

## 「自治体の総合計画とはいったいどういう位置づけなのか」

今回 11 月 4 日付で「第八次総合計画の見直しに係る方針変更について」という文書による報告が行政より議会に届いた。10 月 29 日、20 日、21 日の 3 常任委員会において協議された「八次総合計画飲み直し」については 26 日の全員協議会における協議結果を考慮して市は基本計画を見直さないと結論づけたというものです。

自治体における総合計画とはどういう位置づけのものなのか、もう一遍その内容を突き詰めて考えてみます。

### 1. 「2 層性の総合計画条例における行政と議会の役割」について

私は令和 4 年 3 月議会の一般質問において表記の内容で行政の見解を質しています。その内容をここに一部紹介しておきます。

- ① 地域主権改革に伴う義務付け枠付けの見直しにより、平成 23 年には自治法が改正され、自治体の基本構想策定義務が廃止された。高山市では平成 25 年に総合計画条例を制定して、それまでの基本構想・基本計画・実施計画および財政計画の 3 層性の体制から、基本計画・実施計画および財政計画の 2 層性とした。2 層性にしたことにより、議会が議決する基本計画部分と、行政の裁量に任せる実施計画並びに財政計画部分の棲み分けが明確となり、今後のまちづくりの指針たる政策の明示と施策の明示の方向性については、議会が責任をもって議決する体制となり、総合計画の決定に即して計画される個別計画についても、総合計画の趣旨に沿った計画となっているかなどについて議会はチェックしていくこととなった。これは**従前の基本構想の位置づけが、議会は基本構想を議決すれば、基本計画や実施計画及び財政計画は全て行政の裁量に任せる「行政計画」**という位置づけであり、二層制とした時点で、議会はそれにふさわしい総合計画の位置づけや、計画書の流れを主導する一方の柱として行動を求められる事となるとともに、**行政側にも、議決を経なければ決定できない「自治体計画」という面を意識して、その策定や執行に当たる**という点を認識しなければならない立場となった。

お互いがその立場を尊重しながら計画行政の実を上げる努力をしなければならないという事である。そうした観点から見れば、令和 3 年度に入って、産業建設委員会の協議にかけられた奥飛 驒温泉郷地域における無電柱化計画や、6 月議会へ提案された。高山市駅前広場等の設置および管理に関する条例の一部を改正する条例については、委員会で認められなかったところでもある。こうした事例は、審査内容を振り返れば、自治体計画という意味において、議会とその計画と根幹について十分な協議をせず、「行政計画」という視点のみで、安易に策定して議会に提案してきたものと認識している。言い換えれば、お互いが胸襟を開いて政策立案についての背景や経緯について、議会と真摯に向き合ってこなかった結果なのではないかと。それが如実に現れたのが、この事例であったというふうに思っている。委員会審査や協議に入る前の課程では詰め協議はいつでも可能であり、そのプロセスを生かす努力が双方に必要なのではないかと述べておりますけれども、まず第 1 に、行政の側にその意識がきちんと整って

おったのかと。2層性にした総合計画条例においては、明確な議会の関与というものが、ここに位置づけられておるんだという認識であります。

そういう意味において、総合計画の他に「総合戦略」というようなものも求められるようになってきております。総合戦略というのは何かと言えば、解説によれば、まさに総合計画における基本計画部分に数値目標を載せて、その実行を迫る、そういう体制であるということも読んでおります。しかし、その前提としては、やはり議会の役割、行政の役割をお互いがわきまえながら、計画行政の実を上げるという、その方向に向かうべきなのではないかというふうに思っておりますが、その辺のところについての見解をお伺いしたい。

田谷企画部長) 平成 23 年の地方自治法の改正、平成 25 年の総合計画条例の制定などの経過を踏まえ、総合計画書には、根幹となる計画、主要関連計画を明記し、それらの計画の策定や見直しを行う際には、背景や経緯、各種調査や市民などの意見聴取の結果などともに、計画の方向性や重点的な取り組みなどについて、議会に協議をさせていただいているところでございます。そういう意味では、行政といたしましては、十分に意識しているところでございます。その上で、計画によっては都市基本計画・公共施設等総合管理計画などのように、段階的に複数回にわたって協議をしている計画もございます。ただし、これまでの協議において、段階を踏む手順が十分でなかったり、計画策定のための調査結果の報告が遅れたものの中にはございましたので、その点には改めて留意した上で、今後も議会との協議において、十分な情報の提供と丁寧な説明となるよう努めてまいります。

という内容でした。ここで再確認したところは以下のとおり

- ・平成 23 年自治法改正：自治体の総合計画における基本構想策定義務が廃止された。
- ・平成 25 年高山市総合計各条例を制定：基本計画・実施計画および財政計画の 2 層性とした。このことは従前の 3 層性における位置づけが、議会は基本構想を議決すれば、基本計画や実施計画及び財政計画は全て行政の裁量に任せる「行政計画」という考えから、二層制とした時点で、議会はそれにふさわしい総合計画の位置づけや、計画書の流れを主導する一方の柱として行動を求められる事となるとともに、行政側にも、議決を経なければ決定できない「自治体計画」という面を意識して、その策定や執行に当たる事が求められた。
- ・その後の総合戦略の位置づけ：総合計画における基本計画部分に数値目標を載せて、その実行を迫る、そういう体制である

## 2. 令和 4 年 6 月議会の一般質問「クリエイティブ シュリンケージ（創造的縮小）で捉えた高山市の持続可能性について」で問いかけた八次総見直し論

私は平成 28 年 12 月議会時に自治日報に掲載された前片山総務大臣の言葉を引用して「二代表制下における議会のあり方」について述べています。「議員は事実関係と法

令と自己の良信に基づいて判断をしなければならない。これが議会の議決責任である。開かれた議会という根本のところはそこにある。だから議会と議員の使命というものは大切なんだ」と。

続けて表題の質問を投げかけています。

第八次総合計画後期計画では、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」をその中に取り込んだ意欲的な取り組みが展開されてきたが、いかにせんコロナ禍で社会・経済環境が一変してしまったと。この際、パンデミックの影響を加味した新たな組み立ても模索すべきと考えるが、必要ならば、計画年度を短縮して作り直す必要があるのではないか。特に産業経済政策については、稼ぐ力の再構築といった意味からも、今後の指針を早く示す努力を求められるのではないかとというふうに指摘をさせていただいております。これは今日午前中に岩垣議員の質問における指摘に通じるところがあるかと思えます。指針としての考え方早く示さないとまちづくりそのものが停滞したり混乱するその元になるんじゃないかと。必要があるなら、ローリングも含めて見直しをきちんと市民に示していく。その姿勢が、市政運営の根本的な部分に内在するのではないかとということでもあります。見解をお聞きしたいというふうに思っています。

**西倉副市長）** 創造的縮小という点で、総合計画等についてご答弁をさせていただきたいと思えます。令和2年の3月に第八次総合計画を見直しさせていただきました。その際に本市を取り巻く将来動向としまして、人口ビジョンにおいて、人口減少ですとか少子・高齢化の進展を推計し、それに起因する人手不足の深刻化、また経済の縮小、地域コミュニティへの影響、そうしたものを考慮しながら長期視点に立って、持続可能なまちづくりに向けて方向性を示してきたところでございます。各個別計画においても総合計画と整合をとりながら、例えば産業や地域を担う人材の育成確保、地域全体での助け合い、多様な主体との協働・連携など持続可能性を意識して見直しを進めてまいりました。しかしながら、計画の策定見直し後の未曾有のコロナ禍に際しまして、日常の生活スタイルや働き方など社会経済環境の大きな影響に対しまして、ウイズコロナ社会への適応、さらにはポストコロナ社会を見据えた持続可能なまち像を求められているというふうに認識しております。そうした状況において現時点で第八次総合計画において示したまちづくりの方向性といったものについては、根本的な根幹的な部分については基本的に変える考え方、そこまではないというふうに認識しております。以前開催しました総合計画審議会においても、基本計画の見直しが必要であるとの意見はございませんでした。ただ、計画の推進に向けて、個別事業レベルでは、実施計画・財政計画の毎年ローリングにおいて実施時期ですとか、事業内容、そうしたものの見直しを行ってきておるところでございます。総合計画の基本計画および各個別計画についても、新型コロナウイルス感染症の影響は多大でございます。今後の社会情勢、経済状況などを考えつつ産業経済政策も含めまして、見直しすべきかどうかという視点は引き続き持ち続けてまいりたいというふうに思っております。

中田清介) この2年半、約3年におよぶコロナ禍の世界というのは、未曾有の変革をもたらす可能性があるということは常々言ってまいりました。コロナの前に作った総合計画が骨子として間違っていないという言い方が本当なのか。民生部門一つとっても、次々と変化にさらされている。ローリングだけできちんとやっていけるのか。特に産業・経済政策については、根本的にパンデミック前とこれからは様相が違ってくるということは、これまでもお伝えしてきたところです。令和2年って今言われました。その通りです。我々も一生懸命「八次総後期計画」には関わりながら、議会としての考えをお伝えしてきたところです。それにはやっぱりもう少し真剣に考える余地はあるんだというふうに思っております。各現課について、全部作り直せということだと酷かも知れませんが、面と向かって。迫られている改革っていうところは、今朝の質問にもありましたように、コロナ前に考えている予想とは全く違ってきているんだ。だから個別計画なんか特に見直さないと、指針として「たり得ない」。そんなように考えております。総合計画審議会などにも意見がなかった。といわれたが、それはこちらから見直したいと言わない限り審議会っていうのはそういうもんですから。(諮問されたことに対して答申を出す立場だから) 諮問しない限りなかなかそういった答えは出てこないでしょう。だけど、我々議会の懸念というのは、これまでにずっとお伝えしてきているわけですから、その辺のところは一番わかってみえるのは現課ですから、本当にローリングだけで見直せるのか、予算処置含めて私は疑問に思っているところです。残りが2年くらいの後期計画になりましたけど、ここで立て直すべき指針というものを、しっかり市民の皆さんに示さない限り、次の発展への基礎は築けないんじゃないかということを目指しておきたいと思っております。

この時点で質したかった点は以下のとおり。

- ・コロナ禍で一変してしまった社会経済状況の中で、きちんとした見直しを図る必要がある。総合計画についても必要ならば、計画年度を短縮して作り直す必要はないか。
- ・特に産業経済政策については、稼ぐ力の再構築といった意味からも、今後の指針を早く示す努力を求められるのではないか。
- ・必要があるなら、ローリングも含めて見直しをきちんと市民に示していく。個別計画なんか特に見直さないと、指針として「たり得ない」。
- ・1の議論からすれば、骨格部分の改訂までは出来なくても、具体論としての実施計画や個別計画部分での修正は必要なのではないか。

でした。

### 3. この時期における「第八次総合計画の見直し論」について

10月21日に協議にかけられた第八次総合計画の見直しについては、産業建設委員会において、この案件だけで約1時間半をかけて協議しました。主な論点についてこちら

らからご覧いただけます。[04.10.26kyougi.pdf \(nakada-seisuke.com\)](#)。

結論としては 委員会は本協議事項について約 50 分間にわたる質疑を終了した後に、議員間討議を経て (約 25 分) 「今回の協議についてはこのままでは応ずることは難しい」との結論に至った所です。同時にかけられた総務環境委員会、福祉文教委員会とは異なる見解であったため、改めて 10 月 26 日の全員協議会において、取り扱いについて協議しましたが、「具体的な見直しの論点が総合的見地から骨格の部分を見直すのか、実施計画や毎年のローリングでできるような枝葉の部分を見直すのか」という具体論が示しえない中で、とにかく見直しの白紙委任を頼むといわれても無責任な白紙委任はできない」。26 日の全員協議会においても、「もう一度考え直すように」という結論となりました。(10 月 29 日付の FB でご覧いただけます。) [\(20+\) 中田 清介 | Facebook](#)

論点 1 でもおわかりのとおり、総合計画の位置づけというものが、3 層性の下での行政計画という面から、2 層性の下での自治体計画となった以上、そこで位置づけられている市民参加と情報共有といった意味から言っても、協議の中で示されたスケジュールでは骨格の根幹部分の見直しは不可能であるし、来年度から取りかかる第九次総合計画への八次層の検証とも重なる時期となるのではないかと。せいぜい出来ることは毎年のローリングの中で、個別計画との連携を図ることがこの時期にきては優先されるべきなのではないか。又市長公約との関連を言われるが、市長公約が出てきて、総合計画の基本計画の根幹まで見直さねばならないのかと言った問題です。これについては全国の各自治体でも課題として取り上げられてきた問題であり、本市でも両者の連動といった意味からも議論があったところですが、岸和田市の事例も紹介されて議論にもなりましたが、自治体の長中期の目標設定である総合計画のあり方と、任期 4 年の市長の政策目標である公約とは一線を画してその両立を図るべきでしょう。市長公約のなかでの具体論が移動診療車の導入といったことに言及されているが、そこは医療福祉分野の施策の充実といった範疇であり、総合計画上は実施計画の範疇で対応できる事でもある。何はともあれ、総合計画の見直し提案という中であって、根幹部分を改定するのか、実施計画・財政経過や個別計画の見直しに力点を置くのかと言ったその詳細部分が示せない中であっては、毎年のローリングや新年度予算編成の中での工夫で市長公約との整合を図っていくしかないのではないかと。詳細はこれから現課と詰めると言われても、議会は白紙委任に近いような形での議決事項の見直しを受け入れることは出来ないと考えます。