

## 分権時代における議会の役割 日米の議論の動向を背景に

2005年9月8日(木) 品川区議会議員研修会

早川 誠(立正大学法学部)

### 1. 地方議会の独自性とは何か

地方議会研究の蓄積の薄さ：日本の事情 / 海外の事情。

分権改革の潮流：自治体の自立 地方議会の活性化の必要。

いくつかの論点

立法活動の活性化

地方自治法での議員の議案提出要件・修正動議提出要件の改正。

・・・地方議会に特殊な課題か？

住民に密着した議会

「19世紀初頭のアメリカの地方自治を観察したフランスの政治学者のトクヴィルは、いわゆる『地方自治は民主主義の小学校である』と述べている。この『地方自治』は、当時の立法国会的状況においては、地方の立法機関である『住民総会』(タウン・ミーティング、議会)であったと考えられる。ということは、『地方議会は民主主義の小学校である』といえよう。また、当時、イギリスの哲学者のジョン・S・ミルも、『地方自治の政治教育的機能』を強調している。地域住民が、地方議会に関心を持ち、議員の選挙における投票も含めて積極的に参加することが、民主政治の基礎であるということである。」(加藤幸雄『新しい地方議会』)

地方議会に対する「タウン・ミーティング・イメージ」。

・・・住民参加は「議会制民主主義の否定」か？

・・・執行機関と結合する「タウン・ミーティング」 立法府の役割は何か？

行政の効率化

数値指標の重要性 / 議員定数の削減。

・・・何のために？地方議会は何をやる場所なのか？(国会との対比？)

### 2. タウン・ミーティング研究の最前線

Frank M. Bryan (professor of political science, the University of Vermont)

*Real Democracy*, The University of Chicago Press, 2004

- ・ ヴァーモント州におけるタウン・ミーティングのデータに基づいた実証的研究。
- ・ 2004年度アメリカ政治学会年次研究会(シカゴ)でもセッションが組まれる。
- ・ R. Putnam, J. Mansbridge 両ハーバード大教授の推薦。

内容

- ・ real な民主制としてのタウン・ミーティング。代議制は代替物に過ぎない。
- ・ real とは、すべての人が立法者であり、対面型の審議に参加すること。
- ・ direct democracy ( 直接民主制 ) 、 plebiscite democracy ( 国民投票・住民投票型民主制 ) とは区別される。全体集会 / 対面型 / 統治・政府機能。

## \* 日本における政治参加論

「国民投票」「住民投票」・・・対面型審議ではなく、むしろ投票に近い。

問題は、あまりにも参加民主制的で代議制と衝突するということではなく、  
いまだ十分に参加民主制的ではない、ということ。

\* 「タウン・ミーティング」の意義の変質

小泉政権（ クリントン政権 ）：政府と国民の対話集会。

政治家にとっての利益 / 選挙・キャンペーン技術 / メディア化と特殊利益

- ・ タウン・ミーティングの規模（ヴァーモント州のデータ）。

人口平均\_\_\_\_\_人、登録有権者数平均\_\_\_\_\_人

出席率平均 %

- ・ **タウン・ミーティングに関する最重要要因。**

社会經濟的要因、「民度」？

街、自治体の規模の重要さ。

有權者影響力指標(the voter power index)

+ 有権者決定力指標(the voter decisiveness index) 曲線モデル(curvilinear model)

Cf. <http://www.uvm.edu/~fbryan/newfig%20IV-I.pdf>

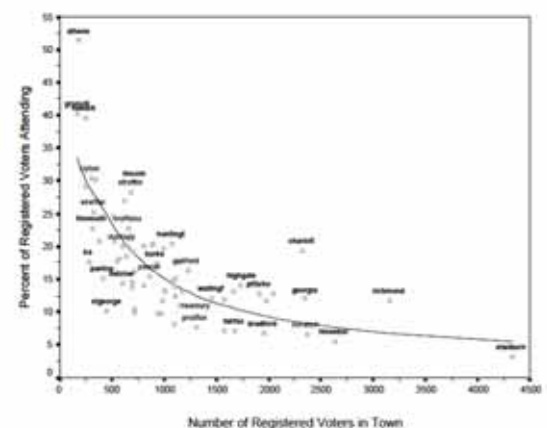
- ・ 出席率は低いのか？

### The raw best democracy index vs. The controlled best democracy index

コントロールされた指標での評価が必要。

争点の重要性：道路整備、雪かき、教育問題・・・

FIGURE IV-1  
The Final Curve (Banzhaf + Power Indexes)  
70 Town Meetings, 1992



### 3. 地方議会の役割分類

#### (1) 二つの留意点

「住民が参加」する「議会」

都市型の地方議会の問題。

議員率先型の対面集会？・・・DuxburyにおけるKunin知事の例。

議会对住民の構図の正当性／重要性。

住民の力量への評価

市民の参加コストの低減の必要性。

「参加民主主義」とは異なる、住民の日常的必要性の発見と充足の必要。

#### (2) 代表的な地方議会の役割分類

大山論文：住民代表機能／審議機能      首長には不可能。

住民代表機能：会派競争の活性化と住民への伝達。

審議機能：審議強化から監視機能強化へ    住民との連携によるコントロール。

野村論文：執行機関監視機能／政策議案提出機能／当該団体意思決定機能。

執行機関監視機能の優位／タウン・ミーティング・イメージの維持。

・・・より住民にとって低コストの議会改革は可能か？

### 4. 協働型議会からの発想

協働：「ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等の立場で協力し合うこと。単なる参加よりも踏み込んだ、行政と市民（市民団体）、企業などとの新たな関係のあり方として注目されており、パートナーシップといった表現も互換的に用いられている。協働の実現に求められるのは、対等性、自主性の尊重、自律性の確保、相互理解、目的の共有、情報の公開、といった原則の徹底である。」（『地方自治の現代用語』）

江藤俊昭『協働型議会の構想』

- ・ 中央集権型議会に対する協働型議会。
- ・ 議会の機能：争点集約／討論による政策決定／首長と公的意思作成／執行機関監視。
- ・ 地方議会の特性。

二元代表制による執行機関のコントロール

一院制ゆえに住民による議会の抑制を必要とする

直接民主制的手段の存在

・・・「監視型議会」(執行機関監視)と「アクティブ議会」(住民参加)の総合。

協働型議会

a)政策間での優先順位の考慮と最終的な意思決定。

b)住民提起の問題に関して専門的立場から再検討。

「協働型議会」から、さらに住民の参加コストを引き下げる工夫。

協働の中でも、議会の果たすべき積極的な役割はありうるのではないかな？

## 5. 「熟議」の場としての地方議会

1990年代からの熟議民主主義(討議民主主義)論の流れ。

「顧客」ではない有権者 有権者の変化・成長を考慮に入れる必要。

・・・議会には、議論の道筋の例を示す役割

二つの留意点

議会内での熟議の優先性：かえって地方政治への参加の敷居を低くする。

「民主主義の学校」としての地方議会：日本における市民教育・政治教育の問題。

・・・住民との連携までいかずとも、住民との連携の前提条件として。

## 6. 熟議の計測

Steiner, Bächtiger, Spörndli, and Steenbergen らによる

「議論の質指標」Discourse Quality Index (DQI) の計測の試み。

参加：妨害の有無(0 / 1)

正当化のレベル：無 / 不完全 / 限定的 / 洗練(0 / 1 / 2 / 3)

正当化の理由：一部集団利益 / 言及無 / 公共利益(0 / 1 / 2)

敬意の表明

a) 集団に対する敬意：否定的言及 / 中立 / 肯定的言及(0 / 1 / 2)

b) 異なる主張を持つ人々：否定的言及 / 中立 / 肯定的言及(0 / 1 / 2)

c) 反論に対する敬意：無視 / 否定的対応 / 中立 / 肯定的対応(0 / 1 / 2 / 3)

建設的な政治：党派政治 / 別の争点での妥協 / 調整案の提示 ( 0 / 1 / 2 )

## 7. 住民参加に不可欠な地方議会

- ・ 熟議成功の条件。
  - モデレーターの重要性：扇動と分裂ではなく、生産的な議論へ。
  - 事前準備の重要性：パンフレットや解説等。
- ・ 議会政治に不利な状況への対応として。
  - メディアによる極端な見解の流通の危険 / 執行機関と住民との結びつきに対して。
- ・ 特定会派の改革ではない。
  - 議会全体の質の向上 はじめて住民参加の実質が確保される。

### 主要参考文献

- 江藤俊昭『協働型議会の構想 ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社、2004年
- 大山礼子「首長・議会・行政委員会」岩波講座自治体の構想『機構』岩波書店、2002年
- 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房、2005年
- 野村稔「地方議会運営の時代 議会を活性化する四つの処方せん」『新地方自治の論点106』時事通信社、2002年
- 松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、1999年
- Fiorina, Morris P., et al., *Culture War - The Myth of A Polarized America*, Sourcebooks Inc., 2004.
- Brian, Frank, M., *Real Democracy - The New England Town Meeting and How It Works*, The University of Chicago Press, 2004.
- Steiner, J., et al., *Deliberative Politics in Action - Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, 2004.