

研究紀要

第14号

特集 地方議会のこれから ~改革へのみちすじ~

自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授	大森 彌
二元代表制 —その課題と展望—	株式会社 野村総合研究所 顧問	増田 寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授	新川 達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授	駒林 良則
政策立案(議員立法)機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長	竹下 謙
自治を担う議会の権限強化 —住民自治を促進する議会に—	山梨学院大学法学部 教授	江藤 俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授	名取 良太
求められる議員職の姿 —受身の「られる」ではなく可能の「られる」—	東京大学大学院法学政治学研究科 教授	金井 利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授	廣瀬 克哉

◆平成22年度公募論文 最優秀賞受賞論文◆

就学援助制度の意義と市町村の役割 —今求められる就学援助制度の在り方とは—
摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋 徹之

平成23年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

真の地方分権が必要とされる時代を迎え、おおさか市町村職員研修研究センター（愛称マッセOSAKA）では、これまで以上に大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しております。

その研究事業の一つとして毎年、各界・各層でご活躍の学界、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言を頂戴しまして、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA 研究紀要』を発行しております。

地方分権が今後更に進んでいくことが予想され、市町村にとっても新たな時代に対応していく必要にせまられております。このような中、地方議会の役割がますます大きくなり、分権に向けてさまざまな改革が進められようとしています。

そこで、第14号を迎える今号では、「地方議会のこれから ～改革へのみちすじ～」と題し、これからの地方議会のあり方と議会事務局および議員に求められる姿について、先進的な研究をされている先生方にご執筆いただきました。

最後に、ご多忙にも関わらず、ご執筆いただきました先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げる共に、この研究紀要が市町村の施策の一助となることを祈念いたしまして、刊行にあたってのご挨拶といたします。

平成23年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 齊 藤 慎

目 次

特集 地方議会のこれから～改革へのみちすじ～

1. 自治法改正と議会の役割 …………… 7
東京大学 名誉教授 大 森 彌
 2. 二元代表制—その課題と展望— …………… 19
株式会社 野村総合研究所 顧問 増 田 寛 也
 3. 住民参加と議会 …………… 29
同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授 新 川 達 郎
 4. 議会事務局のあり方とその改革課題 …………… 43
立命館大学法学部 教授 駒 林 良 則
 5. 政策立案（議会立法）機関としての議会 …………… 53
拓殖大学地方政治センター長
四日市研究機構・地域政策研究所長 竹 下 讓
 6. 自治を担う議会の権限強化—住民自治を促進する議会に— …………… 65
山梨学院大学法学部 教授 江 藤 俊 昭
 7. 議会の活性化 …………… 77
関西大学総合情報学部 教授 名 取 良 太
 8. 求められる議員職の姿—受身の「られる」ではなく可能の「られる」— …………… 93
東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金 井 利 之
 9. 議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義 …………… 109
法政大学法学部 教授 廣 瀬 克 哉
- 平成22年度公募論文 最優秀賞受賞論文
就学援助制度の意義と市町村の役割
—今求められる就学援助制度の在り方とは— …………… 123
摂津市教育委員会教育総務部学務課 大 橋 徹 之
- 参考資料
これまでの研究紀要（創刊号から第13号までのテーマ一覧）… 143

研究紀要

特集

地方議会のこれから

～改革へのみちすじ～

自治法改正と議会の役割



東京大学 名誉教授
大 森 彌

● プロフィール ●

おもり わたる

東京大学名誉教授。

東京大学教授・東京大学教養学部長、千葉大学教授などを歴任。専門は行政学・地方自治論。「高齢者介護・自立支援システム研究会」座長、地方分権推進委員会専門委員、日本行政学会理事長、自治体学会代表運営委員、社会保障国民会議委員などを歴任。現在、厚労省社会保障審議会会長・介護給付費分科会会長、NPO地域ケア政策ネットワーク代表理事、全国町村会「道州制と町村に関する研究会」座長など。近著に、『官のシステム』（東大出版会）、『変化に挑戦する自治体』（第一法規）など。

1. 議員定数の法定上限の撤廃と議会改革

2010年12月3日に閉幕した臨時国会では、いわゆる地域主権関連三法案が成立せず、再び継続審議となった。臨時国会開会中に、民主党と自民党が法案の修正協議を行った。民主党が、「地域主権」という用語に難色を示す自民党の主張を受け入れ、法案名に記されている「地域主権改革」を「地域の自主性と自立性を高めるための改革」に、「地域主権戦略会議」を「地域戦略会議」に変更し、条文中の「地域主権」の文言の大半を削除する方向と伝えられた。政府は、2011年の通常国会での成立を目指すこととなった。

関連三法の中には、「地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置」の一つとして、「地方公共団体の議会の議員定数について、上限数を人口に応じて定めている規定を撤廃する」という地方自治法改正案が含まれている。

これまでは、議会は住民の代表機関であり、議会で決定された意思は住民の意思としての効力を有するものであるから、このような代表機能を十分に発揮し得るように、代表の選出母体である当該自治体の人口規模を考慮して、これにある程度比例して議員定数を定める必要があると考えられてきた。しかも、議員の定数は自治法の基準によるのが原則であり、減員は「例外」であるはずであり、議員が減れば、それだけ確実に住民意思を反映できなくなるし、執行機関の監視機能も低下するのだという見方が、広く議員の間には根強かった。

しかし、こうした考え方は、もはや維持できなくなる可能性がある。

合議体としての議会が成り立ち、それに託された役割を果たしうる議員定数を何人にするのが適当なのかを考えなければならない。この点で、公選職としての議員という発想に立って、議会活動と定数と報酬について本格的な検討を行い、一定の方向を打ち出した会津若松市議会の動きは注目される。全国の自治体議会が、それぞれに定数・活動・報酬を三点セットにして本格的な検討を速やかに開始することを求められている。その時、改めて、自治体の議会がどういう役割を果たせばよいのかを検討しなければならない。

いま、議会改革に積極的に乗り出しているところでは、少なくとも、議会活動報告会の実施、議会審議過程における住民発言、議員同士での討論が標準装備になっている。首長の権限が強いわが国の自治体でも、議会は、予算や条例などの議決権をもっている。その議決なしに、予算も条例も実施できない。しかし、その企画立案はほとんど首長（執行機関）が行うため、議会は権限行使に見合う政治責任をほとんどとらないで済んでいる。

昨今、議会の定数や報酬に関し攻勢に出る首長が目立っているが、これに議会が太刀打ちできるとすれば、それは、今までの議会・議員が最も消極的であった住民参加を進める以外にない。これまでの地方議会議員の最大の弱点は、自らが直接住民から選ばれながら、ひとたび選ばれた後は、議会での審議に住民参加は不要であると決めつけていることである。独任制であるがゆえに、首長はさまざまな工夫をして住民参画を図りつつ政策を立案している。それが首長の権力の基礎ともなる。住民参画を拒否する議会はそれだけで首長の後塵を拝することになる。ここに議会改革の最大のポイントがある。住民と結びつく回路を増やす以外に、議会改革の展望は開かれぬのではないか。

2. 新たな自治法改正と自治体議会

民主党政権がいう「地域主権改革」の意味の一つは、「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする」ことである。この観点からは、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような余地を拡大すべきであるということになる。この方向を目指す一連の自治法の改正がさらに企図されている。総務省（自治行政局）が2011年1月に公表した「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）」（以下改正案）には、今後の自治体議会の役割遂行に影響を及ぼす

地方議会制度に関する改正点が盛り込まれている。

以下、これらの点を紹介しつつ、若干の検討を行いたい。いわゆる「ねじれ国会」で、この法律案がスムーズに成立するかどうか不透明であるが、本テーマとの関連で検討しておく必要があると思われる。その際、総務省がまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）（以下、「考え方」）」（2011年1月26日）を参照することにする。

① 地方議会の会期

改正案は「地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができることとする。」としている。これは、住民自治制度の拡充という観点から議会のあり方の見直そうとする改革である。「できることとする」であるから、これは自治体の選択である。

「考え方」は、「議会は、団体意思の決定機関及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが求められている。しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。」とし、長との関係においては「審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組みが十分に行われているのかという指摘もある。」としている。

このうち、「多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにする」ため、「現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、速やかに制度化を図る。」としている。

すでに、いわゆる「通年議会」を実現している議会はあるが、自治法が、この方策に法的な途を開くものである。「通年の会期」とは、1月中において条例で定める日（例えば1月10日）から翌年の当該日の前日（例えば1月9日）までを会期とする。自治体が、通年の会期を選択した場合は、議会は会議を開く定例日（毎月1日以上）を条例で定めることになる。通年議会においては、長等の議場への出席義務については、定例日の審議及び議案の審議に限定さ

れ、また、長には臨時会議の開催を請求できる権限を与えることになるという。

② 臨時会の招集権

議会が議事機関としての機能を公式に果たしうるには、議会が招集されなければならない。現行自治法は、議会招集権は専ら長に与えている。鹿児島県阿久根市の竹原信一市長（2011年1月の市長選で落選）は、議会を招集せず、副市長選任など19件にも及ぶ専決処分を連発し、鹿児島県知事の是正勧告にも応じなかった。この行動がどんな考え方に発し、本人がどのように弁明しているかは別にして、これが、市議会への正面攻撃であることは確かであり、住民を巻き込んだ阿久根市での紛糾であることを超え、地方自治法の現行規定への挑戦という意味合いをもっていた。一般に、全国には、自分が進めようとしている政策に立ちほだかる議会・議員に反感をもつ首長がいるが、竹原市長のような確信犯的「暴走」は極めてまれであった。現行の地方自治法は、このような首長が出てくることを想定していない。

「考え方」は、「議会側が必要と認めるときには臨時会が必ず開かれることを担保することが必要であり、平成18（2006）年の地方自治法の一部改正により、議長が長に対して臨時会の招集請求を行うことができることとされた。しかしながら、臨時会招集請求が議会側からなされたにもかかわらず長が招集しない恐れがあることから、議会側が必要と認めるときに確実に臨時会が開かれるようにするため、長が招集義務を果たさない場合には議長が議会を招集することとする。」としている。これを受けて、改正案は、「議長等の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができることとする。」としており、この改正は、長と議会の関係のあり方の見直しの一環でもある。なお、この場合に、議長に臨時会の招集権を付与するため、一般選挙後等に議長がない場合については、その限り、「都道府県の議会にあっては総務大臣が、市町村の議会にあっては都道府県知事が、招集する」という特別措置が考えられている。この点は、地方6団体側から反対意見があり、「法律案に盛り込むことを見送る」こととなった。（総務省自治行政局2011年2月28日回答）。

③ 専決処分

2006年の自治法改正により、長の専決処分に関する規定の「暇がないと認めるとき」を「議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集

する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」に改められた。専決処分自体は、例えば災害時に応急措置をしなければならないとか、議会を招集しても議員が集まらないとか、実質的に「議会を招集する暇がない」場合が存在する以上、法の規定自体を削除することはできないにしても、制度本来の趣旨に即した要件の明確化を図るべきとしたのである。これは明らかに専決処分の発動条件を厳格化したものである。竹原市長は、この改正経緯をまったく無視して、専決処分を連発したのである。

副市長の選任を、議会の承認なしに専決処分で行ったことは違法であった。専決処分の厳格な要件を満たさず、そもそも議会を招集していなかった。招集しても議員が集まらないから専決処分だというのではなく、招集をしていないこと自体が違法であった。首長に専属する議会招集権を首長が行使しなければ議会活動自体が不能に陥るからである。このような違法行為をあからさまにする市長を住民が認め続けるかどうか、市長リコールの成り行きが注目された。解職請求の住民投票の結果、解職賛成票が有効投票の過半数を占め、2010年12月5日、竹原市長は失職した。

「考え方」は、「長の専決処分は、議会において議決又は決定すべき事項を長がやむを得ない場合に代わって処分する制度である。こうした制度の趣旨を踏まえ、長の補助機関である副知事・副市町村長の選任については、組織上重要な役割を担っていることから議会の同意が必要とされている一方で、委員会などの執行機関等と異なり必置とされていないことから、専決処分の対象から除外する。」また、「専決処分後の長の報告に対して、議会が不承認とした場合であっても、現行制度では、法律上処分の効力に影響はないと解されている。専決処分の対象は本来議会において議決又は決定すべき事件であることを踏まえれば、議会が不承認とした場合には、その時点から将来に向かって効力を失わせるべきではないかという議論があり、この点を踏まえ、議会による不承認という判断が出た場合、長は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を講じなければならないこととする。」としている。

改正案では「副知事及び副市町村長の選任を対象から除外する。条例予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととする。」となっている。

④ 国等による違法確認訴訟制度の創設

改正案は、「国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする。」としている。

阿久根市の竹原市長が、議会を招集せず、専決処分を繰り返したため、鹿児島県知事がその是正勧告を行ったが、これに応じなかった。片山善博総務大臣は「専決処分というのは厳格に要件が決まっている。阿久根市の今回のケースはこの要件を満たしていない。そもそも市長は議会を招集していないのだから違法であり、その違法な状態で行った専決処分も根っこから違法。副市長の選任もすべて無効」であるとの認識を示していた（2010年9月21日、大臣会見、時事通信）。

国から見れば、行政の法適合性の原則の観点から見通すことができない事態である。「考え方」は、「このような事態が生じ、継続するのは、国と地方公共団体との間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であることによるものであり、この現行制度の不備について司法的手続（新たな訴訟制度）を整備することによって解消することが適当である。中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張・立証を尽くし、これをもとに裁判所が判断を行うとすることが国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる最も適切な解決方法であると考えられるからである。」としている。

これは、国と自治体の係争処理を司法的に解決しようとする考え方である。司法の場では国と自治体は対等であるから、一面では、国（市町村にとっては都道府県）による新たな関与の創設とはいえないかもしれない。ただし、阿久根市という異例の事例から一挙に制度創設を導き出すことの是非の議論は残っている。

⑤ 議会運営

「考え方」は、議会運営のあり方に関係して、「我が国の地方公共団体の議会においても、議員同士の議論、議員と住民の議論の実施等によって、議会における議論をより充実させる方策を検討すべきとの指摘や、議会の委員会などの組織運営等については、地方自治法において定められている項目が多いとの指摘もある。」としている。

改正案は、「委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任等に関する事項を

条例に委任する。」「本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとする。」となっている。

現行の自治法では、議会への議案提出権は首長と議員定数の12分の1以上の議員及び常任委員会（2007年4月から）にあるが、ほとんどの議案は首長提案となっている。

自治法には、民意を直接聴取し、議会を活性化する手段として、公聴会や参考人の制度が規定されているが、これは議会で審議すべき事案を執行部が企画・立案している現実を当然視していながら、なお活用できるものであろうか。執行部が住民参画で十分検討し立案した議案に関し、議会側が改めて参考人を呼び公聴会を開いて意見を聴取するのだろうか。それはよほどのことである。議会側が自ら企画・立案しようとするものならば、参考人招致や公聴会開催は十分に有効である。自治体としての意思をしっかりとしたものにするため、議員以外の人びとの意見を訊くことには意味がある。それには、議案の企画・立案は専ら執行部が行うものという固定観念を打破し、議会自らが政策形成機能を果たす必要がある

⑥ 直接請求制度の改正と住民投票制度の創設

改正案には、「代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実」という観点から、直接請求制度の改正と住民投票制度の創設が組み込まれている。現行の自治法では、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散並びに議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けている。また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしている。

「考え方」は、「有権者数の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散、議員又は長の解職が成立した事例が希であるなど、現行の直接請求制度が十分にその機能を果たしていないとの指摘があることから、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等を見直しを行う。」としている。改正案は、解散・解職の請求に必要な署名数要件を次のように緩和するとしている。現行では有権者数の3分の1（40万を超える部分については6分の1）であるのを、改正後は、有権者数の3分の1（16万から40万の節分については6分の1に、40万を超える部分については10分の1）にする。

条例の制定・改廃請求の対象については、1948年（昭和23）年の改正によって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例は除外されている。これは、自治体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担することが必要であり、直接請求の対象とする意味がないと考えられたためである。

「考え方」は、「しかしながら、その後、地方税財政制度についてルールの構築が進められてきており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする。」としている。改正案は「条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する。」としている。なお、「長・議員の解職請求については、解職投票により失職した者も次の選挙に立候補することができるが、解職投票によって示された有権者の意思を踏まえてこれを制限すべきという議論がある。」とし、これについては「引き続き検討していく。」としている。制限する方向が望ましいと思われる。

もうひとつ、改正案は「大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとする。」としている。条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できないことになるという。

現行では、自治体の意思決定は、議会又は長等の執行機関が行うこととされており、住民投票の結果が自治体の意思決定を拘束することは、法律の定める場合を除き、できないと解されている。「考え方」は、「住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。」としている。この住民投票制度は条例で定めることになるため、自治体の議会の対応次第ということになり、議会は態度決定を迫られる。

こうした一連の改正の施行期日については、① 地方議会の会期、臨時会の招集、議会運営（公聴会等）、専決処分、条例制定・改廃請求の対象から除外している規定の削除は公布日、② 議会運営（委員会等）、直接請求制度（署名件数の緩和）、国等による違法確認訴訟制度の創設は公布後6月以内、③住

民投票制度の創設は公布後1年以内とされている。

3. 二元代表制と議会の役割

こうした自治法改正の動きを踏まえると、改めて二元代表制における議会の役割が問題になる。現行の地方自治法は、執行機関としての長と議事機関としての議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙するという二元代表制を採用しているが、① 議会は長に対して不信任議決を行う権限を、長は議会を解散する権限を有する、② 議会運営について、議会を長が招集することとし、予算案の提出権限は長に専属させ、議会の修正権に制約を課す一方、議案の提出権を長にも付与している、③ 長による契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、副知事・副市町村長人事等の執行権限の行使について議会の議決・同意を義務付けている、というように議院内閣制の要素を取り入れ、議会が執行権限の行使についても事前に関与することができることとなっている。

こうした特色を持つ二元代表制は、地方自治法制定から60年以上を経て、一般には、長と議会の間相互に均衡と抑制のとれた関係を保つ仕組みとして機能し、また定着していると考えられる。しかし、先の「考え方」は「実態としては、次のような問題点が指摘されている」としている。① 長が執行権限を行使するためには議会の理解と協力を得る必要があるため、議会の中に与党的な勢力を形成せざるを得なくなる。この結果、議会の執行機関に対する監視は野党的な勢力のみが担うことになりがちである。また、議会に与党的な勢力が十分形成されないときには、議会の執行機関に対する監視は機能するが、長の責任において執行権限を行使することが困難になる。② 議会の活動が執行機関の監視に重点が置かれ、団体意思を決定する機関として議会を見たときにその前提となる条例立案などの政策形成について執行機関に大きく依存しがちになる。③ 議決権の行使は、本来、最も重要な議会の権限であるにもかかわらず、現実には長の提案を追認する傾向が見られる。

長と議会は、住民との関係で、ともに民主的正統性を有する存在であり、選挙で託された民意を背景としてそれぞれの立場を主張し合う関係にある。二元代表制においては、首長を選んだ民意と議会議員の構成に現われた民意とがずれ、国政とは違った意味での「ねじれ」が起こりうる。議会議員の党派構成・顔触れによっては、民意を一身に背負って当選した首長が思うように政策を運営できないこともありうるのである。だからこそ、二つの代表機関は緊張関係

を保ちつつ協力してよりよき自治体運営を図っていかなければならないのである。二元代表制は、心はやる首長から見れば、「まどろっこい」かもしれないが、首長から独立した合議体としての議会が存在することによって首長が独善に陥ることをチェックし、政策選択の幅に伸縮性をもたらすことができるのである。互いに異なる立場をとることは想定さればこそ、長と議会が正面から向き合って十分に議論を重ね、合意形成に向けて最善を尽くすことが求められる。

首長は、独任制であるから一貫した政策的な主導性を発揮しやすく、多人数からなる合議制の議会は政策・行政上の争点を形成し、多様な民意の所在を明らかにしやすい。住民のあいだに存する多種多様な利益関心や意見の分布を直接的に反映させ、審議過程において政策課題を提起し争点を鮮明にし、公開の審議を通じて広く住民にそれを知らせ、その集約を図っていくことができる。だから、議会は「討論の広場」といわれる。ここに、合議体の議事機関としての議会の際立った特色がある。そして、この役割を自覚的に果たしてこそ、議会は自治運営のもう一つの主役たりうるのである。

ところで、自治体における政策形成機能とは、広義には、政策展開（①発見・提起、②調査・分析、③企画・立案、④審議・決定、⑤執行・実施、⑥点検・評価、⑦見直・対応）における①から④までの段階を指しているといえる。議会の監視機能は、⑤と⑥にかかわる機能であるといえる。最近、事務事業（政策）の評価を行ない始めている自治体ではPDCAモデルを使っているが、政策形成機能はPすなわちPlan（企画・立案）に当たり、CすなわちCheckは点検・評価であり、AすなわちActionは政策の修正・変更・廃止などの見直し・対応を意味している。議会の監視機能は点検・評価を対応（政策の継続・変更・終了など）につなげていく機能であるといえる。

政策形成機能は②と③であるが、この段階の事実上の独占こそ、実は、長い間の執行機関優位の要因であった。議会で審議・決定する事案の企画・立案は、自治体の意思を決定する前提となるから、それを誰が主として行なうかは、自治体の意思そのものに内容とその実現方法の決定を左右する。

執行部と議会の関係で、あまりにも当たり前だと観念され、見過ごされてきたことは、執行部が執行すべき政策（事務事業）の企画・立案はだれが行うのかという視点である。自治体の議会は、しばしば、政策の調査と形成の能力、「立法機関（ローメイカー）」としての能力に乏しい、あるいは欠けているのではないかと批判されることがある。

事実、比較的最近まで、議会が自ら具体的な条例作成の作業をおこなうこと

はほとんどなかったし、議会が、最初に自ら政策課題を公式に取り上げるときも、執行部に対して質問し、要望を述べるにとどまることが多く、執行部側が対処策の原案を作るのを待つケースが大部分ということになっている。こうした様子を見ると、議会の機能は、なによりも、どのような政策課題があるかを公開の審議過程の場で示し、執行部側の答弁を引き出しながら政策を方向づけ、あるいは首長側の所見を引き出すことにあるようにみえる。

確かに、この機能が重要でないことはない。議会側が、執行部と同じような政策調査をして、政策を立案する必要はなく、執行部側が用意した議案内容の骨子を理解し、その是非なり可否を判断できればよいという見方もある。こうした見方は、執行部優位を当然とする首長は、議会は具体的な政策立案・決定を単独で行うよりも、首長の政策立案に対する監視か、それを通じて政策を引き出していくことに重点を置くべきだとする考え方と符合する。

自治法上は、議会の議員は、議員定数の12分の1以上の者の賛成があれば、議案を提出することができるし（112条）、常任委員会も議案を提出することができるが（109条）、「ただし、予算については、この限りではない。」とされている。これは、議案として予算案を提出できないという意味である。しかし、議会側が首長による調製の前に、予算構想を議論し提示することはできないとか、議員が予算措置をともなう議案を提出できないということではない。執行部側と連携プレーを保って、新たな政策を条例に形にして、みずから地域問題の解決に積極的に乗り出すことはできるのである。

自治体意思の決定を行う前提として、議事機関である議会は政策形成機能を果たすのか、実際に果たしているかどうかが問題になる。これまで、自治体意思の決定を行う前提として、議会が政策形成機能を果たすものとする発想は議員側に極めて乏しく、それは首長・執行機関の当然の役割だとみなされ、事実、政策形成機能は、ほとんど専ら執行機関が行ってきたといつてよい。

公選首長の下にある職員もそう考え、そのための意欲と能力の発揮を求められてきた。職員研修などでも、自治体職員の政策形成能力の重要性が強調されている。自治体職員の政策法務も同様である。そのこと自体は、決して間違っていないが、問題は、執行機関がいつも執行すべき事案（政策）を自らが企画立案することを当たり前だと考え、その結果、議会がいわば首長・執行機関が提出する事案の諮問機関化あるいは追認機関化してきたことにある。

逆に、首長・執行機関は、直接公選の議員によって構成される議会が企画・立案し、審議・決定した政策を忠実に執行するのが執行機関の役割だとは考え

てはいないのである。二元代表制といっても、それは、自治体における政策形成機能をほとんど果たさない議会の存在を前提としている、極めて偏った態勢となっているのが現実である。

自治体議会議員の「本業」は、政策の立案・提言ではないのか。確かに、首長など執行部側に比べれば、議員が活用できる費用・人員など活動資源は相当に限られているが、政策条例の発案・企画が徐々に増えていることは、議員であるがゆえに手がけられる政策の幅は意外に広いことを示している。すでに10年ほど前から、宮城県、東京都、長野県、三重県、島根県、高知県の議会における議員提案条例の事例が報告されている（全国都道府県議会議長会・第1回都道府県議会議員研究交流大会「議会機能の強化を考える―実践事例を中心として」「報告書」2002年1月）。自治体議会が、自ら企画・立案するローメイカーであることが分かる。

いままでなかったことであるが、名古屋の河村たかし市長や大阪府の橋下徹知事のように、自分の実現したい政策を議会がノーと言ったので、自身が代表となる地域政党を創り、議会の多数を制するのだといった動きが出ている。個別の政策をめぐる対立が起こることは二元代表制の「想定内」のことである。二つの代表機関の間に批判、異論、反論が戦わされ、これを対立のまま終わらせず、議場で議論をして折り合いを付け合意を形成する過程を示して見せることこそ、政治のプロとしての長と議員の職務のはずである。いかに人気があっても、与党化した翼賛的議会を望むような首長の政治力はさしたるものではない。こうした動きに対抗するためにも議会は議事機関としての役割をくっきりと果たすことができなければならない。

二元代表制

—その課題と展望—

株式会社野村総合研究所 顧問

増田 寛也

2



● プロフィール ●

ますだ ひろや

1977年東京大学法学部卒業後、建設省（現国土交通省）入省。千葉県警察本部交通部交通指導課長、茨城県企画部交通産業立地課長、建設省河川局河川総務課企画官、建設経済局建設業課紛争調整官等を歴任。建設省退官後、95年岩手県知事に当選。その後3期12年務める。07年総務大臣・内閣府特命担当大臣、08年退任。09年4月より株式会社野村総合研究所 顧問、東京大学公共政策大学院客員教授。

主な著書

『地域主権の近未来図』（朝日新書）

はじめに

日本国憲法では、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用している（日本国憲法第93条）。首長と議員は、相互に抑制し緊張関係を保ちながら自治体運営を進めることが求められている。最近、首長と議会の対立が感情的とも言えるほど先鋭化し、リコール（直接請求）にまで持ちこまれる例や首長が新党を結成して積極的に議会の構成を変更しようとする例が出現している。

こうした事例はいずれも民意に基盤を置いているが、一步誤れば首長による独裁を生む危険性がある。このような二元代表制の揺らぎはどこに原因があるのか、これに対して、今、何が求められるかを明らかにするのが本稿の目的である。民主政治の根幹は代議制にあり、そこには独裁政治を招かないようにするための知恵や経験が結集されている。地方分権時代における地方政治の質の向上のために、二元代表制をより成熟させることが求められている。

1. 二元代表制下での首長と議会

二元代表制の下では首長と議会の議員はそれぞれ異なる選挙で選ばれるので、いずれも民意を背景に民主的正統性を有し、両者の意見対立は当然に起こ

りうる。ともすれば「対立」がマイナスイメージでとらえられ、政治的混乱が生じたように受け取られることは残念である。マスコミの報道も、さらにはわれわれの受け取り方も、この点に十分な注意が必要であろう。こうした対立を、議場における審議を中心にして徹底した話し合いによって解決するのが地方自治である。話し合いは、時には、議場外で行われることもあるが、選挙で選ばれた政治家同士、お互いに妥協したり、持論を修正したりして一つの結論を得るとともに、そこに至るプロセスと修正の理由を有権者に明らかにすること、これが基本である。「地方自治は民主主義の学校である。」と言われるゆえんがここにある。

右肩上がりには税収が伸びていった時代はとっくの昔に終わって、住民の痛みを伴う改革を行わなければならない時代にあっては、その改革手法をめぐって、今後、両者の対立はひんばんに起こりそうである。マニフェスト型選挙で、改革の内容を明示したマニフェストに多くの支持が集まった場合などは、お互いに引くに引けぬ状況になる。この場合も、基本は、まず、話し合いによる解決であるが、意見の隔りが大きくなっていくら話し合いを重ねても意見が一致しない問題や、そもそも政治信条の違いから絶対に妥協できない事柄もあろう。こうした対立が毎議会くり返される場合には、4年以内に訪れる次の選挙の際に有権者がどちらの主張に分があるかをしっかりと判断し、主張の一致する側に一票を投ずることによって首長や議員を交代させるのがルールである。首長としては、受身で有権者の判断に委ねるだけでなく、例えば首長が自らの主張に賛同する者を集めて地域政党を結成し、積極的に候補者を擁立して議会の構成を変えようとすることもありうる。大阪府の橋下徹知事などはこのパターンを選択している。

2. リコール（直接請求）制度

ところで、地方行政はそのほとんどが生活に密着した事柄を扱っている。首長と議会が対立しているにせよ冷静に議論が行われ、市民生活を犠牲にするような無益な対立が無ければ幸いであるが、例えば、両者の対立が抜き差しならぬ感情的な対立にまで発展し、予算案や条例案が成立しないなど住民生活に悪い影響が及びそうになった場合にはどうすれば良いか。この場合には、次の選挙まで待ってどちらかを選び直す時間的余裕の無い場合が多いであろうから、即刻住民が立ち上がるしかない。すなわち、わが国の地方自治制度には国政と異なりリコール制度が認められている。住民による各種の直接請求制度であ

る。この制度に基づき、鹿児島県阿久根市では横暴な市長の市政運営に市民が立ち上がってリコールが行われ、その結果市長が失職するに至った。その後、名古屋市でも市議会のリコールが行われ、議会が解散となった。こちらは市長が先導してリコール運動を立ち上げた点に特異性が見られる。私には名古屋市での市長と議会の対立は感情的対立としか思えないし、当選後一年も経たずして話し合いを放棄してしまったかのように見える市長の言動、さらに、リコールの成立によっても、本年四月に改選期を迎える市議会議員の選挙をわずか一か月程度早めたに過ぎないことなどを考えれば、市長の行動はパフォーマンスと言われても致し方ないと思える。

このように、首長と議会による二元代表制は間接民主主義の原理に基づいているが、うまく機能しない場合にはこれを補完するものとして直接民主主義の原理に基づくリコール制度があり、リコールを起こすことは住民に認められた最も基本的な権利の一つである。かつて北海道夕張市では、当時の市長が市の財政状況からみれば明らかに過大投資と言える各種の観光、遊戯施設を建設し、結局、財政が破綻した。当時の市長や予算案などを無修正で通した議会の責任は極めて重大であるが、そこに至る前に住民が建設にストップをかけるために市長のリコール運動に立ち上がるべきではなかったのかとの指摘がある。当時は情報開示が不十分で住民も寝耳に水であったと思われるが、それにしても、住民も権利の上に眠ってはいけないとの考えは正当である。

一方で、先に述べた名古屋市の場合には、住民に認められた権利で、住民発意で行われるべきリコール運動を市長が主導したことに強い異和感を覚える。あくまでもこの権利の行使は市民主導であるべきだろう。また、市民がこうした直接請求権をむやみに行行使することも、ただ混乱を招く。住民が選挙によって4年の任期を保証したものを途中でひきずり降ろそうとするのであるから、行使する側も慎重に判断しなければならない。まさに伝家の宝刀である。仮に、首長や議会が任期の途中から民意とズレたととしても、多少のズレで我慢できる範囲内のものであれば、先に述べたように住民は次の選挙の際に別の候補者を当選させることによって、首長や議員を交代させるのが基本である。首長や議会に対するリコールは、成立すれば、まさに当事者への「死刑宣告」に等しい。リコールに至る原因には様々なものがあるだろうが、政策に対する賛否がキッカケである場合には、制度論として、リコールに至る前にその政策の是非についてあらかじめ住民の意思を問う住民投票制度の導入も考えられる。こうすればリコールに至る前に首長や議会が民意を確認し、ズレを修正することも可能とな

るだろう。総務省では今国会に提出する地方自治法改正案に、大規模な公の施設の設置について、あらかじめ住民投票に付することができる旨の規定を盛り込んでいるが、こうした制度の有効性については、今後の検討課題である。

3. 首長と議会の対立激化の背景

最近、大阪府や名古屋市で首長と議会の対立が激化しているが、その構図は圧倒的な民意に支持された首長と劣勢な議会となっている。このことからわかるように、国民の多くが地方議会に対して不満ないしは不信の念を抱いている。対立激化の背景には、まず第一に、多くの地方議会が機能不全に陥っていることがあげられよう。

ところで身近な地方議会のことを知っている人が、国民の中でどれだけのいるだろうか。ましてや、議会を傍聴したことのある人は、ほんの一握りに限られるに違いない。4年毎の統一地方選挙での地方議会議員の投票率は年々低下傾向にあり、いまや50%台前半となっている。

この原因は、多くの議会が首長の追認機関と化しており、住民には首長の行動しか目に映らないことがある。首長提出議案の99%近くが無修正で可決されている。議会は自治体運営に住民の意思を反映し、首長の暴走をコントロールするという責務を果たすことが求められているのに、そうした役割を放棄した議会に住民が不信感を持つのは当然である。

また、議会の実態が外側にいる住民から見えないことも問題である。議会は密室で物事を決めたがる傾向が強く、行政に隠然とした影響力を及ぼす議員こそが力量があると勘違いしてきた。こうしたことも議会に対する住民の根強い不信感につながり、住民の側は自らの代表たる議員を選びながら、益々議会に関心を向けなくなってしまった。住民からの監視の目が弱ければ、議会は利権や既得権益の擁護に走りがちとなる。そこに改革を掲げた首長が出現すると、多くの議会は改革を阻害する抵抗勢力となってしまう、対立が激化すればするほど議会は孤立して更に対立をくり返すという負の連鎖が生ずる。そのあげく、議会不要論さえ出てくるようになるのである。

ちなみに、議会の公開度をみると、都道府県議会レベルでは多くの議会がホームページで本会議の審議の様態を同時中継しているが、委員会になると著しくバラツキがある。また、採決した議案に対する個々の議員の賛否の公開については驚くなかれ、ホームページでも議会報でも公開していない議会が圧倒的多数となっている。議員の投票行動は議員活動の基本中の基本で、賛否は議員を

評価する重要指標であるが、これを公開すらしていないというのが現実の姿となっている。

ところで、投票行動については、わが国の地方議会が会派単位の構成となっており、投票に会派拘束がかけられるという問題もある。国政での国会議員の投票は、ほとんどに党議拘束がかかっている事と同じ現象であるが、このことが数で押し切るといふ政治につながっている一因でもある。議員間討議の必要性が叫ばれている折、政治的対立や政治性を帯びていない議案が多く提案される地方議会では、投票の際に会派拘束をかけない様にするべきであり、この点も今後の検討課題となる。いずれにせよ、会派単位での賛否の公開は、すべての議会が直ちに踏みきるべきであろう。

対立激化の背景の第二は「キャラが立つ」「とんがった」首長に対しての英雄待望論的な期待感である。これは国政の場での多くの政治家のふがいなさとコインの裏表のような関係でもある。国政では、首相のリーダーとしての資質の欠如、政治とカネ、国家としてのビジョンないし基軸思想の無さなどから政治そのものに対しての国民の不信感は極限に達している。この時に、地方政治の場とはいえ、白か黒か、○か×か、明快に二者択一を語り、一見、世の中に大変革を巻き起こしそうなカリスマ性を持った、大衆扇動、大衆迎合に長ずる政治家が出現すると住民からの熱狂的支持が生まれる。強い支持が集まれば、その力で少々無理なことであっても議会との緊張関係を押し切ろうとするようになり、益々対立の激化を招くようになるのである。

4. 「首長新党」をどう見るか

上で述べたこととの関連で、最近のいわゆる「首長新党」に注目が集まっている。首長新党とは人気の高い自治体首長が率いる地域政党のことで、河村たかし名古屋市長の「減税日本」や、橋下徹大阪府知事の「大阪維新の会」が代表格である。そもそも、地域政党はわが国ではなじみが薄く、国政では沖縄の社会大衆党が長い歴史を有するが、この地域政党が今春には各地の地方議会に生まれそうである。議員同士の呼びかけや市民派活動家によるものなど様々で「雨後の筍」の様相だが、その背景には、最近の中央政党のふがいなさと地方での地盤沈下がある。

現在の地方議会は民主党や自民党などの地方組織に所属する議員が中心となって会派を構成しているが、既成の政党は中央集権的体質が色濃くしみ付いており、民意をすくいきれていない。地域主権や地方分権を唱えながら、実

際の政策は中央から降ってくるものがほとんどで有権者は魅力を感じていないし、その活動をふがいなく思っている。そこで、地域政党の出現に新鮮味を覚え、期待感を持っているのであろう。

分権改革が進めば、当然のことながら地方政治に占める地域政党の比重はしだいに大きくなり、すべてが地域政党によって構成される議会があってもおかしくない。むしろ、そのようなレベルまで地方の政治力を高める必要があるとも言える。

しかし、それにしても首長新党には首をかしげざるを得ない。首長新党の主張は単純明快で一見わかりやすい。高い支持率を誇る首長の主張を丸写しして、○か×かを有権者に迫るやり方には、ここでもポピュリズムや大衆迎合、大衆扇動政治の影が見てとれる。

こうした首長新党が議会の過半数を占めることになれば、果たして議会は、自分達の親分が率いる執行部に対しての監視機関の役割を全うすることができるだろうか。今まで以上に、首長の単なる追認機関と成り下がってしまうのではなからうか。

人気の高い「自称」改革断行首長が、行く手を邪魔する「抵抗勢力」たる議事を制圧する狙いと、首長の人気で当選を果たしたい候補者の一致点としての首長新党に地域の将来を委ねるのは甚だ危険であることを十分に理解しておく必要がある。選挙でつくった「借り」はそれだけ重いということでもある。

5. 「議会内閣制」の提案

「議会内閣制」とは耳慣れない言葉だが、2010年1月20日、政府の地方行政検討会議の席上、橋下大阪府知事が提唱したもので、「地方議会の議員を“内閣構成員”として政治的に任用することで、首長と議会が行政の予算編成をはじめとしたあらゆる経営判断と責任を共用する」としている。さらに、具体的な提案のねらいとしては、(1)「地方政府の基本構造の多様化」(首長と議会の関係は全国一律の制度となっているが、国からの押し付けではなく、地域が実情に応じたシステムを自ら選択できることが基本)、(2)「住民自治の一層の進展・財源確保の責任」(選挙で選ばれた議員が積極的に予算編成など行政のマネジメントに関与することで、託された民意を有効に政策に反映できる)としているものである。

橋下知事の提案はその後、同会議が5月24日にまとめた「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」の中で「日本国憲法の伝統的な理解に沿った二

元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく」ための選択肢の一つとして位置付けられている（なお、同会議では「議員内閣制」と呼んでいる）。ちなみに、同会議ではこれ以外に、首長と議会の権限を現行よりも分離するもの（純粹分離型）、融合するもの（特別職の兼職許容型）、議員その他外部人材からなる会議体を設けるもの（自治体経営会議型）などいくつかの選択肢が示されている。

橋下知事からこうした提案がなされた背景には、知事の考える政策の実現が議会の反対によってなかなか困難である中で、「地域経営の入口（予算や政策の決定）から出口（執行、効果検証）に至る一連のサイクルを首長と議会が協働し、責任を共有する政治主導を実現するシステム」を構築することによって現状を打開したいという橋下知事流の考えがある。しかしながら、知事が憲法のギリギリの枠内での提案とした議会内閣制については、当然のことながら、全国都道府県議会議長会をはじめ各方面から、「議員を執行機関の構成員にすることによって、さらに執行機関を強めることになるのは『地域主権改革』に反する」、「二元代表制を実質的に変質させ、首長の権限強化を目指そうとするものではないかとの疑念を抱く」などといった強い批判が出されている。首長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、首長の指揮監督下に入ることは、いわば首長の部下と同じ立場に立つということであり、相互牽制機能の低下がやがては首長の独走につながる恐れが生ずることは間違いない。今後、慎重な検討が必要であろう。また、もう一つの選択肢として示されている純粹分離型は、政策決定としての立法を行う議会の権限や役割をより明確化することにつながり、予算編成権を従来通り首長の専権事項とするのか、議会にも認めるのか、さらに、議会の予算修正権について、従来の制約をどこまで撤廃するのかといった点などを検討することになる。現在、各地の議会において執行部が策定する総合計画や基本計画を議会の議決事項とする動きが広がっているが、これをさらに拡大することにもつながり、まさにわが国の議会そのものの実力が問われることになるだろう。

6. 地方政治の質の向上に向けて

これまで述べたように、現行の二元代表制に対しては、様々な問題点が指摘され、具体的な改革案や議会に対する挑発的な動きも見られるところである。これらを踏まえながら、地方政治の質を地方分権時代にふさわしいレベルに向上させるため、何点か指摘しておきたい。

第一点は議会基本条例である。現在、100を超える自治体で議会基本条例が策定されているが、未だ、数は余り多くはない。各地の議会はこの策定に取り組むことと内容の充実を図り、自治立法権を担うにふさわしい機能を発揮しなければならない。住民との意見交換会の開催、議員間討議、情報の公開、請願・陳情者の発言保障など条例に盛り込むべき事項は多岐にわたる。これらを通して議会活動の実質的な向上を図ることが急がれる。

第二点はマニフェストについてである。国政では民主党のマニフェストが批判の対象となっているが、これは、マニフェストの作成過程、内容ともお粗末であったためであり、マニフェスト型の選挙自体は今後も実行されていかなければならない。ところで、二代表制の下では、首長も議会もマニフェストの作成が可能である。もちろん、議会の場合には議員個人ではなく会派としてのマニフェストということであろう。その内容は、議場の審議を通して、相手側を納得させられるもの数点に絞って有権者に約束すべきである。名古屋市市の河村市長は、議会が市長のマニフェストに反対したからという理由で、議会解散のリコールに走ってしまったが、まず、反対する議会を説得できなかったという自らの政治力不足の責任を市民に明確にすべきであったろう。二代表制の下では、首長のマニフェストは自らの政治力を駆使し、これだけは議会を説得して実現可能であるという政策に絞り、磨き上げたものを有権者に問うべきである。

第三点は熟議の必要性である。首長と議会の対立を議論と説得を駆使して合意に至らしめる、いわゆる「熟議」の必要性は国会だけの話ではない。国政、地方政治を通して議会制民主主義が追求すべき理想像である。こうしてみると、最近の「キャラが立つ」首長に対しての期待感に落とし穴はないだろうか。

現在、地方行政が直面する課題は、実の親による幼児虐待や無縁社会の中での孤独死、高齢者に対する悪質商法など多岐にわたる。こうした社会的弱者に対してはすべての関係機関が連携して対応していく必要があり、かつ、政策の優先度も極めて高いが、行政の取り組みには自ずと限界がある。高齢化や過疎化によって地域の相互扶助の力が低下する中で、それぞれの地域で住民が互いに支え合い、見守る取り組みと行政とのチームワークが試される領域である。その際、日々地域住民と向き合う首長や地方議員の意識と活動が地域の総合力を決定する大きな要因となる。こうした住民にきちんと顔を向けた日々の活動こそ、今、地方の政治家に求められる資質であろう。こうした政治家が熟議の二代表制を「まだるっこい」と断じたり、地方議会改革の意味を取り違えて

いないかどうか。お任せ民主主義もいけないが、「さあかかってこい」と言わんばかりの「ケンカ民主主義」もとるべきではない。市民は、この点を政治家の判断基準の要素に取りこむ必要がある。

最後に総務省が行おうとしている地方自治法の改正についてである。阿久根市では専決処分¹の乱発のほかにも議会側が議会の招集を請求しても首長が拒否するなど、およそ民主主義の根幹を揺るがすような異常事態が起きてしまった。名古屋市では住民に認められた伝家の宝刀たるリコール請求権を首長が主導するという異様な形態もさることながら、リコール成立要件の厳格さが浮き彫りになった。これらについて、総務省では地方自治法の改正を行うこととしている。臨時会の招集を一定の場合に議長が行うことを可能としたり、専決処分の対象から副知事や副市長の選任をはずすなどの見直し、リコール成立要件の緩和などであるが、想定外の不都合が現実に生じていることから、こうした早急の対応が必要となろう。

ところで、法改正のもう一つの流れとして、条例制定の改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除することと住民投票制度の創設が含まれている。これらは、片山善博総務相の強い主張と言われている。直接請求制度は代議制（間接民主制）を補完する上で大事な仕組みであり、このように民意に基盤を置くことは民主国家の基本でもあるが、そもそも民意は決して一様ではないし、有権者にも首長や議員を選出した責任がある。過度に直接民主制を強化しては有権者におもねる衆愚政治や、パフォーマンスに走る大衆扇動家の独裁政治につながる危険性もある。くり返しになるが、民主主義の根幹は代議制を機能させることにある。直接民主制はあくまでも補完的なものと捉えて、改正内容を慎重に判断する必要があるだろう。

首長と議会の関係を成熟化させ、さらに、二元代表制の揺らぎを克服するために住民が熟慮の上、一步前に出ること。こうした地域力が今、全国各地で問われていると言えよう。

住民参加と議会



同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授

新川 達郎

3

● プロフィール ●

にいかわ たつろう

1950年生まれ、早稲田大学大学院政治学研究科修士、東北大学大学院情報科学研究科助教授などを経て同志社大学大学院総合政策科学研究科教授（現在に至る）。専門分野は地方自治論、行政学、公共政策論。地方自治の制度や公共部門のガバナンスに関心を持って研究をしてきたが、近年では、地方議会の改革について実証的な研究を試みようとしている。特に、市民・市民活動組織（NPO）と議会・議員の関係については、単なる住民参政論にとどまらない観点が必要だと考えている。社会活動としては、LLP議員力検定協会共同代表、NPO法人日本サステナブル・コミュニティ・センター代表理事など。著書に『公的ガバナンスの動態研究』（編著、ミネルヴァ書房、2011年）、『参加と協働の地域公共政策開発システム』（共編著、日本評論社、2008年）ほか

1. 地方議会制度改革と住民参加

2009年の総選挙において政権の座に就いた民主党は、地域主権改革を掲げて、地方自治法の抜本改正をはじめとする地方制度改革に取り組もうとしている。そしてこれに関連して議会制度改革の議論が行われてきている。国の地域主権戦略会議は、議会制度の基本にかかわる改革の検討を目指しているし、それを具体化しようとする地方行財政検討会議では、地方議会制度に関して幅広く検討が進められている¹。

2010年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱や、その後の地方行財政検討会議の議論などでは、これからの地方自治の抜本改革の焦点は、地方自治制度の再構築にある。そこでは地方自治を支える機関とその機関間関係の在り方が、大きく取り上げられているが、最も重要視されていると思われる論点の一つは、長と地方議会の関係を考えるところにある。そこでは、基本的に二つの観点から検討が進んでいるようである。一つは、議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任を持つようなあり方であり、議会が執行権限にも責任を拡大することにより、事前段階を含めて執行機関への関与を拡大して行政計画や条例、予算などの原案作成にかかわること、そのために議員が執行機関の構成

¹ 地方行財政検討会議「地方自治法抜本改正に向けての考え方（平成22年）」2011年1月26日、参照。

員となって内閣を構成することや、副市町村長、副知事、一般職の幹部公務員などの議員兼職を認めることなどが検討されている。

いま一つは、議会と執行機関それぞれの責任を明確化することによって、純粹な二元代表制の仕組みとするあり方であり、議会と長を分離して、執行機関に対する事後の関与、検査権・調査権を拡充すること、その結果を踏まえて必要な措置を講じ、条例制定範囲を従来以上に拡大し、これまで長の権限として規則等で定められていた事項も条例事項にするという考え方である。なおここでは副議会制をとるといった中間案のようなものも提示されている。いずれにしても議会制度改革は、地方自治の抜本改正という観点からであるにしても、現時点で直ちに取り組むべき改革課題という観点からであるにしても、大きな課題となっている²。

一連の改革の議論の中で、もう一つの重要な論点は、住民自治と議会を結びつけて考えていく、という視点である。議会は住民自治の機関であり住民を代表するものと考えられてきた。その議会が住民を代表しているのか、そして住民の意思を代表した機関として住民参加が行われているのか、住民と議員の間で、また議員同士で、活発に議論が交わされ、その結果として充実した議会審議が行われているのかという問題提起である。この点では、住民参加の基盤である選挙制度を含めて、論点が提示されてきている。

今後の地方自治における議会の位置や役割、その枠組みにかかわる論点として、実は、住民自治の観点からの地方議会の見直しは、地方自治の本質とかかわってくる重要な争点である。それは同時に、議会が住民自治を実現する機関と位置づけられるとすれば、住民参加にかかわる議会改革は、議会の本質にかかわる論点である。というのも、住民自治の原理からすれば、参加による地方自治が基本であり、議会への住民参加が、議会それ自体のあり方だけではなく、地方自治の質を左右することになるからでもある。地方自治の基本的な価値は、住民参加を前提としているのであり、住民参加の拡大はその価値の実現という観点から考えていかざるを得ないのである。

もちろん、こうした住民自治の考え方を、代表制民主主義の下での代表選出という「住民参政」に限定して理解する考え方もある。この住民参政は極めて

² なお、自律的な議会とするための権限については、議会の招集権、議事堂の管理権、議会の予算執行権は議会に付与してはどうかと議論がなされている。また、地方自治の抜本改正という観点からは、地方自治体はその自治制度を選ぶ方式、いわゆるホームルールの検討が議題にあがっている。

狭い意味で理解されると、代表選出権を持つだけの住民参加とされる恐れがある。しかしながら、住民参加の権利は、法律上も直接請求制度をはじめとして、様々な参加手法を用意しており、それらは直接民主主義的な手法を含めて住民の権利とされているのである。

加えて、地方自治が住民の政治参加を意味しているという観点からは、法的な権利の背景にある政治的な意味を考慮しておく必要がある。知事や市町村長が、住民参加による行政運営を掲げて久しいが、その多くは政治的で政策的な意味をもつものであり、法律上の権利としての住民参加と相互補完関係にある。この法的権利としての参加と政治的参加を合わせた広い意味での住民参加が、ここでいう本来の意味での住民参加である。本稿は、地方議会の制度改革や運営改革との関係で、住民参加をどのようにとらえることができるのか、そして今後の地方自治が住民参加をどのように位置づけようとしているのか、それとの関連で議会と住民参加の在り方がどのように変わろうとしているのか、その将来の姿はどのように展望できるのか、これらの疑問に答えようとするものである。

2. 住民の代表制と地方議会改革論

地方議会と住民との関係は、法的に見れば、住民代表機関として、議会を構成する議員を住民が直接公選によって選出することになる。議決機関あるいは議事機関としての議会は、住民を代表する複数の議員が、合議により団体としての意思決定をする機関であり、住民を代表する複数の議員による討議を経て決定に至ることから、住民意思を代表する機関ともされてきた。これをもって、地方議会は民意の代表機関だとされることが多いし、そのように議員や議会自身によっても観念されることになった。確かに、議会を構成する議員は、住民代表を選ぶ選挙を経ている。しかしその一方では、住民意思を適切に代表しているのか、議決において住民意思を反映した議決となっているのか、という疑問が提示されている。議会制度の改革と議会運営の改革は、こうした住民代表の性質それ自体にかかわる議論を避けて通ることはできないのである。

議会制民主主義を前提とすると、何よりも、その議会議員が住民の意思を的確に代表しているのかどうか問われることになる。この論点は、さらに、議員選挙の方法、議会の規模や権能、議会の運営や議決における住民意思の反映方法について、具体的な検討を要請している。法改正が必要な事項もあるが、その一部は、すでに地方自治法改正案や公職選挙法改正案などとして議論され

ている³。以下では、これまでの地方行財政検討会議や地域主権戦略会議などでの議論によりながら、その論点を整理してみよう。

まず、議員選挙制度改革については、選挙の本質論も含めて検討課題が指摘される。一つには、選挙区については、都道府県の選挙区制度について郡市の枠組みによることになっているが、合併や人口移動によって生まれている従来の選挙区の区域割りの矛盾や1票の平等の不均衡が指摘されている。都道府県議会議員選挙の区割については、都道府県議会にゆだねるべきだという意見もある。そのほか、地方行財政検討会議の論点ではないが、政令指定都市の行政区への選挙区割りについても、都市の一体性や、道府県と政令市との関係などの観点から、見直すべきだとの意見もある⁴。

加えて、議会の規模について、定数削減などを通じて探求されてきた少数の専門家による審議を旨とする議会か、それとも多様な住民を代表する多数の議員からなる議会か、という選択肢も踏まえた議論がある。議員定数については、それぞれの議会での判断が尊重されるべきであるが、少数精鋭型とした場合には多様な住民意向の反映が難しくなること、また、多数の議員がいる議会とした場合には議論が集約できず時間がかかりすぎるという懸念が指摘される。もちろん、単純に少数だから民意を反映できないとか、多数だから専門性に劣るなどと言い切ることはできないし、その結論には慎重な検討が必要である。なお、副議会制や2院制という選択肢もある。

議会に選出される議員の個人的属性を見ると、住民の縮図としての議会という観点からは、歪みが指摘できる。つまり、高齢の男性が議員の中心になっていて、とりわけサラリーマンや女性の議員が極めて少ない現状があり、本来地域社会の多数派である住民の代表が、議会において過小にしか代表されていないことが指摘されている。勤労者を議会に送り込むためには、そのための環境整備が必要であり、労働法制の検討や、夜間や休日などの会議開催などの検討も必要になってくる。

また、代表選出方法に関しては、これまでのような人を選ぶ選挙ではなく、

³ 本稿執筆時点で確定しているわけではないが、2011年の通常国会には、地方自治法改正案として、議員定数上限の撤廃、臨時議会の招集権を議長に付与すること、住民投票条項の制定などが検討されているという。

⁴ 具体的には、政令指定都市も他の市町村と同様に全市1区の実選のほうに住民代表の選出方法として適切なのではないか、また、府県並みの権限を持つ政令指定都市の区域から道府県議会議員を選出する必要はないのではないか、という意見がある。

政策本位、政党本位の選挙の導入ができないか、という意見もある。具体的には都道府県や大都市レベルでは比例代表制度の導入も検討が求められているのである。

議会審議における住民との関係については、これまでは、議員同士の議論も議員と住民との議論も少なかったことを反省して、議会への住民参加の促進が課題とされている。従来、長あるいは執行機関との関係で主に進められる傾向にあった住民参加については、議会やその議員においても重視されるべきであると指摘されるようになってきた。議会審議の実質化のためには、議員相互、議員と住民との対話ができる議会に変える必要があるというのがそれである。

地方行財政検討会議でも、欧米の事例を参考にして、住民との意見交換について制度上の検討が必要なることを指摘している。たとえば、議会や委員会の最終日には住民から自由に議員に対して質問ができる時間を設けること、委員会に専門家や住民が参加して共に議論に加わることも行われていることが指摘されている。

現在では、日本の地方議会でも一部ではあるが、議会における住民参加を進めようとする先駆的な試みが始まっている（この点は後に詳しく述べることにしたい）。そうした動きの背景には、議会改革の中で、特に「住民参加と議会」を意識せざるを得ない状況が生まれ始めた側面もある。そこで次に、地方自治体を取り巻く環境変化の中で、議会も参加に取り組みなければならなくなった事情を明らかにしてみよう。

3. 「参画と協働」の地方自治と議会改革の課題

これからの地域社会と地方自治のあり方を考えるとき、いわゆる「参画と協働（パートナーシップ）」の地方自治は避けて通れない。近年の地方自治体の総合計画でも「参画と協働」は、主要な政策の柱あるいは活動方法の柱として大きく掲げられているし、将来目標やその実現にかかわる重要事項として何らかの形で触れられているのである。こうした考え方は、地方自治体の運営の基本にあるものということもできるのであり、地方議会も「参画と協働」型自治を実践していくことが当然だと考えられるのではないだろうか。とはいえ、「参画と協働」を目指した地方議会の改革については、全国的に見て、必ずしも進んでいるとは言えない。

「参画と協働」を目指す動きの背景には、一つは社会の構造的変化によるところが大きい。グローバル化の影響のもと国と地方の財政危機や資源制約が明

らかになり、具体的には低成長経済あるいは縮小経済社会が現実化しつつあることに加えて、少子高齢化と人口減少社会の到来は、地域の衰退と崩壊を招くことになっている。もちろん地域的には、これら衰退現象が均等に進んでいるのではなく、大都市圏と中山間農村地域との違いなど、その差は大きい。

こうした社会経済的環境変化のもとで、地方自治については、大規模な改革が加えられてきており、1990年代半ばに始まった地方分権改革は、明治維新と戦後改革に次ぐ近代日本の3番目の大改革と自称された。この地方分権の成果は、基本的に国からの地方自治の自由化、地方自治体権限の強化、地方自治体行政体制の強化として、実現されることになった。その後さらに民主党政権の成立によって、この地方分権改革は、前述したように、さらに地域主権戦略として組み立て直されている⁵。

一連の改革の中で、地方議会の改革やその活動の活性化は、大きな課題であった。というのも、地方分権改革とそれに伴って進められた市町村の合併再編は、自治の枠組みを大きく変化させることになったからである。こうした変化は、権限移譲や税財政改革（三位一体改革）のような諸改革によって加速されつつ、同時に各地方自治体運営の課題に直結していったのである。すなわち、資源制約下において分権型の自治を目指すためには、成果主義が求められること、したがってアウトカムの地方自治へ、あるいは住民満足度をあげることができるとの結果の出せる地方自治を目指すことになったのである。

成果主義は、当然ながら、地方自治体の政策指向と評価指向を前提とする。その為には、政策形成能力の向上とPDCAサイクル管理が必須となる。つまりは成果を出ることができる政策選択、その実施結果をめぐる成果評価、その評価に基づく修正と新たな政策形成が求められることになる。議会が求められている基本的な機能は、まさに政策形成と行政監視機能であり、政策過程とそのPDCAを行政とともに担うことになる。

実際には、自己決定と自己責任を基本とする地方分権改革によって、資源制約下にある地方自治は、政策の成果を上げるためには、その活動の徹底した有効性と効率性の追求を目指すことになる。そのためには、地域資源を最大限度動員し、住民の負託に応えようとする。そのとき「参画と協働」は、単なる住

⁵ 「地域主権戦略大綱」は、2010年6月に閣議決定されているが、単に国と地方の権限争いに見える地方分権でなく、主権者としての国民に着目して、用語として議論はあるが、地域における主権の発揮、つまりは住民自治を強調したところに特徴があるといえよう。

民参政原理を超えて、住民の主体的な地域形成作用の発揮をされることになる。そこで見出せる「参画と協働」の指向は、具体的には、住民参加はもとより、一般にはアウトソーシング、民営化、民間活力の活用、そして住民との協働を組み込んだ地方自治体運営を実現しようとするようになる。

確かに「参画と協働」は、地方行財政改革においても重視されることから、一見して単なる合理化効率化のための手法に見えることもある。しかしながら、その本質は、住民生活の場から自治を組み立てることであり、その結果として資源管理の適正が実現されるところにある。したがって、多くの地方自治体では、自治体内の小規模な地域への指向を強めて、地域内分権やコミュニティ再生に注意を向け始めている。そして地域自治組織の再編や再構築を通じて、「参画と協働」の要請にこたえる第一歩にしようとしている。

こうした協働を重視した地方自治は、「新しい公共」の創造という観点からも注目されている。「支え合いと活気ある社会」を作る当事者たちの「協働の場」とされる「新しい公共」は、政府部門が独占してきた「公共」を民間に開く、あるいは民間に従来からあった公共性を回復し拡大することを意味すると思われる。この「新しい公共」論議の特徴は、これからの社会において公共的な機能を担っていくうえで、市民、NPO、事業者など、民間非営利部門や民間営利部門に大きな役割を期待し、政府部門を含めた関係者間の連携協力による新たな社会形成の手法、つまりは協働を重視しているのである⁶。

「参画と協働」を強調する地方自治は、従来の地方自治体やその地域のガバナンスの在り方を根本的に見直させることになる。「ガバメントからガバナンスへ」と言われているように、従来、地方自治体行政という政府部門中心で運営されていた地域社会が、市民、地域団体、NPO、企業、行政との協働によって、地域政策の意思を決定し、その実施を担い、その成果によって自己評価をすることになる。このような地方自治体政策過程への住民参加は、行政への参加だけではなく、総体としての地域社会への住民参加を意味しており、新たな地方自治の枠組みに向けての動きというほかない。

ところが、こうした動向に対して、執行機関が積極的に対応してきたのに対して、議会は後手に回ることになった。住民参加も、知事や市町村長の専売特許ようになってきていたし、協働も住民と行政との協働がもつばら推進されてきた。議会がその本来の役割を果たさず、社会環境変化に対応できないでい

⁶ 新しい公共円卓会議「新しい公共宣言」2010年6月。

るところから、従来からあった議会批判がさらに強まり、議会機能不全論さらには議会不要論まで提起されることになったのである。

こうした批判は、その背後に、議会が果たすべき役割があり、それが適切に実現されていないという指摘でもある。つまり、これまでの地方政治の担い手たちの役割が、国家的に統一的な政策の保守と点検に焦点を当てていたことに対して、「参画と協働」の考え方の下での地方政治への新たな役割期待に応えることが求められるようになってきたということでもある。新たな政策決定、政策の刷新、そして地域の自治力発揮のために、議会は、住民との協働、様々なステークホルダーとの協働、民間非営利部門との協働によって、自治の刷新と自己刷新を果たしていかなければならないのである。この意味で、地方議会は、今、二つの使命を同時に果たさなければならない状況にあるのであり、まずは議会が変わること、そしてそれを通じて議会が地方自治を変えることを求められているのである。

こうした考え方を実現するために、地方議会は、住民参加型議会あるいは住民協働型議会として、住民自治の原則に基づきながら、住民参加の拡大を図り、住民協働による議会機能の発揮を目指すことになる⁷。そして、地域社会を「参画と協働」に方法的基礎を置いたものとしていく原動力とならなければならないのである。しかしながら、現実の地方議会が、こうした動向に敏感に反応して行動しているわけではない。実際、こうした取り組みは、先進的に議会基本条例を定めるなどした一部の議会で始まっているにすぎないのである。住民参加の取り組みも、議会自身による改革の方向として、公聴会の活用や議会報告会の実施など多様な住民参加の手法が取られ始めているとはいえ、極めて限定された事例にとどまっている。以下では、地方自治体議会の審議過程における制度と実態に即しながら、その住民参加の課題を明らかにし、制度改革や運用改革に向けての論点を摘出してみたい。

4. 議会審議における住民参加

それでは、住民参加と議会との関係を、どのように再構築していけばよいのであろうか。その手掛かりになりそうなのが議会審議における住民参加の位置づけである。議会の役割を果たしていくうえで基本的な活動形態は、本会議であれ委員会であれ、またその他の会議であれ、基本的には会議における審議過

⁷ 江藤俊昭『協働型議会の構想』信山社、2004年、参照。

程にある。住民参加が意味を持つとすれば、議会の審議過程において、どのような参加が実現できるのかが課題となる。住民参加は議会としていかにして実現可能なのか、議会の政策過程を通じて検討してみたい。

いうまでもなく、地方分権そして地域主権の時代の議会を考えれば、議会機能の発揮や活動の活発化のためには、何よりもその審議機能を充実させることが重要となる。審議は、住民ニーズを理解した上で、多様な情報がバランスよく整理され、それに基づく討論が十分に行われることを必要としている。そのとき、議会には、十分な情報があり、討論に必要な専門知識や判断基準があること、そしてその議員が討議をして合意を導く能力を持つことが求められる。

現実には、そうした住民意向の把握や情報の条件を満たすことは、まれに一部の問題については可能であるとしても、議会が扱う地方自治に関する広範囲な課題にすべて専門的に対応することはかなり難しい。その政策情報の収集蓄積の格差や、問題処理技術の有無が、議会・議員と執行機関との格差を生んでいるし、住民とのかい離を招いていると指摘されている要因である。現在の議会においては、従来どおりの運営を続けることでは、こうした格差を埋め合わせることは困難である。改めて、議会が、その審議に必要な情報や技術、そしてそれを運用する能力を獲得する手段を確保していかなければならないし、必要に応じてその制度化を図っていかなければならないのである。

実際のところ、議会審議のための情報収集は、これまでにさまざまな手法を駆使して進められてきた。例えば、議会としては、検査権や検閲権などを含めた調査権の行使を通じて、また議員や会派としては、それぞれの情報収集努力を通じて、また実質的に多くを議会事務局が担いながら、必要な情報を集めてきた。議会図書館の設置は、そうした目的を持っていたはずである。しかし、議会がその審議を進めていくために、こうした情報は、その議論の前提となることは確かであったとしても、概して、直接的な住民ニーズの把握という点では二次的な間接的情報であり、また、審議に参考となる評価情報や提案を含んだものではないことが多いために、政策決定の判断をするのに適切な情報とはいえない場合がある。一次情報や評価情報、あるいは提案情報を、収集する努力が求められるのである。

この点で先行している事例から見ると、議会報告会や様々な会議あるいは意見交換会などで、住民との対話を進め、多様な意見や情報を収集しながら、議会としての政策決定をしていく姿がある⁸。住民参加方式をとることは、議会と議員が、その活動に必要な知識や技術を獲得し、1次情報を入手する最も良

い手段ということになるが、それも住民参加の質によって、大きく左右されることになる。

この点で大切なことは、第1に、日常的に行われている住民との対話である。議会報告会や、各種団体との一般会議（栗山町）などは、住民や住民団体との公式の会議を通じての意見交換であり、議会として、住民意見を幅広く収集する機会であるし、同時に、議会からの問題提起に対して住民側が応答する貴重な機会でもある。

第2に重要なことは、具体的に争点になっている政策問題について、早い段階から住民意見を聞きながら、より良い政策形成をしていくことである。そのためには、発案や計画段階において、住民参加による問題提起が重要であり、住民自身の問題意識と議会の問題意識との対話が求められるのである。

第3には、政策形成プロセスにおいて、重要な方針決定の各段階においては、その節目で、住民への情報提供と住民意見の収集をしていくことである。政策形成の熟成度に応じて、何段階かにおいて、住民参加を繰り返していくことが重要となる。議員間の討論も重要であるがそれ以上に住民との討論を通じてより良い政策案が形成されていくのである。また議会での議論がまとまらない時には、住民の意見を聞いていくことも重要である。

第4には、政策の最終案については、改めて住民意見を聞くことが必要である。執行機関で行われているいわゆるパブリック・コメントがこれにあたる。一連の政策形成過程の最終段階で、確認的に住民との意見交換をしておくことの意味は大きい。もちろん、この段階の住民参加が意味を持つのは、早い段階からの参加を実現しているからこそ、最終チェックという観点で重要であることは言うまでもない。

こうした住民参加による政策過程によって議会が提起する視点や方針は、栗山町や会津若松市でみられるように首長の政策にも決定的な影響力を持ち、総合計画の議決など地方自治体としての団体意思の決定にも極めて重要な影響を与えることになる⁹。

⁸ 例えば、北海道栗山町や、福島県会津若松市における、議会改革の先行事例がある。栗山町では一般会議の活用、会津若松市では、市民との意見交換会が、日常的に、また、政策形成の各段階で開かれているという。中尾修・江藤俊昭編著『議会基本条例 栗山町議会の挑戦』中央文化社、2008年、および福島県会津若松市議会事務局「議会基本条例による市民参加型政策形成サイクルの構築・実践」『私たちの広場』316号（2011年1月）、参照。

⁹ 前掲書、参照。

政策決定後の議会の役割は、監視と評価である。一つには、政策実施過程における住民参加による評価監視であり、いま一つは、政策評価段階あるいは決算過程での住民参加による評価監視である。なお、議会による政策審議の諸過程で住民参加が先行的に進んでいる団体においても、これらはいまだ不十分な領域として残されている。そこでの住民参加方式は、一般的な議会報告会や意見交換会を超えて、体系的に行われているようには見えない。

議会への住民参加が改めて議論されるべき課題であることに間違いはなさそうである。すでに先行事例でもそうであるが、議会基本条例を制定するにあたって、何らかの形で議会への住民参加の必要性を掲げるところが増えている¹⁰。一般的には、地方議員においても、地方議会への住民参加の必要性については、共通した認識があるといえそうである。しかし総論としてはそうなのであるが、現実にとどのように具体化していくのかについては、今のところ手付かずのところが多く、むしろ、現実問題としては、例えば、議会報告会開催について、総論賛成だが、実行に移す段階で各論手付かずというところが大半を占めているように思える。

5. 住民代表機関における住民参加の展望

地方議会は民意の代表機関だとされる。確かに、議会を構成する議員は、住民代表を選ぶ選挙を経ている。しかしながら、これら議員からなる議会は、その議員を通じて間接的な意味において民意を示すのであって、それ以外には必ずしも、住民の意志を明らかに反映する装置を持っているわけではない。つまり、議会と住民の関係についていえば、議員と住民との双方向のコミュニケーションはあるが、議会と住民の間には、実は、双方向のコミュニケーションがほとんどないのが、これまでの状態なのである。

議員自身からよく指摘されるのは、議員がそれぞれ住民を代表し、その意向を聞いているので、改めて住民参加の必要がないという主張である。しかし、地方自治体全体を代表するという立場に立って、地域全体の利益を考えて、自らの政治信条や政策方針に基づいて行動するべきであることを議員の役割だと考えると、自らの選出母体を超えた幅広い住民の声を聞いていく必要があるこ

¹⁰ 筆者が確認できたものとしては、例えば、神奈川県開成町議会基本条例、北海道福島町議会基本条例、京都府京丹後市議会基本条例などが、具体的な内容はそれぞれ異なるのではあるが、住民参加を基本原則とし、住民の「参画と協働」をめざして、関連する規定を置いている。

とはいうまでもない。

もちろん、制度上、住民意見を取り入れる公式のルートは、用意されている。地方自治制度上は、議会委員会における公聴会型の意見聴取によって、住民の意向を反映していくことはできる。参考人の意見陳述が、議決に向けての重要な局面で政策決定過程への関与となる場合もある。住民から提出される陳情や請願が、議会において決議を受けることができ、何がしかの成果が達成できることもある。議会広報やホームページの充実が図られ、会議の公開を委員会にも広げ、議会の情報公開制度を整備していくことにより、議会の透明性や公開性は確かに高まっているし、情報を住民と共有しようとする姿勢も見られる。

しかしながら、これらの住民参加手続きは、選挙と同様に、一般的な前提となっているか、それ限りの局所的・一時的なものでその場限りで行われるという性質が強い。結局は、その使われ方もケース・バイ・ケースであって、具体的な政策問題や住民が抱える課題についての住民参加として、どこまで有効性を持つのか、民意を反映しているのか、不透明といわざるを得ないのである。いわば、きわめて限定的な手続であり、現実には、議会の審議において確立された手続になっているわけではないし、その効果も不透明で予測可能性がない。

以上のように、住民と議会との関係を考えてみると、地方議会は、民意の代表機関となっはいるが、その代表の根拠は、議員という媒介項を除けば、薄弱だということになる。もちろん、前述のように議員は、住民の意見を日常的に聞いていると主張することもあるが、それは結局、個人的に聞いているのであって、選挙の支持者を中心に意識をした民意の代表ということになる。住民要望の執行機関への取り次ぎという点では、場合によっては、効果を発揮することもあるかもしれない。しかしながら、それらは議会としての活動に結びつくような住民参加とは言えないし、本来の議会機能の発揮という観点からの住民意向を反映した議員活動や議会活動にはなっていないのである。

民意とは別に、議会として意思決定していくことに重要な価値があるという指摘は正当である。議会は、議決機関として権力の行使を信託されているのであって、議会としての判断がなされて当然である。しかしそのときにも、住民の利益が何であるのか、地域社会の目標達成のために何に高い優先順位をおけばよいのか、これらを慎重に検討するための材料としての住民の意向把握を欠いたままに決定をしているとすれば、これもまた地方議会の正当性を揺るがす大きな問題といえそうである。代表機関としての責務を具体的に果たす手法を持たなければならないところに来ているといえそうである。

そのためには、従来の公職選挙型住民参政を超えて、住民参加と住民協働へよる議会の実現を目指すことである。前述のように行政もその限界を感じて、住民、住民団体、NPO・NGOとの協働を展望し、これまでの住民参加から住民協働への転換を目指しつつある。議会もまた、従来型の住民参加である議員個人へのアプローチ、つまりは要望受付型議員ではなく、本来の意味での住民参加を目指した議員活動や会派活動へ、さらには協働型の議員と議会の活動へと進化していかなければならない。それには従来の住民参加にとどまらず、住民等のアドボカシー（政策提案）機能との連携が重要となってくる。

協働型の議会と議員というには、まず、議員や会派と住民活動（NPO等）との協働による政策過程の構築、つまりは住民と協働による政策案作りが求められる。そして、議会運営における協働としては住民等と政策協議を行い成案を得ていく連携協力、さらにはその連携協力を補完できる参加の広がりが展望されなければ、実際に効果はないであろう。そこでは、地域内だけではないネットワーク、各種住民団体やNPO／NGOのネットワーク、政党のネットワーク、議員ネットワークそして参加型・協働型の議会のネットワークなどが全国的に広がって、相互にエンパワメントしあうことにより、政策のための連携と合意形成が触発され、協働が進展することになる。

議会責任を明確にしつつ、住民との「参画と協働」を目指すには、政策や争点ごとの住民・議会連携が極めて重要である。比喩的に言えば、一人の住民あるいは一つの住民活動組織（たとえばNPO）は、地方自治体のすべての問題に関心をもち行動を起こすには無理があるが、特定の問題群については、専門性をもち、行動力を発揮することができる。したがって、住民やその組織は、そうした問題群ごとに、地方議会との政策連携を作り上げていくことができるのである。もちろんこの連携の場は、公共空間として開かれた対等の立場で議論できるところでなければならない。議会基本条例は、こうした「参画と協働」の場を住民に制度的に保障するものでなければ、住民自治を実現することにはならないのである。

議会事務局のあり方とその改革課題



立命館大学法学部 教授

駒 林 良 則

● プロフィール ●

こまばやし よしのり

1955年大阪府生まれ。大阪市立大学大学院法学研究科修士課程修了。大阪市立大学博士（法学）。大阪府庁勤務後、名城大学法学部専任講師、助教授、教授を経て、現在、立命館大学法学部教授。専門は地方自治法、行政法。近時においては、議会をはじめとする自治体の組織法制を研究テーマとしている。
 大津市情報公開・個人情報保護審査会会長、三重県議会議会改革諮問会議委員。

主な著書

『地方議会の法構造』（成文堂、単著）
 『ファンダメンタル地方自治法第2版』（法律文化社、共著）

4

1. 議会事務局の充実強化の要請

地方議会改革における議会事務局の充実強化は、議会機能を向上させるための不可欠の前提として、これまでも主張されてきた。それは、議会機能を強化向上させるための、いわば条件整備論であったと捉えることができる。議会事務局が議会活動を補佐する体制として整備されるべきことは、恐らく異論のないところであろうが、他方で、二元代表制という自治体組織の骨格的原理の観点からすると、職員人事や予算など事務局の運営やあり方が議会活動を必ずしも十分に補佐し支援する仕組にはなっていないことが、問題視されてきた。このことは、今次の地方議会改革が展開している今日でもあまり変わっておらず、議会改革を今後進展させるためにも、事務局のかかえる諸課題を解決していくことが緊要であると思われる。

上述したように、事務局の充実強化の要請が以前から唱えられているにも拘らず、それが進まず課題の解決に至らない背景として、本来議会事務局のあり方に関心を持つべきはずの地方議員がその必要性を認識していないことが挙げられよう。言い換えると、議員の議会改革に対する関心が事務局にはほとんど及んでいないということである。筆者は、議会改革は議員だけでなく議会事務局と一体にならなければ推進できない、と考えている。議会事務局の充実強化が議会改革の一環である以上、それについても議員の理解と協力が必要である

う。従って、事務局の課題や問題点を議員に認識してもらうことが極めて重要であろう。以下では、事務局の位置づけを確認したうえで、事務局の抱える課題について論じてみることにする。

ちなみに、筆者は、議会事務局職員や地方議員とともに「議会事務局研究会」を組織して、議会事務局のあり方について議論し、昨年3月には同研究会として中間報告書¹を公にしたのであるが、中間報告書刊行の意図は、地方議会関係者に議会事務局の諸課題に対してもっと関心を払ってもらうことにあった。しかし、刊行後もその関心はまだまだ低調であるため、研究会ではさらに議論を深め、それを最終報告書にまとめ、そのなかで議会改革に対応した議会事務局のあり方についての提言を示したいと思っている。

2. 議会事務局の任務及び機能の変容

(1) 議会事務局の位置づけと任務

議会事務局の充実強化を図るための課題としてまず提示しておくべきは、事務局の法的位置づけとその任務である。議会事務局の設置根拠は地方自治法(以下、地自法という)138条にあり、都道府県の場合は設置が義務づけられているのに対し、市町村の場合は設置が任意となっている²。市町村の場合は同条2項により議会事務局の設置には条例の定めが必要となる。これをうけて、一般的には事務局設置条例が制定されている³。ちなみに、都道府県議会事務局及び条例で設置した市町村議会の事務局では、事務局の組織に関する規程の制定が通例となっている。この議会事務局規程は、議会の内部規範として、事務局内の分課、その事務分掌、職制、決裁方法等を定めている。

次に、議会事務局の任務について確認しておく。前記の地自法138条は、事務局の任務を明記するのではなく、同条7項において事務局長及び書記長以下の職員が「議会に関する事務」⁴に従事する、と定める。「議会に関する事務」

¹ 議会事務局研究会『今後の地方議会改革の方向性と実務上の問題、特に議会事務局について』（議会事務局研究会中間報告書）

² 市町村においては議会事務局が任意設置のためであろうか、行政実例では事務局職員と執行機関の職員の兼務を認めている。

³ これに対して、事務局の設置根拠を議会基本条例に置く自治体のみみられるようになった。例えば、多摩市議会が昨年制定した議会基本条例では、第20条1項で事務局の設置根拠を設けるとともに、その付則において従来制定されていた多摩市議会事務局設置条例を廃止している。

⁴ なお、平成18年の地方自治法改正前は、議会の「事務」ではなく「庶務」とされていたが、事務局の補佐機能を高めることに照らすと「庶務」という用語は妥当ではない、との理由で改正された。

が何かは定かでないものの、「議長の命を受け」で行うとしていることから、地自法104条の議長の事務統理権と関連すると考えられてきた。議長は、同法104条における議長の権限のなかで、「事務を統理する」権限、即ち事務統理権を有しているが、この権限にいう「事務」が同法138条7項の「議会に関する事務」と同義と解されている。ある逐条解説書によると、議長の「事務を統理する」という意味は、議会の運営に伴う事務を、事務局長等を指揮して統一的に処理することをいう⁵、としている。事務局職員はこの権限を補助執行していることになる。

他方、実際に議会事務局が処理している事務内容については、各事務局により違いはあろうが、共通する部分でいうと、議会運営事務と行政事務に大別できよう。議会運営事務とは、本会議及び委員会その他の内部組織についての運営に関する事務、請願書受理、会議録作成などを指す。また、行政事務とは、職員人事や会計など内部管理的なし庶務的事務を指す。図書室（地自法100条18項）の管理も行政事務に含まれよう。地自法104条の事務統理権の「事務」は、前者の会議運営事務を念頭に置かれていると解される⁶が、後者も含んでいると解することもできよう。

ところで議会改革において要請された政策立案機能や監視機能の強化を行うためには議会事務局の支援が不可欠であるが、問題となるのは、こうした支援的事務が、上記の解釈からすると、地自法138条にいう「事務」には想定されているとはいえないことである⁷。このような支援が実際に行われているにも拘らず、その根拠を地自法に見い出せないのであれば、例えば、議会基本条例にその根拠規定を置くことが考えられてよい。その実例として、多摩市議会基本条例を挙げることができる。同条例20条は、1項で地自法104条の議長の統理する事務を遂行するために事務局を置くと定め、さらに同条2項で事務局の役割を前項によるもののほか政策立案活動、調査活動等を補佐する、と定めているのである。

⁵ 佐藤英善編著『逐条研究地方自治法Ⅱ議会』（敬文堂、2005年）402頁。

⁶ 松本英昭『新版逐条地方自治法第5次改訂版』（学陽書房、2009年）39頁は、104条の「事務」の例示として、議事日程の作成、議案の整理、会議録の調製を挙げている。

⁷ もっとも、地方自治法104条の「事務」をこのように捉えず議会に関する事務全般と解するならば、こうした支援的事務も含まれることになろう。

(2) 事務局機能の拡大

次に、地自法を離れて、議会事務局を機能の面から検討してみたい。議会事務局が現実を果たしている、あるいは果たすべき機能として、次の4つに整理することができるように思われる⁸。

- ①議会運営を補佐する機能
- ②議会の政策立案機能や監視機能を支援する機能
- ③議会と執行機関（部局）との調整的機能
- ④議会（議員）と住民との媒介的機能

①は、議事運営を含む会議等の運営全般に関することやいわゆる議会の庶務的業務の運営を指すもので、事務局の本来の任務といえる。特に議事運営については、そのための法規や慣例に通暁した職員の育成が必要とされ、そうした「専門知識」を有する職員が重宝されてきた。しかし、今次の地方議会改革後の議会運営は、そうした知識のみでは対応できない状況が現出してきているように思われる。かかる議会運営の変容——②以下の機能にも関係することでもあるが——の下では、どんな状況にも柔軟に対応できる能力と発想力が職員には必要となるであろう。

②の議会の政策立案機能等を支援する機能は、繰り返しになるが、今次の議会改革の主要課題である政策立案機能の強化が議会事務局のサポートなしには達成できないことを意味しているが、その重要性に異論はないところである。政策立案機能の充実をみる一つの目安は、議員提案条例の制定動向にあるだろう。議員提案条例の立案に対して、議会事務局は、当該条例に関する情報収集や法的適合性などの法技術的アドバイスを行うなど、様々な形での関与がありえよう。いずれにしろ、議会事務局は、議員提案条例づくりに対して、議員と共同作業的に参画することが求められるであろう⁹。

③の議会と執行機関との調整的機能は、いわばインフォーマルな機能といえるのであるが、二元代表制の下では重要な機能である。二元代表制の建前からすると、議会と執行機関の対立は制度に内在するものであるから、対立が生じ

⁸ この整理は、議会事務局研究会『今後の地方議会改革の方向性と実務上の問題、特に議会事務局について』（議会事務局研究会中間報告書）3頁以下による。

⁹ 条例の立案プロセスにおける議会事務局の役割を示す論考として、津軽石昭彦「政策立案における議員と議会事務局との望ましいコラボレーションのあり方」地方自治職員研修604号26頁以下がある。

ることを前提としつつ、当該問題毎にその解決に向けての両者の調整が必要となる。即ち、議会と執行機関が対立した際の解決手段として、地自法は再議制度(176条)や長に対する議会の不信任議決とそれに対抗する長の議会解散(178条)という仕組を用意しているが、これらは対立の解決を最終的には住民の判断に委ねる政治的手段ともいえる。現実には、それに至るまでの両者間での調整がなされている。これまで多くの自治体では両者の対立が好まれない傾向にあったが、議会改革によって、むしろ対立的の局面が増す兆しがある。対立が生じているときに、議会事務局は、議会側に立ちつつも執行機関との間に立って、議会側の意向を執行機関に的確に伝え、両者の対立の解消に一定の役割を果たすことが期待される¹⁰。付言すると、事務局職員が執行部局の職務を経験していることは、対立解消に役立つ側面があることは否定できないだろう。もっとも、事務局職員のなかには議会(議員や会派)よりも執行部局に「顔を向けた」態度をとる者がいることも指摘しておかねばならない。

④の議会(議員)と住民の媒介的機能は、最近の議会改革の議論の重点が「議会と住民の関係強化」にシフトしていることに大きく関係する。即ち、議会改革の焦点が、議員間討議の充実といった議会審議の活性化や政策立案機能の強化などの議会内で取り組む事項から、議会への住民参加を目指す取組——参考人制度や公聴会という手法に加えて、議会報告会や市民との意見交換会など——へと移行してきたのである。「議会と住民の関係強化」における議会事務局の任務は、当該議会の情報を住民に伝達することに関わるとともに、議会への住民参加にも関わるものとなる。特に後者については、議会が直接的に住民の意見を聴く仕組をつくることだけでも容易ではないが、それに終わらず、住民から出された意見や要望等をできるだけ議会で整理し議会で十分に審議したうえで、議会として政策化すること——つまり執行機関に政策化を委ねるのではなく——が要請される¹¹のであるから、議会事務局は、議員と一体になって政策化に関していかねばならない。ところで、こうした取組は議会が総体として「住民と向き合う」ことを意味するのであるが、それは議員にとっては不慣れであるといえるし、また、住民の議会に対する関心も低い状況であるので、議会事

¹⁰ こうした対立調整的機能のみならず、議員が執行部局の有する情報を収集する場合に、その意向を事務局で整理して当該情報を有する執行部局に伝えるという窓口的な機能も有している。その意味では、議会と執行部局との媒介的機能を担っているともいえる。

¹¹ これについては、廣瀬克哉「議会内閣制への対案——議会を市民のものにするグランドデザイン」地方自治職員研修604号15頁を参照。

事務局は、議会（議員）と住民との接点としての役割を果たすことが強く期待されることになる。これを住民サイドからみると、議会事務局には議会の「窓口」としての働きが求められることになる。こうして、事務局のかかる機能は、「開かれた議会」の実現にも大きく寄与するものと思われる。

(3) 事務局改革の必要性

このように、議会事務局の果たすべき機能をみると、①は上述したように本来の機能であるが、今次の議会改革の下では、②～④の機能が重要となる。これらの機能を担うことは、事務局にとってはかなりの負担になると思われるが、それが求められている以上、積極的に取り組まねばならないだろう。もっとも、これらすべての機能をどの事務局も担わねばならないというのではない。ところで、2010年の地自法改正案は、機関等の共同設置（252条の7以下）について、その対象に議会事務局を含めるようにしている。小規模自治体では議会事務局は任意設置であるので、事務局を共同設置することが可能となったことに評価する向きもあろう。地自法104条の事務統理権を従来どおりの解釈で捉えるならば共同設置することに問題はなかろう。しかし、上述した事務局の②～④の機能を果たすことについては、共同設置では十分に対応できないように思われる。

さて、筆者は、②～④の機能に関わる取組を通じて、議会事務局のあり方が大きく変化すると考えており、それを事務局改革と名づけている。ここでいう事務局改革は、これまで主張されてきた事務局の「充実強化論」を含みつつも、事務局のあり方に関わる改革を内容とするものである。事務局の「充実強化論」は、議会機能の強化や審議の活性化に対応するものであり、議会改革のための条件整備の域を出ないのではないか。もし、単なる条件整備にすぎないのであれば、事務局が主体的に充実強化に取り組むことにつながらないのではないか。それに対して、事務局改革は、議会機能強化のための事務局の充実強化を契機としつつも、それぞれの事務局が自らの抱える課題を自覚し、上記のような機能を十分に発揮するように改革することである。従って、抱える課題は各事務局により異なることになろうし、それゆえに、事務局改革は事務局職員が主導してなされるべき改革なのである。

3. 事務局改革とその課題

(1) 事務局改革を制約する要因

事務局職員が事務局改革に主体的に取り組もうとしても、それを制約する要因——それは事務局の抱える課題と言い換えてもいい——があることも事実である。それは、一つには事務局職員の人事や予算といった構造的な問題である。二つには事務局職員の意識の問題である。

構造的な制約要因として大きなウエートを占めるのは、事務局職員の人事の問題である。地自法138条5項は議会事務局職員の任免を議長がなすことを明記しており、事務局職員の人事権は議長に属している。しかし、事務局職員の採用は、執行機関の職員が執行機関の人事ローテーションの一環として議会事務局に配属されることによるのが通常である。そうすると、ローテーションによって数年で議会事務局から執行機関の部局に戻ることも多く、事務局職員としての帰属意識が希薄になってしまう——言い換えると、執行機関の職員であるとの意識が抜けない——という問題があるうえに、議会事務局職員として必要な専門性が身につかない事態も生じる。このことは、二元代表制の見地からみて、地方議会の（執行機関からの）自立性にも関わる重要な問題といえるのではないだろうか。

そこで、こうした人事の問題を克服する手法として、議長の人事権を行使して、議会が独自に事務局職員を採用することが主張されてきたのである。この主張は、恐らく全ての事務局職員を独自採用するというのではなく、一部職員について、例えば「議会事務職」という採用職種を設けて採用することが念頭にあるように思われる。この職種で採用した職員には、議会における政策形成や政策調整等の専門性の高い事務を担ってもらうことが望まれるであろう。もちろん、こうした独自採用にも課題はある。事務局の常勤職員の定数は地自法138条6項により条例で定めることになっている¹²。これを受けて事務局職員定数条例を制定する議会においては、その定数を独自の判断で増加することができるとしても、その増加分を当然に予算化できるとは限らない。なぜなら、議会事務局を含む議会全体の予算の編成権は議会ではなく、地自法上長に専属しているからである（149条）。もし、議会の予算、即ち議会費予算の編成権を議会が握ることになればそれはクリアされるが、法改正により議会費予算の予

¹² 事務局職員の定数を執行機関の職員定数と同一の条例で定めることを認める行政実例（昭和26年3月19日）に基づいて、事務局職員定数条例を設けない自治体もある。

算編成権を議会に帰属させることは、大きな抵抗が予想される。さらに、議会独自に職員を採用しても、採用後の処遇について議会内での人事ローテーションでは昇格等の面でも限界があろう。そこで、執行機関に「派遣」することが必要となる。これは、執行機関の部局を経験することが当該職員の能力形成にも必要とされるためである。しかしこれには、執行機関の人事担当部局の理解と調整が欠かせない。以上のような問題点のある独自採用に代わる方法として、広域的な組織による職員の共同採用というものが構想される。例えば、複数の自治体による一部事務組合（地自法284条）や広域連合（同法284条3項、291条の2）を設置し、それが職員を採用して構成自治体の議会事務局に派遣するという仕組が考えられる。この仕組のメリットは、職員が各事務局を横断的に異動できることである。しかし、そもそもかかる広域的組織の設置が議会の判断だけで決定しうるものではないなど、難点も少なくない。

次に、事務局職員の意識の問題に移る。既に述べたように、議会事務局職員とはいえ、執行機関から「出向」しているという意識が多くの職員の根底にあり、それが事務局への帰属意識の希薄さにつながり、そのことが事務局改革を困難にする要因になるのではないかと思われる。また、議会事務局といえは議員の議会活動を支える組織であると認識されてきたので、職員にも事務局は議員のサポート組織であるとの意識がある。事務局が議員や会派の活動を支える組織であることに違いないが、そのために、事務局職員も執行機関の職員同様に当該自治体の住民のために公務を遂行しているのだという認識が忘れがちになっているのではないか。事務局職員といえども「住民のため」の存在であることを自覚することによって、事務局改革を自らの改革課題として取り組むことができるように思われる。

(2) 事務局改革を実現するための視点

事務局改革を実現していくことは容易ではないが、以下ではそのために確認しておくべき視点を提示することにした。

議会改革について、議員だけでなく議会事務局のサポートがなければその実現が困難であることは、一致した認識であろうと思われる。同様に、議会事務局の改革も、事務局職員だけでは実現しないであろう。即ち、冒頭でも述べたように、事務局改革の実現には事務局職員のみならず議員の理解が必要であり、わけても事務局を統轄する立場にある議長の理解と協力が不可欠である。上述した事務局の課題の克服に対する議長の理解がなければ事務局改革も困難

になろう。

次に、事務局のなかに改革に意欲的な職員がいるとしても、その事務局全体の合意がなければ単独では改革の実践に結びつかないように思われる。事務局全体の意思統一ができない閉塞的状况を打破するには、改革を志向する事務局職員の横断的ネットワークの構築が必要となる。議会改革において改革の進展を目指す議員間のネットワークが大きな役割を果たしているように、事務局を超えた職員のネットワークが事務局改革を展開するための大きな支えになるであらう。

最後に、事務局改革も議会改革の一環として位置づけられるのであるから、当該議会の改革動向と連動することになる。そういう意味では、事務局改革は当該議会の改革と相互作用的に展開することになる。また、事務局改革が議会改革の一環であるとする、事務局改革の必要性も、最終的には、議会が総体として首長と対峙しうる地位となるように議会機能を発揮しうる状況を獲得するためである。事務局改革のこうした意義を確認したうえで、議会関係者において事務局改革の必要性が共通認識となることを期待したい。

〔附記〕脱稿後、筆者が代表をつとめる議会事務局研究会は、『議会事務局新時代の幕開け』と題した最終報告書を上梓した（2011年3月）ので、併せてご覧いただきたい（議会事務局研究会のホームページにも掲載予定）。

政策立案（議員立法）機関としての議会



拓殖大学地方政治センター長
四日市研究機構・地域政策研究所長

竹下 譲

● プロフィール ●

たけした ゆずる

1940年大阪生まれ。東北大学大学院法学研究科修了。政治学博士。東京市政調査会主任研究員、拓殖大学教授、神奈川大学教授、四日市大学教授などを経て、現在、四日市大学地域政策研究所長。拓殖大学地方政治センター長。

2004年および2009年に三重県教育委員長として三重県議会に答弁者として常時出席。また、1989年から現在まで、地方議員の研修機関である自治体議会政策学会の会長として、全国の多くの議員と交流。議会関係の著書のなかでもっとも新しいのは、『地方議会 ―その現実と改革の方向―』（2010年、イマジン出版）。

5

1. “首長制”か？ “二元代表制”か？

最近、二元代表制ということ、よく耳にするようになった。“二元代表制”というのは、住民を代表するふたつの機関があるということを意味する。具体的には、知事・市長などの首長と県議会や市議会などの構成機関である議員が、ともに、住民の直接選挙で選ばれることを意味するのであるが、これは、多くの日本人にとっては、当たり前のことである。それを、なぜ、改めて強調するのか、疑問に思う者も少なからずいることであろう。

二元代表制がこれまで無視されてきたわけではもちろんない。それどころか、現行の地方自治法が制定され、首長と議員がともに住民の直接選挙で選ばれるようになってからは、それを日本の自治体の特色として強調するのが常であった。ところが、その説明には“二元代表制”という用語が用いられなかった。“首長制”あるいは、“大統領制”などの用語で説明されたのである。“首長主義”と説明する者もいた。

いまの時点で、“首長制”などと説明すれば、知事や市長などの首長が自治体の主役であり、議会は脇役に過ぎないと理解するのが普通であろう。ところが、現行の地方自治法が制定された頃は、二元代表制の内容を説明するために、“首長制”という用語が用いられてきたのであるが、これは、当時の状況を考

えれば、さほど不思議なことではない。

二元代表制が採用されたのは第2次大戦後のことである。それ以前は、議員は住民の直接選挙で選ばれていたものの、市長や町村長はそれぞれの議会が選出することになっていた¹。また、知事は、府県の代表であるという位置づけもされていたが、実質的には、国の地方長官であり、任命権は完全に国にあった。それを、第2次大戦後の地方制度改革が抜本的に改め、町村長も、市長も、さらには知事をも、住民が直接選挙で選出することとした。そして、多くの解説書は、この特色を分かりやすく説明するために、いわばアメリカの大統領制のような制度にしたという意味で、“大統領制”とか“首長制”という用語を用いたのであった。したがって、“首長制”という用語を用いたものの、公選の首長と議会は、いずれも住民の代表機関として、対等の立場に立つということを強調していたのはもちろんである²。

しかし、この説明は、あくまでも制度上の建前の説明であった。首長と議会の力関係が現実に対等であったというわけではない。実際には、首長が圧倒的な力の強さを保持し続けてきたというべきである。これは、自治体が置かれてきた立場からいえば、むしろ、当然のことといえた。

たとえば、自治体は膨大な量の法令にしたがわなければならないという立場がある。しかし、選挙で選ばれている議員は、一般には、これらの法令に馴染んでいない。稀に、法令に詳しい議員がいる可能性は否定できないが、それは例外中の例外というべきである。また、法令に多少は精通している議員であっても、その法令をどう運用するか、法律を制定した中央政府の意向はどうかなどという情報・知識に関しては、担当部局の職員に遠く及ばないというのが通常であろう。職員は、その業務を遂行する上で、日々、法令に接しているのであるから…。これらの職員のトップにいるのは、いうまでもなく、首長である。首長は、それらの職員を率いて、言い換えれば、情報収集、企画、実施、等々、すべてのことを実際には職員に処理してもらって、その業務を遂行している。一方、議員は、こうした職員の常時の補助は期待できない。原則的には、議員

¹ 明治から大正時代の市長は市会が推薦した3人の中から内務大臣が任命していたが、大正15年に市会が選出することになった。第2次世界大戦中の昭和18年には再び内務大臣が任命することになったが…。また、町村長は、明治から大正にかけては、知事の認可を得て、町村会が選出してきた。それが、大正15年に知事の認可が不要になり、昭和18年には、再度、知事の認可が必要となった。

² たとえば、長野士郎『逐条地方自治法』（第7次改訂新版）、昭和40年、学陽書房、19頁、原田尚彦「地方自治の法と仕組み」、1990年、学陽書房、84-85頁参照。

の業務を一人で遂行している。こういうことを考えれば、首長の力が、議員よりも、はるかに大きくなるのは必然だというべきである。

法制度上も、首長は大きな力を与えられている。たとえば、予算の立案権は首長にあるというのが、法律の定めである。しかも、議会は、首長の予算立案権を侵害するような予算案の修正をすることができないという一般的な解釈がまかり通ってきたし、現在も、そのように理解されている。議会は、首長が立案した予算を認めるか認めないかという“受け身”の権限しかないとされているわけである。これでは、自治体の財源を如何に使うかに関して、議会は、首長に対して、お願いをするだけの権限しかないということになってしまうであろう。

それでも、国が自治体の財源の面倒を全く見ることがなく、自治体が自ら財源を調達しなければならないという場合には、議会も予算編成にかなりの力を発揮できる可能性がある。財源を調達するには住民に負担を課する必要があるが、これには議会の承認が必要である。そして、議会に承認してもらおうと思えば、住民から徴収した財源の使い方に関して、執行機関側は、議会の言い分も聞かざるを得ないといえるからである³。

しかし、現実には、財源を自治体が自らの責任で徴収しているわけではない。地方税についても、自治体は、実質的には、法律で決められた地方税を徴収しているだけであり、その上、国から交付される多額の地方交付税や補助金を頼りにしているというのが普通である。そうである以上、予算を立案する首長は、国の意向には逆らいにくいとしても、その一方では、議会の意向にはあまり気をつかう必要がないとすることができる。

いわば、制度の建前はともかく、実際には、首長が圧倒的な力を持つような仕組みになっているわけであり、“首長制”あるいは“大統領制”という表現は、

³ 機会があれば、昭和20年代の地方議会の議事録を読んで欲しい。恐らく、どこの自治体でも同じだと言えるはずであるが、自治体は何か仕事をしようとすれば、その財源を住民に負担してもらう必要があった。そのため、議会では、住民にどのような税金を課するかが頻繁に議論されていた。そして、住民の代表機関として、住民の負担額を決めるという議会の役割のために、議会にはそれなりの“重み”があった。その結果、この頃の議会は、住民から徴収した財源の使い方についても、口を挟んでいた。たとえば、市内のA地区に水道を設置するという執行機関の提案があったとしても、「A地区は井戸水が使えるから、B地区にすべきだ」、「いや、C地区の住民のほうが困っている」というような論戦が、議員の間で展開され、最終的に、「D地区に水道を設置する」というように、執行機関の提案とは異なる結論を出すことも少なくなかった。ところが、昭和30年代以降、国からの助成金が充実していったためであろう。こういう議会審議は姿を消してしまった。

その実態をあまりにも正直に、かつ直接的に示しているといわなければならない。そのために、現行の地方自治法が施行された頃のような意味で、“首長制”という用語を用いにくくなり、このところ、“二元代表制”という用語を用いるようになったのではなかろうか。

もちろん、もっと積極的な意味で用いていることもあろう。とくに、議会関係者が“二元代表制”と表現する場合、積極的な意味合いをもたせようとしているように思う。たとえば、最近、多くの議会が制定するようになった議会基本条例のなかで、“二元代表制”を強調している議会が少なくないが、これは、議会と首長が対等な関係にあるという建前を強調し、現実の議会の地位を高めたいという願いが含まれていることは明らかといわなければならないまい。

2. 立法機関としての目覚め？

いまの議会は、あるいは議員は、何をしているのか。これが、主権者である住民には、非常に見えにくいといってよい。予算にしても、条例にしても、ほとんどのものは、首長から提案されている。議会は、その提案に対して、何か実のある審議をしているのか。議会が存在することによって、予算や条例が、住民にとってより良きものになったのか。議会は、単に首長の説明を聞くだけで、それをそのまま受け入れているだけではないか…と見ている住民は多いはずである。そもそも、住民の代表機関だといいながら、住民の意見を聞いているのだろうか。少なくとも、「自分の意見は聞いてもらったことがない」というのが大方の住民の感想であろう。

このように、議会の活動が住民の目に見えにくい結果だと思うが、最近の議会に対する住民の目は非常に厳しい。議員の報酬が高すぎるという批判は、それこそ各地で噴出している状態である。そうした雰囲気のもとで、報酬の引き下げを行っている議会は多く、なかには、日当制にした議会すらある。また、議員の数が多すぎるという批判は昔からあったが、最近は、ますます強くなっている。選挙がある度に、地方議員の数が減っていくということすらできる。

議会对を批判するのは住民だけではない。いまや、“二元代表制”の一方の当事者である首長が、首長の言うことに議会がしたがわれないということで、議会对を激しく攻撃するということもある⁴。また、選挙戦で有利になると考えてい

⁴ 名古屋市の河村市長がその典型であるが、同市長の議会攻撃については、中日新聞、2011年1月11日、「徹底討論ナゴヤ住民投票・詳報」、「議員報酬・減税…激論、名古屋住民投票で討論会」を参照。

るためであろう。議会を攻撃し、議員定数の削減や報酬の引き下げを訴えて選挙戦に挑む首長候補者も各地で噴出しつつある。

こうした趨勢のもとで、最近では、議会が、「議会基本条例」を制定するということで、自主的に改革に取り組む姿勢を示すようになったところも増えている。そして、この基本条例のなかで、“二元代表制”を強調するのが一般的である。これは、議会は首長の補完的な役割しか果たしてこなかったという現実から脱却しようという、地方議会の意思の現れだといって間違いなからう。事実、議会基本条例のなかで、住民（有権者）との直接的な結びつきを目指すなど、住民の代表機関としての存在価値を大きくしようと試みている議会が多い。

議会は“立法機関”だというのが、現在の住民の一般的な発想だろうと思われる。このため、議会の存在価値を大きくして住民の評価を高めようとするれば、何はともあれ、“立法機関”としての機能を向上させることが必要だといわなければならない。もちろん、これまでも、議会が立法機関としての機能を果たしてきたことは確かである。しかし、それは、執行機関から政策案が提案されるのを待って、“受け身的”に、政策を審議するというものであり、そういう議会の姿勢が、「議会は何をしているのか」、「執行機関の言いなりではないか」というように、住民の不信感を大きくしてきた。したがって、住民に評価してもらおうとするれば、議会がもっと“能動的”な立法機関になることが必要だということになる。言い換えれば、議員が自らの力で政策を立案し、審議し、決定することが必要だといわなければならない。

このように考える議会（あるいは議員）が多くなってきたのであろう。「議会基本条例」を制定し、そのなかで、議員の自発的な政策立案を謳う議会が増えてきた⁵。そして、実際に、最近では、議員の発案で条例を制定する議会が現れつつある。議員が条例を発案する時には、一般に、時間をかけて、事前の検討が積み重ねられる。たとえば、何人かの議員が集まって条例の目的や趣旨を検討し、必要があれば、いろいろな人にヒアリングをする。同じような事例があると聞けば、出掛けていって、関係者の話を聞き、実態を見て回る。そして、

⁵ 議会基本条例のモデルになっているものとして、北海道栗山町議会と三重県議会の基本条例を挙げるができるが、たとえば三重県議会の基本条例は、次のように、各所で政策立案を明示している。「知事その他の執行機関と…独立・対等の立場において、政策立案及び政策提言を行う」（前文）。「（議会は）独自の政策立案や政策提言に取り組む」（3条3項）。「議会は、条例の制定、議案の修正、決議等を通じて、知事に対し、積極的に政策立案及び政策提言を行うものとする」（10条）等々。

目的や趣旨が確定すると、具体的な条文の作成に取りかかる。条文の作成には、それなりの技術が必要であり、その習得にも、時間をかけなければならない。こうして、長い時間をかけた後、ようやく条例案ができあがる。通常は、議会審議のために、さらに、準備を重ねる。発案者の議員が集まって、各条文の意味を逐条的に明確に解説するということも多いようである。そして、ようやく、議会に提案ということになるが、提案すれば、それでお終いというわけではない。審議の中核は、発案者である議員である。他の同僚議員に、何故、条例を提案したのかを説明し、納得してもらわなければならない。質問に答え、条文の意味についても、本会議や委員会で詳しく説明することが必要である。その後、議員全員で審議し、決定する…というのが、一般的な、議員立法の過程だといってよいであろう。

こうした議員立法の作業を積み重ねることにより、議員は、自治体の運営を、立法者の目で、大局的に分析する力を身につけるようになるに違いない。少なくとも、これまでのような“受け身的”な審議しか体験していない議員と比べて、もっと深く自治体の問題を分析できる力が身につくことは確実であろう。その意味では、こうした議員立法は非常に意義のあることだということができる。

しかし、こういう立法作業で、住民の信頼を高めることができるかということ、それは別の話だといわなければならない。住民の信頼を得るためには、議員立法で制定された条例が、住民にとって本当に必要な条例であり、しかも、実際に、役に立つことが必要である。外見がどれだけ素晴らしくても、市政や県政の問題点だと住民が考えている欠陥を解決しない限り、住民の高い評価を得ることはできまい。

それでは、現実に制定された条例は、住民の評価を得たのであろうか。「食の安全・安心を守るための条例」、「子どもを虐待から守る条例」、「自殺防止条例」、「地産地消条例」というような条例は、確かにマスコミには評価されたようである。そして、これらの条例は、名前を見る限りでは、住民に役立ちそうな条例のようにも見える。しかし、これらの条例によって、たとえば、子どもが実際に虐待されないようになったのだろうか。大いに疑問である。自殺の防止についても、効果を上げているとは考えにくい。その上、これらの条例には、法律と重複しているものも少なからずある。たとえば子どもを虐待から守るといふ条例は「児童虐待の防止に関する法律」とダブっているし、自殺防止条例は「自殺対策基本法」と重なっている。しかも、この重複は、題名だけではない。内容もほとんど同じである。こういう条例をどれだけつくったとしても、住民

が議会を立法機関として評価するようになるとは考えにくい。

議会在立法機関として、住民にその存在価値を認めてもらうためには、住民の生活という立場に立って、それぞれの自治体が抱える問題点を浮かび上げらせ、その問題点を実際に解決できるような対応策を議員全員で考えることが必要であろう。そして、いまの法令のもとでは、その問題を解決することができないという場合に、はじめて独自の条例をつくる。こういう条例でなければ、住民の評価を得ることができまい。もちろん、この条例は、実際に効果をあげるものでなければならぬ。そのためには、住民の権利を制限し、義務を課するということも必要となる。

しかし、各自治体が抱える問題点を浮かび上げらせるとはいつても、そんなことが簡単にできるのかどうか、疑問を抱くものが多かろう。ところが、実際に、どこの地方議会でも、問題点を浮かび上げらせるための議会活動が繰り返されているのである。議員自身がそれを意識しているかどうかは定かでないが…。その活動というのは“一般質問”である。

3. 一般質問の機能は？

いまの地方議会で、議員が最も重要な議会活動だと考え、力を注いでいるのは“一般質問”だといつても言い過ぎではない。“一般質問”というのは、首長や幹部職員などの執行機関に対して、市政や県政の現況や将来の見通しなどを質問し、その回答を求めるといふものである。とはいつても、単純に行政の内容を質問するといふものではない。市政や県政の問題点だと議員が考えるところを説明し、何故、そうなっているかを問い質すといふのが“一般質問”だといふほうが正確である。

もちろん、議員によっては、あるいは議会によっては、単純に行政の実態を聞くだけといふ“一般質問”もあろう。しかし、そういう“一般質問”をしている議会（あるいは議員）は、むしろ、例外だといつてもよい。

“一般質問”をする議員には、30分とか1時間といふ持ち時間を与えられる。議員は、この時間の間は、首長や幹部職員に対して、一人で質問することができる。いわば、質問者が、首長や幹部職員を相手に、一人で“独演会”を演じることができるわけであるが、こういう“独演会”を演じるためには、周到な準備が必要なことはいふまでもない。少なくとも、質問する事柄については、その内容を熟知し、どういふ住民が利益を受けているか、どこに欠陥があるか等々を分析し、その上で、問題点を整理しておくことが必要である。そうした

準備がなければ、首長あるいは幹部職員の答弁で軽くいなされ、他の議員や傍聴者の前で恥をかくということになりかねない。最近は、“一般質問”が地元のテレビなどで放映されている議会も多いが、こういう議会では、準備をしていない質問者（議員）は、それぞれ、無知ぶりを多くの有権者に見せてしまうことになってしまう。このため、“一般質問”のチャンスを獲得した議員は、市政や県政の内容を詳細に調べるのはもちろん、関係者のヒアリングを重ねて、実態分析をし、さらに、専門家の意見を聞いて問題点を整理する、等々、周知な準備をするのが普通である。

“一般質問”はこうした準備の成果であるために、その執行機関に対する追求は的を射たものであることが少なくない。多くの議員の“一般質問”をじっくりと聞き、そして、それに対する首長や職員の答弁を真面目に聞けば、当該自治体が抱えている問題点や課題は自然に分かるようになるといっても言い過ぎではないほどである。

私（筆者）は、三重県の教育委員長という立場で、数年前に丸2年間、三重県議会の執行機関側の席に座り続けていたことがある。この間、すべての議員の“一般質問”を拝聴したが、この“一般質問”でもっとも驚いたのは、「三重県にはそういう問題があったのか」と気づかされたことであった。私自身が担当していた教育行政についても、議員の“一般質問”を聞き、「そういう問題もあるか」と改めて認識させられることが多かった。

“一般質問”は、このように、市政や県政の問題点を示すという面で非常に大きな働きをしているといつてよい。しかし、他の議員は、それを黙って聞いているだけである。示された問題点に、「その通りだ」という反応もなければ、「それは違う」という反応もない。全くの無反応である。そして、一人の議員の“一般質問”の持ち時間が終ると、次の議員の“一般質問”に移っていく。これでは、合議制の議会として機能しているとは言い難いであろう。議会は、個々の議員に、“一般質問”をする場所として、議場を提供しているに過ぎないといふべきである。

もっとも、一人の議員の“独演会”であるとしても、ここでの追求が、実際に、かなりの影響力を持っていることは確かだといつてよい。私の三重県教育委員の経験から見ても、“一般質問”の追求を無視できるような職員はいないと思う。少なくとも指摘された問題点が理にかなったものである場合には、担当部局に持ち帰り、その対応策を講じる。これが、今日の職員の通常の反応である。実際には、追求された問題点のほとんどは、これからの検討課題となるだけであ

ろうが…。この意味で、“一般質問”は、行政のチェックという点である程度の働きをしているということは確かだといわなければならない。少なくとも、職員に緊張感を与えているということはできる。しかし、合議制の機関としての議会、あるいは、立法機関としての議会としては、“一般質問”は何ら機能していないというべきである。

こうした説明をすると、“一般質問”は立法という点で大きな働きをしていると反論する議員が少なくない。“一般質問”は、行政の問題点だと考える点を追求するだけでなく、議員がその改善策を示し、その実現を迫るものであるからである。改善策は、もちろん、行政の処理の仕方の変更を要請するだけではない。新たな施策の採用を要請するものもある。“一般質問”の本当のねらいは、この新たな施策の採用を要請するところにあるといっても、言い過ぎではないほどである。このことからいえば、議員は、“立法機能”を果たすという意識を持って、“一般質問”をしているということも十分に考えられる。事実、「私の提案で新たな施策が実現した」という趣旨の発言をする議員が少なくない。

しかし、“一般質問”で要請した改善策が執行機関によって受け入れられることがあるとしても、実際に、その改善策を立案するのは執行機関の職員であり、また、議会に提案するのも首長である。議員は単にそのきっかけを与えたに過ぎない。それをもって、議員の政策立案活動と位置づけるのは無理というものである。むしろ、質問者である議員が行政の流れのなかに取り込まれてしまっているとみるほうが素直であろう。

また、現実に立案したのが執行機関の職員である以上、それを議員が「自分が提案した」と誇示しても、それを受け入れる住民はいないはずである。せいぜいのところ、その議員の支持者が「影響力を発揮した」という程度の認識を持つくらいであろう。要するに、現実の“一般質問”をみて、議会を立法機関として評価する住民はほとんどいないわけである。

4. 立法機関としての“一般質問”に！

“一般質問”には、しかし、非常に大きな潜在力があることは確かである。それをうまく活用できさえすれば、住民の議会に対する評価も飛躍的に大きくなるのが期待できるに違いない。では、どうすれば、“一般質問”を活用できるのだろうか。

何はともあれ、いまのような一人の議員の“一般質問”ではなく、議会の“一

一般質問”にすることが必要だといえる。たとえば、現在の“一般質問”は執行機関に対して問題点を追求し、新たな施策を要請するという形で終結するが、むしろ、ここから次の段階としての「議会」の審議をスタートするべきであろう。質問者が指摘した問題点が適切なものであるかどうかを、次のように、同僚の議員に問いかけるわけである。

「わたしは問題点と考える点を質問した。それに対する執行機関の説明は聞いてもらったとおりである。この問題点の改善が早急に必要だと思うが、皆さんはどう判断するだろうか」。

こうして、“一般質問”で示された問題点を、議員全員で検討し、その問題点の指摘が適切であるということになれば、次に、議員全員で、その対応策を考えるわけである。この場合、“一般質問”のなかで示された改善策が最初の検討事項になることはもちろんであろうが、それにこだわる必要は全くない。改めて議員全員で改善策を検討し、その結果、到達した結論を、議会の意見あるいは提案として、執行機関に示すということになる。議決という形を採ってもよい。これは、議会としての意思の表明であり、執行機関としても、その実施を前提として、検討するということになるだろう。もちろん、こうした経緯で実現された施策については、議会が政治責任を負わなければならない、また、新たな財源が必要という場合には、議会が先頭に立って対策を講じなければならないことになるが…。

問題点の改善を、議会で、議員全員で検討していく過程で、その問題を解決するには、どうしても住民の権利を制限する必要があるという認識に達することもあるはずである。それまでの制度や仕組みをひっくり返さなければならないこともあるだろう。国の法令に矛盾しかねないことをする必要がある場合もあるだろう。こういう場合には、どうしても条例を制定しなければならない。しかし、こうした条例には、モデルとなるものが無いというのが普通である。独自の条例を工夫しなければならないというわけであるが、これこそが、本当に必要な条例である。条例をつくっているぞという実績をつくるために、いわば、条例をつくるために制定する条例ではない。こうした条例を制定してこそ、はじめ、住民が評価してくれるといわなければならない。

とはいうものの、こういう条例を議員自身の手でつくるのは大変である。実際には、不可能ともいえよう。しかし、議会の意思として、条例制定の必要性を示し、その概要を示すことさえできれば、具体的な条例づくりの作業は、執行機関に任せてもよいはずである。執行機関の職員としても、合議制の機関と

して決定した条例づくりを拒否できないに違いない。とくに、条例制定が必要だという議会の姿勢を主権者である住民が支持する場合には、職員は拒否できないはずである。それどころか、むしろ積極的に条例制定に取り組むということになる。したがって、議会としては、“一般質問”で示された問題点を検討する段階で、さらには、その改善策としての条例づくりを検討する段階で、住民の意向を十分にくみ取っておくことが必要となる。

議員がすべきことは、条例づくりの技術を身につけて、無理に条例を制定することではない。こうした形で本当に必要な条例を浮かび上がらせ、その条例を制定するために、住民の意向を聞き、住民と協議を重ねることこそが、議員の責務である。立法機関としての議会の機能だともいえる。こういう立法機関としての議会の機能を高めて行けば、住民の議会に対する評価、議員に対する評価も、必然的に高まっていくに違いない。

自治を担う議会の権限強化

—住民自治を促進する議会に—



山梨学院大学法学部 教授

江藤 俊昭

● プロフィール ●

えとう としあき

1956（昭和31）年東京都生まれ。中央大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得満期退学。博士（政治学、中央大学）。現在、山梨学院大学法学部政治行政学科教授。社会活動として、甲府市事務事業外部評価委員会委員長、第29次地方制度調査会委員等を歴任し、現在、三重県議会議会改革諮問会議会長、栗山町議会サポーター、鳥取県智頭町行政改革審議会会長など。

住民参加・協働、地方議会改革、地方選挙制度等、住民自治の充実手法を研究している。

主な著書

『地方議会改革』（学陽書房、2011年）『討議する議会』（公人の友社、2009年）『地方議会改革 マニフェスト』（共著、日本経済新聞社、2009年）『議会基本条例 一北海道栗山町議会の挑戦—』（共編著、2008年）『図解 地方議会改革』（2008年）『よくわかる世界の地方自治』（共著、イマジン出版、2008年）『増補版 自治を担う議会改革』（2007年）『新しい自治のしくみづくり』（共著、2006年）『協働型議会の構想』（2004年）など

6

はじめに

地方分権に伴って議会の権限は飛躍的に高まる。義務付け・枠付けの見直しは、条例制定権の拡大をまねき、議会の権限を強化するからである。そこで、どのような権限を議会に付与すべきか、どのように運用すべきか、という問いが重要になる。同時に、そもそもなぜ議会に強大な権限を付与するかという問い自体が今日重要になっている。これが確定しないと前者の問いへの答えが曖昧になる。また、追認機関化している議会や、住民から独立し独善的決定を行ってきた議会を想定して、首長主導型民主主義を積極的に賛美して、議会に対する消極的理解が広がっている。それに答える意味でも、議会の権限やその運用とともに、その議会の存在意義自体を問う必要がある。

本稿では重要性を増す議会の役割を考えたい。その際第一に、そもそも議会に権限が付与されている理由を概観する。合議体としての議会、および住民に身近で住民自治を推進する議会が想定される。その上で、進展している地方分権改革を踏まえて、機関競争主義における議会の役割を概観するとともに、進行する義務付け・枠付けの見直しが議会の権限強化につながることを、住民自治を充実させる視点からそれへの対応を検討したい。

なお、民主主義といえば、国政においても地方政治においても、議会制民主主義と反射的に答えるのが一般的であろう。国政であろうと地方政治であろう

と議会に経営権限を付与していることは同一である。しかし、地方政治を、国政をイメージした議会制民主主義の文脈で把握することには問題があることに（議院内閣制と機関競争主義、国民代表機関（国民代表制原理に基づく機関）と住民代表機関との相違）、注意していただきたい。

1. 住民代表機関としての議会の2つの意味

(1) 議会に権限が付与されている理由

中央集権制が長期にわたって存続し行政主導が浸透していることにより、従来地方議会は独自の機能を発揮できなかった。議会は、それを構成している議員自身はともかく一般には（巷でも学界でも）軽視されてきた。

しかし、議会はそもそも重要な権限を持っている。分権時代に適合するように改正された地方自治法第138条の2（第7章執行機関の冒頭の条文）では、「条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」となっている。規則（条例に匹敵する首長の「規則」制定権はある）が入っているので例外があること、また首長に予算調製権・提出権や再議請求権があることは承知の上で単純化すれば、執行機関は議会が議決した事項を執行することになっている。執行機関が議会の後の章として挿入されている意味も再確認すべきである。議会はまずもって、執行機関の執行を方向づける重要な役割を担っている。

また、議会の権限も広がっている。周知のように議会の議決事件は自治法第96条第1項に15項目列挙されている。条例、予算、決算、契約といった事項は議会の議決が必要である。市町村の場合、基本構想も議会の議決事項である。どれも自治の根幹にかかわるものである。地方分権時代、それらだけではなく条例に基づき議決事件の追加を行なう議会も増えてきた。基本計画、都市計画マスタープラン、介護保険計画といったマスタープランを議会の議決事件に追加（自治法96②）している。まさに、地域経営の権限を有しているのは議会である。

このように、地方議会に地域経営権限を付与しているのは、なにも日本だけではない。手元のハンドブックを参考にしても¹、たとえばアメリカ合衆国やイギリスでは一般にカウンシル制が採用され、議決権と執行権両者ともに議会

¹ たとえば、竹下譲編『よくわかる世界の地方自治』イマジン出版、2008年、参照。

が持っている地方政府形態となっている。それ以外の国の自治体を考慮しても、議会に地域経営を方向づける権限がある。

住民の代表機関は議会である。その意味は2つある。1つは、議会は多様な意見を有する公選で選出された議員によって構成されている合議体だということである。住民によって直接選挙されていることとともに、多様な民意を吸収できる代表者の存在である。直接選挙された代表者という意味では、日本の二元代表制の首長にも適合する。しかし、選挙された公職者が多様な民意を踏まえて公開で討議する公式機関は議会だけである。そこでは、広範で多用な住民の意向を公開の場で調整し収斂させる機能が重要となる。少数意見の発見も多様な議員によって構成されているがゆえに可能となる。議会の存在意義である討議によって、全体的視点が醸成され、そうした少数意見であっても多数派になる可能性があることを意味している。

住民によって選出されたというだけでなく、合議による決定という意味で住民代表機関としての議会に強大な権限が付与された。それとともに重要なことは、地方議会は単なる代表民主制の一機関ではないということである。身近な地方政府の議会は、住民と歩む議会でなければならない。これがもう1つの住民代表機関としての議会の意味である。節を改めて確認しておこう。

(2) 地方議会の精神史的地位

地方議会は、議会主義あるいは議会制民主主義と同一視することはできない。議会主義の起源が、貴族主義・身分制に基づいていたという理由ではない。議会の発生史（租税のチェック）を考慮して、議会を監視機能と規定する誤解を解くことが必要である。しかし、それ以上に重要なことは、地方議会は住民に身近であり恒常的な参加が期待されるのであって、国民代表制原理を内包している議会主義あるいは議会制民主主義とは一線を画す必要があることである。そもそも地方議会は、国会とは議院内閣制を採用していないこと（したがって与野党関係は存在していない）だけではなく、直接民主制（直接請求権等）を積極的に採用していることでも異なっている。その直接民主制の積極的採用は、日常的な住民参加が行政にも議会にも必要なことを示している。この住民参加を制度化した議会とならなければならない。

とはいえ、地方議会を考える上でやっかいなのは地方議会の原理（精神史）が不明瞭なことである。結論を先取りすれば、住民参加と連動するアメリカ地方自治の精神を導入した戦後改革とともに、日本に存在していた寄り合い

といった住民による運営のルールである民主主義を起源とする側面だけではなく、中央集権制を貫徹させる官治主義を起源とする側面、権力制限を課題とする自由主義を起源とする側面があり、これら3つの側面の混合として実際には地方議会は制度化され運営されている。住民自治を強調しつつも、議会と住民参加の関係を問う（民主主義的側面や権力制限的討議重視の自由主義的側面の強調）だけではなく、日々浸透している官治主義の弊害を取り除く作業を日常的に行っていかなければならない。そこで、地方議会の存在根拠（C. シュミットの用語を活用すれば精神史的地位）を検討することからはじめよう。

①官治主義。日本の地方自治の成立が、中央集権制を押し進めるためのものであったことを考慮すれば、地方議会もその一環として制度化されたと考えてよい。日本の地方制度を確立したといわれる山県有朋は、それに「民主主義の小学校」という役割とともに、自由民権運動によって混乱している「中央政局の変動の影響を地方行政の場に波及させない」役割を見い出していた²。山県の意図が前者を含むものであったにせよ、歴史的現実には官治主義、中央集権制の徹底としての地方制度の導入であった。

戦後は、アメリカ合衆国の自治思想に基づく地方制度が確立した。しかし、戦後の日本の地方制度のエートスは、戦前の地方制度を継承していたし、制度としても機関委任事務をはじめ戦前の発想を踏襲しているものも少なくはなかった。そもそも、地方自治法で、地方自治体の組織や運営を規定していることにみられるように、相変わらず官治主義は、地方議会の精神史上の1つである。

②自由主義。国会が同様に議会という名称であることから、国会の模写として地方議会を理解する立場がある。国会の起源は、自由主義（権力制限）や貴族主義（少数支配）に基づいている。国会の起源は、封建時代の等族会議にある。そこでは、国王の課税権に承認を与えることをその主要な任務としていた。国会は専横な権力の作動を制限抑制する機能を担っていた。権力制限（制御）的な自由主義と合致している。市民革命後の議会は、国民主権の下で最高性を有するようになる。「イギリス議会は、男を女に、女を男にする以外の一切をなし得る」といわれるように絶対的な権限を有することになる。とはいえ、権力制限的な自由主義と矛盾するものではない。

自由主義や貴族主義に基づいた議会は、普通選挙制が成立すると議会制民主

² 橋本勇『地方自治のあゆみ 一分権の時代にむけて一』良書普及会、1995年、18頁。

主義といわれるようになる。自由を基調とする自由主義と平等を基調とする民主主義との微妙な共存が生まれた。議会は自由主義に基づくもので民主主義には馴染まない(C. シュミット)と断言できないまでも、その関係のあり方が問われることになる。自由主義に含まれている権力制限の要素を踏襲しながら、選挙によって当選した議員に信託する原理である国民代表制原理とは異なる民主主義を原則(日常的な住民参加の導入)とした地方議会を構築する必要がある。

③民主主義。戦後日本に埋め込まれた地方自治の精神であるアメリカ合衆国の地方自治は、住民自治、その中でも徹底した民主主義を基調としている³。しかし、確認しなければならないことは、民主主義の精神と実践は、単なる借りものでも、注入されただけのものでもないということである。日本には、地方の出来事が寄り合いという住民自治の制度によって調整され運営されてきたという歴史的事実がある。外来の民主主義原理を受け入れる素地は日本には宿っていた。寄り合いのように「すべての人が体験や見聞を語り、発言する機会を持つ」ということはたしかに村里生活を秩序あらしめ結束をかたくするために役立った⁴。

寄り合いを構成していた人たちは、世帯主であり男性であった。その意味では、今日から見れば問題のある制度である。しかし、古代ギリシャの都市国家の民主主義が、奴隷や女性を排除した市民によって構成されていることを考慮して、それだけで民主主義の原理を否定するわけにもいかない。そもそも、政治的な権利を有する住民だけで地域経営はできない。古代ギリシャでも、政治的権利を有する者による討議だけではなく、奴隷、外国人、女性なども含めた地域の出来事の議論も大きな影響を与えていた⁵。日本でもかつての寄り合い

³ 小滝敏之『地方自治の歴史と概念』公人社、2005年、163頁。日本国憲法は、アメリカ合衆国の地方自治の伝統に基づいたものであることは容易に推測がつく。「翻訳担当者」による「地方自治の本旨」が住民による憲章制定権を意味するものであったにせよ、戦前からのプロイセン流の解釈が一般的であった日本の学会で、その後団体自治と住民自治という解釈が通説となる。憲章制定権は、自治の原理というより、法律と条例の関係の議論へと引き下げられることになる。佐々木高雄『「地方自治の本旨」条項の成立経緯』『季刊青山法学論集』第46巻第1・2合併号(2004年)。この研究の意義を高く評価した、今井照「市民と自治体職員だけが自治を実現できる」『地方自治職員研修』2005年12月号、も参照。

⁴ 宮本常一『忘れられた日本人』岩波文庫、1984年(原著1960年)、21頁。この文章のすぐ後に「同時に村の前進にはいくつかの障害を与えていた」が続く。この意味は明確ではないが、文脈上手間がかかるという意味であろう。

⁵ 桜井万里子『ソクラテスの隣人たち—アテナイにおける市民と非市民—』山川出版社、1997年。

は、少なくとも関西から西では「郷土も百姓も区別はなかった。…（中略）…村落共同体の一員ということになると発言は互角であった」という指摘は、地域の担い手が地域の居住者であることを物語っている⁶。

寄り合い民主主義は、一方で戦前の隣組として再生し軍国主義の末端基幹を担い戦後においてもその性質を残しているところもある。他方では、アメリカの地方自治原理を借用しつつ、戦後の地方自治の原理として再生してもいる。住民参加を重視する寄り合い民主主義の精神は、議会主義や議会制民主主義と親和性のある国民代表制原理とは一線を画している。

このように、今日の地方議会は、住民参加と一体となった機関としての住民代表機関だけを想定できないとしても、自治型社会の時代の議会像には適している。もちろん現実には、地方議会にさまざまな要素（精神）が入り込んでいる。そこで、官治主義の要素を除去しながら、しかも国会を模写した議会論（国民代表制論）を排除しながら、自由主義が強調する討議や権力制限を民主主義の原則と繋げることによって、執行機関とともに、地方議会への住民参加を充実させる必要がある。地方議会を住民から切り離さないためのさまざまな仕掛けを模索することである。地方議会改革は、住民自治の充実のための闘いである。住民と歩む視点から議会を捉えてその改革が目指されなければならない。

2. 自治型社会における議会の役割 —義務付け・枠付けの見直しと議会—

(1) 機関競争主義の政策サイクルにおける議会の役割

議会には、すでに紹介した強大な権限が付与されている。同時に、提案権、修正権、検閲権・調査権・監査請求権（および監査委員の議会選出権）、人事同意権、そして議会運営の自立権が付与されている。議会には、これらを活用した責任を持った地域経営が求められている。

機関競争主義として特徴づけられている日本の二元代表制は、政策過程全体にわたって議会と執行機関が競争することである⁷。住民参加を採用し、議会＝合議制、首長＝独任制という特性をいかした政策過程全体にわたっての善政競争である。議会は、政策過程全体にわたって積極的に活動する。議会は議決だけをする議決機関ではなく、議事機関なのである（憲法93）。同時に執行機

⁶ 宮本、前掲書、19-20頁。

⁷ 東京都都民生活局企画部『都民参加の都政システム』1977年、を参考にしたが、今日の議会改革を念頭において豊富化している。

関は執行するだけの機関ではない。議会＝議決する機関、首長等＝執行する機関とだけ理解することは誤りである。同時に政策サイクル（PDCAサイクル）を執行機関の政策サイクルとだけみなすことも誤りである。

政策サイクルといえば、行政主導の政策サイクルがイメージされる。しかし、政策の提案からはじまり討議・決定をして、そして執行も監視するという議会版政策サイクルによる議会運営を行う議会も登場してきた。政策過程全体にわたって議会は責任を持つ、必要な場合には住民との意見交換を行うというサイクルである。三重県議会が、議案を首長からの提案後に討議するだけでなく、議会が指導的に政策を形成するという「新しい政策サイクル」を提案し（2005年）、実践している。これをさらに充実させるために、三重県議会は通年制だけでなく、通任制とも呼べる任期全体を視野に入れた政策サイクルを検討している⁸。

また、会津若松市議会はそれを進化させ、政策の形成、決定、執行、評価・監視の政策過程全体に関わる政策サイクルを実践している。議会側からの政策サイクル（会津若松市議会の言葉では政策形成サイクル）の理論化と実践である⁹。議会基本条例を踏まえた政策形成サイクルを軸にしたものである。具体的には、鶴ヶ城周辺公共施設建設問題、水道事業の民営化問題、および議員定数・報酬といったテーマをとりあげこのサイクルで実践し成果をあげている。

(2) <義務付け・枠付けの見直し＝議会権限強化>を意識すること

議会の権限およびその運用の一端を確認してきた。今日進行している地方分権改革はさらなる議会権限強化を伴う。この動向とその対応について、住民自治の充実の視点から検討したい。

義務付け・枠付けの見直しが始まっている。この見直しは条例制定権の拡大を伴う。したがって、議会権限をさらに強化することになる。「国等による地方自治体に対する事務の処理又はその方法」の義務付け・枠付けの見直しとえば、次の3つが想定できる（地方分権改革推進委員会第3次勧告で提起された視点を地域主権戦略会議でも再確認）。i 自治体の施設であるにもかかわらず

⁸ 三重県議会議会改革諮問会議「『三重県議会における議会改革の更なる取組』—改革度No.1議会の次の展開—（三重県議会議会改革諮問会議最終答申）」2011年。

⁹ 詳細は、会津若松市議会編『議会からの政策形成 —議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル—』ぎょうせい、2010年、参照。

ず、国が設置・管理の基準を設定していたものを自治体が条例で定めること、ii自治体の事務であるにもかかわらず、国が協議、同意、許可などの関与していたものを国・県の関与を廃止、見直しを行うこと、iii自治体の事務であるにもかかわらず、多くの計画を策定させ個別に国の政策に誘導等していたものを計画の廃止や義務付けの緩和を行うこと、以上である。

このように、一般に義務付け・枠付けは地域政策の文脈で議論されている。当然自治体の条例制定権の拡大を伴う。それぞれの自治体は場当たりの対応ではなく、見直しされる以前でも周到な準備が必要である。住民参加や説明責任の充実、前例踏襲的・横並び的発想の排除は当然である。そこで、議会権限のさらなる強化の動向、それを活用する際の留意点を確認しておく。

①条例制定の際の膨大な作業の視点と説明責任の充実¹⁰。見直しによって、「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」といった基準が示されることになる。どの基準にせよ、自治体は独自に条例によって定めなければならなくなる。膨大な作業がそれぞれの自治体、そして議決権を有する議会を待っている。その際、既存条例全体を把握し、それらの見直しを独自に進めておく必要がある。既存条例の改正・廃止等も必要になる。見直しに伴う条例化作業を進める場合、新規条例となるか、既存条例の修正で対応するかも議論しなければならない。すでに指摘したように、従来の基準を変更する場合とともに、従来の基準と同様である場合、あるいは大差ない場合でも、説明責任が求められる。

②様々な地域政策を束ねる総合計画の策定を根拠づける条例。地域政策の分野でのさまざまな義務付け・枠付けの見直しが行われているがゆえに、それぞれの地域に即した地域政策が実行できる。そこで、それを束ねた総合計画の重要性はますます高まってきた。まさにこの時期に、この基本構想の義務付け(自治法2④)が廃止されようとしている。それぞれの地域政策を自治体ごとに条例として制定する課題が浮上している。したがって、それらを束ねる総合的な地域経営を行うための総合計画を位置づける手法を開発しなければならない。

また、法定計画の義務付けは単に基本構想だけではない。基本構想と連動していたさまざまな法定の市町村計画が、撤廃ではなく(したがって義務付け・枠付けの撤廃ではなく)、単に「基本構想に即する」義務を負わなくなっている。地域福祉計画、老人福祉計画、国土利用計画に基づく市町村計画などであ

¹⁰ 詳細は、江藤俊昭「義務付け枠付けの見直しと自治体の役割 一見直しされる総合計画を軸とした地域経営の手法一」『自治体法務研究』2011年春号、参照。

る。地域経営の計画体系を確立しなければならず、そのためには市町村計画の根拠条例を策定し、そこに総合計画に即することを明示すること、そして主要なものは議会の議決とすることが必要となる。この根拠条例は、個々ばらばらではなく一括することによって透明性を増加させる意味がある。また、議会の議決を嫌う首長もいるであろう。しかし、重要な計画は「公開の場で討議する」議会の議決を経て団体意思とすることが必要である。それを軸に地域経営が行われる。総合計画をこのように位置づけると、議員も住民もこれを中心に提案を考えることになる。

基本構想の法定化の廃止によっても、地域経営の軸として総合計画を位置づける必要がある。それぞれの自治体では、総合計画の根拠条例を制定して、住民参加を踏まえて議会が議決することによって団体意思とすることが必要である。自治基本条例（市政基本条例）の中での規定（多治見市）、あるいは独自の根拠条例制定（北海道栗山町で検討中）、などが考えられる。議会は総合計画の議決だけではなく、総合計画を根拠づける条例の制定、また地域経営にとって重要な計画を総合計画と連動させるために議決事件とすることを含めて、地域経営を総合化することでもイニシアティブを発揮しなければならない。

(3) もう1つの義務付け・枠付けの見直し＝組織政策

義務付け・枠付けの見直しによって実現した自由度を活用することは当然、地方政府（自治体）の組織・運営（権限の所属を含めた）に関する組織政策にも連動する。したがって、地域政策の見直しだけではなく、組織政策の自由度を高めることが同時に試みられなければならない。見直し論の「もう一步」である。地域政策と同時に組織政策の自由度を高めることは、住民自治の充実のための車の両輪が作動し始めたことの証である。提案あるいは議論されはじめている組織政策の自由度の拡大には次のようなものがある。

①自治体の組織・運営の自由度の拡大。2010(平成22)年の通常国会(第174回)に提出され継続審議（参議院可決、衆議院審議未了）になっている地方自治法の一部改正事項は、その典型である。

「地方分権改革推進計画に基づき、地方公共団体に対する義務付け」の撤廃（内部組織条例の届け出義務、予算・決算の報告義務等、市町村基本構想の策定義務）、議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大（法定受託事務についても条例で議決事件に追加可能）、行政機関の共同設置（議会事務局、議会の事務を補助する職員、委員会・委員の事務局等）、である。

②地方政府形態の選択制。地方行財政検討会議「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）（仮称）（案）」（2010年12月3日）、および総務省「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（以下「考え方」）には、現行の二元代表制を含めて、憲法内で選択できる6つの地方政府形態（自治体の基本構造）が提案されている。特別職の兼職許容モデル、議員内閣制モデル、自治体経営会議モデル、多人数議会と副議決機関モデル、現行の二元代表制モデル、分離型モデル、である。筆者には同意できない選択制である。シティー・マネージャ制度を排除していること、兼職許容モデルや議員内閣制は「住民自治の根幹をなす議会」（第29次地方制度調査会答申）の役割を軽視することになるからである¹¹。

とはいえ、多様な地方政府形態からの選択制は、住民自治の充実にとっての大きな飛躍だと高く評価できる。しかも、その選択自体が組織政策の根幹であると同時に、その選択にあたって、組織政策を考える上で重要な論点も含まれている。憲法上許容されるか、自治体運営が円滑に機能するか、議会と首長の均衡と抑制の関係をどう考えるかといった内容上の検討とともに、「複数の選択肢の中から基本構造を選択する場合の選択方法」の検討が明示されている。具体的には、立法形式、提案権者、条例制定方法である。

その際、立法形式を取り上げ、「特に、通常の条例と異なる『基本条例』（「自治憲章）」という立法形式が可能かどうかという論点」を提起している。自治憲章は、アメリカ合衆国の自治体のホームルール・チャーターやシティ・チャーターを想起することになる。そこには、一般に名称、地方政府形態の選択、自治体の権限、当該自治体の組織が規定されている。自治法をはじめ様々な法律で規制している自治体の組織や運営の自由度を大きく拡大する議論がはじまっ

¹¹ 特別職の兼職許容モデルは、議員が身分を残したまま執行機関の特別職に就任する形態である。議員内閣制モデルは、議員数人が議員の身分を残したまま内閣として執行機関に入る形態である。これら2つの形態は、それ以前に提案されていた「議会内閣制」を再分類したもの、つまり精緻化したものである。自治体経営会議モデルは、参事会制といってもよいものである。これも議員ボスと首長との癒着を招き、結果は議会内閣制と通じるものがある。なぜ、自治体経営会議モデルを、シティ・マネージャ制へと接続しないのか不思議である。それは、議会の強化、首長の弱体化につながるものが理由だと勘ぐりたくもなる。それに対して、多人数議会と副議決機関モデルは、議会-理事会制とも連なり、議会への住民参加の促進（さらにいえば住民総会と連動した議会の誕生）ともいえる。憲法の枠内と、首長主導型民主主義とは異なる討議型の住民自治を進めることからこれらのモデルを検討すれば、純粋分離型とともに、筆者が評価できるのは最後の多人数議会と副議決機関モデルだけである。

ている。「基本条例」が明記されているが、現在多くの自治体で策定されている自治基本条例のバージョンアップも想定してよい。

自治体の組織・運営の自由度の拡大や地方政府形態の選択制のように、自治体の組織政策においても自由度の拡大の提案や議論が行われている。

「考え方」には、義務付け（規定）を強化したのものもある。阿久根市等で起こった事態を考慮した、専決処分、条例の公布、議会の招集といった事項である。専決処分にあたっては、専決処分できる要件の厳格化とともに、その対象を狭め（副知事や副市町村長は対象外）、また専決処分後の報告において議会が不承認した場合には、その効果を失わせる措置を講じなければならないとされた。条例の公布にあたっては、「再議その他の措置を講じた場合を除き」必ず公布しなければならないことを明記する。議員、議長が臨時議会の招集請求をしても、首長が議会を招集しない場合には、議長が招集できることを明記する。これらは、自治法上の規定の強化ともいえる。

とはいえ、これらはあくまで従来の規定の理念と内容を厳格にしたものである。こうした「厳格」化をしなければ、住民自治は進まないのかと悲観するとともに、曖昧な規定の脱法行為を防止する意味としては評価したい¹²。

むすびにかえて

義務付け・枠付けの見直しに伴い議会権限は今まで以上に強大になる。一般に追認機関と揶揄されている議会でも、制度上議会権限は強大であった。その

¹² 片山善博総務大臣が、阿久根市での「違法状態」の解釈とその対応策について、興味深いコメントをしている（閣議後記者会見、2010年12月7日）。阿久根市では、副市長の議会同意権を含めて多くの事項を専決処分にした。同時に、臨時会の請求をしても議会を招集せず、また通年議会開催のための定例会条例の改正を議決しても公布しなかった。これらは住民自治にとって大きな問題である。市長のリコールが成立し失職したことで、職務代理者が副市長となった。副市町がその役職を担うことができるかどうか論点となった。「住民の皆さんの代表である議会が、職務執行者、職務代理者として、一応ポジションを認めたということであれば有効になるでしょうし、そうでなければ、一連の、引き続いての無効ということになるでしょうね。だけど、こういう緊急事態になったのだから、どういうふうに判断されるかは、よく地元で考えられたらいいと思いますね。最後は、それが、効力がどうだというのは、それは総務省が決めることではなくて、司法が決めることですから」。議会が認めなければ「無効」、認めていれば「有効」という判断である。実際、議会は臨時議会が開催された際には、「副市長」の退席を求めている（議長が出席を求めたのであろうか（自治法130）、不明）。そうだとすれば、事実上承認したことになってしまう事例である。なお、判断が分かれた際に、「地元で考えること」、そして最終的には司法で判断することという原則が提示されている。

権限を使いこなせるかが問われることになる。「見直し」に伴う議会権限の強化の動向とその対応について検討してきた。本稿では、議会に権限を付与すること自体を目的としてはいない。議会が付与された権限を独善的に活用することを目指しているわけではまったくないからである。そうならないために、なぜ議会に巨大な権限を付与するか、したがって議会の存在意義を確認した。議会が巨大な権限を有しているのは、住民代表機関だからである。

この検討は、一方で首長主導型民主主義が蔓延している状況で議会の役割を再確認する意味でも重要である。他方で、それぞれの議会がどのような議会を創りだすかを考える上での理論的起点となる。住民は、住民代表機関としての議会に向き合わなければならない。住民は直接参加というチャンネルとともに、住民代表機関としての議会を通じた参加というチャンネルでも責任を持たなければならない。議会権限の強化は、住民の責任を問うことでもある。

〔附記〕江藤俊昭『地方議会改革』学陽書房、2011年、を参照していただきたい（機関競争主義〔第1章〕、議会の権限の活用〔第2章第3章〕、議会運営〔第4章〕、議会事務局〔第5章〕、議員の役割、報酬・定数〔第6章第7章〕）。

議会の活性化



関西大学総合情報学部 教授

名 取 良 太

● プロフィール ●

なとり りょうた

1974年東京都生まれ。2000年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。関西大学総合情報学部専任講師、助教授を経て、2010年より同学部教授。専門分野は政治過程論で、主に地方政治・地方選挙の分析を行っている。その他政治関連リレーショナルデータベースの構築、政策形成に寄与するマルチエージェントシミュレーションツールの開発にも携わっている。最近の著作として「2009年東京都議会議員選挙の分析」『情報研究』第34号、53-68頁、「相乗りの発生メカニズム」『情報研究』第31号、2009年、67-86頁、「2007年統一地方選における戦略投票 ～集計データによる44道府県議選の分析」『選挙研究』第23号、2008年、66-81頁。

7

はじめに

「地方議会の活性化」は、地方議会が、期待される機能を十分に果たすことで達成される。したがって、どのような機能が、なぜ果たされないかを検討することが緊要である。そこで本稿では、地方議会に期待される機能のうち、政策形成機能と争点提示機能を対象として取り上げ、その機能を阻害する要因として選挙制度に着目する。そして選挙制度改革が、議会の活性化をもたらす一の方策であると主張する。

地方議会には、二代表制の一翼を担う存在として、さまざまな機能を果たすことが求められる。たとえば、地方議会には、住民全体を代表する機関として、多様な民意の反映や利害の調整、あるいはその集約を行いながら政策を形成することが期待される（政策形成機能）。また、この政策形成機能を「議会という場」における審議を通じて果たすことで、地域の重要な争点を提示する「アリーナ」的役割も期待される（争点明示機能）。

むろん、地方議会の機能はこれら2点に集約されるものではなく、他にもさまざまな機能が求められる¹。また、ここで挙げた2つの機能についても、ど

¹ 地方議会の役割については、末井誠史「地方議会に係る制度改革」『レファレンス』No. 707、27-51ページ、2009年12月、で詳しくレビューされている。

ちらを重視すべきか、その機能をどのように果たすべきかについて、さまざまな議論がある。しかし諸議論に共通するのは、現在の地方議会が、その期待される機能を十分に果たしていないという認識である。それゆえ地方議会の機能について丹念に精査し、その原因を解明するとともに改善策が論じられているのである。

本稿の立場も、そうした諸議論と軌を一にする。地方議会は、政策形成機能と争点明示機能を十分に果たしていないという立場をとる。そして、それをもたらす要因として「選挙制度」に着目する。地方議会の機能について、選挙研究の成果を援用しながら検討し、議会の活性化に向けた手がかりをつかもうとする試みである。

さて本稿では、政策形成機能と争点明示機能を果たすには、首長（執行機関）と議会の間「選好の差異」が存在することが決定的に重要である、という前提の下に議論を進めていく。予算提案権が首長に専属し、予算を伴う条例提案権も強く制約されている環境において、首長と同じ選好を持つ議会が政策形成するのは非効率であり、執行機関への委任が選択されるため政策形成機能は発揮されない²。同様に選好が同じであれば審議の活性化は望めず、争点提示機能を果たすことは難しくなる。したがって、首長と議会の政策選好に差異があってはじめて、議会は政策形成機能および争点提示機能を果たす状況におかれると考える。

次節以降では、とくに市町村議会の念頭に置きながら、議論を進めていくことにしたい。

1. 選挙制度と政策位置

選挙制度と政策位置に関する空間競争モデルは、地方議会の機能を検討する際に重要な示唆を与える。

日本の二代表制の一つの特徴は、一方の公職者（首長）が定数1の選挙区選挙から選出されるのに対し、他方の公職者（議員）は定数2以上の選挙区選挙から選出されることである（都道府県議会議員選挙および政令指定都市議会議員選挙においては定数1もしくは定数2以上）。このことは、地方議会の政策形成機能に影響を及ぼす。

² Epstein, L. and S. O' Halloran (1999) *Delegating Powers : A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge University Press.

選挙と政策位置に関する空間競争モデルを提示したダウنزによれば、二政党システムの下、一次元軸で表現される政策空間において有権者の選好分布が単峰型であるとき、候補者の政策位置は中位投票者定理に基づき中位点に収斂する³。いわば求心力が働くのである。そして、多くの首長選挙が二人の有力候補者によって争われていること、および自治体内での社会的クリーヴィッジが小さいことを考えれば、多くの首長の政策位置が有権者の選好分布の中心にあると予測される。

定数2以上の選挙区選挙における候補者の政策位置について空間競争モデルを提示したのがCoxである。Coxは、選挙区の定数が大きくなるほど、政策次元上の両端にいる候補者の政策位置の最大幅が拡大する一方で、各候補者は最も近くに位置する別の候補者との政策位置の差を極端に広げないように自らの政策位置を調整する、と論じた⁴。すなわち定数2以上の選挙区選挙において、候補者の政策位置には遠心力が働き、定数が大きくなるほど首長と各議員の政策位置の分散の和も大きくなる。

これらのモデルにしたがって首長と各議員の政策位置を図示したのが図1である。上の軸には首長の政策位置を示し、下の軸には議会議員の政策位置を示している。

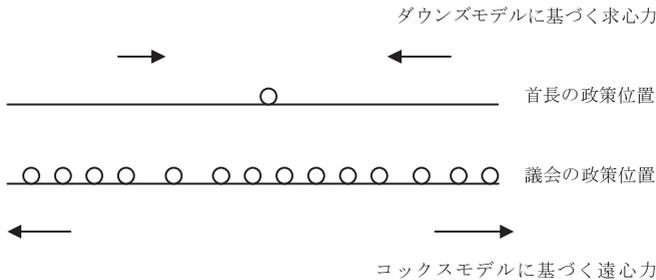


図1

ダウنزおよびCoxモデルにしたがって首長と議員の政策位置を配置した場合、ある政策争点に関して、首長の政策選好は中心に寄り、議員の政策位置は

³ アンソニー・ダウنز、『民主主義の経済理論』古田精司監訳成文堂、1980年。

⁴ Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in The World's Electoral Systems*, pp228-230.

中心から両端へと広がる事になる。

本稿では、地方議会の政策形成機能は「首長と議会の政策選好の差異」が存在してこそ果たしうるという前提を置いていた。この観点から図1を眺めると、まず首長と各議員の政策選好には差異があることは明らかである。したがって、政策形成機能を果たせるように見えるが、そうではない。あくまでも「首長と議員」の差異に過ぎず、「首長と議会」の差異ではないからである。そして、議会の政策形成機能は、以下に示すように、各議員間の政策選好の差異と議会内の合意形成の観点から考えねばならない。

地方における政策形成過程は、ほとんどの場合、首長側からの提案によってスタートする。予算提案権が首長に専属し、議会が有する予算を伴う条例提案権も大きな制約を受けている現行の地方自治法の下では、これは致し方ないことである。

さて、首長の提案が自らの選好に沿った政策であるとき、その政策は、ほとんどすべての議員の選好と異なるものである。したがって、ほぼすべての議員が反対の立場をとり、首長に原案の修正を求めるだろう。しかしながら、どのように修正するかを検討を始めた時、議会は重大な問題に直面する。結論を言えば、議員の過半数が賛成する修正案は、当初の首長提案とほぼ同じものとなる、という問題に直面するのである。

各議員が「首長が提案する原案と修正案を比較し、自らの選好により近い案に賛成する」という合理的戦略をとると想定した時、両端の議員が提案するような修正案に対し、中央付近に位置する議員は賛成せず、首長原案に賛成することになる。結果として、議会の過半数が賛成するような修正案の位置は、首長原案とほとんど差のないものとなる。すなわち、首長選挙が定数1で争われ、議員選挙が定数2以上で争われ、有権者の選好分布が単峰形である時、首長と議会の政策選好の差異は、ほとんどなくなってしまうのである。

さらに地方自治法に定められている首長の再議権と、議会のオーバーライドに関する規定を考慮すると、首長の政策位置が極端に偏らない限り、やはり首長と議会の政策選好の差異が生まれにくいことがわかる。

地方自治法176条第1項では首長に再議権を認め、再議に付された議案を議会がオーバーライドするためには3分の2以上の同意を要請する。そして、この3分の2以上という規定は、地方議会の政策形成機能に対して大きな意味を持つ。

図2は、ある政策争点に関する12人の議員の政策選好を、一次元軸上に並べ

たものである。便宜的に、右側に行くほど予算増額選好、左側に行くほど予算減額選好を持つとする。また、首長の政策選好（原案）の位置をMで示している⁵。

図2では、首長のある政策争点に関する選好（M）は、相対的に予算減額を志向している。12人の議員のうち首長よりも強い減額選好を有するのは4人であり、残りの8人は首長に比べて増額選好を有している。つまり図1に比べて、首長の政策選好が偏った位置にある状況である。

さて、首長に再議権が認められ、議会がオーバーライドするためには3分の2以上の賛成が必要である以上、首長原案を修正可決するためには、議員の3分の2以上（ここでは8人）が合意するような修正案を議会として提示しなければならない。

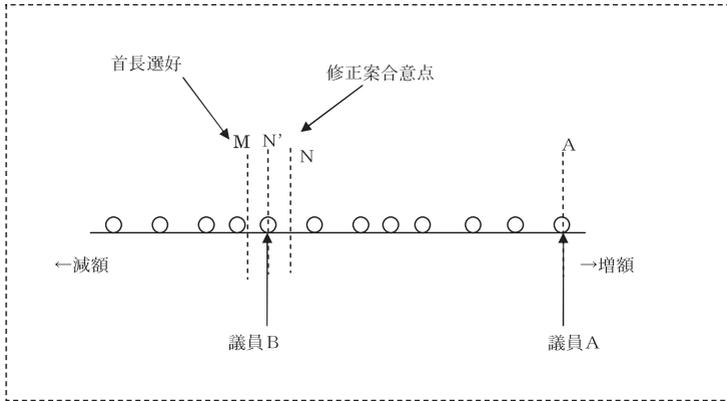


図2

まず明らかなことは、首長原案（M）よりも予算を減額するような修正案は、議会内で合意を得られないということである。首長の政策選好より右側に位置する議員にとっては、首長原案の方がマシだからである。一方、予算を増額するような修正案は、首長よりも増額選好を有する議員が8人いるので、議会内での合意が形成され、たとえ再議に付されたとしても再可決が可能である。しかしながら可決される修正案は、やはり首長原案との差異が小さいものにな

⁵ ここでの議論は、Keith Krehbiel *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, University Of Chicago Press. を参考にしてている。

る。修正案は、もっとも極端な選好を持つ議員から順に数えて3分の2番目に位置する議員の選好位置に依存するからである。図2でいえば、もっとも極端な選好を持つ議員Aから数えて8番目の議員Bの政策位置が重要になる。

議員Aの選好にしたがった修正案Aに賛成する議員は、首長原案Mとの差異である線分AMの midpoint よりも右側に位置する議員のみである。したがって3分の2ルールを満たすことができない。こうしたシミュレーションを2番目に極端な増額選好を有する議員、3番目の議員と繰り返していくと、図2の場合、8番目の議員Bの選好にしたがった修正案についてシミュレートするまで、3分の2ルールを満たすことができない。このため、議会が再議権を考慮してもなお再可決可能なのは、議員Bの選好とまったく一致する修正案N'か、議員Bが議会全体の合意形成を重視する場合には、自身の選好と首長原案Mとの差異と等距離だけ増額方向に動かした修正案Nとなる。そして結局、首長原案との差異は、AN'もしくはANの距離に過ぎなくなる。すなわち首長と議会の政策選好の差異は、ほとんど存在しないことになる。

ここで、修正案作成や各議員からの修正案に対する同意を得るために、一定のコストがかかるとする。この場合、議員が修正案を提出するかどうかは、政策がMからN（もしくはN'）に動くことによって得られる利益と、修正案作成や合意形成のためのコストとの比較によって決定される⁶。そしてもし、「修正案可決による利益<説得コスト」である時、修正案は提案すらされない。したがって、首長原案と再可決可能な修正案との差異が小さいほど、議会が修正案を提出する確率は低下する。すなわち、議会が政策形成を執行機関に委任する確率が高まるのである⁷。そして、現行の選挙制度および再議権とオーバーライドの規定は、首長と議会の選好差異を小さくさせる効果を持つのであるから、政策形成機能の障害となっていると言えよう。

たしかに現行の選挙制度は、住民の多様な意見を反映させるには有効である。候補者が、他の候補者との差別化を図るため、選好の多様性は確保されるだろう。しかし、議会として政策形成機能を発揮するためには、議会内で意見を集

⁶ 首長が極端な政策選好を持つ場合、あるいは首長と多数の議員の選好に大きな相違がある場合、首長と議会は対立し、議会の政策形成能力が発揮されることになる。田中知事時代の長野県や最近の名古屋市の事例は、このモデルからも説明可能である。

⁷ これはゲーム理論でいうところの「逆戻り推論」が働いた状態である。再可決可能な修正案が首長原案と近似するという帰結が予想されるなら、はじめから修正案を提示するコストを支払わず、委任することが議員にとって合理的な戦略になる。

約し、首長と対峙しなければならない。ところが皮肉にも、多様な意見を集約すると首長の選好と近似する。結果として、はじめから議会は政策形成を執行機関に委任することを選択する。地方議会はこのような構造的ジレンマを抱えるのであり、したがって地方の選挙制度が、政策形成機能の低下に少なからず影響を及ぼすと考えられるのである。

2. 選挙制度と政策関心のずれ

中選挙区制度と自民党長期政権の関係についての近年の研究成果もまた、首長と議会の政策選好の差異について有益な知見を提供してくれる。斎藤淳は、自民党長期政権を支えた選挙戦略の一つとして利益誘導の存在を挙げるが、そこで提供する「利益」は一般的に言われているような高速道路や新幹線の整備といった公共財ではなく、もっぱら私的財であったことを指摘する⁸。公共財は非排他性を持つため、その財の利用者を制限することができない。支持者(投票した有権者)以外も、広くその恩恵を被ることができる財である。したがって有権者は、公共財からの利益を獲得するために、特定の候補者に投票するインセンティブを本質的に持たない。

このため現職候補者は、支持者に対してもっぱら私的財を提供することが合理的となる。自らに票を投じた有権者には利益を提供し、それ以外の有権者がその利益を享受することを制限できるような財を提供するのである。この場合、支持者には当然に次回選挙でも現職候補者に票を投じるインセンティブが与えられ、現職は再選可能性を高める事ができる。こうした利益誘導は、一定割合の有権者からの支持を確実に抑えることで再選が可能になる中選挙区制ではとくに有効に作用し⁹、自民党長期政権を支える重要な戦略となった。しかしこの戦略は、幅広い有権者からの支持を必要とする小選挙区制導入後は有効に機能せず、自民党の凋落をもたらす一つの要因とされる。

ここで地方議会選挙に目を向けると、中選挙区制下の自民党現職候補者と同じかあるいはそれ以上に、地方議員は私的財を提供する誘因を持つと考えられる。市町村議会議員選挙の場合、定数が10を超えるケースは珍しくなく、大都市圏では定数30を超える場合もある¹⁰。すなわち再選を目指す現職議員にとっ

⁸ 斎藤淳『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房、2010年。

⁹ 選挙区選挙において当選するための必要十分条件を満たす得票数は、ドループ・クォータ+1票で示される。ドループ・クォータとは、選挙区定数+1の逆数である。したがって、定数3の選挙区での必要十分条件は25%+1票、定数4では20%+1票である。

ては、有権者の3%~10%程度からの支持を確保すれば良いのであり、そのためには私的財を提供することが有効である。

一方定数1で争われる首長選挙においては、私的財の提供は効率的戦略にならない。50%程度の支持が必要な環境では、首長の関心はもっぱら、どのような公共財を提供するかに集中するからである。

このことから地方の選挙制度は、首長と議員の政策関心の相違を生み出すと考えられる。首長は公共財に関心を持ち、議員は私的財に関心を持つ。そもそも関心事が異なるので、政策に関する議論は生まれにくく、争点提示機能は低下するだろう。また議員は、それぞれ私的財に関心を持つので、議会全体として政策形成機能を発揮するわけではない。個々の議員が、自らの再選に必要な私的財の提供を主張しつつ、実質的な政策形成を執行機関に委任することになる。すなわち選挙制度は、首長と議員の政策関心のずれを生み出し、結果として政策形成機能と争点提示機能にマイナスの影響を与えると考えられるのである。

3. 首長と議会の政策選好

前節まで選挙制度から導かれる首長と議会の政策選好及び政策関心について、理論的に説明してきた。そこでは政策選好の差異は小さく、政策関心についてもずれが生じることを指摘した。そこで本節では、理論の説明を離れ、実証データを用いてこれを説明することにしたい。

本節で用いるデータは、2001年に実施された日米韓国際FAUIプロジェクト郵送調査の回答である¹¹。同調査は、すべての市を対象にし、市長、市議会議長、財政担当課長、総務担当課長の4者に対して行われた。なお、ここでの分析において「議会の選好」とするのは、市議会議長の回答である。

¹⁰ 例えば定数52で実施された2003年の大阪府堺市議会選挙では、最下位当選者の得票率が1.1%であった。

¹¹ 全国672の全ての市（2001年4月1日現在）を調査地点とし、市長、市議会議長（以下、議長）、財政担当課長（以下、財政課長）、総務担当課長（以下、総務課長）に、アンケート調査用紙を送付し、回答記入後に郵送またはファックスによって回収する方法を採った。回収率は、合計69.9%〈1880通〉であり、内訳は、市長66.8%〈449市〉、議長67.6%〈454市〉、財政課長73.4%〈493市〉、総務課長72.0%〈484市〉である。また、四者全ての方から回答を頂けた自治体は、52.8%〈355市〉であった。サンプルが全672市の母集団を代表するものであるかどうかについては、人口、面積、財政力指数といった変数を用いて、母集団とサンプルの平均値の検定を行い、有意差がないことがわかっている。なお、本調査はサントリー文化財団、慶應義塾大学G-SEC（共に研究代表者：小林良彰慶應義塾大学法学部教授）からの研究助成を受けて行われている。記して感謝の意を表したい。

さて同調査の質問に、「あらゆる政策領域」「初等・中等教育」「社会福祉」「道路政策」「公営交通」「保健・病院」「公園・余暇」「公営住宅」「消防」「都市基盤整備」「自治体職員数」「自治体職員の給与」の12の政策分野の予算規模に関する選好を尋ねた項目がある。この項目に対する回答を用いて、首長と議会の選好差異を見ていくことにしたい。なおここで用いる項目は、「あらゆる政策領域」「社会福祉」「道路政策」「自治体職員の給与」である。項目の選択は、この4項目が、自治体全体としての歳出規模を問う質問（あらゆる政策領域）、経済か福祉かという政策的な対立軸（社会福祉、道路政策）、人件費（自治体職員の給与）という、政策選好の差異が生じやすい項目であると考えて選択した。集計に際しては、この4項目に市長・市議会議長ともに漏れなく回答し、且つその回答にDK/NAを含んでいないという条件をつけてサンプルを限定した。最終的なサンプル数は194である。

集計の結果は表1に示される。行に示されるのが市長の選好、列が議会（市議会議長）の選好である。

表1

1. あらゆる政策領域

		議会の選好		
		予算増額	現状維持	予算削減
首長の選好	予算増額	19.1%	9.8%	2.6%
	現状維持	12.4%	19.6%	5.2%
	予算削減	13.4%	8.8%	9.3%

3. 道路政策

		議会の選好		
		予算増額	現状維持	予算削減
首長の選好	予算増額	32.5%	14.4%	2.1%
	現状維持	21.6%	14.4%	2.1%
	予算削減	7.7%	2.6%	2.6%

2. 社会福祉

		議会の選好		
		予算増額	現状維持	予算削減
首長の選好	予算増額	67.5%	12.4%	1.0%
	現状維持	10.3%	4.1%	0.0%
	予算削減	3.1%	1.0%	0.5%

4. 自治体職員の給与

		議会の選好		
		予算増額	現状維持	予算削減
首長の選好	予算増額	6.2%	14.9%	3.6%
	現状維持	17.5%	36.1%	7.2%
	予算削減	2.1%	7.2%	5.2%

まず「あらゆる政策領域」を見ると、首長と議会の選好が一致している自治体は47.9%であり、半数近くで首長と議会の政策選好の差異が存在しないことが分かる。「社会福祉」については70%以上の自治体で一致、「道路政策」「自治体職員の給与」についてもそれぞれ50%近い自治体で選好の差異がないことが分かる。この結果から、政策形成機能や争点提示機能について、多くのことが期待できないことが明らかであろう。

さらに、議会の修正権について考慮したうえで、この集計結果を検討してみると、よりそれらの機能を果たしにくい状況であることがわかる。議会の修正権は、一般的見解として、減額修正は制限なく認められるが、増額修正については一定の制約の下に認められるにすぎないと解釈されている。したがって、首長の選好に比べて議会が増額選好を持っている場合、いくら首長と議会の選好に差異があったとしても機能を十分に発揮できないと考えられる。それでは、実質的に機能を発揮できる「首長と議会の選好に差異があり」且つ「首長に比べて議会が予算削減選好を持つ」自治体は、それぞれどの程度存在するだろうか。先の首長と議会の選好一致率と合わせて、別に集計したのが表2である。

表2

	首長・議会一致	議会削減志向
あらゆる政策領域	47.9%	17.5%
社 会 福 祉	72.2%	13.4%
道 路 政 策	49.5%	18.6%
自治体職員の給与	47.4%	25.8%

表2から明らかなように、実質的に機能を発揮できる自治体の割合は、「あらゆる政策領域」「社会福祉」「道路政策」では20%未満、自治体職員の給与でも25%程度にとどまる。実質的に機能を果たしうる状況にある地方議会の数は、非常に少ないといわざるを得ないだろう。

つぎに個別の政策についても同様の観点から見ることにしたい。対象とする政策は、在宅福祉サービスの中のホームヘルプサービスである。同調査では、ホームヘルプサービスを拡大するか、縮小するかについても質問をしており、4段階で回答を得ている。首長と議会の選好を示したのが表3である。

表3

		議会の選好				合 計
		強積極	弱積極	弱消極	強消極	
市 長 の 選 好	強積極	2.4	7.2	2.7	0.3	12.6
	弱積極	8.7	29.9	14.4	1.8	54.8
	弱消極	6.0	13.8	8.1	1.8	29.6
	強消極	0.3	1.2	1.2	0.3	3.0
合 計		17.4	52.1	26.3	4.2	100.0

4段階に分けたにも関わらず、40%近くの自治体で首長と議会の選好は一致している。さらに、強積極と弱積極をまとめて「積極」、強消極と弱消極をまとめて「消極」とした場合の選好一致率は60%に達する。

このように、実態としても首長と議会の政策選好の間には、必ずしも差異があるわけではない。むしろ政策領域にかかわらず、半数近い自治体でその選好は一致しているのである。選好が一致することは決して悪いことではない。しかしそうである以上、(前節までの議論を踏まえれば)地方議会が政策形成機能を果たすことは期待しにくい。また審議の活発化を求めにくいことから、争点提示機能を発揮することも難しいと言えよう。

4. 地方議員の能力（首長に対抗しうるのか）

前節までは首長と議会の政策選好の差異に焦点を当てて論じてきたが、本節では、選挙競争の観点から地方議会の政策形成機能について検討していく。

選挙競争とは、有権者からの支持調達をめぐる争いである。候補者は、当選に必要なだけの支持を集めるため、自ら（の政策的立場）を有権者にアピールし、説得し、相手候補よりも地方議員としてふさわしい人物であると認めさせねばならない。この競争を通じて、候補者の政策形成能力が高まると仮定するならば、競争の激しさが当選者の政策形成能力を測るパラメーターの一つとなりうる。すなわち地方議会の政策形成機能と争点提示機能は、選挙競争のあり方にも影響を受けるのである。そこで地方議会選挙の競争状況について、量的・質的両側面から検討してみたい。

まず量的な面から選挙競争の実態を捉えていく。分析対象は、大阪府内で1983～2003年までの統一地方選時に行われた市町議選である。統一地方選以外

の時期に行われた選挙については、ここでは対象としない¹²。なお本稿の主な検討対象は市町村議会であるが、ここでは比較対象として政令指定都市の分析結果も提示する。

さて、選挙の競争度は、2つの視点から検討する。第1は、有効候補者数からの視点である。有効候補者数の測定には、ラクソ=タゲペラ指数（LT指数）を用いる¹³。この指数は、ある選挙区*i*における立候補者数を*N_i*、*S_{ij}*を各候補者の得票率とすると、

$$\text{有効候補者数} = \frac{1}{\sum_{i=1}^{N_i} (S_{ij})^2}$$

により算出される¹⁴。多数のいわゆる泡沫候補が立候補している場合、実質的な競争者以上の候補者数をカウントしてしまうため、選挙競争の激しさは候補者数だけでは測れない。このLT指数は、そうした泡沫候補の影響を排除できるため、実質的な競争状態を測定するのに有益である。この有効候補者数は表4に示される。

表4

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	平均値
政令市	1.064	1.132	0.976	0.962	1.057	0.843	1.006
都市	1.154	1.469	0.679	1.053	1.261	1.435	1.175
町村	-0.468	-0.707	-1.673	-0.226	0.094	0.298	-0.447

表は、まず市区町村別に有効候補者数と定数との差を算出し、それを政令市・市・町村別に平均した値を示している。たとえば政令市では、全選挙平均で定

¹² データの制約により、いくつかの選挙については、統一地方選挙時に行われた議会選挙についても対象外としている。

¹³ ラクソ=タゲペラ指数は、もともと有効政党数を算出するために開発されたものであるが、有効候補者数の算定にも用いることが出来る。

¹⁴ Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe." *Comparative Political Studies* 12(1):3-27.

数+1,006人で争われていることになる。

選挙年ごとに多少のばらつきが見られるものの、政令市と都市ではCoxやReedが提示した「M+1」の法則が成立している¹⁵。「M+1の法則」は、所謂デュベルジェの法則を小選挙区制以外の制度に援用したものであり¹⁶、制度の機械的要因と有権者の心理的要因によって、候補者数が定数+1人に収束するという法則である。一方、町村の有効候補者数は、定数よりも少ない数値が算出されている。これは、ある候補者に過剰に票が集中したり、膨大な人数の泡沫候補が立候補すると生じる数値である。そこで分析対象となる選挙をみると、定数+5人の候補者で争われたのが最大であるから、町村の有効候補者数が定数より少ない数値が算出されるのは、特定候補者への票の過剰集中が原因であると考えられる。

いずれにしても、地方議会選挙における実質的な競争は、都市規模に関わらず定数+1人ないしそれ以下の人数で行われていることが明らかになった。

つぎに、個々の候補者の得票率に目を向けて競争の様子を検討する。表5には4種類の数値が示されている。まず「最下位当選者と次点候補者の得票率差」は、最後の1議席をめぐる競争の激しさを示している。つぎに「トップ当選者と次点候補者の得票率差」は全議席をめぐる競争の激しさを示す。この値が小さいほど、わずかな得票率差の中に多くの候補者がひしめき合っている状況を表わすことになる。そのほか「トップ当選者得票率」と「次点候補者得票率」を示し、それぞれの平均値・最大値・最小値を算出した。なお、分析対象となる政令市の定数は1～6、市町村の定数は13～52である。

表5を見ると、政令市と比較して、市町村議会選挙における競争の激しさが際だっている。最後の1議席をめぐる争いは平均で0.26%、もっとも差が開いた選挙でも1.68%とわずかな差である。また、トップ当選者と次点候補者の得票率差の平均も4.01%であり、トップ当選と落選が紙一重である様子がうかがえる。

¹⁵ Cox, Gary W. 1997. Making Votes Count: Strategic Coordination in The World's Electoral Systems. Reed, Steven R. "Structure and Behaviour: Extending Duverger's Law to the Japanese Case." British Journal of Political Science 20(3), 1990, Pp. 335-356.

¹⁶ Duverger, Maurice. 1963. Political Parties. New York: Wiley.

表5

		最下位当選者と 次点候補者の 得票率差	トップ当選者と 次点候補者の 得票率差	トップ当選者 得票率	次点候補者 得票率
政令市	平均値	5.29%	14.03%	29.22%	15.18%
	最大値	22.78%	32.66%	51.30%	30.20%
	最小値	0.03%	2.38%	13.30%	1.22%
市町村	平均値	0.26%	4.01%	6.25%	2.21%
	最大値	1.68%	10.40%	13.76%	5.14%
	最小値	0.00%	0.62%	3.06%	0.21%

このように地方議会選挙における競争は、量的に見た場合かなり激しいものと捉えられる。実質的な候補者は定数+1人であるものの、とくに市町村レベルでは全候補者がトップ当選者にも次点者にもなりうる可能性がある。最下位と次点者の差が10数票であることも珍しくない。したがって、選挙競争を通じて地方議員の政策形成能力は高められていくと考えられる。

しかしながら選挙競争の質的な部分を検討した時、こうした考えは必ずしも妥当しない。そこで重要になるのは、地方議会の選挙では定数が大きいため、当選に必要な得票率が構造的に低くなる点である。第2節でも触れたように、当選の必要十分条件を満たす得票率はドループ・クォータ+1票で示される。定数9では10%+1票、定数19では5%+1票を獲得すれば、他の候補者がどのような得票率を得ようとも確実に当選できるのである。実際、表5にあるように市町村議会選挙では、トップ当選者の平均得票率が6.25%であるから、ほとんどの当選者が5%以下という低い得票率で当選していることが明らかである¹⁷。そして、このことが候補者の選挙戦略に影響を及ぼす。

低得票率で当選可能な選挙では、候補者が、一部の有権者が関心を持つ単一の政策争点で競争すること、および（中選挙区制下の自民党の選挙戦略同様に）掲げる政策争点を棲みわけることが有効な戦略になる¹⁸。同じ争点について政

¹⁷ 政令市のトップ当選者の平均得票率が30%程度であることから、定数が非常に重要な影響を与えていることは明らかである。

¹⁸ 建林正彦『議員行動の政治経済学—自民党支配の制度分析』有斐閣、2004年。

策論争を行なって他の候補者と票を取り合うより、誰も取り上げない争点を掲げ、一部の有権者からの支持を確実にしたほうが当選の近道になるからである。そして多くの候補者がこの戦略を採用した場合、同一の政策争点をめぐる競争は生まれにくい。確かに多様な争点が提示されるが、それぞれが異なる政策争点を掲げて選挙を戦うのである¹⁹。この状況において、選挙競争を通じて政策形成能力が高まるとは考えにくい。また選挙での政策論争を通じて議会構成が決まるわけではないので、有権者の選択が議会内の合意形成と結びつかなくなる。

自治体全体を一つの選挙区とした大選挙区制で実施される地方議会選挙は、構造的に当選をめぐる票獲得競争が激しくなる一方で、政策をめぐる競争が生じにくいという特徴を持つ。そのため地域の多様な争点を提示する機能は果たせるが、政策形成機能と争点提示機能には結びつかない。提示される多様な争点が、それぞれの議員が個別に関心をもつものであるため、議会内の合意形成を図るにはコストが大きくなる。したがって、自らの主張はするものの、やはり実質的な政策形成は執行機関に委任され、議会審議の活性化も期待できない。結果として、期待されるような政策形成機能と争点提示機能が果たせないのである。

おわりに

本稿では地方議会に期待される機能、とくに政策形成機能および争点提示機能と選挙制度の関係について検討を進めてきた。

そこではまず、地方議会がこれらの機能を果たすために、首長（執行機関）との政策選好の差異の存在が重要であることを指摘した。現行制度において、首長と議会の政策選好が一致している時、議会は首長に政策形成機能を委任することが合理的となる。またその時、活発な審議にともなう争点提示機能を発揮することも困難になる。したがって、首長と議会の選好の差異がなければ、議会がこれらの機能を果たすことは期待できない。

こうした中で、現在の選挙制度が、首長と議会の選好差異を生み出しにくい制度であることを主張した。第1節では、個々の議員の選好は首長と異なるものの、議会全体の合意点は首長選好と近似することを説明した。第2節では、首長の政策関心と議員の政策関心がそもそも一致せず、政策論争が生じにくいことを、第4節では議員間でも、選挙競争の場面で関心を持つ政策争点が分散

¹⁹ 第2節で述べた地方議員が私的財に強く関心を持つ、という議論はここでも整合する。

することを論じてきた。そして第3節では、郵送調査データを用いて、実態としても首長と議会の政策選好がかなりの程度近似していることを示した。すなわち地方議会の選挙制度は、首長と議会の選好差異を縮減させ、あるいは議会の合意形成を困難にさせ、政策形成の執行機関への委任をもたらす。それゆえ政策形成機能と争点提示機能を停滞させる要因となるのである。

以上の議論を前提とすれば、政策形成機能及び争点提示機能を高め、議会を活性化させるための方策を提示するのは容易である。予算提案権の首長専属が廃止されるなど抜本的な地方自治法改正がない限り、地方議会選挙に小選挙区制か比例代表制を導入すれば良いのである。確かに、これらの制度を導入した場合には、住民の多様な意見や地域の多様な争点を吸い上げる機能は低下する。しかし、本稿で見てきたように、多様な意見・多様な争点の存在は、首長の政策選好との関係を考慮した実質的な政策形成機能や争点提示機能の妨げとなる。したがって少し言い換えるならば、地域の多様性を反映する機能よりも、実質的な政策形成機能や争点提示機能を重視するならば、小選挙区制か比例代表制を導入すべきであり、多様性の反映を重視するならば現行の選挙制度を維持すべき、ということになる。

議会の活性化は、地方議会に期待された機能をより強く果たすことで達成される。しかし、期待される機能が相互に対立する可能性を看過してはならない。あれもこれもと欲張るのではなく、地方議会に本質的に期待される機能を見定め、一部の機能を捨象することも厭わず、合理的な制度設計を進めることが今後求められよう。

求められる議員職の姿

—受身の「られる」ではなく可能の「られる」—

東京大学大学院法学政治学研究所 教授

金井 利之



● プロフィール ●

かない としゆき

1967年群馬県桐生市生まれ。千葉県松戸市・浦安市出身。東京大学法学部卒業。東京大学法学部助手、東京都立大学法学部助教授、ライデン大学社会科学部行政学科客員研究員、東京大学大学院法学政治学研究科助教授を経て、現在、同教授。

主に財務・人事・法務・計画・制度という観点から、行政学・自治体行政学を幅広く研究している。また、オランダ行政に関しても考察を続けている。教育行政・空間計画行政などへの関心も深い。

主な著書

『財政調整の一般理論』（東京大学出版会）、『自治制度』（同）、『分権改革の動態』（同、共編著）、『実践自治体行政学』（第一法規）、『オランダ・ベルギーの自治体改革』（同、編著）、『ホーンブック地方自治』（北樹出版、共著）など。

1. はじめに

民主主義体制において人々を代表する議員職は重要である。人々が直接に集まって意思決定することは技術的に困難であることから、議員が議会を構成し、国・自治体の意思決定を行っていく。従って、議員は、選良として、「尊敬」「信頼」できるような「有為」な人材から構成されなければならない。そのために、議員職への期待水準は高い。

しかし、現実の議員を見ると、必ずしもそのような期待を満たしているとはいえないようである。もちろん、このことには一定のメリットがある。なぜなら、人々が議員を「軽蔑」できることは、人々が「主人」であり、議員は、所詮は「部下」であるという上下関係を、常に確認することに役に立つからである。しかし、「主人」にとっても、「部下」はやはり「有能」で「信頼」できる人材であって欲しい。求められているような「有為」な人材が議員職に就いているのか、就くことができるのか、は非常に重要なテーマである。

本稿では、求められる議員職そのものの需要側ではなく、現実に議員職に就く側の供給側から、このテーマを論じていきたい。もちろん、この前提としては、いかなる人材が求められるのかという需要側の規範論あるいは期待論がある。この点に関しては、本稿では論じない。なぜならば、現実的に人材供給できないような議員職の姿は、求めることが不可能だからである。求めることが

できない議員像をいくら描いても、それは空理空論である。むしろ、現実に供給可能な議員像から、求められる議員の姿は選択・誘導するしかない。

2. 終身雇用制度と議員職

(1) 終身雇用制度という「理念モデル」

戦後に一般化した「日本的経営」では、終身雇用制度が原則であった。終身雇用制度は、民間大企業や官公庁などの大規模事業所を中心とした雇用慣行である。言葉の厳密な意味では、完全な終身雇用などはなく、定年退職が一般化し、不況による整理解雇などは沢山あった。しかし、職業の「理念モデル」は終身雇用制であった。戦後日本の長期高度成長による企業・行政規模の拡大は、既存の雇用を維持しながら、新規の労働力を吸収することを可能にし、年功序列的な一斉昇進もある程度可能であった。

多数の中小企業や自営業者が存在したのも日本経済の特徴であり、また、二重構造といわれるように、必ずしも労働市場が一様ではない。それでも、中小企業・自営業者も「家族的経営」の原則によって、可能な限り雇用の継続を維持し、終身雇用制度を達成すべき「理念モデル」としてきた。「家族」である以上、終身のつきあいが基本となる。

戦後日本社会の雇用慣行は終身雇用が優越的な形態である。現実にそれが全員あるいは大多数に可能であったかどうかはともかく、望ましい、あるいは、目指すべき「理念モデル」である。終身雇用制度が支配的な職業イメージであるとする、「有為」な人材は、当然ながら終身雇用の職場に勤める。

終身雇用の「理念モデル」からいって、「有為」な人材あるいは「普通」の人材は中途退職や転職はしない。従って、転職労働市場は基本的には存在しないし、あり得るとすれば、「劣位」な人材にのみ開かれる。客観的に劣位の能力を持たなくとも、終身雇用の「理念モデル」が支配的であるがゆえに、転職労働市場に参入する人材は「劣位」だと社会的・客観的に見なされてしまう。

転職・中途採用が「有為」な人材のなすべきキャリア経路でないとすれば、「有為」な人材は、学校卒業とともにある企業・官公庁に1回だけ就職をすることが原則となる。いわゆる新規学卒者採用という雇用慣行である。それだけ、就職活動は熾烈を極めるし、新規卒業者の就職内定率はある世代にとっては死活問題である。

そして、採用活動が公正でなければ、労働市場は社会的に許容されない。そのため、試験（択一・論文・体力・心理・面接・集団討論など試験の内容と方

法は多様であるが)を中心とするメリットシステムが、民間企業を含めて原則となる。公務員制度の原則である身分保障・能力実証主義は、民間企業を含めて、終身雇用・採用試験主義として、支配的な慣行となる。

(2) 議員職の特徴

さて、このような支配的な雇用慣行という環境与件のなかで、議員職という仕事はどのように位置づけられるかである。

①人気職

議員職とは、有権者による選挙で選ばれる職であって、メリットシステムが作用する職ではない。資格任用ではなく、政治任用である。しかも、一定数以上の有権者の目にとまるという意味での政治任用である。もっと単純に言えば、「人気商売」である。メリットシステムの公正さが作用する世界ではない。従って、終身雇用慣行の労働市場のもとでの「有為」な若者が選好するような職業ではない。「風」などという、得体の知れない基準によって、就職のあり方が左右されてしまう。人気商売という意味では、芸能人のような存在である。政界は芸能界であり、政治家は芸人であり、政治は腹芸を要する。

②任期職

自治体議員職とは、4年の任期付き採用職であって、終身雇用とは無縁の世界である。従って、終身雇用慣行の労働市場のもとでの「有為」な若者が、選好する職ではない。

③「賤業」としての議員職

こうしてみると、終身雇用慣行が「理念モデル」として支配的だった戦後日本社会において、議員職は全く魅力のない職であり、「有為」な若者を集められる職場ではない。「有為」な職場に就職できない人材の溜まり場とされる。「議員はできが悪い」と多くの「まとも」な職業人に思われる傾向があるのは、こうした特徴を反映している。自治体の方向性を議論して決定するという自治体議員が、あるいは、より広くいえば、政府部門の決定を指導すべき政治家が、「賤業」として見なされるのは、民主体制にとっては非常に問題である。しかし、終身雇用制度という内部労働市場の優位する経済体制では、やむを得ない。

「賤業」である議員職の有効求人倍率は、1を下回って当然である。選挙における競争性は低い。1を下回れば、無投票当選である。無投票当選では、も

ちろん、選挙における有権者の選択肢がなく、民主体制にとっては望ましくない。しかし、議員職という任期付き雇用に就いている労働者の立場からいえば、任期自動更新であり、非常に望ましい。無投票が続けば、終身雇用と同じである。有効求人倍率の低下による無投票当選は、議員職を終身雇用職に近づけ、「有為」な人材を惹き付けうる職に近づける。しかし、「有為」な人材を惹き付けるが、民意の反映は困難になる。しかも、人材を惹き付け出すと有効求人倍率が高まり、終身雇用から遠のく。

有効求人倍率は低くても、無投票を回避して競争性を維持する工夫が、大選挙区制である。市区町村議会は基本的には、全域一区の大選挙区制である。完全小選挙区であれば、定数の2倍の候補者がいないと無投票が発生する。しかし、完全大選挙区であれば、定数+1人の候補者がいれば無投票は回避できる。議員職は「賤業」であり、もともと、有効求人倍率は高くない。それを前提にすれば、大選挙区制は実害が少ない。なお、都道府県議会は、郡市選挙区制のため、必ずしもこうした工夫は生かされていない。それだけ、都道府県議会には、問題がある。

「賤業」としか思えない議員職に、「まとも」な就職活動をするならば、企業・官公庁で終身雇用できたであろう「有為」な人材が挑戦するのは、不思議である。あるいは、企業・官公庁での終身雇用を中途退職して、議員職に挑戦するのは、「まとも」ではない。「まとも」でない行動をするが、議員職を含めた政治家であるならば、一般市民から、ますます猜疑の目で見られる。議員不信は、至極、自然な反応である。

もちろん、「有為」な職業人生の可能性を蹴って、議員になることは、一種の「行者」的正統性を持つことは、指摘されてきた。私利私欲の合理性を離れたことを、身をもって証明するからである。議員職は公益に奉仕すべき存在であるならば、終身雇用の職を求めようような利己的な人材は願い下げであり、むしろ、私益を放擲する覚悟を示すという議員職の「賤業」性は、重要な制度慣行といえる。「井戸堀政治家」が議員職の「理念」として語られる。

もともと、大多数の一般市民は、むしろ、以下のように考える。第1は、議員とは「まとも」な職に就けなかった「劣位」の人材であるという軽蔑である。当然、勤務条件は悪くて当たり前という発想になる。「低い」能力の人が勤めるべき議員職は、待遇が悪いのが、社会的に公平である。だから、「議員報酬は高い、もっと下げろ」といわれる。

第2は、議員職は儲かるはずに違いない、と推測する。終身雇用慣行のもと

で、「人気職・任期職」の議員になろうとすることに合利的に説明がつくのは、議員職は4年の任期で、さらに、一定確率での再選・多選可能性の期待水準を組み込んで、一般の終身雇用に匹敵しうる稼得にありつける場合のみである。つまり、「賤業」にもかかわらず、あるいは、それゆえに、議員職は儲かるはずに違いないと推論されるのである。実際、議員には蓄財に成功したように見える存在が結構いるので、こうした推論を経験的に支えている。カネに汚い「金権政治家」という議員職のイメージが成立する。

つまり、終身雇用社会の「理念モデル」にある一般市民にとって、議員職とは、理念は立派だが無能な人物か、有能ではあるがカネに汚い人物であるか、そのどちらかである。

3. 副業議員職 ～終身雇用社会での議員職の形成(1)～

終身雇用制が支配的な戦後日本社会において、「有為」な人材は議員になりたがらない。しかし、現職の議員をはじめとして、議員職を社会的に「有為」な人材集団に近づけようというメカニズムも作用してきた。

(1) 副業としての議員職

①概説

議員職は任期職・人気職であるから、それ自体を「まとも」な生業にはできない。従って、本業としての生業を別に持っている人物が、あくまで副業あるいは余業として、議員職を務めるということが、1つの理念となる。簡単にまとめると、《任期職、人気職、非常勤職、兼業職、名誉職（無給職）》ということになる。

②名望家から自作農へ

議員職は本業ではできないとすると、議員になれるのは、時間と財産のある社会層ということになる。名望家としての議員職である。資産のある地元の名士は、社会経済的な基盤を前提に政治に携わることが期待され、また、可能である。仮に選挙で落選しても、生活に困ることはない。この議員職イメージは民主的ではない。従って、戦後改革を経た戦後デモクラシーでは成り立たない。終戦直後の議員職制度が形成された頃、日本社会の多くの人口は、ようやく農地改革で自作農となった農業従事者であった。そして、それらの中下層も議員になれなければ、民主的な議員職とはいえない。こうして、自作農を中心とす

る議員職の「理念モデル」が形成された。

本業は零細自作農である。人気職・任期職という不安定さはあるものの、落選しても農業をすればよいから、「有為」な人材でも議員職に就ける。自治体ごとの地域的にみれば、農繁期と農閑期が必ずと存在する。従って、多くの議員が農業者である限りは、ある程度の副業時間を捻出できる。こうして、年に数回の「会期」を農閑期に設定し、集中的に議会を開催し、それ以外は農業や出稼ぎに勤んでいるという形態で、兼業が可能になった。

③自営業者・自由業者

商工業者・土建業者という自営業者あるいはその経営者も、比較的に時間の融通が利く人材として、議員職に就ける。農業者・自営業者・土建業者の副業としての議員職が慣行化された。そして、そうした職業に併せて、議会の開催慣行が形作られた。必ずしも名望家・有産層ではない、しかし、ある程度「まとも」な人材が議員になれることが、民主化であり、戦後日本の自治体議員職は、ある程度それを可能とした。《任期職、人気職、非常勤職、兼業職、名誉職（無給職）》という「理念モデル」には、一定の意義がある。

人気職・任期職という特質は、落選しても困らない人物や本業で十分に食べていける人物を求める。自営業者・経営者の副業は、この条件を満たす。同時に、弁護士・医師などの各種の資格を保有した専門職かつ自由業者も、この可能性を満たす。議員が「先生」と呼ばれることは、上司を持たずに個人の技量を背景として行動する、専門職的自由業者との同質性を示す。こうして、議員職は《専門職》という位置づけが登場する。

(2) 本業サラリーマンの副業として議員職

完全な意味で、副業としての議員職という慣行が貫徹されれば、本業として、企業・役所などの終身雇用のサラリーマンであっても、議員職との両立ができる。しかし、現実には、終身雇用のサラリーマンが議員を兼業することは、長らく困難であった。

第1に、サラリーマンは長時間労働で組織に拘束されていたため、現実的に議員活動をする時間が捻出できなかった。

第2に、企業・役所などの組織は、各被用者に職務専念義務を課すことが多く、そもそも、副業に批判的であった。官僚制の論理からいって当然である。だから、サラリーマンを続けながら議員になることは、あるいは、議員に立候補

補することは通常は認められない。立候補前に辞職するしかない。辞職するやいなや、議員職は副業ではなく、本業となる。本業としての任期職・人気職は「まとも」な職ではない。さらに、落選したら、転職・中途採用市場は「まとも」なもの存在しない。こうして考えると、「有為」な人材は、企業・役所を辞職してまで、議員職を目指すことはない。

第3に、論理的には、サラリーマンを本業としつつ、副業として議員職を兼職するということは可能である。企業・役所は、議員職に関しては、職務専念義務を緩和しても、組織への忠誠は必ずしも弱まるとは限らない。所詮は人気職・任期職である議員職は終身安定の職業ではない以上、組織への忠誠を止められるほどの職業にはなり得ないからである。むしろ、組織内議員として、企業・役所の先兵として役に立つ可能性もあった。しかし、サラリーマンにとって、議員職は遠い存在であった。

農業者・自営業者との兼業を原型とする議会開催形態は、サラリーマンの勤務時間体系とは基本的には合致しない。一度形成された慣行を変更するのは難しい。相対的に農業者・自営業者の副業議員が減少しても、合議体である議会は、皆が納得しないと開催形態を変更できない。従って、サラリーマン兼業議員は、実際の議会活動で大きな困難に直面する。

もちろん、サラリーマンの兼業議員に併せた議会開催形態を採用すれば、事態は改善する。実際、議会ではなく、住民参加のための会議体は、通常、平日昼間勤務のサラリーマンが出席できるように、平日の夜間に開催されることが多い。その形態は、年数回の連続した会期というよりは、月1回平日夜間という開催スタイルであり、もし回数を多くする必要があるれば、毎週1回～数回平日夜間または土日に随時開催となる。自治体議会が、サラリーマンの兼業議員を「理念モデル」とすれば、このような開催形態に移行する。

さらにいえば、サラリーマンの働き方を追認した平日夜間開催という会議開催慣行も、手放しで褒められたものではない。子育て・介護などがより深刻になるのは夜間である。つまり、この平日夜間開催モデルは、子育て・介護負担を追わない本業従事者に偏った発想である。ワーク・ライフ・バランスを考えれば、昼間に仕事で、夜間に政治というのは、不健全であり「有為」な人材が為すことではない。

第4に、サラリーマンが議員職を兼業する経済的インセンティブが少ない。農業者・自営業者は、生産活動が地元自治体で展開されているため、自治体の政策に影響を及ぼすことが、直ちに、本業にもプラスにつながりうる。しかし、

大部分のサラリーマンの場合には、その生産活動は当該自治体とは別のところで展開されており、本業にプラスにならない。従って、サラリーマン本人としても議員になるインセンティブは小さいし、企業としても組織的に応援する意義も乏しい。

もちろん、サラリーマンが地元組織に勤務している場合には、自治体の政策との関係は深いので、インセンティブが働く。1つは、企業城下町や地元企業である。このときには、企業として組織内議員を送り込む可能性はある。形式的には兼業ではなく企業を退職した場合であれ、実質的には兼業議員とみることも可能である。しかし、多くの場合、企業、特に地元有力企業は、経済権力としてすでに十分なプレゼンスを有しており、議員職を兼業で得るまでもない。むしろ、なまじ議員職を占めることで、農業者・自営業者や地元名望家の反感を買わない方がいい。

2つは、当該自治体という役所の職員である。役所のサラリーマンは、その自治体の政策に非常に影響を受けるから、兼業議員へのインセンティブは非常に高い。しかし、指揮監督されるべき人物が指揮監督する側に影響力を及ぼさうということ、世間の了解が得られにくい。従って、議員になるには自治体職員を辞めざるを得ない。終身雇用の「まとも」な職を中途退職したような、「有為」でない人材しか、議員になれない。

(4) 専業主婦の副業として議員職

《任期職、人気職、非常勤職、兼業職、名誉職（無給職）》を果たせる「まとも」な人材は、専業主婦層からも析出された。戦後日本の終身雇用社会は、ジェンダーバイアスを含んでいる。「標準世帯」モデルでは、夫婦に子供2人の世帯で、ときには老夫婦を含む三世代世帯で、「一家の大黒柱」である壮年男性が終身雇用の被用者として働く一方、女性が「専業主婦」として、家事・育児・看護・介護を担当する。

家事は家庭用電気製品などで労働時間短縮に成功した。子どもの数の減少とともに、人生のある年代には、子育ての手が離れ、同時に、老親の介護・医療が目下の問題とはならない、一種の空白の時間が生じる。子育て（児童福祉・環境・食品安全・医療・教育・交通安全・非行などを含む）あるいは介護問題への関心は、「家庭を顧みない」男性サラリーマンより高く、むしろ、自治体行政への関心は潜在的には高い。従って、活動への欲求が高まる。しかも、戦後教育と高学歴化の成果として、少なくとも男女共通の学校教育が為され、「有

為」な人材が滞留している。雇用社会の性差別慣行のゆえに、終身雇用職に就く「会社進出」はできない。そのような状況下での「社会進出」の舞台が、地域公共活動であり、その延長としての議員職である。

4. 副業議員職 ～終身雇用社会での議員職の形成(2)～

(1) 終身雇用職への憧憬

終身雇用社会で、「有為」な人材を議員職に惹き付けるには、終身雇用の生業と同等の職業として議員職を位置づけることが考えられる。本業としての議員職は、《終身職、資格職(専門職)、常勤職、専業職、有給職》として構成される。

①終身職

当選回数を重ねることが、議会内での影響力につながるような期数原則・先任優先原則は、議員職を終身職に近づける。終身職とは言い過ぎでも、長期継続職である。定年制もない。「有為」な人材は、若いうちから議員となり、当選回数を重ねる。議員職は制度的には再選が保障されていないが、「草の根保守」の厚い支持層を母体とすれば、保守系議員であれば、ある程度の再選可能性が保障される。議員職は「有為」な人材にとっては魅力的ではないので、競争倍率もあまり高くない。従って、現職の再選可能性は必ずしも低くはない。こうして、議員職は終身職化していく。議員年金のような、終身職かのごとき制度まで形成されていく。

②専門職

世間では、議員は、素人の無能であってはいけない、という建前論も根強い。この建前を進めていくと、議員は政策・法令・財政・経営などの専門知識を有した専門職たるべきである。また、落選可能性を前提とすると、議員職は専門職としての「先生」が就きやすい職業でもある。

現実にも、議員は、いろいろな知識経験を持つことが期待され、また、一般住民に比べれば、制度・政策・事業・予算から、議会・行政での意思決定手続き、地域の現場知識にまで渡り、かなりの知識経験を持つことが普通である。議員は、勉強したくなったら、行政職員に質問し、ただでレクチャー(家庭教師)を求める。口利きのためにも、知らないことがあれば自ら食欲に知識を吸収する。熱意のある議員は、大学・大学院に通い、職員・学者・住民などとの自主的な研究会・勉強会に参画する。単なる物見遊山ではない国内・海外視察

も、議員の見聞を広める効果がある。

議員職の専門性とは難しい。ジェネラリスト中心の終身雇用社会では、終身雇用職の人々も必ずしも専門家とは限らない。むしろ、終身雇用される組織、あるいは、その組織が所属する業界や地域に特有の文脈的知識を集積する。ならば、議員職を長期継続することで、自然とOJTによって身につく。専門職としての資格・専門知識を背景に議員職に就くことを排除するものではないが、主たる専門性は、議員職を継続することそれ自体によって身につく。専門職と終身職とは、ほぼ同義となる。

③常勤職・専門職

議員職が終身雇用社会で「まとも」な地位を得るには、片手間で出来るような職業であってはいけない。議員職自体が專業の本業となる。当然、日常的に仕事をする必要があるので、常勤職となる。地方自治法では、首長はその他の行政職員と同様に常勤職であるかのように位置づけられてきたが（第204条）、議員は、その他の非常勤職員と同じ箇所に位置づけられてきたのであって、議員から不評を買っていた。議員は、自らを常勤職・専門職として位置づけたがる。このような意向を受けて、地方自治法は改正された（現在の第203条）。

都道府県・政令指定都市をはじめとして、大規模自治体では、議員の仕事は相当の時間を食う。規模が大きくなるに連れて、議員1人あたりの住民数が増えるからである。住民1人が議員職に期待する仕事の総量も変わらなければ、大規模自治体の議員1人あたりの労働時間は増える。議員定数削減は、議員の長時間勤務化・多忙化を促す。そして、それは、終身雇用社会で「まとも」とされる常勤職に議員職を近似させる効果があり、「有為」な人材と自らを位置づけたい議員からもある程度受け入れられてきた。

議員の仕事は、議会が開催していないときの方が忙しい。なぜならば、議会開催中は、正副議長・正副委員長・質問者以外は暇である。議会開催中は、住民の要望を聞くことも、勉強も現地調査も、職員に口利きをすることも、様々な根回しをすることも、できない。議会会期とは、多くの議員が仕事をしない期間である。従って、会期は限定的にすることになる。

そして、議員には、潜在的には「1年365日24時間」仕事の連絡があり得る。消防士・警察官・自衛官や救急・周産期の医師、荒れる中学校の教師に似る。しかも、シフト体制が不明確で、これらの24時間対応の組織従事者より、さらに個人々人への負担が大きい。一番近いのが中学校の担任教師である。議員はシ

フトで分業することは、通常は、あり得ない。実働が24時間ではなくとも、常に「待機」にあるという緊張感が存在する。

④有給職

「有為」な人材を惹き付けるには、それ自体として本業・生業となりうる稼ぎが得られる有給職であることが必要である。それも、費用実費弁償ではなく、終身雇用職の本業での稼ぎと同様の形態が必要である。だから、月給制で、期末手当がつくべきである。通勤手当・特殊勤務手当的な意味で、開催日に応じた支給は否定されていない。社会保険も、老後の議員年金も必要となる。

そして、給料（議員報酬）の水準は、「まとも」な職の水準でなければならない。「まとも」な水準の有給を正当化するには、常勤職・専門職・専門職という勤務実態と能力実証が必要になってくる。非常勤・短時間で済むならば、高い議員報酬水準を払えない。同じように、専門知識も資格もない単なる素人に、高い議員報酬を払えない。《資格職（専門職）、常勤職、専門職、有給職》というものは、相互に関連している。

但し、《終身職》に近づけるとしても、年功序列的な議員報酬体系を構築することは、困難である。議員職は、相互に対等平等であり、当選期数や年齢によって、責任は異なるからである。とはいえ、正副議長・正副委員長やその他の役職を当選期数に応じて年功的に配分すれば、ある程度の昇給カーブを構築することはできる。

有給職は、無産者も議員になれるという民主主義の要請からも、正当化しうる。つまり、長時間の勤務を要するにもかかわらず、議員職を名誉職とするならば、それが可能なのは有産者・名望家だけになる。これは民主主義の原則に反する。もちろん、副業程度の短時間勤務で充分ならば、無産者でも時間的には可能である。しかし、大規模自治体では長時間勤務を要請する。常勤的な議員職が無産者にも開かれるためには、有給職でなければならない。

このような有給職制は、議員を賃金労働者のような意識構造に誘導してきた。無産者が議員になれる有給職制は、むしろ、議員を無産者＝労働者的にしてきた。日本の自治体議員の大多数は保守系であり、農業者・自営業者・土建業経営者・自由業者が多い。しかし、行動原理は労働者的である。議員は、議会三団体という「県本部」および「ナショナルセンター」を形成し、「真の使用者」側である総務省に「団体交渉」を行い、「賃上げ」を認めさせようとしてきた。より正確には、保守系団体として「使用者」側である政府に「賃上げ」を求め

てきた農業団体・医師団体・土建業者団体に類似した行動をとってきた。

(2) 家業・後援会と組織政党

①組織政党

《任期職・人気職》である議員が終身雇用社会で「まとも」な職にはなりきれないのは、落選＝失業・失職の危険があるからである。従って、落選しても、終身雇用職に就職したのと同様の生活を保障することが、「有為」な人材を集めるには必要である。議員職を《資格職(専門職)、常勤職、専業職、有給職》にすると、落選のリスクが大きすぎる。

このような危険を負担するのが組織である。組織政党が整備されれば、「有為」な若者は組織政党に終身雇用職として就職できる。組織政党のなかで内部昇進をすばサラリーマンである。もちろん、組織政党のためにモーレツに働く必要はあるし、待遇には差異はあり得る。組織政党も永続的存続が保障されていないのは、民間企業と基本的には同じである。終身雇用職のサラリーマン会社員であっても、市場経済のなかで、厳格な意味での雇用が保障されているわけではない。組織政党も、党勢が衰えれば、リストラの危機はある。それゆえにこそ、組織政党職員も組織のために働くインセンティブがある。

組織政党内にも格差があり、キャリア・上級職・総合職・ホワイトカラーのような幹部になれる層と、ノンキャリア・普通職・一般職・ブルーカラーのような下積み層とに分かれる。組織政党といえども、選挙に立候補し、さらに、当選して議員職になれるのはわずかである。その意味では、議員職は組織政党のなかではエリート層である（もっとも、真の大幹部は議員でない場合もあり得る）。個々の「有為」な人間のキャリアパスから見れば、組織政党のメンバーになり、活動し、政党本部・支部職員あるいは議員秘書となる過程で、議員職に「内部昇進」するチャンスに恵まれる。もちろん、議員は《資格職》であるから、選挙という名の「昇進試験」に「合格」しなければならない。

当て馬で立候補する場合にせよ、一応は当選した現職議員であるにせよ、常に落選のリスクはある。しかし、組織政党がしっかりしていれば、組織で落選者の生活の面倒を見る。こうして、終身雇用社会において「有為」な人材を議員職に着けさせる。組織政党全体としてある程度の議席を確保できれば、個々の議員の落選リスクに対して、組織政党自体が保険の機能を果たす。逆に言えば、当選した議員といえども、議員報酬その他の収入は、独占すべきではない。組織政党に上納するのが筋である。議員職は、一定比率で生じる他の落選者や

組織政党メンバーの負担のうえに成立しているからである。

②家業・後援会

戦後日本でもヨーロッパ型の組織政党が整備されることが「政党の近代化」と考えられてきた。また、比例代表制・小選挙区制などの選挙制度改革や、政党助成金制度なども、組織政党の整備を進めるための方策である。しかしながら、戦後日本の場合、基本的には議員政党である。組織政党が議員職を抱えているのではなく、議員職の離合集散状態を政党と呼ぶことが多い。従って、政党分裂による新党結成というのは、比較的に簡単である。日本の政党は、会社・役所のような組織の体を為していることは少なく、臨機応変に集まるプロジェクトチームあるいは特定目的会社程度である。議員政党では、議員の落選リスクの保険にはならない。

落選リスクのある議員職を終身雇用社会に埋め込むには、当該個人の危険を負担して生活を終身保障する組織が必要である。組織政党がその役を果たさないとすれば、別の組織が必要である。「政治家一家」という家業が成立することで、「一家」のなかから誰かを議員職に押し上げる。場合によって落選する「郎党」もいようなが、結果的には最も「有為」なタマを政治家に仕立て上げればよい。政治家業という一種の実業会社組織である。

政治家業が「近代化」形態が後援会組織である。もっとも、大規模な後援会を組織化することは、自治体議員の場合には容易ではない。後援会組織を維持するには、相当の資金・人員が必要であり、相当の利権構造を作らなければならない。議員個人の落選リスクをカバーするというより、現実には、組織維持に膨大な労力が必要となり、議員が当選し続けて利権構造を再生産しない限り、後援会組織も維持できない。従って、後援会組織は落選リスクの緩和にはならない。むしろ、当選確率を高めて、《任期職・人気職》である議員職を《終身職・資格職》に近づける。

後援会組織は、特定の政治家個人のための組織であり、本来は属人的である。しかし、組織が安定して、また、組織維持に議員職が必要となると、特定個人を離れて組織が自立化する。ある議員が引退あるいは落選しても、「後継者」を後援会組織が要求する。しばしば、「二世」が一番「座り」がよいし、財産相続その他で便利な側面があるので、二世議員に継承され、家業が再生産される。議員職は、後援会という「オーナー企業」の「社長業」である。オーナー企業では、社長・幹部には会社員からの内部昇進は中々難しく、創業一族で継

承される。世襲の「オーナー社長」は、終身雇用社会での「有為」な人材に開かれた職ではない。

③組織ぐるみ

組織政党が未整備で、政治家業は限られた一族閥のある人材にしか開かれていないときに、「有為」な人材にとって、組織政党や後援会の代替物となるのが、既存の企業・役所組織それ自体である。企業・役所あるいは労働組合・宗教団体・地縁団体などが「組織ぐるみ」で議員職を生み出すことがある。「組織ぐるみ」で選挙を手伝ってくれば、当選確率が高まる。そして、仮に落選したとしても、再就職先を斡旋できる。あるいは、「天下り」先の1つの可能性が、議員職でもある。組織内議員を抱えていれば、当該企業・役所・組合などにとってもメリットがある。後援会なども、実質的には土建企業などの関連企業群の「組織ぐるみ」であることもある。「組織ぐるみ」と後援会の境界線は曖昧である。

5. 終身雇用社会の崩壊と議員職

(1) 雇用崩壊

上記のような終身雇用社会を前提とした戦後日本の議員職は、1990年代から大きな変容に迫られている。長期不況・グローバル経済競争に対応する人件費削減を可能とする雇用法制の「規制緩和」のもとで、「有為」な人材でも、《終身職、資格職(専門職)、常勤職、専門職、有給職》に就けるとは限らない。

今や、誰でも《任期職、人気職、非常勤職、兼業職、名誉職(無給職)》になりうる。《無職・失職》の可能性すら高い。期間の限られた仕事やっとで、いつ雇い止めになるかわからない。採用側の恣意的な好みで選考される。常勤職と同じ以上の負担を負っても、非常勤の扱いである。1つの仕事では食えないから、掛け持ちをする。薄給職である。薄給・無給ならば、せめて公共活動に貢献しているとも思って自称名誉職にするしかない。NPO活動で「働く」方がまだましである。

雇用崩壊社会では、《任期職、人気職、非常勤職、兼業職、名誉職(無給職)》であった議員職とは、割りの悪い仕事ではない。それどころか、議員職は、終身雇用社会を反映して《終身職、資格職(専門職)、常勤職、専門職、有給職》に近づけて雇用条件を整備してきたので、むしろ割はいい。いまどき、4年の期間が保障される仕事などザラにはない。どうせ採用側のいい加減な好みで落とされるくらいならば、毎朝駅頭に立って演説をして、「若さ」と「爽やかさ」

を売りに選挙に出た方が、よっぽど就職率は高い。派遣シフト体制で拘束される非常勤職に比べて、議員職は遙かに時間の融通が利く。時間のやりくりが簡単だから、他の仕事との兼業もできる。そのうえ、「オーナー社長業」をも想定した処遇なので、有給職でも割がいい。議員職は、「失われた世代」を中心に「有為」な人材を惹き付ける。

雇用社会の崩壊とともに、議員職の質は急速に高まる。このこと自体は、民主主義体制にとっては望ましい。「まとも」でない人しか議員職にならなかったのが、「有為」な人が議員職になるようになったからである。しかし、手放しで喜ばれているとは限らない。

第1に、旧世代の「有為」でない議員たちが、「有為」な議員と軋轢を起こしている。行動原理や文化が異なり、能力も段違いだからである。雇用崩壊社会を背景に議員職を選んだ人から見れば、現在の議員待遇は「お手盛り」「過剰」としか見えない。第2に、「まとも」でない議員たちを「根回し」で懐柔してきた行政職員も、対応に苦慮している。今までの常識が通用しないからである。議会改革とは、雇用崩壊社会の世間「常識」を自治体議会及ぼすことである。第3に、議員職の質の向上は、一般の雇用社会の質の低下と同義であり、その指標である。政治の質が向上しても経済の質が低下する。

(2) 社会の変容

① 家庭崩壊・組織崩壊

家庭崩壊・組織崩壊が同時進行している。一家の親父が稼いで「専業主婦」を「養う」という「標準世帯」は消滅した。均等法世代以降の女性の社会進出と呼ばれる現象である。より現実的には、雇用崩壊のなかで一人稼ぎ世帯では、家計が成り立たないのである。むしろ、「失われた世代」の女性では「専業主婦」願望は高まっているが、雇用崩壊社会がそれを許さない。さらに、離婚等に伴う片親家庭の増加も、「標準世帯」の消滅を生み出した。従って、専業主婦の副業という議員像も広がりを持ち得なくなった。

また、「組織ぐるみ」で「有為」な人材を議員職に押し上げることは、困難になっている。そもそも、企業・役所などの組織には余力はない。公共事業の削減や行政改革の進展のなかで、議員職を通じて行政に働きかけるメリットも少なくなった。個人主義あるいは私生活重視の価値観も広まってきた。そして、なにより、組織が職員の生活を守ってくれないから、職員は組織の命令で「組織ぐるみ」の選挙活動などしない。

②超高齢社会

高齢者は雇用社会から引退して、雇用崩壊の影響を免れている。60歳代70歳代までのある程度の「元気余命」が伸びていくと、大いなる人材供給源となる。実際、住民参加の会議体などに応募するのは、大半は、雇用社会を引退した60歳代あたりの男性初老である。「全共闘」「団塊世代」が、引退後の再就職先として議員職を目指すかもしれない。

資産形成を行い、ある程度の年金が保障され、子供世代との仲もある程度円満であれば、高齢者は副業としての議員職を果たす余力は大きい。暇と財産と知識経験がある、一種の「名望家」である。余生は長くはないから、一期二期で充分である。しかも、高齢社会では高齢者の数は有権者としても多く、さらに、投票率も高い。自治体の高齢者施策によって高齢生活は大いに影響を受けるから、行政に働きかける必要性も高く、議員職は魅力的である。高齢世代からの期待は高い。また、自身の身体力あるいは認知力の低下した老後を考えても、いろいろなネットワークや知識を形成して備えることは、老後保障にもなる。元気老人が新たな議員職モデルになるかもしれない。

6. おわりに

議員職も仕事である以上、人材の供給面のメカニズムが作用している。戦後日本においては、終身雇用社会を前提とする議員職が構築されてきた。終身雇用社会の「有為」な人材を惹き付け得ない職でなくするには、一方では副業とするか、他方では終身雇用職に近づけて運用するしかなかった。そのため、様々な人的構成に偏りもあり、能力的にも期待水準を満たさないこともあった。ところが、近年の終身雇用社会の崩壊によって、議員職への供給面のメカニズムは大幅に変容しつつある。雇用崩壊を議員職の働き方にも及ぼすことで、ある程度の「議会改革」が進みつつある。

そのような供給面の実現可能性の領域のなかで、望ましい議員の姿を検討していく必要がある。終身雇用社会では、百年河清を待つような実現可能性のない規範論も、雇用崩壊社会では、実現可能性を持ちうることもある。議員職とは何であるのか、いかなることが期待されるのか、戦後日本の議員職像を超えて、新たな議員職の姿の検討が求められているのである。

議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義



法政大学法学部 教授

廣瀬 克哉

● プロフィール ●

ひろせ かつや

1958年大阪府大阪市生まれ。奈良県奈良市出身。東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了（法学博士）。専攻は行政学、自治体学。法政大学法学部助教授を経て、現在法政大学法学部教授。行政におけるプロフェッショナルとアマチュアの関係を基礎的なテーマとし、防衛庁におけるシブリアンコントロール、自治体の情報政策と市民参加、議会と行政（首長）、市民の関係などを具体的な対象として研究活動を続けてきた。また、2007年に自治体議会改革フォーラムの結成を呼びかけ、呼びかけ人代表をつとめるほか、市民と議員が議会政治を使いこなす力の育成を目指し、議員力検定協会共同代表もつとめる。

主な著書

「議員力」のススメ」（ぎょうせい）、『議会改革白書』（生活社、編著）『情報改革』（ぎょうせい、編著）など。

1. 議会基本条例の広がり

2006年5月に北海道栗山町議会で全国初の議会基本条例¹が制定されて以来、自治体における議会改革と議会基本条例の制定は着実に広がってきている。2010年末の時点で、167の自治体で議会基本条例が議決され、2011年3月迄に制定する予定の議会も多数ある²。年別の可決数は、2006年が3（2町、1県）、2007年が9（3町、6市）、2008年が19（8町村、8市、3県）、2009年が56（16町村、34市、6道府県）、2010年が80（26町村、59市、5道府県）と、年々ペースアップしている。

まずは栗山町から始まった議会基本条例だが、三重県議会が3番目に制定し、伊賀市が4番目に制定するという展開をたどった。比較的早い段階で、市町村、都道府県の両方に広がり、町村、市、都道府県のそれぞれで議会基本条例

¹ 議会基本条例という名称の条例は栗山町議会在が制定するよりも前から福島県須賀川市に存在していたが、その内容は議員定数、定例会の回数や会期、請願書の書式など、議会の基本事項のいくつかを一本の条例でまとめて規定していたものである。議会の使命の宣言や、議会を通しての自治体運営への住民参加、議会審議の活性化等について定めた、栗山町以降の議会基本条例とは趣旨、性質が異なるものである。以下本稿では、範疇としての議会基本条例としては、栗山町以降の条例を含めるものとして扱うこととする。

² 議会が議決した167本の議会基本条例のうち、合併により3本が失効し、再議により1本が公布に至らなかった。

が制定されるに至った。政令市はやや遅れて2009年制定の川崎市が最初となったが、現在までに4市で制定済みとなっている。特定の条件の自治体で普及率が高いということではなく、多様な自治体に普遍的に広がってきているといえるだろう。2010年末の段階で、都道府県では15本となり、32%が議会基本条例を制定済みである。市議会でも12%となり、2011年3月末までには全国の自治体の10%を上回る見込みとなっている。

この4年余りの間は、自治体の議会のあり方について問題提起がなされ、多数の議会が議会改革に乗り出した時期であった。自治体議会改革フォーラムの「自治体議会運営実態調査」によると、2009年調査の時点で、何らかの形で議会改革に取り組んでいる議会が過半数となり、その後も徐々に増加している³。議会改革に取り組んでいる議会が、現在の時点では多数派となっている。このような広がりを見せている議会改革の中で、改革の成果を議会基本条例にまとめる場合や、改革を進める梃子として議会基本条例を制定する例が広がってきているのである。

2. 議会基本条例とは何か

議会基本条例について、制度的な定義が存在するわけではない。初期に制定した議会が、議会改革の一環として、議会運営の基本理念や基本原則を定めるとともに、住民の議会への参加機会の保障、議会の審議のあり方、議会と首長との関係、議会の組織などに関する条項を盛り込んだ議会基本条例を制定し、その概念が一気に定着、普及したものである。

「基本条例」という名称には、自治基本条例との関連性が反映されている。自治基本条例にもまた、明確な定義があるわけではないが、2000年12月にニセコ町で制定された「まちづくり基本条例」を嚆矢として、この10年間に全国の自治体に広がってきた、自治体運営の基本を定める条例である。

地方自治法をはじめとして、地方税法、地方公務員法など自治体運営の基本を定める法律が存在しているが、住民自治の理念を、どのような自治体運営ルールによって具体化するかという観点からの基本ルールはあまりカバーされていない。自治体における「主権者」としての住民の権利を、どのように具体化す

³ 自治体議会運営実態調査については、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書』2009年版、2010年版に詳細な結果が掲載されている。2010年、2011年調査については、<http://www.gikai-kaikaku.net/gikai-date.html>を参照。

るかについては、条例によって自治体ごとに自ら決めていくのが本来のあり方でもある。従って、制定された自治基本条例も、それぞれが基本条例の意義や役割、守備範囲について自治体ごとに一定の多様性をもっていることは、条例の性質上当然であるともいえよう。

自治体運営全体をカバーするという観点からは、議会の役割や、運営原則については、本来自治基本条例によって規定されているのが当然の項目である。しかしながら、全国初の自治基本条例とされる2000年12月制定のニセコ町まちづくり基本条例には、当初議会条項がまったく含まれていなかった⁴。これは、町長提出の議案としてまちづくり基本条例を提案するに際して、二元代表のもう一方である議会については、議会の立案に委ねるべきとの判断で議会条項を盛り込まない形で提案したところ、その時点での議会の判断として、議会条項をもたないままでいったん成立させるということになったものである。

その後制定された自治基本条例のほとんどが、ニセコ町まちづくり基本条例と同じく首長の下での市民参加によって立案され、首長提出議案として提案され、議決されている。そこでは、二元代表の一方から、他方について踏み込んだ提案をすることに対する、理念的な自制や、あるいはまた、議会の反発をかって否決されることを避けるという実利的な配慮もあって、議会条項はごく一般的な当たり障りのないものになっている例が多い。

他方で、栗山町では議会が議会改革の成果を制度として定着させるために議会基本条例を制定したが、自治基本条例はまだ制定されていない。自治基本条例制定に向けての準備作業は町長の下で行っていく方針がいったん示されたが、2011年春の時点では制定の目処がたつ段階にない。首長が先行して自治体運営の基本ルールを、まずは議会抜きに定めたニセコ町、議会が先行して議会における自治の基本ルールを先行させた栗山町という構図である。

二つの代表機関がそれぞれ別個に選出され、権限を分担して抑制と均衡の原則によって拮抗している二元代表制の下では、二つの代表機関のペースが揃うことは制度的に担保されるものではない。自治体の運営ルールの基本を定める自治基本条例に、議会についても充実した条項を盛り込んでいくことが、理念的に、また最終的に達成すべき状態としてあるべき形であるにしても、現実

⁴ その後2005年12月の改正によって、ニセコ町まちづくり基本条例は、自治基本条例としてはもともと充実した議会条項を盛り込むに至っている。なお、上述の自治体議会改革フォーラムの調査に対してニセコ町からは「議会基本条例を制定済み」との回答が寄せられており、議会基本条例が自治基本条例と一体のものであり得るという認識が示されている。

は段階論的な取り組みによってでなければ、改革が進まないということが、ここには反映されていると見るべきだろう。

特に、これまで一般的には首長主導で行われてきた自治体運営の実態の中で、議会の形骸化、機能不全が批判される状況が生まれ、その現状を打開するための改革に取り組む議会にとっては、まず議会側からイニシアティブをとりやすい議会基本条例の制定を通して、自治体運営全体の中における議会の役割や責務、住民自治の実現のために議会が何をすべきかについて定めていくという改革の方法論は、必然性のあるものであった。

なお、自治基本条例と議会基本条例が併存する段階でどのように整理すべきか、また、現在地域主権改革の一環として検討が進められている、自治体の基本制度についての選択制が実現された時に、あらためて基本条例として何が必要であり、どのように整理すべきかについては、あらためて検討することが必要である。自治体運営全体の理念や基本ルール、基本制度などの「憲法的な項目」を自治基本条例がカバーし、合議制代表機関の運営に固有の領域について、具体的個別的な制度に踏み込んだ内容は、「国会法」に相当するものとしての議会基本条例がカバーするというような整理がひとつの解であろう。

3. なぜ条例なのか

議会基本条例の中には、議会の組織や運営に関する条項が含まれている。特に会議の運営に関する事項は、地方自治法に根拠をもつ会議規則で定めることが従来の基本であった。それにもかかわらず、栗山町は「反問権」など、明らかに議会の審議のルールである事項も含めて条例化を行っている。これについてどのように理解すべきなのだろうか。

議会の審議のルールについて、自治体の機関としての議会の内部ルールとしてとらえるならば、それをカバーすべきルールは規則ということになる。審議の中での議員の発言の仕方、議長や委員長の役割、議事進行上のルールなど会議運営に関する議会内部のルールが会議規則、傍聴手続や傍聴者が何はしてもよく、何をしてはならないかなど傍聴に関するルールが傍聴規則となる。

しかし、議会の審議を通して、二元代表の相互関係をどのように実体化していくか、住民の審議過程への参加をどのように保障するかという観点からとらえると、首長の議員への反問や、議会への政策情報の提供、請願を提出した住民の議会における説明企画の確保や、傍聴者に対する審議関連資料の提供などは、議会の内輪のルールにとどまらない意義をもつ。二元代表制という自治体

の基本制度の運用局面における肉付けであったり、議会審議を通して住民自治を実現していくための、主権者に対する権利保障であったりする。そのようにとらえるならば、議会という機関の内部ルールという位置づけではなく、自治体の基本制度や、住民に対する権利保障のルールという位置づけのもとに置かなければならない。それを規定すべきルールは当然に条例ということになる。

また、これまで自治体の議会については、その実態が住民にしっかりと伝えられてこなかった。その反映として、本来あるべき議会の役割や、議会がその期待される機能を積極的に果たしているあるべき姿が、多くの住民にとって想起し難いものであった。そこで、議会のミッションがどのようなものであり、この町の議会はどのようにして、そのミッションを実現していく方針であるのかを、分かりやすく明確に住民に示すことが必要とされている。ミッションの宣言と、それを実現するための行動指針の明示が求められているのである。

それを実現する手段として、議会基本条例という形式が一つの解となっている。

栗山町議会基本条例は、その前文の中で「議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である」と議会のミッションを明示している。自治体の団体意思の決定という議決権の行使を第一の使命とするのではなく、討議を通して自治体政策の論点、争点を発見し、それを住民に示していくことを第一としているところに注目したい。これはすなわち、自治体の団体意思の決定そのもの以上に、それが合議制の代表機関において行われることの意義を重視し、また、その過程で合議体にしかできない役割をしっかりと果たしていくことこそを、議会のミッションとして位置づけるという方針の明示である。

民主主義にもとづく政府の組織、制度は多様に存在し得るが、それらすべてに共通することは、合議体（議会）の存在である。なぜ合議体が存在しなければならないのか。他の機関には担えない合議体固有の役割とは何か。それが示されなければ、議会の存在意義は明確にならない。議会基本条例による、議会のミッション宣言にはそのような意義があることを確認しておきたい。

4. 議会と住民の関係からみた議会基本条例

議会基本条例時代に展開されている議会改革の中で、それ以前の時期にはほ

とんど見られなかったものであり、またこの時期には標準的な取り組みとなったのが議会報告会である。宮城県本吉町議会が行っていた取り組みを参考にして、栗山町議会や女川町議会が実施するようになり、栗山町議会基本条例に盛り込まれたことを通して全国に知られるようになり、その後広く実践されるようになった。自治体議会改革フォーラムの調査によると、2006年に実施していた議会は8だったが、2010年には201へと大幅に増加している。名称や形式は多様にあり得るので、幅広く「何らかの形で住民との直接対話の場を議会が設けている」例を尋ねると、421に及ぶ。議会基本条例の制定に先行して報告会に取り組む例も多い。

ここでいう議会報告会は、機関としての議会が、市民に対して直接対面する場において議会の活動を報告し、また、市民と意見交換を行う場である。報告会という名称であるが、議会側からの報告だけではなく、議会の活動や、議決した政策の内容、その他地域のさまざまな課題、問題について、市民から自由に議会に対して質問や要望、意見、苦情などが提起され、それに対して、議会という機関を代表する立場から議員が答えることが重要な要素となる。市民が議会に対して質疑を行う場なのである。

これは、機関としての議会が市民と直接向き合う場であり、議員個人や会派がこれまでから行ってきた「議会活動報告」とは性質、意義の異なるものである。議会という機関が、住民に対してどのような責任を負っており、それを具体的な議会の活動をとおして、どのように果たそうとしているかを説明する場であり、機関としての議会の姿を住民に見せる場という意義をもつ。

議会には多様な意見、利害を代表する、複数の代表者が集まっている。それぞれが異なる意見、利害関係をもち、多様な見解がぶつかりあうことが、合議制代表機関の特徴である。しかし、自治体の団体意思を決定していく過程では、その多様な意見、利害関係を公開の場に出し合い、討議を通して論点、争点を発見し、明示し、掘り下げた上で、最終的には何らかの形で一つの結論に集約し、確定しなければならない。

機関としての議会は、多様な住民意見の表出機能を担うとともに、最終的には調整、集約のうえ統合する機能を担わなければならない。議員、会派個別の議会活動報告などは、それぞれ個別の意見、利害関係の反映、表出に関する報告や、方針確認の場ではあり得ても、集約、統合機能に関する説明、報告や、市民との意見交換にはなりにくい。それに対して、機関としての議会が行う報告会は、議会という機関が集約、統合の役割をもたなければならないことを、

議員、住民の両者に確認させることを迫る場となり得る。また、それがそもそも実現されているか否かが明示される場ともなる。

もう少し実体的な点から見ていくと、機関としての議会を代表して、賛否の分かれた議員が、それぞれの立場ではなく、機関としての議会の立場から説明責任を果たすためには、審議過程においてどのような論点、争点を取りあげられ、それについての評価がどのように決着したのかを説明することになる。このような説明であれば、賛否いずれの立場の議員であっても説明することは可能であり、自らの信条や立場の自己否定を迫られることもない。そして何よりも、前項で示した、議会のミッションについての説明となっていることが重要である。このように、議員にとっては機関としての議会が行う議会報告会の場に立つことを通して、住民に直接向き合って議会のミッションを確認し、また、宣言することになる。議会基本条例の理念が実体化する場という意義をもつのである。

このような場に参加することは、市民にとっては議会という機関の存在意義を認識すると同時に、主権者として議会という機関をどのように使いこなすことが効果的なのかを体感し、認識する機会となる。自治体運営の個別的な問題点や、居眠り、私語などの議員の態度についてクレームを述べて鬱憤を晴らすことよりも、議会による論点、争点のとらえ方や、掘り下げ方についての批判、要望を伝えることの方が、議会という機関の活性化のために、より本質的な効果を持ち得ることが、市民に実感されていくことも展望できる。

このように、議会報告会は議会と市民の相互学習の場となり得るものであり、効果的に実践されていくことが、自治の活性化や充実につながっていくことが期待されるものである。それもあって、議会基本条例の多くが、議会報告条項を盛り込んでいるが、開催を義務づけているものと、努力規定にとどめているものがあり、後者の場合には、条例には盛り込まれていても、実際にはほとんど実行されていない例もある。また、抽象的に議会の市民に対する説明責任を規定することにとどまっていて、その実現方法を定めていない議会基本条例もある。議会報告会の意義を、上のようにとらえる時、同じ議会基本条例であっても、報告会の実践をとまなうものと、そうでないものとの間に、実効性において大きな差があり得るのである。

5. 議会による政策立案

議会報告会では、市民から多様な意見、要望が議会に寄せられる。その中に

は、政策的に対応していくことが求められる項目も含まれている。それを、議会が自ら政策として仕上げていくための検討、立案作業を行うのか、市民からの政策要望として行政機関に伝えて完了とするのかによって、議会に対する市民の役割認識や、期待感は大きく違ってくることになる。

これまで自治体議会については、行政からの政策提案を行政の役割と確認し、議会の役割はその採否を判断することのみにあるとらえている例が多く、議員立法が少ないこと、行政からの提案については原案可決率が非常に高く、政策面でのイニシアチブを議会がほとんどとっていないことが指摘されてきた。ほとんどすべての首長提出議案を原案可決している議会については、追認機関という批判も寄せられ、他方、首長と対立する勢力が多数を占める議会では、首長の目玉政策については否決して実施を阻むが対案を出すことはせず「足を引っ張る」「抵抗勢力」といった批判が寄せられてきた。いずれにしても、議会は政策内容について受動的であり、自ら政策を立案し、提起、提案するということがあまり行われてこなかった。

個々の議員、会派に寄せられる要望事項については、非公式なチャンネルを通して行政につなぎ、最終的には行政による対応を促すことができれば、それを議員、会派の「手柄」とするという感覚が一般的だった。そこでは、議員や会派のイニシアチブが存在することはあっても、議会という機関が政策に対して積極的な役割を果たすということはなかった。

ところが、議会報告会という、議会という機関全体として、市民から要望を受け、それに対応していくことが求められる場をもつようになると、政策的な対応を必要とする意見、要望を単に聞き置くだけでは無責任であり、機関としての議会がどう対応するかが問われるということに気づくことにつながる。それを示す実例が、会津若松市議会の「政策形成サイクル」の取り組みである⁵。

会津若松市議会では、市民との意見交換会という名称で、前項で言う議会報告会に相当する取り組みを行っている。そこでは多数の意見、要望が議会に寄せられ、それに議会という機関としてどのように対応していくべきかを検討していく中から形成されてきたのが、同議会が目指す「政策形成サイクル」である。

⁵ 会津若松市議会の改革について詳細は会津若松市議会編『議会からの政策形成 ―議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル』（2010年、ぎょうせい）を参照。

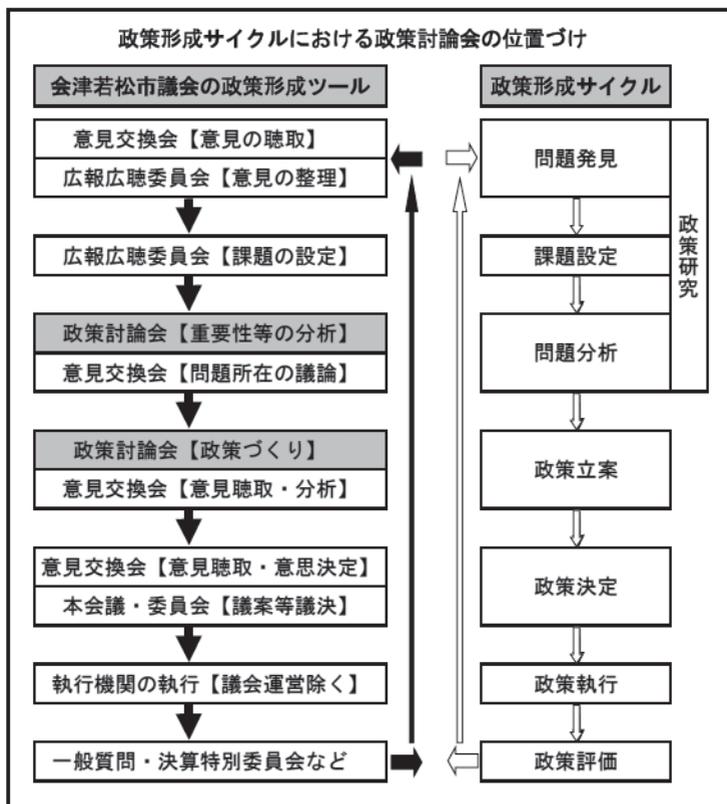


図 会津若松市議会の目指す「政策形成サイクル」

意見交換会に寄せられた意見、要望を、広報広聴委員会で整理し、政策的な検討が必要な課題を設定し、議会に設けられた政策討論会で、議員間討議によって政策づくりを行う。政策検討の経過については、節目節目で市民との意見交換会に持ち帰り、議会の検討状況について市民に説明するとともに、それに対する市民の意見を聴取する。それを踏まえて、さらに政策討論会で検討を深めて、政策として仕上げていく。つまり、市民と議会との継続的な対話の中で、議会が政策立案の主体となるという取り組みである。

ここでは、政策的に受け身の議会ではなく、市民の生の声の中から政策のタネを見出し、議会における検討と立案を通して具体化していく、市民意見を踏まえた政策主体としての議会像が示されている。

ところで、会津若松市議会の政策討論会など、議会で政策立案、提案を進め

るために、特別な組織を議会内に設置する規定が多くの議会基本条例で盛り込まれている。上記の政策討論会のように議員間で政策立案をするための場、専門家や当事者を交えて政策検討を進めるための調査検討機関、附属機関などである。多くの議会ですでに設置している委員会組織が同様の役割を担うことも、制度的には不可能ではないはずだが、別個の組織を設置しようとする議会基本条例が多いのである。委員会運営については、付託された議案についての検討を行うことを軸とした、審議ルールや先例などの集積があり、議会が主導権をとった政策づくりには使いにくいという評価がその背景にあるようだ。ただし、実際の運用にあたっては、既存の委員会と結果的に重なってくるような展開も見られる。

たとえば会津若松市議会では、議会基本条例に基づく政策討論会を、分科会方式で開催しているが、その人的な構成を見ると、議会事項については議会運営委員会と同じメンバーの分科会、各政策事項については所管の常任委員会と同じメンバーの分科会で担当している。将来的には、委員会の運営ルールの見直しを経て、既存の議会組織を、議会改革対応型に転換していくことも検討されていくことになろう。

6. 議会審議の活性化

3. で示した議会のミッションを果たしていくためには、議会における活発な審議は必須である。それについては、①行政からの政策情報の確保と、対等な立場での活発な討議のための「反問権」、②参考人招致や公聴会などを通しての議会審議への住民参加機会の確保、③議員間討議を軸とする審議の活性化などの方策が、多くの議会基本条例で採用されている。

①については、反問権に対して、議会側からの警戒感が存在しており、反問権の内容に制約をかけようとする動きが徐々に広がってきている。栗山町議会基本条例や、それに先立つニセコ町まちづくり基本条例の同様の条項には、首長などが行使できる反問の内容について、特段の制約を設けていない。しかし、最近制定された議会基本条例の中には、「論点を明確にするために反問することができる」などのように、首長や行政側からの「反論」のためのものではなくしてこうという傾向が見られる。議会と行政が保有する政策情報やスタッフ数の圧倒的な差などから、行政側が議員に対して対等に反論的できるようにすると、かえって議会の審議が萎縮したり、議会の力がそがれたりするのではないか、という懸念があるためである。しかしながら、答弁者が問われたこと

に答えるしかないルールでの質疑よりも、対等に反論しあえる議論の方が、政策についての論点を深めることができるという判断が、もともとの「反問権」の導入の背景にはあったはずである。審議の活性化のために、反問内容の制約が望ましいかどうか疑問である。最近の議会基本条例の問題点の一つである。

②については、議会が議員だけの議論の場ではないということを明確にする意義がある。本来議会で発言できるのは議員だけに限る必要はない。そのことは、首長や行政職員が議場に出て説明をすることができることから明らかであり、それが制度には盛り込まれている。市民や専門家については、参考人や公聴会の公述人という形で法律上の制度としても確立されている。

それらを積極的に活用して、論点を深めるために必要な発言を議会のなかで確保した上で、最終的な議決をするのは議員である。したがって、議会における意思決定の最終段階では、議員間で賛否の論点についての討議をおこなった上で、表決に至ることが期待される。

ところが、従来型の議会運営では、議案の大半が首長提案であり、議案審議の大半の時間は個々の議員と首長や行政の担当者との質疑に費やされ、議員間で賛否の論点を深めていく討議が行われる場面はほとんどなかった。これを転換するという課題の存在が、上記の3つの項目の改革をとおして浮かび上がってきている。そして、その改革が進展した時には、議会という場は、自治体の意思決定に関わるすべての当事者が議論に参加できる場となり、また、それを踏まえて、議員間討議で論点の確認と、議会を通しての整理、集約、そして議決による一つの結論への統合が実現されていく。このような自治体運営の諸関係者が広く参加する政策決定のアリーナとしての議会像が議会基本条例の条項の先には、見えてくるのである。

7. 議会、そして自治体運営の「見える」化

以上の他にも、議会事務局の強化をはじめとする、議会の政策調査のための金銭面、人員面での資源の確保、その他さまざまな議会運営事項が、議会基本条例ではカバーされている。これ以上の詳細にわたってその内容を検討する紙幅が残されていないので、それについては別の機会に譲り、最後に議会基本条例が追求する改革の核心は何かということについてまとめて本稿の結びとしたい。

議会のミッションを明確にし、市民と議会が直接向き合い、市民からの政策提起に対して議会が具体化に取り組み、議会という場で多様な主体が議論に参

加した上で、議員間討議によって一つの政策に決着していく過程を明示すること。ここまで紹介してきた議会基本条例の内容を集約すると以上のようになる。これらを通して、議会の活動を可視化し、また、それを通して自治体の意思決定を明示することが実現される。

ここに示されている自治体のあり方は。公式の審議は形式的なものに過ぎず、事前の非公式の調整や働きかけを通して、政策が実体的に形成され、決着していく事前調整型の自治体運営とは対極的なものである。非公式調整の中心に位置してきた議会が、それによって形骸化を批判され、改革を求められる中で動き出した議会基本条例を通しての改革は、結果として自治体運営自体の見直しにつながり、議会、ひいては自治体運営全体を「見える」化していく効果をもつ。これによって、住民主体の自治体運営の実現が展望され、期待されているのである。

平成22年度公募論文

最優秀賞受賞論文

就学援助制度の意義と市町村の役割

—今求められる就学援助制度の在り方とは—



摂津市教育委員会教育総務部学務課

大橋 徹之

1. はじめに

就学援助制度が、学校教育法第19条において、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」と規定されていることに根拠を求めていることに異論の余地はない。

この根幹となるものが、憲法25条の「生存権」と同26条の「教育を受ける権利」、さらには、教育基本法第4条の「教育の機会均等」と考えるのが一般的である。

しかしながら、法律を制度運用の根拠としているにもかかわらず、制度の対象となる、すなわち「就学困難」とされる学齢児童生徒の認定方法を市町村の裁量に委ねていることから、学齢児童生徒は、居住する市町村によって就学援助制度の対象となるか、ならないかの差異が生じる事態となっている。

学校教育法の趣旨としては、「教育の機会均等」の精神に基づきすべての学齢児童生徒が義務教育を受けることができるようすべきもので、市町村ごとに担保されるべきものと解することができるが、やはり矛盾を感じずにはいられない。

本稿では、就学援助制度の歴史的背景と、市町村における運用実態とその推移、さらには、今日までの日本経済の変化や社会システムの現状等を踏まえ、就学援助制度の今日的意義と、就学困難を認める基準及び援助の費目や額の決定にも裁量権のある市町村の役割について再考察することとする。

2. 就学援助制度の歴史的背景

「経済的理由により就学困難」となる学齢児童生徒については、通常、生活保護制度の適用と考えることができるが、生活保護世帯となるまでは困窮していない、そのボーダーラインに属すると考えられる、いわゆる「準要保護世帯」については市町村が独自の認定基準を定め、就学援助制度としてその援助に努

めているのが現状である。

ここでは、生活保護世帯とはならない「準要保護世帯」に対して、どのような観点、考えから援助が始まったのか、またどのような援助であったのかも含め、就学援助制度の歴史的な背景を確認しておくこととする。

文部省は、昭和3年訓令によって「学齢児童就学奨励規程」を定め、貧困児童の就学奨励の目的のために、道府県に補助金を交付することとした。これが、現在の就学援助制度に通ずると考えることができる。ただ、これ以前の明治・大正の頃にも、市町村が貧困児童に教科書、学用品等を交付した際には、国及び道府県がこれに補助金を交付していたとされる。

ただ、学齢児童の就学奨励については、児童生徒の家庭の生活費の問題と切り離すことはできないとの考えから、昭和21年、戦後の混乱期に制定された生活保護法に規定する生活扶助に吸収されることとなった。

以後昭和25年には、生活保護制度の中に生活扶助とは別に教育扶助が設定され、経済的理由によって就学困難な学齢児童生徒に対する措置は、主として生活保護法によって行なわれることとなったが、先ほど述べた「準要保護世帯」に対しては、別途市町村やPTA等が独自に援助を行なう例が少なくなかったとされる。

このような事態を受け、昭和31年に「就学困難な児童のための教科書用図書の給与に対する国の補助に関する法律」が制定され、実施主体が再度市町村となった。これは、市町村が保護者に対して教科書費を給与する場合に、国が当該市町村に対して補助を行なおうとするもので、初年度は小学校だけに行なわれたが翌年度からは中学校にも拡充された。その後、昭和34年には修学旅行費が、昭和36年には学用品費、通学費なども援助の対象となり、現行の「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」に至っている。

また、昭和31年に学校給食法の一部改正による給食費の援助、昭和33年には学校保健法の制定による医療費に対する援助が行われるようになり、現在の援助の枠組みが整い、以降市町村が実施主体となり就学援助制度の運用が行われてきたが、昭和の年代においては、まだまだ対象者数も少なく、制度そのものが広く認知されている状況にはなかったと考えられる。

その後、平成17年3月には「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」の一部改正により、「準要保護世帯」への国の援助が廃止された。いわゆる三位一体の改革¹⁾で、援助費は一般財源化ととも

に、地方交付税に算入され財源措置されることとなったものだ。後述するが、このことが、市町村の裁量に委ねられた就学援助制度の一つの転換点となったといっても言い過ぎではないだろう。

以上が就学援助制度の持つ歴史的背景であるが、社会経済情勢などの時代背景のもと経済的理由により就学困難とされる学齢児童生徒への援助は、形を変えながら運用されてきたことがわかる。

一時的に国主体の生活保護制度に吸収されながらも、制度外に存在する困窮層を救うために市町村主体の制度となり現在に至っている。

市町村が実施主体となることで、生活保護制度のもとでは援助できない困窮層を救うことができ、「教育の機会均等」ということでは非常に理にかなった制度となったものだが、このことによって現在、市町村ごとに運用格差が生まれることとなっている。

この就学援助制度が再び、国家責任として生活保護制度の中に吸収されたとしても、おそらくは、また生活保護制度のもとでは救うことのできない「準要保護世帯」が登場することが考えられるが、やはり、市町村での制度運用に大きな差異があることは、その根拠・趣旨からも適切ではないと考えられ、国の何らかの関与は必要なのではないだろうか。

3 市町村における運用の実態

3-1 認定基準の考え方

市町村は、生活保護世帯に準じる程度に困窮している世帯に属する学齢児童生徒を就学援助制度の対象として認定し、義務教育にかかる費用の一部を給付しているが、認定する基準をどのように設定するかは、それぞれ独自の判断に委ねられている。

多くの市町村が、対象となる世帯の前年度の所得金額をもとに判断しており、生活保護制度上で毎年度設定される「一般生活費認定基準表」をもとに前年度の収入基準額（認定基準額）を算定している。その金額を、生活保護基準額の倍率で表現しているのが一般的である。

この算定方法が対象者の抽出に適切であるかどうかは別として、市町村間の格差を生みだし、居住する市町村により就学援助の対象となるか、ならないかが違ってくる要因となっている。

多くの市町村は、生活保護基準額の1.0倍から1.3倍の間で設定しており、その差は額にして70万円以上の差となるものと思われる。

例えば、生活保護基準額の1.3倍の設定であれば、下記の表のように、家族4人の設定で計算していくと、3,909,000円となり、前年度の所得がこの金額の範囲内であれば就学援助の対象として認定されるという仕組みである。

4人世帯〔父40歳・母36歳・子11歳（小5）・子8歳（小3）〕で計算					
区 分	平成22年度生保基準額 （月額）	月数	倍数	認定基準額	
第 一 類	父40歳	40,270	12	1.30	628,212
	母36歳	40,270	12	1.30	628,212
	子11歳	34,070	12	1.30	531,492
	子8歳	34,070	12	1.30	531,492
小 計					2,319,408
小 計×0.95					2,203,440
第 二 類	世帯人数4人	55,160	12	1.30	860,496
教育扶助	小学校（基準額）	2,150	12	1.30	33,540
	学習支援費 2人	5,120	12	1.30	79,872
	学校給食 2人	6,500	11	1.00	71,500
住宅扶助	2人以上	55,000	12	1.00	660,000
合 計					3,908,848
就学援助所得限度額（4人世帯）千円未満切上げ					3,909,000

この金額は所得ベースであり、単純に収入ベースに換算すると、550万円超の収入ということになり、はたして、生活保護に準じる程度に困窮している世帯として認定することが適正であるかどうかといったことも議論の対象となるところだ。

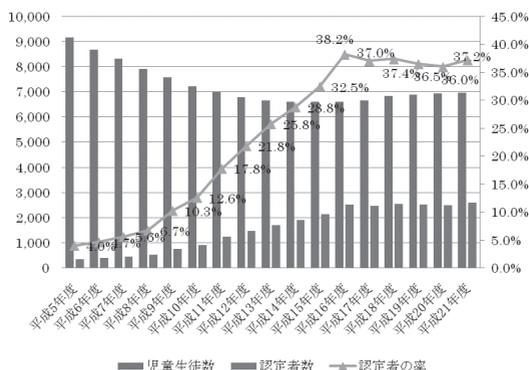
就学援助制度の歴史的背景や意義を考えたとき、比較的収入のある世帯に対しても援助を行う場合は、市町村としての「子育て支援」という政策のもと実施することが考えられる。

さて、各市町村では概ねこのような算定方法となっていると思われるが、当然のことながら、1.3倍を1.4倍にすれば対象となる世帯が増え認定率はアップするし、1.2倍となれば、対象となる世帯は減少、認定率も下がる。さらに言えば、市町村としての歳出も抑えることができる。

先に後述するとしたが、国庫補助制度が廃止された平成17年の三位一体の改革の際には、就学援助制度の運用にかかる市町村の歳出の大幅なアップにつながったことから、多くの市町村が歳出を抑えるために、就学援助制度の実態をよく整理しないまま、生活保護基準額の倍率を操作（1.3倍を1.1倍にするなど低く抑えた）するなどした経緯があり、このことで、市町村間での財政状況等の違いによる就学援助制度の運用の差が、さらに顕著になったと言えるだろう。

3-2 就学援助認定者の率の推移と状況について

図表1 摂津市における認定者の率の推移
年度別就学援助認定状況



(出典：摂津市教育委員会)

図表2 全国平均（都道府県別）における認定者の率の推移
年度別就学援助認定状況



(出典：文部科学省)

摂津市における就学援助認定率の推移であるが、(図表1)にあるように平成5年度から平成16年度にかけ分母となる児童生徒数の減少があるにせよ、5%に満たない率から38%台へと7倍以上の水準となっていることがわかる。

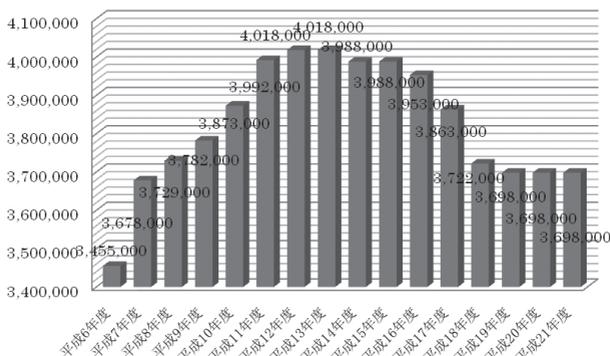
全国平均の推移であるが、(図表2)にあるように、平成9年度から平成18年度にかけておよそ2.1倍の増加となっている。2倍以上という水準でも十分に大きな変化であるが、摂津市のそれは、ある意味異常であると言えるかもしれない。

摂津市の就学援助認定率は、大阪府下においてトップであり、その大阪府は、都道府県別でトップにあることから、全国的に見ても非常に高い割合であることが伺え、全国平均の上昇率とは比較にならないほどの増加となったことも理解できなくはない。

この右肩上がりに増えつづけた要因が何であるのかを分析することは難しいが、以下、いくつかの数値データとの関連で推測することとする。

筆者の推測では、これだけ急激な上昇は、新たに生活困窮者が増加していったとは考えにくく、平成16年度に認定率がピークを打って以降高原状態で推移していることから、潜在的にすでに対象となりうる世帯が多くあり、年々制度が普及、浸透するとともに、人間の心理として生活保護ではないもののそれに準じるような形で援助を受けることへの抵抗観が薄れていくなかで、就学援助制度が広く一般的に定着することとなったことも一つの要因だと考えている。

図表3 摂津市における認定基準額の推移
認定基準額の推移



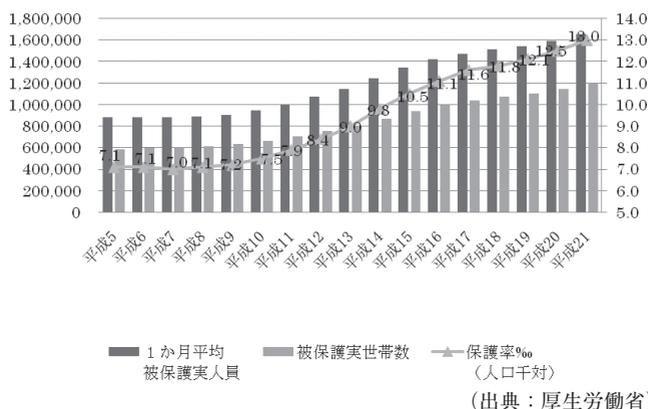
(出典：摂津市教育委員会)

数値データとの関連であるが、まず認定基準額の推移との関連で見えてみるとする。

外的な要因を除けば、認定基準額が高ければ認定を受けやすく、認定率は上がる傾向にあり、低ければその逆となるのが一般的である。

(図表3)にあるように平成6年以降、年々認定基準額を増額しており、この点では、認定率の上昇との関連を否定することはできないが、基準額は平成12年度にピークを付けているが、認定率は22%程度(図表1)であり、その後、認定率のピークとなる平成16年度までは高原状態であり、基準額がピークよりも下がったところで、認定率がピークを迎えることからそれほど強い関連性はないと考えられる。

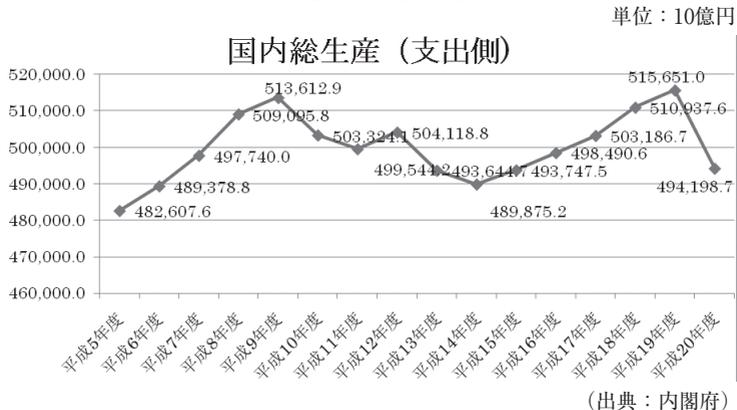
図表4 全国の生活保護世帯数の推移
全国の生活保護世帯の推移



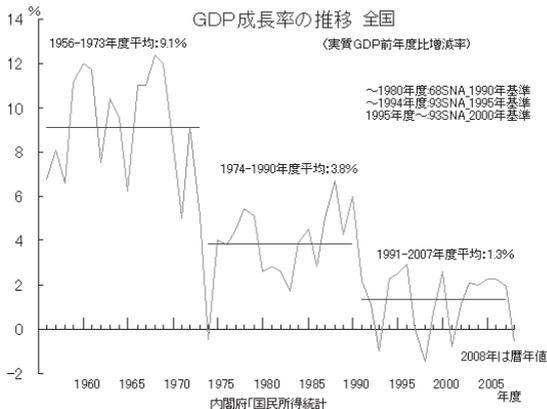
次に、生活保護世帯の推移との関連を見てみる。

生活保護世帯数との関連については、後ほど近隣市の状況とともにその動向を見ることとするが、(図表4)の全国平均の推移との関連で言えば、生活保護世帯数は、平成5年度からの6年間は横這い、その後平成16年度まで緩やかに上昇となっており、この図表が全国平均のものであることを差し引いても、就学援助認定率が平成5年度から平成16年度まで急上昇していることからすれば、関連性は低いと考えられる。

図表5 国内総生産（支出側）の推移



図表6 GDP成長率の推移



最後に、経済成長との関連性を見ておくこととする。

（図表5）はGDP（国内総生産）の推移であるが、平成5年からの5年間は右肩上がりで、毎年経済はプラス成長を遂げていたことになり、就学援助認定率も増加していることから関連性は認められない。その後GDPは5年間減少傾向で推移していることは何らかの関連性がありそうだが、平成5年からの成長時に認定率が増加していることからすれば、関連付けるのは困難であろう。

しかしながら、（図表6）GDP成長率の推移を見ると実体経済との関連性が

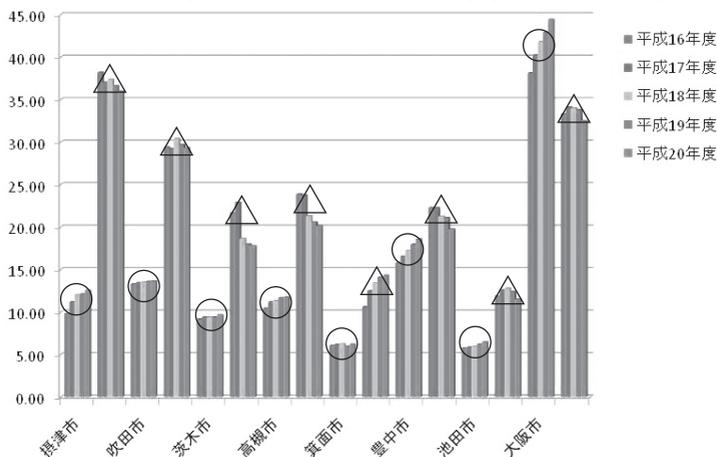
少し見えてくる。日本の経済成長率は、高い率を保っていた時期（～1972年（昭和47年）まで）から、オイルショック（1973年（昭和48年））で一段低い成長へと沈み、さらに、1990年（平成2年）代に入ってからバブル経済の崩壊で、さらに低成長へと沈んでいくこととなるが、このバブル経済崩壊後に、急激に就学援助の認定率が上昇したこととなる。

（図表1）の平成16年度までの認定率の急上昇とその後の高原状態は、バブル経済崩壊の影響が徐々に实体经济へと影を落とし、今日のデフレ経済と人々の生活実態がマッチしていったことを表していると推測できる。

結論として、就学援助の認定率が急激に上昇した原因は、バブル経済崩壊が大きく影響しており、その後の長きにわたる低成長下のデフレ経済の進行とともに、制度の普及、浸透が進み、義務教育の対象児童生徒のいる家庭の中で広く認知される一般的な制度となった結果であると推測できる。

3-3 生活保護世帯と就学援助の関係

図表7 大阪府内近隣市の生活保護率（%）と就学援助率（%）の推移



（出典：摂津市教育委員会）

ここでは、ここ5年程度の生活保護世帯の状況と就学援助の認定率との関連を見ることとする。

一般的に、生活保護世帯に準じるというかたちで、「準要保護世帯」を就学援助の対象としていることからすれば、生活保護世帯の割合が増加すれば、それに準じて就学援助の割合も高くなると考えられる。

しかしながら、先ほどの、(図表1)と(図表4)からは、その関連性は見られなかった。

(図表7)は、平成16年度から5年間の近隣市の生活保護率の推移(各市とも左側の連続する棒グラフ)と就学援助率の推移(各市とも右側の連続する棒グラフ)の比較である。

それぞれの棒グラフの塊のトップ部分の傾斜を見る限り、各市とも生活保護率は、年々増加の傾向にあるが(グラフの○で記した部分)、就学援助率は、それに比例する形とはなっていない(グラフの△で記した部分)。したがって、この表からは生活保護世帯の状況と「準要保護世帯」の間には相関関係は見られないということになる。

生活保護世帯の増加と就学援助の対象者数が比例しない要因として考えられることであるが、一つには、世帯員の年齢の違いが考えられる。生活保護世帯の約45%²⁾が高齢者世帯であることに対して、「準要保護世帯」の場合は、義務教育の子どもを養育する比較的年齢の若い世帯であることだ。

高齢社会の到来とともに高齢者人口は増加、さらには、昨今の社会経済情勢や長寿化が進むなかで十分な年金資格のない高齢者が多く存在する³⁾現状などからも、高齢世帯の生活保護率が増加していると考えられる。

就学援助率についてであるが各市とも横這いから微減の状況で推移している。このことは、前述の3-2で認定率の急上昇とその後の高原状態について、バブル経済崩壊後のデフレ経済と人々の生活実態のマッチ、及び制度の浸透、定着を推察したものだが、少し気になることが、平成17年度に三位一体の税制改革により、就学援助制度に対する国の補助が廃止されたことに伴い各市が財政負担軽減のため、就学援助の認定基準の見直しを実施したことが影響しているかどうかである。

いくつかの市では、平成18年度から援助率の下がっているところもあるが、摂津市では、見直しを行っていないにも関わらず就学援助率は若干減少しており、他市のグラフを見ても大きな影響はなく、生活保護世帯率と就学援助認定率との間には大きな相関関係はないものと言える。

4. 就学援助制度の果たすべき役割

4-1 市町村としての責務

学校教育法第19条は、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければな

らない。」と定めている。すなわち、市町村は、学齢児童生徒が属する世帯の経済状況を把握し、その状況が、義務教育を受ける機会を損なうような状況であれば、そうならないよう必要な援助を施す必要がある。ということを法律上で明確にしているものだ。

ただこの法律は、戦後の昭和22年4月施行であり、すでに60年以上が経過している。もちろん、そのことで第19条の趣旨が変わるものではない。しかし、市町村がいかにして必要な援助を行っていくのかは、時代とともに変わることがあってもよく、また、変わる必要があるのではないだろうか。

ここでは、国民の所得状況の推移について、経済産業省の産業活動分析要旨⁴⁾から抜粋して、そのあたりを確認しておく。

昭和47年から平成20年までの民間給与所得者の平均給与の推移であるが、平成9年まではほぼ右肩上がりであるが、給与の上昇がみられたものの、平成10年以降、平成19年を除き前年比マイナスが継続するとともに、平成9年から平成20年までの11年間で、マイナス8.1%、金額で14兆円減少している状況にある。

また、民間給与所得者の給与階級別の人数の推移をみると、平成12年以降、年収400万円前後の層を境に、それ以下の階層が急増する一方、400万円を超す階層は急減していることがわかる。また、年収200万円以下の階層の増加が顕著となっている。この結果から、バブル経済の崩壊以後、民間給与所得者の低所得化が著しく進んだことがうかがえる。さらに、20歳から30歳代の若年層の低所得化が進んでいることがわかる。

このような状況は、バブル経済崩壊後に就学援助制度の利用者が急増、今なお高原状態にあることの裏付けとなるものでもある。

この間に、国は三位一体の改革として国庫補助制度を廃止し、さらに、それに合わせ市町村が、就学援助制度の縮小に努めた経緯は先に述べたとおりである。

はたして、この措置は適切であったのだろうか。日本経済の大きな変化により、民間給与所得者の所得の上昇が止まるだけでなくマイナスに転じるという状況のなか、就学援助制度を利用しようとする人が増加するのはごく自然なことで、この状況を鑑みれば、国及び市町村は最低限就学援助制度の維持に努めることが、その責務だったのではないだろうか。

ただし、市町村間での財政状況等の格差は大きく、それぞれの市町村の財政事情が影響したことは事実であり、そのことが、学校教育法第19条の主体が市町村でよいのだろうかといった疑問となるところである。

バブル経済の崩壊の影響は、想像以上に大きかったと言える。右肩上がりの経済成長下においては、就学援助制度の運用において、市町村としての責務を十分に果たしていたものと考えられるが、現在の状況下では、求められる責務を、市町村単独では果たしきれない状況となっている。

文部科学省において大臣主催によって開催された「教育安心社会の実現に関する懇談会」⁵⁾の報告によると、「低所得者層の家庭の児童生徒については、各市町村の財政力に左右されず就学援助を支給できるようにする」とある。この実現のために、地方財政措置の増額、援助の対象範囲の拡大、援助の認定基準の考え方・在り方等の検討が挙げられている。

このことからすれば、少なくとも、国も就学援助の実情を認識するとともに、その対策を講じることを検討していくものと思われる。

4-2 就学援助費がもたらす効果

就学援助制度により準要保護児童生徒の保護者が受け取る金額であるが、多くの市町村が、国の「要保護児童生徒援助費補助金」に基づく補助単価を根拠としている。以下の(図表8)は、摂津市における支給費目と支給額である。

これに、学校給食法に基づく給食費の実費、摂津市は年間で35,200円程度と、学校保健安全法に基づく医療費の実費補助がある。これらに基づき年間に支給される金額は、医療費の実費補助を除き、小学生は平均65,000円程度、給食のない中学生は、平均50,000円程度となっている。

図表8 摂津市における就学援助制度の支給費目と単価

支給費目	単 価			
	小 学 校		中 学 校	
	1 年 生	2 ～ 6 年 生	1 年 生	2,3 年 生
学用品費	11,100円		21,700円	
体育実技用具費(柔道着)			7,300円	
新入学児童生徒学用品費等	19,900円		22,900円	
通学用品(1年生を除く)		2,170円		2,170円
校外活動費(宿泊を伴わないもの)	1,510円		2,180円	
校外活動費(宿泊を伴うもの)	3,470円		5,840円	
修学旅行費	必要額(国単価20,600)		必要額(国単価55,700)	

※金額はすべて年額

この金額を、就学援助制度がもたらす家計への財政効果と呼べるものなのか、また、この金額が「経済的理由により就学困難」とされる世帯に対する援助額として適切であるのかの判断は、非常に難しいものであるが、単純に金額のみの比較をすれば、いわゆる「子ども手当」については、月額13,000円（満額では26,000円）であり、財政効果という点では、就学援助制度をはるかにしのぐ効果があるものと言える。

平成20年度に文部科学省が行った「子どもの学習費調査」⁶⁾によると、学習費の総額は、公立小学校で約307,000円、公立中学校で約480,000円という結果となっている。このうち、就学援助費としてある程度カバーされる学校教育費と学校給食費を除く、学校外活動費であるが、中学校で、210,000円、中学校で、305,000円程度となっており、この金額は「準要保護世帯」として就学援助制度の対象となっても保護者の負担となっている。したがって、就学援助費だけでは学齢児童生徒にかかる経費は十分ではないことは確かであろう。

このようなこともあってか対象費目の拡大等の必要性が指摘されているところで、国においても、平成22年度から「要保護児童生徒援助費補助金」に基づく補助単価に、クラブ活動費、生徒会費、PTA会費を新設したことから、各市町村でも就学援助制度への組み入れについて議論がなされたところである。ただし、これら3つの費目を国の定める単価に基づき援助するとなれば、摂津市の場合で単純に医療費補助を除き、支給総額が1.3倍以上⁷⁾に膨れ上がることとなる。

このあたりも、市町村の財政状況に左右されるところであり、市町村が独自で運用することの限界を感じずにはいられない。

4-3 就学援助制度の意義

子どもの教育は、将来の日本の姿を左右するものであるといっても言い過ぎではないだろう。その教育を受ける権利が、保護者の経済状況によって損なわれることは避けなければならない、そのための、「教育の機会均等」の考え方もある。

就学援助が「教育の機会均等」を担保しうる制度であるのか、否か、結論から言えば、担保しうる制度であり、いつの時代においても担保しうる制度設計が必要となるものである。

生活保護制度のもとで教育扶助が設定され国の責務となりつつも、当時の経済情勢、地域間格差の中でカバーしきれなかった貧困層を援助することで、市

町村の責務へと転換していくこととなった。そして、各市町村の実情に基づく制度設計による運用が行われ、確実に「教育の機会均等」を担保してきたのである。

しかしながら、様々な要因により市町村間の運用に大きな格差が生まれてきた。考えられるその要因として、

- ① 就学援助の対象として認定する世帯の抽出方法（基準）の差異
- ② 市町村の財政状況
- ③ 市町村の政策方針
- ④ 制度の周知徹底度合
- ⑤ 地域住民の制度利用についての意識レベルの差
- ⑥ 地域住民の所得格差

といったことがあげられる。市町村の政策の中で、しばしば耳にする「地域の実情を踏まえ」なるものがあるが、就学援助の対象となりうる者、及びその援助内容が地域の実情と関連するものであろうか。学校教育法という法の下で、義務教育として小学校、中学校が運営され、授業料と教科書は無償という政策のもと、市町村間格差は必要ないと考える。

市町村の財政、市町村の政策で「教育の機会均等」が奪われることはあってはならないはずだ。

バブル経済崩壊後の長きにわたって超デフレにある現下の日本経済においては、企業における給与の体系や雇用形態、さらには、昇進制度なども大きく変化している。また、人々の結婚や子育てに関する考え方も多様化し、離婚率の上昇、特に若年世代の離婚率の上昇⁸⁾という変化も生まれている。

戦前から戦後にかけて、救貧的な発想のもとで生活保護制度では救えない生活困窮世帯を対象として制度設計がなされてきたが、はたして、前述したような現在の日本社会のなかでも、その制度設計で足るものであろうか。日本経済、日本社会の変化とともに、就学援助制度の意義、役割も確実に変化してきていると言える。

したがって、「教育の機会均等」の考え方を今一度整理するとともに、やはり、生活保護制度とは別に「援助の必要な世帯」を考え、その定義を市町村に委ねるのではなく、また、今のように基準額以下をすべて一律で考えるのではなく、世帯ごとの所得水準により階層をつくるなどを検討し、それぞれの世帯に必要な「援助の水準」を考え、国の制度として、国全体のシステムとして、今日の日本の義務教育の現状にふさわしい就学援助制度を確立することが急務である

と考える。

5. おわりに

就学援助制度は非常に歴史のある制度であり、戦前、戦後の不安定な経済下において、形を変えつつ運用され、市町村の責務のもと、就学困難な児童生徒のために必要不可欠な制度となり現在に至っている。戦後の復興期を経て、日本経済が大きく成長していくなかでは、就学援助制度の意義と果たすべき役割について大きく議論されることもなく、また、特に議論の必要もなかったのが実情であろう。

しかしながら、バブル経済崩壊後の現在の日本の実体経済を踏まえるとともに、昨今の雇用情勢の問題、賃金形態の変化、さらには、教育環境・教育システムの変化などなど、様々な社会システムの変革や格差社会の進展などを鑑みれば、就学援助制度の意義と役割を考え直す時期にあることは間違いない。

国主導の下での制度の再設計は不可欠であろう。ただ、教育費にかかる昨今の流れとしては、幼稚園においても無償化の議論があり、高校においては公立で授業料の実質無償化、私立も就学支援金の創設などがある。こうした動きの中で、市町村として独自に運用している私立幼稚園児の保護者を対象とした補助金制度、高校生を対象とした奨学金の貸与または給付の制度なども勘案しながら、子どもにかかる教育費とその援助の考え方をトータルな視点で見直すことも案であろう。

また、民主党政権下における「子ども手当」についても、どのように考慮するのか、またすべきでないのかも含め議論の対象となろう。さらには、政策的な観点での、「子育て支援」なのか、「貧困層の救済策」なのか、といった議論避けては通れず、今後の国及び全国の市町村における動向には注視していきたい。

【注】

- 1) 「地方にできることは地方に」という理念の下、国庫負担額の在り方を見直したもので、それまで就学援助費の補助限度額に対して国が1/2を補助していたが、用途を限定しない普通交付税として一般財源化し、それぞれの市町村へ交付される仕組みとなった。
- 2) 国立社会保障・人口問題研究所の世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移の20年度統計によると、世帯総数1145,913世帯に対して高齢者

世帯数523,840世帯となっている。

- 3) 平成19年12月12日付社会保険庁の公表資料によると、無年金者（保険料納付期間と保険料免除期間とを合算した期間が25年に満たない者）の数は、60歳以上で118万人、65歳上で42万人となっている。
- 4) 経済産業省HP 平成22年産業活動分析 平成22年1～3月期
P7～8 賃金水準の下落と消費者物価より抜粋
<http://www.meti.go.jp/statistics/toppage/report/bunseki/pdf/h22/h4a1006j0.pdf>
- 5) 文部科学大臣主催により、教育費の問題、とりわけ家計負担の軽減に焦点を当てた懇談会が、平成21年5月から7月にかけて4回開催され、意欲と能力がある誰もが安心して教育を受けることができるよう、政府が実行すべき施策について緊急提言がなされている。
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/___icsFiles/afieldfile/2009/08/31/1281312_2.pdf
- 6) 文部科学省は、子どもを公私立又は私立の学校に通学させている保護者が子どもの学校教育及び学校外活動のために支出した経費並びに世帯の年間収入の実態をとらえ、教育に関する国の諸施策を検討・立案するための基礎資料を得る目的で、抽出調査を実施している。
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuui/kekka/k_detail/1289326.htm
- 7) 国における平成22年度新設の要保護児童生徒援助費補助金の補助単価は、クラブ活動費が小学校2,550円、中学校が、26,500円、生徒会費は、それぞれ4,350円と4,940円、PTA会費は、3,040円と3,960円で、これらを現在の認定者に対して追加して支給すると、実に4,000万円以上の追加負担となる。
- 8) 厚生労働省の平成21年度「離婚に関する統計」の概況によると、年齢階級別有配偶離婚率の年次推移について、夫妻ともにどの年齢階級も上昇傾向で推移しており、夫は、19歳以下と20～24歳が交互に最も高くなっており、妻は19歳以下が最も高くなっている。
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon10/01.html>

【参考文献等】

- 文部科学省HP 学制百年史

- 就学援助制度の再検討（2・完） 藤澤宏樹
（大阪経大論集・第59巻第1号・2008年5月）
- 就学援助制度の現状と課題 小西 祐馬
（北海道大学大学院教育学研究科 紀要第95号 2004年12月）
- 子どもの貧困と就学援助制度～国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差～
企画調整室（調査情報室） 鷹 咲子（経済のプリズムNo.65 2009.2）

これまでの研究紀要

- 第1号特集：地方分権の推進に向けて
- 第2号特集：広域行政
- 第3号特集：住民と行政の協働
- 第4号特集：21世紀の市町村行政
- 第5号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて
- 第6号特集：住民参画による合意形成にむけて
- 第7号特集：安全・安心な社会の実現
- 第8号特集：これからの自治体改革のあり方
- 第9号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは
- 第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
- 第11号特集：くらしと交通
～これからの交通まちづくり～
- 第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現にむけて～
- 第13号特集：危機管理について考える

これまでの研究紀要（創刊号～第13号）

※敬称略、肩書は当時のもの。

創刊号 特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
序 文	おおさか市町村職員研修研究センター 所長 米原淳七郎
新しい時代の分権型行政システムへの転換	横浜国立大学 名誉教授 成田 頼明
分権化における地方政府の基本戦略	立命館大学政策科学部 教授 伊藤 光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保	近畿大学商経学部 教授 中井 英雄
地方分権と地域福祉	奈良女子大学生生活環境学部 助教授 木村 陽子
まだ、市民に遠い地方分権	朝日新聞 編集委員 中村 征之

第2号 特集：「広域行政」（平成11年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
「市町村合併 最近の新しい動き、抵抗、思惑」 —全国各地域の実態からみる—	東洋大学法学部 教授 坂田 期雄
「行政規模を規定する要因」	大阪大学大学院経済学研究科 教授 齊藤 慎
広域行政の新展開	関西学院大学経済学部 教授 林 宜嗣
循環型社会と広域行政	京都大学大学院経済学研究科 教授 植田 和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方	関西学院大学産業研究所 教授 小西砂千夫

第3号 特集：「住民と行政の共働」（平成12年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
市民と行政のパートナーシップ	京都大学大学院経済学研究科 教授 田尾 雅夫
分権時代 —住民と行政の協働	中央大学経済学部 教授 佐々木信夫
情報公開制度 —住民と行政の協働の視点から—	大阪大学大学院法学研究科 教授 松井 茂記
自治体とNPOの協働	特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事 世古 一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件	神戸新聞情報科学研究所 副所長 松本 誠

参考
資料

第4号 特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年3月発行）

テ マ	執 筆 者
「21世紀の市町村財政」	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授 神野 直彦
「市町村における行政評価の必要性と課題」	関西学院大学産業研究所 教授 石原 俊彦
「地域福祉における市町村行政を展望する —問われるコーディネーター—」	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授 斉藤 弥生
「市町村行政の実情と可能性—京都・滋賀の現場から—」	京都新聞社会報道部・自治担当 記者 高田 敏司
「変革の時代における自治体の基本戦略 ～分権 参加 経営 連携～」（特別講演録）	神戸大学大学院法学研究科 教授 伊藤 光利

第5号 特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年3月発行）

テ マ	執 筆 者
「男女共同参画社会基本法と自治体条例」	十文字学園女子大学 教授 橋本ヒロ子
「ドメスティック・バイオレンス防止法と女性に対する暴力防止への課題」	お茶の水女子大学 教授 戒能 民江
「構造改革」と女性労働 —世帯主義を超えた多頭型社会へむけて—	朝日新聞社東京本社 企画報道室 竹信三恵子
「公務職場のセクハラ対策—相次ぐ二次被害が問うもの—」	東京都中央労政事務所 金子 雅臣
市町村公募論文： 「わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方」	八尾市職員グループ いんさいどうと
地方分権セミナー録：「キーパーソンが語る —創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり—」	近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩

第6号 特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年3月発行）

テ マ	執 筆 者
「地方分権時代の住民参画 —参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営—」	(有)荻コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
「住民主体のまちづくりの取組みと実践 —交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開—」	近畿大学理工学部社会環境工学科 助教授 久 隆浩
「住民投票制度の現況と制度設計の論点」	(財)地方自治総合研究所 理事・主任研究員 辻山 幸宣
	筑波大学社会学系 教授 大村謙二郎
「都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題」	筑波大学博士課程社会学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野 尋子
「パブリック・コメントの現状と課題」	横須賀市都市部都市計画課 主幹 出石 稔
市町村公募論文：「自治体の政策形成と政策系大学院 —経験と展望にもとづく—考察—」	豊中市政策推進部企画調整室 佐藤 徹

第7号 特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
「犯罪機会論と安全・安心まちづくり —機会なければ犯罪なし—	立正大学文学部社会学科 助教授 小宮 信夫
「環境リスクをめぐるコミュニケーションの課題と最近の動向」	早稲田大学理工学部複合領域 教授 村山 武彦
「バリアフリーとその新展開」	近畿大学理工学部社会環境工学科 教授 三星 昭宏
「子育て、教育における自治体のあらたな役割 —子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から—	東京大学大学院教育学研究科・教育学部教授 同付属・学校臨床センターセンター長 汐見 稔幸
「高齢者の安全・安心とは —年金、医療、介護を考える—	岡本クリニック院長 国際高齢者医療研究所 所長 岡本 祐三
市町村公募論文：「要綱行政の現状と課題 —自治立法権の拡充を目指して—	岸和田市総務部総務管財課 藤島 光雄

第8号 特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
「自治体行政改革の新展開」 —ローカル・ガバナンスの視点から—	同志社大学政策学部 学部長 真山 達志
「評価の政策形成と経営への活用と課題」 —基本へ還れ—	筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授 古川 俊一
「自治体職員の人材育成」	千葉大学法経学部 教授・ 東京大学名誉教授 大森 彌
「公務員制度改革と自治体職員イメージの転換」	国際基督教大学社会科学科 教授 西尾 隆
「地方財政の改革」—地方行政は「黒字」なのか—	総務省地方財政審議会 会長 伊東 弘文
市町村公募論文： 「財政危機と成功する行政評価システム」	八尾市都市整備部交通対策課 南 昌則

参考
資料

第9号 特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
「マッセOSAKAへの期待」	大阪大学大学院経済学研究科教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤 慎
「分権時代、自治体職員の習得すべき能力と マッセOSAKAの関わり」	(有)荏苒コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修	龍谷大学法学部 教授 富野暉一郎
「自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察」	大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授 永田 潤子
地方分権セミナー録：「自治体再生への道しるべ」	大阪大学大学院経済学研究科教授 おおさか市町村職員研修研究センター所長 齊藤 慎 他

第10号 特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
障害者自立支援法と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部生活支援学科 教授 北野 誠一
これからの地域福祉とコミュニティの活性化	桃山学院大学社会学部 助教授 松端 克文
次世代育成支援の推進と市町村の課題	大阪市立大学生活科学研究科 教授 山縣 文治
生活保護行政を考える	東京都立大学人文学部 教授 岡部 卓
2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授 堤 修三
福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授 澤井 勝
自治体病院だからこそ、変わる	徳島県病院事業管理者 坂出市立病院名誉院長 塩谷 泰一
市町村公募論文：「公益法人制度改革と市町村」 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を 構築するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 朴井 晃

第11号 特集：「くらしと交通～これからの交通まちづくり～」(平成20年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授 新田 保次
市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授 日野 泰雄
地域から育てる交通まちづくり	大阪市立大学大学院工学研究科 准教授 松村 暢彦
まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授 土井 勉
地域公共交通を地域で「つくり」「守り」「育てる」と いうこと	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授 加藤 博和
子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師 谷口 綾子
市町村公募論文： 「放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～」	岸和田市法律問題研究会

第12号 特集：廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～
（平成21年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授 植田 和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授 山谷 修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授 中野 加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策—その実践と展開—	NPO法人ゼロ・ウェイストアカデミー 理事 松岡 夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部総合経済政策学科 教授 坂田 裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授 笹尾 俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人国立環境研究所 橋本 征二

第13号 特集：「危機管理を考える」（平成22年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長 鍵屋 一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授 鈴木 宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念人と防災未来 センター長 河田 恵昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授 山本 俊哉
【最優秀エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ （福祉事務所編）	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井 正人

参考
資料

マッセOSAKA研究紀要 第14号
特集 地方議会のこれから ～改革へのみちすじ～

平成23年3月発行

編集・発行：財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター（マッセOSAKA）
〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43

大阪府新別館南館6階

TEL 06-6920-4565

FAX 06-6920-4561

協会HP <http://www.masse.or.jp/>

印 刷：和泉出版印刷株式会社

TEL 06-6946-1073(代)

おおさか市町村職員研修研究センター

マツセ  OSAKA

再生紙を使用しています