

どうする山梨特別委員会政策部会

# 提言書

— 山梨県の明るい未来を目指して —

平成 23 年 9 月

山梨経済同友会

代表幹事 入倉 要

代表幹事 小野堅太郎

## はじめに

明治時代よりわが国は、「中央集権型」の形態を採ってきた。欧米列強に対抗すべく近代国家の創設にヒトやカネを一ヶ所に集中させる中央集権体制であった。この国家体制を継続することにより歴史上類を見ない驚異的な経済発展をなし遂げ、経済大国の地位へと登り詰めた。だがこの間、国民の生活水準が一定程度豊かなものとなったが、地域の諸問題は自らの力で解決して地域の発展に努めていく必要がでてきた。現在、国際化・情報化がさらに進んでおり、あらゆる分野で高速化・効率化が求められている。これらの要求に対応するためには、地域住民にとって身近な政府である自治体が台頭してくる必要がある。従来のように国が地方を引っ張っていくシステムでは、時代の要求に応えることは困難である。

わが国で「地方分権」が大きく動き出したのは、平成 7 年の地方分権推進委員会の設置である。同委員会の勧告に基づき「地方分権一括法」が制定され、同法は平成 12 年に施行された。この法律により、国と自治体は「上下・主従」から「対等・協力」の関係となり、国による自治体への関与が大幅に縮小され、さらには国と自治体の役割が明確化された。中でも特徴的だったのは、「機関委任事務の廃止」である。この機関委任事務は、国が自治体を「下請け機関」とするものであり、「中央集権型行政システム」を象徴するものであった。機関委任事務の廃止は、自治体運営の自由度を高めることにつながり、地方分権に向けた大きな第一歩となった。

こうした地方分権改革は、平成 21 年 9 月に、国政において政権交代が起きた後も大きく動いている。民主党はマニフェストで「地域主権の確立」を掲げており、政権獲得後には地域主権戦略会議および地方行財政検討会議が発足している。また、平成 22 年 6 月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、同大綱には「地方政府基本法の制定や基礎自治体への権限移譲、一括交付金の導入」などが盛り込まれている。さらに、地方行財政検討会議では、「地方政府形態をめぐる議論」が行われており、その中では現行の二元代表制以外の政治体制についても検討がなされている。これは、戦後長らく続いてきた「地方における政治体制」を抜本的に見直すものであり、今後の地域政治を占ううえで極めて重要な動向であると言える。この他、昨年の通常国会から継続審議となっている「地方自治法改正案」も地方分権の推進に向けてその意義が強調される。同改正案では、「国の自治体に対する義務付け・枠付けの廃止」が大きな柱となっている。具体的には、市町村における「基本構想の策定義務や地方議会における議員定数の上限規定」がそれぞれ撤廃され、「法定受託事務」についても条例で議会の議決事件に追加することが可能となっている。こうした自治法改正の流れは「地域主権」に向けて重要なステップの一つであると位置づけられる。

このように、「地方分権」は現在大きく動いている。「中央集権型行政システム」の弊害を排除するためには、よりいっそうの「地方分権改革」が必要なのである。

これらを念頭に置いて、山梨県では「地方分権時代に適応した自治体づくり」にはいかなる改革が必要なのか述べるのが本提言書の目的である。

山梨経済同友会『どうする山梨特別委員会政策部会』では、山梨県での地方分権行財政改革を考える上での必要な論点について先ず提言する（第Ⅰ部）。

その提言を解説するために、現行の地方自治制度とその実態、山梨県内の現状と課題、さらに、行政改革の方向性について首長（執行機関）、議会、住民・NPO・企業といった分野に項目を分けたうえで解説している（第Ⅱ部）。そして最後に参考文献等いくつかの資料を掲載している。

最後に委員会のアドバイザーとして貴重なご意見を賜り、また、本提言書の作成に多大なご尽力をいただいた、江藤俊昭山梨学院大学法学部教授（ローカルガバナンス研究センター長）および土屋迅行山梨学院大学大学院研究生に、委員会を代表して感謝申し上げます。

平成 23 年 9 月

どうする山梨特別委員会

委員長 上原伊三男

政策部会 部会長 深澤克己

## 目 次

|        |  |           |    |
|--------|--|-----------|----|
| 第Ⅰ部 提言 | ： ー 山梨県の明るい未来を目指して ー                           | ・ ・ ・ ・ ・ | 5  |
| 提言1    | ガバメント（統治）から調和を持ったガバナンス（共治）の確立へ<br>幅広い視野を持った政治を | ・ ・ ・ ・ ・ | 5  |
|        | ① 全体を見据えた議論を                                   |           |    |
|        | ② 他の自治体との連携を                                   |           |    |
|        | ③ 自治基本条例の制定を                                   |           |    |
|        | ④ 緊張関係”を持った政治運営を                               |           |    |
| 提言2    | 情報を共有し効率性を追求した行政改革を                            | ・ ・ ・ ・ ・ | 6  |
|        | (1) 財政の健全化と情報公開の充実                             | ・ ・ ・ ・ ・ | 6  |
|        | ① 財政健全化条例の制定を                                  |           |    |
|        | ② 情報公開の徹底した推進を                                 |           |    |
|        | (2) 効率性の高い執行機関                                 | ・ ・ ・ ・ ・ | 6  |
|        | ① マニフェストによる首長選挙                                |           |    |
|        | ② 外部の識見を取入れたチェック機能の拡充                          |           |    |
| 提言3    | 住民に開かれ住民と歩む議会を                                 | ・ ・ ・ ・ ・ | 7  |
|        | (1) 地域主権時代の地方議会（議会・議員の質の向上）                    | ・ ・ ・ ・ ・ | 7  |
|        | ① 行政監視機能、政策立案、立法機能の向上                          |           |    |
|        | ② 支援体制の充実を                                     |           |    |
|        | ③ 地域主権時代における地方議員を目指すために“議員力”の向上を               |           |    |
|        | ④ 住民に開かれた議会                                    |           |    |
|        | (2) 改革の集大成として議会基本条例を                           | ・ ・ ・ ・ ・ | 8  |
| 提言4    | 住民・NPO・企業は積極的に政治参加を                            | ・ ・ ・ ・ ・ | 9  |
|        | 自治の担い手としての住民、NPO、企業                            | ・ ・ ・ ・ ・ | 9  |
|        | ① 住民は主権者としての意識を持ち地域政治に積極的参加を                   |           |    |
|        | ② NPOや企業は地域経営へ積極的参画を                           |           |    |
|        | ③ 自治の担い手としての企業へ                                |           |    |
| 第Ⅱ部    | 提言の解説  | ・ ・ ・ ・ ・ | 10 |
|        | 1. 現行の地方自治制度                                   | ・ ・ ・ ・ ・ | 10 |
|        | 2. 山梨県内の現状と課題                                  | ・ ・ ・ ・ ・ | 11 |
|        | 3. 行政改革の方向性                                    | ・ ・ ・ ・ ・ | 20 |
| おわりに   |  | ・ ・ ・ ・ ・ | 36 |

## 第 I 部 提言

### 提言1 ガバメント（統治）から調和を持ったガバナンス（共治）の確立へ 幅広い視野を持った政治を

#### ①全体を見据えた議論を

現在、自治体の情報はどれも“断片的”であるために、各アクター（行政、議会、住民、NPO、企業）が地域全体を見極めた議論ができていない。こうした状況が、将来の展望が描けない自治体運営へとつながっているのである。さらに、こうした状況は、地域政治の停滞にもつながりかねないため、地域全体を見据えた議論ができる環境を整備すべきである。

#### ②他の自治体との連携を

各自治体では、総合計画の策定などによって自治体の将来の展望を示している。現状では総合計画自体が形式的なものになっているが、これが実質的なものに改善されたとしても、他の自治体との連携がなければ、十分に生かすことは難しい。そこで、県や近隣市町村との関係を深めて、異なる自治体間の総合計画がうまく連動するような体制を整えるべきである。

#### ③自治基本条例の制定を

地域政治を活性化するためには、“自治体の憲法”である自治基本条例を制定すべきである。自治基本条例は、自治体全体を把握するためのルールであるため、各アクターが情報を共有して相互に存在を意識した形での議論を経て制定すべきである。

また、自治基本条例によって総合計画と分野ごとの計画、毎年度の予算との連動を規定することで、実質的な総合計画の策定にもつながる。

さらに、後述するように、他の自治体や各種団体との連携について明記することで、こうした協力体制を確固たるものにもすることもできる。

#### ④“緊張関係”を持った政治運営を

各自治体で自治基本条例の制定や実質的な総合計画の策定などによって、自治体の将来を見据えたビジョンが明らかになり、地域政治の方向性が定まってくる。しかし、これは1つの自治体だけで達成することは困難であり、県や近隣自治体との適度な“緊張関係”を持った協力体制が必要である。こうした“緊張関係”を生み出すには、首長や議会がそれぞれの協議会、各種団体（NPOや民間企業を含めて）のフォーラムを活用することが考えられる。これらの連携体制が“魅力ある山梨”を発展させることになるのである。

## 提言2 情報を共有し効率性を追求した行政改革を

### (1) 財政の健全化と情報公開の充実

#### ①財政健全化条例の制定を

山梨県の財政状況は極めて厳しく、世界的な金融恐慌もあって県債発行残高は年々増加している。平成22年度には1兆円に達する見通しであり、早急な財政対策が必要である。

また、市町村でも自治体財政健全化法の健全化比率に該当する自治体はなかったが、決して財政が健全であるとは言いがたい。市町村においても同様に財政再建が必要である。

さらに、こうした現状も踏まえて、財政健全化条例の制定も検討すべきである。

#### ②情報公開の徹底した推進を

自治体ガバナンスの確立には、情報公開制度の充実が不可欠である。しかし、住民による情報公開の請求件数が極めて少ないのが現状である。

また、開示される情報も行政機関特有の表現が多く、一般の住民には分かりにくいものである。とりわけ、財政関連の情報についてはこれが顕著である。これらは、請求件数が低調な要因の1つであると考えられる。住民に分かりやすい情報公開を推進すべきである。

### (2) 効率性の高い執行機関

#### ①マニフェストによる首長選挙

##### ・政策本位の選挙に向けて

首長候補者が選挙時にマニフェストを掲げることにより、選挙の争点の明確化、政策の方向性の具体化が実現することになる。また、マニフェストに目標値や達成目標が明示されることで、事後の検証も客観的に可能となる。この他、マニフェストの導入により、有権者が政策本位の選挙をすることが可能となり、従来地縁・血縁に依拠した選挙から脱却することが期待される。

##### ・総合計画との連動を

マニフェストは、自治体の総合計画と連動させることが重要である。これについては、総合計画を首長の任期と一致させるために総合計画を8年計画（前期4年、後期4年）にすることが考えられる。こうした連動は、長期的視野に立って住民本位の政策実施につながっていくのである。

##### ・職員の意識改革につなげるために

マニフェストを導入することにより、施策事業の状況を住民が把握しやすくなり、それに加えて職員の人事評価もしやすくなる。この結果、職員の意識改革につながり、行政事務の効率化が期待される。また、政策の方向性が明確となることで、首長を柱とするトップダウン型組織としての機能化が図られる。

#### ②外部の識見を取入れたチェック機能の拡充

- ・外部評価制度の導入を

自治体の事務事業評価は、外部の専門家・有識者によって行われる外部評価とすることが望ましい。また、これらの者以外にも主権者である住民がこうした評価に関与できる仕組みも検討すべきである。

- ・自治体監査の機能向上を

自治体監査の独立性・専門性を確保するために、外部監査の導入を検討すべきである。自治体監査は、現行制度では導入が義務づけられていない団体でも導入することが望ましい。ただ、各自治体が財政難を理由に導入を見送っていることも踏まえて、複数会計年度の包括外部監査を認めるといった制度の弾力化も必要である。

- ・財政情報の発信に工夫を

自治体会計は、自治体財政健全化法が施行されたことにより、従来よりもその透明度が高まった。このため、住民が監視できる範囲も拡大したと言える。しかし、実際には財政情報が住民にとって馴染みの薄いものであり、敬遠されがちなものとなっている。そこで、自治体の中にはホームページを工夫したり、住民向けの予算説明書を作成したりするなど工夫を凝らしている例も見受けられる。このような例も参考にしながら、自治体財政のあり方（特に住民向けの情報発信）について考えるべきである。

### 提言3 住民に開かれ住民と歩む議会を

#### (1) 地域主権時代の地方議会（議会・議員の質の向上）

##### ①行政監視機能、政策立案、立法機能の向上

地方議会を“開かれた討議の場へ”

地方議会は、首長に対する監視機能を有する機関であるが、実際には首長の提出案件をそのまま認めることが多く議会の監視機能が果たされているか疑問が残る。また、議員立法が少なく立法活動を首長に依存している傾向がある。さらに、公開の場で討議を行う議事機関であるはずの議会は、事前通告に対し用意された行政の答弁の場となっており、形式的に運営されている感がある。同時に公開という観点からも不十分であり、議会の不透明さが指摘されている。議会本来の機能を十分発揮すべきである。

- ・議決事件の拡大を積極的に

地方自治法96条2項では、条例によって議会の議決事件を追加することが認められているが、全国的にこの条項の適用が低調である。しかしながら、議会の自治体運営における責任の向上のためにも同条項は積極的に活用し、自治体の自主性・自律性を高めていくべきである。

- ・議会予算執行権を首長から議長へ

現行制度では、予算の執行権が首長に一元的に付与されている。しかし、議会の自主性・自律性を高めるためには、議会費に関しては議長に予算執行権を付与すべきである。

- ・決算認定の機能化を

決算認定は、過年度の予算が適切に執行されたのかをチェックするものであり、議会の監視機能という観点から極めて重要である。決算審査を十分に行うことにより、次年度の予算編成にも影響を与えることにつながり、議会の存在意義も高まることが期待される。

#### ②支援体制の充実を

議会事務局の体制が不十分であり、特に町村では、事務局が兼任であったり、職員数が数人であったりと極めて貧弱な体制となっている。このため、議員に対する支援体制として十分に機能せず、議員提案が低調である要因の1つとなっていると考えられる。

議会事務局は、議員の支援体制として重要なものであり、その役割や機能を明確化させ、質・量ともに整備すべきである。また、議会事務局の独立性・専門性を図るために任免権のみならず、採用権も議長に付与することも検討すべきである。

#### ③地域主権時代における地方議員を目指すために“議員力”の向上を

地方議会のあり方を考えるうえでは、議員の役割や職責などについても見直す必要がある。これに際しては、議員の役割と機能を明確化し、その処遇についても住民の納得のいくものとしなければならない。そのためにも、議員の職責について法律で明記し、定数についても各自治体の事情を踏まえて検討することが求められる。

また、議会のあり方だけでなく、各議員の資質も問われている。議員が地方行財政に対する知識を有していなければ、執行機関に対する監視機能を十分果たすことはできない。議会の機能を向上させるには、議員も“議員力”の向上を図らなければならない。

#### ④住民に開かれた議会

- ・議会の積極的公開と住民参加の促進を

議会は公開の場で討議を行う機関であり、こうした目的を実現するためにもテレビやインターネットで議会中継を積極的にすべきである。また、夜間議会や休日議会を開催して傍聴者を増やす試みも必要である。さらに、議会での住民参加を促進するため、議会報告会を実施するなどして、住民との対話の場を設けるべきである。

- ・議論の活性化を

議会では透明性・公正性の高い運営を行うことが必要であり、一問一答形式の質疑応答や傍聴者への資料配布など、議論が分かりやすくなる工夫をすべきである。また、議論を活性化させるために、反問権の導入や議員同士の自由討議も行うべきである。

### (2) 改革の集大成として議会基本条例を

現在、全国の地方議会において議会基本条例の制定が相次いでいる。議会改革を継続・定着させるために、条例化してその仕組みを残すことは有効な手段である。各自治体では、こうした先進事例を参考にしながら議会改革を進めて、議会基本条例制定への道筋を描く



べきである。

#### **提言4 住民・NPO・企業は積極的に政治参加を**

##### **自治の担い手としての住民、NPO、企業**

###### **① 住民は主権者としての意識を持ち地域政治に積極的参加を**

住民は、地域政治の主権者であるが、政治に対する関心は低いのが現状である。また、地域政治では住民自治の観点が重要となっており、あらゆる場面で住民参加が求められているが、これらに対する住民の意欲も決して高くはない。

住民の地域政治にとって最も重要な役割は、選挙の投票行動であり、マニフェストを用いた政策本位の投票が必要である。

また、地方自治の分野では、選挙時以外にも住民の政治参加が求められており、政策サイクルの様々な段階で住民参加をすべきである。これ以外にも、地域政治に対する監視機能として、直接請求権を活用して住民によるチェック機能を充実させるべきである。

###### **② NPOや企業は地域経営へ積極的参画を**

これからの自治体運営においては、住民だけではなく、NPOや企業といった従来は地域政治に関与してこなかったアクターの存在が重視される。少ない資源の中で効率性の高い自治体となるためには、これらのアクターとの協働が必要であり、今後の地域政治のあり方を考えるうえで大きな課題である。

今後、公共部門においてNPOの存在が重要視される。自治体ガバナンスの確立のためには非営利セクターとの協働が必要であり、地域政治の一アクターとして台頭しなければならない。

また、自治体を監視するオンブズマンの設立や政策機能を充実させるためにシンクタンクの役割が重要となる。行政は、これらのアクターとの協働も必要である。

###### **③ 自治の担い手としての企業へ**

「官から民へ」という流れの中で、公共サービスを民間企業が担う機会が増えている。民間企業は、低コストで最大のサービスを生み出すノウハウを有しており、効率的な行政運営が求められる現在では不可欠な存在であると言える。公共の担い手は決して「官」だけではなく、今後の地域経営には企業も一アクターとして台頭する必要である。

以 上

## 第Ⅱ部 提言の解説

### 1. 現行の地方自治制度

わが国における地方自治の根拠は、憲法第 8 章および地方自治法にある。憲法 92 条では地方自治が「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」ものとされ、現行法では地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）がそれに該当する。憲法のいう「地方自治の本旨」とは、条文上は明確にされていないが、一般的に団体自治と住民自治を意味するものだと解されている。つまり、地方自治は団体自治と住民自治という 2 つの側面から成り立っているものだと見える。

現行の地方自治制度は、二元代表制という政治制度の下で運営されている。この二元代表制とは、首長（都道府県知事・市町村長）と議会を構成する議員が、ともに住民の直接選挙に選出され、地域政治を担うシステムのことである。ここでは、両者は適度な緊張関係の下で抑制と均衡（**check and balance**）を保って相互に切磋琢磨していかなければならない。両者は民主的正統性という点から見れば対等な関係にあるのであり、相互に住民の利益に適う政治運営を担うことが求められている。

しかし、現実の地方自治の現場では、こうした二元代表制の原理が適格に機能しているとは言いがたい。なぜなら、本来であれば適度な緊張関係にあるべき首長と議会が“馴れ合い”の関係となり、議会がいわば「オール与党」となっている例が多い。そのため、首長提出の議案は極めて高い確率で可決されており、その審議過程を見ても「熟議」がなされているとは言いがたいのが実情である。また、議員による議案提出があまりなされていないのも議会の政治的地位を低下させている要因である。これらは議会が専ら首長提出の議案を可決させるだけのいわば「追認機関」と化していることを意味するものであり、日本の地方自治は「二元代表制」というより「首長優位制」と言った方が実態を適格に表現していると言えよう。

このようにわが国の地方自治は、実態はともかくとして首長と議会が対等な立場から政治運営を行うシステムとなっている。しかし、今後の地域政治をこれらの機関のみで担うことは困難であると言ってよい。なぜなら、少子高齢化による人口減少が予想される中、自治体においても税収の落ち込みが考えられ、財源確保が今まで以上に難しくなる。その一方で、住民ニーズは多様化・複雑化しており、少ない資源の中でいかに効率よく住民ニーズに応えていけるのかが大きな課題となる。

こうした課題を解決する手段として、住民や企業、NPO などの協働による地域経営というものがある。従来は、自治体のみで行ってきた地域経営を、住民や企業、NPO などの民間組織もこれに参加していくことであり、しばしば「ガバメント（統治）からガバナンス（共治）へ」という言葉で表現される。このガバナンスを実現するためには、自治体が住民や民間組織などとの信頼関係を構築することが重要であり、具体的には情報公開制度の充実や自治体職員の意識改革、透明性のある行財政運営などが考えられる。こうした課

題を解決していくことが、自治体におけるガバナンスを実現するために、不可避の課題であると言える。

## 2. 山梨県内の現状と課題

### (1) 山梨県内の動向

平成 23 年 1 月 30 日、山梨県知事選挙が行われ、現職の横内正明知事が新人候補に大差をつけて再選を果たした。横内知事は、平成 19 年の県知事選に新人として立候補し、現職候補を破って当選している。その中で横内知事は、「暮らしやすさ日本一の県づくり」を目指すために「チャレンジ山梨行動計画」（平成 19 年 12 月）を策定し、自らの任期である 4 年間に取り組む施策・事業を取り上げて県政運営を行ってきた。

平成 22 年 12 月、2 期目を目指す横内知事は、「未来やまなし行動力宣言」と題した公約を発表し、「暮らしやすさ日本一」に引き続き取り組む姿勢を示している。この中では、産業振興、環境対策、観光振興、教育・福祉、基盤整備、行財政改革の 7 分野に施策を分類し「やまなし 7 チャレンジ」と称している。

しかし、こうした横内知事の公約に対しては、「守り」の公約ではないかという批判もある<sup>1</sup>。それは、この中で示された政策についてはその方向性を示すものにとどまるものが大半を占めており、「目標値」を設定したものはわずかだからである。また、財政再建や産業廃棄物処分場などの県政における重大な懸案事項について踏み込んだ主張は見られず、具体的な解決の方針を示していない。とりわけ、「1 兆円ほっとけない」というキャッチフレーズが 1 期目の公約で象徴的であったにもかかわらず、2 期目ではこれがいわば軌道修正される形となってしまった。後述するように、山梨県の財政状況は決して健全な状況にはなく、財政再建は先送りの許されない早急な課題である。こうした状況を念頭に置けば、大阪府をはじめとして大改革を推し進めようとしている都道府県に遅れをとらないように、本県においても大規模な改革を断行すべきである。

このような自治体を取り巻く厳しい現状は、県だけではなく市町村についても同じことが言える。平成 20 年に施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方財政健全化法）」に基づき公表された県内市町村の健全化判断比率によれば、いずれの自治体も同法の規定する基準には達しておらず、早期健全化団体あるいは財政再生団体に指定された自治体はない<sup>2</sup>。しかし、これはあくまで国の定める最低限の基準をクリアしているだけのことであり、厳しい財政状況下にあることに変わりはない。また、自立した財政運営という観点から見ても、県内市町村の中で地方交付税の不交付団体は平成 22 年度では昭和町の 1 団体にとどまっている。こうした事情を見ても、県内市町村における厳しい財政状況が認識できる。

本県においても県政改革に向けた動きはあるが、そうした取り組みは不十分であると言

<sup>1</sup> 「横内知事、“守り”の公約発表」『山梨日日新聞』2010年12月16日号、1面

<sup>2</sup> 「全市町村が『健全』」『山梨日日新聞』2010年9月28日、2面

ってよい。前述したように、自治体ガバナンスを実現するためには、住民の政治に対する信頼を確保するが必要であり、そのためには大規模な行財政改革が行われなければならない。そこで、次節以降では、執行機関、議会、住民・NPO・企業に項目を分けて、それぞれの現状と課題について述べることにしたい。また、それに際しては、山梨県および県内市町村のデータを適宜用いて、その実態に迫ることとする。

## (2) 執行機関

### ① 財政再建

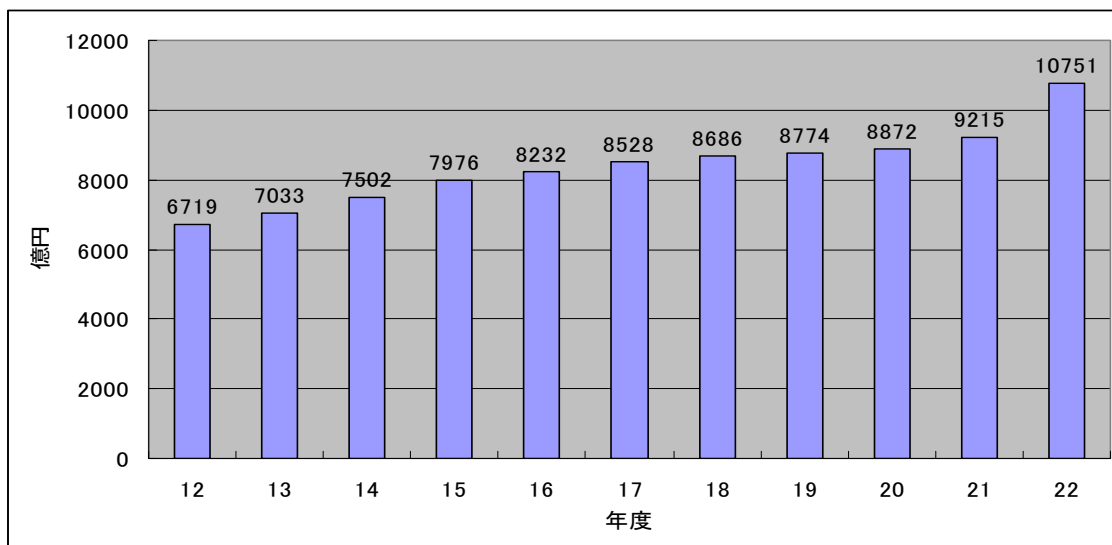
自治体運営においては、従来以上に効率性が求められている。これは、人口減少化社会では大幅な税収増加が見込めない中、住民ニーズはますます多様化、複雑化することが予想されるからである。また、国・地方合わせて 1000 兆円を超える累積赤字を抱えており、自治体財政は極めて厳しい状況にあることも大きな要因である。こうした実態に対応するためには、各自治体が効率性の高い公共サービスを実施することが必要となる。

このため、近年では NPM (New Public Management) 型行政改革に取り組む事例が広がっている。NPM 型行政改革は、「小さな政府」を目指す新自由主義の思想を背景とするものであり、イギリスの保守党政権であるサッチャー、メージャー両政権で積極的に行われてきた手法である。わが国では、指定管理者制度や PFI (Private Finance Initiative)、地方独立行政法人といった形で行われている。

山梨県の現状を見れば、財政的にも厳しい状況にあり、効率性の高い行政サービスの実施が早急な課題であるといえる。横内知事は、選挙期間中に県債残高「1 兆円ほっとけない」として財政再建に取り組むとしていたが、就任後に軌道修正する形となり、臨時財政対策債(臨財債)を削減対象から除外することとした。また、2 期目の選挙公約では「1 兆円ほっとけない」といった象徴的なフレーズが消えるなど県の財政再建への道のりは大変厳しい状況にある。

このような本県の現状を見れば、財政再建を目指すためにも効率性の高い県政運営が必要となる。これを言い換えれば、県は一つの経営体としてコスト意識や財政責任を持ち、より効率的かつ効果的な業務、質の高いサービスを提供しようとする意識が不可欠ということである。こうした状況の中では、前述した NPM 型行政改革の手法を積極的に取り入れることが考えられる。民間に公共サービスを提供させることにより、自治体が直営で運営するよりも効率的で質の高いサービスとなることが期待される。これにより、公共サービスの効率性に加えて人件費の大幅削減など財政再建に大きく貢献できると言える。特に人件費は県予算の歳出の 25%程度を占めており(図 1 参照)、財政再建と密接な関係にあることが分かる。これを念頭に置けば、職員の給与についても人事院勧告をそのまま受け入れるのではなく、県の財政状況を踏まえたうえで判断を加えることが必要である。

表1 最近10年間の県債現在高の推移



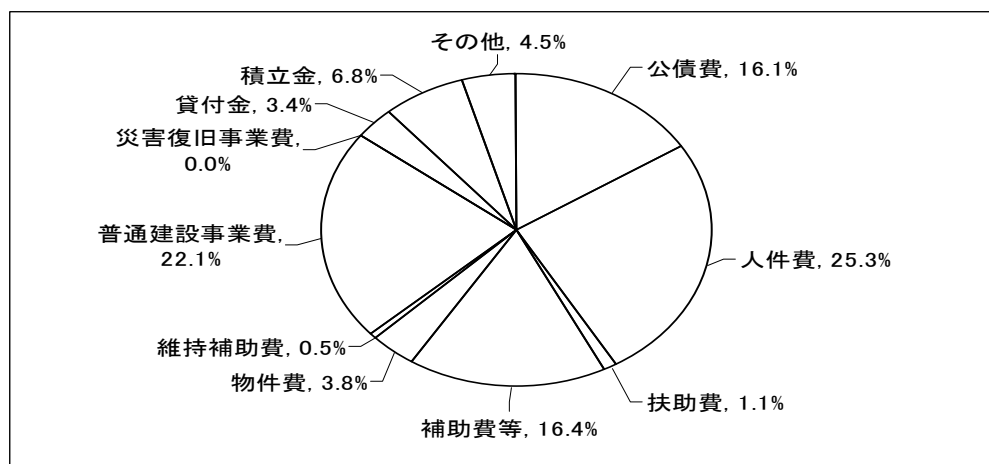
(参照)「財政のあらまし (山梨県公報号外 91 号)」『山梨県庁ホームページ』

<http://www.pref.yamanashi.jp/zaisei/documents/h2212aramashi.pdf>

(2011 年 1 月 31 日アクセス)

「債務残高 2.3%増加」『山梨日日新聞』2010 年 2 月 11 日号、5 面

図1 山梨県の普通会計性質別決算の構成図 (平成 21 年度決算)



(出所)「財政のあらまし (山梨県公報号外 91 号)」『山梨県庁ホームページ』

<http://www.pref.yamanashi.jp/zaisei/documents/h2212aramashi.pdf>

(2011 年 1 月 31 日アクセス)

また、財政再建のためには、人事行政の改革も必要である。地方公務員の場合、公務の非市場性や特殊性もあり、極めて硬直的な制度となっている。地方公務員法では能力主義を定めているが、実際は職務の成果が給与や待遇に差があまり生じず、職員のモチベーシ

ョンが生まれにくい環境にある。つまり、終身雇用・年功序列型で安定した身分保障のある公務員制度では、「成果を出さなくても、大きなミスや公私にわたって不祥事を起こさなければ、ある程度の地位まで登り詰めることができ、一定の退職金を得ることができる。」という甘い意識を職員の中に生みかねない。したがって、公務員制度改革、あるいは職員の意識改革も財政再建のためには不可欠であり、早急な議論が求められる。

この他、財政再建を確固たるものとするためにこれを条例化することも考えられる。公約等で財政再建に取り組む姿勢を首長が示していたとしても、それが不徹底に終わることも十分想定される。そうした事態を防止するためには、自治体の条例で根拠づけを行うことが必要であり、これにより住民の代表機関である議会も関与することができるのである。実際、岐阜県多治見市では、平成 19 年に「多治見市健全な財政に関する条例」を制定している。これは平成 8 年に当時の西寺雅也市長が「財政緊急事態宣言」を出したことに始まるものであり、こうした取り組みによって同市の財政状況は改善したのである。本県においても、財政再建を強力に推進するために財政健全化条例を制定するなどして、早急に財政再建に向けた環境づくりをしていかなければならない。

このような行政改革は、県のみならず市町村においても同じことが言える。県内市町村の財政状況を見ると、平成 22 年 9 月に総務省が発表した山梨県および同市町村の地方財政健全化法に基づく健全化指数によれば、早期健全化団体や財政再生団体となる自治体は皆無であった。しかし、市町村の財政状況は決して健全なものとは言えず、安定した財政運営ができていないわけではない。また、各市町村の自主財源は乏しいところが大半であり、平成 22 年度の地方交付税の不交付団体は県内市町村の中では昭和町の 1 団体のみである。このように、県内市町村で安定した自主財源を有して財政運営を維持することができないところがほとんどであり、自立した自治体運営という観点からも自治体において一層の効率化が必要である。こうしたことを念頭に置けば、県内市町村においても県と同様に大規模な行財政改革を推し進めることが課題となる。

表 2 山梨県内市町村の健全化判断比率

| 市町村名   | 実質公債<br>費比率 | 将来負担<br>比率 | 市町村名   | 実質公債<br>費比率 | 将来負担<br>比率 |
|--------|-------------|------------|--------|-------------|------------|
| 甲府市    | 15.2        | 91.5       | 早川町    | 9.4         | —          |
| 富士吉田市  | 14.1        | 50.2       | 身延町    | 16.7        | 64.3       |
| 都留市    | 16.6        | 102.1      | 南部町    | 11.3        | 31.5       |
| 山梨市    | 15.0        | 160.1      | 富士川町   | 12.8        | 65.0       |
| 大月市    | 14.8        | 222.0      | 昭和町    | 8.9         | 53.2       |
| 韮崎市    | 14.3        | 96.4       | 道志村    | 7.7         | —          |
| 南アルプス市 | 14.5        | 76.0       | 西桂町    | 7.6         | —          |
| 北杜市    | 18.5        | 145.6      | 忍野村    | 5.3         | —          |
| 甲斐市    | 14.4        | 58.7       | 山中湖村   | 11.9        | 0.3        |
| 笛吹市    | 13.6        | 109.6      | 鳴沢村    | 3.8         | —          |
| 上野原市   | 14.4        | 103.8      | 富士河口湖町 | 16.0        | 122.7      |
| 甲州市    | 16.6        | 161.8      | 小菅村    | 17.1        | —          |
| 中央市    | 15.6        | 95.1       | 丹波山村   | 10.9        | —          |
| 市川三郷町  | 15.1        | 124.8      | 県平均    | 14.6        | 92.5       |

「健全化判断比率等の状況について」『山梨県庁ホームページ』

<http://www.pref.yamanashi.jp/shichoson/documents/21kenzenka.pdf>

(2011年1月31日アクセス)

## ②行政における情報公開

自治体ガバナンスの確立のためには、情報公開制度の充実が不可欠である。情報公開制度は、平成 20 年現在で 99.5%の自治体で制度化されており、自治体の基本的な制度となっている（平成 20 年 4 月 1 日現在 総務省調べ）。この制度は、昭和 57 年に山形県金山町が全国初となる情報公開条例を制定したことに始まり、それに続いて各自治体が情報公開を制度するようになり、国政でも平成 11 年に情報公開法（平成 11 年法律第 42 号）が制定されている。

こうした情報公開制度は、これからの自治体運営において非常に重要な要素となってくる。なぜなら、自治体ガバナンスにおいては住民参加の重要性が強調され、この住民参加を推進するためには住民が行政に関する情報を適確に把握する必要がある。また、住民との信頼関係の構築のためには、透明性のある行財政運営をしていかなければならない。これらの目的を達成するためには情報公開制度の充実が想定され、これをせずには住民との協働はあり得ないと言ってよい。

しかしながら、情報公開をめぐる課題も少なくない。特に財政に関する情報は、公会計の特殊性や複雑性などが相まって、専門知識を有さない一般の住民には理解しがたい

ものとなっている。また、行政機関における文書は公文書特有の表現が使われており、これも住民が情報公開制度を敬遠する要因であると考えられる。実際、山梨県における情報公開の請求件数を見てみると、平成 21 年度の行政文書の開示請求件数が 423 件であり、前年度に比べて 35 件減少している（表 3 参照）。また、過去の開示請求件数を比較しても一概に増加傾向にあるとは言えない状況である。このように住民から情報公開を求める声が少ない現状は、行政側が積極的に情報発信を行う意欲を阻害することにもつながりかねず、住民の行政に対する関心を高める方策とともに考えていく必要がある。

表 3 山梨県における情報開示請求の推移 (単位 件)

| 年度     | 平成 17 年度 | 平成 18 年度 | 平成 19 年度 | 平成 20 年度 | 平成 21 年度 |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 請求・申出数 | 389      | 640      | 560      | 458      | 423      |
| 全部開示   | 221      | 304      | 171      | 174      | 158      |
| 一部開示   | 137      | 287      | 345      | 242      | 208      |
| 不開示    | 14       | 28       | 15       | 12       | 19       |
| その他    | 17       | 21       | 29       | 30       | 38       |

(参照)「平成 21 年度山梨県情報公開条例の施行状況について」『山梨県庁ホームページ』  
[http://www.pref.yamanashi.jp/shigaku/documents/documents/documents/h21sekoujyoukyou\\_1.pdf](http://www.pref.yamanashi.jp/shigaku/documents/documents/documents/h21sekoujyoukyou_1.pdf) (2010 年 12 月 22 日アクセス)

### (3) 議会

地方議会は、住民の直接選挙によって選出される議員をもって構成される。議会は首長とともに地域政治を担う機関であり、執行機関である首長を対等な立場から監視する機能を有する。また、直接選挙で選出されていることから、住民の声を代弁する住民の代表機関でもある。日本国憲法では 94 条において自治体に議会を設置することを義務づけており、ここからも地方議会の重要性を認識することができる。ここでは、議会の重要性を強調しながらも、現状がそうした理念どおりにはいかず、様々な課題を抱えていることを指摘することにする。

二元代表制を採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、地方分権改革がさらに進み、地方に多くの権限が移譲されれば、その役割・責任はますます大きくなる。首長が独任制であるのに対して議会は合議制であることから、多様化・複雑化する住民ニーズを「熟議」を通じて集約することが可能であり、今後の地域政治の主役となるべきであると言えよう。つまり、今後の地域政治は、“行政主導”ではなく“議会主導”で運営されるべきである。これが、議会の存在が強調される所以であると言える。

しかしながら、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ことが多く、行政に対するガバナンスが機能しているとは言えない状況である。地方議会



についての住民の満足度は低く、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が指摘されるなど、様々な問題が顕在化している。

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、各地域がそ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関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見られるように、現在の地方議会の状況を見ると、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が長けているとは必ずしも言えず、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である。このため、首長・行政提案と議員提案の原案可決の比率も前者の方が高くなっている。

実際、山梨県議会では過去5年間において議案（知事提出）の原案可決率が100%となっており、修正あるいは否決といった議決はなされていない。また、同県議会の議員提案状況を見ても、議会に関する議案を除いてほとんど行われていないのが現状である。こうした統計を見ると、議会において十分な審議がなされておらず、知事提出の議案を追認する機関になっているという見方ができる。議会が今後の自治体ガバナンスを担う機関とするためには、行政と同様に大規模な改革が必要なのである。

表4 山梨県議会における知事提出の議案可決状況

| 議会の種類       | 議案可決数(件) | 議案可決割合(%) |
|-------------|----------|-----------|
| 平成21年2月定例会  | 67       | 100       |
| 平成21年6月定例会  | 16       | 100       |
| 平成21年9月定例会  | 29       | 100       |
| 平成21年11月定例会 | 20       | 100       |
| 平成22年2月定例会  | 60       | 100       |
| 平成22年6月定例会  | 10       | 100       |
| 平成22年9月定例会  | 16       | 100       |
| 平成22年11月定例会 | 23       | 100       |

※ 臨時会の議案および定例会の承認案件等は算入していない。

(参照)「定例会・臨時会の内容」『山梨県議会ホームページ』

[http://www.pref.yamanashi.jp/gikaisom/teireikainaiyo\\_index.html](http://www.pref.yamanashi.jp/gikaisom/teireikainaiyo_index.html)

(2011年2月2日アクセス)

#### (4) 住民・NPO・企業

地域政治の主権者は当該自治体の住民である。このため、自治体運営は地域住民との合意形成の下でなされなければならない。地方自治では、団体自治とともに住民自治という側面が要求され、住民の政治参加という点が極めて重要となってくる。これは、地域政治の場では政府である自治体が住民の身近に存在しており、住民による直接的な政治参加が可能な環境にあることがその根拠として考えられる。具体的には、首長や議員の解職請求、議会の解散請求、条例の制定改廃請求など住民の直接請求が制度化されていること、二元代表制の政治制度や一院制の地方議会など、住民による監視が可能であることを想定した制度設計となっていることが挙げられる。

このように、地域政治において住民の存在は国政においてよりも大きいとされており、自治体運営においては住民参加の重要性が強調されるべきである。また、前述したように自治体ガバナンスを構築するためには住民との協働の推進が必要とされており、多様化・複雑化する住民ニーズに対応するためにも住民参加の意義を認識することが求められる。要するに住民は、自治体の構成員としての自覚を持って地域のために積極的に政治参加することが、これからの地域政治にとって理想的な住民像であると考えられる。自治体は、こうした住民の意思を尊重して政治運営に反映させるように努めなければならない。

しかしながら、平成 19 年の統一地方選挙では投票率の低迷や首長の無投票当選が多く、地域政治に住民の意思が十分に反映されているとは言えず、住民が“市民”としての役割を果たしているとは言いがたい。地域政治における政治参加とは決して選挙だけを意味するものではないが、住民の意思を政治に反映させる最も基本的な機会である選挙にすら行かないのであれば、住民と協働を推進した自治体経営を行うことは困難である。投票は住民の権利であるとともに義務でもあり、選挙を通じて有権者に“市民”としての意識を持たせ、政治に興味や関心を持ってもらえるように啓発活動をすることも自治体の役割として重要である。そのうえで、住民が地域政治に関与できる住民参加の場を設けることが効果的だと言える。

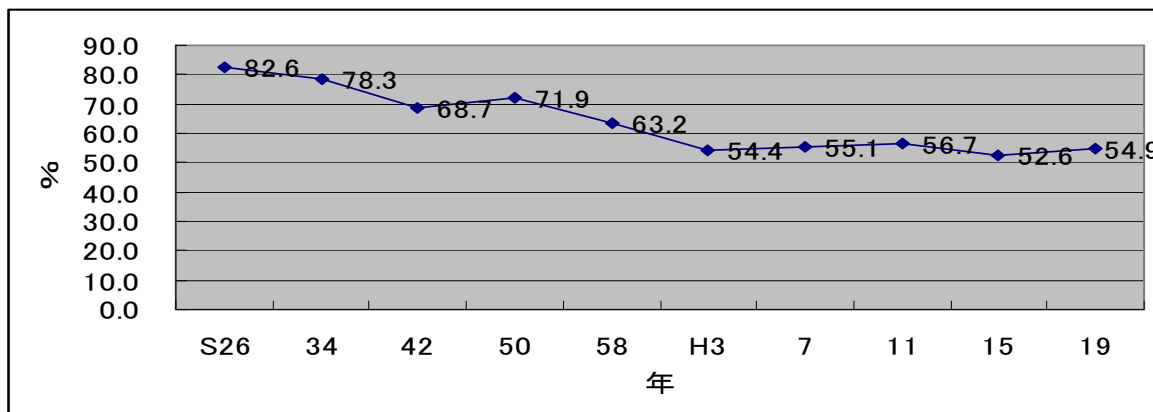
実際、山梨県の事例を見ても住民が地域政治に多くの関心を寄せているとは一概には言えないのが現状である。今回の山梨県知事選挙では、事実上の信任投票となったことを背景に投票率は史上最低の 42.29% を記録した<sup>3</sup>。これは同日に執行された甲府市長選挙でも同様の傾向が生まれており、有権者が自治体の一構成員としての自覚を持って意思表示をしようとは考えていないことを裏付けている。また、こうした選挙以外にも審議会の構成員に公募で住民を取り入れたり、自治基本条例の制定に関してパブリックコメントを実施したりするなど、住民参加制度を積極的に推進しようとする自治体もあるが、住民にそう

---

<sup>3</sup> 「山梨県知事選挙投票状況」『山梨県選挙管理委員会ホームページ』  
[http://www.pref.yamanashi.jp/senkyo/documents/touchiji\\_k.pdf](http://www.pref.yamanashi.jp/senkyo/documents/touchiji_k.pdf)  
(2011 年 2 月 7 日アクセス)

した思いが十分に行き渡っていないのが実情である<sup>4</sup>。

表 5 統一地方選挙（都道府県知事選挙）の投票率の推移



※ 平成以前の統一選については1回おきの、平成以後の統一選は毎回の、投票率の推移を示したものである。

(出所) 総務省選挙部「目で見える投票率」『総務省ホームページ』平成22年3月

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000090286.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000090286.pdf) (2011年2月2日アクセス)

住民参加の手法をめぐっては、こうした従来の手法だけではなく、神奈川県藤沢市の討議型世論調査 (Deliberative Pool) や東京都三鷹市の日本版プランnungszelle (独 Planungszelle) といった新しい手法に挑戦する自治体も見受けられる。前者は、無作為抽出した市民にアンケート調査を実施し、その中から募った回答者が意見交換を行うものである。一方の后者は、無作為抽出した市民に事前に講義などを通じて情報提供をしてそのテーマについて議論させるというものである。これらは、住民を無作為に抽出するため従来とは大きく異なるものであると言え、従来は政治参加をしておらずその意思が政治に反映されていなかった住民を巻き込む形となり、多くの住民の意思を汲み取ることができるメリットがある。また、無作為抽出であることから住民参加の問題点として指摘される“正統性”という観点からもその意義が強調できる。

このように、分権時代の自治体においては住民との協働が必要であり、多様なアクターが地域経営を担う自治体ガバナンスを構築するためにも住民参加の意義が強調される。住民は、選挙はもちろんのこと、それ以外の場でも住民参加制度などを用いて積極的に地域政治に関与していくことが必要である。自治体においては、住民が地域政治にいかに関与

<sup>4</sup> 甲府市では、平成19年に自治基本条例の制定に際してパブリックコメントを実施したが、市民から寄せられたのは、2人5件にとどまっている。詳細は、「意見募集 (パブリックコメント) 実施の結果」『甲府市ホームページ』を参照されたい。

<http://www.city.kofu.yamanashi.jp/contents/content/view/4713/140/>  
(2011年2月7日アクセス)

や関心を向けてもらうのか、そうした方策を早急に議論する必要があると考えられる。

この他、今後の自治体ガバナンスを担う機関として、NPO や民間企業といった存在が想定される。従来、自治体運営は「官」が担うものと考えられてきたが、多様化する利害を調整するためには「民」の存在が極めて重要になる。つまり、公共サービスについても NPO といった非営利組織がその一端を担う形となってもよい。また、営利組織である企業についても公共施設における指定管理者制度や市場化テストなど、様々な面で公共経営に参画することが可能になった。民間企業は自治体が不得意とする効率性のノウハウを有しており、地方財政が逼迫する中で効率的で効果的な公共サービスを実施するためにも民間企業との協働が必要である。

### 3. 行財政改革の方向性

#### (1) 地域主権時代における地方政府

平成 21 年 9 月、国政において政権交代が起こったことは、地方分権改革の一つの節目を迎えたことを意味する。民主党は、マニフェストで「地域主権の確立」を掲げて「地方政府基本法（仮称）」を制定する姿勢を示している。これは、戦後の地方自治体制を大きく転換するものであり、名実ともに自治体が「地方政府」となる可能性が期待できる。こうした「地域主権」を実現するにあたって、地域主権戦略会議や地方行財政検討会議を発足させた。また、平成 22 年 6 月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、一括交付金の導入や義務付け枠付けの廃止、基礎自治体への権限移譲など、現行の地方自治制度を見直すことを定めている。

こうした地方分権に対する動きは、平成 12 年 4 月の地方分権改革一括法の施行によるところが大きい。同法によって国と自治体の関係が「対等・協力」になり、両者の役割が明確化されたことは、自治体が「自己決定・自己責任」の下で主体的に地域政治を担わなければならないことを意味している。地域住民にとって身近な政府である自治体に権限や財源移譲が進み、主体的な役割を果たすことによって、各地域の事情や特性を勘案した政策の実施を効率的かつ効果的に執行できる。これは、前述した自治体ガバナンスを確立するためにも不可欠な要素であると言える。

地方分権改革を推進するためには、行政権や財政権のみならず、立法権を含めた権限移譲が求められる。これは地方分権推進委員会でも「完全自治体」「基礎地方政府」の実現のために必要なものとされており、自治体の立法権の拡充のために条例による法律の上書きを認めることなどが考えられていた。こうした「地方政府」である自治体を形成するためには、行政組織における自己規律の向上や立法機能を有する議会の能力向上が必要であり、「自己決定・自己責任」に基づく自治体運営が可能となる環境を整備しなければならない。また、地方自治の一側面である住民自治も極めて重要な要素であり、多様化・複雑化する住民ニーズの把握のためにも積極的な住民参加が求められる。要するに、住民も地域政治のアクターとして台頭する必要があると言える。さらに、前述したように自治体ガバナンス

の実現のためには、これらのアクター以外にも NPO や企業の参画が重要視される。こうした自治体ガバナンスが適切に機能するためには、各アクターが常に緊張関係を持った形で切磋琢磨して地域政治を担うことが重要である。

ここでは、自治体においてガバナンス機能が実現できる環境を考えるために、執行機関である行政組織の統制機能をはじめとして、議会や住民などの外部からの監視機能に重点を置きながら、執行機関、地方議会、住民・NPO・企業に項目を分けて、それぞれの視点から地域政治における参画のあり方について提言していくことにしたい。それに際しては、改革の先進事例を必要に応じて取り上げていくことにする。

## (2) 執行機関

### ① マニフェストによる首長選挙

#### ■ マニフェスト導入によるメリット

首長は、当該自治体の住民によって直接選挙される。これは、住民の信託を受けることを意味しており、民主的正統性の根拠となる。しかし、住民は決して首長に対して“白紙委任”してわけではない。首長と住民の間では、一定の契約関係を締結することになり、その契約書となるのがマニフェストである。

平成 15 年の統一地方選挙において首長のローカル・マニフェストが導入されて以来、地域政治においてマニフェストの導入が本格化しつつある。首長候補者が選挙時にマニフェストを掲げることにより、選挙の争点を分かりやすくしたり、政策の方向性が具体化したりするなど、住民が選挙において政策選択を容易にすることになる。また、マニフェストを作成することによって、目標値や達成期限が具体的に明示されることになり、事後の検証や評価が客観的になされることにつながると言える。

このように、マニフェストを作成することは候補者として不可欠な情報公開であると位置づけることができ、住民が政策本位で選挙をできる大きなきっかけになると考えられる。従来のように単なる“人気投票”や地縁・血縁だけに依拠した選挙ではなく、住民が自治体の将来を選択できるような選挙とするためにマニフェストは不可欠な要素であり、政策を具体化するに際しての住民参加を促進するためにも重要なものであると言える。要するに、マニフェストは自治体ガバナンスを実現するためにもその意義が強調されるのである。

また、マニフェストを策定することで、自治体における目標設定や方向性が明確化され、行政事務を効率化することが可能となる。なぜなら、マニフェストの導入によって施策事業の目標や数値化ができるため、住民がこの進捗状況をチェックすることが可能となり、それに加えて人事評価がしやすくなるからである。この結果、職員の意識改革をもたらし、従来のような“お役所仕事”からの脱却が期待される。また、自治体事務の方向性が明確になることで、首長を柱とするトップダウン型の組織として名実ともに機能することになり、住民の民意を反映した自治体経営が可能となるのである。

このように、首長のマニフェストは、選挙時の争点の明確化や長期的視野を持った施策

事業の実施、行政事務の効率化、職員の意識改革など、様々なメリットを生み出す可能性を秘めており、国政だけではなく地域政治においても積極的に導入することが必要である。

#### ■ マニフェストと総合計画

こうしたマニフェストを、総合計画に反映させることにより、各地域の現状に即した戦略性と実効性を持った政策を推進することにつながり、長期的な視野に立ちながら住民の民意を反映する形になることが期待される。総合計画は自治体の将来に向けたビジョンを示すものであり、マニフェストと総合計画を連動させることが重要である。多くの自治体では、総合計画が10年（前期5年、後期5年）であって首長の任期と一致しないが、岐阜県多治見市のように8年計画（前期4年、後期4年）と設定している自治体も存在する。こうした事例も参考にしながら、マニフェストの充実とともに総合計画との連動を図るべきである。これは、将来を見据えた長期的な視点に立ちながらも、住民本位の政策実施を推進するためにも極めて重要である。また、総合計画以外の自治体計画や他の自治体（都道府県、近隣市町村）との連動についても考えていく必要がある。

こうした取り組みにより、総合計画が実効性のある自治体の将来を見据えたビジョンとなり得るのである。従来、総合計画は自治体の施策事業と連動せず、いわば“夢物語”に過ぎなかった。しかし、現実の施策事業や自治体計画、マニフェストと連動させることで、総合計画が意義深いものとなるのである。「あれもこれも」の時代から「あれかこれか」の時代へと移り変わる中で、自治体の将来の方向性を示す総合計画の位置づけを再確認して、実効性のあるものとしなければならない。

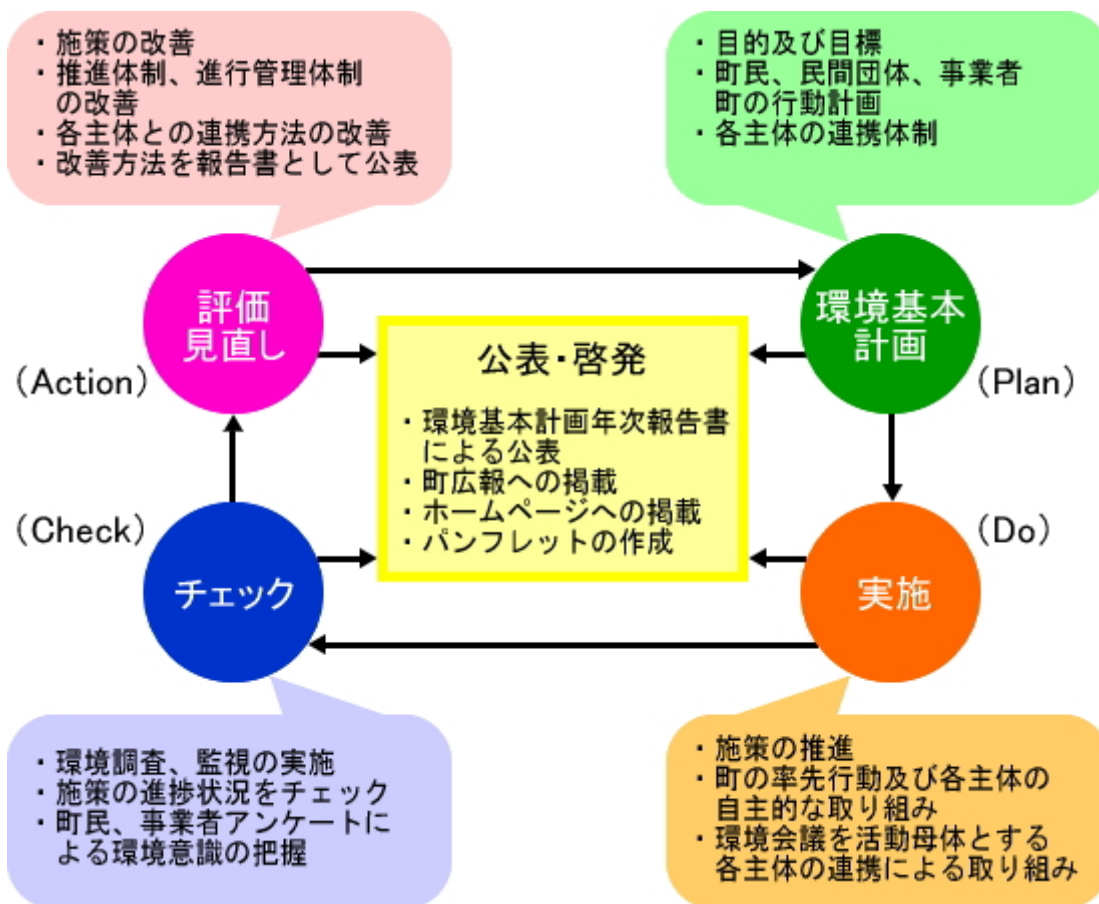
#### ② チェック機能の拡充

自治体の政策は、計画（Plan）→実施（Do）→評価（Check）→見直し（Action）のサイクル（PDCA サイクル）を確立して実施されることが理想とされている。従来は、政策の実施後に十分な評価がなされずに終結していたが、政策を効率的かつ効果的に実施するためには評価や見直しを適切に行うことが必要とされるようになってきた。

また、一部の自治体では官製談合や裏金問題などが相次いで発覚するなど、不適切かつ不透明な会計処理が問題視されるようになった。これは、住民の税金が不当に使用されていることを意味しており、住民の自治体に対する信頼の失墜に大きく関わっている。

これらの問題を解決するためには、自治体においてチェック機能を充実・強化することが必要であると言える。自治体ガバナンスを実現するには多様なアクターの協働が不可欠であり、協働を推進するためには住民の自治体に対する信用がなければならない。つまり、自治体ガバナンスとチェック機能の充実・強化という問題は一体の関係を有するものであり、自治体においてどのようなチェック機能を確立すべきか、以下の項目に分けて提言していくことにしたい。

図2 PDCA サイクルの例



(出所)「信濃町環境基本計画 推進体制と進行管理」『信濃町ホームページ』

<http://www.town.shinanomachi.nagano.jp/plan/kankyokihon/suishintaisei.htm>

(2011年2月7日アクセス)

#### ■外部評価制度の導入

前述したように、政策サイクルの中では評価段階の充実が重要視されている。現在、多くの自治体は深刻な財政難に陥っており、自治体運営は効率的かつ効果的に行われることが求められている。こうした中、政策の実施効果を把握して、その存続や修正、廃止を決定することが極めて重要となってくる。

これまで、各自治体では政策評価（多く場合は事務事業評価）を実施してきたが、それは自治体の内部評価であって客観性という点で問題が指摘されていた。こうした背景を考慮して導入されたのが、自治体の外部評価制度というものである。これは、自治体の外部の専門家や有識者に評価を委ねるものであり、客観性・専門性を担保した評価が可能となるのである。外部の専門家・有識者に評価をしてもらうことは、政策自体や評価そのものの質を向上させることにつながり、有益性の高いものと言える。

このような外部評価の利点を念頭に置けば、各自治体において外部評価制度を取り入れ、

政策評価を行うべきである。また、専門家や有識者だけではなく、一般の住民が政策評価に関与する試みも検討すべきである。ただ、その際には住民が十分に政策に対する知識・理解を持ったうえで実施することが必要である。さらに、専門家・有識者と一般の住民を混在させた外部評価委員会を設置することも考えられる。

#### ■外部監査制度の導入・財政情報の発信

自治体の行財政運営におけるチェック機能を強化するためには、監査制度の拡充が必要である。現在、自治体の監査制度としては、監査委員制度と外部監査制度がある。このうち監査委員制度については、監査委員が監査の受け手である首長が選任するしくみとなっており、議会の同意という留保はあるものの監査委員の独立性が不十分となって適正な監査がなされていないという批判が多い。

そこで、自治体監査を充実・強化させるために想定されるのが外部監査制度の導入である。外部監査制度は、平成 9 年に導入されたものであり、毎会計年度ごとに監査を実施する包括外部監査、特定の事件に対して必要に応じて監査契約を締結して監査を実施する個別外部監査の 2 種類に分けられる。このうち包括外部監査については、都道府県および政令指定都市、中核市で導入が義務づけられ、その他の自治体では任意で導入できる。監査の実施主体は外部監査人であり、弁護士や公認会計士、税理士といった有資格者が原則として就任する。つまり、自治体の外部の専門家が監査を実施することにより、自治体監査に一定の独立性と専門性が確保されることになり、監査機能の充実・強化につながる事が期待される。

しかしながら、各自治体における外部監査制度の導入率は、任意とされている自治体では極めて低いのが現状である。この理由として、各自治体は制度導入に伴う財政的負担の増加を挙げている。実際、外部監査制度を山梨県内の市町村で導入しているのは、南アルプス市と中央市の 2 団体にとどまる。こうした外部監査制度の活用が低調であることを踏まえ、「複数会計年度ごとの包括外部監査の制度化」および、「個別外部監査における条例で制定する要件の撤廃」などが提案されている。

このように外部監査制度には様々な課題はあるものの、制度としては自治体内の監査機能を充実・強化することにつながるものであり、制度の導入が促進される環境を整備していくことが国の役目であると言える。また、各自治体においても、外部監査の必要性を多方面から検討して導入の是非を考えていく必要がある。



表 6 外部監査制度の導入状況

(単位 団体)

|        | 都道府県         | 指定都市         | 中核市          | 特例市        | その他市       | 町村         |
|--------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|
| 包括外部監査 | 47<br>100.0% | 17<br>100.0% | 35<br>100.0% | 3<br>6.8%  | 4<br>0.6%  | 1<br>0.1%  |
| 個別外部監査 | 47<br>100.0% | 17<br>100.0% | 35<br>100.0% | 8<br>18.2% | 20<br>2.9% | 13<br>1.3% |

※ 平成 19 年 4 月 1 日現在の数値である。

※ 都道府県と指定都市、中核市では、包括外部監査の導入が義務づけられている。

(参照) 地方行財政検討会議「現行の地方公共団体の監査機能について (平成 22 年 3 月 19 日)」16 頁

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000059448.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000059448.pdf) (2011 年 2 月 7 日アクセス)

#### ■公会計の整備

自治体財政は極めて厳しい状況にあると言われている。実際、平成 19 年 3 月には北海道夕張市が旧法の地方財政再建促進特別措置法 (昭和 30 年 法律第 195 号) に基づいて財政再建団体になり、人々に大きな衝撃を与えた。これは、民間企業でいうところの“倒産”にあたるものであり、財政再建が先送りの許されない早急な課題であることを物語っている。

こうした夕張市の事例もあり、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律 (自治体財政健全化法) (平成 19 年 法律第 94 号)」が制定された。同法では、「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」の四指標が公表されるようになり、各自治体の財政状況の透明化が図られた。また、四指標のうちいずれかが基準値を超える場合、早期健全化団体あるいは財政再生団体になることになっており (表 7 参照)、財政悪化を早期に再建させる環境が整備されたと言える。さらに、連結実質赤字比率や将来負担比率が公表されることにより、公営企業や第三セクターなどの会計にまで監視対象が拡大することになり、自治体財政が幅広く透明化された。この他にも、単年度会計のキャッシュフローだけでなく、ストックの面に着目するようになった意味も大きい。要するに自治体財政は、以前よりも透明度が高まり、住民による監視がしやすくなったと考えられる。

しかし、実際に住民が自治体財政の現状を正確に把握して適切なチェックを行うことは難しいと言える。なぜなら、公会計は民間企業とは異なる特殊な形態となっており、それに加えて一般の住民には非日常的で難解な用語が多く、これらは住民が財政関連の情報を敬遠する大きな要因となっている。ただ、自治体ガバナンスを確立するためには住民も財政に対して幅広く関心を持つことが必要であり、透明かつ適正な行財政運営のために住民によるチェック機能という観点が重要となる。

このようなことから、各自治体では住民に財政に対する理解を高めてもらうために様々な取り組みが行われている。例えば、甲府市では大型事業に伴う市民負担の公表をホーム

ページ上で行っている<sup>5</sup>。これは、総事業費や財源を明らかにするだけでなく、借金の返済見通しまで把握でき、納税者である住民に対する説明責任という観点からもその意義が強調される。また、市民一人あたりの負担額が明示されることにより、自治体財政の状況をより身近に感じることにつながることも期待される。この他にも、市川三郷町では、予算を町民に分かりやすくするために当初予算に盛り込んだ事業に財源の内訳とその経費について記載した町民向けの説明書を作成しているという<sup>6</sup>。これにより、事業内容に加えて各事業に国および県の補助金がどのくらいあるのか、町独自でどんな事業をしているのか、町民が行財政に関して幅広く把握することができるため、自治体ガバナンスの構築に適合した取り組みであるといえる。

このように、財政情報をいかに住民に正確に周知させていくのか試行錯誤が行われているわけであるが、自治体ごとにそれぞれ工夫もなされている。こうした取り組みも念頭に置いて、透明な財政運営のためにも住民の監視機能が適確に及ぶように、財政状況の周知に努める必要がある。

表 7 健全化判断比率の一覧表

| 判断比率       | 市町村       |      | 都道府県  |      |
|------------|-----------|------|-------|------|
|            | 早期健全化     | 財政再生 | 早期健全化 | 財政再生 |
| 1.実質赤字比率   | 11.25～15% | 20%  | 3.75% | 5%   |
| 2.連結実質赤字比率 | 16.25～20% | 30%  | 8.75% | 15%  |
| 3.実質公債費比率  | 25%       | 35%  | 25%   | 35%  |
| 4.将来負担率    | 350%      | —    | 400%  | —    |

※ 将来負担比率については、財政再生団体になる基準値は定められていない。

### (3) 議会

地方分権改革のさらなる推進が期待される中で、「地方政府の確立」に向けて「完全自治体」の成立が望まれる。そして「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。一方、財政状況が厳しい自治体においては地方議会の監視機能、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性も含め、地方分権後の地方自治の意思決定機関および住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

<sup>5</sup> 「市で行う小中学校耐震化事業などの全体事業費や将来の市民負担は？」『甲府市ホームページ』<http://www.city.kofu.yamanashi.jp/contents/content/view/7661/154/> (2011年2月7日アクセス)

<sup>6</sup> 「自治体財政の透明化」『山梨日日新聞』2010年5月21日号、2面

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に地方自治法を見直すことが急務である。

#### ①政策企画・立案、立法機能および行政監視機能の向上

地方分権の推進により、地方議会は住民の多様で多面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、マニフェストの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性化すれば、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、選挙を通じた住民による意思決定が行われるとともに、政策の立法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・決算などの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、各年度の予算の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。また、地方公共団体財政健全化法の施行に伴う、行政からの情報に対応し、議会が正しく基礎自治体財政状況を把握、監視する必要がある。その他の行政課題についても、住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。

議会の政策立案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）や議会附属機関の設置、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、条例の制定および改廃や、予算・決算の認定など 15 項目が地方自治法 96 条 1 項に定められているが、同条 2 項の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必要がある。実際には、この規定が十分に活用されているとは言いがたく、全国の地方議会を対象とした調査では、議決事件の追加を条例で行っている自治体は全体の 2 割程度にとどまっているおり（平成 21 年現在）、同条項の活用が求められる。また、法定受託事務についても議決事件とすることを可能とした法改正の動きがあり、これは地域の自主性・自律性の観点からも重要なことである。

この条項の活用方法として様々なものが考えられるが、特に総合計画を議決事件とすることが推進される。総合計画は前述したように自治体の将来の方向性を示すビジョンであり、地域経営に議会が責任を持つという意味でその意義が強調される。また、議会は多様

な民意を代表する議事機関であり、討議を通じて住民の民意を総合計画に反映されることも考えられる。

表 8 地方自治法 96 条 2 項に基づく議決事件の追加状況

|            | 全体              | 都道府県          | 指定都市          | 特別区           | 市              | 町村             |
|------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| 1. 追加していない | 1204<br>(78.8%) | 11<br>(23.4%) | 2<br>(11.1%)  | 20<br>(87.0%) | 574<br>(78.0%) | 597<br>(84.9%) |
| 2. 追加している  | 322<br>(21.1%)  | 36<br>(76.6%) | 16<br>(88.9%) | 3<br>(13.0%)  | 162<br>(22.0%) | 105<br>(14.9%) |

(参照)「全国自治体議会の運営に関する実際調査 2010」『自治体議会改革フォーラム』  
<http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/enq2010date100801.pdf> (2010 年 12 月 21 日アクセス)

#### ■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、住民に対する責任の明確化を図るべきである。

#### ■決算認定のあり方

地方議会の議決事件の 1 つに決算の認定というものがある。これは、過年度の予算が適切に執行されたのかをチェックするものであり、議会の執行機関に対する監視機能の一種であると位置づけられる。この議決において決算が不認定となった場合、執行された予算が無効になるわけではないが、首長の政治的責任が生じることになるため、こうした権限は決して過小評価されるべきはない。実際、近年では自治体の裏金問題など不透明な会計処理によって決算が不認定となることも少なくない。

前述したように、議会は首長と対等な関係にあり、議会が首長に対して適切な監視機能を果たすためには、決算審査を十分に行い、議会としての意思を明確にすることが重要である。こうした議会の姿勢が、次年度の予算編成にも影響力を与えることになると言える。

決算審査に関連して注目される取り組みもある。長野県飯田市では、議会が行政とは別に事務事業評価を実施して、その評価結果を決算審査に活用することが行われている<sup>7</sup>。これは、執行機関とは一線を画して事務事業評価をしていることから議会の独自性を発揮することになり、それを決算審査に生かすことによって議会の議決の重みが増すことにもつながるだろう。この取り組み 1 つだけでも、議会が首長と切磋琢磨していく機関となり、本来の二元代表制の機能化に向けた大きな前進であると考えられる。

各自治体においても、飯田市議会のような事例を参考にしながら、決算審査の充実を目

<sup>7</sup> 「自治基本条例を起点に、行政評価や議会報告会を実施—長野県飯田市議会」『ガバナンス』第 128 号、ぎょうせい、2009 年、126—129 頁

標にして、執行機関に対するチェック機能の強化を図るべきである。

#### ■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ため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。とりわけ、町村については、行政当局の職員が兼務している例や、議会事務局の専属職員が数人しか配置されていない例も多い。実際、町村議会議長会の調査では、町村における議会事務局の条例定数平均は2.6人とされている<sup>8</sup>。

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職員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べきである。事務局強化には人材確保は必須であり、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、弁護士などの民間からの人材供給も必要である。

#### ②住民に開かれた議会

議会や議員活動の透明性向上が重要である。住民に開かれた議会や議員活動が進むことにより、住民は自治に対する意識と関心が高まり、議会や議員活動においては、住民の目を意識し、緊張感の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住民参加の促進

国政における国会中継のように、地方議会をテレビやインターネットで中継することにより、住民がいつでも議会の内容を見ることができるよう体制を整える。北海道栗山町では議会を公共の場でテレビ中継することによって、議会が身近な存在になり、議員も、より住民に対して分かりやすい発言を心がけている。

また、休日や夜間に議会に開催することにより、住民が議会を傍聴する機会を確保すべきである。多種多様な住民を代表するという意味では、例えば住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たりするような仕組みを整えるべきである。なお、休日議会や夜間議会については、傍聴者を増やすために山梨県内では甲府市議会（平成 21 年）や昭和町議会（平成 22 年）で休日議会が実施された。

---

<sup>8</sup> 「第 1 議会の組織・構成・議員に関する調」『第 55 回町村議会実態調査』全国町村議会議長会、平成 22 年 3 月

さらに、各議員は選挙時のみならず、日頃から広く住民の意見を収集し、民意が反映された政策が実行されているの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、町民の意見を収集するために「一般会議」を開き、議会後には「議会報告会」を実施し、議会で議決した事項を直接町民に説明している。住民の意見を吸い上げることと、住民に対して基礎自治体の方向性を明確にすることが、行政に対しての議会の発言力につながっている。住民と遊離した議会は行政に対して全く発言力はなく、住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。

その他、公聴会・参考人制度の積極的活用や、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、分かりやすい議論とするために「一問一答形式の導入」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、各議題に対して議論を尽くす体制を作り上げるべきである。特に反問権については、全国の地方議会に対する調査によれば、全体の9割が反問権を認めておらず、議会における討議の活性化のためにも積極的な導入が求められる。また、議員同士が責任を持って行う「自由討議の導入」なども、多元的な民意の反映につながり、住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つながる。こうした従来の形式に捉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。

表9 一問一答制の導入状況

|           | 全体             | 都道府県          | 指定都市          | 特別区           | 市              | 町村             |
|-----------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| 1.導入していない | 652<br>(42.7%) | 30<br>(63.8%) | 16<br>(88.9%) | 22<br>(95.7%) | 291<br>(39.5%) | 293<br>(41.7%) |
| 2.導入している  | 875<br>(57.3%) | 17<br>(36.2%) | 2<br>(11.1%)  | 1<br>(4.3%)   | 445<br>(60.5%) | 410<br>(58.3%) |

(参照)「全国自治体議会の運営に関する実際調査 2010」『自治体議会改革フォーラム』

<http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/enq2010date100801.pdf> (2010年12月21日アクセス)

表 10 首長等の反問権

|  | 全体              | 都道府県          | 指定都市          | 特別区          | 市              | 町村             |
|--|-----------------|---------------|---------------|--------------|----------------|----------------|
| 1. 議員の質問・質疑に対する首長等の反問権を認めていない                        | 1385<br>(90.7%) | 40<br>(85.1%) | 17<br>(94.4%) | 23<br>(100%) | 677<br>(92.0%) | 628<br>(89.3%) |
| 2. 要綱や申し合わせ等を明文化した規定により、内容等の確認や論点・争点の明確化等に限定して、認めている | 24<br>(1.6%)    | 0<br>(0.0%)   | 0<br>(0.0%)   | 0<br>(0.0%)  | 15<br>(2.0%)   | 9<br>(1.3%)    |
| 3. 要綱や申し合わせ等により、内容を限定せずに、認めている                       | 20<br>(1.3%)    | 1<br>(2.1%)   | 0<br>(0.0%)   | 0<br>(0.0%)  | 8<br>(1.1%)    | 11<br>(1.6%)   |
| 4. 会議規則や条例で、内容等の確認や論点・争点の確認等に限定して、認めている              | 45<br>(2.9%)    | 5<br>(10.6%)  | 1<br>(5.6%)   | 0<br>(0.0%)  | 16<br>(2.2%)   | 23<br>(3.3%)   |
| 5. 会議規則や条例で、内容を限定せずに、認めている                           | 48<br>(3.1%)    | 1<br>(2.1%)   | 0<br>(0.0%)   | 0<br>(0.0%)  | 18<br>(2.4%)   | 29<br>(4.1%)   |

(参照)「全国自治体議会の運営に関する実際調査 2010」『自治体議会改革フォーラム』

<http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/enq2010date100801.pdf>

(2010年12月22日アクセス)

表 11 議員間討議の状況

|                                    | 全体              | 都道府県          | 指定都市          | 特別区           | 市              | 町村            |
|------------------------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| 1.特に明文化された規定はない                    | 1352<br>(88.5%) | 35<br>(74.5%) | 17<br>(94.4%) | 20<br>(87.0%) | 653<br>(88.7%) | 627<br>(89.2) |
| 2.慣例により、議長・委員長・議員の動議等で行うことがある      | 69<br>(4.5%)    | 0<br>(0.0%)   | 0<br>(0.0%)   | 1<br>(4.3%)   | 31<br>(4.2%)   | 37<br>(5.3%)  |
| 3.要綱や申し合わせ等により、自由討議により合意形成に努める旨を規定 | 13<br>(0.9%)    | 2<br>(4.3%)   | 0<br>(0.0%)   | 1<br>(4.3%)   | 6<br>(0.8%)    | 4<br>(0.6%)   |
| 4.会議規則や条例で、自由討議により合意形成に努める旨を規定     | 90<br>(5.9%)    | 10<br>(21.3%) | 1<br>(5.6%)   | 1<br>(4.3%)   | 45<br>(6.1%)   | 33<br>(4.7%)  |

(参照)「全国自治体議会の運営に関する実際調査 2010」『自治体議会改革フォーラム』

<http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/enq2010date100801.pdf> (2010年12月22日アクセス)

### ③議会基本条例の制定

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」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、北海道栗山町議会が議会改革を行い、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の検討が進んでいる。ちなみに、平成 22 年 12 月現在、全国で 163 団体が議会基本条例を制定している。

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、仕組みを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り、議員や住民の意識が加速度的に変化していくことを期待する。

ちなみに、山梨県内の動向を見てみると、昭和町議会が平成 22 年 9 月に県内初となる議会基本条例を制定した（同年 10 月 1 日施行）。昭和町議会では、議会改革の一環として、比較的早い時期から対面式議場や一般質問における一問一答式を導入するなどしてきた。また、議会報告会である「井戸端会議」を地区ごとに開催するなど、町民が議員と直接対話ができる機会を設けて議会における住民参加を促進している。さらに、山梨学院大学のローカル・ガバナンス研究センターと提携を結び、教員や学生との交流を通じて議会改革に生かしている。これは全国でも初の試みであり、大学教授による議員に対する講義や学生との模擬議会・ワークショップの開催などが行われてきた。こうした身近な自治体の例を通じて、山梨県内の自治体においても議会基本条例を機軸とする議会改革が行われることが大いに望まれる。

### 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、定数・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、地域住民の納得性の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、議員の役割・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、定数を減らして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、行政監視機能や住民の意見反映を重視するのであれば、定数を増やして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もある。

現在、地方議員の身分は地方公務員の特別職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。その際、新たに住民から直接選出される公選職としての身分や、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、住民が首長と議員、議員同士の政策を比較し、理解をした上での投票が可能となる。議員は当選後、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。

さらに、地方議員は行政と住民の橋渡し役として積極的に住民に情報公開をすべきである。地域のコーディネーターとしての意識を持って、議会、行政、住民、企業などの協働が図れるように努めるべきである。今後、地域の住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住民が議員に陳情・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、議員が様々な立場で住民の意見を吸い上げ、特定地域の代表としてではなく、住民全体を代表して意見を反映させるような姿勢が必要である。

また、住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。今後は女性や会社員などが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) 住民・NPO・企業

従来、「公共」とは「官」が担うものだというのが半ば常識化されていた。これは、明治以来の「官尊民卑」の思想が背景となっており、「官」と「民」の関係も上下・主従であったと言われている。

しかし、地方分権時代を迎えた今、こうした中央集権時代の考え方は一掃するべきであり、多様なアクターが自治を担うという自治体ガバナンスの考え方が重要になっている。地方分権改革の中で対等・協力の関係になるべきなのは、国と地方だけではなく、「官」と「民」についても同様のことが言える<sup>9</sup>。要するに、これからは「官」と「民」が協力関係の下でともに自治を担うことが必要であり、公共空間が決して「官」の独占物ではないという意識を持つべきである。

このような新しい公共のあり方に関しては、内閣府に「新しい公共」円卓会議が平成 22

---

<sup>9</sup> 今村都南雄「公共サービスと『官民関係』」『地方自治職員研修』第 33 卷 11 号、公職研、2000 年、18-19 頁

年1月に発足して議論が行われ、同年6月には「新しい公共」宣言が公表されている<sup>10</sup>。この会議の目的は、「新しい公共」のあり方や展望を広く浸透させることであり、これからのわが国が目指すべき方向性やそれを実現させるための制度や政策のあり方について議論することだとされている。

このように、公共経営のあり方が大きく転換する中、住民もまた自治を担うアクターとして台頭しなければならない。そのためには、従来のような納税者、行政サービスの受益者という意識だけでは不十分であり、公共・行政サービスの担い手としての顔を持つことが求められる。自分たちの住む地域の現状を最も理解しているのは住民であり、そうした住民が自治のあり方を積極的に考えて、地域政治に参画していくことが、地域の発展の原動力となるだろう。住民が民主主義における“市民 (citizen)” となるべく、“お任せ民主主義” から一日も早い脱却が必要なのである。これは、住民だけではなく、NPO や企業といった従来は“公共” の担い手とされてこなかったアクターたちについても同様のことが言える。

以上のようなことを念頭に置いて、自治体ガバナンスを確立するために、住民や NPO、企業のあり方について、アクターごとに提言をしていくことにしたい。

#### ① 住民—主権者としての関与—

住民は、主権者としての責任が最も大きい。首長や議員選挙の際には、マニフェストの比較や主張内容の吟味を行って、政策本位の投票行動をすべきである。要するに、政策本位の民主主義を実現させるためには、住民の姿勢が不可欠な要素であると言える。とりわけ、現職候補に対しては、これまでの実績を十分に検討したうえで投票行動を起こすことが、地縁・血縁に依拠した選択から政策本位の選択に変わることにもつながる。これにより、民意を反映した政策の実施が実現して、ひいては住民の政治不信が払拭されることになると期待される。また、従来型の陳情政治から住民による自治への転換も考えられる。

こうした選挙時における行動に加えて、住民はあらゆる時に主権者として地域政治に参加することが、自治体ガバナンスの確立の観点からは重要である。そのため住民は、選挙民としての責任を果たすことの他、政策の立案や実施、評価といった政策サイクルの様々な段階において積極的かつ自発的に参加して、自らの考えを政策等に反映させていく自治を担うべきである。このように、住民の主権者としての役割は決して選挙だけに限定されるものではない。とりわけ地域政治においては、国政とは異なり住民自治の側面が強調されており、政治に直接関与することが制度の中に組み込まれているのである。

例えば、地方自治の分野では、直接請求権が認められており、有権者の一定の署名数を集めれば、条例の制定改廃請求や首長・議員の解職請求、議会の解散請求などができる。これらは、地域政治に住民が直接的に影響力を行使するものであり、住民の関与が日常的

---

<sup>10</sup> 『『新しい公共』宣言』『内閣府ホームページ』  
<http://www5.cao.go.jp/entaku/pdf/declaration-nihongo.pdf> (2011年2月8日アクセス)

に行われていることが想定されているからだと言えよう。また、監査委員に対する事務監査請求や住民監査請求といった専門機関を用いて自治体事務をチェックすることが可能である。

このように、地域政治を活発化させるためには住民の存在が大きく、自治体運営の透明化・適正化を図るためには住民の力量も関係してくるのである。地方自治における住民の存在の大きさに鑑み、民主主義における“市民”としての役割を果たせるようになることが、今後の地域政治を大きく左右するものだと言える。

## ② NPO—オンブズマンなどを含めた活性化—

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。経済規模で見ると、非営利部門は未だGDP比率4%を超える程度であるが、非営利が持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持つと考えられる。つまり、ガバナンスという観点からは、今後様々な形式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住民を結ぶ機能を持ち、かつ、住民の自覚・意識の向上につなげることが必要である。また、住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、行政に意思を反映させることができる。

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、適切な政策評価をしたりするために、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、分かりづら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、議会や住民の正しい理解と判断の促進を図るとともに、住民は政策の選択肢を複数持つことで、より住民のニーズに反映した政策の実現が可能となる。

## ③ 企業—自治の担い手として—

「官から民」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のであれば民間が担うという視点も必要である。

例えば、スリムで効率的な市役所を目指している千葉県我孫子市のように、コミュニティの中の公共を担うことと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」により、行政への直接参画を促すことは有効である。

前述したように、「公共」の担い手は決して「官」だけのものではなく、企業も1つのアクターとして自治に参画しなければならない。特に自治体の効率化・スリム化が迫られて

いる現状を見れば、民間企業のノウハウが大きく貢献できるものだと考えられ、自治を担い手としての適正は極めて高いものだと評することができる。要するに、今後の地域経営のあり方を考えるうえで、企業は不可欠なアクターであると言える。

## おわりに

山梨県は、少子高齢化の一層の進展や人口減少に伴う地域社会の変動、地方分権・地域主権改革の進展に伴う地方自治体の変化などにより大きな変換点にある。こうした新たな動向を踏まえ、「山梨県を元気にする舵取り（ガバナンス）」が求められている。

山梨県は、それぞれの地域に独自の文化があり、国立公園や国定公園、とりわけ日本のシンボルともいえるべき富士山や富士五湖を有する自然豊富な地である。また、人口 3000 万人を有する首都圏内にあり人口集積地に隣接している。

最近では自然志向といったライフスタイルの変化や、国際化の進展に伴う外国からの観光客の増大等、まさに山梨県がその輝きを取り戻す機会が到来しているが、それを山梨県の発展の起爆剤にする、まさに「戦略的思考」が必要となっている。つまり、山梨県の資源（自然、歴史・文化、人材）を活かした戦略であるが、住民、NPO、企業、自治体（議会と執行機関）、それぞれが独自の論理で行動するとともに、それぞれが「山梨県を元気にするために協働する」ことが必要になっている。従来型の外来型的思考とはまったく異なる発想が必要である。即ち、行政主導から脱却し、さまざまなアクターが独自の個性を失うことなく活動するとともに、それぞれが協働する地域経営に転換させなければならない。新しい時代には、従来型の行政主導型地域経営とは異なる新たな協働型地域経営（ローカル・ガバナンス）が必要である。この協働型地域経営を行う上では「自治体改革だけが必要」という訳ではない。

今日、インターネットの活用や情報公開条例の広がり等によって、資料・情報は以前よりも入手しやすくなっているが、「政治改革」として争点化されているわけではない。何を基準に討議すべきかが曖昧となっているので、全体を見据えた議論が展開できていない。政治とは公開の場での「調整と統合」である。そのためには、さまざまな場での議論が必要である。

本提言書の冒頭で、「山梨県の明るい未来を目指して」と題して 4 つの面より提言を行った。また、資料による解説を行った。この資料は山梨県の地域経営の現状と課題を可視化するものであり、この可視化によって議論する素材を提供している。議会や知事・市町村長、自治体職員だけではなく、住民、NPO、企業での熱い議論を期待してやまない。

政策部会  
部会長 深澤克己

<参考文献>

江藤俊昭『自治を担う議会改革』イマジン出版、2007年

江藤俊昭『図解 地方議会改革』学陽書房、2008年

田口一博『地方分権改革関係資料について』東京大学大学院法学政治学研究科、2008年

地方行財政改革委員会『基礎自治体のガバナンス改革』社団法人経済同友会、2008年

西寺雅也『自律自治体の形成』公人の友社、2008年

山梨県議会編『山梨県議会の概要（平成19年）』山梨県議会事務局、2007年

今村都南雄「公共サービスと『官民関係』」『地方自治職員研修』第33巻11号、公職研、2000年

江藤俊昭「住民自治を促進する法と条例」辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい、2006年

土屋迅行「自治体における監視制度に関する考察—監査制度を中心とした相乗効果のあり方—」『研究年報 社会科学的研究』第31号2011年2月15日

「債務残高2.3%増加」『山梨日日新聞』2010年2月11日号、5面

「自治体財政の透明化」『山梨日日新聞』2010年5月21日号、2面

「全市町村が『健全』」『山梨日日新聞』2010年9月28日号、2面

「横内知事、“守り”の公約発表」『山梨日日新聞』2010年12月16日号、1面

「越谷市議会が『学生議会』を主催し市議と大学生が市政を討論」『全国市議会旬報』全国市議会議長会、平成22年6月5日号、2-3面

「信濃町環境基本計画 推進体制と進行管理」『信濃町ホームページ』

<http://www.town.shinanomachi.nagano.jp/plan/kankyokihon/suishintaisei.htm>

(2011年2月7日アクセス)

「山梨県知事選挙投票状況」『山梨県選挙管理委員会ホームページ』

[http://www.pref.yamanashi.jp/senkyo/documents/touchiji\\_k.pdf](http://www.pref.yamanashi.jp/senkyo/documents/touchiji_k.pdf)

(2011年2月7日アクセス)

全国町村議会議長会「第1議会の組織・構成・議員に関する調」『第55回町村議会実態調査』平成22年3月

総務省選挙部「目で見る投票率」『総務省ホームページ』平成22年3月

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000090286.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000090286.pdf) (2011年2月2日アクセス)

地方行財政検討会議「現行の地方公共団体の監査機能について（平成22年3月19日）」16頁

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000059448.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000059448.pdf) (2011年2月7日アクセス)

「平成21年度山梨県情報公開条例の施行状況について」『山梨県庁ホームページ』

[http://www.pref.yamanashi.jp/shigaku/documents/documents/documents/h21sekoujyokuyou\\_1.pdf](http://www.pref.yamanashi.jp/shigaku/documents/documents/documents/h21sekoujyokuyou_1.pdf) (2010年12月22日アクセス)

「全国自治体議会の運営に関する実際調査2010」『自治体議会改革フォーラム』

<http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/enq2010date100801.pdf>  
(2010年12月22日アクセス)  
『暮らしやすさ日本一』の行方(1)4年の行動計画『山梨日日新聞社ホームページ』

<http://www.sannichi.co.jp/tokushu/news/2011tijisen/2010/09/03/17.html>  
(2011年1月5日アクセス)  
『暮らしやすさ日本一』の行方(8)財政再建『山梨日日新聞社ホームページ』

<http://www.sannichi.co.jp/tokushu/news/2011tijisen/2010/09/12/15.html>  
(2011年1月5日アクセス)  
「健全化判断比率等の状況について」『山梨県庁ホームページ』

<http://www.pref.yamanashi.jp/shichoson/documents/21kenzenka.pdf>  
(2011年1月31日アクセス)  
「財政のあらまし(山梨県公報号外91号)」『山梨県庁ホームページ』

<http://www.pref.yamanashi.jp/zaisei/documents/h2212aramashi.pdf>  
(2011年1月31日アクセス)  
「情報公開条例(要綱等)の制定状況調査の結果」『総務省ホームページ』

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/080801\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080801_1.html)  
(2011年1月31日アクセス)  
「定例会・臨時会の内容」『山梨県議会ホームページ』

[http://www.pref.yamanashi.jp/gikaisom/teireikainaiyo\\_index.html](http://www.pref.yamanashi.jp/gikaisom/teireikainaiyo_index.html)  
(2011年2月2日アクセス)  
「意見募集(パブリックコメント)実施の結果」『甲府市ホームページ』

<http://www.city.kofu.yamanashi.jp/contents/content/view/4713/140/>  
(2011年2月7日アクセス)  
「施策及び事務事業に係わる提言書を提出」『飯田市議会ホームページ』

[http://www.city.iida.lg.jp/iidaspypher/www/assembly\\_info/detail.jsp?id=4580](http://www.city.iida.lg.jp/iidaspypher/www/assembly_info/detail.jsp?id=4580)  
(2011年2月7日アクセス)  
『新しい公共』宣言『内閣府ホームページ』

<http://www5.cao.go.jp/entaku/pdf/declaration-nihongo.pdf>  
(2011年2月8日アクセス)  
「議会の動き 山梨学院大学生とのワークショップ」『昭和町ホームページ』

[http://www.town.showa.yamanashi.jp/chosei/gikai\\_info.php?id=1361](http://www.town.showa.yamanashi.jp/chosei/gikai_info.php?id=1361)  
(2011年2月8日アクセス)  
『学生議会』の報告『山梨学院大学ローカル・ガバナンス研究センターホームページ』

[http://www.ygu.ac.jp/logos/topic\\_20081106.html](http://www.ygu.ac.jp/logos/topic_20081106.html) (2011年2月8日アクセス)  
「越谷市学生議会」『越谷市議会ホームページ』

<http://www2.city.koshigaya.saitama.jp/gikai/singi/gakusei/index.html>

(2011年2月8日アクセス)

以 上