今期政策討論会での政策研究の取り組みについて (会津若松市議会 政策討論会第1分科会)

1 概要

政策討論会第1分科会では、平成23年12月8日に開催された政策討論会全体会において、政策討論会における10の討論テーマのうち、「本市財政の持続可能性と事業・サービスとの調和について~市民が事業・サービスを選択しうる舞台づくり」と「行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性について」の2つが割り振られました。当分科会では、この割り振られた2つの討論テーマについての具体的な政策課題として、「健全な行財政運営に基づく最適な自治体づくりについて~財政分析、自治基本条例、公共施設マネジメント自書~」及び「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」を設定し、政策研究を行ってまいりました。

また、これら問題分析の具体的テーマに関しては、主に財政の持続可能性、長期総合計画、自治基本条例及び地域内分権のあり方について、必要に応じて市議会の本会議においては一般質問を行い、及び委員会においては、予算審査・決算審査での論点とし質疑を行いながら、順次執行機関の考えを確認し、委員間で議論を重ねてまいりました。以下、これまでの検討内容を示します。

2 政策課題「健全な行財政運営に基づく最適な自治体づくりについて~財政分析、自治 基本条例、公共施設マネジメント白書~」についての調査・研究内容

この政策課題については、主に財政の持続可能性、自治基本条例のあり方を中心に調査・研究を行い、議論を重ねてきました。

(1) 財政の持続可能性

① 専門的知見の活用

このテーマに関するもののうち、財政分析に関しては、関西学院大学大学院経済学研究科人間福祉学部の小西砂千夫教授をお招きし、平成24年7月には「9月定例会での決算審査に向けて平成22年度決算までの財政分析の考え方」を、また平成26年2月には「平成24年度決算から見た「会津若松市の財政分析」についての考え方」を、平成27年2月には「今後の国における地方財政に関する考え方や本市の決算状況から見た財政分析」を学びました。この中では、国の地方財政に対する考え方や財政調整基金や減債基金のあり方をご指導いただき、また会津若松市の財政状況については、「財政調整基金も一定程度積み立てがなされており、財政指標の一つである実質公債費比率でみても数値は下がってきていることから、一時期よりも改善してきている。今後は、公共施設のマネジメント等に資するような投資的経費をどのように充てていくのかが大きな課題である」ということを学びました。

② 委員間討議による意見集約

上記のような専門的知見の活用をしながら、委員間討議を行い、当分科会として 意見を集約したもののうち、主なものは、次のとおりです。

ア 財政の持続可能性を確保するためには、財政規律を保持する必要があり、その ためには、財政計画が必要である

(7) 財政計画の必要性

本市の財政は、今後、市税収入の大幅な増加が見込めないことや少子高齢化に対する経費及び公共施設の長寿命化に要する経費の増嵩等により、ますます厳しい状況となることが予想される。市政運営に当たっては、市民ニーズに的確かつ迅速に対応するとともに継続的かつ安定的な行政サービスを提供していくことが望まれるが、厳しい状況下においては、「あれもこれも」から「あれかこれか」という選択を行わなければならない。

現在、市では、第7次長期総合計画の策定の取り組みをはじめているが、財政の裏付けのない計画は、絵に描いた餅になりかねない。まちづくりを計画的に進めるためには、財政計画が必要である。

(イ) 長期総合計画との連動は、なぜ必要なのか

長期総合計画に基づく計画的な市政運営を着実に行っていくためには、中長期的な視点に立った財政運営が重要であり、長期総合計画と財政計画の連動は必要不可欠である。

また長期総合計画と財政計画との関係については、当分科会として次のとおり整理したものである。

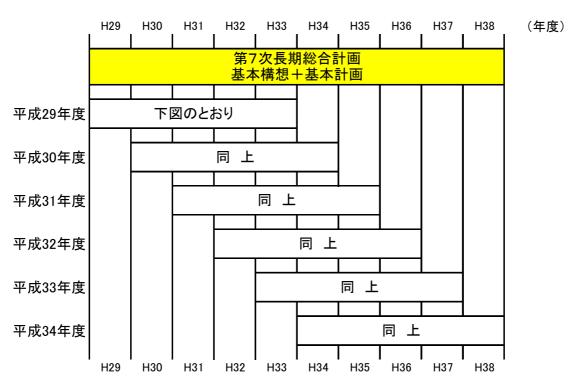
- 長期総合計画と財政計画の関係の整理
 - ① 第7次長期総合計画
 - ・ 長期総合計画は、基本構想及び基本計画の策定、変更又は廃止について議決を経て、自治体計画とする。
 - ・ 長期総合計画の期間は10年又は8年とし、うち基本計画は、その 期間を半分に分け、事業の優先順位で前期を前期計画、後期を後期計 画と位置付ける。
 - 必要があれば、毎年度事業の優先順位を調整し、整理する。

② 財政計画

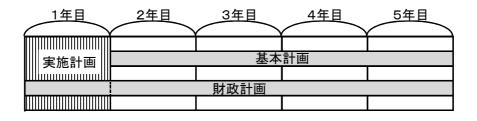
- 財政計画の期間については、長期総合計画の半分とする。
- ・ 財政計画は、長期総合計画の前期中(又は後期中)の主要事業を計 画的に行うための財政上の裏付けを意味するものである。
- ・ 国の地方財政に対する政策等による歳入歳出における影響などについては、毎年度見直しを行いながら計画を修正することが必要であり、期間は常に一定とする(次ページの図参照)。

- ・ 財政計画の内容は、これまでの中期財政見通しと同程度のものに主要なハード・ソフト事業を加えたものとし、主要なハード・ソフト事業の実施時期(優先順位)を見通せるものとする。
- ・ 実施時期(優先順位)の変更等は、毎年の財政計画の調整により順次行なう。
- ・ 歳入歳出の数値については、一定の幅(上限及び下限)を持たせた もので了とする。
- 議決事件としない。
- ③ 新たな事業又は事業の変更についての考え
 - 新たな主要な事業等で基本計画にないものについては議決を要する。
 - 基本計画にある主要な事業等の変更についても議決を要する。
 - 新たな主要な事業等で基本計画にあるものについては適宜実施する。

長期総合計画と財政計画等における期間の関係 (長期総合計画の期間が10年の場合)



※ 上記ワクの内容(期間は5年間。毎年度の見直しを行う。) 実施計画:各種施策における計画(例:高齢者福祉計画)又は行政評価を ふまえて計上された当初予算を実施計画とみなす。



(平成27年1月15日 政策討論会第1分科会 会議資料より)

(2) 自治基本条例

① 専門的知見の活用

自治基本条例に関しては、主に平成26年5月から北海道大学名誉教授の神原勝先生の著書「自治基本条例の理論と方法」をテキストとし、各委員がテキストの各項目をそれぞれ研究し発表しながら、それに対して意見交換を行うという、いわゆる「サブゼミ方式」にて学習を重ねてきました。さらには、同年8月には、先の神原勝先生をお招きし、自治基本条例の制定にあたっての留意点、生ける条例の条件等について御指導をいただきました。

② 行政調査での研究

平成26年7月に埼玉県三郷市及び神奈川県茅ヶ崎市を訪問し、自治基本条例の制定と当該条例に基づくまちづくりに係る行政調査を実施しました。

③ 委員間討議による意見集約

上記のような専門的知見の活用及び行政調査を行いながら、委員間討議を行い、 当分科会として意見を集約したもののうち、主なものは、次のとおりです。

ア まちづくりの基本的な考え方や住民参加、市政運営のルールを定めた自治基本 条例が必要である。

(7) 自治基本条例の必要性

自治基本条例の必要性については、必要であるとの意見が多数であったものの、必ずしも必要ではないとの意見もあり、現時点では、分科会として一定の合意に至らなかった。今後、意見の差をどのように埋めていくかが課題である。それぞれの意見は次のとおり。

・ 必要とする意見

自治基本条例とは、自治の理念やまちづくりの基本的な考え方、住民参加、 市政運営のルールを定めたもので、行政の役割や責任、情報公開等について、 その仕組みと手続を総合的、かつ、体系的に示すものである。

地方分権が進む中、自立し自律した自治体運営のもとで住民福祉の向上、 住民自治の発展が求められており、計画的な事務事業の推進のため、自治基 本条例は必要である。

・ 必ずしも必要ではないという意見 自治基本条例があれば、市民が幸福となり、なければ不幸となるものでは ない。条例制定の目的を明確にすべきである。

(イ) 議会内部での必要性に関する認識

議員間で温度差がある。

今年度、執行機関からは自治基本条例の条例案が提出される見込みであり、 当分科会としては政策討論会全体会などをとおして理解を求めていきたい。

イ 自治基本条例案の審査の基準・評価尺度は、次のとおりである

(7) 条例案作成に係る市民の関わり

条例については、「まちづくり市民会議」で検討しており、市民発意による 条例案づくりを進めている。自治基本条例は、自治体運営の根幹にかかわる特 に重要な条例であるので、各地区で市民懇談会などを開催し、各層の多くの市 民の意見を丁寧に聴くなど、多数の市民に関わってもらうべきである。

(イ) 最高規範性を有するものとすべきか

自治基本条例は、さまざまな条例を総合的にまた体系的に示すものであり、 実質的には自治体運営の基本となる条例であるため、条例に最高規範性を規定 すべきか否かについては、とらわれないものとする。

(ウ) 市民の定義はどうあるべきか

たいへん重要な点である。まちづくりの主体となる者とまちづくりに参加する者を区分すべきである。住民登録をしている者、通勤・通学者、事業所、土地等の不動産を有する者、外国人(永住権を持つ者、持たない者)などを、例えば「市民」又は「市民等」に明確に分けるべきである。条例には、「市民」又は「市民等」がどのようにまちづくりに関わるのか、関わることができるのか規定すべきである。

(I) 行政と住民の役割分担はどうあるべきか

自治基本条例の制定において、都市内分権に対する考え方は重要なポイントの一つである。地域の抱える課題は、それぞれの地域が有する歴史・文化・風土そして住民の属性が違うことから多種多様である。これらに対応するためには、行政の全市統一的なサービスには限界が出ている。それぞれの地域住民が自主的に地域課題の解決に取り組むことができる仕組みとして都市内分権が必要であり、この都市内分権の導入に当たっては、行政は、地域住民の考え方を尊重しながら、住民が自発的に受け入れられるよう、情報公開や役割分担等への理解を得ることに努めるべきである。(公共サービスの担い手を地域に押し付けるようものであってはならない。)

(3) 公共施設マネジメント白書

① 行政調査での研究

公共施設マネジメント白書に関しては、平成24年1月に千葉県習志野市を、同年10月には東京都武蔵野市を訪問し、公共施設配置のあり方等について行政調査を行いました。なお、市では、平成25年2月に公共施設白書を作成し、平成26年10月に公共施設マネジメント基本方針を策定し、現在は公共施設総合管理計画の策定に取り組んでいるところであります。

② 委員間討議による意見集約

公共施設マネジメント白書については、当分科会としての意見集約を行うまでには至りませんでした。しかしながら、この公共施設マネジメントについては、今後の本市の最重要課題の一つであることから、調査・研究に努めていかなければならないと考えます。

3 政策課題「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」の調査・研究内容 この政策課題については、主に都市内分権を中心に調査・研究を行い、議論を重ねて きました。

(1) 都市内分権

① 専門的知見の活用

平成24年11月15日及び平成25年1月25日に新潟県立大学の田口一博准教授を迎え、都市内分権の考え方についてご指導をいただきました。

② 行政調査での研究

平成24年10月には東京都三鷹市を訪問し、住民協議会を軸とした地域自治の推進について、平成25年11月には新潟県上越市を訪問し中長期的な視点でのまちづくり(地域の自立と今後の地方行政、コンパクトなまちづくり、持続可能な都市構造の構築に向けて、地域自治をまちの力に)及び地域自治区制度について、総務委員会行政調査を実施しました。

③ 委員間討議による意見集約

上記のような専門的知見の活用及び行政調査を行いながら、委員間討議を行い、 当分科会として意見を集約したもののうち、主なものは、次のとおりです。

ア 都市内分権(地域内分権)は必要である

(ア) 都市内分権 (地域内分権) の必要性 (再掲)

自治基本条例の制定において、都市内分権に対する考え方は重要なポイントの一つである。地域の抱える課題は、それぞれの地域が有する歴史・文化・風土そして住民の属性が違うことから多種多様である。これらに対応するためには、行政の全市統一的なサービスには限界が出ている。それぞれの地域住民が自主的に地域課題の解決に取り組むことができる仕組みとして都市内分権が必要であり、この都市内分権の導入に当たっては、行政は、地域住民の考え方を尊重しながら、住民が自発的に受け入れられるよう、情報公開や役割分担等への理解を得ることに努めるべきである。(公共サービスの担い手を地域に押し付けるようものであってはならない。)

(イ) 地域の定義はどうあるべきか

一定の歴史や文化などを共有し、さまざまな活動が行われている昭和の大合併及び平成の合併の際の旧町村単位を基準とする。旧若松市については、地域

の意向を尊重しながら区域を定めていくべきである。

(ウ) 都市内分権(地域内分権)の内容・範囲

地域住民が自ら地域課題を解決するためには、一定の権限及び財源が必要である。その課題解決に取り組む内容は、全市一律である必要はなく、地域の特性に応じたものとするべきである。また地域の自主性を尊重することで、それぞれの特色があってもよいと考える。(この制度の導入や継続のためには、行政の関わりは必要であるが、地域の主体性を損なわないような行政のサポートのあり方が大きな課題である。)

4 政策課題のまとめと今後の取り組みの方向性

当分科会では、割り振られた政策課題に対して、以上のような調査・研究と委員間討議を行いながら、以下のとおり問題分析テーマのまとめと今後の取り組みの方向性を整理しました。

(1) 財政の持続可能性

【まとめ】長期総合計画と財政計画の連動が必要である

長期総合計画に基づく計画的な市政運営を着実に行っていくためには、中長期的な視点に立った財政運営が重要であり、長期総合計画と財政計画の連動は必要不可欠である。

長期総合計画は、基本構想及び基本計画の策定、変更又は廃止について議決を経て、自治体計画とする。

財政計画は、これまでの中期財政見通しと同程度のものとし、主要なハード・ソフト事業を加えるとともに、その事業の実施時期(優先順位)を見通せるものとする。さらに、実施時期(優先順位)の変更等も含め、毎年度見直しを行いながら計画を修正することが必要である。

(2) 自治基本条例

【まとめ】まちづくりの基本的な考え方や住民参加、市政運営のルールを定めた自治 基本条例が必要である

自治基本条例の必要性については、必要であるとの意見が多数であったものの、 必ずしも必要ではないとの意見もあり、現時点では、分科会として一定の合意に至 らなかった。今後、意見の差をどのように埋めていくかが課題である。

また、議会内部での必要性に関する認識についても、議員間で温度差がある。今年度、執行機関からは自治基本条例の条例案が提出される見込みであり、当分科会としては政策討論会全体会などをとおして理解を求めていきたい。

(3) 公共施設マネジメント白書

【まとめ】公共施設マネジメントについては、今後の本市の最重要課題の一つである

公共施設マネジメント白書については、当分科会としての意見集約を行うまでには至りませんでしたが、公共施設マネジメントについては、今後の本市の最重要課題の一つであることから、調査・研究に努めていかなければならないと考える。

(4) 都市内分権

【まとめ】地域住民が自主的に地域課題の解決に取り組むことができる仕組みとして 都市内分権が必要である

地域の抱える課題は、それぞれの地域が有する歴史・文化・風土そして住民の属性が違うことから多種多様であり、これらに対応するためには、行政の全市統一的なサービスには限界が出ている。

都市内分権の導入に当たっては、行政は、地域住民の考え方を尊重しながら、住民が自発的に受け入れられるよう、情報公開や役割分担等への理解を得ることに努めるべきである。

今後は、平成27年5月に開催される「地区別意見交換会」および「分野別意見交換会」で出された意見を踏まえ、「まとめ」の議論を重ねてまいりたいと考えております。