

◆連載 分権時代の「自治体経営システム」を探る ③ 東京都三鷹市

# 市民とのコミュニケーションを独自手法で確立

— 公共版「経営品質評価」も導入 —

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)

## 「創造し行動する」風土

東京都三鷹市が特別秀でていること。それは、全庁的に「職員が自分で考え行動する」風土が出来上がっていて、しかも市民の中にも三鷹市民の誇りノイが芽生えていることであろう。そのため、国や都の出方を待つとか、他市と横並びの動きをするといった発想は皆無である。はた目には、あえて「獨創性にチャレンジしている」とさえ映る。どうしてこのような風土が出来上がったのか？ 歴史は一九七〇年にさかのぼる。

前々代の市長・鈴木平三郎氏は、公衆衛生学の医学博士。「都市づくりは衛生の問題解決から始まる」と考えた鈴木市長は、全国的にみても下水道など普及していなかった当時、下水道一〇〇%整備を最重点化プロジェクトに掲げ、目標達成のために機構改革を行っている。国に依存せず、行政にはないノウハウや資金を確保するために、民間委託や企業(デパートやガソリンスタンド等)への職員派遣を実施し、さらに企業運営に倣い、

下水道に関する「受益者負担制度」も創設した。実は、当時の若手職員が、現在の安田兼次郎市長や理事者などの幹部職員なのだ。そうした厳しい経験を積んだ彼らには、全国プロトタイプ(模範)に倣う発想などない。若手職員にも「アイデアを出させ、まず行動させる」くらいの寛容さがあるのは、当たり前の話なのである。

〈図3-1〉コミュニティ活動事業助成金の内容  
1995年度予算における1住民協議会あたりの平均交付額は80,982,000円。

事項	内容	構成比
施設管理費	コミュニティ・センターの光熱水費、清掃・警備等委託料、事務機器使用料、管理用消耗品・備品等購入費などの管理経費(平均33,166,000円)	41%
施設運営費	事務局職員の給与・諸手当、共済費などの人件費(平均43,122,000円)	53%
コミュニティ活動費	住民協議会の各部会のコミュニティ活動事業に係る経費(平均4,694,000円(92年よりセンターのプール・テニスコートの使用料が有料となりましたが、その使用料実績は翌年のコミュニティ活動費に加算して交付しています。))	6%

出典:「みたかのコミュニティ」

同市では、機構・人事の効率化には七〇年代から取り組んでおり、総人件費は税収総額の四〇%以下に抑え、業務の民間委託には積極的だ。女性職員のお茶くみ廃止や全庁分煙システム等も、全国に先駆けて実施した。

また、あらゆる計画・事業づくりに、「職員参加」「市民参加」「学識参加」を取り入れ、これら「参加の3本柱」で市政を動かしたいと考えている。従って、職員は自ら分析し、レポートをまとめ、対外交渉も行わなければならない。アドバタイザーとなる学識者にも、「三鷹方式」のモデル(例えば、三鷹方式・長期経済予測モデル)をつくる獨創性が求められる。それでも職員は、やりたがる。市の組織自体が、民間に置き換えたとしても先進的なのである。

## 独自の「コミュニティ」づくり

センターは住民の自主運営

「昭和四十五年、当時市長の鈴木氏がドイツで

コミュニティセンターと偶然出会い、三鷹市に導入することを思い立った。私は鈴木市長の下、構想づくり、施設建設にかかわってきた。当時はコミュニティの確たる概念も参考事例もなく、手探りの状況で、職員や市民と議論を重ねた……」

——これは、安田市長がコミュニティづくりについて語った概略である。

### シュューベルトと眼鏡

シュューベルトはいつも眼鏡をかけていた。眠るときも外さなかつたといわれる。小中学校の音楽室の肖像画も眼鏡をかけていたのを見出す。理由は楽想がわいたときにすぐ楽譜を書くためだ。彼は近眼で眼鏡なしに仕事はできなかったのだ。彼の時代に眼鏡があったことは後世のわれわれにとっても幸せなことだった。

眼鏡がなければ、彼は短い生涯にあれだけの作品を残せなかつただろう。シュューベルトは驚くべき早書きの作曲家で、モーツァルトのように頭の中に完全な楽譜があり、それを書き写すだけだったという。生涯独身で公職にもつかず



作曲に専念したが、生前に社会的に報われることはなかつた。

シュューベルトと眼鏡のことを思ったのは、画家の安野光雅さんの言葉がよみがえったからだ。安野さんは細かい場面を描くときに眼鏡をかけることが多くなつたころ、他の人の作品を見ると、作者が眼鏡を使つたかどうか気にかかるようになった。

例えば、国宝の「保元平治物語絵巻」は眼鏡のない時代の作品に違いない。ということは自分より若い人があれだけの仕事をしたのだ、と安野さんは感激するとともに自分を叱咤激励する。数百年前の画家たちも眼鏡があれば、晩年

まで仕事ができ、もっと歴史的名作を残すことができたに相違ない。画家たちは老眼とも闘っていたということだ。

今日、眼鏡はあまりに日常化して、ありがたみを忘れがちだが、眼鏡がなければ、仕事にならぬ人は多い。その意味で過去千年の間の人類の特記すべき発明の中に眼鏡が入っていたのは、正當なことだと改めて思う。もっとも眼鏡は単に視力を補うだけでなく、ファッションやアクセサリーの要素も大きくなっている。

眼鏡の延長とも考えられるが、最近、まったく目が見えない人の脳に電極を埋め込み、カメラと携帯型コンピュータを接続して人工視力を生む装置がアメリカで開発された。天国のシュューベルトも驚いていることだろう。(JK)

同市のコミュニティづくりは、七一年の第二次中期財政計画の中で市政の柱に位置付けられ、市内を五つの地域に分けて住民参加のスタディーが始まった。この五つの地域は、後に七つの住区ごとの「住民協議会」に発展する。

まず、公募方式で市民約七十人から成る「コミュニティ研究会」が結成され、コミュニティ・センター建設に関する調査や基本・実施設計が行われた。研究会は、「住民協議会」(町会・自治会、商店会、各種団体、個人、〈公募〉など、一協議会当たり八十〜百人の委員で構成)に発展的に改組され、七三年には組織体制や人事・予算、活動計画、施設利用のルール等が規定された。この総合的な運営管理を「委託契約」により住民にゆだねる「包括的委託管理方式」は、七四年に条例として明文化された。協議会開設当初は、事務局次長に市の職員一人が出向していたが、現在は協議会が採用する人材(事務局長以下七人の専従職員)でセンターを運営管理している。

なお、運営管理に当たっては、一センター当たり年間平均で約八千六百万円(九八年度)の助成金が市から交付されている(図3-1は九五年時点の資料)が、協議会自身も、イベントの売上金や広報紙の広告料、資源ごみ回収の売上金など、さまざまな自主財源を持ち、活発な活動を展開している。

世界の動きを日本へ  
日本の声を世界へ  
時事通信

### 「カルテ」から「まちづくりプラン」へ

七八年、同市は行政計画の策定段階に「住民協議会」を参加させることで、市民参加の制度化を試みる。七つの協議会ごとに「コミュニティ・カルテ作成委員会」を置き、アンケート調査や現地調査を踏まえた要望・提言を報告書としてまとめ、市長に提出する方法を採った。

行政側は、報告書の内容が市政にどう反映されたかを対応表にまとめて提示するよう努めたが、二度の実施計画策定の過程で、①要望を実現できないまま、次のカルテづくりに入ってしまう②行政に「要求する市民」と「それを承る行政」という構図が定着し、協働のまちづくりにならない③「要求というマイナスのイメージ」ばかりが表面化し、まちづくりのプラスのイメージがつかれない——といった問題点が顕在化してきた。

そこで八七年からは、カルテの方法に加え、市民からハード分野のモデル事業を具体的に提案してもらおう「まちづくりプラン」の手法を導入した。そこで提案されたハードのプランは、できる限り行政施策に反映し、重要事業として推進することになっており、九二年には、臨時的な横断(調整)組織として庁内に「まちづくり総合推進本部」も設置した。

このように同市では、行政と市民との間で一連の協働事業を推進してきたが、最近になって、①「住民協議会」の委員の高齢化・固定化②民間施

設の立地によるコミュニティ・センター利用者の減少——などの新たな問題が顕在化。同市のコミュニティの基盤である「住民協議会」も新たな飛躍が求められるようになった。

### 『みたか市民プラン21会議』

二十一世紀を目前に、三鷹市では九五年春、市民との協働による新たなまちづくりへの挑戦が始まった。

同市には、行政と市民との協働をサポートする公的機関として、九六年に設立された「財まちづくり公社」があり、その中に学識者を中心とする「まちづくり研究所」も設けられている。同研究所の分科会が九八年十二月に「提案策定段階から主体的な市民参加を図るべきだ」と市長に提言した。

これが契機となり、市は九九年三月、市民との本格的なパートナーシップづくりへ向けて「市民主体の計画策定会議」を設置することを決めた。二〇〇〇年が市制五十周年の節目で、現行基本計画も二〇〇〇年が時限だったことから、思い切った取り組みを行うにはタイムリーという雰囲気があったことも幸いした。

同年四月、新たに立ち上げる本会議への市民参加の方針を決める「みたか21世紀市民プラン検討会議準備会」のポランティア会員を公募したところ、五十八人が集まった。五月から十月までの五



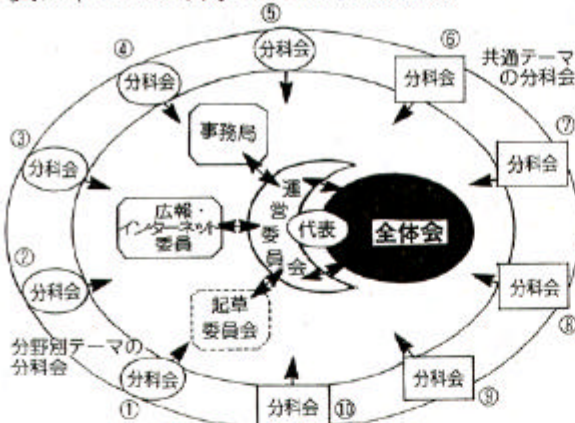
### 霞が関 かいわい

申し込み殺到(通産省)  
官房調査統計部は、インターネットを通じて生産動態統計調査などの回答を集める「新世代統計システム」を本格稼働させた。調査対象の企業がパソコンからデータを送ると通産省側のコンピュータが自動的に受け付けるシステムで、一九九九年八月から試行的に運用していた。同部は「アクセスポイントが込んでつながりにくいといった細かいトラブルはありますが、まずは順調な滑り出しです」とほっとした表情をみせている。

これまでは、調査票の配布・回収、数字のチェック、ホストコンピュータへのデータ入力などを手作業でこなしていたが、新システムへの移行で作業の省力化と効率化が見込まれる。調査から集計までの期間短縮も期待されるところで、同部は「システムが安定稼働した段階で、全体の調査スケジュールを再検討したいと思います」と話す。

同部にとって何よりも心強いのは、企業側の反響で、参加申し込みの方も「予想以上に殺到している」という。新システムは企業側の回答負担の軽減にもつながるだけに、同部は「来年度はサーバーを増強して十分な受け入れ態勢を整えたい」と意欲的だ。

〔図3-2〕みたか市民プラン21 会議 組織



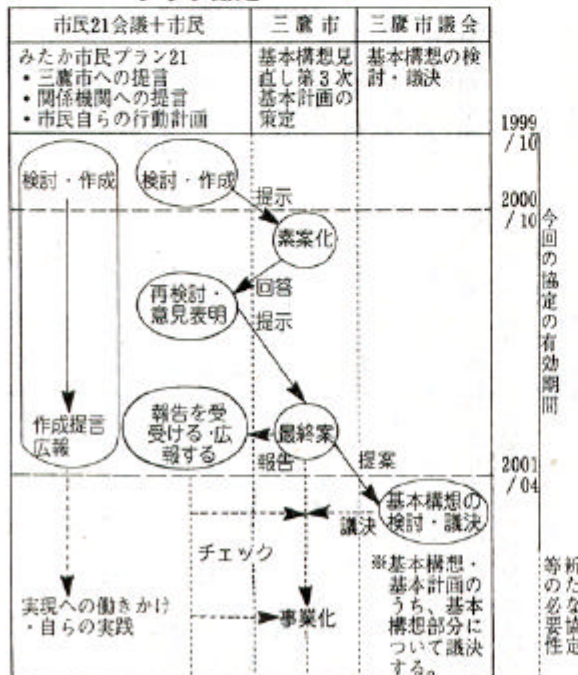
出典：「みたか市民プラン会議会則」

〔図3-3〕分科会の構成

分野別テーマの分科会	
① 都市基盤の整備	道路、開発、交通など
② 安全な暮らし	環境、ごみ、消費生活、防災など
③ 人づくり	教育、生涯学習、芸術・文化、スポーツなど
④ 安心できる生活	保健、社会福祉など
⑤ 都市の活性化	農業、商業、工業、地域情報化など
共通テーマの分科会	
⑥ 平和人権	憲法・平和、国際交流、人権、男女平等など
⑦ 市民参加のあり方・NPO支援	
⑧ 情報政策	行政の情報化、情報公開、広報・公聴など
⑨ 自治体経営	財政政策、政策評価など
⑩ 地域のまちづくり	

出典：「みたか市民プラン会議会則」

〔図3-4〕みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定



出典：「みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定」

カ月間、「市民参加コーディネーター養成講座」等の勉強会も開催しながら、準備会メンバーは六十回もの会議を重ね、組織体制や会議運営のルール、行政と市民との間で結ぶ「パートナーシップ協定」の案をまとめていった。

**市と市民が協定結ぶ**

九九年十月九日。二百五十人の市民が参加した「みたか市民プラン21会議」がスタートした。その日は、準備会が提出した会則や会議の基本ルール、「パートナーシップ協定」の各案が議決され、市長と三人の市民代表との間で「協定の調印」も

行われた。

同会議の目標や運営体制は、おおむね次のように決められた。

▼目標 二〇〇一年に予定される市の基本構想の見直しと第三次基本計画の策定に向け、二〇〇〇年十月に市への提言を行う。提言では、「三鷹市への提言」「関係機関への提言」「市民自らの行動計画」を示すことを目指す。

▼体制 事務局は市民が運営。参加者は分科会または広報・インターネット委員会のいずれかに所属する(図3-2)。分科会は十のテーマ別の検討を行う(図3-3)。

▼パートナーシップ関係 行政と会議とは「対等」「自主性」「相互協力」の関係を保つ。行政は、情報提供、関係セッションとの意見調整、活動場所の提供、専門家派遣等を担い、提言内容を最大限基本構想・基本計画に反映させる。会議は市民からの幅広い意見収集、市民相互の意見調整、情報公開等を役割としている(図3-4)。

市民の参加者は、九九年十一月時点で三百五十人を超えた。市は、一カ月に二、三回活動している各分科会の動きを見守っている。現在はまだ「お互いを知ろう」という段階だが、これまでに幾度も市民参加を経験してきたからだろう、「自分た

ちならまとめ上げられるノといった気迫を、三鷹の市民には感じる」と行政関係者は言う。  
ちなみに、行政が負担する会議の運営補助費は、今年度は三百七十万円程度である。

### 「実験」は新事業を生み出す

「効率的な自治体」を目指す一方で、三鷹市は新しい事業を考え出すのに余念がない。本格的な導入に至るまでの間、「実験」にかけるエネルギーも惜しまない。単に予算や時間を削減することを「効率」と呼び、施策・事業の「試行錯誤の手間を嫌う」自治体とは、そこが大きく違う。

同市の「実験好き(?)」は、八四年にNTT(当時は電電公社)と「INS実験」という高度情報都市づくりを共同で行ったことに始まる。市民や職員のほか、初めて企業を加えた壮大な社会実験であったといえるが、公共の組織体制のあり方や民間との関係など、同市に多くのノウハウを蓄積させたプロジェクトともなった。

これを契機に、住宅都市で産業・経済育成を図るには、「高環境・高福祉」にも合致する環境負荷が少ない情報産業が適している、と考えるようになる。現在は、SOHOのモデル・オフィス実験、「学校ネットワーク」実験を進めている。SOHOは、通産省との共同事業で産業プラザの建設にまで発展。「学校ネットワーク」は文部省のモデル実験で、全国の拠点の役割を担っている。

このように、「情報都市として社会的ステータスを高めた」ことがきっかけで、国からの協力依頼や資金的な支援もあり、着実に独自のまちづくりを進めている。自分たちで果敢にチャレンジし、結果として成果を上げていく……。国の補助金リストが出るのを待って、財源を確保しようという自治体では、得られない機会だろう。

もっとも、こうした実験が、必ずしも事業化に結び付くとは限らない。例えば、街の美化対策とカラス対策を兼ねて行った「夜間ゴミ収集」実験は、サービス向上の点では市民の評判も良かったが、調り増しコストを照合して市民に示したところ、逆に慎重な意見が多くなり、実施時期や手法をさらに検討することになった。

このように市は、実験の結果を「対コスト比較」で説明し、施策・事業の実施について市民の判断をおおぐ。三鷹方式コミュニティ開発に始まる試行錯誤の末、「市民とのコミュニケーション手法」を確立してしまっているようである。

### 民間の「経営改善手法」を導入

同市は、目標の一つとして「開かれた自治体」を掲げており、行政と市民の協働で「地域経営」するという視点で取り組んでいる。一方、「効率的な自治体」という目標については、行政としての「組織経営」がどうなっているかを、第三者的に「評価する」というスタンスで、九八年十二月か

ら民間に準ずる経営評価システム導入の検討が行われている。

### 行政経営品質評価基準の開発

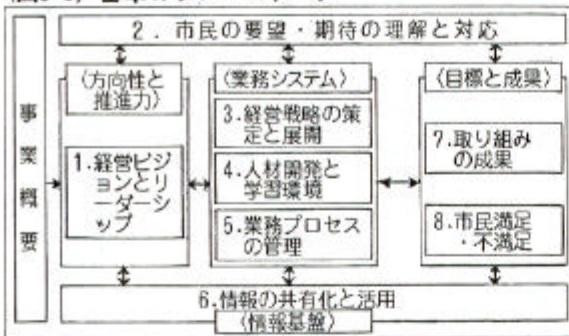
「行政経営品質評価基準」は、市民満足度の向上を目指し、市民の視点に立った行政運営が行われているかを「第三者」が評価する、「総合的な自治体経営診断」である。この方式の導入については、九八年十二月に日本経営品質賞委員会の事務局である財団法人日本経済生産性本部から、共同研究の話があった。日本経営品質賞とは、米国の国家賞である「マルコム・ボルドリッジ賞」をベースに、九五年に同財団が日本民間企業向けに開発したものであり、「顧客や市場の求める価値を創り、長期の競争力を維持できる体制を持つ優秀な企業」を表彰する制度である。

評価の特徴は、次の通りだ。

第一は、「組織運営」の改善により、市民満足度の向上が図れる仕掛けとなっていることだ。あくまでも「やってきた時点まで」の組織運営の総括的評価であり、組織の自己改善や自己改革といった啓発を図ることが目的となるツールである。

第二は、導入した「経営品質」の考え方がグローバル・スタンダードとして通用することである。「経営品質」の考え方は、国境や官民・組織規模を超えたものであり、日本の自治体という枠組みを超えて、民間企業や海外の水準にチャレンジできるといふ点だ。

(図3-5) 基準のフレームワーク



出典：「三鷹市行政経営品質評価基準」

(図3-6) 評価基準の配点

	配点
1. 経営ビジョンとリーダーシップ	170
1.1 リーダーシップ発達の仕組み	100
1.2 社会的責任と倫理の遂行	70
2. 市民の要望・期待の理解と対応	150
2.1 市民の要望・期待の把握	70
2.2 市民への対応	40
2.3 市民満足の明確化	40
3. 経営戦略の策定と展開	80
3.1 経営戦略の策定	40
3.2 経営戦略の展開と確認	40
4. 人材開発と学習環境	110
4.1 人材計画	20
4.2 学習環境	30
4.3 職員研修	30
4.4 職員満足	30
5. 業務プロセスの管理	110
5.1 基幹業務のプロセス管理	50
5.2 支援業務のプロセス管理	30
5.3 パートナーとの協力・協働関係	30
6. 情報の共有化と活用	80
6.1 情報の選択と共有化	30
6.2 他団体との比較とベンチマーキング	30
6.3 情報の分析と活用	20
7. 取り組みの成果	200
7.1 社会的責任と倫理の遂行に関する取り組みの成果	40
7.2 人材開発と学習環境に関する取り組みの成果	40
7.3 業務プロセスの質的向上に向けた取り組みの成果	60
7.4 取り組みの財務成果	60
8. 市民満足・不満足	100
8.1 市民満足・不満足と市に対する総合的な評価	100

出典：「三鷹市行政経営品質評価基準」

第三は、共通のスタートラインに立ち、永遠のゴールを目指すこと。前述のように、「継続した改善(努力)の成果」が評価されていくため、財源が潤沢だとか地域資源が豊富だといった自治体が必ずしも得点を上げることにはならず、自分たちの組織経営の頑張り次第で正当な評価を得られる。

第四は、特定の手法に限定されないことである。事務事業評価や政策評価システムの導入、バランスシートの作成、数値的目標管理、アウトソーシ

ングといった経営改革の方法を横並びに行うのではなく、自分たちの組織の実情に合わせて自分で選択していくことが基本にある。

以上のように、「自分で考え自分で行動する」ことが求められるこのツールの導入は、三鷹市に最適なものであったと言えるだろう。

共同研究は九九年六月まで行い、財団が持つ民間向けの評価ツールを「基礎自治体向けに組み直す」という形で、評価基準が検討され、都市整備部と生活文化部の二つの部署の庁内モデル実験を行った。評価の方法は、図3-5にあるように、行政ビジョンや取り組みの現状などを記述式で回

自分で考え・行動する

答し、財団の専門評価員が1000点満点で外部評価を行う。外部評価の配点は、図3-6のようになっている。

二〇〇〇年からは、実験結果を踏まえ、全庁的な行政改革を進めていく。そのために、新しい行政改革大綱の総論部分にも、この「行政経営品質評価」の考え方をベースに位置付けていく。

三鷹・自治に思う

目下、全国の自治体が分権時代の行財政の在り方を模索し、改革に取り組んでいる。ところが、そうしたさまざまな取り組みも、改革の「パーツ」にすぎないことが多い。つまり、目指すべき「自治」の構造の一部として、体系的・機能的に把握すべきではないかというのが、いちばん最初に示したように、筆者の企画の意図であった。三鷹市に出合った時、「自治経営システム」を構築しているベスト・プラクティスが集積された自治体の一つだと予感した。

同市には、知名度の高い観光資源もとりたてて優れた財源もあったわけではない。とにかく、アイデアと職員の心意気で、常に「白紙の状態から」勝負してきた。そのチャレンジ精神で三十年……今では、国や民間を相手にできる人材を集め、ノウハウも身に蓄けているのである。

しかし、基本は市民。三鷹市の職員が三十年間いっばん心を砕き、時間を割いてきた相手は市民だったということがお伝えできただろうか。