

# 総合計画条例の制定と自律自治体への道

神原 勝

## 1 自治・議会・計画の三条例

北海道栗山町は、二〇一三年四月、自治体運営の最高規範とする自治基本条例と総合計画の策定と運用に関する条例（以下「総合計画条例」と称する）を同時に施行した。周知のように、同町議会が全国初の議会基本条例を制定して、ひろく議会改革の流れを導出したのは二〇〇六年五月であつたが、今回の営為によつて、自治基本条例とその基幹的な関連条例である議会基本条例、総合計画条例の三条例がそろつた。これは全国で最初であると思う。

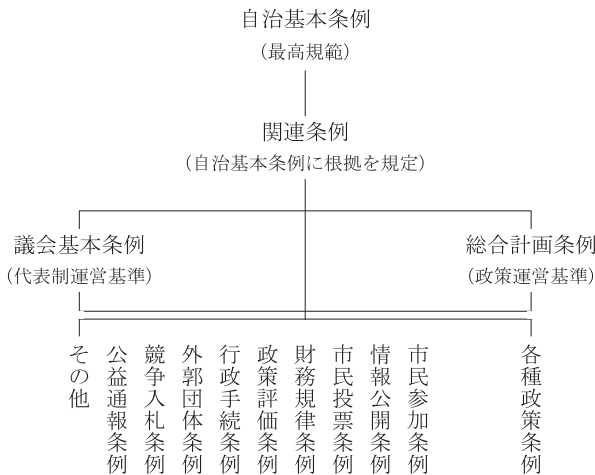
私はこれまで自治基本条例の制定を推奨するとともに、「生ける自治基本条例」であるためには関連条例の制定・整備が不可欠であることを、繰り返しくりかえし指摘してきた。そして「総合型自治基本条例」自治基本条例＋関連条例」と考えて、自治基本条例のみの制定にとどまらず、理念を具体化する関連制度・条例の整備にふみ込まない自治体の自治基本条例を「単独型自治基本条例」と称して、あるべき総合型自治基本条例と区別し

てきた<sup>①</sup>。

自治基本条例は、自治体運営の規範であるから、さまざまな基本理念を規定することになる。情報公開、市民参加、職員参加、市民投票、議会運営、総合計画、財務規律、政策法務、政策評価などである。けれどもそれらの内容を一つの条例に詳細に規定することはできないから、どうしても自治基本条例は抽象的な理念の記述にとどまる。けれどもそれでは実効性をもちえないので、その理念を具体化する関連条例・制度の整備が必要になるのである。

実効性に関してもうひとつ重要なことは、制度の相互関係である。情報なくして参加なし、参加なくして計画なし、計画なくして財務なし、情報なくして評価なし、財務なくして政策なし、情報なくして政策なし、といったように、それぞれの制度は相互に関係づけて活用することによって実効性を高めることができる。自治基本条例はその名の示す通り「基本」条例だから、全体的な視野から制度間のことをきちんとつたうべきである。以上は、自治基本条例を中心に自治体運営の仕組みを体系的に整備して、自律自治体を構築する

図1 自治体運営の基幹的な条例体系



基本的な課題であるが、この流れをより確かなものにするために、私はこれまで総合計画条例と議会基本条例の制定を戦略化することを提唱し、あわせて総合計画と議会改革の関係をについても論点を提起してきた<sup>②</sup>。それは上述のように、二つの

条例が自治体運営あるいは総合型自治基本条例体系においてもっとも中心的な位置にあるからにはかならない。

いまさらいうまでもないが、自治体は地域に発生する公共課題を政策によって解決するために市民がつくる地域の政府であり、その政策の基本枠組みが総合計画である。そうであれば、自治体の政策活動の基本に総合計画を正当に位置づけ、自治基本条例に「総合計画による政策」の原則（総合計画に基づかない思いつき政策は行わない）を明記するのは当然であろう。こうした記述は、今日、各地の自治基本条例に散見されるようになった。

けれども総合計画による政策が、市民意思を体现し、厳格な財政規律の下で、質高く行われるためには、総合計画の策定と運用の手法の改革が不可欠である。従来の総合計画策定審議会条例の名称を総合計画条例に変えただけでは何の意味もない。上述のように、公開、参加、評価、財務、法務などとして結びついた総合計画の策定と運用に関する手法の革新とその条例によるルール化がこれからの総合計画には求められる。

もう一つの基幹的関連条例である議会基本条例の内容はひろく知られるようになったので、多言は要しないであろう。最初の登場から七年になり、自治基本条例に肉薄しつつあるが、客観的に見て、議会に対する市民の評価が大きく好転したとまではいえない。けれども、力をつけた議会による行政監視や政策提案が重きをなす状況が各地で現出している。議会改革の成果は徐々に実りつつある。

議会は、自治基本条例や関連条例の制定によって、有力な活動の道具を手にしたことになった。これらには行政活動のふまえるべき原則が書かれているから、それを基準として行政を評価すれば議会の行政監視は実効性を増す。議会基本条例も長や行政に対して行政活動に関するさまざまな努力義務を課している（その意味で議会基本条例には長を含めた二元代表制運営条例の側面がある）が、これを遵守すれば行政（職員）の政策活動のレベルはおのずと向上する。

これに加えて、計画の策定と運用の手法を革新した総合計画条例を制定・実行すれば、政府としての議会と行政の政策力量が高まることは疑いを入れない。栗山町では、総合計画条例の制定は議会が議会基本条例を制定したとき以来の課題となっていた。それが七年の時を経て実現したのだが、これによって自治基本条例、議会基本条例とあわせて三条例がそろい、自律自治体の構築に向けて大きく前進する可能性が拓かれることになった。<sup>3</sup>

以下、栗山町における総合計画条例の制定過程と条例内容における特色や意義を概観することにした。

## 2 議会が主導した総合計画条例

栗山町議会が議決した総合計画条例は、二〇一〇年に議会が作成した「総合計画の策定と運用に関する条例案」（以下「議会条例案」と称する）を元にしてしている。内容は後述するが、名称

の通り、総合計画の策定と運用に関して、一七条からなる詳細な規定を設けている。議会はこれを議会案として決定・公表したが、一部に行政との調整が必要な課題が存在したため拙速な議決は避け、町長が制定を公約していた自治基本条例と同時制定することで議会と町長は公式に合意していた。こうして今回、両条例は同時施行されるに至ったのである。

私も総合計画の議決事項化を明記した議会基本条例制定後の基本構想の策定やその後の総合計画の議会条例案の作成過程では、しばしば「専門的知見」を求められる機会があつて議会と深い関係をもってきたが、事実経過としていえば、総合計画条例の必要を最初に提起したのは議会であり、また今般制定された総合計画条例の内容もほぼ議会条例案に即しているため、総合計画条例は総じて議会が主導して実現したものであることは間違いない。

けれども、総合計画の策定と運用の実務には、当然のことながら行政が深くかわかるから、行政との合意の成立なくして、議会のみ判断で条例を制定することはできない。結果として、今回議会に提案された総合計画条例案は、調整の場を議会から行政に移し替えて町長を軸に議会条例案を再調整したうえで、議会に提案したものである。

このような成立史からいって、今回の総合計画条例は、議会と町長（行政）との共同作品といえるだろう。

それにしても今回の総合計画条例の制定において重要な意味をもつのは、議会が今日の自治体運

営において総合計画の意義を正當に理解し、次いで策定と運営のそのルールを条例化し、それを行政や市民と共有しつつ、議会独自の政策活動を活性化させようとしたことである。行政の周辺で些細な問題を取りざたするのではなく、自治体政策の基本枠組みである総合計画に正面から向き合った政策活動にふみ込むという画期的な発想があったのである<sup>4</sup>。

もう少し具体的に説明しよう。今日的な総合計画の手法では、緊急避難を除いて総合計画に記載されない政策は行わない（進んだ自治体では自治基本条例にこれを明記している）、そして実施する施策・事業を公開するという基本命題がある。そして一つひとつの施策・事業は、計画内容、目的、期間、財源、手法、履歴などを明記した個票で進行管理する。当然個票は政策情報として公表される。このような仕組みが整っていれば自治体の政策議論は質的に変化する。

たとえば北海道福島町議会の常任委員会では、所管別事務調査において、計画記載事業を継続（よいものは継続）・修正（必要なら修正）・廃止（不要なら廃止）・新設（新たに必要なのは新設）の四つの観点から点検し、議会としての見解を公開している。また、個票による計画事業の進行管理の手法が定着していれば、議会と市民の相互交流において議会が市民の提案を受けても、このような仕組みを通して反映させることが可能になる。一般的に従来の手法では、総合計画の策定と運用、したがって政策選択・決定は、事実上行政の裁量にゆだねられてきた。議会も総合計画は行政

の専権事項であるかのような錯覚にとらわれてきた。このように自治体計画である総合計画を行政計画であるかのようにみなす計画慣習のもとでは、議会は実効ある政策活動はできない。市民の意見を聴いても処理のしようがなかったのである。このような無力な状態に置かれた議会が市民の信頼を得られるはずはない。

議会がこのようであれば、首長・職員も惰眠をむさぼる。首長は、選挙で市民に約束した政策を組み込んだ総合計画を着実に実行し、任期がくれば自治体を健全な状態で後任者に引き継がなければならぬが、そのための大事な仕事として、政策能力の高い職員機構を育成しなければならぬ。議会基本条例や総合計画条例があつて、そこで課せられた厳しい政策活動の基準をクリアするよう、首長が督励しなければ職員能力は育たないだろう。

私はこれまで「議会が変われば自治体が変わる」と主張してきたが、議会が目覚めることによって、自治体運営の四つの主体（市民・首長・議員・職員）それぞれと、それら相互の関係が緊張を帯び、そのことによって自治体は自律性を高めて地域の政府として成長していく。その意味で、自治基本条例、議会基本条例に次ぐ総合計画条例の登場は、自治体自身の営為によって、日本の地方自治に新しい可能性を拓く大きな意義をもっている。

制定された三条例を活用して、栗山町がどのような成果をあげるか、今後に期待すること大であるが、単に栗山町という個別自治体の特殊な現象ではなく、日本の地方自治の発展に大きく貢献す

る普遍的な問題提起であると考えたい。総合計画条例という基幹的で具体的な自治体運営のツールが登場した今日、議会は近い将来、これらと正面から向き合うことなしに、行政監視機能や政策提案機能の強化を軽々に云々することはできなくなるであろう。

### 3 実効性の確保こそ計画の生命

二〇一一年の地方自治法改正によって議会の議決を要件とした基本構想の制定義務が解除された。法律による義務づけ枠づけ緩和の一環として行われた。基本構想は今日の総合計画（基本構想・基本計画・実施計画）の一部を構成していただけだから、総合計画を全体としてみれば、この法改正で基本構想が削除されたからといって、何か大きな変化が起きるわけではない。もともと基本構想は美辞麗句の作文で計画と実効性は皆無に等しかった。

そこで自治基本条例の時代になって、自治体はここに基本構想を含む総合計画の法的根拠を書くようになり、それが現在に続いている。総合計画に関する規定のない自治基本条例はほとんどない。そのなかでも最も充実した規定を置いているのは、多治見市市政基本条例（二〇〇六年制定）と栗山町自治基本条例であろう。両条例には、およそ次のような共通する記述がある。

① 総合計画が当該自治体における最上位の計画であること

② 情報共有と市民参加を進めて策定すること

③ 当該自治体の政策は総合計画に根拠をおいて行うこと

④ 総合計画の基本構想と基本計画（期間四年の実施計画と展望計画）は議会の議決を要すること

⑤ 首長は計画事業を進行管理しその状況を公表すること

⑥ 基本計画を四年間の長の任期ごとに見直すこと、総合計画以外の分野別政策計画を策定する場合は総合計画との関係を明確にするにと

⑦ 総合計画に関して必要な事項は別途、総合計画の策定と運用に関する条例で定めること（栗山町）

なお、一九七〇年代半ば以降、今日的な総合計画手法（「武蔵野方式」）を開発して自治体計画論に大きな影響を与えた武蔵野市は、二〇一一年一二月、同市の計画手法を条例化してほぼ同じ内容の「武蔵野市長期計画条例」を全国でいち早く制定している（同市には自治基本条例や議会基本条例はない）。二〇〇〇年代になって岐阜県多治見市はこの武蔵野方式を参考にして「多治見モデル」と称される総合計画を策定した（ただし同市に総合計画条例はない）。栗山町の総合計画条例も当然、これらの先進的な総合計画の手法に学んでいる<sup>5)</sup>。

栗山町を含めて、自治基本条例に記された上記のような内容は、突き詰めれば総合計画における実効性の確保という問題に行きつくであろう。もちろん、総合計画にかかわる先進的な理論や計画

の試みのなかには、総合計画において不可欠な公開・参加、財務・法務などの多様な論点が存在するが、それらを含めて、最大の論点は計画の実効性をいかに確保するかというところにあり、それを可能にする計画技術・手法の開発に心が注がれてきた。

一九七〇年代から今日に至るまで、「自治省モデル」として普及した三重層計画（基本構想・基本計画・実施計画）は、総じて実効性に乏しいものであった。基本構想は美辞麗句の作文であり、基本計画は分野別の政策方針を書きつつも、初年度からそれとは別の実施計画を策定するために空洞化し、実施計画といえは補助金獲得をはじめ、その時々で見ない予算の論理に振り回されて計画とはいいたくないものであった。それでも自治体が仕事できたのは、それなりの経済成長にともなう税収入の漸増があったからである。

一言でいえば役に立たない計画であったから、近年は一部で不要論さえ説かれるようになった。役に立たない計画ならあえてエネルギーと金を費やして策定する必要がないではないかという不要論や、首長選挙における公約集（マニフェスト）で間に合わせればよいという代替論もある。けれども計画なき年度別予算のみで先を予測したまちづくりができるはずがないし、マニフェストだけで市民生活にかかる諸般の政策を包摂できるはずもない。

だとすればやはり計画は必要である。それも役に立つ、実効性のある計画でなければならぬ。諸事情から今後の自治体は税収増が見込めず、か

といって巨額の累積債務を抱える国に期待できない。その一方で少子高齢社会の深化にともなう支出増は待たないである。自治体の財政窮乏は半永久的に続くから、先々の見通しをもって厳しく財政を規律し、選択と集中で政策を厳選・抑制し、ときには自治体間協力で政策効果をあげる工夫も必要になる。

自治基本条例に総合計画の諸原則を規定し、そこに当該自治体が「実施する政策は総合計画に根拠を置く」という一言を挿入するのは、けつして思いつきの政策に誘惑されぬという厳肅な宣言と読むべきであろう。旧来からの情性との決別である。まずここをクリアしておかなければ、総合計画の実効性を確保するための次なる手法の開発には進めない。

#### 4 総合計画の手法を革新する

すでに述べたように、栗山町の総合計画条例は議会条例案を簡略化したもので、簡略化された部分の多くは「栗山町総合計画の策定と運用に関する条例の解説」に回されている。その意味で、総合計画条例を正確に理解するためには、条例本体と解説をあわせて読む必要がある。また、条例としては細かすぎるほどの詳細な規定をもつ議会条例案は、そのまま条例になるといよりは、総合計画において欠くべからざる論点を網羅したもので、そうした意味において、自治体一般の総合計画のあり方をめぐる議論に役立てることができ

そこで栗山町の総合計画条例の内容だが、以下にその手法の特徴ないしは意義を列挙しておく。

① 自治基本条例にも書いているが、あらためて総合計画が「最上位の計画であり、町が進める政策等（政策・施策・事業）は総合計画に根拠を置く」ことを明記している（第二条）。また「町が進める政策等は、総合計画に基づき予算化する」（第一条）、したがって「総合計画に基づかない政策等は予算化しない」（解説）と計画と予算の関係の原則を述べている。総合計画に不可欠の最大の原則である。

② 総合計画の策定において多様な市民参加・職員参加ならびに議会による政策提案の推進をはかること（第九条）は当然だが、参加を効果的に推進するため、討議課題・論点整理の文書のほか、必要な情報を作成・公開する（第一〇条第一項）。情報なくして参加（議論）なしの原則を具体化させるふみ込んだ規定である。

加えて情報の作成と提供に関して市民に意見を述べる権利を保障している（同条第二項）が、これは情報公開のあり方として画期的である。自治体の情報公開は、存在する情報の開示から、必要な情報の作成・公開に論点が移行してきたが、市民に対する意見提出権の付与は情報公開の次なる段階への進化を予測させるものがある。

③ 実効性ある総合計画の要諦は、誰にでもわかる具体的な政策をきちんと示すことである。このため、まず市民が「容易に理解でき

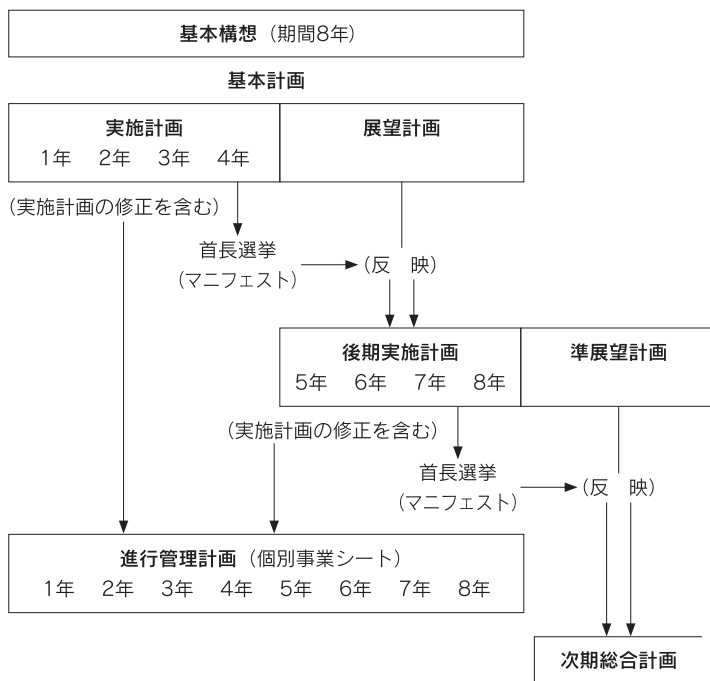
かつ「簡便な方法で入手できる」計画を策定するとしている（第四条）。抽象的な文章で記述され、かつ膨大なボリュームの総合計画は、計画としての体をなさないものと考えなければならぬのである。

そこでそれを保障する総合計画の仕組みをどうつくるかということになるが、まず総合計画を基本構想・基本計画・進化管理計画から構成する（第五条）。このうち基本構想には、重点政策と政策分野の基本方針とともに計画の財源、財政健全化、行政組織、職員機構、計画の進化管理方法など（解説）、「総合計画を推進するに当たつての必要な事項」が記述される（第六条）。

基本計画はともに期間が四年の実施計画と展望計画から成る（第七条）。ここが実効性を確保するための最大のシカケとなる。実施計画は「財源確保を含めて実施が確実に見込まれる政策等により構成」される。展望計画は先々において必要が見込まれる政策等、あるいは策定時において緊急性が低い政策等が列記される。このようであるから町が行なう政策のすべてはこ

の基本計画で一望できることになる。進化管理計画は、実施計画に記載された主要な施策・事業の進化管理に必要な政策情報として作成・公表される（第八条）。この施策・事業ごとの個票には、事業目的、実施内容、財源構成、目標値、達成度、進捗状況が記載される（解説）ので、議会、市民、職員それぞれにおいて、継続・修正・廃止・新設の観点から、政策をめぐる議論が活発かつ効果的になる。首長・議員選挙においても政策争点

図2 総合計画の策定・運用・改定の概念図



が明確になろう。

④ 実施計画には首長当選者の選挙公約（マニフェスト）を組み込む。そのため首長選挙が行われる年に実施計画の最終年度が来るように計画期間は四年とし、選挙直後に次の実施計画を策定する。これに関し「解説」は、「実施計画は、従前の実施計画にける政策等の評価や、町長選挙において当選者が掲げる公約、計画策定時点での展望計画に表記した政策構想等を総合的に検討して策定」すると説明している。公約といえども絶対的ではない。総合的観点からの再検討を経たうえで計画化されることになる。

⑤ 最後に計画の修正について述べておこう。総合計画に記載のない政策は予算化しないという原則をかたくなに理解すれば、きわめて窮屈な対応を強いられることが容易に想定されよう。想定外の緊急避難の政策実行を余儀なくされる場合や総合計画の計画年度の途中で首長が交代した場合、あるいは国の政策方針の変更など、外的な事情によって総合計画外の緊急の政策・予算の対応が必要になることが多々ある。

そうした場合について条例は「町は、政策等の追加、変更、廃止の必要が生じたときは、議会の議決を経て、総合計画を見直すことができます。」（第一二条）と、柔軟な対応を規定している。けれどもそれは計画外事業ではなく、議会の議決を経て総合計画に組み込んだうえで、あくまでも計画事業として実行す

る。そして年度と理由を明記したうえで、他の事業と同じく進行管理計画で進行を管理する（第八条第二項）。

栗山町の総合計画条例の特色と意義を概略的に述べてきた。ここには武蔵野市・多治見市と進化してきた総合計画の手法が発展的に受け継がれている。栗山町が独自に提起した新たな手法も多々見られる。本稿を執筆中、福島町が議会の発意によって、道内では二番目に総合計画条例を制定した。すでに述べたように同町議会は総合計画事業の評価を議会の政策活動の基本に据え、それに基づいて行った議会の政策提案を議会広報で公開している。

総合計画条例の時代は幕が開いたばかりだが、各地の創意工夫によるさまざまな経験を共有しながら成熟の道をたどることを期待したい。総合計画条例は制定していなくても、本稿で述べたような手法を駆使して総合計画を策定・運用することによって、財政を健全に保ち、質の高いまちづくりをしている自治体が増えていく。そうした実績をもつ自治体が自らの計画ルールを条例化することになれば、自律自治体の構築に向けた流れは加速するだろう。

### 【註】

（一）これらについては拙著『自治・議会基本条例論』（二〇〇九年増補版、公人の友社）およびこれ以降の諸論考で繰り返し述べている。

（二）たとえば拙稿「第二ステージに向かう自治基本条例」北海道自治体学会ニュースレター第四五号、

二〇〇七年六月、「総合計画の策定と議会基本条例」年報自治体学第二二号、二〇一一年など。

（三）これら三条例のもつ今日的な意義に関しては、拙稿「北海道の基礎自治体を考える―自律自治体への実践課題」（北海道地方自治研究、二〇一三年一月号）、「この十年考えてきたこと―自律自治体の形成をめざして」（都市問題―公開講座ブックレット25「議会・自治立法・住民投票」、二〇一二年）、「自治体政策の10年―自治体が市民の政府として運営されるために」（ガバナンス、二〇一一年四月号）などで詳しく述べている。

（四）栗山町議会在議会改革において総合計画を重視した一連の経過については、前掲「総合計画の策定と議会基本条例」参照。

（五）武蔵野方式や多治見モデルと栗山町議会の関係、また武蔵野方式や多治見モデルと深い関係をもつ松下圭一氏の自治体計画理論に関しては、前掲「総合計画の策定と議会基本条例」参照。なお、西寺雅也（前多治見市長）『自律自治体の形成―すべては財政危機との闘いからはじまった』公人の友社、二〇〇八年は、斬新な手法の総合計画が財政再建をはじめ多治見市政の再構築に果たした役割を赤裸々に分析している。

（六）なお、北海道苫前町が、自治基本条例における情報公開の条項において、住民に対して意見提出権を付与する規定を設けている例がある。

（七）これによって福島町では、栗山町と同じように基幹三条例がそうることになった。いずれの条例に関しても議会が主導的な役割を果たしている。

へかんばら まさる・北海道大学名誉教授

（附）本稿は、「北海学園大学学術研究助成・共同研究（平成二四年度）」の研究成果の一部である。