

地方自治における二元的代表制＝機関競争主義  
——公共政策論における制度の意義——

江藤俊昭

社会共生学部 公共政策学科 教授

専門分野：政治学、地方自治論、公共政策論

キーワード：地方自治、二元的代表制、総合計画、自治・議会基本条例、  
政策システム

## 1. 公共政策における制度の意義と本稿の課題

### (1) 公共政策における制度の意義

公共政策論は、複雑化・多様化する社会に「誕生」した。このような社会の課題を解決するには、学問の統合化・総合化が不可欠だからである。この統合化は、研究者だけではなく、住民（国民）、企業、NPO等、議会・議員、行政府（執行部・職員）とそれらの協働が行う。社会の課題が複雑化・多様化しているがゆえに、解決も協働が必要になっている。

社会の課題解決には次の3要素が必要である。①気づき：「地べた」（ブライディミカこ）をふまえつつ問題を抉り出す感性、②解決策としての合わせ技：個々の学問は重要だとしても、解決には学問の統合の必要性、③共感による運動：異質性を踏まえながら課題を解決する協働の必要性。これら3つは、時間の発展軸ではない。共感が気づきを生み出すことにもなるし、共感の問題解決を探ることにもなるからである。また、協働は共感による運動だけではない。この気づきや解決策としての合わせ技も、個人や個々の組織で行うこともあるが、社会課題が複雑化・多様化しているがゆえに、協働が不可欠である。

この協働をシステム化するのが政策サイクルである。もちろん、政策サイクルには協働を意識していない上意下達型サイクルもある。協働のシステム化としての政策サイクルを構想することが現代社会の課題発見・解決には必要である。

公共政策論では、2つの知識が必要である。＜政策課題解決のための知識（inの知識）＞と＜プロセス（政策サイクル）構築のための知識（ofの知識）＞である（表1参照）。

課題解決のための知識（inの知識）は、法律知識はもちろんのこと、政策ごとに、福祉、都市計画、教育、環境、観光等に関する知識である。これを束ねる総合計画や財政の知識はもちろん重要である。これは、一般に政策提言力・監視力といわれる能力の重要な要素である。

この知識にとどまらず、プロセスの知識、つまり成果（政策）を生み出すためのプロセス（政策サイクル）の構築と改善のための知識がある（ofの知識：政策サイクルの構築・改善の知識）。

政策サイクルは、まさに＜ofの知識＞によって豊かになる。ただし、＜inの知識＞を含んだ監視や政策提言の能力が欠如すれば空虚となる。そこで、2つの知識の合体、つまり＜inの知識＞を含めた＜ofの知識＞が必要である。課題解決には、＜inの知識＞が重視される。今日、課題が複雑化し＜inの知識＞の統合化が希求されているがゆえに、それらの知識を統合化する協働のシステム化のための＜ofの知識＞がいままで以上に重要になっている。

善き商品・サービス・政策は善き経営品質が必要だという経営品質プログラム（日本生産性本部）の発想をこの視点から活用したい。善き政策サイクルを生み出す＜ofの知識＞が作動することによって＜inの知識＞を効果的に活用でき、善き政策・サー

ビスが形成される。政策サイクルが公共政策にとって、ますます重要になっていること、<of の知識>によって政策サイクルは豊かになることを確認すれば、政策サイクルの基礎であり、それが活用すべき制度（本稿では政治・行政制度）を確認することがまずもって必要になる。

そこで、本稿では国政も視野に入れながら、地方自治・地方政治を中心に政策サイクルを作動させる制度を確認する。

**表 1 公共政策学における 2 つの知識**

	in の知識 (knowledge in process)	of の知識 (knowledge of process)
定義	政策決定に利用される知識	政策のプロセスの構造と動態に関する知識
学問領域	「政策分析論」「政策デザイン論」 ・ 政策決定のための情報分析 ・ 政策案の設計のための技術 ・ 政策の評価	「政策過程論」 ・ 政策決定（問題の発見・定義、政策案の設計、政策案の決定）のメカニズムに関する研究 ・ 政策実施のメカニズムに関する研究
主要関連学問	システム工学、政治学、経済学、法学（立法学）、個別学問（例：交通論）	政治学、行政学

出所：秋吉（2017：29）

## (2) 地方自治の変容

地方自治は、今日大きく変化している。従来の中央集権制の下では、決めたことを実施する地方行政が重視されてきた。今日、さまざまな利害を調整して統合し方向付ける、つまり合意形成を図りながら地域政策を決定する政治が今まで以上に重要となっている。その際、首長等だけではなく、議会の役割の重要性が高まる。同時に、住民が政治にかかわること（住民参加・協働）が不可欠である。それを推進する制度化も進んでいる。その時代背景、今後の方向について確認する。

そして、日本の地方自治の特徴を確認する。日本の地方自治には、2つの特徴がある。1つは、自治体の二元制（本稿では二元的代表制＝機関競争主義を強調）である。憲法が、議会の設置とともに、議員と首長（および法律で規定する吏員）の公選を規定している。もう1つの地方自治体の特徴は、自治体の二層制（市町村と都道府県）である。これらは実際に全国画一的に制度化されている。このうち前者について住民自治の視点から確認する。その上で、今日の住民自治を進める自治・議会基本条例と総合計画を標準装備として位置づける。

そこで本稿では、具体的に日本国憲法における地方自治、国政と異なる地方自治の

特徴、二元的代表制＝機関競争主義、自治・議会基本条例と総合計画の意義と課題について検討する。

## 2. 日本の地方自治制度

### (1) 日本の地方自治制度——地方政治の磁場——

日本国憲法には「地方自治」の章が挿入されている（第8章）。今日では当たり前のもになっているが、世界的に見て1946年制定当時は珍しかった。日本では、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義という三大原理を保障するためには、議会制民主主義と地方自治が組み込まれた。ちなみに、権力集中は独裁や腐敗を招きやすことから権力分立が主張されるが、三権分立（立法、行政、司法）だけではなく、政党政治とともに地方自治が必要である。

憲法上の地方自治に関する規定は、たった4条ではある。原理（第92条：地方自治の本旨）、地方政府形態（第93条：自治体の基本構造（住民自治））、自治体の権限（第94条：団体自治）、住民による決定（第95条：地方自治の保障）について規定されている。

①地方自治の原理は、地方自治の本旨と規定される。その内容は、憲法上規定はないが、一般には、住民自治と団体自治と理解される。前者は、当該地域の決定が住民自身によること、後者は、国とは別の団体としての権限が保障されていること（一般に説明される「国から独立して」は言い過ぎ）、である。なお、地方公共団体の組織や運営は地方自治の本旨に即して法律（地方自治法等）で定める（その本旨に反する法律等は制定できない）。

②地方政府形態（自治体の基本構造）は、議会（議事機関）とともに首長（執行機関）を住民（有権者）が直接選挙する二元制である。地方自治の本旨の文脈でいえば、住民自治の規定である。二元制は二元代表制といわれるが、議院内閣制の要素（議会による首長の不信任議決、首長による議会解散権）が加味されていることからこの用語は正確ではない。本稿では、そのこととともに、議会と首長の政策競争、住民参加・協働の推進をも含み込んだ二元的代表制＝機関競争主義として理解する。

③自治体の権限として、自主立法権（条例制定権）、自主行政権、自主財政権を有している。地方自治の本旨の文脈でいえば、団体自治の規定である。なお、憲法65条では、「行政権は、内閣に属する。」となっているので、自治体の自主行政権は例外規定の1つである。

④住民の決定による地方自治の本障が規定されている。自治体にかかわる法律を制定する場合、国会を通過させるだけではなく、その自治体の有権者による住民投票で過半数を得なければならない（特別法の住民投票）。重要な決定は、当該自治体の議会でも首長でもなく、住民自身がかかわる必要がある。なお、憲法41条では、「国会は、国権の最高機関であつて、唯一の立法機関である。」となっているので、これも例外規定の1つである（「法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可

決したとき法律となる」(憲法 59①)がある)。

【日本国憲法】(1946年公布、1947年施行)

第8章 地方自治 (LOCAL SELF-GOVERNMENT)

第92条 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。

第93条 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。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

憲法の「地方自治の本旨」に基づいて、地方自治体(地方政府)の「組織及び運営に関する事項」は地方自治法等で規定されている。地方政府は、財政を運用する予算を議決し執行し、条例を制定している。それ以外にも地方政府はさまざまな役割を担っている。議会と首長は、相互に協力あるいはチェックしあいながら、これらを行うことになっている。

まず、立法権である条例制定、運営に必要な予算議決、さらに市町村合併は議会の権限である。さらに、議会は首長の不信任議決もできる。ようやく広がってきたことだが、議員や委員会が条例案を提出することもできる。他方で、首長は議会との関係で予算編成・提出権、再議請求権を持ち、専決処分(限定的)ができる。これにより日本の二元制では首長は強力である(強首長主義)。なお、議会の招集権は議会の議長ではなく、いまだ首長が持っている。このように、議会や首長は地域経営においてそれぞれ重要な役割を担っている。

## (2) 地方政治の台頭

歴史を語る場合、その転換点として画期となる出来事がある。それを起点として新たな時代の時期区分とすることはよくある。戦争の終結や革命といった大きな出来事とともに、日常生活している者にはなかなか実感できないが長期的に見れば大きな変動を呼び起こす出来事もある。国会による「地方分権の推進に関する決議」(1993年)、そして「地方分権推進法」の制定(1995年)は、新たな時代の画期をなす出来事とはすぐにいえないまでも、新たな状況・局面・構造を創り出す出来事といえる。

これらは、住民自治にも大きな影響を与えている。それは、地域の政策過程の開放性にかかわる。つまり、閉鎖的な地域経営ではなく、住民が積極的にかかわる住民自

治を目指す。その意味で、住民自治はいわば地域民主主義と同義である。

今日流布している住民参加（参画）や協働は、政策過程をより住民の側に近づけること、開放度を増加させることである。その特徴を表す協働をキーワードに、新聞検索をすれば、1993年2件、94年から急増して99年には100件を超え、2003年281件、04年506件となり、その後今日まで500件、あるいは600件で推移している（「聞蔵Ⅱビジュアル」（朝日新聞）、「ヨミダス歴史館」（読売新聞）でも同様）。

少し難しい言葉を使えば、権力を住民の側にシフトさせる傾向が読み取れる。住民自治にはつねに2つの要素が絡み合っている。

要素の1つは、政治的アクター（行為者：個人、団体）の関係である。住民・住民団体、NPO、企業、議会・議員、首長等（行政委員会・委員、職員）、といった住民自治のアクターが政策過程においてどのように関わっているかを問題にする。住民代表機関である議会や首長だけではなく、住民がさまざまな利害を追求するために、その住民自身が連携しあるいは対抗する。議会や首長は、それに応えたり抵抗するとともに、みずからも利害を追求するために住民と連合しあるいは対立する。

もう1つは、制度である。政治的アクターの作動の結晶であるとともに、それらのアクターの作動を方向づけるものである。自治・議会基本条例や住民投票条例を想定するとよい。たとえば、住民投票を目指す運動によって住民投票条例が制定され、住民投票が行われる場合がある。そして、それを起点としてバージョンアップされた住民参加制度を構想することになる。

これら2つの要素から言えることは、住民を鍵概念とした方向に政策過程が変化していることである。しかし日本の場合、事態はそれほど単純ではない。そもそも、住民だけではなく住民代表機関としての議会や首長が地域経営において重要な主体としては登場していなかったからである。中央集権制の存在である。

地方分権決議によって幕を開けた（とはいっても序幕であるが）地方分権の動向は、まずもって地方分権一括法の施行（2000年）によって第1幕が開かれることになる。従来、首長は、住民代表機関とともに、機関委任事務等による国の機関というヤヌス的な性格を有していた。しかし、その一括法の施行によって「住民自治の根幹」としての議会を作動させるとともに、首長をしっかりと住民代表機関に位置づける方向に舵は切られた。

非常に単純化すれば、中央集権時代には地域経営にあたって、執行を担う地方行政手法が重視されていた。地方分権によって、地域経営の自由度は高まり、地方行政を超えてさまざまな利害を調整し統合する地域経営手法、まさに合意形成と決定を担う地方政治の重要性が意識された。また、今日財政危機が進行しているが、そこでの「あれかこれか」という集中と選択の必要性は、この傾向をさらに推し進めた。議会と首長のパワーアップとともに、住民のパワーアップが求められている。

従来住民自治といえば、選挙（国政および地方選挙）や住民運動（および地方自治制度改革）が主なテーマだった。また、国政を活用する政治（地域振興策等）、国政に対抗する政治（革新自治体の動向）の政治もあった。しかし、今日まさに権限財源を

有した地方自治体＝「地方政府」の新たな政策や制度をめぐる議論や運動が行われている。

### 3. 二元的代表制とその展開

#### (1) 地方自治体の二元的代表制——地方政治と国政との相違

地方自治体の制度を考える場合、まず国政とは異なる二元的代表制について確認しておこう。地方議会と国会とは、議会という用語が同様であるにもかかわらず、期待されている役割は異なっている。しかし、マスコミなどからの情報のほとんどは、国会を雛形にした地方議会をイメージしている。議場の多くが国会の議場の縮小コピーであること、議会がその運営にあたって準拠しているのは国会の規則を踏まえてつくられた標準会議規則（全国の三議長会（全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会）が策定）であることは、この誤解を促進させている。そもそも、住民自治では住民が自治体の政策決定に中央政府以上に積極的ににかかわることが想定されている。こうした原理によって、議会での討議の様相も異なっている。

##### ①中央政府の議院内閣制とは異なった自治体の二元的代表制の採用

国政の議院内閣制の場合、首相を選出する与党とそれに対抗する野党といった政党政治が存在している。しかし、自治体の首長は議会の多数派が選出するわけではない。

議会とともに、首長も住民が選出するという二元制に基づいている。議会と首長等が協力しつつも緊張関係を保ちながら政策を決定し実施することである。地方政治において、議会・議員の首長を支援する与党的立場、逆に反対する野党的立場は存在する。しかし、全体としての議会は、首長をはじめ執行機関と政策競争をする別の機関であることを再確認することが必要である。地方分権改革により首長の役割とともに、議会の役割も大きく変わる。

##### ②国会の二院制に対する地方議会の一院制の採用

国会は、衆議院と参議院によるチェック・アンド・バランスを想定している。世界の国会では、一院制の方が多く、連邦制を導入している国や、民主主義制度を早めに導入したいいわゆる先進諸国（北欧などを除いて）は、二院制を採用している国が多い。二院制なのは、それぞれの院が異なった利害を代表し、それぞれが他の院を牽制することが期待されているからである。それに対して、地方議会は一院制である。日本などのように二元制を採用しているところで、議会と首長のチェック・アンド・バランスが可能であることが考えられる。より重要なことは、自治体が住民に身近であり、住民がその活動をチェックできるからである。

それだからこそ、直接民主制の系列のさまざまな制度が自治体に導入されている。もちろん、国政でも直接民主制の系列の制度はある。国会が発議する憲法改正の国民投票である。

自治体レベルでは、住民が立法（条例制定）にかかわったり（条例制定改廃の直接請求）、議員・首長を解職、議会を解散させるなど（リコール）の多様な直接請求が制

度化されている。それは、議会内部ではなく、首長や住民が議会をチェックすべきだと考えられているからである。なお、今日脚光を浴びている住民投票も条例に基づいて行うことができる。

すでに指摘したように、日本国憲法第 95 条は、地域の重要事項の決定を議会に委ねてはいない。首長にはなおさらである。1 つの自治体に関する法律を国会が制定したければ、両院を通過させるだけではできない。当該地域の住民による投票で過半数を獲得しなければならない。1949 年から 1951 年までの 15 本の法律が制定された (18 都市)。広島平和記念都市建設法、長崎平和記念都市建設法などがあるが、その中には反対が約 4 割という住民投票結果だったものもある (首都建設法、1950 年)。今日では死文化されているこの条文は、国政とは異なり地方自治は直接民主主義を重視していることを示している。

### ③議員間討議、および住民・議員・首長間討議を重視する地方議会

第一の原理から、議会が首長とは異なるもう 1 つの機関として登場しなければならない。そのためには議員間の討議空間が必要になる。国政のような内閣に対して与党からの賛同、野党からの批判に終始する場ではまったくない。地方議会は、質問・質疑の場だけから、議員間討議の重要が指摘されるのはこの文脈で理解できる。同時に、第 2 の原理からその討議空間は、議会だけではなく、住民の提言を踏まえたもの、さらには住民、議員、首長等との討議空間となることも想定される。議員だけの討議空間から、首長等・住民も討議に参加するフォーラムとしての議会の登場である。

## (2) 二元的代表制の進展

地方自治の 3 つの原理を考慮すれば、地方自治の運営も大きく変わる必要がある。住民参加・協働が重視され、住民と議員や首長等との討議空間、議員間の討議空間が創出され、それを踏まえて、議会と首長との政策競争が行われる。つまり、議会は追認機関から脱し首長と切磋琢磨する議会に (与党野党関係は存在せず、監視と政策立案の役割を發揮しつつ、議員の質問に対する執行機関からの反問権も認める!)、また、閉鎖的ではなく住民に開かれ住民参加を促進する議会に (議会報告会や参考人・公聴会の充実)、そして、質問・質疑の場だけではなく、議会の存在意義である議員同士の討議と議決を重視する議会に (機関としての作動)、大きく転換する。

二元的代表制は、機関競争主義として理解できる。その要素は次のものである。

- ①第一要素 議会も首長も住民から直接選挙されるという意味で、正統性は対等であり、議会＝合議制、首長＝独任制といった特性をいかして切磋琢磨する (正統性の対等性、両者の特性の相違を踏まえた対立・競争)。
- ②第二要素 政策過程において、議会や首長は権限が分有されていることにより、一方的な優位はありえず、相互作用によって地域経営は行われる (政策過程全体にわたって、政策をめぐる両者の競争)。
- ③第三要素 住民は行政の客体以前に「自治の主体」であることを考慮すれば、住民は議会と首長を「統制」しなければならない。政策過程全体での住民による統制、い

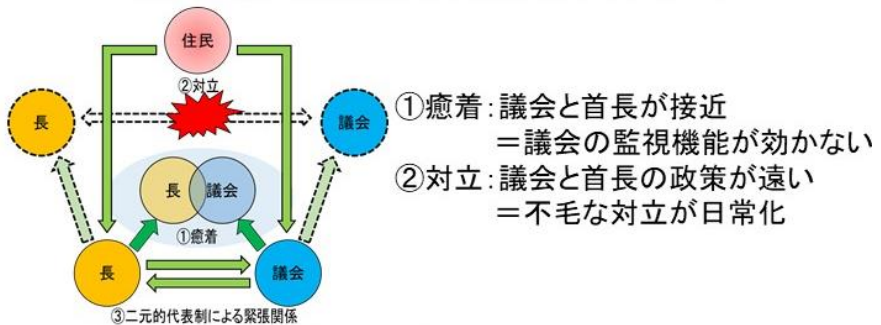


わば住民参加を行う。

これら地方自治の3つの原理に基づく住民自治は、中央集権制の下では開花しなかった。地方政治の台頭にもなって、これに向けたさまざまな実践によって徐々に作動するようになった。

現行制度では、議員とともに首長も直接住民が選挙する。この制度では、一方の極に議会と首長が癒着することで議会が追認機関化し議会の役割を果たせない経営がある。他方の極に、議会と首長とが不毛な激しい対立を繰り返す経営がある。前者は監視が効かず、後者は不毛な対立が日常化し、どちらも住民福祉に逆行する。そこで、この両極とは異なるもう1つの方向が本稿で強調する二元的代表制＝機関競争主義である。それは、後述する議会基本条例の中に刻み込まれている（図1参照）。

図1 二元制の揺れ



### ③もう一つの地域経営＝二元的代表制

- a. 議会と首長は正統性では対等
- b. 政策過程全体にわたって議会と首長は政策競争を行う
- c. 政策過程全体にわたって議会と首長と共に住民が参加する

## 4. 住民自治の展開とそのための標準装備

### (1) 住民自治の展開

地方政治は地域民主主義であるからこそ、住民の政治・行政参加の拡大がポイントである。もちろん、住民だけが政治・行政を担うことを想定しているわけではない。住民による恒常的な参加が困難というだけでなく、議員間、住民と議員、および議員と首長等との討議空間が政治には不可欠だからである。また、住民の政治・行政参加の拡大は、議会改革を進め、議会が果たす役割（活動量）を高める。住民の政治・行政参加の拡大と議会の活動量の増大は、首長等の役割（活動量）を増大させる。

より具体的にいえば次のようになる。今日、住民の要望や提言を中央集権制を理由として拒絶するわけにはいかない。住民の監視・提言の機会が増大し、日常化すれ

ば議会や首長ともそれに応えなければならず、そのためには改革が必要になる。また、議会の政策提言・監視能力の向上は、首長等の政策能力を高めるだけではなく、住民もそれを踏まえて議論できる。首長等の政策能力の向上は、議会との緊張関係を増大させ議会改革を進める起爆剤となり、住民も同様にその水準から出発できる。

住民自治は完結するものではない。また、住民自治を推進する運動は制度化されると形骸化する傾向を持つ。それを意識しつつ住民自治のさらなるバージョンアップを求める運動が再生される。まさに、「運動化と制度化の無窮運動」(神原勝、篠原一)を担う主体が動きやすい環境(地域経営の自由度の増大)が整備されてきている。

なお、住民、議会・議員、首長等の三者関係はゼロ・サム(一方の勝利)ではなく、ウィン・ウィン(三者の勝利=地域協働)の関係として捉えられるし、その方向での地域経営を模索することが必要である。

まさに、二元的代表制=機関競争主義の作動である。その領域(層)である代表制の改革、代表制と住民とを結ぶチャンネルの改革、住民参加の手法の進展、進展した住民自治の保障の制度化、それぞれの新たな展開を概観しているのが、表2である。

## (2) 住民自治の標準装備

### ①地域経営のルール：自治・議会基本条例

地方分権改革により地域経営の自由度は高まった。そこで必要なのは、地域経営のルールと軸である。地域経営のルールは、自治・議会基本条例などであり、地域経営の軸は、総合計画などである。まさに、これらは新たな住民自治の標準装備である。

自治基本条例は、北海道ニセコ町まちづくり基本条例(2000年12月制定)を先駆とする条例を指している。まさに、地方分権の申し子といえる。とはいえ、自治基本条例は、「自治体の憲法」と呼ばれるが、組織・権限に関する事項があまりにも少ない。憲法・法律(地方自治法等)で規定されている事項が多く条例制定に意味がないという理由だけではなく、すでに条例で規定している事項が多いためである(議会の定例会回数条例、議会の委員会条例等)。

また、ニセコ町まちづくり基本条例には、当初議会条文が一条もなかった。「住民自治の根幹」としての議会についての規定がない。管見の限りでは、杉並区自治基本条例においてはじめて議会事項が規定されている。その後、自治基本条例の中に議会条文が挿入されているとはいえ、申し訳ない程度の3条分程度である(例外として、飯田市議会基本条例、ニセコ町まちづくり基本条例(改正)、多治見市市政基本条例などである)。

これらを考慮すれば、自治基本条例制定の動向は歴史的に大きな意義があるとはいえ、「自治体の憲法」とするには、さらなる一步を踏み出さなければならない。

自治基本条例よりも制定は遅れたが、議会基本条例が制定された。その制定は全国に急速に広がっている(制定は自治体の半数を超えている)。議会軽視の自治基本条例を補完する意義はある。もちろん、<自治基本条例=行政に関する条例>、<議会基本条例=議会に関する条例>ではない。議会基本条例は、議会が住民に見えない中で、

表 2 住民自治の新展開

<p>&lt;代表制の改革：地方議会改革と二元的代表制の運営&gt; 住民とともに歩む議会、議員同士が討議する議会、そしてそれらを踏まえて首長等と政策競争をする議会、これらが登場している。二元的代表制という用語が定着してきたことはこの表れの1つである。</p> <p>&lt;代表制と住民を結ぶⅠ：地方選挙改革&gt; 政策型選挙としてのマニフェスト選挙（2003年統一地方選挙（国政選挙よりも早い）、その後公職選挙法で認められるようになった）。</p>
<p>&lt;代表制と住民を結ぶⅡ：自治体内分権の制度化&gt; 地域をいくつかに分け、そこに住民参加の拠点を置くことである。平成の市町村合併の嵐が吹き荒れるなかで、旧市町村の自治や文化を守り育てるために、地域審議会、地域自治区・地域協議会が制度化された。大都市だけではなく狭域自治の必要性が認知され自治体内分権と呼ばれるようになっていく。自治法等に基づくもの（上越市、飯田市等）のほか、独自条例に基づくもの（名張市、伊賀市等）もある。第30次地方制度調査会答申では、括弧が付けられているとはいえ、「都市内分権」の重要性が指摘された。</p>
<p>&lt;住民参加の手法Ⅰ：多様な住民参加&gt; 充て職から、公募制、そして抽選制（市民討議会など）といった制度も整備され、参加する住民も多様となっている。また、行政が用意した文書に意見を言うことから、白紙から議論することに、住民からの提言は、聞き置くから尊重するに変わった。そして、これらの行政への住民参加とともに、議会への住民参加も試みられるようになっていく（議会報告会、住民との意見交換会、公聴会・参考人制度の活用等）。</p>
<p>&lt;住民参加の手法Ⅱ：常設型住民投票の登場&gt; 住民投票は定着してきた。個別のテーマをめぐる住民投票条例（原子力発電所建設をめぐる住民投票条例など）とともに常設型住民投票条例（実効性ある自治・議会基本条例を含む）も制定されるようになっていく。テーマが多様化している。いわゆる迷惑施設、市町村合併だけではなく、大規模公共施設（佐久市）や市庁舎建設（鳥取市）、いわば市町村財政をめぐるテーマ、および議員定数削減（山陽小野田市）といった直接に住民自治をめぐるテーマも登場している。自治体の重要政策や組織という自治を問うテーマが浮上している。</p> <p>* 2012年自治法改正の議論（第30次地方制度調査会の議論）では、拘束型住民投票を条例で可能とすることも模索されていた。最終的には改正されていないが、総務省からこうした案が提出されたことは注目しておきたい。</p> <p>&lt;自治のルールと方向：自治・議会基本条例および総合計画条例&gt; 自治のルールとして自治・議会基本条例が制定されている。また、総合計画は、たんなる作文から実効性あるものにかわってきた（多治見市方式）。それを制度化する自治基本条例（多治見市：市政基本条例）や総合計画の策定と運用に関する条例（北海道福島町・同栗山町）が制定されている。</p>

議会が住民に示したマニフェストとして、また従来とはまったく異なる議会運営を宣言したものとして、画期的な意義がある。

## ②地域経営の軸である総合計画

基本構想の法定化は、高度経済成長による乱開発を防ぐために、「その地域における総合的かつ計画的な行政運営を図る」目的で、住民代表機関である「議会の議決を経て」策定されるものである（1969年に自治法に挿入（自治法2④））。前年には、都市計画法が制定されている。

基本構想・基本計画・実施計画の三層構造が一般的である。総合計画の構成は、自治法上規定されているわけではない。財団法人国土計画協会『市町村計画策定方法研究報告』（1966年、自治省による委託）により提起され、その後三層構造が一般的になっている（76.4%、玉村雅敏監修・日本生産性本部編集『総合計画の新潮流』公人の友社、2014年）。このことで、体系性が形成されたものの、基本構想が抽象的になり、そのみが議会の議決の対象となった。

総合計画をめぐって大きな転換が起きている。1つは、忘れ去られる作文計画としての総合計画から地域経営の軸としての実効性ある総合計画への転換である。もう1つは、住民だけではなく議会が総合計画策定の際に積極的にかかわるようになってきていることである。

基本構想の義務付けの廃止によって（2011年）、総合計画が無意味化するわけではない。予測可能な「小島」として、政策討議の起点として、名称はともかく策定されることが必要である。したがって、総合計画の策定と運用に関する条例の制定が急速に進むであろうし進めなければならない。

その条例には、総合計画の構成、計画期間（首長のマニフェストが総合計画ではないが、それに基づき策定されること、執行権は首長が有していることから首長任期に合わせる）、総合計画と他の計画との関係（必要によってはそのいくつかを議決事件の対象にする）、それらと予算の関係（総合計画に規定されなければ予算化しない）、策定にあたっての住民参加、議会の議決などを規定する。

今日、この総合計画と地方版総合戦略との連動を意識し、それらをチェックすることが必要となっている。

## 5. 政策サイクルにおける討議と決定の重要性——むすびにかえて

公共政策における政策サイクルの重要性の意味を確認しつつ、その基礎となる制度について地方自治を中心に検討してきた。最後に、政策サイクルにとって重要な討議と決定の意味と制度を確認しておきたい。

政策サイクルといえば、PDCAサイクルを思い浮かべる（P計画、D実践、C評価・検証、A改善）。それは、人間行動でも組織行動でも当然意識されるべき手法である。行政改革と同様に、議会改革でも活用できる。議会基本条例の条文を基準に毎年その改

革を評価する発想はその1つである。議会という機関としてだけでなく、機関内、たとえば委員会、議会事務局等々での評価もできる。つまり、PDCA サイクルはさまざまな実践において活用できる手法である。

ただし、住民自治を進める上で、また地域経営を行う上で、その活用の範囲を確定しない安易な活用は中央集権時代の行政主導に引きずられる。PDCA サイクルは重要だとしても、地域経営全体にこのPDCA サイクルを位置づけ実践すると、重要な討議空間と決定主体である議会が排除・軽視される可能性がある。PDCA サイクルには、地域経営にとって重要な討議と議決・決定が含まれていないからである。

地域経営においてはそのサイクルで軽視されていた討議 (deliberation, debate, discussion) と議決 (decision) という2つのDを組み込むことが必要である。それを踏まえないPDCA サイクルの活用には、知らず知らずのうちに行政の論理が浸透する。逆にいえば、新たに付け加えた2つのD (討議と議決) を担うのは議会であり、それを無視する発想は議会を行政改革に包含させる。そろそろ、従来のPDCA サイクルの発想と手法を超えたPDDCA サイクルという地域経営における新たな発想と手法の開発が必要である。

### 【参考文献】

- 秋吉貴雄『入門 公共政策学』中公新書、2017年  
 今井照『地方自治講義』ちくま新書、2017年。  
 江藤俊昭『地方議会改革——自治を進化させる新たな動き』学陽書房、2011年。  
 神原勝『増補 自治・議会基本条例論』公人の友社、2009年。  
 神原勝・大矢野修編『総合計画の理論と実践』公人の友社、2015年。  
 西尾勝『自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ—』ぎょうせい、2013年

### 【附記】

学部学生の教科書として編まれた、高橋正弘・首藤正治編『公共政策基礎ゼミナール』大正大学出版、2021年、の補遺として本稿を執筆している。教科書という性格上、江藤俊昭「二元的代表制と住民自治」山梨学院大学政治行政研究会編『新版 入門政治行政』(2017年、公人の友社)を加筆修正している。

なお、筆者は次の教科書刊行とかかわっている。併せて参照してほしい。学部学生を対象としたものとして、「現代政治の諸相」「政治過程における選挙」「政治決定構造のメタモルフォーゼ」「ローカルイニシアティブと地域政治」「地域開発と地域政治」山本啓編『政治と行政のポイエーシス』(未来社、1996年)、「執政制度・政党・選挙」「二元的代表制と住民自治」(既出)山梨学院大学政治行政研究会編『新版 入門政治行政』2017年、公人の友社(旧版(山梨日日新聞社)ではポスト福祉国家や地方分権改革についても章を起こして論じている)、「自治と市民の社会学」松野弘編『現代社会論——社会的課題の分析と解決の方策』ミネルヴァ書房、2017年、「地方議会の役割」幸田雅治編『地方自治論——変化と未来』法律文化社、2018年、がある。また、

江藤俊昭 (2022. 3)

大学院生を対象としたものとして、「都市行政と議会改革」久末弥生編『都市行政の最先端 — 法学と政治学からの展望』日本評論社刊、2019年、がある。