

民主主義とは手段ではなく目的である

「民主主義の一つの重要な特性は、市民の要求に対し、政治が政治的に公平に、つねに責任を持って答えることだ」

Robert Alan Dahl

1-1 理想社会像	6 解決の方向性
1-2 社会認識	6-3 議員が行政官であること
2 始めに	6-4 議会内閣制の分析 海外の事例研究
3 日本の地方制度	6-5 住民の声を如何にして届けるか
4-1 現状分析	6-5-1 直接民主性
4-2 条例の制定の少なさ	6-5-2 住民投票
4-3 住民の不満	6-5-3 直接民主性と住民投票を比較して
4-4 首長と議会の総与党化による監視能力の欠如	6-6 住民説明会と政策サイクル
5-1 原因分析	7 終わりに

1-1 社会認識

現代はグローバル化社会である。グローバル化によって、ヒト・モノ・カネの流れが一国内に留まらず国境を越えるようになった。そして、日本国内においては、多くの企業が、安価な労働力と土地を求めて、海外進出を果たすようになった。これにより、国内において、産業の空洞化が置き、第1次産業、第2次産業が中心産業であった地方において顕著な衰退が起こった。

それに対して、政府、そして時の政権与党であった自民党にとって、衰退しつつある地方を放置することは、地域の名望家などを地盤とする政党だけに死活問題であった。

これに対処するため、自民党は官僚と手を結び積極的な再配分政策を行う。地域のインフラ整備などが未成熟であり、経済成長を続け財政的に拡大の余地がある高度経済成長期の現状では、再配分政策は支持を受けた。地方と中央の関係はいかにインフラ整備の予算を獲得するか、いかに強力な権限を持つ官僚と密接な繋がりを持ち予算獲得を優位に進めるかに主眼が置かれた。池田勇人内閣は1962年に高度経済成長が本格化する中、第一次全国総合開発計画によって「国土の均衡ある発展」を掲げ、田中角栄の『日本列島改造論』によって「都市から地方へ」の流れは頂点を極める。

その結果、地方の首長は今の総務省の前身である自治省上りの官僚がつくことが定例化し、「官僚が作り、地方が実現する」といった構図が続いていった。そのために地方自治の観念はおざなりとなり、二代表制の議会と首長が相互にチェックし合うという目的は霧散し議会は首長の追認機関と化していったのである。

転機が訪れたのはバブル崩壊後の日本経済の低迷だった。経済の下降によって全体のパイの総量がこれまで通り大きくならないことで伝統的な地方への再配分政策は転換を迫られた。財政赤字は累積し、過剰なインフラへの投資は無意味な既得権であるとの批判が高まっていった。その中で地方分権の為の制度改革の流れは加速することになる。

2000年には、地方分権一括法が施行され、地方の自主裁量権を高め、中央政府からの独立が図られた。これによって当時都道府県の事務の約70%を占めていた機関委任事務が廃止され、地方への大幅な権限委譲が実現した。それまで所轄の大臣の指揮を知事や市町村長が受けて事務をおこなう形が変更され自治体の判断で事務を行えるようになったのである。これは地方の行政の幅を広げただけでなく、大臣の指揮外にいた地方議会が独自の条例を作る余地ができたことも大きい。

このように、制度的な地方分権は行われているものの、地方議会や行政に対する不信感は強く、地方議会に対して、満足していない住民の割合は、8割に上り、まさに有名無実のものとなっている。

1-2 理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「個人の社会に対する要求が尊重される社会」である。個人とは、平等であり多様な価値観を持つ存在である。個人の社会に対する要求とは、自分を含めた多くの人間に関わる事象に対して、自らの価値観を元に発せられる社会に対しての要求である。ここでいう尊重とは、平等に議論に値するものとして扱われることを指す。個人の社会に対する要求が尊重されるためには、個人の要求は、多様かつ平等であるべきであるため、全ての要求が平等に扱われた上で意志決定に影響を与えるものとして公的に議論される必要がある。議論とは社会に対する複数の要求がすりあわされることにより、社会の構成員が納得できるようにするもの。

私の問題意識は地方議会の機能不全である。日本において公的に議論する場は議会である。地方議会において、議員は

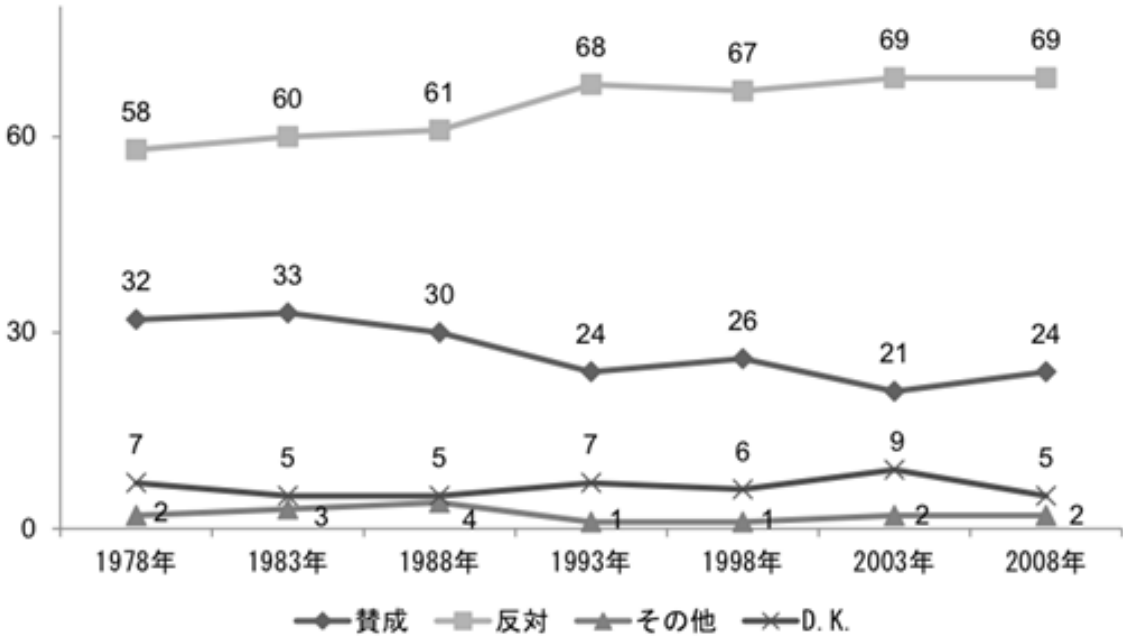
住民の要求を受け止める役割を果たして居らず、首長がほとんどの決定を行う状況となっており、議会が住民の声を反映した決定を行っていない。故に私は地方議会の機能不全に対し問題意識を抱く。

2-1 始めに

19世紀初頭、トクヴィルは著書『アメリカのデモクラシー』の中でロシアとアメリカを比較し、ロシアの政治の悲惨な状況とアメリカに花咲く民主主義を比較し、この差はアメリカ人が自ら政治参加し、街をもり立てていくことがロシアの皇帝と官僚頼りの政治より優れているからだと言った。この自ら参加する政治の伝統を「アメリカのデモクラシー」だとするならば、「ニッポンのデモクラシー」とはなんだろうか。日本は明治以降、強国になり欧米列強に追いつくためにドイツの憲法を導入し、欧米列強に追いついた後はファシズムに走り、民主主義国家アメリカに敗北した。GHQは国政に議院内閣制を、地方に二元代表制を導入した。そのシステムは戦後の経済成長と平和の中で正統性を高めていき、現代日本では自明のものとなっている。日本の民主主義への信頼度は極めて高く、独裁に繋がる権威主義を日本は諸外国に比べても嫌悪する割合が高い。(図 0-1-6)

そのような恵まれた土壌の中で、日本の地方の民主主義はやっとタネが芽吹きつつある段階にある。「ニッポンのデモクラシー」において地方政治はどのように変わるのか。特に地方の民主主義の基板となる議会と首長の関係に注目して論じていく。

図表 0-1-6. 政治家にまかせるか (集計対象: 全体)



3 日本の地方制度

現在日本の地方制度は二元代表制を採用している。二元代表制とは首長と議会という二つのアクターがそれぞれ直接住民から選ばれ統治の正統性を有する体制である。対照的に日本の国政は議院内閣制であり、これは一元代表制と呼ばれ議会の多数派から選ばれた内閣総理大臣が議会に対しても責任を負う統治体制である。

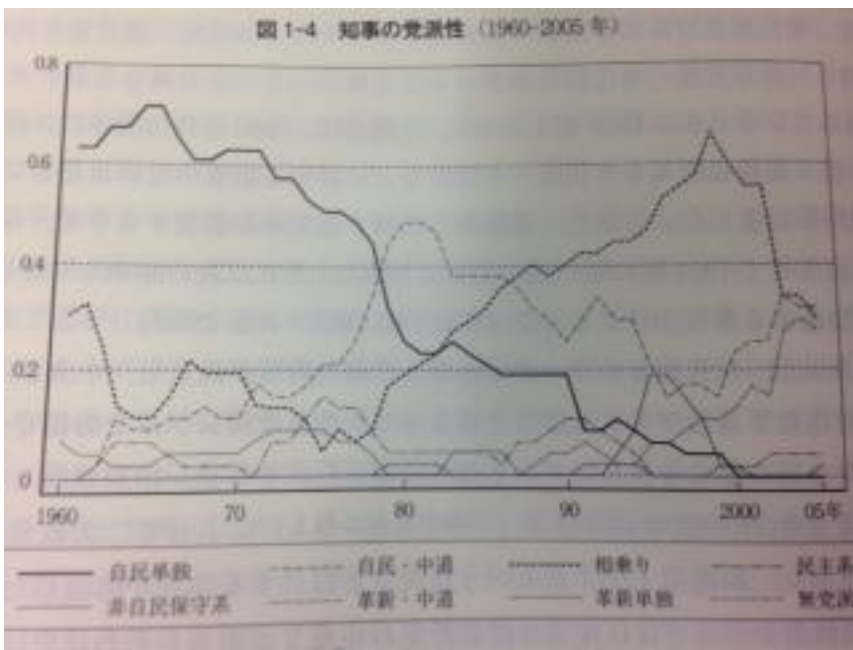
首長は内閣と違い、議会ではなく住民に対して責任を負っている。ゆえに議会の多数派と首長の意向が異なっても首長の正統性は揺らがない。

二元代表制の歴史はイギリスに対抗したアメリカの歴史にさかのぼる。議院内閣制を取る宗主国イギリスへの対抗心と行政と立法が一体化した政府による自由の侵害を恐れたアメリカ合衆国はモンテスキューの言う三権分立を厳密に実施する政府を構想した。それが行政の大統領と立法のアメリカ連邦議会を完全に分離し互いに監視させることである。

このシステムはアジア・太平洋戦争後 GHQ により日本の地方自治制度へと輸入された。一元代表制による議院内閣制の国政と二元代表制による首長と議会の地方政治は日本に異なる政治過程を出現させたのである。

	二元代表制	一元代表制（議院内閣制）
執行機関の構成	固定した任期を持ち議事機関とは独立して執行機関（首長）を選任する	執行機関は直接選挙された議事機関の多数派からなる
執行権の担当者	首長だけが行政権を所持する	執行機関が行政権を有し、統合を維持するため議会と妥協する
最高責任	首長が最終責任を持つ唯一の公職者となる	執行機関は首長が同輩中の筆頭者であり、内閣は合議機関となる
執行機関と議事機関の関係	特別の事情がない限り、首長も議会も互いに辞任や解散を要求できない	首長は議会を解散、選挙を実施できるが、首長は議会の不信任によってじょくさせられうる
責任の所在	首長は直接選挙されるので、有権者に説明責任がある	首長は議会に責任を負う

図 I、図 II www.ifap.org/publications/201505/aps_2015_06.pdf より



-1 現状分析

二元代表制とは互いに正統性を持つ首長と議会が相互監視して権力の分散を志向するシステムであると言える。国政において、最高責任者の総理大臣は行政のトップである大臣を任命するが、行政自体は所轄の大臣が指揮し内閣総理大臣

は人事権を掌握するに留まる。これと対照的に首長は地方の行政組織の全ての権限を一括して握っており首長を頂点とする巨大な権力ピラミッドを構成している。地方議会は強力な行政の監視機能と共に条例の成立を進めるはずであるが、今の地方議会はその機能が果たされていない。以下でその内実を見ていく

4-2 条例の制定の少なさ

朝日新聞は2007年から2011年にかけて全国的なアンケート調査を行い都道府県と市町村計1797の自治体を調査した。その結果4年間で、地方議会の内議員提案の政策条例が一つもない議会は91%、首長が提出した議案を4年で全く修正していない議会は50%、議員個人の議案への賛否を明らかにしない議会は84%に登った。この3つ全てに当てはまる地方議会は全体の3分の1にのぼる。

また別のデータでも議会の政策条例の提出の少なさが明らかになっている。表Iは全国の都道府県及び市町村の2008年度に政策条例の提案を行ったかのデータである。特に市町村は0件と答えた割合が高く、政策条例の提出が非常に少ないことが分かる。

表 I

	全体	都道府県	政令指定都市	特別区	市	町村
全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%
0件	91.8%	47.8%	58.8%	47.8%	92.4%	96.2%
1件以上	8.0%	52.2%	41.2%	52.2%	7.3%	3.6%

次に、実際に提案された政策条例が可決されたどうかを見てみる。表IIはそのデータであるが表Iで政策条例の提案を比較的多く行っていた特別区の0%が目につく。結論として議会は条例の提案には極めて鈍重であり、数少ない政策条例の提案もほとんどが否決されている現状が分かる。

表 II

	全体	都道府県	政令指定都市	特別区	市	町村
全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
0件	96.2%	60.9%	76.5%	100.0%	96.8%	98.2%
1件以上	3.7%	39.1%	23.5%	0.0%	3.1%	1.7%

www.fwaseda.jp/katagi/ehara2.pdf より引用

つまり、議会は首長に完全に政策立案を依存しており、また数少ない議員発案の政策条例の提案もわずかしか実現していないことがわかる。

4-3 住民の不満

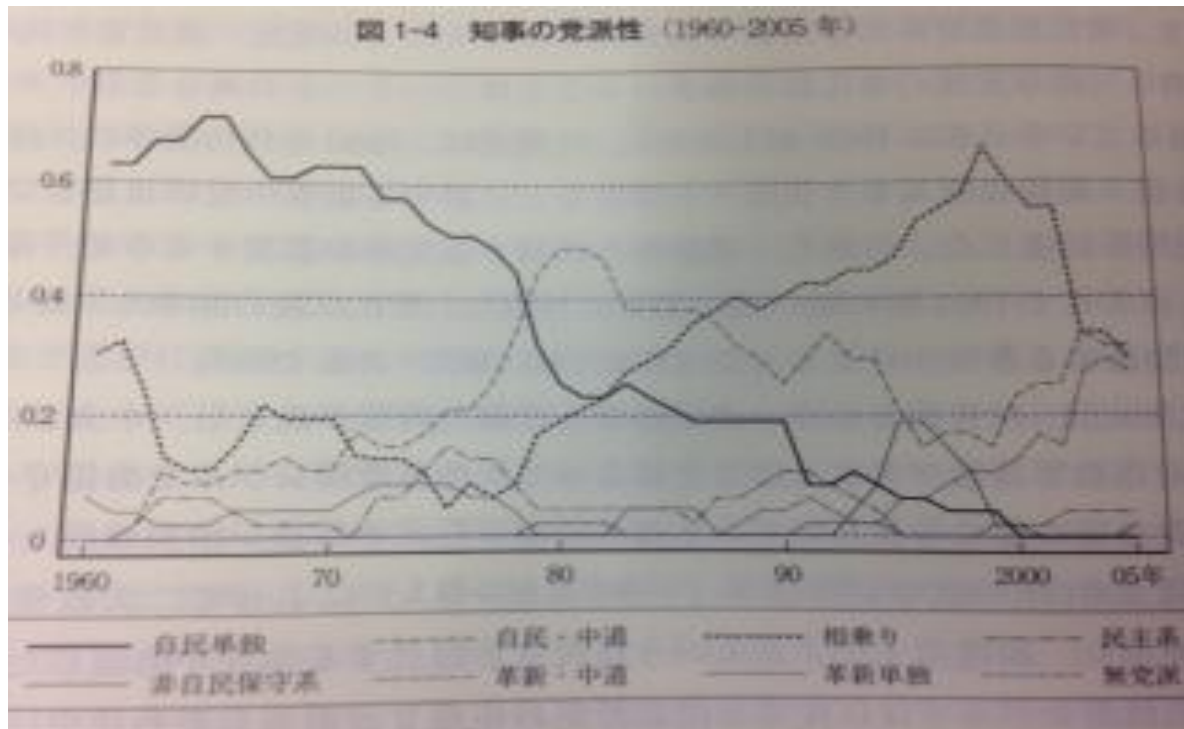
2006年度の世論調査会は、全国的な調査を行い約7割の住民が議会の働きに「満足していない」と答えており、その信頼度の低さが浮き彫りになった。また、平成22年に鳥羽市が行ったアンケートによると、「議会改革は必要だ」と答えた割合は65%に上った。その中で、最も多い意見は、「市民の声が反映される懇談会や意向調査を行って欲しい」というものであった。議会側の認識を見てみると、読売新聞のアンケート調査によると議長自身に執行部に対するチェック機能を果たしているかと聞くと97%が「果たしている」と答えている。

4-4 首長と議会の総与党化による監視能力の欠如

戦後から続く、国政における社会党と自民党の2大政党の対立の構図は地方政治にも強い影響を与え、1972年の国政選挙での接近に伴い、1970年代には社会党や公明党を含める野党連合が日本の首長の70%を占めるに至った。しかし、共産党と公明党の関係悪化、民社党の自民党への接近が重なり次第に革新勢力は低調となっていく、強固な支持基盤を持つ北海道や利害が重なって野党連合を組めた地域でしか勝利ができなくなっていった。勝てないで地域における影響力を喪失するよりは、自民党の首長に相乗りして影響力を持たせるのは合理的であると言える。

その流れに1991年のソ連崩壊が決定的な影響を与えた。これにより社会党と自民党のイデオロギー的な分断は縮小し、相乗りの余地が生まれる。また、自治省上りの官僚候補が多かったために、イデオロギー論争というよりは政策の論争になり、福祉政策などで合意すれば自民党と社会党の合意の余地が生まれる。つまり自民と社会党のイデオロギーの分断を官僚の性質を持った首長が仲介し、脱政治化し合意を生むのである。砂原は1993年の細川連立内閣で国政レベルにおける地方政治におけるイデオロギー的な対立軸は失われたと言う。

その状況は以後も続き、1993年から1997年にかけて新進党は相乗りを進める一方で、1995年のピーク時には全知事の20%をしめることになった。これは新進党が地方組織レベルでそれほど強くなくても、地域において強い影響力を持つ公明党と民社党の強力な支援を得られたからである。しかし、続いて国政レベルで第一党となった民主党は結党当初は党組織が弱体で自民党と伍していくことはできなかった。その状況で地域に影響力を残すために民主党は自民系の候補への相乗り支援を行ったので、1990年後半には政党の相乗りを受けた候補は急速に増加することになった。その傾向が特に顕著なのは1999年の統一地方選であり、東京、大阪以外の全ての知事選で自民党と相乗りして候補者を出している。相乗りすれば、確かに知事に影響力を残すことができ政策決定に関われる可能性も上がるが、「議会とは首長の野党である」という原則から完全に外れ、首長の補完勢力となってしまう。



西尾勝・岩崎忠夫 1993年 『地方政治と議会』から引用

5-1 原因分析

地方議員の意識の現状

議会の低調さの原因はどこにあるのだろうか。それぞれの原因を個別に見ていき、住民の民意と議会の活動の差異が反映されていない理由を考察する。

- ① 正統性の欠如・・・日本国憲法には、第41条に「国会は国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である」と明示されているが地方自治における議会は「地方公共団には、法律の定めるところにより、その議事機関として議

会を設置する」とあるようにただの議事機関扱いであり地方政治における正統性は曖昧なものとなっていることが考えられる。

- ② 議会のサポート機能の脆弱性・・・知事は知事部局のみでおよそ 5,000 人近い人数を指揮し政策法務や文書課などの政策スタッフのサポートを受けられるのと対照的に、議会をサポートする体制は整っていない。日本で最大の自治体である東京都の知事部局の職員はおよそ 2,400 人とあるが、県議会の調査課の人数は全国平均 7.9 人という少なさであり、その人員の大部分は総務や庶務と言った運営にかかり切りである。さらに議会事務局員は首長の側の人員の出向の形を取っており所属が議会にないためサポート機能が機能不全を起こしている。アンケート調査によれば 49%の事務局員が首長を追い詰める質問を作るのをためらうと回答しているなど、議会のサポートを首長の組織の人間が担当しているために議会と議会事務局員で不協和音が出ていることが分かる。
- ③ 兼業議員の活動時間・・・兼業議員とは議員の仕事以外に職を持ち、議員報酬以外の報酬を得ているものである。兼業議員の以外の仕事に半分近くを割く議員は 30%を超えており、2～3 割を割く議員は 45%を越えているなど、議員活動以外に毎日の多くの時間を掛けていることが伺える。

表 4 議員以外の仕事に使う時間

区分	人	比率 (%)
70%くらい	4	3.4
50%くらい	38	32.2
40%くらい	8	6.8
30%くらい	28	23.7
20%くらい	27	22.9
その他	13	11.0
計	118	100.0

(資料) 緑川輝彦「地方議会の研究」(アサヒ印刷、2005年)

【出典：佐々木(2009年) P.71】

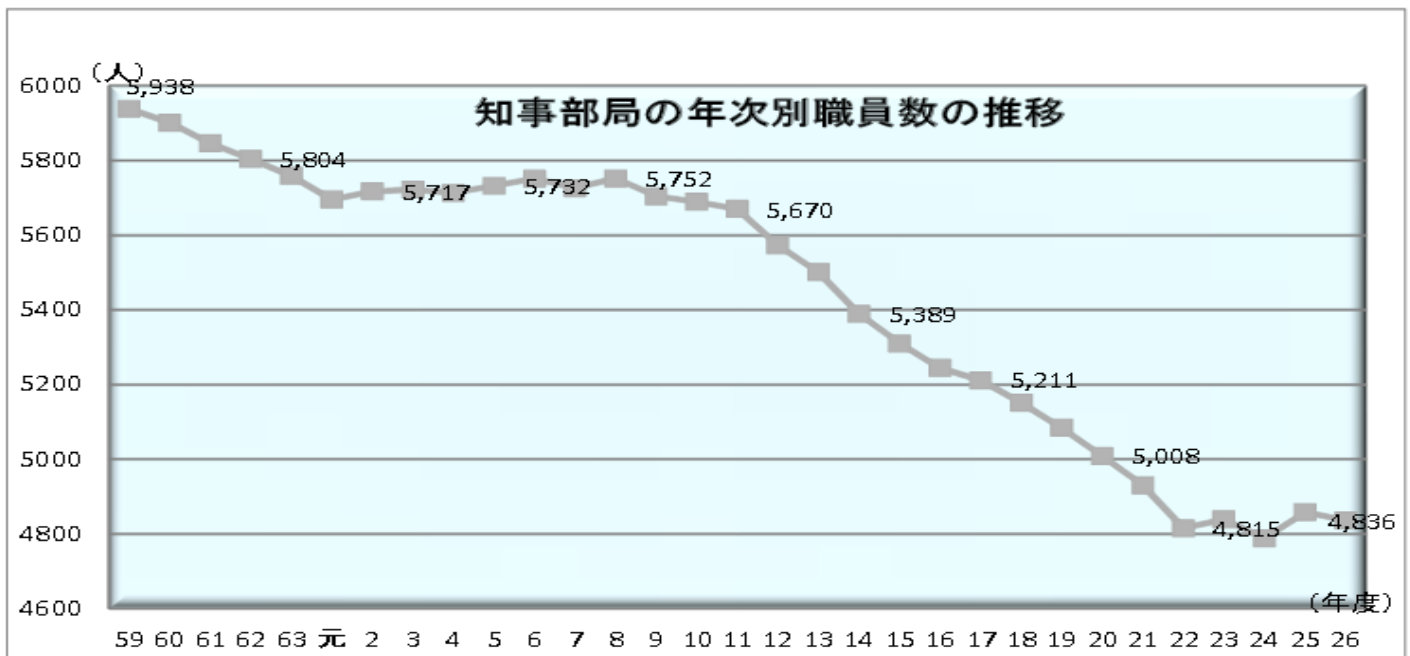
6-1 解決の方向性

以上を見ていったように、現状の二元代表制下の日本の地方政治は深刻な機能不全に陥っていることが分かる。この状況から考えられる政策は大きく分けて2つあると言える。

一つ目は「弱い議会」「強い首長」の首長主導の地方政治から本来の理念である議会と首長が相互監視する機関競争主義を目指す政策である。強力な行政の権限を持つ首長を監視し、独自の条例を制定する能力を担保するために充分なヒトとカネを投入し首長政府に伍する独自の議会勢力を作ることである。これは現在の体制の延長線上にあり、現状の地方自治法の枠内で実行できるものの、議会と首長の両方にコストを掛けねばならず、人員削減の中で議会スタッフを増やすことは困難が伴う。

二つ目は二元代表制の枠組みを取り払い、議会と首長が協力して政治を行う議会内閣制を作り上げることである。これは地方自治法改正を伴うが、議会と首長の両方に人的、物的資源を投入する非効率さを軽減し、議員に行政経験を与えることができるので難点であった議員教育を行うこともできることにも繋がる。しかし、地方自治法の変更も伴うために政治的なコストは巨大であり、首長の監視機能の低下も予想される。両者の利点、欠点を分析しつつ、現実の政治の中でどちらが住民の意思を適切に反映することができ、議会がそれをくみ取った決定を行えるか見ていきたい。

6-2 厳しい財政状況・・・昨今の自治体の財政状況は悪化の一途を辿っている。財政状況の中で人員は適切に最低限の人材が用いられることが求められており、それは議会も首長政府も同じであり、2016年度には47都道府県の内、26都道府県の議会が速記係を廃止し、音声録音に切り替えている。以下は宮城県知事部局のデータである。

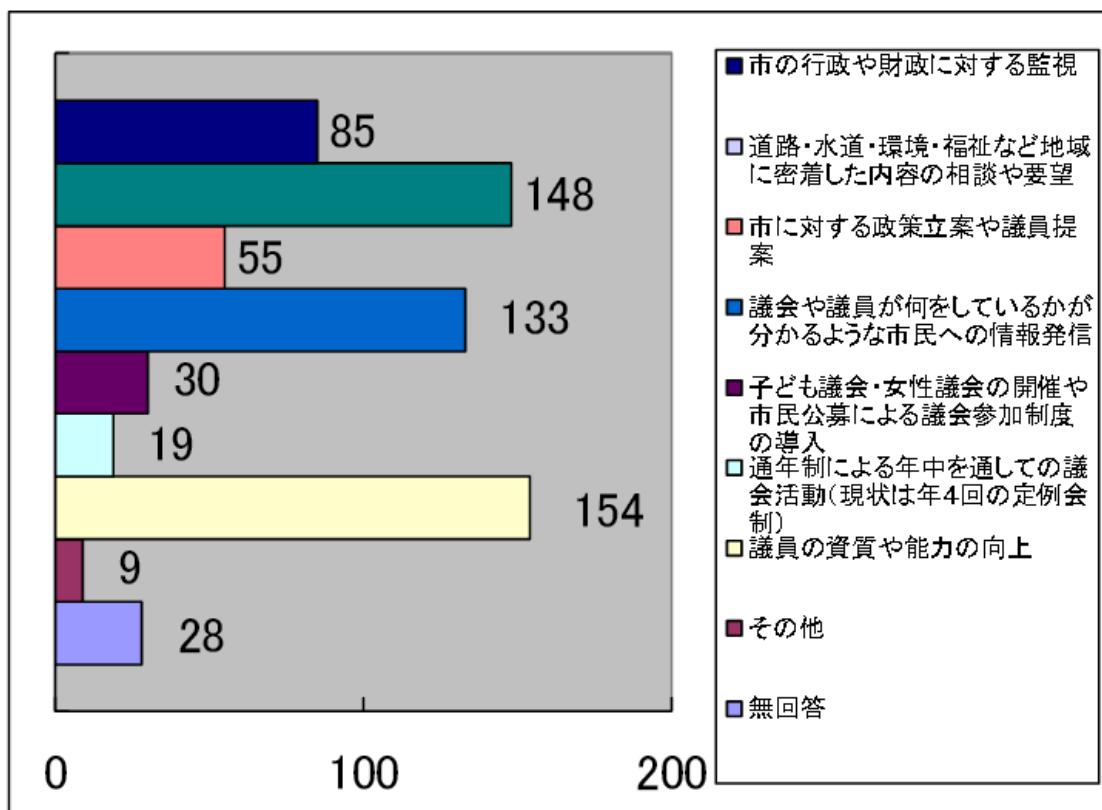


このように知事部局も人員削減に会い、人材を遊ばせておくことはできないのが昨今の事情である。

6-3 議員が行政官であること

さらに、住民の要求というものは具体的であることが多く、行政的な対応が必要になることも多い。以下の図は議会基本条例と市民との意見交換会で先進的なシステムを持つ会津若松市議会の政策サイクルを示した図である。住民の意見を議会に関するものと市政に関するものにわけ、確実に提出するように義務付けるなど、住民の意見をただ聞くだけでなく、政策サイクルの中に巻き込むことを行っている。住民の声を反映する良いシステムであるものの、市政へは「要望書」の形でしか送ることができない。しかし、知事部局に議員を登用している状況であれば、市民の意見がダイレクトに反映される。二元代表制であれば、あくまで行政への分離という建前があるので要望書のような迂遠な形で行政を促すしか無くなる。しかし、議会内閣制であれば、住民説明会などでくみ上げた住民の意見を直接行政官が受け取ることになり、その行政官も民意によって地位が保たれている状況にも相まって、より住民の声を政治に反映する確立が高まる。

図1 (住民説明会で要望された内実)



(図2) 会津若松市の住民説明会のプロセス

6-4 議会内閣制の分析 海外の事例研究

イギリスの場合・・・イギリスは二元代表制の日本と違い、行政府は議会の各委員会が統治する議会内閣制の典型例である。日本のように大きな権限を持つ一人が権限を持つ大統領制ではなかったが、近年ではそれに変化が見られる。議論に多大な時間が費やされ意志決定が極めて遅く、議長という最高決定者が議会の内部で決まってしまうために密室政治であるという批判が高まったのである。

この批判を受けた政府は「2000年地方自治法」で、議会については、直接統治に責任を負うエグゼティブ（内閣構成員）と政策評価を担当するバックベンチャー（一般議員）に明確に区分し、首長については、直接公選首長を採用するかを住民投票で選択できるようにした。

改革後のイギリスの地方自治体の制度

- ① 伝統的な議会の内部からリーダーを選出するリーダー&内閣制
- ② 直接公選された首長と議会または首長に選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣制」以下図 I で図解する。
- ③ 直接公選された首長と議会または首長によって選出されたカウンシル・マネージャーが政策決定を行うカウンシル・マネージャー制

イギリスの「直接公選首長と内閣制」を導入する際の手続きは以下の3通りである。

- ① 権者の5%以上の請願により、住民投票が行われる形
- ② 議会がその議決によって直ちに「直接公選首長と内閣制」を採用する形
- ③ 議会がその議決により、住民投票に諮ることを決める形

財政的制約と住民のニーズが行政への要望を多いことを考慮に入れると、二元代表制よりも議会内閣制の方がメリットが多い。ただし、この政策を日本で導入することは、非常に大きなインパクトを与えるためにイギリスの導入時よりも慎重な手続きを踏む必要がある。つまり、議会の同意と首長の同意、住民投票がセットで体制を移行することである。イギリスの議会の同意だけで移行するよりはハードルが非常に高くなるものの、日本においては初めての試みであり、慎重を期するべきであろう。

しかし、現状でも首長は議会と十分な信頼関係と潜在的な与党を作らなければ十全な地域の統治は儘ならず、今でも相乗りや無所属で当選してから自民党に復党するなどの議会との協調に骨を首長は折っていることを考慮す

れば、議会内閣制はあくまでも現実の二元代表制の理念からかけ離れた状態を、名と実を一致させる。つまり議会が首長と協力して統治している状態を制度化することであって大きな混乱は引き起こさないだろうと考えられる。

6-5 住民の声を如何にして届けるか

一般的に住民の意見を吸い上げるものとして考えられるのは選挙である。しかし、選挙は解散がなければ4年に一度しか行われず（地方自治法93条）、住民の個別具体的な要求を反映するものとしては不十分である。よって政治における意志決定に選挙以外での補完物が間に入らなければ、住民と議会の距離は開いたままであると言える。なにがその補完物として適切なのか考察する。

6-5-1 直接民主性（イニシアチブ）

代理人を選ぶ選挙と違い、イニシアチブの場合は政策の一つ一つを住民自身が問うために、政策一つ一つと住民の意思が乖離することが少なく、住民が直接責任を負うことができる。その一方で、移り変わりやすい世論に何年も住民を拘束する政策を委ねることになる。また住民投票という多大なコストを払い、直接住民が審判を下したという形式の重さは、代理人の議員が合意した形式よりも正統性が高く、それゆえに撤回が効かない危うさも持つ。

2009年にスイスで行われたミナレット（イスラム寺院の尖塔）の建設禁止を巡る住民投票で、57%の住民が禁止に投票し、ミナレットの建設禁止が実施された。議員は自由主義の観点から反対したものが多かったが、ミナレット禁止が実施されたのは住民投票の重みである。イニシアチブは乱用すれば少数派の権利侵害にも繋がりがかねず、実施するときには細心の注意が求められる。

6-5-2 住民説明会

住民説明会は議会の傍聴などを敬遠する層を政治の議論に巻き込むことができ、住民と議員が直接議論することができる場を設けることができる。場所を変えられるので、議会から遠い場所の人々と対話の機会を確保でき、福祉の問題の住民説明会、教育問題の住民説明会などテーマを絞って議論できるのも大きい。欠点としてそもそも住民説明会を設けている自治体が多くないことが挙げられる。早稲田大学マニフェスト研究所の調査によると住民説明会を設けているのは全国の自治体の5割以下であり、議会基本条例に住民説明会を義務付けているのは21%に過ぎないなど、そもそも実施状況が極めて悪いのが現状である。

6-5-3 両者の比較

イニシアチブの場合、コストの問題及び修復不可能制などを考慮すると住民を二分するビック・イシューに限定して用いるのが最善である。自治体への小さな要望、要求を議員に伝えて住民の意見を反映させる場としては、住民説明会が望ましい。これから住民説明会の問題点であるどう実施させるかについて論じていく。

住民説明会を実施しない自治体が5割近くにのぼる理由は、説明責任を果たすコストを払いたがらないからである。川内原発の住民説明会や鬼怒川決壊の後の住民説明会などは顕著であるが、住民説明会が責任者の糾弾会になってしま

い及び腰になるのである。

しかし、むしろそのときこそが住民の目が真摯に責任者に向いているときであるので逃げてはならない。そのためにはルールを整備し、住民説明会の開催というものが規則に沿って行われる道筋を平常時に作っておくことが必要である。そのルールのキモになるのが議会基本条例である。議会基本条例は地方議会運営の理念を示した条例であるが、そこに住民説明会を明記しているのは2割に過ぎないことは述べた。しかし、議会基本条例自体は政令市の75%、都道府県議会の63.8%が採用しており、その議会基本条例には住民と議会との理念を示しているものが多い。よって、議会基本条例の精神を具体化させたものとして、住民説明会の実施を義務付けることは、条例の制定ではなく修正、追加であるので実現の困難さは少ない。よって住民説明会の推進のための、現状の議会基本条例の修正の可能性は高い。

6-5-4 住民説明会と政策サイクル

これまでの政策によって仮に十全に住民説明会の機会が担保されたとしても、くみ上げた住民の声を政策立案のサイクルに乗せなければ住民説明会を開くコストと住民説明会へ来た住民の声を無駄にするだけである。よって、住民の声を行政へとパイプを繋ぎ、政策を実施しても、実施できなくても、「なぜ政策を実施するのか」「どうして実施できなかったのか」を総括し住民へとその政策評価サイクルを還元することで重要である。このプロセスを完遂して、住民説明会を行ったと言えるだろう。会津若松市は以下のような規則を作った。つまり実施の義務化、議会以外の市民団体の要求でも住民説明会を開き、回収した意見を確実に議長に伝え、その結果を公開することである。

第3条 地区別意見交換会は、各地区において、年2回実施する。

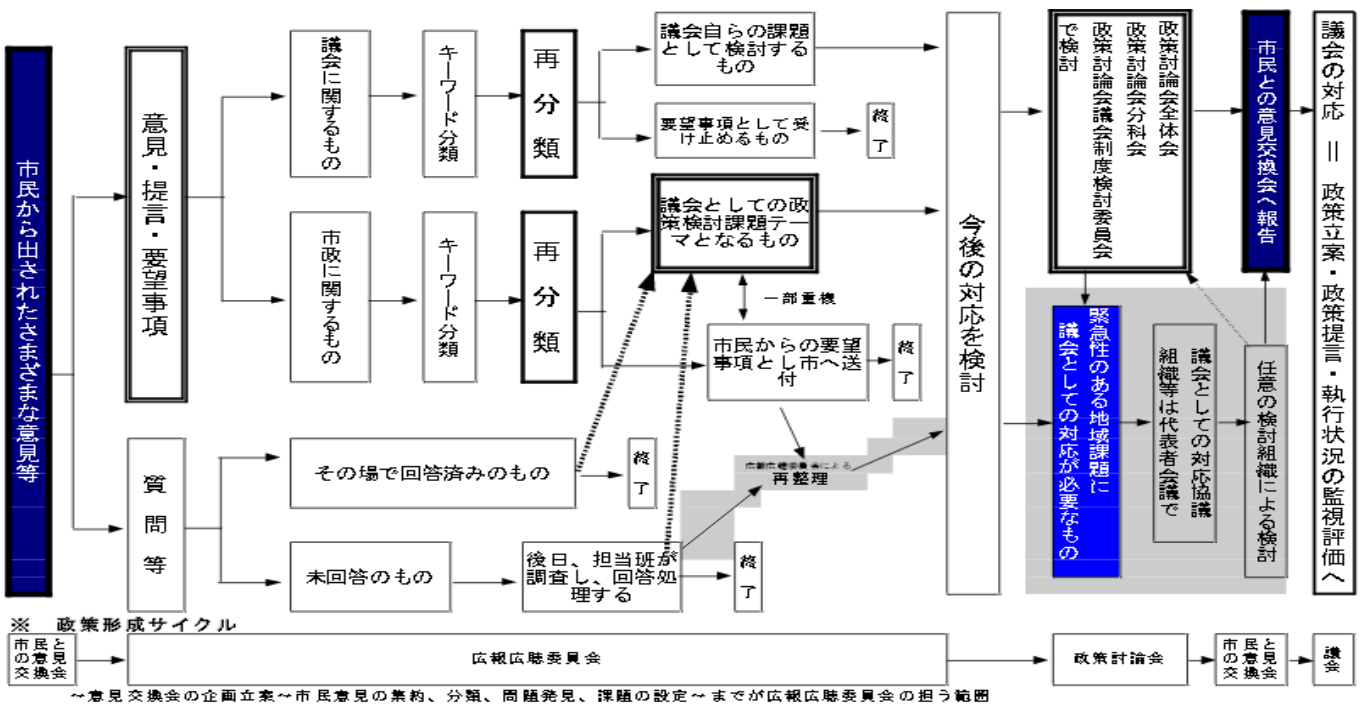
第4条 分野別意見交換会は、教育、文化、福祉、産業等の分野ごとに行う意見交換会であるところから、常任委員会、政策討論会その他議会において政策立案等を実施するため必要に応じて開催するほか、市民団体等の要請に応じて開催するものとする。

第6条 市民との意見交換会に出席した議員は、市民の意見及び提言その他意見交換の内容(以下この条において「意見等」という。)について、要点をまとめ記録したうえで別に定める様式により議長に報告するものとする。

第7条 議会は、[前条](#)の規定により集約した意見等について、当該意見等に対する議会の対応と併せて議会のウェブサイトにおいて公表するものとする。

こういったプロセスは、会津若松市では平成23年に施行されたにもかかわらず、全国に広がっている。函館市は「全国の議会改革をリードしている会津若松市議会の方々と、率直に忌憚なく議会改革について意見交換できたのは大変有意義であった。(中略) 営々と議会改革を取り組んでこられたことに心から敬服する次第である。また、夜の「市民との意見交換会」に参加したが、運営・進行の仕方、議員の班編制、市民からの意見の集約の仕方など、学ぶところも多く、大変参考になった。翻って、函館市議会の議会報告会の取り組みは緒についたばかりであるが、会津若松市議会から学んだことを次の本市の議会報告会に活かしていきたいと思う。」と高い評価を下すなど実際の現場も賛意を示している。他にも帯広市や上越市など大きな広がりを見せている。

図II (会津若松市の) 住民説明会と政策サイクル



7 終わりに

橋本徹が議会と首長が協調する議会内閣制を提案したとき、三重県議会を始め、全国の議会関係者は一斉に反発した。それもそのはずで、今は対等である議会と首長の間を、議会が首長に従い統治を手伝う状況になるわけであるから当然であった。しかし、極端な話、私は議会が首長に従属しようとも、構わないのである。9割の条例を首長が制定し、議会がやることと言えば「首長は議会を無視してはならない」と主張するだけ。過酷な過疎化の予防や広域行政の議論を首長が中心となってい、地方分権のために中央と戦っているときに、議会は自己の脱皮に何十年も時間を掛け、未だその途上である。こんな状況ではとても議会は首長と機関競争をやっているなどと言えない。

重要なことは首長の部下となって働くか否かではなくそれが住民のためになるかならないかである。

参考文献

砂原庸介 2011年 『地方政治の民主主義』

西尾勝・岩崎忠夫 1993年 『地方政治と議会』

自治分権ジャーナリストの会 2000年 『英国の地方分権改革 ブレアの挑戦』

ロバート・D・パットナム 『哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造』

宮沢 昭夫 1996年 『開かれた地方議会論』

[「www.geocities.jp/yosuke_sunahara/research/20071008JPSA.pdf」](http://www.geocities.jp/yosuke_sunahara/research/20071008JPSA.pdf)

[「www.jlgc.org.uk/jp/infomation/imgpdf/UKtihoujichi.pdf3page4」](http://www.jlgc.org.uk/jp/infomation/imgpdf/UKtihoujichi.pdf3page4)

[「http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200607_666/066608.pdf」](http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200607_666/066608.pdf) 加藤真吾 『地方議員の待遇』