

令和2年度第3回日進市自治推進委員会 議事録

日 時 令和3年1月25日(月) 午前10時から午前11時55分まで
 場 所 日進市役所本庁舎4階第2・第3会議室
 出 席 者 昇秀樹、杉山知子、谷口功、岡田育夫、清水香子、長谷川純、鈴木知代子、住田穂積、
 田中拓己、幸村朋子(敬称略)
 欠 席 者 なし
 事 務 局 石川達也(総合政策部長)、和田徹(同部調整監)、杉田武史(同部次長兼企画政策課
 長)、安彦直美(同課課長補佐)、河合一成(同課市政戦略係長)、犬飼啓貴(同課同係
 主任)
 説明の為に 山浦勝義(企画政策課企画経営係長)、松浦理早(財務政策課主幹)、中村充孝(同課
 出席した者 財政係長)
 傍聴の可否 可
 傍聴の有無 有(4名)
 次 第 1 開会
 2 議題
 (1) 日進市自治基本条例第27条に基づく検証について
 3 閉会

配 布 資 料 資料1 自治基本条例検証関係課一覧及び検証シート(第24条から第29条まで)

発 言 者	内 容
	1 開会
	2 議題
会 長	議題(1)日進市自治基本条例第2条に基づく検証について、第24条(財政)の説明をお願いします。
財 務 政 策 課	(資料1に沿って説明)
会 長	意見や質問はありますか。
委 員	<p>市民主体の自治という視点で財政を考えたときに、税金の使途に市民の意見はどれほど反映されているのでしょうか。資料1、4ページ「3 現状と問題点」のところ「優先順位の高い事業に配分」とありますが、この「優先順位」ということに市民の意見が反映されているのかが重要になると考えます。今、市民の意見が二分されている大きな事業、道の駅とスマートインターに、優先順位の高い事業として税金を投入することが、市民主体の自治という視点から見たときに疑問に思います。</p> <p>それから、「効率的」という言葉と、市民参加をどう考えるかですが、行政は市民参加を効率的でないと思える面があると思いますが、市民が主体的に動くことで効率を上げられることがあるという考え方があることを知ってほしいと思います。</p>
財 務 政 策 課	優先順位の大きな方向性としては総合計画がありますが、政策的経費については、企画政策課の方で、各担当課等の意見を聴くなどして判断していきます。

発 言 者	内 容
事 務 局	<p>また、効率的という面では、予算査定において、より注意していきます。</p> <p>補足となりますが、道の駅とスマートインターにつきましては、様々な議論の結果、これまで進めてきたものではありませんが、今後も市民の皆様のご理解をいただけるよう努めてまいります。また、効率的ということについては、おっしゃるとおりで、最終的には効果的という点が重要であると考えており、市民参加の手法は、市民にとって効果的な施策を最短で実施するという点で効率的という捉え方をしたいと思います。</p>
委 員	<p>予算が計画にそってどう使われたか、費用対効果はどうだったのかという反省点あまり書かれていませんが、効果の検証はどこかでしないのでしょうか。</p>
事 務 局	<p>次の第 25 条の行政評価のところ、効果の検証についてご説明させていただきたいと思います。</p>
会 長	<p>制度的に言いますと、選挙で選ばれた市長と市議員が、議会で議論して予算や条例を決めています。しかし、そういう間接民主制だけでは、市民の声を十分に反映できないことが多いようなので、様々な市民参加の手法が導入されるようになってきました。</p> <p>制度的な正当性ということになると、議会において決められていることで説明されますが、現実的には不十分ということで、法律にはありませんが、パブリックコメントや審議会、委員会等の様々な市民参加手法を取り入れ、なるべく多様な民意を反映するようにした方が良いということです。</p> <p>理想論を言えば民意と民意の議論の中で多数派の意見が形成されるという流れが良いとは思いますが、最後まで多数派の意見が形成されない場合もありますが、その場合でも、市当局としてはこういう理由で判断させていただきましたという説明をするのが丁寧だとは思いますが。</p> <p>また、効率の話がありましたが、民主主義の価値と、効率性の価値とを比べた場合、民主主義の方が上となります。事前にきちんと説明して事業を行った方が、事業を始めた後で円滑に進めることができ、効率的ということになります。民主主義も含めた中で、効率的に事業を行っていくことが求められていると考えていただきたいと思います。</p>
委 員	<p>平成 28 年度に公共施設総合管理計画を策定したということですが、2 点伺います。計画では今後 40 年間財源不足が生じないとされていますが、この計画を作った際に、その後の道の駅など新規事業のランニングコストは想定していたのかということと、コロナ禍により様々な財政出動があったかと思いますが、そのような中でも今後 40 年間財源不足が生じないと言えるのか、教えてください。</p>
財 務 政 策 課	<p>財源の過不足については、その時点の社会情勢等の変化によります。</p>
委 員	<p>財源への影響が不明という事であれば、その時点でその後の新規事業、例えば道の駅やスマートインターなどのランニングコストを想定していたのか、いないのか、また、今年のコロナ禍の影響が財源に関係するのか、しないのかだけでいいので教えてください。</p>

発 言 者	内 容
財 務 政 策 課	公共施設等総合管理計画につきましては、来年度計画の見直しを予定しており、その中で財源等の見直しも行ってまいります。また、財源不足に備えて、毎年度2億円ずつ、公共施設整備費用の基金を積み立てる等して対応することとしております。ただし、計画時点で完成していない施設については見込まないこととしており、完成した時点で見直し等の対応をすることとしております。
会 長	それでは、議題(2)日進市自治基本条例第27条に基づく検証について、第25条(行政評価)の説明をお願いします。
事 務 局	(資料2に沿って第25条の部分を説明)
会 長	意見や質問はありますか。
委 員	資料7ページの「2 これまでの主な取組」で、事務事業評価の実施及び公表が200事業近くあり、それと合わせて外部評価を行っているのはいいと思いますが、外部評価のテーマが1事業、1テーマで、ちょっと少ないという気がします。市民参加ということで、もう少し多くてもいいのではということと、1事業、1テーマで今後も実施するのか、もっと積極的に実施するのか、今後の方向性について説明をお願いします。
事 務 局	数を多くすればいいのか、絞って丁寧にするのか、どちらが良いということは難しく、何を評価するかが重要だと考えております。行政改革推進委員会にも公募市民委員が参加されていますので、より実施計画や予算編成につながるような事業を選別する等、事業数の多寡に関わらず、課題に対してより多くの市民から意見をいただけるような手法を検討してまいりたいと考えております。
委 員	今おっしゃられたことを、今後の方向性に加えていただければと思います。
委 員	事前の市民アンケートをしているとのことですが、もう少し事業自体について詳しく聞くような設問になると良いと思っています。また、対象事業の選び方についてお聞きしたいのと、外部評価対象事業自体を市民アンケートで聞いてはどうかということ、その他、多額の税金を使う大型事業について外部評価をやるべきではないかと思いますがいかがですか。
事 務 局	まず、事前アンケートにつきましては、事業を所管する担当課とともに、項目を考えていますので、今のご意見を踏まえて検討してまいります。テーマの選定方法につきましては、事前アンケートや外部評価終了後に、委員や傍聴の皆様は今後取り上げてほしいテーマの希望をお聞きしております。なお、事前アンケートの実施方法につきましては、以前は公共施設等での用紙回収と市ホームページからのオンライン回答を併せて行っていましたが、回答数が少なかったため、今年度はお知らせメールで周知を図ったところ、昨年度よりも多くの回答を得ることができました。事業選定の基準につきましては、「予算規模500万円以上」「開始から3年以上経過」「当年度以降も継続して実施」「過去3か年に外部評価を実施していない」という基準を設けています。これらにつきましては市ホームページでも公開していますのでご参照ください。
委 員	行政評価の説明で、NPM(ニューパブリックマネジメント)の手法の一つとして

発 言 者	内 容
	PDCA サイクルが記載されていますが、実施計画、予算、事務事業評価の単位が 1 対 1 対 1 でないためにうまくいっていないことの整理をどうされているのか、令和元年度からの事業単位の再構築が実際に行われたのか、それが行政評価の見直しとどう結びつくのか教えてください。
事 務 局	1 対 1 対 1 にするという事業単位の話ですが、実施計画と予算は令和元年度予算から事業単位が 1 対 1 となっています。事務事業評価は前年度の内容を評価しますので、令和 2 年度の事務事業評価において、予算と事務事業評価の事業単位が一致したことになります。ただし、実施計画は事務事業評価の結果を受けて翌年度分以降に反映することとなりますので、そこで初めて一通りの PDCA サイクルが揃うことになります。ただ、これは事業単位の話であって、そこからどのように事業効果の向上や効率化につなげていくかは、今後、関係課と相談しながら検討していくことになると思います。
委 員	私も PDCA サイクルがうまく連動しているとは思っていません。計画期間をもっと短くすべきでないか、総合計画も計画期間が 10 年となっていますが、そのサイクルが果たして適正なのか。もっと短いスパンでスリム化してもっと早く回していく方が、NPM に適うのではないかと考えています。10 年計画の最後の 3 年くらいは、計画の意義や意味が陳腐化しているのではないかと考えています。そもそもプランを短縮化、スリム化することで、効果的な見直しを考えてはどうかという提案です。
事 務 局	計画期間のお話ですが、従来の考え方でいけば、公共の施策の多様性・複雑性ということから考えると、数年単位の計画では方向性が定まらないということで長い期間を設定しております。ただ、ご意見のとおり、社会情勢の変化が非常に早くなってきておりますので、計画期間の見直しについては今後の検討課題であると考えております。
委 員	PDCA サイクルについてですが、住民が本当に満足しているかを数値的に落とし込める評価とすべきではないでしょうか。予算内で収まったとか計画どおりにできたということではなく、最後は住民が満足したという数値的な評価がほしいと思いますが、そうなっているのでしょうか。
事 務 局	事務事業評価のシートの中で、実際の活動に係る数値のアウトプット指標と、達成度を数値化するアウトカム指標というものを設定しています。また、2 年毎に市民意識調査を実施しており、そちらで事業に対する市民の満足度を確認しています。それを実際の事務事業評価シートに反映している事業もありますので、そういったところで評価に反映させているものと考えております。
委 員	市の執行機関が自ら事務事業評価や外部評価を行っているということですが、本来は議会が関与して行うべきものであって、この条文では議会と行政が主語になるべきではないかと思いますが、いかがでしょうか。
会 長	地方自治法では、おっしゃるように議会と監査委員がチェック機関として規定されているところですが、その 2 つのチェック機能に加え、執行機関が自ら評価

発 言 者	内 容
	<p>を始めたというのが実情です。市民参加についても、法律上は主権者である市民が、市長と市議会議員を直接選挙しており、そのそれぞれが役割を十分に果たしていればいいのですが、現実には様々な市民参加手法が行われています。市議会と監査委員以外にも、行政自らが外部評価などを取り入れて、評価を行っているということです。</p>
委 員	<p>本来あるべき姿を描くべきではないかと思しますので、市議会も主語に加えるべきだと思います。</p>
会 長	<p>そういう考え方もあるとは思いますが。政令指定都市等では、弁護士等による外部監査の設置義務があり、監査委員以外にも「屋上屋を架す」ことになっていて、制度の中では予定しているが実態は機能していないということがあります。</p>
会 長	<p>議題（2）日進市自治基本条例第 27 条に基づく検証について、第 26 条（住民投票）の説明をお願いします。</p>
事 務 局	<p>（資料 1 に沿って第 26 条の部分の説明）</p>
会 長	<p>意見や質問はありますか。</p>
委 員	<p>住民投票条例と施行規則で確認したいのですが、投票の対象事業の判断や補正の判断を「市長が」するのであれば、市長が反対意見の投票ということを理由に拒否できると読めますがその理解でよいのか、そうであれば市民主体の自治という視点からそれでよいのかという疑問がありますが説明をお願いします。</p>
事 務 局	<p>ご指摘のとおり、住民投票の実施に市長の判断が入るという点で、特に常設型の住民投票条例では問題となっていて、手段としてはあるのに実施したいときに使えないということがあります。実際には市の執行機関が判断をすることになり、行政手続に従って粛々と行うことにはなりますが、そもそも恣意的な判断をしないというのが、住民投票に限らずあらゆる場面における大原則ですので、そうならないように注意すべきだと考えております。</p>
会 長	<p>議題（2）日進市自治基本条例第 27 条に基づく検証について、第 27 条（条例の遵守）の説明をお願いします。</p>
事 務 局	<p>（資料 1 に沿って第 27 条の部分の説明）</p>
会 長	<p>この第 27 条第 1 項が、自治基本条例が他の条例と違い、市の憲法といわれる所以です。この条文は市議会及び市の執行機関という権力者を拘束する機能を有しており、主な名宛人は市の執行機関の代表である市長と市議会になります。普通の法律や条例は、国民や市民を対象としています。憲法だけは主権者である国民や市民が選んだ代表に、こういうことを守ってくれたら貴方達に統治権を委ねますという条件付き信託書という性格を持っています。第 27 条はそういう意味で、重要な条文ということになります。意見や質問はありますか。</p>
委 員	<p>第 2 項に「必要な措置を取らなければならない」と規定されているのがとても重要ではないかと考えていますが、昨年度末に諮問を行った中で、この「必要な措置」を実際に取った事例で思いつくものがあれば教えてください。</p>
事 務 局	<p>昨年度いただいた答申につきましては、条文の途中までだったこともあり、具</p>

発 言 者	内 容
	体的な措置まではたどりついていないのが現状です。これまでのところ、市民参加及び市民自治活動条例に関する定期的な評価について、いただいたご意見を参考に、基準に基づいて検証していく形で取りまとめを行い、より分かりやすく、より効果的な検証ができるよう内容を変えさせていただいているところです。
委 員	今後の方向性のところに、当初予定していたよりも条例検証に時間がかかっていること、時間をかけて精査していくという趣旨の文章を入れた方が良いのではないのでしょうか。
事 務 局	今回は、資料作成時から時点修正を行っていない関係で記載がございませんが、答申では内容を丁寧に検証するには時間が必要なこと、検証に必要な資料の整理といったところが問題点として上がってくると思います。そちらの記載を検討したいと思います。
会 長	<p>答申書には丁寧に議論して、それらを反映するのに時間がかかったという理由を記載していただければよいと思います。</p> <p>検証という話でいえば、「実質的意味の憲法」という言葉が憲法学上あります。最近では憲法典だけが憲法ではないというのが多数説です。日本国憲法は、諸外国の憲法と比べると非常に条文が抽象的で短いため、憲法本文の改正をしなくても様々な内容を読み込めるようになっていますが、憲法典と密接な関係を持つ内閣法や国会法などの法令の改正も含めて「憲法改正」ということができるというのが多数説で、最近では「実質的な憲法改正」が、関係法令の改正により行われているという説が提示され、有力になってきています。日進市の自治基本条例においても、条例の条文だけではなく、密接に関わっている例規の改正や、今回の検証による変更や修正が、広い意味での実質的意味の運用の改善といえるのではないかと思います。つまり、条例本体の改正がなかったからといって何も変更していないということではなく、実質的意味で変えている、検証対象も密接に関連する条例等の改正も含まれていると考えるべきだと思います。</p>
会 長	議題 (2) 日進市自治基本条例第 27 条に基づく検証について、第 28 条 (条例の見直し) の説明をお願いします。
事 務 局	(資料 1 に沿って第 28 条の部分の説明)
会 長	意見や質問はありますか。
委 員	「市の執行機関」という文言について、第 3 条の定義に入れていただきたいと思います。行政とか市長という文言の方が市民にはなじみやすいと思います。例えば、犬山市まちづくり基本条例では、同じような条文でも「市の執行機関」という文言は一切出てきません。「市の執行機関」というと、条文によって主語が変わってしまうのではないかと思います。この言葉は条例に頻繁に出てきますので、第 3 条で定義してもらえたらと思います。
事 務 局	日進市の自治基本条例は、丁寧に策定されており、用語も法律等を参照し、慎重に使っています。ただ、今後は分かりやすさというのも大事になってきますので、見直しの作業を行う際にどこまで分かりやすい表現をするかということ

発 言 者	内 容
	務局でも考えますし、委員会でも議論していただきたいと思います。
会 長	市民から見たときに分かりにくいこともあると思いますので、パンフレットなどで解説するとか、文書担当課と相談していただければと思います。
会 長	議題 (2) 日進市自治基本条例第 27 条に基づく検証について、第 29 条 (委任) の説明をお願いします。
事 務 局	(資料 1 に沿って第 29 条の部分を説明)
会 長	意見や質問はありますか。(意見、質問なし) 全体を通して、意見や質問はありますか。
委 員	<p>3 点あります。第 24 条 (財政) のところで、新しい施設を作ったときに財源を見直すということでしたが、どんどん作ってしまってから見直すのでは遅いのではないのでしょうか。どのくらいランニングコストがかかるのか、先の見通しを示すべきだと思います。</p> <p>次に第 25 条 (行政評価) ですが、外部評価を行う行政改革推進委員の評価の正しさや、行政評価自体が適正に行われているのか、事業評価をきちんと行っているのかという検証についても、考えるべきではないかと思います。</p> <p>もう 1 点、行政評価のところ、議会改革や議員定数の見直しなど、行政評価、市議会や監査の本来のあるべき姿も含めて、行政評価について検証すべきではないかと思います。条例中に「市議会の役割と責務」もありますので、議会が行政をどこまで適正に評価できているのか、いないのかをもう少し示した方が、逆に行政評価の価値が上がるのではないかと思いました。意見です。</p>
事 務 局	<p>先の見通しということにつきましては、総合計画に基づく 3 年ごとの実施計画や、5 年ごとの中期財政計画においてランニングコストも含めて見直していきますが、日進市全体の行政サービス量等も考慮することになります。</p> <p>また、行政評価につきましては、その内容が適正かどうかについては行政評価に基づく施策の結果をもってお示しするものと考えておりますが、考え方の視点として、本当にそのとおりでよいかについては、大事な視点だと思いますので考えてまいりたいと思います。</p> <p>また、議会の役割の果たし方につきましては、最近、こういったものを示した方がよいとか、数値化していくべきだとか、色々な意見が出てきていますので、行政側からの示し方なども含めて、市議会と一体となって考えてまいりたいと思います。</p>
委 員	自治基本条例を勉強させていただいて、非常に素晴らしい条例だと感じました。その中で、行政が施策を行うメリットをもっと分かりやすく提示してもらい、つまり市長や行政が、こんなメリットがあるからやらせてくれと数値的に提案してもらえれば、後で結果の評価がしやすくなるのではないかと思いました。条文としては市民目線のもので素晴らしいと思います。
会 長	評価というのは、議会でも監査でも行政評価でも、大部分が事後評価です。ただ、環境に関する評価については、事後では環境が守れないということで、例外

発 言 者	内 容
	<p>的に環境アセスメントとして事前に評価を行います。この考え方でいくと、大規模なプロジェクトについては、アセスメントでどのくらい市民に影響があり、どのくらい市民にメリットがあるのかを事前に評価する仕組みを導入しても良いのかも知れません。どこの自治体もまだやっていないので難しいかも知れませんが、実施計画を作るときに何本か規模の大きいプロジェクトを事前評価して組み入れておいて、実施した後でもう一度事後評価で点検するという手もあるのかなと思います。思いつきなので、担当課にそのようなことを考えられないか伝えていただけたらと思います。</p> <p>また、市民の方に自治基本条例の仕組みを分かっていたいただけると、市は結構良いことをやっていると思っていただけたらと思います。それが十分伝わっていないと思います。市民にとっては市民参加によって武器になる条例ですから、市長・市議会を動かすものとして、市民に繰り返し周知してほしいと思います。</p> <p>第1条から第29条までを通して、意見や質問はないでしょうか。</p> <p>(意見・質問なし)</p>
事 務 局	<p>条文の検証は第29条まで終了しましたので、次回は前文の検証を行います。</p>
委 員	<p>会議の開催方法についてお聞きしたいのですが、今年度、市の附属機関や委員会の会議で、書面開催を始めています。附属機関の条例や施行規則を見ると、会議に出席しないと開催できないという条文はありますが、書面開催をどう扱うか、条例には書いてありません。「出席」の解釈はどうなっているか、書面の提出だけでは参集していなくても出席になるのかとか、よく分からないのですが、どう解釈したらよいのでしょうか。条例を変えることはしないのでしょうか。</p>
事 務 局	<p>書面開催については、条例に明文の規定はございませんので、条例の解釈で運用しているところです。今回、新型コロナウイルス感染症の影響を受けまして、感染対策として書面開催とする場合は、必要な条件を内部で定めて、一定の条件を満たして書面を提出した場合は開催として取り扱うこととしています。書面開催の運用は、議事の内容に応じて、専門的知見からご意見をいただくものや、内容について話し合っていたいただくもの等で使い分けが必要かと思いますが、現状では一定の要件をもって意見を聴取できたと認められれば開催とすると、いったん定めた状態です。現在、条例を変える予定はございません。</p>
	<p>3 閉会</p>