

第 6 号
1999 March no.6

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集『改革』への挑戦

～新しい自治体像を探るなかから

座談会 財政危機下の自治体改革

黒川和美 辻山幸宣 深谷昌弘 森田 朗

混沌の中から確かな未来をつかめるか 本場田文夫
川崎市財政構造の抜本的な見直しに向けて 曾瀬純一郎
いま、地方自治体に求められる政策評価 伊達知見
川崎市における分権推進の基本的な考え方 山口道昭
「川崎新時代2010プラン」新中期計画(第3次)の
展望と課題について 土方慎也

運営改革の手段としての行政評価とその実践的課題 城山英明

まちづくりを停滞させないための行政システムの転換とは 金子 督

市民資本セクターの健全な発展をめざして 寺田悦子
分権型市民社会の創造に向けて 多田昭彦

市民活動支援はいかにあるべきか 大場 博
青少年行政の総合的推進にむけた体制整備 川北純一
出資法人の今後のあり方を考える 小金井勉
改革待ったなし!区役所行政 河野正夫
情報化が行政を変える 鈴木 毅
産学協同が変革の磁場に 小泉幸洋

成

「成長型」の社会システムの転換が求められていきます。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になってきます。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の「ひろば」として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。（編集部）

いま求められる『改革』とは 分権時代に向けた行財政システム転換のために

川崎市長

高橋 清

平成一〇年度は様々な場で『行財政改革』に向けた熱い議論がたたかわされました。『行財政システム改革』、パワ

ーアップ川崎懇談会、『財政問題検討委員会』、『地方分権推進研究会』、『市事業評価検討委員会』、詳細な内容は今回の特集記事での各委員長の発言や職員のリポートを読んでいたことになりますが、これらの試みは、分権時代への対応として、『川崎型リストラクチャリング』の提示に他なりません。リストラという言葉には、常に後向きのイメージがつきまといまいます。ですが、本来のリストラは、自治体の持つ機能を新たな時代ニーズに適合するよう機能更新を求めるものであり、前向きの改革であるはずです。

確かに、バブル経済崩壊後の経済社会に対応するために、事務事業、組織、予算執行の見直しなど、厳しい現状打開に向けた具体的な取り組みが必要であることは言うまでもありません。ただ、中長期の視点を欠いてしまつては、進むべき方向性は見出だせないように思います。分権時代に対応した自治体

像に果敢にチャレンジすることこそ、自治体リストラがめざすべき本来の方向だと思っています。

現在進められている地方分権改革を、国から地方への権限委譲といった段階で終わらせてはなりません。本来目ざされた『真の豊かさを実感できる生活者中心の国づくり』こそが地方分権の究極の目的であるはずで、この目的を地方の側から達成する試みが、各種の『改革』であり、川崎市がめざすべき『リストラ』だと考えます。

分権時代の先取りとして、政策形成過程への市民参加を積極的に進める、行政需要の内容及受益と負担の関係など徹底した情報公開を行う、市民・事業者・行政の相互理解の上にたち、新たなパートナーシップに基づきこれを実行し、結果についてはきちんと説明責任を果たしていく。地方政府であれば、自らの経営内容に責任を持つことは当然のことです。

政策形成能力をより一層高めていくことも当然のことでしょう。新たな施策は、どこから導かれるのでしょうか。

それは、川崎の地に住み働き、日々を生きる市民一人ひとりの喜びや悲しみの中にこそ存在するものと考えています。地域市民の中から多くを学び、その中から課題を汲み上げ、政策の方向性を見定める。そして、市民と共に議論し具体的な施策へとまとめていく。このプロセスを謙虚に、そして勇気をもって繰り返す中からのみ、新たなニーズに適合する政策形成能力は生まれていくのだと思います。そして、自らの責任で決定した施策についても、客観的な評価を行い、時代に適合しなくなったり、市民意見との大きな隔たりが生ずれば、これを見直す、このような決断が常に求められます。

時代は音をたてて大きく動いています。私はこの大きな時代の変革期に、新たな世紀に向けた、たくさんの方の種を撒き続けたいと念願します。一人ひとりの夢や思いを大切に、川崎の街の隅々に風に耐えうる花々を咲かせていきたいと思っています。

これから、行われていく様々な試み、『改革』に多くの力をお貸しください。

特集 『改革』への挑戦―新しい自治体像を探るなかから

特集企画にあたって 6

座談会

【出席者】

川崎市事業評価検討委員会座長 法政大学教授 黒川和美・川崎地方分権推進研究会座長、中央大学教授

辻山幸宣

8

財政危機下の自治体改革

川崎市財政問題検討委員会座長、慶応大学教授

深谷昌弘・司会 パワーアップ川崎 懇談会座長、東京大学教授 森田 朗

担当職員報告

混沌の中から確かな未来をつかめるか―21世紀の市民社会を展望した自治体改革の推進に向けて

総務局行政システム推進室主幹 木場田文夫

23

川崎市財政構造の抜本的な見直しに向けて―財政問題検討委員会最終報告書について

財政局財政課主幹 曾禰純一郎

29

いま、地方自治体に求められる政策評価―公共事業の評価と事業選択をめぐる問題を考える

総合企画局企画調整課副主幹 伊達知見

32

川崎市における分権推進の基本的な考え方―条例制定に関する指針を中心として

総合企画局都市政策部副主幹 山口道昭

38

「川崎新時代2010プラン」新中期計画(第3次)の展望と課題について

総合企画局企画調整課主査 土方慎也

41

研究者からの発信

運営改革の手段としての行政評価とその実践的課題

東京大学法学部助教授 城山英明

44

現場からの発信

まちづくりを停滞させないための行政システムの転換とは―既成市街地整備をケーススタディとして

まちづくり局企画課主査 金子 督

49

市民からの発信

市民資本セクターの健全な発展をめざして

川崎市民参加型福祉協議会事務局長 寺田悦子

52

労働組合からの発信

分権型市民社会の創造に向けて

自治労川崎市職員労働組合書記長 多田昭彦

56

改革への道筋、本市の政策展開から

市民活動支援はいかにあるべきか

市民局市民活動支援担当副主幹 大場博 59

青少年行政の総合的推進にむけた体制整備

市民局青少年企画担当副主幹 川北純一 61

出資法人の今後のあり方を考える

総務局行政システム推進室副主幹 小金井勉 63

改革待ったなし！区役所行政と市民に身近な施策推進体制の整備

市民局区政課主査 河野正夫 65

情報化が行政を変える

総務局行政情報課主査 鈴木毅 68

産学協同が変革の磁場にシリコンバレー通信 3

経済局国際経済担当副主幹 小泉幸洋 70

政策研修レポート

政策志向型の組織風土をめざして本市の取りくみ経過

職員研修所主査 森部隆 73

事業執行及び政策形成における市民合意形成手法の検討（平成10年度政策課題研修から）

市民局区政課 山口美穂 76

大規模小売店舗出店にかかわる手続き条例の研究（政策法務研修から）

健康福祉局企画課 森貞二 79

川崎の新しい観光資源を求めて多摩川水上バスについて（まちづくり研修から）

教育委員会事務局市民ミューザム学芸室 坂下邦彦 80

市民の目 川崎の海が見えますか

東京湾海洋研究会事務局長 安元順 82

記者の目 統一地方選挙を前に思う

NHK横浜放送局記者 石井勇作 83

川崎元気企業紹介 ① 新ものづくりベンチャーズの時代

財団法人川崎市産業振興財団情報開発課 櫻井亨 84

一冊の本 久保田治郎 編著 『オーストラリア地方自治体論と行革先進国に見る地方分権』

経済局中小企業支援センター 鈴木洋昌 86

投稿 ハートナシシップ型事業における法的課題

宮前区役所区政推進課 清水健太郎 90

外国人住民施策と地方自治のあり方

総合企画局企画調整課 高橋勝美 92

川崎市政日誌（一九九八年七月～二月） 87

選挙風景 83

編集後記 93

新しい自治体像を探るなかから

川崎都市計画総括図



特集企画にあたって

私たちはこれまで経験したことのない深刻な財政危機に直面しています。一方、分権型社会への移行に伴い、新たな行政システムへの転換も急がれます。私たちにいま求められていることは、前例をやみくもに踏襲するといった態度や、金科玉条のごとく決定事項をふりかざすことではなく、社会の大きな変動の中でどのようにしなやかに対応するか、将来を見すえたうえでの柔軟な思考です。問題の先送りにより、川崎市の将来に大きな負の遺産を残していくことははや許されません。

なすべきことの第一は、財政構造の抜本的な見直しであり、公共事業に対する厳しい評価を前提とした、各事業の優先順位づけや採択基準の確立です。第二は、分権型社会への移行を視野に置いた行政システムの転換であり、パートナーシップ型事業の展開、域内分権などが重要な課題です。第三は、財政構造の抜本的な見直し、行政システムの転換といった視点を踏まえたうえでの、二一世紀に向けた新中期計画の策定です。

本特集では、『改革』に関わる各委員会提言をもとに、川崎らしい『改革』の方向を提起し、二一世紀の川崎市政のあり様を考えていきます。

特
issue
集

『改革』への挑戦



特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから

座談会 財政危機下の自治体改革

〈出席者〉

川崎市事業評価検討委員会座長、法政大学教授

黒川和美

川崎地方分権推進研究委員会座長、中央大学教授

辻山幸宣

川崎市財政問題検討委員会座長、慶応大学教授

深谷昌弘

パワーアップ川崎・懇談会座長、東京大学教授

森田 朗



黒川和美



辻山幸宣



深谷昌弘



森田 朗

森田 現在国、地方を挙げて日本の財政は大変危機的な状態にあるわけです。にもかかわらず、一方ではこれから介護保険をはじめ行政サービスを充実していく必要に迫られている。川崎の場合にはほかの地方公共団体に比べますと、財政状況も行政サービスの水準も比較的よかったのかもしれませんが、今日非常に厳しい状況になってきている。そういう中で、ここ何年かにわたって行政改革という形で「パワーアップ川崎・懇談会」、そして財政問題につきましましては「財政問題検討委員会」、また、分権改革の動きに対応した「地方分権推進研究委員会」、さらに事業評価の見直しということで「事業評価検討委員会」という四つの委員会が設けられてきたわけです。

ここにいらっしゃる方は皆その座長さんでいらっしゃるわけですが、最初に、各

委員会で財政危機をふくめて、自治体の現状をどのように認識なさりながら、議論をすすめられたかをお聞きすることからはじめたいと思います。それでは最初に財政問題検討委員会の深谷さんからお願いします。

1 各委員会の現状認識と議論の方向性

深谷 事前に事務局から配っていただいた資料に目を通させていただいて、各委員会が今日の危機状況をどのように受けとめておられるか、また、どんなことを考えておられるか見てみますと、どうも最初の印象は、皆さん大変財政を深刻に受けとめておられる。財政危機をどう乗り切るかという設問の立て方が正面に出ている。それが一番希薄なのがむしろ財政問題検討委員会です。希薄と言うとお

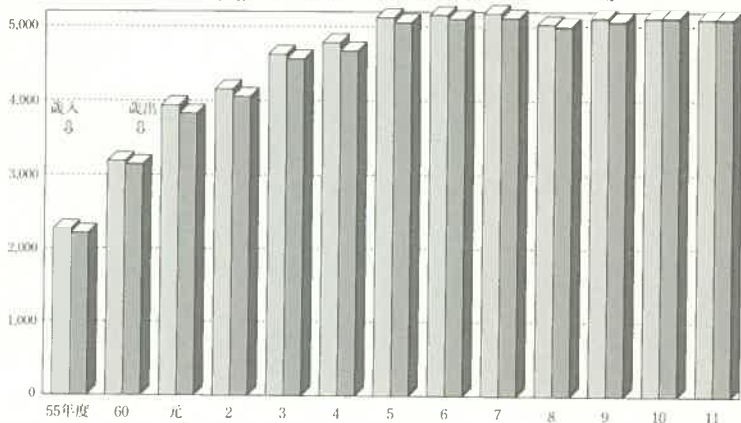
かしいのですが、そういう受け止め方をしてしまうとだめだよと考えています。危機にはちがいないが、それを財政の危機と捉えるべきではない。むしろこの財政状況をもたらした自治体行政の危機と捉えるべきです。したがって必要なのは行政の再編成です。この考えを一番強く出しているのが財政問題検討委員会だと思っています。

まずマクロ的な話としては、税収が右肩上がりの時代は終わったということ。にもかかわらずまちづくりや福祉をはじめ行政需要は依然として潜在的に根強い。この収支ギャップが今後も続くならば、危機はますます深刻化するだろうと。確かに景気は変動します。それがいま端的に歳入と歳出のギャップとして現れてきている。しかしどう考えても、今日の財政危機はそれだけではなく、構造的な問題としてとらえるべきだと。だとするとどう



インド型染め文様より

億円 財政規模の推移 (一般会計) [S55-H9:決算額 H10-H11:予算額]



【川崎市財政問題検討委員会最終報告書～行政再編への行動計画】(平成11年4月23日、川崎市財政問題検討委員会より)

したらしいのか。もちろんそこには川崎独自の問題もありますし、それについてはパワーアップ懇談会の答申でも川崎独自の展望が指摘してありますので、それをお説みいただければいいかと思いますが、いずれにしても構造的な財政のアンバランスが生じている。これを財政赤字がゼロにすることを目標にして改革すべきというところではやはりうまくいかないだろうというのが私の直観です。

国の財政改革がどうしてうまくいかないか。財政改革を独立の目的として立てて、財政だけで改革できる部分は何かという形でやるものですから、非常に手が限られてしまいます。ある特定の数値目標を無理やり設定して、あとはいろんな財政テクニクを使って数字合わせをする。しかし、実際に問われているのは構造改革ですから、行政の仕事のやり方そのものを変えていかないと乗り切れない。また乗り切れないだけではなくて気分的にもやり切れない。蛇口を締める話ばかりです。ですから、どうしても後ろ向きになって暗くなる。

そんなことでどうして川崎市の職員が改革に立ち向かう元気を出せるんでしょう。職員だけではなく市民の方も、我慢しろ、痛みをちゃんと負担しろとか、そんな話ばかりになる。そういう部分ももちろんあることは否定しませんが、将来に望みがなければ頑張ろうという気は起こらないわけです。将来展望が描けるような形にするにはどうしたらいいか。これはもう行政のやり方を変えるしかない。それがまず基本です。こんなふうなところを私たちが私どもの委員会です。

したがって提案の方も、まずはつきりと、市民にとって川崎市という地域社会を住みがいのある地域社会にしていく、それが目的な

んだと宣言しています。それをやるためには市役所という職場を働きたいのある職場に転換する。そして市民と行政、あるいは市民同士の公共的なことに関する関係もこれから変えていく。従って、委員会がめざす究極的的は、住みがいのある地域社会づくりです。そのために行政の自己改革と市民・行政関係の再構築を改革の行動目標にする。

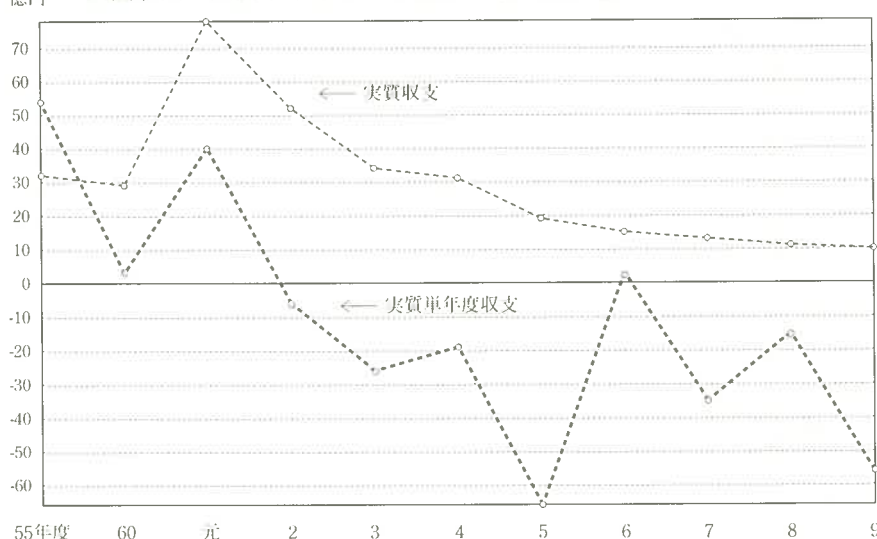
ではそのためにどういう手段をとるか。まず心構えを示すというカテゴリのアクション。それから次に財政が先導的にやればできるアクションのカテゴリ。そしてさらに財政だけではなくて、いろんな部局との関係を変えながらやっていくアクションのカテゴリ。そうした段階別のアクションのカテゴリをつくりまして、それぞれ順次やっていく。さらに、最初にやったものはクリアしたからいいという話ではなくて、それをずっと続けながら、第二段階、第三段階のアクションにつなげていく。そんな考え方で改革を進めることを提案しています。

森田 それでは順番からいいますとパワーアップ懇談会ということになります。私たちの懇談会の基本的な認識は財政問題であった。そもそも財政の問題がなければ行政改革という話になってこなかったと思います。このパワーアップ懇談会は第二ラウンド目ですが、第一ラウンド目のときには、これは国の動きもそうですが、財政状況がだんだん厳しくなってきたから少し行政改革をすべきだと。その場合には今までどおりのパターンでやっているムダが多い。他方でいろいろと新しい行政ニーズが出てきていますから、ムダなところは抑えて新しいところにきちんとかたえる。そういう意味ではリシャッフルといいたいでしょうか、組みかえをすること

によってより効率的に行政サービスをきちんとやっていこうと。従って、スローガンでいえば、「あれもこれも」というのは止めて、「あれかこれか」という重点化の話が中心だった。

ところで第二ラウンドになりますと、少し財政の認識が変わってまいりまして、もしかすると「あれもだめこれもだめ」になりかねないという危惧がでてきた。そこで、今お話しに出ました構造面についての改革に一歩踏み込む必要があると考えたわけです。もちろん基本的に必要なサービスは供給していくこと

実質収支と実質単年度収支の推移(一般会計決算)



実質収支と実質単年度収支の推移(一般会計決算)

(単位 億円)

区分	55年度	60	元	2	3	4	5	6	7	8	9
実 質 収 支	32	29	78	52	34	31	19	15	13	11	10
実質単年度収支	54	3	40	-6	-26	-19	-66	3	-35	-15	-56

・実 質 収 支 歳入と歳出との差引額(形式収支)から翌年度へ繰り越すべき財源を控除した決算額
歳入決算額-歳出決算額-翌年度へ繰り越すべき財源
・実質単年度収支 単年度収支(当該年度実質収支-前年度実質収支)に現れない財政収支の黒字要素を加算し、赤字要素を控除した決算額
当該年度実質収支-前年度実質収支+基金積立額+地方債繰上償還額-基金取崩額

『川崎市財政問題検討委員会最終報告書-行政再編への行動計画』(平成11年4月23日、川崎市財政問題検討委員会)より

は当然ですけれども、一つは行政サイドがそれを全部やらなければいけないのかという問題。むしろその担い手はいろんな形があり得るのではないかと。もう一つは、サービスに対する負担のあり方について、負担と受益の関係が適正なのかどうかの問題。市民の負担で賄われているさまざまな公共サービスが一部の市民に偏っているのであれば見直すということもあり得るのではないかと。そういう視点から切り込んでいったわけですが。

他方、この懇談会には、市民も入り、いろいろご意見を出してもらっていますが、市民の方は公共サービスの供給主体の多様化、あるいは負担と受益のあり方について、十分理解していただくことができた。ただその場合に、どこが問題であって、具体的にどう変えていくべきかについて判断するだけの十分な情報がない。もっと行政内部の透明度を増して情報公開を進めていただきたい。そういう要望がありました。そういう要望にこたえつつ、執行スタイルなり行政サービスのあり方について哲学も変えて、市民も企業も市の職員も、それぞれなし得るところ、また、誰が担うのが一番適しているかというのを考えながら、少し仕組みを変えていってはどうかという議論を行ってきた。そういう意味で言いますと、どこをどう変えていくかというのは、簡単に処方せんが書けるものではありませんので、今回の報告書はやや抽象的にあるべき方向を示すという形になっています。その方向性を十分に理解した上で、これから行政サイドで実施計画をつくっていく。そういう段階です。

辻山 分権推進研究委員会について簡略に報告します。ご承知のように地方分権の推進計画が閣議決定されて、いま法案の作業中です

が、この通常国会をうまく通れば来年の四月一日には一斉に分権型のシステムに移行するという段取りになっています。これはすべての自治体に影響があるものですから、分権の制度変更のみならずその精神も含めて各自治体がどういうふうにとめて分権型にうまく移行していけるかというのがこの研究会をつくった目的だったと思います。具体的に何を考えてきたかというところ、要するに従来の国の定めたことに従ってやってきた仕事を何とかして少しでも多く地域の意思決定に委ねていくシステムにしていこうではないかと。そのためには行政執行の基準をできるだけ条例化するという方針を立てまして、条例化の可能性はどういう分野にあるかについて検討してきました。

考えてみれば、条例化することの意味は何だろうか。これは議会の顔を立てるというだけではなくて、行政活動を住民のコントロールのもとにおいていくんだということが基本にある。しかしその前に、今日では議会だけが立法機能を担うという状況ではなくなってきた。住民が条例の内容に多くの関心をもつようになり、時には住民投票などというような主張もされるようになってきた。それは、代表機関といわれている議会と長との間で意思決定がなされ、事業が遂行されていくという従来の仕組みの中に、大げさに言えば、何が市にとって公共性が高いものであるかという判断を市民的にやっていける、市民もそこにかかわっていけるようなシステムをどうつくり出していくのか。これが言ってみれば分権の究極の目的だろうというふうに考えています。

今回出した報告書の内容は実は現在、長の「規則」でやっているものをどういう基

準で条例化していくか、あるいは「要綱」でやっているものをどこまで客観化して条例化できるのかといったきわめて行政法学的な意見等に終始したということばございます。

しかし、その先に見ているものはいま申し上げたように、どうやって市民が公共性の決定に参画していけるシステムにつくり変えていくかということだと私自身は考えておりまして、そういう意味では、先ほどお話がありました、行政のあり方そのものを変えていく手法の一つとしては位置づけることができるのではないかと考えています。

黒川 私は、川崎市の事業評価検討委員会の会長を引き受けていますが、それは国庫補助事業で、例えば長崎県諫早湾の埋め立てですとか、岩手県の多目的ダムだとか、全国の自治体で本当にこの事業は実行に値するかどうか見直さなければいけないということで、総理大臣の指示で全国一斉に見直すことになったものの一つで、政令市である川崎市も国が決めた基準に従って、五年たってもまだ動き出していないものとか、一〇年たっても動き出したはずなのに実際に事業が進んでいないものとか、こういう事業を一二事業リストアップして見直すことになった。

ところが川崎市はそれより前に、政治的に重いウエイトを置かれているもので、例えば新産業拠点用地（マイコンシティ）の話とか、東京湾横断道路の出口の土地利用（サッカー場建設）とか、新川崎の駅前の土地利用（大規模多目的ドーム施設）とか、いくつか政治課題になっているものについて市民の前で本格的に見直ししようということで、市独自の事業評価への取り組みが実施されていた。さらに、例えば三重県とか宮城県でもはじまっていますが、すでに実施されている事

業への評価として、「計画進行管理・評価システム」の開発とか「公共投資の経済波及効果分析」の取組みを三年前から始めている。

私が引き受けてよかったなと思ったことの一つは、いま述べましたように、川崎市の職員が一つひとつの事業について自分自身で判断ができるように、積極的に事業評価手法について学んで、それを一般化して庁内で使えるようにしようという意欲をもって取り組んだことだと思います。例えば、溝の口駅前の再開発で、その波及効果分析を地価評価から考えてみましょうということ、その分析結果が事業選択の一つの価値判断になったわけですが、それをコスト・ベネフィット・アナリシスで金銭評価をするとか、オポチュニティーコスト（機会費用）の概念を用いて経済学的分析を積み上げることで評価しようとする試みです。これは確かに一つの方法で、この手法を使っているんな事業を横に比較することは有効だと思えますけれども、しかし、それが絶対的なものではないだろうと思っています。

この委員会の中でずっと議論してきた一つに、今イギリスで「リジェネレーション・プログラム」という、都市の中心市街地の空洞化を活性化させるプログラムの事業評価を行っています。その際、日本が参考にすべきことは、メジャー政権からブレア政権に移っても、実は同じ評価手法で投資効果を考えてきている。つまり、評価基準に変化がないということ、つまり、そういうものを考慮しなければいけない時期になっているということを一方で考えながら、事業評価手法について一応のマニュアルをつくっておいて、いつでもどの事業にも当て嵌めることができるような体制をとろうという姿勢で検討してきた。

したがって、今私たちがやっている作業としては、一つには、国の基準で公共投資の再評価を行うことと、それから川崎市固有にどういう評価をすべきか評価基準の確立に向けて準備段階にあるということで、三重県とか岩手県とか、宮城県でやっている手法に対抗して、川崎市の固有のやり方で市職員のレベルを上げるために判断基準を固めるところに力点を置いています。これは評価していいのではないかと思います。

2 危機の性格と改革の方向性

森田 ありがとうございます。お話を伺っていて、各委員会が相互にリンクしたり、かなり共通するところがあるかと思っています。

そこで次のテーマに入りますが、いま財政危機といわれて、東京が大変だ、大阪が大変だ、神奈川県が大変だという話をずいぶん聞きます。私も数字だけ見えていますと大変なことになります。そうだなという感じがしますけれども、こうした事態がなぜ起きたのか、またその原因なり背景について、少し論じてみたいと思っています。

黒川 国の「負債総額」という言い方がふさわしいかわかりませんが、公債、国債、地方債の残高の総額は、一〇年度末で六〇〇兆円になるといっているわけです。六〇〇兆円というのはGDP五〇〇兆円に対して一二〇%。ユーロにリンクするためのマーストリヒト条約では、公共部門が負債を抱える基準はGDPの六割以内だといっていますが、その基準でいえば日本は全く言語道断の危険域に入っています。ただ我が国の金利は非常に低い状態になっているので、当面債券を発行しても国や地方自治体が負担する利子負担は小さい

ために、単年度での負担というのは大きく見えない。以前と同じ水準の借金返済額で済んでいるためにいいのですが、これがビッグバンで世界と同じ金利水準のレベルになると、その負担を強いられることになってくる。そうすると資金調達コストもずっと高くなりますし、ただでさえ国債の市場評価も下がりがつあるということで、健全な状態はもう完全に通り過ぎています。

だからといって、それでは三〇〇兆円のレベルに引き下げることができるかというと、不可能に近い数字です。消費税率を一%上げて二兆円しか上がらないわけで、今の消費水準を二〇%以上カットしてひたすら返し続けて、許される水準に達するのに二〇年以上かかるような状態だと思っています。それが抑えられる気配が今のところ全くないわけですから、財政構造については深刻に考えなければいけない。しかし、政治は短期の判断ですね。次の選挙で当選しなければいけないし、失業者を少なくしなければいけないという政策になると、財政出動に頼るタイプの事業の進め方で内需をつくるしか方法がない。

森田 財政危機の実態がそうだとすれば、ではどうすればいいのか。

黒川 返せない状態。だからといって短期に返してしまうと、これは金融市場にまた影響を与えてしまうという世界があつて、ゆっくり返せばいいわけですね。ゆっくり、影響を与えないということは、借金をいま以上の大ききには絶対しないということが重要になってくる。そのことで言えば、地方自治体はこれまでのような形で国に依存しながら財政支出計画を立てるということはもうできないということですね。

深谷 マクロの問題から言えば、アメリカだっ

てあれだけの負担の中で苦しんだわけですね。そのうちの財政収支の方はともかく何とか解消した。ですから経済運営とか政策運営を賢くやっていけば、そして運はともないますが、脱出不可能なピンチではないわけです。そういう意味では、危機であることは確かだけれども、しかし危機だ危機だと言ってたっしょうがないので、やはりどういう政策運営が賢いのか、どういう経済運営が賢いのか、それを懸命に考えるべきである。

そういう点からいくと、財政危機だけを何とかすればいいんだという発想はやっぱりおかしいんじゃないかと。財政というのは手段ですから、結局目的の方は何なのということを引きつと考えるべきであると。

ここで、川崎市に話を転じますと、川崎市はこれまで基金をはじめいろんな工夫をして従来から対処してやってきたわけです。やってきたけれども限界にきています。だからこういう状態をいつまでも続けていくと、将来の地域社会づくりという重要な目標を果たすための行政のフィジビリティがなくなるんだと。だからフィジビリティを何とか回復するということを考えた方がいい。赤字というのはその目印なんだととらえるべきではないか。

辻山 自治体の場合には、議会議員の選挙と、それから知事、市町村長といった首長選挙とがありまして、どうしてもその二つのチャンネルから住民の要求を吸い上げていくということをやらざるを得ない、ある種民主主義の宿命みたいなところがあって、どのようにして自分の支持を得るかという競争をやります。そのことがある意味では行政のサイズを大きくするように作用してきたと思うんですね。そうであれば、もしかすると間違った理

解かもしれません。民主主義そのものに行政の需要を拡大するというメカニズムがあるのかなというような気もしております。

私もパワーアップ懇談会に関わりましたが、その関係をどうやって断ち切るかというのが市民も一緒になって考えてもらいたいという発言をしました。例えば選挙は票と交換する形で自分たちの要求を盛り込ませるような誘因として働く。あるいは議会と行政との関係につきましても、議会が機関として機能するのではなくて、議員個人が行政と取引をして政策化していく。こういう仕組みを変えていくためには、基本的に情報の共有化が一つのポイントだと考えております。ある地域から要望が出てくる、ある地域からまた別の要望が出てくる。それが全部白日のもとに晒されるような仕組みにしていって、住民自身がその中で優先順位をつけられるというような政治のあり方にしていかなければ、この膨張のメカニズムというのはなかなか断ち切ることはできないんじゃないかと申し上げたわけです。

一方では、市民の行政に対する過度の依存と同時に、実は行政の方も支持を調達するために積極的に拡大路線を先取りしてきたというか、サービスをよくしますというようなことで先取的に拡大してきたという側面があって、そこら辺は行政の方もそろそろスタイルの変更、意識の改革が必要だろうという気がしています。

深谷 おっしゃった問題はたぶん国の問題と自治体独自で何ができるかという問題の二つの側面があって、地方分権が進まないためな部分がある。それはそれでやらなければいけないけれども、それが進みつつある最中であったら、何が自分たちの地域社会で公共的

課題なのかを自分たちで決めていくことができる部分が相当ある。議論によって自分たちにとつての公共性の内容が何であるかを決めていく。そのためには情報の共有、情報公開が大前提です。これは全く賛成ですね。そのとおりだと思います。

もう一つは、補助金と交付税制度をやっぱり改革してもらわなければなりません。補助金のことはよく言われるのですが、交付税だって実は第二補助金化している側面が相当あります。国の規定にのっとればこれだけ金が出ます、その裏負担は交付税でみますよというものも相当あるわけです。要するに、おねだり上手な、中央から金をとってくるのが上手な首長さんが評価されるという仕組みになっているわけです。一定の財源枠の中で創意・工夫・努力してやりくりする。切り盛り上手な首長が相対的に評価されないという形になってしまふ。この形はやっぱり変えないと。その上で限られた財源の支出先を多様な選択肢の中から住民とともに決められるようにする。このような自治体の形にどう組み立てていくかが問われてくる。

森田 おっしゃるとおりだと思いますけれども、私も少しつけ加えさせていただきますと、日本の場合には地方で独自の税制ができない構造になっていますから、住民から見ればサービスと負担の関係が切り離されていて、負担なくしてサービスをふやすことは、今おっしゃったようにおねだりすれば可能になる。逆に言いますと首長さんの場合も、選挙のリスクをおかしてまで住民に負担をお願いするよりも、補助金をもらってきたり交付税をもらう方が楽であると。その構造がある限り、絶対縮小しないでどんどん膨張してくる。地方分権の考え方から言っても、そこを改

めるためには地方で独自に税を取れる、税源を移すということがかなり重要な意味をもつんじゃないかというふうに考えて、地方分権推進委員会でも頑張ったのですけれども、今の国の財政ですとなかなかうまくいきませんし、現場の市町村長さんとか職員の方に言わせますと、自分たちで税を上げるということでは非常に難しいし、かえって困る、国から取ってきた方が楽だということになる。先ほど意識改革とか心構えの問題が生まれたけれども、そこところが変わってこなければだめなんじゃないか。

深谷 私はそれは若干異論があります。私は県とか道州レベルではそういうとらえ方は可能だと思うのですが、基礎自治体に関して言うと無理があるんじゃないか。いまの説だと、極端な形を考えると完全な財政独立論ですね。経済というのは生き物ですから、経済的に活発な地域社会も出れば、停滞した地域も必ず出るわけで、基礎自治体についてはどうしても財政調整が必要になってくる。ただ付加的な部分について独自財源を調達できるという自由度があることは必要でしょうね。

森田 私も付加的な部分についていつているわけで、今みたいに九〇何パーセントの自治体が交付団体というのはおかしい。しかもプラスアルファで独自に出す場合にも、これまでは許可とか承認とか制約がついていたわけですね。目的税化するかどうかは別問題として、せめて五%でも一〇%でも独自財源があれば、住民の考え方も変わってくるんじゃないか。でないと他面におきましては、税ではないですけれども、ごみ収集の有料化とか隠れた税が結構あるし、今後増えてくる可能性がある。

深谷 今みたいに九〇何パーセントの自治体

が交付税をもらっているというのがいいかどうか。これはやっぱり考えるべきだと思うんですね。それから料金などによって負担と受益との関係がわかるようにする。それも大事です。しかし根本的に考えてみて、負担と受益との関係が対応していないと無責任になってしまいだめなのかという問題を、我々は考えなければいけない。ぼくは必ずしもそうではないだろうと思いますが、決してそんなことはない。家庭の主婦は月々入ってくるお金の枠内で一生懸命工夫してやっています。それと同じで、決して自分で稼ぐことが絶対の条件ではないと思います。

森田 基本的に財政調整の仕組みがないともたないし、それが相当部分を占めるというのは間違いないと思います。ただ、それがおっしゃるように九九%その仕組みですとやはり問題がある。いっぽう、交付税の場合は今おっしゃったようにやりくりする余地があります。補助金になりますと、言うならば国の方から五割引きでいろいろと買える。それは非常に魅力的で、確かに半額で買えるわけですが、けれども、どうしても買ってしまうし買わざるを得ないという構造が補助金の問題であると思います。

3 旧来型の改革の枠をどう突破するか

辻山 行政改革の名のもとに、いま各自治体で取り組んでいるのは、とにかく量をなすべく抑えようということ、俗にいうリストラの手法ですね。ペアを抑えるとかボーナスをカットするとか、特別職の報酬を一気に減らすとか。考えてみれば、このやり方はきわめて伝統的だし、打ち出の小槌のようにいつで

も使ってきたんですね。ご指摘のように危機の構造が違うのに同じ手法をやって効果があるかという点、ほとんど効果はないだろう。そこで、どうやってこの手法を切り替えていくのかというと、先ほどから話がでているように、仕事のやり方を変えるか仕事を止めるという仕組みをつくる以外にないだろう。

深谷 財政危機宣言をして、何とかの費目については何パーセントカットとか、あるいはゼロシーリングという数値目標を挙げてそこへ落とし込んでいくというやり方をしますね。今回はそんなやり方で乗り切れるようなものではない。やったとしても、せいぜい総額で五%とか一〇%の削減という話になってしまふ。

川崎市はそういうやり方とはとるべきではない。むしろ仕事のやり方を変える。あるいは財政の方も見積もりの仕方とか支出の仕方、そういう仕事の中身を変える。場合によっては事業を止めることも含むかもしれない。もう一つは人件費や職員数の問題なんかも、私は切り込むべきだとは思いますが、簡単に数値を挙げてバサッと切るといふ話ではなくて、本当に何が必要で何が不必要か見きわめながらやるべきです。まず当面は、だれが見ても不合理なものは改めてほしい。その上できちつとその辺を評価して再編成してほしい。こういう言い方をしているのですけれども。

森田 よく行政改革という場合に方法は三つあって、一つは人の方をふやす。もう一つは増税が嫌ならば出る方を減らす。もう一つの方法というのは、入るのと出るものの間をいわば局部切開して、多少手直しをする。日本の場合には、人の方をふえるわけではないし、アウトプットを減らすのも難しいし、また人

うとつていくかが問われている。

4 効果的な公共事業とは

りと出の間の手直しも、今の制度のもとでどこができるかといえば、いまの話のように人件費をちょっと減らすとか自ずと手は限られてくる。大規模な事業等については政治家からしますと止める決断はなかなかできない、そのうちに景気がよくなるだろうというのが従来のパターンですね。よくならなかった場合には、またぞろ交付税とか国へおねだりする。

しかし、今は交付税自体はご存じのとおり一般会計からほぼ何十兆も借り入れる段階まで来てますから、交付税制度も万全とはいえないのが現実です。そうしますと、やはりサービス水準をどこまでにするかということを考えざるをえないし、川崎市の場合も、今後は具体的に施策も止めるという選択肢を織り込むことがかなり重要になってくるのではないかと。あるいは継続するとしても、今までのように行政がやるのではなくて、もうちょっと別な形を工夫する。従って、改革の仕方として、人件費、職員の問題だけに焦点をあててもあまり効果はないという気がします。どうしたらいいのかというのは非常に難しいところなのですが。

もう一つは、川崎もそうですが、都市部の方が財政状況が非常に苦しいというのは、自主財源が高いところで、しかも法人税に依存するのが高いところが落ち込み方が激しいということだと思えます。さらに言えばもう一つは、やはり投資的経費が高いところがツケがたまってきている。この問題は、いわゆる役所の単年度会計だけだと、どれぐらいの資本のストックがあつて、それに対して支出がどれだけ必要かということがなかなか把握できない構造になっている。これは公会計制度にも問題があると思いますが、土地の問題をふくめてストックとフローのバランスをど

深谷 日本はとにかく公共事業費の比率がべらぼうに高いわけです。予算に対する比率でも、それからGNPに対する比率でも。

黒川 他国が1%前後ですからね。

深谷 それを戦後五〇年続いているわけです。理由は、いつも、日本は社会資本ストックが不足しているという。これは本当なのか。ぼくは絶対そんなはずはないと思ってます。もう四〇〇五〇年この状態を続けていて社会資本ストックが足りないというのは、社会資本の整備の仕方がおかしいんだと思わざるをえない。社会資本がちゃんと蓄積されて空間環境がよくなるような形になっていない。結局重複とかムダだとかやり直しとか、そんなことばかりやっている。まちづくり一つとつても、面的にちゃんと整備をすれば、今までの累積額からいったら日本の空間環境は相当よくなっているとおかしい。一体どうしてこんなことに批判が起らないんだというのがぼくの疑問なんです。

それで言いたかったことは、やり方を工夫すればもっと少ない費用ですばらしい空間環境ができていたはずだということです。そういうやり方をこれからやろうじゃないか。それを川崎市が率先してやるべきだというのが、財政問題検討委員会が提案していることなんです。

黒川 さっき私は意識して、川崎は事業評価というのを二通りやっていますということを言いました。一つは国が補助をつけてやってきた公共事業の見直しの議論。もう一つは、下水道事業のようなほぼ全域、河川について

も、公園事業についても、おおむね市の全域で整備が終わっている。ただ、道路についてだけ川崎縦貫道をどうするかというのが話題になっています。それは川崎で言うところの人口二〇〇万ぐらいの拠点のまちが連鎖しています。が、それを上手に結びつけるものが今までなかった。全市を一体化させるには拠点をつなげる必要があるかもしれないけれども、まちがった場合には通過交通だけを増やすということも起こるかもしれない。そういう意味では、川崎市が市の潜在的な経済ポテンシャルを高めることができるかということが、事業選択の一つの基準になる。

一つの例は、今回の見直しで対象になった登戸区画整理事業があります。登戸というのは以前から事業計画としてはあったわけですが、けれども、やっと動き始めたのはここ三、四年です。溝の口がそうだったのですが、事業が具体化するまでに数十年を超えた期間がかかっている。そこで、これまでほとんど動いていなかった登戸で、事業を継続すべきか、止めた方がいいのか。元来、まちづくりというのは三〇年ぐらいかかるものなんだと見て、その中で共通の価値が生まれてくるのを待つというのがいいのか。それともそこに重点的に投資をしていって商業を活性化させ、税収増も見込めるということで、川崎市の重要拠点として開発投資を行うべきかどうか。

今まで川崎市が財政的にもってきた要因の一つは、臨海部での重厚長大型の埋立てをベースにした開発などで財源を確保してきた。しかし、これはいつてみれば国ベースの政策に乗っけていただけです。いまは、市ベースで川崎市の経済ポテンシャルを高めるような投資のあり方を考えなければいけない時期になってきている。それを短期に集中的にやる

のか、それとも時間をかけて地権者の調整をしながら、ゆつくり時間をかけながらやっていくというのがいいのか、その判断が問われているのではないか。

深谷 ぼくはどちらも賛成できないです。時間をかけて住民が合意するのを待つというのもだめだし、行政がそれいけやれいけと集中してバツとやるというのもだめ。空間環境というのは、民間の投資と公共的な投資がうまくかみ合わなければよくならないわけですね。どこかだけがボンとやると、周りとの不調和を起こして、点の改善、面のスプロールという現象が起こるわけです。だから結局は面として全体の地区がどういう姿をとるのか、それを地区協議会なりで議論して、合意ができ上がったところへ集中的に投資しますよと、これをやるべきだと。それをやれば三〇年を二〇年か一五年ぐらいいは短縮できる。三〇年かかってでもできればぼくは立派だと思ふんです。だけど今までのやり方だと三〇年かかってますますおかしくなる。

森田 その点どうですか。日本の場合の公共投資は経済的な一つの力を生み出すといえますけれども、基盤整備をして、そして民間の力を引張ってくるという形の経済効果ではなしに、公共投資そのもので経済効果を出そうとしているところがある。だから、工事を続けなければもたないような仕組みになっている。

このことは逆に言いますと、公共施設をつくったときにいかにそのメンテナンスが無視されているか。ですから同じ補助金でも建設費の補助金はいつばいつきまずし、今回の国の予算もそうですけれども、短期的にはずいぶん投資がされると思いますが、その後、オリンピック施設じゃありませんけれど

もメンテナンス費用が出てこない。朽ち果てるとまたもう一回やり直すだけという話になる。このメカニズムの中で、談合の問題が起きてくるし、地方への資源配分の仕組みも組み込まれている。ちよつと川崎の行革の話から離れてしまいますけれども、この構造を変えない限り変わらないんじゃないか。

黒川 みんな了解していると思うんです。このやり方ではよくないということもわかっているけれども、目の前でゼネコン系のいろんな会社が危ないとかここで失業者が出るとか。特に工務店系というのは全体の就業者のうちの一割強を占めているわけで、そういうところで失業者が出てくると、短期にそれをせざるを得ないメカニズムになってしまっています。

いま公共工事と言いましたけれども、一番大きい内需をつくっているのは住宅建設です。これは公共事業の中で圧倒的に多くて、財政投融资でも全体の四割部分が住宅です。その次が下水道だったのですけれども、川崎についていえば下水道はもうほぼ完了。完了と思つたら、今度は更新事業だという話もあります。が、いずれにしろ、どこで終わるかという問題は、一つひとつはクリアされてきているんです。

深谷 短期の要請つまり景気政策の要請と、それからまちづくり本来の要請とを両立させることはぼくは可能だと思っています。川崎市にもそのことを言っているのですが、面として地区協議会なり何なりの計画が先にあって、民間はこういう投資をやります、公共部門はこういう投資をやります、そして地区としてはこういう姿になりますというのが決まったら、そこへ集中して短期でどんどんやっていく。そうすれば公共事業一に対して民間

投資が2とか3くつくつわけです。それから、全体の投資額は公共投資の何倍かにふえてくるはずで。

森田 相乗効果があるわけですね。

深谷 それを、ここもあそこも公共投資をやっていたら、ムダを累積することになる。

黒川 それは公共投資だけじゃないんです。教育資金もそうだし、高齢者のための資金もそう、ソフトとハードと両方、しかもそれが官民両サイドで集中的に投資されていけば、いま深谷さんが言われたように大きな効果を出すと。今は縦割り行政になっていて、ソフトの分野とハードの分野を同時にやることがなかなか難しいです。しかも政治的に言うと川崎市全域の中からどこか一点に集中投資することもすごく難しいですね。まんべんなくという形になって、道路についても何か所かに分かれていて、あの辺とこの辺という形で、コマ切れにしか投資されていかない。

5 政策評価のポイントは何か

辻山 話を聞いていて、ある地域に集中的・効率的に投資できるような行政にどうやったらできるだろうかと考えていたのですが、もしかすると今度の分権改革がそこに何らかの答えを用意してくれるのかなという観点で見ていることは思うのですが、巷間言われているのはさほどのものではないと。ともかく一つのポイントは、自治体計画による政策誘導がどの程度機能しているのかということかなと考えています。どうも日本の計画というのは、双方ラッパというのですか、人口もラッパの口のように開いていて出口も開いているんですね。国の計画は各省の各局単位ぐらいにいろんな計画をもっていて、それが自治体

にバラバラに降りてくる。自治体は一回それを総合計画として束ねて位置づける。ところが具体的な個別事業になるともう一回ラッパの口が開いて再度バラバラになってしまう。総合計画なり自治体計画として一回束ねたはずが、コントロール機能がなくて筒になっている。つまり各省から降りた計画や事業が府県を通じてストレートに市の各部署の事業になってしまっている。そのことが実は全体としてのストック効果を下げることにつながっているんじゃないかという気がするんですね。

さて問題は、そうすると自治体計画のありようをどうやって改革していくかということ、これはなかなか思い浮かぶところがなくて、政策評価の観点からもう一回さかのぼって計画全体のもっている合理性や効果を問い直すということになるのかと。しかし、いま各自治体で取り組まれているいわゆる事業評価といわれるものも、実のところはラッパが開いた先の個別事業のところをグーッと抑えていくわけですので、不要なもの止めるという発想にはなりますが、だからといって自治体の政策のあり方全体に影響を与えない構造になっているんじゃないか。つまりラッパの先が開いていますので、一本や二本切っても全体にとっては大して影響がないことになっているのではないか。そこまで考えますと、評価まで遡るといった場合、計画なり事業を立案したときの社会背景みたいなものを評価項目の中に入れておく必要がある。つまりバブルの時期につくった計画から条件が変わった。その変わった要素を即座に評価項目の中に入れていける仕組みを考えておくことが大事だと思いますけどね。

深谷　いくつかの事業をピックアップして評価をしてみても、これはどうも疑問があるから

やめなさいということの一つ二つやめる。これは全体として効果があるのだろうかというのが今のお話ですね。ぼくはまずピックアップしてしまおうということに限界があるのだと思います。あらゆる政策、事業が評価対象として吟味に晒されているということが大事なのであって、晒されているというのは、庁舎内でほかの部署に晒されているだけではなく、議会や住民にも晒されている。だから情報公開が大前提だと思います。

そのためには、全事業を対象として評価シートをつくる。それをまず職員がやらなければならぬのだから、職員は自分がやっている仕事がある意味があるのだから、どれぐらいコストがかかっているのかわかるのだから、コストがかわるのだから、その効果があるのだからと考えるをえないわけですね。評価シートが予算請求の添付資料になって、財政当局もそれを見るわけです。それをもとに議論する。また議会に対しては、そのシートに基づいて説明責任を果たさなければならぬ。そして最終的には住民に公開されているわけですから、おかしいじゃないか、もっとこういうやり方があるじゃないか、といった指摘や代替案の提起がある。こうしたことがあって初めて行政マンの姿勢も意識改革も起こるわけです。

こうした道具立てを整えることで初めて市民の方もまた自分の利益を正当に主張するというやり方を身につけていくわけです。わがままじゃなくて、この自分の利益はこういう意味で公共的な正当性があると、そう主張しないとみんなに通らない。

そういう意味では評価の問題というのは、評価のやり方を決めてしまうことが大事なのではなくて、全部が評価に晒されていて、みんながそれを公共的な視点から評価せざるを得なくなるという公開の仕組みづくりが重要だと思っています。

黒川　川崎市はそのことを明確に意識していて、特定の事業、公共事業だけではなくて、中期計画の中に入っている施策の進行状況を評価しながらチェックするというスタイルにもついているというわけですから、いまおっしゃった流れの中に入ったことですね。ただ実際にそれが効果的に市民との間のフィードバックをもてるようになっていくかどうかは、これからの話だと思いますが、

深谷　私は経常経費もそれでやってくださいと言っています。公共事業とか投資的な事業だけに評価システムをやるのではなくて、経常的な事業についてもやってください。それであれば自分たちが今やっている施策なり事業はどういう意義があるんだということに目が向かない。公共事業を公開入札にするとい〇〇〇%ぐらい下がるといわれていますが、ほかの物件費だって同じことだと思います。公開入札をするか、覆面の合見積り業者を入れて、そして場合によってはおかしなことが続けばリシャッフルをする。そういうことをやれば、物件費全体の一〇%や二〇%下がる可能性をもっていると思います。

森田　そのところは重要なところですが、政策評価の問題をあえて議論するために若干言わせていただきますと、現状からすれば、評価というのはなかなか難しいし、どの評価手法がベストだとも言い切れない。ただ私は基本的に評価は必要だと思っていますし、たとえどの評価手法をとっても必要と判断できる施策や事業は必ず出てくるという考え方です。ですから、どのような評価方法であれ、微妙に判断が分かれるものがあれば慎重に検討し直す。それでもかなり変わるんじゃないかと思

います。

ただ、いま深谷さんがおっしゃったように、情報が公開されていれば市民の側はちゃんとわかと。私も確かにそうだと思いますけれども、現実の問題として、ある地域に重点的に投資すると、残された側はしばらく我慢してくださいということ、今の政治システムに入れたときに非常に難しいんじゃないかなという気もしますが、その辺はいかがでしょうか。

6 問われる資源配分の調整と合意

深谷 そんなことないんじゃないですか。だって自分たちのこの地域をこういうふうにするんだという意見をまとめることができないければ集中的にやれないのですから。結局あなた方ができないのはあなた方の地区の意見がまとまらないからですよ、住民もその責任をもっていますよ。

森田 その場合によく日本では、特に合併したところに起きがちですが、痛み分けとか、便益を均等に配分しようとする発想が強くて、逆にそれぞれの地域の個性を相殺してしまう方向に流れがちになる。各局の予算配分もそうでしょうが、資源の重点配分は非常に難しいのかなという気もしますが。

深谷 ただやり方があると思うんですね。一番收拾がつかなくなるのは、要するにこれは大事だからこれを削るぐらいならよそのあれを削ってこっちへよこせという主張をお互いにやり出したときです。川崎の場合も、そこに自立性がある地域がいくつかあるわけですが、この地域にこれだけ資源を投入する。この投入する資金をもっと有効に使えないだ

ろうか。まずそこから議論していかないと。いきなりあれをこっちへ移せという話じゃなくて、まずそれぞれの領域でこの地域での公共性はどこにあり、またどの水準まできているのか、同じコストでもっとその水準を引き上げられないのか、そこから問うことです。そして、さらにもうワンランク上げた段階の意思決定システムの中で、全市的な視野で、これとあれとはどういうウエイトにすべきか討議しながら決めていく。そうしないと、お互いがムシリあいになってしまう。

森田 もう一つは、最近都市部の今で富裕団体といわれた自治体から財政状況の逼迫をうけて、要するに地方へ税源配分が多すぎるから、それを都市部に少し取り戻せという議論が起り始めました。こうした動きはある意味でいえば政治的な成熟のなさを示しているかとも思いますが、これはなかなか難しい問題で、それを変えるためには政治の仕組みというか意思決定の仕組みにもう一工夫要るんじゃないかなという気がするんですが。

深谷 ぼくもそのとおりだと思うのですが、しかしあくまでも、いきなりあつちのをこっちへよこせとかいう話し合いは順番が逆だと思ふのです。こっちは今までこれだけ金をかけてきたが、こうやればもっとよくなる。なるほどよくなった、効果が上がった。だが、あつちはこれだけ金をかけているのにちっともよくならないじゃないか。じゃこっちへ移そうよと。これは納得せざるを得ないですね。逆に言えば、そんなことにならないためには、こっちももっとうまく使おうよとならざるを得ない。それができなかつたらやっぱりお金はこない。それは仕方がない。この努力を怠ってぶん取り合戦をやつてはしょうがない。

森田 もう少し議論を深めるために言います

と、あつちと比べてこっちは悪いというのですけれども、たいていそのときの事情というのは、自分の努力とか仕組みが悪いのではなくて、ほかの外的要因によって悪いというふうに説明をして、だからもっと投下せよというのが普通出てくる要求なんですけれども、その辺はいかがでしょうか。深谷さんのご専門の合意形成の話かもしれませんが。

深谷 公共価値というのは、その地域で自分たちでつくるものです。お金は確かに市全体の財源の総枠として、あるいは市の中でいえば多摩区にこれだけ中原区にこれだけとか全体の枠みみたいなものがあるかもしれない。それをどう使って何をやるか、それはやはり自分たちが責任を負うことなんだと考えていかないと、いきなりほかの方へ責任を押しつけてぶん取り合戦を始めるというのはおかしい。

森田 ただその場合、現実的な問題としてちよつと気になりますのは、先ほど少し話が出ましたが、自治体における計画がどういう機能をもつかという問題がある。国の総合計画もそうですが、実際問題として計画がどうなっているかというと、やたら計画をつくって計画に書き込んで、事業を要求したり予算を要求するときの根拠にする。特に国の計画に書き込まれて、それに基づいて補助金がリンクしてくるとか、時々聞きますが、計画に書き込んであれば、財政当局の審査があまりなくて予算がついてしまう。そうした構造そのものに相当問題がある。一般論として、計画がないと資源の有効な利用ができないということが一方にありますけれども、施策なり事業を正当化するためにやたら計画をつくるという傾向も否定できない。

黒川 総合計画というか中期計画というのは、都道府県単位あるいは政令市ではおおよ

ね国の大きな計画の中に位置づけられるようにつくつてきています。そういう意味では、広域調整についての計画はそういうスタイルがある程度必要になる。

森田 広域的な東京みたいな都市圏になりますと、やはり自治体間の水平的な調整、空間的な水平調整を行う計画の機能は必要になってくるし、そこに国の一定の役割がでてくることは確かです。しかし、その計画の本身について、あまりにも細かく書いてしまうものですから、地域単位のまちづくりに柔軟性がなくなるという問題も出てくる。

もう一つは、計画の機能というのは時間的な資源配分の調整ですが、自治体の計画というのは一見合理的な資源配分機能を果たしているようにみえますが、実は非常に不合理を生み出しているんじゃないかと思っています。川崎市の計画行政について少し調べた人がいまして、それを拝見しますと、計画の根拠が必ずしも明確でないまま、しかも計画間の調整もなくバラバラで、どちらの計画が優先するか非常に混乱が生じている。こうした計画インフレともいへべき事態がでてくる背景には、計画さえあればいろんな意味でジャスティファイできるといふ側面がかなり強いのではないかと。そのところを整理しないと、経済情勢や社会情勢の変化に応じて施策を柔軟に変更したり、システムを転換するというのはなかなか難しいかなという気がします。

黒川 広域的視点との関連で、いま計画のあり方もよく考えなければいけないようないくつかの現象が起こっています。例えば、溝の口駅前にちよつとユニークなイベントを仕掛けただけで首都圏の人々が関心をもつて溝の口にワッと押しかけてきて混雑が起きる可能性だつてあるわけです。だから首都圏の

ネットワークの中にあるということとは、何かのきっかけでそこに大混乱を引き起こす可能性がある。

とりわけ川崎の場合は、浮島とか殿町周辺というのは首都圏のガソリンとか重油の供給拠点になっているわけです。首都圏の三、四割はあそこから出発するわけです。あの辺のどこか1ポイントでプツンと切れると、首都圏は完全にマヒ状態になるといふ問題もっているわけです。また、産業道路より南の地域は、今は完全に工業専用地域になっていまいと高度利用できるように用途変更したいと思うときに、川崎は首都圏全体の中のある種の社会的責任を負つて空間開発をせざるを得ないと思うのです。

つまり、川崎市の土地利用についての政策決定が、どこまでが首都圏域に対する社会的責任の範囲で、どこからが川崎市固有の問題だといつていいのかという微妙な問題が、首都圏の中にいれなければならないほど起こってくる。いま川崎縦貫道ができていないおかげで生活道路に加重な負担がかかっているといふことは市民のだれもわかつているわけですし、そういう問題をきちんと再認識しておかなければいけないのではないかと思います。

辻山 地域の公共性とか地域をどのようにつくっていくというような場合に、地域の意味の表明というのはどういう単位で——単位というのは単なる地理的な広がりだけではなくて、例えば、経済でいえば事業者や一般住民や小売業とか、あるいは利用者も含めてかもしれないませんが、そこでの単位と福祉で考えるときの地域の単位ではおのずと違ってくる。しかし、おそらく公式なのは、今のところは行政区でまず考えるというのが一般的でしょうが、地域が決めていくといふときのそ

の地域のイメージをどう考えたらいいのか。

深谷 基本的にはぼくはまず小学校区単位ぐらいですね。そのぐらいのところでは我々は何事か公共的なことを自分たちでできるんだという経験を積む必要があると思います。そこができないで、いきなり区だとか市だとか県だとか国についての公共性が考えられるはずがないとぼくは思うんですね。そこでの経験を我々自身が積む必要がある。分権をやつてほしいことのまず第一は、そういう公共的な決定を市民が自分たちでやるといふことを、身近な本当に自分の目に見えるところで経験できるようにするといふことが一番大事なことなんじゃないかと。

辻山 分権の議論では、とりあえず区への分権といふのが今一つのテーマになっているのですが、そうするとその先が重要になりますね。

深谷 そういう感覚がつかめれば、それぞれの連携の大きさに応じて必要な公共性というものがある。それがそれぞれの段階にあつて、地区同士が話し合わなければならないとか、市同士が話し合わなければならないとか、市と県が話し合わなければならないとか、あるいは首都圏でやらなければならないとか、国でやらなければならないとか、そういう感覚もつかめるようになります。しかし、その感覚がないのにいきなり上から計画が降りてくるものだから、知ったことじゃないよという話になるか、非難するか、要求する一方になってしまう。

辻山 行政の内部でつくつていささざまな統計データとかも、そういう戦略に立てば、小学校単位で把握できるような整備の仕方と比較できるようにしようとか、そういう改革は必要な気がしますね。

深谷 そうですね。一番の戦略ポイントになるのは、たぶん、小学校とか中学校とか、学

校をコミュニティ資産にしてしまうことです。学校を教育資産としてしか見ないことをやめてコミュニティ資産に転換してコミュニティの公共性の拠点にする。この転換をどうやって実現できるかということが非常に重要だと思うんですけどね。

7 公共サービスの問い直し のなかから

森田 今までの話ですと、大体どういう原点に立つべきかというところではある程度収斂する方向が見えてきたかと思えます。そこで、では具体的にどういう面でどう改革していくのかということになりますと、行政需要としてはそれこそ保育所をどうする、高齢者福祉をどうする、ゴミ問題はどうか等々、公共サービスへの需要は大きい。ではそのサービスをどうやって供給していくか。今までですと、こうした公共サービスはできるだけ行政によって賄うべきという形になる。しかし、ユニットを小さくすればするほどサービス供給を行政が担うということになりますと、また負担が重くなる。その問題が一つ。もう一つは、行政システムの転換は避けて通れないとして、職員はどう考えて対応すべきか、また市民の側はどうすべきか。そこでは当然、民間企業やボランティアをはじめとした市民活動と行政の関わり方が重要な論点になってくると思いますが、そういう面も含めて、改革の具体的な方向についてはいかがでしょうか。黒川 学生たちから質問をうけ、いつも答えに窮しているテーマです。我が国の場合、一方の例で言うと、公的部門にすぐやる課“方式”みたいなものがあります。このことについて、日本に住むアメリカ人に指摘されたので

すが、アメリカのカトリック教会の子どもたちが毎朝五時に新宿周辺でホームレスの人たちにおにぎりを配っている。その効果で新宿のホームレスが減っていると。それはなぜかというと、幼稚園児ぐらいの子どもたちからおにぎりを手渡されたら、「ありがとう」と言う気持ちに素直になれる。そのこと自体で結構まいつてしまう。つまり人の気持ちに響く何かをするというのは、本来行政が公的責任としてやることじゃなくて、パートナーシップというか本当に身近な人間関係の中から働きかけることの方がはるかに価値のあることだということです。

困っている人がいたら、その地域の人たちでかわって、みんなでするかと思えて、相手に対して心情に一番強くインパクトを与えるように働きかけるのが一番いいんじゃないか。そういうのをパートナーシップというんじゃないかと。なぜ日本では、福祉といったら、当たり前のように行政がやろうとするのはどうしてなんだと。

我々の身の回りで起こっている問題の解決の仕方は、何か公式に形として同じパターンでこうしなければいけないとは決められないんじゃないか。だからアメリカは各州ごとに統一の制度をもととしていない。日本が国として統一の制度をもととしてるのはどうしてなのかという質問をされてしまったわけです。

深谷 アメリカの場合は、公的な福祉政策あるいは社会保障政策が行き届かないからそういう話が出てくるという面もあるかもしれないけれども、全部公的部門でやりなさいというの、また、全部私的部門でやりなさいというの、どちらもちょっと極論過ぎるような気がします。いずれにしても公共的な事柄

は公共部門がやることなんだというのは考え方として短絡している。いろんな公共的事柄について社会全体として考えなければならぬ問題というのは実はさまたげなものがある。その中で公共部門に託した方がうまくいくというものは公共部門に付託する。しかしそれがすべてじゃない。私的部門が担った方がよいものもある。そうすると公共部門の役割は二つある。付託された部分をしっかりとやるという話と、もう一つは、どういう分野をどういう方法で実施するのが公共性にかなっているかということに関する議論の場を提供し、そこで論じて決めてもらう。この公共的意思決定をリードしていく役割。これがもう一つ公共部門がやらなければならないことです。福祉は民間事業者がやってもいいんだし、NPOがやってもいいんだし、公共部門がやってもいい。やり方はいろいろある。要はこれらをうまく組み合わせて地域社会の公共価値を最も高めるようにすることです。

過疎地域だと、不幸なことに公共部門しかやりようがない。それでも郵便配達の人がお年寄りに声をかけるとか、おまわりさんが声をかけるとか、やっているわけですから、必ずしも福祉担当が直接やる必要はない部分もあるわけです。工夫の余地がある。幸いにして、川崎市みたいな大会社はその選択の幅とか組合せの自由がもっとたくさんあるわけですから、それを公共性になつた形でうまく機能するように、パワーアップ懇談会の言葉で言うと「舵取り役」ですか、そういうものを世論形成も含めてリードしていくことは公共部門の仕事なんです。

森田 私は学生には「公共的なサービスと行政サービスとは違うんだ」という言い方をしています。公共的サービスというのは、担い

手は行政だけではない。今まではそこをイコールで考えてきましたから、公共サービスの増大に対応して行政の体制を膨らませることはとても無理であるという言い方になっていたわけですが、ここでの一番のポイントは、行政サイドも市民の意識も公共サービスと行政サービスは一致するべきだという一つの暗黙の規範をベースにして議論が成り立っていた。しかし、現実にはこの規範が機能しなくなっており、問題はこうした発想そのものを変えるべきだとしたときに、では、行政の仕組みをどういう形に変えていかなければいけないのか、また、誰に対してどう働きかけをしていったらいいのか、そこが今日の一番大事な話になるかと思っています。

先ほど、黒川さんからアメリカの話がありました。アメリカは五〇州バラバラでいいじゃないかというのですけれども、その意識の問題が日本と一番違うところだと思えます。北海道の端からどこへ行こうと必ず同じサービスでなくちゃいかんと。たとえば社会保障ですと、これは厚生省に任せますと、憲法二五条に書いてある通り、国の責務である。その水準をいかにフラットにするか、出過ぎてもしないし引つ込み過ぎてもしない。それを全国一律・画的にやることはおかしいと疑問をはさんだとして、省庁のみならず国民の間にもどれくらい受け入れられるかということもありますし、問題はその意識も含めて何をどう変えていったら、自治の観点からもう一度公共サービスのあり方を問い直すことができるのか。私どもの懇談会でもかなり議論はしましたが、やはり決め手はみづからなかった。

辻山 懇談会でも、財政危機で行政サービスで十分賄いきれなくなったから、市民の方も

担ってくださというニュアンスから抜け切れなかったですね。市民の方もたぶんそういうふうな受け取られたと思うんですが、それをうまく説明することが難しく、たぶん議論しなければいけないのは、そもそもある施策を行政サービスとして取り込んだときの理由が何であつたかを点検することではないかと。実は金があり余っていて、別に根拠があつたわけではないが、行政で担った方が市民から喜ばれるだろうというぐらゐの動機でやった可能性があつて、そのことを明らかにしていくといえますか、行政はやり過ぎてきたんだと市民にはつきりと言うべきかなという気もしないではない。

深谷 ぼくは何を止めるかという話が先行するのは、人間にとって不自然なことであり、元気が出ない話だと思います。何をやりたいんだと、それをやるためにはどうすればできるんだと、これを考えないと人間の気持ちは前向きにならないと思うんですね。これをやるためにはここは止めようと、これはできませんよ。ぼくはそっちの方が自然だし、みんなが元気になるし、やろうかという気になるんじゃないかと思っています。

森田 それはおっしゃるとおりなんです。が、今までの市民もそうですし、行政の職員もそうですが、解決すべき課題が一つの完結したシステムになつていませんから、プライオリティーをつけてどういう道筋でプログラムをつくるかといつても、前提になる制度構造がそのように組み立てられていないなかで、どういふことができるか。アメリカですと、財政状況がある程度好転してくると、必ず出てくるのは減税の要求であり、選挙で当選したら減税をやりますね。日本の場合にはその可能性は全然ないわけですから、国が強制的に

地方に減税を強いることはあつても、地方のインシニアチブで減税をして市民の負担を減らすことはできないわけですから、そういう意味で言いますと、財政に余裕があるときは、あるだけ使つてしまふ。その構造がある限りは、たとえ税収が落ちてでもそれまでの水準を維持しろとなるわけです。その話は現状ではいくらしてもどうしようもないというのは十分承知なんですけれども。

深谷 福祉の話にしても、やり方というのは工夫をすればいろいろできる。しかし、制度上いろいろ制約があつてできないという話がありますが、どうもいろんな自治体の試みを見ていると、本当はできないのではないんじゃないかという気がするんですね。手を変え品を変え工夫しているのやれば、実は規制をうまくクリアして実現できるものが大部分で、最終的にはやつてはいけないことは犯罪を除けばほとんどないのではないか。日本のお役人さんは大変まじめで、決められたことを決められたようにやるというのが長年の習慣ですから、そこから踏み出そうとしないというのが現実ではないか。まじめであればあるほど国が決めた一律のルールどおりにやるということをや心がけておられて、こうやれば本当はもっとうまくいくんだけどというのができない。そういう構造になつていっているんですね。

大事なことは、職員がここをこうすればもっとよくなるという視線で自分の地域社会を見る目をもつかどうか。まちおこしに成功している地域に行つて、そういう体験をしたお役人にまちを案内していただくと、本当にこれはお役人さんの目かいなと思うような目つきをしながらいっしょに歩いてくれます。そうなるのは、自分の仕事が公共性とうかがわつて

いるかを自分の頭で考えて自分で工夫する訓練を日頃からしているからです。みんながみんなそうなる必要はないと思うのですが、少なくともリーダーシップをとる部署や役職にある方の中にそういう目をもつ人がふえることが一番肝心じゃないかと思いますね。

黒川 私は、イギリスに何回か行っているんな制度を見て、パートナーシップという議論はファンドレージング(基金創設)の話だとかなりストリートに理解しているんです。今ブレア政権がやっているイングリッシュ・パートナーシップというNPTの無利子融資みたいな制度があるのですけれども、これも関係者がファンドレージングして、そこで投資していく。でも集中的に投資するから収益性は一遍に上がるので、あとかなり利子のついているお金で置きかえていくことができる。ほんのわずかな間に無利子融資のファンドもたくさんつくりながら全国展開していくわけです。

ファンドレージングのいいところはどんな目的にもつかえる。つまりお金をベースにしているということです。事業をやっていくので、それが地域の人たちにプラスになるかどうか。いま日本だとローカルエリアで事業として成り立つかどうか、特に供給サイドが確立できるかどうかが一番心配になっているわけですから、そういうことで言えば、そういう事業を立てていくためのファンドレージング、日本全体ではユニバーサル・ファンドレージングをして、本当に採算がとれないところはこのユニバーサル・ファンドレージングの大きなネットの中で助けていくシステムを一方でつくっておく。そして川崎のように完全に成り立つところはそのエリアエリアでファンドレージングしていくって、その事業

を成り立たせていくということが基本になってくるのではないかな。

それからこの問題で言えば、そのことに関して一番詳しい人しかできないわけですね。福祉のことでいえば担当していた医師だったり看護婦さんだったり、あるいは行政担当者だったりする人で、その人たちが気持ちよく会社をつくって事業を進めていかねばいいんじゃないかと思うので、片方で川崎市の課長をやりながらこちらで会社の社長をやっている。あるいは会社の社長は無理だとしても投資家になっているぐらいのことは十分あり得るような、もつと弾力的にいろんな形があり得るようなスタイルを工夫して、地域のためになるお金を出しやすい制度をどうやってつくり出すが問われているんじゃないかと自身は思っているんですね。もしもその事業が成り立たなかったら、それにほんの少し補助を与えることで、公的資金のありようというのが考えられるという感じになるんじゃないかと。

深谷 今ぼくは、宝くじをNPOのファンドレージングに使わせると提案しているんです。小口化して、NPOが人を集めて集会をやる会場でビンゴ感覚でそれを売っちゃうんです。そしてその場で当選者を出していく。その収益金を活動資金や投資資金にする。彼らが自治体の宝くじ担当者として販売する。自分のためになりますから一生懸命売りますよね。そうするとこれは昔の寺社がやっていた富くじと同じです。くじは外れたけれどこれで本堂が建つという話なんです。そういういろいろな工夫があるんだと思います。

大事なことは、情報公開が徹底しているということですね。福祉に關しても事業者が入っ

てもいいしNPOが入ってもいいんだけれども、しかし介護保険というのはファンドは公共のファンドです。これはただサービスの受け手だけが喜ばないという話ではない。こちの人たちも喜ばせなければいけないけれども、あつちの人たちも喜ばせなければいけない。公共性にかなうようにするためには、みんながこの使い方で本当にいいのかということについて、公開の場で議論することが非常に大事です。

辻山 日本でも、あそこの自治体はおもしろいことをやっているなというところがありますね。そういうところには必ず最初に考えた個人がいるんですね。そういう個人を行政の中にどれぐらい抱えていけるかというのは、これから市民にとつても結構関心があるはずなんです。これまでの経験が示しているのは、仕事をしてないじゃないかというふうには行政職員を責めてきました。行政の方もそれに対応して、みんなが四六時中机に向かつて仕事をしていることで何か乗り切ろうとするような気がしますが、役所のなかで何人かはあまり仕事をしていない人が必要だということになるんですね。それを抑制しているのは別に仕組みでも法律でもなくて、実は職員同士の目だとかぼくは思っています。それを同じ職場の中で承認し合うというような関係をぜひ考えていただきたいという気がします。そうでなかったら知恵が出てこないと思うんですね。

深谷 結局知恵を出すのは人間の方ですからね。

黒川 サッカーで、横浜フリューゲルスをつくるのに、みんなすぐファンドレージングして、あつという間にみんなが関心をもってチームができた。こういうスタイルが福祉でどう

してできないのか。福祉とフリーゲルスの間の差は何なのか。いちばん最初に関心のある人でつくれるのは、間もなくお年寄りになりそうだと自分の身の回りにお年寄りがいる人とか、そういうところから、つまり利害にかかわってくるところから順番につくっていく以外にないような気がするんですね。

8 さいごに 議会への期待

森田 変えるために何が必要かということについて、職員や市民の意識のあり方が出されましたが、もう一つ民主主義の仕組みですと議会がありますね。この議会のあり方について伺って、今日の座談会を終えたいと思います。

辻山 先ほど深谷さんの方から、やらないということが先にあっては元気が出ないという話があつて、ぼくもなるほどと思いました。これをやりたいんだということがあつて、そのためには何かを止めなければいけない、という順序になるだろうと。ただ日本の現状を考えますと、これをやりたいということになると、仕事がふえるばかりで、何を削るかという思考が働かないといえますか、あるいはそういう作業に入っていけないというところがありますね。

深谷 でも、それは本当はもうみんな気づいていて、国を挙げて財政ピンチだとみんなわかつてるわけですね。川崎市だって、歳入はこれだけなんです、だけどこれでやろうとしたらどんなことができるか、何がどうできるか皆さん考えましょう。そう問題提起をすれば、国から金を取ってこいと人はいうかもしれない。それはできるだけ取るように努力はしますが、必ず国から金がくるという保証

はありません。となれば、では今できる範囲で何をどうやろうかという議論になると思うんです。

辻山 その議論を担っていく役割が議会の一つの役割かなと。やはり議会がそういう役割をこれからちゃんと担っていてももらいたいと私は思っています。

深谷 ぼくもそう思いますけれども、現在はそういう役割をなかなか果たしてくれていない。しかし、議員さんの本当の役割はパブリックコミュニケーションだと思っています。もちろんパブリックな人間としてそれぞれの市民が発言できるように鍛えなければならぬのですが、特にそれにたけている政治家がリーダー役になって、公共性とはどういうものなのかを考えつくり出していく。パブリックなコミュニケーションによって公共の価値観をつくっていく。そのリーダーが本当の政治家です。みんなにかわって議論をして知恵を出すのが政治家の役割だろうと思うんです。そういう人を市民だつて望んでいる。最近だんだん議論が上手な、知恵を出しそうな議論をする人が好かれるようになってきましたよね。

森田 だいぶ時間がまいりましたが、オーストラリアに行ったときに、相当大胆な改革をしていまして、日本でいうとちよつと乱暴過ぎるのですけれども、なぜそんな大胆な改革がうまくいったのかということを書きましたら、一つはやはり政治的リーダーシップ。それは聞かなくてもわかる。もう一つは何だと言ったら、やっぱり落ちるところまで落ちたという話がありました。それもわかったようなわからないような話でしたけれども、日本の場合にはどうなるかわかりませんけれども、そこまでいかないうちに何とかならない

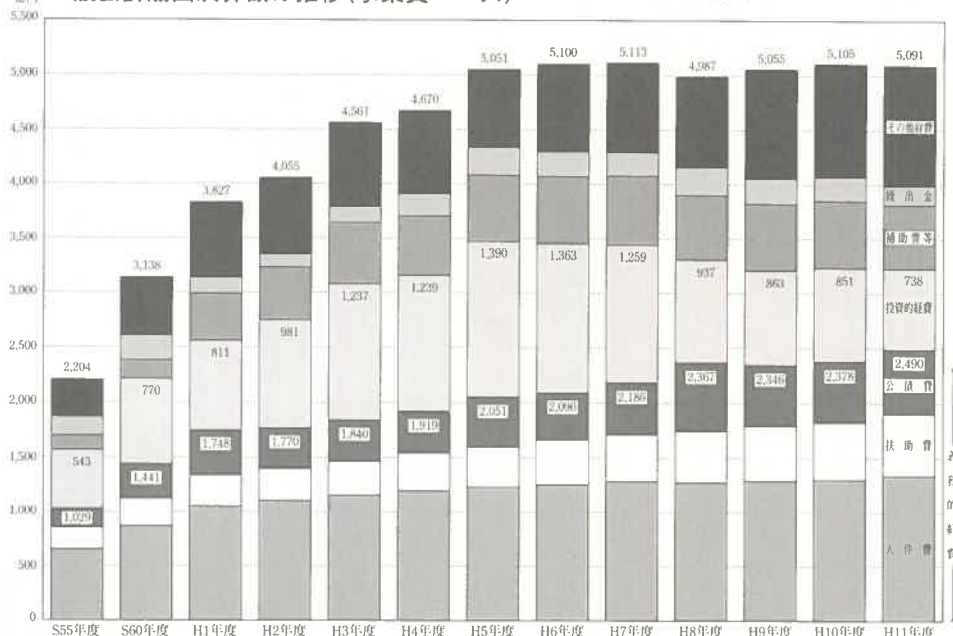
のかという気がしております。

今日はもう時間がまいりましたのでこれぐらいにしますけれども、いずれにしろ、財政危機は厳然たる事実としてありますが、厳しい局面であればあるほど、大胆に発想を変える好機もあるんだということが確認できたのではないかと思います。どうもありがとうございました。

座談会は、一九九九年三月九日（火）一八時、市公会館六階・指定都市事務局会議室にておこなわれました。

一般会計歳出決算額の推移(事業費ベース)

【S55～H9：決算額 H10～H11：予算額】



【川崎市財政問題検討委員会最終報告書～行政再編への行動計画】(平成11年4月23日、川崎市財政問題検討委員会より)

特集『改革』への挑戦―新しい自治体像を探るなかから

担当職員報告

21世紀の市民社会を展望した自治体改革の推進に向けて、『パワーアップ川崎・懇談会』、『川崎市財政問題検討委員会』、『川崎地方分権推進研究委員会』、『事業評価検討委員会』の提言が出されました。ここでは、各委員会に携わった担当者から、各提言内容の報告をしていただきます。また、事業再評価システムやパートナーシップ型事業の積極的導入など、『新・中期計画』策定に向けた新しい取り組みについても報告していただきました。

混沌の中から 確かな未来をつかめるか

21世紀の市民社会を展望した自治体改革の推進に向けて

総務局行政システム推進室主幹

木場田文夫

1 第二期パワーアップ川崎・ 懇談会の提言

(1) 現状認識と改革の基本方向

一層厳しさを増す財政環境と介護保険制度の導入や地方分権の具体化など、転換期を迎えている自治体運営と今後の行財政改革のあり方について、平成一〇年五月に「第二期・パワーアップ川崎・懇談会」（座長・森田朗東大教授）が設置され、学識経験者と市民代表一五名による検討が進められてきたが、本年一月、「危機意識の共有化による新たなパートナーシップの確立と21世紀の市民社会を展望した自治体運営のあり方」と題する提言書

が提出された。

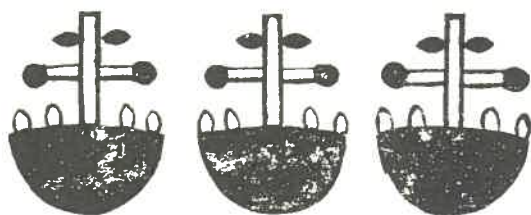
提言は、「今回の財政危機は、収支不足の額の大きさをみても、また、長期化している景気低迷を背景にしていることをみても、しばらく我慢していれば通りすぎるというような一過性のものではなく、過去に例のない、構造的なものである」との認識のもとに、
① まずは、当面する財源不足を何としても克服し、高齢者介護等の緊急課題に的確に 대응していくために、「厳しい現状の打開に向けた具体的な取組み」を着実に推進すること、

② 他方で、「21世紀における市民社会のあり方を展望しながら、中長期的な自治体改革の展望を指し示すこと」が同時に求めら

れている。

との改革の基本的方向を示している。

今回の改革は、懇談会が示しているように
① 経費節減や行政内部の効率化の推進といった従来型の改革だけでは解決できない性格のものであり、
② 従って、行政内部の徹底した効率化を進めることはもちろんのこと、市民・事業者・行政及び議会のそれぞれが、それぞれの責任と果たすべき役割を見つめ直し、施策のあり方、サービスのあり方、その提供手法のあり方、負担のあり方等について、改めて検討して、今後とも増大するであろうニーズに的確かつ安定的にこたえられるよう、相互のパートナーシップを強化しなが



ら、行財政運営と改革に取り組むことが求められている。

2 懇談会での議論を振り返って

ここで、印象に残った懇談会での議論をいくつか紹介し、今後の改革の方向を探ることとした。

(1) ハワイが、箱根が、それとも…

――危機の深刻さを率直に表明した懇談会

討論は、まず、直面する危機の深刻さを認識するところから始まった。

印象深いのは、各委員が実に率直に財政の現状を受け入れ、その現状を前提に、行財政運営の今後について、自ら（市民・事業者）のあり方の問題として捉える発言が相次いだことである。（＊以下、○印で始まる文章は、懇談会席上での各委員の発言）

○今回の財政危機は、日本の自治体に共通した、いわば構造的なものであり、そうした厳しい状況をしっかりと認識し、その上での対応を図っていく必要がある。

○市民は、市の財政がこれほどの状況にあるということを理解していない。家計の話に例えて言えば、ハワイに行くか箱根にするか、もしくは何処にも行かないのか、そうした判りやすい基本的なデータを示して欲しい。

財政の現状を如何に捉えるかについては、行政内部においても、時としてその温度差を感じる時がある。

そんな中で聴いた懇談会での論議は、過去に拘泥することなく、実に潔く現状を受け入

れる市民代表と、すでに過去のものとなってしまった夢物語から未だ開放されず、逡巡を繰り返しがちな我々行政との、見事な対比であった。

(2) 市民・事業者・行政の役割を見直そう！

こうして、危機的な財政状況が各委員の共通認識となるなかで、これまでの行政サービスや行政運営のあり方を振り返りつつ、市民・事業者・行政の果たすべき役割をもう一度見直そうとする意見が相次いだ。

○より快適なサービスを求めて、事業者、市民からする要求は、ますますエスカレートしていくものだ。

○快適な市民生活を求めて行政にサービスを求めるがそれにはコストがかかる。市民の側も我慢すべきは我慢するという自覚も必要である。

○豊かな財政状況を背景に、相互に依存しすぎる関係があったのではない。市民の立場から言うと、自助努力の面で、行政に甘えてきた面が多々あったのではない。

また、川崎市の財政構造上の問題として、たびたび議論的となる人件費比率については、市の実施している施策やサービスの内容と密接不可分であり、切り離せない問題であるとして、次のような意見が出され、各委員の共通認識となった。

○人件費比率については、「（川崎市の）比率が高くなっているのは何故か」ということを市民サービスとの関係で検討しなければ意味がない。

○行政の役割は何か、行政はどこまでやって

いくのか、市民は何を担うのか。市民と行政の役割分担はどうあるべきか、これは根本的な問題に触れる。そういったものを抜きにして人件費比率の話をするのは少し危険なのではないか。

(3) 厳しい財政状況に至った責任は誰にあるのか！

――緊迫した議論の中で問われたこと

今後の行政運営のあり方について、市民・事業者・行政のそれぞれの責任と役割をどのように定めるべきか、議論がそうした方向に向かったとき、「今日のような厳しい財政状況となるに至ったその責任はどこにあるのか、まずもってそのことを明らかにすべきだ」との意見が出された。

○厳しい財政状況について、見通しを誤ったという責任は一体どこにあるのか、その点を明確にし、反省した上で市民責任というところに話を持っていくべきだ。

○こうなった責任とか、誰が責任を負うのかと言うことについて、行政の責任を問う発言もあったが、では市民はその時に何をやっていったのかということが問題になる。

○財政がこのような状況になり、今までのサービスが継続できなくなってきた、それを捉えてその責任は行政にあるのではないかと、と言うと話は簡単であるが、そうではない。

○市の責任が無いということではなく、議会・議員に政治の場をつくっているのは市民であり、市民も責任があるという捉え方をしたほうがいいのではない。

こうして、行政の責任を問う形で始まった論議は、今回の懇談会の中でも最も白熱し、緊迫した中で真剣な議論が展開された。

市民自身が、自らの責任を回避することなく過去を振り返り、今後の市民のあり方を自ら問う、その真剣な姿に、懇談会に参加していた者の一人として、また、行政運営の一端を担うものとして、せめてその議論の重みを正面から受け止めようと、ただ全身を緊張させて聴き入るのみであった。

(4) 今後の行政の主な役割

「船の漕ぎ手から、舵取り役へ」をめぐる市民・事業者・行政の責任と役割のあり方についての議論を進めるなかで、今後における行政の役割についての議論となった。

○諸外国の事例では、行政の役割が「船の漕ぎ手から、舵取り役へ」変更されてきている。

○これからは、市民自身が自己責任によって様々なことを行い、自己責任では対応できない部分について、行政責任で行っていくことが大事だ。

○ダイオキシンの数値をきちんと測定して明らかにすると言うようなことは、行政にしか出来ないことなので、そうしたことをしっかりやって貰いたい。

行政の役割が「船の漕ぎ手から、舵取り役へ」変化しつつあるという認識については、提言の最終案を確定する場面で、再度議論となった。当初案のタイトルが、舵取り役への「転換」となっていたことについて、その表現では、今後行政は「船の漕ぎ手」を止めると受け取られ、市民の動揺を招くのではないかと指摘があった。

「舵取り役」という表現が、多少「高みに立った」ニュアンスを与えるとすることもあ

り、当初案は修正されたが、いままさながら市民の「漕ぎ手」への期待感の高さを感じた論議でもあった。

(5) 改革に向けた思いを議会へも伝えたい

改革の今後を考えると、議会のあり方について、市民と議会との関係を再整理しながら議論することは、避けて通れないことであった。

意見は、右肩あがりの経済成長を前提とした行財政運営のあり方を問うことから始まった。

○なぜ、負担は安くサービスは沢山というところが何十年も続いてきたか。一つの考え方は、行政がきちんとした姿勢をもっていないからだということである。

では行政はなぜ、ここから先は出来ませんと言えなかったのか。べつに行政の肩を持つ気はないが、そうはいかない事情がある。なぜかという点、川崎市民が政治を媒介にしてそうした施策（負担は安くサービスは沢山という）を決定してきたからである。そういう意味では、市民も加担してきたと言うことができる。

○市民の合意形成というところに焦点を絞ると、議会の存在が大きく現れてくる。

本来なら議会で意見を聞けばそれが市民の意見を聞くことになるはずである。ところがそうはなっていない。

あえて言えば、やはり市民の意見と議会の意見が遊離してきているのではないか。そういう背景の中から、市民参加の問題も出てきている。

そして、提言の最終案を取りまとめる段階で再度議論があり、「議会がどう変わるかは

非常に大きな問題であり、議会改革の必要性についてもっと全面に出すべきである」として、提言の結びに以下のような各委員の思いが盛り込まれることになった。

「改革は、議会の協力なくして進むことはなく、市民・事業者が改革を望むならば、その同じ思いに立って、行政とともに、自ら改革への取組を進めて欲しい。」

以上、懇談会での議論のいくつかを紹介してきたが、全体を通して特に印象的であったのは、先にも述べた市民委員の、事態を率直に受け止め、行政と自身の関係を含めて今後のあり方を問う真摯な姿勢、さらには、絶えず全体的・全市的な視野に立って今後の自治体のあり方を考える洞察力の高さであった。

これについては、「今回の市民委員は、それぞれ市民活動のリーダーとして活躍されている方が多く、狭い地域の利害を優先させることなく、それぞれの活動テーマについて、絶えず横断的・全市的視点に立って考え、活動していることの表れではないか」との指摘もあった。（記者発表の席上での森田座長、武藤副座長の発言）

懇談会の席で「市民意識は高いのか、低いのか」という議論もあった。しかし、高齢者介護、子育て、生涯学習、防災、まちづくりなどの具体的活動とおして、さらには自治体財政の危機的状況と税の無駄遣いに対する批判の中から、市民の行政への関心は確実に高まりつつある。

市民意見を真摯に受け止め、自治体を構成する一員として、率直に語り合うことができるか、問われているのは「市民意識」ではなく、「職員意識」の方であるとの思いを強くした懇談会での論議であった。

2 改革の背景に横たわるもの

(1) 日本社会全体を覆う「成長神話の崩壊」

国・自治体の財政危機への対応という形で取り組まれている行財政改革——しかし、その背景には、戦後日本の高度経済成長の終焉とともに、日本社会全体を覆い始めた「成長神話の崩壊」が横たわっている。

私達（団塊の世代である私自身を含めて）が、今日までの人生の中で、無意識のうちに依拠してきたのも、この成長神話であった。

七〇年代前半のベア改定率を改めて振り返ると、その率は毎年一〇%を超え、なかでも七三年は一六・六%、七四年には消費者物価高騰の影響を受けて二九・五%となり、年の瀬に受け取ったベア分の「差額」は、年末一時金にも相当する額であった。

このように、多少の例外はあったにせよ、私達の歩いてきた道は「年経るごとに、また年齢を重ねるごとに、給料は上がり、生活は良くなる」との確信に満ちたものであった。

物価も上がり、地価も上がる。しかしその分給料も上がる。だから、無理をしてでもローンを組み、家電製品やマイカー、マイホームを求め、快適で便利な生活を求めた。

子は親より高学歴で、いい会社に入り、親の世代よりはるかに良い生活が確実に待っている。その確信に、誰もが疑問を抱かなかった。

(2) 「成長と拡大」を前提とした自治体運営とその崩壊

そして、そうした「成長神話」は、個人的な生活だけの話ではなかった。どの企業も、また、国・自治体においても同様の神話に基づく事業運営が行われた。税金が伸び、施設

は次々に建設され、サービスは拡大する。

四月も五月も新規採用者が多数入り、人員は増え、組織は拡大するというサイクルが築かれた。こうして、自治体においても「成長と拡大」を前提とした運営が続けられて来たのである。

そして今、私達が直面しているのは、こうした「神話」が、全ての領域にわたって崩れ去りつつある現実である。

給料も税金も伸びるどころか、少なくともここ数年は前年を下回ることを覚悟する方が賢明である。ローン地獄の中で、自己破産が史上最多となっているが、自治体の破産もあり得ない話ではなくなった。

東京、大阪、神奈川という大都市圏を中心に、「準用再建団体」への転落を防ぐという名目のもとに、ベアの凍結や一時金のカットなどが実施され、労働基本権の制約の代償としてかつては「聖域」とされた「勧告制度」も、根底から揺らぎ始めているのである。

(3) 世界で生き残れないものは日本でも生き残れない

——迫られるグローバルスタンダードへの対応
持続的な経済成長の崩壊によって危機に晒されている旧来の日本的な社会システム、さらにその背後から、金融・経済を中心としたグローバル化の波が拍車をかける。

政府と産業界の関係見直しを迫るさまざまな規制撤廃要求に始まり、公共工事の契約のあり方から環境への配慮まで（WTO政府調達協定の発効や国際標準化機構・ISO対応の必要性）、高度経済成長を支え、その中で成長し確立された日本的システム全体の変更が求められている。

今や「世界で生き残れないものは、日本で

も生き残れない」というテーゼは、銀行、証券、自動車産業の世界規模での再編成を見てわかるように、何らの誇張もない、厳しい現実である。

グローバル化の波は産業界の話だけではない。私達の足元にも及んでいる。

日本型雇用制度として、つい数年前まで諸外国から「日本に学べ」ともてはやされた終身雇用制——それに裏づけられた年功序列型賃金、そして豊かで確かな老後を支えてくれるはずだった退職金と年金制度も、今や風前の灯である。

こうした動きも、収益悪化への対応が直接の原因であったとしても、世界的な金融・産業の再編の中で、生き残りをかけた各企業の懸命の体制整備と見るべきであり、民間におけるこうした動きが、公共事業のあり方、サービス提供のあり方、さらには私達自身の雇用条件のあり方まで、大きな影響を与えているのである。

このように、景気低迷の長期化による財政危機の表面化への対応策として取り組まれているかに見える「行財政改革」は、グローバルスタンダードへの対応として、戦後日本の経済成長を支えてきた金融・経済システム、政府と産業界の関係、労使関係・雇用制度のあり方、政府と自治体との関係など、一層緊密の度合いを深めている国際社会のなかでの日本社会全体の見直しの一環としても、その転換・変革が求められているのである。

3 改革の基本方向について

(1) 21世紀の市民社会と自治体のあり方をどう描くか

懇談会の提言が指摘する「今回の改革は、

内部の効率化に止まらない」とは、財源不足の額が経費節減や内部効率化の努力だけでは追いつかないということだけではない。今まで述べたように、今回の改革の特徴が、戦後日本の経済成長と豊かな市民生活を支えてきた日本的システム全体の見直しと変革を求めている点にある。

日本社会全体を覆う「成長神話」の崩壊と全分野で求められるグローバル化の波のなかで、私達は21世紀の市民社会をどのように展望するのか——その方向に向けて高齢者介護、少子化対策、環境、防災、まちづくりなどの諸課題にどのように応えていくのか。

「右肩上がり」を前提とした自治体運営」との一言で総括されつつある今日までの施策のあり方を根底から見直し、次のような視点から再構築を図る必要がある。

- ① 施策の内容、その水準をどのように考え、定めるか。
- ② ニーズの特性に最もふさわしいサービス提供、実施手法は何か。最も効果的・効率的で、状況変化に最も柔軟に対応できる手法は何か。
- ③ サービスの内容・水準、対象者の状況・負担能力等と費用負担の関係をどう考え、定めるか。社会環境の変化等を踏まえた公正・公平な負担のあり方とは何か。
- ④ 最も効果的・効率的、かつ計画的な都市基盤整備、まちづくりをどのように進めているか。
- ⑤ 新たな事業手法、資金調達手法による施設の建設・維持管理、サービス提供をどう具

体化していくか。
等々について、今日までのあり方を振り返りながら検討し、改革案として練り上げなければ

ばならない。

そして、これらは全て、「21世紀の市民社会における市民・事業者・行政及び議会の望ましい関係をどのように考え、描くか」に係っている問題であり、施策決定や事業・サービス実施への市民・事業者の参加のあり方等について、情報提供・公開のあり方を含めて検討すべきものである。

(2) 施策の再構築は「リストラ」か

再構築と言えば、リストラであり、リストラと言えば、サービスや事業、組織・人員、経費のカットを徹底的に進めるということではないかという声が聞こえてきそうである。

確かに、年月の経過や環境変化によって、事業・サービスの必要性や内容を見直すべきものがあれば、これを放置することは出来ない。また情報化や民間活力の導入等により、効果的・効率的にサービス提供できるものがあれば、そうした手法に変えるべきであり、組織・執行体制も状況変化に併せて見直すことが必要である。そうした意味で、既存事業に関する点検と検証は、施策の再構築の大きな課題である。

しかしながら、施策の再構築は、先ほど述べたとおり、既存事業の見直しの枠をはるかに越える問題である。

増大し、多様化する市民ニーズや安全で快適なまちづくりに向けた新たな事業の展開等の行政課題についてどのような内容、どのような手法により応えるべきかは、21世紀の市民社会と自治体運営を考えるうえで、非常に重要な位置を占める課題であり、市民や事業者、議会との十分な意思疎通を図りながら、新たな時代の要請に合った施策体系と事業・

サービス実施の手法をなんとしても確立する必要がある。

(3) まずは、新たなニーズを新たな理念と手法で

また、これは、言わば改革の手順に類する問題であるが、既存事業やサービスの廃止や縮小等については、さまざまな角度からの反対もあり、実現が困難なことを考えると、むしろ「新たな事業・サービスは、新たな考え方と手法で対応する」という原則を確立することが、改革の着実な成果につながるのではないかと考えられるのである。

効果的で効率的、かつ状況変化に柔軟に対応できる施策やサービス実施手法など、厳しい財政の現状を踏まえながら、時代の要請に的確に応えられる新たな手法が確立できれば、同様の手法を既存事業に適用することも可能であろう。

厳しい財政状況と言いながら、実際には新たなニーズへの対応や事業展開が避けられず、しかも未だに旧来の考え方や手法で対応している例が少なくないことを考えると、少なくとも新たなニーズには、旧来にとらわれない考え方と手法で対応するという原則を早急に確立することが重要である。

(4) 練り上げられた改革案を率直に市民の前に

今回の改革は、行政内部における経費節減と内部効率化に向けた取組みに止まらないことは、先に述べた通りである。

かつてない規模の財源不足を抱えながら、他方では増大するニーズに的確に応えなければならぬ。二律背反となりかねない状況の中で実施する改革の内容が、市民サービスの

あり方、事業のあり方を問うものであれば、その影響は市民生活にも及ぼざるを得ないであろう。

そうであれば、私たちは、現実を直視する中から練り上げられた「改革案」を、率直に、場合によっては大胆に、市民・事業者の前に提示し、「公開の論議」に付すべきであろう。その中で、実現可能なものから、順次改革に着手すべきである。

「改革は、市民・事業者・行政の相互理解なくして、また、市民意見の代表者である議会の理解と協力なくして進むことはない」とのバウアー・川崎懇談会の指摘は、まさに正鵠を得たものと受け止めるべきであろう。幸い、市民の行政への関心は日増しに高くなっており、懇談会の市民意見を紹介するまでもなく、厳しい財政状況のなかで、地域社会と自治体運営が大きな転換期にあることを理解し、自ら地域社会を支え、変革しようとする市民の熱意と意識の高まりを日々の行政運営の中で確認できる状況にある。

全ての課題を市民・事業者とともに、地域社会の要請に合う内容として検討しなければならぬ。

(5) 問われるのは私たち自身の意欲と想像力

先に述べた通り、改革案の内容は、論議に耐え得る、整合性のある内容であり、21世紀の市民社会における自治体運営のあり方を示すものでなければならない。そうした改革案を策定する職員の力量が求められている。

また、内部改革の問題もこうした文脈のなかで検討されなければならない。環境変化に的確に、迅速に、そして柔軟に対応できる体制の構築に向け、今一度原点に立ち返って検討することが必要であり、転換期にある自治

体環境の中で、新たな時代の要請に応えらる内部体制の整備が求められている。

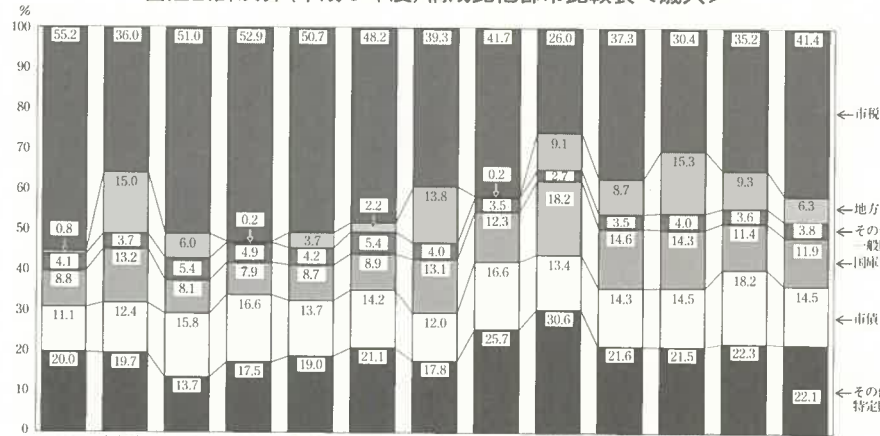
問われているのは、まさに私たち自身の改革に向けた意欲と真摯な姿勢であり、それを具現化する想像力（イマジネーション）である。

最後に、提言の冒頭の言葉を引用したい。

「当面する行財政の現状は、確かに厳しい。

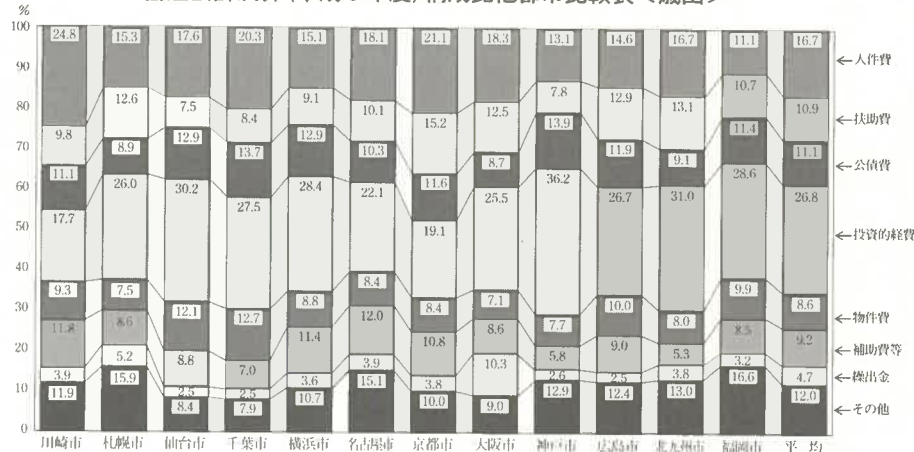
しかし、本懇談会としては、行政・議会・市民・事業者のそれぞれが、こうした事態を的確に受け止め、情報を共有化し、危機意識を共有化する中から、それぞれの責任範囲と

普通会計決算（平成9年度）構成比他都市比較表＜歳入＞



注) 政令市平均は、川崎市を含んでいる。
その他一般財源は、地方譲与税・各交付金の合計であり、一般財源振替金は含まない。

普通会計決算（平成9年度）構成比他都市比較表＜歳出＞



注) 政令市平均は、川崎市を含んでいる。
その他一般財源は、地方譲与税・各交付金の合計であり、一般財源振替金は含まない。

『川崎市財政問題検討委員会最終報告書～行政再編への行動計画』(平成11年4月23日、川崎市財政問題検討委員会)より

果たすべき役割を改めて見つめ直し、相互信頼に基づく新たなパートナーシップを構築することが出来るならば、危機は、新たな自治体運営と21世紀の市民社会を展望するスタートへと転化し得るのではないかと期待し、またそうなるよう努力したいと考えるものである。」

こうした提言の趣旨を的確に受け止めながら、また、厳しい現実から目をそらすことなく「混沌の中から確かな未来をつかみ取る」努力を重ねたいと思うものである。

特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから

担当職員報告

川崎市財政構造の 抜本的な見直しに向けて

財政問題検討委員会最終報告書について

財政局財政課主幹

曾禰純一郎

はじめに

低成長経済への移行、少子・高齢化の進展、産業空洞化の進行など、本市を取り巻く社会経済環境が大きく変化している中で、多様化し増大する市民ニーズに的確に対応し得る新たな行財政システムの構築が求められている。

こうした状況のもとで、平成九年八月、「低成長下における新たな財政構造の構築」に向けて、財政問題を専門的に検討するため、学識経験者七人で構成する川崎市財政問題検討委員会を設置したところである。

委員会では、この間、社会経済環境の変化に対応した本市財政のあり方について専門的な見地から検討を重ね、平成九年十一月の中間報告に続いて、本年四月、本市の財政構造改革に向けての基本的考え方、改革の推進手順と主要戦略等からなる行動計画としての最終報告書が市長あて提出されたところである。

報告書の概要

報告書の主な内容は、次のとおりである。

●財政構造改革の基本的考え方

地域社会の公共価値を創出する事業主体であるという自治体本来のあり方に向けて、自治体行政に対する市民・職員の意識改革、組織・事業の再編、自治体・住民の公共的・協働関係の再構築を推進することにより、財政の構造的健全性を回復し行政の実行可能性を確保しなければならぬ。やみくもに公共サービス削減と市民負担引き上げを図り、かえって地域社会の公共価値を低下させてしまいかねない後ろ向きな改革ではなく、川崎市を「住みがいのある地域社会」にするための改革を推進すべきである。

●改革の必要性和その背景

財政の硬直化が徐々に進みつつあるが、現時点で直ちに財政運営が破綻しているという訳ではない。しかしながら、現状のまま推移

すれば、経済のゼロ成長が続いた場合、平成一二年度以降毎年三〇〇億円を超える多額の収支不足が生ずることが見込まれる。また、マイナス成長がさらに続くとすれば、収支不足は一層深刻化し、なりふりかまわぬ収支改善を至上命題とせねばならないような危機的状況に追い込まれることもあり得る。

歳入面では、市税収入が落ち込んできており、今後もかつてのような右肩上がりの税収増は期待することはできない。むしろ、ここ数年は、一段の落ち込みが懸念される。

歳出面では、義務的経費が突出している。とりわけ、人件費比率は、公共サービスの多くを直接供給していることもあって、際立って高い水準を示している。一方、投資的経費の比率が低水準に止まるなど、非常に歪んだ歳出構造となっている。

歳入の悪化が構造的要因によって生じていること、潜在的行政需要が根強い中で財政硬直化が進行していること、従来型対処には限界があることなど厳しい財政の現状と見通しを踏まえると、行財政一体となった抜本的な改革が必要である。



●改革の目的と基本的な前提条件

「川崎市を住みがいのある地域社会にする」ためには、行政の自己改革と地域社会の住民、企業、非営利組織などと行政体との関係の再構築が必要である。

そのためには、①行政体の内・外に開かれた議論の場設定の一層の制度化、②行政情報に関する公開・開示・説明制度の一層の推進、③全事業を対象とする事業評価システムの導入の三つの基本的な前提条件を整備することが必要である。

また、この改革は、①単なる財政収支の帳尻合わせをめざす改革ではなく、行政を地域社会の公共価値を創出する事業体へと再編成する改革であること、②公共価値の形成に際して、開かれた議論を機能させること、③行政を一体化した改革であることなどを基調とした「川崎方式の行財政改革」として推進すること。

●改革のための三つの戦略段階

〈決意表明と意識改革〉

改革への意志とその方向を象徴するとともに、どこから見ても明らかであるような不合理是正への固い決意を示すもの

- ・上層部が率先して改革への決意を示すとともに、全庁的に意識改革を促すこと
- ・公共性、緊急性について十分な確信を持ってないような大規模プロジェクトは、その価値と必要の緊急度に関して見定めがつくまでは、着手を控えること
- ・改革の方向に適った事業については、工夫を凝らして推進すること
- ・安易な市債依存の予算編成をしないこと
- ・特殊勤務手当などに散見される社会経済

環境の変化や市民常識に照らして合理性を欠く人件費支出を廃止して、改革への全庁的取組み姿勢を市民に示すこと。

これらをメリハリの効いた予算編成によって明示すること。

これらは、改革の初期段階から実行し、以後堅持すべきである。

〈不合理是正と改革への踏み込み〉

改革の実を上げるため、全面的かつ具体的な踏み込みを進めるもの

- ・聖域をつくらず、投資的経費、義務的経費を合わせた経費全般を見直すこと
- ・人件費については、給与制度や定員及び職員配置についてもメスを入れること
- ・扶助費については、行政と民間の役割分担や連携のあり方も新たな局面を迎えようとしている中で、「給付と負担」の原則化などの観点も踏まえ、真の住民福祉増進に向けて、見直しを図ること
- ・入札契約制度については、見直しが図られつつあるが、より一層公開性・透明性を高めるとともに、競争促進を図り、コスト削減につながる努力を行うこと
- ・使用料、手数料については、事務の効率化によるコスト削減や利用者本位のサービス向上を促すとともに、適正な利用者負担の見直しを行うこと
- ・公債費については、その縮減に向けて、当面、抑制を基調として、市債の計画的な活用にも努めることが必要であること

ら、市債の新規発行には十分留意し、起債に安易に依存することは厳に避けること。

〈この段階でなすべき四つの事項〉

（自発的で全面的な不合理是正への着手）
市民常識に照らして誰の目にも明らかで不合理は、聖域を設けることなく、全領域にわ

たって早急かつ自発的に是正すべきである。

（事業評価システム全面採用の宣言）

川崎市は、基礎自治体に適した事業評価システムをできるだけ早く策定・実施すべきである。

（行政情報の積極的開示と問題提起）

中長期財政見通しなど財政情報の一層の積極的公開を図るべきである。

（市債発行の抑制と財政規律の確立）

当面、市債発行を抑制しつつ、長期的経済動向に適合した弾力的・合理的な財政運営を可能ならしめる財政規律を確立すべきである。

（組織・事業の再編成）

行財政一体となつて、本格的な行政体再編成を行うもの

- ・既存事業を含めた全事業を対象とする事業評価システムをできるだけ早期に実施すべきである
- ・既存の組織やそれを支える固定観念にとらわれることなく、公共価値を高める事業方式を編み出し、川崎方式と呼ぶにふさわしい事業展開を図っていくこと

●いくつかの個別課題について

〈人件費〉

市民サービスを実現するのが職員である限り、市民ニーズに対応する職員配置の適正化が職員数の削減よりも優先される改革である。職員給は、極端に高くないが、このことが、市民の認識とずれないことを意味するわけではない。「窓口手当」などの諸手当は、市民の理解できる範囲を逸脱している可能性が高いことから、早急に検討・改善を行うことが必要不可欠である。

〈福祉〉

地域福祉トータルシステムを透明性の高い

歳出と市税のギャップ（一般会計決算）

（単位 億円 %）

区 分	55年度	60	元	2	3	4	5	6	7	8	9
歳出総額(A)	2204	3138	3827	4055	4561	4670	5051	5100	5113	4987	5055
市税総額(B)	1178	1829	2399	2495	2609	2732	2718	2595	2714	2737	2853
歳出に占める市税割合(B/A)	53.4	58.3	62.7	61.5	57.2	58.5	53.8	50.9	53.1	54.9	56.4
市税と歳出Aのギャップ(A-B)	1026	1309	1428	1560	1952	1938	2333	2505	2399	2250	2202
ギャップの割合(1-B/A)	46.6	41.7	37.3	38.5	42.8	41.5	46.2	49.1	46.9	45.1	43.6

『川崎市財政問題検討委員会最終報告書～行政再編への行動計画』(平成11年4月23日、川崎市財政問題検討委員会)より

ものとするためには、開かれた議論が必要であり、その前提となるサービスの内容、水準、財源等についての情報の公開が必要である。また、事業評価をたえず行い、それをシステムの再構築に活かすことが重要である。

〈市民・行政の協働関係〉

行政のシステムとスタイルは根本的な変容を迫られており、あらゆる局面で転換を図っていく必要がある。そのためには、情報の徹底した公開、市民と行政の対話の場の設定、行政・市民相互の意識改革に基づく市民活動への最低限のサポート方策や協働領域の模索が求められている。

〈市債発行の抑制等〉

計画的な市債の発行は、世代間の負担の公平を図るという観点からも批難されるものではないが、将来の負担について考慮すると、起債制限比率が二〇%を超えないことは絶対条件である。これに加えて、重点的・優先的な事業選択に努めるとともに、恒常的な建設事業にかかわる市債発行を抑制するなど、二〇%を下回る目標値を設定すべきである。同時に、債務負担行為等の累積債務にも十分留意する必要がある。

財政の健全性の確立に向けて

以上、財政問題検討委員会の最終報告書の概要を紹介した。平成九年六月に発足以来、一回にわたる委員会を開催したほか、現地調査を実施するなど、熱心に検討を重ねていただいたところである。

今回の最終報告の大きな特徴といえるのは、現在の地方財政全体を取り巻くたいへん厳しい財政環境の中で、本市がめざすべき財政構造改革の道筋は、「数量的な収支尻合わせを

眼目とした歳出削減・歳入増大計画」ではなく、「地域社会の公共価値を創出するための事業体という本来のあり方に向けて自治体の再編成を進める」ことであり、「その結果として、財政収支の構造的アンバランスは是正される」としていることにあると思っている。

もちろん、改革の究極目的はそうだがとしても、時間をかけてじっくりと取り組めば事足りるとしている訳ではなく、同時に改革を一層大胆かつ着実に進めるための「行動計画」として、「改革の推進手順と各段階における主要戦略」の中では、財政部門が先導的・中心的役割を担いつつ、改革に取組んでいくべき課題が提案されているなど、時宜に合ったものであると受け止めているところである。

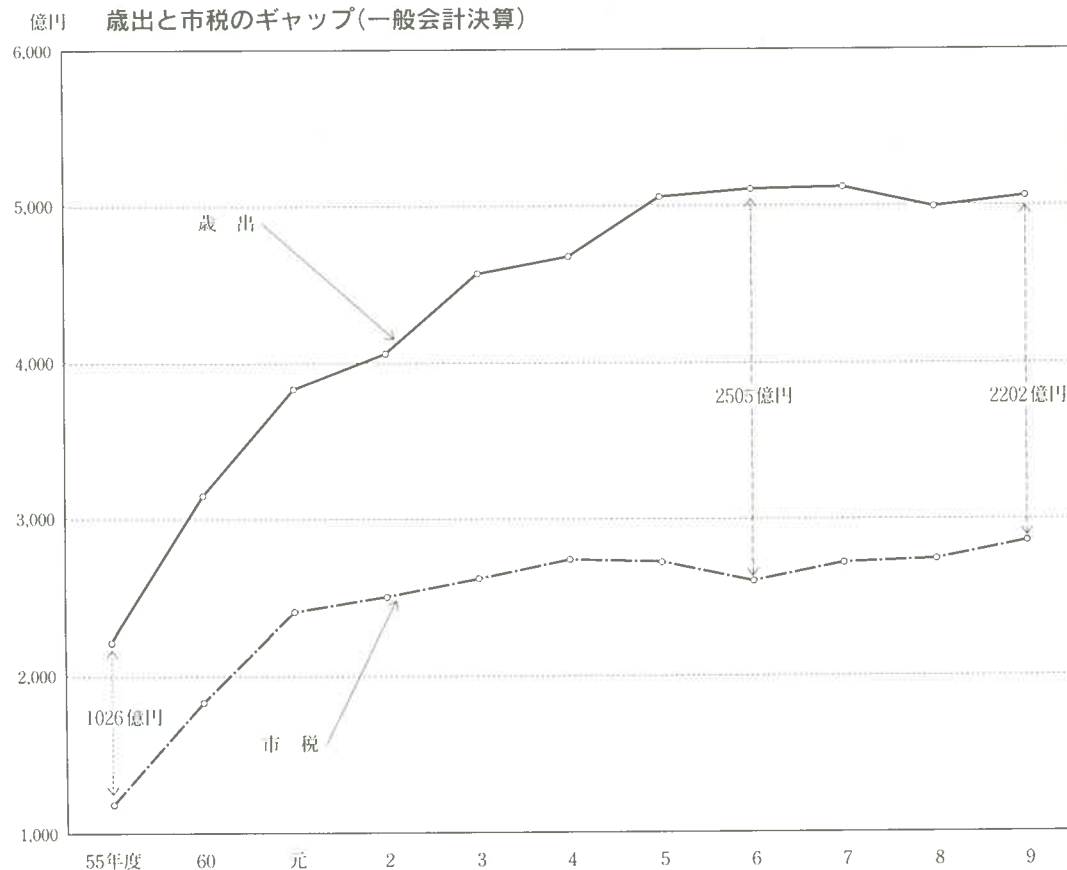
もうひとつ特筆すべきことは、この委員会が会議公開の制度化に先駆けて、全面公開で開催されたことにあるのではない。毎回、報道関係の方々をはじめ傍聴者も多くあり、また、委員会の要請に応じて体系的に整理した財政情報がこの場を通して公開されたことなどにより、本市財政のあり方について、開かれた議論を進めるうえで、大きな意味があったのではないかと考えている。

いずれにしても、いくら立派な提言をいただいても、要は、これが実行されるかどうかにかかっている。今後とも、低成長が続くことが確実視されている中で、新たな時代状況にふさわしい財政構造の構築は、待ったなしの課題であり、今改革を先送りすれば、将来よりドラスチックな対応を迫られることも想定されるところである。

今回、財政問題検討委員会からご提案いただいた「行動計画」を踏まえて、本市財政の健全化に向けた計画づくりに取組み、市内や市民のご理解をいただく努力を重ねながら、

改革の具体化を図っていかなければならないと考えている。

歳出と市税のギャップ(一般会計決算)



【川崎市財政問題検討委員会最終報告書～行政再編への行動計画】(平成11年4月23日、川崎市財政問題検討委員会より)

いま、地方自治体に 求められる政策評価

公共事業の評価と事業選択をめぐる問題を考える

1 はじめに

平成一〇年度から公共事業関係六省庁における国庫補助事業を対象とする再評価制度がスタートした。二〇〇一年には中央省庁再編にともなって、総務省を中心とした政策評価制度の本格的導入が予定されている。すでに評価制度を導入している先進的な自治体は別にして、全国の自治体でも、評価システムにつよい関心を示している。これまでの行政サイドからの評価ではなく、情報公開と市民参加を組み込んだ評価制度づくりが求められ、ここに来て各地の自治体において導入の機運が一気に高まっている。市民、議会、および行政とのコミュニケーション・ツールや、行政のアカウンタビリティを高める手段としての役割だけでなく、政策や事業等の議論を喚起し、相互理解を深めることが政策評価には求められている。こうした新たな行政システムづくりを模索する動きは市民、議会、そして行政の今後のあり方を大きく変える可能性をもっているし、自治体の総合計画づくりも

大きく変わることになるだろう。また、行政に評価制度を導入し着実に実施していくことは、行財政改革の中身の実行性を担保することにもなるだろう。

こうした状況と評価をめぐるさまざまな議論を踏まえ、川崎方式〈総合政策評価システム〉の構築と本格的実施に向けて、問題点を整理しながら評価制度のあり方と今後を展望してみたい。

2 川崎市の事業評価制度の現状

平成八年度から「計画進行管理・評価システム」の構築に向けて全庁的な研究会により調査研究を重ねて平成一〇年度に試験的なシステム導入を図った。また、同年には、本市独自の事業評価制度により、大規模二事業の中止、二事業の休止継続を決定した。これにあわせて、平成九年度からは「公共投資の経済波及効果」の調査に着手し、各種の公共事業を対象とした投資効果モデルの開発を行っている。

総合企画局企画調整課副主幹

伊達知見

(1) 川崎市事業再評価実施要綱に基づく再評価
平成一〇年は本市の総合計画「川崎新時代2010プラン」の実施計画である第三次の中期計画を策定するにあたって、投資的事業を中心に

- ・事業採択後五年間未着工
- ・事業採択後一〇年間継続中
- ・準備・計画段階で五年間を経過

という基準に該当する事業を再評価する川崎市事業再評価実施要綱を制定した(1998.5.8)。

この再評価の手続きとして、対象事業の中から、とくに事業が停滞しているもの、あるいは事業効果等が時代状況や市民要望等の変化により変容してしまったもので、事業規模や議会、市民等の注目度など社会的関心が高く、その見直しが社会的に与える影響が大きいものなどについて再評価対象事業として選定したうえで、その事業に対する市としての対応方針案(中止、休止、継続)を議会や市民に報告・公表し、意見・要望等を踏まえて、見直しを決定していくという事業再評価の制度化を行い、再評価を実施し、公表した(表

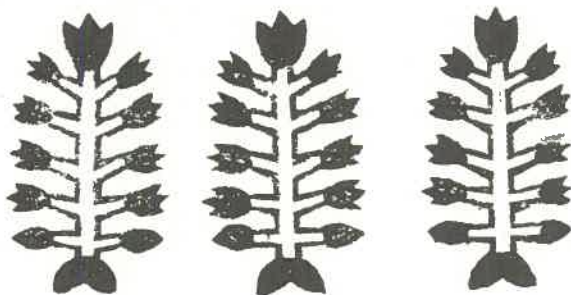


表-1 再評価事業一覧

計画事業名	評価結果等	備考
浮島地区における大規模サッカー場の整備	中止	①
新川崎地区の整備 (新川崎地区大規模多目的市民利用施設〈ドーム〉の整備)	休止	①
総合文化施設(中央図書館、地名博物館、青少年文化ホール)の整備	中止	①
マイコンシティの建設	継続 (対象業種の拡大等検討)	①
複合文化施設の整備 (宮前区)	中止	②
フルーツパークの再整備	休止	②
身体障害者通所授産施設の整備 (高津区)	休止	②
身体障害者福祉ホームの整備	休止	②
総合保育センターの整備	中止	②
等々力緑地の整備 (等々力緑地)	継続	③
菅生緑地などの緑道・緑地の整備 (菅生緑地)	継続	③
王禅寺ふると公園の整備 (川崎市制60周年記念総合公園)	継続	③
登戸駅周辺地区の整備 (登戸土地区画整理事業)	継続	③
新川崎地区の整備 (街並み・まちづくり総合支援事業)	継続 (段階的整備)	③
都市計画道路の整備 (東京丸子横浜線)	継続	③
都市計画道路の整備 (丸子中山茅ヶ崎線・丸子通)	継続	③
都市計画道路の整備 (丸子中山茅ヶ崎線・小田中)	継続	③
都市計画道路の整備 (世田谷町田線・登戸、万福寺)	継続	③
道路改良事業の推進 (上麻生蓮光寺線・栗木)	継続	③
河川の改修 (都市基盤河川改修事業・平瀬川)	継続	③
下水道施設整備の推進 (川崎市下水道事業)	継続	③
新川崎地区の整備 (都市拠点総合整備事業)	国の再評価制度適用、継続 (段階的整備)	④
神奈川東部方面線整備計画の推進	再評価留保	④
川崎縦貫道路の建設促進 (2期)	再評価留保	④
外貿コンテナターミナルの整備 (第2バース)	国の再評価制度適用	④
総合物流ターミナルの整備 (ファズ2期)	再評価留保	④

* 備考

①川崎市事業再評価実施要綱に基づく再評価対象事業

(この中には国の直轄事業、住宅都市整備公団施行事業も位置づけられている。)

②中期計画のローリングの中で再評価した事業

(対象事業の中から、中止、休止したもののみ記載、他の事業は継続とする。)

③川崎市事業評価検討委員会による審議を経た国庫補助事業

() は再評価実施事業名

④再評価留保事業

*「再評価留保事業」とは、事業の必要性は認められるが、事業主体・整備手法が未定あるいは事業主体が複数などのため、現時点では再評価の取扱いを決定できない事業。

*「国の評価制度適用」とは、国の直轄事業または住宅・都市整備公団施行事業のため、本市としては当該事業の必要性は認められるが、市単独で、かつ独自の制度で再評価を実施することは適切でないとした事業である。

— 1の①。

また、対象事業でこれらの選出基準に該当せず、再評価対象事業に選定されなかった事業については、新中期計画のローリングの中で再評価した(表—1の②)。さらに、事業主体が複数にまたがるもの、国の制度の全容が明らかにならなければ決められない五事業については、再評価留保事業として、その再評価上の取り扱いを決定した(表—1の④)。

(2) 国庫補助事業を対象とした再評価

とくに、国の補助事業については、効率的な執行およびその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、評価の実施にあたり第三者の意見を聴取する学識経験者で構成する川崎市事業評価検討委員会を設置し、この委員会の審議を経て決定した(表—1の③)。

(3) 計画進行管理・評価システムの導入

事業の成果を定量的な指標で測定し、中期計画の策定や毎年度の計画事業の進行管理、予算編成に活用し、効率的かつ透明性の高い行財政運営を行うことを目的として計画進行管理・評価システムの試行的導入を図った。これまでに、経常的経費を除く中期計画事業を対象として、事業に対する予算等の投入量(インプット)の指標化を進め、また、事業ごとに「有効度指標」を設定し、行政サービスに対する需要と供給の関係(アウトプット)、事業が地域社会や市民生活におよぼす影響(インパクト)等の指標化を進めてきた。今後は、新・中期計画期間に指標の設定作業を継続するとともに、毎年度、成果指標のデータを把握し、その変化をモニタリングすることにより、個別事業の進行管理と評価を実施していく予定である。

表—2 総合政策評価システム

		政策展開の時間軸による評価		
		事前評価	中間評価	事後評価
政策の立案・体系による評価	政策評価			
	施策評価			
	事業評価			
	*業務評価			

■事業再評価制度
■公共事業評価

■計画進行管理・評価システム

(4) 川崎方式(総合政策評価システム)の構築

川崎方式の「総合政策評価システム」(表—2)の第一弾として、平成一〇年度には事業再評価の制度化を図った。つづけて第二、第三弾として、計画進行管理・評価システム、事前、事後の時系列による評価システムについて順次制度化を図っていく予定である。

総合政策評価のフレーム(表—2)は、政策を具現化するための施策や事業化にいたる政策体系を軸とした評価と政策展開の時間軸による評価に分類して、それぞれの場面で評価するとともに、相互に連携し、体系化して評価する仕組みである。

なお、表中の太線と濃い網かけの部分が見状の評価システムである。薄い網かけの部分が今後取り組む評価システムである。

3 国からの要請に基づく事業再評価の課題

国の要請に基づき国庫補助事業について再評価を実施するため、川崎市事業評価検討委員会(会長、黒川和政法政大学教授)を設置し、平成一〇年度の再評価対象一二事業に対する市の再評価と対応方針案について、審議した結果が報告された。この結果、対象となった一二事業の「継続」とする市の対応方針案は妥当であると判断された。ただし、今後、事業を継続するうえで、配慮すべき点として委員会としての意見が付記された。

(1) 付記された委員会意見

再評価実施事業は、公園事業、区画整理事業、再開発事業、都市計画道路、街路事業、河川事業、それに下水道事業の七種類一二事業であった。いずれの事業も市の総合計画「川崎新時代2010プラン」に位置づけられ、快適な市民生活と地域の発展を支える重要な社会資本の整備である。しかし事業用地の取得難や財源問題などから、結果的に事業が長期化したり着手できないなど、整備が遅れたものである。これらの事業のほとんどが事業採択後一〇年以上継続しているものであり、中には四二年間継続している事業もあった。委員会は事業の必要性を認識したうえで、さらに次の指摘をした。「事業が長期化した主な理由を用地取得の難航としているが、事業遅延による社会的な不利益も十分認識し、重点地域を定め集中的に進めるなど、早期に進める工夫が必要である」と。

この指摘で注目すべき点は、「事業遅延による社会的な不利益」の部分である。このこ

とは事業の建設期間の直接的効果（フロー効果）ではなく、完成後のもたらす効果（ストック効果）を考慮して、社会的な利益を最大にするためには、どんな投資をすることが効果的かを工夫すべきということである。民間部門のプロジェクトでは、ごく普通に検討されていることだが、一部の公共事業を除いて、ほとんど考慮されてこなかったことである。

後で詳しく述べるが、このことは、事業のストック効果による費用便益分析によって始めて可能となる。今後、費用対効果分析を踏まえた公共事業を進めるにあたって、極めて重要な指摘といえる。さらに事業の必要性や事業が長期化した理由を市民に明らかにするとともに、事業遅延のデメリットなどについて、積極的に市民の理解を得ることに努める必要があるなど、行政のアカウンタビリティの一層の向上を求める内容になっている。

4 公共事業評価の問題点と課題

事業再評価制度は、時間という基準で事業を機械的にリストアップして、一旦見直そうという、しかも制度として実施するものである。そもそも事業が計画に登場する過程では、行政過程や政治的過程など様々なケースがある。いずれの場合も今から見ると事前の評価が十分行なわれたものばかりではない。これらの中には目的や効果が変わっているもの、様々な事情によりやめられない事業、行きづまっている事業などもあるかも知れない。中には、再評価の制度をとおして、見直すきっかけとすることができる事業もでてくる。事業の方向性を再検証しながら新たな対応方針で事業展開していくこともできるので、再評価を前向きに考えたいものである。しかし、

担当する事業課サイドでは「見直し」とか「評価」ということかなりの抵抗感があるのも事実である。これまで事業推進に邁進していたのが、立ち止まって見直すというのだから無理はない。職員の意識改革は評価をめぐると重要な課題である。

(1) 事前評価の制度化

もう一つは、事前評価の仕組みが未整備であることが、大きな問題である。再評価だけでは、事業の計画への登場は続く。必要なことは、その前の段階からの事前評価が極めて重要になってくる。計画へ登場させるプロセスに一定の規定を設けるなど事前評価のルール化も、再評価制度と併せて考えていなければならない（表1-2）。

(2) 事業間比較と複合プロジェクト

さらに別の側面から見ると、公共事業の各分野ごとに整備目標を設定して展開するという方法はそろそろ限界にきているのではないだろうか。大都市を中心に新たな建設投資は、今後一〇数年で終焉を迎え、ほとんど維持管理と更新事業に移行していくだろう。こうした時代に向けて、これまでの社会資本をめぐるキャッチアップ型の整備方針は時代にそぐわなくなってきたからである。

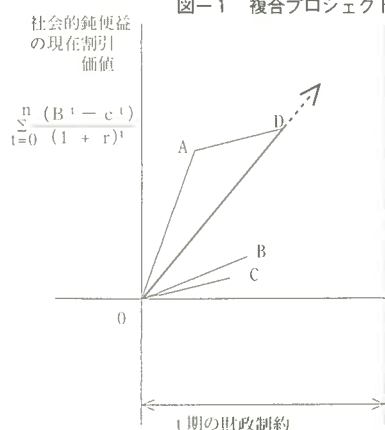
従来型の整備目標とその達成率を成果にしていくということよりも、むしろ川崎市という地域にとって価値ある事業を考えたい。しかも、事業を単体として考えるのではなく、組み合わせたり、統合させることによって、より価値の高まる事業にしていこうと考えたい。こうした課題に対応するには現行のプロジェクト評価では限界がある。現在の費用便益分析では異なる事業の比較はできない。

必要なことは、事業がもたらす効果や便益に基づく事業選択だけでなく、異なる事業間比較や便益を最大化する事業の組み合わせを考えることである。既存の社会資本ストックを有効利用し、これらを評価して、新たな追加的投資を選択するのである。しかも、限られた財源の中から事業選択を最適化する手法の開発が必要になるだろう。

つぎにモデル（図1）でこのことを考えてみよう。

図のA、B、Cは異なる三種類のプロジェクトとする。縦軸はプロジェクトの社会的純便益（割引現在価値）とし、横軸は毎期の財政制約とする。OAはプロジェクトAの財政制約下における純便益と効率（傾き）となる。いま、ふたつのプロジェクトAとCを組み合わせることにより複合プロジェクトODの純便益と効率をみるができる。この場合、それぞれ単独のプロジェクトより便益が増大する組み合わせでなければならない。これにより、将来の財政パフォーマンスに対して、どのようなプロジェクトの組み合わせがより価値が高まるかがわかる。このような考え方

図1 複合プロジェクトの考え方



に基づき、純便益を最大化するプロジェクトを選択するのである。こうした検討により、限られた財源でより社会的に価値ある事業へ転換させるのである。

(3) 事業の長期化と社会的損失

事業評価検討委員会の付記意見である事業の長期化にともなう社会的損失について、さらに検討を進めてみることにする。川崎市では、前述のとおり公共事業の評価について調査研究〔注〕をつづけている。図12のシミュレーションは、市内の公共事業の費用便益分析結果である。縦軸はプロジェクトの純便益（割引現在価値）、横軸は着手から事業終了までの期間である。

このプロジェクトの費用便益比はヘドニック・アプローチで算出している。

それではヘドニック・アプローチで把握された便益を使って整備時期を変化させ、簡単なシミュレーションをおこなう。ここでは単純化のために①計画どおりに整備が進んだケース、②何らかの理由より三年整備が遅れたケース、③三年前倒しして重点的に整備したケースの三つのケースにおいて費用便益の推移を追ってみる。この想定のもとで、ヘドニック・アプローチで特定化された変数のなかで、ボトルネックが解消することで発生する便益を①のケースを基準に②のケースでは三年分遅らせ、③のケースでは三年分早く発生させるようにする。

このような想定のもとでそれぞれのケースで費用便益分析をおこない、その便益から費用を差し引き一九九八年時点での価格で評価したもので各年次までの蓄積分を表現した。

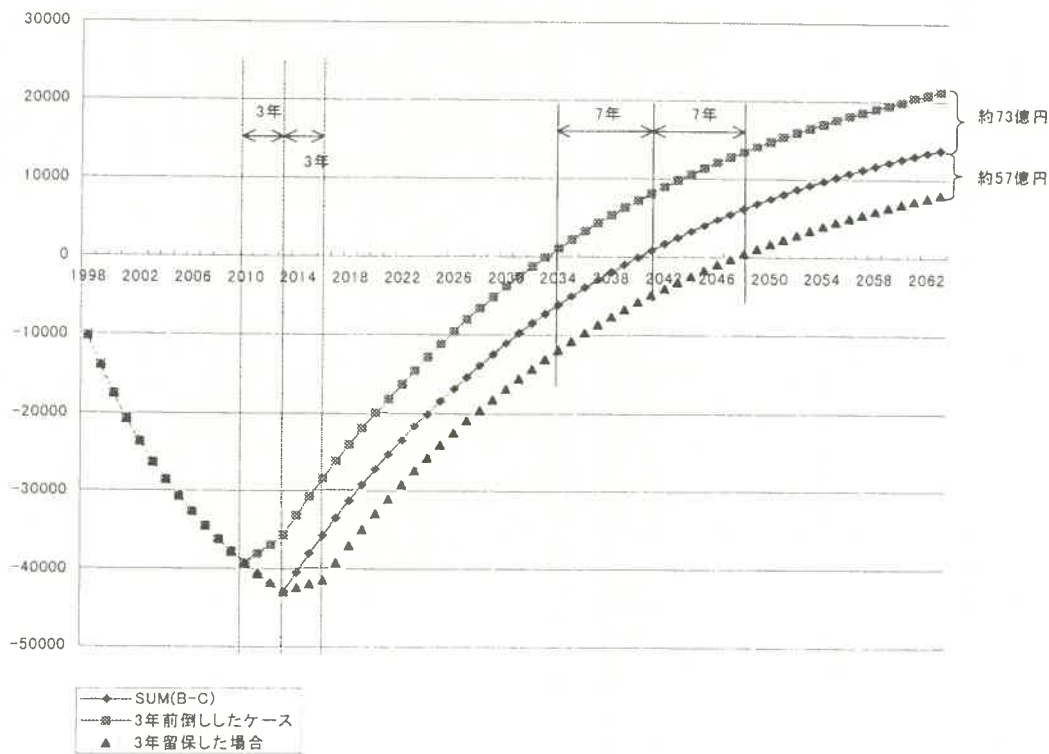
このグラフでは事業が完了するまではそれまでの費用が積み重なり、便益から費用を引

いた純便益の蓄積は減少しつづけ、事業が完了して以降にその蓄積が増加に転じている様子が表現されている。また、計画どおりに事業が進んだケースでは、純便益の蓄積がプラスに転じる（つまり、投資した分が市民に享受される）年次が二〇四一年で事業完了後二五年かかることが表現されている。こうした何らかの制約等により事業が三年遅れる②のケースでは、純便益がプラスに転じる年次が二〇四八年となり、計画どおり進む①のケースより七年遅れることになる。

一方、道路整備に重点的に投資し、供用が三年早まる③のケースでは、純便益がプラスに転じる年次が二〇三四年となり、計画どおり進む①のケースより七年早くなることになる。また、①のケースと②のケースとを比較すると約五七億円の純便益が減少し、①のケースと③のケースを比較すると約七三億円の純便益が増加することになる。②のケースと③のケースを比較すると約一三〇億円の差ができることになる。つまり、事業を三年遅らせることによる社会的な損失はプラスに転じる年次を七年遅らせるとともに、五七億円分の純便益を失っていることになる。このことは、事業を遅らせることにともなう社会的損失分を当該部分の整備に重点的に予算配分して、整備の効果を早める方が社会的な損失を抑えることができるという政策的なインプリケーションがある。同様に、事業を三年前倒しすることによる社会的な便益はプラスに転じる年次を七年早めるとともに、七三億円分の純便益を増加させることになる。

これらのシミュレーションは、現在の事業費の削減が将来に与える影響を分析しており、重点整備を促すための手段として用いることができる。例えば、社会的便益を用地取得費

図一 事業のシミュレーション



注1「川崎市」における公共投資の経済波及効果調査（その2）の報告書から引用し、川崎一泰作成のシミュレーションを一部加筆した。

に加算するなどして事業の長期化を避けるなど考えられないだろうか。また、事業費の一律削減ということが将来にわたってどのような結果をもたらすかを明らかにすることができ、場合によっては優良プロジェクトのめたらす便益の発覚を遅らせ、結果的に社会的損失をもたらすかも知れない。重点的な政策の意義をこのシミュレーションは示唆している。もちろん、費用対便益分析ですべての事業選択が決定するものではない。しかし、政策の意思決定プロセスで、判断材料のひとつとしてきちんと議論しておく必要がある。

また、こうした議論をさらに発展させるには、発生主義会計におけるコスト分析が不可欠である。残念ながら、現行の現金主義の官庁会計では見えてこない。事業の「止めどき」の判断も難しいかもしれない。発生主義会計の導入を始めとして、自治体財政の健全化に関する財政情報の提示などの会計システムの改革は事業のストック評価の課題とセットになっいて切り離せない一連のシステムであることを認識しておく必要がある。

(4) 評価と財源問題

ところで、我が国の固定資本形成のGDPに占める比率が先進国のなかで極めて高いことは、たびたび議論になっている（日本六・七％、他の先進国は一・八～三・五％、一九九三年 OECD）。公共投資については、国が経済対策のために全国規模で実施するものを地方もその一端を荷なっているが、結果的に地方の累積債務となつて自治体の財政を圧迫することになる。地方にとつては、公共投資による雇用や経済安定を求め、経済成長を維持するために、財政支出をつねに要求する。財政はその支出分を解消するために経済成長

を期待するといったことが、経済構成のなかに固定化される。その結果として財政は過去の債務を清算するためにより大きな支出をこしらえざるを得ない。この循環が繰り返えされている。地方公営企業も一定の事業量を確保しなければ、サービスの料金算定に影響し、一般会計からの繰り入れを増大し、利用者の負担をさらに増加させる仕組みになるなど、補助金とそれを算定基礎においた交付税にも影響し、自治体としては一定の事業量は確保しなければ逆に財政圧迫の原因になりかねない。その結果、終わりのない公共事業が続いていく。

政府が決定する経済対策としての公共事業の規模についても同様である。国、地方あわせて約五七〇兆円の債務総残高の膨大な累積債務のおおもとの原因は公共投資にあるが、問題にしたいのは、これを支えてきた補助金、地方交付税、地方債の国と地方間の財政関係である。

こうしたシステムに支えられて公共支出を一貫して増やしてきた財政メカニズムを地方分権時代にふさわしいシステムに転換することが急務である。「地方財源を確保するための自律したシステムによって初めて自治体のマネジメントが可能となり、政策や事業の評価が機能する。マネジメントの基本は収入に対する責任と支出に対するアカウンタビリティである。」（注2）

評価を巡る問題の中で、国と地方との財政システムの問題は避けてとおれない課題である。

5 おわりに

21世紀に向けて、豊かな市民生活を支える市民サービスと社会資本整備を着実に実施す

るため、行政活動の効率性と透明性の一層の向上を公正なルールの下で実施できる新たな仕組みづくりのために、川崎市は「総合政策評価システム」の構築に向けて様々な課題にチャレンジしてきた。現行制度を前提にすれば、いま地方自治体に求められるのは、国の縦割りの政策を自治体内で、一旦受け止めて、横を見渡して地域で総合化することである。政策評価システムはこのことに具体的に応えなければならぬ。国の評価制度の基本は、事業ごとの正当性と妥当性を主張するシステムであり、現時点ではここまですが限界だろう。

いま急速に成熟都市に変化しつつある川崎市に求められるものは、これまでの社会資本ストックを活かし、川崎の価値を高めるためにどのような投資を行うことが最も効果的か考えることにある。こうした成熟都市に向けてのパラダイムシフトの第一歩が、これまで述べてきた一連の評価システムの導入と着実な実施であろう。このことは総合的な政策評価によって、政策をシフトさせることにほかならない。市民参加と情報公開を組み込んだ政策評価を継続して行うことにより、21世紀における確かな川崎市のビジョンが描かれていくことになるだろう。

* 事業評価に関する本市の決定事項以外の記述は、個人的見解であり本稿における責任はすべて筆者にあります。

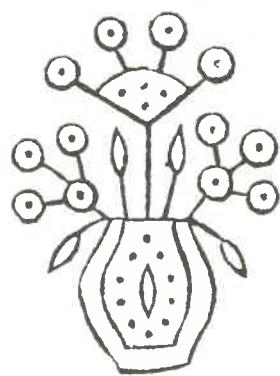
注2
行政経営フォーラムにおける大住社四郎のコメントを引用。

川崎市における分権推進の基本的な考え方

条例制定に関する指針を中心として

総合企画局都市政策部主幹

山口道昭



はじめに

政府は、一九九九年三月二十九日地方分権推進計画に基づく『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案』を国会に提出した。この法案の施行日は、機関委任事務制度の廃止を主たる内容のひとつとした地方自治法改正法案を含むものであるため、基本的に二〇〇〇年四月一日となっている。地方分権は、いよいよ本格実施の段階に入るのである。

今般の分権改革の評価は分かれるが、実務を担う自治体には、その成果を十二分に活用するための取り組みが求められる。いわゆる官官分権に陥らないために、今後は自治体自身の積極的な取り組みが必要である。このための方法には、市民参加の充実に向けた制度開発など多くの課題が思い浮かぶが、分権改革の成果と直接結びつく試みとしては、政策の条例化を市政執行の原則にすることが考えられる。機関委任事務から自治事務に移行した事項を中心に条例化を図り、政策内容を透

明にすることが重要である。政策執行過程の透明化に加え、立案過程の透明化・民主化を図ることではじめて機関委任事務制度廃止の意味が議会・市民に明らかになる。

このような考え方に立って、川崎市では地方分権推進方策の中心に、条例制定の推進を位置づけた。以下、この点を中心に述べるが、まずはこういった考え方に至る背景や経緯を説明することから始めることにしたい。

1 川崎市における分権推進のこれまでの取り組み

■専任組織の設置と分権に関する情報の共有化

多くの自治体でも分権推進に関わる事務に携わるセクションがあると思われるが、川崎市ではその専任組織を九七年度に設置した(注1)。これ以前にも分権推進に関する事務は行われていたが、他の事務との兼務では、自治体の将来を展望する分権推進事務は、現在の課題である行政改革などの懸案事項によって後送りになりがちであった。そこで、本格的な地

方分権の時代を迎えるなかで、縦割りを超え総合的に分権の推進を図るため、組織の専任化を図ったものである。

分権推進を庁内一丸となって実施するためには、他部署への情報提供が重要である。これまでも庁内連絡会議は設置されていた(注2)ものであるが、分権専任組織の発足とともに会議開催の頻度を増し、より積極的に情報提供を行うことにした。また、同様の目的で、多くの職員、市民向けには分権情報誌(『分権事始めinかわさき』)を発行し、さらに九八年度には、各局係長級職員からなる担当者会議を設置した。

■『分権事務チェックリスト』の作成

九七年度には、地方分権によって自治体で実施する事務がどのように変化するのか、また、させなければならぬのかという二つの観点から検討するため、事務事業主管課職員を交えた庁内研究会(注3)を設置した。ここで取り上げた事務は、都市計画と生活保護である。

都市計画は、市町村ななく政令指定都

注1

総合企画局都市政策部内に、課長級一人、係長級二人、担当二人の計四人体制で設置。

注2

これまでの庁内連絡会議は関係局部長級で構成していたが、九七年度から行政委員会や市営企業を含むすべての部長級に委員の構成を拡大した。

注3

分権推進担当(専任)四人のほか、兼務職員六人中三人(兼務元・法制課、行政システム推進室、区政課各一人)ならびに都市計画および生活保護主管課から各一人に、それぞれの関係事務の検討の際に協力を願った。

市への事務権限の移譲が多くあった行政分野であり、分権改革の結果、事務権限の移譲があった分野の代表例として取り上げた。また、生活保護は、権限移譲をほとんどともなわない分権、すなわち関与の縮減のみが行われた分野の代表例として取り上げた。

このようなケーススタディの結果から作成したのが分権後の事務のあり方をチェックするためのリストである。このチェックリストにそって各課で事務を点検することで、分権への対応が可能になるとの期待を込めて作成したものである(注4)。

しかし、このもくろみは成功したとはいえない。その後に行った各課への調査(注5)では、現状は法律の規定をふまえて適正に執行されているため問題がないとの回答が圧倒的に多数を占めたからである。分権によって「法律が変わる」という現実が具体化していない状況では、事務の変化をイメージするにはいささかインセンティブ不足であったようである。

2 川崎市地方分権推進研究委員会 審議の概要

■川崎市地方分権推進研究委員会の設置

九八年度は、右の反省をふまえ、事務の条例化に関する原則を提示しようと試みた。どのような事務が条例化を必要とするのか、指針によって示そうというものである。自治体として条例化への指標を明らかにすることで、次のような効果が得られるものと思われる。

第一は、事務事業主管課が条例化への考え方を整理することを可能にする。第二は、総合調整担当課に、個別事務が具体的にこの考え方にそって実施されているかどうか進行管

理することを可能にする。そして、第三は、議会の審議の際に参考にすることを可能にする。

そして、事務事業の条例化の原則などは、執行機関内部の指針にとどまらず、議会においても周知していることが、市としての方針の確立という観点から不可欠であろう。このためには、分権推進に関する基本的な事項を条例という形式で定めるなどの方法が考えられる。これが「地方分権推進条例」制定構想である。このような可能性も視野に入れながら、川崎市地方分権推進研究委員会(以下「委員会」という)は調査審議を進めてきた(注6)。

本稿執筆時現在(九九年三月)、委員会の結論は出ておらず、以下、研究内容に関する記述は、調査審議をとおしての筆者の受け止め方である。したがって、委員会の結論を公式に解説するものではない。しかし、もし委員会の結論が以下と異なつたとしても、条例制定原則のひとつの考え方として、職員・研究者の研究素材として参考にしていただけるものと考ええる。

■条例化の原則

条例は、どのような目的のためにつくるのだろうか。政策の制度化には、条例制定以外にも規則制定、要綱・計画・基準の策定などさまざまな方法がある。これらのなかから、条例制定という方法を選択するには、それなりの理由がある。この理由を明らかにするのが条例化の原則の策定と公表である。

条例化の原則は、従来「侵害留保説」といった理論に支えられていた。つまり、住民の権利利益を(権力的に)制限するには条例をもってしなければならないという原則である。このような作用は、規則以下の他の方法では

なしえない(自治法一四条二項、二条二項)(注7)。一方、こういった侵益的作用以外の事項をどのような方法で制度化するかについての原則は、自治法などに定めはない。条例・規則・要綱などの法(類似)形式の選択は、各自治体に任されているものである。

委員会では、侵害留保説に代わるものとして、重要事項留保説(注8)の採用を提言している。重要事項留保説に関しては、どういった事項が議会に留保すべき(＝条例で規定すべき)重要な事項にあたるのかが問題になる。

■自治事務の条例化

機関委任事務制度が廃止され、これまでの機関委任事務の約六割が自治事務になる。機関委任事務の自治事務化の最大の特長は、条例制定権が認められることにある。これまで規則ないしは要綱等で行ってきた事務を、今後は条例を根拠に行うことができるようになる。

したがって、条例・規則・要綱の三者の関係に限れば、規則の条例化と要綱の条例化が検討課題になる。検討の視点は、重要事項留保説の適用であるから、市民生活に影響を与える事務のうち重要な事項を定めている規則・要綱を抽出し、条例化の可能性を探ることである。

作業的には、①現状の規則・要綱の洗い出し、②これらの事務と法令の関わりの有無の確認、③ありの場合は、その法令の定めが機関委任事務であったかどうかの確認、そして④この機関委任事務が今後自治事務になるか法定受託事務になるかの把握、である。

委員会における検討では、現状の機関委任事務に関する規則は書式・手続などがほとんどで、条例化に適するものはあまり見あたらなかった。むしろ、要綱のほうが市民の権利

注4

この成果は、「分権事務チェックリスト——地方分権で仕事はどうか変わるか」(公人社、一九九八年)として発行した。

注5

「地方分権推進委員会勧告によって自治事務に振り分けられた事務及び機関委任事務に関する手数料に係る調査について。九八年三月一八日依頼、四月一〇日回答期限であった。ちなみに、政府の地方分権推進計画が閣議決定されたのは、翌月の五月二九日のことである。

注6

委員長…辻山幸彦(中央大学教授)、副委員長…鈴木庸夫(千葉大学教授)ほか学識経験者計四人で構成される。九八年七月二九日発足、任期は九九年三月三一日までであった。

注7

なお、現在国会で審議されている地方自治法改正法案一四条二項は「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」と規定している。現行法同条同項の「行政事務」を言い換えたものと考えられる。

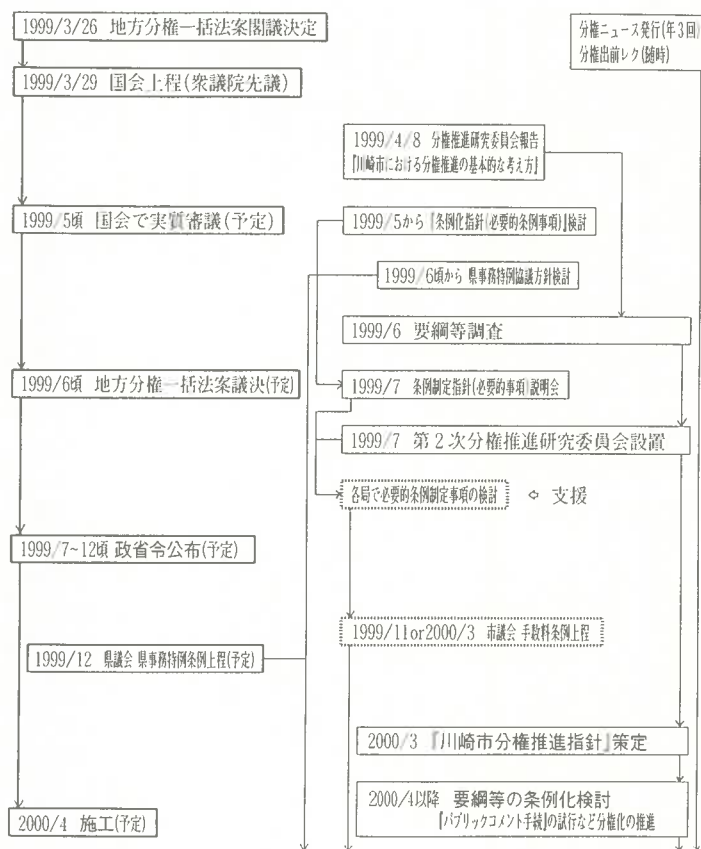
注8

本質性理論ともいう。大橋洋一「現代行政の行為形式論」(弘文堂、一九九三年)一頁以下、塩野宏「行政法」(第二版)(有斐閣、一九九四年)六四〇六六頁、阿部泰隆「行政の法システム」(下)「新版」(有斐閣、一九九七年)六九五六九六頁、北村喜宣「地方分権と条例」(下)自治研究七五巻五号(一九九九年)七八八〇頁参照。なお、山口道昭「地方分権推進条例の制定運動」法学セミナー五二七号(一九九八年)一〇八〜一一頁も参照。

1999年度 川崎市分権推進スケジュール

国 県

川崎市



- 方針1 国の法令改正に対応し、必要的条例制定事項の条例化を先行する。
 方針2 川崎市における分権推進の基本的な考え方に基づき、任意的条例制定事項の条例化を検討する。
 方針3 総合的な『川崎市分権推進指針』を策定する。

義務に事実上関わる規定を置いておけるように思われた。しかし、要綱の場合、「要綱」自体の定義が定まっていなくてもあつて、その対象を正確に把握することができない。そこで、要綱類似の名称のもの（たとえば、要項・要領・指針・ガイドラインなど）も含め、市民の権利義務に事実上関わる内容をもつものを抽出し、要綱を策定した理由と、今後要綱のままにしておくことの積極的な理由があるかどうか、といった検討が必要になる。

この場合、①行政指導の根拠にすぎない、②市民に利益を与えるにすぎない、といった理由が考えられるが、これらの理由だけでは要綱をそのままにしておく理由としては不十分である。制度の継続性、対象者との関係の継続性、件数・金額の大きさなど、市民生活

にとつての影響の大きさからの検証が求められる。

■その他の調査審議事項
 その他の主な調査審議事項として、法定受託事務の条例化の可能性や、県からの移譲事務への対応方針が検討された。

なお、委員会報告書の全文は、川崎市ホームページ（<http://www.city.kawasaki.jp/>）の「地方分権・行政改革」のコーナーで公開している。

3 今後の予定

国の法律改正をふまえ、地方分権が実行の段階に入ってくる。条例化に関しては、たと

えば手数料条例のように、法律改正の結果条例の制定が欠かせない事項（必要的条例制定事項）への対応や、通達の廃止などによる法律の規律密度の緩和に伴って、自治体で条例制定が可能になる事項（任意的条例制定事項）への対応などが課題となる（注9）。そして、後者に関しては、内容とともに、市民自治の観点から条例の制定手続を検討し、さらに、総合行政推進の観点から執行機関内部の立法調整体制の整備などが課題になろう。

国との関係における分権推進から、市民との関係における自治定着へ、分権の舞台は移りつつある。このような状況の変化をふまえ、川崎市の行政を、よりいっそう条例を核とし、市民合意の下に進めていきたいと考える。

〔補論〕

本文で紹介した委員会の報告が九九年四月八日に行われた。この報告に沿い、二一世紀に向けた川崎市の地方自治の基本的方向性を定め、実行していくことになる。もっとも、報告では、最終的な姿とそこに至る方向が示されただけで、実現への具体的手法は、川崎市当局に任されたといつてよい。

規則、要綱等の条例化に関しても、自ずから優先順位がある。政策の条例化には、人的・資金的資源を集中的に投入する必要があるし、国の法令改正によつて措置すべき必要的条例制定事項への対応もある。このような事情をふまえ、川崎市では、九九年の分権推進スケジュールを策定した。これによると、条例化に関しては、①手数料事項や住民の権利・義務事項など必要的条例制定事項を中心とする。②任意的条例制定事項に関しては、要綱等調査を行い、要綱の分類と条例化への考え方に関して職員間の共通理解を図る。また、条例化以外では、③要綱等の改廃手続の民主性・透明性を高めるためのパブリック・コメント（意見提出）手続を試行する。④分権的政策決定のあり方や組織機構の持ち方などを含む総合的な「川崎市分権推進指針」を策定すること、などを予定しているものである。

注9

詳しくは、山口道昭「自治事務における条例の考え方―工場立地法を事例として」『月刊地方分権』一四（一九九九年）六八頁以下、同「法定受託事務における条例の可能性―産廃処理施設設置許可条例の可能性をめぐって」同誌二二（近刊）、同「地方分権一括法案における自治のゆくえ」『地方自治職員研修』四三七号（一九九九年）一八頁以下参照。なお、北村・注8論文の（上）同誌七五巻三三五頁以下も参照願いたい。

「川崎新時代2010プラン」 新・中期計画(第3次)の展望と課題について

総合企画局企画調整課 主査

土方慎也

一 はじめに

激変の時代という少々大袈裟なようだが、これまでわが国が培ってきた社会や経済の基本的枠組みが次々に大きく転換しようとしている。こうした情勢は、将来を展望することを一層困難にさせており、社会の閉塞感をさらに増幅させているように思われる。

このように難しい時代状況の中で、このたび、本市の基本計画「川崎新時代2010プラン」の第3次の実施計画として「新・中期計画」が策定された。

私は、昨年从今年にかけて一年あまりの間、この中期計画の策定業務に携わったが、本稿では、その策定のために新しく進められた取り組みを振り返りながら、本市行政の今後の展望と課題を明らかにしてみたい。

あらかじめ断っておくが、本稿は、決して中期計画そのものを評価しようとするものではないし、また、個々の事業の是非を問うようなものでもない。これは、新・中期計画の策定に向けて進められた新しい取り組みの中に、恐らくはそうせざるをえなかったという必然性が存在し、その必然性の意味をそれぞれの

取り組み内容から検討することによって、本市行政の展望と課題を少しでも導き出せるのではないかという考えに基づいた試みである。

したがって、中期計画の内容を詳細にわたって説明するものではないが、その内容に興味のある読者の方々には、ぜひ、「新・中期計画書」をご覧いただきたいと思う。

なお、本稿における記述内容は全て筆者の私見であることを申し添えたい。

二 川崎新時代2010プランと 新・中期計画

最初に、新・中期計画の位置づけを明らかにしておく。

本市の基本計画「川崎新時代2010プラン(平成五年三月策定)」は、川崎市基本構想(平成四年十二月二二日議決)が掲げる「地球市民の時代における人間都市の新たな創造」という将来の都市づくりの目標を実現するため、「生涯福祉都市づくり」、「快適環境都市づくり」、「地域自立都市づくり」、「創造発信都市づくり」、「市民自治都市づくり」の五つの基本方向を明らかにし、さらにこれに沿って、川崎新時代を構築するための二五

の計画課題を示している。

この基本計画の着実な達成に向けて、これまで実施計画として第1次及び第2次の二つの中期計画が策定されているが、第2次中期計画(計画期間…平成八年度から平成一二年までの五年間)が策定された平成八年から三年が経過し、この間に生じた社会経済情勢の激しい変化や厳しい財政環境、さらに今日的な課題等に積極的な対応を図るため、今回、計画のローリングが実施された。そして、平成一一年度から平成一五年度までの五年間を計画期間とする新・中期計画が策定されたのである。

三 計画策定の経過

策定経過を簡単に振り返ってみたい。これは、おおむね次に示すとおりである。

平成一〇年五月 策定要綱の制定

策定本部の設置

各事業局・区へ要綱を提示

総務委員会(市議会常任委員

会)へ要綱を報告

八月 事業選択方針の策定

各事業局・区へ事業選択方針



を提示

九月 総務委員会（市議会常任委員会）へ事業選択方針を報告

一〇月 各事業局・区から計画事業案の提出

十二月 計画事業内容のヒアリング（以降各事業局・区と継続的に調整）

平成二十一年三月 計画事業と平成二十一年度予算との調整（以降一月まで調整策定）

若干の説明を加えると、「策定要綱」は、策定の趣旨や計画の基本的考え方、さらに、見直しの基本的方針、策定の手順等を明らかにした。次いで、これを踏まえた「事業選択方針」は、各事業局が計画事業の構築を図るうえで基本となる考え方を示した。

以下で述べる今回の新しい取組みは、おおむね、この「策定要綱」や「事業選択方針」の中で位置づけられ、策定経過の中で実践された。

四 計画策定に向けた新しい取り組み

計画策定に向けて今回新しく進められた取組みとは、主に次に示す四項目である。各項目の内容について明らかにしたい。

(1) 中期計画・財政の健全性確保・行財政システム改革が三位一体の新・中期計画

本市の厳しい財政環境を踏まえ、計画・予算・組織のそれぞれの組み立てを整合させるために取り組まれた。至極当然のことと受け止められるが、計画部門は総合企画局、予算部門は財政局、組織部門は総務局という行政

の縦割り構造の弊害をそのままにしては、本市政が立ち行かなくなるという危機感によるものと理解できる。

背景として、景気低迷の長期化等にとまなう本市の財政環境の悪化への対応策を検討するため、平成九年度に財政局が事務局となる財政問題検討委員会が設置され、財政改革の必要性や対策について議論が進んでおり、平成一〇年度末に最終報告が出される予定になっていた。また、その検討の過程では、本市の中期的な財政収支について現行制度を前提に確実に見込める歳入を基本とすると、当面する五年間においておおむね一、二〇〇億円もの多額の収支不足が生じることが試算として明らかにされ、かつ、義務的経費の増大の一方で投資的経費が減少するという実態から、中期計画の実効性を担保する計画事業への充当財源の確保が非常に難しいとの懸念があった。

一方、行財政システム改革については、三年前に策定された「行財政システム改革・実施計画」に基づいて進捗が図られていたが、さらに推進していく必要性が高まる中で、平成一〇年度がその見直しの時期にあたっていたため、総務局を事務局とする第二期パワーアップ川崎・懇談会が設置され、検討が進められることになった。

このような状況を踏まえ、新・中期計画の策定に向けては、財政の健全性確保に向けた取組みと行財政システム改革の取組みが密接に連動するものとして併せて打ち出すことが不可欠とされ、さらに、それぞれの取組みの結論を出す時期がおおむね平成一〇年度末を目標にしていたことも重なり、三位一体の取組みが進められることになった。

その結果、新・中期計画の中で、行財政システム改革と財政の健全性確保に向けた取組

みの必要性や基本的方向が示された。しかし、改革の数値目標等は明らかにされず、具体的な対策については、それぞれの取組みの中に委ねられた。また、計画事業費は、当面する五年間の財政収支見通しを踏まえ、計画の実効性を担保するためにも第2次中期計画と比較してスリム化したものとなっている。

(2) 事業再評価と計画進行管理・評価システムの導入

計画の推進にあたっては、計画事業の適切な進行管理によって効果的な執行を図っていくことが必要であり、以前から、効果測定を踏まえた実効性のある進行管理システムを構築していくことが課題となっていた。また、これまで計画事業の見直しは、主に中期計画のローリングの時期に実施されてきたが、見直す内容やその後の方向性など、対外的にもよりわかりやすい仕組みの構築が求められていた。

こうした状況を踏まえ、今回、一つには、投資的事業を中心に、事業採択後五年間未着工、事業採択後一〇年間継続中、準備・計画段階で五年間経過、という「時」の基準に該当する事業を再評価する「川崎市事業再評価実施要綱」を制定し、これに基づいて、再評価対象事業の選定と、中止・休止・継続等の対応方針を議会や市民に報告・公表し、意見・要望等を踏まえて決定した見直し結果を新・中期計画に反映させた。

また、二つ目として、事業の成果を定量的な指標で測定し、毎年度の計画事業の進行管理や予算編成に活用し、効率的かつ透明性の高い行財政運営を行うことを目的とした「計画進行管理・評価システム」の試行的導入を図った。これまでに、事業に対する予算等の投入量の指標化を、また、事業ごとに有効度

指標を設定し、行政サービスに対する需要と供給の関係、事業が地域社会や市民生活に及ぼす影響等の指標化を進めた。

今後、指標の設定作業を継続するとともに、毎年度、成果指標のデータを把握し、その変化をモニタリングすることによって、事業の進行管理と評価を進めていく必要がある。

(3) パートナリシップ型事業の積極的導入

本市の基本計画では、まちづくりの主体としての市民が、自らのまちを、自らの手で創造するとともに、だれもが市政について考え、行動できる市民参加の場を確保し、市民自治の発展をめざすという「市民共同のまちづくり」の理念が示されている。また、地方分権の実現に向けた動きが本格化していることも重なり、こうした理念を具現化するために、区民が主体的に区の将来像を考える「区づくり白書」の策定等の成果を踏まえ、計画策定や事業実施過程における市民参加等の事業手法を、公・共・私の役割分担を明確にする中でパートナリシップ型事業として位置づけ、既定の事業等について転換を図ることをめざした。

これに基づいて、新・中期計画ではパートナリシップ型事業例一覧が示されたが、今後、他の事業への展開についても期待され、引き続き事業手法の転換について検討していくことが必要になっている。

(4) 重点的対応課題と五五の重点計画事業

中期計画事業の構築は、基本計画に示された二五の計画課題ごとに進められたため、事業を厳選したにもかかわらず、分野別の事業数はおおむね三〇〇弱にまでのびた。したがって、計画全体として非常に網羅的で、か

えってポイントが絞りにくく、中期計画として打ち出す方向性をわかりやすくする必要が生じた。加えて、厳しい財政環境を背景として事業の優先順位を明らかにする必要性が増していることなどを踏まえ、「福祉や教育の充実」、「快適な環境の創出」、「確かな都市機能の形成」、「産業の活性化」、「分権型社会の実現」という五つの重点的対応課題と、それに基づく五五の重点計画事業を設定した。

このように時代状況の変化に対応して、当面する五年間において積極的に進めるべき課題が明確にされたことによって、これらの事業については一層力を集中して推進することが可能となり、結果として計画全体の実効性を高める効果が期待できる。また、事業推進のための行政内部の体制を効率的に整備できる効果も生じるものと考えられる。

五 今後の展望と課題

以上のように、今回の計画策定に向けた新しい取組みを振り返ってみると、いずれも時代の要請に対する対応策として組み込まれたものであり、改めて、行政が時代状況の変化にいかにか柔軟に対応しているのかという課題が浮き彫りにされたように思う。

現代の社会は、少子化や高齢化の急速な進行等を背景として、つねに右肩上がりの成長が期待された時代から低成長の時代へ移行しようとする動きとともに、市民の価値観が一層多様化するなど、極めて成熟化への速度を早めている。過去においてみられたような高度成長が期待できない状況下で、自治体の財政環境も著しく好転することはままならず、行政に対して、今までもまして、事業の必要性、有効性、緊急性、効率性など総合的な観

点からの再評価とそれに基づく見直し、組織の適正化や財政の健全化等行財政システム改革の推進が求められることになる。当然ながら税を負担する市民の監視の目も厳しくなり、これらの経過や結果を明らかにすることが必要となる。また、分権型社会の実現に向けた地域からの要請の高まりなどにもない、市民を中心とした施策展開の重要性が増している。つまり、このような社会の動きにあわせて、今後ますます行政の自立性や的確性、さらに説明責任が問われることになるのである。そして、これからの行政は、こうした要請に十分応えていかなければならない。

六 終わりに

なぜ新・中期計画なのか

今回の中期計画の名称を、「新・中期計画」とした。第1次、第2次に次ぐ計画であれば、単純に第3次中期計画とすればよかったが、あえてそうしなかった理由は何か。新世紀の幕開けを迎える計画だから、これまでの中期計画にない新たな取組みを導入した計画だから、社会経済環境の変化があまりに激しい中で、それに積極的に対応して市民生活の向上をめざした計画だから等々、実際にこのような視点で策定業務を進めてきた積み重ねもあり、いずれも新・中期計画と呼ぶにふさわしい理由と考えている。

しかし、私としては、今までにない取組みをどうして策定過程の中に組み込まなければならなかったのか、その答えにあたる新たな行政への転換の必要性和実現への固い決意が、この中期計画に込められているのだという意味で新・中期計画と呼びたい。世紀末にあつて、大惨事を招かないためにも。

本来の『リストラ』とは何であり、何を求めるべきでしょうか。

ここでは、行政評価とその実践について「研究者」の立場から課題提起していただくと共に、地域の合意形成・信頼関係構築のために日々努力する「まちづくり局職員」、「参加型地域福祉活動」を展開する市民、「川崎市職員労働組合書記長」、それぞれの立場から発信をお願いします。

運営改革の手段としての行政評価とその実践的課題

東京大学法学部助教授

城山英明

1 はじめに

〈財政支出削減・組織再編から行政評価へ

中央政府、地方政府といった様々なレベルにおいて、政府の社会経済環境が大きく変動する中で、いわゆる行政改革、すなわち、様々な行政活動の再編成が求められている。そして、行政改革の主たる内容としてしばしば主張されるのは財政支出削減と組織再編である。しかし、財政支出削減の要請は、しばしば、支出の一律カットという便法の利用を促進し、本来課題とされるべき施策間のメリハリの効いた選択を回避する。また、組織再編も、必ずしも、行政活動の質を改善するものではない。そこで、行政活動を環境変動に対応させて再編成し、その質を確保し、また、

施策間の選択を可能にいくためには、単なる財政支出削減や組織再編だけではなく、行政活動の運営改革とでもいうべきものが必要になる。

行政活動の運営改革とは、行政需要の測定、政策の立案、政策の実施、政策の評価という行政活動のサイクルの運営を環境変動に適切に適応して行えるようにすることを指す。そして、このサイクルの中でも、特に鍵となるのは、行政評価、すなわち、政策の評価の段階である。行政評価は政策の効率性、達成度を示すことで教訓を明らかにし、また、評価結果を行政サービスの顧客たる市民等にフィードバックすることで、新たな行政需要についての判断を促進する。

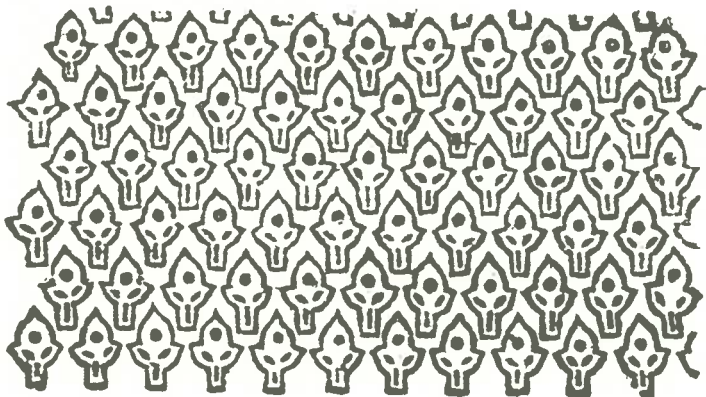
実際に、日本でも、中央政府、地方政府といった様々なレベルにおいて、運営改革の一

環として行政評価を試みる動きがみられる。

以下では、まず、行政評価について一般的な説明を行い、続いて、行政評価の実態を国の事例（建設省の場合）と川崎市の事例に則して記述・分析し、その後、行政評価の実践における具体的課題を論じることとしたい。

2 行政評価とは何か

行政評価とは、行政の目標をわかりやすい指標等を介して定期的に公表し、また、定期的にその達成状況をチェックすることで、行政サービスの顧客たる市民とコミュニケーションを行いつつ、行政活動の中身の変革を促していく手法である。また、組織内においては、各部門の業務効率を数値等で把握し、目標値を設定して努力を促す。この行政評価は、



「執行評価」と「政策評価」の二つに分けて考えることができる(注1)。

まず、執行評価とは、行政機関の業務である事業活動の効率を主に数値で測るものである。各部門の業務効率を、投入に対するアウトプット・産出の比率という数字によって明らかにする。例えば、米国のカリフォルニア州のサニベール市では、市の業務を、例えば信号のメンテナンス等、何百もの事業ユニットに括り出し、各事業ユニット別に業務効率を経時比較していく。例えば、公園○○箇所、巡回チェックというアウトプットに対して延べ何人・時間のコストがかかったという数値を半月毎にチェックし、異常値をみつける度に原因究明を行う。

次に、政策評価とは、政策の達成度(アウトカム)をわかりやすいかたちで示すものである。アウトプット指標が良くても、それが実際の政策目的の達成(アウトカム)をもたらしとは限らない。例えば、いくら道路をつくっても、渋滞がなくならないという可能性がある。そこで、アウトカムを指標で示し、これを継続的に点検する試みが行われることになる。例えば、米国のオレゴン州のマルチマ郡では、六つの戦略目標(安全、行政、生活水準、児童・家族、教育、経済振興)を掲げた上で、合計七三個のベンチマーキング指標を公表している。指標に対する評価は毎年色と矢印で示され、青は向上、オレンジはまあまあ、赤は悪化を示す。評価の基準は、対前年比での指標の状況や他州との比較における順位、消費者である市民の満足度等である。指標の変化が施策と予算の変化に機械的に直結するわけではないが(例えば指標の悪化が予算の拡大を必要とするような環境条件の悪化により起こる場合もあれば、施策の実施の

失敗により起こる場合もある)、指標の変化をきっかけに首長や関連部局、議会、市民公聴会などが関心を示し、対策についての議論が提起されることによって、政策形成のプロセスをより透明かつ実質的討議が可能なものへと変える契機を提供することになる。

3 具体的事例

(1) 中央政府の試み―建設省の場合

日本では、国レベルにおいては、一九九七年二月五日の「物流効率化による経済構造改革特別枠」に関する関係閣僚会合における、内閣総理大臣による公共事業の「再評価システム」の導入の指示に基づき、北海道開発庁、沖縄開発庁、国土庁、農林水産省、運輸省、建設省の六省庁において、その具体化の検討が進められ、一九九八年三月二七日の閣僚懇談会において各省庁により再評価システムの具体的な方式が明らかにされた。各省庁共通に、対象事業としては、①事業採択後五年間を経過した時点で未着工の事業、②事業採択後一定期間を経過した時点で継続中の事業(なお、一定期間は、事業特性に応じて五年間から一年間とする)、③社会経済情勢の急激な変化等により見直しの必要が生じた事業、があげられ、再評価に当たったの視点としては、①事業の進捗状況がどうか、②事業採択時の費用対効果分析の要因の変化、地元意向の変化等事業をめぐる社会経済情勢等の変化があるかどうか、③コスト削減の可能性や代替案立案の可能性の検討、があげられた(注2)。

ただ、以上のような横並びの再評価システムの導入に先立ち、建設省においてはいくつかの先行的な評価の試みがみられた。ここでは、それらの初期の興味深い試みについて触

れておきたい。

第一の例は、河川局における例である。長良川河口堰問題にみられるような世論の関心の高まりや、内部におけるダム行政の再検討の必要の認識の醸成を背景として、建設省河川局開発課(ダム建設維持事業等を担当)においては、当時の課長レベルの主導により、「ダム等事業審議委員会」が一九九五年七月に河川局長通達により設置された(注3)。ダム等事業審議委員会は、既存事業の一部と新規事業に関して事業の是非の判断を含む事業評価を行うとされた。この委員会は、地方建設局長等によって設置され、学識経験者、関係都道府県知事、関係市町村長、関係都道府県議会議員、関係市町村議会議員によって構成され、委員長は互選されることになっている。設置者である地方建設局等がメンバーになることはないという点では、第三者性を持つている(ただし、学識経験者として誰に委嘱するのか等は設置者の裁量である)。そして、実際に、いくつかの事例においては、再評価の結果、事業の見直しあるいは中止が決定された。

第二の例は、道路局の例である。道路局では、一九九七年の新道路整備五カ年計画決定に先立つ道路審議会の建設大臣に対する建議の策定過程において、「国民」の声を反映させるために「パブリック・インボルブメント(P-I)」活動を行うことを主導した(注4)。

具体的には、一九九六年五月に意見を集めるためのキックオフレポートが全国に配布され、それに対する三万人以上のレスポンスの集計結果であるボイスレポートが一月に公表され、一九九七年の三月にそれも踏まえてまとめられた建議の中間とりまとめが公表され、再び意見を集めそれを検討したうえで、六月

注1

この節で述べていることは基本的には以下で論じたことである。城山英明「上山信」『行政に「評価制度」の導入を』、『日本経済新聞』一九九七年一月一日。また、評価に関する理論的研究をまとめたものに以下の文献がある。山谷清志『政策評価の理論とその展開』政府のアカウンタビリティ。見洋書房、一九九七年。また、本書では、本稿で論じる政策評価と執行評価にほぼ対応する類型を提示している。

注2

建設省「建設省所管公共事業の再評価実施要領及び新規採択事業採択時評価実施要領について」一九九八年三月。

注3

城山英明「合意形成手法の開発とアカウンタビリティの確保」アメリカと日本における交渉による行政の比較の視角から」『創文』三九八号(一九九八年五月)。

注4

松田和香「道路審議会の建議策定過程における重点的政策領域の変化と国民の意見」『パブリック・インボルブメント方式の効果の検討』、『道路交通経済』一九九八年七月号。

に建議が策定された。このP-Iの過程は、基本的には新五カ年計画のための建議作成のための行政需要の測定活動であるが、ある意味ではこれまでの道路事業全体に対する評価（何が欠けていたのかに関する評価）活動であるといえる。また、このP-Iの結果とそれに基づく計画は、今後の政策評価のための起点となるものである。

(2) 地方政府の試み—川崎市の場合

川崎市においても、最近、評価システム導入の動きがみられる。これは、二つの動きが複合したものである。

第一の動きは、事業再評価制度の導入である（注5）。これは、現市長の一九九七年の秋の市長選挙の際の大規模事業見直しの公約を契機として検討が進められ、一九九七年末には素案が固まった。その後、前述の中央省庁の再評価システムの公表を踏まえて、一九九八年五月八日に「川崎市事業再評価実施要綱」が制定された。この要綱では、対象事業として、①事業採択後五年間を経過した時点で未着工の事業、②事業採択後一〇年間を経過した時点で継続中の事業、③事業採択前の準備・計画段階で五年間を経過している事業、④市長が特に必要と認めた事業、があげられた。この対象事業の定義は、前述の中央省庁の再評価システムの対象事業の定義とほぼ重なるが、国では「社会経済情勢の急激な変化等により見直しの必要が生じた事業」となっているものを「事業採択前の準備・計画段階で五年間を経過している事業」と特定した点に一つの特色がみられる。また、川崎においては、対象事業をさらに特定するための基準も明らかにされている。②のカテゴリの事業に関しては、社会的関心・影響が大きい、前提条件等が変容したか、事業規模が一定規模以上か、長期化する特別の事業特性があるのか、といった基準によってふるいにかけられる。③のカテゴリの事業に関しても、社会的関心・影響が大きい、停滞しているか、事業規模が一定規模以上か、といった基準によってふるいにかけられる。

そして、以上のような手続きを経て、一九九八年七月二日に三つの再評価対象事業が具体的に選定され、その各々について対応方針案が示された。対応方針案については、事業局により原案が作成され、それを基礎に総合企画局の各レベルの担当者によって当該事業局の各担当者にヒアリングが行われ、その上で決定された。対応方針案の内容は中止あるいは保留を含むものであった。この内容は議会に報告、市民に公表され、意見要望を聴取した上で、政策調整会議で対応方針が決定されることになっている（一九九八年七月末現在）。

第二の動きは、計画進行管理・評価システムの導入の試みである。これについては、一九九七年三月に「計画進行管理・評価システム基礎調査報告書」がまとめられた（注6）。川崎市では「川崎新時代2010プラン」という総合計画が作られている（計画年度は一九九三年度から二〇一〇年度まで）。そして、それを具体化するために「中期計画」を策定することになっており、一九九六年度に第二次中期計画（一九九六—二〇〇〇年）が策定された。この計画進行管理・評価システムは、第一に、この中期計画の見直し（一九九八年）及び策定の過程で活用できるシステムを設計することを目指しており、第二に、中期計画に掲げられた中期計画事業を毎年度の予算編成過程に反映させていく上で活用できるシ

ステムを設計することを目標にしている。計画進行管理・評価システムの具体化に当たっては、管理・評価システムの対象となる事業ユニットの設定、評価指標設定が課題となる。

第一に、ユニットの設定に関しては、計画事業と予算事業が異なる根拠に基づき設定されているために困難があつたが、以下のような方法がとられた。計画事業に関しては、中期計画において、中期計画事業が設定されている。また、予算事業に関しては、川崎市においては、一九九五年度からいわゆる事業別予算を採用しており、予算の「款・項・目」の体系の下に、目の説明として「大事業・中事業・小事業」という事業内訳が置かれている。そこで、管理・評価システムの対象となる事業ユニットとしては、「予算中事業」を基本的なユニットとし、中期計画において「中期計画事業」として位置づけのある事業を中心に、予算体系の目以下、特に中事業から特に進行管理の必要があると考えられる事業が選ばれた（中期計画事業は投資型事業が中心となつているため、それに含まれない重要な予算事業も対象となった）。現時点では八二〇事業を選択し、各事業部局からデータを収集している。

第二に、評価指標については、インプットを示す行政過程指標、トータル・コスト指標、及び有効度指標が設定された。行政過程指標としては、事業予算化率（事業予算額÷計画事業費）、事業費執行率（執行事業費÷事業予算額）を採用した（ただ計画事業費を公表することについては予断を与える、不確定であるといった理由で慎重論もあるようである）。トータル・コスト指標は、直接事業費、間接事業費、人件費から構成される（人件費に関しては何らかの仮定的判断に基づき従事職員

注5

川崎市総合企画局資料「川崎市事業再評価について」

注6

川崎市計画進行管理・評価システム調査研究会「計画進行管理・評価システム基礎調査報告書」一九九七年三月。

数を算定しそれに人件費単価をかけあわせて算出することとしている。また、有効度指標としては、基本的には二時点間比較の考え方に基づき、実施効果率Ⅱ（現年度実績値／中期計画実施前値）／中期計画実績前値、あるいは目標達成率Ⅱ（現年度実績値／中期計画実施前値）×（目標値／中期計画実施前値）が用いられるようである（具体的な指標については各事業部局で検討中のものである）。

(3) 現状について的小括

以上のように、最近では様々なレベルで行政評価制度導入の試みがみられる。ただし、いくつかの限界がみられるように思われる。

第一に、評価対象がかなり限定されている。これは、特に各地方建設局等の単位毎に限られた評価を実施した当初の建設省河川局のダム等事業審査委員会による再評価にあてはまる。しかし、その後の中央省庁や川崎市による事業再評価制度に関してもあてはまる。例えば、川崎の場合、規模に関しても条件を課していた（川崎市はその課程を公開したことに意義があるとしているが）。これは、行政自身が気づきつつあった既存の方針の方向転換の正当化／口実として、当初評価が利用されたという事情とも関連していたといえる（それはそれで重要な機能だが）。今後は、過度な負荷をかけることはもちろん避けなければならないが、評価対象を広げていき、予防的対応をとれるようにすることも必要であろう。その点では、川崎市の計画進行管理・評価システムの試みは、かなり包括的な評価制度導入の試みとして重要である。

第二に、いずれの試みにおいても事業評価が目的であり、評価の種類が限定されている。これは、建設省河川局のダム等事業審査委員

会、中央省庁の公共事業再評価システム、川崎市事業再評価制度、現在の川崎市計画進行管理・評価システムの試みのいずれにおいてもあてはまる。2（「行政評価とは何か」）で示した類型でいえば、執行評価が中心であった政策評価が少ないということになる。建設省の道路審議会による建議策定の際のP1は、それまでの道路五カ年計画等に対する政策評価という側面を持つ。ただし、そこで集められた情報は、主に関心を持つ人々の満足度等に関する情報であって、達成度に関する客観指標ではない。また、川崎市において、今後、計画進行管理・評価システムの対象を総合計画へと拡大していくのであれば、何らかの政策評価システムを構築していくことが必要になる。

4 評価制度構築における課題

(1) 「技術的」課題

評価制度を構築するにあたっては、特に政策評価において、アウトカムの測定をどのように行うのか「技術的」課題となる。

まず、客観指標を用いる場合には、直接の行政活動以外によるアウトカムへの寄与、すなわち、外部効果をどのように取り除いてアウトカムを考えるのか問題となる。例えば、ある自治体の交通渋滞対策のアウトカムを測定する場合、そのアウトカム（例えば混雑時間帯における平均速度）は当該自治体の政策によって左右されるだけではなく、隣接自治体における交通政策によっても大きく左右される（例えば通過交通量に影響を与えることなど）。その場合、当該自治体の政策のアウトカムをどう考えるかが問題になるわけである。

また、アウトカムの測定においては、客観

指標だけではなく関係者の主観的評価等の意見を意見募集やアンケート等によって聞くということも広く行われている。その際にも、二つの問題が存在する。

第一に、どのようにして誰の意見を聞くのかということが問題となる。例えば、評価案を公表して関係者による主体的意見表明を期待する場合には、そのように表明された意見は、しばしば、組織化されている利益を持つ関係者の意見や、重大な利害関心を持っている一部の関係者の意見に偏り、広く薄く分散している利益に関する意見表明は十分行われないことになる（いわゆる住民投票制度にも同様の問題が存在する）。他方、アンケート等によって半ば強制的に意見を求める場合（例えばガソリンスタンドにおける待ち時間における道路利用者への道路行政に関するアンケート）には、広く薄く分散している利益に関する意見表明が行われる可能性が比較的高い。

第二に、どのような場合にプロの意見を聞き、どのような場合にアマの意見を聞くのかということが問題になる。例えば病院、博物館、教育機関の運営においては、利便性等のサービスについては一般利用者であるアマの意見を聞くことは有用だが、医療の質の評価や博物館の所蔵品の選択の評価や教育の質に関してはプロの意見を聞く必要があるといわれる。このような区別は行政サービスについても存在すると思われる。その場合、信頼性のある評価を行うプロをどのように確保しておくかが課題となる（アドバイザリー・ボードの設置、外部の専門的評価機関の利用等はあるべき方策である）。

(2) 利用に関する課題

評価制度の構築にあたって、次に問題になるのは、評価の利用の仕組みをどのようにつくるのか、評価結果のフィードバックをどのようにして確保するのかということである。

第一に、市民とのコミュニケーション手段として評価を考える視座からは、まず、評価結果をわかりやすいかたちで提示することが必要になる。この点では、前述の米国オレゴン州マルチマ郡にみられるような工夫は重要である（指標に対する評価は毎年色と矢印で示され、青は向上、オレンジはまあまあ、赤は悪化を示す）。また、市民とのコミュニケーション手段として機能しているというためには、一定の双方向性が確保されることが重要になる。つまり、評価結果に対する市民のレスポンスに対して、行政側が対応する必要がある。この点で興味深いのが、建設省の道路審議会の建議策定過程におけるP1のプロセスである。この過程では、各段階で市民が示したレスポンスに反応して、審議会が準備したキックオフレポート、中間とりまとめ、建議の各内容が変化していったことが指摘されている（注7）。ただし、ここで難しいのは、市民のレスポンスには一定の偏向が不可避であるため、レスポンスをそのまま受け入れればよいというわけではない点である。

第二に、評価結果を行政のルーティーンと連携させていくことが必要になる。そのためには、機能的には、評価活動と予算決定過程を連携させる必要がある。その基礎作業として、川崎市の計画進行管理・評価システムにおいて、計画事業と予算事業の双方と接点を持つかたちで対象事業ユニットを工夫したことは意義のあることであるといえる。そして、予算過程を改善するという視角からは、トータル・コストや計画事業費全体を踏まえて予算決定を透明に行えるようにするだけでも意義があるといえる。また、組織的には、評価活動を通して、企画／財政系統部局と事業系統部局の相互作用の質を改善していく必要がある。従来から、各種計画や予算は企画／財政系統部局と事業系統部局の相互作用によって決まっていたわけであるが、今後は、評価結果が企画／財政系統部局の判断の一つの基礎となり得るものになることが必要である。これは、特に、政策評価に関してあてはまる。企画／財政系統組織が何が優先政策領域なのかを判断する際の基礎として、政治的バランス判断やマスコミの反応と並んで、政策評価が一つのアンテナとしての役割を果たすようになることが望まれる。

第三に、評価活動と議会との関係を考える必要がある。議会は、しばしば、評価活動にあまり関心を示さなかったり、評価活動を議会をバイパスする活動であると考えられる。しかし、行政活動の効率性や達成度をわかりやすく示す評価活動は、限られた人数で巨大な行政活動向き合わせなければならない議会にとってこそその決定を支援するために必要な活動であるといえる。アメリカにおける重要な評価活動の母体となってきた米国のGAO（会計検査院）は、元来、議会に対して評価報告を行う機関であった。日本においても、議会の決算委員会等で評価結果の検討を行う等のかたちで、評価活動と議会との連携を図る必要があると思われる。

5

おわりに

（非階統制下における協働型行政における鍵としての行政評価）

従来の階統制（ヒエラルキー）の下での行政においては、行政機関が財源、人的資源、権限といった行政資源に関して優位を保持しており、様々な主体に対して指揮・命令を行うことができた。しかし、近年拡大しつつある非階統制の下での水平的な行政においては、行政機関が財源、人的資源、権限といった行政資源に関して優位を保持していることはなく、従って様々な主体の合意を取り付けながら協働的に行政活動を進める必要がある。そのような非階統制行政において行政機関が比較的優位を保っているのが情報資源であり、それに基づく情報活動は様々な主体の合意を取り付けながら協働的に行政活動を進めていく上で重要である（注8）。

これまで述べてきたような行政評価活動は、行政活動によるアウトプットとアウトカムの情報を提供して、それに対する市民や関係組織の反応情報をフィードバックするという、情報活動の一種であるといえることができる。その意味では、行政評価は、非階統制下において、自己規律を持つて協働的に行政を進めていくための重要な手段であるといえよう。

注7

松田和香「道路審議会の建議策定過程における重点的政策領域の変化と国民の意見」パブリック・インボルブメント方式の効果の検討」、『道路交通経済』一九九八年七月号。

注8
城山英明「情報活動」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、一九九八年、所収。

特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから

現場からの発信

まちづくりを停滞させないための 行政システムの転換とは

既成市街地整備をケーススタディとして

まちづくり局企画課 主査

金子 督

川崎市では多くのまちづくり関連事業を実施していますが、ここでは特に市街地再開発事業や土地区画整理事業による都市拠点や密集市街地整備などの既成市街地における開発系の事業を担当する立場で、これまでの事業の進め方や現状及び今後のあり方などについて述べてみたいと思います。

合意形成までの長い道のり

再開発や区画整理というとならず、「大変時間のかかるもの」という印象を受けると思いますが、確かに既成市街地には、多くの人が長い間暮らし続けてきた歴史があり、その間に相続が発生したり、借地・転借地、借家・転借家など権利関係も複雑となっていて、関係する権利者の数も多くなっています。

またそれぞれが自分たちの街に対する深い思い入れを持っていますし、様々な権利関係にあるこれらの人々の意見を取りまとめるのは、容易なことではありません。

権利者にとって再開発の成否は、自分自身を含めた家族の生活そのものに直結するだけ

に、事業担当者との話し合いに当たっても計画の良し悪し以前に、人間的な信頼関係が前提となることが多く、その信頼関係も一朝一夕で醸成されるものではありません。

現場の担当者の最大の仕事は地元の合意形成にあります。それはまず権利者の行政に対する不満や将来への不安に耳を傾けることから始まります。そしてこれの一つ一つ真摯に受け止めることによって、長い時間をかけて権利者との信頼関係を築いていくのです。そうした中でまちづくりについての考えや思いを聞き、基本構想、基本計画、実施計画、そして最後に権利者個別の生活再建計画をまとめていくこととなります。

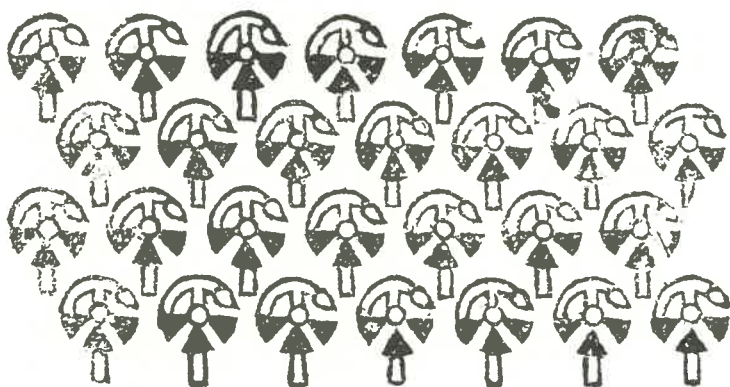
財政状況の悪化による事業の停滞

このように現場では地元の権利者とともに試行錯誤を重ねながら長い時間をかけて合意形成を図り、事業計画をまとめますが、いよいよ事業化という段階で「待った」をかけているのが、自治体における最近の財政状況の悪化です。

道路、公園などの公共施設整備の割合がたかい自治体の直接施行による開発事業の場合、これらの公共施設の用地費を中心とする事業費の額は、数百億円という莫大なものとなります。開発型の手法による公共施設整備は、事業が動き出せば短期間で一挙に整備が進むというメリットがある反面、一時的に多額の資金が必要となり財政的な負担が大きくなるという側面も持っています。

川崎市でも他自治体と同様にバブル経済の崩壊に始まった長期的な景気の低迷の中で、財政状況は危機的に悪化しており、このような事業費の負担に感じられないほど深刻なものとなっていますが、その結果、現場の担当者は、市の財政事情と地元の権利者の間に挟まれて、屋根に登らされた後で階段をはずされたような大変苦しい対応を迫られることとなります。

現場サイドからみれば、川崎市の総合計画に定められた各地域の整備を実現するため、とにかく地元権利者の合意形成を図れという至上命令が与えられており、そのために長期にわたる困難な交渉を繰り返してきたわけで



すから、地元に対して金がないから事業ができないとは口が裂けても言えません。

開発系の事業の場合には、特に事業化のタイミングが重要であり、いったん合意形成が図られれば、財政上の都合だけであとはいつでも着手できるというものではありません。

事業をめぐる周辺の状況は刻々と変化しており、例えば土地価格の下落は、権利者の生活再建計画の根本的な見直しにつながりますし、またテナントの撤退などにみられるビルの床需要の変化は、建設されるビルの設計や床処分計画を変更する必要性を生じさせます。

これらの変更には当然に権利者の新たな合意が前提となりますが、権利者にとっては不利な変更となることが多く、特に今日のように社会経済状況の変化がめまぐるしい中にあることは、事業化の遅延は事業自体の成立を危うくさせる要素ともなりかねません。

地元の多くの権利者が、まちづくりについて一つの方向にまとまり、事業化を望む気運が盛り上がる期間はそう長くは続きませんし、そのタイミングを逃せば、再び地元を一つにまとめることは、至難であり数倍の時間と労力が必要となります。

この意味では、財政状況の悪化を理由とする開発事業の停滞は、まちづくりを数十年後退させると言っても過言ではなく、行政の責任においても許されるものではありません。

ますます高まる事業化の必要性

既成市街地の開発事業は、土地利用の共同化・高度化を図り、道路・公園等の公共施設を整備することによって居住環境などを改善し、都市機能を大きく更新しようとするものですから、単に街の防災性、安全性が高まる

だけでなく、雇用の機会や就業人口が増加し、商業等の地場産業も活性化するなど経済的効果も大きく、さらには自治体にとっても事業所税や固定資産税の増収など税源培養効果も期待されるなど、長期的な視点からも、まちづくりの手法として極めて有効です。

加えて、これらの効果は事業費を集中的に投下し、事業をより早期に完成させることによって、相乗的に拡大するという特質があります。

逆にこれらの事業の停滞は、この間単に公共施設の整備が遅れ、地域の利便性が向上しないだけではなく、既存の建物や施設の老朽化が進むことによって、火災・地震などの災害が発生した際の防災性能はますます低下することになり、有効な土地利用も図られないまま、住環境の悪化も一層深刻化することになります。

川崎市における既成市街地には、道路が狭隘で、古い木造の商店や住宅が密集し、公園なども未整備となっている多くの木造密集地区が残されており、先の阪神淡路大震災でもこれらの木造密集地区で特に大きな被害を出していることから、市民生活の安全を守るという観点でもその整備が急がれるものとなっています。

川崎市では、平成一〇年度に事業再評価制度を設け、箱もの建設を含む公共施設整備などのハード系の事業について、時の経過とともに事業の必要性や効果が失われていないかどうかの再評価を行ういわゆる「時のアセス」を実施していますが、既成市街地の開発事業に関しては、必要性が失われるどころかむしろ時の経過とともにその必要性は一層高まっております。状況はますます深刻になっている点の一つの特徴ともなっています。

また、この度策定された川崎市の新中期計画でも、間近に迫った介護保険制度の実施や加速する少子高齢化、地球規模での環境問題などの流れを受けて、福祉・環境対策などソフト面での施策がクローズアップされがちで



溝口駅周辺地区再開発（完成後）

すが、既成市街地の開発事業は、福祉や環境と決して相反するものではなく、子供やお年寄りそして障害者を含めた全ての住民がより快適で暮らしやすい生活の場を創造し更新するものであるという点で、むしろこれらのソフト面での施策と車の両輪として市民生活を支える重要な施策の一つとなるものです。

継続性のある施策展開のために

では行政として取り組むべきまちづくり施策は、どのようなべきなのでしょう。緊急に対応すべきいくつかの視点から考えてみたいと思います。

① 財政的な裏づけのある地域整備のプログラム

行政が将来あるべき都市像を展望し、マスタープランに基づいて各地域の整備事業を進めるのは当然のことですが、住民が求めているのは単に各地域における将来のあるべき姿だけではなく、それがいつどのように実現されるのかという具体的なプログラムです。

そして、そのプログラムを示すためには少なくとも財政的な裏づけが必要ですが、事業担当部局の予算要求に対して、単に金がないから先送りという現在の財政主導の査定型予算編成では、現場の事業担当者は地元住民に対して責任のあるプログラムは示せません。

財政部局において各事業別予算の細かい内容について一件々々査定することも意味なしとはしませんが、より重要なことは、現場の事業担当者に対して事業への展望を与え、地元に対して責任あるプログラムを示せる財政的な裏づけを用意することです。

そのためには企画・財政部局において福祉

や環境、教育、まちづくりなどの大きな行政部門毎の事業費の枠を三～五年度単位で設定し、その中で箇所づけと呼ばれる各個別事業への予算配分は事業担当部局に任せるという枠配分方式が有効ではないでしょうか。

もちろんある地域の事業が見込みどおりに進まないこともあり得ますが、その場合の責任は当然事業担当部局が負うことになり、現在のような責任の所在自体がどこにあるのかはつきりしない執行体制よりは、はるかに緊張感が生まれるはずです。

② 住民主導のまちづくりと区の機能強化

今日ではそこに暮らす住民の発意を尊重し、行政がそれを積極的に支援する形でのまちづくりのあり方は、すでに当然のものとなっています。

住民自らが生活者の立場で街の問題点を発見し、課題を認識し、解決策を模索することによって、地域内の意見調整にも自主的に係わり、合意形成が円滑に図られるだけでなく、そうした経験が地域に対する愛着を育て、できあがった公共施設などの使い方や維持改善にも自然と関心を持たせることとなります。

住民主導のまちづくりを実現するためには、まず行政の持つ情報を広く開示する必要があるります。行政は、法的・制度的な制約や財政状況及び将来の展望などについても積極的に情報を開示したうえで、住民との意見交換の場をできるだけ多く設け、住民とともに学び合うことによって、それぞれの立場や担当すべき役割を認識することが大切です。

意見交換の場の設け方として、住民も行政の担当者も参加しやすいワークショップなどイペント型の手法を取り入れることも有効です。また街では、住宅の建て替えやビル新築の

ほか道路、河川、下水、公園の整備事業など行政・民間を含めてつねに何らかの事業が行われていますが、一定地域内におけるこれらの様々な事業プロジェクトの動向を把握することも、タイムリーで効率的なまちづくりのために重要です。

これらの事業動向を早い段階で把握することによって、他事業との調整を行い、例えばビルの建て替えにあわせて道路を拡幅したり、街並みのデザインを統一するなど、効率的なまちづくりが可能となります。

このためには、行政において事業別の縦割り組織だけでなく、まちづくりに関して一定の地域を面的に担当し、各事業間の調整が行えるような組織と情報を一元化できるシステムを設けることが必要ですが、この組織は区のまちづくり機能強化の一環として、区役所に設けられるべきです。

分権化の大きな流れの中で、区においてこのような総合的なまちづくり機能を強化することは、地域に根ざしたまちづくりを現実のものとするためにも重要です。都市計画マスタープランが区別構想策定の段階に入る今が、正に良いタイミングと言えるでしょう。

そしてこの組織が地域住民との窓口となつて行政内部の各組織との橋渡しをつとめ、ワークショップなどを通じた意見交換の場を設けるようにすれば、住民主導のまちづくりも実効の上がるものになるでしょう。

以上誌面の関係上、やや具体性に欠けるとりためのない記述が多くなりましたが、まちづくりは常に継続して繰り返される作業であり、停滞のないまちづくりを実現するためにも、今こそ行財政システムの大胆な転換が求められています。



再開発前の溝口駅周辺地区

市民資本セクターの健全な発展をめざして

はじめに

川崎市民参加型福祉協議会（以下「市参協」という）は、生活クラブ運動グループ及び福祉関係市民団体・市民グループの参加型地域福祉政策や活動方針の形成、その実践活動の有効な創出、発展を図り、協同組合地域社会の形成に寄与することを目的として一九九二年四月に発足しました。

発足当時は一五団体でしたが、一九九九年三月現在二二団体となり、川崎市に市民参加型地域福祉活動の実践を通じた地域福祉政策を提言できるところまで努力を重ねてきました。九三年の「市民福祉プラン・パート一」をはじめとし毎年、調査を行いプラン等を作成してきました。その成果は「一冊の資料としてまとめられています（注一）」。

毎月の定例会議で十分に議論をしながら、以下の五つの事業部会にて、より具体的な実践活動の報告や共有、共有、問題提起をおこなっています。

- 一、家事介護サービス市民事業部会
- 二、食事サービス市民事業部会
- 三、デイサービス市民事業部会

- 四、コミュニティデイサービス部会（ミニデイサービス部会）
- 五、移動サービス市民事業部会

家事介護サービス市民事業部会は現在六団体の家事介護ワーカーズが参加し、川崎市の五区（幸区、高津区、宮前区、麻生区、多摩区）で活動を展開しており、九三年から九八年の活動実績は、表一のとおりです。市民の多様なニーズに応えたきめ細かい生活支援サービスは、地域社会になくはない存在となっています。

特に九八年度は川崎市ホームヘルパー派遣事業を各団体で受託契約し、公的福祉の一部を担ってきました。川崎市の事業の受託にあたっては、市参協では市民事業自主管理基準を定め、市民事業の柔軟な対応が市民のニーズに合わせて有効に活用されるよう、申し合わせも取り決めた上で委託契約を結びました。ホームヘルプ事業の委託は初年度ということもあり、まだまだ問題を整理し、提起する段階にはありません。しかし、市民事業は少なくとも公的福祉がどんなに充実してもできない、共に同じ地域に住み暮らす者同士だからできる柔軟で速やかな対応を可能にするこ

川崎市民参加型福祉協議会事務局長

寺田悦子

とができますし、市民が安心して暮らし続けるために欠かせないサービスであることは確かです。

今後、市民事業の福祉サービスの特性を明らかにしながら、（特に介護保険がスタートするとますますはつきりすると思われる）、その存在の必要性を大ぜいの市民と共有し、非営利市民事業の育成、支援のための政策提案をおこなっていききたいと思っています。

コーディネート者の日記から

ここで、市民事業として、宮前区を舞台に福祉サービスを展開している福祉クラブ宮前家事ワーカーズコレクティブ「さんさん」の一カ月のコーディネート者の活動の日記を紹介してみます（注二）。市民事業を展開するうえでのコーディネーターの意義や、私たちがどれだけコーディネーター活動に力を注いでいるか、そんなことが垣間見えたらと思います。

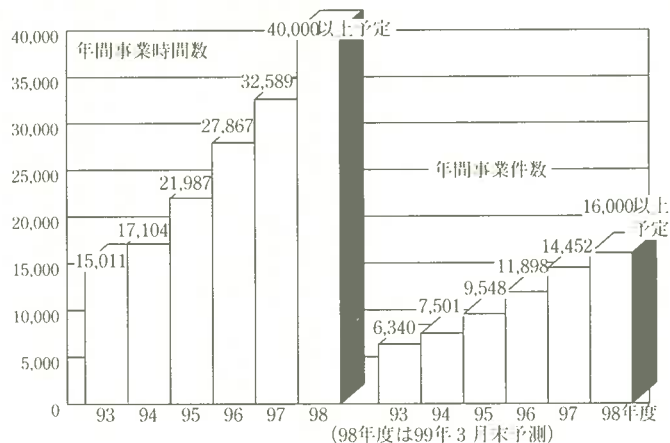
◎コーディネート日記

（コーディネート「名」が要した時間）
一月四日（月） 五日まで正月休みのはずだったが、ワーカーズメンバーが一名交通事



- 注一 市参協の具体的な活動
市民福祉プラン・パート一作成（九三年四月）
「地域福祉に関する市民意識調査」実施及び報告書作成（九四年四月～七月）
「川崎発・参加型福祉のまちづくり」シンポジウム開催（九四年七月）
「コミュニティ配食」実施案作成（九四年一〇月）
ブックレット「川崎発・参加型福祉のまちづくり」発行（九五年二月）
「地域福祉に関する調査II」利用者ニーズ調査実施及び報告書作成（九五年一〇月）
「地域福祉に関する調査III」モデルエリア調査実施及び報告書作成（九六年二月）
市民福祉プラン・パートII作成（九七年二月）
九「川崎で安心して暮らし続けたい」シンポジウム開催（九七年五月）
冊子「川崎で安心して暮らし続けたい」発行（九七年九月）
一〇冊子「双務契約」発行（九八年三月）
市参協ガイドブック「私らしく生きるために」作成（九八年三月）
一三川崎市三級ヘルパー養成研修講座受託（九八年一〇月～十二月）
一四受講者四五名（全員修了）
冊子「幸せくばり」発行（九九年三月）
- 注二 私たちの九八年度ケア活動時間実績は、六、四五四時間（九八年度、ワーカーズ実働メンバーの数は三七名）（九九年三月末現在）です。
一九九九年一月の報告（コーディネート二名）で活動時間総数は六四〇・五時間、活動件数は三二〇件となっています。内訳は、自主事業は四四一・五時間、川崎市委託事業は一九九時間です。
コーディネート件数は、四六件（新規・七件。再コーディネート・三九件）で、コーディネート時間数（二名）は八八時間。一月にコーディネートに支払った経費一万四千円（手当は三千円×二名で六千円、電話代は二千円×二名で四千元、交通費は二千円×二名で四千元です）。
コーディネートが一番苦勞するのは、日程表の作成やワーカーの手配です。

表1 家事介護ワーカーズ6団体の活動実績 (93年4月～99年3月)



故で在宅療法、ケア依頼毎日希望。本人の入っていた利用者宅(三軒)の代行と共にやりくり四苦八苦。約一カ月必要とのこと。(六時間)

コーディネーター二人で情報交換し、可能な限りケアする方針をとる。

五日(火) 市委託分の再コーディネート、日程変更やケア者の変更。(三時間)

六日(水) 通常ケアの確認、正月休みで失念なきよう。電話五件、Fax一件。(〇・五時間)

七日(木) ケア者休暇のため、臨時にケアに入る、二件。

八日(金) 〃一日 事務所当番より連絡、新規ケア依頼者あり、在宅支援センターからも同時に依頼あり。突然雪が降ってきたため、ケア予約先を優先し、その後新規依頼

者へ電話をした。三軒三軒の末、とにかく一度尋ねてみることにした。極度のうつ状態。コーディネートした利用なし。(三時間)

三日(水) 子守の通常ケア先から連絡あり、赤ちゃんが肺炎、ケア回数増の依頼。これまでにケアに入ったことのある人に電話(三人)何とか手配を済ます。ところが、赤ちゃん入院したからということ、ケア不要となる。ケア中止の連絡を三人に行う。(一時間)

四日(木) 留守電話に新規ケア依頼あり。介護者が流感で一週間ダウンしている間に高齢の親の様子がおかしい、コーディネートの結果即ケア決定。(三時間)

六日(土) 留守電話あり、新規ケア依頼。電話でコーディネートの結果、即対応が無理な地域だったので、他の市民事業に相談、両者で同行訪問し、コーディネート。食材料等の配達と家事介護サービスを分担して対応。(三時間)

一七日(日) 留守電話二本あり、偶然ながら二本とも介護者の流感によるケア中止の内容。週五日ケアに入っている利用者宅のためケア者多数、それぞれに連絡。(三時間)

一八日(月) 事務所へ新規ケアの依頼電話あり、若い母親流感のための子守。人手不足のため、断るつもりで電話したが、母子家庭とわかり対応することとした。(二時間)

一九日(火) 産後のケア依頼電話あり、数日後に退院予定とのこと。コーディネート約束した。(二時間)

二〇日(水) ケア依頼、問い合わせ電話六本、それぞれ処理、入院送迎他。電話の多い日だった。結局午後から夜の八時まで対応。くたくた。(六時間)

二一日(木) 知人からの紹介で新規依頼、

川崎・在宅福祉非営利市民事業支援条例(素案)

条 例 文

(目的)

第一条 この条例は少子・高齢社会において、市民が公的介護保険制度をはじめとする生活の最低限の公的サービス保障(シビル・ミニマム)を実現するとともに、自主的な市民活動を通して、より豊かな地域生活最適福祉条件(コミュニティ・オブ・ティマム福祉)の整備を図るために在宅福祉非営利市民事業の推進を図るものである。

二 市民が持つ個人的福祉資源を地域コミュニティに生かし、生活者、高齢者、及び障害者等に対し、生活支援サービスを提供する者の立場や労働条件を整備し、支援する。

三 参加型福祉による在宅福祉非営利市民事業の生活支援サービスを振興し、社会的福祉の充実と発展をめざす。

(在宅福祉非営利市民事業の定義)

第二条 在宅福祉非営利市民事業とは、次の全ての要件を満たす団体をいう。

- (一) 市内に事務所または連絡相談先を置き、サービス提供の対象者を主に市内居住者としていること。
- (二) その事業は、市民がその自覚性と主体性に基づいて行い、労働の報酬は受けるが、営利を目的としないこと。
- (三) 当面の事業の種類は次のものとする。
 - ア 家事サービス
 - イ 介護サービス

(在宅福祉非営利市民事業の責務)

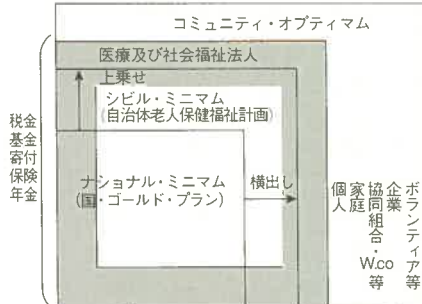
第三条 在宅福祉非営利市民事業は、サービス受給者に対し、生活支援型サービス提供者に関する自主管理基準を保持し、提示しなければならない。

二 第二条三項に示す事業との契約に関する市民団体の実績及び条件は次のものとする。

- (一) 活動年数一年以上
- (二) 家事サービス及び介護サービスの合計活動時間年間三〇〇〇時間以上
- (三) メンバー三〇人以上
- (四) 組織運営・コーディネーターを必要人数配置できていること(二人以上ケア時間一、五〇〇時間/一人が目安)
- (五) 理事会をもっていること
- (六) 他団体と地域で連携がとれていること

コメント(説明)

公的介護保険制度外の在宅福祉非営利市民事業の担うコミュニティ・オブ・ティマム福祉を充実させることで、地域福祉が豊かになる。
*コミュニティ・オブ・ティマムとは、生活を共有する地域を場とする最適条件のこと。



市民事業の位置づけを行い、何者であるかを明記する。

この条例三条二項の対象事例は、家事介護サービスに限る。その他の非営利市民事業は、これに相当する事項を別途定める。

退院後のケア。早速コーディネーター、ケア対応。肺炎で入院していた赤ちゃん無事退院の連絡あり、ほっ。ケア再開。(二時間)

二二日(金) 市委託の利用者宅からご主人緊急入院の電話あり、ケア予定者へ中止の連絡。個別援助計画の変更が必要になるかもしれない旨福祉事務所へ連絡。(二時間)

二五日(月) 電話五本、デイサービス決定のためケア中止や、在宅支援センターの人がコーディネーターに見えからワーカーに同席してほしいとの利用者からの要請等、相変わらず多忙な一日となる。二月の日程表作成し、利用者宅への配付。様子を知るため、可能ながざり直接手渡しとする。(四時間)

二六日(火) 二七日(水) 二月のケア者手配、日程表づくりをする。毎月末になると次月の日程決定に一人のコーディネーターが一〇件の利用者宅で一二名のワーカーに電話でやりくり、一方もう一人のコーディネーターは、市委託分も分担している関係から、ハードな重度介護が多いため、ワーカーは限られて日程表づくりは頭痛の種。利用者二五件、ワーカー二四名を分担。(二五時間)

二八日(木) 新規ケア問い合わせ一件、電話で対応無理と判断、他の市民事業紹介。市委託の民間企業より利用者の入浴サービス変更に関し問い合わせあり、ミックスケアで市民事業も参加している利用者のため、検討の結果、了解の返事を出した。しかし、市委託の時間内ではなく自主事業対応の時間のため、ケアに入るワーカーに詳しく手配。(三時間)

三一日(日) 二月のスケジュール手配、最終確認。ダブル・トリプルケア多数。

以上、一カ月のコーディネーターとしての主たる活動をまとめてみましたが、この他の

コーディネーター会議や打ち合わせ、研修など、相当な時間の束縛があります。なかでも、コーディネーターが一番苦労するのは、何といつてもケアの手配です。

新規にコーディネーターする場合親身になって利用希望を聞き、ニーズになるべく応えるように努力し、さまざまな情報やアドバイスをすることで利用者が精神的に安定するように留意します。このことはコーディネーターとして当然のことであり、経験の積み重ねによって大した苦労にはなりません。しかし、ケア者の日程調整や緊急手配には深夜におよぶ電話作戦も必要になり(ケア者は日中留守が多いため)、このことが最大の悩みです。

需要に応えるだけのワーカーの確保が必要なのは充分承知していますが、参加型福祉を理解した上での市民事業の働き方は現時点ではかなりハードルの高いものだと思います。次にこれまでの経験から特に高齢者の場合、ケア援助計画は非常に変化が激しく、きめ細かい対応をしていくと一週間単位でのケア変更も出現します。回復もあり、悪化もありで、千差万別であり、介護保険制度下で言われている三カ月単位の見直しでは、とても間に合わないと考えます。このように迅速に変化に



シーツ交換(調布短大研修室にて)

(七) 教育活動…年間活動に教育計画を立て、質の向上を不断に努力していること

(八) 活動エリア…原則として、活動しやすい人口五万人〜七万人程度の範囲

(九) 事業決着・決算報告の公開義務

〔市の責務〕

第四条 市は、在宅福祉非営利市民事業を振興し、市民及び地域コミュニティ福祉度向上に寄与する。

二 福祉に関わる情報システムを整備し、福祉サービス情報を的確に提供する。

三 市は、市民から福祉サービスに関する異議申し立てを受け、苦情処理を行う機関を整備する。

四 在宅福祉非営利市民事業の振興を図る共育・教育・研修の基本制度づくりを支援する。

五 市は、市民事業の福祉サービスワークを担う者の労働条件の整備、保全について支援する。

〔市民の責務〕

第五条 市民は、地域コミュニティにおける福祉の充実に寄与するため、地域福祉システムやその情報を理解して活用する。

二 市民は、自己の資源を活用して、可能な限り市民相互に助け合い、支え合う自主的活動に参加する。

〔在宅福祉非営利市民事業団体支援の内容〕

第六条 事業内容は、本条例第二條三項に示す在宅福祉非営利市民事業団体のサービス事業を推進する際のコーディネーターに関わる人件費とする。ただし、公的介護保険制度による制度内サービス提供にかかるコーディネーター時間を省く。

二 コーディネーターとは次のような業務とする。

(一) 公的介護保険制度に属する専門職者等と業務実施上の具体的な連携のための連絡調整業務

(二) 第二條第三項の事業におけるサービス対象者のニーズに対応した準備活動及びスケジュール調整、緊急時の対応に関する業務

(三) その他、在宅福祉非営利市民事業の運営を円滑にするための業務

〔支援金の額〕

市は第三者機関として、苦情処理審査会を置く。(オンブズマン機能を置くことを薦める)

その他非営利市民事業はこれに準じて、別途条例を作る。

コーディネーターに関わる人件費と時間は、活動時間数に比例するものではない。

チーム運営事業とは、ホーム

対応し、適切なケアを提供していただけるのが、地域に根ざす市民事業ならではの活動です。

現実には非常に重要な役割を担うコーディネート活動ですが、市民事業の運営上、十分な手当て支給には至っておりません。上記主たる仕事の八八時間に対し、一カ月に支払われた費用はコーディネート一人に対し、手当て月額三千円、経費として交通費二千円、電話代二千円のみです。

利用者の一時間あたり利用料は七二〇円、ケア活動報酬は六二〇円（九八年度）で百円が運営費、その他年会費二四〇〇円やバザーや助成金等で事業外収入の努力をかさね、運営の安定を図っています。

上記の実態からも、これからの地域福祉の担い手である非営利市民事業育成やその安定的な運営継続のために制度的な支援が不可欠と考えられます。左記に提案します「在宅福祉非営利市民事業支援条例（案）」は、このような背景をもとにして大ぜいの市民が関わって討議をした結果、つくられたものです。

川崎・在宅福祉非営利市民事業支援条例（案）の提案

二〇〇〇年の公的介護保険制度導入により、介護の社会化が進むとともに、これまでの弱者として措置される福祉から、権利の主体として市民自らが選ぶ福祉へと福祉の転換が起こるでしょう。人生八〇年代の老年期を、人間として尊重され、いつでもどこでも、必要に応じてサービスが受けられるようにするために、公的福祉の充実とともに、地域ニーズに応じたコミュニティ・オブティマム福祉（地域生活最適環境条件）の充実が必要です。すでに公的福祉の一部を担いながらコミュニ



食事介助（調布短大研修室にて）

ニティ・オブティマム福祉の充実のために、サービスを提供している非営利の市民事業の役割が、ますます重要になってくるでしょう。自分たちが望む多様なサービスを、自ら地域につくりだして、その価値を損ねることなく行政と連携していくためには、非営利市民事業の位置づけと役割を明確にし、そのうえで行政が支援していく制度を確立していくことが急務となります。

これまでも具体的な課題に基づいて地域福祉市民政策を提案してきた市参協では、九六年には法人格を持たない非営利市民事業の生活支援型食事サービスの事業委託を二団体が、また、九八年からはホームヘルプサービスの提供事業者として事業委託を六団体、食事サービスも一団体追加され、計八団体が現在川崎市からの事業委託を受けています。

川崎市は在宅福祉サービスの提供事業者として、ワーカーズは重要な担い手である位置づけています。

しかし、私たちは、公的介護保険制度内のサービスの提供や、公的福祉を補完するという役割のみではなく、地域で自分らしく、心豊かに暮らし続けられるよう、地域福祉の充実を市民参加でめざしていきたいと願っています。

第七条 支援の額は、チーム運営事業を行っている国庫補助基準で算定し、非営利市民事業が計画した活動時間に応じて基準を策定し、実績に応じて支払い精算する。

〔事業者としての認定及び契約〕

第八条 市は、支援する事業者として、第一条第一項の要件を満たし、且つ第三条第二項の条件に当てはまる非営利市民事業団体については、法人格の有無にかかわらず認定し、契約を行うものとする。

〔公的機関との関係〕

第九条 市と在宅福祉非営利市民事業団体は両者の協議が必要に応じて会議を開催し、地域福祉の充実発展に協力し、互いに努力する。

〔支援金の申請〕

第一〇条 支援金交付を受けようとする在宅福祉非営利市民事業団体の代表者は、毎年五月及び一月に交付申請書に必要書類を添付し、市長に提出する。

〔交付の決定〕

第一一条 市長は、支援金支払いの内容を審査し、交付決定する。

〔交付時期等〕

第二二条 支援金の交付時期は、毎年七月及び一月とする。ただし、市長が特に認めた場合は、この限りではない。

〔実績報告〕

第二三条 支援金の交付を受けた在宅福祉非営利市民事業団体の代表者は、市の会計年度が終了した日から三〇日以内に、事業実績報告書に収支決算書を添付して、市長に提出する。

〔その他〕

第一四条 この条例に定めるものの他必要な事項は、別途定める。

ヘルプサービスを五人以上のチームを組んで、主任ヘルパーを配属して行う。主任ヘルパーがさまざまなコーディネートを行う。

〔国庫補助基準〕

主任ヘルパーの業務加算して・主任業務担当（年間）

六七六、〇〇〇円

・運営事業費用（年間）

一、三一九、〇〇〇円

合計 一、九九五、〇〇〇円

・事務経費（初年度のみ）

二八八、〇〇〇円

報告の義務を明記

税法上の優遇措置については別途検討し定める。

分権型市民社会の創造に向けて

自治労川崎市職員労働組合書記長

多田昭彦

1 行政改革と自治体改革

行政改革の必要性が今日ほど問われている時代はないのではない。その背景には、地方分権、少子・高齢社会、情報公開、NPO法、財政危機等、様々な要因が上げられるが、一般的には税収などの落ち込みに見合った行政組織のスリム化が話題の中心となりやすい。しかし、はたして『行政改革』行政組織のスリム化』だけで今日の状況や市民ニーズに見合った『自治体改革』が成し遂げられるのであろうか。

2 自治体改革の視点

自治体の業務は時代の変化にともなって大きく変わってきた。

戦後まもなく現在の地方自治法が施行されたが、その後の自治体の歩みは、住民管理を目的にした組織から住民の生活を支える組織への変遷の道程であったといえる。時代の変化は新たな住民ニーズを喚起し、行政もこれに応じて新たなサービス提供に取り組み、その結果として地方自治体の組織が拡大・発展

してきた。

その間には、日々の仕事の中で、事務改善や、OA機器の利用による事務省力化や、公共性を一定の担保としながら第三セクター化などのアウトソーシングを行うなど、行政組織の急激な肥大化を抑制しながら、行政は多様化する住民ニーズに積極的に応えてきた。多少の波はありながらも戦後の着実な経済成長Ⅱ税収の伸長を背景に、個人の生活水準の上昇と併せて自治体におけるサービスもその水準や範囲を充実させてきたが、バブル経済崩壊にともないその価値観も変化しつつある。経済成長の「右肩上がり」神話が崩壊し、生活の価値観も「量」から「質」へと変わり、その視点に立つた新たな生活様式は、大量生産・大量消費のサイクルから省資源・資源循環型へと変化している。今後大量消費に裏づけされた高度の経済成長が望めない現在、新たな価値観（ニーズ）に合わせ、限りある財源をどのように配分するかが問われる時代となっていることは否定できない。

この配分の新たなルールづくりが「自治体改革」の大きな課題であり、そのルールは公平で透明で効果的でなければ全体のコンセンサスを得ることができない。

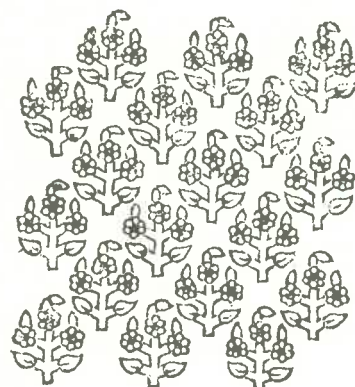
3 自治体改革と公共サービスのあり方

公共サービスは、道路や河川などのインフラストラクチャー整備と同様に、市民が生活するうえで必要な社会基盤の一部と位置づけられ、そのサービスは市民が当然に受け取る権利を有するものである。したがって、公共サービスのあり方については、市場原理よりもその内容や水準についての議論が先行されなければならない。

自治体の中には多種多様な公共サービスがある。そのサービス水準は国で一律に定めた水準のものあれば、自治体が独自に付加した水準や種類のサービスも存在している。

公共サービスの本質議論がされないまま、これを、単に政府（自治体）が介在する有料・無料のサービスと位置づけ、費用対効果や経済性を重視するあまり、「お金がないから見直します」といった決定が平然と行われる傾向にある。

公共サービスに効率性や費用対効果の視点が存在することは否定するものではない。しかし、行政責任の確立、水準の確保、権利の保障等や、自治体としての主体的な施策選択



注：自治労の『自治体改革』

自治労が従来の地域生活圏闘争や自治体財政確立闘争、地域福祉春闘等の運動を延長・拡大・体系化した取り組みとして一九九八年に提起。職場点検に基づく政策提言により、市民自治制度・自治体行政運営・自治体税財政の改革への取り組みや、地域健康福祉システムと介護支援・環境自治体づくりと廃棄物リサイクル・市民参加型の自治体情報政策と市民福祉メディアなどの新しい政策課題への対応により、分権型市民社会への改革をはかる取り組み。

という視点も同時に存在することも認識しなければならぬ。

公共サービスが必要か不要かの判断は、提供者としての行政側の都合によるものではなく、こうした視点と、実際にサービスを受ける側の利用者としての市民との合意をもつてはじめて、その時代が求めているサービスとして位置づけられるものであらう。

ともすると、「改革」と称して様々な事務事業の切り下げが人的課題も含めて強行される傾向にあるが、私たちは公務に携わる職員集団の責務として、市民に信頼される行政を確立するためにも、「自治体改革」の方向性を見誤ってはならない。

4 海外での取り組み

海外においても同様の動きが進んでいる。欧州連合（EU）では、貿易・産業等の経済面が優先され、ともすると公共サービスの役割論や位置づけが重視されていないようだ。それに対して欧州労連（ETUC）では欧州における公共サービスの役割に関する会議を開催し、「公共サービスは連帯と平等の価値を支えることによって公共の利益を守り、社会的統合性を保障するものであり、公務労働者のみならず欧州の全市民一人一人にとって重要である」ことを強調し、欧州全体と各国の両レベルで「権利・要求綱領」の策定に組合が参加すること、それによって変化する社会のニーズに公共サービスを合わせていくための改革を率先して進めることを全労働組合に呼びかけている。そして欧州型の社会と民主主義の重要な要素としての公共サービスを促進するために、「公共サービス憲章」の策定に着手していることに注目したい。

5 公共サービスと市民活動

今日、公共サービスの提供主体は、政府や自治体だけにとどまるものではなく、民間企業や非営利の市民団体からもそうしたサービスは提供されている。

そこで、今後の公共サービスのあり方を考える上で、NPO法（特定非営利活動促進法）の成立に注目したい。保健・医療・福祉・教育・まちづくり・人権擁護・平和等の一二分野で市民活動をする団体が、同法によって特定非営利活動法人としての法人格を得ることができるようになり、活動の継続保障の環境整備がされた。また、法人格の取得は、行政からの事業委託などが受けやすくなったことも意味する。

NPO法で示された活動分野は、地方自治法で規定された自治体業務の基本原則とも重なる分野である。これらの分野は特に公共性が強い部分として考えられてきたものであり、そこへの市民活動の参加の拡大は公共サービスのあり方や行政への市民参加といった視点で考えると、大きな変革要素として認識する必要がある。一方、現実の課題として、サービスの提供水準への関与や調整、また供給主体者としての労働環境の整備にも取り組んでいかなければならない。

特に来年度導入される介護保険関連については、民間事業者や市民活動とも連携をしなければ物理的にも不可能な新たな課題であり、その連携については、本市におけるサービス水準の確保や、利用者としての市民の権利保障と公的責任が貫徹できる体制整備、調整・指導・監視機能の整備が急務となっている。従来の市民活動は、施策形成や計画策定へ

の意見反映という「参加」の側面が強かったが、これからは行政との「協働」という視点も加わり、本当の意味でのパートナーシップが試されることとなり、自治体自身の意識改革が必要とされている。

6 今後の取り組み

市職労は、労働条件の維持向上とともに、自治体職員自らが政策・制度改革について積極的に議論をしていく証しとして、労働組合としての政策提起を行ってきた。

特に「二一世紀の行財政を考える専門委員会」（本報告一九九七年二月）の取り組みの中では、公共サービスを「自由競争による市場原理を根幹とした低廉なサービス」ではなく、「公平・安心・安定・継続等を根幹とする恒常的なサービス」と定義づけた上で、本市の「行財政システム改革」が財政問題等により「総縮小路線」に傾斜する傾向に対して、そうではなく時代の要請でもある高齢社会化問題や環境問題に積極的に対応すべきであることを提起してきた。

昨今の自治体財政危機問題については、その主因である政府の景気刺激策としての八〇兆円に及ぶ公共投資等に自治体を大きく巻き込んだことや減税対策による公債費の増にあることを認識し、その解決策としての公共事業やハコモノ建設事業の見直しや事業の評価・選択に組合も大きく関与し、必要に応じて計画の縮小・先送り・中止を求め、緊急課題である環境問題や介護保険関連の人員・予算確保には引き続き積極的に取り組んでいかなければならない。

それは、労働組合としての政策や事業選択のプライオリティーを示し、自治体労働者と

しての社会的責任を果たすことによって市民からのコンセンサスを得、そのことを通じて分権型市民社会への転換をはかつていかなければならないからである。

その際重要なことは、事業の評価・選択システムをめぐって、費用対効果だけではない市民生活の視点、そして何よりも人権や平和にたつた基準を設定する取り組みであり、あわせて事業選択をする前提として、情報公開の取り組みを進め、市民・議会・行政の情報共有化をはかることである。

また、こうした取り組みの一環として、労働組合の立場から政策を検証することも重要である。七十九年から取り組んでいる『財政白書』（現在第九次報告書作成中）では、組合員の視点からの財政分析を行うとともに、本市の各政策分野の行政水準分析と住民ニーズの分析を対比させながら施策の検証につとめてきた。

さらに『白書』では他の政令指定都市の比較も行い、川崎市において充実させなければならない課題の選択や、逆に「過剰サービス」との批判に対して、客観的な分析・検証も行っている。

自治体業務は、今、大きな変革の時期を迎えている。

行政の役割を「漕ぎ手から舵取り役」へ移行させていくという考え方が出されている。公共サービス等に関して、市民と行政のそれぞれの役割・分担・責任が変わっていくことは否定するものではないが、その内容が単純に行政が舵取り役に集中しあらゆるものから撤退していくのは納得できないことはこれまで述べてきたとおりである。

分権型市民社会の創造は今後の自治体業務と市民生活のよりよい関係を方向づけるもの

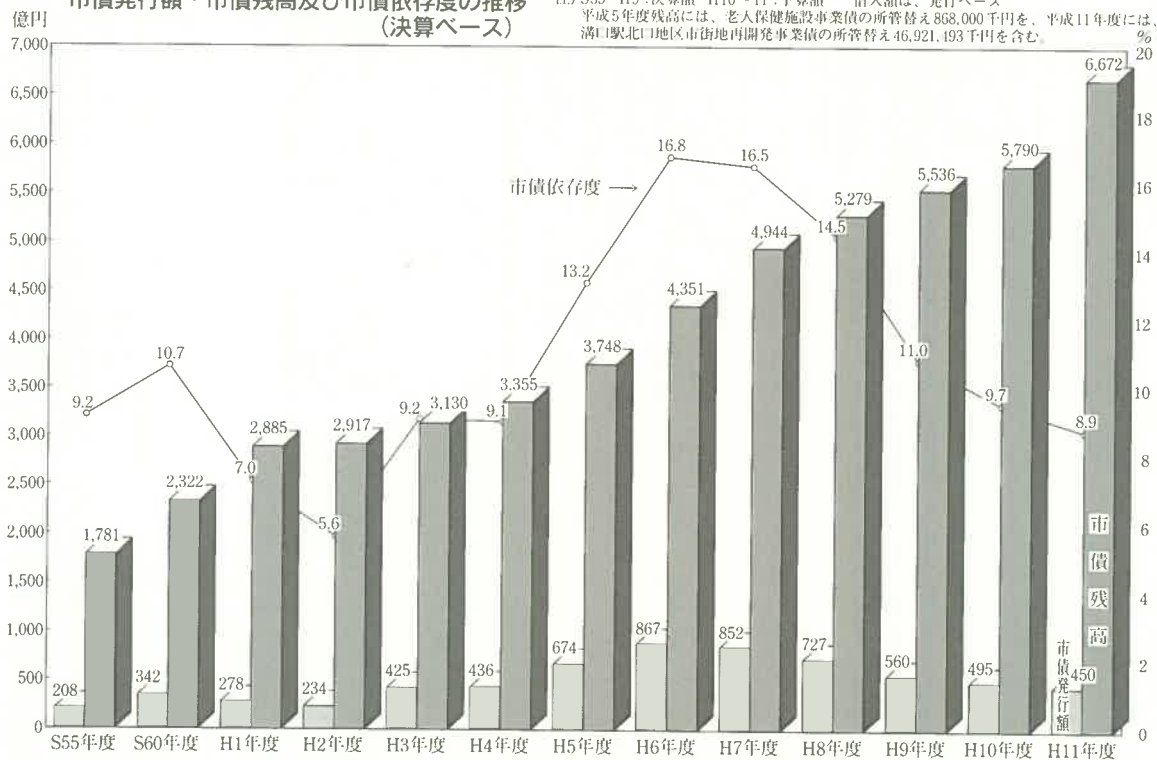
であり、中央集権型から分権型市民社会への転換は、成熟してきた市民自治の力と私たち自身の自治体改革の取り組みがあつてこそ実現可能となる。

市職労は、自治体業務の第一線で働く者の

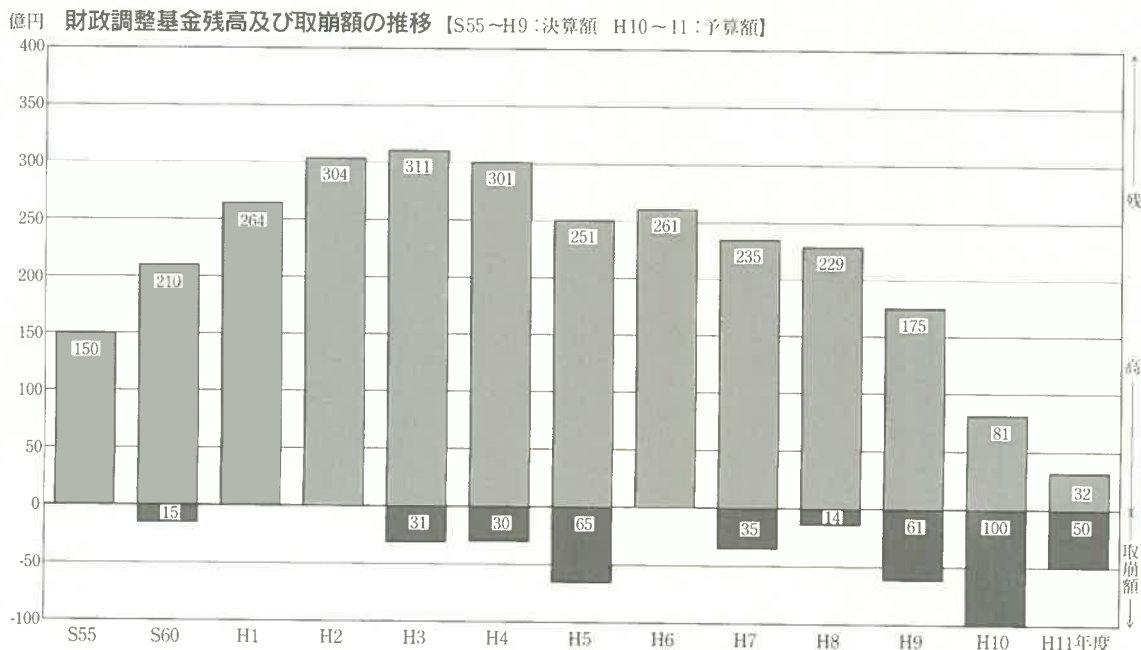
経験と責任において、職場から検証と提案に取り組み、経済性最優先ではない生活者の視点による自治体改革に、労働組合として積極的に取り組んでいきたいと考えている。

市債発行額・市債残高及び市債依存度の推移 (決算ベース)

注) S55～H9:決算額 H10～H11:予算額 借入額は、発行ベース
平成5年度残高には、老人保健施設事業債の所管替え868,000千円を、平成11年度には、浦口駅北口地区市街地再開発事業債の所管替え46,921,493千円を含む。



財政調整基金残高及び取崩額の推移 [S55～H9:決算額 H10～H11:予算額]



特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから 改革への道筋、本市の政策展開から

NPO支援、青少年行政の総合的推進、外郭団体の総合調整、区役所機能の拡充、情報化など、各担当者に『改革』に向けた具体的な事業展開をまとめていただき、21世紀の川崎市政のあり様への明確な道筋を報告していただきます。

市民活動支援はいかにあるべきか

市民局市民活動支援担当副主幹

大場 博

一 はじめに

市民ニーズが複雑化・多様化するなかで、いまや市民活動は、単に自分たちの身近にある社会的課題を自ら解決していく活動に止まらず、自らが公共サービスの供給元を担い、また、まちづくりの担い手として重要な位置を占め、自治体は、市民活動を抜きにして政策を語れなくなってきた。事実、介護保健法やNPO法が成立し、地方分権が閣議決定され、地方自治体の変革と行動力が試されることとなるこの期に、市民自治の具体的展開に道を拓く市民活動をいかに生かすかが、自治体の今後に大きな影響を与えることは確かだといえる。

これに対し、市では、平成九年に市民局に市民活動支援担当を設置し、市民活動支援について市内の市民活動団体の実態調査を行い、さらに行政内部に推進会議を設置

するとともに、専門家や市民活動団体代表者等による検討委員会を設置し検討を進めてきた。

二 支援の必要性

市民活動は、公共サービスの供給元として、あるいは自己実現の場として社会的役割を担うようになってきており、これからの社会になくしてはならないものとの位置づけがされつつある。市民活動は本来、市民の理解と共感に基づく支援により支えられることが望ましいが、今回のNPO法では市民活動団体に対する税法上の優遇措置が見送られたため、現状においては行政が市民活動を支援していく仕組みをつくっていく必要がある。

以下に「支援」のあり方をめぐって、検討委員会からの報告書をもとに、述べることにする。

三 支援の対象

支援の対象について、検討委員会では次のように定義した。

「ボランティアをはじめとする市民が自発的に、継続的に参加し、第三者や社会の課題解決に貢献する、営利を目的としない他人や社会に貢献する活動」（布教を目的とする宗教活動、特定の政党や候補者を支援する政治活動は除く）を「市民活動」と定義し、それを具現化している組織（市民活動団体）を主たる対象とする。

主たる対象は市民活動団体としているが、次の四「基本的考え方」で述べるように、新しい市民活動団体が生まれる環境づくりでは個人を対象とした支援も重要であるとしている。

四 支援の基本的考え方

市民活動支援施策を推進していくにあたっては、最初に前提となる考え方を明確にしておく必要がある。検討委員会では次の六項目にまとめられた。

（一）自主性の尊重

市民活動団体は、支援がなくても自立できるに越したことはないのであり、あくまでも市民活動団体の自主性を尊重し、自立を促すための支援であるべきということが重要である。

（二）パートナーシップを築く

市民活動団体への支援を通じて、市民・企業・行政のパートナーシップ構築をめざしていく。

（三）多様性にあわせた柔軟な支援を行う

市民活動団体といっても成立ちや活動内容は多様であり、必要とする支援内容も千差万別といっている。従って、長期的な視野に立ち、多様性を認めながら、お仕着せにならないような、活動の成熟度にあわせた柔軟な支援を行っていく必要がある。

（四）側面的・間接的な支援を行う

市民活動への支援は、あくまで自立のための支援であり、行政の傘下に置いたり、影響力を行使するためのものではない。従って、発展の妨げになっている要因の排除を中心に（側面的）、市から直接でなく推進機関を通じて行う（間接的）支援を中心に行っていくべきである。

（五）新しい市民活動団体が生まれる環境をつくる

市民のまちづくりへの関心と主体性を呼び起こし、新しい市民活動団体が誕生して



市民の発意を生かした森づくり(「市民健康の森づくり」から)

定の市民活動に関与すると、市民活動の健全な発展が阻害される危険性は否定できない。ゆえに、行政が実施すべき支援は、限定的に考えるべきで、ハード、ソフトを含めた基盤整備が第一の役割である。特に、活動拠点の整備が求められているが、これも行政が直接運営せず、市民自身が運営に関与する「市民活動支援組織」を通じて運営されることが望ましい。

この市民活動支援組織を通じて支援を実施する方法のメリットとして、市民活動団体の自主性を損なわない支援が可能であること、意思決定プロセスが迅速であり、柔軟な対応が可能であるため市民活動の先駆性、多元性といった特徴を活かすことができること等、市民活動の支援にはこの方法が適している。そうした意味で、「基本的考え方」の(四)で述べた間接支援がこれにあたり、検討委員会ではこの方法を中心にすえ支援にあたるべきとしている。

現在、市には社会福祉協議会、生涯学習事業団等、数々の市民活動支援組織が分野別・地域別に設置され、様々な支援施策を展開している。しかし、今日の市民活動は、特定の分野を超えて複数の分野にまたがる多様化・複合化が進んでいる一方、異分野でも多くの共通な特性や課題をもっている場合がある。市民団体が活動するなかで、壁にぶつかることも少なくない。そんな時、課題解決を容易にしていくために他の市民活動団体がどんな取り組み方をしているのか、どうすればうまくゆくのかわ、といった情報交換が可能になったり、他の様々な市民活動団体とのつながりをつくれるネットワーク拠点が必要となってくる。また、分野や地域を超えて専門的な支援のできる支

援拠点も必要である。今後、間接支援を主として市民活動のさらなる活性化を図るためには、このような機能を持った全市民的拠点施設としての市民活動センターの創設が必要である。

(一) 期待される役割

市民活動センターには、次のような役割が期待されている。

- ・ 市民、企業、行政がパートナーシップを組める機会や場を提供できること。
- ・ 活動分野を横断した、柔軟な発想による支援の構築を可能とすること。
- ・ 活動分野、地域を超え、個人、団体が支援が受けられること。
- ・ 分野別、地域別の中間支援組織の核となること。

(二) 財川崎ボランティアセンターとの関係

市民活動センターを創設するためには、新たな組織をつくるか、既存の市民活動支援組織にその機能を持たせるかのいずれかの方法が考えられる。ここで、既存の組織をみてみると、財川崎ボランティアセンターが現状で市民活動センターに近い機能を持っている。検討委員会では財ボランティアセンターの機能を生かしつつ、分野の枠を超えて情報提供を行ったり、交流の場となる機能を付加することで、市民活動センターとして機能させていくことは十分可能であり、新たな組織をつくるより現実的であるとの提案が出された。

(三) 創設にあたっての課題

財川崎ボランティアセンターが市民活動センターとして期待された役割を果たしていくためには、財団自身が財政面や人事面の自立を確保するとともに、運営に広く市民が参加できる仕組みづくりが求められる。

また、他の市民活動支援組織との関係ではネットワーク化を図るための連携体制や仕組みづくり、役割分担をどうしていくかの課題がある。さらに、行政との関係をどう築いていくか、行政がどのようなバックアップ体制をとるかも重要な課題となってくる。

六 今後の展開

今後については市民活動の自立性を尊重し、間接支援を中心として基本計画を策定し、支援策についてはできるものから順次実施する予定である。八年度にボランティア保険制度を創設したが、一・二年度には検討後の支援の第一歩として市民活動拠点の整備を財川崎ボランティアセンターに予定している。さらに、今後、より豊かな地域社会づくりを目指し、市民との良好なパートナーシップを形成していくためには多くの課題があるが、今後検討すべき課題について、いくつか指摘しておきたい。

(一) 一つは、市民活動団体やそこに関わる人の市政の意思決定過程への保証である。

これまで市民活動団体と行政との関係は、行政が発意した施策への参加が主であり、市民活動側の発想が生かされるかどうかは行政の意思に左右されていた。対等・協力のパートナーシップといえる関係を構築するためには、このような弱い組織である市民活動団体を市政の意思決定過程にどのように参加させていくかが課題となり、審議機関や諮問機関に市民活動を代表する人々を積極的に取り入れるなどの工夫も必要になる。

(二) 二つは、全市民的な指針づくりである。市政全般にわたって市民活動との協働が進

五 自立した拠点センターの創設

六項目の基本的考え方に基づき支援を実施するに際し、行政が政策目的のために特

められており、今後ますます増加することが予想される。しかし、行政の対応が領域ごとにバラバラであり、ややもすれば市政に対する不信感を抱かせる要因ともなっている。市民活動支援の基本的考え方にそった全庁的な指針づくりが急がれる。

(三) 三つは、出資法人のあり方の見直しである。市民活動支援については、出資法人などの機関が中心に展開される間接支援に優位性があり、今後、ますます支援の担い手として期待される。そこで今後、出資法人本来の設立理念に立ち戻って、市民活動を支援する方向で業務の見直しを図るとともに、市民活動センターと各出資法人との間に協議機関を設置し、統一した指針づくりを検討する場も必要となる。

(四) 四つは、行政と市民活動支援組織間の協議機関の設置である。行政、出資法人それぞれが指針づくりをすべきことは提起したが、その整合性を図り、立場を明確にし、出資法人主導にするためにも行政と出資法人をつなぐ協議機関を設置する必要がある。

(五) 五つは、市民活動団体自身の課題である。市民活動団体自身が自立性を高めていくことが、市民活動全体の活性化をうながし、行政の支援水準を高める誘因ともなるので、市民活動団体相互がネットワークされ、情報や人材等を交換しながら、補完・協力関係を築いていくことが必要である。

以上五点について課題提起を行ったが、市民活動の全体状況については必ずしも正確に把握されているとはいえない。今後、本市における総合的な市民活動支援のシステム設計に取り組みするためにも、各局さらには各出資法人における市民活動支援の実態を把握したうえで、具体性のある課題解決のための検討をはじめめる必要がある。

特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから

改革への道筋、本市の政策展開から

青少年行政の総合的推進にむけた体制整備

市民局青少年企画担当副主幹

川北純一

平成八年二月に「青少年行政検討プロジェクト会議」が発足しました。

これは、旧民生局と教育委員会の二局による青少年行政の所管の検討をはじめ、青少年行政の体系、将来像及び事業内容のあり方等を総合的に検討し、今後の青少年行政施策の基本方向を確立するために、関係局によって設置されたものです。

その検討経過の中で、縦割り行政の弊害を排し、総合的視点での青少年行政を推進するための体制整備として、先の二局によ

る青少年行政を統合し、市民局へ移管することについて、平成八年一〇月に中間報告として提起されました。そして、その内容を参考に検討がなされた結果、平成九年四月に市民局地域生活部に青少年育成課として組織が再編され、現在に至っています。

その後、平成一〇年七月に、このプロジェクトによって、報告書「こどもの笑顔がふれる川崎（まち）をめざして」が出されていますが、ここではその内容の概略を紹介するとともに、現状を報告させていた

きます。

報告書では、まず青少年をとりまく現状として、社会的な背景、家庭・学校・地域における変化を述べたうえで、青少年行政の現状を明らかにしています。次に、青少年行政の課題として、地域における青少年施策を総合的に推進するためのネットワーク化や施策体系の明確化があげられています。そして、青少年育成課の課題としては、こども文化センターにおける子育て支援への取り組みとコミュニティ施設としての有

効活用があげられるとともに、留守家庭児童事業における待機児童への対応、必要な未設置地区への対応、直営と委託の格差是正、障害児の年限延長があげられています。また、教育委員会と区役所における青少年行政のあり方については、今後の課題となっています。

それらを踏まえての、課題の解決にむけた青少年行政の方向性、将来像についての概略は次のとおりです。

1 総合的施策の推進

(1) 青少年行政の統合

組織整備にともなう業務内容の整理及び検証が課題であり、具体的な事業についての調整を図る必要がある。

(2) 青少年健全育成基本計画の策定

次代を担う青少年が未来に希望を持ち、自由な精神や豊かな創造力を自ら養い、社会的に自立した人間として健やかに成長していくことを支援するために策定する。

2 地域における青少年行政のあり方と方向性

行政主導による地域活動に依存するのではなく、地域が主体となって行政とともに推進するために、市民にとつてより身近な行政機関である区役所を地域活動の拠点として位置づけ、青少年のための施策を展開していく必要がある。

3 青少年育成課における青少年行政の方向性

(1) こども文化センターの活性化に向けて A ASC L (アスカル) の実施

After School Children Land の略

放課後、一度帰宅しなければ利用することのできなかつたこども文化センターにおいて、学校からの直接来

館を可能にすることによって、利用方法の拡大を図ったものであり、平成一〇年度から実施している。

イ 幼児クラブへの支援

子育て支援機能の強化として、こども文化センターが積極的に関わっていく必要がある。

ウ 夜間開放及び日曜日開放の促進

地域のコミュニティ施設としての機能面を考慮し、夜間開放が促進できる管理体制の変更と日曜日の効果的な施設開放について検討する必要がある。

エ 月曜日の開館

平成九年九月から月曜日が開館と

なり、ASCLをはじめ、利用が拡大した。

(2) 留守家庭児童事業について

ア 待機児童への対応については、施設の定員増、既存施設の有効活用、こども文化センターの利用等、その他の方法を考慮しつつ、対応を図る。

施設の整備が必要な未設置地区への対応については、統廃合及びこども文化センターASCL等、その他の方法を考慮しつつ整備を図る。

費用の徴収については、留守家庭児童事業の今後のあり方、費用徴収の額、市民の合意、保護者負担等を考慮し、検討を継続する。

工 委託施設の格差是正を図るための検討を行う。

オ 障害児の年限延長については、他の施策を含めての検討を継続する。

カ 留守家庭児童事業の運営方法については、小学校施設を活用しての児童の健全育成事業といった、全ての小学生を対象とした幅広い交流と自立の支援ができる場に統合することによって、発展的に解消することが可能となる。

4 区役所における青少年行政の方向性

所管部署の整備については、区における行政の円滑な推進と、地域住民に対する行政サービスの向上に資することを前提として、区役所機能の拡充を総合的に検討する中での課題となる。

5 小学校施設を活用しての児童の健全育成事業

放課後だけではなく休業日も視野に入れた事業として、全ての小学生を対象とした自由な子ども集団の形成と遊び場の確保を図り、児童の自立を支援するために、小学校施設を活用しての事業を実施する必要がある。

6 青少年施策の今後

こども文化センターの機能の拡充を検討するとともに、運営方法に関しては、根本的な見直しの検討を進める必要がある。また、留守家庭児童事業に関しては、小学校施設を活用しての児童の健全育成事業に統合していくことが考えられる。

青少年行政の施策体系等に関しては、青少年健全育成基本計画の策定にむけた検討を重ねていく予定である。

以上が概略ですが、とりわけこども文化

センターにおけるASCLは、こども文化センターの利用率の低下傾向を踏まえ、利用方法を拡大することによって利用の増加を図るとともに、全ての児童が分け隔てなく幅広い交流を図ることによって、こども文化センターの活性化を狙ったものであり、平成一〇年度は二〇館で実施し、平成一一年度からは五九館全館での実施となりました。この報告書は、あくまでも関係局の片内プロジェクトによる検討内容のまとめであり、施策の具体化については、それぞれの関係部署が関係各局と連携を図りながら検討を重ね、調整等を行い推進していくこととなりますが、現在、それらの提起に基づき、三つの片内プロジェクトによって検討が進められています。

一つは、「こども文化センターの運営方法等検討会」であり、関係局によって、こども文化センターの将来像を見据えての運営方法等の根本的な見直しの作業を行っています。

二つには「小学校における児童の健全育成事業検討委員会」で、市民局及び教育委員会が事務局を所管し、実施の可能性及び実施の場合の具体的な方法等について検討を重ねています。そして、それらを集約する形で「青少年健全育成基本計画検討委員会」があります。

特に、基本計画の策定にあたっては、市民及び青少年自身の参画を図りながら進められますが、これらは全てが連動しており、最終的には平成一一年度末を目途に、新たな施策体系や将来像、そして具体的な計画の内容等について、基本計画である「(仮称)川崎市青少年プラン」に明記され、公表する予定となっています。



川崎市青少年フェスティバル

出資法人の 今後のあり方を考える

総務局行政システム推進室副主幹

小金井勉

1 出資法人の現況

出資法人は、市が直接事業を行うよりも、出資法人を通じて事業を展開した方が効率的、効果的であると判断される場合や、民間の知識や技術、資金などいわゆる民間活力を導入することが望ましい場合に設立され、公共サービスの供給主体として、重要な役割を果たしています。

現在、市が出資をしている法人は八七法人、そのうち、市の出資率が二五%以上で市が主體的に関与している法人が四一法人あり、これらの法人に対する補助金や委託料の合計額は平成九年度の決算において、約一六〇億円に上っています。

バブル経済崩壊後の景気低迷の中で、市の財政状況は非常に厳しく、昨年度に設置された「財政問題検討委員会」の試算によれば、名目経済成長率を〇・〇%と想定した場合、今後五年間で二二〇〇億円、単年度で四四〇億円という多額の収支不足が見込まれています。出資法人についても、組織、人事、事務事業、経営面などで徹底した見直しに取り組み必要があります。

また、議会での論議やマスコミ報道において、出資法人について、その必要性や市のOB職員の天下り先になっているのではないかと、市から補助金や委託料が支出されているにもかかわらず、その経営状況や活動内容等が市民に明らかにされておらず、外部から見えにくいなどの問題も指摘されています。

このような状況の中で、出資法人については、サービスの向上と経営の簡素・効率化の視点から厳しい見直しを行い、事業運営を明らかにする中で、その役割については、市民の理解を得ていく必要があります。市では、出資法人の総合的な見直しを行うため、出資法人に対する総合調整機能の拡充に努めています。

2 今後の方向

前述のとおり、出資法人を取り巻く社会経済環境は、大変厳しいものがあります。

このような状況の中で、独立した法人格を有する団体として出資法人がその果たすべき役割を十二分に発揮するための条件整備が必要ですが、その条件のいくつかにつ

いて今後の方向として素描してみたいと思います。

(1) 出資法人の情報公開について

本市の情報公開制度は他の指定都市に先駆け、情報公開条例をはじめ、個人情報保護条例及び三役等の資産公開条例を制定し、また今年度からは会議公開条例を施行するなど、統合的情報公開制度の確立にむけ積極的に施策展開を図ってきました。

その結果、出資法人を対象とした情報公開制度はまだ確立していないものの、所管局が有する出資法人に係る情報については、現行制度の下でも情報公開条例を利用することにより、例えば、土地開発公社の保有する土地情報などが市民に公開されてきました。また、出資法人の概要にはじまり、役員数や具体的な役員名、経年別の営業実績及び財産状況などの情報を掲載した「川崎市出資法人の現況」を毎年発行し、市民に対して積極的に情報提供に努めてきました。

しかしながら、出資法人の経営状況が外部から見えにくいという指摘に対し、的確に対応していくためには、最終的に出資法人

本体の持つ情報の公開が制度化されることが不可欠なことから、すでに、昨年五月に市内に出資法人等情報公開制度研究委員会を設置し、問題点の把握などの具体的な検討作業に入っており、近い将来、出資法人に関する情報公開制度が具体化されるものと思われます。

(2) 経営の活性化について

① 経営評価制度について

現在の国内外の経済状況を勘案すると、景気の低迷は当分続くものと思われます。

こうした状況の中で、出資法人についても経営をどのように活性化するか、今問われています。それには、出資法人が自らの経営状況をまず把握することから始めなければなりません。

そこで、その方策として法人の経営状況を的確に評価する仕組みを検討していく必要があります。

・財務内容が健全であるかどうか
・事業内容が公益目的を果しているかどうか
・組織の運営体制が効率的で社会的な妥当性を有しているかどうか

などの視点から、それぞれの法人が経営の実態を分析することにより、法人自体が経営状況を的確に把握し、評価することで、今後の経営目標の設定や経営責任を明確にすることができると考えます。さらに、これら出資法人の経営内容や問題状況などを市民に対し公表することにより、出資法人の透明性を確保していくことができるものと考えています。

② 利用料金制度について

また、それぞれの法人の経営状況を把握

することができたとしても、経営をしていく基礎的条件が今までと同様であるならば、新たな事業展開を図ることや経営の改善策を実行していくことは大変困難なことであろうと思われます。

そこで、公の施設の管理を受託した出資法人の自立的な経営努力をうながすための方策として考えられるものに「利用料金制度」があります。

現在、公の施設については使用料の徴収が認められ、それを当該地方公共団体の歳入に組み入れてきたわけですが、この「利用料金制度」は、公の施設の管理運営を受託した法人が収受した利用料金について当該受託した法人の収入とすることができるとにしたいものです。

したがって、この制度を導入すると、出資法人が積極的に施設の活用を図ることにより、自由に使える収入を増やすことができ、経営努力を促進する契機になるとともに、公の施設の管理運営費と利用金とを対比することができることから、当該施設の運営状況が市民に分かりやすくなることと思われまふ。

なお、この制度を実際に導入する場合には、一般的に施設の性格・設置目的からみて収支相償うような運営をするのに適した施設が考えられますが、導入に際して留意すべき点があるため、慎重な検討が必要となります。

(3) 人事の活性化について

現在、本市が二五%以上出資している法人の常勤固有職員（いわゆるプロパー職員）は、平成一〇年七月一日現在で三五法人に一、〇〇五人が在職しています。在職

者数が多い法人を見ると、社会福祉事業団が三三二人、県住宅供給公社が二〇四人、公園緑地協会が一九人、心身障害者地域福祉協会が五九人の順になっており、この四法人で全体の七〇%を占め、残りの三〇%（三〇一人）の職員が三一の法人に所属しています。

一つの法人に所属する職員は比較的少数であるとともに、担当している業務も人社以来、ほとんど変わっていないのが実態です。

昨年、初めてプロパー職員を対象に、服務を中心とした研修を開催したところですが、出席者のアンケートから、「研修の場をもっと増やしてもらいたい」、「外からの刺激がもっとほしい」などの意見が寄せられています。

出資法人を構成する個々の職員の持てる能力を存分に発揮させることがそれぞれの法人の活性化に資することから、職員の能力の向上を図るため、出資法人が主体となつて、上記研修に限らず、新人研修、採用年別、階層別などきめ細かな研修を行っていくとともに、法人間の人事交流についても取り組む必要があります。また、新たにプロパー職員を採用する場合には、公募制により広く人材を求めることが法人の活性化に不可欠であると考えます。

「天下りの温床」、「情報公開がない」、「何をやっているかわからない」など市民の批判がなされている中、出資法人の経営は従来のやり方を今後もそのまま踏襲していくことは許されません。出資法人は、公共サービスの供給主体として存在していることの自覚に立ち、公益性の発揮と効率の

な運営が求められています。また、新しい流れとして、市民の主体的・自主的な活動を支援する組織としての役割が出資法人に期待されています。今後、そうした方向についても検討を加えながら、出資法人の見直しを進めていく必要があると考えています。

出資法人に対するこれまでの取り組み

取り組み項目	取 り 組 み 実 績
出資法人の統廃合	(1) (財)道路整備事業団の廃止（平成8年12月） (2) (財)緑のまちづくり協会と(財)公園協会を統合し、(財)公園緑地協会に名称変更（平成10年4月） (3) (株)川崎新都心情報センターの廃止（平成11年2月） ※ (財)産業廃棄物処理事業団の廃止（平成13年度予定）
出資法人の有効活用	(1) 労働会館、中原会館及び生活文化会館の管理運営を(財)指定都市記念事業公社へ委託することにより、利用時間の拡大、運営経費の削減を実施（平成10年4月） (2) 男女共同参画センターの管理運営を(財)中小企業・婦人会館へ委託（平成11年4月） (3) 岡本太郎美術館の管理運営を(財)博物館振興財団へ委託（平成11年4月、(財)市民ミュージアムを(財)博物館振興財団に名称変更）
執行体制の見直し	(1) 市派遣職員の引き上げ 9年度7法人から11人 10年度11法人から19人
役員（市退職職員）の報酬等の見直し	(1) 退職手当の見直し ・支給基準を「報酬月額×在職年数」に改正（平成8年度） ・退職手当の廃止（平成10年度） (2) 報酬の引き下げ ・報酬限度額を年額600万円とし、それを上回る報酬を支給している法人に対して引き下げを指導（平成8年度） ・報酬限度額を年額500万円に改正（平成11年度）
共同研修の実施	(1) 出資法人の常勤固有職員を対象とした共同研修を実施（平成10年度）
市民への情報提供	(1) 出資法人の活動状況の概要等を取りまとめた『川崎市出資法人の現況』の発行（平成8年から毎年発行） (2) 出資法人の情報公開を検討するため、出資法人等情報公開制度研究委員会を設置（平成10年度）

特集『改革』への挑戦、新しい自治体像を探るなかから

改革への道筋、本市の政策展開から

改革待ったなし！ 区役所行政

市民に身近な施策推進体制の整備

市民局区政課主査

河野正夫

1 はじめに

私は、本誌第三号（一九九七年一月）に「区役所機能の拡充と新たな区政の展開」と題する一文を掲載させていただいた。

その主な内容は、第一に、指定都市移行から二〇一〇年を目標年次とする「川崎新時代二〇一〇かわさきプラン」まで、区役所行政の変遷と、この三〇年近く一貫して脈々と継承されてきた市政の根幹としての「市民自治」を確立していく上での区役所の役割と取り組んできた道筋について検証を行い、その到達点と課題を明らかにした。

第二に、本市がめざす区政の発展方向を、区役所を地域の特性を生かしたまちづくりの要と位置づけながら、区民と区の協働によるまちづくりを進めていくことの重要性を提起した。

最後に、具体的な施策として、従来の「区要望反映システム」を発展させた「区予算・事業調整システム」の構築、区づくりに白書策定の経験を活かした市民参加によ

るまちづくりを進める「区まちづくりモデル事業費」の創設、地域のまちづくりを市内のタテ割りから横断的なものに繋いでいく調整機能の制度化などを掲げ、順次具体化していくというものであった。

さて、この一年半、区役所改革はどのように進められてきたのか。区政課として直接区役所改革に携わってきた立場から、若干の私見を交え、この間の取り組みを中心に、報告させていただきます。

2 市民の熱い期待

「元氣な市民」からの手厳しいメッセージ

「地域は役所の縦割り組織には全く関係ない。市民は、地域活動を支援してくれるものには貪欲に何にでも積極的に動く。そうした発想で働きかけを行えば県や市も所管セクションに関係なく活動を支援してくれると思う。」「地域からのまちづくりとして区づくり白書の策定が取り組まれているが、全くものになっていない。」「区づくり白書も絵に描いた餅、区がまちづくりを先

これらの声は、まちづくりの実践活動に裏打ちされた行政に対する手厳しい批判と同時に、「行政自身が自己改革することへの熱い期待や思いが含まれている」と、私は受け止めている。

こうした「元氣な市民」は、行政に頼らず、あるいは行政の支援施策を賢く活用しながら、それぞれの分野で独自にまちづくりに取り組んでいる。ここで紹介したような意見を持ちながらも、仕事や家事の合間をぬってまちづくりの実践活動を進めている「元氣な市民」が、日増しに増えてきていることは、嬉しいかぎりである。同時に、行政として、こうした市民の声や期待に応えきれない現状を謙虚に反省し、市政の根幹である「市民自治」の体現に向け、市民に身近な区役所を中心とした施策推進体制の整備を進めていくことの重要性を、改めて痛感した。

3 区民意見施策反映システムの構築

「区づくり白書」の成果を市民と行政とのパートナーシップですすめる

「平瀬川河川改修事業から学んだこと」

すでに多くのところで紹介されている、宮前区の平瀬川河川改修事業では、建設局河川課の所管事業であったものが、地域のまちづくりを市民と行政との協働で進めるという視点から、多くの人の輪によって、総合企画局、環境局、宮前区役所などが参加する事業となっている。

また、この地域では、蔵敷地域の活動からはじまったが、現在では、下流域の平・神木（しぼく）地域へと広がり、町内会・自治会をはじめ商店街やPTAなど多様な

団体・個人が参加し、河川改修を核とした「平瀬川流域まちづくり」として、点から面へと広がり、大きく発展してきている。

しかし、こうした市民が主体的に地域のまちづくりに係わる動きが大きくなるにつれ、あらためて障害として意識されてくるのが、先に紹介したように、行政内部にある様々な障壁ではないだろうか。

平瀬川の場合でも、地域のまちづくりの窓口となるべき区役所には、市民の発意を受けとめる機能がなく、関係局に取りつぐのみで、また区行政の総合調整を担うべき市民局区政課も力不足であったため、総合企画局によって関係局間の調整を行い、市民の意向をくみとった施策が具体化した経過がある。しかも、調整に費やした時間と労力は、市民の発想からは想像もつかない膨大なものであった。

こうした経験なども踏まえ、地域のまちづくりをタテ割の壁をこえて横断的なものにつないでいく調整機能の必要性が日増しに強まってきている。その調整機能については、今のところまだ庁内でのコンセンサスは十分に取れているわけではないが、日々市民と接し、地域の様々な課題やまちの状況を把握している区役所に担当セクションを置くことがふさわしいと言える。

【区づくり白書は絵に描いた餅に終わらせない】

各区で取り組まれた「区づくり白書」策定も、昨年（一九九八年）秋に中原区で行われ、全ての区で完成した。すでに、策定が完了した区では、白書に描かれた区の将来像の実現化に向けて、区政推進事業を中心に様々な取り組みが展開されている。しかし、区づくり白書の提案内容の実現

化に向けた手法は、区政推進事業として市民と区役所とが協働して取り組むケースの他に、各局の行政施策に位置づけていくことも必要であり、さらに、市民自らの地域活動の中で実現化していくことも大切なことである。

この間、こうした地域のまちづくりに区役所が主体的に係わっていく上で必要なシステムとして、「区民意見施策反映システム」の構築をすすめてきた。

このシステムでは、区づくり白書の提案をはじめ地域から出された提案や要望などを区役所が「地域視点」（注1）化し、各局の施策へ反映させていくものである。そのためには、区役所と事業局との間での情報の共有化が欠かせない。

また、従来の「区要望」のように区サイドに一方的な説明責任を課させるのではなく、事業局にも局事業の計画・予算・実施の各段階で区に対して説明責任を求めることにしている。

このシステムは、平成九年度予算編成時から「区予算・事業調整システム」として試行的に取り組んできており、平成一〇年度は、新・中期計画策定に合わせて「区中期計画調整システム」として、区が区民懇談会を主催し、区づくり白書など地域の声を生かし、次期中期計画期間に取り組む「区中期計画提案」を練り上げ、計画に反映させる取り組みを行ってきた。

【ポスト区づくり白書——まちづくり推進組織が活動を開始】

一方、区づくり白書の提案内容の実現化は、各局の施策に反映させることで完了するものではなく、市民が主体的に取り組む

でいくことが求められている。

そのためには、各区で活躍している「元気な市民」に依拠し、市民が主体となつてまちづくりを実践していく推進組織が必要との考えから、第三次区役所機能等調査検討委員会での議論を踏まえ、「まちづくり推進組織」（注2）の創設を提起し、すでに、川崎区では「まちづくりクラブ」、宮前区では「区づくりプラン推進委員会」がそれぞれ組織され、活動を展開している。他の区でも、市民発意を基本に、地域からの盛り上がりの中から平成一一年度中の発足を目標に準備が進められている。

【区パートナーシップまちづくり事業が今年度からスタート】

区づくり白書策定などを通して培ってきた区役所の市民参加のノウハウをもとに、市民に身近な施設整備事業など、市民と区役所が直接係わることで、市民の満足度が高まり、合わせて事業の成果が得られる事業を対象として、ワークショップ手法など持つ、「区パートナーシップまちづくり事業」（注3）が、平成一一年度にスタートすることになった。

この事業の創設にあたっては、平成九年度・一〇年度の二カ年間、「宮前スポーツセンター基本設計策定事業」、「等々力緑地サイン整備事業」、「日吉地区市民館・図書館分館基本構想策定事業」の三事業を「区民参加のまちづくり調査事業」と位置づけ、ワークショップ手法を取り入れた市民相互の合意形成づくり、市民と行政との情報の共有化のあり方をさぐりながら、市民参加の枠組みや対象事業、予算の性格付



区パートナーシップまちづくり事業庁内フォーラム

4 区役所改革の着実な前進をめざす

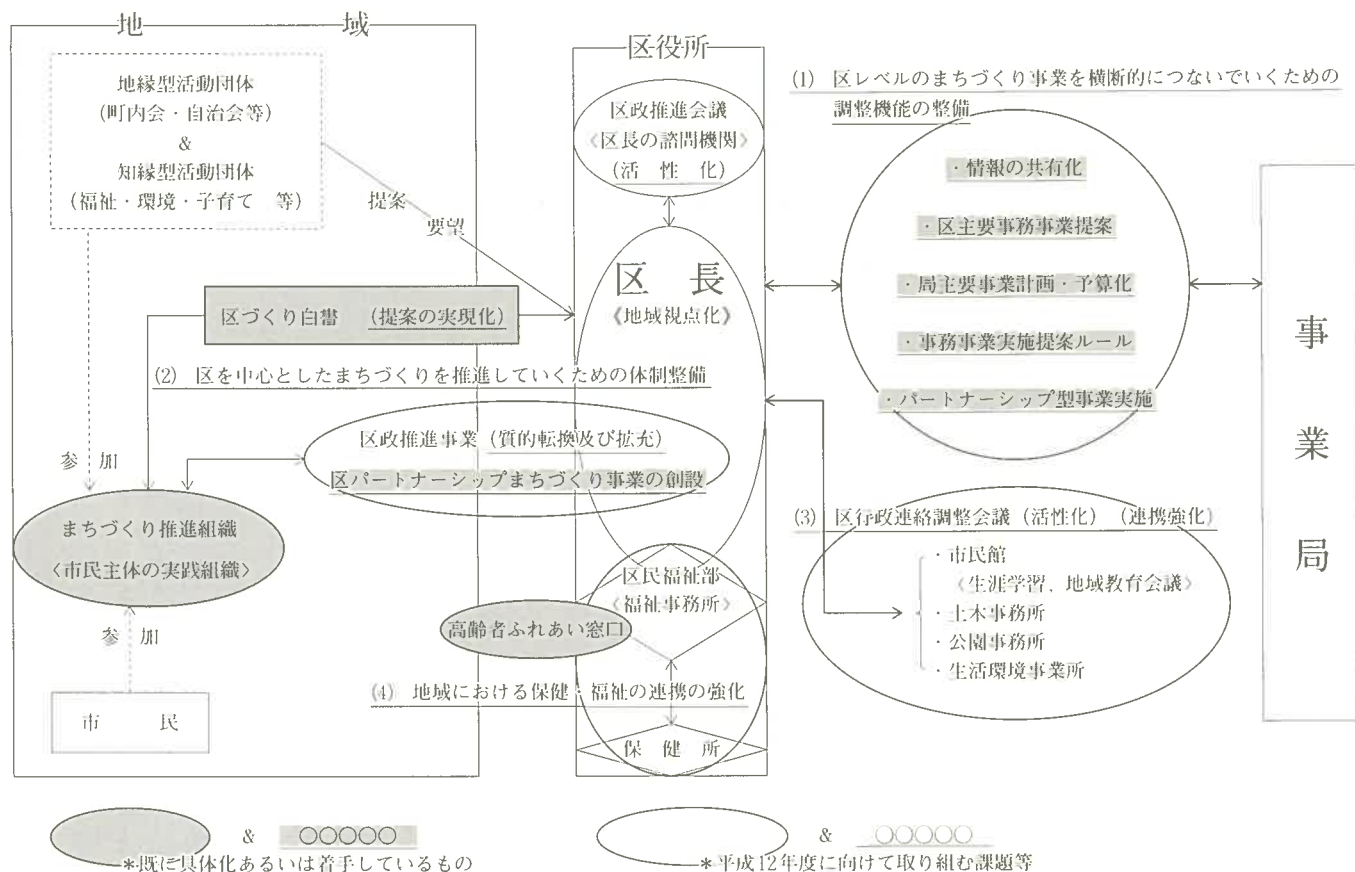
（平成一一年度は、区役所改革の新たな転換の年）

第三次区役所機能等調査検討委員会は、平成八年度から一〇年度までの三カ年間、多角的に区役所改革に向けた検討の最終報告をまとめる段階に入っている。また、平成一〇年一月に始まった、区政推進事業及び

け、対象事業の選定方法などの調査・検討を行ってきた。

その調査結果については、全庁的に成果を共有化することを目的として、三月一八日に「庁内フォーラム」を開催した。（当日は、対象となった事業に係わった市民の方の参加や仙台市の職員も参加してくれた。）

地域のまちづくりに区役所が主体的に係わるための体制整備に向けて



区政推進会議のあり方について検討を行っていた「区政推進事業等に関する研究会」(注4)の報告書も近々まとまることになっている。

特に、区を中心とした市民に身近なまちづくりをすすめる上で必要な区役所予算や調整機能の拡充などについては、先の「元氣な市民」の声にもあるように改革への期待は大きいものがある。

そこで平成11年度は、この二つの報告書を受け、「二年度から順次実施に移していくための具体的な作業をすすめていく」大切な年度となる。

また、先の市議会本会議で、市長は、今後の区役所機能の強化の方向性として、少子・高齢社会に向かっていく今日、地域における福祉施策を区役所を中心に展開していくことが重要になってきている主旨の答弁を行っている。

このことは、平成七年に福祉事務所を、平成九年には保健所を区役所組織に編入し、高齢者ふれあい窓口を創設し、地域における保健・福祉の連携を進めているが、今のところ組織編入に止まっているだけで、編入のメリットが生かされていない状況から、介護保険制度の二〇〇〇年からの導入を控えた今日、一刻も早く、区民福祉部(福祉事務所)と保健所との連携を強化し、福祉・保健分野からの区役所機能の強化の必要性を示したと言える。

さらに、地域活動の担い手である市民のバックボーンとも言える市民館における生涯学習事業についても、今後、区行政との密接な連携を図る観点から、議論をすすめる必要があるように思う。

いずれにしても、内なる分権の受け皿と

しての区役所機能の拡充に向けた課題は、山積しており、区役所改革は、一朝一夕にすすむものではない。

しかし、市民は、自らのまちを暮らしよくするために、自らの力で知恵を絞り実践の汗を流して頑張っている。区役所には予算も権限もない、人も足りないとい嘆くだけでなく、私たち職員も、市民自治を担う主体の一員として、「元氣な市民」の期待に応えるよう、行政内部の様々な障壁を乗り越え、「打てば響く」スピードで、過去の慣習にとらわれず、分権時代にふさわしい区役所改革を推進させていく決意が必要である。

注1 「第三次区役所機能検討委員会第一分科会報告書」に基づいている。報告書では、基礎自治体には、市町村から自治体組織に引き継ぐ「領域視点」とともに、全市を鳥瞰的に眺める「広域視点(鳥の目)」及び地域や市民生活の総合性に基き、狭域から見る「地域視点(虫の目)」の三つの視点が必要であり、これらの視点の調整により、はじめて科学的で効率的な行政運営が可能となるとし、地域視点を代表するのが今後の区長の役割としている。

注2 「まちづくり推進組織」は、地域のまちづくりを市民が主体的に実践していくための核となる市民組織。委員のみの活動に限定することなく、多様な市民が参加できる場を設け、区づくり白書の提案内容の実現化に向けた活動や区パートナーシップまちづくり事業の受け皿としての活動が期待されている。行政との関係は、地域のまちづくりを協働して進めていく上での対等な関係が求められるが、当面は組織の自主性を損なわないよう配慮しながら、必要な援助を行う。

注3 「区パートナーシップまちづくり事業」は、各局事務事業のうち、市民に身近なまちづくりを進める事業で、区レベルあるいは地域コミュニティレベルの事業について、市民参加の促進を図るため、ワークショップ手法を用いて事業を推進する。対象となる事業としては、市民館・図書館分館整備事業、街路公園や近隣公園のリニューアル、河川改修(多自然型)事業などを想定している。

注4 「区政推進事業等に関する研究会」は、区役所における唯一の自主執行予算である区政推進事業が事業開始からすでに九年が経過し、事業のあり方自体の見直しが求められており、さらに、区長の諮問機関としての区政推進会議についても、委員構成や諮問内容などの見直し、活性化を図る必要があり、各区の区政推進課と市民局区政課との共同研究会として設置した。

特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから

改革への道筋、本市の政策展開から

情報化が行政を変える

総務局行政情報課主査

鈴木 毅

今年になって、各局に「台ずつではあるが、インターネット・イントラネット接続用のパソコンが設置され始めた。ただ、職場では、「一台ではなにもできないのでは？」という意見が多いのかもしれない。

確かに、民間企業では一人一台パソコンの環境ができあがりつつあるという中で、川崎市が業務改革や事務改善をこの環境で

やっつけていこうというには、現状では力不足かもしれない。しかし今後は順次各課に一台、各係に一台と機器整備を進めていく計画になっており、まずは我々職員が情報化の世界に触れることで、その効果を体験するとともに、情報化を進めて何をすべきか、あるいは我々は何を求められているのかを考えるきっかけになるのではないかと思っている。

1 情報化への関心の高まり

今まで、行政が主体となった情報化施策の取り組みとしては、情報の処理を目的とした情報システムの開発が中心であった。川崎市でも一九九〇年代に入り、区役所事務サービスシステムや財務会計システムなど、さまざまな大規模なオンラインシステムが続々と運用を開始し、また現在でも福

祉業務や市税業務などのシステム化が進んでいる。これらはいずれも大型のコンピュータを使って、行政事務や市民サービスの根幹的な部分をシステム化し、利便向上・省力化をめざしているもので、川崎市の情報化施策として現在でもたいへん重要な役割を担っている。

一方、これに加えて、最近ではネットワークの急速な発達や、パーソナルコンピュータの普及にともなって、電算化よりも情報そのものの価値やその有効活用が注目されるようになってきている。特に、昨今の厳しい財政状況の下で、情報の共有化は住民参加型行政の実現や、行政の事務効率化・高度化を進める上で重要なキーワードとなっている。

2 ネットワーク社会

インターネット上の情報を自由な用語で検索できる、いわゆる「検索エンジン」として代表的なものに「Goo」(URL:www.goo.ne.jp)がある。この「Goo」を使って、「行政改革」という単語で情報検索を行うと、一〇〇〇〇件あまり(日本のホームページだけで)を瞬時に検索することができる。また、まだ社会的には一般的ではない用語

と思われる「事業再評価制度」を検索しても、一四〇件あまりが検索できる。

この件数から、インターネット上に存在する膨大な情報量と、また、これだけの情報量を支えている、日本中や世界中での情報発信に対する取り組みに驚かされる。これらの情報には文字情報だけでなく、画像や音声、動画なども用意されている。しかも、さまざまな情報が日々リアルタイムに電子化され、インターネット上に接続・登録されているのである。

3 情報化がもたらす効果

我々がインターネットのような情報化ツールを活用することによる効果は、二つの側面から考えることができる。

まず第一には、受信者側からの効果である。インターネット上では、日本中・世界中の動きがリアルタイムに反映される上に、たいへんすぐれた検索機能を備えているため、これを利用すれば、さまざまな事柄について幅広く深く、そして最新の情報を瞬時に引き出すことができる。

川崎市のような地方自治体にあてはめてみると、社会情勢や国や他自治体の動向など、行政事務を進める上で必要な情報を容

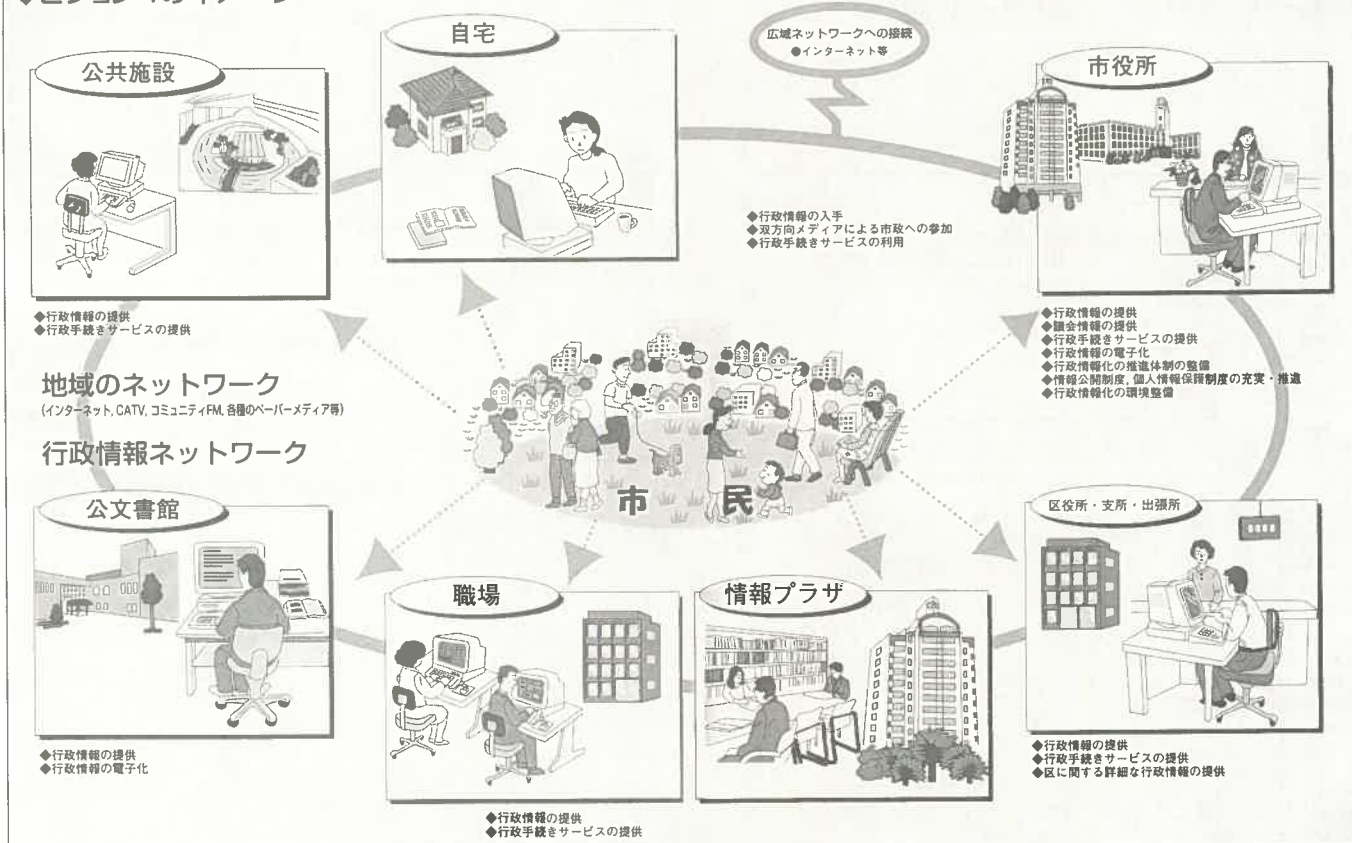
易に収集できるようになるので、意思決定や政策立案を迅速・的確に行ううえでたいへん有効な手段になる。また、庁内での情報のやりとりについても、イントラネット(組織内でのインターネット技術を活用した情報共有システム)を活用して行政事務に必要なさまざまな情報をネットワーク上で共有化しあうことで、例えば、各種統計情報や他の部門の事業情報が容易に「みんなのもの」にかわり、縦割りの組織を越えて部門間や職員相互による協働型の関係をつくり出すことができる。

第二には、発信者側からの効果である。インターネットならば、発信したい情報がある場合には、その情報を機械的に変換して簡単なネットワーク上への登録処理を行うだけでよい。あとは、利用者が検索エンジンなどを使って情報にアクセスしてくるだけである。しかも、これを行政の仕事に置き換えてみると、そもそも発信するような情報は事前にワープロ文書などになっていることが多く、この場合は一層簡単な手続きで済む上に費用もほとんどかからない。また、ネットワーク上で情報の発信者と受信者が直接に情報のやり取りを行うことができるうえに、紙メディアのように紙面の制限などというものがいないため、発信したい情報をそのまますべて発信することができる。これならば、行政と市民との関係で情報が行政側に偏りがちになるといったことを解消することができる。

4 よいことばかり?

これまでインターネットなどの情報化ツールが持つ利点について詳しく述べてきたが、

◆ビジョン4のイメージ



こうしてみると、情報化は我々にさまざまな恩恵をもたらしてくれるようである。しかし、果たしてこれを我々は手放しで歓迎しているだけでよいのだろうか。

情報の受信者の立場では、我々の身の回りにどんなに豊富な情報が流通していても、この中から自分が必要な情報を取捨選択し、活用することができなければ意味はない。それだけでなく、いや応なしにやってくる情報化社会の中で、我々が膨大な情報の洪水にのみこまれたり、社会環境の急速な変化に対して的確な対応ができなくなる恐れもある。

また、情報の発信者の立場からは、情報化社会が進むにつれて市民の情報ニーズがどんどん成熟化して、自分が欲しい最新の情報をいつでも求めるようになる一方で、情報の発信者である我々行政側が、情報発信を行う手段は多様になっていても、これらを使いこなすための準備を怠っていると多様な手段も意味をなさない。

情報化はあくまで手段であり、情報化そのものが目的ではないのであるから、我々に求められているものをしっかりと把握して、情報化を活用して目的や課題を実現、解決するという取り組みが求められている。

5 情報化基本計画がめざすもの

平成九年度に策定した川崎市情報化基本計画では、五つの情報化のビジョンを掲げているが、その中に次のようなものがある。

〈ビジョン2〉

市民の自発的活動による参加型の地域ネットワーク社会の形成をめざす

〈ビジョン4〉

透明で効率性と柔軟性を持った市民本位の行政システムの構築をめざす

〈ビジョン5〉

誰もが容易に活用できるオープンな情報基盤・環境の整備をめざす

これらの三つのビジョンはいずれも市民と行政、あるいは市内でも双方向の情報の流れをつくり、情報共有を進めるとともに、それを実現するために必要な環境整備を進めることをめざしている。

情報化推進部門ではこれに対応して、現在各局へのパソコン計画配置や市内LAN、地域情報通信基盤（下水道光ファイバー）などのネットワーク構築を進め、市内の情報環境整備に努めるとともに、情報リテラシー（情報活用能力）向上を目的とする研修事業などに取り組んでいる。また、電子メールやインターネットを職場で自由に使用したり、行政事務のシステム化の共通的な基盤となるようにインターネット・イントラネットシステムの普及にも力を注いでいる。このような情報環境が使いやすいものになるよう、各局の利用者の方々からご意見をいただくとともに、今までの既成概念にとらわれず、大胆で斬新な発想で活用していただければと願っている。

情報共有は、我々職員一人一人が自ら意識して取り組むことができる情報化である。そしてこの一人一人の積み重ねが、集団となつてたいへん大きな効果をあげることができる。情報化で行政を変えるために、「情報共有」を合言葉にして全庁的な流れを形づくっていきたいと考えている。

特集『改革』への挑戦／新しい自治体像を探るなかから

改革への道筋、本市の政策展開から

産学協同が変革の磁場に

シリコンバレー通信3

はじめに

ベンチャー企業が輩出する
シリコンバレー

シリコンバレーは、五〇年代・六〇年代は半導体産業、七〇年代・八〇年代はコンピュータ産業、近年はネットワークとインターネット技術に関連した通信・ソフトウェア産業へと、主役を交代させながら、知識産業にかかわる世界の先端企業が集まっている地域である。正確にいうと、情報や通信に関連したスタートアップ企業が次々と生まれ、その中から世界を制するような大きな企業へと成長する企業が集まっている地域である。インターネット検索ソフトのヤフー社やブラウザソフトのネットスケープ社など新規に事業を興し、急成長をして世界を席捲していくような企業が多い。

一九九八年の一年間に、シリコンバレーで投資されたベンチャーキャピタルからの金額は三三〇億ドル。これは米国全体での投資額の三分の一にあたる。投資額の業種

別内訳はソフトウェア・インターネット関連が四五％、通信関連が二二％、バイオ・医療が一二％、半導体が八％、コンピュータが七％である(ジョイント・ベンチャー・シリコンバレーネットワークの九九年インデックス資料)。

革新的な技術を持ち、急速な成長が見込まれるビジネスプランだけがベンチャーキャピタルからの投資を受けられるといわれており、将来性とチャレンジ精神あふれる起業家がこの地域にいくに多く集まっているかをこの数字は物語っている。

新しい企業が絶え間なく起こり、栄えているシリコンバレーは米国の中でも特殊な地域だといわれる。成功している要因は、①年中温暖な気候、②新たな事業にチャレンジし失敗をも奨励する風土、③移民や新参者に対するオープンな気質、④転職(優秀な人材の確保)の容易さ、⑤ベンチャーキャピタルやエンゼルの存在などリスキリーな事業に対する資金調達の容易さ、⑥起業をサポートするための事業所サービスの存在(ビジネスコンサルタント、法律事務

経済局国際経済担当主幹

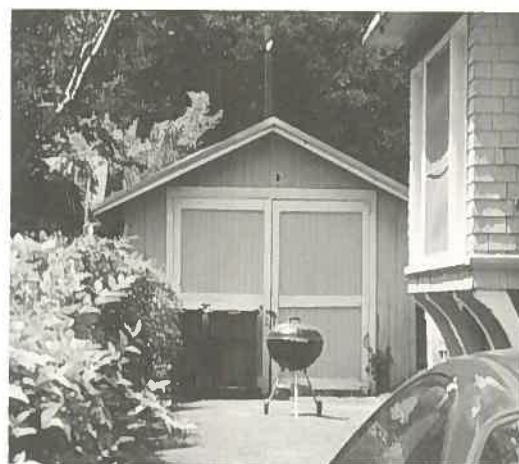
小泉幸洋

所)、⑦身近にサクセス・ストーリーがたくさんあること、⑧産業、地方政府、教育、市民活動家との協働、などにあると指摘されている。

これに加えて、大学の存在もシリコンバレーに新規事業の輩出を生み出す大きな要素である。以下、大学と産業との連携について事例をいくつか紹介してみたい。

シリコンバレーの歴史は スタンフォード大学から

シリコンバレーの歴史を語る時にはスタンフォード大学の存在なしでは語れない。同大学は一八九一年、セントラル・パシフィック鉄道で莫大な富を得たリーランド・スタンフォード氏が若くして急死した息子への夢をたくして開校された大学である。一九二〇年代からスタンフォード大学はエレクトロニクス分野で名声をあげはじめた。当時から同大学では優秀な卒業生がこの地でビジネスを始めることを奨励していた。一九三八年に卒業生のウィリアム・ヒューレッ



ヒューレットとバックカードが最初にビジネスを開始したガレージ(左)



とその記念碑(右)

トとデビット・バックカードが自宅のガレージで電子測定機を開発するヒューレット・バックカード社を設立した。この企業に同大学のターマン博士が資金的な援助をして育てた逸話は有名な話であり、このガレージは「シリコンバレー発祥の地」としてカリフォルニア州の史跡に指定されている。大学が卒業生に起業を奨励する伝統は今でも引き継がれている。同大学のビジネス・スクールでは現在一二の「起業家精神(アントレプレナーシップ)」の講座を設けており、同ビジネス・スクールを昨年卒業したMB

A(経営管理学修士)取得者のうち二三%は従業員一〇〇人以下のベンチャー企業に就職している。

大学がリサーチパークも運営

スタンフォード大学では、リサーチパークも運営しており、大学近くの丘陵と平地約二・八平方kmの敷地に一六〇を超える研究所が立地、二、三〇〇人が働いている。このリサーチパークは一九五一年に設立されたが、その目的は、同大学の優秀な卒業生の職場をこの地に確保すること、ヒュレット・パッカード社などハイテク企業の研究開発ニーズに応えること、大学経営の資金をつくることなどにあった。

このリサーチパークは大学と非常に近接しており大学の研究者や学生その他の機関

と様々な公式、非公式の情報交換、協力関係を結ぶのに最適な場所であり、シリコンバレーでも最も価値の高いリサーチパークとしてハイテク企業が立地している。

大学の研究成果を民間企業に 使いやすくするための 特許管理事務所

Office of Technology Licensing in

Stanford University (スタンフォード大学特許管理事務所 www.stanford.edu/group/OTL)

は大学で研究された成果としての特許を管理し、研究結果が実際の社会で活用されるよう技術移転を促進すること、及びその特許収入を大学と研究者に還元し次の研究に役立てることを目的としたセンターである。

センターは一九七〇年に設立され、大学内での発明や特許、バイオの材料、コンピュータソフトのプログラム、著作権、さらにTシャツなどスタンフォード大学の商標管理もしている。取材をしたシニア・アソシエートのサンデリン氏によると、具体的に特許の申請から保全、企業との特許使用に関しての交渉をすべてこのセンターで行なっているということである。領域は幅広く、CADのデザイン、バイオテクノロジー、医学分野、シンセサイザー音楽、光技術その他と多方面にわたり、昨年一年間で六〇〇〇万ドルのロイヤリティ収入を上げている。

特許管理事務所の主要な役割は日々公開される大学の研究成果や技術について、どれの特許申請するかということ及び特許の使用に関して民間企業へのマーケティングや使用企業との使用契約の交渉をすることである。

市場性に着目して特許申請の 管理・評価

大学では次々と新しい技術が公開されていくので、どの技術の特許として申請していくかが、審査の重要なポイントになる。どの技術が将来商品化され、金儲けにつながる技術なのかを見極めることが必要だと指摘をしている。

特許管理事務所には二八人のスタッフがおり、そのうちバイオ、電子、化学、電気工学、機械工学等の各専門分野のアソシエイトと呼ばれる人達が特許を申請すべきか否かの判断をしている。毎週三つか四つの新しいテクノロジー(年間約二〇〇件)の公開がされているが、そのうちの二〇〜一五%だけを特許等の申請手続きをしているとのこと。

特許申請にかけるか否かの判断においては、第一に技術が長期的なビジネスの観点から商品化される可能性があるかがポイントである。当該技術に興味を持つスポンサーになりそうな企業がいるかどうか、工業技術的にクリアできるかどうか、他の特許と明確な差異があるかどうか、などを基準として特許管理事務所内のアソシエイトと呼ばれる人達が責任を任せられ判断をしている。サンデリン氏の言葉を借りれば、技術そのものに対する知識も大事だが産業界の動向、特にベンチャーキャピタルなどに通じていることがより重要なのである。

特許申請した内容は、データベース化してインターネットで企業からアクセスができるようになっており、企業に積極的に売り込むマーケティングも行っている。企業

の関心を引くには、技術移転ができそうな企業との接触や特許の広報資料については、要領よく簡潔にまとめておくといった努力も欠かせない。

特許収入の配分

特許による企業からのロイヤリティなどの収入配分については、きちんとルールが定められている。特許等の収入のうち一五%は管理をしている特許管理事務所に配分され、人件費その他特許のメンテナンス費用にあてられる。残りの八五%については、発明者自身、発明者の所属する学科・学部それぞれ三分の一ずつ配分されるシステムになっている。

発明者自身の収入とはいってもかなりの部分を自分の研究室への投資にあてており、研究室、学科、学部がこの収入をうまく活用し、結果としてまた新しい研究への投資が促進されている。発明者が直接自分で会社を起こしても製品化は難しいケースは多い。特許管理事務所が仲立ちをして、大学の発明を企業による製品開発(社会での利用)へと技術移転に結びつけ、発明者、大学、企業と三者ともにより結果につながる役割をこの事務所では果たしている。

ベンチャー企業経営を 進行中の事例から学ぶ

大学のビジネス・スクールを利用してMIT・スタンフォード・ベンチャラボ(<http://www.vlab.org>)では、実際に基づきながら起業家のマインドやビジネスについて研究・情報を共有していく実践的なプ

スタンフォード大学風景



スタンフォード大学に隣接するインダストリアルパーク

に勉強をするという以上の熱意があるセミナーである。

私が参加したセミナーは「株式公開か企業買収か」というテーマであった。ネットワーク応用ソフトの独自技術を持った企業の経営者から、つい最近行われた企業買収の案件について報告・説明が行われた。聴衆も参加しながら経営選択の是非について体験を共有できるものであった。現実について最近起きたホットな題材をテーマにして、実際にビジネスに携わる当事者から発表を聞けるため、学生にとってもベンチャー経営の実務を学ぶ場になっている。

企業が協賛金を提供して 大学と共同研究

大学内には、学科と産業界で共同して運営している研究所がたくさんある。

コンピュータ・フォーラム (<http://www.forum.stanford.edu>) はスタンフォード大学のコンピュータ・サイエンス学科とコンピュータ・システム研究所と企業が共同して運営している研究所である。

コンピュータ・サイエンスの分野では技術革新のスピードが非常に速く、アカデミィと産業界のコンピュータ関係の優秀な人材が交流することで、基礎的な研究をしている大学研究者と製品への応用を考える企業研究者の双方に利益をもたらすことを目的として設立された研究所である。

この研究所は協賛企業のメンバーシップ(年会費制)によって運営されている。協賛企業の年会費は一万五〇〇〇ドルであり、現在七八社が会員となっている。この収入は研究所の運営費用の他、スタンフォード

ド大学のコンピュータ・サイエンス、コンピュータ・エンジニアリングの研究分野に投資され、大学の研究優位性を保てる仕組みになっている。人工知能、インフォメーション・セキュリティ、ネットワークキング、遠隔医療などが現在の研究テーマである。現在三五名の教授と五〇〇名の学生が参加をしているが、博士課程や修士課程をめざしている者である。

協賛企業の特典

年会費を納めた会員企業には次のような便宜が受けられる仕組みになっている。

(一) 年一回のコンピュータフォーラムの総会に協賛企業から各三名が招待される。ここでは、コンピュータ研究についてのタイムリーな研究成果が教授陣や研究者によって発表され、同時に研究者とインフォーマルなディスカッションの場も設けられている。

(二) 研究成果の入手・協賛企業は四半期ごとにコンピュータ・サイエンス学科及びコンピュータシステム研究所で発行された全研究成果をCD-ROMで受け取ることができる。

(三) 企業研究者の受入れ・協賛企業から技術者や科学者をコンピュータ・フォーラムに研究生として送り、スタンフォードの研究者の指導のもとに、一緒に研究活動を行うことができる。企業から送り出す研究者の研究したいテーマ、指導を受けたい大学側の研究者などは相談に応じられる。企業からの研究生は、コンピュータ・フォーラムが入っている大学内のビルに事務所スペースとコンピュータなどを確保できる。この費用は別途年間五万五〇〇〇ドル必要になる。

終わりに

このような企業協賛型の研究所は、このコンピュータ・フォーラムの他にも五〇近くある。企業からの収入によって大学自体の研究環境を向上させるとともに産業界人材の大学への派遣や交流など、実践的な研究とアカデミックな研究を相互に交流させることによって双方のレベルアップを図っているという印象であった。年会費制のほか、研究員の受入れの費用など必要な経費の提供もオープンなかたちで受ける一方、与える便益も明確にしている。その背景には、大学の研究者もビジネス感覚で資金と優秀な人材を集めないと、つねに先端技術を追いかけるれないという事情もある。

本レポートでは、スタンフォード大学の事例しか取り上げられなかったが、同大学の他サンノゼ州立大学やサンタクララ大学、地域に根差したコミュニケーション・テクノロジーなど産業と連携したプログラムを実施している。コミュニケーション・テクノロジーでは低料金でパソコン講座やビジネス開業講座などを社会人向けに提供しており、必ずしもハイテクとはいえない分野での起業の支援や、職業訓練的な役割もはたしていることを付け加えておきたい。

Yukihito Koizumi
20380 Stevens Creek Boulevard,
Suite 337, Cupertino, CA 95014
Tel: (408) 255-5239
Fax: (408) 255-5239
e-mail: koizumi.kw@msn.com