

# 特集

## これからの 地方行政改革の在り方

厳しい財政状況や地域経済の状況などを背景に、各都市自治体では国に先んじて簡素で効率的な行政システムの構築、行政運営における透明性の向上、公共サービスの維持向上など、行政改革を実践し財政健全化を進めています。

今回の特集では、各都市自治体の行政改革をテーマに、改革の意義、今後の展望などについて考察するとともに、改革のきっかけ、具体的な内容、導入における留意点などについて、都市の行政改革事例をご紹介します。

寄稿 1

### 地方の行政改革の現状と今後

総務省自治行政局行政経営支援室長 阿部知明

寄稿 2

### 補完性の原則と監査制度の抜本改革

～地域主権改革の着実な前進に向けて～

関西学院大学教授・総務省地方行政財政検討会議構成員 石原俊彦

寄稿 3

### これからの行財政改革の在り方

恵庭市長 原田 裕

寄稿 4

### 浜松市における行財政改革への取り組み

浜松市長 鈴木康友

寄稿 5

### 佐賀市における行政改革への取り組み

～次世代のための100項目の集中改革プランの取り組み～

佐賀市長 秀島敏行



# 地方の行政改革の現状と今後

総務省自治行政局行政経営支援室長

あべともあき  
阿部知明



## はじめに

地方公共団体においては、厳しい財政状況や地域経済の状況等を背景に、積極的な行政改革の取組がなされている。総務省としても、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（平成17年3月29日総務事務次官通知）において、平成17年度を起点としておおむね平成21年度までの具体的な取組を明示した「集中改革プラン」の公表を要請し、さらに、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（平成18年8月31日総務事務次官通知。以下、「18年指針」という。）において、「総人件費改革」、「公共サービス改革」、「公会計改革」の3点について、「情報公開の徹底と住民監視」の下に、より一層の行政改革の推進を要請してきたところである。そこで本稿では、地方行政の現状を紹介するとともに、地方行政の今後について若干の所見を述べてみたい。（なお、文中意見にわたる

部分は私見であることをお断りしておく。）

## 地方行政の現状

平成20年度の地方の歳出総額（決算ベース）は89兆6915億円であり、平成10年度と比べて10・5%のマイナスとなっている。この間、人件費は10年連続して減少し、総計すると13・8%のマイナスとなるなど、大幅な歳出の見直しが進んでいる（概要1）。

定員管理については、平成21年の地方公務員数は約286万人であり、平成6年をピークに、平成7年から15年連続して純減を続けている。18年指針では、平成17年4月から平成22年4月までの5年間で国と同程度の5・7%の純減を行うこととしていたが、地方公共団体ではそれを上回る6・4%の純減計画を策定し、平成21年までの4年間で既に6・2%の純減を達成しているところである。なお、このうち、国が法令等により職員配置を定める教育・警察を除く都道府県における一

般行政部門等の純減は11・4%と、高い減少率を達成している（概要2）。  
給与については、国の給与構造改革の取組を踏まえ、地方においても約99%（平成21年4月1日現在）の団体で給料表の引き下げ等の改革を実施しており、人件費削減効果は、約6000億円と試算されている。さらに、6割以上の地方公共団体が、独自の給与削減措置を講じており、年間約2500億円（平成21年4月1日現在調査）を削減しているところである。

また、地方公務員の給与水準を示すラスパイレス指数は98・5（平成21年4月1日現在）と、6年連続で国の水準を下回っている（概要3）。技能労務職員等については、平成21年現在で約15万人であり、過去20年間で約55%、過去5年間で約29%の減となるとともに、各地方公共団体において、技能労務職員等の給与等の見直しに向けた取組方針を策定・公表している。（平成21年3月31日時点で全都道府

図1 地方行政の取組状況（概要1）

### 歳出の見直し

●地方の歳出総額は減少傾向。公債費が増加する一方、行政改革の着実な推進により、人件費は10年連続で減少する等、大幅な歳出の見直しが進んでいる。

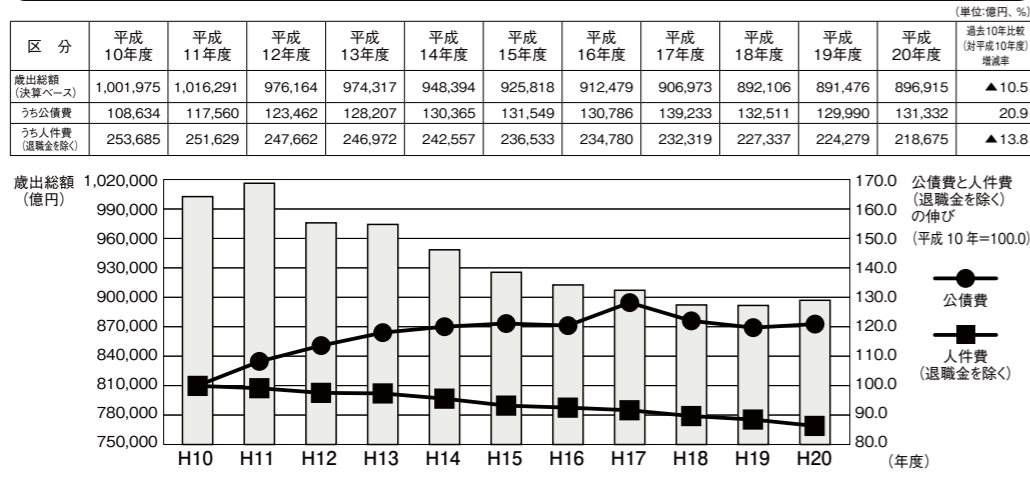
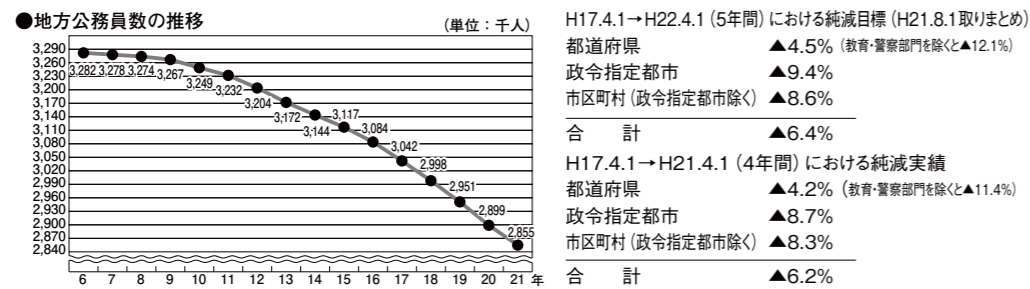


図2 地方行政の取組状況（概要2）

### 定員管理の取組

●平成21年の地方公務員数は、対前年比で4万人以上純減。平成7年から15年連続して純減（約▲42万人程度）。  
●平成17年4月1日→平成22年4月1日の5年間で国と同程度の▲5.7%の純減を行うこととしており、地方公共団体では▲6.4%の計画を策定し、純減を実施中。積極的な取組により、平成21年までの4年間で▲6.2%の純減を達成。  
●なお、法令で職員配置を定める教育・警察部門を除いた都道府県における一般行政部門等の平成17年4月1日→平成21年4月1日の純減実績は▲11.4%。



県・指定都市及び市区町村の97・2%が策定済み）。  
民間委託等の推進については、定型的業務等（庁舎の清掃、総務関係事務、公用車運転、ホームページ作成・運営、電話交換など）の民

間委託実施率が上昇しており、単純平均では、平成21年までに都道府県が約85%、指定都市が約90%、市区町村が約66%を実施している。また、施設の指定管理者制度の導入も積極的に実施されており、平成21年までに都道府県

が約60%、指定都市が約50%を実施している。（施設の業務委託まで含めると都道府県が約98%、指定都市がほぼ100%を実施している。）さらに、公共サービスの質の向上及び経費の削減の観点から、市場化テストも積極的に活用されており、平成21年までに140団体（対前年3団体増）が、制度を導入又は導入を検討中である。

公営企業の定員管理・経営改革については、事業譲渡や廃止、民間的経営手法の積極的導入等が実施されている。その結果、平成17年から5年間で7・0%の定員純減計画を策定したのに対し、平成17年から平成21年までの4年間で8・9%の純減を達成している。

公会計改革（公会計の整備、資産・債務管理）については、現時点では若干古いデータしかないが、全ての都道府県・指定都市において、平成19年度版財務書類の作成に着手済みであり、指定都市以外の市区町村においても、対前年75団体増の1354団体（75・9%）において作成に着手済みとなっている。また、都道府県では7団体（14・9%）、指定都市では7団体（41・2%）、指定都市以外の市町村においては607団体（34・0%）が、新地方公会計モデルで着手済み（全体で対前年比428団体増）である。さらに、資産・債務の実態把握について、資産台帳整備（段階的なものを含む）を前提とする新地方公会計モデルを用いた財務書類を作成する団体は、平成19年度決算分については約600団体、平成20年度決



# 補完性の原則と監査制度の抜本改革 地域主権改革の着実な前進に向けて

関西学院大学教授・総務省地方行政検討会議構成員

石原俊彦  
いしはらとしひこ



## 自立と責任を求める地域主権戦略大綱

平成22年6月22日、菅内閣は参議院議員選挙を目前に、地域主権戦略大綱を閣議決定した。大綱には、日本という国の将来の姿が「地域主権」、すなわち、「地方や地域のことは、地方や地域が主体的に決定する」という考え方で明示されている。大綱にはこの考え方を実現するための手立てとして、政府省庁から自治体への義務付け・枠付けの廃止（自治体における条例制定権の拡大）、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、ひも付き補助金の一括交付金化、地方税財源の充実、国直轄事業負担金の廃止、地方自治法の抜本改正などの具体策が列挙されている。これらは同時に、自治体の行政改革で加味することが求められる重要なテーマでもある。大綱では、地域主権とは「自立と責任の改革」であると言及されている。地域主権を推進するという視点からは、しばしば自立の局

面が強調され、責任についての言及はめったに聞かれることがなかった。しかしこれは「地域のことは地域で決定するのだから」という発想の誤った暴走であり、自立と同時に、地域主権改革では、責任の遂行が求められるという点にも十分に配慮する必要がある。自立の観点からは、「地域のことは地域で決定できる」意思決定や業績評価システムの構築が求められる。責任の観点からは、透明性、アカウンタビリティ、外部監査などを実現するためのマネジメントとガバナンスのシステム構築が課題となる。財源が大幅に移譲される地域主権では、この財源を法規などに違反することなく、しかも、最少の経費で最大の効果が発現されるように執行されていることを、自治体の長自らが、プロセス責任と結果責任というアカウンタビリティの2つの側面から説明する責任がある。日常業務のプロセス責任は、過程の透明性を確保することによって担保されるであろう。また、年度単

図1 地域主権改革の責任の側面

### 自治体のマネジメント

- プロセス責任 → 透明性の確保
- 結果責任 → 財務決算情報公開の充実

### 自治体のガバナンス

- 社会責任 → 外部監査制度の再構築

位で編成される予算の執行の結果責任としては、財務決算情報の積極的な公開が求められる。さらに透明性や財務決算情報の公開

算分については約1550団体（見込み）であり、また、各団体において、資産・債務改革の方針策定に向け全庁的な取組が実施されているところである。

図3 地方行革の取組状況（概要3）

### 給与の適正化、給与構造改革の実施等

- 国の給与構造改革の取組を踏まえ、地方においても約99%（平成21年4月1日現在）の団体で給料水準の引き下げ等の改革を実施。人件費削減効果（試算）は6,000億円程度。
- 地方公務員の給与水準を示すラスバイレス指数は98.5（平成21年4月1日現在）。6年連続で国の給与水準（=100.0）を下回っている。
- 技能労務職員等は平成21年現在で約15万人（民間委託・退職不補充により過去20年間で約55%、過去5年間で約29%の減）。各地方公共団体において給与等の見直しに向けた取組方針を策定・公表。

### ラスバイレス指数の推移

昭和49年	昭和53年	昭和58年	昭和63年	平成5年	平成10年	平成15年	平成20年	平成21年
110.6	107.3	105.9	103.4	102.4	101.3	100.1	98.7	98.5

※ラスバイレス指数は、昭和49年が過去最高値。  
○国が増加している一方、地方は減少している。  
△地方の方が、平均年齢が高いにもかかわらず、平均給与月額を国を下回っている。

区分	H20	H21	H21-H20
国(A)	403,984円(41.6)	406,463円(41.9)	2,479円(0.3)
地方(B)	394,608円(43.1)	389,618円(43.1)	△4,990円(0.0)
B-A	△9,376円(1.5)	△16,845円(1.2)	

### 各地方公共団体において、技能労務職員等の給与等の見直しに向けた取組方針を策定・公表。

都道府県・指定都市 全団体策定済  
市区町村 97.2%の団体が策定済み  
(平成21年3月31日時点)

※1 ( )書きは、平均年齢を示す(単位:歳)。  
※2 公表されている国家公務員の平均給与月額には時間外勤務手当等の手当が含まれていないことから、比較のため国家公務員と同じベースで算出したもの。

## 地方行革の今後

ここまで見てきたとおり、地方公共団体の真摯な取組により、地方行革は着実に成果を上げてきている。このような地方公共団体の取組ぶりについては、集中改革プランやその進捗状況を広く国民に公表すること等により、周知が図られているところであるが、国民・住民への説明責任を果たす観点から、各地方公共団体においても、また総務省においても、より一層分かりやすい情報発信に努め、国民・住民の理解と共感を高めていく必要があると思われる。

このように地方公共団体の努力は着実に実を結んでいるが、地方公共団体を取り巻く環境は、残念ながら、今後とも楽観できるものとは言い難い。少子高齢社会が本格化していくとともに、社会資本の大量更新時期を迎えるなど、地方公共団体を取り巻く環境は、厳しさを増しており、地方公共団体では、今以上に無駄をなくしつつ、事業の「選択と集中」をより一層進めていく必要がある。その一方、地方公共団体には、地域主権の主役として大きな期待が寄せられている。地域主権時代にふさわしく、安全かつ良質なサービスを、確実・効率的・適正に国民・住民に提供していくといった観点からも、積極的な行政改革を進めていくことが地方公共団体には求められる。

「地方公共団体における行政改革の推進に関する情報提供について」（平成22年1月25日総務省自治行政局行政体制整備室長通知）にもあるとおり、現下の厳しい財政状況において、地域主権社会を確立するためには、各地方公共団体において、平成22年度以降も、地域の実情に応じて新たな計画を策定しその実行に取り組むなど、不断に行政改革の推進に努めることが重要となっているのである。

総務省としては、地方公共団体の自主的・主体的な行政改革の取組を支援すべく、積極的な情報提供等に努める所存であり、先の室長通知においても、「平成21年度地方行政改革事例集」のほか、総務省において行われた「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究」、「地方公共団体における内部統制の在り方に関する研究」について紹介している。各地方公共団体において行政改革を進めていく上での参考にしていただければ幸いである。

また、今後、「集中改革プラン」による取組結果の総括を行う予定としているなど、引き続き、様々な形で、国民・住民への情報発信や地方公共団体への情報提供等に取り組んでいきたいと考えている。各地方公共団体においても適切に活用していただくようお願いしたい。



は、それを可能にする内部統制の構築という課題とも直結する。その上で、アカウンタビリティが適正に遂行されていることを検証するために、有効に機能する外部監査の制度設計が求められる。

### 補完性の原則について 自治体行政改革の基本原則

さて、地域主権戦略大綱では、基礎自治体（市町村）の自立に関連して、「補完性の原則」と「緑の分権改革」を重要な基本原則として位置付けている。補完性の原則は、基礎自治体への権限移譲や国の出先機関の廃止など、大綱で示される改革の重要なベクトルを理論的に支える基本原則として、最も重視されている思考の論理である。

もとより、補完性の原則は、1992年に欧州連合（EU）協約として定められたマーストリヒト条約や、1999年に発効されたアムステルダム条約に示された考え方であり、EUとEU加盟各国間の関係を整理する原理としてEU条約にも組み込まれている。

補完性の原則という考え方からは、自助、共助、扶助、公助の発想が演繹され、公共サービスの創出に関連しては、「公共の第一義的な担い手は住民である」という思考が導かれている。わが国でもこの発想と類似の発想は、1999年の三重県の行政システム改革で示唆された「生活者起点」の考え方や、総

務省が近年、社会に啓蒙活動を行っている「新しい公共の創出」といった考え方において潜在的に意識されている。「生活者起点」や「新しい公共の創出」という理念には、公共サービス、あるいは、公共の担い手として、第一義的に積極的な住民の姿が想定されているのである。

補完性の原則を理解するときに参考になるのが、「すぐやる課」の問題である。日本が高度経済成長の昭和40年代、一部の地方自治体では、住民からの照会や問い合わせに「すぐやる」姿勢を前面に押し出した組織が編成された。「すぐやる課」の取り組みは、多くの住民からの支持を得、全国各地から先進的な自治体として賞賛の対象とされた。現在でもこの発想を大切にしている自治体は存在する。

しかしここで立ち止まって考えなければならぬのは、「なんでもかんでも」すぐに対応するという姿勢は誤りであるという点である。官と民の役割分担、行政の守備範囲という用語が昨今の自治体行政改革では多用されているように、役所と住民の間にはまさに、それぞれが担うべき本質的な役割があつて、自治体の行政改革では、今後ますますこの点が強調されることになる。補完性の原則は、このことを明示的に示すフレームワークでもある。

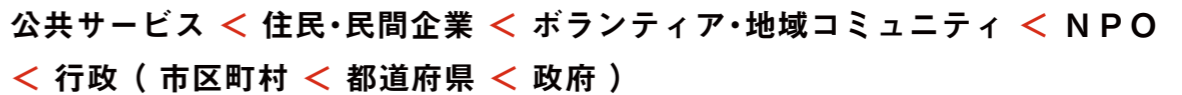
同じように全国の地方自治体では今、住民基本自治条例が制定され、住民と行政との協

働や、公共活動への住民の積極的参画がうたわれている。協働や参画の発想の背景には、従来は官が行政サービスとして提供していた内容を、今後は民間主導により提供する方法へと転換しようとする考えが潜在している。

行政サービスの単純な民間委託だけではなく、指定管理者制度の導入やPFI、事業そのものの民営化など、行政がこれまで担ってきたサービスを民間部門のイニシアティブに委ねようとする行政改革もまた、補完性の原則を背景にしたものといえよう。

図2は、補完性の原則を、基礎自治体で認識する際のイメージ図である。ここでは、公共サービスの第一義的な担い手は民間（住民や企業）であるという

図2 補完性の原則と公共サービスの担い手



理解から出発し、民間企業ベースや個々の住民の努力で対応（自助）できないものについては、ボランティアや地域コミュニティが対応し（共助）、それが困難なものについては一定の採算を必要とするNPOが取り組む（扶助）という内容が示されている。そして、自助・共助・扶助が困難な場合には、官が公助の観点からその公共サービスを行政サービスとして提供することになる。もちろん、行政が公共サービスにかかわる場合にも、受益者である住民に最も近い市区町村が最初に対応し、以降、都道府県や政府という順序となる。

### 監査制度の抜本改革と長の意識改革

自治体の行政改革に関連して、これまで監査制度のあり方について具体的に論じられることは、あまりなかった。それは監査委員制度や包括外部監査の仕組みが地方自治法に規定された制度的要請に基づくものであったことにも起因する。しかし、現在、総務省の地方行政検討会議では、自治体の監査制度の抜本改革が検討されている。これまでの議論の多くは会議の第二分科会で行われており、その詳細な内容は総務省のホームページから確認することができる。各自治体の行政改革でも、地方行政検討会議の監査制度改革に関する議論に注視する必要がある。地域主権戦略大綱が閣議決定されたのと同じ日に総務省は「地方自治法抜本改正に向けての基

本的な考え方」を公表している。この考え方の本文は15ページからなるが、そのうちの6ページ（40%）が監査制度改革に関連する言及であるという点にも、今回は注目する必要がある。これからの自治体行政改革において、監査制度の改革が占める比重は、非常に大きくなってきているのである。

従来の監査制度改革は、自治体職員の不祥事に関連したコンプライアンスの問題、あるいは、不適正経理に代表される財務報告の信頼性の観点から検討されることが多かった。これらの諸問題を是正し、住民に信頼される行政という本来の姿を取り戻すために、監査制度の改革が行われてきたと跡付けることができよう。しかし、監査制度改革の取り組みに対しては常に一部の自治体から、「われわれのところでは、きちんとできています」という主張がなされる。今回の監査制度改革に関連しても、8月31日に開催された第二分科会の第5回会合で、意見聴取に対応した東京都や大阪市の代表監査委員から、現状の監査制度を肯定する説明が繰り返されている。しかし、ここで重要なことは、日本全国のほとんどの自治体では、東京都や大阪市のレベルで監査が遂行されているとは到底考えられないという点である。同会合において、中小の自治体における監査の現状を説明された島根県東出雲町の代表監査委員の発言が、このことを端的に物語っている。

現在検討されている監査制度改革は、地域主権改革を推進する社会責任の一環としての監査制度のあり方を吟味するものである。日本全国で、基礎自治体を中心に地域主権が浸透していくためには、市区町村の自立に加えて、個々の市区町村の監査の水準を一定水準以上に向上させる必要がある。自治体関係者の中には、都市部の大規模自治体と地方の中小自治体の監査の水準に差が生じるのは、致し方ないことであるという主張も存在する。しかし、中小といえども人口3万人の市役所の予算は、すべての会計を合算すると200億円を超える。この金額は製造業でいえば、地方都市の一大中核企業の売上高に匹敵する。小規模の市役所で扱う予算額といえども、一般常識からすれば極めて大きな金額であり、しかもその財源はほとんど税金である。この部分の監査がいかに加減な状態で放置されて、地域主権に求められる責任の改革を実現することは不可能ではないだろうか。

不祥事や不適正経理への対応ではなく、本当の地域主権を実現するために、監査制度改革が自治体の行政改革の中心課題になっているという認識を、多くの自治体関係者は共有しなければならぬ。監査の結果を受け止めて行政執行に反映させるのは、自治体の長である。今まさに、長の監査に対する意識改革が求められている。



# これからの行財政改革の在り方

恵庭市長 原田 裕



## 恵庭市の概況

「恵庭市は、支笏洞爺国立公園の秀峰「恵庭岳」に連なる緑の森林地帯が地域の西半分を占め、その裾野には、まちを潤し市民に安らぎを与える恵庭溪谷やここを源とする「漁川」の清流など、緑豊かな自然環境に恵まれ、白扇の滝やサケが遡上する漁川などの観光資源や良質な農産物など、地域資源が数多く存在している。



多くの市民でにぎわう「花とくらし展」

また、地理的にも「道都・札幌」への大動脈である国道36号線、空の玄関「新千歳空港」へのアクセスも容易な道央圏の中心に位置し、さらに市域を縦貫するJR千歳線では、札幌

へ23分、空港へは13分という交通条件に恵まれている。

しかしながら、それらの資源を対外的にアピールする場や機会は少なく、「通り過ぎるまち」というこれまでのイメージを払拭するまでに至っていない。

こうした状況の中で、平成18年にオープンした道と川の駅「花ロードえにわ」は、1日3万3000台の車両が通過する国道36号線と漁川の交差する場所に位置し、年間およそ100万人が訪れるなど、「情報発信するまち・たまるまち」への転換拠点となっている。

本市は今、「花のまち・ガーデンングのまち」として全国的に知られるようになった。特に、「花ロードえにわ」に近接する住宅街である恵み野地区は、ツアー客がバスを連ねて訪れる場所となっている。

元々、道内有数の花卉生産地として1年を通し栽培・出荷が行われており、札幌大通公園の花壇には恵庭産の花苗が多く使用されている。

を見直し、平成20年度より新たな行政評価制度である「事業仕分けの手法を用いた協働評価」に取り組んだところである。

## 協働評価（事業仕分け）の方法・目的

協働評価は、担当部署による自己評価（1次評価）と内部委員による評価（2次評価）に加え、市民・有識者などによる第三者評価（3次評価）を併用する取り組みである。

この第三者評価においては、一般公募の市民と庁内公募の職員等で構成する「まちづくり委員会」が行政評価を実施することから、協働評価という呼び方にしたところである。

協働評価は、行政サービスのコストやスリム化についてを主眼としているが、これとともに職員の意識改革が起らなければ、いくら評価を実施しても本当の成果はあがらない。

このため、評価の実施に当たっては、一般公開とし、事業担当者は市民全般に対する説明責任の下、事業説明を行うこととなる。

この時、実施方法やその効果などを明確に説明せずに、単に「これまでも実施していたから」というようなことであれば、「不要」と判定されることもあるため、事前準備をしっかりとする必要があります。

そこで、事業の「そもそも」について考えることから意識改革が起り、また、市民にとっても、行政サービスは高いにこしたことはないが、そのためには相応の費用がかかる

そうした環境の下で、まちを花いっぱいにする運動が長年にわたり地域ぐるみで続けられてきた結果、住む人も訪れる人も楽しめる今日「花のまち・恵庭」と言われるまでの状況に至っている。

## 市民とともに歩む 行政の姿を目指して

一方、拡大成長から持続的成長への転換、人口減少、少子高齢化の急速な進展など、本市を取り巻く社会環境は大きく変化している。

こうした急速な高齢化は地域コミュニティ活動の維持が困難となるのが一般的であるが、こうした時だからこそ、同じ地域に生きるものが、心を一つにして乗り切っていくことが重要であり、本市にはそれを達成することのできる多くの可能性が秘められていると確信している。

市民の誰もが愛するこのまち「えにわ」を、より美しく住みよいまちにするために、市民

ことを改めて実感するきっかけとなっている。このように、行政は勿論、市民側にも意識改革が生まれ、常に「これは本当に必要なか」「こうした方が良いのではないか」とする継続的な改善の姿勢を図りながら、同時に、今、周囲で起きているさまざまな変化から、「見通す力」を養うことが、真の改革へとつながるものと考えている。

## 新たな行財政改革の必要性

急速に進む少子高齢化や高度情報化、さらには地域主権改革が推進される中、地域と自治体の自主性や自律性が強く求められて

とともに企業も行政も協働の意識を高め、次の時代に希望を持って立ち向かっていかなければならない。

## 行政評価制度における 市民との協働評価（事業仕分け）

地方自治体の行財政改革で最も浸透している手法として「行政評価制度」があり、評価結果の活用は、ほとんどの自治体で予算編成や事務事業の見直しに用いられ、有効な手法として一定の効果を上げている。

しかしながら、行政評価に取り組む現場では、公共サービスの評価の難しさや、自己肯定的評価の存在、あるいは職員への負担などが問題となっており、評価結果が形式的な取り組みにとどまってしまう傾向もみられる。

そこで、本市では、評価の考え方を整理し、評価の目的と評価手法のズレや評価結果の活用求められる課題を改めて明らかにし、再活性化の方策を探らなければならないと考え、平成17年度から実施されてきた事前・事中、事後評価を行うこれまでの行政評価制度



まちづくり委員会による協働評価



# 浜松市における行財政改革への取り組み

## 浜松市の概況

浜松市は、ものづくり産業の集積による内発的な発展を遂げてきた都市である。スズキ、ホンダ、ヤマハ、カワイなど世界市場で活躍する企業が浜松で生まれ、日本はもとより世界的な産業の発展に貢献してきた。また、農業産出額は全国第4位を誇り、市域の68%を占める森林を背景とする林業や遠州灘、浜名湖など豊富な漁業資源を対象とした水産業も盛んである。

このように、本市は企業の成長や地域の特徴を生かした産業の発展とともに成長してきた自立型の自治体と言える。

本市は、平成17年7月に天竜川・浜名湖地域12市町村による大規模合併を実現し、平成19年4月には政令指定都市となった。現在、82万人の人口に対して面積は1558㎓であり、岐阜県高山市に次いで

いる。いわゆる団塊の世代の引退により、この活力あふれる世代が大量に職場から去るということは、社会経済に大きな影響を与えることとなる。

それは高度成長時代以来、右肩上がりの経済や人口動向により培われてきた大量生産・大量消費という価値観から、自己実現を達成するための生活様式へと意識が移り変わりつつあることでも認識される。

一方、経済がグローバル化し、労働力が減少する中で、世界的に景気の回復は遅れ、日本では慢性的なデフレが進行するなど、今後の経済成長を期待することができない状況は税収の減少などを招き、社会保障費の増大とともに、地方自治体の運営に大きな影響を与えている。

すなわち、これまでと同様の手法を用いた行政運営を続けていては、自治体運営が成り立たなくなることの意味している。

今後、多様化する市民ニーズに柔軟に対応していくためには、行政運営の抜本的な改革が必要であり、その理念として、市民との協働へとそのシステムを見直さなければならぬ時期にきている。

## 行政の役割の変化と市民の力

このように、社会経済情勢や個人の生活様式の変化に伴い、市民ニーズが多様化する中

で、公共サービス分野における行政としての役割も変化していかねばならない。

このことから市民、そして、地域のさまざまな主体が行政と協働して公共を担う「市民との協働による新しい自治の姿の実現」を目指すことこそが、これからの本市を運営していく上での基本となると考えている。

一方、現在進められている地域主権改革に見られるように、税源移譲を含む本格的な「地域のための行財政改革」が進み、自治体には自らの責任と判断による主体的な運営を行うことが求められており、一層の自主・自律が重要となる。

今、自分たちの住む「まち」に対する思いは日ごと強まり、積極的に「まちづくり」に携わる人々が増加している。

前述した協働評価以外のさまざまな公共のステージにおいても、市民とともに手を携え、個性的なまちづくりを実現するために、市民と行政はパートナーであるという意識の確立を図りながら、市政への積極的な参加を喚起するとともに、一方、行政側では市民と同じ視点によるまちづくりに取り組み、組織を横断的に連携するための、職員の意識改革などが急務である。

公共的な場においては、既存の町内会活動などに加え、市民活動団体やNPO、さらには学校、民間企業といった行政以外の多くの担い手が活躍を見せ、急速に進展する少子高齢化社会の時代に対して、同じ地域に生きるものが心を一つにして互いに支え合い、築き合う関係へと変わってきている。

今後の行財政改革においては、多くの市民が市政に参加し、市民と行政の役割や責任について双方が認識を深め、対等な立場でまちづくりを進めることを最重要課題に位置づけ、推進することを目標としている。

こうした地域を愛する心を持った市民一人一人が、次の時代に希望を持って立ち向かうことが、持続可能な地域社会構築の重要な要素となっている。

## 行財政改革の課題と目標

自治体の運営を確かで持続可能にするためには、公共サービスを行政のみの手で担うと

これを契機に、「市民参加のまちづくりの構築」「情報公開などによる透明性の向上」「市民の目線に立った行財政の運営」を実行し、職員の市民協働を推進する意識と市民意識を重ね、市民の自主性・主体性による活動を支援する、市民と行政の新たな在り方を構築し、豊かさを実感できるまちづくりを目指している。

浜松市長

鈴木康友



全国2番目の大きさである。市域の北部は長野県、西部は愛知県と直接、県境を接しており、都会を中心としたこれまでの政令指定都市と異なり、過疎地域や限界集落を抱える国土縮図型の政令指定都市といわれている。

## 行革への取り組み

本市は、これまで持続可能な都市経営を目指し、さまざまな行財政改革の取り組みを進めてきたところであるが、そのいくつかを紹介させていただく。

### (1) マニフェスト

私は、平成19年5月の市長就任以来、基本姿勢のひとつとして「浜松改革元年」を掲げ、「行革の受益者は市民である」との考えのもと、4年間の実行計画であるマニフェスト工程表を作成して、いつ(時期)、何(具体的施策)を実施していくのかを公表し、ス

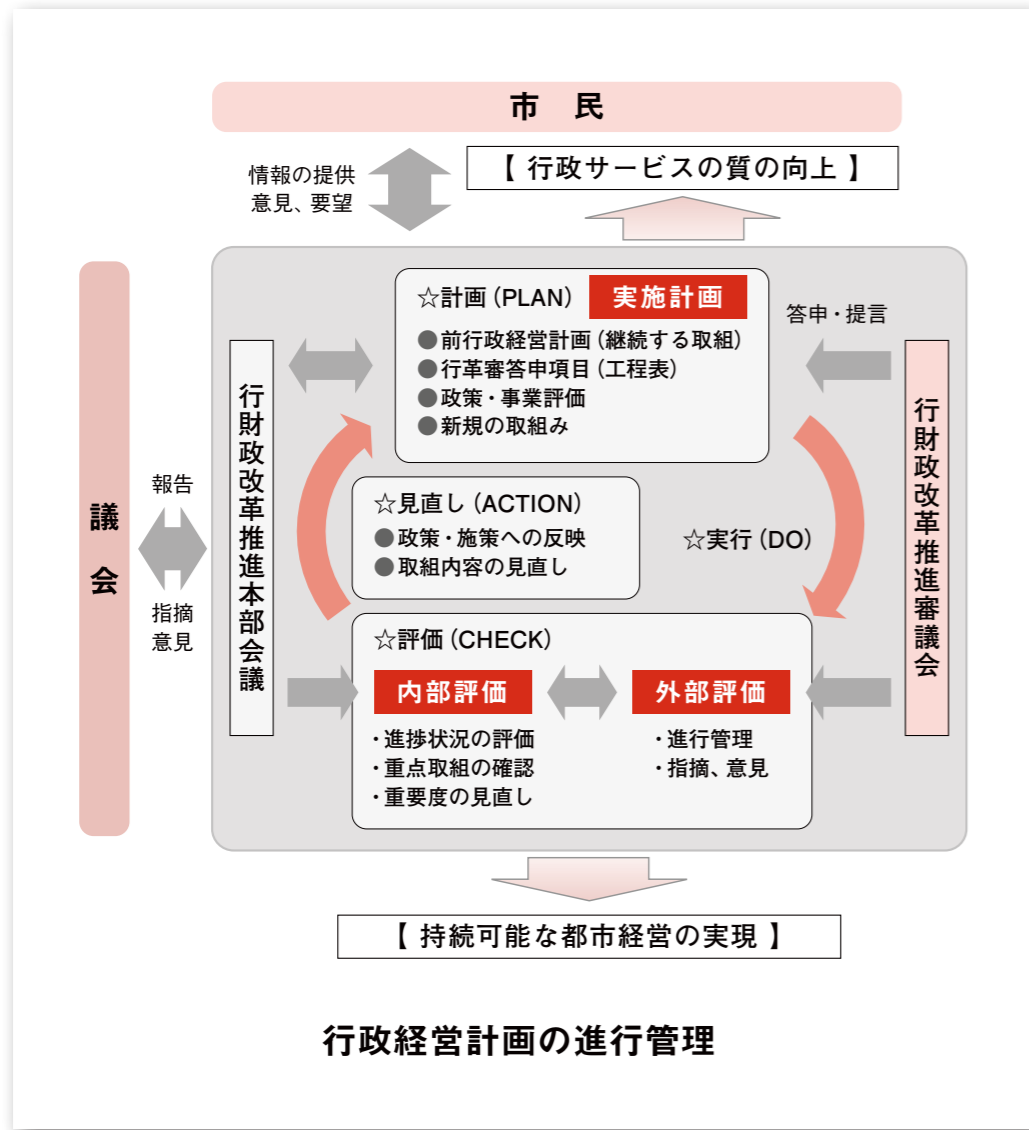
ピード感を持ってその実現に取り組んできた。本年5月時点で、88件のマニフェスト項目のうち、実施・達成は64件(73%)であるが、この進捗状況を、毎年度公開しており、一昨年はマニフェスト大賞の首長部門で1位をいただいた。

自治体における行財政改革を進めていくためには、まずトップである市長が、その姿勢を明らかにし、その内容を市民に公開していくことが重要であると考えている。

### (2) 浜松市行財政改革推進審議会

前述した、合併と政令市への移行という大きな変化を、行財政改革推進の好機ととらえ、これまでの行財政の在り方を改めて見直すための第三者機関として、平成17年8月に「浜松市行財政改革推進審議会(以下、「行革審」)」が設置された。この行革審の会長をスズキ会長の鈴木修氏に、会長代行をヤマハ社長の伊藤修二氏に、それぞれお引





行政経営計画の進行管理

今後の考え方

一昨春秋以降の世界同時不況による経済の長期低迷の中で、市税収入が大幅に減少しており、本市においても、平成20年度と

21年度の決算ベースの比較では、市税収入は87億円の減となっている。一方で、少子高齢化社会の到来や、生産年齢人口が減少する中で、必要となる社会福祉費の増加が続くなど、財政状況は厳しいものとなって

き受けいただいた。(役職当時)  
その審議項目は、市政全般にわたっているが、特に、市民の視点、企業経営の観点から、事務事業や人件費、補助金の見直し、外郭団体の経営健全化や市政情報の公開などについて、具体的な答申をいただいていた。この行革審は、かつての中曽根内閣における「第二次臨時行政調査会」(いわゆる「土光臨調」)のような存在として、浜松市の行政改革の重要な推進役となっている。現在、浜松信用金庫理事長の御室健一郎氏を会長に、会長代行を㈱エフシーシー会長の山本佳英氏とする第3次行革審に引き継がれており、さまざまな意見・提言をいただいている。

(3) 浜松市行政経営計画

浜松市行政経営計画は、行政改革を積極的に推進するための指針として、行政経営上の課題と解決に向けた取り組みの工程を示すものである。平成18年度から21年度の計画では、1123件の項目に取り組み、213億円の累積効果額が算出されている。本年5月には、計画期間を5カ年とする新たな計画を策定した。

この計画では、「行政サービスの質の向上」と持続可能な都市経営の実現」を基本理念に掲げ、314の取り組み事項により実施計画を構成している。その内容は、これまでの計画を引き継ぐとともに、第1次、第2次行革

審からの答申・提言に対応する取り組み事項を反映させたものとしている。特に、計画の進行管理には重点を置いており、重要度が高い取り組みについては、私が本部長となる「行政改革本部会議」において進捗状況の確認をしている。

また、行革審においてもこの計画への取り組みについて審議していただくこととしており、進捗状況を確認する中で、内容の見直しや新たな計画の追加についても柔軟に対応し、スピード感をもって課題の解決に取り組んでいる。

(4) 行政評価

本市では、平成20年に国に先駆けて、事業仕分けを実施した。平成21年度からは、その手法を取り入れ、すべての事務事業について評価を行い、投入した資源や成果について検証しており、重要な事業については



浜松市行政改革推進審議会公開審議会

いる。このような中であって、まずは、行政の

効率化や政策の見直しを行うことで、必要な行政サービスの財源を確保しなければならない。

併せて、将来世代の負担となる長期債務を削減することも行政改革の大きな目的である。本市では、平成26年度末には総市債残高を5000億円未満にするという目標に向けて着実に取り組んでいる。

さらに、行政改革により持続可能な自立した市政運営を行っていく必要がある。今後、国の体制が中央集権型から地域主権型へと移行していく中で、市民と直結し、市民に身近なサービスを提供する基礎自治体は、これまで以上に重い責任を担うことになるからである。

このように、行政改革には、現在直面している課題を解決すること、中長期的に将来に対するリスクを軽減すること、そして、大きな国家ビジョンの中で、持続可能な都市経営を行う存在となること、それぞれ非常に重要な側面がある。

前記したように、本市は自立型の自治体として成長してきたという特徴を有している。今後とも、その特徴を生かして、横並びや前例踏襲を排し、不断の取り組みとして行政改革を進めていきたい。



# 佐賀市における行政改革への取り組み

## 次世代のための100項目の集中改革プランの取り組み

佐賀市長 秀島敏行



### 新たな「佐賀市」の誕生

佐賀市は、平成17年10月1日に佐賀市、諸富町、大和町、富士町および三瀬村が合併し、さらに平成19年10月1日には、川副町、東与賀町および久保田町が加わり、現在の佐賀市が誕生した。人口は、本年8月末日現在で23万6449人、面積431.42km<sup>2</sup>となっている。本市を概観すれば、脊振山系の山ろく部の山林や清流、ぬる湯が最大の魅力である古湯・熊の川温泉郷、古代肥前の国の行政府跡「肥前国庁」、中心部の長崎街道に代表される歴史遺産や佐賀城公園、日本の近代化を先導した幕末維新期の佐賀の魅力を紹介している佐賀城本丸歴史館、筑後川にかかる昇開橋や佐賀平野に広がるクリークや田園風景、海苔の生産では日本一、それを支える豊饒の海、有明海など素晴らしい環境に恵まれている。特に、幕末の近代化産業遺産である三重津海軍所跡は、日本で最初の実用蒸気船の建造に成功したとされ、世界遺産登録を目指す「九州・

山口の近代化産業遺産群」の構成資産としてふさわしいとの評価を受け、登録に向け調査研究を進めている。

### 合併後のまちづくりと行政改革の考え方

今回の合併は、各自治体が危機的な財政状況の中で、今後の地域主権時代を基礎的自治体として生き抜く基盤づくりであり、合併自体が最も大きな行政改革と言える。しかし、合併前の町村の住民の中には、地域の声が行政に届きにくくなるのではないかと、あるいは、行政サービスが低下しないかなどといった不安を持つ方も多かった。合併協議の中で「地域審議会」を周辺7町村に設置することとなったものの、地域審議会を設置しただけで、地域の住民の不安をぬぐい去ることは当然できない。「合併が最大の行政改革」ということであれば、合併に伴って生じる市民の不安を放置しておけば、誰のための合併かということになる。

従って、合併後のまちづくりを進める上で、長年にわたって育まれた地域の文化や歴史を尊重しながら「新市としての一体感の醸成」「公平・公正」「市民との融和」を基本として、「普通の生活ができるまち」を目指し、地域審議会での議論をしっかりと踏まえるとともに、私自ら積極的に地域に足を運び、市民との対話の機会をつくってきた。

さて、本市の行政改革であるが、いわゆるコスト至上主義ではなく、コストと質のバランスの上に成り立ち、市民が必要としている行政サービスの提供に視点を置いたものでなければならぬと思っている。また、トップダウンをできるだけ抑えてボトムアップを図ること、職員のやる気と能力を最大限に引き出すとともに、市民のSOSにしっかり耳を傾け、困った時の相談相手になれるような市民本位の市政運営に努めてきた。併せて、合併後の市政運営の基本方針として、市民との協働によるまちづくりにも取り組んでいる。最初の合併から既に5年、合併前の地域の

### 行革大綱・集中改革プランの策定と着実な実施

平成19年3月に、行政改革を進めていく上での指針となる「行政改革大綱」とその実施計

画である「集中改革プラン」を策定した。策定の背景としては、合併による特別職や議員の人件費削減などによる効果はあるものの、合併しただけで財政状況が好転するものではなく、単年度の予算規模が約800億円に対して合併後の中期財政計画（平成18年度から平成22年度までの5年間）では、約195億円の財源不足が見込まれ、行政改革の推進は喫緊の課題であった。

このような厳しい状況を克服するため、より効率的、効果的な予算執行を行い、可能な限り市民サービスを低下させずに改革を推進しなければならぬが、合併後の本市には、行政改革の方向性を示す方針および実施計画がなく、まずは具体的に進めていくため行政改革大綱・実施計画を策定する必要があった。策定に当たっては、私的諮問機関である行政改革推進会議から平成18年12月に出された「佐賀市の行政改革についての提言」を最大限尊重した。

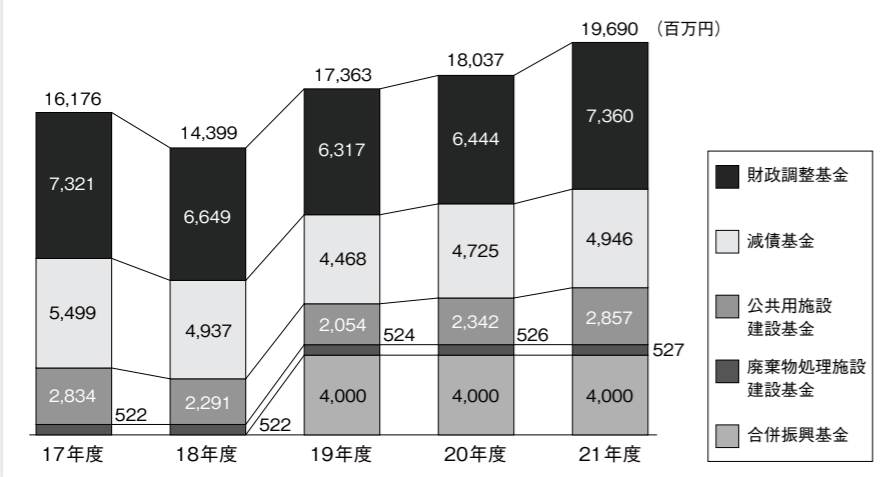
### 主な取り組みと成果

これまでさまざまな行政改革を行ってきたが、特に、重点的に取り組んだ項目は、①公営企業の経営健全化 ②合併効果の発現 ③収入増加策 ④コスト削減である。

まず、①公営企業の経営健全化では、特に交通事業。今、バス事業を取り巻く経営環境は官民を問わず非常に厳しい状況である。市交通局では、職員の給与カットなどの経営改革に取り組んできた結果、何とか単年度収支が均衡するところまで持ってきた。また、昨年度、累積赤字などによる資金不足を解消しながら公営企業として安定した経営を可能にするため、「経営健全化計画」を策定した。しかし、バス事業の経営を改善するためには、何と云っても1人でも多くの方にバスを利用してもらうことが大事であり、今、取り組んでいる各便に1名増という「二便一増運動」に引き続き取り組んでいく。

次に、②合併効果の発現では、まず、下水道処理施設の共同化により、約15億円の経費

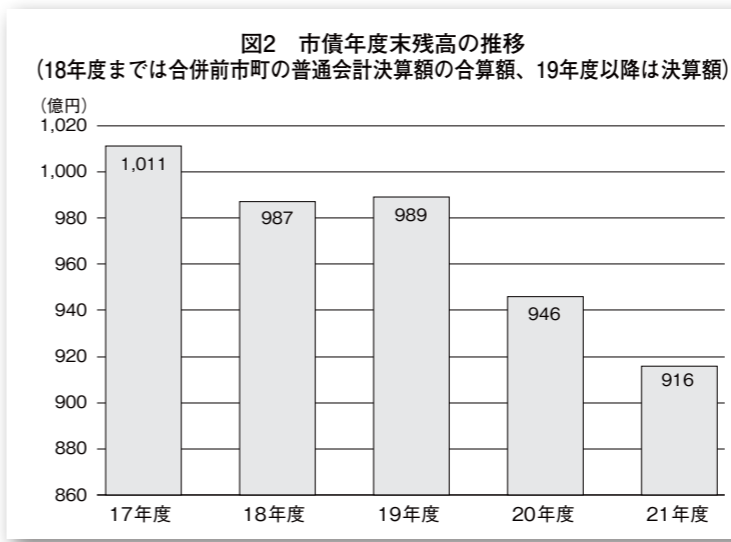
図1 主要基金年度末残高の推移(各年度決算)





を節減することができた。災害関係では、市役所の組織を挙げて職員が柔軟な配置や現場での迅速な対応が可能になり、市南部の専門操作が流域の市民の理解を得ながら素早く的確に行えるようになった。さらに、廃棄物処理施設を統廃合することで、全体で毎年約3億円の経費が節減できると見込んでいる。平成22年度から一部統合を実現したが、これから順次統合を目指していく。

③ 収入増加策では、収納率の向上である。ここでいう収納率の向上は、単に率を上げる



だけを目指しているものではない。もちろん、「ゴネ得」は許されないが、市民の目線に立って話を聞き相談しながら税金などを納めてもらうよう心掛けていく。成果として、国保税は、平成19年度と平成20年度の2年連続で全国県庁所在都市収納ランキングで1位になった。また、市税は、平成21年度は平成17年度と比べて3・36%増と毎年向上している。引き続き収納率を下げることなく、少しでも高めるよう努力したい。

また、④コスト縮減では、無駄を省くことが最大限やらなければならない。従来の事務事業、あるいは維持管理業務などで見直す必要がないかどうか、今までの延長線ではなく、新たな方策なども検討しながら実行すべきであり、部署によってはかなりの効果も上げている。業務改善運動を推進して、職場それぞれが頑張ることによって経費の削減に努めている。

「入るを量りて出るを制す」この信念で、身の丈にあった予算編成に努めてきた。その結果、基金を増やし、起債残高を減少させることができた。平成20年度には、実質的な債務水準を示す「将来負担比率」は九州内の県庁所在都市の中では、最も低くなった。また、借金返済が歳出に占める程度を示す「実質公債費比率」も2番目に低い水準であり、数値の上でもこれまでの努力の成果は表れている。このように財政状況は合併後の行政改革により、安定軌道に乗ってきている。これにより、

福祉や産業対策、教育子育ての充実など今後の佐賀市の発展、いわゆる次世代に向けたまちづくりのための積極的な事業展開を行う準備が整ったと思っている。

### 今後の課題と展望

今後、合併による財政の優遇措置が段階的に縮小あるいは廃止される。さらに、市税などの自主財源の大きな伸びは見込めない状況である。このような事態に対処するため、本年度から歳入改善検討グループを設置して新たな収入源の確保や掘り起こしに取り組んでいる。

それ以上に重要なことは、歳入減少に対応できる「新たな行財政運営システムの構築」に取り組むことだと思っている。なかなか難しい課題ではあるが果敢に取り組んでいかなければ、せっかく効果を出してきた安定軌道の維持が難しくなる。

また、緒に就いたばかりだが、最適な職員数ほどの程度か、活力ある地域社会としていくために必要な市役所の役割は何か、それに伴って業務をどう整理していくのか。その過程の中で、「新しい公共」の在り方として官民協働ということも当然考慮すべきこととなる。そういう意味での「新たな行財政運営システムの構築」である。

先を見通すことがなかなか難しい時代ではあるが、このことは避けては通れない道だと思っている。