HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	分権時代における自治体の政策技術：計画・条例・予算の視点から
Author(s)	高橋, 裕明
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 7, 227-266
Issue Date	2000-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22320
Type	departmental bulletin paper
File Information	7_P227-266.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

分権時代における自治体の政策技術

――計画・条例・予算の視点から――

高橋裕明（たかはしひろあき）

目　次

はじめに …… 229
第1章　自治体政府の自立と政策技術 …… 229
第2章　自治体における実践事例 …… 230
　第1節　神奈川県真鶴町の取り組み …… 230
　　(1)　まちづくり条例（法務の取り組み） …… 230
　　(2)　まちづくり計画（計画の取り組み） …… 231
　　(3)　点検書（財政・評価の取り組み） …… 232
　第2節　北海道白老町の取り組み …… 232
　　(1)　協働のまちづくりをめざす「元気まち運動」 …… 232
　　(2)　計画と予算・評価 …… 233
　　(3)　条例づくり …… 235
第3章　自治体政策実現手段の現状と課題 …… 237
　第1節　計画の現状と課題 …… 237
　　(1)　計画の構造と体系 …… 237
　　(2)　計画管理の課題 …… 238
　第2節　法務の現状と課題 …… 239
　　(1)　条例の位置 …… 239
　　(2)　法務の課題 …… 240
　第3節　財務の現状と課題 …… 242
　　(1)　財務の現状 …… 242
　　(2)　計画と予算 …… 243
　第4節　合意形成の現状と課題 …… 244
　　(1)　合意形成の現状 …… 244
　　(2)　合意形成の課題 …… 245
第4章　自治体政策実現のための制度設計 …… 246
　第1節　自治体政策としての計画と条例の体系化 …… 246
　　(1)　計画と条例の関係 …… 246

(2) 政策法務の充実 …… 248
(3) 計画と条例の体系化による事業・施策・政策の連携 …… 250
第2節 自治体経営としての財務の体系化 …… 253
(1) 計画と連動する予算 …… 253
(2) 政策の実効性を高める評価システム …… 255
(3) アウトカム予算による財務の体系化 …… 256
第3節 情報共有と住民参加を核とした組織づくり …… 256
(1) 政策自立のための情報共有と参加（政策合意形成） …… 256
(2) 情報共有と住民参加を核とした組織モデル …… 259
第4節 求められる自治体の政策技術 …… 260
(1) 制度技術と意識技術 …… 260
(2) 分権時代の自治体政策実現モデル …… 261
おわりに …… 262

はじめに

自治体課題は,時代とともに変容してきている。

本稿においては，これまでの「公共政策に合わせた生活」から「生活に合わせた公共政策」への変革の必要性を強調したい。この変革は，これまで「国依存の決定権なき大きな政府」だった自治体を「住民による自主自立の政府」に変えることにある。

本稿で述べる「分権社会」とは，住民自治を基本とする自治体が住民意思による政府として自立した社会のことである。しかし，その道のりは，それぞれの自治体で試行錯誤しながら歩まねばならず，極めて厳しいものがあると推測せざるを得ない。筆者が自治体職員として，自分のまちをフィールドに実践を続けるなかで感じることは，生活を起点としてまちづくりの活動をする住民たちと交流を深めるにつれて，行政の意思決定の遅れ，縦割り組織による対応のズレ，住民との意思疎通の欠如など，従来の行政システムの機能不全である。

そこで，分権社会を築くための自治体の政策技術にアプローチしてその制度設計を試みる。このことによって，行政の民主的運営を促し，地方分権の進展と住民自治の発展を展望する。

だが，政策・制度を運用するのはヒトである。いくら完璧な法令や制度であっても，運用するヒトによって効果のほどは左右される。このたびの分権改革にともなう制度改革が自治体行政・職員にとって市民感覚を身につけ，市民的行政運営の変革につながっていくことを期待したい。

第1章　自治体政府の自立と政策技術

自治体政府の自立

日本国憲法第92条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は，地方自治の本旨に基づいて…」とある。この地方自治の本旨とは，住民自治と団体自治によって保障するものである。住民自治とは，地方に関する総合的な政治・行政を，その住民の意思に基づいて自律的に行うことであり，団体自治とは，地方に関する総合的な政治・行政を，国とは別個の独立の団体が，その団体自身の意思により自主自立的に行うことである。従来の地方自治は機関委任事務・法律・通達・補助金などによる国の関与によって，国の下請機構として運営されてきた。分権社会を構想するならば，この地方自治の本旨に基づいて，自治体を本来のあり方に転換しなければならない。それは，行政権と立法権をもつ自治体政府が住民の暮らしに潤いと豊かさを享受できる，住民のための政治・行政を実現していくことにある。地域のことは地域で考え行動するという自主自立による地方自治をすすめていくことにある。そのためには，住民自治と団体自治の充実が必要である。国依存の自治体と同様に住民のお役所依存体質やお役所意識の行政の民主化が問われ，その改革のための体制・制度づくりをすすめなければならない。

自治体政府として従来のように国に依存しない政策活動を行なっていくには，つぎの4つの政策制度・政策技術の改革が必要である。

第一は，政策を立案執行して実現化していくために,計画の実効性ある進行管理をすすめること。第二は，その計画の執行を担保しうる法制度・法務体制を確立すること。第三は，その計画の効果効率を高め，有効な評価をしうる財政制度・財務体制を確立すること。第四は，政策過程のあらゆる局面において，住民参加を基本とした行政の民主化をはかり，政策の合意形成を得る情報・参加制度を確立することである。つまり，自治体の政策自立には，総合計画を中心とした政策実現の手段としての計画・法務・財務・評価などのシステムの充実が求められる。

自立のための政策技術

これまで，多くの自治体では政策技術を外部に頼ってきた。たとえば，前述したように国からの法令，指針，補助要綱や計画に基づくもの，または，コンサルタントへの委託など技術を模倣しながらすすめてきた。しかし，自立のためにはそれを自らのものとして開発・創造したり，地域事情にあった形につくり変えていかなければならな

い。先進地の成功事例を取り入れても事態は解決するとは限らないので，その解決には独自の技術改革が必要である。模倣技術を自己技術にである。まず，自治体の課題と展望を自ら考え発見し，自らその目的や将来像を自治体総合計画としてつくりあげ，どのように実現していくのかを考える必要がある。それが政策自立である。そしてそれを実現するための手段として制度開発をしていかなければならない。

以下本稿では，計画・政策のマネジメントサイクルを確立・定着させ，その実効性・実現性を高めるための手段として住民・職員の参加による合意形成の方策を検討することとする。また，条例と予算，法務と財務のあり方をあわせて検討し，これらと計画との密接な関連づけを行なうための体系を提案したい。

第2章　自治体における実践事例

つぎに，計画と財務・法務・評価が連動するシステムづくりに取り組んでいる事例を紹介し，自治体において，どのような改革が始まっているのかを概観する。

第1節　神奈川県真鶴町の取り組み

真鶴町は，国の法律にとらわれず自らの意思で豊かで美しいまちをつくるにはどのようにしたらよいか，また，国による制約を乗り越え地域の特性にあった独自のまちづくりをすすめるために，つまり，中央集権型システムを地方分権型システムに変えるためにはどのようにしていけばよいかを考え，「まちづくり条例」「まちづくり計画」「点検調書」という3つのシステムを生み出した。

(1)　まちづくり条例（法務の取り組み）

真鶴町は，豊かな自然と温暖な気候に恵まれ住環境も良好であった。この自然環境は，長年にわたる住民の努力によって守られ育てられてきたものであり，それを大切に受け継ぎ後世に伝えていかなければならない。しかし，昭和60年代に入って，リゾート開発ブームは，まちの自然環境をしだいに壊そうとしていた。さらに，大規模開発によって，上水道の需要が増加し，住民への水の供給が危機にさらされてきた。

環境と暮らしを守る町のさまざまな取り組みと開発が続くなかで，現在の良好な環境や美しい景観，そして自然と共生した豊かな暮らしをこれからも守り育てていくためには，今までの住民の努力や成果の上にたった新しいルールが必要になってきた。

真鶴町まちづくり条例の特徴

マンション騒動を通じて住民が経験した最も大きな教訓は，全国一律の都市計画や建築基準法では乱開発になり，住民の期待するまちにはならないということだった。そこで真鶴らしいまちづくりを行なうため，新しいルールの条例を定めた。その条例は，「美の基準（Design Code）」を定めているため，別名「美の条例」とも呼ばれる。また，まちづくりの「デュー・プロセス（法の適正手続）」を定めているところにも特徴を有している。

「美の基準」は，文字どおり真鶴町を美しく再生させるためのルールである。この「美」を個人的な主観としないために8つの原則（美の原則）をたて，それを「手がかり」「基本的精神」「つながり」「キーワード」という基準で構成している。さらに69の「キーワード」は「前提条件」「解決法」「課題」を提示して解説し，まちづくりの作法を「言葉」によって表わしている。真鶴町のまちづくりは，この原則とキーワードのパターンの組み合わせによって特有の個性を創り出している。

「デュー・プロセス」は，まちづくりに「住民」と「議会」を参加させるという試みである。従前の都市計画は国の機関委任事務であり，議会に議決権はない。これでは住民に身近なところでまちづくりはできない。そこで，真鶴町では開発行為について要望がある場合は，事業者と住民があたかも裁判所の原告と被告のように相対峙する公聴会を開くこと，公聴会でも決着がつかない場合には議会が議決するというルールを定めた。つまり，従来のような行政の担当者と開発業者による「閉ざされたプロセス」から住民に公開され参加で決定する「開かれたプロセス」に変えた。条例は，

公開された議論，応答義務，不服申立て，議会による議決という新しいシステムをとおして「まちは自分たちでつくるものである」という当たり前の原則を確立したのである。

ア，建設行為の手続

建物を建築したり，土地の造成などを行なう（以下，「建設行為」という）ときには，条例に定められている手続きによって町や町民と協議，合意形成を図ることが必要とされる（図1）。

イ，住民参加の手続

真鶴町まちづくり条例の特徴は，これらの手続きの中で，町民参加が明確に位置づけられていることである。また，建設を行なおうとしている者にも，公平に手続きが実施されるように定めている（図2）。

(2) まちづくり計画（計画の取り組み）

1993年6月，このような「美の基準」「デュー・プロセス」という独特な手法を取りいれた「真鶴町まちづくり条例」が制定された。この条例は1994年1月1日に施行されたが，第8条に基づく「まちづくり計画」の策定にはさらに3年を要した。1994年4月から始められた計画策定への取り組みは，特に，住民参加を重視し，素案づくりの段階から「アンケート」「ヒアリング」「地区別懇談会」で3,000余りの意見を聴取・集約し，これを素案として地区別懇談会，ヒアリング等を繰り

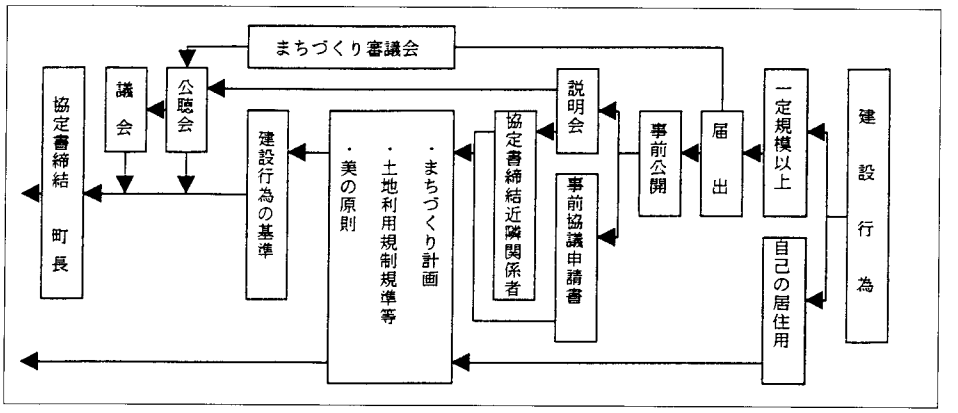


図1 建設行為の手続

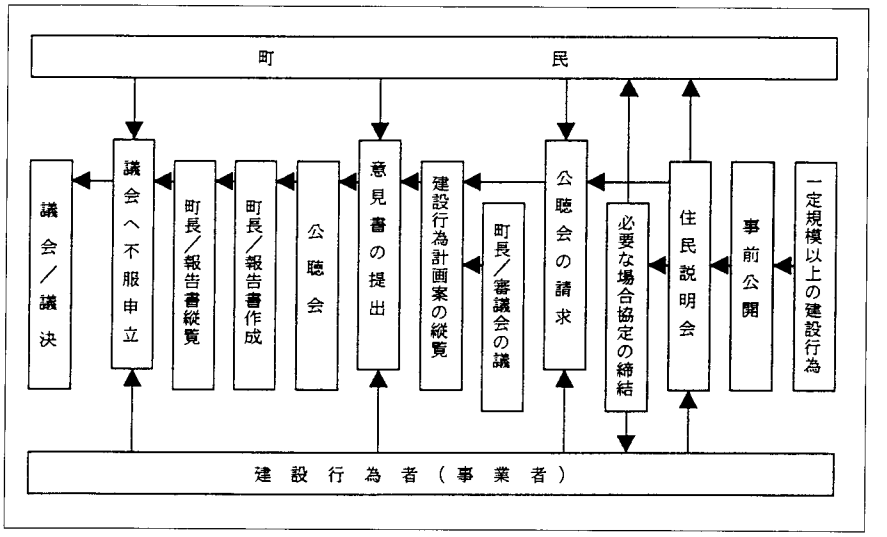


図2 町民参加の手続き

返し，その都度，議員の全員協議会にも諮り，遂に1996年12月17日，定例町議会において決定した。

まちづくり計画の特徴

その「まちづくり計画」は，次の点に特徴がある。

第一は，住民参加，議会参加であり，特に議会参加に特色がある。この都市計画マスタープランは法的には行政が決めるが，条例の特徴であるデュー・プロセスに基づき議会が決定する。それは，計画が行政による施策の根拠，住民によるまちづくり活動の指針，民間の開発の基準となり，今後のまちづくりを拘束するものとなることからである。これによって，「まちづくり計画」は真鶴町の「まちづくりの憲法」となったのである。

第二は，独特の計画の構成と表現方法である。マスタープランは1つのビジョンと8つの基本的目標からできている。「まちづくり計画」と「基本構想・基本計画（総合計画）」に基づき「実施計画（3か年のローリングシステム）」が策定される。「実施計画」には「まちづくり計画」と「総合計画」に基づき3か年で行われる事業の内容と予算が記述される。

さらに，5か年ごとに「まちづくり計画」の「診断」が行われる。「診断」は第三者機関である「まちづくり審議会」（条例により設置）が行ない，診断の結果で計画の修正が必要な場合は，まちづくり条例の手続きに従いデュー・プロセスを経て議会で議決されることとなる。

今までのマスタープランは，行政が決め，議会も住民も実質的には参加しない。また，マスタープランは「ビジョン」は決めるが，これを実現するための権限や財源がない。真鶴町のマスタープランは事業実施の担当課，年限，費用などを整理し書き入れた。これによってマスタープランは「事業」によって担保された実現可能なプランとなったのである。

(3) 点検書（財政・評価の取り組み）

「まちづくり計画は実現されなければならない。」これは，計画の策定にあたって掲げた原則のひとつである。そこで「まちづくり計画」策定後，作成したのが「実施計画」である。「実施計画」は3か年計画で，事業ごとに各年の予算案，事業の内容，さらに「まちづくり計画」と「基本構想・基本計画」のどの項目を根拠としているか，そしてこれらの計画で予定されている事業の実施時期が記述されている。このようにして「まちづくり計画」が予算，実際の事業内容にまでリンクするようになっている。また，そのような「実施計画」でも「点検」されなければ意義が薄れる。そこで町ではマスタープランに掲げられた全事業について，事業ごとに「事業名」「年度，事業内容，費用の見積り」「総合計画との整合性」「担当課」を明らかにするようにした。これは，今日次第に普及している「事務事業評価」（行政評価ともいう）に相当するものである。

真鶴町の判断基準は，「マスタープラン」と整合しているかどうかである。つまり，事業はマスタープランに即していなければならず，実施は「美の基準」によって審査されるのである。

真鶴町の財政は健全である。それはこれまでみてきたような条例，計画から実施，さらに点検・評価・修正に至るまでのシステムが存在するからであり，計画から財政のシステムの中に「美の基準」がしっかりと息づいているからであろう（図3）。

第2節　北海道白老町の取り組み

(1) 協働のまちづくりをめざす「元気まち運動」

白老町は，1988年に新しいまちづくりの手法として，北海道内の自治体に先駆けてCI（コミュニティ・アイデンテイティ）を導入した。以来，町のイメージアップや活性化，将来像の共有などの自治体の自己改革に取り組んでいる。この白老町のCI運動を「元気まち運動」と呼び，町民と行政の協働によって，さまざまな運動展開がみられる。

1994年，第3次白老町総合計画「白老新次元計画」が策定され，そこでは「元気さと文化性に満ちた積極都市へ」をビジョンとした。同時に，CI行動計画として「元気まちアクションプラン」を

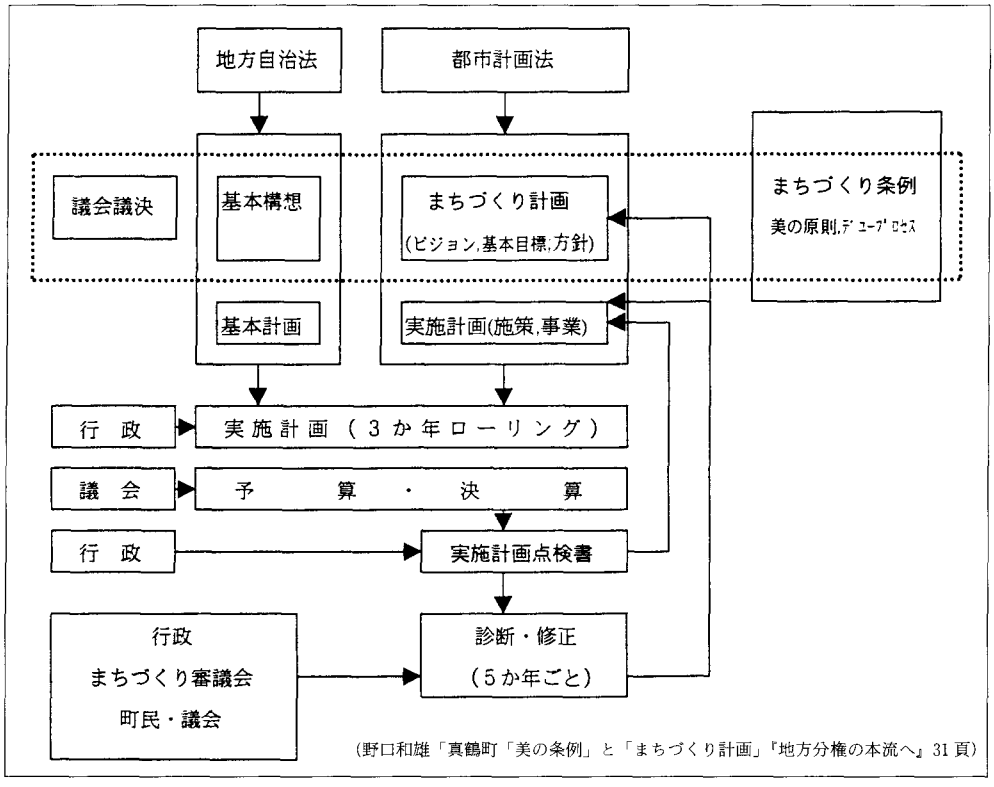


図3

策定し，その行動理念と行動指針は総合計画のソフト施策の最重要課題として推進されている。

元気まち運動の目標

時代の流れや生活は大きく変わろうとしている。住民と職員とが力を合わせて，生き生きとした豊かな暮らしを実感できる魅力あるまちに変えていくことは簡単ではない。簡単ではないが，自分たちの住むまちに関心を持ち，一人ひとりが地域と関わり，このまちに「住んでいてよかった」と実感できるまちに向かうために，新しい仕事のやり方やしくみをつくっていく必要がある。それには，行政のスタイルや価値観の転換が不可欠である。多くは今あるものを増やしたり，やめてしまうのではなく，実態に合わせた，そして，未来を構想したものにしていかなければならない。さらに，組織内部のお役所的な考え方を改め，生活や地域環境に基づく発想や行動に転換していくことが必要であり，同時に，住民もまち全体を考えてまちづくりの進め方や実践に自主的自立的に相互理解しながら対等に関わっていかなければならない。

白老町の元気まち運動は，町民と行政とが協働してまちづくりをすすめ，元気まちを実現するための運動で，このまちに町民が住みやすい，住んでいたい，そして住んでいてよかったと感じられる郷土愛が息づく，そのような人間らしい感性の豊かなふるさとをつくるための取り組みである。白老町では「元気まち運動」を通して，現地現場における実践活動が広がりをみせ，町民・職員がいっしょに関わる場を増やしながら協働のまちづくりに取り組んでいる。このプロセスこそが自治体改革の基盤になっていくと思われる。

(2)　計画と予算・評価

施策体系のコード化

第3次白老町総合計画は，基本概念である「元気さと文化性に満ちた積極都市へ」のもとに，6つの基本の柱をもつ分野別計画からなる。また，特徴として，基本概念を実現するための4大まち

づくり戦略を定めている。

施策は，基本計画の6つの分野別計画と4大まちづくり戦略，そして，町長公約を大分類(分野)とし，以下，中分類（区分），小分類（項目），細分類（施策）で事業をグループ化・コード化している。そして，細分類のもとに基礎となる最小単位の事業が配列されている。

ただし，施策と対応づけられている事業数は，実施計画によると約320件あるが，現段階では施策コードの体系と財務コードが一致していない。今後，両者の対応を明確にすることによって施策を財政との関係で全て連動させることが可能となる。

事業別予算の導入

これまでの予算制度では，予算科目として款・項・目・節の構成にしたがって予算が体系化され，行政組織に対応する大きな分類項目から，行政目的別へと区分されている。したがって，ある特定の「目」の科目に該当する需要費や旅費には，いくつもの異なる目的への支出が含まれており，「目」単位で把握される予算は，具体的な行政目的や事業をあらわすまでには至っていない。

白老町では，1993年度から電算での事業別予算による予算手法を取り入れ，総合計画と事業別予算の連携をすすめて政策全体の整合性を図っている。事業別予算総額は，性質別予算から義務的経費を除いた合計と一致し，予算の財源および人件費も事業別に集計されている。1997年度からは財務会計システム導入により全て電算化されている。

事業別予算は，総合計画の「実施計画」と連携させることにより，事業目的に対応する予算体系が構築され，計画の進行状況の把握も可能となる。

計画の指標化

白老町基本計画のもう一つの特徴として，各事業がどのような成果をもたらしているかについて，各分野別に「まちづくり指標」を提示し，これを毎年評価していることである。これらの数値はアウトプット（出力量）指標であり，まちづくりの指標として統合して示すことにより住民にもわかりやすい表示となっている。ただし，これらの指標はアウトカム（効果）を表わすものではないため，目標が達成されたかどうかを評価することは困難である。しかし，数値化による試みは重要であり，全国平均，全道平均といった数値と比較可能となったことは前進といえる。今後は，アウトカムの設定とその指標化，測定が課題となる。

予算編成と決算・評価

予算編成は政策過程において重要な役割を担っている。最近，公会計制度改革が検討されるなか，予算編成についても，従来の前年度主義に代表される財政管理型から，分権化に対応する政策主導型への転換が求められ，財務管理を重視しながら，総合計画に基づき事業費予算は企画部門主導で予算編成するようになってきている。

政策主導型予算編成を実効性あるものにするには，①総合計画における施策体系を事業としてどのように予算化していくかといった事業予算形式の確立，②予算化された事業がどのような経過で政策に対してどのような成果をあげたのかといった事業評価・政策評価の確立，③その事業の成果・効果を住民はどのように受け止め，また，どのように伝えていくかといったニーズ把握と情報伝達の工夫，④さらに決算における政策執行状況の的確な成果・効果を把握して予算編成に反映していくことができるかといった課題が考えられる。

白老町の予算編成での特徴としては，①予算査定を協議制で行なうこと，②事業計画作成時に実施計画個票を作成すること，③予算書に事業別予算を記載すること，④決算資料としての施策成果説明書を事業別アウトプットとして作成すること，⑤施策成果を町民の意識調査で確認することなどがあげられる。

主要施策等成果説明書

自治体の決算については，長は決算及び証拠書類等とともに「当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類（＝主要施策説明書)」を併せて提出し決算を裏づける主要な施策の成果を重点的に示すべきものとされている（地方自治法第233条第4項)。

主要施策説明書の内容及びその程度は，別に法令で基準的なものは定められていない。白老町の説明書は，事業別予算と連動した事業別決算形式で表わし，①科目，②主な施策または事務事業名，③施策の概要または事務事業等の内容，④決算額，⑤財源内訳，⑥備考で構成されている。特に施策の概要や事業の内容については，いつ，どこで，何を，どの位で，実施したのかということがわかるように整理されている。その結果をもとに，費用対効果の検討材料としての活用もありえる。しかし，ほとんどは数量的な表説明となっているため，その効果・成果分析が正確にできるとはいえない。それらの改善・工夫が必要である。

白老町まちづくりに関する町民意識調査（町民評価）

町民意識調査等については，従前から総合計画等の策定前に行なうのが通例であったが，第3次白老町総合計画（1994年度策定）の進行管理をより確かなものにするため，町民からみた施策の達成度合・満足度合の把握やまちづくりへの町民意識を確かめながら，総合計画の実効性を高めていこうと1995年度から毎年実施している。

この調査を行なうことで，政策実現に向かう事業・施策の成果を町民がどのように受け止め，行政内部だけでは把握できない町民の意向や満足度を分析することが可能となる。また，毎年継続することで事業の効果や町民意識の変化が表れてくる。

しかし，課題としては，今後，その結果をどのように的確・効果的に事業改善や新規事業に反映させていくのか。また，まちづくりに関わる町民は青少年もいるはずである。未来を構想し，ふるさとのあり様を考えるのであれば，対象町民を20歳以上に限定し続けることがよいのか。さらには，予算・決算や計画概要のわかりやすい情報を工夫し提供することに努めながら，より的確な評価を可能にすることが有効であると考える。

以下，1998年度まちづくりに関する町民意識調査を示しながら，その結果を抜粋する（図4）。

(3) 条例づくり

白老町では，他の自治体と同様に，これまでの条例策定は①国や道から示された準則やモデル条例といった，いわゆる虫食い条例といわれる便宜的な見本を頼りにしたり，②他の自治体の条例を参考にしたり，③行政関係の出版社などに委託したりしてきたのが現状である。

これまでの条例づくりの問題点を考える場合，まず，原課で①条例づくりがなされるのであるが，原課に法令に関する基礎的な知識をもつ職員がいなかったり，②法的問題意識をもつ職員がいなかったり，③条例が自治体の法律であるという認識に欠けていたりするなど，結果として，考えない調べないで(いわゆる，立法事実の確認をせず)安易に作成することが多かった。また，④責任と完成は法規審査担当の総務課の仕事と考えたりもしてきた。

一方，総務課でも①法務の重要性を認識していないのか，担当者には法学部卒の職員を配置しなかったり，②担当者は，法制執務研修等の知識で制定・改正の技術面だけの審査にならざるを得なかったり，③特に，小規模自治体の職員は，複数の事務を抱えるため専門に勉強したり検討する時間がなかったりしている。

そのような状況の中，白老町における「情報公開条例」の策定にむけて，1997年から3年かけて職員プロジェクトチームと民間懇話会によって条例づくりがすすめられた。

白老町の情報公開条例の策定過程

1997年7月3日に設置された職員24人による「情報公開制度調査検討会議」（以下「調査検討会議」という）は，①情報公開制度，②個人情報保護制度，③公文書管理システムの調査検討という3つの役割を担い，白老町の情報公開のあり方，制度化における課題・問題点について，全体会議を開催してきたほか，3つの専門部会を設け，法制化検討部会35回，政策情報公開検討部会30回，文書管理検討部会37回の調査検討を行なった。

この間，情報公開制度の講演会を一般公開で開催し制度の認識を深めるとともに，制度化におけ

5．生活環境　（抜粋）

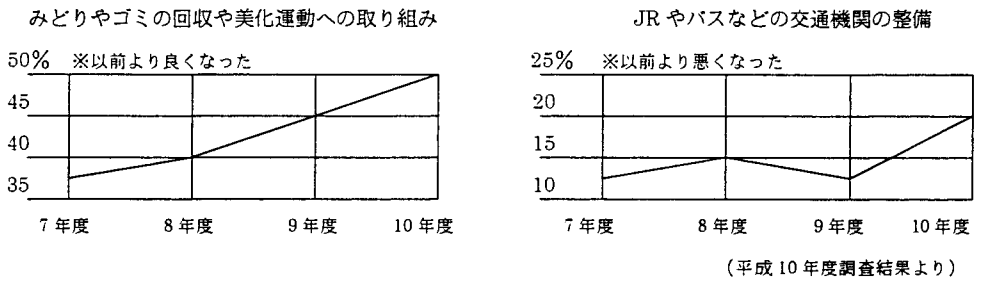
問5．あなたが住んでいる地区の生活環境は、以前と比べていかがですか。（報告書15頁）

結果概要：生活環境を以前と比べると「以前より良くなった」の回答が多かったのは「ゴミの回収や美化運動への取り組み」「道路環境や交通安全」「火災や自然災害に対する安全性」の順番であった。どの項目の質問も以前と「変わらない」と答えた人が目立っている。逆に「以前より悪くなった」と答えている人が例年に比べて多くなっているのが「ＪＲやバスなどの公共交通機関の整備」であった。

	以前よりよくなった	変わらない	以前より悪くなった	わからない	不　明
a.火災や自然災害に対する安全性	105(24.1)	223(51.1)	9 (2.1)	63 (14.4)	36 (8.3)
b.道路環境や交通安全	144(33.0)	203(46.5)	27 (6.2)	26 (6.0)	36 (8.3)
c.通勤・通学の交通の利便性	74(17.0)	233(53.4)	48 (11.0)	37 (8.5)	44 (10.1)
d.買物の利便性	95(21.8)	251(57.5)	46 (10.6)	15 (3.4)	29 (6.7)
e.ゴミの回収や美化運動への取り組み	218(50.0)	157(36.0)	13 (3.0)	22 (5.0)	26 (6.0)
f.大気汚染・水質汚濁対策などの環境衛生	65(14.9)	220(50.4)	44 (10.1)	74 (17.0)	33 (7.6)
g.緑や自然の豊かさなどの自然環境	84(19.3)	250(57.4)	39 (8.9)	32 (7.3)	31 (7.1)
h.JR やバスなどの公共交通機関の整備	55(12.6)	219(50.3)	90 (20.6)	39 (8.9)	33 (7.6)

（ ）は、全体比：％　［実際はグラフ表示］

調査結果のまとめ（平成７年～平成10年）　（報告書84頁）



（平成10年度調査結果より）

図4

る取り組みを明らかにするため，町民に会議を公開してきたほか，政策情報公開部会では，各種団体等から意見を聴取するなど，町民の意見を踏まえた情報公開の制度化をめざしてきた。また，1998年５月には中間報告を取りまとめ，結論をみていない課題・問題点もあったが，住民と行政の「信頼・協働」の関係の構築を図るため，これを公表し，中間報告に対する意見要望を受けつつ，最終報告に向けた調査検討を重ねてきた。

この調査検討の過程において，調査検討会議委員の意識の根底にあったのは，「町民一人ひとりの生活を，より人間的で，より豊かなものにしていくために行政はどうあるべきか」「町民が自らの暮らしに直接かかわる行政に，意見を反映し，参加できる仕組みは」「地方分権は単に国からの権限や財源の委譲なのか」「地方の自立とは」といった地方自治の本旨に関わる課題であり，常にこれら課題の解決をめざして議論をすすめてきた。その中から住民自治の確立のための絶対的前提として情報公開の制度化の必要性を認識してきた。

この最終報告を受け，学識経験者，弁護士，民間有識者のほか，公募による町民を含め10人による「白老町情報公開制度懇話会」を1999年２月５日に発足し，制度案に対する意見・検討を行なった。７月までの間に11回にわたり全体会議を開催し，情報公開の制度化を町民の視点に立って検討し答申を取りまとめた。特に情報公開の制度化は，町民に利用されなければ意味をなさないことから，条例の規定内容は，町民から見て，できるだけわかりやすく記述することが重視された。

情報公開は「町民の知る権利」「行政の説明責任」「町民と行政の信頼関係の確立」「住民参加の促進」という制度の「理念・目的」があり，この理念・目的を実現するため，行政の保有する情報は「町民の共有の財産」とする認識に立って，公開を原則としなければならないとした。

答申は，町長から諮問された白老町における情報公開制度のあり方について，この理念・目的と基本原則を踏まえ，行政でとりまとめた「情報公開に関する調査検討報告書」をたたき台に，町政の基本姿勢である「協働のまちづくり」と白老町民の「知る権利」に基づいた優れた情報公開制度を確立するため，情報公開，情報共有，個人情報保護の3つの制度に関し，それぞれの論点となる条文・解釈について38項目にわたる提言をまとめている。

このような条例づくりの試みから，関わった多くの人たちは「制度化がもたらす意義」「町民の立場に立った，町民の視点で考えるという意味」「制度形成過程の学習・交流の意義」「自己立案による理解度や責任度の高揚」など，多くの時間を費やしただけの成果を残したといえる。

以上，真鶴町と白老町における自治体改革の実例を検討してきたが，つぎに，これら自治体の取り組み事例や独自に行なったアンケート調査の結果などから，自治体政策実現のための政策技術について，現状と課題を分析し制度設計を試みたい。

第3章　自治体政策実現手段の現状と課題

分権時代の自治体政策（目的）をどのような手段（調整）で実現していくか。現在，自治体では政策の集大成としての計画という手法をもちいて，制度，体制，資源動員という手段をつかって政策実現をめざしているといえる。

つまり，自治体の運営は総合計画策定を基本として，個別計画や個別法の運用，条例の制定，さらには，財政・予算執行などによって自治体としての政策実現をめざしているといえる。以前よりも，自分たちの地域課題・将来展望をもとにして実施する計画ができ，自治体の政策能力も向上してきたのである。

政策能力が高まるなか，総合計画は，さまざまな手段によって実現への段階に向かう。制度としての法制度・財政制度，体制としての組織・参加・連携，資源としてのヒト・モノ・カネ・情報・時間などの確保，運用，創造をしながら推進していく必要がある。

つぎに，中央政策体質から脱却し，自治体総合計画が地域政策実現の手法となりえるために，手段としての計画の管理と法務，財務についての現状と課題について考えていく。

第1節　計画の現状と課題

(1)　計画の構造と体系

総合計画の構造

戦後における自治体の総合的な計画は，町村合併促進法に基づく「新市町村建設計画」に始まるといわれている(1)。その後，「市町村計画策定方法研究報告」（国土計画協会，1966年3月）で本格的な総合計画体系の法制化と策定の必要性が提案され，1969年の地方自治法改正時に，市町村は総合的かつ計画的な行政の運営をはかるための「基本構想」を定めるべきことが法制化された。地方自治法改正では基本構想のみが法定化されたが，前述の「市町村計画策定方法研究報告」以来，基本構想に加えて，基本計画，実施計画という三層構造による計画体系が基本とされ自治体に受け入れられてきた。果たしてこの総合計画の三層構造が実効性をあげているのだろうか。通常の三層構造は自治省の指導もあって，基本構想，基本計画，実施計画は別々につくられる。まず，多くの自治体では，基本構想は10年間が多く，前期基本計画5年間，後期基本計画5年間の2段階方式，そして，実施計画は3年間のローリング方式をとっている。基本構想は基本計画の前につくられ，議会の議決を要することから，理想的・夢プラン化しやすい。また，実施計画は基本計画のあとにつくられるので，具体的数字や予算の整合性を失う。順次つくられるこの計画づくりは，目的・性質や

時間差によって整合性をとりにくいと指摘されている(2)。そして，そのことを解決するために，松下圭一氏は，つぎのように提案している。まず，基本構想，基本計画を10年とし基本計画をつくり，その要約を基本構想とする。さらに，基本計画の前半を実施計画とすれば3本の計画が同時につくれるということである。実施計画は，3年後に改定作業に入り，4年後に改定しながらローリングさせていく。実質4年の実施計画は，首長任期とも一致させることが可能となる。

この松下提案が指摘するように，自治体の総合計画は，現代のような時代変化の激しいなかでは，各自治体の創意・工夫によって実効性，効率性を高めていかなければならない。

計画の体系

自治体計画には大きく分けると総合計画と個別計画がある。また，個別計画には性質別に，(1)自治体が独自に計画を作成するものと(2)個別の法令等が自治体の計画作成について定めているものとに分けることができる。(1)は憲法や一般的な法令のみに拘束され，自治体の事務の範囲内で自由に作成・実施できるのに対し，(2)は個別の法令等が計画の内容を広範・詳細に規定したり，国や都道府県の作成する計画に準拠することを要請している場合が多い。そして，自治体計画は解決すべき問題の性質と状況に応じて，それぞれのサイクルと手法で策定・実施・評価される。自治体の多様な計画は，策定・実施・評価の各局面で相互に関連をもち影響を与え合う。たとえば，都道府県の環境計画と公害防止計画の関係や総合計画の部門（分野）別施策と個別計画とは直接に関連をもつ。しかし，総合計画と個別計画の調整が問題となるとき，それを調整する手法として，横断型のプロジェクト型計画（たとえば，地域総合的な特定拠点開発計画など）やネットワーク型計画（たとえば，課題総合的な緑のネットワーク計画など）などの中間計画が計画間調整の役割を果たす。このように計画は体系的に相互に関連し規定し合うものであり，関連する計画間で整合性を保つために，その関連性を整理・明確にして調整する手法を開発する必要がある。

(2) 計画管理の課題

つぎに，計画の構造・体系を基本として，計画が実効性を確保するための計画管理の課題について述べる。

第一は，総合計画を担当する企画部門のあり方についてである。従来の企画部門に政策能力や権限が集中化してきたが，これは計画の策定過程を重視してきたことによるものである。各部門の企画力・政策力の向上や計画の執行過程，計画の実効性が重視されるようになり，あわせて実現重視の計画管理の役割が重んじられている。また，従来の行政内部的な計画から住民・団体などの役割を明示した自治の総合的な計画への転換を図る必要性も強調されている。

第二は，計画と予算，企画と財政のあり方についてである。多くの計画はその実効性を予算措置に依存している。予算はもっとも総合的かつ明確な計画機能を有し，計画に対して統制を加えることができる。特に，計画における施策の順位づけを最終的に決定できるのは予算であるといっても過言ではない。今後は，計画と予算の関係や企画と財政のあり方について，中長期的な実効性を高めることに視点をおいた管理・調整を図っていくことが必要とされる。

第三は，計画と法令，企画と法制担当のあり方についてである。現在の自治体計画はその8割以上が法令等を根拠に計画されている。法令はもっとも規定根拠が明確であり，計画に対して拘束力が強い。特に，権力的行政作用には法令上の根拠が要求される。このことから，計画と法令とは安定的で，永続的な実効性を高めていくための管理・調整を図っていくことが必要とされる。

第四は，計画と参加，住民参加と職員参加のあり方についてである。特に住民参加について計画管理のために，どのように周知するか，策定段階以外の執行・評価でどのように参加を得るか，さらに，策定段階でも実際に住民参加の位置づけがあるのは，基本構想62.7%，基本計画44.6%に対し，実施計画では12.4%(3)しかないので，実施計

画への参加の工夫・システム化が必要とされる。

計画は策定時に想定されたスケジュールに基づいて順調に実施されることが望まれる。しかし，時代変化や状況変化によってうまくすすまないこともある。したがって，進行管理をシステム化し進行状況をしっかりと把握し障害を取り除いていくことが求められる。計画管理は策定・執行・評価のプロセスのなかでシステム化されるべきである。特に住民や職員に合意形成を得た計画は各過程においてその実効性が高くなるため，より綿密な調整を図るべきである。

第2節　法務の現状と課題

(1)　条例の位置

条例の意義

戦後の地方制度改革により，自治体に自治権が認められた。明治時代において「自治」と「条例制定権」は別の概念であった(4)。「自治」とは，自治体による財産管理などの非権力的な仕事を中心とするもので，「条例制定」は，国の権限委譲があってなしうるというのが一般であり，権力的規制条例は法律の委任が必要であった。このような条例概念は戦後も継承され，現在においても全く払拭されたという状況ではないように思われる。しかし，現行憲法においては自治体の条例制定権を「行政を執行する」ために「条例を制定することができる」ことを認め（第94条），自治権は条例制定権をともなうという基本観念が示されている。さらに，地方自治法の第1回改正(1947年法169号)で従来の固有事務と団体委任事務のほかに，行政事務の処理機能が第2条第2項で規定され，同時にこの行政事務に関しては条例で定めるとした第14条第2項の追加により，権力的規制を可能とする行政事務条例の制定権が自治体に付与され，条例制定権の範囲が拡大された。

さらに，分権時代における条例制定権の拡大の可能性として，①これまでの機関委任事務(561項目）が自治事務（398項目）と法定受託事務（275項目）になったため，条例制定権の事務範囲が拡大する。②機関委任事務では，国の指揮監督権の行使として有権解釈が存在していたが，廃止に伴い，地域の実情に応じた自主法令解釈権の拡大の可能性が広がる。③法律の規律密度の緩和や規律領域の縮小の可能性による拡大などが考えられる。

こうして自治体の条例制定範囲が拡大することによって，政策展開における条例の役割・意義が増大するとともに，条例の制定における自治体の自主性と自己決定力が問われることになる。

条例の実効性

条例は，地域課題を解決する上で政策手段の一つとして重要性が増すと思われる。そうしたなか，条例の実効性の確保は重要な課題となる。条例をいかに活用し地域政策を実現していけるかによって自治体の力量が分かれていくのである。

条例の実効性は，大きく「法的実効性」と「政策的実効性」に分けて考えることができる。法的実効性は，おもに行政法の分野でいわれるもので，条例が規定する罰則などの強制手段が法的に争われた場合，その条例が適法と認められ，その強制手段を執行できるかという法的実効性のことである。また，政策的実効性は，条例が政策目的の達成に向けてどのような手法をつかってすすめていくことに効果があるかという目的に対する実効性である。条例は，戦後の自治体の発展とともに，その時代の要請に応じて発展してきた。特に1960年代後半から70年代にかけて，公害や開発などに対して国の法令で対処し得なかった地域問題に対して，法令の上乗せ，横出し規制を盛り込んだ条例を制定し，その後の国の政策にも影響を与えてきた。ただ，このような先進条例はしばしば法律との抵触問題が起こり，その実効性に課題を投げかけてきた。また，開発問題については，法律との抵触問題を回避するために指導要綱による行政指導を行ない対処してきた。しかし，行政指導の法的無効力が明らかになるなか，行政手続きの透明化が求められ行政指導の見直しによって条例化の動きもみられる。今後，条例は法律の範囲内という制約をめぐって，どこまでその実効性を確保していくかが課題となる。

従来は，おもに条例を住民に守らせようとするために，違反者に対して行政が権力を行使して強制的に目的達成を図るという法的実効性が大部分であった。そのための実効性担保の手法として，「許認可」や「行政指導」，また，違反者に対して罰則，氏名公表，仮処分，代執行などの規制的な制度や手法があった。その手法によってさまざまな効果はあったが，そのような規制的手法は法律の範囲内という制約のなかで限界があったり，実際に運用できない状況もあったり，この規制的手法だけでは条例の実効性が担保できないこともある。それでは，政策実現の手段としての条例という見方から，条例の政策的実効性を担保するための手法にはどのようなものがあるだろうか。たとえば，条例で「協議会」という住民に施策参加してもらうしくみを確保したり，「協定」という契約手法をつかったり，関係者に技術的・経済的な「支援策」を講じたり，表彰や選定などの「奨励策」を講じるなどの誘導的手法も視野に入れながら，政策目的を達成するための条例手段として考えることができる。条例の実効性は，地域課題やその事情に応じて，さまざまな手法をどう選択するか，また，条例の構成内容だけでなく，その制定過程や運用方法，たとえば，住民の参加の仕方なども実効性に影響する。このように，条例の実効性は，従来の法的実効性にとどまらず，いかにその目的が達成できるかという視点からも考えなければならない。

条例の体系

条例の役割が高まるなか，従前の条例には，法令に基づく個別ばらばらの縦割り性という課題がある。縦方向の政策性を体現する法律体系に対して，条例は地域性を軸とした横方向の政策性を体現するしくみが必要である。国の縦割り行政に対する個別条例のみならず，自治体行政では横断的な政策立案や政策間調整など政策の総合性が求められるため，計画に基本構想，基本計画，実施計画が体系化されているように，条例にも総合性を持たせることが課題である。

また，今後，地域の総合的な政策を推進していくためには，その内容を示す「計画」と，その計画の内容や計画づくりの方法を具体化する手段としての「条例」，これらを支える「行政組織」の3点に着目した総合性，調整機能，体系化が求められる。図5は，総合計画，中間計画，個別計画に対応する条例の体系化をイメージしたものである。

これらは後述するように，自治基本条例のもとで関係条例を体系化する動きが政策との連動で重要になってくると考えられる。また，条例体系を法令の縦系列，横系列の調整を図りながら，制定・運用していくことが必要であり，計画間調整や条例間調整が必要である。このような機能をめざした事例として「神奈川県土地利用調整条例」（1996年）がある(5)。

(2) 法務の課題

法務軽視の自治体運営

これまで，自治体では法令と条例の関係が，法

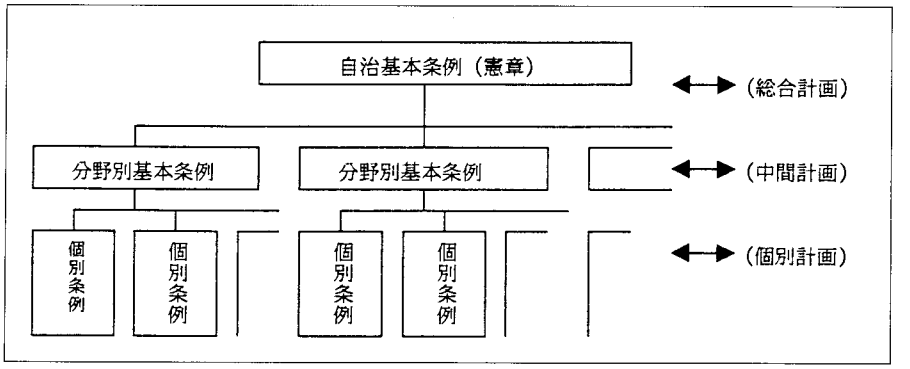


図5 条例体系化のイメージ

令の補完として条例が位置づけられてきたため，条例の制定範囲は極めて限られたものであった。その原因は，機関委任事務に付随して発せられる通達と同様に，自治体の固有事務に関する国等からの通知にも拘束力があると誤解し，または，依存して，自治体職員が自ら判断しなくなってしまった「機関委任事務体制」にある。この体制は，自治体の事務執行だけでなく，条例や規則などの自治立法の立案過程にも影響している。しかも，これまで小規模自治体では，企画（政策・振興）課は設置されているが，法制課は総務課の片隅に追いやって，係どころか兼任の職員を置くにすぎないという状況が存在した。つまり，法制担当は法令審査技術のみを身につけ，形式的な審査をしている。たとえば，条例の適法性解釈では法令所管省庁の解釈に追随してしまう。しかも，条例準則など全国画一の虫食い条例といわれる便宜的な見本を頼りにして，地域事情も検証せずに条例づくりをしているという現状もある。

今後，分権化にともない自治事務の増加の対応と地域政策の実現化をめざす自治体の自主的な政策法務の展開がますます重要となるので，政策法務能力をそなえた職員の養成と法務組織の設置による自治体の政策法務の展開が不可欠となっていくと予想される。

政策形成過程と政策法務

つぎの課題は，自治立法についてである。自治立法とは，自治体固有の事情から生じる政策を制度化し自治体政策を実現する立法法務のことであると解釈できる。この政策実現型の自治体法務は「これまでの日常事務における現行法令の解釈・適用と規則・規程の整備のみならず，条例を中心として，自治体政策を目的とする自治立法がその中核をなす(6)」と位置づけられている。そして，政策の制度化にあたっての思考方法・立法技術，政策形成という自治体の意思形成に関する法的な戦略概念が「自治体の政策法務」といわれるものである。

政策形成過程を政策法務の視点から考えると，政策形成にはつぎの3段階が考えられる。第一は，政策の発案過程である。これは地域・住民ニーズなどに応えようとして，政策のアイデアが生まれる段階である。その契機はトップダウン型（企画主導型）とボトムアップ型（原課主導型）の両方がありうる。第二は，この政策アイデアを所管課が中心となって実効性ある形のものに練り上げていく政策の形成過程である。この政策設計の段階で政策法務の観点からの検討が求められる。特に，原課にとって重要な機能は政策の詳細をつめる役割を果たし，類似政策等の情報を収集し，より効果的な政策の執行方法をつくることが求められる。第三は，政策の完成過程である。このように検討された政策を条例等の様式に即したものに整える政策整序の段階である。そして，この段階では，法制執務面の観点が重要になる(7)。この過程を図に示すと図6にようになる。

法務体制の課題

前述のように，これから分権化が進展していく

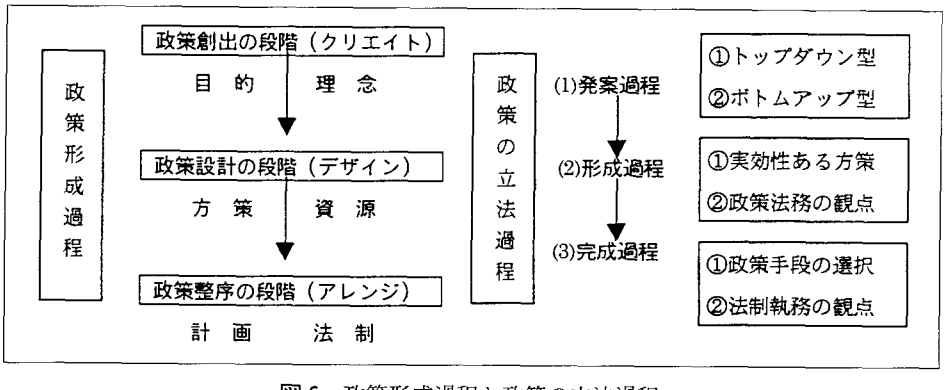


図6　政策形成過程と政策の立法過程

なか，政策実現をめざす地域性に合わせた法的な戦略概念としての政策法務が非常に重要になると考えられる。しかし，現在の法務体制や法務組織でうまく運用していけるだろうか。

現在，法務組織はほとんどの自治体で総務部門に設置されている。総務部門は自治体組織の内部管理部門であり，法務組織は法制的な観点から管理する内部組織といえる。名称は「総務課」「法制課」「文書課」「庶務課」などが多い。立法過程を代表例でみてみると，原課原案作成→（法務組織の事前協議）→原課起案→部内決裁→関係部課合議→法務組織審査→（例規審査会）→助役・首長決裁という流れになっている。その過程での法務組織の関わりは，事前協議における文書的確認と決裁における形式的な法令審査ぐらいである。そこには，個別の政策に関して，どのような法システム・法制度の設計を行なっていけば，よりよい条例等ができるのかという検討は存在しない。さらには，原課が政策的に条例を立案したものを法務担当課が逆に抑えにかかるといった状況もあると聞く。つまり，総務部門系の法務担当課は集権的な法システムの担い手となり，政策法務の芽を摘んでいるとの指摘もある(8)。

また，逆の現象もある。今回のいわゆる分権一括法にともなう自治体の条例等整備事務状況のなかでみられる事例として，担当部署は対応準備を着々とすすめ，自前作業で対応しようとしていた。しかし，各課に対応する条例のチェックをするために改正内容を配布した時点で，「忙しいから」「時間がないから」「法制担当でやってくれ」という原課の反発に遭い，やむなく自前作業を断念し業者委託にしたというところもあったようだ。このように，原課の法的能力の欠如，条例に対する責任感や自治意識の低さが表れているようだ。

つまり，個人的法務能力というものと組織的対応が問題となり，政策的自治立法に対応しうる法務組織を考えるとき，①立法過程における法務組織の関わり　②原課（立法発生課）と法務組織の関係　③立法に対する法務組織の役割　④法務組織の権限などを明確にしていかなければならない。特に，小規模自治体の状況を考えるとき，職員数などの問題から独立組織としての法務担当部門が置けないような場合，常設の組織ではない法務委員会や法務プロジェクトのような組織運営も考えられる。このような現状と課題を考えると，現状の総務部門系法務組織だけでは自治立法に対する役割を果たせない，すなわち，文書管理としての法制審査部門のほか，政策の実現を射程にした新しい法務組織もしくは新しい法務体制が必要であると考える。

第3節　財務の現状と課題

(1)　財務の現状

政策の実現には多くの場合，経費の支出をともなう。現在の地方財政をめぐる環境は一段と厳しさを増してきている。歳入面では，長引く景気低迷を反映して税収が伸び悩み，支出面では，公債費等義務的支出増加が多くの自治体の財政悪化を引き起こしている。財政の硬直度を示す指標である経常収支比率は，1997年度，都道府県で91.7%，市町村で83.5%となっているが，5年前の1992年度に比較し，14.3%，11.2%上昇している。また，地方債による負担の程度を示す公債費負担比率は1997年度，都道府県で14.6%，市町村で15.1%となっており，同じく1992年度と比較し，4.3%，3.6%上昇している。また，こうしたフロー面だけでなく，ストック面でも地方債残高（普通会計）が1997年度で，都道府県57.4兆円，市町村54兆円，あわせて111.4兆円と将来の負担増加要因となっている。このような財政状況の悪化は，自治体の財政的自由度を制約する一方，政策の実現手段としての予算の額低下などから行政活動の拡大には限界が現われてきた。右肩上がりの財政状況の時代とは異なり，そのまま新規事業を増やせば自治体財政は破綻する。また，バブル期までに建設してきたハコ物施設や下水道などのランニングコスト，起債の償還，さらに，職員の退職金などに費用がかさむことが予想されている。したがって，政策的事業費財源を増やしていくには，抜本的に①他の事業を取りやめるか，サービス水

準を低くする，②税金をあげる，③受益者負担とする，④国や都道府県の補助金で行なう，⑤施策を整理選択し，優先順位を決めて供給レベルを整理するなどの方策が考えられる。

いずれにしても，中長期的行政運営の指針や各種事務・事業の優先度や選択を検討し，特定の財源条件のもとで支出をやりくりする財務が重要となる。的確な事業選択と優先順位づけをしていくには有効な事業評価が必要で，まだ，効果的な評価手法は完成されていない。

図7は，評価を中心として考えた財務（予算システム）を表わし，評価システムを導入した予算過程である。このように，予算システムと評価を結びつけた行政管理活動の改善の必要があり，より効率的で効果的な行政へ，そして，行政のアカウンタビリティ（説明責任）にもつながる予算システムを実施し，予算は「性質別予算」から「事業別予算」「結果重視予算」に改善していく必要がある。

(2) 計画と予算

計画と予算（財政）との関係は，現在の経済状況下において真剣に考え明確にしていかなければならない問題である。従来の計画と財政の関係は，計画の側にもさまざまな問題を抱えてきたが，右肩上がりの税収に支えられ，ほぼ実施が可能であったといえる。つまり，財政的変化を理由として計画が変更なり中止を余儀なくされた事例はほとんどなかったといえる。財政の立場からも計画

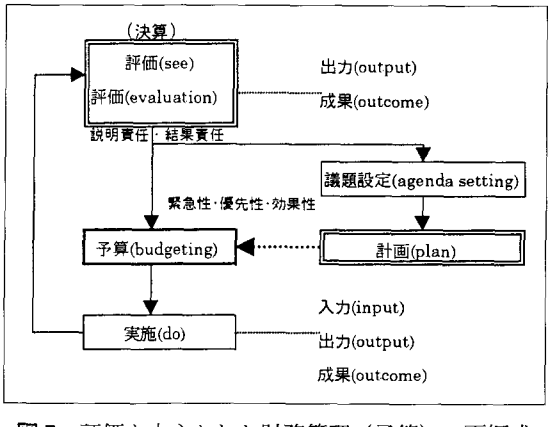


図7 評価を中心とした財務管理（予算）の再編成

が財政を制約するという感はあったにせよ，財政状態が比較的上向きであったからほぼ消化できたのである。このように経済成長に裏づけされてきたため，さほど計画と財政が強い接点を持たなくても併存できてきたのである。ところが，現在分権化の流れと厳しい財政環境も加わって，計画と財政の関係をより明確にして効果・効率的な行政運営をすすめていくことが求められるようになった。

計画と予算の問題点

従来，予算は財源（資源）をどのような事務・事業に投入するかということに重点がおかれてきた。自治体の予算は，現金主義によって現金の収支を基準としている。資源の投入ということになると，資源＝財源＝現金となり，その投入に目をむける。つまり，現金の使用によって達成されたもの，すなわち成果＝効果＝実現が二義的になりがちである。予算による財政運営は，その財源によって達成されるものが重視されなければならないが，事務・事業に配分された予算額がそのとおり使われたかどうかが重視される傾向がある。その理由としては，①資源投入（インプット）とこれによって生ずる便益（アウトプット）との関係が明らかでない，②行政の成果を測定することは，手法の困難さや現状ではなく将来予測（将来効果）が含まれ簡単にできない，③資源投入の前提となる政策目標が必ずしもはっきりしていない，などが考えられ，財政運営というよりは行財政制度の運用全般にかかわる問題ということができる。そこで，よりしっかりとした総合計画が求められる。特に，総合的な視点からの将来予測が重視されなければならない。たとえば，道路事業を例にすると，事業計画では今年は何mが舗装になって，きれいになった，快適になったというミクロ的な物的計画が示され，それに予算が投入され何m舗装道路が完成したという結果をみる。しかし，総合計画では道路網が完成することによって，事故防止，渋滞の解消などの生活環境改善の視点，さらに，流通産業や産業立地の視点などマクロ的観点政策目標の達成が可能となる。つまり，計画と予

算の関係で重要なのはミクロからマクロ，マクロからミクロへの視点の調整なのである。総合計画→実施計画→予算への連動とその関係づくりが課題となる。

予算システムの現状

政策実現手段としての予算を考えるとき，予算システムにどのようなことが必要であるか。まず，「平成8年度（1996）都市アンケート」（日本都市センター調べ）の結果から現状をみてみよう。

第一は，総合計画との調整の現状であるが，「各事業担当課が総合計画に基づいて，企画部門や財政部門との調整を経て予算案作成を行なっているか」という問題について，「予算要求書を財政部門と調整して作成する」（36.0%）が最も多く，ついで「事前の企画部門との調整」（23.0%），「事前の庁議での調整」（11.0%）が続いている。「事前の調整」は全体で70.0%となり，1979年度の同調査では，事前調整するが47.0%と比べると23.0%増と増加傾向にあるといえる。なお，「予算編成時の企画部門の関与」は43.0%である。

第二は，実施計画と予算編成の関係について，実施計画のローリングが先に行われ，予算査定はこの改定された実施計画に即して行われるという形式が3分の2を占め，実施計画と予算との連動は進んでいるかにみえる。しかし，内容等の検討を要する面は多く残されているようである。

第三は，予算編成の合理化（改善）については，「事業別予算等の方式の採用」（60.0%）が最も多く，「基本計画等との関連強化」（59.0%），「事務の総点検」（45.0%）となっている。予算編成の手法としては，「予算限度額の設定または強化」（39.0%），「ゼロベース予算等の方式の採用」（30.0%），「増分主義打破のため積み上げ査定の強化」（24.0%），「政策的経費査定の効果分析等の強化」（17.0%），「事業終期の設定（サンセット方式）」（16.0%）などとなっている。

このように，予算のシステムの現状と改善への努力は多くみられるが，大きな効果，有効度アップにはなかなかつながっていないようである。そのようななか，行政の業績に関する評価が注目されている。これは，自治体計画（政策）や首長公約として「あるべき姿」「解決すべき課題」を具体項目と数値目標で目標設定し，毎年，その達成状況を住民に情報公開したうえで，行政機関の業績評価を行ない，住民の視点に立った評価項目を選択しながら，つぎの政策と予算に生かしていく一連の取り組みである。国でも中央省庁等改革基本法案（1998年2月）では，「政策評価機能の充実強化」，および「独立行政法人の業務の実績に関する評価」についての規定が盛り込まれている。また，1997年6月には，道路審議会の建議で，道路行政において「事業目的や投資効果を十分確認して投資を判断する時代に対応するには，実施結果の評価およびそれに基づく改善についての必要な方法と体制が行政のすすめ方のなかに組み込まれなければならない」として，国民の意見，満足度を反映して目標設定，計画，実施，評価，改善の一連の取り組み，個別事業の評価による事業採択の優先順位づけなどを提言している。このように，国も自治体も「評価」が行政過程のなかで重要性を増していることがわかる。ここから今後，予算システムのなかに有効な評価システムを確立していくことが課題となるであろう。

特に，計画の指標や目標値として，アウトプット（事業量）だけでなく，アウトカム（成果）を重視した決算において明確に評価すべきである。費用対効果を予算査定だけで判断せずに，達成しようとする指標や目標に対応した計画の進行管理に連動した予算システムが必要である。

第4節　合意形成の現状と課題

(1)　合意形成の現状

合意形成の必要性

政策の合意形成については，住民合意と職員合意を得ることが公共政策の決定と執行における重要な要素となる。それは，特に最近の量充足の政策から質整備の政策への変化によって顕著である。政策形成段階の参加についても，まださまざまな手法による試行錯誤の模索が続いているが，そこで住民の抵抗や批判が広がるならば，その政

策は「正統性」を失い，執行過程で動かなくなるだろう。また，それ以前にその政策について職員の理解・合意がなければ，「実効性」を失い執行できないだろう。つまり，住民や職員の合意を得ることが政策の実効性を高めることに直結するのである。たとえば，ゴミ・廃棄物のリサイクルや分別について，住民に合意を得られなければ，いつまでも混在ゴミのまま収集しなければならない。このように参加や理解による合意形成がない場合，従来の規制・統制型の法令による強制がなされるのである。今後，分権化，質整備の政策実現に向けては，住民参加や職員参加による執行手法・執行基準・執行同意手続などの政策技術の開発が求められる。全員から合意形成を得ることは難しいが，福祉政策・環境政策など，特に，年代層や地区など特定分野の重点政策についても，より多くの合意を得ていくことが，今日の政策実現における重要な手段となるのである。

つぎに，総合計画の質的向上と実効性の担保のために，総合計画における市民参加の必要性について述べておきたい。第一は，総合計画の民主性・公開性の確保であり，計画のあらゆる段階に住民が関与できるシステムづくりが必要である。特に現状では，実施計画への参加が希薄である。実施計画は総合計画の実効性を実質的に担保する重要な基盤であるので，公表・公開の工夫が必要である。ただし，実施計画は予算審議に委ねられ，また，首長の執行責任であるので住民参加は必ずしも必要ではないとする意見[9]もある。第二は，住民の主体的な自治の展開にとって拠り所となる総合計画でなければならない。第三は，住民・職員の合意形成が必要である。計画の策定過程において広く住民と職員の合意が形成されれば，執行段階においても，その実効性が増すと考えられる。

合意形成の現状

自治体総合計画の策定にかかる合意形成の取り組みは，主に情報伝達と参加である。その状況を「平成８年度（1996）都市アンケート」（日本都市センター調べ）でみてみると，まず，住民参加としては「計画策定審議会等に婦人会・商工会などの各種団体の代表者が参加」(84.0%)する方法が一番多く，ついで「市民意識調査」(82.2%)，「計画策定審議会等に自治会，町内会等の地域住民の代表者が参加」(61.3%)，「市長への手紙等による意見募集」(24.0%)，「日頃の苦情や行政相談内容の考慮」(18.9%)，「計画素案の市民への公表」(16.2%)の順であり，団体代表者の参加や意識調査，意見提案，情報公開といった参加方式が大勢を占めている。これに対し，「審議会等に公募の住民希望者を参加」や「市民会議や市民委員会といったシステムによる参加」はごくわずかである。

また，総合計画への住民参加を基本構想，基本計画，実施計画のそれぞれについて計画策定過程および実施過程における方法と反映状況をまとめると，住民参加は策定段階が中心であり，実施段階では極端に少なくなること，住民参加の計画内容への反映は必ずしも十分とはいえないことが結果として出ている[10]。

(2) 合意形成の課題

行政のアカウンタビリティと情報公開の活用

最近，行政の住民へのアカウンタビリティ（説明責任・説明義務）が強く要請されている。自治体では従来，機関委任事務を中心として行政上の権限を与えるものは国であったから，自治体のアカウンタビリティは国を盾にすることが多かった。しかし，分権社会では自治事務を中心として自治体が住民に対してアカウンタビリティを果たしていくことが求められる。このことは，日常の事務の執行過程によるところだけでなく，計画策定の政策形成過程をはじめ，条例制定の立法過程においても必要である。こうしたアカウンタビリティを果たす手段として自治体の情報公開制度が注目される。情報公開制度は情報公開条例によって現在，多くの自治体で制定されてきている[11]が，政策合意などを得るためには，請求人から求められた行政情報を開示するだけにとどまらず，多くの住民にとってわかりやすい情報を適切な時期に提供していく政策情報を含んだ情報公開のあり方が求められる。

アカウンタビリティを明確にするための情報公

開改善の課題として，第一に，情報の積極的開示と公表義務の拡大である。公開請求手続の簡略化などをすすめ，受動的開示から積極的開示へ改善し，また，請求開示を待たずとも公表を義務づけていく公表義務制度の確立が求められる。第二に，自治体の政策は，その形成過程を住民が知り理解することで，執行過程における実効性が増すと考えられるので，政策づくりの会議や政策の決定過程など状況を公開したり，情報提供していくことが必要である。第三に，情報公開運営審議会等の改善である。住民や学識者の意見や考えを反映させるため，多くの自治体では，運営審議会を設置しているが，行政主導によって制度の安定性だけを求めることなく，審議会が主体となって，住民にとってよりわかりやすい情報提供のあり方や情報発信の仕方などを提案するなど，様々な工夫をしていくことが必要である。

行政手続きの明確化

自治体では，行政手続きの明確化を条例制定によって進めている。行政手続法は「行政運営における公正の確保と透明性の向上」を目的として「処分，行政指導及び届出に関する手続に関し規定」(第1条)し，1994年に施行された。しかし，自治体では法定されていない行政立法や計画策定の手続きの制度化や行政指導手続きなどの要綱の整備・改善，条例化への工夫・明確化も政策の合意形成にとって必要である。たとえば，申請者（事業者）への許認可が第三者（周辺住民）の環境悪化をもたらすおそれがある場合，行政手続条例のなかで法的な工夫を行ない事業者・行政・住民の三者関係の調整，合意形成の進め方が重要になる。具体的には行政指導違反事実の公表（青森県・宮城県・神奈川県・松江市・青梅市・横浜市・横須賀市・世田谷区など）や行政指導の継続（広島県・滋賀県・福岡市・神戸市・水戸市・秋田市・松江市・横浜市・長野市・横須賀市など）に関する規定がある。しかし，一般には許認可申請者や不利益処分の名宛人（被規制者）の自由擁護の手続きを定めているが，行政上の規制によって守られる住民への配慮が弱い。従って，条例では忌避施設の許認可や監督処分の手続きには，名宛人の聴聞だけでなく，第三者（地域住民等）の参加を大幅に認め，被規制者である事業者と規制によって利益を受ける地域住民との間の利害調整をはかる手続きを工夫することが重要である。こうした利害調整手続きがなければ，住民の合意に基づくまちづくりは達成しない。

また，行政手続法は，行政立法や計画策定の手続きを規定していない。しかし，条例ではそれらを定めて，原案の公表・縦覧・意見書の提出，公聴会などの制度化をすすめることは重要である。たとえば，計画策定手続において①情報へのアクセス，②審議過程へのアクセス，③代替案作成の義務づけ，④計画案修正の権利保障，⑤住民の対案提出権の保障，⑥専門的中立的立場からのアドバイスを受ける権利の保障など，手続きの明確化による住民参加の促進が求められる。行政計画は，それ自体法的な効力を有するものではないが，それに基づいて地域指定や法的な処分を行なわれる場合もあり，自治体の事務事業にとって行政計画は重要な役割を果たしている。従って，計画策定手続，実施手続の策定は行政の民主化にとっても重要な役割を果たす。

このように行政手続の明確化による合意形成の確保が，住民自治の確立と地域政策の実現に向かう有効な手段となる。しかし，現状は行政手続法と同じ手続きを定める，いわばステレオタイプの条例が大半を占める。従って，今後，自治体における行政手続の工夫・創造が求められる。

第4章　自治体政策実現のための制度設計

第1節　自治体政策としての計画と条例の体系化

(1)　計画と条例の関係

計画の体系は，第3章第1節でみたように，自治体の政策の集約としての総合計画・基本構想を中心として，基本計画（総合計画）と実施計画（個別施策）があり，それと分野別計画を束ねる中間計画（ネットワーク型等の横割計画）と個別計画（分野別縦割計画）に簡略・体系化してみた。一般に，計画は行政執行の効果的達成に不可欠であり，

限られた資源の効果的配分を可能にし，担当者の合理的行動の指針として，最善の手段選択を可能にするものであるとされ，計画それ自身が行政活動を規定してさえいるとされている(12)。しかし，ここでは計画の実効性や実現性を高める手段としての「条例」との関係を考えてみる。

自治基本条例と総合計画の関係

自治基本条例の制定はまだない。しかし，近年，実際に制定する動きがみられる(13)。自治基本条例は，自治体の組織や運営の基本ルールを規定する自治体レベルの最高位の法であり，分権時代の自治体に欠かせないという見方もされている(14)。それは，現行の中央集権的法制が抱える問題を改革し，分権後の自治体の法の枠組みを「自治」という観点から再整備するためである(15)。その構成は，①憲法の定める人権を具体化する権利のカタログ，②その地域の「公共性」の意義とそれを担う主体・責務，③当該主体の地域公共性実現に至る活動原理・活動手続の基本，の三つが考えられる(16)。

しかし，この自治基本条例をめぐって総合計画との関係を考えるとき，二つの考え方がある。一つは，「自治体総合計画は，政策レベルで考えると自治体の最高規範と位置づけられる。その意味では，この計画を立案・執行するための基本理念・基本目標を定める「自治基本条例」の制定が必要となる(17)。その内容を例示すると，①市民自治の原則，②地方主体の原則，③自治体総合計画の策定根拠，④市民参画の原則，⑤情報公開の推進，⑥行政手続の適正化，⑦自治体総合計画の執行基準，などがあげられる(18)」とする考え，もう一つは，「自治基本条例は，自治体の政策形成および執行の基礎となる自治の理念と政策の基本原理を制度化したものである。自治体の憲法ともいうべき最高規範として個別の条例や計画などの策定指針となり，各自治体が自前で自己の統治システムを構築することを意味する(19)。今次の地方分権改革によって，自治体が住民に対して地域の総合行政をすすめていかなければならないことが改めて確認された(地方自治法第1条の2第1項)。そのために自治体がしなければならないことは数多い。施策としてすぐ思いつくのは，基本構想（法第2条第4項）やこれを具体化する総合的諸計画である。これらももちろん大切だが，その前提として，それによって実現する住民の尊厳・人権・権利（住民の福祉）の内容とそのためのシステムを明らかにすることが重要である(20)」と考える総合計画の前提説である。

このように，「自治基本条例」は確定した位置づけには至っていないが，その具体的な内容は，各自治体の立法事実（立法の基礎にあってその合理性を支える社会的・経済的・文化的な一般事実）によって異なる(21)と考えられる。

OS条例とアプリケーション条例

いずれにしても，分権時代の自治体にとっては，総合的な行政を担保し，社会の変化や住民ニーズに即応する自治体づくりを行なうためには，地域の法制度を再編し，それぞれの地域に固有な自治の法体系へと変えていく必要がある。その動きは自治基本条例のように自治体運営の基本理念・基本原則を明示したOS（オペレイティング・システム）と法制としての基本的価値を示すもの，それに続く道具立てとして，行政評価・行政手続・情報公開・住民参加・各行政分野別基本条例などのアプリケーション法制の制定や見直しが必要であると考えられる。その法体系化は，政策・計画の実効性を高めていくことと計画に新しい関係を確立していく条例としての役割を果たしていくことになるだろう。

独自計画と政策条例

条例は，規制や遵守，法律の執行のためだけにあるのではなく，地域の独自政策の実効性を高めるために，資源動員や財源確保をするルールづくりや制度設計を図るために策定し，政策・計画をすすめる重要な役割もある。

全国の市を対象に実施した「平成5年（1993）都市アンケート」（日本都市センター調べ）によると，回答市478で，法令に基づかない地域課題に基づく自主的な計画は，総数799計画で1市当たり平均は1.7計画である。人口規模別には3万人

未満市では0.5計画，50万人以上市では5.31計画と規模が大きいほど多くの自主計画を策定していることがわかる。

自主計画を種類別に策定率でみてみると，都市整備計画等25.2%，女性計画等24.4%，福祉・保健計画等23.4%，産業振興計画等15.5%，生涯学習振興計画等13.6%，都市景観計画等12.3%，環境管理計画等11.1%などとなっており，今後，分権の進展とともに地域課題解決のための自主計画が増加傾向で策定されていくなか，その目標達成のために連動する政策条例の策定，いわゆる自治立法による政策実現手段も多様に増えていくと予想される。

政策条例と制度条例

このように条例をみるとき，これまでの公共事務（固有事務）条例，団体委任事務（施行）条例，行政事務条例などは全て自治事務条例に包括されるが，一方で，政策法務の視点で条例をみるとき，行政分野別の政策を実現することを促進・誘導するための法制度化が志向されはじめている。つまり，環境基本条例・福祉のまちづくり条例などの政策法務による政策条例づくりである。また，それら分野別の政策を実現するために，その政策促進のためサポートする手続き・ルールを整備する動きがある。つまり，情報公開・住民参加などの政策法務による制度条例づくりがすすめられている。

政策条例には，たとえば，環境基本計画に表現された目標を実現すべく，その政策課題にどのように対応すれば適法な解決が可能になるか。また，実効性をあげるための法制度設計をどのようにすればよいかといった立法構想が重要になる。このように，環境の保全，管理，創造といったことをさまざまな事業によって達成しようとする事業手段による場合の計画を「事業計画」とし，それは「政策条例」と結びつく。一方，住民参加を促進しながら目的を達成しようとするように誘導手段による場合の計画を「誘導計画」とし，それは「制度条例」と結びつくと考える。

政策条例と制度条例の関係を箕面市における条例体系の例でみてみよう。

箕面市の条例の体系は，都市計画マスタープランの策定とその実現に向けて市民参加のまちづくりにいかに取り組むかによって検討されてきた。つまり，政策の実現とそのための制度の検討であった。まず，1977年，当時の開発をコントロールするため開発指導的要素の強い「環境保全条例」が制定された。その環境保全条例の改正(1997年)によって，本来の目的である「環境保全条例」が生まれ変わり，それと連動して，改正前環境保全条例から引き継いだ建築基準の規定と市民のまちづくり活動の支援を定めた「まちづくり推進条例」と「文化財保護条例」という三つの条例に分化された。また，同時期の1992年に制定された都市景観要綱が「都市景観条例」として制定された。さらに，「福祉のまち総合条例」を制定して，いわゆる都市計画系まちづくり条例の体系化が図られた。つまり，まちづくりの理念を謳った「まちづくり理念条例」（いわゆる，OS条例）が，その名のとおりまちづくりの理念を謳い，それを実現するためにまちづくり推進条例，都市景観条例や環境保全条例（いわゆる，政策条例）などが運用される。また，その運用への市民参加を保障するのが「市民参加条例」（いわゆる，アプリケーション条例＝制度条例）である（図8）。

このように，今後，条例の体系を構想する上で，OS条例，アプリケーション条例（制度条例），政策条例などの関連を明確にしながら体系化していくことが有効と考えられる。

(2) 政策法務の充実

日本での政策法務論が生まれるきっかけとなったのは，大都市圏における乱開発に対応するための「要綱行政」が始まりであるといわれる。政策法務論は「自治」の現状に対する対抗理論として生まれたものであり，自治体の政策形成・執行と法務を結びつけ，自治体運営を法的視点から総合的に実施・支援するものである。つまり，今後の自治体の法務体制を考えれば，「住民の立場に立った日常の法的事務処理の充実」を前提に，「政策立案型」の法務に裏づけられた「政策実現型」の自

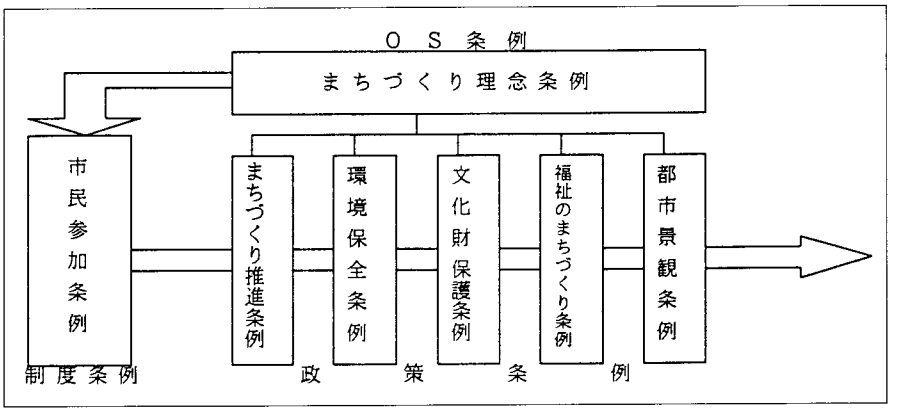


図8　箕面市におけるまちづくり関連条例の体系

治体法務が要請されているといえる。

政策法務を確立するための視点

自治体の政策主体としてのまちづくりは，自治体総合計画や自治基本条例などの自治体基準としての住民，職員，長・議会の合意手続による規範の策定が必要で，それに，立法政策を行ない，法律などを自治体政策の視点から運用し，条例制定という立法を通して政策を執行することが政策法務の中心となる。具体的には①自治体計画，②自治立法，③自治解釈，④争訟の点を基本的に政策法務の視点から変革していく必要がある。

ア，自治体計画と政策法務

自治体の政策は，自治体総合計画を基本とし，個別の計画，個別法，条例などが支える構造をとる。自治体総合計画に沿い，条例の制定，個別法の検討を行ない，予算化のうえ執行しなければならない。この循環と体制づくりこそが政策法務の視点ですすめられなければならない。それゆえ，個別法や国から示された個別計画も自治体レベルでは下位規範となり，自治体政策を中心に法令等も運用，解釈されることになる。

イ，自治立法と政策法務

自治体の政策を具体化するには，長が議会の議決を得て条例を制定した後，その条例に基づいて施策化，予算化し政策を展開することを基本としている。これは自治権に基づいて自治立法の権能が自治体にあることを意味する。自治体は，自治体政策を展開するにあたって計画などに基づき，法規範を拠り所にしている。分権改革によって条例制定範囲が拡大するとともに，自治立法における政策法務の視点は重要性が高まる。

ウ，自治解釈と政策法務

これまで，多くの自治体は，法律の解釈を自治体政策の展開と結びつけてこなかった。問題が起こると「行政実例判例集」や国に「照会」してきた。そこに，類似事例がない場合はほとんど消極的に判断されてきた。しかし，自治体が責任を負うことになる以上，自治体政策としての法的判断が求められ，自治体として法律解釈の展開が必要となる。それゆえ，国に対する依存からの脱却を図り，地域や個別的な政策課題を解釈し，条例を自分のものに変換する技術が求められる。

エ，争訟法務と政策法務

自治体政策をめぐる訴訟では，これまで公法に基づく法理論で運営されていた自治体法務も，その領域を私法の分野まで取り込まなければならなくなっている。それゆえ，自治体法務は私法の分野を含んだ理論の構築という課題があると思われる。

また，裁判での訴訟判決事例を見ると，法律による解釈だけで判決する例がほとんどである。裁判所は判決を通して，地域課題の解決に法的不備・法に抵触等の法解釈の指摘だけにとどまるのか。判決を通して，地域問題の再発を防止する法的手法をとるべきと提示するのか。そこに，自治体政策をすすめる法務と政策を理解しない司法と

の接点，つまり，法律による法解釈のみでなく，政策上の法解釈を行ないうる政策思考を理解できる司法を築かなければ自治体法務は自立できないのである。つまり争訟に対応しうる政策法務能力を自治体は身につけていかなければならないのである。

オ，政策法務組織と職員

地方分権改革により自治体の自治権が拡充するとともに，自治体の条例の役割は増大する。それゆえ，条例の制定は自治体における政策選択の結果であるから，当然，規制・誘導・支援などさなざまな内容と手法の施策・事業が自治体の判断と責任において調査・企画・調整・決定されることになる。したがって，自治体は政策法務とあいまって，その条例制定能力が問われる。条例をつくる能力には，課題発見・政策構想・政策立案・行政手法の選択など一連の政策形成能力が必要である。また，これらを条例という法形式に整え，執行・実施についての異議申立てや訴訟に対処し，なぜ自治体でその施策を行なうのかを合理的に説得的に説明できなければならない。そのような優れた政策法務職員の養成・確保と組織の整備が必要となる。しかし，ほとんどの小規模自治体では，そのような人材と組織の確保・整備は人的・能力的にすすまない状況にあると考える。そこでつぎに，そのことに対応しうるプロジェクト方式や住民参加を取り込んだ法務体制を構想してみたい。

法務組織とサポート体制

1997年に，北海道・埼玉県・東京都・神奈川県・大阪府・島根県・佐賀県の市町村およびその他政令指定都市を対象としたアンケート調査(22)によると，回答のあった369の自治体で法務組織(係)の専管性を調べたところ，専管係を置く自治体数は38（10.3%），準専管係が128（34.7%），庶務係等が195（52.8%），その他の係が6（1.6%），なしが2（0.5%）であった。これを町村だけでみると，専管係1（0.4%），準専管係40（17.5%），庶務等176（76.9%），その他の係6（2.6%），なし2（0.9%）であり，圧倒的に庶務一般と併せて担当しているケースが多かった。法務専門の係を設置しているのは0.4%にすぎない。さらに小規模自治体の場合は，法務組織がないのはもちろん，法務専門の職員もいないという場合もある。この状況でこれまで述べてきた政策法務の進展が見込まれるであろうか。見込めないとすれば，どのような方策があるのだろうか。

まず，第3章第2節の法務の課題でみたように，組織が小さいから，職員数が少ないからといって，一概に法務や法務政策に取り組めないというわけではない。それには，首長の姿勢と職員の意識の問題が大きく左右すると思われる。職員について，意識から行動の変革に移るにあたって，研修制度の見直し（法務研修，派遣研修，共同学習等）がなされることによって，自己啓発のチャンスが生まれてくる。そこで，法務組織のあり方として係対応ばかりでなくスタッフやプロジェクトの活用などの見直しや自主研究会を立ちあげて公的に位置づけ活動することなどが大きな変革として必要であり，さらに，法務組織と自主研究会をうまく連動させたり，住民との交流を図るなどオープンな体制づくりがより大きな効果があがると思われる。

北海道では町村会が調査研究機能を持っていて，町村職員の研修も盛んに行なっているのが特色となっているので，法務分野における活用も考えられる。

広域的な体制を視野に入れる場合には，北海道(県)と町村会との役割分担を考慮しなければならない。たとえば，それぞれが情報を持った場合のデータベース化と相互の情報のやりとりも必要となるであろう。最終的には広域組織または北海道(県)自治体法務委員会などを組織化して自治体と連携しながら課題を解決していく体制づくりが有効であると考える（※図9は，白老町岡村幸男氏との共同試案である）。

(3) 計画と条例の体系化による事業・施策・政策の連携

計画と条例の体系化

ここで，これまで論じてきた計画と条例についての現状と課題を整理して，政策実現のための計

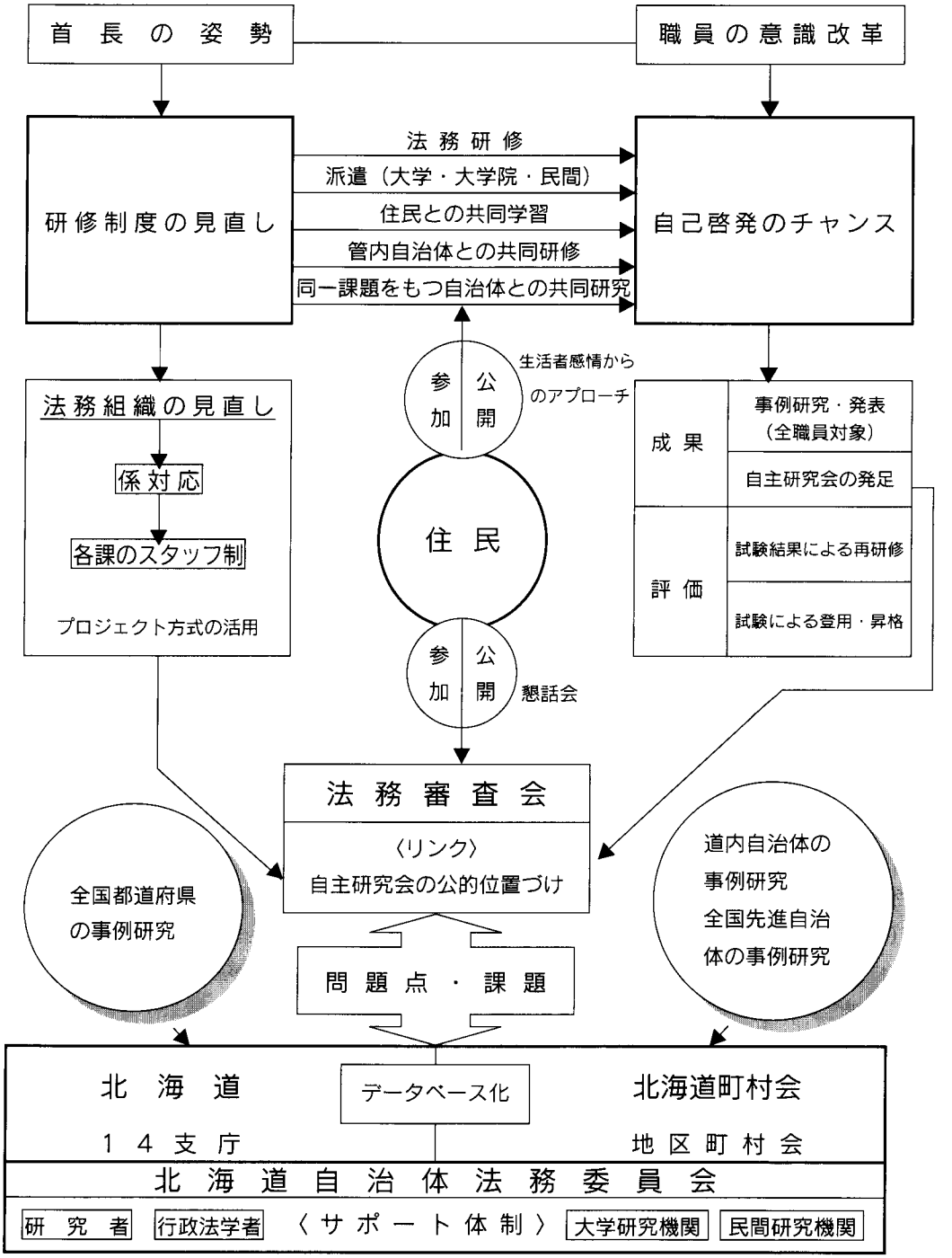


図9　小規模自治体の法務組織とサポート体制（イメージ図）

画と条例のあり方・関係を整理して体系化を試みる。

総合計画は，自治体運営の指針となる政策の集大成としての百科事典である。百科事典であるから分野別あり，地域別あり，時系列別あり，また，索引簿があったりする。そして，誰もがめったに

使わない。愛読書にはなり得ないのである。しかし，必要があるときは読んでわかることが要請され，何でも載っていることが要求される。そのような百科事典と分野別の専門書をどのように関連づけるか。そのように考えると総合計画，とりわけ基本計画は分野別計画や施策の索引簿として機能すればよいのである。ただ，明確に関連計画や施策などを索引できるしくみを用意する必要がある。そこで，分野別計画とそこにある事業を明確化し，政策との連動を示す必要があり，その事業の索引簿が総合計画の実施計画となる。そして，その索引簿は各課担当によって示されるのである。それが個別事業調書である。

また，条例はルールである。ルールは何かをやる前にあるのではなくて，何かをやろうとするとき，または，やってみて支障があったり，収拾がつかなくなったり，改善点があるときに必要があってつくられるものであり，知恵と試行錯誤の結集である。そのルールいかんによって，ゲームは面白くなったり，または，面白くなくなったりするのである。ルールは一人で考えるよりも複数の人で，しかも，体験や経験した人が入って考えた方がよいのである。

ここでは，政策実現のための目標や指針である計画（百科事典）をつくり，その実現手段・方法を条例（ルール）で定めるということを基本に考えることにしたい。最近の総合計画の議論や実際をみると，総合計画が形骸化している，うまく動かない，動かせないというような場合や，独自手法を実行するといった場合に総合計画の体系が二層構造であったり，もしくは，総合計画はあるのだが，他のプランをまちづくりの中心に据えているといった事例もみられる(23)。しかし，ここでは総合計画が基本構想，基本計画，実施計画の三層構造であることを前提として考える。

そこで，総合計画の整理として，基本構想は自治体の将来像を示し将来達成すべき計画目標を実現していく戦略や施策の大綱をもつ。基本計画は各分野別，地区別の計画や施策の索引簿とする。実施計画は各個別計画や事業の索引簿とする。また，それぞれの計画や施策，事業の指標・目標を示し効果や達成度を評価できるようにする。そうすることによって，行政全体の事務・事業が総合計画で索引され，すべてが総合計画に基づくものと位置づけることができる。そして，その場合の条例は事業，施策，政策を実現するための手段や方法などを規定する実行ルールとするのである。

事業・施策・政策の連関

このように計画と条例の体系化を試み，各計画の役割と計画間の連携を明確化してみたが，独自に実施したアンケート(24)によると自治体職員は，実際に政策の実現性や総合計画の実現への意識が低い。また，政策や総合計画が，施策・事業や個別計画との連動性が薄いこと，計画間の整合性や計画の進行管理のシステムが未整備であるなどの結果を得た。ここでは，その結果から事業・施策・政策の関連と連動性を高める方策を考えてみる。

まず，一般に計画の体系化でみたように，自治体の将来像をみつめ，それに向かうための構想・ビジョンを定め，各分野の課題を政策化していく。そして，その実現・解決のために施策化され，事業化されるという一連の政策体系がある。しかし，現実には担当職員は事業を実施すること，いわゆる，手段が目的化するという傾向にある。「木を見て森を見ない」状況が多いようである。これを改善して，政策実現手段としての「事務・事業」を明確化し，その事業が政策の実現にどれだけの効果をもったのか，また，成果をもたらしたのかという事業の「効果的効率主義」に着目していかなければならない。そこには，従来の事業のための「予算の獲得とその消化」から「予算投入による事業効果の達成度」という評価尺度が必要である。

そこで，事業実施が「政策実現への効果」を意識できる方策を考えることにする。「効果的効率主義」は住民が「よかった」と思える効果の追求を第一に考えるが，その実施のための方法について効率を追求しなければならないというものである。効果と効率の関係の両立は難しいが，その優先配分は十分に考えていく必要がある。たとえば，道路の舗装事業を考えた場合，その事業の目的は

道路を舗装することではなく，生活環境改善としてスムーズな交通確保や事故防止，さらには産業の活性化だったりする。したがって，事業の成果は舗装率ではなく，従前と比べて「渋滞の解消」「交通事故の減少」または「交通量の増加」などが効果として評価されなければならない。それが成果である。しかし，渋滞の解消という成果だけを目的にしてしまうと，すべての道路を舗装し，拡幅すればよいことになるが，それでは費用がかかりすぎる。そこで，コストなど「効率」を考慮しなければならない。そこで重要なことは，職員が仕事上で目標実現に向けてその能力を発揮できるように組織や事務事業の取り組みを設計しなおすことである。それは，政策実現を前提とした事業の明確化と自治体に住民への情報開示を義務づけ，行政と住民の議論の場を確保し，情報を共有しながら住民の意思をできるかぎり行政に反映させていくことである。ここでは，政策実現を前提とした事業の明確化の手法を考えていく。

マネジメントサイクルの確立と事務事業点検調書

自治体において事業の実施が目的化する「手段の目的化」が多くみられるのは，前述のとおりであるが，特にマネジメントサイクルの観点からは，これまで国から示された施策や指針によって自治体がプランニングしていたり，補助金などの獲得のために間に合わせで作文の計画をつくったり，中央省庁にお膳立てされたメニューから選択するなど，プランニングを地域の実情や状況，または，将来構想によってなされるケースが少なく，事業予算獲得には補助事業が優先されてきた。また，自治体全体を目標に照らして事業部局間調整を行なう財政部局が，前年度予算主義のために実際には微調整しかできない状況である。これでは，行政の硬直化は避けられず，住民ニーズの対応とは距離がありすぎる。効果的効率主義を考えれば，本来，①地域現状から実施すべき政策の優先順位づけ，②その政策を実現するための最適な施策の立案，③施策実施のための最適な事業手法の検討という過程を「効果」という評価基準ですすめていくことが必要になる。そして，それぞれ事業，施策，政策を国などの外部に頼ったマネジメントサイクルではなく，自治体内部でマネジメントサイクルを回すシステムや監視組織を確立していくことが重要である。

それでは，事業・施策・政策の連関の仕方であるが，一つは，政策が選択され，政策実現のための施策の立案を行なうとき，必ずその施策に対するアウトカム（効果）指標を設定することである。そして，その指標を達成するための具体的な事業の組み合わせや事業手法を検討し，事業計画して実行し，事業効果を評価する一連の作業システムを導入することである。また，もう一つは，実施計画の活用である。実施計画は事業の羅列であるが，第2章でみた真鶴町と白老町の例にあった「実施計画点検書」「実施計画個票」の作成と活用が重要である。まずは，総合計画の施策・事業のコード化と事業別予算が前提となるが，それぞれの帳票に施策体系の事業コードを記入することによって，どの施策のどのような効果を求められる事業なのかという認識をもちながら事業に取り組める。さらに，その事業の展望と評価に活用できることで有効である。このような取り組みによって，従来の「手段の目的化」「事業の一人歩き」が改善され，事業・施策・政策のつながりを認識することによって政策実現に対する効果が期待できるのである。

第2節　自治体経営としての財務の体系化

(1)　計画と連動する予算

第3章第3節で，①事業別予算の必要，②予算のマネジメントサイクルにおける決算重視，③実施計画と予算の連動とその関係づくりの課題などを指摘し，計画の進行管理に連動した予算システムの必要性を述べた。ここでは，それらについて，どのように取り組んでいけばよいのかを考える。

まず，計画と予算について各部署はどのように考えているのだろうか。

第一に，計画・企画部門では，自らが担当した計画実施の観点から，財政部門に対してつぎのような期待をもつ。①計画は，その自治体の行政全

体のなかで位置づけられている指針であるから，財政面で十分尊重されなければならない。縮減対象としては後回しにすべきである。②計画対象外の事務・事業が相当数あるのだから，計画で位置づけられている内容を財政部門は優先的に予算計上するという意思さえあれば，計画事業を財政的に裏づけることは比較的困難でないと考える。このように，計画部門からいえば，計画が中心であり，当然予算化すべきであると考える。また，計画は首長の意向の反映など十分な検討結果として意思決定されたものであり，その策定段階で財政部門とも協議済みであるので，予算計上には最重点で取り上げるべきとの考えがある。

つぎに，予算を要求する原課は，①計画の内容はすべて原課の意図するものとは限らない。かりに，計画の内容に不満があったら，予算づけに積極的でなくなる。②計画で位置づけられている内容は当然予算化されるので，計画内容以外の事業に予算要求の重点を置く。③予算要求段階では，時期的に計画策定段階と違うので背景や諸条件の変動がありうる。しかし，計画内容の経費の見積りは予算要求段階であまり見直しされない。といった考えがある。

そして，財政部門であるが，①計画は尊重するが，予算編成は財政部門が主導して決めていく。②予算は単年度主義であるので，複数年度にわたる事業については確約できない。③予算編成からみた計画は，予算編成の前提となる方針の内容を明確化することについては望ましいと考えている。

これらのことと，1999年10月に北海道町村会で実施した「市町村政策・法務に関するアンケート」において，「計画執行のために中期財源試算や事業評価査定などの財政との連動体制はできていますか」との設問に，①できている（69%），②できていない（30%）という回答を得て，「連動できていない場合，何が問題ですか」の設問には「事業評価手法が確立していない」「事業評価査定のシステムができていない」「組織間の横断体制ができていない」「財政の計画がうまくつくれず，補助金優先の財源調整と財源不足である」「異動によるノウハウや知識の蓄積がない」などの回答があった。

このことから，まず，計画と予算をつなぐには，共通の「言語」をつくるコンバーターが必要と考える。その一つが「事務事業別予算」である。事務事業別予算とは，款項目節と性質別につくられている自治体の予算を事務事業という項目別の予算に組み直し，予算を誰もが理解できるようにするものである。従来の予算書の書式変更をするわけではないので地方自治法に抵触することもなく，自治体が創意工夫可能な備考欄を活用して予算書をわかりやすくするという予算書作成の手法である。また，それにともない，事業ごとにコード管理し，予算編成から執行，決算までを管理することにより事業評価が可能になる。この予算と事業を結ぶ手法によって計画と予算に共通言語が生まれる。つまり，第一に，「事務事業別予算」を作成することが重要である。

つぎに，財務を視点とした予算のマネジメントサイクルにおける予算の執行結果の評価とフィードバックについてであるが，執行結果の評価は，監査委員による決算審査，議会における決算の認定，財政状況の公表など既に述べたが，これら決算についての目的適合性や効果測定する内容が不足し，しかも結果の適時性に欠け，決算を翌年度の予算に反映することは極めて困難である。たとえば，指摘事項や改善勧告を含む決算結果を公表し，住民のニーズや意見を把握するとした場合，少なくとも決算は7月にはできないと翌年度予算への反映は不可能となる。それでは，どうしてもできないのであろうか。行政事務の確実性や順を踏んだ手続きはあるにしろ，決算の翌年度予算への反映と決算評価を重視していくためにはサイクルの時期を早める努力・工夫をして有効な予算編成に改めることが必要であると考える。

このように事務事業別予算の作成や決算を重視した予算編成と計画とを結びつけていくには，実施計画と予算の連動が欠かせない。第2章でみたように，点検調書や実施計画個票（北海道では「事業別政策調書」）など実施計画と予算を一体化して

いく方法が考えられる。とかく実施計画は公表されない行政内部資料になりがちであるので，予算と計画をつなぐ位置づけを確立していくことが有効である。その内容としては，①事業の位置づけ（事業名，事業コード）［計画コードと予算コードの連動］②事業の概要［実施期間，目的，事業内容等］，③年度別計画と実績（＝実施計画）［以後3か年，以前事業実績（決算評価等）等］，④評価［目的成果（実現度），費用対効果（効率性），事業進捗（事業配分）等］，⑤その他［問題点，改善点等］などの内容で自治体の必要と状況に合わせて試行されればよい。そしてこれを予算要求書に添付して，また，事業点検として活用していく。これらのことにより，原課・職員にも事業と計画の連動意識や仕事に対する姿勢の変化を生むことが期待される。

(2) 政策の実効性を高める評価システム

それではつぎに，評価システムの改善について考えてみる。ここで問題にしたいのは，自治体が「政策主体」という視点から最近の行政評価・政策評価・事業評価と呼ばれる評価システムの改善点について考えてみたい。それは，行政の原理，評価の対象，評価者，評価方法などの点である。

まず，行政の原理であるが，たとえば，前述したように行政の予算は財源をどのような事務事業に投入するかという点に従来重点が置かれてきた。しかし，財源を投入することによって達成されたものは何か，いわば，成果品を忘れがちにしてきた。この点が一番重要であり，このための実現手段として予算があるはずである。ところが，とかく財源・お金の価値が軽視され，予算による財政運営は，その財源によって達成されたものを志向するのではなく，事務事業に配分された予算・お金がそのとおり使われたかどうかが重視されるのである。最近のカラ出張などの発覚による改善策として行われる旅券等の確認や日程・行程の制限などは，まさに，出張や研修の効果を問うよりもお金がそのとおり使われさえすればよいとするものになっているといえるのではないか。つまり，これまでの行政原理として重要視されてきた，手続きと過程を大切にし規則の遵守を評価基準として組織内と議会に向けてきた手続主義的行政原理を，手段と成果を大切にし住民にとっての便益の度合いを評価基準として住民と地域に向ける成果主義的行政原理に転換していくことが必要なのである。

また，評価の対象としてアウトプット（事務量）とアウトカム（成果）の違いを考えたい。事務的評価としてはアウトプットの方が数量的に示しやすく測りやすい。しかし，一概に量が多いからよいということではないはずである。しかもこれまでの予算獲得合戦は，予算額の増加を価値基準としてきた面が強い。とかく，福祉の事業費を何億円増やしたということを公表して担当部署の自己満足になっているケースが伺えることもある（インプット評価）。つぎに，どのようなことを何回実施して何人の住民が参加していくらの予算が使われたというケースにおいても，果たしてそれがどんな意味と効果があるのかがはっきりしないのである。そしてまた，最近の動向は，その「成果（アウトカム）」を数量化しようとの試みが多くみられる。しかし，それにも無理がある。数量化できる事業とできない事業があるし，成果があらわれる時期（時間の経過）もそれぞれである。成果とはその事業の結果が時間の経過とともに明らかになって，はじめて成果が明確になるのである。しかし，ある時点で評価するとすれば，どのようなことが有効なのだろうか。

まず，評価者についてであるが，通常の評価は行政内，それも事業実施課が自ら行なうケースがほとんどである。いわゆる，自己評価である。しかし，自己評価は甘いとする声も多くあるように，誰でも自分の行為を無意味・無効なものとは考えないし，それ以上の改善も難しいのである。やはり，第三者評価または外部評価が必要であり，自治体の場合は住民による評価が不可欠であると考える。行政事務や公共事業が住民にとって，本当に有益なのかを確認することなのである。しかし，一方では，行政は忌避政策にみられるようにすべて住民にとって満足を与えることだけをするわけ

でもなく全体の調整や将来に必要な準備なども行なわなければならないこともある。それは，いかに合意を得ながらすすめるかが問題である。それらも含めて，行政に対する評価は住民が行なうことを基本とするべきである。その方法はさまざまな工夫が期待されるが，前述したように，住民の意識調査等の毎年実施していくアンケート調査などが有効であると考える。それには，住んでいるまちや行政に対する不満・満足，意見・批判・要望などで事業評価がされるのであり，行政はそこにあらわれる課題こそ解決へと取り組まなければならないのである。つまり，行政は一人よがりにならず，住民の思い・希望・満足に対する意見を最大限に尊重しなければならないのである。つまり，有効な評価方法とは「住民による評価」を確立することにあると考える。

(3) アウトカム予算による財務の体系化

これまで述べてきた予算と評価について，予算編成を中心に体系化を試みる。事例は白老町におけるしくみを基本として考えることにする。主眼点は，①計画（企画課）と予算（財政課）の事業費を中心とした連携，②主管課（原課）のアウトカム意識の定着，③目的に即した効果を重視した予算編成，④住民の参加による評価，⑤アウトカム志向による決算の重視である。

①計画（企画課）と予算（財政課）の事業費を中心とした連携は，事業別予算と実施計画の一体化・連動を考慮しながら，事業費による計画の進行管理をチェックしていく。また，事業コードと予算コードの連動を図り，財政課にも計画の進行意識と成果志向を強める。

②主管課（原課）のアウトカム意識の定着は，事業と計画を結び，その目的と成果の意識を高めるため，事業予算の要求と実施計画についてアウトカムの指標化を含む個票を作成する。

③目的に即した効果を重視した予算編成は，財政課において主管課から提出されたアウトカムの指標化された予算要求を査定し，計画と連動したアウトカム重視の予算編成を行なう。

④住民参加による評価は，予算編成過程における各過程を公開しながら，ニーズの把握，意見の収集，意識データの収集を行ない，評価，決算，予算要求につなげていく。

⑤アウトカム志向による決算の重視は，決算説明資料にアウトカム評価を取り入れて，政策審査等に生かし，決算結果をつぎの予算にフィードバックしていく。

これらのことを踏まえ，現状の事業予算編成過程に取り込んでいくと図10のようになる。

第3節　情報共有と住民参加を核とした組織づくり

(1) 政策自立のための情報共有と参加（政策合意形成）

情報・参加システムの条件と効果

住民参加にはさまざまな具体的な手法があり，それを分類する視点もさまざまである。『すすめよう住民参加〜行政への参加の必要性とその手法』（北海道自治研修所，1996年）では行政が住民参加をすすめていく場合，どのような手法を考えればいいのかということに着目して，参加の具体策を①情報共有型　②ヒアリング型　③対話・計画型　④活動支援型　⑤条例・要綱型の五つの型に分類した[25]。これは，行政が情報を公開したり，行政がアンケートをとったり，住民と対話できる場を設定したり，活動する条件を整備・支援したり，住民参加の手続きや手法を保障するといった，いわゆる，行政のお膳立てである。しかし，これらを行政姿勢として示さなければ条件や環境は整わないであろう。では，これらを用意すれば，その自治体は住民参加がすすむのであろうか。住民の意識・意見を筆者が住民に対して行なったヒアリングやアンケート[26]の内容からみてみることにする。

まず，行政が用意した審議会・懇話会などに参加経験のある住民に，「そのよかった点，改善を希望する点」を聞いた。その回答は「住民が参加して話し合える場があることはすばらしいことだと思う。しかし，そのような場が増えるに従って，住民の方もかなり勉強している人が増えてきてい

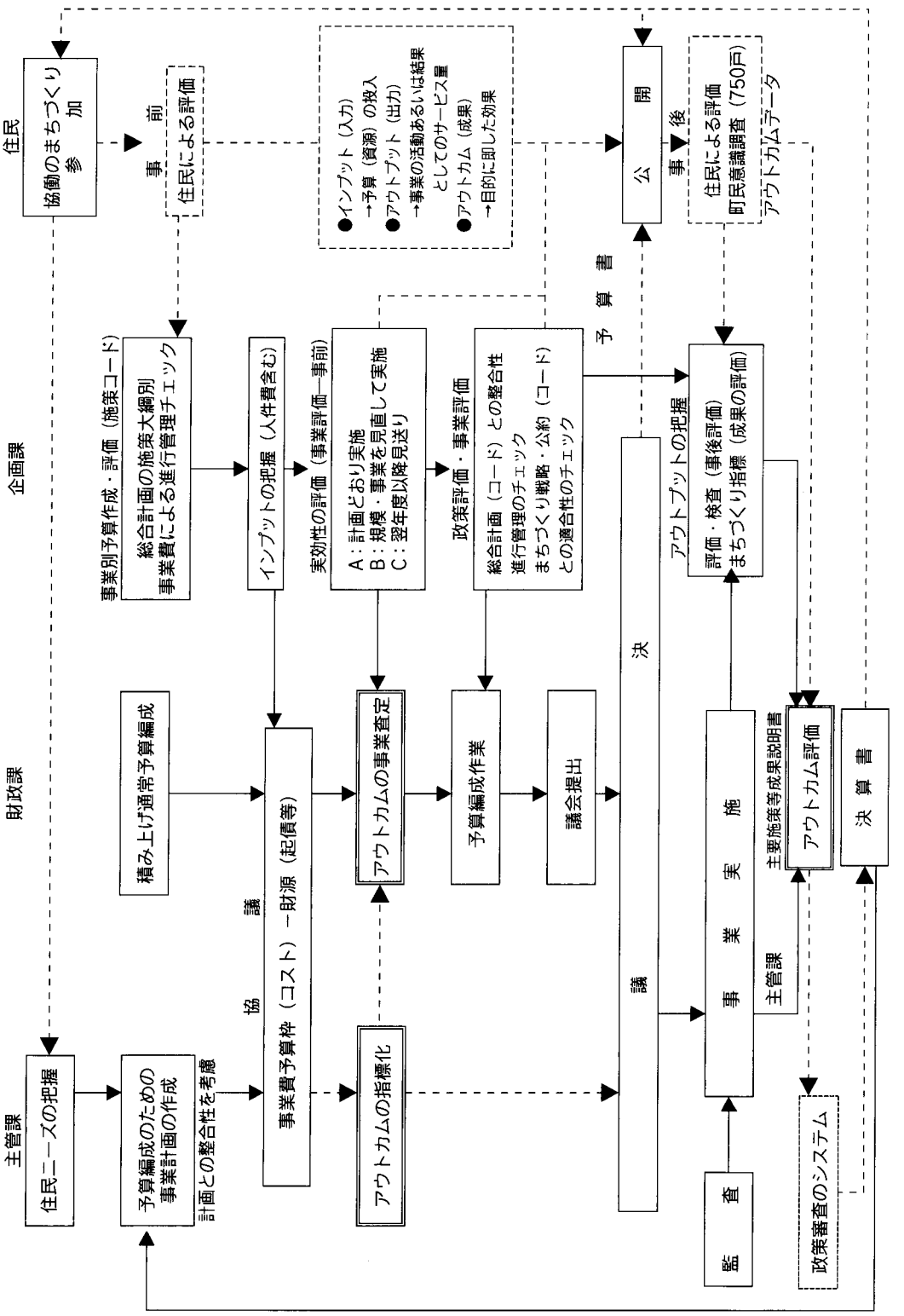


図 10　財務会計事業別予算と予算編成の流れおよび評価のしくみ

る。職員ももっと勉強すべきであると思う」「行政から出される問題点の主旨などで，現実性や切実感などあまり理解できないものが多く，説明や説明文はもっとわかりやすく伝わるように工夫していった方がよいと思う」「事務局案がシンクタンクなど外部の人によってつくられていたことがあった。それでは，職員の方の説明も説得力がなく，議論も活発にならない」「情報公開懇話会では自分たちの制度ということで議論も活発であったし，事務局の方が多くの意見をしっかりまとめ，公開，確認，共有できて信頼感がもてた」などの意見が聞かれた。このことから，住民参加の場が確保されてもそれを運営する職員・事務局によって，行政のアリバイづくりになったり，意見反映されずに住民の不満を増長させたりすることもある。職員には，まちにとってよい政策や制度をつくり上げていくのだという気概でたゆまぬ努力が必要なのである。そして，行政が住民参加をすすめていく上記の5類型では，情報の発信や対話の場づくりにおいて，特に住民の意見・考えを聞く「広聴」こそが重要性を増し，行政における広聴システムが用意されなければならないのである。また，行政の十分な説明こそが住民に理解され，信頼を高めることになることを職員は自覚しなければならない。

つぎに，いわゆるまちづくり活動を実践している住民に「行政活動に住民が参加していくことをどう思うか」を聞くと「住民が安心して住めるまちづくりを公共の仕事と考えると，その大部分は行政活動でまかなえるかもしれないが，住民の必要とするサービスは多様化している。住民が参加というより，住民も公共の仕事の一部を担う主体者になることが必要と考える」「住民が行政に参加というよりも，本来の自治とは，住民が考え行動するもので役所はその事務局でありコーディネーターであるべきだと思う」「興味ある活動に積極的に参加することで情報共有され，職員と住民の理解が深まり，責任と信頼のパートナーシップが築かれると思う。主体的にまちづくりに参画するのは住民の権利だと思うのできちんとした住民参画のシステムをつくることが必要だと思う」といった回答を得た。共通していえることは，住民は行政の従属者ではなく，主体者であるという意識が明確であり，自立と自己責任による行動態様の必要性が伺えた。行政・職員は，従来の住民を行政の対象・客体とみる姿勢を改め，まちづくりの主体者として認識していかなければならない。

このようなことから，情報・参加システムの条件と効果を考えると，情報の条件としては，①適時性，②対応性，③開放性が求められる。①の適時性は情報が必要な時に得ることができるか。どの過程・段階においても提供できるかが問われる。②の対応性は必要な情報をわかりやすく提供できるか。行政・職員が所有している情報を生で，もしくは，わかりやすく加工して提供していくことが重要となる。③の開放性は情報の双方向，共有が不可欠で，いつでも，どこでも，誰にでもといった情報の提供ができるかが重要である。このような条件が整うことによって，民主的な行政運営と自立的な住民活動が展開され，政策・まちづくりに実効性・効率性・合意性や住民に自治意識・自治責任が高まっていくのである。

政策合意形成による政策自立

従来の政策合意は，どのようなケースがあっただろうか。

総合計画については，コンサルタントへの委託による合意である。提出案はだいたいそのまま計画として認知され策定されることになる。そこには，職員の合意も住民の合意もみられなかった。それでは実効性や実現性に乏しいのは当たり前である。また，個別計画については，特に国などの補助事業に基づく計画については，事業獲得のために計画がつくられ，国の方針に合わせた，事業を実施することが目的の計画が多くつくられてきた。そこにも住民による合意はみられなかった。地域のためによかれと考えた計画・政策が事前に職員・住民に合意を得なかったために形骸化してしまうケースが多かったのである。最近，それらの反省と職員・住民の能力向上があいまって情報の共有と参加による検討・議論がなされ，自前で

計画・政策づくりがすすんでいる。つまり，これまでは国やコンサルタントなどに依存し，計画や政策が職員・住民の不在のまま，さらには地域や政策への効果・影響があまり考えなかった状況から情報共有や参加によって地域実態に合った効果的な計画・政策へと変わりつつあり，このことが地域のための政策自立に向かうのである。

では，政策に参画する自立的な住民・職員の登場はどのようになされてきたのであろうか。これまでの要求要望型の住民から政策提案・参加協働型の住民に，また，これらの住民と対話を重ね，住民活動にも参加し，行政のさまざまな分野に反映できる自治体職員が登場してきている。しかし，従前と変わらない住民・職員もいる。そこには時代や社会と自治体行政のズレが広がりはじめる。つまり，自治体行政内部の組織的硬直や衰弱と時代状況からズレはじめる事業の固定化，政策開発の遅れや後退がつぎつぎとあらわれてくる。

これらの状況への「気づき」「疑問」「問題意識」が改革の推進力となる住民・職員の源泉となる。それらの意識が行動に変わり，交流・学習することによって仲間をつくり，学習会・研究会へと発展し，そこから生み出される成果を表現・対案を提言していくという変化をみせることが多い。これら自主自立を模索する住民と職員が手をつなぐことによって，人づくりがなされ，地域の状況を踏まえた協働による政策のしくみづくりができ，それらの成果としてのモノづくりができていく。その結果，住民と職員の自治意識が高まり，自治の責任を担う地方政府が確立していく。

合意形成による政策自立をめざすためには，住民と行政が協働することが不可欠であり，協働には，情報の共有と問題意識に基づく行動意欲があって，自主性，自立性，対等性，共生性をお互いにもちながら目的にむかっていかなければならない。

(2) 情報共有と住民参加を核とした組織モデル

住民主権・住民自治による自治体政策を実現するには，自治体の組織・対応・役割も大きく変わっていく必要がある。これまで述べてきたことを総括しながら，組織構想を整理・提案したい。

ア，住民の意思・提案を政策立案につなげるしくみづくり

住民はそれぞれの生活事情の中から公共政策課題をもつようになってきている。たとえそれがまだ公共政策として認知されていなくても将来的に公共政策となる可能性もある。そのような住民も政策提案できる多様なルートを確保して，その提案内容を公表して，それに対する対応を明らかにしていくような住民提案の日常化とそのしくみづくりが必要である。

たとえば，①市民委員会や地区住民会議といった政策課題ごと，あるいは地区ごとの検討会議を設置し，行政もその対応を明確にしながら，その課題に関わる政策は発案段階からその組織に諮るといった方法をとる。②市民委員会よりも小さな任意の政策集団や学習会・研究会からの提案ルートを確保する。③行政主催の附属機関や審議会などは公募による住民の参加を義務づける。④行政が政策提案する場合にも，公聴会や意見交換会などの住民との議論の場を確保する。⑤議会は住民全体の代表としての機能を高めるため，議会の編成・運営等を自治体で決定する。⑥開かれた議会を確立するため，住民と議員の意見交換の場を制度化し，公開討論の場を設ける。⑦住民が個人でも参加できるように，インターネットによる電子会議室や住民による提案制度を実施するなどが考えられる。

イ，住民による監視・評価の制度化

住民と行政の信頼関係が自治体の自立には欠かせない。行政の透明性・公平性・効率性を確保し，住民自らが関わりながら行政内容を公開していく制度化が必要である。

たとえば，①政策過程，予算過程，または，その進行管理や実施評価にあたって住民が関わり公表したり，監視するような組織を設置する。②自治体の広報活動に住民が関わり，取材をしたり，「住民の視点」などのコーナーを広報誌にもつような参加制度をつくる。③情報公開に関する住民組織を設置し，行政情報が集まる，または，収集で

きる，住民が情報を活用できる情報センターを設置する。④住民の手で政策評価する組織の設置をするなどが考えられる。

ウ，住民の公益活動の制度化

公共政策は行政活動だけでまかなえなくなっている。住民も公共政策を担う公益活動の主体者として制度確立していくことが必要である。

たとえば，①住民参加条例や公益住民活動促進条例などの制度を整備する。②非営利団体やボランティアが行政サービスを担えるよう支援する。③公共施設の設置・運営・管理などを住民委託できるようにする。④住民の公益活動団体の活動を促進する公益活動センターを設置するなどが考えられる。

これらを踏まえて，行政情報を集め，評価する組織「自治経営部局（住民管理組織）」の設置を中心として，住民が担う自治体組織を構想すると図11のようになる。

第4節　求められる自治体の政策技術

(1)　制度技術と意識技術

これまで，分権時代の自治体政府として求められる政策技術についての制度設計を考えてきた。それは，けっして大胆な変革を想定していない。現段階の制度・機構の整理・再編や一歩踏み込んだ取り組みにすぎない。しかし，そこには自治体がもつ本来の住民に一番近い政府としての課題設定とその解決という政策技術の問題であった。こ

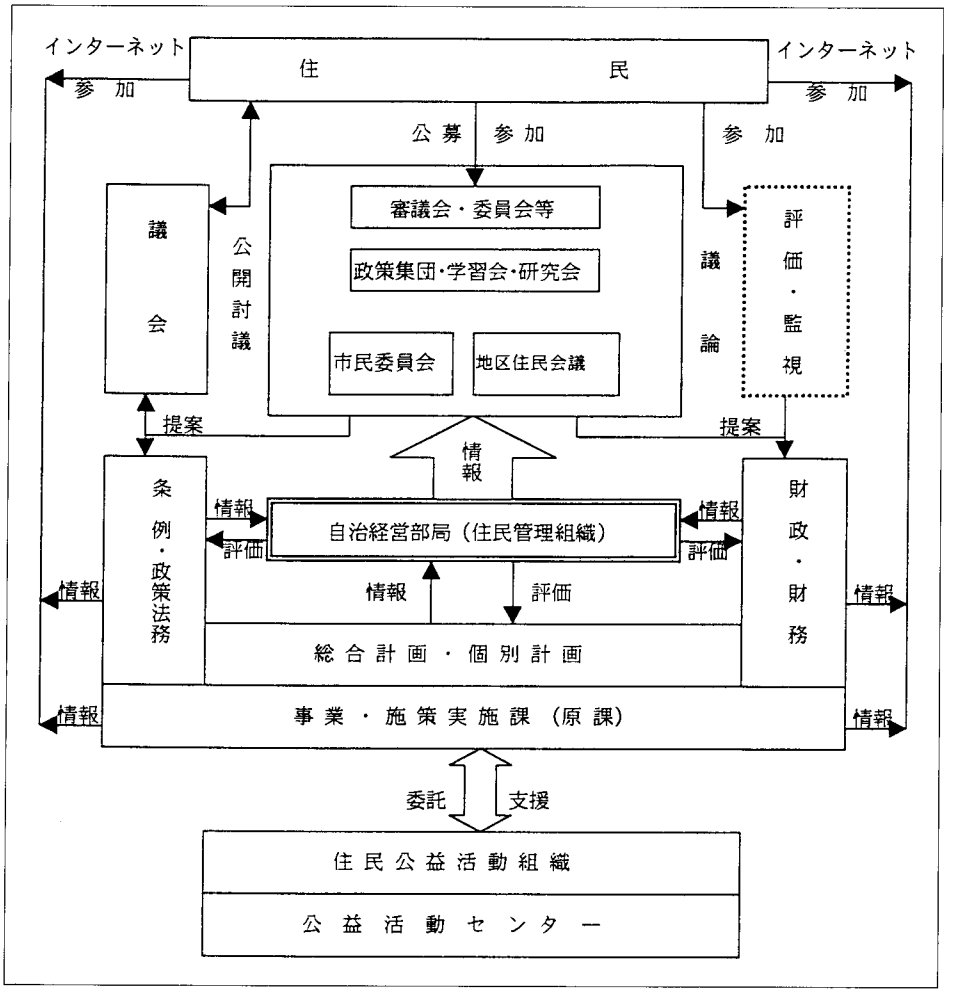


図11　住民が担う自治体組織

れまで，国政府の政策提案や評価に依存してきた自治体政策の転換をどのように考え実行していけばよいのかの提案である。その本質は，住民自治と民主的行政運営にあった。そのための行政が取り組むべき制度設計として，①政策を明確化した自治体計画，その実効性を確保するための計画管理を確立すること，②その計画の執行を担保しうる法制度・法務体制を確立すること，③その計画の効果効率を高め，有効な評価をしうる財務体制を確立すること，④それら行政過程のあらゆる局面において住民参加を基本とした行政の民主化をはかり，政策の合意形成を得ることである。また，それらを連携させていくための実施計画・条例・予算の役割，組織編成，職員・住民の意識や行動をみてきた。

分権型の政策技術を制度設計するには，自治体としての必要性がある。自治体の政策技術は国のそれと異なり「自治型」でなければならない。自治体の政策技術を整理してみると，第一に，それぞれの自治体には地域の地理的条件，気候条件，歴史的経過，慣習・風習など地域の個性・資源が内在している。それらの環境条件や状況の中から生み出される政策課題に適合した「技術」でなければならない。地域の振興・発展もゼロからの出発はありえない。地域資源に潜在している発展の可能性を見つけ出し，それを最大限に活用していくことが重要である。それにはプラスの要因を伸ばすことも，マイナスの要因が生かされることもある。「自治型」の政策技術の開発には，地域への愛着と誇りをもって地域特性を見つめ直す「意識」がなければならない。

第二に，自治体の自立を維持し，それを高めていく政策技術でなければならない。国の基準に従っているところからは「自治型」の政策技術は生まれない。国の法令，通達，補助要綱が設定する基準，要件は全国的に適用しようとするものであるから，必然的に画一的な基準となる。しかも常に時代に対して後追い的であり，分野・所管別に縦割りとなる。これに対して，自治体は地域課題をリアルタイムに感じ，先取りする技術であり，また，生活総合化する技術でなくてはならない。分権後の自治体の技術がそれ以前と何ら変わりないものであるとしたら，あまりにも情けないのではなかろうか。

第三に，自治体の政策技術は，できる限り住民の「意思」や「思い」に基盤を置き，住民との情報共有と住民参加を促進するものでなければならない。それが行政運営に生かされ，しっかりとした議論に基づくまちづくりをコントロールできる計画・予算・条例として確立され，政策としていく制度技術をもたなければならない。

つまり，自治体の政策技術とは，決してテクニカルなものだけでなく，地域に根づく住民の豊かな暮らしを構想した「意識技術」と，それを実現していくための住民・議員・職員・首長などの合意に基づく手法・手順などをルール化・明確化していく「制度技術」が必要なのである。

(2) 分権時代の自治体政策実現モデル

これまで自治体政府としての自治体政策実現の手段を①総合計画を核とした計画体系の確立とその進行管理，②政策実現を担保しうる条例等の策定による政策法務，③政策実現を担保し，その効果・効率性を高める予算・評価制度，④政策の合意による正統性と実効性を高める住民参加・職員参加について検討してきたが，それは自治体政策を地域・住民を拠り所とした民主的な行政運営を行ない地域特性や財源など身の丈にあったまちづくりをすすめることにある。その実現手段として，これまで連携がすすんでいなかった「計画と条例」「計画と予算」「計画と参加」について，それぞれの取り組み過程，いわゆるマネジメントサイクルを明確にして内容をオープンにしながら広く議論を行ない，政策の意義・目的・効果などを職員・住民が自覚して取り組む，または責任をもつ，そのような自治体運営が分権時代の展望として考えられる。それらを総括して次の図12から図15をモデル構想として示すことによって締めくくりとしたい。

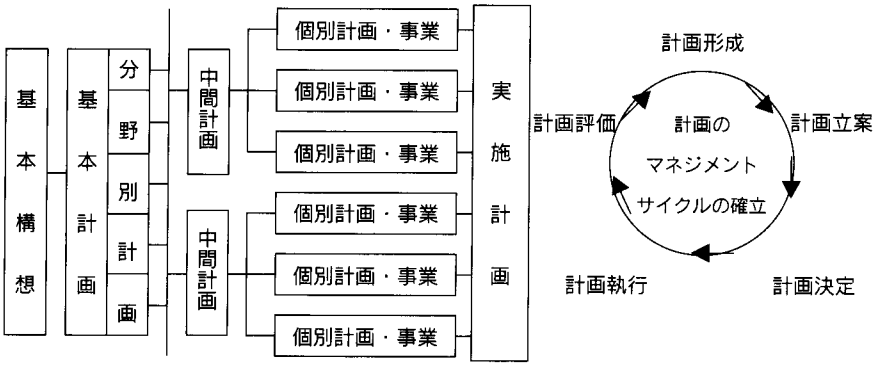
以上のように，政策実現をめざす手段の論点を

図でまとめてみた。これらの制度構想が分権時代の自治体政策の実効性を高めていくものと考えたからである。

最後に，総合的に「分権時代の自治体政策実現モデル」を図に示すと図16のようになる。

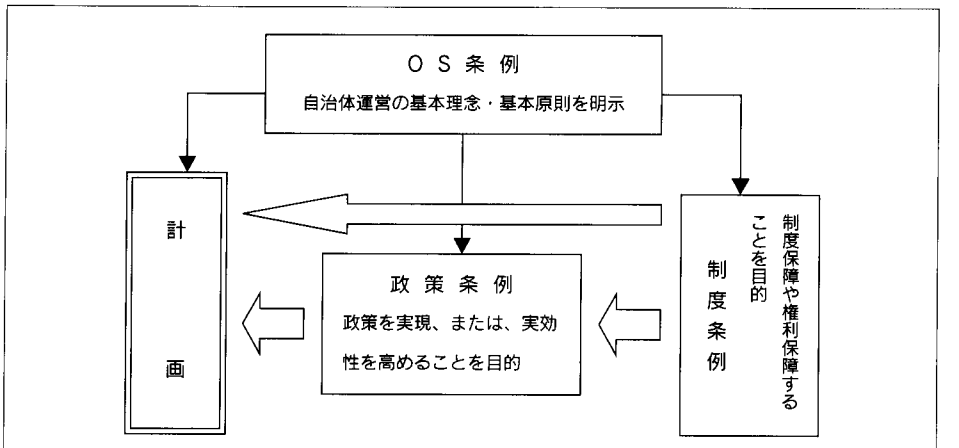
おわりに

本稿では「自治体の政策実現」のために，計画・法務・財務そして住民と職員の参加による合意形成の取り組みから自治体が「政府」として政策自



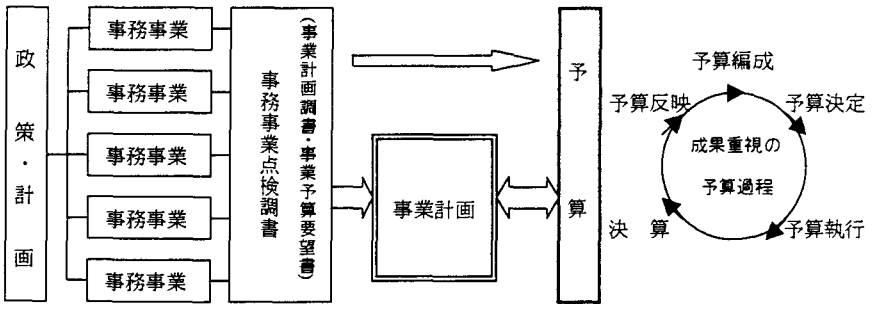
各計画にマネジメントサイクルを確立して進行管理を確かなものにする。また、すべての計画は基本計画の分野別計画に属し、個別計画の事業は実施計画に属することとして、計画間の関係・調整を図り、実施計画によってすべての事業と計画目的を明確にする。

図12　①総合計画を核とした計画体系の確立とその進行管理



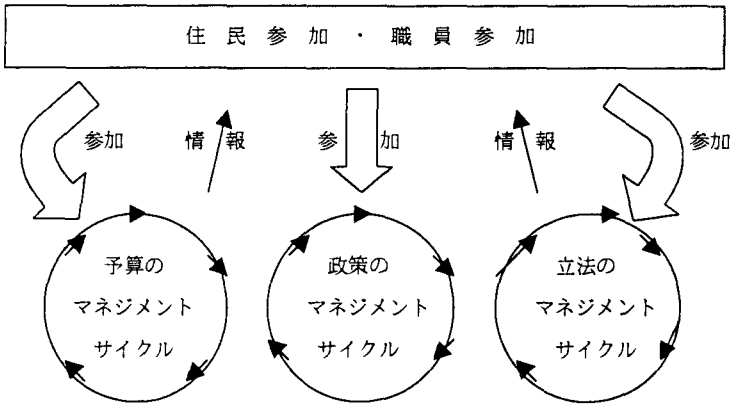
計画の目的達成、実効性を高めるための手段・担保として政策条例を制定する。また、政策実現を目的とした制度保障、権利保障などを定めた制度条例も計画に関わる。たとえば、環境基本計画に対する環境基本条例と情報公開条例・住民参加条例などの関係である。

図13　②計画と条例の関係



政策・計画と予算を結ぶ事業計画を確立する。各事業の政策目的を明確にして、事務事業点検調書を作成し、成果（アウトカム）主義の予算に改善する。また、成果に基づく評価を明確にして決算を活用する予算サイクルを確立する

図14　③計画と予算の関係



住民・職員参加は、政策・予算・立法の情報を得ながら、マネジメントサイクルの各段階に参加できるように制度確立する。行政は情報をわかりやすく正確に伝わるように加工する技術を開発し、いつでも、どこでも、誰にでも情報を公開し、共有できるように努め合意形成を図る。

図15　④政策過程への参加

立することを検討してきた。つまり，地域における政策を確立させ，その政策を実現するための手段を制度設計することによる政策技術の進展を試みた。それは現実の自治体，とりわけ町村における政策の外部依存体質が強く，自前による取り組みが立ち遅れているとの認識からであった。それにはこれまでの政策の「拠り所」を変えていく必要がある。「国」から「住民」生活にである。国を拠り所とする政策は住民にオープンにされてこなかった。しかし，これからの自治体政策は住民にオープンにして議論される必要がある。自治体議会も同様である。

住民が本当に豊かな地域社会に暮らせること，また，それを実現していくことが，自治体が存在する意義なのである。人びとは長年そのことに努力しながら協力して暮らしてきた。しかし，その

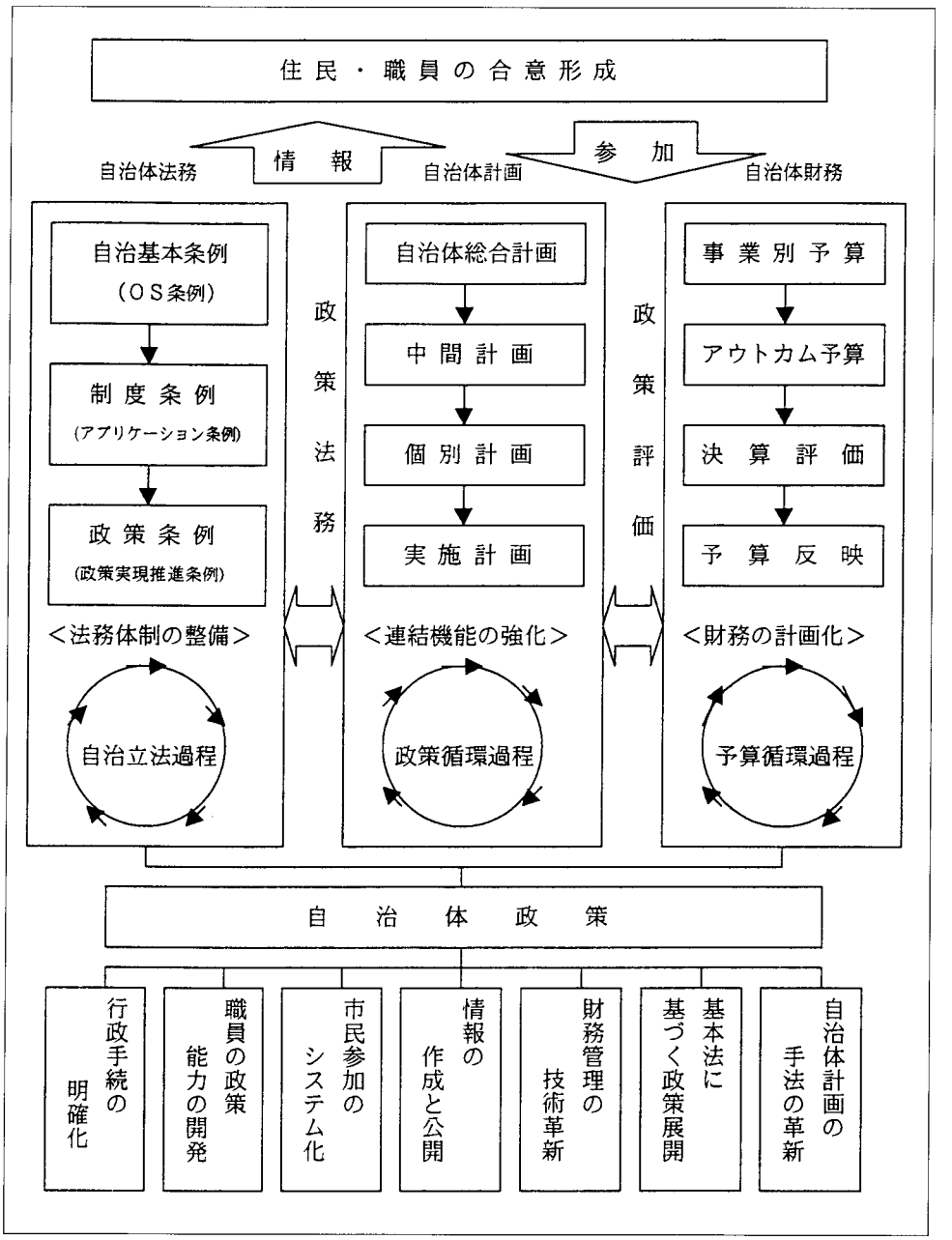


図16　分権時代の自治体政策実現モデル

ためにはそれぞれに責務を負わなければならない。みんながその責務を果たし社会的役割を担っていく時，地域社会はすばらしいものになっていくことだろう。それが住民と行政との協働のまちづくりの営みである。

本稿の検討は，自治体行政におけるほんの一部の取り組みについて検討したにすぎない。しかも，程度もごく限られた現実的なものである。したがって，これらの取り組みはけっして無理なことではない。どの自治体でも取り組めることである。もうすでに取り組んでいる自治体も多いことだろう。本稿が現在の分権社会へとむかう自治体にとっての政策技術，その制度設計について考えていただく機会になれば幸いである。

研究の社会もこれまでは実社会，住民生活と離れて理想論，正統論の立場が多かった。しかし，徐々に多くの矛盾が混在する現実の住民生活に実践的にアプローチしようとしている。自治体学には理論と実践の交流が必要だからである。これまで自治体行政は理論と実践の中立の立場にたってどちらにも力を入れてこなかったような気がする。これからは実践し，研究し，交流していく職員が増えていくことが期待される。すでに，北海道にはその兆しがみえはじめている。今後とも微力ながら研究を続けて実践に生かせるよう多くの方々と検討を深めていく努力を続けていきたい。

注

第3章

(1) 遠藤文男「地方自治体における基本的政策形成手続の動向(1)」自治研究66巻12号。

(2) 松下圭一著『政策型思考と政治』東京大学出版会（1991年）294頁。

(3) 平成8年度（1996年）都市アンケート（日本都市センター）

(4) 田中二郎「国家法と自治立法」法学協会雑誌80巻4号（1963年）。

(5) 礒崎初仁著『分権時代の政策法務』地方自治土曜講座ブックレットNO.37（北海道町村会，1999年）82～98頁。

(6) 天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』日本評論社（1989年）はしがき。

(7) 山口道昭・鈴木庸夫「自治体法務とその体制整備『分権型社会の都市行政と組織改革』日本都市センター（1998年）181頁。

(8) 鈴木庸夫・森田朗・礒崎初仁「政策法務とはいったい何か　地方分権と法システム」地方自治ジャーナル213号（1996年）26～27頁。

(9) 「市町村計画の体系と参加」自治省(1982年)。

(10) 「地方公共団体における計画行政の現状と課題（II）」財団法人地方自治協会（1991年），そのほか,代表的なものとして1980年自治省による「定住構想と市町村の役割に関する調査研究－市町村計画と同計画策定過程における住民参加のありかた」や1991年財団法人地方自治協会による「地方公共団体における計画行政の現状と課題」がある。

(11) 「平成8年度都市アンケート」によると33.2%が制定済みで制定予定を入れると91.4%となる。

第4章

(12) 本田弘著『現代行政の構造』勁草書房（1994年）249頁。

(13) 近年では，高知県，群馬県など県レベルで自治基本条例制定の動きがみられる。北海道内では，ニセコ町が先駆的に取り組み，これに続き札幌市や千歳市が動き始めている。北海道でも基礎研究を始めている。

(14) 西田裕子「都市憲章，自治基本条例とは何か」『自治立法の理論と手法』ぎょうせい（1998年）67頁。

(15) 前掲・注(1)，68頁。

(16) 田中孝男「自治基本条例のつくり方」フロンティア180第32号(北海道町村会，2000年)56頁。

(17) 岡田行雄『政策法務と自治体』地方自治土曜講座ブックレットNo.20（北海道町村会，1998年）15頁。

(18) 岡田行雄「自治体総合計画のなかで自治立法をどう位置づけるか」『自治立法の理論と手法』ぎょうせい（1998年）84頁。

(19) 秦博美「地方分権一括法と自治体法務の課題（下）」フロンティア180第31号(北海道町村会，1999年）48頁。

(20) 前掲・注(2)。

(21) 自治基本条例・都市憲章条例制定に向けた取り組みは，川崎市の都市憲章条例案（1972年，議会で否決）として，知る権利，環境権や住民投票制度の創設などが盛り込まれた。また，神奈川県逗子市ではアメリカ軍住宅問題から，地域課題の自己決定権や環境問題，自治体外交権などが検討課題となり1990年から研究を始めた（1994年の新市長就任で研究は凍結)。

(22) 脇田英樹「自治体法務組織に関する一考察」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル（1998年）288頁。

(23) たとえば，神奈川県真鶴町「まちづくり計画」や熊本県小国町「まちのシナリオ」などがある。

(24) 1999年10月に町村職員330人に対して行なった意識調査で252人（76.4%）から回答があった。

(25) 北海道自治研修所「すすめよう住民参加」平成7年度ジョイントセミナー北海道21報告書，37〜38頁。

(26) 1999年10月に町村において地域活動に取り組む町民20人に対してアンケート・ヒアリングを行なった。

（たかはし　ひろあき　北海道白老町企画課）