

滋賀県市町対話システムに関するQ & A

滋賀県市町対話システムに関して、手続を実施する上での留意点をQ & A形式で取りまとめました。

県および市町それぞれの各担当部課において判断される際の参考にしてください。

【第1条(目的)関係 / 第2条(定義)関係】

Q1 . 対話システムを導入する理由は何ですか。

Q2 . 県と市町との意見のやりとり(対話)は、既に担当部課レベルで様々な手法で行っており、改めてシステム化することは、屋上屋を重ね、事務を煩雑にするだけではないですか。

Q3 . 制度化を図ることよりも、職員の意識改革が先ではないか。

【第3条(対象)関係】

Q4 . 「条例」には、県の組織や人事、給与に関する条例も含まれるのですか。

Q5 . 財政構造改革プログラムのようなものは、対象になるのですか。

Q6 . 第3条各号に規定することについて、県が対話システムの対象とならないと判断した場合に、特にしなければならない手続はありますか。

Q7 . 今後、どのような計画や条例案が対象となるのか、あらかじめ把握することはできますか。

Q8 . ひとつの市または町、あるいは一部地域に限定される案件は、対象になりますか。

【第4条(手法)関係】

Q9 . 「文書往復」は、必ず紙によることが必要ですか。

Q10 . 副知事、副市町長を構成員とする県市町調整会議では、フットワークが軽いとは言えず、もう少し下のレベルで会議を設置することはできないのですか。

【第5条(県からの意見聴取)関係】

Q11 . 条例案についてはどのタイミングで市町へ意見をきけばよいのでしょうか。

Q12 . 条例案について議会で審議される前に市町の意見を求め、反映させることについて問題はないのですか。

Q13 . 担当部課において市町へ意見聴取を行うに際して、庁内に対する周知は必要ですか。

Q14 . 計画等の策定に関して、審議会等で議論をしている場合、市町の意見をきくのは審議会等の答申がまとまる前がいいのでしょうか。

【第6条(市町からの提案)関係】

Q15 . 市町からの提案は、県の担当課へ行えばよいのですか。

【第7条(自治創造会議および県市町調整会議の開催)関係】

Q16 . どのような案件でも、担当部課レベルでの取組を経て、県市町調整会議、自治創造会議と上げていかなければならないのですか。

Q17 . 自治創造会議および県市町調整会議を開催するか否かは、誰が判断するのですか。

Q18 . 県市町調整会議は定期的に行われ、案件を何件かまとめて諮る形になるのですか。

Q19 . いきなり自治創造会議を開催し、首長レベルで議論することもありうるのですか。

Q20 . 自治創造会議、県市町調整会議は、公開することになるのですか。

【第9条(市町からの意見等の考慮)関係】

Q21 . 県は、市町から提出された意見や提案、自治創造会議や県市町調整会議での議論の内容のすべてについて考慮し、計画等の案に反映しなければならないのですか。

Q22 . 対話システムにおける市町との議論の状況によっては、県として案が固められないこともあるのですか。

Q23 . 議会との調整の結果、内容が変更になった場合は、市町へ変更の内容を説明する必要があるのでしょうか。

【第10条(適用除外)関係】

Q24 . 審議会等の報告や答申に基づいて県の計画等を策定するときは、このシステムの手続きは実施しなくてもよいのですか。

【第1条(目的)関係 / 第2条(定義)関係】

Q1 . 対話システムを導入する理由は何ですか。

A1 .

地方分権改革の一層の進展や少子高齢化の進行、国・地方を通じた厳しい財政事情など、地方自治体を取り巻く環境が大きく変化する中で、県と市町は、それぞれの役割を果たしながら、協働して様々な行政課題に取り組んでいくことがますます重要になってきています。

県と市町の対話システムについては、これまでから議論がなされており、平成17年2月には「滋賀県・市町パートナーシップのあり方検討協議会」で、「双方向性」、「客観性」、「透明性」などをキーワードとした対話システムの創設について報告がなされています。これを受け、平成18年12月に、知事および市町長を構成員とする「滋賀県自治創造会議」が設置され、これまで2回会議が開催されているところです。

こうした分権時代における県と市町のあり方、対話システムをめぐるこれまでの経過を踏まえるとき、現状として、大きく2つの課題があると考えられます。

ひとつは、自治創造会議は、首長レベルの会議であるため、その開催には一定制約が見受けられること、今ひとつは、県の計画等の中で市町の責務や役割に触れる場合、ほとんどのケースではその立案の過程であらかじめ市町の意見の提出や提案の機会を設けているものの、中にはそうした機会を十分確保せず、必要な情報が共有できていない事例が見受けられることです。

このような課題を踏まえ、分権時代において、県と市町が対等のパートナーとして、より適切な連携・協力関係を構築し、県と市町の協働による自治の創造に資するために、自治創造会議に加え、よりフットワークの軽い仕組みを設けるとともに、一定のルールの下で、市町からの意見の提出や提案の機会を確保し、県と市町が双方向で、議論を行うための、応答性、実効性のある手続として、対話システムを構築しようとするものです。

分権時代の県と市町のあり方を考えるとき、対話システムという一つの制度、ルールをきちんと定めた中で、そのルールに則って関係を構築していくことは、大変意義深いことだと考えられます。

Q2 . 県と市町との意見のやりとり(対話)は、既に担当部課レベルで様々な手法で行っており、改めてシステム化することは、屋上屋を重ね、事務を煩雑にするだけではないですか。

A2 .

申合せでは、対話システムの手法をメニュー方式で定めています。

担当部課レベル、副知事・担当部局長 - 副市町長レベル、知事 - 市町長レベルの3段階で分類し、トップダウン、ボトムアップ等、様々な議論の流れや重層的な議論の展開が可能なように制度設計を行っています。

その中で、担当部課レベルの手続として、文書主義、説明会主義、メンバーシップ主義に基づき、文書往復、説明会の実施、協議会その他の検討場の設置の3類型で整理しています。

これは、あくまでも担当部課において現に行われている市町からの意見や提案の確保の様々な手法を、システムとしての実効性や使いやすさを考慮して整理したものであり、対話システムにより新たな手続を加えるというものではありません。

また、対話システムのポイントとして応答性があります。従前、意見は聴いていたが、聴き放しになっていないか、反映できないならできない理由をしっかりと市町に説明できているかという視点が大変重要です。

そうした視点も踏まえつつ、申し合せによる明文化を通じて、第1条に示す目的を念頭におく中で、担当部課レベルでの従前からの取組を一層進め、徹底しようとするものであり、屋上屋を重ねたり、事務を繁雑にするものではありません。

例えば、滋賀らしい文化芸術振興のあり方の検討について、検討委員会を設置するとともに、報告書(素案)の市町への意見照会、また、意見照会期間中にフォーラムを開催して市町職員等との意見交換が実施されており、対話システムは、こうした今までの取組や手法を変えて行ってもらおうという趣旨ではありません。

なお、こうした取組が不十分な担当部課においては、この申し合せに従い、従前の方法を見直したり(応答性が十分であるかなど)、対話システムの手法で取組んでいく必要があります。

Q3 . 制度化を図ることよりも、職員の意識改革が先ではないか。

A3 .

対話システムの内容は、現に、担当部課において様々な手法で行われている取組を応答性、実効性、透明性に留意して整理するものであり、システムとして明文化することを通じて、従前からの取組の一層の推進、徹底を図るものです。加えて、明文化することで、県・市町を通じた組織全体、職員全体の意識改革につなげようとするものです。

【第3条(対象)関係】

Q4 . 「条例」には、県の組織や人事、給与に関する条例も含まれるのですか。

A4 .

対話システムの対象は、県の政策として県政全般についての基本理念や基本方針を定めるものを想定していることから、県の政策を執行するための組織や職員に関する条例など内部管理的な事項に関する条例については、原則として対話システムの対象には馴染まないものです。

ただし、県の組織に関するものであっても、例えば、地域振興局のあり方といった市町に大きな影響を及ぼすと考えられる事項については、対象と判断されるケースもあり得るものと考えられます。

Q5 . 財政構造改革プログラムのようなものは、対象になるのですか。

A5 .

財政構造改革プログラムのように、県財政全体の方向性や考え方を示し、県と市町が連携して行っている事業等を含むものについては、その策定過程において、現状と課題の整理や基本方針、施策の考え方に関する事項について、県と市町であらかじめ情報・意見交換を十分に行っていくことが、事業の円滑な実施、県と市町のよりよい関係の構築につながるものと考えられます。

なお、予算については、予算のルール、議会との関係や、また、パブコメの対象となっていないことから、原則として、対話システムの対象とならず、その取扱いは従前のとおりです。

Q 6 . 第 3 条各号に規定することについて、県が対話システムの対象とならないと判断した場合に、特にしなければならない手続はありますか。

A 6 .

具体的な案件が対話システムの対象となるか否かは、各担当部課が判断し、また、その判断の説明責任を負います。

対話システムの対象とならないと判断した場合、県から積極的にその理由を市町に知らせることまで求めるものではありませんが、市町から照会があった場合には、それぞれの担当部課で責任をもって説明してください。

なお、県が対話システムの対象とはならないと判断した案件であっても、第 6 条の規定に基づき、市町は県に対し提案を行うことができます。

Q 7 . 今後、どのような計画や条例案が対象となるのか、あらかじめ把握することはできますか。

A 7 .

具体的な計画や条例案が対話システムの対象となるか否かについては、個別の計画や条例案の性格や内容等に応じて判断すべきものです。そのため、申合せ上、あらかじめ対象となる計画や条例案を個別に明示することまでは規定していません。

しかし、できうる限りにおいて、事前に、意見聴取を行う予定であることを県から市町へ連絡することは望ましいことと考えられます。

Q 8 . ひとつの市または町、あるいは一部地域に限定される案件は、対象になりますか。

A 8 .

ある市だけが抱える課題や、一部地域のみ限定される案件については、副市町長や市町長が一堂に会する調整会議や自治創造会議に諮る議題としては馴染まないものです。

ただし、担当部課を通じて県と関係市町の間で協議や検討を行うことは従前のとおりです。

【第4条(手法)関係】

Q9. 「文書往復」は、必ず紙によることが必要ですか。

A9.

一般に「文書」とは、文字または符号を用いて、通常は紙の上に永続性を持った状態で記録された意思の表示を言いますが、対話システムにおける「文書往復」においては、電子メールやFAX等による電子的方式によることを妨げるものではありません。

Q10. 副知事、副市町長を構成員とする県市町調整会議では、フットワークが軽いとは言えず、もう少し下のレベルで会議を設置することはできないのですか。

A10.

対話システムにおいて、基本は、担当部課レベルでの取組であり、担当部課レベルで連絡協議会や検討委員会等を設置し、検討・協議を進めることは従前のとおりです。

県市町調整会議は、知事 - 市町長を構成員とする自治創造会議よりもフットワークの軽い仕組みとして、副知事 - 副市町長を構成員とするものであり、高度な行政判断が伴う自治の基本に関わる重要な事項や、担当部課レベルでの調整がつかない事案等について、重層的に議論する場として開催するものです。過去の権限移譲の手續の際に見られるように、県市町調整会議からスタートするものや、自治創造会議からの指示により調整を行う場として開催することもあると考えられます。

【第5条(県からの意見聴取)関係】

Q11. 条例案についてはどのタイミングで市町へ意見をきけばよいのでしょうか。

A11.

条例案の策定過程は、案件により多少の違いはありますが、概ね 担当課での原案作成 事務レベルでの法規審査(総務部総務課法制訟務担当との協議) 議会への説明 県民政策コメントの実施 法規審査会における審査 知事決裁 県議会提案という流れになっています。

対話システムは、条例の立案過程において県の考え方を市町へ提示し、できるだけ早い段階で県と市町で情報を共有し、議論を深めようとするものです。また、「応答性」の観点から、意見聴取の時期については、市町が条例の内容を知り、それに意見を提出した場合、必要な反映が可能な時期である必要があります。

したがって、条例案の場合、 の担当課での原案の作成の前段階あるいは作成時点で、対話システムの手續を実施することが標準的な対応と考えられます。

Q12．条例案について議会で審議される前に市町の意見をきき、反映させることについて問題はないのですか。

A12．

今までからも議会で審議される前に、様々な手法で市町の意見をきき、条例案に反映させることは行われており、従前の取扱いを変えるものではありません。条例案については、あくまで案の策定段階で市町の意見をきき、より現場の声を反映させた質の高い原案をつくるための手続となります。

ただし、案件によって微妙なケースもあると思われるので、議会への報告のタイミングや内容については、幅広く柔軟に対応する必要があることも従前のおりです。

Q13．担当部課において市町へ意見聴取を行うに際して、庁内に対する周知は必要ですか。

A13．

第4条第1項第1号に掲げる手法による市町への意見聴取については、これまでから各担当部課レベルで行っていたことを3類型に整理・ルール化したものであり、各担当部課の責任において行うこととなりますので、この段階での庁内への周知は必要ありません。

県市町調整会議や自治創造会議のテーマとなった場合には、庁内で情報共有しておくことが望ましいと考えられますので、事務局である自治振興課において幹事課長会議等に報告することになるものと考えています。

Q14．計画等の策定に関して、審議会等で議論をしている場合、市町の意見をきくのは審議会等の答申がまとまる前がいいのでしょうか。

A14．

計画等の策定に関して審議会等で議論をする場合には、計画等の大筋が審議会等での議論で固まってしまい、専門性の観点などから、後日では市町の意見や提案を反映するだけの柔軟性を欠くという場合も考えられます。

このように、計画等や審議会等の性格、内容等により、どの時点で市町の意見をきけばよいかは異なりますので、具体的な案件に応じて、それぞれの担当部課で判断してください。

なお、審議会等自身が報告や答申の前に、対話システムに準じた手続により、市町から意見をきくことも考えられます。その報告や答申を基に県が計画等を策定するときは、対話システムの手続は省略することができます。

[Q24参照]

【第6条(市町からの提案)関係】

Q15. 市町からの提案は、県の担当課へ行えばよいのですか。

A15.

市町から県への提案は、直接県の担当課または事務局(県総務部自治振興課、県市長会事務局または県町村会事務局)へ行ってください。

【第7条(自治創造会議および県市町調整会議の開催)関係】

Q16. どのような案件でも、担当部課レベルでの取組を経て、県市町調整会議、自治創造会議と上げていかなければならないのですか。

A16.

自治創造会議および県市町調整会議は、県または市町が必要と認めるときに調整して開催するものです。

これまでの対応から考えると、多くの案件は、申合せ第4条第1項第1号に定める担当部課における取組で足りるものと考えられます。

Q17. 自治創造会議および県市町調整会議を開催するか否かは、誰が判断するのですか。

A17.

自治創造会議および県市町調整会議は、県または市町が必要と認めるときに開催します。実務的には、県または市町の担当部課からの申出により、事務局において調整し決定します。

Q18. 県市町調整会議は定期的で開催し、案件を何件かまとめて諮る形になるのですか。

A18.

県市町調整会議は、県または市町が必要と認めるときに開催することとしていますが、定期的な開催にしてはどうかという意見もあり、今後検討します。

Q19. いきなり自治創造会議を開催し、首長レベルで議論することもありうるのですか。

A19.

案件の性格、内容等によっては、首長レベルでの議論から始め、トップダウン方式で、調整会議および担当部課における意見や提案のやりとりを行っていくというケースもあると考えられます。

Q20．自治創造会議、県市町調整会議は、公開することになるのですか。

A20．

申合せ上明文の規定はおいていませんが、自治創造会議および県市町調整会議ともに、原則として公開することになります。

[参 考]

附属機関等の会議の公開等に関する指針

第1 趣 旨

この指針は、附属機関等の設置および運営に関する取扱要領（以下「要領」という。）第6の規定に基づき、県民に対して附属機関等における審議の状況を明らかにすることにより、県の政策形成過程の透明性の向上と公正の確保を図るため、附属機関等の会議の公開等に関する基本的な事項について定めるものとする。

第2 公開または非公開の決定

- (1) 附属機関等の会議は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号）第6条各号に掲げる情報に該当すると認められる事項を審議する場合および会議を公開することにより公正かつ円滑な議事運営に支障が生じる認められる場合を除いて公開するものとし、会議の公開または非公開の決定は、当該附属機関等の長がその会議に諮って行うものとする。
- (2) 附属機関等は、会議を公開しないことを決定した場合は、その理由を明らかにしなければならない。

ただし、例外として、例えば、その議事を公にすることにより、県および市町間の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある場合、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがある場合、特定の者に不当に利益を与え、もしくは不利益を及ぼすおそれがある場合には非公開とすることが考えられます（滋賀県情報公開条例第6条第5号を参考）。

具体的には、個別の事案に即して検討することになります。

滋賀県情報公開条例

第6条 実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。

- (5) 県の機関ならびに国および他の地方公共団体の内部または相互間における審議、検討または協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれまたは特定の者に不当に利益を与え、もしくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

【第9条(市町からの意見等の考慮)関係】

Q21．県は、市町から提出された意見や提案、自治創造会議や県市町調整会議での議論の内容のすべてについて考慮し、計画等の案に反映しなければならないのですか。

A21．

申合せ第9条の規定により、県は、市町から提出された意見や提案、自治創造会議や県市町調整会議での議論の内容はすべて考慮しなければなりません。これらを計画等の案に反映させることまで求められるものではありません。

市町からの意見等を計画等の案に反映させるか否かは、最終的に県の判断によることとなりますが、反映するしないいずれの場合も、その説明責任を果たすよう努めることが求められます。県は恣意的な判断ではなく、合理的な理由に基づき、市町からの意見等の取捨選択を行う必要があります。

Q22．対話システムにおける市町との議論の状況によっては、県として案が固められないこともあるのですか。

A22．

県は、市町から提出された意見等のすべてを計画等の案に反映させることまで求められるものではありません。

しかし一方で、申合せ第9条の規定により、反映しなかった場合でも、その理由について説明責任を果たすことに努めることが求められています。応答性、説明責任が対話システムのポイントであることを十分踏まえ、計画等の策定を進めることが重要です。

Q23．議会との調整の結果、内容が変更になった場合は、市町へ変更の内容を説明する必要があるのでしょうか。

A23．

対話システムの守備範囲から後の手続になりますが、対話システムの趣旨を踏まえ、議会との調整後変更となった事項については、改めて市町へ説明する必要があると考えられます。

【第10条(適用除外)関係】

Q24．審議会等の報告や答申に基づいて県の計画等を策定するときは、このシステムの手続は実施しなくてもよいのですか。

A24．原則として実施してください。

例外として、審議会等が報告や答申を作成する際に、対話システムに準じた手続を行った場合において、その報告や答申を基に県が計画等を策定するときは、県の手続を省略することができます。

[Q14参照]