

目次

1. 社会認識
2. 理想社会像・問題意識
3. 現状分析
 - 3-1. 地方議会
 - 3-2. 地方議会の住民代表機能
 - 3-3. 地方議会の立法機能
 - 3-4. 地方議会の執行機関に対する監視機能
 - 3-5. 現状分析まとめ
4. 原因分析
 - 4-1. 問題点 (i) の原因
 - 4-2. 問題点 (ii) の原因
 - 4-2-1. 執行機関及び首長の権限
 - 4-2-2. 二元代表制と議院内閣制
 - 4-2-3. 日本の地方政府における、現行の二元代表制
 - 4-2-4. 政策選択
 - 4-2-5. 問題点 (ii) の原因分析まとめ
 - 4-3. 問題点 (iii) の原因
 - 4-4. 原因分析まとめ
5. 政策
 - 5-1. 意見交換会の設置
 - 5-2. 首長一議会関係の是正
 - 5-3. 議会内自由討議の実施
 - 5-4. 政策討論会の実施

1. 社会認識

日本は明治時代以降、中央集権体制を機能させ、そのもとで富国強兵、廃藩置県といった近代化政策を行い、国全体を豊かにしていった。そしてこれは、経済大国・日本という形で成就した。しかしながら、現代においてその中央集権体制は行き詰まりをみせている。

かつての日本は国全体が貧しい状態であって、国全体で生活水準の向上、経済の発展が目指された。また、農村が多く、各地域の状況は類似していた。そのような条件下におい

ては中央集権体制が機能していたのである。一方今日では、一定の豊かさが確保されたため、経済的活動をはじめとする個人の自由な活動の余裕が生じた。また、現代、つまり冷戦後の社会はグローバル化社会であり、人やモノ、価値観が世界規模で流動するため、個人が様々な活動をし、様々な考え方を持つようになった。つまり、現代日本は人々が多様な意見や価値観を持ち、同時に地域のニーズも多様化している社会である。それゆえ、政府は多種多様なニーズに対応する政策を立案し、実行しなければならない。しかし、中央政府がそれらを一括に管理するのは政治的、財政的に困難で、ムダも生じるのである。その例としては、1990年代のバブル崩壊によって財政の圧迫化・悪化が生じたため、地方のことは地方で任せたほうが財政のスリム化を図れるのではないか、という考え方がなされるようになったことが挙げられる。

そのような事態を受け、機関委任事務を廃止し、地方自治体への事務、権限の移譲を行う地方分権改革が注目され、2000年の地方分権一括法や2002年からの三位一体の改革などがその例として挙げられる。これらの分権改革は、地方自治体が地域住民のニーズに沿った政策を実行していくことを目的としたものである。

しかしながら、地方自治体に事務、権限の移譲を行えば、地域住民のニーズに合致した政策がなされるわけではない。なぜなら、民意を吸収し、住民を代表する機関である地方議会は住民と真摯に向き合っていない。また、首長一議会の権限関係が議会内の議論の妨げとなっているなど、地方議会は機能不全に陥っている。

2. 理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「社会に対する人々の意思が尊重される社会」である。ここでいう人々の意思とは、個人の内在的な欲求を意味する。ここでいう尊重とは、無視することなく平等に扱うことを意味する。人々の欲求は無視されることなく平等に聞き入れられ、その過程で意思は要求へと変容する。個人個人が要求を持つため、複数の要求が認識され、議論によって調整がなされなければならない。要求の実現とはあくまでその調整に基づくものである。それゆえ、要求の議論・認識を行う機会が重要かつ不可欠となる。要求が議論・認識されてはじめて、要求の実現可能性が生まれるのである。

しかしながら、現代日本における地方議会は、地域住民の要求を平等に扱わず、議論・認識していない。地方議会を私の理想社会像にあてはめて考えると、「議論」及び「認識」それぞれ2段階に分けられる。第1段階の認識は、地域住民の要求を地方議員が把握することを意味する。第1段階の議論とは、主に議会内の自由討議を意味する。第2段階の認識とは、議会において議論を行うことによってあらゆる要求が表に出され、議会が地域住民の要求を把握することを意味する。第2段階の議論とは、政策立案段階における議論を意味する。しかしながら、地方議会で扱われる議題は首長によって提出された予算案や政策案がほとんどである。それらは首長を支持する一部の人々の要求でしかなく、あらゆる人々の要

求を踏まえたものとは言えない。これはすなわち、地域住民の要求を平等に扱っていないことを意味する。また、首長―議会関係は議会内の議論の妨げとなっている。さらに、多くの地方議会では、住民が議員に要求を伝える機会が設けられていない。このような状況は、議会が住民の要求を議論・認識するための場として機能していないという点で理想社会像に反している。

したがって、私の問題意識は「地方議会の機能不全」である。

3. 現状分析

3-1. 地方議会

地方議会は地方自治体の議事機関であり¹、全国の都道府県・市区町村に共通の制度である。全国に約 1700 設置されている。地方議会は通常、主に本会議と委員会で構成されている。本会議には定例会と臨時会があり、定例会ではあらゆる案件が取り上げられ、条例で決められた回数開催される。臨時会は必要に応じて招集され、特定の案件について審議される。一方、委員会では特定の事案・事項について審査が行われる。地方議会の機能は、①住民意思の代表機能、②条例の制定をはじめとする立法機能、③執行機関²に対する監視機能である。以下は、①②③の機能それぞれに関する現状を説明したものである。この3つが果たされることにより、住民の要求を平等に議論、認識する地方議会となりえるのである。

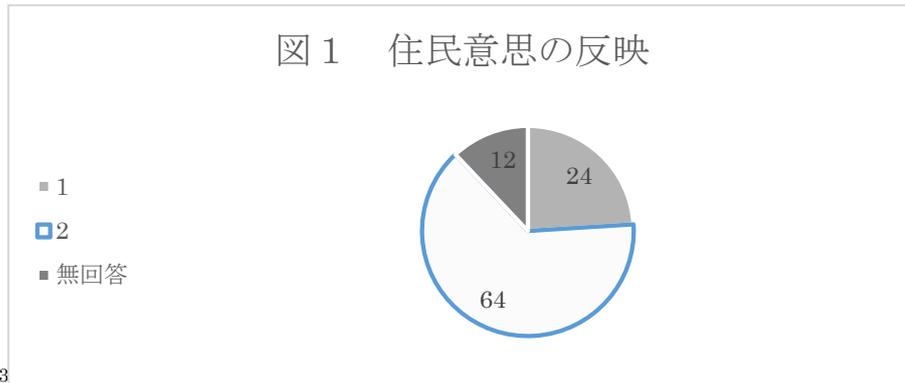
3-2. 地方議会の住民代表機能

地方公共団体には一般的に、住民の身近な存在でありつつ地域における行政を自主的・総合的に実施する役割が期待されている。地方議会はそれを達成するための、住民意思の反映の場かつ意思決定の場なくてはならない。この機能は基本的に、理想社会像・問題意識の部分で述べた第1段階の認識に該当する。

次の図1は、2011年度の全国世論調査において「都道府県や市町村の議会は、住民の意思を反映した活動をしていると思うか。」という問いに対する回答結果をグラフにしたものである。その結果より、住民の6割以上が、自分たちの意思が議会で反映されていないと考えていることがわかる。つまり、選挙において地方議員は過半数の票を獲得しているにもかかわらず、過半数を超える住民が、その地方議員によって構成されている地方議会を疑問視しているのである。

¹ 日本国憲法第93条第1項に規定

² 「地方公共団体の行政的事務を管理・執行する機関であって、みずから地方公共団体の意思を決定し外部に表示する権限を有するもの」と定義する。具体的には、首長、行政機関・委員を指している。(宇賀克也(2004)『地方自治法概説』有斐閣166頁)



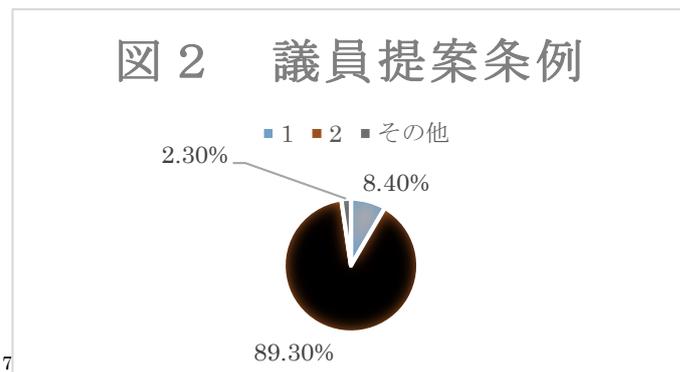
1…思う 2…思わない

以上のデータより、地方議会は住民の意思を反映する場として機能していないことがわかる。すなわち、地方議会の住民代表機能は果たされていないといえる。

3-3. 地方議会の立法機能

以下は、第2段階の認識、第1段階及び第2段階の議論に該当する部分である。

地方議会には、「条例を設け又は改廃する」権限が認められている⁴。図2は、議会による政策形成としての議員立法の状況を表したグラフである。これによると、議員による条例案の提出⁵が1度でも行われた地方議会は全体の8.4%である。また、全体の5.4%の地方議会において、議員提出の条例案の可決が経験された⁶。



³ 読売新聞社が行った、2011年度「統一地方選・地方自治」に関する全国世論調査の回答結果をもとに筆者が作成。

⁴ 地方自治法第96条1項1号に規定。

ただしこの権限は、国の法令に反しない限りで認められている。

⁵ 議員による議案等の提出は議員定数の12分の1以上の賛成が必要。

⁶ ここでいう条例とは、議会や議員にかかわるもの以外の、政策的な行政関係条例案を意味する。

⁷ 自治体議会改革フォーラムが行った、2013年度全国自治体議会運営実態調査結果報告をもとに筆者が作成。

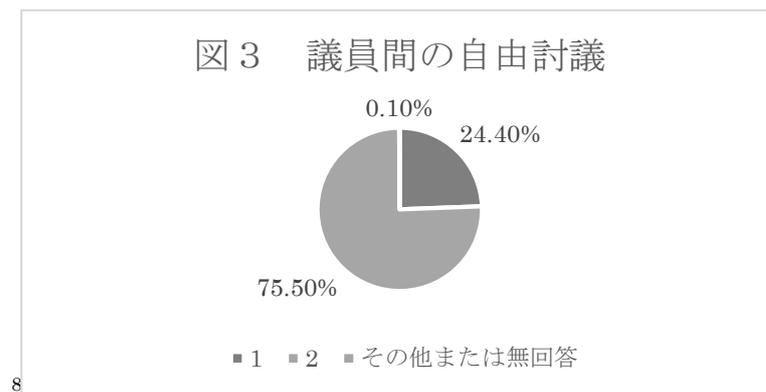
1…議員による提出が行われた

2…1度も行われなかった

また、議会での政策決定においては合意形成が必要であり、その合意形成のためには議員間による自由討議が不可欠である。なお、議会においては現在、一般質問が行われている。自由討議と一般質問とは性質が全く異なるものである。一般質問とは、議員側が質疑を行い、執行機関側がそれに対しての答弁をするという一問一答形式の質疑応答を意味する。しかし、議員が読む質問原稿は執行機関の職員によって書かれたものである。したがって、一般質問による議員間の合意形成は事実上望めず、やはり自由討議が必要なのである。

次の図3は、議員間の自由討議の実施が規定されている自治体の割合を示したものである。それによると、「規定している」自治体は全国の24.4%にすぎない。また、議員間の自由討議の実施状況についてのグラフは次の図4である。自由討議を実施した自治体は全国でわずか12.1%である。以上より、地方議会の立法能力は弱いといえる。

現状、地方自治体における政策提案は主に首長によって行われている。それについては後述する。

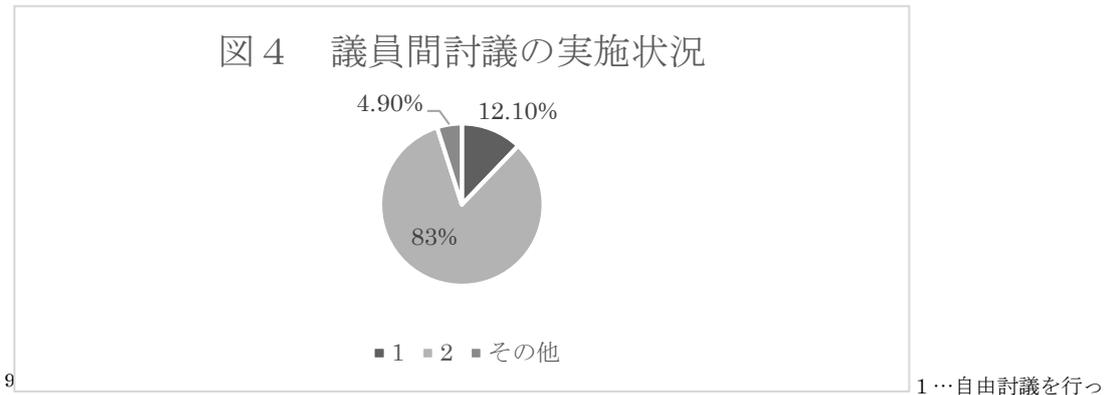


1…規定されている

2…規定されていない

⁸自治体議会改革フォーラムが行った、2013年度全国自治体議会運営実態調査結果報告をもとに筆者が作成。

図4 議員間討議の実施状況



た

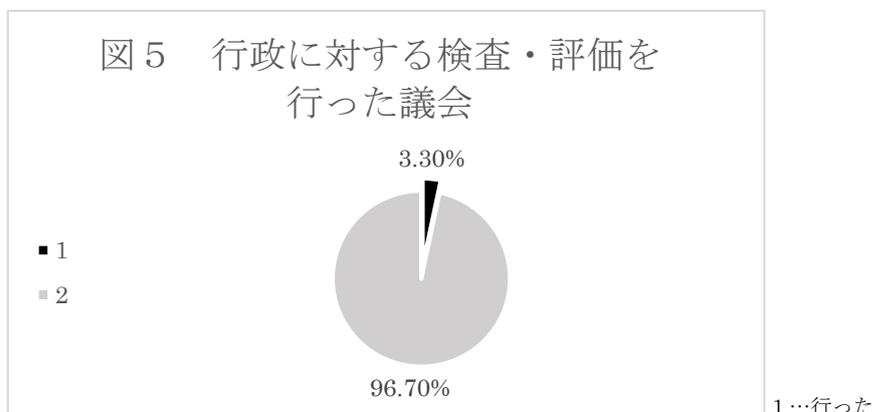
2…行われなかった。

3-4. 執行機関に対する監視機能

地方議会には、首長や行政委員会を監視・検査することが認められている。地方議会は首長に対しての野党的な批判機能が期待されているのである。これは、広範な権限を持つ首長をけん制し、独裁政治化を防止するためにある。批判機能の具体例としては、行政の実態を調査し評価する権限や、議決権を行使し、首長提案の議案を否決することがあげられる。しかし、それらの権限が行使されることは稀である。次の図5は、議会が主体となり行政の検査・評価を行った自治体の割合を示したものである。それによると、該当する自治体は全国で5%に満たないことがわかる。図6は、首長側提出議案が議会によって否決された経験のある自治体の割合を示したものである。該当する自治体は全国で10%未満である。以上より、首長に対する議会の野党的批判機能は果たされていないといえる。

10

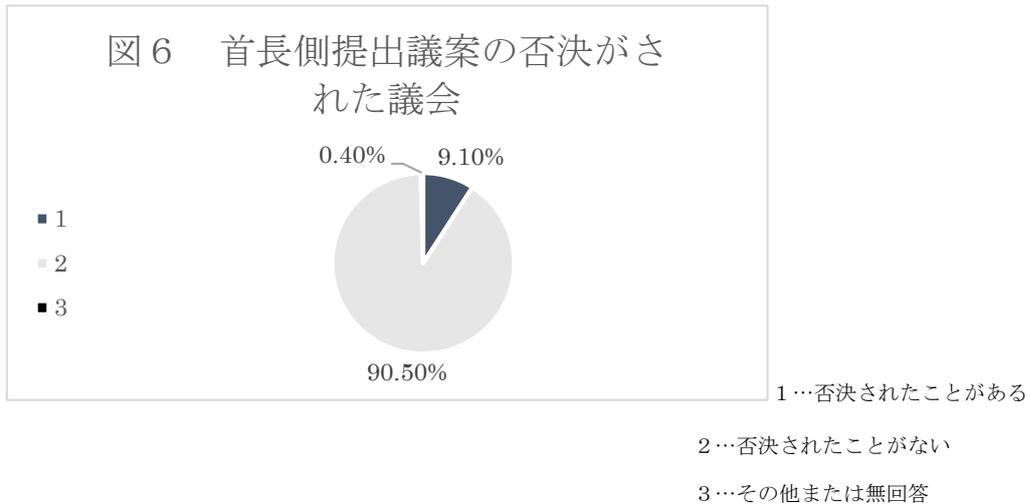
図5 行政に対する検査・評価を行った議会



1…行った

⁹自治体議会改革フォーラムが行った、2013年度全国自治体議会運営実態調査結果報告をもとに筆者が作成。

¹⁰自治体議会改革フォーラムが行った、2013年度全国自治体議会運営実態調査結果報告をもとに筆者が作成。



3-5. 現状分析まとめ

以上より、地方議会における現状の問題点としては、(i) 住民の意思が反映されていないこと、(ii) 執行機関に対する監視がなされていないこと、(iii) 議員間の自由討議の欠如、の3点である。つまり、住民の多様な要求は「認識」「議論」されておらず、地方議会は執行機関の追認機関と化しているといえる。

4. 原因分析

「現状分析のまとめ」において問題点を3点挙げた。次にその原因について述べる。原因は2点あげることができる

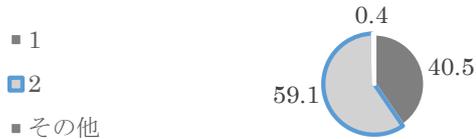
4-1. 問題点(i)の原因

問題点の1つ目である「住民意思が反映されていないこと」の原因としては、地方議会において住民直接参加の機会が不足していることが挙げられる。

下の図7は、全国の自治体に対して行われた2013年度のアンケート調査において、「住民と直接対話する機会を設けたか」という問いに対する回答結果をグラフにしたものである。それによると、直接対話の機会を設けた地方議会は全国で約4割であることがわかる。続いて、同調査における、直接対話の機会の内容に関する問いに対して、「住民の誰もが参加できる場として設定した」と回答した割合は2割に満たなかった。

¹¹自治体議会改革フォーラムが行った、2013年度全国自治体議会運営実態調査結果報告をもとに筆者が作成

図7 住民との直接対話の機会



12

1…直接対話の機会を設けた

2…設けていない

【補足】 現行の住民の参加機会について

以下に、現行の、住民の参加機会の具体例を列举した。

1、請願

自分の意見、要求を請願書に記入し、その請願書を議会に提出することで要求を伝える。しかし、請願書の提出をする場合、議員の紹介を必要とするため、要求を平等に扱っていないといえ、その点でこれは不十分である。また、議会での審議を経て採択されたのち、執行機関側で処理されることが適当と判断された場合は、請願書が執行機関側へと送られるが執行機関においてそれに法的拘束力はない。

2、陳情

基本的に請願と性質は変わらないが、議員の紹介を必要としない点異なる。その点では、より多くの住民の要求が議会に伝わると考えられるが、提出書類には意見の要旨のみを4、5行で記述しなければならず、提出者側としては意見の詳細、真意を伝えるのが困難であるという点でこれは不十分である（請願の場合は、紹介者である議員が議会において詳しく伝えることが可能である）。また、請願には法的根拠があるのに対し（地方自治法第124条）、陳情にはそれがない。

3、嘆願

住民が直接議員に対し意見を伝えることをいう。しかし、これに法的根拠はなく、その意見が議会まで伝わるかは不明であり、その点で不十分である。

4、公聴会

執行機関側が、予算案もしくは重要な議案に対して利害関係者及び専門家の意見を聴取する機会として設ける。ここでの意見がどのように議論され、議案に反映されたかが不透明であり、参加者に制限を設けているという点において不十分である。

12 自治体議会改革フォーラムが行った、2013年度全国自治体議会運営実態調査結果報告をもとに筆者が作成。

5、パブリックコメント

パブリックコメントとは、行政が決定前の案を住民に対して公開してそれに対する意見を求める制度である。しかし、たとえ意見を表明したとしても採用されたかは不透明である。自分の意見が認識されか否か、どのように反映されたかを住民側は知ることができない点でこれは不十分である。

6、意見交換会、議会報告会

これに関して名称は各地の議会によって異なり、意見交換会、議会報告会、住民交流会など様々である。また、その内容も議会によって異なる。参加者の年齢制限が設定されている場合や、参加者が特定の個人や団体に限られている場合、また、単に議会の運営状況等を議会側が一方的に説明する場合、その場において表明されたにもかかわらず議会までその要求が伝達されていない場合等は、住民の要求が平等に扱われていない、要求の認識がなされていないという点において不十分だといえる。

7、直接請求制度

条例の制定や改廃を請求できる制度であり、その場合は有権者住民の 50 分の 1 以上の署名が必要である。また、議会の解散や首長、議員の解職要求の場合は 3 分の 1 以上の署名が必要である。ただし、署名を集めてはじめて議題として議会にのぼるのであって、可否の判断は議会に委ねられる。署名の負担は実質、住民が要求を表明するうえでの制限となっており、自由に要求を表明できない点で不十分である。

8、選挙

地方自治体において行われる地方選挙の日程は全国で統一されており、統一地方選挙と呼ばれ、首長と議員の両方について 4 年に 1 度実施される。選挙で選ばれた議員はその時点では民意を反映する主体であるとみなされるが、世論調査によると、住民の 6 割以上が候補者の人柄や実績で投票先を決めており、必ずしも議員が民意を反映しているわけではないことがわかる。また、選挙時の民意とその後の民意は一致しない可能性もあり、住民の意思を適時把握する必要がある。以上から、住民の参加機会として選挙は不十分であることがわかる。

4-2. 問題点 (ii) の原因

問題点の 2 つ目である「執行機関に対する監視機能がなされていないこと」の原因としては、首長—議会関係における首長の優位性が挙げられる。4-2 では、政治制度の観点から首長—議会関係を述べる前提として執行機関及び首長の役割と権限を記述した。次に

一般的な政治形態としての二代表制と議院内閣制を説明し、そのうえで日本の地方政府における二代表制について述べた。また、政策選択における首長と議会それぞれの選好を分析し、首長と議会は対立しうる関係にあることを確認した。

4-2-1. 執行機関及び首長の権限

地方自治体において、首長をはじめとする執行機関は事務の管理・実行を担っている。執行機関は主に首長、行政委員会、補助機関で構成される。行政委員会は、首長から独立した行政機関として一部の行政事務を担当している。補助機関とは、主に首長を補佐するために設置され、都道府県に副知事が、市町村に副市長村長がおかれる。なお、これらの任命権は首長に認められている。

首長の役割としては、「地方公共団体を統轄し、これを代表する」、また、「地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」とされている¹³。

首長には広範な権限が認められている。以下に、首長の権限として、特に重要なものを挙げる。

- 予算の作成権・提出権・執行権

これらの権限は首長にしか認められておらず、他の行政機関にも認められていない。首長の専権といってよい。一部、議会による修正が認められる。ただし、大幅な修正など、首長の予算提出権を侵害するようなものは認められない。

- 議会招集権

通常、地方公共団体の議会は、首長によって招集される。

ただし、議員定数の4分の1以上の者から首長に対し、会議に付議すべき事件が示された場合は、首長は請求のあった日から20日以内に臨時会を招集しなければならない。

- 専決処分

専決処分とは、議会が議決すべき議案等を議決しない場合または緊急性を要する議案の場合、首長が議会で議決すべき議案等を自ら決定する措置である。ただし、首長は次の会議で議会に承認を得なければならない。しかし、承認されなくとも法的責任はない。専決処分は大多数の自治体で行われている¹⁴。

- 再議制度

首長が議会の議決に異議がある場合、再議の申し立てを行うことにより、議決の効力を停止させる制度である。再議の結果、議員の3分の2以上の同意があれば、議会の議決は確定する。

¹³ 地方自治法第147～148条に規定。

¹⁴ 日本都市センター（2004）『自治体組織の多様化』92頁

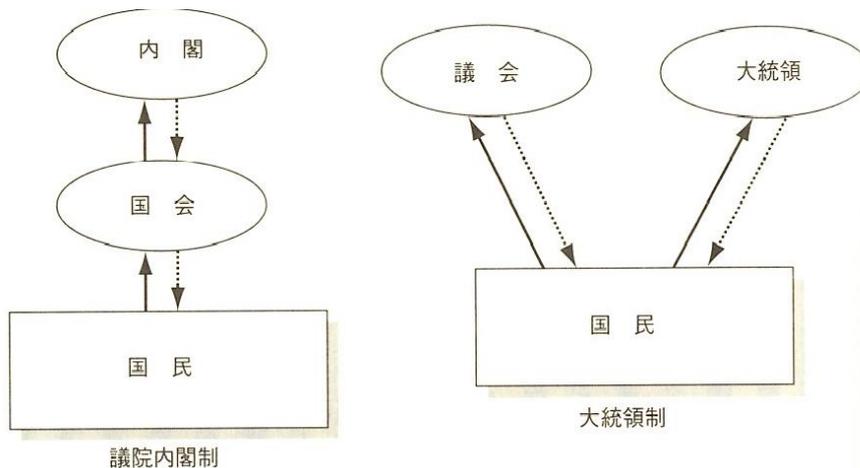
以上より、首長は議会に対して強力な権限を有していることがわかる。

4-2-2. 二元代表制と議院内閣制

現在の首長—議会関係には、政治制度が影響を及ぼしている。したがって、政治制度の観点からも分析を行うこととする。

日本の地方政府では、制度として二元代表制（大統領制）が採用されている。この制度の下で、首長と議会は相互に抑制と均衡の関係にある。

図8 15



(出典) 白鳥令『政治制度論』(1999) 17 頁

図8は、議院内閣制¹⁶と二元代表制（大統領制）の構造を図にしたものである。この2つの政治制度の共通点として挙げられることは、その構成要素である。「国民」と「立法府」（国会もしくは議会）、そして「行政機関」（内閣・大統領・首長）である。しかし、その構造は異なっている。議院内閣制においては国民→国会→内閣というように、3つの構成要素が縦に並んでいる。一方、二元代表制（大統領制）においては、国民から議会と執政長官（大統領・首長）が直接公選され並存している。図8内の実線矢印は選出過程を示すと同時に「委任」「信託」「指示」の方向を示す。また、点線矢印は責任の体系を示す。そのことを踏まえると、議院内閣制においては国民が国会を選出し、決定すべきことを指示している。そして国会が内閣を選出し、すべきことを指示している。責任関係では、内閣は国会に責任を負い、国会は国民に責任を負っている。一方、二元代表制（大統領制）においては議会と執政長官の両方が国民から選出され、期待する役割の指示を受けている。責任関係でも双方が国民に責任を負っている。

¹⁵ 白鳥令『政治制度論』(1999) 17 頁より転載

¹⁶ 現行憲法上、地方政府において議院内閣制的な仕組みは可能との見解も存在する。

興味深い点は、仮に図8の実線と点線が図と逆の方向を示すとすると、それらの政治制度の形態は表面上変化しないが、実際には、民主主義は消滅し、独裁政治が行われることとなる。例えば、議院内閣制において、実線矢印が下向き、点線矢印が上向きとする。このような場合、内閣が国会に役割を指示し、国会が国民になすべきことを指示するという形になる。さらに、国会が内閣に責任を負い、国民は国会に対して責任を負うこととなる。ここでの国会に国民の意思は存在せず、国会は内閣の諮問機関にすぎない。この形は、第二次大戦下のドイツのナチス政権と類似している。二元代表制（大統領制）の図において、実線矢印が下向きを、点線矢印が上向きとなった場合、国民は執政長官の指示を受け、責任を負うこととなる。議会は無意味となり、国民の意思を反映する場ではなくなる。結果的に、大統領・首長の独裁となる。

次に、二元代表制の本来的意義について述べる。政治制度研究において古典的な業績をあげているのが、フアン＝リンスである。リンスによれば、大統領制の最大の特徴として、「執政長官と議会が別個に公選されることにより両者がともに民主主義的正統性を主張できるという『二重の正統性』」を挙げた¹⁷。したがって、二元代表制において議会と大統領・首長は、抑制・均衡の関係にあることが期待される。それゆえ、**議会は首長に対して野党的立場をとり、首長を批判的に監視する必要がある。**

4-2-3. 日本の地方政府における、現行の二元代表制

先にも述べたように、現在、日本の地方政治には二元代表制が採用されている。しかし、日本の二元代表制には特徴的な点が存在し、単純ではない。

- 制度上、首長が特に優位な立場にある点

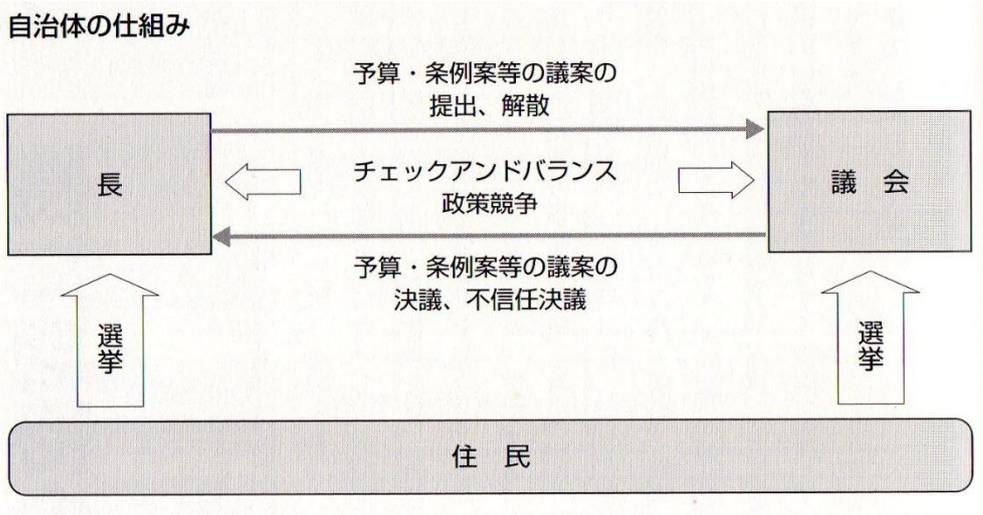
通常、二元代表制が採用された場合、首長が優位とされる場合は多い。しかし、日本の地方政府においてはそれが顕著であるといえる。例えば、予算に関しては首長の専権である。

（アメリカの大統領制下では、議会に予算提案権が認められている。）また、条例の提案に関しても9割以上が首長提案という状況である。すなわち、権限からも、実態からしても、首長優位は明白である。

- 議会による首長不信任決議、首長による議会解散

議会と内閣が責任関係にある議院内閣制では、議会によって不信任決議がなされ、反対に内閣によって議会の解散が求められることがある。注意すべき点は、それらの権限が日本の地方政府に認められている点である。しかし、実際議会によって、首長が不信任決議を受けた例はほとんど存在しない。

¹⁷ 中道寿一訳（2003年）『大統領制民主主義の失敗』南窓社 20頁



(出典) 松下啓一『図解 地方自治はやわかり』(2010、学陽書房) 67 項

4-2-4. 政策選択

政策選択において、議院内閣制・二代表制（大統領制）にみられる執政長官一議会関係は非常に重要な要素となりうる。

議院内閣制のもとでは、議会多数派によって内閣が構成される。これはすなわち、執政長官と議会の両者の選好の同質化が目指されていることがわかる。したがって、通常は内閣側に政策選択における権限が集約され、政策形成が効率的に行われる。仮に議会と内閣の選好の不一致が生じた場合、内閣を構成し直すか、議会を解散して議会多数派を再び構成し、同時に内閣を構成し直すという処置がなされる。また、選好が同質である場合、権限配置は政策選択に影響を及ぼすことはないと考えられる。

二代表制（大統領制）のもとでは、執政長官と議会がそれぞれ公選されるため、両者の選好が一致することはまれである。この場合、両者の権限配置が政策選択の重要な要素となる。相互抑制的な権限配置の場合、グリッドロック（行き詰まり）が生じやすくなり、政策成立は停滞することとなる。どちらか一方に権限を集中させれば、政策成立は円滑となるが、権限を持たない側の選好が反映されることはない。

つづいて、日本の地方政府についてである。選出に関しては、首長と議会は別個に公選される。一方解職・解散に関しては①任期満了、②住民による議会解散請求、首長・議員のリコール、③議会による首長不信任決議、首長による議会解散 が考えられる。③より、首長一議会関係には議院内閣制の要素が垣間見える。確かに、議院内閣制では、選好の異質化がみられた場合、そのような処置によって選好の同質化がはかられる。しかし、地方政府の場合は仮に議会による首長の不信任決議がなされ、それに付随して議会解散、あるいは首長が辞職したとしても、議会の選挙と首長の選挙は別個に行われる。すなわち、選好の同質化はもたらされないということである。したがって、③は議院内閣制の要素と似ているように見えるが、実際は異質だといえる。このように、日本の地方政府において選挙によって、選好

の同質化が図られることはなく、首長と議会の選好が極端に異なる場合も予想できる。

以上より、首長と議会が互いに対立しうる存在であることがわかる。

4-2-5. 問題点 (ii) の原因分析まとめ

以上をまとめると、首長—議会関係は本来、抑制・均衡を維持し対立しうる存在であるにもかかわらず、首長の権限が議会と比較して非常に強力であるがゆえに本来の関係が崩れ、首長が議会に対し影響力を持ち続けることとなっている。したがって、二元代表制が機能せず、地方議会には首長の追認機関として機能することが求められてしまっているのであって、首長をけん制し、監視する機能は求められていないことがわかる。

また、これは問題点 (i) の原因でもある。なぜなら、この関係上、首長が当然議会の意思決定に影響を及ぼすこととなるからである。

4-3. 問題点 (iii) の原因

問題点の3つ目「議員間の自由討議の欠如」に関しては、以上に述べた原因が複合的にかかわっているといえる。なぜなら、会議における自由討議の意義は住民意思をもとに合意形成を行い、政策を決定することであるが、住民意思を詳細に汲み取る機会の不足により、議論のもととなる住民意思を議員が理解していないからである。また、首長—議会関係における首長の優位性により、議会の意思決定が阻害され、合意形成をなすための自由討議も行われることがなくなる。

4-4. 原因分析まとめ

以上より、原因としては①住民直接参加の機会の不足、②首長—議会関係における首長の優位性の2点である。

5. 政策

原因①の「住民直接参加の機会の不足」に対しては政策として意見交換会の設置を挙げる。原因②の「首長—議会関係における首長の優位性」に対しては、首長—議会関係の権限関係の是正を挙げる。加えて、補完的な政策として、議会内自由討議の実施と政策討論会の設置を挙げる。

5-1. 意見交換会の設置

「原因分析まとめ」の部分で述べた原因の1点目である「住民直接参加の機会の不足」に対する政策として、意見交換会の設置を挙げる。意見交換会とは、議会と住民間での意見交

換を主に行う機会のことである。具体的には、公民館、学校等を開催場所とし議員が実際にその場に赴き、住民との意見交換を行う。意見交換会の機能としては2点ある。それは、①住民意思反映のための意見聴取機能、②議会の政治・運営に関する議会報告機能である。これにより、問題発見のための意見聴取、課題設定の報告・意見交換および問題分析のための問題所在の議論が行われることが可能となる。意見交換会は議会における決定に従って行われることとする。したがって、意見交換や議会報告をする主体は議会となる。ゆえに、参加する議員は議会を構成する一員として参加するのであって、原則議員個人の意見や見解を述べる場ではないとする（住民側から個人的意見を求められるといったケースを除いて）。意見交換会開催の周知に関しては、各町内会を通じてチラシ等による組回覧を行うものとする。また、議会のホームページにも掲載し、参加を呼び掛ける。意見交換会終了後には、参加した議員が報告書を作成し、議会に提出する。報告書には主に住民の意見、提言を記載する。報告書は議会のホームページ等で原則公開されるものとする。それによって、住民側が、自分たちの意見が伝わったかをチェックできるようにする。

この政策によって、「理想社会像・問題意識」の部分で述べた第1段階の「認識」は達成されたこととなる。

5-2. 首長—議会関係の是正

原因の2点目である「首長—議会関係における首長の優位性」に対しては、首長—議会関係の権限配置に関する是正を行うこととする。1点目に、議会に予算案の作成権・提出権を付与する。予算は1年間の地方自治体の業務を規定するものであり、議会の運営全体に関与するものである。これにより、予算を基本的に行政に依存していた状況を改善し、予算に関する対等関係を形成する。2点目に、首長による専決処分に対する拒否権を議会に付与する。拒否権は法的拘束力を有するものとし、拒否権が行使された場合は次の本会議または臨時会において、条例改正案の提出や補正予算案の提出等を首長に義務付け、それを審議する。これにより、実質的に執行機関が条例制定権を有する事態を解決する。

これらによって、「理想社会像・問題意識」の部分で述べた第2段階の「認識」が達成されたこととなる。

5-3. 議会内自由討議の実施

上記の政策を補完するものとして、本議会、臨時会において一般質問とは別に自由討議の実施を挙げる。自由討議によって意思集約、合意形成をし、議会としての意思決定を行う。これによって、首長と議会のどちらが「より住民意思を反映しているか」という点で競い合う関係を形成する。また、議案が首長提案であった場合は、議員間で自由討議を行うことによって論点・問題点を抽出し、行政側との討論へとつなげる。

5-4. 政策討論会の実施

上記の政策を補完する 2 点目の政策として、政策討論会の実施を挙げる。政策討論会の意義は、重要な政策及び課題に対して、議員、行政職員、専門家で共同して政策立案、政策提案及び政策提言を推進していくことにある。議員各人は政策立案、問題発見等を個人で行うことができるが、それは議員の能力面からして困難であり、また、議会全体の意思を踏まえたものではないため可決する可能性も低い。そのため、住民意思を踏まえた、より多くの政策立案を効率的に行うには政策討論会の実施が必要だと考える。具体的な手順としては、以下のとおりである。

- ① 問題分析 →住民意見に基づく
↓
- ② 論点抽出 →専門家による指導に基づく
↓
- ③ 論点に対する議員間討議
↓
- ④ ③を踏まえたうえで住民との意見交換
↓
- ⑤ 意見整理
↓
- ⑥ ⑤を踏まえ、改めて論点整理 →専門家による指導に基づく
↓
- ⑦ 政策立案 →行政職員のサポート

②では、主に住民意見や議員の主観的意見が求められる。一方、⑥ではその後の政策立案へつながる橋渡しの段階となるため、専門的知見を利用し、客観的・理論的な考えが必要となる。そのため、専門家・学識経験者を招き、財政学、経済学、建築学など多岐にわたって理論面の教示をうける。⑦では、実際の政策立案自体の手法に関して行政職員のサポートを受け、また、政策情報を提供してもらう。①、④では主に政策 1 点目の意見交換会を利用する。

この政策によって、政策が立案される際には住民意思に基づいて立案されることが可能となる。また、「理想社会像・問題意識」の部分で述べた第 2 段階の「議論」は達成されたこととなる。

参考文献一覧

- 村松岐夫『テキストブック 地方自治（第2版）』（2010年、東洋経済新報社）
- 佐々木信夫『地方議員』（2009、PHP新書）
- 松下啓一『図解 はやわかり地方自治』（2010、学陽書房）
- 宇賀克也『地方自治法概説』（2004、有斐閣）
- 日本都市センター『自治体組織の多様化』（2004、日本都市センター）
- 加茂利男 ほか『地方議会再生 名古屋・大阪・阿久根から』（2011、自治体研究社）
- 会津若松市議会『議会からの政策形成』（2010、ぎょうせい）
- 曾我謙吾・待鳥聡史 『日本の地方政治 二元代表制政府の政策選択』（2007、名古屋大学出版会）
- 久米郁夫 ほか『政治学 補訂版』（2011、有斐閣）
- 白鳥令『政治制度論』（1999、芦書房）
- 中道寿一『大統領制民主主義の失敗』（2003、南窓社）
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書 2013年度版』（2013、生活社）
- ローカルマニフェスト推進地方議員連盟 神奈川県勉強会資料（2014年8月21日）