

第 6 回 自治基本条例市民ワーキンググループ会議 要旨

日時：平成 23 年 4 月 6 日（水）

18：00～19：30

場所：市役所 中会議室

出席者：嶋田准教授、森山委員、草野委員、梶原委員、長谷部委員、川浪委員、
片桐委員、野村委員、河野委員
（事務局）原田部長、宮崎課長、橋本係長、笹倉主任

1、開会挨拶

【原田部長より挨拶を行う】

2、提出資料の確認について（前回会議内容から）

発言の要旨

草野座長：提出資料の確認について事務局からお願いします。

事務局：【資料の説明を行う】

委員A：事務局から事前に送付されました第 5 次日田市総合計画を初めて見ましたが、平成 19 年度から 28 年度の 10 年間の計画のうち、今年度で 5 年間の前期基本計画が終わるようです。先日の広報ひたにあった、市長の新年度の市政方針に総合計画についての記述が見当たらなかったように思います。また、総合計画の中の、基本計画の後にある実施計画については 1 年ごとに評価・見直しながら次年度の予算編成の方針につなげていくとされていますが、その点も見当たりません。市が事業等を進めていくときに総合計画と上手くマッチングしているのか疑問に思いました。

事務局：広報ひたに載っている市政方針については、紙面の都合もあり抜粋とさせていただきますので、全てが載っているわけではありませんが、ホームページにて掲載しています「平成 23 年度市政執行の基本的な考え方と予算について」は全文を載せています。この中では、前期の基本計画を検証しながら後期基本計画を策定していくということを表明していますので、市長、市役所全体としては、今年度に計画を作っていくという認識は持っています。

毎年度の事業の中身を検証しながらというのは、全ての事業ではありませんが、日田市では行政評価ということをしておりまして、その中で評価をしています。総合計画の冊子の後ろの方に、基本計画がありますが数値目標を挙げているものについては、今現在どのようになっているのかを行政評価で評価検証しています。この行政評価については、市役所、振興局、ホームページで公表していますが情報発信としては上手くできているとはいいたいと思っています。

数値目標に対してどのようになっているかを把握し、不足しているようであれば予算を増やすなど考えながら、各部が予算を組み立てているという流れには一

応なっています。ただ、全ての事業が総合計画と連携が取れているかといえば、ご指摘のとおり不十分なところがあるとは思っています。

委員 A：目標達成率が数値でわかるほうがいいと思います。

事務局：数値の変化については、毎年一覧でチェックをかけています。

嶋田先生：総合計画については、どこの自治体でもそうですが、個別の事業計画を積上げて全部を包みこむような形で総合計画と言っているだけで、優先順位がどうなっているとか特に触れられていません。私が知りたいのは、日田市の場合、第 1 次から第 5 次までの総合計画を策定する際にどういった対立軸の中での変遷があったのかということです。どこでもそうですが、総合計画は総花的で良いことばかりが書かれており、読んでみてどこがポイントなのかがわからない。それは要するに、策定の仕方が問題であって、個別の事業課から上がってきた計画を、例えとして、総合計画担当課がまとめてホッチキスで留めるような感じになっている。そのため全体を抽象的な文言で包み込むようになってしまっています。本当は、総合計画の策定プロセスのなかで、民意を反映させる必要があります。日田市の総合計画の策定経過を見ると、地域審議会などを開催して話をしているようですが、おそらく事業課から上がってきた計画を取りまとめたものを説明するに留まっているのではないかと。市民が日頃考えている問題点とか日田市をこうしたいとかいう思いをぶつける場には、なっていないのではないかと気がしています。多くの自治体では、このような感じなのですが、実際日田市での総合計画策定プロセスはどうでしょうか。

事務局：おっしゃるように、本当に市民の意見を吸い上げて総合計画を組み立てていっているかと言われると、そのようにはなっていません。全体的にいろいろな分野がありますので何回も議論を重ねていくことができればいいのですが、素案を示して一通り意見を伺うというパターンになっていますので、市民の方が日頃考えている意見が出てきたかということ、そのような組み立てで計画作りはされていなかったと感じています。

市民の方に対して現状と課題を捉えてくださいというところからスタートし、それを押さえたうえで、どのような方向にしていけますかというのを、第 5 次総合計画を策定した際には 3 回くらいの議論をしたところです。

嶋田先生：総合計画を作っていくというのは市民参加をしていく重要な場面になってくるわけですが、一つは市民からの声を吸い上げていくと同時に、最近、マニフェスト選挙になってきていますので、そことの関係をどのように整理していくのかというのがありますが、日田市ではどうされていますか。

事務局：先生がおっしゃる総合計画の策定の際の対立軸というのは行政としてはよくわかっていないところがありますが、総合計画を基本としながら行政の継続性を保って、その上に市長の政策が生まれてくるのかなとは思っています。市長が変われば政策も大幅に変わって、市民の生活に混乱を招くということはあってはならないわけで、根底は総合計画があって、そこに自分の色を加えていくとい

うのが市長の政策であるのかなとは行政側としては思っているところです。

嶋田先生：全国的なパターンでいきますと、大きく分けると 2 つありまして、佐賀県の古川知事の話なのですが、知事になった時に総合計画の見直しを当然行わなければならないと思っていたらしいのですが、いざ総合計画を見直してみると抽象的過ぎて調整の必要性がない。だから、マニフェストを中心にやっていったというのがあります。そうすると、総合計画の意味付けがよくわからなくなってしまいますので、もう 1 つとしては、首長当選後、1 年経ったくらいで総合計画を見直していくということ。日田市の場合には、24 年度から後期基本計画ということであればタイミング的にはいいくらいなのかなとは思いますが。

これまでは、行政の中では総合計画の中に事業名称が少しでも載ると予算化が容易であるとか、予算化しようと思ったら総合計画に一言入れなければならないといった程度の位置付けになっていたと思います。まちを描いていくとか方向性を示すというものにはなっていなかった。

自治基本条例を通じて総合計画の策定の仕方自体をどういうふうに組み替えていくのか。自治基本条例を考えていく上で一つの焦点となり得ると思います。そう簡単には答えは出てこないとは思いますが、私も参考文献をいくつか提示しますので、総合計画のあり方とか、マニフェストとの関係性をどう整理するのかとか、市民の声を生かしていくにはどのようなタイミングで市民に投げかければいいのか、原課と企画課との関係をどういうふうに書き加えていくのか、いま一度整理して次々回くらいの会議までに検討をお願いします。

事務局：自治基本条例と後期基本計画を平行して作っていくわけですから、一つのモデルにはなるのかなとは考えています。

先ほどの話に一点だけ補足をしますと、第 5 次総合計画というのは市町村合併をした際に作った新市建設計画で決めたことを 180 度変えてやっていくということにはなりませんので、体系を踏襲し地域審議会等に案を示しながら作りこみをしていきましたが総花的だと言われれば、そのような点もあると思います。

第 5 次総合計画ができた後に市長が就任していますが、初めにマニフェストと総合計画との間に差があるかどうかの確認をしました。突合作業の結果、基本的な将来目標には差異がないので第 5 次総合計画はそのまま進めていくというのを市議会でも発言しています。市長のマニフェストがどのように進んでいるかについては、総合計画の体系内で見ると、この項目の中に入っていますという整理の仕方はしているところです。

嶋田先生：そのようなシステム自体が 10 年以上前までの、自治体財政状況が良い頃、いろいろな声を聞いて総花的に対応していればよかったシステムといえます。ただ、今のように財政的に厳しくなってくると、選択と集中というような、つまり一定の方向付け、優先順位を付けていくようになると、おそらくこれまでの総合計画のあり方では対応できない。どちらか方向を決めていく時には、政治的になかなか難しいわけで、市民の声を反映して市民の声をバックにししながら物事を進めていくような仕組みを作っていくと行政として動いていかない。そういったことを考えていくのが自治基本条例だと思います。

委員A：経常収支比率についてお聞きしますが、今は 91%だと思います。以前何かで見たときには、もう少し良かったと思いますが段々悪化してきている。公債費の比率も高いように思います。そのようななか、大分県内は職員給与水準の目安であるラスパイレス指数が物凄く高いというのを記憶していますが、大分県はそこまで豊かな県というイメージはないのに数値が高い。人事院勧告でだいぶ下がってきてはいるようですが、日田市もラスパイレス指数は下がっているのですか。

事務局：指数でいうと 100 は越えていますが、少しずつ是正はしているところです。

委員A：指数が 100 を越えているから悪いということではないですが、経常収支比率に影響するので、考えていただきたいというのはあります。

事務局：職員の定員管理についても、退職者不補充などを行いながら目標を持って進めているところです。

委員B：この場にはふさわしくないかもしれませんが、今日は部長さんまで来ていますので、お聞きしたいと思います。この前の広報ひたに市政方針が載っていましたが、その中に日田の玄関口を津江地域にするというようなフレーズがありましたが、どういった意味なのでしょう。

事務局：考え方としては、九州新幹線の開通とともに観光客の流れ・動き方が変わるだろうというもの。それと、阿蘇地域に年間 1,800 万人の観光客が来ており、阿蘇にきた観光客を引き込むには、阿蘇に隣接する津江地域からとなりますが、津江地域から日田市街地と呼び込むための導線が資源の見直しとかで考えられないかというのがあります。

委員B：わかりました。市長は 1 期目が終わる時期ですが、よく言われていることとして旧郡部の中の津江地域を売り出すとかクローズアップさせていることが、私たちにもよくわかります。そういった経過があるなかで、広報という媒体で年度当初の市民に向けたコメントで、津江地域を日田の玄関口にということが書かれていたから驚きました。ちょうど今は県知事選挙とか市議会議員選挙とかもあって、知人との会話にも市政に対する話がよく出てきます。そして、その会話の中で行き着くところは、津江地域に力を入れているということです。旧日田市の周辺地域にも津江地域と同じような問題などがあるわけで、行政の長としては一部地域に特化した話をあまり露骨に出さない方がいいのではないかと思います。

委員C：私は旧郡部出身ですが、合併をした時にみんな不安でした。見捨てられるのではないかと不安がありましたが、その後、津江地域が話題に出ることが多く、旧郡部の人達の間では見捨てられなかったという気持ちになっています。

合併直後の時は、振興局に話に行っても、一旦市役所へ話が行ってから振興局に戻ってきていたので、市役所に直接行った方が早いと感じていました。台風と

かで木が倒れているのを相談したら、本庁に聞いてみるという対応でした。今は振興局にわりと権限がありますので、改善されました。

委員D：合併直後の平成17年度は振興局に予算がまったく無い状態でした。何かするなら本庁に確認を取らないとできなかったようです。私も津江地域なので少し話をしますと、合併をする時の会議に参加をしていましたが、その時の会議では全て「新しい市になってから考える」というふうに資料に文言が書かれていました。それではおかしいという意見を出すと、既に会議で決まったことだから変更できないと言われ意見が全く通りませんでした。その後、平成19年に市長が変わってからは、津江地域に目を向けてくれているのかなとは思いますが。

委員B：D委員の言うことはよくわかります。私も本籍は津江地域です。よくわかるのですが、1期4年間が終わって2期目を迎える。その当初の市政方針で津江を日田の玄関口にというのは、新幹線の開通や阿蘇の1,800万人の観光客のことがあるとしても、私としては、話が飛躍しすぎているように感じて、今言うのは違うのではないかと思ったところです。

嶋田先生：具体的なビジョンが定まったうえで語るべきことなのに、十分内容が詰められていない段階で、言葉だけが前面に出てしまうといろんな点で誤解を招く可能性があるということでしょうか。

3、意見交換などについて

発言の要旨

嶋田先生：事務局から配布されています、「自治基本条例の市民への広げ方について」です。これについて、私がやや違和感を持ったのは、「高校生」に対して自治基本条例を広げていくということのようですが、事務局は「高校生の生徒会役員向けを想定」しています。このように一部の人達向けにしてしまうと、まさにこれまでの行政のやり方どおりになってしまう。特定の人達だけで話が進んでしまうのではないかと。むしろそういう従前のやり方を変えるための条例なのであって、この事務局のやり方ではまずいのではないかと思います。

高校生になると、考え方もある程度しっかりしているので、親が介入しにくくなってしまいましたが、中学生くらいであれば子どもが動けば親が動かざるを得ないようなところもあります。子どもを刺激することで、親が問題意識を持つという効果も期待できると思います。小学生まで広げるという議論もあるとは思いますが、高校生の生徒会を中心という発想はどうなのかなとは思いますが。

市民への広げ方について、2つ論点があって、地域での話し合いを自治会長を中心にやっていくのかということと、学校について高校生の生徒会を限定してやっていくのか。例えば、総合学習の時間であるとか、みんながそれを議論できる場を設定できないかというのがあって、あると思います。

委員D：「自治基本条例の市民への広げ方について」の事務局案にあります、「日田市情報センターのケーブルテレビを利用する」ということについてですが、文字放送を使うのは無理のような気がします。今も市の情報について、文字情報が

テレビで流れていますが画面の切り替わりが早くて読めません。

嶋田先生：新聞社への働きかけをしていった方がいいかもしれません。できれば、新聞社の方に特集のようなものを組んでもらう働きかけをするとか。

委員E：先週、別の会議でも話したのですが、広報について市民への情報についてはもう少し考えて欲しいということです。どういう計画を策定する時でも、パブリックコメントをして各町内での説明会をしますとなっています。では、その説明会に何人来たのですかという話になっていくわけです。そうすると4人～5人くらいしか来てないのに、それでも説明会を開いたという実績を作って、その結果をもって市民のみなさんから意見を聞きましたというふうになりかねないので、そこは考え直してくださいということをお願いしました。

ホームページに情報を出したからといって、見るとは限らないし、今日提案のあった事務局の案は果たして実効性があるのかどうか。事務局案は今までの行政のやり方と同じだから、市民にわかるようにどうにかするという考えが、事務局作成の資料を見る限り感じられません。ホームページに載せました、広報に載せました、載せたから見ない方が悪いという話になってしまうので、この条例に限らず、全般的なこととして市がすることについて、そこをもう少しどうにかしてもらわないと、本当の意味で市民の意見を反映させるということにはならないと思います。

嶋田先生：例えばですが、職員が600人以上いるわけですから一人当たり10人に自治基本条例の話をしていくと6,000人に伝えられることになります。このように職員が市民に広げていくとすれば、まず、庁内の中で勉強しないと自治基本条例の話を伝えられない。委員Eさんがおっしゃったように、この事務局案は昔ながらのやり方と言いますか、行政は批判に対して恐怖心がありますので何か責められた時に「それについては、やっています」という実績を作りたがるのですが、しかし市民が本当にそれを望んでいるのかというと普通の市民は満足しないと思います。逆に実績作りとして形だけやるのであればやらない方がいいくらいに思っているものです。

そのような状況だということを踏まえた上で、これも例えの話で効果はわかりませんが、名刺に自治基本条例を作っていますと入れるとか、あるいは、市民が窓口に来た時に自治基本条例を作っていますという内容のチラシを入れてみるとか。わざわざ市民の方が市役所に来ているわけですから、その機会を逃すのももったいないとも言えます。実は、市民に対する広報の場面というのは、そうとうあるのではないかという気がします。今の話は一例なのですが、これまでの発想とは違った発想で取り組まれた方が。

委員B：結局このような問題は、市民の中でも一握りの関心のある人と大多数の無関心の人がいるわけですから、一握りでもいいから素地をもっているグループに対して最初はやっていく。例えば、水問題とか林業とか、一つのテーマを持っている人は吸収が早い。そういった、いろいろな問題に対しても吸収が早いような人達に対して自治基本条例を伝えていく。そうすれば、取り掛かりとしては効率良くいくのではないかと思います。何か一つのことに対してでも問題意識を持

っている人は、問題意識の持ち方が違います。

委員A：嶋田先生に質問ですが、よく市長が選挙公約に自治基本条例を作るというのを挙げている人がいるみたいですが、それが選挙上でインパクトがあるものなのかどうか。もう一つは、市民が自治基本条例とは何かというのはわかっていないのではないかと。条例を作るといっても、市民からすれば、それは何ですかというふうになるわけで市民に広げるといってもなかなか上手くいかないと思うのですが。

嶋田先生：選挙公約のことで言えば、自治基本条例というのが何なのかというのを市民が広く知っているわけではないです。少なくとも、条例を作るというのを選挙公約に出すのは先進自治体のイメージ作りにつながり、そういった先進的なことに取り組みますというのを打ち出すことで、勉強している市民に対して期待を持たせることで応援してもらえる可能性が出てくるということでしょうか。

先ほどのBさんの言ったことですが、両方やる必要性があると思います。特定の市民、様々な問題に取り組まれている方に対してだけ声をかけていくと、一部の人だけがやっているという批判が必ず出てきますし、しかし、そういった中心となる団体がいないと話が進んでいかない。他方で、非効率ではあるものの、一般市民向けの取り組みをやらないと、条例に関心の無い人は多いですが、後で文句を言う人はたくさんいます。後からの文句を言わせないためにも市民向けの取り組みが必要不可欠です。

いずれにしても、あまり人が集まらないような従前型のスタイルをやっていても好ましくないので、B委員さんのおっしゃるように、戦略性を含めて考えていく必要があると思います。

委員E：高校生とか中学生に考えるきっかけを与える。前にも言ったことがありますが、すぐには芽は出ないとは思いますが、種は蒔いていた方がいいのかなと思います。なので、対象としては生徒会役員に限定しない方がいいと考えます。私達も後50年も生きるわけではありませんので、次の世代に種を蒔いておかないといけな。現時点で積極的に意見を言える人だけに意見をもらうだけではなくて、将来自分の意見を言える人を今から育てておくことが必要であると思っています。高校生、中学生、小学生のできるだけ広範囲に広げていくことができればいいなと思います。

嶋田先生：他の自治体でも小学校まで広げている所もいくつかあるとは思いますが、中学校レベルに対して自治基本条例を広げている自治体は多いと思いますので、動向を調べていただきたい。自治基本条例を作るにあたり、市民参加をしたような自治体で有名な所を中心をお願いします。

委員A：ちょっと思い出したことで、ここでの関連はあまりないと思いますが、定住自立圏という構想があると思いますが、新聞で見たら大分県では中津市しか出ていませんでしたが日田市は取り組むという考えはないのでしょうか。

事務局：定住自立圏構想については、おおまかな考え方ですが、近隣の連携する

市町村の中で、中心となる所を決めてそれぞれの自治体が役割分担をしてやっていくというものです。日田市の場合、合併前の旧日田市が中心で、その周辺となる旧郡部が中心を補完するということで、合併 1 市で定住自立圏を作っていると言えます。

委員A：それはそのとおりですが、さらに玖珠町の方までとか、上津江町を考えると地理的に近い熊本県菊池市との連携を考えるとかあるように思いますが。

事務局：玖珠町とは広域消防ということで連携していますし、定住自立圏までは及びませんが、日田市の前津江町の一部では消防とか通学に関して福岡県内の隣接自治体と協定を結んでいるなどしています。ただ、定住自立圏構想ということで取り組みをしているということは、日田市ではありません。

嶋田先生：繰り返しになりますが、自治基本条例というのは、おおまかなまちの方向性を示していくというのは大事なのですが、どちらかというと、「こういう方向で行きたい」といった時にその方向性を市民が声を上げて、まちを作っていくという主体的な意識になっていない。

「こういうまちづくりをしたい」という時に、それを出来るような仕組みを作っていきたい。ただ、仕組みばかり作っても、どういうふうにしたいというのが根底に無いと、仕組みを作って終わりになってしまう。ですから、同時並行で、その地域をどういうふうに作っていきたいかというのを考えていかないといけません。その時にひとつの題材となってくるのが総合計画とかになるわけです。その中身をみて、描かれていることで十分なのかどうか、これから先の子供達に何をどう伝えていけばいいのか、どういう日田市にしていきたいのか。このビジョンが根底にあって、それをしていくためにどのような仕掛けが必要なのかというのが大事です。

委員E：第 4 次総合計画までの達成率は 100%で推移して第 5 次総合計画を作ったわけではないでしょうから、その変遷で 1 次計画から変わっていないベースが何かあるのかどうかの一つ。それと、総合計画は他の条例、例えば景観条例とかとの係わりはどうなっているのかが知りたいです。

嶋田先生：条例と総合計画との関係は、例えて言うなら条例はハードで総合計画や個別の計画はソフトというイメージです。

事務局：総合計画についてですが、第 3 次までの計画書というのは今より一層総花的な内容で数値目標というのがありません。4 次計画からは、それではいけないということで数値目標を入れて始めましたが市町村合併の話が出たのでそれを優先することになりました。ですから数値目標の検証については第 5 次計画が初めてとなっています。

委員E：達成率ということよりも、その時々で「こうしていこう」というのを決めているはずです。1 次から 4 次までで。一貫したまちづくりをやってきたのかどうかというのが知りたいところです。

嶋田先生：残念ながら総合計画の実態としては、日田市だけではないのですが、バブル経済が崩壊してしばらくは、全国の自治体の総合計画にある将来人口推計を足すと日本の人口が倍になってしまうような、そんな楽観的な夢物語を総合計画にしないといけないと勘違いしていたわけです。ですから、計画上の数値は当てにはできません。

委員E：数値というより理念です。以前のことといえば、日田市は文教都市を目指すとかあったと思いますが、そういうのがどう変遷していったかが知りたいです。

嶋田先生：総合計画の話については、また次回もします。

【次回会議開催日を5月10日（火）19時として終了】