

第 19 回 自治基本条例市民ワーキンググループ会議 要旨

日時：平成 24 年 8 月 30 日（木）

19：00～21：00

場所：市役所 中会議室

出席者：嶋田准教授、草野委員、片桐委員、野村委員、諫山委員、川浪委員
(市内プロジェクト・チーム) 橋本係長、中野主任、半田主任、松岡主任、高倉主任、
永楽主査、井上主事
(事務局) 永瀬課長、江田主幹、笹倉主任

1、開会

発言の要旨

草野座長：会議が始まる前に一つお願いなのですが、この市民ワーキンググループ会議も終盤に入っており、残りも数回だろうと思っています。嶋田先生が参加できる日程の都合で、次回の会議予定日が 10 月 3 日ということのようですが、できるだけ多くの委員さんが出席できるように状況によっては再度日程調整をお願いしたいと思います。

事務局：現時点では本日参加のみなさんは 10 月 3 日に参加できるようですが、開催日が近くなりましたら再度確認し、参加できる方が少なすぎるようでしたら嶋田先生と相談して日程の変更をさせていただくことにしたいと思います。

2、前回会議内容について

発言の要旨

委員 A：次で話す予定になっていますが、市内プロジェクトの条文案見直しについて説明していただけないでしょうか。

事務局：前回会議の終わりに、次回会議で説明して欲しいという話がありました。会議の中で、「たたき台案の差し替え前の方がよかった」という意見が何度かありましたので【条文案修正整理表】という説明資料にして配付しています。この資料で、「どのような視点で見直し、差し替えをしたのか」を説明しています。

嶋田先生：資料としていただいています前回会議結果を踏まえた【第 19 回自治基本条例市民ワーキンググループ会議資料 自治基本条例たたき台案修正条文案】についてです。＜計画的な行政運営＞の項目について、第 3 項と第 4 項は内容が重なっているので精査する必要があると思います。また、第 5 項については、「市は、計画等が社会情勢の変化に対応できるよう常に検討を加えるとともに、行政評価の結果を活用し見直すものとする」となっており、＜行政評価＞に移動させるのか、このまま残しておくのか精査する必要があると思います。行政評価というのは、計画の目的をどういう手段で実現していくのかというのがポイントです。行政評価の結果、やり方の変更はあったとしても目的の変更は通常ありません。基本的に行政評価の単年度の結果

で、総合計画のような計画が変更されるというのは普通ないと思います。計画というのは、目的プログラムであり、基本的には目的の羅列です。「その計画を実現するために、どのようなことを具体的に実施していくのか」というのが「個別の事業であり施策」です。個別の施策に評価結果をフィードバックさせていくことはあると思いますが、行政評価結果が総合計画のような大きな計画に反映されるのは通常ありません。それと、さきほど話しました第3項と第4項については、第4項を先に書いて、それから「基本構想や計画等の策定及び改定に際しては徹底した市民参画を行わなければならない」というふうにした方がシンプルでよいような気がします。

委員A：「基本計画」という用語が「計画等」になっているが何の計画なのかがよくわかりません。

嶋田先生：「計画」について定義が必要かもしれません。「基本計画」「計画等」「計画」となっていますので。「各行政分野の計画」と言ってもわからないと思います。「情報を公表する計画」というのはあらゆる計画になると思うのですが、「市民参画する計画」になると、基本構想や基本計画、男女共同参画基本計画のような分野ごとのベースとなるような大きな計画のことをイメージされていると思います。言葉の定義をしっかりとしたうえでもう少し精査していただいた方がよいような気がします。

次の〈財政運営〉についてですが、前回会議の中で話が出ました「但し書きで行政サービスの維持」を書き込まないのでしょうか。健全な財政運営と行政サービスの維持向上は相容れないものかもしれませんが、どちらか一方というわけにはいかないと思います。この会議として、行政サービスの維持を第一義的に考えるのか、それとも財政運営を第一義的に考えるのか、それによって、条文の筋は二通りあります。つまり、例えば「市は、市民の生活安全を守るため行政サービスをしっかり維持しなければならない。ただし、最少の経費で最大の効果をあげる健全な財政運営に努めるものとする」というように、但し書きで健全な財政運営を書くのか。あるいは、今の条文案のような形で書きながら、但し書きで「行政サービスが低下しないよう十分気をつけなければならない」と書くのか。そこは皆さんの判断になります。

委員A：前回の会議では、但し書きで行政サービスの維持に努めることを書いてはどうかということでした。大前提としては効率的な財政運営なのかなと思います。ただ、行政サービスの維持に関する文言が抜けるのは困ります。

委員B：説明欄に「例えば、予算執行についてサービス水準を低下させずに経費節減を行った場合、節減額相当を次年度予算に追加配分させるといったことを行うことを検討し、行財政改革に取り組んでいくことを表しています」と書かれていますが、違和感があります。必要なものには予算を付ける。いらぬものには予算を付けないというスタンスでよいと思うのですが。

委員A：予算が配分されると全部使ってしまいます。使わなければ次年度に予算が付かなくなります。余った予算は次年度に使えるとかの仕組みを考えないと節約しないのではないのでしょうか。

嶋田先生：多くの自治体では、枠配分予算という形で部局ごとに予算を割り振ってお

いて、一定の経常的な経費と政策的な予算を渡しておいて部局内で調整するというスタイルがあります。この場合、部局内でコストカットした分が、部局の中に残るとい
う形にはなるので、このような予算要求スタイルをとっている自治体が結構あります。
ただし、この仕組みを採用してしまうと財政部局の査定機能が落ちてしまうので、そ
の点では問題があります。ここで大事なのは、「行財政改革」という言葉が予算カッ
トとイコールではないということ。形式上、予算をただらと執行するというのが駄
目なのであって、知恵を出したところには予算を付けるようなメリハリのある形でや
っていくのが大事です。ですから、説明文としては、「行財政改革という文言だけだ
と予算カットというイメージがありますが、ここでいう行財政改革はそうではありま
せん。頑張っている部署についてはきちんと予算を付けるということも必要で、選択
と集中をしっかりとっていくのが、趣旨です」というようなことを表現すればよいの
かなと思います。今の説明では、普通の人を読んだ時に何を意味するのかわからない
と思います。むしろ「行財政改革」という言葉を、定義付けするのがよいかもしれま
せん。

委員A：どのような定義になるのでしょうか。

嶋田先生：例えば、「効率的な行政運営に努めるとともに創意工夫をもって仕事ので
きるような行政の仕組みを作ること、そのような行政体制に改善していくこと
のようなことを行財政改革といいます」という感じで、単に効率的ということだけではなく
て職員が主体性を持って取り組んでいけるような行政の仕組みづくり、形づくりのよ
うなことを指すということでしょうか。逆に、これについては、この職員プロジェク
トチームで考えていただくのもいいかもしれません。皆さんが考える行財政改革とは
どうあるべきなのかということ。

それと、この項目にも「情報の公表」について書かれていますが、他にもいろいろ
な項目で「公表」が出てきます。「情報共有」という項目を設けて、全てそちらに移
動させて一カ所で表すというのもあると思います。

先ほどの＜計画的な行政運営＞のところでも、第5項の内容を＜行政評価＞に移動
させる方がよいのではないかという話も出ました。情報を提供するという内容につい
ては、一つにまとめるという考えもありますし、今のままバラバラにしておくとい
う考えもあります。いずれにしても、今のままでは重複しているように見えますので、
他自治体がどのように振り分けているかを調べていただいた上で、日田市としてど
ういう方針でいくのかということを整理していただければいいかと思います。

委員A：「公表する」という言葉は、このたたき台案の色々な所に多く出てきますが
実際は難しいのではないかと思います。

嶋田先生：ニセコ町は情報共有を中心的な概念で使っているのので、どのように振り分
けているかを調べてみるとよいのかなと思います。

委員A：そもそも「情報公開」と「情報公表」と「情報提供」というのは意味が違
うと思います。「公表」は予算決算などの財政に関する情報などを、情報公開請求によ
って公開するものではなくて、市が自発的に行うものです。「公開」は情報公開請求
を行うことによって公開となるか非公開となるかわかりませんが、請求した結果とし

て初めて公開するものだと思います。ですから、「公開」と「公表」は意味が違うと思います。「提供」というのは、制度によらず市が情報を出すものだと思いますので、前の二つとは違います。ですから、もう少し3つを整理しないと一般にはわかりにくいかもしれません。

事務局：この後、今日話す項目で〈情報公開及び情報提供〉というのがあります。ここでは、情報公開条例に基づいて請求された時に「公開」するという部分と、積極的にいろいろなことを「情報提供」していくということ、どちらとも書かれています。情報公開、情報提供は当たり前のことだという考えで、各条項に書かれている「公表」などを集約して〈情報公開及び情報提供〉で表すということもある一方で、集約してしまうと、「何を積極的に情報提供するのか」というのがぼやけてしまいます。他自治体ではどのように整理しているのか調べてみたいと思います。

嶋田先生：それでは、〈行政評価〉についてですが、修正条文案の第2項の「評価結果を施策等に反映させる」と、第3項の「業務改善に努めなければならない」というのは重複しているように感じますが、どういうふうに違いを捉えればよいのでしょうか。主語が「市は」と「市の職員は」とで異なっているので問題ないという解釈でしょうか。

事務局：第3項は、市の職員が行政評価調書を作るという作業を通じて「気づき」を得て、日常の業務について事務改善を行っていくということをイメージしています。そこに2項と3項の違いがあるとしています。

委員A：修正前後で条文を比較してみると、「市民の視点に立った外部評価を取り入れるものとする」とありますが、修正後は「行政評価は外部の視点を取り入れるよう努めなければならない」となっています。この違いはどういうふうに捉えればよいのでしょうか。

事務局：修正条文案で「外部評価」という言葉を外しました。日田市では以前から「行政評価」を実施していましたが、それとは別に平成23年度から新たに「外部評価」も実施しています。外部評価は今年度も9月に行い、来年度までは実施する予定ですが、そこで一旦区切りをつけるという方針があるため外したところです。

今後、行政評価を市役所内部だけで行うのか、あるいは外部評価のように市役所外部の人にも加わってもらうのかというのは決まっていますが、いずれにしても外部の視点を取り入れるということで、市職員が外部の視点から評価するという含めて表現しています。

委員A：修正前後で「必要な見直しを行うものとする」というのが無くなっていますが。

事務局：「必要な見直し」というのが、大きく括りすぎて何を表すのかわかりにくいので、修正条文案では2項と3項に分けて、「評価結果を施策等に反映させる」と「個々の職員として業務改善につなげていく」というように具体的にしたところです。

嶋田先生：修正前後で条文を比較すると、全体的に市民の視点が弱まったような印象を受けます。「市民の視点に立った」とか「市民の意見を踏まえ」という言葉がなくなっています。

委員A：少なくとも、第2項に、単に分かりやすく結果を公表するのではなくて、「市民の意見を求めるものとする」などを入れてほしいところです。

4、本日の意見交換項目について

発言の要旨

委員A：繰り返しになりますが、「市民の視点」が「外部の視点」になったのが残念です。外部ということで有識者が入るのは構わないと思いますが、一般市民的な視点もやはり必要だと思います。極端なことをいえば、このままの条文ですと全員、市民ではない人になってしまうということも考えられますので。

嶋田先生：行政評価にはいろいろな目的があって、通常は「施策の改良」、「説明責任の確保」、無駄なものを削るという「マネジメントへの貢献」、「職員意識の向上」というのがあがってきます。ここで考えなければいけないのは、「日田市として行政評価を何のためにするのか」というのを位置付けた方がよいと思います。

普通は、「マネジメントのため」と考えてしまいます。つまり、無駄なものを切るためということ。こうなると行政評価調書を作っても予算査定のための道具だということ職員が構えてしまってよくありません。

ここで大事なのは、市が市民に対して「みなさんからいただいている税金は、このようにしてきちんと使っています」というのを説明する責任、アカウントビリティを果たす。その上で、改善につなげたり職員意識の向上につなげたりしていく。そのために、行政評価というものを行っていくのだと思います。そうだとするならば、行政評価というのは市民の視点という観点から反省していくというのが本来の筋になると言えるので、第2項や第3項で「市民」が入ってくると流れが良くなると思います。

1項で行政評価をする目的が進捗管理を行うためということにしているので、少し内容がおかしくなっていると思います。先ほど外部評価をやめるという話が出ましたが、一般的に外部評価は職員としては嫌いなものです。来月、日田市で外部評価会議をしますが、民主党が行った事業仕分けのような、事業を外から切っていくようなものを外部評価だと思われてしまっては困ります。一般的に行政評価は、達成しやすい目標を立てて「目標を達成した」とする、ある種の儀式となってしまうところがあります。そのような無駄なことをするのではなくて、改善につなげていくための意味のあるものにしていかなければならず、そのためには行政評価をどう位置付けるのかということをはっきりさせないといけないと思います。そうすると、行政評価をする目的を、効率性とか資源配分の効率化のためとするのではなくて、職員が目的意識を持つためとか市民への説明責任を果たすためなど、いくつかの目的が並列的にあるのではないのでしょうか。私は、第一義的には市民への説明責任があると思います。「市は、説明責任を果たし、施策のたゆみない改善と職員意識の向上を図るため行政評価を実施しなければならない」というようにした方が、私は意味があるのではないかと思います。

委員A：他の自治体では、なかなかそこまでの表現まではできていないようですが。

嶋田先生：他自治体では、曖昧になっているかもしれません、はっきりさせないと意味がないと思います。市として行政評価をどう使っていくのか、何のためにやるのかということ、条例上ではっきり明示しておかなければならない。

私の個人的な意見として、このポイントは行政評価の位置付けをはっきりさせること、そして市民の視点、市民の意見を踏まえてという部分をしっかり入れていくことが大事だと思います。

それでは、次の〈審議会等〉に入ります。

委員A：私は、審議会そのものを定義してよいのではないかと思います。普通私たち市民は「審議会」と言われてもどのような位置付けのものかわかりません。定義規定を作らないとしても、少なくとも他自治体の条文のように、「附属機関を組織する」とか「執行機関に設置する」というかたちで、はっきりさせた方がよいと思います。それと、第1項と第2項の書き出しが「審議会等の委員を選任するときは」で同じですので、まとめてよいと思います。分けるのであれば、「前項の規定により選任する時は」などにすべきだと思います。

それと、第3項で「会議、会議録、資料を原則公開」とありますが、会議については「公開」だと思いますが、会議録と資料について「公開」とすると、情報公開請求による公開というイメージを受けるので、「公表」でもよいような気がします。

委員B：参考自治体にあるように、委員の構成について中立性の保持ということを入れられないでしょうか。最近、報道でもありますが年齢や性別などはバランスよく見えても、考えが一方に偏っているということがあります。

嶋田先生：どのような考え方を持っているか事前審査ができれば可能でしょうが実際は難しいと思います。両極端な意見を持っている人を審議会に入れるという制度設計もありますが、そうすると審議会としての意見がまとまらなくなってしまいます。前も話したかもしれませんが、市民公募制というのは流行りました。昔は地域の有力者のような方だけが出てきていたのですが、そのような方以外が出てくるチャンスではありました。ただ、公募の何が問題かといいますと、特定の強い意見を持った方ばかりが手を挙げてきて本当の市民の意見が出てこない。そこで、今では無作為抽出型に転換してきています。一部公募というのは大事だと思っていて、活発な意見を持った方が参加されるのは大事です。ただ、それだけではなくて無作為抽出なども含めた幅広い市民参加を取り入れていくような表現の方が良いと思います。

委員A：「公募等」にして説明のところで無作為抽出について記述すればよいのではないのでしょうか。

嶋田先生：そうですね。「公募等」にして説明文のところで、等とは無作為抽出を含むということを書き込めばよいですね。

委員A：この審議会等のところで言うことかどうかわかりませんが、以前「市民討議

会」についての話をしました。市民が自由闊達に議論できる場があってもよいのではないかと思います。以前鳥取県知事をされていた片山さんが、市民討議会は条例で担保するのが望ましいと言っていましたので、この基本条例の中に根拠となるものを少しでも入れていただけないかなとは思っています。

嶋田先生：市民参加のところの入れるのがよいのではないのでしょうか。「市民が相互に討議できる場の設定」のような文言を条文に入れておいて、説明文で「市民討議会というものがあり今後は積極的に取り組んでいく必要がある」ということで触れていただくということでしょうか。

事務局：市民討議会の考え方について、＜広報広聴＞という項目の中で、幅広い市民意見を聞くということで広聴制度の一つという捉え方はできるでしょうか。

嶋田先生：市民討議会の考え方は、広聴の一環ではありません。むしろ市民たち自身が自分たちで議論し考えていく場であり、そこでの議論の結果は必ずしも施策にストレートに反映するわけではありません。市民参加のところか市民の責務のところ、市民がまちのことを考える時に、市としてはバックアップする、機会を設けるよう努めるものとするというようにして、説明文で、機会とは例えば市民討議会があるという書き方もあるのではないのでしょうか。

それでは、次に＜情報公開及び情報提供＞にいきたいと思えます。

委員A：第1項で、個別条例である情報公開条例に根拠を持たせる書き方をしています。自治基本条例に最高規範性があるということ謳うのであれば本末転倒な気がします。「必要な事項は別に定める」などの方がよいのでは。感覚的には、個別条例は自治基本条例に基づいて定められているとするならば、第1項の表現はおかしいと思えます。後で出ます＜個人情報保護＞についても、個別条例である個人情報保護条例を引っ張ってきていますが、これも改める方がよいと思えます。

嶋田先生：条文の書き方の問題ですが、おっしゃるとおりだと思います。

委員A：第3項に「速やかに」とありますが、「速やかに情報公開及び情報提供を行う」のか、「速やかに管理しなければならない」のかどちらなのでしょう。

事務局：速やかに情報公開及び情報提供することと考えています。

委員A：情報公開条例を見ますと、公開請求を受けてから15日以内で公開非公開の決定をするようになっています。「速やか」ではなく期日が決まっています。私としては、速やかという言葉は余り使わない方がよいと考えています。他自治体では、積極的にとか適切に、適時にという言葉を使っています。適切にというくらいが妥当ではないのでしょうか。

委員B：第2項については、差し替え前の条文の方が分かりやすい表現のような気がします。それと、「情報の共有」が入った方がよいと思えます。市民と市が同じ情報を持って話をしましようということが大事だと考えていますので。

嶋田先生：情報共有については、積極的に同じ情報を持ってということで、あった方がよいと思います。第2項については、確かに以前の条文の方がよくて、情報提供の対象をまちづくりに限定する必要がないと思います。まちづくりに限定して、情報共有の幅を狭めるニュアンスにも見えてしまいます。

たたき台案の条文を差し替えた際の理由として、『『市民が情報を容易に得られるよう情報提供の仕組みを整備』は、具体策の方向性が見出せば入れてもよいのではないか。例えば、文書管理システムにより文書情報をインターネットで公開するなど』とありますが、以前から言っているとおり自治基本条例を一つの起点として、このような具体化策を整備していくというのが大事ですので、逆にこのような具体例があるのであれば『市民が情報を容易に得られるよう情報提供の仕組みを整備』というのを活かしたらよいのではないのでしょうか。

第2項について、旧条文案に戻して、情報提供の際に、「積極的に」という言葉が入ってもよいかもしれません。

そして、第1項については、根本が自治基本条例であり、それに基づいて別に定める条例によりという流れでしょうか。それから、この項目の順番としては、第1項と第2項を入れ替えて、まず第2項で積極的に情報提供をする。そして、それから情報公開がくる方がよいでしょう。第3項については、文書管理関係の内容ですが、「整理し、保存」を「管理」という表現に変えています。逆に分かりにくいと思います。

庁内PT①：情報を作るという意味では「作成」から入れたかったというのがあり、「管理」という表現にしています。作成から意思形成過程を含めて整理保存という流れを入れたいということからです。

嶋田先生：むしろ、個別の言葉に分解してはどうでしょうか。逆に、ひとまとめにしてしまうと分かりにくくなるので、並べてよいと思います。

庁内PT①：先ほどからの話で出ていました「情報共有」という大きいテーマを「情報公開、情報提供」から切り離して別の条で表現してはどうかと思います。情報共有というのは、自治基本条例の目的案に、「市民参画と情報共有」と書かれるくらい大きいことですので、個別の項目で収まるのは弱いと思います。

嶋田先生：情報共有という文言を、市民参画と情報共有として理念的に大きく書くということになるのでしょうか。

委員A：第3項にある「統一された基準」というのは、どのようなことをイメージしているのでしょうか。

庁内PT①：事務的な基準のことで、文書管理取扱規程に従って、正しく整理保存をしていくということです。以前からある規程ですが、必ずしも完璧に運用できているわけではありません。整理していき最終的には情報公開の形で市民の手元に届きますので、その重要性を謳ったということです。

嶋田先生：国の方でも、公文書法ができました。これまでは、一般的に行政は、文書の保存について保存年数というのをあまり意識していなくて、単に保存しておくだけで、すぐに見られる形にはしていませんでした。それを今後はきちんとしていくということだと思います。

庁内PT①：やるべきことをきちんとしていくという意思表示です。

嶋田先生：その時に「統一された基準」という表現がよいのかどうか。おっしゃっていることはとても良いと思いますので、分かりやすい文章に変えた方がよいのかなと思います。

話を整理しますと、情報共有というのは一つの理念であって、基本理念のところとか市民参画と情報共有という形で、理念的な部分に情報共有を入れる。そして、この〈情報公開及び情報提供〉のところでは、情報提供、情報公開、情報管理の3つで構成するのがよいと思います。順番としては、積極的に情報を提供する。そして、情報公開。そして、情報管理でしょう。

委員A：やや的外れな質問かもしれませんが、情報提供と職員の守秘義務との関係はどのようになっているのでしょうか。

嶋田先生：守秘義務の範囲というのは難しいと思います。業務上知りえた秘密というところ、かなり幅広くなります。ただ、本当に秘密にしなければならない情報がどの程度あるのか。情報共有についての先進自治体に地方公務員法上の守秘義務と情報共有の切り分けの整理についてどのようにしているかを聞いていただきたいと思います。

委員A：差し替え前の条文案には、〈情報公開及び情報提供〉の次に、〈説明責任〉という項目があったのですが、それが削除されています。アカウントビリティというのは、行政の基本だと思うのですがなぜ消えたのでしょうか。

事務局：大事な項目ではありますが、それぞれの項目の中で担保できるのではないかとこの考え方からです。

委員A：この市民ワーキンググループとしては、その考え方に賛成しかねます。〈説明責任〉は外してほしくはないです。

嶋田先生：ニセコ町の例を考えると、最初の方で入れるべきではないでしょうか。説明責任という項目を入れるとすれば、後ろの方ではおかしいと思います。理念、原則的なところで入れて、説明責任というものが日田市の根幹にあって、その原則を具体化させるために各条文があるという構成でどうでしょうか。

それでは、次の〈広報広聴〉についてです。内容を見ると、市民参画と重なるような気がします。

委員A：この内容については、パブリックコメントに入れてしまってもよいようなことですので、項目自体を削ってよいと思います。

嶋田先生：市民参画のところなどに入れ込めばよいと思いますので、〈広報広聴〉という項目は不要だと思います。

事務局：この項目については、2項から成っていますが1項については市民に情報を伝えるための手段を書いていますので、〈情報提供〉の中で手段の視点を入れてみる。第2項については、参画の中に入れるということで他の項目に分散させるという方向にしたいと思います。

嶋田先生：参考自治体として挙げられている、阿賀野市の市民参画の方法という項目の第2項、第3項はとてもよく書かれていますので、参考にしていただけた方がよいのではないのでしょうか。第2項で「市は、市民に対しまちづくりに関する学習機会を提供するとともに、まちづくりの課題等を的確に把握するための情報の収集に努めなければならない」、第3項で「市は、市民の意見、要望及び提案を受け付ける窓口を明確にした上、意見等に対する処理結果を明らかにするなど、誠実に対応するものとする」というものです。

事務局：広報広聴については、まず項目そのものを落として、中身については情報公開のところと参画のところに分ける。そして、参画のところに入れる際には、阿賀野市の2項3項を参考にして盛り込むということで。

委員B：事務局へお願いになるのですが、会議内容を踏まえた修正条文案を毎回作っていただけていますが、以前よりも行政側の立場で文章を考えられている感じがします。以前、話がありましたが市職員といってもまずは市民であることに変わらないので、市民からの視点も忘れずに入れてほしいと思いました。

嶋田先生：私も同感でそのような視点で条文を考えていただきたいと思います。

【次回会議については、10月3日（水）の予定とし、参加予定者数によっては日程の再調整をする】