# 会津若松市議会政策討論会
# 第１分科会　最終報告書

平成 27 年 6 月 25 日

政策討論会第１分科会

委員長　土屋　隆
副委員長　松崎　新
委員　成田　眞一
委員　渡部　認
委員　坂内　和彦
委員　目黒　章三郎
委員　田澤　豊彦

# 【　目　次　】

**第１章　平成 23 年 10 月から平成 25 年７月における調査研究内容**
第１節　前期からの申し送り事項 …… 1
１　本市財政の持続可能性について …… 1
第２節　政策研究への取り組み概要 …… 1
第３節　具体的な政策課題に関する調査研究内容 …… 2
１　「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～」に係る政策研究 …… 2
２　「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」に係る政策研究 …… 7
第４節　今後の取り組み方向（申し送り事項） …… 10
１　討論テーマ①　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 …… 10
２　討論テーマ②　行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性 …… 11
**第２章　平成 25 年 10 月から平成 27 年５月における調査研究内容**
第１節　政策研究への取り組み概要 …… 12
第２節　具体的な政策課題に関する調査研究内容 …… 12
１　「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～」に係る政策研究 …… 12
(1) 財政の持続可能性 …… 12
(2) 自治基本条例 …… 16
２　「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」に係る政策研究 …… 24
(1) 都市内分権 …… 24
**第３章　調査・研究内容のまとめ**
第１節　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～ …… 33
１　財政の持続可能性 …… 33
２　自治基本条例 …… 37
３　公共施設マネジメント白書 …… 40
第２節　均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について …… 40
１　都市内分権 …… 40
**第４章　政策課題のまとめと今後の取り組みの方向性**
第１節　討論テーマ①　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 …… 42
１．財政分析 …… 42
２．自治基本条例 …… 42
３．公共施設マネジメント白書 …… 43
第２節　討論テーマ②　行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性 …… 43
１．都市内分権 …… 43
**【参考】政策討論会第１分科会の調査研究に係る経過一覧** …… 45

## 第１章　平成 23 年 10 月から平成 25 年７月における調査研究内容

### 第１節　前期からの申し送り事項

#### １　本市財政の持続可能性について

前期の政策討論会第１分科会（以下「第１分科会」という。）から、今後の取り組み方向について次のとおり申し送りがなされた。

**(1) 今後の議会としての基本的な対応方向**

**①　今般の財政分析フレームの継続的な活用**

今般、関西学院大学大学院経済学研究科の小西砂千夫教授から御教示いただいた財政分析の４視点及び各指標については、毎年度、決算審査前に決算統計を活用して算定し、大枠での分析を行うなどして、毎年度、議会による価値尺度（ものさし）で、会津若松市の財政の持続可能性を分析・評価・公表することが考えられる。

【対応イメージ】

８月　財政指標の算定を踏まえた財政の持続可能性の分析・評価

９月　決算審査への活用（想定：議運で研究・検討中の予算決算常任委員会）

10 月　政策討論会全体会への報告、執行機関への提言等

11 月　市民との意見交換会への説明・報告

**②　財政分析フレームの精緻化及び具体的分析・評価への発展**

ア　都市計画税を賦課していないことによる将来負担額及び将来負担率への影響

イ　債務の範囲の変化（地方債から将来負担額への拡張）による債務償還年限及び償還年数との相互関係の分析

ウ　地域経済動向等を踏まえた地方税や償還財源のシミュレーション

**③　財政分析と並行した政策分析**

貸借対照表を活用した資産の老朽化度などの政策分析など

**④　財政分析と並行した自治基本条例や財務条例の研究・検討**

現在の良好な財政フレームを維持するためには、財政民主主義をより機能させる仕組みづくりが重要であることに鑑み、財政分析の継続と並行して、自治基本条例やその関連条例としての財務条例を相互に関連付けながら、研究・検討していくことが考えられる。

### 第２節　政策研究への取り組み概要

今期、第１回の第１分科会が平成 23 年 10 月 31 日に開催され、平成 23 年８月 23 日に議長より前期の議会からの申し送りがあったこと等の確認がなされた。

また、政策討論会全体会で次のとおり第１分科会に討論テーマ（前期と同様の内容）が割り振られ、具体的な政策課題を次のとおりとし、以後、調査研究していくこととなった。

**○　第１分科会に割り振られた討論テーマ及び具体的な政策課題**

**討論テーマ①　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**

具体的な政策課題：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～

討論テーマ②　行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性

具体的な政策課題：均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について

## 第３節　具体的な政策課題に関する調査研究内容

### １　「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～」に係る政策研究

#### (1) 専門的知見の活用

① 政策研究セミナー＜１＞

自治のあり方、まちづくりのあり方などについて造詣が深い山梨学院大学法学部政治行政学科の西寺雅也教授を招き、政策研究セミナーを次のとおり開催した。

・内　容　自律する自治のあり方について

・開催日　平成 24 年３月 23 日（金）午後２時から午後５時まで

【概要】

地域社会は「拡大の時代」から「縮小の時代」へ変わる。それに対応して自治体政治も「利益・利権の配分」の政治から、政策資源（ヒト・モノ・カネ・情報など）の再分配を巡る調整の政治へ移行していく。本来は、議会が市民と連携をして行政を変えるというスタンスが必要である。

財政の持続可能性と事業・サービスの調和については、政策情報を総合的に議会及び行政が発信することが大切である。特に財政の情報は難しく、これを分かりやすくして住民に提供することが重要である。「議論」「参加」の前提は情報の共有である。今後、税収は減少し、社会保障・福祉関係費の増嵩という構造的な財政危機は長期にわたって続く。これからの時代は「建設の時代」から「維持の時代」である。公共施設の維持計画を策定し財源の配分を行うことが必要である。

「政策縮減の時代」には、市民・議会・行政の合意形成が重要になってくる。総合計画と財政計画を連動させ、議会は総合計画の基本レベルまで議決すべきである。総合計画に書いたことは必ず実行し、その計画にないことは決して予算化しないという原則を貫くことが重要である。

自律自治体の形成においては、総合計画、自治基本条例、財政規律の３つのツールによる自治体経営が肝要である。

総合計画については、市民、職員、議会の参加のもと策定されるべきである。それは、首長の任期と整合性のとれた計画であり、財政の裏付けがある実現可能なもので恣意的な政策選択を許さないルールを持つものとする。

② 政策研究セミナー＜２＞

財政分析について調査研究を進めていくため、関西学院大学大学院経済学研究科の小西砂千夫教授を招き、政策研究セミナーを次のとおり開催した。

・内　容　平成 22 年度までの決算状況から見た本市財政運営の持続可能性について

・開催日　平成 24 年７月 30 日（月）午後１時 30 分から午後５時まで

【概要】

地方自治体においては、財政の健全化に関する法律を遵守していれば、デフォルト（地方債の不履行）になることは、あり得ない。夕張市の場合は、粉飾決算を行っていたため、実際の赤字比率は 790 パーセントもあり、通常言われている財政状況が悪いというものと桁が違っていた。「第２の夕張になるのでは」との危惧は、法令を順守していればあり得ないことである。

資金不足比率 20 パーセントのラインがあるが、このラインを超えても人件費の１割カットを７年継続すれば解消できるので、デフォルトになるおそれはない。

しかしながら、自治体の場合は投資的経費に対する起債はできるが、民間企業とは違い資金不足に対しての借金はできない。このため、人件費カットや住民サービスの見直し、各種料金の引き上げ等で資金不足に対応せざるを得ないことから財政がたいへんになる。

会津若松市にとっても行政改革によって事業費の１億円を浮かせることは難しいであろう。財政が悪化しても実際には増税は困難であるので、人件費をカットするしかない。

連結貸借対照表を用いて土地開発公社や第３セクターなどの資金不足等も認識すべきであるという考えがあるが、将来負担比率には、それらについても含まれている。このため、将来負担比率を使って財政分析をしなければならない。自治体にとって貸借対照表の必要性については、意見が分かれるところである。

なお、自治体の場合は地方財政法により、借入金は資産の耐用年数よりも短く返すことになっているので、このことについては減価償却をしていることと同義である。

平成 21 年度決算及び平成 22 年度決算を分析すれば、類団都市 42 団体の中で本市は１年間の資金収支の健全性については、努力が認められる。中長期資金収支の健全性と地方債の償還財源の健全性については、下の中程度から中の下程度まで努力して改善されている。一方で財政健全化については、各都市でも行われていることから、位置づけには変化はないが今後も財政の健全化に向けて努力をすべきである。

【参考】　健全化判断比率（平成 22 年度決算）

| 項目 | 本市の数値 | 早期健全化基準 | 財政再生基準 |
|---|---|---|---|
| 実質赤字比率 | － | 11.83 | 20.00 |
| 連結実質赤字比率 | － | 16.83 | 35.00 |
| 実質公債費比率 | 17.4 | 25.0 | 35.0 |
| 将来負担比率 | 109.3 | 350.0 | 基準なし |
| ※実質赤字比率及び連結実質赤字比率については、実質赤字額又は連結実質赤字額がないものは「－」と表示 | | | |

## (2) 行政調査での研究

### ① 神奈川県大和市（平成 24 年 1 月 30 日）

ア　調査項目

自治基本条例、住民投票条例、市民参加推進条例の制定経過

イ　調査結果

(ｱ) 大和市自治基本条例

神奈川県大和市は、自治基本条例や住民投票条例、市民参加推進条例の制定等を通じて、積極的に住民自治の充実を図っている。

大和市自治基本条例については、大和市市議会平成 16 年９月定例会において修正可決され、17 年４月から施行している。当該自治基本条例の検討は、平成 14 年 10 月に公募市民を中心とした「自治基本条例をつくる会」を発足したことが最初のスタートとなっているが、当該「つくる会」は、参加の意思がある市民に幅広く参加してもらうという趣旨で、団体からの推薦枠や公募の定員を設けずにメンバー募集を行った。「つくる会」では、平成 16 年５月までの１年８カ月の間に、119 回の会合を重ねるとともに、63 回に及ぶパブリックインボルブメント（計画づくりの初期の段階から、情報を提供し、広く意見を聴き、それらを計画づくりに反映していく市民参画の手法）を行い、延べ 1,462 人の参加を得て素案の作成を行っている。

「つくる会」では、このような検討経過を経て、平成 16 年５月、市長に対して自治基本条例に係る素案を提出し、庁内関係各課による検討を経て、政策会議で条例案の決定を行っている。

その後、条例案が市議会に提案されたが、議会においては、一部の規定について、市議会総務委員会の中で修正がなされ、本会議において修正可決しているところである。

(ｲ) 大和市住民投票条例

大和市住民投票条例は、大和市自治基本条例第８章中の第 30 条、及び第 31 条を受け制定されたものである。大和市住民投票条例は、平成 18 年３月、市議会定例会において原案可決され、同年 10 月に施行している。

条例制定までの歩みとしては、平成 17 年５月に、推薦・公募による市職員９名のプロジェクトチームを組織するとともに、アドバイザーに学識経験者として大学教授１名を招へいし検討を開始した。同年８月までに 11 回の会議を経て条例素案を作成し、10 月から 11 月にかけて条例素案に対するパブリックコメント（あらかじめ案を公表し、広く住民から意見、情報を募集する手続）を実施するとともに、地域説明会を３回開催している。その後の議会審議において修正案が提出されたが、修正案が否決され原案可決となったものである。

同市の住民投票条例は、請求の要件を満たせばいつでも実施できる常設型といわれる制度であるが、これまでに住民投票が請求された例はないとのことであった。

(ｳ) 大和市市民参加推進条例

大和市市民参加推進条例は、自治基本条例第２章中の第９条、及び第６章中の第 18 条を受ける形で制定されており、平成 19 年３月、市議会定例会において原案可決され、同年 10 月に施行している。

条例策定までの検討経過としては、平成 17 年 10 月に市民参加条例検討会議を設置したことから始まる。この会議は、公募市民 32 名に加え、学識経験者２名、さらに市職員８名で構成され、翌年 10 月、市長に提言書を提出するまでの間に、９回のパブリックインボルブメント活動を含め、合計 56 回の会合を重ねている。その後、庁内での検討を経て平成 18 年 12 月から約１カ月パブリックコメントを実施し、条例案の提案に至っている。議決結果は前述したとおりである。

市民参加推進条例では、事務を担当する部署ごとに市民参加の対応が異なることのないように市民参加の手続きの対象となる事項と実施方法を定めている。

同市においては、こうした取り組みにより市民参加の推進を積極的に図っているところであるが、市民参加をさらに推進していくための仕組みとして、市民 10 人以上の連署をもって執行機関に政策を提言できる政策提案制度や、審議会等の委員の公募や意見交換会の開催などの市民参加に関する情報を配信する市民登録制度などを設けているところである。また、市民参加の手続そのものについても、市民参加推進・評価会議を設置し答申をいただくとともに、パブリックコメントや意見交換会の対象とし、より一層の市民参加の推進を図っているところである。

**② 千葉県習志野市（平成 24 年１月 31 日）**

ア 調査項目

公共施設マネジメント白書

イ 調査結果

千葉県習志野市は、昭和 40 年代から、海岸の埋立開発による市域の拡大や高速道路、鉄道整備によって人口が急増し、それに伴い小中学校をはじめ、さまざまな公共施設の整備を進めてきた。その多くが設置後 30 年を経過し更新時期を迎えるとともに、耐震安全性の課題も顕著となるなど、多くの公共施設の建て替えや大規模改修が急務となっている。

この課題に対して同市は、平成 21 年３月、主に市民に身近な地域対応施設を中心として建物の状況や利用・運営等にかかるコストを明らかにし、公共施設の実態を詳細に分析した習志野市公共施設マネジメント白書を作成・公表している。

白書の目的は、市民、議会、行政が、ともに経営的視点に立って施設での行政サービスの有効性を検証し、施設の有効活用に向けた改善策を考える素材を提供するとともに、各施設の設置目的や役割、機能等について多角的に分析することにより、限りある資源、資産を選択と集中により効果的、効率的に配分し、最小の経費で最良の市民サービスを提供する行政経営に転換していくこと

にあるとしている。

白書は、施設の現況調査やデータに基づき、施設の概要、利用状況、建物状況、コスト状況などを総合的・横断的に検証・分析した結果を掲載し、公共施設を通じた行政サービスが把握できるように、グラフや図表を多用して可視化しているのが特徴である。

また白書では、小中学校、幼稚園、保育所、公民館、図書館、コミュニティセンターなどの地域対応施設 63 施設について、ストック情報（各施設の建設年次、経過年数や延床面積等の情報）とコスト情報（各施設の運営に係る支出・収入額、減価償却費等の情報）の両面から重点的に分析しており、ストック情報では、施設数・規模等を把握するとともに、土地・建物の老朽化・耐震・バリアフリーなどの物理的情報に加え、施設の利用状況、運営形態や日数、人員などの運営実態を把握している。コスト情報では、人件費や事業費などを含めた事業運営に係るコストを把握するとともに、維持管理費、老朽箇所修繕、減価償却費などの施設に係るコストも調査分析し、行政サービスに係るトータルコストを把握しているところである。

ストック情報とコスト情報の両面から施設の利用実態を詳細に把握したことで、利用１件当たりの利用コスト等も比較することができるようになり、施設の存廃、集約化等を含め、限られた財源・資産の有効活用に向け、データを使っての議論が可能になったとしている。

白書における実態把握と分析を踏まえ、同市では、平成 22 年６月から、公共施設の再生計画について専門的見地から検討するため、学識経験者等による習志野市公共施設再生計画検討専門協議会を設置し検討を行っている。

この協議会では、平成 23 年３月に市長に対しての提言を行っており、同市では、この提言を基本として公共施設再生計画基本方針を取りまとめ、平成 24 年度から公共施設再生計画を策定していくとしている。

**③　東京都武蔵野市（平成 24 年 10 月 25 日）**

ア　調査項目

公共施設配置のあり方の検討

イ　調査結果

武蔵野市では、保有する公共施設が 130 施設（160 棟）以上を数え、総床面積も約 32 万 7,000 平方メートルに達し、その中には昭和 30 年代から 40 年代に建築された施設が多く、その更新が大きな課題となっている。

平成 24 年４月に第５期長期計画を策定し、４つの基本課題の１つとして公共施設の問題を掲げ、基本的な考え方を示した上で、同年６月に庁内組織である公共施設再配置等検討委員会を設置して検討している。

改修や建てかえなどの将来コストシミュレーションを行うとともに、用途や施設ごとに利用状況、コスト状況、ハード状況の見える化を図って施設の実態を横断的に把握し、「質・量の見直し」を図る目的で平成 23 年９月に公共施設白書を作成し公表した。

今後は、市民等に対して説明していくことで現状や課題の共有化に努め、平

成 24 年度内に個々の施設の見直しを検討していく際の基本方針を策定して共有化を図りながら、最終的に平成 28 年度には調整計画を策定し、順次具体的な見直しを実施していくとしている。

この見直しに当たっては、当該事業が従来の施設建設ではなく、既得権者のいる中での見直しが前提であり、公共施設の再配置が容易ではないことから、受益者市民（利用者）と納税者市民（負担者）の双方の声を聞いて進めようとしている。

### (3) 財政分析（平成 24 年２月 10 日）

予算は、当初予算、補正予算などがあり、予算の編成方法、編成時期が年度で異なるため、財政分析に必要なデータは、当該年度の決算によって明らかになる。毎年度の決算分析の土台を作っておけば、予算の分析も可能との考え方で毎年財政分析を行っている。

平成 22 年度の決算が確定したので、決算カード及び財政分析の資料に基づいて本市の財政について分析を行い、今後の予算審査に生かしていくために実施した。

会津若松市の財政分析について執行機関では、バブル崩壊後、厳しい財政運営に迫られ、「行財政再建プログラム」「行政システム改革プラン」などの取り組みにより、現状の財政状況は、一時的な危機的状況からは脱したとの見解を示している。

しかしながら、経常収支比率、公債費比率などは依然として高い水準にあり、義務的経費も増加傾向にある。このような中、平成 20 年度以降、合併特例事業が本格的に実施に移されてきていることから、今後の財政状況への影響を注視していく必要がある。

【参考】　財政指標（平成 22 年度決算）

| 項　目 | 基準値 | 平成 22 年度 | 平成 21 年度 |
|---|---|---|---|
| 実質収支比率 | 3～5% | 4.7% | 2.9% |
| 実質単年度収支 | マイナスが続くと危険である。 | 758,190 千円 | 751,185 千円 |
| 財政力指数 | 1 | 0.645 | 0.677 |
| 経常収支比率 | 80%前後 | 85.8% | 88.7% |
| 公債費比率 | 15%未満 | 15.2% | 16.5% |

## ２　「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」に係る政策研究

### (1) 専門的知見の活用

#### ①　政策研究セミナー＜１＞

市町村合併後における都市内分権の考え方について、新潟県立大学国際地域学部の田口一博准教授を招き、政策研究セミナーを次のとおり開催した。

・内　容　市町村合併後における都市内分権の考え方＜１＞

・開催日　平成 24 年 11 月 15 日（木）午後３時 30 分から午後５時 30 分まで

【概要】

ア　均衡ある行政機能と住民サービスのあり方

明治、昭和の合併についてであるが、明治では小学校、昭和では中学校を作らせるためという、教育機関の形成が目的とされたものであった。平成の合併では財政が厳しいもの同士が一緒になっても財政上の効果はなかった。

都市部と町村部とでは住民が行政に期待する機能は異なる。合併したからと言って、行政サービスが同じである必要がない。同じ市域内でもさまざまな制度があっても良いかどうか議論が必要である。行政サービスが市内均一である必要性はない。

職員の専門性というのは、単に同一の業務に長く携わるだけではなく、どれだけ勉強するか、勉強させられるかが大事ではないか。異動によりいろいろな経験をすることで、その業務の専門性を高めることもできる。

行政は、何をすべきかではなく、「住民がどんな行政サービスを求めているのか」という発想が大切である。議会は、10 年後のまちの姿を見ながら、行政にやらせることが必要ではないか。

一人ひとりの住民の声に対応することは、実は議会の役割ではないのか。丁寧に住民の声を聴き、聴いたことを基にそれぞれの議員が考え、議員間で討議し、決めていくことが大切である。

イ　都市内分権

都市内分権は、合併後も合併前と同じように地域のことは地域で決めていこうという考え。例えば、上越市のように地域協議会をつくって地域に決定させるというものである。

議会が地域の意見を聴くために地域常任委員会を設置し、公聴会を開き、住民の意見を聴くこともできる。議員個人でなく議会として住民参加を進めることが大切である。議員に対して、議員が選出された地域の「地域代表」としての性格を認めるのか否か議論が必要であるが、是非やってもらいたいと考える。

今の人口規模に合わせたまちづくりをするだけではなく、今の人口規模で今の住民が必要なことをする。都市内分権では、必要なことは地域ごとに違う。行政サービスを全市均一にするということは考えないで、今必要なことを市が決めるのではなく、地域が決める。

また、お互いの地域ごとに足の引っ張り合いをしないよう、互いに協力関係をつくるのは、議会の仕事である。

**②　政策研究セミナー＜２＞**

前回に引き続き、市町村合併後における都市内分権の考え方について、新潟県立大学国際地域学部の田口一博准教授を招き、政策研究セミナーを次のとおり開催した。

・内　容　市町村合併後における都市内分権の考え方＜２＞

・開催日　平成 25 年 1 月 25 日（金）午後 1 時 30 分から午後 5 時まで

【概要】

人口 15 万人程度のまちは、行政コストが低いといわれている。この規模は、コミュニティが残っていて、すべてを税金で賄えという住民の考えがなく、それ以上に人口が増えると全部税金でやってもらいたいとなる。

議会の役割は、住民の意見を聴き、その意見を基に政策形成に結び付けることである。住民からの意見をそのまま市長に送るのではなく、住民のさまざまな意見の中でどれに取り組むのか、第三者（専門家）から意見を聴くことも大切であり、住民意見をどうするべきか議員の間で討論し、採決し、意見書を市長に送ること。また、議会では、公聴会及び参考人制度を活用し、住民の意見を聴くことができる。いろいろな人に調査をしてもらい、いろいろな事例を集め、それを判断するのが議会である。

実施の分権について。例えば、支所に現場の裁量で動ける機能を与えることが必要である。これまでの地方自治の良いところは、実施するところと政策をつくるところが、一箇所であるということであった。合併後、政策は本庁、実施の一部だけ支所ということでは、うまくいくわけがない。現場で問題を見つけたら、制度や予算がないと解決できないものを除き、現場限りで処理できるようにすれば、結果的に行政コストも安くなる。

決定の分権について。議会は、行政内部の決裁区分をまずは確認すること。また職員が一般事務経費を節約するために手間暇をかけることで、本来の仕事ができなくなる場合もある。そういうところを確認することも議会の仕事である。縦割りである行政に対し、議会は地域ごとの常任委員会を設置し、地域のマネジメントを行うという議会側としての決定の分権という考えもある。

一都市多制度について。それぞれの地域で行政に求めるものは別なものである。行政サービスや条例の適用区域を地域によって違ったものにしても良い。

地域分権を行う上での地域の規模については、一定の人口、行政区、中学校区など様々なくくり方があるが、とりあえずは、行政区から検討をスタートし、代表的な部門ごとにくくり方を検討するということも考えられる。また、議会としては、行政サービスを提供する側の視点ではなく、サービスを受ける側の視点から検討するということも考えられる。地域の規模を全部同じにする必要はない。

これまでの常任委員会のほかに、各地区常任委員会を新たに設けたらいかがか。公聴会などをとおして住民の意見を聴き、地区別の予算審議をすることで地区委員会の意義がより具体的になる。地区間の予算調整は議会が行い、また地区別の決算認定では、決算額ではなく今年こういう事業をやったけれどもその効果はどうだったかという視点で主に審査する。

### (2) 行政調査での研究

#### ① 東京都三鷹市（平成 24 年 10 月 26 日）

ア 調査項目

住民協議会を軸とした地域自治の推進

イ　調査結果

三鷹市では、コミュニティの再生を目指した住民協議会の活動を推進するため、当該協議会の活動拠点にコミュニティセンターを位置づけ、新たなコミュニティづくりの自治体政策モデルの実現を目指した。

具体的には、全国に先駆け、コミュニティセンターの①住民参加による建設、②条例の制定、③住民自身による管理運営の３つの特徴を持つ三鷹方式の市民自治を目指すコミュニティづくりを進めてきた。三鷹市では、中学校区とほぼ同じ７つのコミュニティ住区に分け、それぞれの住区に住民参加のもと複合施設のコミュニティセンターを建設してきた。住区には、住民協議会が組織されており、市は、包括的に施設の管理・運営を指定管理者として住民協議会に委託している。また、コミュニティ住区より細分化した町会や自治会が管理・運営を行う地区公会堂が 32 カ所設置され、それぞれの活動拠点を中心にきめの細かいコミュニティ行政が行われている。

三鷹市のコミュニティ行政は、基本的に「市はお金は出すが口は出さない」との思想で進められてきた経過があり、住民協議会では、コミュニティ・カルテ（地域の生活環境診断）やまちづくり懇談会などを通じて地域課題の発見と共有化を進めるとともに、近年では、地域ケア推進事業、出前子育て事業、高齢者給食、防災や安全安心関連の事業などを通して、行政との協働による新たな課題への取り組みを行っている。

このほか、三鷹市では、町会・自治会の活性化を主な目的に市民活動団体との連携協働事業も奨励した「がんばる地域応援プロジェクト（三鷹市町会等地域自治組織活性化事業）」を開始した。この中の平成 23 年度での特徴的な事業は、地域の一人暮らしの高齢者を定期的に訪ね、寄せ植えの花を宅配することで、安否の確認と孤独感の解消を図りながら、昔からの近所付き合いや交流の場をふやしていこうというものである。

## 第４節　今後の取り組み方向（申し送り事項）

### １　討論テーマ①　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
### 具体的な政策課題：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～

第１分科会に割り振られた討論テーマについてのうち、１つ目の「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」については、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白書～」を設定し調査研究を進めてきた。

このことについての今後の取り組み方向として、次のとおりまとめたものである。

(1) 財政分析については、議会の監視機能の充実の面から、今期に引き続き決算審査前に決算統計を活用し、会津若松市の財政の持続可能性を分析・評価・公表することが必要と考えられる。

本市の財政状況については、一定の改善が認められるが、他自治体との比較においては決して良好な状況ではない。行政運営の基本である市税収入の厳しい状況が続くことが見込まれることからも、執行機関の市債残高の着実な低減への取り組み及び合併算定替による普通交付税の縮減による影響について注視しなければならない。

(2) 自治基本条例は、一般にまちづくりに関する基本的な理念や市政運営の基本的事項等が定められている。執行機関は、長期総合計画の見直し作業にあわせてその位置づけを検討し、さまざまな要素を勘案した上で、的確な策定のスケジュールを示したいとのことであった。議会としても引き続き自治基本条例について調査研究を行うとともに、自治基本条例と関連する財務規律に係る課題についてもあわせて研究の対象とすることが必要と考える。

(3) 公共施設マネジメント白書については、執行機関が平成 25 年２月に「会津若松市公共施設白書」を発行した。これは、本市の公共施設についての現状を把握・分析し、情報の共有を行い、今後の公共施設の適正な配置と効率的・効果的な管理運営について検討するための基礎資料である。今後は、公共施設のマネジメントを行うにあたり、公共施設を経営的な視点から整備、維持管理、統合、廃止等を適切に行うための基準について、議会としても必要な調査・研究を行いながら、執行機関の動向を注視していくことが必要と考える。

## ２　討論テーマ②　行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性

### 具体的な政策課題：均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について

２つ目の政策課題である「行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性」については、具体的なテーマとして「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」を設定し調査研究を進めてきた。

今後、生産年齢人口の減による税収の減少、少子高齢化による新たな行政対応が求められ、これまでの行政サービスの維持・拡大が困難になってくることが予想される。

このような状況においては、昭和と平成の合併の検証、最低限度の行政サービスのあり方、地域住民と行政の役割分担についての整理、さらには地域の特性を考慮した一都市多制度も含めた「都市内分権」のあり方について、調査・研究することが必要と考える。

また、現在の庁舎は分散化し、市民サービスの低下を招いており、本庁舎については、老朽化だけでなく耐震性にも問題があることから、庁舎等の整備については、大きな課題である。都市内分権と並行して庁舎等の整備の方向性についても調査・研究する必要があると考える。

## 第２章　平成 25 年 10 月から平成 27 年６月における調査研究内容

### 第１節　政策研究への取り組み概要

第１分科会では、平成 23 年 10 月から平成 25 年７月における調査研究に引き続き、「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つの討論テーマについて、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白書～」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。

### 第２節　具体的な政策課題に関する調査研究内容

#### １　「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～」に係る政策研究

##### (1) 財政の持続可能性

##### ①　専門的知見の活用

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 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。

ア　政策研究セミナー＜１＞

・内　容　平成 24 年度決算状況から見た「会津若松市の財政分析」について

・開催日　平成 26 年２月 11 日（火）午後２時から午後５時 15 分まで

【概要】

１）今後の地方交付税等の傾向

近年の地方財政計画の歳出の考え方は、一般財源ベースでみて維持、総額確保が前提となっている。地方交付税総額は税収の一定割合と言われているが、実際は歳入不足を地方交付税で埋めている。

民主党政権時の政策であった「コンクリートから人へ」の考え方のように、社会保障給付の増を投資的経費の減で賄うことはできない。足りない

部分の財源が必要であり、人件費の圧縮（定員の減など）で補う流れとなっており、基準財政需要額にも関わることから結果的に地方交付税の減にもつながる。消費税増税についても、全てが社会保障費に充当されるわけではない。

２）臨時財政対策債

基本的に増えない、地方税収が伸びれば小さくなる。景気が良くなればいずれなくなる。現在、地方債の発行予定額の半分を超えている。公債費等 14.7 兆円のうち臨時財政対策債の償還が 3.4 兆円程度。

臨時財政対策債は、発行可能額のすべてを発行しなくても発行可能額ベースで償還分が交付税措置される。臨時財政対策債の抑制を考えるよりは、まず他の地方債を圧縮すべき。

臨時財政対策債は実質公債費比率には関係ないが、経常収支比率には影響する。

３）会津若松市の財政指標等の状況

財政力指数は、類似団体よりは低く、他の 10 万人規模の自治体に比べ税収が少ないことが要因と考えられる。

経常収支比率は、以前は 70%台が望ましいと言われたが、現在は 90%を切れば標準。以前とは地方債の充当率が変わっている。臨時財政対策債が増えると見た目上の経常収支比率が上がる。

会津若松市は以前に比べて財政状況は良くなってきている。実質公債費比率が 10%台前半になればよい。財政状況が本当に悪いのは 1,700 団体のうち１％程度。大変なのはダイエットした状態を維持していくこと。

経常収支比率に占める公債費以外の割合が類似団体より低いことから、類似団体に比べて公債費に回せる余裕がある。一方、将来負担比率が類似団体より高く、類似団体より借金は重い（残高が多い）。一生懸命、借金を返している状況が読み取れる。もう少し財政状況がよくなった段階で、投資的経費、インフラの維持管理費に回すことを考える時期か。

基金の適性値は難しいが、人口規模でみるとほぼ平均値ぐらい。ただし、災害時に基金がないと厳しい。災害対策としての基金のあり方（規模）については研究がないが、災害対策以外で標準財政規模の 10%程度が目安か。

減債基金は満期一括償還している団体には有効（最後に一括で返済となるため）。会津若松市はおそらく元利均等償還であり、実質的には財政調整基金を積んでいるのと同じ意味合い。例えば臨時財政対策債見合いで積んでおくのがよいのではないか。繰上償還はおすすめしない。将来負担比率の視点からは、繰上償還でも基金積立でも同じである。

４）長期総合計画と財政計画

中長期の財政計画は財政部局が難色を示す。当初予算上は計上しても余剰金がおそらくでるので、それも見越して若干赤字ベースでは作れるはず。

議会が厳しく指摘する雰囲気があると難しい。議会と当局との信頼関係が重要。例えば、（国の）補正予算での事業も想定して事業を見込むなど、

ある程度幅がある前提条件を容認することができれば作れるのではないか。

イ　政策研究セミナー＜２＞

・内　容　１）今後の国における地方財政に関する考え方

２）平成 25 年度決算状況から見た「会津若松市の財政分析」

３）今後の公会計や公営企業会計制度について

・開催日　平成 27 年２月 11 日（水）午後１時 30 分から午後５時 10 分まで

【総括】

１）今後の国における地方財政に関する考え方

平成 28 年度以降のことは何も決まっていない。

基本的な考え方としては、国と地方を合わせた基礎的財政収支を平成 32 年度までに黒字化する目標。しかし、消費税 10%を見込んでも黒字化は不可能な状況。具体的な計画を平成 27 年夏までに策定予定。

平成 27 年度は地方の歳出はできるだけ圧縮しながらも、26 年度の地方財政計画と実質的に同水準を確保。平成 28 年度以降の歳出削減の可能性はある。

地方の投資的経費は平成 11 年度から 10 年ぐらい大幅に減っている（地方債も減）。

社会保障費は増える、高齢者も増える、一般財源を増やさないためには、社会保障費の増を人件費の削減で補う傾向となる。

地方交付税は一般財源総額が決まって、税収が変動した分を地方交付税と臨時財政対策債で埋める。交付税は大きく増やせないため、臨時財政対策債の変動が大きくなる。

臨時財政対策債は発行可能枠に対して元本償還額の全額が基準財政需要額に算入される。臨時財政対策債を満額発行しなければ、基金ではないが将来的な備えにもなる。臨時財政対策債を発行して基金を積むのであれば、発行を抑制した方がよい。

２）平成 25 年度決算状況から見た「会津若松市の財政分析」

経常収支比率 90.6%については、以前の文献では経常収支比率は 70%が望ましいと言われていたが、平成元年と今では財政状況が全く違う。地方債の充当率が変わっている。最近は充当率が 90%。平成元年は充当率が 40%とか 50%であった。税収もあり、地方交付税も多かったためである。

平成 25 年度決算で公債費 63 億円、このうち臨時財政対策債が 20 億円ぐらい。臨時財政対策債だけで経常収支比率が６％ぐらい上がっている。地方債を財源として充当してきた分、経常収支比率が上がっている。今の 90%は昔の 80%ぐらいに相当。

公債費抜きの経常収支比率を比較してみたり、臨時財政対策債の発行によって上がっている分を分析したりすることも必要。経常収支比率は臨時財政対策債を満額発行しないと数値が悪くなってしまう（発行枠で計算するため）。

実質収支比率６％は高いと見えるがあまり気にしなくてよい。実質収支17億円と財政調整基金27億円を足した44億円が実質的な繰越額。標準財政規模290億円の10%を超えるところまできている。20%で全国平均ぐらい。今後は実質収支と財政調整基金の合計が減らないように歳出を考える時期になったのではないか。

実質公債費比率14.4%は、３年平均なのでまだ高い数値になっているが、下がり続けているのであまり問題にしなくてもよい。単年度では10%超ぐらいになっている。基準財政収入額に入らない財源（留保財源）が大きければ実質公債費比率が高くても問題ない。留保財源の大きさは財政力指数にあらわれる（自己財源が大きい）。

財政力指数0.589は市としてはあまり高くないが、市町村平均では0.49なのでまずまずの数値。実質公債費比率が下がってきていて財政力指数が0.6に近いので借金返済に非常に困っている状況ではないと言える。

公債費の元本だけだと 55.7 億円であり大きい印象。地方債残高の 477 億円に対して55億円の元本償還だと９年ぐらいの償還期間。20年償還ぐらいにして施設更新を進めるという考え方もあるが、どっちが良いかは判断が難しい。

実質公債費比率は 14.4%で割と高いが、将来負担比率 53.2%はそんなに高くない。残高でみるとそれほど高くないのに元利償還でみると高いのは、償還期間が短いからなのではないか。慎重な財政運営とも言える。

財政健全化をダイエットに例えると、ダイエットもひたすら減らす時よりも、減ったあとに維持する方が難しい。今後は、基金と実質収支を一定程度で維持する中で、公共施設の更新等を行う判断が難しい。

３）国の地方創生の推進

国は枠組みを作って終わり、地方が地方版総合戦略を作らなければならない。国の平成27年度当初予算にはない、平成26年度の補正予算でついている（前倒しの事業実施）。

総務省の財政措置（新型交付金）として、地方創生先行型の創設 1,700 億円を平成 26 年度補正予算で措置。交付金事業は 10/10 だが、新型交付金は10/10にならない見込み。

新型交付金の代替財源はないので、国の既存補助金の組み替えになる。新型交付金は成果指標をしっかり作る国の方針だが、既存事業の組み替えが中心となるので自治体にとっては難しい。

４）公営企業会計

下水道、簡易水道についても企業会計を適用し、発生主義の財務諸表をつくることとなる。下水道、簡易水道を５年間かけて任意適用を推進、状況を踏まえて義務化の流れ。台帳整理、資産評価が必要になる。

公営企業法では独立採算が明確に規定されている。料金に反映できない経費のみ繰出金で措置できる（地方公営企業法　第17条の２）。

実際に簡易水道に法律に基づいて独立採算を求めるのかについては、総

務省的にはそこまでではない。発生主義の財務諸表を整備することが目的であり、独立採算は求めない（一般会計からの繰り出しを認める）。

５）統一的な基準による地方公会計

総務省的には財務諸表を整備することが目的。その中で固定資産台帳の整備を前提とするので、公共施設マネジメントの議論につながる。財政分析として新しいことをする内容ではない。

６）財政計画の必要性、策定可能性

財政計画を作ることは可能であるが、その数字の正しさ、根拠を求められると財政当局としては厳しい。想定できることとできないことが理解された上で、財政計画のストーリーを説明することはできる。

例えば、標準財政規模や一般財源総額が５年間は維持される前提を置き、その後は全く予想できないとする。それを前提とした財政フレームの中で、実施できる事業とできない事業を検討する。ただし、実際には国の補正予算事業があり、これは全く予想できないため、補正予算というプラスアルファの財源があった場合はプラスアルファの事業を実施する。このような考え方を議会として理解できるのであれば、財政計画を策定することが可能なのではないか。

### (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、北海道大学名誉教授の神原勝氏を招き、政策研究セミナーを次のとおり開催した。

・内　容　生ける自治基本条例を考える

・開催日　平成 26 年８月４日（月）午後１時から午後３時 50 分まで

【概要】

自治基本条例を制定したからといって劇的に変わるものでもない。今後、活用している自治体、していない自治体の格差がひろがっていく。生きた条例を心がけて制定する必要がある。

社会の中では、市民が実際に自発的に問題を解決している。市民だけでは解決できない課題を解決するために、市町村、県等の行政をつくっている。

市民と政府の基本的な関係を律する考え方として、自治体レベルの基本法としての自治基本条例が位置づけられる。

自治基本条例は、市民のコントロールのもとに効果的・効率的に政府を運営する、市民の身近な政府の運営のための基本ルールである。

政治主体は主権者である市民、制度主体は長や議員、職員。どのように政治が運営されているか市民には見えない。

情報公開は憲法や地方自治法には書かれていない。憲法や地方自治法に書かれている大雑把なことだけでは自治体を運営できない。

自治基本条例の制定は、憲法にも地方自治法にも書かれていないことを、自治体運営の最高の規範となる条例としてつくっていこうということ。

自治体がこれまでに独自に開発・蓄積してきた各種の制度を、既存のものを一度集めて、継続、修正、廃止、新設などの整理をして、それを自治基本条例としてつくりあげればよい。自治基本条例は、これまでの自治体の取り組みの成果としてのもの。

１）生きた条例とするための留意点

・名称

本来は「自治体基本条例」。政府としての自治体、政府（長、議員、職員）の活動原則をきちんと定めるべきもの。まちづくり基本条例や自治基本条例という名称はあいまいさがある。

また、内容としては、市民と長、議員等との関係を書くのは必要であるが、市民の自由な活動（市民活動やコミュニティ活動）まで規定すべきではないと考える。

・市民の権利と義務

憲法は政府が守らなければならないものを規定するものであり、基本的に国民の義務はほとんどない。条例に市民の義務をあまり書くのは疑問。

・「協働」という言葉の使用

最近は自治基本条例にも使われないことが多い。

協働とは何か。政府は市民の意思を反映して運営されるものであり、市民と自治体（政府）が対等にはなりえない。政府はあくまでも道具である。

市民と政府が一緒にやる、協力するといった協力関係はある。ある意味での「協働」はずっと存在していた。「協働」という言葉で市民と政府の関係があいまいになるのは問題がある。

自治基本条例のあるべき姿は、自治基本条例に行政基本条例と議会基本条例が入ったもの。最近は行政基本条例、議会基本条例の要素が入ったものが多い。

２）生きた条例とするための制定過程の４課題、内容の６原則

・制定過程の４課題

①現行制度の点検：継承・修正・廃止・新設

現状の点検が必要。不足すると理念を並べるだけで終わってしまう

②効果的な接近方法

総合計画の手法改革のために関連させて条例を検討するのが現実的で理想的なあり方

市民参加条例に関連させる、議会基本条例を関連させることもよい

③４者（市民、長、議員、職員）が参加する（対等な参加）、４者が向き合うことが必要

④熟成期間の確保（拙速につくらない）

・内容の６原則

①総合性の原則：諸制度を網羅している

②水準性の原則：それぞれのレベルが高い

③具体性の原則：条例の内容が具体的である
④・⑤は③の中身のようなもの
④相乗性の原則：諸制度が互いに関連しあって効果をあげる
⑤関連性の原則：基本条例に基づいて関連条例が整備される
自治基本条例の理念に基づいて、関連条例を制定して具体化する
特に議会基本条例と総合計画条例が整備されれば生きた条例になる
将来に策定する（すべき）関連条例の一覧表を付けることも重要
⑥最高性の原則：自治体内での上位条例

３）その他、留意点等

関連条例を時間をかけて整備していく際に、「自治基本条例に基づくものである」と位置づけていけば市民の認知度もあがる。

政策提言する議会を目指すことが、議論を活発化することにつながる。

総合計画条例に正面から向き合うことが重要である。

**②　行政調査での研究**

ア　埼玉県三郷市（平成 26 年 7 月 30 日）

(ｱ) 調査項目

自治基本条例の制定と当該条例に基づくまちづくり

(ｲ) 調査結果

１）自治基本条例の特徴

埼玉県三郷市は、自治基本条例を平成 21 年６月１日に制定し、同年 10 月１日に施行した。条例制定の発端は、市長の政策マニフェスト（平成 18 年秋）にあったためである。

条例の特徴は、①前文をわかりやすく覚えやすくしたこと、②市民、議会、市長（職員）の役割と責務の明確化、③参加規定の具体化、④協働規定の基盤限定化、⑤学習機会の創造、⑥市民投票を規定の６つが挙げられる。

２）制定過程

平成 19 年１月に事前検討がはじまり、講演会・懇談会及び市民ワークショップを経て骨子原案を作成、平成 20 年にはパブリックコメント、市民ワークショップ等を経て条例原案を作成、平成 21 年にもパブリックコメント、市民ワークショップを開催し条例案を作成、同年６月１日に制定、同年 10 月１日に施行した。

３）自治基本条例の位置付け

情報公開条例、個人情報保護条例、行政手続条例などの個別条例の基本となる条例とした。

また、三郷市の全ての条例や計画等は自治基本条例に基づき制定又は策定され、取り組みがなされることとなった。

４）自治基本条例と総合計画の関係

条例第 16 条に「市長は、議会の議決を経て、市政運営の指針となる基本構想を定めるとともに、基本構想、基本計画及び実施計画で構成される

総合計画に基づき、総合的かつ計画的に市政を運営するものとする。」と規定した。

総合計画中の基本構想は、議決事件とし、市政運営は、同計画に基づき行われることとした。条例（まちづくりのルール）と総合計画（具体的なまちづくりへの取り組み）は、相互に密接な関係性を持たせた。

5）条例の運用面における３つのポイント

① 情報の共有（情報公開等は記載省略）

まちづくりは、地域を知ることから、地域の課題を共有することからはじまるとの考えから、三郷学（人・自然・地勢・産業・交通・歴史・教育・文化などの三郷の資源を学ぶとともに三郷の歩むべき方向性を常に考えた上で、実際に行動するための学）講座を開講し、参加と協働のまちづくりを主体的に担う人材を育成しようとしている。

【例】市民・学生による政策提言コンペ「三郷学フォーラム」を実施

② 参加

まちづくりの主役は市民等であり、政策の立案、実施、評価の各過程により参加しやすい市政運営を行うとの考えから、参加の方法については、これまでの慣例や担当部署の考えによるものではなく統一の基準を整理し、市民等に参加する権利を保障した。

【例】パブリックコメント条例の制定（素案と成案の２回行う。ほとんど固まってから意見を求めても意味がないとの趣旨）

③ 協働

協働とは、さまざまな地域の課題、問題の解決に向けて、行政だけが公共サービスを提供するのではなく、まちづくりの担い手としての市民等と行政が、お互いの持つ得意分野を活かして対等の関係で協力しあう取り組みであるとの考えから、「協働事業提案制度」「政策提言制度」などの仕組みづくりを行っている。

【例】市民団体と市が委託契約を結び、市民による自由な発想で講座の企画・運営を行う「市民企画講座」を実施

6）自治基本条例運用のための 14 の制度

①職員提案制度の再整備、②自治基本条例に関する職員等研修の実施、③参加手続の一覧情報の提供、④参加手法の考え方の提供、⑤「三郷学講座」の開講、⑥「協働推進指針」の整備、⑦協働事業提案制度の整備、⑧学生や市民による政策提言制度の整備、⑨コミュニティ活動の支援、⑩自治基本条例の普及、⑪インターンシップ制度の調査・検討、⑫政策会議発議資料の見直し、⑬第４次総合計画への位置付け、⑭政策サイクルの形成

イ 神奈川県茅ヶ崎市（平成 26 年７月 31 日）

(ｱ) 調査項目

自治基本条例の制定と当該条例に基づくまちづくり

(ｲ) 調査結果

1）制定過程

平成 17 年度から検討を開始し、条例を制定するまでには４年８カ月の期間を有した。

この間の主なものとしては、平成 17 年に企画調整課に「自治行政担当」を設置し、条例の検討を開始した。同年８月に市民検討委員会が発足し、条例施行までに計 125 回の会議を開催した。

平成 18 年２月に出前講座（10 団体）を開始、平成 19 年５月に地区意見交換会（計 12 回）を開始、平成 20 年４月に常設意見交換会（計 12 回）を開始、同年 10 月に第２回地区意見交換会（計 12 回）を開始、平成 21 年２月には市長に条例骨子を報告した。

平成 21 年５月に条例案概要を策定、同年６月に条例案概要に対する意見募集と説明会の開催、同年７月に条例素案の策定及び素案の 12 地区説明会の開催、同年８月に条例素案のパブリックコメントを実施、同年 11 月に条例案の策定、同年 12 月に議会に提出し可決、平成 22 年４月に条例施行。

条例制定に時間をかけた理由は、できるだけ多くの市民や職員に自治の担い手として共通認識をもってもらうためである。

2）市民検討委員会

公募による 75 名の市民委員（報酬なし）で発足した。条例制定までの４年８カ月の間において最終的には 35 名まで減少してしまった。

この委員会では、単に議論をするだけでなく、より多くの市民に条例づくりに関わってもらうため、パブリックインボルブメント活動を行ってきた。

3）条例案の議会の審査

総務常任委員会に付託された。委員から修正案（市民主権及び常設型住民投票の規定を加える案）が提出されたが、原案のとおり可決すべきものとされ、また最終本会議では、同様の修正案が提出されたが、原案可決となった。

なお、議会にも「自治基本条例研究会（10 人程度)」が設置されていたところから、議会にはこの研究会をとおして、随時、進捗状況を報告してきた。

さらには研究会と市民検討委員会の意見交換会が行われた経過にある。

4）アクションプラン（自治を推進するための仕組みや制度）

自治を推進するための仕組みや制度には、情報公開、市民参加、協働、総合計画、行政評価、職員通報、住民投票などがあるが、それを具現化するために条例の施行にあわせ、平成 22 年度から平成 24 年度までの３年間の取り組みをまとめた「自治基本条例施行に伴うアクションプラン」を作成した。これは、有識者から「条例を作っても、作りっぱなしのところが多い」との話がしばしば紹介され、また市民検討員会からも要望があった

ためである。条例を制定したあとも、条例を形骸化させないために、アクションプランを策定したことも茅ヶ崎市の特徴の１つである。

進行管理については、全部長で構成される「自治基本条例推進会議」を設置し、半期ごとに取り組み結果を報告し、意見を聴取している。

５）条例の見直し

平成24年度には、条例第30条の規定に基づき、取り組みの現状や課題、条文の適合性や妥当性について、学識経験者３名から意見を聴取し、条ごとの検証を行った。

この検証結果に基づき、平成 25 年度に条例を一部改正し、次期に取り組む事項やスケジュール等を明らかにしたアクションプランを策定し、継続して自治基本条例の推進のための取り組みを進めている（アクションプランの進捗状況はホームページで公表）。

**③　分野別意見交換会の開催**

自治基本条例の必要性等について調査・研究・検討を行っている、市民を主体とした運営による「会津若松市まちづくり市民会議」との意見交換を次のとおり開催した。

・内　容　自治基本条例に関する意見交換
・開催日　平成27年５月26日（火）午後７時から午後９時10分まで
・論　点　ア　自治基本条例の必要性及び条例案作成への市民の関わり方
　　イ　最高規範性の規定
　　ウ　市民の定義
　　エ　行政と住民の役割分担及び都市内分権

【主な意見等】

ア　自治基本条例の必要性及び条例案作成への市民の関わり方について

・地域の課題解決には、人と人との協力、市民がまちづくりに係わることが重要である。それぞれの地域のコミュニティの強化、人と人とのつながりの強化のためにはどのようにするのかという手段として自治基本条例があると考える。
・活動の基盤としての条例が必要であり、まちづくりを教えあう、まちづくりの基本となる条例が必要である。
・市民が中心となって条例がつくられることにより、市民の条例になる。
・最大の懸念は、つくっただけで終わることであり、条例を活用できる内容を望む。条例は市民のための行政になるために必要である。
・市民が主体となってものごとを進めていく。その基礎的な部分を体系化した条例であるべきと考える。
・基本条例にはまちづくりの「地図」としての意味合いがある。条例制定後の道筋を示すためのものだと考える。
・育てる条例の考え方は同感である。
・上越市の条例制定の事例を学んだ。条例をつくる過程の中で、市民の中に条例がどのようなものであるかを浸透させることが重要である。多くの市

民と考えること、市民が主体となりかかわること、伝えて育てることが重要である。

・条例をつくる過程の中で市民を巻き込むことが重要である。市民の中でも温度差がある。自治基本条例を知らない方がほとんどである。市民との懇談会を進めながら一歩ずつ進める。一緒につくることを提示する。条例ありきではなく、市民に当事者としての意識を持ってもらう過程が重要である。

イ　最高規範性の規定について

・基本条例とするのであれば、最高規範性を盛り込んだほうがはっきりする。

・育てるという考えももっともであるが、逆に基本となるべき部分、最高規範性がなければ、先に進まないのではないかと考える。

・最高規範性という文言が必要という思いもあるが、最高規範という言葉を使うことで市民の中で齟齬が生まれる、誤解が生じる懸念がある。

・最終的には市民が決めることである。市民にいかに理解してもらうかが重要である。「最高規範」という文言を入れる、入れないは、市民会議、議会が決めることでないと考える。

・基本条例は、普段は意識しないが個別の条例をつくる時などに立ちかえる基本となる条例であることから、そのための最高規範ではないのか。

・わかりにくい言葉が多い。わかりやすい条例であるべきである。最高規範性という言葉からは１番２番と上下を決めてしまわないか。市民が聞きなれない、理解しにくい部分を誤解が生じないように、誰にもでも受け入れられる言葉にしていくことも現実的な条例としては重要であると考える。

ウ　市民の定義について

・議論の中では、「市民」と「市民等」に分ける発想はなかった。改めて議論したい。

・住所を置くものを基本とすべきとの意見と、市内の企業や学校に通うものも市民とすべきとの意見があった。現時点の結論としては、住民登録だけではなく、本市に関連する方も市民に含めるべきとまとまってきた。

・外国人の取り扱いについて、話には出たが深くは議論していない。基本的には入れる方向との考え方である。

・外国人の中には定住している方や嫁いで来た方もおり、住民票を持っている。我々と違う視点を持っている。外国人だからといって区別するのではなく、同じ扱いをすべきと考える。

・住民投票の問題が出てきたときに、外国人も含む住所を持つもの、通勤・通学者の取り扱いについては改めて議論すべきである。

・通勤・通学者が実際に住んでいる方と同じ権利を持つとなれば、違和感がある。

エ　行政と住民の役割分担及び都市内分権について

・都市内分権の考え方は議論したが、非常に難しかった。まとめるところまで行かなかった。

・地域の受け皿がないと成り立たず、行政主導では反発がある。いかに地域住民のやる気が出るかが大切である。若者の参加を促すことも重要である。
・全市一律は難しい。地域性、合併の問題もある。
・地域の枠組み、生活スタイル、住民構成などの判断をしながら地区割りをする必要がある。
・地区の誰が音頭を取るのか、合併前の地区割りでスタートしてよいのか、地域の方が手を上げるのか、といった課題がある。
・旧町村単位では、現在の実態と合っていない面もある。地区割りを真剣に考えないと形骸化してしまうと感じている。
・都市内分権の考えをどのように当てはめるのか、社会構造の変化と人口の問題、産業構造、地理的なものも考慮する必要がある。
・区長については早く終わりたい方が多い。果たしてそのような中で地域内分権が進むのか。
・都市内分権を進める場合に誰が担い手となるのか。区長も限られた方がつとめている。
・上越市の例では公選で行っている、人を作っている。地域づくりは人づくりである。私がやるという人を引き出すのも基本条例であると考える。人づくりができないと都市内分権は難しい。
・上越市の事例でも審議員の定数割れの地区が出ている。やはり人材がいない。一本釣りしている地区もある。
・都市内分権が進めば市民に密着したサービスにつながるとの認識はあるが、決められてしまいすぎて自由に身動きができなくなる面もあるのではないかと感じる部分がある。
・どの地区でも若い人が参加しない、参加が難しいとの話が多いが、関心を持っている人もいるので、少しずつ拾っていくしかない。
・会津の起点は農業である。水が来ないと農作物が出来ない。そのために「結」という概念があり、周辺の助け合いがなければ米づくりが出来ない時代があった。現在はその形態が崩れてきた。少し過去に戻ってみることが必要になったのではないか。

## ２　「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」に係る政策研究

### (1) 都市内分権

#### ①　行政調査での研究

新潟県上越市（平成 25 年 11 月 7 日～８日）

ア　上越市企画政策部　上越市創造研究所

(ｱ) 調査項目

・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

(ｲ) 調査結果

１）上越市の現状について

上越市として、将来のまちの姿をどう描くべきかが大きな課題である。

市全体では合併後、６パーセントしか人口が減っていない。ほとんど市域内での移動である。住民はマイホームが欲しいし、車を使いたい。商店はアクセスの便利なところが良い。農家も土地を売りたい。そのようなニーズに応えるのが市の務めであるという考えであり、いまもその考えが止まっていない。これが進むと、郊外に住んでいる人が高齢者となると車なしでの生活をすることとなり、またコミュニティの崩壊、中心市街地の顧客の減少が生じてくる。今後のハード面の維持管理費も増大し、スーパー撤退の不安もあり、問題意識を持っている。

このことについて市では、10 年前ぐらいから研究を始めた。なぜ市街地が拡散するのか。どうような影響が懸念されるのか。対応するにはコンパクトなまちづくりが必要ではないかという提案をしてきた。

コンパクトなまちのイメージは次のとおりである。

・各地区の核を中心にそれぞれがコンパクトにまとまっている。
・各地区がそれぞれ個性をもっており、地域全体として機能分担されている。
・可能な限り「職住近接」を図り、歩いて行ける範囲に商店などの生活利便施設がある。
・各地区が公共交通機関によってネットワーク化されており、車以外の移動手段が確保されている。

２）持続可能な都市構造とは何か

持続可能性には３種類。経済的なもの、環境的なもの、社会的なものがある。市で重視しているのは、経済面、社会面である。昔は市街地が広がると地価が上がり、税収が上がり持続可能であった。今は開発しても、開発したところは地価が上がるが、このことにより、地価が下がるところもあり、全体の税収は増えない。開発をし続ければ市街地の面積が増え、その整備と維持管理のコストが増える。人口はむしろ減っているので一人あたりの負担が増える。このような状態が続けば、持続不可能となってくる。

地域経済について。上越市では商業施設の床面積の８割から９割が大規模なもの。人口は変わらないので、その分、潰れている地元の商店がある。大規模商業施設の資本が市外のものであれば、売上は市外に流れてしまう。地域経済的にも大きな商業施設に有利なことをばかりをしていると地域経済が細くなってしまう。それも持続可能ではない。

コミュニティの面では、新興住宅地に人が流れてしまうと新しい土地では、なじめないということもある。人のつながりという面での持続可能性も重要と考える。

３）今後の都市構造に向けた考え方

一般にコンパクトシティーである。公共交通・駅を中心としていろいろな施設を歩いて行ける範囲に集約してそこを便利にする。このような拠点をたくさん各地に作って、そこを公共交通で結び、足のない人でも、ここに利便性を獲得しに移動できる状態をつくろうという土地利用の考え方になっているが、現実はそのようになっていない。

４）都市整備について。

産業団地の整備計画、生活排水処理の基本計画の相談があった。市では、多くの産業団地（工業団地）を開発し、また合併をしたので、旧町村にもその産業団地がある。売れずにどうしたらよいかという相談があり、今後の産業団地のあり方について企画立案をした。

生活排水処理については、市街地が急激に拡大をしたので、下水道整備に努めても整備率が上がらない状況がつづいた。費用もかかる。このことに係る生活排水処理基本計画の企画立案をした。

地域交通政策のあり方についての調査研究も行ってきた。

５）コンパクトなまちづくり

市街地の広がりにあわせて公共投資を行っていたら際限がなくなる。このようなことからコンパクトなまちづくりを考えるようになった。コンパクトなまちづくりは、一極集中させるのではない。全部の地域で居住ができるようメリハリをつけてやるものであるということを理解してもらい、総合計画に反映させてプランニングをしていった。

コンパクトシティーの考えは、中山間地域の方に引っ越しをしてくれと言っているわけではない。中心地に生活拠点を作り、そこには郵便局、病院、学校、スーパーなどの都市機能を集中させ、集落からコミュニティバスやデマンドバスで結ぶという考え。若者が移り住んで起業し、生活できれば良いとは考えるが、上越市ではそのようなことは少ない。

６）地域自治について

当初から地域自治の問題に取り組んできており、「行政デザインに関する調査研究」として今後の行政がどうあるべきかをまとめた。

行政課題が山積している。行政に対する需要は増えてくる。公的なニーズはどんどん増え、一方で人口が減少し、お金がなくなるので、コアの部分がスリムにならざるを得ない。しかし、削った部分はそのままにするの

ではなく、民間で公を、コミュニティやＮＰＯで公を行政都合でやるのではなく、地域で考えていく必要があることを提案。その１つが地域自治区制度につながる。

コミュニティを大事にすることと合併をすることは矛盾しないかという話がでた。広域化をすることで地域の中でパイを奪い合うことは止めなければならないが、総務管理部門はスリム化が図られ、この面では広域化にメリットがある。一方、地域の個性を活かした政策は残していかなければならない。合併するだけでは、広域化だけが行われ、住民生活にデメリットが出てくる。広域化と狭域化をセットで考えなくてはならないという考えによる。

都市内分権のあり方、地域内分権については、自治基本条例に位置付けをし、その時々の首長や政策の流れで左右されないよう、担保することが必要との提案をした。地域自治区については、自治基本条例で担保することとなった。

行政の区域が広がり、地域コミュニティを守らなくてはならない。これは、たくさんある理由の１つに過ぎない。住民ニーズがどんどん増えるので、それに応え続けると行政が破たんする。今のうちから、10 年、20 年かけて受け皿をつくる。行政ができないからやってもらうしかないということではなく、地域でやった方が結果、課題の解決につながることもある。

さまざまな地域課題の解決にはコミュニティの活性化が必要。過疎化などが進む地域は、既存の町内会や自治会は高齢化が進み、新たな地域課題に対応できなくなる。今の行政も各分野で地域に協力などを求めており、それらを総合的に受けられるようなものをつくることが必要。町内会では限界。もっと大きな単位で力を合わせる組織が必要ではないか。居場所づくり、生きがいづくりの面もある。これらが地域自治の必要性である。

地域自治区とそれを担保する自治基本条例の制定については、合併される 13 町村に対しては、比較的説明がしやすかった。町村のワク組を守るという考えから。旧上越市を基本的には昭和の大合併のときの 15 のまちで割った。行政ができないから押し付けるのではないか、という意見がでた。町内会だけでは対応できない課題がこれから出てくるのでその受け皿をつくるという説明等をしたが、理解はなかなか得られなかった。住民の意識は地域特性に応じてであり、一様ではない。

地域自治区制度の地元説明会は、結果して主に区長が出席した。自治基本条例はワークショップで作り上げた。地域自治区制度で注意したいのは、地域に役所がやっていたことの下請け機関というふうに思われてしまうと、地域の主体性がなくなってしまうことである。

7）その他

自治基本条例や地域自治はそれほど浸透してはいないと感じる。特に旧市の住民は、前から市民活動をしている住民は別であるが、合併の流れでできたもの。合併がなければ、合意形成ができなかったと思う。合併を機

に改めて地域割を見直す必要があるという説明をしてきた。理解してもらったか否かわからない。職員の理解も中枢の部署にいるものなどに限られていると感じる。

自治基本条例をきっかけに理解をしてもらうことが条例の効果であると感じる。条例があるから地域自治を推進できるのであって、条例がなければ耳も貸してくれないかもしれない。

地域自治区とは何か、地域協議会とは何かという話ではなく、具体的に出てくるのは地域の子供たちの教育、近くの公園の話などである。具体的なものから話を進め、結果して、こういうことが地域自治であると説明したほうがわかりやすい。最初から市民に正面から地域自治といっても理解を得にくいと感じる。

拠点と自治については、合併により職員が少なくなれば、旧庁舎に空きスペースができるので、そこに銀行や喫茶店、病院などが入れば、自然と地域住民が集える場となり、そこで自治を考えることができるようになると考える。

市民にとっては、公のことは、いわゆる「なんでもやる課・すぐやる課」のように行政がなんでもかんでもやってくれるという意識がある。地域自治の制度はつくったがこれを回していくことは難しい。地域協議会は実行団体ではない。地域の考え方をまとめていくことが役割であり、地域で実行してくれる人がどんどん育ってもらうことが理想と考える。

イ　上越市自治・市民環境部　自治・地域振興課

(ｱ) 調査項目

地域自治区制度について

(ｲ) 調査結果

1）地域自治区制度

上越市の特徴は、地方自治法に基づき市の全域に地域自治区を設置していること。これは、全国では 20 弱の自治体の取り組みである。地域協議会は月 1 回開催している。委員の選任方法については、全国唯一の公募公選制をとっている。市議会議員の選挙にあわせて選挙を行っているが、これについては賛否がある。

地域自治区制度を進化させるために活動支援事業補助金を創設した。

上越市は人口 20 万 3 千人、面積 973 平方キロメートルである。合併した数は、13 町村であり全国最多である。海岸部と山間部では気候がだいぶ違う。年間の除雪費だけで 30 億円使うが、海岸部は雪がほとんど積もらないので、雪で災害本部が設置されても浜の人たちにはその実感がないほど違う。また旧役場を総合事務所としており、職員を 20 人から 30 人ほど置き、事務を分掌し、市の仕事を一定程度できるようにしている。大きな面積を統括しなければならないという課題がある。

地域自治区とは、市内をいくつかの区域に分けて、それぞれの区域に地域の意見のとりまとめを行う「地域協議会」と区域内の市の「事務所」を

置くという地方自治法に基づく制度である。ミニ議会のようなイメージ。

制度導入は２段階で行った。まず平成 17 年１月の合併と同時に合併特例で入れた。もともとの上越市は、平成 21 年 10 月に先の自治区制度を検証しながら導入した。合併した多くの町村は、今後のことを思うと合併は致し方ないという考えであった。これまで首長、議員、役場職員が近くにいたが、それがなくなるという不安の声が多く出されていた。それを自治区制度のようなものを制度的に担保すべきという考えからである。

旧上越市には、住民自治の充実を主眼において導入した。区域の考え方は、平成の合併の旧町村の区域、旧上越市は昭和の合併前の区域とした。

事務所は、旧役場庁舎及び３つのセンターに設置し、そのうち、センターは職員３名で地域協議会の事務しか行っていない。

旧市への導入については、「都市内分権及び住民自治に関する研究会」を立ち上げ、そこでの自治区制度が必要との意見から、導入することとなった。住民説明会を開催したが、理解が得られず、一旦、導入を断念した。再度、１年かけて説明し、平成 21 年３月に議決を経て同年 10 月に導入となった。理解を得られなかった理由は、旧市の住民にとっては、市長、議員、庁舎が変わらない合併に無関心であったからである。それまでは、町内会長はその地域を熟知していて、行政も困ったことがあれば町内会長に地域の課題について相談していた。それが、地域協議会を新たに作り、そこに市が地域の意見を求めることについては、町内会長は面白くない、必要性を感じないという考えであった。合併で 14 の庁舎を１つに、14 人の首長を１人に、200 人の議員を 30 数人にするということで行革を進めると言っていたのに、新たな「議員（協議会委員のこと）」をつくるのは、行革に逆行しているということで、相当の反発があった。議会では、旧町村への導入は合併協議で決められていたので全会一致であったが、旧上越市への導入は、町内会長の意向を組んで数名の議員の反対があった。

地域自治区制度においては、協議会の委員を公募公選制にしようというのが生命線であった。町内会の看板を地域協議会に架け替える話には一切ならなかった。要望への回答は、条例に基づき、地域協議会には１カ月以内に回答しなければならないとされており、その他の要望には義務規定がどこにもないということ。

２）地域協議会の概要

地域協議会は市長の付属機関であるが、実際の地域協議会委員は議員と同じ立場で市長と対等であると考えている者もいる。そこが大きな課題である。

役割は諮問事項に対する答申をすることである。また地域協議会は地域協議会が自主的に選んだテーマについて審議したものを、市に対して意見書を提出することができる。このことは各種審議会の中で地域協議会のみに与えられた権利である。町内会長から提出された意見書、要望書は、任意で提出されたという取り扱いで、一つ一つに全て回答はできない。しか

し協議会からの意見書は、おおむね１カ月以内に回答しなければならないという決まりがあるので、強制力がある。実際の地域協議会への諮問は、ほぼ原案どおりの答申をもらっているが、中には修正意見をもらったこともある。

高田城は手作業で除雪をしなければならないところであるため、冬期間は閉鎖するという当局案があったが、それについて地域協議会からノーと言われた。そこで豪雪時期の１カ月だけは臨時的に休館することとなった例もある。また総合運動公園整備事業については、大規模すぎるので計画自体を再度検討するべきとの意見書の提出があり、市は事業費が半減となる変更計画を策定した。合併したことで住民の意識が変わった例である。合併したことで、これまで隣まちの施設であったものが、今度は自分のまちの施設になったという意識の変化から、先の総合運動公園整備についてもそれが反映された。

地域協議会運営に係る予算は、毎年 1,500 万円ほどである。それは費用弁償で、１回につき 1,200 円を支払う経費である。委員の選任方法は公募公選制に基づき市長が選任している。委員は無報酬である。各地域協議会委員の定数が定められており、旧町村の議員の数である。地方自治法上、選挙をして非常勤一般職を選ぶことはできないため、選挙の結果を尊重して、市長が選任するという形をとっている。定数以下の場合は、応募者の中から市長が選任をし、残りを属性、年齢、居住地、男女を考慮して再度市長が選任し、定数を満たす。一番初めの委員選挙のときは、５つの区で選挙が行われたが、それ以降は行われていない。自主的に住民が定数に合うよう調整しているので、選挙にならないのが実際である。委員の平均年齢は 61.1 歳、男女比は８対２である。

３）地域自治区の事務所

各総合事務所には、地域協議会の事務所という機能と市長の事務の分掌をした出張所の機能を有している。総合事務所には、４つのグループ、所長は課長級で、20 人程度の職員を置いている。

総合事務所の体制は今後どうなるかわからない。13 の総合事務所に 1 つの本庁舎がある。現在 2,000 人弱の職員がいるが、人口 20 万人のまちで、その職員数は多い。実際に、職員は減らしている。市の事業全体を進める上で、総合事務所だけそのままの人数を確保することは、個人的には疑問を感じる。

総合事務所の所掌事務は、本庁舎で行っている事務を全て縦割りで分掌している。

４）予算

予算要求権は、本庁の所管課にあり、総合事務所には権限がない。

予算編成の実務では、各区の総合事務所の要求を基に、本庁の所管課がそれらの要求を取りまとめている状況である。総合事務所の考えを反映した予算案となっており、実態として総合事務所が関与していると考えてい

る。予算の議決後は、所管課から総合事務所に予算が配当され、総合事務所はその配当された予算の中で執行する。

合併前の上越市の地域自治区の事務所には、３つのセンターを置き、１つのセンターに４つから６つの地域自治区の事務所を置いている。センター長は副課長級で、ほかに２名の職員をおく。ここでは地域協議会の事務のみを行っている。

５）住民組織の設立状況

合併したら上越市の事務事業に合わせることに決まっていて、祭りの事務局も外に出すこととなった。そうなれば地域の祭りができなくなるとの危機感から、それぞれの町村の時代に第二役場のようなものをつくった。これが住民組織として設立されたものであり地域の祭りなどを担っている。一カ所、最大 8,000 万円の行政支援を行った。運営費は一組織当たり住民一世帯から 1,000 円から 2,000 円の会費及び企業からの寄付金でまかなっている。その団体に市は、業務委託をすることはあるが、運営補助は一切行っていない。

６）地域活動支援事業

市長の公約であったもので、市税の１パーセントにあたる２億円を地域自治区に配分し、住民活動を補助するというものである。500 万円の均等割に人口割を加えて配分している。結果、多いところで 1,400 万円、少ないところで 530 万円である。対象事業は、地域活動目的であれば何でもよい。実施方法は、主に地域内の団体に対する助成事業である。地域団体から事業提案書の提出を受け、地域協議会が審査し、市が追認、補助金を交付するという仕組みである。地域協議会は、住民に対して審査結果の説明責任を有することとなった。

事例としては、高齢者の生活支援事業がある。日帰り温浴施設について赤字施設であるので、当該制度を使って、観光施設ではなく、高齢者施設として利用するものである。保健師に健康チェック、民生委員に生活相談、運動指導員の健康体操指導など高齢者がワンストップでさまざまなことができるようになった。

実際には玉石混交であり、小学生の野球チームが健全育成のためにユニフォームを購入したり、これまでＰＴＡが担っていた小学校の鼓笛隊の楽器の整備をしたりなど好ましくないようなものまである。地域活性化が目的の作文をされてしまうと拒否できない。

執行状況としては、二次、三次と募集をかけているところがある。好ましくない提案も採択されやすく、予算規模が大きすぎると感じている。２億円という配分枠を下げる方向で今、見直しをかけている。

当該事業の継続について、議会における市長答弁は「任期中にやるものであり、また事業費ありきではなく地域の課題解決のための人材育成の初期投資という考えで実施しているので、永代つづくものではない」ということであった。議会では市長が変わっても事業を続けてもらいたいので、

条例化を図りたいとの話が一部ある。

自治基本条例はあるが、市民参加条例はない。地域課題が道路の補修であれば、それを提案できるが、それをしてしまうと活動費がなくなるので、ハード事業の提案はないのが現状。市に報告書が提出され、市が細かくチェックしている。事業の内容そのものについては、地域協議会が確認しているところもあり、次年度に活かしている。

毎年やっているイベントについても単年度単位で審査をしている。

全市共通、複数の地域にまたがる事業については、それぞれの地域で採択を受けることがルール。市が地域の課題解決を望む事業であるため。事業課が個々に持っている予算で対応することも可能。

地域協議会と区長会の住み分け・関係性については、結論から言えば、納得したかというと、あまり納得してもらえなかったと感じる。説明としては、町内会長は、地域について熟知し、良く考えてくれていることは感謝しているが、町内会長たちは、個々の町内会の集まりにすぎない。区全体についての課題について話し合う機会が少なかったため、市としては区全体について話し合う組織を作りたいと考えている。

町内会組織は、高齢化が進みコミュニティが崩壊しつつあるのが現状である。今後のコミュニティを考えると、それが崩壊してからでは遅すぎる。今のうちに地区の全体のことを考える組織を作ることが必要ではないのかという話をしてきた。中には理解した町内会長もいるが、その者は、町内会の連絡協議会の会長が地域協議会の会長を兼ねている者である。

今後、地区全体のことを公募で選ばれた、多様な世代の人、多様な活動をしている人たちで話し合う機会が必要であると理解を示した。そのようなところは、町内会長の連合体で市に要望したほうがよいのか、地域協議会の会長として市に課題を挙げたほうがより実現しやすいのかを考えるようになった。例として中学校の生徒が増えたので、学校の分割の考えがあったが、拡充して欲しいという要望を町内会長からと市の付属機関である地域協議会の２つの団体から提出され、地域の大きな力になり、市としてもそれに沿うよう動かざるを得なくなり、校舎の拡充が進められている。

理解していないところは、町内会長と地域協議会が一切交わることはないのが現状である。公募公選制のメリットは誰でも参加できるということにあるが、裏を返せば地域活動を何もしていない者、市にものを申したいという者も参加できることになってしまう。地域課題の解決のための組織であるが、そのような者は地域活動をしていないため、地域課題がそもそもわからない。そのような状況は良くないので、市は地域で活動しているさまざまな団体と意見交換会を働きかけている。

活動支援事業とは補助金の交付であるので、市が事業そのものを行うものではなく、あくまで自分たちがやりたいものに対して補助する仕組みである。市の事業とは一切関係ない。

7）市議会との関係

年間 30 件の視察を受け入れているが、約８割が議会の視察である。議会の視察では、必ずこの質問が出される。市議会議員は、ある地域のエゴを全市的に協議することが役割である。

一方、地域協議会委員は、市長が政策決定する際に地域の意見を聞かなければ、地域の細かい箇所までわからないことがある。それについて市長が意見を聞く先が地域協議会であり、あくまでも市長のブレーンという役割である。そのような説明を地域協議会委員にしてきたつもりであるが、地域協議会委員は市議会議員と同じだ、協議会がダメといったものがなぜ通るのか、そういう声がある。

議員の反応は、市民の声を聞くというと良いものと聞こえるので、市民の声を聞く仕組みに反発できない部分があると感じる。公式な場では、地域協議会という仕組みを評価しているようであるが、本音はおもしろくないという議員もいるのではないか。制度的に議会に提案するときは、地域の声を聞いて行うことがほとんどであるので、議場で提案するときに地域協議会をとおったものであれば、面と向かってノーと言える雰囲気ではない状況であると感じる。

## 第３章　調査・研究内容のまとめ

### 第１節　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～

#### １　財政の持続可能性

##### (1) 委員間討議による意見集約

以上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、次のとおり意見を集約した。

**①　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**

ア　なぜ財政計画が必要なのか

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

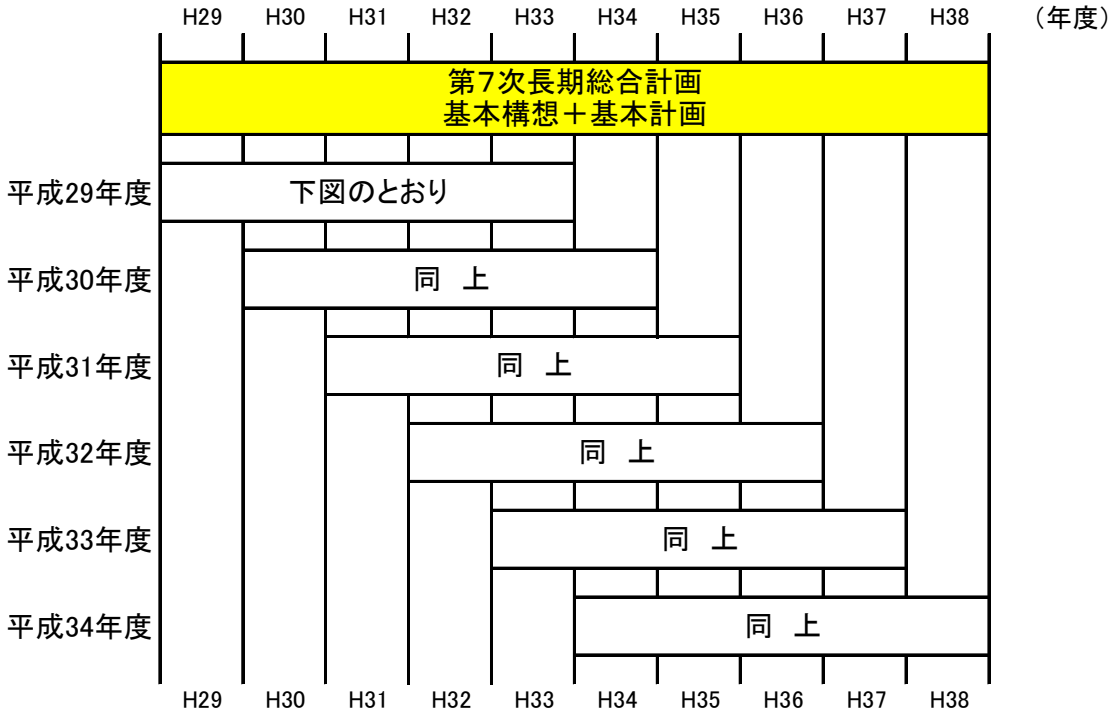
- 財政計画の期間については、長期総合計画の半分とする。
- 財政計画は、長期総合計画の前期中（又は後期中）の主要事業を計画的に行うための財政上の裏付けを意味するものである。
- 国の地方財政に対する政策等による歳入歳出における影響などについては、毎年度見直しを行いながら計画を修正することが必要であり、期間は常に一定とする（次ページの図参照）。

・　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。

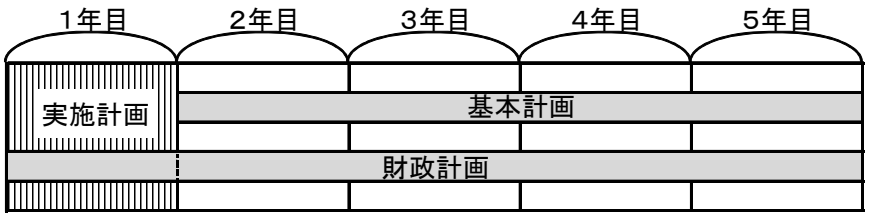
３）新たな事業又は事業の変更についての考え

・　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）

ウ　市債発行額を元金償還以下にすることについての考え

普通会計における市債残高の適正水準は、一般的に標準財政規模の 1.5 倍とされており、まずは、この 1.5 倍以内に収まるまでは、継続すべきである。

エ　財政状況にかかわる各種指標についての考え

国の示す各種の基準を達成することが前提であるが、単に類似団体の数値に近づくことを目標とするのではなく、自ら目標値を定めるべきである。

オ　新地方公会計モデルの財務書類４表（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書）について

新地方公会計制度が導入されることにより、各種の財務書類を整えていくこととなる。現金主義会計では見えにくいコストやストックを把握することで中長期的な財政運営への活用の充実が期待できるため、その整備を推進していくことは重要である。また固定資産台帳が整備されることにより、公共施設等のマネジメントにも資することが可能となる。

**②　予算編成のあり方について**

ア　総計予算主義（当初予算主義）についての考え

総計予算主義（当初予算主義）については、一定程度理解するが、財政規律を堅持しながらも柔軟な対応が必要ではないか。

イ　決算剰余金の使途のあり方（各基金への積み立て・９月補正予算）

決算剰余金の使途については、地方財政法第７条の規定を遵守することは当然であり、さらにその残りについても財政調整基金、減債基金又は庁舎整備基金や公共施設整備のために積み立てることが必要である。

あわせて、市民要望の高い事業への補正予算については、検討しなければならない。

ウ　財政調整基金についてどうあるべきか

財政調整基金については、一般的に標準財政規模の 10 パーセントが適正とされており、現状は、取り崩しや積み立てを繰り返しながらも一定の水準を確保している。このような状態を維持すべきである。

エ　減債基金についてどうあるべきか

まずは、上記イのとおり。

加えて、減債基金は、決算剰余金の使途としての優先順位は高いものではないが、公債費負担の今後の見通しに応じて償還財源の計画的な確保のためには必要なものである。

オ　公共施設整備のための基金についての考え（平成 26 年９月要望的意見で執行機関に研究を依頼）

今後老朽化した公共施設の維持・修繕・更新に多額の費用がかかる。このため、公共施設マネジメントを進めるには、国の動向に注視し、他団体の事例を調査研究するとともに、公共施設整備のための基金の設置を検討することが必要である。また、決算剰余金を公共施設の整備のために充てるなどその財源の確保を図っていかなければならない。

※参考：会津若松市公共施設白書（平成 25 年２月）より

今後40年間の1年当たり更新費用試算額は、事業費ベースで 年平均約49.8億円であり、直近5年（平成19～23年度）の公共施設投資的経費（既存更新分及び新規整備分）の年平均約21.91億円に対し、約2.3倍の金額となる。

カ　臨時財政対策債についてどうあるべきか

臨時財政対策債は、後年度に元利償還金相当額が交付税措置されるものであり、最も有利な市債であると考えられる。一方、地方にとっては債務に変わりがなく、地方交付税に関する国の動向に注視する必要がある。

**③　財政状況の市民との情報共有について**

ア　財政状況の情報公開・情報共有は、どのようにあるべきか

財政状況の情報公開・情報共有については、市政広報紙やホームページ等で行われているが、より見やすくわかりやすい指標・図表を用いるなど市民に興味関心を持ってもらえるような工夫をすべきである。

**(2) 要望的意見等**

これまでの間、平成25年9月には、今後も財政規律を守り健全な財政基盤を確立することに意を用いること及び決算剰余金の取り扱いについては減債基金への積み立てのあり方についての調査研究を求めることを、平成26年9月には、公共施設の整備等のための基金の設置について調査研究を求めることを要望的意見として市長に提出した。

また、平成27年2月定例会においては、財政計画について次のとおり市長に求めた。少子高齢化の進行に伴う本格的な人口減少社会が到来する中、自立し自律した自治体運営を持続するためには、計画的な事務事業の執行とその財源の確保が重要である。本市は、第7次長期総合計画の策定に向けた取り組みを進めようとしており、第7次長期総合計画の各種政策及び施策等の実現のためには、計画的な財政運営が行われなければならない。

本市の財政は、国の地方財政に対する考えや制度設計等の変更による影響を受けやすく、財政計画を策定することは、困難であるということは一定程度理解するが、一方、第7次長期総合計画を「絵に描いた餅」としないため、そして何より市民への説明責任を果たすため、第7次長期総合計画と連動した財政計画が必要であると考える。

このようなことから、財政計画を示すことができるよう今後の調査研究と創意工夫を求めるものである。

**(3) 参考：会津若松市の財政状況（決算）**

**①　財政調整基金（年度間の財源の不均衡を調整するための基金）**

安定的な財政運営のためには、財政調整基金は標準財政規模の 10%程度が必要とされているが、概ね目標に近づいてきている。平成15年度末には9万6,000円であったが、平成25年度末現在高は、27億円超となっており、これは標準財政規模の9.5%である。

② 実質公債費比率（18%以上は起債発行に許可が必要）

平成 18 年度には実質公債費比率が 19.3%で許可団体となったが、「公債費負担適正化計画」を策定し、財政規律を遵守した財政運営により平成 25 年度には 14.4%まで改善されている。

③ 普通会計の市債残高

本市の普通会計における市債残高の推移は、平成 18 年度は 589.4 億円、平成 22 年度は 531.5 億円、平成 25 年度は 477.8 億円である。なお、市債残高の適正水準は、一般的に標準財政規模の 1.5 倍（平成 25 年度は 437.2 億円）とされている。

## 2 自治基本条例

### (1) 委員間討議による意見集約

以上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、次のとおり意見を集約した。

① 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

ア なぜ自治基本条例は必要なのか

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、その仕組みと手続きを総合的、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。

② 自治基本条例案の審査の基準・評価尺度について

ア 条例案作成に係る市民の関わり

条例については、会津若松市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になるようである。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。

エ　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）。

オ　住民と行政の協働についてどうあるべきか

「協働」については、同一レベルの主体ではない住民と行政との間で成立するか否か疑問である。この用語を用いる場合には注意が必要であり、このようなあいまいな用語は、条例に適さないのではないかと考える。

執行機関は、これまでの行政サービスを住民に代替させるため、この用語を都合よく使用するのではなく、多くの市民が地域課題解決のための取り組みを自発的に受け入れられるよう、情報公開や役割分担への理解を得ることに努めるべきである。

この用語の定義については、さらなる検討が必要であり、その定義を議会内でも共有することが必要である。

カ　生ける条例の６原則について

(ｱ) 総合性の原則（重要な基本制度の項目は最大限網羅する）

重要なポイントである。情報公開や住民参加、議会や市長の責務などの必要な項目は最大限網羅すべきであるが、住民と行政の役割分担及び協働の定義について、議会内で共有を図ってから、さらに議論を深めていくこととする。

(ｲ) 水準性の原則（個別の制度の内容を吟味して高いレベルを確保する）

自治基本条例に規定する制度や内容は、それぞれが高いレベルであること

は望ましいと考える。先進事例などを参考にしながらよく吟味するべきであり、行政と住民の役割分担や協働についての考え方がまとまってから検討をしていく課題である。

(ｳ) 具体性の原則（理念を具現する制度、制度を動かす原則を具体的に規定する）

理念を具現する制度、制度を動かす原則を具体的に規定することは、当然であり、抽象的なものでは意味がない。今後の検討課題である。

(ｴ) 相乗性の原則（制度の相互関係を明確にして相乗効果を発揮させる）

「情報（情報公開）なくして参加（市民参加）なし」「参加なくして計画なし」「計画なくして予算なし」であり、また「情報（政策情報）なくして評価なし」「計画（総合計画への位置付け）なくして評価なし」となる。情報公開や市民参加、総合計画などの制度は、それぞれ関連させなければならない。今後の検討課題である。

(ｵ) 関連性の原則（基本条例に基づく関連条例・制度の整備を明文化する）

自治基本条例＋関連条例という形の自治基本条例体系としてトータルに整備をするべきである。

自治基本条例には、例えば「市は、この条例に定める市政運営の基本理念及び基本原則に照らして、不断にその他の条例、規則等の制定改廃に努めなければならない。」という、関連条例・関連制度の整備を行う規定が必要である。

(ｶ) 最高性の原則（最高規範性及び市民投票による承認を規定する）

最高規範性を有すべきかについては、上記イのとおり。

制定時に市民投票を行うということは、市民に条例の内容を理解し、判断をしてもらうということである。このことについては、現時点では時間がかかりすぎるなど現実的ではないと考える。相当な時間がかかるが、自治基本条例制定後、条例への市民理解の熟度が増したときに、改めて市民に問うということも考えられる。

### (2) 要望的意見等

地方分権が進む中、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には、自治基本条例の制定が必要であるとの考えから、平成 26 年２月定例会においては、市長へ自治基本条例制定に向けた一層の取り組みを求めるとともに、議会との情報共有に努めるべきである旨の決議がなされた。

また、平成 27 年２月定例会においては、自治基本条例の策定にあたり、次の４点について留意するよう市長に求めた。

１つ目は、市民の定義についてである。まちづくりの主体となる方とまちづくりに参加する方については、例えば市民又は市民等と区別している自治体もあり、このことについて十二分な精査を行うとともに、外国人については、当市の実態にあった形で規定すべきである。

２つ目は、地域の定義についてである。このことについては、昭和の大合併及

び平成の大合併の際の旧町村単位を基本としながら、地域住民の意向を尊重し定めるべきであると考える。旧若松市の区域を分ける際には、地域住民との十分な協議がさらに必要である。

３つ目は、都市内分権についてである。都市内分権は、補完性の原理のもとに、市民との協働を行う上で重要な視点である。全市一律である必要はなく、地域の自主性を尊重し、地域の特性に応じたものとするべきである。

４つ目は、関連条例についてである。自治基本条例において規定しきれない関連条例については、適宜整備していくことが重要である。

### ３　公共施設マネジメント白書

公共施設マネジメント白書に関しては、公共施設配置のあり方等について行政調査を行ったが、第１分科会としての意見集約を行うまでには至らなかった。

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、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る。

## 第２節　均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について

### １　都市内分権

#### (1) 委員間討議による意見集約

これまでの専門的知見の活用及び行政調査を踏まえて委員間討議を行い、次のとおり意見を集約した。

##### ①　都市内分権（地域内分権）は必要である

ア　なぜ都市内分権（地域内分権）が必要なのか【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）。

エ　地域内の意思決定の権限は、誰（どのような団体）が持つべきか

当該地域において活動するさまざまな団体から選出された住民や公募の住民で構成する団体が適切だと考える。その団体の組織構成は、地域課題解決に向けた活動内容に応じたものとし、人数は、その組織の中で効率よく議論が行われる数とすべきである（各地域の各種団体連絡協議会の構成員、その他の各種団体代表者及び公募による住民とするならば10名から20名程度とすべき）。

オ　上記エの団体の運営のあり方

上記エの団体の運営は、円滑かつ創造的なものとすべきである。住民が主体となって当該団体の意思決定が行えるよう、行政はさまざまな面において意を用いなければならない。また、団体の継続性についても配慮が必要である。

当該団体の会議がスムーズに進むよう、また成果が上がるよう支援することができるファシリテーション能力を有する者の存在が重要であるとともに、加えて、運営については、研究機関へアドバイスを求めることがあってもよいと考える。

カ　地域内分権に係る当該事業の市の予算執行のあり方（例：地域に補助金を交付、地域の意向を最大限尊重して支所等が支出など）

地域課題解決のための事業は、原則、公募とする。応募があった事業の選定は、上記エの団体がヒアリングや現地調査を踏まえて決定する。執行機関は、事業の選定結果を地域の意向と捉え、それを最大限尊重し、可能な範囲で当該事業主体に補助金を交付する。

また、補助金の交付だけではなく、現物給付があってもよい。

さらには、事業継続のための配慮や、事業費における自助・共助についての理解も必要ではないかと考える。

## 第４章　政策課題のまとめと今後の取り組みの方向性

### 第１節　討論テーマ①　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

### 具体的な政策課題：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～

第１分科会に割り振られた討論テーマについてのうち、１つ目の「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」については、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白書～」を設定し調査研究を進めてきた。

このことについての政策課題のまとめと今後の取り組みの方向性として、次のとおりまとめたものである。

#### １．財政分析

**(1) 政策課題のまとめ：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) 今後の取り組みの方向性**

執行機関に対し、長期総合計画と連動した財政計画として、主要なハード・ソフト事業の実施時期（優先順位）が見通せる計画の策定を求めていく必要がある。

財政状況は一定の改善が認められるが、市税収入の厳しい状況が続くことも見込まれることから、決算統計等を活用した財政分析（定点チェック）と予算審査、決算審査等をとおした政策形成サイクルにより、本市の財政の持続可能性の分析・評価を継続するとともに、市債残高の着実な低減への取り組み等を注視していく必要がある。

#### ２．自治基本条例

**(1) 政策課題のまとめ：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。

**(2) 今後の取り組みの方向性**

自治基本条例の必要性については、第１分科会においては必要であるとの意見

が多数であったものの、議会内部では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ることから、大きな論点となる。そのため、政策討論会全体会などをとおして理解を求めていくとともに、自治基本条例の策定について執行機関の動向を注視していく必要がある。

### ３．公共施設マネジメント白書

**⑴ 政策課題のまとめ：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らなかったが、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。

**⑵ 今後の取り組みの方向性**

都市内分権や庁舎等整備の方向性の研究と併せ、執行機関が策定予定の公共施設総合管理計画の取り組みを注視するとともに、公共施設マネジメントの調査・研究を継続する必要がある。

## 第２節　討論テーマ②　行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性

**具体的な政策課題：均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について**

２つ目の政策課題である「行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性」については、具体的なテーマとして「均衡ある行政機能と住民サービスのあり方について」を設定し調査研究を進めてきた。

このことについての政策課題のまとめと今後の取り組みの方向性として、次のとおりまとめたものである。

### １．都市内分権

**⑴ 政策課題のまとめ：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。

**⑵ 今後の取り組みの方向性**

全市統一的なサービスには限界が出ていることから、地域住民が自ら地域課題を解決するために、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。以上の点を踏まえた上で、都市内分権の導入に向けた調査・研究を継続する必要がある。

また、長期総合計画の策定に合わせ検討される本庁舎等の整備の方向性を注視するとともに、都市内分権と関連した支所等を含む活動拠点となるハード整備のあり方や、庁舎の分散化と本庁舎の老朽化の課題に対応した庁舎等の整備の方向性についても調査・研究する必要がある。

【参考】政策討論会第１分科会の調査研究に係る経過一覧

| 年 | 月　日 | 内　　容 |
|---|---|---|
| 平成23年 | 10月31日<br>12月定例会<br>12月22日 | □自主研究（前期議会政策討論会第１分科会の最終報告の確認）<br>討論テーマに係る一般質問<br>□自主研究（２つの討論テーマの具体化の討議） |
| 平成24年 | １月19日<br>１月30日～31日<br><br>２月10日<br>２月定例会<br>３月23日<br>４月10日<br><br><br>６月定例会<br>７月30日<br><br>８月３日<br>９月定例会<br>10月12日<br>10月25日～26日<br><br>11月15日<br><br>12月定例会<br>12月21日 | □自主研究（今後の進め方）<br>□総務委員会行政調査（神奈川県大和市＝自治基本条例、市民参加推進条例、住民投票条例の制定経過、千葉県習志野市＝公共施設マネジメント白書）<br>□自主研究（財政分析）<br>討論テーマに係る一般質問及び予算審査<br>□政策研究セミナー（山梨学院大学法学部政治行政学科・西寺雅也教授＝自律自治体を目指して）<br>□自主研究（総務委員会での行政調査や議案審査、及び分科会でのセミナー受講後の政策研究等の中間総括、２つの討論テーマの具体化の確認・決定、今後の進め方）<br>討論テーマに係る一般質問<br>□政策研究セミナー（関西学院大学大学院経済学研究科　人間福祉学部・小西砂千夫教授＝財政分析の考え方）<br>□自主研究（セミナー受講後の総括、今後の進め方）<br>討論テーマに係る一般質問及び決算審査<br>□自主研究（分科会での政策研究等の中間総括、今後の進め方）<br>□総務委員会行政調査（東京都武蔵野市＝基本構想・長期計画の策定に向けた公共施設配置のあり方の検討、東京都三鷹市＝コミュニティ活動支援策を含む住民協議会を軸とした地域の市民自治の推進）<br>□政策研究セミナー（新潟県立大学国際地域学部・田口一博准教授＝都市内分権の考え方ⅰ）<br>討論テーマに係る一般質問<br>□自主研究（セミナー受講後の委員間討議、今後の進め方） |
| 平成25年 | １月25日<br><br>１月29日<br>２月定例会<br>４月18日<br>７月12日<br>７月25日<br>８月９日 | □政策研究セミナー（新潟県立大学国際地域学部・田口一博准教授＝都市内分権の考え方ⅱ）<br>□自主研究（セミナー受講後の委員間討議、今後の進め方）<br>討論テーマに係る一般質問及び予算審査<br>□自主研究（これまでの政策研究の総括、今後の進め方）<br>□自主研究（政策討論会全体会へ報告する中間総括の内容について）<br>□自主研究（政策討論会全体会へ報告する中間総括の内容について）<br>□政策討論会全体会へ中間総括の報告 |

| | | |
|---|---|---|
| | ８月 23 日 | □８月臨時会（常任委員会委員の選任に伴い、政策討論会各分科会委員が決定） |
| | ９月定例会 | 討論テーマに係る決算審査 |
| | 10 月 25 日 | □自主研究（上越市への行政調査について、前期議会からの申し送り事項及び今後の調査・研究について） |
| | 11 月７日～８日 | □総務委員会行政調査（新潟県上越市＝中長期的な視点でまちづくりを行うにあたり、次についての上越市の考え。１.地域の自立と今後の地方行政、２.コンパクトなまちづくり、３.持続可能な都市構造の構築に向けて、４.地域自治をまちの力に及び地域自治区制度について） |
| | 11 月 15 日 | □自主研究（行政調査についての総括、今後の調査・研究） |
| | 12 月定例会 | 討論テーマに係る一般質問 |
| 平成26年 | ２月 11 日 | □政策研究セミナー（関西学院大学大学院経済学研究科　人間福祉学部・小西砂千夫教授＝平成 24 年度決算状況から見た「会津若松市の財政分析」について） |
| | ２月定例会 | 討論テーマに係る一般質問及び予算審査 |
| | ２月 14 日 | □自主研究（セミナー受講後の総括等） |
| | ４月 16 日 | □自主研究（これまでの政策研究に係る中間総括、今後の進め方） |
| | ５月 23 日 | □自主研究（自治基本条例の調査・研究　テキスト購入、スケジュール確認等） |
| | ５月 30 日 | □自主研究（自治基本条例の調査・研究及び発表＝サブゼミ①） |
| | ７月７日 | □自主研究（自治基本条例の調査・研究及び発表＝サブゼミ②） |
| | ７月 22 日 | □自主研究（自治基本条例の調査・研究及び発表＝サブゼミ③） |
| | ７月 30 日～31 日 | □総務委員会行政調査（埼玉県三郷市・神奈川県茅ヶ崎市＝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調査　１.条例制定に当たり留意した事項及び条例の特徴、２.条例と基本構想に基づく基本計画、個別計画等との整合及び連動、３.市民参加と協働による地域課題解決の仕組み） |
| | ８月４日 | □政策研究セミナー（北海道大学　神原勝名誉教授＝自治基本条例について） |
| | ８月 11 日 | □自主研究（自治基本条例の調査・研究及び発表＝サブゼミ④、政策研究セミナーの総括に向けた意見交換、総務委員会行政調査の総括に向けた意見交換） |
| | ９月定例会 | 討論テーマに係る一般質問及び決算審査 |
| | 10 月 24 日 | □自主研究（これまでの政策研究に係る中間総括、今後の進め方） |
| | 11 月 10 日 | □自主研究（政策研究課題に係る意見交換　財政の持続可能性、自治基本条例、公共施設白書の活用とマネジメントのあり方　政策課題のまとめの議論①） |
| | 11 月 26 日 | □政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論②） |

| | | |
|---|---|---|
| | 12 月 24 日<br>12 月定例会 | □政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論③）<br>討論テーマに係る一般質問 |
| 平成27年 | 1 月 15 日<br>1 月 29 日<br>2 月 6 日<br>2 月 11 日<br><br><br><br><br>2 月 17 日<br><br>2 月 26 日<br>2 月定例会<br>4 月 14 日<br>4 月 20 日<br>5 月 20 日<br>5 月 26 日<br>5 月 27 日<br><br>6 月 12 日 | □政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論④）<br>□政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論⑤）<br>□政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論⑥）<br>□政策研究セミナー（関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部・小西砂千夫教授　1.今後の国における地方財政に関する考え方、2.平成 25 年度決算状況から見た「会津若松市の財政分析」、3.今後の公会計や公営企業会計制度について）<br>□自主研究（セミナー受講後の総括）<br>政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論⑦）<br>□政策研究に係る意見交換について（政策課題のまとめの議論⑧）<br>討論テーマに係る一般質問及び予算審査<br>□自主研究（政策研究に係る最終報告書の検討①）<br>□自主研究（政策研究に係る最終報告書の検討②）<br>□自主研究（政策研究に係る最終報告書の検討③）<br>□分野別意見交換会（自治基本条例について）<br>□自主研究（分野別意見交換会の総括、政策研究に係る最終報告書の検討④）<br>□自主研究（政策研究に係る最終報告書のとりまとめ） |