

答 申

平成22年8月3日

智頭町行財政改革審議会

目 次

はじめに	2
〔諮問事項1〕真に必要な公共サービスと新しい住民自治のあり方	
1 現 状	3
2 視 点	4
3 提 案	5
(1) 計画的で開かれた地域経営	
(2) 新しい住民自治	
〔諮問事項2〕職員の人事管理・給与制度のあり方	
1 現 状	7
2 視 点	7
3 提 案	8
(1) 指針の明確化	
(2) 給与制度と運用	
(3) 組織と職員の育成	
〔諮問事項3〕その他智頭町行財政改革に必要なこと	
1 視 点	9
2 提 案：首長への提案	10
(1) 町民と歩む議会改革	
(2) 監査委員制度の充実	
〔附属資料〕	
智頭町行財政改革審議会名簿	11

はじめに

智頭町では、平成17年度を起点とした平成21年度までの「智頭町行財政改革プラン」を策定し、本町の財政実態を踏まえながら行財政改革を進めてきたところです。

主として、事務事業の統廃合、民間委託等の推進、定員管理、給与の適正化、行政組織の見直し、歳入の確保対策などに取り組んでいます。

人口減や少子高齢化といった地方（local）が共有している課題を有しながらも、ゼロ分のイチ村おこし運動や百人委員会などの智頭町らしい住民自治も着実に根ざしてきています。平成の市町村合併が一段落した今、智頭町らしい住民自治のシステムを構築しなければなりません。

本行財政改革審議会（以下「本審議会」）は、平成21年11月27日、智頭町の行財政改革の推進に関して、町長より次の3項目について審議をおこなうことの諮問を受けました。

【諮問事項1】 真に必要な公共サービスと新しい住民自治のあり方

【諮問事項2】 職員の人事管理・給与制度のあり方

【諮問事項3】 その他智頭町行財政改革に必要なこと

この3項目は、単に行財政だけの問題ではなく、今後の智頭町の住民自治の根幹にかかわるものです。住民自治の充実・発展の視点から、以下答申するものです。

本答申を、行政側で厳しく真摯に受け止め、単なるパフォーマンスに終わることのないよう、町長をはじめ行政職員の意識改革とともに制度改革を早急に進めることが必要です。また、議会・議員に対しても提案をしています。百人委員会行財政部会から議会・議員に関する強い提案があったこと、それを踏まえて、町長が諮問時の挨拶で、新しい住民自治の検討に際して、議会の活性化と議員報酬を含める提案がありました。行財政改革審議会の名称からすれば、議会・議員改革は慎重であるべきです。とはいえ、町長からの諮問であること、「行財政改革の推進」の第一級の位置を占めるのは議会であり、今回の諮問に含まれる「新しい住民自治のあり方」にとっては避けて通ることは出来ないのが議会・議員です。この視点から限定的にですが、議会・議員改革も対象に含めて答申しています。

この答申の視点を理解し、それぞれの提案項目実現スケジュールと、責任を持つ担当部署を明記した工程表を町民参加を踏まえて早急に作成することを強く要望します。また、数値目標等、進行管理のできる行財政改革プランを実効性ある総合計画と連動させ、町民参加を踏まえて、早急に策定することを併せて強く要望します。

本審議会は、町民への「公開」を前提に開催されています。席の配置にしても、審議の

後半に町民の発言時間を設定するとした運営でも、町民に開かれ町民と共に考える審議会を目指したためです。この答申が、町民間でも討議の素材になることを期待しています。

【諮問事項 1】真に必要な公共サービスと新しい住民自治のあり方

1. 現状

現在、智頭町は基幹産業である農林業の振興を軸として「みどりの風が吹く 疎開のまち ちづ」をテーマに掲げ、町有面積の93%を占める森林を活用した「森林セラピー」やストレス社会の都会に住む人達の「癒しの森」として活用し、また、本物にこだわった農業を推し進めることにより、現代社会の時流に乗った基盤整備を進め、農林業のまちとしてのステータスを高める施策を実施しています。これを実現する上でも、持続的な経営を行なう上でも課題は山積しています。

急激に進む少子・高齢化の進行（智頭町の高齢化率女性40%、男性27%、平均34%）と止まらない人口減少傾向、基幹産業である林業・農業の長期低迷等の中で、本町は厳しい行財政運営を余儀なくされています。

一方地方分権がいつそう進展する中で、基礎自治体の自己決定・自己責任による自治体経営が強く求められています。

本町の人口は昭和30年の14,643人をピークとして年々減少し、平成17年8,647人で減少人口は5,996人で、減少率は実に41%に達しています。

世帯数は近年、微減で推移しているが、核家族化は進み昭和31年1世帯あたり4.95人の家族構成が平成17年には3.21人と、少子化現象を反映している。今後もこの傾向は続き、独居世帯、老人世帯が増えるものと予想され、高齢者の在宅サービスと福祉施策の充実がますます求められています。

また産業を取りまく環境も依然厳しく、山村地域社会の維持、発展のための課題も多く、これらの課題を克服するため、若者定住、高齢化、情報化、国際化などに対応しつつ、雇用の確保や産業基盤の整備を図り、安定的な所得の向上を目指すと共に、地域情報化の格差解消、保険医療を含む高齢者対策など、より一層住民サービスの向上を図っていかなくてはなりません。

さらに町税についても平成19年度の8億3千8百万円をピークに減少傾向であり、歳入のほぼ半分を占める地方交付税の減少も予想され将来的に厳しい財政運営を迫られています。

このような状況で、従来の公共サービスの提供体制のまま予算や人員の削減を行っても限界があり、本来見直すべき多くの課題を解決しながら、行政が担うべき公共サービスの領域の絞り込み、住民組織・民間企業・地方独立行政法人的組織等の公共サービス提供分野への参入のあり方など住民とともに智頭町独自のものを分析仕訳することが喫緊の課題です。智頭町独自の新しいサービス提供モデルの検討・策定が智頭町の最重要課題とし

て浮上しています。

2. 視点

これまで公共部門のみが公共性の担い手と認識されてきたのに対して、公共性はさまざまな主体によって担われるべきという「新しい公共」の考え方や政策・制度が流布してきています。公共サービスは、行政サービスと同義ではありません。公共サービスの提供は、行政直営、行政と町民・企業との協働、町民・企業が主体となって行うなど、さまざまな供給スタイルがあります。行政サービスの量と質を決めるのは、町民代表機関の議会にあるという意味、および町民の主體的な参加による協働の現状や町民の意欲にかかっているという意味で、町民自身です。「真に必要な公共サービス」を決めるのは町民自身であることを再確認する必要があります。こうした「新しい公共」の視点に立った、町民、議員、町長、職員の意識改革、それを踏まえた制度改革が求められています。なお、「新しい公共」を行政資源（財政や人員）の減少だけから主張する「町民に負担だけを押し付ける」議論とも一線を画すべきです。「新しい公共」は、まずもって地域を担う人たちが討議する空間であることに注意を喚起しておきます。

智頭町行財政改革を進めるに当たって最も大きな問題は、地域経営がシステム化されていないことです。これでは、場当たりの対応になるとともに、町民、議員、町長、職員の努力が累積した成果としては表れません。行財政改革、さらに地域経営を町民とともに進めることが困難です。事務事業評価シートの作成、地域経営の根幹である実効性ある総合計画の策定、それと連動した進行管理のできる行財政改革プランの策定等、地域経営のシステム化が早急に必要です。これらは、行財政改革にとっての前提であるとともに、住民自治を進める上で不可欠なものです。行財政改革プランを総合計画本体に含めるか、独立させて策定するかどうかはともかく、総合計画に連動させなければなりません。

そこでまず、実効性ある総合計画を策定することが早急に必要です。他の計画や予算と連動した総合計画の策定です。その総合計画が、地域経営の軸となるからこそ、策定に当たってはもちろん、運営に当たっても、町民、NPO、議会・議員、町長、職員がそれをめぐって討議することが必要ですし、それによって充実したものとなります。総合計画の策定はあくまで政治です。だからこそ、町長選挙での候補者が提出するローカル・マニフェストがその討議の素材の中心になります。「討議の中心」という意味は、そのマニフェストが自動的に団体意思としての計画になるわけではないこと、選挙後の討議によってよりよいものにバージョンアップさせる必要があることを含んでいます。地方自治法の一部改正により基本構想の法定化がなされなくなる可能性があります。この時期だからこそ、総合計画の重要性を改めて全町民とともに確認しなければなりません。

また、「新しい公共」を推進する上で町民参画や協働が必要です。智頭町は、これらの蓄積がある町です。百人委員会の活動・提言は、総合計画という軸があるためにより現実的なものになります。また、ゼロ分のイチ運動は、先駆的な自治体内分権です。それは、補完性の原則を地域で徹底させるひとつの手法です。

とはいえ、こうした住民の努力や蓄積が体系的にはなっていません。実効性があり財政規律を内包した総合計画の策定とともに、地域経営のルールを定める自治（体）基本条例の策定、公共サービスを町民の権利として位置づける公共サービス基本条例の策定は、町民参画や協働を進める上での基本になります。

智頭町では、議会基本条例の策定が検討されています。住民、議会・議員、町長、職員のそれぞれの責務や関係が議会・議員を軸に規定されています。その意味では、「自治体の憲法」としての自治（体）基本条例の性格を持っています。しかし、地域経営ルールとして定めるのは自治（体）基本条例です。住民、議会・議員、町長、職員が討議して住民自治を進める地域経営ルールとしての自治（体）基本条例の策定を目指すべきです。

同時に、公共サービスの質と量を確保するためには、町民の権利として位置づける公共サービス基本条例（仮称）の制定も必要です。平成 21 年には、公共サービス基本法が制定されています。これを、さらに地域で地方分権を意識しながら実効性あるものとするためにその制定が必要です。具体的には、公共サービスの量と質の確保、町民が苦情・提案を述べる権利の確立、多様な供給主体を調整し役割を分担しながら認定された町民ニーズを充足する仕組みの確保、公共サービスの質を保障するためにそれを担う者の環境整備などが明記されます。公共サービス基本条例は、いまだ全国的にみても制定されていません。その一部である公契約条例が野田市で制定されているに過ぎません。地域経営の戦略計画としての総合計画と、情報の共有や町民参画・協働を明記した地域経営ルールとしての自治（体）基本条例、これら制定は、公共サービス基本条例の制定へと進みます。町民の権利として公共サービスを位置づけるために総合計画の重要な要素となるとともに、他方で公共サービスの量と質の確保は町民の権利であり、その水準の決定にも参加せざるを得ないために、自治（体）基本条例と連動するからです。

3. 提案

(1) 計画的で開かれた地域経営

①町民との情報の共有の徹底

- 町民との情報の共有を智頭町政の原則とすること。
- 単なる情報公開の水準にとどまらず、積極的でわかりやすい情報提供を行うこと。その際、財政情報などは予測値を含めて提供すること。
- 情報公開・提供の場としてホームページ・図書館等を活用すること。
- 町政資料室等を設置すること。

②実効性ある総合計画を軸とした計画行政の実践：総合計画条例（根拠条例）と総合計画策定

- 実効性ある総合計画（条例の制定、予算と連動した計画、評価システムの確立）を策定すること、そのためには町民参加を基軸とした総合計画条例（根拠条例）を制定するこ

と。

○総合計画と、その他の計画、プラン、および予算を連動させること。これによって評価システムを確立すること。このシステム構築により政策サイクルが透明となり、町民、議員、町長、職員がそれを軸に地域経営を行う。

○総合計画の策定にあたって、町長のローカル・マニフェストを「討議の中心」とした総合計画を策定すること。その際、町民の声・議会の声を反映したものであることは当然である。策定にあたって、運営にあたって、百人委員会やゼロ分のイチ運動など智頭町らしい住民自治を踏まえて設計すること。

○数値目標を明記し、進行管理が可能な行財政改革プランを総合計画に連動させて策定すること。その策定にあたって、行政内部だけでなく町民の力を基本とした町民会議等を踏まえて策定すること。

○智頭町行財政改革プランは、検証しなければ意味がなく、検証のためには活動や成果が理解できる指標化を記載した評価シートを作成し、評価を行うこと。

③ 自治（体）基本条例および公共サービス基本条例（仮称）の制定

○智頭町の憲法として、町民の権利や地域経営のルールを明記した自治（体）基本条例を制定すること。

○公共サービスの受益は町民の権利であることの確認、そのための委員会の設置、公共サービスを担う者の役割と権利の保障などを明記した公共サービス条例（仮称）の制定を検討すること。

(2) 新しい住民自治

○当然町がやるべきこと、町民に委ねていいもの、協働した方がいいものなどの事業仕分けを行うこと。その際、町民の意向を踏まえて行うこと。

○町民がサービス提供とともに、政策サイクルに積極的にかかわれるシステムを構築すること。

○智頭町ゼロ分のイチ村おこし運動の取組は全国的にも地域づくりのモデルでもあり、現在の地区振興協議会の取組と併せて、「自治体内分権」の先駆けとして今後も自主性を尊重しながら協働すること。

○町民が事業立案から予算折衝まで行う新たな町民参画の取組としての百人委員会は智頭町の自治にとって大いに貢献しています。実効性ある総合計画の策定を前提にすれば、その策定から関わることによって、また地域経営計画全体が透明化して実効性ある提案が可能になることによって、百人委員会の政策過程上の位置付を高めること。

【諮問事項2】職員的人事管理・給与制度のあり方

1. 現状

智頭町では、平成18年9月作成の智頭町人材育成基本方針に従い人材の確保・人事評価・人事配置等を行っております。しかし、現在職員構成は、きわめて不均衡な年齢構成（平均年齢が50歳に近い）となっており、適正に効率よく業務を遂行し、人材育成を実施していくには、将来を見越した計画的な職員の採用をおこなわなければなりません。また、組織については、平成18年4月に大きく機構改革を行い、昨年平成21年4月に若干見直し、現在に至っております。職員数は130名でその内52歳から59歳までの人数が50人で約38.5%を占めています。

給与制度につきましては、行政職は国の人事院勧告に従った給与表を適用していますが、技能労務職については独自で、国の行政職2の表でなく、行政職の1の表を使っています。

智頭町として、これまで「行財政改革プラン」に基づき、職員数の削減、高年齢層の昇給幅の抑制、級別職務分類表に適合しない級の格付け（いわゆる「ワタリ」）の廃止、諸手当の見直し、スタッフ制への移行などに取り組んでまいりました。しかし、定員管理制度の問題や勤務評定制度の導入など多くの課題も現在残ったままとなっています。

また、厳しい財政や地域経済の苦しい状況等を背景に、給与制度やその運用などに対する住民の視線は、大変厳しいものがあります。

2. 視点

自治体職員等は、町民から信託された公共サービスを実践しなければなりません。したがって、町民の目線で業務を遂行しなければなりません。「新しい公共」にとっては、従来の、縦割り思考で公共サービスを自分たちだけで行うという職員とは異なり、自らの専門性は活かしつつも、町民との協働、あるいは関係者の調整の役割が求められています。

このためには、組織改革や職員の資質向上が必要です。組織改革を、その評価をしながら進めること、職員研修をシステム化し、人事サイクルにしっかりと組み込むことが大切です。

一方、職員の年齢構成の偏りから、経験が伝達できないという問題があります。年齢構成の是正の方針も必要になっています。さらに、職員給与について、町民からは民間格差の批判も提出されています。町長からの「人件費の抑制と職員資質の向上は行財政改革の重要なテーマであり、町民の大きな関心事項であります。給与制度の適正化、職員の研修や人事制度について意見を伺います」という諮問時の挨拶は、このような町民からの職員給与の不信があるからでしょう。

しかし、行政不信に伴う職員バッシングだけでは、地域経営は成り立ちません。職員定

数削減や給与削減は、町民自身の今以上の積極的な地域経営への参加が前提となります。行政不信や職員不信を取り除き、地域経営に多くの町民がかかわれる手法の開発が必要です。そのことによって、町民と歩む職員や組織を作り出していかなければなりません。

職員給与は条例で規定されていますが、町民に対する説明が必要です。人事院勧告を基礎とした給料表は、地域の実情を反映するとは限りません。この給料表では、地方公務員の「地方」性が希薄化します。独自の給料表を作成することは理想だとしても、実際には困難かもしれません。人事院勧告を基礎とするにしても、県の人事委員会の動向も参考にすることも必要です。また、実際の運用に当たっては、能力給的要素が低く、年齢給的な要素が強い傾向があります。運用基準の明確化が必要です。

3. 提案

(1) 指針の明確化

○総合計画やそれと連動した行財政改革プランを実現する組織や人事管理の見直しを行う実効性ある「組織・人事管理に関する指針」（智頭町人材育成基本方針）を策定すること。

(2) 給与制度と運用

○給料表については町民への説明責任を原則とすること。

○国家公務員の給料表だけでなく、鳥取県の人事委員会などの資料も参考に、考え方の整理をしたうえで、適正な給与水準を慎重に検討すること。また、技能労務職の給料表とその運用についても他の自治体の状況も参考に早急に検討すること。なお、民間給与の比較にあたっては、町内に勤務する者とするのか、町外に勤務する者も含めたものとするか、あるいは県内に勤務する者とするのかといった問題、また、それに見合った統計資料の有無といった問題もあり、給料表を策定する際の素材の収集や研究をすること。

○勤務評価が人事・給与に反映されていない現状を踏まえて、勤務評価の信頼性を高めながら、勤勉手当、昇任・昇格に適正に反映させること。

○勤務評価については、日常業務以外の地域での活動及びボランティア活動なども評価対象とするか検討すること。

(3) 組織と職員の育成

○町民の立場に立った、行政組織再編を常に意識すること。そのためには何を目的にして、事務分掌を行うかを明確にするとともに、常に見直すこと。

○現在のスタッフ制（室）は組織をフラットにしたことで、意志決定は早くなるが、反面組織の考え方、職員の育成については弱くなっていくことが懸念されることから、職員人材開発センター（旧：自治研修所）の各階層別の研修を確実に受講させるとともに、

県内県外を問わず、さまざまな研修やネットワークづくりの機会を与えるなど、育成に積極的に取り組むこと。

○県内外で開催される研修会・視察等の機会を通じて学んできたことを職員がきちっと整理・選択して職務に生かして行くこと。

○職場の中で常識の教育及び基本的事項について上司が職員教育を意識的に行うこと。

【諮問事項3】 その他智頭町行財政改革に必要なこと

1. 視点

智頭町の行財政改革を進める際には、智頭町独自のさまざまな町民参加の手法のバージョンアップが必要です。その資源は十分にあります。

また、住民自治を考える場合、町民代表機関としての議会についての議論が不可欠です。議会改革は、行政改革の論理では考えるべきではないこと、したがって地域民主主義実現の中で議論しなければならないこと、そして議会改革は議会が住民とともに考えること、これらが原則です。このことを確認した上で、行財政改革を進める中心的な役割が議会にあることから、この視点でのみ限定的に審議および答申の対象にしています。「住民自治の根幹」(第29次地方制度調査会答申)として議会が登場することを期待しています。

二元代表制(機関競争主義)を町長、職員とともに議会・議員も強く意識して、議会運営に当たることが大原則です。また、町長、職員と議会・議員が、情報公開・提供はもとより、住民参加を推進して、充実した地域経営を実践することが必要です。議会は、地方分権の時代に、今まで以上の役割を担わなければならないと、とりわけ財政状況が厳しい智頭町では行財政改革の先頭に立つ必要があります。行政は、このことを認識して、住民や議会・議員に的確な情報を提供する必要があります。

従来とは異なる議会・議員のあり方を考えれば、議会費の安易な削減は時代に逆行します。議員定数や議員報酬を今後の自治のあり方から考える必要があります。議会事務局の充実も早急に必要です。とはいえ、議会・議員不信は蔓延しています。今後の議会・議員のあり方を明確にして、住民に説明する責任は議会・議員にあります。

住民も、削減自体を目的化せず、住民自治の充実を展望することが必要です。住民自身が議会機能の一部を担うことも想定してよいでしょう。たとえば、議員定数の削減によって、調査研究機能、したがって政策提言機能・監視機能の低下になってはなりません。そこで、住民がその機能を担う覚悟があるかどうかです。また、議員定数削減は、議会の存在意義である討議の機能を弱めます。ここでも、住民がそれを補完する覚悟があるかどうかです。本会議中心として、議員定数を削減しながら、従来の委員会を恒常的な住民参加組織に改編し、そこで議員と住民が実質的な討議を行い、それを踏まえて議員が最終的な議決を行うことも想定できます。

また、議員報酬の削減は、今まで以上に多様な層を議員から遠ざけます。多様な層を議

員にすること、議員報酬削減を同時に行うとすれば、夜間休日議会しかありません。しかし、活動量が豊富化せざるを得ない今後の議会・議員を想定すれば、夜間休日だけで可能か、昼間開催や調査が必要となればどのような保障が必要か、といった検討課題が山積しています。仮に可能だとしても、住民の支援がここでも必要です。また、議員報酬は削減できても、議会のパワーアップを図るには、議会事務局の充実や政務調査費制度の充実等、議会費の膨張を念頭におき冷静に比較をしなければなりません。

本審議会が、議員定数や議員報酬について提案しないのは、行財政改革の視点からの議論では不適切であるからです。同時に、百人委員会行財政部会の、会議の公開や本会議の夜間、土日休日開催とともに提案された日当制への改正、期末手当の廃止という提案もすぐには説得的なものとしては理解できないからです。引き続き、住民間で議論することを期待しています。その際、住民自治の充実を目指したものであることはいまでもありません。

なお、監査機能の充実は、今後の行財政改革にとっては不可欠です。監査委員制度は、重要であるにもかかわらず、スポットがあてられていない行政委員です。監査委員の重要性に鑑み、監査委員の増員やそれを支援する条件整備が必要になっています。

監査機能は議会も担うこと、また議会選出委員も法定化されていることから、議会と監査委員との関係強化は、それぞれの自立性独立性を尊重した上でですが、必要です。

2. 提案：

(1) 町民と歩む議会改革、首長への提案

- 二元代表制を機能させるために、行政は的確な情報を提供するなど、議会と執行機関が緊張関係で運営するように努めること。
- 議会事務局を充実させるために、予算調整権を持つ首長は住民や議会・議員と意見交換すること。
- 議員定数・議員報酬は、地域民主主義の充実の視点から検討すること。
- その他、「住民自治の根幹」という視点から、議会の在り方について、議会の意向を尊重しつつ、住民や議会・議員と意見交換すること。

(2) 監査委員制度の充実を

- 監査委員の増員や人選の基準を検討すること。
- 監査委員の報酬額を上げる方向で検討すること。
- 監査事務局の充実を早急に進めること。

智頭町行財政改革審議会委員名簿

氏 名	(五十音順)	
江藤 俊昭	(山梨学院大学法学部政治行政学科教授)	会 長
岡田 一	(NPO 新田むらづくり運営委員会理事)	委 員
坂出 徹	(鳥取商工会議所専務理事)	委 員
寺谷 寛	(新日本海新聞社取締役西部本社代表)	委 員
藤田 安一	(鳥取大学地域学部地域政策学科教授)	副会長
前田 悦子	(元鳥取県副出納長兼出納局長)	委 員