

信頼される地方政府に向けて 尼崎市の取り組み

尼崎市長

白井 文

白井 文(しらい あや)

1960年(昭和35年)5月23日生まれ、兵庫県尼崎市出身。1979年4月大阪外国語大学(現大阪大学)フランス語学科入学と同時に全日本空輸株式会社に客室乗務員として入社、同大学はその後中退。1990年に同社を退社後、人材育成コンサルタントを経て、1993年6月に尼崎市議会議員に当選、2期務める。2002年の市長選に初挑戦し、当選。当時としては全国最年少の女性市長として就任。現在2期目。48歳。

司会 日本社会の根本的な構造問題として官主導型の社会から市民社会への転換という大きな問題があります。しかしそれを誰が解決していくか。民主主義の社会ですから市民が担うということになりますが、事はそう簡単ではないと思います。それぞれのセクターでリーダーシップをとっている方が、どのような機関、組織のあり方をつくっていくか。それが市民社会にどうかかわってくるかということが大事な問題だろうと思います。

今日来ていただきました白井尼崎市長は、日本は政治の社会でも女性が大変少ない社会ですが、その中でトップリーダーの一人として活躍されてきました。今もいろんな形で闘いをされている方であります。市民がつくっていく地域社会を、何としても確固なものにしたいという強い信念をお持ちで、大変オープンで魅力的な方です。地域社会のトップリーダーとして今、まさに求められている方であり、力を持っておられると思っています。今日の話は、行政が信頼を取り戻し、いきいきと行政が機能す

る社会をどうつくっていくか。今まで取り組んでこられたお話を聴きたいということでお出でいただきました。お忙しい中、感謝を申し上げたいと思います。よろしくお願いします。

白井 皆様、こんにちは。ただいまご紹介いただきました白井でございます。過分なご紹介をいただきました。富野先生には公私ともにお世話になっておりますので「出てこい」といわれたら「ハイ」と言って伺った次第でありまして、このように地域でさまざまな活動を積極的にされている皆様の前で話をさせていただき、皆様のニーズに応えることができるのか不安ですが、ざっくばらんに話をさせていただきますので、皆様も気軽に聴いていただきたいと思います。何かご意見等いただけましたら幸いです。よろしくお願いいたします。

「尼崎の再生と発展を目指して」という市民向けの資料をもってまいりました。市民の皆さんと一緒にタウンミーティングや

「市長と市民、一緒に語ろう」という場で資料を使って意見交換する時のものがございます。行財政に詳しい皆さんからすると稚拙な表現かもしれませんが、市民の皆さんにわかっていただくようにと念頭におきましてつくったものです。市民の皆さんからすると「これでも難しい、わからん」と言われておりまして、いかに市民の皆さんにわかりやすく表現していくかに毎日頭を悩ましているところなのでございます。

自分の言葉で

直接市民に語りかけることから始めた

この資料に基づいて少しだけ説明をしたと思います。私が市長に就任しました時には尼崎の財政状況は非常に厳しいものがございます。今でこそ夕張市という皆さん納得してくださいます。私が就任した時には「市長、財政再建とか赤字再建団体とかいうても、尼崎のような大きなまちは大丈夫でしょう。尼崎みたいなまちは総務省がそんなことさせませんよ。私たちを脅かすようなことは言わんといてください」とまことしやかに言われました。「そんなことはありません。脅かしているわけではない、誇大に言っているわけではないんですよ、本当に大変厳しい状況なんですよ」と繰り返し申し上げましたが、なかなか理解してもらえませんでした。

就任しました時、平成15年～19年の5年間で800億円のお金が足りないという状況でした。基準財政規模が750億円ですから、その2割に不足が生じますと財政再建団体となります。財政再建団体にいつなってもおかしくない。このままの状況が2年も続いたらそうなるだろうという状況だったわけ

です。

さてどうするのかというのが私が就任してから大きな課題でございました。市民の皆さんにはなかなか理解されていない財政状況を理解してもらうために、市民の皆さんと直接対話をしていこうということで資料をつくって出掛けていきました。タウンミーティングなどは、国のように事前に質問者まで決めるというやり方と違まして、うちは素でやりますので、普通はタウンミーティングや車座集会は職員をつれて出向き、ずらっと並んで座るのですが、私の場合はほぼ一人で受け答えします。全部私が答えないといけないのですが、なにせ私も就任したてですから、行政経験はゼロでございます。市議員は2期8年させていただいていましたが、辞めてから2年近いブランクもございました。言われても答えられないことや、何のことを聞いていらっしゃるかわからない質問もいっぱいあったのですが、とにかく自分で考えて答えました。自分の考えを述べました。わからないことは「すみません、そのことはまた調べて答えさせていただきます」。前回言ったことを訂正して言わないといけないようなこともあったんですが、とにかく「直接私の言葉で語ろう、私の言葉で市民の皆さんに理解を求めていこう」ということには心掛けてきたつもりです。

構造改善までの道のり

市民のみなさんといろいろやりとりをしたわけですが、今度は議会がなかなか理解してくれないという状況が出てきた。市民の方からは「そら、そうやな、自分たちも我慢しないかん、自分たちでできること

は自分たちでやっていこう」という機運がだんだん出てきたんです。私だけではありません。職員も出前講座に何百回と出掛けて行って財政のこと、地域のまちづくり、住民自治について話をして、だんだん機運が盛り上がってきたのですが、議会はなかなかそれを許しませんでした。「市長や市役所はこの頃、市民と直接対話をしていて議会をないがしろにしている。議会を何と心得ているんだ」と直接対話していることが気に食わない、講演活動だと言いだしまして。ぜんぜん違うんですけど、私どもが対策を出しても議会の方がストップということで認めてくれないという状況も生まれてまいりました。

そんな中で最終的に答えを申し上げますと、5年間で800億円足らなかったのが、750億円分の収支改善がはかれました。若干、議会から修正がかかって実施できないこともあったんですが、320項目を超える改革改善に取り組むことができた。そして900人の職員削減を実現できたというのが今の時点です。800億円足りなかったのが750億円分までいったら、議会は「もう大丈夫だ。ここで市長、ちょっとストップしよう。ゆっくり考えるべきだ。今までしてきた改革改善について検証すべきだ。そんなに焦る必要はない」という意見が議会では主流になってきています。しかし、実態はなかなか厳しくて、800億円足りないのは財政改革、つまり基金を取り崩したり、建設償還金を繰り延べしてそれで800億円の収支不足を何とか750億円までいっているわけですし、実質的には構造改善にまではいっていないのでございます。平成20年度以降も5年間でもまた試算すると400億円くらいの収支不足があることが確認できておりますので、こ

こで立ち止まってはいられなくて、検証しつつ次の取り組みを始めないといけないという状況でございます。今の尼崎市はこれで一段落みたいな雰囲気の流れているのですが、そこが問題だなと思っているところでございます。

資料1ページに「15～19年度5カ年で800万円の収支不足」と書かれています。尼崎の予算は一般会計が1755億円。特別会計2253億円。企業会計440億円の4448億円となっていますが、経営再建プログラムをつくりまして5年間で328項目の改革改善に取り組みました。「改革改善」というと聞こえはいいのですが、いわゆるサービスカット、値上げ、施設の廃止ですので、市民の皆さんからすると、それはそれは厳しいことでございます。328の市民サービスのカットを基本的にはしたということでございます。

つぎに「市税収入と収益事業収入の変動」。市税収入のピークが平成9年度、905億円ございました。それと収益事業収入として、尼崎市には競艇と競輪と競馬がございます。ギャンブル事業が3つ揃っているまちです。競輪と競馬はほとんど収益がございませんで、競艇に頼っているわけでございます。平成5年頃は競馬でも収益が上がっていましたが、今は全然ありません。平成9年で905億円の市税収入があったわけですが、平成9年の収益事業収入は、競艇が75億円もあったんです。すごいですよね。75億円のお小遣いが入る。平成9年は905億円プラス75億円で980億円が市税収入としてあった。平成19年はどうか。808億円と3億円で合わせて811億円。980億円から811億円を引きますと169億円、平成9年と比べて収入が少くない。ですから、今までと同じサービスができるわけではないということなんですね。

それは誰でもわかっていただけたと思いますが、このうちに何が変わってきたか。

そこで「市税収入の推移」ですが、平成19年で331億円。これは固定資産税です。尼崎は市税収入のほとんどが固定資産税です。地価が落ちてくると厳しい。基本的にはしんどい状況がございませう。

つぎに法人市民税。尼崎市は産業都市を標榜してしまして、法人市民税が結構、まちの元気のもとになるわけですが、私が就任しました初めての予算が平成15年でした。その時の法人市民税が54億円。平成19年度は50億も増えまして104億円になっております。それと連動して個人市民税が上がってきています。税制が改正されたことが大きな要因です。「よかったね、白井さん、最初の時、法人市民税が54億円だったのが、平成19年度は104億円になって個人市民税も増えてよかったですね。しんどいと言っていたけど」と、この資料を見て市民の方がおっしゃるんですが、世の中そんなにうまくはないのでございませう。

自前の財源が増えますと、足らずを補ってくれる地方交付税が減らされますので、地方交付税が減って厳しいことになります。基本的には当面、地方交付税をもらっている限りは、いくら独自財源が増えていても歳入自体は増えないことになります。たとえば平成18年度、地方交付税は尼崎の場合は170億円を予算化してしまして。今年度は110億円を予定していたんですが、今、内示がきておまして110億円から30億円減らされるということで、やっていけるのかという大変な状況になってきております。厳しいなと思っているとございませう。

つぎが「義務的経費の内訳」。人件費を見ていただきますと、平成9年の人件費が525

億円でしたが、平成19年は382億円となっています。5年間で職員を900人減らしましたが、10年間で計算しますと1500人減らしております。平成9年と比較しますと30%を超える職員を減らしております。おそらく職員の数を頑張って減らしている自治体の一つだと思います。今まで多かったということは事実としてあります。たしかに職員数は減らしたんですが、しかし、生活保護などの扶助費が増えてきていますので、人件費を減らした効果が生まれていないというのが尼崎の実態です。扶助費は児童福祉法、老人福祉法など各種法に基づきまして支給する費用で、基本的には義務的経費ととらえられております。

「投資的経費」について。平成19年度は、159億円。平成9年の625億円と比べますと、差し引き466億円も減ってきています。それから公債費もずっと上がってきており、平成16年まではごみの焼却炉をつくりましたので公債費は伸びておりますが、それ以降、減らしてきています。公債費比率を減らすためにどうしているか。元金償還金を上回る公債費を新たに発行しないようにしましょう。元金償還金以下で公債費をおさめるようにしましょう。そうすることで起債残高を減らしていこうというルールを決めたり、県道の整備枠を決めました。

県道の場合は市にも負担がきますが、県の方はどんどん「これもいけ、あれもいけ」と言ってきて、市に半分なり4分の1を負担しろというわけですが、「県道の整備枠は8億しかありません」ということで、県のいいなりに県道整備はしない。ハード整備は20億までとルールを決めて財政を抑えているんですが、それでもなかなか現実には厳しい。投資的経費についてはかなり厳し

く見直しをかけている状況でございます。

つぎに「職員定数の推移」。職員を約1500人強減らしている状況がおわかりいただけだと思います。それからの改革改善項目の中に、外郭団体の経営改善と統廃合を入れております。どこの自治体もそうだと思いますが、10年前、20年前には多くの外郭団体をつくってきましたが、今、それが非常に足かせになってきております。外郭団体をつくるのは簡単ですが、潰すのはどれほど大変か。プロパーの若い職員もいます。その人たちの顔をみながら外郭団体の経営改善と統廃合を構想しないといけないというのは非常に厳しいなと思っています。

内部経費を切り詰めたり、「他都市よりも高いサービスを提供しているのを他都市並にしてください」と市民にお願いするのはまだ何とか市民の理解も得られるのですが、「この組織をなくしましたので、皆さん、自分たちで何とか頑張ってください」と言うのは本当に難しいし、行政需要があって行政が主体的につくっていった組織であったことも含めまして責任は大きく、今後、多くの外郭団体の廃止に向けて非常に苦しい取り組みが尼崎では続きます。

あれやこれや、いろんな大変なことはあるんですが、私は基本的には厳しい状況の時に市長に就任させていただいたのだから、そのことに果敢にチャレンジして、どうすればできるかという方法でやっていこうと、どちらかという前向きに取り組んできたし、取り組める性格だったと思いますが、外郭団体の統廃合、廃止の方は本当に辛いなということがございます。悩ましく思っているところでございます。

財政再建の要因

さて、つぎに尼崎の主要施策について話を移らせていただきます。いま申し上げてきました尼崎の財政状況を踏まえて、他の自治体でもさまざまな取り組みをされて成功されている事例があると思いますが、尼崎市が5年間で800億円近い財政再建を実現することができた理由というのを私なりに考えてみましたので、そのことをお話してみたいと思います。

あたりまえのことだと思われると思いますが、「情報公開と直接対話」が大きかったと思います。先ほど申し上げましたように、財政状況についてのタウンミーティングを就任以来、繰り返しました。また、それとは別に財政状況以外の項目に関しても市民と市長が意見交換する「車座集会」という場を設けてきました。さらに私、市長が直接出るのではなく、それぞれの職員が担当に応じて「出前講座」を実施しました。メニューに応じて市民の皆さんの要望に応じて出掛けていって市民の皆さんと意見交換する。

出前講座のメニューはいろいろありますが、就任以来のランキングの一番は「介護保険」についてでした。その他、時々に応じて国民健康保険のこと、ごみのこと、子育てとあるんですが、財政状況以外のことについても出前講座を実施しました。

それから、どこの自治体でもやっていると思いますが、パブリックコメントを実施しました。平成15年7月からパブリックコメントを実施して今までで61案件をかけた上で、その中の10件について訂正を入れております。普通のパブリックコメントは一応「書きましたよ」というお飾りにして、

ほとんど成案を変えないことが多いようですが、尼崎の場合は今まで10件を変えております。文言の整理とか、制度の数値の見直し等、さまざまな部分で見直しをかけました。特に特徴的なものでは、生活保護計画の中で文言を市民の皆さんからのご意見通りに見直したり、障害者福祉計画の文言の見直し、男女共同参画計画についても記載方法の見直し、数字の見直しをしています。地球温暖化対策についても取り組みの見直しや目標とする数字の見直しを実施しました。また市長、助役及び収入役の退職手当についても審議会答申では二千数百万円という数字が出されたんですが、それはおかしいということで算出方法の見直しを実施しました。当時の当初案は給与月額×支給率（100分の45）×在職月数（48カ月）ということで3000万円近い金額が出てきていたのですが、市民の皆さんからの意見で訂正して給料月額×在職年数の金額で496万円の修正を議案にいたしました。しかしこれは見事、議会で否決されて、まだ実現できておりません。そういう修正もかけているパブリックコメントを実施しております。これは他の自治体にはあまり例のない尼崎市の特徴ではないかと思っています。

それから市民との直接対話もやっております、車座集会は財政問題だけではなく、広くさまざまなテーマについて市民の皆さんと直接市長が対話をするという形式で、今まで56回実施いたしております。まず冒頭に、財政の問題を私の方から手短かに説明して、「お金がないから何もできないということではありません。ただ財政のことも頭に入れて市民の皆さん、議論に参加してください」というやり方をしておりました。ここで一番の難関というか、皆さんにぜひ

聞いていただきたいことが支所、福祉事務所、保健センターの統合問題の時の議会の対応、市民の対応、市役所の中の議論についてなんです。

村役場の廃止

尼崎市は1つの町と5つの村が合併してできた市です。そういう経緯がございますので、いろんな施設が6地区全部にあるんです。公民館は6カ所、福祉会館も6カ所、保健センターも6カ所、支所も6カ所、福祉事務所も6カ所、全部6カ所ないとだめなんですね。そういうまちの成り立ちの経緯の中で職員数も増えてきました。公共施設も増えてしまったわけです。

財政再建を考える時、尼崎市は市政90周年でございますから、そろそろ一つでいいのではないかということで、支所、福祉事務所、保健センター等々、6地区ごとに1セットあるのを集約しましょうと、財政再建の取り組みの一つとして挙げてきました。私自身、ぜひやらなければならないと思っていましたので、積極的に取り組みを始めようとしたのですが、市役所内部では「それはちょっと無理だろう。それをすると波紋を呼んで大変なことになるので先送りしよう」という議論が、最初の1年間はありました。「何、言ってるんです。これは尼崎市の悲願じゃないですか。この際できなかったらどうするんですか。そこで定数を落とさないで落とすところはないでしょう」と言ってきました。この取り組みをすすめると、内部の人件費で20億円くらい落とすことができる。20億円ということは、5年間で100億円です。「ここで内部人件費を落としておかないと、市民の皆さんにサービ

スカットなんてできないでしょう。私たち自らが努力している姿を見せないと、市民の皆さんが納得してくれるはずがないじゃないですか」という議論をしました。頭ではやらないといけない、と皆思っているんです。でも長い経緯があるわけです。支所はかつての村役場なのです。市民の皆さんは「支所や保健センターをなくすなんて、何たることか。他にすることあるでしょ。この支所は村役場よ」というような状況でございまして、難しいことは難しいですが、ぜひやろうということで、市民の皆さんのところに直接対話に出向いていきました。

支所、福祉事務所、保健センターの統合を平成17年1月からさせてほしいと、平成15年からこの課題をもって各地区に出向きました。15年から話しあいをして財政状況を説明して議論していきました。

市民の皆さんは「財政再建が大変なのはわかった。だけど支所、福祉事務所、保健センターを統合する前に他にすることがあるでしょう」とおっしゃるわけです。「わかりました、他にすることもあるんです。では、何から先にやったらいいんですか、教えてください」「それはわからん」「当然、他にもやりますけど、これもぜひやらないといけないんです。ただやみくもになくすのではないんですよ。地域に残さないといけないサービスは残します。高齢者の相談窓口、乳幼児の健診は残します。サービスセンターも統合して駅の近くに残します。統合しても大丈夫かなと思う部分については統合させてください」と説明をずっとしたのですが、最初は全然だめでした。途中、帰る人はいませんでしたが。

ある地区では「銀行がないから税金を払うために支所が開いてないと困るんだ」と

地域の事情をおっしゃって、進まないという状況が続いたのですが、私も絶対にこれはやり遂げると思っていましたから、後に退きませんでした。市の内部でも「どうせできへんやろう」と思っている雰囲気は伝わってきましたから、「絶対にやるぞ」と思っていたので、直接行っているんなところで話をし、町会の集まりにも出向いて行って話をしました。最初は怒っている人たちも、何度も何度も話をしているって「確かに村役場の時に寄贈した人もいるでしょう。時代が変わってきているじゃないですか」という話を理解する人がだんだんと増えてきました。

何度も積み重ねていくうちに教室形式でお話をしていると、そこに座っている人が私の方向を向いて発言するのではなく、手を挙げて後ろを向いて市民の皆さんの方向を向いて発言してくださるんですね。「私たちだって、支所も福祉事務所も保健センターもあった方が便利だし、サービスセンターに集約されたって、うちの地域はバスだけでは乗り継げない、電車も不便だ。だけど、いくら便利さだけを追求して自分たちが豊かさを享受したって、本当にそれでいいんやろうか、自分たちでできることは自分たちでして協力できることは協力しないと、この借金のツケは未来の子どもたちにいくんだぞ。だからちょっと努力しないとあかんのと違うか」とおっしゃってくださる人が出てきたりして、それに続いて拍手が起きたりするんですよ。

ある会場では自分の親戚は福岡県赤池町、昔、再建団体になった町ですが、「あそこでは大変だ。小学校でも子どもたちが安心して勉強できない状況になった。道路も自分たちで整備していた。あんなことになった

ら尼崎のまちは大変なことになるから、財政再建団体にならんように皆で努力しようよ」という発言がでてきて、拍手が起きたりするんです。

一人で出掛けていって言い続けました。局長や助役を連れていっていませんので、秘書課の職員が心配して、実は職員のOBなどサクラでもぐりこませているのではないかと思っていたんですよ。最後の方で必ず毎回、誰かそういう発言があるものですから、「サクラを入れてくれてはなのやな」と思って秘書課の職員に確認すると、「違いますよ、あの人、サクラじゃないですよ。サクラなんて入れていませんよ」と言われて私は鳥肌がたちました。すごいと思ったんです。我がまちの市民は。本当にそういう市民が何十人かいる。7人、10人の時もありましたが、未来に向けてのコメント、「自分たちでやろう」というメッセージを出してくれる人がいることに、すごいことだなと、ほんとに鳥肌が立つくらいにうれしかったし、正直、頑張ろうと思いました。しかし一方で、あまりボロカスに言われると、めげてきて「どうしたらええねん」と思うことも多々あったんですが、「こういう人がいてくれる限り、私は頑張らないかん、頑張れるわ」と思いました。最後の方では皆、拍手で意見交換会やタウンミーティングが終わるといった状況がございました。

それでも議会は納得しません。17年1月から統合を実施しようとしたら議会が反対をいたしました。議会でも再度、特別委員会をつくって議論をするということになりました。18年1月に実施することで1年間延びたんです。市民の方が納得しているのに議会がおかしいという状況に、多くの人から「どっちがおかしいのか、よく考え

よう」という雰囲気になったのもよかったのかなと思います。

ここで面白いことがありまして、市長選挙と議員選挙がずれているんですね。統合を17年1月に実施しようと思っていたのですが、17年6月が市議会の選挙だったんです。17年6月の議員改選の時には「白井市長がやっていく改革を是とするのか、否とするのか、支所、福祉事務所、保健センターの統合を是とするのか、否とするのか」が争点になって争うような部分もございました。街頭に立って「統合を進めていかないといけない」という人と「支所、福祉事務所、保健センター統合はならん」と言っている人が街頭で演説しているという状況がございました。

市民アクターの成長

結果としては17年1月の統合はできませんでしたが、18年1月に統合ができたということでございます。直接的に市民の皆さんと対話して、市民の皆さんがどんどん変わってきた。車座集会をしても、最初は「まちに街灯をつけてくれ、ドブがきたない、ごみを拾いにきてくれ、治安が悪い」とか要望ばかりでした。今でも「要望を出してくださいっていいですよ」と言うんですが、最初に財政の話をしたり、地域にあった公共施設が統合されていったり、施設の利用料が上がってきていることを市民は知っていますから、最近は要望は激減しています。議員が「財政をわかっているのかな」という質問が出ますが、市民の皆さんからは「自分たちはこんなことをしたいが、こういう壁にぶつかっているが、どうしたらいいか。こういう公共施設をもっと有利に使う

ためにこんなことをしたらどうか」という提案だとか、「自分たちでやっていることに対して市に評価してもらいたい。こういうこともしているから、こういうこともしてほしい」という提案や、意見交換が増えてきました。市民の皆さんが、どんどん成長してきているなど感じております。心強いことでございます。

丁寧に説明していくことと、わかりやすく情報を出していくことが大事だと思います。今まで行政はなるべく情報は出したくないし、市民の皆さんから苦情を言われていても苦情を我慢している。雷が通りすぎて、いなくなるのを待つようなところがあったんですが、今は市民の皆さんとしっかり議論しようよ、という雰囲気職員にも出てきています。

今までは活動団体や運動団体と市役所の職員が真正面からぶつかるという場面が結構あったんですが、今は少し変わってきました。運動団体、活動団体も今の課題を少しでもよくしたいと思っている。保育所の担当職員、介護保険担当職員も介護保険を少しでもよくしたい、保育所の運営をよくしたいと思っていたら、活動団体、運動団体と対立する必要はないのであって、「どこかで優先順位の高いものから何とか一緒に取り組んでいきましょうよ、という話し合いの場に変換させていけば、お互いの関係もよくなるのではないか」と言い続け、運動団体、活動団体にも「職員も一生懸命頑張っているでしょう。これもできていない、あれもできていないと言われたら誰でもやる気なくしますよ。どこか褒めてやってよ」と言い、職員にも「これあかん、あれあかんと言わんと、すごいですねと共感したらいいじゃないですか」と両方にいい続けて、

手前ミソかしれませんが、いろんな部分で関係改善が図れるようになったと私は思っています。

そんなプロセスを経て、支所、福祉事務所、保健センターの改善ができた。今回、障害者自立支援法の中で移動支援については自治体の裁量の部分になって、自治体によっては移動支援については財源がないと制約をかけているところがありますが、尼崎市は浮いた人件費の部分を移動支援にあてることができました。障害者団体の要望を聞き入れることができて、そういう意味では何かを我慢して、こっちに回すというお金の回し方を市民の皆さんも理解してくださり、回さないと新たな事業はできないんだということの手法を少しわかってくださったように思います。

前代未聞の市長による監査請求

話は前後しますが、私は平成14年11月に市長選挙がありまして、平成14年12月12日に市長に就任しました。

市長に就任後しばらくして平成16年9月、尼崎市議会の本会議におきまして、とんでもない質問が飛び出しました。自治体関係の皆様はご存じだと思いますが、バブルの頃の土地ころがしを規制するための特別土地保有税がございました。土地の転売をしないで保有している場合には特別土地保有税を免除しましょう、住宅を建てずに転売した場合には税金をかけますよという税です。今はないんですが、当時はまだそういう制度がございました。この特別土地保有税に関して不正が、議員の口利きがあったという質問がございました。

基本的には特別土地保有税は一回免除に

なるんですが、その事例では数回免除している。数回免除は市長裁量でできる項目があるんですが、何回もやれるものではない。何回も繰り返してやっていて、おまけに転売しているから土地保有税を免除してはならないのに免除してしまっているということがわかりまして、時効が平成15年3月31日に成立している。平成16年の9月議会での質問だったのですが、時効が成立しているということで1億2000万円の税をとり逃がしているということが一般質問の中で出てきました。寝耳に水の話ですが、「いろいろ調査をしてみます」と約束をしまして調査に乗り出しました。内部調査をするんですが、退職している職員もたくさんおられて関係職員13人に対して延べ10回の聞き取り調査を内部で実施しました。

しかしながら詳細は見えてこない。ただ聞き取り調査をしていきますと、たとえば主任クラスはよく覚えている。「課長補佐のテーブルに決裁文書を置いた」とか、「課長はそのことについて議員と面談していた」とか、主任の手帳には「議員と面談」と書いてあったりする。それらのことが証拠として出てくるんですが、部署が上位者になるほど「忘れた」とか「覚えてない」とか「知らない」と言うんですね。結局、内部調査では詳細がわからないということになりました。議員の口利きがあったのかどうかもわからないんですが、いろいろと出てきた資料を推察すると何らかのことがあったと。

課税をしなかった、課税を誰かが何らかの理由で止めたという印象が、おぼろげながら私にも見えてきました。平成15年3月31日に時効ということは、平成10年4月1日に発生していることです。一般質問があ

ったのが平成16年9月ですから丸7年近くかかっているわけですが、書類が見つからなかったりして、このままでは答えが出てこない。でも1億2000万円もの税金をとり逃がしている状況をこのまま「すみませんでした」と終わらせることにはいかないと。全国で初めてだったと思いますが、市長による監査請求をいたしました。

監査委員に対して監査請求をして調べてもらいました。その中でいろいろと見えてきたことがありまして、監査委員からの監査報告によりますと、担当だった3人の職員 局長、部長、担当課長の3人に対して1億2000万円の返還請求の裁判を起しております。前代未聞だったと思いますが、退職している職員ですが、私の名前で3人宛の個人に1億2000万円の弁償請求をしている状況でございます。まだ裁判の最終結果は出ておりませんが、裁判所は和解を提案してきておりまして、金額が提示されていますが、私たちはお金もさることながら、どうしてこういうことが起きたかということやちゃんと市民に説明しないといけないので、お金だけでは解決できないということで、和解ではなく判決を待とうと思って対応しているところでございます。

退職した3人に対して裁判を起していますが、それ以外に、当時かかわったであろう職員で、現在も市役所で働いている職員に対しても地方自治法によります懲戒処分を実施しております。平成14年度当時に仕事をしていた市長は私です。平成14年12月12日に就任しておりますので、時効前に就任したことになります。私は10分の2月の減給3カ月、もともと財政状況が悪くて10分の3月を一時は10分の5月、給料の半分しかないという状況で、それはやりすぎ

だという話がありましたが、どれだけやっても、私の給料を減額しても1億2000万円にいきつかないわけです。減給しても市民の皆さんには説明責任が果たせないと思いましたが、減給。当時の総務局長が10分の1カ月、従前から担当していた課長以上には懲戒処分という処分も実施しました。

特別土地保有税の問題にあたりまして、市長による監査を全国で初めてしたわけですが、監査報告をお願いした身ですから、結果をどうこう言える立場ではないのですが、市長みずからが監査請求を出すというのは画期的だったと思います。内部の3人の職員に対して「十分責任はあった。裁判で責任を求めるべきだ」という監査報告書を出した監査委員会は、実はなかなか画期的なんですね。どうしてこれができたか。私の一期目の公約がOB職員を監査委員に充てることをやめるということでした。4人の監査委員のうち2人は議会からの選出、一人がOB、一人が民間人。OBの職員が代表監査だったんですが、それをやめるということが私の公約だったわけで、今、4人のうち2人は議会から、一人は銀行の管理職の経験者。一人は現職の公認会計士。民間人に代表監査をしてもらっています。専門知識がある監査委員がいたということが、ある意味、画期的な監査報告書が生まれた所以かなと思っております。

内部コンプライアンスの再構築

特別土地保有税の問題だけではないのですが、内部のコンプライアンスというのはあたりまえですが、地方公務員としてのモラル、仕事のあり方を見直すということで特別土地保有税から学ぶことは非常に大き

かったわけです。それまでも検討していたのですが、それを機に電子決裁を本格的に進めることになりました。どこかで決裁がなくなったとか、どこかで留まっていたとか、書き直したとか、そんなことがないような電子決裁の仕組みを本格稼働させました。公益通報制度、どこでもやっていると思いますが、第三者、弁護士に通報する制度をつくりました。口利きを防止するためにすべての人からの依頼について記録化する。一部の自治体では政治家、議員とか限られていたりするんですが、尼崎市ではすべての人たちから、一般の人から、社協の会長からも県職員もすべての人から言われた要望を記録するというのを条例化いたしました。

尼崎で起きた大きなことは、民間の企業でも多々起きていて、もっと早く改善しないといけなかった問題ですが、請負と派遣の問題です。尼崎市議会の一般質問で出てきたことですが、戸籍の入力業務をアウトソーシングしたのですが、議会からの指摘の時も気づかずに「しっかりと請負契約ができています」と対応していたのですが、実際は契約書を見ますと、請負の場合は業務を請け負ってもらっているわけですから、人数を書いたり、何時から何時まで仕事をしてくれという契約をしていたらだめなんですね。それは派遣になるわけです。そういう契約書を平然と使っていたとか、請負の場合は職員が請負業者に対して直接指示を出してはいけないことになっていますが、直接指示を出していたという実態ができて、請負ではなく、派遣だという部分が、いろんなところから出てきてしまいました。いろいろ調べていきますと、最初に契約を結んだ時は、しっかりと「直接指示

を出さない」ということで、籠があって籠の印を分けて入力の仕事を変えていたと。紙に書いてある項目で確認しあっていたのですが、だんだん年月がたっていくにつれて人間関係も含めて直接コミュニケーションをしてしまったという事例があったんですが、そういうところに誰も法律が変わったことにチェックを入れていなかった。

具体的な事例ですが、弥生が丘斎場の斎場業務をアウトソーシングしていました。そこは保守管理の業務と受付業務がありますが、受付業務で直接指示を出していたということで、請負ではなく派遣だろうとなりました。受付業務についてのみ契約内容を見直しさえすれば、保守点検はそのままでもいいのかなと思っていたのですが、実は、請け負ったところが談合で捕まってしまって引き続き入札にかかわることができなくなってしまったのです。分離しようと思っていたんですが、実際は保守点検と受付等の電話の業務を両方やっていた実態があって、切れないということになりまして、今年度は苦肉の策で直接雇用にかえています。一旦は効率化のためにアウトソーシングしたのですが、再度見直さないといけないという状況も出てきました。これも法律をちゃんと理解して法律が変わった時、全庁の見直しをかけていないといけないのができていなかったという大きな反省を感じております。

法による支配 - 社会通念をふまえる

今日は皆様にコンプライアンスの問題、公務員としてのあり方をサブテーマで話をさせてもらっていますが、私も就任してから自治体の法務能力を高めることは

非常に重要だと思っております。法に照らして執行することは、あたりまえなのですね。同時に社会通念としてどうなのかという視点も絶えず持っておかなければならないと思っております。尼崎の場合、監査委員は二人が民間人です。一人は公認会計士ということで監査事務局から報告される時、いつも言われるのが、「社会通念からどうなのかということ監査するために私たちは選ばれたと思っているので、冊子を渡して読んでくださいではなく、いかに効率的に、社会の流れから見てこのお金の使い方が正しいのかどうかということ市長に直接意見提案したい」と、さまざまなお金の使い方について意見をおっしゃいます。今、悩んでおります外郭団体の取り扱いにしても「これは市として決定すべきですよ。市として財団の取り扱いをするのかしっかりと決意をもって決断して取り組みを進めなければ現場任せではできません。今の財団の取り扱い方では効率的な運営とは言えませんよ。ちゃんと早く廃止しろよと言われるわけです。

今回も6月に入って監査事務局から財務監査事例集として全庁的な財務監査の結果を報告書としてまとめられました。こういうことは今までうちの市でもなかったんですが、民間の監査委員がやる気満々で、「教育委員会での事例は市民局でも同じことがあるだろうし、総務局でもあるだろう。局の中、課の中だけで反省していても意味がない。洗いざらいすべての項目をQ & Aの形で書いて、どこにどんな問題があって、どう改善していったかをまとめましょう。他の組織にもありますよ」と出してくださってしまっていて、全庁に配っております。「しっかり頭に入れてくれ」と言われておりま

す。

進んでいる自治体ではコンプライアンス委員会をつくって、いろんな事例を委員会を通して新規政策を実施するとかやっています。尼崎市はそこまではできておりません。やりたいのですが、ただ私のイメージも強いのですが、法制課は相談に行ったらチェックを入れるところというイメージがあるんですが、そういう法制課ではなく、新しい条例をつくっているところ、新規事業をつくっているところに法制課の方から行って「大丈夫、困っていることない？相談に乗るよ」というような「待つ法制課から行く法制課になってほしい。法制課は間口を広げてウェルカムという状況になってほしい」と言いまして、私もしょっちゅう法制課を呼びます。法律的な知識がないので法制課を呼んで相談して法制課と公認会計士と一緒にあって、どこに問題があるか、どういうふうにしたらクリアできるかという意見交換をするようにしております。それでもまだまだ足りないところがたくさんあるというのが現状でございます。

尼崎の取り組みとっていいのか、恥ずかしい報告も含めまして話をさせていただきました。どうもありがとうございました。

信頼の醸成

司会 どうもありがとうございました。どういう切り口でお話をされるか楽しみにしておりましたが、いかにも白井市長さんらしいお話をしていただいたと思います。コンプライアンスも含めて信頼の問題をお話していただきました。信頼というのは住民の皆さんと行政がどのような関係に立つかということで、行政は自ら主体的につく

っていくことが必要です。財政危機を理解してもらって、それが市民と共にどう解決するかとされたことは信頼される行政という意味からすると重い意味を持っていたと思います。

私の経験でも説明して訴えて一緒にやる、これが必要なんですね。住民の皆さんは真剣に「こうなんだ」と言われた時には真剣に考えてくれる。普段はあまり関係ないと思っている。ただ要求するということがあると思います。それを具体的に展開していく時、「住民はこうなんだ」と行政は思い込みがちです。そこで働きかけをやめてしまうことが多いと思いますが、それを見事に突破された。尼崎の特殊なケースに今はなっていると思います。しかし財政危機は、ある意味で自治体にとっていいチャンスだと思います。なぜかと言うと、お金がかかわらないとどうしても真剣に考えてくれないと思うんです。自分がサービスを受けるものがこうになってしまう、この地域がこう変わってしまうと現実に見えた時に初めて共感、協働の素地ができるのだと思います。

そういう意味で今日、お話ししていただいた前半部分は重要なところを含んでいたわけですね。「自分たちの自治体ではできない、違うんだ」ということではなく、全国的にやらないといけない、ある意味で大きなチャンスだということを教えていただいたのではないかと思います。

今のお話は法務政策も入っています。法律はこうなっているということだけではなく「社会通念として」ということをおっしゃいました。監査についても同様だと思います。今、行政が社会の中で行政主導でつくっている社会でない限り、社会の中で行政がどのように機能して、社会の中でどの

ように理解されていくかということが重要なわけですから、本来、行政は社会通念の中でしかありえない。そこに思いを定めることについてコンプライアンスの基本だとおっしゃったことは、私は非常に賛成ですし、そうでないといけないと思います。それをベースにして制度ができていくことでなければ、コンプライアンスはいくら形をつくっても機能しないと思います。今日の話は私にとっても新鮮な話でした。いいお話をさせていただいて大変ありがとうございました。

皆さんの方に開いて、ご質問、ご意見がありましたらお願いします。

質問 企業の場合、信頼される企業、愛される企業と言われます。そこにおります従業員、市役所の職員たちがしっかり市民と対応していく。市長に代わってやっていくことが一般市民から見ますと、まだ十分にやっていない、尼崎に関してではなく。職員に対して市長がどのように思いを一緒に市民の皆さんに伝えていくかということについて、どうされたのかを伺いたと思います。

白井 私がすべて対応できるわけではございません。職員が市民の皆さんとどう接していくかはものすごく大切でございまして、1期目に就任した時、最初に市役所に初登庁してから挨拶をするのですが、その時に「市役所は市民のためにある、職員は市民のためにいる。市長も県や国の方向を向いて仕事をするのではなく、市民の方向を向いて仕事をしますから、皆も市民の皆さんへ向いてほしい」と最初のメッセージとして言いました。それから「市民の皆さんとの対話ができない職員はこれからの時代はいい公務員ではありません。市民の皆

さんと一緒に対話ができる練習をしてください。市民の皆さんの要望、市民の皆さんの目の前にある要望以外の心の中にあるウォンツ、ニーズの前の段階のウォンツに気づく感性をもとうよ。どうやったら気づくか。市民の皆さんが何を考えて、何に困っているかを直接見てください」と、言ってきました。

役所の中で総務局、企画局、スタッフ部門に優秀な人が回されて、いい職場だと思われているんですが、私は違うよと。「現場が大切、ラインが大切、スタッフ部門はラインを支える人になってください」と。出先機関というところ、支所とか福祉事務所、保健センターはどちらかというと同じ人が長くいたりするんですが、違う。「支所が一番大切なところ、だって私の代わりにやってくれているものね、市民と直接接して」ということを言いまして職場訪問を繰り返しました。そういう中で、全部ではありませんが、ちょっとくらいは意識変革できたかなというのが、今の状況でございます。

質問 滋賀県近江八幡市です。健康な市役所をつくらうということでコンプライアンス条例をつくりました。年数がたちました。最近、思うことですが、職員としてはぶれないということが大切だということを痛感しています。ぶれないというのは市長や議員が代わると多少なりとも、ぶれが生じてくる。社会通念とか価値観においてぶれてくる。言い方は悪いですが、顔を見るという部分が出てくるように思いますので、頑張っておられる市長さんは、その時はいいですが、また違う市長になられた時、その時点で、そこに勤めている市職員が、どういう基準なり感覚で仕事をしているかというのが問われる面もあるのではないかと。

最後に感じているところです。質問ではないのですが。

白井 おっしゃるように私自身も情報公開を進めて説明責任を果たす仕組みをつくらなければならないし、制度をつくれば逆戻りはしないだろうと思っていました。つまり、私だからではなく、制度として構築していくようにしよう。財政状況のところでも県施工の道路では上限枠を決めるとか、財政のルールも明確にしていこうとルールをつくった。ルールをつくっていけば、条例にしていけば、制度にしていけば大丈夫だろうと思っていたのですが、先日、東京都知事選に出られた元宮城県知事の浅野さんと話をさせていただくと、「自分の知事の時には情報公開とか説明責任を果たすためのツールを一杯つくって、これで自分が知事をやめてもひっくり返らない、元にもどらないと思ってやめた。ところが次の人に代わると、条例があるにもかかわらず、条例で情報公開となっているのに、条例は条例であって、ホンネの議論をしないといけないから、これは非公開でやろうと、どんどん逆戻りしてしまった」とおっしゃっていました。私も前に進んだ船は後ろに戻らないと思っていました。「ルールを決めたら大丈夫だ」と思っていたのですが、決してそうではないのだなと思っております。

質問 ぶれないように、と言われても普通の人間なんですね。共感を得る力、リーダーシップが大事ですけど、職員に意識変革をしてもらうのが大切です。それがまた難しい。変革していても、またバックすることもある。

4月の統一地方選挙で市長を降りられた方の話を聞く機会がありました。当初、市長が変わって熱い思いに呼応する職員もた

くさん出てきた。行財政改革となると職員の首を締めることばかりになってくる。しんどくなってくる。昔の考え方のままでついていけない職員もいる。そういう人は辞めていくことになる。職場に残っている人もいる。特別土地保有税の問題とか、ああいうことになると職員との関係は微妙な関係があると思いますが、ぜひ職員とのコミュニケーションを保っていただきたいなと思います。

OJTについて

質問 大阪市役所です。コンプライアンスのことで画期的な返還の裁判をされているとか法令遵守と言われていますが、職員としては法律や条例に決まっていることに関してはスムーズに当てはめるのですが、グレーゾーンとか、これはだめだということの判断を求めてくることが多いと思います。コンプライアンスによって職員の方は「これに違反しているのではないかと訴えられるのではないか、個人的に責任をとらされるのではないかと、いい意味では刺激になりますが、悪い意味ではプレッシャーになって、病気になることも考えられると思います。本市では法務監査室に相談するところを設けていますが、尼崎市は職員に対して、そういう不安にどう対処をされているのかどうか。

白井 まだまだ尼崎市も取り組みが不十分だと思っています。財政状況が悪かったので、私が就任してから2年間は採用凍結していました。平成15、16年は職員採用はしていなくて、平成17年、18年の新規採用の職員と対話研修をしていました。私もその時は、ピンと来てなかったのですが、今

年、新規採用の職員と対話研修していると「エッ。この人たちOJTを受けているのかな？」と気づいてきたのですね。

2週間ほど集合研修してボンと現場に行く。現場で先輩をみてみようみまねで仕事をしているような感を持ったのです。ある職場で「これがどういう法令に基づいているとか、根拠はどの条例にあると教えてもらっている？」と聞いたら、「いや、これはこう書くねん、と言われました」というわけですよ。「ちょっと待って。そんなやり方をしているわけ？」と思って大変なことだなと気づきました。

市役所って、法律と条例に囲まれている、それに基づいて仕事をしているから、多くの職場でマニュアルってないんですよ。私はびっくりして、15年度から尼崎は全庁的改革改善運動、やあるぞ運動をやっているのですが、「マニュアルをつくってくれ」と言ったのです。「とにかくつくってくれ。これから人によってサービスの水準が違ったり、団塊の世代の人たちが辞めた後、ノウハウが引き継げない問題が出てくるからマニュアルをつくってください」と言って取り組みを始めています。マニュアルづくりの途中なのですが、少なくともマニュアルの中で「どういう法律や条例に基づいて、

こういうふうを書くんだ。ここの項目は注意しなさい。なぜならばこういう誤解が生じやすいから」とマニュアルに書けるわけです。それを見て、自分で勉強できる。基本的なことは共有できるわけじゃないですか。新規採用の職員は、本来そこを学ばないといけないのですが、覚えながら仕事をしているような状況でした。そのあたりの研修を見直そうと思っております。

司会 どうもありがとうございました。今日の話は参加された皆さんにとっても身につまされるお話で質の高いお話になったと思います。今話を聴いて感じましたのは、明るいリーダーシップ、声大きい、はっきりしている、前向きですね。何と言っても自治体は地域の中で大きな役割を果たすわけです。地域をつくっていく人は明るくて、人とつながることが好きで、前進する気持ちで歩いていることが、市民の目に見える形で見てもらえることは、すばらしいことだと思います。現在のリーダーシップのあり方の一端を皆さんとともに感じられたことはうれしい対話だったと思います。お忙しいところ長時間どうもありがとうございました。

[2007年7月24日講演]