

平成26年度第1回市民自治推進委員会

開催日時 平成26年5月13日 午後1時30分から

開催場所 市役所402会議室

出席者

(委員) 中川委員、藤堂委員、澤井委員、野口委員、樋口委員、上田委員、津田委員、橋本委員
(事務局) 杉浦市民活動推進課長、八重市民活動推進課長補佐、金子市民活動推進係長

案件 自治基本条例の見直しについて

資料に基づき事務局説明

【中川委員長】 今、御説明いただきました大きな論点は2つかと思います。1つは、地方自治法改正に伴う総合計画基本構想の策定義務が、義務づけ・枠づけ解除で外されたということから、基本構想及びそれを受けた基本計画を合わせて総合計画と通称しているわけですが、それを「まちづくりの総合指針」という言葉に置きかえたいということです。それから、もう1つは、第29条にあった解説は、むしろ第25条ではないかと。これを置きかえたい。その2点が大きいかと思います。

これらについて御意見を賜りたいのですが、その前に、「まちづくりの総合指針」という言葉に変えたという考えを説明願いますでしょうか。

【事務局】 担当課に確認したところ、総合計画の策定義務がなくなったことによって、暫定的にこういう表現をしたということで、特に明確な定義等はないようでした。総合計画の名称をどうするかということも特に決まっていないということでした。

【中川委員長】 自治基本条例上、総合計画を担保する条文は何条でしたか。

【事務局】 19条になります。

【中川委員長】 それでは、順次、意見をいただいています。

【澤井委員】 総合計画の後期計画の見直しは終わったのでしょうか。

【事務局】 見直している最中です。

【澤井委員】 そうすると、総合計画というのは名前は残るのですね。

【事務局】 しばらくの期間は残ると思われます。

【澤井委員】 その辺が混乱しなければいいと思いますが、実質的には総合指針と総合計画は同じものだというのはなかなかすぐに分からないから、そういう難点があるような感じはします。

【中川委員長】 そうですね。それと、総合指針と言った場合、箇条書きというふうに、皆、イメージする。「1、生駒市民は・・・を大事にします。2、・・・」というような箇条書きされたもの、それが指針みたいなものでしょう。自治法上義務づけが解除されたのは基本構想だけであって、基本構想を受けた計画は前から地方自治法上は義務づけられていない。そういう意味で、「総合計画」という言葉をあえて自治基本条例上は残そうとしたという意図はありますが、自治法で廃止になっても生駒市は総合計画をきちんととやりますと。その心を変えるというのはどういうことなのでしょう。これは担当課の意見でしょうか。昨日、総合計画審議会がありました、その話出ませんでした。別途、協議しないとはいけませんね。

【澤井委員】 総合計画はすごく重い意味があります。自治法上、総合計画の策定義務というのは外したけど、なぜかという、ほとんどの自治体でやってきたからです。ですから、やめないだろう

ということで外しているわけで、だから、総合計画自身をどういうふうにするか、議論はまた別だと思います。ただ、総合指針という形で、いわば柔軟化するわけですね。ということは計画の方がきついということですよ。きついのを何で緩めるのということになりますよね。緩めることはメリットがあるから。我々に関しては、計画と指針と比較すると指針の方が緩まる感じがする、中川委員長が言ったように箇条書きのようなイメージで。計画の場合だと、プログラミングなので、目標があって、それについて具体的な計画を立てていくということになります。

総合計画を、3段階を2段階とし、実施計画をなくすということですか。

【中川委員長】 実施計画をなくすのではなくて、実施計画を条例上で担保する必要はないのと違うのではないかと。これは行政権の範囲です。だから、基本計画までは議決対象になりますが、実施計画までとなると、身動きとれなくなるから、自治基本条例上も実施計画が入っているのはどうかと思いました。

【澤井委員】 実施計画はローリングだと思います。

【中川委員長】 だから、そのローリングを生かすために前期、後期に分けてやろうということで、将来的には前期、中期、後期、市長任期ごとに変えていくという仕組みで。今はまだ前の基本構想がありますので2つに分けているだけです。

【澤井委員】 もしもそれを緩めることでやるとすれば、意味はあるのではないかと思います。というのは、総合計画は3段階となっておりますが、これは高度経済成長期の発想で、右上がりになっていくのが前提になっている感じがします。ところが、21世紀に入ったらそうでなくなり、いろいろ違う要素が入ってきて、例えば人口減少にどう対応するかというのがまだ誰も分かっていなくて、次から次に新しい施策が出てきています。それに対応するために、柔軟に対応しなくてはいけないので、実施計画などできちっとやっていくような計画どおりになっていけるのかどうかということを含めて言うのであれば分かる。

【中川委員長】 実施計画まで縛れないですが、基本計画は議会の議決対象にしましたよね。議会も議決対象にしているわけですから、総合計画という言葉がなくしてしまうというのは、関連の波及面からいうと、ややこしくならないでしょうか。担当課の話しも聞いてみなければなりません。

【樋口委員】 恐らく、これまでの市長の議会答弁等々を聞いて考えるに、世の中の動きが非常に速い。それに柔軟に対応するために計画に縛られたくない。縛られていては時期を逃すというようなことは常々言っているんで、そういう意味で、総合計画に位置づけていないと事業ができませんという話もあるので、その枠組みを外してしまいたいというような意図はあるのかと推察するのですが、ただし、「まちづくりの総合指針」なるものが何かというのが明確でない段階で、ここに、条例に書き込んで総合計画を消すということは、何を頼りにしていきますかというのが非常に曖昧になってしまいます。総合計画とはこういうものだと。あるいは審議会の中でこういうものとして作りましょうということは、行政審議会の中で議論されて、議会の中でもチェックをされて決まってくるものというのでいけば、それが総合計画という名称のまま緩くなっていくということはあるかも知れませんが、何かよく分からないものがよく分からないままに条例の中に位置づけられて、それを根拠に進めていきますと言ってしまうのは非常に乱暴なのでないかということと、自治基本条例改正はいつ行うのでしょうか。

【事務局】 改正する部分があれば、27年3月を予定しております。

【樋口委員】 ということは、この市長任期の間、後期基本計画に基づいて行政を進めていくということを確認しているわけで、その期間中は指針となるものというのがないわけですよ。名称を

変えるということかも知れませんが、名称を変えてしまうと、恐らくその指針が今の計画と同じものということになってしまうので、それだったら余り意味のない話だと思います。だから、総合計画の作り方を考えていきますということはこの前もお伺いしている部分もあるんですが、こう変えますということを確認してからでもいいのではないかと。

【中川委員長】 他に意見はございますでしょうか。

【橋本委員】 まちづくりというと、何でもまちづくりという雰囲気がありますので、総合計画の方がいいのではないかと思います。

【津田委員】 総合計画は方向性だけでなく、その評価についても細かく書いてあると思うので、特に評価については、自治法の部分がなくなってもきちんと評価してくださいという意見も出ていると思います。そういう観点から言うと、むしろ策定義務がなくなったとしても、プラン・ドゥ・シー・アクションをやるという方向が見えた方がいいと思います。ですので、今後全体を評価するときに指針だけでいいのかという感じはします。

【上田委員】 まちづくりの総合指針というと、箇条書きで絞られたようになると思いますので、総合計画として明記したほうが分かりやすいという気がします。

それと、25条と29条ですが、何か別個の中で一つ一つを、このときにはこういう対応とか、こういうことですよということを挙げていく方が、職員で、広聴対応の中で入ってしまうと、さっとそこへ入っていくようなことじゃなくて、解説の中で細かく載せている方が私はいいと。条例というのは全部お互いにリンクしているものでしょう。だから、あえて多少、ここところは重複していてもという部分があってもしかりだと思うので、別個にということです。

【藤堂委員】 担当課が総合計画という固定的な名称を用いずと書いてますが、固定的な名称というのがどういう意味なのでしょう。こう書かれた意味というのは、総合計画の策定義務が廃止されたことに伴って総合計画という名称を変更したいから固定的な名称で入れておくと困るという意味なのかと思ったのですが、それであれば「まちづくりの総合指針」と記載しておいて、総合計画にかわる●●計画というのがあってもいいという意味なのか何なのか、よく理解できませんでした。

ということで、まちづくりの総合指針に変えなければいけないという必然性が余り分かりませんでした。

【中川委員長】 今までの話をまとめますと、19条で「総合計画」という言葉が条例用語として使われていますね。正しくは、旧地方自治法第2条第4項に基づく基本構想及びこれに基づく市が定める基本計画というのが正しいのですが、これは世間では通称「総合計画」と言っています。この通称「総合計画」が、基本構想を策定することの義務づけが解除されましたので、自治体は独自に総合計画を作るという時代になりました。それにあわせて、「総合計画」という名称を「まちづくりの総合指針」に変えたらどうかと、担当課である企画政策課は言っているのですが、変える実益はどこにあるのかということです。

もう1つは、現在の後期総合計画が4年の有効期間が続きます。現実に総合計画というのが存在するのに「まちづくりの総合指針」に変えるというのは対応する言葉上いいのかという疑問が出されました。

樋口委員からは、推測ですがという前置きはされましたけど、市長においては、総合計画で手足を縛られつつ、この変化の激しい自治体行政を運営するのに非常に難しい面も感じているのと違うのでなからうか。なので、「まちづくりの総合指針」にしたいという気持ちになっているのでなからうかという意見も出ていましたけど、それは実施計画レベルの話であって、基本計画を変えようと思えば、

総計審に諮問を出して、ここをこういうふうに変えさせてくださいと言えば済む話ですよ。計画変更すれば済む話なので、どうもこれを変えようということがもう1つ分からない。

【樋口委員】 地方自治法の位置づけがなくなったというか、先ほど委員長から、構想の位置づけはあってもこの基本方針には元々ないという話で、総合計画がなくなるということであれば理解できるのですが、計画そのものはあるわけです。法律上の位置づけがあるかないかだけの話で、生駒市としては総合計画に基づいて行政を進めていこうという意思はまだ持っているということですから、法律が変わったから、それにあわせて変えますというのはどうも理屈が立たない話かと思います。

【澤井委員】 現在の総合計画の後期計画はできるんでしょう。これはあと4年後にまた見直すわけですよ。その段階で、名称も含めて変えるのであれば分かりますが、何か意味不明になってしまう気がします。

【中川委員長】 その場合であったとしても、橋本委員がおっしゃったように、「まちづくりの総合指針」という言い方であったら市民には分からない。まちづくりといえばハードを指しているのか、ソフトも含めて、コミュニティも含めて指しているのか、非常に曖昧なので、行政用語としてはまちづくりという言葉はなるべく使わないようにしています。だから、はぐらかそうとしているみたいにとられる可能性があります。

【野口委員】 普通の使い方として、指針があつて、その指針を具体化するものとしての計画があつて、執行という流れがあるわけです。指針だけで、あとは勝手にという、いろいろな部分で恣意的にできるのかなという感じがします。

【中川委員長】 これは重大なことなので、企画政策課に今から説明いただくことは可能でしょうか。あと1つ、提案があります。前からひっかかっている部分があつて、第31条に実施計画という言葉が入っています。今回の総合計画審議会の答申で、実施計画行政の内部計画なので団体意思の対象とすべきでない判断したので、これは総合計画に変えた方がいいのではないかと思います。

【事務局】 樋口委員からも同じような御指摘をいただいております。

【樋口委員】 修正案が、「まちづくりの総合指針の進捗状況」という言葉に入れかえるということでしたので、進捗状況というのは過去を語るものであつて、これは未来を語るものをここに位置づけようとしているので、総合計画なら、実施計画がなくなって、そのかわりのものが総合計画になるということであれば、総合計画に入るとするのが筋かとは思いますが。

【中川委員長】 そうですね。だから、総合計画そのものに変えた方がすっきりと思います。何で実施計画を当初入れたのかと悩んでいました。実施計画は実は行政執行権の範囲のものですから。

【樋口委員】 恐らくは、今の予算編成の過程の中で、一部、主要な事業についての実施計画を行政の方で作っているのだから、それに基づいて予算編成等をやっていますということの実態に照らしてこれが書かれているのかなと思います。

【中川委員長】 この場での意見としては、変える意味をもう1つ我々は認めない。前のおり「総合計画」でいいのではないかと。むしろ自治法による義務づけが解除された後、自治基本条例における計画行政を担当するものとして「総合計画」という言葉になっているだけであつて、名前を変える意味合い、むしろ名前を変えると余計に混乱する可能性があるかと判断しています。それに対して、御提案があるならば、次の会議で担当課が説明していただきますようお願いいたします。

そのほか、御意見ございますでしょうか。

公募市民委員についての意見もありましたが、いかがでしょうか。

【事務局】 審議会等の公募市民無作為抽出型登録制度の運用を始めております。

【中川委員長】　そこからいろんな問題点とか課題が出されているわけですね。

【事務局】　市民協働・人権、子育て・教育、環境、福祉、スポーツ、景観など8分野に合計284名登録いただいておりますが、登録期間が2年間ということなので、公募市民と登録しても声がかからなければ審議会に参加していただけない場合があるということが課題としてあるかと考えられます。

【中川委員長】　一旦お諮りします。よろしいでしょうか。

今出ました御意見等をもとにして、全編を通じた「総合計画」という言葉を「まちづくりの総合指針」に置きかえるということについては問題点が幾つか指摘されましたので、それに関する疑問が解けません。ですので、次回に担当課からまた再提案していただくという余地を認めつつ、原文どおりでいってくださいという仮の答えにしておきたいと思います。だから、よほどそれを変えるべき合理的な理由というのが見当たれば、次回、担当課交えて協議しましょう。

それから、25条と29条の解説は両またがりの面もありますが、片一方にだけまとめるのがいいのか、あるいは両方に並べた方がいいのか。「この項については第何条とも関連」とか「第何条も参照」とか、そういう書き方があっていいのでないかという意味で、25条に2つ並べて書くというのがいいのですね、上田委員さんがおっしゃっていた、2つあってもいいということですね。

【澤井委員】　29条と25条は少し違うと思います。

【事務局】　自治基本条例の原案ができたとき、29条の見出しは、「広聴対応機関」という見出しで、条文が市は市民の苦情、要望、提言、意見等云々に必要な措置を講じなければならないとなっております。解説ですが、「・・・当該委員会の活用や庁内の連絡調整機能を充実し・・・を定めるものです。」となっています。当初、この条文については法令遵守委員会というのを想定していましたが、見出しの「広聴対応機関」と条文が対応していないのでないかという意見が出ました。当初、解説は、2行目、「法令遵守委員会が設置されており、その適切な運用に努めます」という内容でしたが、見出しと条文と解説が一致しないということで、条文の内容を優先し、見出しの「機関」を省き、解説の「当該委員会の活用や庁内の連絡調整機能を充実し、政策立案」というのをつけ加えたという経緯があります。ですので、担当課から指摘のあったとおり、29条の法令遵守の記述を25条に移すのは妥当な意見かとは思っております。

【中川委員長】　分かりました。それは運用上でどっちに落ちつくかですね。

【事務局】　そうですね。解説をこの条文に合わせた形で考えないといけないかと思っております。

【澤井委員】　法令遵守委員会は、政策立案か何かに役立っているのですか。

【事務局】　解説の政策立案というのは法令遵守委員会のことで言っているのではなく、法令遵守委員会と別で、広聴対応するための仕組みづくりをしていきたいと思いますということなんです。

【澤井委員】　それは政策に反映させるための委員会みたいなものでしょうか。

【事務局】　そういう仕組みを作るということですが、今はないです。

【澤井委員】　それは必要だと思います。広聴というのは法令遵守のためでなく、政策を修正し、直していくためですから。

【中川委員長】　そうですね。法令遵守というのは内部規律にシフトしてありますが、広報広聴は外部との関係ですから、それをどういうふうに扱うかというのは、やはり委員会が要るかもしれません。例えばそこで話がややこしいなるのは不当要求とか陳情・要望の類いで口ききとかあると思います。そのときに議員、公務員から来てるのと、市民から来ているのか分けるようになってると思います。そういうのがまだ交通整理されてないです。法令遵守はコンプライアンスやから明らかに法律違反とか、公務員法違反と違うのでないかというものですからね。

【澤井委員】 法令遵守委員会で一回ふるいにかけて、こっちはきちっと政策に結びつけてくださいと議論するのが必要だと思います。

【樋口委員】 目的が違うので書き分けておく必要がある。方法論として同じものを使用する場合があるとしてもそれは別の話で、ただ、今のお話ですと、今ある制度、仕組みでは足りないということが明らかであれば、当然、これは分けて書いておいて、この仕組みを作るべしと思います。

【中川委員長】 例えばどういう名前でしょうか。広聴審議委員会とか広報広聴審議委員会とか。

【澤井委員】 機動的なもので、政策と出てきているんだから、要望とかにさっと対応しなければいけないところがあると思います。

【中川委員長】 職員同士の広聴連絡会議でもいいわけですよね。広聴連絡会議とか。広報連絡会議ってどの自治体でも持っていると思いますが、広聴連絡会議は余りないですね。広聴連絡会議を作るには各部局それぞれ奥深い問題を抱え過ぎているから、全庁的に共通な不当要求とか、そういうことを助け合う仕組みになかなかならないですね。

【事務局】 個々、ケースが違うので、全庁的、横で対応というのはなかなか大変かと思います。

【中川委員長】 分かりました。そしたら、そういう課題としてありますということを申し上げて、29条は広報広聴、法令遵守は25条ですね。

それから、第31条は「実施計画」を「総合計画」に変えていただくことが望ましいと思いますが、いかがでしょう。

(「異議なし」の声あり)

【澤井委員】 30条で中・長期財政計画を財政計画とするとなってますが、中期・長期財政計画というのはどういうふうになってるのですか。

【事務局】 内部的計画になっており、5カ年を毎年ローリングしています。

【澤井委員】 長期計画というのは？

【事務局】 ございません。

【中川委員長】 ほとんど今、長期財政計画を持っている自治体はないでしょうね。

【澤井委員】 ただ、長期財政計画は大事だよ、人口が減るから。

【中川委員長】 ほとんどが財政再建計画になっています。名張市は、長期財政計画は財政再建計画に読みかえるものとする申し合わせたように思います。それは10年計画となっています。

【澤井委員】 人口の動きというのは10年ぐらいで動くからね。

【中川委員長】 中期計画は四、五年やね。

【藤堂委員】 案の中では、中・長期を省くとなってますよね。

【中川委員長】 財政計画でいいということですね。

【藤堂委員】 1つ質問ですが、第34条の第3項について「市民参画」を「市民や専門的知識を有する者による評価を行う」というふうに変更するというので、内容的には別に異論はないですが、文言的に「市民や専門的知識を有する者による」という表現にしたときには、市民はマストなんですか。そうでもないということになるんですか。「市民参画による」と書いてあった場合は市民を入れなさいという意味が見えているのですが、「市民や専門的知識を有する者」という表現にした場合、別に入ってもいいし、入らなくてもいいという意味にとられることはないのかと思いました。

【中川委員長】 「市民及び」にしたらいいいのではないかと思います。

今、皆さんで御議論いただいたことを直すということで確認いたしました。

以下、市民投票条例案上程の報告を行い、次回日程決定後終了。