の抜本的見直し(民間委託など) - 部局の壁を越えた再開発の見直し	- 水道、地下鉄、バス、病院などの民営化もしくは独立法人化など - 府市の一部事業の統合 - 区役所への権限委譲

事業見直しの視点

	手法	具体例
100%＝全事業が見直し対象 → 一主要な73の事業(17年度内) → 一更に残りの全ての事業について(18年度～)	廃止or民営化	・特別会計の個々及び大きな事業について外部の視点から精査 ・監理団体の整理 ・施設、土地、建物の整理・統廃合
	独立法人化(行政法人、株式会社等)	・廃止or民営化しない全ての事業について可能性を検討 ・国や他の自治体の先例にとられない ・監理団体の総点検(経営形態・出資構成見直し、売却等)
	民間経営手法の導入	・資源配分の集権的管理(予算・人材・資産) ・庁内の規制緩和と現場への権限委譲 ・インセンティブ付与の仕組みづくり

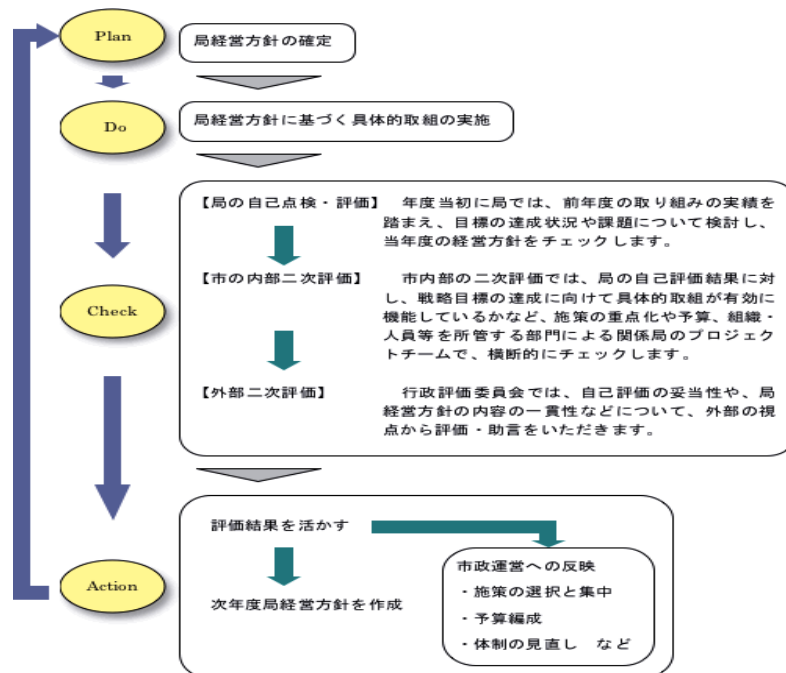
局長・区長改革マニフェスト

- 改革を実行するのは各局・各区であり、局長・区長を事務事業の責任者として明確に位置づけることが必要との認識に立ち、市政改革マニフェスト 87 項目に基づいて各局の具体的取り組みを約束する局長・区長改革マニフェストを導入した。
- 局長・区長改革マニフェストは半期ごとに進捗状況を取りまとめ、市政改革推進会議にて発表している。なお、これらの取り組みも全て市民に情報公開されている。



PDCA サイクル (局経営方針に基づく行政評価) の確立

- 各局が自律的に政策の選択と集中が出来るように、各局長は責任を持って局の経営方針を作成する。作成に際しては、SWOT 分析により強み・弱みを把握した上で課題と経営戦略を設定する。なお、数値目標や期限の設定も行い、政策実施を市長に約束する。
- 局経営方針は、自己評価、市役所内部の都市経営会議、外部委員で構成される行政評価委員会の 3 段階で評価を行い、翌年度予算編成と局経営方針に反映する (PDCA サイクル)。なお、行政評価委員会は完全公開 (傍聴も可能) である。



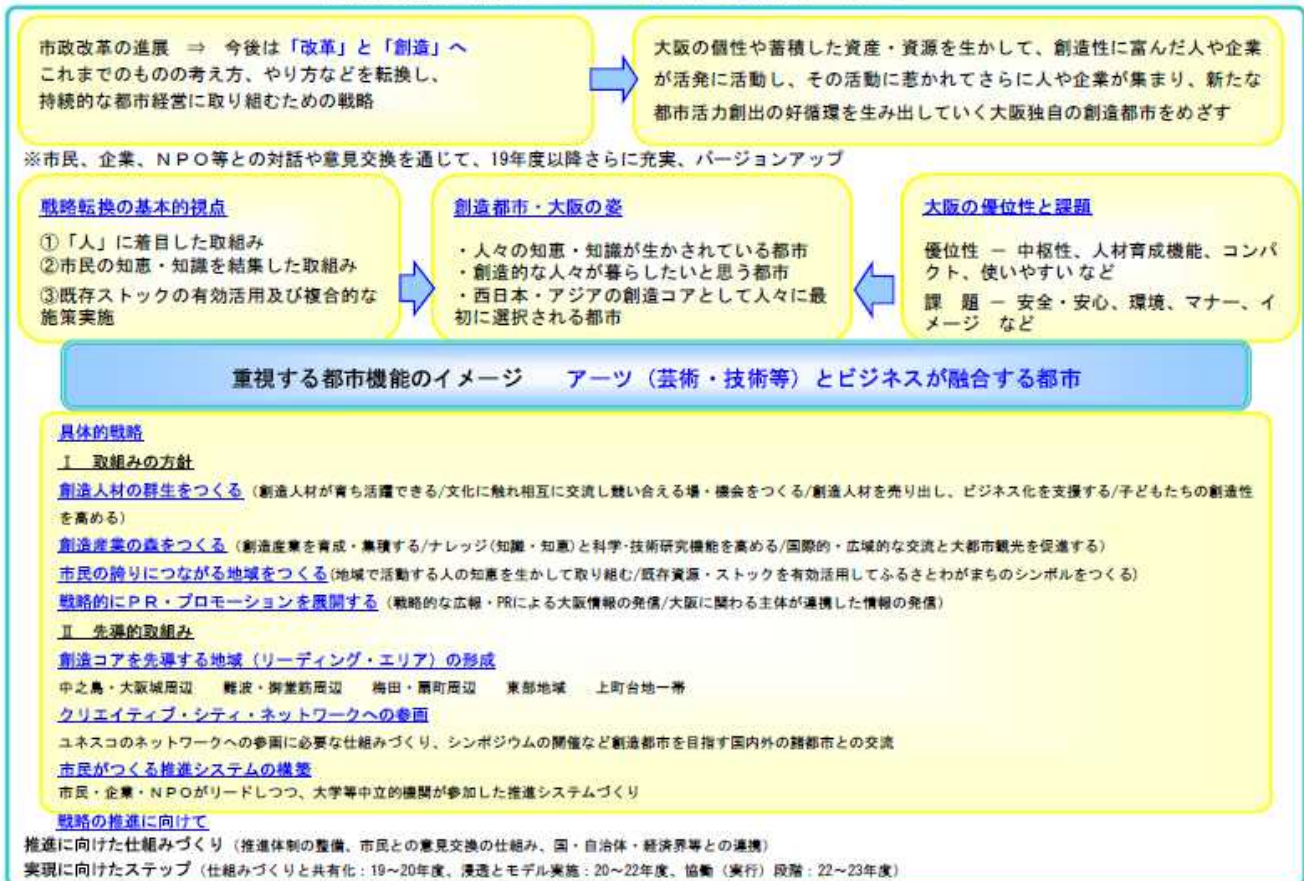
局単位が特徴であり、全国初の試みである。なお、一般の行政評価で採用されている事務事業評価の場合、事業数が 1500-2000 に達する大阪市では、評価資料の作成作業に膨大な労力を要するうえ、事業戦略の見直しにつながりにくいなど、従来の方法の継続では PDCA サイクル確立は難しい。

5. 今後の課題

市政改革から都市経営へ：(仮称)創造都市戦略の策定

- 市政改革の目的は歳出カットや組織のスリム化ではなく、最終的に大阪市という地域自体の活性化を目指している。そのためには、従来の考え方を転換し、持続的な都市経営に取り組むための戦略作りが必要である。
- 市民と企業、行政が一体となって、主体的にまたは協働して市民主導の創造都市づくりに取り組む。大阪の個性や資産資源を生かして、創造性に富んだ人や企業が活発に活動し、新たな都市活力創出の好循環を生み出す大阪独自の創造都市を目指す。

「大阪市創造都市戦略Ver.1.0～市民主導の創造都市づくり～」



人材マネジメント

- 福岡市などを参考とした職場改善運動「カイゼン甲子園」や各区役所独自の市民サービス向上策、職員が自ら事業を提案・担当する「職員ベンチャー制度」などを導入したが、約 45,000 人が所属する市役所の末端までは改革の意識が浸透しておらず、一層の取り組みが必要である。
- 現業部門に余剰職員が多く、外部委託の際には委託料と人件費という二重コストになるため、委託計画を公表しても時間的猶予を求めるとい形にならざるを得ない。現業職員の補助業務への活用や事務職への転籍などと合わせて検討している。
- 現状からさらに 10,000 人程度の削減が可能だと考えているが、長期にわたる新規採用凍結の継続には弊害もある。そのため、定年退職のピークと人員削減スケジュールのリンクを検討する必要があり、本年は次の改革計画の基礎を固める。

国の規制による制約

- 国が設定している地方税財政制度は都市の現実から乖離しており、5兆円に達する大阪

市全域の税収（5兆円）のうち、大阪市の歳入となるのは12%程度に過ぎない。府の存在をはじめ、税財源の配分について再考する必要がある。

- 大阪市の経営分析の結果、独立行政法人化が最適であると結論された事業についても、国の規制により経営形態を選択できない場合がある。押し付けではなく、独自の判断により、各自治体が自主的に選択することを可能とする制度を整える必要がある。

舞洲工場ヒアリング（廃棄物処理の事業分析・経営形態の検討）

1. 現状の分析

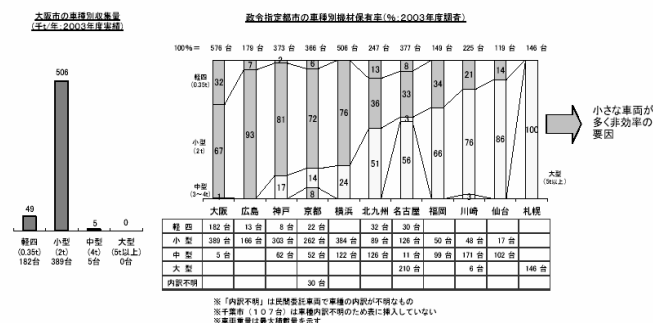
- 廃棄物事業にかかる大阪市の優位性と課題を検討するとともに、廃棄物処理事業を推進するにあたっての基本的考え方として、「循環型社会の構築（3Rの推進）」、「適正処理（不法投棄などの防止）」、「コスト削減（事務事業の見直し）」を掲げた。
- 廃棄物事業における大阪市特有の問題は、市民の高齢化、狭小な市域による過密化、昼夜間人口の大きな差に原因がある。そのため、機材は小型車中心、衛生上の観点からの夜間・早朝収集の実施、各戸軒下収集などが行われている。

2. 改革の取り組み

- 保有する機材の他都市との比較、職員の給与水準や勤務実態の分析などを徹底して行った結果、現状の収集方法の非効率性が明らかになった。人件費や職員の削減、効率的サービス提供方法の検討などの合理化策を検討し、競争力のある処理事業の構築が不可欠である。

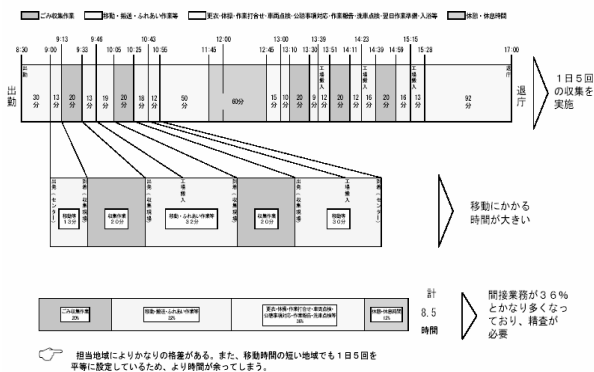
普通ごみ収集の機材数比較

大阪市については、狭小な市域でかつ、市街化が進んでいる中で各戸収集を行っていることから、主として小型車両（小型プレス車・軽四輪車）を使用している。



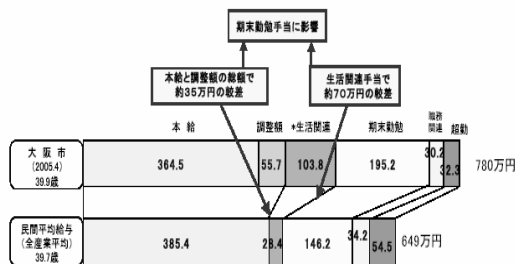
普通ごみ収集における平均的な1日の作業実態等

36%の時間が間接的な業務等となっている。



民間給与と環境事業局職員(技能労務職)給与との比較(年収)

環境事業局職員平均給与と民間給与との較差の原因としては、調整額と民間給与より高い生活関連手当が、期末勤労手当への算入され、給与較差となっていると考えられる。



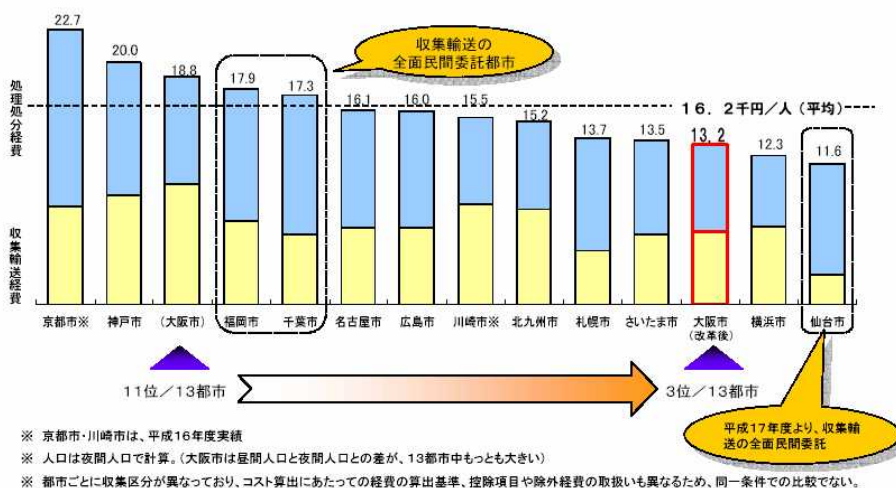
* リデュース（reduce：発生抑制）、リユース（reuse：再使用）、リサイクル（recycle：再生利用）

- 具体的取り組みは、即時導入すべき施策、詳細な検討と市民との協議が不可欠な施策、経営方法・運営方法の検討の3段階に区分して進めている。
- 環境事業局長改革 Manifesto の取り組みにより、環境事業局職員数の約30%（1000人程度）削減、給与・物件費の約20%削減が進むと、人口一人あたりの経費は政令指定都市13市中3位（現在は11位）となると見込んでいる。

環境事業局試算による人口一人あたりの経費比較(平成17年度)

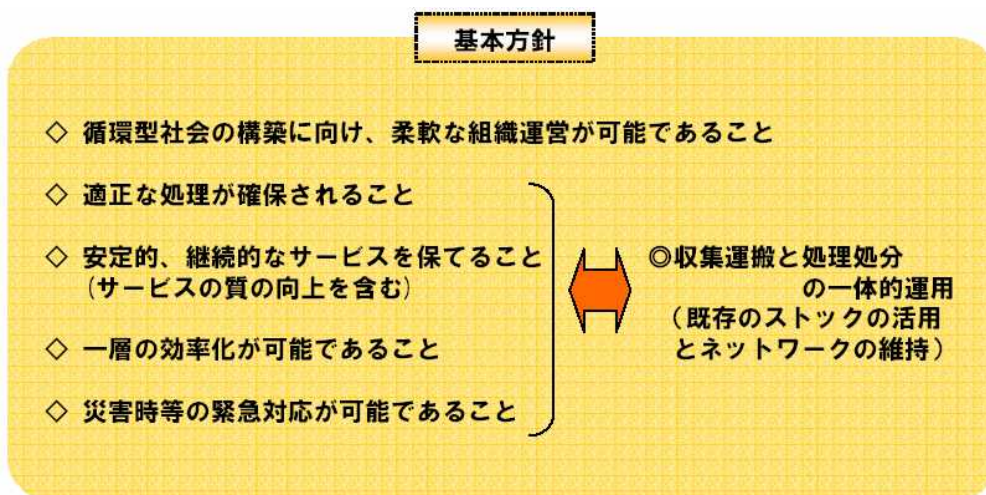
(単位:千円/人)

環境事業局長改革 Manifesto の取り組みにより、職員数の約30%、1000人程度削減、給与・物件費の約20%削減等が進むと、人口一人あたりの経費が現在11位(13都市中)のものが3位となる。



3. 経営形態の検討

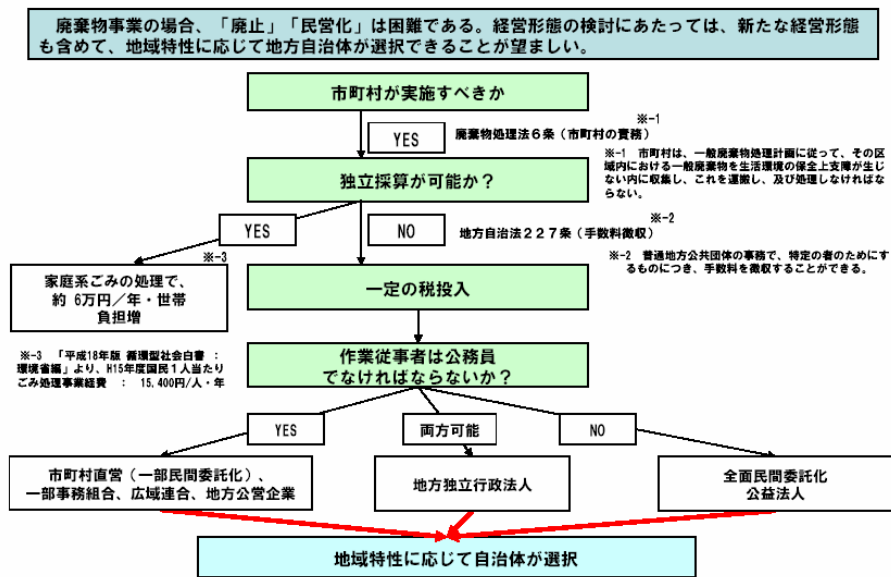
- 検討に際しては、「循環型社会の構築」「適正処理」「コスト削減」の基本的な考え方に従い、基本方針を決定した。



- 廃棄物処理法が一般廃棄物の処理責任を市町村に課していることから、事業の廃止は困難である。また、地方自治法により、ごみ処理に関する経費全額の負担を市民に求めることは困難であり、完全民営化も困難である。
- 経営形態としては、民間委託、公営企業・地方独立行政法人・公益法人などの中間的組織形態、現行のままの完全直営が考えられる。但し、中間的組織や直営を選択する場合、全面民間委託以上のコスト削減が可能な体制の整備を前提条件とする。
- 日本の廃棄物処理事業者は零細業者中心であり、売上高が数兆円に上る欧米企業とは異なり、収集から処理までを完全委託できる大企業は存在しない。そのため、特定業者と

の随意契約が中心となり、結果としてコストが高止まりしている。

経営形態の検討



- 大阪市の場合、収支シミュレーションの結果、他の経営形態に比べて、地方独立行政法人化に比較的優位性が見られる。また、適正処理の確保と柔軟な組織運営、効率化の推進という観点からも地方独立行政法人が望ましい(但し、地方独立行政法人化には法律改正が必要*)。
- 検討の結果、独立行政法人はPDCAサイクルの機能しやすい事業ほど有効であり、廃棄物処理事業に適している。しかし、自治体によっては全面民間委託が有効な場合もあるため、各自治体による自主的な選択が望ましい。地方分権による選択制度の整備が望まれる。

		直営(マニフェスト後)	地方独立行政法人	公益法人
(単位: 億円)				
歳入	事業収入	手数料の増等	111	±0
	市税負担	事業費の減 手数料の増	209	▲10
	計		320	▲10
歳出	人件費	1000人削減 給与20%減	206	▲14
	物件費	物件費の20%減	104	+4
	公租公課			
	計		326	+6

※ 経営の自由度の向上による新たな収益の確保や更なるコスト削減の可能性は試算していないので、単純に直営とは比較できない。

- 平成 19 年度は議会における議論を踏まえて、国に対して、地方独立行政法人法の改正等の要望・働きかけに努めるとともに、具体的な作業(例えば、資産評価などの準備作業)を進めることとする。

以上

(文責：経済同友会事務局)

*地方独立行政法人法第 21 条は地方独立行政法人の対象を鉄道事業、電気事業、病院事業などに限定しており、大阪市の求める廃棄物処理事業は対象とされていない。

・ 尼崎市

市民・市長・職員、三位一体の改革

ヒアリング概要

尼崎市は高度経済成長期から豊富な収益事業収入を背景に、インフラなど税収以上の投資事業を行ってきた。バブル崩壊後、市税や収益事業収入が減少する中でも、従前どおりの「身の丈を超える」歳出を行ってきたことが財政収支の悪化をもたらした。

平成 14 年に多額の収支不足と財政再建団体への転落危機が明らかとなったため、平成 15 年 2 月に平成 15 年度から 5 年間の計画期間とする「尼崎市経営再建プログラム」を策定した。

300 項目を超える改革改善に取り組んだ結果、最優先課題であった財政再建団体への転落は回避できたものの、経営体力に相応しい行政規模・体質への変革には至っておらず、三位一体の改革を含む国・地方を通じた財政健全化の下、更なる経営改革が求められおり、現在、次の 5 ヶ年を対象とした計画の策定を進めている。

改革改善を進める中では、市長のリーダーシップの下、積極的な情報公開や市民との直接対話により市民と市役所が共感できる行財政運営に取り組み、また業務改善運動やフルコストの算出に基づく事務事業評価など職員の意識改革も進めており、効果を発揮しはじめている。

市議会との関係では、民間委託の推進について、民間は利益を求めるが故にサービスの質の低下を招くのではないかなど、行政側の提案趣旨が一部理解されない場合がある。

当面の財政危機克服を最優先課題としたため、市民と協働する仕組みやまちの魅力の創出と蓄積は十分ではなく、今後は積極的に取り組んでいく。

市政概要

基礎データ (H18.12.1 現在)

・面積 49.77 km² ・人口 461,438 人 ・人口密度 9271.4 人/km²

財務データ

・普通会計歳入 1998.6 億円 (市税 711.1 億円) 歳出 1994.5 億円 (H16 年度決算)
・ラスパイレス指数 99.1 ・人口 1000 人当たり職員数 7.19
・経常収支比率 98.5%、実質公債比率 14.5%、財政力指数 0.77 (H17 年度決算)

備考

兵庫県の最南東部に位置し、大阪府に隣接する。人口では兵庫県下第 4 位、人口密度は国内でも 10 位以内に入るが、人口は昭和 46 年より一貫して減少傾向にある。主に南部に工業地域、中南部は、商業地域、市中北部から北部にかけて住宅地が広がる。独自の都市圏を構成しており、大阪のベッドタウンとしての要素は薄い。積極的に企業誘致を進めており、平成 17 年 11 月には世界最大級の松下プラズマディスプレイ第 3 工場が完成。第 4 工場も隣接して建設中であり、平成 19 年 7 月に完成予定である。

現在の白井文市長は、全国の自治体で最年少の女性市長で元全日空のフライトアテンダント。平成 14 年の市長選で自民・民主・公明・自由・保守推薦候補を破り、初当選。平成 18 年の市長選では、自民・公明推薦候補に 2 倍以上の得票差をつけて圧勝した。

白井 文市長の市政改革に対する考え

1. 財政悪化の原因

- 高度経済成長期の予算増額を前提とした行政感覚、収益事業収入を背景とする身の丈以上の予算執行の気質が抜けなかったため、収支悪化の中でも増額前提の財政運営が続いた。

2. 改革のビジョン・目標と市長としての使命・役割

- 私の拠り所は「市民の視点」であり、市民の目線で優先順位が正しいのか、説明責任は十分かという判断に徹することが市長の責務だと感じている。この点は4年間実行したつもりであり、今後も常に意識していかなければならない。
- 歳入は横ばいのまま、歳出増という状況を考えると、行政サービスの削減は必須だが、実際には見直しについて市民の理解を得なければならない。個々の事業の説明は担当者に任せても、市民の理解を得るのは市長の役割である。
- 市長は政治家であり、行政マンである職員とは異なる。市長の責務は市民との情報共有であり、就任直後から各地域に出向いた市民との直接対話を通じて、政治家として市民に共感しながら意見交換をすることを意識してきた。

3. 改革実行における課題

- 市議会の中でも、議員の多様な意見があるために問題が複雑になっている。私は市民との直接対話による政策決定が良いと感じる面も多い。
- 4年間の財政再建の取り組みの中で、本来の行政の役割以外は民間に委ねるべきと感じているが、議会では民間に対する見方が多面的で、民間への移行には大変な労力が必要となる。官民の役割分担を明確にして、条件やチェック機能の議論をすることが必要であると考えている。
- 従来は、運動団体は要求する側、市役所は要求される側という構図になっており、職員は彼らに対して門戸を閉じる傾向があった。しかし、運動団体も市職員も市政を向上させたいという点では共通しており、限られた財源の中で優先順位を議論するという意識を持って欲しい。
- 市役所職員全員が市民との協働の精神を持って仕事をすることが重要であり、市民にわかりやすい用語で説明しなければならない。市民も危機意識を持ち、共に尼崎市を作り上げるために共感する仕掛けが必要である。
- 自治体の長期計画は国の影響を受けるため、当初の計画を全うすることは難しい上、市長の任期（4年）や行財政担当職員の人事異動もあり、長期的展望を持って財政状況をチェックする体制はできていないと感じている。

4. 今後の「基礎自治体」の役割とあり方(国と地方の役割分担)に対する見解

- 政治の頂点は市民であり、市町村・都道府県・国という順が正しいと考えているが、現実には国・都道府県・市町村の順という発想が根強い。
- 現場を知るために市町村に意見を尋ねる国に比べ、県は相変わらず上下意識が強く、ともに作り上げる・相談するという意識が希薄で、ともすれば勝手に政策を押し付けているような感は免れない。

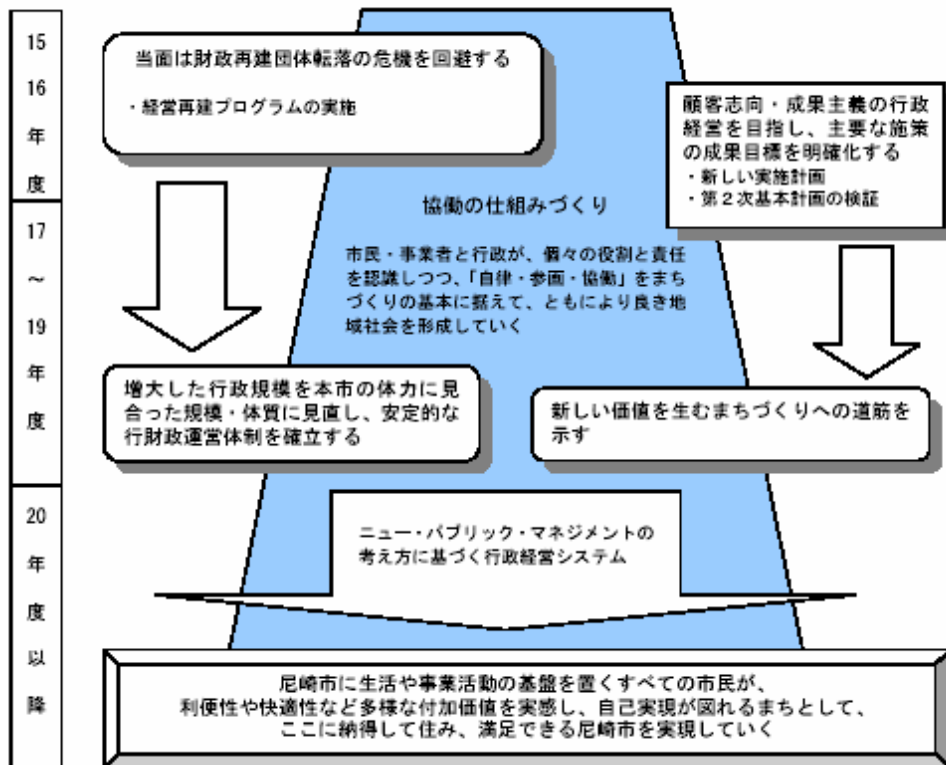
5. 道州制に対する見解

- 議論を継続して深める必要はあるが、現行よりは道州制が望ましいのではないかと。権限や財源の線引きは難しいが、より広域の行政単位を考えるべきである。

市政改革の取り組み（実務担当者ヒアリング）

1. 改革の契機と推進体制

- ・ 尼崎市は高度経済成長期において、公共施設の建築など、市税収入の増加分以上のペースで歳出が拡大した。その背景には、他都市には無い尼崎市独自の事業（競艇事業）収入により自由に使える豊富な財源を有していたことがある。
- ・ 平成 14 年度予算の編成過程において、不況による市税・事業収入の減少のため、約 150 億円に上る巨額の収支不足が見込まれた。平成 14 年度予算は市債発行や基金取崩し等の当該年度限りの財政措置により対応した。
- ・ 平成 14 年 10 月作成の平成 15～19 年度見通しでは、5 カ年で総額 800 億円に達する収支不足が見込まれ、平成 17 年度には財政再建団体に転落する危機に直面した。そのため、平成 15 年 2 月に平成 15～19 年度を再建期間（15・16 年度は集中取組期間）とする「尼崎市経営再建プログラム」を策定し、抜本的改革を開始した。
- ・ 経営改革の推進にあたっては、事務所管局室の主体的な改革改善行動を基本とし、組織や職員の重点的配分と顕著な実績をあげた組織や職員を褒賞する。また、職員の改革意欲の高揚に努めるとともに、市民全体のコンセンサスを得るために市民の意見を聞き、行政の透明性と信頼の確保に努めることとした。
- ・ 経営再建プログラムは目先の減量的計画ではなく、思い切った行財政改革により、将来の発展基盤の確立を目的とした。そのため、経営再建の基本的戦略や将来の発展に合致する事業を「選択」し、限られた経営資源をそれらに「集中」することとした。



2. 改革の目標（尼崎市経営再建プログラム）

- ・ 経営再建プログラムでは、「財政再建団体転落の回避」を最優先に、自治体再生のための「収支均衡と財政構造の改善」、分権型地域社会の構築に向けた「協働の仕組み

づくり」、将来の発展に向けた「まちの魅力の創出と蓄積」の4点を掲げた。

- 4つの目標は財政破綻を避けるための「減量」と、今後は危機に直面しないようにする「体質改善」の2つの側面がある。具体的取組の策定にあたっては、「経営体力に相応しい行政規模、体質に改める」ことを経営の基本とし、今後の行政経営改革の基本戦略3点を定めた。

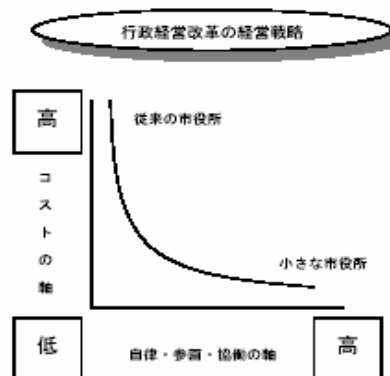
自律・参画・協働の経営：

地域住民の主体的行動に基づく地域的経営、NPOや民間事業者の専門性を生かした民間的経営、住民や民間企業の活動を支えて地域のトータルマネジメントを行う行政的経営の3つの経営を柱とする。

↑ 自立 参画 協働	個々の自立が基本	
	①地域的経営	地域住民の主体的行動と地域性を活かしたまちづくり
	②民間的経営	民間事業者、NPO、ボランティアの専門性を活かしたまちづくり
	③行政的経営	①、②の活動を支え、地域のトータルマネジメントを図るまちづくり

サービスの質とコストの最適を求める経営：

受け手には担い手が行政主体である必要はない。多様な手法で最も効率よく質の高いサービスを提供できる経営の確立が必要であり、担い手を地域住民・民間企業者などに広く捉え、顧客志向・成果主義に立脚した行政経営を進める。



新しい時代にふさわしい小さな市役所づくり目指す経営：

行政経費の高コスト構造は行政執行体制の肥大化、公共施設の配置や運営のあり方、コスト意識の欠如等と深く関わるため、より効率性・機動性のあるスリムな財政構造に変革する。

3. 具体的な改革

経営再建プログラムでは、再建期間の重点取組項目と方向性として、7つの経営再建の執行方針を掲げて、具体的取組を進めている。

人件費の抑制

- 民間市場等において提供可能なサービスは民間や外郭団体に委ねるとともに、今日的視点から施設のあり方を見直すなど、公的関与の必要性や行政の守備範囲の明確化を図ることにより、少なくとも900人の定数削減を行う。また、国家公務員制度改革を勘案し、給与水準の適正化を進める。

平成18年度までに目標値の80%を超える約750人の定数削減を実施し、給与、福利厚生の見直しも含めて、4ヵ年で約150億円(単年度で20億円)の削減効果をあげた。

	15年度	16年度	17年度	18年度	15~18計	19年度	15~19計
14年10月時点	11	32	41	49	133	57	190
18年2月時点	15	37	46	55	153	65	218
差引き	4	5	5	6	20	8	28

外郭団体の経営改善・統廃合

- 外郭団体の業績を評価し、大幅な経営改善を基本とした取り組みを求めて、自立的な経営改善を促進する。また、外郭団体の存在意義を明確化して存在意義の薄れている団体の統廃合を進める。

平成 18 年度までに防災普及協会、施設管理協会、職員自治振興会を廃止し、産業振興会とあまがさき未来協会の統合を実施した結果、4 ヶ年で計約 18 億円を削減し、経営改善の取り組み結果約 14 億円と合わせて、約 41 億円の改善効果を挙げている。

	15年度	16年度	17年度	18年度	15~18計	19年度	15~19計
14年10月時点	10	4	5	4	23	4	27
18年2月時点	10	19	6	6	41	6	47
差引き	0	15	1	2	18	2	20

公共施設の再配置と統廃合（市有財産の有効活用）

- 公共施設についてもサービスの質とコストの最適を求め、その配置や運営方法を抜本的に見直し、それに伴って職員定数の削減や固定経費の圧縮、公有財産の有効活用による新たな税源の涵養にも努める。

福祉事務所・保健センターの統合・集約によりスケールメリットの発揮、小中学校の適正規模・適正配置による跡地活用などにより、4 ヶ年で約 70 億円の改善効果を挙げた。しかし、青少年センター機能の見直しや小中学校の統廃合の遅れにより、当初見込みには約 50 億円及ばない結果となっている。

	15年度	16年度	17年度	18年度	15~18計	19年度	15~19計
14年10月時点	1	31	4	83	119	55	174
18年2月時点	1	17	30	20	68	5	73
差引き	0	△ 14	26	△ 63	△ 51	△ 50	△ 101

財源の確保

歳入の根幹である市税等の収納率向上に向けた全庁的取り組み、受益者負担の適正化の観点からの使用料・手数料の見直しを進めた結果、4 ヶ年で約 20 億円の改善効果を挙げた。但し、収納率は横ばい状態にあり、今後も更なる対策の強化が必要である。

	15年度	16年度	17年度	18年度	15~18計	19年度	15~19計
14年10月時点	3	4	6	7	20	8	28
18年2月時点	1	5	7	9	22	9	31
差引き	△ 2	1	1	2	2	1	3

事務事業のゼロベース再構築

- 行政が市民に提供する公共サービスでも、その提供主体がすべて行政である必要はなく、民間の専門的知識・ノウハウの活用により、経済性・効率性等が図れ、市民サービスの質が維持あるいは向上するものは積極的に民間に委託（または移管）する。

民間委託・移管に加えて、セーフティネットの見直しによる国・県基準を上回る施策、市単独個人給付事業、各種補助金の見直しに取り組んだ結果、平成 15～18 年度までの

4 ヲ年で約 80 億円の改革改善効果を挙げた。

事務事業の再構築					単位:億円		
	15年度	16年度	17年度	18年度	15~18計	19年度	15~19計
14年10月時点	21	22	22	26	91	27	118
18年2月時点	15	24	21	24	84	30	114
差引き	△ 6	2	△ 1	△ 2	△ 7	3	△ 4

負債抑制

- 既存開発事業の見直しや計画変更などにより、市債の発行抑制・残高縮減を図るとともに、土地開発公社などの外郭団体の負債処理に努めることを目標とする。

既計画・実施事業等に関わる元利償還の必要から、当面は公債費が高い水準で推移すると見込まれるが、市債残高は発行抑制を基調としており、年々減少する見通しである。

新たな行政経営システムの確立と、まちの価値を高める取り組み

- ニュー・パブリック・マネジメントの考え方に基づく行政経営システムを確立するとともに、尼崎の将来の発展に向けた具体的な政策評価法を確立し、まちの魅力を高める各種施策を戦略的に展開できる体制・制度づくりの取り組みを進める。

具体的には、事業所管課における自己評価を基本としつつも第 3 者評価も実施する事務事業評価システム、業務改善運動（YAA るぞ運動）や職員提案制度などの職員の主体的改善を促す組織風土作り、成果志向に基づく事務事業の選択と集中を促して経営資源の弾力的な運用を可能とする枠配分予算編成の導入などを実施してきた。

4 . 市政改革を進めるためのツール

職員意識改革（YAA るぞ運動・職員研修）

- YAA るぞ運動(全庁的職場改善運動)とは、職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、職場(課)における課題発見、自ら積極的に業務の改革改善につなげていく力を高めることを目的とする運動である。
- 職場改善の情報共有や互いの激励、ベストプラクティスの波及を目的として、各課・グループが自己の取り組みを発表する「YAA るぞカップ」を年 1 回開催している。YAA るぞカップには他自治体からの参加、見学も多く、先進事例として全国的にも名高い。
- その他、若手職員を中心に勤務時間外に気軽に市政を議論する場である「今後 10 年を考えるワークショップ」、改革改善の意識が高い国家・地方公務員や民間人など外部講師による講義型研修「金曜一の市」、テーマに基づいて参加職員が自由に議論を行う「金曜しゃべり場」などを開催し、意識改革を図っている。

情報公開

- 平成 14 年度は市民に対して積極的に財政再建団体転落の危機を伝えるとともに、平成 15・16 年度には赤字予算を編成した。通常、赤字予算は地方自治体に認められないが、入る見込みのない歳入を計上せずにあえて赤字予算とすることで、市民や議会に対して財政状況の真実を伝えた。
- 平成 17 年 4 月 1 日施行の情報公開条例をはじめ、政策の立案段階から市民の声を聞く市民意見公募手続(パブリックコメント)制度、市役所職員が市民の要望に応じて市政を説明する市政出前講座、市民が政策提案を行うまちづくり提案箱、インターネット利用して市民の意見を聞くネットモニター制度などを整えており、徐々に市民の発案に基づく政策も実施されつつある。

- 特に、財政再建案等の策定は2段階方式を採用し、市役所作成による素案を公表し、パブリックコメントを募集した後に最終案を提出している。これらの取り組みにより、経営再建プログラム策定時と比較して、市民の意識は大きく変わっている。

市長と市民の対話

- 白井市長は市民に対する説明責任を重視しており、就任早々から各地で財政再建プログラムの意義と内容について説明を行っている。特に市民との対話を目的として、従来の大人数への説明以外に、少数の市民と直接対話を図る車座集会や市長室オープントークなどの取り組みを行っている。
- 車座集会とは、市長と市民がまちづくりを進めていくためのテーマについて直接、語り合う取り組みであり、平成18年度は9回開催し、参加者は276名に上る。
- 市長室オープントークとは、尼崎市内の市民グループを市長室に招いて意見交換する取り組みであり、平成17・18年度において14回開催し、延べ31グループが参加した。

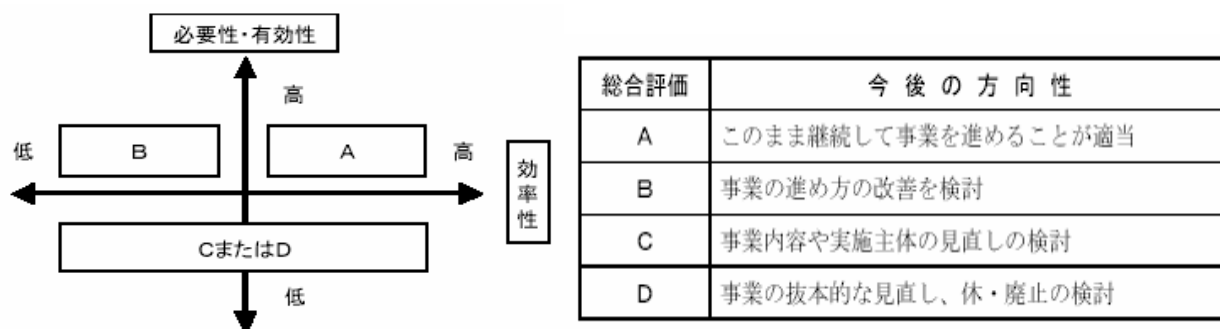
事務事業評価

- 事務事業評価システムの定着により、市民の視点に立った成果志向型行政、市民への説明責任を果たす透明性の高い行政運営へと市役所の体質と職員意識の改善を図っている。
- 人件費や減価償却費などのフルコストとアウトプットの比較により単位コストを算出し、民間企業等の指標と勘案して業績を評価する。その際、公的機関の関与の必要性、事業の有効性、運営の効率性の3点から評価する。
- 事業により運営のあり方や評価指標が異なるため、単年度事業用、法定事務・市

市民意見公募手続(パブリックコメント)の流れ



民サービス業務用、複数年度事業用、内部管理業務用の4種類の事務事業評価表を作成し、運営の考え方も記載して市民に公表する。



5. 今後の課題

職員の意識改革とマネジメント

- 職員の意識改革のために各種の取り組みを実施しているが、参加者が固定化する傾向にあり、全職員への展開が進んでいない。今後の取り組みでは、全職員を巻き込む様々な仕掛けを検討すると同時に、民間企業などを参考に何をすべきかを常に点検することが必要である。
- 新規採用を抑制してきた結果、職員の6割以上を50歳代が占めており、前例踏襲という意識が根強く残っている。第三者機関によって改革に取り組む他都市と異なり、内発的な改革を志向しており、変化を継続させていくことが重要である。
- 尼崎市の問題というよりも国家公務員も含めた公務員全体に共通する問題だが、職員をやらざるを得ない状況に追い込む仕掛けがない。努力した職員とそうではない職員が同じ給与という現状があり、制度的には可能でも踏み込むことに抵抗がある。
- 平成20年度以降の5ヵ年間で団塊世代の職員約1000人が退職する見込みであり、市政を担う人的資源を維持するためにも500人程度は採用したい。組織の横並びをやめ、局・部・課の3層構造から局・課、或いは部・課の2層構造とすることにより、人材の有効活用を図る予定。

議会・市民とのコンセンサスの確保

- 一度実施された市民サービスの廃止は大変な困難が伴う。費用対効果などにより意義に疑問符がつく場合にも、実際にサービスを楽しんでいる人が存在する以上、議会や市民のコンセンサスを得ることが不可欠である。
- また議決機関である議会の理解を得るために大変な労力を要している。例えば、学校給食を充実するため、各校の調理業務を民間に委託する方式を提案したが、「民間は営利主義に走り、衛生面の問題が生じる恐れがある。直営ならば安心。」という意見が議会にあった。
- 行政が責任を持ちつつ、サービス向上とコスト抑制を図ることが必要という考えられているが、理解を得られない場合もある。

財政再建の継続と魅力創出（あまがさき行財政構造改革推進プラン）

- 平成15年度からの経営改革プログラムの結果、約800億円の収支不足は解消できる見込みであり、当面の財政再建団体転落は回避できた。しかし、財政構造上の課題そのものは解消されておらず、平成20年度以降も財政再建に取り組む必要がある。
- 平成20年度以降の計画として、現在、「あまがさき行財政構造改革推進プラン」の策

定に取り組んでおり、財政収支均衡を最優先としたために十分な取り組みが出来なかった協働の仕組みづくり、まちの魅力の創出と蓄積についても取り組みを進める。

以 上

(文責：経済同友会 事務局)

・芦屋市

小さくとも自立したまちづくりを目指す

ヒアリング概要

平成7年の阪神大震災の影響とその後の不況による市税収入の落ち込みが財政悪化の最大の原因である。平成13年度末には市債残高が1,161億円に達し、市債発行が認められない状態にまで財政が悪化した。

平成15年6月に山中健市長が就任し、5か月足らずで行政改革実施計画を策定し、芦屋市財政再建緊急メッセージとともに発表した。

行政改革実施計画は従来の5年間の財政見通しを改め、10年間とすることで将来の明るい兆しを示した。その一方、直面する財政再建団体への転落を回避するため、徹底した内部努力（144億円） 施策・行政水準の見直し（59億円） 民間活力の積極的導入（18億円） 財源確保（39億円）の4つの基本方針を柱とする改革計画を打ち出した。

職員数の削減や給与水準の適正化などの内部努力を進める一方、福祉金などの扶助費の見直しなどを進めており、その過程では市民と市長が直接対話する「市民と市長・集会所トーク」が行政への理解を得るために重要なツールとなっている。

市営病院の経営改善策として、病棟内で一部の診療科を民営化する「院内開業方式」を採用するなど、「主体性の発揮」、「市民との協働」、「柔軟でスリム」をキーワードとする新しい行政経営システムの構築に取り組んでいる。

景気回復と行政改革の進展に伴い、徐々に財政状況は改善している。今後の課題は芦屋の独自性を守るために合併しないという方針の下、市の魅力を高めることにより、小さくとも自立したまちづくりを進めることである。

市政概要

基礎データ（H18.12.1現在）

・面積 18.57 km² ・人口 92,042人 ・人口密度 4956.5人/km²

財務データ等

- ・一般会計歳入 432.3億円（市税 209.3億円） 歳出 413.0億円（H17年度決算）
- ・ラスパイレス指数 96.8(H17.1年度決算)・人口1000人当たり職員数 8.0(H17.4.1)
- ・経常収支比率 95.8%、公債費比率 29.5%、財政力指数 0.95(H17年度決算)

備考

大阪市と神戸市のほぼ中間に位置する兵庫県第2の小さな自治体である。美しい景観を誇る住宅街として名高く、芦屋国際文化住宅都市建設法の特別法に指定されている。大正から昭和初期にかけて、大阪の事業家が山の手豪邸を多く建築したため、高級住宅地として一躍有名となった。また、戦後の早い時期から立地制限や景観保護などの住民運動が行われるなど、先見性ある町としても知られる。昭和40、50年代には市南部のマンション建設が進み、若い世代が増加に伴い商業施設も充実したが、阪神大震災により多くの家屋が倒壊し、街並みが一変した。現在は徐々に落ち着きを取り戻し、埋立地「潮芦屋」地区の開発など、新たな発展を見せている。

谷崎潤一郎の小説『細雪（ささめゆき）』の舞台になるなど、文化都市としても知られる。

山中 健市長の市政改革に関する考え

1. 財政悪化の原因

- ・ 芦屋市の財政状況は、平成 7 年の阪神大震災の復旧のために投じた費用とその後の不況による市税の減少により急速に悪化した。平成 13 年度には市債発行残高が 1,161 億円に上り、震災復興特例がなければ市債が発行できない水準となっていた。

2. 改革の契機

- ・ 平成 15 年 6 月に市長に就任したが、選挙戦の時点で全候補者が財政状況の厳しさを認識していた。ただ、市民の認識は不十分だったため、在任が一期になったとしても、芦屋市が破たんすることを阻止しなければならぬと感じ、行財政改革を断行する決意を持っていた。

3. 改革のビジョン・目標と市長としての使命・役割

- ・ 就任当初は財政が火の車であることを行政から市民へ繰り返し発信したが、現在は職員に財政状況が厳しい状況下で何ができるかを考えるように指示している。
- ・ 行政改革や歳出削減に暗いイメージが付随するのはやむを得ないが、20～30 年先の将来に向けた明るい施策として発信しなければならない。真の目的が将来の健全な自治体経営ということの説明しなければ、市民は理解できない。
- ・ 情報公開を徹底して進め、「市民と市長・集会所トーク」や広報誌、地元ケーブルテレビへの出演など、積極的な説明を行ってきた。行政のトップに最も求められることは市民に現状を伝えることであり、メディアに取り上げてもらうことも必要である。また、市長の影響力は大きく、担当者の説明とは効果が異なる。
- ・ 状況にもよるが、市長が成果を出すためには、一定の期間は必要ではないか。それ以上になると、集中力や精神力が保てないため、適正な市政運営は難しい。

4. 改革実行における課題

- ・ 社会教育施設、美術博物館などを民間企業や NPO 法人に運営を委託する取り組みを進めているが、必ずしもすべてが期待通りの成果は得られていない。市民の力が育ってきているものの、もう少し結果が欲しい。市役所側にも責任があり、委託された民間側には制度的な制約に対する不満があるため、「官の限界、民の可能性」が今後の鍵になる。
- ・ 自治体改革は市長一人では出来ないため、改革に意欲的に取り組む職員や現場リーダーの存在が不可欠である。市長が積極的に自分の言葉で職員に語りかけることにより、職員のやる気を促進することが不可欠である。
- ・ 行政改革における首長の役割が大変重要であり、選挙のために施策が総花的になりやすい状況では、トップの認識と決意が改革の原動力となる。

5. 今後の「基礎自治体」の役割とあり方(国と地方の役割分担)に対する見解

- ・ 人口 30 万人が最も効率的な行政規模と認識しているが、芦屋市は住民の多くが合併に反対しており、こじんまりとした規模であることを望んでいる。芦屋市は同規模の自治体よりも市税が多く、周辺市との連携による行政サービスの提供や代替手段により、合併しなくとも自立は可能と考えている。
- ・ 世界の人々に芦屋市を訪れたいと思わせるように、環境や景観の向上に取り組む「芦屋市庭園都市宣言」やマンション規制、歩行喫煙の禁止などを進めている。芦屋市の独自性を高めるように、世界一美しく安全なまちを目指している。

市政改革の取り組み（実務担当者ヒアリング）

1. 改革の契機と推進体制

- 芦屋市の財政悪化は、平成 7 年の阪神大震災が最大の原因であり、復旧・復興に多額の費用を投じた。平成 17 年度決算までの間に約 2,300 億円を投じており、市債残高は平成 13 年に 1,161 億円に上った。
- 市税収入はバブル絶頂期の 262 億円（平成 4 年）を最高に、平均 230 億円程度だったが、阪神大震災による 1 万人の市民の転出の影響、バブル崩壊後の景気低迷と恒久減税により、177 億円まで落ち込んだ。
- 元来、芦屋市は裕福な自治体であり、大震災以前は経常収支比率が約 70%、投資的経費が約 30%の水準を維持していた。しかし、平成 12 年度以降は経常収支比率が 100%を超え、本来ならば市債発行を認められない状態にまで財政が悪化した（平成 14 年度決算 公債費比率 28.4%、起債制限比率 22.5%）。
- 山中健市長が平成 15 年 6 月に就任し、10 年間の財政収支見込みとともに「行政改革実施計画」を 5 ヶ月間でまとめた。従来は 5 年間の見通しだったが、明るい兆しを示すことのできる 10 年間の見通しを作成したことが改革の端緒となっている。
- 行政改革実施計画は平成 15 年 11 月に発表した。その際に市長が芦屋市財政再建緊急メッセージを発表し、さらに「市民と市長・集会所トーク」と名付けた住民との直接対話を進めるなど、市長が率先して改革を推進している。

2. 改革の目標（行政改革実施計画）

- 平成 15 年時点では、平成 24 年度末の段階で累計収支不足額が 307 億円、基金 140 億円を取り崩しても、行政改革により 170 億円を確保しない限り、平成 20 年度には財政再建団体に転落する見込みだった。そのため、行政改革実施計画では、財政再建団体転落の回避を筆頭に 3 つの目標を掲げている。

平成24年度までの収支見込み（一般財源ベース）

（単位：億円）

項目	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	計
歳入	315	279	282	266	266	259	258	261	258	259	2,703
歳出	315	311	308	319	305	296	296	295	288	277	3,010
歳入歳出差引き	0	△32	△26	△53	△39	△37	△38	△34	△30	△18	△307
累積収支		△32	△58	△111	△150	△187	△225	△259	△289	△307	
行革改善額	3	13	12	19	22	22	22	21	21	21	176
基金による補てん額	△3	19	14	34	17	15	16	13	9	0	134
改善後の収支		0	0	0	0	0	0	0	0	3	3

注 行革改善額の内容は、行政改革実施計画を参照して下さい。行政改革実施計画の目標額のうち平成15年度中に実施の確定したもの及び職員定数の削減額は、財政収支見込みの歳入・歳出の額に含まれていません。

財政再建団体転落の回避：財政再建団体へ転落した場合、芦屋市としての主体的施策、芦屋らしさの維持が難しくなるため、市民・議会・行政の「参画と協働」により行政改革を進め、財政基盤の確立（4年以内に財政再建の目途、10年間で単年度収支黒字化）に取り組む。

行政経営システムの構築：多様化、高度化する市民ニーズに対応できるように、行政サービスの質の向上を図るため、「主体性の発揮」、「市民との協働」、「柔軟でスリム」をキーワードに新しい行政経営システムの構築に取り組む。

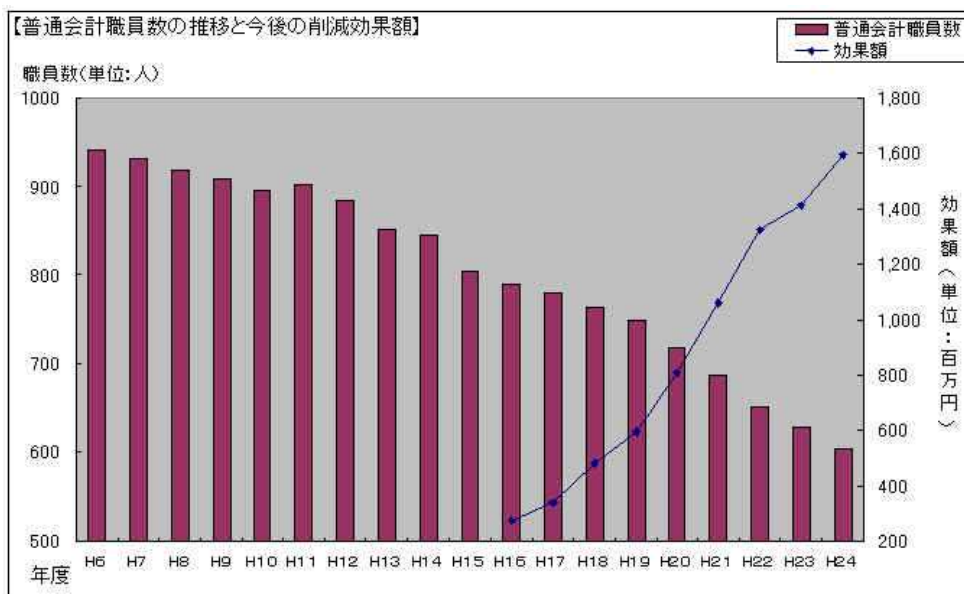
明日につなげるまちづくり：まち全体に活力を生むような施策の展開も必要であり、芦屋を訪れてみたい、住んでみたい、住みつづけたいと誰もが思える「まちづくり」を目指して取り組む。

3. 具体的な改革

- 行政改革実施計画では、徹底した内部努力（144億円）、積極的な財源確保（39億円）、施策・行政水準の見直し（59億円）、民間活力の導入（18億円）の4つの基本方針を柱としている（括弧内は目標額）。
- 可能な限り数値目標を掲げることにより、目標設定の明確化と具体的な進捗状況の把握に努めている（民間活力の導入の場合、地区集会所運営の見直し2億5889万円、霊園管理業務の民間委託1789万円、都市整備公社の見直し5億9967万円など10項目）。

徹底した内部努力（144億円）

- 行政改革について市民の理解を得るためには、行政サービスを可能な限り低下させないように、徹底的な内部努力を行わなければならない。端的には、職員削減と給与水準の適正化による人件費の抑制が中心であり、その他、事務事業の効率化・重点化や目標管理制度等による人材育成などである。
- 普通会計職員数は平成15年度の804人から平成24年度には604人に削減する計画であり、効果額は78.9億円を見込んでいる。平成17年度末時点の職員数が727人であり、計画よりも順調な進捗状況である。



- 平成16年度に特別退職制度を創設し、当初想定した15名を大幅に上回る40名ほどが希望した。退職割増金の支払いのため、一時的に費用は増加したが、長期的には年間4億円程度の効果がある。
- 給与水準は労働組合との1年間の協議を経て、一般職の職員給与の減額を行い、10年間で約51億円の効果額を見込んだ。具体的には、部長級12%～係員2%の減額であり、平成15～17年度の3力年で約12億円程度、人件費を削減した。

積極的な財源確保（39 億円）

- 市有財産の運用及び売却を積極的に行うと共に、使用料や手数料の適正な受益と負担の考え方に基づいた見直しなどにより、単なる歳出削減だけではない積極的な財源確保を図る。
- 公有財産を有効に活用することとし、売却が可能な土地はすべて売却した。その際、一般の入札方法ではなく、簡便な郵送による入札方法を採用したことにより、当初評価額の倍近い額で売却することができ、約 29.5 億円の財源を確保した。

施策・行政水準の見直し（59 億円）

- 国や県と重複する事業を中心に、行政サービスの見直しにも着手している。具体的には、福祉金の廃止などの芦屋市独自の扶助費の見直し、市営病院等への繰出金の削減などの公営企業への支出の見直しを進める。
- 福祉金は、制度のそのものは残すものの、予算額をゼロとする「凍結」により年間 1.5 億円の歳出を削減した。

民間活力の導入（18 億円）

- 経費節減や事務効率化の観点から、民間に任せるべきものは積極的に民間に委ねると同時に、民間企業の経営手法の導入や NPO、地域ボランティアなどの民間組織を活用する。具体的には、3 つある外郭団体のうち 2 つを解散し、公の施設の管理運営については指定管理者制度を積極的に導入したほか、美術博物館の運営は NPO に業務委託、地域ボランティアによる図書館分室の運営にも取り組んでいる。

民間活力の導入の具体的事例

- 市営病院へ市から繰り出されていた年間 9 億円を削減する計画を立て、実際に病院改革を経験した有識者による「今後の市立芦屋病院ありかた検討委員会」の答申では、4 億円の削減が可能との結論を得た。
- 具体的には、採算がとれていない歯科、泌尿器科、耳鼻咽喉科の 3 診療科の市営を止め、院内開業として同じスペースで民営化する手法「院内開業方式」を採用した。これにより総合病院としての機能の維持、不採算の診療科の継続を図りつつ、収益性の向上を図ることができる。

4. 市政改革を進めるためのツール

- 行政改革実施計画は約 5 ヶ月間の短期間でトップダウンにより作成した計画だったが、作成した直後に市長が市内 12 ヶ所の地区集会所のほか、2 か所の集会施設に足を運び、「市民と市長・集会所トーク」を実施した。
- 計画発表当初は反発もあったが、トップである市長自らが 2~3 時間を費やして市民と膝詰めで説明したため、参加した市民からは激励の意を込めた拍手で散会することも度々であった。



- 特に福祉金打ち切りなどの行政サービスの廃止は反対論も根強く、市民全体の合意を得

ることが不可欠である。

- 徹底した情報公開と行政が説明責任を果たすことが市民の理解を高めるため、現在も「市民と市長・集会所トーク」は継続しており、平成 16～18 年の 3 年間で 40 回開催し、延べ 891 名の市民が参加した。

5. 今後の課題

- 行政効率という面では人口 30 万人程度が望ましいが、芦屋らしさを継承するために合併はしない。現在、景気の回復に伴い、市税収入は増加基調であり、行政改革の成果により財政問題にも明るい兆しが見えつつある。今後の課題は芦屋市の魅力を高めることにより、小さくとも自立することである。

平成 27 年度までの財政収支の見込み(一般財源ベース)

(単位:億円)

項目	平成 18 年度～27 年度										計
	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	
歳入	320	308	332	255	254	251	246	244	245	243	2,698
歳出	320	308	351	272	275	274	253	250	249	247	2,799
歳入歳出差引	0	0	△19	△17	△21	△23	△7	△6	△4	△4	△101
行革改善額	1	1	3	5	1	1	1	1	1	1	16
基金による補てん額	0	0	16	12	20	22	6	5	3	3	85
改善後の収支	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
《留意事項》											
本見込みは、現段階における直近の地方税財政制度を前提に試算しており、今後の景気の動向や税制改正等により、大きく変動する場合があります。											

- 「芦屋庭園都市宣言」や日本一厳しいマンション規制、歩行喫煙や路上での花火を禁止する条例の制定などを通して、世界一美しく安全なまちとして世界の人々に行きたいと思わせるまちを目指している。

以上

(文責：経済同友会 事務局)

．三鷹市

創造的自治体経営：市長のリーダーシップと市民の協働によるまちづくり

ヒアリング概要

第3代市長の鈴木平三郎（任期 1955～75年）氏以来、住民と協働する市政運営が定着しており、時代の変遷に伴い、行政はリーダーシップ型よりもコーディネート型に役割を転換する必要が第3次基本計画（平成13年策定）で謳われた。

三鷹市は「創造的自治体経営」を目指しており、平成16年度において「第3次基本計画の改定」「行財政改革アクションプラン2010の策定」「自治基本条例の制定」による自治体経営ビジョンの見直しとそれに伴う施策、事業、組織の見直しを進めた。

アクションプランは行財政改革＝人員削減だけではないことを明記し、PDCAサイクルの活用により「学習する組織」を形成し、選択と集中による資源の有効活用を推進している。自治体経営改革を進めるとともに、市民への積極的な情報提供を行うために「自治体経営白書」の作成、各部が責任を持って事務事業を遂行するための市長と部長との契約である「各部の運営方針と目標」の発表、トップマネジメントと庁内分権による「創造的予算編成」、予算決算と事業評価を連動させる「マネジメントサイクル」、市民と協働する行政を約束する「自治基本条例」の活用等を実施している。

市民の行政参加から新たな協働の仕組みを模索する試みとして、公募に応じた市民が市政の基本方針を作り上げる「みたか市民プラン21会議」（平成11年～13年）を設置し、第3次基本計画はこの会議の提言に基づき作成された。なお、第3次基本計画では、行政の役割をリーダーシップ型からコーディネート型に転換することが明記された。

今後の課題は、従来の協働の仕組みよりも市民の負担が軽く、サイレントマジョリティの意見を市政に反映できる新たな協働の仕組み作りである。

市政概要

基礎データ（19.4.1現在）

- ・面積 16.50 km² ・人口 175,920 人（外国籍市民を含む）
- ・人口密度 10,661 人/km²

財務データ

- ・一般会計歳入 560.5 億円（市税 326.5 億円） 歳出 544.9 億円（H17 年度決算）
- ・ラスパイレス指数 101.3 ・人口 1000 人当たり職員数 5.75
- ・経常収支比率 87.2%、実質公債費比率 13.3%、財政力指数 1.27

備考

東京都のほぼ中心、23区と多摩地区の境界に位置する東西 6.4km、南北 5.2km の自治体である。北は武蔵野市、東は杉並区・世田谷区、南は調布市、西は府中市・小金井市と隣接し、武蔵野の面影を残す郊外住宅都市であり、井の頭恩賜公園や国立天文台、三鷹の森ジブリ美術館などが存在する文化都市としても知られる。現在、市内の自然を無計画に失わないように 4 河川と 3 公園を結ぶ「緑と水の回遊ルート」を整備し、公園的な都市づくりを推進するとともに、まちづくり条例に基づく土地利用総合計画を策定し、活性化を図っている。

また、市民との協働、SOHO の積極的な推進などの自治体経営の取り組みは、世界レポート連合の「インテリジェント・コミュニティ・フォーラム」世界トップ1、日本経済新聞社主催の「行政革新度調査」3 回（隔年実施）連続トップ評価など、世界的に高く評価されている。

清原慶子市長の市政改革に関する考え

1. 改革の契機

- 第3代市長の鈴木平三郎（任期 1955～75年）氏以来、住民と協働する市政運営が定着しており、時代の変遷に伴い、行政はリーダーシップ型よりもコーディネート型に役割を転換する必要が第3次基本計画（平成13年策定）で謳われた。
- 新たな世紀における自治体の役割「創造的自治体経営」を提示した三鷹市基本構想に基づき、市長に就任翌年の平成16年施政方針では3つの基本方針（「第3次基本計画の改定」「行財政改革アクションプラン2010の策定」「自治基本条例の制定」）を掲げ、自治体経営ビジョンの見直しとそれに伴う施策、事業、組織の見直しを進めることとした。

2. 改革のビジョン・目標

- 行財政改革は人員削減だけが手法ではない。地域主権時代にふさわしい「創造的自治体経営」では、職員が積極果敢に新たな改革に気概を持って挑戦することが重要である。
- 選択と集中により資源を最大限に活用するため、常に改革・改善に挑戦する「学習する組織」を構築する。そのために、自治体組織内に執行管理と成果を評価する仕組みを導入し、より高次元の経営を目指す。
- 自治体の単年度主義をPDCAサイクルと連動させるため、前年度の事業評価を踏まえた「各部の運営方針と目標」の策定と公表、政策会議による予算決定、各事業の内容と評価を自治体経営白書により市民に公開している。

3. 市長の使命・役割

- 市長は職員とともに仕事をする市役所の代表であると同時に、選挙によって選出された市民代表でもあるため、市民と行政組織の両方の視点で市長は行政を評価し、課題解決をはかることが必要である。
- 現在の公務員に対するイメージは決して良いものではなく、市役所は経営努力をしながらも歳入が保証される利益コストの概念が存在しない組織だと思われる。だからこそ、市長はPDCAサイクルや改革の実行に際して、職員に「ビジョン」を展望しつつ、改革と実行の気概（パッション）を持つことが必要という点を強調することが求められる。
- 市長就任後、パッション・ビジョン・アクション・エバリュエーションの具体的実践の推進を通じて、徐々に職員の意識が変わりつつある。職員の自治体経営と市民との協働意識を向上させることが市長の責務である。
- 主体的な広報活動にとどまらず、パブリシティを強化し、行政の取り組みを市民に伝えることが重要である。自治体経営白書や論点データ集を市民が入手しやすいように工夫するとともに、直接対話も重視している。

4. 改革実行における課題

- 従来の協働の仕組みでは、自主的に参加を希望する市民の声は反映される一方、沈黙する多数派（サイレントマジョリティ）の意見を反映することは困難である。次のステップではより多くの市民の意見を反映させる仕組みが必要である。

5. 道州制に対する見解

- 道州制は重要な可能性を秘めた提案だと感じているが、三鷹市が東京都という特殊な地域に位置することもあり、検討が不十分な現状では具体的に意見を述べることは差し控える。

市政改革の取り組み

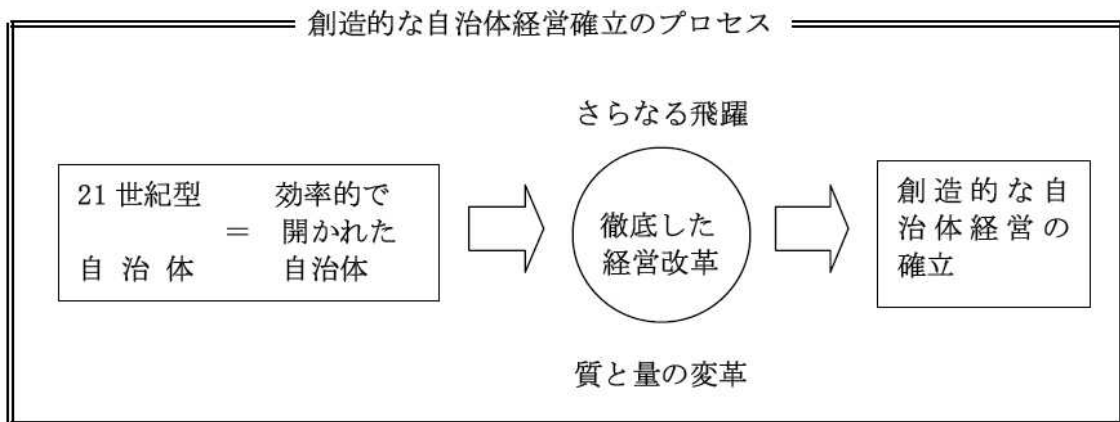
1. 改革の契機と推進体制

- 第3代市長鈴木平三郎（任期 1955～75年）が高度経済成長期に住宅都市として急成長を遂げる過程で、旧来の住民と新たに移住してきた住民との調和を図るために、公募の市民による協働の仕組みを立ち上げた。
- 1973年に全国に先駆けて普及率100%を達成した下水道整備事業の際、受益者負担制度や業務の民間委託を進めるとともに、職員の少数精鋭主義などの合理化・効率化を徹底した。このDNAが下水道整備事業以降も引き継がれ、市の基本的な事業運営の考え方として定着している。
- 社会経済情勢が厳しい中、多様化する行政ニーズや三位一体・地方分権改革に対応するためには、施策の重点化や行政効率化による量的改革とともに、市民満足度や行政評価、プロセス管理を踏まえた経営全体の質的改革が必要となった。
- 平成13年に策定した三鷹市基本構想では、新たな世紀における自治体の役割を提示し、自治体経営の基本的考え方として、行政の役割転換、協働のまちづくり、成果重視の行政経営システムの確立、柔軟で機動的な推進体制の整備、透明で公正な行政の確立に取り組むことを示している。
- 第3次基本計画（平成13年度～平成22年度）に基づき、平成16年施政方針では3つの基本方針（「第3次基本計画の改定」「行財政改革アクションプラン2010の策定」「自治基本条例の制定」）を掲げ、自治体経営ビジョンの見直しとそれに伴う施策、事業、組織の見直しを進めることとした。



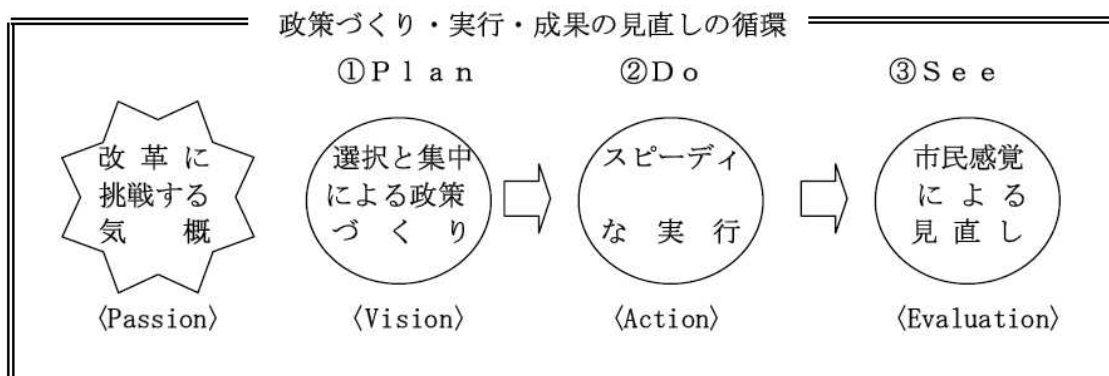
2. 改革の目標（三鷹市行財政改革アクションプラン2010）

- 行財政改革＝人員削減だけではないことを明記し、職員を「人財」と表記した。地域主権時代にふさわしい「21世紀型自治体」のあり方は「創造的な自治体経営」（効率的で開かれた自治体）であり、職員が積極果敢に新たな改革に気概を持って挑戦することが重要である。



- 限られた資源を最大限に有効活用する選択と集中を行うため、常に学び、改革・改善に挑戦する「学習する組織」を形成し、全体が経営感覚を備え、迅速かつ的確な政策判断が可能な仕組みを構築する。
- 実行に際しては、あらゆる分野において戦略的経営の基本である選択と集中による政

策づくり(Plan) スピーディな実行(Do) 市民感覚による見直し(See)を循環させ、より高次元の経営を目指す。



- 基本的方向は、トップマネジメントの確立と庁内分権に基づく創造的予算編成や「選択と集中」による保有財産（人財・予算・施設等）の有効活用などによる自治体経営の質の向上、第三者評価の導入や行政の役割の明確化によるサービスの質の向上と評価システムの確立、他市に先駆けた取り組みを継続した民営化・委託化の一層の推進、市民活動を支援し全体で質の高い経営のための協働領域の拡大促進である。

3. 具体的な改革

アクションプラン 2010 では、以下の 9 項目からなる体系を示している。

地域主権時代にふさわしいリーダーシップの確立《新しい自治のかたちづくり》

市長のリーダーシップのもと、地域主権の時代にふさわしい新たな経営戦略を打ち立て、確実な実行を図る。また、着実な分権の推進を図るため、国に対して税源移譲を求めていく。

市民満足度向上に向けた取り組み《笑顔が輝く窓口づくり》

市民の視点に立った窓口業務の確立を目指すとともに、市民意向を聴く広聴機能の充実を図り、顧客満足度向上の考え方を徹底する。

戦略的な事業展開に向けた仕組みの確立《成果志向の仕組みづくり》

総合行政評価システムを構築する中で、各部が経営的視点を持って、目標を掲げ、確実に実行していく仕組みをつくる。

新しい政策に対応する新組織の整備《打てば響く組織づくり》

変化の激しい現代にあって、新たな政策における市長の指示に迅速に対応でき、また現場からの問題提起をしっかりと反映できる柔軟で機動的な組織をつくる。

人財育成制度の改善と適正配置の実施《一騎当千の職員づくり》

人事考課・昇任昇格制度の改善を進め、職員一人ひとりがそれぞれの職場で、自信と気概を持って改革、改善への意欲を持てるような仕組みをつくる。また、職員定数の見直しをさらに進める。

コスト削減と歳入確保に向けた工夫《秒給、分給のコスト意識づくり》

職員一人ひとりがコスト意識を持ち、経営的視点を持つ取り組みを強化し、民間的発想で新たな事業展開とスピーディな事務処理を目指すとともに、受益と負担の考え方の徹底、税収の向上を始め財源確保に向けた積極的な展開を図る。

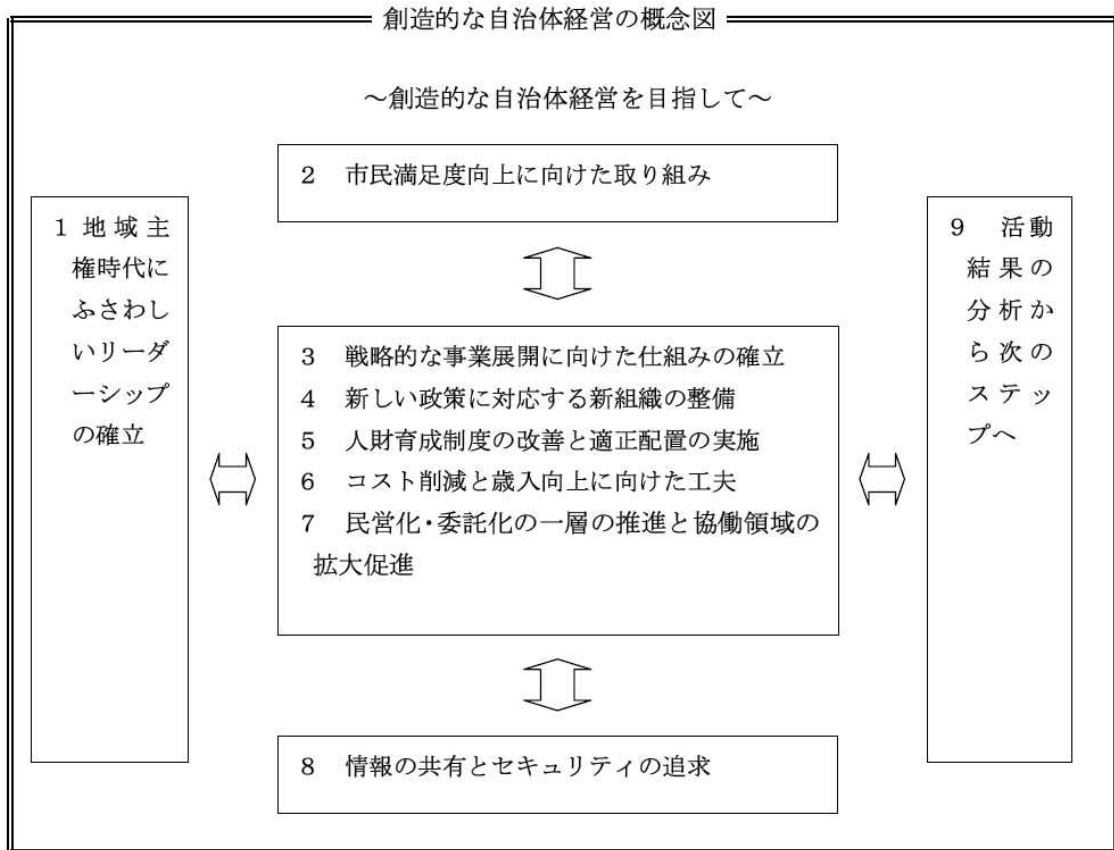
民営化・委託化の一層の推進と協働領域の拡大促進（パートナーを大切にする体制づくり）
市の事業の見直しを徹底し、民営化、委託化のさらなる推進を図るとともに、市民・NPO等との新たなパートナーとしての関係を構築する。

情報の共有とセキュリティの追求《誰もが安心できる情報システムづくり》

自治体経営白書などさらなる情報提供を進め、開かれた自治体を目指すとともに、情報セキュリティマネジメントの確立に努める。

活動結果の分析から次のステップへ《さらなる改革の風土づくり》

まちづくり総合研究所の設置・活用を進めるとともに、経営品質評価・ISO14001等の外部評価への積極的な取り組みを進める。



- アクションプラン 2010 では、上記体系に基づき 95 項目の課題を設定している。そのうち 39 項目を重点項目として積極的に取り組むこととし、さらに下記 4 項目の最重点課題については特に重点的に取り組むことを明記している。

選択と集中をさらに進めるための戦略的評価・予算編成の推進

- 事業評価や「各部の運営方針と目標」等の改善、政策会議の運営方式の充実を図るとともに、総合行政評価システムと組織評価・人事評価の連動を図る。また、各部において効率的・効果的な予算編成を自主的に推進するシステムを導入する。

戦略的視点に立った職員定数の見直し・適正配置の実施

- 事務事業の見直しを行い、民営化・委託化の拡大・嘱託職員等の活用の拡大をさらに進めるとともに、将来的な人事構成を視野に入れて、改革の DNA を引き継ぎ、発展できるよう、多様な採用のあり方などを検討するとともに、新規採用を計画的に実施する。

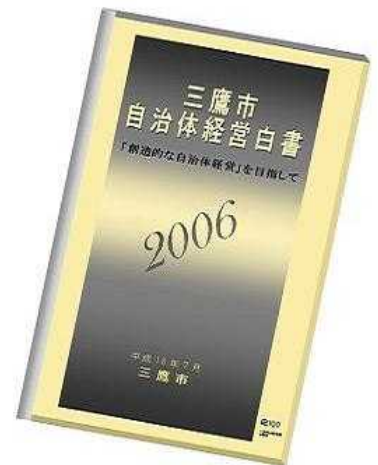
行政サービスの質の確保と効率的な運営

- **学校給食の質の確保と自校方式による給食業務の委託化の検討**：市内産野菜の活用やアレルギー対策などのきめ細かな対応などを充実させ、自校方式による安全でおいしい給食の提供を目指す。そのため、栄養教諭資格者の活用を含め、食の指導体制を強化するとともに、段階的に委託化を図り、より効率的で質の高い低コストの給食づくりを行う。検討の際は、保護者や栄養士、学校長などの意見を聞きながら進める。
- **市立保育園の保育の質の確保と効率的な運営**：子育て支援策を進めていくため、保育定数を拡大と質の確保を図りつつ、自宅で子育てをする保護者や子どものための「ひろば事業」の拡大等を目指す。そのため、市立保育園の運営について、経営主体のあり方、事業内容、人員配置基準、事業委託の推進方策などを市民・学識者・保育関係者等の参加を得ながら検討する。

4. 市政改革を進めるためのツール

自治体経営白書

- 平成 14 年に安田養次郎前市長が発行を開始して以降、年 1 回発行している。大きく 2 部構成となっており、寄稿論文や政策課題の概要からなる白書としての前半部分と、各事業について詳細な評価を行っている資料集としての後半部である。
- 単なる内部的な事務事業政策評価では、型通りとなるうえ、実施により職員に疲弊感が生まれてしまうため、評価が必ず成果として表れる仕組みを構築する必要から発行に至った。重要な点は市民に実情を伝えることであり、事業の停滞の理由や予算削減に至った理由も市民に適切に示すことが必要である。



各部の運営方針と目標

- 市長は行政組織の長であると同時に、市民から信任された市民代表でもある。そのため、市民代表である市長が各部長と成果契約を結ぶ方針を 2003 年度から明確に掲げ、各部の経営資源を踏まえて実施方針と個別事業の目標を設定し、市長との調整を経て市民に公表している。
- 各部が運営方針と目標を設定することにより、各部の経営資源が戦略的に選択と集中される上、調整のプロセスでは市民代表の市長が各部の取り組みを評価し、公表後の過程では市長が市役所代表として市民に説明責任を負う体制が構築されている。

創造的予算編成

- 市長のトップマネジメントに基づく戦略的機動的予算編成の導入と、以前より進められてきた「庁内分権」に裏打ちされた各部の自主的な予算編成（インセンティブ手法）の導入を並行して行うことにより、財政部門との交渉により予算を獲得するという公的機関の予算編成方法を改めた。
- 市長選挙におけるマニフェストの達成を目指し、事業評価との連携を念頭に重点的に取り組む政策課題を市長の責任で決定する。同時に、事務的経費については、各部の自主的な各部の縮減努力により余剰が生じた場合、次年度の予算編成において相応額を上乗せして、各部の独自性を促進する予算編成を平成 16 年度に導入した。
- 「予算の使い切り」の改善を図る一方、執行段階では経費節減と余剰分による新規事

業や拡充事業への投資を職員が検討するという良い循環が生じた。そのため、単年度の負担に配慮した長期的視野に基づく事業執行が可能となり、入札等でも縮減効果が生じている。

マネジメントサイクル（予算決算と事業評価の連携）

- 長期計画を実行するためにはPDCAサイクルが必要であり、自治体経営の仕組みの中に執行管理と成果の評価を行う仕組みの構築が不可欠である。これにより、市長だけではなく、各部各課が市民の要望を受け止め、自主的な改善努力が可能となる。
- 自治体の最大の特徴である単年度主義予算という行政プロセスを、PDCAサイクルと連動させることが必要である。三鷹市のPDCAサイクルは前年度の事業評価を踏まえ、各部が運営方針と目標を策定、政策会議による予算決定、各事業の内容と評価を自治体経営白書により市民に公開するという流れである。

市民との協働（「みたか市民プラン21会議」などの取り組み）

- 第3代市長鈴木平三郎が市を7地域に分割し、各地域に住居協議会とコミュニティセンターを設置し、各協議会にコミュニティセンターの運営を委託した。行政がコミュニティを形成するのではなく、市民が行政に参画する形式を採用した。
- 市民の行政参加が一般化する中で、新たな自治体経営の形が求められるようになってきた。そのため、三鷹市の基本構想・第3次基本計画に向けて市民の視点から提言を行う組織として、全員公募の自主的組織「みたか市民プラン21会議」を設置した。
- みたか市民プラン21会議は3人代表制によるフラットなネットワーク型組織であり、公募に応じた375名の市民が10の分科会にわかれ、3年半以上（延べ活動日数784日）の期間にわたり、773回の会議が開催された。

毎日が会議の日!

市民21会議の活動 784日間
総会議数 773回



- 成果を実際の市政に活用するために市長と行政パートナーシップ協定を結ぶとともに、行政に対する知識が決して十分ではない市民のために、市役所は「三鷹を考える論点データ集」を作成し、各課長が市政や行政の実態を講義した。
- みたか市民プラン21会議の提言を受けて策定された第3次基本計画では、行政の役割をリーダーシップ型からコーディネート型に転換することが明記され、成果重視型の行政経営システムの確立、柔軟かつ機動的な推進体制の整備、透明で公正な行政の推進を掲げている。

三鷹市自治基本条例

- 三鷹市民プラン21会議の提言に基づき、平成18年4月に施行した。三鷹市では、以前より情報公開オンブズマン制度やパートナーシップ協定による市民参加が行われてきた一方、市長が交代した場合にも市民尊重の行政が継続されるのかという不安が市民にはあったため、拘束力を持つ条例として、三鷹市の市政のあり方を定めた。
- 三鷹市自治基本条例は協働・分権推進体制の確立を目指し、新入職員は日本国憲法とともに自治基本条例の遵守を宣誓している。一般職職員の宣誓は全国初の試みだが、

自治基本条例の重要性を職員が認識し、実践に努力するためにも不可欠との判断から、宣誓に関する条例を改正した。

5. 今後の課題（新たな市民との協働の形の確立）

- みたか市民プラン 21 会議では 375 名の市民が白紙の段階から検討を行ったため、3 年半の長期間にわたり活動したが、その際の市民の負担は非常に大きかった。協働の形を模索する段階では市民がすべてを作り上げることが必要だが、今後もその形式を継続する必要があるとは考えていない。
- 市民と行政の役割分担を踏まえて、大学や研究機関などのその他の主体と協力して、全体のバランスを考える必要がある。したがって、今後は市民の負担を軽減しつつも、市民の意見が適切に反映される仕組みを構築する必要がある。
- また、みたか市民プラン 21 会議に限らず、従来の協働の仕組みでは、自主的に参加を希望する市民の声は反映される一方、沈黙する多数派（サイレントマジョリティ）の意見を反映することはできない。次のステップではより多くの市民の意見を反映させる仕組みが必要である。

以 上

（文責：経済同友会 事務局）

はじめに: 「小さな政府」実現の鍵は、地方行財政改革!

政府の財政状況は危機的状況!

1000兆円を超える借金!(GDPの2倍以上)・国民一人当たり830万円の借金!

国民の関心が極めて低い、地方行財政改革!(三位一体改革・道州制論議など)

仕組みが複雑、問題が顕在化し難い、納税意識が希薄、国民的コンセンサスがない

地方行財政改革なくして「小さな政府」の実現はない!

不交付団体139団体の異常事態、思い切った税源移譲と権限委譲

国民的議論の喚起と中央・地方政府への提言!

国民に向けたメッセージ「三位一体改革とは」、中央・地方政府は改革を促進せよ!

2005年度提言では、地方行財政問題を解り易く説明するために、コラム・漫画で解説しています。

「多様な個性を競い合う、自立した地域社会」の構築

1 改革の考え方
方向性

(1) 一律的・画一的な地域行政から多様化・個性化推奨の地域行政へ

- 「ナショナルミニマム」から「ローカルオプティマム(地域最適)へ
- 財政力格差を原動力に「地域の資源・個性を生かした地域活性化」
- 「地域住民の自己決定、自己責任、自助努力による地域経営」

(2) 地域行政の中心は「基礎自治体」 地域行政は住民に最も近い基礎自治体を中心に

補完性原則 基礎自治体は一経営体 受益と負担の一致した解り易い仕組み

(3) 企業経営の観点から地域経営を考える

2 基礎自治体を核としたグランドデザイン

(1) 基礎自治体の強化による地域の再生

～ “廃県置藩”の意気込み～

【基礎自治体(市)】

- 人口30万人程度で300程度に再編
- 政令指定都市並みの権限をもつ「市」に再編(原則、町村は廃止)。
- 住民の自己決定・自己責任による地域経営。
- 主な役割は、生活関連行政(下記役割分担参照)
- 現在市町村10～30程度が統合したイメージ、全長50～100km、中心から端の距離50km以内、時間距離(高速道路)30分以内。
- 衆議院小選挙区との一致、また地域の歴史的つながり(江戸時代の藩政、明治初期の行政区画)を考慮。
- 政治のリーダーシップと自治体の自己選択の両輪による再編。

(2) 広域行政の考え方

～ 道州制導入の検討～

【広域行政(州)】

- 「補完性の原則」に基づき、基礎自治体(「市」)が地域自治の中心的な役割を果たすため、州の役割・権限は限定的。
広域行政(州)が補完性原則を無視した強い権限をもつ政府とならないようにする。
- 人口700-1000万人規模で11～12のブロック単位。各ブロックは20～30の「市」を有し、全長300～400km、ブロックの中心から端は時間距離(高速道路)1.5時間程度、中心地は現政令指定都市に準ずる都市の存在を想定。
- 小選挙区の比例代表制の選挙ブロックを基に、経済圏や地理的つながりを考慮。

3 国と地域の役割分担

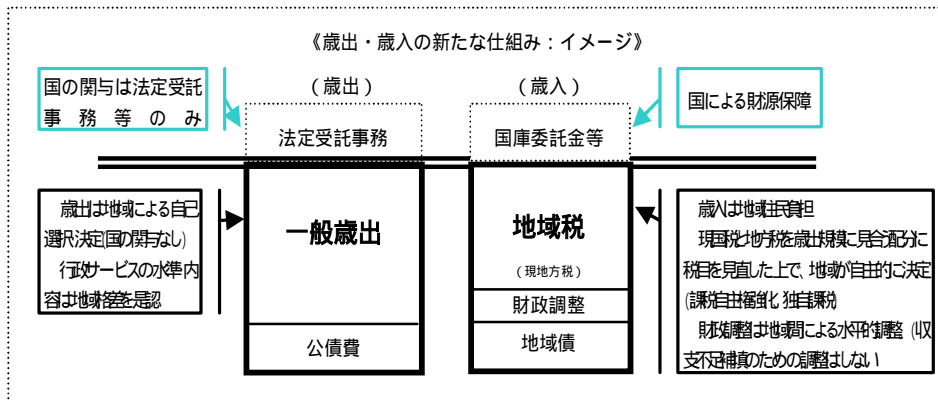
- 地域に密着した生活関連行政は住民に最も身近な基礎自治体が担うことを基本とした、国と地域の新たな役割分担。
- 地域は便益の広がりがある特定の地域に限定される地域公共財の供給に権限と責任をもち、住民が受益と負担の一致という観点から、その内容およびその水準の意思決定を行う。
- 地域の行政サービスの水準・範囲は、ローカルオプティマム(地域最適性)に則り、個々の政策の格差は是認。

国と地域の主な役割分担のイメージ

国	地域
純粋公共財 国防・外交(経済協力)、エネルギー対策など 所得再分配・国民基盤サービス 年金、高齢者医療、生活保護、失業保険など 全国共通ルール設定、監視 通貨・金融システム、司法(最高裁判所) 治安維持、検察・刑務所、外国人労働者、出入国管理など	【基礎自治体(市)】 社会保障サービス 老人福祉、児童福祉など 消防 保険衛生 医療、保健所、生活環境整備など 教育文化 幼稚園、初等中等教育など まちづくり・地域限定インフラ整備 公園、都市計画、街路、住宅、下水道など 公害対策 など 【広域行政(州)】 警察 広域的インフラ整備 河川(治水、ダム)道路、空港、港湾、農業・農村など リージョナルな環境保全 産業廃棄物収集・処理、森林保護など 災害復旧・地域内危機管理 広域的社会保障サービス 医療保険、広域産業振興など 高等教育など

地域財政の考え方

- 地域住民の自己決定・自己責任による「歳出・歳入一体の自治」(受益と負担の一致)。
- 国から地域へ税源移譲、地方財政計画や地方交付税交付金制度廃止。



(1)自主性・独自性のある地域税

- 国と地域の役割分担に見合う国税と地域税へ国税と地域税の税目の区分・明確化。
- 地域税の基幹税は地域偏在性や安定性を考慮し個人住民税・固定資産税・地方消費税
- 共同徴収(共同税)や国へ上納制度等も検討。

(2)地域の実力を反映した地域債

- 自己責任や市場による規律付けの徹底、各地域の財政状況が金利差に反映する地域債。

(3)地域の効率化や創意工夫を妨げない財政調整

- 税収力の弱い地域は必要最小限の財政調整(地域間の水平的調整)
- 収支不足補填の調整はせず(例えば、一人あたり税収が基準の税収力補完の仕組み)、地域の効率化や創意工夫を妨げない制度。

国と地域の主な財源

国	地域(市・州)
個人所得税 法人所得税 消費税(年金目的税) 相続税 その他(酒税・関税・印紙収入など)	個人住民税(比例税) 固定資産税・都市計画税 地方消費税(5%) 法人課税(外形) たばこ税 揮発油税 その他(不動産取得税、自動車税、自動車取得税、軽油引取税、軽自動車税など) * 基幹税の課税自主権強化、独自課税など



「多様な個性を競い合う、自立した地域社会」の構築のための5つの提言

[改革推進のために]

提言1:政治の強いリーダーシップで、地方行財政改革を本格的に着手せよ

[早急に取組むべき課題(来年度通常国会までに)]

提言2:税源移譲と交付税抜本改革を中心に、第2期三位一体改革を確実に推進せよ

[中長期的課題]

提言3:基礎自治体の強化(30万人・300市)と広域行政(含:道州制)の検討を促進し、10年以内に自治体再編を実現し、新たな地域行財政を確立せよ

[自治体自立プラン]

提言4:5年以内に自立団体(現不交付団体)の総人口が国民全体の1/2となるように、企業経営の視点から歳出削減・効率化と自主財源を中心とする歳入増加を図り、自治体の自立を促進せよ

[地域の自立のための統治機構]

提言5:各地域における歳出・歳入のガバナンスを働かせる仕組みを構築せよ

おわりに:国民は地域経営に関心を高めよ! 選挙に参加し、住民・国民としての義務を果たすべき!

（役職は当時）

【委員会ヒアリング】

- 地方行財政改革と将来ビジョン～第一期三位一体改革の総括と今後の課題～
総務大臣 竹中平蔵氏
- 自治体の新たな財政制度の課題と今後のあり方
～夕張市の財政破綻が意味するもの～
北海道大学公共政策大学院院長・教授 宮脇淳氏
- 地方分権ビジョンと地方財政の自立
東京大学大学院経済学研究科教授 神野直彦氏
- 自治体経営と地方公会計のあり方～経営責任とガバナンスの視点から～
新潟大学経済学部助教授・新地方公会計制度研究会委員
桜内文城氏
- 自治体経営と地域の自立～第5回行政革新度調査結果を踏まえて～
日経産業消費研究所 主任研究員 市川嘉一氏
- 自治体の自立的経営システムの確立
関東学院大学経済学部経済学科教授 大住莊四郎氏
- 自治体の経営改革～大阪市の事例をてがかりに～
慶應義塾大学総合政策学部教授 上山信一氏
- 創造的自治体経営をめざして～基礎自治体としての三鷹市の実践から～
三鷹市長 清原慶子氏
- 自治体はどんどん破綻していく！
～佐賀市役所の経営改革から見えてきたこと～
元・佐賀市長 木下敏之氏

【基礎自治体視察】（詳細は第二部参照）

- 大阪市：關淳一市長との意見交換
幹部職員との意見交換
上山信一慶應義塾大学総合政策学部教授・中堅・若手職員との意見交換
舞洲工場見学
- 尼崎市：白井文市長との意見交換
幹部職員、中堅・若手職員との意見交換
- 芦屋市：山中健市長、永田潤子大阪市立大学大学院准教授、幹部職員との意見交換
- 関西経済同友会幹部との意見交換

以上

2006年度地方行財政改革委員会

(敬称略)

委員長

池田 弘一 (アサヒビール 取締役会長)

副委員長

大江 匡 (プランテックアソシエイツ 代表取締役)

大塚 良彦 (大塚産業クリエイツ 取締役社長)

柴田 励司 (キャドセンター 取締役)

谷 哲二郎 (東日本旅客鉄道 取締役副社長)

村上 輝康 (野村総合研究所 理事長)

村瀬 治男 (キヤノンマーケティングジャパン 取締役社長)

委員

浅田 隆治 (フューチャーアーキテクト 取締役特別顧問)

荒木 幹夫 (日本政策投資銀行 副総裁)

飯村 慎一 (光陽電気工事 取締役社長)

池田 彰孝 (SMK 取締役会長)

梅田 昌郎 (建設技術研究所 相談役)

大坪 清 (レンゴー 取締役社長)

大室 康一 (三井不動産 取締役副社長)

小野 峰雄 (丸善石油化学 相談役)

加藤 義和 (加ト吉 相談役)

近藤 正一 (アール・アイ・エー 名誉会長)

反町 勝夫 (東京リーガルマインド 取締役社長)

平 良朝 敬 (かりゆし 取締役社長)

高木 邦格 (国際医療福祉大学 理事長)

高野 和夫 (日立キャピタル 執行役社長)

田村 哲夫 (青葉学園(東京医療保健大学) 理事長)

寺澤 則忠 (藤和不動産 取締役会長)

遠山 敬史 (松下電器産業 パナソニック システムソリューションズ 社社長)

長江 洋一 (六興電気 取締役兼代表執行役社長)

長岡 聰 夫	(日本航空インターナショナル 顧問)
西田 一 郎	(国際基督教大学 理事・法人業務室長)
西野 虎之介	(常陽銀行 経営顧問)
野田 由美子	(PwCアドバイザリー パートナー)
早川 恒 雄	(千葉銀行 相談役)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
原田 滋	(機械産業記念事業財団)
廣川 和 男	(スミセキ・コンテック 取締役社長)
廣瀬 勝	(森ビル 特別顧問)
福島 吉 治	(F & Kコンサルティング 取締役会長)
福武 總一郎	(ベネッセコーポレーション 取締役会長兼社長兼CEO)
村藤 功	(ベリングポイント アドバイザー)
横田 捷 宏	(中小企業金融公庫 副総裁)
横山 徳	(イグレック 代表取締役)
米田 隆	(西村ときわ法律事務所 代表パートナー)
渡邊 佳 英	(大崎電気工業 取締役社長)

(以上41名)

事務局

菅原 晶 子	(経済同友会 政策調査部長)
大野 真	(経済同友会 政策調査マネジャー)