

# 市民による「議会の発見」と「政策議会」の展望

議会技術研究会顧問・北海道大学名誉教授

神原 勝

## 1 自治体改革の歴史をふりかえって

### 自治体改革と四つの主体

本日の議会技術研究フォーラムの基本テーマは「議会改革の第二ステージとは何か」というものです。そこで、第一ステージとされる過去一〇年間の議会改革をふくめ、もう少し長い期間をとって、私なりに自治体改革の歴史をふりかえり、それに関連づけてこれからの議会改革を考えてみようと思います。

今日の自治体運営では、市民参加や情報公開などは当たり前になったりしています。日本の自治体がこうした参加と公開を重んじるようになったのは、一九六〇年代の半ばから一九七〇年代はじめにかけてのことでした。いまから約五〇年前です。

たしかに日本国憲法には地方自治の原則が書か

れていましたが、現実の自治体運営は農村も都市も戦前型の名望家支配、地域ボスが影響力を行使する政治が大勢を占めていました。地方自治論は官僚法学的な制度解説が主流で、古色蒼然としていて、参加や公開を主軸にした市民政治、民主政治の自治体理論としては見るべきものはほとんどありませんでした。

一九六〇年に松下圭一さんや鳴海正泰さんたちが「地域民主主義」「自治体改革」を提唱します。その後は彼らが理論的指導者となって、それに呼応するカタチで大きな都市を中心に多数登場した革新市長がさまざまな改革をはじめますが、これが今日に接続していく自治体改革の出発点です。革新自治体は当時の先駆自治体だったわけです。

その後一九八〇年代になると革新自治体は減少しますが、六〇・七〇年代に開発された公開・参加の理念や仕組みは保守自治体をふくめて、自治体一般の理念としてひろく普及していくことになります。その意味で、戦後の自治の歴史は、今日

からふり返ってみれば、法的、制度的には憲法・地方自治法が施行された一九四七年が元年ですが、自治的、運動的には自治体改革が提唱された一九六〇年が元年だといつてよいでしょう。

こうした大まかな流れを押さえたうえで、今日の議会改革を理解するために、少し迂遠になりますが、当時の自治体改革の構造的な特質を考えてみようと思います。この場合さまざまな切り口が可能でしょうが、私は自治体運営に直接にかかわる主体の変化という観点を重視します。これについては、これまでいろいろなところで書いてきました。

自治体運営の主体とは、市民・首長・議員ないし議会・職員の四者です。松下圭一さんの表現によれば、市民は主権者としての「政治主体」、首長、議員、職員は市民である以外に自治体の制度に即して与えられた仕事をする「制度主体」ということです。この四者が歴史上、どのように自己変革に遭遇してきたか。

## 市民による自治体の発見

最初に動きをはじめたのは市民です。一九五〇年代までの農村型社会では、人々の自助で問題を解決するのが基本でしたが、一九六〇年代、七〇年代には高度経済成長にもなつて工業化・都市化が急激にすすみました。これまでとは違って、教育、住宅、環境、公害、福祉など、あらゆる問題が公共政策、なにかんずく自治体政策によつて解決をしなければ市民生活が成り立たない社会、いわゆる都市型社会に構造変化したのです。

そこで、自治体の政策責任がはじめて問われました。当時はそうした政策課題について国も自治体もほとんど対応できませんでした。そうしたことから市民の怒りが市民運動というカタチをとつて全国にひろがっていきます。従来の労働運動とか革新運動にみられた組織型・動員型ではなく、市民個人の自発性による自主型・参加型の市民の運動で、まずは自治体の首長に向けられました。身近なところで選挙で選んできたことから、あらためて首長の政策責任を問うことになつたのです。首長は中央集権と結びついて強い権力をもっていますから、多党派に分かれてまとまりのない議会を相手にするよりも、首長と交渉した方が問題解決が早いわけです。首長としても選挙で選ばれている以上、そうした市民の声を無視できません。こうして、当時の言葉でいえば「対話」です

が、市民と首長の交流が成立して自治体が動きはじめたのです。

この流れを先導したのは革新市長です。そしてその理論的なバックボーンとなつたのが松下さん、鳴海さんでした。彼らの理論的な影響力はきわめて大きく、これらの革新市長たちの中核を担うものの、たとえば横浜市長、武蔵野市長などはその典型ですが、しっかりと自治理念をもつて問題解決に向き合っていました。ちなみに全国革新市長会には最盛期で、大都市中心に一四〇市くらい加盟していました。

市民の声を聞くために市民参加の制度をつくり、参加を有効にすすめるために情報公開制度をつくります。将来を見すえて問題を解決していくために、総合計画としてシビル・ミニマム計画を策定したり、また、そのなかの個別政策には斬新な政策がたくさんあります。これらは、松下・鳴海・神原・大矢野が編集した『資料・革新自治体』（正編一九九〇年・続編一九九八年、日本評論社）に収録しています。目次を見るだけで、一九六〇・七〇年代の自治体改革が現在の地方自治の礎となつていることが一目瞭然です。

こうして、市民の変化は首長の変化に連動し、自治体ははじめて活性化し、自主的な仕事をはじめるわけで、「市民による自治体の発見」といわれました。けれどもまもなくその限界が指摘されるようになりました。すなわち、首長一人が変わつても行政の古い体質が変わらなければ、市民の政

府としてよい仕事をすることはできないということがわかってきたわけです。

首長が市民の要求を受け入れても、それを政策として実行するには、総合計画の策定や財務・法務の手法、政策情報の作成・公開などの行政作法、あるいは行政技術が革新されなければ実現できません。首長が市民にいい顔をして、自治体職員が行政技術、政策技術が古臭くて貧しくてはよい政策はできません。そこで職員の政策能力の開発が自治体改革の大きな課題として問われることになりました。

すでに七〇年代に東京の多摩地域などでは、有志職員の自治体横断的な政策研究、行政研究がはじまっていました。八〇年代半ばには、職員を中心とする全国規模の自治体学会が設立され、さうになりました。こうして市民から発した自治体改革の流れは、首長改革を呼び起こし、これからは職員改革につながっていったのです。

### 二元代表制が意味したもの

自治体政府を動かす四主体のうち、市民、首長、職員の三者が戦後の自治の歴史のなかでどう変化を遂げてきたか概観しました。おわかりのように私の見方では、議会・議員はこの流れのなかにはいません。そして時が流れて、やや遅過ぎの感は否めませんが、その議会も一〇年前から最終ランナーとして

動きはじめ、これが今日の議会改革になります。

日本の自治体が自治体らしくなったのは、市民運動が全国津々浦々で起こって、自治体の責任を問いはじめたことを起点にしています。自治体は地域社会の問題を政策で解決する政府であることを市民が発見したわけです。ここから自治体の自立と自律がはじまっていくのですが、この市民による自治体の発見は、「市民による首長の発見」でもありました。そして制度主体でいえば、首長主導型の自治体改革であったわけです。

では、革新自治体での議会はどのような状態だったのか。当時の自治体は、首長は革新でも議会の勢力は保守が圧倒的多数を占めていました。多数野党です。その保守は、革新首長が市民と交流してさまざまな動きをはじめると、「議会をさしおいて市民と結んで物事を決めるのは議会軽視も甚だしい、議会制民主主義に反する」と批判していました。

与党の革新派も政治的立場から革新市長は守るものの、保守からそういわれると、頼るべき理論もなくまともに反論できませんでした。そこで、これはおかしいと、菅原良長さん（元東京都知事特別秘書）をふくめて私たち数人の若手研究者は、首長と市民の交流を正当化する理屈を考えました。それを象徴する言葉が「二元代表制」です。

すなわち、国の政府制度は議院内閣制だから議院を最高機関とする議会制民主主義だけれども、自治体は違う。首長と議会とはともに市民の直接選挙で選ばれるから、政治的に両者は対等な関係

にある。したがって議会がそうするように、首長が対市民責任を果たすために市民と交流することは当然であり、何らおかしなことではない。

そのような意味を込めて、国レベルの議会制民主主義と区別するために「二元代表制」という言葉をつくりました。首長と議会を直接選挙で選ぶのは憲法原理ですから、そのことを表現するだけの「二元代表制」という言葉なら無味乾燥ですが、そうではなく、首長の対市民責任を理論化するための用語だったことを覚えておいていただきたいと思えます。

現在、議会改革のなかで使われる「二元代表制」は、これとはニュアンスが異なっていて、弱い議院を強くする、首長と対等の議会にする、市民の代表機構として機能する議会に変える、といった含意があります。いずれにせよ、時間がかかりましたが、議会改革がはじまることによって、ようやく首長と議会をあわせて自治体の代表制度のあり方、すなわち二元代表制のあり方を考えることができるようになったことは歓迎すべきです。

## 2 首長主導型自治体運営から議会改革へ 議会の側から問う二元代表制

革新市長の時代に自治体ははじめて活性化しますが、それは首長と議会の緊張という政治状

況に支えられていました。たとえば、後に村山内閣の官房長官をされた五十嵐広三旭川市長は、一貫して社会党の党員でしたが、幸運にも議会が少数与党であったことが自分を市民に向かわせた、そして市民との交流をとおして新しい仕事をたくさんすることができた、のべています。この言葉は記録にも残されています。

五十嵐さんは当時から二元代表の意味をしっかりと理解されていた数少ない首長の一人で、私は尊敬しています。いずれにせよ、革新の首長対保守多数の議会という、いわば、首長と機関としての議会の対抗関係ではないという意味では擬似的ですが、首長と議会の間機関対立主義（現在普及している言葉では「機関競争」）がまがりなりにも作動することによって、自治体の政治行政が活性化したわけです。

ところが一九八〇年代になると、首長選をめぐる政党の協力関係の変化や保守の自治体政策上の争点も少なくなるなどの事情があつて革新自治体が減少します。代わって、保守相乗り選挙による与党多数議会が一般化して、首長と議会のかつての緊張感が失われました。首長の与党が議会の多数派となれば、首長は職員をふくめてぬるま湯に浸り、その結果、地方自治は無風化・行政化し、すっかり活力を失ってしまったのです。それを表現して「地方自治の行政化」などという言葉がよく使われました。

私は、与党が多数となつて自治体政治が停滞する状況に強く疑問を抱きました。そして一九八〇

年代半ばに、今度は議会の側から二元代表制の意味を再吟味して、問題提起をしてみようと思つたのです。その核心は、議院内閣制（国会内閣制ともいう）は政党内閣制で与野党の形成は制度必然ですが、二元代表制はそうではないということなのです。にもかかわらず、二元代表制下の議会を与野党で考えることの誤りを指摘したかったのです。

国は国会内閣制なので選挙が終われば、多数を獲得した政党が事実上首相を指名し内閣と一体化して自党の政策を実行します。自治体は首長と議員はそれぞれ別の選挙で選ばれますから、議員全部が首長の与党、あるいは全部が野党になる場合の両極とその中間にさまざまな勢力の分布があります。そうすると、国の場合には基本的にはありえない少数与党、全部野党なども起こりやすから、与野党で考えたとおかしなことになります。

一方、国会の野党の仕事は、政権を批判しつつ対案を用意して次の選挙で政権獲得をうかがうことです。これを自治体に当てはめて考えると、首長は市民が選ぶのだから議会には首長をつくる機能はないので、そもそも与党はありえないのですが、首長にたいする批判と提案という意味での野党的な機能はあるわけです。

しかもその野党機能は、議会内の特定の勢力が担うのではなく、議会が機関として担わなければならない。機関として担うということは、議会として決めた政策意思をもつということなのです。そしてそのために、市民意思を多様に代表する議員が

構成する議会として論点・争点を整理・公開し、そのうえで合議制機関らしく議論をとおして、批判や提案の政策合意を形成するということです。これが議会の仕事の基本です。

すでに述べましたように、かつての自治体改革論や二元代表制論は、首長のあり方に相当の力点がありました。これからは議会に視点をおいてもう一度再構築する必要があると考えています。自治体運営の四主体のうち、議会が最終のランナーとして改革の舞台に登場することによって、先行三者もあらためて自己のあり方を問うこととなります。いわば「議会が変われば自治体が変わる」、そうした議会改革の進展に期待しています。

### 改革にともなう議会間格差

二〇〇〇年代になって分権改革がおこなわれ、機関委任事務が廃止され、法律に規定のない通達も国のただの参考意見にしかすぎなくなりました。国と自治体の関係は、タテマエは「上下主従」から「対等協力」に変わり、自治体は政府となりました。自治体のおこなう事務はすべて自治体の事務となり、議会の関与も及ぶようになつた。結果として、議会権限が大幅に増大し、議員と議会の存在意義があらためて問われるようになりました。

一方、二〇〇一年に北海道二セコ町が自治体運営の規範として全国で初めて自治基本条例（二セコ町まちづくり基本条例）を制定しました。その

時の条例には議会に関する規定はなく、行政運営の基本指針を町民に示す条例だったので、私は、議会規定がない自治基本条例を「行政基本条例」と定義し、いずれは「議会基本条例」の要素を組み込んだ真の自治基本条例に進化させるべきことを指摘しました。

そこで、二〇〇二年の自治体学会の地域フォーラムで、議会基本条例の基本的な枠組みとして、①議会と市民の関係の改革―市民意思を反映して議会を運営する、②議会と首長の関係の改革―首長と行政をしっかりと監視して、積極的に政策提案する、③議員間の関係の改革―①②の実効をあげるため議員間の政策討議を推進する、の三点を軸として条例内容を構成すべきだと提案しました。これが後の議会基本条例の枠組みになります。

最初の議会基本条例は、二〇〇六年に栗山町議会が制定し、それ以降現在まで約八〇〇近い議会基本条例が制定されています。議会基本条例の制定がそのまま議会改革の進展を意味するわけではありませんが、この一〇年間のひろがりが高く評価したいと思います。

栗山町議会基本条例が制定された直後、私は「議会基本条例時代が到来する」と予測しました。その予測が的中したのは、議会改革の機が熟していたことを読み取っていたからです。

細かくいえば、第一は、先ほど述べたように分権改革により議会の役割が増大したことです。自治体は政府となりすべて自治体の事務になり、議

会はあらゆる事務に関与できるカタチになった。第二は、議会にたいする市民の厳しい批判があり、議会の危機意識が高まったこと。第三は、議会基本条例が登場して議会改革の教科書になったこと、そして第四に、議会改革を理論的に後押しする二元代表制論が存在していたこと。これら四つが相乗的な効果を発揮して議会改革が進んでいくことになった、ということだ。

現在まで一〇年の時が流れて、改革のひろがりを見ると隔世の感がありますが、同時に議会間の力量の差、私は「議会間格差」といっていますが、これがひろがっています。ただし、これはよい議会をつくろうというプラス方向をみつめた上昇格差ですから、まったく心配はしていません。

かつて、松下さんは、自治体を改革してレベル高く政策・制度を展開する自治体を「先駆自治体」、改革が遅れている自治体を「居眠り自治体」と表現しましたが、私もそれにちなんで、改革に意欲的に取り組んで実績をあげる「先駆議会」、基本条例までは制定したものの実行がなかなかともなわない「居眠り議会」、なかなか改革に目覚めない「寝たきり議会」に三区分しています。

議会のレベルは大体この三つに分かれており、およそ一対二対七の割合で分布している印象です。私がこのように述べたのは二年以上前ですが、いまは先駆議会がもう少し増えているのではないかとという印象をもっています。けれども、こうした差はウサギとカメの競争ではありませんが、先頭

でも居眠りすれば追い越され、後塵を拝していても地道に頑張ればいつしか先頭に立ちます。いまはまだ努力次第で十分解消可能な差です。

そうした格差の現実が存在しているも、私はこの一〇年間にわたる議会改革は、戦後日本の自治体改革の歴史を画する営為だと高く評価しています。

### 先駆議会と改革一〇年の成果

さて、たつた一割の先駆議会しかないのに、なぜ議会改革を高く評価できるのかとよくいわれませんが、これは歴史の見方です。どんな場合でもはじめから改革が多数派であることはありません。いま現在、すぐれた改革をはじめた自治体の一つであつても、そこに普遍的な意義があるとすれば、時間の推移とともに普及していきます。

実証政治学的には一自治体はゼロに等しい数字かもしれませんが、政治社会学的には、数は少なくても実際に先駆議会が存在し、またその改革に道筋を与える理論があれば、それが現在の空間構成では一割であつても、将来の空間構成では七割になると予測することができます。私の樂觀的な予測はこうした認識にもとづいています。実際、現在では全面化している市民参加、情報公開なども最初は一自治体の営為からはじまっています。

政治学者の篠原一さんは「神々は細部に宿り給う」という言葉をよく引いていました。この言葉の解釈にはさまざまな説がありますが、先生は、

社会的に意義があることは、最初は社会の隅で小さな出来事として起こり、それが時間とともにひろがって社会を変えていく、と。私はそうした歴史認識の教えに依拠して、自治体改革や議会改革を見つめています。その点でいえば、一割の先駆議会の存在はとつともなく大きな数です。

では、この一〇年間で具体的にどんなことが改革されたのでしょうか。一口でいえば「議会の見える化」がすすんだということですが、私は、このことを二つの観点から説明しています。

第一は、二元代表制の認識の深まりと日常用語化です。最初に制定された栗山町議会基本条例には二元代表制という文言はありません。そのかわり二元代表制の意味内容の核心部分を前文で平易に述べています。町長と議会はお互いに対等な町民の代表機関として、それぞれの特性をいかして競い合い、協力し合つて、自治体としての最良の決定を導き出すのが使命である、と。

当時は二元代表制という言葉は議会人の間でもあまり普及していませんでした。だから栗山町議会は、あえて二元代表制という言葉を使わなかったのです。けれども、一〇年たった現在は、議会改革の進行のなかで、その意味内容の浸透とともにすつかり日常用語化しました。ほとんどの議会基本条例に書かれています。

二〇一七年七月の東京都議会議員選挙で小池都知事の議員候補者擁立をめぐる言動をテレビのワイドショーは連日のように取り上げました。ここ

で評論家たちが「小池知事の行動は二元代表制に反している」などといっています。ひと昔前なら知事が議会の与党勢力を増やそうとしても、例の与野党の論理で、そうした言動はさしておかしいとは思われなかったのですが、いまでは知事と議会間の緊張を削ぐ安易な言動として批判の目で見られるようになっていきます。

第二は、各地の議会の努力によって、改革の具体的事例が多数積み重ねられたことです。北海道内にかぎっても芽室町や福島町の議会に比べ、全国で展開されている改革の具体例を総合的にみることができません。北海道は改革先進地ですから、現地を訪ねて学習するのが一番いいのですが、とりあえずは議会のHPでアクセスできます。

改革の意思さえあれば改革の情報は容易に収集できる。このことは何を意味するのでしょうか。参考になる、あるいは手本になる改革事例がたくさんあるのに、それらにまったくアプローチしない、知ろうともしない議会人は怠慢のそりを免れないということです。なにも改革しないばかりか情報すら集めようとしない、知の孤島と化した議会は、いままでも増して、責任はおろか存在意義が問われる厳しい時代になりました。

議会事務局のみなさんはこの点をとくに心してほしい。議長から指示がないので改革の先端事例を調査しません、集めませんというのは職務怠慢です。議長や議員からの要請を待つのではなく、常に先端情報を収集、整理して、いつでも説明で

きるような心がけていただきたいと思います。

これが議会事務局職員の務めだ、と私は考えています。けれども、これは議会事務局職員にだけ求められる問題ではありません。首長部局の職員にしても、首長の指示があろうがなかるうが、関係する分野の先端的な政策情報を知らなくては、職員としてまともな政策の仕事はできません。だから議会の職員についても同じことをいっているにすぎないのです。

議会事務局に先端情報が収集され、それに各議員が公平にアプローチできるようにすれば、そこから改革の意識が芽生え、今日の議会改革の到達点と自分の議会の現在の水準との差を議論することができるようになります。さらにそこから改革の構想が生まれてきます。

先進的な改革の事例が積み上がった現在、どこかの議会であつてもそれを参考に、手本にどこからでも改革が開始できる状態になったこと、これが議会改革一〇年の最大の成果ではないでしょうか。

### 3 「政策議会」への展望と市民による「議会の発見」

#### 議会改革による自治体再構築へ

今後の議会改革を展望し、私がいま気づいているいくつかのことを申し上げます。

この一〇年間で、自治体改革の最終ランナーだった議会が走りだした。そうするとこれに影響を受けて、先行ランナーの市民、首長、職員も自分たちのあり方を再考する。こうして、議会改革を引き金に市民、首長、議会、職員の四者による自治体再構築の動きがつけられていく。これが私の期待する議会改革による自治体再構築の流れです。

その場合において、とくに強調したいのは議会改革における市民基盤の強化です。首長改革、職員改革においても市民基盤をもつことは基本になりますが、市民意思を多様に代表する議会の改革においては、どんなに強調しても強調し過ぎることとはありません。とくに今日の議会改革が市民の議会不信に根ざすことを考えればなおさらです。

その意味で、第二ステージの議会改革は、市民が議会の役割を発見し、市民に評価された議会が自治体を市民政府に変えていく流れをつくりだしてほしいと思っています。かつての自治体改革は「市民による自治体の発見」で、その実は「市民による首長の発見」が大きな力になったと述べましたが、これからの自治体再構築は、「市民による議会の発見」がキーになるのではないかと考えています。そうした議会改革を期待しています。

往年の自治体改革との対比で、ついでに申し上げておきたいことは、かつてのそれは大きな都市自治体を中心になってすすみました。それは、都市問題が大都市で精鋭化したこと、知的市民層が市民運動に立ち上がったこと、改革する市長が登

場し活躍する基盤があったこと、大規模な職員機構のなかにすぐれた職員が存在したこと、などの条件が大都市にはそろっていたから大都市から自治体改革がはじまったのだと思います。

ところが、今日の自治体改革は小規模自治体から発しているのではないか。自治基本条例にしても議会基本条例にしても、はたまた本格的な総合計画条例にしても、みな小さな自治体が問題提起しています。平成の市町村合併は小規模自治体を厄介者扱いにすすみましたが見方を変えると、日本の地方自治における小さな自治体の貢献度は、非常に大きなものがあります。

自治基本条例は三〇〇、議会基本条例は八〇〇にひろがっています。もしこれらの小規模自治体の営為がなかったなら、概して自治体は、分権時代になって自律自治体の形成のためにどんな自己努力をしたか問われたとき、答えに窮したのではないかと思えます。

最後に、私が考えている議会改革の大まかな課題を三点ほど述べます。

### 次なる改革への三つの課題

私は、数年前から「政策議会」という言葉を使うようになりました。政策議会とは、市民の意思を自治体政策に反映することをめぐって、市民と議会の交流を深めるとともに、議員間討議を行なって議会としての政策合意を形成し、そのこと

をもって首長の政策をチェックし、自らも積極的に政策提案する議会のことです。

すでに「政策情報」「政策法務」「政策財務」といった言葉があります。これは自治体がレベルの高い政策を実行するために、その道具立てとして不可欠な情報、法務、財務などの精度を磨くという意味合いです。これを議会に当てはめれば、自治体がレベルの高い政策を実行するために、議会の政策活動の質を高めるということになります。

ところが、議会の政策活動は首長や職員が行う行政の政策活動と深く関係していますので、議会だけの改革ではやれません。たとえば総合計画は自治体政策の基本枠組をなすもので、いわば多年度予算として機能できるような、実効性のあるものでなければなりません。そのためには、計画の策定・運用の手法、計画と年度予算の連動、ペーパースとなる政策情報の作成、政策評価の手法などのシステムの整備・革新が不可欠です。

つまり、行政もふくめた自治体政策のシステムが構築されていなければ、議会がどれだけ努力しても、政策と向き合うことはできません。端的に言えば、議会が市民参加をすすめて市民の声を聞いても、もっていく場がないわけです。議会が変われば自治体が変わるということは、自分だけではなく、行政も変えていく議会改革でなければならぬということです。

これまでの議会改革では、議会かぎりのできることをたくさんやってきました。いわば内部改革

です。けれども、これからは実効性の高い政策活動をおこなうにはどうすればよいのかということに照準を合わせて、これまで積み重ねた改革をふくめて再検討する必要があります。

北海道ではこれに貢献するために議会事務局経験職員と研究者を軸に、約一〇〇名の議員が参加して「議会技術研究会」が結成され、さまざまな議会技術の研究成果を公表しています（たとえば政策活動の類型化、議員間討議の手法、一般質問の処理追跡、文書質問のあり方、政策情報の作成など。北海道自治研究、二〇一七年一〇月号「議会技術研究サマーセミナー」参照）。

二つ目の課題は大都市自治体と広域自治体の議会改革です。すでに述べたようにこれまでの議会改革は比較的小規模な自治体ですすんできました。正直いって、大都市自治体、広域自治体ではあまり進展しませんでした。この問題については相当以前から予測されたことなので、私なりに改革のための論点を指摘してきました。

たとえばタテワリ行政に即して設置される常任委員会のほかに、一定の地域を単位とした複数の地域別常任委員会を設置して、議員はここにも所属する。広域自治体であればここに市町村を、大都市あれば区別に市民を参加させて、議会としての独自の政策空間における政策議論をおこなってタテワリ行政をチェックし、必要なら議会としての独自の政策提案をおこなうというものです。まだ実行している議会はありません。

それから大都市、都道府県で議会改革がすすまない大きな原因のひとつになっているのが政党党派の問題です。大都市は国政選挙の大きな票田であり、それゆえに政党に組織化された自治体議員は議会で強固な会派を結成し、この会派の交渉を中心に議会運営がおこなわれています。所属議員には会派拘束がかけられる旧来型の議会運営です。

比較的規模の小さな議会で改革がすすむのは、会派が存在しないか、あるいは存在しても拘束力が弱く、したがって議会としての合意形成が容易にできるからです。ところが大規模議会の会派は党派としての利害得失に敏感で、一致点を見出すための交渉もほとんど水面下（非公開）でおこなわれ、一致点が見いだせなければ交渉の事実さえ公開されませんし、ましてや何が論点・争点になっているかほとんどわかりません。

これでは議会改革もすすむはずがありません。大規模社会では政党には一定程度の民意集約機能がありますから、その存在を否定するわけにはいきませんが、自治体は独自の政策をおこなう地域の政府ですから、議会の会派は、それにふさわしい、自立性ある「政策政党」にならなければなりません。そうなれば会派をこえて議会としてなすべき共通課題が多様に発見され、市民の期待にこたえる仕事ができるようになると思います。

大都市議会、広域自治体の議会の改革は、分権時代における政党のあり方、あるいは集権型政党像から分権型政党像への転換といった問題に直結

するだけに難しいのですが、私たちの議会技術研究会でも、行政のタテ割りと言議会の党派割りの弊害を克服することを視野に、可能な範囲で研究していこうと話合っています。

### 自治体議会は民主主義の学校

そして最後は、先ほども少し触れましたが議会の改革の市民基盤の強化です。この一〇年間、議会の議員と事務局職員は頑張ってきましたが、その努力はなかなか市民に理解されず、改革は客観的にはすすんでいるように見えても、市民から評価されるまでにはなっていない、という問題があります。そこで私もいろいろ考えるのですが、議員だけ、あるいは議会だけで改革成果や議会の意義を市民に伝えるのは限界があるのではないかと。

そこで、議会運営や議会改革の現場に市民参加してもらって、市民の目で隅々まで議会を見てもらう。意見があれば率直に述べてもらう。議会モニター制度はそういうものですが、北海道では設置がすすんでいます。そしてそこで議会について知見を増やした市民には今度は議会改革諮問会議などに参加してもらって、議会改革について情報を提供し、またいろいろ意見を述べてもらう。文字どおり市民参加の議会改革の推進です。

こうして議会運営、議会改革に参加して、議会のあり方、仕組み、意義、役割、改革の実情などを理解する市民が多くなれば、そうした市民がオ

ピニオンリーダーとなってほかの市民にひろく話をしてくれそうです。先に述べたように、行政と協力して議会が吸収した市民の意思を政策に反映させるシクミの構築とあわせて、このような議会改革の現場に市民参加をすすめて、議会の市民基盤を強化することが大事ではないかと思っています。

ご承知の「地方自治は民主政治の学校」という意味がこれです。突き詰めれば、自治体議会こそが民主政治の学校といえるでしょう。議会は、不断に市民と交流しなければならぬべき仕事が発見できません。市民も議会からの的確な情報なくしては自治体の政治行政に習熟できません。

このような市民と議会の相互学習によって両者が自治体政治に習熟するチャンスをひろげることができるようこそ「自治体議会は民主主義の学校」といえるのです。議会改革において市民基盤の強化が不可欠であることを最後に申し上げて私の話を終わります。ご静聴ありがとうございました。

へかんばら まさる

本稿は二〇一七年一月二一日、議会技術研究会、議会事務局メーリングリスト（g i m i x）、当研究所の主催により、札幌市内で開催した議会技術研究フォーラム二〇一七の講演をまとめたものです。 文責・編集部