

# 地方分権時代における地方議会と地方自治

直接民主主義と間接民主主義の間で  
地方議会・議員の代表性と存在意義

小林華弥子

Kobayashi Kayako

<目次>

第Ⅰ章	前論（はじめに）	1
第Ⅱ章	地方分権の流れ	5
第1節	国の地方分権推進の流れ	5
	受動的な地方分権改革	
第2節	いまなぜ地方分権か	8
	「地方分権」とは何か	
	分権の主体者はだれか	
	地方分権の目的は地方自治	
	「地方自治の本旨」とは	
	多様な自治	
第Ⅲ章	地方議会とその代表性	19
第1節	地方議会改革の意味	19
第2節	地方議会・地方議員の代表性	21
	代表者としての定義づけ	
	選挙で選ばれる代表性	
	「代表」と「みなし（擬制）」について、「代表」とは何か	
第Ⅳ章	求められる議会議員像をめぐる諸課題	31
第1節	議会議員は一部の代表か、全体の代表か	31
第2節	議員定数・報酬・会派の問題	37
	（議員定数問題）	
	（議員報酬問題）	
	（会派・党派問題）	
	選挙で約束されること、約束されないこと	
第3節	議会の熟議	45
	議論の府としての議会	
	利害調整と熟議	
第Ⅴ章	住民自治と地方議会—直接民主主義と間接民主主義の間で—	54
第1節	直接民主主義と間接民主主義の関係	54
	「町村住民総会」の設置規定	
	「補完的關係」とは	
第2節	住民自治と議会の新たな関係構築のために	61
	高まる住民自治の必要性	
	住民間での熟議、議会への住民参加	
第3節	相反しない直接民主主義と間接民主主義	65
第4節	議会と住民自治の得意分野	66
	（議論の場が保障されているか）	
	（議論の参加者が変わるか）	
	（議論する視点と立場が違う）	
	（課題設定の違い）	
	小 括	70
第Ⅵ章	おわりに	76

# 地方分権時代における地方議会と地方自治

直接民主主義と間接民主主義の間で  
地方議会・議員の代表性と存在意義

小林華弥子\*

## 第I章 前論（はじめに）

日本国憲法には、第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」第93条で「地方公共団体には、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。」と定められており、これによりわが国の地方自治体における地方自治と地方議会が公認されている。

この憲法制定以来、今日まで65年以上にわたってわが国の地方自治体はこの「地方自治の本旨に基づいて」組織および運営されることを目指して来た。特に2000年の地方分権一括法の施行により、国と地方の関係が大きく見直され、わが国の地方自治は地方分権社会の構築にむけて舵が切り直された。それに伴い、地方分権型の自治体を担うための地方議会の改革が一気に進められることになった。

昨今は、全国各地で地方議会改革の具体的で新たな取り組みが次々と行なわれ、同時に地方自治法や公職選挙法の見直し、二代表制や首長と議会の関係に関する論議、議会運営や議会制度に関する規定の見直し、議会不要論や議員不信論に対抗するための地方議会と市民の新たな関係づくり等の動きが活発だ。いまや地方分権、地方自治、地方議会、地域主権といった言葉を冠した勉強会やシンポジウム、セミナーや講演会は、ほぼ日常的に各地で開催されるほどに地方自治や地方議会に対する関心度や注目度はヒートアップしている。各地の地方議会の現場でも、ことあるごとに「新しい議会に」「開かれた議会」「議会の活性化」「いまこそ議会改革」等といった言葉が喧しく、全国じゅうでブームの様に「議会改革、議会改革」の大合唱である。<sup>(1)</sup>

また、これまで地方議会のあり方やその権限、制度や運営方法には不備や問題点が多くあり、それを改善改正する事によって地方議会が新しい機能を果たせるようになり、議会は活性化され、より地方自治の本旨を実現できるようになるとして、各種の法改正や制度改革、そして自治体毎の条例整備や議会運営方法改正の動きも熱心に取り組まれている。

しかし一方では、各種法改正や制度改革を進める前に、いまある制度、いまある機能をも

つと行使すれば、十分に地方自治の本旨は達成できるはずである、それを未だ十分にせずしておいて、法改正や新しい制度設計は意味が無い、という指摘も多い。<sup>(2)</sup> いずれにしても、とにかく地方議会を変えて行くことによって新たな地方自治の推進をはかろうとする流れが止む事は無い。

現行の各種法改正や条例整備、制度改革をするにせよ、しないにせよ、或いはこれまでの既存の機能や権限が十分に発揮されて来なかったにせよ、なぜ地方議会は戦後65年以上にわたって地方自治の本旨を掲げながらも、十分に達成し得てこなかったのか。そこには、掲げられている地方自治の本旨、地方議会が本来の権限を行使し機能を発揮して実現させるべき自治というものの意義や概念が、実はこれまでの社会で本当に十分に理解され、定着して来ていたのだろうかという疑問が湧いて来る。それは同時に、地方議会という機関に住民が期待し付託してきた事が、地方自治の本旨を達成する事であったのかどうか、という事でもある。

いま市民が期待し注目する議会改革は、何のために行なわれているのか。これまでは不備であった地方議会の制度やシステムの改革であり、不足していた機能や権限の付与により更なる地方自治の推進を目的としているのか。或いはそうではなく、これまでの自治に対する概念を変え、あらたな自治のあり方、或いは別の形の地方自治をつくるための新しい制度や手法、新しい議会をつくろうとしているのだろうか。

新たな分権型の自治社会においては、地方議会の姿もあり方も機能も意義も、変わって来る。本格的な地方分権時代を迎え、地方議会改革をすすめ、地方自治を充実させるという大義名分のもとで、いま一度、目指している自治とは何か、そのために地方分権とはどうあるべきか、そして地方議会とは何なのか、そのために地方議会や議員はどうあるべきなのか、その本質を考えておく必要があるのではないだろうか。

「議会改革は焦眉の課題である。議会が再び『蚊帳の外』におかれすぎたから、議会の役割を強調しているわけではない。むしろ、住民自治の中に正統に位置づけることを主張しているのである。」<sup>(3)</sup>

地方議会がその機能を発揮し本来の役割を果たせる「住民自治における正統な位置」とはどこか。それを探るためにも、特に、自治を担う市民の「主権」の概念とあり方、それを使用するための議会の「代表性」の概念とあり方、そしてそれを実現しようとする基本にある「民主主義」の概念が、はたしてどのように自治に機能するのか、そこを問い直しておかなくては、いま全国各地で華やかに繰り広げられている議会改革の取り組みも、目の前の諸制度の改正も、各地の自治の現場で粉骨砕身している市民や議会や自治体関係者の努力も、真の功を奏しないであろう。

そこで本稿では、まず第Ⅱ章でこれまでの地方分権、地域主権の流れを概観し、特に地方議会改革が戦後の地方分権改革のスタートと共に始まっていた事、またこれまでの一連の地方分権改革は国から主導的に行なわれて来ていた事を、昭和46年に東京都議会議会局調査部がまとめた報告書をはじめ先行研究等から確認する。さらに「地方分権」の意味および地方分権の主体者について、先行研究で定義されてきた事をふまえ、「分権」の意味を考察する。また、地方分権の目的である地方自治について、「地方自治の本旨」とは何か、その意味を探る。

第Ⅲ章では、いま華やかに繰り広げられている地方議会改革の意味を問い直し、地方議会改革が制度やシステムとしての運営方法の改革に走る前に、その本質的な存在意義や地方自治における機能的意味を見つめ直す必要があることを指摘する。その上で、地方議会と地方議員の「代表性」について考察する。議会、議員がなぜ代表者たりえるのか、「代表」と「みなし（擬制）」について考察する。

つづいて第Ⅳ章では、今後の地方自治において地方議会と地方議員の存在意義が問われる時、具体的にどのような地方議会議員像が求められるのか。求められる議員像をめぐる諸課題をいくつか取り上げて考察する。これまで議会制度論や議会機能論については様々に論じられて来ているが、そもそもあるべき「議員像」についてはほとんど抜本的に議論される事がなく、その研究も少ない。そこで本論では、地方議員をとりまく具体的な問題を取り上げて、あるべき「議員像」を論じながら、地方議会と議員の存在意義を考察する。地方議会議員は一部の代表か、全体の代表であるか。議員定数、議員報酬、議員の身分はどう考えるべきか、また議会における会派・党派の問題はどう考えるべきか。さらに、「代表者」として選挙時に約束されることとされない事を、どう判断するのか。といった諸課題について、筆者の主張を交えて論じる。また、今後の求められる議会像に欠かせない「熟議」について、議会での合議のあり方、また利害調整と熟議の違いを考察する。

第Ⅴ章では、議会の役割と住民の直接参加による住民自治の関係をさぐる。地方自治法に定められている「町民総会」の開催規定をめぐって、地方自治における直接民主主義と間接民主主義の関係性を論じる。特に、地方自治における住民投票や直接請求の要請において、直接民主主義と間接民主主義の「補完的關係」の明確化を述べる。さらに、今後の住民自治と議会との新たな関係構築を考察し、直接民主主義と間接民主主義が相反しないこと、住民自治と議会のそれぞれの特性と特徴を考察し、その相違点に応じた役割分担による並立の可能性を探る。

最後に、これらの直接民主主義と間接民主主義のあり方を含め、地方議会や地方議員のあり方、また議会と首長の関係作りを含めて、それぞれの地域の特性や風土や地域づくりの理念に応じた多彩で多様な自治のあり方を住民が主体的に選択・創造していくことで、様々な

地方自治が産み出される可能性を論じる。

地方分権時代における地方議会と地方自治のあり方を論ずる事により、自治とは何か、議会・議員とは何か、民主主義とは何かを問い直す。目の前の法改正や制度改革だけに終わらず、地方自治の本旨を問い直す事で、新たなそして真の分権型自治社会の構築を住民が主体的に自立的に果たしていくことが必要であることを述べる。

---

\*(大分県由布市議会議員)

(以下、第 I 章 脚注)

- (1) 早稲田大学マニフェスト研究所が「議会改革度調査 2010」に、全国 1797 の都道府県市区町村の地方議会を対象に議会改革に関する取り組みを総括的に調査し、まとめている。  
<http://www.maniken.jp/gikai/>  
また、全国市議会議長会および全国町村議会議長会でも、それぞれ地方議会の活動状況や議会改革に関する調査研究を毎年行ない、報告書にまとめられている。  
全国市議会議長会 HP <http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai21/>  
全国町村議会議長会 HP <http://www.nactva.gr.jp/html/index.html>
- (2) 「地方分権の時代に地方議会が多様な市民の声を反映した政策を企画・立案し市政に機動的に反映させる機関に生まれ変わるには、国の制度改革を待つのではなく現状の制度を積極的に活用していくことで十分乗り越えられることは明らかである。」  
野崎孝男「地方議会の現状と制度の運用について—制度の有効活用による議会改革の可能性」p. 64 (『自治総研』32 卷 9 号 (通号 335 号)、地方自治総合研究所、2006 年 9 月)。
- (3) 江藤俊昭「日本の地方自治制度における二元代表制—地方行政から地方政治へ」p. 224 (『法学新報』115 卷 9—10 号、中央大学法学会、2009 年 3 月)。

## 第Ⅱ章 地方分権の流れ

### 第1節 国の地方分権推進の流れ

多くの研究者の間では、地方分権改革の発端がどこで、いつから始められてきたのかは議論が分かれるところであるとされているが<sup>(1)</sup>、一般的に言われる昨今の地方分権改革の動きおよび現民主党政権が「地域主権」改革を打ち出すまでに通じる国の具体的な地方分権改革の流れをつくったきっかけとして、1995年の地方分権推進法の制定と地方分権推進委員会の設置が大きな原動力になった事は事実である。

この地方分権推進委員会は2001年8月に最終報告を提出するまで、その間に5次わたる勧告と2回の意見提出を行なっている。この勧告に従って、1999年には地方分権一括法が制定されたのに伴って翌2000年に改正地方自治法が施行された。これにより機関委任事務が廃止され、国と地方の関係が法的に「上下関係」から「対等」の関係になった。ここまでの一連の動きを西尾勝氏は「第一次分権改革」と呼び、これが今日の地方分権改革の基層となった。<sup>(2)</sup> 特に大森彌氏は、この時の改革で機関委任事務が廃止されたことを「明治以来の行政統制の基本を改革することになり、歴史的イベントと呼ばれるのにふさわしい」事だったと評している。<sup>(3)</sup>

その後、2000年には第26次地方制度調査会から「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」が出され、前年の地方分権一括法以後の住民自治制度の充実に関する様々な検討が行なわれた。2004年から2006年にかけては小泉政権の下で、いわゆる「三位一体の改革」として「国から地方公共団体への税源移譲」、「国庫補助負担金改革」、「地方交付税改革」が行なわれて来たが、その内容が真の地方自治の強化には不十分であるとして、「闘う知事会」と言われるような全国の改革派知事が筆頭になって全国知事会など地方六団体が意見書などを提出。2006年に「地方分権改革推進法」が成立する。

特に2005年の第28次地方制度調査会では、「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」が出され、地方自治と地方議会のあり方に大きな議論を喚起した。2007年には地方分権改革推進委員会が発足、その後2009年の自民党から民主党への政権交代までに第4次の勧告を行なった。

そして2009年の政権交代時には、民主党が地方分権から「地域主権」の言葉を掲げ、新政権の「一丁目一番地」の政策<sup>(4)</sup>として大々的に地域主権改革の推進に乗り出し、「明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換していく」<sup>(5)</sup>としている。

このように、我が国は明治政府樹立以来の中央集権国家から、戦後の国民主権の民主国家という名の下に、国家政府もしくは中央政治の主導的・指導的な過程を経ながら、漸く地方分権・地域主権を本格的に進め、自治の権限や行政・政治のガバナンスのあり方を大きく変え、いまや地方分権型の新たな自治国家をつくろうとしている。

こうして我が国の地方自治が、中央集権体制から地方分権体制に移行していくに伴い、その受け皿となる地方自治体の行政機関および地方議会のあり方も必然的に変化して来ざるを得なかった。その必然性による変化が、各地での地方議会改革の端緒を開くものであった。

### 受動的な地方分権改革

昭和46年に東京都議会議会局調査部がまとめた報告書では、地方議会の改革の経緯については、第二次大戦直後1947年（昭和22年）の日本国憲法施行を前に行なわれた初の知事公選制の実現時（昭和21年）から始まるとしている。<sup>(6)</sup> しかしこの時の「大きな変革」が、主に執行機関、いわゆる首長にとっては名実ともに大変革をもたらしたのに対し、議決機関、いわゆる地方議会には、形の上では戦前とほとんど同じであり、この時点では地方議会の改革は不十分であったとも指摘されている。<sup>(7)</sup>

そして地方議会の改革は、このスタート直後から制度としてはその自主性が強化され、あり方も大きく変革されたにも関わらず、その実態や実質的な内容は当初からその形に追いついてはおらず、以来、半世紀以上にわたって、今日に至ってもなお達成される事無く<sup>(8)</sup>、故に地方議会は真の地方分権・地方自治を担う二元代表体制の一翼を担う代表機関として機能していないと、未だに改革の必要性が不断に求められ続けているのである。

また昭和46年の時点で、東京都議会議会局調査部の報告書でも、戦後の首長主義の制度化にはじまる地方自治体改革は、国が率先して進めてきたものであり、住民が自らで押し進めて勝ち取った地方自治体改革ではない、と述べている。<sup>(9)</sup> しかもそれから40年以上経て数々の地方分権改革が進められてきてもなお、日本の地方分権改革が国からの視点でしか進められて来ない事が指摘されている。<sup>(10)</sup>

また、一連の分権改革は自治体の組織に関わる問題を単なる「地方行政体制の整備」として扱って来た経緯があり、地方議会が自治を担うにふさわしい統治構造として実質をもつような改革にはなっていないという指摘もある。<sup>(11)</sup> 特に地方自治法の改正が、憲法に掲げられている地方自治の本旨の理念を実現するための議会改革の方向にはなかったという指摘は大きい。<sup>(12)</sup>

現に、前述したように今日の地方分権改革の流れをつくったきっかけは1995年の地方分権推進法であったが、その条文には、地方分権推進の目的を「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現すること」としながらも、「地方分権の推進について、基本理念並びに

国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」<sup>(13)</sup>と書かれている。つまり、国が定める地方分権の推進の中身とは、国と地方との責任分担であり、そのために必要な体制整備だというのである。実際にわずか17条からなるこの法律の条文のほとんどが、国がすべき事を定めているものばかりであり、地方公共団体を主語にして書かれているのは、第3条の（国及び地方公共団体の責務）の部分のうち、「2 地方公共団体は、国の地方分権の推進に関する施策の推進に呼応し、及び並行して、その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。」という部分、および続く第4条の（国と地方公共団体との役割分担）の一部に「地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきこと」と、第7条の地方公共団体は「地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする。」と書かれている部分だけである。つまり、当初から地方分権の推進は、国がすすめるべきもの、国が中心となつて行なう事との発想から始まっていたのであり、そこに地方の自主性、地方の主体性はほとんど見られない。

このように、地方が自ら勝ち取った地方自治制度ではなく、国から与えられた地方分権であった事が、真の地方分権社会の確立を未だに達成できておらず、ひいては地方議会が自らで改革を達成できていない要因のひとつであるとも言えるのではないだろうか。

そしてその事は、これまでの多くの地方議会の改革について論じられてきた議論が、受動的な分権改革の中でしか機能しない地方議会の限界に対しての「副次的」な課題を論じる視点に終始しており、「自治を担う機関としての権限や機能を問う」観点が乏しいという指摘にも現れている。<sup>(14)</sup> また地方議会そのものの法的性格について、地方議会を捉える視点が各学問領域間で異なつて来たことで、地方議会の地位や性格について未だ明確な解答が示されておらず、それが昨今の制度改革の動きに対して地方議会の方向性が確定されていない所以になっているという指摘もある。<sup>(15)</sup>

いずれにしても、これまでの我が国の地方分権改革は、国が中央集権的体質を維持できなくなった（或いは維持すべきではなくなった）理由から進められたが故に、いわば国の必要性に応じた地方分権改革であり、その意味においてはある程度の目的を達しようとしても、その改革の中身や結果が真に地方の自治体や地方公共団体が実現しようとする地方自治に功を奏して来たのかと問えば、決して十分であるとは言いがたい。<sup>(16)</sup> それは現在、新政権に代わつていままお進行中の地域主権改革についても同じである。この様な、国が国のために国の主導で進める分権改革を脱却しない限り、真の地方分権社会の構築はあり得ない。

真にこの国が「地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満

ちた地域社会をつくっていくことを目指して」<sup>(17)</sup>いるのであれば、それには地方が主体となって、地方が自らの地方自治の実現のために、地方が独自で自主的に進める地方分権改革が必要なはずなのである。

言うなれば、地方自治体や地域における自治を、それぞれの地域や主権者が各々の地域の独自性にあわせて自らで主体的に選択・創造すること、その為に必要な制度や権限を自らで獲得すること、それこそが地方が主役の分権改革であり、国はその創造と選択の自由度を認めるという意味での分権改革推進をすすめること、その両方が達成してはじめて真の地方分権社会への転換がはかれると言えるのである。

## 第2節 いまなぜ地方分権か

平成の市町村大合併をピークとして、ここ近年、特に国が地方分権・地域主権を進めようとしてきた目的のひとつに、国と地方を取り巻く厳しい財政問題があった。2001年6月に当時の小泉内閣のもとで閣議決定された「今後の経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）において、「自助と自律に基づく新たな国・地方の関係の実現には、まず、受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立しなければならない。」として、「市町村合併」を強行した。

「地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として<sup>(18)</sup>」行なわれた市町村合併という手法が、真に自立し得る自治体づくりや地方分権の推進、ひいては地方自治の拡充にどの程度功を奏したのかは、別に議論されるところであるが、いずれにしても当時、国が市町村合併という手法を使いながらも地方分権改革を進めようとした背景に、国・地方の逼迫した財政状況があった事は確かである。現に先の「骨太の方針」には構造改革のための7つの改革プログラムの一つとして、「地方自立・活性化プログラム」をあげ、『行政サービスの権限を住民に近い場に』を基本原則として、国庫補助負担金を整理合理化するとともに、国の地方に対する関与の縮小に応じて、地方交付税制度を見直す」としている。つまりこの時の地方分権改革とは、「打ち続く国地方を通ずる財政悪化のもとで」<sup>(19)</sup> 国の財政改革が目的にあった事は否めない。

しかし、日本が本当の意味での自立した分権型自治国家を目指すのであれば、その自治の形成は単なる財政的な理由による基礎自治体への権限委譲等による分権推進ではなく、本来の意味での地方自治の自立と確立が無くてはならない。

## 「地方分権」とは何か

西尾勝氏は、神野直彦氏が日本の行政システムが集権的分散システムであると規定したことを踏まえた上で、これまでの日本における地方分権改革とは「集権的分散システムを分権的分散システムの方に向けて移行させていくこと」であったと評している。<sup>(20)</sup>しかし西尾氏は、この地方分権のあり方を所掌事務権限の移譲と市町村合併および道州制の動きに絡めて論じる中で、国から地方への所掌事務権限の拡張路線が果たして正しかったのか疑問を呈しており、それは分権的分散システムの構築が明治期以来日本が目指して来た分権型社会の理想形態であるのかという事について、再検討を促している。<sup>(21)</sup>

同じ様に牛山久仁彦氏は、「地方分権下で地域の自己決定が地域システムを通じてどれだけ現実のものになっているか」という視点から考えたときに「行政権限の面から地方分権をいくら説いても、その中身や方向性を決める地域政治のシステムが住民と自治体政府をつなぐものとして機能しなければ、地方分権はやはり行政の中だけの「官官分権」だったということになりかねない。」と警鐘を鳴らしている。<sup>(22)</sup> 加えて、河内山哲朗氏は昨今の地方分権改革には現場感覚が欠如していると指摘し、「地方分権改革の十余年の評価は様々あるが、私は現場感覚のなさから考えるが故にまずは都道府県を受け皿とする「都道府県中心の分権改革」の不十分さを指摘せざるをえない。明らかにしたり考慮すべきは基礎自治体の持つ現場感覚である。分権の議論が国民的議論や国民の強い後押しにつながらない理由は、現場の視線を失っているからである。エンドユーザーを意識せずに「中央の官 VS 地方の官」の綱引きをやるような分権改革ではいけない。」と批判している。<sup>(23)</sup>

一方、国民の側にも責任がある。「地方分権は極めて重要な構造改革であるにもかかわらず、国民に身近なものとの感じを与えないとも言われている。これは、地方税財政制度のわかりにくさと同時に、国民生活や地域づくりという具体的な課題との関わりの中で地方分権が語られてこなかったことにも原因がある。<sup>(24)</sup>」と指摘される様に、分権は国から与えられるもの、お上から降されるものという意識が強く、前項で述べた様に国民が自らで自らの課題として分権に取り組んで来なかった事も、これまでの地方分権が必ずしも十分な効果をもたらしていない要因のひとつであろう。

これらの鋭い指摘は、今後の地方分権のあり方や地方自治における分権の考え方そのものについて根本から問い直すものであり、いま一度「分権」とは何かを考え直す必要があることに気付かせてくれる。

## 分権の主体者はだれか

そもそも「分権」とは、「権力を一カ所に集中しないで、分散すること」(『大辞泉』小学館)

「権力や権限を他に分かつこと」(『広辞苑』岩波書店)の意味である。では「地方分権」とは、誰が有するどんな権力や権限を、どこに集中させず、誰に分かつのか。一般的には、これまで中央集権体制だった国家を地方分権社会に改革するという意味では、国が集中的に保有していた権限を、地方に分散させることが地方分権だと解されて来た。<sup>(25)</sup>

しかし本来の地方分権とは、その逆の意味であるという指摘もある。そもそも地方自治を執り行うための権限はどこにあるのか。1998年(平成10年)に全国町村議会議長会 地方(町村)活性化研究会(佐藤竺委員長)が出した「町村議会の活性化方策に関する報告書」では、地方公共団体の政治と行政に関する権威は「住民に由来し、その権力は住民の代表がこれを行行使し、その福利は住民がこれを享受する」ものであると位置づけている。<sup>(26)</sup> 大森彌氏は、「地域社会における主人公は住民である」と明言した上で、地方自治における3つの原則を、「住民主権」(オブ・ザ・ピープル、住民の)、「住民参加」(バイ・ザ・ピープル、住民による)、「住民本位」(フォー・ザ・ピープル、住民のための)と表し、「以上のような住民主権・住民参加・住民本位の諸原則は、いわば三位一体として分かちがたく結びついて民主的自治の原理を構成している。」<sup>(27)</sup>「中央政府について「国民主権」が言われるように、地方政府では「住民主権」が出発点である」<sup>(28)</sup>と述べている。片山善博氏も「本来地方自治は住民が主人公であり、その住民の必要を満たすために地方自治体が構成されている。」「本来、地方自治の真髄は、住民の身近な現場で生じた問題や課題をその現場に最もふさわしいやり方で、しかも、住民の納得の得られる方法で解決することを可能にしている点にある。」と述べている。<sup>(29)</sup>

これは国民が社会を構成し、国政を運営するのに必要なすべての権限は主権者である国民が有している事<sup>(30)</sup>を基本に、地方自治体においても、地方の地域社会や地方自治体を構成し運営する基本的な権限は、本来は有権者である住民が有しているという考え方である。<sup>(31)</sup>

つまり、分権すべき本来の権限、権力とは、地方自治の主権者である住民が持っているものであり、分権とはその権限を国や中央政府などに一カ所に集めるのではなく、いかに必要とところに必要なだけ配分するのか、という考え方である。そしてそれは権限の内容によって分配先が変わる。例えば、二元代表制をとっている地方自治制度の下では、その自治体にとって重要な条例を制定したり予算を決定する決定権等は、議決権として議会に付与し(地方自治法第96条～第100条の2 議会の権限)、議会によって決定された事項を執行する執行権限は首長に、また自治体を統轄し代表する権限等も首長に与えている(地方自治法第147条～第160条 長の権限)。一方で、地方公共団体が執行することにより福祉を享受する権利は住民自身が保持しており、また首長や議員を選出する選挙に参加する選挙権や、同時に首長や議会の解散解職を請求する権利も有している。或いは条例の制定改廃を請求する権利や住民監査を請求する権利等も有している(地方自治法第10条～第13条の2 住民の権利

等)。

つまり、国から地方への権限移譲ではなく、本来の主権者から必要などころへの権利を配分するという視点から「分権」を考えるのである。言い換えれば、「分権」とは権限の「分割」ではなく、権利の「分配」であるという意味である。

片山善博氏は「地方分権とは、巷間言われているような権限移譲や規制緩和のみを指すのではなく、現場と地方自治体、さらに中央政府との間の情報伝達や政策形成過程のベクトルを転換させることであり、それを自ら意識しながら実践することである。」と述べ、本来自治の主役は住民であることを基本としてこれからの地方分権を考える視点の転換を提起している。<sup>(32)</sup> 同じく、福嶋浩彦氏も「分権の本当の意味は、主権者である市民が、権限を国と自治体に分けて与えるということだと考える。主語は市民であり、国ではない。」<sup>(33)</sup>と述べ、これまでの考え方とは逆から「分権」の意味を提唱する研究者は多い。宮脇淳氏はこれを「下からの民主主義」<sup>(34)</sup>と呼んでいる。また、現政権与党の民主党が「地方分権」を「地域主権」と言い換えた事についても、この分権の主体者を捉える視点が、主語を国から自治体と地域住民に変化させたものと解釈する論もある。<sup>(35)</sup>

言い方は地方分権であれ地域主権であれ、いずれにしても本来の自治の主権者である住民の権限配分であるという視点にたつて地方分権を考えた時に、これまでの国からの都合で進められて来た地方分権の推進とは別に、はじめて真の意味での地方の主体的な分権改革の姿が見えて来るのではないだろうか。

## 地方分権の目的は地方自治

「地方分権」の定義が、中央からの権利の分割ではなく主権者である住民による自主的な権限の分配であるとしても、ではその地方分権を推進する事によって、一体何が実現されるのだろうか。大森彌氏は、「分権改革は、目的ではなく、あくまでも手段である。目的は地方自治の拡充である」<sup>(36)</sup>と述べている。おなじく新川達郎氏も「地方分権改革は行き着くところ地方自治のあり方にかかわらざるを得ない」<sup>(37)</sup>として、地方分権の目的が地方自治の拡充であることを次の様に述べている。

「地方分権推進委員会の勧告などで強調されてきた分権型社会の構築は、地域住民そして地方自治体によって地域社会が強固に支えられていくこと、そしてその基盤を固めることによって日本社会全体が適切に運営できるという考え方に立脚しているように思える。」「実際、この分権型社会の実現という考え方は、地方分権改革推進委員会の中間報告にも採用されており、「地方が主役の国づくり」が標榜されていることに具体的によく表れている。」

「地方分権改革は、個性的で活力ある地域社会の実現を目指すものであり」「そこで想定されている地域社会は、従来为全国一律で画一的な姿ではなく、個性豊かな地方分権型社会

の姿が理想とされている。要するに、地方分権改革の考え方は、一つには地域社会の自己決定と自己責任による自治に基づいて、二つには対等協力の国地方関係を取り結ぶ中で、三つには多様で個性的な活力ある地域づくりを実現していくためのものだといふのである。」<sup>(38)</sup>

すなわち、分権改革を進める事によってなし得るのは地方自治の拡充であり、分権型社会の構築とはすなわち自立した個性ある地方自治社会を確立しようという事でもある。

さらに大森彌氏は「分権の意味が『地域住民とその代表機関の自己決定権を拡充すること』であれば、住民の代表機関としての自治体議会と住民の関係も再検討されなければならないはずである。」<sup>(39)</sup>と、分権改革と地方自治、地方議会の関係を根本的に見直す必要があることを指摘している。

### 「地方自治の本旨」とは

では、地方自治とは何か。本論文の冒頭にも述べた様に、わが国の憲法は第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としており、地方自治法ではその第1条の「目的」に「この法律は、地方自治の本旨に基いて」定めるものであるとしている。

では、この「地方自治の本旨」とは何か。実は、「地方自治の本旨」について、その内容を明確に定義している条文や文言は憲法にも地方自治法にもどこにも書かれていない。「本旨」とは「本来の趣旨」(『広辞苑』岩波書店)「本来の目的」(『大辞泉』小学館)の意である。それでは「地方自治の本旨」とは「地方自治の本来の趣旨、目的」という事になるが、地方自治の本来の目的とは何なのか。その事が実はどこにも明確に定義されていないのである。

一般的に、憲法でいう「地方自治の本旨」とは、団体自治と住民自治の2つの要素から成り立つ自治の概念である、といった説明は多くされるが、では果たしてその概念の中身とはどんなものであり、それらがどこにどのように定義づけられ、それを憲法はどう保障しているのかといった事はほとんど明確にされてきてはいない。<sup>(40)</sup> 近年ではその解釈にも諸説あることも論じられている。<sup>(41)</sup>

地方分権推進委員会は2001年6月に出したその最終報告の最終章で、「分権改革の更なる飛躍を展望して」と題して次の様に結んでいる。

#### VI 「地方自治の本旨」の具体化

最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。

憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められてい

る地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。

しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。

しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であらう。

（『地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—』より）

前章で述べた様に、我が国では第二次大戦直後に新しい日本国憲法の施行に先駆けて、知事公選制の実現と共に新しい地方議会改革が始まり、新しい民主主義社会の構築を目指し、以後65年以上にわたって不断の地方分権改革が求められ、伴って地方議会改革が声高に叫ばれ続けてきた。しかし「地方自治の本旨」という文言が憲法や地方自治法の冒頭に掲げられていながらも、その具体的な内容がいまだ明確でなく、今後の「究極の検討課題」とされているという事自体に、この国のめざす地方自治のあり方や姿が彷徨しつづけ、その地方自治を拡充するための手段である地方分権の手法が定まらず、よって分権社会をになう自治体改革や議会改革が繰り返されながらも完成され得ないでいる根源的な所由を示していると言えよう。分権型社会の構築により真の地方自治の拡充を目的とするのであれば、もういちど目指している「自治とは何か」「地方自治の本旨とは何か」といったことに正面から向き直さなければならない。

## 多様な自治

自治とは何か。この概念的で抽象的な設問に容易に答える事は難しいが、片山善博氏曰く、

「まちづくり、地域づくりは地方自治の原点である。本来自分たちのまちをどうすべきかという問題は、地域の住民が自ら考え、自ら決定すべき事柄である。その決定過程が地方自治そのものでもある。」<sup>(42)</sup>としている。

自らの地域を、自らでつくり治めること、それが自治だとすれば、その自治のあり方というのは、それぞれの地域によって多様に成り立つものでなければならない。「ある地域の人間たちが共有された世界をもつことによって形成された社会を共同体と呼ぶなら、世界にはさまざまな共同体のかたちがあるはずである。」<sup>(43)</sup> その様々な共同体のかたちに伴って、自治のかたちもひとつではないはずである。

しかし、それでも地方自治法という法律が全国一律に制定され、わが国の統一的で基本的な考え方として一定の地方自治という形や概念があるのだとすれば、それは何を拠り所に形成されているのか。ひとつの重要なファクターとして、我が国にはいま民主主義が取り入れられているという事が大きな拠り所である。いまの日本における民主主義の考え方と手法がこの国の自治というものを性格付ける上で重要な要素になっていることは言うまでもない。

しかし「有史以来、地球上にはいろいろな政治形態が存在してきた。(略)しかし、20世紀の末には、民主主義を標榜しない国はほとんどないほど、代議制民主主義が地球上に展開しているのである。(略)しかし、戦後50年以上を経たにもかかわらず、代議制民主主義がわが国に定着して十分に機能しているといえる状況にはない。」<sup>(44)</sup> と指摘される様に、わが国に民主主義が十分に定着しておらず、それが機能していない事が、この国が目指す地方自治の確立を困難にしていること、そして未だに地方自治のための制度改正や分権改革等を繰り返し試行錯誤しつづけなければならない所以でもあるのではないか。

ただ、歴史を紐解けばこの国に民主主義が持ち込まれ、それによって自治が形作られ始めたのはそう遠い昔の事ではない。それ以前は、民主主義によらない自治の形がこの国には多様で多彩に存在していたのである。竹下譲氏は、「江戸時代の村々には、現在のように自治を認める憲法も法律も存在しなかったけれども、実際には、まさに“自治”そのもの、あるいは“自治”の基本形があった。」「地方自治体は、憲法あるいは法律によって“地方自治”の権限が認められた為に、初めて“自治”の機能を担えるようになったというわけではない。」と述べている。また、古来、日本の社会には住民によって自発的に自らの社会を統治する機関を認知し、それによって“自治”を行っていたことを指摘し、いまの「憲法や法律は、そのような“自治”を追認しているに過ぎないと考えるべきである」としている。<sup>(45)</sup> 内山節氏も、江戸期の日本の共同体には強い自治があった事を述べている。<sup>(46)</sup> 古来、日本の地域社会には民主主義という思想はなくとも、社会統治のシステムとしての自治はあった。そしていま我々が掲げている民主主義やそれを実現するための地方自治制度が、古来から我々の社会や共同体が包有していた“自治”を形として追認する手法にすぎないのだとすれば、

いま地方分権がすすめられ、地方議会改革を推し進めることによって確立しようとしている地方自治の本質とは何か。

「地方自治は民主政治の最良の学校である」と言われる。<sup>(47)</sup> 地方自治の本質を見極めようとするのであれば、逆に地方自治を形成する受け皿としての民主主義のあり方、同時にその民主主義を実現する舞台となる地方議会のあり方を考察していく事によって、確立すべき自治の姿というのものが現れて来るかもしれない。そこで改めて、今後の地方分権社会における目指すべき地方自治のあり方を考えるためにも、そのシステムとして欠くべからざる地方議会について論じなければならない。

---

(以下、第Ⅱ章 脚注)

- (1) 新川達郎「地方分権改革と地方自治—住民自治と議会をめぐって」p. 47 (『年報 行政研究』43号、日本行政学会(編)、ぎょうせい、2008年5月)。
- (2) 西尾勝「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える(分権改革の新展開)」p. 2 (『年報 行政研究』43号、日本行政学会(編)、ぎょうせい、2008年5月)。
- (3) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 23 (ぎょうせい、2002年)。
- (4) 「地方分権改革推進計画」(平成21年12月15日閣議決定)前文より。「地域主権の確立は、鳩山内閣の「一丁目一番地」である重要課題であり、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する改革である。国と地方自治体の関係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換し、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていかなければならない。」
- (5) 内閣府ホームページ「地域主権改革」<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/>
- (6) 「知事公選制の実現によって官治的な地方制度が分権的な体制に転換したことは、地方自治体における政府機構の二元体制、すなわち議決機関と執行機関の関係にも大きな変革をもたらした。」  
「知事、市町村の執行委機関の公選制が実現したことによって、地方自治体が複雑で厳重な中央統制から解放され、その自主性を強くしたとき、官治的な中央統制のために自主的な活動を制約されていた地方自治体とくに府県の議会は、その権限を強化され、議決機関としての地位、権能を有する様になった。」  
「地方議会の改革の多くは、昭和21年の第一次改革で実現し、地方議会の自主性は強化された。」  
東京都議会議会局『首長主義と地方議会：制度と実際』p. 28-29 (東京都議会議会局調査部、1971年)。
- (7) 「しかし、執行機関の公選制が、従来と違った全く新しい制度への変革であったのと違って、地方自治体の議会の構成、選挙などの形体は実質的な内容は別として、形のうえでは戦前と殆ど同じであった。」  
東京都議会議会局『首長主義と地方議会：制度と実際』p. 29 (東京都議会議会局調査部、1971年)。
- (8) 「地方議会の活性化を目指し行なわれてきた国の制度改正の効果が地方議会に現れているとはいいたい。」  
野崎孝男「地方議会の現状と制度の運用について—制度の有効活用による議会改革の可能性」p. 55 (『自治総研』32巻9号(通号335号)、地方自治総合研究所、2006年9月)。

- (9) 「首長主義の制度化は従来の市制・町村制の改正によるもので、実際の改革は内務省当局が占領軍の意向に抵抗しながら進められたもので、住民の意向に基づいて住民の手で制度化されたものであるとはいえない。そうした事情も影響して、現実の制度は（略）画一的な規定のため（略）、住民の手による地方自治体の改革、議会改革が困難なことである。」  
東京都議会議会局『首長主義と地方議会：制度と実際』p. 117（東京都議会議会局調査部、1971年）。
- (10) 「第一の視点は、一般的に指摘されているように、日本の地方分権改革が国と地方の関係に関する改革というよりも、国のあり方に関する改革の為に地方制度改革を含めて議論し始めているのではないかという問題認識である。第二の視点は、いわば国家システムの改革を目指すという観点からは、日本の地方分権改革には地方自治それ自体の改革意識は相対的に希薄だったのではないかという問題認識である。」  
新川達郎「地方分権改革と地方自治—住民自治と議会をめぐって」p. 44（『年報 行政研究』43号、日本行政学会（編）、ぎょうせい、2008年5月）。
- (11) 駒林良則『地方議会の法構造』p. 214（成文堂、2006年）。
- (12) 「かく憲法は、その理念の実現を『地方自治法』に託したのであるが、果たして自治法は改正の歴史を通して憲法の理念を発展的に展開してきたと云えるであろうか。現状の地方自治法は、議会に関して言えば1956年の改正以来、こと細かく規定が設けられるようになり、なかには強化された制度もあるが、概して議会の機能を弱める方向で改正が加えられて来たと言われている。」  
作道好男「分権時代の地方議会と議員の資質研究—地方自治と市議会の活性化をめぐる課題」p. 4（『多摩ニュータウン研究』、多摩ニュータウン学会、2002年）。
- (13) 地方分権推進法（平成7年5月19日法律第96号）第1条（目的）
- (14) 「地方自治問題に関しては副次的な取り扱いであり分権型行政執行に主たる関心があるとするれば、住民自治の問題はその限りにおいて取り扱われる事になる。つまり議会について言えば、それは自治を担う機関としての権限や機能を問うという観点ではなく、議会問題とされる点や分権型の行政体制の中で必要と考えられる範囲で議論をされるということになる。」  
新川達郎「地方分権改革と地方自治—住民自治と議会をめぐって」p. 44（『年報 行政研究』43号、日本行政学会（編）、ぎょうせい、2008年5月）。
- (15) 駒林良則は、「従来の地方議会の性格をめぐる議論は、とりわけ憲法学における議論は、国会との対比という観点でその性格を特徴づけようとしてきた」のに対し、「地方自治法を学問対象としてきた行政法学では」、これまでは地方議会を立法機関ではなく「行政機関—即ち、行政主体内部で単に意見又は判断を決定するにとどまるという意味での議決機関—と捉えてきたという経緯が関係している」ために、行政法学が地方議会の法内容について「それほど関心を集めてこなかった」と指摘しており、さらに「結局、憲法学と行政法学の交流の欠如が地方議会の法的性格の解明を遅らせてきたことはまちがいない」としている。  
駒林良則『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）。
- (16) 現総務大臣の片山善博は就任前に、「総務省の指導のもと、財政運営から行政の骨格まで決められている」今の地方自治の実態を「指導された自治」と揶揄している。（2010年4月6日 朝日新聞）  
岡田博史「条例による法令の上書きについて（補論）—（基礎自治体・広域自治体・国のあり方—地方自治制度の基本論議）」p. 57 注釈より（『都市とガバナンス』14号、日本都市センター、2010年9月）
- (17) 民主党政権の掲げる「地域主権改革」の目的。内閣府ホームページ「地域主権改革」より  
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/>
- (18) 総務省発表 報道資料「『平成の合併』についての公表」（平成22年3月5日）より
- (19) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 50（ぎょうせい、2002年）。

- 
- (20) 西尾勝「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える（分権改革の新展開）」p. 8-9（『年報 行政研究』43号、日本行政学会（編）、ぎょうせい、2008年5月）。
- (21) 同書 p. 11
- (22) 牛山久仁彦「自治体選挙の動向と課題（特集 自治体における代表制）」p. 97, 98（『年報 自治体学』19号、自治体学会（編）、第一法規、2006年5月）。
- (23) 河内山哲朗「基礎自治体中心の分権国家にむけて一打てば響く、国民のための自治の確立—（基礎自治体・広域自治体・国のあり方—地方自治制度の基本論議）」p. 13（『都市とガバナンス』14号、日本都市センター、2010年9月）。
- (24) 林宣嗣「第二期地方分権改革と地方制度改革の課題（特集 第二期地方分権改革を考える）」p. 7（月刊『自治フォーラム』589号、自治研修研究会（編）、第一法規、2008年10月）。
- (25) 「地方分権は、住民に身近な行政の事務権限をできる限り地方自治体に移し、地域の創意工夫による行政運営を推進できるようにする取り組みである。」  
大森彌『分権改革と地方議会』p. 51（ぎょうせい、2002年）。
- (26) 全国町村議会議長会／地方（町村）議会活性化研究会（佐藤竺委員長）『町村議会の活性化方策に関する報告書 平成10年4月』p. 2（地方（町村）議会活性化研究会、1998年4月）。
- (27) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 179（ぎょうせい、2002年）。
- (28) 大森彌「住民が期待する地方議会のあり方（特集 地方議会の活性化策）」p. 11（『地方議会人』32巻12号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2002年5月）。
- (29) 片山善博『市民社会と地方自治』p. 120, p. 13（慶応義塾大学出版会、2007年8月）。
- (30) 日本国憲法前文にある国民主権の理念
- (31) 「中央政府について『国民主権』がいわれるように、地方政府では『住民主権』が出発点である。」  
大森彌『分権改革と地方議会』p. 178（ぎょうせい、2002年）。
- (32) 片山善博『市民社会と地方自治』p. 14（慶応義塾大学出版会、2007年8月）。
- (33) 福嶋浩彦「市民自治を理念にした地域社会の創造（特集 協同組合と地域社会との協同—地域自治のあり方と協同組合の機能—）」p. 32（『にじ』625号、協同組合経営研究所、2009年）。
- (34) 宮脇淳「地域再生への税財政改革（特集 日本を再生する一国と地方のストラテジー）」p. 22（月刊『ガバナンス』105号、ぎょうせい、2010年1月）。
- (35) 「地方分権とは、主語が国であり、国から地方へ権限を分け与えるという感覚が少なからずある。対してこの定義からみえる地域主権とは、主語が自治体と地域住民であり、地域が本来的に責任と権限をもって自治を担うという趣旨を明確にしたものといえよう。」  
出石稔「地域主権改革と自治体法務—政策法務型思考のススメ 第1回・連載に当たって」p. 96（月刊『ガバナンス』110号、ぎょうせい、2010年6月）。
- また、新民主党政権の内閣総理大臣補佐官で地域主権、地域活性化、地方行政担当として地域主権戦略会議の事務局を担う逢坂誠二氏は、自ら新政権が掲げた「地域主権」の意味を次の様に述べている。
- 「鳩山政権では、『分権』ではなく『地域主権』という言葉を使い、新たなスタートを切る事にした。中央政府が分け与えるという意味での『分権』ではなく、『地域主権』は、主権者である国民がそれぞれいきいきと地域の中で暮らすことができる主権者中心の分権型社会をつくっていくという視点に立っている。学問的には必ずしも正しい言葉ではないかもしれないが、主権者である国民があつて国家がある、そして地域があつて国があるという意味だ。地域自らが国が持っている権限や財源や仕組みを剥がしとっていくというベクトルの向きも含めた、政治的なメッセージも込めた言葉だと理解してほしい。」
- （「地域主権改革」が日本を再生する（特集 日本を再生する一国と地方のストラテジー）」p. 15、月刊『ガバナンス』105号、ぎょうせい、2010年1月）。

- 
- (36) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 2 (ぎょうせい、2002年)。
- (37) 新川達郎「地方分権改革と地方自治—住民自治と議会をめぐって」p. 45 (『年報 行政研究』43号、日本行政学会 (編)、ぎょうせい、2008年5月)。
- (38) 同書 p. 51
- (39) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 189 (ぎょうせい、2002年)。
- (40) 「「地方自治の本旨」という概念自体が不明確であり、これ自体基準として十分機能していない。仮に、「地方自治の本旨」を住民自治と団体自治としてみても不明確であることにはかわりはない。」  
渋谷秀樹「長と議会の関係のあり方—一律二元代表制を憲法は要請しているか (基礎自治体・広域自治体・国のあり方—地方自治制度の基本論議)」p. 25 (『都市とガバナンス』14号、日本都市センター、2010年9月)。
- (41) 「いずれにしても、「地方自治の本旨」をめぐりこれまでの通説とは異なる解釈がありうることが提示されたことは間違いない。」  
鎌田司「制定過程にさかのぼり通説再考を一戦後地方自治の到達点の確認が必要 (特集 憲法改正—地方自治)」p. 28 (月刊『ガバナンス』52号、ぎょうせい、2005年8月)。
- (42) 片山善博『市民社会と地方自治』p. 169 (慶応義塾大学出版会、2007年8月)。
- (43) 内山節『共同体の基礎理論 自然と人間の基層から』p. 63 (農文協、2010年)
- (44) 油川洋「地域社会における地方議会・地方議員の存在」p. 104 (『尚絅学院大学紀要』第51集、尚絅学院大学、2005年1月)。
- (45) 竹下讓「自治体における代表性—“地方自治”の代表は議会 (特集 自治体における代表制)」p. 62, 63 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。
- (46) 内山節『共同体の基礎理論 自然と人間の基層から』p. 93-94 (農文協、2010年)
- (47) ジェームス・ブライス (イギリスの 法学者・歴史学者・政治家) の有名な言葉

## 第三章 地方分権とその代表性

### 第1節 地方議会改革の意味

近年、全国各地の地方自治体もしくは地方議会において、前章で提起した自治の本質と地方議会に関する問いや課題に呼応するかのようになり、自治体改革や特に地方議会改革の取り組みが積極的に行なわれるようになってきた。

新川達郎氏の概括に頼れば、「戦後地方自治の歴史の中で、実際に地方議会の組織や運営の改革が大きく話題になり始めたのは、一つは行政改革との関連において1970年代に始まった議論からであろう。それに次いで、1990年代には、地方分権改革との関連で、地方議会活性化が論じられ、99年には地方分権一括法により議会制度の改革も行なわれている。そして2000年代に入って、第2次地方分権改革時代ともいうべき時期にあって、改めて地方議会改革が議論されるようになってきている。」<sup>(1)</sup> そして2006年の北海道栗山町議会の議会基本条例策定、いわゆる「栗山ショック」と呼ばれ象徴されるような一連の地方議会改革の取り組みが、いま全国各地で続々と盛んに取り組まれてきている。

これら一連の地方議会改革の特徴を、新川氏は「行財政改革的な観点からの議会改革ではなく、議会の役割や責務を踏まえた議会機能を発揮するための自己統治（ガバナンス）にかかわる改革が進められるようになってきている」<sup>(2)</sup> と言っている。つまり、議会の本来の役割や機能が何であるのか、そこを自ら見つめ直し、問い直しはじめた時に、しなければならぬ改革が出てきたという事である。

しかし、いまや全国でブームになりつつある議会改革が、本当にそれぞれ自らの議会や議員としての役割と機能を問い直し、そこに新しい分権型社会における自らの役割と存在意義を見いだす改革になっているのだろうか。それにしても、全国一斉に同じ様な議会改革、同じ様な取り組みが繰り返されるばかりで、様々な地方議会の改革が様々な議会の在り方を示したり、或いは多様な議会制度や多彩な議会の形が一向に見えて来ないのはなぜだろうか。「一連の議会改革に関しては、確かにさまざまな改革が進みつつあるが、そうした改革を包括的にかつ先進的に進めている議会は圧倒的に少数派であるという点に特徴がある。ほとんどの議会は、社会的に批判が厳しく、他の団体でも取り組み済みのものに横並びに改革を進めることになっている。」このような改革は、「批判に答えて受身的に行なわれるものであり、いわば理念なき議会改革と呼ばれてもいたし方ないところがある。」という鋭い批判もある。

<sup>(3)</sup>

一方で、これら全国の議会改革の動きが様々に取り上げられる様になると、地方議会議員

という仕事にもにわかに注目が寄せられるようになってきた。旧来、「地方議会の議員」といえば地元の土建屋などが関係団体に利権をはたらき、「どちらかといえば欲得ずくで利権を追いかけて政策のことはてんで頭にはない」、「政策や行政について勉強しない」、「地元利益にばかり関心をもち、議会で発言もしない」<sup>(4)</sup>、バッジほしさに選挙に出て偉そうにしている、といったネガティブなイメージが強かったが、最近では「政治家になりたい」「議員になりたい」などと公言し、大学卒業とともに（或いは在学中から）政治活動や議員選挙を手伝ったり、選挙に出て政治家になる事を企業に就職するのと同じ様な感覚で目指す若者も増えてきた。こういった風潮は、市民や有権者が議会や議員というものに関心を持つ様になったという点では大歓迎すべき事であるし、実際にそういった事によって、これまで死に体であった議会が活性化され、選挙のあり方や政治と利権の関係を変えてきたという効果は大きい。

しかしその前に、根本として地方議会というものが本来地域においてどういう機関であり、どのような権限をにない、どのように機能すべきか、そしてその為には、議員というものには、どのような人が就き、どのような活動を、どのような立場で、どのようにすべきかという事が明確になっているだろうか。

議会議員に憧れたり、批判の対象として話題になることは多くても、「議事機関」としての議会とはどういうものか、実は、これまで正面から本格的には議論されてこなかったといっている。<sup>(5)</sup>と指摘される様に、実はこれまで議会というものがどういうものであるのか、議員という者はどういう存在であるべきなのか、その背景に、日本の地方自治とはどのようなものを目指しており、そこにはどんな民主主義が背景にあるのか、といった事を根本から問い直すことなく、議会が機能しない、議員は働かない、といった現実の事象に批判と非難を寄せ、揚げ句の果てに「議会不要論」が飛び出し、それに対抗すべく議会改革と銘打った様々な制度改革や手法の実践がイタチごっこの様に試みられ続けているばかりなのである。

「もともと旧制度下の地方議会は、地方自治の舞台では脇役にすぎなかった。」「議会の旧制度下での曖昧な性格はそのまま残され、脇役的地位と性格は払拭されなかった。」「旧制度からの弱体議会の沿革と現行制度下での強力な長の出現、それに地方行財政全般にわたる強固な中央集権の伝統が渾然一体化して現在までの地方議会の脇役性を規定し、これがひいては市町村議員定数削減に象徴される住民の議会への不信感、無用の長物視を助長してきたといえる。」<sup>(6)</sup>とも言われている。

新川達郎氏は、これまでの一連の地方議会改革は、その理念や改革の必要性が主張されるものの、実際には従来型の組織と運営の構造や行政体制に対応可能な制度改革や運営面での改革に留まっており、地方議会の議決機関の性質や役割を変えるものではなかったと指摘している。<sup>(7)</sup>

しかし、本当にいま議会改革に取り組む必要があるのであれば、そもそも議会とは何か、議員とは何ものであるのか、その存在意義と存在目的に立ち戻って見つめ直す必要があるのではないだろうか。筆者は、もちろん議会改革を否定するものではなく多くの研究者が論じる様に「地方分権に適合した議会改革はさらなる一步を踏み出さなければならない。」<sup>(8)</sup> という指摘はもっともであるし、その為の地方自治法や公職選挙法の改正を反対するものではない。

しかし問題は、制度やシステムとしての改革のみが先行している事であり、本来はシステムや制度の改革と同時に行なわれなければならない、もうひとつの視点、議会・議員の自治における本質的存在意義を考え直すことが見落とされがちであるという事だ。辻陽氏は、これまでの地方自治に関する研究は主に行政研究であり、地方自治を論じるにあたっては「政治」的要素から研究されたものが少なかったと指摘している。辻氏は、日本の地方制度において地方議会の役割や意義を論じるにおいても、それまでの数々の各種論文研究をどういった視点から議論されているかと総括整理した上で、これまでの地方議会の機能や役割についての議論に欠けている視点を指摘している。<sup>(9)</sup>そこでは特に、地方議会や首長と地方議会の関係等を扱う場合に、「政治」的な文脈、いいかえれば、イデオロギー的な文脈を媒介とした議論がされていない事を指摘している。

この辻氏の述べるイデオロギー的な文脈で地方議会や首長との関係を論じるという事の意味には、地方議会の存在概念や機能の意義を見つめ直すという事が含まれていると考えられる。これは、西尾勝氏が「自治体議会の病弊はより根源的なところに根ざしている」「自治体議会の改革は、議員選挙制度を改め、議員の質を抜本的に変える様な根源的なところから始めなければならない」と指摘している事にも繋がる。<sup>(10)</sup>

そこで次節では、辻氏の言う「イデオロギー的な文脈」という意味や、新川氏が指摘する本質的な地方議会の代表機関としての性質や役割の部分について、地方議会の存在概念、意義を表象する議会および議員の「代表性」について論じる。

## 第2節 地方議会・地方議員の代表性

### 代表者としての定義づけ

いうまでもなく、日本の地方自治体では住民が直接選挙により首長と議員を選び、彼らを代表者として自治体運営にあたらせている。(地方自治法第17条 普通地方公共団体の議会の議員及び長は、別に法律の定めるところにより、選挙人が投票によりこれを選挙する。)有権者である住民は、市町村長や知事などいわゆる地方公共団体の首長と、議会およびそれを構成する議

員を自治体の代表者として自治体運営に関わる様々な権限を付与している。

しかし、首長と議会およびそれを構成する議員達は何を代表しているのか。我々住民は彼らに何を代表させているのか。首長については、地方自治法第147条で「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。」と、明確に首長が自治体の統轄者であり、代表者である事が定義されている。しかし一方で、議会や議員については第89条で「普通地方公共団体に議会を置く」とされたものの、その代表性については定義されている条文は実はない。

もともと、明治22年(1888年)4月17日に法律第一号として公布された市制・町村制のうち、市制第16条では「議員ハ名誉職トス」と定義した上で、第30条において「市会ハ其市ヲ代表シ此法律ニ準拠シテ市ニ関スル一切ノ事件並従前伸ニ委任セラレ又ハ将来法律勅令ニ依テ委任セラル、事件ヲ諫決スルモノトス」<sup>(11)</sup>と、市議会議員の身分と、市議会(市会)の代表性を認めていた。しかし戦後は、国会については日本国憲法前文で「正当に選挙された国会における代表者」の文言をもって、選挙された国会議員が国民の代表者であることを意味する文言はあるものの、地方議会および地方議員については、日本国憲法および地方自治法でその代表性を定義する文言は無くなっている。

それでも一般的に、わが国の地方自治体では、首長と議会議員とともに「代表者(代表機関)」として位置づけ、「二元代表制」といわれる制度のもとで、それぞれの権限の行使を許している。

では、なぜ首長と議会が代表者(機関)でありえるのか。これには2つの理由が考えられる。1つには、本来は自治の主権者である住民がもつ権利の行使を、住民自らが行なう代わりにその権限行使を首長と議会およびその構成員である議員にそれぞれ負託しているからである。つまり、複数人の権利行使を代理する権限を一人或いは特定の人が有していることから、その人を代表者としている。

そしてもう1つの理由は、首長および議会を構成する議員がともに選挙で選ばれているからである。しかし、権利行使の代理権を与えられている事と、選挙で選ばれている事で、首長と議会及び議員を「代表者」たらしめているのは何か。順に考察する。

ここであらかじめ断っておきたいのは、昨今の鹿児島県阿久根市や愛知県名古屋市等で首長と議会が対立的関係に陥っている現象<sup>(12)</sup>などが引き金となって、ここ最近特に取り上げられる事の多い二元代表制の下での首長と議会との関係性や、或いは大阪府知事による「議会内閣制」の提案<sup>(13)</sup>などがきっかけとなってこれも最近俄に話題にあがってきている、地方自治体における機関対立主義的な二元代表制のあり方と、今後の法改正を視野に入れた議会内閣制や議員内閣制、或いはシティーマネージャー制度などの提案を含む新たな政治と議

会制度の可能性については、これらの問題点や課題点、あるいは可能性を議論する意義と重要性は十分に認めるところである。しかし本論では、現段階において首長と議会との関係性にまで踏み込んで一定の見解を示して論ずる事はせず、あくまでも地方議会にとっての代表とは何かという視点に重点を置いて論じることとし、首長と議会との関係性や二元代表制の機関対立主義を巡る議論については、これまで出されて来た数多くの研究、および現在も盛んに論じられている進行中の研究に委ねたい。

まず、複数人が持つ権利行使の代理を代表しているという点についてであるが、具体的に、首長には上述の地方自治法147条で統轄権と代表権を付与している他に、148条および149条で自治体事務の管理および執行権を付与しているのに対し、議会には、第96条で議会が議決すべき要件を定め、これらの議決権があることを明記している。(議会の権限：地方自治法96条～100条の2)(首長の権限：同法147条～159条)

つまり、首長には管理権と執行権、議会には議決権を付与することによって、住民は自分たちの自治体運営に必要な重要な権限を負託している事で、これらの権限を持つ両者をともに代表者とみなしているのである。これが二元代表制と云われる所以であり、地方自治体においては首長と議会は両方とも「代表」であるという解釈である。

しかしこれは理論上、あるいは法律の条文規定から定義づけられていることであり、実態として首長と議会はどちらが自治体と住民を代表しているかという問題については、多くの研究者や関係者が議論を繰り広げているところである。片山善博氏は、「自治体の政策に法的な正当性を与えるのは議会」であり、「議会は自治体運営における最も重要な機関として位置づけられている」と、議会の最重要性を議決権を有している事を根拠としている。<sup>(14)</sup>

一方、新川達郎氏は「一般的に日本の地方自治制度を考えると、議会は憲法上の議事機関であり、地方自治の本旨に基づいて組織される住民代表機関と位置づけられる。その一方では、日本の地方自治制度は、首長主義を採用して、地方自治体の運営については長を中心とした運営の制度をとっており、長を地方自治体の代表とする行政権優位の制度構造となっている。したがって議会制民主主義は、必ずしも日本の地方自治制度上の民主主義体制ではないし、二元代表制ということも正確ではないかもしれない。」と述べ、実態として両者の代表性に偏りがある事を指摘している。<sup>(15)</sup>

杉田敦氏は、「今のように、首長と議会のどちらが優先されるのかわからない、どちらが真の代表なのかわからないという状態が一番いいのです。そこがあいまいで、首長と議会とが、代表機能に関して競争関係にあるからこそ、むしろ代表制は良好に機能しうると考えるべきです。」と述べているのは機関対立主義に近い解釈である。<sup>(16)</sup>

大森彌氏は「議員が住民の代表者である性格は明白である。首長は行政執行の長であるこ

とをより重視されている。」<sup>(17)</sup>「首長と議会は、住民の代表機関としては対等な関係に立ちながら、相手の「代表性」の特徴を認め合い、それを生かし、あたかも車の両輪のように、自治体の運営を行いその活動に関し住民に対して責任をとる立場にある。」<sup>(18)</sup>と、首長と議会の両者に代表性を認めつつも、それが同一ではない事を指摘している。「相手の『代表性』の特徴を認め合」うとは、首長と議会の代表性がそれぞれ違う特徴を持っている事を意味することになるが、では首長と議会の代表性は何がどのように違うのか。

一般的によく言われる最も対照的な特徴は、首長が独任制であるのに対して、議会が合議制である事だ。独任性の首長は、求心的な意思決定が容易で一貫した政治主導を積極的に展開しやすいが、他方で合議制の議会は、地域社会の様々な多元的な利益を反映するとともに、議論と審議の過程で争点を明確にすることにはすぐれている。<sup>(19)</sup> しかしそうは言っても、一般的な市民感覚として市の代表者は誰かといえば、やはり議会よりは首長の方が代表者としてのイメージが強いのが実態である。現に、例えば様々な式典や会合、或いは広報の場などで、自治体の代表者として首長だけが呼ばれたり出席したりする事は多いが、首長ではなく議会代表の議長だけが呼ばれる機会は、首長に較べると少ない。やはり自治体の代表者と言えば、イメージされるのはまずは首長なのである。

議会と首長の代表性に、それぞれどのような定義がされており、それぞれに独特な権限が付与され、さらにそれぞれがどのような特徴を持っているかという問題と、実態としてどちらが、より代表たりえているか、という事が一致しないのは何故だろうか。地方自治法147条で代表者として定義され、多くの住民がほぼ疑いも無く代表者であることに疑問を持たない首長はともかくとして、特に地方議会およびその構成員である議員に関しては、その定義も曖昧であるだけでなく、その実態すら、代表として十分に認識されず機能し得ていないのはなぜか。

自治法上で議会の代表性を示唆する部分は、構成する議員が公選で選ばれており、議会は議決権を含む重要な権限を持つ機関であるということだけであるが、しかしその事がはたして議会が住民を「代表」する機関であり、ましてやその機関を構成する議員は果たして住民の代表者であるのかと問われると、少なくとも条文で規定されている文言から組み立てられる理論上では、明確な代表者としての根拠はないのが事実である。

そこで問われるのが、議会および議員の代表性とは何か、という事である。言い換えれば、何を持ってして我々は議会やそれを構成する議員を代表者（機関）としているのか、議決権をはじめとする重要な権限を持ち、その権利行使を住民に代わって代行している事だけが、議会の代表を意味するのか、という事である。

## 選挙で選ばれる代表性

そこで、議会及びその構成員である議員が代表者（機関）とされているもう一つの理由、即ち議員が住民から公選の直接選挙で選ばれているという事について考察する。

大森彌氏をはじめ、多くの研究者は「わが国では、憲法93条の規定に従い、自治体の代表機関は首長と議会とされ、両者は別個に住民の直接選挙によって選出される。これを二元的な代表制とよぶことができる」<sup>(20)</sup>「首長と議会が自治体としての意思を公式に決定するのは選挙を通じて民意の審判をうけ代表者であるとみとめられているからである」<sup>(21)</sup>と、首長と議会の代表性を、直接選挙によって選出されていることに根拠をおいている。

しかしなぜ、住民が直接選挙で選んだ人は代表者たりえるのか。大森氏によれば「首長や議員に選挙があるのは、その公職の性質に由来している」と、公職が「権力の座」としての性質を持っている事を指摘した上で「選挙を通して、一般的な民意の支持を得ているという意味で、首長も議会も政治的な正統性（レジティマシー）を持っている。」<sup>(22)</sup>からであるとされている。

ではなぜ、直接選挙を通すことが一般的な民意の支持を得ている事を意味し、それが代表性を付与することになるのか。つまり「代表する」とは何なのか、という事である。

### 「代表」と「みなし（擬制）」について、「代表」とは何か。

佐々木毅氏は「代表制の登場は、直接民主政の抱える難問を解決したが、同時に『代表とは何か』という別の難問を産み出した」<sup>(23)</sup>と述べている。

「代表」とは何か。本来、有権者がもつ機能・権限を他の者が代わりに行使するという意味での代表性と、複数の市民（有権者）の意思を個人もしくは少数の人達で代わって表す、という意味での代表性とは微妙な違いがある。前者は代表というよりはむしろ代理性である。権利の行使を代理する者を代表としているのは何故か。

佐々木毅氏は、「代表は代理に較べると、代表者がより自由度を持ち、いちいち指令に従って行動しなくてもよいという点に特徴があります。一言で言えば、代表者は代理人よりもより能動的であり、裁量の範囲が広いのです。その分、『本当に代表しているのか』『何を代表しているのか』がいつも問題になります。」<sup>(24)</sup>と、代理と代表の違いを指摘する。

また、大森彌氏によれば「民主制においては選挙によって選ばれた者を『代表者』とみなすからである。」「見なす、というのは一つの擬制（フィクション）である。もともと違う人間が別の人間の意見や利害を代わって表現することはできないが、代表という考え方は、本来はできないことを世の中の約束事として、そう見なそう、という工夫（からくり）であるといえる。」「代表というのは、『民意』を生身の人ないし人の数で表すという擬制（本来違うものを同じとみなすこと）を前提として成り立っている。」<sup>(25)</sup>という事であり、「選挙は

『みなし』過程における最大の公式イベント」であるという。<sup>(26)</sup>

さらに、「みなし」を含む「代表性」の問題点については、次の様な指摘がある。杉田敦氏は論説『自治体と代表性』<sup>(27)</sup>の中で、「代表というものにはどこか不可能な側面がつきまとう」と代表民主制の問題点を指摘する。「何千万人もの人々をまとめて誰かが代表するなどということは、想定することさえ異常であるという認識からまず出発すべき」と述べ、代表制の問題点として、代表する側とされる側との間にある「意見の複数制」、「争点の多様性」、「時間の経過に伴う変化」といった事をあげて「代表制というものは、理論的には不可能性を帯びているが、実践的に必要とされているがゆえに、存続している」と断言している。

代表するという事そのものが本来理論的には成り立たないのだとすれば、では代表制民主主義で成り立っている地方議会制度そのものが否定されるのだろうか。この事について杉田氏は、「代表が何かという問題と、代表にどういう権限を持たせるかという問題とを混同しない方がよい」と述べる。さらにその代表を制度として運用する選挙については、「便宜的に区切られた選挙区や国境を前提とする、制度化された代表制によって、その内部の人々が、特定の個人や集団によって一点の曇りもなく代表されうるなどという幻想は棄てた方がよい。」「どんな制度設計をしようとも、必ず代表というものは不十分にしか機能しない」と述べている。

この論については、竹下譲氏も同じ様に議員が選挙で選出されていることについて「しかし、これは議会が、いかなる場合でも“地方自治”の主役になり得るということを意味するものではない。議会が主役と位置づけられているのは、選挙で選ばれている以上、議員は住民（有権者）の意向を反映して議会に挑むに違いないと仮定されているためなのである。」と述べ<sup>(28)</sup>、議員が選挙で選出されたことだけで議員が代表者たりえるとは言えない事を指摘している。

これらは非常に鋭い指摘であるが、杉田論の様に代表そのものがもつ不可能性を認めれば、代表を前提とした議会制民主主義は成り立ち得ず、議会の理論的存在意義は失われることになる。しかしそれに対して杉田氏は、「通常は代表というものは、民意を完全に指し示す事は不可能だが、それでも民意をある程度指し示そうとするものであり、同時に、ある程度自由に裁量するが、全くの自由裁量はできないというアンビヴァレントな性格を帯びている。」「(代表は)むしろ、不十分なものであることを自覚した上で利用すべきだということ。理由は、それよりマシな制度というものが特に見当たらないから」とも述べている。

大森彌氏も「当選すれば、有権者の意向にいちいち従う必要はなく、独自に判断し決定してもよろしいというのが『代表』という考え方である。」と述べながら同時に「しかし、選挙で選んだというのは、その公職者に決定権を白紙委任したことではない。」とし、「公選職は、有権者の監視・批判・注文・建議を前提にした、いわば『民主条件つき』の代表と考え

られるべきである。」と述べている。<sup>(29)</sup>

つまり、代表そのものが本質的に不可能性をもつが故に、代表性を制度化できる完璧なシステムはないこと、つまり選挙で選ばれた事がすなわち完全な意味で議員を代表者たらしめているのではない事をまず認識した上で、しかしそれでも現実的な手段としてその一部を制度として条件付きで利用するに留めるべきだというのである。ここに議会制民主主義が限定的にしか機能し得ないことを認識した上で、議会制度の改革や議会改革を推し進めることの可能性と限界を同時に読み取る事ができる。

しかし一方で、「代表」が「みなし」という不可能性や不完全性を持つ事について消極的に捉えるのではなく、むしろそれを代表者の質と能力を高めるものとして読む積極的な視点もある。「代表制が機能するためには、とりあえずであれ何であれ、代表者が人民なり国民を、代表していると『みなす』ことが不可欠です。これがあって初めて、代表者は決定を下し、物事の処理をすることができます。『みなす』ことをしないとそもそも代表制が動かないからだ、という消極的な理由もありますが、『ザ・フェデラリスト』のように、代表者が人民にはない『賢明な判断力』を持っているというように、積極的なプラスの意味を認める立場もあります。この代表者は本人（人民）よりも賢明で、本人以上の洞察力を持つという議論は、代理の議論からは絶対に出てこないものなのです。」<sup>(30)</sup>という見解である。

もちろん、代表者が人民（地方自治においては住民や有権者）よりも賢明であるという視点到って議会議員の代表の正統性を論じるのは危険だが、しかし議会および議員の代表性を考える時、代表者が住民より賢明であるか否かは別として、代表者には必ずしも「代理者」としての役割・機能としてだけではなく、代理・代弁を越えたところに議会や議員が代表すべきものがあると住民から見なされ、信託されていると考える視点は、今後の自治社会における議会の存在意義や役割を考察する上で、重要な視点になるのではないだろうか。つまり議会・議員には理論的に不可能性を帯びた単なる代理者としてではなく、代表者としての別の役割を負っているのではないかという事である。それが何であるのか。そこを見極め、考察することで議会・議員の新たな存在意義が見えて来る。この点については、第V章でも論じていく。

いずれにしても、消極的であれ積極的であれ議会が「みなし」という論理を内包しながら選挙によって「代表性」を得ているという事は認められたものの、しかし実際に重要なのは、その選挙において住民や有権者は具体的に何をみなし、代表させようとしているのか。その「代表」の中身が問題である。それによって、議会および議員が本当に住民の代表者として真の地方自治を実現しうるかという事につながる課題でもある。

この問題については、多くの研究者が同様に問題意識を指摘しており、新川達郎氏は「これまで、長や議会の選挙については、選挙権や被選挙権の条件、選挙運動のあり方などが議論されてきたが、近年では有権者を代表しているといえるのかが問い直され始めている。」と述べている。<sup>(31)</sup> また牛山久仁彦氏も「自治体における二元代表制と、その下で行なわれている自治体首長・議員の選挙が、本当の意味で地方分権の時代にふさわしい自己決定のシステムとして機能しているのか」という疑問をなげかけている。<sup>(32)</sup> そこで次の章では、代表者として求められる地方議会議員像をめぐる諸課題について考察する。

---

(以下、第三章 脚注)

- (1) 新川達郎「地方議会の活性化に向けて（特集 地方議会の活性化(Ⅱ)）」p. 14 (『地方議会人』37巻1号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2006年6月)。
- (2) 新川達郎「地方議会の活性化と自己改革（特集 これからの地方議会）」p. 18 (『地方議会人』39巻2号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2008年7月)。
- (3) 同書 p. 19-20
- (4) 大森彌『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 273 (ぎょうせい、2000年)。
- (5) 大森彌「地方議会・議員は住民の期待に応える改革ができるか（特集 地方議会の活性化(Ⅱ)）」p. 10 (『地方議会人』37巻1号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2006年6月)。
- (6) 佐藤竺「地方議会を展望する一町村議会を中心として（特集 全国町村議会議長会設立五十五周年記念 地方自治の展望と地方議会）」p. 21 (『地方議会人』35巻7号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2004年12月)。
- (7) 「地方分権改革とそれにかかわる地方自治制度改革において、議会改革は、内部的な組織や運営の自由化を視ては大きく進められることはなかった。住民代表制度という観点からの議会構成を大きく変えることもなく、地方自治体の議決機関としての役割を変えることもなかった。執行機関との関係についても、現状維持を前提として、若干の関係の明確化に努めるにとどまった。」p. 56、p. 58  
「地方自治における民主主義の維持機能という点では、首長主義の下での機関対立や権力分立の制度を組み替えることはなかった。一連の改革が、議会それ自体の善き統治を実現させる条件を組織や運営の自由化を通じて整えたという主張はありうるが、議会運営の改善が地方自治体の善き統治を保障するとまではいえないのである。」p. 59  
いずれも新川達郎「地方分権改革と地方自治--住民自治と議会をめぐって」(『年報 行政研究』43号、日本行政学会（編）、ぎょうせい、2008年5月)。
- (8) 江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 46 (『地方自治叢書』17号 分権型社会の政治と自治)、日本地方自治学会（編）、敬文堂、2004年11月)
- (9) 辻陽「日本の地方自治制度における首長と議会との関係についての一考察(1)」p. 108 (『法学論叢』151巻6号、京都大学法学会、2002年9月)。
- (10) 西尾勝「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える（分権改革の新展開）」p. 7-8 (『年報 行政研究』43号、日本行政学会（編）、ぎょうせい、2008年5月)。
- (11) 市制・町村制・市制町村制理由 [抄] (1888 [明治21] 年4月17日法律第1号)

- 
- (12) 鹿児島県阿久根市では、2008年に初当選した元市議会議員の竹原信一市長のブログ発言をきっかけに市長が市議会と対立。その後、議会が市長不信任案を可決し市長は市議会を解散するが、再び不信任決議案が議会で可決されると市長は出直し選挙で再選。その後、2010年4月以降、市長は市議会を招集せずに、補正予算案などを含め専決処分を乱発する。鹿児島県知事から二度にわたって是正勧告を受けたが、市長は勧告に従わず、地方自治法で議会の同意が必要とされている副市長の専任も議会を開かずに専決処分するなどしており、市長と市議会の対立が深まっている。その後開かれた市議会では、市長が専決処分した14件を不承認としたが市長は専決処分は有効と主張。12月には阿久根市民団体が市長解職（リコール）に向けた住民投票を請求し、成立。市長は失職するものの、市議会に対しても解散の直接請求（リコール）がすすめられている。2011年には市長の出直し選挙と市議会の解職請求にともなう住民投票が行なわれる見通し。

愛知県名古屋市では、2009年に「市民税の10%減税」を公約に掲げた河村たかし市長が過去最多の得票で当選するも、市議会はこれに反発。市長が議会に提案した市民税恒久減案を期限付きとして修正可決し、さらに議員報酬半減案を否決するなどして、市長と議会の対立が深まる。市長は議会の反発により自らの公約が実現できないとして、自身が率先して市議会解散の直接請求（リコール）を進める。有権者の1/5にあたる36万人以上の署名が必要となり、一時は選挙管理委員会が署名が有効数に達しないと判断したものの、再審査請求により1万件以上もの署名が有効と判断しなおされ、リコールは成立。政令市では初めての住民投票が実施されることになった。

- (13) 内閣府が設置する地域主権戦略会議の構成員である大阪府の橋下徹知事は、2010年1月に同会議の懇談会で「議会内閣制」の導入を提案した。その内容は政治任用で内閣構成員として議員を副知事や部長等の行政要職に就けるというもので、これが導入されれば、現行の二代表制を根底から覆すことになる。議会の権限と機能の強化を求め議会改革に熱心に取り組んでいる三重県議会の三谷哲央議長などは、議会内閣制では議員が首長の指揮、監督下に入り、行政のチェック機能や議決権が低下すると懸念。「首長が自分のしたいことをやらしてくれというのが本音ではないか」と真っ向から反発するなど、全国的に大きな波紋と議論を呼んだ。
- (14) 片山善博『市民社会と地方自治』p.121, p.135（慶応義塾大学出版会、2007年）。
- (15) 新川達郎「地方分権改革と地方自治-住民自治と議会をめぐって」p.54（『年報 行政研究』43号、日本行政学会（編）、ぎょうせい、2008年5月）。
- (16) 杉田敦「自治体と代表制-競争としての代表=表象（特集 自治体における代表制）」p.19（『年報 自治体学』19号、自治体学会（編）、第一法規、2006年5月）。
- (17) 大森彌「民意の反映-議会の使命（特集 地方自治法の一部改正に伴う新しい地方議会のあり方）」p.17（『地方議会人』37巻7号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2006年12月）。
- (18) 大森彌『分権改革と地方議会』p.87（ぎょうせい、2002年）。
- (19) 同書p.99, p.103、および江藤俊昭「日本の地方自治制度における二代表制-地方行政から地方政治へ」p.188（『法学新報』115巻9-10号、中央大学法学会、2009年3月）。
- (20) 大森彌『分権改革と地方議会』p.87（ぎょうせい、2002年）。
- (21) 大森彌『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p.9（ぎょうせい、2000年）。
- (22) 大森彌『分権改革と地方議会』p.89（ぎょうせい、2002年）。
- (23) 佐々木毅『民主主義という不思議な仕組み』p.63（筑摩書房、2007年）。
- (24) 同書p.66
- (25) 大森彌『分権改革と地方議会』p.89, 90, 91（ぎょうせい、2002年）。
- (26) 佐々木毅『民主主義という不思議な仕組み』p.69（筑摩書房、2007年）。
- (27) 杉田敦「自治体と代表制-競争としての代表=表象（特集 自治体における代表制）」（『年報 自治体学』19号、自治体学会（編）、第一法規、2006年5月）。
- (28) 竹下譲「自治体における代表性-“地方自治”の代表は議会（特集 自治体における代表制）」p.72（『年報 自治体学』19号、自治体学会（編）、第一法規、2006年5月）。

- 
- (29) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 92 (ぎょうせい、2002年)。
- (30) 佐々木毅『民主主義という不思議な仕組み』p. 66-67 (筑摩書房、2007年)。
- (31) 新川達郎「地方分権改革と地方自治-住民自治と議会をめぐって」p.46 (『年報 行政研究』43号、日本行政学会 (編)、ぎょうせい、2008年5月)。
- (32) 【N43】牛山久仁彦「自治体選挙の動向と課題 (特集 自治体における代表制)」p. 95 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。

## 第IV章 求められる議会議員像をめぐる諸課題

地方議会議員選挙において、有権者は何を基準に投票する候補者を選んでいるのか。有権者は自分が投票する候補者に何を負託し、何を代表させようとしているのか。「議会議員は住民の代表であるといわれるが、現実には、大部分の住民はそうは思っていない。大方の住民にとって、議員はかけ離れた存在であり、一にぎりの後援者にとってのみ、何らかの利権をもたらす、行政とのパイプ役が期待されているにすぎない」という指摘もある。<sup>(1)</sup>

議会や議員の「代表性」を考えるにあたっては、有権者が議会や議員に期待している事の内容や本質を見極め、それにどう応えるべきか、今後の地方自治社会に必要とされる議会や議員のイメージと役割をどう想定するべきかを丁寧に考察する必要がある。

江藤俊昭氏は「そもそも議員像についての研究は少ない。より正確に言えば、議員像についての議論では、思考が停止しているといつてよい。」<sup>(2)</sup>と述べている様に、これまで、そして現在もおお会議改革や議会制度についての議論や研究は百花繚乱の様に華やかに繰り広げられているが、その根本にそもそも地方分権型自治社会においては地方議会にはどのような議員像が求められているのか、その機能と役割と存在意義は何かといった議論はほとんどされてきていない。その事を根本的に考えずして目先の手法としての議会改革論や制度論を繰り返しても、本当に地方議会が地方自治の一翼を担う代表機関として機能するものにはならない。

大森彌氏も「住民は、別に議員がいなくとも地域生活には困らない、誰が議員になっても自分には関係がないと考えやすくなっている。自治体の議員はどうあったらよいのかを、改めて考えてみなければならない。」<sup>(3)</sup>と、ここにきてめざすべき議会議員像を住民が主体的に考える必要を述べている。

そこで本章では、地方自治の実現のために求められる議会議員像を考えるにあたって、課題となっているいくつかの諸問題を取り上げ考察する。

### 第1節 議会議員は一部の代表か、全体の代表か

これまで、議会の議員が自治体全体の代表者であるか、一部の地域や組織団体等の利益を代表する者であるのかという問題については、様々な主張が交わされて来た。「議会を構成する議員のあり方については、地域全体の利益を考えるべきか、地元や個別の利益を考えるべきか、この問題に答えるのはそう簡単ではない。」<sup>(4)</sup>「議員は地域全体の利益を考えるべきか、地元の利益を考えるべきなのか。ホンネとタテマエが交錯する論点だ。」<sup>(5)</sup>と言われ

る様に、様々な考え方がある。これらを「代表者の役割については、地域住民と限りなく一体化すべきであるという米国型の地域代表観と、地域住民の願望や政治的要求を超えた優れた洞察力と見識が求められる英国型の国民代表観がある」と言った様に、米国型・英国型とパターン化して論じているものもある。<sup>(6)</sup>

特に多いのは、「議員は、複雑化、多様化する現代社会において、全体の代表というよりはそれぞれの利害の代弁者たらざるを得ない」という指摘や、<sup>(7)</sup>「議員は全体の代表であってはいけないし、あり得ない。むしろ自分を選んでくれた人の利害を代表して、それを主張するのが議員としての最も大事な役割である」「議員は全体の代表ではなく、支持者の代表として利害をきちんと主張した上で創造的な妥協をする、というところへいくべきだ」<sup>(8)</sup> という主張で、これは得てして、これまでの地方議会における議員の役割や働き、或いは有権者が議員に期待してきた事等から考えれば、この様に位置づける方が実態により近いという事であろう。<sup>(9)</sup>

そして議員が全体の代表たり得ないのは「むしろそれは現代における地方議会の構造的欠陥なのである」とする主張もある。つまり、有権者の階層が多様化し、また現代の地域社会が様々な異なる社会的利害関係を複雑に内包する錯雑とした社会構造に変化してきた事により、「議員は地域社会における多様な地域的、社会階層的、職能的多様性を一身に負うことは不可能となり、その錯綜する利害の一部を代表する機能しか持ち得なくなった」とし、その相異なる利益集団や一部地域の代表である議員が複数居ることで、彼らがそれぞれの利害を全体として調整する場として議会があると述べ、「現代では地方議会は全体の利害調整が行なわれる場であるという意味で全体の代表機関であるが、議員個人は“支持者の代表”であり、地域住民全体を代表し得ない」とする論もある。<sup>(10)</sup>

これに対して、江藤俊昭氏は新しい議会像として「協働型議会」を構想し、そこでは「議会は個々の議員の集合体としてではなく議会として地域的個別的要望を吸収」するような役割を担うものであるとして、そのために「議員は地域代表としての役割を転換させる時期に来ている」としている。<sup>(11)</sup>

いずれにしても、議員個人が全体を代表することは出来ないが、一部の代表である議員が複数居て彼らが合議することで議会が全体の代表となりえる、という主張である。しかしこの論が成り立つためには、多様化する有権者や地域社会の多様性に合わせて、それぞれの地域や団体、集団や階層を代表する議員がバランスよく選出されなければならない。しかし、現実的にはそうバランスよく地域の社会構造や階層に応じて議員が選出されてはおらず、その事が原因で議会全体が地域の民意をより正確に代表し得ないのだとして、そのためにもっと女性議員や若い世代、或いはサラリーマンや公務員が議員に選出されやすい様に選挙制度等を改正したり、休職や復職制度を設けるべきだといった主張も多い。<sup>(12)</sup>

平成21年6月16日に出された第29次地方制度調査会の答申には、「議会の議員に求められる役割等」という項で「勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備」として、今後次の様な事項の検討が必要であるとしている。

「○ 勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ること。

○ 勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や議員活動を行うための休職制度議員の任期満了後の復職制度等を導入することなど。

○ 議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考と検討すべきである。

○ 公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないか。」<sup>(13)</sup>

これらの指摘は、現在、地方自治法の抜本改正を検討している総務省の地方行財政検討会議においても引き続き継承され、先の平成22年12月3日に開催された直近の第7回会議においても議論されているところである。<sup>(14)</sup>

また、議員個人が全体を代表することは出来ないが、一部の代表である議員が複数いて彼らが合議することで議会が全体の代表となりえる、という主張を成り立たせるとするならば、議員の選出バランスだけではなく、もう一つの要件として、合議の中身とそのあり方についても検討と検証がされねばならない。この議会における合議のあり方については後述することとする。

その前に、一方で、議員はむしろ一部利益の代表ではなく、常に全体の代表者たるべきである、という主張もある。いま、大方の地方自治体の議会（主に町村議会）では、新人が議員になると一番当初に『議員必携』という本が配布される。これは地方議会議員にとってはバイブルとも言われる本で、「議員の議会活動上問題となる事例を中心に、議員の立場になって制度・運営面からその疑問に答えたもので、実際問題を中心に、初歩的な問題から複雑な議案審議の着眼点に至るまで網羅した図書」であり、関係法令や規則の解説にとどまらず、地方議会の課題や、「議員の心構え」といった事まで書かれており、全国の町村議員はもとより、議会関係者の入門書及び研修図書として広く愛用されている。昭和29年6月の初版発行より改訂を重ね発行配布されつづけ、この本を手にした事のない町村議員はまずいないであろう。この本の冒頭の序章には、「議員は、住民全体の代表者であり、奉仕者であって、これが議員の本質というべきである。」と書かれている。そして、一部利益と全体利益とが相反した時には、「勇気をもって住民全体の利益を選ぶべきものである」ともされている。

(15)

この論の根拠として、地方議員は地方公務員法第3条3項1号に定められる「特別職の公務員」である事を挙げ、公務員は憲法15条の「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」の規定を根拠としている。もっとも、地方議員の身分が特別職の公務員であり、それにより全体の奉仕者であるべきとする事に異論はないであろうが、ただし全体に奉仕することと、全体を代表する事については、それが同一の意味であるかという点については議論の分かれるところであり、単純に全体の奉仕者であるから全体利益の代表を選択すべきだというのは、いささか論の飛躍が否めない。

また、議員は一部利益の代表としてだけではなく、全体の代表性をもあわせて両有しているべきである、という主張も多い。「議員は部分代表という側面と全体代表という側面の二面性を持っている。地方議員は部分代表として、様々な地域を代表して選ばれて来るだけに地域に密着した政治活動に伴う問題提起（ドブ板活動）、パイプ役が求められることはいうまでもない。しかし、同時に全体代表として、選挙地盤の利害と関係なく地域経営の視点から、地域全体に関わる争点について、全体の利益を高めるための政策判断が求められる。」

(16)

しかし、現在の地方議会議員選挙では、そういった地域の代表性と全体の代表性を両有しうる議会議員の選出が難しいことも指摘されている。江藤俊昭は、現在の公職選挙が一人一票の投票では、有権者は地区代表か個別利益の代表を選びやすくなり、それによって有権者が市町村全体を視野に入れた投票がしにくい事を指摘している。<sup>(17)</sup>

口を開けばいつも地元のことばかり要求する“ゴトウチソング議員”や、地元で予算をひっぱってきて地元の側溝に蓋をする事が議員活動だと思っている“ドブ板議員”に対する批判や非難は多い。しかし多い割には、そういう議員が減らないのは何故か。有権者は、他の地域から選出された議員がその出身地域にばかり利便をはかろうとするのを非難しておきながら、一方では自分の地元からもやはり同じ様にご当地ソング議員やドブ板議員を輩出しようとする。その事を一概に否定できないのだ。

この事は、特に自治体全体の代表者としての期待が大きい首長を選ぶ選挙と、特定の一部地域の代表としての期待しかかけられない議員を選ぶ選挙とでは、有権者の投票行動が大きく変わる事からも伺える。同じ代表者を選ぶ1票であっても、有権者はそれを使い分けている。これを分割投票（split voting）と読み、首長選挙と議員選挙で異なる投票行動をとる事にも当てはめて指摘される事もある。<sup>(18)</sup> この有権者の投票行動の違いが、即ち議員の代表性と議会の代表機関としての役割や機能にどう影響するのか。住民は一部の代表として議

員を選んでおきながら、議会が全体の代表機関として機能しない、首長の追随追認ばかりしていて自治を担う一翼を担うには不十分であるとの批判をする事に矛盾は無いのか。同時に議員も地元や一部の代表としてしか選ばれない事にジレンマは無いのか。

この点については、筆者も自らの体験として強く実感する事がある。筆者は2004年1月、大分県旧湯布院町において市町村合併問題をきっかけに意図せず町議会議員選挙に出馬する経験を持つ。以来、市議会議員を含めてこれまで3回も市町村議会議員選挙を体験してきたが、もともと自分が生まれ育った出身地でもなく地縁も血縁も無い地方の小さな町の選挙で、一部の地域や特定の団体の代表としてではなく、市や町全体から票を集めて回るといのが如何に困難な事であったかを身をもって体験した。特に2回目以降の選挙の時には、有権者の方々から直接「自分は貴方の様な人にぜひ議員に当選して、町（市）のために働いてもらいたいと思う。町（市）全体の事を考えると必ず必要な人材だと思う。しかし自分には地元で地縁や血縁があり、地区のために投票しなければならない義理のある人が居る。もし自分が二票持っていたら、是非貴方に二票目を入れたかった。」という様な事をよく言われた。一票は一部地域のために、二票目は全体のために、という訳だ。有権者も議会議員が一部の代表なのか全体の代表であるのか、そのジレンマに悩んでいるのである。

そして特に市町村合併直後の選挙では、制度としては全市一区の選挙であるにもかかわらず旧町単位ごとに投票行動が固まり、ほとんどの候補者は出身地域である地元地区の票を固めることばかりに終始し、旧町単位でしか選挙戦を繰り広げていなかったのも実態である。選挙戦において、明確に自分は「市になっても旧〇〇町のために働きます」と公言していた候補者も多い。また有権者も、市町村合併によって議員の数が減り地域の声が届かなくなる事を危惧して、なるべく自分の身近な地域から議員を輩出しようという方向に投票行動が傾倒し、ますます議員が一部の地域の代表であるという性格が強まったと感ずる所である。

その後、新市になって発足した議会における議員の行動形態を見ても、相変わらず旧町出身意識は根強く、大義名目では「市全体のため」と言いつつも、例えば議長・副議長などの人事や所属する各種委員会構成を決定する時などには必ず議員が出身旧町ごとに集まって人事調整を行ったり、或いは予算審議やさまざまな協議事項がある度に、旧町単位での審議や発言が多く、結局は議会が一部地域や一部団体の代表者同士の利権争い、予算の分捕り合戦の様相を呈している事は否めない。これは、議会の審議方法や議会運営、あるいは議員自身の意識に問題があるというよりも前に、そもそも議員が選挙の時に有権者からそれぞれの地域代表として選ばれて来ているという時点で、こういう構図にならざるを得ないのは必然の実態であるとも言える。しかしこれでは、市議会が市の代表機関として、市民全体の福祉向上、市政運営の安定的発展のため、市全体の利益向上に機能しているとは言い難い。

では、どうすれば良いのか。問題は、議会議員を選ぶ有権者の意識が市全体の代表者を選ぶのか一部地域や特定団体の代表を選ぶのかという事が明確でないという事だけではない。もっと具体根本的な問題として、そもそも一部地域や特定の団体の利益を代表することと、全体を代表することが相容れないという点である。つまり、議員が特定地域にのみ便宜をはかろうとする事が、全体の利益を高める事に繋がっていないから、そこに矛盾が生じる事になり、二者択一の判断が迫られ、「ホンネとタテマエが交錯」し、議員は地域代表か全体代表かといった「簡単ではない問題」になってしまうのである。

この問題を解決する為には、一部の利益を追求する事がどのように自治体全体の利益を高める事に繋がるのか、逆に言えば、全体の利益を高めるためにはどのように一部の利益を追求していけば良いのかを工夫する必要がある。まさに、議員には「地元のことを事例として取り上げながらも、話は全体に置き換えて議論できる思考回路が求められる」<sup>(19)</sup>という事に他ならない。

そのためには具体的な手法として様々な工夫が必要であるが、ひとつには利害調整のプロセスをシステム化する事である。例えば、それぞれの地域代表として選出されてきた議員が個々の地域の道路整備の陳情を持ち寄ったとする。それぞれの議員が、いかに自分の出身地区の道路整備の必要性や緊急度が高いか、いかに地域住民が道路の整備状況が悪くて困窮しているかといった事を切々と議会の中で訴えたとする。しかし限られた予算しかないために全ての地域に道路整備の予算を十分に充てられない場合、どうするのか。往々にしてあるのは、議員同士の間で根回しをしたり取引や駆け引きをしたり、或いは執行部に直接交渉したり働きかけたりして、なんとか自分の地区に予算がつく様にと動き回る。そうして声の大きい議員や政治力の強い議員、交渉上手の議員や時には見返りの大きい議員の意見が優先されたりする。そういう事の繰り返しであるから、地域の住民も「より声の大きい、政治力のある、物事を無理にでも通してくれる」議員を地区から選び出そう、という発想になるのだ。これではいつまでもたっても悪循環でしかない。この悪循環を断ち切るためには、利害調整をシステム化し透明化する事である。例えば道路整備の陳情や要望が上げられた時には、それをどういう基準で審査し、どういう順番で、どのように優先度と緊急度をはかり、それにどのくらいどのような予算をつけるのか、そういった一定の基準を設けてシステム化しておく事である。そうすればいくら声の大きな議員が持って来た陳情であっても、或いは声の小さな一住民が要望した事であっても、一つのシステムの中で対等に扱われ、公平に判断され、必要などころに必要なものから必要なだけ道路整備の予算がつけられるはずである。そしてそれを透明化し、誰がどう見ても公平或いは納得できるプロセスになっている様にすべきである。このように、議会議員はそれぞれの地域の様々な利害を直接代表者として主張するだ

けではなく、一部地域や特定の団体の利益をいかに調整して全体の利益に結びつけるためのシステム設計をする事にもっと力を入れるべきではないだろうか。<sup>(20)</sup> これこそが市全体の代表者たる議会議員の役目であると言える。

それが出来れば、議員は一部の代表か全体の代表か、などといった対立的概念の挟間から脱出でき、堂々と胸を張って代表者たり得るのである。さらに、それができる議員の合議がされる議会には、単なる利害調整が行なわれる場であるという意味だけではない、全体の代表機関の役割と意義が生まれて来るはずである。この点については、後に議会の「熟議」の項で論じる。

## 第2節 議員定数・報酬・会派の問題

目指すべき地方議会議員の議員像を考察するにあたって、議員は一部の代表者か全体の代表者であるかという点について考察してきたが、同時にそれは議会議員の定数や報酬、会派をどう考えるかという問題にも深く関わって来る。

### (議員定数問題)

地方議会議員の定数については、2000年の地方自治法の抜本的な改正に伴って、それまで人口規模に応じて法定されていたものが、人口段階を大括りにして人口区分に応じた上限数の設定に改められた。しかし、この自治法で議員の定数の根拠が人口であるということは、即ち議員が一定の地域もしくは一定の人数の人々の代理、代表者であることを前提としている。

さらに現民主党政権下においては、「地域主権改革」の一貫として、この議員定数の上限規制についても撤廃する方向で自治法の改正議論が現在進められているところである。この地域主権改革は、「地方自治体の組織や運営の自由度を拡大する」ことを目的とし、「住民の皆さんの意思が反映しやすいような、議会のあり方を模索して構築する」事を目指しているとの事である。<sup>(21)</sup> しかし、議会議員の定数上限を撤廃する事が、住民の意思が反映しやすい議会のあり方に繋がるためには、単なる自由度の拡大という視点からだけではなく、それぞれの自治体において住民が議会議員の代表性というものを如何に考えているのか、そしてその求められる議員像にはどういった人が何人くらい必要なのか、といった事がそれぞれの自治体の住民の中からもっと自発的に議論されなければ、それぞれの自治体に相応しい議会議員の定数というものは導き出されて来ないのではないだろうか。

大森彌氏は、「我が国の地方議会の議員定数については、明治21年の市制・町村制の制

定、同23年の府県制の制定以来、戦後改革を含め、数回の改正が行なわれて来たが、基本的には大枠は変わっていないのである。議員定数のあり方を本格的に議論したことはないとも言える。」と、議員定数を含めた議会議員のあり方に関する抜本的議論が不足していることを指摘している。

そういった議論が無いままに、昨今は行財政改革の一貫だと称してやたらと議員数を削減する傾向が強まり、また住民からの要求もあって「従来から減数してきた議会側もこれに押され気味」<sup>(22)</sup>である。しかし「自治体の議会を何人の議員で構成するのか、それはなぜか。この議員定数問題こそ議会構成の基本問題である。」<sup>(23)</sup>単に行財政改革の一貫として議員定数を簡単に増減させてよいのか。

「議員定数については、理論的な根拠や合理的な基準がないとすると一体各議会は定数をどう考えればよいのか。完全に人口比例で議員定数を定めよ、となるのであろうか。(略)あるいは議会が合議体であり、理論上成り立つ最小数は3人であり、これにぎりぎり近づけてはなぜいけないのであろうか。」

「議員定数を減らしたとき、議会の審議はどうなったのか、合議体としてどのような機能の充実が図られたのかなどについては検証がないまま、いわば世論に押され、自己規制によって削減してきたというのが実態に近いのではないではないか。」

「議員一人減少させると「〇〇万円浮く」とのPRを聞くが、「住民意思の反映が〇〇万円低下した」との話は聞いたことがない。」<sup>(24)</sup>などなど、議員定数をどのように考えればよいのかといった事は議会の基本的な重要問題であるにもかかわらず、その根拠はまったく明確になってはいないのである。

また、議員定数だけではなく議員の身分や報酬をどう考えるかといった問題も、同時に議会議員が市民の代表者としての在り方に大きく影響するものである。「こうした問題に関する検討が十分に行なわなければならないはずである。しかも、実際には議員定数問題は、議員報酬や議員身分をどのように考えるかとも密接に関係しており、この点を一体として考察しなければならない。」<sup>(25)</sup>

議員は名誉職か専門職か、常勤か非常勤か、報酬は生活給の意味を含む給与なのか否かといった類の問題については、昨今は国会をはじめ様々なところで盛んに論じられている。<sup>(26)</sup>例えば、江藤俊昭氏著書『増補版 自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現』では、「思考停止の議員像—名誉職か専門職か、あるいは—」と題して、地方議員の性格について各所で繰り広げられている様々な議論が紹介されてまとめられている。

本論では各議論の内容について詳細に論じるのは略すが、ただいづれにしても議員定数と同様に、現地方自治法の下で地方議会における地方議員の身分についてどう考えるべきかという明快な根拠は、いまだどこにも明確に示されてきてはいない。

### (議員報酬問題)

同じく議員報酬の額について。この問題については特に議員の身分をどう考えるかといった事と関連が深いのであるが、前述のように議員のあり方に対する根本的な考え方が明確に定まっていないままに、近年は議員定数と同様に議員報酬額も削減する傾向が強まっている。特に昨今の最近の厳しい財政状況の下、首長や特別職、あるいは自治体の一般職員の給与や期末手当を自主的に削減しているのを受けて、議会としても「議員だけが自分たちの報酬だけ減らさないわけにはいかない」といった気分的な理由から議員報酬の削減に拍車がかかっている。福島県矢祭町では2008年に議員報酬を「日当制」にして、支給総額を約3分の1にまで削減するといった自治体も出て来て、全国的に話題を呼んでいる。

一方、筆者が所属する大分県由布市議会では2009年の改選時に、逆に議員報酬を増額させた実績もある。内容は議員報酬の月額を一般議員で32万円から33万円に1万円増額するというものであったが、たかだか1万円と言えどもこのご時期に議員報酬を上げるのには大変な議論と反響を呼んだ。もともと由布市議会は2005年の市町村合併時に議員の在任特例や定数特例を一切使わず、合併と同時に即選挙を行い、定数も当時の法定上限数にまで一気に削減した。議員報酬については、合併前の旧町で構成していた合併協議会において、当時の議員職以外の協議会委員によって額が決定された。しかしその額は当時の大分県内の同規模の市の中では一番低かった。そういったことを勘案して、また今回議員定数を4名削減することをあわせれば全体で市の財政負担にはならないという判断から、市長が諮問機関である由布市特別職報酬等審議会に諮問して出た案として、1万円増額を議会に市長提案されたものであった。

この議案に対しての賛否両論は激しく、当時の世論は一様に「このご時世に議員報酬をあげるなどけしからん」といった批判が多かった。<sup>(27)</sup> しかし一方では、市議会が主催して市民を対象に開催していた議会報告会の中では、市議会議員の活動内容や議会の状況を説明すると、参加した住民の中からは「議員がしっかり働いてくれるのであれば、人数は少なくても報酬はもっとあげても良い」という意見も出ていたのである。結果は、議員報酬の増額に賛成13名、反対10名で、辛くも可決され増額した。

当時、筆者はこの議員報酬の増額に対して賛成の立場から討論を行ない、採決に臨んだ。賛成した主な理由は、議員報酬は「上げるからけしからん、下げるからよろしい」といった事で判断すべきものではないこと。33万円という報酬額が、由布市民が由布市議会議員に期待し負託しようとしている仕事量に見合っているか否かで判断されるべきであること。特に今回の1万円増額案は、市民委員によって構成されている特別職報酬等審議会から提案されているものであり、それは即ち市民が議員の報酬を増額してでもより責任のある仕事を議

員に負託したいと期待している事の表れであること。であれば、議員としては市民の期待と負託に応じて議員報酬を上げてでもそれに見合う仕事をするよう努力すべきである…等と言った事を根拠に増額に賛成する主張を繰り広げた。<sup>(28)</sup> しかしそれでも一般市民の方々からはなかなか理解されず、その半年後の改選選挙の時には市内で「あのとき議員報酬増額に賛成した議員名リスト」といったものがバラまかれ、有権者の理解と支持を得るのに大変苦労する羽目になったのも事実である。

佐々木信夫氏は「報酬自体は各自治体が決めてきたが、その根拠は必ずしもはっきりしない。」「これらはすべて各自治体、各議会が自己決定すべき課題であり、そこには住民も納得できる決定の哲学を必要としよう。」<sup>(29)</sup> と述べているが、まだまだ一般的に議員報酬はどのような事を根拠にいくらが妥当と考えれば良いのかといった事は各自治体の住民の間で明確に理解認識されているとは言い難いのが実態であろう。

その様な中、議会基本条例を制定した北海道栗山町では「議会報告会にて議会活動を詳細に報告したところ、町民から活動に対する十分な報酬が支給されているとはいいがたく活動に見合った報酬および政務調査費を支給すべきでは、という意見も寄せられている。」<sup>(30)</sup> といった事も報告されたり、また最近では、福島県会津若松市議会においては、議会が自らで議員活動の公務性から議員活動日数を算出し、独自の議員報酬と定数を導き出すなど、市民に説明できる議員報酬や定数の根拠づくりに挑戦している事例も出て来ている。<sup>(31)</sup>

今後、議員定数や議員報酬のあり方についてそれぞれの自治体において主体的に議論される事が、すなわち議会議員とは何であるのか、議会議員にはどういう立場で、どういう仕事を、どのくらいの報酬を充てて負託するのか、それによって自分たちの町の議会にはどういう機能を負わせるのか、といった事を住民が自らで考えるきっかけとなり、それがすなわちそれぞれの自治体における地方議会の存在意義を明確にし、地方自治の拡充につながっていく事に繋がると考える。

### (会派・党派問題)

地方議会における会派・党派についても、今後の議会議員像を考察するにあたって重要な課題のひとつである。これまでの各研究論文等でも「議会運営にあたって議員の行動原理に大きな影響を与えている政党・会派と議員とのかかわりを検討しておかなければならない」<sup>(32)</sup> と言われながら、実際には「議会のあり方を論ずる場合、政党・党派の問題を避けては通れない。これがやっかいなため、ともすれば従来の地方自治論では議会論・議員論が回避されてきたともいえる。」<sup>(33)</sup> と、この会派・党派に関わる問題もこれまで十分に議論・研究されてきたとは言い難い。

それも地方議会では現実に党派を名乗る議員は少ないのが実態である。<sup>(34)</sup> しかし選挙時

には無党派と名乗りながら、実際には当選したらどこかの党派や党を背景にした会派に所属し活動している地方議員が多いのは周知の事実である。そしてともすれば議会内での多数派工作、あるいは議員同士の根回しや裏話、取引や駆け引きの場として会派が機能する事が多い。特に議会内人事に関しては、会派制度をとっている地方議会の多くは、会派代表者会議等の場で議長・副議長のポストが決められており、その経緯はほとんど住民には見えなくなっている。この事をどう捉えるべきか。

「無党派層の増大は、過渡期にあるわが国の政治環境に対して、政党や選挙の仕組みが十分な対応をなしていないことを反映している」という指摘もあり、<sup>(35)</sup> 現行の無党派傾向に歯止めをかけ、地方議会における会派や党派をより結社して地方政治に政党政治を導入すべきだという論もある。例えば青山彰久氏は、サラリーマンや主婦層が議員になりにくい等の問題点の解決策として、「問題を解決する糸口は政党にあるように思える。政党の全面支援によって、個人では選挙に出にくい人々を議会に送り込むことができる」としている。さらに、地方議会における「政党の役割強化は考えるべきだ」としており、次の様に「地方政治でも政党間の論争が必要になってくる可能性が高い」としている。<sup>(36)</sup>

「政党は本来、共通する政治課題や政策課題を実現するための集団だといえる。地方政治でも政党らしい活動をすべきだろう。」「各党の基本理念をもとに地域政策を練る主体にもなり、候補者を育てながら、議会の政策論争をバックアップする調査や研究の機能も重視すべきだと思われる。そうした機能を強めながら、地方の現場から各党の内政政策を作り上げていくことがあっていい。地方議会人に改めて提起をしたい。」と述べている。

同じく、油川洋氏も「地方議員が中央政党の下請けをする必要はないと思う。しかし、首長に対抗し、抑制均衡の関係を実現しようとするならば、主義主張を同じくする議員が会派を構成して団結することなしに、公務員集団を補助職員とする首長に対抗することができない。実際には、議会内にさまざまな会派が形成されていると考えられるが、主義主張が地域住民の前に明らかになるように、政党を名乗ることが望ましいと考えることもできるのである。」と述べている。<sup>(37)</sup>

もちろん、地方議会議員がその所属する自治体が直面する政治課題や政策課題を実現するために調査や研究をし、政策を練り上げる場を持つ事や、或いは地域住民に議員が自らの主義主張を明らかにする場を持つ事は否定しない。しかしそれがいわゆる中央政治の政党でなくてはならない理由はない。青山氏が言う様に、政党というものが本来、「共通する政治課題や政策課題を実現するための集団」だというのであれば、地方自治体の議会議員は、みな所属するひとつの同じ自治体の政治課題や政策課題を共有しているのであり、その問題解決や課題実現をはかろうとするプロセスや手段は違っても、その自治体の住民の社会福祉の向上と自治の確立という共通目標は同じはずである。であれば、そこに政党間の論争を持ち込

む必要はない。中央の国家政治を論じる政党論争は地方政治、地方自治にはそぐわない。

また油川氏が言う様に、議会が「首長に対抗し抑制均衡の関係を実現しようとする」ためには、「議員が会派を構成して団結しなければできない」はずはない。たとえ議員が一人であっても、その主義主張が正しく当を得ているものであれば、その主張は他の議員にも理解されるはずであり、それを議員が会派を組んで多数派工作で実現しなければ出来ないというのであれば、それは議会としての本来の正しい抑制均衡関係とは言えないのではないだろうか。しかも会派をつくと、議会の中に与党・野党の様なものが産み出されるが、二元代表制下の議会内に与党と野党が存在するのはおかしい。議会は首長に対して議会一体として野党で居るべきなのであり、それでこそ正しい抑制均衡関係が保たれるべきである。

多数決という、ある意味で暴力的な決定装置を常備している議会だからこそ、多数派工作をして「数を集めてものを言えば通る」といった風潮は厳に慎み、それを助長する様な制度は極力廃すべきであると筆者は考える。もちろんそのためには、議員は自己の主張を多くの同僚議員や首長や住民に理解し納得してもらうために、言葉を尽くした努力を一人でしなければならぬのは言うまでもない。<sup>(38)</sup>

しかしあえて言うとするならば、もし地方議会に政党論争を必要とするのであれば、それはいわゆる中央の国家政治のイデオロギー別の政党論争ではなく、地方政治には地方政治の政党論争があつてしかるべきである。しかしその為には、まず自分たちの自治体において実現すべき地域社会をいかに理想するかという、地方政治におけるイデオロギーの違いを明確にした「地方政党」が、各地方議会の中にそれぞれ結社されなくてはならない。それぞれが理想とする地域社会や地方自治をどう考えるのか、その思想や信条の違いを各地方政党のイデオロギーとして掲げ、その違いを地方政治の場において論じ合うのであれば、地方議会に政党論争は成り立ち、会派の結成はあり得るかもしれない。<sup>(39)</sup>「政党は、政策の違いを明示し、政治的争点を住民に提示していく責任がある。そうした争点を示せないのであれば、地方政治における政党の役割とは何か。」<sup>(40)</sup>

地方政治における政治的争点とは何か。それは単に自治体の予算を何に充てるか、どのような福祉政策や公共事業をどのように行なうか、地域にどんな経済振興策が必要かといった政策判断の事ではない。自分たちの自治体をどのような社会にするのか、自治のあり方をどう描くのか。自分たちの自治体における人々の暮らしや風土や文化や環境などにふさわしい自治の形はどうあるべきなのか、そういった地域づくりの思想や、社会づくりの理念主義の違いが問われるべきであろう。

地方政治において、そういった地域社会づくりに対する基本理念の違いと争点が明確でないままに、ただ単に制度として地方議会に会派・党派を導入しようというのは、えてして地

方議会が国会の真似事をする傾向を助長させ、各々の地方自治や地域社会づくりの理念を自らで模索し、掲げようと努力する機会を損ないかねない。「問題は、その地域レベルでの「党派的なもの」が、すぐ全国的に組織される政党と同視され、包摂されてしまい、地域には、地域らしい政党が形成されないことである。」<sup>(41)</sup>

地方政治における地域社会づくりのイデオロギーの確立なくして、単に各種各層各世代の候補者をバランスよく擁立させるためであるとか、政治的リーダーの育成・供給のため<sup>(42)</sup>であるとか、或いは選挙対策や、ましてや政務調査費の支給の正統化や議会内でのポスト争いのための多数派工作などを目的とした会派制度、党派結成などがされる様なことであれば、それは自分たちを国会議員と錯覚した猿真似たちの烏合の衆と化すだけであり、地方自治の充実に何ら寄与しない。

「そもそも、どうして地方議会の主体が会派になるのか、それすら明確には分かっていない。分かっていないまま、法規範により、制定してしまうことは議員の活動方法まで変わってしまい、かなり議員像が歪んでしまわないだろうか。何事も実現ありきで、形式的に条例化の実現だけを重視してしまうのは、いかがなものだろうか。」<sup>(43)</sup>

地方議会議員は政党や会派といった大樹の陰に安易に寄る前に、自らがそれぞれに選挙で有権者に選ばれ市民の代表を自負しているのであれば、個々人がそれぞれに自立した精神を持ち、高い志と独自の政治信条をしっかりと掲げ、議員として独立すべきである。議員ひとりひとりの精神的な自立と独立なくして、本当の意味での議会の自立は成り立たない。その意味で、中央の国政政治の政党を強く意識した党派制度・会派制度を安易に地方議会に導入する事については、大いに危惧されるものである。

以上のように地方議会議員の定数（人数）や、報酬、身分のあり方が定まっていない事、そして先に大森彌氏が指摘しているように戦後、制度上の議会改革が繰り返されながらもこれらの問題についてはこれまで根本的に本格的にはほとんど議論されて来なかった事、江藤俊昭氏が比喩するように思考停止の議員像である事、その事により相変わらず地方議会も議員もそのあり方が定まらず、事ある毎に各地で様々な試行錯誤が繰り返されながらも現場が紛糾錯綜しているのは、そもそも議会とは何か、住民は議員に何を代表させているのかという、議員の代表性についての認識と存在意義が住民の中で明確化されていないことがその震源にあると言えるのではないだろうか。

## 選挙で約束されること、約束されないこと

先の項で、議会議員は「選挙」という「最大のみなしイベント」によって、不可能性を伴いつつも一応の「代表」として位置づけられる事を確認したが、本来、選挙では住民は自ら

の権利行使の代理だけを委任し、それを正確に行使してくれる事だけをみなし、負託しているわけではない。

最近「ローカル・マニフェスト」を掲げて、地方議員選挙でも具体的な選挙公約を活用し選挙する者も多い。もちろん、地方議会議員も実現したい政策やビジョンを明確にして、自らの当選後の議員活動を有権者に約束する事は非常に重要であるし、また有権者にとっても、抽象的な美辞麗句の羅列と名前の連呼だけでは投票すべき候補者を決められない中で、候補者が示すマニフェストによって政策選択という意思決定ができるようになる事は有意義であると認めるところである。<sup>(44)</sup>しかし地方議会議員の、それも特に個人が掲げる選挙公約が、はたしてマニフェストとして定義されるものであるのか、もっといえば一議員の選挙時の主張がマニフェストどころか公約として実現の約束ができるのかどうかなど、地方議員の選挙公約やローカル・マニフェストについては、まだ吟味論議されなければならない論点は多い。

そのことはさておき、ともかく地方議会議員が選挙において有権者の負託をうけて当選し、代表者とみなされた時、議員は選挙時に約束として主張したり、誓いとして表明していた事だけを実行すれば良いのではない。一般的に4年の任期の間には、当初は予期せぬ問題が起こったり、或いは不測の事態に陥ったりすることも多々ある。4年間の行為をすべて事前にマニフェストや選挙公約で担保できるものではない。その時に、住民の代表者としてどのような判断を下せば良いのか。もちろん自治体の行方を左右するような重要な問題であったり、或いは市民生活に直結する深刻な課題である場合などは、議員は自分だけで勝手に判断せず、日頃から有権者や住民との接点をより多く持つておき、常に有権者や住民と対話し、その意向を継続的に把握しておき、いざという時には住民と対話しながら、或いは住民にその意向を尋ねながら判断を下していく事は重要である。

しかし、例えば毎回の議会に提案されてくる議案すべてについて、ひとつひとつ住民や有権者に意見を聞き、意向を把握している訳にはいかない。それでは何のために代表として議会に出ているのか意味が無くなる。そこで議員は、様々な問題について住民や有権者はこう思うであろう、或いはこう判断することが市や住民にとって有益であるだろうという事を、自分自身の判断である程度見極めなければならないのである。地方議会議員の日常では、そういった判断は、細かいものまで含めれば数限りなく、ほぼ日常的に間断なく求められるのが実態である。権者は議員に対して、選挙公約やマニフェストで約束したことだけを代理させて託しているのではない、という事である。「住民は、選挙の際に、マニフェストの中身を完全に理解して投票したとは考えにくい。理解したとしても、提示された政策のすべてに同意して投票したわけではなからう。」<sup>(45)</sup>

つまり、選挙時には予想もしていなかった事でも、この人ならこの様に判断するであろう、

或いはこういう考えを持っている人であれば自分の意向とそう違った判断を下しはしないであろうといった事を含めて、有権者は投票する人物を選んでいるのである。もちろん、議員は当選したからといって白紙委任されている訳では決して無い。しかし有権者が行なうある程度の「みなし」の中に、具体的な約束事以外にも、その人物の人格であったり、人柄、性格、考え方や思想主義、あるいはその人の生まれ育って来た環境や生い立ちや嗜好まで含めて、総合的な人物評価をしてみなしているのである。

作道好男氏は、「問題は、議員は決して白紙委任されているわけではなく、住民の意思を代表しているかどうか、住民の負託に応えられているかどうか、憲法が示しているところの『政治・良性の根幹的原理』をしっかり身につけているかどうか、ここのところが肝要」であると指摘している。<sup>(46)</sup> また竹下譲氏は、「議員は、住民と同じ視点で地方自治体の仕事を観る必要があるといわなければならない。議員にとって重要なのは、専門的な知識や技術を身につけることではなく、住民と同じような常識・感覚でもって、自治体の運営に貢献することなのである。」という主張もある。<sup>(47)</sup>

であればこそ、選ばれる側の者には自分の全てをさらけ出して、自分がどんな人間であるのか、どういった性格で、どんな考え方をしているのか、また自分はどんな主義や理想を掲げているのかといった事を、より理解してもらい、分かってもらう努力が重要であろう。特に、重要な局面で自分がどんな思考傾向を持ちどのような判断をする志向があるのか、といった事は特に大切である。そのためには主張や自説だけでなく、特に思想や主義、社会に対する理念や、人生のアイデンティティーといったものを日頃から明確にしておく事である。そして、その事に共感したり理解してもらう事が、代表性の「みなし」における有権者との最大の絆となるのである。

### 第3節 議会の熟議

#### 議論の府としての議会

地方自治の実現のために求められる議会議員像を考えるにあたって、議員の環境条件をめぐる諸課題について考察した。いずれも重要な課題でありながらも、これまでなかなか抜本的に議論される事なく棚上げされて来た諸問題である。これらに加えて、同じく重要な課題でありながら、なかなかそのあり方が議論される事の無い問題として、議会における「合議、議論のあり方」についても考察しておかねばならない。

最近、地方自治の拡充のために地方議会の重要性が高まるに伴って、その地方議会における合議、議論、討議の必要性と重要性が多く指摘されている。

「なぜ議会が代表機関なのかといえば、それは、さまざまな利害が支持者の代表を通じて集まり、全体としての利害調整が行なわれて、その市の公益が定まってくるからです。議会は議決機関というよりは、まさに議を尽くす機関であるべきです。」<sup>(48)</sup>

「地方議会の再生の本筋は、議会の原点に立ち戻ることにある。」「議場や委員会室という公開の場で、住民に見えるように、提案された条例案をめぐる論争を活発に行なうことではないか。」<sup>(49)</sup>

「住民代表機関として住民の意向を踏まえるとともに、信託された機関として独自の論理で責任を持って動かざるを得ない。これら両者を議会として進めるために議員間の討議は必要である。」<sup>(50)</sup>

この様に議会における議論、合議の重要性、必要性が言われているのは、逆に言えばそれだけいまの地方議会において議論や合議が十分にされてきていないという実態の裏返しでもある。実際に、地方議会の運営の実態をみると、議会での審議は概ね次のように進められる。

(議案審議の流れ)

1. 議案の上程
2. 提案者による提案理由の説明、および詳細説明
3. 議案に関する質疑
4. 委員会付託（議案に関する詳細な審議を、それぞれ所管する委員会に付託します。）
5. 各委員会での審議
6. 委員長報告（付託された各議案について、委員会でどのように審議をしたのか、各委員長から全議員に報告されます。）
7. 委員長報告に対する質疑
8. 討論（それぞれの議案について、反対・賛成の立場から議員同士で討論が行なわれます。）
9. 採決（起立により、多数決で可決・否決が決まります。）

これは大分県由布市議会の例だが、現在、どこの地方議会においてもほぼ同様の審議手続きを踏んでいる。

問題なのは、この一連の流れの中に議員同士が議論する場が設けられていない事である。実際には「5. 委員会での審議」の場において、審議の中で議員は議論をしている事は多い。しかし、本会議において議員全員が議論する場面が正式に設定されていない。「8. 討論」の場面において、それぞれの議員が意見を述べる場面はあるが、しかし討論と議論は違う。討論というのは、議員はすでにその議案に対して賛成するか反対するかのどちらかを決めており、その立場から意見を述べる。しかも討論できる機会は、たいてい一議案につき一人1回までとされている場合が多い。それに対して議論というのは、議員がそれぞれの意見や考

え方を交わしていくうちに、考え方が変わったり、或いは違う意見や結論が導き出されたりする可能性を持っている場である。そういう議論の場が、いまの議会運営では本会議の中で正式に設けられていないのである。

2006年に北海道栗山町議会が制定した議会基本条例には「議員相互間の自由討議の推進」の条項が設けられ、<sup>(51)</sup> 大きな改革であると高い評価を得た。<sup>(52)</sup> しかし議会で議員が自由に討議するという、本来当たり前のことを条項づけた事が改革であると評されるほどに、地方議会の実態として自由な討議、議論がされていないという事でもある。松本克夫氏は「言われてみれば当たり前に見えることばかりならべているのだが、当たり前とはほど遠い多くの議会を見慣れていた目には実に新鮮に映る。」「日本の民主主義が貧相で面白みのないものになっていたのは仕方がない。(栗山町の) 議会基本条例には、「裸の王様」の物語の子どもと同じように、小さな町の議会が日本の民主主義を「裸だ」と見破ったような小気味よさがある。」<sup>(53)</sup>と評している。

そもそも議会とは議論の府である。議論をしない議会は議会とは言えない。であるのに、地方議会に議論が不足していると指摘される事態は、まさに地方自治の危機であると言えよう。いまこそ、改めて地方議会が議論すること、合議することを取り戻さねば、本当の地方自治の確立はあり得ない。まさに、「議会は討議することを忘れていたといってよい。」「(ナチズム体制) など歴史的経験からすれば、合議否定は、踏み込んではない道である。」

「討議を重視した熟議民主主義は1990年代から政治学に台頭してきている。理論上でも、合議の可能性を狭めてはならない」のである。<sup>(54)</sup>

大森彌氏は「議会は、住民代表の合議体として、地域社会のさまざまな利益と意見が表出する場であり、その独自性は、それらが公開の審議の場に反映し、議論を通して意思決定が行なわれることである。」「議会は、住民の代表が集まる合議制の『議事機関』であり、単なる議決機関ではない。」「ここに合議体の議事機関としての議会の際立った特色がある。そして、この役割を自覚的にはたしてこそ、議会は自治運営のもう一つの主役たりうるのである。」<sup>(55)</sup>と、議会の独自性および存在意義、議会の代表性の特徴が議決権限を持っている事だけでなく合議体であることにもあると指摘している。

議会が合議体であること、それが二元代表制下における議会が持つ唯一にして最大の特徴なのである。複数の議員が一堂に会して、多様な理念や理想や主義や主張を出し合い、そこで議論をつくり熟議する事によって、多様な民意を反映させながら理想とすべき社会の全体構築をはかろうとするのが議会の最大の使命であると言えよう。

## 利害調整と熟議

しかし重要なのは、先に論じた様に、議論する議員が一部地域や特定の団体の利益代表と

してだけの代表性を負っているのではないという前提にたつ事である。一部の利益を追求することと、全体の利益を高める事が、相反したり対立したりするのではなく、それが共通の目標達成になり得ること、それをなし得るのが「熟議」である。

先に紹介した富野暉一郎氏等の主張の様に、議員は「全体の代表というよりはそれぞれの利害の代弁者たらざるを得ない」という立場を抜けきれないでいては、いくら議員同士が議論しあっても、それは結局はそれぞれの利害の「調整」でしかなく、そこに創造的な自治は生まれない。

「かりに全議員が部分的な利益、地元の利益だけを主張するなら、地方議会は利益代表の寄り集まりのようになり、対立、衝突、予算ぶんどりの場と化す。議会という機関は、利害を取引する場になってしまうだろう。それでは何のための議会なのか、わからなくなる。」<sup>(56)</sup> という指摘は、議会の議論の意味を追求する上で、重要な論点である。

仮に議会がそれぞれの部分的な利益代表者の集まりであり、彼らの利害調整の取引の場であるとするならば、それに参加する議員が地域社会の多様な利害関係を正確に代弁できるよう、議員をバランスよく選出するだけでなく、議論や決定の過程において、それぞれの議員の持つ発言権や決定権にも、獲得票数や母体組織の大きさに応じて格差を設けなければならなくなるはずである。しかし議員は当選しても、その得票数や当選回数などによって権限に差がつくことは無い。

議員は当選すると、まず最初に「議員平等の原則」として「議会の構成員である議員は、法令上完全に平等であり、対等である。議員の性別、年齢、信条、社会的地位、議員としての経験年数その他の条件は、議会内においてはすべて関係なく、発言権、表決権、選挙権等、議員に認められている権限はすべて平等なものとして取り扱われる。」<sup>(57)</sup>と教わる。これは、「会議の最も基本的な原則であり、当然のこととして法律には特別の規定を設けていない。しかし、この原則は民主的な会議の基本的な原理であるので、この原理を前提として会議に関する規則が規定されている。」<sup>(58)</sup> つまり、一千票獲得して当選しようが、一万票獲得しようが、議会における発言権も決定権も同等なのである。しかし上述の様に、もし議員がそれぞれ一部の地域や特定の団体などの利益代表者であり、議会はその利害調整の場だとするのであれば、一千人の利益を代表する者と一万人の利益を代表する者の発言権や決定権が同等であっては、正しい利害調整は行なえないはずである。

なぜ、議員は当選したら得票数や経験や社会的地位に関わらず、すべて平等で対等であるのか。それは、彼らが議会で繰り広げる議論が、それぞれが代表する一部の利害の調整なのではなく、複数の議員が持つ多様な考え方や思想や理想を示し合いながら、地域内にある様々な部分的利益を追求しつつも、それが結果的に全体の利益にどのように関わって来るの

かを慎重に判断し、部分的利益と全体利益をどうバランスし、それらを共に高めるためにはどのような結論や手法が考えられるかといった事を模索し、導き出す作業がされなければならないからである。

しかもこの議員平等の原則は、「議員が平等であり対等であるからこそ「多数決の原則」が生じる。民主政治は議会政治であって、議会政治は多数の者が正しいとするところに一応の真理が存在することを前提として存在する。したがって、もし、議員平等の原則が存在せず一人一票主義が認められていないとすれば、議会を構成する多数の議員の意思の決定を図ることはできない」とされている。<sup>(59)</sup>

つまり、議会における民主的な意思決定を図るためには、一人の議員が一千人の利益を代表していようと一万人の利益を代表していようと、それは議会においては合議を構成する一人の議員として対等であり平等でなければならない、という事である。民主的な合議とは、参加する人の意見の重みを対等に扱う事から成り立つという事が鉄則なのである。そしてその合議で行なわれるべきは、背景にもつ支持者の数によって発言力や意見の強弱が影響される人達による利害調整などではなく、多様な背景を持つ複数の議員が様々な理念や理想や主義や主張を出し合い、そこで民主的に「熟議」する事によって、一部の利益をいかに全体の利益に昇華させ、より多くの民意に応え得るか、その為にはどのような工夫と仕組みを創り出せるのか、そういった社会全体の「地域ビジョン構想者の役割」<sup>(60)</sup>を果たすことである。

また、地方議会における合議とは「公開の場での討議である。討議のためには、相手を打ち負かす技法（ディベート）よりも、意見を調整しつつ合意を見いだす技法（ディリバレーション）が求められている」と言われる。特に地方議会において議論が重要なのは、「ゼロサムで二者択一に収斂する争点が主要な国政とは異なり、地方政治の争点は量的あるいは時間的な（優先順位）争点をめぐって争われる事が多い」からである。つまり、地方政治における地方議会の議論では、賛成か反対か、可決か否決かといった二者択一の結論だけではなく、全員（もしくはより多く）が合意・納得できる中間点や、あるいは第三の道を開き出せる可能性が大きいのである。

「民主主義は投票による結果よりも、結果を産み出す過程こそを重視する。」<sup>(61)</sup>との指摘がある様に、議会は投票や多数決などの数による表決に頼るのではなく、その前の議論の過程で如何に多様な方策が模索されるかといったプロセスにこそ、創造的な地方自治の多様な可能性が広がるのである。その意味において、今後、地方議会における議論、熟議の場を充実させるのと同時に「議会の討議の手法を開発する必要がある」<sup>(62)</sup>であろう。

以上、地方議会が二代表制のもとで地方自治の一翼をになう代表機関たり得るために求められる地方議会議員像をめぐる諸課題について考察した。これらの問題については、いずれも地方議会議員のあり方や地方議会の存在意義を考える上でも重要な問題であるにも関わらず、これまでほとんど抜本的に議論される事がなかった。これらの諸問題に関する結論はまだ明確に定まっているものではない。しかし、繰り返しになるが、地方議会が地方自治の一翼を担う代表機関として機能するためには、そもそも地方分権型自治社会において議会はなぜ必要なのか、そしてその地方議会にはどのような議員像が求められているのか、その機能と役割と存在意義は何かといった事を改めて根本から考える事が必要であり、加えてこれらの課題について、それぞれの地方自治体の住民の中で主体的に議論される事が重要であると言えよう。

---

(以下、第IV章 脚注)

- (1) 八木欣之介『議会 実務地方自治法講座<5巻>』p. 21 (ぎょうせい、1990年)。
- (2) 江藤俊昭『増補版 自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現』p. 85 (イマジジン出版、2010年)
- (3) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 135 (ぎょうせい、2002年)。
- (4) 同書 p. 134
- (5) 佐々木信夫『地方議員』p. 65 (PHP新書、2009年)。
- (6) 油川洋「地域社会における地方議会・地方議員の存在」p. 106 (『尚絅学院大学紀要』第51集、尚絅学院大学、2005年1月)。
- (7) 八木欣之介『議会 実務地方自治法講座<5巻>』p. 21-22 (ぎょうせい、1990年)。
- (8) 座談会における富野喜暉一郎(元逗子市長・龍谷大学教授)の発言。穂坂邦夫ほか「二代表制の現状と課題—市区町村の議会・首長関係(特集 自治体における代表制)」p. 30 (『年報 自治体学』19号、自治体学会(編)、第一法規、2006年5月)。
- (9) 新藤宗幸氏も「首長の選曲は自治体全体である。地方議員も法制度的には同様であっても、実態からいえばより小さな地域代表である。」と、地方議員の実態が法制度にそぐわずに一部地域の代表になっていると指摘している。  
「市町村合併と地方議会(特集 地方分権を担う議会と議員の責務)」p. 27 (『地方議会人』34巻2号、全国市議会議長会(編)、中央文化社、2003年7月)。
- (10) 富野 暉一郎「地方議会と住民投票—分権時代におけるその役割と限界(特集 住民参加と議会—協働時代の議会のレゾナデートル)」p. 19, 20 (『地方自治職員研修』34巻7号(通号469号)、公職研、2001年7月)。
- (11) 江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 29-30 (『地方自治叢書17号 分権型社会の政治と自治』、日本地方自治学会(編)、敬文堂、2004年11月)
- (12) 「選挙制度にも問題がある。立候補の自由といっても、事実上七割以上を占める勤労者(サラリーマン)は立候補ができず、農林業者や会社経営者など特定の職業層や定年退職者が候補者の多

- くを占める。全体の当選者に占める女性の割合は一割以下であり、年齢層も高齢者層が多い。若い世代が極端に少ない現状の議会選挙、首長選挙を変えるには、選挙年齢を18歳に引き下げることなど含め、抜本的な改革が必要である。」(佐々木信夫『地方議員』p. 52 (PHP 新書、2009年))。
- 「従ってよく問われている議員個人の資質とはほとんど無関係に、実は選挙制度がどれほど地域の各階層や利益集団の代表を幅広く又バランスよく議会に送りだすようになっているかが、議会と住民との対話にとって本質的であることを我々は理解しなくてはならない。」(富野 暉一郎「地方議会と住民投票一分権時代におけるその役割と限界 (特集 住民参加と議会—協働時代の議会のレゾナントル)」p. 20 (『地方自治職員研修』34巻7号 (通号469号)、公職研、2001年7月))。
- 「完全に民意に基づく議会にしようと思えば、議会の構成を住民の性別・年齢・職業・所得分布を鏡のように映したかたちにすべきという理屈になる。もちろん、そのようなことは完全にできるわけもない。(略) その結果、議員構成が不自然だから議会に人々の声が届かないのではないかという見方にもなりかねない。」(青山彰久「地方議会の未来予想図はどこに (特集 これからの地方議会)」p. 15 (『地方議会人』37巻12号、全国市議会議懲戒 (編)、中央文化社、2007年5月))。
- (13) 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(平成21年6月16日) 総務省HP [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000034495.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000034495.pdf)
- (14) 総務省「第7回 地方行財政検討会議」(平成22年12月3日(月)) 配布資料『「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(仮称)(案)』より [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000093726.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000093726.pdf)
- (15) 「議員は、地域や団体の利害に関連する問題について、町村全体の立場と、地域や団体の立場なり個々の住民の立場の板ばさみになって悩み苦しむこともあり、また、いろいろな事業の実施や施設の設置をめぐる、地域住民や団体の利害得失がからんで重大な決断を迫られることがある。そのような場合、一般的意思すなわち町村全体の立場に立つ判断に立つ議員として、勇気をもって住民全体の利益を選ぶべきものである。昔の格言に『迷ったときは、己が損をする方を選ぶ』というのがあるが、選挙をする立場上、ややもすれば地域や一部の利害に目が向きがちである議員にとって、学ぶべき格言といえる。」  
『議員必携』(第7次改訂新版) p. 327 (全国町村議会議長会、2003年)
- (16) 佐々木信夫『地方議員』p. 48 (PHP 新書、2009年)。
- (17) 江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 39 (『地方自治叢書17号 分権型社会の政治と自治』、日本地方自治学会 (編)、敬文堂、2004年11月)
- (18) 佐々木信夫『地方議員』p. 43 (PHP 新書、2009年)。
- (19) 同書 p. 66
- (20) 「住民の競合する利害を調整することを通じて議会は地域ビジョン構想者の役割を發揮する。」  
江藤俊昭『増補版 自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現』p. 54 (イマジン出版、2010年)
- (21) 片山善博『住民の意思を反映しやすい地方自治の仕組みを (巻頭インタビュー「地方主権」へのビジョン)』p. 8 (月刊『ガバンス』141号、ぎょうせい、2011年1月)。
- (22) 大森彌『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 273 (ぎょうせい、2000年)。
- (23) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 71 (ぎょうせい、2002年)。
- (24) 野村稔『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 294 (大森彌 (編)、ぎょうせい、2000年)。
- (25) 同書 p. 72, p. 74, p. 75、および大森彌『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 150 (ぎょうせい、2000年)。
- (26) 例えば、江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 38-39 (『地方自治叢書17号 分権型社会の政治と自治』、日本地方自治学会 (編)、敬文堂、2004年11月) では、1956年5月の衆議院委員会での国務大臣の「中間的なところにある」という発言から、議員の職分と性格

については未だ明確な定義が無くその後の論議を呼んでいる事がまとめられている。

- (27) 当時の地元新聞の大分合同新聞には「景気悪化や行財政改革で経費削減が求められる中での議員報酬の引き上げは市民の理解を得られるか、議論を呼びそうだ」と報じ、さらに地元の学識経験者の意見として大分大学経済学部の奥田憲昭教授のコメントとして、「行財政改革で支出の削減を進めている中で、範を示すべき議員が報酬を上げるのは時代錯誤を感じる」などといったコメントを載せている。(大分合同新聞2009年6月3日付朝刊)
- (28) 参照:「平成21年 第2回(定例)由布市議会会議録(第5日)平成21年6月19日(金曜日)」p. 311-312  
[http://www.city.yufu.oita.jp/gikai/pdf\\_file/kaigiroku\\_kensaku/21\\_2\\_teirei\\_05.pdf](http://www.city.yufu.oita.jp/gikai/pdf_file/kaigiroku_kensaku/21_2_teirei_05.pdf)
- (29) 佐々木信夫『地方議員』p. 89-90 (PHP 新書、2009年)。
- (30) 野崎孝男「地方議会の現状と制度の運用について—制度の有効活用による議会改革の可能性」p. 64 (『自治総研』32巻9号(通巻335号)、地方自治総合研究所、2006年9月)。
- (31) 「変わるか! 地方議会—福島県会津若松市議会」月刊『ガバナンス』(通巻141号) p. 122~125 (ぎょうせい、2011年1月)。
- (32) 江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 43-46 (『地方自治叢書17号 分権型社会の政治と自治』、日本地方自治学会(編)、敬文堂、2004年11月)
- (33) 野村稔『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 135 (大森彌(編)、ぎょうせい、2000年)。
- (34) 油川洋「地域社会における地方議会・地方議員の存在」(『尚絅学院大学紀要』第51集、尚絅学院大学、2005年1月)、『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』(大森彌(編)、ぎょうせい、2000年)をはじめ多くの研究調査で、地方議会において無所属議員が増えている事が報告されている。
- (35) 野中尚人『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 79 (大森彌(編)、ぎょうせい、2000年)。
- (36) 青山彰久「地方議会の未来予想図はどこに(特集 これからの地方議会)」p. 15 (『地方議会人』37巻12号、全国市議会懲戒(編)、中央文化社、2007年5月)。
- (37) 油川洋「地域社会における地方議会・地方議員の存在」p. 110 (『尚絅学院大学紀要』第51集、尚絅学院大学、2005年1月)
- (38) 筆者が議員になりたての頃、議会の中で会派に属さずに一人で活動している事を評価し、励まして下さった元北海道恵庭市長の中島興世氏は、ご自身が議会議員であった頃にまとめられた自著の冒頭に次の様な言葉を掲げられている。  
「議会では残念なことです、一人会派です。しかし、一人であるということは、自由な発言を制約されない強みを持っています。今は少数ではあっても、志を高く訴え続けるならば、必ず誰かが理解してくれる。しっかりした理念を持って、鮮明に主張することで局面を代えずにはおかない。」(中島興世『こうせいが行くII』2004年2月)。
- (39) 西尾勝氏は「一方で、『地方自治にはイデオロギー的な対立は少ない。効率的に行政を運営さえすればいいのだから、政党政治化する必要はない』という意見も非常に根強くある。しかし、地方政治にも政策対立は十分にありうるので、争点を明確にした地方選挙が行なわれるほうが好ましい。それを徹底していけば、政党の対立になる。」と、地方政治にも政党政治があり得るとしている。(西尾勝「候補者レベルの間にエトスを首長・行政の「約束」とすべき—地方の政治改革と「政権交代」(特集 自治体の「政権交代」と職員)」p. 22。(月刊『ガバナンス』73号、ぎょうせい、2007年5月)。  
しかしこの説にのったとしても、その地方政治における政党は中央国家政治の政党と同一のものである必要はないと考える。地方政治には地方政治の政党があつてしかるべきであろう。
- (40) 牛山久仁彦『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 44 (大森彌(編)、ぎょうせい、2000年)。

- 
- (41) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 136 (ぎょうせい、2002年)。
- (42) 野中尚人『分権時代の首長と議会：優勝劣敗の代表機関』p. 79 (大森彌 (編)、ぎょうせい、2000年)。
- (43) 武田祐也「議会基本条例の一考察—二元代表制における立法府としての地方議会の視座」p. 36 (『中央学院大学社会システム研究所 紀要』9巻2号、中央学院大学社会システム研究所、2009年3月)。
- (44) 竹下譲「自治体における代表性—“地方自治”の代表は議会 (特集 自治体における代表制)」p. 78 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。
- (45) 「いわば、マニフェスト選挙によって、住民が初めて政策選択という意思決定ができるようになったといっても言い過ぎではない。」「マニフェストは住民の意思を引き出すための装置として、いわば時代の要請に応えるものとして、登場してきたものと位置づけることもできる。」竹下譲「自治体における代表性—“地方自治”の代表は議会 (特集 自治体における代表制)」p.79 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。
- (46) 作道好男「分権時代の地方議会と議員の資質研究—地方自治と市議会の活性化をめぐる課題」p. 7 (『多摩ニュータウン研究』、多摩ニュータウン学会、2002年)。
- (47) 竹下譲「自治体における代表性—“地方自治”の代表は議会 (特集 自治体における代表制)」p.60 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。
- (48) 座談会における富野喜暉一郎 (元逗子市長・龍谷大学教授) の発言。穂坂邦夫ほか「二元代表制の現状と課題—市区町村の議会・首長関係 (特集 自治体における代表制)」p.30 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。
- (49) 青山彰久「地方議会の未来予想図はどこに (特集 これからの地方議会)」p. 14 (『地方議会人』37巻12号、全国市議会議懲戒 (編)、中央文化社、2007年5月)。
- (50) 江藤俊昭「住民代表および合議という議会の特徴を活かした住民自治の姿 (特集「議会内閣制」ショックと自治体議会改革)」p. 34 (月刊『ガバナンス』112号、ぎょうせい、2010年8月)。
- (51) 栗山町議会基本条例 第9条 (第5章自由討議の拡大)
- (52) 「北海道栗山町における議会基本条例制定は、まさに快挙であった。現行制度で議会がどうあらねばならないかを示す具体的なモデルになったということができる。」【N87】今村都南雄『分権時代における市町村議会 (特集 これからの地方議会)』p. 8
- (53) 松本克夫「議会を住民の広場に (特集 住民と地方議会)」p. 28 (『地方議会人』37巻8号、全国市議会議長会 (編)、中央文化社、2007年1月)。
- (54) 江藤俊昭「日本の地方自治制度における二元代表制—地方行政から地方政治へ」p. 204, 209 (『法学新報』115巻9-10号、中央大学法学会、2009年3月)。
- (55) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 103 (ぎょうせい、2002年)。
- (56) 佐々木信夫『地方議員』p. 66 (PHP新書、2009年)。
- (57) 『議員必携』(第7次改訂新版) p. 65 (全国町村議会議長会、2003年)
- (58) 田谷聡『議会—議会の会議における諸原則』p. 343 (ぎょうせい、1990年)。
- (59) 同書 p. 343
- (60) 江藤俊昭『増補版 自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現』p. 54 (イマジジン出版、2010年)
- (61) 江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 26 (『地方自治叢書17号 分権型社会の政治と自治』、日本地方自治学会 (編)、敬文堂、2004年11月)
- (62) 江藤俊昭「日本の地方自治制度における二元代表制—地方行政から地方政治へ」p. 208, 223 (『法学新報』115巻9-10号、中央大学法学会、2009年3月)。

## 第V章 住民自治と地方議会—直接民主主義と間接民主主義の間で

この章では、今後の地方分権社会における地域住民による主体的な住民自治と地方議会との関係について考察する。これからの地方議会の機能と役割、存在意義を考えた時に、避けては通れない問題である。

本格的な地方分権時代をむかえ、住民の直接参加による住民自治の重要性はますます高まっている。地域の住民達が自らで自分たちの地域づくり、自治体運営に直接関わる事、その事によって地域住民のニーズと意向が反映されやすい自治体づくりがすすめられ、地域の自治力が高められるとして、住民の直接参加による住民自治の機会も大きく拡充されている。

その様な中で、住民の代表機関であり自治体の最高決議権をもつ議会は、そして代表者として有権者から選ばれた議員たちは、この住民自治とどの様な関係をつくってゆけばよいのか。一昔前、自治体研究の大家である某大学教授に「うちの町では住民参加、住民自治が進んでいますと誇らしげに言っているのは、自分たちの町の議会が機能していない、死に体であると言っているようなものです。」とお叱りをうけたことがある。住民自治と地方議会は相容れないものであるのか。住民の直接参加による自治と代表機関としての議会が共に機能するためには、どうすれば良いのか。地方分権推進、地方自治の充実という名目の下で地域の住民自治が推進されればされるほど、地方議会と地方議員の存在意義と役割はますます厳しく問われることになる。

### 第1節 直接民主主義と間接民主主義の関係

#### 「町村住民総会」の設置規定

議会の役割と住民自治との関係を考察するには、まず議会がその存在の拠り所としている代表制民主主義と住民による直接自治が成り立つ直接民主主義とのあり方について注目しなければならない。なお、本論で述べるところの間接民主主義と代表制民主主義とは、公選で代表者として選ばれた議員が住民の代表機関として議会を構成するという意味において同義である。

我が国は憲法の前文で「正統に選挙された国会における代表者」を認め、また地方自治法でもその第89条で「普通地方公共団体に議会を置く」として、代表制議会制度による間接民主主義を認めている。しかし、一方で直接民主主義を否定している訳でもない。「地方自治では憲法95条の住民投票規定に始まり、地方自治法においても直接請求という形で幅広く直接民主主義が取り入れられ、自治においては間接民主主義と直接民主主義が並行して機

能する制度となっている。」<sup>(1)</sup>

さらに「並行」のみならず、町村においては議会によらず直接民主主義のみで自治を行なうことも認めている。地方自治法には、「第94条 町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」

「第95条 前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。」と定められているのである。この「住民総会」の制度については、もともと戦前の公民制度の下で「一定の財産資格を有する公民が不足して村会が構成できないために」やむをえず住民総会が必要になったという旧制度が、そのまま戦後残って地方自治法に引き継がれただけのものであると解説されている。<sup>(2)</sup>

しかし、この戦前の旧制度の名残であった町村の住民総会を、1997年に地方分権推進委員会がその第2次勧告において、「国は、小規模町村が地方自治の一つのあり方として、条例により町村総会へ移行できることについて周知する」<sup>(3)</sup>と、わざわざその開催を促しているのである。

この勧告について大森彌氏は、「この自治法の規定は、事実上、休眠状態にあったといえる。この度の勧告は、町村のなかで住民総会への移行を試みるところも出てくることを期待する趣旨となっている。」<sup>(4)</sup>と解説しているが、しかし実際にはこの勧告以後、住民総会が開かれた実績はない。過去においても開催実績はほとんど無く、確認されているのは昭和22年以前に旧町村制度の下で神奈川県足柄下郡足之湯村（現在の箱根町の一部）に村民総会が設置されていた事例と、地方自治法下では1947年から1955年までの間に東京都宇津木村（現在の八丈町の一部）において総会が設置されていた事例の2件のみである。<sup>(5)</sup> また、最近の例では2005年6月に長野県王滝村の村議会に村民総会の設置に関する議案が議員提案により提出されたが、議会が否決している。

戦前の旧制度の名残であったこの旧来の制度について、地方分権を推進しようと国が設置した諮問委員会が、町村に対して議会をおかずに住民総会の開催が出来る事を改めて周知し、その開催を期待したというのはどういうことであろうか。これは新たに推進しようという地方分権社会において、議会の「代表性」を否定するものなのか、或いは将来に向けて議会制代表民主主義だけによらない自治の可能性を示唆しているのであろうか。

結局、この勧告にも関わらず実態として町村総会の開催は全国で行なわれて来なかった事から、その勧告の意図と効果は分からないが、いずれにしても議会の開催の代わりに町村総会を位置づけているという点においては、地方自治において直接民主主義が成り立つのであれば、自治の運営は代表制民主主義に依らなくても良い、逆に言えば代表制民主主義による議会は直接民主主義が行なえない場合の代替措置である、という発想がうかがえるのである。

この点については、この勧告の4年後、平成の大合併がいよいよ本格的に強行推進されるに向けて地方自治法の改正議論が高まっていた2001年（平成13年）11月27日の国会総務委員会のやりとりの中から、当時の国の直接民主主義と間接民主主義についての考え方が垣間見えている。

まず地方自治法第94条で規定している「町村総会」というものが、間接民主主義の補完ではなく、直接民主主義そのものであるのではないかという指摘に対して、当時の片山虎之介総務大臣は、「まさにこの町村総会は直接民主主義なんですよ」<sup>(6)</sup>と答えている。では、その直接民主主義を積極的に評価するのは憲法が定めている間接民主主義による自治との関係においてどう考えているのかという指摘に、片山大臣は次の様に述べている。

「間接制民主主義が全部正しくて、直接制民主主義はおかしいということはないんです。私は同じだと思っている。ただ、今のいろいろな、市町村の規模等を考えると、直接制民主主義はなじまないだろうと。何千人、何万人が集まって、総会をやって細かいことを決めていくということはなかなかできないので間接制民主主義を憲法が書いているわけですから、憲法が書いていないからといって、それではこの町村総会の規定が違憲かといったら、そんなことはありませんね。憲法に根拠はありませんよ。しかし、これは地方自治の本旨で読めるんですよ。ただ、憲法は間接制民主主義だよ。」

「スイスがね、地方自治や民主主義の非常に進んだ国だと、コミューンというのがあって、それは全員参加で、まさに町村総会みたいなものでものを決めてるということを我々は教わりましたよね。これが一つの理想であることは事実ですけども、しかし、それは現在のような状況の中で町村総会という形で、町村議会の代わりができるかっていうと、それはなかなか難しい。こういうことではないかと思いますね。」

「ずっと将来はですよ、形が変わった直接民主主義が地方制度の中に導入していくべきだということになるかもしれないと思います。」

ここまでの総務大臣の発言からすれば、憲法では間接民主主義をとっているが、それはあくまでも直接民主主義が完全に実施できないからその代わりに間接民主主義をとらざるを得ない、という解釈である。

さらに2日後の総務委員会でも直接民主主義と間接民主主義の関係について議論は続いており、当時の総務省の見解は、基本的には憲法で定められている間接民主主義を基本とするが、「極めて限定的な例外として」直接民主主義が間接民主主義を上回り、「勝つようにした」としている。<sup>(7)</sup>

即ち、間接民主主義と直接民主主義の関係を議論する中から、どちらか片方が「上回る」あるいは「勝つ」、もしくはどちらかがどちらかを「補完する」という発想が基底にあるの

であり、そしてむしろ本来であれば直接民主主義の方が「理想である」と考えており、将来的には直接民主主義が地方自治の制度として導入される可能性も否定していない。両者の併用もしくは役割分担としての共存という考えは見えない。

同じ様に、間接民主制が直接民主制の代替手段であるという考え方は根強い。地方議会を構成する法原理を解明する視点からみて「地方議会は『直接民主主義の代替物』であるべきこととなる。」<sup>(8)</sup> という主張や、或いは市民自治の理念の実現を目指す立場からも、完全に直接民主制が間接民主制に理念的に勝ると断言し、間接民主制は「やむを得ず」導入していると考えなければ民主主義の質は高まらないとまでする主張もある。

「市民自治の土台は、直接民主主義だ。しかし、すべてを直接民主制で行なうことは困難なので、現実の制度としては長・議会という間接民主制を導入し、直接民主制と並立させる。ただし、同じ間接民主制でも、『選挙で選ばれた長や議会は一般市民よりも偉い』と思って運営するのと、『やむを得ず間接民主制でやっている』と思って運営するのでは、全然質が違って来る。直接民主制の方が理念的価値は高いと分かったうえで間接民主制を運営することによって、民主主義の質が高まる。」<sup>(9)</sup>

地方自治法で住民総会の設置が小規模自治体である町村にしか認められていないという事は、上記の片山虎之介総務大臣が自ら発言しているように、直接民主制はその自治体の規模との関係において機能するという事を意味している。簡単に言えば、小規模自治体なら町村総会を開催し住民の意向が全て反映できるから議会は無くても良い、規模が大きいと住民の意向は議会で代用するしか無い、という意味である。つまり議会というのは直接自治の代替手段であって、本来は直接民主主義で住民が総参加で行なう事が「理想」であり、理念的価値が高いという。なぜ直接民主主義の方が「理想」なのか。それは住民が直接自らの意思や意向を反映させられるからであり、そこに間接民主主義を持ち込むと住民の意思や意向の反映の正確性が落ちるとするからである。

これはつまり、前章で述べた代表性における「みなし（擬制）」の不完全性が排除されることを理想としているものであり、同時に議会及び議員の代表性には民意の代弁・代理の意味しか認めず、それ以外のものは議会・議員に信託しようとしてはいないという発想である。

しかし、先に述べた様にその代表制民主主義が不十分であることが認識されると、その補完としての直接民主主義の導入、或いはその組合せの必要性が生まれてくる。先の国会衆議院での議論においても、片山虎之介総務大臣は「間接制と直接制の組合せ、程度は、最終的に立法政策というか、国民の選択だと、こういうふうに思っております」とも述べており、間接民主主義か直接民主主義のどちらかに一方的に偏るのではなく、その組合せの程度を調整して行く事の必要性は認めている。

## 「補完的關係」とは

直接民主主義と間接民主主義の關係性については、この町村總會の設置問題だけによらず、最近で言えば住民投票や住民の直接請求（リコール）と、議會の關係性の中でも多く論じられて来ている。例えば、大森彌氏は住民投票条例制定の動きについては「これは間接民主政と直接民主政のきしみであり、ある意味で議會の存在とあり方が問われているといつてよい。」と指摘している。

先の愛知県名古屋市中で議會の解散請求が行なわれた事に絡み、現在、国の「地方行財政検討會議」では直接請求（リコール）実施の垣根を低くする方向で地方自治法の改革議論がすすめられており<sup>(10)</sup>、また昨今は地方自治体においても常設型住民投票条例の設置などに取り組んでいるところも多い。

現在、地方自治法の抜本改正を検討している総務省の地方行財政検討會議では、先の平成22年12月3日に開催された直近の第7回會議においても、その配布資料に次の様な「考え方」を新たに記述しており、現段階での地方自治法改正議論において「直接民主制は代表民主制の補完手段」として、その制度の充實をはかろうとしている。

### 「(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充實

- 現行の地方自治制度は代表民主制を前提とした上でそれを補完するものとして直接民主制的手法を取り入れている。(略)
- 代表民主制は今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、この間、地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっている。住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする。」<sup>(11)</sup>

しかし、これら目の前の法改正や手続き条例の制定は、その手法や制度の改革にのみ終始しており、その扱いや位置づけについては「代表民主制を補完する手段として」という中途半端な言い方ばかりで、地方自治においては基本的に直接民主主義と間接民主主義とをどのように位置づけ、どんな關係性をつくるのか、それによってどんな自治を目指すのかといった根本的な議論は相変わらず棚上げされたままである。

「補完的關係」という言い方は聞こえがよく、一見いかにも両者をたてて平和的な關係の様であるが、しかし現実はその生易しい關係で落ち着くものではない。補完的という事は、一方が不足している部分を他方が補う、補足する、の意味であるが、間接民主主義が不足し

ている部分を直接民主主義が補うという事はどういう事を意味するのか。

具体的に、直接民主制による住民投票の結果と間接民主制による議会が示す意思が同じ方向を向いている場合であれば、平和的に補完しあう事は可能であろうが、しかし現実には、両者が示す意思が異なっていたり対立したりしている場合だからこそ住民投票や直接請求（リコール）が行なわれるのではないだろうか。しかもそれが自治体としての最終的な意思決定や判断、結論を出さねばならない重要な局面にある時、補完的などという平和的な関係で果たしていただけるのか。

先の平成の市町村大合併の時、全国各地で合併の是非をめぐる住民投票が行なわれたり、住民投票の実施を求める直接請求が続々と出されたのは記憶に新しいところである。その中で、特に議会が示した合併の是非と住民投票の結果が異なって、議会と住民の示した意思に「ねじれ」がおこり、それがきっかけとなって議会が割れたり、議会解散請求や解職請求が行なわれ、自治体が大混乱に陥ったところも少なくない。この当時から住民投票と議会との関係については様々に論じられるようになってきているが、結局、住民投票を行なった自治体でも、それぞれの住民投票に関する条例事項で住民投票の結果を「尊重する」とか「参考にする」、あるいは「重く受け止める」といった文言等々で、住民投票の結果を議会の議決にどのくらい関与、拘束力を与えるものにするのか、独自で設定する必要に迫られ、その事がまた直接民主制と間接民主制をどう位置づけるのか、議会の代表性や存在意義は何かという新たな火種を生む事にもなった。これら一連の騒動を体験しただけでも、両者が決して平和的に補完し合っているとは言い難い状況は多々起っている。

筆者は住民投票などによる直接民主主義を否定するものでは決して無い。むしろ自身も平成の市町村合併問題時には自ら町議会に議員として所属していながら、住民投票の実施を求める直接請求をおこした一人でもある。この議員としての立場と住民投票実施の直接請求を求めるその両方の立場にたってみた経験から、代表民主制による議会の意思決定と住民投票などの直接民主制による住民の直接参加に「補完的關係」をつくるなどという事がいかに困難であり、至難な事であるかをまさに実感したものである。しかし、困難で至難であるからやらなくて良いという事ではない。地方議会と住民投票がどういう関係をつくるのかという問題は、即ち地方議会の存在意義を問う事でもある。であれば、いくら困難であってもここは今後の地方議会と住民自治の関係を「補完的關係」という言い方で曖昧にしておくのではなく、その「補完的」の内容と意味をもっと明確にし、両者の関係と存在意義を明らかにしておく必要があるのではないだろうか。

この点について、先の平成22年12月3日に開催された総務省の地方行財政検討会議の第7回会議において配布された資料によれば、国は「住民投票の対象となる事案を限定して制度化」する方向で検討している。そして「住民投票の対象としては、地方公共団体の存

立に関わる基本的事項である市町村の廃置分合の是非、議会の議員の定数、また、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益の負担、将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針などが考えられる」と、住民投票の対象を明確に限定しようとしている。さらに、この「投票結果については法的拘束力を付与する方向で調整」<sup>(12)</sup> しているとの事である。

住民投票の対象事案を限定する、投票結果について法的拘束力を明確にするといった事で、直接民主制の住民投票と代表民主制の議会の「補完的關係」の内容を具体化、明確化しようという意図については理解できるところである。しかし問題なのは、こういった事は本来国が決める事なのかという事である。たしかに問題は難しく深刻であるが、国が制度化すれば解決するというものではない。重要なのは、どういう制度をつくるかではなく、どういう制度が必要であるかを地方自治の当事者達が自分たちの自治の問題として考え、自分たちでどう議論し考えるかという事なのではないだろうか。いま地方自治体の現場で、この事が主体的にどれだけ議論されているであろうか。

地方自治における直接民主制と代表民主制のあり方について、国がそれを「補完的關係」にすべきだと考え、国がその補完性を実現するための制度をつくり、国がその対象事項まで決めるという事では、誰のための地方自治かという事になる。相変わらず国から与えられた地方分権、国が進める地方自治の発想の域を出ないのではないだろうか。

自分たちの自治体、自分たちの地域社会では直接民主主義と間接民主主義の関係をどう考えるのか、自分たちの町の自治制度として地方議会と住民の直接参加はどのような関係におき、その相関関係にはどのような制度をつくるのか、そういう事を、地域が主体的に考えなくては本当の地方自治は生まれまいであろう。

そしてさらにいえば、その考え方や関係性や制度は全国一律である必要はない。それぞれの自治体やそれぞれの地域社会の在り様に応じて、直接民主主義と間接民主主義のあり方すら様々であってよいはずである。そのためには、自治社会における直接民主主義と間接民主主義の多様な関係性の可能性を考える事も必要であろう。

なかには、議会と直接投票は「補完的」である事をこえて、むしろ「競争的」な関係にまっておくべきであるという主張すらある。<sup>(13)</sup> その背景には、「間接民主主義制度を基盤として存在する首長や地方議会にとって、直接民主主義の典型である住民投票は住民による安易な政治的選択によって高度な政治的判断を機能不全にして、間接民主主義による安定した地域社会の発展を破壊するものとしか考えられず、住民投票を認めることは住民による負託を負った自らの正統性を放棄することになると考えられ易い」<sup>(14)</sup> という指摘がある様に、根本的に直接民主主義と間接民主主義とは相容れないものである、とする論理が出発点にある。

しかし本当に両者は相容れないものであり、間接民主制は直接民主制の補完関係でしかあり得ないのか。自治における理想的価値は直接民主主義の方が間接民主主義に絶対に勝るのか。逆に言えば、より直接民主主義で実現される自治が本当の理想的自治なのか。或いは両者が並立し得るには、間接民主制による議会と直接民主制に基づく住民自治とは具体的にどんな関係をつくってゆけば良いのだろうか。

富野暉一郎氏は、「直接民主主義と間接民主主義を対立概念として捉えるのではなく、双方を地域における民主主義的社会の実現のための手段として使い分ける視点が求められている」<sup>(15)</sup>と、直接民主主義と間接民主主義が共存できる新たな民主主義社会の実現を呼びかけている。同じく人見剛氏も「これらの住民意思の反映の諸ルート相互の間には確かに緊張関係がありうるが、目指すものは同じであると言って良い」<sup>(16)</sup>と、両者が対立するものではなく、共通、共存するものである事を指摘している。

また佐藤竺氏も、先に取り上げた地方自治法94条に規定されている戦前からの名残としての町村の住民総会設置に絡んで、「そんな消極的なものではなくて積極的に議会制民主主義というものとの関連のなかで住民総会がどうあるべきかということを検討することも必要なのではないか」<sup>(17)</sup>と述べている。まさにいま、「市民参加、協働、住民投票が一般的になっている時代に、議会を否定せず新しい状況を踏まえた議会のあり方を考える」<sup>(18)</sup> 必要があるのである。

そして、「住民参加による行政の決定、住民代表議会による決定、そして住民投票による住民の直接決定、これらの自治体意思決定の諸チャンネルを如何に組み合わせていくかは、これからは基本的に各自治体の自己決定に委ねられるべき」<sup>(19)</sup> であり、今後、各地方自治体が直接民主主義と間接民主主義をそれぞれの自治体が地域の特性にあわせて組合せ、使い分けていくことが重要である。その時、各地方自治体には地域独自の民主主義のあり方が問われることになる。国が地方自治法の改正議論の中などで地方自治体における直接民主制と間接民主制のあり方や関係を一律に述べ制度化する事よりも、各自治体においてそれぞれが地域独自の思想と主義を模索し、それに合わせた主義と制度を実現しようとする努力のプロセスにこそ、真の意味での地方自治社会の構築への道筋があるのではないだろうか。

## 第2節 住民自治と議会の新たな関係構築のために

以上、それぞれの自治体やそれぞれの地域社会の在り様に応じて、地域独自の思想と主義を模索し、それに合わせた直接民主主義と代表民主主義の関係性をつくっていく事が必要であると述べて来たが、ここではもう少しより具体的に、住民の直接参加による住民自治と間

接民主制の議会とがそれぞれどのような特徴を持っているかを考察する。それぞれの特徴を考察することによって、単なる「補完関係」に終わらない新たな関係づくりの可能性を探る。

### 高まる住民自治の必要性

西尾勝氏は、戦後の日本の自治の歴史において、特に高度成長期を背景にした「革新自治体」の出現と、住民自治の萌芽に深い関係がある事を論じている。「革新自治体」とはいわゆる昭和40年代に全国各地で排出された「革新首長」に率いられた自治体であり、「この革新首長たちが提唱した一つの政治理論が「地域民主主義」論である。この「自治体改革」を政治改革の戦略ポイントとする地域民主主義論が、その後の革新自治体の発展動向と並行しながら、「シビル・ミニマム」論に発展し、さらには「市民参加」論へと展開して、革新市長会の理論綱領の骨格を形成してきた。」と解説している。<sup>(20)</sup>

この様に、市民参加、地域民主主義は昭和40年代頃から地方自治体の政治理論として取り入れられ、その後40年以上にわたってその充実、拡充が図られてきた。そして特にここ近年は、地方分権、地域主権の流れに伴って、住民の直接参加による住民自治の重要性はますます高まっており、その意義が各所で熱く論じられている。

片木淳氏は「近年の地方自治体の財政難も背景に」「地域において住民自身も公共の仕事を負担すべきであると考えられる様になり」「加えて、自治体は、昨今の厳しい地域格差の時代を生き抜くため、住民とともに地域の活性化等に取り組むことが求められるようになっていく」と、自治体を取りまく厳しい財政状況も住民自治が推進される背景にあると指摘している。<sup>(21)</sup>

江藤俊昭氏は、いまや地方自治は「住民が地方自治に直接に参加することが前提となっている」<sup>(22)</sup>としており、福嶋浩彦氏も、地方自治体の民主主義は国の民主主義とは違い、地方自治体の場合は住民に直接請求権がある事を指摘した上で、地方自治体における市民の直接参加の必要性を次の様に述べている。

「つまり市民は、国では唯一国会に主権を預け、国会という一つの民意を中心に政府を動かしていくが、自治体では執行を担当する長と決定を担当する議会に分けて主権を代行させ、かつ市民が直接、参加と監視を行なう。選挙で選んだ長と議会という2つの民意と、市民の直接参加、この3つの力が緊張関係を持ちながら自治体を運営し、結果として主権者市民の意思を反映させる。」<sup>(23)</sup>

一方、住民参加のまちづくりと地方議会との関係について新川達郎氏は、「まちづくりは、基礎自治体における最も重要な政策領域であり、地域住民との密接な連携協力が必要な活動でありながら、これまで、議会がそこに積極的に関わることは少なかった。」<sup>(24)</sup>と指摘している。

しかしここに来て、住民主体のまちづくりや住民自治が地方自治において欠かせない重要な役割を担って来るようになっては、地方議会も住民主体のまちづくりに目を向けない訳にはいかなくなって来た。それは地方議会の存在意義そのものを問い直されることにもつながって来ているからである。「これからの地方自治に関する重要な課題として、「まちづくり」に地方議会がどのように関わるのかという点が、改めて重要である。」「協働」の枠組みの中で議会をどのように位置づけるのかは、まったく新しい問題である。」「住民と議会の協働、住民・議会・行政の協働がありうるのかどうか、検討をしなければならなかった。」<sup>(25)</sup>「分権型社会づくりでの公民協働・公私協働はいつそう深い意味を感じるまい。住民・議会関係で公民協働はいかにあるべきか」<sup>(26)</sup> などなど、議会と住民主体、住民の直接参加によるまちづくりとの関係はどうあるべきかという問題提起が改めて多く出され始めている。

では、地方議会は住民主体のまちづくりの新たな関係づくりを考察するには、それぞれどのような点に着目すればよいのであろうか。

### 住民間での熟議、議会への住民参加

まず、先の章において今後求められる議会のあり方のひとつとして熟議、討議をつくす議会が必要であることを述べたが、それと同様に市民、住民の側にも熟議が重要である。議会と住民がそれぞれ自治を充実させるためには、「市民も自治の力を高めることが不可欠だ。異なる意見、異なる利害関係を持つ市民同士がきちんと対話し、議論を通してお互いに納得できる合意を自ら創り出していく力が必要となる。」<sup>(27)</sup>

江藤俊昭氏も、「重要なことは住民自身は熟議によってみずからの意見を修正することである」<sup>(28)</sup>と、住民の中にも熟議が必要であることを述べている。それは「住民すべてが、常にすべての争点に最初から明確な判断を下しているわけではない。住民同士での討議によって、他者の意見に耳を傾け自らの意見を形成する場合はよくある」<sup>(29)</sup>からであり、そのためにも「政策形成過程や政策執行過程においても、住民同士が議論をして決定したり、あるいは自主的に活動する場を設定する事が必要になっている。いわば<住民—住民>関係の構築である。」<sup>(30)</sup>

こうして、市民と議会がそれぞれに熟議を尽くし合う事がまずは必要である。そして一方で、議会もこれらの住民間で熟議されている様々な意見や議論を、積極的に取り込む必要があるのは言うまでもない。議会への住民参加である。昨今の議会改革議論において、特にこの議会への住民参加の重要性を説く人は多い。

「特にこれからの分権の時代には、自治体の意思を決定する機関である議会への市民参加が重要になる。」<sup>(31)</sup>

「住民参加は、議会にとって、首長とは別個に、選挙で選ばれた住民の代表者としてのそ

の代表性を高め、しかも合議体として議会の持ち味である地域社会の統合力（地域における意見・利害の相違・対立を調整して合意を形成する能力）を強める手段とすることができるのである。」<sup>(32)</sup>

「今日、従来軽視されていたアクティブ型議会、つまり議会が住民と直接協働する実践が行なわれるようになってきた。懇談会型、モニター設置型、提案組織設置型、委員会での公聴会・参考人制度の活用、全員協議会の活用、住民活動の支援、住民投票での積極的活動、といった一連の動向は、議会としては住民と切り離されていた従来の議会からの転換といえよう。」<sup>(33)</sup>

「監視型議会とアクティブ型議会、これらを併せ持った議会が協働型議会である。」「住民と協働する協働型議会は地方自治の論理から当然導かれる。」<sup>(34)</sup>

「議会はそもそも住民参加の重要な仕組みなのである。市町村政をめぐる様々な情報を収集し判断し、住民に公開し住民の政治参加を促すことは議会の大きな役割でなくてはならない。」<sup>(35)</sup>

「議会は、民意を探り謙虚に誠実に代表機関としての内実を豊かにする必要があるだろう。そのための地方議会の充実強化方策は、住民参加の促進と議会審議の活性であるはずである。議会に関する制度改革も、ここに焦点を合わせるべきではなかろうか。」<sup>(36)</sup>

「選挙の時だけではない住民の社会参加意識を高めることを求められる。それは住民の直接参加を、住民投票という“政治的直接民主主義”だけでなく、住民生活のあらゆる面に日常的に関わる行政の諸活動に住民が直接関与する“行政的直接民主主義”としての住民参加・参画を行政のあらゆる場面で有効に機能させることを意味する。」<sup>(37)</sup>

住民自治と議会のあらたな関係づくりをする前提条件として、住民自治においては、住民間の中で徹底的に議論が尽くされ、熟議をすることで住民の自治力を高める。議会もその住民の議論を積極的に議会に取り込み、議会の中での議論に住民の議論を反映させるための「議会への住民参加」の機会と仕組みを拡げる事がまずは重要であると言える。

また、議会と住民がそれぞれ議論、熟議することは、双方にとってプラスの効果もある。特に議会の議論が住民の意見を「つくり出し」、民意の質を高める効果があるという指摘もある。<sup>(38)</sup> 「つまり、代表される側をつくり出すために代表が必要だという点です。」「民意がしばしばあいまいであったり分節化しないままであったりするとするならば、たとえば議会内での論戦や党派間での対立を見ることによって、人々はいわば「呼びかけられ」、代表される側として形成される必要があると考えられるのです。議員たちは、まるで演劇を演じる俳優のように、何が対立軸なのかを示すことによって、民意の形成に寄与しているということです。」<sup>(39)</sup>

### 第3節 相反しない直接民主主義と間接民主主義

先の項では、直接民主主義と間接民主主義が対立したり、どちらかがどちらかに勝ったり、あるいは上下関係の中で補完したりという発想ではなく、それぞれに別の役割と意義があり、それぞれの特徴として得意とするところが違うのであり、それをうまく配置して使い分ける事が必要なのではないか、という指摘をした。

それと全く同じ意味で、この章にきて代表民主制による議会と、住民投票などで実施される直接民主制による住民自治とは、相反したり、対立したり、どちらかがどちらかを上回ったり、勝ったり、或いは優先されたりするのではなく、それぞれが別の役割、意味を持つ意味がある。言い換えれば、それぞれに特異な特徴と機能を持っており、それらを活かす得意な分野がそれぞれにあるはずである。

かつて、住民参加、市民の政治への直接参加が盛んになり始めた時代、議会関係者や学界から「市民参加は議会軽視である」との猛反発が生まれた事がある。二元代表制と首長主義を論じる多くの研究で引用される有名な論文「過疎と過密の政治行政」<sup>(40)</sup>の中で、論者の西尾勝氏が「議会迂回説」と名付け、痛烈に批判した一連の諸説である。

筆者はなにもこの議会迂回論をここにきて再燃させようと言うものでは決してない。むしろ、すでにこの時点で西尾氏が、参加民主主義は代表制民主主義と対立するものではなく「参加の拡充は議会権能をも強化し、議会の機能を活性化するものでなければならない」と指摘しているところに大いに賛同し、ここを強調したいのである。

同論文では「参加民主主義の確立を目標とし、代表制民主主義のもとにあっても、代表機関の構成と作動が市民によって日常的に統制されているような状態を創出しようと企図する」ことが語られている。ここで参加民主主義と表されているものが、いわゆる住民の政治への直接参加、つまり直接民主主義による住民自治という意味と同義として捉えるとしても、やはり直接民主主義と間接民主主義が相反するものではなく、両者が共立しうる可能性を述べている。

ただし、ここでは住民参加と議会とが結ぶべき具体的な関係性については、詳しくは述べられてはいないが、「むすび」の章において住民の直接参加は「法制上の『公民の自治』を事実上の『住民の自治』をもって補完しようとする動き」として、「行政村と自然村の分離以来いくたびも繰り返されてきたテーマ」のひとつであったとも述べている。即ち「住民の自治」は「公民の自治」を補完する手段だという認識であった事である。この時点では、「代表制民主主義のもとにあって」参加民主主義が確立されることが目標とされ、そのための補

完手段としての住民自治という位置づけが読み取れる。つまり、この時点では参加民主主義と代表制民主主義の併存は認められていながら、それはあくまで補完関係である域を抜け出してはいない。

しかし同時に、この住民の「参加の拡充」により、「多元的」で「重層的」な社会集団の多様化の意味を次の様に見いだしている。

「参加の拡充とは、一つには政治行政過程に参画する社会集団の多様化を意味する。政治行政過程に従来から代表されていた諸集団に加えて、新しい利益・意見・思考・行動様式をもった諸集団が参画することである。参加の拡充とは、もう一つには、従来よりも参加の段階が重層化し、参加の経路が多様化するを意味する。そこで、参加の拡充は、それだけ多くの参加集団間の調整、それだけ多くの参加の段階と経路の間の調整を要請するのであり、そのような意味において、政治行政的な統合の課題を一層複雑かつ高度なものにする。参加の拡充は、必然的に統合様式の変革を要請するのである。いいかえれば、参加の拡充は、それに見合った新しい政策原理、新しい政治手続、新しい政治構造の創出を要請する。」

参加の拡充をはかることで、参加民主主義が、社会を多元化、重層化させる。その事によって新しい政治構造ができる、と述べている。この新しい政治構造の創出の中には、参加民主主義による住民参加と代表制民主主義による議会が、単なる補完関係に留まらずに、新しい関係を持ちうる事をも示唆されるのではないだろうか。

つまり、繰り返せば住民参加と議会は、単なる上下関係や補完関係から脱して、それぞれの得意とするところを活かした新たな共存関係を構築できるのではないかという事である。それは、多元化・重層化された社会の中で政治行政過程が複雑かつ高度なものになるが故に、その政治手続や構造においても、直接民主主義と間接民主主義の間に複雑かつ高度な関係構築が求められるという事でもある。

このように、複雑化した社会の中では直接民主主義と間接民主主義それぞれに得意な分野があり、それぞれに別の役割と存在価値が同時に認められると考えられなければ、議会と住民自治との良好な関係づくりと共存・協働の可能性はあり得ないだろう。

#### 第4節 議会と住民自治の得意分野

では、それぞれ別の役割、得意分野とは何か。それを考えるのに両者の特徴的な違いを考察してみる。

(議論の場が保障されているか)

まず一つは、それぞれに議論をする場所が十分に確保(担保)されているかどうかという

点の違いである。

議会には、定例会の開催義務と委員会設置の定義などで議論の場が保障されているのに対し、住民自治の場合には、住民投票やリコール署名などの直接請求権の行使により、その意思と最終的な結論を表明する場は担保されているが、その前段階に必要な住民同士が議論しあい、熟議できる場が必ずしも常設的に保障されている訳ではない。それによって、ともすると熟議のプロセスを抜かして、住民が直接最終的な意思表示や結論を出す場面だけが先行してしまい、その結果が果たして本当に、最良の結論といえるのかどうかは疑わしい。

渋谷秀樹氏も「住民投票が昨今多くの市町村で行なわれてはいるが、住民投票そのものは、あくまで結論そのものに決着をつけるための方法にすぎず、民主主義において重要な要素である議論（熟議）を通じて結論を出すという側面を忘却させてしまう危険性を孕んでいる。そのために、住民投票は、一見すると民主的であるかのようにみえるが、必ずしもそうではない部分もある点を見落としてはならない」<sup>(41)</sup>と、その危険性を指摘している。

最近では常設型のタウンミーティングを開催して、住民の自由な意見交換と議論の場を設けている自治体も増えてきてはいるが、しかしそれも義務化されている訳ではない上に、えてして首長が住民の声を聞く場として設置されるものが多いため、住民自身が自らで開催し議論する場としての機能は発揮されにくく、首長の意向次第で容易に開催されなくなる可能性は高い。<sup>(42)</sup> 住民同士の熟議の場が保障されていないために、不十分な情報と、不十分な議論のまま住民が安易に意思表示や意思決定をしてしまう事は、却って問題を深刻化させることも多い。

その意味では、議論（熟議）・討論の場が正統化され保障されているという点においては、住民の直接参加による住民自治よりも議会の方が環境は整っていると言えよう。

### （議論の参加者が変わるか）

また、それぞれの議論に参加する者の違いによる特性もある。住民の直接参加による住民自治の場合には、問題や課題によって参加者が変わる可能性が高いが、議会の場合は一定期間、議会に参加する議員の顔ぶれは固定されている。このことは、一概にどちらが良いかといった事は言えず、それぞれの長所短所がある。

住民の直接参加による住民自治では、議論する人を問題設定ごと変えられる事により、よりその問題を具体的に話し合えるという特徴があるが、一方では参加する人が違うたびに結論が変わってしまうという不利な点もある。また、十分な議論をするにあたっては参加者が全員同等同質の情報共有をしている事が前提であるが、参加者の顔ぶれが固定されていない場合は、全員の情報共有が難しくなる。

一方、一定期間は顔ぶれが決まっている議員同士で議論できる議会では、議論のもとにな

る全員での情報共有が徹底しやすいこと。また、だいたいお互いにどのような考え方や主義主張をもっているのか、或いはそれぞれがどのような議論の進め方をするか、分かり合っているので議論を効率よくスムーズに進められ、問題解決に至るプロセスが明快になりやすい。しかし一方では、顔ぶれが変わらないため、最初から結論が見えてしまっており、議論を十分に尽くさなくなったり、或いは議論の幅が広がらないなどの可能性もある。

### （議論する視点と立場が違う）

また、議論をする視点、立場の違いも大きい。たとえば、住民の直接参加による住民自治は、得てして目の前の問題、市民がいま直面している課題などについての解決策を話し合ったり意見を交わす事は得意だ。また例えば、具体的に来年度の限られた予算を、何処にいくら何に充てていくべきか、或いは道路整備事業をするにしても、どの路線のどの箇所から優先的に行なっていくのが効果的かといった事は、地域の事情や目の前の問題に一番身近で、住民のニーズを実感している住民自身が自らで議論し話し合い、解決していく方が得意だ。

しかし一方で、今すぐには効果の現れない政策の是非であったり、或いはその自治体の30年先、50年先の未来展望をどう拓いて行くかといった町の大きなビジョンづくりといった事に関しては、目の前の利益や損得にとらわれずに話し合う事が重要であり、それには日々の生活問題に直面していて様々な利害や立場が異なる市民間での議論よりも、共通目標、共通ミッションを得ている議員が議会で議論した方が共通した結論を得やすい。（もちろん、この時の議員とは一部地域や特定団体の利益代表ではなく、市および市民全体の共通利益および福祉向上を代表すると見なされている人物達であるというのが前提である。）

また予算についても、単年度の予算だけではなく、長期ビジョンに立ってその自治体の将来的な財政力をにらみながら、戦略的にどこにいくらどんな予算を先行投資していくか、あるいはそれに備えてどのように財政計画をたてていくかといった計画設計も、市民同士の議論よりは「総体的・相対的判断を得意分野とする」議会<sup>(43)</sup>で議論され決定される方が優れている。

### （課題設定の違い）

この議論をする視点、立場の違いとは、つまりはそれぞれが議論の対象とする問題・課題設定の違いとも言える。目の前の個別具体的な問題解決には、その問題に直面している住民の直接参加が有効だが、自治体の行政運営は目の前の問題だけを解決していれば良いという事ではない。時には均衡性や公平性、平等性に欠ける事があつたとしても、それが将来的には市全体の利益になり、市民全体の福祉向上につながると目される政策や、或いは逆にこれ以上の事業実施はかえって市全体の負担を増大させ、メリットよりもデメリットの方が大き

いと判断される事業や政策については、思い切った英断をして事業決定や事業廃止等に取り組まねばならない事もある。そういう英断を、誰ができるのか。そこには目の前の利害や損得にとらわれず、市と市民全体の利益を総合的に捉えて、何ものにも制約されずに、自由に議論を尽くし、思想を闘わせ、未来のまちづくりの理想を掲げ、それを実現できる方策を自らで創り出していく努力をする、そういうことのできる場とそれを担う人が必要ではないか。それこそは市全体を代表する議会、議員の役目なのではないだろうか。それはそもそも扱うべき課題や議論すべき問題点の設定の仕方が住民同士の議論と議会とでは違うという事でもある。

「議会の決定は、住民が提示したオプション内だけではない。住民参加や協働は時として住民エゴといわれる分断化された利益に基づいた提言を行なう場合もある。住民が提起したオプション内での選択にとどまらず、新しい提案を行なうことも重要である。」<sup>(44)</sup>

この様に、住民自治と議会のそれぞれの特徴と違いをいくつか指摘したが、「住民と議員との協働を考える」とき、「協働の一つのパターンは、それぞれの役割分担の下に、議会と議員がまちづくりに関わる」<sup>(45)</sup>ことであると指摘されているように、住民の直接参加による住民自治と、代表機関としての議会の熟議にもとづく合議決定には、それぞれに得意・不得意とする分野があり、その事によってそれぞれ果たすべき役割や果たすべき目的があると言える。

特に議会の役割について言えば、議会制による間接民主主義は、単に住民参加による直接民主主義の代替に過ぎないのではない。直接民主主義ではなかなか実現しえない事を、「代表」と「見なされている」人たちが「熟議」という最大の特徴を活かす事によって実現し得る特異な性能を持っているのである。大森彌氏の言葉を借りれば「合議体として議会の持ち味である地域社会の統合力」は、逆に言えば議会にしか持ち得ないものである。

この点について江藤俊昭氏は次の様に述べている。「まず、議会は多様な住民の代表によって構成される合議体という特徴を活かすことが必要である。多様な住民の代表機関である議会が、住民の意向を受け取る場合でも、世論を喚起・形成する場合でも合議という特徴を発揮するがゆえに、住民自治の根幹といわれる。」「このような議会の特徴を活かした視点をもって、議会は住民とかかわらなければいけない。その際、分断化ではなく総合的な視点から議会は住民の声を聞くこと」が必要になる。<sup>(46)</sup>

議会が熟議をつくり、自らが「みなされている」ことを自覚した上で、何を代表しているのかという問題をきちんと見つめ直すと同時に、市民も徹底的な議論と自治力の向上をはかった上で自らの直接自治で実現しようとしている「自治」の中身を確かなものにする。その

為にはそれぞれの特異な特徴や特質を見極め、それにあった熟議のあり方を考える必要がある。それぞれが議論する場、議論する立場と視点、議論する者、議論する問題や課題設定の違いを明確にした時、はじめて議会制による間接民主主義と住民自治による直接民主主義には、それぞれに別のミッションがある事に気付くだろう。その覚醒にこそ、新たな分権型自治社会における議会の存在意義と議会の役割、議会と住民自治との新たな関係が見えて来るのではないだろうか。

## 小 括

直接民主主義と間接民主主義の関係について論じ、それを受けて住民自治と議会とのそれぞれの機能の違いと役割分担を述べてきた。前章で二元代表制の機関対立主義を巡る議論については他の先行研究に委ねたところであるが、首長と議会の関係も、また議会と住民の関係も、それぞれ対立的関係や優劣関係として考えるのではなく、その役割や立場や機能の違いと、それぞれの特徴や特性に応じた関係づくり、役割分担があるのではないかと、いう所では論点は共通する。

首長と議会はともに住民意思をそれぞれ代表するという点で、両者の代表性は争われる。お互いにどちらがより住民意思を正確に掌握し、住民の意向を代表しうるかといった意味での競争は大いに競われるべきである。しかし両者が争うレースは、スタート地点ではいかに住民意思を代表し得るかというスタートを切るものの、到達すべきゴールはそれぞれ別の所にある。それぞれが全力を尽くして住民の意向把握と意思反映に努力しながら、首長はその結果を執行権の行使により優れた政策執行をする事で示し、議会の方は議決権の行使により、より善き政策判断をする事に反映させるのである。お互いが競い合った努力の結果は、対立的に戦わせてどちらかがどちらかを打ち負かしたりするのではなく、共にそれぞれのゴールでより良い結果に反映させるものである。

さらに、より善い政策判断・政策決定というゴールに入った議会には、同時にもう一つの競争をしている。住民の直接参加による住民自治との競争である。これも、ひとつの地域において、自治を担う決定者として、間接民主主義による議会の決定と、直接民主主義による住民の直接自治での決定とは、どちらがより良い判断を下し得るかという競争が競われる。しかし、これもスタート時点では、より熟議をつくり、様々な意見や考えを摺り合わせ、いかに成熟した議論ができるかという競い合いをしながら、ゴールは別であろう。議会が熟議をつくり目指すゴールポイントは、いかに大所高所に立って、大局的に長期的なビジョンをもち、自治体全体の利益向上をはかる判断決定を下せるかというのに対し、住民の直接参

加による住民自治では、目の前のそれぞれに異なった利害関係を持った人達がお互いに話し合い、議論をし、いかに巧く利害調整をはかり、参加する大多数が納得できる結論を導き出せるかというゴールである。

同じ様に熟議をして、結論をだし、より良い判断決定を下すという競争ではあっても、これもどちらかがどちらかの判断を打ち負かしたり、否定したりするという対立的な戦いではない。

つまり、その為には自治における様々な問題課題について、誰が、どこで、何を、どのように熟議し、どのように決め、それをどのように実現させていくのかという、それぞれの役割、機能、責任分担、そしてそれらの競争の仕様を、より明確にすることが必要なのではないだろうか。

住民同士が直接自治で議論しながら決めていくべきこと、議会が合議体の代表機関として、市全体を代表する立場と視点で議論して決めていくべき事、そして首長も市の代表者として自らの考えをもとに決めていくべきこと、それらを明確に役割分担することである。

そしてそれぞれが何を決め、それぞれが何を担うのかは、それぞれの自治体や地域によって違って良いであろう。全国の地方議会が一律に同じ責任と同じ役割を担う必要は無い。地域や自治体によって、これは直接自治で住民自らが決めて行なおう、この事は議会に託して議論し決定させよう、そしてこの事は首長に任せて適切な執行をさせようといった様に、それぞれが何を担うのかを自分たちで決めていけばよい。

地域の特性や住民の暮らしぶりというのは、地域や自治体によって千差万別である。であれば、自治のあり様やそれを担う地方議会や住民の役割も、多彩であって良いはずであり、むしろ地域の多様性を考えれば、本来すべて違ってしかるべきではないだろうか。直接民主主義と間接民主主義のあり方も、首長と議会と住民自治との関係も、それぞれ地域や自治体によって違って良いはずである。「みんなちがって、みんないい」<sup>(47)</sup>ではないが、その多様性を認めてこそ、主権者である住民自らが持つ自治の権限を、どこに（誰に）、どのように配分し、どのようにその権限行使をするのか、という本来の「分権」型地方自治が成り立つのではないだろうか。多様で豊かな分権型地域社会をつくるためにも、自治の構造は、多元的で重層的で、かつ多様な仕組みが必要である。

「政策課題を地域に即して解決するためには、地域におけるさまざまなアクターが政治の場に登場し討議し提案する政治化が必要である。」<sup>(48)</sup>と言われるが、住民、議会、首長といった、地方自治におけるさまざまなアクター達が、それぞれの舞台上、それぞれの特性や役割に応じて、最大限に持てる力を発揮して演じ切った時、より魅力的な地方自治という傑作が様々な産み出されるはずである。

---

(以下、第V章 脚注)

- (1) 富野暉一郎「NPOの役割からまちづくりと議会を考える(特集 住民と地方議会)」p.25(『地方議会人』37巻8号、全国市議会議長会(編)、中央文化社、2007年1月)。
- (2) 佐藤竺『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策—あるべき議会像を求めて—最終報告』p.3まえおき(地方(町村)議会活性化研究会、2006年4月)、および「あるべき議会像を求めて—第31回町村議会議長・副議長研修会(特集 住民が求める地方議会像)」p.38(『地方議会人』37巻2号、全国市議会議長会(編)、中央文化社、2006年7月)より。
- (3) 地方分権推進委員会(諸井虔委員長)第二次勧告(1997年7月8日)内閣府ホームページ(<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/6.html>)より
- (4) 大森彌『分権改革と地方議会』p.69(ぎょうせい、2002年)。
- (5) 「国会衆議院 総務委員会議録」(平成13年11月27日)より、政府参考人(総務省自治行政局長)芳山達郎氏の発言  
「現行の町村総会でございますけれども、地方自治法の制定のときに、地方自治法の前身であります戦前の町村制において採用されていた制度を、一部修正の上、設けることができるところとされたところであります。  
なお、事例としまして申し上げますと、町村制が施行されていた当時は、神奈川県足柄下郡芦之湯村、現在の箱根町の一部であります。町村総会が設けられていたということでございますけれども、二十二年四月に議会が設置をされました。また、地方自治法施行後でございますけれども、東京都八丈支庁管内宇津木村、人口六十一人、有権者数三十人ぐらいですけれども、そこに設けられておりましたが、町村合併によりまして八丈町の一部とされております。現在、町村総会は設けられていないという状況でございます。」
- (6) おなじく「国会衆議院 総務委員会議録」(平成13年11月27日)より
- (7) 関係する議論の部分を抜粋すると、次の様なやり取りがされている。  
(重野安正君)  
「この改正案の仕組みからすれば、議会が一度否決したものを住民投票で過半数を得たら、それは議会が可決したものとみなすなどということがどうしてできるのかという、そういう私の疑問を答弁は解明していない。それでは、この間、総務省が強調します間接民主主義を自ら自己否定することになるのではないか、このように私は思えるんですね。どうですか。」  
(遠藤副大臣)  
「極めて限定的な例外として、間接民主主義の、議会の法定協議会設置を否決した場合のみ、もう一回、住民から、住民投票があり、住民発議があり、それが過半数に達する投票があったという場合だけ、法定協議会の設置を認めると、その部分だけ、若干、直接民主主義が間接民主主義を上回っているとふうに理解をしていただければいいと思います。」  
(重野安正君)  
「間接民主主義における団体自治の議会の権能ですね、そのことと直接民主主義による効果概念、このような法形式で結合することが、果たしてつなげるものかと、そういうふうに思いますが、そういう私の指摘に対し、どう思いますか。」  
(片山総務大臣)  
「そういう意味では極めて例外的に、この場合は直接民主主義の方が間接民主主義に勝つようにした。例外的な規定だと思っていただきたいんですね。本来、議会が決めることを住民投票で代替するわけですから、ただ、ことは合併でありますしね、やはり議会と住民の意思の乖離をもう一遍どっちが正しいか確認しようと、こういうようなことのためにね、合併協議会の設置については、住民投票を認めると、住民投票の結果が議会の議決に優先すると、こういうことの制度を入れようというものでありまして、これは第26次の地方制度調査会の答申に沿ったものなんですね。」(以下、略)

- 
- (8) 駒林良則『地方議会の法構造』p. 24 (成文堂、2006年)。
- (9) 福嶋浩彦「市民自治を理念にした地域社会の創造 (特集 協同組合と地域社会との協同—地域自治のあり方と協同組合の機能—)」p. 24 (『にじ』625号、協同組合経営研究所、2009年)。
- (10) 産経新聞 (2010年12月3日)『リコール要件緩和を 自治法改正で検討会報告』  
「地方自治法の抜本見直しを議論している総務省「地方行財政検討会議」は、2010年12月3日、大都市での議会や首長の解散、解職に関する直接請求 (リコール) の要件緩和や、首長の専決処分  
の厳格化などを求める報告をまとめた。また、議員定数や大規模公共施設の設置是非などに限定し、  
住民投票制度の導入を検討する方針を盛り込んだ。同省は来年の通常国会への同法改正案提出を目指す。  
直接請求では署名数の引き下げや期間延長などの緩和を行うほか、地方税関係条例の制定・改廃も  
請求対象に加える。」(以下、略)
- (11) 総務省「第7回 地方行財政検討会議」(平成22年12月3日(月))配布資料『「地方自治法抜本改正についての考え方 (平成22年)」(仮称) (案)』より 総務省ホームページ  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000093726.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000093726.pdf)
- (12) 2010年11月1日付産経新聞記事「住民投票に法的拘束力 地方自治法改正案提出へ」より。
- (13) 「議会が得意な分野と、そうでない分野があるということはどうやら確実のようです。そうであるとすれば、議会と直接投票は、一種補完的な関係にあるということができるといえるでしょう。補完的というより、むしろ競争的と言った方が、関係をよりダイナミックなものにとらえることができるのですが。」  
杉田敦「自治体と代表制—競争としての代表=表象 (特集 自治体における代表制)」p. 15 (『年報 自治体学』19号、自治体学会 (編)、第一法規、2006年5月)。
- (14) 富野暉一郎「地方議会と住民投票—分権時代におけるその役割と限界 (特集 住民参加と議会—協働時代の議会のレゾナートル)」p. 18 (『地方自治職員研修』34巻7号 (通号469号)、公職研、2001年7月)。
- (15) 同書 p. 18
- (16) 人見剛「分権と地方自治法改正と地方議会 (特集 住民参加と議会—協働時代の議会のレゾナートル)」p. 23 (『地方自治職員研究』34巻7号 (通号469号)、公職研、2001年7月)。
- (17) 佐藤竺「あるべき議会像を求めて—第31回町村議会議長・副議長研修会 (特集 住民が求める地方議会像)」p. 38 (『地方議会人』37巻2号、全国市議会議長会 (編)、中央文化社、2006年7月)
- (18) 油川洋「地域社会における地方議会・地方議員の存在」p. 104 (『尚絅学院大学紀要』第51集、尚絅学院大学、2005年1月)。
- (19) 人見剛「分権と地方自治法改正と地方議会 (特集 住民参加と議会—協働時代の議会のレゾナートル)」p. 23 (『地方自治職員研究』34巻7号 (通号469号)、公職研、2001年7月)。
- (20) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」p. 243 (『年報 政治学』128号、日本政治学会、1977年9月)。
- (21) 片木淳『「地域主権国家」と地域コミュニティ (特集 日本を再生する一国と地方のストラテジー)」p. 25 (月刊『ガバナンス』105号、ぎょうせい、2010年1月)。
- (22) 江藤俊昭「住民と歩む合議体としての地方議会—北海道栗山町議会基本条例による議会運営の  
コペルニクス的転換 (特集 住民が求める地方議会像)」p. 26 (『地方議会人』37巻2号、全国市議  
会議長会 (編)、中央文化社、2006年7月)。
- (23) 福嶋浩彦「市民自治を理念にした地域社会の創造 (特集 協同組合と地域社会との協同—地域自治のあり方と協同組合の機能—)」p. 21 (『にじ』625号、協同組合経営研究所、2009年)。
- (24) 新川達郎「これからのまちづくりと議会—制度改革下の自律的議会活動 (特集 地方自治法の一部改正に伴う新しい地方議会のあり方)」p. 23 (『地方議会人』37巻7号、全国市議会議長会 (編)、中央文化社、2006年12月)。
- (25) 同書 p. 23

- 
- (26) 川島正英「分権型社会が問いかける改革—地方議会と住民との関係で（特集 地方分権を担う議会と議員の責務）」p. 16（『地方議会人』34巻2号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2003年7月）。
- (27) 福嶋浩彦「市民自治を理念にした地域社会の創造（特集 協同組合と地域社会との協同—地域自治のあり方と協同組合の機能—）」p. 24（『にじ』625号、協同組合経営研究所、2009年）。
- (28) 江藤俊昭「自治を担う議員の役割とその選出方法」p. 26（『地方自治叢書17号 分権型社会の政治と自治』、日本地方自治学会（編）、敬文堂、2004年11月）
- (29) 江藤俊昭「住民代表および合議という議会の特徴を活かした住民自治の姿（特集「議会内閣制」ショックと自治体議会改革）」p. 34（月刊『ガバナンス』112号、ぎょうせい、2010年8月）。
- (30) 江藤俊昭「住民参加か地方議会の活性化か、あるいは? --地方議会の役割の再考（特集 住民参加と議会--協働時代の議会のレゾンデートル）」p.27（『地方自治職員研究』34巻7号（通号469号）、公職研、2001年7月）。
- (31) 福嶋浩彦「市民自治を理念にした地域社会の創造（特集 協同組合と地域社会との協同—地域自治のあり方と協同組合の機能—）」p. 23（『にじ』625号、協同組合経営研究所、2009年）。
- (32) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 175（ぎょうせい、2002年）。
- (33) 江藤俊昭「日本の地方自治制度における二元代表制—地方行政から地方政治へ」p. 214（『法学新報』115巻9-10号、中央大学法学会、2009年3月）。
- (34) 江藤俊昭「住民自治における地方議会の役割—議論の嵐をコップの中から外へ（特集 分権時代の住民自治）」p. 58, 59（『都市問題研究』58巻8号、通号668号、都市問題研究会、2006年8月）。
- (35) 恒松制治「地方議会の活性化に期待する（特集 全国町村議会議長会設立五十五周年記念 地方自治の展望と地方議会）」p. 24（『地方議会人』35巻7号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2004年12月）。
- (36) 大森彌『分権改革と地方議会』p. 101（ぎょうせい、2002年）。
- (37) 富野暉一郎「地方議会と住民投票—分権時代におけるその役割と限界（特集 住民参加と議会—協働時代の議会のレゾンデートル）」p. 19（『地方自治職員研修』34巻7号（通号469号）、公職研、2001年7月）。
- (38) 「代表制民主主義の機関である首長や議会は、住民から信託されるだけでなく、住民の意見をつくり出す役割がある。」「議会における討議が、潜在化している住民の意見を顕在化・表面化させるのに役立つ。」  
江藤俊昭「住民自治における地方議会の役割—議論の嵐をコップの中から外へ（特集 分権時代の住民自治）」p. 66（『都市問題研究』58巻8号、通号668号、都市問題研究会、2006年8月）。および「住民と歩む地方議会人に—地方議会のイメージ転換を—（特数 今、地方議会人として）」p. 23（『地方議会人』37巻12号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2007年5月）。
- (39) 杉田敦「自治体と代表制—競争としての代表=表象（特集 自治体における代表制）」p. 11（『年報 自治体学』19号、自治体学会（編）、第一法規、2006年5月）。
- (40) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」（『年報 政治学』128号、日本政治学会、1977年9月）。
- (41) 渋谷秀樹「長と議会の関係のあり方—一律二元代表制を憲法は要請しているか（基礎自治体・広域自治体・国のあり方—地方自治制度の基本論議）」p.29（『都市とガバナンス』14号、日本都市センター、2010年9月）。
- (42) もっとも、最近では江藤俊昭が紹介している様に、「首長からの依頼ではなく、住民間の討議を踏まえて、住民の提案を公的な場での討議に繋げる制度も」漸く一部の自治体では試み始められている実例もある。（江藤俊昭「住民代表および合議という議会の特徴を活かした住民自治の姿（特集「議会内閣制」ショックと自治体議会改革）」p. 34（月刊『ガバナンス』112号、ぎょうせい、2010年8月）。）

- 
- (43) 江藤俊昭「住民代表および合議という議会の特徴を活かした住民自治の姿（特集「議会内閣制」ショックと自治体議会改革）」p. 35（月刊『ガバナンス』112号、ぎょうせい、2010年8月）。
- (44) 江藤俊昭「住民自治における地方議会の役割—議論の嵐をコップの中から外へ（特集 分権時代の住民自治）」p. 65（『都市問題研究』58巻8号、通号668号、都市問題研究会、2006年8月）。
- (45) 新川達郎「これからのまちづくりと議会—制度改革下の自律的議会活動（特集 地方自治法の一部改正に伴う新しい地方議会のあり方）」p. 25（『地方議会人』37巻7号、全国市議会議長会（編）、中央文化社、2006年12月）。
- (46) 江藤俊昭「住民代表および合議という議会の特徴を活かした住民自治の姿（特集「議会内閣制」ショックと自治体議会改革）」p. 35（月刊『ガバナンス』112号、ぎょうせい、2010年8月）。
- (47) 金子みすずの有名な詩「私と小鳥とすずと」の一節。
- (48) 江藤俊昭「住民自治における地方議会の役割—議論の嵐をコップの中から外へ（特集 分権時代の住民自治）」p. 73（『都市問題研究』58巻8号、通号668号、都市問題研究会、2006年8月）。

## 第Ⅵ章 おわりに

先の第二次大戦の敗戦直後、日本国憲法に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と定義づけられて65年以上が経つ。また2000年には地方自治法が改正され、機関委任事務が廃止され国と地方が対等の関係に置かれるという「歴史的イベント」により、明治以来の中央集権体質から地方分権国家へこの国のあり方は大きく変わって来た。この間、度重なる法改正や制度改正が繰り返され、地方分権が推し進められ、地方自治の充実拡充がはかられて来た。そして特に近年は、地方議会を中心に全国各地で自治体改革の動きが盛んである。

しかし、度重なる法改正や制度改革が進められても、全国各地で様々な議会制度の改革が繰り広げられていても、未だに本格的な地方分権型社会の構築は成され得ず、真の地方自治の確立は遠く、特に地方議会は機能不全に陥っているとの謗りを免れず、議会不要論まで飛び出し、いまや自治の一翼を担う代表機関としての存在すら危ぶまれている。

その要因のひとつは、これまで推し進められて来た地方分権が、国が一方的に主導して進めて来た分権であり、地方が自ら勝ち取った地方分権ではなかった事がある。そしてもう一つは、地方分権を推し進めて実現すべき地方自治の本旨というものの中身が、実は明確ではなく、地方分権の主権者である住民の中に地方自治の本旨が共通理解として掲げられて来ていなかったという事がある。

「日本の戦後過程を見ると、住民自治は後退し、「おまかせ民主主義」が常態化した。」<sup>(1)</sup>と指摘される様に、地方自治の充実拡充といいながら、その実態は、お上によって用意された権限を、従来決められた通りに代表者に託し、その事に疑問を抱かずに、常に誰かに任せておけば良い、うまくいかなければ代表者を代えれば良いといった考えで、自治体運営を誰かに任せきりにしてきた。自らの社会の自治は自らでつくる、という発想に欠けていたのだ。そのうち誰に何を託しているのかすら見えなくなってしまっており、地域社会の運営責任をたらい回しにして来た。

しかし、社会がまだあまり複雑化しておらず、右肩上がりの経済成長の下で金と技術が豊かさや幸福をもたらすと多く信じられていた時代、住民が理想とする社会に対するイメージが共通な時代はそれでも良かったのであろう。人々が政治や社会に望む事、地域の住民が希望するものが地域の共通事項として大きかった時代は、誰が代表者になろうとも、その暗黙の共通理念をもとに自治体運営をしていけば、おおよそ間違った事にはならなかった。或いは国が決めた地方自治の運営方法をそのまま踏襲していれば、それで自治体運営はなんとかなってきた。

だが社会が多様化し、さまざまな価値観が複雑に混合する社会にあっては、自分たちの社

会や自分たちの地域がどんな風であって欲しいのかといった概念や、理想とする社会のビジョンが異なってきたのである。個人主義が蔓延し、個人個人の考えや理想を誰か他人に代表させ、或いは代表させられるとみなしにくくなってきた。そこで住民自治が発達し、住民参加が促され、住民達は自分の意思は自分で表明し、自分たちの目的は自分たちで果たせる社会づくりを進める様になって来た。代表者には、より自分たちの意思や意向、意見や希望を具体的に、そしてより正確に代理実現できる人を選ぶ様になった。もはや代表者ではなく、具体的な個々人の利益実現のための代理人としての意味合いの方が強くなって来たのである。「みなし」を含んだ代表性の崩壊でもある。

しかし、地方議会の方はその住民のニーズの変化には対応しきれず、旧来通りの代表者的な立場環境に甘んじながらも、実態としては一部地域や特定団体などの部分的な利益の代理人としての機能しか発揮できなくなってきた。議会は議論することを忘れ、各々の個別具体的な利害調整にのみ終始し、首長主義の下で執行部の追認追従機関と化し、自治体の将来を展望した自主的な政策立案や条例制定など望むべくも無く、もはや地方議会と議会議員は、自治体全体を代表する代表機関として首長と対等に自治体運営を担えるだけの力は失ってしまったのである。その事が議会・議員にも住民にも両方にストレスとなり摩擦が起き、議会不要論や議員不信論が高まり、一方では代表制民主主義に頼らない直接民主主義の推進に拍車がかかり、もう一方では議会の再生を賭けた議会改革が今一度花開いたのである。

議会制度を変え、議会の機能を取り戻し、選挙制度や選挙方法を変え、もう一度代表制民主主義を機能させられるのか。或いは直接民主主義が勝って、住民投票や直接請求を頻発し、住民総会を設置し、より直接的に住民意思が反映させられる自治体運営に切り替えるのか。まさにいま、地方自治は直接民主主義と間接民主主義の狭間にあって、「地方自治の本旨」の在り様を模索している。

しかし、真に地方分権社会を構築し地方自治の本旨を達成するためには、目の前の分権のための法改正や制度改革、あるいはシステムとしての議会改革や住民の直接参加の仕組みづくりなど、その手法やツールの改善改革に踊る前に、その先にある理想とする地域の自治というものに対する理念を地域で共有できない限り、どんなシステム開発や制度設計を繰り返しても本来の目的は達成し得ないのではないのか。

その意味においては、これまで地方議会が十分に機能してこなかった要因を、その議会制度の不備や、議会運営の方法に付随する問題点や、或いは議会の権限の不足や首長との関係など、「形」や「あり方」「制度」にのみ求めるのではなく、本来の地方自治を担うべき議会としての存在価値や意味、ひいては代表制民主主義の意義そのものを、今後の地域社会の構

築の中でどう見だしていくのか、といった視点が改めて必要なのではないだろうか。

そのためにはまず、それぞれが個人勝手に夢想している地域社会像に共通理念をしっかりと打ち出すことである。それは全国一律にはできない。それぞれの地方、それぞれの自治体、それぞれの地域において、そこで暮らす人々が、自分たちの町はどんな町であってほしいのか、自分たちが生きていく地域社会はどんな社会にしたいのか、そういった地域づくりの理念と思想を明確に示し、それを社会の共通理想像として掲げることである。地域には地域独自の思想と理念が必要である。

そして、そういった理想とする地域社会づくりや、まちづくりを実現するためには、自治の仕組みはどうあるべきか、そこに直接民主主義と間接民主主義のあり方はどう置かか、といった事が考えられる。それに応じて、議会という機関をどのように設置するのか、その議会にはどんな権限と機能と持たせるのか、その為には議員にはどんな人をどのように選び、彼らをどういった身分と待遇で、どういう責任を負わせて、どんな仕事をさせるのか、といった事が設計されるのである。そこには決して直接民主主義と間接民主主義が、あるいは首長と議会が対立的であったり、あるいはどちらかがどちらかに勝つという二者択一や補完関係ではなく、それぞれが持つ機能と特性に応じた役割分担があるはずである。そういった事を自らの地域の暮らしと文化と風土にあわせて住民が自分たちで考え、設計し、運営すること、それが本当の主体的な地方自治の確立であり、地方自治の本旨の達成ではないだろうか。

議会の制度改革、議員定数や議員報酬の見直し、議員の身分のあり方、合議・熟議の場の作り方、選挙のあり方と選挙方法の見直し、議会への住民参加の拡充、首長との関係の見直し、住民の直接自治との新しい関係づくり...こういった様々な具体的な改革を通してすべきことは、議会をもう一度、地方自治の一翼を担う代表機関として復活させるという事だけではなく、本来の目的は、これらの事を通して地方議会と地方議員の役割と存在意義を問い直し、その事によって地域の住民が自分たちに相応しい新たな自治の形を模索することにある。

片山善博氏は「新しい酒は新しい皮袋に」という言葉を引き合いにして、今後の地方議会にも新しい制度・あり方が必要であると論じているが<sup>2)</sup>、皮袋だけを新しくするのでは意味がない。そもそも入れようとしている酒、即ち改革すべき地方議会が実現しよう目指しているものが新しいものであるのかどうか、それは今後の地方分権時代において真の理想的自治社会を確立できる銘酒であるのかどうか、その質を見極めなければならない。

そしてさらに言えば、そこには民主主義だけによらない自治社会の実現というものをどう考えるのかという問題にも直面することになる。「民主主義は最悪の政治形態であると言える。ただし、これまで試されてきたいかなる政治制度を除けば。」というのはウィンストン・チャーチルの有名な言葉であるが、わが国にはかつて民主主義に依らない“自治”もあった。

民主主義はベストではなが、ベターであるという大前提に立っていることを肝に銘じた上で、そのベターの中での努力としての地方議会改革論であり、地方自治の本旨の確立である。同時にベストを見つけ出そうとする努力も、世紀的になされ続けなければならないであろう事も付け加えておく。

---

(以下、第VI章 脚注)

- (1) 保母武彦「地域活性化の原動力（特数 今、地方議会人として）」p. 14 (『地方議会人』37 卷 12 号、全国市議会議長会 (編)、中央文化社、2007 年 5 月)。
- (2) 片山善博『市民社会と地方自治』p. 131 (慶応義塾大学出版会、2007 年)。