

# 緊急再"生戦略構築のための取組指針

## 目 次

はじめに - 計画や準備は十分に整った。これからは実践あるのみ -

行政経営資源の現状

- 1 ヒト - 人財としての職員の現状 -
- 2 モノ - 社会資本の維持管理の現状 -
- 3 情報 - 行政情報の現状 -
- 4 カネ - 財政の現状 -

多賀城市の行政経営ビジョン - 未来の地域経営に向けた行政経営のシナリオ -

- 1 行政のあるべき姿 - 職員が持つべきスキル -
- 2 このまちの「豊かさ」とは何か . - 目指すべき価値の共有 -
- 3 真の市民参画を得るために
- 4 コミュニケーションの制度化
- 5 地域経営を支えるコミュニティ・モデル

分権時代にふさわしい行政経営システムの抜本的再構築

- 1 意思決定のあり方
- 2 各種計画の進行管理
- 3 組織改革の必要性
- 4 多賀城駅周辺のまちづくりのビジョンについて
- 5 上司と部下の信頼関係の構築
- 6 組織風土改革
- 7 市民への説明責任『行政評価』
- 8 『自立経営都市宣言』
- 9 平成18年度中に取り組むべき行政評価及び予算編成手法

再生へ向けて - 今、求められるのは、迅速で確実な改革の実践 -

資料編(別添)

- 平成18年9月29日 -

多賀城市行政改革推進本部

## はじめに - 計画や準備は十分に整った。これからは実践あるのみ -

「毎年10億円の歳出超過～少なくとも今後5年間～」新聞の見出しのような衝撃的事実から、行政改革推進本部幹事会の下部組織として設置した「緊急再生戦略構築専門部会」での検討が始まった。だが、この事態は急に訪れたわけではない。平成18年度予算編成に当たり、すでに財政調整基金を全額取り崩すということの意味を、果たして職員自らが本当に理解していたであろうか。

各種基金があるはずだ、決算後に余剰金が出るはずだ、と数字のつじつま合わせの話題が飛び交っている。しかし、基金を繰り入れ、毎年10億円の歳出超過を放置しておけば、5年後には全て使い果たす、こんな計算は誰の目にも明らかである。

行政機関は、主権者たる市民から地域経営の戦略本部としての負託を受け、「住んで良かったと思えるまち」の実現のために事業を行っている。しかし、財源不足が想定されても地方交付税が補ってくれる、起債(借金)をしてもやがては地方交付税で見てもらえる、そして我々以外の誰かが支払ってくれると言う錯覚に陥り、拡大し続ける行政需要に翻弄されているのではないだろうか。このような厳しい財政事情を真摯に捉え、事業計画を根本から見直し、収支を立て直さなければ、今後、持続的に市民の負託に応え続けることは不可能であろう。

しかも、国は、2006年度の骨太方針を受けた具体的方策に、地方行政改革を焦点とした歳入歳出一体改革の具体的取組を盛り込もうとしている。今回の改革では、財源の多くを地方交付税に依存する自治体を、「無駄が多く」、「職員定数が多すぎ」、「歳出を削減すべき」ターゲットとしており、地方財政はますます厳しい環境に追い込まれることが予測されている。

多賀城市では、平成16年5月に、「地方分権の時代にふさわしい行政運営システムの確立」を掲げ、人事、行政評価、予算編成という3つの仕組みを、「市民とのパートナーシップの視点」、「仕事のやり方の視点」、「組織運営ルールの視点」をもって根本から作り直すという「行政システム改革プラン」を策定した。これこそ、今、直面している問題そのものの立て直しを想定した改革であったはずである。しかし、その意図が十分に組織に浸透せず、改革は遅々として進んでいない。改革には「痛み」がつきものである。だが、職員の痛みを避けて改革を先送りし、市民に転嫁して良いのだろうか。

専門部会では、部長会議の付託を真摯に受け止め、財政再建に関わる様々な課題について検討を重ね、その結果浮かび上がってきたのは、具体的な予算編成の技術でも、起死回生の歳入増加策でもなく、「行政を運営するシステムそのものを変革する」ことこそが、持続可能な財政運営に深く関わる根本的な行政運営の課題として見出された。

もはや、その場限りの一律シーリングで「切り抜けられる」事態ではない。現状をありのままに認識し、「今までの経験」に依らない新しい船出をすることを決意し、何よりも「実行を担保」すること、そんな地道な取り組みを愚直に行う決意が必要である。

平成の大合併も収束を迎え、全国に3,232(H11.3.31時点)あった地方自治体は、1,821(H18.3.31時点)にまで減少した。全国の地方自治体では、自治体職員の英知と実行力を結集し、生き残りを賭けた必死の変革が進められている。顧みて本市では、過去に蓄えた多額の基金に支えられて比較的安定した行政運営が続いたことから、組織全体として、危機的状況に置かれているという緊迫した認識が、必ずしも十分とは言えない。

平成18年5月に専門部会を設置して以来、延べ17回、119時間に渡る白熱した議論が重ねられてきた。時には一触即発の論争をし、時には知らなかった事実には驚きながら、一般参加者及び検討

をサポートした総務部関連各課職員を含め、延べ607人の職員が参加した。平均人件費で算出すると、764万円(資料作成、打合せを含めると倍額相当程度)もの財源と職員の熱意で、緊急再生戦略の構築作業が進められてきた。専門部会員の碎身の尽力と快く部会員を送り出してくれた所属課の協力を敬意を表するとともに、その報告を受けた幹事会からの提言を、今後の多賀城市の地域経営及び行政経営に向けた貴重な方向付けと認識するものである。

地方にとって過去に経験のない極めて厳しい行財政環境となっているものの、決して臆することなく、むしろ、改革推進の好機であると捉え、再生に向けて果敢に挑戦する実質的なスタートとしていきたい。

## 行政経営資源の現状

### 1 ヒト - 人財としての職員の現状 -

本市では、平成7年度から継続的に定員管理計画を策定し、絶えず見直しを行ってきた結果、平成18年4月現在の職員数は484人(男性305人、女性179人)となっている。全体の職員数は年々減少している状況にあるが、総務省の示す第8次定員モデル(教育委員会及び特別会計並びに公営企業以外の一般行政部門の数)と比較すると9人の超過となっている。これは、一般行政部門(特に総務部門)の縮減が進んでいないことによるものである。

また、本市では、平成20年度からの14年間に、職員の約6割(293人)が退職を迎える「職員大量退職時代」が到来する。このことは、将来、少数精鋭の職員による行政経営体制の整備が必要であることを意味しており、平成16年5月に策定した適正定員管理指針では、平成21年度までの5年間でその体制整備の期間として位置付けている。この期間においては、職員数の削減は比較的緩やかな目標値(2.6%減)とし、平成21年4月時点での職員数を483人と計画している。

なお、総務省の要請により平成18年3月に策定した「行財政改革アクションプラン」においては、5%純減が目標値として設定されていること、本市においては実績値がすでに上回っていることなどに鑑み、削減目標を5.2%減と設定し、平成21年4月時点の職員数を471人としている。

しかし、この大量退職時代に向けた体制整備の一環として平成19年4月に抜本的な組織再編を予定しているものの、組織全体として、こうした事態に備える必要性が十分に認識されているとは言い難く、具体的検討段階には至っていない状況にある。

また、組織の現状として、少人数係が多いこと、業務手順の標準化が進んでいないこと、業務改善のためにIT機器等が十分に活用されていないなどの要因から、人事異動や新規採用職員の配置に伴って時間外勤務が急増する傾向にある。これは、組織内で、熟練職員の有するノウハウが共有化、マニュアル化されていないことにも起因している。

さらには、定数削減に伴う少数精鋭体制での職務遂行に備えた戦略的人材育成も進んでいない状況にあり、こうした現状のまま、行政サービスの質を低下させることなく、毎年20人余の職員の退職を迎えることは困難であり、早急な取り組みが必要である。

また、本市職員のメンタル系疾患は、国内の他の事業所に比べ高い罹患率となっており、年々増加する傾向にある。平成16年度に実施した心の健康診断では、「専門家との相談を要する」と診断された割合(アドバイス率)が、一般的な平均値10%を大きく上回る結果12.7%を示した。アド

バイス率の高い組織体は、メンタル上のハイリスク集団とされ、集中力、効率性に欠け、生産性に影響を与えるとされている。そして同時に行った「組織分析」によると、本市の特徴的な傾向として、「帰属意識が低い」、「評価への満足感が低い」という結果も出されている。

加えて、職員の平均年齢が44歳と組織全体の高齢化のみならず、メンタル系疾患罹患率も年々高まっている状況にあるほか、セクシャルハラスメントや職務権限を盾にしたパワーハラスメントに類する相談等も増加傾向にある。さらに、意思決定過程に係る情報が組織的に共有されていないことなども、組織に対する閉塞感や職員のモチベーション低下を招く一因となっている。

一般的に、職場の風通しがよく、コミュニケーションが円滑な職場環境では、職員の健康度が高く、生産性も高いとされていることから、「意思決定・権限移譲・責任・評価・処遇反映」をキーとして、風通しの良い組織風土・職場環境の形成が職員の志気向上に不可欠である。

## 2 モノ - 社会資本の維持管理の現状 -

本市では、高度経済成長期の人口急増や水害対策等を背景として、また、市民生活の質的向上を図るために、道路、橋りょう、上下水道のほか、小中学校や保育所、図書館等の公共施設等の社会資本の整備に積極的に取り組んできた。

市制施行から35年を経過した現在、過去に建設した公共施設等の更新や大規模改修の時期を迎えていることに加えて、近い将来の発生が予想されている宮城県沖地震等に備えるため、各種施設の耐震対策についても早急な実施が求められている。

しかし、道路や公共施設などの社会資本の更新には多額の費用を要すること、市全体として社会資本の計画的維持保全について認識が深まっていないこと、統括管理する部署がないことから、計画的な実施には至っていない。

また、道路や公共施設などの社会資本は、イニシャルコスト(建設時の一時的コスト)のみではなく、その存在が続く限り、ランニングコスト(光熱水費等や維持修繕経費を含む管理運営経費)が必要となることから、新規事業の立ち上げに際しては、これらを合算したライフサイクルコスト(社会資本の建設等から解体までの総コスト)についてあらかじめ財政的分析や評価を行い、将来にわたる影響額等を把握した上で取り組むことが必要である。

## 3 情報 - 行政情報の現状 -

地方自治体は、市民の負託を請け、市民生活や市民福祉の向上のために行政活動を展開している。その行政活動に関する情報は、それを積極的に提供・公開することによって、行政機関と市民とが情報を共有し、その情報をもとに相互に意見を交換し、よりよい方向に向かっていく双方向のコミュニケーション・ツールとして活用されるべきである。

しかし、これまで、行政と市民との関係性として、「サービスの提供者である行政」と「サービスの享受者である市民」という一面的な認識に留まることが多かったことから、情報についても、行政側が知ってほしいところだけ、良いところだけを「お知らせ」的に提供する傾向にあり、行政から市民への提供という一方通行の流れに偏りがちであることは否めない事実である。

昨今の流れとして、計画策定時には必ず市民の意見を受ける場を設定し、意見を反映することが義務づけられており、本市においても実施されているものの、真の意味での市民参画までには至っていない。

また、パソコンやインターネット、携帯電話などのICT(情報通信技術)が発達した現在、これらを

活用することにより、積極的な行政情報の提供と併せて、行政と市民の双方向でのコミュニケーションが可能となる。ICT(情報通信技術)により業務を効率的に処理するだけでなく、よりフェイス トゥフェイス(お互い顔が見える関係)へと業務の重点を移していくことが求められており、それこそが行政情報化の意義の一つだと言える。しかし、情報機器等の整備は一定レベルに達しているものの、その活用については、十分とは言えない現状である。

#### 4 カネ - 財政の現状 -

##### (1) 財政硬直化の進行

本市の財政状況は、硬直化の一途をたどっている。これを示す指標が経常収支比率であるが、平成12年度に83.2%であったものが平成16年度には97.1%と、5年間で13.9ポイントも上昇している。経常収支比率は、人件費や扶助費、公債費等の毎年経常的に支出しなければならない経費に、市税や地方交付税、地方譲与税などの経常的に確保できる一般財源収入をどれだけ充てているかを示す指標で、この数値が低いほど、投資的経費などの臨時的財政需要に対する余裕があるとされ、数値が高いほど財政が硬直化しているとされている。本市の場合、経常的な一般財源収入のうち、97.1%は義務的、経常的な経費に支出され、臨時的な経費に充てることができるものは2.9%しかないという状況であり、財政運営の自由度が極端に小さくなっている。これは、市税や地方交付税などの経常的一般財源収入が減少傾向にあるにもかかわらず、物件費、扶助費、繰出金、補助金などの経常的経費が増加していることが大きな要因である。

このような状況を踏まえて平成18年度当初予算をみると、市税収入では個人市民税の定率減税の段階的廃止(平成18年度は半減)などにより増加となっているものの、固定資産税では評価替えの影響によって減収となるため、市税全体では平成17年度当初予算と比べ約1億6,500万円の減少となっている。また、地方交付税については、市税の減収に伴い増収する要素を見込んでいたものの、三位一体改革の影響等により臨時財政対策債を合わせても、1億6,800万円の減額となっている。一方、歳出では、人件費、公債費は縮小しているものの、制度改正による児童手当支給対象の拡大や生活保護、児童扶養手当などの扶助費が顕著な増加傾向をたどっており、もはやこの段階で約4億5千万円の財源が不足している。

また、重点課題として取り組んでいる多賀城駅周辺整備事業やJR仙石線連続立体交差事業の本格化などにより、平成18年度当初予算全体では約8億5千万円の財源が不足することとなり、予算編成時点において、財政調整基金を全額取り崩すことで対応している状況である。仮に、多賀城駅周辺整備事業やJR仙石線連続立体交差事業に要する一般財源額約3億7,500万円を除いたとしても、約4億7,500万円の財源が不足している状況であり、平成18年度当初予算においても財政硬直化が進んでいることがうかがえる。

##### (2) 財政10年推計 - いつまで続くこの状況? -

先に財政課から示された平成22年度までの5年間の財政推計では、毎年約10億円の財源が不足するという大変厳しい状況が見込まれている。専門部会での検討を進めるに当たり、財政を圧迫している要因がどこにあるのか、多賀城駅周辺整備事業やJR仙石線連続立体交差事業等の大規模プロジェクトがどのように影響しているのか、また、これらの大規模プロジェクトが終了した後の財政状況はどのように転じていくのかを明らかにする必要があることから、平成28年度までの10年間の財政推計を行った(資料編「表1 財政推計(現体制のまま推移した場合)」参照のこ

と。以下、「表」については、全て資料編を参照。)

推計に当たっては、現時点で見込まれている制度改正等については、極力反映するとともに、今後の社会構造の推移等についても、可能な限り盛り込んで数値を積算している。特に、市税については、平成19年度において予定されている税源移譲に伴う改正後の税率で積算するとともに、各年度の個人市民税の積算には、人口推計に基づく「生産年齢人口」と「老年者人口」の推移による影響も加味している。人件費の積算においては、定員管理計画等に基づく職員数の推移をベースとしたほか、普通建設事業費の推計では、公共施設整備計画(設備更新分を除く)及び都市計画事業等、現在進行中、若しくは既決定事業の事業計画を基に積算している。

その結果、平成19年度から平成23年度までの5年間においては、各年度ともに約10億円から15億円もの財源不足額が発生し、平成24年度から平成28年度までの5年間では、各年度において8億円から5億円台の財源不足額の発生が見込まれている。

歳入の推計では、税源移譲に伴い個人市民税は増加傾向にあるものの、現時点では地価の回復は見込めないことから固定資産税は減少傾向にあり、市税全体では減少傾向にあること、また、地方交付税等が縮減傾向にあることから、歳入全体では大幅な減少となる。

一方、歳出の推計をみると、義務的経費では、少子高齢化の更なる進展による扶助費の伸びがあるものの、人件費や公債費が減少傾向にあるため、微減傾向にある。一般行政経費も同様に微減傾向にある。投資的経費は、JR仙石線多賀城駅周辺整備関連事業が今後本格化することから、平成23年度まで増加傾向にあるが、これらの事業がほぼ完了を迎える平成24年度以降は、一段落する見込みである。

なお、これらの事業では、平成20年度から平成23年度までの各年度において3億円から7億円の一般財源の投入が必要と見込まれている。

このように、多額の財源不足額が発生する要因としては、歳入の大幅な減少が止まらないことに加えて、大規模プロジェクトがピークを迎えるとともに、経常的経費の節減を目的とする公共施設のアウトソーシングに対応するための施設整備費が必要となるためである。なお、今後10年間における財源不足額のピークは、平成23年度の約15億3千万円となっている。

このような状況にあって、財源不足を補うために取り崩すことのできる財政調整基金の残高は、平成18年度末で約5億9千万円と見込まれており、平成19年度に見込まれる財源不足額約10億8千万円を賄いきれない。さらに、平成19年度以降、仮に全ての特定目的基金を財源不足額の穴埋めに注ぎ込んだとしても、平成23年度には実質的な累積財源不足額が20億円を超えてしまうため、財政再建団体へ転落してしまうという状況である。

### (3) 再生年次シミュレーション

- 都市自立経営を目指したアクション項目による効果は？本市財政は再生するのか？ -

専門部会では、激変する地方行財政を取り巻く状況を踏まえた上で、この厳しい財政状況に対処する具体的方策を検討するため、本市の課題や歳入確保、歳出削減等に関する提案を出し合うとともに、広く庁内の職員から募集した。そうして集まった様々な課題や提案、アイデアを基に、その取組を実現していくための課題の整理や実施時期、効果額等について詳細に検討した。その結果を取りまとめたものが、資料編「表3 歳入確保取組項目一覧」及び「表4 歳出抑制取組項目」(以下、2つの表を総称して「都市自立経営を目指したアクション項目」と表記する。)である。

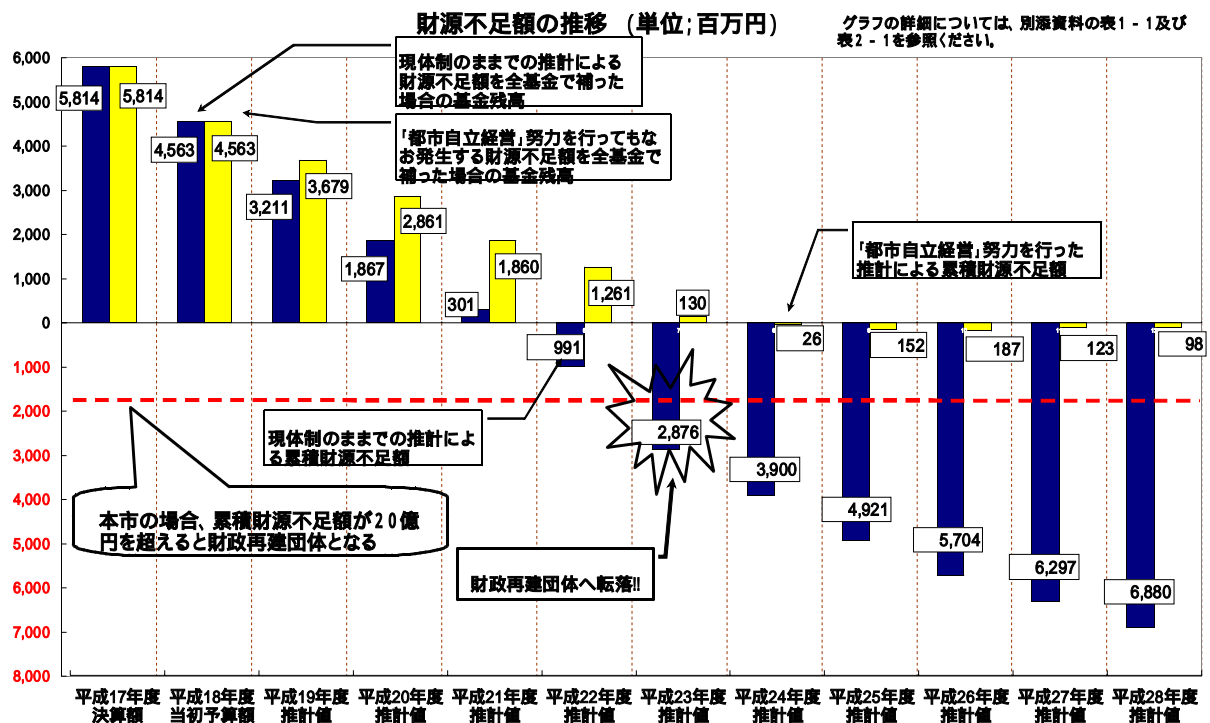
これら項目の抽出に当たっては、歳入歳出毎にあらゆる可能性を探りながら、従来の常識に囚われず、斬新なアイデアについても決して否定することなく検討の対象としている。また、項目によっては数値化が困難なものもあったが、極力、効果見込額を数値として表すことに努めた。

「表2 財政推計(「都市自立経営」努力を行った場合:再生シミュレーション)」は、これらの「都市自立経営を目指したアクション項目」を実施した場合に、10年間の財政推計値がどのように推移するのかをシミュレーションしたものであるが、その結果、平成19年度から平成23年度の各年度の財源不足額は、6～8億円台へと圧縮され、平成24年度からの各年度の財源不足額はほぼ解消される見通しとなっている。

次のグラフ「財源不足額の推移」は、「表1 財政推計(現体制のまま推移した場合)」と「表2 財政推計(「都市自立経営」努力を行った場合:再生シミュレーション)」における基金残高と累積財源不足額の推移を比較したグラフである。

棒グラフのプラス側は、全基金の残高合計を表している。各年度において発生する財源不足額をこの基金を取り崩すことにより補っていくと、「都市自立経営を目指したアクション項目」を実施しない場合には、平成22年度に全基金が底をつく。そして、平成23年度には累積財源不足額が20億円を超え、財政再建団体への転落という状況が待っている。

一方、「都市自立経営を目指したアクション項目」を最大限実施した場合には、平成24年度には全基金が底をつくものの、それ以後の財源不足額もほぼ解消する見込みである。



#### (4) 再生年次シミュレーションの実効性の確保について

今回示した再生年次シミュレーションは、資料編「都市自立経営を目指したアクション項目」に示した改革案を全て計画どおりに実施することにより成し得るものである。

しかし、代表的な取組項目の一つである普通建設事業の凍結にあっては、多賀城駅周辺整備

事業、JR仙石線連続立体交差事業等の大型プロジェクト、小中学校耐震事業及びアウトソーシング対象施設改修事業以外の事業全て(継続事業、補助対象事業を含む。)を凍結対象としていることから、事業担当課では相当程度の反発が予想される。

また、収入の部門において多額の収入が見込める駅周辺市有地の売却については、土地利用の有効活用及び増収策を図る観点からも専門のセクションあるいは道路等残地等も含め、処分する専門のセクションを設置するなどして積極的に取り組む必要がある。

このように、今回提言された改革案を机上の空論にしないためには、明確なビジョンのもとに、大きな障害をいくつも乗り越えていくという不退転の覚悟をもって、着実に実施していかなければならない。

再生シミュレーションに反映した「都市自立経営を目指したアクション項目」(例)

一部例示、詳細は資料編を参照

表3 歳入確保取組項目一覧より

- ・市有地の貸付・売却  
駅周辺市有地の売却、住宅地の売却、道路等残地の処分(貸付・売却)
- ・公共施設の使用料の見直し(3年毎の定期的見直し)
- ・各種減免規程の見直し
- ・国府多賀城駅前有料駐車場の整備、有料化
- ・広告事業の推進

表4 歳出抑制取組項目一覧より

- ・重要政策以外は0ベースで見直し  
普通建設事業の全面凍結(多賀城駅周辺整備事業やJR仙石線連続立体交差事業、アウトソーシング予定施設の整備及び小中学校の耐震補強工事に限定)
- ・生涯学習施設、児童福祉施設、窓口業務等のアウトソーシング
- ・簡素でフラットな組織への再編
- ・時間外手当・管理職手当の30%縮減、地域手当の5年間凍結

(5) 本市の再生年次について - 確実な再生を目指して -

今回示した再生年次シミュレーションによると、駅周辺、高架化の大型プロジェクトが終了する翌年の平成24年度を、一応の再生年次と位置付けすることができよう。

ただし、行財政運営上、平成24年度以降に輝ける未来が約束されたと考えることは砂上の楼閣に等しい。実際は、非常に厳しい「都市自立経営を目指したアクション項目」をすべて実施したとしても、収支バランスはマイナスであり、歳入欠陥が毎年生じていく。それを補うため、財政調整基金を筆頭に、史跡のまち基金、教育施設及び文化施設管理基金等の各特定目的基金を取り崩し、どうにか一息つける状態になったに過ぎないのである。

行政経営の安定性の観点から見ると、財政調整基金がゼロという事態は極めて憂慮すべきことである。そのためにも、今回下水道使用料の見直し、ゴミの有料化等についても「都市自立経営を目指したアクション項目」において提案しているものの、具体的な実施時期、効果額の設定には至らなかった。これらの項目については、早急に検討し、財源の確保等を計る必要がある。財政収支が黒字に転換してはじめて、財政が再生し、都市の自立経営が成り立つのである。

一方、今回の投資的経費の改革案では、駅周辺、高架化の大型プロジェクト、小中学校耐震



事業及びアウトソーシング対象施設改修事業に限定し、その他の事業については、補助事業、継続事業を含めた全ての事業を凍結する内容となっている。そのため、凍結された事業が平成24年度以降に集中することも予想され、財政的には引き続き厳しい状況が続くことが懸念される。

また、今回示した再生年次シミュレーションの投資的経費には、平成17年7月1日に行政改革推進本部会議で了承されたアウトソーシングと一体となった公共建築物の施設整備計画の一部を反映している。

しかし、その他市全体として保有する公共施設、道路、橋梁等社会資本の適切な維持管理、耐震改修に関する事業が反映されていないなど、投資的経費を巡る課題は、枚挙にいとまがないところである。これらの課題を解決する手段としては、先に述べた公共建築物の施設整備計画において、PFI、複合施設化等の提言が盛り込まれているが、現在に至るまで、本格的にその具体化に向けて検討がなされておらず、今後に禍根を残すことが懸念される。

したがって、今回示した再生年次シミュレーションを見て、ここ数年が我慢のしどころで平成24年度には再生できると安堵するのではなく、それを実現するための根本的な課題解決に向け、決断することが肝要である。

本市の将来像たる地域経営を見据え、行政の守備範囲を始めとした行政経営のあり方について、喫緊にかつ真摯に取り組む決意がなければ、本当の意味での再生年次は永遠に訪れないのである。

## **多賀城市の行政経営ビジョン - 未来の地域経営に向けた行政経営のシナリオ -**

より良い暮らしの場を創るため、世代を超えて地域の将来を語り合う市民、長年思い続けてきた熱い思いを行動に移した市民、「一人の困った」を「みんなの困った」にして解決してしまった市民、そんな市民の活気と笑顔が絶えないまち、そんなコミュニティを市民が主体的に育むことができる環境を整えることが、地域経営の戦略本部たる行政機関に求められている。

これから取り組むべき地域経営のキーワードは、「ガバメント(統治)からガバナンス(協治)」であり、このためには発想を「管理から経営へ」と転換させることが重要である。しかし、これらは一足飛びになし得るものではない。これまでの慣習や業務スタイルの変革を伴うものである。市民との対話を重ね、理解と納得を得ながら共に進める地道でねばり強い取り組みである。

このため、地域経営の手法論である市民との協働やアウトソーシング等の手法について論議する以前に、我々行政職員は、地域経営を推進するためのスキルを身に付けること、また、そのための基盤を整備することが必要である。

### 1 行政のあるべき姿 - 職員が持つべきスキル -

地方自治体には、市民にシビルミニマム(最低限度の生活環境基準)を保障する責務がある。これは、市民や企業に代行させてはならないものであり、行政として直接行わなければならない業務である。

一方、シビルミニマムを超える公共サービスについては、行政の責務として対応しなければならないものではあるが、行政が直接実施するよりも、品質が優れていたり効果効率的なサービスの

提供が可能なときは、その供給を他の専門性を有する主体に委ねることができる。

しかし、地方財政は危機的状況にあり、全ての市民ニーズに応じた公共サービスを行政が供給できない状況に陥っている。限りある行政経営資源にあって、全ての公共サービスを行政が担うというこれまでのスタイルであれば、単にやめたり削ったり、不足が生じないようにつじつまを合わせようとする考え方が生まれにくい。このような考え方では、本来行政が担うべき業務を放棄してしまうこととなる。

したがって、このような状況を回避するためには、市民にとって必要な公共サービスの担い手を多元化していくことが必要となる。このような手法を採ることにより、市民のニーズに基づく公共サービスが充足されるだけでなく、競争によるサービス内容の質的向上、費用対効果等の改善にもつながるものである。

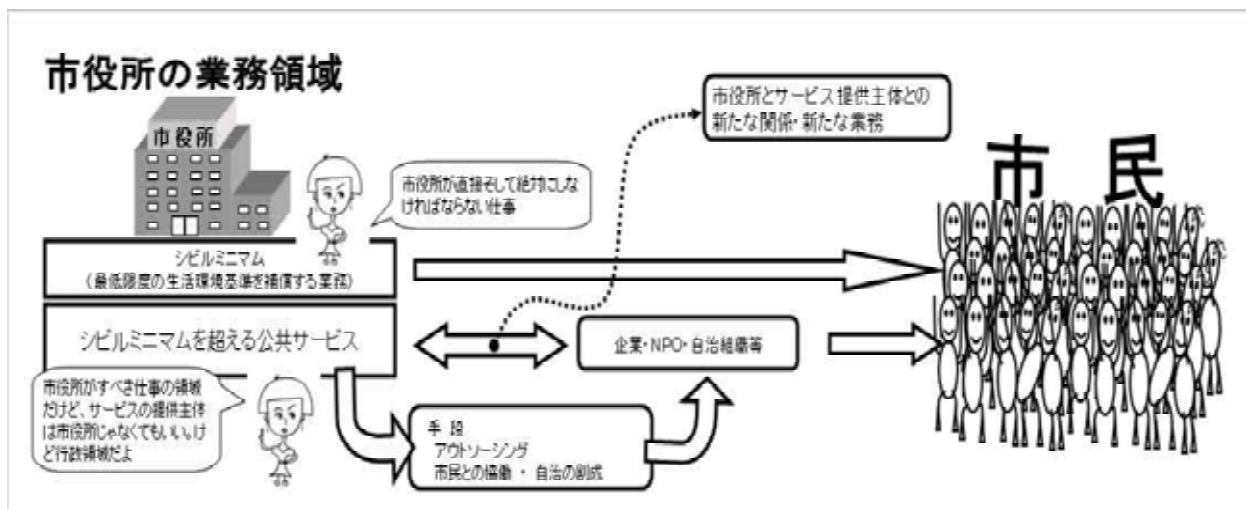
このため、本市ではアウトソーシングによる民間活力の導入、市民参画、市民活動の促進と市民との協働、新たな地域コミュニティの創成等に取り組んでいる。

また、地域経営をコーディネートしていくべき行政職員には、次のような地域経営のための基本的能力が求められている。

シビルミニマムとしての業務領域を確立し遂行する能力

シビルミニマムを超える公共サービスについて、保有する資源を最大限に活用し公共サービスを提供するための条件を整える能力

公共サービスの担い手を他に委ねた後も、公共サービスが公平・平等かつ適正に供給されるよう適切な措置や需給調整にあたるマネジメント能力



## 2 このまちの豊かさとは何か？ - 目指すべき価値の共有 -

今後目指すべき行政経営のキーワードは「管理から経営への転換」であり、このためには、「自分たちのまちをこうしたい」という明確なビジョンを掲げ、自ら切り開く姿勢と取り組みが必要なことについては、先に記したところである。言い換えれば、地方自治体は、地域の戦略本部として、市民の価値観を的確に把握し豊かな地域社会をつくるため、それを政策に反映させなければならない責務を負っている。

では、市民が求める価値観や地域の豊かさとは何だろうか。高度成長期には、市民ホールや美術館など、「建物等の目に見えるモノ」が大きな価値であり、豊かさの象徴であった。しかし、今ではその「市民ホールで市民がどれだけ楽しみながら自主的な活動を展開しているか」であったり、「美

術に興味のある市民とどう協力しながら運営しているか」と言ったソフト面、つまり「コト」に価値を見出す傾向にある。「モノより思い出」というCMのコピーにもあるように、豊かさの尺度は物質的な豊かさ「モノ」から心の豊かさ「コト」に変化しつつあるのではないだろうか。

一定レベル以上の都市機能を有する本市に住む市民が今、求めているものは、「温もり」、「安心・安全」等の精神的充足であったり、「郷土愛」、「多賀城市らしさ」、「かけがえのないもの」等、地域への帰属意識や特性を活かした他にはないオンリーワンの取り組みなのではないだろうか。これらは、お金だけでは手に入れることができない「コト」であり、豊かなコミュニティの中で育まれるものばかりである。

地域経営のビジョンとして「市民にとっての多賀城に暮らす価値」や「市民が求める豊かさ」を論じ合い、共有していくためには、行政がその機会と場を提供し、行政活動、特に政策形成過程へ市民が参画できる仕組みを整え、参画を促し、政策に反映させていくことが必要であり、それこそが市民が求める豊かな地域経営につながるプロセスである。

さらに、こうした取り組みを継続することにより、地域に対する市民の帰属意識が高まり、自治意識が覚醒され、真の住民自治が形づくられていくことが期待される。

### 3 真の市民参画を得るために

地方分権が進む今日、地方自治の使命は、ローカル・オブティマム(地域が身の丈に応じて選択する、地域ごとの最適状態)を実現することである。そのためには、行政が一方向的にその方向性を定めるのではなく、真の市民参画を得ながら進めていかなければならない。

地域経営における市民参画の形態には、一般に行政活動への参画と地域コミュニティ活動への参画があるが、行政活動への市民参画がなされなければ、地域経営を支える地域コミュニティ活動への積極的な市民参画も見込めない。

つまり、信頼と納得に基づく行政活動への市民参画がなければ、本来の地域経営の実現は見込めないのである。したがって、行政活動への真の市民参画を得るためには、次の7項目を地域経営の基盤として取り組まなければならない。

行政は、行政活動(団体自治)の担い手として、その責任と権限の範囲内でやるべきことを明示すること。

保有する行政経営資源を最大限に、かつ、効果的に活用して、創意工夫をしながらその守備範囲の中で最善を尽くすこと。

自らの自治能力を証明し、市民の支持を得ること。

市民の支持を得るため、情報を共有すること(負の情報についても共有すること)。

常に政策立案の立脚点を市民に置くこと。

行政の公平性の確保と透明性を更に向上させること。

保有する行政資源を最大限に、かつ、効果的に活用して、創意工夫をしながらその守備範囲の中で最善を尽くすこと。

### 4 コミュニケーションの制度化

公共サービスは、市民に対し差別なく提供されるものであり、地方自治の目的は、公共サービスを提供して、公共の場であるその地域を最適な状態にすることである。

地方自治体は、地域における総合的な行政主体であることから、多様な地域社会で営まれる市民生活に対応した公共サービスを、市民の共同意思決定のもとに供給しなければならない。そのためには、行政活動への市民参画を積極的に得る仕組みづくりとして、市民とのコミュニケーションをとるための方策を制度的に整える必要がある。

また、市民は公共サービスを楽しむだけのお客様ではなく、主権者である。その主権者たる市民が参画できる仕組みがない本市の行政経営のあり方を、根本から改めることも必要である。

そのためにしなければならないこととして、今後、保護すべき情報以外の情報の積極的提供及びアカウンタビリティ(説明責任)が求められる。市民とのコミュニケーションを通じて、行政活動への市民参画を得ると同時に説明責任を果たしていくためには、次のような取組が必要である。

#### アカウンタビリティの段階

- 第1 合規性……………法律、条例適合
- 第2 プロセス……………手続の適正化(公平性、透明性)、政策決定過程
- 第3 パフォーマンス…行政評価(事業計画)
- 第4 プログラム……………行政評価(成果評価)
- 第5 政策……………パブリックコメント(意見公募手続)、パブリックインボルブメント(政策形成段階で意思表示の場を提供する仕組み)、協議会設置等

市民の意見に対する行政の応答性の質を高める。

#### 参加と参画について

従来は、行政活動への市民の参画について「市民参加」と表現していたことが多いが、地域経営では、次のような参加と参画の意味の違いを踏まえて、「参画」を使用している。

【参加】ある目的を持つ集まりに加わり行動すること。一時的、短期的行動。「討論に…する」

【参画】各種事業やイベント等に計画初期段階から継続的に関わること。「政策立案に…する」

## 5 地域経営を支えるコミュニティ・モデル

日常生活の場である地域社会を支える基盤は、地域コミュニティである。自分たちが暮らす地域に関心を持ち、互いに協力して地域の諸課題(福祉・環境・教育・防災・防犯など)の解決に自ら取り組むことができるコミュニティこそ、住民自治の基盤となるものである。

しかしながら、社会的構造の変化や市民ニーズの多様化、個別化等により、コミュニティでの解決を期待される課題が拡大傾向にある反面、コミュニティ自体のつながりが希薄化する傾向も見られることから、その全てを既存のコミュニティで対処することが困難となってきた。このため、コミュニティを事業体と捉えてマネジメントする取組、効果的、合理的な運営を目的とした新たなコミュニティの創成のほか、これまでとは異なる総合的・自立的支援の動きが全国的に広がっている。

ここでは、今後本市の地域経営を進める上で望ましいと思われるコミュニティ・モデルを次の図によって紹介する。

## &lt; コミュニティ・モデル - 例 - &gt;

- 現在の行政区制度を活用した新たな視点による地域経営のための仕組み -

## 新たなコミュニティのエリア

小学校区を単位とする「(仮称)地区地域協議会」とし、住民自らマネジメントする組織とする。

## 実施事業等

地域協議会では、地域課題に基づく各種事業(高齢者福祉、子育て支援、生涯学習、各種教育活動、防災、防犯、環境保全等)を構成者の総意で決定し、各地区の特性及び独自性に基づく事業を実施する。

## 地域協議会の構成

地域協議会の構成者は、地域住民を基本とするが、地域内に所在する学校、企業の参加を促す。

## 拠点施設

地区公民館をコミュニティーセンターとし、地域協議会の拠点として位置付ける。

## 組織運営・マネジメント

コミュニティによる自主組織運営とし、拠点施設には、独自に採用した有給スタッフを配置する。

## 組織の運営サポート

地域協議会の運営サポートと庁内での連絡調整を円滑にするため、行政職員を地域担当として配置する。(イメージ 部地域振興課 地区地域協議会 担当 .)

## 交付する補助金

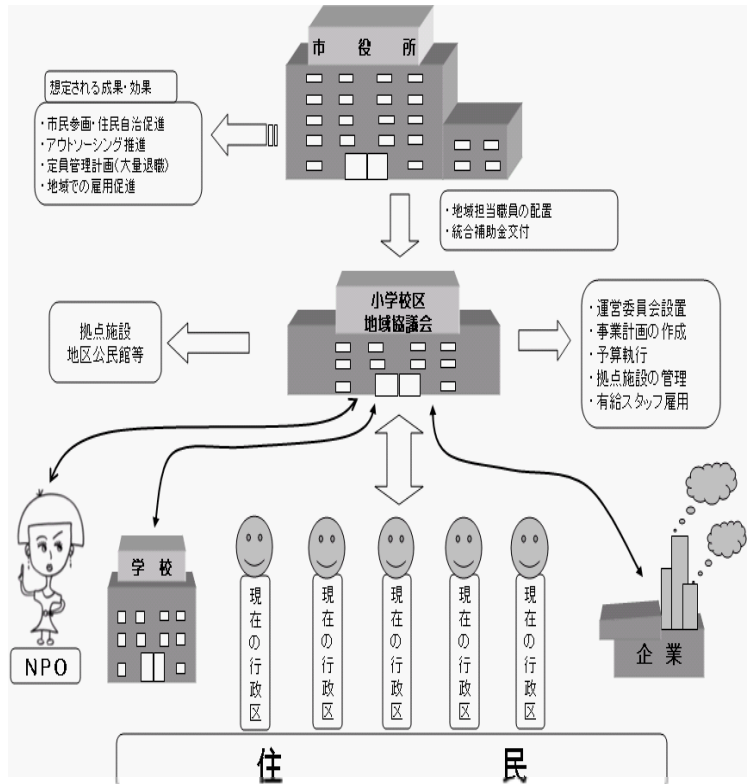
地域協議会には、現在、各部各課で対処している予算(各区に対する予算)を地域統合補助金としてまとめ、課が一括執行・管理する。統合補助金は、基準額に各区独自の事業計画に基づく金額を加算し交付する。

## 地域協議会の財源

住民からの会費のほか、市から交付される地域統合補助金が基本となる。また、地域の特性を活かしコミュニティビジネス等の収益事業の実施も可能となる。

## 各種計画との関連

- ・地域協議会の拠点施設を地区公民館等にする事によるアウトソーシング計画の推進
- ・独自採用の有給スタッフ配置。地域人材の活用、雇用創出
- ・現在、各部各課で対処している予算を地域統合補助金として統合。補助金の効率化と縮減



## 分権時代にふさわしい行政経営システムの再構築

「 - 4 - (5) 本市の再生年次について」でも述べたように、本市の財政は、従来手法である「削る、延ばす」では簡単に打開することができない、いわば過去の経験則だけでは対応困難な危機的状況にある。これは、国の「骨太の方針」でも明らかなように、政府が地方に対し、財政規模を縮小させ、さらに組織そのものをスリム化させるべく誘導していることに他ならないものであり、本市に比べ、高齢化率の高い市町村、主要産業が著しく衰退している市町村や過疎化が進んでいる市町村は、その存続さえも危うい事態にあることが推察される。

そういう意味では、今後数年間は、将来的に多賀城市が多賀城らしさを発揮し、市民が元気で、安心、安全、快適に過ごせる時代を迎えるための試練の期間であるともいうことができる。

当初、専門部会では、この危機的財政を乗り切るための「都市自立経営を目指したアクション項目(資料編)」から検討を開始したが、議論が深まるにつれ、小手先の手法では何ら効果が無く、この未曾有の危機を乗り切るための戦略は、次に掲げる根本的課題を解決した上で、新しい発想、新しい価値観によって構築しなければ、抜本的解決には繋がらないとの結論に達した。

しかし、現時点の本市の状況は、新しい発想が根差したり、新しい価値観を取り入れることのできる柔軟性に欠けているのも事実である。

これは、専門部会の発足時に持ち寄り、又はそれに併せてその他の職員からフリーに寄せられた課題カード、財政の予算説明会時の提案カードの一部を紹介するものである。

少なくとも、H19から総務・企画・財政・行管を整理統合すれば、各種会議や予算査定等を効率的に実施することができ、事前調整に要する人件費等の無駄が削減される。

時間外予算の削減 事務量が多い部署、休日出勤の事業所、夜勤のある部署への人員増員  
管理部門のスリム化、現業部門の増員

部長職は部の利益だけではなく、「市の経営」についての職責を持つべき。

ミッション、ビジョン、コンセプトを明確に、課、部を超えた上位の企画調整、進行管理の機能を充実させる必要がある。

部下が上司を評価する制度を取り入れるべき。

怠慢職員の分限処分の厳格化を実行すべき。

ハッキリした意見や的確な指示を出せる上司(管理職)の育成が必要ではないか。

社会的課題に対応した創造性、先駆的取り組みが必要である。

未だに無謬性(誤りがないこと。)を重んじ過ぎ、やる気が削がれることがある。

これらは、職員の総意ではなく、また、この意見のすべてが的を得ているとは言いきれるものではないが、本市の抱える問題の一端を垣間見ることができる。

こうした意見が多数寄せられていることからすれば、本市の状態は、財政面ばかりでなく、組織や職場でのルール、職員の志気の面でも解決すべき課題を数多く内包していると言わざるを得ない。

このほかにも「財政危機に対する職員の温度差」や「上司から部下への目的伝達、部下の目標理解の欠如」など、単に「今後の財政運営のあり方」を論ずる以前に、組織としての根本的課題があるように思われる。

新しい家を建てる前には、その土台となる基礎の整備が必要であり、この根本的課題の解消は、まさに過去に築かれた基礎を掘り起こし、整地して、新しい家に相応しい基礎を構築することに相当する重要なポイントである。

そして、何よりも、新しい基礎を構築することで、本市の組織が抜本的に生まれ変わる大事な転換期であることを全職員に知らしめ、これにより職員の意識の改革や職員同士の信頼関係の回復を進めることが必要であると思われる。

ここで、判明した根本的課題を避けて通れば、「住んで良かったと思えるまち」、「活力とふれあいのあるまち」への道のりが志半ばとなってしまうことから、今回あえて、本質的な要因や背景について言及し、その解消を図るため、対応策の提言にまで踏み込んでいる。

これらの提言は、これまでの体制や組織を批判するものではなく、現状をありのままに分析したものであり、多賀城市を存続させていくため、新しく生まれ変わろうとする強い意志の表明である。

## 1 意思決定のあり方

本市の最高意思決定機関である庁議の結果は、各部に通知文書で伝達されるものの、会議及び会議録が非公開であることから、議論の経過や内容が全職員に正確に伝わらないことが多い。

したがって、その結果が、メリット・デメリットを踏まえた上で決定されたのかが良く理解されない。特にデメリットについては、その施策を実施する際のリスク管理にも通じるものであることから、極めて重要な要素である。

また、一般の職員は、それらが公開されていないため十分に検討しないまま決定されていると錯覚をしがちであり、職員の志気の低下や閉塞感につながりやすい。

さらに、庁議は議論の場ではなく、形式的な承認の場であると誤解している職員も見受けられ、各部各課での論点、課題、スケジュール等の整理が不十分で、論議検討を十分に尽くさないまま安易に「決定」だけを求める風潮も見られるが、「内容はともかく、こう決まったから」では、市民に対する説明責任が果たせるものではない。また、実務面においても、決定事項に関連する課が承知していないために速やかな実現に至らないといった問題も生じている。

一方、意思決定の場たる庁議で活発な議論が阻害される要因として、市長・助役への事前説明時に既に結論づけられているのではとの憶測により発言を控えてしまうことが考えられる。

しかし、事業の決定に当たっては、金額の多寡にかかわらず、担当部、担当課、庁議の各段階において、きちんと政策論議を交わし、市民への説明責任を果たそうとする意志を有することで、組織風土を変えとともに、地域経営の戦略本部としての変貌を遂げていくのではないだろうか。

そこで、意思決定プロセスの改善について、次のように提言を受けた。

### (1) 意思決定までのルートの統一をすること。

- ・ 庁議は、調整会議での検討調整を前提とすることとし、調整会議後に、未決案件として付されるというルールを確立すること。
- ・ 市長、助役への事前説明時には、付議内容の説明にとどめ、庁議での闊達な議論の阻害とならないよう留意すること。
- ・ 庁議に類する会議（収納対策委員会、情報化推進本部、行革推進本部等）の統合は、可能であると思われるので整理すること。ただし、単に現在の庁議形式に合わせるのではなく、闊達な議論を可能とする環境整備が必要である。



## (2) 十分な議論を可能とすること。

- ・メリット・デメリットの検証、手法、問題点、改善策等について明らかになるように付議事項調書を改め、担当課において十分な検討をした上で、付議事項調書に基づき調整会議及び庁議で闊達な議論を可能とする環境の整備に努めること。
- ・会議の場は、パソコン、プロジェクター等IT機器の活用を図り、多様な情報を提供できる環境を整える会議室とすること。
- ・付議すべき案件について仕分けを行い、重要案件について十分な論議を可能とすること。

## (3) 決定事項を組織に浸透させること。

- ・会議の概要については、各部長から部下に対して速やかに伝達するとともに、議題によっては関係職員等の傍聴についても配慮すること。併せて会議録を公開すること。
- ・市長から直接意思表示を受けることで、職員の志気が高まり、方向性の一致が図られることから、重要な案件については、市長が直接職員へ意思表示する機会を持つよう図らうこと。

## (4) 調整機能を強化し、各種政策、計画等の実効性を高めること。

- ・施策の展開に当たり、全体最適の観点から、迅速で適切な調整及び各種計画等を統括し、進行管理を可能とする機能の充実

## 2 各種計画の進行管理

幹事会では、今回のように、しばしば、より専門的に検討させるため専門部会を設置してきた。記憶に新しいところでは、昨年度の「行政コスト」専門部会や前述した一昨年度の「アウトソーシング」専門部会などがあった。これら専門部会からの提言は、早速実行に移され成果を上げてきてはいるものの、進行管理体制が十分に機能していない側面がある。

それと同時に、これらの計画書は、策定時に公開され、幹部職員に対して趣旨説明がなされているものの、行動計画の策定や具体的な施策への反映が一部に留まることから、組織的に認知されているとは言い難い現状にある。

また、このような各種計画書は、その都度、本部会の承認を得てきたものであるが、革新的であればあるほど、年数の経過とともに陳腐化し、時の事情との不一致を招くことにもなりかねない。

しかしながら、計画を策定した専門部会が既に解散されているため、作成された事実だけが残る。少なくとも、その考え方だけでも脈々と引き継がれ、組織の中で有機的に機能する環境を整えば、作成した意図も生かされるものである。

例えば、今回行った再生シミュレーションでは、アウトソーシングの推進に係る施設改修費用を見込んでいるものの、その実施に当たっては、「優先度の見極め」「アウトソーシング実施基本プランの見直しと位置づけ」「定員適正化等各種計画との連動・整合性」「計画的施設整備及び財政的裏付け」「市民への情報提供」等、総合的な政策判断が必要となる。

したがって、市全体を俯瞰した行政経営の観点から、政策として進行管理を行う部署の必要性について、次のように提言を受けた。

市の策定する各種計画が、市の目指すビジョンに向けた整合性、実効性のあるものとなるよう、行政経営の観点をもって関与し、進行管理を行う責任と権限を有する専属部署の



設置が望まれる。また、市の方向性を示す各種計画については、職員に対して十分な説明機会を設け、組織的な浸透を図ることも必要である。

### 3 組織改革の必要性

平成18年6月に地方自治法の一部を改正する法律が公布され、平成19年4月1日から、地方自治体の組織のあり方は大きく変革することとなる。

本市の組織は、平成8年度の部制移行時に大きく変貌を遂げた。その基本スタンスは権限の分散であった。特に総務部では、部制移行当初から、旧総務課が担っていた定数管理と人事を切り離し、旧企画財政課が担っていた企画と財政を分割した。そして、これらの事務は互いに連携をとりながらも、相互に牽制しあう機能を担わせることがねらいであった。

しかし、現実的には、一つの事案決定に複数の課長の審議を経なければならず、縦割り意識の強さも影響し、その調整に多くの時間を要していることも事実である。事業課からすると、決定までに煩雑な手続きと時間を要し、事務手続きの非効率化を招いているとしか映らないものであった。

現在、当幹事会においても将来を見据えた組織の見直しを検討しているところであるが、専門部会からは、再生戦略に必要となる喫緊の組織の課題(前述2及び3)に対する解決策として、将来のために今から着手すべき組織改革について、次のとおり提言があった。

については、今後、幹事会での全体的な組織見直しを進める中で、専門部会からの提言を反映するよう検討を進めるものである。

#### (1) 組織再編の大枠

##### ア 政策企画室(部相当)の創設

市の総合的な政策企画機能を強化し、意思決定、政策調整、計画の進行管理等を統括するためには、企画調整機能、財政機能、行革機能の統合再編が不可欠である。

そこで、総務部とは別に、市長直結の組織として部相当の権限を有する(仮)政策企画室を置くこと。

##### イ 政策企画室の所管業務についての考え方

企画機能と行革機能の統合については、異論のないところだったが、財政機能を統合すべきか否かについては、いずれもメリットデメリットがあることから、両論併記とする。

現行	案1 企画と財政を統合した場合		案2 企画と財政を別にした場合	
課名等	課名等	所管業務(一部)	課名等	所管業務(一部)
総務部 企画課 行政管理課	政策企画室 (部相当)	企画調整 計画の統括管理 行政改革	政策企画室 (部相当)	企画調整 計画の統括管理 行政改革
総務部 財政課		財政(+新規財源 開拓担当)		総務部 財政課

< 案 - 1 企画と財政を統合した場合 >

- ・権限が集中しすぎるとい難点があるが、難局を乗り切る場合には、実効性がある。
- ・財政との連携が強化され、企画調整機能が十分に発揮できる。
- ・事業実施、予算要求の際の決断が早いと、事業原課の手続きが省力化される。

< 案 - 2 企画と財政を別にした場合 >

- ・権限を分散しながらも、企画を部相当とすることで、調整機能が発揮できる。
- ・事業原課にとっては、事業実施や予算要求の際、企画と財政の2カ所で相談する手続きをとらなければならない。

< 参考 企画と人事を統合した場合 >

- ・組織目標達成のための人的資源の活用がしやすい。

(2) 総務部門再編についての参考事項

昨今、公益通報者保護法、行政手続法等の各種法律において、市民からの意見や相談に関する地方自治体の責務が盛り込まれてきている。また、全国では、コールセンターを設置し、事業を切り分けるとともにデータを集積し、市民サービスの向上に努める自治体も増加している。市民からの問い合わせや相談窓口の充実、適切な情報公開の充実が望まれていることもあることから、市政情報課を新設してはどうだろうか。

また、市民活動推進室については、市民経済部、教育部における類似業務との統合も話題となったが、今後、重点的に取り組むべき分野であることから、総務課総務企画係で所管している区長会等の地域コミュニティ施策を統合し、地域振興課又は室として置いてはどうか。

このように、課を新設した場合、総務部門のスリム化には繋がらないおそれがある。しかし、今後重点を置くべき分野であることから、やむを得ないと思われる。

(3) 職制等の改革

本市の職制は、平成18年4月1日に改正がなされ、今後の大量退職時代を見据えたものとなった。特にこの職制が最大限有効に働くためには、グループ制の導入などの組織・職制・職責の改正も不可欠であると思われる。

したがって、次の事項も検討しながら、グループ制の研究を深め、継続的に検討すべきであることを提言する。

- ・課長のマネジメントは可能か？
- ・主幹、副主幹の責任が明確化されていない。
- ・職制を変えた趣旨が反映されていない グループ制でないと生かせない
- ・完全グループ制にした場合、決裁は課長だけとなる。
- ・準グループ制の場合、統括リーダーをおく（課長補佐級）
- ・部長は、自治体経営者としての職であり、部の利益の為でなく、市全体の経営を担う職責とし、次長が部を束ねる職責としてはどうか。

また、現在は、現時点では、退職手当組合とのかねあいで、50歳未満で退職する場合の割り増しのシステムがないが、本市単独で条例化すれば割り増しも可能であると思われることから、職員定数のスリム化の前倒し方策として早期退職年齢の引き下げについて検討すべきであることも併せて提言するものである。

#### 4 多賀城駅周辺のまちづくりのビジョンについて

多賀城駅周辺の整備事業には、土地区画整理事業、連続立体交差事業などの公的投資部門、市街地再開発事業、住宅・ビル建築などの民間投資部門、更に民間の経済活動部門など、総額300億円以上の資金投入が見込まれている。一般的にはこれらの投資が起爆剤となって、その何倍もの経済波及効果、生産誘発効果が見込まれ、地域経済への影響は極めて大きいものと期待される場所である。

そして、このような公共、民間資金の集中的な投資は、多賀城市始まって以来のことであり、将来を見据えた開発利益とまちづくりが融合できるような計画策定が極めて重要である。

しかし、多賀城駅周辺のまちづくりに関する計画については以前に策定されているものの、これからの地域づくりの核となる施設や地域の課題を解決するための計画は、時代環境の変化により明確なビジョンが見えにくくなっていることから、次のように提言を受けた。

本年度より連続立体交差事業に着手していることから、この機会を逃さず将来の多賀城駅周辺のあるべき姿、まちづくりの明確な方向性を打ち出し、明確なビジョン、具体的な取組み、社会資本の整備計画を立案しなければならない。

まちづくりの計画は、庁内の横断的な連携・調整が必要不可欠であることから、計画策定のための組織体制の整備を急ぐ必要があることを提言する。

#### 5 上司と部下の信頼関係の構築

先にも述べたように、平成16年度に実施した心の健康診断では、専門家との相談が必要と診断されたアドバイス率は、12.7%であり、一般的な平均値である10%を上回り、いわゆる集中力がなく、効率性に欠け、生産性が低下している集団と言わざるを得ない。

同様に、心の健康診断では、本市の特徴的な傾向として、「帰属意識が低い」、「評価への満足度が低い」という結果が出されている。

これは、メンタルヘルスを必要としている各個人のケアをすれば解決する問題ではなく、風通しのよい、コミュニケーションが円滑な職場環境の形成こそが解決の糸口であると思われる。

職員の課題カード等によれば、上司と部下の間で信頼関係が構築されていないことが如実に表れている。「相談しても判断できない上司」、「判断をしてくれない上司」、「ミスはすべて部下のせいにする上司」、「仕事をすべて部下にまかせる上司」、「仕事がわからない上司」などが挙げられている。

逆に、上司からみれば、「責任感が希薄で、期限が過ぎても平気な職員」、「人間関係が築きにくい職員」、「仕事として割り切りすぎる職員」、「自ら学ぶ姿勢がなく、新しいことを拒否する職員」などお互いに学ぶべき点は多々あることと思われる。

そして、このような状態の温床となっている組織風土の問題や、職責に見合った能力を発揮できないでいる管理監督職の存在についても指摘されている。直面する課題に対して何となく先送りをしていたり、それぞれの担任する事務の政策的課題について自発的に取り組めないなど、組織力が低下し、職員力が停滞している。このような事態では、行財政改革も絵に描いた餅としか映らない。

この局面において、何よりも必要なのは、職員が困難な職務に対して向かっていくだけのモチベーションとそれを支えるバックアップ体制であり、これらの実施には、上司と部下が互いに信頼し、

理解を深めるためのきちんとしたコミュニケーションが不可欠である。育成面談によって、組織の目的、個人の目標を明確にする試みを実施されているが、実体的にこれが機能するためには、部下に尊敬されるための「人間力」が上司に求められるものである。

また、上司と部下の信頼関係の構築の前提として、職員の処遇、とりわけ昇任・昇格制度や人事考課制度の確立が急がれるところである。

昇給、昇任・昇格、異動などにおいて、能力実証を行い、能力主義の観点に立った運用が必要である。例えば、100人の職員について1番から100番までの順位をつけることが困難であることは容易に推察できるが、現実的な取組として、誰がみても良いと思う10人と、誰がみてもダメだと思う10人の処遇から始めるだけでも、職員にとってはモチベーションの向上につながるのではないだろうか。さらに、この場合において大切なことは、上司だけの視点ではなく、部下の視点、同僚の視点を含めた「誰が見ても」であることから、昇任・昇格に際しては、部下から上司への評価制度も有効な方策であると思われる。

## 6 組織風土改革

本市が新たな事業に取り込もうとするときに、決まって出てくるキーワードに、「二市三町では、どうなっているのか？」がある。そして、その次の言葉は、「ほか(二市三町)でやっているなら、やらざるを得ない。」、「ほか(二市三町)でやっていないなら、もう少し様子見てから...。」という言葉や「二市三町歩調を合わせてやらないと...。」という言葉が出てくる。

他の市町村に先駆けて、先進性のある政策・施策を積極的に展開する姿勢に欠ける面がある。確かに、新たな事業には、手探りでの実施による困難性と失敗に終わった場合のリスクがつきまとう。職員からすれば、何もしなかったり、前例踏襲の方が楽であることに違いない。それを押して提案しても、それを吸い上げる下地がないことから、職員の仕事に対する志気は、ますます消沈していくばかりである。

さらに言えば、隣接市町といえども、二市三町それぞれに人口構成や産業が異なり、地域課題もまた異なっていて当然である。「二市三町でやっているから」ではなく、本市の地域課題や市民ニーズを見極め、全国自治体の先進的事例(資料編を参照)を積極的に取り入れながら、適切に対応することこそ、この厳しい時代を克服していく術なのではないだろうか。

「横並び」、「前例踏襲」といった旧来の価値判断を捨て、自立的で個性的な政策、施策を展開できる組織風土を創り上げることによって、闊達な議論を可能とし、提案が歓迎され、新しい価値観で新たな仕事にチャレンジしていく市役所への転換が可能となる。

したがって、前述の5でも論じてきたが、職員一人ひとりが円滑なコミュニケーションを築き上げ、強い信頼関係に基づいた良好な組織風土、職員風土の改革のために、次のような提言を受けている。

### (1) 人事評価システムの確立

これまで、我々公務員の世界では、職員の能力・成果を適切に評価し、その結果を任用や給与に有効に活用する仕組みが十分でなかったことから、採用試験区分や採用年次にとらわれた硬直的な任用、年功的な給与と処遇が横行し、頑張った者もそうでない者も差のつきにくい仕組みとなっていた。また、昇任・昇格の基準が、具体的に明らかとなっていないため、時々的人事に影響のある者と付き合いのある職員ほど、昇任しやすい

との噂があるなど、評価の透明性の確保が課題となっている。

したがって、これらの課題を解決するため、職員の人材育成に主眼を置いた育成評価と職員の勤務評定を包含した質の高い人事評価システムを構築させる必要がある。

導入時期については、先般、人事院勧告に基づき、給与構造改革を実施したところであり、同勧告において、平成22年度までに、評価システムの確立が求められていることから、当該年度までの実現を期限とする。

については、現在の育成評価システムについては、所属長のマネジメント能力の発揮がカギであり、真に職員のモチベーションの向上に繋がる仕組みとして、新たな機能を付加するなどの改善を含め、法で規定する分限処分の実効性を担保した人事評価システムを、次の事項を踏まえ構築すべきである。

- ・評価の透明性を確保し、統一した評価の徹底を図る
- ・組織目標を明確化し、それらの達成に向けた職員個人の目標の共有化を徹底させる
- ・部下が上司を評価できる制度を導入する
- ・部長職の評価を導入する
- ・法で規定する分限処分を厳格に行う。
- ・勤務実績不良職員への組織的対応を的確に行う
- ・具体的な昇任昇格基準を明確化し、公表する
- ・管理職の役職定年制を導入する。

このように、今後構築されるべき人事評価システムは、以上のような点を考慮することにより、公務意識の向上・公務能率の増進を図りつつ、能力の実証に基づく適材適所の配置を行い、職員個々の潜在的な能力を十分に引き出して、組織全体としての能力を最大限に発揮することができるようになり、人事管理を行うための最も有効なツールとなり得ると思われる。

なお、具体の検討は、「育成評価システム検討委員会」に委ねることとする。

## (2) 人材育成、能力開発の推進

地方公共団体の職員一人ひとりが、全体の奉仕者であることを改めて自覚し、意欲を持って職務に取り組むことはもとより、住民に身近な行政サービスの担い手としての心構えや効率的な行政運営を行うための経営感覚を身につけることが一層求められており、そのため、各地方公共団体においては、時代の変化に対応する人材の育成を積極的に推進していくことがますます重要になってきている。

人材育成＝研修の充実というイメージがあるが、いうまでもなく人材育成を実効あるものとするためには、単に研修を充実するだけでなく、職場における様々な場면을人材育成のために活用していくことが必要である。

また、職員研修は、職場において上司・先輩等が仕事を通じて行う職場研修(OJT)、日常の職場を離れたところで行われる職場外研修(OFFJT)、職員自身が自らの自覚に根ざして行う自己啓発の3つを柱としているが、それぞれの特性を踏まえ、研修内容の充実やこれらを連携させて総合的な人材育成に努め、職員の能力開発を推進していく必要がある。

## 7 『市民への説明責任『行政評価』』

本市が市民と行政とのパートナーシップを確立し、かつ、健全な行財政経営をするためには、わかりやすく透明性の高い情報の発信、市民との情報の共有、市民起点での行政体質改革の実現のほか限られた資源を有効に活用する仕組みを整えなければならない。

前述したように、これからは、これまでとは異なる価値観、枠組みによる行政経営が必須であり、歳入の増加を図りながらも、限られた歳入に合わせた、いわゆる身の丈に合った行財政経営が必要となる。そのためには、行政の守備範囲を見極める事業仕分けや、行政コストを意識した評価を踏まえた「事業そのものの見直し」が不可欠である。

しかし、この見直しは、行政内部でのみ行うのではなく、「 - 4 - コミュニケーションの制度化」でも述べたように、市民とのより積極的なコミュニケーションを通じて、十分な説明責任を果たしながら、理解と納得を得ていくことが必要である。これにより、市民との関係が変化し、市民の声が行政活動に効果的に反映され、市が本来、その責任と権限において担うべき事業のあり方が明確になってくる。

そのためのツールとして、市民と行政機関の双方が客観的に評価することのできる仕組み「行政評価」を活用すべきである。本市においては、第四次総合計画策定中の平成12年度から導入に向けた検討がなされてきたが、未だに本格稼働には至っていない。

そこで、これを契機とした行政評価の本格導入について、次のように提言を受けた。

行政経営の基本的システムとして、『行政評価』を喫緊に本格導入し、確実に継続的な実践の必要性があることを提言する。

導入に当たっては、本市における組織的な問題として「ビジョンが共有されていない」、「トップから下位への目的伝達が行われていない」、「目的・目標が不明確」、「費用対効果の観点からのサービス手段の実効性が脆弱」といった課題が提起されていることから、「目標による管理」をそのベースにおいた仕組とする必要がある。

なお、行政評価は、成果を起点とし、市民参画による行政経営の実現を目指して、段階的に構築していくことが肝心である。

したがって、第1段階では、行政サービスの目的・目標・成果の明確化を平成19年度事業計画策定段階で取り組み、第2段階では、それらの成果を市民に公表し、事業実施の適否等について意見を募集する。

## 8 『自立経営都市宣言』

今日、全国の地方自治体は、『交付税ショック』の風を真っ向から受けている。そして、その風は年々強くなっていくであろうことが懸念されている。

「交付税ショック」とは、三位一体改革に伴う地方交付税の大幅削減のことであり、自主財源の乏しい小さな地方自治体では、介護や子育てなどの市民生活に直結する分野の市民負担が増額され、大都市でも、地方交付税の縮減や税収減により厳しいやりくりが強いられている。

本市では、このような事態に備え、いち早く、身の丈に合わせた財政運営に取り組んできた。平成15年度から3年連続して財政調整基金に頼らない決算となっていることや、国では2011年度から黒字化を目指している基礎的財政収支の均衡(プライマリーバランスの黒字化)についても、既に平成15年度から黒字化が図られており、借金を増やさない体質へと改善してきた。アウトソ

ーシングしかり、職員の人員削減しかり、常に、国の動向を注視し、いち早く対応策を練り、先駆的にコスト意識を取り入れ、行財政を運営してきた。

しかし、国の財政改善に主眼が置かれた交付税改革によって、交付税の削減があまりにも急激に行われ、期待された税収も思ったほど伸びないばかりか、扶助費の増加傾向から、もはや、従来どおりの行政運営では乗り切ることのできない事態を迎えることが判明した。

本市にとっても、「夕張ショック」といわれるような突如としての財政再建団体への転落は、対岸の火事ではない。このまま、何もしなければ、何も変わろうとしなければ、遅かれ早かれ、同じ道を歩むことになる。

本市がこれを取り切るために取り組む改革では、当然ながら市民にも痛みが伴うであろう。地方自治体は、もはや、市民の要望のすべてに答えることはできないし、地域経営を行政だけが担うべきといった奢れる時代ではなくなっている。このような姿勢の変換を、市民及び職員に対して明確に、『自立経営都市宣言』として平成18年度中に表明し、最初の一步を踏み出すべきである。

右肩上がりの拡大の時代から、右肩下がりの縮小の時代に突入した事実を認識し、これまでとは異なる価値観、枠組みによる行政経営の視点が必須であることを、まず認識しなければならない。

今後の課題としては、当然のことながら歳入の増加について検討を加えるものであるが、限られた歳入に合わせた、いわゆる身の丈に合った行財政経営が必要となり、そのために、事務事業を本質的に本市で行うべきか否か、いわゆる行政の守備範囲に該当するか否かや、それぞれのコストを意識した評価を踏まえた「事業そのものの見直し」が不可欠である。客観的かつ論理的に事業を分析し、改善し、市民に説明していくPDCAサイクルとして行政評価システムを活用し、マネジメントシステムとして機能させることが必要である。

このような経営改革を行うことは、市民生活にも大きな影響を及ぼすこととなり、当然、市民からの反対する声や批判を浴びることとなるであろう。したがって、市民に対し、事前に、このような状態であることを表明すること、そして理解を求めることが重要である。

また、職員にしても、このような認識や価値観の共有が必要となる。

については、『自立経営都市宣言』を早急に表明し、市民の理解を進めるべきであることを提言する。

## 9 平成18年度中に取り組むべき行政評価及び予算編成手法

### (1) 行政評価により、事業を見つめ直し、目的とその成果を市民と共有しよう

行政活動に市民参画を得るため、また、市民が自らの力で解決できるものをアピールするためには、先ず行政の仕事(サービス)の内容を市民に合理的に説明できなければならない。

その合理的な説明とは・・・

サービスの根拠、そのサービスによって具体的にどのような状態にしたい(目標・効果)のか。

どのくらいのコストをかけるのか。

多賀城市による提供が必要なサービスか(税金を使って達成する仕事か)。

だれを対象にしたサービスか。

どのような手段で行うのか。

成果はどのくらいあがったか・あがらなかったか。

成果に基づく改善はどのように行うのか。

これら7項目を職員それぞれが自覚し、納税者たる市民に説明できるようにする。

そのためのツールとして、事務事業行政評価を平成19年度事業計画の策定から取り入れ、職員全員がこれに取り組むこととする。

## (2) 「予算の編成」ではなく、「事業の再構築」をしよう

極めて厳しい財政状況下にあっても、市民の市政に対する期待に応えるためには、限られた資源を効果的に活用し、今日の地域課題に対応した政策を着実に推進していく必要がある。

地域課題は、その地域ごとに多種多様なものがあるが、行政資源に限りがあることを念頭に置けば、市民とのパートナーシップのもとで、行政が担うべき範囲を見極め、さらに緊急度・優先度に応じて地域課題を重点化し、市民と行政機関が一丸となって取り組まなければ解決には到らない。その解決方策の実現に向け、市の職員は各々の担当分野毎に施策・事業の具現化を図っていかねばならない。

こうした施策・事業をマネジメントする事務方のトップは部長職であり、部長は各部門のマネジメントのみならず、他の部門との連携を図り、環境変化・公的関与の度合い・財源の状況・事業優先度・資源制約下の中で課題解決の方策としてとるべき手段の最適性を総合的に勘案し、かつ、市役所全体の行政活動が常にバランスがとれたものとなるよう、総合的なマネジメントの責任を担うべきである。

上位から下位に目的・目標が伝達され、職員一人ひとりが理解と納得の上で、責任を持って地域社会の最適化に向けた事業に取り組むプロセスこそ行政経営のあるべき姿である。

したがって、そのようにして計画された事業が適正に予算編成に反映されるような仕組みを導入しなければならない。そこで、平成19年度は、事業計画を次のように策定する。

決定された部門運営方針(施策目標)をもとに、事業計画を策定する前に、事前チェック表により事業の選択と集中することにより、実施すべき事業を決定する。

選択された事業について事業計画を策定し、予算編成作業を行う。

\* 上記事業計画において「講座開催」「給付」等の住民向け施策がある場合は、事業計画書兼評価表(行政評価)を策定する。なお、その策定に当たっては、事業担当課、企画課、目標による管理推進委員が共同して行い、予算要求書の添付資料とする。

## (3) 事業を再構成するための平成19年度予算編成具体的手法案

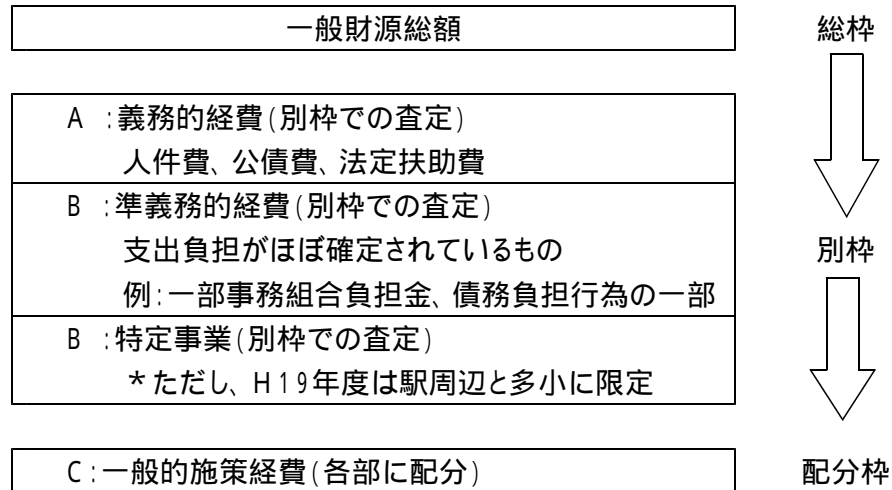
限られた資源の中で、施策の選択と集中を目的として導入した平成18年度準包括予算方式が結果的に功を奏さなかった最も大きな原因は、法定扶助費など実態的に支出負担が確定されているような経費や、重点政策として取り組んでいる削減困難な経費をも配分対象としたところにある。

所要の財源が厳しく制限される環境下にあっては、多賀城市のあるべき姿の実現のために、職員一人ひとりが現実の環境を深く認識するとともに、課題や目的を共有することも必要であり、多賀城市が担うべき事業の選択と集中を図ることができる仕組みでなければならない。

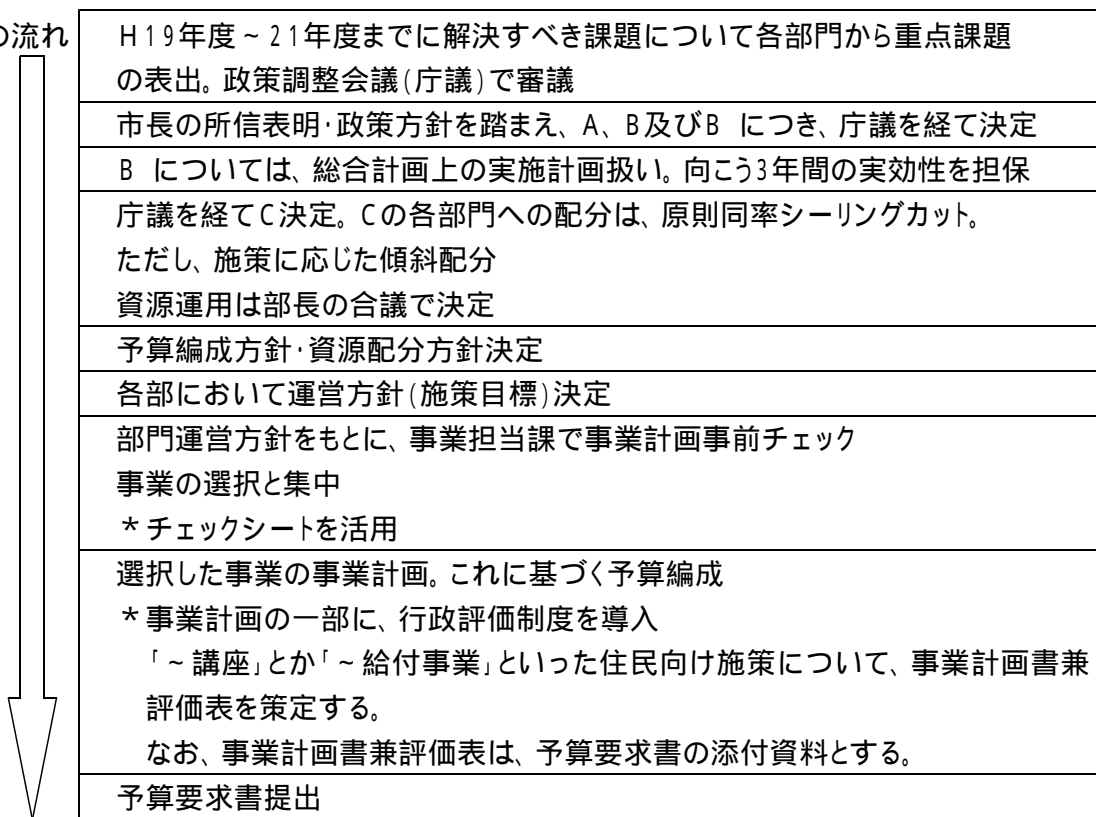
したがって、予算編成にあっては前述の課題を整理した次に掲げる枠組みとする。



## 財源の枠組



## 財源配分の流れ



付言: 事業の選択と集中は、必要な公共サービスの足切りを行うものではない。特に都市生活は、公共サービスの供給なくしては成り立たない。必要な公共サービスの供給を怠れば、社会病理現象や社会秩序の乱れといった問題が生じてくる。お金がないから廃止という観点ではなく、公共サービスとして市がその役割を担うべき事業であれば、それなりの知恵と工夫により実行すべきである。行政に課せられた使命と目的を改めて深く認識すること。

## 再生へ向けて - 今、求められるのは、迅速で確実な改革の実践 -

本市では、これまでも様々な職員提案の採用や革新的な行革計画等を策定しており、先進的自治体として、全国各地からの視察や問い合わせが相次いでいる。

だが、残念なことに、未だその方向性や計画等が組織全体に浸透しているとは言い難いのが現実である。どれほど優れた計画でも、実行されなければ、市民にとっての価値は生まれない。映画「県庁の星」にも描かれているように、公務員は、計画策定には卓越した能力を発揮する反面、環境変化への対応には慎重過ぎるきらいがあったのは事実である。

しかし、21世紀に入り、地方自治体を巡る環境は激変している。昨日の成功が必ずしも今日の成功とはならないのである。報道を見ても、「仙台市と白石市がISO認証更新返上」、「石巻市と柴田町が選挙投票時間を短縮」、「南陽市で平日選挙を実施」、「東松島市と塩竈市では交替制勤務を拡大し時間外節減」、「志木市では公募の市民委員会で全事業を検証し、12億7千万円を削減」など積極果敢な改革への取り組みが報じられている。法律上不可能な取組であっても構造改革特区申請を行い、特区が認定されなくても、継続申請することで法律等の改正を促した例もある。これからは、各々の自治体が、地域経営の転換に向けてライバルになる時代である。改革にも、スピードが要請されているのである。

変化のスピードがますます加速化している中であって、多賀城市という地域全体最適を目指すためには、コーディネーターたる行政組織が、まず変わらなければならない。当報告書では、改革の実効性を高めるため、その部分にまで踏み込んで述べてきた。

「護送船団方式」と言われた国の庇護による地方行政は終焉を迎えた。従来の「どこから補助金を取ってくるか」から、「自分たち(地域)は何をどうしたいのか」という地方分権への転換が必要である。本市でも、「管理から経営へ」言い換えるならば「ガバメント(統治)からガバナンス(協治)へ」と、ビジョンの転換を明確に意思表示する必要がある。同時に、職員は、あらゆる場面を通じて市民との対話を重ね、理解と納得を得ながら行う行政経営手法をスキルとして身に付けなければならない。

そこで、「変革とスピード」、「ビジョンの明確化」、「組織マネジメント」への認識を改め、組織に取り入れていくことが必要とされている。管理職一人が考え、部下に指示を出すのではなく、現場の職員全員が、その場その時の状況を判断しながら動くことが必要とされ、そのためには、現場への権限移譲と、自ら考え、判断できる職員の育成が重要となる。部下が自ら動くように促していくリード・マネジメントと双方向のコミュニケーションこそが、組織マネジメントの基本なのである。

自ら考え、自ら動く自律する組織には、努力した者が報われ、自ら責任をとる「自己決定・自己責任」の仕組みが不可欠である。同時に、組織にも、個人にも、社会の動きに取り残されないよう、変化とスピードへの対応が要求されているのである。

だが、「変化とスピード」とは言っても、どの方向に変化するのか？どれ位のスピードで進むのか？それを明確化したものが持続可能性を基本とした「ビジョン」である。地域における行政の役割とは何か、どのような地域を目指すのか。「ビジョン」は、未来であって、変化そのものなのである。

誰も将来を100%予測するのは不可能であり、重要なのは「決断すること」そのものである。絶対に正しい決断があり得ないことからすれば、留意すべきは「いつ決断するか」であり、決断を遅らせることそのものがリスクになる時代となっている。「今、多賀城市に求められているのは、迅速で確実な改革の実践である」ことを認識し、覚悟をもって改革と再生へ向けて取り組んでいくこととする。