

# 総合計画の策定と議会基本条例

神 原 勝

(北海学園大学法学部教授)

はじめに

- 一 議会基本条例と政策・計画
- 二 計画理論と先進地を学ぶ
- 三 議会による修正案の作成  
おわりに

## はじめに

二〇〇六年に北海道栗山町議会が全国ではじめての議会基本条例を制定してから二年半が経過した。この間各地の自治体から同議会への視察者数は二、七〇〇人に達し、自治体数でも三三〇に及んでいる(二〇〇八年二月現在)。また栗山町議会に続いて議会基本条例を制定した議会は、四県二七市町村(二〇〇八年二月現在)となり(表一)参照)、さらには百以上の議会が制定を準備中ないしは検討中と目されている。初発から二年が経過した現在で比較すると、議会基本条例の制定数は自治基本条例を上回る勢いである。

議会基本条例はこのように急速に全国にひろがる一方、当の栗山町議会においても、町政の重要事項に関する町民投票の規定を追加するなどの逐次の改正で、条例内容のいつそうの充実を図るとともに、議会基本条例に規定した諸事項を着実に実行している。これらについての総合的な展開の状況については橋場利勝栗山町議会議長、中尾修同議会事務局長と筆者による『議会基本条例の展開——その後の栗山町議会を検証する』(公人の友社、二〇〇八年)と中

〔表一〕 議会基本条例の制定状況

北海道栗山町議会	06年5月18日可決・同日施行 (08年3月19日改正・4月1日施行、 08年12月18日改正・09年1月1日施行、 09年3月17日改正・同年4月1日施行)
神奈川県湯河原町議会	06年12月12日可決・07年4月1日施行
三重県議会	06年12月20日可決・同月26日施行
三重県伊賀市議会	07年2月28日可決・同日施行
北海道今金町議会	07年3月15日可決・同年5月1日施行
岩手県一関市議会	07年6月26日可決・同月28日施行
島根県出雲市議会	07年11月29日可決・同日施行
茨城県鉾田市議会	07年12月14日可決・同月21日施行
鳥取県南部町議会	07年12月18日可決・同月25日施行
島根県邑南町議会	07年12月20日可決・08年4月1日施行
京都府京丹後市議会	07年12月20日可決・08年4月1日施行
愛知県北名古屋市議会	07年12月21日可決・08年7月1日施行
埼玉県ときがわ町議会	08年3月4日可決・同年4月1日施行
山形県庄内町議会	08年3月4日可決・同年4月1日施行
宮城県松島町議会	08年3月6日可決・同年6月1日施行
北海道知内町議会	08年3月11日可決・同年4月1日施行
大阪府熊取町議会	08年3月27日可決・同年4月1日施行
福島県会津若松市議会	08年6月18日可決・同年6月23日施行
福島県議会	08年7月9日可決・同月11日施行
神奈川県大井町議会	08年9月2日可決・09年1月1日施行
滋賀県東近江市議会	08年9月24日可決・同日施行
鹿児島県薩摩川内市議会	08年9月26日可決・同年10月12日施行
福島県大玉村議会	08年9月30日可決・同年10月1日施行
千葉県松戸市議会	08年12月3日可決・09年4月1日施行
岩手県議会	08年12月10日可決・09年4月1日施行
大分県大分市議会	08年12月15日可決・09年4月1日施行
福岡県久留米市議会	08年12月17日可決・同月26日施行
神奈川県議会	08年12月18日可決・同月26日施行
島根県松江市議会	08年12月19日可決・同日施行
長崎県大村市議会	08年12月19日可決・09年4月1日施行
徳島県北島町議会	08年12月19日可決・09年4月1日施行

制定状況は2008年12月31日現在。条例名はいずれも「議会基本条例」

尾修・江藤俊昭編『議会基本条例——栗山町議会の挑戦』（中央文化社、二〇〇八年）を参照されたい。

本稿は、議会基本条例が規定する諸事項のうち、条例において議会の議決事項とした「総合計画」に焦点を当て、議会がこれにどのように取り組んだか、その過程の検証を試みる。総合計画の革新と議会改革の推進は、行財政の縮小時代における自治体再構築の基幹的課題である。総合計画の革新は、長、議会、市民、職員どの側から提起されてもよいが、今回の栗山町議会の営為は、歴史的に見ても議会の側から改革を試みた数少ない事例である。栗山町議会

は、議会基本条例の制定に続いて、ここでも議会の可能性をひろげたい。

## 一 議会基本条例と政策・計画

## (一) 議会基本条例の理念と枠組み

はじめに議会基本条例の理念及び全体の枠組みと議会基本条例に規定された政策・計画に関する議会の地位・役割について解説しておきたい。

栗山町議会基本条例の前文は、自治体の政府機構である二元代表民主制の理念と原則を次の三つの観点から明確に述べている。

第一は、二元代表民主制の作動原理である機関対立主義である。原文を引用しよう。長と議会の「二つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多数数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれ異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている」。

長と議員（議会）の直接公選制すなわち二元代表民主制は憲法原則である。この直接公選制（直接信託）ゆえに政治的正統性の根拠が対等な両代表が「異なる特性をいかして」、どちらが町民意思を的確に反映しているかをめぐって競い合うのが機関対立主義である。では「異なる特性」とは何か。長は独任制であり、一貫した政治指導により全体を一つの方向にまとめていく統合機能が、そして多数数の議員から構成される合議制の議会には、町民の多様な利害を反映して、論点・争点を表出させる代表機能の発揮が求められる。長と議会は広義ではともに代表機構だが狭義にはこうした機能の違いが存在する。

第二は、こうした理解に立つとき、その論理的帰結として、機関対立のありようが問われることになる。機関対立というとき、それは文字通り「機関」すなわち機関としての議会が全体として対立の一翼を担うのであって、議会内

の一部勢力である「野党」のみが担うのではないという含意がある。

国の場合のように、国会が首相を指名する議院内閣制の政府制度とは違って、自治体の政府制度は議会における与野党の形成を制度必然とはしない。長は議会とは無関係に市民がつくるからである。あえて「与野党」という表現を用いるなら、議会は機関全体が長に対して「野党」的な存在でなければならぬ。逆にいえば、一元代表民主制は、多数の議員が「与党」を形成して長に対する争点提起機能あるいは批判機能を減退させたとき、機能不全に陥ることを意味する。

第三は、議会の影響の及ぶ範囲の問題である。前文は、議会は「自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を明らかにする責務を有している」と、議会が自治体の政策過程全般に広くかかわっていくことを宣言している。これは次の二つの問題をふまえて理解する必要があるであろう。

一つ目は地方自治法に規定された長と議会の権限で、従来の通説では、長の権限は「概括例示」（法第一四九条）、議会の権限は「制限列挙」（法第九六条）とされてきた。けれども法律は素直に読むべきである。法律第九六条第二項は「条例で議会の議決すべきものを定めることができる」と規定しているのであるから、議会の権限は第一項だけに「制限」されないことはいうまでもない。また制限論的解釈は実態にもそぐわない。

二つ目は、政策過程ないしは政策循環に着目した議会の影響力の範囲の問題である。しばしば Plan・Do・Seeとも表現されるが、課題の発見→政策選択→企画立案→政策決定→政策執行→政策評価→課題の発見という政策循環に着目すれば、議会はどの局面に関しても討論を通して論点・争点・政策提起の可能性を無限に広げることができる。このように理解すれば、機構（長と議会）と機能（決定と執行）を結びつけた二分法、すなわち「議会⇨決定、長⇨執行」という区分は、政策循環の特定局面における長と議会の機能にすぎないことが判明しよう。

第四に、前文は、「自由かつ達な討論をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議

会の第一の使命である」として「討論と情報の広場」になることが議会の本質であると述べている。各地の自治基本条例や議会基本条例に散見されるような、議決機能こそが「議会の第一の使命」とはあえて書いていない。確かに議決は議会の重要な機能である。けれども議決にはよい議決もあれば悪い議決もある。

議会には様々な細かい機能がある。けれども、大きくは「公開機能」「提案機能」「決定機能」の三つに括ることができる。公開機能は単なる文書の公開ではない。討論を通した論点・争点の創出、すなわち、広く政策情報を創出・公開することを意味する。監視機能もここに入れることができる。この公開機能があつてはじめて提案機能が意味を持つ。論点・争点を明らかにしなければ問題解決の処方箋はつくれないからである。調査機能も公開機能と提案機能に付随する。こうしてよい処方箋すなわちよい政策が立案できて、はじめてよい決定ができることになる。よい決定ができないければよい執行はできない。

この序列が大事なのである。まずはじめに公開機能の發揮ありきというべきであろう。議会基本条例前文は、この公開機能を重んじて、議会を「討論の広場」と表現し、これこそが議会の本質的な機能だと表明したのである。

そこで第五に、こうした認識にたつて、議会を討論と情報の広場にするための具体的な仕組みに進むことになる。条例本体が規定する、町民と議会の関係（第三章）、町長（及び職員）と議会の関係（第四章）、議員間の自由討議（第五章）がそれである。自治体の運営にかかわる主体は、主権者である町民（政治主体）と、自ら町民であるとともに町政の役割を制度上担う長、議員、職員（制度主体）の四者である。したがって、この四者が議会に参画する仕組みを具体化しなければ議会は討論の広場になれない。

## （二）政策・計画の関連条項

以上のように栗山町議会基本条例の前文は、二元代表民主制の原理とともにその具体的な展開となる条例本体との関連をきわめて論理的に整理・説明している。本稿が扱う総合計画に直接関係する規定の基本は「第四章 町長と議

会の関係」に含まれている。含まれているというよりは、この章の大部分の条項が政策・計画に関するものである。議会と町長の機関対立は、主として政策をめぐる批判と責任の競い合いであるから、それが表出するように政策・計画をめぐる両機関の関係を築く必要がある。議会基本条例第四章の大部分が政策・計画をめぐる町長と議会の関係を律するルールとなるのはこのためである。また、このルールの内容に実効性が乏しければ、後述するように町民の意思を反映するための議会報告、議会参加といった議会と町民の関係改善も実質的な効果を上げることとはできない。以下、論述の都合から第四章の全条項を掲げておきたい。

#### 第4章 町長と議会の関係

##### (町長等と議会及び議員の関係)

第5条 議会の本会議にける議員と町長及び執行機関の職員（以下「町長等」という。）の質疑応答は、広く町政上の論点、争点を明確にするため、一問一答の方式で行う。

2 議長から本会議及び常任委員会、特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問に対して議長又は委員長長の許可を得て反問することができる。

##### (町長による政策等の形成過程の説明)

第6条 町長は、議会に計画、政策、施策、事業等（以下「政策等」という。）を提案するときは、政策等の水準を高めるために、次に掲げる政策等の決定過程を説明するよう努めなければならない。

- (1) 政策等の発生源
- (2) 検討した他の政策案等の内容
- (3) 他の自治体の類似する政策等との比較検討

- (4) 総合計画における根拠又は位置づけ
- (5) 関係ある法令及び条例等
- (6) 政策等の実施にかかわる財源措置
- (7) 将来にわたる政策等のコスト計算
- 2 議会は、前項の政策等の提案を審議するに当たっては、それらの政策等の水準を高める観点から、立案、執行における論点、争点を明らかにするとともに、執行後における政策評価に資する審議に努めるものとする。  
 (予算・決算における政策説明資料の作成)
- 第7条 町長は予算案及び決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、前条の規定に準じて、分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料を作成するよう努めるものとする。
- (法律第96条第2項の議決事項)
- 第8条 法律第96条第2項の議会の議決事項については、代表機関である議会が、町政における重要な計画等の決定に参画する観点と同じく代表機関である町長の政策執行上の必要性を比較考量のうえ、次のとおり定めるものとする。
- (1) 法律第2条第4項の規定に基づく基本構想及び総合計画
- (2) 栗山町都市計画マスタープラン
- (3) 栗山町住宅マスタープラン
- (4) 高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画
- (5) 次世代育成支援行動計画