

08年度 民主党宇治市会議員団 代表質問（ひらた研一）

民主党宇治市会議員団を代表して一般質問を行います。

昨年末の市長選において、久保田市長は初めてローカルマニフェスト「久保田勇マニフェスト」を発表されました。その結果、対立候補から攻撃の的にされた感もありましたが、多くの市民にとって、これから市政運営が分かりやすくイメージでき、投票の際、判断材料になったものと評価しております。

申すまでもなく、マニフェストと総合計画は、今後の市政運営において重大な相関関係があります。

今回、初めての代表質問ですので総合計画について集中的に論議したいと思います。

本市の総合計画体系は、計画期間を経て、基本構想、基本計画、実施計画の三層構造になっています。

通常この基本構想や基本計画は、計画期間に取組むメニューを「総合的」に、言い換えれば「総花的」に列挙するとともに、その記述も長期の計画期間に耐えうる抽象的な内容となっており、本市の第4次総合計画は、良くも悪くもこれを踏襲した形となっています。

（個人的なことになりますが）私が議員を目指すキッカケになったのが、宇治市第4次総合計画を策定する際に公募された「市民まちづくり会議」へ応募したことでした。

市民参加の在り方として、その手法や意見の反映の仕方について多くの問題点や課題は指摘されていますが、議論を積み重ね「市長への提言」という形で一定の成果はあったものと理解しています。

しかし、この第4次総合計画策定時と今とでは、地方自治体経営を取り巻く環境は大きく変わっています。一言で表すなら「拡大」から「縮小」への転換期であると言えます。そこに必要なのは、総合計画を軸とした自治体経営のシステムの再構築です。

《1. 第4次総合計画の総括に向けて　・・1回目　》

去る2月19日、宇治市総合計画審議会が開催され、今後2年間の任期を努める各委員へ委嘱状が交付されました。また、2月25日の全員協議会でも第4次総合計画（2001年から2010年）・第3次実施計画の見直し結果や第5次総合計画の策定理念について報告がありました。

「総合計画」に集大成された政策の実現には、「総合計画」の実効性を担保する仕組みと法務との関係を整理しておく必要があります。それには、まず、第4次総合計画の総括を行い、後の議論の為に課題や問題点を情報として共有しなくてはなりません。

（自治体法務論と総合計画）

分権時代の自治体には、住民福祉の実現を図る自前の地域政策を立案し実施することが求められており、市町村の場合、この自治体の政策体系（政策・施策・事業計画を想定）は、「自治体総合計画」という形に集約されます。

しかし、従来の「総合計画」は、コンサルタント委託の金太郎飴的な夢プランであったり、政策室や財政室の作文であったり「形骸化して存在感を失っている」と言わされてきました。

(総合計画の構造として)

地方自治法（2条4項）では、「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、これに即して行なうようにしなければならない」と規定しています。ご案内の通り、この基本構想の策定は、1969年に、地方自治法の改正によって、新たに取り入れられたものです。

この改正によって、

- ① 自治体の政策展開に議会及び住民が関与できることになり、
- ② 自治体が主体的に政策展開を図ることができることになりました。
- ③ さらに住民の利益の調整機能を果すことができるようになったなど、自治体が政策主体であるとの根拠が示されたことに大きな意義があります。

【辻山幸宣『分権化時代の行政計画』（1995年）（天野巡一執筆）】

本市でも、議会の議決を要するこの「基本構想」の他に、基本構想の将来像を具体化する施策を体系化する「基本計画」及び各施策の実現手段である「事業計画」を提示する「実施計画」を策定して政策展開を図っています。

因みに、この三層構造による総合計画の管理手法をとっている市町村は76%（1995年）あり、その多くは基本構想の計画期間は10年間、基本計画は前期5年と後期5年の2段階、実施計画は3年のローリング方式を取っています。

（総合計画の実効性の確保）

総合計画の政策実現のためには、「権限」と「財源」が不可欠であり、自治体の法務と財務に連動する位置づけを与えられなければ、絵に描いた餅になる可能性があります。

政策策定の究極の目的は、「住民の人権」の実現であるという位置づけを与える上位規範があれば、政策策定の究極的理念を明確にすることができます。さらに総合計画の内実が「地域公共利益」の具体化にあるとすると、その策定手続に関する「住民参加」の確保が要請されているといえます。

こうした総合計画の法的地位を確立し、実効性を担保する仕組みを法定するには、規範としての「自治基本条例」が必要となります。

【1－1回目の質問】

そこでお伺いいたしますが、「第4次総合計画策定時には、政策実現のため法的裏付けが必要である」との市役所内部での共通認識とコンセンサスはあったのか？

また、「市民まちづくり会議」を設置された際の最大の狙いと「住民参加」について、どのようなイメージを持ち、そこでの意見を反映させようと考えておられたのかお尋ねいたします。

さらに、市役所内部での総括としては、誰がどのような基準で、課題を抽出し評価するのか、その判断基準と責任の所在について、また達成出来ていない項目については、誰が責任を負うことになるのか、（財務室 or 政策室）お尋ねいたします。

答弁要旨（1問目）

第4次総合計画の策定に向けてのご質問にお答え申し上げます。

まず、総計策定時には、政策実現のため、法的裏付けが必要であるとの共通認識が市内部において共有されていたのかということに関してお答え申し上げます。

総合計画策定の法的根拠は地方自治法第2条第4項でございますが、そのことにつきましては、府内で十分認識しているものと考えておりますが、総合計画が法的地位を確認するためには自治条例が必要であるとの考え方につきましては、私どもは必ずしもそうであるとは考えておりませんので、その部分につきましては議員とは少し認識のずれがあるのではないかと考えております。

次に、「市民まちづくり会議」の設置の狙い等に関しましては、第4次総合計画策定の際、新たな市民参加の仕組みといたしまして、40人の市民公募の委員からなる市民まちづくり会議を立ち上げ、まちづくり提言書をおまとめいただき、総合計画策定の際の基礎資料・参考資料として総合計画審議会や行政内部で活用させていただいたものでございまして、市として市民参加の新たな展開ができたものと一定の評価をいたしております。しかしながら、一方で、総合計画審議会と市民まちづくり会議は、組織としては全く別のものとして位置づけたため、双方の役割分担や機能分担のあり方について、課題がございましたことから、今般第5次総合計画策定の際には、こうした課題を解消しつつ、計画策定過程における市民参加をさらに一歩進める手法として、総合計画審議会の委員数を増やして、市民に皆様に審議会の委員にご就任をいただき、審議会のなかで直接ご意見を頂戴する方法をご提案申し上げたところでございます。

次に、総括に関するご質問でございますか、総括の基準といたしましては、当然総合計画に掲載している内容が実現できているのかどうかということが基準になりますし、その判断を行ないますのはまずは担当部署であり、次に宇治市としてその内容を確認していくことになり、市として確認された総括の内容につきましては、総合計画審議会や議会でご議論をいただく予定でございます。また、目標が達成できていないことについては誰が責任を負うのかということでございますが、総合計画は市の責任で策定したものでございますので、最終的に宇治市の最高責任者でございます宇治市長が責任を負うものでございますが、目標が達成できない要因は社会状況の変化等を含めまして様々ございますので、その内容を十分に分析したうえで、第5次総合計画に反映出来るものは反映してまいりたいと考えておりますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

《1. 第4次総合計画の総括に向けて　・・2回目　》

計画策定過程における市民参加をさらに一歩進める手法として、総合計画審議会の委員数を増やすとの答弁がありました。これは全協でも報告頂いたように、詳細は決っていらないとのことなので別の機会に改めて論議させて頂きます。

次に、達成できなかった場合の責任の所在についてですが、これは私の質問が悪かったと反省しております。最終責任が市長にあるのは当然のことであり、そんな当たり前のことを尋ねたかった訳ではありません。私が尋ねたかったのは、第4次総合計画の策定に全府上げて職員が関わったのかどうかということであり、政策室や財政室がコンサルを使って作ったものでなければ、各事業課も予算が付かなかったことを達成できなかった理由にして欲しくないということです。

本来、総合計画には、予算の裏づけが必要であり、予算編成作業が事業計画の優先順位を決定する機能、つまり、総合計画を基点する予算編成システムを構築しなくてはなりません。少なくとも、自治体運営に関する法規範によって、予算編成と総合計画の調整に関する基本原則を明確にすることで適切に体系化された事業計画の選択は可能になります。このことは意見として述べておきます。

次に、自治基本条例との関係について私との認識にズレがあると指摘されました。これは代表質問なので民主党宇治市会議員団の考え方と、認識にズレがあると理解しておきます。

総合計画は、自治基本条例に適切に位置づけられることによって、自治体の政策展開の根幹たる地位を確立することができ、自治体の政策主体性をより鮮明にすることができます。

つまり、本来は、自治基本条例が制定され、その中で総合計画を位置づける。そして実現するために法務・財務と連動させる仕組みがあってこそ総合計画の実効性は高められます。また、その策定手続に住民参加を位置づけることで、はじめて総合計画の正統性は担保されます。

だからこそ、本市においても（近い将来）自治基本条例を制定し、自治体政策の究極の目的である「住民の人権・権利保障」を規定することが望ましく、同時に、総合計画の法制化は、基本構想・基本計画・実施計画に対応する分野別基本条例・個別条例の体系化によって行う必要があります。

【1－2回目の質問】

そこで、総合計画と予算の関係を調整するための技術が存在するように、総合計画と法務の関係を調整する技術というものも想定することができます。

つまり、総合計画を実現していく過程で、政策の法制度化、つまり「法務政策」は絶対条件になります。そこでお伺いいたしますが、自治基本条例は、自治体の組織と運営の基本原則を定めるものであり、「自治体の憲法」と言われています。自治基本条例制定に向けては、どのように考えておられるのかお尋ねいたします。

答弁要旨（2問目）

自治基本条例の制定に向けた考え方につきまして、お答え申し上げます。

住民ニーズの多様化・複雑化に対応するため、自治体におけるさまざまな条例や計画を体系化することにより、自治体の基本的な考え方や方針を明確にすることを目的に、近年自治基本条例の制定を行う自治体が増加してきていることは承知いたしております。条例で規定する内容については、市政運営の方向性、将来像や市民の権利・責務、住民参加の仕組みなどが一般的でございますが、その趣旨・目的からモデルというものがなく、どのような内容を規定するかはそれぞれの自治体の判断に委ねられておる現状にございます。

自治基本条例制定に関する考え方でございますが、平成19年9月議会の平田議員さんのご質問にお答え申し上げましたように、その理念を否定するものではございませんが、他市の条例の内容を拝見いたしますと、条例に掲げられております内容の多くは実質的に本市ですでに実現されているものもございますので、条例が必要であるかどうかということにつきましては、引き続き検討してまいりたいと考えておりますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

《1. 第4次総合計画の総括に向けて ・・3回目 》

自治体運営に関する基本原則を定める条例は、近年、自治基本条例と呼ばれています。それ以前は、都市憲章や自治憲章という名称が使用されていました。わが国の都市憲章・自治憲章に関連する潮流は、三つあるといわれています。【日本都市センター『分権型社会における自治体法務』(2001年)】

一つ目は、「市民憲章」の流れ。

二つ目は、都市学・都市計画学あるいは都市社会学から提唱され、地方自治法上の「基本構想」につながったもの。

三つ目は、現代自治体憲法の策定というべきもので、2000年12月全国初の自治基本条例として「ニセコ町まちづくり基本条例」が制定されています。

民主党宇治市会議員団で研修に伺わせていただきましたが、ニセコ町まちづくり基本条例は、前文と四十五条の条文からなり、「情報共有」と「住民参加」を基本原則の核としています。

つまり、総合計画は、自治基本条例にその策定理念と策定根拠を有することによって、自治体における政策策定の究極的理念－人権保障－を獲得することが出来、自治基本条例に、住民参加、計画の進行管理、個別計画との調整、法務・財務による実効性確保に関する規定をおくことによって、当該自治体政策の根幹が総合計画であることを表現することができます。

自治体における法務政策の策定・実施の基点は自治基本条例及び総合計画（基本構想・基本計画）に存し、国の法令及び法令に基づく個別計画も自治体レベルでは下位ルールとなります。すなわち、自治体の法務政策の立案・実施に際しては、自治基本法及び総合計画（基本構想・基本計画）を基点として、法令を解釈し、法令に基づく「個別計画」（中間計画を含む）を策定することになります。

憲法には、基本的人権の尊重など「自分の国はこんな国であって欲しい」という"国民の理想"を描いているという側面があります。

地方自治法こそが、地方行政の憲法であるという声もあります。確かに、地方自治法では、総合計画だけでなく、条例や規則に関する規定、間接民主主義の基本である議会に関する規定、さらには、住民監査請求や住民訴訟などの直接民主主義的な規定など、地方行政にとって大変重要な規定が数多く含まれています。しかし、それらはあくまでいわば「手続き規定的」のものであり、こうあって欲しいというその地域のまちの姿を描いたものではありません。その意味で、地方自治法そのものというよりは、その規定にもとづいてまちの姿についての市民の声の集大成として具体的に策定された総合計画こそが、そのまちの地方行政にとってあるべきまちの姿をより具体的に示しているということがいえます。

最後に、第4次総合計画の総括にあたり、「総合計画は、どのように"地方行政にとって憲法"たりえたのか」という観点からを行うことを強く要望してこの項の質問を終わります。

《2. マニフェストと総合計画の関係について ・・1回目 》

久保田市長は、今定例会冒頭の平成21年度「施政方針」発表の際、マニフェスト実現に向け全力を尽くす旨のことを明言されました。

「久保田勇マニフェスト」の実現は、そのマニフェストを自治体経営のシステムに組み込んだ上、確実な推進体制を築き、マニフェストと連動した一体的な運用が図れる「総合計画システム」の確立が不可欠です。

総合計画をP D C Aサイクルそって説明すると、当選した首長は、マニフェストを踏まえて新たな総合計画を策定し、計画の最終目標(12年間)と計画前期(4年間)の目標及びそれらを実現する政策・施策・事業等を定めることになります。

特に計画前期については、「戦略計画」にあたるものとして、「投入する経営資源、検証可能な目標と成果、達成時期とその工程」などを具体的に明示するものとし、年度終了後には、行政評価の評価結果等に基づき前年度の計画の進捗・達成状況を分かりやすくまとめて公表する。それがマニフェストの中間評価における政策情報として活用されます。

【2-1回目の質問】

そこでお伺いいたします、ローカルマニフェストとの整合性をとるためには、最初から総合計画・基本計画の期間を市長の選挙期間にあわせて4年にするか、基本計画との整合性をあきらめて、実施計画であわせていくかのどちらかを選択しなければならないと考えますが、市長の見解をお尋ねいたします？

さらに、総合計画の策定年度と市長の任期との関係から期間を見直すことについて、どのようにお考えなのかお尋ねいたします。

答弁要旨

市長マニフェストと総合計画の関係についてのご質問にお答え申し上げます。

まず、市長マニフェストと総合計画の関係につきましては、その内容において連動する場合もあるが、基本的には別のものであるというのが私の考え方でございます。

市長マニフェストは、市長選挙に当たって候補者が任期期間であります4年間に実現したいことを有権者の前に明らかにしていくという性格であるのに対して、総合計画は長期的な展望にたってまちづくりを進めていく上での指針であり、とりわけ基本構想は議会の議決をいただき、宇治市として決定されたものでございますので、基本的には関係はございません。

しかしながら、今回の私のように総合計画を議会にご提案申し上げた首長が市長選挙に出馬し、マニフェストを明らかにした場合には、政策に対する責任や継続性という意味から、両者の間に整合が図られていなければならないと考えております。

また総合計画の期間は特に定めはございませんが、10年程度とする場合が多いと見受けられますし、本市でも第2次総合計画を除いては10年としております。

議員のご提案は計画期間を市長の任期・3期に合わせて12年としてはどうかという趣旨だと思いますが、市長の任期が「3期が適当」かどうかという議論は別にしましても、例えば、本市の例で考えて見ますと、総合計画の策定には少なくとも2年程度は必要なので、総合計画が策定されたときにはすでに任期

の半ばが経過しておりますと、市長の任期と計画期間の整合を図っていくことは物理的にも困難ではないかと思われますが、計画期間を何年にすべきかということに関しては、様々な観点から今後検討していく必要があると考えております。

また、実施計画につきましては、短期計画であり、具体的な事業計画という意味では総合計画よりもマニフェストの内容がストレートに反映できる性格のものであり、当然整合を図っていく必要がございますが、総合計画があつて初めて成立するものでございますので、計画期間につきましては同様のことが言えるのではないかと考えております。

しかしながら、実施計画のあり方につきましては課題もございますことから今後十分議論してまいりたいと考えておりますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

《2. マニフェストと総合計画の関係について ・・2回目 》

一見、久保田市長と考え方が違うようにも感じましたが、約束したことは実行する市長のことなので結果は同じかも知れません。

参考までに紹介いたしますが、三鷹市では、政策情報として、毎年、「三鷹市自治体経営白書」を発行し、計画の進捗・達成状況や財務諸表等を公表しています。そして4年度末には計画前期の達成状況を公表し、マニフェストの事後評価の実施や、次の選挙で各候補や市民団体等がマニフェストを作成するうえでの政策情報としています。

首長選挙後は、新たなマニフェストと計画前期の達成状況をふまえて計画のローリングを行い、第1次改定総合計画において長期及び計画中期の目標を設定しています(第2次改定計画では後期の目標を設定する)。そして、12年度末には計画の最終達成状況が公表され、同様にマニフェストの評価・作成の政策情報とされるとともに、新総合計画策定のための基礎資料となっています。

「長期計画不要論」もある中で長期(12年)の総合計画を作る意義ですが、マニフェストは1任期4年の政策と目標を掲げることが中心となるため、下水道や都市計画道路等の都市基盤整備など、長期的取組みが必要な「地味な」事業よりも、短期で実現できる政策課題ばかりが列挙される懸念があります。

そこで総合計画において、4年間(前期)で実現する目標に加え、長期の総合的まちづくりのビジョンと達成目標を明示することが不可欠になると考えられます。

また、長期(12年)の計画期間の考え方ですが、首長任期を3選までとして「多選自粛」の条例を制定している事例等を踏まえ、総合計画における標準的な首長任期を3期とし、12年後の都市の将来像を明らかにすることが適当であり、仮に途中で政権交代などがあり、新首長のマニフェストや政策が計画の「改定」では対応できず、新計画の「策定」を必要とするのであれば、新首長のもとで新たな総合計画案をつくり、ダイジェスト版として基本構想にまとめ、議会に提案して議論することが適当だと考えます。

尚、マニフェストは達成状況が問われることから、厳しい財政状況にも関わらず、掲げた政策を実現するためにバランスを欠いた予算投入が行われることも危惧されます。

マニフェストでは政策の財源も示すものとされ、公共事業や職員の削減、また新たな法定外税の創設等の財源を明示するものもありますが、基本的には予算編成において首長の判断により歳出予算をつけ、マニフェストの政策を実施することが可能です。

そこで総合計画では、マニフェストに掲げた事業と計画全体にわたる主要事業の事業費を示すとともに、計画期間における短期～長期の歳入・歳出の財政フレームとその内訳を明示することによって、総合的なまちづくりの推進と財政規律の確保が図られことになります。

このようにマニフェストと連動した総合計画の策定により、2つが一体となったPDCAサイクルの運用と活用が図られるとともに、有機的な相互作用により両方の改革・改善が進みます。

今後、ローカルマニフェストのあり方も、総合計画を踏まえて、長期の都市づくりのビジョンや財政フレームなども示すものに変わっていくと期待しています。意見として述べてこの項の質問を終わります。

《3. 地方分権下における総合計画について ・・1回目》

1969年の地方自治法改正時に、冒頭に引用した地方自治法2条4項が、新たに加えられたことにより「総合計画」は生まれました。地方自治法のこの改正は、「単なる中央政府の方針の執行機関ではなく、政策主体であれ」という歴史的な宣言の意味を持つものであり、政策主体としての地方行政に、「まちづくりの理念と理念実現の施策」を提示する手段を法律が総合計画として用意したものといえます。

つまり、総合計画は、いわば「地方行政の憲法」としての役割を、期待されて生まれたといえます。

1969年以降も地方分権の流れは留まることなく続いています。

特に、地方分権改革の柱として、2000年4月1日から、475本の法律改正案から成る法案（いわゆる地方分権一括法）が施行されたことは特筆に値するといえます。

住民にとって身近な行政は、できる限り地方が行い、国は地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保することとされ、機関委任事務は廃止。最終的に自治体の処理する事務は自治事務と法定受託事務の2つに整理されました。この地方分権一括法の施行により、地方が真の意味で政策主体としての「地方政府」になることが、少なくとも法律的には、保障されたということはご案内の通りでございます。

憲法第92条には「地方自治の本旨」ということがうたわれています。

「地方自治の本旨」とは、一般に「団体自治」と「住民自治」からなるものと解釈されていますが、それは、憲法がその基礎においている「主権在民」の地方自治における実現を考えることができます。

つまり、地方行政が政策主体になるということは憲法でいう「主権在民」が、地域において実現することでなければなりません。

ところが、1969年、1997年の法律の改正にもかかわらず、中央政府の下請け機関としての地方の性格は、現在に至るまでまだ根強く残っています。そして行政の眼は、市民ではなく、まだまだ政府に向いているように感じられます。とても、「主権在民」が地方自治において実現しているとはいえない状況だといえます。

【3-1回目の質問】

そこでお伺いいたしますが、本市において「地方自治の本旨」を実現するためには、「地方行政の憲法」たる総合計画の活用が必須条件であると考えますが、久保田市長のお考えをお尋ねいたします？

答弁要旨

地方分権下における総合計画についてのご質問にお答え申し上げます。

総合計画は地方自治体にとりまして、まちづくりの長期的な指針となる、最も重要かつ基本となる計画でございます。そのため、手続き的にも議会の議決をいただくことになっており、行政として総合計画に沿って施策を推進していく必要があることは、申し上げるまでもございません。

そして、地方分権が進み、地域の独自性を生かした自立的なまちづくりますが求められている中で、その重要性はますます増加しているものと考えております。

しかしながら、地方分権が進みつつあるとはいうものの、現在の地方自治制度が眞の意味で地方自治体の自立した活動を保証できるものであるかといえば、残念ながら理想とは大きくかけはなれているといわざるをえず、眞の意味での地方分権を確立していくためには、現在国や京都府が持っている権限と必要な財源を大幅に地方自治体に移譲していくことが不可欠であり、そのことは私も常々申し上げ、様々な機会を通して国等への要望も行なっているところでございます。

しかしながら、与えられた条件の中で可能な限り地域に立脚し、自立した行政を推進していくことが地方自治体の責務だと考えており、今後策定予定の第5次総合計画につきましても、そうした観点から議会や市民の皆様のご意見を十分に反映する中で計画策定を行なってまいりますとともに、行政の基本指針として十分に活用してまいりたいと考えておりますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

《3. 地方分権下における総合計画について ・・2回目 》

私は、「地方自治体の本旨」を実現するには、二つの方法があると考えています。

方法-1 として、総合計画が、福祉などの行政サービス各論の将来構想に加え、「住民自治」をどのように具体化し実現していくには、ます、その理念をうたいあげ、理念実現のために、実施計画・予算を通じて、具体的な住民自治のしくみ・方法を構築していく方法があります。

つまり総合計画自体が、その策定・実施・評価を公募市民を含む市民の参加で行われなければならないことは申すまでもありません。いずれにしても、これらを実現するには、なによりも、行政や議会はもちろん市民自身が、冒頭に引用した地方自治法第2条第4項をもっと厳密に守り、総合計画こそが、自分たちの住むまちのまちづくりの最高の計画であることを、深く決意することが肝要です。

方法-2 は、「自治基本条例」を策定し、その条例の中で、総合計画を位置づけ 総合計画と「実施計画」や「予算」との連動性・整合性を高めるプロセスを明確に定め、総合計画を含め各種の条例や規則や計画を体系的に整理・位置づけし、総合計画の策定・実施・見直し手続きに住民参加を位置づける方法です。

いわば、方法-2 は、方法-1 を、条例によってより具体化し、更に強制力を増したものであり、方法-1 が、行政や議会の意識に待たねばならない部分が多いのに対して、方法-2 は、より確実に、総合計画の実効性と正当性を確保できる方法です。

いずれにしても憲法は、国民を縛るものではなく国家権力に制約を与えるものであると言われています。地方行政は、総合計画にもとづいて施策を計画・実施していくことが求められていますので、総合計画

は、地方の行政権力を"制約"するという面においても、「憲法」としての機能を果たし得る可能性を間違なく秘めていると考えることができます。

市長のご答弁にあったように、私もまだまだ可能性の段階でととまっており、「地方自治の本旨」を実現するには至っていないと考えています。

しかし、可能性を現実化する方法は、少なくとも、法律的には整っていると思います。市民や行政や議会がその気にさえなれば、総合計画をうまく活用することで、自分の住むまちに「地方自治の本旨」たる住民自治を確立することが可能になっています。

方法-1、方法-2 あるいは他の方法をとるにしても、法律的な条件がほぼ整っている限り、総合計画の持つ可能性を、現実のものとするのかどうか、そして「地方自治の本旨」を自分のまちで実現できるかどうかは、われわれ市民一人一人の選択と行動にもかかっていると思います。縷々意見を述べましたが、久保田市長の決断を期待してこの項の質問を終わります。

《4. 第5次総合計画について ・・1回目 》

総合計画策定に、「自治基本条例」と「ローカルマニフェスト」は、必須のアイテムでは無いと考えている方もおられますが、今回の市長選で「久保田勇マニフェスト」が作られたように、「自治基本条例」もどこかの時期で入ってくる可能性は非常に高いと思います。ですから、第5次総合計画策定においては、それが入ってくることを前提に進める必要があります。

自治基本条例は、計画期間のない理念条例であって、すべての条例・計画の上位になります。つまり総合計画の基本構想の上位計画と位置づけられます。総合計画・基本構想は計画期間があり、その範囲で自治基本条例を具体化する手段として位置づけられ「当面の政策理念」となります。

ローカルマニフェストは、選挙で洗礼を受けるものなので、議決するものに準じる重さがあります。その為、自治基本条例と総合計画・基本構想と整合性を持つことが条件となり、市長が、自分のローカルマニフェストと整合性がないと判断すれば、自分の責任で自治基本条例を改正し、総合計画・基本構想を作り替える必要も生じます。それらをしない限り、市長はこれらとの整合性に対する説明責任を果たす必要があります。ローカルマニフェストには、財政的な裏付けが必要であり、当然ながら財政計画との整合性が問われることとなります。

【4-1回目の質問】

そこでのポイントは財政計画の作り方にあります。

長期的な債務償還能力を勘案し、財政の持続可能な運営という観点で考えなければなりません。いずれにしても、中立的な財政計画を作りその範囲で計画との整合性を図ることが必要であり、財源を少なめに見て、予算膨張を牽制するような姿勢の財政計画では、結果的には長期的に財政室としての信用を失うこともあります。総合計画と財政計画の関係についてご見解をお尋ねいたします。

答弁要旨（1問目）

総合計画と財政計画との関係について、お答え申し上げます。

総合計画は、行政のほぼ全ての分野にわたりまして、10年間にわたります長期的な施策の方向性をお示ししているものでございます。

一方財政計画を策定するためには、歳入、歳出の両面から数字を算出していく必要がございますが、歳入につきましては、現在のような経済状況下では、最も基本となります税収の予測が極めて困難である上に、国の補助金や交付税に依存せざるを得ない中で、縦割りと単年度主義といった現在の仕組みの中では、そうしたものにつきましても、長期的な計画を持つことは困難であると言わざるを得ません。また、歳出におきましても、計画期間内の主要事業の内容を将来にわたって全て把握し、その事業費を見積もることは事実上不可能と言わざるを得ません。従いまして、現在の行政の仕組みの中で、総合計画と整合を図った財政計画の策定は事実上不可能だと考えております。

しかしながら、3年程度の短期計画でございましたら、具体的な事業計画やある程度現実味のある財政計画の策定が可能でございますことから、実施計画では両者の整合を図ってまいるようにいたしているところでございますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

《4. 第5次総合計画について ・・2回目》

中長期の財政計画は、総合計画・基本計画と実施計画のどちらとも整合性がなければならず、概ね10年間を前提とする総合計画・基本計画と、3年のローリングを前提とする実施計画のどちらで、財政計画との整合性をあわせるかを比較すると、長期（10・12年）の正確な見通しは地方財政の現状ではほとんど不可能になります。

ローカルマニフェストとの整合性については、基本的に、実施計画であわせていくことになるのではないかと考えています。その時に、基本計画の位置づけは、総合計画の基本構想の議決を得るためのイメージ図であって、実施できないことがわかつている政策を盛り込むことは不誠実ではあるが、その反面で、そこに書き込むことは予算化されることの裏付けにはならないことも、全局的に理解しておく必要があります。

事業課として、総合計画の策定に関心を持たざるを得ないのは、基本計画の何が盛り込まれるかが、今後の財政室との交渉力の担保の上で重要だという感覚だと思いますが、そのような考えは今後改めていただき、むしろ、計画体系を予算化するまでのシステムに対する理解を深めて頂かなければなりません。

【4-2回目の質問】

そうなると、実施計画の何を盛り込むかが、政策に関する最大の意思決定であるということになるわけで、そこは毎年の予算編成よりも、ある意味で大きな選択となります。

そこに向けて、予算編成と決算のチェックを絡ませて、1年間のなかでどのタイミングで実施計画の中での事業選択を行うかの手続きをしっかりと考えなければなりません。また行政評価についても、そのなかでどのような役割を負わせるかについて、具体的にイメージしておく必要があります。それなしに、評価だけを先に行うのはいかにもまずいやり方であるといえます。

そこで、このような政策評価・行政評価を行う際のPDCAサイクルとの関係について、ご見解をお尋ねいたします。

答弁要旨（2問目）

行政評価を行う際のP D C Aサイクルとの関係について、お答え申し上げます。

行政評価システムの本来の目的は、まず1点目として、事業の選択から結果までを可能な限り「客観的」で明確な指標や数値化された目標に基づいて評価することにより、事業選択の理由を明らかにすることであり、2点目にどれだけの経費を投資して事業を実施したか、政策（施策）目標がどれだけ実現され、そのことによって市民生活がどれだけ向上したかということを明らかにするとともに、3点目には評価を通じて、市民の立場から政策や事業、組織・機構を不断に見直すことを通して、現在の行財政システムを「コストの軽減を図りながら、より質の高いサービスを提供することが可能なシステム」へと改革していくこと、4点目として、こうした改革・改善の意識改革が全職員に根付くことが、行政評価の本来の目的であると考えております。

これまで、本市では、政策評価システムを活用して総合計画の実施プログラムとして計画期間3年または4年の実施計画を策定し、毎年見直しを行っておりますが、その基本的な視点はただいま申し上げたとおりでございます。

しかしながら、現在の政策評価システムは事業決定の際しての事前評価に重点を置いた内容になっており、事後評価が不十分であることや、市民の皆様に公表できる内容にならないことなどの課題があり、P D C Aサイクルが十分に機能していない側面があることも事実でございますので、次年度より予定いたしております第5次総合計画策定業務の中で、政策評価システムのあり方につきましても再検討を行い、現在のシステムの改善を図ってまいりたいと考えておりますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

《4. 第5次総合計画について　・・・ 3回目》

実施計画をそのように作ると、今度は予算編成における枠予算の考え方がなじみやすくなります。枠予算の考え方を導入し、一件査定の手法を後退させ、事業課に裁量権を持たせないと、事務事業評価をする意味がなくなります。事業課が自分で裁量権を持って配分した予算であるからこそ、その執行結果を自己評価し、改善の方向性を自分で判断できます。それらを財政室によってチェックを受け、次年度以降の予算執行に生かすという方向を必要があります。一件査定であるとすると、財政室が自分でつけた予算について、自分で評価することにもなり、決算チェックというところに及ばなくなってしまいます。

行政評価は、総合計画・基本構想にある理念との間での整合性と総合計画・基本計画との間での事業体系の整合性が必要です。また実施計画で盛り込んだアウトカムまたはアウトプットベースの数値目標に照らして、進捗度の管理をするものでなければなりません。その意味で、行政評価は、達成度を確認し、執行の改善を図るものであって、いわゆる評価として「事業の優先順位を決めるものではない」ということに対して、全般的な理解が必要になります。

事業の優先順位は、実施計画を作る際と、事業課が枠予算で事業の貼り付けを行う際に政策判断として行うものであって、行政評価は、その結果に対する説明責任の一つの果たし方であります。

以上のような流れを前提に、政策室の役割、財政室の役割、事業課の役割を洗い出して、毎年度の計画策定とその検証、予算編成の手続きを、具体的に1年のタイムスケジュールのなかで書き出して、どのタ

イミングでどの会議体で決めるかについて、はっきりさせておかなければ、上記のようなシステムは機能しません。そのときのポイントは、こうした仕組みを市長、特別職、幹部級の職員に理解してもらうことになります。

これらのシステムには、本来は並行して人事システムも必要になり、上記のようなシステムの構築がある程度進んだ段階で、人事システムへの伸張性も構想しなければなりません。一気に進むことは難しいかもしれませんが必要不可欠な要素でもあります。

沢山の提言や指摘をさせていただきましたが、多額の予算と労力を費やして策定される総合計画です。

これからも発言の機会はあると思いますが、まずは、「厳しい経済状況、国・府を通じた財政危機、地方分権の推進など社会経済の構造が大きく変化していく中、従来の行政運営に変革が求められていることをより認識し、行政運営の質的転換を図る必要があります。」

現実の問題として、人口減少・少子高齢化・財政規模の縮小など、決定的に時代は変わっています。

第5次総合計画には、「持続可能な地域社会づくり」のためにも将来に対し十分な責任が果たせる仕組みを創る必要があることを意見として述べておきます。

最後になりましたが、この3月末で退職を迎える幹部職員の皆さん、また職員の皆さん、永きに渡り宇治市の発展にご尽力頂き、本当にご苦労さまでございました。

個人的にも、沢山のことをご教示頂き、心より感謝いたしております。

これからも健康にご留意をされまして、さまざまな分野でご活躍されることを願っております。また出来る事ならば「宇治のまちづくり」へお力を貸し頂きますようお願いいたします、私の質問を終わらせていただきます。