

自治体議会の「対話と議論」

土山, 希美枝 / TSUCHIYAMA, Kimie

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

119

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

105

(終了ページ / End Page)

129

(発行年 / Year)

2021-10-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026067>

自治体議会の「対話と議論」

土 山 希美枝

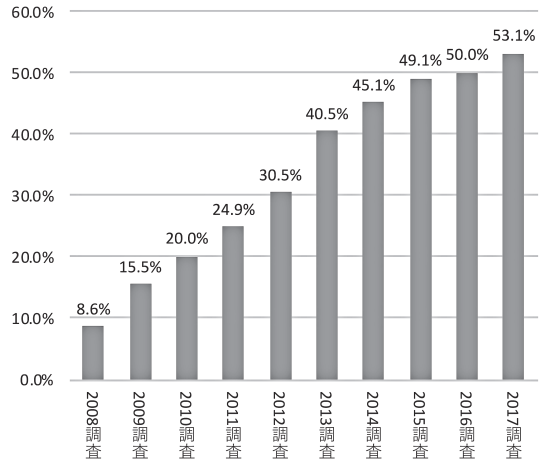
一 自治体議会は議論しているか

(一) 問題の所在

自治体議会改革の動きは、二〇〇六年、北海道栗山町の議会基本条例制定を嚆矢として大きくひろがった。議会基本条例の制定はすでに九〇〇を超え⁽¹⁾るなどその成果は大きい⁽¹⁾が、一方で、自治体議会で〈政策・制度〉をめぐる「対話と議論」が充実しているかといえ⁽²⁾ば、必ずしもそうはいえない状況にある。

図1、図2はいずれも自治体議会改革フォーラム⁽²⁾による二〇一七年までの調査であるが、「市民との対話の機会」はその伸びが概ね止まるだけでなく、参加者の減少や偏り、意見の少なさなどが指摘されており、二〇二〇年初めから続くコロナ禍は、さらに、「対面で話し合う機会」を縮小させる方向に働いている。「議員間の自由討議」をみれば、

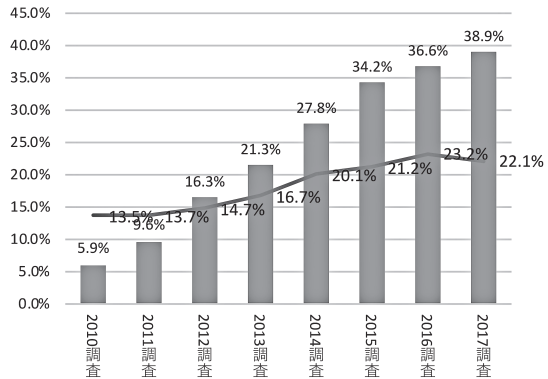
図1 市民との対話の場を設けた議会



直近 1 年間で議会・委員会の主催により、意見交換会・懇談会・議会報告会など、「市民との対話の場」を設けた議会。

出典：長野基「市民と議員の条例づくり交流会議 2017」報告資料、
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2017enq_nagano20170729.pdf
 (最終確認 2021 年 6 月 1 日)

図2 議員間の自由討議



■ 条例・会議規則で「議員間の自由討議」を規定

— 直近1年間で、本会議または委員会で、首長提出議案の審査を行う際に「議員間の討議(自由討議)」を実施

出典：長野基「市民と議員の条例づくり交流会議 2017」報告資料、
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2017enq_nagano20170729.pdf
 (最終確認 2021 年 6 月 1 日)

制度を明文化した議会は二〇一〇年調査の五・九％から二〇一七年調査の三八・九％と大きく伸びたものの、その実践は一三・五％から二二・一％の伸びにとどまり、乖離があることがわかる。本来、議会は〈政策・制度〉をめぐる「対話と議論」の場であるはずだが、なぜこのような現状にあるのか。

(二) 本稿の問題意識

本稿では、議会改革の「難所」が「対話と議論」の機会の乏しさにあるという、議会の本来の機能にとって核心と

いえる点であることをふまえて、都市型社会の自治体議会が持つべき機能を整理し「政策議会」と定義して可視化させ、「対話と議論」をめぐる課題と模索を、一部で事例も検討しながら整理する。以降、第二節「政策議会」としての自治体議会改革」ではこんにちの自治体議会を、議会基本条例、自治体基本条例の最初の提唱者⁽³⁾でもある松下圭一の都市型社会論をふまえて整理し、第三節では議会改革のなかで「対話と議論」が「難所」であること、その模索例として二例を紹介しつつ、「対話と議論」と〈争点と機会〉の相関を整理し、第四節で総括する。

二 「政策議会」としての自治体議会改革

(一) 都市型社会の自治体議会

ここであらためてこんにちの自治体議会に求められる機能を確認しておこう。松下が定位したように、近代化をへて、ひとびとは〈政策・制度〉のネットワークのうえにその営みをおいている（松下 1991: 3）。公共政策の主体は政府に限らないが、政府がおこなう公共政策つまり政府政策は一定の手続きによって「その領域のひとびとにとって整備されることが必要不可欠⁽⁴⁾な〈政策・制度〉」として正統化され、だからこそ、ひとびとの信託に由来する資源である権限と財源を投入することができる。

都市型社会では、「その領域を構成するひとびと」つまり市民にとって「必要不可欠⁽⁵⁾な〈政策・制度〉を整備するため」、「市民が《基本法》によって設計する信託機構」（松下 1991: 345）が政府であり、国政府だけでなく、自治体、国際機構に三層化する（松下 1991: 54-56, 346）。

ひとびとのいとなみに〈政策・制度〉がひろくふかく浸透し構造化する都市型社会では、政府としての自治体の役割はとりわけ重要である。公共課題の発生はひとびとのいとなみを主たる現場とし、その発見は課題の当事者や支援者が担い、その層の拡大によりある時機に可視化され〈争点化〉し、アジェンダつまり取り組むべき政策課題として認知される。そこにもっとも近い政府が自治体なのである。さらに、神野直彦が指摘するように、福祉政策を中心に「行政サービス」を市民に届けることができるのは、やはりひとびとにもっとも近い政府である自治体である（神野2018: 11）。高度成長期をへた都市型社会への移行と近代化Ⅲ型政策の拡大・深化は、政策主体としての、また政府としての自治体の「発見」を、革新自治体の潮流によってもたらした。二〇〇〇年分権改革は、こうした「自治体の政府化」を国制度としても裏書きしたといえる。

さて、都市型社会では、市民の生活にもっとも近い政府としての自治体の存立理由は、やはり、「その領域のひとびとに必要不可欠な〈政策・制度〉を整備する」ことであり、〈政策・制度〉の実体は、ミクロには個々の事業から、事業の体系的パッケージとしての計画、例規や要綱といった準則となる。さらには、これら自治体〈政策・制度〉をどのように提供するかをめぐって、組織、施設、モノや人材などの政策資源の運用とその結果が影響する。これらもまた〈政策・制度〉に含まれることとなる。市民による政府への信託とは、これらを成果物とした契約とみることができる。契約が十分に満たされないと市民が評価したときには、解除される。

このとき、「よい」自治体とは、ひとびとに必要不可欠＝「ミニマム」な〈政策・制度〉を「よく」整備した自治体といえ、自治体はより「よい」整備をめざすことが求められる。では「よい」とはどういう状態か。まず、①自治体〈政策・制度〉が「必要不可欠」に対応していることと、②それぞれの〈政策・制度〉の効果が高いことといえるだろう。（土山 2017: 30-32）

①についてみれば、ひとびとのいとなみをめぐる課題は無限にある。政府がおこなえるのは信託されている資源の範囲にとどまり、「ひとびとにわれわれ」にとって必要不可欠であるからこそ、税や法令など強制力をともなう政策資源の集約が許されている。しかし、資源は有限だが、課題は無限である。そのため、集約を許された資源の範囲内で、なにが優先して資源を投入すべき政策課題かを特定することになる。「必要不可欠」の範囲に収まり、「必要不可欠」を充足しているかが問われる。必要不可欠以上は税金の「無駄遣い」であり、必要不可欠以下なら政策対応の「不備・遅れ・怠慢」である。

②についてみれば、やはり「資源は有限で課題は無限」であることから、ひとつひとつの〈政策・制度〉、具体的には個別事業からその体系的パッケージである計画やプロジェクト全体まで、政策効果が高いことが目指される。

このように、自治体がこの意味で、①「必要不可欠」の範囲で、②「政策効果の高い」、〈政策・制度〉を展開する政府であることを期待されているとすれば、それに応えるための権限を信託されているのが長と議会である。長は執行機関として、議会は議事機関として、自治体〈政策・制度〉の「よき」〈制御〉をおこなうことが「信託」の核心部分である。ここで、自治体〈政策・制度〉の〈制御〉と表現するのは、以下を理由としている。自治体〈政策・制度〉は、たとえば事業でいえば、一般市でも一〇〇〇を超える規模で、過去からの蓄積をもって展開されるものであり、例え大きな政策転換をとまなう首長交代があったとしても、ほとんどの事業を基本的には継続しながら、部分的に改廃また追加を重ねていくことになる。つまり、「〈政策・制度〉の整備」とは、具体的には「必要不可欠」に対応する〈政策・制度〉の廃止や追加、あるいは〈政策・制度〉の改善であり、ここでは、それを総体としての自治体〈政策・制度〉の〈制御〉とよぶこととする。

加えて、自治体〈政策・制度〉の状況について、いくつか補足しておきたい。

かつて、シビル・ミニマム論をめぐっては、ミニマムではなくマキシマムを、などといった言説もあったが、政策課題の多様化と政策資源の有限性が強く認識される二〇二〇年代においては、「ミニマム」追求であることが本来であるだけでなく、その維持ないし再設定がつねに課題となっていると理解されるだろう。高度成長期とその後、一九九〇年代の構造調整をへた日本全体の経済縮小と自治体財政の悪化は、自治体職員数を大きく減少させて人件費を抑制し、事業にかかる経費を縮小させてきた。政府がおこなえることは信託されている資源の範囲内であり、なにが「必要不可欠^{ミニマム}」かをめぐって市民どうしても利害は対立し、政府には政策効果を高めることが期待される。政策資源の有効配分、有効活用ということだ。しかし、もとより、①なにが必要不可欠^{ミニマム}かも、②どの方策の政策効果が高いのかも、「あらかじめ用意された正解」はない。

また、自治体職員数の減少は著しくても、それに対応するほど事業は減少していないようだ。丁寧な市民対応が求められる事案も増え、再雇用や非正規雇用の職員の権限には制約がある。職員にも、また組織としても、より効果を上げるための検証や分析、改良などをおこなう余地が乏しくなるのは当然である。さらに、日本の近代化過程で織り込まれた行政の「絶対・無謬」性の残滓はなお自治体行政に「間違うこと」を強く忌避させる。結果として「間違った」とならないためには、これまでの、前任者と同様のやりかたを踏襲することがリスクとしては最も低いことになる。既存の〈政策・制度〉をより「よく」するための〈制御〉が積極的に行われていると想像しにくい状況にみえる。そうした状況があるとしても、無限の政策課題に有限の政策資源を用いて「必要不可欠^{ミニマム}」な〈政策・制度〉を整備するという、政府としての自治体の役割が変わるわけではなく、むしろその重要性は増している。そして、自治体〈政策・制度〉の適正制御の責任主体は、長いコストカット行革で疲弊する行政だけでなく、議会でもある。

(二) 「政策議会」の定義

長も議会も、自治体〈政策・制度〉が①「必要不可欠」であり、②政策効果が高い状態であるように〈制御〉することに責任ある政策主体である。その権限は市民の信託に由来し、その行使によって自治体〈政策・制度〉の〈制御〉がなされることになる。

図3 自治体政策の〈制御〉とその主体

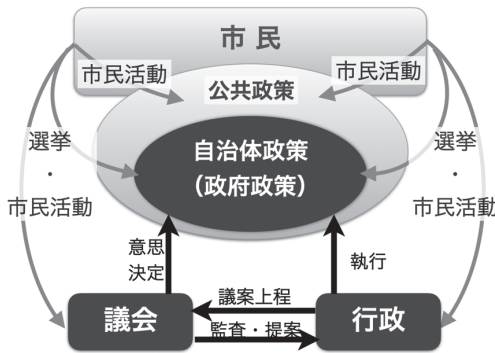


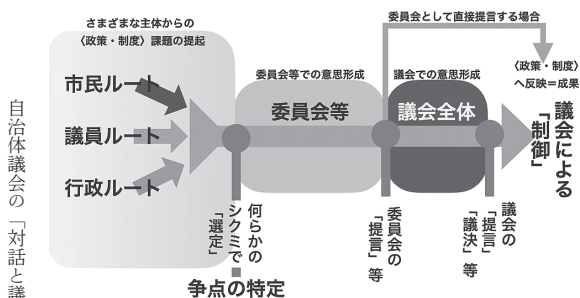
図3は、自治体政策とその〈制御〉を示した概念図である。長と議会は、選挙をつうじて、それぞれ異なる権限を信託されている。まず議会は議事機関としての権限をもつことを確認し、これらを「直接制御」と設定しよう。しかし、議会また長が自治体〈政策・制度〉の〈制御〉にたいしてもつ権限はこれだけではなく、長は議案を提起し議会の議論を得る、つまり議会の議事機関としての権限にアクセスすることができる。議会もまた、長の執行にたいし監査や提案をおこなうことができる。これをそれぞれ「間接制御」と設定しよう。長と議会は、これら直接制御、間接制御によって、自治体の政府政策である自治体〈政策・制度〉を〈制御〉する。長と議会が相互に権限を行使する結果として、自治体〈政策・制度〉は「いまある状態」に制御されている。多くの議会基本条例で長と議会が「善政競争」をめざす存在とされているのは、まさに、「互いの権限の行使による〈制御〉」しかも「よき〈制御〉」をめざす権限の行使＝活動の緊張関係が、結果として、市民にとっての適正制御を実現するという前提による。

しかし、制度としてはこのように整理できるとしても、実態としてこうした「相互の権限の行使による適正制御」が実現していると考ええるものは少ないだろう。全国市議会議長会の調査によれば、二〇一九年に市議会に提出された議案の九一・八%が首長提出議案であり、そのうち九九・三%が原案可決されている（市議会議長会 2021: 39, 42, 49）⁶。この数字でみれば、自治体〈政策・制度〉を実質的に〈制御〉しているのは、ほとんど執行機関による直接制御と間接制御であると読みとりうる。自治体〈政策・制度〉の適正制御に責任ある政策主体としてみた場合に、議会とはどれほどの成果を示すことができるか。成果がないのであれば、なくとも良いのではないか。早稲田大学マニフェスト研究所の調査によれば、の自治体議会や自治体議員にたいして回答者の約半数が「何をしているか分からない」という印象をもつとしているが（早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会 2018: 8）、その回答の背景にあるものは、自治体〈政策・制度〉の〈制御〉に果たす議会の役割と成果が「見えない」ことではないか。

もちろん、原案可決という結果が必ずしも議会による個別の政策にたいする制御が機能していないことを示すものではない。中邨章（2016: 4）が指摘したように、議会ないし議員という政治アクターが、原案可決となる「表」からは見えない「舞台裏」での調整によって政策を制御することはある。しかし、問題なのは中邨のいうように「表から見えない」ことなのだ。見えないから、「何をしているか分からない」のではないか。

本稿では、自治体政府の議事機関として自治体〈政策・制度〉の〈制御〉に責任をもつ政策主体としての議会のありかたを提起し、これを「政策議会」とする。「政策議会」という表現は、神原勝（[2017] 2018: 85）の定義と方向性を同じくする（土山 2019: 33）。都市型社会の自治体議会が、二〇〇〇年代から続く自治体議会改革がめざすものは、「政策議会」としての権限の行使、その成果としての自治体〈政策・制度〉の適正制御であり、それがひらかれた「市民のヒロバ」（松下 1999: 68）としての議会で展開されていくこと、といえる。あえて「政策」議会と用語す

図4 議会による政策〈制御〉の過程



ること、これまで必ずしも強調されてこなかった自治体〈政策・制度〉にたいする議会の責任の所在、議会の成果の具体化が必要であることを指摘しておきたい。

松下（1999: 68）は「議会の五課題」⁽⁷⁾として「(1)政治争点の集約・公開、(2)政治情報の集約・公開、(3)政治家の選

別・訓練、(4)長・行政機構の監視、(5)政策の立案・改定・評価（立法・提言ならびに予算・決算」をあげた。「政策議会」の政策〈制御〉としては、直接には、(4)(5)がそれにあたる。⁽⁸⁾しかし(4)(5)で「よき〈制御〉」を果たし、かつ市民にひらかれた場でそれを進めるならば、(1)(2)が不可欠であり、さらにその結果として、(3)が機能するだろう。しか

し、そのような機会は、議会改革の潮流をへた現在の自治体議会にシクミとして用意されているだろうか？

松下は一九九八年にこの課題を示して当時の自治体議会の閉鎖性を指摘し、〈市民の議会〉に求められる改革として、「議会基本条例」の制定と、議会主催の「市民会議」、本会議また委員会での「自由討議」をあげていた（松下 1998: 68-70）。議会改革の難所である。この点を「対話と議論」の局面として検討してみたい。

(三) 議会における「対話と議論」の局面

「政策議会」がその権限の行使により自治体〈政策・制度〉を制御する過程は、やや単純であるが概括すれば図4のように整理できるだろう。「議会としての決断」という議会の第一の権限は、議論する対象が特定され、議会の「議論」の制度を進んでその機会にいたる。議会が議論する対象が特定されることを〈争点化〉（松下

1991:140-141)とすると、議会がその〈争点〉を得るルートは大別して三つに分けられる。市民ルート、議員ルート、行政ルートである。

前項で述べたように、現状では議案の九割が首長提出議案で占められている。首長提出議案は典型的な行政ルートによる〈争点〉の流入といえ、議論する対象として自動的に「選定」されるシクミである。ただし、首長提出議案だけが行政ルートによる〈争点〉の流入ではなく、例えば、検討中の計画や施策、事業評価など、行政由来の情報の流入も行政ルートとなる。

議会が設定する自由参加による市民との対話の機会（いわゆる議会報告会）から委員会・議会で検討する政策課題をとりこもうとするとりくみでは、会津若松市議会（2010）の「市民参加型政策サイクル」などが着目されるが、これらは市民ルートでの新しいシクミの開拓とみることができる。ただそれだけではなく、自治体議会が従前からもつ請願・陳情制度は、議会への市民提案制度とみるべきであり、さらに、条例の制定・改廃といった直接請求制度によるアクセスも市民ルートからの〈争点〉流入といえる。市民との対話の機会からの政策課題の掘り起こしは重要だが、この機会に提起される市民の声は市民じしんのもつ「困りごと」であり、それがその市民個人の課題なのか、議会での議論の対象とすべき自治体〈政策・制度〉の課題なのか、どの〈政策・制度〉なのかを判別することが必要で、このことは必ずしも簡単な作業ではない。⁽¹⁰⁾

議員の提起が議会また委員会で〈争点〉となることは、議員提案議案だけでなく、委員会の所管事務調査や、現在は「議員ひとりのもの」に閉じているといえる状態だが、一般質問（土山 2021a）などがあげられる。

これらのルートから流入する提起は、それぞれのシクミで議論をへて「選定」され、議会として議論する〈争点〉として特定される。議会改革のなかでも高く評価される議会報告会を起点とする政策サイクルは、ここでみたように

市民ルートを拡充し〈争点〉を選定する新しいシクミの導入なのである。もちろん、議会報告会に限らず、〈争点〉ルートの開拓はこれからもとりくまれる必要があるだろう。

〈争点〉として特定された政策課題は、委員会主義をとる自治体議会では、主として、常任委員会あるいはその〈争点〉のために設置された委員会で議論されることになる。委員会の議論のあとでは、直接執行機関に提言する場合もあるが、委員会の結論を本会議で確認し採決したときには議会の意思として決断されることになる。

このとき、自治体〈政策・制度〉をめぐる議論の機会には、「舞台裏」の調整はさておくと、〈争点〉の特定の過程、委員会での議論、本会議での議論となるが、それではその対話の機会、議論の機会はどうような現状と課題をもつだろうか。

三 対話と議論、争点と機会

(一) 議会改革の難所

議会は議論のための機関である。しかし現在自治体議会で「対話と議論」がゆたかにおこなわれているかというところ必ずしもそうとはいえず、むしろ、第一節でみたように「対話と議論」は議会改革の「難所」となっている。

それがなぜかといえば、まずは神原勝が指摘するように、過去からの「追認機構」としての自治体議会のすがたがあるからだと指摘できるだろう。高度成長期以降の自治体改革、自治・分権を参加・情報公開でめざす「自治体の政府化」は首長と補助機関である職員によって担われ、議会はそこではむしろ旧態依然として改革を否定する勢力とし

てあらわれがちであつた。⁽¹⁾また、行政の「絶対・無謬」イメージの残滓は、行政にとっては、議会から議案の修正を受けて「行政が間違つた」とみなされる事態を忌避する引力あるいは議案という行政の提案が「円滑に」受け入れられることを期待する引力として働く。議会もまた、「議会として」自律的に自治体政策課題を議論するよりも、提出される議案が「正解」であることを前提に、審議を手続きとしてそれを承認することを重ねることで「品位」を保ちつつ、「舞台裏」での議会内党派や議員の「政治力」によって政策の〈制御〉をなしてきたのではないか。

政策には本来、「あらかじめ用意された正しい解答」はない。そして、「正しい解答」がないからこそ、議論は「自分たちなりの回答」を形成する必要性に基づいてなされるはずだ。一方、「正しい解答」があるのであれば必要なのは議論ではなく、執行である。行政が「正しい解答」を示し、「品位」ある議会が「正しい解答」であることを追認する、時間がかかる議論は軽量化し、手続を重視し、しかし調整は必要なので一部の「力」ある議員が「舞台裏」でおこなう。基本的には「行政の邪魔をしない」範囲で。これが「追認機構」としての実態ではなかったか。

追認機構として形成してきた制度ないし手続きあるいは慣習・文化を、「対話と議論」による自律的な政策〈制御〉をになう政策議会として再編できるか。議会報告会などの「新しいとりくみ」を「する」ことも簡単ではない。だが、過去から蓄積してきたものを置き換えていくことは、相当の動機がなければ、さらに難しい。

議会には、「対話と議論」による「表」の過程での意思形成と、それによる〈政策・制度〉の〈制御〉ができるのか。

簡単ではないが、模索はつみ重ねられている。それら事例をふまえつつ「対話と議論」が機能する条件をみてみよう。なお議会には、議会や委員会の運営、活動など「議会自治」といえる「対話と議論」の場があるが、本稿では自治体〈政策・制度〉をめぐる議論に集中して整理したい。

(二) 「対話と議論」の模索

●議会基本条例と「対話と議論」

もちろん、議会じしんにも議会における「対話と議論」の重要性が理解されていないわけではない。九〇〇を超える自治体議会が制定した「議会基本条例」のほとんどでは、まず政策をめぐる議論の活性化、市民との対話の充実が謳われ、そのための方策として市民との対話の機会、議員間の自由討議が明記されることが標準的で、それらを可能とするための研修の充実や能力開発が求められている。

議会基本条例を制定していない議会もふくめ、それらの制度の導入は急速に広がった。図1、2でみたように、『議会改革白書』によれば、「市民との対話の機会」は二〇〇八年には八・六％であったが、二〇一六年には五〇・〇％、半数の議会が設けるようになっていた。「議員間の自由討議」では、二〇一〇年調査では五・九％であったが、二〇一七年調査では三八・九％となっている。

こうした制度を導入したことは評価されるべきだが、一方で、それで「対話と議論」が充実したかは、また別に検討する必要がある。市民との対話の機会については、参加者の減少、固定化、偏りがしばしば指摘され、意見が少なく、盛り上がらない、行政要望が多いといった点が問題視されている。二〇二〇年度以降はコロナ禍を理由として多くの議会できりやめられている。コロナ禍が落ち着いたあとにそれ以前のように開催されるか、不透明でもある。議員間の自由討議は、制度の導入は進んだが、「実際に」使われているかその実態とは乖離がある。それぞれに検討してみよう。

●「市民との対話の機会」議会報告会の模索

コロナ禍中、多くの議会が二〇二〇年の議会報告会を中止したが、なかでは形式を変更して開催した議会もある。たとえば長野県飯田市議会では、地域ブロックごとの議会報告会を二〇二〇年七月ごろから開催した。感染対策として、開催会場にあわせた定員を設定して座席を設営、それまでは自由参加だった形式は、地域づくり協議会をつうじて事前に参加者を確認、委員会ごとにわかれて別会場を設置し、来場した参加者に検温と手指の消毒を求め、また参加者に感染者が出た場合のために参加者の連絡先を記入してもらう形をとった。参加者の募集については、準備があればとりまとめでなく自由応募でも可能であろうという点以外は、当時、議会報告会を開催した他の議会にも概ね共通する、コロナ禍中で開催する場合の標準形態とみることができよう。⁽¹²⁾

また、飯田市議会のなかでも社会文教委員会が二〇一九年以降「課題共有型円卓会議」形式（土山 2014, 2020b, 2020c）をとり入れ、対話と議論の質の向上にとりくんでいることも指摘しておきたい。飯田市議会は委員会の任期を二年とし、その期間に委員会ごとにテーマを決めて調査、研究、提言を行っている。そのなかで、職員と議員が常任委員会で、市民と議員が議会報告会で、テーマにかかわる課題を共有し意見交換をする機会をつくり、話し合いの形式を工夫し、効果を実感している（土山 2020d）。

ここで指摘しておきたいことは、実りがある対話ができたということだけでなく、コロナ禍中で、開催時期や方策の工夫によって市民との対話の機会を「行う」ところと「行わない」ところの違いは何かということだ。

議会基本条例の多くで、議会報告会という市民との対話の機会が設定されている。しかしCOVID-19感染症の蔓延により対面での話し合いが強く制約される時期が相当の期間におよび、ある意味「災害対応」として議会報告会は中止しうる。しかし、否応なくすべての議会が中止するのではなく、中止するところと感染予防対応をして行うところ

ろがある。もっとも大きな制約要素は当然感染状況であるため、どのように対策しようができない時期はありうる。しかし、時期をずらして、ゼロにはできないリスクに対策をこうじて行った議会は、なぜそうしたのか。その地域の感染状況など判断の材料は複数ありえるが、その「対話と議論」の機会がどのくらい開催主体つまり議会にとって「必要」かという点が、判断を分ける大きな要素であることは明らかだ。

飯田市議会では、議会報告会で市民の声をあつめ、それらを整理、すべてに議会としての応答を返し、さらに政策課題となるものについては委員会などで調査するという「政策形成サイクル」を動かしている。こうした制度にとって、市民との対話の機会を失うことは議会活動に支障が出ることに直結する。「なんとか対応して開催する」ほうに、判断は引き寄せられることになる。一方、市民との対話の機会が議会としての活動に「必要」となるシクミや実績が乏しければ、感染拡大のリスクや開催にかかる労力の重さが「見送る」ほうに引き寄せる力がかかることになる。

●議員間の自由討議の模索

議員間の自由討議は、図2で見たように、条例や規則等で、つまり明文化して制度を設定した議会の多さと、実際にそれが発動する機会に乖離がある状態である。そうした機会を用意している議会からも、実際に自由討議が行われる機会が少ないこと、行われたとしても「盛り上がりがないこと」が指摘されることが多い。

一方で、明文化された制度でなくとも、議員の間で議論が交わされることはもちろんある。委員会では自由な意見交換が担保されているとする議会も少なくない。会派や党の会合ではより自由な議論があることはよく言われるが、本稿では、議会としての、「表」で確認できる対話や議論の機会を前提に検討する。

委員会でより自由な意見交換が可能になる理由として、単純ではあるが、議論に参加する人数が少なくなること、

また委員会という場が特定分野の〈政策・制度〉を具体的に所管する目的を明らかにした場であることが指摘できるだろう。委員会主義は「対話と議論」からみたときにも合理的といえる。では、議会全体では、議員間の対話や議論はできないだろうか。

北海道別海町議会では、二〇一九年から「一般質問検討会議」を開催している（土山 2021b）。別海町議会では、執行部に提出する通告書は、細目相当にまで記述されたものとなっている。執行機関に示す数日前に、議会事務局でとりまとめているが、その段階で、一般質問に登壇する議員も登壇しない議員とともに通告書の内容を検討し意見交換する、半日から一日の機会を用意している。当初、臨時の「研修」として始動したが、いくつかの点で高い効果が確認できたことで、全議員が参加する常設の制度として設計し、二〇二一年九月議会で採決する予定の議会基本条例にも明記される予定となっている（別海町議会 2021）。

常設化にいたったその効果とは、まず、一般質問そのものの「量」「質」が向上したこと⁽¹³⁾、また、本会議場でおこなわれる一般質問の文言ややりとりだけでなく、その背景にある問題意識や文脈を共有しながら質問内容の向上を共同でとりくむ機会を用意したことで、提起される政策課題が議員間に共有され、結果として、「こうした答弁をひきだしたらその後は委員会です」といった展開の例がうまれていることがある。また、委員会では十分に引き出せない情報や執行機関としての認識を、委員会に所属するある議員が自分の質問時間で「委員会調査にもとづいて、委員の総意をもとに」⁽¹⁴⁾問い質す、事実上の委員会代表質問が行なわれるようになってもいる。一般質問と委員会が自治体〈政策・制度〉をめぐる連動する展開の基礎に、「一般質問検討会議」が、議員間の自由な意見交換⇨対話と議論による、政策課題の可視化と共有を可能にする機会として機能しているといえる（土山 2021b）。

先駆例には、その先駆例だから可能であったような固有の条件がある。飯田市議会は二〇〇〇年代から市民との対話を重視し、議会が市民参加をえて自治基本条例を制定した蓄積があり、別海町議会は定数一六名という議会のサイズが議論をしやすかった面もあるだろう。そこにだけ着目すれば単に隣の芝生が青かったというだけにとどまるが、一方、共有できる示唆があれば、それを活かすことは可能である。それを次項で検討したい。

(三) 「対話と議論」の〈争点と機会〉

紹介できる事例にはかぎりがあるが、「対話と議論」をめぐる模索はさまざまに行なわれている。市民との対話の機会では、レクチャー型配置で、主として原稿の朗読で進み、意見が出ない「心が折れる議会報告会」(土山 2017: 241-246)から、話し合いの形式を変えたり、名称や対象を変えたりといった模索⁽¹⁵⁾もすすめられている。ただ、話し合いの形式だけで課題の状況が大きく改善されるわけではない。一方、議員間の自由討議をめぐる⁽¹⁶⁾は、それまでの「議会における〈政策・制度〉をめぐる意思形成」のありように左右されるところが多く、議会基本条例や自由討議制度の制定ではその変化は容易ではない。

「対話と議論」の充実のために用意されたこれらの制度が機能していない背景に、「対話と議論」の特性を前提とした設計が不十分であることを指摘することができる。それは、「対話と議論」がもりあがるかどうかは、〈争点と機会〉の相関による、ということである。

対話と議論をかたちづくる「発話」がゆたかにその場で提供されるために、たとえばワークショップやワールドカフェなどの手法やアイスブレイクなど、発話の壁を下げる工夫はさまざまにある(土山・深尾・村田 2012)。しかし、そもそも「発話」が誘発されるためには、議論が自由な個人の自発性によるものであるかぎり、テーマについて「話

したい」と思うこと、それを話すその機会に「意味がある」と感じるものが不可欠であろう。「話したいこと」があり、話すことに「意味ある機会」であること、その相関が、発話のゆたかさを左右すると言っている。

一般的な議会報告会でよく指摘されるように、「報告」に「意見や質問」を求めるだけであれば、そこで「発話すること」が「発話のリスクをとる」ほど意義のあることとはならない。テーマや報告内容の設定、問いかけの設計で発話内容の考察と形成をしやすくすること。発話が少なくとも受けとめられてむだにならないこと。市民との対話の場をどのように設計するかには、市民にこれらをどう担保するかということである（土山 2019）。飯田市議会社会文教委員会の課題共有型円卓会議でみれば、重要なテーマ〈争点〉をめぐる登壇者もつ良質な情報がその場の参加者に共有されること、そこでの意見を委員会が吸収し反映するというタイミング〈機会〉であることがわかる。議会からテーマを出すのではなく市民の様々な声を集めたいというのであれば、それが「出やすく」なる情報や「集めやすく」なる方策を検討し、その声をどのようにいかしていくか、言いかえれば、その機会の有意義さを示す。市民との対話の機会を、なんのためにどのように設計するか、その前提に〈争点と機会〉の設定がある。

議員間の自由討議があるのに発動しない、発動しても盛り上がらないという場合には、そのタイミング〈機会〉に問題があると想定できる。

議論に意味があるタイミングで議論の機会が設定されるか。議論に意味がある機会であるということは、その議論が決断に影響しうる機会であるということだ。一般に、決断には時間の制約があり、その決断のタイミングから遠ければ遠いほど、自由な議論が可能になる。しかし、時間の経過によって、「表」でも「裏」でも調整ないし局所的な意思形成が進んでいくため、決断のタイミングに近くなればなるほど、自由な議論ができる余地は少なくなり、議論する機会の価値は逡減していく。一般的に、委員会での自由討議は質疑のあとに設定される。そのタイミングではも

はや議員の「ハラ」は決まっている。成員それぞれの意思がほとんど決まっているなら、議論が、もりあがらないのは当然だ。議員間の自由討議の拡充が必要なことはいうまでもないが、その拡充のためには、わが議会の意思決定過程のどこに「自由な議論」の余地の比較的ひろいタイミングがあるのか、どこなら意味のある議論ができるかをとらえること、つまり、これまでの意思形成過程の精査のうえに、いつどのような方法なら自由な議論が可能かを模索し制度化することが必要なのである。北海道別海町議会の例では、議員の一般質問の通告書段階であった。一般質問の内容がわがまちの〈政策・制度〉をめぐる課題であれば、参加者の関心が惹起され、議論する価値のある争点があることが内包されていると思われ、質問する議員にもそうでない議員にも意味のある機会となる（土山 2021b）。一般質問が「よく」なり、委員会との連動で自治体〈政策・制度〉の「制御」につながりやすくなる。負担は軽くないとしても、結果として正の価値が蓄積していくことで、受益が実感されて制度として成立した例である。

四 自治体議会における「対話と議論」のデザイン

こんにちの自治体議会にとって、「政策議会」をめざす模索の基底にあるのが、「対話と議論」の拡充といっている。一方で、個々の「対話と議論」は、〈争点と機会〉の相関によってその実りが左右される。そうだとすれば、議会は、自治体〈政策・制度〉というその地域のひとびとにとって「共通の関心事」を話し合うヒロバとして、〈争点〉性と〈機会〉価値の相関をふまえ、「対話と議論」のデザインにとりくむことが期待される。

自治体議会の「対話と議論」の現状からは、この〈争点と機会〉という前提条件をふまえた話し合いの場のデザインが不足していることが懸念される。よき「対話と議論」が自治体〈政策・制度〉のよき〈制御〉に有効であるとい

う経験それ自体がその自治体議会に乏しく、模索が空振りし、とりくみの意義を感じる成功体験の蓄積につながらないことが続けば、改革自体が縮小しかねない。

とくに、二〇二〇年以降の自治体議会をめぐって、コロナ禍により直接「市民と対話する機会」は縮小しているとみていい。二〇二〇年のうちに自治体議会の審議日程はおおむね平常化していたが、「市民と対話する機会」については二〇二一年も見送る議会が少なくないときく。「必要」なくみというよりも議会基本条例に「書いてしまった」ため継続していて、「心が折れる議会報告会」の負担感を感じている議会が、二年、あるいは三年不開催にしたなら、そこから復活させられない議会もあるのではないか。

本来、自治体議会は、市民との「対話と議論」を設定するという点では自由度が高く、ゆたかな蓄積をつくりうる。図4のどのタイミングであっても、〈争点〉の発見のために、委員会や議会での議論にいかすために、市民の声を幅広く集めることができる。自治体行政と市民の対話の機会では、「対話の成果として、行政はどうするのか」と問われがちだ。それは、行政はまさに「する」＝執行を担う側だからといえる。しかし、議会は、もちろん話し合いの機会に固有の状況はあるとしても、一般的には、そこで結論を出すのではなく、多様な意見を「傾聴」し、それをその後の議会の政策過程にいかすということじたいを、「対話と議論」の目的にしうるのである。

ただしそのためには、〈争点〉を可視化し共有し、意義ある〈機会〉を設定し、多様な意見がゆたかに出される話し合い手法によって開催し、その話し合いの「成果」がなにて、議会と市民にどう生かされるのかを示さなければならない。それが、「話し合い」のデザインである。

「話し合い」のデザインが不足しているとしても、多くの模索や手がかりはある。基本は、〈争点と機会〉の可視化、発話のしやすさを向上させる手法の選択である。争点については、わが自治体の〈政策・制度〉の課題の特定となる。

機会については、時機タイミングの重要性を確認しつつ、その機会に「話し合うこと」の意味を共有しておくことも重要である。議員間の自由討議では、〈政策・制度〉を議論することを基本目的とする、議会の機構として正規に位置づけられている会議体としてとくに委員会が重視されよう。所管事務調査に取り組む議会も増えてきているが、その際に注意するべきは、テーマの〈争点〉性である。「地方創生について」「COVID-19対策について」など包括的なテーマを選ぶと争点性が下がり、一般的な課題状況を指摘した上で、行政の対応に期待するパターンの結論になりやすい。議員の一般質問から委員会の所管事務調査が選定される仕組みを持つ議会もあるが、そうした「議員ルート」は一般にはなお閉じている。「話し合い」の機会の設定、その制度のデザインの模索は開拓期にあるといいだろう。

本稿では、自治体議会における「対話と議論」の場の現状と課題について、都市型社会における政策議会の機能を踏まえながら、十分に着目されてこなかった「話し合い」のデザインの重要性とそれが〈争点と機会〉を相乗条件としていることを指摘した。市民との対話の機会、議員間の〈政策・制度〉をめぐる議論の機会を主としてあつかったが、行政との「対話と議論」については十分に検討できなかった。この点については後日の課題としたい。

宮崎伸光先生の、自治体、地域へのあたたかなまなざしとそのご知見、機知に富んだお話しを思いつつ、哀悼の誠を捧げます。

【参考文献】

会津若松市議会（2010）『議会からの政策形成…議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル』、ぎょうせい。

岡崎加奈子（2017）「国会委員会制度と討議性をめぐる一考察…松下圭一の「国会イメージ」と今日の様相」（故 松下圭一名誉教授 追

悼号)『法学志林』一四四号、八九—一四四頁。

神原勝 (2019)『議会が変われば自治体が変わる…神原勝・議会改革論集』公人の友社。

神野直彦 (2008)「人間福祉への財政学的アプローチ」『人間福祉学研究』一卷一号。

杉田敦 (2017)「覚書：松下政治学研究に向けて」故 松下圭一名誉教授 追悼号)『法学志林』一四四号、一八一—八九頁。

全国市議会議長会 (2021)『市議会の活動に関する実態調査結果(平成三十一年一月一日—令和元年三月三十一日)』https://www.si-gi-chokai.jp/research/jittai/_icsFiles/afiledfile/2021/03/08/00_jittaihousea_2020_2.pdf 最終確認二〇二二年七月十五日。

土山希美枝 (2014)「政策課題を共有する「話し合い」の場の設計：「自治の話し合い」手法としての沖繩式(課題共有型)」地域円卓会議の考察『龍谷政策学論集』四号、五五—七二頁。

—— (2017)「松下圭一「都市型社会論」の成立…大衆社会論から都市型社会論へ」(故 松下圭一名誉教授 追悼号)『法学志林』一四四号、九—四八頁。

—— (2019)「ヒロシな議会どうこう 第二回 議会と市民の「話し合いの場」をデザインする」『議員NAVI：議員のためのウェブマガジン』(<https://gnv-jg.dl-law.com>) 第一法規。

—— (2020a)「ヒロシな議会どうこう 第七回 課題共有型円卓会議(えんたく)の実践と効果」『議員NAVI：議員のためのウェブマガジン』(<https://gnv-jg.dl-law.com>) 第一法規。

—— (2020b)「ヒロシな議会どうこう 第五回「三人一組の対話」を生かす、課題共有型円卓会議(上)」『議員NAVI：議員のためのウェブマガジン』(<https://gnv-jg.dl-law.com>) 第一法規。

—— (2020c)「ヒロシな議会どうこう 第六回「三人一組の対話」を生かす、課題共有型円卓会議(下)」『議員NAVI：議員のためのウェブマガジン』(<https://gnv-jg.dl-law.com>) 第一法規。

—— (2021a)「ヒロシな議会どうこう 第十一回 一般質問を議会の政策資源に②「議員ひとりのもの」で閉じないルート開拓を」『議員NAVI：議員のためのウェブマガジン』(<https://gnv-jg.dl-law.com>) 第一法規。

—— (2021b)「ヒロシな議会どうこう 第十三回 一般質問を議会の政策資源に ③別海町議会「一般質問検討会議」が示唆すること」【前編】『議員NAVI：議員のためのウェブマガジン』(<https://gnv-jg.dl-law.com>) 第一法規。

土山希美枝・村田和代・深尾昌峰 (2011)「対話と議論で「つながり・ひきだす」ファシリテート能力育成ハンドブック」公人の友社。

中邨章 (2016)『地方議会人の挑戦：議会改革の実績と課題』ぎょうせい。

西尾勝 (2019)「シビル・シニマムの思想」の原初の発想とその後の変貌『都市とガバナンス』三二号、一一八頁。

廣瀬克哉 (2017) 「松下圭一の『基本条例』論と議会基本条例一〇年の展開」(故 松下圭一名誉教授 追悼号)『法學志林』一四四、一五五—四一頁。

—— (2018) 「自治体議会と公共政策：展望と課題」『公共政策研究』(特集 地方自治の公共政策) 一八号、三三—三九頁。

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム (2016) 『議会改革白書 二〇一六年』生活社。

広瀬重雄・西科純・蘆田千秋・神原勝 (2016) 『ここまで到達した芽室町議会改革・芽室町議会改革の全貌と特色』公人の友社。

別海町議会 (2021) 『別海町議会基本条例(草案) 逐条解説』 <https://betsukai.jp/resources/output/contents/file/release/4060/46008/seibunzyoukyou.pdf> 二〇二一年七月十五日最終確認。

細井保 (2018) 「分節政治理論における議会」廣瀬克哉編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版局。

松下圭一 (1991) 『政策型思考と政治』東京大学出版会。

(1999) 『自治体は変わるか』岩波書店。

早稲田大学 マニフェスト 研究所議会改革調査部会 (2018) 『統一選 政策ピラ解禁に向けた議会イメージ・政策型選挙調査』 http://www.maniken.jp/pdf/180822seisaku_cihougikai_research.pdf 二〇二一年七月十五日最終確認。

【注】

(1) 鹿児島大学司法政策教育研究センター「全国条例データベース powered by elen」の検索結果によれば、二〇二一年七月一日現在、九〇九議会で議会基本条例が制定されている。なお、「議会基本条例」で検索し、「福島町議会基本条例諮問会議条例」を除いたものである。

(2) 二〇一六年までは『議会改革白書』(廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム)、二〇一七年は自治体議会改革フォーラムホームページ「全国自治体議会の運営に関する実態調査・議会調査二〇一七【第一次集計】結果報告」 <http://www.gikai-kaiakaku.net/research.html> (二〇二一年七月一日最終確認) による。この調査は二〇一七年一月から七月にかけて回答が寄せられ、有効回答数は一四八五議会(自治体議会の八三%)。

(3) 松下は、一九九一年の『政策型思考と政治』で自治体レベルの《基本法》の必要性(松下 1991: 90)を、また一九九九年の『自治体は変わるか』では「基本条例」あるいは「議会基本条例」の制定をともなう議会改革の必要性(松下 1999: 69)を論じている。自治体基本条例(自治基本条例)については神原勝 (2019) が、議会基本条例については廣瀬克哉が、それぞれ、その起点は松下圭一にあるとしている。廣瀬によれば、最初の議会基本条例となる「栗山町議会基本条例」は、松下圭一の議会基本条例論から引き継ぐ内容

と、議会報告会をはじめとする自らが開拓した実践活動をふまえた内容の双方によって構成されている」(廣瀬克哉 2017: 116) と指摘する。

(4) 松下と自治体議会については、廣瀬 (2017) や神原 (2019) などが二〇〇〇年代からの自治体議会改革の潮流にたいする松下圭一の影響を示す一方で、杉田敦が「自治体公務員に多くを期待したが、自治体の議会には冷淡」と指摘 (杉田 2017: 187) するように、自治体行政をめぐる評価や論説ほどには議会へのそれは多くない。これらの差は、おそらく、二〇〇〇年分権改革による自治体議会の変化のはじまりによって理解できよう。神原が示すように、戦後「国(省庁)の意思が国↓知事↓市町村長とタテ系列で降りる下降型の行政の末端を担わされていた首長を、政治的に同系列にある議会の保守多数派がサポート」(2019: 176) し、「二元代表制が保・保一併で運用」(2019: 176) されていた状況では、松下の言説は響く余地が少なかったといえよう。松下じしんは二〇〇〇年を前にして分権改革により機関委任事務が廃止となることを示し「ようやく、戦後五〇年余の歴史を持つ自治体議会の問題点を整理できるときがきたといっでよいでしょう」(松下 1999: 58) と述べている。機関委任事務の廃止、条例制定権が法定受託事務を含むすべての自治体事務に及んだことがこんにちの議会改革の起動因であることは廣瀬 (2018) も指摘しており、神原は革新自治体の、つまり首長と職員を中心とした自治体改革から「四半世紀遅れの議会改革」(神原 [2011] 2019: 204) とする。なお、国政府の議会としての国会をめぐる松下の議論については、岡崎加奈子 (2017)、議会論と国会また自治体議会の議論を整理したものとして、細井保 (2018) も参照。

(5) 当時の言説については、西尾勝は、(松下)「先生が「シビル・ミニマム」の概念を提起した当初からこれを批判し、これにたいする代案として提起されてきたシビル・オブティマムの考え方、さらにシビル・マキシマムの考え方」にたいして、国また自治体政府による保障は「ミニマム」であるべきだと反論を展開していたことを述懐する (西尾 2019: 4)。なお、近年の「ローカル・オブティマム」は、ナショナル・ミニマムの上に自治体が地域課題に応じて固有の政策を展開することを指し、当時の「ミニマムでは足りないからオプティマム/マキシマム」という意味とは異なり、むしろ「シビル・ミニマム」の発想に近いといえる。

(6) 二〇一九年中の市議会の議案は、市長提出議案が九八二四八議案でこのうち九七五二八議案が「原案可決/認定/同意/承認」、議員提出議案が七二九九議案、委員会提出議案が一四三三議案となっている (全国市議会議長会 2021: 39, 42, 49)。

(7) なお、松下 (1991: 213) では、議会の五課題は(一)政治争点の集約・公開、(二)政治情報の整理・公開、(三)政治家の選別・訓練、(四)長・行政機構の監視、(五)政策の提起・決定・評価、となっており、表現や力点が一部異なっている。

(8) 筆者は、自治体議会の政策「制御」は、長・行政への「監査」と「提案」と整理している (土山 2017: 94)。これは、一般質問がそうであるように、単に watch ではなく check として機能していることによる。(4)をcheckと理解すると(4)が制御に含まれるが、(4)を純粹に「見る」だけとして、その改善や問題提起が(5)に入るとすれば、(5)のみが議会による制御の実態となる。しかし、自治体議会

の制度をみた場合には watch だけではなく check が制度に抱合されていると理解できることから、ここでは(4)(5)を制御として整理している。

(9) しばしば指摘されているように、戦前から用意されているこの制度が、「請い願う」「情を陳ずる」を意味する用語を使い続けていることはもっと自省されるべきだろう。自治体議会では両者を峻別する必要もなく、いずれも、議会への市民提案制度と再設定すればよいのではないか。

(10) たとえば飯田市議会でおこなわれる市民との対話の機会では、各常任委員会ごとに市民の意見や提案を求める機会を設定して整理しているが、社会文教常任委員会では四七二の意見を集めた。これらをすべて記録し、整理して、委員会できりくむテーマを四つ確定した(土山 2020a)。

(11) 注(4)を参照。

(12) 二〇二〇年七月段階では感染予防対策として有効であったといえるが、デルタ株など感染力の強い変異株に置き換わっている二〇二二年春以降では必ずしもこの方策は十分ではなくなっていると思われる。

(13) 廣瀬(2018)が指摘するように、「質」を数値によって可視化することは難しいが、地元紙の評価(「別海町議会議会活動」「見える化」鍵「釧路新聞」二〇一九年十二月三日など)や、前期改革計画のなかで一般質問の量と質を問題視していた議会モニターのコメント、コロナ禍中ではあるものの傍聴者の増加などが、全体的な質の向上の傍証になろう(土山 2021b)。

(14) 委員会の委員が、「〇〇常任委員会調査を経て、委員の総意をもとに質問をします」を冒頭の定型句として使い、事実上の委員会代表質問であることを示しているという。

(15) ワークショップ形式やワールドカフェ方式、また地域ブロックごとに巡回したり、児童や高校生といった学生との交流、業界団体との意見交換を設定する議会も少なくない。ただし、「議会が設置する市民にひろく開かれた対話の機会」として、自由に市民がアクセスできる機会を、特定の集団から意見を聴取する機会とは別に担保する必要はあろう。