

◆連載 変わる行政：民間との新しい関係を築く ②—神戸市(上)

全計画の完全実行めざす、厳しい職員意識

—まちづくりも行革も市民との協働が起点—

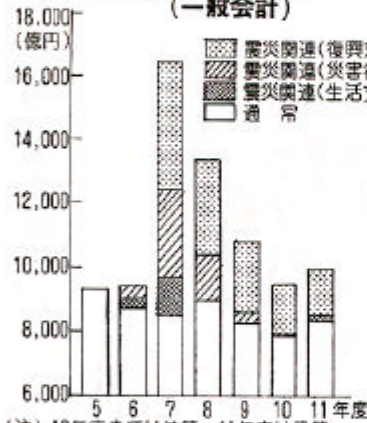
福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営(株)地域計画部)

異国情緒あふれる街、モダンなファッションの街として全国に知られる一方、公会計制度による資産評価や民間と連携した事業展開などで、「神戸株式会社」と言われるほど、行政組織も先進的であった神戸——。その神戸を、六千四百人もの犠牲者を出した阪神・淡路大震災が襲ったのは、一九九五年一月十七日のことだ。すさまじいばかりの被災地の光景に日本中が愕然となり、悲しみに包まれた瞬間は、まだ記憶に新しい。

神戸にみる行革の神髄

震災で得た教訓は数え上げれば切りがなく、復旧・復興を通じて学んだことも多い。交通機関やライフラインの復旧、住宅・公共施設の整備・建設、被災者への生活支援など、さまざまな分野に及び、国民的なコンセンサスとして、都市防災の優先性、地域コミュニティの重要性、ボランティアや民間非営利団体(NPO)の必要性が当たり前に語られるようになった。また、現場とはかけ離れ、素早い行動を妨げる一因ともなった「縦

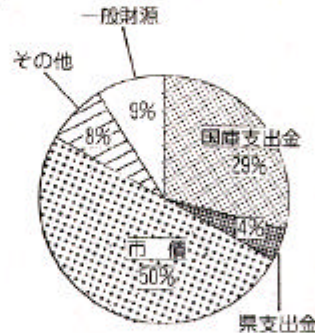
〈図表2-1〉震災関連事業費(一般会計)



(注) 10年度までは決算、11年度は予算(前年度繰越を含む)

(出典) 『神戸市政の現状』 (図表2-1、図表2-2は共に同じ)

〈図表2-2〉震災関連事業の財源(一般会計)



割り行政」への批判も高まった。九五年の大震災は、全国の行政関係者の意識が一変した節目となったはずだ。

今回の連載で神戸市を取り上げたのは、震災復興という「特別な」経験を紹介したかったからではない。神戸市では、「自分に厳しい意識」や企画力・行動力といった「実践力」を、一人一人の職員が身に着けていることを感じとってほしいからだ。これは、とりもなおさず、全国の自治体でブームになっている、ともすれば真剣味に欠けた行政改革や行政評価に疑問を投げ掛けることにもつながる。

従って、読者の方々には、震災という特殊要素を抜きにして読んでいただいた方がいい。前回の連載(分権時代の『自治体経営システム』を探る 二〇〇〇年三月から四月)で提案した『自治体経営システム』の構築は、現場をよく知ったうえで、現場事業の組み方を抜本的に変えることから始まる。行革とは何か? 『自治体経営システム』をどう築くか?—など、神戸市を通じて、

考えを深めていただけれる機会となるはずだ。

復興の重さ抱え、余力を捻出

早くから行革の芽

神戸市の九四年度から九九年度までの震災関連

事業費の累計は、全会計で二兆三千六百八十四億円と巨額なものである。このうち一般会計は一兆八千四百六十五億円で、二九%の国庫支出金と四%の県支出金の支援以外は、市の一般財源が九%、市債が五〇%、その他が八%である。大震災によって市の負債額は、震災前の二倍以上にも膨らみ、財政は危機に立ち向かわざるを得ない状況に追い

ハンディ

男女共同参画社会のことは、口で言うだけでなく実践が肝心。そんな思いから、まず自身の身の回りをチェックし、できることから実践の努力をしていこうと試みている。

実践の当面のメニューとして選んだのは、まず基礎的な家事への参加である。だれにでもできる基礎的な家事労働と言えば、ごみ出し、掃除、皿洗いだろう。その実践の成果として、家事というものが実に大変なものだということが実感的に分かってきた。やってみて改めて気づいたことがいろいろあるが、その一つは、キッチンの流し台の高さの問題で



ある。流し台の高さが私には低すぎるのだ。

身長一七七センチの背丈は男性の中では高い方だが、それにしても流し台の高さが低い。皿洗いには相ムリな姿勢をしなければならぬ。洗う皿やなべ類が多い時は所要時間が長くなるので、洗い終わるまでに腰が痛くなる。途中、何度も作業を中断して腰を伸ばさなければならぬ。疲れる。最初のうちは、慣れないことだから疲れるのだと思っていたが、それよりも流し台の高さに問題があるのだと気づいた。

昔、子供のころ、祖母から「男は台所に入るものではありません」

としかれた記憶がある。思うに、「台所は女性専用」という考え方でキッチンが女性中心の規格になっているのではなからうか。

私がムリな姿勢をしないで皿洗いができるようにするためには、流し台の高さはもう十センチほど高い方がいい。しかし、考えてみると、キッチンは私だけのためにあるわけではない。背丈一五〇センチそここの妻には今のままの高さの方が使いやすい。

台所のこと、長年使ってきた人が使いやすいようにできている。これまで使わなかった人が新規参入して使いにくいことがあるのはやむを得ない。結局、この問題は男女共同参画社会に生きる男のハンディと心得て納得した。

今日も、ムリな姿勢で皿洗いを精を出している。(R)

込まれた(図表2-1、図表2-2)。

しかし、ここで強調したいのは、神戸市の行財政改革は震災が原因で始まったものではない、ということだ。市の行財政改善の取り組みは、全国的に行革が叫ばれる契機となった、自治省の『地方公共団体における行政改革のための指針』(九四年十月)が示される半年前で、九四年三月には、市長の諮問機関として「行財政改善推進本部」を独自に立ち上げていた。この時点で、行政需要の変化に対応した行政サービスのあり方という観点から、直ちに全庁を挙げての事務事業の見直しに着手していたのだ。

特記すべきは、行財政改善は最重要課題という認識の下、同年七月には、組合等も含め立場の異なる関係者が一体となって議論するために、有識者や各界代表者、議員、組合、職員代表(局長クラス)の約三十人から成る委員会が設置されたことである。そして早くも十月には、その中間報告がまとめられていた。

行革へ立ち向かう「勇気」つづる

そんな矢先の大震災であった。

非常緊急時に「復興の余力」までも生み出さなければならぬ——この一点に集中し、全庁的な決断の下、委員会は「震災復興も含めた行財政改善の審議機関」へと体制を立て直して、すぐさま審議を再開。短期間に精力的な審議が繰り返され、震災から八カ月の九五年九月には緊急提言

『行政需要の変化に対応した行政サービスのあり方』震災復興への対応を踏まえて』がまとめられたのだった。

同提言は、市の財政状況が、震災の影響でさらに危機的な状況に陥っていることに触れ、「復興に向けて克服すべき課題は山積しているが、これまでとは違う価値観、発想のもとに行政運営を進める必要がある。同時に将来の発展のためになすべき事業は勇気を持って推進していく」と述べている。また、「震災直後から、災害救助・復旧に膨大な事業量が発生し、その中で職員は通常の業務を抱えながらもそれを超えて仕事に取り組んできた。(中略)震災による事業内容の変化や市民ニーズに的確に対応するために、これまでの組織の守備範囲、常識を打ち砕き、職員も仕事の内容や領域をボーダレスにとらえることが求められる」などと行政の責務を明示している。

提言書に記された言葉の端々や文章の行間からは、計画を完全に断行する『固い決意』、痛みが伴っても『前進する勇気』、ゼロベース視点での事業改革への『強い意思』などが、ひしひしと伝わってくる。

これ以降、毎年出される行財政改善懇談会(後述)の報告・提言は、他のどの自治体の行革大綱も、これを超えられないだろう。震災という外圧が拍車をかけたにせよ、その姿勢や視点、一寸の無駄もない職員行動のベースとなったそれらのレポートは、真剣に行財政改革に向かおうとする全

国の地方自治体にとつての『基本指針』だといっても過言ではない。

戦略込めた「3カ年計画」

行財政調査委員会は、九六年十月には行財政改善懇談会(委員は十人減の二十人)へと改組され、十二月には、具体的な見直し項目や数値目標を織り込んだ、全庁的な取り組みの基本方針となる「神戸市行財政改善三カ年計画(九六～九八年度)」を策定。この計画の実行状況を厳しく検証する機関として位置付けし直された。

震災による市税の大幅な落ち込みの一方で、膨大な復興財源を手当てしなければならぬという二律背反の状況に置かれた神戸市。三カ年計画と同時に出された懇談会提言「将来の神戸の発展を願って」では、「行財政改善による余力の捻出なくして将来の神戸の発展はなく、まさにこれからが正念場である」との厳しい認識に立ち、組織内執行体制および事務事業見直し、情報開示など、二十一項目の提言が明記された。(以下に、一部抜粋・要約)

〔執行体制〕

▽機動的・横断的なプロジェクトチーム方式の積極的導入、組織内分権(区長への事務委任)推進

▽情報の共有化(LAN活用)による意思決定が迅速なプラットフォーム組織体制

▽職員の政策提案が生かされる意思決定のプロ

地方自治の「論点101」

恒松 治(監修)

●A5判・48頁●定価 本体2800円＋税

101

時事通信社

セスづくり、職員提案制度の改善

▽職員一人ひとりがプラス志向を持った、事務の効率化と庁内手続きの改善

〔事務事業見直し〕

▽事業のリストラックチャリング(削減目標：通常物件費を単年度で三〇%)

▽事業の必要性、類似事務事業の統廃合の可能性、優先順位、役割分担などの明確化

▽「スクラップ・アンド・ビルドの原則」の徹底(新規施設計画の際の既存施設転活用との比較検討、類似施設の廃止)

▽施設の複合化、民間活用等による経営改善、利用料金制の積極的な導入、公共性の度合いによる委託の選択基準の設定

〔情報開示〕

▽情報公開制度を超えた、行財政状況の情報開示、分かりやすい広報の実施

▽事業の費用便益分析による総合評価、事業については、事業の存在理由を市民に公開・説明

『神戸市政』では、言葉の羅列に終わらず、これらの方針一つ一つが具体の方策となって実践され、職員の意識改革、さらには現場の事業改革へとつながっていく。これは、後述する現場事業

の「戦略的な」展開(職員の企画力・行動力)から、読みとっていただきたい。

事業の存在を問う「評価基準」

震災から四年を経た九八年十二月。「三カ年計画」の終了を三カ月後に控えた時点で、神戸市は、五百三十六人の職員総定数の削減、百五十六ポストの削減、六局の廃止、八外郭団体の統廃合など、痛みが伴う行財政改革を計画通り実施した。これは、「市民の生活を守る」という共通認識の下で、組合も含めた関係者が一体となって真摯に議論し、理解と協力を得て実行された。市は今後も、さらなるスリム化に取り組みなければならない。

そうした中で、懇談会は新たに、「新行政システムの構築に向けて、客観的事業評価基準の取り組み」をとりまとめる。行政評価については、神戸市では震災前から行財政改革の課題事項として位置付けられており、独自の評価視点と基準を築いていた。

同市の行政評価は、「本来に行政の仕事か(公共性、公共関与の必要性)」を問い直すことから始まる。換言すれば、「事業の存在意義を考える」という厳しい意味が含まれ、「職員自らが、仕事の目的を明確にする」ということが大前提である。基本は、事業の必要性の理論を、地域や現場に立ち戻って組み立てる。さらに、政策との適合性、マクロ的社会ニーズ、神戸の地域資源やC

I(コーポレート・アイデンティティ)などを損なわないこと、緊急性、インパクト等から多角的に検討していくというものである(7ページの図表2-3)。

これらを総合的に判断することによって、①客観性を担保しつつ②事業実施のプライオリティー(優先順位)をつけ③実施に当たっての横断的な見直しを図り④簡潔な評価作業と定期的な自己点検を図る——という、行政評価(事務事業評価)の取り組みとしては、極めて自然な流れを把握することができるといえる。実に「公共的」で実用的、無駄のない構築のされ方だ。九八年時点では、評価の対象は施設に限って実施しているが、今後は、ソフト事業に関しても実施することになっている。

余談であるが、近年、さまざまな行政評価の理論がある。しかし、現在の日本社会にあつては、神戸市のこうした事業評価のスタンスこそが重要である。政策評価の指標化や住民とのコミュニケーション・ツール化などを先に考えているようでは、本物の職員の意識改革や行財政改革は期待できない。

他団体に先駆けて行政評価に取り組んだ三重県や群馬県太田市、川崎市も、神戸市と同様、事務事業評価による徹底した自己分析を行っており、そうした事業目的やプロセスを自ら明確にしていることとする職員の意識改革こそが、既存の行政の意識を打ち破るカギであることも補足しておきたい。



期待が持てる(文部省)

売り上げの一部がスポーツ振興に充てられるサッカーくじ(スポーツ振興くじ、愛称 toto)の来春の導入を控え、実施主体の日本体育・学校保健センターが先ごろ、静岡県で行うテスト販売やくじの需要予測などについて報道機関への説明会を開いた。

テスト販売は、十一月中旬に同県内のガソリンスタンドなど三百三十四店舗で二回実施することを決定。「投票用紙を読み取る機械が正常に作動するか、十九歳未満に販売しないことを含めて定められた通りに販売が行われるかをチェックする」という。

一方、センターがアンケート調査を基に推計した結果、くじの購買層は約二千八百万人、年間販売額は千六百億〜二千億円程度の見込みとか。一九九八年度に文部省が出した予測とそう変わらないが、「コンビニでの販売を(当面)しないことになったので需要が減ることも覚悟していたが、変わらなかった。期待が持てるのでは」とセンター側は自信を深めた様子。「予測が直ちに販売につながるわけではないとはいえ、かなりの市場規模が見込まれる。早くこの数字に近づけるよう努力したい」と抱負を語っていた。

市民と共に切り開く「新しい神戸」

「新行政システム」の確立

こうした不測の、とりわけ、震災後ドラスチックに断行されてきた行財政の改善は、「計画を完全に実行する」という全庁的な強い意志の下、数値目標を確実に達成してきた。それは、痛みを伴いながらも、「神戸市政」の仕事への考え方と取り組む姿勢を根本的に変えた。しかし、一方で震災関連事業に伴う巨額な市債の償還の本格化で、市財政はこれまでにない深刻な状況に立ち至っているのも事実だ。

今年三月、神戸市は、自治事務のあり方が問われる地方分権が現実的に動きだすことも踏まえ、「限られた(スリム化された)行政資源(人材・財源)をいかに有効かつ効率的に活用するか」、あるいは「複雑多様化する市民ニーズにこたえ、納税者たる市民の満足度を高めていくか」を根拠に据えた、「新行政システム」の確立を目指すことを発表した。そのシステムの体系と取り組む方向(一部抜粋)を図表2-14(8頁)および図表2-15(同)に示す。

このシステムの実施期間は、九九年度から〇三年度の五カ年である。体系に書かれた言葉だけを見ると、他の都市でもやっているという感じもするだろう。しかし、本稿でこれまで述べてきたよ

うに、これは行財政の改善を厳しく実践してきた、「神戸市政」の「決意の集大成」なのである。プロジェクトチーム方式による機動性と横断性を身に着け、事業の実現という一点だけを見詰めた職員全員の約束事だ。

これまで通り必ずや実現し、日本の最前線を行く強い「自治体像」を、市民との協働による「地方自治」を確立してほしい、と願わずにはいられない。

職員にも好評な意識改革運動

「震災の後遺症」ともいうべき組織のスリム化が続く中、神戸市は、市民やボランティア、NPOなくして復興はあり得なかったとの認識を強めている。このため、ホスピタリティーの精神で市民と接することを目指し、九九年八月から「ふれあいの市民サービス向上運動」を実施している。全国的にみても、行政システムのあり方や方向性は示すことはできても、それが個々の仕事の仕方や制度運用の改善につながるケースが多いことから、本庁、区役所、消防署、外郭団体など総ぐるみで運動を展開している。

運動の中核となる推進会議は、行政改善推進室主幹、職員研修所長、人事課長、区政振興課長、広聴課長、建設局庶務課長、中央区総務課長、灘区市民課長、市職労書記長、区協副議長、区協事務局長の十一人で組織。各局区および外郭団体の実行委員会は課長・係長級の職員で構成され、六

世界の動きを日本へ 日本の声を世界へ 時事通信

百六十人がその対象となった。特に、今年二月を「ふれあいの市民サービス点検月間」とし、全庁職員を挙げて、総合点検を行った。その主な取り組みメニューには、次のようなものがある。

▽市民サービス向上に関する職員特別提案Ⅱ九九年の八・九月に提案数二百二十九件、うち入賞七十五件を二月に表彰した。

▽「応対マナーブック」Ⅱ係長以下の職員が自己点検表でチェックを行い、応対研修リーダーを中心に討議。討議結果および所属長意見を行財政改善推進室に報告した(応対自主監査)。

▽各局区自主メニューⅡ各局区の実行委員会で現状の問題点を分析し、窓口サービスの向上にかかわる自主メニューを設定、実践した(自主メニューは例えば、声かけ運動、案内板見直し、クリン作戦、来庁舎アンケート、ストップノザ・タライまわし、電話コール二回以内——など)。

▽その他Ⅱ月間ポスター、庁内放送、大型鏡の設置(区役所)、助役による区役所激励視察
この運動は職員の間でも好評で、どのような形で継続させていくかは、今後の課題である。

さらに言えば、運動には将来的に市民と接する最前線となる区役所機能の充実という意味も含まれている。今後は区長への権限移譲も含め、市民と協働で「まちづくり」を進めるためのきめ細かな区政改善が、実践されていくことだろう。

(図表2-3) 公共性の評価表

分類 / 評価項目	項 目 の 説 明	例 示
A 公共性(狭義)		
1 公共財的性格		
① 受益の不特定性 (非選択性)	● 受益者が特定できない、市民全員が共同的に消費するもの	公園、道路
② 負担の不特定性	● 受益者は特定できるが、社会全体でコストを負担すべきもの	消防、警察、義務教育
2 公共関与の必要性		
① 公平性 (市場の失敗)	● 所得の再配分を目的とする事務事業 ● 社会保障を目的とする事務事業	失業対策等 高齢者対策等
② 外部性	● 資源配分ロス(社会的費用)が大きく、公共関与によって、社会的便益が費用を上回ると考えられるもの	公害、環境対策
③ 市場の不完全性	● 市場の情報が売り手、買い手のいずれかに偏在し、公正な取引が妨げられるもの ● 市場の将来の不確実性が大きいため、民間の投資が活発に行われていないもの ● 急激な経済変動を補正する政策(経済の安定化に資するもの) ● 公共関与しなければ、情報の生産が著しく過小(或いは過大)になる ● 公共関与しなければ、市場の整備(公正な取引)が困難である	消費者保護 新産業育成 中小企業対策 基礎研究 地価監視
④ 地域独占性	● 規模の経済等のため、自然独占、地域独占が成立するもの	水道、下水道
⑤ 非収益性	● 費用に見合う利用者負担が困難等のため収益性がない	図書館、博物館
⑥ 市場での代替性 (供給困難性*)	● 類似のサービスを提供する企業等がある(地域内に、全国的に) ● 法令上、外部団体化や法人化の可能性がある	診療所、特別養護老人ホーム 建築確認
3 法的位置づけ		
	● 地方自治法等で、公共関与の義務づけがある ● 本市条例で、公共関与の義務づけがある	
B 優先性		
1 社会ニーズ変化		
① 新しいニーズへの 対応	● 少子高齢化 ● 環境共生化 ● 知識情報化 ● 生活高度化 ● 国際化	
② ニーズの薄れ、 陳腐化	● ニーズや対象者が減少している、或いは施策の必要性が薄れてきている ● 施策の目標が、ある程度達成された	
2 政策適合性		
	● 総合計画の政策目標、重点課題等に対応しているか ● 市政方針の重点課題に対応しているか	
3 資源の活用		
	● 事業シーズがある(先行事業、既存制度、等) ● 地域資源がある(企業市民ニーズ、人材、民間能力、等) ● 事業賛同者がある(投資家、賛同市民、顕在利用者、等)	
4 市の魅力、独自性		
	● 神戸らしき等を高める ● 神戸らしき等を損ねる(危険がある) ● どちらとも言えない	
5 横断性		
	● 外部団体や企業市民の参加を得て行う施策 ● 複数以上の組織が共同で行わなければならない施策(国一県一市の繋がりに以外に) ● 庁内単独組織で行う施策	
6 緊急性		
	● 緊急性が高い課題である ● ニーズが急速に伸びている課題である ● 総合計画で緊急性(1~2年での執行)が明示されている課題である ● 緊急に解決しなければ重大な損失をもたらす課題である	
7 インパクト		
① 効果性	● 効果が大きい(施策目的達成効果の大小) ● 効果の広がり大きい(世界的、広域的、市内全域的、市内局所的) ● 効果の波及性大きい(関連企業立地、市民意識向上、等の二次的効果)	
② 新規性	● 全国的に初めての施策 ● 全国的に類似事例の少ない施策 ● 全国的に多くの自治体で取り組んでいる施策	
公共性の評価 計		

(出典) 「神戸市行政改善懇話会報告書-新行政システムの構築に向けて-H. 10, 12」

〈図表2-4〉新行政システムの確立に向けた体系



(出典) 『新たな行政改善の取り組み—新行政システムの確立に向けて—』、12. 3」

〈図表2-5〉取り組みの具体的項目と方向

I 市民とともに歩む、市民にわかりやすい行政システムの確立		
(1) 市民との協働		
1	「コンパクトシティ」構想の推進	「持続可能な都市の発展」の基礎づくりを進め、多重にネットワークする都市づくりを市民・事業者と市との協働のまちづくりにより推進する。
2	コミュニティ活動の支援	コミュニティを大切にするまちづくりを進めるために、例えば、日常の地域福祉活動と地域防災活動を連携させる防災福祉コミュニティを推進するなど、住民主体のまちづくりを支援する。
3	ボランティア・NPOの支援	NPO法人に対して法人市民税特等割を免除し、また、市民活動の拠点づくりを進めるなど幅広く支援する。
	地域による身近な生活環境の確保	「実線花神戸まちづくり」は、市民・事業者・市の協働のもとで一体的に行うとともに、アーバンリゾート都市にふさわしいまちづくりを行う総合的な市民運動を推進する。
(2) 市民と行政が同じ視点に立つ		
	アカウンタビリティの実行	市民との対話を進めることにより、市民と行政の相互理解を深め、市民との新たなさまざまな創生を図るとともに、市民サービスの効果について、納税者への責任ある説明(政策の有効性について)などを推進する。
5	広報・広聴機能の充実	現行の広報・広聴制度について、市民の参加の促進という観点から検証し、新たな方策を検討する。
6	情報公開制度の拡充	公文書公開条例(561.12.1施行)制定以降、社会経済情勢の変化及び国の情報公開法制定を踏まえ、情報公開への多様なニーズに対応するため「公文書公開制度のあり方」を検討する。
7	外部監査制度の導入	地方分権の推進に対応して、監査機能の充実を図る観点から外部監査制度を導入し、公正性・透明性の向上を図る。
(3) 市政の透明性の向上		
8	外部監査制度の導入	地方分権の推進に対応して、監査機能の充実を図る観点から外部監査制度を導入し、公正性・透明性の向上を図る。
9	附属機関の運営・設置の見直し(指針策定[H10])	附属機関等の設置に関する指針(H10策定)に基づき、統廃合、原則公開、女性委員の割合の拡大(30%以上)などの見直しを推進する。
10	パブリックコメントの導入	施策立案過程においてインターネット等を活用し、広く市民に意見を受けつける機会を確保し、これを施策の立案に反映していく。
11	行政手続きの適正性の確保	行政手続条例(H8.7.1施行)の適切全適用を図ることはもとより、国の規制緩和推進3カ年計画(H12年度目標)の趣旨に沿った、手続き等の簡素・適正化を図る。
12	公共事業再評価システムの運用	公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、事業採択後一定期間を経過した事業について再評価を実施し、その結果に基づき必要を見直しを行う。
13	情報公開制度の拡充	公文書公開条例(561.12.1施行)制定以降、社会経済情勢の変化及び国の情報公開法制定を踏まえ、情報公開への多様なニーズに対応するため「公文書公開制度のあり方」を検討する。

(出典) 同上