KEIZAI DOYUKAI

2007 年度地方行財政改革委員会　提言

基礎自治体のガバナンス改革

～課題と改革の方向性～

2008 年６月

社団法人　経済同友会

目　次

【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～　P1

第１章　基礎自治体ガバナンスの現状と課題　P2

１．基礎自治体ガバナンスの現状と課題　P2
１）行政（執行機関）
２）地方議会（監視機関）
３）住民、企業・ＮＰＯなど（ステークホルダー）

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　P5
～基礎自治体と民間企業のガバナンスの相違点・類似点～

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　P7

１．地域主権時代における地方政府　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～

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）　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
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
（情報公開の拡充、外部監査導入、オンブズマン制度導入、公会計整備など）
３）政策本位の基礎自治体経営と職員のマネジメント

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　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
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～
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
４）地域主権時代における地方議員のあり方

４．市民の積極的参加によるガバナンス強化　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
２） 公共の担い手としての企業
３）ＮＰＯ、オンブズマン活動の拡充、活性化

おわりに　～市民の意識改革こそ、ガバナンス改革の原点～　P16

【第二部：ケーススタディ】

北海道栗山町、北海道札幌市、千葉県流山市、北海道　P18

はじめに　～基礎自治体ガバナンス改革の必要性～

地域主権の確立（地方分権改革の推進）実現に向けた基礎自治体の経営力強化

経済のグローバル化、少子・高齢化、人口減少などの日本を取り巻く環境変化のなかで、わが国は中央集権体制から地域主権（地方分権）体制へと転換する必要がある。

「官から民へ」、「国から地方へ」という構造改革のスローガンに基づく地方分権改革の推進は、単に小さな政府の実現による行政の効率性・生産性向上や地域や民間の活力を生かした経済成長の実現のみならず、市民自治の確立、すなわち真の民主主義社会の実現に向けた第一歩として重要である。

政府の地方分権改革推進委員会は、『地方自治体を自治行政権のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくこと、これを地方分権改革の究極の目標に設定』[1]し、地域が主役の国づくりをめざしたビジョンを明示した。このビジョンにおいて、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のは都道府県ではなく、基礎自治体である（『基礎自治体優先の原則』）。

経済同友会は、予てから地域主権の確立に向けた「基礎自治体強化による地域の自立」の重要性を主張してきた[2]。すなわち、住民に最も近い基礎自治体に国や都道府県から権限と財源の大幅な移譲を行い、地域の市民が自己選択・決定、自己責任において個性・多様性を生かした競争力ある地域を構築することが、わが国の新たな成長基盤となる。

昨今、道州制の議論が盛んに行われているが、道州制導入の際にも地域の核となる基礎自治体の自立があって初めて道州制という枠組みが機能することは言うまでもない。[3]

基礎自治体のガバナンス改革の必要性

地方分権の推進に伴い、基礎自治体の役割や権限・責任は拡大し、市民への説明責任を果たすことがより重要になる。つまり、執行機関である行政に対する監視機能の一層の充実・強化が必要である。

国と地方の長期債務残高は約 1000 兆円を超え[4]、国も地方も財政危機および経営危機に陥っており、中央集権システムにおけるガバナンス体制の脆弱性が露呈している。とりわけ、一昨年の夕張市の財政破たんは、自治体のガバナンス機能の欠如とともに、行政の経営力が市民生活に大きな影響を及ぼすことを示した。

従来型の国による地方の統治や、行政内部のガバナンス機能だけでは財政規律を十分維持することはもやは不可能であり、地方議会、地域住民・企業、ＮＰＯ、あるいは市場による外部からのガバナンスを十分に機能させる必要がある。

現在、ローカル･マニフェスト運動や自治基本条例制定、ＮＰＭ[5]導入、情報公開の推進徹底などの各地域による自主的な取り組みが行われているが、これを更に加速し、市民の意思を的確に反映した基礎自治体経営の実現や市民自治に根ざした地域主権を確立するためにも、基礎自治体のガバナンス改革に早急に着手すべきである。

---

1 地方分権改革推進委員会『第一次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』（2008 年 5 月 28 日）
2 詳細は『基礎自治体強化による地域の自立』（2006 年 4 月）、『基礎自治体の経営改革』（2007 年 6 月）参照。
3 経済同友会では、地域主権の確立の将来ビジョンとして、30 万人 300 の基礎自治体、700～1000 万人 11～12 の州、国の三層制を提案している。（『基礎自治体強化による地域の自立』）。
4 国と地方の長期債務残高は約 778 兆円（2008 年度末）であり、政府短期証券や財投債を加えると約 1000 兆円超となる。
5 NPM(新公共経営)：顧客志向･成果志向･市場機能活用など民間の経営手法を公的部門に応用した新公共経営手法。

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

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

この 10 年でＮＰＭを導入・活用する基礎自治体は全国に広がり、改革努力が行われている。こうした取り組みによる一定の効果はみられるものの、未だに行政サービスの非効率性は否めない。行政は、従来市場における競争原理に晒されていないため、非効率でもつぶれないという危機感のなさによって経営の悪化を招いた。行政も企業と同様に、顧客である市民や企業から選ばれ、かつ、一経営体としてコスト意識や財政責任をもって経営し、より効率的かつ効果的な業務、質の高いサービスを提供する意識が不可欠である。

行政サービスの非効率性は、硬直的・閉鎖的な公務員制度にも起因している。人事行政は自由度が極めて低く、地方公務員の働く世界が公務の非市場性や特殊性を理由に民間とはかけはなれたものとなっている。地方公務員法は能力主義を謳っているにも関らず、成果を上げても、上げなくても給料や待遇が大きく違わない等、仕事へのモチベーションが働き難いシステムとなっている。制度・運用の非競争性、非透明性が職員間での競争や向上意識を阻害することが多く、コスト削減努力や住民満足度のアップへの創意工夫が生まれにくい環境にある。

基礎自治体は納税者である市民・企業を顧客とし、最小の経費で最大の効果をあげるべき総合的サービス業であり、一つの経営体であるという自覚が必要である。

②行政の情報公開・発信の不足

行政も一経営体として、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、「情報公開」は行政経営に不可避であり、積極的な情報発信が必要である。行政情報は非常に分かり難いものが多く、各自治体において情報公開条例の制定[6]をはじめ情報公開制度の整備・工夫が行われているが、十分とは言えない。特に財務情報などは、以前にも増して公開はしているものの、自身の資産を把握することができず、バランスシートを作成することすらできない基礎自治体もあり、公会計の特殊性も相まって多くの住民が理解できるものとは言い難い。そもそも、従来の行政の情報公開は受動的なものであり、情報発信不足は否めない。また、パフォーマンスが数値化・指標化されていないため、自治体間の比較が難しく客観的な評価ができない。行政経営の客観的な評価、評価基準が必要である。一方、住民や議会などのステークホルダーから情報開示を求める声も少ないことが、情報発信不足を助長している。

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

「民主主義の学校」といわれる地方自治において、地方議会の役割は極めて重要である。今後、地方分権改革が進み、地方に多くの権限が移譲されれば、その役割・責任は益々大きくなる。にもかかわらず、地方議会の現状はオール与党体制、首長や行政の追認機関となっているケースが極めて多く、行政に対するガバナンスが機能しているとはいえない状

[6] 情報公開条例制定は都道府県・市町村の全自治体で 99.4%（2007 年 8 月現在）

況である。地方議会についての市民の満足度は低く、議会のチェック機能不全、議会の透明性の欠如や運営の形骸化、低い政策立案能力、議員の高い報酬などの問題があると指摘されるなど[7]、様々な問題が顕在化している。

また、議会は地方自治法[8]の規定の下で運営されているため、政令指定都市の議会から村議会まで全国一律の仕組みであり、多様性や独自性はほとんどみられない。加えて、多くの地方議会が行政からの根回しを通じて議事運営が行われるなど自律性に欠け、機能的に働いているとは言い難い。

②監視機能・立法機能の欠如

現在の地方議会は、二元代表制[9]における議会の重要な機能である監視機能や立法機能が働いているとは言い難い。このままでは行政・官僚主導の自治体経営となってしまう。

また、議会制度・運営のあり方の問題のみならず、議員の能力が問われている。今後、各地域が地域の経営についての意思決定を行わねばならず、その際に議員の行政経営に対する政策や財政に対する知識が求められる。しかし、夕張市の財政破綻にみられるように、現在の地方議会の状況をみると、議員が地方財政や公会計の知識を持ち、自治体財政を監視する能力に長けているとは必ずしもいえず、ガバナンス体制が脆弱である。また、議会事務局や議員スタッフの不足もあり、政策立案や行政経営の監視を行う体制整備が不足しており、議員立法の本数も極めて少ない状況[10]である。また首長・行政提案と議員提案の原案可決の比率も執行部提案の方が高くなっている。[11]

3）住民、企業・ＮＰＯなど（ステークホルダー）
～住民参加および住民によるガバナンス機能の欠如～

基礎自治体経営は地域住民とのコンセンサス形成の上に成り立つ。即ち、基礎自治体は、経営の透明度や経営責任能力を高めると同時に、議会制民主主義のもとで迅速な意思決定や機動的な執行を行う必要がある。その際、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が、自らの地域を真剣に考え、積極的に参加することが必要である。

しかしながら、2007 年統一地方選挙での低い投票率や首長無投票当選が多い状況をみると、議会に必ずしも地域住民の意思が反映されているとはいえず、かつ、住民が“市民[12]”としての責任を果たしているとは言い難い。

---

[7] 日本世論調査会アンケート結果（2006 年 12 月実施）では、地方の現状について「まったく満足していない」「あまり満足していない」が６割を越え、主な不満要因として、「議会の活動が住民に伝わらない」「行政のチェック機能を果たしていない」「地方議員のモラルが低い」「議会内での取引を優先して審議が不透明」「議会の政策立案能力が低い」などが挙げられている。
構想日本アンケート結果（2006 年 10 月実施）では、「現状のままでいい」という意見は約９％であり、「議員の質が低い、仕事をしていない」や現在の国と地方の制度が地方議会で税金の議論をさせないでいるなどの意見が上げられている。
地方議員の一人当たりの報酬（期末手当および視察などの諸費用含む）は、都道府県議員 2.192 万円、市議会議員 952 万円、町村議会議員 400 万円。（構想日本調査 2005 年 3 月時点）

[8] 地方議会は日本国憲法第 93 条第 1 項、地方自治法「第 6 章議会」（第 89 条～第 138 条）で規定されており、議員定数等の一部を除けば都道府県と市町村の議会で特段の区分はされておらず、全国一律の仕組みとなっている。

[9] 自治体の議員と首長の双方を住民による直接選挙で選ぶ為、民意をそれぞれが代表するということを指す。国政は、議員の多数派で内閣を構成し、行政権を握る議院内閣制である。

[10] 条例案の提出件数で見ると、2006 年 1～12 月で議員からの提出比率は市で 4.0%、町村で 6.9%となっている。（全国市議会議長会、全国町村議会議長会調べ）

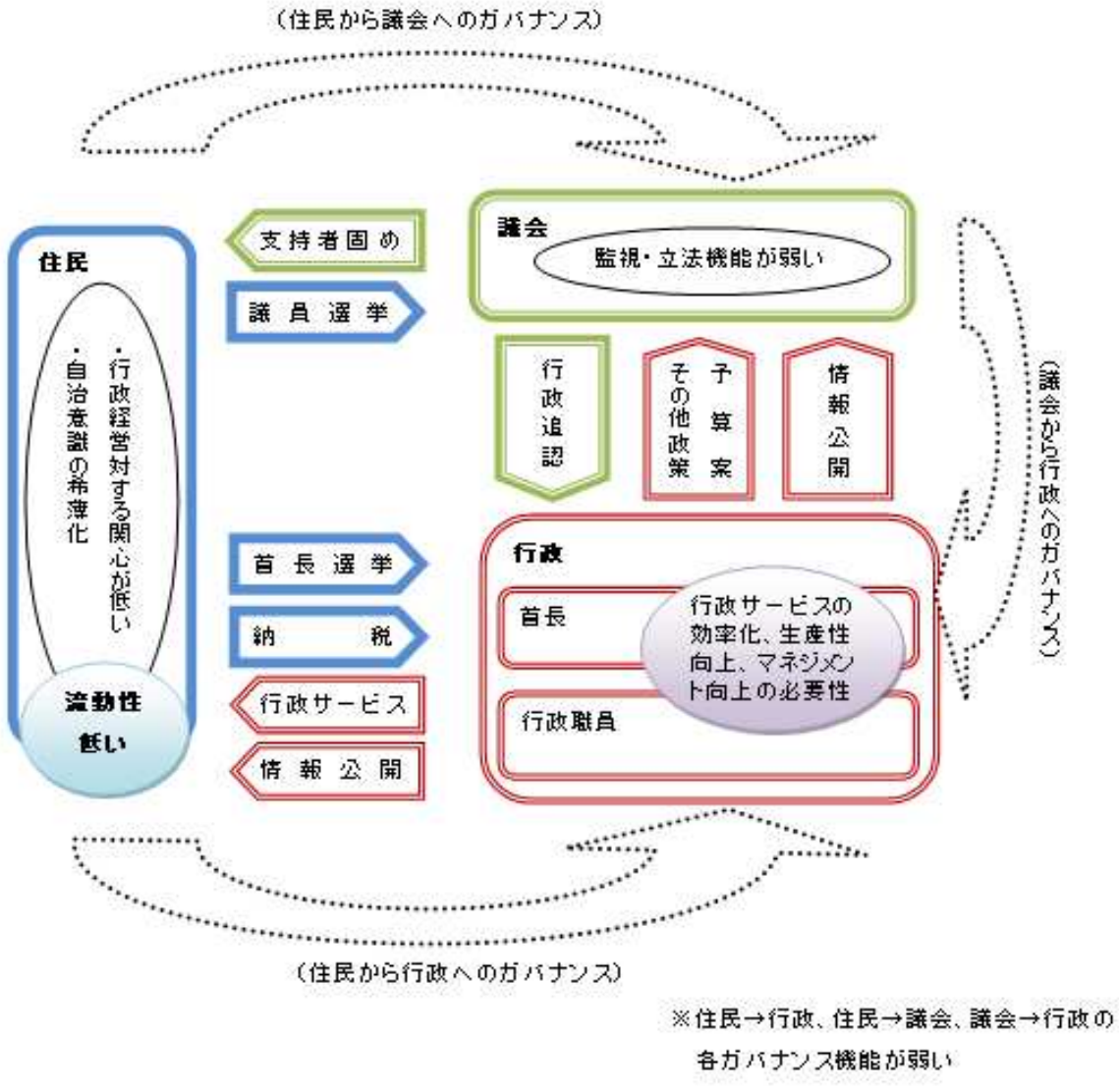
[11] 条例案の審議状況において、原案可決された比率は市で、行政提案の議案が 99.1%、議員提案で 87.8%、町村ではそれぞれ 99.0%と 95.8%である。（2006 年 1～12 月　全国市議会議長会、全国町村議会議長会調べ）

[12] 「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住民である。今後は、「市民」としての意識改革が必要である。

一方で、首長および議員選挙においてローカルマニフェストが広がりつつある[13]が、マニフェストの内容や開示の仕方にも改善の余地がある。現状では、政策の対立軸が見えにくく、投票に対するインセンティブを向上できていないケースもある。そのほか、情報公開、政策評価など住民の多様な参加を促すような仕掛けも不足している。

昨今、ＮＰＯやボランティアなどによる基礎自治体経営への参加が少しづつ多くなってきているものの、公共＝官が担うという意識が未だ払拭されず、住民の顔が見えない自治のままである。

【図１：基礎自治体のガバナンス体制の現状】



[13] 2007 年の統一地方選で行われた１３知事選と４政令市長選で、立候補予定者４９人のうち４７人がマニフェストを作成する予定であると応えた。（毎日新聞調べ）

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
～基礎自治体と民間企業のガバナンスの相違点・類似点～

優れた企業組織は経営判断のミスを出来るだけ防ぐ仕組み、つまりガバナンスの仕組みをもっている。ガバナンスとは株主を中心としたステークホルダーが経営責任をもつ経営者の判断や行動の適切さを監督し、リスクを小さくする機能を果たし、事業や組織の永続性をもたらす。昨今の各地の財政状況をみれば、基礎自治体のガバナンスは弱さは否めない。

基礎自治体と企業のガバナンス体制を比較するために、『首長＝経営者』『基礎自治体職員＝社員』『地方議会＝取締役会、監査役』『納税者（住民）＝株主』『公共サービス受益者（住民）＝顧客』と位置づけてみる。

基礎自治体と企業との大きな違いは、まずは、組織のトップである首長を住民が直接選ぶことであり、更に首長に立法機関である議会に対してその権限が乱用されることを防ぐ役割と権限があることである。また、民間企業は常にステークホルダーから監督されており、業務および会計監査が法律に基づいて厳格に行われているが、現状の基礎自治体は住民や議会の監視が厳格ではない。基礎自治体の収入は基本的には税金であるが、それは行政の事業やサービス対する評価とは関係なく納められている。一方、民間企業は市場における競争原理が働いており、企業が創造する商品やサービスに競争力がなければ、株主や顧客から選ばれず、業績が悪化し、市場からの退場を余儀なくされるが、基礎自治体が市場からの退場を求められることはないに等しい。

両者の類似点は、ステークホルダー（住民・株主）にとって、事業執行の適正さを確保するための監督役としてそれぞれ、議会、取締役会を設けていることである。

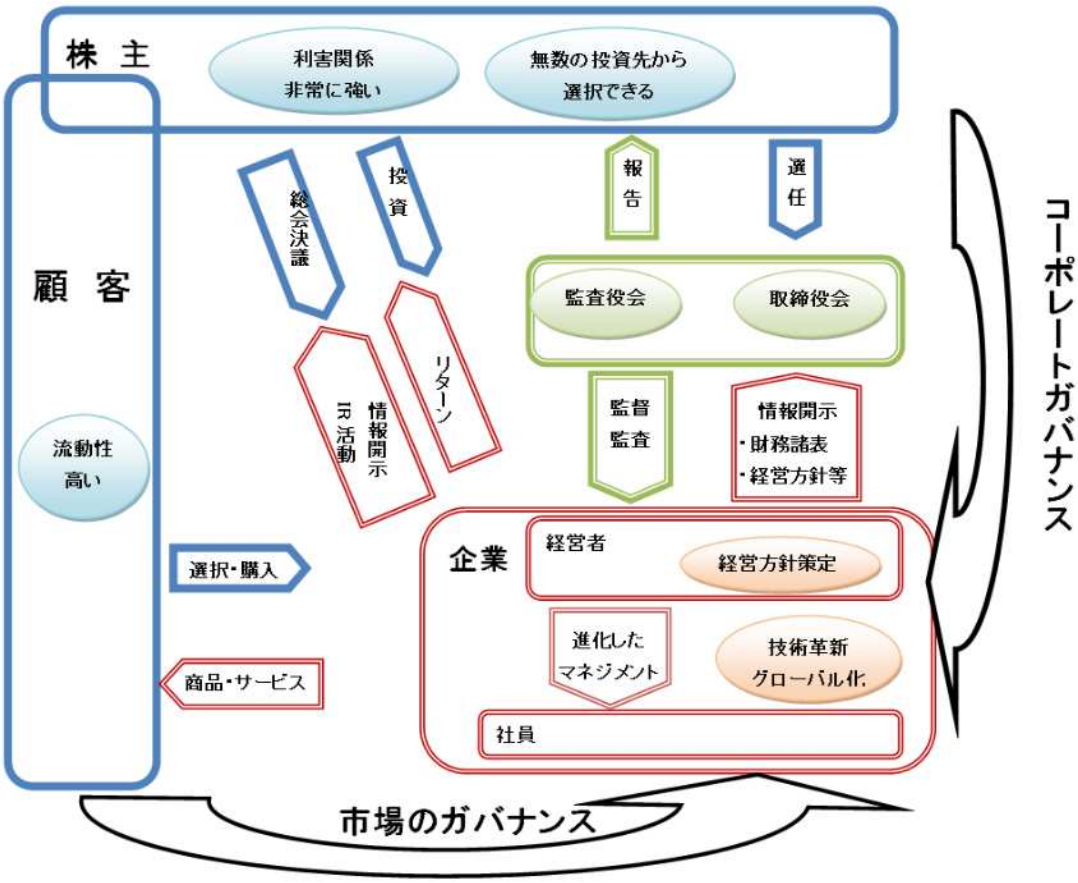
今後、基礎自治体も地方分権により、多くの権限・財源が移譲され、各地域が一経営体として他地域と競争し、金融市場[14]・政策市場等に評価され、住民や企業から選ばれる時代が到来すること、また現状を考えれば、市場からのガバナンスは非常に脆弱である為、企業と同様の効率的な経営を実現する為には、企業以上に厳格なガバナンス体制を整備する必要がある。

【表１：基礎自治体と民間企業のガバナンス体制の比較】

基礎自治体	特徴	企業	特徴
首長	首長は住民が選出。 議会の権限濫用を防ぐ絶大な権限を持つ。	経営者	企業の経営者選出は、議院内閣制に近い。経営者は株主総会、取締役会、監査役の強い監視の下にある。
職員	年次・年功的人事管理	従業員	能力・成果主義的人事管理
地方議会	現状では、行政側提案の追認に終始している。	取締役会 監査役会	監視監督は非常に厳格である。
住民 納税者の側面	行政サービスに対する評価に関わらず納税する義務がある。	株主	株主による投資は任意である為、企業が投資を集めるには、株主にとって有利な条件を作る必要がある。
住民 受益者の側面	当該自治体の行政サービスを享受。（流動性低い）	顧客	企業に対する顧客はグローバル市場からニーズに合ったサービスや商品を選ぶことができる。（流動性高い）

[14] 昨今、公募地方債を発行する地方自治体の間で格付けを取得する動きが見られる。2006 年に横浜市がスタンダード・アンド・プアーズ社から格付けを取得したのを皮切りに、現在 14 都県市が格付けを公表し、格付けブームが起こりつつある。

【図２：民間企業のガバナンス体制】



民間企業のガバナンス体制概要

①　コーポレートガバナンス

- コーポレートガバナンスとは、企業経営の透明性、遵法性を確保することにより、経営者の業務執行が適正かどうかを監督するシステムである。
- 株式会社の例を取ると、株主総会、取締役会、監査役会が、経営者が適正に責任を果たしているかどうかを厳しく監視し、その上で経営者は全てのステークホルダーに対して徹底したアカウンタビリティ（説明責任）を果たすことを求められる。
- 経営者の暴走や失政を、経営者の力が及ばない外部の監視によって防ごうとしている。しかし過去には会計監査のガバナンスが働かず、粉飾会計等を繰り返して、破たんに追い込まれたエンロンのようなケースがある。まさに夕張市の破たんはこれと同じ構造で起こったものである。

②　市場によるガバナンス

- 企業活動は、顧客に必要とされる商品やサービスを提供し、その対価を得て利潤を生むことが基本である。企業は、利潤を最大化する為に、市場に選ばれる、品質の高い商品やサービスを低価格で提供するよう、コスト競争力をつけ、品質の向上に日々努めている。それができない企業の商品、サービスは市場に選ばれず、利潤を得ることもできなくなり、市場から淘汰されることとなる。
- 企業は、市場における顧客のニーズを知るためにマーケティング活動を行い、常にサービス品質の向上や、技術革新を行っている。その主体となる社員に対しては、業績連動型給与や、成果主義、能力主義の人事評価制度を導入し、企業価値向上への貢献に対してインセンティブを与える事により、モチベーションの維持向上を図っている。
- また、企業の出資者である株主に対しては、市場において無数にある投資先から、継続的に自社の経営に必要な資金を出資してもらう為に、有利な配当条件や株主優待等を提示するのと同時に、企業の経営方針や財務体質等の情報発信を常時行い、経営状況の透明化を徹底している。
- 加えて、経済同友会では、サービスや商品の品質のみならず、企業が社会的責任を果たすことが、企業価値を高めることに繋がると主張している。企業も社会の構成員である以上、自らの顧客、株主のみならず、社会全体の課題である、地球の温暖化対策や少子化・高齢化対策等に積極的に取り組むことで顧客や投資家からも高い評価を受ける。その為、ＣＳＲ[15]も企業を規律づけるひとつの要素である。

[15] 経済同友会では 1973 年木川田一隆代表幹事所見「社会進歩への行動転換」で「企業に原点を置いて社会を見るという態度から社会に原点を置いて企業のあり方を考えるという発想の 180 度の転換」が必要であるとし、企業の社会的責任（ＣＳＲ（Corporate Social Responsibility））の重要性を唱え、その後も『21 世紀宣言』（2000 年）、『第 15 回企業白書』（2003 年）などＣＳＲの浸透、定着を目指した提言・実践活動を行っている。昨今は、本業を通じたＣＳＲを基本にして法令順守をはじめとする「守りのＣＳＲ」を超えた「攻めのＣＳＲ」（2007 年『ＣＳＲイノベーション』）や企業行動からの行動と社会からの発想を同時に満たす「価値創造型ＣＳＲ」（2008 年『価値創造型ＣＳＲによる社会変革』）を提言している。

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
～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～

国と地方の役割分担を明確にし、地方分権改革を推進することがガバナンス改革において不可欠である。地域に権限・財源が移譲されれば、地域の事情や特性を勘案した政策を、自己決定・選択、自助努力、自己責任において執行できる。

地方分権改革推進委員会は今回の改革において、行政権、財政権のみならず立法権も含めた分権を進めるべく「完全自治体」「基礎地方政府」の実現を掲げている。地域における立法機能を拡充し、条例による法令の上書き権を認める事等も検討されており、地方の政治を自己決定する、「生活者の視点に立つ地方政府の確立」を目指している。これを実現するには、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的参加が不可欠である。

基礎自治体においてもガバナンス機能を発揮するためには、企業経営と同様に、行政、議会、市民などの各ステークホルダーが緊張関係をもったチェック・アンド･バランスが機能する体制を強化する必要がある。

図３が我々が考える基礎自治体のガバナンス体制のめざすべき姿である。基礎自治体のガバナンスを考える視点として、国と地方の関係に関わる問題（地方分権改革推進）と同時に、行政の自己統制（行政組織・内部のガバナンス）、議会や市民などの外部監視がある。本提言では、基礎自治体（行政）と地方議会（立法）、市民参加の３つの観点から課題と改革の方向性と具体策を示す。

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）

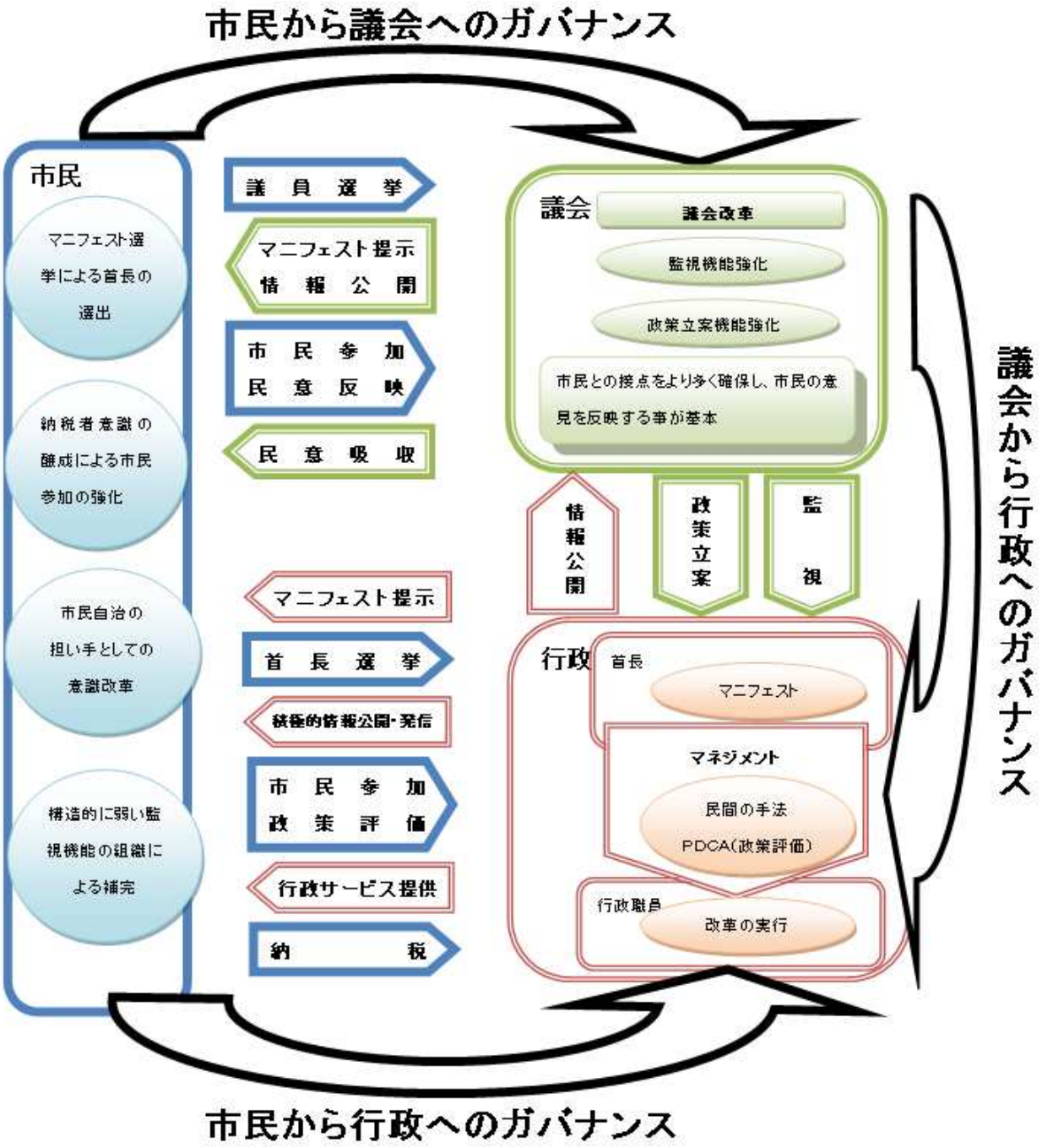
１）マニフェスト選挙による首長の選出―目標・政策の明示によるトップマネジメント強化

企業における経営者が、経営のビジョンを策定し、ステークホルダーに対して積極的に情報発信するように、今後、首長・行政は基礎自治体経営に対する説明責任、より一層の透明性を求められる。「マニフェスト」「情報公開」「政策評価」はいまや基礎自治体経営のガバナンスには欠かせない３大ツールといえよう。

マニフェストは、首長と市民の契約書であり、市民の信任を受けた戦略・政策である。2003 年の統一地方選挙におけるローカル・マニフェスト導入以来、地方政治におけるマニフェスト導入が本格化しつつある。首長候補はマニフェストを市民に示すことによって、地域の様々な課題毎の政策にどういう選択肢があるのか比較可能な形で具体的に示し、市民が選挙を通して政策を選択するメカニズムを作るべきである。これにより、地方政治における政策決定への住民参加が促進される。

そもそも首長のマニフェストは、企業経営におきかえると経営方針そのものであり、なくてはならないものである。首長はマニフェスト作成により、政策および戦略において、数値目標、達成期限、政策実施の財源、工程表を具体的に明示することにより、当選後のトップマネジメントを強化することも可能である。いまやマニフェストは、候補者として不可欠な情報公開であり、選挙において市民が正しく判断する為には不可欠の要素である。

【図３：基礎地自体ガバナンス体制のビジョン（めざすべき姿)】



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
（情報公開の拡充、外部監査導入、オンブズマン制度導入、公会計整備など）

情報公開はガバナンスの基本であり、ＩＴ活用も含めて広く、解かりやすく、素早く、正確な情報を提供・公開することが行政の義務であり、正しい政策評価をするためにも重要である。政策評価は、外部評価が基本となるが、マニフェストの進捗度や達成度を可視化し、実効性ある政策を進めるためには自己評価は不可欠である。つまり、徹底的に行政を透明化し、議会や市民等、外部からのガバナンス機能を十分に働かせる必要がある。

首長・行政がマニフェストのＰＤＣＡサイクル[16]を機能させ、議会や市民による政策評価を繰り返し行うことによる政策マネジメントの確立が、政策の高度化につながる。

情報公開は官民問わず、どの組織においても消極的になりがちであるが、現在民間企業は積極的なＣＳＲ（攻めのＣＳＲ）を進めつつある。行政もステークホルダーに対して必要な情報を分りやすく示し、積極的に情報発信することで行政の透明化を図ることが、基礎自治体経営を強化することに繋がる。

また、行政は外部監査制度や社外取締役の位置づけとしてのオンブズマン制度を導入すべきである。行政内に民間人を登用するなど外部の目を入れることも有効である。そのほか、パブリックコメント、審議会など行政組織内におけるガバナンスも強化していくべきである。

さらに、全国共通の自治体の政策評価の指標づくりをシンクタンクやマスメディアなどの民間企業が積極的に行うべきである[17]。行政サービスの評価指標を作成し、比較分析を行い、自治体の行政サービスの質を客観的に評価できるような仕組みを作ることで、全国の自治体における相互の情報交換が進み、加速度的に自治体経営改革が進むと考える。

財政における情報公開を進めるためには、発生主義に基づく企業会計と同様の複式簿記の公会計の整備も重要である。『地方公共団体財政健全化法』の 2009 年 4 月本格施行に向けた準備が進められているが、これにより基礎自治体の財政において、「実質赤字比率」「連結実質赤字比率」「実質公債費比率」「将来負担比率」の 4 つの指標による健全化判断比率の公表を義務付けられ[18]、財政悪化の早期発見による自主的な健全化のアクションが求められる。連結実質赤字比率と将来負担比率の公表により、普通会計だけでなく公営企業や公社・第三セクターなどまで監視対象を拡大することと、単年度のキャッシュフローだけでなく、ストックにも着目することを義務付けたことが特徴である。

公会計を整備し、財政の標準的な指標ができることによって、基礎自治体間の財政状況の比較も可能となり、市民や議会からの監視機能も働きやすくなる。

３）政策本位の基礎自治体経営と職員のマネジメント

首長のマニフェストを総合計画に反映し、各地域の実情に即した戦略性と実効性をもった自治体政策の再構築を行い、その執行状況・成果に対して評価することが重要である。

マニフェストの政策目標を最も効果的に実現する手段を具体的な政策として計画し、効率的・効果的に執行する。マニフェストを実現する体制を構築するためには、必要に応じて首長の諮問会議や政治任用制度の導入・民間人の活用なども検討すべきである[19]。

その際、経営者や企業人が自治体経営に積極的に参画すべきである。自治体におけるアドバイザリーボードやコンサルタントとしての参加のみならず、企業経営者出身の首長が企業経営の進化したガバナンス体制を、直接自治体経営に活用することにより、自治体の

---

[16] PDCA サイクルとは、P（Plan）・D（Do）・C（Check）・A（Action）という事業活動の「計画」「実施」「監視」「改善」サイクルを表し、事業の継続的な改善を目指す行動規範である。

[17] 詳細は『基礎自治体の経営改革-改革の指針と施策-』（経済同友会 2007 年 6 月）参照。

[18] 地方公共団体（都道府県・市町村及び特別区）は、毎年度、4つの健全化判断比率を監査委員の審査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならない。

[19] 首長直轄の戦略諮問会議や評価委員会の創設、民間人活用などの詳細は『基礎自治体の経営改革-改革の指針と施策-』（経済同友会 2007 年 6 月）を参照。

ガバナンス改革が進むことを望みたい。

職員の意識改革（政策・成果・顧客志向など）や生産性向上に向けた能力向上のマネジメント改革が必要である。民間企業では従業員の意識・能力を企業価値を決める最大のポイントとして捉え、様々なマネジメント手法を講じている。特に、基礎自治体のコストの大きな部分を占める人件費の抑制や、やる気を引き出す人事評価制度の導入は、民間の手法を参考にすべきところが多い。

首長のマニフェストと連動して、各職員の目標を設定するべきである。民間企業と同様に、目標の達成度合いを評価・報酬に反映する目標管理制度や成果主義報酬の仕組みをとることにより契約概念を導入する[20]。同時に、今後、ＮＰＭ導入を更に進め、アウトソーシング、民間委託、民営化などの手法を取り入れることで、コスト意識による効率性・生産性の追求、価値創造という意識・発想への転換を進めることが必要である。

職員の待遇については、多くの基礎自治体において、従来、労働組合との関係等から踏みこめていない部分であるが、基礎自治体の最も大きな目標が、職員の厚遇ではなく、納税者である市民満足度の向上であるならば、その処遇は、同種類の職務を果たしている民間並の水準、言い換えれば市民の理解を得られるレベルとすべきである。具体的には、首長と職員組合との協議の内容は全て市民に公開して、市民が違和感を持つような職員の待遇は一掃すべきである。

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

地方分権改革の更なる推進が期待されるなかで、『地方政府の確立』に向けて『完全自治体』への整備として『自治立法権』が着目され、その担い手となる地方議会のあり方が問われ始めている[21]。一方、財政状況が厳しい自治体においては地方議会の行政の監視機能、ガバナンス機能の強化が喫緊の課題となっている。

今後、首長と議会という日本の地方自治制度の特徴である二元代表制も含め、地方分権後の地方自治の意思決定機関および市民の合意形成や行政の監視機関として、重要な役割を担う地方議会のあり方について検討を行い、活性化した議会制度を早急に構築すべきである。その際には、まず、人口数百万人の都道府県から数万人の町村まで一つの方式で統一されているという全国一律で硬直的な制度である地方議会が、各地域の事情に応じた自由な運営スタイルを選択できるよう地方自治法を見直すことが急務である。

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

地方分権の進展により、地方議会は市民の多様で多元的な利益を反映した政策形成を促進するための政策企画・立案、立法機能の向上が求められる。また、マニフェスト導入による首長のリーダーシップ強化に伴い、首長･行政の行き過ぎを抑制し、均衡を図るために

[20] 大阪市･三鷹市など各自治体において職員意識改革の取り組みが行われている。詳細は『基礎自治体の経営改革-改革の指針と施策-』（経済同友会 2007 年 6 月）を参照。
[21] 第 28 次地方制度調査会では地方議会のあり方について答申が行われ、現在、第 29 次地方制度調査会においても更に調査審議が進められている。

議会の行政監視機能の強化が必要となる。

今後、地方議会においては首長と議員による政策論争に基づく立法機能を高めることが重要である。本来、二元代表制に求められる政策論争が活発化すれば、議会の活性化が促進される。地方においても政治主導、政策本位の政治が実現し、選挙を通じた市民による意思決定が行われるとともに、政策の立案と実施を分離するマネジメントの高度化が図られることになる。

まず、議会の重要な役割である行政の政策に対する監視機能を充実させる必要がある。特に、予算・決算など財政状況についてチェックできるよう各議員が専門知識を持つ必要があり、各年度の予算や将来の財政状況について責任を持って監視することが不可欠である。地方公共団体財政健全化法の施行に伴う、行政からの情報公開に対応し、議会が正しく基礎自治体の財政状況を把握、監視する必要がある。その他の行政課題についても、市民の声が反映されているかどうかという基準の下、行政を監視することが求められる。

議会の政策立法機能を高めるためには、議員自身の行政監視や政策立案のための能力向上は言うまでもなく、議会の議決事件の拡大（議会権限の拡大）や議会付属機関の設置、および議会事務局や議員スタッフの充実など議会全体の体制、仕組みの整備による政策立案能力の向上が求められる。

- **議会の議決事件の拡大**

議会の法定議決事件（事項）は、条例の設置及び改廃や、予算・決算の認定など 15 項目が地方自治法 96 条に定められているが、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用して議決事件の拡大を図るほか、今後は地域の自主性・自律性の観点から、法定受託事務についても議決事件としての追加を検討すべきである[22]。

- **議会付属機関の設置[23]**

議会の行政監視機能や政策立案機能を強化するために、例えば地方自治の各事業に関する政策の調査・研究および評価をするための調査機関を設置できるよう法令で定めるべきである。この機関は市民の代表として公認会計士や弁護士、エコノミストなど専門家で構成し、調査・研究および評価結果を適宜議会や住民に報告・公表を行う。

- **議長への議会費予算執行権付与**

自治体の予算執行権は首長に一元化されているが、議会の自律性を担保するために、議会費予算については、議長に執行権を付与し、議会の職務執行命令権者と予算執行権者を一致させることにより、市民に対する責任の明確化を図るべきである[24]。

- **議会事務局の強化**

議会事務局の行政からの独立性の確保は、議会が行政と緊張感を持って対峙する為に非常に重要なポイントである。現在は行政職員が出向で議会事務局を担当するケースが大多数であり、事務局体制の脆弱性や独立性の低さが指摘されている[25]。

---

22 第28次地方制度調査会答申においても法定受託事務についての議決事件の追加が指摘されている。

23 現在、議会の付属機関についての規定はない。第 28 次地方制度調査会では議会が議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のために必要であると認める時は、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体事項について調査･報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査･報告もできることとすべきである、としている。

24 議会の予算執行についての規定はなく、実際には議会事務局長または書記を知事の事務吏員に併任し、執行機関の職員としての資格においてこれに議会の予算執行権を委任し処理している。

25 地方自治法 138 条により都道府県議会は事務局が必置、市町村議会は条例により事務局がを置くことができるとされており、議長に事務局長他、書記、その他職員の任免権があり、職員定数は条例で定められるとしているが、実態は、首長が

まず、議会事務局の役割・機能を明確にし、議会の補佐機関である事務局の政策、法務に関わる調査機能の質・量の両面にわたる整備をすべきである。そして、議長に議会事務局の任免権のみならず、採用権も付与すべきである。また、議会事務局員の処遇については行政から一線を画したものとし、行政側からの干渉を受けない仕組みにするべきである。事務局強化には人材確保が必須であり、政策立案は、高度に専門的な知識とスキルが必要な業務であることから、コンサルタントやシンクタンク等のサポートの他、法曹など民間からの人材供給も必要である。

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性向上が重要である。市民に開かれた議会や議員活動が進むことにより、市民は自治に対する意識と関心が高まり、議員・議会においては、市民の目を意識し、緊張感がある活動が求められる。より積極的な情報公開や住民参加が実現し、議会が活性化される。以下、議会活性化策を提案する。

- **議会の積極的公開と市民参加の促進**

国政における国会テレビのように、地方議会をテレビやインターネット[26]で中継することにより、市民がいつでも議会の内容を見ることができる体制を整える。栗山町では議会を公共の場でテレビ放映ことによって、議会が身近な存在になり、議員も、より市民に対して分りやすい発言を心がけている。

また、週末や夜間に議会を開催することにより、市民が議会を傍聴する機会を確保するべきである[27]。多種多様な市民を代表するという意味では、例えば市民の中における会社員の比率が高い都市部では、会社員が議員になったり、少なくとも議会に参加できるような仕組みを整えるべきである。

さらに、各議員は選挙時のみならず、日頃から広く市民の意見を収集し、民意を反映された政策が実行されているかをチェックする必要がある。例えば栗山町では、議員が議会に先立ち、市民の意見を収集するための『一般会議』を開き、議会後には『議会報告会』を実施し、議会で決議した事項を直接市民に説明している。市民の意見を吸い上げることと、市民に対して基礎自治体の方向性を明確に説明することが、行政に対しての議会の発言力につながっている。市民と遊離した議会は行政に対して全く発言力はなく、市民の意思を反映することこそが議会の存在意義であり、行政に対するガバナンス機能を持ちうる根拠であることを示した例である。

そのほか、公聴会・参考人制度の積極的活用[28]や、議員の政務調査費の証票類公開なども検討すべきである。

- **議会運営の活性化**

議会においては、行政からの根回しを一切排除することは言うまでもなく、透明性・公正性の高い運営が必要である。具体的には、解り易い議論とするための「一問一答形

統括する部局の一環で議会事務局の人事異動が行われている。

[26] インターネットテレビ株式会社では一部を除き都道府県議会の動画や中継を行っている。

[27] 平成 18 年（1 月1日～12 月 31 日）の市区議会の状況をみると、夜間開催は 3 市 6 件、土日開催 21 市 31 件（全国市議会議長会調べ）。町村議会では夜間開催 19 町村、休日開催 31 町村（平成 17 年 7 月 1 日～平成 18 年 6 月30日(全国町村議会議長会調べ)。

[28] 公聴会・参考人制度活用状況は、都道府県議会：公聴会0件、参考人招致 127 件、市区議会：公聴会2団体、参考人招致 130 団体　（平成 18 年1月1日～12 月 31 日、全国都道府県議長会、全国市議会議長会調べ）

式の導入」や「傍聴者への議案関連資料配布」、「行政側の反問権[29]の付与」などにより、行政側と議会側が緊張感を持って、各議題に対して論議を尽くす体制を作り上げるべきである。また、議員同士が責任をもって行う「自由討議の導入」なども、多元的な民意の反映につながり、市民を巻き込んだ政策論争を行う基盤として機能することに繋がる。こうした従来の形式にとらわれない実質的な活動が各地域の実情にあった独自の政策の作成・執行につながる。

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

地域主権時代に向けて、それぞれの地域が新たな地方議会のあり方[30]を模索する時期に来ており、早急に議会改革に着手すべきである。これまで提案してきた改革を行うためには、各自治体における積極的な取り組みが不可欠である。

北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」[31]を皮切りに、自治体の憲法とも呼ばれる「自治基本条例」を策定する動きが広がっており、その中で議会の役割が規定されている。そして、より積極的な取り組みとしては、北海道栗山町が議会改革を行い、その集大成として全国に先駆けて「議会基本条例」を制定した。これに続き、三重県議会など幾つかの自治体[32]において議会基本条例を制定し、議会運営の刷新に取り組んでいる他、各地域において議会基本条例策定の検討が進みつつある。

こうした先行事例に学び、各地域において議会基本条例を制定し改革を進めるべきである。議会改革を継続・定着させるために、改革の内容を条例として明文化し仕組として残すことは非常に有効である。栗山町のように、まず先行して改革を進めてから、その内容を条例化することが理想であるが、まず理念としての議会基本条例を制定してからそれを実践に移していくという方法もある。

このように議会基本条例制定が増え、参考になる事例が増えることで、議会改革の議論がより深まることで議員や市民の意識が加速度的に変化していくことを期待する。

4） 地域主権時代における地方議員のあり方

地方議会のあり方と同時に地方議員の役割や職責などについて見直すべきである。地方議員については定員、身分、資質、評価・報酬のあり方など様々な問題が露呈している。

地方議員については、地方議会と同様に、国が一律に決めるのではなく、地域市民の納得性が高い議員のあり方を検討すべきである。

議員のあり方を考える際には、議会の役割・機能を明確にすることが必要である。例えば政策立案機能により重点を置くのであれば、定員を減らし少数のプロ議員とし、それに見合う報酬とし、かつスタッフを増やすという選択肢がある。一方、行政監視機能や市民の意見反映を重視するのであれば、定員を増やし立候補のハードルを下げ、アマチュア議員で報酬を下げるという方法[33]もある。

---

[29] 北海道栗山町、宮城県松島町などの地方議会で取り入れられている議会活性化の取組の一つ。議会において、質問に対しての答弁者である首長や執行部が議員（質問者）に、論点を明らかにするため、議長の許可を得て質問や意見を述べることができる。

[30] 本提言においては現行憲法の範囲内で議会改革を検討しているが、将来的には、二元代表制以外の地方自治制度（議院内閣制、シティマネジャー制等）を地域が選択肢として選べるようにすることも検討する余地がある。

[31] 自治基本条例の第1号として 2000 年 12 月に北海道ニセコ町まちづくり条例が制定された（2001 年 4 月施行）。

[32] 2008 年 4 月 30 日現在、栗山町議会（北海道）、三重県議会、伊賀市議会（三重県）、湯河原町議会（神奈川県）、今金町議会（北海道）など17の市町村が議会基本条例を制定、施行している。

[33] フランスの基礎自治体に当たるコミューン、イギリスの基礎自治体であるディストリクトの自治組織であるパリ

現在、地方議員の身分は地方公務員の特別職[34]と位置づけられているが、地方自治法を改正し、議員の職責・職務に関する規定を設けるべきである[35]。その際、新たに市民から直接選出される公選職[36]としての身分や、自治体の政策経営に関わる調査、企画、立案をするなどの職務を明記し、議員の法的位置づけを明確にすべきである。また、議員定数[37]についても議会に求める要件やコストを勘案し、各地域に相応しい定数を検討すべきである。

また、議員は今後、より政策の企画立案や行政を監視する能力が求められるが、各候補者は選挙時には公約を作成、公開すべきである。その際、議員が、首長のマニフェストに対する考え方についても明示することにより、市民が首長と議員、議員同士の政策を比較し、理解した上での投票が可能となる。議員は当選後は、選挙で掲げた政策を実現すべく、議員立法など積極的に政策提案を行うべきである[38]。

さらに、地方議員は行政と市民の橋渡し役として積極的に市民に情報公開すべきである。地域のコーディネーターとしての意識をもって、議会、行政、市民・企業などの協働が図れるよう努めるべきである。今後、地域の市民による議員の評価が、従来のような、国から金をどれだけ持ってくるか、もしくは特定の利害を持った市民が、議員に陳情、請願することによって行政に意見を反映するのではなく、議員が様々な立場の市民の意見を吸い上げ、特定地域の代表としてではなく、市民全体を代表して意見を反映するような姿勢が必要である。

また、市民の約半数は女性であるが、現在の地方議会議員の女性比率が非常に低い[39]。今後は女性や会社員など地域を構成するあらゆる層の政治参加を進めるべきである。

４．市民の積極的参加によるガバナンス強化

公（公共）＝官（行政）という考え方は中央集権時代のものであり、地域主権時代においては、官と民が対等関係のなかで、「公（公共）は官民双方で支え構築する」という発想の転換が重要である。

こうしたなかで、市民の意識も変える必要がある。従来の納税者、行政サービスの受益者という意識のみならず、公共・行政サービスの担い手としての顔をもつべきである。自分達の住む地域、自治のあり方を考え、自らの責任において執行し、魅力的な地域を創るという新たな地方行政を考えるべきである。すなわち、真の民主主義における“市民”となるべく、個人が自らの手で地域社会を構築していくという意識改革と、より一層の自治への参画が不可欠である。

ッシュの人口当たりの議員数は日本の基礎自治体と比較して多い。地方議員は名誉職的な存在で、無報酬もしくは非常に少ない報酬で議員を務めている。

[34] 地方公務員法3条③で規定されている。

[35] 第 28 次地方制度調査会においても議員の職務･職責の明確化が提起されている。

[36] 都道府県議会制度研究会では地方分権時代の議員のあり方が提案され、地方議員を新たに公選職と位置づけることを提案している（『自治体議会議員の新たな位置付け』（2007 年 4 月）

[37] 議員定数は地方自治法で都道府県と市町村の別に人口区分に応じて上限が規定される「条例定数制度」（地方自治法 90 条･91 条）により、各自治体で自主的な決定が行うことができ、一部の自治体では定数の改革が行われている。

[38] 市議会における議案提出状況をみると（対象は 802 市）、市長提出 122,811 件、議員提出 11,516 件と議員提出案件市長提出の1割にも満たない。（全国市議会議長会調査･研究『市議会の活動に関する実態調査結果』（平成18年度）

[39] 都道府県議会 7.3%、市区議会 11.2%、町村議会 6.9%（平成 18 年 12 月 31 日現在：総務省資料）

１） 市民は自覚と責務をもち、政策本位の選択・投票行動を

第一に、市民は選挙民としての責任を果たすべきである。首長や議員の選挙の際は、各候補者から出されたマニフェストを吟味、比較し、政策本位の選択・投票行動をすべきである。政策本位のマニフェスト選挙を定着させ、真の民主主義を実現させるか否かは市民の姿勢次第である。

特に、再選を目指す首長や現職議員に対しては、これまでの成果を適切に判断し選挙により審判を下すべきである。知名度やイメージ、地縁・血縁などによる選択から、政策本位の選択へと変わることが民意が反映した政策の実現の一歩となり、ひいては政治の信頼を取り戻す。また、従来の陳情政治から脱却し、市民による自治へと転換すべきである。

さらに、ガバナンスの観点からは、選挙民としての責任を果たす他、政策の立案・実施・評価のあらゆる段階において積極的かつ自発的に参加し、自らの考えを政策に反映し自治を担うべきである。具体的には、行政におけるパブリックコメント制度の活用や審議会などへの参加、議会の傍聴・参加の他、政党・会派、青年会議所や農協などの既存組織を介して政策提言をする方法もある。

２） 公共の担い手としての企業

「官から民へ」という流れの中で、行政サービスのアウトソーシング、民間委託、民営化など、企業が公共の担い手として活躍する機会が増えている。行政サービスは、官が担当するべきという固定的な観念を捨て去り、従来の行政事業・サービスにおいても、より質の高いサービスをより低コストで実施できる民間が担うことが必要である。例えばスリムで効率的な市役所を目指している我孫子市のように、コミュニティの中に公共を担う多様な民間を育てていくために、「提案型公共サービス民営化制度」[40]により行政への直接参画を促すことは有効である。また、札幌市では行政が、企業と市民が公共の担い手となる機会をお膳立てする『ＣＳＲ市場』[41]という仕組みを構想中である。この取り組みは民間から有期雇用で登用された職員が担当をしており、民の感覚を活用した政策事例である。

３）ＮＰＯ、オンブズマン活動の拡充、活性化

今後、ＮＰＯやボランティアなどの市民社会・非営利セクターの活用・活躍が注目される。経済規模でみると非営利部門は未だＧＤＰ比率４％[42]を超える程度であるが、非営利がもつ社会的なインパクトや公共部門に対する新たな役割は大きな意味をもつと考えられる。つまり、ガバナンスという観点からは、今後様々な形成プロセスにおいて行政および各ＮＰＯ間のパートナーシップが構築されることが期待される。

例えば、行政や議会を監視する機能を持ったオンブズマンの設立は有効である。オンブズマンが行政と市民を結ぶ機能をもち、かつ、市民の自覚・意識の向上につなげることが必要である。また、市民一人ひとりが考えていることをそれぞれ行政に伝えることは困難

---

[40] 我孫子市では、民間の創意工夫を生かすとともに、公共における民と官の役割分担を根本的に見直しながら、充実した質の高い公共サービスを展開するために「提案型公共サービス民営化制度」を導入している。

[41]札幌市では、企業における地元の社会貢献活動をしたいというニーズと市民活動を行政のホームページ上で結びつける『ＣＳＲ市場』を構想中。注目すべき点は実際に地域貢献活動を行うのは行政ではなく企業・ＮＰＯ、市民一人ひとりであることで、行政は場づくり、機会づくりに徹するというところである。

[42]内閣府『非営利サテライト勘定に関する調査報告書』(2007 年)。 1990 年代以降、日本経済の成長率は大きく鈍化したが、一方、非営利部門の成長速度は増し、名目の年平均で 90 年代は 6%、2000 年以降も 4%台を記録した。その結果、非営利部門の付加価値の GDP 比率は、90 年度の 2.2%から 04 年度には 4%を超えた。

でも、オンブズマンが組織の活動として、行政に意思を反映することができる。

オンブズマンの活動としては、例えば行政の首長のマニフェストおよび幹部職員の目標管理制度の結果や、議員の政策や議会における討議行動などをオンブズマンで評価し、フィードバックするとともに、市民に公開するなどが考えられる。

また、監視の主体であるオンブズマンとして以外にも、政策プラットフォームのように、政策の選択肢を増やしたり、適切な政策評価をするために、地域におけるシンクタンクを充実させる必要がある。シンクタンクの役割は、分かり難い行政情報を中立的かつ厳密で専門的な分析により政策評価や政策立案を行うことである。これにより、議会や市民の正しい理解と判断の促進を図るとともに、市民は政策の選択肢を複数持つことで、より市民のニーズに反映した政策の実現が可能となる。

おわりに　～市民の意識改革こそ、ガバナンス改革の原点～

地方分権改革のゴールは、地方自治を地域社会を市民の手に取り戻すという真の民主主義社会の構築である。そのために、ガバナンスの問題は避けて通れない。

地域が自らのガバナンスを働かせる仕組みへと転換するためには、国と地方の関係（制度改革）を見直すために、現在の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するなど、国の関与を最小限にする法律の抜本改革を行い、基礎自治体経営の近代化を図ることが喫緊の課題である。

また、地域主権時代において、地方政府・行政のガバナンスを正常に機能させていくには、「地方議会」の役割は大きい。地域における民主主義を正常に働かせるために「透明性の高い開かれた議会」、「政策論争中心の実効性ある議会」の構築が不可欠である。今回の提言では、地方議会の課題と改革の方向性を示したが、今後より詳細な調査や検討が必要である。

さらに、所謂政府の失敗と市場の失敗を踏まえた上で、政府・行政のガバナンスをどのように機能させるかは、単に「官から民へ」、「国から地方へ」というスローガンだけではなく、従来の地方自治そのもののガバナンスを大きく変革させる「市民の視点」が重要である。

国と地方の関係や、地域を構成する基礎自治体（行政）、地方議会、企業・ＮＰＯなどの各主体のあり方を見直すことは重要であるが、ガバナンスの原点は「市民」に他ならない。そのための情報公開や政策評価の徹底が必要である。また、地方政府や地方政治のガバナンスという点では、市民に正確な情報を伝える地域のメディアの役割は益々重要となる。

われわれが、一市民として自らの地域を自らの手で創るという自覚と責任をもつことが、基礎自治体のガバナンス改革の最大の手法である。市民が自治体経営に対して問題意識をもつためには、徹底した情報公開が不可欠である。各地域における受益と負担の関係（税金の使われ方）や他地域との行政サービスの比較などが、常に市民に見える形で示されていることや、確定申告制度拡大などの納税に対する意識が高まる仕組みの導入が重要である。

最後に、市民としての意識改革なしには地域における真の民主主義社会の構築はありえないことを強調したい。

ケーススタディー

＜視察・ヒアリング＞

北海道栗山町
北海道札幌市
千葉県流山市
北海道

《視察・ヒアリング概要》

【テーマ】

- **自治体経営改革への取り組み　～　基礎自治体強化による地域の自立　～**

【目的】

- **自治体経営改革（ガバナンス・マネジメント改革など）の取り組みを視察・調査し、実態を把握するとともに、自治体経営改革への政策的インプリケーションを考察し、具体策を見出す。特に今後地方分権改革を徹底推進し、真の地域の自立（地域主権・地方政府）を実現するために、より重要となる意思決定メカニズム、ガバナンスの問題を中心に調査する。首長、自治体職員、地方議会議長、議員、経済界、ＮＰＯなどからのヒアリングを行う。**

【期間】

- 2008 年 4 月

【視察・ヒアリング先・面談者】（面談者の役職は視察・ヒアリング当時）

■ **栗山町**（視察：2008 年 4 月 9 日）

栗山町長　椿原紀昭　氏
栗山町副町長 岩田美春　氏
栗山町まちづくり総括　吉田義人　氏
栗山町総務課長　山本信二　氏
栗山町経営企画課長　佐々木学　氏
栗山町くりやまブランド推進室参与　片山伸治　氏
栗山町総務課総務グループ統括　森　英幸　氏
栗山町経営企画課地域政策グループ統括　高間嘉之　氏
栗山町経営企画課行政経営グループ統括　三浦　匠　氏
栗山町くりやまブランド推進室主査　宮本孝之　氏

■ **栗山町議会**（視察：2008 年 4 月 9 日）

栗山町議会議長　橋場利勝　氏
栗山町議会産業福祉常任委員長　山本修司　氏
栗山町議会事務局　事務局長　中尾　修　氏

■ **札幌市**（視察：2008 年 4 月 8 日）

札幌市長　上田文雄　氏
総務局長　生島典明　氏
総務局市政推進室長　石黒　進　氏
総務局広報部長　荒井　功　氏
総務局職員部長　板垣昭彦　氏
総務局市政推進室市政推進部行政評価担当課長　川原眞人　氏
総務局市政推進室市政推進部行政改革担当課長　高野　馨　氏
総務局市政推進室市政推進部推進課総括係長　米澤浩昭　氏
市民まちづくり局市民自治推進室長　長谷部英司　氏

市民まちづくり局市民自治推進室市民活動協働推進担当課長　加納尚明　氏

■　流山市（委員会ヒアリング：2007 年 11 月 26 日）
流山市長　井崎義治　氏
流山市秘書広報課秘書係長　山田　聡　氏
流山市秘書広報課秘書担当主査　恩田一成　氏
流山市企画政策課主任主事　大塚　健　氏

■　北海道（視察：2008 年 4 月 8 日）
北海道知事　高橋はるみ　氏
北海道総務部長　宮地　毅　氏
北海道知事政策部長　高原陽二　氏
北海道知事政策部参事監　前川克彦　氏
北海道企画振興部長　成田一憲　氏
北海道経済部長　渡辺　健　氏
北海道農政部長　細越良一　氏
北海道知事政策部北海道洞爺湖サミット推進局次長　浜田美智子　氏
北海道総務部行政改革局長　谷本辰美　氏
北海道知事政策部政策審議局長　田邊隆久　氏
北海道企画振興部地域主権局長　川城邦彦　氏

【北海道視察メンバー】(役職は視察当時)

団長　：	小島邦夫	経済同友会　副代表幹事・専務理事
メンバー：	渋澤　健	シブサワ・アンド・カンパニー 代表取締役
	成田純治	博報堂 取締役社長
	原田英博	商船三井 取締役副社長執行役員
	村瀬治男	ｷﾔﾉﾝﾏｰｹﾃｨﾝｸﾞｼﾞｬﾊﾟﾝ　取締役社長

１）－１　北海道栗山町（行政）

１．栗山町基本情報

都道府県	北海道
面　積	203.84ｋ㎡
総人口　（平成 19 年 9 月 30 日）	14,120 人
世帯数　（平成 19 年 9 月 30 日）	6,133 世帯
人口密度（平成 19 年 9 月 30 日）	69.3 人/ｋ㎡
町　長	椿原　紀昭（61）（平成 18 年～：一期目）
議員定数	13 人
人口千人当たりの職員数（H19 年度）	12.3 人
財政データ	
予算規模（平成 19 年度予算）	144.8 億円 一般会計：74.5 億円 特別会計：70.3 億円
経常収支比率（H18 年度）	94.0%
実質公債費比率（H18 年度）	21.1%
財政力指数（H18 年度）	0.31
ラスパイレス指数（H18 年度）	95.3
日本で最初に議会のあり方を条例にまとめた『議会基本条例』を制定したことで有名となった。破たんした夕張市の南西に位置しており、かつて炭鉱もあった。町の名産品は、ジャガイモ、メロンなど。なかでも種イモの道外移出量は日本一。栗山町は国蝶オオムラサキが生息する日本の北東限の地域である。町全体で保護活動を行っている。	

２．椿原紀昭・栗山町長との意見交換（主なご意見）

「栗山町のまちづくりについて－人－」

・栗山町は、明治 21 年宮城県角田藩が開拓の鍬を入れてから今年で 120 年、町政施行から 60 年を迎える。偉大な先人は清貧の中に情熱を持ち、仲間と協力・協同でこの地を拓いてきた。これを本町の自治の原点として、現在では時代に対応した町づくりが進められている。

・20 年前より、「人と自然」に視点を当ててきた。「人」については、福祉社会への対応と住民自治の確立を目指し、町民と共に政策・施策を展開してきた。福祉社会への対応として、「栗山ならだいじょうぶ」を合言葉に、①自律の時代、②在宅の時代、③地域福祉の時代、④有料化の時代、⑤選択の時代、の５つを見据えて「福祉のまちづくり」を進めてきた。

・20 年前には全国第一号の町立の介護福祉学校の認定を受けるなど、「福祉のまち」にふさわしい環境づくりをおこなっている。

・まちづくりに共通するのは人づくりである。長年協働でまちづくりを体感してきた住民が、町の行政や事業の展開のリーダーとして、栗山の自治を自ら支える。地方が主役の時代において、自律し行動できる町民の存在が基本になる。それにより、町職員の意識を含め、行政の機能も高まってくる。人づくりは一朝一夕でなしえるものでなく、長年の営みが現在の本町の基盤になっている。

「栗山町のまちづくりについて－自然－」

・「自然」においては、住民主導で自然環境保護の活動を行っている。名刺に国蝶オオムラサキが印刷されているが、昭和 60 年に発見された国蝶オオムラサキの保護から、里山保全 20 年計画を進めている。行政は発動の場、環境を提供しながら、町民が計画、行動する。

「行政改革の取り組みについて」

・わが国の地方自治は大きな転換期を迎えている。昨年地方分権推進委員会が取りまとめた「中間的な取りまとめ」では、従来の地方分権から地方が主役の国づくりのビジョンが提案され、地方政府や完全自治というキーワードが用いられている。地方分権は若者が地方に定住することとも言われている。地方自治体は、国の政策や経済に左右されない町づくりを実施しなければならない。アウトソーシングとして、平成 20 年から指定管理者制度を導入して、27 施設（図書館含む）を設置した。町民によるＮＰＯが公共サービスの担い手として参加し、行政の役割の再認識、高い次元の政策形成能力につながっている。行財政改革の取り組みの一方で、時代を先読みした先行投資となるサービスの創造も必要となっている。

・諸課題に対応するために、町民を起点とした協働のまちづくりの経験・実績を活かしながら、本町では今年度４月から新たな総合計画（第５次）をスタートさせた。徹底した行財政改革を取り組む中で、財政の健全化を重要課題とし、同時に地域の資源を生かした町民参加の町づくりを進める。維持可能な自立した地域自治を基本コンセプトとして取り組んでいる。「わがまち栗山会議」を年 50～60 回開催するなど、町民の意見を積極的に取り入れてきた。総合計画は首長任期や中長期的な財政計画との整合性が取られており、検証、評価、選択と集中、の視点から政策展開が町民参加のもと行われていく。

・新たな自治の基盤づくりに向けて自治再編を考えている。今年度からモデル地区を設定して、60～70 ある自治区を 15 の広域にして、自治基本条例の制定を考えている。

・道内の４大学と連携し人材育成をおこなっている。10 年ほど前から本町に大学の先生や学生を招き、外からの目で計画を評価してもらっている。学生には卒業報告書として提言をしてもらっている。現在農商工を意識した大学と連携しているが、さらにスポーツ分野での連携を考えている。

・本町は農業が基幹産業である。食料基地としての北海道の位置づけ、北海道における栗山町という視点から地域づくりを行っている。似たような町が連携することが、これから必要であると認識しており、近隣の３町と連携を検討している。広域的な地域づくりをしていきたい。

３．栗山町の行財政改革（６つの取り組みとツール）

・栗山町は平成 27 年度までに普通会計予算 80 億を上回る累積赤字が見込まれている。主な要因は、①公債費支出の増加、②三位一体改革に伴う地方交付税の減収、③合併破たん、である。このままでは平成 22 年度には財政再建団体になってしまうため、自主自立のまちづくりへ向けて、平成８年度から行財政改革に取り組み、現在は第３次の行財政改革を進めている。一つの特徴として、第一次改革の当初から、まちづくり推進委員会として町民が参画する推進体制を組んでいる。

６つの取り組み

①行政体制のスリム化と人件費等の見直し「小さな地方政府の実現」
- ・アウトソーシングの推進（指定管理者、民営化等）による行政体制のスリム化
- ・時代の変化や政策課題に対応可能な組織機構への見直し
- ・職員の政策形成能力の向上、能力主義への転換

②投資的事業の見直し「地方債発行の抑制」
- ・世代間負担のバランスを考慮した地方債発行
- ・事業の必要性及び緊急性等を十分精査
- ・地元企業への配慮、ソフトランディング支援

③積極的な民間開放等と広域行政体制の推進
- ・「民間にできることは民間に」を原則化（民営化、民間委託、指定管理者制度）
- ・「地元企業の受注機会」及び「町民の雇用機会」の拡大

④「選択と集中」の視点に立った施策の重点化実施
- ・長期的視点に立ったメリハリのある事業展開
  （少子・高齢化対策、地域活性化対策）
- ・厳しい地域間競争の時代を勝ち抜くため、他市町村にはない魅力的なまちづくり

⑤行政と町民との役割分担の見直し
- ・人口減少と少子高齢化に対応するため、新たな住民自治の仕組みづくりの制度化（自治区の創設）
- ・地方主権時代にふさわしい、栗山町のまちづくりの基本理念や町民参加と協働に必要な諸制度を定めた「自治基本条例」の制定

⑥「受益と負担」のあり方の抜本的見直し
- ・租税負担の公平性の確保を図るため、悪質滞納者等に対する徴収体制の強化
- ・行政コストの情報開示、利用者からの適正な受益者負担徴収

ツール

①行政への町民参画機会の拡大

これなくしては真に町民が主役のまちづくりを行うことはできない。今年度は、新たな評価制度の確立ということで、町民 100 人委員会（分野別評価）の設立を予定している。

②情報公開の徹底

これからは、「伝える」情報発信ではなく、町民に「伝わる」情報発信ということで、わかりやすさやきめ細かさなどを含めた中で行っていく。また、町民との対話機会の充実を図っていくことを考えている。

４．栗山町の今後の課題

①将来的な行政体制の在り方の創造

地方自治のあるべき姿として、「対等」から「町民主役」の時代へと移っており、将来的な行政体制のあり方や、行政が担うべき範囲を見直すことが必要となる。アウトソーシングをしていく中で、町が出資をして「株式会社」や「公社」の設立を検討している。全国的には財政の健全化法に基づき、第３セクターの廃止・見直しが進んでいるが、行政がスリム化していく過渡期なので、一時的な措置として、この設立を検討している。将来的に民営化される分野に商工振興や福祉があるが、一時的に株式会社に担わせて、最終的には民間に移行する。民営化すれば職員の受け皿にもなる。

②合併に向けた再協議

平成 16 年 12 月に由仁町と南幌町との合併協議が破たんした。それぞれの町が自主自立に向けた行財政改革を推進して、単独でも持続可能な財政基盤の確立を目指す一方で、昨年７月に同じメンバーで研究会を設立して、再度合併の検討をはじめた。現在地方分権改革も最終段階を迎え、道州制との関係からも小さな町にとって合併は地域再生の有効な手段である。合併によって、基礎自治体としての力を貯え、行政能力を高め、地域住民の幸せに繋げていく。国や経済の動きに左右されない町にしていきたいと考えている。

１）－２　　北海道栗山町（議会）

１．橋場利勝・栗山町議会議長との意見交換（主なご意見）

・今地方議会のあり方が問われている。栗山町議会では平成 13 年の９月から議会改革を進めているが、この大きな改革のきっかけとなったのは、平成 12 年４月の地方分権一括法の施行である。地方議会は住民とのコンセンサスが足りず、住民との距離が遠い存在であった。

・経済が停滞し、少子化、高齢化も進んでいる中で、地方自治においても自己決定、自己責任、自己負担が問われる時代である。議会が住民に信頼されるような存在でなければならない。その為には住民に開かれた議会でなければならないと考え、議員の日当廃止、議員定数削減、議会における一問一答方式の導入など、一つひとつの改革を重ねて現在に至る。住民に対して説明責任を果たし、対話を進めることが大切であると考えている。

・平成 17 年から、住民に対する議会報告会を始めたことは、住民と直接対話し、議会としての説明責任を果たすこととなり栗山町議会改革の大きな柱となっている。これらの４年半に及ぶ議会改革の積み重ねを住民の皆様に担保する為には、条例という形で残すことが良いと考え、平成 18 年に議会基本条例を制定した。改革の中身はやはり住民との対話というものが軸である。条例というのは、理念的、抽象的な事が多いが、栗山町の議会基本条例は、今まで改革してきた内容の積み重ねであり、実践的な内容になっている。これからの議会の機能として、監視機能は必要である。よって議員が財政に強くなる必要があると考え、中長期の財政特別委員会を立ち上げ、10 年かけて栗山町がどのようになるかシミュレーションして、当初 74 億円の不足と予想されていた財政は、98 億円の不足に膨らんだが、しっかり行財政改革を実施し、その不足分を補うような対策を打つようにしている。

２．議会基本条例制定の経緯

・地方議会の活性化事例は非常に少ない中で、北海道栗山町の議会では、日本で最初に議会基本条例を制定した。まず一つひとつの改革を実践した上で、その内容を担保し、住民との約束という形で議会基本条約を制定している。条例中の８割強はすでに実践しているものである。2000 年の分権一括法施行を機に議会改革を始め、人が変わっても継続できるように、実践してきた改革を条例としてまとめた。

現場から学ぶ分権改革

経済同友会 栗山町議会を視察

橋場議長（中央奥）から説明を受ける経済同友会の視察団

【栗山】経済三団体の一つで企業経営者などで組織する経済同友会の地方行財政改革委（大橋洋治委員長）の一行十人が九日来町し、町議会から自治体経営の改革の取り組みについて説明を受けた。

訪れたのは小島邦夫副代表幹事・専務理事ら。同町議会は全国で初めて議会基本条例を制定し、議会を活性化しながら一般会議などを通じて住民と協働参加型の自治体経営を進めており、その取り組みを知るのが目的。

橋場利勝議長らが、これまでの経緯や現状、課題などを説明した。小島副代表幹事は「議員が問題意識を持ち、住民と対話しながら活動している。議会がどうあるべきかがよくわかった」と話し、同委の地方分権改革の推進に向けた取り組みに生かす考えを示した。（小華和靖）

2008 年 4 月 10 日（木）北海道新聞朝刊

栗山町議会にて

（椿原紀昭栗山町長と橋場利勝栗山町議長）

橋場利勝栗山町議長と中尾修事務局長の経済同友会事務局来訪（2008 年 5 月 22 日）

３．議会基本条例の概要

①年一回の議会報告会開催を義務化

通常、年度の予算を決定する年度末の議会の後、旧年度の政策、年度またがりの総合計画の進捗状況、新年度の予算配分、政策の優先順位など、重要項目について、議員が住民に直接説明し、質問・意見を受け付ける場である。この議会報告会を通じて住民が町政について深く理解し、また議員に対して住民の意思を明確に伝えることができる。

②議会主催の一般会議を開くことができる。

一般会議においては、色々な団体、市民と個別具体的な議案を話す事が出来る。

③請願･陳情は町民からの政策提案として位置づける。

従来は、特定の町民が、利益誘導を目的に特定の議員に対して陳情・請願を行っていたが、現在、議員は全町を代表する存在であり、特定の地区、町民の利益代表にならない。

④重要な議案に対する議員の政治スタンスを明確にしている

個々の議員の、個々の案件に対するポリシーを詳らかにすることで、町民に対してわかり易い政策の対立軸を生み、明確な意思を持った支持・投票に繋がる。

⑤議員の質問に対する町長や町職員の反問権の付与

一般質問に対しての首長や町職員に反問権を認めることで、形式的なやり取りを排除し、実質的な討議に繋げる。

⑥政策形成過程に関する資料の提出を義務化

⑦総合計画等5項目を議決事項に追加

⑧議員相互間の自由討議の推進

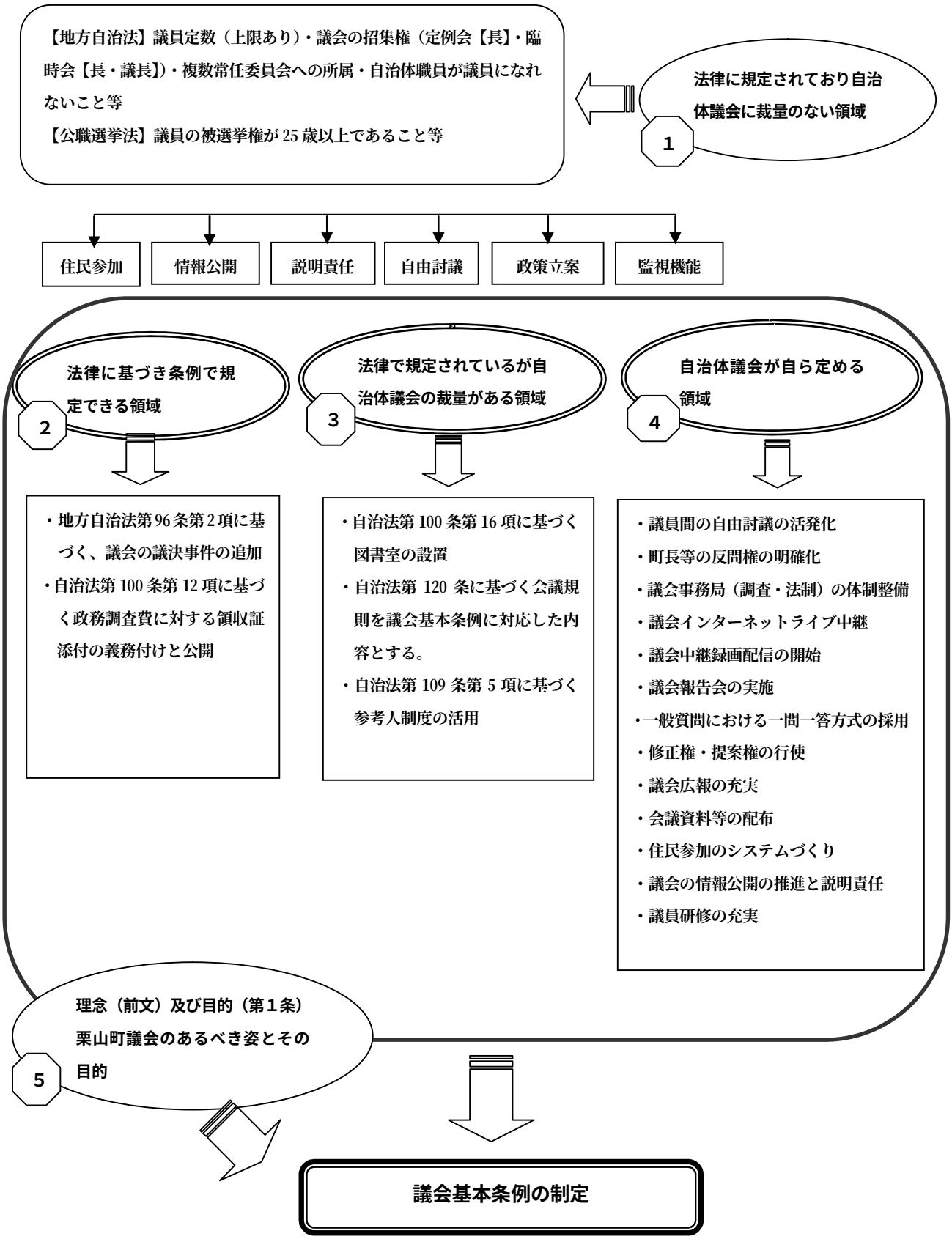
委員会と同様議会において、議員同士の自由討議を推進し、議場において実質的な議論ができるような仕組みづくりを行っている。

⑨政務調査費に関する透明性の確保

⑩議員の政治倫理を明記

⑪議会基本条例に最高規範性を認めている

栗山町議会基本条例のイメージ



４．議会改革の具体的な方策

①議会の透明性確保

議場へのテレビカメラ設置により、議会が常に町民に公開されることとなり、議員、行政双方が常に緊張感を持って会議に臨むことに繋がっている。町当局や住民の目を意識し、議員自身も能力開発に積極的になっている。

議会ライブ中継を見る町民

②議会への住民参加

議会報告会において、議員が住民に対する説明責任を負うことで、議員が如何に住民の意思を反映しているか、なぜ反映できなかったのか、明確にする必要があり、常に議会において住民の存在を意識するようになる。また、議会に先立つ一般会議においては、議員が、課題毎の住民の意見を吸収することができ、世論を把握することができる。この二つの会合により、間接的にではあるが、確実に住民が議会に参加していると言える。

③議会における討議の活性化

従来の地方議会においては、行政側から議会に対して根回しし、質問の内容を教えておいたり、限定したりということが横行しており、議場において課題について議論して解決に導くという、議会本来の機能を果たしていなかった。栗山町においては、『一問一答形式の採用』や『行政側からの反問権の付与』『議員同士による自由討議』等を通じて、議場における実質的な議論の機会を確保して、議会を活性化している。

④議員の能力向上による行政に対する監視機能

議員が、中長期財政問題等の特別委員会を設置することによって、複雑な町財政システムについての知識をつけることにより、町の財政状況に対するチェック機能を働かせることを図る。

⑤政策スタッフ・政務調査費、議会事務局の充実

現在栗山町では、立法権を持つ『地方政府』を視野に入れ、政務調査費による議員自身の研修、研究の実施、専門的知見の利用による議会、議員の条例等提案の増に努めている。また、現在議会事務局は行政からの出向であるケースがほとんどであり、行政からの独立性が脅かされる場合がある。栗山町においても、中尾修事務局長の属人的な能力、人望に負うところが多く、今後は仕組としてのフォローが必要である。

すべてに通じる基本的な考え方は、『議員が住民との接点をより多く確保し、町政に民意を反映する』ことである。その為のツールとして、様々な議会改革を実行してきている。

２）北海道札幌市

１．札幌市基本情報

都道府県	北海道
面　積	1,121.12ｋ㎡
総人口　（平成 20 年 5 月 1 日）	1,896,704 人
世帯数　（平成 20 年 5 月 1 日）	874,640 世帯
人口密度（平成 20 年 5 月 1 日）	1,691.8 人/ｋ㎡
市　長	上田文雄（60）（平成 15 年～：二期目）
議員定数	68 人
人口千人当たりの職員数（市町村財政比較分析表[平成 18 年度普通会計決算]より）	6.06 人
財政データ（市町村財政比較分析表[平成 18 年度普通会計決算]より）	
予算規模（平成 20 年度予算）	13,887 億円 一般会計：7,762 億円 特別会計：3,266 億円 企業会計：2,859 億円
経常収支比率	94.3%
実質公債費比率	14.5%
財政力指数	0.67
ラスパイレス指数	99.5
現在では人口 189 万人を超える（北海道の人口の約 3 割）、全国 5 番目の都市。日本最北の政令指定都市。1972 年の札幌オリンピック開催を機に観光都市としても世界的に知られるようになった。周辺に江別市、北広島市、恵庭市などのベッドタウンを擁して札幌都市圏を形成する。地方中枢都市には珍しく昼間人口と夜間人口があまり変動しない。市の中心部には地下街が発達し、札幌駅前・大通周辺のショッピングエリアには近郊の都市からも人が集まる。	

２．上田文雄・札幌市長との意見交換（主なご意見）

「市政運営について」

・札幌市の人口は 189 万人で、北海道人口 540 万人の 1/3 が札幌に集中している。地方分権の時代においては、国や北海道に依存することなく、自助努力、自己決定による市政運営が求められている。札幌市では市民自治の推進のため、自治基本条例と市民まちづくり活動促進条例を制定し、行政は市民の活動を支援する役割を担うなど、市民と行政が手を携えて市民が主役のまちづくりを進める取り組みを推進している。

「北海道や他市町村との連携について」

・北海道との連携は重要な視点である。道州制における大都市の位置づけは、地方分権の議論のなかで考えなければならないが、まだまだ議論がなされていない。札幌市は政令指定都市として大きな権限を持ち、北海道内の他の地方自治体と比較し都市規模が大きいため、北海道としては、どうしても他の地域の発展を中心に考えている状況が続いている。札幌には人・モノ・カネ・情報などの資源が集積している。北海道の財産は食と言われるが、札幌自体も北海道にとって財産であると思う。札幌に集積している資源を北海道や他の市町村のためにいかに活用してもらうか、そのためには、北海道や他の市町村との広域連携は重要である。まず、近隣の８市町村で連携のあり方など意見交換を行いより良い関係づくりに取り組んでいる。港湾があり北海道の発着口ともなっている小樽市・石狩市との連携も検討している。

「国との関係について」

・北海道発展の歴史的背景から、国の施策の影響がまだまだ大きいのが現状ではあるが、北海道は大規模な食料生産能力を有し、新鮮な食材や豊かな自然などの観光資源もあるので、道州制への取り組みを進めながら、北海道の特色を活かした地域づくりを今後も進めていく必要があると思う。

「情報共有と市民参加について」

・情報公開については、聞かれたら公開する段階から積極的に市の情報を提供する段階になってきている。市民が必要な情報を分かりやすく提供し、市民と市役所、市民が情報を共有する。そのことにより、市民同士がまちづくりについて話し合い、自らまちづくり活動に参加する。その実践の拠点として 87 か所のまちづくりセンターを配置している。

・70 歳以上は無料になる敬老パスについては一部負担の導入や上限の設定などを行った。また、家庭ゴミの有料化についても、ごみ減量の施策のひとつとして実施の方向性を検討している。これらの情報を共有し、自分たちがまちづくりの主人公であるからこそ、その負担は自分たちも受け入れるといった意識がまさに市民自治であり、市民自治の理念を実践的に理解できる環境づくりを進めており、徐々に浸透してきていると感じている。

「市議会との関係について」

・議会と行政にはそれぞれに役割と責務があり、その役割や責務において札幌市の方向性を決定し市政運営をしている。厳しい議会審議になることもあるが、厳しい財政状況のなか、より良い札幌のまちづくりを進めるため、双方で不断の努力と連携を進めていくことが大切である。

「一期目の公約の達成度について」

・一期目では数多くの公約を掲げ、その達成に向け職員とともに全力を挙げてきた。しかしながら、例えば、緑を 30%増やす公約は緑に関するどんな指標を増やすとは示していなかったり、環境保全を訴えるためにその目標値をあえて高く設定しているなど、達成できなかった項目もあるが、かなりの部分は目標を達成したと思っている。

「市職員の意識改革について」

・縦割意識から組織横断的な意識への転換や市民自治を推進する意識改革は継続的に行っていく必要があるが、実践となると難しい課題である。政策立案や事業実施の過程において、市民への情報提供や市民参加を進めることにより職員の仕事への意識も変わっていく。そうなるように仕事のやり方の仕組みを変えてきている。

・職員アンケートによる改革の実感度は、最初は 56%だったが１期目の後半では 70%近くとなり、改革の必要性はかなり浸透してきているが、行動として実践していくことが大切である。

・民間からの市長選出とあって上田という人柄が市民にも職員にも浸透するのに時間がかかったと思うが、１期目４年間の様々な取り組みを評価して頂き再選することができたことから、これまでの市政運営の方向性は間違っていなかったと確信している。職員に対しても市民の支持してくれた市民自治や改革をさらに進めていくように指示している。

「まちづくりセンターについて」

・ごみ清掃、防災、防犯、子育てなどの身近な地域課題に対する活動が、町内会はもとより商店街、ＰＴＡ、防犯協会など他の団体との連携により行われており、地域のまちづくりをみんなでやっていこうという意識が高まってきている。こうした活動の拠点となるのがまちづくりセンターである。その活動も 600 近くに上っている。現在、まちづくりセンターは、職員１人と非常勤職員２人で運営しているが、今後、地域の希望があれば地域住民による自主運営化についても検討している。

「扶助費について」

・扶助費は年々増大している現状であり、扶助費の増加は財政を圧迫している。これは北海道経済の低迷が主な要因である。そのほかに、札幌は都市機能が充実しており高度医療ができる医療機関も集積しているので、他の地域から高齢者や障害のある方などが移り住んでいるのも要因と思われる。介護事業などは労働集約型の産業形態であり、その充実により新たな雇用の創出など経済の活性化に繋がる面もあると思うが、そのためにどうすればいいか考えている。

３．トップマネジメント

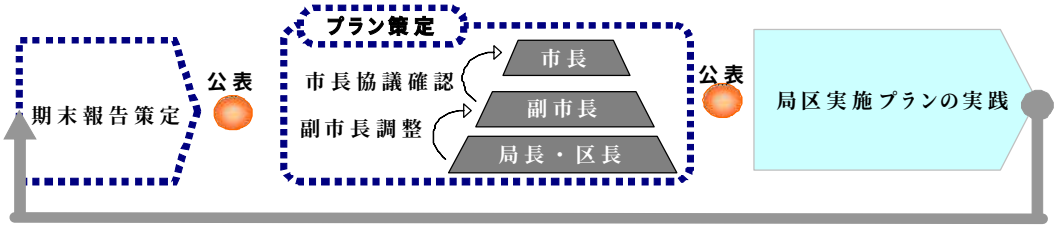
上田市長は第２期目の市長選挙に掲げたマニフェスト「うえだの約束」を基に、施政方針「さっぽろ元気ビジョン第２ステージ」を策定した。当選後最初の定例市議会の冒頭演説でこの施政方針を公表することにより、広く市民に目指すべき街づくりの方向性を伝えるとともに、市役所内部への強いリーダーシップの確立を図っている。また、施政方針のアクションプランとして、現在「第２次札幌新まちづくり計画」と「行財政改革プラン」の２つが実施されている。

４．継続的な改善を持続させるマネジメント体制の構築

トップマネジメントと規律ある財政運営を実施するための主な手法として、「局区実施プラン」と「行政評価制度」を導入している。

「局区実施プラン」

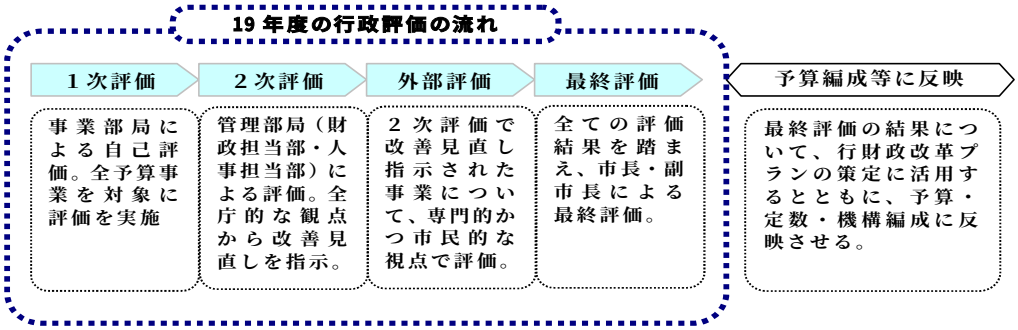
毎年度、各局区長がその年に実施する取り組みをプランとしてまとめ、最終的に市長まで協議確認を終えた上で市民に公表している。年度末には、実施内容を検証し、その結果についても市民に公表。こうした策定プロセスを通じて、その時々の市長の課題認識を確実に局長･区長に伝えることができ、トップマネジメントの充実･強化にもつながっている。



※実施内容を検証し、その結果を次年度のプラン策定に反映

「行政評価制度」

社会経済状況に対応した、より効果的かつ効率的な行政運営の推進と市政に関する透明性を確保するため、平成 17 年度から全予算事業（約 1,600）とその施策を対象として評価を実施。評価の客観性や信頼性を確保するため、行政外部の専門家などによる外部評価も併せて実施。



5．市民自治の土台づくり

『自治基本条例』、『市民まちづくり活動促進条例』を定めるとともに、市内 87 か所に配置していた連絡所を『まちづくりセンター』に改編して、市民自治の理念と実践を進めている。

6．市民自治の推進

市政への市民参加の促進の為、まず情報共有を積極的に進めており、情報公開度では政令市で H18 年度１位、H19 年度３位と常にトップクラスである。実際の市民参加の実績であるが、まちづくりセンターを活用した市民活動の件数も年々増加している。

7．監査体制

監査委員、外部監査の他に、札幌市オンブズマン制度があり、市政に対する監視を強めている。札幌市のオンブズマンは、市議会に同意を得た民間人３名が担当している。

８．行政改革

職員数の削減や指定管理者制度による効率的な運営に努めている。指定管理者による公の施設の運営は８割に上り、政令市平均の６割、道内平均の４割を大きく上回っている。

また、出資団体の統廃合や出資団体に対する市職員の派遣、常勤役員への再就職・派遣の削減を行うなど、徹底した合理化を進めている。一方で、任期付職員の採用を実施して、民間人の高度な経験、ノウハウの活用を図っている。

●札幌市の『ＣＳＲ市場』（現在構想段階）

札幌市では、市役所ホームページ上に市民・企業・行政が一緒になって町を創っていくための場「ＣＳＲ市場」の設置を検討している。予算や団体概要と併せて市民活動団体が提案するプランを掲載し、それらに対して企業が資金を提供する。行政はその情報提供など広報活動を行う。また、「３つの鉄則」を設け、①市民活動家は決算書を公開する、②企業は資金を出すだけではなく、社員や家族などが活動に参加する、③行政は幅広く周知活動を行う、などを徹底する。第一弾の取り組みとして、「環境学習プログラム」を予定。

上田文雄札幌市長との意見交換

３）千葉県流山市

１．流山市基本情報

都道府県	千葉県
面　積	35.28ｋ㎡
総人口　（平成 20 年 6 月 1 日）	158,063 人
世帯数　（平成 20 年 6 月 1 日）	61,905 世帯
人口密度（平成 20 年 6 月 1 日）	4,480 人/ｋ㎡
市　長	井崎　義治（54）（平成 15　年～：2　期目）
議員定数	28 人
人口千人当たりの職員数（H20 年度）	6.66 人
市税に占める人件費比率（H20　年度予算）	40.9%
財政データ	
予算規模（平成 20 年度予算）	741.0 億円 一般会計：388.5 億円 特別会計：292.9 億円 水道事業会計：59.6 億円
経常収支比率（H18 年度）	88.1%
実質公債費比率（H18 年度）	12.6%
財政力指数（H18 年度）	0.91
ラスパイレス指数（H19 年度）	99.6
首都圏北東部にあり、都心から 25 ㎞圏内に位置し、つくばエクスプレスの開業により、東京都心と約 20 分で結ばれている。	

２．井崎義治・流山市長ご挨拶

・流山市は千葉県北西部に位置し、人口約 15 万６千人の東京のベッドタウンとなっている。市のキャッチフレーズは、「都心に一番近い森の街」である。４年前の流山市は千葉県北西部で最も財政状況が悪い自治体であったが、現在二選目の市長就任以来、財政の健全化と街の活性化のふたつを実現する為、経営改革に取り組んでいる。具体的には、マーケティングやブランディング戦略による流山の社会的経済的価値の向上と、市民満足度の高い市政を実現する為に「１円まで活かす市政」を行っている。

３．自治体の社会経済的価値の向上（自治体のマーケティングとブランディング戦略）

①地域の特徴を活かした自治体価値の向上

都心へのアクセスの良さと自然の豊かさを兼ね備えた地域である事に加え、環境に配慮

した開発を進める事により、地域の持つ特性をより付加価値の高いものに向上させることを目標にしている。

②住民から選ばれる自治体づくり

自治体としては珍しく、流山市は、子育てをする働き盛りの世代、ＤＥＷＫＳ（Double Employee with Kids）をターゲットに絞り、健康、環境、子育て支援の３つを重点項目として取り上げ、仕事と子育てを両立しやすい街として、公立学校、保育等の公共サービスを充実させることにより、当該世代から選ばれる自治体を目指している。

４．市民満足度の高い市政

（１）市財政の健全化・効率化

財政再建の考え方として、以下の３つを基本認識としている。

①行財政改革の目標は、市民満足度の向上。
②財政不足を増税と市民サービスのカットで乗り切る従来型から無駄を見直し、効率性を追求。
③財政再建団体回避策から財政悪化防止策までのプランの実行

千葉県で初めての自治基本条例制定を目指し（平成 20 年度末議会上程予定）、その関連で、大きな後年度負担を伴う事業を実施する場合は、個別に市民投票をする規定を盛り込むことを検討している。

＜具体的な実行プラン＞

① **人件費及び経常費の削減**
→2004 年：52.5% →2008 年（予算）：40.9%へ人件費削減
（改善策）職員の削減、様々な手当（昇給、調整、出張、特殊勤務等）の見直し、公務員でなければできない行政サービス、公務員でなくても出来る行政サービスの仕分けと指定管理者・アウトソーシングの推進

② **市民への各種福祉手当や支給に所得スライド制導入**
→介護保険の６段階制を全国に先駆け導入。保育・学童にも導入を検討。

③ **受益者負担の導入**→自転車駐輪場に市場原理を導入（駅からの距離や施設グレードによる料金に差）

④ **補助金の見直し**→ゼロベースで見直し。補助金の見直しにより、団体の育成に係る補助金は廃止し、事業に着目した補助金のみとしている。

⑤ **低利愛郷債（市発行債）テーマ別の発行と寄付の活性化**

⑥ **広告収入の確保拡大**→バナー広告 378 万円、通路・広場の広告の検討

行財政改革の成果

市民サービスの質を低下させることなく、無駄を省くことによって、４年間でトータル約 37 億円の削減を実施した。

	事務事業費の削減	人件費の削減	合　計
平成15年度	約4億3千8百万円	約2億5千8百万円	約6億9千6百万円
平成16年度	約10億5千5百万円	約3億1千2百万円	約13億6千7百万円
平成17年度	約2億5千万円	約3億7千3百万円	約6億2千3百万円
平成18年度	約3億8百万円	約7億7千8百万円	約10億8千6百万円
合　計	約20億5千百万円	約17億2千百万円	約37億7千2百万円

（２）自治体内部の活性化

①働くものが報われる人事制度改革

部課長クラスへの人事評価制度や希望降格制度の導入、また、民間からの実務経験者の登用や行政パートナーの任用等、雇用ソースの多様化など、従来の公務員の枠にとらわれない発想を取り入れ、効率性の追求を行っている。

②従来の労使慣行にとらわれない、透明な公務員制度

従来からの公務員に対する理不尽な厚遇等の労使慣行や制度を住民に対して透明化することによって公正化する。

常に住民の視点に立った行政を目指し、結果として、『住民一人当たりの行政コスト』『人口当たりの自治体職員数』ともに全国で最小となっている。

市民一人当たりの行政コスト *ベスト１*

日本経済新聞　市民1人当たりの行政コスト

平成18年度　２４７市中　第１位　　１９万６千円

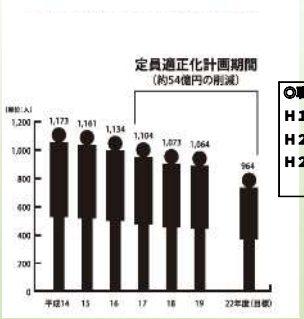
最下位　大阪府大阪市　　５４万３千円

平成19年度　３０６市中　第１位　　１９万４千円

最下位　兵庫県養父（やぶ）市　　６９万２千円

対象：企業並みの損益計算書及び
行政コスト計算書の作成都市

人口当たり職員数の日本一少ない市役所作り



◎職員１人当たりの市民数

H14．4．1　１４０．９人

H20．4．1　１４８．７人

H22．4．1　１６８．０人（予定）

４）北海道

１．北海道基本情報

都道府県	北海道
面　積	83,455.38ｋ㎡　(日本の 22%)
総人口　(平成 20 年 3 月 31 日)	557 万1,770 人　(日本の 4.4%)
世帯数　(平成 20 年 3 月 31 日)	261 万 7,825 世帯
人口密度 (平成 20 年 3 月 31 日)	67 人/ｋ㎡
知事	高橋はるみ (54) (平成 15 年～：二期目)
議員定数	106 人
人口千人当たりの職員数 (H19 年度)	3.46 人
財政データ	
予算規模 (平成 20 年度予算)	3 兆 7,244 億円 一般会計：2 兆 9,090 億円 特別会計：8,154 億円
経常収支比率 (H18 年度)	93.8%
実質公債費比率 (H18 年度)	20.6%
財政力指数 (H18 年度)	0.38
ラスパイレス指数 (H18 年度)	90.5

２．高橋はるみ・北海道知事との意見交換（主なご意見）

「基礎自治体との関係について」

・道内 180 ある市町村に対して一律に権限移譲することは難しい。北海道では市町村で要望があったものから一つひとつ、人と財源をつけて対応している。当初 4,000 ある権限から 2,000 の権限移譲が可能だとリストアップをしており、そこからひとつでも多く申請してほしいと言っている。取り組みを始めてから３年目になるが、こうした努力を一つひとつやっていくしかない。

「道内分権について」

・道内は広く、道庁の総合出先機関 14 支庁に分けて道の業務を行ってきた。ここの改革をやらねばならない。時代の流れで通信も交通も便利になってきており、100 年前の体制でよいわけではない。現在議論しているが、整備されている体制を見直すことに対しての地域の反対が大きい。道州制という国から自治体への権限移譲を進めると同時に、基礎自治体が行政サービス提供をする。そうした道内分権を進めていかなければならない。

「市町村合併について」

・知事就任後、市町村合併により、212 の市町村から 180 まで減った。県によっては 1/3 ほ

ど合併したところがあるが、第１弾では道内では合併はそれほど進まなかった。第２弾の合併に向けて道内で議論が進んでいるが先に進まない。第１弾に合併しなかった市町村は慎重に検討している。一方で合併しないと財政が立ち行かない面もあり、今回の新しい法律において合併を進めようとしているところもある。そうした市町村に対して、道として少し財政支援をしながら、合併を進めていかなければならない。

「道州制について」

・道州制特区推進法が 2006 年 12 月に成立した。権限移譲や財源移譲を提案しているのは北海道だけである。「地域医療」や「食の安全・安心」、「くらしの安全・安心」の３分野５項目については、2007 年 12 月に提案し、４項目認められた。さらに、３分野 11 項目について提案している。2008 年３月の提案の３つの分野「環境」、「観光」、「地方自治」は、北海道が苦しんでいる分野ばかりである。政府は認めていないが、地域医療の部分は医者不足である。

・道州制は経済活性化のための手段である。例えば行政目的を達成するために、財政投入をしたり、条例を作ったりする。一つのツールとして道州制を位置づけていく。道州制によって幸せな北海道になるわけではないと道民には伝えている。

・水道法に基づく権限移譲の提案は、北見市で昨年起きた大きな断水事故の際に、北見に国の出先機関がなく実態がわからない中で、国の権限と道の権限が歪になっていた。そのため、現場の対応がうまくいかなかったという道民の実体験をもとにしている。食の安全・安心については、ミートホープ品質表示偽装事件や、「白い恋人」の石屋製菓では賞味期限の改ざん事件などで、国の権限と都道府県の権限があいまいという批判があった。ＪＡＳ法に基づく権限移譲は一元的に道が業者に対する指導監督をすべきというもの。いずれも一定の道民の理解を得ている。

・道州制というわりに、あまり変わらないという道民が多いのは否めない事実である。第２弾、第３弾と提案の努力をしていく中で、少しずつ、国がどれほど提案を受けていくか。それを積み重ねていけば、道民の理解を得ることができるのではないか。

３．北海道新生プラン第Ⅱ章（平成 19 年 12 月）

・北海道では知事が公約に掲げた政策を任期中に着実に実施していくため、知事公約の実行プランとして、「北海道新生プラン・第Ⅱ章」を策定し、公約を道政上の計画に置き換えて推進している。

「北海道新生プラン第Ⅱ章」策定の趣旨

・道民のみなさんに「新生北海道」の目指す姿やその実現に向けた政策展開のプロセスを示し、協働して新しい北海道づくりを推進する。平成 19 年度から 22 年度までの４カ年計画。

「新生北海道」のめざす姿と政策展開の基本的な視点

・「住んでいることを誇りに思える、夢のある北海道」を目指す姿とする。

・「新生北海道」の創造に向けて、この４カ年の本道の経済社会情勢の変化などを踏まえ、政策の基本的な視点を「自立」、「包容力と絆」、「地域の再生」に置いて、道民とともに新たな取り組みを推進する。

「新生北海道」の実現に向けた基本政策

・３つの政策展開の基本的な視点（「自立」、「包容力と絆」、「地域の再生」）のもと、以下の５つの基本政策を柱として 168 本の政策を推進する。

①経済の活性化と安心の雇用環境づくり

②包容力に満ちた地域づくり

③環境を重視した北海道づくり

④未来を拓く人づくり

⑤地域主権社会に向けた基盤づくり

「北海道新生プラン・第Ⅱ章」の推進の考え方

・効果的・効率的な政策の展開

・新・北海道総合計画（ほっかいどう未来創造プラン）との一体的な推進

・道民との協働の推進

・市町村・民間・国等との連携

を基本認識をして推進している

「北海道新生プラン・第Ⅱ章」　アクションプラン（平成 19 年 12 月）

・また、「北海道新生プラン・第Ⅱ章」をより着実に推進していく観点から、４年間の取り組みの内容を具体的に示すため、進捗状況を踏まえて今後２年間で実施する施策・事業」とこれまでの取り組みの結果をホームページ等で公表している。

高橋はるみ北海道知事との意見交換

北海道新生プラン第Ⅱ章（平成１９年１２月）の主な内容

「新生北海道」の実現に向けた基本政策

○５つの基本政策　○政策の小柱２５本　○１６８本の政策項目

Ⅰ 経済の活性化と安心の雇用環境づくり----------５４本の政策項目

１ ものづくり産業などの振興による道内産業構造の高度化
２ 「食」と「観光」のブランド化
３ 新事業・新産業の創出
４ 基幹産業である農林水産業の体質強化
５ 建設業など中小企業の振興
６ 雇用の機会と場の創出

Ⅱ 包容力に満ちた地域づくり----------５７本の政策項目

７ 安心の地域医療づくり
８ 高齢者や障がい者の福祉の向上
９ 安全・安心な地域づくり
１０ 地域コミュニティの再生
１１ 北海道らしい文化及びスポーツの振興
１２ 東北地方や東アジアなど国内外との交流の促進
１３ 交通ネットワークの整備
１４ 情報ネットワークの整備

Ⅲ 環境を重視した北海道づくり----------１５本の政策項目

１５ 北海道らしい循環型社会の構築
１６ 自然環境の保全と未来への継承
１７ 地球温暖化の防止への貢献
１８ 新エネルギー等の利活用の推進

Ⅳ 未来を拓く人づくり----------２２本の政策項目

１９ 子育て王国・北海道づくり
２０ 北海道らしい教育の推進
２１ 経済や地域を支える人づくり

Ⅴ 地域主権型社会に向けた基盤づくり----------２０本の政策項目

２２ 道州制特区を活用した経済・地域の活性化
２３ 地域主権型社会の創造
２４ 地域格差の是正
２５ 行財政改革などチャレンジ道庁の推進

○１６８本の政策それぞれについて

・今後４年間の政策展開の考え方を示す「政策の展開方向」、年度別の政策展開方向を示す「政策展開のプロセス」、道民の皆さんへのメッセージを掲載。

以上

（文責：経済同友会 事務局）

2008年6月23日

2007年度 地方行財政改革委員会

（敬称略）

委員長

大 橋 洋 治	(全日本空輸　取締役会長)

副委員長

渋 澤 　 健	(シブサワ・アンド・カンパニー　代表取締役)
成 田 純 治	(博報堂　取締役社長)
原 田 英 博	(商船三井　取締役副社長執行役員)
坂 東 眞理子	(昭和女子大学　学長)
村 瀬 治 男	(キヤノンマーケティングジャパン　取締役社長)

委員

芦 田 邦 弘	(インスパイア　取締役会長)
荒 川 　 亨	(ＡＣＣＥＳＳ　取締役社長)
荒 木 幹 夫	(日本政策投資銀行　副総裁)
井 上 雄 二	(リコーリース　取締役社長執行役員)
岩 本 　 繁	(日本電信電話　監査役)
遠 藤 勝 裕	(日本証券代行　取締役相談役)
大 江 　 匡	(プランテックアソシエイツ　代表取締役)
大多和 　 巖	(農林中金総合研究所　取締役社長)
大 坪 　 清	(レンゴー　取締役社長)
大 戸 武 元	(ニチレイ　相談役)
大 室 康 一	(三井不動産　取締役副社長)
小 野 峰 雄	(丸善石油化学　相談役)
近 藤 正 一	(アール・アイ・エー　名誉会長)
建 部 信 也	(スリー・アール　取締役会長)
田 村 哲 夫	(青葉学園（東京医療保健大学）　理事長)

津　川　　清	(リーマン・ブラザーズ証券　最高顧問)
長　江　洋　一	(六興電気　取締役兼代表執行役社長)
西　村　英　俊	(双日　特別顧問)
林　　明　夫	(開倫塾　取締役社長)
樋　口　智　一	(ヤマダイ食品　取締役会長兼社長)
平　野　哲　行	(平野デザイン設計　取締役社長)
廣　瀬　　勝	(森ビル　監査役)
福　島　吉　治	(Ｆ＆Ｋコンサルティング　取締役会長)
益　戸　正　樹	(バークレイズ・キャピタル証券　副会長)
水　留　浩　一	(ローランド・ベルガー　代表取締役日本代表)
村　藤　　功	(ベリングポイント　アドバイザー)
矢　崎　和　広	(諏訪貨物自動車　取締役会長)
柳　　省　三	(日本スペンサースチュアート　シニア　ディレクター)
横　山　禎　徳	(イグレック　代表取締役)
米　田　　隆	(西村あさひ法律事務所　代表パートナー)
和　田　　裕	(日本イノベーション　取締役社長)
渡　邊　佳　英	(大崎電気工業　取締役社長)

以上38名

事務局

菅　原　晶　子	(経済同友会　政策調査　部長)
藤　居　鉄　馬	(経済同友会　政策調査　マネジャー)