

コラム・上山信一の「続・自治体改革の突破口」

【第21回 「分業体制」の終わりと個々の公務員の“民営化”】

「バブル後」の時代が終わったと政府が宣言した。確かに企業は元気になった。だが「個人」はどうか。人によって違うが生き方を巡る不安感は消えない。これまでよしとされてきた生き方（終身雇用、良妻賢母など）が崩れつつある。

一方、新しいモデルがはっきりしない。公務員の世界も同様だ。終身雇用・年功序列の見直し、成果主義の導入など改革案が目白押しだ。確かに公務員制度の改革は必要だ。だが筆者は制度改革以前の問題も深刻だと思う。つまり公務員の価値、存在意義が問われていると思う。

■分業体制の崩壊—個人や組織が様々な役割を分担する「兼業体制」へ

これまで日本社会は極端な「分業体制」を貫いてきた。企業はビジネスに専念し、社会運営は全て政府に委ねてきた。個人も同じだ。父親は仕事一筋、母親は家事と子育てに専念すべしとされてきた。それが社会貢献とされ、現世のご利益も保障されてきた。

「分業体制」は限られた資源を使って急速に近代化する場合には有効だ。ところが成熟社会はこれでは立ち行かない。企業は経済性と社会性を両立させなければ持続できない。政府もNPOや民の力を借りなければやっていけない。

個人についても「分業体制」が崩壊しつつある。定年後の父親、子育てを終えた母親の生きがいの問題が深刻だ。

成熟社会では個人や組織のすべてが様々な役割を少しずつ分担する。つまり「兼業体制」となる。企業も公益を追求する。父親も育児休暇をとる。家事や子育てを分担する。母親は子供ができて仕事も続ける。米国や北欧には女性の管理職がたくさんいるが、同時に男性が家事や子育てを分担する。

「兼業体制」では個々人がいわゆるマルチ人間になる。転職、転業はあたりまえだし、日中は会社員、夜と週末はNPOの仕事をするといったワークスタイルになる。実はこれは贅沢な生き方で人生の選択肢が広がる。

## ■公共分野の兼業体制—公務員は「市民性の回復」を

兼業体制は行政分野にも及びつつある。行政機関と NPO との協働や行政サービスの民間委託はその一つだ。ボランティアの登用もそうだろう。

こうした動きは「官から民へ」の流れにも沿ったものだが背景にはもちろん財政危機がある。だが民間のノウハウへの期待も大きい。成熟社会ではどこの国も経験したことのないような先端課題が次々に発生する（都市型テロ、ホームレス問題など）。その解決のためには官民の枠を超えて英知を結集し、社会実験を繰り返さなければならない。従来の行政なら取れなかったリスクも取らなければならない。

官と民の分業体制が崩壊する中、個々の公務員の役割とあるべき姿も大きく変わる。これまで、公務員は役所という組織の中で仕事に打ち込んでいれば感謝された。これからは違う。役所を飛び出し、PTA や町内会に個人の資格で顔を出す。そこで役所で培ったノウハウや知識を披露する。そんな活動から人びとの信頼を築きあげ、官民連携のプロジェクトが進む。筆者は最近「公務員の市民性の回復」が大きな課題だと主張している。いまどきの公務員は仕事で忙殺され、PTA や町内会の集まりにも行かない。いつのまにか市民生活からかけ離れていく。公務員は公務員である前に、まず市民でなければならない。

「半分官」で「半分民」のライフスタイルが「仕事ができる公務員」の条件になりつつある。「官から民へ」というのは官が退き、民に任せるというということだけではない。官が民に入っていく、ノウハウをもらってくる。そこでお互いが刺激を得る。官と民の相互乗り入れと相互研鑽が必要なのだ。こうした活動の中からいろいろなライフスタイルが出てくるだろう。役所に通いながら大学院に通う人が増えている。役所を辞めて大学で教える人も増えつつある。

仕事とは一線を画し、興味のあるテーマで NPO を作るのもよい。県庁職員が市の施設の経営改革をボランティアで手伝うのもよい。要するに個々人のレベルでの”民営化”が必要なのだ。そうした様々な試行錯誤の中から新しい公務員像が見えてくるはずだ。

—◆執筆者・上山信一(うえやま・しんいち)◆—

慶應義塾大学教授(大学院 政策・メディア研究科)。運輸省、マッキンゼー(共同経営者)、ジョージタウン大学研究教授を経て現職。専門は行政経営。行政経営フォーラム(<http://www.pm-forum.org/>)代表。

コラム・上山信一の「続・自治体改革の突破口」

【第22回 大阪市役所は変わるか（その3）】

筆者が参画する大阪市役所の市政改革本部は、市長の「改革マニフェスト」（9月末発表予定）の策定中だ。今回は先週公表された「改革マニフェスト」の骨子について解説したい。

■任期途中のマニフェスト―市長当選前の公約を改革問題に特化して改訂強化

マニフェストは本来、選挙前につくる。だが大阪市長は任期の途中だ。なぜ任期途中のマニフェストなのか。

市長はもともと公約で行政改革を掲げていた。それに沿って都市経営諮問会議を設け提言に沿った改革方針を示していた。だがその矢先、条例に基づかないヤミ年金・退職金など一連の職員厚遇問題が発覚した。労使ともに市民の信頼を損なう。だが労働組合は見直しになかなか応じない。そこで市長は労組と袂を分かち、かくして過去40年近く続いた大阪市の労使協調体制が崩壊した。これは政権交代に匹敵する大きな変化だ。そこで市長は新たに改革問題に特化したマニフェストを作り、それを柱に残りの任期で改革を進めることになった。

「改革マニフェスト」とは“改革”というテーマに絞り、市長公約を改訂強化する作業である。任期途中のマニフェストはほかにもある。新潟市が合併に際して作っている。

■都市経営と行政経営―行革は都市再生とセットで

まずマニフェスト作成の着眼点としては5つ掲げられている。行政経営に関するものが3つ、都市再生に関する部分が2つである。

前者は「ニューパブリックマネジメント」「経営体制の見直し」「市民・企業・他の機関との協働」だ。後者は「創造都市戦略」「財務リストラクチャリング」である。前者は分かりやすい。市役所をスリム化し、民間に任せるものは任せ、その過程で民営化や独立行政法人化なども進める。大都市が共通して取り組む課題であり、手法も確立されている。

ユニークなのは都市再生に関する後者のほうだ。大阪市役所の改革には新たな都市再生戦略が不可欠と考えた。これは当たり前のようだが行政改革の際には語られることは少ない。都市経営の視点から見れば市役所は所詮、間接部門に過ぎない。最も大事なことは市民の日常生活であり稼ぎの主役は企業だ。市役所は市民と市民が本業や本来の生活に専念する環境作りのために存在する。

行政の改革以前に都市は元気でなければならぬ。財政再建にしてもそう。行政組織のスリム化や予算の削減は確かに大事だ。だが豪州、ニュージーランド、米国などの自治体財政再建では都市再生の税収増が大きく寄与している。大阪市も改革マニフェストで掲げた「創造都市戦略」に沿った都市再生を中心に据えつつ、行革に取り組むと決めた。

だが大阪市は数々の開発プロジェクトで失敗した。第3セクターや信託事業の破綻などがもたらす負債が大きい。創造都市戦略は負の遺産を処理しつつ進めなければならない。破綻した開発プロジェクトは市の財政だけでなく、地域の賑わいの妨げともなる。例えば閑古鳥の泣く商業施設を市が持ち続けることは財政上も地域経済上もよくない。さっさと売却、他の用途に転用するといった決断が必要だ。「創造都市戦略」はこのためにも必要なのだ。では「創造都市戦略」とは何か。

#### ■創造都市戦略とは—創造的な人材をいかに大阪に集めるか

「創造都市戦略」とは、欧州生まれの理論で「これからの都市は創造的な人材が支える」というもの。これからの都市経済は企業や工場よりも人材が制する。ヒトさえ集まれば企業も資金も集客もできる。デザイナー、研究者、技術者など様々な職種の人材が好んで居住する環境を作る。商業・飲食空間、ミュージアム、図書館、大学など“創造的な人材”が大事に思うもの、才能の肥やしになる施設を整備する。また愛着を持てる都市ブランドを形成する。これが21世紀の都市戦略の基本だ。

さて大阪である。強力なブランドだ。だが犯罪、駐車違反、ホームレスなどマイナスイメージが強い。交通、上下水道などのインフラは有数だが公園が足りない。かつては大阪を目指して地方から人が集まった。が今やそうでもない。創造都市戦略とはここに人材と資金を投資していこうというものだ。その過程では当然、市の事業戦略、投資戦略なども大きく変わる。それとあわせてスリム化や民間委譲をやっていこうというのである。

—◆執筆著者・上山信一(うえやま・しんいち)◆—

慶應義塾大学教授(大学院 政策・メディア研究科)。運輸省、マッキンゼー(共同経営者)、ジョージタウン大学研究教授を経て現職。専門は行政経営。行政経営フォーラム(<http://www.pm-forum.org/>)代表。

コラム・上山信一の「続・自治体改革の突破口」

【第23回 大阪市役所は変わるか（その4）—「厚遇問題」の本質はなにか】

筆者は今年2月から大阪市役所の「福利厚生問題等改革委員会」の委員として一連の問題の解明作業に参加してきた。調査を開始してほぼ半年がたった。だが作業はまだ終わらない。何しろ労使が結託し条例に基づかないヤミ年金・退職金を支給していた。にわかには信じがたい前代未聞の事件である。おまけにカラ超勤問題も再発している。組織の体質そのものに大きな欠陥がある。

制度は複雑なうえ4万人を超える組織で金額も大きい。作業は市役所本体（約170億円）、外郭団体（約5億円）の福利厚生の見直しを経て、今はOB団体への厚遇、さらに周辺の団体への不透明な優遇措置（自販機設置の利権、賃料減免、職員派遣など）を調査中だ。同時に福利厚生以外の職員への不適切な金銭支給の疑惑（各種手当、特別昇給など）についても別途、改革本部で見直し作業を行っている。こうしてようやく一連の「厚遇問題」の構造が見えてきた。

実はこの問題、以下の「1. 違法性のものさし」を除けば、大阪市役所特有の問題として片付けられない。程度の差はあるが他の自治体も同様だ。そこで今回はこれまでの作業で筆者が得た見直しの「ものさし」を紹介したい。

1. 違法性のものさし

・委員会が重視した最大の問題は条例に基づかない公金の支出である（ヤミ年金・退職金問題）。またカラ超勤についてもかつて市民団体との訴訟の過程で絶対に繰り返さないという和解をしていた。それにもかかわらず、またやっていた。

・議会や市民を欺く行為を繰り返す経営風土の解明は容易ではない。大平光代助役は自らが委員長を勤める上記委員会以外に外部の弁護士・会計士から成る別の委員会を設置した。違法行為の経緯の徹底解明と責任の追及とそして処分はまだまだこれからの課題だ。

2. 経済性のものさし

- ・厚遇か否かの判断は必ずしも容易ではない。例えばガン検診。大企業では手厚い。行政が行う市民向けサービスだと最小限の検査のみだ。公務員も市民並みにというのは一つの見識だが現役職員のガンの早期発見は健保組合の出費を抑え、財政上もプラスだ。万一の場合の家族への生活保障のコストも下がる。命に関わる出費（投資）でもあり、修正したうえで維持することになった。

- ・大阪市では交通局、水道局、教育委員会、その他の4つが別々に福利厚生を運用していた。スポーツクラブの加入などもばらばらだった。これは一本化した。4万人を超える職員数のスケールメリットを活かせば強力な価格交渉ができ、事務運営のコストも下がるからだ。

### 3. 費用対効果のものさし

- ・「厚遇」と批判されたものの中には昔は意味があったが今や意義が薄れたという制度が多い。例えば奨学貸付。高卒で苦学して夜間大学に通う職員が多い時代には意義があった。だが今や進学インセンティブにあまりつながらなくなっていた。

- ・退職に備えた職員の研修。3回もやっていた。メニューの中には宿泊コースや趣味の講座もあった。継続勤務への意欲と老後への不安を払拭するため（教育委員会弁）という理由は納得できなかった（一回に削減し内容も抜本見直し）。

### 4. 公私混同

- ・大阪役所は「市役所一家意識が強く、身内に甘く市民に冷たい」と批判されてきた。その典型がOBの親睦団体への公金供与だ。交通局の場合、400万円もの寄付をしていた（外郭団体経由）。本庁舎の地下にはOB団体が家賃の大幅減免を受けただけで事務所を構える。売店、喫茶店（以上は一部）、駐車場（全部）を随意契約で運営受託していたが専門性に乏しく、市民に対して説明がつかない。OB団体に資金を流すための仕組みとなっていた。

- ・自動販売機も同じだ。各職場の職員の親睦団体「厚生会」が自販機を業者に貸す際の手数料をピンはねしていた。一部の市民団体も同様の恩恵を受けていた。自販機関連の利権総額は3億円を超えた。

### 5. 制度の重複

- ・外郭団体に出向した職員が親元と出先の両方で福利厚生を受けていた。制度上は違法ではないが、道義上許されない。

- ・職員の掛け金の2倍の額の公金が投入されている互助組合と市役所の両方が支給する給付金、祝い金があった。

細かい事例を挙げれば枚挙に暇がない。だが、繰り返して言うが「1. 違法性のものさし」を除けば多くの自治体にも同じ問題があるのではないだろうか。財政危機の中、これから大阪市役所は職員の給与水準や市民サービスを見直すことになる。まず先にOB 団体への厚遇や福利厚生の見直しをせずに、そちらに手はつけられない。こうした展望のもと、委員会は作業を継続中である。

※注 筆者は大阪市市政改革本部本部員だが本稿はあくまで筆者の個人的見解である。

—◆執筆者・上山信一(うえやま・しんいち)◆—

慶應義塾大学教授(大学院 政策・メディア研究科)。運輸省、マッキンゼー(共同経営者)、ジョージタウン大学研究教授を経て現職。専門は行政経営。行政経営フォーラム(<http://www.pm-forum.org/>)代表。『だから、改革は成功する』『新・行財政構造改革工程表』ほか著書多数。

---

コラム・上山信一の「続・自治体改革の突破口」

【第24回 大阪市役所は変わるか（その5）―「劇場型改革」から次の段階へ】

大阪市役所の改革がここまで注目を集めた理由は何か。やはり職員の厚遇問題だろう。第3セクターの破綻問題などに比べると分かりやすく、市民誰もが事の本質を理解できた。特に「背広」問題はテレビの格好の題材となり、大阪市問題の代名詞ともなった。公費で支給する背広のポケットの内側に申し訳程度に「OSAKA CITY」の刺繍がしてあった。普段は見えない。私物ではなくあくまで制服だという言い逃れをするための小細工だった。さらに組合幹部の「どこが厚遇や」発言。これが市民を怒らせ、火に油を注ぐ結果をもたらした。この発言は例のプロ野球の渡辺巨人オーナーの「たかが選手」発言を髣髴とさせた。そしてついにある市民は、テレビの街頭インタビューで「大阪市役所は大阪から出て行け」とまで言うに至った。

■小泉劇場 VS 中ノ島劇場―“観客”が集まる劇場型改革

かくして大阪市役所問題は、マスコミ報道が市民の関心をかきたて、一気に物事を突き動かす状況になった。ある職員はこれを「劇場型改革」と評し、市役所は「中ノ島劇場」になってしまったと言う。中央政界の「小泉劇場」と同様に大阪では「中ノ島劇場」が観客を集めるという意味だ（中ノ島は市役所がある大阪市北区の地名のことである）。

中ノ島劇場が多数の観客を集める要素はほかにもある。女性弁護士の大平助役と関市長の主演コンビである。大平助役はまだ30代後半の利発で勝気な女性だ。ひょっとすると普通の人の人生2回分に相当するくらい波乱万丈の人生を歩んでこられた。本業の傍ら青少年問題などでも様々な活動実績がある。正義の味方を象徴するような市民派弁護士の登場だ。

関市長は70代の老人だ。大阪市の中興の祖といわれる関一（はじめ）氏の孫にあたる。発言は「改革に命をかける」と勇ましくかつ頼もしい。だが外見はおよそ政治家らしくない。もともとは内科医。そのせいか全く権力臭がなく、飄々としたインテリ老人の風情である。改革はこの2人がコンビを組んで進む。2人の組み合わせは実は関西名物の「夫婦（みょうと）漫才」の定番パターンに似る。しっかり者の女性が突っ込み役。男性はぼけ役だ。これも（失礼ながら）マスコミ受けし、かつテレビの絵になる構図だ。2人の絶妙なチームワークは「ひょっとしたら今度こそ大阪市役所は変わるかもしれない」という期待を市民と職員にもたらしつつある。

## ■いかにして市民の関心を持続させるか？—スピードと分かりやすさがカギ

これまでの市政改革は小泉劇場に勝るとも劣らない「劇場型」の改革だった。もともと筋論、青臭い議論、そして抽象論や建前論を嫌う風土だ。そこに向けて関・大平ラインは「得た情報はいい話も悪い話も瞬時に全部出していく」という方針で次々と材料を繰り出してきた。マスコミも「何でも書き、なんでも報道する」という姿勢で報道してきた。今までの市役所なら考えられないほど分かりやすくかつ新鮮な情報が提供され続けてきた。だからこそ改革への機運が一気に盛り上がった。様々な反発も撥ね退けることができた。衆人環視のもとでは守旧派や抵抗勢力は出る幕すらないからだ。

だが「人のうわさも75日」だ。さすがに職員厚遇問題は飽きられつつある。「ヤミ超勤」「ヤミ年金」「ヤミ退職金」さらに「ヤミ専従」と続いた“ヤミシリーズ”もネタが尽きた。劇場型改革は発信力が低下すると後退しかねない。そして市民とマスコミの関心が薄れると失速する。

大阪市の改革に限ったことではないが、行政改革を進める上で市民にとっての「分かりやすさ」は極めて重要な要素だ。ところが改革は本質的に地道な作業である。改革のニュースは本物であればあるほど地味になる。うまくいけばいくほどサプライズも減っていく。もともと市役所は市民の日常生活を縁の下で支える存在だ。下水道事業に代表されるような地味な事業が多い。市政改革とは実はそういう地味な日常の改革である。だからこそ市民に分かりやすく、かつ身近なテーマを吟味して打ち出していく必要がある。幸いこれからはごみ収集や地下鉄、学校給食、バスなど市民に身近な事業の分析結果がでてくる。そこから得た発見はスピーディーにどんどん公表していかなければならない。

かくして大阪市の市政改革は新たなステージに入りつつある。読者の皆さんからも応援を期待したい。

※注 筆者は大阪市市政改革本部本部員だが本稿はあくまで筆者の個人的見解である。

—◆執筆者・上山信一(うえやま・しんいち)◆—

慶應義塾大学教授(大学院 政策・メディア研究科)。運輸省、マッキンゼー(共同経営者)、ジョージタウン大学研究教授を経て現職。専門は行政経営。行政経営フォーラム(<http://www.pm-forum.org/>)代表。『だから、改革は成功する』『新・行財政構造改革工程表』ほか著書多数。

コラム・上山信一の「続・自治体改革の突破口」

【第25回 行政のムダとは何か？—悪者探しでは答えは見えない】

「行政にムダが多い」「そのせいで1000兆円もの財政赤字になった」としばしば言われる。だが原因を巡る議論は実に大雑把で甘い。先週来、若手の新聞記者数人にどう思うか聞いてみた。すると「官僚の保身」「族議員の利権誘導」「労働組合の腐敗」といった「誰かのせい」にする意見が多かった。確かに悪い奴はいる。現に改革の障害になっている。だが悪役を消せば問題は解決するのか？ことはそれほど単純ではない。

■行政にムダをもたらす4つの原因—経営・手続き・制度・政策

行政のムダには4つの異なるレベルのものが複雑に絡み合っている。

第1は経営のムダだ。これは執行機関としての行政機関の経営の非効率に由来する。典型が「お役所しごと」である。とにかく人が多い。だから仕事を。倒産しないので工夫をしない。そこで安直な処方箋として「民営化」がしばしば挙げられる。

第2は手続きのムダである。行政とは突き詰めれば強制的に徴収した税を使う仕事だ。また行政は合法的に人の命を奪える唯一の組織である（死刑、軍隊など）。民主主義の世の中では、当然、人々から厳しく監視される。何をやるにも何回もチェックを受ける。膨大な記録と書類を残し、その上全部情報公開される。このための手続きに膨大な時間と人員が割かれる（しばしば「民主主義のコスト」といわれる）。

第3は制度のムダである。行政機関は相互にだぶった領域で仕事をしないよう設計されている。国と自治体、各省庁、各部門の間では所掌事務が調整されている。ところが現実にはそうでない。経済協力の担当部門は外務省、経済産業省の両方にある。海上の警察権の行使は水上警察と海上保安庁が争う。あるいは県庁と政令指定都市が企業誘致活動を巡って競争する。いわゆる2重行政の弊害だ。

第4は政策のムダである。行政は政治の指示で人・金・組織を動かす。政治が「福祉に手厚く」、あるいは「経済振興優先」といえば政策と予算配分は変わる。これまでの予算配分では「所得再配分」の色彩が強かった。税収は伸びていた。強者が払った税を弱者に再分配することが政治の仕事だった。

地方における公共事業や交付税などは「都会に人材を送り出し、食糧・資材供給をする田舎」への仕送りだとさえいわれた。

所得再配分が目的なら政策の中身は重要ではなくなる。「何でもいから公共事業を」となる。だが財政危機で原資はなくなった。本当に困っている人を助けること以外にお金は出せなくなった。

#### ■処方箋はあるのか—「誰かのせい」にしても何も解決しない

さて以上4つのムダをどう排除していくか。いわゆる民営化やニューパブリックマネジメントへの期待が集まる。これらは第1の経営のムダや第2の手続きの無駄への処方箋になる。だが第3の制度のムダと第4の政策のムダにはあまり効かない。また、こうした手法は自治体や各種外郭団体などの執行の現場で主に役立つが、霞ヶ関の政策立案や予算配分を変える方法としては限界がある。その典型が郵政と道路の民営化だ。事業の見直し以前に経営形態の民営化を掲げたために議論が混乱し中身が骨抜きになっていった。第3の制度のムダの打破には地方自治制度や国の機関の役割の見直しが必要だ。また硬直的な会計・契約・各種手続きなどの緩和が必要になる。そして第4の政策のムダの排除ができるかどうかはまさに国の予算方針次第だ。即ち国会、特に衆議院の決意にかかっている。

以上4つのムダは相互に絡み合う。自治体の経営上の工夫から制度が変わり、政策が変わることもあれば逆もある。「国の制度が変わらないと自治体はあまり工夫できない」というのも事実だがそれを言い訳に何もしない自治体も多い。

最も大事なことは「行政のムダ」を官僚、労組、そして族議員のせいにしておしまいにならないということだ。問題の多くは現行システムそのものの限界に由来する。右肩上がりの時代、わが国は官民ともに大きな成果を上げてきた。成熟経済下でそのシステムが逆作用している。その再構築が真の課題である。

労組バッシング、そして公務員バッシング、さらに反動派議員の粛清が話題になりがちな時代だ。冷静さを取り戻すべきだ。そのために身の回りの課題を「4つのムダ」に分けて考えることを薦めたい。

—◆執筆者・上山信一(うえやま・しんいち)◆—

慶應義塾大学教授(大学院 政策・メディア研究科)。運輸省、マッキンゼー(共同経営者)、ジョージタウン大学研究教授を経て現職。専門は行政経営。行政経営フォーラム(<http://www.pm-forum.org/>)代表。『だから、改革は成功する』『新・行財政構造改革工程表』ほか著書多数。