

「基礎自治体のガバナンス改革」～課題と改革の方向性～ 【概要】

【第一部：提言】

はじめに～基礎自治体ガバナンス改革の必要性～（本文 P1）

- 地域主権の確立（地方分権改革の推進）実現のためには、国から移譲される権限と責任の受け皿として主役を務める、「基礎自治体」の経営力強化が重要。
- 地方分権推進に伴い基礎自治体の役割や権限・責任は拡大するため、「基礎自治体ガバナンス改革」への早急に取り組むべき。執行機関である行政内部のガバナンス、および地方議会、市民、企業、NPO などによる外部からのガバナンスの強化がより一層重要に。
- 道州制導入の際にも、地域の核となる基礎自治体のガバナンスが働き、自立していなければ道州制は機能しない。

第1章 基礎自治体ガバナンスの現状と課題

1. 基礎自治体ガバナンスの現状と課題（本文 P2）

1) 行政（執行機関）

①行政サービスの非効率性、硬直的・閉鎖的な公務員制度

- ・市場原理に晒されない危機感の無さや、硬直的・閉鎖的な公務員制度等による行政サービスの非効率性。
- ・行政は総合サービス業であり、住民・企業を顧客とし最小の経費で最大の効果をあげる経営体としての自覚が必要。

②行政の情報公開・発信の不足

- ・行政が、一経営体として、ステークホルダーへの説明責任が求められる時代であり、積極的な情報発信が必要。

2) 地方議会（監視機関）

①地方議会の透明性の欠如、運営の形骸化

- ・地方議会は全国一律の仕組み。透明性の欠如。オール与党体制であり首長・行政の追認機関に。

②監視機能、立法機能の欠如

- ・議会事務局や議員スタッフの不足もあり、行政に対する監視や政策立案を行う体制整備が弱い。

3) 住民、企業・NPOなど（ステークホルダー）

- ・基礎自治体の構成員であり重要なステークホルダーである住民の自治体経営への参加が不足。
- ・情報公開、政策評価等、住民参加を喚起する仕掛けも不足し、住民の参画意識、ガバナンス機能は低い。

図1：基礎自治体のガバナンス体制の現状（本文 P4）

2. 民間企業との比較から見た現状の基礎自治体のガバナンス体制（本文 P5）

《相違点》

- ・首長は住民が直接選出し、議会の権限濫用を防ぐ絶大な権限を持つが、企業経営者の選出は議院内閣制に近い。
- ・基礎自治体は住民・議会の監視が弱く、行政サービスの評価とは関係なく税金を徴収（収入を得ている）。
- ・企業の市場（株主・顧客）によるガバナンスは非常に強い。

《類似点》

- ・双方ともステークホルダーにとって事業執行の適正さを確保する為の監督役として、議会、取締役会を設置。
- ⇒地方分権推進により地域間競争がはじまり、金融・政策市場等に評価され、市民・企業が基礎自治体を選ぶ時代が到来することを考えれば、民間企業同様あるいはそれ以上に効率的な経営、厳格なガバナンス体制の整備が必要。

表1：基礎自治体と民間企業のガバナンス体制比較（本文 P5）

図2：民間企業のガバナンス体制（本文 P6）

第2章 基礎自治体ガバナンスのビジョンと改革の方向性

1. 地域主権時代における地方政府（本文 P7）

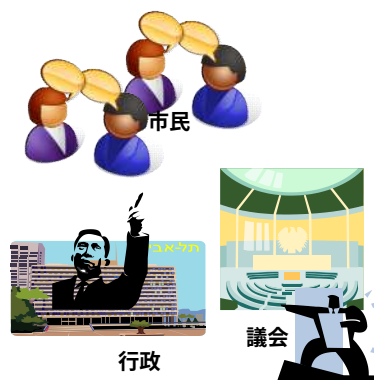
～行政・議会・市民のチェック・アンド・バランスによるガバナンス体制～

- 国から地方へ権限・税財源を大幅移譲により、自己決定・選択、自助努力、自己責任の基礎自治体経営へ。

（行政権、財政権、立法権をもつ完全自治体、基礎地方政府の実現）

- 行政組織の自己規律の向上と地域の立法府である地方議会の能力向上、そして、市民による自治への積極参加のチェック・アンド・バランスによるガバナンス体制の強化が重要。

図3：基礎自治体ガバナンス体制のビジョン（本文 P8）



※「市民」とは、自らの発言と行動に責任をもち、自治の担い手としてまちづくり積極的に参加する自立した地域住民

2. マニフェスト・情報公開・政策評価に基づく行政のガバナンス改革（自己統制）（本文P7）

- 1) マニフェスト選挙による首長の選出 — 目標・政策の明示によるトップマネジメント強化
・「マニフェスト」「情報公開」「政策評価」は基礎自治体経営ガバナンスの3大ツール。首長マニフェストは市民との契約書であり、自治体経営方針・目標。具体的な政策・戦略の数値目標、達成期限、政策実施の財源、工程表などを具体的にし、実現に向けた体制づくりをすべき。
- 2) 政策マネジメントの確立 — 情報公開と政策評価の徹底によるマニフェストサイクル
・情報公開はガバナンスの基本。首長・行政はマニフェストの PDCA サイクルを機能させ、外部監査制度やオンブズマン制度を導入、民間人活用、発生主義・複式簿記の公会計整備をし、財政状況の監視や他地域との比較をし易くする。
- 3) 政策本位の基礎自治体経営と職員のマネジメント
・首長マニフェストを総合計画に反映し、首長の諮問会議など戦略組織を構築、政治任用などによるスタッフ強化。
・マニフェストと連動した職員の目標設定、政策・成果・顧客志向など生産性・効率性向上マネジメントや意識改革。

3. 行政監視・政策形成拠点として自治をリードする地方議会の改革（本文P10）

- 1) 首長・行政の政策決定・実施に対するチェック・アンド・バランス機能 — 行政監視機能、政策立案・立法機能の向上
・地方議会は、「行政監視機能」および「政策の企画立案・立法機能」のより一層の向上が重要。
 - ◆ 議会の議決事件の拡大：条例による追加を可能とする規定の活用、法定受託事務についても検討。
 - ◆ 議会附属機関の設置：政策調査・研究・評価の調査機関の設置を法定で定め、民間専門家で構成。
 - ◆ 議長への議会費予算執行権付与：議会の自律性担保。職務執行命令権者と予算執行権者の一致を図る。
 - ◆ 議会事務局の強化（量・質）：役割・機能の明確化。議長に事務局採用権を付与。弁護士・公認会計士等人材確保・強化やコンサルタント・シンクタンク等のサポート。 ※議員の政策立案能力向上（「地方議員のあり方」へ）
- 2) 市民に開かれた活性化した議会 — 市民の意見集約とそれに基づく政策論争
・議会や議員活動の透明化（情報公開の徹底）が重要である。
 - ◆ 議会の積極的公開と市民参加促進：テレビ・インターネットによる議会中継整備。週末・夜間会議の開催。議会前の市民の意見収集、議会後の市民に対する議会報告など。
 - ◆ 議会運営活性化：行政からの根回し排除。「一問一答形式」、「行政側の反問権付与」、「議員による自由討議」、「傍聴者への議案関連資料配布」の導入など。
- 3) 独自性のある議会基本条例の制定による新たな地方議会を
・各地域は新たな地方議会のあり方を検討し、「議会基本条例」を制定し、積極的に議会改革を進めるべき。
- 4) 地域主権時代における地方議員のあり方
・地方議会の役割・機能を検討にした上で、地方議員の身分・役割・職責・職務などの明確化（例えば、身分は公選職とし、行政監視、政策企画・立法、行政などの職務を明記し、議員の法的位置づけを明確に）。
・議員定数は議会に求める要件やコストなどを勘案し、各地域に応じて相応しい定数とする。
・各地域において、地方議員の定数、資質、評価・報酬などをトータルで再検討すべき。（検討の視点としては、監視機能重視 OR 立法機能重視／少数・プロ議員・報酬高 OR 多数・アマチュア議員・報酬低 など）
・選挙時は各候補者は首長マニフェストに対する考え方とともに、自身のマニフェストを作成・公開。当選後は議員立法など積極的に政策提案を行うべき。

4. 市民の積極的参加によるガバナンス強化（本文P14）

- 1) 市民は自覚と責務をもち、政策本位の選択・投票行動を
・「公（公共）＝官（行政）」という発想から、「公（公共）は官民双方で支え構築する」という発想へと転換。
・市民は選挙民としての責任を果たし、政策本位の選択・投票行動をすべき。また政策の立案・実施・評価のあらゆる段階において、積極的・自発的に参加し、自らの考えを政策に反映し自治を担うという意識をもつ。
- 2) 公共の担い手としての企業
・行政サービスを担うのは官という固定観念を捨て、企業も一市民（企業市民）として、より質の高い行政サービスを低コストで提供することで公共を担う。
- 3) NPO、オンブズマン活動の拡充、活性化
・NPO、オンブズマン等の組織も、公共の担い手となって市民参加を進める。行政執行や議会活動を評価し、市民に公開するなどガバナンス機能をもつ。また、地域における政策シンクタンクの充実も必要。

おわりに ～市民の意識改革こそ、ガバナンス改革の原点～（本文P16）

- 地方分権改革のゴールは、地方自治を「市民」の手に取り戻すという真の民主主義社会の構築。
- 地方自らのガバナンス機能を高めるには、地方分権改革を更に推進し、地方自治法、地方財政法など地方に関わる法律を一本化、簡素化するなど国の関与を最小限にする法律の抜本改革が必要。
- 地域主権時代において、ますます地方議会の役割は大きくなり、議会改革は喫緊の課題。
- ガバナンスの原点は「市民」。「市民」としての意識改革を喚起する、情報公開を始めとする仕組みづくりが重要。

【全体概要図】

