No. 5

若さあふれる行動派。

市川市議会議員

坂下しげき

http://gogo-shigeki.com

紙面では書ききれない坂下しげきの政治姿勢・政治活動を
ぜひインターネットのホームページでご覧ください！

坂下しげきのプロフィール

《生い立ち》 昭和49年11月19日（さそり座）
《住まい》 国府台病院で生まれる。血液型　A型
北国分・東国分・曽谷・国分・中国分5丁目へ。
現在は、中国分3-9-5に在住。
《学歴》 市川市立百合台幼稚園、曽谷小学校、
第一中学校、県立船橋法典高校、
日本文化大学法学部卒業
《職歴》 学生時代より
千葉県議会議員**金子和夫**事務所所属。
卒業後も**秘書**として6年間努める。
《現在》 平成15年4月27日に行われた、
市川市議会議員選挙で初当選する。
・行徳臨海部特別委員会 副委員長
・総務委員会委員・議会運営委員会委員
・交通対策審議会委員
・廃棄物減量等推進審議会委員
・市川市青少年相談員・市川市消防団団員
・船橋法典高校同窓会副会長
・マリスクラブ千葉 顧問

【議案第49号】
市川市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例の制定

この条例は、地方自治法の改正により、地方自治体が直営で行わなければならなかった施設等の管理（施設の運営や料金徴収等）を民間企業等に行わせることができる制度を条例化したものです。
この制度を行政が適正に運用できれば、財政難の中にあっても、民間企業のノウハウを取り入れ、最小の経費で、質を維持しながら事業を展開することが可能になります。
しかし、その為には注意しなければならない点が大枠でいくつかあります。
1点目として、プライバシー保護の問題。民間企業者が行政の持っている個人情報を扱うことになるので、自治体はその保護に全力で努めなくてはなりません。
2点目として、業者選定の透明性です。この条例は施設の管理を目的とするので、何年にも亘る業者指定（契約）になります。つまり、初めにある業者を市が指定すると何年も同じ業者が管理するので、選定には透明性が確保されなければなりません。地方自治法の改正趣旨は、民間の活力を導入することで、経費的負担を減少させサービスの質を確保することにありますから、経営手腕や信用、住民ニーズ、サービスの質に劣る業者が選定されないような仕組みをつくる必要があります。
3点目として、質の確保の問題があります。この制度により保育園などが民間企業の管理下に置かれることもあります。民間に管理が移されても、公平にサービスが受けられることや、身体や財産に損害があった場合の補償や事前にそのようなことが起きないような規則をつくらなければなりません。
3点ほど挙げましたが、市川市の条例ではこれらの点（特に2と3）については、ほとんど条文中に盛り込まれておりませんでした。他市の条例を見ても、地方自治法の趣旨である公平で透明な業者選定について、きちんと条例で明文化しているのがほとんどであるのに、市川市では最低限必要な事と思われることも条例案には入っておりませんでした。
以上の基本事項を中心に主に次の事項を質問致しました。
（1）現在の施設管理の委託契約については、他と比較検討されることが少なく、また高額な契約であっても議会の議決を要することなく、市長の決裁による随意契約として行われることが慣例化しており、透明性や事後のチェック機能が欠如しておりました。
従って、今回の法改正による指定管理者制度ではこのような教訓を踏まえ、管理者の指定を透明な手続きの下で行い、チェック機能を発揮して管理の改善を図ることを第一の目的としています。
他市町村の条例をみても業者選定方法について、公募制度などが条文上で明記されているか、業者選定のための審議会を設けて条例化しているところがほとんどであります。
しかし今回の条例案はここのところが実にあいまいで、業者選定の透明性の配慮が全くなく、そのことが不安、不信の要素になっております。
また、総務省のみならず、他県でも条文上公募を盛り込むように指導がなされております。
そこで、市川市では、当該条例の指定管理者選定方法については、第6条に抽象的な規定があり、公募など業者選定に関る内容の詳細規定がありませんが、当該条例による指定管理者の選定方法はどのような基準によるものなのか質問致しました。
また、条文上に公募による申請方法の規定や審議会等による選考過程を明記しなかった理由について質問致しました。
（2）条文構成について、他市の指定管理者制度に関する条例と比較して、もっとも違和感があるのが別表（指定管理に移行する施設名を列挙しているもの）です。
指定管理者に関する条例は、公共施設の設置管理条例と対をなすもので、指定管理者条例は、市の指定管理者制度の通則を定めるものですから、通常別表の事項は設置管理条例に委ねることにして、指定管理条例では、指定管理の対象となる場合の通則規定に留めておりますのは難しいとのことでした。
近隣市町村である船橋・千葉・浦安や当該条例を既に制定している市町村にも調査致しましたがこのような考えは今のところ無いとのことで、更には保育園については、福祉的側面が強いことから、条例化には特に慎重を期しているので、このような条例制定は考えにくいとの回答もありました。
本市では何故敢えて個々の施設名を別表に掲げ、一括して議会の承認を採択し、既成事実を作った上で設管条例を提出するような形を採ったのでしょうか。
しかし、その一方で、肝心な指定管理の期間や業者選定方法に関する規定が欠如しており、条文構成の意図が全くつかめません。
そこで、敢えて指定管理者条例に別表の規定を設け具体的施設を議会で一括承認するような形を採ることになったのか質問致しました。
次に、他市の条例では指定管理者の指定基準を具体的に列挙しております。例えば、代表取締役の社会的信用度や業者の事業内容、地域経済への貢献などを盛り込んでおります。
本市でも指定管理者の選定基準を、総務省通知に準拠するだけでなく、他市のように地域経済への貢献など独自の指定基準を定めても良いと思われます。
また、指定管理者制度では、民間の営利法人が公法上の公物警察権や行政処分行為を行うことができ、更には公共の施設で民法・商法に基づく営業行為も行えます。従いまして、こうした行為が、市の基本理念に照らして妥当な範囲で行われるように慎重に規定される必要がありますので、業者指定基準についてはどのような考えがあったのか質問致しました。
（3）議会の議決事項について。
指定管理者制度の内容は、地方主権と規制緩和の観点から地方自治体が条例で個別具体的に定めることになったので、公共施設の管理と運営は首長と議会の見識に委ねられることになりました。

従いまして市民利益を害するような業者の選定や運営、指定の取り消しは、議会も責任を当然に担うことになります。従いまして、他市町村でも、管理者指定時の議会の承認との均衡を図る為、取り消しの際も議会の承認を得る文言を条文化しております。
そこで、議決を得る事項については、列挙規定が置かれますが、本市の条例にはありませんでしたので、どのような事項が議決事項になるのか質問致しました。
次に、総務省通知によると、管理者指定に当たっての議決事項に指定の期間がありますが、当該条例中どこにも指定期間の定めがありませんので、その理由について質問致しました。
（4）施設管理の賠償責任について。
民間企業等の活用の欠点として、責任の所在が不明瞭になると言うことがあります。
つまり、市民が損害を受けた時、管理者に責任追及をするのか、市が責任を負うのかが分かりづらくなり、被害者が不利な扱いを受ける恐れがあります。
従いまして、公共の施設の管理と、運用上の瑕疵により、利用者に与えた身体及び財産上の損害に対する賠償は、市が行うような責務規定を設ける必要があります。これは、例え指定管理者の瑕疵であっても、施設の利用者に対する責任は設置者である市が引き受けるようにして、利用者への敏速な救済と設置者としての公的責任を市が全うするように、国家賠償法の定めにも則して勘案すべきであると考えます。
そこで、このような利用者本位の賠償規定を設けない理由について質問致しました。
答弁については、一つとして明確な回答はありませんでした。
委員会での答弁でも、市はこの条例は法律に定められた最低限必要なもので足りるという判断で、後は「ご理解頂きたい」の繰り返しでありました。

GO!GO! SHIGEKI!

本来この条例は、今後の行政経営に一石を投じるもので、適切な運用がなされれば行政サービスの幅も広がり決して悪いものではなく、期待されるべき重要な条例です。しかし、法律が要求する最低限必要な事項も明文化されていないのが今回の条例案であります。そして今後の市川市では、財政難の中、この条例による業者選定が増えることが容易に予想されます。従いまして、私はこの条例を不備のない形にして議会を通したかったので、最低限の事項が足りないこの条例案は、認めがたいものがありましたので、本会議・委員会で賛成できませんでした。
【議案第48号】市川市行政組織条例の一部改正
議案第48号は市川市の組織編成改正に関わるものです。組織編成の改正は、社会
経済情勢の変化に対応し、新たな行政課題や市民の皆様の多様なニーズに即応した施策を総合的かつ機動的に展開できるような見直しを行うという点で非常に重要であり、結果としては効率の良いものにならなくてはなりません。しかし市川市の組織改正には以下の点で問題がありましたので質問を致しました。
1、　市川市では平成10年度から15年度までの6年間の間に実に5回の組織改正を行っており、ほぼ毎年の改正です。必要があれば毎年行うことも可能ではありますが、1回の組織改正を行うには、組織内の引越し費用など様々な経費が発生し、最低限の経費だけでも既に1000万円以上の支出があり、今後も続けて五年掛けて組織改正を行うため、更に1000万円以上の支出が見込まれるということであります。これ以外にも組織改正では目に見えない経費がかかりますから、最少の経費で最大の効果を挙げられるように慎重に進める必要があります。市が、ただ組織いじりすることが行政改革と考えるようなコスト意識を持たない組織編成を無駄におこなわないように提言致しました。
2、今回の組織編成は16年度予算と一体化しないものがあります。つまり予算成立後、16年度になってから、予算が再配分されて、執行されると言うことです。このことは、予算上の責任と、執行管理上の責任の所在を不明瞭にし、予算執行の迅速性を失います。行徳支所の機能を強化するために、支所に新設課ができますが、予算が伴わないのであれば、支所の強化は表向きのアクションに留まり、実を欠いていると言わざるを得ません。
そこで、予算が整理されない状況下で、出先機関に、新しく機能を移管した今回の改正案は、地方自治法の趣旨である、新たな行政課題や住民の多様なニーズに即応した施策を総合的かつ機動的に展開できるような組織の見直しであったのか、市の財務規則など他法規との調整は整っているのか質問致しました。
3、今回の組織改正も、市民ニーズが多く、なおかつ職員の残業が多い窓口関連部門の見直しがないことが疑問でした。そこで、今回の組織編成において、市民満足度についてどのように考えているのか質問致しました。

一般質問

まず、**第一として、市民満足度を高める行政経営について**
・今回は特別保育園の整備について質問しました。
本市の2月1日現在の待機児童数は、628名に上っております。限られた財源の中で、待機児童の解消を図る為には、弾力化、規制緩和を有効に活用する必要があり、市川市の行政手腕が問われます。
複雑多様化した現代社会では、育児に携わる世代の方々が、必ずしも朝9時から夕方5時までの勤務をされているとは限りません。そして、このような勤務形態の違いや、病気の時の保育や、障害を持たれている方の保育も、市民として平等に受けられるサービスなのです。
しかしながら、市の施設では、大部分がお昼間と言われる時間帯に健康時の保育しか行われておりません。これでは、平等な市民サービスとは、いえないのではないでしょうか。

そして、児童福祉法が定めたラインが『「最低」基準』であることを決して忘れてはなりません。市は長期的な展望をもち、予算を確保し、子どもの育つ環境を整備することが必要であります。子育てと家庭を支援する為には、お金をかけずに事業化することはできません。しかし、行政コスト分析を行い、無駄をなくし、また、国で法改正が進み市の独自判断により、新たな行政手法であるPPPを有効活用できる環境が整っておりますので、既存の直営施設をアウトソーシングするという短絡的な手法によるのではなく、新たな行政課題を解決する手段として法改正を有効に取り入れるべきであります。国の構造改革・地方主権を受け、市は今こそ、将来に有効な投資をする英断を行うべきトキであります。

そして、指定管理者制度は、今まで市川市が直営で行うことが出来なかったサービスを可能にする制度であります。しかしながら、本市の採った政策は、単に既存の保育園を指定管理に移行したものであり、新たな政策的な工夫と住民意見の取入れを怠っていると思われます。

そこで、行政分析を進めることにより、特別保育と言われる、駅前保育・24時間保育・休日保育・病児病後児保育・障害児保育などの保育園を充実することはできないものか質問致しました。

次に犯罪から子供を守る防犯の取り組みにつきまして要望致しました。12月議会で取り上げさせていただきました、防犯灯の整備については、16年度中国分・北国分が新たなモデル地区となりました。明るい町は、犯罪から子供を守るひとつの手段であると思います。そして、他の自治体では、防犯ブザーの配布や、緊急連絡網に携帯のメールを使うなど、あらゆる方法で犯罪から子供守る取り組みが行われております。また、先の議会において質問させて頂きました子どもの緊急システムについても、16年度予算で計上され、先ずは宮田小で実施される予定です。

第二として、行政改革のうち、 人事給与制度改革について質問致しました。

1点目として、今回新しくスタートする市川市の特別昇給候補者の取り組みについて質問致しました。

まず、人事上の評価と言うのは、人格を評価することではなくて、仕事を評価することであり、つまり業績評価であります。従いまして市川市のように業績評価制度が無いままでの昇給を伴う人事評価は基礎を欠いたもので、砂上の楼閣であります。

また、評価の内容が、市民サービスの向上に向けられているのか、財政負担の削減に置かれているのか、新たな業務の構築による評価なのか、相対評価なのか、課題が多い点が懸念材料となります。

市川市では業績評価事態が確立されていない段階にありますが、そのような状況下で能力評価を行うと、職員が評価を意識するあまり、市民サービスを停滞させたり、新たなコストを生む恐れがあります。極論すれば、ある職員は、市の内部の財政課題に専念し、コストを追求するあまり、市民にとっては望ましくない結果を与えるような業績を残し、またある職員は、市民サービスを追求し、市民にとっては良い結果をもたらしたが、財政的には負担が大きくなった場合、市はどちらの職員を評価するのでしょうか。市のベクトルがどちらに向いているのかが確実に分からなければ、この制度をどのように評価したら良いのか全く分かりません。このような課題の中で個々の職員の能力を正確に把握することが可能なのでしょうか。

つまり、人事評価としての業績評価も、行政評価によって、組織の目標が数値化され、部課長の業務評価が明確になっていなければ、制度の導入はできても皆が納得するものにはならないでしょう。

内閣府では2004年から内閣府職員の能力向上や業務効率に向けて、達成度評価という目標管理システムを導入しております。内閣府に問い合わせたところ、このシステムは、効率的な業務・組織運営を実現させる為の手段であり、給与などの処遇に反映させないとのことでした。また、明確な評価基準を設定するための要綱が策定されております。

しかし、市川市では、職員が特別昇給をする制度なので、昇給の理由が市民に分かりやすく納得のいくものでなくてはなりません。職員が市民に貢献し、成果を挙げるのは当然の職務であります。その当然の職務に対して、昇給をさせると言うのは市民感情としても難しいところであると思います。昇給制度を考える前に、職員全体のスキルアップや、適正な人員配置を行い、市民ニーズに迅速に答えられるシステムを構築するべきであると考えます。

そこで、まず、本市の業績評価システムの現況及び本市には職員の評価システムに関する要綱等の明確な基準となる規則はあるのか、それは公表されているのか質問致しました。

次に、特別昇給制度と市民感情について本市のお考えをお答え下さい。（このことに関しては答弁を省略されました。）

2点目として、プロジェクトチームの設置について質問致しました。

私は、組織を横断して専門化・複雑化した行政需要に迅速に対処する組織としてプロジェクトチームの設置を6月議会と9月議会で提案させて頂きましたが、やっとその内容が実現化することになります。しかし、市川市の考えるプロジェクトチームにはまだ足りない部分がありますので以下について指摘致しました。例えば、国からの権限委譲に伴うなど複雑な新規業務を市で立ち上げる場合は、市民ニーズや市民利益を守る為に、各担当部のほかにも専門的知識を持つ部署も積極的に新規事業に関与して、早急なプロジェクトを立ち上げる必要があると考えられます。このような部をまたがるプロジェクトチームの設置についての対応について指摘致しました。また、プロジェクトチームには予算的裏付けが無いと実行力が伴いません。そこで他市町村では、緊急課題があった場合を想定して、予算権限を持てるような条例を設置しているところがあります。このような制度的なバックアップ体制について指摘致しました。

第三として、今後の行政経営について質問致しました。

今年度から市川市では、バランス・スコア・カードを用いた分析を行い、行政経営の舵取りを行う事になります。バランス・スコア・カードは多角的な視点から経営戦略を展開させる為の優れた方法でありますが、データの蓄積や分析に多大な時間と労力が必要で、適切に公表がなされないと行政の隠れ蓑となり、財政の適正化と言う大義名分を得て、恣意的な判断材料となりかねませんので、バランス・スコア・カードやその他の行政分析が市民の方のために有効に用いられるような制度作りを目指すため提案（要望）と質問を致しました。

提案事項として（抜粋）

市川市では、市の目標点は、総合五ヵ年計画、行政改革大綱などバラバラに定められており、一貫した全ての業務にまたがる行政達成目標が明示されておりません。個別の取り組みは避けて、行政評価システムの導入の中に、新たな総合計画策定を取り組むという姿勢が求められます。そして、国会での法体系も、以前は憲法から法律、命令と言う流れでしたが、現在は憲法そして基本法、法律、命令と言う法体系に変容しており、国が進むべき基本理念を分かりやすく明文化して、行政のなすべき指針を明らかにする傾向が強くなっております。つまり、市も行政運営に当たり、基本理念を明確にし、市民とのパートナーシップを築いていくことが必要です。

科学的手法を用いた行政分析は複雑であり、その結果、市民の権利を制限し、義務を課すものもあるので、行政改革が目指す目的地点を美辞麗句で飾るのではなく、ハッキリと伝え、その上で分析結果を公表し、市民や議会に了解を求めなければ、いたずらに議論を長引かせ、行政運営を遅滞させる恐れがあると言うことです。市川市では基本方針を全面的に打ち出しているものが少なく、目的が?みづらい状況にあると思います。

例えば12月議会の答弁によると、PFIに対しても導入基本方針が策定されるのがこの3月とのことでしたが、既にPFI事業は進行しており、本末転倒です。またABC分析も行っているということで、人員配置や委託化の指針になっているとのことでしたが、委託化の際に重要な要素となる間接取引コストに関わるABC分析がされていないとのことで、今の段階では公表にも至っていないわけであります。 そして事務事業評価も進んでいるようですが、予算資料との重複など手法の改善も課題です。これらの分析は公表され市民の方の意見を取り入れることで、事業の改善がなされるものであります。また、行政評価を始めた時は、財政難が深刻化した入口の時期で、何を削減しようかと言うスクラップ・アンド・ビルドの時代だったので有効でしたが、現在はビルド・アンド・スクラップの時代に入ってきました。

そこで、市が最少の経費で最大の効果を挙げるために、まず、しっかりした目標方針を決めること。次に市全体が行政改革に向けて共通意識を持つこと。重複の無いデータ作成及び分析を行いコストを最小限にすること。そして、適切な公表を行うことを強く要望致しました。

質問事項として（抜粋）

①バランス・スコア・カードを作成する為の事務量コストがどれくらいになるか。

②バランス・スコア・カードは、評価の視点が多元化されており構成が複雑なので、第三者機関による評価についてはどのように考えているのか。

③既に行われているABC分析や事務事業評価の公表について。

④行政分析を行った結果、市川市は行政の目標地点を、どのように決定するのか。

（例えば、民間企業が最終目標地点を財務（営利）の視点に置くのに対して、公共機関の場合は、顧客（市民）の視点を最後目標点に置く方法と、市民の視点と財務の視点を並列にすることが考えられると思います。市川市の最終目標は、いつ、誰がどのように設定・評価するのか明確になっておりません。また、通常BSCには4つの視点が置かれます。私は、市が、公共サービスの提供機関であるという本来の役割を重視して、公共財（道路など）のように顧客（利用者）を特定できないサービスの提供を担うという側面を考え、アメリカワシントン州のように「公益と成果」という視点も必要であると考えました。）

⑤バランス・スコア・カードの活用による指揮系統の統制について。

（バランス・スコア・カードの活用では、トップダウンによる統制力の強化に陥ることがあります。また評価の策定が予算執行課（現場担当課）ではない、つまり経営管理責任を問われない企画部の主導で行われると、権限の無い部署が組織内に指示を出すことになり、成果が期待できないことも考えられます。従って責任と権限を一致させて運用することが望ましいと考えましたのでこの質問を致しました。）

⑥ABC分析による間接取引コスト（業者選定や契約コスト）の分析について。

（市は、外部委託（PFI）により借金を平準化している、ABC分析の効果として人件費とは違った委託料という形で予算計上していると言っておりますが、これらは逆に言うと借金をあと送りにしている、人件費を委託料に置き換えただけの表面上のトリックと理解することができます。このように人件費を削減して表面上委託に付け替えただけの場合、仮に委託当初は経費の節減になっても、そのうち委託業者が固定され（ある企業の独占）返って経費がかさみ間接取引コストを含めると経費の節減にはならないことが多くあります。その為には間接取引コストの分析と改善が必要だと考えました。）

⑦市が基本方針の策定や外部資源の導入について決定する際、主軸を市民満足度に置くのか経済性に置くのか

（外部委託（民間資源の活用）に関する市川市の基本と言うべきものは「市川市業務の民間委託に関する基準」がありますが、外部委託する際の基準が財政面に置かれるのか質に求められるのかという数値的基準がありません。そして、市川市の16年度予算は、節で比較すると、委託料がトップであります。このように本市の外部委託は行政支出のメインになっているのが現状です。従いまして外部資源の導入において、業者の選定が公正で透明且つ競争性が発揮されるシステムなのか、あるいは導入により質が向上されるのか外部資源活用の基本方針を打ち出す必要があると思われます。）

⑧以上のことを明確にし、基本方針及び庁議（市のトップ会議）をホームページ上で公表することを強く要望致しました。様々な行政評価は、その結果として生じる市民の新たな権利や負担について市が説明責任を果たし、フィードバック（市民の方の意見の取り入れを）して次のステップに進むことが重要であると考えます。議会もまた市民の方々に説明責任を果たさなければなりません。従いまして市の議会に対する情報の公開を強く求め、少しでも多くの情報を市民の方々にお伝えすることが責務であると思っております。

第四として、電子自治体の推進について。

①現在は、行政も経営手法に幅が広がり民間委託など様々な方法が選択可能となりましたが、行政本来の役割部門（戸籍の管理や税・福祉）については、民間の参入には課題が多く、コストの観点からは測量不可能な分野でもあります。従いまして、これらの分野について、総合的に財政負担を減らし市民サービスの質を高める為には、電子化を推進し、事務コストを減らして市民ニーズに迅速に対応できるシステムの構築が必要です。その電子化の推進は大きく分けて、パソコンなどのハード機器の充実と、システムエンジニア等を確保してシステムをバックアップする仕組みが考えられます。

そこで、先ず、システム構築の進捗状況と財政負担及びプライバシーの保護について質問致しました。

②電子決裁システムついて。

私は、電子決裁の先進である三重県に対して問い合わせを致しました。三重県の回答によると、全面電子化に踏み切ると、複数の決裁過程や合議などが必要な場合、返って、審査が複雑になり電子決裁以前に比べて紙の使用量や作業時間が増えるとのことでした。そして三重県では、添付書類を伴う決裁については、全面的なペーパレス化を避け、事務管理機能としての能率面の方を重視していると言うことです。しかし、市川市では、電子決裁がスタートした時の記者発表によると、そのような状況説明はありませんでした。

そこで、記者発表の際、コスト削減効果を2億8千万円と計上しておりますが、この計算内訳は全面ペーパレス化の効果としての形状（実態上不可能と考えるもの）であり、人件費の計算も実際の運用体系に則していると考えにくいのですが、これらの数値的根拠及びシステム開発に関する総経費、パソコン及び周辺機器の購入、賃借、保守などの運用経費を含めた総コストについてお答え下さい。またそれらを含めた節減効果及び、今後の改善予定についてもお答え下さい。

③財務会計システムについてお尋ね致します。

財務会計システムは、今後何年にも亘り、市川市の財務管理の要となるシステムで、その構築内容で、今後の市川市の財務会計の効率性が左右されます。莫大な予算も投入されますので、その効果が市民利益に繋がる為にはシステムの完成度を最大に高める必要があります。

そこで、財務会計システムの進捗状況及び電子決裁システムとの互換性について、及び財務会計システムの本格稼動に伴い、事務の合理化、効率化を図る為に各種決裁規定（市の内部法規）の改正はあるのか質問致しました。

◆

皆様からお寄せいただいた
ご意見・ご要望を質問しています。
ぜひご連絡ください。

◆

〒272-0835 千葉県市川市中国分3-9-5
TEL 047（318）4649 FAX 047（318）4669
E-mail : shigeki@gogo-shigeki.com