

有償ボランティアへの 業務委託など市民と市の 協働によるまちづくりの実証

穂坂邦夫 氏 志木市長

志木市は地方行政のあり方を根本から問い直すほど大胆な改革を進めている。特に、市民と市の協働の試みは、市場化テストを考える上で示唆に富む先駆的な取り組みであると言える。改革においてリーダーシップを発揮されている市長・穂坂邦夫氏に、改革の要点をうかがった。

「ライバル会社」をつくる

志木市で進められている大胆な地方行政改革が全国的な注目を集めています。穂坂市長はどのような意識を持って市政に当たられていますか。

穂坂 市民がオーナーであり、私はメイ

ヤー(Mayor)ではなくシティマネージャー(City Manager)、すなわち「市民から負託された市政代行官」である、というのが基本姿勢です。志木市は「21世紀型の村落共同体」に目標を据え、「住民が主役の行政」、「財政の自立」というテーマを打ち出していますが、私は実務者ですから、抽象的なスローガンを唱えればそれで終わり、というのではなく、現実社会において実証していかなければなりません。達成する手法としては、目標や期限、費用、工程を明らかにしたローカルマニフェストの策定であるとか、透明性の確保のため「志木市市政運営基本条例¹」など条例制定を原則とすることなどがあります。

市議、県議など地方行政、政治に長くかかわってこられた穂坂市長は、病院や専門学校の経営者でもあります。官民双方の視点を持たれているお立場から、行政システムのあるべきかたちをどのようにお考えでしょうか。

穂坂 私は行政体を「非営利独占的サービス事業体、プラス特殊性」ととらえています。まず後段の「プラス特殊性」ですが、少数意見や社会的弱者の対応を片時も忘れてはならないということで、それは行政の存在意義でもあります。「サービス事業体」が意味するところは民間企業とさほど変わりません。行政にかかわる者は、前段の「非営利独占的」という点に留意すべきですが、それがハンディキャップとして機能するという意識が必要です。民間企業は競争相手が多い。確かに大変ですが、それは自らを革新し、前進するための刺激でもあります。

行政にはその刺激がまるでない。そこで、あえてライバル会社をつくるかどうか、という発想から、第二の市役所として設置したのが市民委員会です。任期2年



のボランティアの市民で組織することにしましたが、公募したところ250名もの市民にご参集いただくことができました。市役所の機構に対応する9つの部会があり、市政の課題や施策を検証したり、独自に予算を編成して、それをたたき台に行政側と公開討論したりするなど、活発に動いていただいています。その提言により、初年度だけで1.3億円の経費を削減できました。

財政的な自立についてはどのように取り組まれていますか。

穂坂 既存の業務の徹底的なスクラップ・アンド・ビルドです。数え上げたところ、市には、市長の公用車から病院運営まで927の事業がありましたが、そのすべてについてゼロベースから検討を加えました。若手を中心とした市の職員、議会の特別委員会、市民委員会の三者機関の協力を仰ぎ、三方向から見直し、私が最終判断を下したのですが、結果としては430の事業を見直して、縮減や廃止によって経費を大幅に削減(12.5億円)できました。

少子高齢社会への備えという意味合いですね。

穂坂 大都市近郊にある志木市は、税収が一般会計の半分以上を占めるなど、今のところ財政状況は悪くありません。しかし将来はどうか。現在、国は1,000兆円とも言われる債務を抱え、予算は年40兆円もの赤字です。それだけ厳しければ、地方交付税交付金や補助金をさらに削減せざるを得ないでしょう。加えて少子高齢化も進展する。志木市の将来をシミュレーションしたところ、今後10年間、人口は微増で推移するものの、2006年には赤字に転落するという結果になりました。財務状況を改善したいとき、民間企業なら売上を伸ばすか、経費を削減することを考えます。役所なら通

常、負担金や税金を上げるか、サービスをカットする。しかし、それは避けたい。事業は徹底的に整理している。さらに行政経費を圧縮するためには、市の経費の7割を占める人件費を見直すしかない。官民の給与を比較すると、バブル期には民が高かったものの、今や逆転しています。志木市職員の平均給与は約840万円で、平均的な中小企業よりはるかに高いのですが、役所に入ったときの処遇の約束はきちんと履行しなければなりません。そこで、現在の公務員の雇用は守る代わりに、今後20年間にわたって職員の採用を基本的に凍結することにしました。当然、人員が足りなくなる。その穴をいかに埋めようかと考えたとき、市民に目を向ければリストラされた中高年や就職難の若年者が大勢いる。そこで、市民の力を活用するためにつくったのが行政パートナー制度です。簡単に言えば、市民による有償ボランティアで、1人時給700円と運営費10%でNPOや市民団体に業務委託する制度ですが、費用削減だけを目的とする制度ではありません。行政と市民の一体化を進め、さらに市民の視点によって業務をチェックするという「一石三鳥」をねらうものです。私は「百見は一触にしかず」と言っていますが、市民とパートナーシップ協定を結び、実際に働いてみた上で、「こうすれば費用を押さえられる」、「こんな業務はいらない」、そのような提案をしていただくというものです。他方、仕事を依頼する関係においては業務委託契約を結び、きちんと仕事をしていただく。その担保のため、公募の市民による協働評価委員会をつくり、サービスの水準や内容をチェックしています。

法律上の制約はありましたか。

穂坂 地方公務員法第22条で、臨時職員の採用は6カ月、更新は1回と決められ

ていますが、構造改革特区(以下、特区)の制度を利用することで、最長3年まで認められました。スタートして3年目になりますが、制度は軌道に乗り、行政パートナーは100人以上となって、よい効果も現れています。役所の総合受付には、以前帝国ホテルで働いていた方がいますが、ずっと立ったまま座ろうとしない。そして少しでも困ったそぶりの人を見付けるとサッと近寄って、声をかける。そのような姿を公務員が見れば、触発され、意識が違ってきます。

行政パートナー制度で、守秘義務はどのように担保されていますか。

穂坂 官側、民側の弁護士などの有識者に意見を求めたところ、「条例で定め、業務委託契約で担保すれば大丈夫だろう」というご回答でした。また、対象業務を選択するとき審査会にかけます。私は、「役所の仕事の9割は移管できる」と考えています。

公務員に残すべき1割の業務とは。

穂坂 まず、政策の立案業務です。将来は分かりませんが、現時点でこの業務を委託することは難しい。総合調整業務や管理業務も同様です。そのほか、専門性の高い職種のうち消防など危険性の伴う業務、犯罪歴などの重大なプライバシーに関する業務、公権力の行使の業務です。それ以外の仕事の大半は行政のプロでなくてもできます。逆に、検証にさらされ、残ったものは公務員の仕事として価値があると立証されたのですから、誇りを持って遂行すればよい。そのような取り組みで職員数を20年間で半減させ、最終的には50人ほどの専門官だけにしたいと考えています。

志木市には労働組合がないからそれほどの改革が可能だったのではないかと、という見方があるようです。

構造改革・官製市場改革の切り札、

市場化テストが動き出す!

～公共サービスの民間開放、新たなステージへ～

1 志木市市政運営基本条例：平成13年10月1日施行。まちづくりは市民が主体となって市と協働して推進することを基本理念とし、市民によるまちづくり活動、市民との情報共有、市民の市政への参画を規定している。

穂坂 私はむしろ組合があった方が助かりました。それがないため、職員一人ひとりの合意を取り付けるのは大変な作業でした。職員には、「新規採用は当分ストップするが、現在の職員の雇用は守る。今、改革をためらって、将来、深刻な財政難に陥れば、そのシワ寄せは現在いる職員に来る」、そう説明しています。

ワークシェアリングの可能性

官業の民間開放の切り札として市場化テストというアイデアが浮上しています。それは市民との関係にどのような影響を与えるとお考えですか。

穂坂 地域における市場化テストは、地域密着型が多いNPOにとっては絶好の材料でしょう。官民の間に緊張関係をもたらすだけでなく、地域と行政の一体感が醸成され、協働、交流ということでもメリットがあるのではないのでしょうか。

官でやっていたことを民間に出せば、税金というメリットが生まれますね。

穂坂 それについては困ったことに、昔ながらの誤った意見がたまに飛び出します。「公務員を減らすのはおかしい。雇用の場が足りないのだから、むしろ増やせ」と。失業対策事業的な行政体という意識が未だに残っているのかもしれませんが、本末転倒です。納税者が税金を払うのは行政サービスを受けるためであり、役人の雇用を守るためではない。役所の外側に雇用の場を創出する努力こそ本道であり、また、そうすることで財政的に元気なまちができるのですから。

市場化テストを導入するとき、どのようなことがハードルになるのでしょうか。

穂坂 何と言っても最大のネックは職員の処遇でしょう。机上の計算なら費用を削減できて、実務的には大問題です。国は規模が大きいから省庁の壁を越え

た人員の再配置も可能でしょうが、小さな自治体は回す職場が足りない。職員に職種転換を持ち掛けても、「今更、新しい仕事に就きたくない」となりがちなはずです。

打開策として考えられることは。

穂坂 特区でも提案しましたが、公務員の勤務条件の基準緩和という方策があるはず。現に民間企業にはワークシェアリングを導入するところが出ています。空いた時間に大学に通ったり、趣味に打ち込む。仕事一筋の人もいれば、個人的な時間を大切する人も。個人が自らの生き方を選択する時代なので、公務員も働き方を弾力的にして、本人が希望すれば、週に2日や3日だけの勤務を認める。そのようにすれば、市場化テストの結果生じた余剰人員を調整できる可能性があるのではないかと。そもそも実態として、表には出ないものの、地方では農業と兼業の公務員が少なくありません。親が高齢化して農作業が大変だが、代わろうにも、近所の目もあり平日の昼間からトラクターに乗れない。できれば堂々と休みたい。そんな公務員もいます。また、夫婦とも公務員で定年までフルタイムで働きながら家庭を維持するのは大変なはずで、夫婦で月収100万、退職金7,000万円になるが、それほど必要ない。労働時間を減らして家庭生活を大事にしたいという世帯もあるはず。ライフスタイルによって働き方を選択できるようにすべきでしょう。

諸外国では、それまで仕事していた公務員を民間企業が再雇用する者たちが多いようです。

穂坂 日本では難しいでしょう。一つは公務員の給与体系です。退職前の10年くらいになると給料が急によくなり、退職金も多い。要するに、「悪いことをせず、忠実に勤め上げれば一生安泰」という

半世紀前につくられたシステムです。本来なら、時代に合わせた給与体系を考えるべきでしょう。市場化テストを導入するには、そういった環境整備が大切ですが、国の議論を見ていると、そこが比較的遅い。

長期のビジョンに沿った、しかも実証的なプログラムが必要である、ということでしょうか。

穂坂 求められるのはスローガンではなく、現実を踏まえたプログラムです。国は矢継ぎ早にさまざまな制度を打ち出してくる。それはよいとして、問題は古い制度を整理しないことです。第三セクターにしても大量につくられ、結局、第二の行政体化してしまっただけ。あるいは一時はどこもアウトソーシングに熱心だった。今度は市場化テストという。欧米から制度を持ってくるのはよいが、やはり国民性が違います。欧米人は独立心が旺盛ですが、その点、日本人は違う。とりわけ、役所には安定した職場で一生勤め上げたいという人が好んで入っている。その前提条件の違いを踏まえた制度設計が必要でしょう。

市長制の廃止

今後の国と地方のあるべき関係についてどのようにお考えですか。

穂坂 志木市が25人程度学級²やホームスタディ制度³、自然再生条例⁴などを全国に先駆けて打ち出したのも、地方が意思を持っていることを示すためです。ただ、全国に先進的な首長は大勢いますが、制度上、身動きがとりにくい。国の法律、地方自治法を初め、地方財務規則など縛りがやたらある。半世紀も縛られれば、どうしても動きは鈍くなります。その弊害として、これまで地方は思考停止となり、居眠りしていた。かつての銀行

2 25人程度学級：別称・ハタザクラプラン。平成14年度より実施。市内全小学校の1、2年生の全学級を20人台とする全国初の試み。志木市の強い要望で、埼玉県教育委員会の学級編制基準(1学級40人)が、「特例として学級編成の弾力化を行う」といって埼玉県教委の「同意」(平成13年11月27日)を得られたことにより実現した。

3 ホームスタディ制度：別称・サクランボプラン。平成14年度より実施。学習意欲があるにもかかわらず、長期欠席の不登校状態(心身障がいを含む)にある児童・生徒に対し、教育権に基づく学習機会を保障するため、一時的に学習の場を学校以外(家庭を含む)にも広げる試み。具体的には、該当児童生徒に対して定期的に教員を派遣して学習支援を行い、学校長の判断によって出席同様の扱いとしながら、学校復帰への支援も並行して行う学習支援制度。

の護送船団方式のごときもたれ合い。真似ばかりで個性がない。市民との乖離。非効率的な行政の肥大化。そのような状況を改め、地方の自立を確立し、都市競争を始めるべきです。アメリカのような破産法をかけておいて、いざというときには住民と議会、首長で弁償する。それくらい荒っぽい方法をとるべきではないか。日本人は利口です。しばらく混乱しても、みんな工夫をし始めます。ところが、国はあたかも過保護な親のように、なかなか放そうとしない。思い切って放すべきです。放すだけでなく、強すぎる不交付団体からは一定額の財源を地方に移譲する。自治体間の財政力の是正を図ることが不可欠ですが、国は本気で手を着けようとしません。自治体は相変わらず護送船団で守られ、縛られる。今回の市場化テストにしても、すべての自治体には無理だろう、ということで、飛びつかなくて済む制度設計にするようでは、ラチがあきません。

穂坂市長は県議会議長の経験をお持ちですが、首長と議会の関係をどのようにお考えですか。

穂坂 議会には監視機能がありますから、首長を懐疑的な目で見ます。また、議員は個々に行動するわけではなく、派閥の力学も働く。個人的には改革について共感しても、ときには足枷になる。首長と議会が不毛な論議に陥り、財政の肥大化の温床ともなる。自戒を込めてそう言わざるを得ません。私自身、県議時代は保守的でした。日本では小さな市町村も、共に選挙で選ばれる首長と議会の二元制ですが、今やそういう国は少ないのです。

特区では、志木市の「市町村長の必置の廃止」提案が話題となりました。

穂坂 「市長が市長制度を止めると言



い出した」と不思議がられました。アメリカやイギリス、オーストラリアなどの地方政府には、5人といった少人数の議員からなる議会が代表たるシティマネージャーを選ぶ制度があります。そのシティマネージャーは民間出身でもよく、付託を受ければ、効率的な行政を代行する。無論いかなる制度にも長短ありますが、少なくとも旧来の二元制が、シティマネージャー制度か、住民が選択できるようにすべきだと私は思う。ところが総務省は「憲法第93条に抵触のおそれあり」と難色を示す。そこは見解の相違で、私は現行憲法で可能だと解釈しています。日本に地方自治法ができて半世紀、社会はすさまじいばかりの変貌を遂げた。半世紀前は諸外国も同じような制度だったが、向こうは大胆に変えたのに日本は変えない。結果、至るところで制度の形骸化、歪みが露見している。その実態を見るにつけ、市区町村、都道府県、国という現在の三層構造を抜本的に改革する必要性を痛感します。基礎自治体も自ら変革しなければなりません。地域力(コミュニティ)の結集が国の基盤です。今、その地域が財政面、制度面で閉塞状態にあるが、それは新しい自治体をつくるチャンスでもあります。考えてみれば、

もともと基礎自治体は民にかなり近い村落共同体のようなもので、そこでは協働など当たり前のはずですが、そうではなかった。その根底には、明治以来の官尊民卑という流れがあるのでしょうか。今一度、基礎自治体の本来の役割、公務の領域とその担い手について再検討すべきです。市場化テストもうまく活用して、どんどん仕事を民に移せばよい。市民によるまちづくりを進め、その分、身軽になった公務員は本来業務に集中する。そして供給者(官主導)から消費者(市民や児童)本位の行政への転換を断行しなければなりません。

志木市長

穂坂 邦夫(ほさか くにお)

1941年生まれ。1969年埼玉大学経済短期大学部卒業。埼玉県職員、足立町(現・志木市)職員を経て、志木市議会議員(4期)、埼玉県議会議員(5期)を務める。この間、志木市議会議長(第8代)、埼玉県議会議長(第99代)を歴任。2001年志木市長に当選(現在1期目)。全国初の25人程度(少人数)学級の採用、行政パートナー制度の導入、多数の構造改革特区提案など、前例にとらわれない斬新なアイデアは全国から注目されている。著書に『どの子も一番になれる』(幻冬舎・2004)、『自治体改革第6巻』(ぎょうせい・2004)などがある。

志木市ホームページ

<http://www.city.shiki.saitama.jp/>

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

構造改革・官製市場改革の切り札、

市場化テストが動き出す!

～公共サービスの民間開放、新たなステージへ～

4 自然再生条例：平成13年10月1日、全国に先駆けて施行。「自然の量的かつ質的な価値を高め、自然と共生した心豊かなまちを創造していくこと」を基本理念とし、公共事業の実施に伴い失われる自然をミティゲーション(影響緩和)手法により保全や再生を図る試み。