

「これからの自治体経営の在り方」

平成 1 7 年 2 月

東京都市長会

目次

第1	地方自治体を取りまく状況	1
第2	分権型社会における市民参加と協働	2
1	市民参加・協働の意義	2
2	市民参加・協働と代表制民主主義	3
3	協働のパートナーの現状	3
(1)	NPO	3
(2)	町会・自治会	5
4	東京多摩26市が取り組む重点事項	6
	地域に潜在する人的資源の活用	6
第3	行財政改革から自治体経営改革へ	10
1	新しい行政マネジメント制度の確立	10
(1)	行政評価	11
	行政評価導入の目的	11
	行政評価の導入状況	12
	行政評価の意義と課題	13
	行政評価の今後の展開	13
(2)	バランスシート・行政コスト計算書	14
(3)	ベンチマーキング	15
2	行政サービス提供方法の見直し	16
(1)	民間委託	17
(2)	PFI (Private Finance Initiative)	17
	PFI導入の効果	17
	PFI事業の実施状況	18
	PFIの課題	18
(3)	指定管理者制度	19
	指定管理者制度導入の効果	20
	指定管理者制度の実施状況	20
	指定管理者制度の課題	21
(4)	市場化テスト	21

3	経営手法を最大限にするための行政組織の構築	22
(1)	組織のスリム化	22
	職員定数の適正化	22
	横割り組織、組織のフラット化・グループ制の導入	23
(2)	柔軟に対応できる人事体制の構築	24
	職員の効率的な運用	24
	多様な職員任用の実施	24
	勤務時間の柔軟性	24
(3)	業務の効率化	24
(4)	能力・実績の適正な評価	24
	目標管理制度の導入	24
	職務と成果に見合う給与体系	25
	昇任試験制度の導入	25
	職員の主体的な意欲を引き出すしくみ作り	26
(5)	人材の育成	26
	人材育成を図るしくみの整備	26
	職員研修制度の再構築	27
	職員派遣制度の活用	28
4	東京多摩 26 市が取組む重点事項	28
	指定管理者制度への移行	28
第 4	基礎的自治体の連携・連合	30
1	東京都市長会の取組	30
2	連携・連合により取組む課題	31
3	東京多摩 26 市が取組む重点事項	34
	基礎的自治体の連携・連合による取組の実践	34
第 5	重点目標（再掲）	36
1	地域に潜在する人的資源の活用	36
2	指定管理者制度への移行	36
3	基礎的自治体の連携・連合による取組の実践	36

第1 地方自治体を取りまく状況

平成12年の地方分権一括法の施行により、地域社会の自己決定・自己責任の領域を拡充する地方分権改革が実質的にスタートした。それに伴い地方自治体は、地方分権推進委員会の最終報告（平成13年6月14日、以下「分権委員会最終報告」という。）で提起された「分権改革の更なる飛躍を展望して」をはじめとする幾多の課題を解決していく次の段階を迎えている。

分権改革の推進と時を同じくして、バブル経済崩壊後の長引く景気低迷とそれに対する国の減税政策により、地方自治体の税収は極めて厳しい状況にある。また、経済対策に伴う公共投資拡大の結果、歳出総額に占める公債費の割合が増加しており歳出の硬直化の一因になっている。さらに、国と地方の長期債務残高は、平成17年度末で774兆円に達する見込みであり、国だけでこれに対応することはできない状況にある。

現在、地方自治体においては、こうした状況を地方分権を推進する好機ととらえ、分権委員会最終報告にあるとおり、分権型社会を創造するにあたって、地方自治の運営の透明性の向上、地域住民への説明責任、行政サービスの取捨選択の方途等についての取組をはじめ、地方自治体の政策形成過程への積極的な市民参加、NPOや地域で活動する団体との協働についてのしくみづくりを行っている。

また、地方自治体は積極的に行財政改革に取組み、最小の経費で最大の効果をあげる努力をしているが、ますます複雑・多様化する市民ニーズに的確に対応し、市民満足度の高い行政運営を実現するには、民間企業における経営手法を地域の特性にあわせて活用する等、効率的・効果的な自治体経営改革に取り組む必要がある。

そこで、東京都市長会は、分権委員会最終報告が示した課題や意見、それに対する地方と国の取組状況を踏まえ、「これからの自治体経営の在り方」と題し、数ある課題の中から「分権型社会における市民参加と協働」「行財政改革から自治体経営改革へ」「基礎的自治体の連携・連合」の3点について提言することとする。

第2 分権型社会における市民参加と協働

地方分権の主旨は、地域のことは地域で決める「自己決定権の拡充」と、地域のことは地域で責任を持つ「自己責任の拡大」である。地方分権は、地域の主役である市民、地域において多くの市民が参加しているNPO、ボランティア団体、町会・自治会、コミュニティ組織、各種団体や企業と地域に一番身近な地方自治体との協力なくして推し進めることはできない。

また、社会や生活様式の変化、市民の価値観の多様化により、市民ニーズもかつてのように画一的、均一的なものではなく、個別的で高度化してきた。加えて、厳しい財政状況が続く中では、行政だけで多岐にわたる市民ニーズに的確に対応するのは難しい状況にある。

そこで、分権型社会を創造するにあたって、東京多摩26市における市民参加と協働の課題と方向性を整理する。

本提言では、コミュニティ組織とは、一定の区域で地域住民が広報紙の発行・お祭り・文化祭等の地域活動への参加等を通じた人と人とのつながりを醸成することを目的とした市民で構成する組織を指す。ただし、町会・自治会を除く。

本提言では、各種団体とは、地域の安全や安心、身近な暮らしのニーズに対応し活動している市民で構成する団体で、例えば、防犯協会・消防団・自主防災組織・芸術文化関係団体・体育協会・交通安全協会・PTA・子ども会・老人会等を指す。

1 市民参加・協働の意義

分権型社会においては、個人で解決できることは個人で（自助）、地域で解決できることは地域で（共助）、個人でも地域でも解決できないことを地方自治体が担う（公助）という補完性の原理が機能することが望ましい。

地域社会を構成する市民が、地域に根ざす組織に参加し自らの権利と義務を自覚しながら、地域の抱える問題について主体的に発言し、行動を起こし解決していく市民参加を進めることにより市民自体の行動力が高まる。

さらに、公共の分野において市民が参加するNPO、町会・自治会、コミュニティ組織、各種団体等と行政が、あるいは市民が参加する団体

間で、相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向け協力・協調して活動する協働の推進により、地域が活性化するとともに、分権型社会が創造されていく。

2 市民参加・協働と代表制民主主義

市民参加と協働によるまちづくりを推進するために、市民参加に関する基本的事項を定め、市民参加を保障する市民参加条例や自治基本条例を制定している自治体が増えている。

一方で、代表制民主主義を基本とする現行の地方自治制度は、憲法で地方自治体に執行機関としての長と議決機関としての議会を置き、長と議会の議員は住民が公選で選出すると定め、これを受けて地方自治法は、首長と議会が住民を代表し、それぞれの責任と判断により権限を行使すると定めている。^{*1}

そこで、地方自治体においては、自己決定・自己責任に基づく地域社会を実現するため、市民参加・協働を推進するのと並行して、市民と行政がともに代表制民主主義制度について理解を深めていく必要がある。

*1 東京市政調査会「都市問題 第87巻第1号 / 1996年1月号 特集 住民投票」

3 協働のパートナーの現状

平成7年の阪神・淡路大震災を契機に市民の間では、ボランティア活動への参加意識が醸成されるとともに、社会的にもその活動に対する評価が高まってきている。こうした状況のもとで、近年、福祉や環境の分野で社会的目的の実現に向けたNPOやボランティア団体の活動が活発化している。

そこで、こうした市民の自主性により結成された組織の代表的な例であるNPOと、地域に密着し多岐にわたる活動を展開している町会・自治会の現状について整理する。

(1) NPO

NPOには、自発性・先駆性・多様性・専門性・機敏性・個別性という特性があり、多様な市民ニーズに柔軟かつ迅速に対応することが

可能である。^{* 2}

そこで、地方自治体は、社会的・公益的な活動を行うNPOに対して、補助金・助成金の交付、公共施設の貸出、広報への活動情報の掲載、情報の提供、職員の派遣等、NPOの活動状況に応じた支援を行っている。

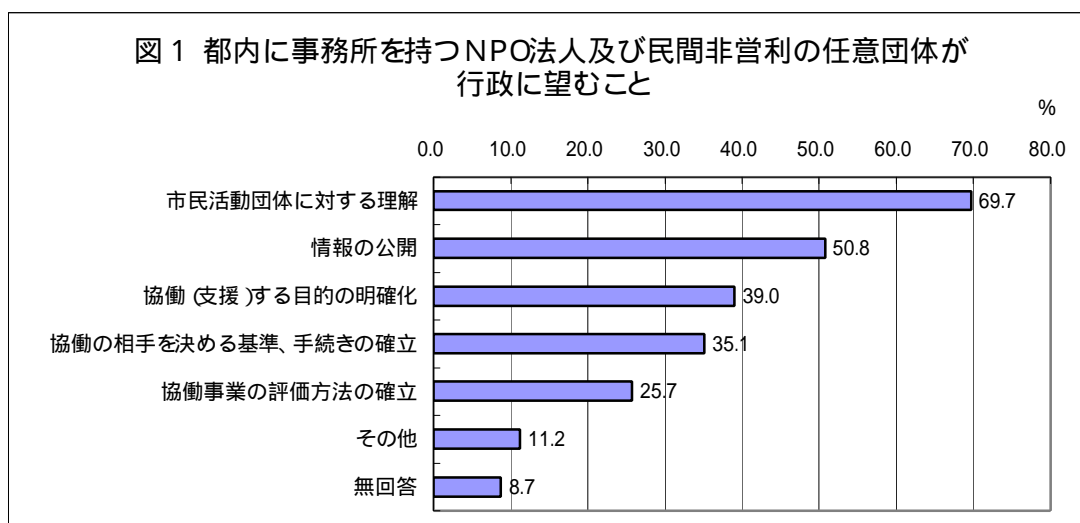
さらに、事業遂行能力が認められたNPOへの業務委託をはじめ、NPOを協働のパートナーとするための様々な取組を行っている地方自治体が増えているが、NPOの数が多くなるにつれ、協働のパートナーとして、継続性や安定性の担保を求める声も聞かれはじめています。

協働のパートナーとなるNPOが行政に望むことは、図1のとおりで、「市民活動団体に対する理解 69.7%」「情報の公開 50.8%」「協働（支援）する目的の明確化 39.0%」等がある。

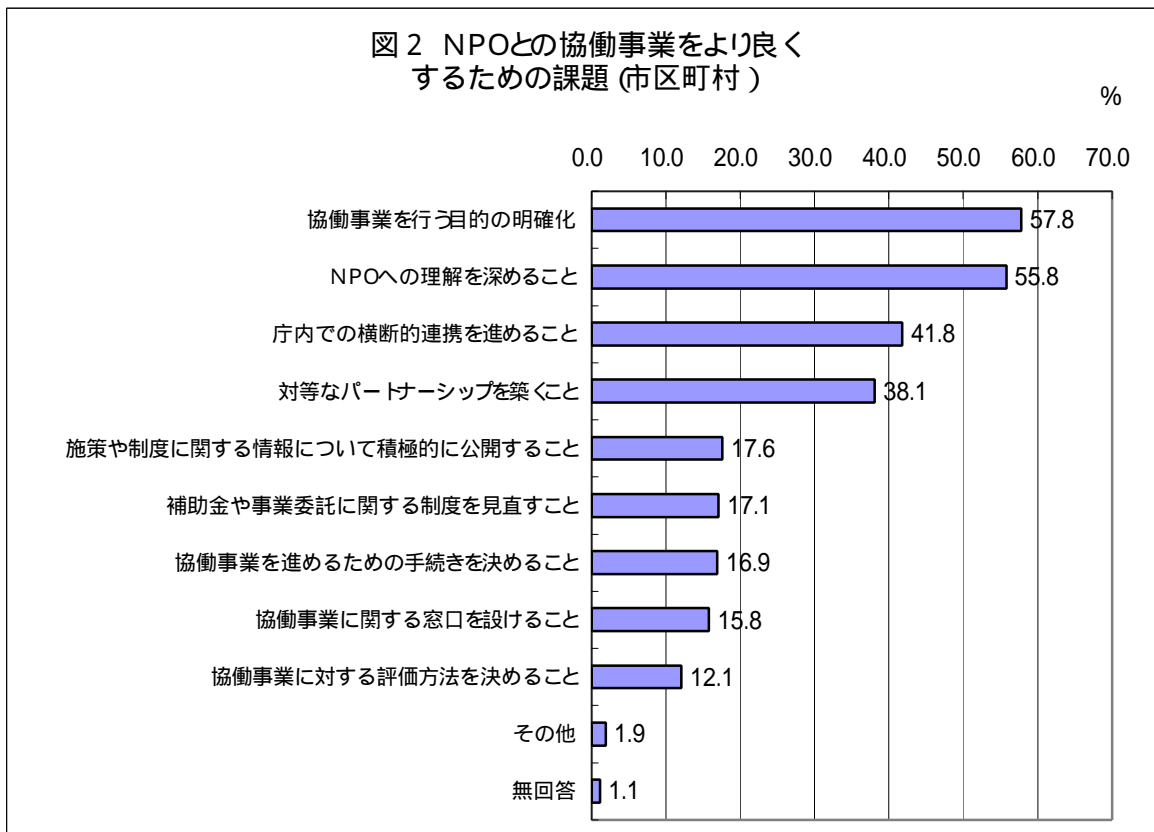
一方、地方自治体が捉えている、NPOとの協働をより良くするための課題は図2のとおりで、「協働事業を行う目的の明確化 57.8%」「NPOへの理解を深めること 55.8%」「庁内での横断的連携を進めること 41.8%」等が高い割合となっているが、「情報の公開」は17.6%という結果になっている。

そこで、地方自治体とNPOは、それぞれが持つ課題の認識の差を埋めるべく、さらに情報の公開・交換や協働する目的の明確化を進め、共通の理解を深めていくことが必要となる。

* 2 東京都生活文化局「社会貢献活動団体との協働マニュアル」



出典 東京都「市民活動団体実態調査」(平成13年8月実施)
調査対象 都内に事務所を持つNPO法人及び民間非営利の任意団体
標本数 : 5,569団体 有効回収数(率) : 1,601団体 (28.7%)



出典：内閣府「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査」(平成16年2～3月実施)
 標本数：市、人口2万人以上の町村、特別区の計1,007自治体
 有効回収数(率)：638自治体(63.4%)

(2) 町会・自治会

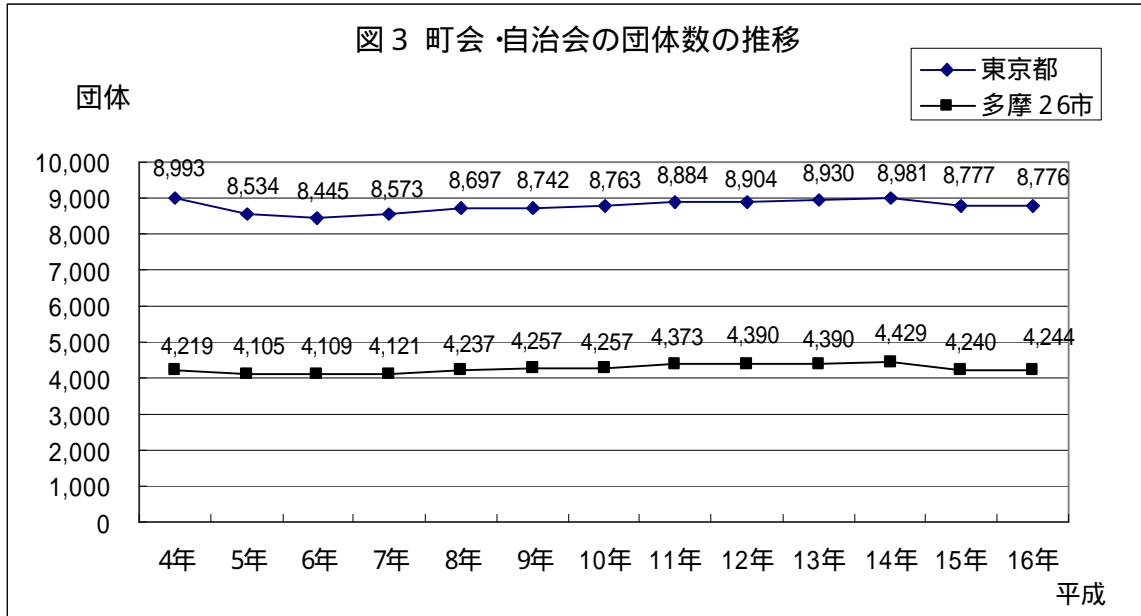
近年、青少年の非行、一人暮らしの高齢者の介護等、個人や家庭では解決が困難な問題や児童誘拐や大地震・台風に対する不安が高まっている。

このような状況の中で、町会・自治会に対しては、阪神・淡路大震災での初期救援や互助活動をはじめ、地域パトロールによる防犯活動、一人暮らしの高齢者宅への訪問活動等、町会・自治会が地域を支えているとの評価がある。しかし、その一方では、団体への加入が世帯単位かつ半自動的で前近代的であるとか、行政との関係が密になりすぎているとの批判もあり、地方自治体と町会・自治会は、社会変化に応じた関係を築いていくことが求められている。

4 東京多摩 26 市が取り組む重点事項

地域に潜在する人的資源の活用

近年における東京多摩 26 市及び東京都の町会・自治会の団体数の推移は、図 3 のとおりで大きな増減はなく、組織が安定していて継続性が高いことが推察される。



出典：東京都「東京都区市町村年報」
注：各年 1 月 1 日現在

しかし、平成 16 年 9 月に東京市町村自治調査会が多摩地域の市町村を対象に実施した「住民自治拡充に関するアンケート調査」によると、東京多摩 26 市から、活動従事者の高齢化・活動の担い手不足・加入率の低下が町会・自治会が抱える主な問題であるとの回答があった。（表 1 参照）

表 1 町会・自治会の組織や活動に関する問題（東京多摩 26 市）

問題点	自治体数
活動従事者の高齢化が進んでいる	21
活動の担い手が不足している	20
特定の人材で運営されていて、活動が閉鎖的である	9
加入率が低下している	22
行政から見て、地域の声を代表する組織として認知しにくくなっている	2
活動が縮小または停滞しており、地域に対する影響力が低下している	6
NPO活動などのテーマ型コミュニティとの連携が図れていない	12
町会・自治会の区域が実際のコミュニティ圏域と整合していない	1

出典：財団法人東京市町村自治調査会「住民自治拡充に関するアンケート調査」
（平成 16 年 9 月実施）

一方、内閣府が実施している社会意識に関する世論調査によると「日頃、社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っている」と答えた人の割合は 59.1%（平成 16 年 1 月調査）となっており、昭和 57 年の調査と比較すると 15.8 ポイント上昇している。

また、社会のために役立ちたいと思っていると答えた人に「社会への貢献内容」を聞いたところ、「町内会などの地域活動 37.9%」「社会福祉に関する活動 32.1%」「自然・環境保護に関する活動 32.0%」等、広い分野での活動を希望しており、人的資源が潜在していることを示している。（図 4 参照）

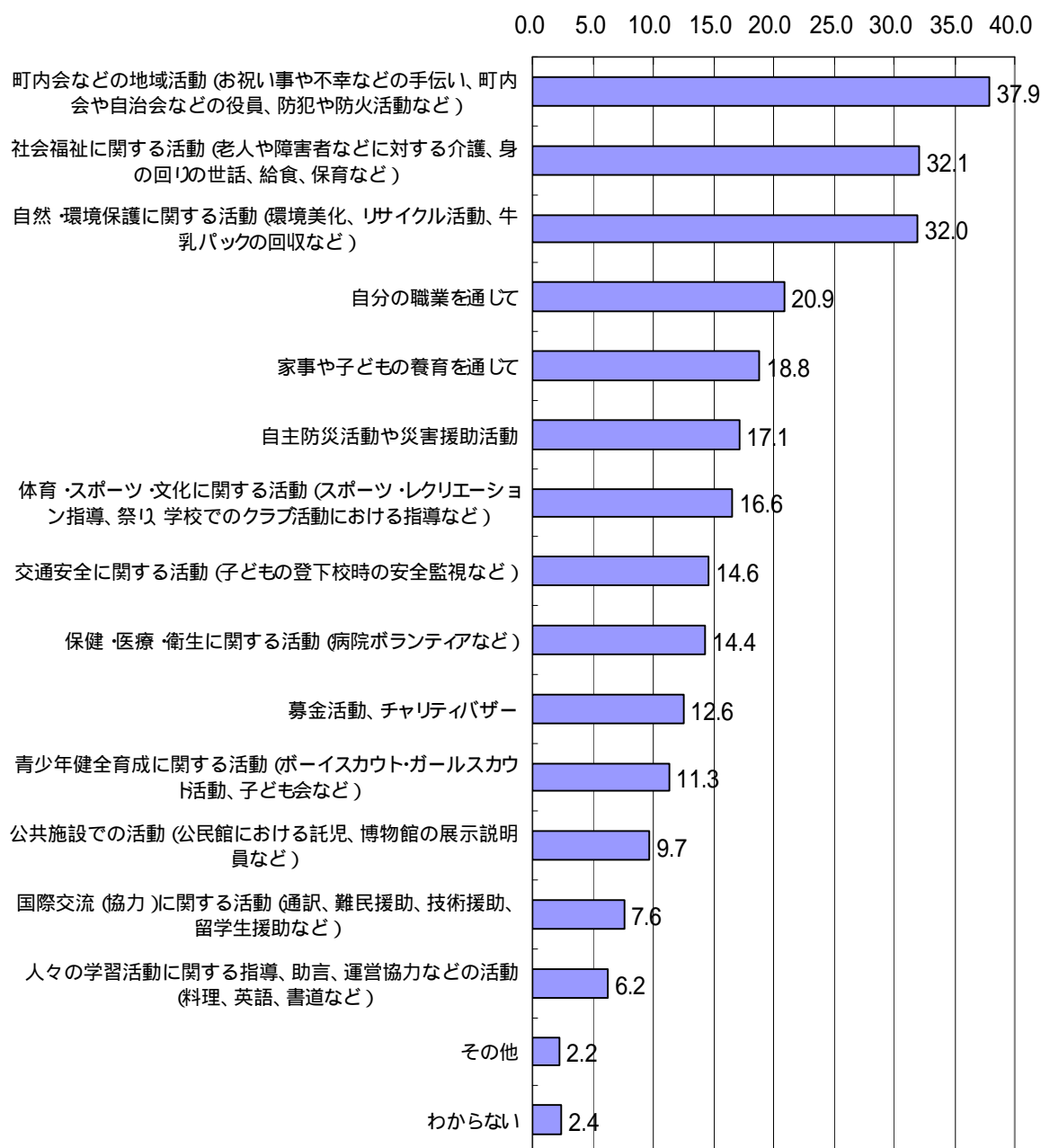
そこで、東京多摩 26 市においては、地域社会をより一層活性化する方法として、次の 2 点について取り組むことが考えられる。（図 5 参照）

地域で市民生活に密着して活動している町会・自治会、コミュニティ組織やその他の地域で活動している N P O や各種団体と地域に潜在する人的資源を結びつけ、市民の社会参加を推進する。

地域で活動する団体間の協働、公共の分野において地域で活動する団体と行政との協働を推進する。

図4 社会への貢献内容

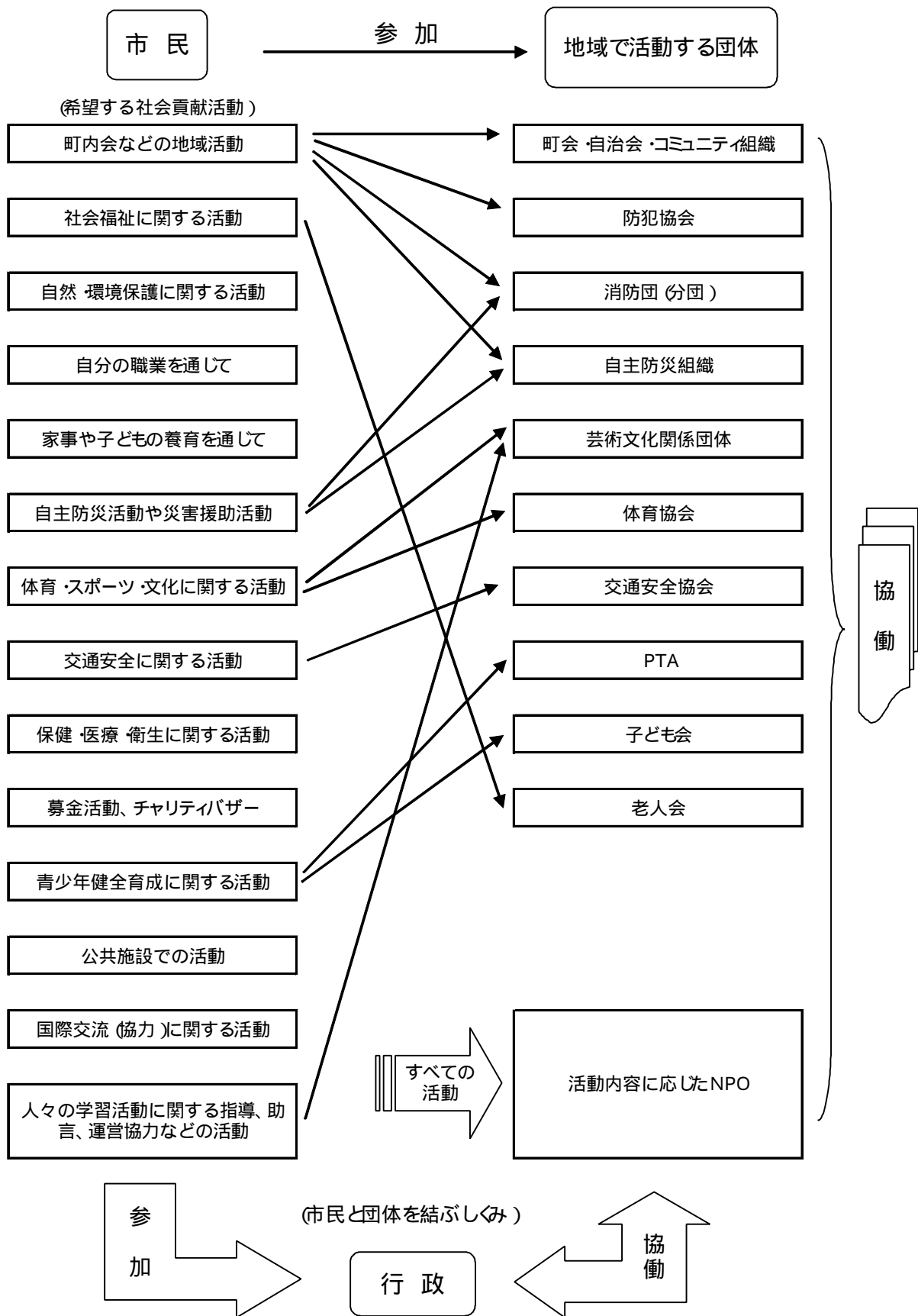
%



出典 :内閣府 「社会意識に関する世論調査」(平成 16年 1月調査)

母集団 :全国 20歳以上の者 標本数 :10,000人 有効回収数 (率):6,886人 (68.9%)

図5 市民参加・協働の概念図



注:市民が希望する社会貢献活動の項目及び具体的内容は、図4のとおりである。

第3 行財政改革から自治体経営改革へ

限られた財源のもとで、多様化・高度化している市民要望や増大する地方自治体の業務に対応し、よりよい行政サービスを提供するため、地方自治体には更なる行政改革に取り組み、簡素で効率的な行政体制を整備・確立し、市民満足度の最大化を図ることが求められている。

現在、多くの地方自治体が、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）という手法を自治体経営に積極的に取り入れている。NPMは、1980年代半ば以降、英国・ニュージーランド等のアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された行政運営の革新理論で、民間企業における経営理念や手法、さらには成功事例等を可能な限り行政現場に導入することによって、行政の効率化、活性化を図るものである。NPMの理論には「業績／成果による統制」「市場メカニズムの活用」「顧客主義への転換」「ヒエラルキー（階層制）の簡素化」の4つの考え方^{*3}がある。

しかし、民間と行政には「目的の一元性と多元性」「競争による刺激の有無」「市場のメカニズムと行政のメカニズムの違い」といった相違点^{*4}も多く、NPM手法のすべてが行政において効果を発揮するものではない。

そのメリットには限界があることを十分に考慮し、市民への情報提供や職員間の情報の共有化を図りながら、NPM手法を導入し自治体経営改革を行っていくことが必要である。

ここからは、NPM手法に基づく取組を「新しい行政マネジメント制度の確立」「行政サービス提供方法の見直し」「経営手法を最大限にするための行政組織の構築」という3項目に分けて現状と方向性を示していくこととする。

*3 大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略」

*4 武藤博己編著「自治体経営改革」

1 新しい行政マネジメント制度の確立

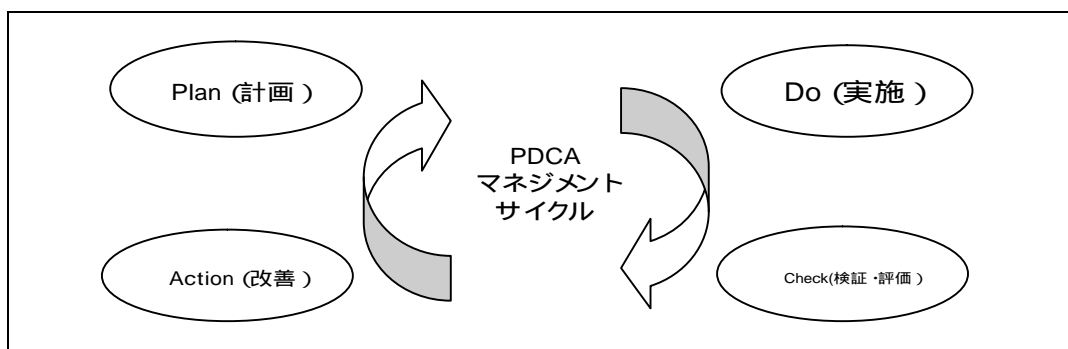
日本では、1990年代後半から地方自治体が国に先行してNPMを導入しはじめた。三重県の「事務事業評価システム」、静岡県「業務棚卸システム」、青森県の「政策マーケティング」等の行政評価手法の導入やバ

ランスシートの導入等、地方自治体では評価ブームとなっている。

(1) 行政評価

行政評価とは一般的に、「政策・施策・事務事業からなる政策体系を対象に、その成果や実績等を事前、中間、事後において、有効性、効率性等の観点から評価するもの」と定義されている。そのプロセスは、図6のように、Plan（計画） Do（実施） Check（検証・評価） Action（改善）というPDCAマネジメントサイクルによって、施策の立案や改善につなげるものである。

図6 PDCA マネジメントサイクル



行政評価の方法には、その内容や呼び方等様々なものがあるが、現在実施されている取組は、次の4種類のいずれか又は組み合わせとされる。^{*5}

事業の評価（事務事業評価）

政策の評価

総合計画（基本計画・実施計画等）の進行管理

ベンチマーク指標によるベンチマーキング

行政評価導入の目的

行政評価導入の目的としては、以下のようなことが挙げられる。

効率的・効果的な行政運営

すでに役割の終えた事業を廃止、縮小することや、目的や内

容が重複するものは統合する等、限られた行政資源を効率的に配分することで、効率的で効果的な行政運営を行う。

職員の意識改革

職員一人ひとりが、仕事の目的やコスト・成果を認識し、常に改善意識を持てるように意識改革を図る。

行政の説明責任の確保

行政が行う仕事の取組状況や成果を分かりやすく市民に公表することで、行政の透明性を高め、情報の共有化を図る。

行政評価の導入状況

総務省の調査によれば、平成 16 年 7 月末現在、行政評価を導入している地方自治体は表 2 のとおりである。都道府県が 46 団体、政令指定都市が 13 団体、中核市が 32 団体、特例市が 33 団体、市区が 289 団体、町村が 160 団体となっている。なお市区では 117 団体が試行中、194 団体が検討中と回答しており、市区のうちの 95.2%にあたる 600 団体が行政評価に取り組んでいる。

また、稲城市にて実施された調査によると、平成 16 年 11 月時点の東京多摩 26 市における行政評価の実施状況は、導入済が 18 市、試行中が 8 市となっており、すべての市において行政評価への取組が実施されている。

表 2 行政評価の導入状況

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
既に導入済み	46	97.9	13	100.0	32	91.4	33	82.5	289	45.9	160	6.7
試行中	0	0.0	0	0.0	1	2.9	5	12.5	117	18.6	95	3.9
検討中	0	0.0	0	0.0	2	5.7	2	5.0	194	30.8	1,097	45.6
該当なし	1	2.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	30	4.7	1,052	43.8

出典：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」

注：構成比は、それぞれ全都道府県（47 団体）、全政令指定都市（13 団体）、全中核市（35 団体）、全特例市（40 団体）、全市区（630 団体）、全町村（2,404 団体）に占める割合である。

行政評価の意義と課題

地方分権化の推進や地方自治体の厳しい財政状況のもと、行政コストの削減、職員の意識改革、成果重視の行政サービスの提供を図るための有効な手段として、行政評価を導入する意義は大きい。

その一方で、行政評価の導入にあたっては「的確に評価できないものをどのように評価するか」「行政評価のための事務作業におわれる」「職員が制度を十分に理解できていない」などの課題が生じている。指標設定に創意工夫をこらす、職員の事務負担軽減のため調書の簡素化を図る、実践的な研修を充実させる等の対策を講じながら、行政評価の導入を進めることが必要である^{*6}。

行政評価の今後の展開

平成15年3月、「地方公共団体における行政評価についての研究会」が「地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について」の中で、「地方公共団体の行政評価の今後の展開」をまとめている。

第1は、予算編成や組織・定員・人事管理へ行政評価を反映させることである。すなわち、図7のような、Plans（計画） Budgets（予算） Results（業績）のリンクを構築することである。

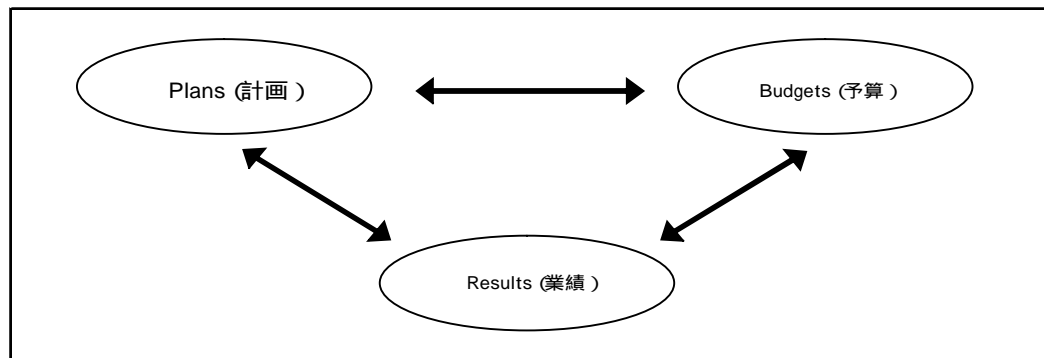
このリンクには2つのリンクがある。ひとつは計画 業績目標 予算配分の流れで、計画に基づいて、政策の目標が設定され、これを実現するための必要な施策が示され、施策に対応した事前の予算配分が決まる流れである。もうひとつは、業績測定 業績評価 予算査定（さらには人事査定、組織・定員の見直し）の流れで、目標との対比で業績測定を行い、その業績評価により事後的な予算査定を行い、施策の改廃・代替施策の実施等を行う流れである。

行政評価導入時にその目的や作業プロセス、活用のイメージを評価担当部局と財政担当部局や組織・定員・人事担当部局の間で共有し、全庁的な理解を得ておくことが評価を有効に活用するしくみを構築する上で重要である。評価の取組をより効果的な事業や施策、

政策の改善につなげるための工夫を更に検討していく必要がある。

第2は、行政評価制度を体系的に構築すること及びその体系を条例化することである。総合計画と整合した評価システムの確立や外部からの視点を入れた評価の実施、予算、組織・定員管理等における評価結果の活用を図っていくためには、条例化を視野に入れた行政評価制度の体系的な構築が重要になる。^{*7}

図7 計画・予算・業績のリンク



*5 日本都市センター「行政評価の新展開」

*6 総務省「地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について」

*7 大住荘四郎編著「行政経営の基礎知識 50」

(2) バランスシート・行政コスト計算書

行政評価の取組にあわせて、コスト面の行政評価を実施する際に、財政指標として活用することを想定し、1990年代後半頃から、企業会計的手法であるバランスシート・行政コスト計算書が導入されている。

バランスシートは、地方自治体の資産・負債等の状況を明らかにするもの、行政コスト計算書は、人的サービスや給付サービス等の資産形成につながらない行政サービス提供のために地方自治体がどのような活動をしたかをコスト面から分析したものである。

東京都内の市区町村における実施状況は、表3のとおりである。バランスシートの作成状況については、49団体が作成済、5団体が作成中または今後作成予定となっている。また普通会計と普通会計以外の会計を連結(結合、純計又は並記)したバランスシートの作成状況は、25団体が作成済、5団体が作成中または今後作成予定となっている。

行政コスト計算書の作成状況については、42 団体で作成済、7 団体で作成中または今後作成予定となっている。

同じような枠組みで各地方自治体がバランスシートや行政コスト計算書を作成するようになれば、地方自治体間の比較分析をすることも可能となることから、バランスシート・行政コスト計算書の導入を推進していくことが必要である。

表3 東京都内の市区町村における実施状況（平成16年3月31日現在）

（単位：団体、％）

区分	バランスシート	各地方公共団体全体の バランスシート	行政コスト計算書
作成済み	49 (79.0)	25 (40.3)	42 (67.7)
総務省方式のみ作成	43 (69.4)	18 (29.0)	36 (58.1)
独自方式のみ作成	2 (3.2)	4 (6.5)	2 (3.2)
両方式で作成	4 (6.4)	3 (4.8)	4 (6.4)
作成中または今後作成予定	5 (8.1)	5 (8.1)	7 (11.3)
小計	54 (87.1)	30 (48.4)	49 (79.0)
作成していない	8 (12.9)	32 (51.6)	13 (21.0)
計	62 (100.0)	62 (100.0)	62 (100.0)

出典：総務省「地方公共団体のバランスシート等の作成状況」

注：各地方公共団体全体のバランスシートとは、当該地方公共団体の普通会計と普通会計以外の会計（公営事業会計等）のバランスシートを連結（結合、純計又は並記）したものをいう。

（3）ベンチマーキング

ベンチマーキングは、「ベストの事例に学ぶ」ということである。公共部門のベンチマーキングは、次の3つのタイプに分けられる。

第1は、民間企業での考え方をそのまま適用しようとするもので、特定のプロセスに焦点をあて、「ベスト・プラクティス」に学ぶものである。第2は自治体のビジョン（基本政策の方向性）を明確にし、そのビジョンを達成するための基準となる目標を設定し、目標の達成度を計測しようとするものである。第3は、自らの機関の業績指標と適当な外部基準値とを比較するものである。^{*8}

ベンチマーキングの先進的事例としては、滋賀県の「しがベンチマ

ーク」、藤沢市、鎌倉市、逗子市の3市で実施している「湘南ベンチマーク」、総合研究開発機構（NIRA）が提案した「NIRA型ベンチマーク・モデル」等がある。

東京多摩26市におけるNPM手法の有効な活用のひとつとして、例えば、市民1人当たりのごみ処理費用や市民1人当たりの保育に係る費用等の指標を用いて各市の現状を比較する「自治体間ベンチマーキング」の導入が考えられる。

自治体間ベンチマーキングの実施には、新たな事務負担の発生等の課題も存在するが、自治体間のコミュニケーションが深くなること、自治体間ベンチマーキングを各自治体の行政評価に反映することが可能になる等のメリットも存在する。後述する「基礎的自治体の連携・連合」において、検討テーマの一つとして取り上げており、例えば、東京都市長会附属協議会や東京市町村自治調査会において、具体的取組を検討することが考えられる。

ベストプラクティス 世界で最も優れている業務プロセス、業務推進の方法及び事例のこと。

* 8 大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略」

2 行政サービス提供方法の見直し

地方自治体は、行政が提供するサービスについて、行政と民間との適正な役割分担を検討したうえで、行政が行うべきサービス、民間でできるサービスを明確にすることが必要である。さらに、行政が行うべきサービスについては、地方自治体職員が行うべきもの、民間の知恵と柔軟性を利用した方が、より市民サービスの向上につながるものに分け、公の施設の管理運營業務、定型的・専門的業務等を中心に、民間委託等を幅広く実施し、行政サービスの効率化を図ることが必要である。

そこで、NPM理論の内、「市場メカニズムの活用」に基づく手法を説明していく。それぞれの手法は、行政サービスの特性によって導入するかどうかの判断が必要となる。

(1) 民間委託

平成 15 年 4 月 1 日現在で総務省が行った「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査」によると、一般事務のうち、在宅配食サービス業務、本庁舎の清掃業務、ホームヘルパー派遣業務、一般ごみ収集業務、水道メータ検針業務、情報処理・庁内情報システム維持業務では、80%以上の団体で外部委託を行っている。

また、施設の運営事務のうち、下水終末処理施設、都市公園、病院、コミュニティセンター、温泉健康センター、市(区・町・村)民会館・公会堂では、80%以上の施設で外部委託が行われている。

さらに、平成 10 年に実施された同様の調査結果と比較すると、ほぼすべての事務及び施設において、外部委託の比率が高くなっている。

効率的な行政サービスを提供するためには、原則、行政が直接実施しなければならないものを除き、業務の民間委託化をすすめることが必要である。

(2) P F I (Private Finance Initiative)

P F I は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力、技術的能力を活用し、公共部門の事業コストの削減、より質の高い行政サービスを提供する手法である。平成 11 年 7 月、「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 (P F I 法)」が成立し、同年 9 月施行されている。

P F I 導入の効果

P F I 導入の効果については、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」で次の 3 点を挙げている。

国民に対して低廉かつ良質な公共サービスが提供される
公共サービスの提供における行政の関わり方の改革がされる
民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資する

P F I 事業の実施状況

平成 15 年度末における P F I 事業の実施状況を分野別に整理したものが表 4 である。小・中学校、大学等の文教施設、ごみ処理施設、廃棄物循環型社会基盤施設といった廃棄物処理施設において P F I 制度の導入割合が多くなっているが、都市公園、福祉施設等、幅広い分野で P F I 制度が導入されている。なお、東京多摩 26 市では、3 市において P F I を導入した取組を行っている。

表 4 事業分野別事業数

区分	種類	件数		
		地方	国	合計
教育と文化	文教施設（小中学校、大学、社会体育施設等）、文化施設（公民館、図書館、美術館等）	24	16	40
生活と福祉	福祉施設（老人福祉施設等）	11	0	11
健康と環境	医療施設（病院）、廃棄物処理施設（ごみ処理施設、廃棄物循環型社会基盤施設）、斎場等	24	0	24
産業	農業振興施設（卸売市場等）、漁港、工業振興施設（工地域先導科学技術基盤施設）、商業振興施設（観光施設）	6	0	6
まちづくり	道路（駐車場、駐輪場）、公園、下水道施設、海岸保全・港湾施設、公営住宅、市街地再開発等	21	0	21
あんしん	警察施設、消防施設、行刑施設	1	2	3
庁舎と宿舎	事務庁舎、宿舎	3	14	17
その他	複合施設等	16	0	16
計		106	32	138

出典：内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI事業に関する統計データ」

P F I の課題

P F I 導入の課題には、自治体職員人事の問題や中小企業者・地元事業者の問題がある。

地方公務員の地位は保証されており、業務の民間移行に伴い、解雇又は民間事業会社の被雇用者へ地位が移行するという発想はない。P F I の効果は、運営部分の効率化（具体的には人件費の削減）において得られる部分が大いいとされているが、既存事業において人を減らせないため、その面における効果の追求は、地方自治体の P F I 導入においては事実上不可能となっているといえる。

また、国や地方自治体には、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律で、「中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」と規定されている。したがって、地方自治体では、公共事業の効率性よりも、地元中小企業の保護、育成、地域経済の活性化、雇用の確保の観点から中小企業向けの発注が重視されやすい。事業の効率化のために事業の一括化がされ、最も効率化できる民間事業者を選ぶPFIの考え方とは対立する。地元中小企業者を優先するか、PFIのメリットを優先するか、地方自治体にとっては悩みの種である。^{*9}

地方自治体は、以上に挙げたPFIのメリットや課題を十分踏まえたうえで、PFIの導入の検討を行うことが必要である。さらに、地方自治体においてはPFI導入にあたり、金融、法務、会計、技術等といったさまざまな側面の高度な専門知識が必要である。事業計画策定から事業実施に至るまでのプロセスも多く、数年単位でスケジュールを組立てることになると思われる。自治体職員は制度を十分に理解し、かつ住民や民間事業者の理解が得られるしくみを構築していくことが必要である。

*9 武藤博己編著「自治体経営改革」

(3) 指定管理者制度

指定管理者制度は、公的部門に限定されていた管理委託制度に代わり、多様化する市民ニーズに、より効率的、効果的に対応するため、地方自治体が有する公の施設の管理に、NPOや株式会社等の民間部門の能力やノウハウを幅広く活用して、行政サービスの向上を図るとともに、行政コストの削減を図ることを目的とするものである。

平成13年に発表された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(以下「骨太の方針」という。)の中で、「民間にできることは民間に」をモットーに地方自治における規制緩和及び公務市場開放の主要施策として、官民の役割分担の項目の中に、建設、維持、管理、運営、それぞれについて可能なものは民間にまかせるこ

とを基本とすると記述されている。それを受けて、総合規制改革会議を中心に「指定管理者制度」創設に向けた議論がなされ、平成 15 年 6 月の地方自治法の改正により、同年 9 月から施行された。

指定管理者制度導入の効果

指定管理者制度導入の効果は、次の 2 点である。^{*10}

行財政の効率化

経営の非効率性が課題となっている公共施設に指定管理者制度を導入することによって、利用料金制度と民間事業者の経営ノウハウを活用することで、効率的な施設運営が可能となり、地方自治体の行財政の効率化に寄与することが期待される。

雇用の創出

指定管理者制度の導入によって地方自治体の事務・事業の外部委託が進み、新たに公の施設の管理業務等を行う法人、団体では業務遂行上、当然に人員を増員しなければならず、結果的に新規の雇用が創出されることとなり、関連する N P O、町会・自治会、ボランティア団体等においても波及的に地域の雇用増につながると考えられる。

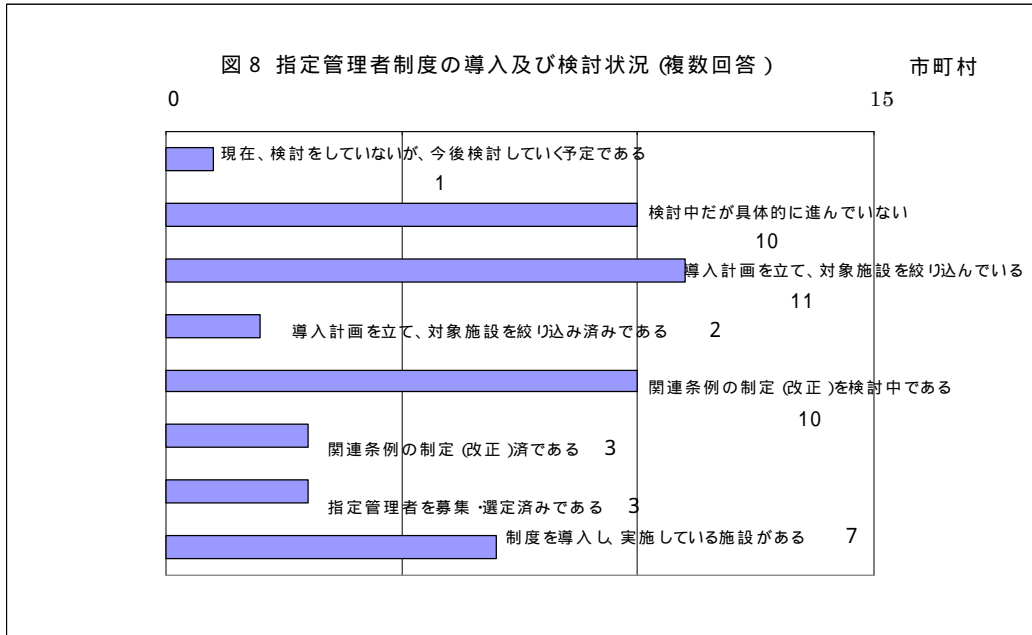
指定管理者制度の実施状況

多摩地域の 26 市 3 町 1 村における指定管理者制度の導入及び検討状況結果は図 8 のとおりである。なお、指定管理者導入対象施設の絞り込みと関連条例の制定（改正）を同時に実施する等、各地方自治体の取組状況により、複数回答となっているため、市町村の総数である 30 とは一致しない。

多摩地域の 30 市町村中、「導入計画を立て、対象施設を絞り込んでいる」と回答した地方自治体は 11 市町村である。また、「検討中だが具体的に進んでいない」「関連条例の制定（改正）を検討中である」と回答した地方自治体はそれぞれ 10 市町村である。

また、「制度を導入し、実施している施設がある」と回答した市町村は 7 市町村、「指定管理者を募集・選定済みの施設がある」と回答

したのは3市町村となっている。東京多摩26市では、8市において指定管理者制度を導入及び導入を予定している施設がある。



出典：東京市町村自治調査会「多摩地域の公共施設に関する調査報告書」

指定管理者制度の課題

指定管理者制度の導入により、現在、管理委託を行っている公の施設については、改正地方自治法の施行の日から起算して3年を経過する日(平成18年9月2日)以降、管理委託制度が廃止されることになり、指定管理者制度を導入するか、あるいは地方自治体による直営とするか、いずれかを選択することになる。各地方自治体はそれまでに、指定管理者制度の導入方針の設定、導入施設の選択等を行うことが必要である。

なお、指定管理者制度の導入にあたっては、現在管理を委託している団体の取扱や雇用問題等の課題がある。詳細については後述する「東京多摩26市が取り組む重点事項」の項目で整理する。

*10 地域協働型マネジメント研究会「指定管理者ハンドブック」

(4) 市場化テスト

市場化テストとは、官と民とを対等な立場で競争させ、骨太の方針

に示されている「民でできるものは民へ」を具体化させるしくみである。透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官民競争入札を実施し、価格と質の面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していくものである。

現在、国レベルでの市場化テストの本格的導入に向け、法的枠組み（市場化テスト法(仮称)）も含めた制度の整備を検討するとしており、平成 17 年度は試行的導入として、市場化テストのモデル事業が行われる。国レベルで進行中の市場化テストであるが、いずれ地方自治体にも、市場化テストの流れが押し寄せてくる。市場化テストには、公務員の身分保証、サービスの質の確保等の課題が存在すると考えられ、今後の動向を注視していくことが必要である。

3 経営手法を最大限にするための行政組織の構築

NPM手法を活用して、新たな行政課題や多様化・高度化する市民要望に迅速かつ適切に対応していくため、地方自治体は組織のスリム化、柔軟に対応できる人事体制の構築、能力・実績の適正評価、人材育成等により、柔軟な行政組織を構築していくことが必要である。

そこで、NPM理論の内、「ヒエラルキー（階層制）の簡素化」に基づく手法を説明していく。

（1）組織のスリム化

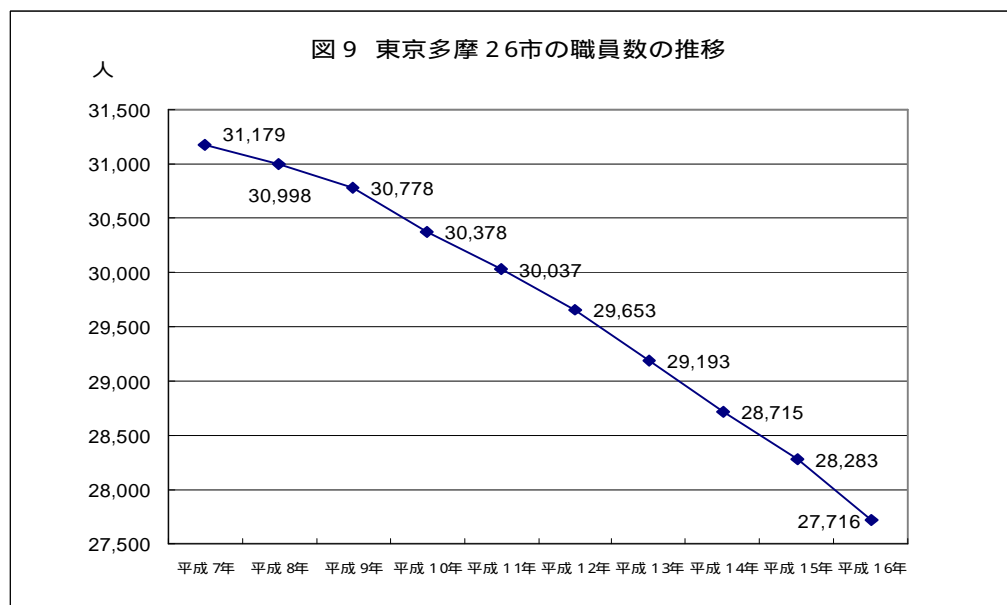
職員定数の適正化

東京多摩 26 市の職員数の推移は、図 9 のとおりである。平成 16 年 4 月 1 日現在、職員数は 2 万 7,716 人で、業務の外部委託や業務の見直し等の職員数の削減により、平成 7 年から連続して減少している。

平成 16 年 12 月に閣議決定された「今後の行政改革の方針」において、「地方公務員全般にわたる定員管理の適正化の一層の推進」が示されて、「社会経済情勢等を踏まえ、更なる定員管理の適正化をより強力に進めるとともに、定員適正化計画の策定・見直しを推進す

る」と記述されている。

今後も、業務を常に見直し、外部委託や民営化、指定管理者制度の導入等により、職員数の適正化を図ることが必要である。



出典：東京都「平成16年地方公共団体定員管理調査の結果について」

横割り組織、組織のフラット化・グループ制の導入

「意思決定の機動性や迅速性の向上」や「目的意識の明確化」を図るため、課題について組織で戦略的に取組む実行本部や、関係部署の代表で構成するプロジェクトチームなどの横割り組織、中間管理職の削減で多くの階層からなるピラミッド型の組織をなるべく少ない階層に平らにするフラット化、従来の係制に代わり、業務の繁忙に応じて人員の弾力的な活用を図るグループ制の導入を検討することが必要である。なお、東京多摩26市においては、8市でフラット化またはグループ制を導入している。

フラット化やグループ制には「小規模な組織を基本に再編したものの、1つの小規模組織で完結しない業務があり、小規模組織間の調整が増加している」組織の細分化により新規事業に対応しにくくなった」等の課題もある。このような課題の解決を図りながら、フラット化やグループ制の導入を検討することが必要である。^{*11}

*11 武藤博己編著「自治体経営改革」

(2) 柔軟に対応できる人事体制の構築

職員の効率的な運用

繁忙期の職場に対する応援体制のしくみづくりや、1人2職制(本来業務の他にプロジェクトや過去の経験業務に一時的に携わる)の制度化等により、職員の効率的な運用を図っていくことを検討することが必要である。

多様な職員任用の実施

職員の任用にあたっては、常勤職員のほか、任期付短時間勤務職員の任用、退職高齢者の再任用等を活用し、職員定数の適正化との整合性を図りながら、計画的に行うことが必要である。

勤務時間の柔軟性

市民のライフスタイルの多様化に対応するため、窓口開設時間延長、土・日曜日開庁等勤務時間に柔軟性をもたせることが必要である。

(3) 業務の効率化

事務事業全般について、既存組織や業務のあり方を検討し、意思決定の簡素・迅速化に取組み、業務の簡素化・標準化、添付書類の廃止、外部への委託等といった観点で業務を見直すことが必要である。

例えば、業務の電子化が効果的なものについては、積極的かつ計画的に導入することとし、情報化推進担当と総合計画、行財政改革、財政及び人事担当部署、そして行政サービスの実施部署との連携を図ることが必要である。

(4) 能力・実績の適正な評価

目標管理制度の導入

目標管理制度は、「職員一人ひとりが職務を実施する上で、組織の目標や方針を受けて、自らの目標を設定し、上司と話し合いながら、

その達成に向けて仕事に取り組み、その目標の達成度に照らして業績や貢献度を評価する」制度である。これによって、組織目標と個人目標の統合を目指し、効率の高い組織管理体制を作り上げようとするものである。

東京都市長会事務局が実施した調査によると、東京多摩 26 市における目標管理制度の導入状況は、実施済が 8 市、試行中が 3 市、未実施が 15 市である。ただし、未実施の地方自治体の中で、今後目標管理制度の導入予定があるとしている地方自治体が 13 市あることから、ほとんどの市において目標管理制度を導入する方針である。

目標管理制度には注意すべき点も存在する。行政の業務の中には、目に見える成果を挙げやすい部門がある一方、法律や規則に従って正しく業務を遂行することが最大の目標という成果の測定が難しい部門もある。目標管理制度を導入する場合には、適正な評価基準を構築することが必要である。

また、評価については透明性を高めることが必要である。評価を受けるものに納得されない制度は、制度の信頼性が失われ、不満等を生み、モラルの低下につながる。評価基準を公表・周知し、必要に応じて、評価結果を本人に開示するといったことも必要である。さらに、評価を行う側は、適正な評価を行うためのスキルアップを常に心がけることが必要である。

職務と成果に見合う給与体系

地方公務員の給与には、「職務給の原則」「均衡の原則」「条例主義の原則」がある。これらの原則を踏まえた上で、給与の適正化を図り、その際、目標管理制度や勤務評価制度による人事考課によって、職員の能力、努力、成果に見合ったメリハリのある給与体系を構築することが必要である。

昇任試験制度の導入

昇任試験制度導入には、「客観的評価による公平・公正の確保」「能

力主義による年功序列の解消」「自己啓発による組織の活性化」等の効果が挙げられる。優秀な人材を積極的に昇任させるため、各職階層における昇任試験制度の導入を検討することが必要である。なお、東京多摩 26 市においては、一部の団体で昇任試験制度が導入されている。

ただし、昇任試験制度には注意する点もある。例えば、昇任試験の勉強に専念し仕事をおろそかにする、あるいは、管理職に魅力を感じないため、潜在能力があるにもかかわらず昇任試験を受けないという課題が生じる可能性がある。職員を昇任させる場合、目標管理、勤務評定とあわせて勘案する等、昇任試験のデメリットを補うしくみを構築することが必要である。

なお、単独の地方自治体で昇任試験制度を実施することが困難な場合は、地方自治体が連携して昇任試験制度を実施することも可能である。例えば、23 区で実施されている特別区人事委員会の管理職選考試験を参考に、東京多摩 26 市における管理職共通試験を検討することも考えられる。

職員の主体的な意欲を引き出すしくみ作り

能力・実績を適正に評価する取組の実施にあたり、「職員が受動的である」「やらされていると感じている」等の意識をもったまま取組むことは効果的とは言えない。職員の主体的な意欲を引き出すしくみの構築が必要である。

(5) 人材の育成

人材育成を図るしくみの整備

公務員制度改革大綱では、「時代の変化に対応した職員の能力・資質の向上を図るため、人事管理権者が職員の育成に関する方針を定め、行政課題に的確に対応する能力を有する職員の計画的育成に努めるとともに、職員も自ら進んで職務遂行能力の開発及び向上に努めるしくみを整備する。また、民間の能力活用の観点から、研修の

アウトソーシング化を進める」こととしている。

また、平成 16 年 6 月の地方公務員法の改正により、各地方自治体が研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めることが規定されている。

さらに、地方公務員法の改正により、地方自治体の人事行政の公正かつ透明な運営を確保するために必要な人事行政の運営状況を公表することが規定されている（平成 17 年 4 月 1 日施行）。公表の対象は、人事行政全般（任用、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定並びに福祉及び利益の保護等の状況）とされ、具体的な公表の時期や方法等については、各地方自治体の条例で定めることとなっている。

このような状況を鑑み、人材育成に関する方針や研修に関する方針を定めることが必要である。

職員研修制度の再構築

地方分権の推進により、自己決定・自己責任の領域が拡充する地方自治体には、政策や法務に精通した職員の育成が必要となる。地方分権下の職員に求められる能力は何か、という視点を念頭に置きながら、職場における実務研修や研修所における研修等、現行の職員研修制度を再構築することが必要である。

例えば、東京都市町村職員研修所では、研修基本方針に基づき、自主自律の行政展開を担う政策形成能力及び政策実現手段としての政策法務能力の向上を図るプログラムを、法律基礎部門、法律専門部門、財政経済・経営部門、政策法務部門及び政策形成部門の 5 部門で体系的に実施している。

なお、各地方自治体においては、職員研修制度を再構築する際、行政サービスを提供する職員が自ら進んで職務遂行能力の開発及び向上に努めるような研修体制を構築していくことが必要である。

職員派遣制度の活用

職員の意識改革や幅広い見識を身につけた職員の育成のため、今後は地方自治体間や民間企業等の異業種間との人事交流の検討が必要である。

東京多摩 26 市においては、半数以上の市において東京都、23 区、隣接他県、民間企業等へ職員を派遣している。東京多摩 26 市間における職員派遣については、平成 10 年から三鷹市と小平市との間で、20 歳代後半から 30 歳代までの主任級以下の職員を対象に、職員の相互派遣研修制度を実施している（平成 16 年度は未実施）。

職員派遣の実施には、労働条件や職員定数といった課題が存在すると思われる。しかし、後ほど記述する「基礎的自治体の連携・連合」という視点からも、今後、東京多摩 26 市に関しては、職員相互派遣制度を検討することが考えられる。

4 東京多摩 26 市が取り組む重点事項

指定管理者制度への移行

各地方自治体においては、地方自治法改正に基づく指定管理者制度の導入に伴い、現在、管理委託を行っている公の施設について、経過措置の規定により、平成 18 年 9 月 1 日までに、指定管理者制度を導入するか、地方自治体による直営として行っていくか、選択しなければならず、指定管理者制度の導入方針の設定、導入施設の選択等を行うことが急務となっている。

指定管理者制度の導入にあたっては、「公正・透明な選定基準及び選定方法の設定」「現在管理を委託している団体の取扱いや雇用問題」「指定管理者を公募したとき、応募があるかどうか、また条件に適した団体が集まるかどうか」「指定管理者の評価方法とその公開」「指定管理者とのリスク分担」「公的責任」といった課題がある。こうした課題を整理しながら、指定管理者制度への移行を推進し、市民サービスの向上、行政コストの削減に取り組むことが必要である。

なお、多摩地域の 26 市 3 町 1 村において指定管理者制度を導入及び導

入を予定している施設は、表5のとおりである。

表5 指定管理者制度を導入及び導入を予定している施設

市町村	八王子市		武蔵野市	三鷹市
施設の種類	高齢者在宅サービスセンター	学童保育所	文化芸術施設（劇場）	公園
名称	八王子市高齢者在宅サービスセンター中野	「八王子市立第九小学 童保育所」外5カ所	武蔵野市立吉祥寺シアター	三鷹市農業公園（平成 16年4月1日開設）
事業者の種類	社会福祉法人	社会福祉法人	財団法人	農業協同組合
指定の期間	平成16年4月1日～ 平成18年3月31日	平成16年4月1日～ 平成18年3月31日	平成16年12月1日～ 平成22年3月31日	10年間
選定方法	選定委員会において選定		「武蔵野市公の施設の指定 管理者の指定の手續等に関 する条例」第5条の公募に よらない選定等の規定に基 づき選定した	公募によらない選定

市町村	調布市	町田市		
施設の種類	調布ふれあいの家（13施設）	児童館	学童保育クラブ	体育施設
名称	調布ふれあいの家（13施設）	玉川学園子どもクラブころころ児童館		サン町田旭体育館
事業者の種類	地域住民で構成される各ふ れあいの家運営委員会	NPO法人	11カ所は外郭団体、 1カ所はNPO法人	外郭団体
指定の期間	平成16年4月1日～ 平成21年3月31日 までの5年間指定	3年	3年	2年
選定方法		指名による	指名による	指名による

市町村	小平市	清瀬市	稲城市	奥多摩町
施設の種類	子ども家庭支援セン ター	市保養施設	新設のコミュニティ防 災センター	宿泊施設
名称	小平市子ども家庭支援センター	清瀬市立科山荘		奥多摩町交流宿泊体験施設
事業者の種類	社会福祉法人	民間企業	地域の自立防災組織	自治会
指定の期間	平成16年1月29日～ 平成18年3月31日	平成16年12月～ 平成22年4月		平成16年7月28日～ 平成18年3月31日
選定方法	公募	公募	特に公募はしなかった	条例による

出典：東京市町村自治調査会「多摩地域の公共施設に関する調査報告書」（平成16年12月）

第4 基礎的自治体の連携・連合

東京多摩 26 市が抱えている行政課題の中には、各市に共通する課題がある。

こうした課題の中には、市民の生活に直結しているため、都道府県行政では市民との距離が遠く、また、単独の自治体では解決しきれないため、地域の市民に一番身近な基礎的自治体が、連携・連合して解決に取り組むことにより施策効果の増大が期待できるものがある。

連携・連合の方法には、地方自治法で規定する一部事務組合や広域連合といった組織もあるが、東京都市長会がこの取組を実践するにあたっては、市民に最も身近な基礎的自治体が、あるときは東京多摩 26 市で、また、あるときは東京の全市区町村が共同してというように、共通認識のもとに、秩序をもって緩やかに連携・連合し、今日的な課題に即時対応していこうとするものである。

1 東京都市長会の取組

東京都市長会では、平成 4 年度に多摩地域が抱える重要な課題を解決する方策について協議するため政策調査特別部会を、さらに平成 13 年度には、政策機能の強化を図るため事務局に企画政策室を設置し、現在までに 7 本の政策提言をとりまとめた。

政策提言には、各市が地域の特性に応じて提言の内容を各市の施策に反映させた「多摩地域におけるごみゼロ社会をめざして - 家庭ごみの有料化について - (平成 13 年 10 月発表)」や、多摩地域と伊豆・小笠原諸島の全ての市町村(特別区長会の協賛)が初めて連携し、喫煙マナーアップキャンペーンを広域的に展開している「にぎわう街の環境づくり～迷惑喫煙対策について～(平成 15 年 10 月発表)」等がある。

なお、「にぎわう街の環境づくり～迷惑喫煙対策について～」は、東京都市長会が「行動する市長会」として、今後も活動し続けるきっかけとなった取組である。

政策提言に基づく取組の他にも、東京都市長会、特別区長会、東京都

町村会は、「伊豆諸島振興支援事業」（平成 12 年の三宅島噴火災害、新島・神津島近海地震による観光客の激減に対処するため、平成 13 年度から実施）や、「多摩等の緑の保全支援事業研究会の設置」（都民の財産である自然豊かな多摩等の緑の保全に関して調査研究を行うため、平成 16 年 8 月 4 日に設置）について共同して取組んでいる。

2 連携・連合により取組む課題

東京都市長会は、平成 16 年 12 月、東京多摩 26 市の市長に、26 市が、あるいは東京の全市区町村が連携・連合して取組むべき広域的な課題についてアンケート調査を行った。

表 6 は、市長へのアンケートに加え、政策提言の策定過程において明らかになった今日的な課題をとりまとめたものである。今後、政策調査特別部会で、これらの課題の中から特定の課題を選定し、調査研究を行い提言し共同実施する予定である。また、中長期的な課題については、東京市町村自治調査会が研究テーマに反映する予定である。

表中 3「次世代を担う子どもたちの育成」を例に、連携・連合による広域的課題への取組の趣旨を述べると、東京多摩 26 市の自治体においては、子どもたちの健やかな成長のための施策を展開しており、さらに充実したいと思っているが、それぞれの自治体の人口や財政状況、優先施策等によって、子どもたちに関する施策の状況はさまざまである。

一方、各自治体が子どもたちに提供したい具体的な取組は、一流の音楽・科学・スポーツに接すること、森林・農家・海等での自然・生活体験等、多岐にわたっており、これらの取組を自治体が単独で実施するのは難しい状況にある。

そこで、子どもたちに様々な実体験の機会を提供するにあたり、それぞれの自治体が行政資源（人・物・財源・情報）をできる範囲で提供する等、緩やかに連携・連合し、各種事業を展開することで、広域的かつ公平に子どもたちの健やかな育成を図ろうとするものである。

表6 基礎的自治体の連携・連合により取組む今日的な課題の例 (アンケート集計結果等)

	区分	趣旨 ()事業の名称 取組内容
1	暮らしの安全・安心	<p>防犯意識及び犯罪のない社会形成への参加意識の啓発を進めるとともに、関係機関との連携を強化し、地域社会が一体となった防犯環境の充実を図る。</p> <p>(1)犯罪の防止 東京都、警察との連携強化 市民団体との連携 商店街との連携(街路灯設置、防犯カメラ設置)</p> <p>(2)つきまとい・しつこい勧誘の防止 条例等による規制 市民・事業者 行政の連携による啓発活動 警察との連携強化</p> <p>(3)子どもを対象とした犯罪の防止 警察等との連携強化 市民との協働の推進</p> <p>歩行者優先の原則にたった交通安全のまちづくりを進めるため、一層の交通安全意識を普及・啓発する</p> <p>(4)暴走自転車対策 条例による規制の仕方等を含めた施策の在り方、内容について研究 26市の共同キャンペーン</p> <p>(5)放置自転車対策 条例による規制 レンタサイクル、折りたたみ自転車の導入 駐輪場対策</p>
2	防災対策	<p>多摩30市町村においては、平成8年3月1日に「震災時等の相互応援に関する協定」を締結している。そこで、地震や風水害などの各種災害に備え、市町村相互の連携を強化する。</p> <p>(1)広域防災ハザードマップの作成 東京都建設局発表の急傾斜地 崩落危険箇所、国土交通省発表の多摩川流域浸水想定区域、東京都土木技術研究所発表の東京都の液状化予測を基に26市共同によるハザードマップの作成</p> <p>(2)26市防災図上訓練 災害時に「震災時等の相互応援に関する協定」の規定する事項を迅速かつ的確に運用できるようにするための協定市町村の合同図上訓練の実施 将来的には現地訓練の実施</p> <p>(3)広域的な総合防災対策 相互支援体制の確立 救援物資やボランティアの受入体制等の確立</p>
3	次世代を担う子どもたちの育成	<p>次世代を担う子どもたちの健やかな成長は、家庭とともに地域社会も共に取組まなければならない重要な課題である。特に現代の子どもたちは、たくましく感性豊かな人となるために必要な実体験が不足している。そこで、子どもたちにすばらしい音楽を聴く・良い演劇を観る 科学実験を体験する 自然体験活動をする(農林漁業の体験など)機会を提供する。</p> <p>(1)芸術・科学・スポーツとのふれあい事業 一流音楽を体験するコンサートの開催 科学の楽しさを実験で体験する科学教室の開催 一流スポーツ選手による講演会やスポーツ教室の開催 芸術、演劇等本物の文化を体験する教室の開催 各地域でのアンサンブルによる親しみやすいコンサートの開催</p> <p>(2)自然体験事業 自然体験活動の学校教育 生涯学習事業での取組推進 指導者の養成及び確保 自然体験プログラムの作成 子どもに森林、畑、海等の自然を体験させ、東京多摩島嶼への愛着を育成する事業の実施 親子の交流を深める事業の実施</p> <p>(3)食の未来を託す子どもたちの農業体験事業 食べ物体験ツアーの実施 農業祭I等への子どもたちの参加促進 市民が農作業を行う農地の提供推進 安全・安心な食をテーマに栽培、料理等の体験教室の開催</p> <p>(4)奥多摩の森林保全 中高生が下草刈や植林、自然観察等を行う青少年ワークキャンプ事業の実施 一般市民や家族単位でも参加できる体験事業 及び を奥多摩の森林で行い、森林保全への啓発を26市共同で実施</p> <p>(5)豊かなネット社会の形成と子どもたちの健やかな成長のためのイベント 親子のネット講習会の開催 パソコン授業に使うマナーについての「電子紙芝居」等の動画の26市統一導入及び配信 ネット問題に関するHP及び電話相談所の開設及び各市のHPとのリンク「ネットマナー」についての記事を26市同一日に広報に掲載 産学連携による取組の実施</p> <p>(6)児童虐待等の防止 関係機関との連携の強化 自治体間の連携の強化</p>

表6 基礎的自治体の連携・連合により取組む今日的な課題の例 (アンケート集計結果等)

区分	趣旨 ()事業の名称 取組内容
4 美しい景観	<p>水と緑に囲まれた多摩地域の美しい都市景観を守り、育て、つくる。</p> <p>(1)ごみのポイ捨て防止 ごみ等の不法投棄を規制及び美しい景観を守る啓発活動の実施</p> <p>(2)動物と人との共存 (ペットの飼育に関するマナー、盲導犬に対する認識等の啓発活動) ペット飼育のマナー向上、美しいまちの実現、盲導犬等への認識の向上を図るため、駅頭街頭等での呼びかけや公園等でのペットも参加してのイベントや動物園でのイベントの開催</p> <p>(3)26市による共同特区申請等、規制緩和に関する統一提案等の実施 まちづくりの障害になっている規制等の洗い出しを行い、特区制度などを活用して、その緩和・撤廃の共同提案を行う</p> <p>(4)屋外広告物の規制 条例による規制 新しい広告媒体 (バス・電車の車体広告、階段、エスカレーター手すり広告等)の活用</p> <p>(5)街の景観規制 落書き防止対策の実施 電柱の地中化、段差解消</p>
5 活気・賑わい	<p>水と緑に囲まれた多摩地域の観光資源を活用し、多摩地域の魅力を高め、来訪者の増加とまちの活性化を図る。</p> <p>(1)都市文化の創造 新しい文化の創造 (ストリートパフォーマンス等)</p> <p>(2)都市観光 観光資源を発掘及び紹介 まちのテーマパーク化</p> <p>(3)多摩の観光資源の活用 既存事業のネットワーク化 多摩地域で年間を通した切れ目ない事業の実施</p>
6 自然との共生	<p>環境との共生をめざし、さまざまな環境問題を地球規模で考え、雨水や風力、太陽光・熱利用など、市民一人ひとりに環境を意識した行動を働きかける。</p> <p>(1)ごみゼロへの取組 マイバッグデーの統一行動 レジ袋の有料化 (商品化) エコスタ認定制度の広域化</p> <p>(2)地球温暖化の防止 化石燃料から新エネルギーへの転換</p> <p>(3)自然環境の保全 雨水の浸透による地下水の涵養</p>
7 行政運営	<p>行政運営の高度化・効率化を推進するため、基礎的自治体間での情報交換、人材の交流、事務の共同処理を進める。</p> <p>(1)公募債の共同発行 三市場公募債の共同発行 市場公募債の共同発行 (機関投資家向け) 東京都との共同発行の検討</p> <p>(2)多摩都民税による三多摩エリア内での共通課題事業の実施 個人都民税の一部を多摩都民税として活用した多摩地域共通の行政課題への取組</p> <p>(3)組織の効率化 高度専門的な技術・知識を有する職員等を基礎的自治体の連携・連合により共有</p> <p>(4)人材育成 職員の相互派遣の実施 管理職の共通試験の実施</p> <p>(5)行政評価 自治体間ベンチマーキングの導入</p>

6の(3)及び 7の(3) (4) (5)は、政策提言の策定過程において明らかになった課題である。

3 東京多摩 26 市が取組む重点事項

基礎的自治体の連携・連合による取組の実践

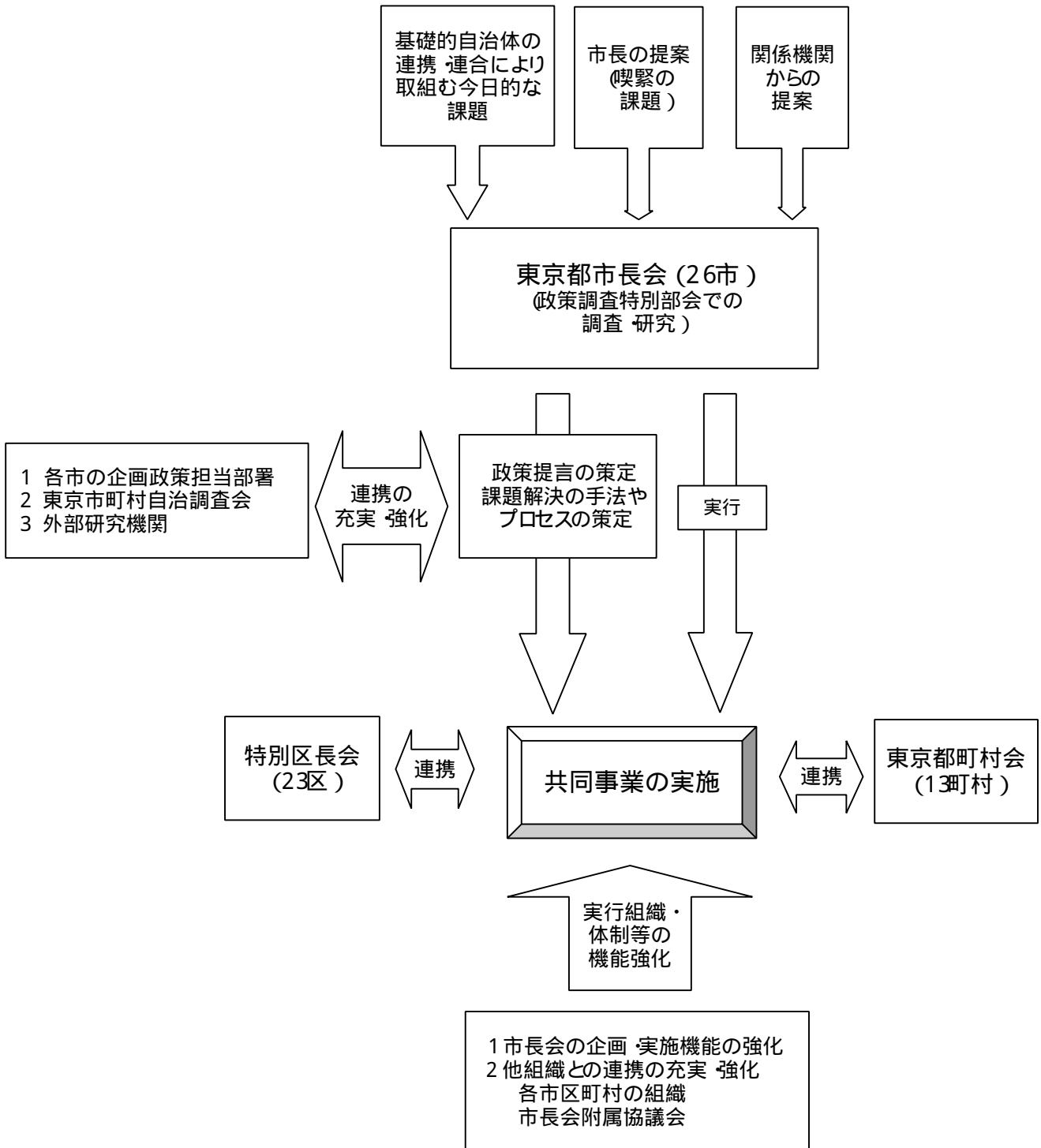
基礎的自治体の連携・連合による課題解決への取組の方法は、概ね図 10 に示すとおりである。

東京都市長会においては、「表 6 基礎的自治体の連携・連合により取組む今日的な課題の例（アンケート集計結果等）」を基に、政策提言及び課題解決の手法やプロセスを策定するにあたり、各市の企画政策担当部署、東京市町村自治調査会及び外部研究機関との連携を充実・強化していく。

また、「基礎的自治体の連携・連合により取組む今日的な課題」「市長の提案」「関係機関からの提案」の実施段階においては、特別区長会や東京都町村会と連携して取組むこととする。

加えて、共同事業を効率的・効果的に実施するため、東京都市長会の企画・実施機能を強化するとともに、各市区町村の組織及び市長会附属協議会との連携を充実・強化していく。

図10 基礎的自治体の連携・連合による課題解決への取組 (概念図)



第5 重点目標（再掲）

東京多摩 26 市は分権型社会における自治体経営の視点から、地域における資源を最大限に活用するため市民参加・協働を推進するとともに、民間活力の活用等、効率的な自治体経営を目指し市民満足度の最大化を図っていく。また、東京多摩 26 市に共通する単独の自治体では解決できない課題等については、緩やかな基礎的自治体の連携・連合により解決に向けた取組を実践していく。

1 地域に潜在する人的資源の活用

地域の様々な組織の活動がより活発になるように、社会的目的の実現に向けて活動しているNPO、町会・自治会、コミュニティ組織等と、これらの組織での活動を希望する地域に潜在している人的資源を適切に結ぶしくみづくりをNPO、町会・自治会、コミュニティ組織等と協力して行う。

2 指定管理者制度への移行

現在、各市が設置している公の施設で管理運営を委託している施設については、市民サービスの向上や行政コストの削減を図るため、指定管理者制度への移行を推進する。

3 基礎的自治体の連携・連合による取組の実践

単独の自治体では解決しきれない、あるいは施策効果の増大が期待できる課題の解決にあたっては、社会状況に応じて柔軟に、緩やかな基礎的自治体の連携・連合による取組を実践する。

このため、市長会の企画・実施機能の強化を図るとともに、各市区町村の組織や東京市町村自治調査会等の関係機関との連携を充実・強化する。

**「これからの自治体経営の在り方」
(資料編)**

目 次

本編のページは、図表と関連する本編のページを表す。

図表は、本編の内容を補足するものである。

分権型社会における市民参加と協働

本編 3 P	図11	NPO法人の認証数の推移	1
	図12	東京都内の民間非営利組織の活動分野	1
	図13	東京都内の民間非営利組織の活動地域	2
本編 5 P	表7	町会・自治会に対して積極的な取組みが期待される分野	2
本編 6 P	図14	地域の活動への参加を妨げる要因	3
本編 7 P	図15	社会への貢献意識	3
	表8	コミュニティセンターの管理運営等について	4
	表9	地縁型団体（自治会、町会、町内会等）への協力要請について	4

行財政改革から自治体経営改革へ

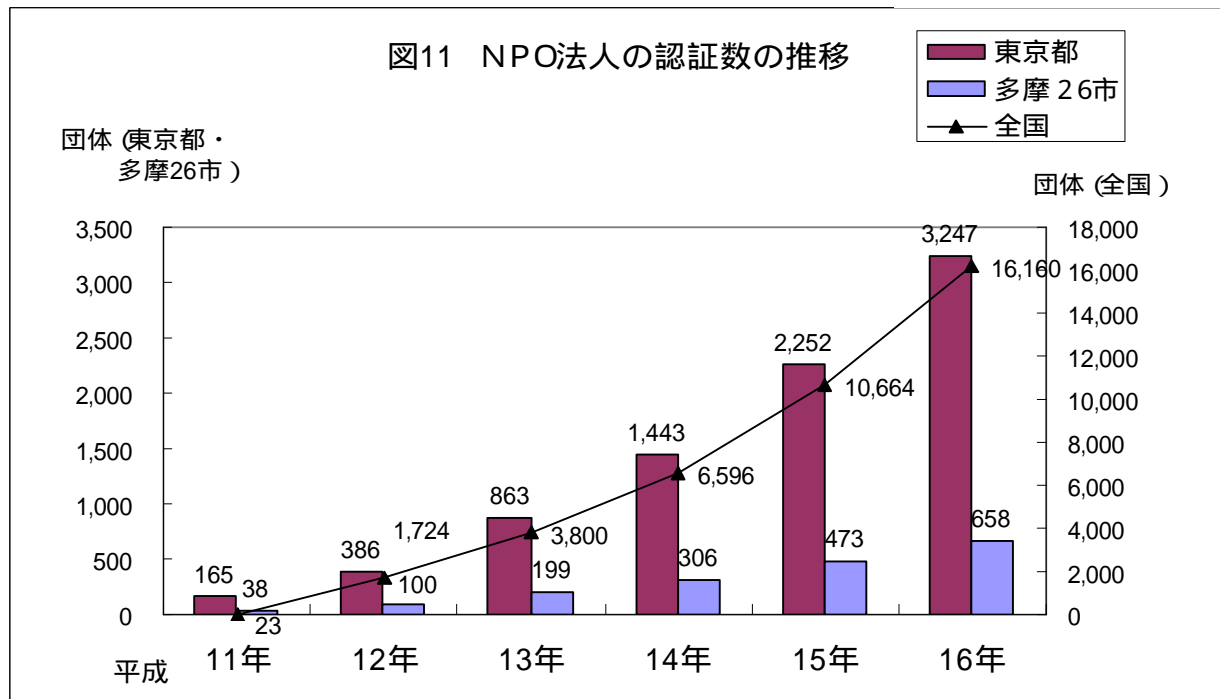
本編 1 2 P	表10	行政評価の対象	5
	表11	東京多摩26市における行政評価導入状況	5
本編 1 4 P	表12	バランスシートの作成状況（平成16年3月31日現在）	6
	表13	各地方公共団体全体のバランスシートの作成状況 （平成16年3月31日現在）	6
	表14	行政コスト計算書の作成状況（平成16年3月31日現在）	6
本編 1 7 P	図16	一般事務における委託実施団体の比率＜市区町村総計＞の状況	7
	図17	施設の運営事務における委託実施施設の比率＜市区町村総計＞ の状況	8
	表15	民間開放に向けた取組	9
本編 1 8 P	表16	PFI事業の進捗状況（平成15年度末）	9
	表17	PFI事業の事業期間別事業数	9
本編 1 9 P	表18	管理委託、業務委託、指定管理者制度の比較	10
	表19	公設民営、民設民営、指定管理者制度の比較	10
	表20	PFI事業と指定管理者制度の比較	11
本編 2 1 P	図18	管理運営・整備を民間企業等に委託や代行することへの意見	11
	図19	民間企業等に委託・代行することへの賛成理由（複数回答）	12
	図20	民間企業等に委託・代行することへの反対理由（複数回答）	12
本編 2 2 P	表21	市場化テストのモデル事業	13
	図21	地方公共団体職員総数の推移	13
	表22	地方公務員総数（行政分野別）	14
	表23	部門別職員数の対前年比較と主な増減理由	14
	表24	部門別職員数の対前年比較と主な増減理由（東京多摩26市）	14
本編 2 3 P	表25	東京多摩26市の組織体制	15
本編 2 5 P	表26	東京多摩26市における目標管理制度	16

基礎的自治体の連携・連合

本編 3 3 P	表27	雨水の浸透による地下水の涵養について	17
	表28	専門的かつ一時的な事務を行う職員の共同雇用について	18

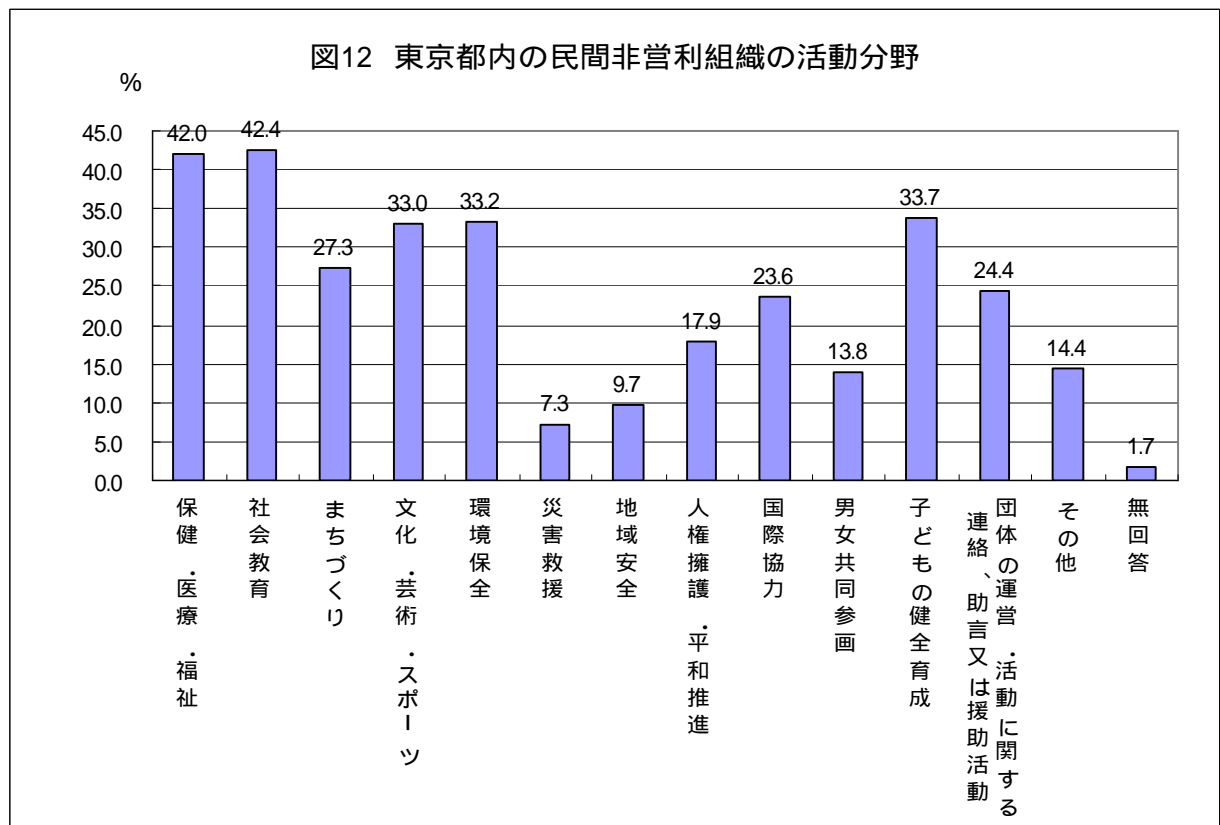
分権型社会における市民参加と協働

《本編 P 3 関連資料》



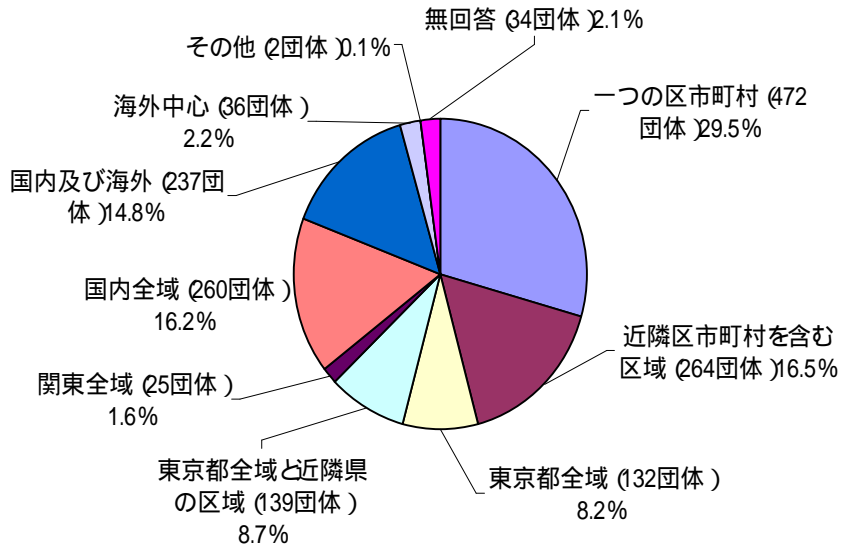
出典：全国は内閣府調査、東京都及び多摩26市は東京都調査
 注：各年3月末現在。ただし、東京都及び多摩26市の11年のデータは6月4日現在。

《本編 P 3 関連資料》



出典：東京都「市民活動団体実態調査」(平成13年8月実施)
 標本数：5,569団体 有効回収数(率)：1,601団体(28.7%)

図13 東京都内の民間非営利組織の活動地域



出典：東京都「市民活動団体実態調査」(平成13年8月実施)
 標本数：5,569団体 有効回収数(率)：1,601団体(28.7%)

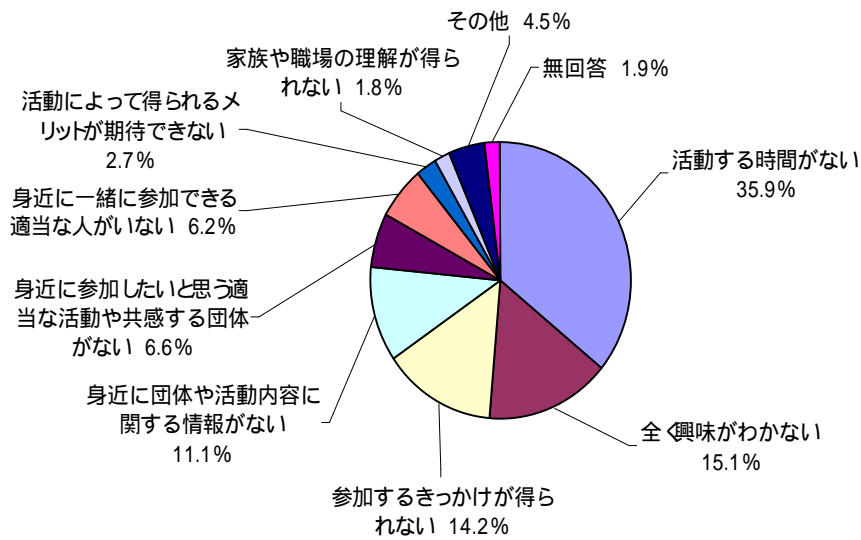
表7 町会・自治会に対し積極的な取組みが期待される分野

(東京多摩26市)

期待される分野	自治体数
環境美化・清掃・リサイクル活動	23
防災・防犯活動	24
生涯学習活動	4
地域福祉・介護・保健活動	15
子どもの健全育成・学校教育の支援活動	16
地域まちづくり(ハート面)への参画	10
住民間の調整機能	14
行政と住民をつなぐ役割	14
その他	1

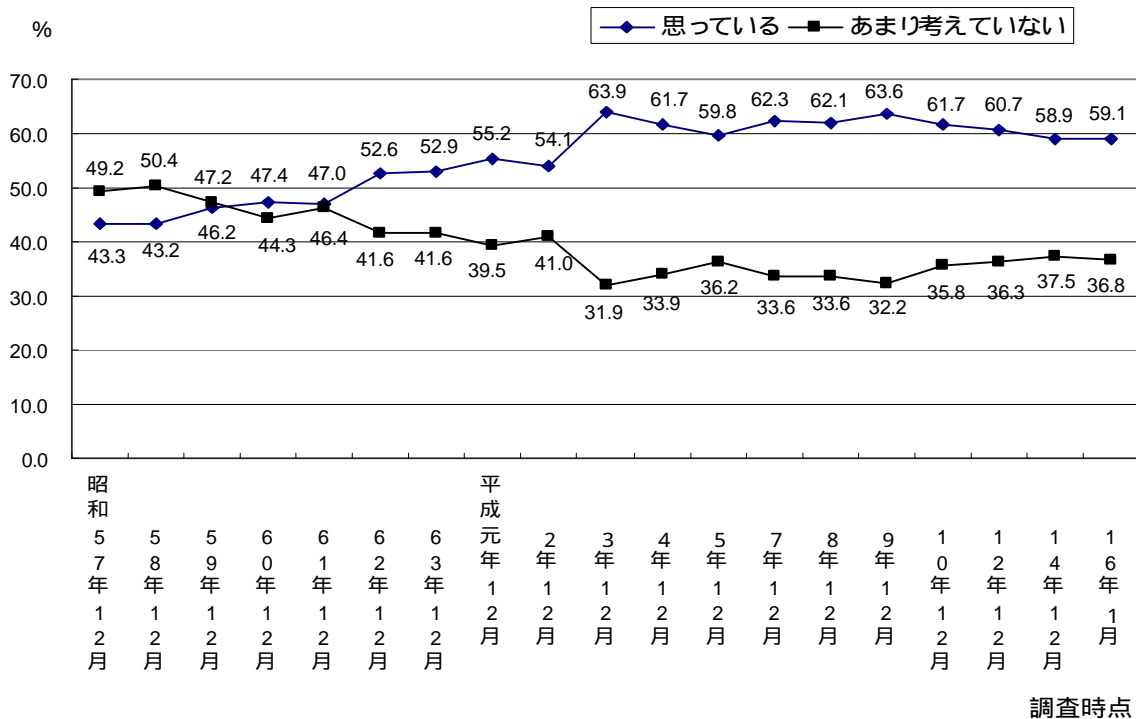
出典：財団法人東京市町村自治調査会「住民自治拡充に関するアンケート調査」
 (平成16年9月実施)

図14 地域の活動への参加を妨げる要因



出典：内閣府「平成15年度 国民生活選好度調査」(平成15年11月～12月実施)
 母集団：全国に居住する15歳以上80歳未満の男女
 標本数：5,000人 有効回収数(率)：3,908人(78.2%)

図15 社会への貢献意識



出典：内閣府「社会意識に関する世論調査」(平成16年1月調査)
 母集団：全国20歳以上の者 標本数：10,000人 有効回収数(率)：6,886人(68.9%)

表 8 コミュニティセンターの管理運営等について

《本編 P 7 関連資料》

自治体名	設置状況		管理運営の委託		委託先	
	設置している	設置していない	委託している	委託していない	地縁型団体	その他
八王子市						
立川市						
武蔵野市						
三鷹市						
青梅市						
府中市						
昭島市						
調布市						
町田市						
小金井市						
小平市						
日野市						
東村山市						
国分寺市						
国立市						
福生市						
狛江市						
東大和市						
清瀬市						
東久留米市						
武蔵村山市						
多摩市						
稲城市						
羽村市						
あきる野市						
西東京市						
合計	26	0	13	13	4	10

出典：東京都市長会「これからの自治体経営の在り方」に関する調査（平成16年12月実施）

《本編 P 7 関連資料》

表 9 地縁型団体（自治会、町会、町内会等）への協力要請について

自治体名	地縁型団体		協力要請業務		協力要請している業務					
	ある	ない	ある	ない	印刷物の配布	印刷物の回覧	審議会等の委員の推薦	民生委員、保護司、投票立会人の推薦	国勢調査調査員の募集・推薦	美化運動、防災訓練への参加呼びかけ
八王子市										
立川市										
武蔵野市										
三鷹市										
青梅市										
府中市										
昭島市										
調布市										
町田市										
小金井市										
小平市										
日野市										
東村山市										
国分寺市										
国立市										
福生市										
狛江市										
東大和市										
清瀬市										
東久留米市										
武蔵村山市										
多摩市										
稲城市										
羽村市										
あきる野市										
西東京市										
合計	26	0	25	1	14	18	14	7	9	24

出典：東京都市長会「これからの自治体経営の在り方」に関する調査（平成16年12月実施）

行財政改革から自治体経営改革へ

表10 行政評価の対象

《本編 P 1 2 関連資料》

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
政策	18	39.1	3	23.1	6	18.2	5	13.2	59	14.5	24	9.4
施策	35	76.1	8	61.5	14	42.4	14	36.8	123	30.3	42	16.5
事務事業	46	100.0	12	92.3	31	93.9	37	97.4	388	95.6	239	93.7

出典 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」

注1:構成比は、行政評価を導入している団体及び試行している団体に占める割合である(複数回答あり 予定を含む)。

注2:「政策」とは大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの、「施策」とは政策目的を達成するための方策、「事務事業」とは施策目的を達成するための具体的な手段と位置づける。

表11 東京多摩26市における行政評価導入状況

《本編 P 1 2 関連資料》

自治体名	導入状況	開始年度	評価対象		
			政策	施策	事務事業
八王子市	導入済	平成15年度～			全部
立川市		15年度～			全部
武蔵野市		14年度～			一部
三鷹市		14年度～			一部
青梅市		15年度～			一部
府中市		12年度～			一部
昭島市		13年度～			全部
調布市		12年度～			全部
町田市	試行	13年度～			全部
小金井市	試行	16年度～			一部
小平市	試行	12年度～			全部
日野市	試行	16年度～			一部
東村山市		13年度～			全部
国分寺市		13年度～			全部
国立市		12年度～			全部
福生市		14年度～			全部
狛江市		14年度～			全部
東大和市	試行	14年度～			一部
清瀬市	試行	16年度～			一部
東久留米市		14年度～			全部
武蔵村山市		13年度～			一部
多摩市	試行	16年度～			一部
稲城市		16年度～			全部
羽村市		12年度～			全部
あきる野市		14年度～			全部
西東京市	試行	15年度～			一部

出典：稲城市「多摩地区行政評価現況調査」(平成16年11月調査)

表 12 バランスシートの作成状況 (平成16年 3月31日現在)

(単位:団体、%)

区分	都道府県	市区町村	指定都市	市区	町村
作成済み	45 (95.7)	1,507 (47.8)	12 (92.3)	590 (84.4)	905 (37.0)
総務省方式のみ作成	38 (80.9)	1,457 (46.2)	12 (92.3)	565 (80.8)	880 (36.0)
独自方式のみ作成	5 (10.6)	26 (0.8)	0 (0.0)	10 (1.4)	16 (0.7)
両方式で作成	2 (4.3)	24 (0.8)	0 (0.0)	15 (2.1)	9 (0.4)
作成中または今後作成予定	2 (4.3)	262 (8.3)	1 (7.7)	49 (7.0)	212 (8.7)
小計	47 (100.0)	1,769 (56.1)	13 (100.0)	639 (91.4)	1,117 (45.7)
作成していない	0 (0.0)	1,386 (43.9)	0 (0.0)	60 (8.6)	1,326 (54.3)
計	47 (100.0)	3,155 (100.0)	13 (100.0)	699 (100.0)	2,443 (100.0)

出典:総務省「地方公共団体のバランスシート等の作成状況」

《本編 P 1 4 関連資料》

表 13 各地方公共団体全体のバランスシートの作成状況 (平成16年 3月31日現在)

(単位:団体、%)

区分	都道府県	市区町村	指定都市	市区	町村
作成済み	29 (61.7)	215 (6.8)	8 (61.5)	127 (18.2)	80 (3.3)
総務省方式のみ作成	23 (48.9)	188 (6.0)	8 (61.5)	109 (15.6)	71 (2.9)
独自方式のみ作成	6 (12.8)	22 (0.7)	0 (0.0)	13 (1.9)	9 (0.4)
両方式で作成	0 (0.0)	5 (0.2)	0 (0.0)	5 (0.7)	0 (0.0)
作成中または今後作成予定	2 (4.3)	96 (3.0)	4 (30.8)	28 (4.0)	64 (2.6)
小計	31 (66.0)	311 (9.9)	12 (92.3)	155 (22.2)	144 (5.9)
作成していない	16 (34.0)	2,844 (90.1)	1 (7.7)	544 (77.8)	2,299 (94.1)
計	47 (100.0)	3,155 (100.0)	13 (100.0)	699 (100.0)	2,443 (100.0)

出典:総務省「地方公共団体のバランスシート等の作成状況」

注:各地方公共団体全体のバランスシートとは、当該地方公共団体の普通会計と普通会計以外の会計(公営事業会計等)のバランスシートを連結(結合、純計又は並記)したものをいう。

表 14 行政コスト計算書の作成状況 (平成16年 3月31日現在)

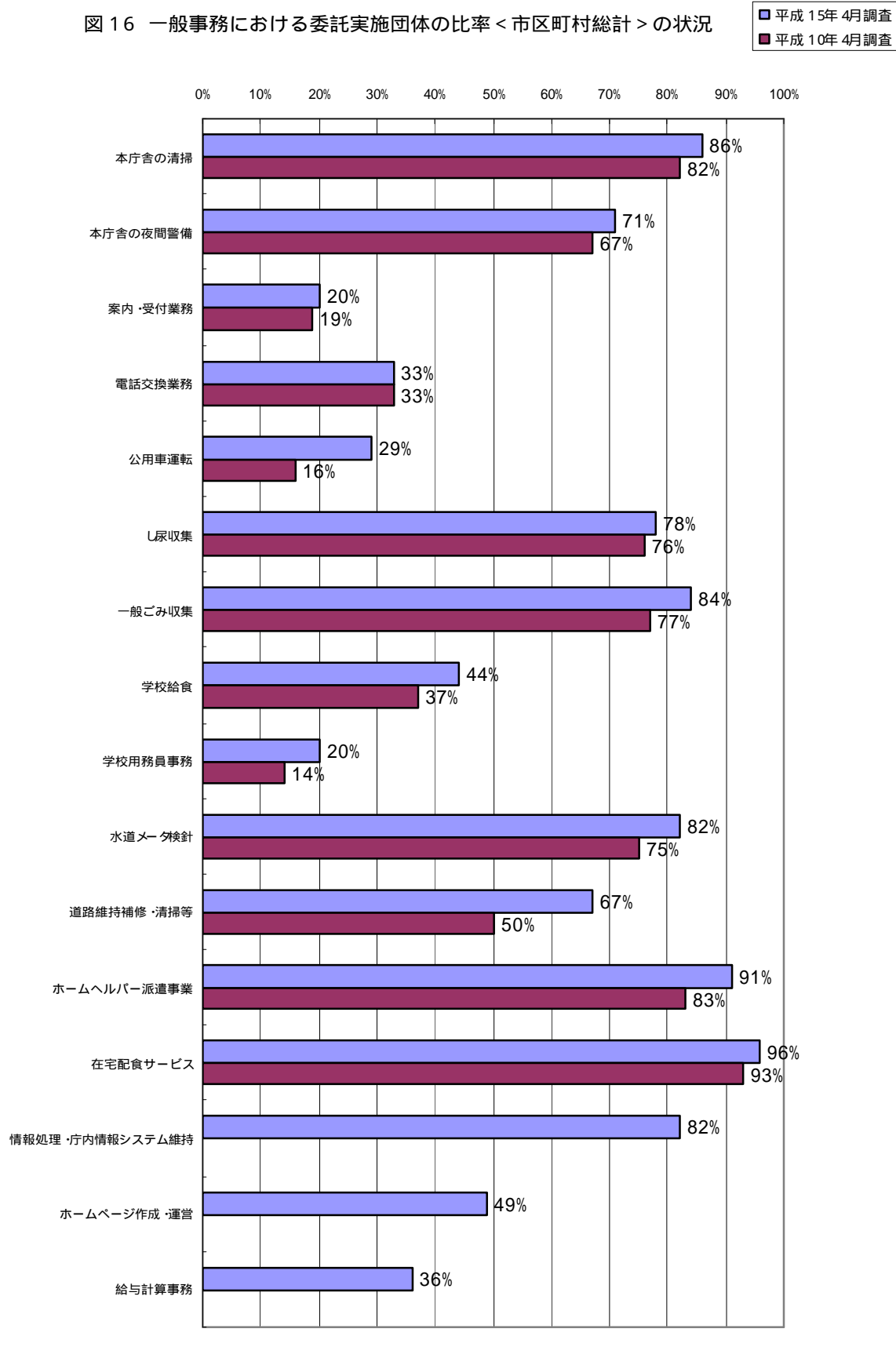
《本編 P 1 4 関連資料》

(単位:団体、%)

区分	都道府県	市区町村	指定都市	市区	町村
作成済み	43 (91.5)	727 (23.0)	12 (92.3)	373 (53.4)	342 (14.0)
総務省方式のみ作成	38 (80.9)	678 (21.5)	12 (92.3)	350 (50.1)	316 (12.9)
独自方式のみ作成	4 (8.5)	32 (1.0)	0 (0.0)	12 (1.7)	20 (0.8)
両方式で作成	1 (2.1)	17 (0.5)	0 (0.0)	11 (1.6)	6 (0.2)
作成中または今後作成予定	2 (4.3)	228 (7.2)	1 (7.7)	87 (12.4)	140 (5.7)
小計	45 (95.7)	955 (30.3)	13 (100.0)	460 (65.8)	482 (19.7)
作成していない	2 (4.3)	2,200 (69.7)	0 (0.0)	239 (34.2)	1,961 (80.3)
計	47 (100.0)	3,155 (100.0)	13 (100.0)	699 (100.0)	2,443 (100.0)

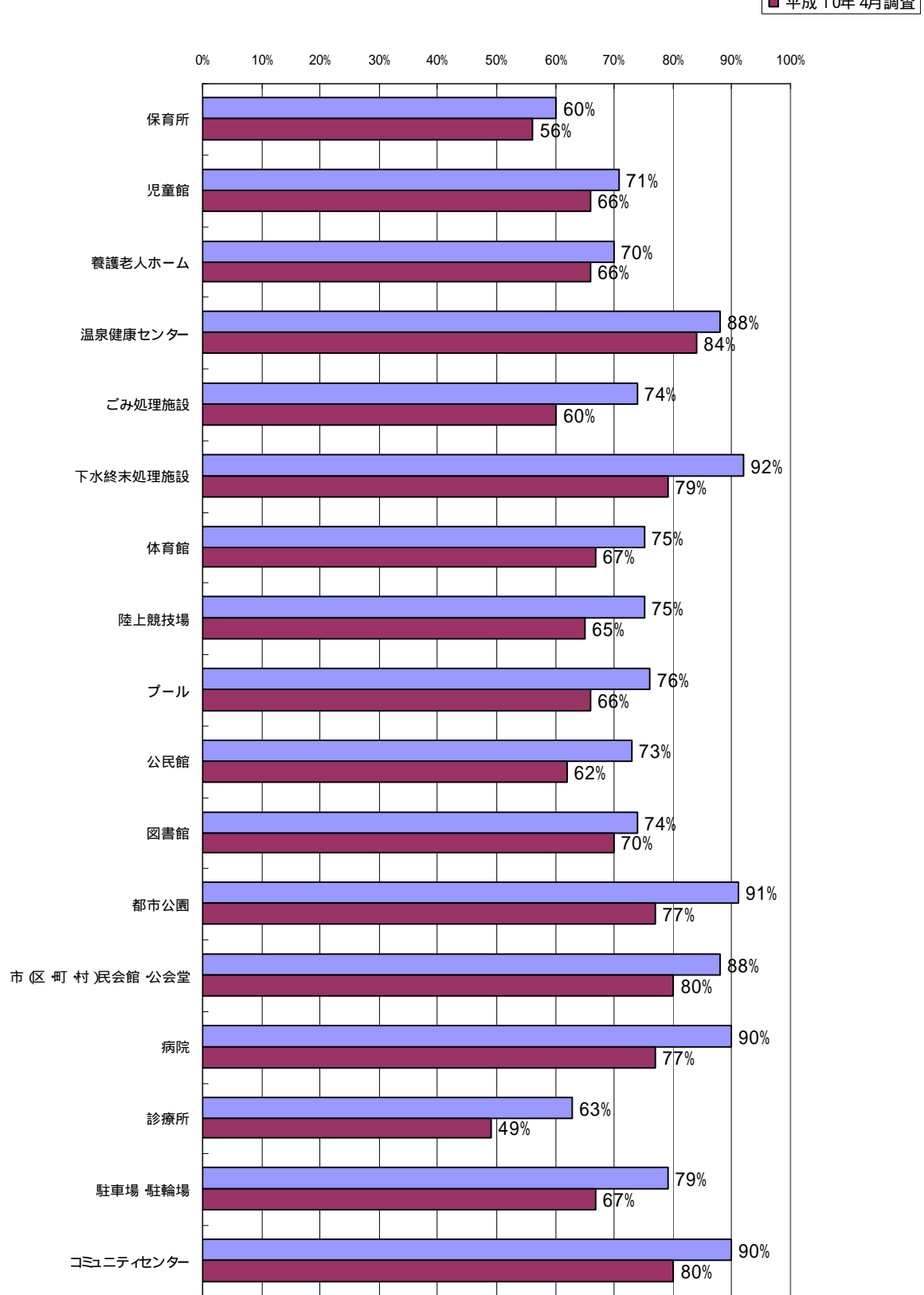
出典:総務省「地方公共団体のバランスシート等の作成状況」

図 16 一般事務における委託実施団体の比率 < 市区町村総計 > の状況



出典：総務省「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査」

図 17 施設の運営事務における委託実施施設の比率 < 市区町村総計 > の状況



出典：総務省「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査」

表 15 民間開放に向けた取組

《本編 P 1 7 関連資料》

	問題意識	提言項目
給付、徴収業務	・基本的には、一定の基準に基づき決定される個々の給付、徴収事務の処理であり、一般的には政策判断や裁量の余地はなく、民間開放可能。	ハローワーク、社会保険、地方税の徴収、貿易保険、若年退職金給付
公的施設等の整備・管理・運営	・民間との競争や非効率性を一刻も早く解消すべく、廃止、売却等の民間委譲、又は包括的な民間委託を図るべき。 ・PFI事業者が行い得る業務の範囲の拡大、国等の管理する施設の民間への管理委託に関する措置が必要。	各種保養所、青少年・女性教育関連施設、庁舎・宿舍等、行刑施設
統計調査、製造等	・基本的には一定の要求水準を示し、当該水準を満たした上で、最も業務を効率的に行えるものが行うべきもの。	統計業務、競売、日本人船員の育成、事故処理関係事務等
検査・登録、資格試験等	・審査等の業務を含め、登録等に係る業務については、基本的にその事務・事業の中に政策判断が入り込む余地はないことから、民間開放可能。	自動車保管場所証明手続、公証事務、品種登録、運転免許試験等

出典：規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」」

表 16 PFI事業の進捗状況 (平成 15年度末)

《本編 P 1 8 関連資料》

実施方針の公表		進捗状況				
年度	事業数	特定事業の選定	事業者選定中	審査結果の公表	施設の建設等	施設の供用開始
平成 11年度	3					3
平成 12年度	12				6	6
平成 13年度	29			1	19	9
平成 14年度	47	1		2	42	2
平成 15年度	47	8	10	8	6	
計	138	9	10	11	73	20

出典：内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI事業に関する統計データ」

表 17 PFI事業の事業期間別事業数

《本編 P 1 8 関連資料》

事業期間	4~5年	5~10年	11~15年	16~20年	21~25年	26~30年	31~33年
件数	2	14	33	43	27	14	5

出典：内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI事業に関する統計データ」

表 18 管理委託、業務委託、指定管理者制度の比較

《本編 P 19 関連資料》

	管理委託 (従来)	業務委託	指定管理者制度
受託主体	公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人 (1/2以上出資等)に限定	限定なし	法人その他の団体
法的性格	公法上の契約関係 法的性格条例を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理の事務または業務の執行の委託	私法上の契約関係 契約に基づく個別の事務または業務の執行の委託	管理代行 指定 (行政処分的一种)により公の施設の管理権限を指定を受けた者に委任するもの
公の施設の管理権限	設置者たる地方公共団体が有する		指定管理者が有する
施設の使用許可	受託者はできない		指定管理者が行うことができる
基本的な利用条件の設定	受託者はできない		条例で定めることを要し、指定管理者はできない
不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用の許可	受託者はできない		指定管理者はできない
公の施設の設置者としての責任	地方公共団体		
利用者に損害を与えた場合	地方公共団体にも責任が生じる		
利用料金制度	採ることができる	採ることができない	採ることができる

出典：練馬区「指定管理者制度の導入に係る当面の方針」

表 19 公設民営、民設民営、指定管理者制度の比較

《本編 P 19 関連資料》

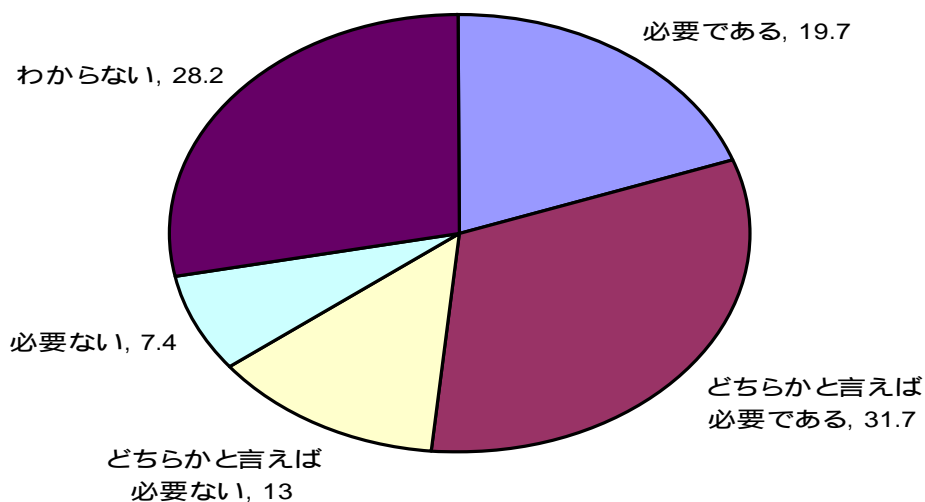
	公設民営	民設民営	指定管理者制度
設置主体	地方公共団体	事業者	地方公共団体
運営主体	事業者	事業者	事業者
業務の範囲	運営	管理・運営	管理・運営
議会の関与	運営	報告	議決
利用料の徴収	地方公共団体	事業者	事業者

出典：地域協働型マネジメント研究会「指定管理者制度ハンドブック」

	PFI事業	指定管理者制度
趣旨	民間の資金、経営能力、技術的能力を活用し、効率的かつ効果的に公共サービスを提供する	公の施設に係る管理主体範囲を民間事業者等まで広げることにより、住民サービスの向上、行政コストの縮減を図る
法律	PFI法 (平成 11年7月制定)	地方自治法 (平成 15年 6月改正)
事業主体	国、地方公共団体、特殊法人等の公共法人	地方公共団体
管理主体	民間事業者	法人、その他の団体等 特段の制約なし
選定	公募方式等 客観的な評価	公募方式 選定委員会による選定
議会	議会の議決 (地方公共団体)	議会の議決
対象	公共施設 (道路、鉄道、公園、水道、河川等) 公用施設 (庁舎、宿舍等) 公益的施設等 (公営住宅、教育文化施設、社会福祉施設、医療施設等) その他施設 (情報通信施設、リサイクル施設、観光施設等)	公の施設 (地方自治法第 244条) 公共施設 (河川、港湾施設、道路、都市公園) 公益的施設 (公営住宅、駐車場等)

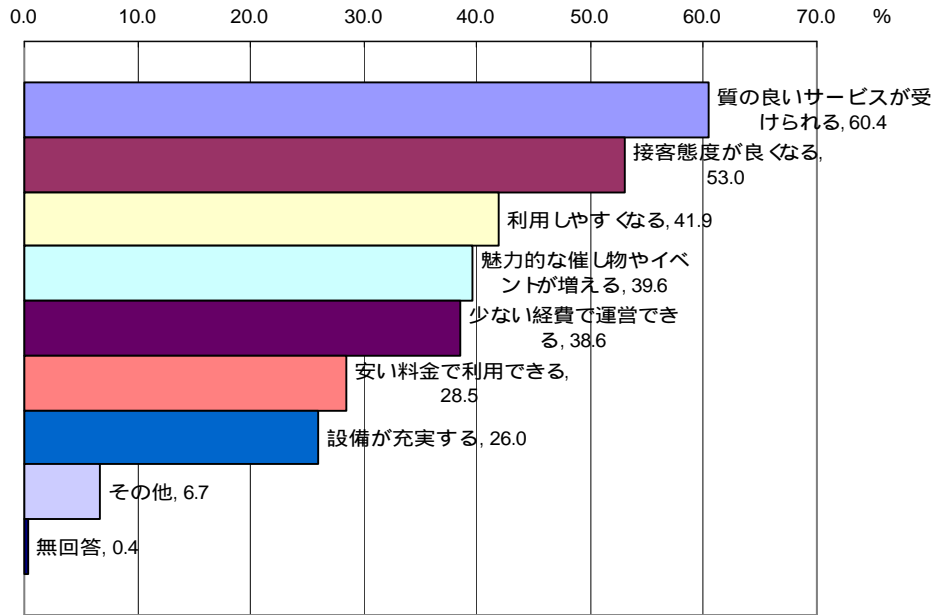
出典：地域協働型マネジメント研究会「指定管理者制度ハンドブック」

図 18 管理運営・整備を民間企業等に委託や代行することへの意見



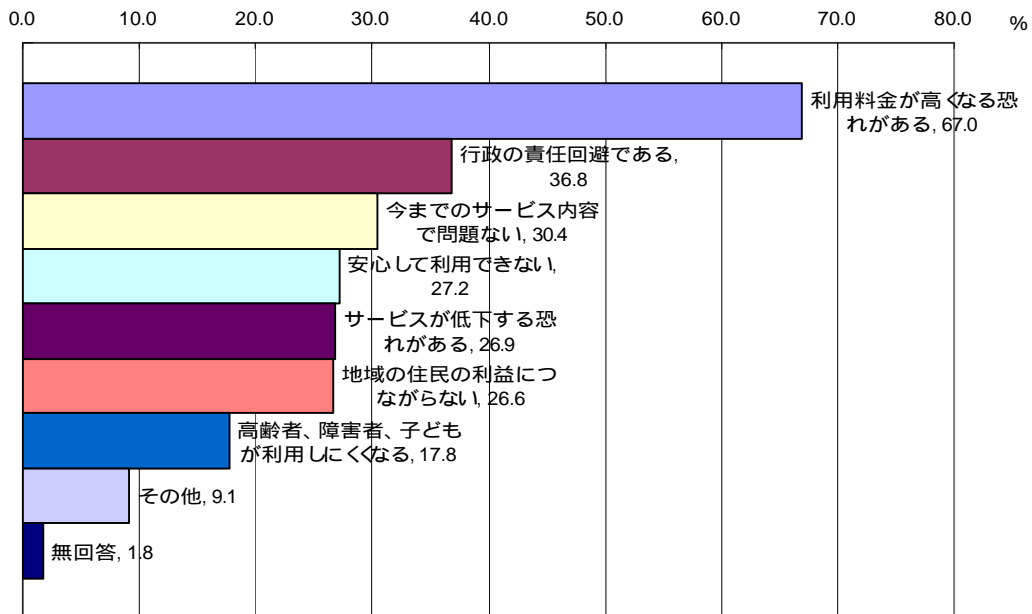
出典：東京市町村自治調査会「多摩地域の公共施設に関する調査報告書」

図 19 民間企業等に委託・代行することへの賛成理由 (複数回答)



出典：東京市町村自治調査会「多摩地域の公共施設に関する調査報告書」

図 20 民間企業等に委託・代行することへの反対理由 (複数回答)



出典：東京市町村自治調査会「多摩地域の公共施設に関する調査報告書」

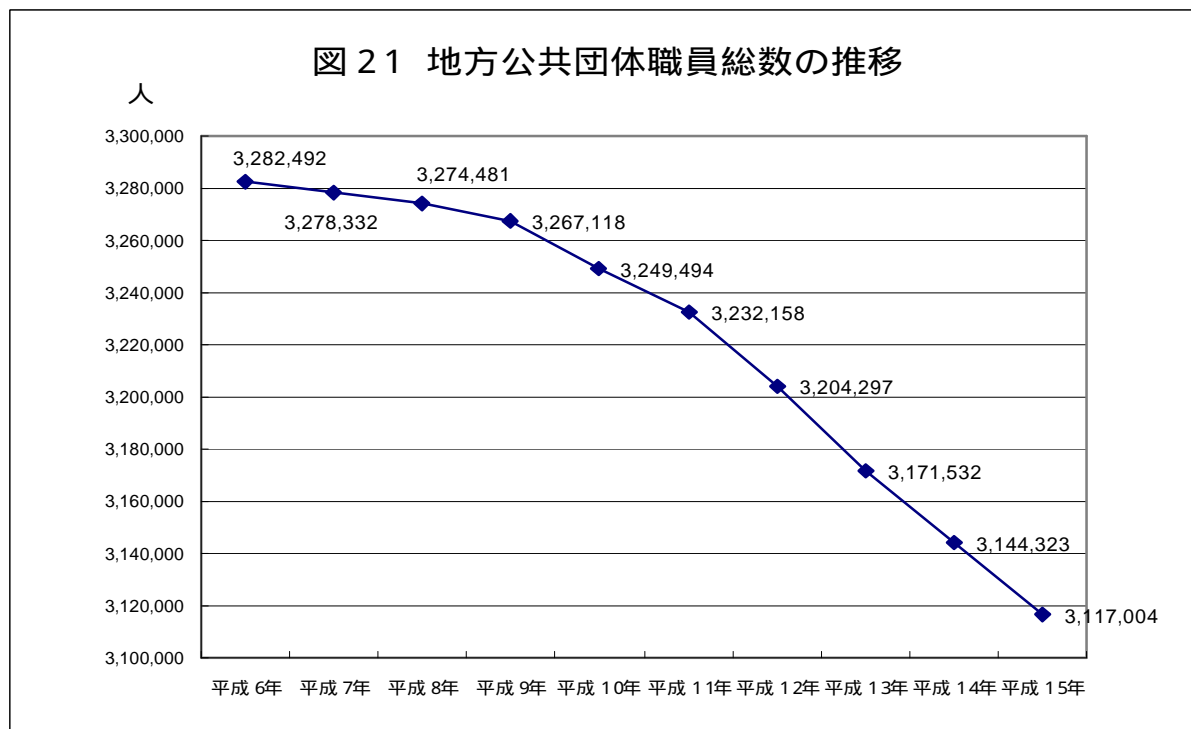
表 21 市場化テストのモデル事業

《本編 P 2 2 関連資料》

ハローワーク 所 関連 (公共職業安定)	キャリア交流プラザ事業の公設民営	全国5カ所を無料の職業紹介事業を含む一連の幅広い就職支援に関わる事業を行う施設とし、民間の創意工夫が最大限発揮されるよう「公設民営方式」を前提に市場化テストの対象とする。
	若年者版キャリア交流プラザ事業の「公設民営」	1カ所を対象に実施。
	求人開拓事業の民間開放	3地域を対象に実施
	アビリティガーデン(生涯職業能力開発促進センター)における職業訓練の民間開放	土日、夜間の施設・設備を活用した職業訓練事業(職業紹介等訓練修了者を対象とする就職支援に関わる事業を含む)を市場化テストの対象とする。
社会保険庁 関連	国民年金保険料の収納事業(5カ所)	納付督促から滞納処分までの一連の事務について包括的に対象として実施(所得情報による免除対象者の特定業務、滞納処分における財産差押の決定・執行等は除く)
	厚生年金保険、政府管掌健康保険の未適用事業所に対する適用促進事業(5カ所)	
	年金電話相談センター事業(2カ所)	
施行 設刑		少なくとも試行可能な一の既設刑務所において、施設の警備や被収容者の処遇に関わる補助事務を包括的に対象として実施

出典：規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」」

《本編 P 2 2 関連資料》



出典：総務省ホームページ

表 2 2 地方公務員総数（行政分野別）

《本編 P 2 2 関連資料》

部門		人数	構成割合
一般行政部門	一般管理（議会、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木）	650,122人	20.80%
	福祉関係（民生、衛生）	435,463人	14.00%
特別行政部門	教育	1,168,431人	37.50%
	警察	266,729人	8.60%
	消防	154,775人	4.90%
公営企業等会計部門 （病院、水道、交通、下水道、その他）		441,484人	14.20%
平成 1 5 年 4 月 1 日現在		3,117,004人	100.00%

出典：総務省ホームページ

表 2 3 部門別職員数の対前年比較と主な増減理由

《本編 P 2 2 関連資料》

部門		H13-H12	H14-H13	H15-H14	主な増減理由
一般行政部門		14,799	13,548	14,454	
福祉関係	福祉関係	7,008	7,300	7,508	・保育所や老人福祉施設等の統廃合・委託等による減員 ・ごみ、し尿処理の委託等による減員
	福祉関係を除く一般行政	7,791	6,248	6,946	・農林水産、土木等での事業の減少に伴う減員及び組織機構の改革、県出先機関の統廃合等による減員 ・庶務事務の集中化による組織のスリム化に伴う減員
特別行政部門		16,653	9,131	8,136	
教育部門	教育部門	16,326	13,160	12,876	・児童・生徒数の減少に伴う教職員の減員
	警察部門	805	3,643	4,276	・警察体制の強化に伴う政令定数の増による増員
	消防部門	478	386	464	・災害対策等消防本部体制の充実等による増員
公営企業等会計部門		1,313	4,530	4,729	
病院部門	病院部門	1,390	583	1,097	・医療・看護体制の強化による医師、看護師等の増員
	水道部門	1,247	1,461	1,724	・事業の統廃合（下水道事業と）、組織の見直しによる減員
	交通部門	1,685	2,564	1,612	・バス事業の運行形態見直し等による減員
	下水道部門	743	868	1,126	・事業の統廃合（水道事業と）、組織の見直しによる減員
	その他	972	220	1,364	・介護保険業務の安定に伴う減員、区画整理事業の統廃合・縮小に伴う減員
合計		32,765	27,209	27,319	

出典：総務省ホームページ

《本編 P 2 2 関連資料》

表 2 4 部門別職員数の対前年比較と主な増減理由（東京多摩 2 6 市）

部門	H 1 6 年職員数	H 1 5 年職員数	対前年増減数	主な増減理由	
一般行政部門	17,859	18,145	286	清掃業務の民間委託や土木部門の事業見直し等により、衛生部門や土木部門が減少した	
	福祉関係を除く	9,000	9,131		131
	福祉関係	8,859	9,014		155
特別行政部門	5,472	5,727	255	給食調理員や用務員の配置見直し等により教育部門が大きく減少した	
公営企業等会計部門	4,385	4,411	26	変動はあまりなかったが、病院事業については、欠員補充等により増加した	
合計	27,716	28,283	567		

出典：東京都「平成 1 6 年地方公共団体定員管理調査の結果について」

表 25 東京多摩 26市の組織体制

自治体名	組織のフラット化・グループ制の導入状況	導入している取組内容・導入時期		組織のフラット化・グループ制の導入予定
		フラット化	グループ制	
八王子市			H15.8	フラット化は未定。グループ制は導入済
立川市	×			×
武蔵野市	(チーム制を導入)	H6.4		
三鷹市	×			×
青梅市	×			×
府中市	×			×
昭島市	(一部)		S54.4	
調布市	×			×
町田市	×			×
小金井市	×			×
小平市	×			×
日野市	×			×
東村山市			S60頃には導入済 一部の課において複数の 主査制をとっている	
国分寺市	(一部)	H14.4		
国立市	×			× (今後の検討課題と認識しています)
福生市	×			×
狛江市	×			×
東大和市	×			×
清瀬市	×			×
東久留米市	×			×
武蔵村山市			H15.10	
多摩市	×			(H17年度より試行予定)
稲城市	(一部)		H13.4	
羽村市	(一部)		H16.4 一部係制を廃止してグ ループ制を導入	
あきる野市	×			
西東京市	×			×

出典：東京都市長会「これからの自治体経営の在り方」に関する調査（平成16年12月実施）

表 26 東京多摩 26市における目標管理制度

《本編 P 2 5 関連資料》

自治体名	目標管理制度の導入状況	目標管理制度の概要		目標管理制度の導入予定
		導入時期	制度の適用範囲	
八王子市		H14年度	管理職のみ	
立川市	×		×	
武蔵野市	(試行中)	H15.4 (全部署で試行開始)	管理職及び係長職	(未定)
三鷹市	×		×	(H17年度より)
青梅市		H14.5.1	全係(長)	
府中市	×		×	×
昭島市		H12年度	各課単位	
調布市	×		×	(H18年度)
町田市	×		×	
小金井市	×		×	×
小平市		H14.4.1	係長(主査)職以上。ただし部長職を除く	
日野市	(試行中)			(H17.4.1～)
東村山市	×		×	(H17年度以降)
国分寺市	(試行中)		—	(H18年度から管理職及び係長職に実施(H16年度管理職に試行)、H19年度から主任職以下に実施)
国立市	×		×	×
福生市		H16.4	全職員	
狛江市	×		×	×
東大和市	×		×	(H18年度(第2次行政改革大綱推進計画における実施予定年度))
清瀬市		H8年度	管理職	
東久留米市	×		×	
武蔵村山市		H15年度(H14年度試行)	全職員(1グループにつき1項目以上の目標を設定)	
多摩市	×		×	(H16年度中)
稲城市		H10.4.1	部長以下全職員	
羽村市	×		×	×
あきる野市	×		×	
西東京市	×		×	(時期未定)

出典：東京都市長会「これからの自治体経営の在り方」に関する調査(平成16年12月実施)

基礎的自治体の連携・連合

《本編 P 3 3 関連資料》

表 2 7 雨水の浸透による地下水の涵養について

自治体名	実施状況		
	実施	実施予定	実施していない
八王子市			
立川市			
武蔵野市			
三鷹市			
青梅市			
府中市			
昭島市			
調布市			
町田市			
小金井市			
小平市			
日野市			
東村山市			
国分寺市			
国立市			
福生市			
狛江市			
東大和市			
清瀬市			
東久留米市			
武蔵村山市			
多摩市			
稲城市			
羽村市			
あきる野市			
西東京市			

出典：東京都市長会「これからの自治体経営の在り方」に関する調査（平成16年12月実施）

表 28 専門的かつ一時的な事務を行う職員の共同雇用について

自治体名	派遣受入職員の派遣元及び事務内容		派遣職員で対応したい(できる)事務の名称と内容	現在抱えている課題で共同雇用の職員で対応したい(できる)事務の名称と内容
	派遣元	事務内容		
八王子市				
立川市				
武蔵野市				これまで行われたように介護保険システムや電子申請システムの共同開発など、共通の事務に関して新たにシステム構築の必要性が生じた場合に、ITに精通した職員の共同雇用が考えられる 一時的に必要ということではないが、市税の滞納徴収事務に関して、全国的にも一部事務組合を結成し、徴収を行う事例が出てきている。滞納徴収に関しては法知識、徴収のノウハウ等を持った職員が専門的に行う方がメリットがあると考えられる。職員の共同雇用が考えられるのではないかと
三鷹市	福島県矢吹町 北海道鷹栖町	一般事務		
青梅市				IT関連の事務全般 市税徴収吏員 等
府中市				
昭島市			埋蔵物の発掘作業にあたる学芸員	IT関連業務の委託内容を精査する職員
調布市				
町田市				
小金井市	東京都 日野市	武蔵小金井駅南口第1種市街地再開発事業 東小金井駅北口土地区画整理事業		
小平市				
日野市				
東村山市				
国分寺市				
国立市				
福生市			確定申告、住民税申告受付事務	
狛江市				
東大和市				IT関連業務の委託内容を精査する職員 近年、情報セキュリティ監査が重要な課題となっているが、外部委託には多額の経費がかかり、また内部では十分な監査がし切れないことから、監査を専門的に行う職員についても考えられる
清瀬市			建築物の監督業務	
東久留米市				
武蔵村山市				
多摩市				
稲城市	東京都教育委員会 警視庁	教職員の人事、給与、研修 自転車対策事務	各種レポート点検 PF事業 業務委託契約や工事請負契約の検査事務	
羽村市				ネットワーク関係 - 市内LANサーバの入れ替え時などに、運用が軌道に乗るまでの間、ネットワークスペシャリストが1名いれば、一連の業務(セキュリティ、メンテナンスなども含めた)を任せることが考えられる。しかし、委託契約に含めることも可能であると考えられるため、任期付職員の任用については、効果をよく検証する必要がある 建設関係 - 河川、道路、橋梁などの土木工事において、主任技術者又は監理技術者として施工計画を作成し、現場における工程管理、安全管理などの工事施工に必要な技術上の管理などを行う土木施工技術者を任期付職員として共同で雇用することが考えられる
あきる野市	東京都教育委員会	指導担当参事(部長)としての事務		
西東京市				

出典：東京都市長会「これからの自治体経営の在り方」に関する調査(平成16年12月実施)

あしがき

本提言は、数多くの資料を提供して頂くなど、東京都市企画財政担当部長会、東京都市町村企画研究会及び（財団法人）東京市町村自治調査会との協力のもとにとりまとめた。

平成17年2月25日

東京都市長会事務局企画政策室

〒183-0052

東京都府中市新町2丁目77番地の1(東京自治会館内)

TEL 042-384-6396

FAX 042-384-6978

e-mail mayors-p@crux.ocn.ne.jp