

令和5年(2023年)1月25日

西宮市議会議長 坂上 明 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、令和4年7月1日開催の委員会において、「総合計画について」を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をしまりましたので、ご報告申し上げます。

1 総合計画について

令和4年7月27日、令和4年8月18日、令和4年9月13日、令和4年10月11日、令和4年11月8日、令和4年11月25日、令和4年12月13日、令和4年12月26日及び令和5年1月25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について聴取するとともに、質疑、委員間協議等を行い、意見要望等を伝えました。

また、管外視察として、令和4年10月31日に横須賀市を訪れ、YOKOSUKAビジョン2030(基本構想・基本計画)についての資料提供を受け、令和4年11月1日に藤沢市を訪れ、藤沢市市政運営の総合指針について調査を行いました。

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

施策研究テーマ

総合計画について

提言書

総務常任委員会

(令和5年1月25日)

委員長	山田	ますと	副委員長	江良	健太郎
委員	大石	伸雄	川村	よしと	澁谷 祐介
	中尾	孝夫	野口	あけみ	松山 かつのり

はじめに

総合計画が、昭和 40 年代（1965 年～）に考案されたときは、いわゆる社会計画、社会基盤経済計画などがそれぞれのまちの発展をコントロールしていたことから、その部分に計画の重点が置かれているところがありました。平成 11 年（1999 年）の地方自治法改正にあわせて地方分権が推進され、それまでの上級官庁と下級官庁という関係が、基本的には対等な立場となり、通知通達行政が廃止され、福祉や教育の分野においてはそれぞれの自治体が独自で取り組む部分が増えていきました。総合計画の策定が義務付けされた当時からは、時代状況、社会構造も大きく変化し、国が地方に任せようとしていた社会基盤の部分から福祉や教育といった部分に施策の軸が移り自治体の独自性に委ねる部分が大きくなり、平成 23 年（2011 年）に策定の義務付けがなくなりました。

ただし、これは総合計画が時代としてその役割を終えたということではなく、様々な部門別計画がある中で、その最上位に位置付ける総合計画に“どのような役割や性格を持たせるのか”を考えることが自治体に命ぜられていると考えます。

本市は、不変のビジョン“文教住宅都市・西宮“を、未来に引き継ぐとともに今の時代でどう具現化するかを明示する必要から”まちづくりの方針“を示し、施策全体の向かうべき方向性を示すため総合計画（基本構想、基本計画、実施計画）を策定し本市の行政計画の最上位に位置付けています。

委員会では、本市の総合計画が、広く職員に価値が共有されていない、また、市民との共感、共有が十分になされた計画とは言えないなど、現行の総合計画の課題を指摘しつつ、存在価値を高めるためには、何が必要か、どうすれば良いのかなど様々な観点から、論点整理し、真摯に議論を重ねてまいりました。本日、ここに以下の通り、課題整理し市当局に提言致します。

1-1. 総合計画の必要性

総合計画は、変化の大きな時代の中で、目指すべき都市像を設定し、それに向けて取り組む施策推進の方向性を表すものとして存在しており、行政だけでなく、市民や事業者ともそれを共有する大きな役割と意義があると考えられる。幾つかの部門別計画も存在するが、市の長期的なまちづくりの方針を示し、市の施策全体の基本的な方向を示すものとしては、総合計画は唯一のものであり、部門別計画でこれを代替できるものではないと考えられる。

1-2. 総合計画の課題

都市計画マスタープランや地域防災計画など市政全般に関わる部門別計画と総合計画との関連性について整理すべき課題がある。総合計画の基本構想部分は、大きく方向性を示しているが、基本計画部分は、部門別計画と重複する部分もある。部門別計画は施策を推進する必要から細かく決め、年限も様々である。そのあたりを整理しないといけない。

また、総合計画策定に関して、策定に多くの時間と労力、経費がかかっている。

職員不足が強く問題にされている中で、実際それがどういった目的とか役割を果たしているのか、また、意味を持たせるのか、職員間の価値観の共有も含め改善すべきところも多く、その点を整理した上で、総合計画を策定するべきだと考える。

2-1. 総合計画における議決権について

議決権は議会の権能としてかなり大きな効力を持つ。

例えば市長が替わって、マニフェスト（選挙公約）で文教住宅都市宣言と異なる方向性、方針を掲げ市政運営を進めると言われても、一定制御が効く仕組みは必要である。基本構想が議決されていれば、市長が替わっても、基本構想のもとで一貫性のある市政運営が継続できる。基本計画に落とし込む際にも、基本構想に沿った形で計画するよう一定制御をかけることが出来る。

他方、計画は、国の方向性や市の財政的な事情も含め、全てが実現するというわけでもない。社会情勢によって取り組む方向性が少しずつ変わっていくということは、計画期間中には一定あるものと認識している。議決を経た基本計画でも、記載した内容が変わることはある。ただし、変わった内容については、議会に対する報告があり、費用が伴うものは、当然、予算という形で計上し議案審査することとなる。議会が知らないところで勝手に進むことが無いよう、強く申し添えさせていただく。

2-2. 総合計画における議決対象について

議決の考え方として、過去の第4次西宮市総合計画、第3次西宮市総合計画では、議決の対象範囲ができるだけ広いほうが良いと考えていたが、今はむしろ議決の対象範囲は狭いほうが良いと考えている。市長も4年の任期で替わることもあるが、議会の構成員も替わる。そのことでいえば、市長が替わっても、議会の構成員が替わっても、変わらない部分を議決の対象範囲とするべきだと考える。仮に、基本構想と整合しない公約、マニフェストを掲げても、議会で基本構想を変えない限りは執行できない。さらに付言すれば、重要性や公共性が高く、議会の議決を経るべき部分と、柔軟

かつ迅速な見直しの必要性の高い部分ということを区分して、最適な在り方から考えると、基本構想は、まちづくり全体であり、議決対象とすべきと考える。

一方、基本計画は計画の中間年に見直しがあるほか、社会の動きに対し柔軟かつ迅速な対応が求められていることから議決の対象には馴染まないと考える。市長が替わる、社会情勢が変化する、そのような場面において必要に応じて、合意を得ながら臨機応変に変えていくのが、基本計画、実施計画だと考えている。

3. 議会の関与について

留意すべきは、二代表制の両翼は、執行機関と議会だということである。

計画主体は、市長をはじめとする執行機関である。

すべての事務事業、計画は予算化された際には、議案として審議される。議会には、議決権という最大の権能がある。

また、議会は、議事機関として行政執行に対して、監視を行う責務がある。

行政側からの施策や事務事業の提案については、議決の有無に関わらず、様々に議論する場面がある。常任委員会で所管事務報告もある。委員会以外でも、一般質問、代表質問等で課題を質す権利も議会にはある。

(2-1 再掲) 議決を経た基本計画でも、記載した内容が変わることはある。ただし、変わった内容は、議会に対する報告があり、費用が伴うものは、当然、予算という形で計上し議案審査することとなる。議会が知らないところで勝手に進むことが無いよう、強く申し添えさせていただく。

4. 「公共計画」に対する考え方

総合計画の位置づけとして、誰が策定主体となり責任を負うかで、二つのタイプに大別される。

一つは公共計画であり、これは、地域社会全体が計画の策定主体となって、計画目標の実現にも責任を負うというもの。

もう一つは行政計画であり、首長を長とする行政が計画の策定主体となり、計画目標の実現にも責任を負うものである。

市は、これまでも、市民、事業者が主体となり、その実現に対して責任や役割を担う計画をつくろうという試みから何度も地域に入ったが、それは実現しなかったようだ。都市計画マスタープランをはじめ、地域別とか地区別の計画を他の分野でも試みたが計画を地域に落とし込むことは極めて難しいとの教訓がある。

そもそも、地域別計画を策定するためには、その前提となる地域の成り立ちや地形・地物に何が今生活圏を分けているのかも含めて分析して地域分けをする必要がある。この地域割りのところからしっかりと議論し正しく分析してから始めなければな

らない。以上のことから、行政、首長が計画主体となる行政計画に重きを置きつつ、基本構想部分において将来像や展望、まちづくりの方針など市民や地域と共有すべき内容をきっちりと盛り込んでいくべきである。

また、「総合計画の前文、はじめに」で市長が市民と共有すべき“西宮は将来こんなまちにしたい！”という強いメッセージを示すことが重要だと考えている。

5. 総合計画の構成と基本構想、基本計画、実施計画の関係について

基本構想と基本計画の関係は、目的と手段の関係にあるといえる。

基本構想で将来像を掲げ、それを事務事業にブレイクダウンしていくためのツリー的な施策体系を示すのが基本計画である。施策体系は数十個に分割して、それがまた数百の事務事業に分解されていく。まちの将来像と政策は目標と手段の関係にあり、同じように、政策と施策も目的と手段の関係にある。施策と事務事業も目的と手段の関係にある。基本計画の一番上にある政策というくくりと「将来像」という関係からすると、目的と手段という関係にあるという見方もできる。

一方、総論と各論、具体論の関係にあるともいえる。

まちづくりの総論が基本構想であって、より具体化されたものが基本計画。実施計画はより具体化したまちづくりであり、具体的に事業名とか財源とか向こう3年間単位で施策・事業の見直しや部分的な修正を定期的にローリング方式で行っている。そのような関係から捉えると、総論と各論、具体論の関係との見方もある。

6. 計画期間

P D C Aをなるべく短いスパンで回すシンプルな計画にしたほうが、現実に即しているとの考えもある。特に、近年、世界情勢や社会状況が著しく変化し、先が読めない中、変化に対応できる柔軟なフットワークが取れる計画が求められている。また、市長任期と議員任期に同期する考えからすると、前期4年、後期4年で基本計画を見直し、基本構想は8年とすることが適当と考える。

他方、視察先の藤沢市は計画期間20年で設定しているが、20年というのは長期過ぎると感じる。少なくとも第5次西宮市総合計画で策定した基本構想10年、基本計画前期5年、後期5年とすることが無理のない期間設定だとする意見もある。

7-1. 総合計画にどういった性格を持たせるのか

第一に市民と共有できる内容。住みたいまち“西宮”にしていくためには、“将来こういう西宮市にしたい”、“こういう西宮になる”的な将来像、展望、まちづくりの方向性等を基本構想で示すべきと考える。

例えば、少子高齢化や環境などについての大きなテーマは、西宮市として方向性を示していく必要がある。それは、目先のことでなく、20年、30年先のために、何をなすべきか！を基本構想で本市の取組みとして示すことが必要と考える。

また、基本構想の枠の外、すなわち、議決の対象から外したところで、子供や市民に夢を持たせるような構想、構想を聞いただけで頭の中に将来像が浮かんでくるような夢のある構想、子から孫へ語り継いでいけるような構想、そうした西宮の将来構想を“描く・伝える”必要があると考える。

「総合計画の前文、はじめに」のところに、市長が、“総合計画への強い思い”や、“西宮は将来こんなまちにしたい！”という市民と共有すべきメッセージを示すべきである。

7-2. 基本構想に何を書き込むのか

市長が替わっても変えてはならないもの（変わらないもの）議会の構成員が替わっても変わらないもの（変えてはならないもの）を市民と議会と行政が共有すべきと考える。

その共有すべきものに対して、議会が議決を行うべきだと考えている。

基本構想イコールビジョンである。市長が誰であれ、全ての人がほぼ受け入れられるようなものが基本構想だと思う。その意味ではシンプルで的確なものが良い。市の未来像とか、根底に流れる思いとか、求められる市政とか、市政運営の基本姿勢などを書き込むべきである。

具体的には、本市の将来像や展望、時代認識、現状と課題、施策推進の方向性、まちづくりの方向性、あるべき姿、を書き込む。それ以外は書き込むべきでない。

8-1. 総合計画のデザインや体裁

基本構想をどういうデザインや体裁でつくるかということを議論するべきと考える。例えば、10年後にはこんなまちにしたいとのビジョンが圧縮したような形がよい。

説明的な図表やデータは、参考資料というふうに切り分けたほうが見て分かりやすい。何より、できるだけシンプルなモノと考える。

計画全般に対して、職員負荷を軽減すべきと考えており、総量の圧縮に努めていただきたい。

8-2. 総合計画の見せ方・伝え方

基礎自治体というのは非常に守備範囲が広い。

計画の中には何らかの形で、現状なり見通しなりを入れていくべきであり、そういう意味においては、総合計画が総花的にならざるを得ない、あるいは文字が多く並ばざるを得ないと考える。

一方、視察先の横須賀市では、シンプルに文字の羅列を減らし、漫画などを取り入れ親しみ易くしたことで市民の評価を得ていると伺った。その点では、これまでの3層構造にこだわらず、新しい発想、クリエイティブな発想で、前例を踏襲せず検討していただきたい。行政計画の役割を最大限持たせつつ、市民に「伝える、見せる、魅せる」部分も考えていただきたい。冊子をパッと開いた瞬間に刺激的で心に残るビジュアルな内容でなければ興味は湧かないと考えている。

「市民にどう伝えるか、どうわくわくしてもらおうか」そうしたモノにするためには、一層の努力や工夫をしていただきたい。

9. 市民参画と職員の動機付けについて

基本構想の策定にあたっては、2年から3年をかけて何らかの形で市民が参画するプログラムを取り入れているが、ワークショップなどはできるだけ、テーマを細分化して、地域の皆さんの意見を聞くことが必要だと考える。地域ごとに課題も違う、エリアによっても住んでいる人の価値観も違うので、開催単位や回数などはなるべく多くして、市民の意見が広聴できるよう検討いただきたい。

次に、職員がより多く、若い人がより多く関わることで良い効果が期待できると考えている。先々、職員が市民と共に「協働のまちづくり」をする動機付けにもなる。総合計画の策定に若い職員が関わることは、市政運営全般への責任意識を向上させることになることから是非検討してもらいたい。

10. 計画策定後について

基本計画ならびにそれに基づく実施計画は毎年ローリング方式で計画の進捗を掴むことはできる。また、適時に議会への報告もなされている。新規事業についても予算、決算で都度、把握することは出来る。

しかし、市民と共有すべき基本構想については、どこまで達成できているのか、その達成度合いを市民に伝えるといったことが出来ていない。

市民に伝わるような仕組みを検討して頂きたい。

おわりに

施策研究テーマを協議しはじめた当初は、議決権の取扱いについて重点的に協議しようと考えておりました。しかし、その前提となる必要性や課題等を論点に意見交換を進めていく中で、総合計画と部門別計画等は重複部分がある反面、策定年度、計画期間、計画範囲が異なる点があることや、策定に膨大な事務量が費やされている点などが指摘されました。これら課題に対し委員会で基本的な考え方を十分に整理するには至りませんでした。

次に、基本構想部分については、不必要なものまで書き込まれて肥大している影響から、伝わりにくいものになっている点も指摘しておきたいと思います。

細かな具体的な記載は基本計画、実施計画に任せ、基本構想はあくまでもシンプルなものにして、「伝わりやすさ、語りやすさ」を基本ベースに検討いただきたいと申し上げます。

次に、職員が日常的に掌る事務執行や実施計画に対して、基本構想の存在価値があまりにも認識されていない点です。価値観が共有されていない点については、委員から建設的提案があり、市当局も認めるところであり、第6次西宮市総合計画の策定の際には、若手職員の参画が大いに期待されるところであります。

最後に、議決権の考え方や基本構想の考え方を振り返ります。

第4次西宮市総合計画当時の流れでいきますと、まず、平成25年(2013年)、前々市長の時に総合計画の改定がなされ、「アサヒビール跡地活用について」の計画が策定されました。その翌年(平成26年(2014年)4月)、市長選挙により市長が交替し、選挙公約とした『アサヒビール跡地活用の白紙撤回』のための計画改定の議案が上程され、総合計画の基本計画が改定されました。

こうした経験から、総合計画における議決権行使の必要性は、当局への制御・抑制機能を果たすことを第一に考えました。しかしながら、委員間協議を深めていく中で、議会の権能と責務は、議決の有無に関わらず保有しており、予算、決算審議や、本会議や委員会などで、その効力を十分に活かすことが出来ることが改めて確認されました。

議会が基本構想を議決する目的は、「市長が替わっても、議会の構成員が替わっても、変わらないもの(変えてはならないもの)を市民と議会と行政が共有するため」と考えるに至りました。

基本構想は市民と共有すべきものであり、その達成度合いが市民に伝わるよう努めていただきたいと考えます。

第6次西宮市総合計画（令和11年（2029年）～）を策定する上で、本提言が大いに活かされることを切に願うものであります。

以上