

地方自治体予算における議会の参画

—行政評価を活用した決算審査からの考察—

山本 哲平

I はじめに

地方分権が大きな議論となっている昨今、住民自治の根幹をなす地方議会の役割もますます高まってきている。しかしながら、議会不要論が出るなど首長に対する「追認機関」と揶揄されてきたのが多くの地方議会の姿である。一方で一部の議会においては大きな改革が進んできている。ここ10年近くにおける全国各地の議会改革の取り組みを見ていくと、平成18年に施行された栗山町議会基本条例の制定をはじめとして会津若松市議会や三重県議会における政策サイクルの取り組みなど、その大きな変化を垣間見ることができると、筆者自身も現職の大津市議会議員（平成19年より現職）として大津市議会の改革に取り組んでいるところである。

本稿では議会改革の取り組みの一つとして成果をあげつつある「地方自治体の予算における議会の参画」について、「決算重視」ならびに「決算から予算」の流れの中における行政評価を活用しての決算審査の視点を中心に考察を行い、議会審議の活性化、特に決算審査、予算審議の活性化について検討する。

その第II章においては地方議会の意義及び現状を整理、第III章においては予算及び決算における首長と地方議会の権限・役割等を整理、第IV章においては、決算と予算の連動並びに行政評価の活用について、第V章から第VIII章においては各地における行政評価を活用した決算審査の取り組み状況等を調査・分析、そして第IX章においては前章までを踏まえて、行政評価を活用しての決算のあり方を示すものである。

II 二元代表制における地方議会の意義及び現状について

1 わが国における地方政治システムについて

(1) 二元代表制とは

日本国憲法の第8章には地方自治の項目が設けられており、その第93条において「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定されている。すなわち現在の日本の地方政治は二元代表制がとられ、首長・議会の議員ともに住民から直接選挙により選ばれる形態となっており、両機関ともに住民代表としての性質を有している。

(2) 二元代表制における首長の権限・役割

次に首長・議会のそれぞれの権限・役割等を見ていく。

まずは首長についてである。地方自治法第147条において地方自治体を「代表する」機関として位置づけられ、行政の長として地方自治体職員を統轄しているのが都道府県知事や市区町村長といった首長である。地方自治法第149条においてはその権限として、「議案提出権」「予算の調製および執行」などが包括的に規定されている。

そして、その大きな特徴の一つが独任制である。議会が合議制であるのに対し、首長は独任制であり、一人の首長が大きな権限を有している。独任制の長所としては意思決定の迅速性といったことがあり、短所としては民意の反映が困難といったことがある。

(3) 二元代表制における地方議会の権限・役割

次は議会についてである。合議制の議事機関として設置され、民主的な政治制度の下では、住民の意見を集約し、代表して討議することにより民意を反映しようという重要な機関である。地方自治法第96条においてはその権限として、「条例を設け又は改廃すること」「予算を定めること」「決算を認定すること」などが議会の議決事項として限定列挙されている。また、それ以外についても条例で定めることにより議会の議決事項とすることができることとなっており、その権限が限定列挙とは言え、議会の意思でその権限を大きくすることは可能である。すなわち議会は政策の「形成過程」「決定過程」「執行過程」

「監視・評価過程」とその過程の全般にわたって大きな権限を有している。

そして議会の大きな特徴は合議制である。多様な考えをもつ議員が集まって討議をし、合議体である議会としての意思決定をすることに大きな特徴がある。合議制の長所としては多様な民意の反映といったことがあり、短所は意思決定に時間がかかるといったことがある。

このように首長と議会は、それぞれに役割・権限、そして特徴が大きく異なり、独任制の首長と合議体の議会において、それぞれの特徴等を活かしたチェック&バランスの関係をうまく機能させることにより、権力の濫用と公正な行政運営を保障しようとするものである。しかしながら、現状は議会によるチェックが働いていないという批判が多くなされているように、それがうまく機能していない実情が見られる。

Ⅲ わが国地方自治体の予算及び決算における首長と地方議会の権限・役割について

1 地方自治体の予算

(1) 予算における首長と議会のそれぞれの権限・役割

予算における首長と議会のそれぞれの権限・役割から見ていく。

首長の予算に関する権限として地方自治法第 149 条 2 号において「予算を執行し、これを調製すること」と規定されている。一方で議会の予算に関する権限として地方自治法第 96 条 2 号において議会の議決事項として「予算を定めること」と規定されている。この地方自治体の予算における首長と議会の関係を稲沢（2012）はこのように表現している。「首長の予算調製権に示される行政の仕事を、議会は議決権によって事前統制するという構図である。」¹すなわち、二元代表制における首長と議会の権限・役割を第 I 章で見えてきたが、予算においては調製権と議決権をそれぞれに与えることで権限を分散し、議会による予算の事前統制を図るようにされている。

(2) 議会における予算審議の現状

次に議会における予算審議の現状を見ていく。

1 稲沢克祐他著（2012），p. 11。

全国市議会議長会の調査によると平成 24 年度一般会計当初予算について、811 市のうち付帯決議なしの原案可決が 733 市 (90.4%)、付帯決議ありの原案可決が 42 市 (5.2%)、修正可決が 29 市 (3.6%)、否決が 1 市 (0.1%)、その他が 6 市 (0.7%) であり、全体の 95%以上が原案可決という結果であった²。これだけを見れば、議会による予算の統制がなされているとは言い難い状況であり、一般的に追認機関と揶揄される所以がここにある。

しかしながら、これらの結果の背景には、それぞれの地方自治体ごとに予算案の中身の個別的、政治的な様々な事由の存在が考えられ一概に「原案可決が悪い」とか「修正可決が良い」といった評価は下せないことをここで申し上げておく。

筆者自身はその審議結果よりもそこに至る過程を重要視しており、筆者が考える議会における予算審議の活性化とは稲沢 (2013) の言う「付帯決議可決以下の行使のあり方のみを指しているわけではない。むしろ、議会からの政策提言などが活発に行われる事態を指す。」³と考える。

すなわち、予算審議の活性化とは決算審査等を踏まえての議会からの積極的な政策提言並びにその政策提言を踏まえての予算審議にあると考える。

2 地方自治体の決算

(1) 決算における首長と議会の権限と役割

次に決算における首長と議会の関係についてだが、予算の関係と同様にそれぞれの権限・役割が大きく分かれている。首長は決算を調製し、監査委員の審査を受けた後に議会に認定を求めることになり、議会による事後統制がなされる仕組みとなっている。予算における議会の事前統制においては、議会の議決を経ないと予算が執行できない制度となっているが、決算における議会の事後統制においては、議会が決算を認定しなかったところで道義的あるいは政治的な責任は除き、それ自体に何の効力も発生しない。すなわち議会の決算における行為自体には実質的に何の統制機能も働かないこととなっている。

その状況において決算の役割を見出すとすれば、決算の予算への反映である。決算の結果を予算に活かす取り組み、決算と予算の連動性を意識した決算の取り組みが重要である。

2 全国市議会議長会 (2013), p. 32。

3 稲沢克祐 (2013), p. 11。

(2) 議会における決算審査の現状

次に議会における決算審査の現状を見ていく。

全国市議会議長会の調査によると平成23年度一般会計のうち、811市中、付帯決議なしでの認定が774市(95.4%)、付帯決議ありの認定が16市(2.0%)、不認定12市(1.5%)、その他9市(1.1%)と、97%以上が認定という結果であった⁴。この結果だけを見れば追認機関と揶揄されがちである。

しかしながら、上記でも示したように本稿は決算の役割を予算への反映の観点から位置付けており、その決算の認定・不認定といった結果よりも決算を踏まえての政策提言等がなされていくことがより重要であると考えている。

(3) 行政評価と決算

次に行政評価と決算の関係を見ていく。

行政評価は法律等により義務や要請等があるものではなく各地方自治体が独自で取り組んでいるものであり、決算とは直接的には関係がないものである。しかしながら、行政評価を議会における決算審査等で活用している例は多く散見されることから決算とは無関係とは言えず。これらの状況から考えれば、行政評価は実質的には地方自治体の決算の一部であると考えるのが妥当である。

IV 議会における決算・予算の連動と行政評価の活用について

1 予算決算常任委員会の取り組み

議会における決算と予算の連動した取り組みとしては予算決算常任委員会や行政評価の予算への活用などがあげられる。

予算決算常任委員会とは決算の審査と予算の審議を一体的に行う取り組みである。予算決算常任委員会を設置することで、①決算審査時に前年度の各事業の問題点を指摘し、②次にその問題点に対する改善策を提言し、③予算審査時にその問題点の改善状況を確認する。というような決算から予算への一連のサイクルが可能となる。全国市議会議長会の調

4 全国市議会議長会(2013), p. 32。

査によると平成 24 年 12 月 31 日現在において予算決算常任委員会を設置しているのは 811 市中 39 市と近年、増えてきているとは言えまだまだ少ない状況である。

2 議会における行政評価の取り組み

次に行政評価の予算への活用についてだが、執行機関が行った行政評価の活用と議会自らが評価を行う 2 つのパターンがある。

(1) 執行機関が行った行政評価の活用状況

はじめに執行機関が行った行政評価の活用について見ていく。

執行機関が行った行政評価の活用とは、執行機関側が作成した行政評価に関する資料を決算審査等において議会が活用する取り組みである。その活用の状況であるが総務省の調査によると行政評価を導入している地方自治体のうち、議会で報告・説明しているのが 246 地方自治体（約 25%）、資料として配布しているのが 275 地方自治体（28%）であり、半分近くの地方自治体が議会への報告等を一切行っていない状況にある。

(2) 議会としての行政評価の実施状況

次に議会による行政評価の取り組みについて見ていく。

議会による行政評価とは、各議員が評価者となって各事業・各施策等の評価を行い、その評価者となった議員同士の討議を経て、最終的に合議体である議会としての評価結果を取りまとめる取り組みである。その特徴としては、合議体である議会として評価を取りまとめるため、必然的に議員間討議が行われることである。その結果、議会としての意思形成がなされ、合議体としての政策提言が可能となる。

その取り組み状況だが、議会改革白書 2013 年版によると平成 24 年 1 月 1 日から平成 24 年 12 月 31 日までの間に議会としての行政評価を行ったのは 1514 自治体中、事務事業評価が 39、施策評価が 12、政策評価が 3、自治体計画の進捗評価が 8 という結果であり、議会としての行政評価の取り組みはまだまだ少ない状況にある⁵。

V 地方議会における行政評価の導入事例について

5 詳しくは廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編著（2013）、p. 134-142. を参照されたい。

本章では地方議会における行政評価の取り組みについて、多摩市議会や三重県議会などにおける事例を見ていきたい。

1 多摩市議会における取り組み事例

はじめに多摩市議会の取り組みを見ていく。

平成 25 年 11 月 14 日に現地を訪問して調査を行った。以下、訪問調査に基づき、主な取り組みや課題を記述する。

(1) 議会基本条例における既定

議会による行政評価の取り組みは、議会基本条例第 9 条（決算・予算の連動）「議会は、決算審査に当たって、市長等が執行した事業等の評価（議会の評価）を行わなければなりません。議会は、予算に十分に反映させるため、議会の評価を、市長に明確に示さなければなりません。市長は、議会の評価を予算に十分反映させるよう努めなければなりません。」を根拠としている。明確に決算と予算の連動を規定し、その観点から議会としての行政評価の取り組みを定めている。さらに特筆すべき事項は市長に対して予算にそれを反映させることを努力規定により求めていることである。行政評価の取り組み（議会からの政策提言）をより効果的なものとする上で、条例において首長に対しての努力義務を課すこの一文は非常に参考になる。

(2) 市民からの意見募集

評価対象事業に対する市民からの意見を募集しそれを評価に活かそうとしている。

行政評価の取り組み（議会からの政策提言）に市民の意見が反映されることで、住民代表としての議会の特色を踏まえたものとなる。この取り組みをはじめた平成 24 年から現在（平成 26 年 1 月時点）までにおいて、市民からの意見の募集は全く無く、運用面における課題はあるもののこのような市民を交えた取り組みは特筆すべき事項である。

(3) 統一見解における課題

平成 24 年度からは原則として議会としての統一見解を出すこととしているが、必ずしも統一見解が出せるとは限らない。議員間討議を十分に行うことで統一見解を見出す努力は行っているが、根本が関わる部分では折り合えないことは当然に発生する。例えば、平

成 25 年度に行った評価の中で児童館に関連した事業については、両論併記の形を取らざるを得ないこととなった。

2 その他の議会における取り組み事例

各議会の HP 並びに月刊ガバナンスや議会改革白書などにおける情報をもとに調査を行った。

(1) 三重県議会

次に三重県議会における取り組み事例を見ていく。

三重県では毎年 7 月に県政報告書を作成して、県民に対して事業の成果や課題等を伝えており、三重県議会ではその県政報告書に対して、議会としての評価を行い、「県政報告書に基づく今後の県政運営等に関する申し入れ書」を作成して、議会から知事に政策提言を行っている。

その他には 10 月中旬に知事から発表される翌年度の県政運営方針と当初予算調製方針に対する調査等を行い、その調査結果を踏まえた報告が行われるなど、予算編成の段階から議会の積極的な関与が行われている。

(2) 会津若松市議会

次に会津若松市議会における取り組み事例を見ていく。

会津若松市議会では平成 23 年度決算審査から決算と予算を連動させ、次年度の予算に反映させる取り組みとして予算決算委員会で施策評価を行っている。

施策評価は長期総合計画に掲げる基本政策を抽出し、議員間討議を行いながら評価を行っていき、議会としての評価を取りまとめた「施策の評価と要望的意見書」を市長に提出している。その評価対象事業の選定にあたっては、市民との意見交換会での意見等を参考するなど市民と一体となった取り組みが行われている。また、施策評価に関連した決議案の議決を行っており、決議を取ることでより執行機関側に議会の意思が明確に伝わるとともに、合議体としての取り組みが明確化される⁶。

6 政策討論会や市民との意見交換会をはじめとした会津若松市議会の各種取り組みは、「会津若松市議会白書平成 25 年版」を参照されたい。

(3) 飯田市議会

次に飯田市議会における取り組み事例を見ていく。

飯田市議会における行政評価の取り組みは常任委員会単位で評価対象事業の選定から評価並びに意見の取りまとめまで行っている。事例で取り上げた多くの議会でも同様の実施方法が見受けられるが、このような委員会単位（分科会単位）での取り組みの場合、その委員会（分科会）に所属していない議員の意見が反映されない問題が生じる。それを是正する策として飯田市議会では全員協議会において常任委員会ごとに行われた行政評価の結果についての説明を行うことで、全議員での情報の共有を図るとともに、各常任委員会が取りまとめた案について、全議員から意見を聞く機会を設けている。これらの取り組みにより各常任委員会の取り組みが全議員参加の議会としての取り組みとなる。

(4) 茅ヶ崎市議会

次に茅ヶ崎市議会における取り組み事例を見ていく。

茅ヶ崎市議会では行政評価を踏まえた政策提言が市長に対し行われ、市長からはそれに対して書面（決算審査における事業評価の結果の予算編成等への反映状況）により回答がなされる。その市長から回答が明確で非常に参考になる。

例えば、平成 23 年度の「橋りょう耐震化整備事業」について、議会からの政策提言においては早期の事業の実施を求めているが、市長からの回答はより早期に事業を実施するために平成 25 年度当初予算での対応ではなく、平成 24 年度中（平成 25 年 3 月補正）で対応するというものであった。また、補足事項として平成 27 年度までの橋りょうの耐震化工事の中長期の実実施計画が記載されている。更に予算額についても明確となっており、評価年度並びにそれを反映する翌年度の予算額のみならず、参考として現年度の金額も記されている。

(5) 小松島市議会

次に小松島市議会における取り組み事例を見ていく。

小松市議会の取り組みで参考になるのが継続的な評価である。

議会が行った政策提言がすぐに翌年度の予算に反映されるとは限らない。予算編成にあたっては議会からの意見を踏まえつつも、財政的な問題など、クリアすべき課題は多々ある。したがって、改善がなされない事業等については、継続して議会による評価を行って

いくのも一つであり、その取り組みが顕著なのが小松島市議会の取り組みである。

例えば、平成 24 年度に行った事業評価については、その評価を行った 21 の事業のうち 5 事業が前年度に引き続きの評価である。そのうちの一つに「ごみ収集・焼却等事業」があるが、平成 23 年度評価と平成 24 年度評価を比較すると評価結果自体は「改善・効率化し継続」であり、記載内容も同様の内容ではあるが、平成 24 年度の記載の方が「事業実施が当初計画より大幅に遅れていることを是正し、取り組むべきである。」といった言葉が出てくるなど、より厳しく、より詳細に記載がなされている。改善に時間を要する事業等についてはこのように継続して、評価を行い、継続的な改善を促す取り組みが必要であると考えられる。

(6) 藤枝市議会

次に藤枝市議会における取り組み事例を見ていく。

藤枝市議会における特徴的な取り組みが現年度の評価（事中評価）である。本章で取り上げた他の議会と同様に事後評価（過年度）も行いつつ、3つの常任委員会（総務消防・健康福祉・文教建設経済）において主要事業・目玉事業を抽出して、上半期における各事業の進捗状況の調査を行い、所管事務調査における調査・研究や議員間での協議・検討を行い、市長に対して、現年度事業の評価を踏まえての政策提言を行っている。

各議会で行っているような事後評価の場合、評価（決算）と次年度（予算）には1年のタイムラグが発生する。それを埋めるのが藤枝市議会で行っている現年度評価（事中評価）である。

VI 地方議会による行政評価の廃止事例について

本章では地方議会による行政評価を廃止した事例として生駒市議会の取り組みを見ていく。

平成 25 年 11 月 13 日に現地を訪問して調査を行った。

生駒市議会では平成 23 年度に初めて議会としての行政評価が行われた。その後、議会改革特別委員会並びに議会運営委員会において、その取り組みについての検証等が行われ「継続すべき」という意見、「廃止すべき」という意見が出る中、最終的には多数決を取り、「費用対効果」の観点などから廃止することとなった。

その要因として一つ考えられるのが執行機関側における行政評価の未導入である。

生駒市においては行政評価が導入されていない。上記の他の議会においては執行機関において既に行政評価が導入されており、議会による行政評価は、それらの執行機関側の行政評価をベースに実施をされている。言わば、議会による二次評価的な位置付けである。したがって、議会による行政評価の実施にあたっては執行機関側において、大きな事務負担は生じないものとなっている。一方で執行機関側において行政評価が導入されていない生駒市においては、議会による行政評価を行うために執行機関側で1から資料を作成する必要がある。また、行政評価を導入していないということは、行政評価の結果を予算に反映させる制度設計が執行機関側でなされていないことを意味するものであり、こういったことが要因として考えられる。

次に考えられるのが議会側における準備不足である。

行政評価の取り組みの課題として多くの意見が出ていたのが評価対象事業の選定である。議会改革特別委員会の議論では何百ある事業の中から8つの評価対象事業を選定する際の基準が曖昧であったという意見が見られた。例えば、会津若松市議会においては評価対象事業の選定を市民との意見交換会での意見や予算審議において論点となった施策・事務事業等としており、政策サイクルの中で対象事業の選定が明確になっている。生駒市議会において、そのような意見が出た理由としては、会津若松市議会のような、評価対象事業の選定に際しての基準が明確になっていなかったことが考えられる。その他にも努力の割に成果が得られないという意見が見られたが、政策提言を効果的に実現する制度設計が構築できていなかったことが考えられる。

以上のように、執行機関側における行政評価の未導入、そして議会側における制度設計の不備が重なり、結果、多くの議員が十分な成果が感じられず議会による行政評価の実施を取りやめたものと考えられる。

Ⅶ 執行機関における行政評価の取り組みの議会での活用事例について

本章では執行機関における行政評価の取り組みの議会での活用について、秩父市議会での活用事例から見ていく。

平成25年11月15日に現地を訪問して調査を行った。

秩父市議会において特筆すべき事項は行政評価の資料の決算における位置づけである。秩父市においては行政評価の資料がそのまま決算審査における主要な施策の成果報告書（正式な決算資料）となっている。大津市をはじめ多くの地方自治体においては、行政評価の資料は決算における付随資料としての位置付けであるのに対して、こちらは正式な資料としての扱いになっている。また、予算事業（決算事業）と評価事業が一致していることから、議会としてはその資料の活用が容易となっており、執行機関側の取り組みにより、議会での活用に繋がっている。また、秩父市では事後評価のみならず、現年度の評価（事中評価）も行うなど、その取り組みは非常に先進的である。

このように、秩父市議会においては、執行機関側において行政評価の取り組みが進展し、それを議会として活用してきたものである。「議会からの後押しがあったので進められた。」（秩父市改革推進課長）とのことで、秩父市において行政評価が進展し、結果としてそれが議会でも活用しやすいものとなっていった背景には行政評価に対する議会からの強い後押しがあったものである。例えば、秩父市では予算事業と評価事業を一致させているが、その移行期間においては、予算書や決算書における数字の前年度比較が困難になるなどの事態が生じている。当然に議会における理解がなければ進められないことであり、こういった事実からも秩父市議会が行政評価の進展を後押ししていたことが伺える。

Ⅷ 大津市議会における決算審査の現状と課題について

本章では筆者が所属する大津市議会における決算審査の現状と課題などを他の議会での事例も踏まえて見ていく。

1 予算決算常任委員会の設置

大津市議会においては平成 24 年度より予算と決算の一体的な審査・審議を行っていくために予算決算常任委員会を設置した。議長以外の全議員が予算決算常任委員会に所属し、副議長が委員長を務め、実際の予算の審議・決算の審査は 9～10 名で組織する総務分科会などの 4 つの分科会で行っている。現時点（平成 26 年 1 月時点）において決算審査から予算審議という流れは平成 24 年度における取り組みしかなされておらず、また、大津市議会としてのその取り組みを総括したわけではないが、現職の議員として大津市議会における予算決算常任委員会の取り組みを実際に体験した筆者としては、決算と予算の連動

の観点から非常に良い取り組みであると感じたところである。

2 決算審査での行政評価の活用と課題

次に行政評価の活用の現状について見ていく。

大津市議会における行政評価の活用であるが決算の関連資料としての活用が行われている。予算決算常任委員会の全体会において行政評価（施策評価、事務事業評価）の概要説明がなされるとともにそれに対する質疑を行う。次に予算決算常任委員会の分科会において個々の事業ごとの評価シートを活用しながら、決算審査を行っていく。

以上が主な流れであるがその実情はというと決算審査における行政評価の十分な活用はなされていない。その要因の一つとして考えられるのが行政評価に関する資料の位置付けである。行政評価に関する資料は数ある決算の関連資料の一つという位置付けであり、そのことが原因となって活発な利活用が図られていない現状があると考えられる。行政評価の概要書は全議員に配布されるが、個々の事業ごとの評価シート等については資料が膨大ということもあり、議員には配布されず、議会事務局に1部のみが配布され、必要に応じて各議員がコピーを取るようになってきている。筆者自身は評価シートのすべてをコピーして決算審査に活用をしているが、そのような取り組みを行っているのは一部の議員に留まっている。行政評価の議会での活用を積極的に図るのであれば、膨大な資料であっても全議員に配布すべきではないかと考える。また、議員自身も行政評価の有効性をもっと理解すべきである。

IX 地方議会の意義を踏まえての行政評価を活用しての決算のあり方について

本章では、本稿のまとめとして地方議会の意義を踏まえての行政評価を活用しての決算のあり方について、議会による行政評価の取り組みと執行機関の行政評価の取り組みの議会での活用にわけて取り上げる。

地方議会の意義や決算の役割を踏まえた上で、各議会の取り組み事例を参考にあるべき方向性を示唆するものである。

第IV章から第VII章までの調査状況について取りまとめたのが次の図1である。

図1 各市議会の取り組み状況等一覧表

	議会による行政評価を実施している。								議会による行政評価を取りやめ。	議会による行政評価を実施していない。	
	多摩市	三重県	会津若松市	飯田市	茅ヶ崎市	小松島市	藤枝市	生駒市	秩父市	大津市	
議会による行政評価の実施	○	○	○	○	○	○	○	△(平成24年度限りの取り組み)			
評価結果に基づいた市長への政策提言等の実施	○	○	○	○	○	○	○	○			
上記の政策提言等に対する市長からの回答	○	○	×	○	○	○	○	○			
執行機関側の行政評価の実施	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	
行政評価の取り組み内容	事務事業評価(事後)	自治体計画の進捗評価	施策評価	事務事業評価(事後)・施策評価	事務事業評価(事後)	事務事業評価(事後)	事務事業評価(事後・事中)	事務事業評価(事後)			
予算決算常任委員会の設置	○(常任ではなく、予算決算特別委員会、実質的には常任)	○	○	×	×	○	×	×	×	○	
行政評価の実施委員会	予算決算特別委員会	予算決算常任委員会	予算決算常任委員会	常任委員会	決算特別委員会	予算決算常任委員会	決算特別委員会及び常任委員会	決算審査特別委員会			
議会基本条例の制定状況	○(決算・予算の運動に関する規定がある。)	○	○	○(自治基本条例の中で議会に関することを規定)	○	○	議会基本条例はなし(検討中)	議会基本条例はなし(検討中)	議会基本条例はなし(検討中)	議会基本条例はなし(検討中)	
議会による行政評価の実施を議会基本条例において規定	○	○	○	○(自治基本条例の中で規定)	○	○					
議会基本条例の中で議会としての行政評価結果を踏まえての取り組みを市長に求めている。	○	×	×	×	×	×					
議員間討議	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	
議会基本条例の中で議員間討議に関する規定を定めている	○	○	○	×	○	○					

出所：各議会の HP 並びに議会改革白書 2013 年版を参考に筆者作成

(平成 25 年 12 月 1 日時点)

1 議会による行政評価の取り組み

(1) 議会の意義・役割並びに予算・決算・評価についての議会基本条例における規定

図にあるように議会による行政評価の取り組みを実施している多くの議会においては議会基本条例を制定済か制定を検討中である。議会基本条例を制定することで議会の意義や役割、そして予算や決算の目的の明確化がなされる。特に決算については法令上においては議会の認定に付すとあるだけでその目的がはっきりしていない。予算への反映という決

算の目的を明確化するためには議会基本条例において決算・予算の連動についての項目を規定すべきである。また、決算の一部であると考えられる行政評価に関する規定も必要である。なお、飯田市のように自治基本条例の中にこれらの規定がある場合には別途、議会基本条例を定める必要はない。

(2) 合議体としての機能を発揮するための取り組み

①議員間討議

議会による行政評価の目的は合議体である議会としての政策提言であり、その為には議員間討議は必須である。議員間討議についても議会基本条例で規定すべきである。その際、より合議体としての機能を発揮するためには飯田市議会のように少数会派等も含め、多くの議員からの意見を取り込む工夫があった方が良いと思う。また、小松島市議会のような少数議会については全議員参加型の取り組みを実施すれば、少数会派等への配慮も必要はない。

②政策提言の議決

会津若松市議会では政策提言に関連した決議を行っており、飯田市議会では政策提言が決算議案と一体となされ議決がとられている。議員間討議を経た政策提言であれば十分に合議体としての効果は備わっているものであるが、それをさらに明確化する意味で決議などの形で議決を取るのも一つである。

(3) 住民代表機関としての機能を発揮するための住民参画の取り組み

議会の特徴の一つは住民代表であり、住民自治の実現には住民を巻き込んだ取り組みが必要である。会津若松市議会では施策評価を行う際に市民意見交換会での意見を参考に評価対象施策の選定を行っている。多摩市議会では、議会による行政評価に対する市民からの意見を HP 等で求めている。これらの取り組み事例も参考に議会報告会との一体的な取り組みなど、住民代表としての議会の性格を踏まえての政策提言を行うにあたっては、政策サイクルの様々な段階で住民を巻き込む工夫が必要である。

(4) 政策提言の効果をより高めるための取り組み事項

①予算決算常任委員会の設置による決算から予算までのサイクルの確立

決算から予算への連動した流れにもとづき、決算審査、政策提言、予算審議を行うにあ

たつては、予算と決算を一体で審査・審議を行う予算決算常任委員会の設置は効果的である。三重県議会においては決算審査から予算審議までの間における予算編成過程の段階ごとの調査を踏まえた報告など、政策提言を行った後の予算編成過程における調査・研究等を行っているが、予算決算常任委員会はこれらの取り組みを一連の流れの中で行うことができる。

②効果的な政策提言並びにその回答

政策提言の内容が相手にしっかりと伝わらないようであればその実現の足かせとなる。茅ヶ崎市議会では市長が理解しやすい詳細な提言書の作成を行っているが、このような取り組みは政策の実現には効果的である。また、政策提言を行って終わりではなく、その回答もしっかりともらうべきである。多摩市議会では議会基本条例において、議会からの政策提言に対する首長の努力義務を課しているが、同様の規定を議会基本条例等に盛り込むことで、より効果的な取り組みとなることが考えられる。また、茅ヶ崎市議会のように詳細な資料で回答をしてもらうことも、その後の予算審議を考えれば必要である。

③継続的な評価

議会からの政策提言の実現には財政的な理由等により時間を要することも考えられる。そのような実現が困難な事業等については小松島市議会が行っているように、単年度の評価で終わるのではなく、複数年継続して評価・政策提言を行っていくことも必要である。

④事後評価だけでなく事中評価も実施

決算（事後評価）と予算には1年のタイムラグが生じる。議会からの政策提言をより効果的なものとするためには、藤枝市議会のように事後評価（決算）だけではなく、現年度の評価（事中評価）も取り入れていくことも必要である。

2 執行機関による行政評価の議会での活用

(1) 行政評価の導入

行政評価を導入していない地方自治体においては、その有効性を踏まえて行政評価を導入すべきである。未導入の地方自治体における議会においては、議会から執行機関側に行政評価の取り組みを求めてもいいのではないかと考える。また、議会による行政評価を行う場合、執行機関側からの資料の提供が必要であり、生駒市のように執行機関において行政評価を実施していない地方自治体においては、それが一つの足かせとなって議会としての行政評価がうまく機能しないことが考えられる。

(2) 行政評価のさらなる進展

既に行政評価を導入済みの地方自治体においても秩父市のように現年度の評価（事中評価）の実施、予算事業と評価事業の一致など、その取り組みをさらに進展させることで議会における行政評価のさらなる活用に繋がることが考えられる。

(3) 議会での活用を前提

多くの地方自治体においては、行政評価が議会での活用を前提とされていない。首長・議会ともに行政評価の有効性についての認識を深める必要がある。その上で秩父市のように行政評価シート等を議会の決算審査における正式な資料にするなど議会での活用を前提とした取り組みを進めるべきである。

3 その他

(1) 効果が出る制度設計を構築するための関係各位での協議

生駒市議会において議会による行政評価が継続されなかった要因はその制度設計の不備にある。議会による行政評価を有効な取り組みとするためには上記で示した内容等も含め、それぞれの地方自治体ごとの様々な背景等も考慮しながら、効果がしっかりと出る制度設計を構築するために議会内でしっかりと議論を行う必要がある。

(2) 決算の早期化

議会からの政策提言を行ってもそれが予算編成に間に合わないようでは意味がない。決算審査を踏まえての政策提言、その後の予算編成過程における調査等、更には予算審議も含めて、それらを効果的に行うにあたっては、執行機関側の予算編成時期等を踏まえてできる限り早期に決算審査を行うべきである。

(3) 首長における合議体としての議会の特徴等の認識

多摩市議会においては、議会としての統一見解が出せず、両論併記で政策提言を行い、市長から批判が出たことがある。議会として統一見解を見出す努力をしていないのならまだしも、議員間討議をしっかりと行った上での結果であれば、それは尊重すべきである。

首長自身が合議体としての議会の良さを認識し、両論併記の政策提言書並びにそれに至るまでの議事録等から、しっかりと議会としての想いを首長が理解することにより、二元

代表制が機能することとなる。

X 結びにかえて

本稿では行政評価を中心とした決算と予算の連動、決算から予算への政策サイクルを見てきた。これは筆者自身が自らの議員活動を通じて課題と感じてきたことを調査研究し、それをまとめたものであるが、これらの取り組みは議会改革の一つの姿に過ぎず、議会が目指すべき政策サイクルの一つの姿にしか過ぎない。

第 I 章で示したように、議会は「形成過程」「決定過程」「執行過程」「監視・評価過程」と政策過程の全般にわたっての権限を有している。その議会としての権限を効果的に機能させることで執行機関の政策サイクルに積極的に関わり、議会からの政策サイクルが確立されることになる。

〈謝辞〉

本稿の執筆にあたっては、多くの自治体関係者の協力を得た。直接、現地を訪問し貴重なお話をお聞かせいただいた生駒市議会事務局・多摩市議会事務局・秩父市改革推進課の皆様、メールでの問い合わせに対して丁寧に回答いただいた会津若松市議会事務局・飯田市議会事務局・小松島市議会事務局の皆様、更には大津市議会の議員各位・事務局職員各位、大津市の執行部の職員各位、そして励ましあいながらお互いの原稿の策定を進めた原彰二郎氏、終始適切な指導をいただいた稲沢克祐教授に深く感謝を申し上げる。

参考文献

- 稲沢克祐・鈴木潔・宮田昌一著、公益財団法人日本都市センター編（2012）『自治体の予算編成改革—新たな潮流と手法の効果』ぎょうせい。
- 稲沢克祐（2013）「予算編成の新技术—予算制度の意義と改革の進め方」『地方財務』（ぎょうせい）9月号, p. 2-13.
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編著（2013）『議会改革白書 2013 年版』生活社。
- 全国市議会議長会（2013）「平成 25 年度市議会の活動に関する実態調査結果」参照日：2014 年 5 月 29 日 <http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai24/pdf/jittai24-00.pdf>。
- 会津若松市議会各種資料「会津若松市議会白書平成 25 年度版」ほか 参照日：2013 年 12 月 15 日 <http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/bunya/shigikai/>。