

平成 30 年(2018 年) 8 月 27 日

西宮市議会議長 町田 博喜 様

総務常任委員会

委員長 山田 ますと

総務常任委員会施策研究テーマについて(報告)

本委員会では、平成 30 年 7 月 4 日開催の委員会において、「第 5 次西宮市総合計画と議会の関与について」を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をまいりましたので、ご報告申し上げます。

1 第 5 次西宮市総合計画と議会の関与について

平成 30 年 7 月 23 日、平成 30 年 8 月 13 日、及び平成 30 年 8 月 27 日に委員会を開催し、市当局より、総合計画に対する本市の考え方や第 5 次西宮市総合計画についての説明を聴取するとともに、質疑、委員間協議等を行い、意見要望等を伝えました。

当該施策研究テーマに対する本委員会の提言内容については、別紙のとおりです。

以 上

第5次西宮市総合計画と議会の関与について

1. はじめに

地方自治体の大部分は、「総合計画」を策定しこれにもとづいて行政運営を行っています。

総合計画とは、かつて地方自治法第2条第4項に規定された「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」を根拠に策定される基本構想、基本計画、実施計画の3層構造からなる計画のことです。

各分野における計画や諸施策は、すべて「基本構想」に基づいて策定及び実施されるものとされており、「基本構想」をより具体化する計画として「基本計画」や「実施計画」などが策定されています。

2011年5月の地方自治法の改正により、市町村への基本構想の策定義務付けが撤廃され、「つくらなければならないもの」から行政経営や地域経営を支える行政計画、公共計画へと変わりました。

本市においても、どのような統治や経営の仕組みをつくるのかを念頭においた総合計画が求められています。

例えば、岩手県滝沢市では、基本構想を公共計画の性格を有する「地域社会計画」と位置づけ、さらに基本計画を市民が主体となる「市民行動計画」（地域別計画）、市行政が主体となる「行政計画」（市域全体計画）の二つの計画で構成しています。

2. 第5次西宮市総合計画について

基本構想は、文教住宅都市の維持、さらには自然環境、住環境、文化的環境価値を高めることを目標に目指す将来像を定めています。

基本計画は、目次的な記述となっています。

参考資料のアクションプランは、基本計画が目次的な記述になっているため、それが具体的にどのような取組なのか、そのためにはどのような事業を実施計画に結びつけていくのか、目次的記述だけでは読み取ることが出来ません。そのため具体的な取組内容はアクションプランに委ねています。アクションプランは実質的には基本計画と実施計画を繋ぐ2.5層になっています。

また、事業計画は、10年間の基本計画に基づく事業を実際に財源も含めて試算し、予定している予算規模の中でそれが収まるかどうかの検証をするために必要な計画であり、参考資料と位置付けています。

地域別アウトラインは、あくまでも行政視点の取組内容しか挙げられ

ておらず、同じく参考資料と位置付けています。

他市では、公共計画を支えるものとして、具体的な施策を分野別に束ねた市域計画、具体的な施策を地域別に束ねた地域別計画があります。目指すべき将来像を地域別に設定することで、地域別計画になり得るわけですが、そのためには、地域別の検討組織等を立ち上げて、その中で地域と行政で何度も議論を積み重ね、行政視点だけでなく地域視点からの取組内容も含めて、どのようなまちを目指していくかなど十分に熟成されて初めて地域別計画となり得ます。

3. 総合計画の構成について

基本構想と基本計画は目的と手段の関係にあり、基本計画と実施計画は、施策と事業という関係でこれまた目的と手段という関係にあります。

第4次西宮市総合計画と同様に、まちづくりの基本的な理念や目標、目指す将来像などを定める基本構想、目指す将来像の実現のための施策を示す基本計画、基本計画にもとづく具体的な事業を示す実施計画、このような3層構造に戻す事が望ましいとの意見で一致しました。

特に、第5次西宮市総合計画の基本計画の記述がいわゆる目次的な記述になっているため、基本構想で掲げた将来像を実現するためにはどのような施策が必要なのかが、まったく読み取ることが出来ない。さらに、実施計画との繋がり結びつきが見えない第5次西宮市総合計画になっている。具体的な取組内容が読み取れるレベルまで記述するべきであるとの意見が出ました。

4. 議決対象について

- ・ 「基本計画を議決対象とすることで、市長が変わっても簡単には変わらない、また、変えれない」とする考えには懐疑的であり、むしろ予算における議決権こそ最大の抑止効果があると考え。
- ・ 総合計画の柱にあたる基本構想を議決対象として議会が責任をもって審議すべきであり、基本計画まで広げる必要は無い、むしろ基本計画が具現化された事業の予算審議こそが重要である。
- ・ 議会による毎年の予算審査及び計画策定時に想定していない法改正や社会情勢の変化などの可能性を考えると、改選があり4年ごとにメンバーが変わる議会が、果たして10年先までの総合計画に責任を持って

るのか疑問である。

- ・ 議決の対象範囲にかかわらず、基本構想、基本計画、実施計画の三層全体をみて適切かつ慎重に判断すべきである。具現化された予算だけに絞り込むことで良とし基本計画を議決対象からはずす考えには賛成できない。

等々様々な意見が出ました。

議決の対象範囲については意見の一致をみるに至らず引き続き検討する必要があると考えます。

5. 議会の関与について

議会が、総合計画にどうかかわるべきかと言う点は、本来は、議決の対象範囲をどこまでにするかと言う点にあります。しかし、このたびの第5次西宮市総合計画においては、時間的な制約があり詳細な計画までは議決に責任が持てないとの議会の決定から、基本計画が大幅に簡略化され目次的な記述になりました。

この件について、委員からは、当時の正副議長および正副議会運営委員会委員長の4役主導で進められたことであり、総合計画を所管する総務常任委員会は蚊帳の外に置かれた状況であったとの意見がありました。

また、委員からは、総務常任委員会を飛び越えた形で議論が進んだことに対して、今後同様の事が起きないように検証の意味からも提言を纏めて頂きたいとの意見がありました。

議会に対する意見としては、

そもそも、議会運営委員会で協議すべき事項と所管委員会で審議する議事とは性質が異なり、総合計画の審議は所管である総務常任委員会に付託されるべきものであり、議決の対象範囲や基本計画の記述を含む構成についても総務常任委員会の議事として慎重かつ丁寧に審査すべきであるとの意見で一致しました。

一方、当局対応についても厳しい意見が出されました。

基本計画のあり方があのような形で簡略化されるのであれば、所管する総務常任委員会へも具体的な説明を行い、委員会の意見を確認すべきであり、そのような説明の機会を設けず、正副議長及び議会運営委員会の意向に従ったとする姿勢は明らかに責任回避であり、当局の対応は、所管委員会に対する審査議事の重要性への認識の欠如であり、当局に対しては、今後同様の事が起きないように委員会対応には十分な時間と丁寧な説明に心掛けて頂きたいとの意見で一致しました。

6. 中間見直しについて

第5次西宮市総合計画は既に市民説明会、パブリックコメントの段階まで来ており、スケジュールの先延ばしが出来ない状況に有る中で、現時点からの修正や見直しの協議は現実的ではないとの意見が出ました。ただし、当局が必要と判断し計画の修正を出してくるのなら、それに応じていく考えを持っています。

一方、5年後の総合計画の中間見直しでは、議決対象範囲について協議を行うとともに、「基本構想」「基本計画」「実施計画」の三層構造について可能な限り見直し、特に基本計画の目次的記述に関しては修正すべきと考えます。

また、当局に対しては、
参画と協働の理念から、市民一人ひとりが、まちづくりの主役として役割と責任を自覚し、主体的に参画できる仕組みを再検討して頂きたい。

例えば、地域ごとの委員会をつくり、地域の課題を自分たちで考え、委員同士が意見を出し合い解決への提言を行う、そうした取組みを通して、総合計画に地域ビジョンが反映され地域別計画の基礎となるような試みを検討して頂きたい。また、市域全体のまちづくりを進める公共計画も視野に入れた取組も検討して頂きたい。
等々の意見が出されました。

以 上

《参考》

■審議会委員の意見

審議会委員からは、基本計画がこのような目次では、何を読み取り、何を審議し、何を答申すればいいのかとの厳しい意見が多数出されました。

構成について全体目標を掲げ、それにはどういう課題があって目標に掲げているのか、その全体目標を受けて政策分野ごとにどういう目標があるのかという組み立てにしたほうが良いという意見が出されました。

■担当理事の意見

詳細な計画までは議決に責任が持てないとの理由で基本計画が大幅に簡略化され目次的な記述になりましたが、そのような考えがあるのなら、議会として基本計画を議決の対象に含むかどうか検討協議を行っていた

だきたい。

基本計画については、滝沢市のように全市域計画と地域別計画がある場合は、公共計画との位置付けから議決の対象に含める自治体もあります。しかし、西宮市のように行政計画として市長の責任で執行する考えに立つ場合は議決対象からはずしてもよいのではないかと。

基本構想を入口に例えると、出口は、具体的な事務事業、施策としての事業予算となります。議会の最大の権能は予算の議決権であり、予算の段階で議決されなければ、事業が執行できないわけで、入口である基本構想と出口である予算を押しえることができれば、基本計画は議決対象から外しても良いのではないかと。

一方、行政経営にとって基本計画が一番大事であり、基本計画が議決の対象であるか否かに依らず、基本構想に付随する資料として基本計画も実施計画も議会に示し理解を求めることには変わりはない。