

これからの自治体改革

—事業仕分けの検証から—

はじめに

ほとんどの自治体が、医療や介護など多くの行政サービスを求められる一方で、ますます厳しい財政状況におかれている。EUの例を見るまでもなく、日本でも財政規律が厳しく求められているが、自治体においても、本当に必要な行政サービスを住民目線で取捨選択していくことが不可欠になっている。

そうした改革を進めていくための有力な手法として「事業仕分け」が注目を集めている。本来事業仕分けは、単に予算の無駄の排除のみを目的としているのではなく、行政を住民、国民にとって本当に役立つものに再構築するための新しい手法なのだ。公開の場で、事業シート（行政の行う事業を具体的に説明したシート）を用いて、住民、国民にとってその事業が本当に役に立っているか現場目線で議論し、判断する。シンプルな作業であるが、事業シートを作り、現場の状況を調べ、議論するといった一連のプロセスこそが大事なことで、民主主義の基本とも言える。

欧米主要国でも、行政や議会が機能不全を起こして民意が届きにくい状況が多く見られるなかで、事業仕分けは、住民が行政とともに当事者意識をもって自分たちのまちづくりを行なっていくことのできる他の国にも例を見ない、ユニークな手法だ。

今や事業仕分けは海外からも注目されるようになったが、本稿は、事業仕分けが持つ公開性、住民参加、制度の見直しなどの手法や効果が、地方自治体においてどのように認識され、位置づけられ、どんな課題があるのかを検証したものである。日本生まれのこの民主主義の新手法を、自治体改革に尽力されている自治体の首長、職員、そして住民がより有効に活かしていく上で本稿がお役に立てば幸甚である。

公益財団法人 東京財団
理事長 加藤 秀樹

本報告書について

本報告書は、東京財団の「事業仕分け検証—事業仕分けと自治体改革—」における研究成果である。事業仕分けが持つ公開性、住民参加、制度の見直しなどの手法や効果が地方自治体でどのように認識され、位置づけられ、どんな課題があるのかをアンケート調査とインタビューから検証した。

【研究リーダー】	大沼 瑞穂	東京財団研究員兼政策プロデューサー
【研究メンバー】	亀井 善太郎	東京財団研究員兼政策プロデューサー
	菊地 瑞夫	明治大学経営学部公共経営学科准教授
	富田 清行	東京財団政策研究ディレクター兼研究員
	富永 朋義	東京財団政策研究ディレクター兼研究員
	中村 卓	東京財団研究員（～2011年3月、現・草加市副市長）
	三原 岳	東京財団研究員兼政策プロデューサー

<本政策研究に関するお問合せ>

東京財団政策研究 大沼 瑞穂 電話 03-6229-5502

E-mail: onuma@tkfd.or.jp

執筆協力：構想日本

目次

序章	2
研究方法	3
第一章 アンケート調査結果：総括	4
(1) 首長のコミットメント度 4	
(2) 期待と効果 4	
(3) 事業選定方法 5	
(4) 事業選定基準 6	
(5) 市民仕分け人選定方法 7	
(6) 市民判定人の選定方法 7	
(7) 事業仕分けにおける課題・問題点 8	
(8) 情報公開とその後のフォローアップ 8	
(9) 職員の意識改革のツールとしての事業仕分け 9	
第二章 自治体改革と事業仕分け	11
(1) 自治体改革につながる事業見直しのあり方 11	
(2) 納税者としての住民参加 11	
(3) 情報公開と事業仕分け 12	
(4) 議会活性化に向けた展望 14	
アンケート調査結果	17

序 章

2009年秋の政権交代により民主党が「事業仕分け」を国政レベルで実施した。多くの国民はこの時初めて、公開の場で、国費の使い途や事業の効果を徹底追求することで、趣旨は立派でも、実は国民にとって役に立っていない事業を浮き彫りにできる手法を知った。仕分けの様子は連日新聞やテレビで報道され、インターネットでも生中継された。これまでの累計視聴者数は1000万人、また会場には4万5000人の国民が直接足を運んだという。

その「事業仕分け」が、もとは遅々として進まない国の行財政改革を現実に進めるために考えられたこと、しかし国が活用しない間に多くの自治体に取り組んできたことはあまり知られていない。こうした、地道かつ着実な取り組みの結果、2011年度末までの10年間で、91自治体で142回の「事業仕分け」¹が実施されている。

「事業仕分け」が多くの自治体で行われ、現実にも成果も残しているのは、地域住民が見ている前で、予算上の建て前ではなく、予算が現場で「どう使われているか」を熟知した他の自治体の職員、大学・シンクタンクの研究者、地元の住民などが「仕分け人」となって、「予算事業一つひとつについて、そもそもその事業が必要かどうかを議論」し、最終的にはその場で、住民が監視している前で「不要」「民間」「国が行うべき」「都道府県が行うべき」「市町村が行うべき」事業であるという風に、大胆にわかりやすく仕分けるからである。²

「外部の目」をいれて「公開の場」で事業の評価を行うことにより、行政がその評価結果を実行すれば、住民の行政に対する信頼は高まり、一方、覆した場合には、行政が住民が納得するような説明責任を負う効果を生む。さらに、住民に対しても、自分の住む自治体の事業内容がどのようなもので、どれだけのコストがかけられているかを知るという当事者意識、納税者意識を高める効果もある。

本稿では自治体向けにアンケート調査を実施し、これに加えて首長、地方議員、市民仕分け人、市民判定人等にインタビューを行うことによって、事業仕分けを準備していく上での留意点や行政の課題を浮き彫りにした。

¹構想日本ホームページより（2012年4月25日ダウンロード）
<http://www.kosonippon.org/shiwake/pdf/shiwakeayumi.pdf>

² 構想日本ホームページより（2012年4月25日ダウンロード）
http://www.kosonippon.org/project/list.php?m_category_cd=16

研究方法

(1) 自治体向けアンケート

自治体における事業仕分けへの取り組みの背景、効果、課題、今後の方向性や取り組み意向等を把握・分析するため、構想日本の協力を得て事業仕分けを実施した³自治体首長（2002年11月から2011年1月末までに実施した府県・市町村を合わせた70自治体）に対し、郵送によるアンケート調査を行なった。このうち69自治体から回答があり、回収率は98.6%であった。調査期間は2011年1月から2月末。

(2) インタビューの実施

上記のアンケートでは抽出できない、仕分けに関わった議員や市民仕分け人などの声を集めるため、2010年9月から2011年6月にかけて、10自治体⁴（静岡県、浜松市、愛知県高浜市、神奈川県藤沢市、東京都稲城市、新潟市、奈良市、山口県柳井市、長野県小諸市、福岡県大刀洗町）の首長、議員、職員、市民仕分け人もしくは市民判定人を対象にインタビューを実施。さらに、各地で事業仕分けを手がけた「仕分け人」にもインタビューを実施した。⁵

³ 事業仕分けは自治体事業の現場を熟知した外部の人が周到に準備し、当日の議論を行うのでなければ質を維持するのが難しい。構想日本は、2002年に事業仕分けを初めて以来、自治体の職員を中心とした「構想日本事業仕分けチーム」で取り組んでおり、こうした形で質を担保しながら実施しているのは構想日本の協力を得て事業仕分けを実施した自治体以外にはないと判断し、今回のアンケートはこのような対象設定とした。

⁴ 首長が事業仕分けの全セッションに参加している自治体及び構想日本仕分け人の推薦に基づく10自治体

⁵ 詳細は東京財団HP参照。<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=695>。「評価これから地方の事業仕分け—自治体インタビューで浮かぶ課題」『日経グローバル』（2011年3月7日号）に2010年9月から12月までに実施したインタビューの考察を掲載。

第一章 アンケート調査結果⁶：総括

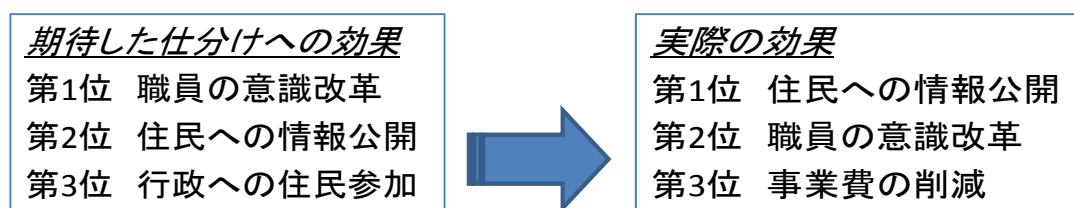
(1) 首長のコミットメント度

首長のマニフェスト・首長の提案が67%と最も多く、ほとんどの自治体で首長主導により事業仕分けが導入されたことが分かった。その一方で、「住民からの要望」が0%であったことは、自分たちの自治体でそれを実施しようと呼びかける住民が少ない、もしくは行政側が住民ニーズを把握していないことの現われだろう。首長のコミットメントについては、様々な見方があると思うが、当日の首長参加率を一つの指標として参加率をたずねたところ、首長参加率は、全体の半数以下が約8割(78%)で、すべてのセッションに参加した自治体は5自治体(東京都稲城市、長野県小諸市、奈良県奈良市、山口県柳井市、福岡県大刀洗町)、7%のみであった。

さらに、国の事業仕分け(2009年10月)での前後において「首長マニフェスト・首長の提案」の数に大きな変化は見られなかった。国の事業仕分けが地方自治体に及ぼした影響は限定的で、それよりも2002年以降、構想日本が地方自治体で実施してきた事業仕分けの実績が首長の目に留まって事業仕分け実施へとつながっていたと見ることができるだろう。

(2) 期待と効果

当初、アンケートを実施する前は「期待する効果」の上位に「事業費の削減」が並ぶものと予想していたが、予想に反し、上位3位には入らず、「職員の意識改革」への期待が高かったことは驚きであった。構想日本編著『入門 行政の事業仕分け』でも「当初はあまり明確には意識していなかった効果なのですが、仕分け作業でのやりとりは、自治体の職員にとって研修の意味合いが随分大きいということがわかりました。」⁷と書かれているように、予想以上に「職員の意識改革」のツールとして自治体間での認識が共有されていたことが分かる。



また、2009年に実施された国の事業仕分け実施後に事業仕分けを行った自治体のほうが、事業仕分けに対する期待値の平均が高い傾向が確認できた。これは、事業仕分けが国民の熱狂的な支持を得る中で、それぞれの自治体でも、事業仕分けへの期待値が高まったからであろう。

⁶ 詳細については、p18以降の【参考資料：アンケート調査結果】参照

⁷ 構想日本編著『入門 行政の事業仕分け』p54

興味深い結果としては、事業仕分け実施前に期待する効果では、「議会の活性化」については、「あまり期待せず」に近い数値だったにも関わらず、実際の効果では、「やや満足」に近い数字となったことである。これは議会側にとっても新鮮な結果であったようで、インタビューからは以下のような声が聞かれた。

- ① 山口県柳井市：君国副議長：「事業仕分け実施以降、議会の傍聴人が増えた。市長のファンかもしれないが、議会に市民が関心を持ち始めたという意味で事業仕分けの影響は大きかった」
- ② 新潟県新潟市：小山進議員：「無駄使いはないようしていなかきゃならないという議論に対しては、議員も含めて市民も「そうだ！」と必ず言う。…でも、総論よくても各論だめとなる。仕分けをした結果、請願が出され議論が紛糾したこと自体、非常に意義があった」
- ③ 構想日本仕分け人：中村卓氏（草加市役所）「自治体の改革ツールとして生まれた事業仕分けが地方議会の改革ツールとしても広がっていているといっても過言ではない」

（３）事業選定方法⁸

「事業仕分け」で対象とする事業の選定は、事業仕分けの成否を分ける最も重要なプロセスの一つと言える。問題意識の高い首長や一部の職員が主導して「事業仕分け」を実施することになっても、仕分けられる側の各担当部局は一般的には「事業仕分け」に積極的でないことが多い。その結果、問題の多い事業は対象から外されたり、もともと止めたい事業や、予算規模がごく小さい事業などばかりが提出されることもある。そこで、構想日本の助言等を受けながら、取りまとめを行う行革担当部局が各事業担当部局と何度もやりとりしながら決まるのが実態である。したがって、どのような意図やプロセスで対象事業を選定するのかについても、住民に対してわかりやすく説明する必要がある。

そうした観点から、良い事業選定を行っている自治体の例を紹介する。千葉県白井市だ。白井市では、事業選定の過程をホームページで公開している⁹。たとえば、平成23年度の事業仕分けでは、「後期基本計画第一次実施計画（平成23年度から平成25年度）」の234事業のうち、6つの基準¹⁰を示し、その基準外の105事業を各部で「市民にわかりやすい、市の裁量が大きい、従事職員人数の把握ができる、予算額が大きい、特定の課に偏らない」の5つの項目に基づき5部5事業を選定した上で、白井市行政改革推進委員会が10事業を選定し、最終的に、構想日本の助言などを踏まえ8事業に決定した旨を分かりや

⁸ 事業仕分けを実施する際、対象となる事業を選ぶ方法

⁹ 平成23年度 白井市 事業仕分け実施事業 (<http://city.shiroi.chiba.jp/detail/2571300453.html>)

¹⁰ ①後期基本計画第1次実施計画から新たに取り組まれる事業②事業の終了次期が決まっている事業③単年度予算が100万円未満の事業④平成21年度に見直し対象の補助金・扶助金を支出する事業⑤他市町と共同して費用を負担している事業⑥そのほか事業仕分けになじまない事業

すく示している。特に 25 事業から 8 事業までの絞込みについては事業名、担当課、事業内容、計画事業費について細かく表示されている。こうした選定過程の分かりやすい説明がホームページに記載されていれば、「なぜこの事業が選ばれたのか」という市民仕分け人や判定人の疑問にも誠実に対応していると言えるだろう。

アンケート調査結果を見ると自治体内で選ぶ行政部局主導型が 65.7%と最多であった。一方、市民などが委員となる外部委員会等が選ぶ外部委員会主導型は 18.6%であった。

外部委員会主導型の選定方法は、近年の工夫として生まれた事業選定方法の「発展形」だ。2010 年度を境に対象事業の選定方法について比較を行ったところ、2010 年度以降のほうが「外部委員会等主導型」を採用した自治体の割合のほうが多い。住民一人一人が「事業仕分け」に高い関心を持つようになったことが、地方自治体での事業仕分けに「住民が高いコミットメントを持つ」＝「対象事業の選定プロセスにも入る」というさらに段階を登った状況を作りだしたと見ることもできる。

なお、事業選定への住民の参加にはいくつか留意点もある。まず、その住民たちが自分の自治体が行なっている事業をよく知ること。また、事業に利害を有する住民は選定に参加できないようにすることなどだ。「住民参加」という言葉を常に正しいことと美化しないことが重要だ。

インタビューでは、以下のような声が聞かれた。

- ① 静岡県浜松市：長澤弘子氏（市民仕分け人）：「事業を選ぶところから事業仕分けはスタートしているので、ここでしっかりと市民と行政との合意形成をしないといけない」
- ② 東京都稲城市：藤原愛子議員：「市民からの提起、議会、あるいは議員提起というのを行政は受け入れるべき」
- ③ 愛知県高浜市：藤浦義尚氏（市民判定人）：「市長の任命を受けた経営者や市民が委員会を構成して、事業を選定するというのがいいと思う」
- ④ 奈良県奈良市：仲川げん市長：「1 年目は行政サイドが対象事業の選定をし、それに対して議会からは、対象事業の選定が恣意的じゃないかという指摘があり、2 年目については対象事業の選定も 1 年目に公募で仕分けに入ってもらった市民や有識者に選定してもらった」
- ⑤ 新潟県新潟市：岩橋茂夫氏（市民仕分け人）：「選定委員会を設けるとするなら、そこにしがらみのない若手の職員が入ることもいいこと」

（４） 事業選定基準¹¹

事業仕分けの対象を、膨大な数の事業の中から選ぶにあたり、あらかじめ選定基準を設けている自治体が多い。この事業選定基準自体、ともすれば自治体内部の抵抗の結果、易

¹¹ 事業仕分けを実施する際、対象となる事業を選ぶ際の基準

きに流れる傾向がある。ここでも、事業仕分けを始めるにあたっては外部の経験者である構想日本の助言等が大きい役割を果たしている。

基準としては「予算規模の大きいもの」、「国庫補助金が入っていない固有財源によって実施されるもの」、「住民サービス・活動に直結するもの」が上位を占め、「決算委員会、監視委員会等で指摘されたもの」や「首長のマニフェストで無駄と指摘されたもの」などは採用されていない。インタビューの中で、「事業仕分けを実施した際、決算審議ですでに議論したものが仕分けの議論でなされていた」との意見が議員（新潟市 小山進議員）からも出されたように、今後は、事業選定基準など事業仕分け実施に至るプロセスでも、住民や議会からの提案などが出され、さまざまな議論が生み出されていくことが望ましいのではないかと。

（５）市民仕分け人選定方法¹²

住民参加の一つとして、住民が仕分け人として議論に加わる「市民仕分け人」という方法がある。この方法は、住民の生活実感を議論に加えられるメリットがある一方、住民は必ずしも行政の現場に精通しているわけではないため議論が深まらないデメリットもある。したがって、市民仕分け人を採用する場合には、行政の現場に精通した外部の仕分け人との人数のバランスが非常に重要になる。構想日本によると、これまでの経験から、全仕分け人のうち過半数は外部の仕分け人とすることが望ましいとのことだ。

市民仕分け人の選定方法は、行政に関する知識や関心が必要との判断からか「既存の行政改革審議会等のメンバー」、「公募による選定」が最も多く半数を占めた。

行革審議会等のメンバーには様々な職種、年代の人がいるが、インタビューでは、行革審議会等のメンバーは行政への同情論が強く、公募による選定で選ばれた仕分け人は行政に厳しい見方をする人が多い傾向にあったのが印象的であった。

山口県柳井市：柳川真知子氏（市民仕分け人）：「国の仕分けがマスコミに取り上げられているのを見て、ふと（自分の住む）市のことは、知らないことが多いと思った。また、国の仕分け人が来るのに興味があった」「事業仕分けをしたからといって、職員の気持ちが変わるかというのはなかなか難しいと思う。いつもの仕事プラスの何かイベントがあったというようなことではないか」

（６）市民判定人の選定方法¹³

「市民判定人方式」も先述の事業選定委員会と同様、近年の工夫で生まれた住民参加の新たな手法だ。この手法を進めてきた構想日本は、日頃から行政に強い関心があるわけで

¹² 事業仕分けを実施する際、構想日本から派遣される仕分け人以外に、その自治体の住民が仕分け人として参加する際の選定方法

¹³ 事業仕分けを実施する際、プロの仕分け人が議論をしているのを傍聴した上で最終的に判定だけ参加する住民（20-30名ほど）の選定方法について

はない住民も巻き込んでいくことができる「住民基本台帳等から無作為抽出」を市民判定人の選定方法の基本としている。そのため「無作為抽出」が16自治体と、「公募による選定」の3自治体を大きく上回った。付言すると、「公募」は常に公平な選び方というイメージがあるが、現実には、利害関係者が動員をかけて応募する可能性もあることを考慮しておかねばならない。インタビューでは市民判定人方式については慎重論、積極論ともに出された。

- ① 愛知県高浜市：吉岡初浩市長「(市民判定人は)仕分け人の議論に流されて判定してしまわないか」
- ② 静岡県浜松市：鈴木康友市長「20人程度の一部の住民の判定をあたかも、住民の声を代表していると勘違いされてしまうのではないか」
- ③ 静岡県浜松市：長澤弘子氏(市民仕分け人)「多くの市民が行政に参加しようという一つのきっかけになる」
- ④ 静岡県：伊藤育子議員「住民が議論して、最終的には、専門家が判定するという方式がいいのではないか」
- ⑤ 構想日本仕分け人：荒井英明氏(厚木市役所)「大上段から「市民が判定した」という使い方には抵抗がある。代表制という観点からすると選挙で選ばれた議員が議論して出した結果とは比べものにならない。外部の仕分け人同様に「参考意見」とすべき」
- ⑥ 構想日本仕分け人：小瀬村寿美子氏(厚木市役所)「市民選定を無作為抽出するので一気に2000人に手紙を出したりする。そうすると選ばれなくても住民に事業仕分けを実施することを周知でき、関心のある人を掘り起こすこともできる」

(7) 事業仕分けにおける課題・問題点

課題・問題点としては、「仕分け対象の事業選定方法について」が最も多く、ついで「職員の負担増」、「対象事業の限定性(一度に仕分けできる対象事業が限定的)」と続いた。

「職員の負担増」が多かったのは、アンケートが自治体職員自身による回答であるためだろう。新しいことをすればどんなことであっても負担増となる。職員の削減により、職員が何か新たなことをやろうとする際に割くことができる時間的余裕がもともと減ってきていることも要因の一つであろう。さらに、事業仕分けでは、事業がいつから始まったかなどこれまで前例踏襲であまり検証することもなく行ってきた事業の、これまでの成果なども調べなければならず、準備にかなりの時間がかかる。しかし、そもそも前例踏襲で事業を行っていることが問題の本質であり、常に住民目線で事業を見直すならば、こうした負担は本来はこれまでもすべきであった重要な業務とも言えよう。

(8) 情報公開とその後のフォローアップ

事業仕分けを実施する理由、当日議論した事業やその評価結果などについてホームペー

ジを通じて広く周知している自治体が多い一方で、「事業の選定基準、選定方法」を掲載している自治体は少数にとどまった。構想日本仕分け人である伊永隆史氏が、「事業仕分けは公開の原則だから話題になった。公開という部分で事業仕分け的手法を取り入れていくことが重要」と述べていることから、事業選定基準や事業選定方法について行政側のさらなる情報公開とそのプロセスに至る議論の深まりが求められる。また、事業仕分けをやりっぱなしにしないためにも、「事業仕分け後の検証」と「予算編成過程への反映」が大切になってくる。フォローアップについての設問では、「仕分け結果（のみ）を公開」が最も多く、次いで「仕分け結果の一部を予算に反映」、「仕分け結果に対する首長の対応方針等を公開」の順で答えが多かった。「仕分け結果の検証（検証委員会の設置等）と公開」は全体の3分の1以下であった。

インタビューを行った愛知県高浜市では、市民・事務局・構想日本の仕分け人が参加する「事業仕分け委員会」が事業選定を行い、仕分け結果に対する市の方針に対して改善点等をまとめた提言書を市長に提出している。委員会は公開の場で行われ、市民、マスコミに積極的に周知され、多くの傍聴者が見守る中で開催された。事業仕分けの一連の流れとして、市のホームページでは、対象事業につき議論する「第一回事業仕分け委員会」の開催日と資料、事業仕分け当日のスケジュール・仕分け項目・仕分け結果、仕分け結果を受けての市の方針について議論する「第二回事業仕分け委員会」の開催日と資料、提言書の内容および市長に提言書が手渡された時の様子が写真付で確認することができる¹⁴。また、予算への反映状況についても情報を公開している。

事業仕分けは、実施当日だけではなく、こうした事前の事業選定から事後の結果反映等までを含めた一連のプロセスこそが重要なのである。高浜市ではそれを改めて実感させられる丁寧な事業仕分けが実践されていると言える。

（9）職員の意識改革のツールとしての事業仕分け

「既存の行革ツールの中での事業仕分けの位置づけ・評価」の項目では、「職員の意識改革・説明能力向上」が最も多く、「今後、事業仕分けに期待すること」の項目では、「職員の意識改革を促すツールとして」、「事業仕分けを全般的な自治体改革へとつなげていく場合の方向性」の項目では、「職員の能力向上」、「事業仕分けを再び実施する場合の修正点」の項目では、「職員側の説明能力の向上」が、それぞれ最も多かった。職員の意識・能力に関する回答が最も多かったのは、自治体の職員がアンケート回答者となっており、職員目線での答えとなったためと言える。（元々アンケートは首長宛に送付したが、首長自らがアンケートに回答記入していたのは、1自治体〔東京都稲城市〕のみだった。）職員からは、「もう少しうまく説明できれば廃止とならなかったかもしれない」、「短時間でまとめて説明する訓練を受けていなかったのでもっと説明ができなかった」などの声

¹⁴ 平成23年度 高浜市事業仕分け
(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/zaimu/shigoto/jigyousiwake/jigyousiwake23/H23jigyousiwake.html>)

が聞かれた。事業仕分け前に、それぞれの課でプレゼンテーションのやり方等練習を重ねたところもあったようだが、構想日本の仕分け人の前に、ほとんどが答えられなかったという経験を語ってくれた職員もいた。「事業のそもそもの目的は」や「なぜこの事業でなければいけないのか」という構想日本の仕分け人の質問には、住民にとって事業がどのように役に立っているのかを常に考えながら仕事をしていればすぐに答えられるが、前例踏襲で事業を実施してきた職員にとっては全く想定外だったのかもしれない。さらに「議会のように想定される質問があらかじめ分かっていると仕分け人の質問に答えるのは難しい」という声もあった。

第二章 自治体改革と事業仕分け

アンケート調査結果では、事業仕分けを実施した上での傾向、効果及び課題や問題点などが明らかになった。第二章では、これらをより普遍的に捉えこれからの自治体改革につなげるため、(1)自治体改革につながる事業見直しのあり方、(2)納税者としての住民参加、(3)情報公開と事業仕分け、(4)議会活性化に向けた展望を取り上げる。

(1) 自治体改革につながる事業見直しのあり方

事業見直しの際、対象とする事業をいかに選ぶか。その基準をどうすべきか。それは、常に自治体が事業の見直しを行う際にぶつかる壁である。首長が選挙の際にマニフェストで特定の事業を掲げ選挙に勝てば、その事業の見直しを行うのは、たとえ、反対意見が噴出して（その是非で議論が紛糾しても）、選挙という審判を仰いだ以上、比較的説明しやすいことかもしれない。しかし、全事業あるいは多数の見直しとなれば、事業の優先順位や選定過程・基準は当然議論の対象になろう。事業の後ろには、それにかかわる住民や受益者がおり、そこへの説明責任が発生する。できる限り住民に納得のいく事業の選び方、基準のつくり方が重要である。事業仕分けを通じて分かったように、純粹の内部選定は内向きで甘くなりがちであり、一般住民の声を公平に反映させていくことが時代に即したやり方といえる。判定人を無作為抽出で選ぶように、事業選定・基準選定プロセスにおいても、住民参加の範囲をどうやって広げていくかが今後の知恵の出どころだろう。

また、対象事業を選ぶ際、どうしても自治体は、自治体に裁量のある事業を対象にしやすいが、本来国が実施すべき事業を県や市町村が実質的に「押し付けられて」、市町村が「代行」しているケースは多々ある。国、県、市町村の本来実施すべき事業とは何か、これを事業見直しの場で議論することこそ、自治体の仕事のあり方を考える本質的な議論を生み出す。このような作業を通して、住民に対して本当にその自治体がすべきことを整理し、さらには市町村から積極的に県や国に政策提言を出していくことで、国と地方の関係も変わっていく。「国庫補助金も入っているが、市が本当に実施すべきかどうか議論が必要な事業」についても積極的に議論し、国に提言を出していくことも、地方から中央を変える原動力となるだろう。

(2) 納税者としての住民参加

事業仕分けの特徴は、一般の住民が、仕分け人や判定人として、事業の見直しに直接かわるといえるところにある。ここに納税者としての「新しい住民参加」の形が形成されつつある。これまでも、民生委員やボランティアなどの形で住民参加は行われてきたが、事業の評価プロセスに住民が参加することは、選挙以外で住民が初めて自治体に審判を下すという点で新しい住民参加のあり方である。

今後はどの自治体も、財政が苦しくなり、住民がまちまちに求めることに対応する行政サービスの提供はますます難しくなる。特定の行政サービスの必要度と財政難など全体にかかる制約の両方を行政、住民の双方がよく話し合い、住民に納得してもらうためにも、事業評価における公開での住民参加が重要になってくる。

公開での議論は、住民に、受益者である一方、納税者でもあるとの意識を芽生えさせ、総合的な観点から行政サービスというものを捉えるきっかけを提供する場になるからである。

一例を挙げると、ある自治体では、銭湯を利用する人たちへの助成金事業が事業仕分けの対象事業に選ばれ、大きな議論となった。そもそもの事業目的は、家に風呂のない時代、衛生上の観点から、銭湯に行くことを奨励するために設けられたものであった。しかし、昨今風呂のない家は少なくなり、また銭湯自体が急減少しており、銭湯がある地域には偏りがある。そのため事業の目的には適わないとのことで、事業仕分けの結果、不要となった。すると、事業者や利用者による署名活動が1万人規模で行われた。しかし、子育て世代にとっては、銭湯利用券の助成をするなら、子育て世帯へのサービス強化をしてほしいと考えるかもしれない。介護世帯にとっては、それよりももっと介護サービスを充実させてほしいと考えるかもしれない。単身世帯にとっては、そうしたサービスを行うなら住民税を下げろと思う人がいるかもしれない。署名人数は市の全人口の1割にも満たないことも考え合わせると、銭湯助成はどうあるべきか。こうしたことがニュースになり、それぞれの立場の人たちがそのことに関心を持つことが、納税者意識、受益者の立場を認識する一歩となるといえよう。

納税者であるとともに、受益者であるという立場は時に対立しあう。しかし、そのこと自体にこれまで受益者の目でしか考えていなかった住民たちは気がついていないのが現状だろう。自治体の財政が豊かな時代には、様々な福祉サービスを提供することが可能だった。しかし、いまやどこの自治体も赤字財政でサービスの見直しを迫られている。より客観的な視点で、様々な年代、性別、職業の住民が「事業仕分け」のような行政の事業評価に参加していくことは、将来的には、自分たちの手でいかに街づくりを行っていくかということへとつながっていく。財政が厳しい中、これまで行政が提供してきたサービスをいかに民間で、自分たちの手でかなえていけるかを考えざるを得ない状況になるからだ。行政評価への住民参加は、街づくりの担い手としての住民を育てていく一つの過程になる。

(3) 情報公開と事業仕分け

事業仕分けは、公開で議論を行うところにその最大の意義がある。その効果を確実なものにするためには、そこにいたるプロセスや事業仕分け後の情報公開も必要だろう。徹底的に住民を交えて事業評価を行うのであれば、議論の対象となる事業の選定過程、選定基準（基準理由含む）さらに、仕分け後の市の方針や予算への反映状況も公開すべきである。

ここで重要なのは「事業シート」だ。これは費目と金額以外は何も書いていない予算書とは異なり、一目で事業の目的、金額、税金の使われ方が分かるように構成されている。構想日本の事業シートのフォーマットは長年にわたって改善を重ねた、市民目線あるは納税者目線のものだが、そのぶん行政の事業部局にとっては「作りたくない」こともある。その結果、これを採用することに抵抗を示し、「独自のもの」を作ろうとする自治体も少なくない。しかし、事業シート作成を行政の自由に任せると住民に対して何ら情報提供にならない「使えない」ものになるおそれ大きい。このように実際の仕分けに至る準備段階で構想日本事業仕分けチームと行政との間で様々なやり取りが行われ、前向きに準備を行った自治体では仕分けの議論もレベルが高く、そうでない自治体の議論は低調な議論になっている。

静岡県浜松市では、構想日本の事業シートを参考に自らの手で作成した市民団体もあった。市民目線でしっかり作られた事業シートを毎年公開していけば、仕分けをしなくとも市民や議会がしっかりそれをチェックでき、それが最大の行政チェックになる。現在は、それぞれの部や課毎に事業仕分けの対象となった事業を公開している自治体が多いが、これをベースに事業を横断的に見せる工夫も可能であろう。そうすることで、各課で似たような事業にどのくらいの税金が使われているかが分かりやすくなる。事業シートは市民にとって行政の事業及びその事業に使われている税金の使い道を知るツールであり、民主主義の基本となる道具なのである。

最近では、地方議会での様子が徐々にではあるが、インターネット配信や地元テレビなどで放送されるようになってきている。事業仕分けの様子もインターネット配信やテレビ放送を積極的に入れていくべきだろう。より多くの住民に行政の事業や財政状況を周知するためには、メディアを通じた発信が効果的である。さらには、事業評価の結果がどのように予算に反映されたかのフォローアップをしっかりと地元メディアが行うべきである。構想日本の仕分け人からは、フォローアップに対して以下のような声が出された。特に議会だけでなく、行政の監視役としてのメディアがどのような役割を担うべきかにつきコメントされている点が興味深い。

- ① 構想日本仕分け人：永久寿夫氏（PHP 総合研究所）：「事業仕分け後、その結果を受けて、自治体ではこうしました、ああなりました、というリアクションがダイレクトに伝わってこない点が不満でした」
- ② 構想日本仕分け人：小瀬村寿美子氏（厚木市役所）：「フォローアップができていないと感じている。地元新聞社と共同でフォローアップ委員会を設立して年に1回仕分けではこうした結果になってその結果を受けて行政はこう変わりました、変わりませんと言える第三者機関を作っていくべき」
- ③ 構想日本仕分け人：荒井英明氏（厚木市役所）：「メディアは現場だけを注目するのではなく、もう少し後まで追っかけるべき。結果をどう消化したのかアフターを追っかけてほしい」

事業仕分けというツールによって、日本においても、議会でも、メディアでもなく住民自らが行政監視をしていこうという機運になってきていることは事実だ。しかしながら、本来、議会、メディアがともにその機能を果たすべき役割は大きく、特にメディアの役割は事業見直しの今後にとっても大きな役割を果たせるだろう。住民とメディアがともに事業仕分けのフォローアップに寄与していくべきである。事業見直しに対して行政側に情報公開を求めるだけでなく、住民自らが地元メディアと協力し、行政の事業見直しのフォローアップにまで関与していくことが求められている。それでこそ、行政側に政策レベルでの事務・事業の再編統合へとつなげる原動力を生み出すことが可能となり、ここまできてようやく「情報公開」の本来の目的が果たされることになる。

(4) 議会活性化に向けた展望

事業仕分けを実施して、行政、議会、ともに「事業仕分けの議会への影響」の大きさを実感した自治体は多い。インタビューでも、以下のような声が聞かれた。

- ① 東京都稲城市：藤原愛子議員「事業シートに掲載されている情報がその後の議会での質問等で非常に役立った」
- ② 愛知県浜松市：山崎真之輔議員「(事業選定について) 議員と行政マンでは嗅覚が違うので、(それぞれが仕分けを実施する際) どんな事業が対象になるのか面白いと思う」
- ③ 静岡県：堀見和道氏 (市民仕分け人)：「議員だけの仕分けチームで仕分けた結果と、県民だけのチームで仕分けた結果を見比べてみるのも面白いかもしれない」

特に議会側から見れば、事業シートという情報共有ツールを得ることで議会の質疑などに活用でき、議会の活性化につながったと見ることができる。行政のチェック機能をより高めるためのツールとして、議会側が新たに事業シートを活用することで議会の活性化につながったと見ることができる。さらに、現在、自治体での行政主導の事業仕分けが議会での事業仕分けへと伝播しつつある。越谷市では、超党派の議員が事業仕分けを行い、事業の説明を議員が行うという取り組みもなされた。¹⁵ このほか、議会主導で事業仕分けを行おう、または議会の活性化のために仕分け手法を取り入れよう、そのために議員を対象とした研修を行おう、といった動きが各地で見られる。

東京財団では、2010年5月、地方議会の改革を促すため、住民参加などの要素を柱とする議会基本条例の制定に関する政策提言を議会基本条例「東京財団モデル」として発表した¹⁶。「東京財団モデル」は、情報公開、住民の議会への参加、議員同士の活発な議論の推進をその改革の柱とし、この視点を具体化するため、①議会報告会の実施、②請願・陳情

¹⁵ 『東京財団週末学校 地方議会の役割』(2012年3月19日)
<http://tkfd-shumatsu-gakko.jp/%e5%9c%b0%e5%9f%9f%e3%81%ae%e8%87%aa%e7%ab%8b%ef%bc%8f%e3%82%ac%e3%83%90%e3%83%8a%e3%83%b3%e3%82%b9/263/>

¹⁶ 『市民参加と情報公開の仕組みを作れ—地方議会改革のための議会基本条例「東京財団モデル」』(2010年5月)
<http://www.tkfd.or.jp/admin/file/pdf/lib/45.pdf>

者の意見陳述、③議員間の自由討議を条例の中に義務化・明文化することを政策提言に盛り込んでいる。政策提言発表後、多くの地方議会で、「東京財団モデル」の議会基本条例が制定され、その実現にあたっては、東京財団の研究者が直接議会にアドバイスをしてきた¹⁷。

しかし、「東京財団モデル」に副った議会基本条例ができて、その運用次第で、条例そのものが宝の持ち腐れになってしまう危険性は高い。多くの住民が、議会報告会の実施や住民による議会での請願・陳情の実現などとともに、事業の見直しの議論を議会で傍聴し、自ら意見を言えるようになれば、議会にも関心を持つことになり、その結果、議会改革も加速されることが期待できる。

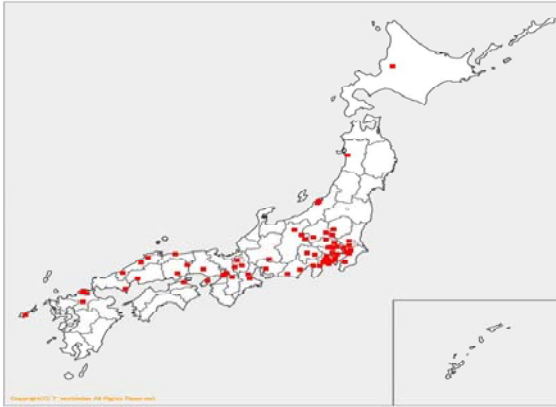
参考文献

- ・ 構想日本（2007）『入門 行政の「事業仕分け」』ぎょうせい
- ・ 滋賀大学事業仕分け研究会/構想日本（2011）『自治体の事業仕分け 進め方・活かし方』学陽書房
- ・ 小島卓弥（2010）『自治体の外部評価』学陽書房
- ・ 金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規
- ・ 稲沢克祐（2008）『行政評価の導入と活用』イマジン出版
- ・ 佐藤徹（2009）『自治体行政と政策の優先順位づけ』大阪大学出版会
- ・ ハーバート・A・サイモン、クラレンス・E・リドレー著、本田弘訳（1999）『行政評価の基準』北樹出版
- ・ 宮本幸平（2006）『自治体の財務報告と行政評価』中央経済社
- ・ 穂坂邦夫監修（2008）『地方自治・自立へのシナリオ』東洋経済新報社

¹⁷ 『議会基本条例「東京財団モデル」普及度合いの検証』（2011年3月）
<http://www.tkfd.or.jp/admin/file/pdf/lib/47.pdf>

事業仕分け検証プロジェクト
アンケート調査結果

アンケートにご協力頂いた自治体と実施年度



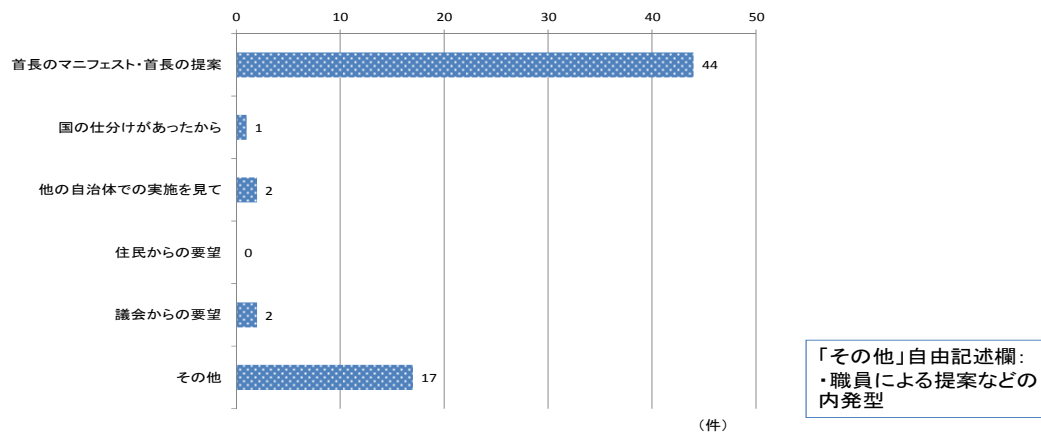
2003年	新潟県	新潟市			
2004年	多治見市	横浜市			
2005年	千葉県	高島市			
2006年	岡山市	熱海市			
2007年	秋田市	厚木市	亀山市	滝川市	久喜市
2008年	直方市	大磯町	草加市	浜松市	甲府市
2009年	町田市	加西市	館山市	習志野市	寒川町
2009年	大阪市	富士見市	藤沢市	大津市	
2009年	小田原市	高松市	和光市	北栄町	
2009年	足利市	静岡県	奈良市	草津市	広島県
2010年	高浜市	所沢市	鎌倉市	稲城市	相模原市
2010年	淡路市	柳井市	沼津市	門真市	枚方市
2010年	美郷町	鹿沼市	土浦市	四街道市	出雲市
2010年	五島市	美作市	開成町	佐久市	横須賀市
2010年	桐生市	松阪市	富岡市	深谷市	岡垣町
2010年	益田市	小諸市	松戸市	龍ヶ崎市	大刀洗町
2011年	長野県	宗像市			

アンケート調査結果

Q1 事業仕分けの取り組み全般について

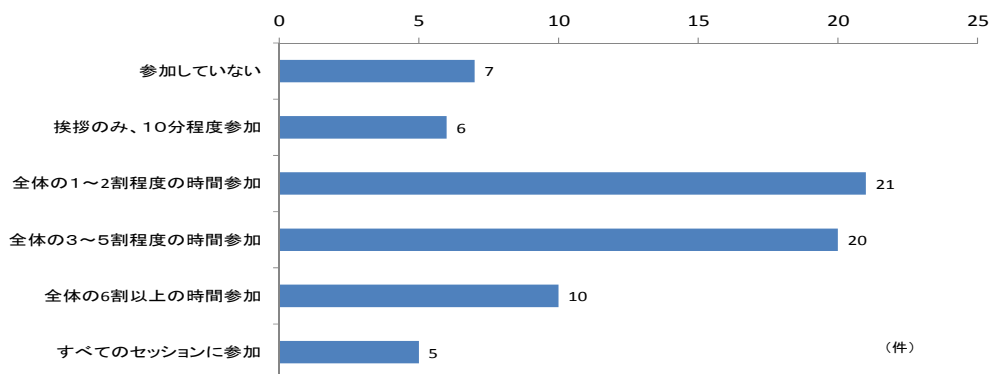
①事業仕分けの導入経緯

- 導入経緯第1位については、「**首長のマニフェスト・首長の提案**」が最多。「他の自治体での実施を見て」。「議会からの要望」と続く。なお、国の事業仕分け（2009.10月）での前後において「**首長マニフェスト・首長の提案**」の数に大きな変化は見られなかった。



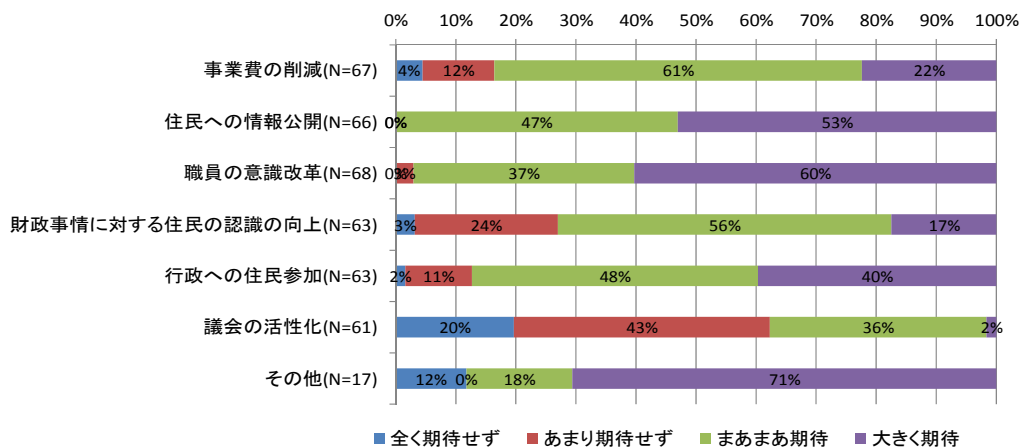
②首長の事業仕分けへの傍聴

- 全体の時間の半数以下への参加が54自治体とおよそ約8割(78%)を占めた。「すべてのセッションに参加」は5自治体(東京都稲城市、長野県小諸市、奈良県奈良市、山口県柳井市、福岡県大刀洗町)7%。なお、首長参加率と事業仕分けへの満足度には有意な関係は見られなかった。



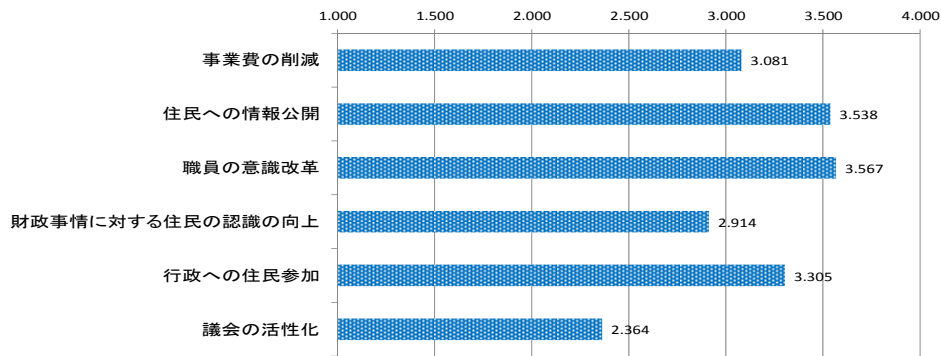
③当初期待した仕分けへの効果

- 議会活性化をも除くすべての項目で、「大きく期待」「まあまあ期待」を7割以上が占め、期待値の高さが伺える。議会活性化は「あまり期待せず」「全く期待せず」が63%を占め事業仕分けの議会への波及効果に対する期待は事業仕分け前にはほとんどなかったことが分かった。



④当初期待した仕分けへの効果 各項目平均スコアの比較

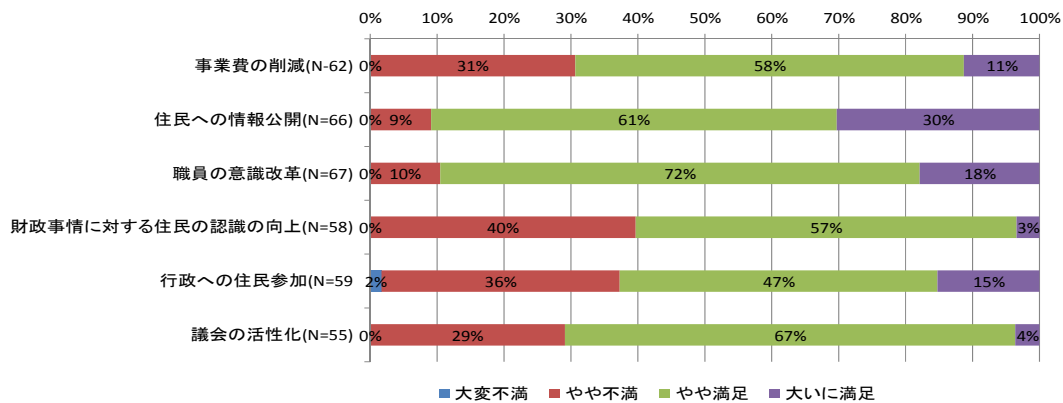
- 期待値として「職員の意識改革」が最も高く、ついで「住民への情報公開」、「行政への住民参加」、「事業費の削減」、「財政事情に対する住民の認識の向上」、「議会の活性化」の順。



* (大いに期待を4、まあまあ期待を3、あまり期待せず2、全く期待せずを1でスコア化)

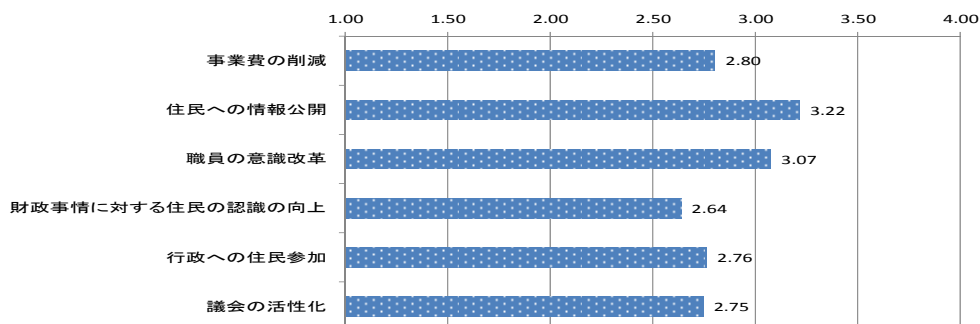
⑤実際の事業仕分けの効果に対する認識

- すべての項目で、「大いに満足」「やや満足」が6割を超え、最初の期待値で低かった議会の活性化については、二つをあわせると7割を超える満足度となり、当初の期待値を大幅に上回る結果となった。



⑥実際の事業仕分けの効果に対する認識 各項目平均スコアの比較

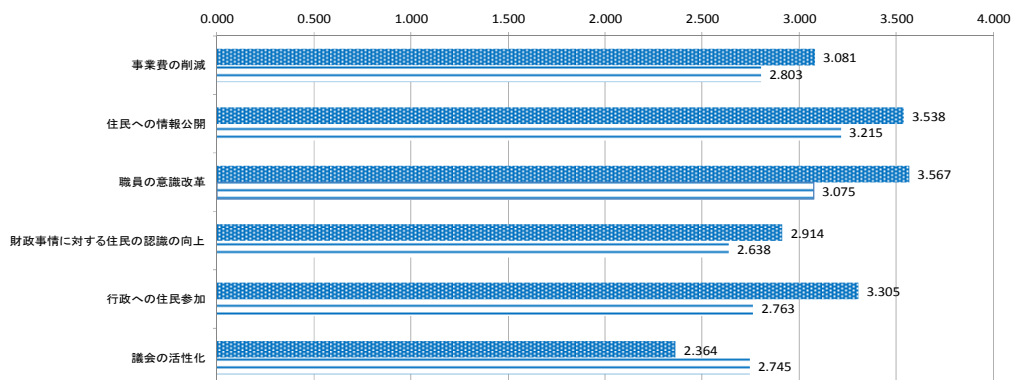
➤「住民への情報公開」に関する評価が一番高く、次いで「職員の意識改革」、「事業費の削減」、「行政への住民参加」、「議会の活性化」、「財政事情に対する住民の認識の向上」の順



* (大いに満足を4、やや満足を3、やや不満を2、大変不満を1でスコア化)

⑦当初の期待値と実際の効果の平均スコア比較

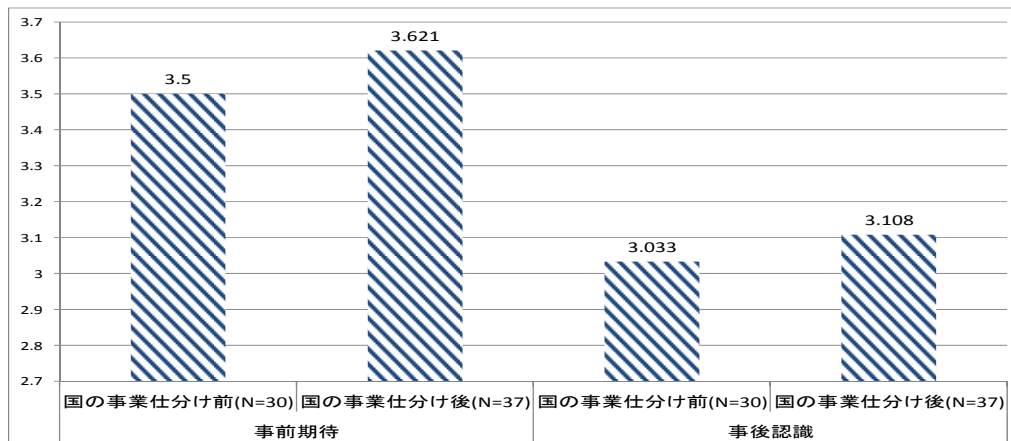
➤全体として当初の期待値の方が実際の効果の認識よりも高かった。認識落差が15%以上と大きかったものは「職員の意識改革」、「行政への住民参加」、「議会の活性化」の三つとなった。



■ 事前の期待平均値(大いに期待を4、まあまあ期待を3、あまり期待せずを2、全く期待せずを1でスコア化)
 ■ 実際の効果の認識平均値(大いに満足を4、やや満足を3、やや不満を2、大変不満を1でスコア化)

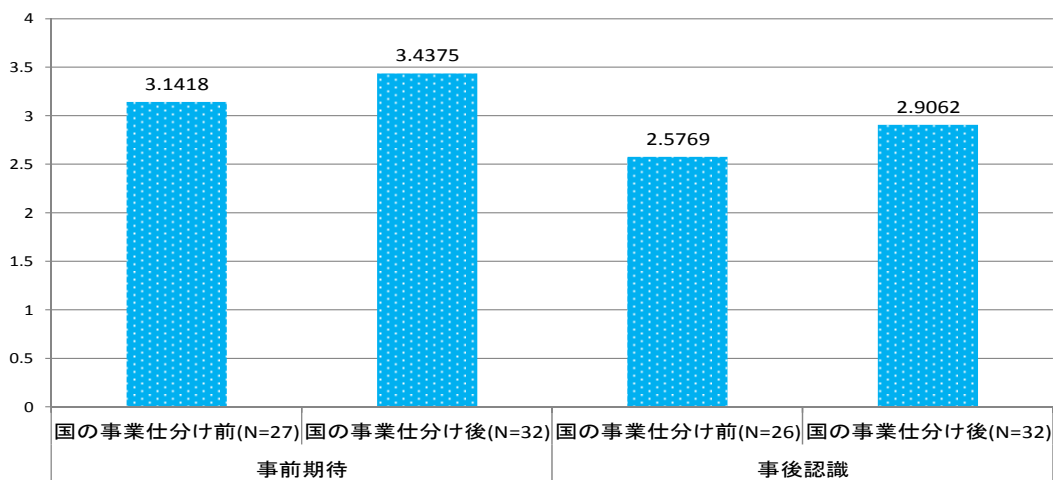
(職員の意識改革)国の事業仕分け(2009年10月)を境にした 事前期待値と事後認識の表

➤ 国の事業仕分け実施前と後で、事前期待と事後認識の差を比較すると、国の事業仕分け後のほうが、職員の意識改革への期待が高まったことが分かり、事後認識でもまた、国の事業仕分け後のほうが職員の意識改革における満足度が高かったことが分かった。



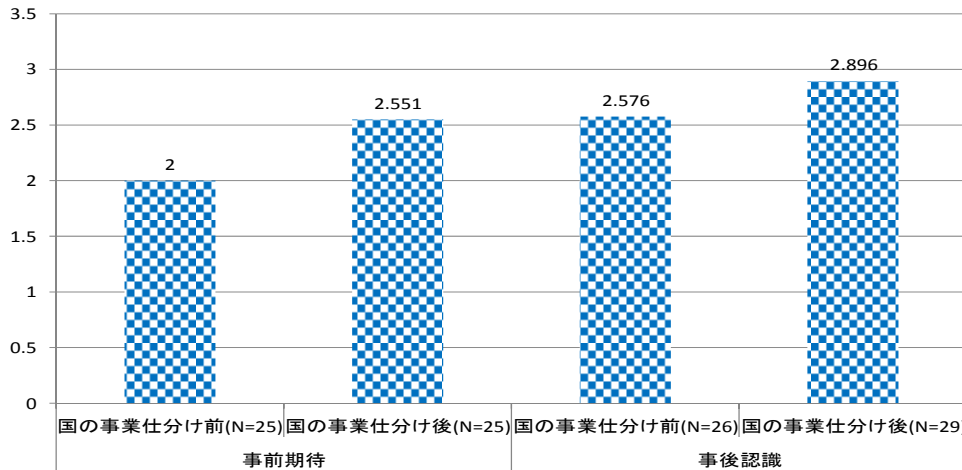
(行政参加)国の事業仕分け(2009年10月)を境にした 事前期待値と事後認識の表

➤ 国の事業仕分け実施前と後で、事前期待と事後認識の差を比較すると、国の事業仕分け後のほうが、住民の行政参加への期待が高まったことが分かり、事後認識でもまた、国の事業仕分け後のほうが住民の行政参加における満足度が高かったことが分かった。



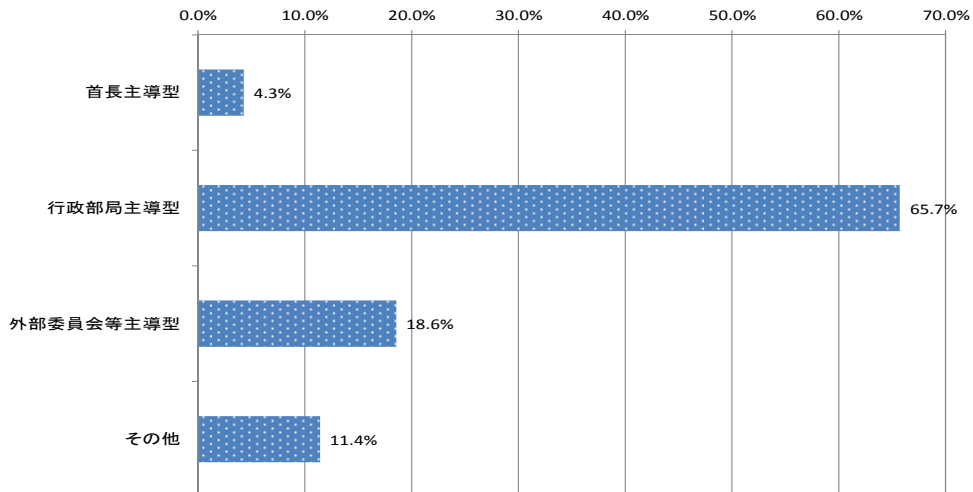
(議会活性化)国の事業仕分け(2009年10月)を境にした 事前期待値と事後認識の表

➤ 国の事業仕分け実施前と後で、事前期待と事後認識の差を比較すると、国の事業仕分け後のほうが、議会活性化への期待が高まったことが分かり、事後認識でもまた、国の事業仕分け後のほうが議会活性化における満足度が高かったことが分かった。



⑦ 事業仕分け対象事業の選定方法について

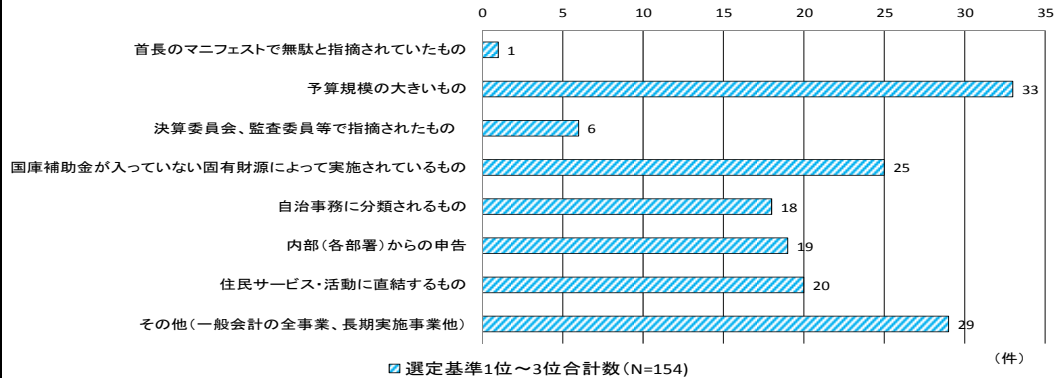
➤ 対象事業の選定について、行政部局が主導となった割合が一番高く、次いで外部委員会等の主導による選定、首長の主導による選定、の順(その他除く)



* 回答項目「首長が自らすべての事業を選定」、「首長が事業の半分程度につき選定」、「首長が事業の三分の一～四分の一程度選定」を【首長主導型】、「行財政部署が事業を選定し、首長が承認」、「各部署から一律に事業を提出させ、行財政部署が最終決定」、「行財政部署が事業を選定し、外部委員会等が承認」を【行政部局主導型】、「新たに事業選定委員会を設け、外部の委員が選定」、「既存の行革委員会等が自ら選定」を【外部委員会等主導型】、「その他」を【その他】に分類。

⑧事業仕分け対象事業の選定基準について

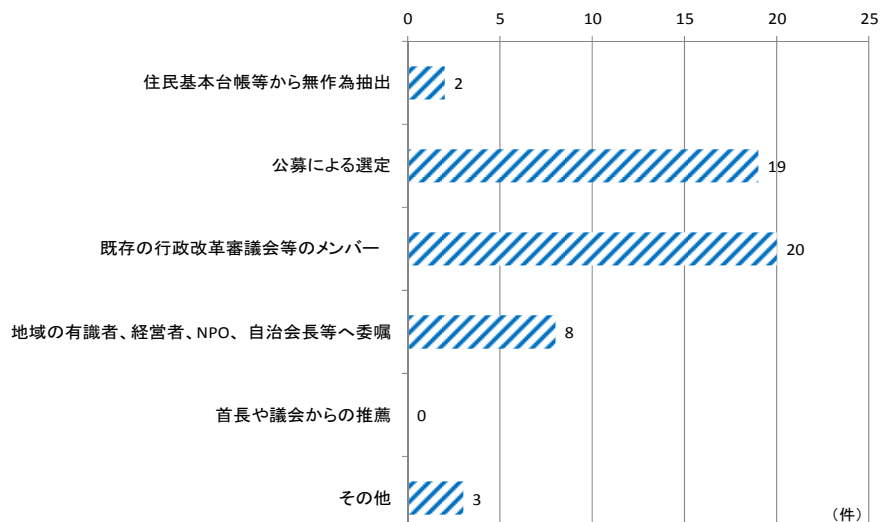
- 対象事業の選定基準について、選択した基準上位1位では、「**予算規模の大きいもの**」が最も多く、次いで「**国庫補助金が入っていない固有財源によって実施されるもの**」、「**住民サービス・活動に直結するもの**」（その他除く）



* 有効回答自治体69。ただし、回答自治体によっては複数の選択項目をあげているため、回答数と有効回答自治体数(69)は一致しない。

⑨市民仕分け人の選定方法について

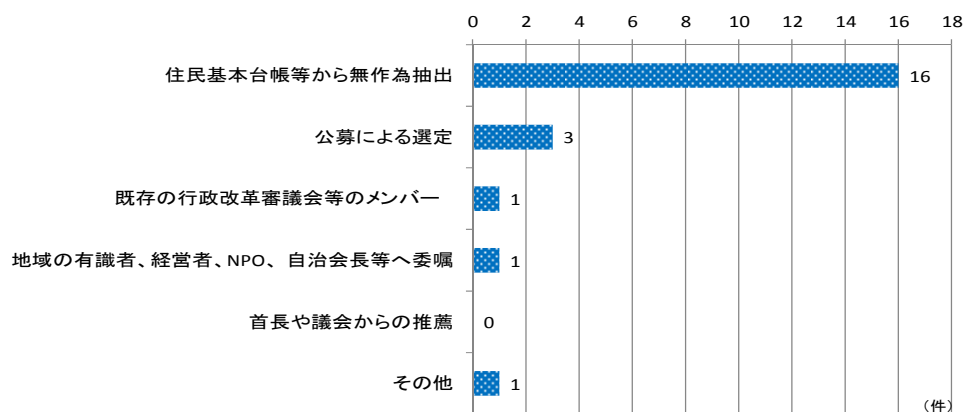
- 市民仕分け人方式を採用している自治体(43)の内、市民仕分け人の選定方法については、「**既存の行政改革審議会等メンバーからの選定**」、「**公募による選定**」が多かった。



* 有効回答自治体43(無回答を除く)。ただし、回答自治体によっては複数の選定方法あげているため、回答数(53)と有効回答自治体数(43)は一致しない。

⑩市民判定人の選定方法について

- 市民判定人方式を採用している自治体(18)の内、市民判定人の選定方法については、「住民基本台帳等から無作為抽出」、「公募による選定」などの回答が主だったが、無回答数が50を超えるなど市民判定人方式を採用していない自治体も多かった。



*有効回答自治体18(無回答自治体を除く)。ただし、回答自治体によっては複数の選定方法あげているため、回答数(22)と有効回答自治体数(18)は一致しない。

⑪市民仕分け人・市民判定人方式の実施率、事前勉強会の有無について

- 市民仕分け人方式の実施率は62.3%(43/69)、市民判定人方式の実施率は26.1%(18/69)であった。
- 市民仕分け人の事前勉強会については、市民仕分け人方式を採用していると思われる自治体(43自治体)のうち、35自治体が実施。
- 市民判定人の事前勉強会については、市民判定人方式を採用していると思われる自治体(18自治体)のうち、14自治体が実施。

	実施自治体数	実施率
市民仕分け人方式採用	43	62.3%(43/69)
市民判定人方式採用	18	26.1%(18/69)

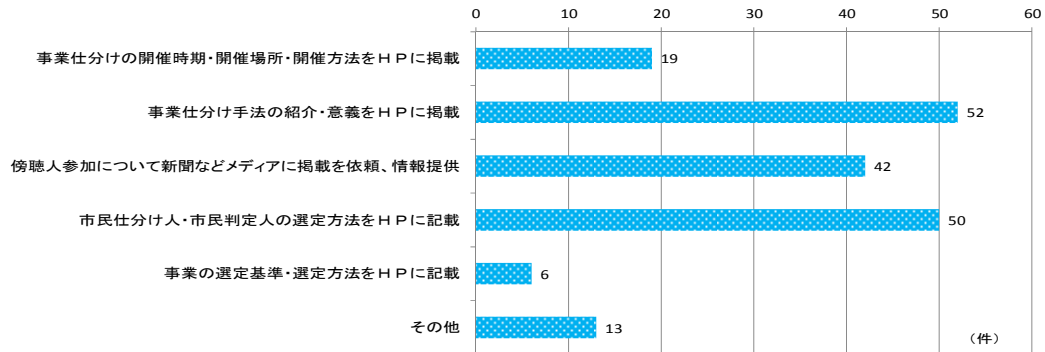
↓

	実施自治体数	実施率
市民仕分け人の事前勉強会	35	81.4%(35/43)
市民判定人の事前勉強会	14	77.8%(14/18)

注：構想日本では、2010年の反省を踏まえ、判定人への勉強会を原則義務化している。

⑫ 事業仕分けの情報公開について

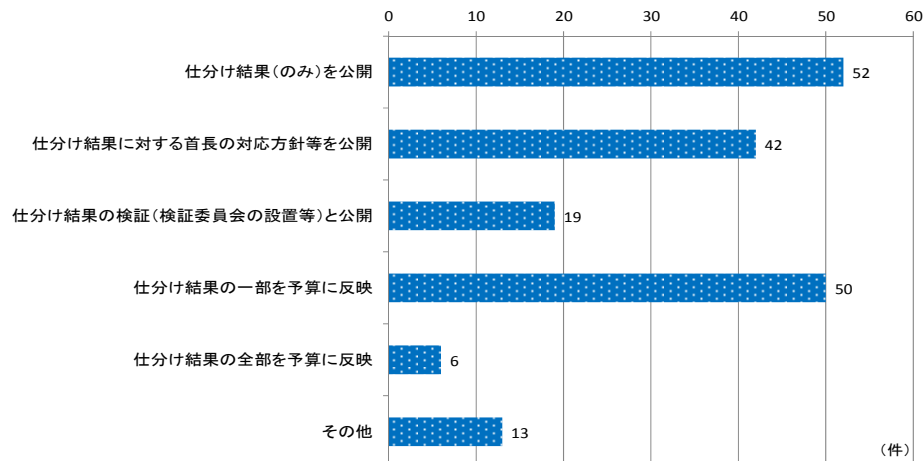
- 「事業仕分け手法の紹介・意義をHPに掲載」が最も多く、次いで「市民仕分け人・市民判定人の選定方法をHPに掲載」、「傍聴参加について新聞などメディアに掲載を依頼、情報提供」の順



* 複数回答。有効回答自治体69。

⑬ 事業仕分けのフォローアップについて

- 「仕分け結果(のみ)を公開」が最も多く、次いで「仕分け結果の一部を予算に反映」、「仕分け結果に対する首長の対応方針等を公開」、「仕分け結果の検証(検証委員会の設置等)と公開」の順



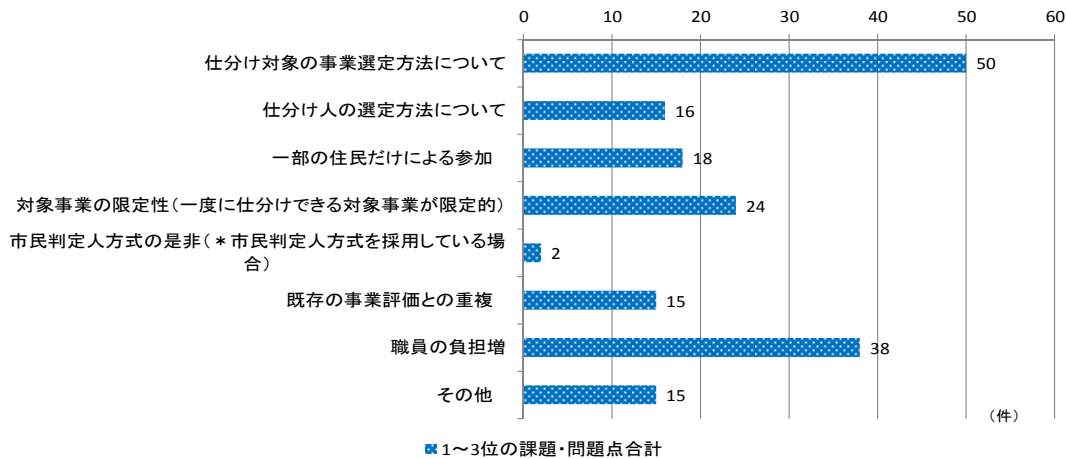
* 複数回答。有効回答自治体69。

Q2 事業仕分けにおける課題・問題点について

①事業仕分け実施後の課題、問題点について

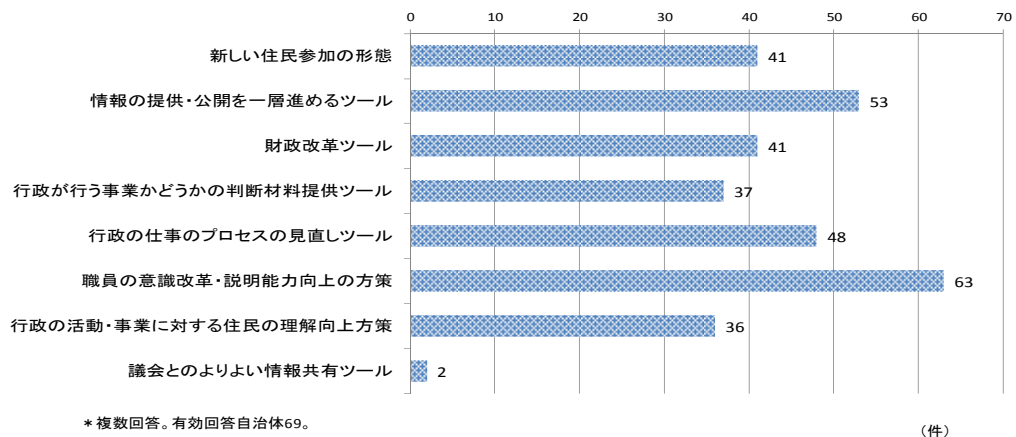
(上位3つを選択)

- 課題、問題点で最も多かったのが「仕分け対象の事業選定方法」、第2位が「職員の負担増」、第3位が「対象事業の限定性」の順



②既存の行革ツールの中での事業仕分けの位置づけ・評価

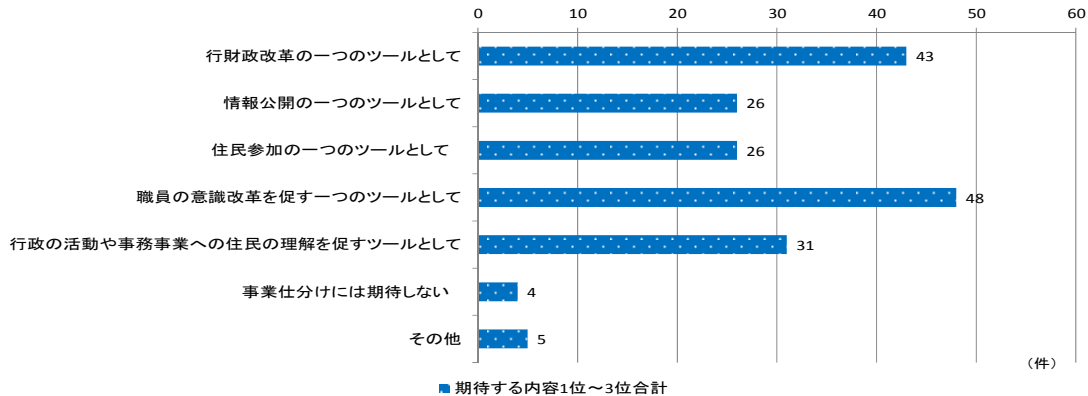
- 69自治体中、「職員の意識改革・説明能力向上方策として位置づけ・評価」できるとしたのが9割、「情報の提供・公開ツールとして位置づけ・評価」、「行政の仕事のプロセス見直しツール」と続いた。



Q3 事業仕分け実施後の今後の方向性 ①今後の事業仕分けに期待すること

(上位3つを選択)

- 今後の事業仕分けに期待することでは、「職員の意識改革を促す一つのツールとして」「行財政改革の一つのツールとして」「行政の活動や事務事業への住民への理解を促すツールとして」の順に期待度が高かった。

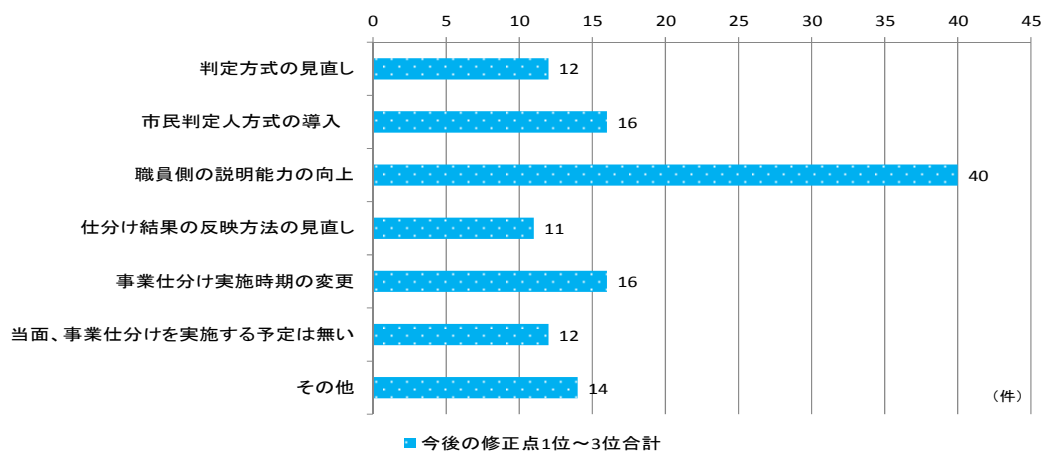


* 有効回答自治体69。ただし回答自治体によってはすべての項目を1位にあげているため、1位～3位の期待項目数は一致しない。

②事業仕分けを再び実施する場合の修正点

(上位3つを選択)

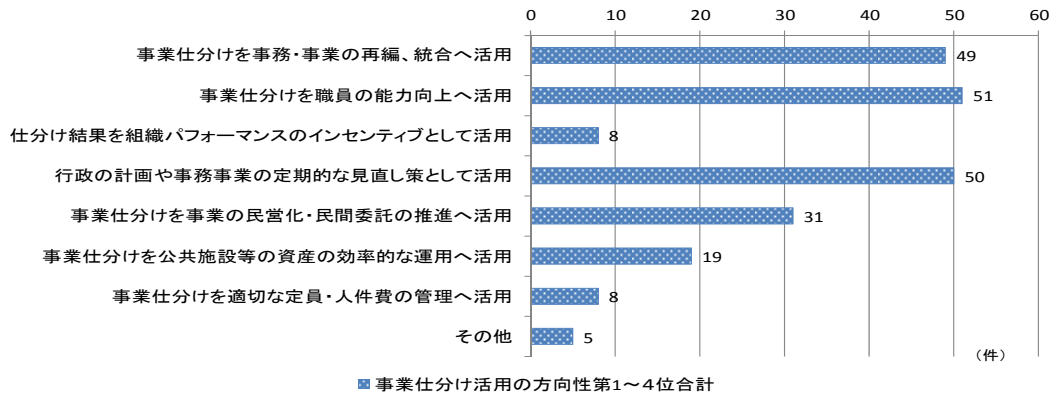
- 今後事業仕分けを実施する場合の修正点では、「職員側の説明能力の向上」、「事業仕分け実施時期の変更」、「市民判定人方式の導入」などが上位を占めた。



* 有効回答自治体69。

③事業仕分けを全般的な自治体改革へと つなげていく場合の方向性(上位4つを選択)

➤ 「事業仕分けを職員の能力向上へ活用」、「行政の計画や事務事業の定期的な見直し策として活用」、事業仕分けを事務・事業の再編、統合へ活用」、「事業仕分けを事務の民営化・民間委託の推進へ活用」。の順に方向性が示された。



* 有効回答自治体67。

これからの自治体改革

—事業仕分けの検証から—

2012年6月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>