

地域からのブレイクスルーを目指してⅡ

～グローバル時代のエースを支える

基盤づくりに向けて～

1999年5月

社団法人 関西経済同友会

地域主権委員会

《目 次》

【提言要旨】	i
<u>1. はじめに</u>	1
<u>2. 基本認識：今なぜアカウンタビリティか</u>	2
(1) 地域住民・行政の問題意識醸成と意識改革	
(2) グローバル時代への対応	
(3) 行政改革の断行・持続	
(4) 提言の視座	
<u>3. アカウンタビリティのキーポイント</u>	18
<u>4. わが国の現状</u>	20
(1) Balance sheet	
(2) Availability	
(3) Simplicity	
(4) Evaluation	
<u>5. 提言～地域主権実現のための基盤づくりに向けて～</u>	22
提言1：バランスシートを含む企業会計方式の「地域行政財務諸表」の作成	
提言2：日本版K G S t の設立	
提言3：納税者ワイワイ会議・行政格付け機関の設置	
<u>6. おわりに</u>	26
【参考資料】	27
平成10年度地域主権委員会活動状況	38
平成10年度地域主権委員会常任委員会名簿	39

【 提 言 要 旨 】

「地域からのブレイクスルーを目指してⅡ」 ～グローバル時代のエースを支える基盤づくりに向けて～

1. はじめに

2. 基本認識：今なぜアカウンタビリティか

- (1) 地域住民・行政の問題意識醸成と意識改革
… 行政のアカウンタビリティは地域住民・行政の問題意識を醸成し、意識改革を促す「トリガー」。
- (2) グローバル時代への対応
… 行政のアカウンタビリティは、地方自治の「グローバルスタンダード」。
- (3) 行政改革の断行・継続
… 行政のアカウンタビリティは、改革を前に進める「原動力」。
- (4) 提言の視座
… 行政のアカウンタビリティは、地域主権を支える基盤(インフラ)。

3. アカウンタビリティのキーポイント

- ・ アカウンタビリティ向上のキーポイントは、①Balance sheet(バランスシート)、②Availability(ディスクローズの有効性・有用性)、③Simplicity(住民に分かりやすい形での情報提供)、④Evaluation(行政サービスに対する評価)の4点。
- ・ アカウンタビリティは、わが国のエース(地域)を支えるベース(BASE)。

4. わが国の現状

- (1) Balance sheet
… 試験的に発生主義会計の採用・バランスシート作成に取り組む自治体も現れ始めている。
- (2) Availability
… 提供している情報が観光案内等に止まっているとの指摘がある。ディスクローズ様式等も、自治体まちまちの取組みとなっている。
- (3) Simplicity
… 自治体が採用できるような指標・文書様式基準等を提示できる取組み・組織づくりといった点で、わが国の取組みは出遅れている。
- (4) Evaluation
… 行政評価が現状十分機能しているとは言い難いほか、市場を通じた評価という点では、わが国の取組み状況は遅れている。

5. 提言～地域主権実現のための基盤づくりに向けて～

提言1：自治体は、発生主義に基づいた企業会計方式の「地域行政財務諸表」を作成し、このなかでバランスシートを作成すべきである。また、関連団体のバランスシートを含め連結ベースでの財務諸表も作成すべきである。

提言2：行政は、住民に分かりやすい形でのアカウントビリティ確保に知恵を絞るべきである。このため、ドイツにおけるKGStのような自助組織を組成するのが効果的である。

提言3：自治体行政の評価システムとして、①住民による「納税者ワイワイ会議」や「地域行政監視委員会」、②市場を通じた評価システムとして行政格付け機関を設置すべきである。

6. おわりに

以 上

1. はじめに

平成8年度に「地方分権委員会」としてスタートした当委員会は、同年度末、「地域からのブレイクスルーを目指して～エースを育てる6つの提言～」(要旨を参考資料に記載)を発表した。そしてその中で、わが国再生のためには上から与えられる改善(地方分権)ではなく、地域の手による地域発の改革(地域主権)が不可欠であることを打ち出すとともに、①現行自治体の「市」と「市連合」への改変、②市と国との共同税導入と補助金等の廃止、③アウトソーシングによる行政効率化、④徹底した情報公開、等の抜本改革を提案した。

翌年度、委員会は「地域主権委員会」に衣替えし、以来2年が経過した。この間、わが国の不況は一段と深刻度を増し、過去最大規模の景気対策をもってしても本格的な回復はおぼつかない情勢に陥った。

瀕死の状態にある日本経済を建て直すには、景気対策だけでは不十分であり、同時に、中央・官主導から地域・民主導へ180度転換する構造改革を断行することが不可欠である。わが国が直面している閉塞感や停滞感、また国と地方合わせて500兆円を超える膨大な借金の背景に、戦後半世紀の手垢にまみれた中央集権、縦割りの行政システムが重くのしかかっていることは言を待たない。地域主権なくして景気の本格的な回復、さらには21世紀における「わが国のかたち」は見えてこない。

しかしながら、地域主権の実現は、わが国の経済・社会・政治のあらゆる分野における変革をもたらすものであるだけに、現実とのギャップは大きい。また、地方分権推進委員会の状況にもみられる通り反対勢力もきわめて強い。では、真のブレイクスルーは何か。

その答えを出すべく、当委員会は、一昨年初、関西経済連合会行政制度委員会と共同で欧州調査団を派遣した。さらに、平成8年度提言を具体化するための方策を検討してきた。本提言は、約2年間の活動の成果を踏まえ、最も現実味を持ち、且つ地域主権につながる諸改革の起爆剤の役割を果たし得るものとして行政のアカウンタビリティ確保を採り上げ、その基本的な改革案を取りまとめたものである。

2. 基本認識：今なぜアカウンタビリティか

(1) 地域住民・行政の問題意識醸成と意識改革

行政のアカウンタビリティは地域住民・行政の問題意識を醸成し、意識改革を促す「トリガー」である。

(イ) 地域においては、各自治体の財政がかつてない危機的な状態にある。昨年来、大阪府(7月)、神奈川県(9月)、東京都(10月)が相次いで財政危機を宣言し、破綻寸前に追い込まれている。またその一方で、国の借金も大幅に増えており、国と地方の債務合計額は98年度末見通しで560兆円に達すると見込まれている。

こうした膨大な借金の背景には、ナショナルミニマムがおおむね達成されたにもかかわらず、中央集権の下で全国的な公平性および画一性を過度に重視した行政が行われ続けた結果、財政運営に非効率が生じていることが指摘できる。さらに、こうした非効率が自治体の関連団体や第3セクター等に広範囲に及んでいる。

(ロ) 非効率性を是正するためには、住民が受益と負担との関係を正しく認識し、自らの負担と受け取るサービスを選択する姿勢に転じることが最も重要である。現在のように、住民の関心が地元への税の還元、すなわち国の予算の取り合いに集中している間は、100年経っても行政の非効率性の是正、財政の健全化はおぼつかないであろう。

(ハ) また、平成8年度提言でも指摘した通り、地域主権実現は地域住民の意識改革が出発点であり、意識改革には、地域の行政に関する情報が住民に開示され、住民の危機意識・問題意識が醸成されることがまずもって重要である。

(ニ) この意味で、地域行政のアカウンタビリティ確保は、①財政の非効率解消のために必要不可欠であるとともに、②その第一歩である住民の意識改革を促す「トリガー」と位置付けることが可能である。

なお、次ページ以下のデータマップは、現時点で利用可能なデータを用い、一定の前提を置きながら自治体の財政状況に対する分析を行ったものである。もとより推計の域を出ない試算も数多く含まれているが、そもそも①推計しかできないほどに情報開示が遅れている、②従って、住民は自らの自治体の状況について客観的な判断材料を持っていない点こそが問題である。

【データマップ1-1】

(1) 自治体財政の中央依存度（平成8年度）

①都道府県

都道府県財政の中央依存度（歳入に占める譲与税・交付金・補助金および地方債のうち政府資金・公営公庫引受け分の合計額の割合）をみると、府県毎にバラツキはあるものの、平均すれば4割強を中央に依存している（注）。

（注）地方債の政府資金・公営公庫引受け分は発行額の6割と想定して依存度を計算（平成8年度地方債計画〈当初計画〉における同引受け割合は約60%）

都道府県財政の中央依存度（平成8年度）

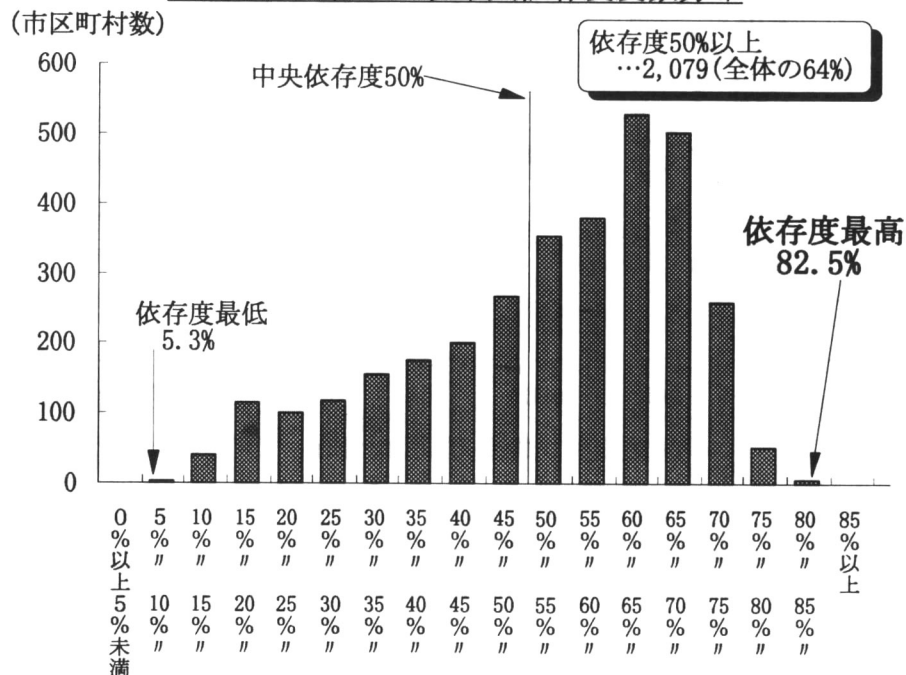
高依存1,2位		関西（2府7県）	低依存1,2位		全国平均
沖縄	宮崎		愛知	東京	
74.1%	64.8%	44.9%	26.6%	15.5%	43.8%

（資料）自治省「平成8年度都道府県決算状況調」

②全国市区町村

全国3,232市町村と東京23区の財政の中央依存度の分布をみると、6～7割を中央に依存する自治体が最も多い。なかには8割以上を国の資金に依存している自治体もある。

全国市区町村の財政中央依存度度数分布



（資料）地方財務協会「平成8年度市町村決算状況調」

（注）中央依存度は、①国から市町村への譲与税・交付金・補助金等の合計額、②地方債発行額の60%（地方債発行額の6割を政府資金が引受け）、③都道府県支出金の50%（同支出金の半分は国庫財源と想定）、の総合計を歳入で除した値。

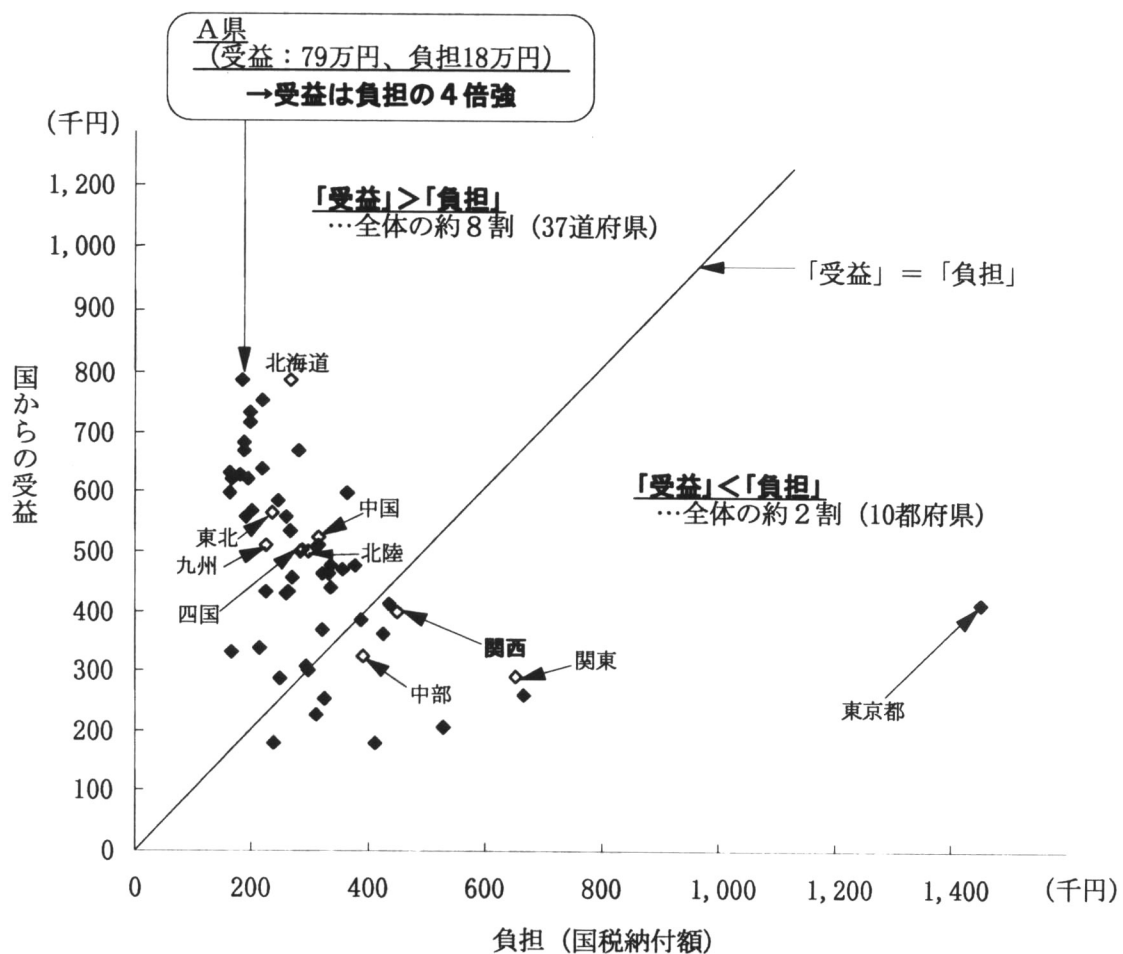
【データマップ1-2】

(2) 地域における受益と負担のギャップ

①都道府県・地域の住民1人当たり受益と負担

平成8年度における各都道府県・地域の国に対する負担（国税の納付額）と国からの受益（GDPベースの政府投資・消費）を住民1人当たりの額で試算すると、負担を上回る受益を享受する府県・地域が大勢である。

都道府県・地域の住民1人当たり国からの受益と負担



(資料) 自治省「平成8年度都道府県決算状況調」、地方財務協会「平成8年度市町村決算状況調」、経済企画庁「県民経済計算年報」、国税庁「国税庁統計年報書」

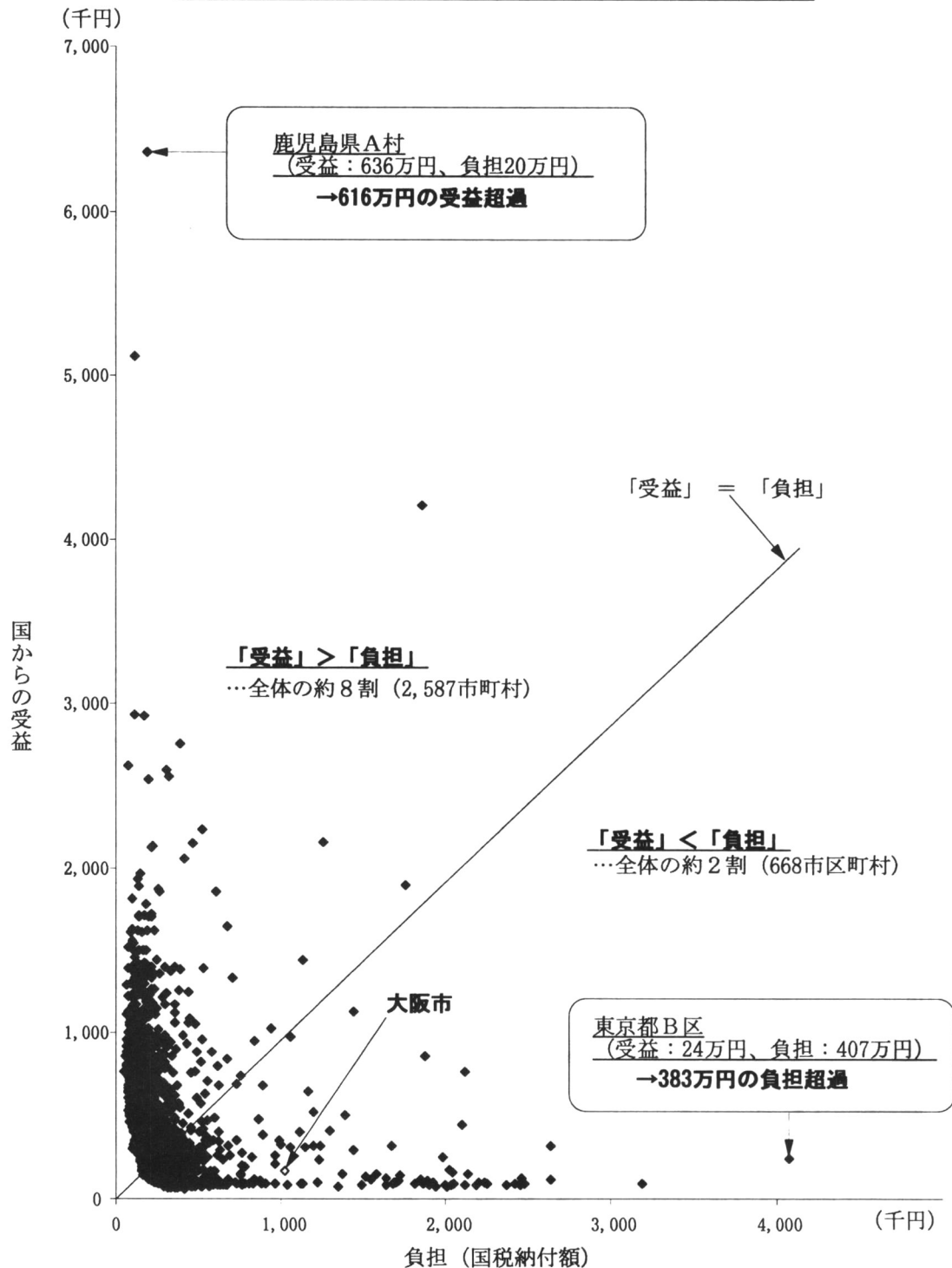
(注) 国からの受益は、GDPベースの住民1人当たり政府投資・消費額から当該地域（都道府県および所属市町村合計）の1人当たり地方税納税額を差し引いて算出。

【データマップ1-3】

②市区町村の住民1人当たり受益と負担

全国3,232市町村と東京23区について、平成8年度の国からの受益（地方譲与税・地方交付税・国庫支出金合計額）と負担（国税納付額）を住民1人当たりの額で試算すると、全体の約8割で受益が負担を上回る。

全国市区町村の住民1人当たり国からの受益と負担



（資料）自治省「平成8年度都道府県決算状況調」、地方財務協会「平成8年度市町村決算状況調」、国税庁「平成8年度国税庁統計年報書」

（注）各市町村の国税納付額は、都道府県別納付額を市町村の地方税収で案分。市町村の受益は、①国から市町村への譲与税・交付金・国庫支出金の合計額に、②都道府県が国から受取る譲与税・交付金・国庫支出金を所属市町村の人口で案分した額を加えて推計。

【データマップ1-4】

(3) 借金漬けの地方財政（平成8年度）

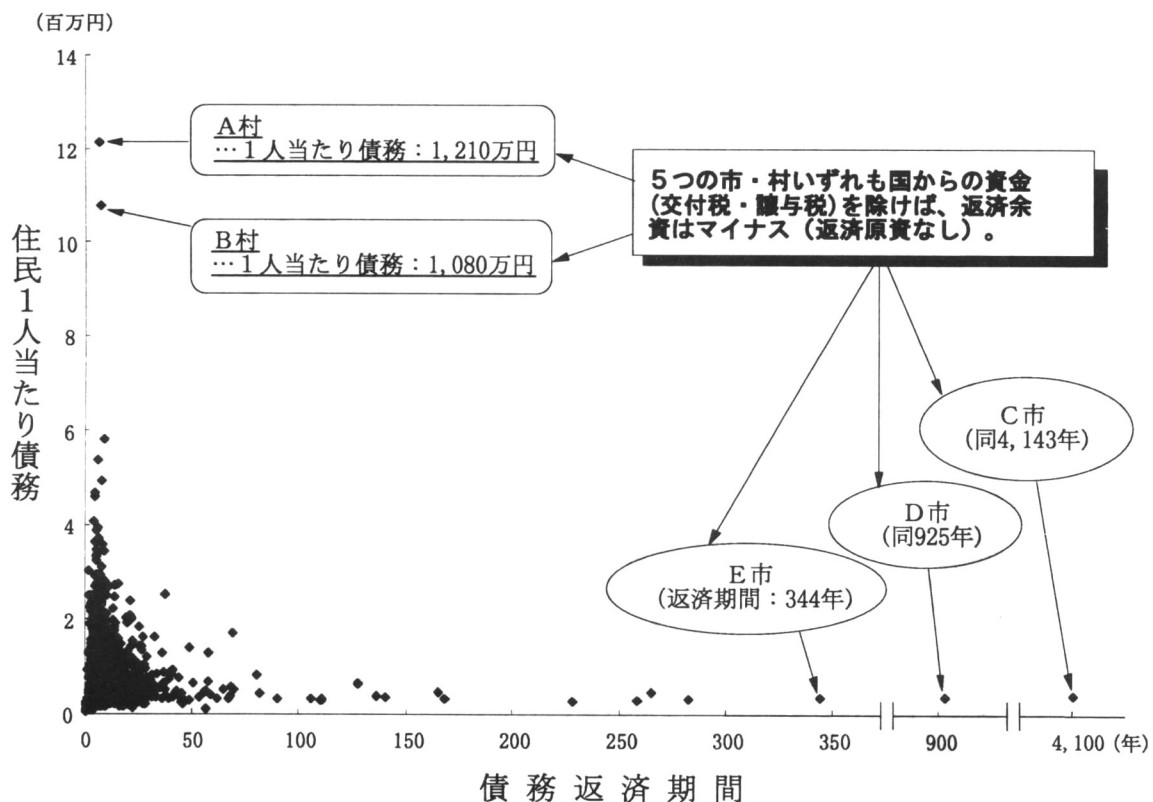
全国3,232市町村と東京23区につき、①住民1人当たりの債務残高（地方債残高＋隠れ借金残高）、および②現在の地域の財政力で債務返済に何年を要するか、についてみると、太宗の自治体財政は既に立ち行かない状況にあると判断される。

①住民1人当たり債務が1,000万円を超える自治体がある（2村）。

②自治体の一般財源（国からの交付金や譲与税等使途に定めのない財源）から人件費・物件費等、自治体の経常的経費を差引いた額を債務の返済余力とすれば、3,256市区町村のうち約100の自治体の返済原資がマイナス（返済原資がない状態）となるほか、返済に100年以上を要すると試算される自治体もある。

なお、債務残高と返済期間との関係は通常、正相関と考えられるが、現実には逆相関に近い形になっている。これは、財政状況が悪化するほど国からの支援（交付金）が増し、ために自治体の財政規律が損なわれていることを示唆している。

全国市区町村の住民1人当たり債務残高・返済必要期間



（資料）地方財務協会「平成8年度市町村決算状況調査」

（注）住民1人当たり債務残高、同返済期間は次のようにして計算。

(1) 住民1人当たり債務残高＝実質債務/人口＝（地方債残高＋債務負担行為額）/人口

(2) 債務返済期間＝実質債務/返済余資

ここで、返済余資＝一般財源＋使用料＋手数料－経常経費

一般財源＝地方税＋地方譲与税＋同交付税＋交通安全対策交付金等各種交付金
経常経費＝人件費＋物件費＋維持補修費＋扶助費＋補助費と想定。

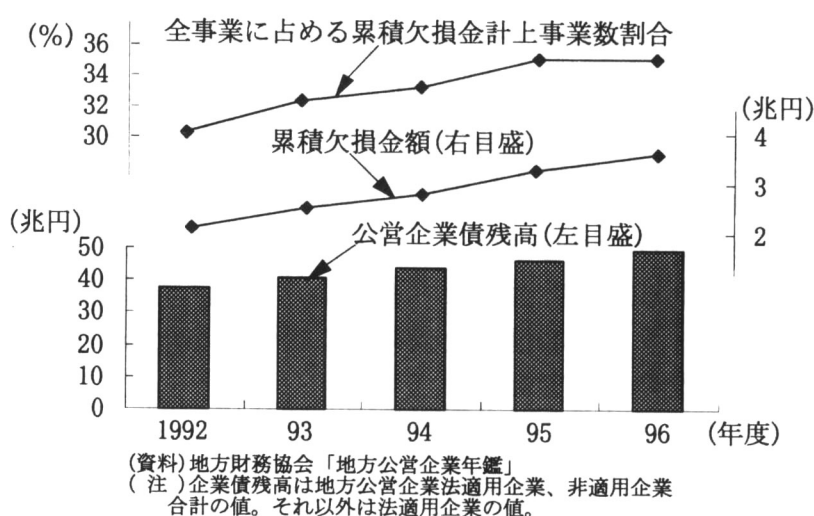
【データマップ1-5】

(4) 地方公営企業の財政悪化

財政悪化は、自治体単体だけでなく第3セクター等の関連団体にも及んでみるとみられる。これを、水道や鉄道・ガス事業等を行う地方公営企業についてみれば次の通り。

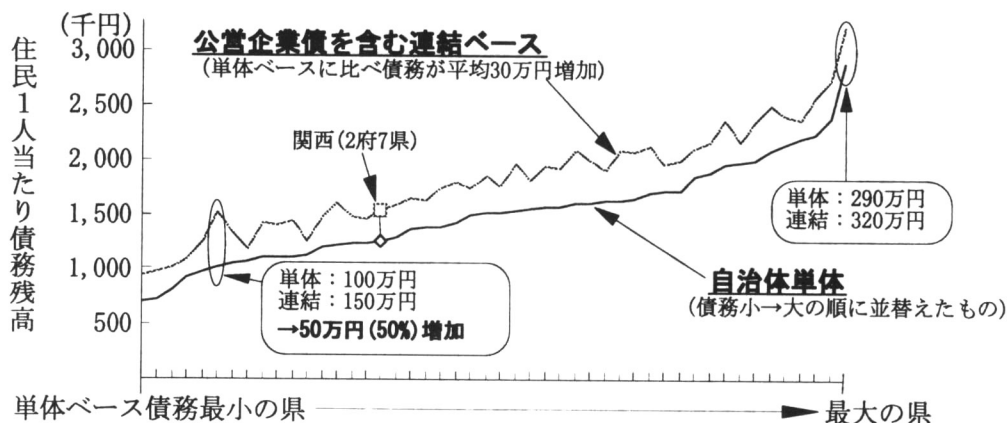
- ①全国の地方公営企業が発行する公営企業債残高や同企業が抱える累積欠損金（自己資本の累積毀損額）はここ5年一貫して上昇。累積欠損金を抱える企業数の総企業数に占める割合も上昇傾向にある。

地方公営企業の財政状況（1992～96年度）



- ②公営企業の債務（公営企業債残高）を自治体単体の実質債務（地方債＋隠れ借金）に上乗せし、いわば連結ベースの住民1人当たり債務を試算すれば、公営企業債務を含まない場合に比べ債務が50%増加する自治体がある。

都道府県・関西の住民1人当たり債務残高（平成8年度）



(2) グローバル時代への対応

地域行政のアカウンタビリティー確保は地方自治の「グローバルスタンダード」である。

- (イ) わが国のあらゆる面でボーダーレス化が進むなか、地域行政のグローバル・スタンダード確保も喫緊課題となりつつある（注）。

（注）一例として、英国の手法にならない、住民のため予算を最大限有効活用する（VFM: Value For Moneyの最大化）という観点から公共投資の意思決定を行う、「日本版 PFI」が注目を集めていること等が指摘できる。

- (ロ) 平成9年に関西経済同友会・関経連共同調査団が訪れた欧州の各国・地域では、地域行政は住民の身近な自治体が原則全て担うという、サブシディアリティーの原則が貫徹していた。また、そのシステムを根底で支え、地域の行政と住民との信頼の基礎となっているのは、十分且つ効果的な情報開示と、さらなる行政効率化を目指す自治体の姿であった。

- (ハ) 地域行政のアカウンタビリティー確保は、もはや地方自治のグローバル・スタンダードである。特に注目すべき事例として、①各国・自治体のディスクローズの基準・手法、②情報を効果的に提供するための自治体の取組み、についてみれば次の通りである。

①各国・地域のディスクローズ手法と内容

- ①欧米では、公的部門決算においても企業会計同様、発生主義に基づく会計原則が採用されており、このなかでバランスシートが作成されている。さらに、海外では、自治体本体だけでなく、関連団体を含んだ連結ベースでディスクローズをする自治体もみられる。

各国・自治体の情報開示比較

国名	米国	ニュージーランド	スウェーデン	日本
自治体名等	ニューヨーク市	政府	マルメ市	全地方自治体
情報公開の準拠基準	公会計基準GAAP (Generally Accepted Accounting Principles)	公共財政法	公会計基準GAAS (Generally Accepted Accounting Standards)	地方自治法・地方公営企業法
会計の基礎	発生主義	発生主義	発生主義	現金主義
記帳形式等	・複式簿記 ・インフラを除く資産を原価主義に基づきB/Sに計上（インフラ資産は簿外に表示） ・外郭団体を含む連結決算 ・資産の一部を減価償却	・複式簿記 ・インフラを含む全ての経済資源をB/Sに計上 ・資産の一部（土地・建物等）は時価評価 ・資産の一部を減価償却	・複式簿記 ・インフラを除く資産をB/Sに計上 ・外郭団体を含む連結決算 ・資産の一部を減価償却 ・スウェーデン語のほか、英語の決算書を作成	・単式簿記 ・B/Sがないので固定資産・債務の残高等は不明
主な財務諸表	①貸借対照表 ②収支計算書 ③キャッシュフロー計算書	①貸借対照表 ②正味財産増減報告書 ③キャッシュフロー計算書	①貸借対照表 ②収支計算書	①歳入歳出決算書・同明細書 ②収支報告書

（注）日本公認会計士協会資料等より作成。

マルメ市（スウェーデン）の収支計算書・バランスシート(1996年度)

収支計算書		貸借対照表			
(百万円)		資産の部		負債の部 (百万円)	
事業収入	3,128	(流動資産)		(流動負債)	
事業費用	▲11,595	現預金等	606	未払金・前受税収	844
ネット事業費用	▲8,467	前払費用・未収税金	330	その他流動債務	1,749
		受取交付金等	372	流動負債合計	2,593
		株式	20		
		その他流動資産	778	(固定負債)	
		流動資産合計	2,106	借入金	1,510
		(固定資産)		年金債務	5,614
		有価証券	1,381	その他固定債務	37
		長期貸付金	279	長期負債合計	7,161
		車輛・備品等	740	(自己資本)	
		施設等	4,977	自己資本年初残高	▲1,005
		その他資産	0	自己資本年間増減	734
		固定資産合計	7,377	自己資本合計	▲271
		資産合計	9,483	負債合計	9,483
地方税収	7,095				
一般交付金	2,057				
金融収入	140				
金融費用	▲143				
税収後および金融収支	682				
減価償却	▲334				
年金債務増減	▲220				
特別損益前収支	128				
特別収入	661				
特別費用	▲55				
積立金増減	734				

(資料)マルメ市年次報告書

㊤さらに、公会計基準や会計検査の国際標準化の検討も進められている。

公会計基準の国際標準化等の取組み

(1) 公会計基準の国際標準化

- ・国際会計士連盟（IFAC: International Federation of Accountants）
…公会計委員会を設置し公会計原則設定につき協議。
- ・世界銀行
…97年より公会計基準の国際標準づくりに着手。国際通貨基金（IMF）やアジア開発銀行等と連携して研究資金を拠出、企業会計手法の導入を検討するプロジェクトを推進中。

(2) 会計監査の国際標準化

会計検査機関の国際的組織であるINTOSAI（最高会計検査機関国際組織：International Organization of Supreme Audit Institutions）やASOSAI（最高会計検査機関アジア地域機構：Asisan Organization of Supreme Audit Institutions）等の場で、公的説明責任のガイドライン策定を検討。

②効果的な情報提供のための自治体の取組み～ドイツにおけるKGStの取組み～

行政のアカウンタビリティーが確保されるためには、例えば、住民1人当たりの行政投資効率などが、①少数の指標で、②地域住民・企業に分かりやすい形で提供されることが肝要である。こうした観点からみれば、欧米諸国の自治体は実に多様な方法を用いて行政のアカウンタビリティーを高める工夫を講じている。その端的な具体例として、ドイツのKGSt（自治体経営簡素化共同機構）の先進的な取組みを紹介すれば次の通りである。

KGStは、ドイツの自治体が共同で設立した自助組織である。その業務は、新しい行政の意思決定やアカウンタビリティー向上のためのシステム開発・自治体宛のコンサルティング等多岐にわたっている。

アカウンタビリティー向上に関してみれば、①地方政府が使用する文書様式の標準化、②「住民満足度」、「効率性」、「職員満足度」、「クオリティ」の4つの側面から行政の成果を示すことができる指標の作成、③同指標を用いて自治体間の行政サービスを比較するシステム（IKO-Netzモデル）の開発、④同システムを利用するための自治体イントラ・ネットの研究等を行っている。

KGSt（自治体経営簡素化共同機構）概要

組織の内容	ドイツ郡会議・ドイツ都市会議・ドイツ市町村連合の3者が共同で設立した自治体の自助組織
参加自治体	約1,500の自治体が参加。中にはオーストリア等国外の自治体もある
主な業務内容	①自治体間の意見交換 ②自治体向けセミナー・会議の開催 ③自治体向けの各種コンサルタント業務 ④基礎指標を用いた自治体の相互比較
先進的な取組事例	①自治体文書の標準化 …自治体が情報公開する文書の作成手順・文書様式を標準化。KGStに参加していない自治体を含め、ドイツ国内多くの自治体が同様式を採用している。 ②KGStモデル …1993年にオランダのティルブルグ市の先進事例を参考に構築した企業型行政運営モデル。自治体の首脳が予算・人事権といったリソースをトップダウンで各部局に配分し、それを受けて各部局が仕事を首脳と契約。ハイデルベルグ市、ケルン市等が導入。 ③IKO-Netzモデル …KGStが2001年をめぐりに開発中の都市間比較のモデル。 「住民満足度」、「効率性」、「職員満足度」、「クオリティ」の4つの側面から行政の成果を評価。 ④自治体イントラネット …IKO-Netzモデルの指標を用いて都市間の比較ができるネットワーク構築を準備中。同ネットワークについては、当面、参加自治体のみがアクセス可能なクローズド・ネットワークを想定。

（資料）平成9年度関西経済連合会・関西経済同友会共同欧州調査団報告書等

【データマップ2-1】

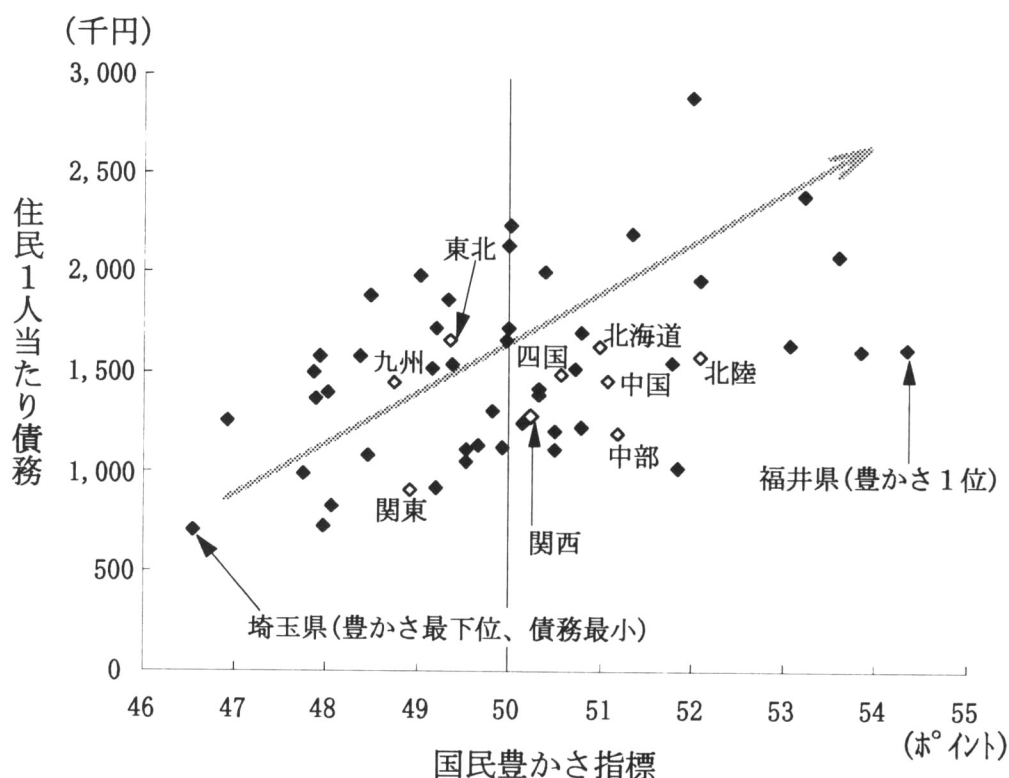
KGS tの例にならい、わが国の都道府県・市につき、住民1人当たりベース等の指標を用いて自治体間の相対比較を試みると次の通りである。

(1) 都道府県・地域の場合：「国民豊かさ指標」と「住民1人当たり債務残高」

経済企画庁が発表した、いわゆる「平成10年版国民豊かさ指標(PLI)」平均値と、住民1人当たり債務残高（地方債残高＋いわゆる隠れ借金残高）の関係をみると、「豊かさ指標」のポイントが高いほど、債務残高が高まる傾向にある。

- ①「豊かさ」で最下位の埼玉県は、借金が最も少ない。
- ②「豊かさ」1位の福井県の住民1人当たり借金は、埼玉県を大きく上回る。
- ③関西（2府7県）は、「豊かさ」・「債務」いずれも中部地域より悪い数字となっている。

都道府県・地域の「国民豊かさ指標」と住民1人当たり債務残高



(資料) 経済企画庁「平成10年版国民豊かさ指標」、自治省「都道府県決算状況調」、
地方財務協会「市町村決算状況調」

(注) 住民1人当たり債務は府県、および府県内市町村合計の値。

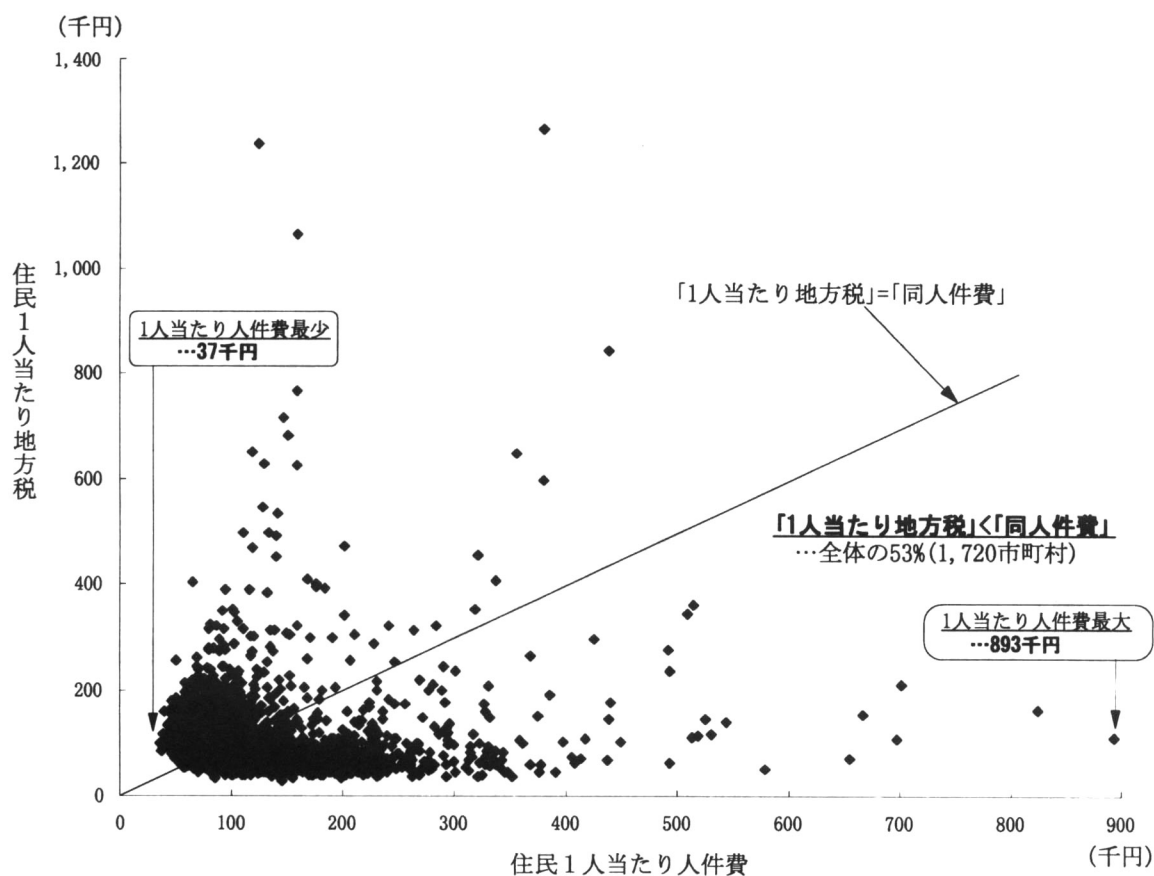
【データマップ2-2】

(2) 全国市区町村の場合：「住民1人当たり地方税」と「同自治体の人件費」

全国3,232市町村と東京23区について、平成8年度の地方税収額と自治体の人件費を住民1人当たりベースでみると次の通り。

- ①全市区町村の過半（53%）は、自らの地方税で人件費を賄えない状況。
- ②住民1人当たり人件費が最も高い自治体（約90万円）と最も低い自治体（4万円弱）では、20倍以上の開きがある。

全国市区町村の住民1人当たり人件費と地方税



（資料）地方財務協会「平成8年度市町村決算状況調」

(3) 行政改革の断行・継続

行政のアカウンタビリティ確保は、改革の断行・継続を前に進める「原動力」である。

(イ) 行政の効率化、なかんずく地域主権という大改革を実現するには、思い切った行政改革の断行と、その継続が必要不可欠である。このためには、常に行政の問題点を洗い出していくシステムが必要である。

すなわち、情報がわかりやすい形で住民にディスクローズされるとともに、①行政運営の効率度合いを、②個別の行政サービス、個別のプロジェクトの評価も含め、③地域行政と住民が双方向で、④事前・事後を通じ評価する手法の確立とその仕組みづくりが不可欠である。

(ロ) また、権限や財源の担い手としての地域行政の能力に対する各方面の根強い不信感が地域主権推進の大きなネックのひとつであると考えられることから、こうした不信感を払拭するためにも、行政サービスの評価を通じて地域行政のアカウンタビリティが確保されることが不可欠である。

(ハ) 以上に関し、①行政によるプロジェクト（事業）の評価、②住民参加による行政評価システム、③市場を通じた行政のチェック、の3点について海外の事例を見れば次の通りである。

①行政によるプロジェクト評価

プロジェクト（事業）の評価は、当該プロジェクトが、いわゆる社会的厚生（住民、国民1人1人の満足度の総和）を向上させるか否かを判断することが必要となる。こうした評価の手法として、欧米では「費用便益分析」が一般的に採用されており、同分析に基づく評価を義務づける事例がみられる。

「費用便益分析」は、プロジェクトの直接的な採算性よりも、プロジェクト全体がもたらす社会的便益が社会的費用を上回るか否かによってプロジェクトの有用性を判断しようとする方法である。同分析では、第1に「費用」と「便益」をどのように把握するかが基本的問題となる。特に把握が困難な便益の評価法については、様々な手法が開発されており、プロジェクトの内容に応じて使い分けられている（巻末＜参考資料＞参照）。

海外におけるプロジェクト評価制度事例

米国	・連邦政府が実施するプロジェクトにつき、94年の大統領令で費用便益分析を義務づけ。 ・政府業績結果評価法 (Government Performance and Result Act) により、各省庁に業務目標の設定、目標に対応した行政内容の数値化を義務づけ。最終的に2000年3月までに各省庁ごとに業績報告を議会と大統領に提出することを義務づけている。
英国	・メージャー政権時代(91年)に「シティズンズ・チャーター制度」を導入。 …①行政サービス水準の公表、②情報開示、③市民の意見に基づいた行政サービスの選択、④ハリー・フォー・マネー(予算の最大限有効活用)等の基本原則を設定。 ・基本原則に基づき大蔵省がプロジェクト評価の基準(通称「グリーン・ブック」)を作成。 …①目標の明確化、②コスト・リスクの数値化、③行政所有財産の経済価値評価、等を規定。
ドイツ	・連邦予算支出を伴うプロジェクトについては、費用便益法等を用いた評価を法律(財政法の基本原則に関する法律)で義務づけ。 ・同国では、地域間の所得格差を評価に反映させるため、評価に補正を加える等の工夫を講じている。

(資料) 日本開発銀行「プロジェクトの経済評価ハンドブック」等より作成。

②住民による行政のチェックシステム

欧米諸国の自治体では、行政が、担当する行政サービスについて、複数の目標を住民に示し、この達成度を住民参加型で事後チェックすることにより、行政効率化に効果を上げている事例がある。米国の事例を見れば次の通り。

米国自治体における住民参加による行政評価策事例

ニューヨーク市 (米国)	・行政の各分野に対する市民参加を促すことを目的にコミュニティ委員会を設置(注)。主な機能は次の通り。 ①委員会の会議は公開とし、地区住民の福祉に関するすべての事項について公聴会を開催。 ②1年間の行政需要調書を作成し市長に提出。また、市各局の予算見積りを検討し、公聴会を開催し、事業の優先順位を決定。 ③町づくりに関し、地区の総合計画を立案するとともに、市長や都市計画局の計画に対し意見書を提出。 (注) 市の下部組織として59の「コミュニティ地区」を設定し、同地区に住民と市議会議員で構成するコミュニティ委員会を設置(委員の任期は2年、無報酬、委員会の意思決定に際し議員は投票権を持たない)。
オレゴン州 (米国)	・学者、経営者、労働者の代表、州職員等任期2年の8人から構成される「オレゴンプログレスボード」を設置、同ボードが100～200項目からなる行政目標(「オレゴンベンチマーク」と称される)を設置。各項目について2010年まで5年毎に数値目標が定められており、その結果は毎年測定・評価され住民にディスクローズされる。
サニーバール市 (米国カリフォルニア州)	・PAMS (Planning and management system) と称される行政の評価システムを導入。全241項目からなる「コミュニティ状況指標」を設定し、目標に対する市の対応度合いを評価した実績レポートが公開され、幹部職員のボーナスに評価を反映。

(注) 自治体研究社「海外の地方分権事情」、日本総研レポート等より作成。

②市場を通じたチェックシステム

欧米においては、格付け会社による地方債の外部格付けが普及している。格付けにより、自治体によって資金調達コストが大きく異なることから、これがいわば市場を通じた行政評価システムとして機能している。このような外部評価が、情報開示に対する自治体のモチベーションを高めている面があるとみられる。

地方債格付けのポイント（米国スタンダード・アンド・プアーズの事例）

経済状況	・住民1人当たりの所得水準、過去の所得水準伸び率 ・雇用者の顔ぶれ、雇用者数、失業率 ・人口および人口増加率、家計数および同増加率 ・住民の平均年齢 ・主要な産業 ・消費金額
財務状況	・収支バランス ・収入構造（過度に補助金に頼っていないか） ・情報の公開度（決算書は第三者の監査を受けているか） ・キャッシュフローの強さ ・経済規模と予算規模のバランス ・年金基金の状況
借入状況	・借入総額 ・過去の借入れの残高推移 ・借入れ制限および支払い余力 ・今後の投資計画・借入れ計画
行政能力	・行政機構の効率性 ・公共サービスの範囲（サービス過剰になっていないか） ・徴税能力 ・現在進行中の訴訟とその状況 ・今後の行政計画

（資料）Standard&Poor's "Public Finance Criteria 1997"等より作成。

（4）提言の視座

- （イ）以上を要するに、地域行政のアカウンタビリティーは、①改革の出発点である地域住民の意識改革のトリガー、②地方自治のグローバルスタンダード、③改革断行・継続の原動力である。

さらに付言すれば、わが国において改革の大きな阻害要因となっている、地域の行政に対する、中央政府・地域住民の根強い不信感を払拭する点からもアカウンタビリティー確保は必要不可欠である。

この意味で、地域行政のアカウンタビリティーは、いわば地域主権実現を根底から支える基盤（インフラ）と位置付けることが可能である。

- （ロ）以上を踏まえ、①アカウンタビリティーのキーポイント、②わが国の現状分析、③アカウンタビリティー確保に向けた提言を検討してみた。

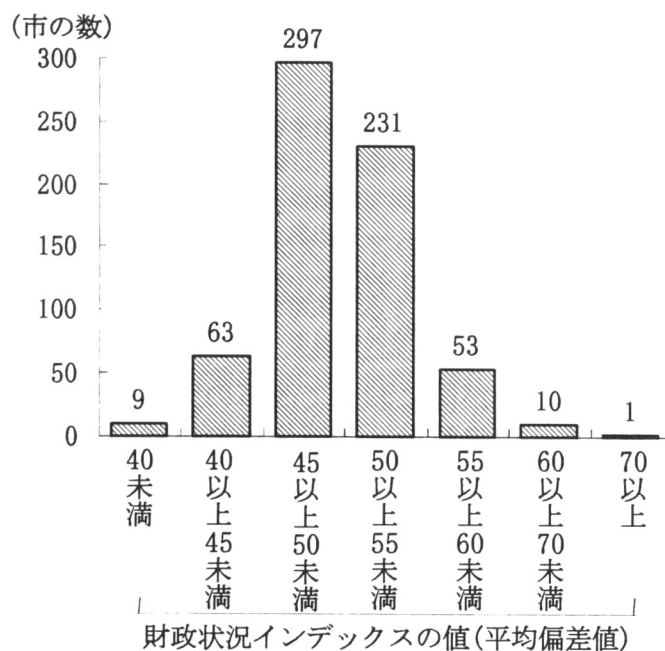
【データマップ3-1】

(イ) スタンダード・アンド・プアーズ等の格付け機関の格付け手法を参考に、わが国の自治体の財政状況を相対的に示す指標（「財政状況インデックス〈仮称〉」）を作成してみた。試算方法とその結果は次の通りである。

「自治体財政状況インデックス〈仮称〉」試算方法

- ・以下の7つの指標を求め、各自治体の偏差値を計算。
 - ・7つの偏差値を平均したものを財政状況インデックスとした。
- ①自主財源比率＝自主財源（＝地方税収＋各種手数料＋負担金＋財産収入＋寄付金＋その他収入）／歳入総額
 - ②財政規模と経済のバランス＝（個人課税所得＋法人所得）／歳出総額
 - ③収支のバランス＝住民1人当たり実質単年度収支
 - ④負債状況＝住民1人当たり実質債務（＝地方債残高＋隠れ借金残高）
 - ⑤支払い余力＝（実質債務－積立金残高）／自主財源
 - ⑥借入れ制限＝起債制限比率の逆数
 - ⑦担税力＝住民1人当たり所得額

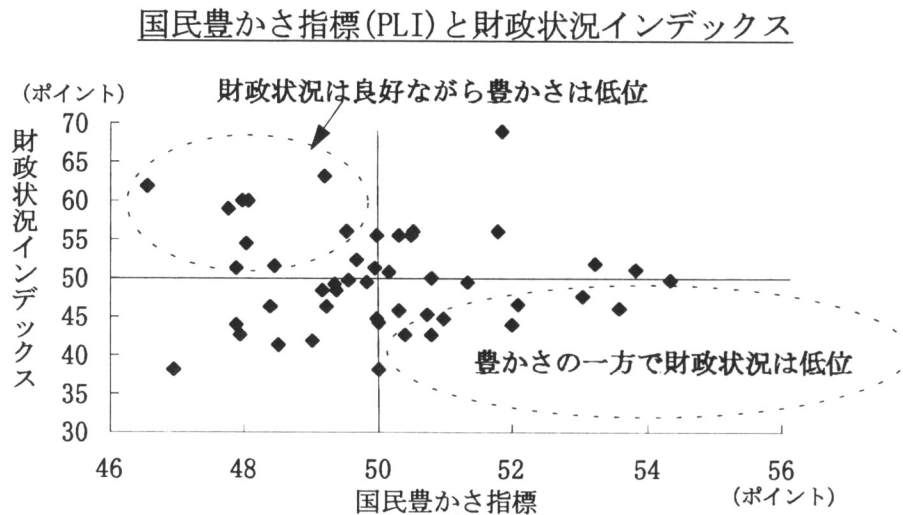
全国664市の「財政状況インデックス」度数分布



【データマップ3-2】

(ロ) 自治体の受益と負担の状況を、「財政状況インデックス」を用いて自治体間で相対比較すると次の通りである。

①都道府県：国民豊かさ指標と財政状況インデックス

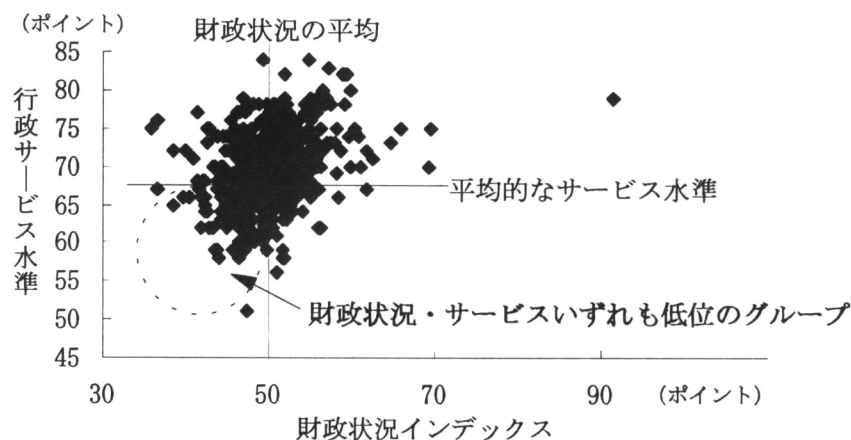


(資料) 経済企画庁「平成10年版国民豊かさ指標」、自治省「都道府県決算状況調」、同「市町村決算状況調」、帝国データバンク「法人申告所得」等

(注) 各都道府県の財政状況インデックスは、府県および府県内市の値から試算。

②全国664市：日経産業消費研究所試算の「各市サービス水準」と財政状況インデックス(注)

(注) 「公共料金」、「福祉・医療」、「教育」、「インフラ」、「住宅取得等」の5つの側面から全国のサービス水準を指数化したもの。



(資料) 自治省「市町村決算状況調べ」、帝国データバンク「法人申告所得」、日経産業消費研究所「670市のサービス水準」等

3. アカウンタビリティのキーポイント

- (イ) 平成8年度同友会地方分権委員会提言では、地域主権の実現を「わが国の牽引役を国（中央）から地域に交代させる、換言すれば、国がエースで地域が控えであった状況を、地域がエースである状況へと大転換すること」と表現した。

また、この際、地域がエースたる3つの要件は「ACE」である、すなわち、①Accountability, ②Choices, ③Efficiencyであると指摘した。

- (ロ) 前節を踏まえ、地域主権実現を支える基盤（インフラ）である地域行政のアカウンタビリティ向上のキーポイントを規定すれば、①バランス・シート（Balance sheet）、②ディスクロズの有効性・有用性(Availability)、③住民に分かりやすい形での情報提供（Simplicity）、④行政サービスに対する評価（Evaluation）の4点を指摘できる。それぞれの頭文字をとれば、文字通りわが国のエースたる地域を支えるベース（BASE）となる。

アカウンタビリティのキーポイント

キーワードはBASE（ベース）

「B」…Balance sheet：バランスシート
「A」…Availability：有効・有用なディスクロズ
「S」…Simplicity：住民に分かりやすい形での情報提供
「E」…Evaluation：住民、市場を通じた行政評価

①「B」…Balance sheet：バランスシート

わが国行政の膨大な債務の解消と財政の非効率是正、さらにはグローバルスタンダードへの対応の観点から、企業会計方式に基づくバランスシートの作成が不可欠である。また、自治体本体のみならず、関連団体を含めた連結ベースで決算を行っていくことも必要である。

②「A」…Availability：有効・有用なディスクロズ

自治体行政の実態がわかるような情報が、実効ある形で開示されることが不可欠である。情報の提供は、財政状態のみならず、福祉や医療、都市のアメニティー等、地域行政サービスに関わる様々な情報が、実効ある形で住民に提供されることが重要である。このための公会計基準整備や、各種行政文書の標準化等も必要である。

③「S」…Simplicity：住民に分かりやすい形での情報提供

さらに、行政の実態が住民に分かりやすいような形で情報が発信される必要がある。また、ディスクローズされた情報を用いて、自治体間および時系列で行政サービスの相対比較をするため、指標の工夫等が重要である。

④「E」…Evaluation：住民、市場を通じた事前・事後評価

行政サービスは行政自身によるプロジェクト評価はもとより、住民・市場により事前・事後で評価していくことが肝要である。このため、住民による行政のチェックシステムや、格付け機関等が不可欠である。

4. わが国の現状

4つのキーワードを踏まえ、わが国における地域行政のアカウンタビリティーの状況をみると次の通りである。

(1) Balance sheet

現状、わが国自治体の決算は、地方自治法に基づき現金主義・単式簿記による決算報告書が作成されている。しかしながら、なかには、試験的に発生主義会計の採用・バランスシート作成に取り組む自治体も現れ始めている。

わが国自治体の企業会計方式（発生主義会計）導入の動き

三重県	・普通会計について、95,96年度のバランスシートを作成。 ・バランスシート、収支計算書を議会に報告するとともに、県広報誌で公表。 ・バランスシートにおいて社会資本の減価償却を実施。
藤沢市（神奈川県）	・社会経済生産性本部との共同作業により、普通会計につきバランスシートを試作。 ・バランスシートでは社会資本を減価償却せず。 ・外郭団体を含む連結ベースのバランスシートも試作。
臼杵市（大分県）	・企画財政課にバランスシート係を設置。96,97年度分のバランスシートを作成。
今後導入予定の市	網走市、仙台市、岩槻市、草加市、市川市、船橋市、柏市、我孫子市、三鷹市、調布市、あきる野市、小田原市、相模市、新津市、長浜市、東大阪市、尼崎市、芦屋市、豊岡市、加古川市、五條市、徳山市、松山市、宗像市、鹿屋市、串木野市

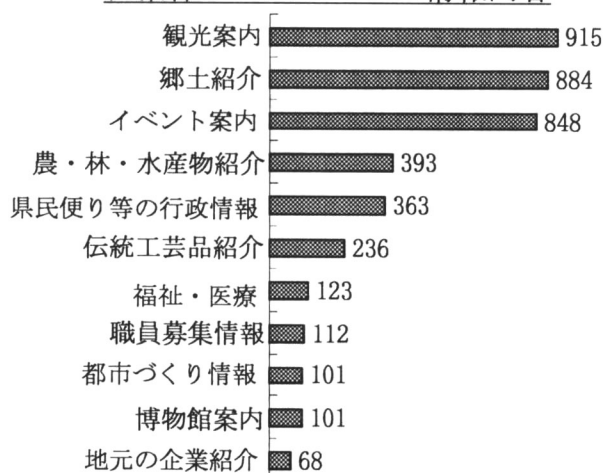
(注) 今後導入予定の市は、日経産業消費研究所のアンケート調査(98年7月)結果より作成。

(2) Availability

(イ) 情報発信そのものは、各自治体とも、多分野に互って広報雑誌、白書等を発行しているほか、全国で800を超える自治体がインターネット上でホームページを開設している。しかしながらその大半は各種のイベント案内等、文字通り広報ツールに止まっているとの指摘がある。

(注) 一部自治体では、岐阜県のように県庁組織の改編につき、ホームページ上で素案を公表したうえで、改編案の検討・審議の模様を詳しく公開する事例もみられる。

自治体ホームページの情報内容



(資料) 日経産業消費研究所「自治体ホームページ調査(98年2月)」

(ロ) さらに、こうしたホームページや広報誌で開示する情報の種類や、様式について統一的な基準はなく、自治体まちまちの取組みとなっている。

自治体および関連団体の決算に関してみても、地方自治法や地方公営企業法に基づいて開示が義務づけられている報告書は作成されているものの、その中身は自治体間で多少異なる面がある。これには、①海外に比べて公会計基準の整備が相対的に遅れていることに加え、②予算が議会の議決事項である一方、決算は認定事項であることも作用している可能性がある。

(3) Simplicity

ドイツのKGStのように、多くの自治体が採用できるような指標・文書様式基準等を提示できる取組や、そのための組織づくりといった点では、わが国の取組は遅れていることは否めない。

(4) Evaluation (評価)

平成9年に地方自治法が改正され、都道府県・政令指定都市・中核市を対象に、平成11年度より弁護士や公認会計士等による外部監査が義務付けられた(注)。また、条例に基づくオンブズマン制度の導入や、住民参加型の行政評価の仕組みを工夫する自治体もみられる。

(注) 一般の市も、自由裁量により条例に基づいて外部監査を導入することは可能である。

もっとも、こうした行政評価が現状十分機能しているとはいえないほか、市場を通じた評価という点では、格付け機関を含め、わが国の取組状況はきわめて遅れていると言わざるを得ない。

わが国における住民参加型情報公開、住民による行政評価取組み事例

三重県	県と県民とのコミュニケーション促進のため、「県政パートナーネットワーク（仮称）」を設置。
茂原市 (千葉県)	行政改革大綱の進捗状況につき、市の行革本部で評価し、民間委員で構成される行革推進委員会に報告。住民にも公表。
鴨川市 (千葉県)	行革大綱の各項目に難易度および効果度の点数を付与。年度ごとに達成度を評価。評価は市民の代表委員で構成する行革推進委員会に委託。

(注) 新聞報道等より作成。

5. 提言～地域主権実現のための基盤づくりに向けて～

(イ) 以上述べてきた通り、行政のアカウンタビリティーが確保されることは、地域主権を実現していくための基盤（インフラ）と位置付けられる。

とりわけ、地域行政のアカウンタビリティーは、地域主権の大きな阻害要因となっている、現在の地域行政の権限・財源の受け皿としての能力に対する住民・企業のきわめて強い不信感を払拭する点からも必要不可欠である。

(ロ) さらに言えば、アカウンタビリティーは自治体本体ばかりではなく、①行政が担う各プロジェクトごと、②あるいは第3セクターを含む各外郭団体、③さらには自治体本体と外郭団体を含む連結ベースでも確保されるべきものである。

(ハ) 以上を踏まえ、行政のアカウンタビリティー確保に向け3つの提言を行いたい。

*なお、行政のアカウンタビリティーについては、これまでも各方面から多くの提言が取りまとめられているが、関西では、「21世紀の関西を考える会」連携型社会チームの提言（平成10年）がある。同提言と当委員会提言はアプローチこそやや異なるものの、基本コンセプトはほぼ同一である（巻末＜参考資料＞を参照）。

両提言が目指すように、関西ひいてはわが国各地域において行政のアカウンタビリティーが高まることを期待したい。

提言１：自治体は、発生主義に基づいた企業会計方式の「地域行政財務諸表」を作成し、このなかでバランスシートを作成すべきである。また、関連団体のバランスシートを含め連結ベースでの財務諸表も作成すべきである。

(1) 地域行政財務諸表の作成

- ①自治体は発生主義に基づく企業会計方式の財務諸表を作成する。
- ②財務諸表は、バランスシートのほか、損益計算書、キャッシュフロー計算書等についても作成する。
- ③この上で、行政の資産につき、適正な減価償却を行う。
- ④財務諸表は、自治体単体のみならず、外郭団体等関連団体単体、およびこれらとの連結ベースでも作成する。同時に、各地域の主要プロジェクト毎の財務諸表も作成する。
- ⑤決算書は決算期末以降速やかに公開し、インターネット上のホームページでの開示を含め、住民の縦覧に供することとする。

(2) 公会計基準の見直し等自治体決算の環境整備

- ①発生主義に基づく自治体決算のための会計基準を、グローバルスタンダードに即して整備する。
- ②このため、全国レベルの「スタンダード機構」を設置し、同機構が企業会計と可能な限り平仄を合わせつつ公会計基準を選定する。
- ③地域行政財務諸表は、公認会計士等第三者による適正な監査を受ける。

提言 2：行政は、住民に分かりやすい形でのアカウンタビリティー確保に知恵を絞るべきである。このため、ドイツにおけるKGSt(注)のような自助組織を組成するのが効果的である。

(注)KGStの概要については10頁を参照。

(1) 日本版KGStの創設

- ①ドイツのKGStにならって日本版の自治体自助組織を創設する。アカウンタビリティー確保のための工夫は、自治体が独自の工夫でまちまちに行うだけでなく、こうした自助組織により、一般に普及可能な基準を開発していくことが肝要である。
- ②このなかで、行政文書様式や情報公開手順等の行政手続きの標準化につき研究する。
- ③同時に、行政サービスの水準や財政状態につき、住民に分かりやすい形で提供できる効果的な指標等を作成する。指標は公開されるとともに、各自治体はそれぞれの行政効率化・行革断行に活かしていくものとする。
- ④自助組織は、自治体や住民の要求に応じて、自治体宛のコンサルティングも行う。
- ⑤自助組織は、県と市のいわゆる二重構造による公共投資の非効率等、様々な観点から行政の効率性をチェックするため、府県と市町村との連結ベース、市町村の広域連結ベースの財務諸表を作成し、コメントを付して公開する。
- ⑥参加自治体は、わが国のみならず、アジア各国・地域も受け入れる。

(2) 自治体イントラネットの設置

自治体がそれぞれの行政効率・サービスの水準をペーパーレスで相対比較できるように、自治体間のイントラネットを構築する。同ネットは、基本的には参加自治体のみがアクセス可能なクローズド・ネットとするが、一部を住民に公開し、行政・住民双方向でのアカウンタビリティー確保を目指す。

提言３：自治体行政の評価システムとして、①住民による「納税者ワイワイ会議」や「地域行政監視委員会」、②市場を通じた評価システムとして行政格付け機関を設置すべきである。

(1) 「納税者ワイワイ会議」、「地域行政監視委員会」の創設

行政（運営）と政治（決定…議会が担当）は別との認識に基づき、「納税者ワイワイ会議」と「地域行政監視委員会」を創設する。

①「納税者ワイワイ会議」

自治体の首長・幹部が、住民に対し決算内容を説明するとともに、住民の意見を聴取する会を域内の各地区で定期的を開催する。また個別の行政サービスの目標設定等に当たっても、こうした住民との対話を活用し、住民参加型で設定していくべきである。

②「地域行政監視委員会」

行政の運営が適正に行われているかどうかを民間の代表者がチェックする。

(2) 行政格付け機関

①第三者機関として、行政を財務状態だけでなく、サービス・改革度合い等、幅広い観点から様々な格付けを実施する。格付けは行政・住民に分かりやすい形で公開する。

②評価基準・手法等、格付けのプロセスをある程度明確にする。

③なお、財政状態が行政の資金コストが反映されるような形で、現行の地方債制度につき、地方債の商品性を含め見直すべきである。

④格付けは自治体単体のみならず、格付け機関の独自判断や自治体・住民の要請に応じて関連団体や個別の行政サービス、各種プロジェクトにつき付与されるべきである。

⑤また、格付けの能力を高めるため、各種行政サービスの効率性を測るスペシャリストとして行政士を制度化する（当初は会計士や産業アナリストでも代替可）ことも提案したい。

6. おわりに

本年2月、経済戦略会議はその最終答申の中で、活力ある新しい日本社会の構築のための4大課題のひとつとして「地方主権」実現を掲げた。

地方分権推進計画関連法案の提出をもって、中央における議論が終息しようとしていた矢先だけに、首相直属の諮問機関が「中央から地方へ」との改革の流れを呼び戻した意義は大きい。

しかしながら、「地域主権」は、文字通りわが国の主権者たる国民・住民、そして地域の行政が自ら主体的に取り組むことによってのみ実現可能である。すなわち、改革実現には、行政に依存し切っている国民・住民の意識改革がまずもって不可欠である。世論なくして改革を推進する力はない。

行政のアカウンタビリティ確保は、国民・住民の意識改革を促す促進剤、改革の起爆剤である。「お家の事情を知らせる」のが意識改革の早道であるのは、我々企業の改革と同じである。さらに言えば、アカウンタビリティは、改革実現に向け地域が自ら取り組むことができる数少ない具体策のひとつである。

一昨年の欧州調査では、志ある地域が自らを改革すると同時に他の地域を啓蒙し、改革を主体的に国に働きかける等、国全体の改革の嚆矢となって奮闘している事例を少なからず目の当たりにした。これをわが国に置き替えてみよう。関西が率先して腰を上げる以外に地域主権の実現という壮大な変革を成し遂げる道はあろうか。この意味で、本年発足予定の「関西広域連携協議会」においても、改革のフロントランナーとしての関西の役割を踏まえ、官民の前向きな取り組みがなされることを期待したい。

我々が平成8年度に提言を出した直後、関西経済連合会、21世紀の関西を考える会も相次いで提言を発表した。中身を検討すると、辿るルートは違っても目指す山の頂は同じであった。関西そしてわが国全体が地域主権への道を一步踏み出す時、これら3つの提言並びに本提言が、道標の役割を果たすことができれば幸いである。

以 上

参 考 資 料

【1. 「21世紀の関西を考える会」連携型社会チーム提言概要】

【2. プロジェクト便益の主な評価手法概要】

【3. 平成8年度 関西経済同友会 地方分権委員会提言要旨】

【1. 「21世紀の関西を考える会」連携型社会チーム提言概要】

「21世紀の関西を考える会」連携型社会チーム（リーダー：本間正明 大阪大学副学長）が取りまとめた提言「21世紀の連携型地域社会の確立に向けて」（平成10年3月）は、地域行政のアカウンタビリティーに関しても先進的な提言を行っている。

同提言と当関西経済同友会地域主権委員会提言は、アプローチこそやや異なるものの、目指すところはほぼ同じである。

「21世紀の関西を考える会」連携型社会チーム提言概要 (行政のアカウンタビリティー関連部分)

(1) 「連携型効率化機構」の創設

…自治体の行政マネジメント能力向上を支援するため、産官学共同の中立的なシンクタンクとして「連携型効率化機構」を全国の各地域ブロックごとに創設(活動期間10年間のサンセット団体)。そのパイロット的な試みとして「関西効率化機構」を設置。

機構の業務内容

- ・自治体行政における官民連携の手法やモデルの研究
- ・自治体規模別の効率的行政組織モデルの研究
- ・民間活力の導入手法（PFI等）の研究、等々。

(2) 「行政評価機構」の創設

…自治体行政の水準を、外部から客観的に比較評価する「行政評価機構」を創設。

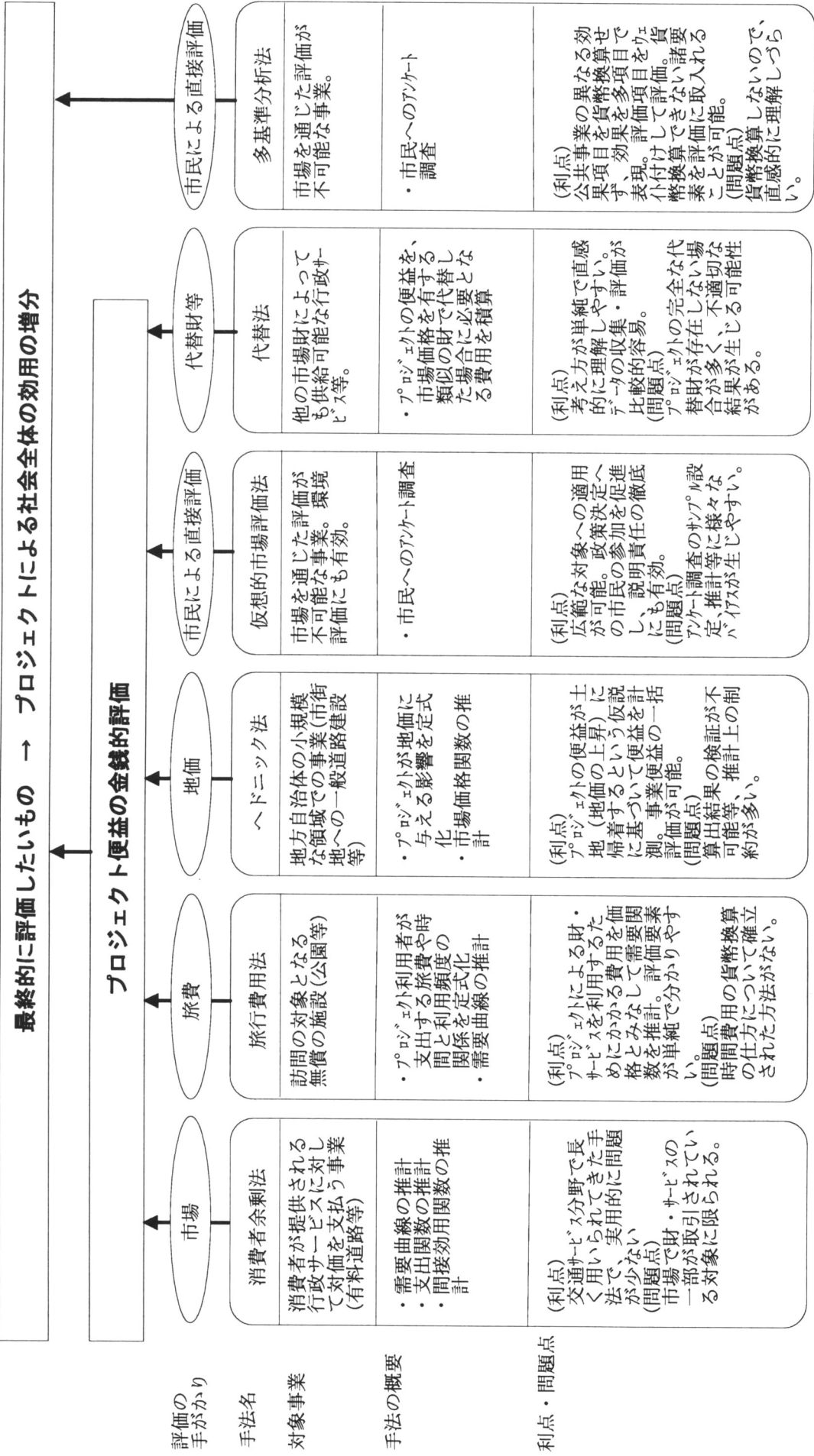
機構の業務内容

- ・住民に解りやすく、かつ比較可能な評価手法・情報公開フォーマットの研究
- ・各自治体の評価の監査・比較
- ・行政の標準的な水準を表す各種指標の作成、および同指標を用いた各自治体に対する行政水準格付け
- ・評価結果の市民への公開

(3) 行政マネジメント手法の革新

- ①費用便益分析等、行政サービスの客観的評価制度の導入
- ②複式簿記による発生主義会計の導入
- ③自治体間でフォーマットを統一した情報開示

【2. プロジェクト便益の主な評価手法概要】



(資料) 日本開発銀行「プロジェクトの経済評価ハンドブック」、日本総合研究所「Japan Research Review」より作成。

「地域からのブレイクスルーを目指して」 ～エースを育てる6つの提言～

I. はじめに

II. 基本認識：今なぜ地域主権か

- (1) 現行の縦割り・中央集権システムに起因する弊害が広範囲に及んでおり、このままでは、①国際社会における都市間競争の激化、②高齢化社会の到来による財政支出増大、③真に豊かな国民生活の実現、等に対応できない。

①グローバル化・国際化への対応の遅れ

国際社会における都市間競争が激化しているなかで、中央集権システム下では、各地域が新産業育成等に向けた独自の産業施策を機動的に打ち出せない。

②地域における受益と負担のミスマッチ

わが国では、ナショナルミニマムが概ね達成されたとみられるにもかかわらず、中央集権により全国的な公平性・画一性が重視されるあまり、財政運営が非効率。このため、各地域の負担（納税）と受益に非合理的なギャップが生じている。

③都市づくりにおける中央集権の弊害

都市計画にかかる権限の多くが実態的に国に集中しており、地域の実情に合った都市づくりができない（震災復興の観点からも都市づくりの権限が国に存在する弊害は大きい）。

- (2) 加えて、防災上の観点から東京一極集中を改め、多極分散型システムを形成する必要がある。

- (3) 中央集権の弊害を打破するには、上から与えられる「地方分権」では不十分。自治体と企業・住民自らが自主的・自立的に行動する「地域主権」の実現が不可欠である。

- (4) 本稿は、経済界・民間の視点から、①地域主権の理念型の提示、②現状分析、③地域主権の実現に向けた提言を検討したものである。

Ⅲ. 地域主権実現のイメージ

- (1) 中央集権システムの弊害を打ち破るには、地域主権を実現してわが国の牽引役を国から地域に交代する、すなわち「国がエースで地域が控えである状況から、地域がエースである状況へ大転換」することが急務。

地域がエースになるための3つの要件

キーワードは「ACE」

- ①「A」…Accountability：アカウンタビリティ、透明性
行政サービスの内容や運営の効率化度合いが住民にわかりやすい形で提供されることが不可欠。
- ②「C」…Choices：多様な選択肢
各地域が多様な政策の選択肢から地域の実情に合った施策を工夫することが肝要（多様な施策を選択できることが地域の総合力向上の基礎的要件）。
- ③「E」…Efficiency：効率性
「スリムな自治体」を構築し行政が効率よく運営されることが必要。行政の意思決定・事務処理等の能力向上とスピードアップも必須。

- (2) 地域が3つの要件を確保するには、

- ①国から地域への権限・財源委譲（地方分権）に加え、②地方自治体および地域住民が、中央依存の体質や意識を転換し「地域（住民）でできることは地域（住民）自らの手で」、という認識の下、自己責任原則に基づき主体性を持って行動する地域主権を実現することが必要。

- ②地域の主体性のバックボーンとして、地域が経済的に自立することが不可欠（経済的自立は地域の福祉充実＜福祉財源の確保＞にも資する）。

- ・地域が経済的に自立するには、各地域が独自の産業施策を自由かつ主体的に打出し、産業の活性化・内外の企業誘致・新規産業育成を図ることが不可欠（各種の努力を行っただけで、地理的な制約等のために自立できなかった地域に対しては、必要最小限の財政補填の仕組みを構築）。
- ・地域主権は企業の競争力向上に資する。わが国企業の競争力を高めていくためには規制緩和だけでは不十分。各地域が産業活性化策や都市環境整備等で競争することができれば、㊦各種コスト（税負担や輸送費用等）の低下、㊧地域における技術・情報・人材の集積、㊨新たなマーケットやビジネスチャンスの提供、等が期待でき、海外生産に比重を移しつつある本邦企業も国内に留まることが可能。

IV. 現状分析および改革の方向

(1) 地域行政の**アカウンタビリティー**

- ①現状、各自治体とも、多くの広報誌、白書等を発行しているものの、行政運営の効率化度合い等は住民にわかりやすい形で提供されていないのが実情。このなかで、地域行政の能力に対し、根強い不信感が存在。
- ②**企業経営の評価手法**を自治体のアカウンタビリティーに積極的に利用する必要がある。

(2) 政策における**選択肢の多様性**

- ①わが国自治体の産業施策のラインナップは、現状総じて画一的。
- ②税は納めた住民から見える形で使うのがあるべき姿。各地域が**税とその活用方策で競争するシステム**が必要。

(3) 地域行政の**効率性**

- ①地域の行政運営の現状をみるとリストラの余地が大きい。
- ②行政サービスの**民営化やアウトソーシング**を大胆に進め、自治体のリストラを図ることが必要。また、これは、民間に新たなマーケットやビジネスチャンスを提供し、民間活力を高めることにも大いに資する。

(4) **地域の役割や規模等**に関する基本的な考え方

- ①国と地域の役割分担については、**国の存立に関わるもの**、地域主権を進めた場合に社会的に甘受できない**デメリット**（例えば、度量衡をはじめとしたスタンダードの乱立や社会保障制度における規模の経済の喪失など）が生じる分野を国が担い、それ以外は**地域が担うことを原則**とすべき。
- ②「住民に身近な行政は身近な自治体が担当する」という地域主権本来の趣旨からすれば、**権限の基本的な担い手（基礎的自治体）は市町村**とすべき。また基礎的自治体は、**経済的な自立に必要な人口規模を持つことが肝要**。
- ③基礎的自治体単体では担いきれない**広域の産業活性化策や環境対策**については**広域連携**の仕組みが必要。

(5) 地域主権の**デメリット**

- ①地域主権においては、地域住民や企業にとってメリットと同時にデメリットも発生。地域主権の当然の帰結として**甘受すべきデメリット**もある。その意味で**住民の側での「自助努力」と「自己責任」に関する意識の革新・向上**が必要。
- ②また、自治体においても、地域主権の受け皿としての能力を疑問視されることのないよう、自己変革を行っていくべき。

V. 提 言～地域主権社会に向けた経済界・民間からの要望～

提言1：新たな基礎的自治体として「市」を設立し国と県から権限等を委譲すべきである。また、広域の産業活性化策や環境対策等に特化した「市」の連携の枠組みとして「市連合」を設立すべきである。

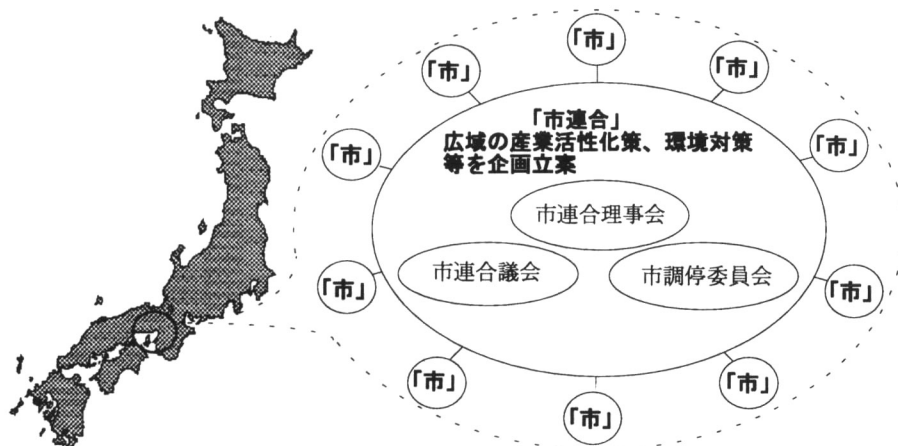
1. 基礎的自治体として「市」（人口30万人以上）を創設

- (1) 市町村再編のアクションプランを国が提示（再編期限を法定し、区割りの指針を策定）。
- (2) 再編への誘導策として「市」の住民へ資金還付（支援財源には後述の自立支援プール基金を利用）
 - ①合併する市町村の住民へ一定額を一定期間還付。 →住民からの合併発議の起爆剤
 - ②合併後の当面の住民へのサービス低下分を補填。 →激変緩和措置
 - ③合併後「市」の財政が好転した場合は一部を還付。 →財政的自立へのインセンティブ
- (3) 「市」に対し、国、県から権限と財源を、県から資産を委譲。

2. 「市」の連携により広域の産業活性化策や環境対策等に特化した「市連合」（人口数百万人以上）を設置

- (1) 国が「市連合」の区割りの指針を策定（現行府県の枠組みにとらわれず組成）。
- (2) 「市連合」はEU型の共同体組織とする。
 - ・「市連合議会」（立法院、各「市」の長および議会の代表（数名）で構成）
…法律の範囲内で、各「市」に対して拘束力を持つ「規則」等を制定。
 - ・「市連合理事会」…各「市」の長が重要案件について協議。
 - ・「市調停委員会」…「市」相互の利害を調整。

「市」、「市連合」の概念図



提言2：税制・財源調整制度の改革により各「市」の自主財源を強化し、税やその活用方策で競争できるシステムを構築すべきである。

1. 「市」税の税目は全国一律とし、税率は地域が自由に設定

2. 「共同税」（国と「市」の共通財源）の導入

地方交付税制度、補助金制度等を廃止し、国税を共同税に改変（共同税収は国と「市」に機械的に振分け）。

3. 「自立支援プール基金」の設置…激変緩和措置

(1) 共同税の「市」の持ち分と「市」税のそれぞれ一部を原資として「市」間の財源を水平的に調整。

(2) 「市」の財政面の自立を促すため**基金の規模は5年程度毎に縮小**。

①基金から各「市」へ配分する額は、当初は現行制度下で国から地方に交付されている財源調整額を保証する形で算出。

②**基金設立後5年程度まで**

・基金自体の規模は縮小しないが各「市」への配分額は年々減額。減額分は基金に残して運用。

・提言1に述べた合併のインセンティブに加えて、合併を伴わない「市」についても、自主財源比率等の客観基準の改善度が顕著な場合、その住民に基金から資金を還付。

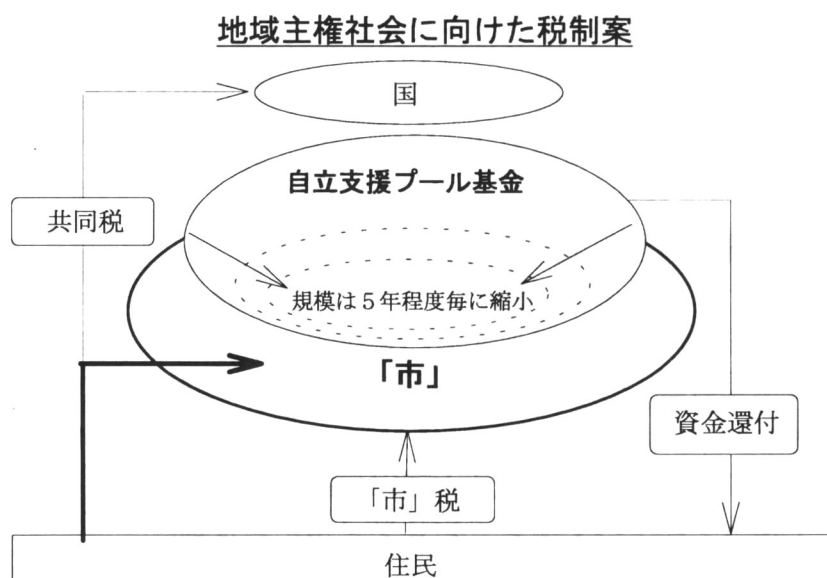
③**基金設立から5年程度経過後**

・基金規模を縮小（縮小分の共同税は各「市」の自主財源に）。

・自主財源比率の改善度合いを参考に各「市」への配分比率も見直す。

④その後も5年程度経過するごとに基金規模を縮小。

⑤最終的には、基金は地理的な要因等のためどうしても財政的に自立できないごく一部の「市」への財政補填に最低限必要な規模にまで縮小。



提言 3：行政サービスのアウトソーシングにより地域行政を効率化すべきである。

1. 行政サービスは原則民間にアウトソーシングする。これにより、民間企業に新たなマーケットやビジネスチャンスを提供して、産業の活性化と雇用の確保を図ることが可能。

2. 行政の効率化のため、各自治体の有機的な連携も積極的に推進。

①重複事務のカット等の事務の効率化、②建物の共有、③人材の相互融通、④自治体間の垂直・水平なワークシェアリング、⑤事務や組織の様式の統一(基準化)

提言 4：地域行政のアカウンタビリティを確保して地域行政に対する根強い不信感を払拭するとともに、住民に対する利便性と運営における効率性の向上を図るため、地域行政に企業経営の手法を導入すべきである。

1. 地域の行政に対する根強い不信感を払拭し、各地域をわが国の真の牽引役に育成するために欠かせない行政のアカウンタビリティ確保のため、企業経営の手法を応用。

(1) 組織の活性化

- ・ 部局長等の人材の公募・契約制導入…部局長の給与は上限を撤廃（高パフォーマンスには高給を支給）
- ・ 職員や行政サービスの査定方法の設定

(2) 地域行政決算書の作成

- ・ 企業会計の手法に基づき自治体が決算書を作成し、行政士の監査を受ける（決算書は公開し住民の縦覧等に応ずる）。

行政士…行政や個別行政サービス、各種プロジェクトの効率性を測るスペシャリスト（当面は会計士でも代替可）

(3) 税主総会、地域行政監視委員会の創設

- ・ 税主総会…「市」の幹部が、住民に対し「市」の決算内容を説明するとともに住民の意見を聴取する会を「市」内各地区で定期的に開催。
- ・ 地域行政監視委員会…行政の運営が適正かどうかを民間の代表者がチェック。

2. 人材の育成…行政士、行政大学（大学の行政科）を新設。

3. 窓口の一本化（ワン・ストップ・ショップ化）を推進。

…民間の手続きの煩雑さを解消

提言５：産業関連のスタンダードを選定する「スタンダード機構」を全国レベルの機関として設置すべきである。

1. 国と地方の役割分担

住民に身近な行政は地方が担うことを原則とし、社会的に甘受できないデメリットが生じ得る分野は国が担うべき。

- ・社会的に甘受できないデメリットが生じうる分野
…国防、外交、司法、大災害対応の一定部分、エネルギーの安定供給、社会保障、金融制度、宇宙開発等プロジェクト等

2. 「スタンダード機構」の設置

地域ごとに異なるスタンダードが乱立することを防止するため、全国レベルのスタンダード機構を設置すべき。

・スタンダード機構

- ①個別企業の申請に対し、④産業界に聴取したうえで、⑤国際標準（ISO）等の動向を踏まえつつ、⑥裁量をはさまない形で全国スタンダードを選定。
- ②わが国のスタンダードを世界標準にするために活動。

提言６：インターネットを活用し、「市連合」による広域の産業活性化策等の策定、政策内容の発信等を機動的に行うべきである。

1. 「市連合」が策定した産業活性化策等をインターネットで発信

- (1)産業活性化策等の内容をインターネットで発信することにより、内外の企業が各「市連合」の政策を容易に検索、周知できるようにすることが必要。
- (2)海外の企業にアピールするため、ホームページは多言語で閲覧可能なものとするべき。

2. 「市連合CALS」を構築

産業活性化策等の企画立案から策定までの作業を各「市」がインターネットを通じて相互に連携することによりペーパーレスで機動的に進めるシステム（「市連合CALS」）を構築。

3. 「JAPAN連合ホームページ」（ホームページ上の仮想競争の場）を開設

「JAPAN連合ホームページ」は、各「市連合」のホームページとリンクさせ、内外の企業が同ホームページにアクセスし、画面上で各「市連合」の政策内容を比較しながら、新規に進出する地域選びが可能になるようにする。

→ホームページ上で各「市連合」が競争（仮想競争）する場を開設。

以 上

平成10年

- 6月15日 スタッフ会
- 6月18日 正副委員長会議
「地域主権委員会の本年度活動方針について」
- 8月26日 講演会（関西経済連合会行政制度委員会との共催）
「地方行財政の現状と大阪府」
講師 大阪府
総務部長 木村良樹氏
- 10月26日 講演会（関西経済連合会行政制度委員会との共催）
「グローバル化時代の地方自治」
講師 北海道大学法学部 大学院法学研究科
教授 宮脇淳氏
- 12月16日 スタッフ会
- 12月18日 正副委員長会議
「本年度委員会提言案について」

平成11年

- 2月16日 講演会（関西経済連合会行政制度委員会との共催）
「地方税源拡充のシナリオ」
講師 東京大学大学院経済学研究科
教授 神野直彦氏
- 3月5日 スタッフ会
- 3月10日 正副委員長会議
「提言（案）について」
- 4月19日 常任委員会
「提言（案）について」

4月27日	常任幹事会・幹事会にて提言（案）「地域からのブレイクスルーを目指してⅡ ～グローバル時代のエースを支える基盤づくりに向けて～」を報告
-------	---

5月6日	提言「地域からのブレイクスルーを目指してⅡ ～グローバル時代のエースを支える基盤づくりに向けて～」を記者発表
------	---

平成10年度 地域主権委員会常任委員会名簿

(敬称略・順不同)

委員長 副委員長	加藤 重義 平生 舜一 宮崎 清貞 金井 耿 鈴木 孝雄 福岡 嶺子 帯野 久美子 吉野 国夫 宇都 弘道 村上 謙一郎 平岡 龍人 松野 信也 下野 譲	住友クレジットサービス 竹中工務店 栄泉不動産 西日本旅客鉄道 住友金属工業 いるむ インターアクト・ジャパン ダン計画研究所 大阪ガス 清水建設 清風学園 日本開発銀行 NTT関西移動通信網	社長 副社長 社長 専務 顧問 社長 代表取締役 社長 経営調査室長 専務関西統括 専務理事副校長 大阪支店長 常務
常任委員	小川 恵三 金子 武彦 木村 啓介 三枝 輝行 佐々木 基彦 篠崎 由紀子 船井 孝祐 辰村 裕司 坪井 清 本多 朗理 松下 滋 山岡 俊夫 吉田 二郎	さくら銀行 富士通 関西国際空港 阪神百貨店 住友信託銀行 都市生活研究所 神戸製鋼所 日本電信電話 日立造船 関西積和不動産 三和総合研究所 山岡金属工業 南海電気鉄道	取締役大阪支店長 関西営業本部長代理 副社長 社長 本店支配人 社長 理事 大阪支社長 理事・西日本会社移行本部人事部長 副社長 社長 取締役理事 社長 副社長
スタッフ	赤川 正志 廣瀬 茂夫 百留 一浩 須永 邦彦 川上 修二 中村 仁 小川 秀樹 宮尾 展子 青木 俊夫 森口 勉 工藤 将人 根本 祐二 高橋 太 畑中 嘉津美	住友銀行 住友銀行 住友銀行 竹中工務店 住友生命保険 西日本旅客鉄道 インターアクト・ジャパン ダン計画研究所 大阪ガス 清水建設 清風学園 日本開発銀行 日本開発銀行 NTT関西移動通信網	公共法人営業部部長 金融調査室次長 金融調査室長代理 秘書部長 総務部秘書役 経営企画部次長 調査役 第1研究室研究主任 経営調査室次長 大阪支店企画部長 法人本部事務局長 大阪支店企画調査課長 大阪支店企画調査課調査役 法人営業部企画システム営業担当部長
代表幹事スタッフ	前田 俊哉	日本生命保険	企画広報部課長
事務局	萩尾 千里 梅名 義昭 松尾 康弘 谷 要恵 田村 朋子	関西経済同友会 関西経済同友会 関西経済同友会 関西経済同友会 関西経済同友会	常任幹事・事務局長 企画調査部副部長 企画調査部課長 企画調査部 企画調査部

地域からのブレイクスルーを目指してⅡ
～グローバル時代のエースを支える基盤づくりに向けて～

平成11年5月発行

発行者 社団法人 関西経済同友会

常任幹事 萩 尾 千 里
事務局長

大阪市北区中之島6-2-27

電話 (06)6441-1031

印刷所 東洋紙業株式会社

大阪市浪速区芦原1-3

インターネットアドレス番号 <http://kdoyukai.on.arena.ne.jp/>

