

ローカル・マニフェストと二元代表制
——自治体再生の胎動と制度の矛盾——

後
房
雄

はじめに

第一章 行政評価は行政経営へ展開しうるか

一 行政評価第一段階のシンボルとしての事務事業評価

二 事務事業評価の構造的制約

三 行政経営と自治への展開は可能か

第二章 マニフェストとNPMの結合

一 マニフェストの意義

二 マニフェストと行政経営の結合

第三章 市民参加の新しい展開

一 企画立案への参加

二 決定、実施への参加

三 地域経営

第四章 マニフェスト以後の議会

一 二元代表制の現実

二 マニフェストとNPMへの議会の危機意識

第五章 二元代表制内の議会改革か、政府形態の転換か

はじめに

一九九〇年代半ば以降、国のレベルでは、いわゆる団体自治の強化を中心内容とした地方分権改革や市町村合併が推進されてきたが、それと並行して、自治体の側の自主的な試みとして、ニュー・パブリック・マネジメント（以下NPM）の考え方に基づく行政評価、行政経営や市民参加、NPOとの協働などが推進されてきたことも見落とせない。これらが相まって、従来は国の政策の地方実施機関という性格が強かった日本の「地方公共団体」が本来の自治体、住民自身による自治のシステムとして再生する方向での胎動を生み出している。

しかし、そのような自治体としての再生の動きのほとんどが「改革派」と呼ばれる首長の主導で展開されていることもあって、改革が試みられている多くの自治体で、首長と議会が不毛な対立関係に陥ったり、議会や議員が無化したりする現象も見られる。

もちろん、こうした状況のなかで、首長主導の改革に遅れることなく、議会もまた自治体再生の中心的担い手になるべく自己改革を進めるべきだという議論も提起されているし、その提言の個々の内容は私にもほとんど異論は

ない。⁽¹⁾

しかし、自治体の再生に向けた改革がほとんど首長主導でしか起こっていないこと、そして、そうした改革が進むほど議会がますます存在意義を希薄化させたり、阻害要因になったりすることが多いのは果たして偶然といえるのだろうか。そして、そのような問題は、議会も立ち遅れずに自己改革を進めることで解決されるべきだという提言は現実的なのだろうか。

つまり、いわゆる二元代表制という自治体の現在の政府形態を前提にして、首長主導の改革が進み始めたのだから、議会も本来の二元代表制に相応しい議会へと自己改革すべきだという問題設定自体の妥当性を問い直す必要があるのではないか、というのが本稿の問題意識である。

かつての一九六〇年代から七〇年代にかけての「革新自治体の時代」といい、九〇年代半ば以降の自治体改革の動向といい、自治体の改革が首長主導ないし首長と市民参加の結合として起こり、議会がむしろ改革への阻止的要因として働くという現象は、そもそも日本における二元代表制のもとでは、議会がうまく機能できない構造的理由があるのではないか、さらにいえば、日本において二元代表制という政府形態そのものがうまく機能しえない構造的理由があるのではないか、という疑問を投げかけるもののように思われる。

一度も改正されたことがない日本国憲法のなかで二元代表制（首長と議員は住民が直接選挙する）が規定されていることが、二元代表制自体の是非を議論しにくくさせてきたという事情も大きい。⁽²⁾しかし、現在、二大政党である自民党と民主党がそれぞれ憲法改正案を作成する状況となっている。なかでも、民主党の改正案は、自治体の政府形態の多様化を明示的に盛り込んでいる。⁽³⁾

「自治体の組織・運営のあり方は自治体自身が決めるといふ地方自治の本旨に基づき、基礎自治体、広域自治体に

において、首長と議会が直接選挙で選ばれるという二元代表制度の採否を自治体が選択できる余地を憲法上認める。これまでの二元代表制だけでなく、議院内閣制あるいは「執行委員会制」「支配人制」など、多様な組織形態の採用、住民投票制度の積極的活用なども可能となる。」

道州制の是非、国会の二院制の是非なども含め、敗戦直後に導入された現在の統治機構を全体として再設計する方向での議論が始まっている現在、自治体の唯一の政府形態としての二元代表制の是非に関しても、本格的な議論が必要になっている、というのが私の認識である。

本稿では、前半において、行政評価を中心とした行政経営、マニフェスト、市民参加と協働などを取り上げながら首長主導の自治体再生の胎動を概観したうえで、後半で、二元代表制のもとでの議会のあり方に関するいくつかの提言を検討しながら、二元代表制という政府形態そのものの日本における妥当性の問題に迫ることにしたい。

注

- (1) 大森弥「分権改革と地方議会」ぎょうせい、一九九八年、江藤俊昭「協働型議会の構想」信山社、二〇〇四年、同「自治を担う議会改革」イマジン出版、二〇〇六年、など。
- (2) 戦後初期には次のような議論も見られた。「この制度(長と議会の並立制)は、立法機関と行政機関を分離し、相牽制して専断を防ぐことができるので概ね適当と考えられるが、憲法においてかかる規定をしようことは、一般には例外ができないことになり、委員会制や支配人制その他の長所を採りいれることができないという欠点があることは見逃すことができない」。谷青三「改訂新版 地方議会の運営」学陽書房、一九五七年、四ページ。
- (3) 民主党憲法調査会「憲法提言」二〇〇五年一〇月三十一日、民主党ホームページ。

第1章 行政評価は行政経営へ展開しうるか

一 行政評価第一段階のシンボルとしての事務事業評価

一九九六年度からの三重県の事務事業評価、九七年度からの静岡県業務棚卸を先駆事例として、日本の自治体においては行政評価の流行ともいえるべき普及が続いてきた。

総務省の二〇〇四年七月末時点の調査によれば、行政評価を「既に導入済み」「試行中」の自治体は、都道府県は（あえて導入しない鳥取県を除いて）全て、政令指定都市も全て、中核市は三五のうち三二、特例市は四〇のうち三八、その他の市区は六三〇のうち四〇六、町村は二四〇のうち二五五となっている。「検討中」の自治体も加えると、市区で九五・三％、町村でも五六・二％に達し、行政評価の流行は全自治体の六割以上を巻き込むに至っている。

行政評価の対象とされているのが事務事業、施策、政策のどれかをみると、行政評価を実施している都道府県から町村に至るすべての自治体の九割以上で事務事業が対象となっており、自治体の行政評価とはすなわち事務事業評価だといつてよい。

ただ、自治体の規模が大きくなるに従って施策評価、政策評価へと展開していく傾向がみられ、施策評価は行政評価実施中の都道府県の七六・一％、政令指定都市の六一・五％、町村の一六・五％、政策評価は都道府県の三九・一％、政令指定都市の二三・一％、町村の九・四％で行われている。

かなり以前から、事務事業評価だけでは行政評価として完結しないという指摘はなされてきた。北川正恭前三重

県知事自ら、次のように述べている。⁽¹⁾

「九六年度に最初に導入したのは事務事業評価システムです。政策―施策―基本事業―事務事業という体系の中で、事務事業は最も細かな事業。ところが、事務事業は、政策や施策に基づいて内容が決まるものだから、本来的に無理がある。すると、事務事業だけでは無理だ、やはり施策評価や政策評価も必要だとなってきた。そこで、二〇〇二年四月から三層の政策推進システムを始めたのだが、わずか数年間でずいぶんバージョンがあがった。」

もし、このように事務事業評価が施策評価、政策評価へと自然に展開していき、行政評価の本来の目的である行政経営の実質化につながるのならば問題はない。しかし、私があえてこれまでを行政評価の第一段階と位置づけ、第二段階への展開可能性という問題提起をする必要があると考えるのは、現在の事務事業評価には上位へ、さらには行政経営や自治へと展開することを妨げるような問題点が内包されていると考えるからである。⁽²⁾

二 事務事業評価の構造的制約

この点に関して、北大路信郷氏が事務事業評価の構造的制約として指摘している2点が参考になる。⁽³⁾

第一点は、事務事業評価には、上位目的を見失って、個別手段としての事務事業だけに焦点を当てて評価する傾向があることである。

たとえば、A市の事務事業評価では、評価項目として、施策が目指している状態に対する事業の「有効性」があるものの、公的関与の「必要性」、事業の目標の「達成度」、実施主体や手法などの「効率性」という他の項目と並列であり、4つの項目の総合評価としてA B C Dを付ける方式となっている。これでは、肝心の有効性が低くて

も、他の3項目の評価が高い事業は存続となりかねない。逆に、目的―手段関係を見失った個別手段としての事務事業の評価は、総合評価が低いからという理由でともかく事務事業をカットするために使われることにもなる。

第二点は、もともと事務事業は、上位目的のための手段ではなく、上位目的を達成するための資源としての予算の使途を説明する単位であり、予算を獲得するための単位だという問題点である。そのため、事務事業を目的―手段関係の体系のなかに位置づけることは本来的に困難なのである。また、予算獲得の単位だけに、担当部門が事務事業の自己評価を行うとどうしても既得予算を守るといふ観点からの評価になってしまいやすい。そして、事務事業評価を予算カットのために使おうとする財政部門との間で不毛な対立を生むことにもなる。

このような構造的制約を考えれば、事務事業評価は、よほど意識的に推進しないかぎり、施策評価、政策評価へと展開しにくいものと考えるべきである。また、事務事業評価の狙いとして、行政職員に「Plan―Do―Check―Action」のマネジメント・サイクルや、事業のアウトカム（成果）を意識させることがよく挙げられるが、事務事業レベルに限定した場合にはアウトカムはアウトプットから遠すぎるために意識しにくいし、フィードバックして事務事業を見直すための基準としては機能しにくいというのが現実である。

このように考えると、事務事業評価から施策評価、政策評価への着実な展開を示しているように見える上記の調査結果も、それほど楽観的には解釈できない。そのような上位への展開は決して自動的なものではないし、仮に施策評価、政策評価へと展開しているとしても、そこに上位目的に向けた手段としての有効性を基礎付けるロジック・モデル（事業から成果までの因果関係を説明する論理モデル）がきちんと構築されているかどうかは全く不明だからである。ボトムアップで、既存の事務事業を束ねて施策が設定され、そうした施策を束ねて政策が設定されているだけという総合計画を前提にして評価が機能するとは考えられない。

三 行政経営と自治への展開は可能か

実は、そのように既存の事務事業を前提にしたままで施策、政策へと展開させることが可能なのは、日本の自治体において、上位の政策や基本目標、理念がきわめて抽象的だったり、政策分野を指示するだけのよう表現だったりするからである。つまり、上位目的であるはずの政策や理念が、手段である下位の施策や事務事業の有効性を判断する基準として機能するだけの明確性をもっていないのである。

福祉安全都市、循環型環境都市、情報・産業技術都市、快適空間都市というような目標や、そのもとに分野を指示するだけのような政策が設定されていても、そこにはどのような施策や事務事業も包括可能となってしまう。

要するに、日本の自治体は行政経営の前提になるような戦略計画をもたず、いわゆる総合計画は将来実施する可能性のある事業を網羅的に盛り込み、形だけ理念―政策―施策―事務事業という体系に整えただけの事業メニューという性格が強いということが問題の根源なのである。

こうした事情を前提にすれば、仮に事務事業評価を上位へと展開させて総合計画へと結びつけたとしても、トップダウンの目的―手段の論理的体系が構築されたわけではなく、すべてを包括可能な抽象的な理念や政策のもとに既存の施策や事務事業が一見整然と配置されただけにとどまるだろう。

ここから引き出される結論は、日本の自治体において、行政評価が行政経営の実質化へと展開するのを妨げている障害は、既存の施策や事務事業の有効性を論理的に検証する基準となるような理念や政策を設定するトップ・リーダー機能、政治機能の致命的な弱さだということである。それは、多くの行政職員が一〇年間の総合計画を、四年毎に行われる首長選挙の結果とは関係なく粛々と実施されるべきものとして理解している点に象徴的に示され

ている。

行政評価を行政経営へ、さらには自治体の再生へと展開させるためには、首長ですら行政の一部と見なされてきた政治不在の日本の自治体において「政治」を回復することが不可欠である。

注

- (1) 『ガバナンス』二〇〇三年四月号、二〇ページ。
- (2) 後房雄「『経営・自治』へ展開する行政評価①②③」、『ガバナンス』二〇〇五年五月号から二〇〇七年三月号まで連載。
- (3) 古川俊一・北大路信郷『新版 公共部門評価の理論と実際』日本加除出版、二〇〇四年、三〇六ページ以下。

第二章 マニフェストとNPMの結合

一 マニフェストの意義

二〇〇三年一月に、八年の任期満了を前にして北川三重県知事（当時）が首長選挙において候補者はローカル・マニフェスト（自治体政権公約）を掲げるべきだと提唱した⁽¹⁾。これは、次の四年間の行政経営の最高責任者が自らの理念と政策を数値目標入りで有権者に約束したうえで就任することを可能にするものである。それは同時に、有権者が、政権選択選挙を通じて、自治体の次の四年間の政策と政権責任者を選ぶことを可能にする。

それだけで自治体の再生が可能になるわけではないが、従来の自治体のように選挙を通じた有権者による政権選択が機能しないままでは、行政経営も市民参加も空回りするしかない。その意味で、私は、マニフェストの導入によって首長選挙が有権者による政権選択の性格を強めることは、自治体再生に向けた現在の最も有力な可能性の一つだと考えている。四年間のマニフェスト・サイクルこそが最も基本的なマネジメント・サイクルにはかならないからである。⁽²⁾

その後、二〇〇三年春の一斉地方選挙、一月総選挙、二〇〇四年参議院選挙、二〇〇五年九月総選挙を経て、首長候補者や政権を狙う政党が、マニフェストを掲げることによって四年間の政権政策を数値目標入りで明示するという習慣が定着し始めた。とりわけ、小泉自民党が圧勝した二〇〇五年総選挙は小選挙区制の政権選択という特徴を強烈に印象付けるものとなった。合併後の新市町村の首長選挙や二〇〇七年春の一斉地方選挙を通じて、マニフェストは更なる広がりを見せると予想される。

こうして、「政権選択選挙」による有権者の政権選択権の実質化、政治主導の確立という九〇年代初頭以来の政治改革の中心目標は、ようやく実現への分水嶺を越えつつあるといえよう（国政における政権交代メカニズムの始動という目的が未達成である点は画竜点睛を欠くといわざるをえないが）。

そして、自治体におけるマニフェストの導入は、四年後にその「有権者との契約」の達成度を検証される立場に立つ首長を、マニフェストの目標を達成するための首長主導の行政経営の導入へと向かわせることにならざるをえない。逆に言えば、すでに見たように空回り気味であった日本の行政評価、行政経営が首長の政治的指導力のもとで蘇生する可能性が出てきた。

九〇年代以降の政治改革からマニフェストに至る政治主導をめざす動向と、行政評価を軸にした行政経営をめざ

す動向が、マニフェストを結節点にして合流することで、自治体再生への突破口が見えてきたというのが私の現状認識である。

二 マニフェストと行政経営の結合

すでに述べたように、有権者による四年後の検証、評価ということを考えるならば、当選後の四年間の政権運営を通じて、首長がどのようにしてマニフェストを実現していくかというマネジメント体制こそが決定的に重要となる。

当然ながら、四年間の意識的努力がないままでは評価も意味を失うのであって、首長がマニフェストを実施するための体制を整備し、強力なリーダーシップを発揮しつつづけてこそ、そうした努力によってマニフェストに明記された成果目標がどれだけ達成できたかという評価も意味をもつ。要するに、マニフェスト選挙から次のマニフェスト選挙までをPLAN—DO—SEEのマニフェスト・サイクルにすることが必要なのであり、そのためには、その間の各年においても、マニフェストを基準にしたマネジメント・サイクルを回すことが必要となる。

そこでは、政策の成果をチェックしながらフィードバックによって政策、施策、事業の内容や実施方法を改善していくこうとするわけであるが、そこでは当然、政策の目標に照らして成果を測定する行政評価が決定的に重要な手段となる。

これを逆の側から見ると、すでに指摘したように、マニフェスト以前の日本の行政評価は、最上位目標を設定する政治機能の弱さによって空回りしていたわけだが、もしここにマニフェストが導入されるならば、政策ない

し施策はマニフェストに掲げられた目標値の達成に貢献するかどうかで評価され、基本事業はその施策の目標に貢献するかどうか、事務事業はその基本事業に貢献するかどうかで評価されることになり、マニフェストの実現を最上位目標としてトップダウンの行政評価の体系が機能する基本的条件が生まれることになる。

マニフェストによって四年間の政権の目標が設定されてはじめて、そのために必要な政策—施策—基本事業—事務事業という政策体系がトップダウンで構築可能になるわけで、それによって行政評価にもマニフェストの目標達成に貢献しているかどうかという魂（最上位基準）が吹き込まれることになる。

NPMの道具としては、成果や顧客満足度などを測定する行政評価以外に、そうした成果を達成するための外部委託、競争の導入、権限委譲などのさまざまな実施上の手法があるが、それらもすべて、マニフェストの達成という基本目標があつてはじめて活きるものである。逆に言えば、NPMはマニフェストの実現のために政治的指導力を発揮する首長に活用されてはじめて意味をもつのである。

なお、このように考えれば、従来の総合計画が首長の交代後も継承されるなどという悪習は、総合計画が首長選挙のどちらか、または双方が無意味だということの証明であつて、マニフェストを掲げて新しい首長が当選した場合には、ただちにマニフェストを実現するための行政の戦略計画としての総合計画を新たに策定すべきだということとは明らかだろう。さらに、総合計画の基本事業や事務事業レベルは、毎年の成果を見ながら絶えず見直されるのが当然である。

参考になる事例として、二〇〇三年の知事選挙においてマニフェストを掲げて当選した古川佐賀県知事は、あえて総合計画の改訂は行わず、部局長で構成する政策検討会議に諮ってマニフェストで掲げた項目を「重点実施項目」として決定することで県の政策としたという。その理由を次のように述べている。⁽³⁾

「理論的には新しい政策が入ってきたわけであり、改訂をする必要が生じてくることになるが、『重点実施項目』を見てみると総合計画の内容と矛盾するようなものはなく、だとすればこの『重点実施項目』を総合計画を補完する計画と位置づければ十分ではないかと考えた。新しい政策が入ってきても改訂の必要のない総合計画はそもそも問題があるともいえるが、実際には相当総花的に書き込みがなされていて、書き換えをしないと整合性がとれないとまではいえないようだった。」

また、総合計画が策定されて二年しか経っておらず、「あらためてその改訂作業を行うとなると手戻り感が否めなかつたし、それよりも一日でも早くマニフェストを県の政策に位置づけたかった」という事情もあったという。

マニフェストの実行という点では、こうしたやり方も一つの現実的選択であろうが、何よりもその前提には、総合計画があまり意味のない総花的なものにとどまっているという根本的な問題がある。その意味では、古川知事も紹介しているように、「神奈川県のように松沢知事のマニフェストを一年かけて総合計画に入れ込むという改訂作業を実施した」事例の方が、総合計画を戦略計画として実質化するという意味でもより望ましいと考える。また、首長選挙を経て首長が変わっても同じ総合計画が存続するという政治不在の悪習を断ち切る象徴的な意味でも、新しい総合計画の策定が望ましい。

以上から明らかのように、NPMを活用しうるためには首長に「経営者」的資質が求められることは当然だが、その大前提として、首長には四年間で達成すべき明確な目標をもち、それを実現するために強力な指導力を発揮する「政治家」であることが求められる。従来、首長が自他共に「政治家」という意識に乏しく、行政のトップでしかなかったことを考えると、これはきわめて困難な課題であるが、マニフェストは首長の「政治家」としての自覚と指導力の強化の特効薬でもある。

従来の選挙においては、なるべく公約はあいまいにしておいて、有権者に言質をとられないまま当選するのが賢い政治家だと考えられてきたが、実はそのことが政治家の本来の意味での指導力を弱める結果となっていた。有権者の明確な信任も経ていない政治家の勝手な思いつきが行政に対する指導力をもつはずもないからである。政策立案でなく実施の過程での利益誘導のための圧力をかけることがせいぜいということになる。

しかし、マニフェストを掲げて当選した首長が、それを達成するために行う行政への指導は、有権者の多数の支持という強力な民主主義的根拠をもつことになる。マニフェストが数値目標入りの明確な契約であればあるほど、有権者からの首長への縛りもごまかしのきかない厳しいものになるが、だからこそそうした有権者との契約を果たすための首長の行政への指導は有権者を背景にする絶大な重みを持ちうるのである。

二〇〇三年の一斉地方選挙においても、政治家としての自覚が明確な候補者ほどマニフェストの武器としての価値を素早く見抜いて採用したという印象がある。

しかも、そのようにして当選した政治家意識の強い首長ほど、マニフェストを単なる選挙用の手段として忘れ去るのでなく、政治的指導力を強化する武器としてのその真価を当選後にも最大限に活用しようとしているようである。とりあえず、私自身が直接インタビューした東海地方の二人の市長の事例を紹介しておきたい。

まず、岐阜県多治見市の西寺雅也市長の場合は、二〇〇三年の市長選挙にあたって、二〇〇〇年に策定していた総合計画の骨格に「持続可能な地域づくり」という新たな柱を付け加えたマニフェストを掲げ、当選後は早速それらの実現のための体制を整備している。特に注目されるのは、夏の予算編成期に、市長自ら約九〇人の全課長と個別に面談して、マニフェストの項目に照らして次年度の事業案や予算案を検討するという形でリーダーシップを発揮していることである。

他方、愛知県犬山市の石田芳弘市長は、二〇〇三年までの2期の間に、信頼できる部長レベルの幹部を育ててきたことを自負しており、むしろ部長たちにマニフェストを中心とする自らの方針を徹底したうえで、予算を任せ、形でリーダーシップを発揮しているという。一期目には、行政組織のなかで下から積み上げられてきた予算案のなかで、市長が動かせる部分はきわめてわずかだったというが、現在では、選挙によって市民から選ばれたことを最大の根拠にして、行政職員に対して強力な指導力を行使している迫力を感じた。

両者に共通して、従来は財政課が掌握していた予算査定権を着実に市長の手に奪回しつつあることが印象的であった。

今後は、このような「政治家」としての首長が、マニフェストを政権の目標かつ政治的指導力の根拠として据えたうえで、「経営者」としてNPM手法を駆使するという新公共経営の事例が増加していくかどうか最大の注目点となる。

そのためには、解決すべき課題が多いが、ここでは二つに絞って簡単に指摘しておきたい。

第一は、たしかにマニフェストは首長の政治的指導力を強化する根拠になるが、指導力の実際の行使のためには、現在のように一人で行政のトップに乗り込むというシステムは致命的に不備であり、少なくとも十人前後の部長ないし首長補佐レベルの政治的任命職を設置することが不可欠なことである。

第二は、マニフェストが重要な意味をもつことが明らかにしなければならず、その作成過程、作成方法が重要問題になるといえる。たしかに、有権者を選択されたマニフェストは政権政策になるわけだが、極端な場合として、候補者の個人的な好みだけで作成された二つないし三つのマニフェストだけが選肢だという状況では、有権者としても選択しようがないであろう。

そこで、すべての候補者が市民全体の平均的なニーズについて共通のデータを与えられ、それを前提にして政治家としての理念に基づく優先順位付け、修正、付加などを行ってマニフェストを作成するならば、有権者にとっても選択しがいのある内容のものができると思われる。その点では、愛知県東海市において、青森県で開発された政策マーケティング手法を用いて市民にとつての三八の重要生活課題を洗い出し、それらの改善状況を測定する九九の「まちづくり指標」を設定して、それを毎年の市政の成果を測定するための基準（「市政の通信簿」とした事例が参考になると思われる。東海市では三八の生活課題に市長の判断で一四の生活課題を加え、それらを改善するための行動計画として総合計画を策定したが、そのような行動計画案としてのマニフェストが複数提示されて首長選挙が行われたうえで、選択されたマニフェストに基づいて総合計画が策定されるのが理想であろう。⁽⁴⁾

注

- (1) 『地域政策 あすの三重』二〇〇三年特別号（シンポジウム三重「分権時代の自治体変革」）、二〇〇三年三月、一二五ページ。
- (2) 後房雄「行政評価の原型としてのマニフェスト・サイクル」、『ガバナンス』二〇〇五年六月号。
- (3) 古川康「ローカル・マニフェストの実際と今後の課題」、『地方自治』第693号、二〇〇五年、一四ページ。
- (4) 後房雄・上山信一「市民が作った市政の通信簿——東海市まちづくり指標のすべて」市民フォーラム21・NPOセンター、二〇〇四年二月、後房雄「市民が作った市政の通信簿」、『ガバナンス』二〇〇五年七月号。

第三章 市民参加の新しい展開

一 企画立案への参加

以上のように、首長主導の行政経営を強調すると、市民参加を軽視するかのような印象を与えるかもしれないが、実は、このような首長主導、政治主導が前提にあつてこそ市民参加が機能するというのが私の考え方である。逆に言えば、現在の市民参加ブームは、まさに首長の指導力や責任が不明確なために混乱状況にあると考えられる。マネジメント・サイクル（企画立案―決定―実施―評価）のどの部分におけるどのような市民参加が適切であるかという問題を意識しながら具体的に検討してみよう。

たとえば、公的な政策や事業の企画立案過程において、市民や公募の市民委員の意見を聞く場が設定されるのが最も一般的な市民参加の形であるが、そこで出された市民の意見をどのように扱うべきかについて、現場の職員には著しい混迷が見られるのが現状である。

結論から言えば、そうした市民の意見は、決して市民全体とか市民の過半数の意見とはいえない以上、市長（あるいはその代理としての行政職員）が自らの立場から評価をして取捨選択すべき参考意見と位置づけるべきものである。市民の意見だから採用すればするほど市民参加を尊重したことになる、というような通俗的な理解がかなり広まっているが、公募の市民委員数人の全員一致であっても、ごく一部の市民の意見が必ず採用されるべきだという民主主義的根拠は存在しない。選挙で選ばれた議員ですら、過半数の議決でしか正式の決定はできないのであるから、当然のことである。

ただし、市民参加で市民の意見を求める以上は、市長が自らの責任で採否とその理由について市民に対して正面から説明する責務を負うことは当然である。しかし、市民の意見ではあるが採用しないと明言することは市長にとつてはなるべく避けたいことなので、往々にして、委員会の結論や報告書が無難な内容に誘導したりして、全面的に採用するかのような形を取ろうとすることになる。そうすると、担当職員が、判断責任を取ろうとしない市長と市民委員との間で板ばさみになって無益な労力を費やさざるをえないことになる。こうなると、そもそも市民参加などしないで市長の意見で進めればよいところを、市民参加を行ったことをアピールするだけのために職員と市民が膨大な労力を空費させられることになるわけで、職員も参加した市民も市民参加はこりこりということになるのは当然である。

以上が多くの自治体でみられる市民参加の混迷状況の素描である。ここから脱却するための最大のポイントが、政治家としての首長の責任による採否の明確な判断であることはいまでもないだろう。

二 決定、実施への参加

「企画立案」への参加がこれまでは最も多いが、それ以外に、住民投票による「決定」への参加もある。産廃施設、空港、原発などをめぐってかなりの住民投票がすでに行われているが、すべて条例に基づくもので、拘束力はなく市長や議会が尊重義務を負うにすぎない。しかし、過半数による明確な民意が示されれば事実上無視しにくい影響力をもつので、現状でも、「決定」への参加といえないこともないが、本来は、それだけで正式の決定になるような住民投票が法律によって設置されることが望ましい。

さらに、大阪府箕面市の市民参加条例が先駆的に規定した「実施」過程への参加がある。公的に決定され費用も調達された事業について、委託契約に基づいてNPOなどの市民団体が受託して実施するというのが代表的な形態である。それ以外にも、行政とNPOとの実施過程における「協働」の諸形態として、補助金の交付、NPO提案事業の事業委託、行政とNPOとの共同での事業実施、バウチャー制度（公的介護保険や支援費制度）などを挙げることができる。しかし、これらは協働という言葉で一括すると適切な運用が議論しにくいので、それぞれの形態毎に適切な運用方法、そこにおける行政とNPOのそれぞれの責務や役割を個別に議論するべきである。

詳細な議論は省略するが、今後、もつとも重要になると思われるのは、事業委託という形態だと思われる。なぜなら、行政からNPOに提供される公的資金に関するアカウンタビリティの確保（そのためのチェック）とNPOの自律性の尊重を両立させるうえで、事業委託が最も有効な形態だというのがイギリスやアメリカなどでの経験からの結論だからである。⁽¹⁾

現実においても、NPOへの事業委託は増大しつつあるし、特殊な事業委託制度ともいえる公の施設に関する「指定管理者制度」が二〇〇三年から導入されて急速に採用され始めている。⁽²⁾ さらに、民間事業者の要請に基づいてあらゆる行政の業務を官民競争入札に掛ける「市場化テスト」も二〇〇六年に導入された。日本における最も突出した事例として、埼玉県志木市では、市職員の退職補充を停止して、公務員が実施してきた業務を徐々にNPOに委託していき、市職員の数を最終的には三〇人から五〇人にまで減らす「地方自立計画」を実施に移している。⁽³⁾ こうした事業委託に当たって、行政に最も求められることは、その事業によって達成しようとする成果目標はどのようなものであるかを契約（あるいは公募書類）において明記し、委託後のNPOへのチェックは事後的な成果のチェックに重点を置き、実施過程に関しては最大限の裁量の余地を保障するという行動様式に転換することである。

ところが、それぞれの事業が達成しようとする成果目標が不明確なことが多かったのが従来の実態であった。それは、自治体全体の目標が不明確なままである状況では、個々の事業の成果目標も不明確にならざるをえないからである。

しかし、事業委託が拡大していけば、成果目標の明示は不可欠にならざるをえない。「発注側が明確に定義し評価できないものを外部に委託することは不可能」⁽⁴⁾だからである。

こうして、事業委託の適切な運用のためにも、マニフェストによって自治体全体の中期目標が明示され、それを基準にして個々の事業の成果目標も明確化されることが不可欠になる。さらにいえば、成果目標にとつての有効性をマニフェストを頂点にしてトップダウンで精査していけば、委託以前にそもそも廃止すべき事業や施設も続出する可能性があるだろう。

三 行政経営から地域経営へ

以上のように、公的事業の実施においては、事業委託の増加、指定管理者制度や市場化テストの導入のなかで、企業やNPOがますます大きな役割を果たすようになっていく。また、そうした実績や経験を背景に、事業の企画立案に当たっても、民間の意見や提案が大きな影響力をもつことになるだろう。

さらに、市町村合併による基礎自治体の規模の拡大に伴って、住民と基礎自治体の距離が拡大することに対する対応策として、合併特別区や地域自治区などが制度化され、欧米ではすでに実験されている「近隣政府」の萌芽が日本でも生まれ始めている。伊賀市や名張市のように、地区ごとに地域組織が連合した地域づくり委員会やまちづ

くり協議会のような組織を作って公民館の管理運営を委託したり、企画提案を受けてまとまった公的資金を提供したりするという方向で近隣政府の実体を構築しようとする路線と、上越市のように、合併前の市町村毎に地域自治区を設置し、市長によるその協議会議員の任命に当たっては選挙を行うことによって議会を持つ近隣政府に近い形態をまず形成するという路線が並存しているのが現状である。いずれにしても、正式な議決機関をもった近隣政府にある程度の権限と裁量権のある予算が分権されるというシステムは日本でも近い将来に導入される可能性が高い⁽⁵⁾。

もちろん、これらに加えて、公的資金を使う事業以外に、市民団体や個々の市民による自らの資源による自主的な活動が存在する。そのなかには、介護系NPOのように、公的介護保険の対象となる事業に、「助け合い事業」のように公的資金が提供されない介護ニーズにも自主的に対応する仕組みを組み合わせることで、多様なニーズに応えながら財政的にも採算を維持する事業モデルを構築している例もある。

このような動向を踏まえた近い将来の地域における公共サービスのイメージを描くと、地域のニーズに応える仕組みとしては、各分野の行政組織による直営のサービス提供に加えて、分権された近隣政府による活動、事業委託を受けたNPOや企業の活動、NPOや企業による自主的な活動などが多様に並存することになる。そうすると、それらの活動を全体として地域のニーズに適切に対応するように総合調整する機能が重要になってくることは容易に想像される。

ここで、現在の日本でも急展開し始めている分権と民間委託の二つの動向を統合する「コミュニティ形成」という地域福祉システムの構想を提案しているアメリカの研究者であるマイケル・オースティン教授（カリフォルニア州立大学バークレー校）の議論を紹介しておきたい。

オースティン教授は、九〇年代後半以降のアメリカにおいて、「労働のための福祉 welfare-to-work」（福祉政策を

就労促進の方向で再編成する) 政策の展開のなかで、連邦や州から地方政府への分権化と、NPOへの契約による事業委託が加速されるなかで、両者を総合する「コミュニティ形成 community building」という方向が登場しつつあると論じている。⁽⁶⁾

彼によれば、事業委託は公的資金に関するアカウンタビリティや成果の確認を要求するが、その圧力は公的機関とNPOとの間での相互理解の必要を高める形でコミュニティ形成を促進する。

また、地方政府への分権は、地域の公的機関と実施を担うNPOとの間での権限と責任の共有化を促進し、両者間での信頼、協力、分野横断的な認識、住民やコミュニティの自立重視などをめざす共同の努力を要求する形でコミュニティ形成を促進する。

オースティン教授によれば、こうした二つの圧力の相互作用のなかで、地域の公的機関とNPOは住民と地域の自立化という「共有する目標 shared goal」をもつようになり、事業委託関係の性格が変化していくという。

「地域に根ざしたNPOとの多年度の委託契約が増えるに従って、公的な福祉サービス機関は、(たとえば従来のような支配的な公的官僚組織ではなく) ますます地域における『多様な組織の中の一つ』と自らをみなすようになっていく。契約の過程は、ますます、NPOを通じて必要とされるサービスを提供し地域に根ざしたNPOのインフラストラクチャーを強化する過程という性格を帯びようになっていく。その時、契約関係の目的はサービス提供とコミュニティ形成となる。」

さらに彼は、こうしたコミュニティ形成においては、公的機関とNPOとの間での「チーム形成、信頼、組織学習、継続的協働」を促進する第三者組織の役割が重要だと指摘している。

ここには、福祉の領域に即してではあるが、地域のニーズに総合的に応えるような緩い統合型の福祉システムの

イメージが描かれており、そこでの第三者のコーディネーターとしての役割の重要性が描かれている。コーディネーターになりうる主体としては、民間のコンサルタント、NPO中間支援団体、有力なNPOのほか、ネットワーク力のある行政職員も挙げることができるだろう。

しかし、それらのいわば現場のコーディネーターが成果を挙げるためにも、地域の課題解決に関する優先目標と基本方針を明確に掲げて地域全体における指導力を発揮し、同時に行政組織全体に対してそれを実現するのを支援するように方向づける指導力、経営力を発揮するような首長の存在が不可欠であることは明らかである。マニフェストを掲げて当選し、そのマニフェストに基づいて行政経営を行う首長こそがそこで求められる首長像といえよう。

注

- (1) 後房雄編著「事業委託におけるNPO―行政関係の実態と成熟への課題」市民フォーラム21・NPOセンター、二〇〇三年七月、同編「イギリスNPOセクターの契約文化への挑戦」市民フォーラム21・NPOセンター、二〇〇四年一〇月。
- (2) 後房雄「自治体とNPOへの挑戦としての指定管理者制度」、「ガバナンス」二〇〇五年四月号。
- (3) 後房雄「公共経営革命とNPOの台頭」、白石克孝編「分権社会の到来と新フレームワーク」日本評論社、二〇〇四年、五七ページ以下。
- (4) 片山泰輔「公立文化施設の民営化と公共性の確保」、文化政策提言ネットワーク編「指定管理者制度で何が変るのか」水曜社、二〇〇四年、五五ページ。
- (5) 「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」日本都市センター、二〇〇二年三月。名和田是彦「横浜の実践を通して考える『新しい公共』」、横浜市「調査季報」第158号、二〇〇六年三月、後房雄「多様化する市民活動と自治体の再設計―地域自治

組織における決定と実施の混合」、大阪市政調査会『市政研究』第一五三号、二〇〇六年一〇月。

- (6) Michael J. Austin, "The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the era of Welfare Reform," in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.32, no.1, March 2003.

第四章 マニフェスト以後の議会

一 二元代表制の現実

すでに見てきたように、首長がマニフェストを掲げて当選し、そこに記された有権者との契約項目を達成することを基軸に行政経営を展開し、四年の任期終了後の選挙においてその実績についての評価を受けるというマニフェスト・サイクルが動き始めたとしたら、そして、首長主導で市民参加、NPOとの協働、地域経営などが展開されていくとしたら、議会や議員の役割はどうなるのだろうか。

現在の日本の制度においては、憲法レベルにおいて、首長と議員は住民が直接選挙すると規定され、地方自治法においても、町村住民総会で議会に代えることができるという例外（九四条）を除いて、首長と議会の二元代表制が大前提とされている。

従来、首長と議会は地方自治を推進する車の両輪であり、相互にチェックし合いながら緊張感をもってそれぞれの役割を果たすべきだという理想論が語られてきたが、現実とはあまりにかけ離れており、理想と現実の乖

離は、努力を積み重ねて解消できるとはとても思えないほど深刻になっている。

ある程度政党化が進んでいる自治体では、一方では、共産党や一部無党派議員を除くオール与党体制が定着し、首長との馴れ合い関係が恒常化すると同時に、首長選挙や議会選挙での多数派の変動がほとんどありえない選挙の空洞化状況を生み出している。

他方では、田中康夫知事のもとでの長野県の不信任決議や再選挙騒動ほどではなくても、首長と議会との間の不毛な軋轢も散見される。そのなかで、市民の支持が高い首長提案が議会で否決されるという事態も起きている。

議会は首長に対して「是々非々」で臨むべきだという理想論がよく語られるが、議会の側が、首長への感情的反発や自らや支持者の既得権などに縛られず、市民全体に責任が持てるような基準ではか非かを判断することは、そう簡単に実現するようないこととは思えない。歳入についての自治体の権限がきわめて小さいこともあって、「地方議員にできることは、歳出（行政サービス）の配分だけであって、有力議員は首長の与党となつて、根回し方式によって地元利益を予算原案に盛り込んでもらうことになる」、というのが現実である⁽¹⁾。

二元代表制における議会について、自ら市議や県議の長い経験を経て志木市長を務めた穂坂邦夫氏も次のように述べている⁽²⁾。

「市議会も県議会も理論的には（首長との）二元制で、議員というのは大事だという位置づけをされていますが、実感としては、提案するだけであとはイエスかノーの二つの選択しかないわけです。修正や予算の付け替えなど実態上はなかなかできないのです。付帯決議が限度です。議員というのは、首長と地方自治の両輪だなどと言いますが、執行者のほうが強いのです。チェック機能をどこで出すかという点、結局最後はイエスかノーかで出さざるを得ないので、私は形骸化をしていると実感しています。二元制の実態は、議員の力（権能）がそれほどないのです。」

二 マニフェストとNPMへの議会の危機意識

論

このような状況において首長がマニフェストを掲げて当選し、その実現のために行政経営を推進するという事態が起こると、当然ながら有権者との直接の契約を根拠にして首長提案の民主主義的正当性は一段と強化されるため、議会の役割はますます発揮しにくくなる可能性が高い。地元利益や個人的な提案の民主主義的正当性が、マニフェストに比べて相対的に低下せざるをえないからである。

こうして、従来型の議員活動はますます難しくなるわけだが、逆に、そのことの反動として、議会側が感情的反発を強めて、首長と議会多数派の軋轢が激化するという展開も予想される。

マニフェストの導入はたしかに首長主導の行政経営を促進するが、二元代表制全体について言えば、よく機能させる可能性よりも、その問題点をより深刻化する可能性の方が高いかもしれない。

この点を議会の側から正面から受け止めて検討したものととして、三重県議会の検討会報告書の現状認識はきわめて興味深い。その要点は以下のようである。⁽³⁾

「三重県の政策推進システムの基本的な考え方は、県庁をサービス機関ととらえ、行政運営を管理型から経営型システムへと転換させようとしたことであった。(中略)

特に、ニュー・パブリック・マネジメントの手法の一つである政策評価を説明するなかで、執行機関のマネジメント・サイクルとして *Plan-Do-See* のサイクルが示され議会との関係について論議を呼んだ。執行機関によって示された『三重県政のマネジメント・サイクル』では、執行機関の内部で *Plan-Do-See* のサイクルが完結しており、議会の関与について具体的なイメージが示されていないからである。あたかも、平成12年4月に施行されたいわ

ゆるる地方分権一括法により、機関委任事務が廃止され、自治体の権限が拡大し、首長制をとる自治体の長の権限は飛躍的に増大した。強力な執行権に裏打ちされた執行機関が、その自己完結性を向上させてゆくことは、監視・評価機関としての議会の危機感を高めた。」

「執行機関におけるマネジメント・サイクルの確立はそれ自体有効であるとしても、その完成度が高まれば高まるほど議会の位置づけ、役割といったものは不安定なものになる。『執行』を行わない議会が単純にマネジメント・サイクルに入ろうとするならば、議会が執行機関ないしマネジメント・サイクル（政策推進システム）に『取り込まれる』ことになる。」

「本来、議会は県政のマネジメント・サイクルの^{See}の部分を受け持つべき監視機関であるべきである。しかし、執行機関から示されたマネジメント・サイクルの^{See}の部分を受け持つとうとして、あえて執行機関のマネジメント・サイクルの中に踏み込んだ場合、執行権を持たない議会は執行機関の一部として取り込まれてしまう。その一方、執行機関が行う^{See}の部分は議会の役割ではないとして、議会が関与しないまま執行機関が行う^{See}の完成度が高まれば、議会の存在意義が問われかねない。このような議会にとって厳しい現状にかんがみ、真にあるべき二元代表制の姿をとらえなおし、議会の存在価値、担うべき役割・機能を改めて自ら問い直していこうという問題意識のもとに中間報告はまとめられたものである。」

報告にはマニフェストへの明示的言及はないが、当時の三重県が北川知事の強力な政治的指導力のもとで「政策推進システム」を導入しつつあったことを考えるなら、行政経営がマニフェストによって裏打ちされて推進されようとしている現在の自治体改革の状況が三重県において先取的に出現していたといえるだろう。

それだけに、執行機関のマネジメント・サイクルに取り込まれてしまうか、執行機関のマネジメント・サイクル

の完成度の高まりによって議会の存在意義が失われるかだという三重県議会の現状認識や危機感、現在の地方議会が直面する根本問題を端的に表現するものといえる。

こうした現状認識に立って、報告書の示している新しい政策サイクルがどのようなものかを見てみよう。

報告書は、ニュー・パブリック・マネジメントの目的は、「執行機関が住民に提供する行政サービスの生産性の向上にあり、執行機関内部での『行政経営』に留まるものである」という批判を前提に、「執行機関限りの政策サイクル」において首長が戦略計画を策定したり政策提案をしたりする前に、議会の側が「政策方向の表明」を行い、それに合致した首長提案を議決し、その執行を「監視・評価」して次なる「政策方向の表明」へとつなげるという、図1のよ

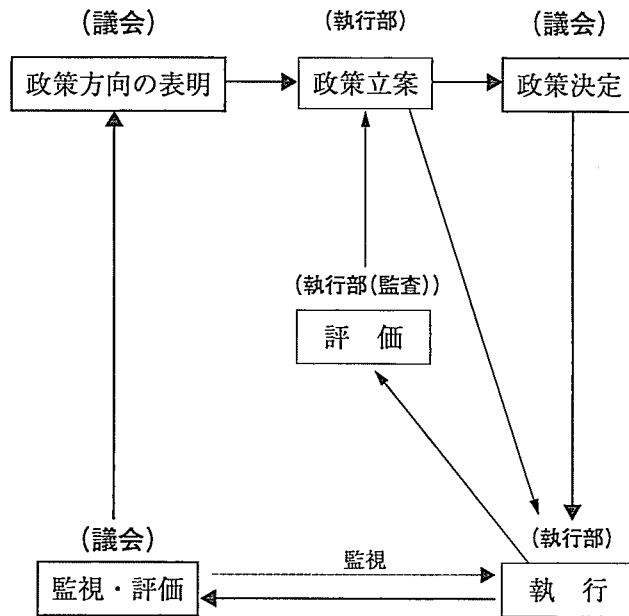


図1 中長期的な視点に立った新しいシステムの構築 (政策サイクル)

大、政策形成への議会の関与、開かれた議会運営、議会サポート体制の充実などに関して詳細な提案をしている。

ここで提起されている「議会による政策方向の表明」は議会が *Plan-Do-See* の部分の主導権を取ろうとする注目すべき構想であるが、それが二元代表制のもとで現実性を持ちうるかどうかについては根本的な疑問がある。この新しい政策サイクルでは、執行機関は「議会による政策方向の表明」に基づいて企画立案を行うことが想定されている（合致するときに議決する）が、これは議院内閣制やシティマネジャー制のような議会一元性のもとの執行部イメージであって、首長も選挙で選ばれる二元代表制とは矛盾すると思われる。その矛盾は、首長がマニフェストを掲げて当選した場合には、より鮮明になる。

「議会による政策方向の表明」とは合致しない首長提案がマニフェストに基づいて提出された場合は議決しないとすれば、二元代表制は麻痺するし、首長選挙でマニフェストに基づいて表明された政権選択の民意を否定することにもなる。両者がズレた場合、現状では、予算編成・提案権があるのは首長だけであり、企画立案のための大きな職員集団が首長の指揮下にある以上、最終的には首長提案が優越すべきと考えるしかないと思われる。

この問題点は、最近議論されるようになってきている議員マニフェストを想定するとさらに鮮明になる。議論を単純化して、もし、ある議員（候補）集団が統一マニフェストを掲げて議会の過半数の議席を獲得したとすると、一方で存在する首長のマニフェストとの間の関係をどのように調整すべきか、という問題が出現する。

ここまで来ると、そもそも、次の四年間の自治体の基本的な政策に関して、時期も異なるかもしれない首長選挙と議会選挙において二度も民意を問う意味があるのかということが疑問になる。首長も議会も非常に高度の資質と能力を備えている場合には、双方がそれぞれのマニフェストを基礎にして高度の討論と妥協を展開することによって政策決定が行われうるのかもしれない。しかし、ごく一部の自治体でしか可能とは思われないような高度なモデ

ルを目指して二元代表制のもとの改革を追求していくというのは現実的な選択肢とはいえないだろう。

私自身は、以上で見てきたような二元代表制のもとのマニフェスト以後の議会の混迷は、自治体が中央行政の下請け実施機関を脱して独自の政府としての性格を強め、マニフェストなどによって首長の政治的指導力が強化され、そのもとで行政経営が推進されるようになることによって、二元代表制に本来潜在していた矛盾が顕在化し始めたものと考ええる。逆に言えば、中央行政にコントロールされた行政が自治体運営を主導していた時期には、首長の政治的指導力も議会の発言力も弱かったために、二元代表制の矛盾自体が表面化せずに済んでいたということになる。

その意味では、マニフェストによる首長の政治的指導力の強化とそのもとの行政経営の推進が始まったことは、そのもとで議会が混迷に陥っていることも含めて、全体として日本の自治体の再生が始まったという意味で歓迎すべきことだといえるべきであろう。

もちろん、私自身も、二元代表制は日本ではうまく機能し得ないという最終的な結論を出しているわけではない。しかし、二元代表制を不動の前提にしたうえで議会改革の方向を考えるとこののでは決定的に不十分であって、自治体の再生をさらに促進するためには、二元代表制以外の政府形態（何らかの形の議会一元制）への転換も本格的に検討の俎上に載せて議論すべきだということはや明らかだと考える。むしろ、議会一元制を前提に議会改革を構想する方が、最近のマニフェストや行政経営の動向を素直に発展させる方向で議論を展開しやすいのではないだろうか。

この点について、より具体的な論点の検討を行う前に、この章の最後に、首長主導で市民参加が推進されるなかで議会が存在意義を問われるという、もう一つの議会混迷のパターンを紹介しておこう。

これは、三鷹市における市民参加による総合計画策定の事例に関する議会側からの問題提起である。その経過は、「現基本構想・基本計画を策定するに当たって、素案作成前に公募市民約四〇〇人で構成する市民プラン21会議を設置し、この会議と市長との間でパートナーシップ協定を結んだ上で、この会議から出された提言を尊重し、役所が基本構想・基本計画素案を作成する」というものだった。前三鷹市議会議員の高井章博氏は、この過程における議会側の状況を次のように描いている。⁽⁴⁾

「この間、約二年の長期にわたり、市長部局と市民とで、基本構想・基本計画の骨格造りをしてきたわけだが、一方で市議会は完全に蚊帳の外に置かれた。三鷹市の場合、首長部局の方針として、市民参加の過程に、議員は参加させてもらえない。せいぜい黙って傍聴させてもらうのが関の山。市民参加過程にあるうちは『議案になった時には十分に議論してもらいますから』と言われ、ほとんど情報提供もされないのである。その一方で、三鷹市の外に向かつては、『全国でも初めての試み』などとさんざん宣伝もすること、さすがに、普段はおとなしい議員達も、黙っておれなくなつたものである。特に、この市民プラン21会議の主要メンバーに、直近の市議会議員選挙で落選した候補者がズラリと名前を連ねていたものだから、さあ大変。『市長は、選挙で当選した我々よりも、落選した連中の意見を重視するのか！』と不満続出で、議会でも市民プラン21会議の存在を否定するような質問が、毎回のように行われた。

そして、いよいよ基本構想案が議案として送付されてきた時には、『与党会派』を中心として、何が何でも『修正議決』してやる、ということになつたわけである。面子を潰された議員は怖い。日頃、市長提案の議案は絶対に無傷で可決する与党議員が、十四ヶ所も修正する修正案を出したのだ（尤も内容的には殆ど違いはなかつたが）。

これに対して高井氏は、市民参加の「市民のなかには当然議員が含まれてよい」と主張し、「最終的な議決権が制

約される」とか、「市民参加は首長の意志形成過程へのプロセス参加」などと言う堅苦しい話はやめにして、市民参加、職員参加に議員参加も付け加えるべきだと述べている。

企画立案過程への議員の参加については、三重県議会の報告書も「政策形成への議会の関与」の方策を模索しているし、さきほど紹介した穂坂氏も、「政策について執行部と議会が対等な立場できちんと話し合う公の場」を設定すべきだと述べているように、最終的にイエスカノーでしか意思表示ができないことが却って議会の発言力を弱めている現状を見るなら、導入すべき改革であることは明らかである。

しかし、ここでもまた、「執行機関のマネジメント・サイクルに取り込まれてしまうか、執行機関のマネジメント・サイクルの完成度の高まりによって議会の存在意義が失われるかだ」という三重県議会が直面したディレンマが形を変えて出現することになる。

そして、さらに、市民参加を踏まえて執行機関のマネジメント・サイクルの完成度が高まるほど議会が危機に陥るのだとすれば、そもそもそのような二元代表制という政府形態そのものも問い直す対象にすべきではないのか、という疑問が浮かぶのである。

注

- (1) 山崎正「地方議会・議員のあり方を問う(1)」、「地方財務」二〇〇四年七月号、一八〇ページ。
- (2) 後房雄「インタビュー」首長から議会への期待と注文―志木市長・穂坂邦夫氏に聞く、「都市問題」二〇〇四年六月号、九四ページ。
- (3) 二元代表制における議会の在り方検討会(三重県議会)「二元代表制における議会の在り方について(最終検討結果報告

書）平成一七年三月三〇日、一―二ページ。政策推進システム対応検討会「ニュー・パブリック・マネージメント時代における議会のあり方についての調査（政策推進システム対応検討会中間報告）」平成一五年二月四日。

(4) 高井章博「直接参加と議会」、「地方自治職員研修」二〇〇四年五月号。

第五章 二元代表制内の議会改革か、政府形態の転換か

率直に言つて、私には、二元代表制が本来の形でうまく機能しているイメージを持つことがきわめて難しい。注目すべき改革を進めている自治体のほとんどは、首長が政治家および経営者としての資質に富み、しかも議会の不満にうまく対処するような議会ケアにも長けた人物であるケースだという印象がある。

しかし、議会改革へ向けたいくつかの提言からあえて一つのイメージを引き出すならば、次のような議会と首長の関係がめざされているように思われる。

つまり、首長がマニフェスト選挙を経て自らの政権政策を明示しているのに対して、議会もまた、多数派が選挙での統一マニフェスト（議員の場合は議会活動の基本方針公約という性格が強い）を基礎に成立しているか、複数の有力会派がそれぞれマニフェストをもって形成されており、それを前提にして首長と議会との間で対等な政策論争が展開され、適度な妥協を通じて協調的な政策形成、政策決定が行われる（その後の評価を踏まえた再決定までのサイクルも共同で担われる）というイメージである。

このようなイメージを想定することによって、私の疑問点もある程度具体的に指摘できると思われる。

まず最初に浮かぶ疑問は、ほとんどの議員がそれぞれの地区や団体などの利益を代表する形で、漠然とした名目だけのような公約を掲げた選挙で選出されている現状を出発点として考えると、首長との論戦で民主主義的根柢となりうるような実質的な共同マニフェストを議員（候補）集団が作成できるかどうか、それに基づいた集団としての統一的な選挙運動が展開できるかどうか、ましてや、統一マニフェストに基づく議会多数派が形成されるというようなことが可能かどうかという疑問である。

これは議員選挙の根本的な転換を要請するだろう。もつとも、すでに一部で提案されているように、選挙制度を改革して比例代表制を導入するならば、政党名簿の作成とセットでマニフェストの作成が政党によって行われることになるだろう。

ただ、その場合は、当然ながら地方政治が全体として政党化する結果をもたらすことになる。そして、一部に有力なローカル・パーティが生まれるとしても、多くの場合は中央と同様の自民党と民主党が主な勢力として競い合うことになるはずである。

ところが、この場合には、当然、首長選挙もまた、自民党と民主党の争いとなる可能性が高い。そのなかで、首長与党と議会多数派がズレた場合は、異なったマニフェストの間での調整という困難な問題に直面せざるをえないし、両方の選挙である政党が勝利した場合は、同じマニフェストである以上は首長提案を議会で修正する意味はほとんどなくなる。

アメリカのように、党議拘束がない特異な政党である場合には、首長与党と議会多数派がズレても (*Divided Government*)、首長による法案毎の多数派形成は可能であるが、党議拘束を前提とした通常の政党を前提にする¹⁾と、首長と議会の調整は極めて困難とならざるをえない。

このように、マニフェストの導入のためには議会（選挙）の政党化が必要だが、政党化は二元代表制の運営に当たっては重大な障害となる可能性が高いというディレンマが存在するように思われる。そのために、私には、冒頭で描いたような首長と議会の協調的な政策論争のイメージに現実性を感じ難い。

次に、私の疑問を角度を変えて表現してみよう。冒頭のイメージでは、選挙後の首長と議会との協調的政策論争を通じて政策形成過程が非常に重視されており、それゆえに二元代表制の意義が主張されると考えられるが、たとえば議会一元制のもとで、議会多数派をめざす各政党のマニフェスト作成過程がある程度充実し、その結果として提示されたマニフェストの一つが次の四年間の政権政策として確定され、議会審議のチェックを受けながらも基本的には多数派のマニフェストに基づいて政策形成と決定が行われていく、ということの問題はないのではないかと考えられるのである。

首長選挙後も、マニフェストの実行のための政策形成、決定に多くの時間を使うよりは、むしろ、四年間の政権与党が確定したあとは、そのマニフェストの実行は多数派の責任で迅速に進められ、四年後の選挙においてその成果に基づいて総括的な検証と評価を受けるといって自治体運営の方式の方が、政権選択選挙による有権者による自治体コントロールという民主主義の観点からも、効率的で成果志向の行政経営という観点からもより望ましいのではないだろうか。

なお、政権の最高責任者を市民が直接選挙できるという首長制の長所を維持したいのであれば、イタリアの地方選挙制度のように、議会選挙において、政党名簿のトップに首長候補者を明示させるような工夫も可能である。⁽²⁾

もちろん、四年間の間において、様々な形態の市民参加が重視され、多数派の判断で市民の意見が政策形成に取り入れられることは、こうした議会一元制による自治体運営と矛盾しない。むしろ、採否の判断の責任主体が分散

せず明確であることよって、市民参加の混乱は起り難くなると考えられる。

このように考えると、現実的なイメージが描けない二元代表制の理想像をめざして、これからなおさまざまな議会改革を試みるよりは、何らかの形態の議会一元制を導入することの方が、かえって数万人の現職地方議員という人材や、戦後六〇年間の地方議会でのさまざまな蓄積を活かす途ではないかと思われるのである。

もちろん、こうした自治体の政府形態の転換ないし多様化は憲法改正を必要とするために、相当の時間がかかる可能性があるので、それまでの間は二元代表制のもとで議会改革を構想し進めることも必要ではある。とはいえ、その場合も、上記の理想像のように議会の立法機能を重視するのではなく、むしろ監視、評価機能を重視すべきだというのが私の意見である。⁽⁴⁾

「従来、地方議会が機能回復する途として、立法機能の強化を提言する議論が多かった。しかし、それは現状との乖離が大きすぎて非現実的であり、制度的にも、予算提案権がないこととの間で不整合である。私自身は、地元や支持団体の利益擁護を中心にする従来型の議員活動を、有権者全体を意識しながら首長や行政の活動を評価しチェックする活動を中心とするものへと転換する方向がある程度は現実的な可能性だと考える。それは、いわゆる議員活動から機関としての議会の活動に比重を移すことにもなるだろう。」

しかし、最後に確認すれば、本稿の冒頭でも述べたように、現在は、議論を二元代表制の枠内に限定するのではなく、むしろ政府形態の転換を正面から提起する方向にもっと重点を移行させるべき時期にあるのではないか、というのが私の当面の結論であり、本稿の基本的な主張である。

注

- (1) 西尾勝「分権改革と政治改革は表裏一体」、『地域政策 あすの三重』二〇〇三年特別号、前掲、九ページ、江藤『自治を担う議会改革』、前掲、第六章。
- (2) 『イタリアの地方自治』自治体国際化協会、二〇〇四年、第三章。
- (3) 後房雄「マニフェスト以後の議会」、前掲、一〇一ページ。