

## 第2章 草津市行政システム改革推進計画の総括報告からのステップアップ

### 第1節 総括報告の結果

推進計画（アクションプラン）に掲げる140項目について、各項目ごとに取り組み状況、実績および効果をまとめ、自己評価を行った。評価は、低い評価を1として5段階の評価を行った。結果は、表2-1および表2-2のとおりである。

- 評価1 取り組まなかった、または、取り組めなかったもの
- 評価2 取り組んだが、思うほどの成果があがらなかったもの
- 評価3 取り組みにより、ある程度の成果があったもの
- 評価4 概ね目標としている取り組みが出来、成果があったもの
- 評価5 取り組みにより、目標以上の成果があったもの

表2-1 アクションプラン総括報告区分・評価別一覧表

テーマ	区分		評価1	評価2	評価3	評価4	評価5	計
地域経営のための市役所づくり	実施		0	3	27	28	6	64
	検討	検討中であるもの	0	10	13	2	0	25
		検討が終了したもの	0	1	12	2	0	15
		実施段階にあるもの	0	1	2	6	2	11
	計		0	15	54	38	8	115

テーマ	区分		評価1	評価2	評価3	評価4	評価5	計
協働システム構築のための地域づくり	実施		0	2	6	4	0	12
	検討	検討中であるもの	0	4	1	2	0	7
		検討が終了したもの	0	0	0	0	0	0
		実施段階にあるもの	0	2	1	3	0	6
	計		0	8	8	9	0	25

区分		評価1	評価2	評価3	評価4	評価5	計
実施		0	5	33	32	6	76
検討	検討中であるもの	0	14	14	4	0	32
	検討が終了したもの	0	1	12	2	0	15
	実施段階にあるもの	0	3	3	9	2	17
合計		0	23	62	47	8	140

（出所）草津市行政システム改革推進計画総括報告（平成20年12月）より作成

表2-2 アクションプラン総括報告点数表

テーマ	項目数	合計点	満点	平均点 (100点に換算)
地域経営のための市役所づくり	115	384	575	66.8
協働システム構築のための地域づくり	25	76	125	60.8
合計	140	460	700	65.7

（出所）草津市行政システム改革推進計画総括報告（平成20年12月）より作成

総括報告による今後の展開として、「取り組みを総括すると、まだまだ効果的な仕組みが構築されたとは言い難い状況である。今後、持続可能で何より元気な人と地域が、互いを支え合う地域社会実現のためにも引き続き、『自治のあり方』、『新しい公共』、『地域経営』等の検討は進めていかなければならない。このため、今後においては、提言の趣旨の再確認を行いながら、検討項目の成果や内容を踏まえ、さらに実践する項目を絞り、次のステップのためのアイデアや新たに必要な視点を入れ、総合計画や自治体基本条例との整合を図りながら、次の行政システムへの取り組みを進めていく。」としている。

## 第2節 さらに議論を深めるべき個別項目

総括報告では、さらに「小分類項目自己評価点が低い、もしくは大分類等への影響が大きいと考えられるもの」について、さらに議論を深めるべきとしている。総括報告から3年が経過し、その間に取り組みを進めているものもあるため、草津未来研究所として、この33項目についての再検証を行うこととする。個別項目（33項目）は表2-3のとおりである。

表2-3 さらに議論を深めるべき33項目

番号	テーマ	大分類	中分類	小分類
①	地域経営のための市役所づくり	組織体制の見直し	市民起点の組織づくり	幼保一元化の検討
②	〃	〃	現場主義の徹底	包括予算・人事制度の導入
③	〃	人事制度の見直し	地域協働システムを担う人材育成	
④	〃	財政構造の見直し	公共性の再検討と行政事務事業の整理	公・共・私分類による行政事務事業の整理
⑤	〃	〃	〃	住民活動の自立の促進
⑥	〃	〃	財政の健全化、効率化	複式簿記の導入
⑦	〃	〃	〃	公共施設の適切な維持管理
⑧	〃	〃	補助金・負担金の見直し	補助金の一括廃止と審査制への移行
⑨	〃	事務執行体制の見直し	内部事務等の事務執行体制の見直し	地域社会の役割分担の明確化と合意形成
⑩	〃	〃	外郭団体および管理施設等の運営の健全化、効率化	施設運営の効率化、合理化
⑪	〃	市民参画の推進	市民参画型の行政運営	市民参画のルールづくり
⑫	〃	説明責任の徹底	説明責任の徹底	わかりやすい情報提供、情報発信
⑬	〃	〃	行政評価情報の活用	政策形成過程の見直し、公表
⑭	〃	〃	〃	行政評価システムと予算編成の連動

⑮	〃	対話型行政への転換	対話型行政への転換	
⑯	〃	〃	〃	職員間共有情報の市民応 対への活用
⑰	〃	〃	わかりやすい行政シ ステムの構築	I Tを活用した意識・意 向調査の導入
⑱	協働システム構築の ための地域づくり	地域内分権の推進	市民センター機能の 充実	地域への権限移譲のメニ ュー化
⑲	〃	〃	地域内分権の戦略的 な推進	地域協議会等の地域自治 組織の確立
⑳	〃	〃	〃	行政職員のアウトリーチ ング
㉑	〃	パートナーシップの 構築	パートナーシップの 構築	NPO と地域との協働シス テムの構築
㉒	〃	〃	〃	大学や高等教育機関等と の連携強化
㉓	〃	〃	NPO 等の活動促進	協働モデル事業の実施
㉔	〃	〃	〃	先導的協働事業の実施
㉕	〃	〃	〃	NPO 等の競争的条件整備
㉖	〃	〃	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
㉗	〃	〃	〃	公設民営化の推進
㉘	〃	〃	〃	地域起業支援組織設置
㉙	〃	〃	〃	行政の支援のルール化
㉚	〃	協働の意識啓発と人 材育成	協働の意識啓発	協働意識啓発の職員研修
㉛	〃	〃	〃	市政研究所（仮称）まち づくり研究所の設置
㉜	〃	〃	地域協働システムを 担う人材育成	地域の人材育成の制度化
㉝	〃	地域協働システム構 築のための制度整備	協働型の制度整備	自治基本条例等の検討と 制定

（出所）草津市行政システム改革推進計画総括報告（平成 20 年 12 月）より作成

### 第 3 節 33 項目の再検証

#### ① 幼保一元化の検討（検討中であるもの：評価 2）

平成 23 年度に幼児教育と保育との一体化等を総合的に推進するために、教育委員会の幼児教育と市長部局の保育課とを再編し、新たに子ども家庭部を設置した。これは、幼保一体化の推進および教育委員会からの幼稚園業務の補助執行を行うために、保育課を幼児課に名称変更し、あわせて幼稚園教諭の市長部局への併人等、体制整備を目的としたものである。

しかし、特に保育では待機児童数の解消がなお課題となっているのが現状であり、民間保育所の施設整備によって、児童の定員拡大を図っているが、待機児童数の解消に追いついていないのが実情である。

全国的な少子化とは異なる状況が本市ではおこっているが、「人口減少社会の到来において持続的に発展する草津市のあり方に関する調査研究」において、2014 年度当初の就学前児童数がピークとなり、その後減少に転じることを予測している。した

がって、待機児童数の解消と同時に、将来の児童数を見極めたうえで幼保一体化の推進を図らなければならない、困難な調整を行っていかなければならない。

国では、「子ども・子育て新システム」が検討されており、内閣府に設置された基本制度ワーキングチームがまとめた「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」を経て、学校教育と保育および家庭における養育の支援を一体的に提供する総合子ども園の創設等、幼保一体化を推進すること等を定めた「子ども・子育て新システム関連3法案」が第180回通常国会へ提出された。

したがって、本市においても「子ども・子育て新システム」の動向を踏まえ、幼保一体化へのスムーズな移行を図っていかなければならない。そのためには、保育需要を的確に見込み、待機児童数の解消を図るとともに、地域の実情を勘案して幼保の一体化を進めることが重要である。ただし、行政の役割をしっかりと議論するとともに、民間の活力を活用するといった視点も踏まえて、幼保一体化を進めることが大前提である。

## ② 包括予算・人事制度の導入（予算→実施：評価3、人事→検討が終了したもの：評価4）

毎年度向こう3年間の期間とする財政運営計画を策定し、財政フレームを見通すとともに、前年度予算の一般財源を基礎とする「枠配分」方式により可能な限りの財源を原部へ移譲し、原部がマネジメントを発揮し、優先課題の解決を図るための分権型予算編成を行っている。

新たな財源確保への取り組みや、自主的な事務事業の見直しにかかる取り組み等、一定の効果はあったが、原部が直面する課題が数多くあることから、結果として枠配分額を超過する予算見積となり、事前協議や1件審査が必要となる等、原部の意識改革が課題となっている。

本市は全国の自治体や県内他市町と比較すると、財政健全化判断比率は良好な数値を示しており、毎年度新規事業を多く施策化しているが、既存事業の見直しが十分とは言えないことから、事業・制度を再編する仕組みが必要である。特に、2015年度までに老年人口が急増し、現行の制度が継続すると仮定すると、社会保障関連経費が市財政を圧迫することは否定できず、新規事業の施策化は困難となる。市税を中心とする貴重な一般財源を有効に配分し、第5次草津市総合計画に掲げた施策を着実に実現するためにも、事業・制度の再編や、より効果的な改善等を行う仕組みづくりが必要である。

一方、包括人事制度については、グループの編成は所属長権限とし、職員の効率的・弾力的な活用を推進しているが、そもそも職員数や組織力、事業量、財源が相互にバランス良い関係になっていなければ、組織は機動的に動かない。本市では、事業量の精査や財源に先んじて、集中改革プランによって、職員の条例定数の10%減(条例定

数：771 人→目標 699 人)を目標に職員数の削減に鋭意取り組んだことから、バランスに歪みが生じることとなった。

特に、本市の各年齢層における職員数がアンバランスであることに加えて、集中改革プランによって職員数を削減する一方で、各事業や制度の専門性等が高まったことや、新たな課題への対応等から業務量が増大し、事業量の削減とマネジメント力量の向上が追いついていないことが、組織に疲弊感を生じさせている一因である。また、本市は、1970 年の国鉄草津・京都区間の複々線化を契機に約 46,000 人であった人口が、1985 年には 2 倍近い約 88,000 人へと急増し、その対応のために職員数が増加したことが、各年齢層の職員数がアンバランスになった要因であるが、この年代の定年退職数が 2015 年度末までに 130 人(全体の約 18%)を越えることとなる。専門性や高度化した制度や、多様な市民ニーズに対応するには、ある程度の経験が必要となるが、職員の新陳代謝が一気に進み、若年層の職員が多くなることから、組織力の向上が強く求められるとともに、各職員の能力を向上させる人材育成の向上も一層重要となる。このように、包括人事制度は、職員数や組織力、事業量、財源のバランスが保たれないと、機能しないこととなる。

職員数について、詳しくみてみることにする。総務省自治行政局が地方公共団体定員管理調査をもとに平成 23 年 3 月にまとめた「類似団体別職員数の状況」によると、平成 22 年 4 月 1 日現在の普通会計職員数は表 2-4 のとおりである。全国 1,750 の地方公共団体のうち、本市の普通会計における人口 1 万人当たり職員数は、83 番目に少ないことがわかる。一般市では 686 団体中 43 番目に少ない。類似団体では、36 団体中 8 番目に少ない。これは、従来から少数の職員で業務に取り組み、アウトソーシングを積極的に取り入れてきたことによるものである。

表 2-4 平成 22 年 4 月 1 日現在普通会計職員数

区分	団体数		人口1万人 当たり 職員数平均	本市より人口比職員 数が少ない団体数		人口1万人 当たり 一般行政 部門職員 数平均	本市より一般行政部 門の人口比職員数 が少ない団体数	
	類似団体類型	うち類似団体		うち類似団体	うち類似団体			
指定都市	19		69.85	0		47.40	7	
中核都市	40		64.24	2		44.74	16	
特例市	41		63.62	6		44.42	20	
一般市	686			42			98	
		I-3	9	94.69		0	68.32	0
		I-2	19	80.60		0	58.93	3
		I-1	133	96.06		1	73.05	2
		I-0	89	97.50		0	72.08	1
		II-3	53	61.25		10	45.87	18
		II-2	42	68.87		4	51.61	6
		II-1	123	79.36		7	58.24	9
		II-0	50	88.52		0	65.51	2
		III-3	36	62.46		7	44.88	20
		III-2	20	65.12		1	46.15	7
		III-1	43	73.55		3	53.14	7
		III-0	10	79.51		0	56.45	1
		IV-3	30	58.96		8	42.16	18
		IV-2	6	65.61		1	46.26	2
		IV-1	21	74.32		0	52.47	2
		IV-0	2	66.10		0	45.05	0
特別区	23		71.52	0		61.66	0	
町村	941			32			41	
		I-2	62	234.13		0	191.20	0
		I-1	36	164.56		0	137.14	0
		I-0	129	196.43		0	162.78	0
		II-2	75	121.52		0	96.42	0
		II-1	53	120.67		0	97.17	0
		II-0	115	145.84		0	118.88	0
		III-2	58	103.29		0	81.11	1
		III-1	40	106.04		0	83.50	0
		III-0	52	113.37		0	93.26	0
		IV-2	68	88.02		2	67.45	4
		IV-1	34	88.59		1	69.47	0
		IV-0	35	105.83		0	85.74	0
		V-2	133	68.27		28	50.87	34
		V-1	40	83.59		1	66.05	2
		V-0	11	110.45		0	83.29	0
合計	1,750			82			182	
草津市		III-3		54.08		43.59		
Z市		III-3		34.79		27.36		

(出所) 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「類似団体別職員数の状況」より作成

さらに詳しくみるために、中・小部門定員管理診断表を作成すると、表 2-5 のとおりである。これによって、本市が消防やし尿処理を湖南広域行政組合で行っていること、一般廃棄物収集やクリーンセンターの運転業務をアウトソーシングしていること等、本市の実態に即した定員管理の診断を行った。

表 2-5 普通会計中・小部門定員管理診断表

大部門	中部門	小部門	H21.4.1現在職員数 A	H22.4.1現在職員数 B	増減 B-A	H23.4.1現在職員数 C	増減 C-B	修正値	H22.4.1		H23.4.1		Z市との比較			
									修正値 × 住基人口 / 10,000 D	超過数 B-D	修正値 × 住基人口 / 10,000 E	超過数 C-E	Z市 H23.4.1	Z市人口による修正 F	超過数 C-F	
議会	議会		5	6	1	7	1	0.64	7.62	-1.62	7.75	-0.75	6	6.67	0.33	
総務	総務一般	総務一般	48	47	-1	49	2	4.49	53.47	-6.47	54.40	-5.40	47	52.28	-3.28	
		会計出納	7	7	0	7	0	0.6	7.14	-0.14	7.27	-0.27	4	4.45	2.55	
		管財	7	6	-1	7	1	0.62	7.38	-1.38	7.51	-0.51	5	5.56	1.44	
		職員研修所	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		行政委員会	5	5	0	5	0	0.56	6.67	-1.67	6.79	-1.79	5	5.56	-0.56	
	企画開発	企画開発	11	14	3	15	1	0.98	11.67	2.33	11.87	3.13	4	4.45	10.55	
		住民関連	29	32	3	32	0	1.53	18.22	13.78	18.54	13.46	3	3.34	28.66	
	住民関連	防災	7	6	-1	6	0	0.4	4.76	1.24	4.85	1.15	2	2.22	3.78	
		広報広聴	5	6	1	6	0	0.44	5.24	0.76	5.33	0.67	6	6.67	-0.67	
		戸籍等窓口	15	15	0	14	-1	1.99	23.70	-8.70	24.11	-10.11	15	16.68	-2.68	
県(市)民センター等施設		0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
その他	その他	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
税務	税務	28	34	6	33	-1	3.73	44.42	-10.42	45.19	-12.19	31	34.48	-1.48		
民生	民生	民生一般	3	2	-1	13	11	1.74	20.72	-18.72	21.08	-8.08	19	21.13	-8.13	
		福祉事務所	49	52	3	50	-2	3.86	45.96	6.04	46.77	3.23	35	38.93	-11.07	
		児童相談所等	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		保育所	87	90	3	89	-1	7.5	89.31	0.69	90.87	-1.87	26	28.92	60.08	
		老人福祉施設	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		その他の社会福祉施設	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11	12.24	-12.24	
		各種年金保険関係	7	6	-1	5	-1	0.37	4.41	1.59	4.48	0.52	3	3.34	1.66	
		旧地域改善対策	27	25	-2	25	0	0.54	6.43	18.57	6.54	18.46	0.00	0.00	25.00	
		衛生一般	10	10	0	10	0	1.15	13.69	-3.69	13.93	-3.93	0	0.00	10.00	
		衛生	衛生	市町村保健センター等施設	19	18	-1	20	2	1.55	18.46	-0.46	18.78	1.22	14	15.57
保健所	0			0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
と畜検査	0			0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
試験研究養成機関	0			0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
医療施設	0			0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
火葬場墓地	2			2	0	2	0	0.22	2.62	-0.62	2.67	-0.67	0	0.00	2.00	
公害	0			0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
清掃	清掃一般			4	7	3	7	0	1.00	11.91	-4.91	12.12	-5.12	20	22.25	-15.25
	ごみ収集			0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00
	ごみ処理			0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00
	し尿収集	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
	し尿処理	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
環境保全	環境保全	14	14	0	12	-2	0.59	7.03	6.97	7.15	4.85	0	0.00	12.00		
労働	労働	労働一般	3	4	1	4	0	0.16	1.91	2.09	1.94	2.06	0	0.00	4.00	
		職業能力開発校	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		勤労センター等施設	2	2	0	2	0	0.16	1.91	0.09	1.94	0.06	0	0.00	2.00	
農林水産	農業	農業一般	16	15	-1	15	0	0.81	9.65	5.35	9.81	5.19	7	7.79	7.21	
		試験研究養成機関	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		林業一般	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
	水産業	水産業一般	1	1	0	1	0	0.19	2.26	-1.26	2.30	-1.30	0	0.00	1.00	
		漁港	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		試験研究養成機関	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
商工	商工	商工一般	7	8	1	7	-1	0.56	6.67	1.33	6.79	0.21	2	2.22	4.78	
		中小企業指導	2	2	0	2	0	0.18	2.14	-0.14	2.18	-0.18	0	0.00	2.00	
		試験研究養成機関	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		観光	2	2	0	2	0	0.37	4.41	-2.41	4.48	-2.48	0	0.00	2.00	
土木	土木	土木一般	32	29	-3	32	3	2.31	27.51	1.49	27.99	4.01	10	11.12	20.88	
		用地買収	1	1	0	1	0	0.43	5.12	-4.12	5.21	-4.21	5	5.56	-4.56	
		港湾・空港・海岸	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
	建築	建築	21	22	1	23	1	1.35	16.08	5.92	16.36	6.64	5	5.56	17.44	
		都市計画	20	19	-1	21	2	1.59	18.93	0.07	19.26	1.74	10	11.12	9.88	
		都市公園	10	10	0	10	0	0.64	7.62	2.38	7.75	2.25	3	3.34	6.66	
		ダム	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
下水	下水	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
教育	教育一般	教育一般	27	28	1	25	-3	2.34	27.86	0.14	28.35	-3.35	24	26.70	-1.70	
		教育研究所等	1	1	0	1	0	0.32	3.81	-2.81	3.88	-2.88	0	0.00	1.00	
		社会教育一般	20	20	0	20	0	0.83	9.88	10.12	10.06	9.94	9	10.01	9.99	
	社会教育	文化財保護	9	8	-1	9	1	0.47	5.60	2.40	5.69	3.31	9	10.01	-1.01	
		公民館	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		その他の社会教育施設	14	14	0	10	-4	1.64	19.53	-5.53	19.87	-9.87	18	20.02	-10.02	
	保健体育	保健体育一般	6	7	1	7	0	0.58	6.91	0.09	7.03	-0.03	0	0.00	7.00	
		給食センター	2	2	0	2	0	1.31	15.60	-13.60	15.87	-13.87	0	0.00	2.00	
		保健体育施設	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6	6.67	-6.67	
	義務教育	小学校	4	1	-3	1	0	1.71	20.36	-19.36	20.72	-19.72	5	5.56	-4.56	
		中学校	6	5	-1	4	-1	0.54	6.43	-1.43	6.54	-2.54	4	4.45	-0.45	
		特別支援学校(小・中学部)	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
		高等学校	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	
その他の学校教育		0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
その他	大学・短期大学	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
	特別支援学校(高等部)	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
	幼稚園	38	39	1	40	1	2.4	28.58	10.42	29.08	10.92	0	0.00	40.00		
その他	その他	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
消防	消防	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00		
合計			633	644	11	653	9	62.46	659.57	-15.57	671.11	-18.11	373	414.89	238.11	

(出所) 総務省自治行政局公務員部給与与能率推進室「類似団体別職員数の状況」等より作成

中部門、小部門ごとに人口1万人当たり職員数の平均値の修正値を用いて算出すると、平成22年4月1日現在の職員数は644人に対して、診断表では659.57人となり、15.57人少ない状態である。また、平成23年4月1日現在では653人に対して、671.11人となり、18.11人少ない状態である。これは市町村合併を行わず、もともとスリムな行政運営を行ってきたことを表しているが、職員の年齢構成をみると、先にも述べたとおり、各年齢層の職員数のアンバランスになっていることから、業務量や職員の年齢構成を見極めて今後の定員管理を行わなければならない。また、短時間雇用を含むと約790人の嘱託職員や臨時職員を雇用している。捉え方によれば正規職員よりも労働単価が安く、効率的な行政運営の取り組みと言えるが、正規職員との勤務時間の相違等によるコミュニケーション不足等も懸念されている。いずれにしても、今後の行政の役割を見直し、効率かつ適正な定員管理を行う必要がある。

また、全国で最小の人口1万人当たり職員数であり、類似団体でもあるZ市と地方公共団体定員管理調査を比較してみる。Z市と本市の人口の違いを補正すると、Z市は本市より238人少ない職員体制である。具体的に、本市の職員数が多くなっている部門は、順に保育所60人、幼稚園40人、旧地域改善対策25人、住民関連一般28人、土木一般20人、建築17人、環境保全12人、福祉事務所11人、企画開発10人、衛生一般10人等である。このうち、幼稚園、保育所、旧地域改善対策の職員数が合計で125人多くなっている。これらは、行政の役割や業務の効率化を考え、人員体制を見直す余地のある部門である。一方、予算規模をみてみると、平成23年度当初予算では、本市が397億5千万円、自主財源が238億3千万円、うち市税が202億6千万円であるが、Z市は当初予算が282億3千万円、自主財源が137億6千万円、うち市税が115億5千万円である。本市の方が自主財源等が多く、広く多くの事業に対応することが可能になることから、住民関連以下の部門については、これらに対応する職員数も多くなると考える。このように類似団体であっても、人口1万人当たりの職員数によって、一概に比較することはできず、近隣市との歴史的な関係、地理的要因、市域面積、税収等の自主財源がどれほどあるのか等、考慮する点は多々あるが、Z市のように徹底した行財政改革に努めている団体があることを念頭において、本市の実情にあった適正な定員管理に努めなければならない。

### ③ 地域協働システムを担う人材育成（中分類）のプログラム開発（実施：評価4）

地方分権一括法が施行され機関委任事務制度が廃止、自治事務と法定受託事務に区分された。自治事務については、判断基準を中央省庁の通達や行政実例に求めていた過去の体質を一変し、地方のことは地方自らが条例制定等によって自己決定、自己責任を負う時代となった。また、生産年齢人口や年少人口が減少する一方で、団塊の世代によって老年人口が急増し、このままの社会保障制度が維持できない財政事情となる。今までのような右肩上がり思考による行財政運営では太刀打ちできない状況とな

る。また、補完性・近接性の原理によって、行政の役割も、より身近な個人・家族・地域で解決できないことを基礎自治体である市町村が行う仕組みになる。そのうえで、NPOをはじめとする多様な実施主体が、これまで公共サービスとしてきた分野の幾つかの役割を担う社会システムの構築が必要となる。つまり、行政の役割が変わり、現在行政が実施しているサービスの担い手のあり方が変わっていくこととなる。こうした地方分権や人口構成の変化の時代にあって、これから求められる地域協働システムを担う職員の能力とは、どのようなものであろうか。

プランナーやコーディネーター、ファシリテーターという表現があるが、市民との協働によって施策化を行う過程では、過剰な要望や、意見の対立が生じることも想定される。この時、それぞれの要望や意見をまとめ、市民が適切な役割と責任を担うように調整することが、自治体職員に求められる能力である。国の通達や先例から市民の視点へと転換することが必要となる。基本は、常に市役所内外と情報共有しながら仕事を行い、内容だけでなく、施策の必要性や意義、進捗状況、今後の展望等も発信していかなければならない。わかりやすく話す力や、相手の状況を踏まえながら根底的な考えを聞き取る力等が重要である。つまり、時には自ら計画を立てるとともに、第三者的立場で市民活動を促進し、社会の多様な利害を調整しながら行政を進める自治体コーディネーターが求められている。

ただし、機関委任事務制度が廃止されたとは言うものの、実際には国の関与が完全になくなったとは言い難いのが現状である。市と市民や担い手との関係だけではなく、国と地方の関係もさらに進化させていかなければ、行政の役割を再構築することは困難である。そうした意味においては、基礎自治体から国に対して、地方の声をあげていくといった姿勢、仕事への取り組み方や考え方が必要となる。基礎自治体が国から自立する一方で、市民と協働して地域経営を行わなければならない。平成19年4月に策定した新・草津市人材育成基本方針に求められる職員像に「協働する職員」、「経営する職員」を掲げているが、こうしたコーディネーターや、地域から情報を発信する能力を有する職員の人材育成が求められる。(⑩と関連)

#### ④ 公・共・私分類による行政事務事業の整理（検討中であるもの：評価2）

高度経済成長時代においては、公共サービスのうち行政自らが実施する施策が多く制度化された。欧米に追いつき追い越せの時代を経て、現在は成熟型の社会を迎えている。特に近年は、地方分権改革が進みつつあるが、人口構成の変化の時代にあって、個々の要求や個人主義的な考え方等、多様な市民ニーズに的確に答えていくためには、公共空間を活性化し、様々な担い手による活動によって、豊かな社会を構築することが重要である。一方で、生産年齢人口の減少による税の減収や、老年人口の増加による社会保障関連経費の増嵩によって、今後財政的に一層厳しい状況になることから、今までと同等のサービスを行政が行うことには限界がある。行政自らが全ての公共サ

サービスを実施する時代ではなく、公共サービスを、担い手との協働によって、展開していかなければならない。こうした社会に対応するためには、多様なサービスの担い手の存在が必要不可欠である。今まで行政が担ってきたサービスのなかで、民間が実施可能な事業が存在しても、現在実施しているサービスの質を低下させず、かつ安価な経費で効率的に事業を実施可能な担い手が存在するかが問題である。あるいは、担い手が存在しても担い手側自身の体力が、組織的に脆弱な団体等が多いのが実態である。

公・共・私分類の作業は、平成 19 年度に検討チームを設置し、行政評価システムの基本事業評価結果から 84 の事務事業について、ステップ分析<sup>2</sup>を行い、出口(受け手)の可能性の検討を行った。それによると、「行政システム改革の趣旨の一つである地方自治体の補完性の原理に基づく役割分担や協働を実現するためには、まず、市の業務のスリム化を図る必要があるため、ステップ分析の手法により、出口類型の検討を行ったうえで、今後、受け手となる組織の設計が課題となることから、ステップ分析の手法を併用した、他の手法も検討し、具体的な事業の外部化に向けた検討を行う。外部化には、相当の年数を要するものであり、4年間の取り組みではなく、中長期計画と位置づける必要がある。」との結果であった。

このように、本市の公・共・私分類への取り組みは、事務事業を構成する業務を細分化したステップ分析によって進めようとしていたが、それに多分な労力と時間を要することから思うように進捗が図れなかった。このため、平成 21 年度および 22 年度に事業仕分けを行い、公・共・私の役割分担を基本とした判定区分によって 52 事業の見直しを行った他、対象事業に類似した 309 事業について仕分け結果を反映した見直しを行った。ステップ分析を用いた公・共・私分類ではないが、公・共・私の役割分担の視点に立ち、「不要」、「民間が実施」、「国・県が実施」、「市実施（民間委託の拡充・市民との協働）」、「市実施（改善）」、「市実施（現行どおりまたは拡充）」の判定区分を用い、事業仕分けという手法による事務事業の改善および削減を図った。平成 23 年度当初予算編成において、「市実施（現行どおりまたは拡充）」の 186 事業を除いた 123 事業で歳出 8,961 千円、歳入 7,277 千円の改善効果があった。

公・共・私分類について、考えてみることにする。一つの方法として、まずは事務事業について、公・共・私分類を行い本市の事務事業の位置づけを整理する。そして次の段階として、例えば、公や共に分類された事業であっても、事業見直し等を通じて外部化できるものを抽出していく。この段階までは、事業仕分けによって取り組ん

---

<sup>2</sup> ステップ分析：これまで一つの事務事業を固まりとして、ほとんどを行政が担っていたが、事務事業を要・不要で切り分けるものとは異なり、事務事業をその作業工程（処理手順＝ステップ）ごとに、行政しかできない業務（行政の責任（公権力）で行うべき業務）か、行政以外にも実施可能な業務（地域・NPO・民間にも担える業務）かを分析することから始め、行政以外にも実施可能な業務の場合、担い手を検討・再分類する手法。

市として必要なサービスをなくすことなく、ふさわしい担い手に仕事として任すことで、サービス低下を招くことなく、地域や市民も元気になる仕組みをつくることを目的とする。

だ。今後は、さらなる段階として、共に分類された事務事業においては、担い手があるのか、その支援や市の関与の方法について、その仕組みを構築していかなければならない。市の組織において、既に存在する担い手と各所属で協働によって取り組む事業をマッチングする機能と、担い手を育成する機能を充実する等の方策がある。

また一つの方法として、全ての事務事業について、ステップ分析を行い、事務事業を構成するステップ毎に、公・共・私分類を実施する。そのうえで、共や私に分類されたものは、モデル事業あるいは、社会実験として担い手を公募する。担い手が不在であれば、担い手育成の施策化を行うことになり、担い手が存在するが、十分な財政力等がなければ、担い手支援の施策化を行うことになる。今日までの行政サービスのあり方を見直し、公共を再編するために、全ての事務事業をステップ分析することによって、協働事業を進展させる方法である。

ところで、京都府亀岡市は、職員研修「公共事業の協働型再編研修」という位置づけで、公・共・私分類を実施した。平成21年度に、主に係長級を中心とした18人の職員が、事務事業評価対象の417事業のうち、5億円以上または1千万円未満等を除き、無作為に抽出した121事業についてステップ分析を行った。そして、平成22年度には、前年度の分析結果をもとに、引き続き18人の職員と18人の公募市民の参加によって、121事業の社会化について、具体的・実践的にビジネスモデルを検討し、四つのモデルをまとめた。今後は、平成23年度を初年度とする「第4次亀岡市総合計画～夢ビジョン～」において、「夢ビジョン シンボルプロジェクト ～みんなで実現するビジョン～」の具体的検討事項として、このモデル事業を継承し、実施の可否も含めて検討することとしている。職員研修としての取り組みのため、これら以外については、ステップ分析を活かした展開はないが、公・共・私分類の必要性や手法を職員に浸透させるには、相当の時間を要することを認識したとのことであった。職員からは、「行政と市民との議論の可能性を感じた」、「協働の視点で業務を見直し、考え方が柔軟になった」、「協働の可能性を感じた」「公・共・私分類で新たな発想や考え方が柔軟になった」、参加した市民からは、「行政の仕組みを少し知ることができた」、「行政と率直に意見交換ができた」という感想がある一方で、「ビジネスモデル実現の可能性に疑問を感じた」、「抽象的で変化にどうつながるかイメージできなかった」といった感想もあったとのことであった。

したがって、ステップ分析には、職員の意識改革や手法の習得に時間を要することや、担い手側を含めて実現の可能性の問題もある等、様々な課題があることから、公・共・私分類の手法について議論を行い、本市に適した公共再編の進め方を選択することが重要である。

なお、行政システム改革の基本的な理念は、行政の役割を公・共・私分類により整理することであったことから、これが実施できていないことが、推進計画（アクションプラン）に掲げた多くの取り組みの成否に大きく影響を与えている。

## ⑤ 住民活動の自立の促進（検討中であるもの：評価2）

本市では、公益財団法人草津市コミュニティ事業団が実施する「ひとまちキラリまちづくり活動助成事業」が行われており、まちの魅力を増すことや、助け合いによって暮らしを豊かにするといったまちづくりに寄与する事業を自主的に展開している個人や団体を支援している。さらに、平成22年度からは市民協働によるまちづくりを推進するため、市民活動団体を対象に市が選定したテーマに基づく協働事業を提案いただく「市民まちづくり提案事業」への取り組みを開始するとともに、平成20年8月に策定した「協働のまちづくり指針」の具現化に向けて、市民活動団体等との協働をより一層推進していくために、「NPO等の活性化」・「協働システムの整備」・「職員の意識改革」等の方策について、NPOや中間支援組織とともに、平成23年度に「草津市市民協働推進計画」を策定している。

協働のまちづくりを進めるにあたって、公・共・私分類とともに担い手側の具体的支援策をうちだしていくことが重要である。（㊦と関連）

## ⑥ 複式簿記の導入→公会計システムの研究（検討中であるもの：評価3）

本市は、コスト意識の徹底と経営管理の視点から、財政状況を明示する一つの手法として、平成13年度決算からバランスシート（貸借対照表）を、平成14年度決算から行政コスト計算書（損益計算書）を、平成17年度決算からはキャッシュ・フロー計算書（資金収支計算書）を作成し公表した。その後、「行政の信頼の確保と情報公開」、「地方分権の推進」、「夕張市問題と個々の地方公共団体の財政状況に対する注目」、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律の成立」、「地方公共団体およびその外郭団体に対する金融機関の目線の変化」、「資産・債務改革」といった地方公共団体を取り巻く環境が変わり、これらを解決するために、「現金主義による会計処理の補完」、「公社や第三セクター等との連携を踏まえた会計の整備による全体的な財政状況の把握」、「コスト分析等への活用」、「資産・債務改革へ対応」が求められることとなった。

こうしたことから、本市は平成19年度決算から総務省方式改定モデルによる貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書および純資産変動計算書の財務書類4表を作成した。一方、地方公共団体の財政の健全化に関する法律により平成20年度決算からは、財政健全化判断比率を議会に報告し、公表することが義務づけられた。

確かに複式簿記の導入は、減価償却費、引当金といった目に見えないコストが把握できる等、コスト意識の徹底に寄与するのは間違いのないところである。しかし、コスト意識は必要であるが、複式簿記を導入しなくても財務書類4表の作成が可能であることから、費用対効果の観点から、財務書類4表を用いることによって、正確なストックの把握、将来の市民負担に対する意識、コスト分析、資産・債務改革への対応を図り、これらを有効に活用して地域経営を行っていくことが重要である。

また、行政サービスを民が担う場合の委託や指定管理者制度の活用等において、人件費や経費も含めていかに的確な費用を算定するのか、担い手の立場に立ったトータルコストの算定基準づくりも重要である。

#### ⑦ 公共施設の適切な維持管理（ライフサイクルコスト→実施：評価3、新規施設→実施：評価4）

地方自治法の改正により平成15年9月に指定管理者制度が設けられ、本市は平成23年4月1日現在35の公の施設の管理運営について指定管理者を指定している。当制度は、市民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、市民サービスの向上を図っていくことで、施設の設置目的を効果的、効率的に達成するための制度である。また、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときに活用できる制度であり、個々の施設に対し、この制度を導入するか否かを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねられている。したがって、本市の実情にあわせて、個々の施設について当制度を導入するか否かの判断をしなければならない。また、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービス提供者を、議会の議決を経て指定するものであって、単なる価格競争による入札とは異なるものである。サービス提供者としては、当然のことながら民間事業者が存在するが、NPO団体等多様な担い手と知り合い、さらに必要に応じた力量向上への支援づくりもしていかなければならない。つまり、指定管理者制度によって、全ての施設を民間委託化とするのではなく、最小の経費で最大の効果を図る手法の一つとして、導入を検討することが必要であるとともに、事業者や地域の特性を活かした多様な事業運営が行われるのかを検証することが必要である。

平成19年度時点で、指定管理者制度等への移行が可能な施設は25施設であった。そのうち、4施設を平成21年度に実施した事業仕分けの対象とし、方向性の検討を具体的に進めたが、現時点で既に「草津アミカホール」が指定管理者制度を導入、「水生植物公園みずの森」が指定管理者制度導入に向けて検討中、さわやか保健センターは2階健康増進施設を廃止、市民交流プラザおよび市立図書館・南草津図書館の2施設が直営制度の維持となった。渋川市民センターを加えた21施設について、引き続き指定管理者制度等への移行に向けての検討を行う必要がある。

（引き続き検討する施設：市民センター(13)、ロクハ浄水場・北山田浄水場、草津栗東休日急病診療所、新田会館、橋岡会館、西一会館、常盤東総合センター、市営住宅、道の駅グリーンプラザからすま）

また、平成22年度に実施した事業仕分けでは、「児童育成クラブ運営事業」について、「指定管理者制度を導入しているが、事業者は単に仕様書どおりに事業を行っているだけの側面はないか。指定管理者制度の利点を市も事業者も認識することによって、事業者の特性や地域の特性を活かした多様な事業運営が行われる可能性はない

か。」との論点や検討課題が提示された。これに対する市の考え方は、「児童育成クラブは、専門性や子どもの継続した育ちが営まれることが必要なことから、担い手となりうる団体が少なく、従前の業務委託していた団体が受けていることが多いのが現状である。また、指定管理者制度において、より民間のノウハウを活用し利用者に対するサービス向上および満足度向上を図るため、指定管理者制度による各施設の管理運営状況を的確に把握するとともに、利用者のサービスへのニーズや満足度等を把握するために利用者アンケートを実施する。それらに基づき事業評価を行い、評価結果に基づいて改善指導を行う等、今後の制度運用の改善に繋げる。事業者からの創意工夫を引き出すための仕組みを次回の管理者募集時にどのように設けるべきかについて、利用者アンケートから利用者が事業者にどのような創意工夫を必要としているかといった視点から今後検討する。」であった。ここからもわかるように、単なる価格競争による入札ではなく、市民サービスの質の向上を図るために、民間ノウハウを活かすとともに、創意工夫を引き出す仕組みづくりが必要である。本市では、平成 21 年 10 月に指定管理者評価マニュアルを策定し、利用者のアンケート調査や指定管理者の自己評価をもとに、施設所管課は毎年度指定管理業務事業評価書によって、サービス水準の点検・評価を行い、必要に応じて業務改善の指導等を実施し、適正な管理の確保とサービスの向上を図っている。

また、一方で、サービスの担い手づくりをすることも重要であり、これによって行政自らが実施していたサービスを新たな担い手が実施することで、協働や地域経済の活性化にもつながっていく。ただし、これまでの公共サービス全てが「官から民へ」という考え方ではなく、個々の施設の実情や、担い手の有無等といった本市の実情、また地域経済への寄与等を充分勘案して、指定管理者制度の導入を検討する必要がある。また、民間のノウハウをさらに引き出すことや、競争性を持たすために、今後は利用料金制度の導入に向けて、そのメリット・デメリットを踏まえ検討していく必要がある。

さらに、本市ではファシリティマネジメント（FM）に取り組んでいるが、「全国的な人口減少社会の到来において持続的に発展する草津市のあり方に関する調査研究報告書」において、平成 50 年度までの間に既存施設と同程度のものを再築しようとした場合、耐震改修、大規模改修、改築整備に要する費用をシミュレーションした結果、28 年間の総事業費は、940 億円にのぼり、単純に平準化した場合、1 年間の事業費は 34 億円、市債発行額 16 億円、一般財源 12 億円が必要になることを示した。地方交付税制度によって普通交付税の不足分を臨時財政対策債として、地方公共団体が自ら借入れを行うこととなり、本市の平成 23 年度臨時財政対策債発行可能額は約 19 億円となっている。市債残高の増嵩を防ぐために、市債の新規発行額を元金償還額以内としてきたが、元金償還額が現在 30 億円から 35 億円であることから、臨時財政対策債と施設更新にかかる市債だけで、元金償還額を超え、その他の施設整備にか

かる建設債の発行を行うと、市債残高が増嵩することとなる。

一方、本市の人口は現在増加しているものの、人口構成の変化がおこっている。また、いつまでも人口増加が続くことは考えられず、人口減少社会の到来が予想される。こうした状況を的確に見極め、施設の統廃合等、実施主体の検討や、また公共施設そのもののあり方を抜本的に見直す必要がある。そのうえで、適正な規模や価格での事業実施を行わなければ、これらの多額な費用が本市の財政を圧迫し、市民サービスの低下を招く恐れがある。公共施設の維持保全経費の削減や、計画的な改修による施設の延命化を重点的に推進するためには、現在取り組んでいる FM の策定が必要となるとともに、この FM の活用とあわせて、公共施設そのもののあり方を議論し、施設の統合や用途変更、縮小、廃止、拡大等の評価を含めた公共施設の利活用方針を定める必要がある。新たな公共施設は、原則として整備しないことを前提として、既存施設そのもののあり方の抜本的な検討を行う必要がある。FM による計画的な整備を行ったとしても、多額な費用を要することが予想されるため、その事業費に対応するための基金の積み立てや公債費負担の適正化等、健全な財政運営が求められる。

#### ⑧ 補助金の一括廃止と審査制への移行（検討中であるもの：評価 3）

草津市補助金適正化推進指針（案）を策定したが、これをもとに外部委員会において審査を行うとしていたものの、その取り組みは進んでいない。

補助金の一括廃止については、事業を実施している団体等との調整等があり、現実的には困難を伴う作業である。補助金を活用して行われる事業は、市が実施する事業ではなく、実施主体は事業実施者であり、公共サービスの提供である。したがって、個々の補助金が、当初の目的を達成したものか、補助事業者としての側面だけではなく、公共空間の担い手として、事業実施者が自主運営できるのか、あるいは自主運営していくための課題や問題点は何であるのかを検証していくシステムづくりが必要である。強権的に補助金の一括廃止を前提にするのではなく、個々の補助金の目的や、事業実施者の運営状況を照らし合わせて、判断することが求められる。こうした観点を取り入れたなかで、まずは補助金見直し基準を早期に確定すべきである。

#### ⑨ 地域社会の役割分担の明確化と合意形成（検討中であるもの：評価 2）

地域社会の役割分担を明確にするためには、まずは行政の役割について、考える必要がある。公共サービスと行政サービスの関係はどのように変遷してきたのであろうか。高度経済成長を経て、成熟社会を迎えている。多くの市民が経済的な豊かさから、住みやすさといった心の豊かさに価値観を転換している。つまり、その価値観の変化が市民ニーズの多様化につながっている。子育てや介護は、以前は自助や共助として家庭や地域内で完結していたが、就労環境やライフスタイル、また家族構成の変化等によって、家庭や地域内等で完結することが困難になり、それに代わって行政が公助

として関与する形でのサービスが提供されるようになった。このように、社会経済情勢の変化等に伴い、自助や共助であったものを行政が公助として関与することによって、行政サービスの守備範囲が拡大してきた。

一方、ボランティアやNPO活動のように、市民や企業等の行政以外の主体によって担われる公共サービスも存在しており、今後その担い手は今以上に多様化していくことが考えられ、意欲や能力のある多様な主体が、これまでの公共を担うことができる環境を整える必要がある。つまり、補完性の原則によって、身の回りの問題は、まずは個人や家庭が解決にあたり、個人や家庭で解決できない問題は地域で解決し、それでもできない問題は行政が解決する、つまり「自助」で解決できないものは「共助」で、「共助」で解決できないものを「公助」で実施するという基本的な考え方にたって行政サービスを提供することとなる。このように行政と多様な主体との役割分担の考え方として行政サービスの実施基準を示し、行政サービスの見直しを行う必要がある。

今後、公共空間の活性化や補完性の原理によって、今後の行政サービスの範囲は縮小することとなり、現行の行政サービスのうち、新たな担い手が担う部分が生じる。一方、市民ニーズの多様化によって新たな公共空間が広がり、その公共空間においても新たな担い手が、従来の公共サービスを担う部分が生じる。ただし、この新たな公共空間のなかに、担い手が存在しない場合は、行政自らが実施する部分も生じることが予想される。全体としては、公共空間が広がり、その空間で多様な担い手による多彩な活動が展開され、豊かで成熟した住みやすい地域社会が形成される。(④と関連)

**⑩ 施設運営の効率化・合理化（指定管理者制度→実施：評価 5、ライフサイクルコスト→実施：評価 3）**

⑦と同。

**⑪ 市民参画のルールづくり（実施：評価 2）**

平成 20 年 8 月に「草津市協働のまちづくり指針」を策定した。このなかで、「協働」とは、「共通の目的を実現するために、市民と市民が、または市民と行政が、責任と役割を分担し、相互の信頼と理解のもと、お互いの特性や能力を持ち寄って連携・協力すること」と定義している。また、平成 23 年 6 月定例議会で「自治体基本条例」が可決され、平成 24 年 4 月 1 日から施行することとなった。この条例には、市政の基本原則として市民参加を掲げ、「市政への市民参加」、「審議会等の設置」、「市民参加の確立」が規定されている。特に、市民参加に関しての具体的な必要事項は別に条例を定め、自治体基本条例施行後 1 年を超えない範囲で施行することとなっている。このように、「草津市協働のまちづくり指針」の策定や、「自治体基本条例」の制定によって、市政への市民参加を規定した意義は大きく、市民参加のまちづくりの仕組みは一步前進したと言ってよい。

今後は、自治体基本条例において条例制定を規定しているが、市民参加に関する条例（以下、市民参加条例という。）づくりが次の課題となる。例えば、政策形成過程への市民参加の手法として、パブリック・コメント、タウンミーティングの他に、第5次草津市総合計画では、市民から幅広い意見を聴取するため、ドイツで開発された新しい手法である「プラヌーンクスツェレ<sup>3</sup>」を参考に「座・でいすかす」を実施した。また、事業仕分けでは、無作為抽出し承諾された市民に市民判定員として参加いただいた。こうした市民参加の手法や政策決定過程についての仕組みづくりを構築し、一歩前進からさらなる市民参加の展開を図っていく必要がある。したがって、自治体基本条例に基づく市民参加条例の策定作業のなかで、市民参加手法のルール化を検討し、条例に規定することが必要である。

市民参加には、市民が権利として有している市政への参加と、まちづくりのパートナーとしての市民参加の二つの要素がある。この項目は、前者にあたるが、後者については、推進計画（アクションプラン）において、テーマ「地域協働システム構築のための地域づくり」、大分類「パートナーシップの構築」の各項目で取り組んだことから、㉑から㉒でその再検証を行っている。

### ⑫ わかりやすい情報提供・情報発信（実施：評価3）

自治体基本条例において、市政の基本原則として情報公開を掲げ、「知る権利」、「政策過程全体の情報共有」、「情報の管理と公開」、「個人情報保護」を規定している。広報くさつやホームページ等、様々な媒体を通じての情報共有は当然のことながら、政策決定過程にかかる情報共有をどの範囲までとするのか、基準づくりを行う必要がある。市民がまちづくりの主体として、自ら必要と考えるまちづくりに協働して取り組み、また、主権者である市民が、草津市全体にとって必要な取り組みを地方政府である草津市に信託するには、市民参加と情報共有の推進が必要不可欠である。市民参加は様々な機会が想定できるが、情報共有・情報発信によって、市の取り組みや状況を市民が正確に把握することが、市民参加の第一歩である。つまり、知る権利による情報共有のもとで市民参加が可能となることから、市民参加には、必要とされる情報をリアルタイムで発信していかなければならない。平成17年4月1日に施行した草津市情報公開条例（以下、情報公開条例という。）の改正も含めて議論していく必要がある。

### ⑬ 政策形成過程の見直し、公表（実施：評価3）

平成21年度当予算編成から予算編成過程の情報開示を行い、予算を伴う政策形成

---

<sup>3</sup>プラヌーンクスツェレ：ドイツを中心に多く実施されている新しい市民参加の方法である。無作為抽出された市民から委員を選出することにより公平性を確保し、会議での報酬を用意して参加責任をもたせることをいう。十分な情報提供を受けて討議を繰り返し、政策形成に至る手法である。

過程についての公表を実施した。しかしながら、市の政策形成過程には予算が伴わないものも存在することや、計画策定等についても市民参加が必須であることから、適時市の考え方を公表すべきである。

一方、情報公開条例第7条では、非公開情報を「実施機関の内部または相互間における審議、検討または協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの」と規定している。「率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報」とは、公にすることにより、外部からの干渉、圧力等を招き、審議等における率直な意見の交換または意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報を言い、「不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがある情報」とは、未成熟な情報や事実関係の確認不十分な情報であって、公にすることにより市民等に不正確な理解や誤解、憶測を与え、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがある情報を言う。このように、未成熟な情報については、公開を慎重にならなければならないが、情報や議論が未成熟な段階から情報提供・公開しなければ、真の市民参加につながらないといった考え方もあることから、政策形成過程のどこまでを公表していくのか、自治体基本条例の趣旨に則った基準づくりが求められる。

自治体基本条例では、「市の政策は緊急を要するもののほかは、総合計画によるものとする。」と規定しているが、総合計画の策定にあたっては、審議会、懇話会、市民会議、座・でいすかす、市民意識調査、パブリック・コメント、フォーラムの開催等様々な市民参加の手法を取り入れた。

第5次草津市総合計画の第1期基本計画では、「まちづくりの基本方向」、「分野」、「基本方針」、「施策」、「事務事業」の5層の政策体系を位置づけ、このうち「基本方針」(57項目)について市民意識調査を行い、進捗状況を示すベンチマークを公表するとともに、「施策」(140項目)についても、施策評価を公表した。このように、本市の政策の最上位である総合計画の策定から執行、進捗度合、改善策について、PDCAサイクルによって実施することから、政策形成過程の見直しも進んでいる。ただし、毎年度の施策評価については外部評価方式をとっていないことから、基本計画の総括時点での外部評価の導入について、検討する必要がある。

また、自治体基本条例には、「市の政策は、緊急を要するもののほかは、総合計画によるものとする。」と規定していることから、総合計画に掲げられていない市長マニフェスト事業等は、事業化前に事前評価制度を導入し、市民ニーズや優先度、費用対効果等を総合的に検証することによって総合計画に位置づける必要がある。さらに、財政運営計画における計画事業は、事業費総額が概ね1億円以上のハード事業を対象としているが、後年度負担が大きいことから、こちらも同様に事前評価制度を導入し、その結果を検証したうえで、新規事業を採択することが必要である。つまり、新たな

政策展開や後年度負担が大きい事業に関して、市が意思決定を行う際に事前評価制度を導入し、市民参加や情報提供・公開を重視した政策形成過程の確立が必要である。

#### ⑭ 行政評価システムと予算編成の連動（実施：評価3）

本市の行政評価は、「市民の視点に立った成果重視の施策の展開」、「市民に開かれた、わかりやすい行財政運営」、「職員の意識改革、政策形成能力の向上」を目的として、平成14年度から20年度にかけて行政評価システムとして取り組んだ。具体的には、市の諸施策を「政策」、「施策」、「基本事業」、「事務事業」の4階層の政策体系に整理し、四つの階層の個別評価と、上位三つの階層の相対評価<sup>4</sup>を行った。その過程において、外部評価の実施や、予算の細事業と事務事業評価単位を整合させ、予算と評価を連動させる等の改善を図ったが、700を超える多くの事業について、その事業目的、事業対象、事務事業を取り巻く環境等を多角的・総合的に評価する必要性から、評価内容が複雑化し、わかりづらさや事務量が多くなる等、いくつかの問題が顕在化したため、法令の規定により実施する事業や、市の裁量の余地がない事業については、評価対象事業から除き、評価対象事務事業を絞り、事務の軽減を図った。組織においても、平成18年度に行政評価担当を予算編成担当に一元化し、相互の連動を図った。しかし、事務事業優先度評価において、事務事業を基本事業への貢献度等によって9分類し、下位3分類については、見直しを行うことを義務付け、事務事業の約3分の1が強制的に見直しとなる仕組みであったため、改善を行っても事業が存在する限り翌年度に再び見直し対象となってしまうケースや、公・共・私分類への取り組みが進まなかったことから、行政評価システムの抜本的な見直しを行うこととした。平成21年度および22年度に、市民判定員による事業仕分けを実施したが、新たな総合計画の策定や、自治体基本条例の制定により総合計画の評価の公表が規定されたこと等によって、さらに評価手法を刷新することとした。

自治体基本条例では、行政評価として総合計画で示した施策の評価を規定しているが、市が実施する施策等の評価は、地方分権時代にあつて、その説明責任や可視化、重点化を図る手法として、重要なものである。一方、事業や業務の改善については、日々の執行にあたって、常に念頭に置かなければならないものである。

ここで、現在の本市の行政評価についてみてみることにする。第5次草津市総合計画の第1期基本計画は、市の諸施策を「まちづくりの基本方向（5つ）」、「分野（22項目）」、「基本方針（57項目）」、「施策（140項目）」、「事務事業（672項目：平成22年度当初時点）」の5階層の政策体系に区分している。この中の「基本方針」につい

<sup>4</sup> 相対評価：平成20年度まで取り組んだ本市の行政評価システムにおける相対評価は、優先度評価を指している。具体的には、政策は、個別の政策評価とともに、施策優先度評価において、貢献度、成果向上余地の視点から施策（基本事業）の重点化を行い、施策は、個別の施策評価とともに、基本事業優先度評価において、貢献度、成果向上余地の視点から基本事業の優先度評価を行い、基本事業は、個別の基本事業評価とともに、事務事業優先度評価において、貢献度、成果向上余地、コスト等の視点から事務事業の優先度評価を行うものであった。

ては、市民意識調査によるベンチマークとして達成度評価を行い、「施策」および「事務事業」については、施策評価によって、個別および相対評価を行っている。この施策評価は、目的達成度や、達成度に大きな影響があった要因についての分析等の自己評価を行うとともに、その評価結果に基づいて、次年度以降の各施策の方向性や施策目的の達成手段である事務事業の改善方針を考えることによって、施策および施策を構成する事務事業について、双方向から一体的な進捗を図るものである。相対評価によって、構成する事務事業の方向性や改善方針を示すことは、重要な要素であり、施策評価を有効に機能させなければならない。しかし、事業の効率化や見直し、市民への情報提供・公開や説明責任の観点から考えると、最も市民に身近なサービスである事務事業の評価を行わなくて良いのであろうか。市民参加による事業レベルの評価を行い、市民へ可視化することによって、事業・制度の再編を進めていかなければならないと考える。

したがって、施策を構成する各事業の評価や、業務改善の仕組み、また、評価結果や改善内容の財政運営計画や予算への反映方法について、各々が連動するシステムを構築する必要がある。施策評価シートに各事務事業の施策への貢献度や改善方針を示し、議会によるチェックを経ることで、市民への説明責任を果たすこととしているが、施策評価結果が真に事務事業の見直しに連動するのか、また、市民参加や情報提供・公開の観点から、事務事業評価の説明責任をどうやって果たしていくのか、費用対効果も含めて検討する必要がある。

そこで、総合計画は向こう 10 年の基本構想を、3 から 4 年を期間とする基本計画の策定によって、その進捗を図っていくこととしているが、基本計画の見直し時期に全事務事業を評価し、一旦ゼロベースで見直したうえで、その効果を検証する手法が考えられる。

あるいは、地方自治法第 233 条の規定により毎年度の決算を議会の認定に付さなければならず、主要な施策の成果を説明する書類をあわせて提出しなければならないが、この主要な施策の成果を説明する書類に行政評価を取り入れ、情報提供・公開と説明責任を果たし、評価や今後の方向性を示す手法が考えられる。なお、本市の「主要な施策の成果に関する説明書」は、各課が実施した全ての事業を掲載していることや、翌年度の当初予算への反映を考えると有効な手法である。ただし、本市の予算は、細事業から構成する事業別予算<sup>5</sup>であり、総合計画の体系の最下層である事務事業<sup>6</sup>は、予算の細事業と基本的に 1 対 1 で対応しているものの、総合計画と予算の体系が異なっているため、総合計画の体系に基づく評価システムの構築とはならない。しかし、総合計画の戦略的な施策推進を図る施策評価と、事業自体の効率的・効果的な予算執

<sup>5</sup> 事業別予算：本市の予算は事業別予算としており、「款」・「項」・「目」・「事業」・「細事業」から構成される。

<sup>6</sup> 総合計画の体系：本市の総合計画は、「まちづくりの基本方向」・「分野」・「基本方針」・「施策」・「事務事業」から構成される。

行を通じて業務改善や見直しを行う事業評価を連動させることによって、新たな評価システムを構築することができる。

#### ⑮ 対話型行政への転換（中分類）

#### ⑯ 職員間共有情報の市民対応への活用（検討中であるもの：評価2）

対話型行政への転換（中分類）は、「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」、「総合窓口の導入」、「ワンストップサービスの推進」、「ノンストップサービスの推進」、「サービス時間の見直し」、「庁内環境の見直し」の項目から構成されている。

「総合窓口の導入」によって、「ワンストップサービス」の提供が可能となり、「窓口処理時間が短縮」することにつながるが、一つの窓口で関係課すべての業務を同時に行うには、細分化された専門知識のすべてを把握する必要があるとともに、法改正による制度の見直しが頻繁にあり、人的にも情報システムの面からも対応できない状況であることから、総合窓口の導入は困難である。フローサービスによる窓口案内や、窓口事務を効率化するためにハイカウンターからローカウンターとする等、市民の視点にたつとともに、事務の流れも円滑に進むよう様々な取り組みを行っている。

しかし、窓口業務を主としている職場では、職員数自体の問題もあるが、日中は多くの電話や窓口での接客に対応することから、恒常的な時間外勤務によって、その日に目標とする業務を達成しているのが現状である。札幌市等が実施しているコールセンターや、ホームページを改良して、インターネットを活用した分野別のよくある質問の回答検索サービスの導入について検討すべきである。コールセンターやインターネット検索サービスの導入、電子申請サービスの拡大によって、市民サービスの向上とともに、窓口業務の負担軽減や人員の有効活用、さらには適正な人員配置につながる。ただし、こうしたサービスの導入や拡大には、整備時のイニシャルコストとあわせて、毎年度のランニングコストが必要となることから、費用対効果について慎重に検討することが必要である。また、導入に際しては、モデル的な試行による実証実験を行い、その結果を検証したうえで導入の可否を検討することが必要である。なお、札幌市コールセンターは、平成15年4月から本格運用しており、平成22年度の利用者満足度調査では、調査期間内の問い合わせ件数5,910件に対し、回答数1,805件で、10点満点中平均9.3点、8点以上の割合は92.1%と、利用者は高い満足度を示している。平成22年度の年間の問合せ件数は116,707件であった。

「職員間共有情報の市民対応への活用」については、庁内LANや共有情報を活用して、情報の提供と共有を図っているが、活用するのは職員であり、「接遇訓練による市民満足度の向上」とあわせて、職員の意識改革が今後も必要である。

「ノンストップサービス」については、平成19年度にかんたん申請・申込システムを導入し、簡易電子申請サービスを開始しているが、その対象範囲の拡大について

検討する必要がある。

#### ⑩ IT を活用した意識・意向調査の導入（検討中であるもの：評価 2）

平成 20 年度に簡易電子申請システムを導入し、簡易意識調査等をホームページから行える環境が整ったが、設問数や回答者の確認方法に制約があることや、意見聴取できる対象がインターネット利用者に限定されること等から、あくまで調査の一手法としての補足的な活用となるため、市民意識調査等の統計データとして活用することについては課題が多いのが実情である。一方、草津市パブリック・コメント実施要綱を策定し、広報くさつ等以外にインターネットを活用したパブリック・コメントの実施によって、条例や各種計画策定等の素案に対して、幅広く市民の意見聴取が行えるよう取り組んでいるが、今後は社会的ネットワーキングサービス（SNS）やツイッター等の活用について、検討を行うことが必要である。

#### ⑪ 地域への権限移譲のメニュー化（検討中であるもの：評価 3）

平成 23 年 3 月に「草津市協働のまちづくり行動計画」を策定し、各学（地）区単位の設置を提案しているまちづくり協議会の運営における補助制度の確立として、補助金の交付金化を掲げている。これは、各地域において独自のまちづくりが進められるよう、これまで個別に支出している補助金を可能なものについて一本化に集約することと、同時に交付金化することで、地域の用途裁量権の拡大を図り、自己決定・自己責任のもとで執行できるよう制度化を図るものである。

しかし、まちづくりの課題は地域によって異なることから、個々の地域課題を解決に導くために、その地域独自が課題解決できる仕組みやメニューづくりが必要である。

なお、現在各担当課から各学（地）区へ個々に支出している補助金の一部を統括するとともに、地域の課題解決や特性を活かす活動を対象に、設立されたまちづくり協議会への交付金化を平成 24 年度から開始する予定である。

#### ⑫ 地域協議会等の地域自治組織の確立（検討中であるもの：評価 4）

平成 20 年 8 月に「草津市協働のまちづくり指針」を策定し、協働に関する考え方を示すとともに、地域内分権の推進の新たな仕組みとして地域協議会（まちづくり協議会）の設置を提案し、市民としての取り組み、行政の取り組み、推進体制の整備について示した。また、第 5 次草津市総合計画の基本計画においては、リーディングプロジェクトとして、「地域社会における“新しい段階”の市民自治づくり」を掲げ、地域内分権によるまちづくりを図るための具体的な行動を示す計画として位置づけ、平成 23 年 3 月に「草津市協働のまちづくり行動計画」を策定し、指針で目指している地域内分権による住民自治の推進を図るための具体的な行動を示した。

市内には、現在 13 学（地）区があるが、平成 22 年 11 月に「草津学区ひと・まち

いきいき協議会」が設立されてから、平成 24 年度当初には 11 学（地）区でまちづくり協議会が発足し、活動が開始される予定である。市として、全学（地）区でのまちづくり協議会の設立に向けて引き続き支援を行っている。

草津未来研究所では、平成 22 年度に引き続き「市民自治と協働に関する調査研究－草津市における地域自治について－」に取り組んでおり、地域自治組織について別途調査研究している。

## ⑩ 行政職員のアウトリーチング<sup>7</sup>（検討中であるもの：評価 2）

「草津市協働のまちづくり指針」では、協働の意識啓発と人材育成として、職員への協働意識啓発のための研修、市民への学習機会の提供、市民と職員がともに学ぶ研究の場づくり等、協働意識の啓発を行うことや、地域協働を担う人材を育成するために、地域団体等との職員の交流研修、関係機関や NPO 等への職員派遣、地域での共通研修の拡大や、地域での担い手の学習機会の支援を図ることとしている。

また、平成 19 年 4 月に策定した「新・草津市人材育成基本方針」では、求められる職員像の一つとして協働する職員をあげ、「市民とともに明日の“くさつ”を創り上げていくためには、市民と行政が対等のパートナーであるとの認識のもと、市民との積極的な対話を通じ、公・共・私分類を進めることや、市民の目線で物事を考え、課題を発見し、市民ニーズを敏感かつ的確に感じ取ることが大切であり、市民とともに考え、行動し、達成感を共有し、そして評価するというパートナーシップに基づいた施策を展開する職員を目指す」としている。

上記の指針および方針において、職員として目指すべき方向性を掲げているが、平成 24 年度当初には 11 学（地）区でまちづくり協議会が発足し、活動が開始される予定であり、今後も市内全学（地）区での設立に向けて市が支援していることから、次の段階に進み、まちづくり協議会と連携して地域内分権によるまちづくりの推進を担う庁内の仕組みをつくり出す必要がある。また、ワークショップ等に参加しなかった、あるいはできなかった市民の意見を十分にまちづくりに反映させるために、実際に市民のもとに行政職員が出向き、直接的に意見募集を行うアウトリーチングが必要となる。アウトリーチングによって、ワークショップ等多様な議論の機会にわれわれが関わらなかった市民の意見、いわゆる「声なき声」を聞き出すことができること、またアウトリーチングを通じて、職員が直接市民と対話することで、行政、地域、市民の距離が身近になり、交流が深まる。これは、地域や市民との協働を推進していくための絆づくりであり、一方で担い手と知り合う機会ともなる。③で記したとおりこれからの行政職員は、コーディネーターとしての能力を持つことが求められるが、アウトリーチング

<sup>7</sup> 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発活動等の働きかけを行うことを意味するが、本市の行政システム改革では、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、地域社会にそのノウハウを定着させることを意味する。

は、コーディネーターとしての能力アップに寄与する最大のOJTである。

アウトリーチングを進めるためには、市民センターの機能を充実させ、まちづくり協議会等での地域課題を解決するための方策を現場で探し出し、それを原課と調整することや、原課の職員が自ら現場でその方策を見つけ出すことによって、その能力を高めることができる。また、市民等で構成される団体やグループからの要請に基づき、市民と相互理解を深めることを目的に、市職員が現地へ出向いて、市の施策や事業を説明する「みんなでトーク」や、「タウンミーティング」を実施しているが、市側からの事業の説明だけではなく、対話のなかから地域課題を探し出すことも必要である。

愛知県高浜市は、まちづくり協議会のヨコ割でフラットな活動に対して、行政もそれに対応する体制を作るために、「まちづくり協議会特派員」制度を立ち上げている。チーフ1名（管理職）を含む4名の特派員が、担当地区での協議会の会合への出席、活動のサポートや総合相談等、行政とのパイプ役となり、地域住民と行政がまちづくりの対等なパートナーとして活動することで、住民力および職員力の向上を図っている。現在5地区で計20名の特派員が活動中である。こうした先進地の取り組みを参考にして、アウトリーチングのプログラムを構築しなければならない。

#### ⑳ NPOと地域との協働システムの構築（検討が終了し実施段階：評価4）

「草津市協働のまちづくり指針」では、協働を「共通の目的を実現するために、市民と市民が、または市民と行政が、責任と役割を分担し、相互の信頼と理解のもと、お互いの特性や能力を持ち寄って連携・協力すること」、市民を「市民個人だけでなく、自治連合会・町内会やNPO・市民活動団体、また大学や企業等も含めて、草津市に住み、働き、学ぶすべての人たち」と定義している。

協働を進めていくためには、多様な市民が連携・協力していくことが重要であるが、まちづくり協議会の活動範囲とNPO・市民活動団体の活動範囲は重なる部分と、そうでない部分が存在する。重なる部分での活動において、お互いの活動を助長あるいは融合することや、重ならない部分においてもお互いの活動が覚醒するようなプラットフォームの仕組みや人材が必要となる。⑤とともに取り組む必要がある。

#### ㉑ 大学や高等教育機関等との連携強化（実施：評価3）

草津未来研究所は、立命館大学の知の集積との連携を掲げており、所長以下4名の大学教員等がその調査研究指導等の運営に携わっているほか、引き続き立命館大学と共同研究を実施している。

また、立命館大学、滋賀大学および成安造形大学と包括協定を締結し、産業・教育・文化・まちづくり等の分野において、相互に協力し、地域社会の発展と人材育成に関して包括的な連携を図っている。さらに、一般社団法人環びわ湖大学・地域コンソーシアムに参画し、県内13大学・短期大学と特に地域連携事業について、相互に連携

を図っている。今後は、地域課題を解決するために、このシステムを有効に活用していくことが重要である。

**㉓ 協働モデル事業の実施（実施：評価4）**

**㉔ 先導的協働事業の実施（実施：評価3）**

**㉕ NPO等の競争的条件整備（実施：評価3）**

**㉖ 行政事務の社会化メニューの作成（検討中であるもの：評価2）**

⑤で記したが、平成22年度から市民協働によるまちづくりを推進するため、市民活動団体を対象に市が選定したテーマに基づく協働事業を提案いただく「市民まちづくり提案事業」への取り組みを開始した。平成23年度の応募型事業は、「市民協働円卓会議運営事業」、「子育て情報発信事業」、「男女共同参画啓発事業」、「みんなの川サポート協働事業」、「健康くさつ21計画の啓発と取り組み実践の方法(栄養・食生活)」、「史跡草津宿本陣に親しむ事業の実施」の6事業について、市民活動団体の提案を募集し、審査・選定の結果5事業の採択を行った。また、市民活動団体の自由な発想のもとに提案され、かつ市としての役割をもって協働して関わるのがふさわしい創造型事業も同時に提案を募り、「草津市の良好な環境保全条例に基づく環境活動の推進」、「多言語ウェブ“くさつ”」、「多世代交流子育てサロンの開設」の3事業を採択した。本市の予算を伴わない事業もあるが、2月定例市議会において当該事業の予算案が議決された後、平成24年度に8事業が執行されるスキームである。

このように、協働事業の先進的・モデル事業の実施に取り組んでいるが、公・共・私分類等によって行政の役割を明確化し、対象事業の範囲や考え方、理念、手続きを整理するとともに、事業の判断、選定および評価方法等についての基準を明確にしなければならない。また、公共空間を活性化させるために、担い手の議論もあるが、まずは公共を再編し、行政サービスを公共空間に積極的に開放していかなければならない。

**㉗ 公設民営化の推進（実施：評価2）**

アウトソーシング指針（案）を策定したが、これを活用した取り組みには至っていない。また、公設民営化にとらわれず、広く業務を社会化することが重要である。これを進めるには、一つの手法として、まず公・共・私分類を行うことから進めるべきとの考え方がある。現行の行政サービスを解体し、公共空間に開放し、その結果、公設民営化を推進していく選択肢がでてくる。重要な視点として、外部化にとらわれすぎず、原点に立ち返って、「サービスの質」、「継続性」、「経費」、「担い手の存否」、「担い手づくり」を総合的に勘案する必要がある。一方で、アウトソーシングすることによって、公共空間が活性化し、雇用の拡大等が地域経済の発展に寄与することも間違いのないところである。

地方自治法第2条第14項に「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定されている。アウトソーシングを推進するにあたって、総合的にバランスを勘案した判断基準を定めるのか、あるいは全ての業務をアウトソーシングするのか、本市の実情にあわせた判断基準が求められる。

平成21年2月に上下水道料金に関連する窓口の受付や検針、料金徴収等、上下水道料金に関連する業務の民間委託を実施した。

なお、この項目は、中分類「社会的ビジネス起業支援政策の策定」であることから、単なるアウトソーシングではなく、社会的ビジネスに関する推進項目である。各学(地)区の設立に向けて本市が支援しているまちづくり協議会が、地域の活動拠点となる市民センターの管理・運営について、指定管理者制度の指定を受けることも、目指すべき一つの姿である。

#### ㊸ 地域起業支援組織設置（検討が終了し実施段階：評価2）

#### ㊹ 行政の支援のルール化（検討が終了し実施段階：評価2）

公共サービスのうち社会的ビジネス<sup>8</sup>としての起業支援政策についての項目である。商業観光課の「空き店舗改修活用事業」において、社会的ビジネス企業においても補助対象者とし、モデル的な事業を展開しているが、全庁的な普及にまで至っていないのが現状である。

公共サービスに関して行政の役割を定め、多様な主体がサービスを担うよう担い手づくりの仕組みづくりを行っていく必要があるが、社会的ビジネスとしての起業支援のための組織設置や行政の支援ルールづくりも重要な要素である。しかし、社会的ビジネスは営利事業となることから、行政側がそのノウハウを熟知しているものではない。したがって、まずは既存のNPOや市民活動団体、企業等と連携・協力することが第一段階であり、地域が抱える課題をビジネスの手法によって解決し、またコミュニティの再生を通じて、その活動の利益を還元するといった社会的ビジネスへの支援組織やルール化を直ちに行うのは困難である。NPO等との連携・協力が一定進み、こちらの支援策やルール化が落ち着いた段階での実施になると考えるが、その仕組みや、ルール化についての検討は引き続き行わなければならない。こうした事業者が増加すれば、行政の資金支援無し、あるいは初期の支援のみで公共サービスが提供され、公共空間が活性化する。

草津未来研究所では、「急激に進む高齢化の影響とその対策に関する調査研究 —

<sup>8</sup> 社会的ビジネス：社会的課題の解決を目的として、ビジネスの手法を活用して収益事業に取り組み解決していく事業主体である。従来のボランティア活動やチャリティ活動は無償による奉仕等を基本としているが、社会的ビジネスは有料のサービス提供活動によって社会的課題の解決を目指す。このため、単なる営利企業とは異なり、自社の利潤の最大化ではなく、ミッション（使命）の達成を最優先する。社会的企業やソーシャル・ビジネスとも言う。

活力ある高齢社会の構築に向けた調査研究」に取り組んでいる。増加している高齢者は、公共空間の担い手として益々重要なセクターであるが、この調査研究では、これからの高齢施策への提言の一つとして、高齢者が社会的ビジネスで活躍することを提示している。高齢者が社会的ビジネスで活躍するための支援や仕組みについても、検討していかなければならない。

### ⑩ 協働意識啓発の職員研修（実施：評価3）

平成 22 年度から協働に関する職員研修を実施している。これによって、職員の意識改革は一定進んでいるが、協働を推進していくことで市役所がどうかわるのか、まだイメージが捉えきれいていないのが実態のように感じる。市には市民との関係とともに、国や県との関係がある。国・県・市の役割分担を再構築し、権限と財源を持った地方政府が確立できないと、市としての役割が明確にならない。このことが、職員が抱えている不安や負担感につながっているのではないだろうか。したがって、市民との協働を推進する実証実験的研修や、国・県との役割分担を見直す議論等を通じてさらなる意識啓発を進めなければならない。

### ⑪ 市政研究所（仮称）まちづくり研究所の設置（実施：評価2）

平成 21 年度に草津未来研究所準備室を設立し、自治体シンクタンクの先進地調査や学識経験者の助言のもと検討委員会を開催し、平成 22 年度に草津未来研究所を設立した。研究所は、地方主権・分権社会や時代の変化に対応した市政を目指し、市民ニーズの充足や政策課題の解決に向けた政策を実施するために、中長期的・広域的かつ横断的な視点で政策研究を行い、本市における政策形成に寄与することを目的としている。また、本市の政策課題を分析し、課題解決を目指すような政策を生み出すための調査研究活動と、本市の未来を担うため、職員課や大学との連携を通じた人材育成プログラムや、調査研究活動を通しての人材育成活動を柱としている。

今後は、この理念に基づいた活動内容となるよう取り組みを進化させていかなければならない。

### ⑫ 地域の人材育成の制度化（検討が終了し実施段階：評価3）

市民センターの職員については、各市民センターに課長級職員 1 名あるいは、再任用職員および担当の正規職員を各 1 名ずつ配置している。また、各市民センターの嘱託職員 5 名中 2 名は、地域との協働推進のための業務を担っている。こうした市民センターの職員だけではなく、行政職員として③⑩が必要となる。

また、地域のリーダーの役割を担う市民の自主・自発的な学習の要求に対する支援も必要である。

### ⑬ 自治基本条例等の検討と制定（検討中であるもの：評価2）

前述のとおり平成23年6月議会において、自治体基本条例が可決され、平成24年4月1日から施行することとなった。自治体基本条例への取り組みは、平成18年度に庁内の若手職員による研究会を開催し、自治体基本条例の必要性について検討を進め、平成21年2月から市民や各種団体等から構成する（仮称）草津市自治体基本条例検討委員会を設置し、自治体基本条例に盛り込む内容について32回にわたり委員会で検討を行う等、条例案を市長に提言した。一方で、一般市民も参加できる自主学習会や、行政内部での（仮称）草津市自治体基本条例策定本部会議、市議会での自治体基本条例調査検討特別委員会にて、活発な議論の結果、市の条例案を策定し、広報くさつでの周知やパブリック・コメントの実施、タウンミーティングでの市民への説明等を行い、市議会にて自治体基本条例が可決された。

今後は、市政運営ならびに条例の制定、改廃、解釈および運営にあたってはこの自治体基本条例を基本としなければならないが、市民参加の理念を具現化するために市民参加条例の制定、また、情報提供・公開の理念を具現化するために市政情報の管理条例の制定や情報公開条例の改正の検討、さらには、市政に関する重要事項について住民の意思を確認するために住民投票条例の制定が、自治体基本条例の規定により必須となる。

## 第4節 33項目の再検証からみえる課題と今後の展開

33項目の内訳は、基本的な方向性で区分すると、「地域経営のための市役所づくり」は17項目、「協働システム構築のための地域づくり」は16項目であった。視点を少しかえて、協働を推進するための市役所内部改革および地域づくりの視点からみると17項目、アウトソーシングは3項目、自治体基本条例の推進等に関するもの5項目、まちづくり協議会に関するもの2項目、財務に関するもの2項目、その他行政の仕組み等に関するものが4項目であった。やはり、「協働」に関する項目が多いことがわかる。また、その進捗状況をみても検討中がほとんどである。

そこで、草津市行政システム改革行動指針の基本的な理念を再確認すると、「この改革は、行政運営の内部改革にとどまらず、市民、市民団体、企業等を含めた「草津市」の活性化と自立に向けた行政システムの確立を目指し、地域全体で、質の高い公共サービスを将来にわたって最適な方法で供給することを基本に進める。このため、行政の役割を公・共・私分類により整理し、どの部分を担うべきであるのか検討する。そして、本市と国・県との役割分担、市民と行政との役割分担を明確にし、お互いに自立した市民と行政との協働を進める。なお、現在の行政システムを改革するという思い切った取り組みであり、最終的な目標に到達するにはしばらくの時間を要することが予測されるが、それゆえに、しっかりとした目標、到達点を設定し、共有しなければならない。」ということであった。

つまり、これまでの行政システムを改革するために、行政の役割を公・共・私分類によって整理し、協働を推進しようとした。行政内部で対応できる項目はある一定進んだが、地域や市民とともに連携・協働する地域自治のためのシステムづくりは時間を要するというのが実態であった。平成 22 年度から「市民まちづくり提案事業」への取り組みや、「まちづくり協議会」設立の支援を開始する等、着実に仕組みを構築しているのも事実であるが、これらを踏まえた 33 項目の再検証の結果を表 2-6 に示すこととする。

表 2-6 さらに議論を深めるべき 33 項目の再検証一覧表

番号	項目	総括結果	再検証	方向性や具体策が定まっていない項目
①	幼保一元化の検討	検討中：2	組織体制が整い、「子ども子育て新システム」によって推進	
②	包括予算・人事制度の導入	予算→実施：3 人事→検討が終了：4	予算→実施済 人事→推進	
③	地域協働システムを担う人材育成	実施：4	実施済	
④	公・共・私分類による行政事務事業の整理	検討中：2	検討し推進	○
⑤	住民活動の自立の促進	検討中：2	事業や計画により推進	
⑥	複式簿記の導入	検討中：3	手段変更し、実施済	
⑦	公共施設の適切な維持管理	ライフサイクルコスト→実施：3 新規施設→実施：4	FM の早期策定により推進	
⑧	補助金の一括廃止と審査制への移行	検討中：3	基準を策定し推進	○
⑨	地域社会の役割分担の明確化と合意形成	検討中：2	次期行政システム改革により理念を示し、協働事業によって推進	○
⑩	施設運営の効率化、合理化	指定管理者制度→実施：5 ライフサイクルコスト→実施：3	FM の早期策定により推進 ⑦と同	
⑪	市民参画のルールづくり	実施：2	自治体基本条例により推進	
⑫	わかりやすい情報提供、情報発信	実施：3	自治体基本条例により推進	
⑬	政策形成過程の見直し、公表	実施：3	実施済	
⑭	行政評価システムと予算編成の連動	実施：3	検討し推進	○
⑮	対話型行政への転換		実施済み	
⑯	職員間共有情報の市民応対への応用	検討中：2	実施済み	
⑰	I T を活用した意識・意向調査の導入	検討中：2	実施済み	

⑮	地域への権限移譲のメニュー化	検討中：3	まちづくり協議会の設立により推進	
⑯	地域協議会等の地域自治組織の確立	検討中：4	まちづくり協議会の設立により推進	
⑰	行政職員のアウトリーチング	検討中：2	検討し推進 ③と同	○
⑱	NPO と地域との協働システムの構築	検討が終了し実施段階：4	事業や計画により推進 ⑤とともに取り組む	
⑳	大学や高等教育機関等との連携強化	実施：3	実施済	
㉑	協働モデル事業の実施	実施：4	推進 ⑤㉑と同	
㉒	先導的協働事業の実施	実施：3	〃	
㉓	NPO 等の競争的条件整備	実施：3	〃	
㉔	行政事務の社会化メニューの作成	検討中：2	〃 ④が先決	○
㉕	公設民営化の推進	実施：2	推進	○
㉖	地域起業支援組織設置	検討が終了し実施段階：2	推進	○
㉗	行政の支援のルール化	検討が終了し実施段階：2	推進	○
㉘	協働意識啓発の職員研修	実施：3	実施済	
㉙	市政研究所（仮称）まちづくり研究所の設置	実施：2	実施済	
㉚	地域の人材育成の制度化	検討が終了し実施段階：3	推進 ③㉑㉒と同	
㉛	自治基本条例等の検討と制定	検討中：2	実施済	

（出所）草津未来研究所作成

表 2-6 では、引き続きその取り組みを推進していかなければならないものは再検証欄に「推進」と記した。そのなかで方向性や具体策が定まっていない項目はその右欄に「○」を付し、具体的手法を定めて推進していかなければならない項目とした。また、これまでの取り組みで目標を達成したものは、今後行政運営していく過程で、より効果的な運用を図っていく必要があるが「実施済」とした。

個々の再検証の詳細については、第 3 節で個別に草津未来研究所の考え方を示しているが、この考え方や、幅広い庁内議論によって、今後その方向性の検討や、具体的な方策を探らなければならない。特に、方向性や具体策が定まっていない項目「○」に取り組まなければならない。また、さらなる推進が必要な項目については、より一層の取り組みが不可欠である。

なかでも、行政システム改革の根底の「行政の役割を公・共・私分類によって整理する」を具体的に進める項目である「④公・共・私分類による行政事務事業の整理」

が進んでいないことが、前回の行政システム改革において、最も大きな問題であると考えられる。この項目が進んでいないことが、全体的な推進が今一步となっていることの最も大きな原因である。

「公・共・私分類による行政事務事業の整理」を進めるにあたっての取り組み内容は、「行政評価システムを活用して、各事務事業の方向性を検討する。」であったが、行政評価システムについては平成 20 年度で中止した。その後実施した事業仕分けについても、平成 21 年度および 22 年度の 2 ヶ年のみの実施となっている。市民ニーズや課題が増加するなかで、予算配分のシーリング方式等の現行システムでは行政のスリム化は限界がある。また、事務事業を市民へ可視化することや、市民視点での行政運営を深めるためには、市民とともに事務事業を点検することが重要となることから、本市に適した評価制度や事業仕分け、議会の関与等のシステムを構築しなければならない。今日までの公・共・私分類や行政評価が継続して取り組みができなかったのは、再検証で示した課題が存在するためであるが、その課題を克服するとともに、導入初期には苦労を伴うこともあるが、継続的に実施する新たな手法を探らなければならない。

一方で、担い手が実施できる事業のルール化や担い手づくり、支援策を一体的に整備し、協働のまちづくりを推進していかなければならない。公・共・私分類と担い手とのマッチングや支援策等、一連のシステムを構築しなければならない。

再度、再検証の結果、特に取り組まなければならない重要な事項について、下記に掲げることとする。

- ・ 公共再編のための仕分け手法の確立
- ・ 事業・制度の再編や市民への可視化のための評価手法の確立
- ・ 公共再編の仕分け作業結果やまちづくり提案事業と担い手とのマッチング、担い手支援・育成等を一連のサイクルとしたスキームの確立