

# 提 言

## 創造的改革への挑戦

～草津市行政システム改革に向けて～

平成 1 6 年 4 月

草津市行政システム改革推進委員会

はじめに . . . . . P 3

## I. 改革へのプロローグ

1. なぜ今、行政システムの改革が必要なのか . . . . . P 5

2. これから求められる行政システム . . . . . P 6

3. 草津市に求められる創造的改革 . . . . . P 7

## II. 改革の方向性

1. 自治体経営改革 . . . . . P 10

- (1) 自治体経営の健全化・効率化 ～公共から公・共・私へ～
- (2) 市民参画 ～参加から参画へ～
- (3) 説明責任、評価 ～計画・消化から評価・見直しへ～
- (4) 対話型行政への転換 ～説明から相互理解へ～

2. 地域協働システム構築 . . . . . P 11

- (1) パートナーシップ型行政 ～提供型からパートナーシップ型へ～
- (2) 市民、行政の協働意識の育成 ～受動的市民像から能動的市民像へ～
- (3) 地域協働システムを担う人材の育成と配置  
～アウトソーシングからアウトリーチングへ～

## III. 改革の具体的課題と対応する具体的方策について

1. 自治体経営の課題と対応する具体的方策 . . . . . P 13

- (1) 組織課題と具体的方策
- (2) 人事課題と具体的方策
- (3) 財政課題と具体的方策
- (4) 事務執行体制の課題と具体的方策
- (5) 市民参画の課題と具体的方策
- (6) 説明責任と評価による情報共有の課題と具体的方策
- (7) 対話型行政への転換の課題と具体的方策

2. 地域協働システムの課題と対応する具体的方策	P 2 4
(1) パートナースhip型行政の課題と具体的方策	
(2) パートナースhip（協働）体制の組織整備の課題と具体的方策	
(3) 協働の意識啓発と人材育成の課題と具体的方策	
(4) 協働型地域社会作りのための制度整備の課題と具体的方策	
<b>IV. 改革の実効性の確保</b>	<b>P 3 0</b>
(1) 市民と行政職員の改革意識の共有	
(2) 実効性の担保	
<b>V. 改革へのロードマップ</b>	<b>P 3 2</b>
(1) 具体的方策の戦略的な推進	
(2) 具体的方策の年次計画	

**【資料編】**

行政システム改革 基礎データ集	P 1
行政システム改革 用語に関する補足解説	P 7
行政システム改革推進委員会 設置要綱	P 2 0
行政システム改革推進委員会 検討経過	P 2 1

はじめに

いま地方自治体には、地方分権の時代にふさわしい主体的、効率的、効果的であり、また、市民に開かれた行財政運営の実現が求められています。

草津市行政システム改革推進委員会は、草津市が分権の受け皿として、新たな出発点に立ち、行政体としての改革を目指すことを受けて、市民の目線で、客観的な立場から、行政のシステムそのものを改革することについて提言を行うため、平成15年4月から検討を行ってきました。

当委員会は、学生、市民活動や企業経営、学識経験等、多彩な委員で構成し、これまでに9回の会議を行い、また細部の議論を深めるために、2つの分科会を設定し、各4回、慎重に審議を重ね、「創造的改革への挑戦 ～草津市行政システム改革に向けて～」としてこの提言を取りまとめました。

当委員会は、審議をすべて公開で行い、また、草津市との共催によるシンポジウムやパブリックコメントを実施し、提言をまとめる中間段階でも、広く意見を求め、さらに議論を重ね、提言の過程自体をオープンにし、かつ多様な意見をテーブルに載せて審議を進めてきました。

この行政システムの改革は、草津市の将来のまちづくりを進める上で、不可欠な改革であるとの認識に立ち、当委員会提言の趣旨を活かされ、速やかに具体的な改革論議を進め、改革を実行し、改革の成果を市民の皆さんへ還元されることを、また、活力に満ちた地域社会の形成につながらんことを念じてやみません。

草津市行政システム改革推進本部本部長

草津市長 伊庭 嘉兵衛 様

平成16年4月22日

草津市行政システム改革推進委員会

委員長 八幡知行

同委員一同（別紙一覧参照）

草津市 行政システム改革推進委員会 委員

委員役職	氏 名
委員長代理 (学識経験者)	たねだ ゆたか 種子田 穰
委 員 (学識経験者)	とみ の き いちろう 富 野 暉一郎
委 員 (学識経験者)	なか むつみ 中 睦
委 員 (学識経験者)	にい かわ たつ ろう 新 川 達 郎
委 員 長 (学識経験者)	や わた とも ゆき 八 幡 知 行
委 員 (関係諸団体)	つじ みつ こ 辻 充 子
委 員 (関係諸団体)	てら もと のり こ 寺 本 哲 子
委 員 (関係諸団体)	ふじ た じゅん いち 藤 田 淳 一
委 員 (関係諸団体)	まち だ すみ お 町 田 純 雄
委 員 (関係諸団体)	みなみ そういちろう 南 総一郎
委 員 (市民公募)	さか した きよ み 坂 下 清 美
委 員 (市民公募)	そ がわ やす のり 十 川 泰 成
委 員 (市民公募)	ふじ なが ひろ ゆき 藤 長 廣 幸
委 員 (市民公募)	やま もと ゆう き 山 本 祐 樹

## I. 改革へのプロローグ

### 1. なぜ今、行政システムの改革が必要なのか

草津市は本年に市政発足50周年を迎える。昭和29年10月15日に1町5村が合併した時の人口3万2千人余は、いまや11万4千人に達して、この間大きく市は発展充実してきた。しかし現在、人口増が一巡し、これまでの成長型の行政施策による市の発展から、ストックを活用した豊かさを実感できるまちづくりへの質的な転換点に立っている。

一方で、日本は経済のグローバル化、少子高齢化などの厳しい社会経済状況の中で構造転換の時代を迎え、その一環として、21世紀初頭から本格的な地方分権時代を迎えた。私たちは、国と地方自治体（※1）の役割分担を前提として、地域社会のあり方を地域自らの責任において判断し決定する、「自治の本旨」を実践する時代を迎えたのである。地方分権は、権限の分権から財政の分権へと、さらに地方自治制度そのものの改正に展開する段階となっており、国に依存した市町村財政からの脱皮と市町村合併への対応が草津市を含む全国の地方自治体に重い課題として突きつけられている。

内外の環境の厳しく深い変化は、従来の手法とは異なる地域社会の構造的改革を求めている。草津市も、豊かな地域社会生活を維持・発展させるために、新たなまちづくりを早急にはじめなければならない。そして視点を変えれば、草津市が直面している状況は、これまでの既成観念から解き放たれて、社会の成熟化に適切に対応し、地域社会における市民と行政の関係の改革に大胆に挑戦する好機でもある。

それでは今後予想される社会構造の変化や財政難のなかで、草津市はどのように行政システムを改革し、どのようにして地域社会が求める公共サービスを強化充実すべきなのだろうか。それは公共サービスの質的、量的削減や社会的に弱い立場の人々へのしわ寄せという、安易な「行政改革」に依存するものであってはならない。むしろ、公共サービスと地域社会におけるヒト・モノ・カネ・情報というすべての地域経営資源の最適な結合をはかり、地域の総合力を生き活きと発揮させる新たな「協働型」地域社会の創造であり、その変革に対応する行政システムへの転換という行政改革を実現する、創意と工夫に満ちたものでなくてはならない。

多くの自治体が危機的状況に対応する「行政改革」を進める中で、今後大きな地域社会構造の変化が予想される草津市であるからこそ、「草津市行政システム改革」は今、住民、団体、企業等を含めた地域全体の課題として設定され、策定される必要がある。

## 2. これから求められる行政システム

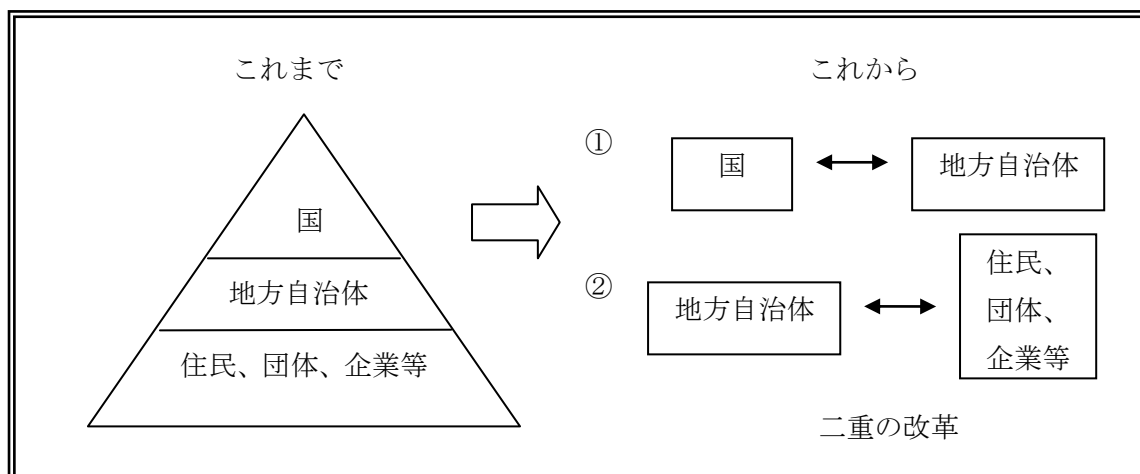
これまでの行政システムは、国と、国からの委理事務を主たる業務とした地方自治体とで構成され、これらの公的機関によって、行政施策が行われてきた。

しかし、行政需要が多様化するとともに、従来の行政システムは本質的に非効率化し、多額の財政赤字や累積債務問題を抱え込んだ。また、国からの通達、通知による画一的な対応で、地域に着目した施策展開が図れていないがゆえに、住民にとっての満足度が低く、結果的に行政への不満が増幅してきた。

平成12年の地方分権一括法は、こういった中央集権型の行政システムの限界から脱し、地方分権型の自治システムへの転換を図る趣旨で施行され、その結果、地方自治体は自立、自己責任型の地域経営への対応が求められている。

地方分権によって、地方自治体は地域社会における公共的事務、すなわち地域公共サービスを総合的・主体的に担うことになったが、その一方で、地方自治体財政は経済の低成長による歳入減と、少子高齢化などの社会的問題に伴う地域公共サービスの多様化による歳出増が今後もなお続くことが予測される。このような状況に対応するためには、地方自治体には二重の改革が求められる。

- ① 国の財政や政策に依存した地方行財政から、国と地方自治体の補完性原理(※2)に基づいて、自立と自己責任を基本に、地域主体型の地域経営を可能とする行財政システムを確立すること。
- ② 地域社会における住民、団体、企業等と地方自治体の補完性原理に基づく役割分担と協働を実現し、地域の社会的資源の効率的・効果的活用を通じて、地域公共サービスの最適化と高度化を実現する社会システムを確立すること。



## 3. 草津市に求められる創造的改革

草津市は、全国的に各地方自治体が直面している状況と同様に、厳しい財政状況下、行政需要が増大する中で、今日まで過去3回にわたり行政改革への取り組みがなされ、効率化や透明性の向上、市民参画の推進などの面で一定の成果がもたらされてきたと言えるが、草津市を取り巻く将来の状況を想定すると、これまでの事務事業の見直しを中心とする改革手法では、明らかに限界がある。

したがって、この改革では、行政運営の内部改革にとどまらず、住民、団体、企業等を含めた「草津市」という地域の活性化や自立のために、社会システムの組み立てを視野に入れ、対応する行政システムを従来の枠組みにとらわれず、創造的に改革する必要がある。

地方自治体の財政危機と国による三位一体（※3）の財政構造改革を受けて、多くの地方自治体では予算の緊縮と地域公共サービスの削減による縮小均衡型の改革議論が行われようとしている。

しかし、質が高いサービスを最適な方法で供給することによって地域社会が安定し、市民生活が保障されることの重要性は少しも変わっていない。将来に亘って、地域公共サービスを、どのように最適化し、かつ高度化するかが問われているとの基本認識に立つべきである。

そこで、地域公共サービスに対して、これまでの地方自治体としての役割と自治会等の地域コミュニティや市民活動団体、企業が受け持ってきた役割とを、自治の原点に帰って再定義し、それぞれの役割を明確にし、それぞれがこの役割を果たすことによって、地域全体の経済の活性化と新たな文化の創造が可能になる。

この基本理念に立って、次の視点で草津市の行政システム改革を展開する。

#### ① 公共性の再検討と行政事務事業の整理

地域社会とそこに暮らす人々が必要とするさまざまなサービス活動は、全体として、地域公共サービスとすることができるが、その活動の内容や提供主体のあり方そして役割分担については、根本に立ち返って検討していかなければならない。

そのとき注意しなければならないのは、地域社会において必需とされる地域公共サービスの最適な質および量の確保である。これを前提として、従来、その多くを行政機関が担ってきた地域公共サービスについて、最適の提供方法とその役割分担を見出していかなければならない。

見直しに当たっては、行政事務事業を公・共・私分類（※4）により整理し、行政が担うことがら（公）、地域（住民団体等：社会的セクター、※5）が担うことがら（共）、企業や個人（私的セクター）が担うことがら（私）、に区別する。特にこれまでの行政が多様な地域課題を行政機関によって解決すべき課題として抱え込み、結果として、社会経済の状況や多様な住民ニーズへの対応が充足していない現状を踏まえ、まず、行政が担うべき役割を再定義し、「許認可等の権力的決定や



社会秩序の維持に係る権力的事務」および「行政で供給することが合理的な地域公共サービス」として、行政の役割を厳格に限定することとする。

具体的な進め方としては、まず、行政や関係機関等の事務事業やサービスについて、抜本的に見直しを行い、その整理、削減を進め、行政が担うべき「公」の役割に属するサービス以外は、地域の公共的な住民団体等が担う「共」のサービスによるものに転換し、地域社会と行政との役割を明確にする。さらには、行政と住民団体等との間にとどまらず、個々の市民や企業等との役割分担関係を明確にして、行政が担うべきもの、住民団体等が担うべきもの、市民が担うべきものに事務事業を整理しなおすこととする。そうすることによって、地域社会の構造を公・共・私の三極が、最適に機能し、住民生活に必要なサービスを質量ともに効率的効果的に確保する構造へと転換することができる。

## ② 地域社会の役割分担の明確化と住民の行政依存の解消

地域社会における役割分担の明確化に当たっては、地域社会全体として、地域公共サービスの質および量の確保が必要であり、それを実現できるような、地域社会における補完性原理に基づく役割分担の全体像を明らかにしなければならない。その作業については、住民と行政の合意形成を行う必要がある。

またその中で、地域公共サービス提供主体の一つとして、「共」の役割を担う社会的セクターとその役割分担の明確化を行い、地域公共サービス全体の再配置を行う手法や手順を、経過措置も含めてルール化しなければならない。というのも、社会的セクターは、地域の住民団体やNPOなどをすべて含めて考えても、地域公共サービスの「共」の部分の担い手として、これまで明確に位置づけられてこなかったからであり、サービスの再配置には一定の移行期間が必要だからである。

これらの改革を通じて、従来、ややもすれば何でも行政頼みになっていた住民の行政依存を解消し、一方、行政による住民団体等の下請け的な利用を改め、対等な協力関係の下に、行政、住民団体、そして市民が、自主的自治的な地域社会づくりを展開することができるようになる。

---

注) 下線で(※)を付した用語については、本提言の中でのみ限定的な意味として使用しているため、本編中に用語説明をしております。

- ※1 地方自治体 : 一般的には、国の領土の一定地域を基礎にし、地域内の住民がその地域における政治や行政を行う権能をもった統治の主体であることを国法で認められているものを地方自治体と呼んでいるが、本提言では、地方自治法で定められた地方公共団体を地方自治体とする。
- ※2 補完性原理 : 自立した組織がそれぞれの長所と短所を補い合って、一定の目的を達成するために役割を分担しながら、対等な立場で協力・協働すること。国と地方自治体、地域社会における行政、民間団体、社会的セクター間などの関係の新しい理念。特に地方自治に関しては、市民を基本に、市民の自助、共助で解決できる問題は民間非営利団体(NPO)や多様なボランティア活動などの市民による自主的、自発的活動で解決し、自治体は行政でなければ対応できない課題や、行政が担うことで効率的に処理できる課題を主として担うことで、市民の力と行政の力が十分発揮される地域社会を造る。
- ※3 三位一体 : 国と地方の税制および財政に関する小泉内閣の改革。国から地方への補助金の削減、地方交付税の見直しとともに、税源を国から地方に移譲すること。これら3つの改革をまとめて実行することから、三位一体の改革と呼ばれている。「三位一体」とは、3つの異なる要素が互いに結びついて1つの本質をなすという意味。「地方でできることは地方に任せる」という小泉内閣の方針に従い、地方の税制および財政について抜本的な改革の実現を目指している。
- ※4 公・共・私分類 : 従来行政が担ってきた「公共」の要素を分類すると、「公」とは、権力ないし強制力によって社会的要請を充足する主体を示し、行政の権力的作用に対応している。また、「共」とは、社会的連帯によって社会的要請を充足する主体として、地域における社会的活動主体、ソーシャルパワーを意味する。この「公共再編」が行われることによって、地域社会の構造は官・民の二元構造から、公・共・私 of 三極構造に転換することになる。
- ※5 社会的セクター : 公・共・私分類(※4)の中の「共」を担う住民、団体、企業等による、地方自治体以外の、営利を目的としないで、公益性を担う活動団体、またその分野。

## Ⅱ. 改革の方向性

### 1. 自治体経営改革

#### (1) 自治体経営の健全化・効率化 ～公共から公・共・私へ～

行政を経営体として捉える視点が弱く、民間の経営手法の大胆な導入がなされなかったために、その効率的かつ健全な経営を推進するための理念がなく、意識改革、制度改革が進んでいない。自立を求められる分権時代に対応した地域経営体として、システム改革が強く求められている。

財政危機を大前提とし、財政の健全化を図りながら、サービスの質を維持しつつ、新たな視点に立って、「公」の分野を受け持つ行政事務事業のさらなる絞り込みを進める。その中で、効率性の追求を行いながらも、組織としての活動を活性化していくこと、これを両立させなければならない。また、地域社会との関係においては、市民活動団体や市民と協働しながら、行政職員が地域の課題を現場で体験し、自治体経営にフィードバックさせる必要がある。

そして、市民の生活空間に配慮しつつ、サービスの提供の範囲を定め、市町村合併を含めた広域行政の視点から、行政運営の効率性やサービスの向上を迫る必要がある。

#### (2) 市民参画 ～参加から参画へ～

政策を決めるあるいは計画を策定するという段階だけではなくて、実行段階や評価段階など全ての段階で、市民が大きな役割をもって行政に関わっていくことが必要である。単なる参加ではなくて、市民がもっと主体的に関わるような協働型の市民参加（＝参画）というものを考えなければならない。

そのために、行政の仕組みと市民の活動の接点を見出し、互いが納得できる接点づくり、ルールづくりが必要である。一方、市民の意見を活かす行政の仕組みを今まで以上に強固にし、市民参画をコーディネートできる行政職員の能力を今まで以上に向上させる必要がある。

#### (3) 説明責任、評価 ～計画・消化から評価・見直しへ～

市民に対する説明責任は、行政評価やその公開を通じてなされていくが、もう一方では、市民の様々な評価を積極的に受け入れていかないといけない。説明責任ということを明確な方針として、基本的な考え方や仕組みを整理していく必要がある。

#### (4) 対話型行政への転換 ～説明から相互理解へ～

行政活動の透明性、情報公開、積極的な情報提供、広報PRなど、一方向でのお知らせや説明ではなく、市民との対話、やり取りの中で、市民が納得できるよう、相互理解に向けて努力する行政スタイルへ変わっていかないといけない。

## 2. 地域協働システム構築

#### (1) パートナーシップ型行政 ～提供型からパートナーシップ型へ～

パートナーシップ型の行政とは、行政から提供されるサービスではなく、市民の主体的な活動と行政のサービスとが相まって、地域公共サービスが進められていくことを意味している。市民はサービスを受けるだけでなく、市民自身もサービスの供給に関わっていくこと、まちづくりに関する行財政権限を地域に移譲する地域内分権（※6）により、このシステムの改革を実現していくことである。

その中には当然、一人ひとりの市民、あるいは自治組織、市民活動団体だけではなく、企業や事業者にも大きな役割を担っていただかなければならない。また、地域を今まで以上に市民や団体が活発に活動できる場にしていくために、地域の中での様々なパートナーシップのルールや仕組みづくりが必要である。パートナーシップ型の地域づくりのためには、市民と行政の関わり方や協働事業について基本的な調査と評価を行い、情報共有をすることが不可欠である。

#### (2) 市民、行政の協働意識の育成 ～受動的市民像から能動的市民像へ～

市民、行政の協働意識を育成するためには、ともに研修する場が必要である。市民と行政職員が共通の認識を持ち合わせた上で、ともに考える中から、市民力（※7）を持ち合わせた市民とコーディネートできる行政職員が育つ。

また、市民や市民活動団体が市民力を身に付けるためには、行政は情報と学習機会の提供を行う必要がある。この場合は、一方的な情報や学習機会の提供ではなく、ともに学ぶ市民教育、職員教育の再構築の視点が必要である。

#### (3) 地域協働システムを担う人材の育成と配置

##### ～アウトソーシングからアウトリーチング（※8）へ～

行政、市民活動団体などそれぞれの分野で固定化されている人材を、地域公共サービスの担い手として、行政と市民活動団体などとの間で相互に人材を交流させて、人材の最適配置を図る必要がある。このため、流動性の高い人事システムの制度化とそれに対応可能な人材の育成が求められる。

- 
- ※6 地域内分権 : 地区目標・計画の策定、地域環境、地域福祉、地域施設整備、区画整理等の決定・実施権等のまちづくりに関する行財政権限を地方自治体内部の団体等に移譲して、現在、地方自治体が担っている役割の一部を協働で担うこと。第27次地方制度調査会答申では、合併によって大規模化する地域における住民自治を確保するため、「地域自治組織」を制度化するよう示されており、これを受けて、平成16年4月には、「地域自治組織」を一般制度化する「地域自治区」の創設を盛り込んだ地方自治法の改正が行われる予定である。
- ※7 市民力 : 情報や知識、経験を持って、実践的行動によって、相互に連携を図り、行政に依存しないで、課題解決ができる能力を意味するが、社会的要請を充足するためには、個人では対応できない場合も多いことから、社会的連帯によって、地域公共サービスへの活動領域が広がり、意識向上、能力形成が進み、社会資源が有効に活用されるような、市民や地域社会の活力が向上すること。
- ※8 アウトリーチング : 研究開発を行う組織・機関が一般社会に向けて教育普及啓蒙活動等の働きかけを行うことを意味するが、本提言では、行政職員が地域協働の現場で地域公共サービスを行うことによって、地域社会にその能力やノウハウを定着させることを意味する。

### Ⅲ. 改革の具体的課題と対応する具体的方策について

(具体的方策については、当委員会からの提案として、具体的課題に対応する主な施策を列記し、☆印は検討をすべき具体的項目を示したものである。)

#### 1. 自治体経営の課題と対応する具体的方策

##### (1) 組織課題と具体的方策

現行の組織はピラミッド型であり、状況判断や意思決定、これによる指揮命令等がこの組織において行なわれるため、複雑化する行政課題に対応できず、また意思決定のスピードが遅くなり、さらには中間管理職を多く抱え込む構造になっている。組織の簡素化、即応性、あるいは外部化など、多様な手法の開発が求められている。

##### ① 組織のあるべき姿

国と地方自治体の組織が同様である必要はなく、むしろ市民ニーズに合わせた組織が求められる。調整のための行政内部の会議が多いのは、地域ニーズに合わせた組織づくりができていないからである。市民生活から見ると部の数が多く、組織のピラミッドをどのように変えてフラット化を図るかが重要である。

##### ② 組織のフラット化

現行の組織を前提とした見直しにより、ピラミッド型の組織の再生産を繰り返すのではなく、中間的な役職を無くし、フラット化した組織に権限委譲を行えば、意思決定の迅速化と権限と責任の明確なマネジメントにつながる。

また、課題や事業の内容に応じて、柔軟かつ横断的な対応ができるシステムを構築する必要がある。

##### ③ 現場主義の徹底と権限の分散化

人事権や財政権など、権限が現在の管理部門に集中している問題がある。リーダーシップ、トップマネジメントによる政策、企画、調整能力を強化し、そのうえで政策実施部門による現場主義を徹底し、権限の分散化を図ることで、より効果的な組織運営を行うことが求められる。

このため、管理部門の総合調整を前提に、権限の分散化を行い、管理部門の機能縮小と政策実施部門の機能強化を図る必要がある。

## 具体的方策

- 主な施策
- 市民ニーズにあわせた組織づくり
  - 組織のフラット化と中間管理職の削減
    - ☆スタッフ制、グループ制の導入
    - ☆タスクフォース、プロジェクト制の活用
  - 現場主義による権限の分散化
    - ☆決裁権限と合議先の見直し
    - ☆包括予算制度、包括人事制度の導入
    - ☆管理部門の機能縮小、政策実施部門の機能強化

### (2) 人事課題と具体的方策

現行の公務員制度は、身分保障と年功序列を基本とする硬直的で、かつ閉鎖的な人事システムであるため、柔軟性や即応性を欠く状況となってきた。

また、草津市の組織における職員の年齢構成は、人員が集中している年齢階層があり、アンバランスな構成となっている。昇給昇格、退職採用、組織体制の課題など、この歪みによる影響がこれから10～15年に亘り顕著になる。

#### ① 人事システム

組織の活力を高め、職員のインセンティブ、キャリア形成、人材育成に結びつく人事管理・評価が求められる。

行政評価システムによる事業実績評価と人事システムによる業績評価との連動や、人材育成を視野に入れた組織配置や、研修等が必要である。

また、地方自治体財政は厳しい状況が続く方向にあるため、削減基調の定員・定数管理、総人件費抑制の給与管理が必要である。

#### ② 公務員制度改革

国の公務員制度改革では、能力・成果主義の人事システムや労働基本権の見直しなどの検討が進められており、それらの制度改革に対応できる人事システム等のあり方の検討と、身分保障と年功序列を基本とする人事システムからの転換が求められている。

#### ③ 地域協働システムを担う人材育成

地域社会や市民活動団体等との協働に対応できる人材育成を行う必要があり、また、アンバランスな組織構成の是正や、フラット化により生じる人的資源の適正配置の問題に対応して地域協働を担う人材育成を推進すべき方策とする。

#### ④ 多様な人材の任用と人事管理

行政の事務事業の多様化に対応する人材として、在住外国人、社会人経験者、任期付き職員、専門職種等、多様な人材の採用について検討する必要がある。

また、任用後の人事管理についても、多様な適性や能力に対応するため、複数の人事ルートが選択できる複線型の設定が必要である。

#### 具体的方策

- 主な施策
- 能力成果重視の人事・給与システム
    - ☆人事評価、目標管理、勤務評定、キャリア形成システム導入
    - ☆降任希望制度、庁内公募制度の導入
  - 削減基調の定員・定数管理
  - 総人件費抑制の給与管理
    - ☆超過勤務時間と職員の健康管理（業務の徹底した見直し、適切な勤務時間管理の徹底）
  - 人材育成と能力開発
    - ☆人材育成計画の策定
    - ☆地域団体等との職員交流、職員と地域住民との共通研修の拡大、地域人材育成の制度化
    - ☆地域社会への人的資源の派遣等（関係機関、NPO等への派遣）
  - 多様な職員採用と人事管理
    - ☆社会人経験者の採用、専門職種・任期付き採用等
    - ☆複線型人事ルートの設定、管理

#### (3) 財政課題と具体的方策

先行きが不透明であることから、財政計画を立てにくく、実施計画が編成しづらいことに起因して、予算等の編成においても、事業の重点化やめりはりが付けにくい状況がある。

やはり、将来予測が立ちにくい状況においても、戦略的に財政計画を立て、明らかにしたうえで、財政資源を効率的に活用するべきである。

#### ① 行政事務事業の純化

分権化に伴い、財政の基本は歳入ベースから事業ベースに転換していかなくてはならない。そのために、社会環境の変化を踏まえて、行政事務事業の基本的要件を再定義し、地域社会の合意形成を図りながら、行政事務事業の絞り込みを行い、財政バランスを守り、健全財政を実現する必要がある。



また、行政が担うべき役割を再定義し、行政の関与の度合いを見直す。特に、市民や地域の自立を促すために、行政が代行している住民活動に係る事務局機能は廃止するべきである。

## ② 健全化のための財政計画

合理的な財政を確立するために、中長期的な財政自立推進計画を策定し、地域社会の安定と活力を産み出す理念と目標を明確化して、歳出削減、経費節減、財源確保の具体的な成果を挙げなければならない。

また、行政評価システムと財政を連動させて持続的な事務事業の見直し・財政改革を展開することが求められている。

## ③ 補助金・負担金の見直し

補助金については、見直し基準に基づく整理統合、一律削減、補助率の見直しなどにより、整理・削減の効果があつたが、公共性の再検討の視点から、現在ある補助金を一括廃止し、客観性と公平性を確保し、活発な市民活動を促進するために、審査制への移行を行う必要がある。

また、負担金についても、これまでに一定の見直しがあり、整理・削減の効果は表れているが、事務事業評価等を活用しながら、さらに厳密な必要性の検討を行う必要がある。

## ④ 民間資金の活用等

PFIなどの手法による民間資金の活用、ミニ公募債などによる住民の財政関与、地域通貨の活用などによる地域循環経済システムの構築など、積極的に関与・対応して財源の効率的運用を推進することが求められる。

## ⑤ 歳入の確保

収納率アップによる税収の確保、使用料・手数料の見直し、適正な市債管理、分権改革に伴う法定外目的税の検討など、歳入の確保、健全化を図る必要がある。特に、滞納市税については、公平・公正の観点からも、より厳正な処分を含めた対応が必要である。

### 具体的方策

- |      |                   |
|------|-------------------|
| 主な施策 | 行政事務事業の純化         |
|      | ☆補助金の一括廃止と審査制への移行 |
|      | ☆住民活動の事務局機能代行の廃止  |
|      | 財政シミュレーションの策定     |

財政の健全化、効率化

☆複式簿記の導入

☆バランスシート、行政コスト計算書の作成

☆遊休地の活用、暫定利用

☆公共施設の適切な維持管理

入札制度の見直し

☆電子入札、電子納品の導入

☆NPO等が入札参加できる条件整備、制度改革

公共事業の見直し

民間資金、民間活力の活用等

☆PFI方式、リース方式による施設整備

☆ミニ公募債の導入、エコマネー等の地域通貨の活用

歳入の確保

☆法定外目的税などの新設導入、使用料等の見直し、滞納整理の推進

#### (4) 事務執行体制の課題と具体的方策

##### ① 事務執行体制

民間企業や市民活動団体等の持つ人材やノウハウ等を活用した行政事務事業の外部化や、経営手法の導入などを幅広く実施するための全庁的な取り組みを進め、地域公共サービスの質および量の確保を図る。

特に、民間企業と市民活動団体等が入札等で対等に競争できるよう、現行事業のコストを同じ条件で比較できる手法を開発し、条件整備をすることが必要である。

また、外郭団体や関係団体の経営状況を公表し、統廃合や民営化、広域化等を積極的に進めるべきである。

##### ② コンプライアンス制度の確立

違法行為防止のための制度と組織の整備、事務事業の外部評価、外部監査制度の整備や事前評価システム等を用いて、法令遵守の事務執行体制を構築する必要がある。

##### ③ 行政委員会のあり方

教育委員会のあり方として、住民の地域活動と教育施策は一体化する必要がある。特に、社会教育部門は観光行政やまちづくりとの関係も多く、個別の事

務や組織単位で市長部局に移すことを検討すべきであり、最終的には学校教育部門に純化するべきである。

また、教育委員会を含めて、選挙管理委員会や公平委員会など、行政委員会の広域化、合理化ができないかを検討すべきである。

#### ④ 電子自治体の構築

行政内部での業務の効率化と情報共有を目指し、フラットな組織に対応できる体制をつくるために、また、市民と行政との双方向の情報共有を可能にし、必要とするサービスに速やかに対応できる体制をつくるために、迅速に電子化を推進し、電子自治体の構築を目指すべきである。

特に、パソコン導入やネットワーク化と同時に、既存業務の進め方、業務そのものがどうかの見直し、さらには業務や組織のあり方までを含め、根本的な変革を行うことを通じて、行政事務事業全体の効率化を図る必要がある。また、業務効率の向上と住民サービスの充実を図るための、申請・届出等の行政手続きのオンライン化や統合型GISの導入、地域協働を進めるための、地域コミュニティづくりでのITの活用などを検討する必要がある。

なお、電子化を推進するにあたっては、セキュリティとプライバシーの保護に十分対応したシステム、多くの市民が操作しやすいシステムを用いるべきである。

### 具体的方策

#### 主な施策

事務事業の外部化、委託の推進

公共事務の地域化の推進（民間的経営手法等）

社会的ビジネス起業支援政策の策定

☆行政事務の社会化メニューの提示、公設民営化の推進、地域での起業支援組織設置、行政の出資のルール化

自治会等を含めた地域の既存の団体の活性化・支援

(再) ☆住民活動の事務局機能代行の廃止

NPOの活用

☆競争的条件整備、協働モデル事業の実施、先導的協働事業の実施（複数の事業をピックアップ）、提案公募型事業の実施（アイデア募集や事業委託）

NPO、市民活動団体との協働の指針づくり

地域コーディネーター機能の設置（市民と行政をつなぐ役割）

外郭団体等の統廃合および民間への移管、独立行政法人化

☆外郭団体の実態把握、情報公開の推進

☆上水道、下水道の経営の改革

☆土地開発公社、コミュニティ事業団および管理施設等の統廃合・民間移管等の推進

広域行政の推進

☆水道事業の広域化

(再) タスクフォース、プロジェクト制の活用

日常業務の改善

☆庁内情報の公開と共有、業務ノウハウの標準化と共有（サービスの均質化と向上）、各課業務のマニュアル化（サービスの均質化と向上）、共通業務のマニュアル化（財務会計・文書事務・窓口対応・電話対応等）、内部事務の見直し（事務改善等）、庁内慣行の見直し、日常業務管理システムの構築  
行政評価システムの活用と監視機能の強化

☆政策形成過程の見直し、ベンチマーキングの徹底、アドバイザー制度新設、行政評価システムと予算の連動、外部評価制度（市民参画による評価とチェック）、事前評価制度の導入

☆外部監査制度の導入

教育委員会の再編成

☆事務事業や組織単位での市長部局への移管、

☆幼保一元化の検討

行政委員会の広域化、合理化

☆公平委員会、農業委員会、選挙管理委員会の改革の検討

電子化、地域情報化の推進

☆ITを活用した業務の進め方の見直し

☆電子申請等の導入

☆統合型GISの導入

☆地域コミュニティづくりでのITの活用

## (5) 市民参画の課題と具体的方策

### ① 市民参画型の行政運営への転換

行政の各段階において、市民参画を柱とした運営を進めていかなければならない。そのためには、調査研究、計画立案、政策形成、政策実施、政策評価などの各段階において、市民参画を実現する仕組みを全ての行政運営の中につくり上げていかなければならない。

② 多様な市民意見が伝達できる回路作り機会作り

参加する市民はいろいろな思いを持って参加するが、行政に対して意見が言えない現実もある。多様な市民意見が反映されるためには、様々な市民が意見を出しやすい環境づくり、機会づくりが必要である。

そのために、市民参画の方法や機会を参加の仕組みがうまく機能しているのか検証しながら、幅広く市民が参加できる方法、そして簡単に参加できる方法を求めて、より良い参加の仕組みづくりを検討していかなければならない。

③ 市政運営における市民参画の権利保障と参加効果の明確化

従来の参加は、行政において、承ることや検討するという形だけで、実質的な参加の成果をあげることが少なかった。

また、これまでは、市民参加といいながら、実体のない形式だけの参加も多かった。行政への市民参画の目的と位置付けを明確にするとともに、市民の参加を保障することが必要である。

そして、市民参画が成果をあげることを実確にするために、参加による到達点や成果を明確にしていかなければならない。

④ 市民参画による市民と行政職員の成長

参加する団体・市民の意識も様々であるので、市民参画への習熟や、積極的な参加の風土が定着していくことが大切である。市民参画がさらに進んでいくためには、市民意識が高まり、参加への理解を深めて、積極的な参加行動が生まれていくことが重要である。そのため、市民参画においては、市民の学習や自己啓発の機会を多様な形で増やすことが求められる。

また、市民のみならず、行政職員も、市民参加の意義と方法について、理解を深め、市民参画型の行政を実現していくことがその義務であることを強く認識しなければならない。そのためには、市民参画の意義や手法に関する研修教育はもとより、全ての行政職員が、業務上だけでなく自己啓発の場合も含めて、市民参画の現場で住民と協働し活動をする機会を設けていかなければならない。

**具体的方策**

主な施策

市民参画のルールづくり

☆自治基本条例、市民参加推進条例、まちづくり促進条例、市民協働活動促進条例の検討と制定

多様な市民意見が伝達できる回路作り機会作り

☆市民委員の公募制の充実、パブリックコメント制度の充実、

パブリックインボルブメント制度の導入、アンケート調査、  
ワークショップ技法の活用  
☆電子会議室の活用  
総合的広聴・相談システムの構築  
☆オンブズパーソン制度の導入  
市民満足度の測定  
☆市民意識調査の実施  
☆100人委員会等のモニター制度の導入  
市民参画に係る市民・職員の学習や自己啓発  
☆市政研究所（仮称）まちづくり研究所設置

(6) 説明責任と評価による情報共有の課題と具体的方策

① 説明責任の徹底

市民参画型の行政を実現する上で、市の十分な説明責任が果たされなければならないし、そのときに行政評価が重要な情報として提供されなければならない。説明責任は、一方的な情報の発信であってはならない。市民が納得でき理解できる情報を提供しなければならない。市民との情報共有ができる説明責任こそが、本来の説明責任を果たせたということが出来る。この情報共有によって、市民参画がさらに進むのである。

② 情報交換と情報共有

行政の各部門は、市民、市民活動団体との間で、情報交換をする機会や場の提供、そのための連携協力を今まで以上に強化することが必要である。そのとき特に重要なことは、わかりやすい表現の情報であることはもとより、行政や地域の実態を的確に示す情報を、市民に提供していくことである。そうすることによって、市民の理解が増し、市民活動団体等との協働の基礎が出来上がる。

③ 行政評価情報の活用

行政評価は、市民に対する説明責任を果たし、情報共有を進めるための重要なツールの一つである。というのも、行政評価の情報は、行政の実態やその運営状況を市民が判断する重要な情報を含んでいるからである。そのため、行政評価の情報は、市民の目線に立った、わかりやすい情報ということの大前提に、市民との共有のツールとして、最大限にその役割を発揮させなければならない。

## 具体的方策

- 主な施策 分かりやすい情報提供、情報発信  
情報公開制度の適切な運用（政策形成過程の情報提供）  
（再）電子化、地域情報化の推進  
（再）行政評価システムの活用  
☆政策形成過程の見直し、ベンチマーキングの徹底、アドバイザー制度新設、行政評価システムと予算の連動、外部評価制度（市民参画による評価とチェック）、事前評価制度の導入

### （7） 対話型行政への転換の課題と具体的方策

#### ① 対話型の行政への転換

従来の行政はお知らせ型の情報提供を主に進めてきた。広報PRにしても、情報公開、あるいは説明責任にしても、行政が住民に行政情報を様々に工夫して提供する努力が中心であった。これからの行政のスタイルは、お知らせ型ではなく、住民との対話の中で相互の理解を基礎として行政活動を進める対話型行政が中心になるべきである。

#### ② 窓口業務のあり方

行政の窓口の担当者は一人ひとりが市役所の顔であるので、しっかりとした対応をすべきである。窓口での対応が悪いと市の行政全体の評価を低いものにする結果となる。

行政職員によって窓口対応は様々であるが、行政のルールそのものを、一貫性ある体系的なものに変える必要がある。そのために、窓口対応のルール化、市民対応の仕組みづくりをすることが重要であり、これによって行政への信頼性が高まる。

#### ③ 地域ニーズ情報の収集と情報共有

行政は情報の対象を市域全体として収集するが、住民は日常の暮らしの基盤である地域単位での情報が必要である。行政は、市民や地域のニーズを市域全体で捉えるが、本当は、地域の声を拾っていき、地域の声が聞こえる仕組みづくりが大切であり、地域の声を客観的なデータで裏付ける作業が必要である。こうした地域情報をベースにして、初めて、市民と行政との情報共有が、有意義な成果を生むものとなる。

④ 少数派と声なき大多数

一人ひとりの市民の声に対して、その意味や価値付けをどのように考えていくのかが、重要である。市民の声を一律に理解するのではなく、また多数の声や大きな声にだけ耳を傾けるのではなく、小さな声が持っている意味や価値をどれだけ大切にできるかが、行政の本来の公正さや平等性の確保ができたかどうかを証明するのである。

全体にとっては小さなことでも、その人にとっては重要なことがあるという表現をすることがあるが、そのことは、個々の市民生活の場面ごとに見れば、きわめて当然のことである。小さな声や声なき声を丁寧に聞いていくことができる行政を目指さなければならない。

⑤ わかりやすい行政システム

複雑で巨大化した行政のややこしいシステムは、市民が全てを理解できないのは当然であろう。だが、行政としても、市民にわかりやすいシステムの構築をしていかなければならないし、もっと重要なことは、市民にとって必要性が高い行政情報を入手しやすくしたり、市民が行政手続やサービスを受けるのに適切なタイミングやポイントを明らかにしていく努力が必要なのである。

もちろん、市民も行政システムを理解する努力が必要であり、そうすることによって、市民と行政との対話型行政の成果がより豊かになっていくのである。

⑥ 市民対話型の行政情報システム構築

これまでのお知らせ型の情報システムから脱皮していくために、従来の広報や情報提供、情報公開のあり方、行政相談、窓口案内システム、各種の申請や手続、行政の透明性の確保方策等を、根本から見直していかなければならない。

これら全てが、対等の関係に基づく対話によって進められるべきである。この点は、電子自治体の構築においても、その原則として対話型行政という観点からの設計や運営の努力が前提とならなければならない。

**具体的方策**

- 主な施策
- 窓口対応のルール化、マニュアル化
    - ☆窓口処理時間の短縮化
    - ☆職員間共有情報の市民対応への活用
    - ☆接遇訓練による市民満足度の向上
  - 窓口システムの再編成
    - ☆総合窓口や地域総合化（市民センター等）、ワンストップサービス（電子自治体の構築）、ノンストップサービス（電子



- 自治体の構築)の推進
- ☆サービス時間の見直し(電子自治体の構築)
- ☆庁舎内環境の見直し
- (再)わかりやすい情報提供、情報発信
- ☆インターネットによる情報受発信
- ☆電子投票(意識・意向調査)の導入
- 地域ニーズ情報の収集
- わかりやすい行政システムの構築
- 申請事務手続きの改善(電子自治体の構築)
- ☆電子申請等の導入

## 2. 地域協働システムの課題と対応する具体的方策

### (1) パートナシップ型行政の課題と具体的方策

#### ① 地域内分権の戦略的な推進

新たな地域協働型の行政システム構築のためには、市内の身近な地域や市民への権限委譲が求められている。こうした地域内分権に向けて、行政の組織、機能、権限、財源、責任について、行政と市民、地域のそれぞれの役割分担と、協働でやるべきことの区分をしていくことが必要となっている。そのために、市民センターの機能充実や地域担当制の検討など、地域内分権の戦略的で計画的な推進を図ることが重要課題となっている。

今後の行政は、地域への関与は少なくなり、直接的に住民へのサービスを担う場面も限定される。その一方では、行政は権力的意思決定や、全市的な基準づくりと調整、そしてそのコントロールに徹することになると考えられる。

#### ② 市民や地域、市民活動団体、NPOなどへの分権

市民が必要とするサービスや共通して利用している施設や設備については、基本的に行政による直接的なサービスが中心となっている。しかし、市民や地域、あるいは市民活動団体、NPOなどで実施可能なものも数多い。これらについては、そのサービス提供や管理運営の責任や権限、必要な財源等を、可能な限り幅広く市民等に移管していかなければならない。

そのため、早急に、市民利用施設の管理、身近な小規模公共事業などを手始めに、権限委譲の検討を進めていかなければならない。

### ③ 行政、地域、市民活動団体、企業のパートナーシップ（協働）の構築

地域内分権は、行政と市民との間での権限委譲によって完成するものではない。多くのサービスが、行政だけでも、市民だけでも十分に達成できないことは、事実、確かである。そのために、行政、地域、市民活動団体、大学等の高等教育機関、営利企業の連携協力や相互補完によって、いずれかが単独ではできないような成果を出していく、協働型のサービスシステムを構築していかなければならない。

こうした協働においては、サービス分野ごと、地域ごとによって、その課題はそれぞれ違うので、まずそれぞれの分野や地域で合意形成をする場が必要である。また、協働には、目的や手段、その実施機関、費用負担やリスク分担、成果の評価方法などを明示することが必要であり、これに基づいて、協働を推進していく必要がある。

### ④ NPOと地域とのパートナーシップ（協働）

NPOなどにとっても、自治会等の地縁団体との協働は、今後の大きな課題である。地縁団体の存在は大きく、地域情報の提供や地域づくりの資源提供など、その役割を積極的に発揮していくことが求められている。そうした機能発揮のためにも、地縁団体にとってもNPOとの協働が必要となっている。全国的には地縁団体の運営に危機感があり、自治会単位でのNPOも存在する。

テーマ型のNPOでも、その活動の多くは地域で進められているので、より活動が地域に密着して定着する方向で、地縁団体との協働を組み立てなければならない。

### ⑤ 地域協働システムの構築

地域内分権を進める上で、従来の行政サービスを地域社会の公共的に処理されるサービスとして、その担い手や供給方法を見直していく重要性については、①と②で触れたとおりである。なかでも、今後は、行政や市民、地域、NPOが、単独で事業展開やサービス提供をするのではなく、協働で実施していくことが多くなるものと考えられる。

そうしたパートナーシップに基づく地域協働システム構築にあたっては、行政と地域とを結びつけ、地域協働組織や地域共同施設、そして協働サービス供給体制などを、地域のなかに作り上げなければならない。

市民、地縁団体、NPOが、行政職員との交流連携を通じて、地域協働システムを巧みに運営していくよう工夫することが大切であるし、行政職員が、協働サービスの主要な担い手として地域に入っていくことも推進しなければならない。

なお、今後の行政は、仕事が行政から地域社会に移っていくのであり、これに応じて、行政職員も地域での活動を中心にしていくことになる。したがって、その身分も地域公共サービスの担い手への変化が予想される。

#### 具体的方策

- 主な施策 地域内分権の推進、地域への権限委譲のメニュー化
- ☆市民センターへの地域コーディネーターの配置
  - (再) ☆地域社会への人的資源の派遣等（関係機関、NPO等への派遣）
  - (再) 公共事務の地域化の推進（民間的経営手法等）
  - (再) 自治会等を含めた地域の既存の団体の活性化・支援
  - (再) NPO、市民活動団体との協働の指針づくり
  - (再) 地域コーディネーター機能の設置（市民と行政をつなぐ役割）
  - NPOと地域との協働システムの構築
  - (再) 社会的ビジネス起業支援政策の策定
  - ☆行政事務の社会化メニューの作成、公設民営化の推進、地域での起業支援組織設置、行政の出資のルール化
  - 大学を活かしたまちづくり、高等教育機関等との連携強化

#### (2) パートナーシップ（協働）体制の組織整備の課題と具体的方策

##### ① 市民活動団体、NPO、自治会等の地縁団体の活動促進

市民活動団体の現状から、行政との協働の担い手となりえているのかどうかを考えてみると、従来の共同体的な団体は存在しているが、行政に対して政策提言、評価、協働ができるNPO的な団体は少ない。市民活動団体、NPOなどが、本当の意味で、活発に活動する地域になっていかなければならない。

そのために、協働活動ができる能力の開発、政策提言活動や評価活動ができる能力の育成などを目指して、従来の市民活動やNPOへの支援を、再検討し充実していかなければならない。

また、自治会等の地縁団体についても、その活動が今まで以上に促進されるよう、支援を充実させる必要がある。

##### ② 中間支援機能の充実

市民活動が活発になっていくためには、また、協働が進んでいくためには、いわゆる中間支援的な機能の充実が重要である。支援センター型の施設ありきではなく、その施設に集まっている団体それぞれが役割分担して、中間支援をしていくことが大切である。中間支援は、市民とNPOを結びつけることや、

NPOと行政とを結びつけること、それらの間の情報共有に努め意思疎通を図ること、協働に必要な技術や情報を提供することなどに、有効である。

その機能は、多様であり、一つの組織で全てを行うには無理がある。こうした観点から、中間支援組織の多様な展開ができるよう、環境整備の必要がある。

### ③ 行政組織におけるパートナーシップ（協働）体制の確立

協働によるまちづくりを進めていくためには、行政が本来の意味での協働のあり方を理解し、実現していく力を持たなければならない。

市民やNPOを単なる下請け団体と見た便利使いであっては、協働は育たない。行政も組織的に協働を進める手順を明らかにし、協働を行うときのルールを定めなければならない。

また、行政サービスの中で、協働が可能な領域を見つけ出し、積極的に協働を推進しなければならない。そのため、市民やNPOの情報を的確に把握し、協働領域やそれが可能な事務事業について、日常的に見直しを進める必要がある。

なお、行政組織機構の全てが、協働について、十分な知識や技術、情報を持つことにはしばらくは無理があるので、組織的な推進体制の整備によって、市民との情報共有を基本として、協働を開始せしめ、その進行について助言指導をする専門的な機能が、行政内部にも設けられていく必要がある。

## 具体的方策

主な施策 協働体制確立の組織設置と中間支援機能の充実

☆（仮称）地域協議会等の地域自治組織の確立

（再）NPOの活用

☆競争的条件整備、協働モデル事業の実施、先導的協働事業の実施（複数の事業をピックアップ）、提案公募型事業の実施（NPOからのアイデア募集や事業委託）

### （3） 協働の意識啓発と人材育成の課題と具体的方策

#### ① 行政職員の協働意識

行政職員の意識によって、参加や協働事業においても、その成果が見られず同じ事の繰り返しになっている事業もあれば、行政職員の熱意があつて変わっていく事業もある。行政職員についても、市民やNPOの考え方や希望を正確に認識し、協働について理解を深めて、取り組んでいこうという意識付けが進まなければならない。

そのために、まず、協働についての職員意識が重要である。協働に関する行政職員の意識啓発や研修教育、協働事業の能力開発が、実践現場での訓練を含めて、体系的に推進されなければならない。

## ② 地域協働を担う人材育成

地域協働を担う人材として、まず、行政職員を育成することが求められている。地域協働サービスが進展するにつれて、行政職員と市民やNPOとの交流も進むし、サービス現場では人事交流を通じて、相互に学びあうことができる。

また、地域協働は、行政職員やNPOにかかわる市民だけではなく、多様な人材によって支えられる必要があり、幅広く人的資源を求め、発掘し育てていくこと、そしてそうした人材の活用が必要である。

## ③ 協働に向けての市民の意識と責務

協働に向けて市民の学習も必要である。市民も行政との情報共有を通じて、その情報を使いこなせるようにならないといけないし、そうしないと協働は進まない。本来の意味の市民と行政との協働には、市民の学習が必要であり、市民の側でも協働についての意識の高まりが求められる。

そのため、市民や市民活動団体、NPOが、協働について学ぶ機会を増やしていくこと、その内容を豊かにすることが重要である。

なお、協働を組む一方の当事者である市民には、対等なパートナーであるために、協働への高い動機付けや深い知識、それにもとづいた強い責任感が期待されている。

## 具体的方策

主な施策 協働意識啓発の職員研修と市民への学習機会の提供

(再) 人材育成と能力開発

☆地域団体等との職員交流、職員と地域住民との共通研修の拡大（大学等の活用含む）、地域人材育成の制度化

地域協働に係る市民・職員の学習や自己啓発

(再) ☆市政研究所（仮称）まちづくり研究所設置

## (4) 協働型地域社会作りのための制度整備の課題と具体的方策

### ① 自治基本条例（仮称）の制定検討

市政の運営や市民の行動ルールなど、市政の基本的な方向を、草津市の最高のルールとして決めておく必要がある。そのため、草津市の自治を行う上での

市民と行政の役割や関係などを明確に位置付ける「自治基本条例」（仮称）の制定を検討していくこととする。

なお、自治基本条例に関連して、その精神に沿って、市民参加の権利と手段を明定した「市民参加推進条例」（仮称）の制定、市民によるまちづくり活動をすすめる「まちづくり促進条例」（仮称）、そして市民活動の活発化や協働の推進を促す「市民協働活動促進条例」（仮称）などの検討を、あわせて行うこととする。

## ② 議会改革の課題

草津市議会においても、市民や行政とのパートナーシップ（協働）関係を作り上げながら、議会としての本来の役割を果たし、その活動を活発に進めて行っていただきたい。そのためには、議会自身も、議会改革に取り組み、議員活動の活発化や、議員立法のための体制整備、議会の情報公開や透明性の確保に、努めていただいているところであるが、さらに、議会としても、議員としても、市民やNPOとの協働による政策形成・立案や、政策の監視・評価を、ともに進めていただけるように願っている。

なお、議会の自主的な改革に対して、当委員会としても、微力ながら支援を行うこととし、議会のご努力にエールを送るものである。

また、議会および議員各位におかれては、当委員会が検討してきた行政システム改革へのさらなるご理解とご支援をいただければ幸いである。

### 具体的方策

主な施策           （再） ☆自治基本条例、市民参加推進条例、まちづくり促進条例、市民協働活動促進条例の検討と制定

#### IV. 改革の実効性の確保

##### (1) 市民と行政職員の改革意識の共有

今回のシステム改革は、「草津市」という地域の活性化や自立のための創造的改革であり、市民と行政職員がこの意識を共有できるかどうか、実効性を左右する大きな要素であり、大前提となる条件である。

##### ① 行政職員の意識改革

現場の行政職員は地域経営を担う責任を自覚し、加えて、経営幹部はトップマネジメントにより、改革を推進する、そういった意識が各行政職員の間に着し、共有できるような、意識改革にまず取り組まなければならない。

そのために、意識改革のための職員研修や庁内での推進体制の整備、特に協働活動を通じた取り組みが必要である。

##### ② 市民との改革意識の共有

草津市は、地域社会のあり方、自治のあり方、草津市の目指すべき方向を市民に示し、今回のシステム改革の必要性を理解してもらい、そして共有するための働きかけをしなければならない。

そのために、市民に積極的に改革を考えていただくためのフォーラムや出前講座など、学習機会の提供を行う必要がある。

## (2) 実効性の担保

この改革は社会経済状況の変化と逓減する財源、長期債務の償還という財政状況において、草津市で生活し、活動する市民からなる地域社会のシステムまでをその改革の対象として進めることを求めている。

したがって、市は市民の注視のもと、市民の合意形成を図りながら進めるとする基本認識に立ち、そのうえで、改革の先送りがないよう、不退転の決意で努力をしなければならないし、我々はそれを草津市に求めるものである。

### ① 自助努力と実績の検証

この改革を実現するには、計画期間・実施年次を明確にして、成果を指標化し、数値目標を設定したうえで、達成度、成果について、内部評価を行い、かつ外部の評価を求めるなど、さらに創意と工夫による改革改善を進める等、積極果敢にこの改革に取り組む行動様式を確立すべきである。

当然のことながら、この内部評価の結果を積極的に情報公開し、市民から実績評価を受ける等、幅広く検証していく仕組みが必要である。

### ② 市民評価

一方、市民が改革の実施状況を市民の視点から評価し、継続的に監視することが必要である。草津市は、付属機関としての審議会による監視や評価の体制を用意するだけでなく、NPO型の独立した評価機関が市民によって運営できるような環境条件の整備に努めるべきである。

また、草津市は、市民の代表である市議会に、改革にかかる市の内部評価と市民評価を併せ報告し、議会の理解と協力のもと、改革を着実に実行するよう努めるべきである。



## V. 改革へのロードマップ

### (1) 具体的方策の戦略的な推進

本提言を草津市が受け止め、新たな指針や推進計画を策定するにあたり、真に実効性のある改革となるよう、特に留意すべき点を下記のとおり示す。

なお、具体的方策の実施にあたっては、緊急課題、重点項目、中期的課題、継続的課題という整理を行い、戦略的に進めること。

#### ① 緊急課題：平成16年度に実現すべき事項

今回の行政システム改革の根幹に関わる下記の項目は、特に緊急課題として1年以内に行うこと。

- ◎ 行政システム改革推進計画の策定と公表
- ◎ 市民ニーズにあわせた組織執行体制の機能、運営方法の見直し
- ◎ 財政シミュレーションの策定と公表

#### ② 重点項目：平成18年度までに実現すべき事項

今回の行政システム改革の主要な下記の項目は、戦略的な推進が必要なため、特に重点項目として3年以内に行うこと。

- ◎ 組織執行体制の再構築
  - 中間管理職の削減
  - 人材育成のための人事評価システムの確立
  - 自治体経営改革を担う人材育成計画の策定と公表
- ◎ 地域内分権の推進
  - 自治基本条例等の制定
  - (仮称) 地域協議会等の地域自治組織の確立
  - 地域自治組織等への行政職員のアウトリーチング
- ◎ 協働の指針の策定と公表

#### ③ 中期的課題：平成20年度までに実現すべき事項

#### ④ 継続的課題：平成16年度に直ちに着手し、以後、継続的に推進すべき事項

(2) 具体的方策の年次計画

実効ある改革とするためには、草津市は個々の具体的方策を年次計画として策定しなければならない。本委員会としては、その方針を例示する必要があると考えたことから、ロードマップのイメージ例(※9)と具体的方策実施目標年次(※10)を示すものとする。

以上、当委員会としての提言をとりまとめたところである。草津市の地域特性に合った、効率的、効果的な手法を選択し、早期に実効性のある改革を行うことを期待する。

※9 ロードマップ(イメージ例) :

具体的課題と方策	平成16年度	平成17年度	平成18年度
組織課題・市民ニーズに合わせた組織	組織体制の見直し ↓	見直し結果の検討 ↑ ↑	新組織への移行
組織のフラット化と中間管理職削減	削減を含めた実施計画策定 ↓	実施の検討 ↑	中間管理職削減
グループ制	導入検討と実施計画策定	実施準備	グループ制への移行

◎なお、上表の矢印は具体的課題と方策が相互に関連していることを示している。

※10 具体的方策実施目標年次 : 別表のとおり