

議会の政策活動と政策情報の作成・公開 ——政策チェックリストとしての活用を

神原 勝

議会技術研究会顧問・北海道大学名誉教授

政策議会と事業別政策調査

本日のこれまでの各報告は、議会が自治体の政策活動にきちんと向き合うためには何が求められるかという観点から、議会・議員の多面的な政策活動の類型的な整理、効果的な議会質問のあり方、質問事項の処理状況の追跡、あるいは文書質問や議員間討議を活発にするための方策などについて、すぐれた問題提起がありました。

お話をうかがっていて、このように市民自治の観点から議会理論や議会技術を磨いていかなければ、議会改革は掛け声倒れに終わってしまうのではないか。そのような思いを強くしました。議会改革は一〇年たつたいま、第二ステージを迎えたといわれますが、私はそれを予測して数年前に「政策議会」という言葉でその課題を提起してきました。

政策議会とは、自治体の政策活動にきちんと向

き合う力量を備えた議会という意味ですが、もう少しいえば、市民の意思を自治体政策に反映させることをめぐって、市民と議会の日常的な交流を深めることを基本に、議員間討議をすすめて議会としての政策意思を確立し、そのことよって首長の政策をチェックするとともに、自らも積極的に政策提案する議会といえるでしょう。

そして、そもそも議会改革とは議会だけが変わるのではなく、議会が変わることによって、首長・行政をふくむ自治体そのものが市民の政府として高いレベルに変わっていかなければいけない。すなわち「議会が変われば自治体が変わる」、そうした議会改革でなければ意味がないわけです。このこともずっといい続けてきたのですが、第二ステージといわれるいま、ますますその重要性を痛感するようになりました。

たとえば政策議会といっても、自治体政策の基本枠組みとなる、あるいは多年度予算としての総合計画の策定・運用の手法とか技術のイノベーション、あるいはこれと連動した事業別予算としての単年度予算や決算評価の手法、そしてこれらを貫く政策情報の作成・公開・共有などが自治体の政策手法として確立していなければ、議会だけの政策活動では実効がありません。だから政策議会の前提として行政の政策活動も変えなければならぬのです。

そうした観点からの一つの試みとして、私は長い間「事業別政策調査」というもの考えてきました。お手元に配布した「事業別政策調査のフレーム（新版）」がそれです（図1）。この内容の三分の二は、二〇年以上前、正確には一九九六年に作成した「事業別政策調査」にあるもので、これを基本にして、若干の項目を追加したのが、この新版です。新版は本日のセミナーで初めてお披露目しますので作成の日付は今日にしておきます。

一口にいってこれは何かといいますと、ここに書いているような項目についてきちんとした説明ができなければ、政策といっても内容がよく理解できませんし、逆にいえば、これらの項目にきちんと説明を書き込めない、穴だらけの政策であればそれは政策としての体をなさない、不十分な、ずさんな、いい加減な政策だということです。

ですから、自治体がよい政策を実行するために、政策活動として必要事項はきちんと実行したうえで行政が記入し、自治体の政策情報としてこれを公開する。こうなっていれば市民も議会も首長も職員も同一情報を共有して政策の議論をフェア

大項目	中項目	小項目
10 財源の構成	(1) 事業費	① 事業費総額
		② 年度別区分(○年度～○年度)
	(2) 事業費の性質	① 単独事業
		② 補助事業(省庁、都道府県)
	(3) 財源の構成	① 一般財源
		② 国庫支出金
		③ 都道府県支出金
		④ 地方債
		⑤ その他(調整基金など)
	(4) 地方債の内容	① 地方債の種類
		② 充当率と発行額
		③ 償還期間
		④ 元利償還における地方交付税措置
⑤ 当該地方債が債務全体に及ぼす影響		
11 経費の算定	(1) 積算の明細	① 積算費目の区分・数量・単価
		② 事業実施にともなう職員人件費
	(2) 将来のコスト(将来に向けての維持管理、老朽化対策および事業採算等の見通しと対処方法)	
12 実施の方法	(1) 直 営	
	(2) 補 助	
	(3) 融 資	
	(4) 委 託	
	(5) その他	
13 執行上の課題	(懸念される課題の極小化など)	
14 評価と改善	(進捗状況・効果・実施方法・予算規模・課題・改善方法などを総合的に検証)	
	(1) 事業の履歴(執行後に生じた事情変化及び問題)	
	(2) 事業の進捗	
	(3) 目標達成度	
	(4) 事業の評価	① 市民による評価
		② 議会による評価
		③ 行政による評価
④ その他		
(5) 改善の方向	① 事業継続(現状維持・拡充・縮小・統合など)	
	② 事業休止	
	③ 事業終了	
	④ 事業廃止	
	⑤ 新規事業(新たな事業に切り替える)	

(注) この「事業別政策調書のフレーム(新版)」は、1996年に作成した「事業別政策調書のフレーム」をベースにしている。その当時北海道が政策評価のためにこのフレームの趣旨を採用し政策基礎情報として作成・公表した、同名の「事業別政策調書」(現在は別の政策評価情報の様式に変更している)、および現行の岐阜県多治見市「総合計画実行計画シート」や北海道福島町「政策調書等・総合計画事業推進管理票」などを参考にして、情報項目を若干追加して整理したものである。(2017年8月 神原 勝)

図1 事業別政策調書のフレーム(新版)

		作成年月日	年	月	日
		記載担当課			
大項目	中項目	小項目			
1 事業の名称					
2 事業の担当	(1) 担当部課係				
	(2) 関連部課係および関連事業				
3 計画上の位置	(1) 総合計画における事業の記載				
					① あり(政策・施策・事業番号)
					② なし
	(2) 総合計画における事業の優先度				
					① A(高)
				② B(中)	
				③ C(低)	
(3) 事業を記載したその他の計画など					
4 事業の対象	(1) 対象地域				
					① 全市域
					② 特定地域
	(2) 対象市民				
				① 市民一般	
				② 特定市民・団体	
5 事業の概要	(1) 現状における問題点の認識				
	(2) 当該事業の目的と達成目標				
	(3) 付随して想定する波及効果				
6 事業の性質	(1) 法定受託事務(法律名)				
	(2) 法定自治事務(法律名)				
	(3) 法定外自治事務(条例・要綱などの名称)				
7 新旧の区分	(1) 過年度からの継続事業(○年度～○年度)				
	(2) 新規事業				
					① 単年度事業
				② 後年度への継続事業(○年度～○年度)	
8 決定の過程	(1) 事業の発案・提案者または事業のニーズ(発生源) (市民・団体・企業・議会・議員・長・外郭団体・他市町村・都道府県・省庁・外国・外国自治体など)				
	(2) 事業にかかる長のマニフェスト(選挙公約)				
	(3) 事業の立案過程で検討した代替案(代替案) (市民提案・議会提案をふくむ)				
	(4) 関係者からの意見聴取・市民参加(市民参加)				
	(5) 議会・議員が指摘した問題点(議会議論)				
	(6) 利用した主な統計および政策情報(政策情報)				
	(7) 参考にした他自治体の類似事業(類似事業)				
	(8) 国の施策・法令・参酌基準(国の基準)				
	(9) 市民に対する事業の周知方法(事業周知)				
9 事業の調整	(1) 地域や関係団体との調整				
	(2) 関係部課との調整				
	(3) 他市町村・広域連合・一部事務組合などとの調整				
	(4) 都道府県との調整				
	(5) 国(省庁)との調整				
	(6) その他				

におこなうことができます。

調書は自治体政策の基礎情報

事業別政策調書のフレームは大項目、中項目、小項目に分類しています。見ていただければ大抵の内容はお分かりいただけると思いますが、大項目は一四に分かれています。近年は、政策評価の観点からこうした事業ごとの評価個票をつくる自治体が多いので、それはそれとして進歩なのですが、それらとこの政策調書の大きな違いは、とくに3、6、8、10、11などにみられます。みなさんも一度、自分の自治体のもとと比較してみてください。

私が強調する点を大雑把に説明します。

3の「総合計画上の地位」は、どの自治体もつくっている評価個票にもありますが、総合計画自体が具体的な事業名のない抽象的な記述しかない場合は、「総合計画に記載あり」と書いてもほとんど意味がありません。

政策については、私は細かな区分はしません、よく一般的な理念とか目的を書いた「政策」、それを細分化した「施策」、さらに予算をつけて実施する「事業」などに区分します。ここでいう「政策」「施策」は、いつてみれば「事業」の意義などを説明するための解説文章にすぎませんから、私が着目するのは具体性のある、実行する「事業」で、これを政策と考えています。

そのようなことですから事業を主体にした総合計画を策定し、これを政策情報である個票すなわち事業ごとの事業別政策調書（実行計画シート）という表現もある）を作成し、これによって政策の流れ（PDCA）を管理するわけですが、これが可能になるような総合計画のシステムを構築して、この事業別政策調書にきちんと書くということです。

6の「事業の性質」ですが、これは実施する事業が法定受託事務か自治事務なのか、また自治事務の場合は法定の自治事務か自治体の独自事務か。この区別をはっきりさせる。現行のほとんどの評価個票には記載がありません。自治分権の時代だというのに実施する事業の性質の区分をおこなわないのは本当に嘆かわしいことです。

地域個性を重んじた自由な政策展開のために自治体は地方分権を求めてきたはずです。そして二〇〇〇年の分権改革で中央集権の象徴だった機関委任事務が廃止され、現在の事務区分になりました。いま自治体がおこなっている事務はすべて自治体の事務ですが、法定受託事務のように国の強い縛りが依然として残っています。だから実施する事業の性質をはっきりさせておくことはとても重要なことなのです。

8は「事業の決定過程」です。事業の多くは首長が議会に提案しますが、それはどのような行政の政策活動を経て提案にいたったのか、主としてその説明です。ここに九項目あげています。この調書のなかで私がつとも重視する部分で、政策

形成において欠くことのできない重要項目です。これは行政などが政策活動としておこなわなければ書き込めません。その意味で事業の善し悪しを判断する際の有効な基準になります。

現行の評価個票で、あとでお話しする福島町以外でこれらの項目を入れているのを見たことはありません。かつて道庁は堀達也知事の時代の道政改革で、私の提案を採用して六千種の道の全事業について「事業別政策調書」を作成・公開してしました。これにはこうした政策過程の項目や事業の性質もきちんと入っていました。現在は別のやり方に変わってこれらの項目はありません。

10と11は「財源の構成」と「経費の算定」です。財源の性質や構成が健全であるか、むやみに将来負担を増やしてはいないか、とくに借金をする場合吟味が必要です。事業費についても人件費をふくめて積算の根拠を明確にしなければなりません。さらには、事業の実施によって今後どのような財政上の負荷が待ち受けているか、将来コストの予測も重要です。

議会基本条例の七項目の意義

8の「決定の過程」は、非常に重要な問題なので、もう少し詳しく説明します。

栗山町議会基本条例第六条は、「町長による政策等の形成過程の説明」として七項目を定めています。これは町長が議会に政策や計画を提案する

際に努力目標として説明責任を課している条項ですが、類似の条項は全国の多くの議会基本条例も定めています。

項目は七つです。先ほどの事業別政策調書の8と重なりあっています。

- ① 政策等の発生源
- ② 検討した他の政策等の内容
- ③ 他の自治体の類似する政策等の比較検討
- ④ 総合計画における根拠又は位置づけ
- ⑤ 関係のある法令及び条例等
- ⑥ 政策等の実施に関わる財源措置
- ⑦ 将来にわたる政策等のコスト計算

自治体によって多少の項目の増減はありますが、基本的には変わりません。

さらに、第七条（予算・決算における政策説明資料の作成）では、「……施策別または事業別の政策説明資料を作成するよう努める」と規定しています。これもまた各地の議会基本条例で栗山町を参考に同様の規定を設けています。「事業別の政策説明資料」とちゃんと書いているではありませんか。書いていながら意味に気づいていない議会が多いのです。

芽室町議会基本条例第一二条（政策形成過程等）でも、同じ七項目が規定されています。これは町長に説明責任を課すのではなく、議会が町長提案をふくめて政策をしつかり議論し、論点争点を明確にするための柱立てです。先ほど、西科純さんが紹介した「委員間討議用（論点・争点）シート」

では政策等の発生源など八項目を論点にしていますが、これはまさに第一二条を具体化、実践化するための議会技術とってよいでしょう。

けれども、多くの議会では、議会基本条例に栗山町議会、芽室町議会と同様の規定を設けているにもかかわらず、なかなか活用できていないのが実態です。

私がこのたび新版をつくることを思い立ったのは、議会基本条例に書いている上記のような政策チェック項目を、行政と議会の双方から実行して政策の質をあげてほしいと願ったことです。政策を構成する重要な要素を項目化し、それを遵守して行政は政策活動を行う。そして議会は提案された政策を調書に即して点検し、必要なときには自らの政策提案をおこなう。これがあるべき自治体の政策活動だと思っています。

栗山町議会が基本条例に七項目を規定したいと町長に事前相談したとき、町長は逡巡されたそうです。そこで、当時の橋場利勝議長は、「今後はどんな案件が出てこようと議会はその都度この項目に即して質問をしますよ。だからあらかじめ条例で示しておいたほうがよいのではないか」というと、町長は同意されたという話を聞いたことがあります。いまからふり返って、議長と町長の判断は立派だったと思います。

政策の決定過程あるいは審議過程で、調書にある①～⑨までの九項目、あるいは基本条例の七項目の意味を考えてみましょう。たとえば、首長の

提案を議会が九項目あるいは七項目でチェックしたとき、三つか四つしかクリアしていないとなれば、政策としては不備ですから議会は簡単に承認できなくなります。議会は首長に改善を求めるか、対案を出すか、またときには否決ということになるかもしれません。

そこで行政はできるだけ項目をクリアするような政策活動を心がけるようになるでしょう。首長も調書や基本条例が規定する条件を満たす政策活動を職員に督励するようになるでしょう。そのことによって職員の政策能力は向上し、結果として、自治体の政策レベルを引き上げていくことになりました。職員は首長の私兵ではありません。市民の職員機構ですから、首長も議会ともにその政策能力の向上に心を砕くべきでしょう。

いま現在、福島町がこれらの項目を実施しています。福島町は年度予算における新規事業について調書を作成しています。議会が提案し、行政と協議して実現したものです。予算における新規事業の説明資料として使っています。名称は「政策調書等・総合計画事業推進管理票」といいます。私の目から見ると、このシクミが成熟するまでにはもう少し時間がかかるかもしれませんが、意欲的な試みだと高く評価しています。

心のなかに理想の議会をもて

話は少し変わりますが、先日、自治日報のコラ

ム「議会」欄に「心のなかに理想の議会をもって」と題した小論を書き（二〇一七年六月二日号）、なぜ議会基本条例に七項目を規定することになったのか、事業別政策調書をなぜつくったのか、それらの経緯について述べておきました。その内容を少しお話ししたいと思います。

話は二三年前にさかのぼります。一九九五年に地方分権推進法が制定されて分権改革がスタートします。この年、北海道では自治体学会が設立され、また地方自治土曜講座も開かれ、自治体職員を中心に自治の議論が活性化はじまりました。

そのなかで、議会については、報酬と定数を削減することが議会改革だという程度の認識で、大方の職員の認識では、議会に力はなく、議員一人ひとりを見ても能力に乏しいと、議会に対しては批判こそすれ、評価をする向きはほとんどありませんでした。そこで私は「そうであれば、あなたたち職員は心のなかに理想の議会をもつて仕事すべきではないか」といつも話しておりました。そして理想の議会であれば、議員はこういう質問をするに違いないが、あなたたちはこれに答えられるかと。

それは、①この政策を最初に提案したのはだけれか、②行政内部で検討した代替案の内容を見せてほしい、③他の自治体でやっている類似の政策を学習したか、④まとめる過程で市民参加はどうすめたか、⑤この政策の検討過程でどのようなデータを用いたか、⑥総合計画に具体的な根拠が

あるか、という六項目です。

議会がこの六項目の質問をしたら、はたして職員は的確に答弁できるか。たぶんできないだろう。とすれば、議会がダメなのではなく、議会がダメなことを理由にして、実は首長や職員が怠けているのではないか。そう考えて北海道町村会報のなかの千字ほどのコラム欄に「心の中に議会を持って」と題して書いたのです。一九九五年のことでした。それからしばらく経った二〇〇一年に、現在衆議院議員の逢坂誠二さんがニセコ町長のとき全国ではじめて自治基本条例を制定しましたが、そのなかでこの六項目を行政の町民に対する情報公開、説明項目として取り入れられました。いま全国で約三〇〇をこえる自治基本条例がありますが、行政の情報公開、あるいは説明責任としてここまで規定しているのはニセコ町くらいではないかと思っています。

さらにその後、堀知事がすすめた道政改革の時期に、「時のアセスメント」を出発点にして政策評価がスタートし、この北海道発の政策評価が全国的な流れになりました。このとき私は町村会報に書いた六項目を軸に事業別政策調書のフレームを作成しましたが、当時の道庁は、政策評価のための基礎情報として、同名の事業別政策調書を道の全事業について作成しました。これについてはすでにお話ししたとおりです。

それからまた数年経って、北海道自治体学会の議会研究会で渡辺三省さんたちが二〇〇四年

に「議会基本条例要綱試案」をまとめましたが、そのなかでこの六項目を八項目に整理して取り込みました。そして二〇〇六年に栗山町が議会基本条例を制定するとき参考にしたのがこの要綱試案だったので、あらためて七項目に再整理して規定することになったのです。以降、各地の議会基本条例に受けつがれ今日にいたっているのです。

本日、新版としてみなさんにお示した事業別政策調書は、お話ししましたように二〇年以上の変遷をたどって生きながらえてきました。今回新版に改定するに際しては、二回ほど議会技術研究会で西科純さん、渡辺三省さん、辻道雅宣さんからアドバイスをいただきました。けれどもこれはあくまでも参考にすぎませんから、みなさんも自由に考えてもつと改良し、議会の意思として行政に作成を求めていただければと願っています。

自治体政策の枠組み—総合計画

釈迦に説法かもしれませんが、自治体が存在するのは地域社会の問題を解決するためです。市民個人やグループでは解決できない問題を社会全体の観点から政策によって解決するために、まず基礎政府として市町村政府がつくられます。ですから政府というものは問題解決のために市民がつくった道具なのです。したがって市民の期待に応えなければ交代させられ、よくやれば評価されて継続することになるわけです。

その自治体政府は二元代表制で運営されます。

議会基本条例は議会だけの問題ではなく、首長の行動も規定しますので、私はさしあたって「二元代表制運用条例」だと理解しています。また、政府の最大の仕事は、政策を実施して市民の信託に応えることです。その政策の基本枠組となる総合計画をしっかりと策定しなければなりません。

実効性のある総合計画とはどういうものか。近年は、役に立つ総合計画のために、策定と運用の手法の改革をふまえた、すぐれた「総合計画の策定と運用に関する条例」（総合計画条例）も登場しています。今日はこれについてお話しする時間はありませんが、関心がある方はぜひ神原勝・大矢野修編『総合計画の理論と実務』（公人の友社、二〇一五年）をお読みください。

自治体政府を運営するための最高規範として自治基本条例があり、さらにその下に情報公開条例や市民参加条例などさまざまな関連条例がありますが、私は、なかでも自治体政府を運営する、二元代表制運営条例としての議会基本条例と、自治体政策運営条例としての総合計画条例の二つを基幹的な関連条例として位置づけています。

岐阜県多治見市は、市政基本条例（自治基本条例）の第二〇条の二第三項で、「総合計画は、市の政策を定める最上位の計画であり、市が行う政策は、緊急を要するもののほかは、これに基づかなければなりません」と規定しています。いってみれば総合計画に基づかない事業は実施しないと

いうわけです。

栗山町自治基本条例の第二五条でも「町は、町政の目指す方向を明らかにし、総合的かつ計画的に町政を運営するため、情報の共有と町民参加を踏まえて、最上位の計画として総合計画を策定します」と規定しています。このように多くの自治基本条例では、総合計画が最上位の計画であることを規定しています。

ところで、問題はその先にあります。多治見市が市政基本条例で総合計画に基づかない事業は実施しないと決めたこと。総合計画がありながら、そこに記載のない事業を計画外でおこなううでは計画などあつてなきがごとしということになり、政策規範としての意味を失います。総合計画の生命線はここにあります。

栗山町の「総合計画の策定と運用に関する条例」（総合計画条例）は議会が主導して制定に至ったものですが、議会議案の第六条では、「町が行う政策等は、総合計画に根拠を置くものとし、総合計画に記載のない政策等は、緊急に必要が生じた場合を除き、予算化しないことを原則とする」と厳しく規定していました。

その後、町長側がこの議案を引き取って提案し、自治基本条例と同時に制定した同名の総合計画条例は第二条で、「……町が進める政策等は総合計画に根拠を置くものとします」と定め、第一条で「町が進める政策等は、総合計画に基づき予算化することを原則とします」と規定しています。

要するに表現は多少異なりますが、総合計画の外で事業を実施することはできないということです。

このように、思いつきの政策はやめ、限られた財源のなかで将来を見通し、しっかりと議論をしたうえで政策を実施しなければなりません。ただし、計画期間中に新たなさまざまな問題が発生するでしょう。国の方針、補助金が新設、変更となる場合もある。そのときは、事業を柔軟に新設したり修正し、これらを総合計画に組み込んで事業を行なうこととなります。

福島町も総合計画条例を制定していますが、総合計画を修正変更した場合は必ず「議会だより」にその内容が掲載されます。議会はそれほど総合計画にこだわっています。

このように総合計画にない事業は行わない。そして掲載事業の一つひとつを事業別政策調査のシートで管理していく。二元代表制と総合計画のルールをしっかりとつくり、その二つのルールを組み合わせることで活用することが、これからの自治体運営に必要なと考えています。政策基礎情報としての事業別政策調査はその結節点となるのではないかと、議案が首長の提案した政策を吟味する場合も、

自ら政策を提案する場合も、チェック項目としての事業別政策調査のフレームは大いに役立つと思います。どうか活用していただきたい。「たかが調査、されど調査」ともうしあげて、私の話を終わります。

へかんばら まさる