

第4回講演（平成15年10月31日実施）

# 市民が創る市民の志木市 の実現に向けて!!

～志木市・地方自立計画～

# 「志木市・地方自立計画」

志木市企画部政策審議室主査

尾崎 誠一さん



## はじめに

志木市の取り組みは、3,200を超える基礎的自治体の中で、理論ではなく、自らが取り組んで実践し実証してきている一つの自治体の取り組みです。そういう中で、私たち志木市が苦慮している、困っている、悩んできた部分を重視してお話させていただきます。

## 志木市の概要

埼玉県志木市は面積が9.06km<sup>2</sup>しかない地域です。しかも、市内には3本の川が流れておりますが、この河川区域を除くと実は6.41km<sup>2</sup>しかありません。その中に6万7,000人弱の家族が住んでいるという地域です。

志木市が市制を施行したのは昭和45年で当時は3万500人でした。それが今では6万7,000人弱という人口規模になっています。少し視点を変えて考えると、半分以上は転入者です。埼玉県というのはベッドタウン化している地域で、埼玉都民という言葉まであるくらいです。志木市もそれにぴったりあてはまってしまうようなまち（市）です。

志木市は、一つひとつの地域のコミュニティ形態が町内会という組織です。この中で、それぞれ旧住民、新住民のコミュニティの形成が育くまれ、10年、15年という時を経て進展してきております。そして、平成13年7月1日に現在の穂坂市長が就任し、以来、2年4か月にわた

り、小さな小さな自治体の取り組みを全国に向けて発信し続けております。

## 1. 市民とともにつくる明日の志木市

### (1) 市民参加から市民参画へ

「市民参加」という言葉があると思います。次に「市民参画」、現在は「市民との協働」という言葉をよく聞くし、使ってらっしゃると思います。学説としては全部同じではないかという先生方もいらっしゃいます。

志木市におきましては、志木市という地勢、市民という個性、そして行政と市民という特性などの観点から、志木市という家づくりを10年、15年という時を経ながら、きちっと差別化をしています。「市民参加」という時代、市民参加から「市民参画」へと転じてきた時代、そして平成13年度以降は市民参画から「市民との協働」という家づくりに転換して、今なお推進しているのです。

市民参加から市民参画へと転じる中で一つの手法として取り入れたのが、公募市民の登用です。これは前市長の時代、昭和60年度以降の4期16年間に、すべてのものにおいて公募市民を掲げて、例えば私的諮問機関、附属機関等々に多くの市民を公募し、政策形成過程の段階から参画いただきました。

志木市の審議会等の任期は2年が多いです。従前であれば2年の間、単に市が主催する会議

に出席して、市が用意した資料を見て、言いたいことだけを言っておれば、それで終わりというのが現状でした。

しかし、例えば20人という定員の場合に半分が公募市民で、半分が議会や町内会、いろいろな団体の長だったらどうなると思いますか。今までみたいな考え方はまかり通らないのです。単に市が用意した資料を見て、言いたい放題では済みません。公募委員の中には、いろいろな方がいらっしゃいます。行政に対して意見・要望、自己主張したい方、本当に自分の経験や知識を行政運営に活かしてみたいという方もいらっしゃいます。

このような中、各団体等の代表といわれる方と一緒に、一緒に議論を始めて、一緒に進めていくと、例えば各々が勉強しなければいけないし、自分の自由な時間を費やさなければいけません。お互いに汗を流し合わないとその会議は成り立たないのです。そこで初めて、志木市という行政との結びつきが生まれてきます。そんな形態を昭和60年度以降進めてきているのが志木市の大きな特徴です。

その間、一つの加速させた時期があります。平成7年度に第三次総合振興計画基本構想の策定がありました。当初はコンサルタントへ基本構想の策定を委託して、自治法に基づく附属機関である総合振興計画審議会を市議会議員、各種団体の長にお願いするという策定体制を考えていました。私自身、今なお記憶に残っており今後も忘れ得ない言葉として、市長から、「志木市を一番よく知っている人は誰か！おまえたち職員と市民ではないか、なぜお互いに知っている者どうして策定しないのか！」ということを言われました。その結果、当時の基本構想の策定は「職員と市民の手作り」で行うという展

開につながったのです。

また、附属機関という設置形態である総合振興計画審議会（24人）も、条例の一部改正を行い、半分の12人は公募、会議は平日の夜間、すべて公開という形態をとりました。また、平成8年度以降11年度まで、国が全国の3,200の自治体に対してゴールドプラン、障害者計画、都市計画マスタープラン、社会教育計画など、次から次へと計画づくりを発信してきた時期があります。志木市の場合は、3年間で12個の分野別計画を作ってきていますが、初めに市の憲法的な要素といわれる総合振興計画基本構想を、職員と市民で手作り、しかも附属機関の半数は公募市民を登用したことを周知し、この方針を徹底したことが、後々の計画策定まで大きく影響しております。

ただ、国庫補助金の対象事業という観点から、外部委託せざるを得ない計画策定があったのも事実です。その代わり、委員を選任する場合には、可能な限り公募という形態をとりました。

振り返って考えてみますと、今までのように計画を作って「はい、終わり」ではなくて、計画策定に携わられた多くの市民が、策定後の進行管理役として、自分の時間を費やして汗を流していただき、そのことが実効性の確保に転じて、市政運営の担い手に転換してきております。

## (2) 職員の意識改革

志木市も、今なお意識改革という点で努めております。事例としては4点ほどご紹介いたします。

1点目は、民間でのQCサークルといわれる手法です。志木市ではImprovement（インプロブメント＝改善）、Idea（アイデア＝発想）を略して、また同時に「いきいき」の意味を込

めて「I I 活動」というネーミングで、業務改善小集団活動を昭和62年度以降、実践してきています。毎年、業務のどんな点がおかしいのか、どこを変えたほうがいいのか、ムリ・ムダ・ムラを改善する観点から、改善策を講じ今なお継続して続けております。

2点目は、「職員提案制度」です。職員の創造性とか発想を生かすという点、また、モチベーションを高めるという点もあります。これも、昭和62年度以降、実施してきています。

3点目は、「コスト意識の醸成」です。行政は非常に会議が多いです。私ども志木市も同様です。職員には会議に費やしているお金の感覚が全然ありません。このようなことに着目し、コスト意識を醸成するため、平成9年度以降、平均給与額から算定した1人1分当たり40円という単価設定に基づき、会議に幾ら人的コストを費やしているか、また、同じ会議を次回開催するときにコストダウンするにはどうしたらいいか、そのようなコスト意識を醸成してきています。

最後の4点目は、「人事評価制度」です。現在もいろいろな制度があると思います。志木市の場合、昇任選考試験について、昭和59年度に導入し実施方法を実証、改善しながら主任級、主査級、主幹級、課長級、すべてに昇任選考試験を実施しています。

実情的には、いろいろな難しい点、問題点があります。どうやれば受験生が増えるのか、また、経験年数を短くして、誰でも受験できるようにした方がいいのではないかと、より公平性を確保するにはどうしたらいいのか、面接においては民間人を登用しようとか、取り組みとしてはいろいろな情報を活用しながら改善をしています。

また、360度評価というお話がでていたところもあると思います。志木市の場合は、部下が上司を評価するという制度を平成8年度に導入し、現在も実施しています。このように、目標管理型による自己評価、自己申告というネーミングがいいのかもしれません。上司の評価、部下の評価、この3点で志木市は今なお人事評価というものを実施しています。

さらに、平成11年度導入の勤勉手当査定制度です。公務員というのは、採用された時を100%として、そこから減点主義です。そうではなくて、加点主義に切り換えたい。そういう発想を持って導入したのがこの勤勉手当査定制度です。給与といわれる中で差をつけられるとしたら、成績率の観点では勤勉手当しかありません。仕事を頑張っている人は勤勉手当の額をどんどん増やす、逆の人は額を下げるという制度です。

私どもの志木市も何回か取り組みを行ってききましたが、やはり失敗を経験しています。実は直近の2回ほど見直しのために休憩中です。だめだといわれる部分をどうしようかということで、現在検討しています。

何がだめかといいますと、当初予算における期末勤勉手当総支給額は給料月額と扶養手当に調整手当支給率を掛けたものです。プラスばかり作ったときに、総支給額を超えてしまう可能性があります。実支給額になりますと勤勉手当の基礎額には扶養手当を算定基礎に入れませんが、本当は超えるはずはないでしょうけれども、超えてしまうという可能性もあります。これはプラスばかりを作ったときの話です。

志木市が導入してすぐやり出したのは、プラスを作ったら同じような額でマイナスを作ろうという発想でした。そうすると、職員間で不平

不満が生まれてきます。なぜあいつがプラス評価で、なぜ俺がマイナス評価なのか、俺のほうが良いではないかという思いがあります。もしかしら最終的にはプラスだけという職員が生まれる、そんなやり方もあるのかもしれませんが。いずれにしましても、公平性、公正性、透明性を確保したいという観点で、1年間かけて改めて検討しているという状況です。

## 2. 市民が創る市民の志木市

### (1) 市民がオーナー、市長はシティマネージャー

平成13年7月1日に現在の穂坂市長が就任しております。まず、「市民はオーナーであり、市長はシティマネージャーである」というのが穂坂市長の基本姿勢です。言い方を変えますと、あくまでも市政運営、家づくりというのは、市民が主役、市民がオーナーであるという考え方です。市長はメイヤー制度といわれますが、市長いわく、「オーナーの皆様を全権を委任されているわけではない。あくまでも市政の代行者である。」そういう観点から、シティマネージャー＝市政代行官と自らを紹介しております。

本年、第3次構造改革特区提案がありまして、いわゆる地方自治法を改正していただけるならばという点で、市町村長の廃止など構造改革特区提案を幾つか提出しております。

これは私たちの考え方としては当たり前です。地方自治を貫いている基本姿勢を、現在の法律を少し変えれば実現できるのではないかと思うわけです。地方自治法を改正してもらえば、志木市は一つの選択肢としてシティマネージャー制度を導入できるかもしれません。それが一つの選択肢だという思いから、国に提案をさせていただいているのです。

それ以外にも教育委員会、農業委員会、収入役等々の廃止、もしくは予算至上主義の撤廃という観点からも提案しています。あくまでも志木市とすれば、オーナーである市民が創る市民の志木市というものを実現していきたい。3,200という自治体の一つとしての志木市という家づくり、志木市という地勢、個性、特性を生かしていきたいのです。

現在の地方自治法を代表例に、それぞれの法体系の中にあって、そぐわないもの、10年を超えて地方自治制度も変わってきており、時の流れに応じて変えなければいけない点が幾つもあると思います。

### (2) 志木市市政運営基本条例

志木市は、市政運営基本条例を平成13年10月に施行しております。市民主体の自治を実現したいということを明確化する条例です。目的、基本理念、まちづくり活動の支援、情報の共有、市民参画、以上の5条しかありません。大阪府では、箕面市が全国で最初に自治基本条例を制定されていると思います。今では全国で、幾つもの自治体が自治基本的な条例や、まちづくり条例等々を制定されていると思います。

そこで、私は志木市の考え方だけ申し上げたいと思います。「まちづくり条例」は、オーナーである市民が考えて、条例という形式形態をとって制定するならば、行政という立場で条例化をする。そういう考え方でまちづくり条例を考えてくださいという投げかけを市民の皆様にも申し上げています。まちづくり条例案などが実際に提出された場合は、常に市民と行政とのキャッチボールを繰り返して、時期がくれば、まちづくり条例を制定していきたいと思っております。

では、私ども志木市が定めた5条は何のためなのか。先ほど、市民参画から市民との協働に転じたというお話をしました。市民との協働という点で、言葉はとてもきれいだと思います。でも、実際に必要な点は、市民と行政の役割分担、リスク分担を明確にすることだと思っています。その部分を曖昧にしていたら、とてもではありませんが、どちらかが責任を負うという話になりかねないと思います。

また、それが第1条の目的にあります「市民主体の自治を実現する」ことにつながるのです。志木市では、市民主体の自治の実現に向け、市民と行政の役割を明確化したいという思いで、この5条を行政の立場で制定したのです。

第4条に、情報の共有があります。私どもとしては、ここを特に強調したいと思っている点です。志木市は情報公開条例を平成7年度から施行しております。

市民との協働を進めようとしたときには、市民と行政が、お互いの情報を公平、公正、的確、タイムリーに共有化することが必要不可欠です。まさしく政策形成過程の情報の共有化がなければ、市民との協働はありえないと考えています。これらを共有化できなければ、オーナーである市民と行政が、どこの部分をどちらが責任を取る、どちらが担うという役割分担、リスク分担を明確化できないと考えております。

これ以後、情報の共有を徹底的に行っていると自負しております。

この市政運営基本条例の理念を踏まえて行政側が主導的に設置しましたのが志木市民委員会で、市民が自主・自立した組織の実現を目指しています。市民委員会は大量公募型、そして委員となられている市民はすべて、無償ボランティアです。平成13年11月の発足時には252人、

現在は176人が自分の時間、経験、知識を生かしながら、市に対して調査、研究、提言等を行う組織になっていただいております。

市民委員会は、「第二の市役所」という位置づけをしています。特定の政策等のための大量公募型というのは、全国でもいろいろな自治体を取り入れていると思います。志木市民委員会は、個別の政策等に限定なく、市政運営に対して全般的にという立場で調査研究いただきたいと考えています。

この市民委員会には、行政組織に応じた七つの部会（企画部会、総務部会、生活環境部会、健康福祉部会、都市整備部会、教育部会、病院・水道部会）に加え、志木市は4市で法定合併協議会を設置しておりましたので合併部会、さらに高度情報化等という観点からIT部会、合計で九つの部会という組織形態です。委員の皆様はそれぞれの部会の中で、自分たちで調査研究し、市に対しての提言等を行っております。視点を変えると、市役所、公務員は競争相手がいまいません。民間企業だったら、同職種の人、ほかの会社があるわけです。志木市の競争相手、または競争相手になれる組織が生まれたなら、志木市の職員も今までどおりにやられていません。競争相手に負けないように、知恵なり力なり時間を費やしながら頑張らないといけないと思います。これらの観点から、第二の市役所という位置づけをもってスタートしております。

### (3) 市民委員会の主な取り組み事例

市民委員会に最初にお願ひしたのは、志木市の全事務事業の検証作業です。927事業、535項目をすべてゼロベースで、市民の視点で検証していただきたいとお願ひしました。加えて、まちづくり条例の検討もお願ひいたしました。

これは13年度の取り組みですから、14年度の当初予算に対しての検証作業です。結果、430事業を廃止、または縮減、縮小、統合等々、見直しを行い、12億7,000万円という削減を生み出しました。

市民が創る市民の志木市推進本部は、行政内部の組織です。構成は助役以下、庁議メンバーが本部組織となっています。そして、その中に六つの検討委員会（組織改革、事務事業、人事評価制度、行政評価制度、小規模事業者育成、財政改革）を組織しました。先ほどの927事業におけるそれぞれの検証は、六つの検討委員会にある事務事業検討委員会が担当しています。

例えば、志木市は敬老祝金支給事業を行っています。検討委員会は、これまで扶助的経費といわれる部分への切り込みが中々できていなかったこと、今後、高齢化に伴う支出が増大する一方だという理由で廃止案を打ち出しました。これに対して上層組織の本部は、継続という検討結果を出しました。

今まででしたら、本部が継続なのですから、検討委員会も継続という結果に導かれていったのではないのでしょうか。そして市長が承認すれば、執行部としても継続に導かれます。まして、これが議事案件であるならば議会に上程し、そのあとは広報紙やホームページを通じて市民へ公表する。これが今までの志木市の形態でした。

ただ、この方法では政策形成過程といわれる部分の情報の共有化が、議会にも市民にも全く図れていないのです。行政内部でも検討委員会の案と本部という組織の案が違っていたと、両論あったという事実、この情報が消えてしまいます。そこで六つの検討委員会すべてが、検討委員会の案に対して本部が違う案とするならば、両論併記した資料を作りました。これを先ほど

の市民委員会にすべて情報提供し、それぞれの部会で調査、研究、検討していただき、結果を導き出していくというプロセスを重要視するようになりました。

一方で、志木市行政運営調査特別委員会は議会の組織です。議会では、市議会議員全員が構成メンバーとなった特別委員会を設置し、この六つの検討委員会の検討結果をすべて調査しました。

行政内部は、先ほどの敬老祝金支給事業であれば、検討委員会は廃止、本部は継続という両論併記した資料を、議会の特別委員会にも市民委員会にも情報提供しました。実際の検討結果は、検討委員会は廃止、本部は継続、市民委員会も継続、特別委員会も継続という結果を踏まえ、結論としては、事業は継続するが支給額を減らすことになりました。

先ほど申しあげましたように市民委員会は大量公募により、252人のすべてが無償ボランティアです。そして一方が、公職選挙法で選出された市議会の議員です。

視点を変えて市民委員会を考えますと、6万7,000人から見たらたった252人であって、しかも市政に関心の深い人ばかりの集まりです。志木市ではより多くのオーナーのご意見を尊重したい、お聞きしたいということで、今なお、次から次へと市民アンケートを実施しております。一方では、市長自らが36の町内会すべてに伺い、いろいろとご意見をいただく場を設けて市民との対話を行っております。

こういう展開を繰り返していきますと、地域課題に対する4通りくらいの答えが5通りにも6通りにも拡大していきます。そして、最終的には5通りの検討結果があった場合、シテイマネージャーである市長が、選択、判断をいたし

ます。その場合、なぜこの1つを選択したか、こっちの4つはどうして選択しなかったのか、市長が結果説明責任を遂行しております。

市民との対話の場において、市長がその場でお答えしたものの、また、ご要望という形で承ったものがあります。それに対して、その場で解決したものであっても、必ず担当課からご本人に対して回答をフィードバックします。そこで「検討します」「今後、対応策を考えます」と担当課が回答したものについては、3か月から4か月経過したあと、どう検討して、どう対応したのか、なぜ検討してもできないのかという答えを再度、ご本人へお返事しています。

また、議会への対応についても、従前のような「今後、検討します」という答弁はほとんど許されません。万が一、「検討します」「対応を考えます」と答弁したものは、次の定例市議会において、どういう検討をしたのか、どう対応したのか、なぜ対応できないのか、すべて結果をご説明します。

志木市の市政運営の特徴は、情報の共有という観点から始まり、事前の説明責任は当然として、そのあとの結果説明責任をしっかりと受け止めながら成功へ導くという情報共有のあり方です。これはアカウントビリティとか、いろいろ表現があると思います。

六つの検討委員会の中にある財政改革検討委員会では何をしたかといいますと、14年度以降の財政推計を行いました。14年度が12億5,000万円マイナスでした。15年度は7億5,000万、16年度も7億を超えるマイナスという推計を出しました。家計で考えれば貯金ですが、行政でいえば財政調整基金を充当したとしても、マイナスだという財政推計でした。

この結果は、議会、市民委員会、そして全戸

配布であります広報紙を通じて、すべて情報を公開しました。市民からはすごいご批判の声があったのも事実です。「プラスマイナスの帳尻を合わせて翌年3月の定例議会の当初予算として編成し、それを議会に議決してもらう、プラスマイナスが合わないのを合わせるのがおまえたち公務員の仕事だろう」ということを言われました。しかし、市民と情報の共有を図りながら、市民との一体感を感じ、汗なりリスクなり責任をお互いに分担化し、役割を担い合う協働というものを考えると、まさしくここがポイントではないでしょうか。

家計が大変だという事実の情報を共有化していくと、そういう中でどうしていくかというまさに家づくりが重要な議論の中心になってきます。いろいろとご批判も頂きましたが、逆に考えれば、全然無関心だった市民が、もしかすると市政運営、家づくりに関心をお寄せくださったかもしれないのです。そのように積極的な思考で対応してきているのも事実です。このような取り組みの積み重ねが12億7,000万円という捻出につながったのかもしれない。

また、日本の少子高齢化に関しまして、昨年の1月に国立社会保障人口問題研究所が日本の将来推計人口を発表しました。



これは日本の将来推計であって志木市の状況ではありません。自分の家が本当に少子高齢化なのか、確認したことがあるでしょうか。志木市は本当に少子高齢化に直面しているかという検証を行っています。職員自らが人口推計を行っているのです。高度な技術で計算推計をやっていませんから、精度は高くないかもしれませんが、志木市という自分の家は将来どうなるのか、家族構成はどうなるのかという検証をしました。志木市は平成20年度には人口が減ります。4市で法定合併協議会を設置し協議していましたが、他の3市は逆に人口が増え、志木市だけが人口が減るということが明らかになったのです。

志木市は、東京のベッドタウンです。大企業や大規模な工場があるわけでもありませんから、市民税は家計の収入源の大きな要素です。50年代は40代の高額所得者が多かった時代ですが、今はその方々が年金生活になられたり、リストラで無職になってしまったりしています。そして不思議なことに、ニュータウン開発した地域に小学校を二つ、中学校一つを建設しましたが現在は児童・生徒の人数が減少しておりますし、マンション形態が故にバブル崩壊後の二世代目の方は都内に転出されるというのが現在の状態です。

では、志木市という家づくりをこれからどうしていくか、どうすべきなのかという観点から、本日のメインテーマである志木市地方自立計画策定への転換についてご説明いたします。

先ほど、12億7,000万円削減できましたというお話をさせていただきました。その他幾つもの取り組み事例がありますが、特に全国的に有名になった教育の事例として、25人程度学級やホームスタディ制度があります。

25人程度学級は、小学校1・2年生に少人数学級を導入したい考えから、できれば埼玉県で制度化していただき、お金も出していただいたことから県の教育委員会等へお願いもしました。一方、県から考えれば、埼玉県には90市町村もありますので、状況がみんな違います。志木市はたまたま余裕教室が生じるかもしれないという状況だから、25人程度学級という少人数制を導入して割り振ることが可能な自治体だったかもしれません。しかし、まだ人口が増えるという市町村は小学校を建てなければいけない状況もあり、このような市町村が埼玉県内に混在している状況です。

そうすると、県費負担教員を配置してしまうと、90市町村みんな、幾らお金がかかるかわからない話になってきてしまいます。結論は、自主財源で小学校1・2年生の25人程度学級を実施することとし、志木市の場合は12億7,000万円という捻出できた財源から、25人程度学級に4,400万円充当しました。また、不登校等々のお子様に対応するホームスタディ制度についても、志木市は独自にやっており、12億7,000万円から220万円を充当いたしました。このように事業を削減するだけでなく、新しい事業への財源充当も行っております。

志木市では現在、自然再生条例、行政評価条例、公共事業市民選択権保有条例等々、独自の条例といわれるものを次から次へと制定しております。他の自治体でもそれぞれ条例を制定されていると思いますが、志木市の考え方をご説明したいと思います。

昨年、衆議院の憲法調査会の地方自治を考える小委員会に穂坂市長が参考人で出席しております。憲法第8章として「地方自治」を規定していますが、国、都道府県、市町村、そういう

役割分担が明確化されていないということに対して、いろいろと主張を申し上げました。憲法第92条では、「地方自治の本旨に基づき」というように規定されています。

これを志木市と置き換えたときには、「1人でも多くのオーナーのご意見、お考えを尊重しながら、第94条の自治立法権を持つ執行部という立場で、条例という形式形態を作り上げ、第93条第1項の議事機関である議会に上程し、可決をいただく」。これが憲法で定められているところの地方自治を、一番明確化できる方法ではないかと考えております。

志木市独自の家づくりという中であって、志木市として実施していきたいのは、1人でも多くの方と、公平、公正、的確、タイムリーな情報を共有しながら、いろいろとご意見・お考え・お知恵を頂きながら、執行部という立場で条例という形式形態を整え、そして議会へ上程する。議会は、公職選挙法に基づく市民の代表という議員の立場で審議し議決する。このような考え方で、全国初となる幾つもの条例を制定しています。

次に、行政評価条例についてはネーミングだけで考えますと、志木市は全国の市町村で初めて条例化した自治体です。平成7年度以降、全国に急速に事務事業評価制度、行政評価制度のお話、言葉、研究が盛んになってきたと思います。

志木市では、平成元年度から事務事業評価を導入しています。当時、なぜ事務事業評価を導入したかといいますと、バブル崩壊後、財政主導型といわれる行政運営から政策主導型といわれる行政運営へ転換しなければ、厳しい財政状況の中で家づくりができないという考えがあったからです。その中の一つのツール、方法論と

して事務事業評価を導入し、実践しながら政策主導型の行政運営へ転換してきました。本当に志木市らしい、簡単で、やりやすい事務事業評価、内部評価徹底型で外部評価は導入していませんでした。市民への公表は平成13年度になってからです。

導入にあたってなぜ、「簡単、明瞭、やりやすい」をキーワードに掲げたかといいますと、埼玉県内もそうですが、財政主導型といわれる行政運営が多かったのです。ただ、平成元年度から志木市は少し切り換えて考えました。財布の中身がどうではなくて、それを政策的にどう考えていくのか、どうしていくのか、ということを先に持ってくるのです。元年度以降、このように政策主導型を意識しながら、その中に事務事業評価を導入し、一方で総合振興計画という体系の中で、進行管理に活用してきました。

このような取り組みをする中で、平成13年7月に穂坂市長が就任され、三つの公約の一つに、「市民に分かりやすい、開かれた行政評価制度の導入」がありましたことから、改めて検討し直し、行政評価条例を制定しました。

では、現在、志木市がどのようなやり方をしているのでしょうか。条例第1条に、しっかりと明記しております。行政主体の内部評価から脱却するやり方です。オーナーである市民が評価した結果を市政運営に反映させるということを、条例第1条に据えています。

一般に市役所の職員がいろいろな手法を取り入れながら、分かりやすい目標数値を設定して、それに向かって一生懸命に取り組んでいくこと、これは見方を変えれば、貴重な税金で賄っているため当たり前の行為です。1年たってから改善するなんて、とんでもないことです。常に市民と情報の共有化をしながら、協働というリス

ク分担と汗を流し合いながら、力を費やしていくなれば、年度途中であっても改善が必要であれば、改善しなければいけないのです。そのようなことを最後の最後まで考え、実行していくことがプロの公務員ではないかとも思っております。

オーナーである市民にどれだけ分かりやすいと思っただけなのか。志木市は広報紙にしても、職員の言葉遣いにしても、行政用語は使いません。それは市長のモットーでもあり、「おじいちゃん、おばあちゃんにも分かりやすい言葉であるか」というのをベースに考え抜きます。志木市では、家計簿という言い方に直してみたり、収入、支出という言い方にしてみたり、一般家庭で使い慣れている表現方法に変えています。

同様に、行政評価に関しては、第三者機関を組織しました。構成員はすべて市民です。市民に評価していただくのです。行政評価条例に基づく評価作業は、行政内部では基礎資料となる事業評価書を作成し、それをまず市民だけで構成する第三者機関の行政評価委員会が評価します。次に予算査定に合わせて、市長が市長評価を行います。そして、それぞれの評価結果を翌年5月に公表します。それに対して、第三者機関以外のオーナーである市民にも評価を頂きます。頂いたご意見について反映策を検討し、それを常に開示していくということを、毎年度サイクルで行っています。

行政評価条例に基づく評価は1年スパンです。すべてオーナーである市民に評価を頂きます。行政内部が本来の意味でいう自らの評価、改善策は年度内で随時実施していくのが志木市の進め方です。

それから、現在、志木市役所では一般的な組

織とは別に、横断的な意味合いからプロジェクトやワーキング・グループが次から次へと設置されています。課題を発見した時点で、すぐにワーキングを設置して、オーナーとの対話の中で頂いた貴重なご意見、すぐに改善しなければというものを期間限定で検討し、短期間のうちに改善してしまいます。予算が伴うものであれば、議会に補正予算をお願いして年度途中ですべて対処していきます。

私自身、現在四つのプロジェクトやワーキング・グループに入っています。よって、自分本来の組織の役割もあり、一方ではワーキングやプロジェクトのリーダーという役割も兼ねています。このように縦の組織形態、横断的といわれる横の組織形態において、職員という担い手の立場で改善していきます。

もう一つは、公共事業市民選択権保有条例です。これも実は行政評価条例と同時期に議会上程しました。考え方だけお話しいたします。

本来、条例どうしですから、一般法とか特別法の区分はないのですが、志木市独自の解釈として、行政評価条例が一般法だとしたら、公共事業市民選択権保有条例は特別法と位置づけております。事業費で分けて、1億円以上の事業の場合は公共事業市民選択権保有条例に該当するとしています。

一般会計を考えると、160～170億円という家計です。そのやりくりをしていくときに、投資的経費、建設事業に充当できるお金は、せいぜい10億円です。10億円の中で1億円以上の事業は、平成14年度は3つしかありません。平成15年度も1つしかありません。大きな浄水場の建設、小中学校の大規模改造事業などしか該当しません。大規模な1億円の事業は5年も前に計画化されていて、5年経ってようやく予算化の

時期を迎えます。そして、基本設計、実施設計、工事着手という流れになることが一般的です。

そう考えますと、5年前、10年前は必要だったのかもしれないです。多分必要だったでしょう。だから、計画化したわけです。しかし、計画が予算化する年度に来たから予算化しましょうという予算の上程方法は疑問です。5年も経てば、もしかしたら市民ニーズは変わっているかもしれません。都市基盤整備も変わっているかもしれません。そういうことで、志木市は1億円以上の事業の場合は、予算化する前にもう一度、すべての情報を開示し、アンケートによる民意の反映に努めて、その事業を予算化していきます。

具体的には、1事業ごとに10人で構成する審査会を設置します。5人は公募です。残り5人は建設物件が多いですから、専門家が 필요합니다。設計士の人、建築の人もいると思います。また、地域代表の方も必要です。いずれにしても、10人は市民です。この10人の審査会に市がどういう情報を開示すればいいかということを考えてもらい、市民が考えた情報を行政はすべて提供します。

アンケート調査で市民の意向を確認していくのですが、このときのアンケートの設問、回答もすべて市民が考えます。行政側は郵送と回収作業をするだけです。回収結果も、行政マンが整理した際の恣意的な部分を排除するため、すべて市民にさせていただきます。そして最終的に審査会という組織形態として、アンケート結果はこうでしたという報告書を作り上げて市長へ提出していただきます。

14年度は、3つの事業とも8割以上の方が賛成でしたので、それぞれ予算化という形態をたどっております。15年度につきましても、小学

校の大規模改造事業を意向調査しておりますが、こちらのほうもやるべきだというご意見が多いため、大規模改造に着手していきます。

以上のように、行政マンが市民のレベルで、市民の視点とか市民のニーズでといっても、やはり公務員という立場での公平性などを意識したり、行政運営という観点を考えてしまいます。やはり市民だけでという意味合いから、政策形成の情報をもとに、市民の視点で考えられるか、考えていただけるのか、そういうものを追い求めております。

### 3. 志木市・地方自立計画

- (1) 未来を切り拓く新たな住民自治への挑戦
- (2) 計画の理念と目的
  - ① 右肩下がりの「21世紀型地方運営システム」への転換
  - ② 市民全体が活力ある、元気でやさしいローコストの志木市の確立
  - ③ 地方自身の創意によって財政的にも自立する「志木市」を構築
  - ④ 基礎的自治体は「公務員」によって運営されるという前例を壊す
  - ⑤ 業務参加する市民は、公務を担う「社会貢献活動」

#### (3) 計画の概要

##### ① 計画期間

志木市という家計は、やはりどう考えても20世紀と違い、完全に21世紀の右肩下がりといわれる日本そのものと同じ財政環境、社会環境という時代を迎えています。

このような中で家計はどうなるのかと検討していったのが、地方自立計画になります。計画期間は平成14年度から33年度の20年間で、志木市の家計はどうなるのかということ推

計したのです。

志木市は財政力指数で申し上げれば0.805の自治体で、地方交付税交付金を頂いている自治体です。国からの補助金や交付金が、今後幾らになるか分かりませんし、ゼロになってしまうかもしれません。いずれにしても、国からの補助等は確実に減少していくという前提で20年間の推計を行っています。

また、人口が減る、少子高齢化が進むということは大変な問題につながります。志木市の収入源の主たるものは市民税です。現在、税金で約92億円の収入がありますが、その約半分の41～42億円が市民税です。少子高齢化が進み、人口が減れば、少し視点を変えると納税義務者が当然減ります。そのため、市民税は一気に10億円くらい減ってしまうのです。

今度は支出面で考えると、志木市は、河川改修を県と市でどんなに頑張っても、今なお排水機場の増設が必要で水害対策面の費用がとてまかかります。それから、小中学校を代表とする公共施設の大規模改造事業。一方、高齢化という観点で、特別養護老人ホームを建てるとしたらという推計では、志木市は20年間で3個の施設が必要になってくるだろうという結果も出ています。さらに、障害者に要する経費もどんどん増えてきます。

このように、収入と支出をお互いに数字を拾い出していくと、平成18年度でプラスとマイナスが逆転するのです。収入を支出が上回ってしまうという結果になります。この推計結果も地方自立計画では明確に公表しています。

## ② 職員数の変動

ではこのときに、どうすればいいか、どう

したら対応できるのかというと、最後は職員の人件費になってきます。先ほど、12億7,000万円が削減でき、4市で合併協議を行っていたというお話を申し上げました。実は4市の中で市立病院を設置しているのは、志木市だけで病院職員が95人おります。95人を踏まえても、市民一人当たりの職員数が多いというご指摘も頂きました。議会からも市民委員会からも広報紙やホームページを通じて、5年間は新採用職員の凍結のご理解と了解を頂きました。このようなことから削減額の12億7,000万円の中には、5年間の職員採用凍結分の3億2,000万円が含まれています。

では、20年間、新規採用職員を採用しないでやってみたらどうか。定年退職者を補充しなかったらどうか。新聞などでは、志木市が職員半減計画策定というように記事になっています。確かに、20年間、定年退職者分を採用しないとすると、志木市は1年間に1人か2人、自己都合退職者がおりますので、それを見込むと619人の職員が301人になります。

## ③ 行政パートナー（市民公益活動団体）

では、職員数が半分以下になったから、行政が今まで提供していたサービスを半分以下にしているのかという疑問が残ります。そうではありません。半分以下になっても、今までの行政サービスを維持向上するシステムへ転換しなければいけないと思っております。ローコストでローランニングコスト、そのうえ本当に元気だといわれるような志木市という家が自立できる市政運営の形態を目指しています。行政パートナーという名称で市民に社会貢献活動として市政運営にご参画いただく考え方です。

行政パートナーというネーミングにしましたが、素案の段階では行政パートナー＝個人という位置づけも考えていました。しかし、個人にしますと、地方公務員法という臨時職員との区別化ができなくなります。また、人材派遣法に抵触してしまう場合もあります。

このようなことも検討した上で最終的にたどり着きましたのは、「市民公益活動団体」という団体形成です。行政が提供している業務を行政パートナーという団体と業務委託契約を結ぶのです。このようなサービス主体の転換により、ローコストで、ローランニングコストといわれる市政運営を行っていきたいと思います。

また、社会貢献活動的な意味合いで行政パートナーにご参画いただく市民へは、行政側は社会貢献活動に対する謝礼と考えております。埼玉県内、業種別の最低賃金法をクリアするために1人1時間700円という設定価格を設けましたので、個人で考えれば有償ボランティアという位置づけにもなります。

#### ④ 計画対象業務

志木市が平成14年4月1日に行っていた業務数は1,648業務です。これを現行法上で公務員でなければならないかどうかという観点から検証しました。検証結果は、実は半分以上、842業務は公務員でなくてもいいのです。計画対象業務分類表では、第1期から第4期に区分して検証結果を公表しております。

このように、職員の退職に応じて行政パートナーが担い手になっていただきます。志木市という家づくりをローコスト、ローランニングコストでやるのです。市民主体の志木市という家づくり、運営をしていきたいと思

います。それが地方自立計画の中にも出てきます。このような転換を20年間という枠で考え、職員の代わりに行政パートナーという切り換えを行うのです。

ここで一つ、理想論だけを申し上げますと、行政サービスの提供主体者は公務員だという考え方は、実は日本だけだと思います。欧米諸国等々で考えますと、NPOや民間企業の人たちが競争入札までして、サービスの提供主体となっています。志木市が考えているのは、市が行っている行政サービスを公務員でなければいけないサービスと行政パートナーが提供するサービスに分け、さらに、商業振興を踏まえまして地域商品券制度を導入したいと考えております。究極はこの3系統の市政運営です。一つめは「行政が提供しなければいけないサービス」、二つめは「行政パートナーが提供するサービス」、三つめは「地域商品券が提供するサービス」です。

地方自立計画の中では、業務委託契約をする場合に、行政パートナーの単価設定は1人1時間700円でした。実は700円を支払うときに、2割の140円は地域通貨制度、地域商品券にするという方法です。ご参画いただいた1団体で考えるならば、その団体との業務委託契約を結んで市が払うお金のうち、一部分は地域通貨、地域商品券です。その地域商品券は志木市内でしか使えません。社会貢献活動でご参画いただいた方に謝礼としてお支払いしたお金が、今度は地域だけに循環する商品券という形に変わり、巡り回っていくのです。そういう中で、志木市内の商業振興も少しずつ発展できるように結びつけていきたいと考えています。

ここにはまだ課題はたくさんあります。今、

市民、商工会等々の方々にご検討いただいておりますが、貯金制度を導入してみたらどうかなど、発想としてはいろいろあり、現在は地域商品券を導入するという段階には至っていません。

この8月1日から、四つの業務を行政パートナーに業務委託して、市民に担い手となっていただいています。今は700円で単価設定した業務委託料をお支払いしており、地域商品券はまだ導入できていないのが現状です。

志木市は、4月の統一地方選挙に合わせて合併に関する住民投票をしましたので、職員の定期異動を4月1日ではなく、8月1日にしました。7月31日までいた職員は8月1日ではほかの部署へ異動し、8月1日からこの4業務（市庁舎総合受付窓口サービス業務、郷土資料館管理運営業務、いろは遊学館受付等業務、秋ヶ瀬運動場施設管理運営業務）は行政パートナーが提供主体です。

もし志木市役所にお越しになられる場合、真正面の総合案内窓口は行政パートナーが行っています。職員としては悔しいですが、とても評判がいいです。

いずれにしても市民が選ばれたのは、実はこの4業務です。先ほど1,648業務を分類したと申し上げました。この資料を市民に公開しましたところ、「これはあなたがた公務員が行政から見た単なる分類でしょう、こんな業務は市民はやりたくない」と、はっきり言われました。8月からの四つの業務というのは、「これだったら市民がやった方がいい」、「これならきっと市民でやりたいと思う人がいるよ」という業務を、市民自らがセレクトして、スタートさせたのです。

埼玉県は先般、参議院の補欠選挙がありま

したが、不在者投票事務についても平日の夜間と土日を行政パートナーに委託しました。今度の衆議院議員選挙も同様の扱いになります。

今、16年度は行政の側から見て、こういう業務をやっていただきたい、これならば委託業務に移り替わりができますというものをセレクトしています。一方で、協働業務の第三者機関を公募市民で組織化し、これだったら市民がやったほうが良いという業務を検討していただいています。それらをもう一度整理しながら、16年度、逆にどういう業務を行政から提供できるのか、これから協議していきたいと考えており、退職者の人数にもよりますので、この辺はまた整理していきたいと考えております。

#### ⑤ 地域説明会と市民アンケート

この地方自立計画は平成14年8月に素案を発表し、36の町内会を七つの地域に分けて説明会を行いました。また12月には全戸配布の広報紙にアンケートを取り入れまして、市民の意向調査を実施し、大部分の方からご理解をいただきましたが、ただ一部、とても心配だ、どう対応してくれるのかといわれたことがあります。それはプライバシーの問題です。

#### ⑥ 市民との協働による行政運営推進条例の制定

プライバシーの問題についてですが、例えば、業務委託契約書の中には、守秘義務とか法令遵守といった規定があると思います。ただ、それは業務委託をする相手側の会社とのことです。あくまでそこに勤められている企業人、一個人までは及びません。このような

ことを踏まえて弁護士の方などにご相談しながら検討し、志木市として単独の「市民との協働による行政運営推進条例」を制定し、この条例の中に、プライバシーの保護、守秘義務、法令遵守義務、パートナーシップ協定を締結するという規定をきっちりと明確化することにしました。

パートナーシップ協定の中では、市民と行政マンが対等でなければいけません。オーナーである市民が行政に参画してきて、一緒に行政サービスの提供主体者になるわけですから、お互いが本当に対等の立場でやるのです。行政パートナーも政策提言ができなければいけないと思っています。最終的には市民が主体の行政運営に転換したいという考え方で

#### ⑦ 財政状況の変化

地方自立計画の中では、20年間で約67億円を捻出できるという財政推計を行っています。ただし、明日から67億ではないのです。毎年、ゼロベースの検証作業を継続的に行っていかなければなりません。

志木市では、市民委員会、議会、双方に平成16年度予算を編成していただきたいというお願いをしました。市民委員会でも、議会でも、一つの予算案ができます。執行部も当然、予算案を作ります。三つを同じ土俵で協議して、一つの執行部案を作るのです。それを改めて議会へ上程するような新しい方法を導入したいというご提案を申し上げました。

市民委員会の皆様は「ウーン」と悩まれながらも、政策的事業だけは予算案を編成していただけたところまでたどり着いています。議会は、代表者会議を何度も開催してくださ

いましたが、議会という立場で一つの予算案を編成するという事は、なかなか問題が多くてクリアできないことから、今後の継続審議の扱いとなり、平成16年度は編成できない旨のお答えを頂きました。

以上のように、平成16年度予算編成に関しては、市民委員会の案と執行部の案、それに短中長期的財政計画の視点を盛り込みながら予算を編成してまいりたいと考えております。

冒頭で、構造改革特区提案で予算案至上主義の廃止を申し上げました。単年度予算主義、総計予算主義等々の中で志木市という家づくりをしようと考えたら、一般会計170億円くらいのお金で政策的にはとても難しい面があります。環境、福祉、教育という政策的重点配分、有効配分していきたいと考えたときに、例えば3年間で500億円という予算の中で考えていきたい。

一方では、単年度主義がゆえに、予算審議、予算見積書の作成にかなりの時間を費やしています。1年経って、決算審査、決算認定となりますが、皆さん一番先に予算執行率を重要視するのです。予算を残していいと誰もいわないのです。根本的にこの考え方は違うと思います。やはり税金で賄っている家計運営ですから、予算は残していいのです。

いわゆる成果主義という表現があります。しかし、実際にオーナーである市民が本当に満足されているのかどうか分かりません。オーナーが主体となった市政運営、家の造り替えができたのだろうかという成果を重視しなければいけません。また、そうしていきたいと考えるならば、単年度予算至上といわれる、見積もり、予算編成、予算執行という手順ではなくて、3年間で成果が見えてくるならば、

3年間という重点配分ができる枠組みの中で成果を確認していきたいと思います。これについては、行政評価条例とリンクした形態を考えたいと思っています。

#### 4. 職員満足度調査の実施

地方自立計画の促進策として、地方公務員制度に対する構造改革特区提案、任期付採用職員法の提案を申し上げております。

埼玉県内41市の中で、志木市だけが唯一、従来から職員労働組合がない自治体です。このようなこともあり、地方自立計画の考え方、盛り込んでいく事項については、市長自らが20人単位の職員とキャッチボール、意見交換を進めてきました。また、直接市長に言いたい人は言えるように庁内メールを使って意見を汲み上げるような仕組みも整備しています。

また、助役が部長と次長級を除く全職員を対象に1対1の面談方式で満足度調査を行いました。例えば地方公務員法で週40時間勤務、週休2日制という決まりがありますが、3日制、4日制にしてはどうかという提案をしております。自分の趣味の時間に使いたい、両親の介護の時間に費やしたい、子供のために時間を費やしたい等々の理由で、週休3日制、4日制を選択する職員もいると思います。3日制、4日制に転じることができれば、税金で賄うその職員の給与は減ります。これが地方自立計画の促進にもつながります。

一方では、週休3日制、4日制を選択したときに、公務員でもらう給与よりも、自分の知識や経験を生かして、もっとお金を稼ぐことができる職員がいたとします。しかし、公務員には営利企業の従事制限規定がありますから、営利活動に従事できません。そこで、特区としての

撤廃を提案しています。そうすれば、税金で支払うお金が減ります。職員個人で見れば、公務員としての給与も入り、実益としての収入も入るという立場になります。

また、人事評価に対しても、満足感を得ているのか、自分自身のモチベーションをどう高めようとしているのか、高まっているのか等々、助役が職員一人ひとりに面談方式で満足度を調査しています。

次に、20年間、職員を採用しないでいきますと、平均年齢が53歳になってしまう問題です。多分、今後は業務形態も変わってくるだろうと思います。OA業務の進展、民間企業への委託、昨年7月には専門職としての弁護士、情報化のプロを任期付採用する法制度もされており、今後は一般職へ拡大したりと法制度自体の改正も考えられます。

今、公務員として新規採用しますと、生涯賃金は3億4千万円とも推計されます。例えば、20代・30代の職員をどうしても採用したい場合があったとしたなら、3年間だけ一般職でという採用にすればいいわけで、そのような提案も申し上げております。地方自立計画では志木市の規模ならば、301人ではなくて最終的には30～50人の職員数が究極論です。

#### 5. 小さな政府と市町村合併

志木市を含む4市で法定合併協議会を設置しまして、平成15年4月に各市が住民投票を実施しました。合意事項として、1市でも反対多数があった場合は合併協議会を解散することとしており、結論は1市が反対多数でしたので、4市の法定合併協議会は6月30日をもちまして解散しました。白紙になったのです。志木市は賛成多数で合併したほうがいいと思っている市民

が多かったというのが事実です。

今は、1市を除く賛成多数の3市の団体から3市議会に対しまして、3市の合併協議を検討していただきたいという、請願、陳情が提出され、3市議会は採択し、10月1日に3市の任意合併協議会を設置して、3市による協議を始めたという状況です。

4市の法定合併協議会の場合には、私は、法定合併協議会の事務局職員という立場ではなく、志木市の職員という立場で、合併協議に関する事務処理をしていました。合併協議会の公開セミナーや地域説明会、合併協議会だよりの発行や配布も行っていました。これらはどちらかという、総務省から示された資料を活用しての作業です。

一方で、志木市独自の資料を作成し、説明会等に活用してきました。本来、志木市にとって、志木市民にとって合併はどうかという視点で、市民の判断材料となる資料を意識し、メリット、デメリットに関する資料を積極的に開示しました。

志木市民にとってメリットといわれる一つの柱があったとしても、必ずデメリットはあります。志木市民の視点に立って、メリットAというのがあったら、反対に視点を変えたらこうですよという両論併記形態の資料をすべての項目について作成し、36町内会の説明会を行ってきました。また、大学教授で合併賛成の方、反対の方、中立の方、そして志木市長、それぞれのお考えをパネルディスカッションという形態で、議論して頂きました。

4市が合併すると、人口規模では40万人都市になります。埼玉県内で40万人を超えている市でも厳しい状況であり、単に人口規模で元気な都市はありません。

志木市で考えれば、4市の枠組みを公平に、公正に、しかも積極的に情報開示をしながら、合併協議を進めてきました。一方で、合併が否となったなら、それから今後の市政運営を考えるのではなく、志木市は地方自立計画を推進しますという方向性を示してきました。

市長自身、これだけの社会的・歴史的な転換期に、その家づくりのご判断は、オーナーである市民の皆様にご選択いただきたい、市政に関心を持っていただきたい、そしてその結果を私はシティマネージャーとして徹底的に貫きますと、はっきり申し上げています。

今、志木市は、未来を切り拓く新たな住民自治への挑戦である「志木市・地方自立計画」を推進する市政運営を展開しております。

市民と一番近い基礎的自治体が、「市民が創る市民の志木市を創りたい」という思いを国に対して申し上げて、志木市という家づくりをこれからも徹底的に推進してまいりたいと考えております。