



## 「小さな役所」 を機能させる 行政手法

田中大輔 氏 中野区長

職員として中野区の財政状況に危機感を感じて立候補、2002年に区長に就任された田中大輔氏はマニフェスト型の行政運営を実践されている。その行政改革の理念や具体的な取り組みについてうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



多様性のある分権型社会に  
各行政組織は、セーフティネットや社会の公正性を保つことには責任を持つという条件付きで「小さい役所」を目指すべきである。その中で各自治体は、住民の意志に基づき、自己決定・自己責任で創意工夫をし、自治体間競争でお互いを刺激し合い、国全体を活性化していくことができる。

### 行政の目標のあり方

**反町** 「新しい中野をつくる10か年計画」<sup>1</sup>（以下、「10か年計画」/2頁・資料1、3頁・資料2参照）を読ませていただきまして、内外の最新理論を踏まえた精緻な政策計画であることに感銘を受けました。区政の全分野にわたり、解決すべき課題、目標、実現へのステップを示し、成果指標を設定されていますが、これだけのものを仕上げられたのですから、優秀な職員がそろっておられるでしょう。

**田中** 直すべき点もいろいろありますが、方向性を明示すれば、まじめに取り組み、困難も克服して結果を出してくるという意味で、中野区に限らず、わが国の行政の職員は総じて優秀だと思います。

**反町** それをもり立てることのできるトップがいての話でしょうが、体系立っている点

で、一般的な行政の計画とは異なる作りですね。

**田中** 以前は中野区の計画も、何々施設の建設、何億円というように事業の項目を並べるものでしたが、そうではなく、中野区にどういう状態をつかっていくのか、何を变えていくのか、そういう目標を立てます。そのためにはどういう取り組みが考えられるか、ということで具体的な事業も挙げていますが、それらはあくまで例示であり、別の方法でより成果が上がるのであれば、変更してよいし、時期を見直してもよい。大切なのは、中野区にどういう状態を実現するか、それを明確にして、区民と約束することです。そのため、目指す成果は数値指標で表すようにしています。

**反町** 例えば、橋の架設そのものは目標とにならない、ということですね。

**田中** その例で説明すれば、地域の交通

の利便性を高める、あるいは生活環境を向上させる、そのような目標を立てるわけです。それを達成できるのであれば、手段は橋でもよいし、橋でなくてもよい。そうしないと、行政が硬直化してしまいます。計画を立てた後、社会環境や住民の意識が変わるかもしれません。「橋が欲しい」としていた住民が、交通量が増えるより、静かで文化的な街を望むようになる。橋の建設を目標と決めていれば、変化に対応していたにもかかわらず、方向転換することは困難です。また、実施する事業を羅列するかたちで目標を定めると、どうしても計画が一人歩きを始めることになります。職員も、「財政がどうなるだろうが、社会情勢がどうなるだろうが、これが私の仕事だ。これを成し遂げればよい」という意識になる。項目中心の行政になり、それを追いかけるようになれば、予算消化に目が向く。それが無駄な投資、過剰な投資を

<sup>1</sup> 新しい中野をつくる10か年計画：著しい社会環境の変化に伴い、1981年に制定した基本構想を改定し、2005年3月に制定した、新たな基本構想。真に豊かで持続可能な地域社会をつくり上げていくための基本理念と、中野のまちの将来像を示した上で、10年後に実現するまちの姿を明らかにしている。（中野区ホームページ「新しい中野をつくる10か年計画」 <http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/023/01/d00200034.html>）

生む。結果として財政が悪化する。中野区もかつてそういう苦い経験をしました。そこで区長になったとき、自治体経営改革の理念として目標主義・成果主義を打ち出したのです。

**反町** 区民の求める理念を目標とする。まさに住民のための行政として正しいあり方だと思いますが、どのようにしてそのような考えを確立されたのでしょうか。

**田中** 私はかつて中野区の職員として仕事をしていましたが、特にバブル崩壊以降、区の財政がどんどん悪化し、行き詰まっていくのを目の当たりにして、何が悪いのか、どこを変えればいいのか、ずっと考え続けていました。特に辞める直前、行政改革課長をしており、破綻の瀬戸際にきていた中野区をどう変えていけばいいのか、庁内のいろいろな部署の職員と意見交換しながら検討していました。その中で現場の知恵や経験、物事を勘だけで考えることの限界を感じるようになり、帰納法で判断するだけでは解決できない、行政学として体系的に整理されたもの、最新の学説をきちんと学びたい、という動機から、中央大学大学院に入りました。ちょうどその時期に立候補することになったため、区長としての1期目に通うことになりました。

**反町** 現職の首長が大学院で学ぶというのは珍しいケースなのでは。

**田中** 最近はそのでもなくて、前東京都副知事の青山<sup>やずし</sup>さんが明治大学公共政策大学院の教授をされていますが、その教室には千葉県のある市の市長がいらっしゃるそうです。私は経済学研究科で行政学を専門とされる先生に付きましたが、規制緩和についての経済学からのアプローチの授業などが勉強になりました。

**反町** 活動基準原価計算(ABC)<sup>2</sup>などを学ばれたことと思いますが、最近、新古典派経済学のミルトン・フリードマンなどの理論は「市場原理主義」などと批判されることがあります。ただ、日本の行政の財政状況を踏まれば、示唆に富む考え方であることは間違いないはずで。またアメリカには、みんなが工夫してよりよい社会をつくっていかうという歴史や伝統があり、その中で市場化テストなどさまざまな試みが実践され、実証されてきた面を看過すべきではないでしょう。

**田中** 日本の場合、試行錯誤というところが弱いようです。「行政は法律通りにやらなければならない」、「行政は間違っていない」という意識が強い。それがエスカレーターすると、行政のやることに間違いはない。行政がやるのだから間違いはない。行政に



携わる自分には間違いがない。下手をすればそこまでいってしまう。

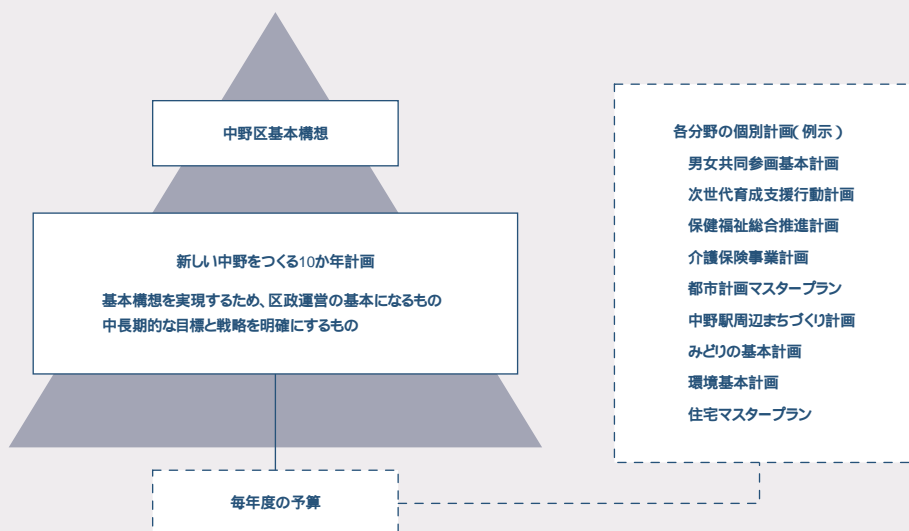
**反町** 無誤謬性追求の行き着くところですね。

**田中** 問題は、日本の行政に成果をきちんと評価する歴史、文化がないことです。公務員は、終身雇用・身分保障、右肩上がり<sup>ウデノエ</sup>の給与体系という世界に身を置いています。成果が評価されず、処遇に反映されないと、極論すれば、仕事をしない方がよい、ということになりかねません。行政にとって最大の資源は職員の意欲、能力です。私は区長になるとき、それを最大限に引き出したいと考えました。そこで各職員が、自らが生み出したもので評価され、その評価が処遇に反映する仕組みをつくらう、ということで、可能な限り公正な人事考課、評価に対する苦情処理機関、管理職への360度評価などのシステムの導入を進めてきました。

**反町** 中野区では部と課を廃止されたようですが。

**田中** 部、課、係というのは類似した仕事を集めただけのものです。それをやめ、目標と成果を軸とする組織に組み替えました。「部門」という単位の目標があり、「分野」という次の階層の目標があり、さらに「施策お

資料1 計画の体系



出所：中野区ホームページ「新しい中野をつくる10か年計画」(<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/023/01/d00200034.html>)

2 活動基準原価計算(ABC[Activity-Based Costing]):企業資源(リソース)が、どの目的に(コストオブジェクト)どのような業務活動(アクティビティ)に消費されているかについてのコストを明らかにする手法。



よび事務事業」という階層の目標がある。目標体系に、執行体制として組織編成を整合させたわけです。予算区分もそれまで款、項、目、節という一般的なものでしたが、目標の体系に合わせています。

**反町** 評価も組織の単位ごとに行うのですね。

**田中** 「分野」という大きな単位のチームの目標もあれば、「施策」というより小さな単位のチームの目標もある。そして自分はこの1年間でこういう価値を生み出します、という個人の目標もある。それを自己申告してもらい、その目標に照らして成果がどれだけ上がったかを評価するわけですが、経営の専門家や一般の区民など外部の目を取り入れることが大事であるということから、外部評価のための委員制度を設置しました。

**反町** 評価の難しさをお感じになることはありますか。

**田中** 民間企業の活動はさまざまな客観的指標で評価できても、行政活動はそういうわけにはいかない、とよく言われるところですが、「難しい」と言って涼しい顔をせず、みんなで何とか指標を見付けながら評価していくべきではないか、そのような思いが以前からありました。もちろん役人の仕事は外か

ら理解しにくい部分もあり、外部委員の評価が常に100%適切とは言えないのかもしれない。それでも、「そう自分が評価された」という事実を受け止めることが大切なのです。

## 職員に求められること

**反町** 「10か年計画」は自治体全体のマニフェストだと思いますが、区長は選挙の際、マニフェストをつくられていますね。

**田中** 区長として区政を担当するようになった当初、区政運営をマニフェスト型にしよう、という気持ちがありました。政治家として4年間でこれだけのことをやると、期限、財源、成果指標、数値指標を区民の皆さんにお示しする。その目標は妥当か、手段や例示した事業は適切か見ていただいた上で、4年後に成果を評価していただき、改めるところは改める。つまり、マニフェストによるPDCAサイクルの確立ということです。

**反町** それによって現職首長の信任がますます厚くなるのはよいことだと思いますが、次回の選挙で各候補がマニフェストで戦うことになったとき、現職に対して対立候補が行政情報や政策立案のプレーンの面でハンデを負う、といった課題があるのでは。

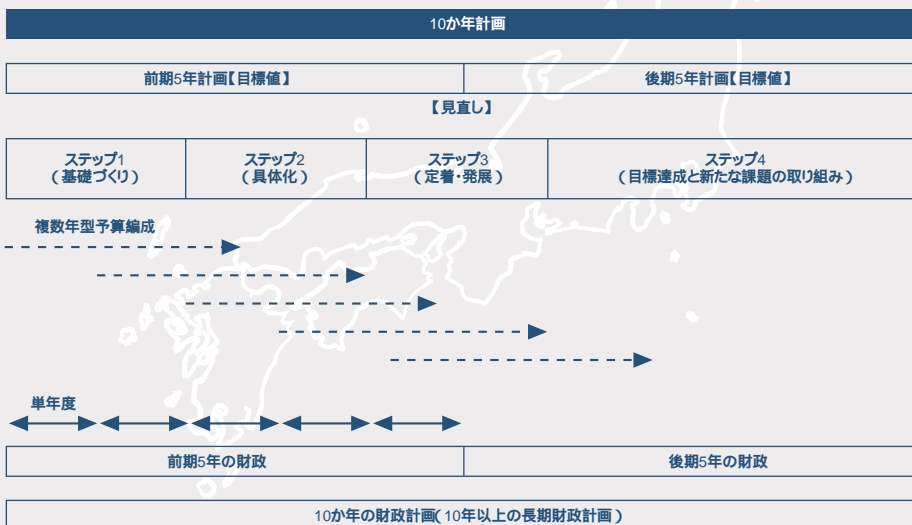
**田中** そこが問題点です。中野区では、選

挙の前にどの候補者もマニフェストをつくれるだけの情報提供をきちんとするための要綱をつくりましたが、それでも新人候補には難しさがあるでしょう。しかし、マニフェストがなければ、まともな基準がないわけです。若くて元気そうだと、何となく人格者に見える。そのようなあやふやな物差しで決めていただくのではなく、選択肢をきちんと提示して決めていただけるようにする。それによって議論を起こす。このまちをどうしていくのか、区民が自分たちの問題として考え、選択する。それは地域社会における民主主義のステップアップにつながることであると思います。

**反町** 住民の意思を反映させることは大切だと思いますが、利害のかかわる区民の間に反対があるようなとき、職員の説得力や交渉力が重要となるのでは。

**田中** 既に決定した結果を持って行って説得するのではなく、プロセスから公開して、議論する。できるだけいろいろな人の意見を入れる仕組みづくりが重要ですが、そのとき、ご指摘のような面があります。中野区ではこれまで大きく物事を変えてきました。例えば区立保育園の民営化です。区の保育士の平均年齢がかなり高くなっていましたが、民営化により、偏っていた職員の年齢構成のバランスがとれ、運営費を大幅に削

### 資料2 新しい中野をつくる10か年計画



出所：中野区ホームページ「新しい中野をつくる10か年計画」(<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/023/01/d00200034.html>)

減することができました。また、夜間保育などサービスの向上につながったと評価されています。よい結果が得られましたが、それでも物事を大きく変えようとするば当初、反対も出ます。利害関係者が「現状を守りたい」ということから反対することがあるかもしれない。あるいは利用者である保護者の間にも初めてのことに對するとまどいや不安があるかもしれない。職員に求められるのは、そういったことを正面から受け止め、ご理解いただく努力を重ねることです。運営の委託先の選考を慎重に行う。保護者に保育内容を見学してもらう。できる改善はしていく。そのような丁寧な取り組みが大切です。

**反町** これは中野区に当てはまるかどうか分かりませんが、自治体によっては、行政の仕事に地域の人間関係が大きくものを言うところがあり、長老の協力を得られると何事もうまくいく。逆に軽んじるような態度を取ると、「この地域を仕切っている自分に最初にあいさつに来なかった」、「責任者が来ない」、「面子が立たない」ということで強固に反対するケースがあると聞きます。

**田中** そういうことはあるでしょうね。

**反町** 責任者の腰が引け、部下にやらせるようでは難しいはずで、担当者が熱意と責任感を持って仕事に当たらなければ、進むものも進まない、ということがあるのでは。

**田中** 私もそのようなことを感じまして、区長になってから、職員にはIDカードを首にかけてもらうことにしました。以前は小さいネームカードしかなく、付けない職員も多かったのですが、顔の見える、名前のある職員として仕事をしてほしい、という思いからです。導入に際して「役所の仕事は匿名であるのが当たり前だ」、「スターカーにねらわれる」といった抵抗がありましたが、プロとして責任を持って対応する以上、当然のことだと思います。

## 中野区の4つの戦略

**反町** 「10か年計画」の具体的な内容に

ついてご説明ください。

**田中** 特に重点を置くこととして四つの戦略を示しています。一つ目は「まち活性化戦略」です。中野区に限らず、各自治体はより自立的な経営を目指さなければならない時代です。そのためには地域の経済的な活力であるとか、人の動きを活発にしなければなりません。

**反町** 中野区は、昼間人口が千代田区や新宿区に移動する、という地域特性があるのでは。

**田中** おっしゃる通りで、いわば中野区は「都心のベッドタウン」なのです。中野区は23区の中でも産業出荷額が最低であり、高齢化が進むとき、このままで支え切れるのか、という危機感があります。そして活性化策といっても一過性のものでなく、持続性が必要ではないということ、一つは、ヒューマンサービスということを考えています。福祉や医療、生活支援、子育て支援など少子高齢化社会を支え、地域社会の人と人をつなげる。そのようなビジネスの立地促進策を図り、暮らしの利便さや豊かさを実現するとともに雇用を創出すること。

もう一つはITコンテンツビジネスです。中野区は、演劇やお笑い、ダンス、音楽などの活動が盛んな土地です。その文化的なエネルギーをデジタルでパッケージして、商品化する産業ができないか。さらに娯楽に限らず、講座など教養的なもの、職業訓練といったコンテンツを含め、デジタルで発信すると同時に、中野に行けば実演しているということにする。それによって人が集まり、まちが活性化するというイメージです。

**反町** 最近の例に秋葉原の再開発の成功がありますが、明確なビジョンをもって進めれば、まちは大きく変わると思います。特に中野の場合、警察学校の広大な跡地があり、うまく活用されれば、素晴らしいまちづくりができるでしょう。

**田中** 都内の駅近くでこれだけ大規模な空き地のあるところはそうはありません。また、中野駅の駅舎は老朽化していますが、

見方を替えれば、改善する余地が大きいということでもあります。それらの資源も有効に活用しながら、まちを活性化していきたい。それが戦略的目標のひとつです。

二つ目の戦略は「地球温暖化防止戦略」です。東京は温室効果ガスの大排出地です。ごみを燃やせば二酸化炭素が排出されますから、抑制のため、リサイクルや省資源を進めなければなりません。ごみを減量すれば、逼迫しつつある東京湾の最終処分場の延命につながります。区の経費も減



らせます。併せて区内の環境や緑を守っていくことにもなります。

三つ目は「元気いっぱい子育て戦略」です。中野区は合計特殊出生率が0.76と全国の自治体でもかなり低い方です。もちろん子育ての最終的な責任は家庭にあるにしても、最近、一人っ子だった親が一人っ子を育てているケースが増えるなど、子育てのスキルが身に付いていない世帯が多くなっていることから、やはり地域社会全体で子どもを見守り、育てることが必要です。そのための地域社会のネットワークをつくり、家庭を支援するため、子ども家庭支援センターや幼児総合施設なども充実させて

いくことに力を入れています。

四つ目に「健康・生きがい戦略」です。社会が高齢化する中、介護の資源を増やし、支え合える地域社会をつくっていくことも必要ですが、併せて元気に社会貢献できる年齢を延ばしていくことも大切です。「ビートルズ世代」と申しますか、団塊の世代という新しい価値観を持つシニア世代が登場してきます。その方々がNPOやボランティアなどで地域活動、地域貢献しやすい仕組みをつくっていく。以上の四つの戦略を柱としています。



## 財政調整と自助努力

**反町** 三位一体改革についても発言をされています。

**田中** 戦後、欧米キャッチアップの時代の国のあり方は中央集権国家でした。金融機関など民間も護送船団方式で国が面倒をみる。地方自治体には中央から税金を投入し、全国一律の事業を展開する。その方法論が完全に行き詰まった。日本企業は外国企業と同一条件で競争しなければならなくなり、規制と保護という旧来の方法ではこれ以上の成長を望めない。過度な干渉と過度な保護から自己決定、自己責任に移そう。

不要な規制を取り払い、自由な発想でいろいろな取り組みができるようにしましょう。それが小泉改革の本質であり、三位一体改革もその一環としてとらえられるものでしょう。行政組織についても長く指摘されてきたこと、つまり、非効率になりやすく、肥大化しやすいところにメスを入れ、民間でできることは民間にゆだね、住民や企業、NPOに公共サービスの担い手として活躍してもらおうとした。私も、セーフティネットや社会の公正性を保つことには責任を持つという条件付きで「小さい役所」を目指すべきであり、各自治体が住民の意志に基づき、自己決定・自己責任で創意工夫を競う。自治体間競争でお互いを刺激し合い、国全体を活性化していく。そのような多様性のある分権型社会にしていくしかないと思います。そのような観点から現在の三位一体改革を見れば、補助金の仕組みもかなり変わり、かなり動いてきてはいますが、設定する到達点がまだ中途半端ではないかと思われま

**反町** 道州制の議論が議論されていますが、それについてのご意見は。

**田中** 国、都道府県、市区町村という3層制の統治機構そのものを変える。そのくらいでなければ、地方分権の議論は行き着くところまで行かない。そのことが見えてきたということではないでしょうか。ところが、その一方で揺り戻しもあり、「格差社会」「地方切り捨て」という論議が勢いを増している。それはそれで配慮が必要ということは当然です。しかし、国と地方の債務が莫大に膨れ上がっているという現実から目をそらすわけにはいきません。そもそも「地方分権の時代」を標榜するのであれば、財源についても「足りないからもう」というのではなく、「できるだけこのまちから生まれる資源でこのまちを運営していこう」という姿勢が不可欠なはず

**反町** かかる認識から、区の戦略としてまちの活性化を掲げられたのですね。

**田中** 通常、市町村民税の法人分や固定資産税は市町村税とされますが、東京23区の場合、都税とされます。これは「大都市事

務」と称する一部の仕事を都が肩代わりしているためです。そして都と特別区および特別区相互間で財政調整をする仕組みがあります。大企業の本社が数多く立地する千代田、中央、港の「都心3区」は税収が飛び抜けて多く、他の区はそれを分配されて行政レベルを保っているのが実情です。中野区も受ける側で、その制度に安住し、かつ「都心に至近で便利な住宅地」という立地の良さに安住するあまり、まちの活力の追求をおろそかにしていないか、という問題意識がありました。東京には他の地域にはない豊かさがありますがそれでも財政調整の仕組みがあるわけです。地方によっては経済がひどく疲弊し、中心市街地はシャッター商店街となり、人口減少も著しい。合併したものの、さほど規模も大きくなっていない。そのように大変な状況もあるわけで、一定の財源保障の仕組みは不可欠であるとしても、同時に自助努力したところが報われる仕組みを導入することによって活性化を図らなければ、国全体が危機的な状況に陥ってしまうでしょう。

**反町** 田中区政はマニフェスト選挙に基づき、本当に幅広い課題について、しかも行政経営学の方法論を導入し、組織・予算を変革し、自信に満ちた区政を執行されていたらいいことを知ることができました。成果を大いに期待いたします。本日はお忙しいところ、ありがとうございました。

中野区長

### 田中 大輔(たなか だいすけ)

1951年北海道生まれ。1977年3月中央大学文学部卒業。1977年4月中野区役所入庁、交通対策課長、健康課長、介護保険準備課長、行政改革課長などを歴任。2001年12月中野区役所退職。2002年6月中野区長就任(現職)。2006年3月中央大学大学院経済学研究科修了(修士論文テーマ「基礎自治体の経営革新」)。



- ・早稲田大学大学院公共経営研究科ホームページ  
<http://www.waseda.jp/prj-manifesto/index.htm>
- ・行政経営フォーラムホームページ  
<http://www.pm-forum.org>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)