

# 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

財団法人地方自治協会 元研究員  
現 船橋市包括支援課長  
五十嵐 英明

## 〔目次〕

### はじめに

1. 市議会議員の計画意識調査の目的と概要
2. 市議会議員の計画意識に関する現状分析
  - 1) 総合計画の認識度と利用度
  - 2) 計画の内容充実の改善点
  - 3) 計画策定過程における関与
  - 4) 三計画による計画的行政運営の必要性とその理由
  - 5) 総合計画の周知徹底度と実効性確保の重点
  - 6) 企画部門への期待
  - 7) 大規模事業への影響力と財政計画の必要性
3. 議会の職務と計画行政への異論
4. 計画策定過程をめぐる調整
5. 計画執行過程をめぐる調整

### はじめに

計画は、20世紀の社会の中で様々な形で導入され、国家レベルの計画から企業の経営計画、個人レベルにおける計画まで何らかの形で社会に定着している。この計画を考えるならば、3つの要素がある。第1には、「未来性」を有していることである。第2に、その未来性を実現していくために「行動の提案」を内包していることである。第3に、それらに「行動系列の連関性」があることで、個々の活動がそれぞれ違った方向性を持たずに、計画の目標に向かって収斂していくものと想定されるのである。つまり、計画とは未来における価値や目標を、想定した方向へと変更させていく諸活動であり、そこでは方向性を持った行動の提案がなされ、それらの諸行動が関係性を意識して行動をとっていくことであると考えられる。

また、計画は、その目標の程度に応じて、特性や特徴に違いを持つ。計画に「公益の追求」「特定目的の最大化」を掲げれば、規範性の高い計画となる。一方、具体的な目標を実現するために、詳細な行動系列や事業等を明示した計画は、具現性の高い事業計画や行動計画となる。

これらの計画論の基本特性からすれば、自治体の総合計画は、規範性の高い基本構想、規範性と行動提案および行動系列の連関性を示した基本計画、より具体的な事業実施を示す実施計画からなる複合的な総合計画(*complexed comprehensive planning*)となる。

自治体の計画に関しては、行政が計画手法を駆使して作成した計画を「行政計画」といい、計画に基づいて行政運営を図ることを「計画行政」という。自治体の総合計画は、自治体の長期的なまちづくりの将来像を描いた行政計画である一方、その計画に基づいて計画的に行政運営を行うことを地域社会に公表することで、住民と行政部局の擬似的公約関係が形成される。つまり、行政部局は、10年～20年先を見据えた総合計画に基づいて行政活動をするのであり、4年ごとの選挙で選ばれた議員の短期的公約に縛られるものではないとも考えられ、行政部局と地方議会との間にある種の緊張関係が生じる。これが、首長になると、前任の首長が作成した総合計画に残存期間があると、時代が変わったので総合計画を見直す必要があると改訂することがよくある。

また、平成23年の地方自治法の改正で、今まで第2条第5項に規定されていた「基本構想」の議決は廃止されることとなったが、自治体独自の工夫をしつつも、総合計画に基づく計画行政は定着している。この総合計画自体が、自分たちのまちの方向性を決めていく計画であるので、住民の意見をできるだけ反映するように配慮し、さらに様々な参加・協働手法を用いて総合計画を策定する自治体が増えている。

つまり、自治体の総合計画は、首長、行政部局、地方議員、住民といった主要なアクターが、「まちづくりの将来」をどのように変更しようと考えているかが、一つの壺の中に玉石混淆のまま入れられた複雑な政治過程となっている。そのような難しく、面倒な総合計画ならば止めてしまえばよいのではないかという意見もある。しかし、現代のように変化が激しいがゆえに、改めて総合計画を策定する意義があるのである。計画を策定する中で、自治体が使える資源は何があり、それをどの程度使えるのかという資源確認、どの政策や事業を優先すべきかという優先順位の検討と設定、他のセクターや他の自治体との協力や連携はどうすればよいかという検討など、をシミュレーションすることで計画の実現可能性が見えてくることになる。そうであるならば、総合計画をめぐる首長、行政部局、地方議員、住民というアクター間の複雑な政治過程は、対立的であるとみるよりは相互に協力しない限り、その自治体の将来像は実現できないものであると考えざるを得ない。

## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

したがって、地方議員が自治体の総合計画をどのような意識で見ているのか、どのように考えているのかを明らかにすることは貴重な研究であり、また日本で地方議員が総合計画に對してどのような意識を持っているかという調査も聞いたことがない。約 20 年前の地方議員の意識調査ではあるが、行政を取り巻く環境が厳しくなってきているからこそ、地方議員が自治体の総合計画にどのような意識を持っていたのかを考えることは、21 世紀の地方自治を創っていくためにもきわめて重要な調査研究であると考える。そのため、改めてここで再検討することとしたい。

### 1. 市議会議員の計画意識調査の目的と概要

今日、地方公共団体は国や県が策定する上位計画と各団体が独自に策定する総合計画(基本構想、基本計画、実施計画)との関連を図りながら、様々な行政施策を実施している。前年度当調査研究会で実施した全市町村対象の地方公共団体アンケート調査(『地方自治団体における計画行政の現状と課題 I』平成 3 年 3 月)では、三計画体制(基本構想、基本計画、実施計画)を探っている団体が 71.3%(2,293 団体)、実施計画を有さず二計画体制(基本構想、基本計画)で臨んでいる団体が 24.4%(783 団体)との結果からも分かるように、行政計画による行政運営の手法は広く浸透している。

ところで、地方公共団体が策定する総合計画の中で行政運営の指針となる「基本構想」が、昭和 44 年に改正された地方自治法第 2 条第 5 項に規定されているように、議会の議決を要する点で他の二計画(基本計画、実施計画)と大きく異なる性質を有している。このように、議会は総合計画の策定においての関与があり、執行機関の行政計画にも多大な影響力を持っている。それは、「基本構想」の議決、予算の議決などの点で大きな権限が議会に与えられ、執行機関の計画対象事業の実効性を担保(予算の議決)する上で重要な役割を持っている(この地方自治法の規定は、国から地方への「義務づけ・枠付けの見直し」のなかで、平成 23 年の地方自治法改正で廃止された)。

しかし、都市化、情報化、高齢化等の社会変化により、住民意識、住民ニーズが多様化し、議会を構成する各議員の情報量、専門知識が、住民の意識に追いつかない現状がたびたび指摘されている。また、住民の要求も議員に対し従来どおりの選出地域だけの問題を解決するようなミクロな政策展開のみならず、社会的な問題へのマクロな政策をも求めるようになり、議員活動と住民の政治意識とが乖離してきていることも指摘されている。そして、計画策定の際、議員を媒介とせず行政へ直接的に住民の要求が反映される住民参加、地区別懇談会方式が多くの地方公共団体で取り入れられている。それらの現状から、議員の役割が総合計画の策定・実施等において、どうあるべきかをもう一度再検討する必要がある。

以上のことから基本構想等の議決権を付与されている議員は、「計画」の策定過程などでのような認識や意識を持ち、どのような態度や行動をとり、どのような役割を果たしているのだろうか。当研究委員会では、行政の執行過程と議員活動に焦点を当て、今後の計画の策定手法、計画のあり方を検討することを目的にアンケート調査を実施することにした。

アンケート調査票は、地方議員の属性と自治体の総合計画に関する各設問からなる。調査対象は、協力可能な下表の地方公共団体 11 市を対象に実施した。回答率は 39.3%(表 1)であった。

表 1 市議会議員の「計画」意識に関するアンケート調査協力自治体及び回収状況

	対象集団		H2国調速報人口(人)	対象議員数(人)	回答数(人)	回答率(%)
1	山形県	A市	94,763	34	14	41.2
2	埼玉県	B市	206,129	36	12	33.3
3		C市	95,052	30	24	80.0
4	千葉県	D市	533,273	52	26	50.0
5		E市	151,472	32	13	40.6
6	長崎県	F市	90,678	32	17	53.1
7		G市	444,616	48	8	16.7
8	埼玉県	H市	418,267	44	13	29.5
9		I市	79,058	28	11	39.2
10		J市	403,779	44	14	31.8
11	茨城県	K市	109,826	30	9	30.0
合計				410	161	39.3

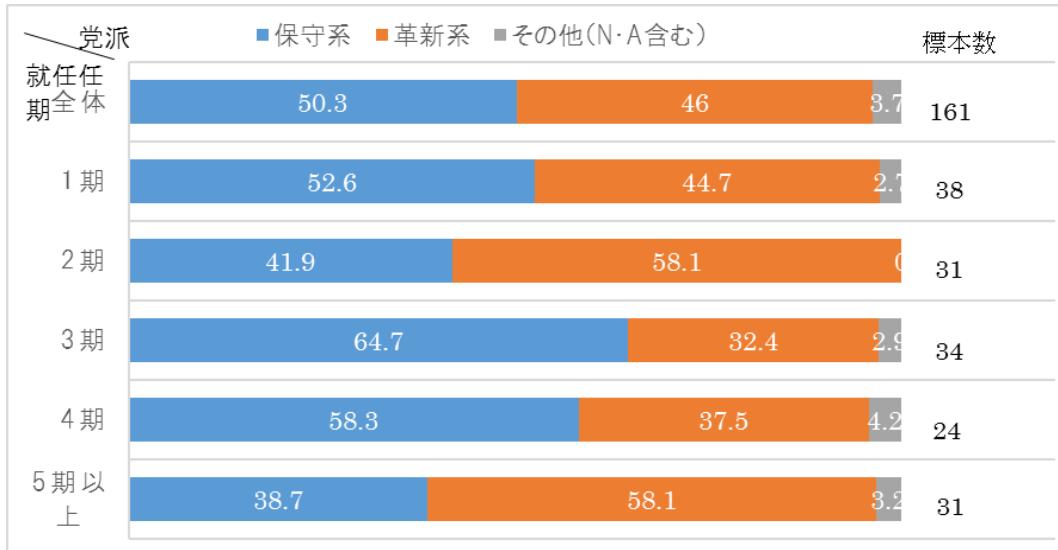
## 2. 市議会議員の計画意識に関する現状分析

市議会議員の「計画」意識に関するアンケート調査による調査結果の分析は、第一に単純集計による分析と就任期数、党派の比較による議員の計画に対する認識や意識を明らかにし、計画と議員をめぐる意識と行動感を把握する。第二に分析結果から今後の計画策定手法、計画体系、計画の進行管理等のあり方を検討する。

「市議会議員の『計画』意識に関するアンケート調査」の回収したサンプルは、党派別での片寄りが余り無い。就任期数別に見ると図 1 のとおり保革のバラツキがやや見られるが、就任期数ごとの標本数は就任 4 期目が少なめながらおおむね均等な回答が得られた。

## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

図1 議員就任回数別回答率



### 1) 総合計画の認識度と利用度

総合計画は、行政施策の指針となる基本構想を基に執行機関が、各種の行政政策を計画的に運営、実施することを目的に作成されている。現在の行政運営においては計画行政が定着しており、行政の行動指針としての役割を付与されているがゆえに、当然基本構想は議員にも熟知されていなければならない重要な事項である。

計画別に認識度を見ると基本構想に関する回答は、「主旨、要点は知っている」、「内容全般を知っている」を合わせた認識度の高い回答は79.7%で、議員の約8割が基本構想の内容を把握していると判断しても良い。これは基本構想が法定化されてから20数年の経験があることと議会で議決に参加した経験から、議員の認識度が高いのは当然な結果と言える。

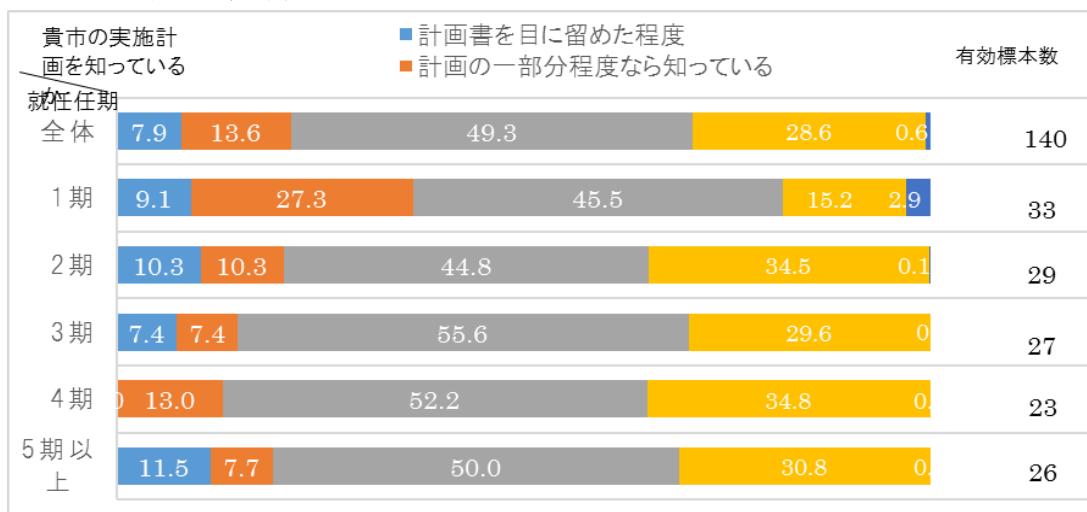
就任期数との関係をみると、就任1期目は60.0%で認識度の高い回答は少ない。しかし、就任回数が多くなるにつれて82.2~90.9%と認識度の強さは、徐々に高くなっている。しかし、就任回数の少ない議員の周知の低さが、全体の認識度をやや低調にしている原因であり基本構想が長期的な行政の指針であることを考えると、就任期数とは別に議員として基本構想の内容を知るべきである。

基本計画の認識度では、回答は全体で81.2%と、基本構想と同様に5分の4の議員が基本計画の主旨等の内容を認識していることが分かる。認識度の就任期数の比較は、就任1期目で55.5%であるが2期目以降は80%を超え、83.3~93.1%と大半の議員が内容を認識している結果となった。これは、計画期間が5~10年で中核的な行政計画である基本計画を、議員

活動を行う上でも重要な計画であると認識していることを示している。

実施計画の認識度(図 2)の項目で認識度は全体で 77.9%と、3 計画の中で最も低い数値を示した。しかし、実施計画については内部資料的な事業計画の性質を持つ場合が多く、ゆえに作成されていても公表されていない場合や公表されていても具体的な数値は掲載されず、総事業費的な集約的な表現になっている事例が多いことと思われる。全体的に議員の総合計画に対する認識度は高いが、実施計画にいたっては公表内容の程度により、認識度が影響される。また、就任期数による比較も、同様な結果であった。党派により比較すると、三計画の認識度とも革新系議員が保守系議員を上回る結果となった。

図 2 実施計画の認識度

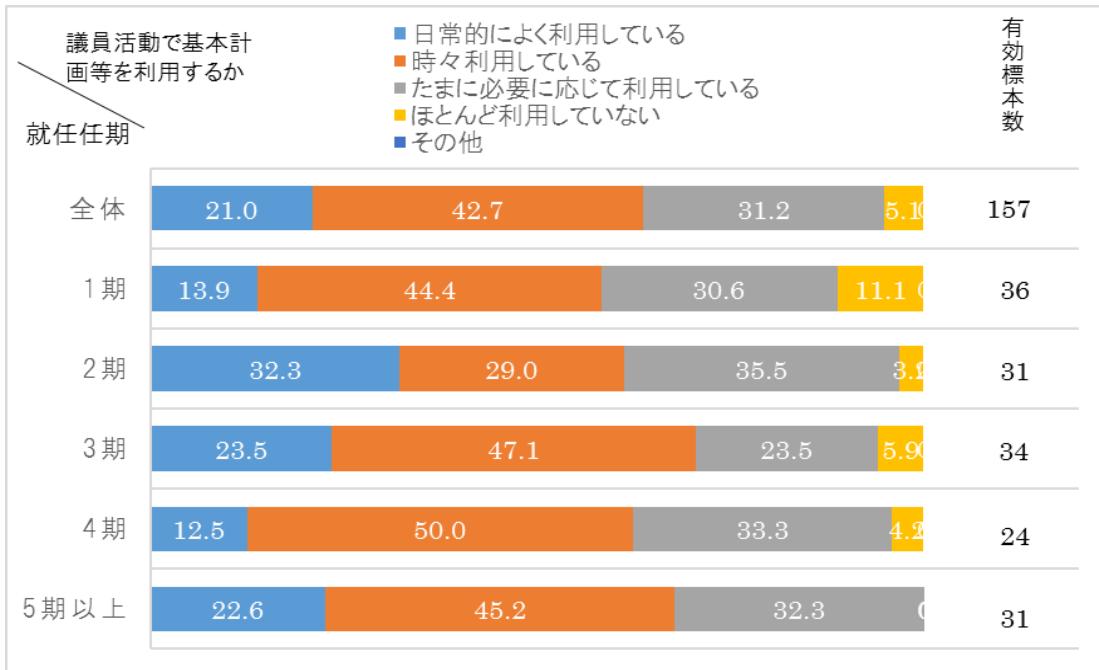


また、前年度当調査研究会で実施した全地方公共団体調査の「企画担当者向」アンケート調査で、企画担当者は議員の計画認識度は 89.7%の団体が「知られている」と回答したが、実際にはこれを下回る結果であった。計画を策定した企画担当者が考えている程、議員の認識度は高くないことが分かる。

議員の基本計画の利用度(図 3)は、「日常的によく利用している」が 21.0%、「時々利用する」が 42.7%を含め 6 割以上が基本計画の利用度が高く、「ほとんど利用しない」議員の回答を除くと、95%の議員が何らかの議員活動で利用していることが分かる。

## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

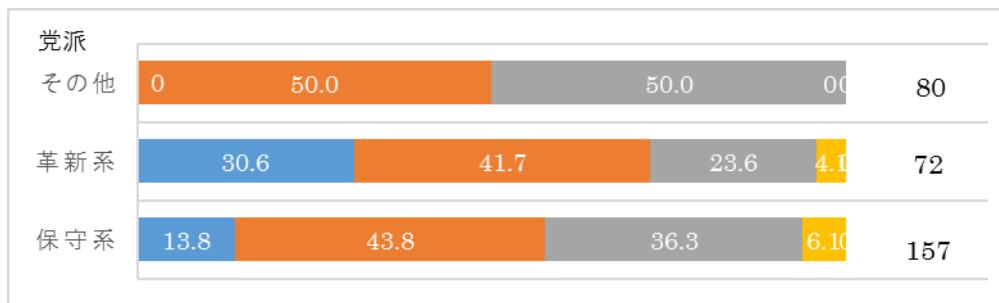
図3 基本計画の利用度



就任期数による比較も同様な結果を示すが、就任2期目の議員の「日常的によく利用している」(32.3%)が他の就任期と比べると利用度が高い。

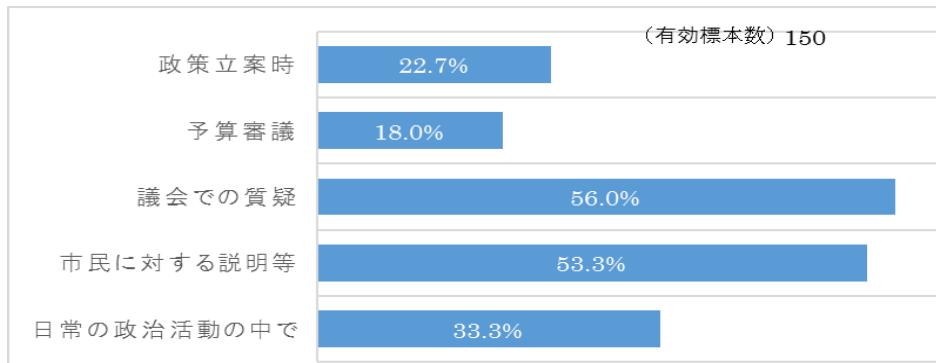
党派による比較(図4)は、保守系議員が「日常的によく利用している」(13.8%)、「時々利用する」(43.8%)を合わせると57.6%、革新系議員は、「日常的によく利用している」(30.6%)、「時々利用する」(41.7%)を合わせると72.3%と革新議員の利用機会が多い。

図4 党派別の基本計画の利用度



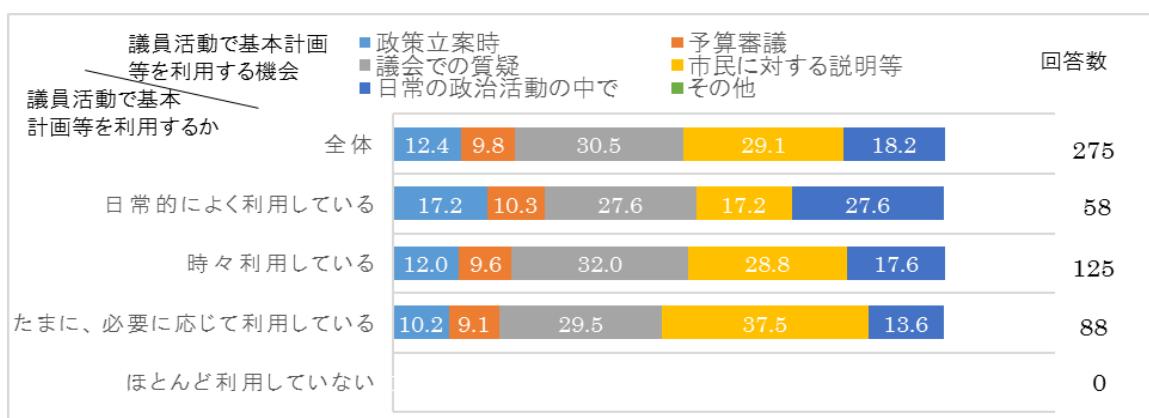
そして議員の基本計画の利用の機会(図5)は、「議会での質疑」での利用が第1位で56.0%、「市民に対する説明等」が第2位で53.3%、「日常の政治活動の中で」が第3位で33.0%、以下「政策立案時」、「予算審議」の順となっている。本会議の議会質問等で半数の議員が、基本計画に基づき質問、審議の資料として利用していることが注目される。

図5 基本計画の利用の機会



これを、基本計画の利用度と利用の機会(図6)をクロス集計により分析してみると、利用度が多いのは「議会での質疑」である。しかし、全体的な基本計画の利用度を、書会関連の対応による利用と議会以外で市民に対する説明などの議員活動で比較すると、まだ後者の利用が多い。

図6 議員の基本計画の利用度と利用機会



党派による比較では保守系議員が「市民対応による利用」、革新系議員は「議会での質疑の利用」が一番多い。

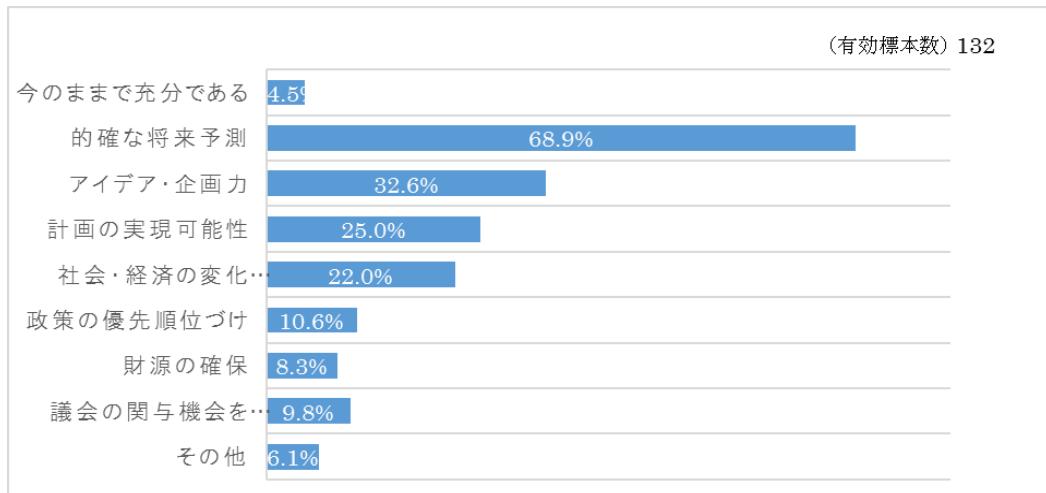
## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

### 2) 計画の内容充実の改善点

議員が現行の総合計画の内容を充実するには、どの様なことを改善すべきと考えているのか計画別に分析してみる。

基本構想の改善点(図 7)は、「的確な将来予測」が第 1 位で 68.9%、「アイデア・企画力」が第 2 位で 32.6%と続き、第 3 位は「計画の実現可能性」が 25.0%である。「今まで充分である」が 4.5%との及第点を出した意見は少なく改善を求める意見が圧倒的である。

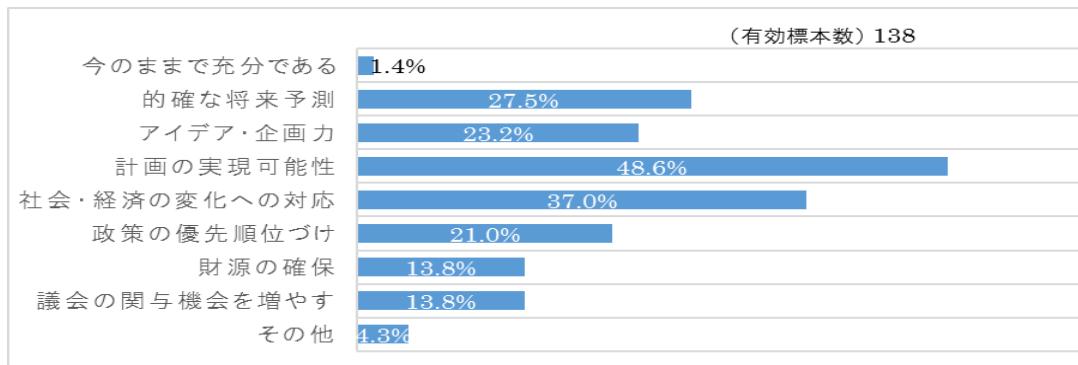
図 7 基本構想の改善点



基本構想に対する改善意見として、議員は的確な将来予測と企画力を要求している。しかし、社会環境の急激な変化に行政が素早く対応することを希望する意見もあり、計画の実現可能性を基本構想に求めている。これは、従来のビジョンとしての抽象的な基本構想に柔軟性と実現性を求めるることは、行政運営の総合指針の計画として更に現実性を持たせることを、示唆していると思われる。しかし、行政運営の指針として基本構想を短期的に改正することは、本来の基本構想の策定の主旨からすると好ましくはない。三計画体系性を保つため、構想の基本計画、実施計画の内容を再度検討し、構想の実効性を担保する必要があるだろう。

基本計画の改善点(図 8)は、「計画の実現可能性」が第 1 位で 48.6%、「社会・経済の変化への対応」が第 2 位で 37.0%、「的確な将来予測」が第 3 位で 27.5%、以下「アイデア、企画力」、「政策の優先順位づけ」の順で改善点が指摘された。

図8 基本計画の改善点

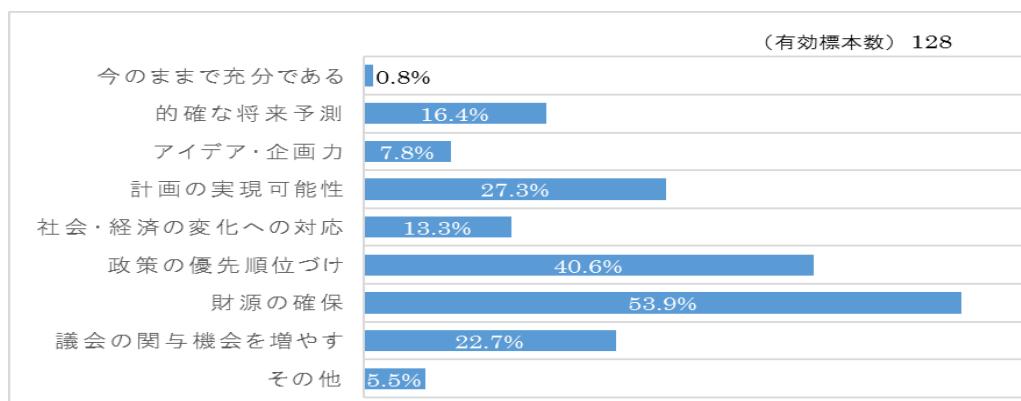


基本構想と比べて基本計画は、より行政施策を体系化及び具現化することを目的に策定された計画のため、実現可能性を第一に取り上げた意見が多い。このことから、既存の基本計画は、実現可能性に関する評価が低いと推測される。

議員の実施計画の改善点(図9)は、「財源の確保」が第1位で53.9%、「政策の優先順位づけ」が第2位で40.6%、「計画の実現可能性」が第3位で27.3%、以下「議会の関与機会を増やす」、「的確な将来予測」の順となっている。

「財源の確保」と「計画の実現可能性」は、実施計画と事業予算化のリンクを求める上で実効性を担保し、また、「政策の優先順位づけ」は効率的に政策を推進するために整合性、合理性のある順位づけが必要だとする意見が上位を占めている。どちらも、実施計画における事業の実効性を確保する項目を挙げている。就任期数での比較では「財源の確保」が第1位であるが、第2位以降の意見が分散している。

図9 実施計画の改善点



## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

### 3) 計画策定過程における関与

議員の計画策定の参加は、「策定時の審議会等の委員であった」が 27.7%、「策定時にヒアリングを受けた」、「会派としてヒアリングを受けた」を合わせて 27.7%、「何も関係しなかった」、「策定作業があつたことも知らない」を合わせて 44.6%である。このように、計画策定過程で策定委員として直接参加している議員は、3 分の 1 以下と低い。また、策定時にヒアリングを受けた議員も 3 分の 1 以下で、審議会等への参加した議員と合わせても 5 割強の参加率である。

就任期数による参加の比較は、就任 3 期以上の議員の参加率が高く、審議会等へは就任期数が多い議員が直接参加していることがわかる。議員の参加率が低いのも審議会等の限られた機会で参加しているので、この結果は当然であろう。

また、企画担当者に対する調査結果では、議会の総合計画策定における協力度は「積極的に協力した」(25.1%)、「比較的協力であった」(64.4%)で協力的な意見が約 9 割得られている。この結果から、計画策定の機会と参加度は少ないが、積極的に総合計画の策定に議員が取り組んでいることが分かる。

### 4) 三計画による計画的行政運営の必要性とその理由

総合計画による計画的行政運営の必要性を議員がどの様に認識し、何故必要であると考えているのか分析してみる。

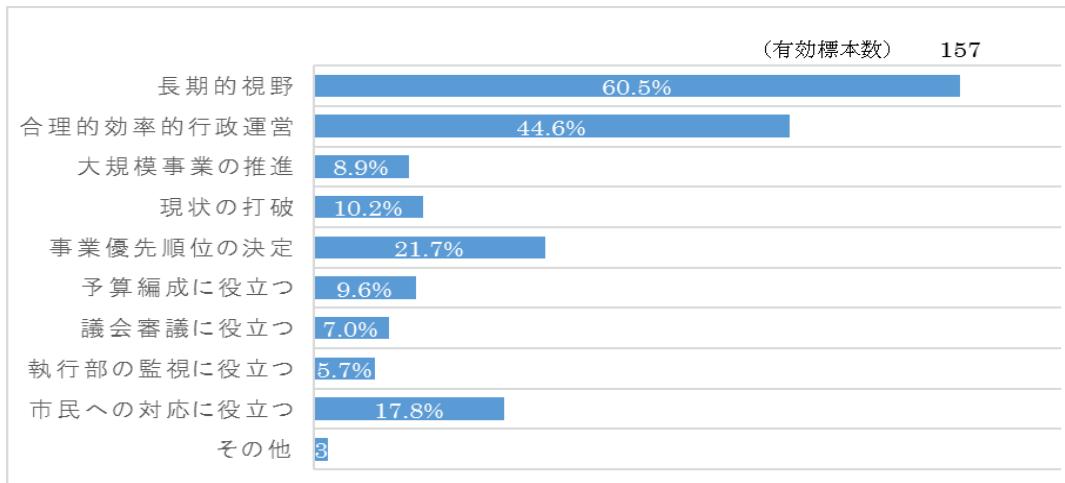
まず、議員の計画による行政運営の必要性の項目は、「必要だ」(87.8%)、「どちらかと言えば必要だ」(11.5%)の両方を合わせると 99.3%と、ほとんどの議員が必要性を認めている。就任期数、党派の比較においても同様な結果となった。

計画的な行政運営が必要な理由(図 10)は「長期的視野」が第 1 位で 60.5%、「合理的行政運営」が第 2 位で 44.6%、「事業優先順位の決定」が第 3 位で 21.7%、「市民への対応に役立つ」が第 4 位で 17.8%が上位的回答であった。

基本計画の利用度の分析で、6 割以上の議員が基本計画の利用度が高く、4 割の議員が議会審議などに利用していることは先に報告した。しかし、必要な理由では「予算編成に役立つ」が 9.6%、「議会審議に役立つ」が 7.0%で必要とする回答は低い。

のことから、議員の計画に対する意識は、直接的な審議過程で計画に基づき執行機関が行政運営を推進することを首肯し、計画を基に長期的な政策を展開するべきであるとの考えが定着していることが分かる。また、「不要」の回答は 1 件で、「議会の権限を侵す」との理由であり、執行機関により議会権限の侵害するものと懸念した意見である。

図 10 計画的行政運営が必要な理由



##### 5) 総合計画の周知徹底度と実効性確保の重点

議会、市民、職員に対する周知徹底度は、「不十分である」、「どちらからと言えば不十分である」を合わせると 56.4%の議員が不十分であると回答している。これに対し、「十分である」、「どちらかと言えば十分である」を合わせると 43.7%が十分であると回答している。

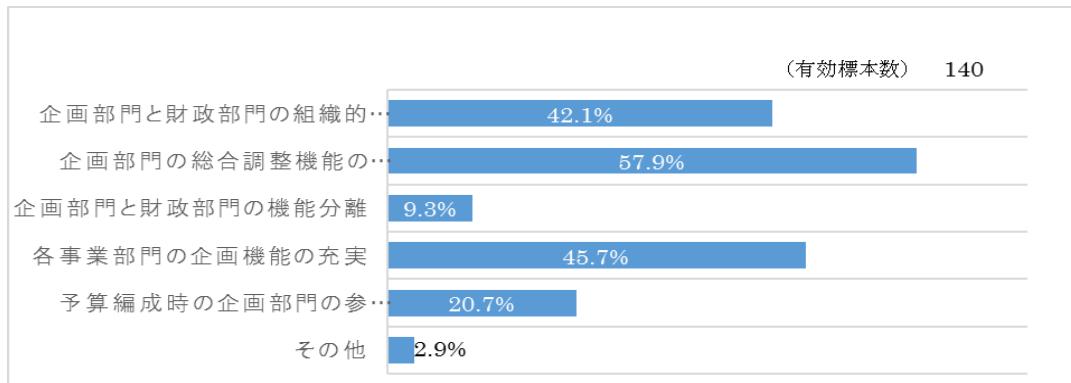
就任期数による比較は、就任 1 期と 5 期以上の議員の 6~7 割が「不十分である」との回答である。党派による比較は、保守系議員の 51.5%が「十分」であるのに対し、革新系議員は 63.6%が「不十分」と回答している。

この結果から、計画の周知体制は不十分であると考えている意見がやや多く、住民、職員、議会への周知徹底の方法を、検討することが今後の課題となる。

また、議員は執行機関が計画行政を行うとき、その計画の実効性を確保するために組織面、計画の進行管理面でどの様なことが重要かつ必要であると考えているか明確にする。議員が指摘した組織面の重要な点(図 11)は、「企画部門の総合調整機能の充実」が第 1 位で 57.9%、「各事業部門の企画機能の充実」が第 2 位で 45.7%、「企画部門と財政部門の組織的一元化」が第 3 位で 42.1%となっている。

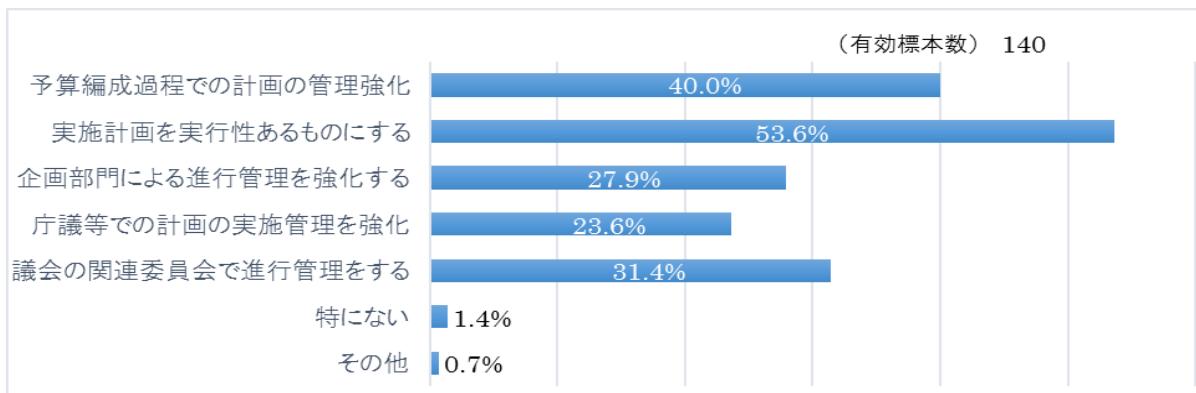
## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

図 11 議員が指摘した組織の重要な点



議員意識で計画の進行管理面の重要な点(図 12)は、「実施計画を実効性のあるものとする」が第 1 位で 53.6%、「予算編成過程での計画の管理強化」が第 2 位で 40.0%、「議会の関連委員会で進行管理をする」が第 3 位で 31.4%である。

図 12 計画の進行管理面の重要な点



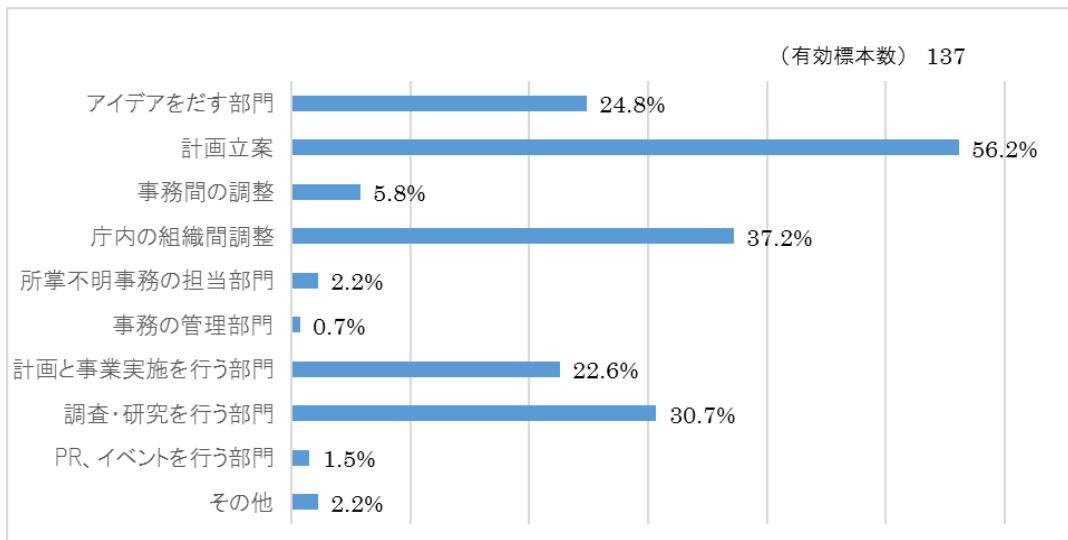
### 6 ) 企画部門への期待

議員が企画部門へ期待することは(図 13)は、「計画立案」が第 1 位で 56.2%、「府内の組織間調整」が第 2 位で 37.2%、「調査、研究を行う部門」が第 3 位で 30.7%、以下「アイデアをだす部門」、「計画と事業実施を行う部門」となっている。

企画に対する期待については、前年度当調査研究会で実施した全地方公共団体アンケート調査の「企画担当者向」調査、「一般職員の「計画」意識調査」、本年度に実施した「市議会議員の『計画』意識に関するアンケート調査」で同様な設問を実施しており、この回答結果

を比較したのが表2である。選択肢が全ての調査で一致していないが、各調査の第1位、第2位とも「計画立案」、「庁内の組織間調整」を期待する声が多い。第3位として「事業間調整」である。各調査による回答も企画立案等の企画力と、庁内の組織間の総合調整を期待する声が多い。

図13 企画部門へ期待



#### 7) 大規模事業への影響力と財政計画の必要性

行政施策を推進する上で、大規模事業の実現の最も強い影響力は、「市議会」が第1位で62.6%、「市長等三役」が第2位で54.0%、「住民やその運動組織」が第3位で38.1%、以下「庁内企画部門」、「庁内財政部門」となった。就任期数、党派別の比較でも同様な回答傾向を示している。

これは事業実施の影響力は、市長を含む三役や住民等より議会にあると議員は意識している結果である。また、執行機関の内の影響力は財政部門より企画部門が決定に関する影響が強いと思われている。その他の機関(県、国等)での影響力は、県よりも所管省庁や有識者、審議会が挙げられている。

中長期の財政計画の必要性は、「必要だ」が86.2%、「どちらかと言うと必要だ」が13.8%と必要だとする回答だけであった。有効回答の全てが財政計画を必要と考えている。これは財政運営の健全性を確保するため、計画事業の実効性を担保するために必要であると考えられている。

## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

基本計画の財源、経費の内訳の必要性は、「必要」が84.4%、「不要」15.6%で、財政見通しは、「必要」が87.3%、「不要」12.7%でそれぞれ必要とする回答が多い結果であった。

実施計画では財源、経費の内訳は、「必要」が100%で、財政見通し「必要」99.2%であった。就任期数、党派による比較も同様な結果であった。

基本計画の財源、経費の内訳、財政見通しは不要であるとの回答はわずかであり、実施計画はほとんど全員が必要と考えている。ほとんどの議員が基本計画、実施計画に財政的な根拠もしくは見通しを明確にする必要があると考えていることが分かる。

### 3. 議会の職務と計画行政への異論

地方公共団体の議会は、地方自治法で規定された地方公共団体の意志決定機関であり、住民の意志の代弁者として公選された議員により構成されている。また、首長も公選で選ばれ、地方公共団体の執行機関の長として自主的かつ独自に権限を行使している。首長と議会の両者は、地方公共団体の政治行政の公正な運営を図ることを目的に相互に抑制・均衡が図られる仕組みが日本の地方制度である。

このような地方制度で政策立案及び執行は首長及び補助機関が行い、議決は議会事項に対する議決、監査等を行っている。では、この関係において、総合計画による計画行政がどのような役割を担っているか考えてみよう。

地方公共団体における総合計画の役割は、行政施策を長期にわたり能率的かつ効率よく運営することを目的に、施策体系を明らかにし事業実施の方向性を示すものである。また、計画を策定することによって専門分化している各事業部門を、共通の目的を達成するため相互調整を行うことで効率よく行政運営を行う方法でもある。

この総合計画の策定は、執行機関が議会とは別に住民参加、地区別懇談会等により民意を計画に盛り込み、住民ニーズを反映し策定している。そして、基本構想は住民参加、審議会の審議などを経て策定された構想案を議会に提出し、議決を得ることで長期的な行政施策の指針として位置づけられ、その基本構想を上位計画として、基本計画、実施計画が体系化される。具体的には、基本構想の実現に向けた行政施策を体系化し整備期間を明示しているのが基本計画で、施策を具体的に実施するための事業計画が実施計画である。そして、これらの計画を基に各事業、部門が年次計画を策定し、当該年度の予算編成を行い事業に着手するのである。

しかし、このような計画行政における議会と首長とのチェック・アンド・バランスで、議会の権限が充分に発揮できず、議会の凋落傾向があまた指摘されている。その原因としては、①首長と同政党、同会派議員が過半数を占めるため議会の形骸化、②政策論議の減少、③本会議での討議より少数議員による委員会審議の容認主義化、④議員と執行機関の専門知識の差などが多く指摘されている。これらにより住民が議会から離れ、直接に執行機関へ意見、改善を求める結果を生んでいるものと考えられる。

#### 4. 計画策定過程をめぐる調整

総合計画を策定する過程において、議会がどのように関与しているかもう一度検討してみる。

まず、基本構想においては、前に記述したとおり議会は議決する権限を持っている。しかし、構想の改訂時期、原案の内容は執行機関の主導により提出される。それらの計画の改訂は、前計画の期間の満了、首長の提案等によることが一般的である。執行機関が構想案を策定する際に議会に対する配慮として、議員に対しアンケート調査、ヒアリングなどの実施や審議会、懇談会に少数の議員を委員として、議員の意見も取り入れている。しかし、議員は計画内容の決定権を有するわけではなく、アドバイザーの1人である。それらの参加で策定意見が出されても、最終的に計画に反映されるかどうかは執行機関の判断に委ねられることになる。

基本構想の内容は長期的な方針、指針であり、「市町村の基本構想策定要綱(S.44.9.13)自治振第163号」においても生活基盤の整備、産業振興、社会環境等に関する将来ビジョンを示すものであり、具体的な施策を明記するというより、むしろ抽象的な内容になるのは否めないであろう。その基本構想に民意、議員の意見が反映されたとしても将来のビジョンであり具体的な政策ではない。しかし、これらの手続きで策定された基本構想に住民の意見、議員の意見が行政運営の推進の方向性として、どの様に反映され盛り込まれているのか、議会で充分に審議、監督することが重要な議員の責務であろう。

そして、基本計画は基本構想を実現する行政施策を示した計画であり、基本構想の改訂と同時に基本計画を策定する地方公共団体が多い。基本計画の策定方法は、基本構想と同様な策定手法(住民参加、審議会方式)と執行機関の内部の事業担当による積み上げ方式を併用している地方公共団体が多いのが現状である。その基本計画の策定過程、計画決定に法的な議会の権限は無く、少数の議員が審議会等へ委員として参加していることだけが関与の現状である。具体的な施策を示す基本計画の策定に、住民の意見が、充分に反映されることが必要かつ重要であり、住民が最も期待する議会の監督機関としての責務である。

## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

また、議会は執行機関主導で策定される基本計画に民意が反映されない場合、議会はそれとは別の新たな政策を決定できる権限を有している。それは、議会の議案提出権である。議案の提出権は執行機関だけの権限ではなく議会も有しており、議会が自ら議案を提出し条例等の策定により執行機関と別な政策決定を行うことが出来る。この権限により議会が執行機関をリードし政策を推進することが可能である。しかし、議会による政策立案は、数少ないのが現状である。この様な方法以外の議会での審議などで執行機関との健全なチェック・アンド・バランスの関係を保ち、代表機関として民意の反映を図ることが重要な課題であろう。

計画の改定時期は、基本構想と基本計画の計画期間の違いから、基本計画を単独に改定することが通例である。このとき改定の方法として基本構想に立ち戻って社会情勢に対応した基本計画を策定することが基本であるが、基本構想ではなく前基本計画を参考に形式的に改正したり、構想とは別に基本計画を策定するような事例も見受けられる。

これらの改定方法に対し、議会は、将来に向けての基本方針を実現するための基本計画、実施計画が、本来の目的とは別に基本方針と大きく乖離することがないように厳重な監視を行うことが重要である。また、社会変化や住民ニーズの多様化により基本計画の政策が住民の必要とする課題の対応と乖離していないか、議員活動の上で広く住民の意見を聴衆しておくことが必要となるだろう。そして、計画期間の終了を待たずとも、基本計画の修正の必要性、政策の欠如などがあるかを議会でも日々考慮する必要があり、議員発案のニーズ調整があつてもよいと考える。

実施計画は、さらに事業を現実に実施するための計画であるが、策定過程において住民参加、議会の関与を経る手続きはなく執行機関が独自に作成する。そして、実施計画の公表性は、未公開にしている地方公共団体が多く、執行機関の内部資料として用いられていることが多い。また、公表されていても具体的な期限や実施場所、予算額等が明確にされていないところもある。その反対に、事業内容から財源措置まで明記し、公表して事業を実施しているところもある。この様に、実施計画は各地方公共団体により様々な方法で公表されており、一定の公表形式をとっていないのが現状である。しかし、実施計画と予算は関連性が強く、予算の議決権限は議会にある。したがって、議会が事業の実効性の担保である予算の議決、予算額の修正権により、執行機関の執行管理ができる。だが、本年度の調査研究の結果から、実施計画の策定過程にも議会の参加を求める意見もあり、議会が策定期段階より事業実施の優先順位の付与などに積極的に関与して行こうとする意思の現れであろう。

## 5. 計画執行過程をめぐる調整

行政の運営を行う上で総合計画の中で基本計画が、政策立案、事業実施、予算編成の中心となり、基本構想よりも基本計画が重要視されている。これは執行機関の各種分野別の政策の集大成が、基本計画であることから政策審議の中心となるのである。その基本計画に基づき行政施策を執行する過程で、議会の関与で重要な面は予算の議決である。計画が策定されても予算措置されなくては事業の実施ができない。その政策を実行するためには実施計画を基に予算を算定し、議会による予算の議決を経てはじめて実現できるのである。

そして、議会は予算審議において、住民ニーズの多い問題、緊急を要する問題を解決するためにどの事業を優先的に推進するとともに公平に事業実施されているのか充分に審議、監督することが重要となる。そして、場合によっては事業に優先順位を付与し、執行機関の適正な実施を促すことも責務である。

また、議会が執行機関の計画実施の進行状況を監視することも必要であろう。議会が計画の進行状況を知る方法は、定例議会における予算の審議、常任委員会における報告を受けること、年度途中での補正予算などの審議で、計画事業の進行状況を知ることができる。そして、その実施事業の進行状況が計画と乖離する場合、計画どおりに実施を促すことも議会の重要な責務の一つである。本年調査による調査研究の結果は、議員が計画事業の実効性を確保するためには「予算編成過程での計画の管理強化」と「議会の関連委員会で進行管理」することが重要と考え、計画行政の計画執行過程における進行管理を議会で行うことを指摘している。しかし、執行権は執行機関にあり、計画推進を全般管理している企画部門が進行管理を行っている。だが、議会が実施されない計画事業の実施を執行機関に促すことも重要な責務であろう。

さらに、議会が監督機関として行政施策の評価を行うことも大きな役割である。議会による決算審議において、予算の執行状況の適否を審査し、計画事業の達成度及び効果を図ることも必要である。そのためには、実施事業の効果を評価し、結果を実施計画のローリングを行う際に、執行機関に対し充分に反映させるべきであろう。また、次年度の予算審議において議会でもその評価に添ってフィードバックし、充分に反映させることが重要である。議会が住民の代表として政策執行の評価と行政効果をもとに住民ニーズを、いかに行政運営に反映していくことが今後の計画行政に対する重要な議会の役割となるだろう。

行政運営が計画行政によって推進されている現在、議会の責務は総合計画の適正な執行を監督し、政策の効果を充分に審議し、住民の行政に対する要求が充分に政策に反映されているか監視することが重要である。また、総合的な視野と日々の議員活動から聴衆し、計画の施策以外の新たな政策を行政運営に盛り込むことも重要である。このことから住民の信頼を

## 自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

得るよう、議会の執行機関への監督機関として抑制力と均衡を充分に發揮することを今後期待するものである。