

自治体議会改革における合意形成の新展開

～市民と議会の新たな関係に向けて～

New stage of the consensus-building in the local assembly reform

～New relationships of a citizen and the assembly～

岡崎加奈子

はじめに

- 1 「合意形成」論と市民・議会
(1)「合意形成」についての議論
(2)市民・議会の位置

- 2 自治体政策と「市民参加」
(1)政策形成過程における「市民参加」
(2)自治体政策における市民-首長・行政

3 議会改革における市民・議会

- (1)議会改革の潮流
- (2)議会改革にみる討論性と公開性
- (3)政策の循環と市民参加

おわりに

〈要約〉

自治体議会の役割は過渡期にある。近年、政策形成過程では市民と首長・行政との関係が強化されてきた。これにたいし、市民と議会の関係もまた再構築が求められている。本論では、市民-議会の関係について、まず「合意形成」論をもとに整理する。そのうえで、自治体における議会改革の中で、議会が討論機能を基軸としてどのように変容しつつあるのか、その新しい関係を模索していきたい。

The role of the local assembly is in a transition period. In late years, the relationship with a citizen and a Chief-administration of local government have been strengthened, in policy-making process. On the other hand, it is demanded that the rebuilding of the relationship with a citizen and the local assembly. First, in this paper, it is arranged in the "consensus-building". Then it is explored how the new relationship is transforming in the discussion function of the local assembly reform as a key.

はじめに

自治体の政策形成において、市民による参加が進んでいる。とりわけ、「まちづくり」政策や、都市計画、環境政策といった領域においては、市民参加型の政策形成が以前より重視される傾向にある。ここで蓄積された手法は、いずれ他の政策領域についても広がりを見せていくことだろう。自治体において政策をめぐる「合意形成」(Consensus-building)に関する議論は、市民と首長・行政との関係性の強化というかたちで展開されてきた。

そうした中で、代議制民主主義にもとづく意思決定の場である議会は、どのような役割を果たせばよいのだろうか。近年の自治体議会は、首長との対立の中で取り上げられることも多いが、一方で、「議会基本条例」の制定に代表されるように、議会独自の改革について取り組む自治体が増えてきている。改革の内容は多岐にわたっており、市民と議会の対話の機会を増加させる議会報告会や一般会議の導入のような、新しい動きも見ることができる。また政策過程では、都市計画や福祉計画などの行政計画の一部を議会の議決案件に追加する制度を導入する自治体も増加している。

その一方で、政策の「合意形成」の場としての自治体議会の位置や役割について鑑みると、こうした改革はまだ始まったばかりであり、とりわけ制度設計に関してはまだ不十分な点も多い。

このような現状にあって自治体議会の抱える課題は多い。より本質的な問題として早急に議論が求められているのは、政策形成の場における市民・地域も含めた「合意形成」の枠組みにおける自治体議会の位置づけである。なかでも、市民と議会の関係を整理することは急務と言える。なぜなら、市民による政治参加や住民投票、または討議型世論調査の導入といった直接民主主義的な手法が検討・導入されるとき、市民の新たな可能性とともに、代議制民主主義にもとづく議会の存在意義が再び問われているからである。

本考察では、まず「合意形成」の議論の中で、市民と議会をどのようにとらえることができるか整理する。次に、近年みられる自治体政策における市民参加の動向および議会改革論において、市民と議会の関係性にみられる変化に着目し論じていく。そのうえで、自治体議会における「合意形成」をめぐる新たな可能性について考察をしていきたい。

1 「合意形成」論と市民・議会

(1) 「合意形成」についての議論

自治体の政策において、「合意形成」の場として設定されているのは、かならずしも市民と議会との関係に限定されるものではない。むしろ、今日の特性は自治体政策に関して、議会の外で「合意形成」の制度化が急速に進行しているという点にあるかもしれない。近代以降の社会において、「合意形成」とは、どのように認識されてきたのか。

ホッブズのいう「合意形成」とは、自己の利害に沿って行動する人間どうしが、どのように秩序を形成するのかという問題である。このとき「合意形成」とは、秩序問題と考えることができる¹。

これにたいし、「コミュニケーション行為」であるとして、「合意形成」における「相互主観性」を重視したのは、ハーバーマスである²。ハーバーマスは、了解志向的なコミュニケーション行為による「合意形成」と社会統合の重要性を唱え、討議を通じた相互主観性の確認に着目した点で特徴的であった³。また、意思形成 (will and opinion formation) と、決定 (decision) とを分離していることは、今日の市民参加の議論に大きな影響を与えているといえよう。

今日にみられる「合意形成」についての説明の中で、比較的共通しているのは、「過程」への注目・重視である。今田高俊は、「合意形成はある事象に対してその利害関係者による意見の一致を図る過程」としている⁴。「合意形成」について考える際、重要な点の一つが合意形成過程そのものを重視する視点である。

その背景としては、政治決定の際に、結果だけでなくその過程の議論や調整にシフトしていることがあげられるだろう。サスカインドが示すように⁵、「合意形成」において、かならずしも全員の参加や、賛成を目的としないことも想定

1 合意形成の議論については、猪原健弘編著『合意形成学』勁草書房、2011年
額賀淑郎『生命倫理委員会の合意形成—日米比較研究』勁草書房、2009年
藤川吉美『合意形成論』成文堂、2008年、参照。

2 Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt am Main: Suhrkamp.、(ユルゲン・ハーバーマス『コミュニケーション的行為の理論 (上・中・下)』河上倫逸、M・フーブリスト、平井俊彦訳、未来社、1985-1987)

3 今田高俊「社会理論における合意形成の位置づけ-社会統合から社会編集へ-」猪原健弘前掲所収、p.26

4 前掲、p.17

5 ローレンス・E・サスカインド、ジェフリー・L・クルックシャンク『コンセンサスビルディング入門 - 公共政策の交渉と合意形成の進め方』城山英明・松浦正浩訳、有斐閣、2008年

される。加えて、既成のアクター以外の政治参加者への注視も重要であろう。

政策における「合意形成」についての注目の高まりは、代議制民主主義を中心とする従来の意思決定システムについての再考に、ほかならないのではないか。自治体における政策決定においても、この問題は共通するものであると考えられる。

(2) 市民・議会の位置

こうした今日的な「合意形成」論について論じる際に、「誰が」、合意の対象となるかについて考える必要があるだろう。この際用いられているのは、「利害関係者（ステークホルダー）」という概念である。具体的には、関わりのある市民、団体、企業を指し、問題領域において設定される利害関係者は異なるが、なかでも示唆に富むのが医療の現場における利害関係者とその合意についての議論である⁶。

医療現場における「合意形成」の議論では、利害関係者が医者および患者であることがその基本的な考え方であるが、同時に両者の本質的な立場の相違から、異なる価値観における「不一致」が前提となる。そして多くの場合で生命倫理の問題をともなうため、その「合意形成」では、「共通の価値」を多数決によらずしてどのように構築するかということが重視される。医療の決定という性質上、多数決原理はかならずしも最善ではなく、「手続きや理由・根拠の妥当性」が求められる⁷。こうした不均衡性や多数決原理にもとづかない合意は、自治体政策のように多様な利害関係者が関与する場においても、応用可能な面があるのではないか。

また、集団規模における利害関係者の変化と手続きの相違についても、注目する必要がある⁸。大規模な「合意形成」においては社会的合意形成の構築が必要となるが、医療における「合意形成」の概念は、その利害関係者相互の関係性と、「合意形成」に関わる利害関係者の「規模」が重要になっている。利害関係者どうしの不均衡性や、「合意形成」の規模による手法の相違や、とりわけ多数決による問題解決がかならずしも最善ではないという特性は、今日の自治体をめぐる問題とも重なるのではないか。

今日の「合意形成」の問題を、市民をはじめとする利害関係者の政策関与機

⁶ 医療政策における合意形成については、額賀前掲、参照。

⁷ 前掲、p.11

⁸ 前掲、pp.13-14。医療の場においては、①医者と患者間といった、個人間の合意形成、②病院内倫理委員会のような小集団での合意形成、③自治体における住民・国民のような大集団での合意形成、と規模によって異なる過程、手法が必要となる。大規模な合意形成の場合は、社会的合意形成の構築が必要となるとしている。

会の拡大ととらえる場合、そこでは多数決原理をおく議会以外の場での議論・調整が当然に想定されるからである。

自治体政策において最も重要な利害関係者は、市民にほかならない。市民は自治体においてつねに政策の担い手であり、政治参加の機会はずっと確保される⁹。しかしながら従来は、町内会や自治会といった限られた組織が行政と連携していることを除けば、多くの市民は首長や議員の選出といった代議制デモクラシーによる政治参加にとどまってきた。

今日では市民社会の成熟にともない、あらゆる政治課題は争点化し政策化される¹⁰。そのため、自らが選んだ議員および首長に委ねるだけでなく、個々の政策課題の特性に応じてきめ細かく市民が政治参加する必要性が増してきている。

ここにおいて、今日の自治体の政策形成過程における「合意形成」は、代議制民主主義にもとづき多数決をおこなう事前、もしくはその過渡にあつて多数決以外の道筋を制度化し、これにより代議制民主主義を補完することが重要な役割となる。こうした状況のもと、自治体政策の「合意形成」の場において、市民はどのように関与し、その際、議会はどのような位置に置かれているのだろうか。

2 自治体政策と「市民参加」

(1) 政策形成過程における「市民参加」

政策における「合意形成」の取り組みは、日本においては当初、国レベルの河川事業や道路事業で先行した。2002年には国土交通省道路局により、PI（パブリックインボルブメント）を取り入れた「市民参加型」道路計画プロセスのガイドライン、「市民参加型道路計画プロセスのガイドライン」が提示された。さらに2003年、それまでの行政の取り組みをまとめるかたちで国土交通省が、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」を策定し、住民参加型の形成の制度整備がおこなわれた¹¹。これにより、計画決定後ではなく計画過程、さらに構想段階で、地域住民が一定の情報を得るしくみが制度化された¹²。今日までこうした傾向は拡大・定着している。これらの制度変化は、政策過程における市民の参加を部分的であれ可能にした点で画期的

⁹ 松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会、1995年、p.29

¹⁰ 前掲、p.195

¹¹ 国レベルのPI導入については、原科幸彦編著『市民参加と合意形成 - 都市と環境の計画づくり』学芸出版社、2005年参照。

¹² 城山英明「日本における参加型政策形成の現状と課題」『都市計画』第59巻4号（第286号）、2010年8月、p.12

であった。

自治体においても、政策形成における市民参加の仕組みは広がりを見せている。市民との「協働」の名のもとに、都市計画マスタープランなどの重要政策において、市民に政策形成段階からの情報の提示を可能にする取り組みが急速に広まっている¹³。

(2)自治体政策における市民 - 首長・行政

2000年の分権改革以降、自治体では、「まちづくり」などの都市政策の領域を中心として、市民と行政との間における、「合意形成」の手法の導入が拡大している。とりわけ、「社会基盤整備」をともなう政策については、市民が構想の段階から参加する重要性が指摘されている¹⁴。市民の意思を政策へ取りこむ手法の制度化は、政策過程における市民の「参加」というかたちで、また市民と行政との「協働」というかたちで、進行・発展している¹⁵。

また、「まちづくり条例」、「自治基本条例」の整備にともない、都市計画を中心とした自治体の重要課題について、市民の意見を取り入れる条文が明記されるようになった。具体的な手法としては、パブリック・コメント制や、審議会・ワークショップの開催の活用などがあげられる。こうした手法の実施は、政策形成過程の段階から市民からの意見提案や議論を可能にしている。

このとき、対象となる「市民」像においても変化がみられる。市民が個人の意味で参加するシステムは、従来の自治会・町内会との連携にとどまらない点でも特徴があると言える。さらに、新しいコミュニティの促進や、その行政との連携強化の枠組みがすすめられている。これについては、名和田是彦が、「コミュニティの制度化」であるとしている¹⁶。

また「市民」像については、一部の自治体では「住民」に固定されない、自治体内への通勤者・通学者を対象としている¹⁷。住民に限定されないいわば、「広

¹³ 自治体議会と都市計画の現状については、長野基・饗庭伸「自治体議会による都市計画の統制・運営の現状と可能性」『都市計画』第59巻4号（第286号）、2010年8月

¹⁴ 「社会的合意形成とは、社会基盤整備のように、ステークホルダー（事業に関心・懸念を抱く人びと）の範囲が限定されていない状況での合意形成である。」桑子敏雄「社会基盤整備での社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント」、猪原前掲所収、p.179。

¹⁵ 名和田是彦「地域社会の合意形成と自治体政策法務」東京市政調査会編『都市問題』第95巻第5号、2004年5月、p.63

¹⁶ 「コミュニティの制度化」について、コミュニティを位置づける理論的視点の必要性を指摘している。前掲、p.70

¹⁷ これについては、阿部昌樹が「合意形成の当事者になりうるものの範囲の範疇」として、篠山市自治基本条例などで、広範囲に設定された市民について取り上げている。具体的には、住民のほかに域内に通勤・通学者も含めた「市民」の設定である。阿部昌樹「地域社会における合意形成と自治体政策法務」『ジュリスト』第1385号、2009年9月、

義の市民」との連携である。このように、市民 - 行政間の関係には、政策別による市民参加、政策立案・形成・評価の各段階における連携、さらに、新たな市民像の提示という現状がすでに認められる。

自治体行政における一連の制度の開発・導入は、政策過程における市民の参加を可能にした点で、一定の評価をすることができる。しかし、これらの制度導入の多くは行政からの働きかけによるものだという点は、指摘せざるを得ないだろう。行政としては、政策形成過程の段階で利害関係者の意見を聴取することは、大きなメリットがともなう。国主導のガイドラインの整備に多分にそうした側面があったように、事業を進める行政や事業者等にとって、ガイドラインにもとづく「市民参加」は、むしろその後の強い反対や、対立を回避する意味で有効な手段であった。これについて阿部昌樹は、合意が「正当化機能」という役割を持つ点を指摘している¹⁸。こうした、「合意形成」のプロセスが次第に重視され、定着されていく背景としては、市民の意識の高まりや社会の成熟がある。

同様の構造は、自治体と市民の「協働」の推進についても指摘することができる。自治体における「市民参加」の内実は多くの場合、首長-行政ラインとの「協働」である。対して、自治体政策の形成過程において、自治体議会の存在感は希薄であった。

3 議会改革における市民・議会

(1) 議会改革の潮流

議会において、議員の第一の役割は市民の代表者であることである。議員は正当に選出された市民の代表であり、それが故に議会は従来、ある意味で排他的に議事運営をおこなってきた。審議の過程において、参考人や傍聴人、あるいは首長・行政の存在はあっても、議会は基本的には議会内部における議論を経て意思決定をおこなってきた。

しかし近年、そうした従来の固定的な概念を凌駕する事例が増加している。市民が議会における討論に「参加」することを可能とする手法である¹⁹。「議会基本条例」などの条文に明記され、制度化が広がっている²⁰。

pp.109-110

¹⁸ 前掲、p.107

¹⁹ 廣瀬克哉は、「これまで多くの議会でかけていたのが『議会という組織と住民との直接的な対話関係』である。」と指摘している。(廣瀬克哉「議会基本条例の意義と議会改革の可能性」『ガバナンス』第112号、2010年8月、p.31)

²⁰ 自治体議会改革フォーラムによる調査によれば、2012年3月末に議会基本条例をすでに制定している自治体数は251にのぼる。廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会

「議会基本条例」は、「自治基本条例」とならび自治体議会における最高規範と言える。「議会基本条例」を導入する自治体が増えてきた理由としては、2000年分権改革、さらには財政的な問題に直面する中で議会の役割が、より問われるようになってきたことが大きいだろう。

中でも、2006年5月に制定された「栗山町議会基本条例」は、「議会基本条例」の先駆的事例として広く知られている。同条例は、市民からの意見聴取を町政にいかすこと、さらに議員報告会の実施まで盛り込んだ点など、全国の自治体議会改革の先駆けであった。

「議会基本条例」は、議会が何をすべきところであることを明確にすることにより、議会改革の柱となってきた。盛り込まれる事項には、議会が取り組むべき課題が多く含まれている。その内容は自治体議会によって差はあるが、情報公開、議員の政治倫理、議員間の自由討議、議会の公開、議会報告会の実施と多岐に渡っている。こうしたいわば「議会内発的な議会改革」²¹の中で、市民と議会の関係はどのようにとらえられているのだろうか。

議会と市民との関係に注目した際、神原勝によれば、議会改革にみられる議会の情報公開条例、ライブ中継、議会報告会の開催などを「議会から町民への情報公開」であり、市民による意見表明機会の保障や公聴会の参考人制度の積極活用などを「町民から議会への参加」であるという。神原は、こうした改革の中での市民と議会の関係を、「コミュニケーション回路に双方向性を確立したもの」としている²²。これらの指摘は、合議体としての議会の役割とも合致したものである。

合議体としての議会の役割を考える時、重要になるのはその公開性および討論性である。市民-議会間の関係性にともなう議会改革も、公開機能と討論機能の充実という二つの特性から論じることができる。

(2) 議会改革にみる討論性と公開性

議会改革のうち、まず、会議録の作成・公開やライブ中継などは、議会の公開性の補強ともいうことできる。そもそも、会議の傍聴や会議録の作成・公開などの制度整備が不十分である自治体議会もいまだ残る²³。議会の討論において、

改革白書 2012年版』、生活社、2012年

²¹ 廣瀬克哉「地方議会改革の動向と可能性 - 議会報告会の実践から考える」『都市問題』第102巻第3号、2011年3月、p.80

²² 神原勝『自治・議会基本条例論 - 自治体運営の先端を拓く』(増補)、公人の友社、2008年、pp.145-145

²³ 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム、前掲、p.130。これによれば、2012年3月時点で、自治体議会のうち少なくとも124議会は、地方自治法のほか会議の公開についての条例の定めを持たないという。

公開性が重要であることはいうまでもない。次に、参考人招致の活用や議員間の自由討議については、議員どうしの議論に関する改革である。首長や行政にたいする質疑中心の議会における審議から議員どうしによるディスカッションの充実化が期待される。

上記の改革、すなわち情報公開の強化や議員間の討論の促進については、国会の議会改革の中でも見られる要素である。1970年代から参議院で推進された改革の主要な取り組みの1つは、情報公開であった。また、1990年代半ばからの国会改革の議論を経て1999年7月に成立した「国会審議活性化法」²⁴では、議員どうしの討論の活性化を主たる目的としていた。

こうした一連の議会改革にたいして、議会報告会および一般会議は自治体議会独特の制度と言える。議会報告会は、形式は様々であるが議員が地域に赴いて自治体の財政や政策について市民に説明をおこなうものである。多くの場合、市民-議員間の質疑応答をとまなう。議員報告会は、一義的にはすでにおこなわれた政策についての説明責任の場である。しかしながら、市民と議員との質疑の中で生じる議論は市民にとって議会の存在や役割を再認識する場となるばかりでなく、議会において、日常的におこなうことにより市民が何を求めているのかといったニーズを先取りし、議会と市民が一体となって政策を形成する場となる可能性がある²⁵。

また一般会議は、市民あるいは市民の代表が議員の討論へ参加する制度である。従来でも議会が有識者や関係者などから意見を聴取することはあった。しかし、その目的は、市民の政策への参加ではなく、あくまで議会の意思決定に必要な情報や意見を得るためである。一般会議とは、「栗山町議会基本条例」の中では、「町民が議会の活動に参加できるような措置を講じるものとする。」(第4条2項)とある²⁶。市民あるいは市民の代表が、特定の案件について議会へ参加し、議員と討議をおこなうことに特徴がある。

議会報告会と一般会議、これらの二つの制度は、議会から市民へという働きかけか、あるいは市民から議会への参入かという方向性の違いはあるものの、

本会議、委員会における傍聴の制度整備のほか、いわゆる「全文記録」の会議録の作成・記録、議事日程の公開、採決の賛否の公開などの制度整備は今後の課題といえるだろう。

²⁴ 「国会審議活性化及び政府主導の政策決定システムの確立に関する法律」(平成11年7月30日、法律第116号)

²⁵ 廣瀬前掲2011年。廣瀬は、議会報告会の意義について、議員が自治体全域を把握することができる点、さらに住民が議会についての理解を深める点について指摘している。

²⁶ 『栗山町議会基本条例』、第4条2項「議会は、本会議のほか、常任委員会、特別委員会を原則公開するとともに、議会主催の一般会議を設置するなど、会期中又は閉会中を問わず、町民が議会の活動に参加できるような措置を講じるものとする。」

以下の点で共通している。第 1 に既存の制度の補強にとどまらず、新しい議論の枠組みを提示している点である。また第 2 に、質問 - 答弁の審議スタイルにとられない、対等に近い立場での議論を想定している点である。これは、市民との距離が近い自治体ならではとも言える。

こうした新しい市民 - 議会における議論のしくみは、議会本来の役割を縮小するのではなく、活性化させる効果が望めるのではないだろうか。またそれぞれがそれぞれの場に立ち返った時、お互いの存在を再認識し理解を進めることにおいて有用であり、議論のなかでの両者の「合意形成」が期待できるだろう。こうした意味で、市民 - 議会間の議論の促進は、議員どうしの議論と相互に補完されなくてはならない。

またこの際、議事運営の公開は必須である。会議の記録・公開に関しては、国会については憲法 57 条において明文化されている。討論性とならんで公開性の確保は、近代議会の原則とも言えるものであり、市民が自立的に政治的判断をおこなう際に不可欠な要素である。

このように議会 - 市民の関係性着目した場合、両者の関係はその双方向性ととも、そこではさらに討論性と公開性の確保が重要になってくる。

(3) 政策の循環と市民参加

今日の議会改革は、議会を多数決にもとづく意思決定の場としてだけでなく、その過程を重視していることも特徴である。自治体における「合意形成」は、政策立案、政策形成、政策評価の各段階において整備される。したがって、政治課題の争点化、政策化、制度化の各段階での市民 - 議会の関係性に意識を向ける必要があるだろう²⁷。市民 - 議会の関係性は、政策課題の争点化の段階では、意見の表明や提案機会の確保というかたちであられる。

「栗山町議会基本条例」は、議会改革の本格的な制度化であり、全国の自治体議会に大きなインパクトを与えたが、議会がかかわる政策領域を具体的に明記したことで画期的な条例であった。地方自治法第 96 条 2 項の活用により、議会の議決事項として、「基本構想および総合計画」、「都市マスタープラン」、「住宅マスタープラン」、「高齢者保健福祉計画」、「介護保険事業計画」、「次世代育成支援行動計画」の追加を議会基本条例の中に盛り込んでいる。自治体議会も特定の政策領域においては、従来は行政の領域とされてきた計画についても一定の影響をもつことになったのである。

議会の議決案件とすることで、少なくとも議会の預かり知らぬところで自治体における重要な政策が決定される状況を回避することが可能となる。自治体

²⁷ 松下前掲、pp.194-200

議会の外で、市民、行政、そのほかの利害関係者が合意形成するシステムが形成されつつある中で、これまで「排除」されてきた議会がこの過程の中に「参入」したのである。ここにおいて、市民と議会の関係は、選挙による代表選出以外の場でも構築されることになった。各段階での市民と議会との関係の強化、再構築が必要となるだろう。

また、その際の市民は、新しい「市民」の姿が想定される。行政に従来参加していた町内会・自治会といった固定化・常態化した市民ではなく、政策ごとに浮上する不特定多数で変動する市民である。こうした「市民」のありかたは、前章でみたように、すでに行政との間では、制度整備がすすめられているものであり、議会との関係においても必要となるだろう。これにより、市民は、議会における討議機能を活用する中で、議会および首長の二元代表制に立脚した代議制民主主義を強化することができるのである。

おわりに

本論では、自治体政策をめぐる「合意形成」の過程において、市民の存在があらためて浮上する中で、自治体議会はどのような役割を持つのか、まだ途上にある議会改革にその萌芽を見出し、論じてきた。自治体議会が、首長・行政との二元代表制の関係においてのみならず、市民との関係性においても再構築が求められていることはこれまでに述べてきたとおりである²⁸。

多岐にわたる議会改革の中でも、議会の本来的機能たる討論機能、公開機能の充実化はとりわけ重要である。実際すでに、市民-議会間においても議会報告会や一般会議などの制度により、新しい討論の姿を提示している。こうした改革は、議員どうしの自由討議の活性化や市民間における議論の場の形成という多元的な議論を相互補完的に推し進める効果が期待できる。

本論では、市民と議会の間構築されつつある、新たな関係性に着目し論考を試みた。自治体における「合意形成」について考える際、市民の中の多様な意見を抽出し、政策を形成するためには、市民-議会間の議論形成のための制度設計が不可欠である。このとき、個々の制度手法において、市民と議会の役割と関係性をどのように整理するかという課題は残る。今日の議会改革の取り組

²⁸ 西尾勝は、1970年代の自治体における市民「参加」現状とそれをめぐる議論について述べる中で、いわゆる「議会迂回説」にいくつかの疑問を呈する一方、「参加の拡充は議会権能を強化し、議会の機能を活性化するものでなくてはならない。」と述べている（西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学』1977年、p.253）。当時の議会・首長・市民をめぐるこうした指摘は、今日においても重要である。

みは、まだ一部の先駆的自治体を中心に進められているというのが現状であり、事例の蓄積と手法の収斂が、なお求められるだろう。加えて、定着・普遍化していくためには、現在多元的に展開されている制度間の整合性、さらに代表制民主主義における正統性の議論がさらに必要であり、これについての実証的な制度分析・検証は今後の課題とするところである。

本論でみてきた議会をめぐるこうした取り組みは、議会の本来的機能を損なうものではなく、首長との対立機能としての役割、合議体としての役割のいずれにしても有用であると考え。これらは代議制民主主義を強化し、補完するものではないだろうか。

こうした討論機能をめぐる議会制度改革が進行した場合、議会のありかたは大きく変化するだろう。しかし自治体議会が、二元体制の下で代表制を維持し、討論を経て意思決定をおこなう場であるとの本質は変わらない。だからこそ、変容する社会や政策形成のありかたにともない、市民とどのような関係性を構築していくのかを常に想定し、議会は変革をしていく必要があるだろう。

(経済学部非常勤講師)

〈参考文献〉

- 阿部昌樹「地域社会における合意形成と自治体政策法務」、『ジュリスト』第 1385 号、有斐閣、2009 年
- 今井照「市民自治の制度化と政策法務 - 自治体ガバナンスの構成転換に向けて」東京市政調査会『都市問題』第 95 巻第 5 号、2004 年
- 猪原健弘編著『合意形成学』勁草書房、2011 年
- 江藤俊昭『自治を担う議会改革 - 住民と歩む協働型議会の実現』（自治体議会政策学会叢書）、イマジン出版、2006 年
- 神原勝『自治・議会基本条例論-自治体運営の先端を拓く』（増補）、公人の友社、2008 年
- 篠原一『市民の政治学 - 討議デモクラシーとは何か』岩波新書、2004 年
- 城山英明「日本における参加型政策形成の現状と課題」『都市計画』第 59 巻第 4 号（第 286 号）、2010 年
- 竹下譲「自治体における代表性 - “地方自治”の代表は議会」自治体学会編『年報自治体学』第 19 号、2006 年
- 長野基・饗庭伸「自治体議会による都市計画の統制・運営の現状と可能性」『都市計画』第 59 巻第 4 号（第 286 号）、2010 年
- 名和田是彦「地域社会の合意形成と自治体政策法務」東京市政調査会編『都市問題』第 95 巻第 5 号、2004 年

- 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学』1977年
 日本地方自治学会編『合意形成と地方自治（シリーズ 地方自治叢書；20）』敬
 文堂、2008年
- 額賀淑郎『生命倫理委員会の合意形成—日米比較研究』勁草書房、2009年
- 橋場利勝・神原勝「全国初の議会基本条例の誕生-栗山町に見る議会改革の実践
 と展望」『北海道自治研究』第449号、2006年
- 原科幸彦『市民参加と合意形成 - 都市と環境の計画づくり』学芸社、2005年
- 廣瀬克哉「議会基本条例の意義と議会改革の可能性」『ガバナンス』第112号、
 2010年
- 廣瀬克哉「地方議会改革の動向と可能性 - 議会報告会の実践から考える」『都市
 問題』第102巻第3号、2011年
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2012年版』、生活社、
 2012年
- 藤川吉美『合意形成論』成文堂、2008年
- 松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会、1995年
- 松下圭一編著『自治体改革 - 歴史と対話』法政大学出版局、2010年
- 三枝茂樹「地方分権後の自治体行政と住民との合意形成システムに関する研究
 - 道路整備計画策定手続きを題材として - 」神奈川県自治総合研究センター
 『自治体学研究』第82号、2001年
- ローレンス・E・サスカインド、ジェフリー・L・クルックシャンク『コンセ
 ンサスビルディング入門 - 公共政策の交渉と合意形成の進め方』城山英明・松
 浦正浩訳、有斐閣、2008年
- Habermas, J.(1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt am
 Main: Suhrkamp. (ユルゲン・ハーバーマス『コミュニケーション的行為の理
 論（上・中・下）』河上倫逸、M・フーブリスト、平井俊彦訳、未来社、1985
 -1987)