

第4回 自治体経営改革戦略会議 議事要旨

日 時	平成24年10月31日(水) 14時30分～16時30分
場 所	小牧市役所本庁舎 6階 601会議室
出席者	<p>【本部長】 山下 史守朗 市政戦略本部長 (小牧市長)</p> <p>【委員】(名簿順) 金野 幸雄 流通科学大学 総合政策学部特任教授 浅野 良一 兵庫教育大学大学院 学校教育研究科教授 萩原 聡央 名古屋経済大学 法学部准教授 後藤 久貴 公認会計士 松岡 和宏 市長公室長 秋田 高宏 総務部長</p> <p>【アドバイザー】 宮脇 淳 北海道大学 公共政策大学院院長</p> <p>【コーディネータ】 佐々木 央 (株)富士通総研</p> <p>【事務局】 大野 成尚 市長公室次長 小塚 智也 市長公室 市政戦略課長 舟橋 朋昭 市長公室 市政戦略課 市政戦略係長</p>
傍聴者	25名
配付資料	資料1 委員名簿・配席表 資料2 総合計画と自治基本条例の関係、位置づけ、役割のあり方 資料3 基本構想(または公理)と基本計画、自治基本条例の内容のあり方 参考資料1 自治体経営改革戦略会議の進め方について 参考資料2 今後の総合計画の構造と基本構想の位置づけ

主な内容

<p>1. 開会</p> <p>2. 議題</p> <p>(1) 総合計画と自治基本条例の関係、位置づけ、役割のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コーディネータより、総合計画の構造と基本構想の位置づけ、総合計画の策定にあたっての論点について、資料2を用いて説明。 <p>(2) 基本構想(または公理)、基本計画、自治基本条例の内容のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コーディネータより、「公理」及び「正義」の範囲、「公理」及び基本計画に関連する権限・責任範囲の考え方、基本構想(公理)の構成内容、基本計画の構成内容について、資料3を用いて説明。 ・委員間での質疑や意見交換。主な意見は以下の通り。

①「公理」及び「正義」の範囲について

- ・市民に伝わりやすい、インパクトのあるものを置いておけば、後の細かい部分は「基本計画」に位置づける形でいいのではないかと。「基本計画」の部分に市長の特徴が出るだろうが、市長が代わることで全く異なってしまうものはないだろう。
- ・「公理」と長期戦略の区別をしっかりと考えないといけない。
- ・プレーヤーとしての市民の役割が強まる中、「公理独立型」はいいスタイルである。「公理」の策定に市民が参画し、このような社会にしたいという思いを反映した、共通の目標ができるとよい。また、「ビジョン」という表現を「戦略」に置き換えていただいて、分かりやすくなった。
- ・市民とともに描いた「公理」をどのように実現するのか、首長が、長期・中期・短期のアプローチ方法（例：工場の誘致あるいは地場産業の振興など）を市民に示した上で、市民から選ばれるというプロセスが望ましい。「公理独立型」にすることで、計画の構成はすっきりとしてきた。
- ・「公理」を具体的に検討する中で、都市像などをどこまで描くかが決まってくる。人口目標は、数字で示した方がよい。
- ・「公理独立型」に対して異議はない。しかし、現行の総合計画では、将来都市像の次に理念が描かれていたことから、理念と都市像の上下関係を整理する必要がある。
- ・市長が代わるたびにアプローチ方法が変わってくると、市民の信頼保護が損なわれないか気になる。
- ・「公理独立型」には賛成である。ただし、「公理」の性格は、理念や将来都市像など盛り込む範囲によって、市政運営や市民参加の度合いに影響を与える。普遍的過ぎると、どこの市のものか分からない。また、「公理」の範囲が小さいと、市長の自由度が高くなるため、市長の判断で、ダイナミックでスピード感のある市政運営になるだろうし、「公理」の範囲が大きければ逆の結果となる。
- ・「公理」と「基本計画」の関係が分離しすぎると、機能しなくなる。「公理」に書かれた内容を担保するためのガバナンスがないと、「公理」が浮いてしまう。「公理」の内容を細かくすればするほど、「基本計画」のガバナンスも細かくなり、機動性がなくなる。「公理」は、基本計画の根底にある価値観であり、コアな部分である。他方で、「基本計画」は市長の手腕が発揮される場所であり、Plan-Do-Seeに関わる部分である。
- ・「基本計画」は、市長がコントロールできるものであり、責任も市長が取る。しかし、基礎自治体の場合には、外部要因の影響があるため、市長が責任を取れない部分もある。
- ・首長の交代によって議論や反対が生まれるような内容は、そもそも「公理」とはいえない。「公理」は、条例として議決し、それをもとに、首長が具体的な戦略を練る。硬性憲法と軟性憲法といった言い方があるが、「公理」に盛り込む内容については改正手続きを備えた方がよく、その条件設定を一緒に考える中で、権限や責任の範囲も決まってくるだろう。機動性とバランスが大切である。
- ・市長は、時代やその時々の問題意識において強調したい部分を訴えていることから、将来都市像など、市長が言及することはありうるのではないかと。
- ・市民との合意である「公理」が明確にされているとの前提で、市長が将来都市像などに言及し、見直すということはある。「公理」について、従前のものが明確にされているということが重要である。
- ・「公理」や「正義」の認識が人によって違う。「公理」にも改正手続きを設けることが大切であるが、民主的なルールにしなければならない。根本的な内容についてガバナンスをかける場合もある。また、どこまで「公理」に書き込むかも議論になる。

②「公理」及び基本計画に関連する権限・責任範囲の考え方

- ・「公理」に議決を必要とする点は、議会のチェックが入っていて望ましい。他方、「基本計画」はマニフェストを出発点とするということだが、策定の法的根拠が必要ではないか。
- ・市民の権限・責任範囲として、「アンケート、パブリックコメント等」とあるが、この「等」の中には、住民、企業、NPO、働いている人など様々な関与が含まれる。また、パブリックコメントの後には、プレーヤーとして市民が「参画」する部分が必要である。例えば、行政評価にも市民が参画している。現在、例示されている内容は最低限のものとして、「等」に含まれる内容を追加して欲しい。
- ・基本計画に対する市民の役割が計画策定段階だけに留まっているが、実際には行政評価や決算審査への市民の役割もあるのではないか。
- ・「決算」からのフィードバックの矢印があるが、「決算」の結果、予算が予定通り使われているか、または、もっと効果的なやり方があったのではないかという点から、「予算執行」についての矢印も必要ではないか。
- ・包括外部監査では、予算を消化することで次年度の予算を確保した方がいいのか、それとも予算を使わない方がいいのか、ということが問題になる時がある。内部からの統制だけでなく、会計士や弁護士など外部からの調査によって、統制をかけるという点も必要である。
- ・「公理」と「基本計画」が分業しすぎるとまずい。「基本計画」にガバナンスをかけるために、自治基本条例で根拠を示すことが大切である。
- ・自治基本条例は、市民、議会、首長の3者が策定に関与することの応答責任として、3者ともに、実現する責任が発生する。しかし、「基本計画」以下は、市民や議会、外部評価などの関与はあるものの、これらの意見や評価をどのように組み入れるかを判断するのは首長であり、責任も首長のみが負う。

③基本構想（公理）の構成内容について

- ・「公理」の範囲は、具体的に策定作業を進める中で検討した方が良い。
- ・人口のトレンドは減少傾向にあることが決まっているので、トレンドよりも上げるのか、トレンド通りとするのか、はっきりさせた方がいい。
- ・「基本計画」は平成26年度を初年度とし、自治基本条例は平成27年4月施行の予定である。このため、平成26年度中に合意形成を予定する自治基本条例と、現在の基本構想のあり方についてどのように整理したらいいのか。
- ・現在、基本的な形を検討していることから、プロセス論を混在させると議論が錯綜する。あるべき形を作った上で、現実的な部分との整合を図った方がよい。
- ・自治基本条例に盛り込みすぎると、行政が縛られすぎて硬直化する。法の支配は権利保障を目的としているため、むしろ、権利保障の実現に向けた柔軟な行政運営のあり方も必要となろう。
- ・「総合計画の性格」として、「総合計画の策定・管理方法」は盛り込めないのではないか。また、策定の権限を付与することで、責任の所在を明確にするべきであり、「公理」との関係も明らかとなる。
- ・「公理」の改正手続きは必要である。
- ・行政評価の方法を憲法に入れようとする大変である。責任関係を明確にすることは、議会にとっても重要なことである。「公理」はみんなで責任をとるべきであるが、誰も責任を取らないようなことにならないよう注意が必要である。

④基本計画の構成内容について

- 行政評価と予算編成などとの連携では、評価結果を予算編成に反映させるための仕組みや体制作りが重要である。評価によって、予算拡充の施策や事業が示された場合、予算を縮減する施策や事業をセットで示さないと財源の確保が難しく、評価結果を予算に反映することはできない。予算編成に反映するためには、評価結果は具体的でなければならない。
- 行政改革と総合計画はこれまで寸断された関係にあったが、行政改革の方針を総合計画の中に位置づける「経営管理一体型」に変えることで、両者の関係が明確になり、行政改革に携わる者の達成感が高まるだろうし、市民の関心も高まるだろう。
- これまでのように評価のための評価になってしまわないよう、総合計画の策定段階から評価を前提とする「経営管理一体型」が望ましい。
- 事務事業評価をみていると、施策や事業を目的と手段で構成していると言いながら、直接関係のない事業がぶら下がっている場合がある。このため、計画の策定段階から、評価と一体となった「経営管理一体型」とすることがいいのではないか。
- 行政改革大綱は、総合計画とは別のところで決まる部分もあるため、総合計画の中に入れることに違和感がある。
- 指標は内部管理のために用いるとのことだが、庁内のチェックだけにとどまらないよう、また、枝葉末節の評価とならないよう、出生率など全体を表す指標を対外的に示した方がよい。
- PDCAサイクルには、情報共有と内部統制という二つの機能があり、これらは二律相反の性格を持つ。まず、情報共有については、執行部の方が情報優位性に立つため、消化しきれない情報を出すことは、市民や議会に対する反抗行為になる。体温計のように、検証できるものを情報として出さなければ、形骸化する。他方、内部統制については、PDCAサイクルそのものが、合理的な政策形成に結びつくとは言えない。民間と異なり、議会からのチェックや市民の参加がある結果、合理的なフィードバックができない部分があることを前提としなければいけない。評価のための評価にならないよう、本音の議論が必要である。
- 外部評価については、事業の目的の議論と手段の議論が混同されることが多く、削減しない方がいいのではないかという評価になりやすい傾向が見られる。
- 右肩上がりの時代ではないので、総合計画と行政改革を一体的に示すべきである。
- 市民も行政も使える計画にすることが大切である。

(3) その他

- 次回は2月19日(火) 午後開催予定。

3. 閉会