

市民参加の論理と議会への市民参加

議会技術研究会顧問、北海道大学名誉教授

神原 勝

はじめに

一九六〇・七〇年代以降、市民参加と情報公開は自治体運営になくてはならない要素として、あるいは地方自治の核心部分をなすものとしてその理念が普及し、実際の自治体運営においてさまざまなに試みられていることは周知のとおりです。けれども、この参加と公開の自治体運営は、長と行政の活動にかんして論じられることが多く、議会にかんしては理論的にも実践的にも蓄積が乏しいのが現状です。

これにはさまざまな理由が考えられます。市民の側からいえば、自治体の政策過程における議会の力量が乏しくて、参加の有効感が薄く、したがって意欲が湧かないという、議会にたいする市民の低い評価があります。議会の側は、選挙をとおして議員は市民の信託をえているのだから、あらたまった市民参加などは必要ないといった認識が支配的でした。

こうした市民参加を遠ざける事情があつて、議

会への市民参加は重んじられなかったのですが、近年は議会の果たすべき役割の重要性が再認識され、議会改革が全国的にひろがるなかで、あらためて議会存立の基礎にある市民との関係のあり方が問われるようになりました。そこで本日は、事実上は「行政の市民参加」であつた従来の市民参加をふまえながら、あらためて「議会の市民参加」のあり方を考えてみようと思います。

自治体は、長と職員機構からなる「行政」および議員と議会事務局からなる「議会」によつて構成される「政府」です。しかも自治体政府は二元代表制ですから、「自治体の市民参加」というのであれば、行政と議会の双方における市民参加が必要になるはずで

す。そうした意味で、「自治体の市民参加」＝「行政の市民参加」と観念するのではなく、「自治体の市民参加」＝「行政の市民参加」＋「議会の市民参加」と認識して、行政と議会の両面から、あるいは「市民参加・職員参加をふまえた長と議会による政策・計画の決定」ということを基本認識にして、議会の市民参加を考えてみたいと思います。

1 自治体改革と市民参加の登場 (1)自治体運営における自治主体の変化

日本の自治体においてどのように市民参加が登場したかまずみておきましょう。これは自治体運営の主体の変化と関係して登場するのですが、順次説明します。自治体運営における主体とは、主権者としての市民（政治主体）と市民であるとともに制度上の役割を担う長・議会・議員・職員（以上、制度主体）の四者です。これらの主体は一九六〇年代から八〇年代にかけて、市民↓長↓職員と順次、連動して変化してきました。

最初は市民の変化です。

一九六〇年代から七〇年代にかけて、都市型社会への移行過程における地域社会の問題解決をめぐる市民運動が全国に噴出。都市型社会とは、自治体と国が公共的な政策や制度を整備しなければ市民の生活が成り立たない社会のことをいいますが、この政策・制度の立ち遅れにたいして市民が立ちあがっ

たわけです。しかも従来のような組織型・動員型の受動的な運動ではなく、個人型・自主型の能動的な運動として全国規模でおこなわれました。

この地域の市民運動は問題解決の矛先を長に向けました。選挙で選んでいた長の政策責任をはじめて追及しはじめたのです。そして自治体の役割の重要性を浮き彫りにするはじめての経験でもあったので、市民運動による「自治体の発見」ともいわれました。この市民運動はその後「市民活動」と称されるようになり、やがて地域市民活動とともに、全国市民活動、国際市民活動へとひろがり、今日のように市民の日常生活のなかで常態化します。

政治学者の故松下圭一（法政大学名誉教授。以下、個人名はすべて敬称略）は、一九六〇・七〇年代の市民運動の族生を「日本における市民革命」と評しました。日本の歴史におけるはじめての経験です。自由・平等・独立・自治・共和の主体としての「市民」の登場です。

二番目は長の変化です。

そうした市民運動を長は無視できません。市民の過半数の票をえなければその職に就くことができないう選挙の宿命です。そこで市民運動の衝撃を受けた長は、「対話」「参加」と称して市民との交流を積極的におこなうようになりました。このように市民を基点として、今日の自治体につながる自治体改革がはじまり、市民参加、情報公開、計画行政などが普及していきます。この改革を主導したのは、当時の先駆自治体であった革新首長でした。

これらは次第に党派次元の保革対立をこえて、

地方自治の理念として定着することとあわせて自治体の力量が向上し、一九八〇年前後には「地方の時代」の到来が唱導されるまでになります。そして一九九〇年代半ば以降の地方分権改革に接続していきます。こうした変化をみてきた私は、自治体に力がないから地方分権をおこなうのではなく、力がついたから地方分権ができるようになったと考えるようになりました。

戦後の地方自治の歴史を振り返ってみますと、公選首長制には大変大きな意義がありました。自治体がかつて議院内閣制のような政府機構であったとすれば、保守が多数を占める自治体議会の勢力配置から革新首長は生まれず、したがって今日のような地方自治への道は開かれなかったでしょう。市民に基礎をもつことと独任制であるがゆえに、長はリーダーシップが発揮しやすく、それが自治の理念に根ざすものであれば、独善的で危険なポピュリズムに流れることなく、自治体改革を牽引することができるし、できたからです。

三番目は自治体職員の変化です。

けれども、長が市民の政策要求を受容しても、直ちに実現できるわけではありません。政策をよりよく実現するためには、情報、財務・法務・計画を中心にしたさまざまな道具立てが必要です。しかし、工具が錆びついていてはよい家は建てられないのと一緒で、行政技術あるいは政策技術のイノベーションが欠かせません。これを市民のために職務として担うのが自治体職員の仕事です。こうして職員のパフォーマンスが向上が問われるようになりました。

さきほどの「都市型社会」と同様に、「行政技術」という言葉も松下の造語です。その松下と東京の多摩地域の自治体職員有志による「行政技術研究会」（発足時は「通達研究会」と称した）は、職員の政策研究の全国的な流れをつくるきっかけ、あるいはその流れを牽引した研究会として有名です。松下のあと西尾勝（東京大学名誉教授）が引き継いで現在も続いています。私たちの「議会技術研究会」の名称もこれにちなんでいます。

そうした前史をふまえて、一九八〇年代の半ばに、職員に研究者などをくわえて全国ワイドの「自治体学会」が結成され政策研究交流が活発になりました。さらには地域レベルの自治体学会もつくられるようになり、北海道では一九九五年に結成され現在にいたっています。ちなみに、百数十名の職員を会員とする議会技術研究会はこの北海道自治体学会に位置をもち、かつ公益社団法人北海道地方自治研究所が支援する研究会として活動しています。

最後は議会の問題です。

いま述べた三者の変化は、その後理想的に推移したとはいえないまでも、それぞれのあるべき道を歩みはじめる基点となったという点で大きな歴史の意味をもっています。これにたいして、議会・議員の改革は二〇〇六年に議会基本条例が登場し、これを契機として議会改革がはじまるまでずっと遅れてきました。

議会はなぜ改革をはじめたか。これについてはいろいろところで書いてきましたし、また今日の主題ではありませんので外しますが、議会改革

がすすんで議会が力量をつければ先行した三者がその影響を受けて、あらためて今日における自己のあり方を問い返さざるをえなくなる。そのことよって自治分権時代における地方自治の新たな地平が拓かれる。こうした期待をもって、私は「議会が変われば自治体が変わる」といい続けています。

(2) 自治基本条例は改革成果の一覧表

ここまでの話のついでに、少し主題からそれますが、先行三者が築いた改革の成果が今日どのような状態になって引き継がれているか話してみます。以下に話す内容はどこまで大方の支持がえられるかわかりませんが、二〇〇〇年代に入ってから、ずっと私が構想してきたあるべき自治体運営の構図です。

いま述べた自治体改革の歴史のなかで、自治体は市民の政府として自立と自律の意識を高め、さまざまな政策・制度の開発にチャレンジしてきました。そうした市民運動を基点とする自治体の力量の向上は二〇〇〇年代になって地方分権改革に接続していきますが、その自治体改革の成果は、二〇〇一年からはじまり今日において三〇〇以上の自治体に普及した自治基本条例に集約されています。

この自治基本条例には、自治の理念とともにこれまで自治体が独自に築いた自治体運営のさまざまな仕組みが盛り込まれています。その意味で私は、自治基本条例は先人たちが努力して築いた自治体改革の成果を示す一覧表だと考えています。この築いた改革の成果を風化させないために条例化したもの

で、往年の自治体改革の到達点を示しています。

自治基本条例の多くはこの条例を自治体運営の最高規範としています。その意味するところは二つあります。第一は、自治基本条例において公開・参加・計画などの多様な条例・制度を根拠づけ、それらを相互に関連づけて効果を発揮させる、その基本になる「最高条例」としての性格です。第二は、国の法令の解釈・運用、あるいは国の政策の受容の適否や活用を考える際の判断基準になる「最高基準」としての性格です。このように自治体運営の基本ルールを定めるとい意味から「自治体の憲法」などとも称しています。

このような性格をもつ自治基本条例ですが、この条例だけでは理念的にとどまりますので、さらに自治基本条例にもとづいて関連条例を整備する必要があります。「総合型自治基本条例Ⅱ自治基本条例十関連条例」と考えます。自治基本条例だけの「単独型自治基本条例」では実効性に乏しくなります。関連の条例には、情報公開条例、市民参加条例、総合計画条例、政策評価条例、財政健全化条例、市民投票条例など多数あります。

この関連条例のなかでも、私は「基幹的関連条例」として、議会基本条例と総合計画条例を重視します。議会基本条例は自治体の政府制度である二元代表制の運用にかかわる条例であり、総合計画条例は自治体政策の策定と運用の基本となる条例だからです。この政府と政策という自治体の基本となる二つの条例を軸に、市民参加、情報公開などの諸々の条例・制度が相乗することによって、

自治体の民主度、自律度、政策度は相当にあがります。

さきほど、自治基本条例は一九六〇年代以降の自治体改革の成果の到達点であるといいましたが、私は、自治分権時代における自律自治体の形成に向けた出発点でもあると考えてきました。自治基本条例に盛り込まれた自治体運営の理念や諸制度の多くは、長い時間をかけて自治体が自主的につくりあげてきたものです。ですから自治体は、総体としてこれだけの成果をあげてきたのだと、歴史の事実にぜひ誇りをもってほしいと思うのです。

こうした点からいえば、議会と長は少し腰が引けています。議会は議会基本条例の制定には熱心に取り組んできましたが、自治基本条例は長の側の問題だと誤解して消極的な対応に終始していき、日ごろの議会活動でもあまり活用しません。一方、長も議会基本条例は議会プロパーの問題だと対岸視しています。議会と長の両方に、自治分権時代における自律自治体の形成という認識が不足しています。もちろんいまからでも遅くはありません。

(3) 議会は長の市民参加に抵抗した

ここから少しずつ議会の市民参加の問題にシフトしますが、もう少し歴史の話におつき合いください。市民参加と情報公開がどこまで内実がともなっているかは一応おくとして、今日における地方自治の核心をなす理念として普及していることは周知のとおりです。

私の知るかぎりでは、日本の自治体で市民参加が大々的におこなわれたのは、一九六七年の横浜市の「一万人市民集会」が最初でした。この一万人市民集会は当初、飛鳥田市長の提案（一九六三年の選挙公約）でしたが、議会が反対して関連予算を否決したため実施は延びのびになっていました。そこでしびれを切らした市民が市長の提案から四年遅れて自主的に開催したのです。

本日の講演のために、保存していた当時の集案内や総括の文書などをあらためて調べてみましたが、まだ「市民参加」という言葉は見当たりません。「市民参加」が普及するのはこの後のことです。私は集会が開かれた横浜市の体育館に東京から見学にいったのですが、会場は約六〇〇〇人の参加者で熱気にあふれ、地方自治の新しい時代の到来をひしひしと感じました。

市長提案に議会が反対した理由はなんだったのでしょうか。議会は保守派が多数です。保守派の反対の論拠は、市民を代表するのは議会だから、その議会の脇において、市長が市民と直接交流し政策の方向を決めるのは議会無視で議会制民主主義に反する、ということでした。このような認識は保守会派にかぎらず、革新会派も長の「与党」の立場から表立った反対はしないものの、対抗できる論理をもっておらず、心情的に保守と共通するところがありました。

このような認識は、横浜市にかぎらず、当時の議会人に共通する認識でした。そこで「二元代表制」という言葉が造語されたのです。正確にいえ

ば「二元代表民主制」です。

この言葉には次の意味が込められていました。自治体は国の政府制度（議院内閣制。国会内閣制ともいう）とは異なり、長も市民から直接選挙されるのだから、市民にたいして直接の政治責任を負っている。したがって議員・議会と同様に長が市民と交流するのは、なんら議会軽視にはならない。このように長の対市責任にもとづく市民参加の実施が正当な行為であることを理論的に説明するために「二元代表制」という言葉を造語したわけです。

長がおこなう市民参加に議会が反対する。現在はそのような議員や議会はありませんから、当時を知る私には隔世の感があります。意味自体は、日本国憲法に規定しているように、長と議会の議員は市民の直接選挙で選ぶという、代表の二元性を表現したものにすぎませんが、こうした言葉を造語せざるをえなかった背景は現在とは大きく違っていたのです。今度は議会の側から二元代表制にしっかりと意味を込める番で、それが今日の議会改革です。

2 市民参加の松下理論と西尾理論の提起

(1) 武蔵野市の経験をふまえた参加論

以上のような歴史を経て、市民参加と情報公開は自治体の政治行政の理念として普及していきま

すが、これについては、とくに当時から先駆自治体であった東京都武蔵野市の経験をふまえて松下圭一と西尾勝が提起したすぐれた参加論があります。両者はともに武蔵野市民であり、総合計画の手法の革新、策定における参加と公開など、自ら市民として参加した自治体現場の経験をふまえて理論化を試みた点が共通しています。

武蔵野市は、一九七〇年代から総合計画の策定と運用のすぐれた手法を開発し、そのなかで当時から「市民参加の武蔵野方式」といわれた参加と公開の手法を現在も継承しています。私はこの武蔵野市、後には岐阜県多治見市などの総合計画の経験をくわえて、松下・西尾の市民参加論から大きな影響を受けました。これから議会における市民参加を考えるにあたっては大いに役立つ理論だと現在も思っていますので紹介します。

松下の参加論をごく簡略化していえば次のようになります（松下『市民文化は可能か』岩波書店、一九八五年）。

松下は基礎自治体レベルの総合計画（松下の用語法では「自治体計画」）の策定においておこなうべき市民参加を四点に整理しています。

① 「個人参加」↓市民個人としてだけでも自由に参加できる参加

② 「地域別参加」↓自治体内の地域（コミュニティ）に即した参加

③ 「課題別参加」↓分野別の政策課題に即した参加

④ 「団体参加」↓各種市民団体、職員団体の

参加

松下は総合計画を「行政計画」ではなく「自治体計画」としてきますから、あとで述べますが、この市民参加に代わって職員参加も実施し、これをふまえて最終的には長と議会による決定というかたちで市民、長、議会、職員の四者の参加を提起しています。

西尾の参加論のあらまは次のようです（西尾『都民参加の都政システム』東京都都民生活局、一九七七年）。

西尾は基礎自治体レベルの市民参加を次のように三種類に整理します。

- ① 「市民参加」 ↓たとえば総合計画の策定などでおこなう全市レベルの市民参加
 - ② 「コミュニティ参加」 ↓区分された地域レベルの市民参加
 - ③ 「住民参加」 ↓特定の事業にともなう利害関係者を対象にした市民参加
- 両者の参加類型には力点のおき方に若干の相違があります。

松下は「政策分野」と「地域」という政策領域と、「個人」と「団体」という参加主体を軸に考えるのたいして、西尾は政策が市民におよぼす影響の範囲とか濃淡を想定して参加レベルを区分しているようにみえます。けれども、松下の①③は西尾の①に、松下の②は西尾の②に重なり、それぞれ参加を単発ではなく、他の参加と相乗させることよって、政策領域と参加主体をひろくカバーし、かつ参加効果が発揮できると

考える点で共通しています。

(2)参加の方式などその他の論点

くわえて、両者の提起した市民参加にかかわって、いくつかの考慮すべき論点をみておくことにします。

① 市民委員会

松下は、行政の常道となっている「審議会」（長の附属機関で長が委員を委嘱した各種審議会に行政が作成した原案を諮問し答申を受ける方法）ではなく、「市民委員会型参加」を推奨しています。これは特定したテーマについて専門家をふくむ、長から委嘱された市民が委員となって論点を整理し、各種市民参加、職員参加をおこなって政策案をまとめていく方式です。

② 職員の参加

松下は、自治体職員の参加を重視し、上に述べた市民参加の四類型に対応して、職員にかんしても、個人参加、職制別参加、部課別参加、団体参加を提起しています。

③ 議会の議決

さらに松下は、市民参加・職員参加の実施をふまえた市民委員会方式による自治体計画案の最終決定を「長・議会による決定」とします。「自治体」は長と議会による政府ですから、行政計画ではなく自治体計画であるなら、当然議会の議決を要するわけです。

④ 広域自治体

西尾は、広域自治体（都道府県）レベルの市民

参加として、広域性のゆえに上に述べたような参加方式には限界があるので、市民参加を補完ないし代替するものとして、都道府県政における「町村参加」の重要性を提起しています。

⑤ 自治体規模

西尾は、いま指摘したように広域自治体における市民参加の特性に触れていますが、私の知るかぎりでは両者とも基礎自治体における自治体規模の大小による参加方式の違いについてはとくに言及はしていません。推測ですが、武蔵野市のような人口十数万程度の中規模自治体を念頭において立論しているのではないかと。この点についてはつきりしたことはわかりませんが、市民参加の基本類型として活用できる有用性には問題はありませぬ。

⑥ 情報の作成

両者とも実効ある市民参加のためには情報公開が不可欠とされています。「情報なくして参加なし」というわけです。けれどもこれは情報一般ではなく、参加のテーマに即して現状を正確に認識し解決の方途を市民が考えることができるような「政策情報」です。このため松下は、「政策情報の作成・公開」という表現で、必要な政策情報の「作成」をとりわけ強調しています。たとえば一九七〇年代から続く「武蔵野市地域生活環境指標」がその代表的な作成情報といえます。

(3)行政における市民参加の現状

市民参加にかんする松下と西尾の理論は、一部

の自治体を除いて、自治体一般の市民参加方式として定着しているとはいえないのが現状です。

松下と西尾の体系だった市民参加論が適用できるのは総合計画の策定の場面だと思っております。市民参加を用意周到に体系だつて実施するためには、一定の時間とそれなりの準備を要しますが、体系だった市民参加は、政策の基本として総合計画を重視する自治体運営がなされていなければ無理でしょう。年度予算の短期のサイクルではそこまでできません。

自治基本条例にもとづいて総合計画条例を制定し、そこで「総合計画に記載のない事業は予算化しない」といった原則を立てている自治体であれば、その制定・改定時にしっかりと市民参加を実行することになります。これが政策実行の基本になれば、毎年度の予算にかかわる市民参加はそれを補充する位置づけになりますから、労力と時間は大幅に省かれ、かつ総体として参加の実効性が高まります。その域に達している自治体はまだ少数です。

そうしたことから、公開と参加の理念は普及したものの、実際におこなわれる市民参加は体系だつてはおこなわれず、松下と西尾の参加論で示したような参加類型のアイテムを折りにふれて断片的に実施しているのが実情といえるでしょう。たしかに市民参加条例を制定する自治体もありますが、まだまだ理念型の条例にとどまり、従来型の審議会方式や行政の都合を優先した個別課題への市民意見の聴取が主流となっています。

近年は「パブリックコメント」が、「市民参加」

と称して多用されています。けれどもこれは、行政などが原案を公表して文書で市民意見を求めるものですから、手間がかかることから応じる市民数が少なく、また、当然のことながら行政と市民、市民相互のナマの討論もできません。さらには、市民の判断に不可欠な政策情報も不十分で、「市民参加のアリバイづくり」と批判されてもいたしかたがない面が多々あります。

けれども、市民参加の前段手続きとしてならパブリックコメントにも意義があると考えます。パブリックコメントの結果を市民情報として公開し、むしろパブリックコメントの結果を市民情報として公開し、そこから本当の市民参加がはじまるのだと思います。その意味でパブリックコメントは、市民参加そのものではなく、参加の前提となる「情報の作成・公開」に属する問題だと考えなければなりません。これは行政のみならず、議会についてもいえることです。

3 議会改革における市民参加の諸相

(1) 議会における市民参加の試行

以上、述べたことは議会への市民参加を考える際にも少なからず参考になると思います。ここから議会の市民参加に話を移していきます。

議会は一〇年余にわたって議会改革をおこなってきました。改革の要諦は、①議会と市民との関係の改革（議会への市民参加の推進）、②議会と長

との関係の改革（議会による行政への批判と政策提案）、③議員間討議の推進（議会が機関として意思をもつための議員間政策討議の活性化）でした。

このなかで市民参加については、議会は市民の代表機関としての性格にかんがみ、議会基本条例などで市民参加の推進を謳い、当初の「議会報告会」から幅をひろげて、現在、さまざまな方式で市民参加を試行しています。思いつくままにあげてみますと、次のようなものがあります。

・市民による陳情・請願を「市民の政策提案」と位置づけ、提案者には意見表明の機会を保障

・議会活動の報告を基本に、地域別に議会と市民が意見交換する「議会報告会」

・総合計画や年度予算に市民の政策意思を反映させる「政策交流会議」

・政策にかんして議会と市民団体が意見を交換する「一般会議」

・各種市民団体の求めに応じて議会が出向いて意見交換する「出前委員会」

・青少年や女性などに焦点をあてた「特定の市民層を対象」にした市民参加

・日常の議会運営を市民がチェックし、議員と交流しながら改善意見を提案する「議会モニター」

・議会基本条例の実施状況の点検や議会改革の重要課題に市民の声を反映させる「議会改革諮問会議」（附属機関）

・議会の重要課題について専門家市民が意見を

具申する「議会サポーター」

・自治体の重要問題にかんして議会が「市民投票」を実施できる条例の制定（制度はあるがまだ実施はされていない）

・議会傍聴者を議会への参加者または参画者にとらえ「傍聴席からの市民発言」の機会を与えるしくみ

・議会について市民だれもが気軽に意見を述べることができる「まちなか議会カフェ」

近年は市民参加の方式が多様化するだけでなく、複数試みる議会が増えているのも特徴です。本日もこのあと各地の議会のユニークな実践例が多数報告される予定です。

(2) 議会における市民参加の類型試論

これらの議会への市民参加は、現段階では試行的であり、これからもさまざまなタイプの市民参加が登場するでしょう。そして各地の経験の交流をとおして、各試みの有用性が検証されていくものと思われます。その意味ではあくまでも現時点でという限定条件つきですが、議会技術研究会共同代表の西科純は、上にみた市民参加の現状を参加内容の観点から次のように三つに整理しています（カッコ内の例示は神原）。

- ① 議会改革型参加（日常の議会運営や議会改革にかんする市民提案↓議会モニター、議会改革諮問会議、議会サポーターなど）
- ② 政策交流型参加（政策のあり方をめぐる市

民と議会の意見交換↓陳情・請願（市民からの政策提案」という位置づけ）、議会報告会、政策交流会議、一般会議、出前委員会、特定の市民層を対象にした交流、市民投票など）

- ③ ①②両用型参加（議会報告会、出前委員会、議会モニター、議会サポーター、議場からの市民発言、まちなか議会カフェなど）

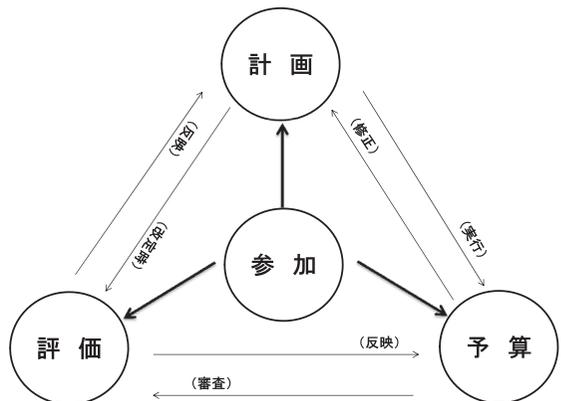
この整理は本日のオータムセミナーに先立っておこなった議会技術研究会の運営委員会で議論しており、後におこなわれる西科報告で説明されるでしょう。この類型は私も受容しています。当面はこの類型で十分間に合います。このうち①の「議会改革型参加」については本日の配布資料「拙稿「市民と議会の関係はどうあるべきか」議会モニター制度を中心に」北海道自治研究二〇一八年六月号）を参照いただくことにして、②の「政策交流型参加」にかんして、もう少し述べてみようと思います。

4 議会における市民参加の課題と展望

(1) 政策ステージと参加の主体・領域

市民も忙しいですから、行政や議会の都合でおこなわれる不規則、無定形な参加にいつもつきあっているわけにはいきません。そこで、次の自治体政策の要である四つの政策ステージに市民参加の結果、成果をしっかりと結びつけていくことが大事で、これを長と議会が合意した自治体の政策シ

図 市民参加の機能



ステム+参加システムとして確立しておく必要があります。

どのような場面でおこなわれる市民参加でも、あるいはどのようなテーマでおこなわれる市民参加でも、市民の意見は設定したテーマや範囲をこえて多様にひろがります。くわえて苦情、批判、要求、提案と枚挙にいとまがありません。これを受け止める議会は、政策として実行可能か、緊急性・優先度はどうか、代替策はないか、手法や財源はあるか、市民合意は可能かなど、これらについての行政情報をふくめて検討しなければなりません。そして政策として考える必要があると判断した場合は、これを自治体としての政策ステージにのせなければなりません。この政策ステージとして

は次の四つがあります。

I 政策ステージ

- ① 総合計画（多年度予算）↓基本構想、実施計画+修正計画、将来の展望計画の策定
- ② 年度予算（事業予算）↓実施計画+修正計画の個別事業を予算化
- ③ 年度決算（事業評価）↓事業の実施状況と効果の検証、次なる政策課題の発見
- ④ 争点事業（特定事業）↓大きな将来負担がともなう事業、賛否の意見が二分する大きな事業の実施

このなかで自治体政策の基本となるのが総合計画です。

近年、総合計画の策定を外部コンサルタントに委託する逆流現象がみられますが、これはいただけません。職員の減少など厳しい状況にあることはわかりますが、であればこそ、市民、長、議会、職員が議論をしっかりと積み重ね、健全財政を維持しながら厳しい政策選択が求められます。これを怠れば自治体の政策力はどんどん低下してしまいます。

自治体が地域の課題を政策によって解決することを目的とする政府である以上、その根本を外部にゆだねることは自治の放棄ではないか。ここは厳しく考えるべきです。総合計画の策定と運用に市民、長、議会、職員が参加する手づくりの計画、この総合計画に四年ないし五年に一度の各主体の参加をしつかりやれば、さきほど述べたように、それ以外の政策ステージでおこなう参加は補完的

な位置となり、各主体の負担はかなり軽減されるはずで

ずです。市民参加、職員参加にくわえ、首長参加、議会参加もおこないます。長の選挙公約はそのままでは政策になりません。所定の手続のもとで総合計画に組み込まれてはじめて政策として認知され、また、議会も議会としてまとめた政策意思を計画に反映させることとなります。そのためには、総合計画は「行政計画」ではなく、「自治体計画」でなければならず、したがって、それにふさわしい策定と運用の手法を各主体の参加をふくめて整備する必要があります。

私の総合計画論では、総合計画は、基本構想（前計画の評価と今後の新しい政策方針、財政健全化の方策と計画関連予算の確保の見直し）、実施計画（財源確保のたしかな見通しがあり今後四〜五年で実施する政策の一覧）、展望計画（将来必要になると現時点で想定される政策など）、進行管理計画（個々の事業ごとの詳しい政策情報を作成し進捗を管理。「実行計画」ともいう）の四つから構成します。進行管理計画以外は議会の議決事項とします。

総合計画を厳格に運用する自治体では、「総合計画に記載のない政策は予算化しない」と自治基本条例や総合計画条例に明記し、その一方では、緊急政策の必要が生じた場合とか国などの政策方針によって新たな対応が求められる場合でも、総合計画を修正つまり計画に組み込んであらためて議決する。このように弾力的に運用する手法も備

えています。

議会が自治体の政策にきちんと向き合う、私の言葉では「政策議会」ということですが、そうした志向が強まるなかで、近年は「政策サイクルの形成」ということで、年度予算や決算審査において「政策形成」を重んじる議会が増えています。これは大きな前進で高く評価しますが、これをさらに、上に述べたような総合計画につなげていくと、議会はもろんですが、行政をふくむ自治体としての政策力が向上すると考えています。

予算は一年単位の運用ですから、市民参加の充実度をふくめて政策の熟成という点では時間が短かすぎます。自治体の「政策サイクル」には、一年の「予算サイクル」と四、五年の「計画サイクル」、くわえてこれらに付随した「評価サイクル」があると考えると、この三つの政策ステージがうまく相乗する仕組みを構築することによって、議会の政策活動、したがって議会の市民参加も有効度が高まるのではないかと構想しています。

計画と予算の関係に関する問題は古くてなお新しいテーマです。ここではこれ以上お話しできませんので、神原・大矢野修編著『総合計画の理論と実務―行財政縮小時代の自治体運営』（公人の友社、二〇一五年）、拙稿「議会の政策活動と政策情報の作成・公開」（北海道自治研究、二〇一七年一〇月号）を参照いただければ幸いです。

次はどのようなスタイルで市民が参加するかという問題です。これは次のように考えることができます。

II 市民参加の主体

- ① 個人参加
- ② 団体参加
- ③ 特定参加

適当な言葉がみつかりませんでしたので「特定参加」としましたが、要は特定の性や世代を重視しておこなう参加です。市民に若いうちから議会や自治体を理解してもらったり、女性議員の数を増やすためにも、性や世代を重んじた参加の呼びかけが必要です。また、ここでひと括りにすることは適当ではないかもしれませんが、少数民族の参加、さらには定住外国人の参加も忘れてはなりません。

最後は市民参加の対象となる政策領域の問題です。

III 市民参加の政策領域

- ① 課題型参加
- ② 地域型参加
- ③ 争点型参加

課題型参加は、総合計画の策定・改定の場合など、政策分野別に即して市民参加をおこなう。地域型参加は、区分された面的な地域空間における政策のあり方をめぐる市民参加です。争点型参加は、事業の実施にともない大きな影響を受ける関係者を中心にした参加の実施です。①は政策タテワリ型、②は政策ヨコワリ型、③は一点集中型の市民参加です。

議会がおこなう市民参加は、これからもさまざまな方式が試されていくと思いますが、以上の一：

II・IIIを頭の片隅においていただくと、おこなうとする市民参加の位置関係や過不足がみえてくるのではないかと。とくに多様におこなわれる市民参加の結果・成果を政策ステージに結びつけて実効性をもたせる観点から、あえて松下・西尾の参加類型を組み替えてみました。いま私がいえるのはここまでです。今後のみなさんの実践経験に学んで、さらに役立つ議会の市民参加のあり方について論点整理のお手伝いをしたいと思います。

(2)市民意思から議会意思への変換

さて、議会が市民参加をおこなっても、そこでえられた市民意思そのままでは政策になりません。そこで、まず議会としてはこうした市民の意見を整理することが大事です。内容を分類するとともに、すぐにできること、できないこと、もっと深く突きつめなければならぬこと、将来課題として考えなければならぬこと、などです。

このような市民意見の整理から参加後の議会の仕事が始まります。これは大事な政策情報ですから公開しなければなりません。松下が強調した「作成・公開」です。公開によって市民は他者のさまざまな考えにふれて、自分の当初の意見を修正したり深めたりするかもしれません。私は自分の意見は不確かでないことですが、一度きりの自分の意見は不確かなものです。ですから、さまざまな意見にふれて市民がたしか自分の意思を形成、獲得していく、この「変わる」ことが重要だと思っております。

議会はどうか。上に述べたように、どのような市民参加をおこなう場合でも、市民の多様な意見を整理し、政策としての可能性を検討したうえで計画・予算・評価という自治体の政策ステージにつなげていかなければなりません。すなわち、自治体の政策実施の舞台に市民意思をのせるということです。これがなければ議会の市民参加はご意見拝聴で終わってしまうので、市民からなんのため市民参加が疑念がもたれることになりません。けれども、市民参加でえられた市民意思はそのままでは政策になりません。まえに述べたとおりです。したがって、市民意思は議会から提案する

「議会の政策」に変換し、これを問題の性質に応じて各ステージにおける政策論議にのせていかなければなりません。この市民参加にもとづく議会の政策意思の形成は、議員同士でしっかりと議論する、「議員間討議」がなければ実現しません。

議員間討議は、市民と議会の関係の改革、長と議会の関係の改革とともに、議会改革の三大要素の一つですが、なかなか実行が難しいとされています。私からみれば、その最大の要因は、議会としての意思をもつ必要性、重要性を議員が十分に認識していないからです。機関としての意思をもつとすれば議員間討議は必然的に起るはずですが。逆にいえば、議員間討議がないということは、議会として発信する意思や政策がないということです。

この議員間討議については、北海道では福島町、登別市、芽室町などの議会が会議条例（または規則）や議会運営基準、要綱などで、どうすれば活

性化できるかそのあり方を模索しています。芽室町議会の試みにふれた西科純論文(「一般質問追跡システム 議会起点の三者間討議(対話)のあり方」北海道自治研究、二〇一七年一〇月号)もあります。ぜひお読みください。

(3) 大規模議会の市民参加の課題

本日お話しする課題の最後として、大規模議会、すなわち都道府県の広域自治体の議会、政令市指定都市などの大都市自治体の議会における市民参加にふれておきます。

自治体の規模の違いによって議会改革には違いがあるのか、あるべきなのか。「自治体規模と議会改革」というテーマで、一月に札幌で全国各地の議会研究会の合同フォーラムを開催する予定です(一月二四日に開催)。とくにこれまであまり突きつめた検討がなされなかった大規模議会のあり方に焦点をおいて議論する予定になっています。本格的な議論はそこに譲りますが、市民参加の観点から若干問題提起しておきます。

都道府県は広域自治体と称されるとおり概して面積がひろい。その行政は政策分野別のタテワリ行政が支配的で、細分化された地域を面として総合的に掌握するヨコワリ行政は貧弱です。そのため都道府県本来の役割である、市町村を補完する行政が効果的におこなえない。そこで本庁から総合出先機関への分権をおこなって、政策の地域単位を確立することが課題になっています。北海道でいえ

ばかつての支庁、現在の振興局の改革の問題です。

これにたいして議会はタテワリ行政を束ねて所管する複数の常任委員会を主たる活動の舞台としています。このようにタテワリにたいしてタテワリをもつては、行政への監視・批判とか政策提案が十分にできません。そこで一定の地域を所管する複数の「地域別常任委員会」を設置して域内選出の議員が委員となって活動する。これをあらたな政策活動の舞台にするというのが私の長年の提案です。そしてこの地域別常任委員会で道民と市町村の道政参加をおこなえば、地域に根ざした効果的な議会の政策活動が可能になります。

まえに西尾の参加論のところで述べたように、都道府県レベルでは広域性から市町村レベルと同じような市民参加は難しい。そこで地域を熟知する市町村が市民に代わって参加する。この論理を議会に適用したのが、私の地域別常任委員会の設置とそこへの市町村参加の考えです。こうした議会活動が実現すれば、行政の域内分権も促進されるに違いありません。そうしなければ行政は議会からの監視・批判・提案に対応できなくなるからです。

指定都市も同類の問題をかかえています。大きな指定都市は人口が三〇〇万人を超えていて基礎自治体というにはあまりにも巨大すぎます。そこで市民の利便性を確保するため「行政区」を設けていますが、政策機能はありません。そこで地方自治法を改正して「総合区」の設置を選択して、ある程度の政策機能をもたせることができるようになりました。ほんとうは法改正しなくてもやれ

ることですが、ようやくここまでできたわけです。

そして議会ですが、ほんとうはこの法改正のとき、当初の法案では、区別常任委員会の設置が入っていたのですが、議会側の「時期尚早」という理由によって外されました。詳しい理由、あるいはほんとうの理由は私にはわかりません。非常に残念でしたが、そうしたことから後の行政側の緊張もゆるんでいるのか、総合区に移行した指定都市はいまのところありません。区別常任委員会の設置は、都道府県議会の場合と同じように、法改正なしで実行できるのでこれをすすめて市民参加の舞台にしてほしいと願っています。

また、一部の指定都市では、行政区を重視した総合計画と区別地域計画の策定をはじめとした政策活動、次いで議会も地域会議などを設けて地域の視点から行政の政策をチェックする、あるいは政策提案する新しい動きをはじめしています。これらの動きが他の指定都市にもひろがって、総合区の実現と区別常任委員会の設置につながり、行政と議会の両面から、大都市自治体の内部分権と分権化された地域政策単位への市民参加を実現してほしいと思っています。

おわりに

以上で本日用意したお話は終わりです。市民参加の歴史的な流れという時間軸と現在おこなわれている市民参加の態様という空間軸をクロスさせながら、議会における市民参加の課題を考えてみ

ました。うまくできた話とは到底思えません、みなさんがそれぞれの議会で市民参加を考えた、おこなったりする際、いくら何でも参考になれば幸いです。

冒頭で述べたように、「自治体の市民参加」Ⅱ「行政の市民参加」＋「議会の市民参加」とらえ、これゆえに議会の市民参加には独自の意義があることを強調しましたが、市民の直接的な信託ゆえに政治的正統性の根拠が対等な長と議会がそれぞれ独自に市民責任を負う二元代表制の原理からすれば、それは当然のことではないかと思うわけです。

議会への市民参加が必要とされる理由は他にも考えられます。一人しか選ばれない長と違って、多人数の議員から構成される議会は、性、世代、地域、団体などの意思をひろく反映する装置です。議会がそうした市民の信託機関であるなら、選挙のときならず、市民参加をとおして日常的に市民から社会にある知識・知恵・技術などを補給しなければ、活動のエネルギーはたちまち枯渇し、機能不全におちいってしまいます。

議会改革がはじまった当初から、議会は「討論のヒロバ」「情報のヒロバ」といわれてきました。議会が自治体の政治・行政をめぐる論点・争点をひろく形成・整理・公開する前提をふまえないければ、議決機関とはいっても適正な決定を導き出すことはできないでしょう。議会の市民参加はそれ自身が討論と情報のヒロバの意味をもち、論点・争点形成の発生源となります。

近年、議会と市民の関係について繰り返し述べ

ていることですが、市民と議会の関係は、選んだ市民と選ばれた市民の関係であり、しかも、どちらも普通の市民ですから、それぞれがお互いの姿を映し出す鏡になります。したがって、市民の自治水準が高まれば議会のそれも高くなる。その逆もまた真なりです。長も選挙で選ばれますが、選ばれるのは一人ですから、市民との関係は必ずしも多人数の議会の場合のようにはなりません。

では議会と市民がともに自治能力を高めるためにはどうすればよいか。私はやはり双方から、議会のあり方はもちろんのこと、政策や行政の課題など、さまざまな事柄について問題を掘り起こし、それを共有することによって、議会と市民の間のギャップを少なくしていく努力を続けることが基本ではないかと思えます。

議員になる前に想像していた議会像と議員になった後に知る現実の議会との間に大きな開きがあることを、議員になってはじめて気づきます。そして、自分自身のなかにあるギャップなら、議員としての経験や鍛錬によって解消できますが、市民は説明してもらわなければ、ギャップが存在すること自体もわかりません。これを放置したままにしておく、市民は議会、議員が理解できなくなり、やがて議会不信に陥ってしまいます。

それゆえに、市民参加による市民と議会の「相互交流」、あるいは私は「相互学習」とも表現したいのですが、これは双方が自治体の政治・行政に習熟して自治能力を磨いていく最良かつ不可欠のチャンスなのだと考えていただきたいと思います。

市民が自治に習熟するための学校に議会が進化すれば、そこから議員になって仕事をするようにと志す市民も育ってくるのではないかと。

議会の市民参加に二つの流れがあることはすでに述べました。日常の議会運営や議会改革のあり方をめぐって市民が参加する「議会改革型参加」は、市民一般に議会の存在意義をひろめるオピオン・リーダーを市民のなかに育てます。これが多数の市民が参加する「政策交流型参加」と相乗することによって、市民、議会が変わり、ひいては自治体のあり方が大きく変わっていくに違いないと予測しています。ご静聴ありがとうございました。

△かんばら まさる△

本稿は二〇一八年九月二九日に「市民と議会の交流はどうあるべきか」をテーマに開催された議会技術研究会（西科純・渡辺三省共同代表）のオータムセミナーにおける基調講演に補筆したものです。当日はこのほか、西科純氏の基調報告（議会における市民参加の類型）と各議会が取り組む市民参加の事例報告（栗山町議会・藤本光行議会改革推進会議委員長、斜里町議会・阿部公男議会事務局長、別海町議会・西原浩議会運営委員長、北広島市議会・田辺優子議員、浦幌町議会・中田進議会事務局係長、芽室町議会・早苗豊議会運営委員長）がありました。分量の都合から割愛しました。編集部。