

地方自治体のガバナンスに基づく 自治基本条例に関する一考察

平 井 光 雄

はじめに

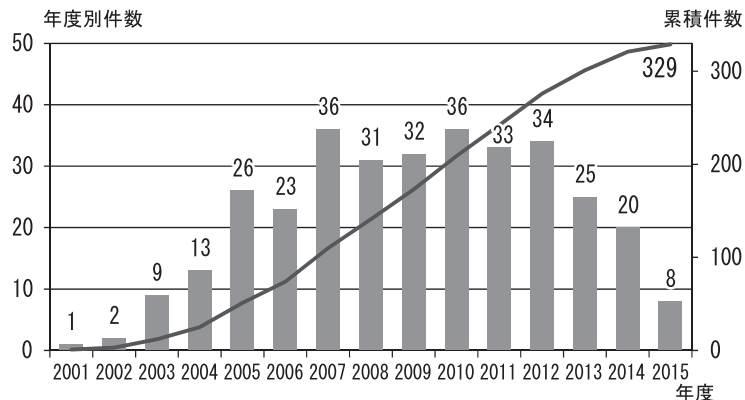
2001年に北海道ニセコ町で「ニセコ町まちづくり基本条例」が施行されて以来、自治基本条例を制定する動きが全国的に広がっており、現在、329の地方自治体で自治基本条例が制定されている⁽¹⁾。

少子高齢・人口減少社会の本格的な到来や地方分権の進展など地方自治体を取り巻く社会経済状況は大きく変わりつつある。こうした中、厳しい財政状況にあっても、地方自治体は高度多様化する社会ニーズに的確に応えていかなければならない。このため、行政評価や公会計制度の導入、顧客志向による公共サービスの提供などの経営的視点にたった行財政運営をはじめ、指定管理者制度やPFIの導入、市民参加、NPOや企業など多様な主体との連携・協働による地域運営に迫られている。

このような状況を背景に多様な主体と手法による行政運営の新たなルールづくりが求められており、地方自治体のめざすべき姿や自治の基本的な考え方、市民・議会・首長等の責務と役割、自治体運営の原則などを体系的に定め、それらを制度的に担保する自治基本条例が重要視されている。筆者の所属する新宿区においても、2011年4月1日に新宿区自治基本条例を施行しており、その目的は「自治の基本理念を明らかにするとともに、これに基づく区政運営の原則並びに区民、新宿区議会及び新宿区長の責務等について定め、もって新宿区の更なる自治の実現を図ること」である。

(1) NPO法人公共政策研究所調べ 2015年5月現在

図1 全国自治体の自治基本条例制定状況



(出所) NPO法人公共政策研究所調べをもとに筆者作成

新宿区自治基本条例では、4年を超えない期間ごとに、条例及び関連する諸制度を検証し、条例の趣旨を踏まえ、必要な措置を講ずると規定している。このため、施行後、4年目となる2014年の7月、学識経験者と区民とで構成する新宿区自治基本条例検証会議⁽²⁾（以下、「検証会議」という）を設置して、条例に規定する区の制度が条例の趣旨に則して運用されているか等の検証を行った。条例には、区政情報の公開、区民参加や協働の機会の提供、健全な財政運営、行政評価制度、適正な行政組織の運営、子どもの健全な育成、他自治体や機関との連携及び多文化共生社会の実現などが規定されており、これらを推進するためのしくみや事業等（関連諸制度）について自治基本条例の趣旨に照らし合わせて評価した。その結果、これらの関連諸制度は、概ね条例の趣旨に則して運用されているとの評価を得た⁽³⁾。

この検証過程で、自治基本条例は、住民が設立している自治体政府をどのように監督し、コントロールして運営していくかということと、住民はまちづくりにどのように関わっていくのかということの2つの側面を持つということが示された。住民の責任で創った自治体政府の運営責任に関することと、自治体構成者としてともに地域自治を担っていくことの2つを宣言したものが自治基本条例ということである。前者の側面から見ると、自治基本条例は、自治体政府、すなわち地方自治体の目的である住民福祉の増進⁽⁴⁾～地域の社

(2) 2014年7月9日設置、学識経験者2名、団体推薦区民委員10名、公募区民委員3名で構成、会長は公益財団法人地方自治総合研究所所長 辻山幸宣

(3) 新宿区自治基本条例検証会議結果報告書（2015年3月、新宿区自治基本条例検証会議）

(4) 地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第1条の2及び第2条

会的厚生を最大化を実現していくためのものであり、今回の新宿区の検証は、まさにこうした視点から条例が有効に機能しているかどうかの点検を行ったということになる。

こうしたことを背景に、本論は自治基本条例の持つ2つの側面のうち、地方自治体の監督・コントロールという側面に焦点を当て、ガバナンスという視座から自治基本条例について論ずるものである。そこで、はじめに自治基本条例の役割について整理し、次にガバナンスの概念とプリンシパル・エージェンシー理論に基づく考察を行う。そして、最後に自治基本条例とガバナンスとの関連性についての検証を試みる。

第1章 自治基本条例

1.1 自治基本条例の役割

自治基本条例の理念や目的は様々であるが、その系譜を辿ると、1973年に川崎市で試みられた政策的要素と自治体運営的要素を内包する都市憲章（条例）原案に遡ることができる。自治基本条例は、地方自治体の最高規範、又は他の条例制定の模範として位置付けられ、地方自治体の憲法とも言われている。

条例に規定される内容は様々であるが、辻山（2002）の「自治基本条例の構成モデル」（表1参照）に一般的な規定内容を見ることができる。

表1 自治基本条例の構成モデル概略

分野	規定項目
前文	自治体の基本理念と条例の目的
政策目標と行政運営の原則	政策目標、市民主権の原則、総合行政の原則、協働・連携と協力の原則
市民の権利	主権者としての市民の権利
代表機構と職員機構	首長・議会の役割と責務、職員の責務、組織機構
自治体運営の基本システム	総合計画等の策定、分野別基本政策条例の制定、住民投票、情報提供・情報公開、政策評価、財務会計制度、行政手続、住民救済制度、オンブズマン制度、外部監査制度
市民との協働	市民との協働の原則
自治体間の連携・協力	都道府県、市町村及び海外の自治体との連携・協力
最高法規性	最高条例性
改正及び附則	条例改正手続き、施行日

（出所）辻山（2002）に基づき筆者作成

自治基本条例の構成モデルの概略の分野とその規定項目を見ると、これらは、自治体の運営に必要な基本的事項全般を記したものであるということが言える。

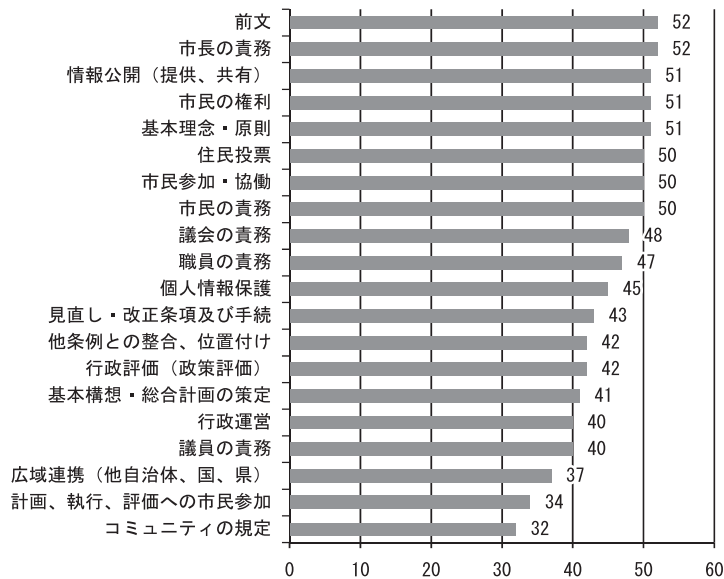
こうした観点から自治基本条例について、石井（2009）は、住民自治を実行していくための自治体運営の基本原則（ルール）を定めたものであるとし、松下（2004）は、「住民による自治体行政、議会の役割そして住民自身の責務と権利の定義」と「その自治体の地方自治の基本的なあり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置付けられる条例」などをあげている。また、自治基本条例の要件として、自治の基本理念やビジョン、市民の権利や責務、自治の制度やしきみ、行政・議会の組織・運営・活動の基本的事項、最高規範性などが定められ、さらにこれらが実体的にも機能しているものであることを指摘している。

牧瀬（2009）は、自治体という単位での地域運営における市民、議会及び首長の役割を明確にし、地域特性を踏まえた自治のしきみや手続きを定めるルールとしての役割を持ち、その効果としては、住民参加の促進、政策の質の向上、首長による行政統制及び議会による行政の監視権限の増大などをあげている。

地方行財政調査会が2011年に全国227市区を対象に行った都市の自治基本条例制定状況調べをもとに、「自治基本条例に盛り込まれた内容」として、上位20項目を整理すると、**図2**のとおりとなる。内容については、前文や基本理念・原則、見直し・改正条項及び手続、他条例との整合、位置付けのほか、①市民・議会・議員・首長及び職員の責務、②市民の権利、③情報公開と個人情報保護、④住民投票、市民参加・協働、計画・執行・評価への市民参加、⑤コミュニティの規定、⑥行政評価（政策評価）、基本構想・総合計画の策定、行政運営、⑦広域連携（他自治体、国、県）に分類することができる。これらを整理・要約すると、①各主体の責務、②地域の担い手となる市民の権利⁽⁵⁾、③情報公開等、④参加と協働、⑤コミュニティ、⑥行財政運営及び⑦他機関との連携となり、まさに、自治基本条例は、自治体を運営していくための基本原則（ルール）を定めたものと言えよう。

(5) 市民の定義として、その市や区に住んでいなくても、在勤・在学など市民の範囲を広げているところが圧倒的に多い（「都市の自治基本条例制定状況調べ」（地方行財政調査会、2011年5月））

図2 自治基本条例に盛り込まれた内容（数値は自治体数）



（出所）地方行財政調査会「都市の自治基本条例制定状況調べ」、
2011年5月をもとに筆者作成

1.2 新宿区自治基本条例

新宿区の自治基本条例は、区民、議会、行政（区）の3者から成る新宿区自治基本条例検討連絡会議⁽⁶⁾において検討を重ね、約3年の歳月をかけて制定に至った。

新宿区自治基本条例は、「前文」をはじめ、「総則」、「区民・議会・区長の責務等」、「区政運営の原則」、「情報公開及び個人情報保護」、「住民投票」、「地域自治」、「子どもの権利等」、「条例の見直し等」など全11章、25条で構成され、特色として、①最高規範としての位置付け、②住民だけでなく、区内で働く者、学ぶ者、活動する者、活動する団体といった新宿区に関わる多様な主体を区民として位置付けていること、③地域自治（新たな地域区分と地域自治組織の設置）及び住民投票について規定し、詳細については別に条例で定めるとしていること、④子どもの権利保障や国際社会との相互理解・協調（多文化共生）の推進を規定していること、⑤条例の見直し（4年を超えない範囲での

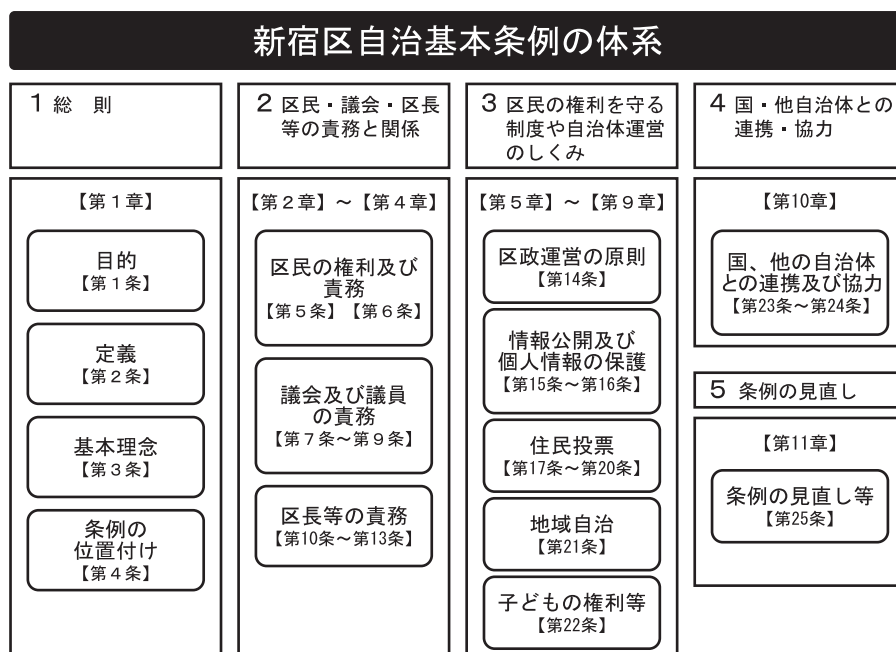
(6) 2007年11月から2010年8月まで設置、学識経験者1名（座長：辻山幸宣）、区民代表6名、議員代表6名、新宿区職員6名で構成され、条例骨子案及び素案をとりまとめた。

検証)の規定などがあげられる。

新たな地域区分と地域自治組織の設置については、地域区分の考え方、町会・自治会や地域活動団体といった既存の組織との関係などが課題となっており、また、住民投票については、対象となる案件、投票結果の効力及び議会との関係などの課題や、人口約32万人のうち、約3万6千人⁽⁷⁾と1割強を占める外国人の参加についても様々な意見があり、これらについての十分な議論が必要であることから別に条例で定めることとしているのである。

自治基本条例は、自治体単位での地域運営における基本原則やルールとしての役割を持つものである。新宿区自治基本条例も新宿区の地域特性を踏まえ、「新宿区」という単位で物事を考え決める場合に、区民・議会・区長(執行機関)などまちづくりに関わるすべてのものがどのような役割を担い、また、どのような方法でまちづくりを進めていくかを定めた「自治の基本ルール」である。

図3 新宿区自治基本条例の体系



(出所) 新宿区資料

(7) 2015年1月1日現在の新宿区の住民基本台帳人口327,712人、うち外国人36,016人

次に、自治体運営の基本ルールである自治基本条例の持つ一つの側面としての自治体を監督し、コントロールしていく作用について、ガバナンスの概念から論じていく。

第2章 ガバナンスの概念

2.1 ローカル・ガバナンス

ガバナンスは、一般的に「統治」と訳され、ガバメントとの対比、統治者と被統治者との関係性、統治やそれに関わる過程など様々なアプローチから解釈や定義付けが行われてきた。また、中央政府によるガバナンスと対比して、地方政府のローカル・ガバナンスという概念が使われている。

河野（2006）はこうした抽象的なガバナンスの概念を操作可能なものに置き換えるため、「機能としてのガバナンス」と「状態としてのガバナンス」とに区別し、前者をStakeholder（利害関係者）のための規律付けのメカニズム、後者を前者が成立していることで公共財が提供される状態としている。

さらにコーポレート・ガバナンス論を出発点として、エージェンシー問題から、機能としてのガバナンスを「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」と定義している。エージェンシー問題は、Principal（委託者）が一定の目的のためにAgent（代理人）に特定の事項を代行させる際に生じる問題であり、詳細については後に論じることとし、本論ではガバナンスの理解を容易にするため、この定義を念頭に考察を進めることとする。

コーポレート・ガバナンス論では、Principalである株主など企業のStakeholder（利害関係者）が彼らの全体の利益を引き上げることを目的として何らかの方法でAgentである経営者を監視し規律を与えることとしている。国は、成長戦略の一環として、持続的成長に向けた企業の自立的な取り組みを促すため、東京証券取引所に上場する企業を対象とする新たな「コーポレートガバナンス・コード原案」を2015年3月に策定した。この原案では、コーポレートガバナンスを、会社が、株主をはじめ顧客・従業員・地域社会等の立場を踏まえた上で、透明・公正かつ迅速・果断な意思決定を行うためのしくみを意味するものとし、会社は、株主から経営を付託された者としての責任（受託者責任）をはじめ、様々なStakeholderに対する責務を負っていることを認識して運営されることが重要であると示さ

れている⁽⁸⁾。東京証券取引所は、これを受けて、「コーポレートガバナンス・コード」を有価証券上場規程として定め、2015年6月1日から適用している。コーポレートガバナンス・コードの趣旨は、自治体における「住民が設立している自治体政府をどのように監督し、コントロールして運営していくか」という考えに一致するものである。

ここで、河野の定義を用いると、地方自治体における「stakeholder」は、住民をはじめ町会・自治会、NPO等の活動団体といった地域の様々な主体であり、「stakeholderの利益」は、地域の社会的厚生を最大化、「agent」は、首長（及び補助機関）で、その「規律付け」（＝監視・コントロール）がガバナンスとなる。

以上を整理すると、地方自治体のガバナンス（ローカル・ガバナンス）は、「住民、地域コミュニティ、NPO等の活動団体及び企業などの地域社会の構成員——利害関係者の社会厚生を最大化するために地方自治体を監視し規律付けること」である。

2.2 地方自治の法制度によるガバナンス

前節では地方自治体におけるガバナンス（ローカル・ガバナンス）の概念についての確認を行った。次に、現行の法制度におけるガバナンスのしくみを整理していく。

地方自治の基幹法である地方自治法は、地方公共団体の組織及び運営に関する大綱等を定め、民主的かつ能率的な行政運営の確保を図り、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的として制定されている。地方自治法に規定されている地方自治体の監視や規律付けのための主な制度としては、議会の設置、有権者による直接請求（条例の制定・改廃、事務の監査、議会の解散、議員の解職、長の解職等）、監査委員による監査（財務事務の執行、経営に係る事業の管理、決算審査、現金出納、公金収納・支払事務等）、外部監査契約制度、住民監査請求及び住民訴訟などがある。このほか、地方自治の一般的事項としては、公職選挙法、地方公務員法、地方税法、住民基本台帳法などの法律が制定されており、行政通則に関する法律としては、行政手続法、個人情報保護に関する法律、行政代執行法、行政不服審査法、行政事件訴訟法、国家賠償法などがある。さらに地方教育行政の組織及び運営に関する法律、警察法、消防法、消防組織法などの特定行政分野に関する法律が制定されている。

(8) 金融庁が設置するコーポレートガバナンス・コードの策定に関する有識者会議（座長 慶応義塾大学経済学部教授 池尾和人）において作成（2015年3月5日）

しかし、こうした法制度が整備されているとしても常に有効かつ適正に機能するとは限らず、自治体の健全運営のための日常的な制度装置についての疑問も呈されている（神原2005）。そこで、ガバナンスの視点から地方自治体の監視や規律付けが自律的に行われるためのしくみやインセンティブは何か考察する必要がある。

第3章 エージェンシー問題に基づく考察

3.1 考察に向けて

今日、公共サービスの提供は行政に独占されているものでなく、企業など民間部門への委託をはじめ、住民や地域コミュニティ団体との協働、NPOとの連携によるまちづくりなど地域社会の構成員すなわち、Stakeholderを主体とした地域課題の解決への取り組みが不可欠であり、こうした視点を考慮しなければならない。

また、議会の存在もある。地方自治体の長と議会は共に住民の直接選挙によって選ばれる二元代表制を執り、均衡抑制関係にある。さらに、議会と住民との関係、地方自治体の長と管理監督職員、管理監督職員と一般職員との間における自治体内部のガバナンスの問題も存在する。しかし、ここでは、地方自治体の長とその補助機関を「行政」という概念で括り、地域社会の構成員を「住民」に代表させ、「行政」と「住民」という単純化した構図により、社会的厚生を最大化するための行政の監視や規律付けという視座から論じていくこととする。

3.2 エージェンシー問題

監視や規律付けの方法、インセンティブを考察していく上で有効な分析手法がプリンシパル・エージェンシー理論である。河野（2006）のガバナンスの定義の前提になっているこの理論は株主と企業、住民と行政などの関係をPrincipal（委託者）とAgent（代理人）に置き換え、代理人が委託者の目的に沿った活動を行うためのメカニズム（インセンティブ問題）について考察するものである。プリンシパル・エージェンシー関係は委託者が一定の目的のために代理人に権限を委譲して特定の事項を代行させる契約関係であり、社会経済活動における専門性のメリットを実現するしくみである。

地方自治体で見ると住民が委託者であり、行政が代理人という関係となる。こうした関係から見ると、住民が行政の行動を監視できない（隠された行動）、又はその専門性等から行政活動やその結果を正しく判断・評価できない（隠された情報）という状態に陥る可能性がある。このため、行政が社会的厚生や住民福祉の増進といった本来の目的に反し、組織や権益の拡大などの自己利益を追求するというモラルハザードが生じてしまう。また、住民が行政サービスの正当な評価ができず適正な行政サービスの供給が妨げられる（逆選択）ということも想定される。これがエージェンシー問題と呼ばれ、その弊害を解消するための制度設計がローカル・ガバナンスのシステムとして必要となる。

エージェンシー問題の要因としては、住民が行政をコントロールする際に将来生じる不確実性に対処できないという「限定合理性」及び住民と行政との間で情報の差があるという「情報の非対称性」があげられる。赤井（2006）は、将来の不確実性を小さくするためには、ある事象が生じたときに何が起きそうなのか、代理人はどのような責任を持つことになるのかに関し予測可能性や明確性を高めることが必要であり、これは契約を締結し、事後的に確実に実行するというコミットメントを意味するものであるとする。民間企業であれば、将来のリスクへの対応を契約条項などに盛り込むことにより企業としての自己責任を確立するが、行政はリスクへの対応が民間企業よりも劣ることから契約の概念の導入が一層志向される（坂本2009）。明確性を高めるためには住民ニーズの把握や情報公開が必要である。特に行政の保有する様々な情報を住民が容易に知ることができるような透明性の確保は、情報の非対称性を解消するものであり、行政の説明責任として住民本位の行政運営を行うための基本的な条件である。これらの実現により、例えば、住民が望まない政策を実行した場合には、その行政担当者がおのずから明示されることで、担当者の自己責任体質が生まれモラルハザードを回避するよう促すことができる。つまり、適切な行動・選択を行うインセンティブが働き、ガバナンスが機能するのである（赤井2006）。

このように行政の監視や規律付けのメカニズムを働かせるためには、エージェンシー問題を解消する予測可能性や明確性、透明性の確保が重要であり、これらを担保するための行政と住民との間の契約概念が必要なのである。

3.3 契約としての自治基本条例

これまで見てきたように、行政におけるエージェンシー問題は、住民が自治体政府をどのように監督し、コントロールして運営していくかという命題そのものであり、これを解

決するための契約の概念の導入が重要な鍵となる。

この点について、金井（2010）は、住民自治の観点に立ち、住民が主人として自治体より上位に位置付けられるとの考え方から、自治基本条例は住民が自治体の権力者（首長・議員・自治体職員等）を拘束・統制するための道具であるとしている。また、辻山（2003）は、二重信託論（松下1975）に基づき、憲法が国民と国政との間の契約事項の一覧表であるのと同じく、市民と自治体との間の信託を契約書として一覧表に記したものが自治基本条例であるとする。これらが示唆するものは、行政を監視し規律付ける「何らかの方法」を制度的に保障し担保するもの、つまり、エージェンシー問題の排除に向けて予測可能性や明確性を高めるための契約の締結と事後的に確実に実行するというコミットメントである。

こうしたことから、自治基本条例は、地域の社会的厚生を最大にするための、行政（地方自治体）を監視し規律付ける、住民=Stakeholderと行政（地方自治体）との間の契約であると言うことができ、これが実行され、適切な行動・選択を行うインセンティブが働き、ガバナンスを機能させていくこと～契約によるガバナンスが重要となる。

こうした観点から、次章では、ガバナンス機能を構成する自治体運営の諸制度やしぐみを自治基本条例の趣旨に照らし合わせて点検した新宿区の自治基本条例の検証の取り組みを見ていくとともに、自治基本条例とローカル・ガバナンスとの関連性についての検証を試みる。

第4章 自治基本条例の効果

4.1 新宿区自治基本条例の検証からの示唆

新宿区自治基本条例第25条には、「区長は、4年を超えない期間ごとに、この条例及び関連する諸制度を区民・議会とともに検証し、必要な措置を講ずる」と規定している。しかし、2013年度の区民意識調査において実施した「新宿区の自治」に関する調査結果では、自治基本条例の認知度は未だ低く⁽⁹⁾、また、施行後はじめての検証ということもあり、検証方法としては、区民生活に関わってくる区の制度やしぐみなど自治基本条例に規定す

(9) 新宿区区民意識調査（2013年11月 新宿区） 自治基本条例の認知度3.7%

る関連諸制度の運用状況を条例の趣旨に照らして評価し、その結果を踏まえて、自治基本条例全体の議論を行うこととした。

今回の検証は、施行後4年目を迎え、自治基本条例を点検して課題を抽出し、次の4年間へとつなげていくものである。自治基本条例制定時には、区民、議会及び執行機関（新宿区）の3者で検討したが、検証にあたっては、関連諸制度の評価を中心にを行うということもあり、区民による検証会議での検証の経緯を議会に報告して意見をやりとりするという形式を執った。

検証対象項目としては、自治基本条例に規定する「区民ニーズの的確な把握」、「区民意見の把握」、「区民への説明責任」、「情報公開制度」、「個人情報保護制度」、「組織の整備」、「公益保護」、「法令遵守」、「公正・公平な職務遂行」、「職務の遂行に必要な知識の取得及び技能の向上」、「行政評価の実施と区政運営への適切な反映」、「財政の健全化」、「区の財政状況の公表」、「多文化共生のまちづくりの推進」、「区民の区政への参加・協働の機会の提供」、「国、他の自治体及び関係機関との連携協力」、「区の自治の担い手として、生涯にわたり学ぶ権利」及び「子どもの自らの意見を表明する権利・健やかに育つ環境の確保」の18項目である。

検証会議は、2014年7月から2015年3月まで、ほぼ月1回程度開催され、検証の進め方としては、検証会議の中で、18の検証項目に付随する主な関連制度等33事業についての所管課からの説明と質疑を経て、それぞれの事業が自治基本条例の趣旨に則して運用されているかを評価した。表2は、検証項目のNo.3「区民への説明責任」を事例としてあげたものであるが、検証項目欄にある「区民への説明責任」（「第12条、区の行政機関の責務」に規定）については、主な関連制度等として、「①広報しんじゅく、くらしのガイドの発行・配布

表2 検証項目事例（検証項目：No.3 区民への説明責任）

検証No.	検証項目	条文	主な関連制度等	検証会議
3	区民への説明責任	第12条 区の行政機関の責務	① 広報しんじゅく、くらしのガイドの発行・配布 ② ホームページ、しんじゅくノートの管理運営及びツイッター、フェイスブックを使った情報発信 ③ ケーブルテレビを活用した広報番組の制作	第2回

（出所）新宿区自治基本条例検証会議報告書をもとに筆者作成

※ 報告書については、新宿区公式ホームページに掲載

行・配付」、「②ホームページ、しんじゅくノート⁽¹⁰⁾の管理運営及びツイッター、フェイスブックを使った情報発信」及び「③ケーブルテレビを活用した広報番組の制作」がある。これらの3つの事業については、第2回検証会議（2014年9月3日開催）において、所管課からの説明及び質疑応答を受け、内容や取組状況を確認した上で、「①区政情報の取得しやすさ」、「②紙面・画面等のわかりやすさ」、「③多様な方法による区政運営に関する情報のわかりやすい提供」及び「④説明責任は果たされているか」の4つの視点に基づく評価を行った。事例として表3に示す、評価の視点①「区政情報の取得しやすさ」では、「A. 区政情報はとても取得しやすい」、「B. 取得しやすい」、「C. ある程度取得しやすい」、「D. 取得しやすいとは言えない」及び「E. 取得しにくい」の5段階で評価し、その理由と意見について議論した。検討項目No.3「区民への説明責任」の「①区政情報の取得しやすさ」という視点からの評価は、「B」及び「C」が多数であり、他の②から④の視点からの評価も同様であった。

そして、その他の17の検証項目30事業についても同様の方式により評価し、ある程度自治基本条例に則して行われている旨の結果を得ており、これらを総括して、新宿区の自治基本条例に規定する関連諸制度は、「概ね条例の趣旨に則した運用や取組みが行われている」との全体評価を得た。

一方、課題も指摘され、これらについては、「自治基本条例の充実と新宿区のさらなる自治の実現に向けて、速やかに執行機関（新宿区）で検討を行い、その結果を受けて、必

表3 検証項目「区民への説明責任」の評価の視点事例

【視点①】 区政情報の取得しやすさ

【評 価】（「評価」欄の数字は、「A」から「E」の評価をした、委員数）

評 価 内 容	評 価
A 区政情報はとても取得しやすい	0
B 取得しやすい	5
C ある程度取得しやすい	5
D 取得しやすいとは言えない	1
E 取得しにくい	0

（出所）新宿区自治基本条例検証会議報告書をもとに筆者作成

(10) 新宿区と民間事業者が協働事業として企画・運営している行政情報や地域情報の提供サイト

要な措置を講じていく必要がある」とされた。必要な措置については、「関連諸制度の内容や運用方法等の改善を行うこと、また、条文自体に問題がある場合には、条例の見直しも視野に入れて検討していくこと」が求められている。ただし、「条例の見直しを行う場合には、条例制定時と同様に、区民、議会及び執行機関（新宿区）の三者で取り組むこと」としている。

今回の検証結果を総合的に見ると、新宿区では、概ね自治基本条例の趣旨に則した施策が進められ、新宿区民の福祉の増進～地域の社会的厚生 of 最大化を実現していくために、行政を監督、コントロールしていくルール（契約）として、新宿区の自治基本条例が一定程度、有効に機能しているということが言えよう。

4.2 自治基本条例制定とローカル・ガバナンス

次に、自治基本条例とローカル・ガバナンスの機能との関連性についての検証を試みる。

2013年11月から12月に日本経済新聞社産業地域研究所が実施した全国市区の経営革新度調査において回答のあった784市区の中で新宿区は総合評価で第3位となった。前回2011年の調査では707市区の中で38位であったことからすると大躍進である。この調査では、情報公開制度などの行政運営の透明性を測定する「透明度」、行政評価や業務のアウトソーシング、職員提案制度などの実施状況を見る「効率化・活性化度」、市民が地域づくりに参画できる体制の度合いを測定する「市民参加度」、窓口・公共サービスの利便性を測る「利便度」の4つの要素（評価軸）と各要素を構成する指標⁽¹¹⁾に基づく評価を行っている。

経営革新度調査によると全国的な傾向として、行政経営革新度の4つの要素の平均得点率は、「透明度」が51.9%、「効率化・活性化度」が47.0%、「利便度」が42.9%、「市民参加度」が39.0%であり、「透明度」の平均得点率が一番高いのは、第一に行政の透明性や説明責任が求められていることの現れとしている。一方、2011年の前回調査の各要素の平均得点率と今回の調査を比較すると、「市民参加度」が3.8ポイントと4つの要素の

(11) 各要素を構成する指標については、「透明度」：情報公開制度や議会・審議会等の公開、オンブズマン制度の導入など17項目、「効率化・活性化度」：行政評価制度の導入・活用、財務諸表4表の作成・活用、民間委託や指定管理者制度の導入など20項目、「市民参加度」：政策形成過程での案公表やパブリックコメント、審議会委員の公募、住民投票制度の有無など17項目、「利便度」：ワンストップサービス、夜間・休日窓口サービス、公共料金のコンビニ収納など24項目である。

中で最も数値が上昇しており、市民参加による新しい自治体行政の方向性が明確になる傾向が加速していると分析している。ガバナンスが注目される今日、新たな政策策定のシステムの設計をめぐる、市民参加の重要性が強く認識されているのである（松田2008）。

この経営革新度の4つの要素と各要素を構成する指標については表1や図2からも明らかのように、行政運営の諸制度やしくみとして全国の自治基本条例の条文に規定されているものである。また、4つの指標はローカル・ガバナンスの構成要素である「参加」、「透明性・公開性」、「分権」及び「アカウンタビリティ」の代理変数とみなすことができ（坂本2009）⁽¹²⁾、経営革新度調査はまさにこうした視点から行政運営の評価を行うものである。

そこで、本節では、自治基本条例とローカル・ガバナンスとの関連性についての検証を行うこととする。検証の方法としては、自治基本条例を施行している自治体群と施行していない自治体群とを比較するため、経営革新度調査の総合評価を用いて平均値の差異の検定を行った。

この検定では、自治基本条例を施行している自治体は、自治基本条例を施行していない自治体よりも、その作用により行政経営革新度（ローカル・ガバナンス度）が高まることを仮説とした。そして、帰無仮説を自治基本条例施行自治体の総合評価の平均値（A）： μ_A と自治基本条例未施行自治体の総合評価の平均値（B）： μ_B では差がない（帰無仮説 $H_0: \mu_A = \mu_B$ ）とし、対立仮説を平均値に差がある（対立仮説 $H_1: \mu_A \neq \mu_B$ ）とした。

検定にあたっては、人口や財政規模、事務権限の範囲等を考慮し類似団体として、特別区（23団体）、政令指定市（人口50万人以上の市のうちから政令で指定：20団体）、中核市（人口30万人以上の市の申出に基づき政令で指定：43団体）及び特例市（人口20万人以上の市の申出に基づき政令で指定：40団体）の4つの都市グループを対象とした⁽¹³⁾。

そして、それぞれのグループにおいて経営革新度調査の基準年月である2013年10月時点における自治基本条例の施行自治体群（A群）と施行していない自治体群（B群）との比較を行った。

平均値の検定については、はじめに、各自治体の経営革新度調査の総合評価（格付評価）

(12) 日本経済新聞社産業地域研究所が2006年に実施した「行政サービス調査」に基づく。

(13) 2014年の地方自治法改正により、特例市制度が廃止され、中核市の人口要件を20万人以上に緩和して統合することとなっている。経過措置として、人口20万人以下の特例市は、施行から5年間であれば、中核市としての指定を受けられる。また、施行時に特例市である市は、施行時特例市として事務を引き続き処理することとされている。2015年4月1日現在、中核市は45市、施行時特例市は39市である。

を用いて点数化し、それぞれのグループにおいて自治基本条例施行自治体群（A群）の平均値と施行していない自治体群（B群）のそれとを比較した。

自治基本条例を施行している自治体（A群）及びそれぞれの点数は、特別区23区のうち、新宿区（80点）、文京区（70点）、中野区（60点）、杉並区（70点）、豊島区（60点）、練馬区（70点）及び足立区（70点）の7区（平均68.57点）、政令指定市20市のうち、札幌市（70点）、川崎市（60点）、新潟市（70点）、静岡市（60点）、北九州市（60点）及び熊本市（60点）の6市（平均63.33点）、中核市43市のうち、函館市（50点）、宇都宮市（60点）、豊田市（70点）、岐阜市（70点）、豊中市（60点）、高松市（60点）及び大分市（60点）の7市（平均61.43点）、特例市40市のうち、八戸市（55点）、川口市（60点）、所沢市（55点）、越谷市（60点）、平塚市（55点）、草加市（60点）、春日部市（60点）、茅ヶ崎市（60点）、厚木市（80点）、大和市（70点）、太田市（60点）、熊谷市（55点）、小田原市（60点）、甲府市（55点）、上越市（60点）、一宮市（55点）、四日市市（60点）、吹田市（60点）、明石市（60点）、寝屋川市（55点）、宝塚市（55点）、岸和田市（55点）及び鳥取市（60点）の22市（平均59.35点）である。

そして、表4に示すように単純比較ではA群の平均値が高く、差異が見られたことから、次に各グループにおいて平均値の分散の検定（F検定、有意水準0.05）を行い、以下に示す等分散を仮定したt検定（有意水準0.05、片側検定）を行った。

以上の結果から、特別区、政令指定市、特例市及び中核市のそれぞれの団体において、自治基本条例施行自治体の方が未施行自治体より行政経営革新度（ローカル・ガバナンス度）の総合評価から点数化した平均値は高く（表4）、また、表5にあるように、自治基本条例施行自治体と未施行自治体とでは、行政経営革新度の総合評価から点数化した平均値に有意差があり、対立仮説が採用されることから、行政を監視し規律付ける自治基本条例と透明度、効率化・活性化度、市民参加度及び利便度を要素とするローカル・ガバナンスの機能とは関連性が見られることが確認できた。このことは、自治基本条例が、ローカル・ガバナンスに作用していることを示唆していると言えよう。

表4 自治基本条例施行団体（A群）及び未施行団体（B群）平均値（点）

団体名	A群平均値	B群平均値
特別区	68.57	56.56
政令指定市	63.33	58.21
中核市	61.43	52.71
特例市	59.35	53.25

（出所）筆者作成

〔平均値の差の検定〕

自治基本条例施行団体総合評価平均値（A）： μ_A

自治基本条例未制定団体総合評価平均値（B）： μ_B

帰無仮説 H_0 ： $\mu_A = \mu_B$ 、対立仮説 H_1 ： $\mu_A \neq \mu_B$ 有意水準 $\alpha = 0.05$

検定統計量 t 値の算出
$$t_0 = \frac{\bar{x}_A - \bar{x}_B}{\sqrt{v \left(\frac{1}{n_A} + \frac{1}{n_B} \right)}}$$

\bar{x}_i ：平均値 v ：共分散 n_i ：データ数

表5 自治基本条例によるガバナンスの検定結果

団体名	検定結果
特別区	P値=0.0004<有意水準 $\alpha=0.05$ 有意差有り
政令指定市	P値=0.0210<有意水準 $\alpha=0.05$ 有意差有り
中核市	P値=0.0258<有意水準 $\alpha=0.05$ 有意差有り
特例市	P値=0.0009<有意水準 $\alpha=0.05$ 有意差有り

（出所）筆者作成

おわりに

本論では、新宿区の自治基本条例の検証を通じ、自治基本条例の持つ2つの側面のうち、住民が設立している自治体政府をどのように監督し、コントロールして運営していくかという側面に焦点をあて、ローカル・ガバナンスという視座から自治基本条例が地域の社会

的厚生を最大化するために行政を監視し規律付ける住民と行政との間の契約であることを考察した。そして、日本経済新聞社産業地域研究所が実施した行政運営の経営革新度調査の評価結果を用いて、自治基本条例とローカル・ガバナンスとの関連性を確認した。

先に示したように、自治基本条例には、住民はまちづくりにどのように関わっていくのか、自治体構成者としてともに地域自治を担っていくことの宣言というもう一つの側面がある。

今後は、こうした側面からのアプローチとともに、議会との関係性、多様な主体との協働などの視座からの自治基本条例の役割の考察も必要である。

(ひらい みつお 新宿区総合政策部企画政策課長)

キーワード：自治基本条例／ローカル・ガバナンス／エージェンシー問題／
契約概念／インセンティブ問題

【参考文献】

- 赤井伸郎2006、『行政組織とガバナンスの経済学——官民分担と統治システムを考える』有斐閣
- 石井秀一2009、「市民と職員のための自治基本条例読本その3」『政策研究レポートNo.22』自治体総合政策研究所
- 金井利之2010、『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 神原勝2005、「自治基本条例の理論と方法」『地方自治土曜講座ブックレットNo.103』公人の友社
- 河野勝2006、『制度からガバナンスへ 社会科学における知の交差』東京大学出版会
- 坂本信雄2009、『ローカル・ガバナンスの実証分析』八千代出版
- 辻山幸宣2002、「自治基本条例の構想」『岩波講座自治体の構想4 機構』岩波書店
- 辻山幸宣2003、「自治基本条例はなぜ必要か」『TAJIMI CITY Booklet No.5』公人の友社
- 牧瀬稔2009、『条例で学ぶ政策づくり入門』東京法令出版
- 松下圭一1975、『市民自治の憲法理論』岩波書店
- 松下啓一2004、『協働社会をつくる条例——自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』ぎょうせい
- 松田憲忠2008、「市民参加の可能性とガバナンス」『ローガル・ガバメントとローカル・ガバナンス』（山本啓編）法政大学出版局
- 日本経済新聞社2014、「特集 全国市区の経営革新度調査」『日経グローバルNo.237』
- 特別区職員研修所編2015、『特別区職員ハンドブック2015』ぎょうせい