

自治の担い手づくりをめざして



全国市町村国際文化研修所

学長 市橋保彦

(2011年5月17日/立命館大学)

JIAMの取り組む人材育成

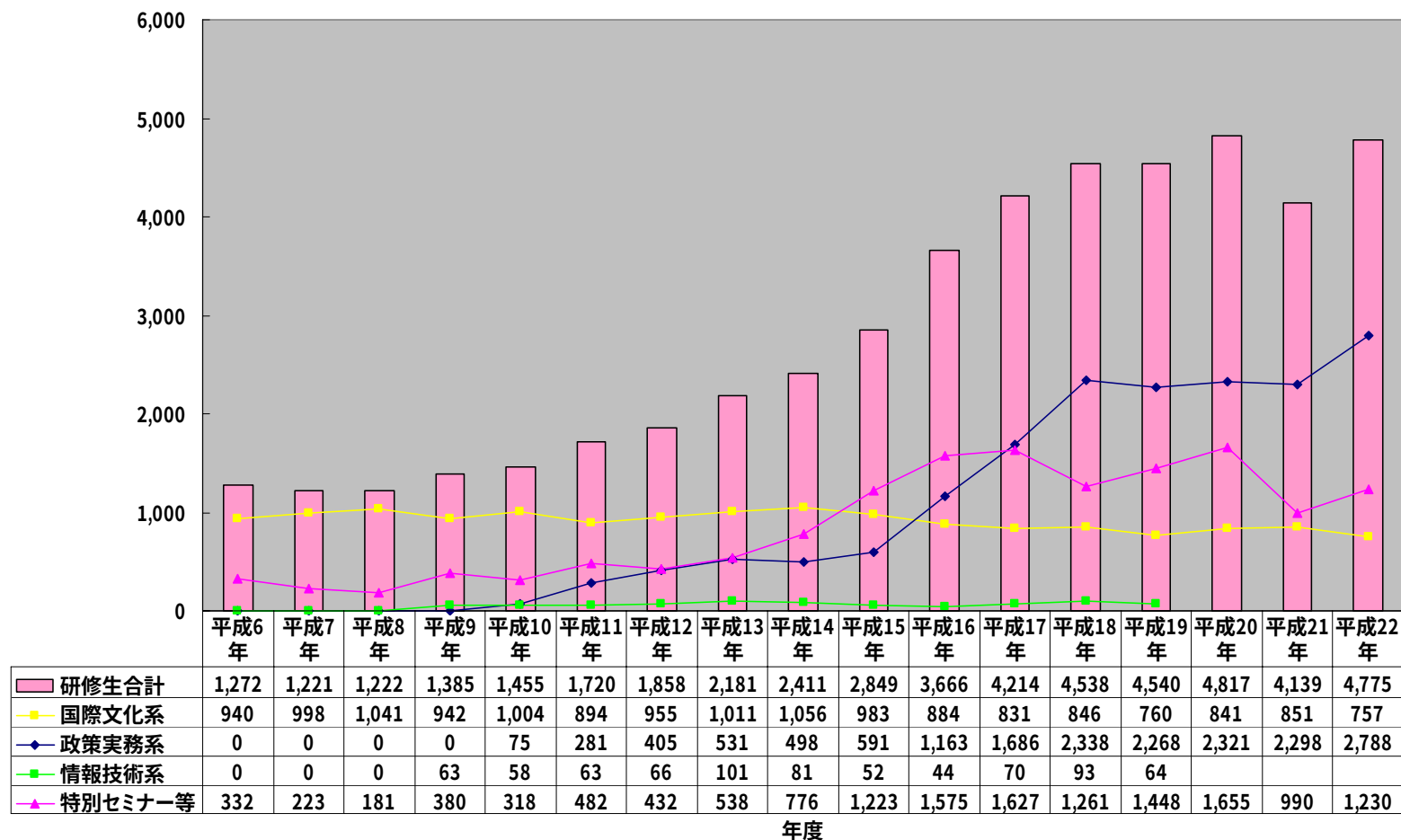
◇全国市町村国際文化研修所 (JIAM) の沿革

1. 1993年(平成5年)4月に「市町村職員の国際化対応能力を向上させるための総合的な研修機関」として、滋賀県大津市唐崎の地に開所(開講)
2. 2003年度(平成15年度)から、広く市町村の振興に必要な研修を総合的に実施するため、従来の国際文化系研修に加え、政策実務系研修の新設、議員等を対象とした特別セミナーの充実など、研修体系を大幅に再編
3. 2008年(平成20年)10月、(財)全国市町村研修財団が設立され、市町村職員中央研修所(JAMP)とともに、その事業実施機関として位置づけられる。

○受講者数の推移

修了者数(人)

研修生合計 国際文化系 政策実務系 情報技術系 特別セミナー等



市町村を取り巻く社会経済情勢の変化

(1) 地方への分権の進展

・地方への分権を着実に進めていくためには、市町村長や市町村議会議員によるガバナンスとともに、市町村職員の能力の向上が不可欠

(2) グローバル化の進展と多文化共生

・人・モノの国際間移動の活発化、地域ブランドの海外展開、地域社会を構成する住民の多様化などグローバル化が進展する中、地域における国際化の更なる対応が必要

(3) 多様な主体との協働による地域づくり

・社会の構成員が各々の立場で「公共」を担っていることを認識し、相互に対等の立場で協働を進めながら地域づくりを推進すべき

(4) 行政改革の進展による自治体組織のスリム化

・職員の大量退職等により職場での知識・経験の継承機能が低下する中、市町村では、高い能力や専門知識を兼ね備えたコアとなる人材の育成が重要
・業務のアウトソーシング化の進展により行政の質が変化している中、市町村職員にはこれまで以上にマネジメント能力、コーディネート能力が必要

(5) 使命感の希薄化

・業務の質・量の変化や組織体制の合理化等により希薄化しつつあると言われる職業人としての使命感や自信、自覚を、職員一人ひとりが再構築することが必要不可欠

(平成22年12月「全国的な研修機関における人材育成のあり方研究会」報告書より)

地域主権戦略大綱（構成と概要）

平成22年6月

第1 地域主権改革の全体像

- ◆ 「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」
- ◆ 国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働して「国のかたち」をつくる。「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本。その中でも住民に身近な基礎自治体を重視
- ◆ 戦略大綱は、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めるほか、今後おおむね2～3年を見据えた改革の取組方針を明らかにする。戦略大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ、平成24年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定
- ◆ 総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、より一層の政治主導で集中的かつ迅速に改革を推進。適時に国と地方の協議の場を開催し、国と地方の実効ある協議を行い、改革の推進及び国と地方の政策的・効果的・効率的な推進を図る。

第2 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

- 1 取組の意義等
- 2 これまでの取組と当面の具体的措置
- 3 今後の課題と進め方

第3 基礎自治体への権限移譲

- 1 基本的な考え方
- 2 具体的措置
- 3 円滑な権限移譲の実現に向けて
- 4 今後の取組

第4 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）

- 1 改革に取り組む基本姿勢
- 2 改革の枠組み

第5 ひも付き補助金の一括交付金化

- 1 趣旨
- 2 一括交付金の対象範囲
- 3 一括交付金の制度設計
- 4 導入のための手順

第6 地方税財源の充実確保

- 1 これまでの取組の実績と成果
- 2 今後の課題と進め方

第7 直轄事業負担金の廃止

第8 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

- 1 地方公共団体の基本構造
- 2 議会制度
- 3 監査制度
- 4 財務会計制度

第9 自治体間連携・道州制

- 1 基本的考え方
- 2 今後の取組

第10 緑の分権改革の推進

- 1 基本的考え方
- 2 具体的取組

別紙1 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大の具体的措置（第2次見直し）

別紙2 基礎自治体への権限移譲の具体的措置

地域主権改革の全体像－住民の視点から

○意義

国民が地域の住民として、自らの暮らす地域のあり方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民主体の発想に基づいて推進

○定義

「地域主権改革」とは「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において、地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」

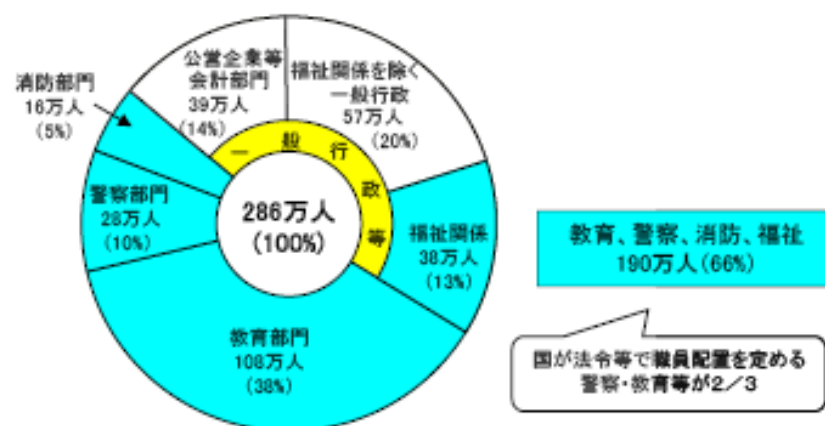
○目指す国のかたち

地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという「責任の改革」であり、民主主義そのものの改革。住民や首長、議会のあり方や責任も変わっている必要。

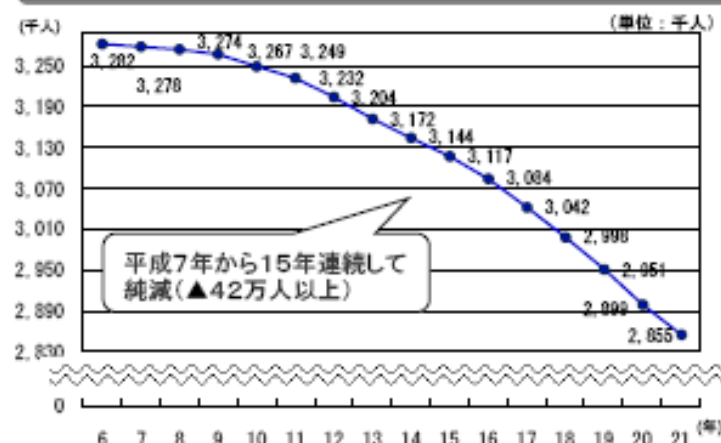
地方公共団体における定員管理の取組状況について

○地方公務員の総数は約286万人(H21.4.1現在)。国が法令等で職員配置を定めている警察・教育等の部門が2/3を占める。
○地方では集中改革プランを策定し、H17~22年で▲6.4%の定員純減を実施中。H21年までの4年間で▲6.2%の純減を達成。

全地方公共団体の部門別職員数(H21.4.1現在)



地方公務員数の推移



集中改革プランにおける純減目標(H21.8.1時点取りまとめ) 及び純減目標の進捗状況(H17~H21)

区 分	H17~22年 純減数	H17~22年 純減率	H17~21年 純減率実績
都道府県	▲ 72,000	▲ 4.5	▲ 4.2
一般行政部門等	▲ 34,000	▲ 12.1	▲ 11.4
政令指定都市	▲ 25,000	▲ 9.4	▲ 8.7
市区町村	▲ 91,000	▲ 8.6	▲ 8.3
合 計	▲ 188,000	▲ 6.4	▲ 6.2

H17.4.1~H21.4.1の4年間で、**▲6.2%の純減を達成**



H17.4.1~H22.4.1 の5年間の純減目標

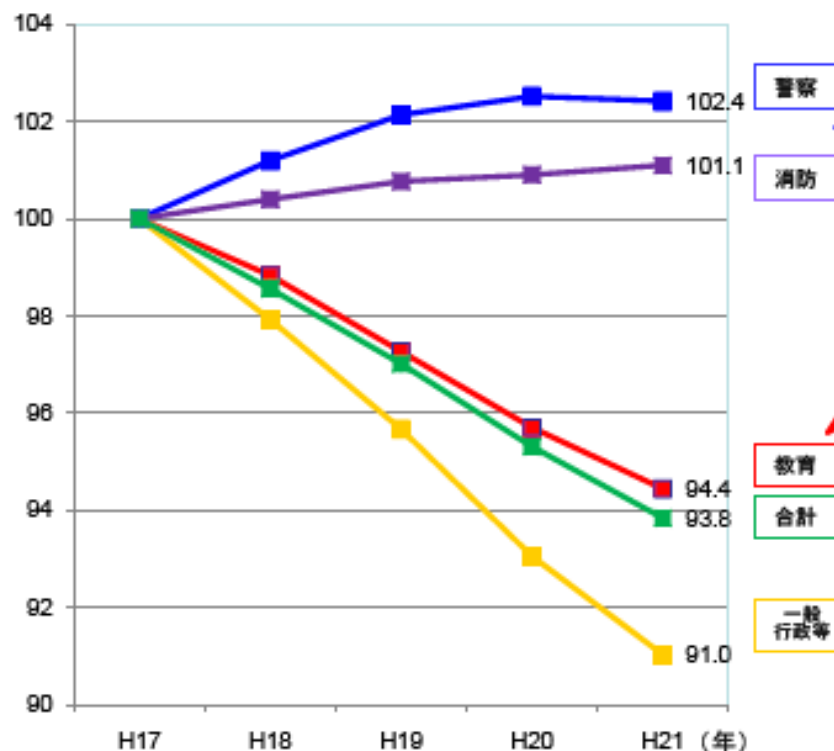
集中改革プランにおける地方公共団体の目標 ▲6.4%
国の閣議決定で要請している5年間の純減目標 ▲5.7%

※ 目標については、公共団体の集計(H21.8.1時点取りまとめ)
※ 一般行政部門等の目標は、一般行政部門及び公営企業等会計部門の数値目標が個別に把握できる団体の合計

地方公共団体の部門別職員数の状況（H17年～）

- 各地方公共団体では、多様な行政ニーズに対応しつつ、4年間で▲6.2%の純減を達成。
- 純減の取組を行う中でも、警察、消防部門、特別支援教育、福祉事務所（生活保護等業務）等で増員を行っている。

部門別職員数の4か年推移（H17を100として）



【警察部門・消防部門】

安心、安全の確保のため、体制を強化している。

・警察官：+3.0% ・消防吏員：+1.2%

【教育部門】

児童数の減による教員の減、民間委託等による減がある一方で、特別支援教育等では増員を行っている。

・特別支援教育：+1.9% ・義務教育：▲2.9%
・給食センター：▲25.7%

【一般行政部門等】

事務の見直し、出先機関の統廃合、民間委託等による減がある一方、防災関係等では増員を行っている。

・防災関係：+17.7% ・福祉事務所：+10.4%
・児童相談所：+16.5% ・ごみ収集：▲17.7%
・企画開発：▲13.5%

「新しい公共」宣言 要点（「新しい公共」円卓会議による提案）

- ◇ 「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」である。そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。（次ページの「イメージ図」参照。）
- ◇ 「新しい公共」の主役は国民である。国民自身が、当事者として、自分たちこそが社会を作る主体であるという気持ちを新たにし、ひとりひとりが日常的な場面でお互いを気遣い、人の役に立ちたいという気持ちで、それぞれができることをすることが「新しい公共」の基本だ。ひとりでは到底解決できないような大きな社会問題は多いが、大きな問題だからこそ、ひとりひとりの気持ちと、身近かなことを自分から進んで行動することが大事なのだ。
- ◇ 企業も「新しい公共」の重要な担い手である。企業は、社会から受け入れられることで市場を通して利益をあげるとともに、持続可能な社会の構築に貢献することにより、「経済的リターン」と「社会的リターン」の両方を実現することが可能なはずだ。しかし、昨今のグローバル経済システムは、利潤をあげることのみが目的化し、短期的利益を過度に求める風潮が強まり、その行き過ぎの結果、「経済的リターン」と「社会的リターン」を同時に生み出すことができない状況も起こっている。「新しい公共」を考えることは、資本主義のあり方を見直す機会でもある。一方、NPOや社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動する事業体が継続的な活動を行える仕組みを作る事は、よりよい社会を構築するための多様性を確保するという視点から重要である。
- ◇ 「新しい公共」を実現するには、公共への政府の関わり方、政府と国民のあり方を大胆に見直すことが必要である。政府は、思い切った制度改革や運用方法の見直し等を通じて、これまで政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、「国民が決める社会」を作る。
 - ・税額控除の導入、認定NPOの「仮認定」とPST基準の見直し、みなし寄附限度額の引き上げ等を可能にする税制改革を速やかに進め、特に、円卓会議における総理からの指示（税額控除の割合、実施時期、税額控除の対象法人）を踏まえて検討を進める事を強く期待する。
 - ・関係各省庁の壁を乗り越え、「特区」などを活用して社会イノベーションを促進する体制を政府一体となって作ること、および、政府、企業、NPO等が協働で社会的活動を担う人材育成と教育の充実を進めることが重要。
 - ・国や自治体等の業務実施にかかわる市民セクター等との関係の再編成について、依存型の補助金や下請け型の業務委託ではなく、新しい発想による民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等の仕組みを創設することが必要。
 - ・公的年金の投資方針の開示の制度化による社会的責任投資の推進をすることが望まれる。
- ◇ 「新しい公共」が作り出す社会は、すべての人に居場所と出番があり、みなに役に立つことの喜びを大切にする社会であるとともに、その中から、さまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で、ひとびとの生活が潤うという、よい循環の中で発展する社会である。さらに、つながりの中で新しい発想による社会のイノベーションが起こり、「新しい成長」が可能となるであろう。
- ◇ なお、今後の政府等の対応などをフォローアップし、また、「新しい公共」について引き続き議論をする場を設けることが望ましいと考える。

地域力創造に関する有識者会議 最終取りまとめ概要

(H22.8 総務省)

地域力とは

- ・地域力には地域資源や人的要素、社会的要素、経済的要素など多様な要素・内容が含まれている。地域を活性化させる要因としては、究極的には人材力の要素が大きいのではないかと。
- ・自らの地域の魅力、資源に気づき、それを磨いていけるよう、地域資源の発掘、再生、創造に人材力を結集していくことが重要。

今後の施策の展開

1 人材力の強化に向けた取組

- ・第1の柱:個々の人材力の育成強化
様々な場において世代や分野を超えた多様な個人が人材力を身につける機会を豊富に提供する。
- ・第2の柱:人材力の相互交流とネットワークの強化
公務員、NPOなどの様々なバックグラウンドを持つ人々が様々な形で相互に交流する機会を設ける。
- ・第3の柱:人材力を補完するための外部人材活用に対する支援
地域の人材力を補完するため、外部の人材を派遣するための取組に対して支援する。

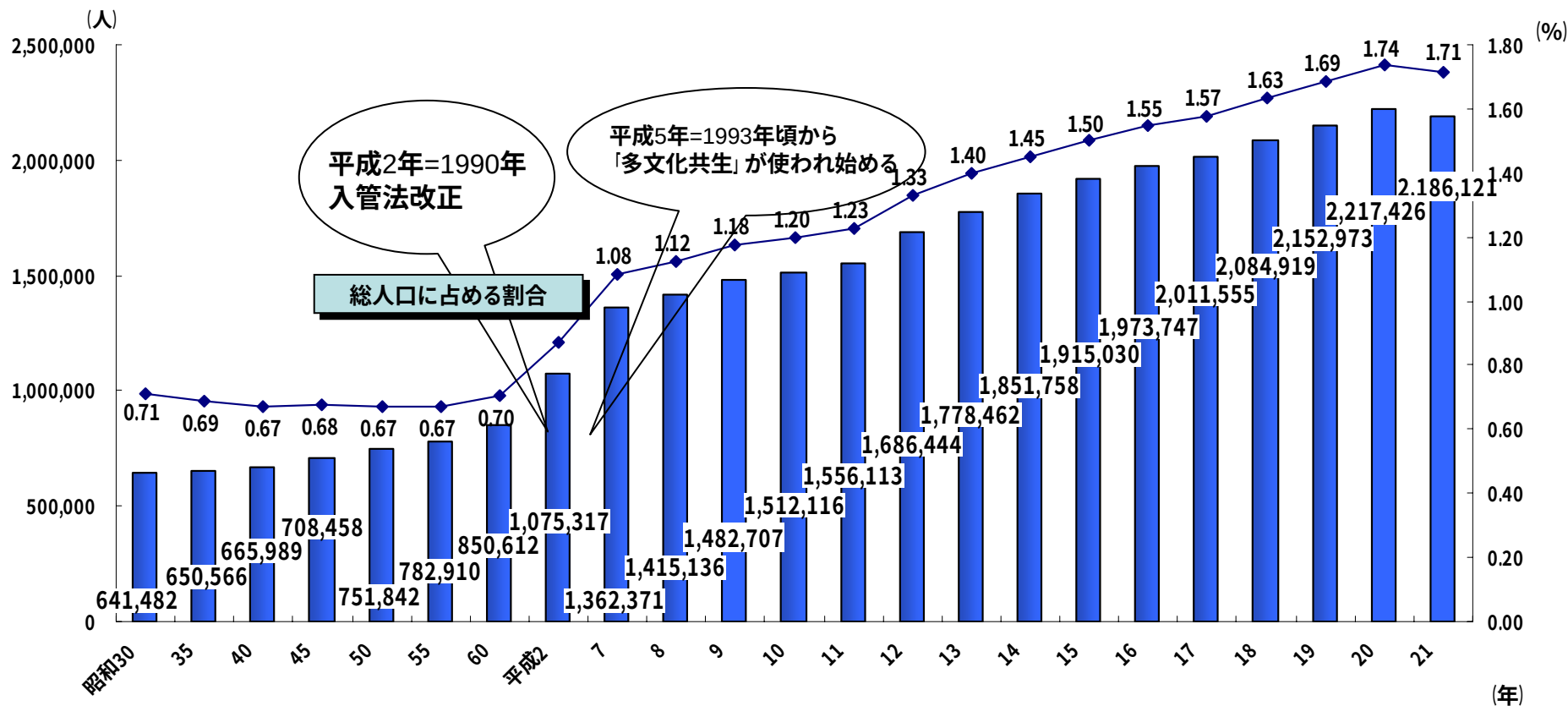
2 地域固有の資源を活用した地域力の高め方

- ・第1の視点:地域資源の発掘、再生、保全、充実
自分たちの地域にどのような地域資源があるかつづさに把握し、客観的に把握することが重要である。
- ・第2の視点:地域資源を活かした産業と人材力との結合による地域づくり
地域資源に適合した産業を振興させることが必要。また、地域における大学と積極的に連携・協働をすべき。
- ・第3の視点:地域づくりの評価視点
地域力を測るバロメーターとしては、人口、経済・産業に関する指標が採用されることが多いが、一人ひとりが元気にいきいきと過ごせるということも地域の力となりうる。両者のバランスが取れた地域づくりをすべきである。

3 これからの国の地域づくりへの支援策

- ・今後は、個別補助金の廃止や一括交付金の具体的な制度設計等を踏まえ、地域の内発的で主体的な取組を国の関係府省等が縦割りを排除しながら連携し、後押ししていくという形が望ましい。

多文化共生って？（日本で暮らす外国人が増加） ～外国人登録者数は219万人（総人口の1.71%）～



(注1) 「外国人登録者数」(左目盛り)は、各年12月末現在の統計である。

(注2) 「総人口に占める割合」(右目盛り)は、総務省統計局の調査に基づく各年10月1日現在の総人口(外国人も含む)を基に算出した。

<総務省作成資料から>

全国的な研修機関が果たすべき役割

(1) 自治体研修、県レベル研修を先導する研修の実施

① 企画力、協働・コーディネート力、専門性を養成する研修

- ・優れた政策形成能力や地域で協働を推進する能力、高度な専門性に基づく課題解決能力等の向上を図り、市町村の中核となって新たな取組を先導することができるコア人材を育成

② 世界を意識できる人材の育成

- ・地域経済活性化の強化を進めていくため、国際感覚を備え、より専門的な海外に関する知識・情報に精通した人材を育成

(2) 全国的な交流に意義のある研修の実施

- ・全国レベルでの先進事例や研修ノウハウ等を収集、調査研究したうえで市町村に情報提供
- ・研修実施の地域間格差を埋め合わせる研修の実施、全国的な機関としてのスケールメリットを発揮した効率的な研修の実施、研修ノウハウの提供など各市町村の研修支援
- ・県レベル等の研修の実施時期との乖離を埋め合わせる時期的な補完機能
- ・多様な主体による地域づくりをコーディネートする総合力を備えた人材の育成

(3) 新しい公共を担う多様な人材の育成

- ・NPOの中間支援団体等を対象として地域づくりのリーダーの育成
- ・市町村職員とNPO等の関係者、或いはNPO等の関係者相互間など、全国レベルの複層的な人材ネットワークの構築

(4) 市町村長、市町村議会議員の資質の向上

- ・住民福祉の向上や地域の活性化を推進していくため、地方自治を担う車の両輪としての市町村長及市町村議会議員の資質向上のための研修を実施

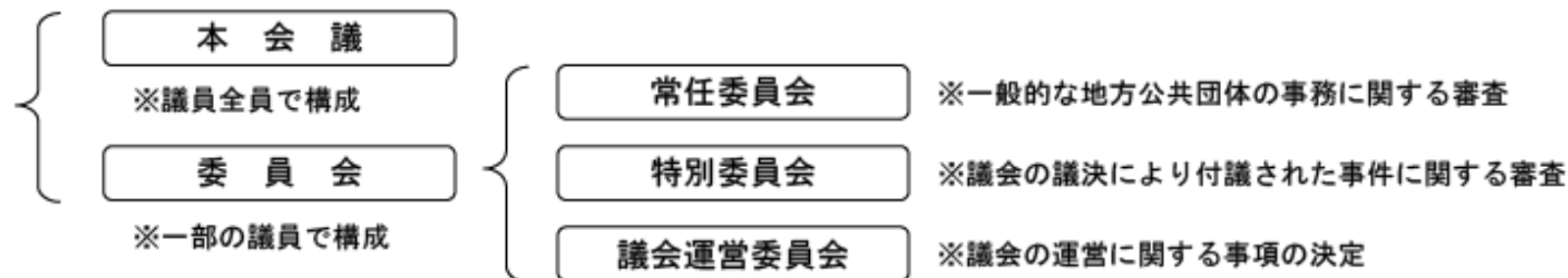
地方議会の活性化

議 会

議会とは、地方公共団体の議事機関であり、住民から直接選挙された議員で構成される。

(1) 組織及び種類

- ・ 議員定数は、法定上限数内において条例で定める。(法 § 90、§ 91)
- ・ 議会は、議員の中から議長及び副議長を選挙しなければならない。(法 § 103)
- ・ 本会議と委員会については、下図のとおりである。(法 § 109、§ 109の2、§ 110)



定例会と臨時会は、以下のとおりである。(法 § 102)

- 定例会：付議案件を問わず、毎年条例で定める回数が招集される。あらゆる案件を取り上げることができる。
- 臨時会：必要に応じ、あらかじめ告示された特定の付議事件を処理するために招集される。

(2) 議会の権能 (法 § 96 など)

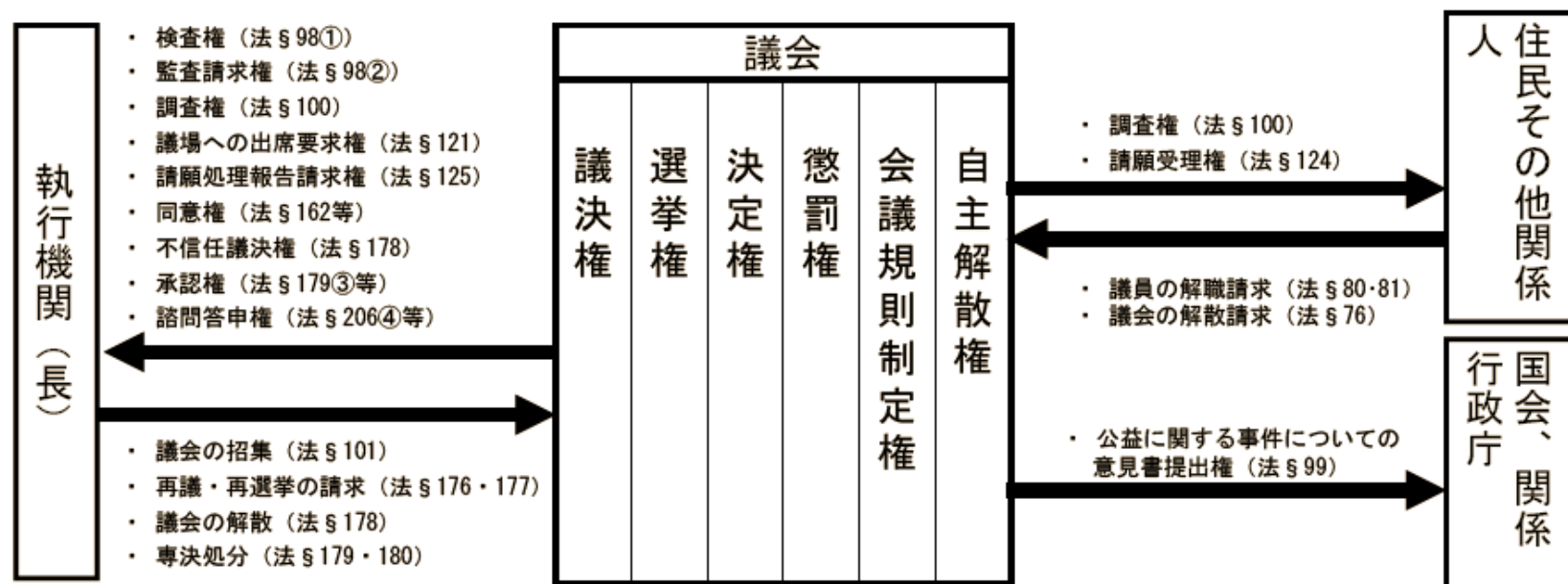
主な議決事項：条例の制定・改廃、予算・決算、主要公務員の任命、市町村の廃置分合・境界変更
についての知事の決定

その他の権限として、意見書の提出、調査、監査請求、請願の受理等がある。

現行制度の概要（議会を中心に）

- 議会は、憲法第93条第1項の「議事機関」として置かれる。
- 地方自治法においては、都道府県・市区町村等の団体の別、又はその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。
- 議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適正な運営を期することとされている。

【参考】議会の権限と長その他の執行機関等との関係



住民の地方議会への評価

日本世論調査会 (2006年12月実施)

◆地方議会の現状について

-大いに満足している	1. 1%
-ある程度満足している	31. 4%
-あまり満足していない	46. 9%
-全く満足していない	13. 6%
-どちらとも言えない、無回答	7. 0%

◆満足していない理由

-議会の活動が住民に伝わらない	53. 3%
-行政のチェック機能を果たしていない	33. 2%
-地方議員のモラルが低い	32. 5%
-議会内での取引を優先して審議が不透明	29. 3%
-議会の政策立案能力が低い	18. 6%

II. 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申(抄) (平成21年6月16日－第29次地方制度調査会)

第3 議会制度のあり方

議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。

分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするためには、自己改革の取組に加え、以下のような方向での見直しを行うことが適当である。

1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

(3) 議会活動の透明性と議会事務局等

① 議会活動の透明性

制度的な面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めていくためには、議会が、住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である。

そのためには、議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態等について、積極的に関心を持つことが期待される。

議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる。

② 議会事務局等

地方公共団体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化・高度化してきていることから、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである。

2 議会制度の自由度の拡大

(2) 議会の招集と会期

今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。この場合、議場への出席を求められる執行機関について、その職務遂行に支障が生じないように配慮すべきである。

このような方策を活用することを通じて、議会における議員同士の議論を行う機会を拡大させ、議会の審議の充実・活性化につなげていくべきである。

3 議会の議員に求められる役割等

議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。

議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考えられる。

(1) 議員の役割等

議員の主な役割は、住民の意思を把握し、これを議会における審議・討論を通じて適切な形で地方公共団体の運営に反映させることである。個別の利益の実現を図るため、行政に不当に介入し、その公正な執行を歪めるような議員の活動が見られるとすれば、住民の地方議会及び議員に対する信頼を著しく損なうものであって、このような活動を厳に慎むべきことはいうまでもない。

なお、議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。

議会活性化に向けた取組状況

(全国町村議会議長会調査・平成22年7月1日現在)

■議会の活性化に係る制度・組織の整備

(単位: 団体)

項目		整備(制定) している	整備(制定) していない
議会基本条例の制定		38	903
議会活性化に関する 議 会 組 織		156	785
専門的知見の活用		6	935
地方自治法96条2項追加事件		211	730
内 訳 (複 数 選 択)	町村の基本計画	82	
	各種施策のマスタープラン	32	
	重要な私法上の契約	6	
	公社等への議会の関与	6	
	名誉町民の決定	87	
	その他	81	

- (注) 1. 市議会においては、49市が議会基本条例を制定済み。
(平成21年12月31日現在。全国市議会議長会調査)
2. 「自治体議会改革フォーラム」調査によると、平成23年3月8日現在で、都道府県 15、政令市 4、市 94、
町 51、村 4の計168議会基本条例が制定済み。

議会基本条例立案のタイプ

①改革先行型 ー栗山町議会、三重県議会などー

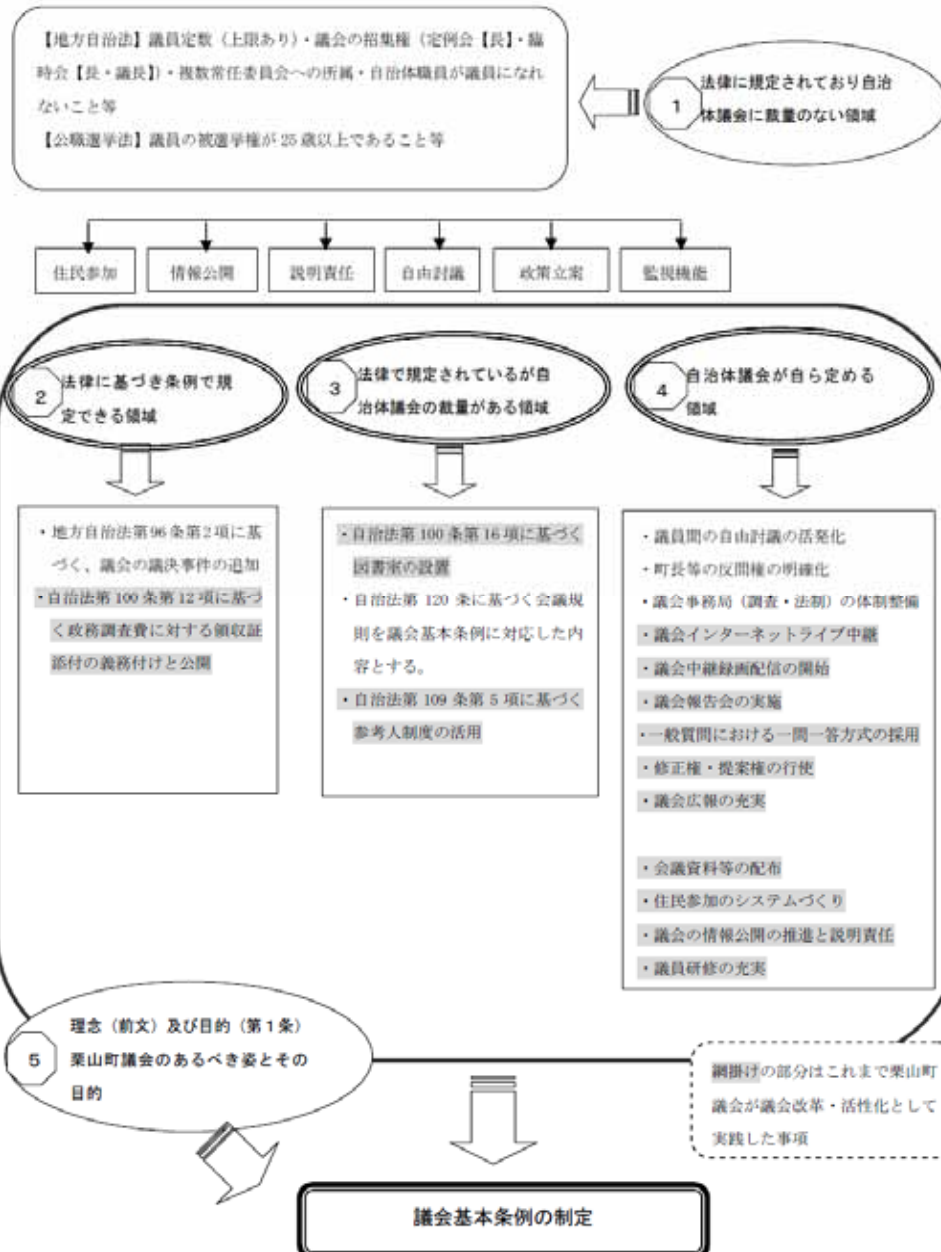
従来から議会改革を実施し、多くの実績を積み重ね、それらの改革を基本的に条例に規定。

②条例先行型 ー伊賀市議会、湯河原町議会などー

従来から重ねてきた議会改革以上に新たに進んだ改革を、先進議会に学び条例化。

(「議会基本条例の考え方」加藤幸雄著による)

栗山町議会基本条例のイメージ



(参考) 東京財団政策研究 「地方議会改革は誰のためか」(2010年5月) より

議会基本条例の3つの必須項目

地方議会が自己責任、自己決定の原則に基づき、文字通りの自治の一翼を担う組織として、市民参加と情報公開を進め、安定的な制度として運営することを定めた“市民との約束”を明文化した「議会基本条例」の制定が望ましい。条例の内容は、各自治体の多様性を尊重し、市民参加を得ながら制定すべきと考えるが、議会基本条例の理念を実施に移す具体的な制度として次に3項目を明記することを求める。これを「東京財団モデル」と名付けた。

1. 議会報告会(意見交換会など)

議会が機関(合議体)として一体となり、民意をくみ取る仕組みを市民が気軽に体験する機会である。市民からの信頼の獲得には、議会が市民生活の場に出向くことは不可欠である。市民が議会を通じて政策決定過程に関与する機会である。

2. 請願・陳情者の意見陳述

市民が抱える個別具体的な懸案事項について議会で意見を述べることを希望した場合、それを保障しなければならない。慣例などの運営実態として実施している議会もあるが、市民の権利として条例に明文化することで市民に周知することが重要である。

3. 議員間の自由討議

議会は意見をぶつけ合い、結論を導き出すところである。議決行為よりも決定に至る過程(プロセス)が持つ実質的意義を重視することで議員・議会の存在意義が明確になる。議論は議会の醍醐味である。

議会基本条例の基本理念

- ①議会の公正性、透明性、信頼性の確保
- ②議員同士の自由な討議の重視
- ③住民に対する説明責任の確保
- ④住民参加の推進
- ⑤議会のチェック機能の充実と政策形成、立案能力の向上
- ⑥継続的な議会改革の推進

条例制定後の取り組み

① 条例制定が目的、到達点ではない。

② 条例の理念実現のための議会活性化を目指した不断の取り組みが必要