

第 18 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 7 月 24 日（火）

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、長谷部委員、片桐委員、野村委員
（市内プロジェクト・チーム）渡辺主任、中野主任、松岡主任、矢幡主査、高倉主任、
永楽主査、井上主事、原主査
（事務局）永瀬課長、江田主幹、笹倉主任

1、開会挨拶

2、配付資料の説明について

発言の要旨

事務局：【第 18 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】をお配りしています。これは、第 17 回会議で意見交換した項
目「住民投票」「政策法務」「組織及び人事政策」の議論内容が、実際にどのように反
映されたのかを表したものです。

また、先日、大分市で開催された「まちづくり自治基本条例シンポジウム」に参加
してきたので配布資料のコピーをお配りしております。

嶋田先生：この【修正条文案】について気が付いた点をいくつか言います。「住民投
票」の説明欄の下の方に直接請求権についての記述がありますが、これはいらないと
思います。次に「政策法務・創意工夫に基づく市政運営」の説明欄の「団体自治」と
「住民自治」の記述です。団体自治を「国から独立した地方公共団体」というのが妥
当な表現かどうか。それと「何を誰が委ねるのか」。通常、団体自治というのは、国
から余計な関与を受けずに自立性を確保するというもので、その中で住民自身が政治
行政を民主的にコントロールするというのが住民自治なので、表現の問題として修正
が必要な箇所だと思います。次に、「組織及び人事政策」の『市民サービス』という
用語。これは用語の定義をしていないと思いますが、『行政サービス』とどのように
違うのか。市民向けのサービスというニュアンスで使っているのだと思いますが、実
際、行政が行うサービスは行政サービス、NPO などが行うサービスは市民サービス
というふうに使分けられているケースもありますので、見直しが必要だと思います。

前に戻りますが、「政策法務」の第 2 項の主語が「市は」となっていますが、「市の
職員は」に変えるべきだと思います。

委員 A：「住民投票」の第 2 項に、「投票結果の取り扱いについて、あらかじめ見解を
述べるとともに、その結果を尊重するものとする」とありますが、見解を述べるとい
うのはわかります。ただ、結果を尊重というのは当然だと思うので書く必要があるの
でしょうか。「政策法務」の第 2 項は、抽象的でわかりにくいです。

嶋田先生：法制執務的には、第2項の表現はよくないので見直しが必要だと思います。

委員 B：「住民投票」についてですが、1項で住民投票を発議できる者を住民、市議会、市長の3者としています。しかし、第2項では住民投票結果の尊重をするのは市長だけになっています。

嶋田先生：前々回の会議で「方向性を示して欲しい」ということだったので、前回は方向性を示したわけです。ですから、できるだけ忠実に議論に沿った修正条例案の作りにしていただく。この会議は市民ワーキンググループなので、最終的に条例化の時点では違った条文になるということはよいとは思いますが。前回の会議では奥州市の条例を参考に条文化するという話でしたので、第2項の投票結果の尊重については、市長だけではなく市議会も加えるべきだと思います。今後の進め方として、この「住民投票」の項目のように、前回の議論がどのように反映されたのかわかりにくいものについては、どの部分が反映されたのか、また反映されていないのかを明記してください。議論が錯綜してしまいますので、今後は対応をお願いします。

3、たたき台案についての意見交換

発言の要旨

嶋田先生：それでは、【たたき台案】の方を進めていきたいと思います。「組織及人事政策」についての修正条文案も用意していただいています、ここから再スタートとしますので、何か追加などありましたらお願いします。

委員 A：第1項の中の「社会情勢等の変化に対応できるよう」についてですが、社会情勢というのは、少子高齢化やデフレなど世の中のことを言うと思うのですが、この条例案の表現だとそのように大きな事の変化で組織を見直すというふうになりませんか。そうではなくて、例えば「行政ニーズの多様化に対応するため」などであればわかるのですが。

嶋田先生：関連して聞きたいのですが、そもそも日田市において行政ニーズや社会情勢の変化に組織変化が対応していないという認識なのでしょうか。他方で、いわゆる組織いじりと言われる現象、組織ばかり変えて中身は何も変わらないというのは行政の現場にはよくあることです。日田市において上手く対応できていないという実例があればお聞きしたいです。

事務局：今の組織の課題というのは、各課にまたがった案件というのが増えていきます。一つの部課ではなくてプロジェクト的なものを組まないに対応できないようなケースがありますので、我々企画課のような部署が調整しながら政策課題を解決していくということで進めています。また、社会情勢に関連して災害対応への市民の期待、ニーズが大きくなっています。それを受けて、今年度から消防防災係から防災危機管理室というように格上げしたところなどは、社会情勢に対応しておこなったということになるかと思います。

委員 A：私は、防災対策や過疎化対策などは社会情勢というよりは行政に対するニーズの中に入っていると思います。私の感覚で社会情勢というと、円高不況とか少子

高齢化の社会になってきているということだと思います。それに対して、正面から対応できるような組織を作るというのは、市の単位ではできないと思います。

委員 C：前回会議の時に、差し替え前の当初のたたき台案の表現の方がよいという話が出たような気がします。差し替え前は、「社会情勢、行政需要、政策課題等の変化に対応できるよう」という表現になっています。

嶋田先生：「社会情勢等」の「等」で含めてしまうと、確かにわかりにくくなってしまいますので、「社会情勢、行政需要等の」というように修正するということではいかがでしょうか。

委員 B：前回の会議で「社会情勢や政策課題等」というのをわかりやすく変えるという話があったと思います。

嶋田先生：そうであれば、もう少しわかりやすい表現の方がいいのかもしれないですね。

委員 B：それと、第2項の中の、「政策形成能力の向上」で、政策形成という言葉が消そうという話が出ました。

委員 A：前回の会議でも話しましたが、職員は全員が「政策形成」に係わる部署というわけではないと思います。ルーチンワークが中心の部署もあるので、そのような業務も考えて、第2項については、言葉の使い方が適当かどうかは別ですが、「政策形成能力」に追加して「市民サービス」という言葉を入れているので、その点では議論が反映されていると思います。ただ、「市民サービス」という言葉だけではわかりにくいので、例えば、「行政サービスの運営能力及び職員の政策形成能力の向上」などでしょうか。

嶋田先生：最近全国的に、職員の資料作成能力など基礎的な力が低下してきているのではないかとされています。採用試験の傾向として、専門試験はあまりせずに、一般的な教養試験と面接で採用するところが多くなっています。研修制度も特定能力を高める研修が多く、基礎能力を固める研修が減っています。そういうなかで、法律の条文をしっかりと読むことができるといった職員として持っておかなければならない能力が低くなっているのではないかという議論があります。一つは、その点をしっかりやっていただかないといけない。それにプラスして政策形成能力が必要になるので、両者を分けて書いていただく必要があるということになると思います。それと、第4項についての説明書きは、修正する必要があつて、「人事異動の際には申し送りを十分に行う」ことをまず持ってきて、その後に「最近、怪我や病気等のやむを得ない事情が生じますが、このような点にも配慮するのがこの条文の趣旨としてあります。」というように文章の順番を換えた方がいいと思います。

委員 A：第3項と第4項の住み分けがよくわかりません。第3項は人事政策、第4項は人事異動となっていますがどう違うのでしょうか。

嶋田先生：第3項は人事異動についての内容で、職員と信頼関係ができてきた頃に異動があつて困るので、特定の部署については異動のローテーションを長期化できないかというもの。第4項は前任者と後任者との連絡調整をしっかりとやってくださいというものです。人事異動の期間をどのように考えていくのかということですが、これまで多くの自治体では、同じ職場に長期間いると癒着が生じてしまうとか組織が停滞してしまうなどの問題で、比較的短い期間ごとに異動をさせるということに軸足を置いてきました。市民との信頼関係や専門性を蓄積するという観点からするとローテーションの期間をもう少し長くしてもいいかもしれない。そのようなことを組織としてきちんと考えてくださいというのが第3項。

しかしそうは言っても、短期間で回さないといけない部署もありますので、前任と後任の間で連携が大事になってくるのですが、果たしてその連携が十分にできているのでしょうかということです。支障が生じないように、きちんと情報伝達をしていきたいと思いますというのが第4項だと認識しています。

委員 A：一般的にいつて、市民との信頼関係とはどのようなものなのでしょうか。

庁内 PT①：市民の話を聞いて、それをきちんと上司につなげていく。自分が話した事がきちんと市に伝わっているかというところで信頼関係はできていくのだと思います。

委員 A：市民とのやりとりをする部署というのは多いのでしょうか。窓口だけでしょうか。

庁内 PT①：窓口業務はそうですが、それ以外にも多くあります。市民の方から「せっかく慣れたのに異動で変わると不安になる」のように言われる部署も多くあります。

委員 A：それは、市民側のわがままとも言えなくもありません。職員の誰が後任になってもきちんと責任を持って業務を行わなければならないわけですから。

嶋田先生：理想論としてはそうなのですが、実際は違っていて短期的な異動は市民にとってマイナスに作用してしまうものです。個々の業務についての職員の対応については良い対応だということが多くても、まちづくり的なもの、継続的に何年かで実現していくプロジェクト的な業務に関して途中で担当者が変わってしまう。そうすると、形としての引継ぎはできるかもしれないがロスも大きくなる。そのようなところに配慮して欲しいということだろうと思います。

委員 B：話が戻って申し訳ないのですが、「住民投票」のところで、前回会議の中で、結果の尊重についての条文の参考自治体として、越前市条例の第4項を入れるという話がありました。市議会と市長だけでなく、市民も尊重するようになっていきます。

嶋田先生：それでは、住民投票結果の尊重については、越前市条例を参考にさせていただくということをお願いします。

嶋田先生：それでは、次に「計画的行政の推進」について進みたいと思います。

委員 A：第2項の各行政分野計画は、基本計画に基づいて策定されるようになってい
ると思います。それがなぜ基本構想との整合を図る必要があるのですか。そもそも
基本構想の実現を図るために基本計画を策定するわけですから、あらためて各行政
分野計画と基本構想と整合を図るということを書き込む必要はないと思います。い
ずれにしても、基本構想というのは市政のビジョンのような大枠を書いているわけ
ですから、そこから外れるということはないと思いますが。

事務局：ご指摘のとおりだと思います。

嶋田先生：基本構想との整合性を問題にするほど具体的なものなのかということだ
す。基本構想というのは、矛盾しているかを判断することすら難しいほど、理念的
で抽象的なものなので。

委員 A：第3項ですが、「基本構想や計画等を策定するとき、市民が参画する」とあ
りますが、基本構想のような5年や10年期間の大きな話を決めていく時に市民が
参加してうまくいくのでしょうか。

事務局：実際に平成19年度に策定した第5次総合計画でも、作っていく段階で市
民の方に参加していただいています。

委員 A：どのくらい実効性があったのかなと思います。マスタープランのような市全
体の大きなことについて、一般市民はわかるとは思えません。

事務局：地方自治法の改正で、総合計画の策定義務は無くなりましたが、地方分権
が進むなかで独自性を持った計画を作らなければならないという話があります。全
国で総合計画の在り方について議論されていますが、計画期間について前期5年、
後期5年から、市長任期に合わせて前期4年、後期4年とする考え方などあります。
議論の中で一番大きいと考えられるものとしては、市民参画の在り方ですが、固定
された手法があるわけではなく、全国でも議論の最中ですので、その経過を踏まえ
ながら第6次総合計画に取り組んでいくことを考えています。

嶋田先生：今、問題になってきているのは市長マニフェストとの関係をどのように
考えていくのかということです。市長選挙後、半年くらいかけて総合計画の見直し
をしていき、マニフェストの内容をそのまま総合計画に載せてよいのかなど、幅広
い議論をしながらやっていく。その時には市民参加が必要であろうと言われていま
す。自治体のなかには、基本構想のような普遍的なものがわざわざ必要かというこ
とで、止めてしまったところもあります。

委員 B：第3項について、差し替え前の当初の【たたき台案】では、2つにわかれて
いました。項数を増やしてよいのであれば、当初内容のように「市民参画で策定」「進
捗状況を分かりやすく公表」でわけて書いた方が、分かりやすくなると思います。

嶋田先生：委員のみなさんが読んでみて、そのように思うのであれば元に戻すということで修正するべきだと思います。

委員 A：見出しの「計画的行政の推進」についてですが、「推進」というところが条文の内容と合っていないような気がします。条文からは「推進」が読み取れません。内容から見出しを付けるのであれば、「基本構想等の策定」とか、そのくらいの見出しにならないといけないのではないのでしょうか。

嶋田先生：基本構想の期間を短くすれば、社会情勢の変化に対応できることになるかもしれませんが、そうすると基本計画との差をどう考えるかという話になります。この項目では、一つは、計画というシステムを通じた市民参加を促進していくというのがポイントになると思いますが、計画を通じて縦割り行政の修正を図るのは書き込まなくてよいのでしょうか。計画というのは、セクショナルリズムの打破を期待されている面もあります。整合性の中には、計画の整合性だけでなく、横の連携、計画間調整、分野ごとの計画について横の連携を図るというようなものも大事だと思います。例えば、「各行政分野の計画を策定する際には、各部間の調整に努めなければならない」というようなものを入れれば使える条文になるのではないのでしょうか。

この項目についての議論を再確認しますと、第2項についてはあまり意味がないので、行政分野毎の計画の横の調整をするような条文に変えていただく。第3項は、条文を2つに分けて、差し替え前の元々の条文に戻す。第4項については、「基本構想や計画等」とありますが、基本構想というのが長期的なものだとすれば、社会情勢への変化という短期間で変わるものには合わないので外した方がよいと思います。むしろ条文に入れた方がいいのは、行政評価などの結果を受けて計画を柔軟に見直すといった、評価との関連性を入れた方がいいかもしれません。

委員 A：行政分野の計画というのは、どれも計画期間の始まりと終わりが同じなのではないでしょうか。

庁内 PT①：計画期間は異なります。

委員 A：そういう意味で考えれば計画間調整というのは本当に大事になるかもしれません。

嶋田先生：それでは、次の「財政運営」に進みたいと思います。

委員 A：第1項に「市民サービスの維持向上」とありますが、文脈にあっていないような気がします。「健全な財政運営」と「市民サービスの維持向上」というのは相入れないと思いますので、ここでは「財政推移を踏まえ健全な財政運営に努めなければならない」として、但し書きで市民サービスについて触れるという書き方はできないのでしょうか。それと、「最少の経費で最大の効果」という表現がありますが、例えば、防災のようなものについては費用対効果が見えにくいので、「効果的かつ効率的」くらいの表現の方がよいと思います。

委員 B：差し替え前の、元々のたたき台案の条文には「効果的かつ効率的」という表現が使われていたので、そちらでよいのではないのでしょうか。

委員 A：差し替える前の方が表現がよいというケースがここまで多いと、差し替えた意味がよくわかりません。議論をスムーズにするためにしたとは思いますが。それと、日田市でも経常収支比率が90%近くになって余力がないと思いますので、予算要求段階でシーリングを設定しているはずですが、単に数字の中に収めるという目標設定では効果的ではないと思いますので、条文の中に「行財政改革に取り組む」という文言がいるのではないかと思います。

嶋田先生：一つは、行財政改革という文言を入れるということ。その条文への入れ方ですが、行財政改革というと予算カットというイメージになりがちですが、必ずしもそうではなくて、予算の見直しを通じて見直した分は留保するという仕組みを設けている自治体もあります。確かに無駄な部分が仮にあったと見つけたとすると、次年度はカットされてしまうのでやりたくないということになりますが、見直しても翌年度使えるような仕組み、余力を作り出していく仕掛けにつながるような文言を入れていただく。行財政改革という言葉だけでは誤解されてしまうような気がします。もう一点が、最少の経費で最大の効果という表現よりは、差し替え前の条文の方がよいのでそちらに戻すということでした。

委員 B：関連してですが、「効果的かつ効率的」という文言の前に、「政策相互の連携を図りながら」というのを加えた方がよいと思います。

嶋田先生：それでは次の「行政評価」に入りたいと思います。

委員 B：差し替え前の条文案には、「市民参画による外部評価」となっていて、今の条文案では「市民の視点に立った外部評価」と変わっているのはどうしてでしょうか。

事務局：外部評価については、今後どのような形で行っていくかということについて定まっていません。外部評価を導入している自治体は全国にありますが、市民参画をどうするか。市民の方に入ってもらって評価をした時に客観的な立場からの評価ができるかどうか。また、市議会でも決算審査ではなくて、事業をいくつか選ぶ外部評価のような動きをしている所もあります。このように日田市においてはどのような形を取り入れていくのかが見えていない状況です。

嶋田先生：差し替え前のたたき台案と、現在のたたき台案とで、3項構成から2項になっていますが、どのような考え方からなのでしょう。

庁内 PT②：以前、市民ワーキングの委員さんからのいただいた意見の中に、市の行政評価と市民参画による外部評価の二段階で公表するのではなくて、一つにまとめてはどうかという意見がありましたので、それを踏まえて2項にしたところです。

委員 A：差し替え前のたたき台案には、「総合計画の進行管理を行うため」と書かれ

ていますが、現在の条文案では「基本計画の推進を図るため」となっています。基本的に評価というのは、進捗状況がどうなっているかを見るものだと思います。推進を図るために評価するものではないと思っています。

事務局：何のために評価するのかということで、税金を使って無駄な事業がされていないかを検証するということもあると思いますし、総合計画で決められていることを実施しているかどうかの検証もあると思います。

嶋田先生：私は少し考えが異なるのですが、総合計画に基づいて評価するものなのでしょうか。実際の行政評価というのは、有効性や必要性などの指標に基づいて調べた上で、そのやり方でよいのかどうかを見るものだと思います。もちろん最終的には、事業そのものが駄目だというケースもごく稀にありますが、ほとんどの事業というのは目標は良いけれどもやり方を改善するべきではないかというものが多いです。総合計画との関係で考えると、総合計画にはどのようなものをやりますということが書かれていて、必ずしも進捗管理というわけではなくて、実際には個別の事業の改善をしようというものではないのでしょうか。

何のために評価するのかといった場合に、「総合計画のため」としてしまうと、それには適合しているから問題ないというように、逆にすり抜けられてしまうような気がします。今度、日田市で行う外部評価もそうですが、基本的には予算を削るためのものではなくて、「そのやり方が本当に一番良いやり方ですか」「改善した方がもっとよい仕事になりませんか」その見つめ直しをしていただく場にしたいと思っていますし、内部の評価も本当は同じであるべきです。内部だけでやると甘くなってしまうので外部の視点を入れる形になるのですが、本来、評価というのは見直しを通じてよりよいものにしていくものです。よりよいものにしていくというニュアンスが果たして、総合計画に即してとすることで出てくるかということです。もう少し伝わりやすい文言にした方がいいのではないかとおもいます。

委員 A：今度行う外部評価というなかで、事業のスクラップも考えているのでしょうか。

嶋田先生：スクラップも有り得ますが、市がする事業の目的が不要なものというのはほとんどありません。事業のやり方や組み立て方に問題があるので全面組み替えということはあります。ただ、予算全額カットというのはなかなかできるものではありません。

効率化という話でいうならば、スクラップ アンド ビルドも大事ですが、個人的な考えとしては、もっと普段の仕事の仕方をいかに変えていくかが重要だと思っています。職員によって異なってきますが、仕事の2割から3割は資料作成に時間を取られているものです。この資料作成についても時間をかければ、いくらでもできるわけです。職員の中には、分厚い資料を作れば優秀だと思っている人や分厚い資料を作っておけば何か言われた時に逃げられると思う人もいます。このように、資料作成について見直していったり、決裁の際に合議ということで、他の部局の印鑑をもらう必要がある場合に時間がかかったり、調整についての会議で時間がかかったりするのを見直す。事務決裁区分についても、以前より簡素化しているとは思いますが、今一度見直していく。このような話をすると、皆さん同意してくれるので

すが、どうやって実行していくかという足がかりがなかったりもしますので、それが自治基本条例の中に入ってくると、条例を根拠に皆さんのアイデアを具体化していく。前からお話していますが、自治基本条例だけでは動きませんが、具体化策の種を入れ込んでおく。ここの項目に入れるかは別として、事業のスクラップ アンド ビルドというだけではなくて、もう少し幅広い意味での仕事の見直しというのを入れていただくとよろしいのかなと思います。

委員 A：少し前に戻って、総合計画の話について、基本構想の策定義務がなくなったということですが、法律上は以前、議会の議決が必要だったと思います。条文案には議会の議決が書かれていませんが、意識的に外しているのでしょうか。

嶋田先生：地方自治法 96 条で、議決対象事項を拡大できますのでそこに入れていくという流れになるのではないのでしょうか。

庁内 PT①：行政評価のところですが、評価結果を施策に反映させるという文言は入ることになるのでしょうか。差し替え前のたたき台案には、入っていましたので。

嶋田先生：内容の復活をさせた方がよいと思います。今日の会議でもそうですが、前回出た案とか評価結果が、どう改善につながったのかというアカウンタビリティが大事ですので、反映するよう努めるものとするという文言は入れた方がよいでしょう。

委員 B：先ほどの、「基本計画の推進」という点はどのようにすることになるのでしょうか。

嶋田先生：「推進のために」とすると、さきほどお話したように目的が曖昧になりかねないので、市民の視点に立った事業の見直しのためとか、よりよい事務事業の仕方のためになどの方が、個人的にはよいような気がします。

行政が実施している行政評価の実態を見れば、目標達成度がどのくらいかというのは確かに指標の一つですが、それだけではなくて効率性とか必要性とかいろいろな観点で事業の見直しをしています。

委員 A：そうすると、「基本計画の推進」というのは、悪くないということになるのでしょうか。

事務局：一番重要なのは「効果的かつ効率的な」仕事をしているかというのを評価で見るといいますので、「基本計画の効果的かつ効率的な推進を図るために」行政評価をするという意味合いではいかがでしょうか。

嶋田先生：では、「基本計画の効率的かつ効果的な推進及びその進捗管理を行うため」のようにすれば両方の考え方を含むことになります。時間が来ましたので、次回は今日の議論を踏まえたものを提示していただいて、再度行政評価から始めたいと思います。

委員 A: 一つ事務局にお願いしたいのですが、差し替え前のたたき台案の条文の方がよいという意見が多く出ました。次回は、どうして変わったのか少し理論武装しておいてください。そして、前の条文の方がよかったということがあれば、それも含めてコメントしていただきたいと思います。

次回会議を、8月30日（木）として終了。