

特別寄稿

三鷹市の自治体 経営分析

- 1 NPMの視点からみた三鷹市の
マネジメント改革

新潟大学経済学部教授
大住莊四郎

- 2 「行政革新度調査」からみた三鷹
市の自治体経営

日本経済新聞社・日経
産業消費研究所地域グ
ループ主任研究員
市川 嘉一

NPMの視点からみた三鷹市のマネジメント改革

新潟大学経済学部教授 大住荘四郎

はじめに

三鷹市役所は、自治体マネジメントの観点からみれば、国際的にも先進事例である。言うまでもなく、ドイツのベルテルスマン財団の主催する「国際都市比較プロジェクト」の日本代表であり、国際的にも高い知名度を誇っている。その三鷹市役所に果たしてマネジメント上の課題があるか。かりに課題があるならどのような処方箋を描けばよいのか。この二つの設問に対する解答をNPM(New Public Management)の視点で検討することが本論のテーマである。

そもそもNPM論とは、民間企業の経営の考え方・理念・手法を公共部門に適用することで、その効率化・活性化を図ることとされる。より具体的には、改革の手法に着目し、業績/成果主義、市場メカニズムの活用、顧客主義、ヒエラルキーの

簡素化 - などによるとされる。このようなNPMの構成要素の分解は、NPMは民間企業のマネジメント手法論の論拠とされ、個々の手法の適用、活用の有無によるNPMの実施状況としての調査を誘発する。しかしながら、マネジメント改革は形式的な手法の活用論や技術論ではなく、理念や思想を基礎に体系的に進められる必要がある。このことはしばしば忘れ去られているのである。

このような観点から本論では、NPM論を経営改革のための理念・思想として捉え、改革を必要とする組織の改革モデルの観点から整理する。そして、三鷹市のマネジメントを改革モデルとの対比で検討する。その上で、NPM論の観点からみた三鷹市のマネジメント上の課題を持続的改革という観点から整理し、その改革の方向性を考える。

1 NPMによるマネジメント改革の視点：三つの改革アプローチ

NPM論とは、単なるマネジメント手法ではなく、政府・行政の経営改革のための理論・思想とみれば、さまざまな要素をもつNPM論が体系的に整理される。つまり、NPM論で語られるマネジメント手法、例えば、広義の民営化手法・PFI()・企業会計的手法の導入(発生主義会計など)・ABC/ABM()の適用・行政評価手法・戦略計画手法 - はすべて政府・行政のマネジメント改革のためのツールである。管理される組織から自ら経営する組織への転換のための手段に過ぎない。

経営改革の目的は、組織文化 - 管理される組織から経営する組織へ - の変革にある。これは、組織の意思決定の仕組み(プロセス)を抜本的に改革す

ることであり、行政組織では、政策形成、事業の立案、仕事の進め方を「顧客指向」「成果指向」に根本的に変革することである。しかしながら、これ自身容易ではない。意思決定プロセスの変革をどのように進めていくのかという“HOW”が必要となる。このために、改革の工程表づくりとしての「仕掛け」を考えなければならない。

具体的には、組織の行動原理(インセンティブ・スキーム)の変革、変革に必要な情報や手法の整備があげられよう。第一に、組織の行動原理を「変えるひとがとくをする」仕組みに変革することである。これまでの行政組織は変革を進めるひとにはなんらメリットが及ばなかった。予算・人事管理制度

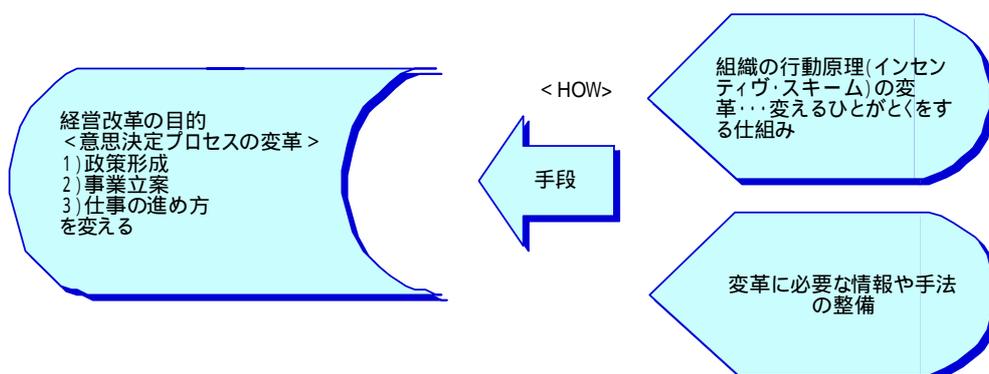
PFI(Private Finance Initiative): 民間資金等活用事業

ABC(Activity-Based Costing): 活動基準原価計算、ABM(Activity-Based Management): 活動基準管理

などはもちろん、業績/成果に基づく配分とはなっていない。伝統的な行政組織は、外発的(給与、昇進等)期待だけでなく内発的(仕事のやりがい、達成感など)期待に対しても業績/成果指向的なイ

ンセンティブは働きにくい環境なのである。このような行動原理を根本から転換し、業績/成果指向に基づく組織マネジメントへ人事管理・予算制度を再編することが中期的な課題となる。

図1 行政の経営改革とは？



第二に、変革に必要な情報や手法を整備することである。業績/成果指向、顧客指向のマネジメントへの転換を図るのに素材として活用しうる財政・会計情報、行政評価、事業評価手法などの整備、適用をあわせることで、具体的な“HOW”を提供することができる。

なお、戦略計画の策定をつうじてマネジメント改革を実現することが理想的である。

行政の経営改革の具体化は、つぎの三つのアプローチで捉えることができる。

- トップ・マネジメント改革
- 執行のマネジメント改革
- マネジメントの体系化

トップ・マネジメント改革で重視されるのは、「戦略ビジョンづくり」であり、これは、政治的な価値判断でもある。基本は、SWOT分析⁽¹⁾による「選択と集中」にある。

執行のマネジメント改革では、「業務改革・改善」であり、政策目標の達成を前提とした生産性の向上である。事業の選択・進め方の改革が基本である。

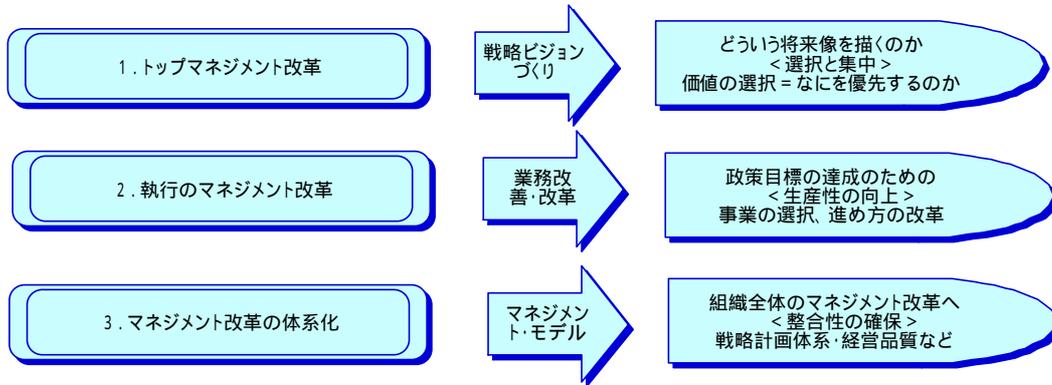
マネジメントの体系化は、包括的なマネジメント改革を進めるうえで不可欠な要素であり、組織マネジメントの体系化は、行政経営品質や戦略計画の体系化をつうじて実現される。

このような三つの観点での改革アプローチをあわせることがマネジメント改革を成功に導く早道である。

このような体系的なマネジメント改革は、「管理される組織」から「経営できる組織」への変革が前提となる。日本の自治体改革でも、三重県庁や愛知県瀬戸市役所などの先進事例をみると、大まかな改革アプローチは共通している。

SWOT分析: 内部の強み (Strengths) と弱み (Weaknesses)、取り巻く環境における機会 (Opportunities) と脅威 (Threats) に対する分析

図2 経営改革の3つの視点



2 経営改革モデルの構築と実践

つぎに必要なのは、経営改革モデルと工程表である。世界中のチェンジ・リーダーたちは、改革のベストプラクティスを共有することでほぼ共通した経営改革ビジョンとその実現のための工程表(シナリオ)を描いていることが多い。

まず確認すべきなのは、基本理念であろう。基本理念とは、組織全体を統制する行動原理であり、意思決定プロセス(政策形成や仕事の進め方)の根幹にある思想である。海外の NPM 改革では、「成果志向」「顧客志向」が戦略計画で謳われることも多い。基本理念を明示し、これを行動原理とする組織に変革することがマネジメント改革の目的である。

「成果志向」「顧客志向」で代表されるマネジメント改革を「執行のマネジメント」「トップ・マネジメント」の側面からその HOW をみていく。

(1) 執行のマネジメント改革

まず、執行のマネジメント改革を分析する。執行レベルの「ミッション(役割)」は、政策目標の達成にむけて邁進することである。これを基本理念からみると、「成果志向」「顧客志向」で業務を企画し実行することとなる。これは、執行のマネジメ

ント改革の目的である「一人ひとりの意識改革」であり、これは、たとえば、TQM、DNA 運動⁽¹⁾であろう。

課題は、一人ひとりの意識改革をどのように進めていくべきか、つまり改革の HOW にある。まず、「成果志向」「顧客志向」で仕事を変えるひとが「とく」をする仕組みづくりが必要であろう。これは、「業績によるマネジメント(Management by Results)」の導入である。

改革の初段階で適用されるのは、「業務改善」運動であろう。現場でできる範囲の業務改善を進められる環境作りと改善を行う一人ひとりの職員に業務改善のインセンティブを与えていく。行政評価の導入にあわせて業績によるマネジメントを徹底させ、業績目標の達成と引き換えにした現場への権限委譲を推し進め、業務改善を妨げる「庁内規制」は可能な限り撤廃することが求められる。

しかし、業務改善運動を盛り上げるには、いくつかの工夫が必要になる。組織全体で業務改善を奨励する制度づくりが不可欠である。トップの業務改善を推進する明確な意思表示はもちろんである。業務改善は、

TQM、DNA 運動:

TQM(Total Quality Management): 総合的品質管理

福岡市 DNA 運動 D: 「できる」から始めよう、N: 「納得」できる仕事を、A: 「遊び心」を忘れずに

行政評価の結果、既存の事業の改廃となれば、新規事業の立案が必要となり、そのための一連の事業立案の手法が確立されなければならない。これは OBC (Outline Business Case) により、市場化テストなど事業立案の意思決定プロセスを確

保することである。

業務改善を進めるノウハウの共有は有益である。そのための業務改善の事例集づくり、さらにデータベース化による効果も期待される。

(2) トップ・マネジメント改革

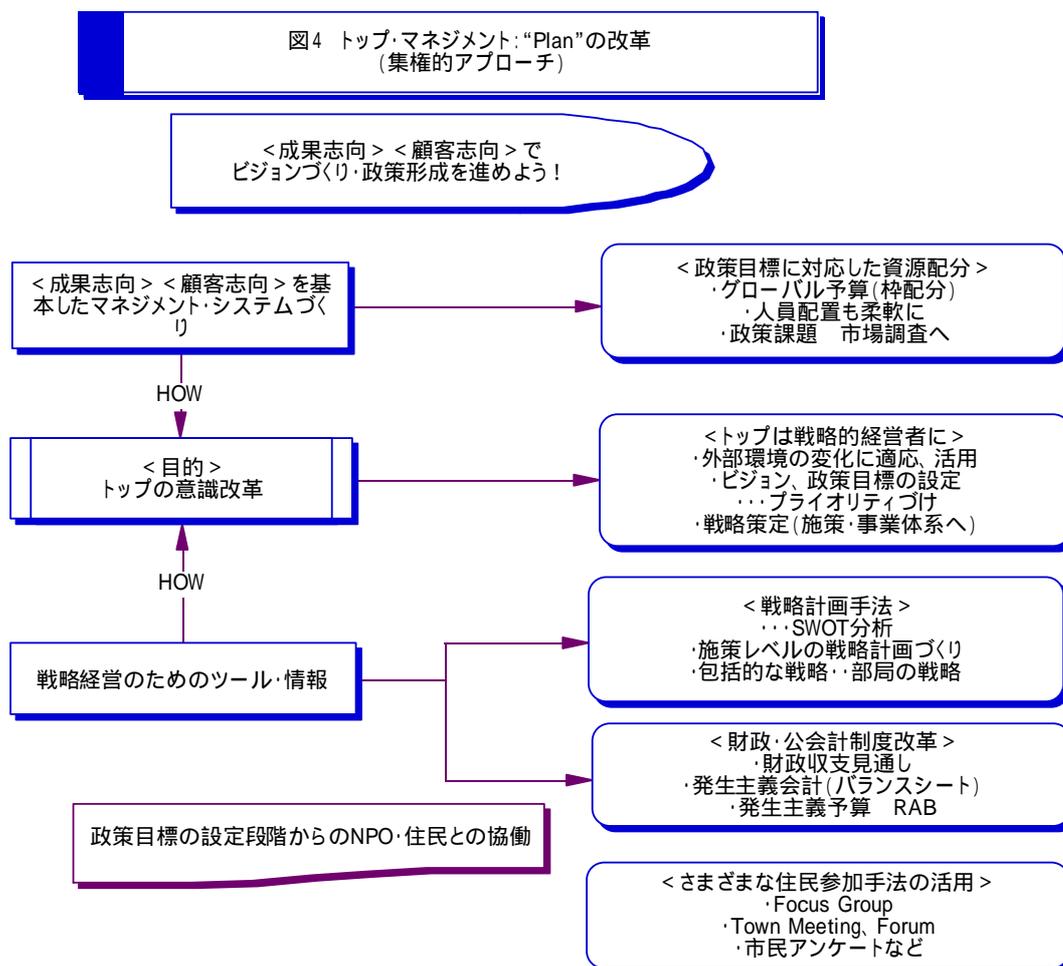
つぎに、トップ・マネジメント改革である。トップの意識改革をどのように進めていくのが当面の課題である。トップ・経営陣のミッション(使命)は、ビジョンと戦略の策定にある。これは、政治的な価値の選択であり、だれがどのように意思決定を進めるのが論点になる。その際、基本理念を「成果志向」「顧客志向」に置くことは言うまでもない。

トップが「戦略的意思決定者」に転換することが「トップ・マネジメント」改革の目的である。戦略

的意思決定者は、つぎの二つの政治的価値判断を伴う意思決定を担う。

ビジョン、政策目標の設定(プライオリティづけ):SWOT 分析(とくに外部環境分析を重視)により、価値判断を明確に打ち出したビジョン(将来像)とこれに基づく政策目標の具体化(政策目標のプライオリティづけ)を図る。

戦略策定(施策・事業体系への連携):政策目標の達成のための手段(施策・事業)への連携を明示する。



つぎに、戦略経営のためのツール及び情報整備である。基本的な情報については、財政・公会計が不可欠となる。

もっとも重要なのは、基本的な情報をもとにいかにしてビジョンと政策目標を策定するかである。これは「戦略計画手法」の活用である。

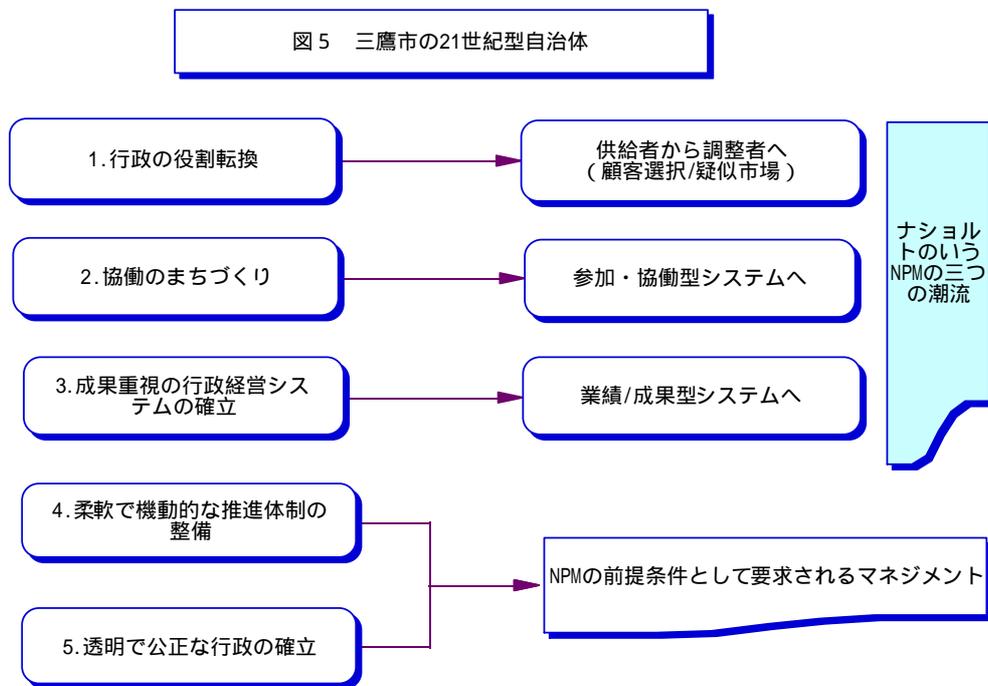
3 三鷹市役所のマネジメント改革の特徴

ところで、三鷹市役所のマネジメント改革はどのような特徴があるのだろうか。三鷹市役所では、NPM論でいくつかのマネジメント手法は、NPM論が登場する以前から、あるいはNPM論とはあまり関係なく適用されてきており、「NPM論は単なる手法（あるいは方法論）に過ぎない」とする見解にたてば、NPM自体はレトリック以外なら新たな要素はないという推論となる。

三鷹市役所のマネジメント改革の特徴を、三鷹市基本構想における「自治体経営の基本的な考え方」から整理してみよう。これは、「三鷹市基本構想第6」によれば、つぎのように描かれる。

協働とコミュニティの展開を基礎においた自治体の推進に関する基本的な制度等を整備し、効率的で開かれた「21世紀自治体」を実現します。自治体経営の視点から、地域における資源を最大限に活用した事業の戦略的展開を図り、変化に柔軟かつ機動的に対応できる推進体制を整備します。また、トップ・マネジメントと執行体制の確立、議会の機能の発揮と協力、市民、NPO、事業者等の協働を基本としながら、重点課題の設定や行政評価の実施により、効率的な行政を推進します。

図5 三鷹市の21世紀型自治体



具体的な「21世紀型自治体」像とNPMでいうマネジメントの方向性を対比させると、図5のようになる。第一の「行政の役割転換」は、行政の役割を公共サービスの提供者から調整者(Enables)と位置づけるもので、具体的には、サービスの供給主体である執行部門を顧客選択/市場メカニズムに委ね、最適な供給システムの形成を意図する。第二の「協働型のまちづくり」は、コミュニティ住区を基本にした参加・協働によるビジョン・目標の設定、それらの実現を目指すもの(参加型評価・達成)で、そのためには地域の人材・情報・歴史・文化・自然環境・民間活力などのあらゆる資源の活用を意図する。第三の「成果重視の行政経営システムの確立」は、達成目標の明確化、組織体制の整備、事務事業の見直しなどの徹底した行財政改革の推進を目指すとともに、先導的モデル事業の推進や実証実験型事業の実施などの事業レベルのイノベーションなど戦略的な事業展開を目指す。

これら3つ要素は、ナショルト(Naschold1996)のいう「公共部門の現代化(Modernization)のトレンド」であり、NPMの三つのタイプをさす。

第四の「柔軟で機動的な推進体制の整備」は、第1から3までの変革の方向を実現するための組織体制を明確化したもので、第五の「透明で公正な行政の確立」とともにナショルトのいうNPMの前提条件であろう。その意味では、三鷹市の「21世紀型自治体」像は、NPM的なマネジメントの実践を目指すものである。

では、これまでの三鷹市のマネジメントの目指すすがたを、NPMをマネジメント改革のための思想・理念・手法体系と位置づけて再構成してみよう。

三鷹市の21世紀型自治体マネジメントは、マネジメント改革の三つのアプローチからみると、執行のマネジメント改革を中心としたアプローチである。執行のマネジメント改革では、政策目標の達成のための業務改革・改善が求められるのであり、事業の選択や進め方といった企画段階からの業績/成果志向が求められるとともに、事業策定段階からの行政の役割転換が図られる。同時に政策目標の設定にあたっては、地域主義・分権主義が図られること

による。

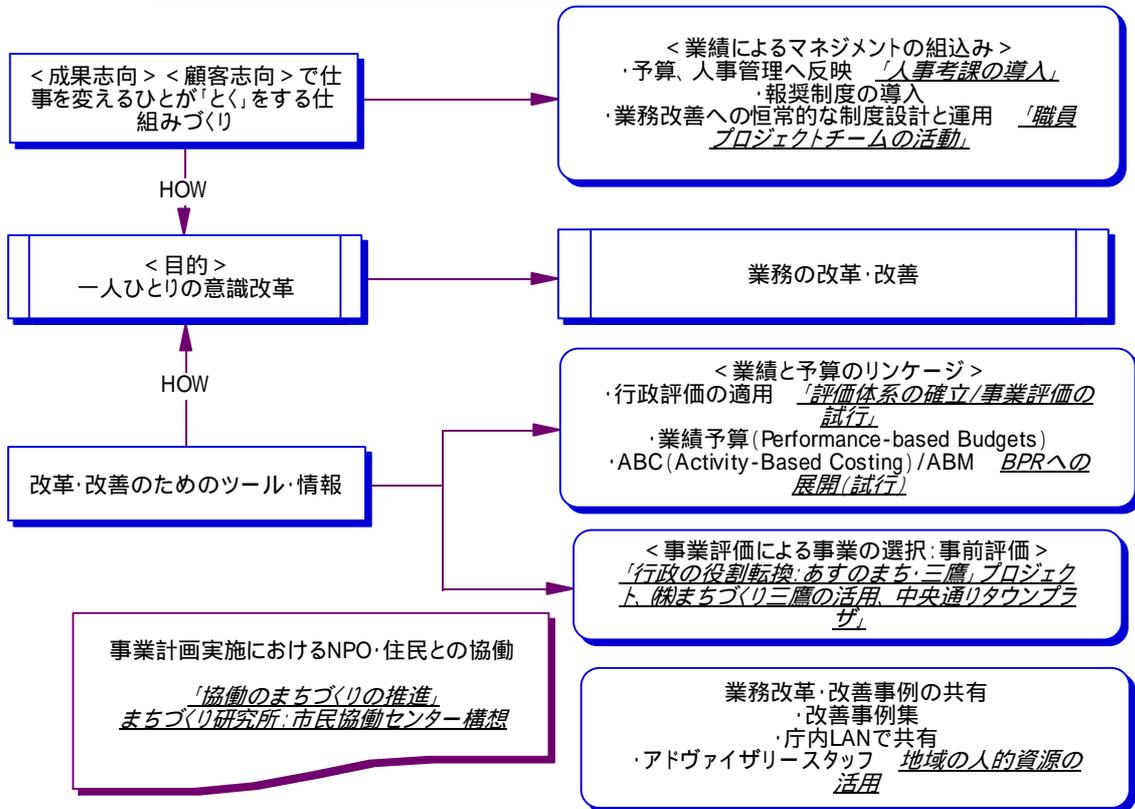
(1) 執行のマネジメント

三鷹市の改革を執行のマネジメントからみると図6のようになろう。執行のマネジメントを支える“How”がかなりの程度対応しているすがたが伺える。これは、三鷹市の自治体マネジメントが現場主導のイノベーションを核としてきたことの特徴である。自発的な業務改革を提案し進めやすい組織文化であるからこそ、個々のイノベーションが進められるのであろう。

例えば、事業評価による事業の選択(事前評価)は、2002年度では行政の役割分担である「あすのまち・三鷹」プロジェクト、(株)まちづくり三鷹の活用、中央通りタウンプラザ - などがあげられており、いずれも直営ではない多様な公共サービスの供給形態を選択している。また、業績と予算とのリンケージでは、総合行政評価システムの構築を謳い、評価体系の確立、事業評価の試行 - を図る。業績によるマネジメントの組み込みでは、人事考課の導入、職員プロジェクトチームの活用 - が進められる。事業の企画・実施におけるNPO・住民との協働は、まちづくり研究所を通じた新しい協働型社会のあり方の検討、地域通貨の検討、自治基本条例(仮称)の制定 - にあわせて、「市民協働センターの構想」があがっている。

これらのうち、「行政の役割分担」「協働」の取り組みは、三鷹市の自治体経営で20年来の歴史と伝統をもつ。これに対して、「成果重視」のマネジメント・システムの導入は比較的新しい。例えば、おそらく「行政評価」の導入では三鷹市は後発自治体であろう。このこと自体は三鷹市の自治体経営の水準をみるうえでは、あまり参考にならないだろう。しかしながら、現場主導で持続的なイノベーションを進めること自体が必ずしも容易ではない。そのための行政評価や人事考課などのマネジメント・システムの導入と位置づけているのであろう。

図6 三鷹市現場のマネジメント改革：“DO”（執行）の改革



三鷹市の取組は、イタリック体（下線付き）で表記した。

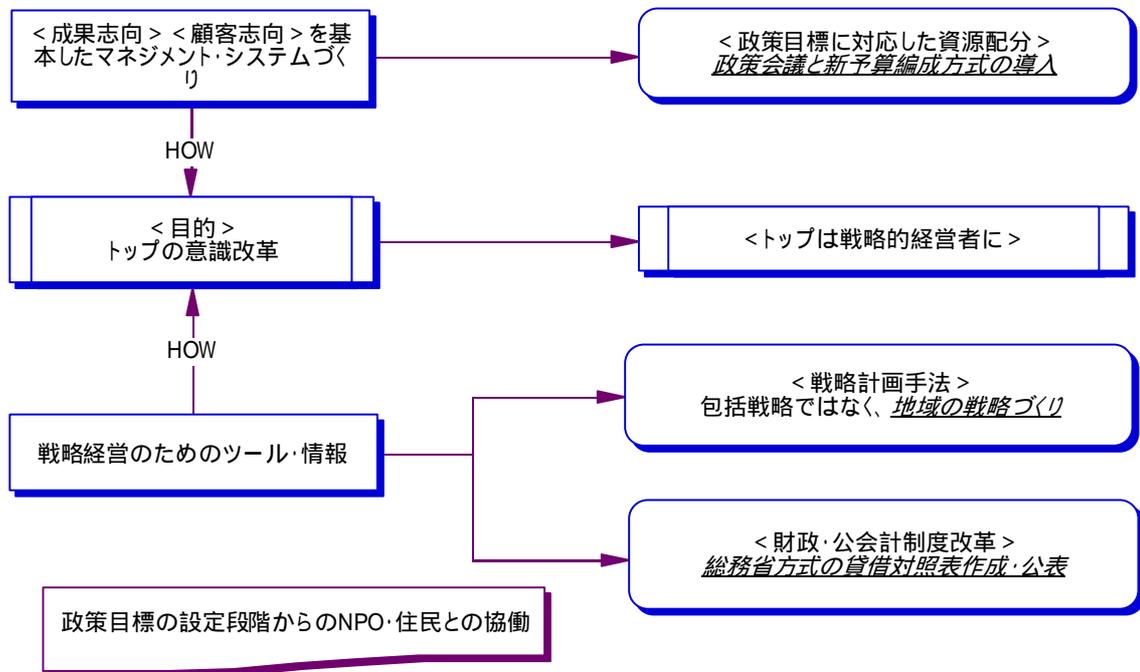
(2) トップ・マネジメント

では、三鷹市のトップ・マネジメント改革を整理しておこう。トップ・マネジメント改革における“How”は、三鷹市の場合、さほど明確ではないとともにやや具体性に欠ける。三鷹市全体の総合計画の戦略計画化が明確になっているわけでもないし、三鷹市全体の公会計改革も総務省方式を基本とする貸借対照表が作成・公表されているのみである。戦略ビジョンは、地域レベルを基本に協働型で進められているとみるべきであろう。「政策目標に対応した資源配分」方法として「政策会議と新予算編成方式」が実

施されようとしている。これこそ、トップ・マネジメント改革の中核となるべき方針転換であろう。

しかしながら、戦略計画手法の適用にみられるような三鷹市全体のトータル・ビジョンやこれに基づく包括戦略は不明である。政策会議と新予算編成方式も核となるべきものが見えてこない。地域や政策部門ごとの戦略ビジョンだけでは、市全体の「選択と集中」の発想に基づく戦略経営は難しい。地域・政策部門と市全体の戦略ビジョンを連携させることではじめて政策会議と新予算配分方式の有機的な活用が図られるはずである。

図7 トップ・マネジメント：“Plan”の改革



(3) マネジメント・モデル

「トップ・マネジメント」「執行のマネジメント」に加えて、いまひとつ重要な要素は、持続的改革への仕掛け「マネジメント改革の体系化」である。これは、業務改善・改革のための制度設計にもみられるが、これだけでは不十分である。行政経営全体の質を高める努力が不可欠である。そのための有力な制度設計が「行政経営品質」などのトータルなマネジメント・モデルの構築となる。とくに、持続的なマネジメント改革のためのホリスティックなモデルとして提唱されているのが、「行政経営品質賞」である。

「日本行政経営品質賞」は、行政版の日本経営品質賞であり、顧客である住民が評価する(住民本位の)行政のあり方という観点から行政システム全体を見直すとともに、継続的な改善活動を行うことにより行政経営システム自体の品質を高め、住民起点にたった行政への転換を図ることを目指している。

三鷹市でも平成10年12月から(財)社会経済生

産性本部と共同で研究を行い、平成11年6月には共同研究成果として「三鷹市行政経営品質評価基準」を作成し、全庁及び2つの部(生活文化部・都市整備部)をモデル職場として、同評価基準によるアセスメントが進められた。行政経営品質が有機的に機能するためには、8つの大項目とフレームワークは維持しつつも当該自治体の評価軸との調和が図られる必要がある。その意味で、三鷹市の場合、中項目レベルでの評価基準にはかなりの工夫がみられるし、そのことは大項目間のウェイトづけにも反映される。

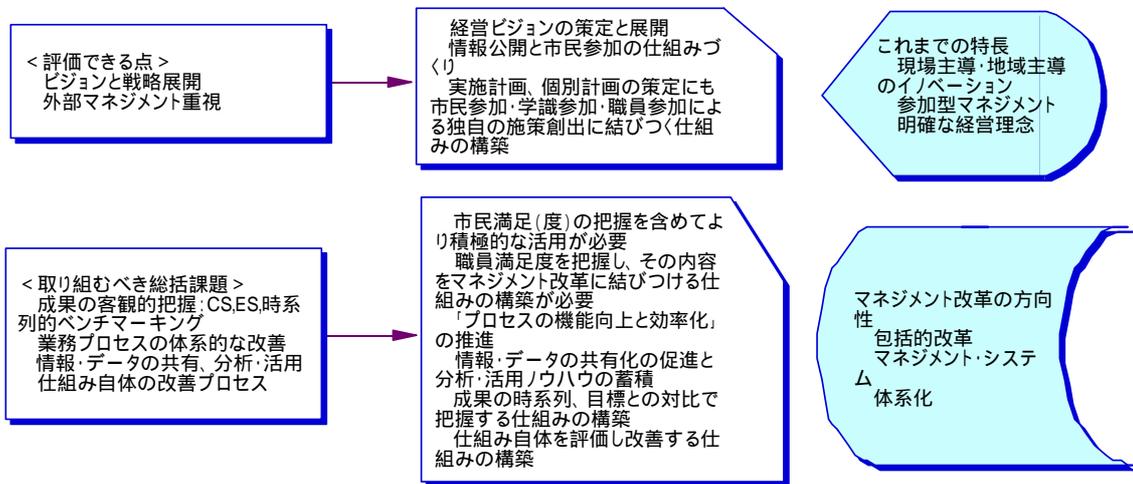
平成12年4月に、評価の結果が「アセスメント結果報告書」として三鷹市に提出され、総合評点は「A-」となった。同報告書については、昨年度の『三鷹市自治体経営白書』において、つぎのように要約されている。

アセスメント結果における本市の「評価できる点」は、市民参加・学識参加、職員参加を柱とし

た「高環境」「高福祉」の経営ビジョンの策定とその展開があること、徹底した市民対応と情報提供等が行われていることなどがあげられています。一方、<取り組むべき総括課題>では、市民満足への取り組み、職員満足度の把握とその内容を業務改革等に結びつける仕組み、業務プロセスの検証・評価の徹底が不足しているなどの指摘がなされました。

『三鷹市全庁アセスメント結果報告書 - 効率的で開かれた 21 世紀型自治体をめざして -』によれば、三鷹市の自治体経営の優れている点と劣っている点(注)についての特徴がある程度明らかとなる(図 8)。

図 8 三鷹市の自治体経営



三鷹市役所が優れている点は、

市民参加・学習参加・職員参加を柱にした「高環境」「高福祉」の経営ビジョンの策定と展開が行われる仕組みがある

徹底した市民対応と情報提供そして市民参加で市民本位の行政を促進する市民接点を構築している

実施計画や個別計画にも市民参加、学識参加、職員参加を実施し、三鷹独自の施策創出に結びつく仕組みを構築している

ことにあるとする。これは、1)ビジョンの策定と戦略展開、2)外部マネジメント重視 - の二つの論点に集約される。一方、三鷹市が取り組むべき課題と

しては、

一般的に市民満足についての関心と取り組みが少ない - 「市民満足度」の把握も含めてより積極的な活用が必要である

「職員満足度」を把握しその内容をマネジメント改革や業務改革に結びつける仕組みの構築が必要である

業務プロセスの検証・評価の徹底と継続的改善による「プロセスの機能向上と効率化」の推進を行う

情報・データの共有化の促進と分析・活用ノウハウの蓄積を行う

仕組みの成果を時系列で目標と比較して

注:これは、卓越したマネジメント像と比較しての優劣であり、他の団体や自治体との比較ではないことは言うまでもない。

把握できる仕組みの構築が望ましい

よい仕組みでも陳腐化する - 仕組み事態を評価し改善する仕組みを構築するとされている。

これは、1)成果の客観的把握、2)業務プロセスの体系的な改善、3)情報・データの共有、分析・活用、4)仕組み自体の改善プロセスの確立 - に集約される。通常のマネジメント改革の“How”である「マ

ネジメント・システムの構築」「情報・ツール」が体系的に整備されておらず、「マネジメント・システム」が仕組み自体の改善プロセスを確保するものとはなっていないことであろう。

このような課題を克服するための試みは、本『三鷹市自治体経営白書』にも提示されているであろう。

4 おわりに

三鷹市が日本の自治体の中では卓越したマネジメントを実践していることは疑いようのない事実である。このことは、『三鷹市全庁アセスメント結果報告書』の総括評点結果が A-であったことから明らかである。一方、卓越したマネジメントが維持・発展させるための「持続的改革」のための体系的な仕組みづくりがないことが課題とされている。これは、NPM による経営改革像との対比からも明らかである。

これは、過去の三鷹市の自治体改革が、現在多くの自治体が、直面している経営課題を克服するために、包括的なマネジメント改革を体系的に進めているすがたときわめて対照的に映る。これまで、三鷹市役所のマネジメント改革は、地域主義とこれに基づく現場主導のイノベーションで進められてきた。そのプロセスで個々の案件に応じて行政はサービスの供給者から調整者へと転換し、個別プロジェクトを実践することで改革・改善を推し進めている。そ

の存在をも脅かすような経営課題に直面して、厳しいビジョンと戦略策定によって「選択と集中」を模索することはなかったであろう。また、執行のマネジメント改革を推し進めるために体系的なマネジメント・システムの整備や経営情報の蓄積を進める必要もなかったと思う。そもそも優良なマネジメントが実践されているため、あえてNPMによる経営改革はこれまで必要なかったのである。

しかしながら、卓越したマネジメントもつねに形式化・陳腐化するおそれがある。現場主導・地域主導のイノベーションも卓越した組織文化の維持と人材育成なくしては持続できないであろう。先進自治体である三鷹市にとっても、NPMの経営改革思想・理念・体系から学ぶことが多い。その意味では、NPMによる抜本的な経営改革は必ずしも必要ではないが、経営改革の視点をつねに意識し、体系的・包括的なマネジメント・アプローチを適用していくことが求められている。

(参考文献)

大住莊四郎『NPMによる行政革命』(株)日本評論社、2003年5月11日

(財)社会経済生産性本部 自治体マネジメントセンター『三鷹市全庁アセスメント結果報告書』2000年三鷹市『2002年版：三鷹市自治体経営白書』2002年

「行政革新度調査」からみた三鷹市の自治体経営

日本経済新聞社・日経産業消費研究所
地域グループ主任研究員
市川 嘉一

はじめに

筆者の所属する日本経済新聞社の研究機関、日経産業消費研究所は1998年から隔年で全国のすべての市(現在は675市)と東京23区を対象に自治体ごとの行政運営の改善度合い(=行政革新度)を評価する「行政革新度調査」を実施してきた。これまでに98年、2000年、2002年の計3回、調査を行ってきたわけだが、同様の調査はこれまでに例がなかったこともあり、第1回目の調査から自治体関係者だけでなく広く一般市民にまで少なからぬ反響を呼んできた。

調査結果は各地の市議会の議員質問の材料に使われることも少なくなく、いくつかの市ではホームページ上の自らの自治体の紹介コーナーに財政状況などとともに行政革新度におけるランキング、偏差値を載せている。また、「次の調査ではランクを上

げたいから、調査内容の詳細を教えてください」との問い合わせも多い。一方、住民側からも「自らの住む市町の行政やまちづくりを考えているので、話を聞かせてくれ」といった要望を頂くことが増えている。初回調査から担当してきた立場から言えば、調査内容にはまだまだ改善の余地があり、決して現状に満足しているわけではないが、とりあえずは関係者からは一定の評価はされてきたのではと思っている。

三鷹市はこの行政革新度調査で第1回、第3回の2回にわたり全国トップになった。そこで、本稿ではこの行政革新度調査実施の経緯や狙い、内容について紹介、調査結果における三鷹市の位置づけについて言及したうえで、今後の自治体経営のあり方について述べたい。

1 行政革新度調査の経緯・狙い

顧客満足度の向上

自治体の「行政革新度」なるものを考えたのは、そもそも6年前の97年にさかのぼる。当時、自治体の行政改革は「事務事業の見直し、職員定数の抑制、組織の見直し」が行革の「3点セット」と言われるほど、関係者の間でも壁に突き当たっていた。取材・報道する身としても、そうした自治体の取り組みは「取りあえずやっている」との言い分けに映り、ややうんざり気味だった。

そうした中で、欧米自治体の取り組みを調べていくうちに、多くの先進自治体が行政サービスの顧客である住民の満足度(Customer Satisfaction)を上げる顧客志向の行政運営、あるいは、そのために行政サービスの成果を重視する企業型行政運営に取り組んでいることが分かった。ちょうどそのころ、日

本でも三重県が「行政サービスの結果(Output)ではなく、成果(Outcome)の重視」「県民主役の行政」など同じような理念を持つ行政スタイルを採り始めていた時期だった。

行政の最終目標は何なのか。少なくとも行政サービスの提供に当たっては、基本的には顧客である住民の満足度(=成果)をできるだけ高めることではないか。そんな基本的な問題意識から、今後の自治体経営の目指すべき方向(=「行政革新」)がぼんやりと見え始めてきた。

さらに、当時の我々が考えていたのは、自治体の行政を比較する際のモノサシが欲しいということだった。民間の世界では大抵、複数の企業が同類の製品・商品の生産あるいは販売をめぐる競争しているが、行政の世界にはそれが無い。しかし、行政、とりわけ自治体は同類の行政サービスという「商品」

を住民に提供しているわけだから、自治体はその面で互いに競合していると言っていいと思う。

行政学の専門用語に「足による投票」というのがある。住民はより良い地域(都市)と自ら考えたところに移動するという考え方である。とはいえ、行政サービスの受け手である住民から見れば、どの自治体の行政サービスが優れているか、それを判断するための十分な情報が提供されていると言えるだろうか。ほとんどの住民にとって、答えは「ノー」に近いだろう。自治体行政を比較できるためのモノサシができないか。それが各自治体の行政運営の改善度合い(=行政革新度)を全国規模で調査しようと考えた大きな動機になったのである。

北ドイツの中小都市ギュータスローに「ベルテルスマン財団」という民間シンクタンクがある。世界的なメディア企業、ベルテルスマン社が100%出資で設立した組織で、その研究部門の1つに「自治体・行政改革」部門がある。後述するように、自治体の行

政改革をテーマにした国際コンクールを主催したり、世界の先進自治体を集めた国際的なネットワークをつくるなどユニークな活動で知られるシンクタンクである。そこがドイツ都市会議(日本の全国市長会と日本都市センターの機能を併せ持った組織)の外郭団体である「ドイツ自治体経営簡素化機構」(KGSt)と共同で、自治体行政改革のモデル構築に取り組んできた。「IKOモデル」と呼ばれるのがそれで、自治体の行政サービスを評価する際の尺度として、「顧客満足度」「効率性」「クオリティー」「職員満足度」の4つの側面(=指標)を設定した。

また、KGStも独自に「自治体の各部門が首長・議会から予算・人事の権限を移譲されることで、行政サービスに一定の成果を上げるよう責任を持つ」改革モデルを構築していた。こうして、欧米の改革モデルや改革の現場を実際に見聞していくうちに、自治体行政革新度調査の輪郭が徐々に出来上がっていった。

2 行政革新度調査の概要

行政運営における4つの側面

行政サービスの受け手である顧客の満足度向上を目的にした自治体の行政運営の改善度合い

。これを「行政革新度」と我々は名付け、この革新度を自治体ごとに評価する際の側面(革新度の構成要素)として、第1回調査以来、「透明度」「効率化・活性化度」「利便度」「市民参加度」の4つの要素を設定してきた。

さらに、この4つの要素をそれぞれ評価するために、それら要素を構成する指標群を設けているが、各指標に共通しているのは、全国の全都市が容易に回答できるように基本的に「実施している」か「実施していない」あるいは「実施を予定・検討中」のいずれかで回答してもらう「チェック・アンド・リスト」方式を採用していることである。手法やシステム運用など行政運営の実態をより一層把握するには定性的な設問・指標が必要になるが、そうした定性的指標では逆に客観性を担保することが難しくなる恐れがある。できるだけ客観性を高めた都市間比較が

調査の至上命題であるとの立場から、全自治体が回答できる選択式回答の「チェック・アンド・リスト」方式がよりベターな手法と考えている。

とはいえ、できるだけ行政運営の実態に迫るための工夫を怠ってきたわけではない。後述するように、「利便度」を測る指標の1つに「中核図書館(主に中央図書館)の閉館時間・年間休館日数」などを聞いているのは、そのための工夫の表れと自負している。また、第1回目の98年実施調査では、十分な事前調査のうえ、「基本構想策定までの決済文書作成にかかわるハンコの数」や「助役・部長・課長の各共通専決額」といった項目を「効率化度」の指標に設定したことがある(ただ、これら2つの指標は回答自治体によって受け取り方に幅があったため、最終的に評価項目には加えなかった)。

そうした事情を踏まえ、以下、4つの要素や、それらを束ねる各指標の概要について説明する。

(1) 透明度

まず、行政運営の透明性の度合いを探る「透明

度」。この要素は住民に顔を向けた住民指向の行政を展開するうえで、最も重要な前提であろう。この透明度を構成する指標はこれまでに実施した3回の調査ごとに若干異なるが、大別すると情報公開の取り組みと、説明責任に関するものである(3回目の2002年度調査における指標項目数は計16項目)。

詳しい内容は下表を見てもらいたいが、2002年実施調査では情報公開への取り組みについて細目にわたって聞いている。情報公開をめぐる設問でも条例または要綱制定の有無だけでなく、公開請求者の範囲や、「知る権利」の明記、電磁的記録の公開の有無、など幅広く聞いている。外郭団体の情報

公開に関しても公開対象の範囲(全額出資団体だけなのかなど)も指標項目に加えている。単独公共工事の入札価格に関する取り組みについても、予定価格・最低制限価格双方の事前・事後価格にまで踏み込んで調べた。

一方、説明責任にかかわる指標として、「重要な政策形成段階での素案の住民への公表の有無」「手紙や電話、電子メールで受け付けた住民の意見・要望に対する回答の有無」「オンブズマン制度の有無」「監査委員への民間人登用」「行政評価の結果公開」を設定している。どれも説明責任にかかわる基礎的な指標と言えるだろう。

「第3回行政革新度調査」の集計・ランキング方法

過去2回の調査(98年、2000年)と同様の方法で、自治体の行政革新の度合いを比較した。評価は偏差値80以上を最高の「AAA」とし、以下10ポイント(偏差値60未満は5ポイント)ごとに、「AA」「A」「BBB」「BB」「B」「CCC」「CC」「C」の順で格付けする9段階評価。指標の多くは前回調査と同じだが、今回、電子行政の進展など外部環境の変化を受けて、新規に設定した指標(*)もある。

<透明度の指標(計16項目)>

情報公開制度の有無 情報公開条例(要綱)への知る権利の明記の有無(*) 住民以外の情報公開請求資格の有無(*) 電磁的記録の情報公開の有無(*) 外郭団体の情報公開の有無 情報公開対象になる外郭団体(*) 議会の情報公開の有無 議会議事録のホームページなどでの公開の有無(*) 附属機関の会議公開の有無(*) 教育委員会の会議公開の有無(*) 重要な政策形成段階での素案の住民への公表の有無(*) 受け付けた住民の意見・要望の回答の有無(*) オンブズマン制度の有無 監査委員への民間人登用の有無 単独公共工事の入札価格公開(*) 行政評価結果の公開の有無

<効率化・活性化度の指標(計19項目)>

行政評価システムの導入の有無 同システムの評価対象(*) 同システムでの数値指標の有無 行政評価結果の事務事業・組織見直しへの反映の有無(*) バランスシートの作成方式(*) 行政コスト計算書作成の有無(*) 同計算書の行政評価への反映の有無(*) ISO9000シリーズ認証取得の有無 ISO9000シリーズの認証対象(本庁、出先機関など) ISO14000シリーズ認証取得の有無 ISO14000の認証対象(本庁、出先機関など) 可燃ごみ収集の民間委託の有無 可燃ごみ収集の民間委託の形態(全部委託など) 職員へのインターネット接続パソコン配備(*) 庁内LAN構築の有無 庁内LANの対象範囲 庁内LANのインターネット接続の有無 職員提案制度の有無 庁内公募制の有無(*)

<市民参加度の指標(計10項目)>

重要な政策形成段階でのパブリックコメント保証の有無(*) 基本構想策定の審議会・委員会への市民公募の有無 電子メールによる市民との意見のやりとりの有無(*) 電子メールで受け付けた要望への回答の有無(*) 電子会議室設置の有無(*) 電子会議室で受け付けた要望への回答の有無(*) NPO支援条例制定の有無(*) 地域施設(コミュニティーセンターなど)運営管理の住民委託の有無 地域施設の設計・構想段階からの住民参加手続きの有無 住民参加を包括的に保証する条例の有無(*)

<利便度の指標(計14項目)>

ワンストップサービス実施の有無 ワンストップサービスの内容 本庁窓口以外での各種証明の交付取り次ぎの実施場所(*) コンビニへの事務委託内容(*) 転出入についての申請用紙ダウンロードの有無(*) 住民サービスへのICカード導入の有無(*) ホームページからの中核図書館の図書検索の有無(*) ホームページからの中核図書館の図書利用予約の有無(*) 図書貸し出しの広域サービスの有無 中核図書館の通常期平日の閉館時間 中核図書館の年間休館日数 スポーツ・レジャー施設の広域利用サービスの有無 地域施設の通常期閉館時間 中核スポーツ施設利用の申し込み場所・方法(*)

やや横道にそれるが、「オンブズマン制度」についてはまだ、導入自治体は全国的には三鷹市を含めわずかである。大半の自治体にとって、そうした機能は既存の広聴係などで事足りると考えているためのようなが、それはオンブズマン制度の本質を理解していないのではないか。

オンブズマン制度は首長から任命を受けた中立的な立場の専門家が住民から行政に対する様々な苦情・不満について相談を受け、それらが理にかなっていると判断した場合には行政の改善に反映させる仕組みである。ヨーロッパで生まれたこの制度の底流には、「住民の苦情・不満こそ(行政運営改善のための)貴重な情報源」(英国ブレイントリー市チーフ・エグゼクティブのアニー・ラルフ女史)であり、「顧客が考え、言うことは卓越している」(同)という考え方がるのである。

(2) 効率化・活性化度

顧客・成果指向の行政を進めるうえで、費用対効果、つまりコストパフォーマンスに配慮した視点を取り入れることは欠かせない。行政革新度を構成する側面の1つとして「業務の効率化」を重視したのは、そのためである。そうした業務の効率化の度合いを測定するための指標として、第1回目の調査から行政評価システムやバランスシートなど民間経営管理手法の導入、ISO規格(品質管理の9000シリーズ、環境管理の14000シリーズ)の認証取得などを設定し続けている。ここでも付記したいのは、単に導入の有無だけを聞いているわけではない。行政評価システムの場合、評価対象の範囲(全事務事業か一部事務事業なのかなど)や、評価結果が事務事業・組織見直しに反映させているかなど運用面の取り組みも指標項目に加えている。

さらに、「効率化度」で言及したいのは、情報技術(IT)の活用策も指標に設定していることである。「職員(市区長部局の一般行政職職員)1人1人へのインターネット接続のパソコン配備」「庁内 LAN(構内情報通信網)構築」「庁内 LAN の範囲(本庁舎だけか、または出張所などを含めた全庁規模かなど)」などである。近年、市町村でも業務の情報化を推進するため、職員にパソコンを配備する動きが広がっ

ている。そうした中で、「ネット接続のパソコン」と特定したのは、職員により一層の政策立案能力を身につけさせるには自らの机で様々なネット情報を自由に駆使できる職場環境が求められているし、職員間や市民とのコミュニケーションの手段としてもネット接続は必要と考えたからである。

注意してもらいたいのは、この効率化度は正確には「効率化・活性化度」と呼んでいることである。つまり、職員や組織を活性化させることが中長期的には業務の効率化につながると判断、「効率化度」の要素に「人・組織の活性化」の視点も加えているのである。この考え方は先に紹介した「IKOモデル」の「職員満足度」からヒントを得たものである。そのため指標として、革新度調査では「(事務事業改善に関する)職員提案制度の有無」と、職員が希望する部署・ポストに応募できる「庁内公募制の有無」の2つの項目を設定している。

(3) 利便度

自分たちの住んでいる自治体は果たして、住民にとって便利で満足度の高いサービスを提供しているのか、あるいは住民にとって使い勝手の良い公共施設を運営しているのか。そうした問題意識に立って、窓口サービスや公共施設サービスに着目して点検したのが、行政サービスの利便性を探る「利便度」である。利便度は住民指向(住民本位)の行政をどの程度実現させているかを見る格好の要素でもある。

ここでは計14項目の指標を設定した。「ワンストップサービス(窓口業務の総合化)実施の有無」「本庁窓口以外で各種証明書の交付取り次ぎができる場所」「コンビニへの事務委託の有無」「転出入に関する申請用紙のダウンロード実施の有無」「(当該自治体の)ホームページ上からの中核図書館の図書検索・利用予約の有無」「図書貸し出しの(当該市域を超えた)広域サービス実施の有無」「中核図書館の通常期平日の閉館時間」「中核図書館の年間休館日数」などである。

これら設定した指標だけをもって、利便度の高低を十分に測定できるわけではない。だが、今後の都市行政として最低限取り組んでもらいたい取り組み

であり、それと同時に都市間比較が可能な指標項目と言えるだろう。

2002年実施の第3回調査ではこの利便度の指標を一部見直した。近年における電子行政(電子自治体)の進展を踏まえ、IT活用の取り組みを新たに指標項目に加えた。先に触れた申請用紙のダウンロードや中核図書館における図書の検索・利用予約、それに住民サービスへのICカード導入などである。こうした電子行政の取り組みは自治体間に大きなバラツキがあり、そこでの評価が利便度全体の評価をも左右した。後で述べるように、三鷹市はこの点での取り組みの遅れが利便度全体の評価を押し下げる要因になった。

(4) 市民参加度

最後に、市民参加度(=住民参加度)について説明したい。ここでいう住民参加とは自発的な住民運動などを想定しているわけではない。住民が自分たちが住む自治体のまちづくりビジョン策定など政策形成のプロセスで意見や声を反映させることを制度的に保証する仕組み、言い換えれば「住民参加のインフラ」が整っているかどうかに着目したものである。

住民の行政参加を推進してきた首長が選挙で敗れた途端に、そうした住民参加のインフラが保証されなくなってしまったならば、一番迷惑を被るのは住民自身である。その意味で、住民参加のインフラ

は首長が代わっても、維持しなければならないものと言えるだろう。近年、「行政と住民のパートナーシップ」とか、「公民協働」といった言葉がよく聞かれるようになったが、行政の主役はあくまでも住民である。その意味で、住民本位の行政が自治体の使命であるわけで、住民参加のインフラづくりはどの自治体にも求められているのである。

こうした住民参加のインフラ整備の度合いを測定するために設定した指標項目は第3回調査では計10項目である。「重要な政策形成段階におけるパブリックコメント保証の有無」「基本構想策定の審議会・委員会委員の市民公募の有無」「電子メールによる市民との意見のやりとり実施の有無」「電子会議室設置の有無」「NPO支援条例制定の有無」「地域施設(コミュニティセンター・公民館など)の運営管理の住民への委託」「住民参加を包括的に保証する条例制定の有無」などである。ちなみに、透明度など革新度を構成する他の要素に比べ、指標項目数が少ないため、参加度の各指標項目の配点は厚めにしている。

指標の大半は制度的取り組みに関するものであるため、制度対応よりは運用面の取り組みが先んじている自治体は不利な評価を受けることになる。後述するように、運用面の取り組みが先行する三鷹市はこの面でやや出遅れているため、住民参加度でもう一段の評価アップにつながらなかった。

3 調査結果から見た三鷹市のポジション

広がる都市間格差

2002年の第3回調査結果をこれまでの調査結果と比べると、住民指向の行政運営へ向けた取り組みが多くの自治体で進んでいることが分かる。例えば、行政の透明度合いを占ううえで最も基本的な指標である情報公開制度では制定自治体が調査開始から4年間でほぼ倍増、制定していない都市(市区)は全国でわずか4市だけである。第1回調査では4%強だった外郭団体の情報公開実施自治体の比率も3割以上に達している。代表的な公共施設

である図書館サービスに関しても全般的に閉館時間延長など利便性向上への取り組みが強まっている。

ただ、「やる気」のある自治体とそうでない自治体の間には格差が相当広がっているのも事実である。市民参加や電子行政など今後の自治体経営のあり方を大きく変える可能性を秘める先端的な取り組み実態でそのことが端的に示されている。

バランスのとれたオールランド型

そうした全国的な動きの中で、三鷹市はどのようなポジションに位置するのだろうか。これまでの調査

結果を振り返ると、98年の第1回調査では4つの要素を束ねた革新度総合評価で全国トップ(評価は「AAA」、2000年調査では3位(同「AA」)に下がったが、2002年調査では再び総合評価トップ(同「AAA」)に返り咲いた。同調査で最高評価の「AAA」にランクされたのは三鷹市だけである。

調査結果から見た同市の取り組みを一言で言えば、「バランスのとれたオールラウンド型」である。「透明度」ランキングでも全国首位(「AA」)、「市民

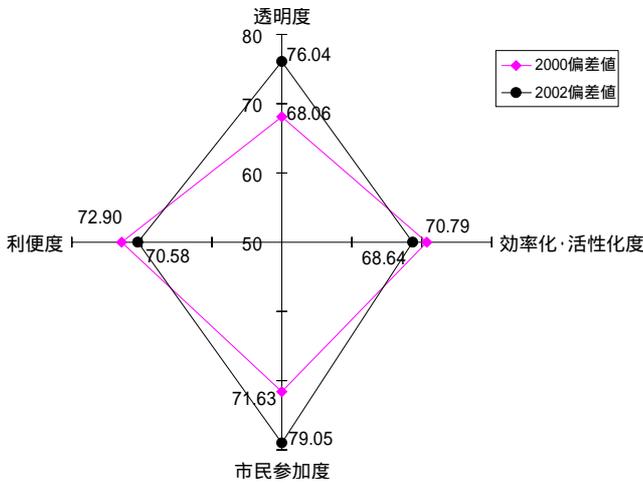
参加度」と「利便度」でもそれぞれ4位(「AA」)、7位(「AA」)と上位にランク。「効率化・活性化度」は20位(「A」)とベストテン入りしていないものの、高水準にあることは確かである。

調査結果から離れて見ても、三鷹市は常に先駆的な取り組みを展開してきたと言える。とりわけ住民参加の取り組みは特筆に値する。古くは市内を7つの住区に分け、各住区ごとに設置した住民協議会がコミュニティセンターを自主運営する体制を構

表「行政革新度(総合)上位100市区ランキング

順位	自治体名	都道府県	偏差値	評価	順位	自治体名	都道府県	偏差値	評価		
1	(3) 三鷹市	(東京)	81.72	(78.46)	AAA	50	(-) 石狩市	(北海道)	64.85	(-)	A
2	(190) 岡山	(岡山)	79.73	(54.06)	AA	50	(420) つくば市	(茨城)	64.85	(44.98)	A
3	(13) 板橋区	(東京)	78.90	(73.28)	AA	52	(45) 名古屋	(愛知)	64.60	(65.59)	A
4	(67) 大和市	(神奈川)	78.24	(62.04)	AA	52	(-) 豊中市	(大阪)	64.60	(-)	A
5	(2) 武蔵野市	(東京)	75.02	(80.02)	AA	54	(285) 富士市	(静岡)	64.43	(50.40)	A
6	(35) 杉並区	(東京)	74.44	(67.42)	AA	55	(290) 恵庭市	(北海道)	64.27	(50.24)	A
7	(453) 宮古市	(岩手)	74.36	(43.58)	AA	56	(25) 宇都宮	(栃木)	64.18	(68.65)	A
7	(18) 横須賀市	(神奈川)	74.36	(70.65)	AA	56	(101) 厚木市	(神奈川)	64.18	(59.25)	A
9	(17) 藤沢市	(神奈川)	74.11	(70.89)	AA	56	(383) 高槻市	(大阪)	64.18	(46.25)	A
10	(1) 上越市	(新潟)	73.94	(83.92)	AA	56	(76) 熊本	(熊本)	64.18	(60.80)	A
11	(87) 金沢市	(石川)	71.79	(60.12)	AA	60	(99) 鶴ヶ島	(埼玉)	64.10	(59.41)	A
12	(358) 近江八幡	(滋賀)	71.63	(47.45)	AA	61	(145) 江東区	(東京)	64.02	(56.66)	A
13	(96) 多治見	(岐阜)	71.38	(59.57)	AA	61	(68) 豊田	(愛知)	64.02	(61.68)	A
14	(8) 札幌市	(北海道)	70.88	(74.95)	AA	63	(203) 岩見沢	(北海道)	63.52	(53.27)	A
14	(5) 松本市	(長野)	70.88	(77.42)	AA	64	(53) 新座	(埼玉)	63.36	(64.51)	A
16	(110) 会津若松	(福島)	70.80	(58.61)	AA	65	(58) 墨田区	(東京)	63.27	(62.83)	A
17	(33) 高岡市	(富山)	70.72	(67.46)	AA	65	(182) 岐阜	(岐阜)	63.27	(54.58)	A
18	(31) 柏崎市	(新潟)	70.63	(67.54)	AA	65	(81) 松阪	(三重)	63.27	(60.40)	A
19	(11) 世田谷区	(東京)	70.55	(74.40)	AA	68	(87) 志木	(埼玉)	63.19	(60.12)	A
20	(171) 佐賀市	(佐賀)	70.47	(55.02)	AA	69	(153) 北広島	(北海道)	63.03	(56.06)	A
21	(41) 太田市	(群馬)	69.97	(66.10)	A	70	(93) 豊橋	(愛知)	62.86	(59.72)	A
21	(7) 調布市	(東京)	69.97	(75.51)	A	71	(409) 新井	(新潟)	62.61	(45.37)	A
23	(46) 逗子市	(神奈川)	69.81	(65.47)	A	71	(444) 羽咋	(石川)	62.61	(43.86)	A
24	(257) 福岡	(福岡)	69.48	(51.23)	A	73	(28) 相模原	(神奈川)	62.45	(68.18)	A
25	(12) 千歳市	(北海道)	69.39	(73.76)	A	74	(275) 新城	(愛知)	62.28	(50.64)	A
25	(21) 川崎	(神奈川)	69.39	(69.21)	A	75	(-) 登別	(北海道)	62.03	(-)	A
27	(110) 富山	(富山)	68.48	(58.61)	A	75	(448) 館林	(群馬)	62.03	(43.78)	A
28	(24) 宝塚	(兵庫)	68.40	(68.73)	A	77	(70) 塩尻	(長野)	61.87	(61.28)	A
29	(283) 三條	(新潟)	68.32	(50.48)	A	77	(48) 吹田	(大阪)	61.87	(64.99)	A
30	(310) 江戸川区	(東京)	68.15	(49.48)	A	79	(42) 郡山	(福島)	61.79	(66.06)	A
31	(8) 高松	(香川)	68.07	(74.95)	A	80	(383) 松任	(石川)	61.70	(46.25)	A
32	(30) 北九州	(福岡)	67.82	(68.06)	A	81	(162) 加賀	(石川)	61.62	(55.62)	A
33	(215) 刈谷	(愛知)	67.58	(52.83)	A	82	(-) 佐世保	(長崎)	61.46	(-)	A
33	(234) 津市	(三重)	67.58	(52.07)	A	83	(49) 前橋	(群馬)	61.37	(64.83)	A
35	(22) 仙台中	(宮城)	67.49	(69.05)	A	83	(167) 宮津	(京都)	61.37	(55.26)	A
36	(10) 府中	(東京)	67.24	(74.55)	A	85	(399) 船橋	(千葉)	61.29	(45.77)	A
37	(211) 燕市	(新潟)	67.16	(52.95)	A	85	(234) 蒲郡	(愛知)	61.29	(52.07)	A
38	(38) 水沢	(岩手)	66.91	(67.14)	A	87	(-) 飯田	(長野)	61.12	(-)	A
39	(35) 大市	(大阪)	66.67	(67.42)	A	88	(299) 戸田	(埼玉)	61.04	(49.84)	A
40	(31) 長野	(長野)	66.58	(76.39)	A	89	(184) 北見	(北海道)	60.63	(54.46)	A
41	(6) 渋谷	(東京)	66.50	(62.67)	A	90	(153) 帯広	(北海道)	60.55	(56.06)	A
42	(61) 鎌倉	(神奈川)	65.92	(58.45)	A	90	(151) 池田	(大阪)	60.55	(56.30)	A
43	(114) 上田	(長野)	65.84	(58.01)	A	92	(220) 盛岡	(岩手)	60.46	(52.67)	A
43	(123) 松山	(愛媛)	65.67	(59.72)	A	92	(109) 佐倉	(千葉)	60.46	(58.65)	A
46	(92) 草加	(埼玉)	65.01	(59.92)	A	92	(169) 東海	(愛知)	60.46	(55.10)	A
47	(-) 静岡	(静岡)	64.93	(-)	A	95	(138) 中野	(東京)	60.38	(57.05)	A
47	(50) 可児	(岐阜)	64.93	(-)	A	95	(107) 海老名	(神奈川)	60.38	(58.81)	A
47	(280) 柳井	(山口)	64.93	(50.56)	A	95	(220) 武生	(福井)	60.38	(52.67)	A
						98	(71) 台東	(東京)	60.30	(61.16)	A
						99	(226) 函館	(北海道)	60.22	(52.31)	A
						99	(261) 新南陽	(山口)	60.22	(51.15)	A

三鷹市の行政革新度



築したことで、その後広がっていった自治体のコミュニティ行政の導火線の役割を担った。近年では基本構想策定をめくり、公募市民らが市とのパートナーシップ協定を締結、市が素案を作成する前の白紙の段階から計画づくりに取り組む仕組みをつくった。

効率化の取り組みでも早くから業務の民間委託に着手してきたことが注目される。その対象も可燃ごみ収集をはじめ主な現業業務など広範囲に及んでいる。

同市における近年の特徴は従来、慣習や運用が先行していた行政運営上の様々な取り組みを体系化しつつあることである。同市が目指す 21 世紀の自治体経営の基本的方向を「効率的で開かれた自治体」と位置づけ始めた 99 年ごろから、その傾向が鮮明になってきた。2001 年に市議会で議決された 21 世紀最初の基本構想に「効率的で開かれた 21 世紀型自治体」という文言を盛り込み、その具体的な内容として、「行政の役割転換」(行政サービスにおける従来型の「直接提供者 = Provider」から「コーディネーター役 = Enabler」への転換)や「協働のまちづくり推進」「成果重視の行政経営システム確立」などを明記したのは注目している。

このように施策の体系化に力点を置き始めたことは、先に紹介したドイツ・ベルテルスマン財団が主

宰する国際自治体ネットワーク(「Cities of tomorrow」)の活動が多分に影響しているとみられる。同市もメンバー自治体の1つとして参加する国際自治体ネットワークの加盟都市(米国フェニックス市、ニュージーランド・クライストチャーチ市、オランダ・ティルブルク市など)はいずれも、行政の役割転換や成果重視の行政運営などを実践してきた先進自治体である。そうした世界の最先端の動きを三鷹市が間近に見聞きしたことは、それまでどちらかと言えば慣習や運用が目立っていた自らの取り組みを客観的に見直す大きなきっかけになったはずである。その結果、三鷹市の施策が徐々にソフィスティケートされてきたと言える。

ここ数年の動きを見ると、新たな公設民営型としての保育園運営の民間企業への委託は「行政の役割転換」を具現化したものであり、公募市民による基本構想素案作成は「行政・民間の協働」を形にしたものである(市が建物を所有し民間財団が運営する「市立アニメーション美術館 = ジブリ美術館」の設置も「行政の役割転換」の例といわれるが、これはやや後解釈の印象が否めない)。

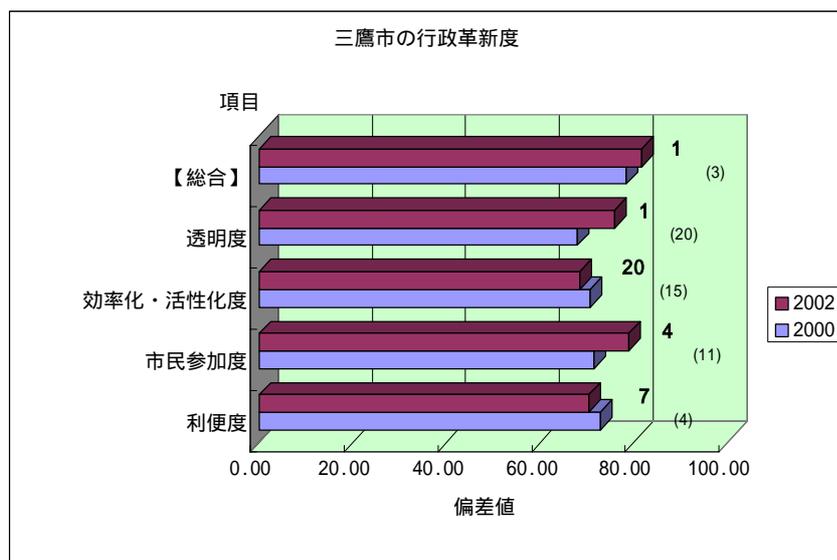
制度的取り組みに課題

三鷹市にとって今後の課題は施策の体系化に基づき、それら施策を制度的に保証するための取り組みを積み重ねていくことではないだろうか。

2002 年実施の行政革新度調査を見ても、そのことが言える。「住民参加度」のランキング順位は大半の指標項目で高得点を上げ、前回調査(2000 年)の 11 位から4位へと上がったが、パブリックコメントや NPO 支援の条例化、住民の行政参加を包括的に保証する条例制定など制度化の取り組みが遅れていることがもう一段のランクアップにつながらなかった(住民参加の包括保証条例に関しては、2003 年度末までに「自治基本条例」制定の予定)。「効率化・活性化度」も同様である。同要素の評価が「A」と相対的に低かったのは、ISO の認証取得の遅れ(2003 年度末までに「出先機関で 14000 取得を目指している」)が響いたためである。

ちなみに、「利便度」でランキング順位が下がったのは制度的対応の遅れによるものではなく、転出入関係の申請書用紙のダウンロード、住民サービスへの IC カード導入など電子行政の取り組みが調査時点当時、本格化していなかったことが主な要因である。

「利便度」の指標項目に関し気になるのは、「中核図書館の年間休館日数」(2001年度ベース)が80日と比較的長いことである。地方都市の中には運営をアウトソーシング(外部委託)することで、コスト削減だけでなく、住民の利便性にとって望ましい年中無休の態勢を整えているところもある。図書館は住民に身近な公共施設である。住民本位の行政実現を目標に掲げる以上、もっと使い勝手をよくするための工夫の余地はないだろうか。



おわりに：

地域経営と、「進化する」自治体経営

欠かせないプロセス

自治体の経営改革の先にあるのは、まちや地域のグランドデザインを市民とともに描いていく「地域経営」(あるいは「まちづくり」)の作業であろう。市民指向の自治体改革が求められているのは、そのために欠かせないプロセスであるからである。

三鷹市とともに国際自治体ネットワークの加盟メンバーに加わっている自治体の1つにオランダのティルブルク市がある。人口16万人の同市はかつて、「ティルブルク・モデル」と呼ばれる成果重視の企業型行政運営を推し進めた都市として、ヨーロッパをはじめ世界中の関係者間で知られてきた。そのティルブルク市が近年、役所の各担当部門を1つの企業とみなすそれまでの内部管理的な行政運営手法には「サービスの需要者である市民の視点が欠けていた」として、市民指向の組織改革に大きくカジを切った。市民を「市政の「利害関係者」(経済

団体など各種利益団体) 近隣コミュニティに参画する「住民」 行政サービスの受け手である「顧客」の3類型に分類。そのうえで、市役所の組織をそれまでのタテ割りから、利害関係者向けの「市政部」、住民に対応する「近隣行政部」、顧客としての市民を対象にした「公共サービス部」の3部に作り直したのである。

同市の行政改革担当幹部であるピーター・ファン・ペール氏は自治体の最終目標について、筆者にこう言った。

「民間企業のように利益を最大化するのではなく、税金に見合ったサービスを提供し続けるように透明性の高い計画・組織をつくることです。そのために市民指向の組織改革を永続的に取り組む必要があるのです」。

自治体経営に終わりではなく、常に「進化」し続けなければならない。ティルブルク市の試みはそうした「進化する自治体」のあり方を示すものであり、三鷹市をはじめ日本の自治体にとって学ぶべき点が多いだろう。