

群馬県太田市に見る、自治体からの構造改革

清水聖義氏

太田市長

市役所を市内最大のサービス産業と位置付け、顧客である市民の満足度を高めるべく、前例にとらわれない斬新な手法と独自のアイデアで行財政改革を進め、共同通信社「首長が選ぶ元気なまち・全国自治体トップアンケート」(2002年5月)で4位に選ばれるなど、全国的な注目を集めている太田市長の清水聖義氏に、自治体改革を中心に話をうかがった。



行財政改革への取り組み

1995年に太田市長に就任されて以来、全国的な注目を集める斬新な行財政改革を次々に実行されています。まず、改革の理念をおうかがいします。

清水 私は、行財政改革は、市民サービスを拡大・充実化させるためのツールだと考えています。限りある資源をどのように活用したら市民の満足度を最大化させることができるか、を常に念頭に置いています。つまり、お金を節約することが目的ではなく、福祉や教育など、必要な分野にいかにも多くの予算を配分できるように行革の主眼を置いているのです。行革が役所のお金儲けになってはいけません。

使える予算は限られています。でもサービスは拡大したい。小さな役所で大きなサービスに挑戦しようというのが発想の原点です。企業と同じような経営感覚で都市経営を進め、コスト・成果を意識したまちづくりを進めています。予算は使い切るのではなく「できるだけ残せ」と常に職員に言っています。

具体的な改革の指針は？

清水 行財政改革の基本的な施策をもとに「太田市経営方針」(次頁・資料1参照)を制定しました。また、企業会計的な手法を導入し、太田市の真の経営状況がはっきりわかるようにしています。バランスシートは、見やすくかつわかりやすくするための視覚的工夫を施し、太田市のホームページ¹で公開しています。

行財政改革の進捗状況をどのように評価されていますか？

清水 太田市では「行政改革に関する取り組み一覧表」をまとめ、これも太田市のホームページで公開しています。そこには、主な成果・経費削減効果を具体的に明記してあります。結果が伴わない改革では何の意味もありませんから。また、行政評価システム、太田市経営方針中間評価も実施しています。ただ、これらは行政のセルフチェック(自己評価)です。行財政改革が良い方向に進んでいるかどうかは、本来、まちづくりの主役である市民が判断すべきことだと思っています。そこで、太田市では「太田市の取り組みに対する満足度と重要度に関するアンケート」を実施し、結果をフィードバックしています。検証と改善は、改革を進める

上で欠かすことのできない重要なポイントです。

改革には抵抗が付きものですが、それを乗り越えていくための秘訣は？

清水 実際に改革を推進するのは職員です。職員の協力なくして改革は進められません。したがって、市長と職員の間には信頼関係が構築されていなければなりません。市長の在任期間中、職員とは運命共同体となるわけですからね。

市長として初登庁の朝、私は朝7時から市庁舎の玄関に立ち、出勤してくる職員一人ひとりを握手で出迎えました。「これからよろしく頼むぞ」と。そこには、作務的な新市長出迎えの儀式はありませんでした。職員は新鮮なカルチャー・ショックを受けたようです。また、恨みつらみを残すだけのいわゆる報復人事は一切行いませんでした。そして、辞職した助役は不補充とし、公用車は自分で運転し、市長交際費は大幅に切り詰めた上で用途を公開するなど、行財政改革は自分から率先してやりました。こうした一つひとつの積み重ねが、職員との信頼関係を強固にしたのだと思います。

職員の意識改革ツールとしてのISO9001認証

職員の協力を得るために取り組まれたことは？

清水 行財政改革の実行のみならず、厳しい経済情勢や新時代の行政課題へ対応するためには、職員の意識改革が不可欠です。しかし、「意識を変える」と繰り返し職員に説いても、せいぜい「一生懸命取り組んでいるところですよ」という答えが返ってくるだけでしょ。抽象的な指示では駄目なのです。変えさせるまい、とする勢力に押し潰されてしまいます。したがって、何らかの明確な基準、具体的なマーケティング・ツールが必要となるのです。そこで私は、自治体としては全国初のISO9001認証(資料2参照)に取り組むことにしました。

意識改革ツールとしてISO9001認証を選択された理由は？

清水 ISO9001は、国際標準化機構(ISO)の品質保証規格で、事業所の品質管理システムを第三者機関が検査し、品質管理・品質保証システムが適切に機能していることを制度的に保証するものです。太田市におけるISO9001認証取得は、企業の品質管理と同じ考え方を、市の行政経営に導入するという、つまり、自治体が企業と同じ土俵に乗り、同じレベルで仕事する、ということです。具体的には、市民をお客様として迎えるサービス意識の向上をはじめ

とする職員の意識改革、職員の能力による顧客(市民)への対応の格差をなくすこと、現状に甘んずることなく常に改善を求める姿勢、新しいサービスの開拓などの効果をねらいました。

私は就任以来、職員にこう話してきました。「市民が望んでいるのは何かを知ろう。それを実現するためのアイデアを出そう。最大のサービスを最小のコストで実施しよう。そして、実現した後も絶えず改善を求めよう」この考えがISOに凝縮されていたのです。私は、ISOが職員の意識改革に絶好のツールだと考えました。取り組み開始からわずか1年で認証を取得したとき、私は「日本一幸せな市長だ」と思ったものです。実際に取り組んできた職員の喜びはそれ以上だったでしょう。職員はこのとき、物事を成し遂げた感動・充実感・達成感を味わったはずですよ。これは、同じことを間違えずに続けさえすればよいとする行政運営のマンネリ化を食い止めることにもつながったと考えています。

電子自治体化の推進

行財政改革の一環として、IT化(電子自治体)の推進も積極的に進められていますね。

清水 太田市では「太田まるごとITタウン構想」(6頁・資料3参照)を策定しました。残念ながら国から実験都市として採択され

ませんでした。全国に先駆けて積極的な電子自治体化を進め、地元企業と太田市が協働して事業化に向けた研究を行ってきました。その結果、コミュニティ・イントラネットを構成し、市内全域を網羅した独自のADSLネットワーク(Broad-Band-City-Ota, BBCO:ブブコ)²の構築を決定しました。

自治体のIT化は、役所の内部にとどまっていたのでは不十分です。これでは単なる職員のためのIT化です。行政と市民とが地域の情報を共有することで、より積極的な行政への市民参加を可能にする。そのためには、行政が高速通信網を家庭にまで整備する必要がありますと考えました。

政府は「積極的なIT化を」と訴えていますが、私は、最も重要なのは「ラスト・ワンマイル」、すなわちネットワーク末端の家庭や企業にどのようにして高速回線を繋ぐかだと思っています。IT化には膨大なコストを要しますから、VFM³を重視した電子自治体化でなければなりません。光ケーブルでのネットワーク構築は理想的ですが、コストがかかりすぎます。ADSL方式を採用したのはそのためです。

ブブコでは、一般のサービスプロバイダにはない地域に密着した情報を発信し、地場産業の活性化や市民の交流を支援しています。行政サービスの提供としては、ICカードを導入することで認証の問題をクリアし、市の公的証明書(住民票など)を各家庭から申請できるシステムを実証試験している段階です。また、ブブコでサービス提供しているテレビ電話を利用した在宅医療や在宅介護の実現を検討しています。

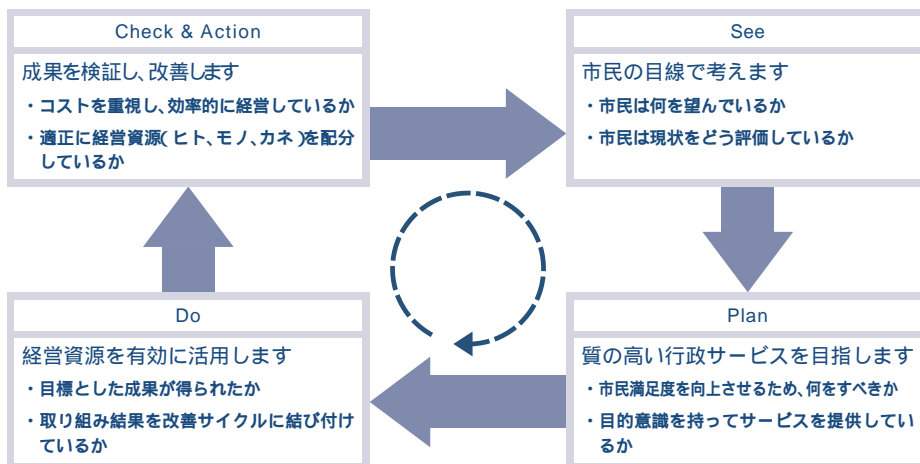
太田外国語教育特区構想

毎日のように「構造改革特区」のニュースが新聞紙上を賑わせています。太田市は、構造改革特区に応募され、注目を浴びました。

清水 太田市は「太田外国語教育特区構想」を提案しています。これは、小学校・中学校・高校を対象に、国語(日本語)を除く全ての授業を英語で行おうとする試みです。この構想は全国から注目されており、各方面からお問い合わせをいただい

資料1 太田市経営方針

「市役所はサービス産業である」という認識のもと、ここに太田市経営方針を定め、小さな市役所で大きなサービスを提供します。



出所：太田市役所ホームページ(<http://www.city.ota.gunma.jp/nmenu/keieihoushin.htm>)

す。現在、2005年度の開校を目指して準備を進めている段階です。

この学校は、市の資金をはじめNPOや民間の資本を取り入れて学校法人を設立し、私立の学校として開校する予定です。検定教科書を英訳して使用し、学習指導要領に基づいて授業を展開します。ここでは、国際感覚を身に付けた日本人を育てることを目指します。卒業時には子どもたちが英語で意思表示できるような、成果を確認できる学校にしたいと考えています。

私はかねてより、文部科学省の英語教育には疑問を感じていました。なぜなら、効果の実証が全く不十分だからです。現在、子どもたちの英会話能力を高めるべく、アメリカやイギリスなどから英語指導助手が年に6,000人も来日しているそうです。太田市でも小中学校に英語指導助手を配置していますが、結果として英語を話せるようになった子どもがどれだけ育ったのでしょうか。その成果は検証されていません。何年も英語を勉強するのに一向に話せるようにならないのは、今の教育方法が間違っているからだと思います。

外国人と接するだけでは、コミュニケーション能力の養成には不十分なのです。以前から「せめて体育や音楽の授業で外国人教員が授業をしてくれたら、子どもたちはもっと英語を身近に感じられるのに」と考えていました。しかし、この計画には文部科学省から「待った」がかかりました。教師の資格は日本人にしか与えられない、外国人教員は指導助手として教員の傍にいないことしか認められない、とのことでした。「われわれに任せてくれたら...」と歯がゆい思いは募るばかりでした。

そのような状況下、構造改革特区の提案募集を見て、これはチャンスかもしれない、と思って手を挙げました。これまでやったことのない試みを新たに始めるのですから、苦労は付きものです。実現にはまだまだ困難を伴うかと思いますが、粘り強く必要性を訴えていきたいと思っています⁴。

太田市独自の学習支援制度

特区申請をはじめ、教育に大変ご熱

資料2 ISO導入の効果と課題

効果	内部的メリット	<ul style="list-style-type: none"> 組織や職員の責任・権限、業務範囲が明確になる 業務のフロー化により一人二役、三役が可能となる 職員に対する組織的な研修の実施・コミュニケーションの改善 各種業務の関連文書の整理と管理 クレーム等に対する是正・予防処置の実施 業務指示書作成により新任職員や転入者への情報提供が短時間で可能 職員相互のシステムチェック
	対外的メリット	<ul style="list-style-type: none"> 市民からの苦情・要望を分析し、市民サービスに転換する 審査機関による定期審査(6ヶ月毎)により業務内容の「質」が維持できる 市民からの視点で業務をとらえることにより、サービスの改善と効率化が図れる 職員の意識が「親方日の丸」から「市役所は市内最大のサービス産業」に変わる
課題		<ul style="list-style-type: none"> 導入の効果を目に見えない形で、市民に提供していきませ ISO業務をより一層職員に浸透させ、業務のよりよい継続的な改善方法を検討していきませ ISO9001、ISO14001、行政評価システムを結び付け、総合的な行政経営システムを構築しませ

出所：太田市役所ホームページ（<http://www.city.ota.gunma.jp/iso/9001top.htm>）

心ですが、太田市には独自の学習支援制度があるそうですね。

清水 太田市には、小学校高学年を対象とした学習支援事業「算数支援隊」があります。これはもともと「指導助手」として始めたものを発展させた事業です。どこで勉強が分からなくなったかを把握するのに、教師1人に児童40人では目が行き届きません。分からないまま先送りされた子どもは、ますます学習意欲を失っていくでしょう。それを改善する目的で、小学校に指導助手を配置したのです。今から6年前、この制度は他に例を見ない試みということで各方面からご好評をいただきましたが、その成果は抽象的な評価にとどまり、数値化されていませんでした。

何とか成果を数値化できないかと思案していたとき、太田市が緊急地域雇用創出特別交付金⁵を活用した事業を新たに展開することになりました。そこで、「指導助手」に加え「算数支援隊」を組織したのです。これは、市がこの交付金を活用して失業者を雇用し、算数の苦手な小学校高学年の個人指導にあたらせるという、一石二鳥をねらった試みです。指導陣にはこれまで教育経験のない方もいらっしゃいましたが、教員免許を持った先生も顔負けの熱心な指導をしていただきました。そして、成果・顧客満足度とも、はっきり結果を残すことができました。また、教える側も教わる側も、大きな充実感や達成感を得ることができたのです。

指導助手は中学校への配置も開始し、助手数は50名を超えました。算数支援隊については、国の支援がなくなっても、市の単独事業で続けていこうと思います。

また、子どもたちの文化・芸術・スポーツ活動およびIT学習を支援する学校もあるそうですが。

清水 太田市では、小中学校での芸術・スポーツ活動を補完する組織を設立しました。学校の先生たちは万能ではありません。特に、芸術やスポーツの分野で本格的な訓練を受けた先生は、ごく少数です。また、少子化のため、クラブ・部活動が成り立たない学校が出てきました。そこで、学校・地域・行政が一体となり、学校の枠を超え、子どもたちが小中一貫した芸術・スポーツ活動ができるよう支援する組織を新たに設立したのです。

「おおた芸術学校」は、小中学生を対象にオーケストラ科・合唱科・演劇科から構成される学校で、300名以上が学んでいます。文化はきっかけがないと生まれません。そこで、子どもたちが生涯にわたり音楽を愛するきっかけとなればと思い、行政が音楽学習の機会を創設したわけです。また、「おおたスポーツ学校」は、小中学生を対象に13種目のスポーツ教室やスポーツ強化育成支援事業などを展開し、1,000名以上が所属しています。

この2校に続き開設したのが「おおたIT学校」です。小中学生を対象に、週1回で10カ月間、ITの基礎から応用までを学ぶ学校です。太田市では、全国に先駆けて市内の公立学校すべてにインターネット接続環境を整備しましたが、IT教育ができる教員の不足や機器の保守・整備の問題などさまざまな課題があります。また、ITに関心を持つ子どもたちが専門知識を得られるような場所が必要だと感じました。私は、ITと英語

力はこれから社会の必須知識になると考えています。そこで、IT時代を担う人材を育成することを目的として、太田市が地元企業と協力し、子どもたちのためのIT教育の場を提供することにしました。

この3校は教育委員会から独立し、秘書室・企画部に置いて、私が校長を務めています。それぞれの学校では、共通の趣味を通じて子どもたちの交流の輪が広がっています。子どもたち一人ひとりが自分の好きなことに打ち込んで可能性を伸ばす、そんな場所にできたらいいなと思っています。

市政運営に市民の力を

太田市では、行政運営に外部の力を積極的に取り入れていच्छいますね。

清水 私はこれをワークシェアと位置付けています。行政でなければできない専門領域以外は、今後も積極的に民間企業・NPO・市民にお任せしていきたいと考えています。例えば水道事業では、全国に先駆けて、料金収納業務から浄水場運転管理まで民間に委託しています。また、児童館の運営は社会福祉法人に運営をお願いしました。委託の結果、サービスの拡大や業務の効率化、コスト削減を図ることができま

した。

特に、NPOをはじめとする市民の力を積極的に市政に取り入れていच्छいますね。

清水 太田市では、市役所の総合案内や市政情報コーナー等をNPO「太田行政サポーターズ」にお任せしています。また、図書館の運営にはNPO「太田市図書館サポーターズ」の力をお借りしています。その他にも公共施設の運営をNPOにお願いしていますが、これらは市民と行政の協働、市民参加型行政に大きく貢献するものと思っています。また、NPOに事業委託することで、NPOの育成が図られると思います(資料4参照)。

私は、市民の持っている力に注目し、期待しています。例えば、図書館サポーターズの募集には、市民700名以上の応募がありました。その中には、図書館業務の専門資格である図書館司書資格取得者が60名近く含まれていたのです。このような市民の力を活用しないのはもったいないと思います。適材適所に有能な市民を配置できるような仕組みを構築することが、われわれの役目なのかもしれませんね。

NPOをはじめとする市民からニーズを吸い上げ、それを政策に反映していくに

はどうしたら良いと思いますか。

清水 私は昔から、市民のニーズ(Needs)とウォンツ(Wants)は別のものであると考えています。ニーズとはウォンツよりもさらに政策的・本質的なもの、すなわち導入することにより市民生活の利便を大きく向上させることができるものだと考えています。市民のニーズは、日常生活の中ではなかなか表に出てきませんが、行政が市民生活の向上のためにリサーチして意図的につくり上げていくものなのです。また、ニーズを把握して政策決定するまでには、さまざまなチェックも必要です。このリサーチとチェックが非常に重要なのです。

例えば、NPOの方に市政に参加していただくよう求めているのはニーズです。極めて作弄的なのです。また、太田市では3月1日から土日の市役所開庁を実施していますが、これもニーズです。他方、ウォンツとは、市民から寄せられる「～して欲しい」等の直接的な要望やリクエストです。

私は、何か新しいことを始めようとするとき、できるだけ多くの人に「これどう思う?」と語りかけることにしています。紙の上のリサーチでは、本当の心が現われてきません。私のこのスタイルは「思い付き事業」などと揶揄されることもあります。人々に語り掛けることは私にとって大事なりサーチなのです。また、週に一回「縁台トーク」®を実施し、誰とでも自由に話す機会を設けています。市民の声を直接聞けるこの機会も、リサーチと呼べるでしょうね。

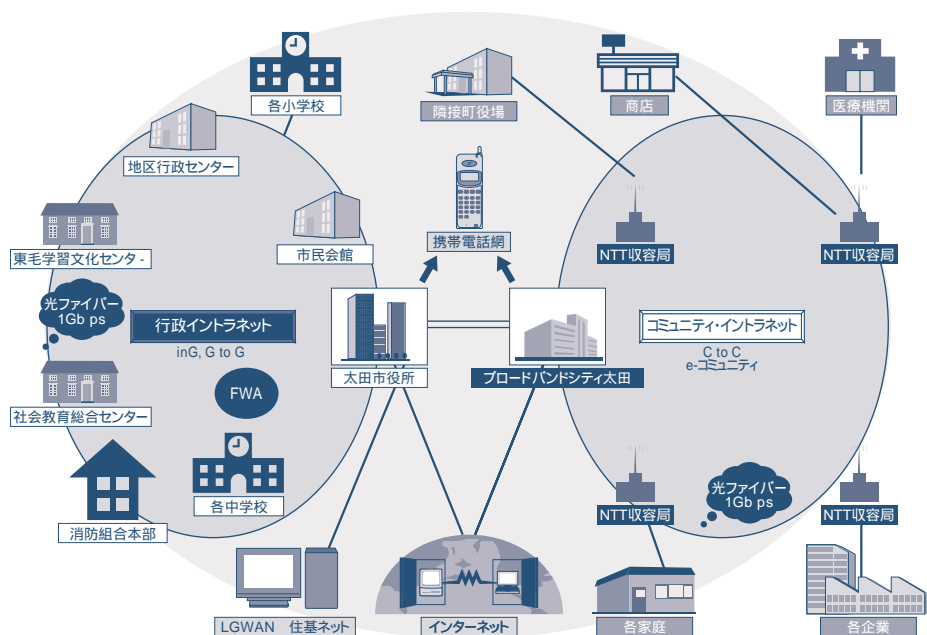
職員は貴重な財産

市政を運営していく上で、太田市職員に求める能力は?

清水 私はこれまで、職員には、市役所はサービス産業であるとの認識や顧客意識を持つことを第一に、マーケティング・リサーチ能力、政策・企画提案能力、何が本当に必要なのかを的確に把握できる能力などを求めてきました。「職員が変われば市民も変わる」と思ったからです。「プランを考えるより、今何が問題になっているかチェックすることから始めよ」と職員に言ってきました。

また、私が初登庁の日に握手を交わした

資料3 まるごとITタウンイメージ



出所：太田市役所ホームページ (<http://www.city.ota.gunma.jp/itvision/vision02.htm>)

精神を忘れないでほしいと思っています。私はある意味で、職員は自分のお客様だと思っています。職員には、自分も市民の一員であるという意識で、あるいは市民と一緒にものを考えられるようになってほしいと思います。そうでなければまちは育ちません。

私にとって、職員は貴重な財産です。そして、最高の自慢です。行政職員としてハイレベルですし、市民をお客様と思う気持ちは他のどの自治体職員にも負けないと思います。また、私の考えをよく理解してくれていて、とても感謝しています。

職員採用試験を独自の形式に改めたそうですね。

清水 ペーパー試験で第一次試験を行い、ふるいにかける方式をやめ、面接試験を最初に行うようにしました。部長級の職員を相手に、ディベートをしてもらっています。そして、部長たちが部下としてふさわしいと思う職員を採用する、という方式です。どんなに良い大学を出ていようと、ディベートができなければ採用されません。

そもそも公務員はサービス業なのですから、顧客である市民のために、低コストで高品質のサービスを提供すべく知恵を絞るのは当たり前のことです。同じことをただ繰り返しているだけでは駄目なのです。太田市役所が、行政のプロを自認する職員の集団になればいいなと思っています。

リーダーシップ、そして未来

これまでにさまざまな改革を実現してきましたが、自治体首長に求められるリーダーシップとはどのようなものだとお考えですか？

清水 職員は、政策決定に至るアプローチの仕方をよく見えています。ですから、自分から率先して行動することはリーダーとして大切だと思います。職員に自らの意思を行

資料4 NPO等への支援策

支援区分	事業名	事業概要
普及・啓発	市民活動普及啓発事業	NPO等からの普及啓発事業の企画を募集し、採用した場合は、提案団体へ委託して事業実施
	広報啓発	市広報によるNPO等のPR
資金 (市民参加)	太田市民会館等 舞台業務委託	市民会館等他2館の舞台・照明・音響業務をNPO団体に委託して実施
	NPO太田市図書館 サポーターズ業務委託	窓口カウンター、返本、収集整理等について、NPO団体に委託して実施
	おおたかたりの里 サポーターズ業務委託	老人福祉センターの受付、案内、清掃等の業務を地域のボランティア団体に委託して実施
	おおたNPOセンター 運営業務委託	おおたNPOセンターの運営を「おおたNPOセンター運営委員会」に委託して実施
	太田市老人福祉センター サポーターズ業務委託	3ヶ所の老人福祉センターの受付、案内、清掃等の業務をNPO団体に委託して実施
	太田行政サポーターズ 業務委託	市庁舎の総合案内、市政情報コーナー業務、高山彦九郎記念館の一部の業務、保険年金課レセプト点検業務をNPO団体に委託
	太田市勤労会館 管理運営業務委託	勤労会館の管理・運営業務をNPO団体に委託して実施
活動拠点	おおたNPOセンター	太田市勤労会館内に公設市民運営のおおたNPOセンターを設置
税	法人市民税の減免	収益事業を行わないNPO法人について、法人からの申請に基づき法人市民税を減免
	軽自動車税の減免	収益事業を行わないNPO法人について、法人本来の事業に使用するための軽自動車の減免申請に基づき軽自動車税を減免
	固定資産税の減免	公益のために直接専用する固定資産(有料で使用するものを除く)を対象とし、100%以内で固定資産税を減免

出所：太田市役所ホームページ（<http://www.city.ota.gunma.jp/seikatu/volunteer-siensaku.htm>）

動で実践して示せば、職員との信頼関係は強くなりますから。また、何か問題が発生した場合には、私が直接対応します。こうして、職員の盾になることも大切でしょうね。そして、私は、自分の考えを自分の言葉ではっきり相手に伝えるようにしています。これらは、「さあ、行こうぜ!」と職員を引っ張る力になっていると思います。

最後に、今後の自治体経営に必要なものは何か、市長のお考えをお聞かせください。

清水 サービスの供給にはどうしても資金が必要です。国からの税源移譲はもちろん必要ですが、自治体も独自の運営資金を生み出せる体質を築く努力が必要だと思います。お金が集まれば、人も集まってきます。そして、まちに活気が生まれるのです。現在、太田市は北関東一の産業基盤を有していますが、さらに企業の進出が相次いで

います。太田市に本社を移転する企業も増えています。本当にありがたいことだと思っています。それから、優秀な人材も必要です。職員が変われば市民も変わり、相乗効果が全体の力を生み出していくのだと思っています。

自治体の財政が逼迫する中、厳しい時代や都市間競争で生き残るには、職員や市民の知恵が必要不可欠です。都市を生かすのも衰退させるのも、職員のアイデア、そして自治体首長の決断・実行力にかかっていると思います。

太田市長

清水 聖義(しみず まさよし)

1941年群馬県太田市生まれ。慶應義塾大学商学部卒業。太田市議会議員、群馬県議会議員を歴任。1995年太田市長就任。「品格のある生活文化都市」を都市像に、市役所を市内最大のサービス産業と位置付け、株主である市民への高配当(行政サービス)を心がけるなど、前例にこだわることなく、独創的かつ斬新的な行政運営を推進している。1999年のISO9001認証取得に続き、行政評価システムやバランスシートを導入、2001年には「太田市経営方針」を定めるなど、21世紀に適應できるまちづくりのため邁進している。著書に『忙しさ十倍・楽しさ百倍』(群馬2001事務局・1998)、『前例』への挑戦(自治体はサービス創造企業)。(学陽書房・1999)、『市長のひとりごと』(上毛新聞社・2002)がある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

1 太田市役所ホームページ：http://www.city.ota.gunma.jp
 2 プブコ：太田市などが出資した第3セクター運営のADSL接続サービス。参照、ブロードバンドシティ太田ホームページ <http://www.bbco.co.jp/>
 3 VFM[Value for Money]：一定の支払いに対し、最も価値の高いサービスを提供するという考え方。
 4 4月21日、構造改革特区の第1号として認定された。
 5 緊急地域雇用創出特別交付金(基金)：地方自治体が、地域の実情に応じ緊急かつ臨時的な雇用(新公共サービス雇用等)を創出する事業を実施するため、国から地方自治体に交付される交付金。
 6 緑台トーク：市民と市長が、お茶を飲みながら気軽に雑談を交えて市政運営について語り合い、市行政と市民の相互理解を図るため行われている試み。原則として毎週火曜日、市庁舎1階ロビーにて開催されている。