

# 市民が注視する

## 議員の自治体経営手腕

— 行政執行の監視だけにとどまらず政策立案や条例制定を

東北公益文科大学  
大学院教授  
出井 信夫

### 広がりを見せる 市民による財政白書

近年、地域住民が自分のまちの財政状況について学び、分析する動きが全国的に広がっています。「新潟日報」(2010年8月30日朝刊9面)によれば、一般の市民や学生らが主体となって作成した住民手作りの「自治体の財政白書(財政分析)」が、東京都町田市や千葉県鎌ヶ谷市など、全国29自治体で39冊が発刊され、さらに広がる

傾向にあると報道されています。

一般市民が自治体の行財政運営に強い関心を持つようになったきっかけとしては、やはり、06年6月20日、北海道夕張市の財政破綻が明らかになったことが挙げられるでしょう。夕張市の財政破綻は一般市民にとって衝撃的でした。水道料金など生活に密着した利用料金が大幅に引き上げられる一方、市民サービスは低下するなど、市民生活に大きな打撃を及ぼすことが明らかになったからです。

「市町村倒産はあり得ないことではない」——筆者は02年11月、共同通信社の池谷忍氏との共著『自治体財政を分析・再建する』のまえがきで、こう警告を発しましたが、当時、この表現は大仰で、自治体の財政破綻は現実味がないと考えられていました。

その後、自治体の財政問題がマスクミで取り上げられる頻度が増え、拙著と類似の財政分析関連の書籍が複数出版されるようになると、一般市民や地方議員の関心も高まってきました。

その一つの例として、04年4月、拙著「地方財政状況調査関係資料」が統一を讀んだ新潟県見附市の市民から、地方財政の分析方法などについて講義してほしいという依頼もありました。見附市は、合併相手の長岡市の財政状況が厳しいため合併しないという選択肢を選んだが、見附市の財政も本当に大丈夫なのかということでした。

さらに、自治体財政健全化法と呼ばれる「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(07年6月22日法律第94号)が成立し、各自治体は、判断指標である四つの基準指標の数値を公表しなければならなくなりました。また、総務省のホームページ(HP)には、

「地方財政状況調査関係資料」が統一的に掲載され、全国自治体の資料入手が容易になりました。

財政分析などの活動を市民が自発的に行っていることに対し、「市民の物好きだ」といった否定的な意見もありますが、筆者はこれを高く評価していません。前職の新潟産業大学で「地方財政論」の講義に一般市民が聴講参加して所定の講義時間を受講した際には、「科目履修者」として修了書を授与したことがあります。酒田市主催の「市民大学講座」でも、市財政の現状について詳解してきました。一般市民が自分のまちの財政状況に関心を持ち、財政分析や財政診断をまとめ、「財政白

書」などとして作成・公表することは、極めて意義深く有益であると考えています。

## 公務員、議員も 行革の対象に

現在、自治体は「行革大綱」「集中改革プラン」などの地方行革に取り組んでいます。とりわけ、自治体経営「NPM」(New Public Management)の視点から、「計画」(Plan) → 「実施」(Do) → 「検証」(Check) → 「見直し」(Action)の「PDCAサイクル」の体系化とその実施が喫緊の課題と認識されています。また、これまでの地域分権の発想から「地域主権」の発想へというようにパラダイム転換が求められていることは周知のとおりです。

しかしながら、自治体の実情をつぶさに見ると、「PDCAサイクル」が有効に機能し定着しているとは言い難い面があると危惧しています。このよ



いでい・のぶお  
1947年千葉県生まれ。中央大学大学院経済学研究科修士課程修了。経済学博士。専門は公共経営論、地方行財政論。地域計画研究所専務取締役・研究所長、新潟産業大学教授などを経て現職。第3セクター研究会会長。著書に「基礎からわかる自治体の財政分析(改訂版)」「基礎からわかる自治体の財政再建」など。

うな状況の中で「公務員改革」「公益法人改革」などが注目されています。

公務員については、リーマン・ショック以降、経済が低迷し雇用が不安定な地域社会において、その「仕事内容」「保障された身分制度」「安定した比較的高額な所得」などに対し、地域住民の目線が一段と厳しさを増しています。今年の7月下旬、筆者の勤務する大学（学部は山形県酒田市、大学院は同県鶴岡市）がある地元のフリーペーパー『コミュニティ新聞』より、両市の退職公務員が市の出捐・出資した第三セクター会社や公益法人などに市に關係の深い外郭団体などへ再就職すること、市が自らの出資法人などに退職公務員の再就職の斡旋を行うことに関する是非について意見を求められました。市民の目線は、ここまで厳しいのかと改めて実感した次第です。

翻って、地方議会や地方議員に対する市民の視線も一段と厳しくなっている

ことは容易に想像されます。遠からず、「議員の仕事」「保障された身分制度」「安定した比較的高額な給与所得」「議員総数」などが大きな問題として議論の対象になることが予想されま

す。地方議員の役割や能力については、「議員力検定」（本誌8月号掲載の新川達郎・同志社大学大学院教授「市民が求める分権時代の議員力」を参照されたい）や「自治体法務検定」などが注目されています。かつて、国会議員や地方議員に対し、地域住民の側は「仕事や入札などの口利き」「就職企業への口利き」という利益誘導型の能力や利益再分配対応力を強く求めていた時代がありました。その見返りとして住民は選挙で議員に一票を投じてきたわけです。さながら両者は、相互扶助関係として捉えられ、それが議員力であると評価された時期もありました。

今はそのような時代状況ではないこ

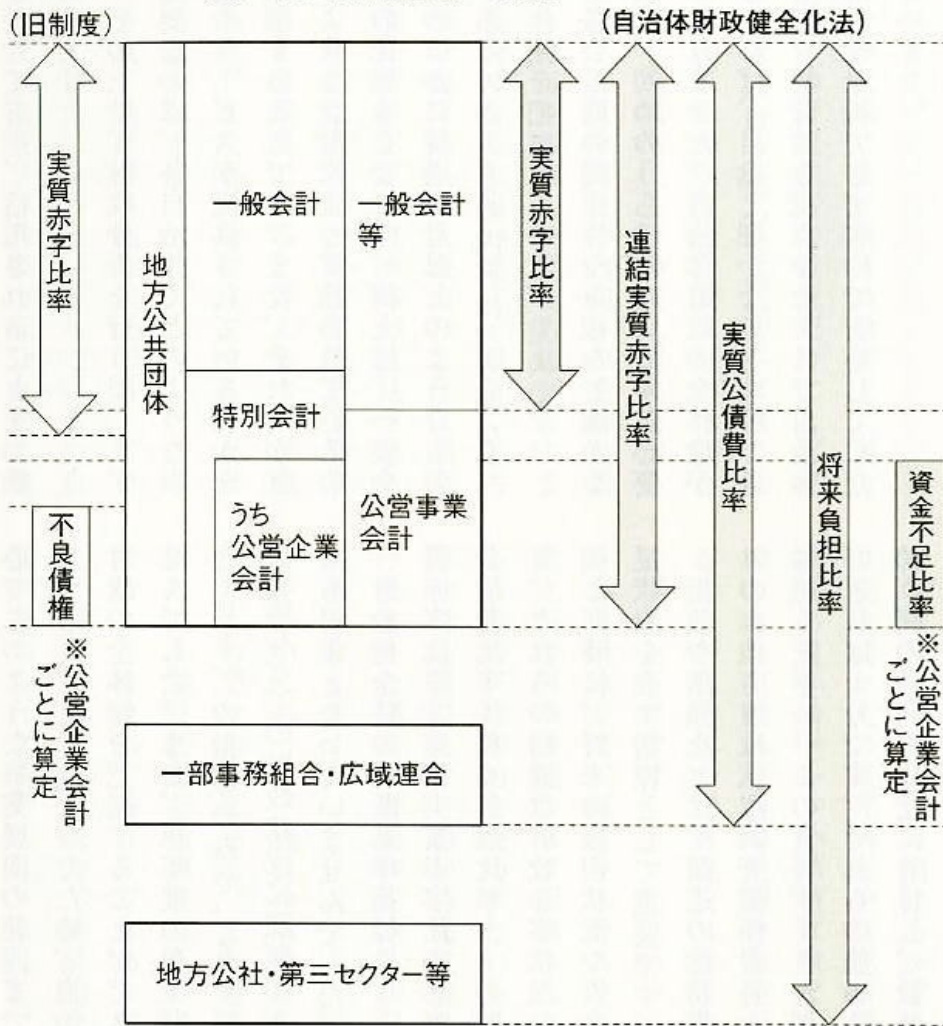
とを誰もが認めざるを得ません。議会・議員の改革は待ったなしの状況にあるといっても過言ではありません。その中で、とりわけ、地方議会・議員の「自治体の財政分析力」が話題となっています。

## 財政分析はまず 全体像の把握から

筆者は、本学の自治体職員や議員ら社会人院生に対し、研究調査の方法や課題解決手法などについて講義や演習を通じてアドバイスしてきました。例年兼任講師を委嘱されている明治大学公共政策大学院（ガバナンス研究科）でも、9月初旬の集中講義でアドバイスをを行いました。

この受講生の一人、山口忠保・栃木県小山市議（公明党）のリサーチペーパー（修士論文）「協働体による地域ガバナンスの形成に関する研究」栃木県小山市における実践活動を通じて

図1 健全化判断比率の対象について



※総務省の資料もとに編集部で作成

「」は優秀論文として評価されました。また、08年度決算の財政分析を行った同議員の課題レポート「小山市公

会計白書」は、公会計制度改革を踏まえた力作で、高く評価できます。現在、筆者は、山口議員の『小山市

財政白書』の作成準備に協力しています。今年度末を目標に、筆者が開発した市財政の将来動向を予測するシミュレーション分析システムを用い、同市の分析を行う予定です。これは地方議員作成の「財政の将来動向分析白書」の嚆矢となるでしょう。

政策の検討や提案を行う場合、個人の能力には限界がありますが、学部・大学院の演習やワークショップなどのグループ討議、市民グループとの協働作業、あるいは政党の政策審議会また情報交流研修機関との連携など、さまざまな方法で「地域住民を巻き込んだ形」で行うのが効果的です。

まさに「三人寄れば文殊の知恵」の言葉どおりです。衆知の力を發揮して、自治体の経営改革を踏まえ、地域振興や地域活性化を推進する原動力として、是非、実行することを検討ください。その際、本誌に今年1月号から連載中の「使える自治体の財政分析」

を併せて参照、活用されることをお勧めします。

その上で、財政分析を行う際、まず重要なのは、各自治体でどのような事業やサービスが提供されているのかを把握することです。また、それらがどのような会計によって賄われているのかの把握も必要です。例えば、一般会計のほか特別会計はどのようなものがあるのか、その内容はどうかなど、全体像を把握することが先決です。

各会計間の関係性や重複など細かい点は、初めのうちは特に気にする必要はありません。自治体財政の全体像が分かれば、自然と細かな点も理解できます。経営的な視点やセンスで自治体財政を分析できますので安心してください。

【図1】は、自治体財政健全化法において、分析の対象範囲とされている自治体の事業・サービスを表したものです。従前の法律では、一般会計が中

心でこのような事業展開の範囲までは対象とされていなかったため、自治体財政の全体像を把握することができませんでした。また、単年度の現金収支（フロー）の指標のみで、ストック（負債など）の財政状況に課題があっても対象となっていないませんでした。

財政健全性の判断基準指標は、①実質赤字比率②連結実質赤字比率③実質公債費比率④将来負担比率——の四つで、これらの指標は財政赤字状況の把握と同時に、将来の負担状況や資金不足状況を表す指標として重要です。

指数や指標などは、前述の総務省HPの「地方財政状況調査関係資料」を参照ください。この資料データが理解できれば十分です。それらの値の3〜10年間の動向や変化に着目し、数値が増加傾向にあるのか、減少傾向にあるのか、あるいは、増減を繰り返しているのかを把握し、その原因を一つ一つ明らかにしていくことです。

## 首長になったつもりで 予算編成を提案できるか

執行機関は政策実施について、常に批判の目に晒されています。それに対して議員の公務、責務とされている議会の開催状況は、一般的に、3月の予算審議の議会、6月の補正審議の議会、9月の決算審議の議会、12月の補正の審議などの議会となっています。議会開催期間は、町村で1週間くらい、一般市で2週間くらい、中核市・特例市・政令市で3〜4週間くらい、都道府県で4〜7週間くらいです。

もちろん、議員は議会審議の期間外でも、自治体行政の監視などの公務を担っているわけですが、議会の休会中は一般に緊張感が薄らぐことは否めません。「議員は議会の休会中、何をしているの？」というのは、住民の側の素朴な疑問とも言えるでしょう。仄聞するところによれば、議員報酬は議会

開催中の委員会出席や本会議出席を基準に支給するという自治体が出現しているようですし、今後、このような措置を取る自治体が多くなることが懸念されます。

その意味では、議員の職務は、議会開催中の行政執行の監視だけにとどまらず、政策立案や条例制定を図るため、日ごろから自己研鑽に努めるとともに、地域住民らとの意見交換などを通じ、議員仲間との内向きの活動展開から外向きに働きかける活動がますます重要になると思います。最近、名古屋市や鹿児島県阿久根市のように議会と市長が対立する自治体が散見されます。筆者は両者間が緊張関係を保持することは重要であると考えますが、感情的に、また不毛な対立をすることは賛成しかねます。

また、議員が各地の住民のニーズを掴み、首長になったつもりで事業の重点的な選択や予算の集中配分など、執

行部予算の組み換えやメリハリのある予算編成を提案できるようになることも重要であると言えましょう。費用対効果などを勘案して、いかに少ない財源で大きな効果を生み出せるか、ここは議員個々人の研究調査や自己研鑽の成果の見せ所です。「箱物行政」と揶揄される自治体行政の発想の転換を図ることが自治体の行財政システム改革のポイントです。

各自治体では、経営システム改革の確立が愁眉の課題として認識されているものの、抜本的な決め手といえる政策や対応策に欠け、船が暗礁に乗り上げたような閉塞感が漂っている状況にあると言えます。

その中であって、議員の活動は一過性のものではありません。また選挙直前のみ議員活動を強調するものではないことは改めて言うまでもありません。議員活動には永続的、継続的な活動が求められます。

ぜひ、地域住民や民間企業、NPOなどの連携や協働による地域に根差した「新しい公共のあり方」を、議員が自ら提案できるように尽力してください。地域の再生や蘇生に尽力する地方議員が今後、数多く輩出されることを期待しています。

筆者は、近々、自治体財政や地域振興などに関する情報交流研修機関として関係者とともに「新行財政システム改革研究会」を立ち上げ、自治体職員や地方議員、市民への支援活動を推進する予定です。より良い地域づくりに関心のある方は、参画されることをお勧めします。

#### ■新行財政システム改革研究会

【住所】〒113-0033 東京都文京区本郷3-4-5 ハイム御茶ノ水702号  
山本法律事務所内

【電話】03・5800・6616

【FAX】03・3811・3723

