

◆連載 分権時代の「自治体経営システム」を探る ①

めざせ、地域戦略のプロ・テューサー

—先進自治体からのメッセージ—

福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営(株)地域計画部)

自治体が直面する「壁」

「世紀の替わり目」ということがあるかもしれないが、にわかには地方自治体を取り巻く環境の変化があつた感じになってきた。それは、明治、戦後に次ぐ「第三の改革」とまで言われる動きなのだそうである。では、一体「何の改革」なのか、「何のための改革」なのか……。

特に、地方分権一括法が施行されれば、自治体の実行力が、個々に大きく問われることになる。財政難の中で、自治事務等の権限だけが拡大され、何をどのように決め、行動に移していけばいいのか。自治体は「どうしたら最小の労力・資金で最大の効果を上げ、かつ市民にも説明ができるか」と、正直、迷っているのではないだろうか。

市民には「声」伝わらず

そんな迷いと重なって、ここ数年、行政の内部情報を公開せよ、行政評価を導入せよ、政策目標を数値化せよ、バランスシートを作成せよ、市民

を顧客と考えてサービスせよ、行政に民間経営手法を導入せよ、民間とのPFIを検討せよ……と、専門家や市民団体、マスコミからいろいろな声が聞こえてくる。しかし、これら外部の声も、市民のための行財政改革」と唱えながら、当の市民には伝わっておらず、専門家や行政内部の机上の盛り上がりで終わるケースがほとんどだ。

これでは、地方分権の意義を考える間もなく、自治体の「迷い」は深まるばかりだ。筆者は、これまで五十を超える自治体等の政策立案や計画・事業策定、現場の事業実施等にかかわり、個々の自治体を継続的にみてきた。こうした行政コンサルタントの立場から、今日の自治体を取り巻く全国的な動きには「疑問」を抱いている。

なお本稿では、「行政と地域・市民との関係を重視する」観点から、自治体Ⅱ基礎自治体(市町村)との意味で、論を進めたいと考えている。

3度目の「横並びブーム」?

概観してみると、一九八〇年代からだけでも、

自治体は三度目の「横並びブーム」を迎えている。この二十年間は高度経済成長が終息し、「量から質へ」「モノからココロへ」というコンセプトが流行した時代である。

「アメニティー」から「都市開発」へ

特に、八七年の環境白書で初めて英国生まれの「アメニティー」という言葉が「快適な環境」という訳で登場したように、全国の市町村は、自然や歴史、文化に主眼を置いた「まちづくり」や「景観づくり」に競って取り組んだものだ。

地域資源活用や生活重視の基本コンセプトは正しかったのだろうが、建設省や環境庁など省庁がこぞって関連の補助事業(当時、アメニティーや快適性をうたった事業だけで数百に及んだ)を創設したことで、市町村は自らの地域のビジョンを持つに至らず、結果的に「金太郎あめ」のようなキツチュ(まがいもの)なまちを全国につくり上げてしまった。自治体の間に「事例に倣おう主義」を築いてしまった時代だったともいえるだろう。ところが、そんなささやかな「まちづくり」で

す、次第に大都市を中心とするバブル経済の波にのみ込まれ、「ゆとり」や「うるおい」といった価値観と経済優先志向とが重なった、「一見、心も物も充足させる」華々しい大規模開発が全国で展開されるようになる。九〇年前後には、「まちづくり」や「生活」という言葉は市町村の間で急速に陳腐化していく。とにかく全国の自治体

が、商業・アミューズメント・宿泊ワンセットの複合施設や、リゾート、テーマパーク、ビジネスパーク……などを競って描き続け、運営主体の責任も明確でないまま、第三セクターが次々立ち上がっていったのは記憶に新しい。そして、こうした自治体の動きに拍車をかけたのが、やはりリゾート法や民活法などの国の制度であった。

勝負あった「石原新税」

「石原新税」は勝負あった。

大手金融機関だけを対象にすることは合理的な理由がない、都案の外形標準課税は不公平だ、都の課税によって地方交付税の原資が減り、他の地方団体の財政に影響を与える、など政府は統一見解を発表しているが、説得力はない。特定業種だけに課税することや、課税方式は公平でない、と強調しているが、今の日本の税制は不公平そのものだ。所得税をみても所得の多い人には多く、少ない人には少なくという垂直性の公平、同じ所得であれば、業種に関係なく同じ負担をとるという水平的公平は、見事に潰(つぶ)されている。



トウゴウサン(二〇・五・三)

と言われているように、サラリーマンは所得が一〇〇%把握されているのに、事業所得者、農業所得者の把握率は半分以上だ。指摘されて久しいが、いまだに改善されていない。

大手企業には租税特別措置法によって非課税、軽減が数えきれないほどある。試みに地方税法での固定資産税の非課税の数と課税標準の特例内容を見てほしい。公平な税制は日本にはない。公平性にかかわり持ち出しても通らない。事業税は広く浅く各種の業者から徴集すべきだ、とも政府見解は言うが、自民党商工部会では、全

国一律、全業種対象の課税は絶対反対と逆な確認をしている。同党の金融調査会も、外形課税は「慎重に」と早期全国導入に消極的な見解をまとめており、理解に苦しむ。

道路、警察、消防といった基礎的な行政サービスを受けながら、この費用は他人のカネで、というのは、公共性を大手銀行がいくら唱えても国民は理解できない。地方分権を大看板にしながら自主性を認めない政府の姿勢は矛盾している。

大手銀行は、行政訴訟の提起もいつているが賛成だ。法廷で銀行のこれまでの経営の実態が明らかになる。公正な裁判所が都議会で正規の手続きを経た政策(条例)をよもや違憲、違法と判断することはないとと思う。(創)

財政危機下の行革・評価ブーム

バブル経済崩壊後の九〇年代半ば以降は、「中央集権的な国」と「依存・横並び志向の強い自治体」との関係、あるいは中央のひっ迫した財政問題が地方財政に与える影響などが問われる中で、自治体には地方分権を機に「真の自立」が求められ始めたといっている。

税財源をめぐる抜本的な見直しが必要であることは、筆者も承知している。しかし、前述のような依存志向の強い政策・計画づくりのプロセスが主流であったため、「自らを考える(計画する)習慣」が薄れてしまったことを顧みることが、自治体にとって今いちばん大切なのではないか。「国の政策の執行機関」などとやゆされる立場を返上し、自分たちの地域や市民に目を向けた政策立案機関になるための取り組み、すなわち「地域と連携した自治体のシステムづくり」こそ、国民が最も期待していることである。

その意味では、地域や市民と行政との関係、独自の組織運営のあり方、政治としてのビジョンの説明手段、ビジョン実現のための戦略手段……といった「自治体経営のシステム全体像」をまず示さなければならぬ。全体像を明確にしないまま、庁内の行革・財政部門や現場の一部だけで、コスト削減や事務処理の効率性、行政評価といった「改革のパーツ」のみを、しかも全国一斉に論じている風潮に問題はないだろうか。またしても

財政難の時代が生んだ一大ブームに終わってしま
う可能性が高い、と懸念せざるを得ないのである。

『自治体経営システム』とは？

自治の基本を見直そう

行政に今、求められているのは、企画、計画、
財政、現場などあらゆるセクションが「自分たち
は『自治』のための全体構造のどの部分を担って
いるか」を体系的・機能的に把握することだ。ま
ずは図1-1を参考に、次に示す「自治の基本ボ
イント」を見詰め直すことから始めてほしい。

①自分たちの「自治」とは何だろうか？ どうい
う自治体像(CIIコーポレート・アイデンティ
ティー)を目指したいのだろうか？

②各分野・地域で本当に必要な施策は何だろ
う？(総花的な計画をやめて、市民の意向を反映
させる)

③縦割りを超えて戦略・効率的な実現は可能
か？(関連施策・事業の統廃合、展開方法を考え
られる)

④③を実現するために、資金をどう確保する
か？(国への要請、民間との提携を強化する)

⑤上記①④を行政として実行するには、どう
組織を運営すればよいのか？

実は、これらのポイントの中には、従来の「総
合計画のあり方」と「総合計画に規定された施策

立案や事務事業をこなす行政職員の姿勢」を問う
意味が含まれているのである。

組織経営は地域経営の発想から

もう少し具体的に説明するなら、図1-1は、
国が政策立案し、補助金とともに執行権限を自治
体へ移す従来型の行政システムから、新しい行政
システムへの転換を示している。新しいシステム
では、市町村自らが地域・市民に必要な政策を立
案し、立案段階で市民や関係団体、民間企業等と
のコンセンサスを図り、理解あるいは協力(参加
・協働)を得ていくことが、自治体の基本姿勢と
して求められる。

このような地域・市民重視の政策づくりでは、
従来の省庁(補助金)の縦割りに連動した総花的
総合計画は意味を持たない。施策・事業のあり方
や予算の組み方も市町村裁量で行われるため、総
合計画から実施・予算計画に至るまで「実効性の
高い政策・計画体系への転換が迫られる」こと
なるからだ。

また、「政治としてのビジョン」や「施策立案
の意図」を市民に明確に説明し、コンセンサスを
得ていけば、実行段階で「愚痴をいう市民」から
「地域を考える市民」へと、市民自体を変えてい
くこともできるはずである。

ただ、ここで問題となるのが、たとえ市町村が
思い描く地域・市民ベースの計画があったとして
も、それを実現させるための資金があまりにも不



霞が関 かいわい

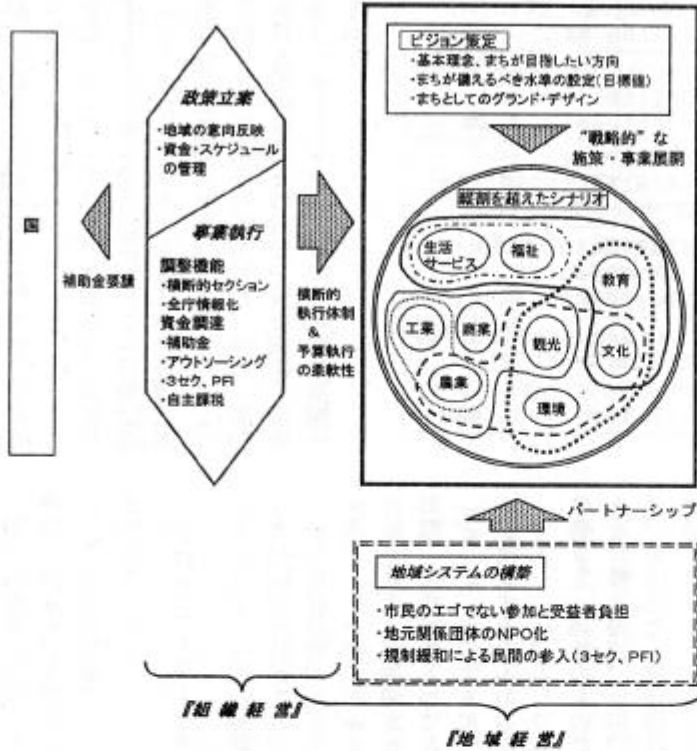
一つでも早く(厚生省)
年金制度改革関連法案は先週の参院国民福
祉委員会、ようやく与野党が出席して実質
審議に入った。与野党をろっての審議は、昨
年十二月の臨時国会以来。現時点では国会
唯一の「対決法案」で、同委の理事懇談会
もなかなか審議日程が決まらなかった。

与野党の同委理事は「法案審議よりも、日程
協議の時間が長い。本当に変な形になってし
まった」と漏らす。野党は廃案を目指してお
り、政府予算案が参院に送付されると、再び
審議を引き伸ばす戦術に出るのは必至だ。

この理事は「(採決強行で国会が混乱した)
衆院のように(審議を)強引にはできない」
と、表向きには円満な運営を強調。一方で、
「(火、木の)定例日に審議しないと、参院
の権威にもかかわる」とし、「野党を刺激し
ないよう(マスコミは)成立の予測を遅めに
書いてくださいな。それで早く成立したら、
手柄にもなるし」と見通しを話す。

年金局関連ではこの法案以外にも、確定拠
出型年金法案と来年度の年金額据え置き法案
を今国会で審議する予定。ある幹部も「三つ
あるだるまの目を、一つでもいいから早く埋
めたいんですがね」と話していた。

〔図1-1〕『自治体経営システム』の構造
(組織経営から地域経営へのバージョン・アップ)



足しているということだろう。実際には、手持ちの「自由度の高い」予算だけでは、身動きがとれず、補助金やPFIなどによる外部からの資金確保が必要だし、組織の経費も削減やアウトソーシングなどによって、できる限り節約しなければならぬのが現状だ。今後は、自主課税などの「税源」の見直しの動きも加速してくるだろう。

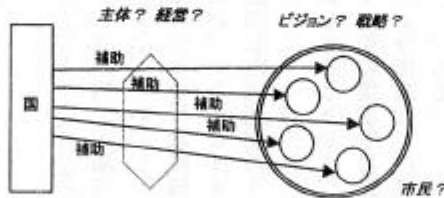
しかし、これら市民や資金などの総合的なやり

繰りができてこそ「自治体経営システム」が形と

自立への試行錯誤期間

結論としていえば、「政策・施策・事業・予算」(総合計画から実施・予算計画まで)のつくり方を抜本的に変え、このうち政策から事業までの流れの中に、「地域や市民をどう関係させるか」

Cf. 従来の自治体行政



事例は自らつくろう

「市民は顧客」は正しいか?

この「自治体経営システム」を一般的に分かりやすく考えるとどうなるか。「市町村とは、行政を組織的に遂行する機関ではなく、「まち」(地域)の運営をつかさどるプロデューサーだ」となる。これなら、市民にも理解できるだろう。最近、「市民は顧客」「市民が主役」との表現がよく使

「実現のために資金をどう確保するか」の「戦略」までを考えることが、図1-1に示す「自治体経営システム」の「地域経営」の原点である。そして、「地域経営」の総体的な仕組みをトータルにマネジメントするために、縦割り解除などの機構改革や予算・人事の計画的な配置を計画・管理することが、「自治体経営システム」における「組織経営」なのだ。ここで理解いただきたい。ここで、改めて問題提起したい。現在、全国の自治体の中には、「地域経営」の発想を抜きに、機構・予算の改革や行政評価の導入を検討しているところも少なくないのではないか。しかし、それでは改革された「組織経営」も決して本物にはなっていないだろう。こうした行政のシステムづくりで大切なのは、時間がかかっても試行錯誤を行うことであり、市民が無駄と思わず、温かく見守ることなのではないか。

〔図1-2〕『自治体経営システム』のチェック・ポイント(例)

① 政策立案 (政策立案能力)	<ul style="list-style-type: none"> ・まち独自の考えで、市民が理解できる政策ビジョンであるか ・補助金志向でなく、地域・行政の意思が働いて立案されているか ・資金・スケジュールまで見込んだ計画・事業となっているか
② 市民参加 (コミュニケーション能力)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民とのパートナーシップを、どのように築いているか ・施策・事業づくりに市民の意見を反映しているか ・政策説明・予算使途説明がなされているか(情報公開/広報)
③ 財源確保 (資金調達能力)	<ul style="list-style-type: none"> ・執行P/J別の柔軟な横断的予算確保ができるか ・関係団体・地域NPO・民間企業と連携して事業展開できるか ・事務事業評価等により、無駄の削減効果があげられているか
④ 執行体制 (関係機関調整能力)	<ul style="list-style-type: none"> ・庁内で縦割でない施策・事業展開が図れるか(事業統合) ・国や都道府県、関係機関、民間等への交渉ができるか ・情報LAN等による庁内・地域との情報の共有化が図られているか
⑤ 行政評価 (フィードバック・自己改善能力)	<ul style="list-style-type: none"> ・政策から予算までが連動した形で、総合的に行政運営を評価できるか(政策実現度+対費用効果の考え方がはいつているか) ・総合・実施計画へフィードバックさせるシステムが形成されているか ・評価結果が市民とのコミュニケーション・ツールとして機能するか

地域経営
組織経営

われるが、『自治体経営システム』には、この考えはなじみにくい。
なぜなら、プロデューサーである限り、市町村には図1-2の①から⑤に対応する「政策立案能力」「コミュニケーション能力」「資金調達能力」「関係機関調整能力」「フィードバック(自己改善)能力」が要求されるからだ。特に、事業実施における関係機関との調整や資金調達、市民等とのコミュニケーションには、「戦略的展開」が求められる。

裏を返せば、行政はサービスを提供するだけの機関ではない、と筆者は考えるのである。もちろん、この点については、いろいろ議論の余地もあるだろう。

プロデューサーと呼べるリーダー

ところで、今回の連載企画の背景には、次のような疑問や期待がある。

一つには最近、Plan-Do-Check-Actionのマネジメントサイクルとして、専門的、理論的な行政システムが説明されることが多い。しかし実際、実務家にとってみれば、現在の行政機構の「どこを、どのように」つづけば、そんなサイクルが成立するのかが、直面した課題だろう。

もう一つは、現在の「行政改革」「行政評価」の動きを一過性のものに終わらせることなく、大きな目標を掲げ、十年、二十年先の実現を目指して、全国的な「自治時代」(≡分権時代)の実践に結び付けていきたいとの思いである。

そこで、「やれば(前向きに取り組めば)地域のプロデューサーになれる」実証として、時代の潮流に流されることなく、独自の「哲学」や「手法」で、独自の『自治体経営システム』を、長年にわたり築き上げてきた全国でも先駆的な自治体に、筆者の理論をご理解いただいた上で、紹介事例となっていた。次回以降、紹介する五つの自治体と主な内容は、以下の通りである。

① 東京都世田谷区 事業情報電子化「行政評価

システム」や、企業・市民と共有する地域情報システムの開発、「まちづくり公社」といった一連の市民との協働システム。

② 東京都三鷹市 市民重視の「サービス評価システム」の開発や、現場で個性的な事業展開ができる背景、市民参画の総合計画づくり。

③ 横浜市 市から区への分権五年目を迎えた各区「まちづくり予算制度」や、横断的執行予算のための全庁的な機構改革、道路政策全体への市民参加システム。

④ 川崎市 九八年度から実験的に機能させている「行政評価システム」や、市民参画の「区づくり白書」が総合計画や予算づけで果たす役割、「地方分権推進担当」の多様な取り組み。

⑤ 東京都中野区 住民参加を制度化し、総合計画に反映させている実態。

実際に『自治体経営システム』を確立するのは全庁的な難しいテーマであり、一つの分野や視点(切り口)を超えて庁内および地域全体の総合的なシステムを体系的に語れる自治体は、まだ存在しない。しかし、自治体経営を「自治のシステム」としてとらえ、「自治を語ろう」との哲学が感じとれるものばかりだ。こうしたシステムを構築できた自治体こそ、「地域経営」で縦割りを超えた施策・事業を「戦略的」に展開していきける。今回の企画が、「自分たちで自治の事例をつくらう」という全国の自治体の「前向きの動き」に少しでもつながることを願いたい。