

# 分権型社会における自治体経営の刷新戦略

—新しい公共空間の形成を目指して—

<概要版>

平成17年3月

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会

# 分権型社会における自治体経営の刷新戦略

—新しい公共空間の形成を目指して—

〈概要版〉

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書

## 目 次

1. はじめに (抄) .....	1
2. 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会構成員名簿.....	2
3. 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 開催実績.....	3
4. 分権型社会における自治体経営の刷新戦略 —新しい公共空間の形成を目指して—〈要 約〉.....	4
5. 多元的で多様な協働の形態 (活用しうる制度・枠組みなど) .....	18
6. 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書 所収事例一覧.....	20

## はじめに（抄）

「新しい公共空間」の形成。

今、振り返ってみるとこの言葉が、この研究会の2年にわたる活動のキーワードとなりました。そもそも問題意識は、これからの自治体運営のあり方についての基本となる新しい考え方を設定できないかということでした。

平成12年の地方分権一括法の施行は、自治体のあり方を原理的に変更しました。国からの包括的指揮監督に従う自治体から、自ら考えて実行する自治体が変わったのです。全国の自治体はこの新しい自治体像に向かって自らのあり方を前向きに見直していくことが求められています。ところが現状を見ると、少子高齢化による人口減少や国・地方を通じた厳しい財政状況が、自治体関係者に出口のない閉塞感を与えているように思います。自治体をニューパブリックマネジメント（NPM）の考え方で改革しようとする動きが広がったのも、このような閉塞感の中でなんとか新しい自治体運営の理念を求めようとするところからなのでしょう。

この研究会の問題意識は、住民を顧客と見るNPMの考え方を超えて、自治体の行政を地域の戦略本部と位置づけ、住民やNPO、民間企業など多様な主体と協働して自治体を運営していくことができないかということです。そのために必要な条件をどのように整備していくのかということを経験していきこうというのが、この研究会の出発点でした。高度成長時代以来、右肩上がりの経済や財源に慣れ、国の指揮監督の下にあったこれまでの自治体運営を、住民に開かれた別の原理に転換していかなければならないのではないかと考えたのです。

長らく日本の繁栄を支えてきたいわゆる団塊の世代の方々の職場からの引退が目前に迫っています。この活力あふれる世代が大量にこれまでの職場から去るということは、これからの日本社会に様々な影響を与えるでしょう。自治体運営に関して言えば、市役所や県庁などからこの世代が大量に退職することをどう受け止めていくか、また、地域や家庭に帰ってくるこの世代の人々に地域の運営にどうやって参画してもらうかが、大きな問題となると思うのです。

人が生き生きとして地域社会に関わり、また、自治体運営を持続可能にしていくためには、もはや公共を行政のみによって担うという考え方から脱しなければなりません。地域の様々な主体が自治体と協働して公共を担う「新しい公共空間」の形成こそが、これからの自治体運営の基本理念となるのではないのでしょうか。

この報告書は、理念を提示するとともに実例をあげることによって、実際の改革の参考にしていただくことを目的としています。研究会として厳しい自治体運営の現場にいささかでも知的貢献ができることを願っています。もちろん改革の手法はそれぞれの自治体にふさわしいものでなければなりませんし、この報告書にすべての答えが書いてあるわけではありません。ただ、首長のリーダーシップと職員の危機意識の共有、弛まざる緊張感・危機感が組織全体として共有されること、2年間の議論で、これが自治体改革の必要条件であるということは確信しています。地方分権のもたらす成果が住民に確信を持って語られるようになることを目指して、全国の自治体が勇気をもって改革に望まれることを願ってやみません。

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会  
座長 岩崎 美紀子

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会構成員名簿

(敬称略)

(メンバー)

座長 岩崎 美紀子 (筑波大学大学院人文社会科学研究科教授)  
 伊藤 和彦 (宮城県企画部情報産業振興室長)  
 桐山 徹郎 (生野町長)  
 斎藤 誠 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)  
 関口 和一 (株式会社日本経済新聞社産業部編集委員兼論説委員)  
 高木 勇三 (日本公認会計士協会常務理事)  
 辻 琢也 (政策研究大学院大学教授)  
 中島 勝 (日本放送協会部外解説委員)  
 永津 美裕 (北九州市立大学事務局長)  
 名和田 是彦 (東京都立大学法学部教授)  
 西野 晃透 (社団法人日本青年会議所前副会頭)  
 森 貞述 (高浜市長)  
 渡 壁 誠 (日本電気株式会社政策調査部統括マネージャー)

(オブザーバー)

高 端 正 幸 (財団法人東京市政調査会研究員)

(幹事)

高野 修一 (総務省行政管理局管理官)  
 山下 哲夫 (総務省行政評価局評価監視官)  
 門山 泰明 (総務省自治行政局行政課長)  
 久元 喜造 (前 行政課長 (第1回～第21回)  
 現 総務省大臣官房審議官 (地方行政・地方公務員制度、選挙制度担当))  
 牧 慎太郎 (総務省自治政策課情報政策企画官)  
 松 永 邦 男 (総務省自治行政局公務員部公務員課長)  
 上 田 紘 士 (前 公務員課長 (第1回～第21回)  
 現 総務省大臣官房審議官 (人事・恩給局担当))  
 高尾 和彦 (総務省自治財政局財務調査課長)  
 小川 登美夫 (前 財務調査課長 (第1回～第8回)  
 現 財団法人地域活性化センター事務局長)  
 事務局長 山崎 重 孝 (総務省自治行政局行政体制整備室長)  
 事務局 福田 毅 (総務省自治行政局行政体制整備室課長補佐)  
 三橋 一彦 (前 行政体制整備室課長補佐 (第1回～第14回)  
 現 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室課長補佐)  
 穂積 直 樹 (総務省自治行政局行政体制整備室係長)

(役職名は平成17年3月現在)

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 開催実績

○平成 15 年度

	開催日	討議テーマ等
第 1 回	8 月 22 日 (金)	・森委員報告、桐山委員報告
第 2 回	9 月 22 日 (月)	・地方公共団体の行政改革の現状、永津委員報告
第 3 回	10 月 24 日 (金)	・地方公共団体の行政組織運営をめぐる最近の主な議論 ・地方公共団体における新しい行政組織運営の改革の取組事例 ・伊藤委員報告
第 4 回	11 月 25 日 (火)	・横須賀市実地調査
第 5 回	12 月 15 日 (月)	・生野町、高浜市、北九州市、宮城県の取組及びその課題等 ・今後の論点整理に向けたフリートーキング
第 6 回	1 月 27 日 (火)	・国における行政改革の取組等、中間論点整理素案
第 7 回	2 月 24 日 (火)	・民間企業における組織運営の改革等、中間論点整理素案
第 8 回	3 月 23 日 (火)	・中間論点整理案、地方公務員法等の改正

○平成 16 年度

	開催日	討議テーマ・報告者等
第 9 回	4 月 9 日 (金)	・アウトソーシング
第 10 回	4 月 27 日 (火)	・地域協働、名和田委員報告
第 11 回	5 月 25 日 (火)	・地域協働、齋藤委員報告、森委員報告
第 12 回	6 月 8 日 (火)	・地域協働の議論の整理 ・地域協働とアウトソーシングとの関係
第 13 回	6 月 18 日 (金)	・アウトソーシングの議論の整理 ・地域政策・永津委員報告
第 14 回	7 月 5 日 (月)	・地域協働とアウトソーシングの報告書骨子 ・外部委託 (アウトソーシング) について・伊藤委員報告
第 15 回	8 月 31 日 (火)	・組織・マネジメント、辻委員報告
第 16 回	9 月 16 日 (木)	・組織・マネジメント、辻委員報告
第 17 回	9 月 30 日 (木)	・人事管理
第 18 回	10 月 15 日 (金)	・組織・マネジメント、人事管理
実地調査	10 月 19 日 (火)	・静岡県庁実地調査
実地調査	10 月 28 日 (木) ～ 29 日 (金)	・福岡市役所、佐賀県庁実地調査
第 19 回	11 月 8 日 (月)	・組織・マネジメント、人事管理についての報告書骨子 (案)
第 20 回	11 月 26 日 (金)	・IT の活用、関口委員報告 ・行政評価
第 21 回	12 月 14 日 (火)	・議会、中島委員報告、西野委員報告
第 22 回	1 月 20 日 (木)	・最終報告に向けた論点整理
第 23 回	2 月 18 日 (金)	・最終報告素案
第 24 回	3 月 18 日 (金)	・最終報告案のとりまとめ

# 分権型社会における自治体経営の刷新戦略

## —新しい公共空間の形成を目指して—

### <要 約>

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会

## I 地方自治体を取り巻く環境の変化

### 1. 社会経済情勢の変化に伴う経営資源の制約と公共サービスへの新たな期待

人口減少時代の到来や厳しい財政状況などにより、地方自治体の経営資源は制約に直面。一方で、保育や介護の社会化、安心・安全な日常生活空間の確保や地域社会を形成する住民間の信頼や連帯意識を取り戻すことなど、公共空間に対する新たな意識。

### 2. 国と地方の関係の変更

地方自治体の役割の重点は、自らの責任と判断で地域・住民のニーズに主体的に対応していくことに転換。国の役割は、国際社会における国家の存立などに重点化。地方自治体が自主的・自律的に自治体経営を行っていくための制度的な障害除去などの環境整備を行うことがより重要に。

住民の負担と選択に基づいた、個々の地域にふさわしい総合的な公共サービスを主体的に提供する「分権型システム」に転換する必要。

### 3. 「官」と「民」の関係の変化

地域では、これまで主に行政により提供されてきた公共サービス（＝生活する上で必ず必要であるが、個人では解決・調達できないサービス）について、その提供主体となりうる意欲と能力を備え、かつ、先進性、開拓性、創造性に富んだ多様な主体（住民団体、NPO、企業等）が登場し始めており、このような多元的な主体により担われる「公共」（＝「公共サービス」とこれに準じる「公共的サービス」の両方を含むもの）、いわば「新しい公共空間」をいかに豊かなものにしていくかが重要。また、社会経済情勢の変化に伴い「公共」の守備範囲も拡大。

特に、住民に身近な行政主体である地方自治体においては、「新しい公共空間」の形成に向けた取組を最も適切かつ効果的に行いうるもの。

## II 地方自治体の行政組織運営の現状と刷新の必要性

### 1. 地方自治体の行政組織運営の改革の取組

地方自治体ではこれまでも、公務員数削減、給与削減など、行政改革に不断の取組。

### 2. 地方自治体の行政組織運営の新たな課題

しかしながら、環境の変化に適切に対応するため、新たな課題に積極的に取組み、行政組織運営を刷新していく必要。

#### (1) 行政を中心とした公共サービス提供の限界

社会経済情勢や価値観の変化に伴い、多様化・高度化する住民ニーズに行政のみが対応していくのは質的にも量的にも限界。「地域力」が低下していくことも懸念され、多様な主体が有する活力を結集していくことが重要。

#### (2) 厳しい財政状況や地方公務員の大量退職にも対応できる行政体制の整備

現在55から57歳のいわゆる「団塊の世代」の職員の大量退職を控え、外部委託等をさらに積極的に推進することにより、公務員数を削減しても、公共サービスを安定的に実施できる体制を構築しておくことが必要。

また、職場から地域に戻ってくる団塊の世代のサラリーマンは「地域力」向上のための貴重な資源と捉えることが可能。

#### (3) 行政ニーズに対応した柔軟かつ機動的な組織編成に向けた取組

地方自治体が地域経営の戦略本部としての機能を真に発揮し、組織全体として地域・住民のニーズに的確に対応していくため、既存の組織の微修正やすべての局部を通じた一律の削減を超え、限られた経営資源を効率的に活用できる組織のあり方の検討が必要。

#### (4) 職員の能力を最大限に引き出しうる人事管理の必要性

限られた職員数で専門的かつ高度な行政ニーズに対応していくことが求められる現在、単に学歴と職務経験年数に応じて職階層が構成されている組織では対応困難。

能力・実績を重視した人事評価システムの早期の確立、地方公務員の給与構造自体の抜本的な改革、外部人材の能力活用、内部の若手育成・専門性の向上が必要。

#### (5) 透明性の確保と説明責任

行政に対する住民の受益と負担の関係を明確にしていくことが必要。

行政活動の過程や成果、課題について積極的に説明責任を果たし、認識を共有。また、個々の職員の担当業務の全体における位置づけを明確化することにより意識改革を促進。

多くの地方自治体で導入されている行政評価を形骸化させず、マネジメントツールとして有効に活用する必要。

#### (6) 執行機関と議会等との適切なチェック&バランスの確保

地方自治体の決定権の拡大に伴い、首長の権限行使に対し、住民、議会、監査委員などが適切に監視機能を果たし、地方自治体の事務処理の適法性、有効性、妥当性を確保していくことが一層必要。

地方自治体における議会は、住民自治の根幹をなす機関であるという原則を再認識し、制度、運用の両面にわたり、その機能の充実を図る必要。

### Ⅲ 地方自治体の行政組織運営の刷新のための視点

#### 1. 行政の担うべき役割の重点化と「新しい公共空間」の担い手の多元化

従来の行政を中心とした公共サービスの限界を打破し、既存の団体や仕組みによる提供が難しくなったサービスを提供するとともに、新しいニーズに対応していくためには、「公共」のあり方を根本的に考え直すことが必要。

経営資源の限界等により行政のみでは対応しづらくなった「公共」の領域を、行政が一定の関わりを持ちつつ新たに民間企業や住民が担うことにより、従来の行政のやり方だけでは対応できなくなってしまった領域や内容のサービス提供が可能。

行政も民間もともに「公共」の役割を担えるよう「公共」の概念を刷新し、地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間（＝「新しい公共空間」）を形成することが可能。

この「新しい公共空間」の形成こそが、地方自治体とその住民が協働して地域経営にあたるローカル・ガバナンスを実現させるための前提となるもの。

「新しい公共空間」において行政が担う役割は、戦略的な地域経営のための企画立案や条例制定など、「行政」でなければ対応しえない核となる部分であり、地域経営の戦略本部としての機能を十分に発揮するため、地方自治体の行政組織運営を刷新していくことも必要。

#### 2. 行政内部の変革と住民との関係の変革

「新しい公共空間」のイメージを前提に、地方自治体の行政組織運営を刷新していく視点として、「行政内部の変革」と「行政と住民との関係の変革」の二つの変革が重要。

「行政と住民との関係の変革」

行政においては、区域内外に存在する「公共」を担う可能性のある様々な主体を把握するとともにその特性を活かし、地域協働、契約を介した外部委託などの手法を活用。

「行政内部の変革」

また、今後限られた経営資源を住民ニーズに応じて効率的に配分していくためには、より機動的かつ簡素で効率的な組織が求められるとともに、職員の能力を最大限に引き出しうる人事管理や人材育成が必要。

さらに、多様かつ高度化する行政課題について適切に対応するために、トップマネジメントによる意思決定のあり方の改革や、政策の選択と集中を行うためのマネジメント・ツールが必要。トップマネジメントサポートのため、また、住民や議会に対する説明責任を果たすツールとしても、行政評価の活用、ICTの活用が重要。

議会においても、住民自治の根幹をなし、地方自治体の基本的な意思決定を行う機関としての役割を積極的に果たしていくための刷新が重要。



## IV 地方自治体の行政組織運営の刷新の具体的推進手法

### 1. 地域協働

#### (1) 地域協働の基本的考え方（理念型）

##### ①「地域協働」の概念

地域協働とは、「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」。

##### ②地域協働による公共的サービス提供のあり方

地域協働による公共的サービスの提供とは、単純に行政から業務の執行のみを委託され、管理・監督される形態とは異なり、行政と住民、地域団体が公共的目的を共有し、相互に連携・分担する関係を想定。

##### ③地域協働の主体

地域協働の主体は、住民をはじめ、地域内に存在し住民が参画するさまざまな団体など、多様な主体を想定。

##### ④参画の段階

地域協働による公共的サービスの提供とは、公共的サービスの実施のみならず、計画、決定、執行、評価・改善のそれぞれの段階において、行政と相互に連携して行うことを想定。各種主体や住民自身が、公共的サービスのそれぞれの段階に参画する機会が提供され、現実にも多様な参加が行われたそれぞれの段階がサイクル化することが理想。

- a 計画・決定段階における参加の事例
- b 執行段階における参加の事例
- c 評価段階における参加の事例

#### (2) 住民の活動の公共的展開

まずは、熱意を持った「キーパーソン」となる人材の発掘と育成がポイント。

次に、住民活動を公共的な活動へと展開することがポイント。公共的な活動への住民の参加意欲は高まっているが、まだ積極的に地方自治体に働きかける住民は少なく、現段階では行政がいかに住民に歩み寄るかが重要。その際住民の善意をどう生かすかが鍵。

住民参画の促し方には、趣味的な領域にとどまっている住民の活動を公共的活動の展開に発展する形と当初から公共的活動を志向する住民を公共的活動の主体として組織化する形を想定。

さらに質の高い地域協働が安定的・持続的に維持されるためには、専門的知識を有する人材や事業として継続するための基盤（資金・施設等）が必要。この観点においては、必要に応じて「中間支援団体」を形成していくことが望ましい。

#### (3) 行政の関わり方

地域協働によって公共的サービスが提供される場合において、そのすべてを地域協働により実施することは現実的ではなく、どの段階を地域協働により行い、どの段階に行政に関わることが適切かは、具体の主体や地域協働によって提供しようとしている事務事業の内容な

どによって異なり、個別の状況に応じて手法を選択することが必要。

また、地域における多様な主体と行政とを媒介する組織として、まちづくり協議会や自治協議会を組織したり、地方自治法上の地域自治区の地域協議会などを活用する方法も有効。

#### **(4) 新たな規範・ルール（私行政法）の必要性**

地域協働を行う上では、地方自治体と地域協働の主体や住民との関係を法的に規定する、公法/私法の別を前提とした行政契約や行政私法の考え方を越えた、いわば「私行政法」を確立、開拓していくことが制度的な課題。

例えば、地域協働の主体に対する情報の公開の要請、住民の差別的取扱いの禁止、地域協働の主体によるサービス提供に係る行政の責任の範囲やそれを担保するための監督手法などを想定。

#### **(5) 職員の関わり方**

地域協働を実践する上で、個々の地方公務員の意識が重要。個人レベルでの活動を超えて、むしろ明確に地方公務員の職務と位置付けることも考えられる。この場合、職員の意識改革や資質養成、勤務体制の整備などを、地方自治体として明確に意識して進めることが必要。

#### **(6) 地域協働になじみやすい公共的サービス分野の検討**

行政との協働により提供される公共的サービスについては、これになじみやすい分野や対象の検討が必要。

地域協働になじみやすい公共的サービス分野の検討に当たっては、行政主導で領域の線引きを行うのではなく、住民参加の下で行われることが、後々の地域協働を推進する上で重要。

## **2. 行政の多元化（主として外部委託）**

### **(1) 外部委託の法的な枠組みの整理**

外部委託の法的性質は、一般的には、民法上の請負契約（第 632 条）もしくは準委任契約（第 656 条）。

履行責任、守秘義務等の行政と外部委託先との責任については、現在は私法上の契約により担保されているものが多いが、地方自治法等の公法においても規定を整備しておく必要も。

### **(2) 実質的な性質分類に基づく原理・留意点の明確化**

外部委託を①費用対効果・効率性をより重視するものと、②協働・住民参加などの政策目的をより重視するものの 2 類型に分類。適用される原理や留意点を明確化。

#### **①費用対効果・効率性を重視する外部委託（経済合理性の視点）**

この類型では、行政との関係は、基本的に市場原理により規律され、受け手は、一般競争入札による決定が原則。ただし、費用対効果・効率性の確保に留意しながら、局面に応じて様々な手法を使い分ける必要。

##### **a 対象事務の選定**

外部委託の対象になるかどうかについて、地方自治体の実施している事務事業を総点

検する必要。類似団体との比較を行い、外部委託についての総合的な指針・計画を策定し、行政評価を活用して点検。

**b 市場化、競争的環境の維持・整備**

行政が実施している事務を委託しやすいように切り分けたり、各部各課で行われている事務を集約化することにより委託。また、他の団体との共同アウトソーシングや、各施設などの事務を統合化、長期契約化することなどにより、事務事業の執行方法を変えて市場化。

**c 行政の管理・監督責任、サービス水準の維持、監視**

行政の管理・監督責任を適切に果たし、外部委託したサービスの水準を維持・向上させるためには、契約上の担保措置、モニタリング・評価の仕組、検査監視体制の整備が必要。

**d 職員の処遇問題**

行政側の能力の低下防止のための担当職員の確保と、業務量の減少に見合う適正な職員数の管理とを整合させることが必要。

**e 住民はじめ関係者の理解**

外部委託を実施することによって目指している成果や、外部委託後もサービスの質が維持・向上されること等について、住民や議会に十分な説明責任を果たし、理解を得ることが必要。

**②協働、住民参加などの政策目的をより重視する外部委託**

この類型では、行政との関係は、経済合理性のみによらず、共通の社会目標を共有する関係になり、受け手の決定に際しては、政策上の目的合理性を重視するため、随意契約や総合評価方式を活用できる場合がある。この場合においても、効率性の確保に留意する必要。

**a 対象事務の選定**

協働、住民参加などの目的に応じて外部委託という手法を選択するかどうか、また委託するとすれば、相手はどこが適切か等について、検討・評価。

**b 委託先の選定、説明責任**

本来的には一般競争入札に向かないと考えられるが、一方で、独占的に委託が継続される可能性もあり、委託先について常に正当性を担保し、説明責任を果たすことが必要。

**c 住民との関係、行政の責任論**

外部委託した業務に関して、行政の責任はどこまで残るか、委託先の責任はどこまで追及できるかについて明確に整理しておくことが必要。

**(3) 外部委託契約のあり方**

**①一定水準のサービスの質を確保するための仕組**

サービスの価格だけでなく、質を確保するための規定を、対象業務の特性に応じた形で、契約で担保。

**②対住民における契約当事者の責任分担**

住民との関係における責任分担を明確にし、契約条項に反映。

**③守秘義務**

個人情報保護、契約期間終了後の担保などについて、守秘義務契約において規定することが不可欠。

#### ④ 妥当な再委託の範囲

従来の外部委託契約においては、丸投げを禁止する趣旨から、再委託を禁止。しかしながら、民間企業においてグループ会社化やアウトソーシングなどが進展し、1社で委託内容を遂行し得る能力を有する企業が少なくなってきており、従来の再委託の禁止の条項を修正し、妥当な再委託の範囲を規定する必要。

### (4) 多元的な主体・形態の活用による戦略的なアウトソーシングの推進

行政活動の多元化という観点から、指定管理者制度、地方独立行政法人制度、任期付任用制度などの制度も活用可能。

## 3. 組織・マネジメント、人事管理

首長が的確な現状把握と危機意識、強い改革意欲を持つとともに、職員も危機意識、改革意欲を共有することが何よりも重要。できない理屈だけを考えず、まず実施すること。

### (1) 地方自治体のビジョンとミッションの明確化

#### ① 事務事業の可視化・体系化をもとにした戦略体系の構築

地方自治体の各組織（課室、係のレベルまで分解）の目的は何か、その目的を達成するために具体的に何をどこまでやるのかなど、当該組織が所掌する業務の内容を明確化。さらに、これを体系化し、事務事業全体の体系における個々の事務事業の位置付けを明確化。

このことにより、a 職員が自らの担当業務の全体の中での位置づけを確認し、自らの業務の目的、意味を認識、b トップが有機的に事務事業全体を把握、c 業務に関する知識・ノウハウが組織として継承されること、などが可能。

#### ② 変革を求める環境要因の積極的かつ継続的な把握・分析

政策・施策・事務事業の検証を行う際には、変革を求める要因となる社会経済情勢の動向、新たに対応すべき政策課題の把握・分析が充分に行われていることが前提。リサーチ機能を強化。

### (2) トップのリーダーシップとそれを支えるマネジメントの強化

#### ① 首長のリーダーシップ

住民ニーズを踏まえるとともに、地域の将来を見据え、長期的な視点に立った政策の「選択と集中」を行うためには、首長の強い改革意欲とリーダーシップの発揮が不可欠。基本的な方針を指示し、具体的な実施方法については職員の知識、経験を活用。

#### ② トップマネジメントサポート機能の強化

強い改革意欲を持つ首長が地方自治体のミッションの実現に向けて、リーダーシップを発揮しやすい組織的な環境の整備が重要。トップマネジメントサポート機能は、首長の特性に応じた組織を構築することが有効。例えば、行政経験が豊富な首長には民間的な発想をサポートするための仕組みを整備、民間出身の首長には実務面をサポートするための仕組みを整備するなど。

トップマネジメントをサポートする機能として、a 官房機能の強化、b 首長直属の部局横断的組織の編成、c 経営会議、d 特別職等の活用、e 行政評価の活用、など。

**a 官房機能の強化**

トップマネジメントをサポートするための官房機能の強化として、情報収集・情勢分析・企画・戦略策定部門の機能強化と首長直轄組織への位置付けなどを行う方策。

**b 首長直属の部局横断的組織の編成**

首長からの課題提示に応じ、関係部局から知見を有する職員を選抜して首長直属の部局横断的組織を編成し、解決方策の立案を行う方策。

**c 経営会議**

部局間調整の簡略化、意思決定の迅速化、首長の総合的判断のサポート、重要政策についての情報・方針共有の観点から、幹部職員により構成される経営会議などを定期的開催し、意思決定を行う方策。

**d 特別職等の活用**

一般職の部局長などに代えて、任期があり政治的責任を負う特別職のスタッフや一般職の任期付職員を積極的に活用し、期限を定めて特定のミッションを付与するなどの方策。

**e 行政評価の活用**

行政評価をトップにとっての主要なマネジメントツールとして位置付け。

**③ トップマネジメントに対するチェック機能の強化**

トップマネジメントの強化に伴って、首長の独断専行を事前に防止するとともにコンプライアンスを確保する観点から、トップマネジメントに対するチェック機能を確保しておくことも必要。議会、人事委員会、外部監査制度などの仕組みを有効に機能させることが重要。第三者機関の設置、民間企業におけるガバナンスとマネジメントの分離なども検討対象であるが、最終的には、トップマネジメントに対するチェック機能は議会と住民自身が担う役割であることに留意。

**(3) 行政ニーズへの迅速かつ的確な対応を可能とする組織**

**① 政策目的対応型組織**

都道府県における局部数の法定制度廃止などを踏まえ、明確化されたビジョン、構築された戦略体系に基づき、効果的・効率的に事務事業を処理しうる組織とする必要。

**② 応答性の高い柔軟な組織編成**

政策・施策・事務事業について、戦略策定→実施方針決定→実施→評価→見直しのサイクルを不断に実施し、そのサイクルに応じて、組織編成も不断に見直すことが重要。

**③ 組織階層の簡素化**

各部局に付与された権限を適切に行使し、責任を果たすためにも、各職員の責任と権限が明確にされ、意思決定過程も簡素化された、フラットな組織とすることが有効。

**④ 組織内分権（大規模な組織についての手法）**

政策の実行責任が各部局に付与されることを前提として、効果的・効率的な政策運営の観点から、政策の決定権限、各部局内の経営資源配分権限および個別分野の経営権限を各部局に委譲することが考えられる。組織規模が大きく、経営資源配分を総務管理部門が集権的に決定する方式では弊害が大きい場合や、予算等を大幅に削減しなければならない場

合などにおいては、部局間の予算・人員等の経営資源の配分は戦略体系に基づき全庁的な観点で行った上で、各部局内の経営資源配分権限、個別の分野についての経営権限は各部局に移譲することも有効。

#### ⑤出資法人などの見直し

地方自治体の出資法人などについて、廃止や出資の引上げを含め、その役割を徹底的に見直し、整理することが必要。その上で存続する必要性のあるものについては効率性、有効性を高める必要。指定管理者制度の導入も大きな契機。

#### ⑥市町村への権限移譲

都道府県と市町村による二重行政を避け、住民に最も身近なところでの行政を実現する観点から、可能な限り市町村への事務権限を移譲。市町村合併に伴い、都道府県の事務処理体制も必然的に見直し。

#### ⑦都道府県の出先機関の見直し

できる限り市町村に事務権限を移譲することを前提として、都道府県の出先機関のあり方を抜本的に検討。計画的かつ着実に出先機関の再編に取り組む必要。

#### ⑧地域協働を推進する住民とのインタフェース

地域協働により対応することが適切な分野についても、地方自治体は地域協働の主体となりうる団体などとの連携を確保する責務を有し、担当セクションを明確にして、住民とのインタフェースを確立する必要。

#### ⑨アウトソーシングによるスリムな組織

行政として対応する必要がある分野についても、企画立案から実行までの全てを行政が行うのではなく、行政が実施する方が効果的・効率的な業務に限定して処理する体制とする必要。外部委託の可能性を総点検し、行政として行うべき業務に重点化した組織体制を構築。指定管理者制度についても、実質的な市場化テストとしての機能を果たすよう運用。

### (4) 職員の能力を最大限に引き出しうる人事管理、人材育成

各職員が危機意識を共有し改革の必要性を認識した上で、組織全体で総力を挙げて改革に取り組む必要。そのためには、職員の資質が重要であり、その能力を最大限に引き出す能力開発が不可欠。

#### ①研修・多様な業務経験による人材育成

人事管理については、結果の平等ではなく、機会の平等を重視し、職員の意欲、能力を最大限に引き出すことが不可欠。可能な限り早い段階で対外的に責任を有する立場を経験することも重要。

##### a 積極的な人材登用による育成

複数の部局長などが優れた業務遂行能力を認めた比較的若手の職員について、課長などの管理職ポストを早期に経験させて管理職としての業務遂行能力を評価。さらに上位の職へ登用。

##### b 意欲に応える人材登用

意欲と能力を有する職員が自ら、より大きな職責を有するポストにチャレンジできるルートを用意。

##### c 多様な業務経験を通じたキャリアアップシステム

一定の年齢に達するまでは多様な業務経験（国や他の地方自治体、民間企業等との人

事交流、出先機関でのNPO、住民組織との連携)を積み重ね、住民ニーズに対する意識、コスト感覚、責任感を養うキャリアアップシステムを確立。

**d 事務吏員と技術吏員の区分の廃止**

技術職や一般行政職など採用時の区分にとらわれず採用後に職務を通じて発揮された能力・適性に応じて柔軟に登用。また、制度上設けられている事務吏員と技術吏員の区分についても廃止を検討する必要。

**e キャリアアップシステムの複線化**

職員の適性・能力を適切に見極め、スペシャリストを育成するキャリアアップルートを設定するなど、人材育成のためのキャリアアップシステムを複線化。

**f 採用方法の多様化**

地方自治体の職員の年齢構成の偏りを平準化する観点から、新卒者を年度当初に採用する方式のみならず、有能な人材の年度途中で採用など採用方法を多様化する必要。

**g 多様な雇用形態の活用**

業務の特性に応じて、通常の常勤職員のみならず、専門的な知識経験を有する任期付職員、一定期間内に業務終了が見込まれる場合あるいは一定期間に限り業務量の増加が見込まれる場合に採用可能となる任期付職員などの、多様な雇用形態を柔軟に活用。

**h 登用機会における男女間格差の積極的な是正**

庶務関係業務の担当はもっぱら女性職員とするなど、固定観念にとらわれた安易な人事管理を廃止。これまで女性職員が登用されてこなかったポストに、意欲のある女性職員を積極的に登用。給与体系の基本的な構造自体も見直し。

**②実績評価及び職務遂行能力評価に基づく人事管理**

実績評価及び職務遂行能力評価の結果を踏まえ、年功序列のみによらず、民間並にメリハリのついた人事管理、給与への反映。

**③組織マネジメントの刷新を裏打ちする組織文化の醸成**

一部の開明的なリーダーのみならず、通常の職員レベルにおいても、問題意識が高く、「失敗を恐れずに、まずはやってみよう」という意識の醸成などを始めとした意識改革がなされることが必要。そのような意識改革の総和として、刷新に向けた組織文化が醸成されることが必要。

## 4. 行政評価

### (1) 地方自治体における行政評価の現状と課題

地方自治体における行政評価制度については、①評価のための評価からの脱却、②住民に対する説明責任を果たすためのツールとしての活用、という課題。

**①評価のための評価からの脱却**

評価結果が、予算や組織・人事管理などの行政の意思決定の中核において十分に活用されず、現場の意識改革や施策・事業の改善のツールとしても有効に機能していないことが多く、行政評価を行うこと自体が自己目的化し、担当者の負担感が増大。

**②住民に対する説明責任を果たすためのツールとしての活用**

マネジメントツールとして有効に機能しない場合には行政評価自体が重視されず、住民

に対する説明責任を果たすツールとしての機能も不十分。

## (2) 行政評価の目的・位置づけの明確化と手法の再構築

行政評価制度を「トップマネジメントのツール」として明確に位置付け、トップが掲げる政策目標の達成を中核とする行政マネジメントを実現。①評価の目的・制度、②組織上の工夫、③評価手法、の3つの観点から、現行の行政評価を刷新。

### ①評価の目的・制度

#### a トップの政策方針(公約、マニフェスト等)を中核とする評価制度の構築

トップが掲げる重要政策の達成状況を測るツールとして明確に位置付け。

#### b 組織の全事業の可視化・体系化をもとにした評価が基本

政策・施策・事務事業について住民や議会等に対する説明責任を果たし、住民や議会などの監視のもとに有効性・効率性・妥当性を確保していく考え方からは、全ての政策・施策・事務事業が体系化され、その業務が全体の中でどう位置付けられるかも評価され得る制度が構築されていることが必要。

#### c 既存の予算、計画、人事管理と評価制度との有機的連携確保が必要

トップの政策の実現の拠り所となる行政評価制度と、既存の予算や計画、人事管理などの制度との有機的連携を確保。

#### d 組織の全事業を対象に評価し、経営資源配分と連携させる際のポイント

ポイント①：予算事務事業が（予算管理ではなく）行政評価に適した単位に整理されていること。（財政部門と行政評価部門との調整が必要）

ポイント②：（上記整理を踏まえて）予算事務事業がトップの政策から始まる体系（戦略）に位置付けられていること。

ポイント③：戦略に掲げる目標達成の視点から予算編成や組織編制が行われること。

#### e 有効な行政評価制度の構築には時間と労力の双方が必要

戦略の体系と予算事務事業との関係や単位、意思決定の視点などが一体化しているのは、数年の改革を重ねた経験のある地方自治体であり、実現には労力と時間の双方が必要。

### ②組織上の工夫

#### a 評価担当部局の機能の強化

行政評価の客観性、全体の整合性の確保、評価を通じたマネジメント（政策目標実現のための方針決定・横断的課題への対応のための調整機能など）を担う組織を官房組織に位置付けるとともに、総務管理部門との調整のシステムを導入するなどの取組も有効。

#### b 組織内の権限移譲

官房機能を強化する一方で、組織規模が大きく管理部門による集権的な経営資源配分では弊害が大きい場合や予算などを大幅に削減しなければならない場合などには、□予算編成・執行に関する権限の一部移譲、□人事（定数配置）に関する権限の一部移譲、□（権限移譲を前提に）部門長の責任の明確化、の視点からの検討が必要。

#### 検討① 予算編成・執行に関する権限の移譲

総枠として組織に配分された予算の範囲内で各部局が施策、事業への予算配分を決定する「枠配分方式」に移行することも有効。その一方で今後の財政部門の役割としては、予算の総枠や部局への配分額の決定、トップの政策の実現



のための財政的観点からの総合調整、及び持続可能な財政を実現する中長期的な方針策定などがより重要となる。

#### 検討② 定数配置に関する権限の移譲

定数枠と配置の双方を人事部門が決定するのではなく、今後は人事部門が部局単位で定数を決定・配分し、配分後の個々の職員の配置は部局の権限に移譲し部局の裁量と責任に置くことが、人材の適正配置の観点から重要。

#### 検討③ 部門長の責任の明確化

予算、人事に関する権限の一部が部局に移譲されることの前提として、部門長の責任を明確化することが重要。

### ③評価手法

#### a トップの政策を実現する戦略体系（目的-手段体系）の構築

トップが掲げる政策の達成状況を評価してマネジメントに活用する際には、トップの政策－施策－事業の関係が目的－手段の関係に置かれるなど、戦略的な視点から政策体系が整理されていることが前提。

#### b 政策の実現の進捗を測る適切な指標の設定

トップが掲げる政策目標の達成の進捗を測る際には、施策・事業の成果の波及プロセスを前提に、戦略体系に沿って適切な段階で複数の指標を設定し進捗管理がなされていることが重要。

#### c 行政評価の積極的活用

行政評価を真に機能させるためには、評価過程への住民参加に努めるとともに評価結果の活用状況を議会へ報告することを義務化したり、評価結果の活用プロセスについて透明性を確保したりするなど評価結果を活用したマネジメントを実践することが必要。

## 5. ICT の活用

### (1) ICT 活用の視点と課題

行政組織における ICT の活用の視点としては、①業務の電子化、②情報の公開、③情報の共有がある。

一方で、業務の電子化→情報の公開→情報の共有といった形で、ICT の活用が進展するにつれて、デジタル・デバイドの解消、情報に対する不当なアクセス制御、個人情報の保護といった ICT 活用に伴う課題に適切に対処する必要性が高まることに留意。

### (2) 行政内部の刷新ツールとしての ICT

#### ① トップの意思決定の変革

ICT を活用した住民ニーズの把握や現場に近い職員との情報共有を通じ、トップの意思決定や政策形成を変革。

#### ② ICT 化の進展に応じた組織改編

ICT を活用し、行政内部で同じ内容の情報が一斉に各階層で共有化されることで、組織のフラット化を促進することが可能。またアウトソーシングの進展により組織をスリム化。

### (3) 行政と住民等との関係の刷新ツールとしてのICT

#### ①住民志向の簡素で効率的な行政組織の実現

##### a ポータル・サイトを通じたサービス提供

住民や企業などが必要とする情報・サービスを一元的に提供するWEB上のポータル・サイトの構築と支所・出張所や公の施設などにポータル・サイトにアクセス可能な端末を設置し、住民に開放。

##### b 個々の住民に対応できるバーチャルな組織

高度なICTを活用することにより、仮想現実空間に住民オリエンティッドな行政組織を構築することが可能。

#### ②業務革新と外部委託の推進

業務の電子化の前提として、様式の共通化やシステムの標準化等が重要。また、ICTを通じて、組織内外の膨大な情報の処理や遠隔での処理が効率的になり、外部委託のより積極的な推進が可能。

#### ③地域協働の推進（eコミュニティの実現）

ICTを活用し、地域との情報共有、コミュニケーションが活発化することを通じて、地域協働のより積極的な推進が可能。ICTを通じて団体と住民、関係機関とのインタラクティブな関係を構築し、新たな協働の形（eコミュニティ）を実現。

### (4) セキュリティの強化

#### ①セキュリティ対策

個人情報や地方自治体内部の秘匿情報などについて、自ら管理するための仕組みづくり（個人情報保護条例の制定等）が重要。

#### ②システムにおける情報セキュリティ強化

個人情報や地方自治体内部の秘匿情報などの漏洩対策や、外部からの地方公共団体のLANへのアクセスを制限する対策が必要。

#### ③個人の認証機能

個人の認証機能を進めることで、住民は様々なサービスを効果的に受けることが可能。この観点から、住基カードの一層の利活用を期待。

### (5) 情報格差（デジタル・デバイド）対策

情報能力が不十分な住民などに対して、提供するサービスの格差を生じさせないよう対策を講じることが必要。

## 6. 議会

### (1) 「新しい公共空間」の形成を踏まえた議会の刷新

#### ①「新しい公共空間」にふさわしい議会のあり方

「新しい公共空間」をより豊かなものにしていくため、住民の代表としての議会は、多様な民意を反映するとともに、様々な利害を調整し、住民の真の代表として地域の意見を集約することが必要。

## ②インタフェースとしての議員

議会の活動や当該団体の施策に関する情報を住民に提供するとともに、住民から直接、施策に対する批判や意見・要望などを聴取することで、議会の政策提言機能・監視機能を向上させることが重要。

## ③議員個人の責任の明確化、自発的な能力向上・改革推進

議員自身が直接住民の声を 聴くといったような議員活動（住民との討論会、公聴会の開催、参考人制度の活用）を行うなど、議員自身の自発的な変革が不可欠。

また、個々の議員の議案に対する賛否や投票行動を公表し、議員活動の透明化・議員個人の責任の明確化を図ることも考えられる。

## (2) 議会と執行機関の関係の刷新

### ①政策立案過程における議会の役割

重要政策については、その立案の段階から議会が一定の役割を果たすことも有効。

### ②行政評価結果の議会への報告の義務づけ

決算審査の充実のみならず、議会における政策審議の充実、地方自治体の事務執行に対する議会の監視機能の強化の観点から、行政評価結果について、議会に対する報告、説明を義務づけ、審議を求めることが有効。

### ③議会事務局の専門性の向上

議会の監視力を高めるために、そのサポート機能である議会事務局の専門性の向上が必要である。特に、議会の政策立案能力をサポートするための政策法務能力を有するスタッフを確保する観点から、任期付職員などの制度の積極的活用を検討。

## 多元的で多様な協働の形態(活用しうる制度・枠組みなど)

制度・ 枠組	制度・枠組の概要	特徴・効果・メリット
外部委託	<p>経済合理性や政策目的の追求のために、行政の内部事務や住民サービスを、行政の外部に委託するもの。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済性追求</li> <li>・政策目的の追求</li> <li>・外部専門性の活用</li> <li>・柔軟な対応</li> <li>・職員の負担軽減 など</li> </ul>
	<p><b>【留意点】</b> 委託後に当該事務がブラックボックス化しないよう、すべての事務をアウトソーシングするのではなく、一部を地方自治体に残しておくことも重要である。また、外部委託した事務についても費用対効果などを行政が評価する仕組みを設けるとともに、地方自治体側の担当セクションに当該事務に知見を有する職員を継続的に配置しておくなどの体制を構築する必要がある。特に、外部委託業務について技術職員の技術力の更新を図ることは今後とも重要である。</p>	
指定管理者制度	<p>地方自治法第244条の2第3項を根拠に、「公の施設」の管理について、地方自治体の指定を受けた「指定管理者」が管理を代行する制度。民間事業者などの参入が可能。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・柔軟な管理運営</li> <li>・初期投資が少なく参入リスクが小</li> <li>・柔軟な指定期間の設定が可能</li> <li>・実質的な市場化テストの効果 など</li> </ul>
	<p><b>【留意点】</b> 指定管理者を公募したり、民間企業等から業務委託についての提案を求める際には、民間企業などにおいて業務の受託を検討するに必要十分な情報を行政から提供するとともに、行政や出資法人などが行う場合との比較検証過程、民間企業間での選考過程についても透明性を確保する必要がある。</p>	
地方独立行政法人制度	<p>地方独立行政法人法に基づく、公共上確実な実施が必要であり団体が直接実施の必要ない事務事業を行う自律性、弾力性及び透明性を備えた法人制度。対象となるのは、公立大学・病院、地方公営企業等。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・効率性及び透明性の向上</li> <li>・法人は自律的・弾力的な運営が可能 など</li> </ul>
	<p><b>【留意点】</b> 地方独立行政法人の具体的な運用は、設立団体である地方自治体並びに各法人に委ねられている部分が大いいため、各団体の問題意識のあり様によっては、制度を上手く活用することによって多大な効果を達成することが可能である反面、単なる看板の付け替えに終始してしまう場合もあることに留意すべきである。</p>	

制度・ 枠組	制度・枠組の概要	特徴・効果・メリット
任期付採用法 第3条	専門的な知識経験等を有する者について、選考により任期を定めて採用することができる制度。(任期:5年以内)	・専門的な知識経験等を有する者を任期付職員として採用することで、行政の高度化・専門化に対応など
任期付採用法 第4条	以下の場合に、任期付採用を可能に。 ①一定期間内に業務終了が見込まれる場合 ②一定期間に限り業務量増加が見込まれる場合 (任期:3年以内(特に必要と認める場合は5年以内))	・左記①、②に係る業務について、行政ニーズに的確に対応しつつ、行政の肥大化を防止など
短時間勤務職員制度 任期付採用法第5条	以下の場合に、採用を可能に。 ①上記第4条の①、②の場合 ②対住民サービスを向上する場合 ③部分休業を取得した職員に代替する場合 (任期:3年以内(特に必要と認める場合は5年以内))	・行政需要への柔軟な対応や行政の効率化 ・フルタイムでは就労し難かった者に公務の道を開く ・ワークシェアリング的な効果 など
指定管理者制度と任期付採用 制度を組み合わせた活用	/	・上記の制度・枠組みの整理を前提として、それらを組み合わせることによって、より効果をあげることが可能。 ・指定管理者制度と任期付任用をセットにして、例えば通常の公の施設の管理を5年後に見直すことを予め決めておき、市場化テストを行うことも考えられる。

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書  
所収事例一覧

事例 No.	事例名	団体名
1	住民主導による地域計画の策定	兵庫県生野町
2	住民主導による地域計画の策定	名張市
3	住民主体の公共的サービスの提供	武蔵野市
4	住民主体の公共的サービスの提供	草津市
5	住民主体の公共的サービスの提供	茅野市
6	行政評価における外部評価機関への市民参加	横須賀市
7	地域通貨を媒介とした公共的活動への住民参画	北九州市
8	住民等による中間支援団体	神奈川県葉山町
9	住民等による中間支援団体	三島市
10	地域自治区	上越市
11	多様な手法による民間活力の活用	岐阜県
12	多様な手法による民間活力の活用	大阪府
13	多様な手法による民間活力の活用	高浜市
14	バス事業における管理の委託	京都市
15	NPO・ボランティアへの委託	群馬県
16	町内会との協働	鯖江市
17	広報作成のNPOへの委託	犬山市
18	職員の配置体制・採用形態の一体的な見直し	船橋市
19	NPO法人を指定管理者に指定	池田市
20	社会教育施設の管理運営と不登校児童のケアをNPO法人に一体的に外部委託	池田市
21	業務棚卸表の活用	静岡県ほか
22	県民満足度調査	宮城県
23	市民満足度・重要度調査	小田原市
24	組織改革の立案	佐賀県
25	情報収集・戦略策定機能の強化と首長直属組織への位置付け	岩手県
26	クロスファンクショナルチーム	日産自動車株式会社
27	部局横断的組織	小田原市
28	経営会議	福岡市
29	モーニングミーティング	ニューヨーク市
30	政令指定都市の区長への任期付職員の登用等	川崎市
31	民間企業における委員会等設置会社	イオン株式会社、 株式会社西友、 ソニー株式会社ほか
32	横割り組織	佐賀県
33	組織のフラット化	静岡県
34	経営資源配分の各部局への移譲	佐賀県
35	出資法人などの見直し	岩手県
36	出資法人などの見直し	北九州市
37	出先機関の見直し	岩手県
38	地域協働推進体制	北九州市
39	地域協働推進体制	名張市
40	地域協働推進体制	福岡市
41	住民等との役割分担・共通目標の設定	大阪府
42	住民等との役割分担・共通目標の設定	青森県
43	住民等との役割分担・共通目標の設定	東海市
44	総務事務のアウトソーシング	静岡県
45	総務事務のアウトソーシング	大阪府
46	人材育成ビジョンと人材育成プログラム	三重県
47	平成16年度人事院勧告(平成16年8月6日)	人事院
48	改革を推進する組織文化の醸成	トヨタ自動車株式会社
49	知事の政策を中核とする政策評価	岩手県

50	幹部の会議による評価結果のオーソライズ	宮城県
51	業務棚卸表を活用した行政評価	静岡県
52	評価結果に基づく予算編成や定数配分の実施	佐賀県
53	評価結果に基づく予算編成や定数配分の実施	宮城県
54	行政評価制度の構築	三重県
55	行政評価制度の構築	静岡県
56	「参事」の設置	北海道
57	「政策推進課」の設置	岩手県
58	予算編成システムの見直し	岩手県
59	予算編成システムの見直し	三重県
60	予算編成システムの見直し	北九州市
61	庁内分権の推進	佐賀県
62	庁内分権の推進	四日市市
63	部局別予算編成方針	秋田県
64	政策合意	福井県
65	広島市の仕事宣言	広島市
66	戦略体系の構築	静岡県
67	戦略体系の構築	岩手県
68	指標の設定	滋賀県
69	指標の設定	岩手県
70	指標の設定	三重県
71	指標の設定	仙台市
72	指標の設定	奈良県
73	評価結果の議会への報告を義務化	宮城県
74	評価結果の議会への報告を義務化	秋田県
75	評価結果の議会への報告を義務化	川西市
76	評価結果の活用プロセスの透明性を確保	三重県
77	メール活用による情報伝達の迅速化	佐賀県
78	出先機関担当者などとの遠隔会議	岡山県
79	民間からCIO(Chief Information Officer)を登用	札幌市
80	ICT専任職員の充実	カナダ政府
81	電子申請・行政情報のポータル・サイト	富山県・富山県内市町村
82	遠隔相談窓口の設置	あわら市
83	多様な情報とサービスをオンラインで提供	カナダ政府
84	不審者情報を瞬時に収集し、地域で共有	池田市
85	業務を集約化し、アウトソーシング	大阪府
86	業務を集約化し、アウトソーシング	札幌市
87	在宅勤務者を活用したバーチャルコールセンター	高知県
88	市政へ反映することを目的とした電子会議室の提供	藤沢市
89	市民の声の「受付から回答まで」をシステム化	浜松市
90	電子情報の不正記録・流出を禁止する個人情報保護条例	草加市
91	二重化とICカードによるセキュリティシステム	宇治市
92	個人認証システムの導入	カナダ政府
93	ホームページの閲覧支援システムを導入	岐阜県
94	県政情報ホームページを音声情報化	香川県
95	市民の声を聴く会	宇土市議会
96	全議員が地域に出向き、「議会報告会」を実施	宮城県本吉町議会
97	議会独自の情報公開条例制定による透明性の向上	東京都千代田区議会
98	議員の活動を市民に見える形に	佐賀市議会
99	主要計画の立案段階において議会への報告を義務付け	岩手県
100	議会事務局職員の外部からの登用	鳥取県
101	弁護士と顧問契約	四日市市議会事務局

# 分権型社会における自治体経営の刷新戦略

## — 新しい公共空間の形成を目指して —

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会

### 地方自治体を取り巻く環境の変化

- ◆ 公共サービスへの新たな期待
  - ・ 人口減少時代の到来
  - ・ 保育・介護の社会化、安心・安全の確保
- ◆ 国と地方の関係の変更
  - ・ 地方分権一括法の施行、三位一体改革
  - ・ 市町村合併の推進、広域自治体の見直し
- ◆ 「官」と「民」の関係の変化
  - ・ 市民活動、NPO活動の活発化
  - ・ 多様な主体が公共を担う仕組みの萌芽
- ◆ 経営資源の制約
  - ・ 厳しい財政状況

### 地方自治体の刷新の必要性

- ① 行政と多元的アクターとの協働による公共サービスの提供
- ② 厳しい財政状況や地方公務員の大量退職にも対応できる行政体制の整備
- ③ 行政ニーズに対応した柔軟かつ機動的な組織編成
- ④ 職員の能力を最大限に引き出しうる人事管理

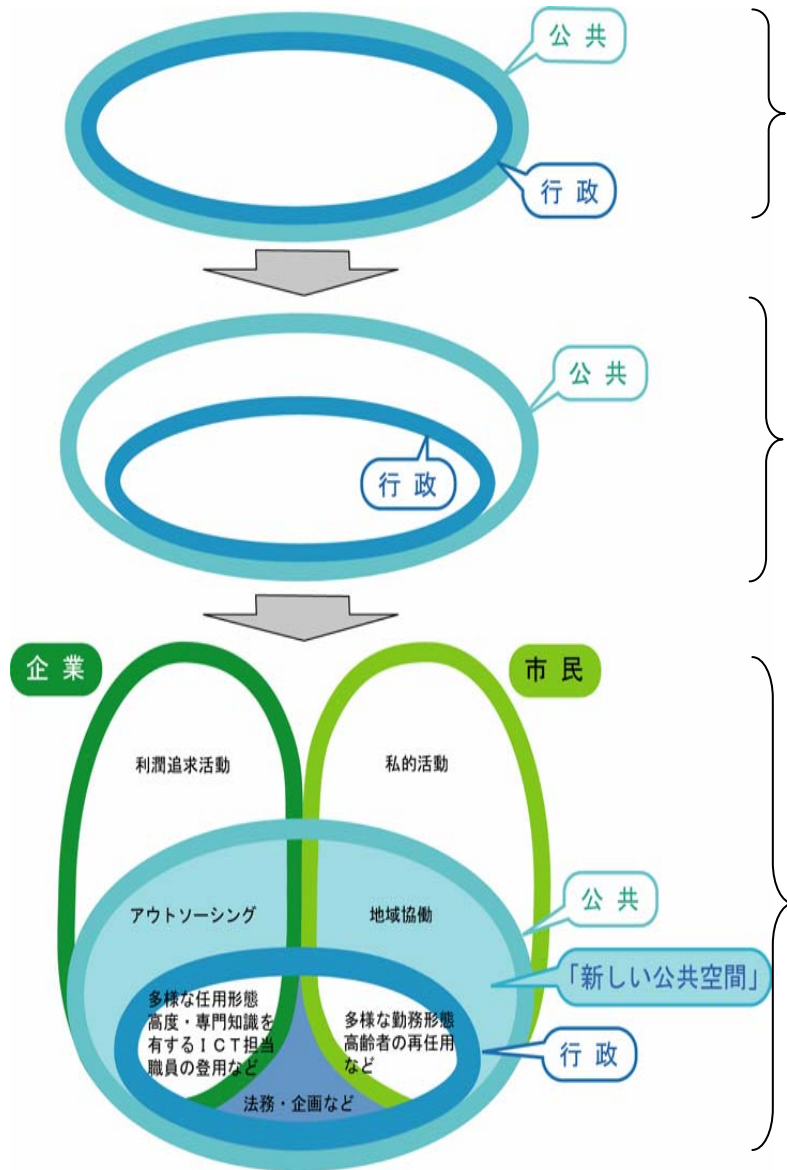
など

### 地方自治体の刷新の視点

- 「新しい公共空間」（＝多元的な主体により担われる「公共」）の形成
- 行政内部の変革と住民との関係の変革
- 危機意識と改革意欲を首長と職員が共有



# 新しい「公共空間」の形成のイメージ



## 官民二元論に限界

- ・公共の利益にかなっているか (Public Interest)
- ・自治体が直営でやるべきことか (Role of Government)
- ・財政状況が厳しい中でもあえてやるべきことか (Affordability)

## 新しい「公共空間」の形成

・公共サービスは専ら「行政」が提供  
 ・「行政」と「公共」の領域はほぼ一致

↓

・ 少子高齢化の進展に伴う公共サービスへの新たな期待＝「公共」の範囲の拡大  
 ・ 「団塊の世代」の職員の大量退職や経営資源の制約による

**「行政」の守備範囲の相対的縮小**

↓

・ 「行政」と「公共」の領域にズレが発生

↓

・この領域を新たに「民間」(住民・企業)が担う取組(アウトソーシング・地域協働)の推進

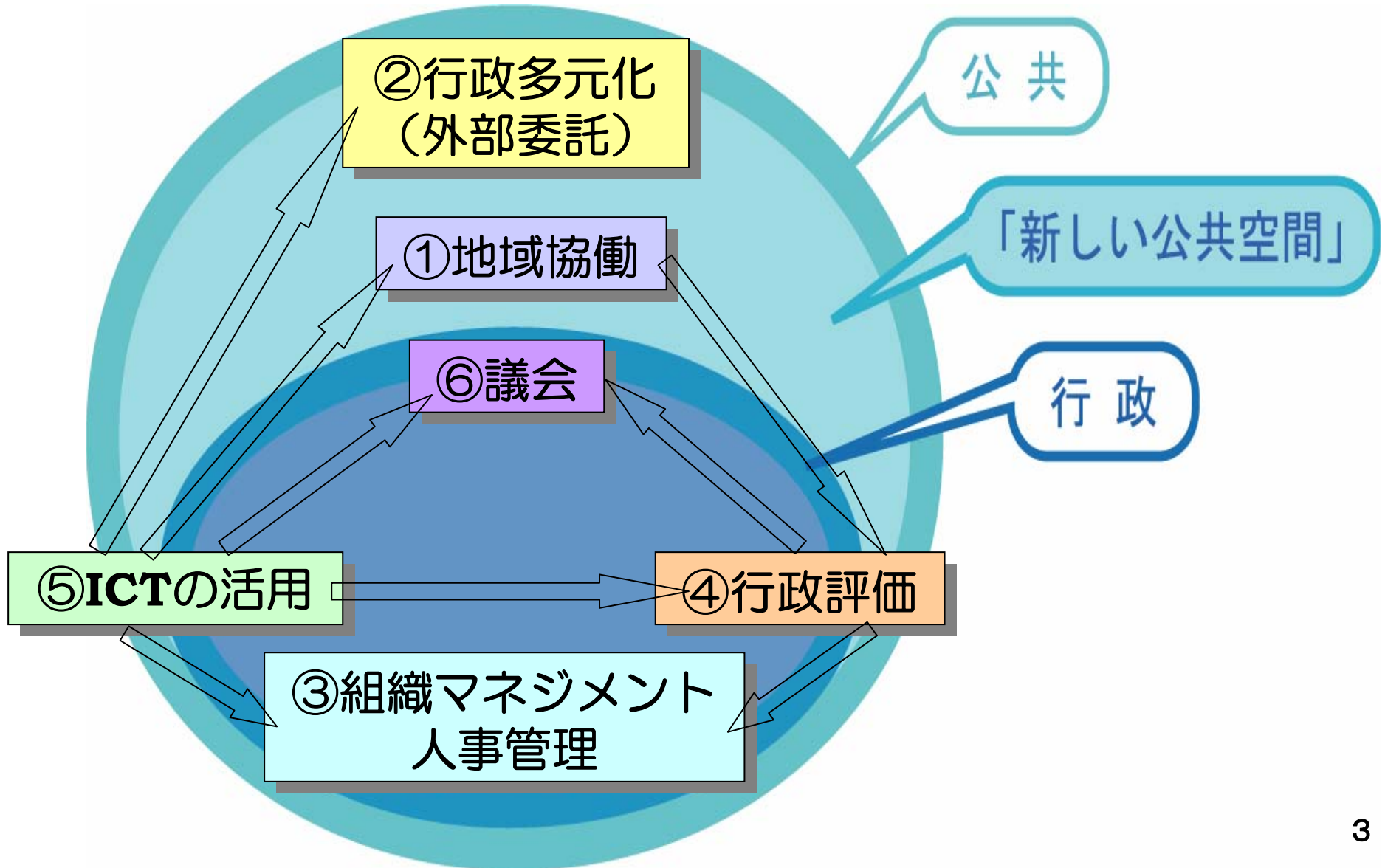
・行政の多元化(行政内部への人材派遣等)

↓

・「行政」と「民間」の多角的な協働による公共的サービスの提供により、「公共」が豊かに

・「行政」は行政でなければ対応しえない領域に重点的に対応

行政内部の変革と住民との関係の変革  
～ 刷新の推進方法～



## 刷新の推進方法①： 地域協働

地域協働： 一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態。

### 推進のポイント

- ①「計画」「決定」「執行」「評価」の各段階に多様な主体が参画し行政と連携
- ②住民活動を公共的な活動へ展開。住民の善意を生かすことが鍵。
- ③ 専門的知識を有する人材の存在、事業継続の基盤（資金・施設等）の整備、住民による中間支援団体の形成（必要に応じ行政が支援）

行政の関わり方： 個別の状況に応じ、柔軟に対応。地域協働の主体が自立し、対等な立場で連携することが重要。地域協議会の活用など。

職員の関わり方： 個々の地方公務員の意識が重要。また、個人レベルでの活動を超えて、明確に地方公務員の職務と位置づけることも想定。職員の意識改革や資質養成、勤務体制の整備など。

新しい公共空間における地域協働の場での規範・ルール： 地域協働の担い手となる多様な主体、地方自治体、住民の間を規律する新たな規範が必要。情報公開、履行責任と行政の責任、守秘、平等取扱いなど。

## 刷新の推進方法②： 行政活動の多元化（外部委託）

### 外部委託の法的な枠組み：

民法上の請負契約（第632条）、準委任契約（第656条）。

その他、特別法にて実施されるもの（廃掃法、学校給食法など）や、指定管理者制度・地方独立行政法人制度など。

### 外部委託の実質的な性質分類と留意点

#### ①費用対効果・効率性をより重視するもの

- ・ 行政との関係は、基本的に市場原理により規律
- ・ 類似団体との比較等地方自治体の事務事業について委託の可能性を総点検。事務の集約化、統合化、長期契約化などにより市場化

#### ②協働・住民参加などの政策目的をより重視するもの

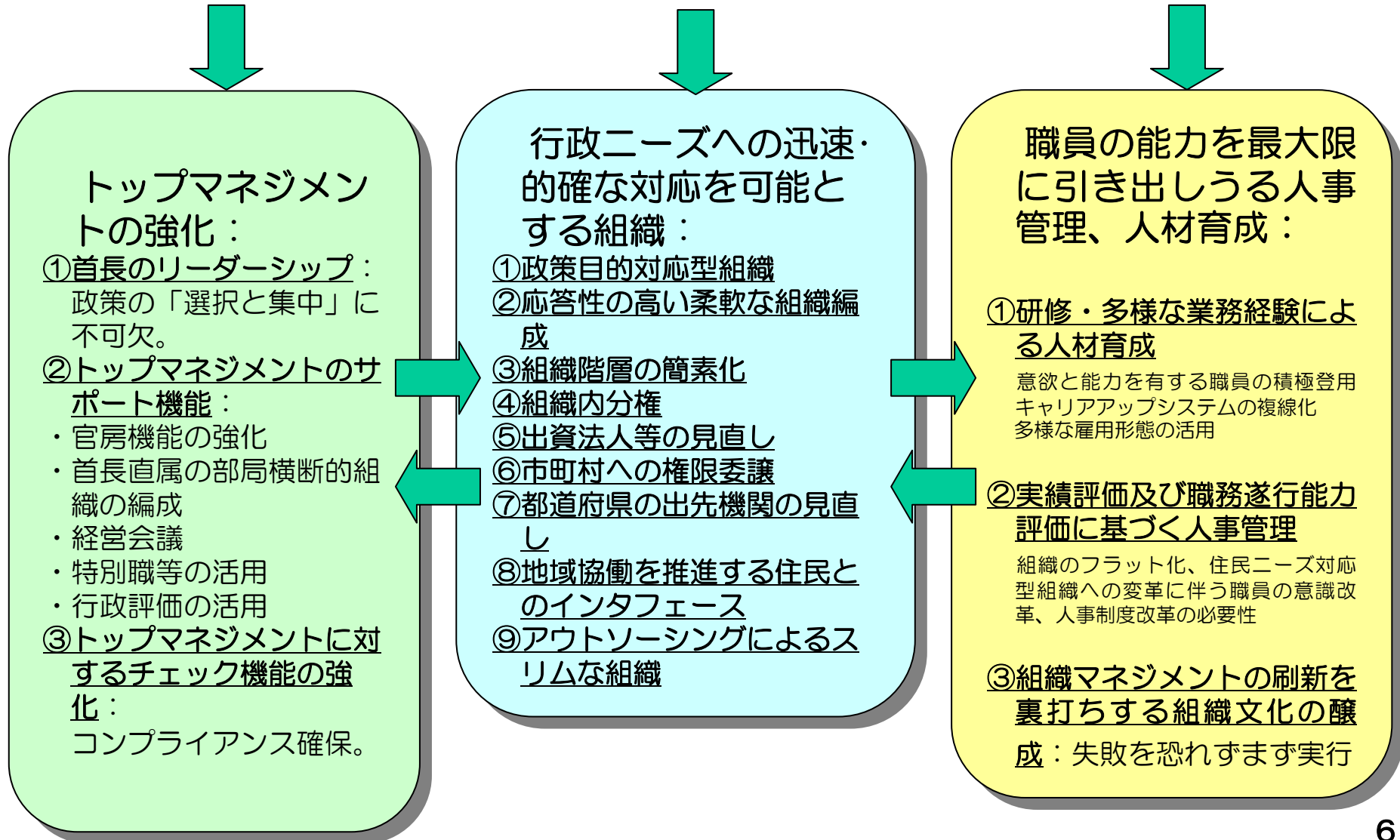
- ・ 行政との関係は、経済合理性のみならず、共通の社会目標を有する
- ・ 委託先が独占的に継続されないよう正当性の担保、説明責任を果たすことが必要。

### 外部委託契約の留意点：

- ①一定水準のサービスの質を確保する仕組み（品質の要求水準の規定など）
- ②対住民における契約当事者の責任分担（情報漏洩の際の賠償責任など）
- ③守秘義務（個人情報保護、契約期間後の担保など）
- ④再委託の禁止の妥当性（グループ化などで、単独で遂行しうる企業が減少）

## 刷新の推進方法③： 組織・マネジメント、人事管理政策

ビジョンとミッションの明確化：各事務事業を組織単位で可視化・体系化し、全体の中での位置付け（目的-手段）を構造化。



## 刷新の推進方法④： 行政評価

### 地方自治体における 行政評価の現状と課題：

行政評価制度の導入は進展。しかし有効には機能していない状況も。

- ①評価のための評価からの脱却
- ②住民に対する説明責任を果たすためのツールとしての活用

刷新

### 行政評価の目的・位置付け の明確化と手法の再構築：

「トップマネジメントのツール」として明確に位置付け

#### ①目的・制度：

- ・トップの政策方針（公約、マニフェスト）を中核とする評価
- ・組織の全事業の可視化・体系化を基にした評価
- ・予算・計画・人事管理と評価との有機的連携

#### ②組織上の工夫：

- ・評価担当部局の機能の強化
- ・組織内の権限委譲

#### ③評価手法：

- ・トップの政策を実現する戦略体系（目的-手段）構築
- ・進捗を測る適切な指標の設定。
- ・行政評価の積極的活用

## 刷新の推進方法⑤： ICTの活用

### 行政内部の刷新ツールとしてのICT

- ① **トップの意思決定の变革**  
住民や現場に近い情報がトップに伝達  
トップからの指示を一斉に全階層で共有
- ② **ICT化の進展に応じた組織改編**  
業務の効率化、アウトソーシング等によるスリム化が進展

### 行政と住民等との関係刷新ツールとしてのICT

- ① **住民志向の簡素で効率的な行政組織の実現**
- ② **業務革新と地域協働・外部委託の推進**
- ③ **地域協働の推進（eコミュニティの実現）**

### (1) セキュリティ強化

- ① **セキュリティ対策**  
個人情報保護条例制定等の、情報を自ら管理しうるための仕組み作り
- ② **システムにおける情報セキュリティ対策**  
個人情報や地方公共団体内部の秘匿情報などのアクセス制限
- ③ **個人の認証機能の積極的活用**

### (2) 情報格差対策

## 刷新の推進方法⑥： 議会

### 「新しい公共空間」にふさわしい議会のあり方：

- ① 「新しい公共空間」の形成を踏まえた議会の刷新
- ② 議会と執行機関の関係の刷新

### 「新しい公共空間」の 形成を踏まえた議会の刷新

- ① 一部の住民や特定団体のみならず、幅広い住民からの意見を把握
- ② インタフェースとしての議員  
議員による議会の情報報告や  
情報提供
- ③ 議員個人の責任の明確化、自  
発的な能力向上・改革推進

### 議会と執行機関の関係の刷新

- ① 政策立案過程における議  
会の役割
- ② 行政評価結果の議会への  
報告の義務付け
- ③ 議会事務局の専門性の向上