

都市経営の視点からの行政運営システムの転換

調査季報153号特集 非「成長・拡大」時代の財政改革

今、行政には政策、財政と密接に連動した都市経営の視点からの行政運営の変革が求められている。そのためには、これまでの行政運営の手法や制度・仕組みを根本

的に見直し、新たな行動規範のもとで、従来の基準や発想にとらわれない抜本的な行政運営システムの見直しをまさに急務となっている。

1 本市におけるこれまでの行政改革

本市では、図-1のとおり、昭和60年度に「行政管理指針」を策定し、事業の見直しや執行体制の適正化などの取り組みをスタートさせていたが、行政改革としての本格的な取り組みは、平成7年度の「行政改革推進指針」、翌年の「行政改革実施計画」の策定からであり、ここでは、自己改革への取り組みや地方分権の推進などの視点からの取り組みを行ってきた。その後、平成11年度からは、「行政改革推進計画」として、行政運営プロセスの効率化や、新たな市政の領域やプロセスにふさわしい効率的な執行体制の構築及び市民にわかりやすい行政の推進などを柱とした改革に積極的に取り組んできた。

そして、平成15年3月に、今までの行政改革計画の考え方をさらに進化させ、3つの基本理念を掲げた「新時代行政プランI」を策定した。さらに、この10月には、その実施計画である「新時代行政プラン・アクションプラン」を公表する運びとなった。

このプランは、従来の行政改革が執行体制のスリム化やコストの削減にウエイトを置いていたのに対し、まず、政策目標を明らかにした「中期政策プラン」、持続可能な財政の確立を図る「中期財政ビジョン」と連動し、改革の前提として行政のあり方や行政の果たすべき役割そのものを見直した上で取り組むこととしたことや予算

編成などの権限を局長に移転するなど行政内部の仕組みを抜本的に変えることとしたこと、さらに、内部の職員ならではの発想や提案を活かした取り組みを盛り込んだことなどが特徴といえる。

以下、この「新時代行政プラン・アクションプラン」の概要を紹介する。

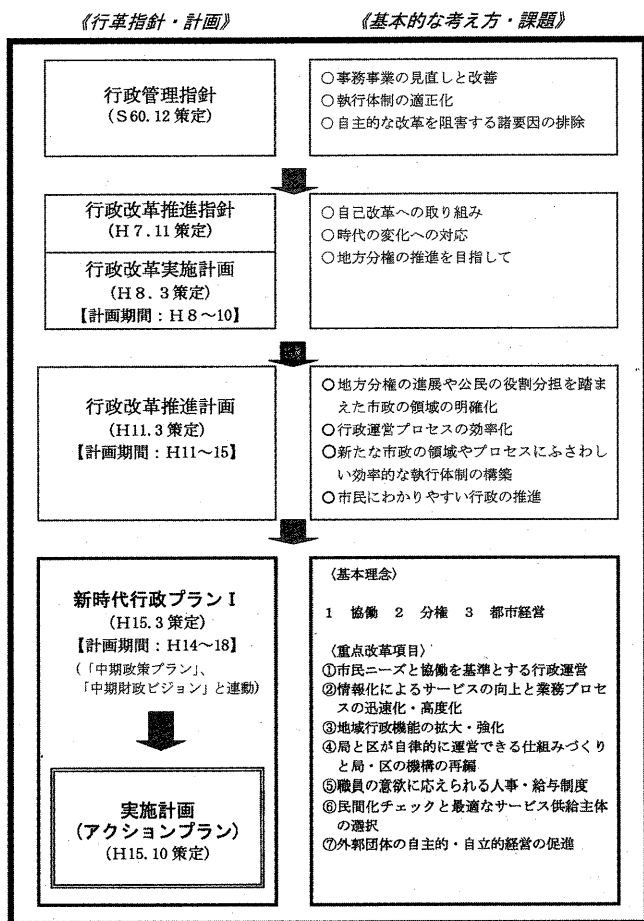
2 新たな行政運営システムへの転換

「新時代行政プランI」「新時代行政プラン・アクションプラン(実施計画)」の策定

今回策定した「新時代行政プラン・アクションプラン」は、15年3月に策定された「新時代行政プランI」において掲げられた、効率的で効果的な行政運営に寄せる市民の要請に応じていく決意や、新しい時代にふさわしい行政運営に向けた「協働」、「分権」、「都市

竹前 大 総務局行政改革システム課 課長補佐担当係長

図-1 これまでの行政改革の取り組み



経営」の3つの基本理念のもとに、平成18年度までの実施計画として、各年度毎の取り組みスケジュールや計画の最終年度である平成18年度の具体的な目標を掲げた。

① 3つの基本理念(図1-2)

「新時代行政プランI」は以下の3つの基本理念を掲げて、新たな行政運営を行っていくこととしている。

① 協働

第1に、市民、NPO、企業等との相互信頼と協働をめざし、市民自治コーディネート型の行政運営を実現していくこととしている。

② 分権

第2に、市民ニーズの多様化に応え、満足度を高めるため、事業を実施する部署やサービス供給の近くに分権された行政運営を実現することとしている。

③ 都市経営

第3に、都市経営の基本方針のもとに、事業のあり方を、成果とコストに対する評価から見直し、財源、人員等の経営資源の最大活用に取り組むことで、サービスの向上と効率的な経営を実現し、意欲ある人材が活かされる仕組みを実現していくこととしている。

② 市役所の構造改革とアクションプランの位置づけ・構成

新しい時代にふさわしい行政運営への改革は、局、区、課や係と

いう行政組織の行動原理や、そこに働く職員の慣れ親しんできた行動・意識そのものの改革でもある。

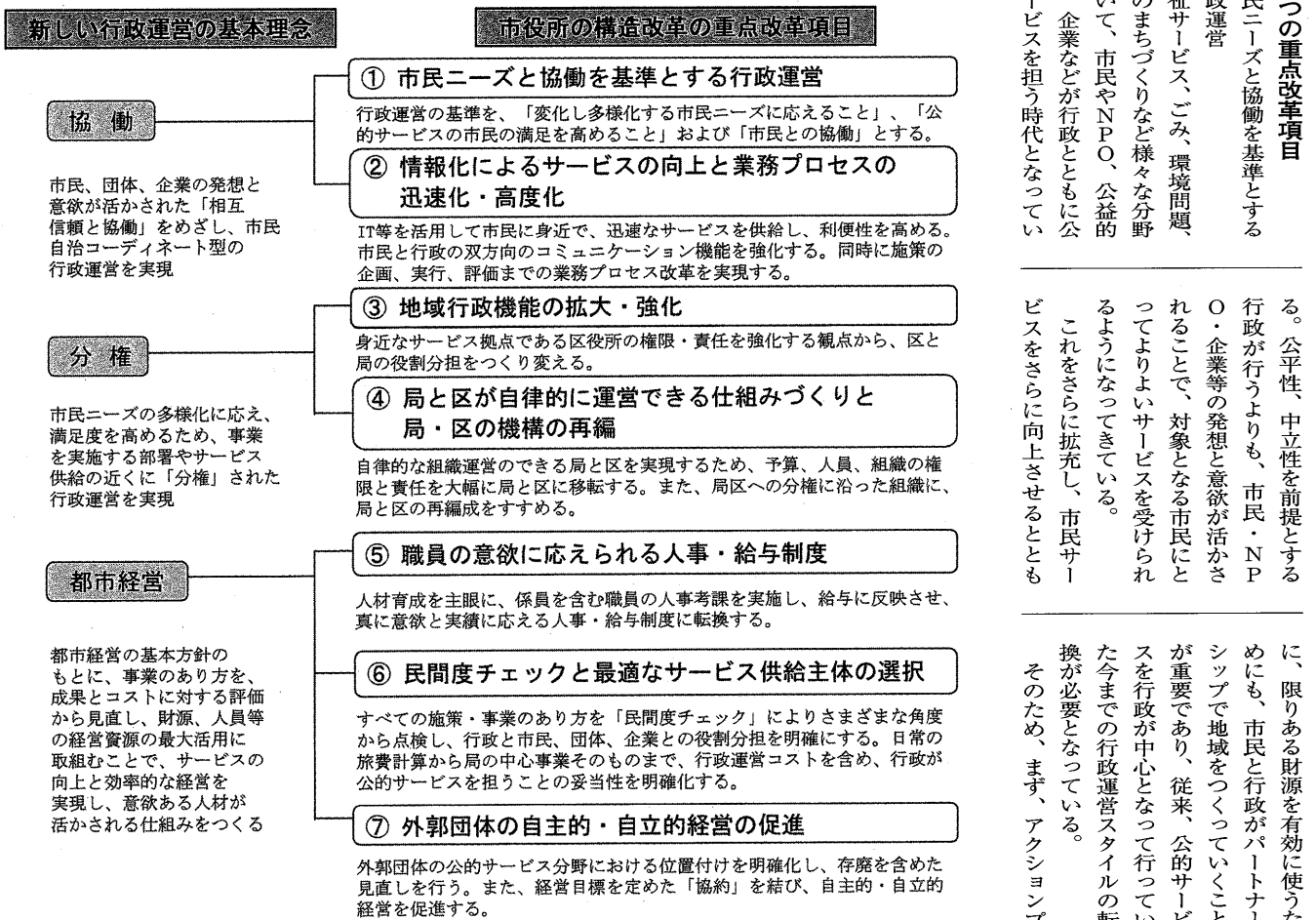
そこで、「新時代行政プラン・アクションプラン」は、先の3つの基本理念を踏まえた7つの重点改革項目に基づき、個別の取組項目・内容、スケジュール等を明らかにした平成18年度までの具体的な実施計画としている。

アクションプランの策定にあたっては、「新時代行政プランI」の方向性に基づき、計画期間中に新たに取り組むべき項目について、全局・区・事業本部が検討の上、これをとりまとめ、局・区・事業本部ごとのアクションプランを策定した。

また、職場単位で職員の発想や提案を取り入れながら、全庁的な取組として「職場の行動計画」を策定し、コスト削減や無駄の排除にすべての職員が取り組むこととした。

そして、職員全員が市役所の制度や仕組みの構造改革を実行するとともに、意識改革・行動改革を通じて成果を生み出さなくては、中期財政ビジョンで示された平成16年度から18年度の3か年の収支不足額の見込みが約960億円という危機的な状況は乗り切れないということから、このアクションプランの副題は「市役所の構造改革・行動改革 工程表」となった。

図-2 新時代行政プランIの3つの基本理念と7つの重点改革項目



ランでは、行政運営の基準を「変化し多様化する市民ニーズに応えること」、「公的サービスへの市民の満足度を高めること」及び「市民との協働」とした。

具体的には、幅広い市民ニーズをきめ細かく的確にとらえる仕組みづくりとして、パブリックコメント制度の創設と推進や広聴デスクシステムの再構築などを、地域での市民相互のコミュニケーションの仕組みづくりとして、市民向けの電子会議室の開設、市民やNPOが運営する地域ポータルサイトの開設などをあげている。

また、市民との協働の具体的施策としては、市民活動支援センターの区レベル展開、市民活動を支援する人材バンクの創設、市民の自発的な公益的活動にかかる一定の意欲、知識、技術を認定し、市民活動の推進を図る横浜ライセンズ制度の創設、市民団体からの提案により担当部署との協働で事業を展開する仕組みとして提案型協働事業の実施などを検討していくこととしている。

②情報化によるサービスの向上と業務プロセスの迅速化・高度化
IT（情報通信技術）等を活用して、市民に身近で、迅速なサービスを供給し、利便性を上げるとともに、市民と行政の双方のコミュニケーション機能を強化することとしている。

具体的には、市民からの簡単な

問い合わせに一元的に対応する市政問合せセンター（コールセンター）の開設やこれまで区役所・市役所などの窓口に行かなければできなかった手続きが自宅や職場からインターネットを通じて行える電子申請・届出の実現、電子入札システムの導入などをすすめることとした。

同時に、庁内情報流通の拡大・共有化により、施策の企画から実行、評価までの業務プロセスの迅速化・高度化を実現して、文書事務の電子化、財務会計事務の電子化、庶務事務の集中化と外部委託化（アウトソーシング）などを進めることになった。これらにより、一層の事務経費の削減を図る予定である。

③地域行政機能の拡大・強化

市では、これまで市民サービスの最前線である区役所が、地域総合行政機関として、市民に身近なサービスを提供できるよう、区の仕事の範囲を広げるとともに、区の裁量で執行できる予算を拡大するなど、区の機能強化をすすめてきたところである。プランでは、この流れを踏まえつつ、区民要望の多い身近な道路や公園の維持管理を担う地域整備部門の設置や保育所の管理運営を行うことによる、地域子育て支援機能の強化、学校・地域・区役所の連携強化による、地域に根ざした特色ある学校づくりなど、身近な市民サービスの拠

点である区役所の仕事の分野を広げ、事業執行の権限・責任を強化し、地域における市民サービスの向上を図るため、区と局の役割分担をつくり変えることとした。

具体的には、区長の庁内公募制や現行の個性ある区づくり推進費に加え、区予算の新設、区長権限と責任による組織機構の編成と職員配置などに取り組みすることとした。

④局と区が自律的に運営できる仕組みづくりと局・区の機構の再編
建設から管理への移行、環境の重視、持続可能な財政の確立など時代や社会経済情勢の変化に対応した都市経営の実現として、自律的に組織運営・財政運営のできる局と区を実現するため、予算、人員、組織の権限と責任を大幅に局と区に移転することとしている。

（特集2「予算編成改革の概要」参照）

その際、前提となる、市政の基本方針として、都市経営の基本方針や中期経営計画を策定し、これにより、市全体として、より効果的・効率的な組織運営を実現することとした。

また、単純にポストの削減をねらいとする統廃合等ではなく、新時代行政プランの基本理念を推進するため、市民の視点に立った市民本位の市政を展開し、市民の満足度のより一層の向上を図ることのできる、効率的で効果的な体制づくりとして、それぞれの分野の

特性に合わせた多様で柔軟な組織編成をすすめることとした。

⑤職員の意欲に応えられる人事・給与制度
人材育成を主眼に、係員を含む

職員の人事考課を実施し、給与に適切に反映させるなど、真に意欲と実績に応える人事・給与制度に転換するため、給与制度の見直し、アントレプレナーシップ制度※①の推進、専門職の育成・昇任制度の複線化をすすめることとした。また、機動的で弾力的な人材のシフトと人事の分権化として、効率的・効果的な執行体制に向け、事業のあり方や事務事業の見直し結果を踏まえ、様々な雇用形態の検討や機動的・弾力的な人材のシフトに取り組みすることとした。

⑥民間度チェックと最適なサービス主体の選択（図1-3）

すべての施策・事業のあり方を「民間度チェック」※②によりさまざまな角度から点検し、行政と市民、団体、企業との役割分担を明確にするとともに、日常の旅費計算から局の中心事業そのものまで、運営コスト、間接コストを含めて、行政が公的サービスを担うことの妥当性を明らかにすることとした。

これにより、サービスの質の向上と効率化を実現し、同時に事務事業コストの徹底した削減をすすめることができるものと考えている。具体的には、事務事業のあり方

※①アントレプレナーシップ制度…職員が新規事業を自ら企画提案し、事業化まで行うこと。アントレプレナーシップは旺盛な起業家精神を意味する。

※②民間度チェック…11頁※③参照。

※③PFI：Private Finance Initiativeの略。1980年代後半のイギリスにおいて、民間資金やノウハウ等を活用して公共施設の整備や、公共サービスを提供するために導入された新たな事業手法。日本でも「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）の制定などPFI事業の枠組みが設けられ、今後PFIによる社会資本整備が急速に展開することが見込まれる。

※④特定協約団体…法定団体（地方自治法により経営状況を議会へ報告することが義務付けられている団体）、及び法定団体に準じて議会報告すべき団体として本市の基準により特定している団体を指す。

検討の推進として、公的住宅供給、市立病院、市立大学、市営交通事業、福祉施設などについて、現在行っている各々のあり方検討の結果を踏まえ、順次具体化するともに、その他の事業についても時代の変化を踏まえ、あり方を検討していく予定である。

また、民営化・委託化の推進として、ごみ収集・運搬、水道メーター検針、学校給食調理、市立保育所運営、公園維持管理の各業務について、委託化をはじめとする民間活力の活用をすすめるとともに、その他の事業についても積極的に民営化・委託化を推進していくこととなっている。さらに、地方自治法の改正を踏まえ、これまで市や公共的団体だけが行ってきた「公の施設」の管理運営について、民間委託を検討していくこととした。

事務事業コストの削減としては、局区用車の見直しをはじめ業務の改善を行うとともに、効率性の観点から庶務事務を見直し、事務の集中化・電子化とあわせ、民間活力を活用することによりコストの削減を図ることとした。

また、職員給与の口座振込を徹底するなど、日常業務における慣例的な取り扱いや市民ニーズに合わなくなった条例・規則の見直しを含め、あらゆる行政コストを間接費を含め徹底的に見直し、コストを削減する予定である。

一方、PFI※③等の公民協働整備手法の導入として、「PFI等基本方針・ガイドライン」を策定し、公共施設の整備・改修にあたっては、PFIをはじめとする公共と民間との協働による整備手法を幅広く検討し、事業主体やトータルコストなどの観点から最適な手法を導入していくこととしている。

⑦外郭団体の自主的・自立的経営の促進(図1-4)

外郭団体は、横浜市が民間の資金、人材、経営のノウハウを活用しながら、公共的・公益的サービスを効果的・効率的に供給するため設立してきた。

今日、社会経済状況の変化を踏まえて、外郭団体の公共的サービスを分野における位置付けを、行政、市民、企業など他のサービス供給主体との関係から明確化し、36団体について、整理・統合やあり方検討等を行うこととした。

見直しにあたっては、団体ごとの実情や特性に応じた検討手法により、市の財政支援や財産貸付の状況、公益性の確保等について十分考慮しながら、整理・統合や自立化、本市関与の適正化等を推進していく予定である。

残りの20団体については、特定協約団体※④と市との間で、経営目標を明確化した協約を締結することによるマネジメントサイクルの導入により自主的・自立的経営を促進することとした。

また、団体の活性化に向けた取り組みとしては、経営情報の情報公開、外部の専門家等による監察

の実施、常勤役員の見直しなどに取り組み予定である。特に、本市退職者の役員の退職金については、

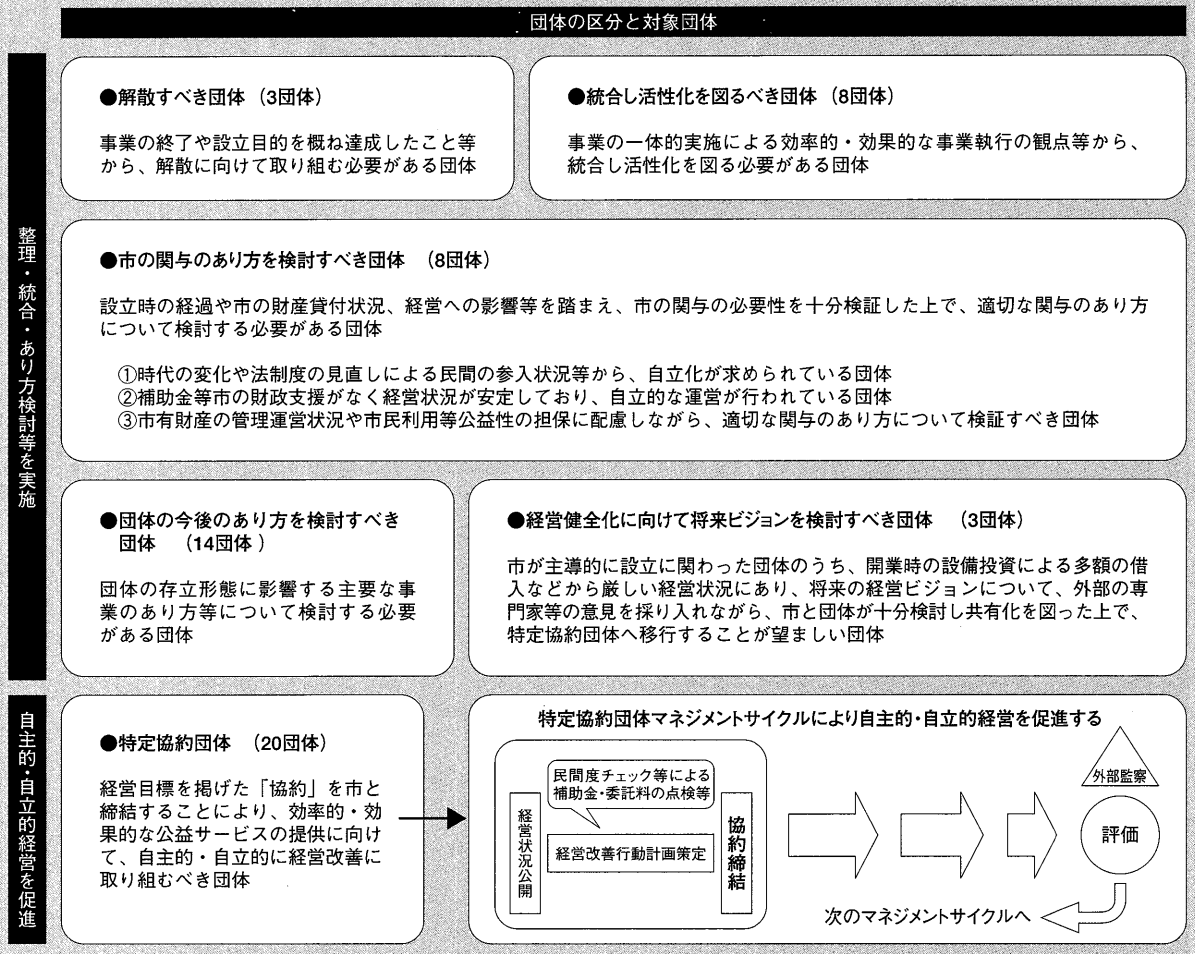
廃止することを原則としている。

図-3 民間度チェックと最適なサービス供給主体の選択(具体的取組例示)

取組項目	内容
民間度チェックと行政評価	
民間度チェックの仕組みの構築と実施 《都市経営・横断チーム》	「民間度チェックのすすめ」や「チェックシート」等を策定し、全職員で全ての事業・業務を対象として、順次チェックを実施し、3か年実施スケジュールに基づいた改善計画を策定する。
事業等のあり方検討	
市営交通事業のあり方検討《都市経営・交通》	市営交通事業あり方検討委員会の答申を受け、事業改善、経営改善に向けた具体的な取組を推進する。
放課後児童施設のあり方検討《子育て》	児童のニーズ把握を出発点として、今後の施策の方向性・事業内容を明らかにする。また、安定したサービス提供が可能となる実施形態を明らかにするとともに新たな事業の実施に向けて、具体的な調整等を行う。
民営化・委託化など民間活力の活用	
市立保育所の民営化《福祉》	市児童福祉審議会の意見具申を踏まえ、市立保育所の民営化を計画的に進める。
新港湾病院の公設民営による運営 《衛生》	市立病院の経営改革を進めるため、新港湾病院について、公設民営(民間委託)方式の導入を進める。
家庭ごみ収集の民間委託《環境事業》	条件を整えながら順次民間委託し、その後、一定期間の検証を行う。
水道メーター検針業務の民間委託《水道》	直営業務として行っている当該業務について、再任用化と合わせて民間委託化を推進する。
学校給食調理業務の民間委託化《教育》	調理業務及び運搬業務の民間委託について試行する。
「公の施設」の管理運営方法の見直し	
「公の施設」の管理運営主体についての指針の策定と民間事業者の活用の推進 《総務》	地方自治法の改正により「公の施設」の管理運営を民間事業者に委ねることが可能となったことを受け、民間度チェックとあわせて施設ごとの点検を踏まえ、積極的に民間事業者を活用する。
区民利用施設の運営主体の見直し 《市民》	公共的団体に管理運営を委託していた地区センター等について、指定管理者による管理運営を行う。
公園施設管理運営主体の見直し《緑政》	現在直営で管理運営を行っている有料スポーツ施設、歴史的建造物等について、指定管理者による管理に順次移行し、より効率的・効果的な施設の管理運営を実現する。
時代やニーズの変化を踏まえた制度・仕組み・事業等の見直し	
公共工事の入札・契約制度の見直し 《財政》	外部の学識経験者等による「横浜市入札・契約制度改革検討委員会」を平成15年8月に設置し、①談合等の不正行為の防止、②競争性・透明性の向上、③工事の質の確保、④市内企業の活性化の視点から入札・契約制度を見直す。
「今後の重点保育施策」※を推進するための具体的施策の実施《福祉》	「今後の重点保育施策」を推進するために、諮問機関として「保育施策検討会」を設置し、具体的施策について議論した上で、広く市民の意見を求めながら具体策に結びつける。また、第三者評価を実施する。
大学改革中期プランの実施 《市大》	横浜市が有する意義のある大学を目指し、改革の目標となる大学改革中期プランを策定するとともに、その目標の達成に向けた具体的実施計画を策定する。大学改革中期プランでは、大学の設置形態について、学部など教育研究組織や附属2病院・事務局など経営組織の見直しも含めて策定する。
学区の見直し《教育》	小・中学校の教育環境の維持・向上を図るため「規模・配置の適正化及び通学区域の見直し基本方針」を策定した上で、これに基づき小規模学校の統合も含め見直しを推進する。
事務事業の効率化、コスト削減等	
出張旅費の見直し《総務》	市外出張で原則支給している日当について、近隣地への出張については、廃止する。また、定期券を所持する通勤区間と重複している出張区間についても、旅費を支給しないように見直す。
予算メリットシステムの導入《財政》	予算執行段階での工夫による節減等に対して、メリットを付与する成果主義制度を導入する。
新たな財源の確保《財政》	広告料収入など、新たな財源の確保、拡充に向けた取組を推進する。
ネーミングライツ(施設命名権)の導入 《緑政》	横浜国際総合競技場にネーミングライツを導入し、民間資金の導入による運営を推進する。
PFIなど公民協働整備手法の導入	
PFI等の導入推進《総務》	総務局が各事業局への助言や新規PFIの振り起し等を行い、PFI等の積極的な導入を図る。当面、事業化した2PFI事業を進めるとともに、障害者のスポーツ・文化振興のための中核拠点、ごみ焼却灰有効利用、十日市場小学校移転建て替え、下水汚泥消化ガスの有効利用等について事業化できるかどうか検討を進める。

※「今後の重点保育施策」：次の4つの柱からなる今後の保育施策の方針(H15.4策定)
・多様な保育ニーズに応えるサービスの展開 ・保育の質の向上 ・市立保育所の民営化 ・障害児保育の全面展開

図一4 36外郭団体の見直し



整理・統合・あり方検討等を実施

自主的・自立的経営を促進

3 持続的改革的推進の仕組みづくり

以上、説明したような改革はこれからも持続的にすすめるべきではない。そのためには、市役所職員の取組を効果的にすすめる仕組みを併せてつくることとした。

①市民との対話による公的サービスの改善・改革

市民、団体、企業などから寄せられる苦情や要望、評価はサービスの改善の第一歩となる。行政からの積極的でわかりやすい情報提供やさまざまな協働など市民参加の機会を数多く創設することで、市民と行政の対話を促進し、サービスそのものを市民とともに向上させていく行政運営が必要である。

また、市民の声を行政内部で迅速に流通させ、組織内の情報共有化や意思決定のスピードを加速させることにより、サービス現場における課題解決を促進し、市政全体の市民満足度を高めていくことが必要である。

②民間度チェックによる改善・改革の取組

民間度チェックや行政評価を推進し、チェックシートなど行政による自己評価の結果と改善計画を公表するとともに、予算編成や職員配置計画、運営方針に反映する予定である。

さらに、改善・改革の取組を公

表し、市民評価を得るとともに、全市における民間度チェックの進捗状況を評価する委員会を設置して、局区の持続的な改革推進の機能を強化することとしている。あわせて、計画・実施・評価・改善のサイクルを機能させる必要がある。

③局・区横断の課題解決案作成チーム

局・区横断的な課題を特定して課題解決方策を検討する庁内ワーキングチームを順次発足させ、直接、都市経営戦略会議、執行会議に報告するチームを公募と指名により編成し、斬新なアイデアと意欲を、政策・施策検討に活かせる仕組みをつくることとしている。

今後、サービスを直接供給する区役所や局を中心とした現場からの問題提起や、民間度チェックに基づく改善案を作成する方策として、局区や局間の課題を解決するため、関係課や意欲のある職員を加えた課題解決案作成チームを結成し、さまざまなレベルで展開していく予定である。

④横浜リバイバルプラン(YRP)推進体制

都市経営確立のため、政策、財政、運営についての基本方針を、都市経営戦略会議を中心に推進していく。

また、さまざまな事業のあり方の検討や制度改革を、外部の有識者などの参加を得た検討組織により、市民に公開しながらすすめていくこととしている。

⑤ 都市経営全体の評価の確立

民間度チェックによる課単位の内部評価と改善を踏まえ、区役所や局単位の経営全体の水準を高めることによって、市全体として最も適した都市経営を確立すること

としている。また、その結果を、市役所自身の自己評価として公表する。あわせて、日本経営品質賞※⑤などの外部評価を受けることを予定している。

⑥ 職場の行動計画

「新時代行政プラン」は、特定の部署や一部の職員がかかわれば済むものではなく、すべての職員がプランを共有し、実行に移していくことが極めて重要である。

そこで、職場単位で職員の発想や提案を取り入れながら、全庁的な取組として「職場の行動計画」を策定し、コスト削減や無駄の排除にすべての職員が取り組むこととした。例えば、コピー代の削減や紙の無駄、電気、水道等の光熱水費の削減、会議の見直し、情報の共有など、延べ約2,900件の取り組みが予定されている。

《新時代行政プラン・アクションプランの取組による削減効果》

(平成15年度～18年度)

職員定数の削減目標	約2,100人
経費の削減見込み(累計)	約210億円

(経費の削減額については、アクションプランに掲げた項目の取組により想定される現時点での削減額の累計です。今後、取組内容が具体化したものから、順次削減効果を算定し、アクションプランの取組成果として明らかにしていきます。)

※⑤日本経営品質賞…1988年に米国で制定されたマルコム・ボルドリッジ賞に準じ、日本産業界の革新を促進することを目的に、1995年に設立された表彰制度で、顧客満足の視点から外部委員が評価し、どの程度の経営品質レベルにあるかを明らかにする制度。2003年度からは新たに「地方自治体部門」が設けられた。