

新行政改革大綱

新しい行政システムの構築に向けて



平成15年10月

市川市

目 次

第 1	行政改革の必要性	1
1	これまでの取組み	1
2	さらなる行政改革の必要性	2
(1)	社会・経済情勢の一層の変化	2
(2)	行政の仕組みを大きく変える質的変革へ	4
第 2	本市の目指すべき行政運営	6
1	市民とともに歩む行政運営	6
2	経営感覚を持った行政運営	7
3	ガラス張りの行政運営	8
第 3	改革の内容	10
1	地域的な視点	11
2	情報政策的な視点	12
3	人的な視点	13
4	財政的な視点	15
5	業務運営の視点	16
第 4	改革の推進体制	17
1	市民参加型の改革	17
2	庁内からの改革	18
3	改革の進捗状況等の公表	19
第 5	大綱の推進期間	20

第 1 行政改革の必要性

1 これまでの取組み

本市の行政改革は、平成 8 年 2 月に策定した行政改革大綱を契機に、一層の行政サービスの向上と行政内部のスリム・効率化を目指し進めてきた。その取組みの狙いとするところは、これまで積み重ねながら徐々に肥大化してきた行政サービスを抜本的に見直し、組織・財政といった行政内部の体力を向上させながら、時代の変化に即したより良い行政サービスを実現することにあつた。

これには、景気の動向をはじめとする社会経済情勢の急激な変化と、環境、教育、文化、時間、場所などといったものへの市民の価値観が高度で、多様となったことが大きく影響した。加えて、地方分権への動きが急速に加速し始め、国はもちろん地方自治体のあり方について根本的な見直しが必要となった。

特に財政面では、バブル崩壊以降の景気の低迷を受け、硬直化しつつあつた財政状況が、平成 10 年度には経常収支比率が 93.6% という危機的な状況に陥ってしまった。そこで、平成 10 年度に設置した財政改革委員会からの提言をもとに、財政健全化緊急 3 カ年計画を策定し、経常収支比率の抑制と将来債務の縮小を柱に、歳出面では、人件費の抑制、予算の枠配分方式による物件費の削減など、また歳入面では、市債の発行の抑制、使用料・手数料の見直し、税の収納体制の強化などを進め、健全化に努めてきた。

その後も平成 12 年度には行政改革大綱のフォローアップ編を策定し、

「親しまれ、信頼される、市民に開かれた行政」の実現に向けて、ITの推進、事務事業の評価など、行政改革を休むことなく進めてきたところである。

これらの取組みについては、平成13年度に設置した行財政改革懇話会の提言では、「IT分野の先進的取組みや財政の健全化などで一定の評価を受けてきたものの、計画に掲げた項目が思うような成果を上げていないのは、現行の行政システムそのものに問題がある」という厳しい評価がなされた。また、「財政が健全化したことは一時的なものであり、今後の健全性を保証するものではない」との指摘を受けた。

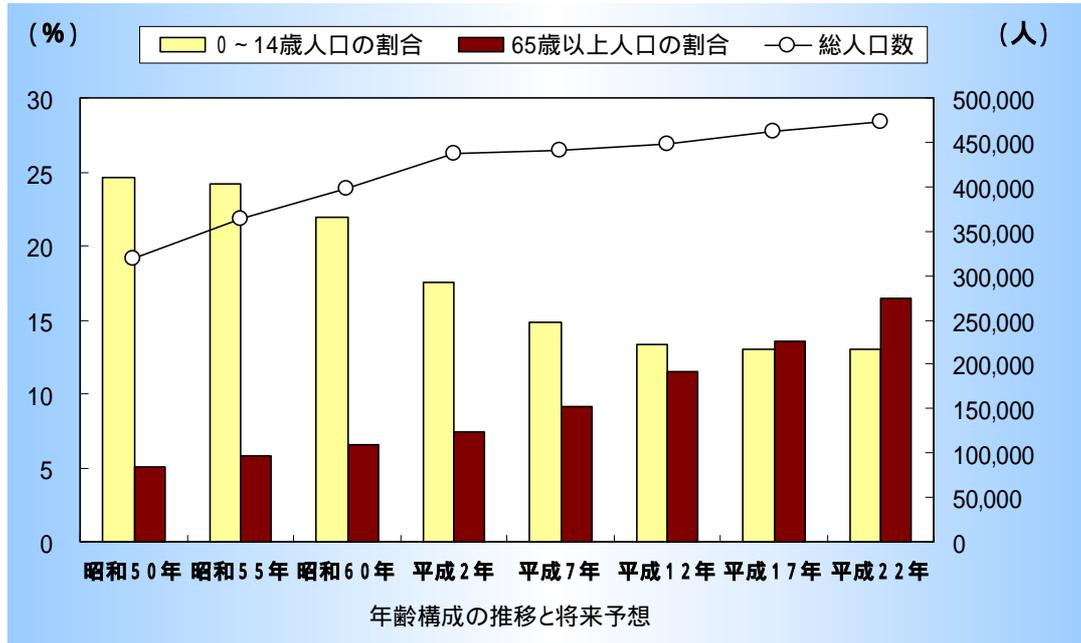
「今後も減量的な取組みを引き続き進めるとともに、更なる改革が必要であり、既存の行政システムの殻を破った新しい行政システムの構築を目指す」よう提言されてきたところである。

その提言をもとに、市民と行政が一体となった取組みを進めるため、平成14年度に常設の機関として行財政改革審議会を発足し、新たな取組みをスタートしてきたところである。

2 さらなる行革の必要性

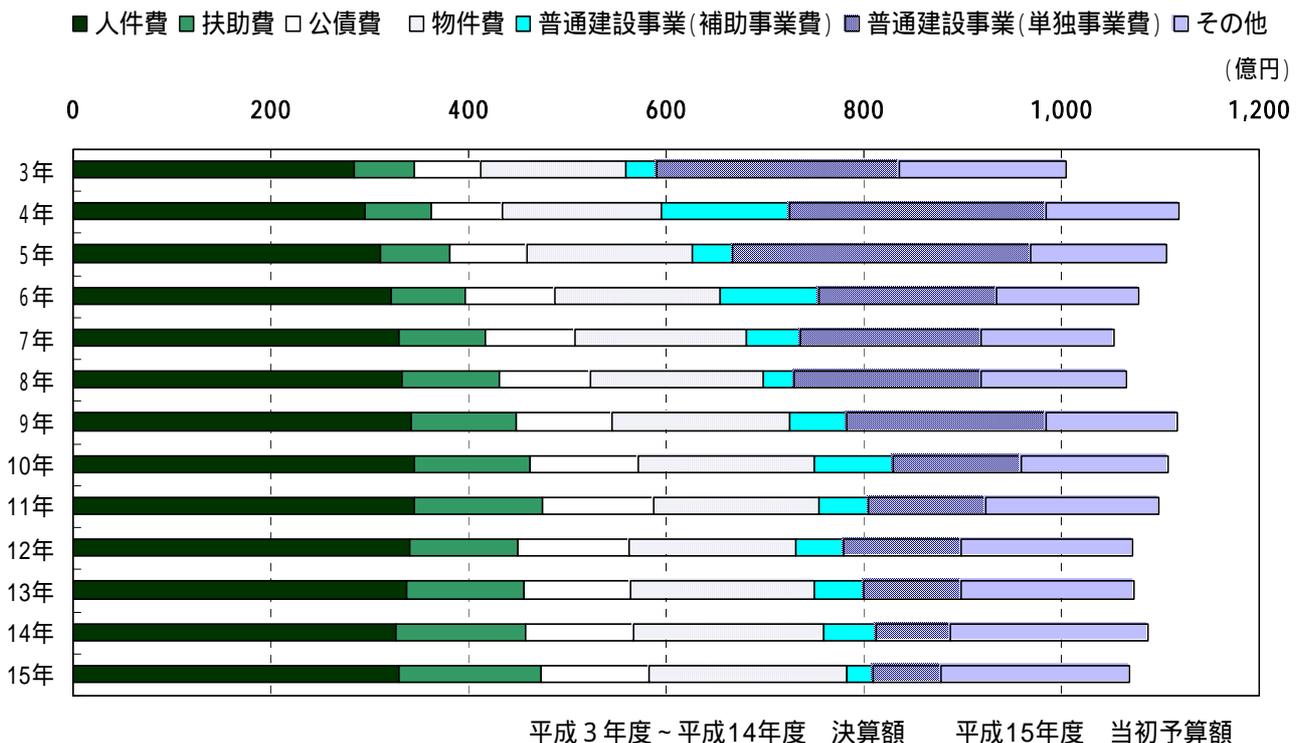
（1）社会・経済情勢の一層の変化

景気は暗闇に入り込んで一向に抜け出す兆しを見せていない。また、少子・高齢社会への突入、地球温暖化に代表される深刻化する環境問題への対応の高まり、高度情報化時代の到来、経済のグローバル化など、社会・経済情勢の変化は、私たちの想像をはるかに上回るスピードで急速に進んでいる。



特に、今後の少子・高齢社会への本格的な突入は、急速な労働人口の減少を引き起こし、市の財政の根幹をなす税収の減少に拍車がかかることは確実に予想できる。加えて、老人医療費、年金、福祉などの社会保障負担の増加を招き、今以上の財政の硬直化が懸念される。

歳出内訳（性質別）の推移（一般会計）



経済の分野では、景気が低迷し、不良債権処理などの問題を抱え、未だに出口の見えない混沌とした状況にある。併せて、産業界においては生産コストや税制面を考えて、海外へ生産拠点を移すなど、産業の空洞化が進んでいる。

これらのことは、市民個々の価値観を経済的・物質的な側面だけでなく、文化、福祉、健康、環境、老後の安心や余暇の過ごし方などの社会的・精神的な側面へと多様化させ、ライフスタイルも大きく変化させてきている。

こうした変化に対して、行政は既存の行政サービスを随時見直し、適切な対応を図る努力を続けてきたが、今後ともこの努力を継続していく必要がある。さらに短期的将来、例えば5年先のサービスのあり方やそのサービスを提供する行政のあるべき姿は、現在の社会・経済情勢の中で正確に見通すことが難しい状況にあり、今以上に、本市の行政運営は難しい舵取りが要求されている。

国と地方の関係においても、平成12年4月に地方分権一括法が施行され、国の役割と地方の役割は大きく変化した。分権は、国は外交、国防など国でなければできない分野に精力を注ぐこととし、これまで国の権限で行ってきた住民に身近な行政分野については地方に委譲するものであった。そのことによって、地方の個性・実情を的確に反映した行政運営が可能になったが、一方で、その役割や責任に応じた国からの財源委譲は、未だに進んでいない。

（2）行政の仕組みを大きく変える質的改革へ

このような厳しい財政状況にあっても、限られた財源の中で様々に求められる新たな行政需要に対応していくためには、既存の事務事業を抜本的に見直していかなければならない。これまで拡大してきた今の行政サービスをこのまま維持するのではなく、量的に縮小せざるを得ない場面も出てくる。財政が豊かな時代のように「あれも、これも」といった市民の要望に合わせて行政サービスを提供する時代は終わりを迎え、「あ

れか、これか」という限られた財源の中で真に必要なサービスを重点的に選択することもやむを得ないものとなってきた。

それには、そもそもどのような分野が公共性のある分野といえるのか、この点の抜本的な見直しに踏み込んでいく必要がある。規制緩和によって、民間の活動範囲は大きく広がってきた。民間で対応可能な領域については民間に積極的に委ね、市民の生命や暮らしを守るための安全・安心・人権などの公共関与の必要性が高く、採算性の問題から民間が行わない領域については行政が積極的に担っていくというように、「公と民の役割分担」を再構築していかなければならない。

担い手の問題についても、市民・事業者・市民活動団体などと行政との関係、役割、責任について見直していく必要がある。地域社会に対する責任を自覚したボランティア・NPO団体などへの期待が高まっており、福祉・環境など多種多様な分野で新しいボランティア・NPO団体が生まれてきている。

地域に身近な問題は地域自らが解決することが最も相応しいと言えるが、今後、様々な場面で地域と行政がそれぞれの役割を見直した上での連携や協働は、行政運営の効率性、有効性の観点から重要である。

第2 本市の目指すべき行政運営

行政は、地域・情報・人材・財源・施設などの限られた経営資源の有効活用を図りながら、住民福祉の増進に努め、最少の経費で最大の行政サービスを提供していかねばならない。

市民の期待に応えるため、これまでも様々な形で市民の声を聴き市政に反映させてきたが、ますます多様化する市民ニーズに的確に応える市政を実現するには、行政主体の行政運営から、公共的な課題解決に対して市民と行政がそれぞれに役割と責任を自覚して、対等の立場で協力し合う「協働」による行政運営を目指していく必要がある。それには、市民との信頼関係を築くことは欠くことができず、行政の透明性をこれまで以上に高めていかねばならない。また、限られた経営資源を最大限に活用させていくために、経営感覚をもって効率的・効果的に行政運営を進めていくことも求められている。

これからの行政運営のあり方について、本市の目指すべき方針として次の3つを掲げ、制度や仕組みに踏み込んだ構造的な改革を進めていくものである。

1 市民とともに歩む行政運営

～市民との協働による行政運営～

地方分権の基本的な考え方は、「市民に身近な行政はできる限り市民に身近な地方自治体の実施する」ことである。この考え方に基づいて、地方自治体は市民や地域社会の実情を的確に把握して、総合的な施策を推

進していくことが求められている。

福祉、ごみ、環境問題などは最も市民に身近な市の業務であるが、こうしたものも含めて多様な行政需要に的確に対応するには、地域の力は今日では無くてはならないものになっている。

「議会で予算・条例などを議決して、それを行政が執行していく」という議決機関と執行機関の役割分担があるものの、そうした制約原理を踏まえた上であっても、これからは、市民と行政がお互いの知恵を出し合いながら、連携と協力を積み重ねていく、市民とともに歩む行政運営を一層推進していくものとする。

2 経営感覚をもった行政運営

～ 効率的で効果的な質の高い行政運営 ～

限られた人材や財源の中では、職員一人ひとりがスピードを重視し、常にコストを意識する必要がある。これは、単に経費削減の面だけに重点が置かれているのではない。限られた財源の中でいかに充実したサービスを提供できるかが地方自治体に問われていると言える。

行政は予算主義と言われている。どれだけの予算を獲得し、どれだけ執行したかにエネルギーを注ぐこの予算主義の発想を変え、事業を実施した結果、どのような成果をあげたのかを重視する決算主義的発想への転換を進めるため、これまでも事務事業評価システムや行政コスト計算書などを導入してきた。

しかし、使った予算によって市民がどれだけ満足したのかと言う成果で見ていく取組みは、まだまだ始まったばかりである。行政運営の効率性を高めていくために、このようなコスト感覚を意識した、決算を活用した事後評価システムを充実させていく取組みについては、今後とも進めていく必要がある。

もちろん、民間企業のように利益という成果だけを見るわけにはいかないし、業務の全てが費用対効果で押し量れるものではなく、社会的必要性も加味されなければならないことは言うまでもない。

公共施設の整備などの手法として、民間資本を活用したPFI方式が着目されているが、そのようなことを通じてコスト感覚や発想の多様性などを研究することも重要である。

今後は、より良いサービスをより少ない経費で提供するため、民間委託の推進や民間活力の積極的な活用などによって、民間の柔軟で多彩な発想を積極的に取り入れていく経営感覚を持った行政運営を進めていくものとする。

3 ガラス張りの行政運営

～ 公正で透明性の高い行政運営 ～

本市では、開かれた行政の実現と市民から信頼される市政を目指して行政改革を進めてきた。そのためには、市民に対する説明責任を果たすことが何より重要であることから、市政の情報は全て市民との共有の財産であると基本的に認識し、市自らが積極的な情報提供に努めるとともに、情報公開制度を確立し、市民とのコミュニケーションの向上に努めてきた。当然、個人情報保護条例などの制度を整え、個人情報の保護に十分留意した上で情報の提供にあたってきた。

今後、市民と行政の協働による行政運営を進めていくためには、情報通信技術（IT）を活用しながら市民と行政のコミュニケーションをさらに進めていく必要がある。例えば、市の財政状況をバランスシートなどの財務諸表を活用して、市民に対して分かり易く説明し、一層の「情報の共有化」を進めていかなければ理解は得られない。

また、複雑化・肥大化し、その内部の意思決定過程がわかりにくいと言われる行政手続の透明性を高めることも同時に進めていかねばならない。

そのために、行政手続制度や情報公開制度の適切な運用を図るとともに、施策の必要性を適切に評価できる行政評価システムなどによってガラス張りの行政運営を一層推進していくものとする。

第3 改革の内容

行政改革とは、行政の制度、仕組みの問題を改善することにあることから、この大綱では、新たな時代に相応しい「組織」と「手続き」の見直しを基本にした改革を行うものである。

その改革の対象となるものは、地域・情報・人材・財源・施設・組織などの行政の経営資源である。これらの効果的、効率的な活用に着目して、「地域」、「情報」、「人」、「財政」、「業務運営」の5つの改革の視点を通じた、「組織」と「手続き」を基本にした改革を進めるものとする。

これにより、行政内部を簡素で効率的な運営スタイルに変革するだけでなく、市民が「市役所が変わった」と実感できるような市民本位の新しい行政運営のスタイルに変革するものである。



組織 と **手続き**

の改革を基本に

1 地域的な視点

地域の実情、ニーズ、課題を細部にわたって把握しているのは、地域に根を下ろす市民であり、事業者、自治会・NPOなどの市民活動団体である。

そこで、これまでも、まちづくりをはじめとする様々な施策は、計画から事業実施段階まで、市民との協働によって進めてきた。一例を挙げると、本八幡駅周辺・旧行徳地区などにおける市民・大学とのパートナーシップによる街づくり、大柏川調整池・国分川調整池の整備や都市計画マスタープランなどの計画策定において、ワークショップやパブリック・コメントをはじめ様々な手法によって、企画立案段階から市民参加を求め、市民の意見やアイデアを参考にしてきたところである。

地域の実情に合った、地域が本当に必要とする形で計画や事業を市民参加により進めていくことは、市民の満足度を高めるだけでなく、効率的な業務運営につながっていくと考えられる。

今後は、企画立案段階の市民参加を推進していくとともに、市民が責任と自覚を持って進行管理にまで関わるフォローも重要である。つまり、計画策定だけでなく、計画に参加した市民が事業実施段階においても、実際に道路や公園などの管理に関わりを持つというような業務運営も必要となってくる。

また、こうした市の業務運営に直接関わるばかりでなく、苦情、要望、意見を通して市民参加を進める手立ても充実させる必要がある。サイレント・マジョリティといわれる大多数の市民からの声を吸い上げる仕組みとして、現在も市政提言箱、市長への手紙・FAXそしてメールによる市民ニーズシステムなどがある。これらは苦情対応の仕組みとして確立しているが、今後は、それらを集積し、分類・分析して、事務改善や

施策・政策への展開にまで結ぶ、例えば、地域や分野に応じた重点施策の実行やサービスの改善に発展させていくことは重要である。

さらに、地域的な視点による改革は、協働の推進ばかりではなく、地域への支援、地域によって守られてきた景観、伝統や文化などによる地域の価値を上げていく改革も重要なものであり、様々な視点から改革を進めるものである。

2 情報政策的な視点

行政のIT活用は、従来は、コンピュータを用いた大量定型業務の処理を中心に、業務の省力化・効率化を主な狙いとして進めてきた。また、その次の段階としては、行政と市民との間のネットワークを整備して、コンビニエンスストアに設置された情報端末やインターネットから、公共施設の利用申請や子育て・ボランティア情報などの検索ができる360+5情報サポートシステムをはじめ様々なサービスの提供を進めてきた。

しかし、IT化はとかく目的化しがちであることから、あくまでも行政サービス向上の手段として活用していくことを念頭に置き、事前に具体的な課題を洗い出して、その課題解決の手段として、コスト削減や効率性の高まる活動、組織・場所・時間を超えた連携にITを導入していくものとする。また、行政と市民との間のネットワークを整備して、情報端末やインターネットから、公共施設の利用申請や様々な行政情報を検索できるこれまでの取組みをさらに発展させることは、市民との協働を進めるには欠かせない。加えて、IT化による情報の集積機能を利用して、人材、文化、環境などの地域資源をはじめとする地域の様々な情報を集中化し、共有する情報基盤の上で、市民と行政が、あるいは市民同士がいつでも、どこからでも、その情報を活用できる仕組みを推進していくことも協働の推進に役立つものである。

このような情報の共有化を進めるには、これまで以上に情報保護のための万全なセキュリティ対策を進めていなければならない。情報保護に完全ということではなく、これまでも、情報セキュリティに関する規程の整備、ウィルス対策などの組織的、技術的対策を進めてきたが、情報資産の安全管理を確実に維持していくために、情報セキュリティマネジメントシステムの認証を取得していくものとする。

このように、行政からの一方通行ではなくITの双方向性を活かしながら、行政の効率化、市民の利便性の向上そして市民に開かれた行政の実現を図るために、情報政策的な視点から改革を進めるものである。

しかしながら、一方で、ITの活用にあたっては、ITを活用したいと思っている市民に対するデジタル・デバイド（インターネットなどを利用して情報を収集・活用できる人とできない人の間の格差など）対策やそもそもITを受付けない市民に対するITに偏らない対策も同時に進めていく必要がある。

3 人的な視点

企画立案された政策、施策が着実に実行され、結果として質の高い行政サービスを提供していくには、従来の枠組みや慣行にとらわれることなく、組織・機構を絶えず見直していかなくてはならない。

そのためには、組織を簡素で効率的な、そして、市民にわかりやすく、利用しやすいものに改編することはもちろんであるが、限られた人員で柔軟に対応できるスタッフ制の活用をより一層進める必要がある。

また、市民ニーズを的確に反映したサービスを提供し、様々な課題に対して遅れることなく対応できるような迅速、かつ、横断的な体制の構築を進めていく必要がある。そのために、人事権・予算権限の一部を管理部門から市民に近い事業部門に権限委譲していく庁内分権などの抜本

的な組織改革を進めていくものとする。

「組織は人なり」と良く言われるが、こうした組織を作り、その組織を支え、そして動かすのは人であり、第一線に立って市民と接しながら行政サービスを提供しているのも人である。

組織・機構の改革と合わせて、人的な改革も重要な改革である。

これまでは、ともすると横並び、年功序列的な公務員制度に甘んじ、自ら積極的に改善しようとする努力を怠ってきた傾向がある。

今後は、公務に対する強い使命感をもって、市民の目線で物事を考え「前例がないからできない、検討する」ではなく、「いかに行うか、どうしたらできるか」という姿勢で、積極果敢に自らの仕事を進めていく意識と行動原理の変革が必要となっている。

人的な改革にあっては、何よりもこれまでの人事制度を見直し、能力と実績を重視した加点主義による新たな人事・給与制度の確立が急務となっている。

そのために、職員研修制度や勤務評定制の充実を図り、人材育成を進めていくものとする。また、管理職に若手を登用するなど管理職の新陳代謝を図るための制度を積極的に取り入れていくとともに、一般職員に対しては表彰制度や提案制度を活用して、今いる職員の能力を開発し、やる気を引き出すことが必要である。

多様な市民ニーズに応えていくには、様々な経験や専門性をもった外部の人材を積極的に活用していく必要がある。そのために、専門職員のさらなる活用や職員採用の年齢枠の撤廃など、多様な雇用形態を積極的に採用していくものとする。また、内部にあっては、組織を超えて職員個々の専門性や特技を活用するため、人材バンクのような仕組みも設けていくものとする。

4 財政的な視点

長引く景気の低迷により、市税を中心とする歳入の増加が見込めないこのような中であっても、一方で、道路や下水道の整備、再開発などの街づくりの推進や少子化に対応する福祉の充実など、現在の山積している課題に対応していかなければならない。

また、将来を見据えても、さらなる都市基盤整備への対応や大地震に備えた災害に強い街づくりなど、市民が安心して暮らせる魅力ある街にしていく課題も数多くある。

本市の財政の課題は、限られた財源をこのような様々なニーズへの対応に迅速、かつ、的確に配分しながら、市民の暮らしを将来にわたって支え続ける財政力を蓄えていくことにある。

そのために、引き続き、経常収支比率・公債費比率などの重要な財政指数の動向に着目しながら、聖域を設けることなく人件費、扶助費、公債費などの義務的経費を抑え、真に必要な行政サービスに対応できるよう、先に策定された第2次財政健全化計画を推進するものとする。

的確な歳入を確保するためには、使用料・手数料の見直しを図るなどの受益者負担の公平化に努めていくものとする。

予算編成にあたっては、人件費を含む総コスト主義の導入、政策評価システムを活用した施策の選択と重点化を進める必要がある。また、課題となっている補助金・扶助費の見直し、契約方法の改善などの改革も進めるものとする。

こうした取組みを市民に理解をしてもらうには、市の財政状況を的確に、市民にわかりやすい情報として提供する必要がある。そのため、行政サービスのコスト構造を明らかにする行政コスト計算書や物・資産や負債などの残高を捉えた財政構造を明らかにするバランスシートなどの

財務諸表を活用していくものとする。

5 業務運営の視点

仕事の量や質の変化に対しても、スピーディで、きめ細かな行政サービスを提供していかねばならない。民間の活力やノウハウを積極的に活用する民間委託、PFI制度なども推進していく必要がある。

それとともに、限られた情報・人材・財源などの経営資源を柔軟に再配分していくことも必要である。

そのために、業務フローとABC（活動基準原価計算）分析を活用して、業務運営の中の様々な活動のムリやムラを発見し、所管自らが現行の業務を整理するとともに、市民サービスの向上の視点を基本に、公民のコスト比較も加えながら、直営中心からアウトソーシング、PFI、臨時・派遣職員等の多様な業務運営の形態を模索し、総合的で効果的な業務改善を進めていく。

また、かつてのバブル期に見られたように税の自然増に支えられ、拡大してきた行政サービスを見直し、介護保険や子育て支援などの新しい行政需要に対応するために、行政の守備範囲を超えた業務を整理して、「公と民の役割分担」を考え直す必要がある。

役割分担や連携は公と民だけにとどまることなく、行政間の共同運営や連携を、例えば、大きな時間と経費を費やす情報システムの開発についても、発展させることは重要と考える。

こうしたことをはじめとして、迅速で、的確にサービスが提供でき、様々な課題の進展に対して遅れをとらずに的確に対応できるような業務運営の視点から改革を進めるものである。

第4 改革の推進体制

行政改革大綱及び実施計画であるアクションプランを確実に実行に移していく体制を整えることは重要なことである。そのために、現在の行政主体の推進体制を、市民との協働による推進体制も加え、さらに充実させていく必要がある。

今後は市民からの応援を求めながら、ともに推進していく体制を整えていくものとする。

1 市民参加型の改革

（1）行財政改革審議会の設置

今後の行政改革を着実に実行していくために、地方自治法の規定に基づく附属機関として、学識経験者、関係団体推薦者、公募市民の15名で構成する「市川市行財政改革審議会」を設置してきた。この審議会は、市長から諮問のあった事項について調査・審議し、答申を行うとともに、必要があれば建議することにより、行政改革を推進していくものである。

（2）市民ニーズの活用

ホームページや電子メールから寄せられた市民ニーズ（意見・質問・苦情など）を一元的に集約しデータベース化して、関係部署で情報を共有できるシステムを取り入れている。

ここに寄せられる様々な市民ニーズは、多種多様なニーズに満ち、今後の行政運営のヒントとなりうる課題、改善点、指摘、提案なども数多く埋もれている。今後は、寄せられたニーズから、市民が求めているものの本質はなにか、市民ニーズがどのような傾向を持っているかを分析し、それらを事務改善や施策の企画・立案・執行に反映して

いくものとする。

（３）移動市長室・出前トーク

市政の主役は市民という考え方から市民参加の市政を推進するために行っている「移動市長室」や市の職員が地域に出向いて行政改革について説明をする「出前トーク」を活用し、市民との対話を通じて提言・提案等を積極的に受け付け、行政改革につなげていくものとする。

2 庁内からの改革

（１）行財政改革推進会議の設置

庁内における行政改革の推進体制の整備の一環として、市長を会長とし、庁議のメンバーを構成員とする「市川市行財政改革推進会議」を設置した。

今後、この推進会議により、行政改革大綱の進行管理、人事給与制度改革、財政改革の進行管理などを進め、全庁的に行政改革を推進するものとする。

（２）全職員一丸となった取組みの参加（職員提案制度など）

行政改革というと、ともすれば行政内部の特定な部門において検討されるだけであるが、大綱の趣旨、内容を十分理解し、改革を所管する部署が主体となって、全職員が一丸となって取組む必要がある。

そのために、職員提案制度などの活用により、職員一人ひとりが行政改革に参加するという意識改革も進めるものとする。

3 改革の進捗状況などの公表

行政改革大綱策定の計画段階から公表し、逐次市民から意見を聴いてきたが、具体的な取組みメニューであるアクションプランについてもその進捗状況や成果を毎年7月にホームページや広報いちかわなどで公表し、市民の意見を聴くものとする。

