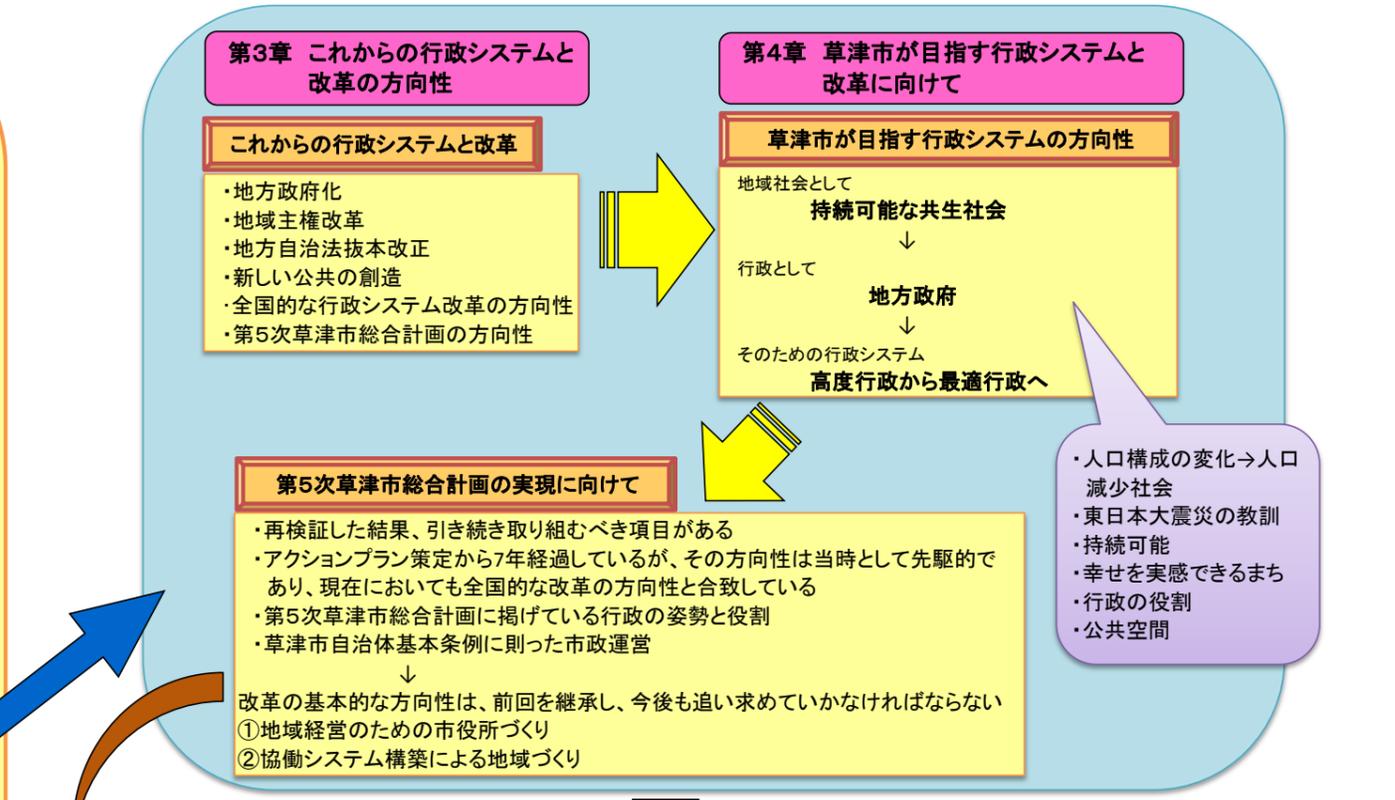
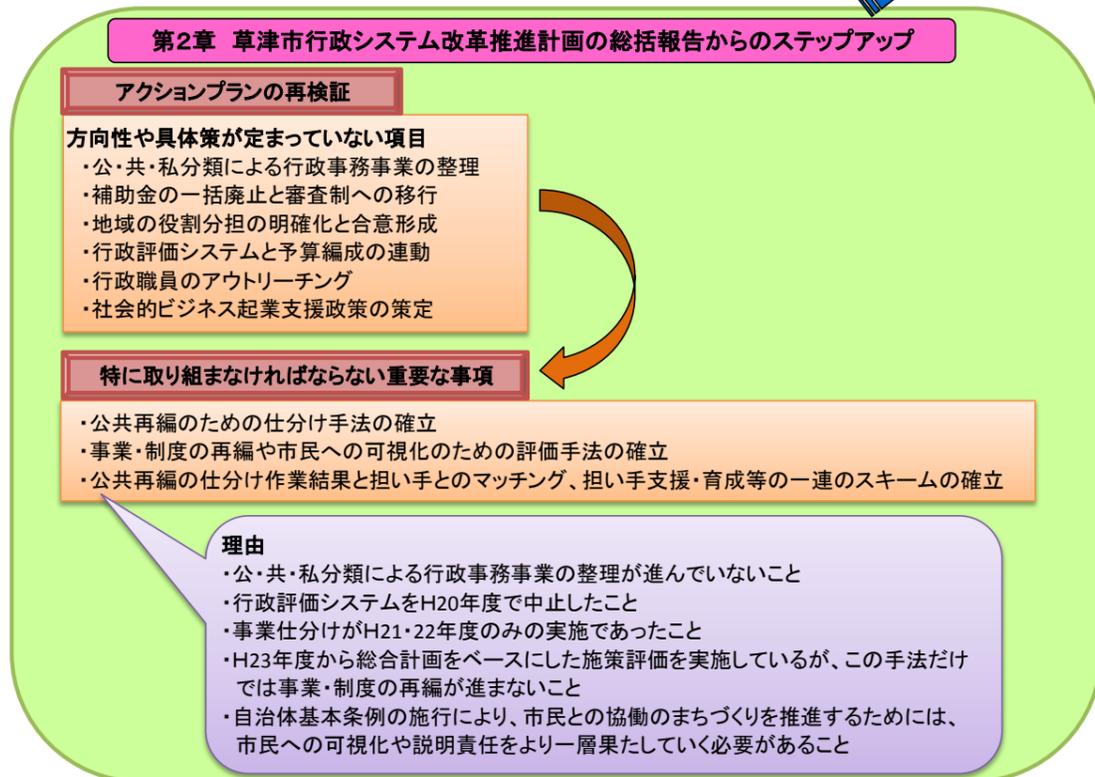
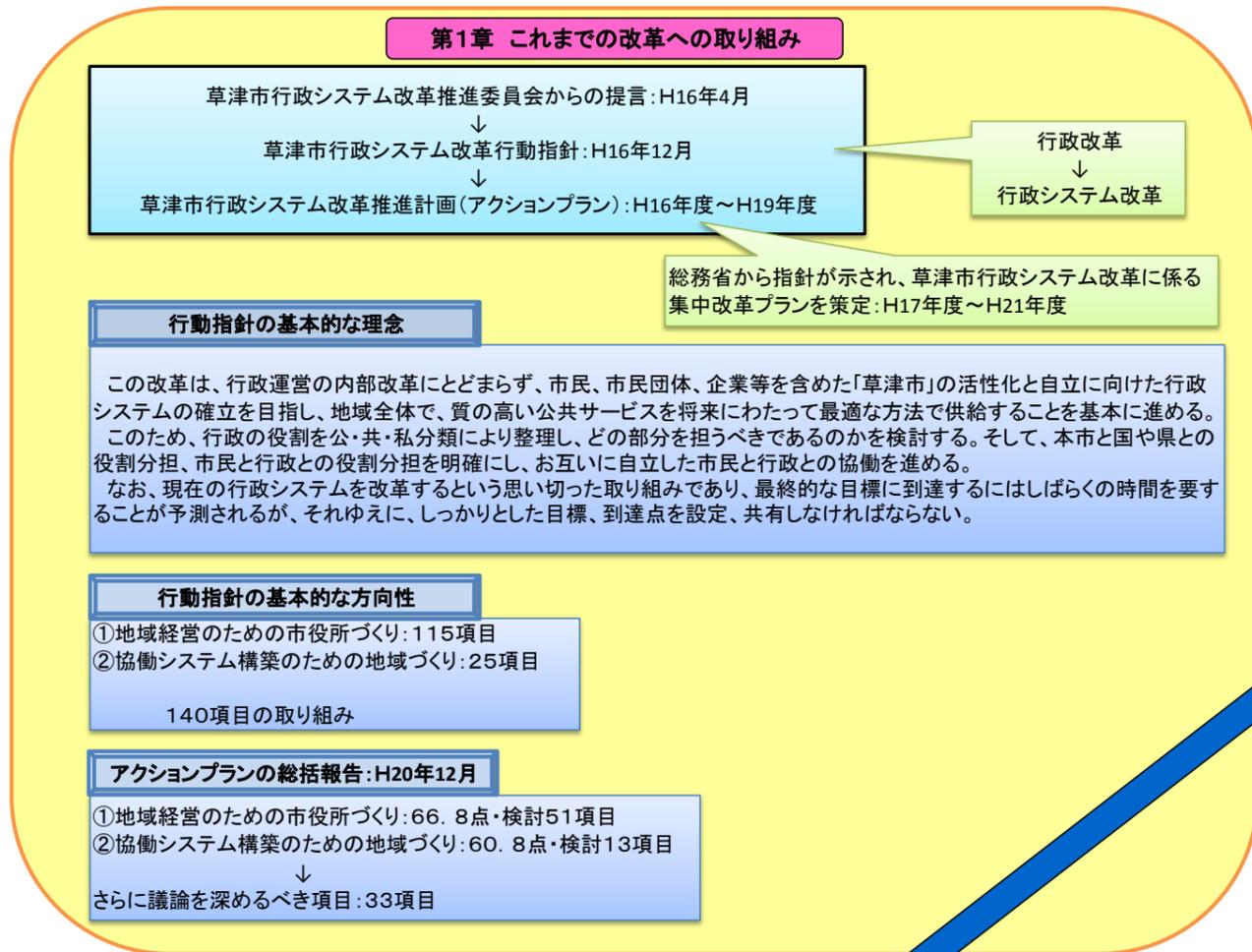


草津市の「行政システム改革のあり方」  
に関する調査研究報告書  
—第5次草津市総合計画の実現に向けて—

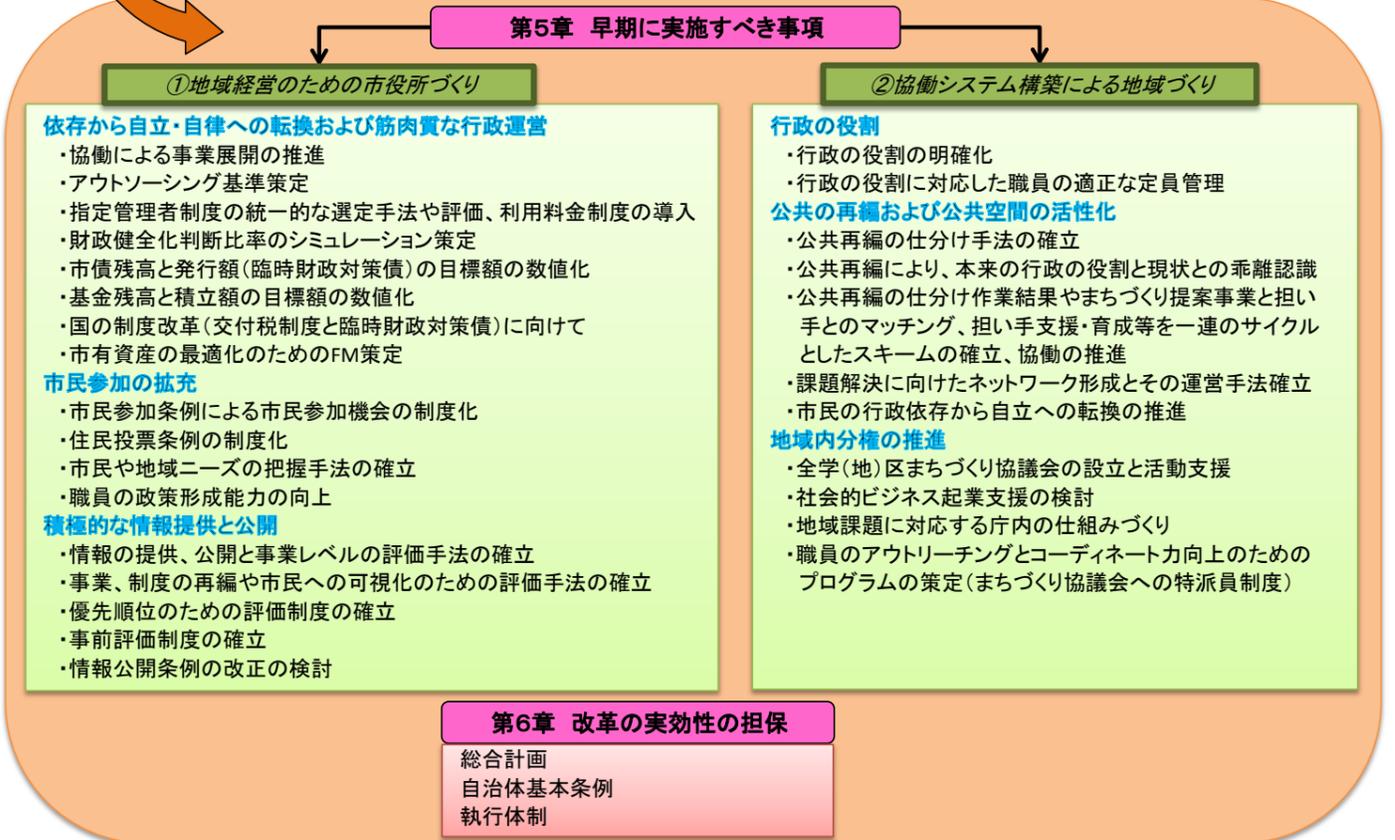
2012年(平成24年)3月

草津市 草津未来研究所

# 調査研究のフロー



## 草津市の「行政システム改革のあり方」概要図（P. 71）



## 目次

はじめに	1
第1章 これまでの改革への取り組み	2
第1節 第3次行政改革までの取り組み	2
第2節 行政改革から行政システム改革へ	3
第3節 草津市行政システム改革行動指針	4
1 基本的な理念	4
2 基本的な方向性	4
第4節 草津市行政システム改革推進計画の総括報告	5
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	6
第1節 総括報告の結果	6
第2節 さらに議論を深めるべき個別項目	7
第3節 33項目の再検証	8
第4節 33項目の再検証からみえる課題と今後の展開	33
第3章 これからの行政システムと改革の方向性	37
第1節 地方政府化	37
第2節 地域主権改革	38
第3節 地方自治法抜本改正	40
第4節 新しい公共の創造	41
第5節 全国的な行政システム改革の方向性	44
第6節 第5次草津市総合計画の方向性	45
1 基本構想	45
2 第1期基本計画	46
第4章 草津市が目指す行政システムと改革に向けて	48
第1節 持続可能な共生社会の構築を目指して	48
1 地方政府の確立に向けて	51
2 高度行政から最適行政へ	51
第2節 第5次草津市総合計画の実現に向けて	52
1 地域経営のための市役所づくり	53
(1) 依存から自立・自律への転換	53
(2) 筋肉質な行政運営	53

(3) 市民参加の拡充-----	54
(4) 積極的な情報提供と公開-----	54
(5) 広域連携の推進-----	55
2 協働システム構築による地域づくり-----	56
(1) 行政の役割-----	56
(2) 公共の再編-----	58
(3) 公共空間の活性化-----	59
(4) 地域内分権の推進-----	60
第5章 早期に実施すべき事項-----	62
第1節 地域経営のための市役所づくり-----	62
1 依存から自立・自律への転換、筋肉質な行政運営-----	62
2 市民参加の拡充-----	63
3 積極的な情報提供と公開-----	63
第2節 協働システム構築による地域づくり-----	64
第6章 改革の実効性の担保-----	67
第1節 総合計画-----	67
第2節 自治体基本条例-----	67
第3節 執行体制-----	67
おわりに-----	69
◎草津市の「行政システム改革のあり方」概要図-----	71
◎関係者一覧-----	72
◎参考文献等-----	73

## はじめに

草津市では、平成 16 年に草津市行政システム改革推進委員会からの提言「創造的  
改革への挑戦 ～草津市行政システム改革に向けて～」を受けて、「草津市行政システム  
改革行動指針」を取りまとめるとともに、「草津市行政システム改革推進計画（アクシ  
ョンプラン）」を策定し、平成 19 年度を終期とした行政システム改革の取り組みを進め  
てきた。さらに、アクションプランの取り組みを一層進めるものとして、平成 17 年度  
から 21 年度までの 5 年を期間とする「草津市行政システム改革に係る集中改革プラン」  
を策定し、実行してきた。

この行政システム改革は、「地域経営のための市役所づくり ～地域を経営する～」、  
「協働システム構築のための地域づくり ～市民や地域との連携・協働を進める～」の  
二つを基本的な方向性とし、アクションプランは 140 項目を掲げた。

平成 20 年度の「草津市行政システム改革推進計画 総括報告」によると、検討段階  
が多くみられるが、これは、改革の方向性が当時としては大変斬新で先駆的であったも  
のの、その具体的手法が確立できなかったことが大きな原因であった。

その後、平成 22 年度からスタートをした第 5 次草津市総合計画の基本構想では、行  
政の姿勢と役割として、「地域経営への転換」、「協働のまちづくりへの基盤強化」が示  
されていることから、現時点においても、その二つの方向性は時代の潮流であり、改革  
の方向性として引き続き追い求めることになっている。したがって、総括報告から引き  
続き取り組むべき項目等を再検証し、第 5 次草津市総合計画の実現に向けた行政システ  
ム改革のあり方を示す必要がある。

一方で、提言や、行動指針およびアクションプランの策定から 7 年が経過するととも  
に、平成 22 年度に草津未来研究所が実施した「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にあり方に関する調査研究」で明らかになったように、本市も  
既に人口構成の変化がおこっており、近い将来迎えることとなる人口減少社会では、財  
政状況も一層厳しくなり、地域社会は変わらざるを得ない状況である。今までのように  
右肩上がり思考のまちづくりはもはや限界であり、新たな地域社会に対応するための行  
政システムを描き出さなければならない。また、東日本大震災を教訓として、自然を克  
服、自然に優先して利便性を追求してきた思考から脱却し、新たな思考による行政シ  
ステムが必要となる。

したがって、持続ある地方政府として自立し自律可能な行政システムの方向性を示す  
とともに、行動指針の理念等を再確認し、アクションプランの総括報告を再検証するこ  
とによって、第 5 次草津市総合計画の実現に向けた行政システム改革のあり方を示すこ  
とを目的とする。

## 第1章 これまでの改革への取り組み

### 第1節 第3次行政改革までの取り組み

本市における行政改革は、昭和56年から取り組みを開始し、行政内部や市民代表からなる組織での検討に基づいて昭和60年に策定した第1次の「行政改革大綱」では、事務事業の見直し、民間委託の推進、事務のOA化等に取り組み、簡素で効率的な行政の実現を目的にしたものであった。

その後、10年以上が経過し、本市が10万都市となることが現実のものとなる一方、地方分権推進の機運が高まり、市行政が大きな転換期を迎えつつあったことから、再度、全庁的に行政改革に取り組み、「10万都市としての行政システム」を再構築することによって、人と環境にやさしいまちの実現に向けて取り組んでいくこととなった。時期をあわせて、平成6年に自治省（現在の総務省）から「地方公共団体における行政改革推進のための指針」が示されるとともに、平成7年には地方分権推進法が施行した。こうしたことから、平成8年に「第2次行政改革大綱」の策定に至り、この大綱では、①重点的・計画的な財政投資と効率的な行政運営の確立、②市民と行政の新たな関係の創造、を行政改革の目的とし、これに基づいた推進計画によって平成12年度まで実施すべき事項を定め、順次その実現に努めた。

しかし、地方分権が実施の段階に入ったこと、自治体が自らの責任で市民ニーズに密着した行政を行う必要が一層高まってきたこと、平成11年度を始期とする「第4次草津市総合計画」を効率的に推進する必要があること等から、「第2次草津市行政改革大綱」を改訂する必要性が生じ、平成11年に第3次となる「第2次草津市行政改革大綱改訂版」を策定し、平成15年度までの推進計画によって、その実現に向けて順次取り組んだ。

さらに、地方分権の時代においては、自己決定・自己責任による自治体の行政運営や、市民に対する説明責任および行政の透明性の向上が強く求められた。また一方では、特色ある地域社会づくり、多様化する市民ニーズ、高齢化・少子化・情報化社会への対応も課題となることから、それまでの行政システムや政策決定の過程等、市行政全般について根本的な見直しを行い、時代に即した簡素で効率的な行財政システムを構築し、市民の視点に立った市民本位の行政を推進していくことが求められた。こうしたことから、成果重視型の事業選択を志向したなかで、改革改善を継続的に進める手法への転換を図るために、平成14年度事務事業から行政評価システムを導入することとなった。これによって、全ての政策・施策・基本事業・事務事業の方向性を体系的に示し、PDCAサイクルによって、新たな政策等の展開や、事務事業の廃止・縮小、あるいは改革・改善への具体的な取り組みを導き出すこととした。

## 第2節 行政改革から行政システム改革へ

平成15年までの第3次改革を受けて、平成16年4月に外部委員から構成された行政システム改革推進委員会から「創造的改革への挑戦 ～草津市行政システム改革に向けて～」の提言がなされ、庁内での検討の結果、12月に第4次改革となる「草津市行政システム改革行動指針 ～創造的システム改革を草津から～」を取りまとめた。この第4次改革では、それまでの総じて個々の事業ベースでの見直しを中心とした削減型の改革手法では一定の限界があること、また将来にわたって市民の信頼に応える市政を確立し、地域社会を維持発展させるためには、既存の制度や仕組みを改革する必要があることから、従来の行政改革から行政システムそのものの改革を目指すこととした。「地域経営のための市役所づくり ～地域を経営する～」と「協働システム構築のための地域づくり ～市民や地域との連携・協働を進める～」を基本的な方向性として定めた。

これまでの取り組みの特徴をみると、第2次行政改革大綱では「市民と行政の新たな関係の創造」が目標に掲げられ、個別事項として「市民と行政との連携・協働」への取り組みが盛り込まれている。また、その改訂版となる第3次改革では「市民と行政のパートナーシップの創造」が目標に掲げられている。当時の大綱等で「協働」や「パートナーシップ」の視点があることは、大変意義深いものであり、我々も再認識する必要がある。ただし、内容的には、あくまで市役所内部の行政改革の域を脱してはいなかったのが実情であった。しかし、第4次となる行政システム改革の二つの方向性は、先進的で斬新なものであり、新たな行政システムを構築するための大きなメッセージとなった。

この方向性を具現化するために、平成16年度から19年度までを期間とする推進計画（アクションプラン）を策定し、140項目の取り組みを進め、また、平成17年度から21年度までを期間とする集中改革プランを策定し、その計画の実現に向けて取り組みを行った。

表1-1 これまでの取り組み

	名称	年度	国等の動向・背景
第1次	草津市行政改革大綱	昭和60年度～	
第2次	第2次草津市行政改革大綱・草津市行政改革推進計画	平成8年度～12年度	自治省「地方公共団体における行政改革推進のための指針」平成6年10月
第3次	第2次草津市行政改革大綱（改訂版）・草津市行政改革推進計画	平成11年度～15年度	「地方分権一括法成立」平成11年7月 「第4次草津市総合計画スタート」平成11年度～
第4次	草津市行政システム改革行動指針・草津市行政システム改革推進計画	平成16年度～19年度	

	草津市行政システム改革に係る集中改革プラン	平成 17 年度～ 21 年度	総務省「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
--	-----------------------	--------------------	--

(出所)草津未来研究所作成

### 第3節 草津市行政システム改革行動指針

#### 1 基本的な理念

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<sup>1</sup>により整理し、どの部分を担うべきであるのかを検討する。そして、本市と国や県との役割分担、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、共有しなければならない。

#### 2 基本的な方向性

##### ① 地域経営のための市役所づくり ～地域を経営する～

行政運営の主体としての市は、これまで多くの公共サービスを提供してきた中で、結果として、組織の肥大化、財政規模の拡大、運営効率の低下等の問題が生じてきた。将来にわたっての健全な地域経営には、後年度負担を極力抑制するために、プライマリーバランスを確保することについて、合意形成を行う必要がある。そして、行政でしかできないこと、行政に本来の役割があること、行政が行った方がよいこと等、行政の役割を明確にし、地域を経営する視点を持ち、行政運営を行う。

##### ② 協働システム構築のための地域づくり ～市民や地域との連携・協働を進める～

市民や地域は、地域自治の主体として、また、地域公共サービスの担い手として、これまで以上にその役割が重要となる。行政は、地域自治のための人材育成や制度整備により、今後さらに市民や地域との連携、協働を進めていく。

<sup>1</sup>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<sup>1</sup>の三極構造に転換し、新しい社会の仕組みと新しい公共を創出することになる。

#### 第4節 草津市行政システム改革推進計画の総括報告

平成20年度に草津市行政システム改革推進計画の総括報告をとりまとめたが概略は以下のとおりである。

『「地域経営のための市役所づくり」において、地域経営のための組織的な検討、制度の構築等は概ねでき、組織・機構の見直しや人事評価制度の取り組み等については、行政システム改革が目指す理念や方向性について、個別項目の実施や検討を行った。従来の3カ年実施計画を財政シミュレーションも含めた財政運営計画と改め、予算担当に統合し、財政運営に関する取り組みを進め、またコンプライアンス制度確立のための法令遵守監の設置も行った。しかし、発想を変え、創造力を膨らませ、市役所と地域に大きな影響を与えるには至らなかった。

「協働システムのための地域づくり」においては、取り組み項目に対して、それぞれ議論を行い、市民に対しても市役所と連携して、職員研修、市民講演会等双方に参加する啓発を行った。まちづくり協働指針(案)を作成し、地域等に対して、情報発信を行い、「協働」という言葉は、行政と関係する市民を中心に定着してきたと言える。しかし、その「協働」の意味の理解は一定ではなく、市も「協働」という言葉にとらわれすぎ、その意味が形骸化したとも考えられる。取り組み項目の方向の多くは、「検討」であったが、職員等の意識改革が十分でないなか、市民とともに進める具体的モデルの提示等が必要であったと思われる。内部の議論が中心であり、市民とともにオープンな議論も必要であった。』という総括結果であった。

このように市役所内部で取り組むことが可能な項目は、積極的に取り組むことができたが、新たに市民とともに作り出す行政システムの仕組みが出来たとは言い難い。しかも、市民とともに作り出す新たな仕組みづくりは、行政が主体的に行うだけではなく、丁寧な議論や過程によって作りだされるものであるため、その取り組みが目に見えて進み、それが実感できるのには、ある程度の時間を要することは致し方ない。

問題は、引き続き、その方向性を求め、必要な項目について取り組むべきであったにもかかわらず、草津未来研究所の設立や、草津市自治体基本条例（以下、自治体基本条例という。）の制定等、個々に進んでいるものもあるが、第5次総合計画の策定作業等もあり、全体的に継続した取り組みが見られないことにある。

## 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、既存事業の見直しは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	4.43
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			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	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	その他	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	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」を助成しており、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を越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なかつた市民の意見、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を増加し、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

## 第3章 これからの行政システムと改革の方向性

### 第1節 地方政府化

地方政府という概念は、平成19年4月施行の地方分権改革推進法に基づき内閣府に設置された地方分権改革推進委員会が同年5月に取りまとめた「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 ―地方が主役の国づくり―」に、はじめて示された。これは、地方分権改革に残された多くの課題を解決するためには、行政面だけでなく、財政面、立法面を含めた分権の実現が特に強く求められていることから、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府の確立に向けた分権改革が待ったなしの背景があったことによるものである。その後、この推進委員会は、第4次勧告まで行ったが、この基本的な考え方には、地方分権改革の目指すべき方向性として以下が示された。

#### ① 分権型社会への転換

国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、近代化と経済発展を効率的に達成することに大きな成果をあげてきた。しかし、経済の高度成長の時代を終え、21世紀の人口減少社会において一層加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化等の大きな変化に的確に対応していくためには、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ、抜本的に転換を図らなければならない。そのためには、国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、国は、国が本来やるべき仕事のみ専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない。それとともに、情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要となる。これにより、真の民主主義の確立とともに、国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる、確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。

#### ② 地方の活力を高め、強い地方を創出

地域に住む人たちのニーズや地域の魅力を一番捉えることができる地方が、自ら主役となって考え、実行できる体制をつくることが不可欠である。地方が様々な行政分野で独自の施策を展開して地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することで初めて強い地方を創出することが可能となる。地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化を図る必要がある。

#### ③ 地方の税財政基盤の確立

国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、地方の担う事務と責任に見合った地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない。それにより、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する。

#### ④ 簡素で効率的な筋肉質の行財政システム

地方分権改革の推進により、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築し、財政健全化にも資するようすべきである。また、受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかなければならない。そのため、国、地方自治体を問わず、自ら積極的に行政改革を推進し、継続的に政策評価を実施していく必要がある。

#### ⑤ 自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に

地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により、「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連携しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。

また、地方分権改革推進のための基本原則として、以下が掲げられた。

##### ① 基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい、ニア・イズ・ベターの観点に立って地方自治体、特に基礎自治体を優先する。

##### ② 明快、簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にもとづき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。

##### ③ 自由と責任、自立と連帯

地方の行政および税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任を持って行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

##### ④ 受益と負担の明確化

③とあわせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

##### ⑤ 透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPO等とのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

## 第2節 地域主権改革

政権交代により地域主権を掲げる民主党政権が誕生し、平成21年11月に地域主権

戦略会議が内閣府に設置された。地域主権改革は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指しており、このため、国が地方に優越する上下の関係から対等なパートナーシップの関係へと転換するとともに、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国のあり方を大きく転換することを目的としている。その後、平成 22 年 6 月に地域主権戦略大綱が閣議決定されたが、内容は以下のとおりである。

#### ① 地域主権改革の意義

地域主権改革は、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国のあり方を大きく転換する改革である。国と地方公共団体の関係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換し、国民が、地域の住民として、自らの暮らす地域のあり方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民主体の発想に基づいて、改革を推進していかなければならない。

#### ② 地域主権改革の定義

「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」である。

「地域主権」は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める「地方自治の本旨」や、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方に相まって、「国民主権」の内容を豊かにする方向性を示すものである。

#### ③ 社会経済情勢の変化への対応

我が国は、人口減少、少子高齢化等、社会構造の激しい変化や、経済のグローバル化や情報通信の高速化、さらには地球規模での厳しい環境・エネルギー・食料制約といった資源制約等の課題に直面している。時代が激動の変革期を迎えている現在、これらの課題に適切に対応し、発展し続けるためにも、地域主権改革を断行する必要がある。地方公共団体は住民に身近な行政を自主的かつ総合的に広く担い、国は国際社会における国家としての存立にかかわる事務を始めとする本来果たすべき役割を重点的に担えるようにし、あわせて、地域の様々な資源や歴史、文化、伝統等を最大限活用し、それぞれの地域において富を生み出すという考え方に基づいて活力ある地域をつくり、「依存と分配」の仕組みを「自立と創造」の仕組みに転換しなければならない。

#### ④ 地域主権改革が目指す国のかたち

国のかたちについては、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国が一方的に決めて地方に押し付けるのではなく、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働してつくっていく。

国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」に基づき、住民に身近な行政は出来る

限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく。その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置づける。

これを基本として、国と地方公共団体は、行政の各分野において適切に役割を分担するとともに、地方公共団体の自由度を拡大し、自主性および自立性を高めていく。

#### ⑤ 住民による選択と責任

地域主権改革が進展すれば、おのずと地方公共団体間で行政サービスに差異が生じてくるものであり、地方公共団体の首長や議会の議員を選ぶ住民の判断と責任は極めて重大になる。地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという「責任の改革」であり、民主主義そのものの改革である。住民や首長、議会のあり方や責任も変わっていかねばならない。

### 第3節 地方自治法抜本改正

地域主権改革を推進するため、総務省において「地方行財政検討会議」が開催され、この議論を受けて、前述の地域主権戦略大綱にその内容が盛り込まれた。この考え方に沿ったこれまでの議論等を踏まえ、平成23年1月に、総務省としての今後の地方自治法抜本改正についての方向性を「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」として取りまとめられた。これによると、地方公共団体の基本構造のあり方は、

『日本国憲法は「地方自治」について規定する第8章を設け、第92条は、「地方公共団体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」こととしている。昭和22年に制定された地方自治法は、憲法の附属法典として、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織および運営に関する事項の大綱を定め、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することを目的としている。地方自治法は、その制定から60年以上が経過し、これまで幾多の改正が行われてきたが、この間、平成11年の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による地方自治法の改正を除けば、制度当初の大枠がほぼ維持されてきた。

今日、地方自治法に基づく地方自治制度は国民に定着し、地方公共団体は幅広い事務を処理するようになっていく。人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることを見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げなければならない。一方、現実には、地方公共団体の行政運営に対する地域の住民の関心は都市部を中心として低いと言わざる

を得ない。例えば、地方選挙の投票率は国政選挙より総じて低く、全体として見れば低下傾向にある。

このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすることである。この二つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。具体的には、前者の観点からは、地方自治法が定める国と地方の役割分担、地方自治に関する法令の立法原則等が、憲法第 92 条が定める「地方自治の本旨」と相まって、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする制度保障として十分に機能しているかが問われている。現行の地方自治法は、真の意味での地方自治の基本法として十分でないという指摘もある。また、後者の観点については、地方自治法が定める住民自治の仕組みが、代表民主制による手法と直接民主制による手法を適切に組み合わせることによって、地域住民の多様な意見を地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられるような制度になっているかが問われている。

地方自治法制定から 60 年以上を経て、地方公共団体の姿は大きく変貌を遂げた。特に市町村は、いわゆる「昭和の大合併」や「平成の合併」を経て、地方自治法制定時に 1 万を超えた数が平成 21 年度末には 1,727 となった。旧五大都市からスタートした指定都市は 19 市が指定されている。また、市町村（特別区を含む）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置づけられ、都道府県から市町村への行政分野横断的な権限移譲が進められている。このように規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度がこの間の変化を踏まえた新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要であろう。

また、都道府県間・市町村間の広域連携のあり方についても、地方自治法制定以来、抜本的な見直しは行われていない。「平成の合併」が一区切りとされる中で、今後、基礎自治体のあり方については多様な選択肢を用意する必要があり、市町村による広域連携の仕組みもその一つである。地方公共団体による広域連携を一層活用していく観点から現行制度の見直しが必要である。』

と示されている。

#### 第 4 節 新しい公共の創造

「新しい公共」の概念は、平成 16 年版国民生活白書で示され、そのむすびにおいて、

『これまで国や地方公共団体といった「官」が創りあげてきた単一の「公共」に対

して、福祉やまちづくり等における特定の問題に関心を持ち目的を共有する人々が自発的に活動して創り出す「公共」はいくつもあり、それらが複層的に存在するような状況は新しい「公共」と言えるのではないか。新しい形の「公共」は、住民の自発的で多様な活動を中心とし地域の様々な組織と対等の立場で協働することで創り出されることが最大の特徴である。「官」が定型的に提供するサービスを住民が所与（他から与えられること）のものとしてそれぞれ受け取る場合と異なり、いくつもの「公共」を創り出す活動は、地域の中での人と人のつながりを生み、地域内で人・物・情報のネットワークを広め、ひいては地域の活力を高めることにつながるであろう。』と述べている。

また、総務省は、平成17年3月に「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」を示し、これに基づき本市も集中改革プランを策定したが、同時期に同省が設置した「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」は、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 ―新しい公共空間の形成を目指して―」と題した報告書を提出した。

このなかで、地方自治体の行政組織運営の刷新のための視点の一つとして、「行政の担うべき役割の重点化と「新しい公共空間」の担い手の多元化」が示された。具体的には、

『従来の行政を中心とした公共サービスの限界を打破し、既存の団体や仕組みによる提供が難しくなったサービスを提供するとともに、新しいニーズに対応していくためには、「公共」のあり方を根本的に考え直すことが必要である。多元的な主体により担われる「新しい公共空間」をいかに豊かなものとしていくかが重要であり、住民に身近な地方自治体が果たすべき役割は大きい。これまで、公共サービスはもっぱら行政により提供されるものと考えられており、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲はおおむね一致していた。しかしながら、「公共」の守備範囲が拡大する一方で、経営資源の限界等により行政で対応し得る範囲が縮小するため、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲に相当ズレが生じてきている。このようにして生じた「ズレ」の領域についても、あくまで「公共」の領域であることには変わりはなく、この領域のサービスが提供されない、とすることはできない。また、この領域のサービスを全面的に私的活動に委ねてしまうことも、強者の論理や経済利益が優先してしまうことが懸念されることから、適当ではない。この部分について、行政が一定の関わりを持ちつつ新たに民間企業や住民が担うことによって、従来の行政のやり方だけでは対応できなくなってしまう領域や内容のサービス提供が可能となる。企業活動は利潤追求が基本となるが、新しい「公共」の領域においては行政のアウトソーシングを受けとめるものと捉えることができる。また、住民活動は、基本的に趣味や私的活動と捉えることができるが、新しい「公共」の領域においては、地域協働と位置づけることができる。さらに、行政の多元化という側面からは、企業

が行政の内部に関わる手法として高度な専門的知識を有する人材を派遣することや、住民が行政の活動に関わる手法として例えば任期付短時間勤務職員として採用されることも考えられる。今後、地方自治体において純粋に「行政」が担う役割は、戦略的な地域経営のための企画立案や条例制定等、「行政」でなければ対応しえない核となる部分であり、地域経営の戦略本部としての機能を十分に発揮するため、効率的な体制を構築することが求められる。従来官民二元論では、「行政」から「民間」への一方通行的なものとなり、「民間」の「行政」への依存、自らの負担を顧みない過剰な公共サービスの要求、それに対する画一的な公共サービスの提供といった状況がもたらされる。これを「行政」も「民間」もともに「公共」の役割を担えるよう「公共」の概念を刷新し、新しい「公共」を多元的な主体の参加・活動により形成することにより、「行政」と「民間」とのやりとりは双方向となり、「行政」の透明性、説明責任も確保されることが期待される。また、「民間」が新しい「公共」を自ら担うことにより責任と誇りを持つことにもつながる。これらが共有されることによって「公共」はさらに強くなる。地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間（＝「新しい公共空間」）を形成することができる。この「新しい公共空間」の形成こそが、地方自治体とそこに住む人々が協働して地域の経営にあたるローカル・ガバナンスを実現させるための前提となるものである。そして、このような「新しい公共空間」の形成を前提に、地方自治体の行政組織運営を刷新していく視点として、「行政内部の変革」と「行政と住民との関係の変革」の二つの変革が重要となる。』

と述べられている。

また、その後、民主党政権となり、内閣府に設置された「新しい公共」円卓会議が示した「新しい公共」宣言によると、

『「新しい公共」が作り出す社会は、「支え合いと活気がある社会」である。すべての人に居場所と出番があり、みなに役に立つ喜びを大切にする社会であるとともに、その中から、さまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で、人々の生活が潤うという、よい循環の中で発展する社会である。気候変動の影響が懸念される一方、少子高齢化が進み、成熟期に入った日本社会では、これまでのように、政府がカネとモノをどンドンつぎ込むことで社会問題を解決することはできないし、われわれも、そのような道を選ばない。これから、「新しい公共」によって「支え合いと活気のある」社会が出現すれば、ソーシャルキャピタルの高い、つまり、相互信頼が高く社会コストが低い、住民の幸せ度が高いコミュニティが形成されるであろう。さらに、つながりの中で新しい発想による社会のイノベーションが起こり、「新しい成長」が可能となるであろう。

「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協

働の場」である。そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業者」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。その成果は、多様な方法によって社会的に、また市場を通じて経済的に評価されることになる。その舞台を作るためのルールと役割を協働して定めることが「新しい公共」を作る事に他ならない。』と示している。

## 第5節 全国的な行政システム改革の方向性

行政改革は、本来、業務の非効率を改善することで組織内での仕事がしやすくなり、かつ公共サービスの質も改善するという結果をもたらすものである。また、地域経営にも視点をおき、そのための行政のシステムづくりが行政システム改革である。

人員削減や予算額の一律削減型による改革は、努力すれば努力するほど行政内部に疲弊や閉塞感を招きやすい。これは、地方自治体の内部だけでは認識することのできない未知の非効率に気づかず放置し続けるからである。たとえば、通常の改革では人員や予算額を削減してもそれが認識できる非効率の排除だけに留まれば、「認識しない非効率」を従来同様温存することになるため、結果として組織全体に占める実質上の非効率の比率は、むしろ削減努力後の方が拡大することとなる。このため、努力するほど苦しくなり報われない実態をもたらす。しかも、認識している非効率に対して改善に向けた精一杯の努力を展開している場合、改革を行っても報われないという意識は、より一層深刻化してしまう。本市においても、まず行政内部で取り組みやすい行政改革を率先して実践したため、疲労感や閉塞感が生じたものとする。

行政内部の仕組みを改革しても、可能なことには限りがある。もともと国が進めてきた地方公共団体の行政改革は、行政には能力的に限界があるということから、民間のノウハウや活力を活用していこうという観点を内包している。そして、市民への公共サービスも、市民ニーズの多様化や少子・高齢化、人口減少社会の到来等によって、自治体等の行政だけで担える部分は限られており、広く地域の民間主体を視野に入れる必要が生じてくる。こうして行政内部だけでなく、地域社会全体を含めて、トータルに公共サービスの改革を行うことが、広い意味での行政改革となり、これが行政システム改革である。また、単なる仕組みを変えることだけではなく、組織や人材等が最大限の能力を発揮できるようにすることが重要である。行政を一つの経営主体として捉え、行政や地域における様々な資源が持つ能力等を効果的に発揮できるようにしなければならない。そのためには、行政マネジメント能力の向上が重要となる。

さらに、いくら減量型の改革を行っても、地域経済が沈滞してしまっている場合は、行政運営は成り立たない。改革の成否は地域経済が順調であるかどうかによって左右される。こうして、産業振興や地域活性化が、行政システム改革の項目のなかに位置づけられることとなり、地域全体の活力を発掘、向上、活用するということになる。

地域を活性化するためには、地域内の自治会町内会等の地縁団体や、NPO 団体等の多様な担い手による活動が注目されてきた。行政以外の民間団体等も公共を担うという考え方であり、行政とこれらの民間団体等との協働が提唱されることとなった。協働による行政運営は、今日の多くの自治体が期待をかけている方向性である。

## 第6節 第5次草津市総合計画の方向性

### 1 基本構想

平成22年度から32年度までを期間とする第5次草津市総合計画基本構想において、行政の姿勢と役割を示している。具体的には、市民とともに描いた基本構想を実現していくため、行政は、地域の社会資源・財源を有効に活用し、市民ニーズを的確に捉えた公共サービスを提供する「地域経営」へと自ら大きく転換を図る必要がある。また、市民一人ひとりのまちへの関わりや、地域単位・テーマ単位等、様々な市民活動の展開により、協働の礎をさらに確かなものとしていかなければならない。こうしたことを踏まえて、本市では以下の2点を示し、基本構想に基づくまちづくりに向かうこととしている。

#### ① 地域経営への転換

持続可能で確かな地域経営を行うため、市民にわかりやすく、市民ニーズを踏まえた適切な行財政マネジメントを行う。併せて、行政自らの政策形成・遂行能力の向上に努め、事業の効率化と広域連携の推進に努める。

- ・行政サービスのさらなる効率性と質の確保のため、行政自らの意識改革や行政システムの改革を進めるとともに、広域連携のさらなる推進を図る。
- ・対話型行政を前提とした“協働のまちづくり”のため、行政自らの人材の育成や政策形成能力の強化を図っていく。また、行政情報の積極的な提供や市民ニーズの的確な把握に努めて、市民にわかりやすい行政運営を進める。

#### ② 協働のまちづくりの基盤強化

参加から協働へとつながるわかりやすい仕組みをつくることによって、市民のまちづくりに関わる意識を高め、市民による様々な活動がいつそう展開されるよう取り組む。とりわけ地域コミュニティによる活動については、その活動が自立したものとなることを重視した支援を図っていく。

- ・地域コミュニティによるまちづくりや、各種のテーマに対応したまちづくりまでの様々な場面に、より多くの市民が参加・参画・協働し、ともに関わる主体者になれるよう、その機会の多様化やわかりやすい仕組みの整備等に努める。
- ・それぞれの地域におけるまちづくりの展開においては、地域の魅力と課題の共有、顔の見える関係づくりや地域生活におけるルールづくり、組織づくり等、参加・参画・協働、意思決定の具体的な仕組みを地域自らがつくりだし守っていけるよう、総合的に支援する。

## 2 第1期基本計画

基本構想を踏まえて平成24年度までを期間とする第1期基本計画では、これまでの協働のまちづくりの流れを引き継ぎながら、さらに一步の前進によって市民とともに力強い「地域経営」を行っていくため、その基本となる「地域経営の方針」が示されている。

### ① 「公共」の領域の広がりへの対応

従来、公共公益的な活動・サービスは、多くが行政の活動と一致していた。しかし、市民が求める公共公益的な活動・サービスが多様化し、また、高度化するなかで、これらを行政が単独で担うことが困難となっている。他方、従来からの各学（地）区での自治活動やNPO・ボランティア等、市民による諸活動が、これまで行政が対応しにくかった公共公益的な役割を担うことも多くなってきている。今後の「地域経営」においては、こうした新たに広がる「公共」の領域を「協働」によって担うことを基軸とする。

#### ・行動主体の役割分担と協働

これからの「公共」を「協働」によって担う上で、各行動主体の役割を以下のとおり示し、また、地域における様々な行動主体間の「協働」を充実させながら、さらにきめ細かく市民ニーズへの対応を図っていくこととし、「行政の役割」、「市民・地域の役割」、「事業者・大学等の役割」を定めている。

#### ・コミュニティの働きの重視

本市では、これまでから様々なコミュニティが活発な取り組みを行っている。これらコミュニティが「協働による地域経営」の基礎となることから、従来の取り組みをさらに一歩進めて、それぞれのコミュニティ活動がより主体的・能動的に展開されるよう、総合的に支援していく。

### ② 厳しい財政状況のもとでの行財政マネジメント

地方分権改革が進んで地方交付税等が大幅に減じる一方で、扶助費をはじめとした義務的経費等が増大し投資的経費の縮減が迫られる等、本市財政は硬直化が進んでいる。地方分権が進むなかで、基礎的自治体には、地域経営資源の適切な整備が求められるが、一方で、単独の基礎的自治体が網羅的に地域経営資源を備えることは効率的ではない。また、それぞれの自治体は、地域特性に応じた地域経営を行うものであり、その多様性を尊重するなかで、互いに有意義な連携関係を発展させていくことが求められる。こうした状況を考慮して、次のような方針のもとで行財政マネジメントを行っていく。

#### ・徹底した行財政改革の推進

厳しい財政状況を踏まえて、行政システム改革の着実な実行とPDCAサイクルによる確実な計画の進行管理を行うとともに、行財政の透明性・公開性をいっそう高めて、さらに徹底した行財政改革を進めていく。

- ・「選択」と「集中」による事業の重点化  
 従来以上に、市民との協働を重視した地域経営を進めていくことに伴い、行政が行う事業については、適切な「選択」と「集中」による縮小と重点化を図っていく。
- ・行政評価システムの刷新と公会計制度改革  
 従来の行政評価の仕組みを、総合計画を中心とする仕組みへと刷新するとともに、適時、評価結果を公開し、これに基づいて各施策・事業の見直しを行う。また、公会計制度改革として「発生主義」「複式簿記」等の企業会計手法の導入を図り、「資産・債務管理」「経営管理」「行政評価・予算編成・決算分析との関係づけ」を行い、「財務情報」とあわせて公開していく。
- ・自治体運営の自律性の強化  
 人材の適性に応じた育成と活用、組織体制の効率化等を図って、機動力のある行財政運営を行うとともに、職員の意識改革と将来の「地方政府」としてのマネジメント力・政策形成能力の向上、“高いところぞし”のもとでの規範づくり等に努め、自治体運営の自律性を強化する。
- ・公共施設の適正配置および必要経費の平準化  
 公共施設の維持管理・更新について、ファシリティマネジメントを活用し、施設の適正配置を図るとともに、必要な経費の年度間の平準化を踏まえた計画的な整備を行っていく。
- ・近隣自治体との連携強化  
 市民生活に密着した基礎自治体として、行政サービスの量と質、効率性を確保するために、近隣自治体との連携をいっそう強めて、広域行政の展開を図っていく。また、福祉・産業経済・都市基盤・交通・災害時対応他、様々な分野において、都市間連携による相乗的な効果を最大限に得ながら、近隣地域の発展をリードしていく。
- ・財務体質の強化  
 遊休・未利用等の市有財産の適正処分と有効活用、また、市税の徴収強化、各種公共料金等の徴収率・収納率の向上に努めて歳入の適正化を図るとともに、民間広告の掲載等、歳入拡大を図っていく。自治体規模に見合った財政規模・歳出構造への転換を基本とし、包括予算制度の導入等によって、より効率的・効果的な予算執行を図っていく。

## 第4章 草津市が目指す行政システムと改革に向けて

### 第1節 持続可能な共生社会の構築を目指して

小泉内閣によって小さな政府を目指して市場に対する規制緩和政策が推進された結果、所得階層間において強者と弱者の格差が拡大し弱者切り捨てが進行したが、その後の経済不況も相まって、格差や貧困が社会問題として一層顕在化している。

また、少子高齢化が引き続き進展し、それと関連して、地域社会の基盤となる家族の構成にもはっきりした変化が現れている。表4-1、表4-2 および表4-3 のとおり、世帯構造の推移をみると、平成22年実施の国勢調査で1人世帯が全体の31.2%と増加が進む一方で、1人世帯あたりの人員は2.46人とこちらは減少し続けている。特に、老年者の単身世帯（一人暮らし）は、増加し続け、老年者人口の15.6%となっている。

表4-1 世帯人員別世帯数の推移（全国）

区分	調査年	総数	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人以上
世帯数 (千世帯)	昭和60年	37,980	7,895	6,985	6,813	8,988	4,201	1,985	1,113
	平成2年	40,670	9,390	8,370	7,351	8,788	3,805	1,903	1,064
	平成7年	43,900	11,239	10,080	8,131	8,277	3,512	1,713	948
	平成12年	46,782	12,911	11,743	8,810	7,925	3,167	1,449	776
	平成17年	48,225	13,327	13,047	9,228	7,779	2,908	1,279	657
	平成22年	50,928	15,885	13,819	9,435	7,571	2,667	1,028	523
総数に占める割合 (%)	昭和60年	100.0%	20.8%	18.4%	17.9%	23.7%	11.1%	5.2%	2.9%
	平成2年	100.0%	23.1%	20.6%	18.1%	21.6%	9.4%	4.7%	2.6%
	平成7年	100.0%	25.6%	23.0%	18.5%	18.9%	8.0%	3.9%	2.2%
	平成12年	100.0%	27.6%	25.1%	18.8%	16.9%	6.8%	3.1%	1.7%
	平成17年	100.0%	27.6%	27.1%	19.1%	16.1%	6.0%	2.7%	1.4%
	平成22年	100.0%	31.2%	27.1%	18.5%	14.9%	5.2%	2.0%	1.0%
増減率 (%)	昭和60年～平成2年	7.1%	18.9%	19.8%	7.9%	-2.2%	-9.4%	-4.1%	-4.4%
	平成2年～平成7年	7.9%	19.7%	20.4%	10.6%	-5.8%	-7.7%	-10.0%	-10.9%
	平成7年～平成12年	6.6%	14.9%	16.5%	8.4%	-4.3%	-9.8%	-15.4%	-18.1%
	平成12年～平成17年	3.1%	3.2%	11.1%	4.7%	-1.8%	-8.2%	-11.7%	-15.3%
	平成17年～平成22年	5.6%	19.2%	5.9%	2.2%	-2.7%	-8.3%	-19.6%	-20.4%

(出所) 国勢調査より作成

表4-2 一般世帯人員および施設等の世帯人員の推移（全国）

区分	調査年	一般世帯			施設等の世帯
		世帯数 (千世帯)	世帯人員 (千人)	1世帯当たり 人員 (人)	世帯人員 (千人)
実数	昭和60年	37,980	119,334	3.14	1,674
	平成2年	40,670	121,545	2.99	1,742
	平成7年	43,900	123,646	2.82	1,794
	平成12年	46,782	124,725	2.67	1,973
	平成17年	48,225	125,240	2.60	2,353
	平成22年	50,928	125,475	2.46	2,581
増減数	昭和60年～平成2年	2,690	2,211	-0.15	68
	平成2年～平成7年	3,230	2,101	-0.17	52
	平成7年～平成12年	2,882	1,079	-0.15	179
	平成12年～平成17年	1,443	515	-0.07	380
	平成17年～平成22年	2,703	235	-0.13	228
増減率 (%)	昭和60年～平成2年	7.1%	1.9%	-4.9%	4.1%
	平成2年～平成7年	7.9%	1.7%	-5.8%	3.0%
	平成7年～平成12年	6.6%	0.9%	-5.3%	10.0%
	平成12年～平成17年	3.1%	0.4%	-2.6%	19.3%
	平成17年～平成22年	5.6%	0.2%	-5.1%	9.7%

(出所) 国勢調査より作成

表 4-3 世帯の種類、男女別 65 歳以上の世帯人員の推移（全国）

区分	調査年	65歳以上人口			
		うち単独世帯 (一人暮らし)	うち社会施設 入所者	うち病院・療 養 所の入院者	
実数 (千人)	平成7年	18,261	2,202	326	429
	平成12年	22,005	3,032	485	528
	平成17年	25,672	3,865	826	539
	平成22年	29,293	4,577	1,215	479
割合 (%)	平成7年	—	12.1%	1.8%	2.3%
	平成12年	—	13.8%	2.2%	2.4%
	平成17年	—	15.1%	3.2%	2.1%
	平成22年	—	15.6%	4.1%	1.6%

(出所) 国勢調査より作成

これらの要因が、地域社会の力を弱める結果を招き、農山村地域で「限界集落」や「買い物難民」、都市地域で「限界団地」や、「孤独死・無縁死」といった「無縁社会」等といわれる現象を引き起こしている。

本市も、年少および生産年齢人口が減少する一方で、老年人口が増加する人口構成の変化が進んでいる。

また、昨年3月11日におこった東日本大震災を教訓として、これまでの自然を克服し、自然に優先して利便性を追求することや、大自然災害を完全に封じることができるといった思想から脱却しなければならない。自然と共生していくための行政システムの構築が重要になったと考える。

東日本大震災復興構想会議が「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」を提言したが、このなかで、

『震災後、被災者が支え合う姿や全国からのボランティアが支援した姿は、「人々の絆やつながり」という日本人や日本社会にある底力を再認識させた。

「共助」を軸にした新たな包括支援・参加保障の仕組みを構築することは、これからの日本社会をつくりだすことにつながる。被災地において、地域包括ケアを中心に据えた体制整備が人々の支えあいで行われることにより、保健・医療、介護・福祉サービスが一体的に提供される。このことは、少子高齢化が進む日本社会において、将来にわたって、大きな励みとなるものであり、様々な人々の交流により構築されるモデルが日本全国に広がることを期待したい。被災者の生活再建と被災者の復興に向けた様々な課題に対応し、復興を目指すには、被災者や地域コミュニティが、その力を最大限発揮できるようにすることが必要である。また、地域をこえた緩やかな絆が復興過程を通じて日本全体に広がることも期待される。復興に際しては、声を出しにくい人々にも配慮することで、誰をも排除しない包摂型の社会づくりを行うべきであり、その理念に基づく諸施策を推進すべきである。たとえば、これまで地域に居場所を見い出せなかった若者や、孤立しがちな高齢者・障害者、声を上げにくかった女性等が、震災を契機に地域づくりに主体的に参加することが重要である。とりわけ、男女共同

参画の視点は忘れてはならない。こうして、「居場所と出番」を持てるようにすることで、これまで届くことのなかった声なき声が地域コミュニティに反映され、地域の活力が高まることが望まれる。被災地の復興において、このような社会的包摂が実現することで、新しい人々のつながりが現実化し、新たな日本社会の発展につながることを期待したい。』

とある。

また、復興と「新しい公共」において、

『今回の大震災では、多数のボランティアが活動を行っている。また、国内外から多額の義捐金・支援金が集まる等、国民の間に助け合いの機運が高まっている。阪神・淡路大震災では、それまでのボランティア活動に縁がなかった人々もボランティアとして全国から駆け付け、様々な救援活動を行い、「ボランティア元年」と呼ばれた。その後、各地で発生した災害でも、多くのボランティアが救援活動を行っている。今回の大震災では、災害支援関係の NPO・NGO の全国横断的なネットワークの発足、被災地への後方支援活動の実施、県・災害ボランティアセンター・自衛隊・政府現地対策本部による「被災者支援 4 者会議」の定期開催等、これまでの震災とは異なる新しい動きがあり、NPO、ボランティア活動が一段高い水準に達したことを示した。今後、被災地の復興および日本の再生を進めていくにあたっては、身近な分野で多様な主体が共助の精神で活動することが重要である。こうした動きを後押しし、「新しい公共」の力が最大限に発揮されるよう、活動現場からの視点に立ち、制度・仕組みの構築等に取り組む必要がある。これによって、国民一人ひとりに居場所と出番があり、人に役立つ幸せを大切にする社会を目指すべきである。』

とある。

さらに、「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」で示したが、日本は GDP が世界有数の経済大国であるが、国民生活選好度調査における国民の幸福度の平均は 6.5 であり、1 人当たり GDP が日本より低いドイツやフランス、イギリスの国民の幸福度は日本より高く、ヨーロッパ 28 カ国をみても、同種の調査の平均は 6.9 という結果であった。いくら経済的に発展していても国民は幸福を感じていないのが現状である。このことは、行政依存や競争がもたらした希薄な社会から脱却し、地域の絆やつながりによって社会の豊かさが体感できる地域社会システムの健全性が求められていることを表していると考ええる。

こうしたことから、人口構成の変化に対応するために、自然との共生に限らず、多様な主体が共助の精神で活動することによって、人々の絆やつながりといった地域住民が共生して地域コミュニティを創出するとともに、経済活動が安定し、持続可能な地域社会にしなければならない。つまり、持続可能な共生社会を根底においた行政システム構築の重要性が高まったと言える。

## 1 地方政府の確立に向けて

高度経済成長期の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。今までのような中央集権型のシステムでは、今日の市民が求めている多種多様なニーズや価値観を充足させることは困難である。補完性・近接性の原理にしたがって、市民に最も身近な基礎自治体が国から自立し、地方政府として地域の個性に根ざした持続可能な共生社会を実現するために、市民本位の分権型社会を構築していかなければならない。地方分権改革推進委員会が平成20年12月に行った第2次勧告では、「自治行政権」、「自治立法権」、「自治財政権」を有する「完全自治体」としての「地方政府」を確立することを目指し、条例により法令の規定を「上書き」する範囲を含めた条例制定権の拡充の必要性が掲げられている。

したがって、地方政府の確立に向けて、①分権型社会への転換、②地方の活力を高め強い地方を創出、③地方の税財政基盤の強化、④簡素で効率的な筋肉質の行財政システム、⑤自己決定・自己責任および受益と負担の明確化により地方を主役に、この5つの方向性を具現化するための行政システムを構築しなければならない。

つまり、地方自治の本旨である「住民自治」および「団体自治」をより推進し、基礎自治体が自立し自律するとともに、受益と負担の明確化により、市民が主体的に自らの責任で政策の選択と決定を行い、市民が豊かさを享受できる持続可能な共生社会に対応した行政システムを構築しなければならない。

## 2 高度行政から最適行政へ

高度経済成長やバブル経済時代は、右肩上がりの社会であったことから拡大を前提として、高度行政を実現するために、行政自らが公共サービスを提供することによって、できるだけ多くの人にできるだけ多く、豊富な行政サービスを供給してきた。しかし、人口構成の変化や人口減少によって、財政的に厳しくなり、職員数の削減や縮小型の都市計画等を考えざるを得ないのが現状である。

地球の絶対的な制約がある以上、資源やエネルギーには限界があることから、使い方の質を高めることや使い方自体を転換していかなければならない。そうしなければ、環境的にも経済的にも、これ以上の発展は期待できるものではない。

したがって、持続可能な共生社会を構築していくためには、「社会システムの健全性」、「経済活動の安定性」、「環境の永続性」の三つが機能しなければ成り立たない。地方政府として、依存から自立・自律への転換、公共の再編による地域経済の雇用の創出や多様な主体による多彩な公共空間の活動、自然を活かした再生型資源エネルギーの利活用等、最適行政へのシステム改革が必要である。また、高度行政から最適行政へ転換するうえで、市民の満足度を低下させてはならない。「草津市に住んでよかった。もっと住み続けたい。」、あるいは「住んでみたい。」と、市民等が「幸せを実感できるまち」を実現するために、行政の役割を明確にするとともに、施策の選択や

集中によって、公共や事業・制度を再編し、公共空間が最適となる行政システムを構築しなければならない。

## 第2節 第5次草津市総合計画の実現に向けて

持続可能な共生社会を構築するために、地方政府として高度行政から最適行政へと転換していかなければならない。これが、本市が目指す行政システムの方向性であると考え、前回の行政システム改革を進化させるとともに、まちづくりの指針である平成22年度から平成32年度までの第5次草津市総合計画を着実に実現するための行政システム改革に取り組まなければならない。

前回の推進計画（アクションプラン）において、第1章第4節および第2章第1節に示したが、「地域経営のための市役所づくり」は100点満点で66.8点、「協働システム構築のための地域づくり」は60.8点であった。行政内部で対応できる項目は一定の成果はあったが、目指すべき理念が当時としては先駆的であり、ルールや仕組みづくりからはじめるものが多かったことや、地域の改革であり行政内部だけで対応できるものではないことから、短期間で成果をあげることが困難であり、そもそも短期間の取り組みではなく、もう少し長期的に取り組んではじめて成果があがる内容であった。また、行政側も職員全員が地域経営や協働を柱とする行政システム改革を十分に理解し、取り組んでいたか疑問が残るところもあった。再検証で示したとおり、引き続き推進していかなければならない項目も多くある。また、平成16年度の策定から7年経過しているものの、その方向性は、当時としては先駆的であり、現在においても全国的な改革の方向性と合致しており、時代潮流そのものであると言える。さらには、第5次草津市総合計画基本構想では、行政の姿勢と役割として、「地域経営への転換」、「協働のまちづくりの基盤強化」が掲げられており、平成24年4月から施行する自治体基本条例では、「市民との協働による効果的な行政運営」が規定されている。

したがって、前回の行政システム改革の基本的な方向性である「地域経営のための市役所づくり」、「協働システム構築のための地域づくり」を継承して、今後も引き続き追い求めていかなければならないと考える。なお、地域経営の定義が不確定であったことから、「地域経営とは、自治体が公共空間における地域の経営資源（人材・財産・資金・情報）を最適に配置・配分し、持続可能な経営を行うこと」とする。また、「協働システム構築のための地域づくり」は、協働システムを構築するために地域づくりするのではなく、協働システム構築によって多様な担い手が多彩な活動を展開する地域づくりを行うことが求められていることから、「協働システム構築による地域づくり」とする。

以下で、この二つの方向性を具現化するための大項目を示すこととする。

## 1 地域経営のための市役所づくり

### (1) 依存から自立・自律への転換

地方政府を確立するためには、国に依存する体質を転換しなければならないが、国に対して補助金や交付金確保の陳情を行うのではなく、新たな法整備の提案や、現行法や制度の不備の改善策、また権限移譲だけでなく財源や人材の移譲策等、建設的な意見を基礎自治体から提案していかなければならない。確かに自治行政権、自治財政権、自治立法権を具備するためには、地方自治法等の抜本改正が必要となり、地方自治体の取り組みだけで実現するものではないが、国任せにしておくのではなく、地方自治体自身の意識を変革し、自立し自律しなければならない。地域経済を活性化させ、民間企業等の立地により産業振興や雇用場所を確保し、税収を確保することも重要である。

また、市民も行政への依存から脱却し、自ら能動的に公共空間の活動に飛び込むことが求められる。行政に要望や要求を行い、行政任せになるのではなく、自らができる公益を考え、活動を行うようになれば市民力や地域力が向上する共生社会が構築できる。

### (2) 筋肉質な行政運営

「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」で示したが、社会保障関係経費である扶助費や医療費等にかかる一般会計の負担額は、老年人口の増加に伴って今後増加することが見込まれる。診療報酬の改定や医療制度の改正等の影響が多岐にあるが、現在の制度が維持されれば、2015年の一般会計における一般財源の負担額は、2010年と比して14億5千万円も増えることとなる。本市は働き盛りの年齢層が多いことから、この5年間の個人市民税の増加は約3億9千万円と見込んでいるが、補填できるものではない。一気に市の財政を圧迫する要因となる。さらに、団塊の世代が後期高齢者に移行する10年後以降にはさらに大きな影響をおよぼすことが予測できる。

こうした状況にあつて、行政は自立し自律した自治体経営を目指さなければ、持続可能な地域社会の構築は困難なものとなる。行政処分という公権力によって税金を賦課し、市民は行政経営に必要な財源を納税している。この市税は、教育、福祉、消防・救急、ゴミ処理といった生活に身近な行政サービスを賄うためのものであり、地域に住む市民等が広く共同して負担しあう「地域社会の会費」ともよばれている。この貴重な財源を有効に市民生活やまちづくりに活かし、様々な地域課題を解決するためには、公債費残高を念頭に置き、世代間の負担の公平性の観点から、地方交付税制度に伴う臨時財政対策債の発行ルールを設ける等、財政規律を定め、健全な行政運営に努めなければならない。また、事業を最適化するための事業・制度の再編、施策や事業の優先順位を決める評価システムの構築、アウトソーシング基準の策定、市有資産の

最適化のための FM の策定、これらに対応するための行政マネジメント能力の向上や庁内の仕組みづくり、職員の意識改革等を行わなければならない。

さらに、最適行政へ転換するためには、無駄を省くことに加えて、行政の役割を明確にし、これまで行政が多くを担ってきた公共サービスを多様な担い手による多彩な活動に再編していくことによって、公共空間を活性化させることが重要である。このことによって、市民力や地域力が向上し、住みやすく活力のある地域が作りだされることとなり、無駄を省きかつ持続可能で筋肉質な行政運営が構築できる。

### **(3) 市民参加の拡充**

地域主権の意義は、『国民が、地域の住民として、自らの暮らす地域のあり方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民自体の発想に基づいて、改革を推進していかななければならない。』である。自己決定・自己責任や受益と負担の明確化により「地方が主役」になるには、市民が主体的に政策の選択と決定を行う仕組みを構築しなければならない。そのためには、地域住民の多様な意見を行政運営に的確かつ鋭敏に反映させられる仕組みが必要である。つまり、市民参加の手法が重要となる。

自治体基本条例では、二つの柱を市政の基本原則とした。一つは、市政への市民参加を規定し、「市民生活に影響を与える重要な条例の制定および改廃ならびに計画等の策定および改定をする場合においては、政策過程にかかる意思決定過程での早い段階から市民参加の機会を設け、市民の意見が適切に反映するよう努めなければならない。」としている。また、審議会等の設置も規定し、「審議会等について、その設置目的等に応じ、委員の一部を公募すること等により、幅広い市民が参加できるよう努めなければならない。審議会等においては、委員の意見が積極的に示され、議論によって意見が集約されるものとし、市にその過程と結果が伝わるよう、時間の確保と運営に努めなければならない。」としている。さらに、「市民参加に関して必要な事項は、別に条例で定める。」と規定し、市民参加条例の制定によって市民参加の確立を図ることを目指している。この市民参加条例には、政策決定にパブリック・コメント、タウンミーティング、プランニング・プロセスツェレの活用等、市民参加の段階を織り込む手法について、ルール化を示すことが求められる。

また、市民参加には、まちづくりのパートナーとしての側面がある。これは、公共空間の自助としての活動や、共助としての協働事業等が想定できるが、公共空間を活性化するための重要な要素である。そのためには、公共を再編しなければならない。

### **(4) 積極的な情報提供と公開**

二つ目の市政の基本原則は情報公開であるが、「市民は市政に関する情報を知る権利を有し、市は市政に関する情報について市民に説明する責任を負う。市は市民に対

し市政に関する政策過程全体の情報を明らかにするよう、また、各段階における正確な情報を速やかにかつわかりやすく市民に提供するよう、さらに、情報に容易に接することができるよう努めなければならない。市は審議会等の会議の原則公開や議事内容等を速やかに公開しなければならない。市は市政情報を適性に管理しなければならない。市民への説明責任を果たすため、市政情報を適性に公開する。」と定め、「市政情報の管理および公開に関して必要な事項は、別に条例で定める。」としている。

市民と情報を共有し、更なる情報提供・公開の総合的な推進を行い、意思決定過程を明らかにし、公正で透明な市政運営を展開することが必要である。

したがって、情報の提供・公開や会議の公開に関して、平成 17 年 4 月 1 日施行の情報公開条例の改正も含めて条例で定義しなければならない。

自治体基本条例で市政の基本原則として掲げている市民参加と情報公開は、車の両輪の役割となる。市民参加のまちづくりを推進するためには、市政情報をリアルタイムに、そして積極的に提供・公開し、透明性の高い行政運営が不可欠である。

## (5) 広域連携の推進

地方自治法第 1 条の 2 は、「地方公共団体は、住民の福祉の向上を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定している。つまり、地域は行政区域を指しており、行政区域における市民福祉の向上を図ることが地方公共団体の責務である。

しかし、行政区域内で全てのサービスを提供し完結するのではなく、各基礎自治体の特性を活かすとともに、スケールメリットも考慮して、広域内でサービスを提供するといった視点が必要である。大阪府と大阪市が現在目指している大阪都構想のように、行政の役割のなかで、基礎自治体が担うものと、広域的に担うものを明確にし、基礎自治体が競争し、お互いが切磋琢磨してまちづくりを行う分野と、広域的に連携して地域で担う方が最適な分野を区分する。地域の最適化によって、持続可能な地域をつくりだし、競争と連携によって地域全体の活性化にもつながることとなる。例えば、先にも市有資産の最適化のために FM の策定が必要であると述べたが、広域的な視点からも施設の最適化を図り、類似した施設が、近隣市に複数存在する必要があるのか、検討することも必要である。また、県が担っている業務を広域で受け入れる方が、市民等に寄与することが明らかな場合は、広域で連携して担うことも必要である。

また、昨年 3 月 11 日におこった東日本大震災の被災地支援に全国各地の地方公共団体から多くの物的および人的支援が行われた。本市も、給水応援の派遣を皮切りに、救援物資の輸送、市営住宅の空き住戸の無償提供、保健師の派遣、町長をはじめ多くの職員が殉職され行政機能が大きく損なわれた岩手県大槌町への職員派遣等、多方面から支援を行った。

大震災といった有事の場合だけではなく、平常時においても近隣市のみならず行政

区域を越えて、相互の地域に還元される公益について考えなければならない。地方政府として基礎自治体は、依存から脱却し各々が自立していかなければならないが、東日本大震災によって、近隣市のみならず、全国的な広域的公益の視点から基礎自治体相互の連携が改めて重要であることを認識した。

## 2 協働システム構築による地域づくり

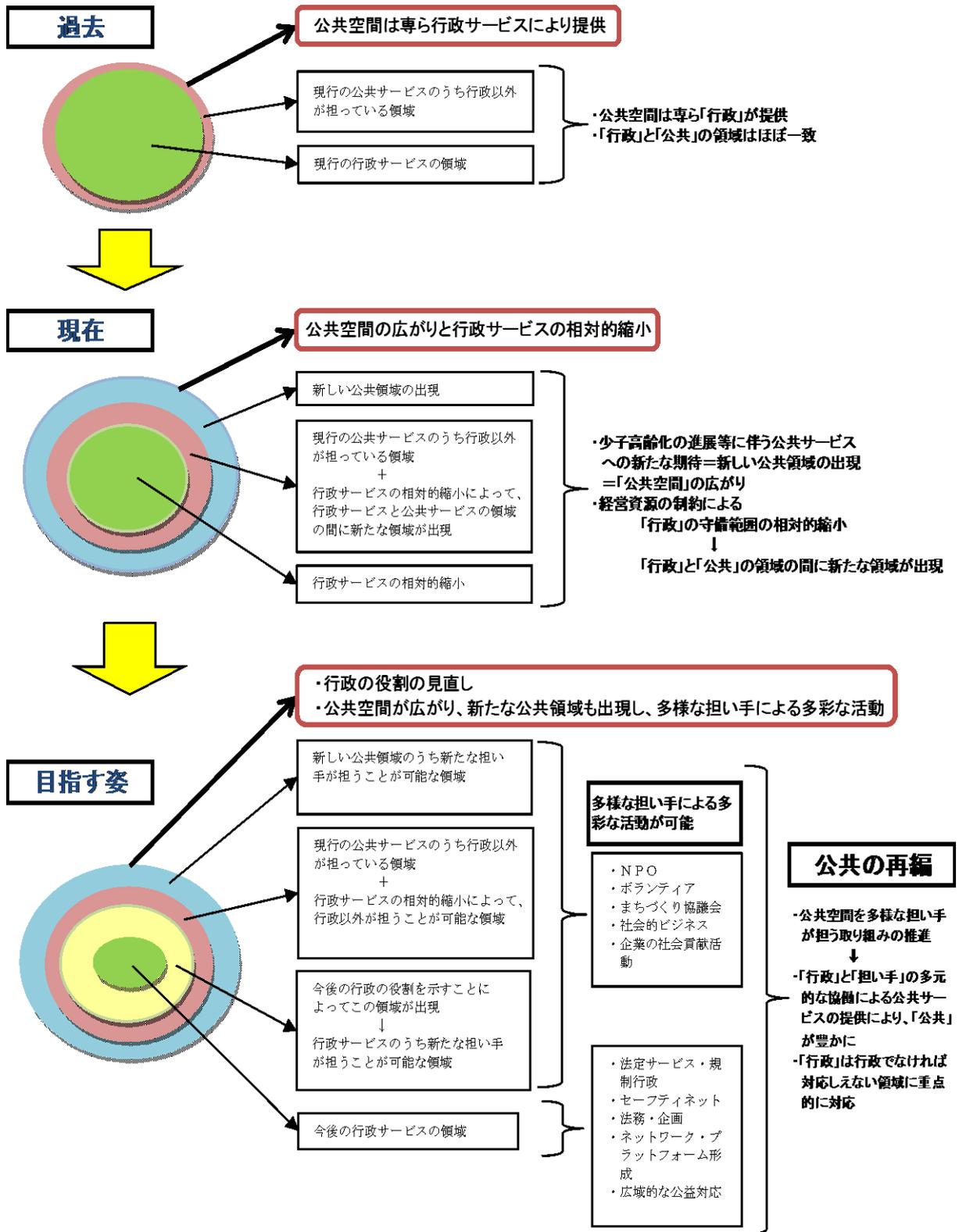
### (1) 行政の役割

公共空間と行政の役割について、図 4-1 で示すこととする。

公共空間を活性化するためには、行政が行政サービスとして提供している空間を開放し、企業や市民活動等が活動できる領域へと移行しなければならない。そのためには、行政サービスの領域を再構築しなければならない。公・共・私分類によるモデル事業のステップ分析や、事業仕分けの手法を用いて、行政サービスの再構築に向けた分類を実施してきたが、今一度新たな手法による洗い出しを行う必要がある。

そのうえで、地方政府として、①法等により行政が実施することが義務付けられたサービスや規制行政、②憲法第 25 条を保障するセーフティネット、③条例策定等の法務および企画、④公共空間で活動する企業や団体、市民等とのネットワークやプラットフォーム形成、⑤広域的な公益への対応、がこれからの行政の役割であると考えられる。

特に、全ての公共サービスを直接的に行政が実施するのではなく、ネットワークを整備することによって、サービス内容や担い手等をコーディネートすることや、担い手の育成、支援といった関与、また地域の実情によっては、行政自らが実施しなければならないものといったように、行政の役割は柔軟に変わっていくと考える。ただし、基本となることは、まちづくりは主権者である市民自らの主体的な活動によって支えられている。行政の直接的な関わりは減少することとなるが、行政の下請け的な発想ではなく、市民の活動を機能的に結びつけるネットワークの整備が公共サービスの社会化を前進させることとなる。私たちが忘れてしまったり、希薄となった絆や「結」を再生し、協働することによって、住民がその地域社会に対して、住みやすさや心地よさといった生活の質の向上を感じるまちづくりを行い、公共空間の活性化を行うのである。



(出所) 草津未来研究所 2012 年作成

図 4-1 公共空間と行政の役割

## (2) 公共の再編

1920年代までの日本社会の大部分の地域では、仕事や生活の中心が主に農作業であったため、居住する地域と生活そのものとのつながりが強かった。収穫期の共同作業や灌漑の共同利用だけではなく、生活や消費、治安、防災、情報共有等、地域の人々との協力関係なしには日常生活そのものを維持することが困難であったからである。しかし、近代の都市化された社会では、大量輸送可能な交通手段が発達し、人々は居住地を離れて仕事をするのが容易になった。仕事をするうえで、居住地ではなく職場での協力関係である「共同性」が重要となり、「居住上の地域性」と「仕事上の共同性」が別々に存在するようになった。都市で働く人々の多くは、居住地域の治安や防災、福祉や生活環境整備、教育等に自ら参加するよりも、そのための費用を税金として納め、行政にその役割を任せるようになり、行政はその役割を「行政サービス」の提供という形で果たすようになった。つまり、かつての地域社会は、そこに暮らす人々の協力関係によって成立し、相互扶助によって支えられていたが、産業化や都市化の流れの中で、「公共サービス」は一手に行政が担うようになり、その結果、地域住民が互いに支え合い、地域社会が全体として担っていたものは、「行政サービス」という形に変容し、「行政サービス」⇔「公共サービス」として捉えられるように変容した。こうしたことから、地域住民は、「公共サービス」の主体者や提供者ではなく、「受け手」としてのみ存在するようになり、地域住民が協力して担っていた機能は急速に弱まり、行政側へ移行していった。

しかし、現在の「行政サービス」は、多様化している今日の市民ニーズを最大公約数的に集約し、画一的な「行政サービス」にならざるを得ず、公平や平等を基本原理とする行政システムでは限界がある。したがって、「行政<sup>から</sup>市民」型の行政システムから脱却し、「市民<sup>から</sup>行政」型である「市民主導型」や「ボトムアップ型」へと行政システムを変革しなければならない。

今後の行政は、行政が考える市民の利益の追求から脱却し、市民の自主的・積極的な活動を引き出し、それを支援することによって、市民が「主体性」を最大限発揮できるような土壌をつくることである。

自治会町内会等の地縁団体は、地域コミュニティを支える最も基本となる組織である。しかし、住民の価値観の多様化や、ライフスタイルの変化、都市化等によって、加入者の減少が進み、顔が見える地域コミュニティ機能の低下や、その担い手不足も近年危惧されている。人と人のつながりや、公益的活動について、住民の意識が高まるよう地域コミュニティの再生を図る必要がある。無縁社会といわれる現象がある社会にとって、最も基盤をなす地縁団体の活発な活動なしには、地域力の向上はあり得ない。

企業は、これまで消費者に良質の製品を安く提供し、利益をあげることによって株主に配当を行い、税金を納め、雇用を確保することが役割であり責任であった。しか

し、環境保全や社会改善、生命・生活の保障等、企業の社会的責任（CSR）が問われる時代となり、企業の社会貢献活動は利潤追求と矛盾することなく、長期的には企業利益につながるといった「見識ある自己利益」の認識のもとで、企業の社会貢献活動の推進が企業発展にとっても重要な要因の一つとなっている。企業は、経済的利益のみを追求するのではなく、社会貢献を経営戦略の一つとして位置づけるようになっており、公共サービスを担う企業市民としての役割が期待される。

大学は、知識・情報が重要性を高める知識社会への移行に伴い、豊富な知的資源を集積し、新たな地域発展の展望を切り拓くことが迫られている。また、学生という地域にとって有用なボランティア資源や学習施設が豊富にあり、その地域貢献は地域社会を大きく変容させる可能性を持っている。学生にとっても地域をフィールドにした学習の機会が得られる。地域における知的創造拠点の核としての役割を基本としながら、「地域貢献活動」によって、その知的財産を地域社会に還元することが期待される。

NPOは、自発的に提供されるボランティアや寄付を活動資金として多様な価値観に基づく様々なサービスを提供し、地域社会の公共的課題を解決、従来行政の担ってきた公共サービスの多くを担うことができる。行政は、市民の多様なニーズや地域社会の問題にきめ細かく対応するのは困難な面があるが、NPOの強みはそうした個別的なニーズに柔軟かつ迅速に対応できることにあり、市民ニーズや地域課題が多様であればあるほどNPOの活動領域が広がる。ただし、NPOは寄付等の資金調達面での財政基盤の脆弱さをはじめ、マネジメント能力、マーケティング能力、活動の継続性、責任能力に不安があり、特定グループに対するサービスや地域的偏在、専門性の不足等、多くの問題を抱えている。しかしながら、NPOは、柔軟に社会経済機能を果たすことが可能であり、市民各々のボランティアを起点として個人や集団間のネットワーク化を図りながら、地域社会の多様な公共課題の解決を図る新しい地域創造の主体としての役割を果たし得る立場にある。注意しなければならないのは、当然のことながら、NPOは行政の下請けではない。恒常的な担い手ではないこともあるし、公共サービスの担い手になるか否かは、個々のNPOの選択に任されている。この選択は、NPOの自発性や自立化と密接に関わっている。

今まで行政が独占していた公共を再編し、地域社会に開放することによって、行政だけではなくこのような多様な主体が能動的に参画して、役割分担や協働しながらバランスのとれた社会の枠組みづくりを行うのである。

### **（３） 公共空間の活性化**

公共を再編し、市民等の多様な主体がその空間で行う活動は、公共空間を活性化する。例えば、新たな担い手によって行われる公共サービスは、公共空間の活動領域を広げるだけでなく、地域に新たな雇用を生み出し、地域を活性化させる要因ともなる。

また、その多種多様な活動によって何より、市民力や地域力が向上する。そのためには、積極的に公共空間に行政サービスを開放し、市民や市民活動団体との協働や育成・支援が極めて重要である。

昔は小さな集落や自治単位に、「結」が存在し、一人で行うには多大な費用や期間、労力が必要な作業を集落の住民が総出で助け合い、協力し合う相互扶助の精神で成り立っていた。東日本大震災は、多くの死亡者や行方不明者をだし、甚大な人的被害を被ったが、被災者の方々の生活から、人間が一人では生きていけないことや、互いの助け合いが必要であること等、地域コミュニティの重要性を改めて認識することとなった。相互扶助や地域自治といったコミュニティの再生、あるいはそれを新しい形で取り戻すことによって、これらの活動を通して働きがいや生きがいが生まれ、他者や社会との関係を捉えなおしたりすることにつながる。温かい人の心を感じられる地域づくり、危機に際して助け合える地域の再構築によって、生活の質の向上を見出すことができる新しい地域社会をつくりだすのである。生活レベルがあがり、今日の日本は物質的な豊かさではなく、心の通じ合いや繋がりといった心の豊かさが求められている。人間は、一人では生きていけない。社会と何らかの形でつながっている。社会や地域、自然等、地球上のあらゆるものをつながりを持って生活をしている。もしかすると日々の生活に追われ、つながりに気づかずに日常生活を送っていることもあるかも知れないが、社会というエリアのなかでお互いが支えあって生活をしている。つまり、共生して社会を営んでいるのである。

したがって、これからは人と人との絆やつながり、またそれを構成する地域や環境と共生して、成熟した地域社会を築かなければならない。行政だけではなく、地縁団体や企業、大学、NPO等の多様なセクターが活発に公共空間で活動することによって、地域が活性化し、持続的に発展する地域経営を追求しなければならない。

#### **(4) 地域内分権の推進**

高度経済成長やバブル経済を経て、生活が豊かになり、ライフスタイルが多様化したこと等によって、身近な行政である基礎自治体に対する市民の要望が高度化および専門化した。しかし、益々高度化および専門化する市民ニーズに対応するには限界がある。一方、地域コミュニティを支える自治会組織は、政策を市民に伝達し、一斉活動を促す行政の下部組織的な役割となるとともに、現在では加入者が減少しており、担い手不足と相まって自治機能の低下が危惧されている。行政が交付する補助金も用途を細かく制限したことにより自主裁量による活動が行われにくくなった。

こうした課題を解決するためにも、公共サービスは行政が提供するものという仕組みを転換し、行政がほぼ独占していた公共空間を開放しなければならない。そして、その公共空間を活性化するには、市民、企業、行政の全てが担い手として、それぞれの役割を果たすような共生社会を構築しなければならない。つまり、地域の実情に

じた活動を市民主導で行い、市が支援する立場になるという、行政依存から脱却することである。

これを具現化するために、「地域内分権」を推進し、市民に予算と権限を委ね、地域の課題を市民自身が考え、自らの判断で解決に取り組むことが重要である。本市は、「まちづくり協議会」の市内全学（地）区での設立を目指して支援を行い、「地域内分権」を推進している。今後、より一層の「地域内分権」の推進と、「地域内分権」に対応する行政側の仕組みづくりや、職員像について探っていかなければならない。

## 第5章 早期に実施すべき事項

第4章において、本市が目指す行政システム改革についての方向性を示したが、本章においては、総括報告の再検証を踏まえ、第5次草津市総合計画実現に向けて、特に早期に取り組むべき事項を示すこととする。

### 第1節 地域経営のための市役所づくり

#### 1 依存から自立・自律への転換、筋肉質な行政運営

これからは、国からの中央集権的な一方通行のまちづくりではなく、基礎自治体が自ら主体的となり、地域課題を解決するとともに、その特性をいかにして活かしていくのかが求められる。そのためには、市民起点のまちづくりが重要となる。このようなまちづくりを行うためには、市民サービスが低下することなく、効果的な行政運営を追求していかなければならない。これまで、効果的な行政運営を行うためにアウトソーシングを積極的に実施してきたが、アウトソーシングには二つの視点があると考える。一つは民間の経営的手法を活かし、コストをおさえながらサービスの維持・向上を図ることである。もう一つは行政が自ら実施していた業務を公共空間に開放することによって、公共空間および地域経済の活性化を図ることである。

しかし、行政が直接実施した場合、コストは民間より高くなることもある反面、継続性や信頼性を担保できるという考え方もある。効果的な行政運営を求めることは当然であるが、時には地域の実態等を勘案した選択も必要である。

また、行政の役割を見直し、現在の自治体の仕事をこれからも自治体が直接担っていくのかどうか考えなければならない。アウトソーシングもある程度進み、指定管理者制度が浸透し、そのうえで、なぜ、その業務を行政が行うのかを考える必要がある。例えば、特定非営利活動促進法に基づくNPOの台頭もある。法人格だけではなく、法人格を持たないNPOも共に増えれば、民間機関が担う公共活動が増えていくと考える。新たな公共空間の活性化が重要になることは、先にも述べたが、さらに、どこの自治体も少子高齢化が進行し、財政逼迫のもとで少数精鋭の職員体制を整え、政策を厳選していかなければならない。あれもこれも行って市民満足度を上げる時代はもう終わり、あれかこれかの選択とその責任ある実行が求められる。これが高度行政から最適行政へ転換しなければならない根幹であり、徹底した情報提供・公開と市民参加、そして市民との協働が不可避になるとともに、政策的評価の基準は、市民の幸福度といった視点も必要となる。

つまり、自治体は、市民・民間の事業を活性化させ、市民力、地域力を高めつつ、筋肉質な行政運営をつくりあげることが求められる。そのためには、さらなるアウトソーシングの推進や、協働による事業展開によって、行政サービスを公共空間に開放し、主役である地域や市民が地域課題の解決の役割を担っていく必要がある。

また、持続可能な共生社会を築くためには、世代間負担の公平性を念頭に置き、むやみに後年度や次の世代へ負担をおしつけることは、回避しなければならない。将来的な財政健全化判断比率を見据えた市政運営を行うために、市債残高と新規発行額のルール化、臨時財政対策債の廃止等、交付税制度の改革を国へ要望すること、市有資産の最適化のための FM による施設の存廃基準確立と基金残高・積立金額の目標設定等、財政規律を一層重視した市政運営を行っていかなければならない。

- ・協働による事業展開の推進
- ・アウトソーシング基準策定
- ・指定管理者制度の統一的な選定手法や評価、利用料金制度の導入
- ・財政健全化判断比率のシミュレーション策定
- ・市債残高と発行額（臨時財政対策債）の目標額の数値化
- ・基金残高と積立額の目標額の数値化
- ・国の制度改革（交付税制度と臨時財政対策債）に向けて
- ・市有資産の最適化のための FM 策定

## 2 市民参加の拡充

市民起点のまちづくりには、市民が求めるニーズや意見を吸い上げるシステムが必要である。施策立案の基になるニーズ把握や、施策立案時の意見聴取等があるが、これを具現化するためのシステムの構築が重要である。これは、市民が権利として有する市政への市民参加を進めるものである。平成 24 年度から自治体基本条例が施行されることから、現在市民参加条例や住民投票条例の策定を検討しているが、検討のなかで市政への市民の様々な参加機会を制度化し、その手法や手順について、市民起点のまちづくりが実現できる制度となるようにしなければならない。

さらに、市民参加の仕組みや機会づくりを行っても、声なき声がある以上、その声に耳を傾けることも必要である。しかし、市民ニーズが過剰な要求・要望か否かを判断することが困難な場合もあるであろうし、行政に都合の良いニーズやデータだけを選択することはあってはならない。したがって、職員としての的確なニーズやデータの把握、資料の作成等、政策立案能力を向上させていかなければならない。

- ・市民参加条例による市民参加機会の制度化
- ・住民投票条例の制度化
- ・市民や地域ニーズの把握手法の確立
- ・職員の政策形成能力の向上

## 3 積極的な情報提供と公開

しかし、財源が無限にあるわけではなく限られたなかで、優先順位をつけて施策を実施することとなる。現在、公が担わなければならない事業であっても、事業を取り

巻く時代やニーズの変化等によって、適時見直しを行わなければならない。さらに、情報の提供や公開、説明責任、可視化の観点からも事業の内容や成果、問題点や方向性を市民に示さなければならない。これらを解決するためには、事業レベルの評価を行うことが必要となる。平成 14 年度から実施した本市の行政評価は平成 20 年度で一旦終了し、平成 23 年度からは手法を変更し総合計画に位置づけた施策の評価を実施している。施策評価は重要であるが、施策を構成する事業レベルの評価を行うことによって、情報の提供・公開を通して事業の見直しや財源確保につなげなければならない。

また、市民からの信託に応え、行政運営していくには、例えば大規模なプロジェクト事業は事前評価制度を設けるべきである。時の首長はマニフェスト等で施策の実現を掲げ、選挙という結果で市民の信託を得ることとなるが、行政としてその事業に要する費用や費用対効果、年次計画、後年度負担等を正確に提示し、市民参加によって意思決定しなければならないと考える。

さらに、自治体基本条例での市政の基本原則により、市民と情報を共有するとともに、意思決定過程を明らかにし、透明性の高い市政運営を行うためには、情報の提供・公開や会議の公開に関して、情報公開条例の改正も含めて検討する必要がある。

- ・情報の提供・公開と事業レベルの評価手法の確立
- ・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
- ・優先順位のための評価制度の確立
- ・事前評価制度の確立
- ・情報公開条例の改正の検討

## 第 2 節 協働システム構築による地域づくり

今までの公共空間は、主に行政が実施する行政サービスによって占められてきた。しかし、いつまでも行政が抱え込んだままでよいのであろうか。本来、公共空間において自助や共助で行われるべきものが、行政の右肩上がり思考や市民の行政依存が相まって、行政サービスという名の下、行政自らが担ってきた。しかし、例えば災害がおこった時は、その地域の自治体自身も被災者となり、全市域の被災状況の把握に努めようとするため、行政の初動は時間を要することが想像できる。こうした時、実際には人と人との助け合いや絆によって皆が支え合うこととなる。これは、東日本大震災で私たちが学んだ教訓である。市民が主役となり、自分たちの地域を良くするためには、個人個人ができることを自らが行う。あるいは、助け合いながら行う。これが、まちづくりの主体としての市民参加であり、行政依存からの市民の自立である。公共空間を皆で活動することは、公共空間を活性化させることでもある。目指すところは、公共空間を行政が独占するのではなく、皆が主役という意識を持ち、互いに支えあうことによって公共空間を成熟させていくことである。

また、老年人口が増加する一方で年少人口および生産年齢人口が減少する人口構成の変化や、近い将来迎えることとなる人口減少社会は、社会保障関連経費が増加する一方、市税減収を招き、今までと同等の行政サービスの提供を困難にする。

したがって、持続可能な社会を構築するには、市民の自発的・積極的な活動を引き出さなければならない。地域内分権の推進、NPO 団体、社会的ビジネス等の担い手づくりや支援を行うことによって多様な主体の活動が期待できる。

一方、行政は、現在実施している行政サービスについて、検証を行い、行政が行わなければならないものへ特化していかなければならない。企業やNPO 団体等の主体が実施すべきものは、その主体に事業を委ねる。あるいは、担い手と協働で実施することや、担い手がないあるいは脆弱な場合は、担い手の支援や育成を行う。ただし、注意しなければならないことは、市が実施主体である委託事業として実施するのか、事業者が主体である補助事業として実施するのか、基準を明確にしなければならない。そのためには、行政の役割を明確にしたうえで、公共再編を行わなければならない。

また、市民との対話・ボトムアップ型の市政運営を進めることや、各学（地）区にまちづくり協議会が設立されると、それに対応する庁内の仕組みを構築しなければならない。課題解決や、特性を活かす地域の声に応える仕組みが必要となる。職員はアウトリーチングを身につけることによって、自らが市民や地域課題を探り解決策を導き出すことが求められる。さらに、行政だけでなく市民が主役となり協働して課題を解決するためには、地域やセクター間をコーディネートすることや、ネットワークを形成する能力を養わなければならない。今後の行政の役割を踏まえて、職員の適正な定員管理に努めなければならない。

### 行政の役割

- ・行政の役割の明確化
- ・行政の役割に対応した職員の適正な定員管理

### 公共の再編、公共空間の活性化

- ・公共再編の仕分け手法の確立
- ・公共再編により、本来の行政の役割と現状との乖離を認識
- ・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、協働の推進
- ・課題解決に向けたネットワーク形成とその運営手法の確立
- ・市民の行政依存から自立への転換の推進

### 地域内分権の推進

- ・全学（地）区まちづくり協議会の設立と活動支援

- ・ 社会的ビジネス起業支援の検討
- ・ 地域課題に対応する庁内の仕組みづくり
- ・ 職員のアウトリーチングとコーディネート力向上のためのプログラムの策定（まちづくり協議会への特派員制度）

## 第6章 改革の実効性の担保

### 第1節 総合計画

第5次草津市総合計画では、基本構想に行政の姿勢と役割を示し、第1期基本計画に地域経営の方針を示している。各々において、行財政マネジメント（運営管理）として、行政システム改革の実行を掲げているが、実際のところ行政システム改革の策定に至っていないのが現状である。

したがって、第5次草津市総合計画の実現に向けて、平成25年度から始まる第2期基本計画では、行政システム改革の推進計画等を位置づけなくてはならない。

### 第2節 自治体基本条例

自治体基本条例は、市の最高規範となる自治体の憲法とも称される。本市の自治体基本条例は、市政運営として「総合計画」や「執行体制」を規定している。「執行体制」には、「財政運営」や「行政評価」、「行政運営の質の向上」を規定しており、「行政運営の質の向上」では、「市長は、市民との協働による効果的な行政運営に努めなければならない。市長は、組織運営、業務執行および人事体制の在り方の向上による効果的な行政運営に努めなければならない。」としている。これは、市民との協働という視点を取り入れ、効果的な行政運営を目指し、現状に甘んじることなく、時代の変化に対応して、常に行政運営の質を向上させる姿勢で職務の執行に努めなければならないことを指している。行政システム改革はこの規定を認識して、取り組んでいくこととなるが、実効性の担保の面からは、自治体基本条例で、具体的に行政システム改革の推進に関する項目を規定することも検討する必要がある。

### 第3節 執行体制

平成15年に行政改革推進課を設け、行政システム改革と行政評価システムに取り組んだ。平成18年度には、行政システム改革を積極的に推進し、分権型社会に対応したものへと更に転換していくために、行政改革推進課を発展・解消し、政策調整課と予算調整課にその機能をより実効性を高めるべく分散したが、結果的に総合的に調整する機能が弱くなった。また、平成21年度に政策調整課を企画調整課と名称変更するとともに、行政評価システムを企画調整課に再編する等、行政の経営改革を推進しようとしたが、総合計画や自治体基本条例の策定、国勢調査への対応等、終期が決まっている優先度の高い他業務の繁忙時期とも重なり、個々の行政システム改革への取り組みは進めたものの、新たな改革への取り組みや庁内を総合的に推進するまでには至らなかった。

したがって、行政システム改革を強く推進するためには、他業務も担当している企画調整課が所管するのではなく、新たな組織を設け、行政システム改革に特化して庁

内を総合的に推進していくべきである。

県内の自治体の状況

滋賀県・・・経営企画・協働推進室

大津市・・・都市経営室

彦根市・・・経営改革推進室

長浜市・・・行政経営改革課

守山市・・・行革推進課

## おわりに

行政システムは時代とともに変容していくものである。これからの時代に求められる行政システムとはどのような姿なのであろう。2010年に実施された国勢調査で、日本の総人口は若干増加したが、4分の3の市町村で人口減少となった。本市は、前回調査から8.0%と引き続き増加しているが、年齢構成の変化は顕著となり、老年人口の割合が増加する一方で、年少および生産年齢人口の割合は減少している。右肩上がりの時代は、経済発展により所得が増え、生活のレベルを向上させたが、今後縮小社会が到来することとなり、希薄となりつつある人と人の絆を再生して、市民が「住んでよかった。もっと住みつづきたい。」、あるいは他市町の住民が「草津市に住んでみたい。」と愛着や共感を抱き、豊かさや幸せが実感できるまちづくりをしていかなければならない。そのためには、自然や環境、そしてそこに住む人々等が共生して暮らす社会であるとともに、その社会が持続可能でなければならない。こうした「持続可能な共生社会」に対応する行政システムを構築するためには、基礎自治体である本市が「地方政府」として「最大多数の最大幸福」から脱却し、公共を再編し、多様な担い手が多彩な活動を行うことによって豊かな公共空間をつくりだす、「高度行政から最適行政へ」と転換する行政システムの構築が必要となる。

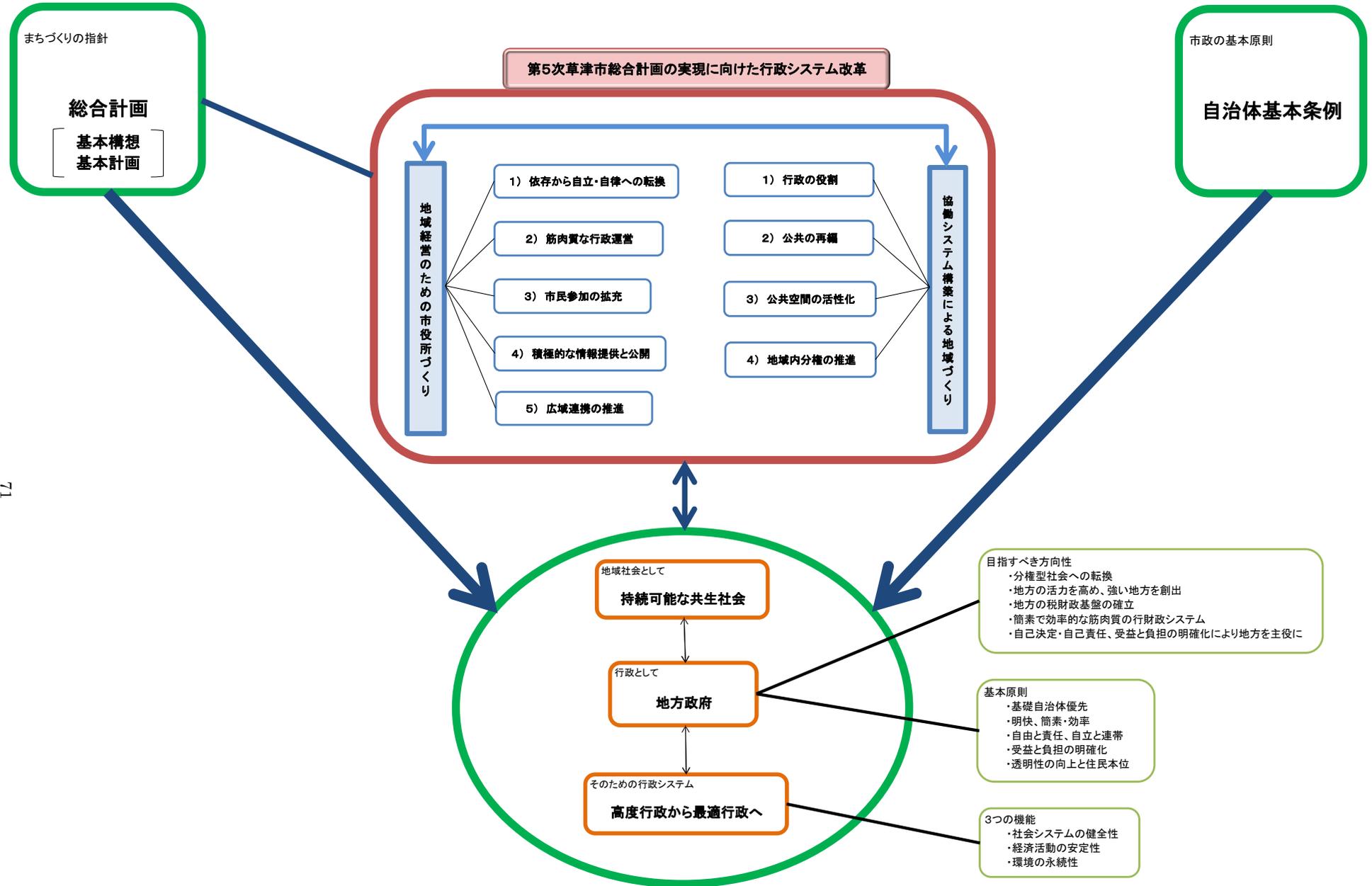
一方、前回の行政システム改革を再検証すると、その基本的な方向性である「地域経営のための市役所づくり」、「協働システム構築のための地域づくり」が先駆的であったことや、特に協働については、その仕組みづくりから始めなければならなかったこと等から、未だ改革途中である。また、第5次草津市総合計画には、行政の姿勢と役割として、「地域経営への転換」と「協働のまちづくりの基盤強化」が掲げられている。

したがって、第5次草津市総合計画を着実に実現するためには、前回の改革の方向性を継承して、地域の社会資源や財源を有効に活用するとともに、市民ニーズを的確に捉えた公共サービスを提供する「地域経営のための市役所づくり」と、市民や地域がまちづくりの主体となり、また公共サービスの担い手となる「地域づくりのための協働システム構築」に取り組んでいかなければならない。

現在、市内の横断的なメンバーからなる「第2次草津市行政システム改革推進プロジェクトチーム」が構成され、次期行政システム改革に向けて闊達な議論がされている。今後の行政の役割やそれに対応する行政システム改革のあり方を検討していく過程で、本調査研究がプロジェクトチームや多くの職員の議論に役立てれば幸いである。これから次期行政システム改革のアクションプラン等を策定予定であるが、草津未来研究所も引き続きプロジェクトチームや担当課と連携しながら、第5次草津市総合計画の実現に向けた具体的な行程づくり等に関わっていくこととする。

また、本市は自治体基本条例を平成24年4月から施行するが、この自治体基本条例の主旨等も踏まえ、平成16年の草津市行政システム改革推進委員会からの提言にもあ

ったように、二元代表制の一翼である本市議会において、活発な議論により、地方政府  
確立に向けたさらなる議会改革に取り組まれることが期待される。



草津市の「行政システム改革のあり方」概要図

## ◎関係者一覧

### ○アドバイザー（順不同）

富野 暉一郎 龍谷大学政策学部教授  
真山 達志 同志社大学政策学部教授

### ○草津未来研究所

所 長 立命館大学大学評価室長・立命館大学理工学部特命教授 児島孝之  
顧 問 高崎経済大学地域政策学部教授 戸所 隆  
副 所 長 (学)立命館総長特別補佐・立命館大学経営学部教授 肥塚 浩  
副 所 長 草津市総合政策部理事 林田久充  
運 営 委 員 立命館大学スポーツ健康科学部教授 長積 仁  
総括研究員 立命館大学サービスラーニングセンター副センター長 山口洋典  
主任研究員 草津市総合政策部副部長 林沼敏弘  
研 究 員 草津市総合政策部草津未来研究所専門員 宮嶋茂生（担当者）  
研 究 員 草津市総合政策部草津未来研究所主任 西村周馬

## ◎参考文献等

- 金井利之『実践自治体行政学－自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規、2010年
- 宮脇淳『創造的政策としての地方分権－第二次分権改革と持続的発展』岩波書店、2010年
- 森田朗・田口一博・金井利之『分権改革の動態』東京大学出版会、2008年
- 矢口芳生・尾関周二『共生社会システム学序説－持続可能な社会へのビジョン』青木書店、2007年
- 日本行政学会編『変貌する行政～公共サービス・公務員・行政文書～』ぎょうせい、2009年
- 上山信一・桧森隆一『行政の解体と再生』東洋経済新報社、2008年
- 坂本信雄『ローカル・ガバナンスの実証分析』八千代出版、2009年
- 宮元康夫・宮本いつぺい『いちから見直す公共的事業－適切な民営化と不適切な民営化の選別』ぎょうせい、2007年
- 渡辺光子『市民力を活かす』ランダムハウス講談社、2009年
- 重本直利・藤原隆信『共生地域社会と公共経営－市民が創る新たな公共性、地域密着型NPOの挑戦－』晃洋書房、2010年
- 石井晴夫・金井昭典・石田直美『公民連携の経営学』中央経済社、2008年
- 吉田民雄・杉山知子・横山恵子『新しい公共空間のデザイナー－NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会、2006年
- 大住莊四郎『行政マネジメント』ミネルヴァ書房、2010年
- 寄本勝美・小原隆治『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011年
- 山本啓『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局、2008年
- 財団法人日本経済研究所調査局『公共サービスデザイン読本－市民参加と民間活用で公共サービスを変える！』ぎょうせい、2008年
- 奥野信宏・栗田卓也『新しい公共を担う人びと』岩波書店、2010年
- 小松隆二『公益とは何か』論創社、2004年
- 間瀬啓允『公益学を学ぶ人のために』世界思想社、2008年
- 吉原直樹『コミュニティ・スタディーズ』作品社、2011年
- 高崎経済大学附属産業研究所編『循環共生社会と地域づくり』日本経済評論社、2005年
- 財団法人日本経済研究所調査局『地域経営改革！－今からでも間に合う、大競争時代を生き残る自治体経営手法』ぎょうせい、2006年
- 宮脇淳『自治体経営戦略の思考と財政健全化－自治体経営改革シリーズ第1巻』ぎょうせい、2009年

宮脇淳・佐野修久『公共サービス改革－自治体経営改革シリーズ第3巻』ぎょうせい、2009年

瀧野欣彌・岡本保・山崎重孝『行財政運営の新たな手法－シリーズ地方税財政の構造改革と運営第4巻』ぎょうせい、2006年

森啓『新自治体学入門－市民力と職員力』時事通信社、2008年

大森彌『変化に挑戦する自治体』第一法規、2008年

富野暉一郎「変貌する地方政治・地方自治」『市政研究』大阪市政調査会、第172号2011年夏季6-15ページ

富野暉一郎「分権時代の首長の役割」『ガバナンス』ぎょうせい、2011年6月号26-29ページ

地方分権推進委員会『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方－地方が主役の国づくり－』2007(平成19)年

地域主権戦略会議（閣議決定）『地域主権改革大綱』2009(平成21)年

総務省『地方自治法抜本改正についての考え方』2010(平成22)年

内閣府『平成16年版国民生活白書』2004(平成16)年

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体経営の刷新－新しい公共空間の形成を目指して－』2005(平成17)年

「新しい公共」円卓会議『「新しい公共」宣言』2010(平成22)年

総務省『国勢調査』1985(昭和60)年・1990(平成2)年・1995(平成7)年・2000(平成12)年・2005(平成17)年・2010(平成22)年

内閣府『平成21年度国民生活選好度調査』2010(平成22)年

東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲惨のなかの希望～』2011(平成23)年

総務省『類似団体別職員数の状況』2011(平成23)年

**草津市の「行政システム改革のあり方」に関する調査研究報告書**  
—第5次草津市総合計画の実現に向けて—

2012年3月発行

---

草津市役所 草津未来研究所

〒525-8588 滋賀県草津市草津三丁目13番30号

TEL 077-561-6009 FAX 077-561-2489

E-Mail [kusatsumirai@city.kusatsu.lg.jp](mailto:kusatsumirai@city.kusatsu.lg.jp)

この報告書についてのお問い合わせは上記へお寄せください。