

# 地方議会改革の理論的視座

増 田 正

## A Theoretical Perspective on the Local Assembly Reform

Tadashi MASUDA

### summary

We discuss that local assemblies must be more activated. Now at the second stage of the decentralization, local governments being delegated powers, the role of local assemblies between the two power sectors are getting larger and larger.

Nevertheless, it seems to me that we had just focused on some techniques, rather than on structural issues between the head of the local government and the local assembly.

In this paper, with the idea of supposed local assembly between two power sectors in our minds, I will theoretically consider the local assembly reform. I strongly believe that civil participation should not be denied, but to strengthen the roles of local assemblies. They are the public arenas, where the issues are discussed; therefore, citizen's demands should be taken in even more. In that reason, I believe that local assembly members should be the center of local governance; moreover, they should be the ones that know citizen's demand the most. In my opinion, civil participation on the public administration is now growing; however, it differs completely from one on the local assembly.

### 1 二元代表制下の地方議会

地方分権時代を向かえ、あらゆる面において、地方自治体への期待度が上がっている。三位一体改革においては、交付税改革を含め、財源の移譲が中心的に議論されている。しかし、率直に言って、それらの改革が実現されたとしても、各自治体が霞ヶ関の下請け機関（事業官庁）であるかのような従来型の意識から脱皮し、地方分権化時代にふさわしい政策官庁に脱皮できるとは限らない。それは、現在のところ、あまりに自治体の政策力が弱いからである<sup>(1)</sup>。

わが国では、地方自治においては二元代表制を採用している。ただ二元代表制とはいっても、実質的には首長に権力が集中された首長制となっており、もう一方の代表機関である地方議会を有用な権力機関として見る向きは少ない。一般的に、地方議会は首長に対して明確な劣位に位置づけられており、ひどい場合には首長の諮問機関とまでさえいわれることがある。

執行機関のチェック機関として地方議会を位置づけることは、議会権限の拡張に関する歴史的経緯を見れば間違いではない。しかし、等しく住民によって選挙された権力機関の間で、執行機関だけが突出し、地方議会がそれを追認するだけの役割を負うべきという理論的な根拠はない。何よりも民主主義の正統性という観点から考えたとき、両方の権力機関は対等でなければならない。

地方議会は地方の立法機関である。厳密に言えば、条例は法律ではないから、地方議会を立法機関と呼ぶことは正確ではないと反論されるかもしれない。地方自治法は、地方議会を議決機関として規定しているものの、名目的にしる、国権の最高機関として位置づけられている国会に比べれば、地方議会＝地方の議決機関という法律上の規定は弱すぎると思われる。自治立法という言葉も一般的に使われており、地方議会を象徴的に立法機関として位置づけることは不自然ではない。この図式化により、地方議会は行政権（執行権）に対峙する権力機関である、というセルフ・イメージがより明確になる。

本稿では、地方分権時代の地方議会改革について、政治学的及び理論的に考察したい。これまでの地方議会改革に関しては、議会そのものに起因する改革ではあっても、議会事務局の視点からの技術論が多く、首長との関係を考慮した地方自治の構造的な諸問題については、いくつかの例外を除き、必ずしも十分考察されてこなかったように思われる<sup>(2)</sup>。地方自治制度の枠組み自体は国の法律である地方自治法によって規定されているが、埼玉県志木市や鳥取県などで、規制の撤廃や新制度の適用などに関して地方自治特区を求める動きが出てきている。その意味では、今後は二元代表制そのものも問題とされてよいはずだが、本稿の守備範囲とはしていない。

2000年4月の地方分権一括法の施行により、国の事務を地方に執行させてきた機関委任意務制度が全廃され、わが国の中央地方関係が、上下・主従から水平・協力の関係へとパラダイム転換したといわれている。国・地方係争処理委員会では、地方のみが不服の申し立てができる方式が採用され、国は自ら地方との紛争を提起することができないようになっている。これは、さまざまな点で事実上優位にある国を形式的に不平等な地位に置くことで、自治体側の萎縮を防ぎ、水平・協力の関係をむしろ強化する地方分権推進委員会の意図があるものと考えられる。

わが国の中央地方関係が、集権・融合型から分権・分離型に移行したのかについては、当然異論がある<sup>(3)</sup>。しかし、少なくとも、格段に地方の裁量の余地が広がってきていることは確実である。本稿では、地方議会改革に関する理論的考察を進めることを通じて、政策的に自立可能な地方自治体の創造を模索したい。

## 2 政策形成拠点としての地方議会

地方における最高法規は条例である。北海道ニセコ町の事例に触発される形で、全国の自治体において、自治基本条例を制定する動きが広がっている。一般的に、自治基本条例は、自治体の憲法と称されている。そもそも自治体において、自らを定義し直す根幹的な条例が必要かどうかは議論の余地があるだろう。だが、明治国家創成期に、欧州大陸系の地方自治制度を模倣したわが国の地方自治制度では、国家に一括して与えられた団体自治の形式と理念は容易に人々に受容されているものの、住民自治の形式と理念に関しては疎んじられるか、理解されていない傾向がある。その意味で、地方自治の一方の根幹をなす住民自治の観点から、住民との契約の形を自己定義し、条例という形式で明示することは有用なことであると考えられる。地方議会は、そうした条例作成についてリーダーシップを発揮する余地があるのではないか。

現時点では、自治基本条例を制定した自治体数はまだ少数にとどまっている。執行機関が作成した条例において、別の権力機関である地方議会に関する規定を盛り込むことは、必ずしも正しいとはいえない。しかし、最高法規性と体系性を兼ね備える自治基本条例には、地方議会に関する規定が標準装備されているとの指摘がある。そうした例としては、兵庫県生野町まちづくり基本条例が最初である<sup>(4)</sup>。但し、あとに述べるように、筆者の考えでは、標準装備とまではいかないように思われる。新川達郎（同志社大学）は、地方議会基本条例の制定を提唱しているが、正論である。この考え方に立てば、地方議会自らが地方議회를律するというこの姿勢こそ、望ましいあり方である。ただ執行機関が地方議회를規定するのは問題があるとしても、議会との関係までを規定してはならないとはいえないであろう。

四日市市議会では、市議会主導で自治基本条例たる理念条例が作成された。一般的には、あらゆる政策領域において、行政主導の条例づくりが普通である。しかし、行政は惰性と慣性によって支配される傾向が強く、新規の政策的・理念的提案をすることが得意ではない。唯一の例外は首長である。地方自治体の場合、首長が政治家であるため、選挙を通じて支持を調達する必要から、首長選挙が政策刷新のよい機会となる。また、首長は、行政組織内部において政策変更や新規の政策導入のリーダーシップを発揮できる。

地方分権改革の結果、法令に反しないという条件つきながらも、自治体が法令解釈権を行使することによって、自治体独自の事業を実施する道が開かれた。その最初の例として、小林良彰（慶応義塾大学）は、鳥取県西部地震の際の県による個人財産についての支援をあげている<sup>(5)</sup>。法律の解釈と運用が自治体に委ねられた意義は大きい<sup>(6)</sup>。

また、片山義博鳥取県知事は、情報公開請求事案に関して、文化庁担当者から県の担当者が不当に行政指導を受けた例を紹介している。こうした事例では、従来は上級官庁からの指摘とあれば自治体は盲目的にこれに従ってきたと思われる。この件では、自治事務を法定受託事務と取り違える

など、文化庁側にいくつかの明らかな瑕疵があった、と片山は述べている<sup>(7)</sup>。片山知事はやり手の改革派知事であり、自治省・総務省出身キャリアという経歴を持っている。そのため、中央行政機関に対してもなんら引け目がない。しかし、例えば市町村レベルでたとえば国からの不当な介入があった場合、一部の大規模自治体を除けば、このような毅然とした対応を示すのはいささか難しいと思われる。それは、自治体が従来型のスタイルである通達行政と照会型法務に慣れすぎてしまっているからである。さらには、自治体内部に政策法務に精通した人材が極めて少ないからでもある。

地方自治体内部に国に対抗すべき人材が少ないことはもちろん、地方議会とそれに付随した事務局に関しては、そういう人材が存在すると考えること自体、そもそも無理がある。都道府県議会事務局において、議員定数より多くの事務局職員を擁するのは、東京都議会だけである。町村にいたっては、事務局長と兼務職員のみという職員配置は珍しくない。平成 17 年 9 月、筆者が調査した山梨県 H 町では、議員定数が 10 名（新任期で 12 名から減員した。）、町役場の職員が 60 名、議会事務局長が 1 名の体制であった<sup>(8)</sup>。総務課の兼任職員がいるとはいえ、心もとない限りである。

地方自治法の改正により、ロジックとして、地方議会の定数が条例で定められることとされたものの、自治体の人口規模に応じて、全国一律に定数が規制される方式はなんら変更されていない。地方自治体の組織編制を法律で規制することはやめたほうがよい。議員報酬すら国家に統制されているフランスよりはましであるにしても、それは、地方を信用しない旧時代的な地方行政制度の残滓である。

地方議会が地域の政策拠点に脱皮するためには、地方議会の制度に関する大幅な規制撤廃が必要である。特区構想により、2004 年に法律が改正され、地方議会の定例会回数制限（4 回）は撤廃されたが、遅きに失している。地方議会を取り巻く各種の必置規制に関する大幅な自由化を求めたい。

### 3 自治基本条例と地方議会

ニセコ町の自治基本条例を皮切りに、全国の先駆的な自治体で、自治基本条例（まちづくり条例）という名称を与えられた、自治体のあり方を規定する条例づくりが進んでいる。すでに述べたように、自治基本条例の中に地方議会の役割を盛り込むかどうかには両論がある。ここでは、これまでに制定された自治基本条例の中から、地方議会に関する規定を抽出し、比較検討する。

全体的に見れば、地方議会については、「議会の役割」「議会の責務」「議会の役割と責務」といったタイトルで規定されている。条文は、1 条から 3 条程度の分量があり、いくつかの項を備えるものもある。

生野町の場合、議会を「最高意思決定機関」とであると謳い、国会を念頭に置いたかのような規定になっているが、意思決定機関という規定は珍しい。同様に、杉並区や柏崎市では意思決定機関という表現を使っているが、吉川町では議決機関という表現にとどまっている。

住民の声を反映させるための機関としての位置づけは、いくつかの自治体で見られるものの、総じて理念的なものにとどまっている。生野町や会津坂下町では「町民の意思を町政に反映させるため」としている。甲良町はそれに「住民自治の役割を認識し」という文言を付け加えている。自治基本条例の性格上、別の条例や規則で定めることが予定されているため、条条文があいまいな記述になるのはやむをえない部分もある。しかし、具体的な枠組みが提示されていない、抽象的な努力目標であれば、わざわざ条例に盛り込む必要もなくなるであろう。

松下啓一（大阪国際大学）の整理によれば、自治基本条例の中で議会の規定を持つのは9条例、率にして43%である<sup>(9)</sup>。これに対し、首長の責務に言及している条例は14条例、67%である<sup>(10)</sup>。

地方議会に関する基本的事項をもっとも詳細に規定しているのは杉並区の条例である。それは、8条1項「区議会は、地方自治法で定めるところにより、区民の直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関であるとともに、執行機関の区政運営を監視し、及び牽制する機能を果たすものとする。」となっている。8条では他に、2項において議会の基本的な権能を列挙し、3項では「効率的な議会運営に努める」としている。また、同条例は議会の保有する情報の公開と提供を定めており、開かれた区議会を目指す先進的な条例となっている。

地方議会の情報公開にまで言及したものは、他に鳩山町のものがある。鳩山町では、10条3項において「議会は原則公開とし、情報公開をさらに進め、立法過程から町民と情報を共有するように努めなければならない。」とし、政策形成過程の透明化や住民の関与を予定する優れた規定を備えている。

## 4 住民参加のステージ

住民参加を促進すべきであるという主張に反対することは、民意を取り入れ政策に変換させようとする（自由）民主主義の性質上非常に難しいといえる。しかし、地方議会は間接民主制を建前として、直接的な住民参加を抑制しようとする傾向がある。そのため、最近の傾向として、執行機関は住民参加をさまざまな形式で確保し、それによってむしろ統治の正統性を高めようとしているのだが、地方議会の方は、住民参加を取り入れることを原理的に拒否するのである。

執行機関は、パブリック・コメント制度、審議会における市民委員の選出、各種市民会議の設立などを通じて、住民の声を取り入れようとするに、相対的に熱心である。行政がますます高度化・専門化し、市民から行政が遊離することが心配される中で、先進的な自治体では、新しい住民参加のチャンネルを確保しようとする姿勢が強まっているのである。

これに対して、地方議会は、住民参加の形態である、市民による住民投票条例の発議に関しても、自らの決定権を放棄し、住民投票の結果に委ねることを良しとしない。住民投票条例の実施第1号は、住民発議に基づく、1995年10月の新潟県巻町の原子力発電所の設置等をめぐるものであった。この後、1997年10月の沖縄県名護市の米軍ヘリポート建設や1997年5月の岐阜県御嵩町の産



業廃棄物処理施設など、迷惑施設の設置に関して、住民発議による住民投票がいくつか続くことになる。これらの住民投票は、当該自治体にとって紛れもなく地理的には関与すべきものであっても、行政権限的には管轄外の案件であり、その意味で越権的な住民投票となっている。

地方議会が住民投票へのリーダーシップをとり、条例を制定し、実施にこぎつけるというのは並大抵のことでは生じ得ない。もちろん、一部の地方政治家が音頭を取って、住民請求を実質的に主導している場合もある。だが、それは迷惑施設のような、住民にとって目に見える、政策の結果が想像しやすい争点に限られている。

市町村合併は住民投票に比較的なじみやすいテーマである。法律改正（市町村合併の特例等に関する法律）により、合併協議会に係る住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入がなされた。これにより、有権者は合併協議会の設置について住民投票の実施を直接請求できることになった。法定協議会の設置が議会で否決されても、長または有権者の6分の1以上の請求で住民投票が実施できることになり、有効投票の過半数が賛成の場合、議会の議決を覆すことができることになったのである。

しかし、これはあくまで合併協議会の設置までのことであり、最終的に議会をバイパスできるようになったのではない。その意味では、この法改正によっても、議会在真に反対であれば、門前払いを防ぐ効果しかないのである。市町村合併については、合併協議会の設置から枠組みの選択や合併そのものの是非に至るまで、案件によって内容が異なっている。市町村合併であれば住民投票を使ってもよいという単純な主張はできない。また、定住外国人や未成年者にまで投票権を与える場合や、50%以上の投票がなければ開票しないなどと要件を定める場合などがあり、実施の形式は多様である。

住民投票に際しては、議会において審議を尽くし論点を整理した上で、市民に対して必要な情報が十分に提供されてから、住民投票が実施されることが望ましい。地方議員は市民に情報を積極的に公開し広報すべき立場であって、情報を独占したり遮断したりすることは意識して避けなければならない。

地方議員は住民と行政の橋渡しをすべきであり、これこそガバナンス時代にふさわしい協働であるといえる。

## 5 協働を促進する地方議会

包括的ガバナンス改革が提唱され、NPO、企業、自治体、市民などそれぞれのアクター単独ではなく、協働に力点が置かれた地方自治の再構成が模索されている。従来型の地方議員は行政への口利きを通じて、地域住民に対する自己の存在感を示してきた。斡旋収賄や斡旋利得がほとんど問題視されなかった時代においては、地方議員は地域の有力者として職員採用や人事に口を出し、ときには行政行為に不当に介入をすることも珍しくなかった。地域住民は、身近なエリアから選出され

た議員を、その地域と行政のパイプ役と見なし活用した。

江藤俊昭（山梨学院大学）は、地方議会を重要なアクターと考え、協働型議会を構想している。彼によれば、協働型議会とは、監視型機能と（市民に開かれているという）アクティブ機能の両機能を併せ持つ議会であるとする<sup>(11)</sup>。江藤は「執行機関での住民参加やアクティブ機能を重視した協働型議会」<sup>(12)</sup>という定義に見られるように、基本的には執行機関への参加を前提として議論を進めるが、同時に住民参加を組み込んだ、討議を通じた意見調整の場として地方議会を構想している。しかし、議会に対する住民参加の確保の点ではほとんど議論がなされていない。

地方議会の政策形成能力に関しては、地方議会無能論とでも呼ぶべき評価が定着している。したがって、一般的には、行政への監視機能よりも、議会の政策立案機能（政策提案機能）の改善に力点を置いた議会改革が考えられてきた。2003年8月の協働型政策研究システム研究会の報告書「市民社会と地域自治」では、「①議会が政策提案機能を発揮するため、政務調査費を使って、政策提案型NPO・コミュニティ・シンクタンクと協働型の政策プラットフォームをつくる」<sup>(13)</sup>ことが提案されている。

わが国では、中央・地方を問わず、議員はすべて直接選挙によって選ばれている。現行憲法では、間接選挙は反民主的で容認できないと解釈されており、議員は直接、市民との結節点となっている。首長もまた公選制で選出されるものの、当然のことながら、地方議員の数は、首長の数を大きく上回っている。その意味で、議員が選出されることによって、きめの細かい民意の反映が期待できる。首長選挙が、最大公約数的に民意を集約する統合の論理によって動かされている一方で、地方議員選挙は、多様な民意を反映する差異化の論理が作用しているのである。

地方議員は、議会内部において、単独ではたいした力を発揮できないが、院内団体の会派を媒介することによって自治体内部の有力なアクターとして顕在化することができる。その意味で、市民の選好は、議員個人ではなく会派によって代表される。地方政治における会派（院外では政党）の役割は、非常に大きいように思われる。

しばしば、地方政治には政党が不要であると主張される。95年統一地方選挙以降、全国的に無党派候補が活躍したことや政党不信の影響もあって、とりわけ首長選挙で脱政党化が顕著になっている。脱政党化は、全体として人物本位の選挙を促し、ポピュリスト傾向を助長する。ユニークな候補者が議員として地方政治に登場することは歓迎すべきであるとしても、より狭い関心しか持たない（個人の見識に立脚した是々非々主義を標榜する）非妥協的な政治家が多数選出されるだけでは、地方政治は有効に機能しない。その意味で、地方政治における政党不要論は必要以上に喧伝されている。

地方議員は、選挙によって選出されており、公職者として一定の尊敬と権威を有している。そのため、地域における錯綜した利害関係を調整するのにふさわしい立場にいる。また、地方議員は様々な市民と定期的・継続的に接触することで、市民の要望を的確に把握し、新しい行政需要を掘り起こすことができる。そのようにして掘り起こされた要望を政策立案化する際、地方議員は地方議会

事務局よりも所管課の本庁職員を当てにする傾向がある。それは主として地方議会側の人材力が乏しいためであるが、議員を政策立案の起点として、地域の専門家もしくはセミプロ的市民を動員すれば、本来アマチュアである議員が幅広い分野に精通していなくとも、多くの分野において完成度の高い条例案を準備することができるであろう。

こうした条例作成過程において、議事事務局や所管課が関与することは当然あってもよい。大事なことは、公共政策の発案と草案化において、地方議員および集合体としての議会に主導権があるということである。首長と違い、地方議員には職務を分掌する階層的な行政・職員機構が存在しない。このことがかえって、議員に縦割りの行政機構に縛られない、部門横断的な対応を可能とさせるといえる。

地方議会が地域のアクターとの協働を促進することは、自らの権威と有用性を高めることになる。ガバナンス時代の地方議員は、地域のコーディネーターであり、プロデューサーであることが期待されている。

## 6 二元代表制の諸問題

わが国の地方自治制度は、二元代表制を前提としている。地方自治法上、町村においては、特例的に住民総会を活用することができることになっているが、今のところ、これを活用した例はない。明治国家の創設以来、上からの地方自治に慣れてしまっている我々は、二元代表制自体を変更しようとする発想に乏しい。地方自治特区としてのシティ・マネージャー制の申請（埼玉県志木市）は、ごく例外的な事例である。

二元代表制は、しばしば首長制もしくは大統領制と称される。だが、二元代表制ということであれば、首長制ではなく首長・議会制とは呼ばれてもよいはずだが、そうよばれることはない。一般的には、首長と地方議会は車の両輪に例えられ、地方議会は執行機関に対し、全体として抑制と均衡の役割を期待されている。マスコミ報道等では、地方議会において首長を支持する会派を与党、そうでない会派を野党と呼ぶことが普通である。だが、地方議会には議院内閣制のような与野党関係は原理的に存在しないから、厳密に言えばこれは誤用である<sup>(14)</sup>。

二元代表制は、民意によっては、首長と地方議会の間で党派的な対立を招く恐れがある。首長が特定の政治傾向をもっていたり、特定の党籍を有していたりしたとしても、候補者は選挙戦略上あるいは行政運営上、県民党（市民党）ないしは無党派を標榜することが多い。都道府県レベルの地方選挙においては、候補者が無所属であっても、政党の公認、推薦、支持、ときには地方組織の推薦等を受けることが見られる。この場合、候補者は純粋な無党派とはいえない。

概括的にいえば、1970年代には、大都市部において、革新知事と保守議会の対立が見られた。その後、80年代からは共産党を除く（保革）政党相乗りが多数となり、90年代には国政の変化に呼応した一部の保守対立選挙が見られたが、95年以降は無党派・脱政党化の傾向が強まっている。



既存の政党相乗り候補が、業界・関連団体に立脚した組織選挙を展開し、閉鎖的な利益配分型の地方自治を象徴する一方で、勝手連的で不定形な市民活動や市民団体の推す無党派候補はオープンでより公益的なイメージを作り出すことに成功した。こうした無党派候補は、選挙で勝利することを通じて、公職者としての権威を獲得し、そのうち何人かは改革派知事へと変貌していった。

一旦公職についてしまえば、知事は圧倒的な組織力と情報力で、政策面では地方議会を圧倒することができる。そのため、地方議会は、政策的に知事に対抗することを事実上放棄し、副知事人事など議会の同意を必要とする人事案件を通じて、知事をけん制しようとする。知事の職務代行者は副知事でなくともかまわないのだが、地方議会（首長に対して野党的立場の議会多数派）は、副知事を人質にして、ときには専断的リーダーシップを見せる知事を統制しようとするのである。

二元代表制が有効に機能しない場合、地方自治法は特例措置を定めている。首長側には、専決処分、議会解散権などが付与され、議会側には、首長に対する不信任議決権が認められている。不信任議決には、3分の2以上の出席議員のうち、議長を含む4分の3以上の賛成票が必要である。4分の3以上の賛成ということであれば、その成立要件はきわめて高く、通常は可決されることがない。1976年8月6日の、収賄事件で逮捕された平野三郎岐阜県知事の例と2002年7月5日の田中康夫長野県知事の例、2003年3月20日の大田正徳鳥島県知事の例くらいしかない。なお、辞職勧告決議案が議決された例としては、2004年10月8日の橋本大二郎高知県知事に対する例がある。不信任議決、解散は、二つの代表機関の対立が最高点に達した場合の例外的措置である。最終的には民意がこの対立を解消させるべく期待されている。辞職後の出直し選挙にしろ、解散による議会選挙にしろ、異なる権力セクター間での権力的不整合を調整するよい機会となる。しかし、民意の出方によっては、選挙結果が予定調和に帰着するという保障はなく、その意味では「分割政府」の危機は常に付きまどっている。

地方自治制度は党派の異なる分割政府の存在を想定していない。首長と地方議会の対立については、わが国地方自治の中での事例が乏しく、とりわけ議会の同意を必要とする人事案件が政争の具とされている感がある。自治体の最高法規である条例の作成に関与する、民主的正当性を有する二大機関が、住民本位の基本線からはずれ、いたずらに権力闘争を繰り返す姿はともに批判されてよい。こうした対立の多くは、知事の政治姿勢や手法といった政策外の問題がネックとなっていることが多い。冷戦構造の崩壊後、政策に占めるイデオロギー対立の比重が低下する中で、ますます二つの権力機関間における信頼の醸成が求められている。

こうした信頼関係を恒常化するにあたっては、諸外国のモデルを例に、幹部クラスの議会関係担当者を置くことも考えられる。しかし、公開性を前提とした地方議会において、審議を前倒したかのような、議会外部での利害関係者による事前調整は注意深く避けなければならない。

専決処分については、とりわけ都道府県議会において、臨時議会は招集されにくい傾向がある。加藤幸雄の調べでは、1999年から2002年の専決処分は知事提出議案の7%程度、市長提出議案の5%程度である<sup>(15)</sup>。大きな数字ではないとはいえ、首長が議会を招集する暇がないときという

規定が拡大解釈されている可能性がある。このことが、専決処分の安易な利用を招いていると考えられる。

専決処分の乱用を防止するため、より機動的な招集が必要である。本質的には、首長が議会の招集権を持っていることが問題の根本である。議会の委任による専決処分はまだ問題が少ないといえるが、多くの自治体で半ば慣例化しており、二元代表制の趣旨に立てば、必ずしも望ましい姿とはいえない。

専決処分自体は、やむを得ない事情がある限り法的には肯定されている。但し、専決処分に対して、議会側は不認定にできることを忘れるべきではない。専決処分を行った首長が直接的には議会に、最終的には住民に対する説明責任を果たしていないと考えられる場合は、議会は不認定とすべきである。緊張感ある二元的対立こそ、望ましい地方自治の姿だといえる。

## 8 まとめ

地方議会を早々と執行部に対するチェック機関と位置づけ、政策的な役割を矮小化してしまう議論が支配的である。一部には新しい地方議会、地方議員像を模索していこうとする動きも出てきているが、あくまで例外的である。

政党政治が支配する国政とは違って、地方政治は無所属議員が多く、組織政党を除けば、政策的分解線もはっきりしない。地方分権時代を、地方が地方の実情に従って、公共政策として自立的に問題解決策を考える時代であるとすれば、組織政党のような政党の完全な系列化が必ずしも望ましいとはいえず、無所属には無限の可能性があると思えてくるかもしれない。

しかし、選挙の際、有権者が候補者を人物本位で選んでいるとき、その人物が自分に好ましい政策を実現してくれる保障は人物像の中にはない。候補者の経歴や印象だけが選択基準であれば、当選後の行動については事実上の白紙委任になる。そうした議員が集まった議会は、より断片的で不安定なものになる。首長を監視すべき役割をも負っている議会は、まとまりを欠いた御しやすい議会に変容してしまうのである。

地方議会を再興させ、住民に開かれた権力機関として、ローカル・ガバナンスの中心に位置づけることは可能であろうか。本稿では、こうした問題関心に立ち、複数の視点から地方議会のあり方を探求してきた。今日、市民参加の名前で進められているガバナンス改革は、そのほとんどが行政を対象とした参加である。行政が高度化・専門化し、住民から遊離しつつある現在、行政内部に実質的な市民参加を確保することは、当然意義がある。しかし、地方議会こそ市民に開かれた参加のチャンネルであり、行政統制、行政責任の視点に立てば、求められるべきは地方議会における市民参加であると私は考える。

本稿では、地方議会は執行機関をけん制するチェック機関としてばかりではなく、何よりも政策立案で大きな役割を果たすべきであると主張した。ここ数年、市町村合併が全国規模で進展し、団

体自治は強化されたものの、住民自治はますます形骸化している。住民は身近な議員とその集合体である議会を通じて、積極的に市民参加を果たすべきである。市民のアイデアは議員との相互啓発的なパートナーシップを確保することを通じ、議会でのオープンな審議を経ることによって、正統性と権威を有する政策代替案（条例）として実現されるのである。行政への包括的・予定調和的市民参加よりも、議会への個別的・複合的市民参加こそが、複数の政策代替案を前提とした政策的ダイバートを可能とし、結果として地方議会を活性化することにつながるといえる。地方議会の重要な役割は肯定的に再評価されるべきであり、議員と市民の連携こそがその鍵を握っているのである。

（ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部助教授）

注

- 1) 自治体の政策イノベーションと政策波及の理論については、以下を参照のこと。伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会 2002年。
- 2) 例えば、実務的な立場から書かれたものとして、野村稔『地方議会改革宣言』ぎょうせい 2003年、がある。同氏の業績には『地方議会への26の処方箋』等多数がある。また、大森彌編『分権時代の首長と議会』は、二元代表制を念頭に置いた代表的な業績である。議員側からは、秋葉賢也『地方議会における議員立法』文芸社 2001年、等がある。
- 3) 分権・分離型、集権・融合型については、西尾勝『行政学』（新版）2001年、60頁、を参照のこと。
- 4) 磯崎初仁編『自治体改革4 政策法務の新展開』ぎょうせい 256頁 2004年。
- 5) 小林良彰「地方の選択〔総括編〕 規制緩和による地域再生と議会改革を進めよ!」『ガバナンス』49号 2005年 87頁。
- 6) 磯崎初仁編 前掲書 19頁。
- 7) 片山義博「国の不当な関与には毅然とした対応を」『ガバナンス』37号 2004年 73頁。
- 8) 平成17年9月16日、H町総務課長へのインタビュー。
- 9) 松下啓一『協働社会をつくる条例』ぎょうせい 2004年 86頁。
- 10) 同上書 75頁。
- 11) 江藤俊昭『協働型議会の構想』信山社 2004年 132頁。
- 12) 同上書 5頁。
- 13) 協働型政策研究システム研究会報告書『市民社会と地域自治』2003年8月 22頁。
- 14) 大森彌編 前掲書 210頁。
- 15) 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房 2005年 143頁。

