

先端政策研究

JOURNAL OF ADVANCED POLICY STUDIES



2015.5
創刊号

目 次

巻頭言：21世紀に求められる公共政策のゆくえ

時岡 淳

〈論 文〉

先端政策と政策予測

時岡 淳

政治の集団理論の再検討

—A・FペントレーとD・B・トルーマンの利益集団理論を
手がかりとして—

古坂 正人

市民セクターの紛争処理の現代的展開

五味 太始

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

五十嵐 英明

二元代表制下における地方議会改革の指針

斎藤 友之

Institute For Advanced Policy Studies

先端政策研究

JOURNAL OF ADVANCED POLICY STUDIES

2015.5
創刊号

目 次

卷頭言：21世紀に求められる公共政策のゆくえ	時岡 淳	1
〈論 文〉		
先端政策と政策予測	時岡 淳	3
政治の集団理論の再検討 —A・FベントレーとD・B・トルーマンの利益集団理論を 手がかりとして—	古坂 正人	15
市民セクターの紛争処理の現代的展開	五味 太始	29
自治体総合計画における議員の計画意識とその意義	五十嵐 英明	46
二元代表制下における地方議会改革の指針	斎藤 友之	65

巻頭言： 21世紀に求められる公共政策のゆくえ

先端政策研究機構 理事長
時岡 淳

わが国の政策形成に役立ってきたのは、明治以降先進国への視察であり、高度経済成長期においても同じように先進地視察が、自らの国策や自治体政策の改善や改良に資するものであった。そこには、自分たちの国や地域がまだまだ劣っている面があるのだというキャッチアップ（catch up）の思想があった。しかし、高度経済成長期やオイルショックの困難期を乗り越え、いつの間にか世界有数の経済大国になり、いくつかの製造業においては世界の市場を席巻するほどにまでなっていた。日本経済の絶頂期であったバブル景気以後、追い越せ（overtaking）政策は、先頭に立ってしまったため目標を見失って失速し、20年にわたる「失われた」時代を迎えることとなる。

日本の公共政策に政策性や政策マインドが定着するようになるのは、高度経済成長期以降のことである。そのころ、地方自治体では好景気に支えられて、政策企画部門が設置され始めてくる。国の画一的な政策や事業に反発し、独自の政策を展開し、地域課題を解決していくとする意識が芽生え始めた。しかし、そこで共通化していく政策スタイルは近隣自治体との比較競争であり、類似団体との比較であった。その結果、隣の自治体で文化ホールが建設されれば、同じように文化ホールを建設し、広域的な機能ネットワークではなく、自治体間の見栄の競争になった。その結果、同じ機能の施設が数多くできたが、施設稼働率は低下したままという無駄が山積されていった。80年代に始まった第2次臨時行政調査会は、オイルショック後の財政再建を契機としているが、行政運営の思想変革を求めるものでもあった。

さらに、80年代以降の公社公団の民営化や、小泉政権の民営化は、公共サービスの生産と供給を分離するという実質的な政策スタイルの変更を自治体にもたらした。しかし、自治体の政策は、議会や行政部局が住民要望を精査してから、政策を検討するという伝統的な政策形成スタイルであり、それはあまり改善されることはない。一般的に住民の要望を把握する広聴機能は、アンケート法や市民の声（投書箱）、各種の住民説明会などがあり、ある種の限定性を免れ得ない。また、選挙における首長や議員の政策選択においても、明細性を持った政策選択ではなく、感情やマスとしての世論に訴えかけるものしかなかった。

2大政党制を目指した小選挙区制の導入により政策の比較をするように導入されたマニフ

エストも、政策の精細性や実現可能性において選挙公約の枠を超えるものとはなっていない。そのため、マニフェストを公的な審査を導入するような制度にすべきか、各党の政策表明と位置付けるのか、より建設的な議論が必要とされている。

このように今までの政策環境を概観するならば、様々な技術革新の恩恵を受けてわれわれの生活が快適になった一方で、住民や政治における政策ニーズと政策形成の乖離が大きくなっている。従って、個別の政策的な成功が、暮らし向きなどの生活実感や全体としての政治成果の低迷に引きずられ、さらにマスコミによる批判が責任をすべて政治と行政に向けさせてしまうバイアスが働くために、政策環境を改善していく次のステージに移行するアクションが起きてこない。

公共政策学においては、H.D.ラスウェルの政策科学確立の主張がなされて以降、政策形成・決定・実施・評価という政策過程論の研究と方法の定着、政策形成における学際的な研究、政策蓄積と満足度の研究など積み重ねられてきた。それらの公共政策研究は全体的な総合性を高めると思われたが、実際は全体を設計する指揮者がいないため、各演奏者のタイミングがバラバラになったオーケストラのような状態になっていたのである。そのため、本来政策分析や政策研究が持つべき「政策の合理的選択」と「政策の総合化」の両面についても、それぞれの技術力は上がったが総合力が低下するという不思議な現象となってしまった。もし、政策研究・政策分析が現実社会において適用可能性を高めて行くものであるなら、それは住民をはじめとした各社会の構成員が、どこを大事にし、どこから問題解決をしていくか、心を共通化し、力をそこに集中するところから始まるのであろう。一人のリーダーや専門家が課題を解決し、社会を率いていく夢の姿は20世紀に置いてくるとして、みな意識をまとめ上げ、ひとつずつ課題を解決していく総合性と、一つひとつの問題解決と全体を紡ぎなおす地道な政策技術が、21世紀の今求められているのである。奇しくも、日本社会は追いつき追い越せ（catch up and overtake）政策の中、少子高齢化による急激な人口変動と政府の借金残高により、課題解決が世界で一番難しい国になってしまった。21世紀の公共政策は、社会のすべての構成員が協働しつつ、これらの最も難しい課題を少しずつでも、いかに克服（overcome）できるかという時代に入ったのである。

最後に「先端政策研究」はこのような問題意識と時代認識を共有する研究者の方々に参加をして戴くことになっている。将来的には、研究者だけにとどまらず、現実政治のアクターである政治家・官僚・NPO・NGOの方々にも参加して戴きたいと考えている。

この「先端政策研究」が次の時代の要請に応えうる政策研究の確立に向け、いささかの寄与ができれば幸いだと思っている。

先端政策と政策予測

先端政策研究機構 理事長
時岡 淳

〔目次〕

1. 人の認知行動と現代社会の再規定
2. 未来研究の出現と必要性
3. 政策分析・政策研究の展開
4. 政策的自立への環境変化
5. 自治体の政策過程と政策分析・研究
6. 政策予測と政策評価

おわりに

1. 人の認知行動と現代社会の再規定

われわれの社会は、有史以来歴史的な積み重ねの上にできていると考えられるが、日常生活において先人たちの創意工夫や努力を意識することなく生きている。また、20世紀以降の産業技術の発達は、われわれの日常生活を快適にし、それまでの生活の重労働から解放している。さらに、インターネット等の情報通信技術の発達は、世界をますます広げ、情報の世界だけではなく、生産形態から物流形態まで大きく変化させることとなった。

現代デモクラシー社会は、市場経済とは違い新たな技術で市場を席巻することはできず、社会の構成員の合意がなされた範囲の下で、制度や技術の導入が決まる。これだけインターネットが普及したにもかかわらず、選挙におけるネット活用はつい最近のことである。一方で、技術の進歩がわれわれの世界認知力を高めることになるのかどうかで言うなら、甚だ心許ない面がある。世界のイベントや事件は即座に伝わるが、また同様にすぐに忘れてしまう。記憶の中に、そういえばそんなことがあったという程度の記憶しか残らない。ネット社会で育った若い世代は、その傾向がさらに顕著に出てくるといわれる。身近な話や世界で起こった話題などはよく知っているのだが、政治や行政の話になるとほとんど何も知らないし、自分の意見すらないという中抜け構造になっており、これから社会の中心を担っていく世代としては、大きな課題を抱えていると言ってよい。しかし、これは若い世代だけの問題ではなく、中高年世代にも形を変えた社会へのニヒリズムとして蔓延しており、どのように社会を

再規定していくか問題となっている。

人は記憶したと思っていても 4 時間後には半分は忘れており、2 日も経つと 5 分の 1 以下の記憶しか残らない。覚えた記憶も、人生の中で再利用される平均回数は 5~6 回にしか過ぎないと言われる。つまり、人は忘れる存在であり、使われるものや必然性の高いものでない限り活用できないのである。テストの前に覚えたことも、それが過ぎると見事なほど忘れてしまう。その問題から抜け出すために、記憶を他の項目に関連付けて覚えたり、その問題を当事者のごとく頭の中で再現して記憶として刻み付けるなど、長期的に蓄積される記憶として昔から工夫がなされてきた。それも、社会の事象が少ない時代であれば有効であったが、現代のように仕事はますます複雑化し、社会の動きは多元的に 24 時間動き出すと情報量は、幾何級数的に増えていく。つまり、われわれは他人任せの世界で安穏としているならば、何を基準として考えればよいのか、何を根拠として発言すればよいのかを見失ってしまう世界にいるのである。

新たな技術が様々な課題を解決していく技術至上主義の思考もあるが、その技術の応用にしてもどのようにその技術を使い、どこを解決していくか、そのプロセスはどうするかなどをプログラミングしていくのは人間である。細かな部分の処理プロセスを組み合わせることで、大きな処理プログラムが出来上がってていく。もし、その処理構造を理解せず、単に利便性や快適性などの結果だけを追い求めるならば、機能不全や故障を起こしたときに右往左往するだけとなってしまう。これらのメタファーは、現代社会の姿である。ただ単に社会の拡大の流れに身を処すだけではなく、積極的にマネジメントしていく道を検討していく必要がある。

2. 未来研究の出現と必要性

未来学が社会の中で重要性を増したのは、70 年代以降であった。ローマ・クラブが経済成長だけを求めて、環境や資源の有限性をないがしろにするならば、100 年に何に地球上の成長は限界に達すると警告を出したのは 1972 年のことであった¹⁾。翌年の 73 年には第 1 次石油ショックが起こり、世界中の人们が将来に対する不安を覚えた。

未来研究が始まったのは、1901 年に H・G・ウェルズ (Wells) が、19 世紀のイギリスで社会に影響力を持っていた社会誌である The Fortnightly Review に「人類生活と思想における技術及び科学的進歩への反応に関する懸念：予言的実験 (Anticipations of the Reaction of Mechanical and Scientific Progress Upon Human Life and Thought: An Experiment in Prophecy)」を書いたことに始まる。ここで彼は、人口増加による都市と近郊間の鉄道の発達、性の解放による男女のモラルの低下、ドイツの軍国主義の崩壊、EU の

出現などを予測した。その後、ウェルズは一連の世界大戦の後に、世界の経済システムは崩壊することになるだろうと考えた。1902年に出版した『未来の発見（The Discovery of the Future）』はベストセラーになり、その後の研究においても、戦争による空爆や原子爆弾なども予測していた²⁾。

未来学（futurology）という言葉は、ドイツ人のオシップ・K・フレッチハイム（Ossip K. Flechtheim）の造語であると言われるが、未来を予測することを foresight、prospective、future study などと呼んでいる。近年では未来学を future study と呼ぶことが多くなってきている。誰が未来学者であるのかは、定義の仕方により、古代ギリシャのプラトン、アリストテレスから、人口予測のマルサス、キリストの予言まで取り上げることもできるし、文明論を基調にしたダニエル・ベルの『脱産業社会の到来』³⁾や、社会トレンドの解明を目指したアルビン・トフラーの『第三の波』⁴⁾など多くが、社会の危機感と将来への準備の必要性を説いている。ここでは、本論の主たる検討項目ではないので深く立ち入らないこととする。

未来予測の基本的な考え方には、予言できる（predictability）ことであるのか、予言できない（unpredictability）ことなのかという考え方がある。コンピュータのCPUの性能予測である「ムーアの法則」に代表される科学技術などの開発に関する予測は、数学的や物理的な方法を用いることで説明することが容易である。その一方で、社会の突然の出来事などは、関連性や因果関係などがあったとしても計量的に解明することは難しく、非線型計画法、カオス理論、進化論などの研究法があるといつても、そのスパンが長期的な視野から推測できるに過ぎない。そのため、研究者視点からは予測可能だとなっても、実務家からすればいつ予算化し、いつ行動すればよいかになると明確な答えは出せないため予測不可能だということになってしまふ。

ここに準備という概念が入ってくると、この問題の解決法が見えてくる。災害がいつ起ころかわからないから準備をしても無駄だというのと、いつ起きても被害を最小限にしていくよう準備しておくのでは、本当に被害の程度や範囲に違いが出てくるだけではなく、被害からの復興のスピードにも違いが出てくる。したがって、予測することは、どの程度の問題や課題が発生するか、それらの程度やレベルに応じてどの程度の対策や準備が必要なのかを明らかにすることであり、突然の事態に対してそれらに対する心の許容力や身体の対応力を高めるワクチンのような働きをする。

政策研究で重要なことは、第1に政策課題と対応策の有効性の関係を時系列に研究分析することである。いくつかの地域で、どのような地域特性にあり、どの程度の対応策を展開したのか、それに対する反応や効果はどのように変化したのか、など基礎的なデータを集積することである。第2に、それらのデータを集めて、各変数間の相関係数などを分析する。第

3に、他のマクロ変数（経済指標など）との関係を分析する。第4に、それらの関係式を組み立てて検証してみる、といった段階を追った基礎研究が必要とされる。昨今、ビッグデータを研究分析できる機会が高まっていることからも、本当の意味での政策有効性を計量研究することが求められている。

3. 政策分析・政策研究の展開

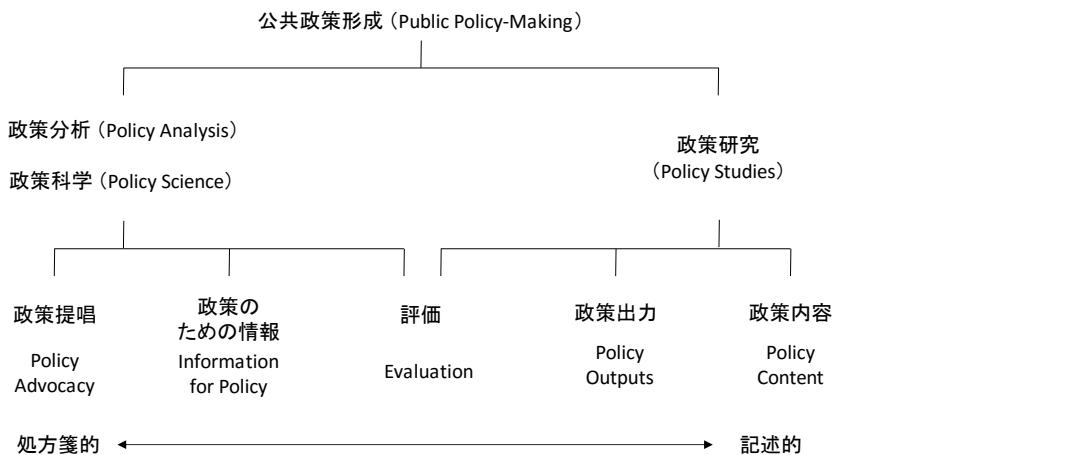
政策科学という言葉がはじめて使われたのは、一般的に1951年のH.D.ラズウェルらによる『政策科学(Policy Sciences)』⁵⁾が上梓されて以来であるとされる。その後、社会科学の学際的研究の発展と実社会への応用を目指した政策科学はさまざまな分野で進展し、政策科学、政策分析、政策研究という用語が混同されるようになってきた。この用語法に関し、I・ゴードンたちは、図1の区分を用いて政策分析と政策科学は同じ範疇に入り、政策研究とは志向性が違うと説明するが、この分類自体は公共政策作成に関するアプローチの多様性を特徴づける一つの方法にすぎないとしている。簡単に説明すれば、政策分析は処方箋的(prescriptive)であり、他方政策研究は主に記述的(descriptive)である⁶⁾といえる。

政策分析の大きな特徴は、情報、分析、さらに政策と政策作成の改善を推進するための助言を提供するところに関心がある。そのため、政策の立案者の立場で、政策立案活動を少しでも合理化しようとする観点からの研究であるとも言われる。この研究は、有益な情報の収集や代替案に関する助言の提供を通じて、特定の公共政策や一連の公共政策を提唱することから、政策効果の評価、あるいは新しい政策を企画する考え方等の政策の事後評価に至るまでが対象とされる。

対照的に、政策研究は政策作成者のための研究利用は強調しない。むしろ政策出力の研究は、行政支出のパターンを説明しようとするものであり、特に強調する点は政策決定における社会・経済的変数の影響力における。そのため、政策立案者というよりは傍観者の立場から、政策形成過程に働く力学を解明しようとする観点から、政策内容を分析する。政策内容の研究はより狭小な部分に焦点を当ててきた。その関心は、特定の政策、政策がどのように実施されているのか、あるいはまたその効果を研究することにあった。

このような用語法の厳密な定義は、一つに学問分野の発展に寄与するが、現実の社会への応用には重要な問題であるとは言えない。また、政策科学・政策分析はあまりに処方箋的であるために、個別具体的な解決可能性は高くなるが、全体的整合性がとりにくくなるという面もある。政策研究も記述的であるため、具体的な解決可能性が低くなる面もある。用語法の問題は、研究関心や研究志向性の問題であり、現実に実務レベルで必要とされているのは両者をいかに接合できるかであり、一連の政策過程を含んだ政策自体の総合的研究である。

図1 公共政策作成の多様性



(出典) Ian Gordon, Janet Lewis, & Ken Young, 'Perspective on Policy Analysis,' *Public Administration Bulletin*, No.25, December 1977. P.27.

4. 政策的自立への環境変化

自治体が独自の政策を形成し、または政策に積極的な責任を持たざるを得なくなってきたことはいくつかの要因が存在すると思われる。まず、第1には自治体の政策領域(守備範囲)が拡大してきたことにより、独自の政策形成能力を強化しなければならなくなつたこと、第2には地域政治や自治体の政策へマスコミの目が向けられるようになってきたことにより、基準行政から個性のある自治体行政へと意識が変わってきたこと、第3には政策の形成や執行過程に住民が協力的もしくは主体的に参加するようになってきたこと、第4には情報化の進展により、政策や政治姿勢の比較検討が容易になったことや政策自体の数量的な把握がより可能になったこと、さらに歴史的な要因でもあるが公害問題や電源立地等の利害の対立する課題が噴出し、住民から自治体の立場や管理責任が明確に問われることで政策責任がより強調されるようになったこと、などによると考えられる。

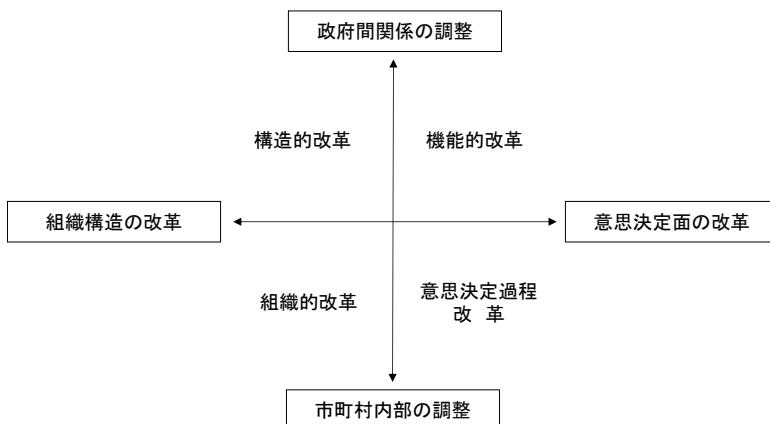
自治体は積極的に政策を提唱する主体であるとする学者からの支援も、大きな理論的バッケージとなってきており、自治体の政策的自立の一つの要因と考えられる。例えば、松下圭一は、行政とは「法律の執行」ではなく、市町村、県、国それぞれの独自課題をめぐる「政策(施策・計画)の立案・執行」であると述べ、施策の基準となる法律は時代錯誤になりやすく、全国統一基準という性格がゆえに地域個性が生かせず、官庁ごとにバラバラに所管されているため、それらの課題を総合的に解決できるのは自治体であるとする。そのため、自治体の自立を図るために政策研究、政策思考を定着することが重要であると主張している⁷⁾。

また、同様の視点から田村明は、自治体こそが、現場性、地域性、市民性、総合性といった課題を達成しうるとし、「もはや自治体の政策は、たんに中央の先駆性、実験的な位置づけ、緊急避難的なものではなく、より高度の本格的な政策が必要になってきた。そうでなければ、地域の実情にあった、市民的な総合政策はできない」と提言している⁸⁾。さらに、佐々木信夫は、自治体は都市政策を執行する主体として政策能力を持った「政策官庁」になる必要があると述べている⁹⁾。このような学会からの支援もさることながら、ここ近年の中央官庁の政策動向も追い風となっている面もある。自治体計画主導型事業の増加など、自治体の政策能力を発揮しうる場も増えてきている。

こうした社会変化は、必然的に自治体の政策形成－決定－執行－評価という政策循環過程自体の改革を求める。地域的な政策責任システムの確立と広域的な政策との整合化、ひいては国の政策との整合化と地域個性の確立といったより広い視野での政策循環過程の確立が求められる。このような社会環境及び自治体の政策過程を変革することは、まさに地方自治のシステム 자체を改革することを意味する。

図2は、地方自治の改革を組織構造と意志決定面、政府間関係と市町村内部の調整の視点から分類したものである¹⁰⁾。この図式から、現状を見れば、自治体の外部変化としての「構造的改革」は、道州制論や広域行政主体の創設の動きであり、「機能的改革」は権限移譲や中核市などが該当し、外部環境の改革は進みつつある。従前もそうであったように、内部環境としての「組織的改革」や「意思決定過程改革」が進展せず、総論賛成＝各論反対の状況が続いている。つまり、政策研究・分析の蓄積を生かすにも、自治体内部の組織や意思決定過程を改善せんには、あまり役に立たないと言える。

図2 地方自治改革の分類



(出典) F.シェルバーグ「北欧諸国における地方自治改革」『地方自治総合研究所 資料』No.26、1984年6月。

5. 自治体の政策過程と政策分析・研究

一方で、こうした自治体を取り巻く環境変化と同時に、自治体自体も財政的にも、政策的にも自立できる状況が整い始めている。特に、政策の複合化と先端化が見られる大都市を中心とした財政的・政策的自立自治体と財政的にも政策的にも中央依存自治体との乖離が見られる。しかし、自治体同士の横のネットワークが広がり、政策的な先進自治体への視察や情報収集がより頻繁に行われるようになったことにより、表1のような基準行政から責任が当該自治体にある独自行政へと、実質的に政策転換が進んできた。

表1 自治体における行政スタイルと政策過程

行政スタイル	政策の形成主体	政策の管理主体	政策の評価主体
基準行政	上級機関	自治体	上級機関
独自行政	自治体	自治体	自治体

全体としての自治体の政策能力を発揮する機会が増えてきていることは同時に、自治体の政策過程自体のシステムを変えて行かなければならないことを意味する。今まで、自治体の政策過程では、自治体の事業が専門化し、より技術化してしまったため政策についての議論が影を潜め、政策形成・決定段階においては専門的手続の事務と化してきた。そのため、自治体では一般的に企画部門を中心とする総合計画や実施計画といった計画による行政運営と、財政部門を中心とする予算編成過程が自治体内部の主な政策形成過程であり、その過程を経たアウトプット(予算案や計画案等)が予算編成権を持たない議会で通過していく。日本の政策過程の傾向として、形成・決定過程には非常に労力や関心を注ぐが、執行・評価のシステムやモデルの確立に関しては比較的関心が薄かった。

その影響もあって、今まで自治体では「造るものを決定するための知識」と「造ることの知識」が蓄積されてきた。つまり、「造るものを決定するための知識」とは、決定を容易にするための造る対象の選定(目に見えやすいもハコモノ、財源的な裏付けのつけ易いモデル事業や補助事業、近隣市町村との比較検討)、上級官庁の意志決定の利用、などである。また、「造ることの知識」とは、期限内完成への処理テクニック、事後処理のうまさ、時期の合わせ方、年度内事業処理(清算期間内処理)、工事検査・会計検査基準の通過等の知識やノウハウを蓄積させてきた。このような知識の形成・蓄積は、政策形成過程を中心とした定量的分

先端政策と政策予測

析にかなう政策対象であり、定性的分析を行わなければならない対象とは若干の違いを有している。

しかし、ハコモノ行政に代表されるような量的な知識から、市民の意向やニーズに沿った行政を行うといった質的な行政への転換は、今までの政策知識だけでは対応しきれない状況を生み出している。特に、近年の「豊かさ」や「うるおい」といった質的なニーズは、単なる事業執行型の政策スタイルから、全面的な意識改革を伴うような選択肢の多い、地域個性を重視した政策スタイルを必要とする。

こうした視点から自治体レベルの政策決定過程を見るならば、(1)政策目標の明確化、(2)政策の代替案及び政策パッケージ(組み合わせ)の形成、(3)政策と目標間の関連性把握、(4)政策の影響把握、を具体的に検討することが重要となる¹¹⁾。現実の自治体行政において、これらの検討項目について具体的な検討手法を持ち合わせているだろうか。政策目標の明確化の面から言えば、建設事業のような個別具体的な事業については目標が明確にされていることが多い。しかし、その事業においても、建設後どのような事業を展開し、設置目的をどうやって達成していくのか、どのように目標の達成度を図るのかといった施設を使った事業の展開については、設立後の予算の獲得額で決まるといった他律的な状況が正直なところではないだろうか。また目標の明確化にしても、政策代替案、目標と政策間の関連性、政策影響の把握といった全体的検討があつてはじめて、一つの事業の必要性や展開方向が決まってくるものと考えられる。

しかし、現実の問題として、自治体の事業を的確に判断できるようなモデルや手法を、政策研究及び政策分析の理論が提示しているわけではない。このことは、研究者にとっても、大きな課題として強く認識されており、それらの研究意義を認めつつ研究を重ねているが、部分的最適性を確保するための様々なモデルや手法が考案されているにすぎない。そのため、個別領域や個別分野においては非常によく合致するが、全体の検討にはいると、それは政治的な判断領域であると回避してしまうくらいがあった。それらを解決するために政策実務面の研究や観察を深め、さらに個別に特殊化してしまった分野を再統合することが、今求められるといえよう。

6. 政策予測と政策評価

自治体の政策過程の改善や政策の効果・効率といった政策分析の視点を強く意識しなければならないのは、何も社会情勢の変化による要請だけによるものではなく、既に、地方自治制度の枠組に組み込まれている。代表的なところを挙げれば、「最小の経費で最大の効果を挙げるようにならなければならない(地方自治法第2条第13項)」、「その地域における総合的

かつ計画的な行政の運営を計るための基本構想を定め(地方自治法第2条第5項)」、さらに計画や事業を評価する一つとして「主要施策の成果に関する報告書(地方自治法第233条第4項)」を作成しなければならないことなどが法によって義務づけられている。このように地方自治法だけにおいても、自治体政策の合理性を確保する手続きが様々な面でとらえられている。

他方、自治体の中でも明確な政策研究・分析の活動だけではなく、潜在的な形で、または無意識のうちに政策研究や政策分析を行っている場合がある。自治体の政策形成は、基準行政の範囲の中で行ってきたことは確かだが、独自の政策形成手法が存在しないとは一概にはいえない。人間には、決められた通り常に行動するというよりは、むしろ他にもっと優れた方法や解決策があるのではないか、と考えることの方が、人間性を深く捉えているといえるのではないだろうか。自治体の政策を事業化させる過程の計画策定や予算編成には、そのような政策分析的判断がなされてはいないだろうか。これらの疑問が、当調査研究の課題の一つでもあり、その実態を少しでも明らかにすることが、今後の政策研究及び政策分析の実務への応用につながるのではないかと思われる。

ところで、総合計画や実施計画担当の企画職員は、事業担当課から積み上げられてくる数々の事業要望に対して、どのような基準で、どのような考え方をしながら、全体としての計画にまとめあげているのであろうか。単に、トップもしくは既定の目標に沿って、機械的に判断しているのか。否、誰もが新たなできごとに出会えば、それが何であり、何を意図したもので、自分にとってどんなメリットや効果があるのかを聞くはずである。自治体の政策担当者も同様に、事業課から提出される事業要望に対して、なぜ事業化する必要があるのか、それを行うことによってどのような効果が期待されるのか、どの程度のコストがかかるのか、今すぐやらなければならない事業なのかをヒアリングするはずである。これは、政策分析の費用・便益分析の基本的考え方であり、意識するしないに関わらず実際行っていることである。

また、今日、自治体施策に関する行政責任を明確にする行政管理の面からも、政策の作成、執行、評価までを管理していくとする政策管理の視点が求められている。この視点に立つと、単に成果に対する監査や検査からミスをなくすという消極的体制に留まらず、政策目的や目標に対して最適な政策やプログラムを選択・執行し、かつそれを管理していく体制の整備が必要となってくる。

さらに、実際面から自治体独自の政策を展開していくとき、いくつかの政策の拘束要因を克服していく必要も生じている。例えば、第一に考えられるのは財政的拘束であろう。独自の政策や事業を展開したいが、きびしい財政状況から見れば、その財源をどこから補填すれ

先端政策と政策予測

ばよいかわからない。そのため、全部自主財源に依った独自施策よりは、補助事業を選択することになる。第二には、政策情報の閉塞状況が考えられる。基礎的な公共サービスだけを行ってきたため、住民のニーズを把握する手段が非常に稚拙であり、高度化するニーズや社会生活の変化に対応できていない。また、そうしたニーズよりも人口の急増や基礎的な社会資本整備を第一の政策課題と認知させているため、組織的にニーズの対応が確立されていない。これらの障害を克服していくためには、既定の政策の優先順位の変更や、ニーズの把握を行うなど総合的な政策分析・政策研究体制の整備を図っていくことが求められる。

また、これまでの自治体職員の組織風土も大きく揺らいでいる。新規採用職員として採用されて以来、文書処理の手続き、起案から稟議への組織体制、例規集に基づいた事務処理と現実の組織規律が不变であり、その手続きを覚えることが公務員であるといった保守的な文書主義の下では、変革期の地方自治を担う職員像は見えてこない。現在の行政スタイルの問題やそのあり方を懐疑的に考え、望ましい市民と行政の関係構築を図ろうとする人材をどう育てていくのかなどの本質的な課題もある。

以上みてきたように、今後、早急に自治体が取り組まなければならない課題は山積しているといえよう。自治体の抱えている今日的課題に取り組んでいくためには、まず、どのような政策が必要であるかを事前に予測すること(事前予測・事前評価)と、採用された政策が事後にどのような影響をもたらすか(事後予測・事後評価)という2つの側面から分析を進めていく必要があろう。

一般的に、予測とは前者(事前予測)を指すと思われがちだが、後者(事後予測)の意味を全く無視して予測とは言いがたい面もある。予測は社会にとってネガティブな結果をもたらすような公害や都市環境の破壊などを予測し、回避する可能性を高めることができる。その意味からも政策予測(policy forecast)と政策評価(policy evaluation)は、不可分の政策分析技術であるといえる。

政策分析・予測手法については、自治体も関心を高めている。初期には兵庫県と大阪府が、『政策分析手法の体系化に関する調査研究(昭和58年)』を研究し、政策分析の手段(ツール)の整備、庁内体制の整備、外部組織の整備という観点から、政策分析の推進方向を検討した。その後、北海道の「時のアセスメント」、三重県の「事務事業仕分け」、静岡県の「業務棚卸し」などの先駆的取り組みが実施され、自治体レベルでは政策評価・行政評価が定着したが、評価するコストとそれをフィードバックするコストの両面で負荷が大きくなり、停滞を見せている。

自治体の職員研修に政策課題研修を設けたり、自主研究グループの政策研究が増えてきている背景には、このような政策の研究分析への関心の高まりがあるといえよう。しかし、こ

うした政策の研究分析への高まりが、住民への行政サービスの質・量の改善につながっていないとする批判もある。その理由は、主に、政策に対する科学的な研究成果がまだ十分に蓄積・整理されていないこと、政策研究や研修を受ける実務家が業務に追われて研究する暇がないこと、そしてより重要なポイントとして政策立案や行政計画の策定の側面に集中していたので、政策実施についての科学的検討が不十分であることが挙げられる。

おわりに

ここまで、われわれの社会は環境が大きく変わり、権利や民主的な制度の要求という時代から、自分たちが政策の内容やその効果、そしてコストを認識しなければならない時代に変化してきたことを前提として、公共政策に求められる政策予測と政策有効性分析の必要性、自治体レベルでの政策過程の実態を検討してきた。

今、国も地方自治体も財政難と職員削減の中、一人ひとりの人財は貴重な資源であり、その働き方も重要となっている。われわれは、有効な公共政策を実施していくためには、政策予測を行い、そこにかかるコスト、政策有効性の程度、住民等の満足度の変化、政策を展開しない場合の影響などを推計する必要がある。今や公共政策は自治体などの政府だけが担っていくものではない時代に入っている。NPO や企業、住民自らが必要な政策を担い、地域社会の各アクターが連携協力して何とかやっていかなければならない時代になった。したがって、公共政策は実験段階を越して、各アクターとの政策協働する段階になってきているため、無駄な政策を実施しないためにも、政策予測技術の高度化と政策効果の計量分析ができる方法論の確立が求められているのである。

[注、参考文献]

- 1) ドネラ・H・メドウズ (1972) 『成長の限界—ローマ・クラブ人類の危機レポート』ダイヤモンド社.
- 2) W. Warren Wagar (1983) "H.G. Wells and the Genesis of Future Studies". From <http://www.wnrf.org/cms/>.
- 3) ダニエル・ベル (1975) 『脱産業社会の到来』ダイヤモンド社.
- 4) アルビン・トフラー (1980) 『第三の波』日本放送出版協会.
- 5) Daniel Lerner & Harold D. Lasswell eds., *The policy sciences; recent developments in scope and method*, Stanford University Press. 1951.
- 6) Ian Gordon, Janet Lewis, & Ken Young, 'Perspective on Policy Analysis,' *Public Administration Bulletin*, No.25, December, 1977.
- 7) 松下圭一 『日本の自治・分権』(岩波新書, 1996 年)、『政策型思考と政治』(東京大学出版会, 1991 年)などを参照.

先端政策と政策予測

- 8) 田村明『自治体学入門』(岩波書店、2000年)、『まちづくりの発想』(岩波新書、1987年)を参照。
- 9) 佐々木信夫(1989)『政策学への発想 もうひとつの地方自治論』ぎょうせい。
- 10) F.シェルバーグ(1984)「北欧諸国における地方自治改革」『地方自治総合研究所 資料』(No.26、1984年6月)。
- 11) Stuart Nagel, *The Policy Studies Handbook*, Lexington Books, 1980.

政治の集団理論の再検討 —A·F·ベントレーとD·B·トルーマンの利益集団理論を手がかりとして—

先端政策研究機構 研究員
立教大学社会学部 兼任講師
二松学舎大学 非常勤講師
古坂 正人

[目次]

はじめに

1. 利益集団理論の展開の概観
2. トルーマンの問題提示と関心領域
3. ベントレーの利益集団理論の特徴
4. 公的利益と私的利益についての認識
5. トルーマンとベントレーの利益集団理論の差異
6. トルーマンの利益集団理論の中心概念
7. トルーマンのアメリカ政治の再解釈と利益集団理論

はじめに

我々の社会の中には多様な意見があり、それらを尊重する社会基盤が存在することは、現代民主政治に不可欠であると考えられる。しかしこの社会を見るならば、インターネットなどの普及により、膨大な情報が流布している一方で、自分自身で考え行動することが少なくなっていると思われる。自分が行動しなくとも、他の人たちが行動するだろうとか、政府がわれわれを保障してくれるはずだといった依存心や依頼心が強くなっているように思われる。さらに社会問題に対する考え方も、ニュースショーのコメンテーターやアンカーマンに求めるなど、政治及び社会的意見の多様性を確保することは難しくなっている。この状況下で、政治及び社会集団の多様性を確保する意義は少なくないと考えられる。そこで本稿では、政治の集団理論を再検討する手始めとして、利益集団理論の中心的な研究者である A·F·ベントレーと D·B·トルーマンの考え方を取り上げ、その現代的意義を考察する。

1. 利益集団理論の展開の概観

デビット・B・トルーマン (David B. Truman) は、アメリカ政治の中で活動している様々な利益集団の存在を肯定的に評価し、その考察を積極的に展開しようとする利益集団の研究

者の中で代表的人物の一人である。アメリカ利益集団理論は、共通の利益を持つ人々が主に集団を通じてその目標の達成を指向することを前提とし、集団の目標を公式化するために活動する諸集団間の相互作用の過程（政治過程）を、政治の基本的特徴として捉えることから出発する。そして、トルーマンは、政治過程における利益集団の重要性に注目した第二次大戦後のアメリカ利益集団理論の第一人者として位置づけられている。一方、利益集団の用語法に相違はあっても、その歴史は古い。例えば、アリストテレスは、プラトンの統一的な共同体に疑問を持ち、共同体の中には様々な集団が散在しており、それは決して画一化できず互いに全く同一であることはできない¹⁾と考えていた。アリストテレスにとって、「部分はある他のもの的一部分であるのみならず、その他のものにも属する」²⁾のである。それゆえに、アリストテレスは、ある程度の範囲内であるならば、集団の構成員が手にする特殊利益を重要で当然のものと考えていた。

また、アメリカにおいて最初に利益集団に言及した人たちの中の一人であるジェームズ・マジソン（James Madison, Jr.）も、その有名な党派についての議論の中で³⁾、集団を人間の持つ固有な特徴として捉えていた。マジソンは、一方で集団の圧力や力を制御する必要性（勢力の均衡）があることを強調しているが、他方で利益集団の存在を否定してはいない。

アレクシス・ド・トックヴィル（Alexis de Tocqueville）もまた、アメリカ社会の中には多数の利益集団が重要な役割を果たしていると、『アメリカの民主政治（De la démocratie en Amérique）』の中で記している⁴⁾。その中でトックヴィルは、諸々の党派について、一方でその存在の危険性を指摘しつつも、他方でその存在こそがアメリカの活力源であり生命である、と見ている。

このように、これまで多くの先人たちが政治過程において演じられる利益集団の役割を確認し、またそれらの活動を観察してきた。その主要な理由は、公共の利益と私的な利益とをどう区別し、どこにその境界線を引けばよいのかという点にあった。この問題は政治理論の核心の一つとして古くから知られている問題でもある。事実、アリストテレス、マジソン、トックヴィルらの議論の核心もこの点にあったといえる。

20世紀初頭のアメリカ政治の現実を描写するとき、利益集団を抜きにして語ることのできないある種の必然性があった。それは、アレキサンダー・D・リンゼイ（Alexander D. Lindsay）が、当時の人々が、社会に「無数に存在している小さな集団社会の複数の構成員」になっていたからである。また、それにともない、エレン・D・エリス（Ellen Deborah Ellis）が観察したように、「諸集団の目をみはらんばかりの展開」と、「この集団が、政府システムにおいて、もっと広く認められることを不斷に求める」ようになる状況が展開されていた。さらに、押し寄せる大量の移民を向かえ、アメリカのナショナリティをどのように再構築す

るのかという深刻な問題に直面していた。19世紀の末からのアメリカは、政治的・経済的・文化的な大きな動搖とともに「集団の噴出」状況のまっただ中にあり、「彷徨と克服」（リップマン）のなかで、新しい国家像とそのイデオロギーを模索していた⁵⁾。このような状況の中で、政治学も新しい方向を求めるを得ない状況にあったのである。いいかえれば、多数の利益集団がそれぞれの特殊利益を追求したとき、再び、「公共の利益」とは何かという「古くて新しい課題」が問われることになったのである。

2. トルーマンの問題提示と関心領域

マイケル・A・ワインスタイン (Michael A. Weinstein) は、トルーマンの集団理論の概念は政治システム (political system) の理論とは用語法は異なるが、政治システムの理論家たちが提起した問題とそれほど違いがない、と考えてよいだろうと述べている。しかし問題の捉え方は同じでも、政治システムの理論家たちよりもトルーマンの方が、抽象性、一般性という視点が欠けている、とする。その理由について、ワインスタインは、トルーマンの理論がアメリカ政治を基礎にして説明されているからだ、と述べている⁶⁾。

トルーマンは、1951年に『政治過程 (The Governmental Process: Political Interests and Opinion)』を上梓し、その序章に「多くの人が圧力団体を政治過程の中で最も重要な要素の一つであると認識している」⁷⁾と書いている。トルーマンの主要な関心が利益集団であることは間違いない。トルーマンは、「個人の政治的行動に关心を向けるよりは、むしろ社会過程の中のすべての重要な種類の集団」と、「その集団が政治的であるがゆえに集団のダイナミックス」を観察し、集団のタイプの特徴や社会集団・利益集団について議論するつもりである⁸⁾と述べている。そして彼は次のような二つの問題点を提示する⁹⁾。

1. 多様な利益集団の文脈の中で、現に存在し、受け入れられている政体 (polity) の事実をどう説明できるのか。
2. 我々はどういった環境であれば、政治的利益集団の成長と活動を監視しつつ、適正に見守ることができるのか。

1908年にアーサー・F・ベントレー (Arthur F. Bentley) は、『政治過程論 (The Process of Government: A Study of Social Pressure)』を出版した。ベントレーは、本書の中で、政治は認識や測定が不可能な「概念や感情」という観点からではなく、実際の行動によって正しく理解されるべきである¹⁰⁾、とする。トルーマンは、このベントレーの『政治過程論』について、「多くの文献の中で、特に言及に値する一冊の本がある。それが 1908 年に初版が出

たアーサー・ベントレーの『政治過程論』である。私の本の表題が示唆しているように、ベントレーの「道具を作ろうとする試み」が私の思考の主要な基準点であった¹¹⁾として高く評価している。

トルーマンは、ベントレーの集団過程の理論的要素を再評価し、そしてそれを行動科学的アプローチと結びつけることによって自らの研究の出発点としている。それゆえに、トルーマンは、「分析の主要単位として、特に利益集団あるいは圧力団体といった集団の概念を取り入れる努力」¹²⁾から、上記の二つの疑問に回答を与えようとした。

しかし、「アメリカの政治過程を分析・描写する」¹³⁾トルーマンの努力は、その後、多くのアメリカの政治学者の間に「政治学の分析力と有効性を増大させようとする一般的な運動」¹⁴⁾の流れを作りだした。そのため、ベントレーの政治の集団理論との間には、その方向性と関心点の両面で相異が生じることとなる。ここに、トルーマンが第二次世界大戦後のアメリカ利益集団理論の代表的人物の一人と称される所以があると考えられる。

3. ベントレーの利益集団理論の特徴

ベントレーにとって、政治分析の基礎は、「いかなる形態の社会生活においても、その研究における重要な仕事は、集団についての分析」¹⁵⁾にあり、「集団について正確に述べることができれば、全てのことが述べられる」¹⁶⁾という。さらに政治制度について外面向的な特徴だけを抽出するような研究は、「死んだ政治学 (a dead political science)」¹⁷⁾であると断言し、「集団の現象を除いては政治の現象は存在せず、社会それ自体は社会を構成する集団の複合体以外の何者のものでもない」¹⁸⁾という。ベントレーの認識は、集団の活動の記述が政治の記述であり、集団の活動が政治そのものなのである。

ベントレーは、政治の研究対象を、形式主義 (formalism) や形而上学 (metaphysics)¹⁹⁾に、具体的に言えば社会の法規的・形式的政治制度や政治思想に向けるのではなく、自らの政治目的を達成しようとする人間の行為に向けるべきだと指摘する。ベントレーは、個人の特性である「人間の心 (mind)、つまり情緒 (emotion)、観念 (idea)、感情 (feeling)、感想 (sentiment) のような心理学的特性」を取り除く必要性があると強く主張している。ベントレーは、これらのこととを事実として扱うなら、「あらゆる混乱に道を開く」²⁰⁾ことになるので、政治現象を個人の精神的傾向や状態と関連づけて説明することは誤りであり、諸集団の過程のみが政治現象を説明できるものであった。

ベントレーの『政治過程論』は、「抽象的概念」を拒否し、「現実の社会生活」を新しい分析方法で再構築する試みであった。それは、制度 (institution) の面から研究しようとする静態的アプローチ (statics approach) から、利益集団の多元的な交渉と均衡の過程を調べ

るという動態的アプローチ (dynamics approach) への移行を意味していた。ベントレーは、社会の絶えざる変化の過程を観察する手段として、人間の集団行動に焦点を当てた。なぜなら、社会の中の様々な利害を反映し、それを体現しているのが集団であり、社会の中で集団は常に利益の実現を図るために行動しているからである、と考える。

ベントレーは、「政治の過程」を、ある集団が自らの利益を実現するために他の集団と不斷に闘い合っている過程として描く。それは、人々は孤立した個人として政治の過程に参加しているのではなく、利益の一一致に基づいて結合された集団としてこの過程に参加しているからである。「政治の過程」に、ある特定の利益を実現することを目的とした多数の集団が参入してくる理由は、「政治の過程」が諸集団間の利害の対立を調整する場であるからである。政府はこの調整を行う制度に過ぎないのである。様々な集団が政府に圧力を加えるとき、政府は一時的な均衡を図ろうとするだけである²¹⁾。なぜなら、政府は想像上の国民的利益（集団が自己利益を獲得するために支持を求める諸活動の総体）を実現することが役割であるから、と彼は指摘する²²⁾。

立法機関の表決は、その表決を巡って争っている集団相互の力関係を反映しており、政治と呼ばれるものは、実際には、所与のある時点における集団の闘争の結果から得られた均衡であり、緊張状態にある力関係を反映していない法律は一つもない²³⁾。

しかし、ベントレーは政府が受動的な存在であるだけではないともいう。二つの対立した集団の抗争は支配者によって調整されるか、または抑制されるような場合においては、ある対立している集団よりも、強い利益集団や集団群の指導者として政府は行動する。その反面我々が見る調整や制限は、そのより強い集団によって命じられたものである²⁴⁾と見ることができる。

ベントレーは、政治過程の均衡は理性や道徳の結果ではなく、諸集団間の圧力の結果によって得られると考えていた。すべての論争は政治過程に不隨的なものであり、その論争は集団の利害の反映とみなされるとき意味を持つのである²⁵⁾。したがって、ベントレーにとって、政治思想は全て利益の合理化に過ぎず、蔑視的な意味でのイデオロギーとなる²⁶⁾。さらに、ベントレーによれば、「統治の際に、……強力な圧力団体と交渉を持つ。正義・真実、あるいは理性がその方針として用いるのに値しないような基準を価値の中に作るだけでなく、それらの価値が維持されるのは集団の圧力によるのである」²⁷⁾としている。それゆえに、ベントレーの考える政治過程は、集団の勢力均衡の過程であり、その均衡の達成が政治における意志決定となる。

ベントレーは、「勝者は勝利の月桂冠を手中に収め、敗者は自分の敗北を認め、少なくともその時はその決定に従って沈黙するのである。だが同時に、敗者には自分の力を再編し、将

来、力における優越性を確保して自分の利益になるような政治的決定を採択する権利が残されている」²⁸⁾として、政治ルールと政治力学の関係を注視する必要性を説くのである。

4. 公的利益と私的利益についての認識

もちろん、上記のようなベントレーの考え方が 1950 年代になって注目され、広く受け入れられるようになった背景には、様々なタイプの利益集団や圧力団体が実際に活動していること、それら集団の果たしている役割や、それら集団の不可避性を、人々が広く認識するようになったからであろう。必要不可欠な構成要素という集団に対する認識は、公的利益に対する人々の認識の変革を迫った。つまり、利益集団は有害なものではないという考え方である。

トルーマンは、「分派の障害」を扱った『政治過程』の第一章で、集団が自己の特定の利益を助長し促進することは不可避的であり正当な現象であるという見解を示すために多大な努力を割いている。分派の有害性を主張する人たちは、国民的利益の実現を妨げる特殊利害を持つ部分集団について否定的見解を示している。しかしトルーマンは、国民的な利益が全体としての国民の利益になることはありえない²⁹⁾と強調する。

トルーマンは、この問題に関して、ジェームズ・マジソンを引き合いに出し考察する。マジソンは、党派を特殊的・反社会的利益の表現媒体と見なしていたが、その一方で党派は人間に固有なものでその存在や活動は不可避的であるとも考えていた。

社会は、多くの部分、利益、市民の階級に分断されているので、個人や少数者の権利が、多数者の利害関係連合からの危機にさらされることはほとんどない³⁰⁾。

E・シャットシュナイダー (Elmer Eric Schattschneider) はこのことを次のようにまとめている。彼は、「社会には自分たちの競争政治の中に投影する多数の相争う利益が存在する。したがって、自由な社会において政治的分裂は不可避的になり、社会が大規模になればなるほど、その社会に含まれる利益の数と多様性はより大きくなるので、どれか一つの利益が選挙民中の多数者を形成する可能性はより少なくなる。その結果、社会の規模の増大と比例して、一利益が他の部分を抑圧することがますます困難になる」³¹⁾と論じている。

ベントレーはこの問題に対して、「一つの集団、すなわち一つの面のみに依存する集団群はすべての大衆を完全集団化することはできないだろう」³²⁾と述べている。

ベントレーがこのように考えた理由は、「重複的構成員」と「慣習的背景」という彼の概念に基づいている³³⁾。重複的構成員とは、ある人が複数の団体に属していることを指す。こうした事実が多数存在するようになると、特定の集団が他の集団を無視して、自己の利益だけを追求することが困難になる集団の交差圧力が生まれる。なぜなら、ある人が自分の所属す

る幾つかの集団のうちの一つが自分の所属する他の集団に不利益を招く恐れのある場合、その人はその集団を牽制したり、あるいは時には脱退さえしたりして、自分が所属する他の集団の利益を守ろうとするからである。

また、もし集団の対立が一定水準以上に激化すると、社会の慣習ルールが作動してその対立を抑制する機能を発揮するであろう（慣習的背景）。この慣習的背景とは、社会の多数の人を構成員として内包している潜在的集団をさす。それゆえにベントレーは、ごく普通の人間は自分が所属するいかなる集団にも埋没することなく、重複的構成員という現象は組織化された集団の活動を抑制するのに役立つ、と考える。多くの集団が「スタンダードな線に沿って」行動すれば、政治は政治過程への「参加者の相互作用の中で均衡する」³⁴⁾のである。

このようなベントレーの考え方に基づいて、トルーマンは「未組織の利益」、「潜在的集団」、「重複する構成員」、「ゲームのルール」、「交差する対立」という概念を作りだし、唯一の国民的利益や公共利益は存在しないと主張したのである。要するに、人々は多くの利害を持っているので、自分の所属するいかなる特定の集団にも絶対的な忠誠心を捧げず、集団間の対立も分散するのである。

シャットシュナイダーは、トルーマンの『政治過程』を題材にして、「圧力政治を本質的、不偏的、恒久的、必然的なものとして擁護する」³⁵⁾ことを批判している。だが、トルーマンは、一方で少数者の擁護、政治的安定と自由民主政治の保持の立場に立ちながらも、他方で20世紀のアメリカに現実に生じつつあった大規模に組織化された利益集団の力の増大を無視できず、それについて語らずにはいられなかつたのである。

5. トルーマンとベントレーの利益集団理論の差異

ベントレーが生きた時代は、自由放任主義の時代であるとともに、自由放任主義が行き詰まりつつある時代でもあった。集団間の政治過程における紛争や対立は、アダム・スミス（Adam Smith）のいう「神の見えざる手」によって自然調和的に均衡に向かう時代ではなかった。ベントレーは「神の見えざる手」に代わる新しい均衡の手段を見つける必要性を説くことに全てを傾けた。ところで、ベントレーの集団に対する上記のような考察は、リップマン（Walter Lippmann）やダール（Robert Alan Dahl）の見解と相通じるものがある。

例えば、リップマンは、人間が穩健な行動をとるのは、現代の複雑な多元社会に固有の傾向であり、経験は十分にこれを裏づけている³⁶⁾とする。また、ダールによれば、アメリカの民主政治は、ある集団の活動が多数によって認められているような集団なら、いかなる集団の活動でも、政策決定の段階で自己の主張を聞いてもらうことのできる顕著に分権化された体制である³⁷⁾と見ている。

1950年代のアメリカでは、もはや一枚岩的に構成されている一つの集団は存在せず、複数の集団が存在し、その集団の全てが政治の過程に参加することに対して、慈悲深い審判員が見守っている、という認識が広く共有されていたといえる。そして、この点が初期のアメリカ多元主義の理論展開の中核となっている。

トルーマンもこうした認識に立ち、政治過程における利益集団の役割についての体系的概念化を試みようとした。トルーマンは、ベントレーにしたがって、政治過程を「資源の配分の支配を巡る集団の対抗の過程」³⁸⁾と定義し、利益集団を「他の集団に対して自らの利益を設定し、これを拡大することを要求する態度を共有する人々の集団」³⁹⁾と定義するのである。

トルーマンの集団の定義は、ベントレーのそれよりも広義である。また、トルーマンは、集団行動が政治の基礎であるというベントレーの仮説を採用しているが、集団の記述が全て政治の記述になるとは考えていない。それは、「実際、政治の過程におけるいかなる行動も、活動的な組織的・潜在的利益集団と離れては、適切に理解し得ないことを、我々は議論してきた」⁴⁰⁾という表現や、「トルーマンは政治における個人の意義を忘れていない。個々人には特異性があるとか、あるいは個性を支持せざるをえない証拠があることを、我々は否定しない」⁴¹⁾という記述に見ることができる。これは、集団の活動を理解することは集団行動を説明するのに役立つが、政治的行動の全てを集団の活動で説明はできない、ことを示唆するものである。

とはいってもトルーマンは、集団に属していない個人が政治的決定に対して大きな影響力を持っている、ということを述べているわけではない。彼が主張したいことは、様々な個人が同一の集団において別々に行動している、ということなのである。

いかなる合理的な個人の人格も、ある単一の集団帰属によって完全には説明されないとすることになる。それ（個々人の特性）は、集団理論の視点からの政治過程が十分説明されたとしても、これが中心でなければならないからである⁴²⁾。トルーマンにとって、あくまでも集団が政治の基礎であるが、個人は集団という文脈の中で重要性を帯びてくるのである。

ベントレーは、集団についての概念の内容を明記していない。集団は利益の共通性に基づいて形成される、と彼はいうのだが、その利益の性格についてベントレーは述べていないのである。経済的利益が社会の中で大きな要因となるのだが、しかしそれが政治において決定的要因となるとは言明していない⁴³⁾。ベントレーは、強力な利益が存在すること、そしてそれが政治において一定の役割を果たしていると述べているのだが、どういった利益集団がどういった利益を反映し、そしてどういった人たちに影響を与えていたのか、という疑問には回答を用意していないといえよう。一方、トルーマンは、利益を観念や思想で描き出そうとしている。それは、「利益集団は、社会における他の集団に対して若干の主張をする共有的態

度の集団である」⁴⁴⁾という表現に見ることができる。

トルーマンは、利益を「共有された態度」と定義しており、集団を構成する個人の態度や動機に力点を置いている。そしてある集団が政治的利益集団になるのは、「政治の過程を通じて、あるいは政治の諸制度に対して、一集団が、社会の他の集団に共有的態度を主張するとき」であるという⁴⁵⁾。こう定義することで、例えば、政治システム内で権力を獲得し、それを維持することを目的とする政党と、本来は非政治的目的を持ちながらも、その目的の実現のために政治に影響を及ぼそうとする利益集団(=圧力団体)とを区別することができる。すなわち、利益を同じくする人が、政治過程を通じて、集団を組織し、相互に作用し合い、目標を追求するとき、政治的利益集団となるのである。

6. トルーマンの利益集団理論の中心概念

トルーマンは、マクロ社会的な変動の諸力の中に、利益集団が発展する要因を求めている。彼は集団の発生に関しては、「複雑な文明は、必然的に複雑な政治装置を発展させる。社会における相互作用のパターンが複雑化している場合には、政治の行動パターンもまたそうなるに違いない。……多様な結社の無制限な発達を容認しているアメリカ社会では、新しい行動パターンは、おそらく政府の公式な諸制度の周辺にあり、これらの活動を補い、複雑化させる、多様な集団の台頭を伴うであろう」⁴⁶⁾と述べている。

多様な集団を生み出すものは複雑化された社会の特徴であり、そのニーズの反映である⁴⁷⁾。しかし、専門化と分業だけが「集団の増殖」の原因ではなく、結社の持つもう一つの側面を「接触関係」という言葉で説明する。接触関係とは、高度に分業化された複雑な社会だけに出現するもので、そうした社会では多数の集団が存在し、その構成員は複数の集団に所属しており(複合構成員)、個人が参加する集団は個人を通じて接触的である、という意味である。二つ以上の接触集団内の通常の活動が妨げられるとき、その構成員は、「共通的態度を持つ接触集団内の他の構成員との相互作用を通じて、調整するだろう」⁴⁸⁾。多くの人がこのような接触関係に関わるようになり、「この基礎の上で規則的に相互作用する」⁴⁹⁾結社が出現する。つまり利益集団(結社)は、「以前の均衡」を回復させたり、「新しい均衡」を確立⁵⁰⁾させたりするのである。そして、結社の結成率は、社会の安定性の指標として役立ち、また結社の数は、社会の複雑性の指標として用いられるため、単純な社会は結社をもたない⁵¹⁾ということになる。

このように、トルーマンは結社の数と社会の安定性に相関関係を見出したのである。もし結社が接触集団内の構成員の関係を安定化する機能を持っている⁵²⁾ならば、その時政府は「特定目的のために集団間の秩序」⁵³⁾を確立する一集団として捉えられる。この時、政府は

「公共の利益」に基づいて、様々な政治的利益集団の要求の均衡を図るため公平な調停者として機能する、という多元主義の当初段階の考え方と異なったものになる。

すでに述べたように、トルーマンは、工業社会では社会全体を代表する包括的な利益（公共の利益）は存在し得ないので、公共の利益の基準はないと言っている。つまり政治的利益集団は、自らの利益を最大にするものを公共の利益という名で呼んでいるに過ぎない。したがって、政府の活動もまた、部分利益を代表したものでしかない。

このようなトルーマンの考察は、政府が他の利益集団を犠牲にして、ある特定の利益集団に有利な決定を与えて、それは一向に差し支えのないものになる。なぜなら利益集団の第一次的な目的が、自らの目標を実現することにあるからである。それゆえに、政府の決定は、当然利益集団に関係する決定であるはずだから、利益集団は政府の決定の場にいかに「接近」できるかによって、自らの利益を反映させる程度に違いが生じることになる。トルーマンは「接近」を政治的利益集団の促進媒介を目的とした行動であり、「接近の発展と改善は政治的利益集団のすべての戦略の共通分母である」⁵⁴⁾と定義している。

利益集団が政府の決定の場に接近するということは、その利益集団が自らの要求に有利なように政府の決定に影響を及ぼすことを意味している。利益集団の歴史は、政策決定過程へ最大限に接近しようとする努力の歴史であるとトルーマンはいう。

利益集団が政府の政策決定の場へ接近する方法について、トルーマンは三つの方法を提示している。第一に、集団は、その集団が思うままにできる構成員の忠誠量（集団凝集力）を増やし、高度に組織化されなければならない。第二に、社会構造における集団やその代弁者の位置が考えられる。接近に影響を与えるのは、その集団の地位であり、高い地位にある集団は、その集団活動の受容を促すばかりでなく、政府に対するそのアプローチをも容易にさせる。第三に、集団のリーダーシップ・富・地理的配置が考えられる⁵⁵⁾という。

それゆえに、トルーマンの利益集団理論の中心は、「接近」という用語にあると考えられる。トルーマンの採るアプローチは、利益集団が政府にどのくらい「接近」しているのかという尺度によって、諸利益集団を比較し、序列化することを可能とする。そして、「接近」の程度によって、集団の持つ影響力やその有効性を、間接的に計量することも可能になり、現実の政治を計量化しやすくさせるものでもあった。

トルーマンは、「公共の利益」を集団の闘争の結果であると考えている。それは、「包括的な利益が存在しない」⁵⁶⁾からであり、「公共の利益」が集団の闘争の結果に基づいて政府が決定したものに他ならないからである。それゆえに、「接近」の概念は、政治的決定と集団とをリンクさせるという意味で、重要な手法であるといえる。

7. トルーマンのアメリカ政治の再解釈と利益集団理論

20世紀における大統領府の台頭と議会の衰退、官僚機構の膨張、巨大な勢力に成長した利益集団の出現は、アメリカが育んできた政治制度のメカニズムを大きく揺るがせた。こうした時代背景の中で、トルーマンは、民主政治の諸制度が実際にどのように稼働しているのか、またどういった事態が民主政治の諸制度を脅威にさらさせているのか⁵⁷⁾、について関心を抱いていた。例えば、デビッド・イーストン（David Easton）の「政治システム論」やカール・ドイッチュ（Karl W. Deutsch）の「サイバネティクス論」のような抽象的・一般的な政治分析の理論家よりも、トルーマンはアメリカの政治の現実により多くの関心を抱いていたといえる。つまり、トルーマンは、アメリカ政治の中で利益集団の大量増殖を目の当たりにして、利益集団を中心にしてアメリカの民主政治を再解釈することに重点を置いたのである。

ようやく我々はトルーマンが提示した問題点に対する彼自身的回答はどうであったのかを確認できるのである。

利益集団が数多く存在して政体を安定させられるのかという第一の問題には、トルーマンは次のように考える。まず、個々人は対立的な複数の集団の構成員であり、多元的で対立的な集団間で複数集団の構成員であることが中和的な効果をもたらすのである。つまり、複合構成員はある特定の利益集団活動を緩和する傾向を有しているので、政治的利益集団の結束を弱めるのである。

規範や価値だけでは強力な結社を組織化できないが、それらは極めて重要な影響力を持っている。その規範や価値を、トルーマンは「ゲームのルール」と呼び、それが政治的利益集団の政府への「接近」を無制限に拡大するのを抑制すると考えている。

また、トルーマンは、「潜在的利益集団」はアメリカ政治において広く共有された態度であるという。もし「ゲームのルール」が政府も含めた政治的利益集団によって破られるがあれば、「潜在的利益集団」によって修復されることになると彼は考えている。

第二の問題に対してトルーマンは次のように考える。トルーマンは、最終章で、アメリカにおいて多元的民主政治が長期間存続してきた理由を、利益集団政治の有効性にあったと論じている。しかし、トルーマンはアメリカの現状を全面的に肯定しているわけではない。トルーマンは、トックヴィルのように実質的な慣習と道徳がアメリカの民主政治の原理であるとは考えておらず、「ゲームのルール」が行為の重要な指針であるため、最小限であっても「ゲームのルール」を受け入れることが重要であるという。この重要な意味が失われているがために、今日の政治的混乱の原因がここにある、とトルーマンは考えている⁵⁸⁾。

トルーマンは、多くの恵まれない人たちの生活を改善するため、あるいは科学の発展から引き出された利益を広めるために、アメリカの憲法が基本的に保障しているものを守るため

に出現してきたこうした利益集団を再活性化させることが必要であるという⁵⁹⁾。だが反面、こうした利益集団政治を潜在的に蝕む傾向も一方において存在していると考える。トルーマンはその兆候を次のように記している。

未組織の利益が組織集団の活動を抑制するならば、重大な危機を回避すべき時には、機能しないだろう。潜在的集団は、コミュニケーションが不足した結果として表面に表れることはない。政府決定への接近方法が硬直したために組織能力が低下し、あるいは政府決定への接近方法が分散したがために有効な行動がとれなかつた結果として、組織された利益と未組織の利益は、対立せざるをえなくなるだろう。「ゲームのルール」が階級的に解釈されることによって、集団の要求はきわめて長期にわたり反映されず、集団間の衝突はその激しさを増大させるだろう。同様に、より高い地位にある人々の間に集団の組織化が集中し、その集団が特権的になりやすいために、社会の恵まれない階層から生まれた集団は、あまり尊重されないか、あるいはひどく落胆させられることになろう⁶⁰⁾。

これがトルーマンの提示した二つの問題に対する彼自身的回答であり、アメリカ政治に対する彼の再解釈である。トルーマンのアメリカ政治の分析研究は、代議制民主政治における体制の安定性を、建国の父であるマジソンが描いたイメージに沿って現代的に再構築し直そうとする試みであったといえよう。また、代議制民主政治にとって不都合な利益集団政治の病理的な危機、つまり建国以来積み重ねてきた「ゲームのルール」の揺らぎの幅の増幅（公共の利益の範囲の揺らぎ）についての考察をトルーマンは課題として提示している。この問題については、次稿で M・オルソン (Mancur Olson, Jr.) と T・ローイ (Theodore J. Lowi) を手がかりとし、考察を進めていきたい。

〔注、参考文献〕

- 1) アリストテレス（山本光雄訳）(1977)『政治学』岩波文庫、60-70 頁。
- 2) 同上書、39 頁。
- 3) Edward G. Boumeed (1901) *The Federalist*, Vol.1, Washington and London: M. Walter Dunne Publisher, pp.62-70.
- 4) A. D. Tocqueville (1945) *Democracy in America*, New York: Alfred A. knopf, pp.198-205.
- 5) A・D・リンゼイ（永岡薰訳）(1982)『民主主義の本質』未来社、13 頁; Ellen Deborah Ellis (1920) “Pluralistic State,” *American Political Science Review*, No.14, August, pp.393-405 ; F.W. Coker (1921) “The Technique of the Pluralistic State,” *American Political Science Review*, No.5, May,

- pp.186-213; 中谷義和（2004）「形成期アメリカ政治学序説（二・完）」『立命館法学』2004年2号（294号）、38-39頁。
- 6) M・A・ワインスタイン（吉村正監訳）（1973）『行動科学派の政治理論』東海大学出版会、94頁。
- 7) David B. Truman（1971）*The Governmental Process: Political Interests and Opinion*, 2nd ed., New York: Alfred A. Knopf, p.vii.
- 8) *ibid*, p.15
- 9) *ibid*, p.ix.
- 10) Arthur T. Bentley（1908）*The Process of Government: A study of Social Pressures*, Chicago: The University of Chicago Press, pp.3-4.
- 11) D. B. Truman（1971）*op.cit.*, p.ix.
- 12) *ibid*, p.ix.
- 13) *ibid*, p.xx.
- 14) *ibid*, p.xx.
- 15) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.208.
- 16) *ibid*. p.208.
- 17) *ibid*, p.162.
- 18) *ibid*, p.222.
- 19) *ibid*, p.162.
- 20) *ibid*, p.162.
- 21) *ibid*, p.371.
- 22) *ibid*, p.222, 403, 422.
- 23) カレンスキイ・ドミトリエフ（稻子恒夫監訳）（1976）『現代のアメリカ政治学』青木書店、31頁。
- 24) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.235.
- 25) *ibid*, pp.375-6.
- 26) *ibid*, p.479.
- 27) *ibid*, p.447.
- 28) カレンスキイ・ドミトリエフ、前掲書、31頁。
- 29) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.51.
- 30) 内田満編（1986）『III 政治過程』三嶺書房、76頁。
- 31) 同上書、75頁。
- 32) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.27.
- 33) 阿部斎（1986）『現代政治理論』大蔵省出版局、113-114頁。

政治の集団理論の再検討

- 34) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.207.
- 35) E. E. シヤットシュナイダー (内山秀夫訳) (1972) 『半主権人民』而立書房、41 頁。
- 36) Walter Lippmann (1929) *A Preface to Morals*, London: Allen & Unwin, p.288.
- 37) R. A. Dahl (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicago and London: The University of Chicago Press, pp.124-151.
- 38) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.14.
- 39) *ibid*, p.33.
- 40) *ibid*, p.502.
- 41) *ibid*, p.49.
- 42) *ibid*, p.49.
- 43) M. Q. Hale (1969) "The Cosmology of Arthur F. Bentley," in W. E. Connally, ed., *The Bias of Pluralism*, New York: Atherton, p.42.
- 44) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.37.
- 45) *ibid*, p.37.
- 46) *ibid*, p.52.
- 47) *ibid*, p.53.
- 48) *ibid*, p.40.
- 49) *ibid*, p.40.
- 50) *ibid*, p.104.
- 51) *ibid*, p.57.
- 52) *ibid*, p.41.
- 53) *ibid*, p.45.
- 54) *ibid*, p.264.
- 55) *ibid*, p.265.
- 56) *ibid*, p.51.
- 57) D. B. Truman (1940) *Administrative Decentralization: A Study of the Chicago Field Offices of the United Department of Agriculture*, Chicago: The University of Chicago Press, p.7.
- 58) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.524.
- 59) *ibid*, p.38.
- 60) *ibid*, p.523.

市民セクターの紛争処理の現代的展開 —イギリスの CAB を事例として—

先端政策研究機構 理事
五味 太始

〔目次〕

1. はじめに
2. 市民相談所(CBAX)とは
3. ウエストミンスター市民相談所の活動
4. 市民相談所の組織と相談サービスについて
5. 市民相談所の今後

現在、わが国において、国、自治体、警察が直接介入したとしても、問題がなかなか思うように解決し得ない状況が頻繁に生じている。社会的マナーの悪化、DV（家庭内暴力）、ゴミ屋敷、生活困窮者への支援、孤立生活高齢者等々の問題である。これらの解決困難な問題にどう対処したらよいのか、国や自治体はその対応に苦慮しているというのが現状のようである。本稿では、こうした難問に対する処方箋のひとつとして、イギリスの非営利団体によって実施されている苦情・救済活動の仕組みを以下で紹介してみたい。

1. はじめに

イギリスの苦情救済・相談システムは、3つのグループに分類できるかもしれない¹⁾。第一のグループは、政府（政府及び政府関連団体）部門（Governmental Sector）のオンブズマンである。議会オンブズマン、北アイルランドオンブズマン、医療オンブズマン、地方行政オンブズマン、放送苦情オンブズマン、警察オンブズマンなどがある。第二のグループは、市場部門（Market Sector）のオンブズマンである。司法オンブズマン、銀行オンブズマン、不動産オンブズマン、保険オンブズマン、投資オンブズマンなどがある。第三のグループは、社会的貢献活動の行なわれている非営利部門（Non-Profit Sector）で活動している非営利団体（NPO）が行なっている苦情救済・相談である。

この部門で苦情救済・相談活動を行なっている非営利団体は、サービスに対する情報や知識の不足からどこの相談窓口に行なつたらいいのか分らない人、苦情申請などの手続の難しさや複雑さに戸惑っている人、高齢や障害のために物理的に相談窓口に行けない人、言葉の分

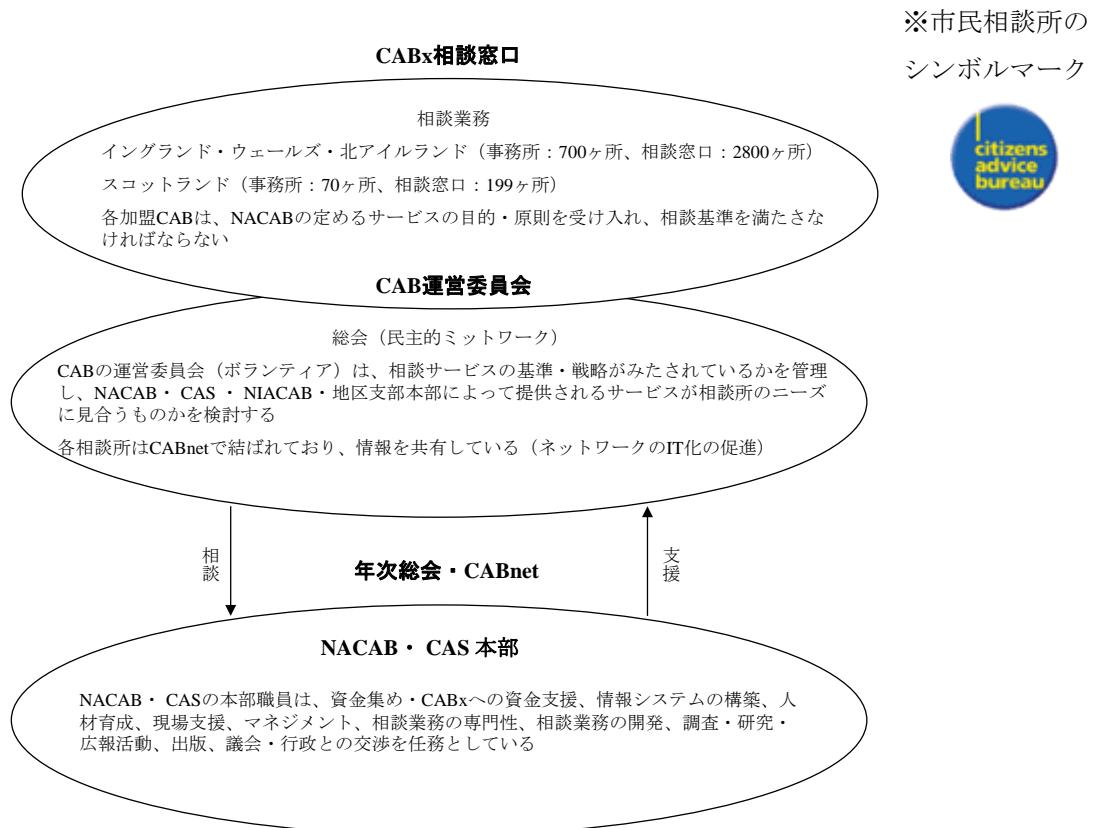
市民セクターの紛争処理の現代的展開

らない移民や居住外国人などの苦情や相談などの需要に対応している。本稿では、こうした非営利団体のなかでも、最も歴史が古く、かつ全国規模で総合的に苦情救済・相談活動を展開している「市民相談所」²⁾の活動について、紹介してみたい。

2. 市民相談所(CBAX)とは

市民相談所 (Citizens Advice Bureaux : 以下 CABx) は、イギリスでも最大規模を誇るボランタリー団体の一つである。同相談所は、全国に、770 の相談所を構え、その他に、一般開業医院、病院、健康センター、コミュニティ・レジャーセンター、州裁判所、公民館、村役場、学校・大学、刑務所、下級裁判所、軍隊の基地などに約 3,000 の常設・臨時の相談窓口を持ち、必要とする人なら誰に対してでも無料で情報と助言を提供している (2002/2003 年度)。また、同相談所では、国や自治体に対して、個別事例を検討したデータに基づいた政策の提言活動も行っている (図 1 を参照)。

図 1 市民相談所の組織構成



市民相談所は 70 有余年の歴史を持っている³⁾。同相談所は、1935 年に社会福祉関政策関連の情報提供機関として構想され、第二次世界大戦参戦宣言日の翌日の 1937 年 9 月 4 日に開設された。開設当初の市民相談所の数は、全国で、200 ヶ所であったが、1942 年には 1,000 を超える市民相談所が誕生している。当時の市民相談所が行なっていた相談サービスは、戦時の非常事態への対応が主な活動内容であった。例えば、ドイツ空軍による空爆被害者の救済（メンタル・ヘルス、家探し、食べ物・衣類の支援など）、収入減による住宅ローン返済滞納問題の解決、戦時捕虜兵士や戦争行方不明者の消息調査などの相談活動であった。1937 年の開設当時、スコットランドのアーバーディーン市民相談所（Aberdeen Citizens Advice Bureau）では、月に 13,000 件の相談があったという。また同相談所では大戦終結時には年 1,000,000 件を超える相談を処理していたという。そのため、機動性を持つ移動式の臨時相談窓口も開設されていたという（図 2 と 3 を参照）。

図 2 市民相談所（CABx）

図 2-1. 開設当初の市民相談所



図 2-2. 現在の市民相談所

図 2-3. 現在の市民相談所



市民セクターの紛争処理の現代的展開

図 3 移動相談所

図 3-1.開設当初の臨時移動相談所　図3-2.現在の移動相談所　図 3-3. 臨時出張相談の様子



当初から市民相談所の運営は、ボランティアによってなされ、活動資金は国（Ministry of Health）と自治体からの補助金で賄われていた。国家社会サービス委員会（National Council of Social Service）は、市民相談所の全国ネットワーク作りを進めたが、開始直後の市民相談所は、地域社会のなかで独自に運営されていた。

第二次世界大戦後、国の補助金は大幅にカットされ、1950 年には全面的に廃止されたため、1953 年までの 3 年間に、市民相談所の数は半減することとなった。但し、民間の基金団体（Nuffield Foundation, Carnegie Trust, Joseph Rowntree Foundation 等）は、市民相談所の必要性を認め、資金支援を行なうことに同意した。1960 年に住宅問題が大きな問題となったため、再び市民相談所に国の補助金が導入されることになる。1973 年に、消費者保護問題が重要な社会問題になると、国（Department of Trade and Industry：以下 DTI）は、市民相談所の全国組織である全国市民相談所連盟（National Association of Citizens Advice Bureaux：以下 NACAB）を通じて、各地の市民相談所に補助金を与え、消費者保護問題の支援体制を強化していく政策を実施することになる。この時期には、新規の市民相談所の開設と、既存の市民相談所の相談サービスの質の改善が進むことになる。

1975 年に、スコットランドの市民相談所は、地域性、法体系、教育制度の違いを理由にして、NACAB 主導の政府補助金配分の方法に反旗を翻し、スコットランド市民相談所連盟（Scottish Association of Citizens Advice Bureaux）を立ち上げ、独立したアンブレラ組織の結成を目指すことになった。この組織は、1980 年に完全に独立し、1984 年に非営利法人の資格を獲得し、1988 年には名称を「スコットランド市民相談所（Citizens Advice Scotland：以下 CAS）」に変更し、国から直接補助金を受け取ることになった。但し、NACAB のメンバー資格は現在も継続している。

1980 年代になると、市民相談所の相談サービス取り扱い件数は、劇的に増大する。例えば、2 つの大きな景気後退に伴い、失業・雇用問題に関する相談件数が 50% 増加、負債・社

会保障に関する相談が倍増することになった。また、1988 年にコミュニティ・チャージ (Community Charge) が導入されると、税務相談件数が 300,000 件に上った。

このように、戦時の非常事態下、1950 年代の豊かな消費の時代から、1980 年代、1990 年代の経済のダウン・サイズの時代に至るまで、市民相談所は、個人が、自らの権利と義務についての知識の不足から、また利用できるサービスについての知識の不足から、あるいはまたニーズを表明する能力の不足から、不利益を被らないようにするために、相談サービス活動を行なってきた。そのため、同相談所では、独立した民間非営利団体として、人種、性別、障害者などに関わらず全ての人たちに対して、公平の立場から、無料で信頼のおける相談サービスを提供することを常に心がけた。ここで、無料、独立、信頼、公平とは、次のような意味で用いられている⁴⁾。

無料：相談者は相談サービスに対していかなる対価も支払わないこと

独立：相談所は地域社会のなかで独立機関として認識されなければならない。またいかなる集団、政党とも密接な関係を結んではならない。

信頼：CAB 職員は、来訪者の相談内容と個人情報を漏らしてはならない。運営委員会（最高意思決定機関）のメンバーでも、個人の事例記録を閲覧する必要がある場合を除き、個人の事例記録は閲覧できない。

公平：全ての相談者が CAB の相談サービスに平等にアクセスできなければならぬ。CAB は、相談者の利益に基づいて相談サービスを行なうので、公平は中立を意味しない。

現在、市民相談所で扱う無料相談サービスは、全国で、年 6,500,000 件に迫る数に上っている（表 1 を参照）。同相談所は、この膨大な相談サービスの個別事例の調査研究活動と調査研究結果の報告活動にも力を入れてきた。個別事例の調査研究結果は、イギリスで実施されている広範な領域のサービスに対する人々の体験・経験から得た証拠でもある。市民相談所は、この証拠を同相談所のクライアントと一般国民全体の生活に役立てるために、国・自治体・民間企業などのサービスの改善に活用し、また証拠に基づいた社会政策と社会サービスの開発（政策提言活動）にも責任のある影響力を行使してきた。

表1 地域別 CABx の相談件数

(1999/2000年度)

地域	相談件数	所属
イングランド	5,581,987	市民相談所全国連合 (NACAB)
ウェールズ	292,684	
北アイルランド	232,288	(北アイルランド市民相談所 : NIACAB)
スコットランド	386,622	(スコットランド市民相談所 : CAS)
計	6,493,581	

Source: NACAB & CAS, *Annual Report*, 1999/2000

例えば、NACAB は、2002/2003 年度に、社会政策、社会サービスに対して 40,000 件以上の問題点を指摘し、それらを 7 つの報告書にまとめている。これらの報告書は、41 の関連苦情救済・相談機関や議会の委員会に送付される。また、要点を要約した小冊子を、国会議員や地方議員に送付してもいる。これらの調査研究と政策提言の広報活動によって、いくつかの法 (Nationality and Immigration Bill, Enterprise Bill, Tax Credits Bill) の改正に貢献した。要するに、市民相談所は、社会政策、社会サービスの変革に影響を与えるために、全てのサービス利用者 (クライアント) 側に立脚した、つまり国民の声を代弁する団体であるといえよう。

では、市民相談所は、実際にどのような活動を行なっているのだろうか。以下では、まずウェストミンスター市 (Westminster City Council) で活動しているウェストミンスター市民相談所の活動事例を紹介し、次に市民相談所の組織と相談サービスをみていきたい。

3. ウェストミンスター市民相談所の活動

ウェストミンスター市民相談所 (Westminster Citizens Advice Bureau Service)⁵⁾ は、ロンドン地区の中心に位置するウェストミンスター市の居住者及び通勤・通学者に対して、独立、公平の立場から、無料で信頼のおける福祉・健康・医療、教育、貧困、ホームレス、移民などに関する各種の相談サービスを提供している非営利団体 (登録 NO.ENG: 3039752) である (図 4-1 を参照)。

図 4-1 ウエストミンスター市民相談所



図 4-2. ピムリコ相談所



相談所の運営は、年次総会において地域コミュニティのメンバー（18歳以上の居住者）から選出された委員と相談所の所長で構成される運営委員会（Management Committee）を通じて行なわれている。運営委員会の代表者（年次総会の議長）は、運営委員会の委員が選出する。運営委員会は、2ヶ月に毎に開催され、相談サービス、財務、職員のマネジメントを任務としている。相談所の日常業務は、所長（年次総会で選出）と、各事業及び管理部門のマネージャーが運営管理している。マネージャーは、NACAB から派遣されているものもいる。ウェストミンスター市民相談所の運営費は、年約 85 万ポンドで、ウェストミンスター市からの補助金、公的基金や民間企業からの寄付金などで賄われている。

ウェストミンスター市民相談所は、市内に3ヶ所の相談所——パディントン相談所（Paddington Bureau）、ピムリコ相談所（Pimlico Bureau）、マリルボン相談所（St. Marylebone Bureau）——を設置している。

この3事務所は、ADSL を通じてリンクしきれており、各種相談に関する事例記録、統計、法規などの情報データベースを共有し、使用できるようにネットワーク化されている（図 4 を参照）。

同相談所では、有給・ボランティアのスタッフ 74 人が相談サービスに従事し、年間約 22,000 件弱の相談を処理している（表 2 を参照）。相談の受付は、相談所への来訪、電話・ファクスが主なアクセス手段となっているが、現在は電子メールの利用も可能となっている（表 3 参照）。相談サービスは、一般的に、来訪と電話によるもので、月曜日から金曜日までの午前と午後、それぞれ 2 時間程度となっている（表 4 を参照）。相談の内容によって異なるが、必要な場合は、法律の専門家や行政手続の専門家による相談も行なわれる。相談の内容は表 3 を参照のこと。

また、ウェストミンスター市の地域特性として、英語が母国語でない相談者が全体の 60%

市民センターの紛争処理の現代的展開

を占めるため、同相談所ではフランス語、ベンガル語、ヒンズー語、パンジャビ語、アラビア語など 12ヶ国語による相談にも対応できる体制を整えている。

<パディントン相談所>

パディントン相談所は、ウェストミンスター市の北西部に位置し、地下鉄ウェストボーン・パーク駅から徒歩数分のところにある。同相談所は、1944年に創設され、1970年代の初頭に現在地に移転してきた。

同事務所には、14人のフルタイムの有給職員（専門相談員、マネージャー、事務職員）と、25人の訓練を受けたボランティアの相談員と事務職員が配属されている。職員の構成は、広範なエスニック集団からなっており、12ヶ国の言語に対応できる。また、同相談所の相談サービスの対象地域は、パディントン地域とその周辺地域である。

パディントン相談所は、年 8,000人を超える相談者の相談を扱っている。ここではあらゆる種類の相談に対応しているが、雇用や消費に関する相談よりも、社会保障給付金、負債・債務、住宅、移民に関する相談が多いのが特徴である。また、高齢者や障害者に対しては、個別に家庭訪問相談サービスを実施している。

同相談所では、移民と住宅問題を専門とする法律関係の4団体とパートナーシップを結んで、相談サービスの専門性と問題解決能力を高めることに努めている。また、パディントン地域の住宅問題を扱う非営利団体（Paddington Churches Housing Association）と開発基金（Paddington Development Trust）とパートナーシップを組み、住宅問題関連の情報を収集し整理するプロジェクトを立ち上げている。

<ピムリコ相談所>

ピムリコ相談所は、ウェストミンスター市の南部に位置し、地下鉄ピムリコ駅から徒歩数分のところにある。相談サービスの対象地域は、主に、ウェストミンスター市のビクトリア地区とピムリコ地区である。同相談所には、有給のフルタイムのマネージャーが1人と、有給のボランティア相談員が23人配属されている。相談サービスは、月曜日から金曜日まで、来訪と電話によって行なわれているが、月曜日、水曜日、木曜日は、予約なしの相談にも応じている。また、高齢者や障害者のために家庭訪問相談サービスも行なっている。コミュニティ・センター、学校、図書館などで、臨時の相談窓口も開設している。

表2. ウエストミンスター市民相談所の職員数と職員構成

					(1999/2000年度)
スタッフ数		パディントン	マリルボン	ピムリコ	ウェストミンスター地区計
スタッフ構成	性別	男	14	3	8
		女	26	11	12
	人種	白人	16	10	13
		エスニック	24	4	7
		障害者	2	1	2

Source: Westminster CAB

表3. 相談者数・相談方法・相談内容

					(1999/2000年度)
相談者数		パディントン	マリルボン	ピムリコ	ウェストミンスター地区計
相談方法	来訪	8,329	5,637	7,890	21,856
	電話	6,069	4,165	5,315	15,549
	手紙	1,854	1,192	1,945	4,991
	個別家庭訪問	389	276	364	1,029
	臨時出張（移動）相談窓口	17	4	12	33
計		8,329	5,637	7,890	21,856
相談内容	社会保障相談	5,988	4,852	5,683	16,523
	消費相談	1,503	859	1,326	3,688
	雇用相談	843	832	1,919	3,594
	住宅相談	3,097	1,769	2,681	7,547
	法律相談	1,390	1,080	2,174	4,644
	対人関係相談	716	439	770	1,925
	税務相談	363	265	474	1,102
	公共料金相談	443	179	310	932
	その他	4,738	3,178	3,729	11,645
	計	19,081	13,453	19,066	51,600

Source: Westminster CAB

表4. 受付時間

					(1999/2000年度)		
		パディントン		マリルボン		ピムリコ	
		来訪	電話	来訪	電話	来訪	電話
月曜日	10:00～12:00	14:00～16:00		10:00～12:00	14:00～16:00	10:00～12:00	14:00～16:00
火曜日	17:00～19:30	10:00～12:00			14:00～16:00	19:30～19:00	14:00～16:00
水曜日	10:00～12:00	14:00～16:00		10:00～12:00	14:00～16:00	10:00～12:00	14:00～16:00
木曜日		10:00～12:00			14:00～16:00	10:00～12:00	14:00～16:00
金曜日	10:00～12:00	14:00～16:00			14:00～16:00		10:00～12:00
注) 火曜日は正規職員と学生のみ							
Source: Westminster CAB							

市民セクターの紛争処理の現代的展開

ピムリコ相談所は、年 8,000 人弱の相談を扱っている。相談者の 33%がエスニックのマイノリティであり、相談者の 22%は障害者であるため、7%の相談者が、福祉施設やなどの保護施設への入居を希望している。また、相談者の内、53%が年金の給付金の受給者であり、勤労者の相談者は 37%であるため、社会保障関係の相談が多い。

ピムリコ相談所では、移民に関する相談に関しての法律専門団体と契約している。また同相談所には、ロンドン中央下級裁判所の負債・ローンに関する相談サービス・デスクも設置されている。

<マリルボン相談所>

マリルボン相談所は、地下鉄マリルボン駅から徒歩数分のところにあり、旧ウェストミンスター庁舎の中に入居している。同相談所は、2001 年からウェストミンスター市民相談所の管理本部として機能している。所長、事務局長、事業部長が勤務する管理部門と、ボランティア相談員の教育訓練部門が設置されている。また、同相談所内には、住宅問題の専門団体も入居している。

相談窓口も設置されているが、相談サービスは、パディントン相談所に委託されている。相談サービスの相談員（3 人）と事務職員（1 人）は、パディントン相談所とピムリコ相談所から派遣されている。

現在、同相談所での相談サービスの対応は、住宅、ホームレス、社会保障給付金、負債・債務、雇用、移民などの問題に対する問い合わせ、照会などの一次対応レベルのものが多い。但し、重要な案件は、相談者の要望により必要な場合は、パディントン相談所で面会予約を調整し、該当案件に精通した専門相談員がマリルボン市民相談所の相談窓口に出張することとなっている。相談サービスの対象地域は、ウェストミンスター市全域と、近隣する市となっている。

4. 市民相談所の組織と相談サービスについて

市民相談所は、情報と助言の提供者であり、職業訓練の場であり、地域社会の雇用創設機関であり、国と地方の政策に大きな影響を与えていたる団体である⁶⁾。現在、イングランド、ウェールズ、北アイルランドには、700 ヶ所の市民相談所と、2,800 ヶ所の相談窓口が開設されている。イングランドの市民相談所には 7 つの地区支部本部（London Field Office, East Field Office, West Field Office, South Field Office, Midland Field Office, North West Field Office, North Field Office）があり、各市民相談所はそれぞれの所在する地区の本部に属している。また、ウェールズの市民相談所はウェールズ地区支部本部（Wales/NACAB Cymru）、

北アイルランドの市民相談所は北アイルランド市民相談所連盟（Northern Ireland Association of Citizens Advice Bureaux）に所属している。スコットランドでは、市民相談所が 70 ヶ所、相談窓口が 199 ヶ所開設されている（2002/2003 年度）。また、スコットランドの市民相談所はみな CAS に所属している。CAS は、独立した団体であるが、NACAB に加盟しており、NACAB が全国の市民相談所を代表することとなっている。これら地域の各市民相談所はみな NACAB に所属している。NACAB 加盟の相談所は、NACAB の定めるサービスの目的・原則を受け入れなければならない。

NACAB は、これら全ての加盟他団体の本部機能を担っている（図 1 を参照）。但し、CAS の会計と相談業務などの事業は、NACAB とは別立てで計上されることとなっている。従つて、CAS の年次報告は、NACAB の年次報告とは切り離されて報告されることとなっている。NACAB、CAS、NICAB、7 つの地区支部本部、各相談事務所（CABx）は、全て非営利団体として登録されている。

NACAB と CAS の監督官庁は DTI であり、NACAB と CAS の運営費は、国、公・民間の基金、民間企業などの補助金・寄付金で賄われているが、DTI からの補助金が最も多い（表 5 を参照）。NACAB と CAS の運営は、年次総会において各加盟相談所による投票で選出された運営委員が責任を持って行なう。同委員会は、議長（1 名）、副議長（1 名）、収入役（1 名）、委員（10 数名程度）からなり、年 6 回会合を開く。通常業務のマネジメントは、所長と部長（NACAB の場合、IT 技術（CABnet）部・相談サービス部・研究調査部・人材開発部・財務部）が行なう。所長は年次総会において各加盟相談所による投票で選出される。

NACAB と CAS の仕事は、主に、資金集めと相談事務所への資金支援、事例記録・統計・法規などの情報システムの構築（CD 版・インターネット版）、人材育成、現場支援、マネジメント・相談業務の専門性を高めること、相談サービスの開発、調査・研究・政策提言広報活動、報告書などの出版、議会と行政などとの交渉である。

各市民相談所は、地域社会を代表する独立した運営委員会を持ち、同委員会（年次総会で選出）が相談サービスと職員のマネジメントを行なっている。但し、日常の業務は所長（年次総会で選出）と、各部門の担当マネージャーが管理している。運営費は、NACAB・CAS、公・民間基金、企業などからも寄せられているが、地方自治体からの補助金が最も多い（表 6 を参照）。また各市民相談所は、運営資金、相談に必要な関連情報、人材育成、マネージャーの派遣などの支援を NACAB、CAS、NIACAB、地区支部本部から受けている（図 1 を参照）。現在、各市民相談所と、NACAB、CAS、NIACAB、地区支部本部が、CABnet（インターネット）でリンクされ、事例記録、法規集、調査研究報告書などからなる総合データベースが利用可能となっている（図 5 を参照）。

市民セクターの紛争処理の現代的展開

表 5. NACAB の財務状況

			(1999/2000年度)		
歳入	金額	%	歳出	金額	%
国 (DTI & DETR & DEE)	14,558,000	79.8%	相談所支援金	7,638,000	42.3%
EU基金	85,000	0.5%	CABnet	1,958,000	10.8%
公的基金機関の補助金	945,000	5.2%	相談所補助金	1,744,000	9.6%
その他の補助金	704,000	3.8%	事業費	1,206,000	6.7%
事業収益	1,292,000	7.1%	情報収集費	989,000	5.5%
その他の収益	490,000	2.7%	ボランティア等人材育成費	3,178,000	17.6%
銀行利子	161,000	0.9%	研究・調査・広報費	535,000	3.0%
			管理運営費	781,000	4.3%
			資金調達費	40,000	0.2%
			小計	18,069,000	
			繰越金	166,000	
計	18,235,000		計	18,235,000	

注) スコットランド除く

Source: NACAB, *Annual Report*, 1999/2000

表 6. CABx 全体の財務状況（歳入）

歳入		
内訳	金額	%
自治体 (市・パリッシュ・カウンティ)	52,199,000	68%
司法支援委員会	7,815,000	10%
ナショナルロッティ基金	6,007,000	8%
国・自治体の福祉・健康・医療関係機	3,165,000	4%
公的基金	2,534,000	3%
民間企業等	3,824,000	5%
一人暮らし世帯基金	1,291,000	2%
計	76,835,000	

注) スコットランド除く

Source: NACAB, *Annual Report*, 1999/2000

図 5. 総合データベース

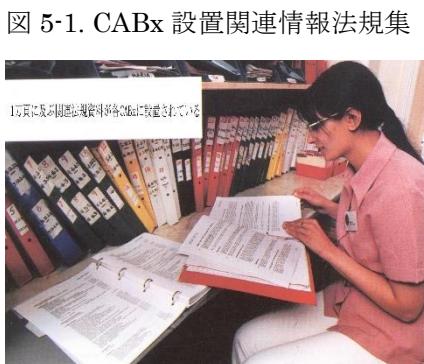
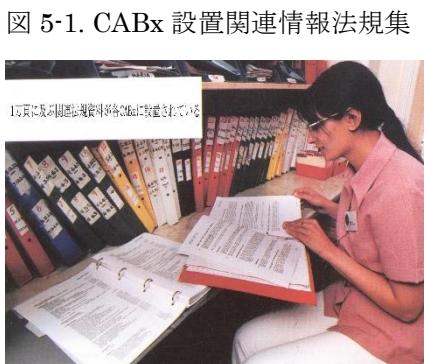


図 5-2. 電子情報システム



図 5-3. 電子情報システムの利用



各市民相談所の業務は、総業務の9割りがボランティアによって支えられている。ボランティアの仕事は、相談、広報、研究、受付、IT技術、事務職などである。例えば、NACA加盟団体のボンティアの内訳は、相談員59%、委任代理人（相談者から委託を受けて交渉・苦情申請などに当たる人）25%、事務職12%、その他（調査研究・IT技術・資金募集など）4%となっている（2002/2003年度）。

新規のボランティアは、相談業務、司法手続き、人材開発、IT技能などの講習を受けた後、市民相談所の業務に従事することになる。そのため、職業訓練と雇用の機関としても活躍している。市民相談所では、ボランティアを募集する際に、奉仕の精神よりも、むしろ、こうした講習を通じて将来の就業に有益な技能習得の機会（基礎学力・リタラシー・コミュニケーション技能などの向上）を提供しているということを強調している。

最後に、市民相談所の相談内容は、表7を参照のこと。

表7.CABxの相談件数

	イングランド・ウェールズ・北アイルランド							スコットランド	イギリス計	
	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1999/2000	2001/2002	2002/2003	1999/2000	1999/2000	
相談内容	社会保障相談	1,765,960	1,848,766	1,802,764	1,845,615	1,757,323	1,628,719	1,668,465	113,272	1,870,595
	消費・公共料金相談	1,782,515	1,849,361	1,765,975	961,561	1,217,237	1,194,057	1,190,180	83,112	1,300,349
	雇用相談	856,855	882,257	839,861	669,154	686,841	573,056	560,183	57,604	744,445
	住宅相談	772,956	745,369	761,101	724,791	619,886	601,227	573,998	35,430	655,316
	法律相談	507,337	491,838	475,283	646,974	503,403	460,158	451,824	22,231	525,634
	対人関係相談	687,005	683,518	763,207	498,541	415,180	389,558	370,764	22,568	437,748
	税務相談	383,194	392,646	343,749	270,838	159,977	149,550	149,002	14,548	174,525
	その他	893,081	854,339	824,922	875,509	747,112	721,240	707,571	37,857	784,969
	計	7,648,903	7,748,094	7,576,862	6,492,983	6,106,959	5,717,565	5,671,987	386,622	6,493,581

Source: NACAB & CAS, Annual Report

市民セクターの紛争処理の現代的展開

これらの相談に対応していくために、市民相談所の相談サービス業務は、次のような5つの業務内容に分類されている。①情報と助言の提供、②交渉、③代理人、④情報の照会、⑤話し相手である⁷⁾。

①情報と助言の提供

地域社会に密着した独立相談窓口としての市民相談所の相談サービスなかで最も大きな比重を占めている仕事は、相談者の必要とする詳細な情報と助言を提供することである(69%)。例えば、①年金などの社会保障給付金の受取額の計算、②相談者のもつ法的権利、法的手続きの方法、政府や民間企業のサービスの仕組みや内容などを分かりやすく説明すること、③申請書類などの作成を手助けすることなどである。これらの相談サービスを通じて、市民相談所では、相談者の抱えている問題は相談者自らの手で解決する能力を身につけることができるよう、情報と助言を提供していくことを目標に、相談サービスを実施している。

②交渉

外部団体との交渉(17%)の仕事である。例えば銀行との住宅ローンの返済延期・猶予の交渉、家主や地主との賃貸契約の更新交渉、公的社会保障機関との加入や給付金受け取りのための交渉などである。相談者は、これらの交渉の進捗状況を、手紙や相談所に来訪することで、知ることができるようになっている。

③代理人

裁判所、公的機関の苦情窓口や再審窓口などに相談者の代理人として出頭する仕事である(4%)。この仕事の比率は低いが、市民相談所では重要な仕事として位置付けられている。相談者にとって、有利な結果が得られる場合が多いからである(表8を参照)。また、この仕事を通じて、事例の詳細な検討能力の向上、関連法規に精通できること、アドボカシー技術を習得できることから、約9割を占めるボランティア相談員の問題解決能力の向上が図られることと、最終的にはボランティア相談員の質の向上が社会教育面での地域社会への貢献として期待できるからもある。

表 8.代理人の有無

	成功		不成功		計
	件数	%	件数	%	
代理人有り	2,807	54	2,416	46	5,223
代理人無し	1,785	29	4,396	71	6,181
計					11,404

Source: NIACAN, *Annual Report*, 1999/2000

④情報の照会

情報の単なる問い合わせや照会に回答する仕事（8%）

⑤話し相手

単に相談者の心配事や悩み事を聞くだけという話し相手の仕事（3%）。

5. 市民相談所の今後

CAS が委託した MORI 社の電話による相談サービス評価調査によれば、次のような結果となっている⁸⁾。相談サービス利用者の内、①82%がサービスの質に非常に満足しており、72%が結果に非常に満足していると回答し、②96%が友人や家族に CABx を勧めると回答し、③99%が相談員は心を癒してくれたと感じ、97%が相談員は自分の言いたいことをよく理解してくれたと感じており、④97%が有益な助言と情報を与えてくれたと言い、88%の利用者が自分に利益をもたらしてくれたと言っている。

他方、相談サービスの未利用者の内、①約半数（46%）が将来 CABx のサービスを利用したいと回答し、②4 分の 3 以上が、CABx のサービスに高い価値をおいており、問題解決に役立つ、公平な扱いを行なっている答え、③3 人に 2 人が、CABx は最新の総合的情報と助言を提供していると答え、④10 人に 1 人が人々の役に立っていない、情報を入手するのが難しい、相談員が十分な相談サービスを行なう資格を有していないと回答している。

また、DTI の市民相談所に対する評価結果は、次のようにになっている⁹⁾。DTI は、①CABx は全ての人に独立した総合的相談サービスを提供している、②CABx の全国ネットワークは広く認識され信頼されている、③CABx の証拠に基づいた政策提言は政策作成者にとって有用なものである、④絶えず不利な立場に置かれた人々に対してアクセスを確保するように努めている、⑤地域社会に根ざし、ボランティア重視の活動を展開している、⑥他団体とのパートナーシップの構築に積極的であるなどの点で優れていると評価している。

市民セクターの紛争処理の現代的展開

これらの調査や評価の結果から、市民相談所は、個人、地域社会、公共政策の政策作成者とサービス供給の過程に大きな貢献をなしていると、政府と国民から共に高い評価を受けていることが窺える。

市民相談所は、このような政府と国民の期待に応えていくために、使用言語、相談窓口の設置箇所の拡大、障害者対策、相談サービスの専門家育成など、利用者の利便性の向上に力を入れている（表9を参照）。また、相談業務の質を高める他ために、情報システムのIT化と、それによる相談業務と調査研究業務の統合化を進めている。

表9. CABxの現状

	(1999/2000年度)	
	CABx数	% of CABx
使用言語	パキスタン語	87
	パンジャブ語	73
	グジェラティ語	64
	ベンガル語	60
	ヒンディー語	57
	ウェールズ語	53
相談窓口設置場所	下級裁判所	7
	刑務所	18
	州裁判所	32
	病院	45
	臨時出張（移動）相談窓口	55
	図書館・タウンホール	112
	医院・診療所・健康センター	145
	コミュニティセンター	189
障害者対策	車椅子可能な待合室	87%
	車椅子可能な面会室	84%
	車椅子可能なトイレ	58%
	手話通訳設置	30%
	ループ設置	20%
専門家設置	お金・借金	87%
	社会保障給付金	71%
	雇用	55%
	住宅・ホームレス	26%
	精神科医	16%
	消費・保険	12%
	保護観察	11%
	移民・難民	6%
	HIV/Aids	5%
注) スコットランド除く		
Source: NACAB, Annual Report, 1999/2000		

[注、参考文献]

- 1) National Consumer Council, *A-Z of Ombudsmen*, 1997; Foreign & Commonwealth Office, *Ombudsmen in Britain*, 1994.
- 2) 「市民相談所」の先行研究については、制度面からの研究として、平松毅「市民相談所」都市問題研究 第31卷第4号 昭和54年 がある。
- 3) Department of Trade and Industry, *Review of the National Association of Citizens' Advice Bureaux*, 1984; . National Association of Citizens Advice Bureaux, *The Inside Story: From the 1930's to the Millennium*, 2000.
- 4) Citizens Advice Scotland, *CAB Management Committee induction Handbook*, 1997.
- 5) 筆者が2001年にロンドンを訪問した際に入手した資料（パンフレット等）。
- 6) 筆者が2001年にロンドンを訪問した際に入手した資料（パンフレット等）と、NACAB, *Annual Report*, 1991/1992: 1992/1993: 1993/1994: 1994/1995: 1999/2000/: 2001/2002: 2002/2003; CAS, *Annual Report*, 1999/2000; NIACAB, *Annual Report*, 1999/2000 及び NACABx、CAS、NICABx のホームページ。
- 7) NACAB, *Annual Report*, 1994/1995.
- 8) CAS のホームページ。
- 9) NACAB, *Annual Report*, 2002/2003.

[参考資料]

CAB関連ウェブ・サイト。

National Association of Citizens Advice Bureaux (<http://www.citizensadvice.org.uk>).

Citizens Advice Scotland (<http://www.cas.org.uk/index.html>).

Northern Ireland Association of Citizens Advice Bureaux

(<http://www.citizensadvice.co.uk/index.asp>).

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

財団法人地方自治協会 元研究員
現 船橋市包括支援課長
五十嵐 英明

〔目次〕

はじめに

1. 市議会議員の計画意識調査の目的と概要
2. 市議会議員の計画意識に関する現状分析
 - 1) 総合計画の認識度と利用度
 - 2) 計画の内容充実の改善点
 - 3) 計画策定過程における関与
 - 4) 三計画による計画的行政運営の必要性とその理由
 - 5) 総合計画の周知徹底度と実効性確保の重点
 - 6) 企画部門への期待
 - 7) 大規模事業への影響力と財政計画の必要性
3. 議会の職務と計画行政への異論
4. 計画策定過程をめぐる調整
5. 計画執行過程をめぐる調整

はじめに

計画は、20世紀の社会の中で様々な形で導入され、国家レベルの計画から企業の経営計画、個人レベルにおける計画まで何らかの形で社会に定着している。この計画を考えるならば、3つの要素がある。第1には、「未来性」を有していることである。第2に、その未来性を実現していくために「行動の提案」を内包していることである。第3に、それらに「行動系列の連関性」があることで、個々の活動がそれぞれ違った方向性を持たずに、計画の目標に向かって収斂していくものと想定されるのである。つまり、計画とは未来における価値や目標を、想定した方向へと変更させていく諸活動であり、そこでは方向性を持った行動の提案がなされ、それらの諸行動が関係性を意識して行動をとっていくことであると考えられる。

また、計画は、その目標の程度に応じて、特性や特徴に違いを持つ。計画に「公益の追求」「特定目的の最大化」を掲げれば、規範性の高い計画となる。一方、具体的な目標を実現するために、詳細な行動系列や事業等を明示した計画は、具現性の高い事業計画や行動計画となる。

これらの計画論の基本特性からすれば、自治体の総合計画は、規範性の高い基本構想、規範性と行動提案および行動系列の連関性を示した基本計画、より具体的な事業実施を示す実施計画からなる複合的な総合計画(*complexed comprehensive planning*)となる。

自治体の計画に関しては、行政が計画手法を駆使して作成した計画を「行政計画」といい、計画に基づいて行政運営を図ることを「計画行政」という。自治体の総合計画は、自治体の長期的なまちづくりの将来像を描いた行政計画である一方、その計画に基づいて計画的に行政運営を行うことを地域社会に公表することで、住民と行政部局の擬似的公約関係が形成される。つまり、行政部局は、10年～20年先を見据えた総合計画に基づいて行政活動をするのであり、4年ごとの選挙で選ばれた議員の短期的公約に縛られるものではないとも考えられ、行政部局と地方議会との間にある種の緊張関係が生じる。これが、首長になると、前任の首長が作成した総合計画に残存期間があると、時代が変わったので総合計画を見直す必要があると改訂することがよくある。

また、平成23年の地方自治法の改正で、今まで第2条第5項に規定されていた「基本構想」の議決は廃止されることとなったが、自治体独自の工夫をしつつも、総合計画に基づく計画行政は定着している。この総合計画自体が、自分たちのまちの方向性を決めていく計画であるので、住民の意見をできるだけ反映するように配慮し、さらに様々な参加・協働手法を用いて総合計画を策定する自治体が増えている。

つまり、自治体の総合計画は、首長、行政部局、地方議員、住民といった主要なアクターが、「まちづくりの将来」をどのように変更しようと考えているかが、一つの壺の中に玉石混淆のまま入れられた複雑な政治過程となっている。そのような難しく、面倒な総合計画ならば止めてしまえばよいのではないかという意見もある。しかし、現代のように変化が激しいがゆえに、改めて総合計画を策定する意義があるのである。計画を策定する中で、自治体が使える資源は何があり、それをどの程度使えるのかという資源確認、どの政策や事業を優先すべきかという優先順位の検討と設定、他のセクターや他の自治体との協力や連携はどうすればよいかという検討など、をシミュレーションすることで計画の実現可能性が見えてくることになる。そうであるならば、総合計画をめぐる首長、行政部局、地方議員、住民というアクター間の複雑な政治過程は、対立的であるとみるよりは相互に協力しない限り、その自治体の将来像は実現できないものであると考えざるを得ない。

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

したがって、地方議員が自治体の総合計画をどのような意識で見ているのか、どのように考えているのかを明らかにすることは貴重な研究であり、また日本で地方議員が総合計画に對してどのような意識を持っているかという調査も聞いたことがない。約 20 年前の地方議員の意識調査ではあるが、行政を取り巻く環境が厳しくなってきているからこそ、地方議員が自治体の総合計画にどのような意識を持っていたのかを考えることは、21 世紀の地方自治を創っていくためにもきわめて重要な調査研究であると考える。そのため、改めてここで再検討することとしたい。

1. 市議会議員の計画意識調査の目的と概要

今日、地方公共団体は国や県が策定する上位計画と各団体が独自に策定する総合計画(基本構想、基本計画、実施計画)との関連を図りながら、様々な行政施策を実施している。前年度当調査研究会で実施した全市町村対象の地方公共団体アンケート調査(『地方自治団体における計画行政の現状と課題 I』平成 3 年 3 月)では、三計画体制(基本構想、基本計画、実施計画)を探っている団体が 71.3%(2,293 団体)、実施計画を有さず二計画体制(基本構想、基本計画)で臨んでいる団体が 24.4%(783 団体)との結果からも分かるように、行政計画による行政運営の手法は広く浸透している。

ところで、地方公共団体が策定する総合計画の中で行政運営の指針となる「基本構想」が、昭和 44 年に改正された地方自治法第 2 条第 5 項に規定されているように、議会の議決を要する点で他の二計画(基本計画、実施計画)と大きく異なる性質を有している。このように、議会は総合計画の策定においての関与があり、執行機関の行政計画にも多大な影響力を持っている。それは、「基本構想」の議決、予算の議決などの点で大きな権限が議会に与えられ、執行機関の計画対象事業の実効性を担保(予算の議決)する上で重要な役割を持っている(この地方自治法の規定は、国から地方への「義務づけ・枠付けの見直し」のなかで、平成 23 年の地方自治法改正で廃止された)。

しかし、都市化、情報化、高齢化等の社会変化により、住民意識、住民ニーズが多様化し、議会を構成する各議員の情報量、専門知識が、住民の意識に追いつかない現状がたびたび指摘されている。また、住民の要求も議員に対し従来どおりの選出地域だけの問題を解決するようなミクロな政策展開のみならず、社会的な問題へのマクロな政策をも求めるようになり、議員活動と住民の政治意識とが乖離してきていることも指摘されている。そして、計画策定の際、議員を媒介とせず行政へ直接的に住民の要求が反映される住民参加、地区別懇談会方式が多くの地方公共団体で取り入れられている。それらの現状から、議員の役割が総合計画の策定・実施等において、どうあるべきかをもう一度再検討する必要がある。

以上のことから基本構想等の議決権を付与されている議員は、「計画」の策定過程などでのような認識や意識を持ち、どのような態度や行動をとり、どのような役割を果たしているのだろうか。当研究委員会では、行政の執行過程と議員活動に焦点を当て、今後の計画の策定手法、計画のあり方を検討することを目的にアンケート調査を実施することにした。

アンケート調査票は、地方議員の属性と自治体の総合計画に関する各設問からなる。調査対象は、協力可能な下表の地方公共団体 11 市を対象に実施した。回答率は 39.3%(表 1)であった。

表 1 市議会議員の「計画」意識に関するアンケート調査協力自治体及び回収状況

	対象集団		H2国調速報人口(人)	対象議員数(人)	回答数(人)	回答率(%)
1	山形県	A市	94,763	34	14	41.2
2	埼玉県	B市	206,129	36	12	33.3
3		C市	95,052	30	24	80.0
4	千葉県	D市	533,273	52	26	50.0
5		E市	151,472	32	13	40.6
6	長崎県	F市	90,678	32	17	53.1
7		G市	444,616	48	8	16.7
8	埼玉県	H市	418,267	44	13	29.5
9		I市	79,058	28	11	39.2
10		J市	403,779	44	14	31.8
11	茨城県	K市	109,826	30	9	30.0
合計				410	161	39.3

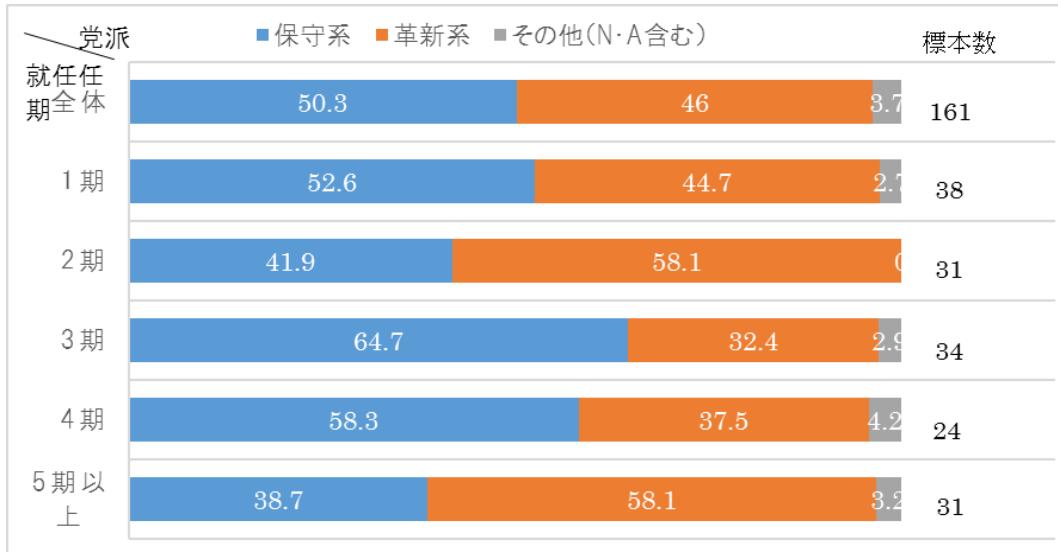
2. 市議会議員の計画意識に関する現状分析

市議会議員の「計画」意識に関するアンケート調査による調査結果の分析は、第一に単純集計による分析と就任期数、党派の比較による議員の計画に対する認識や意識を明らかにし、計画と議員をめぐる意識と行動感を把握する。第二に分析結果から今後の計画策定手法、計画体系、計画の進行管理等のあり方を検討する。

「市議会議員の『計画』意識に関するアンケート調査」の回収したサンプルは、党派別での片寄りが余り無い。就任期数別に見ると図 1 のとおり保革のバラツキがやや見られるが、就任期数ごとの標本数は就任 4 期目が少なめながらおおむね均等な回答が得られた。

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

図1 議員就任回数別回答率



1) 総合計画の認識度と利用度

総合計画は、行政施策の指針となる基本構想を基に執行機関が、各種の行政政策を計画的に運営、実施することを目的に作成されている。現在の行政運営においては計画行政が定着しており、行政の行動指針としての役割を付与されているがゆえに、当然基本構想は議員にも熟知されていなければならない重要な事項である。

計画別に認識度を見ると基本構想に関する回答は、「主旨、要点は知っている」、「内容全般を知っている」を合わせた認識度の高い回答は79.7%で、議員の約8割が基本構想の内容を把握していると判断しても良い。これは基本構想が法定化されてから20数年の経験があることと議会で議決に参加した経験から、議員の認識度が高いのは当然な結果と言える。

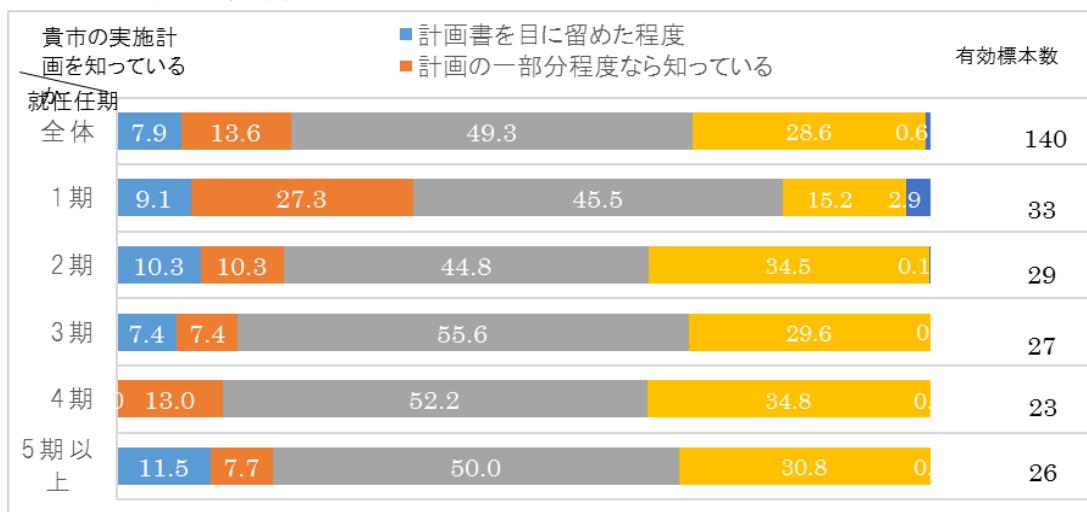
就任期数との関係をみると、就任1期目は60.0%で認識度の高い回答は少ない。しかし、就任回数が多くなるにつれて82.2~90.9%と認識度の強さは、徐々に高くなっている。しかし、就任回数の少ない議員の周知の低さが、全体の認識度をやや低調にしている原因であり基本構想が長期的な行政の指針であることを考えると、就任期数とは別に議員として基本構想の内容を知るべきである。

基本計画の認識度では、回答は全体で81.2%と、基本構想と同様に5分の4の議員が基本計画の主旨等の内容を認識していることが分かる。認識度の就任期数の比較は、就任1期目で55.5%であるが2期目以降は80%を超え、83.3~93.1%と大半の議員が内容を認識している結果となった。これは、計画期間が5~10年で中核的な行政計画である基本計画を、議員

活動を行う上でも重要な計画であると認識していることを示している。

実施計画の認識度(図 2)の項目で認識度は全体で 77.9%と、3 計画の中で最も低い数値を示した。しかし、実施計画については内部資料的な事業計画の性質を持つ場合が多く、ゆえに作成されていても公表されていない場合や公表されていても具体的な数値は掲載されず、総事業費的な集約的な表現になっている事例が多いことと思われる。全体的に議員の総合計画に対する認識度は高いが、実施計画にいたっては公表内容の程度により、認識度が影響される。また、就任期数による比較も、同様な結果であった。党派により比較すると、三計画の認識度とも革新系議員が保守系議員を上回る結果となった。

図 2 実施計画の認識度

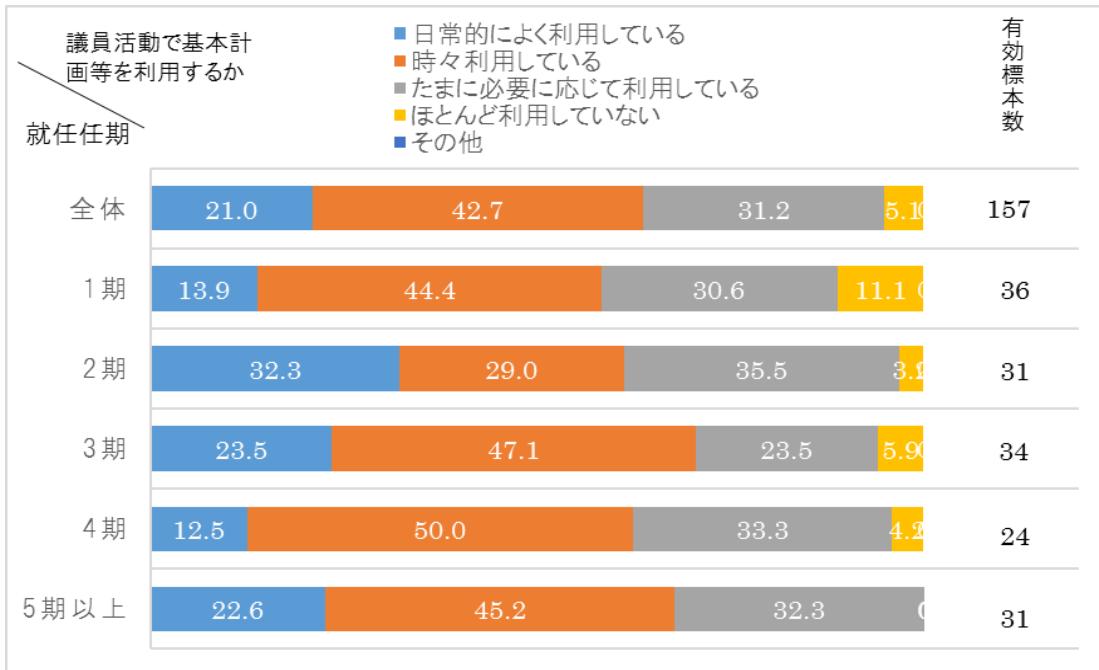


また、前年度当調査研究会で実施した全地方公共団体調査の「企画担当者向」アンケート調査で、企画担当者は議員の計画認識度は 89.7%の団体が「知られている」と回答したが、実際にはこれを下回る結果であった。計画を策定した企画担当者が考えている程、議員の認識度は高くないことが分かる。

議員の基本計画の利用度(図 3)は、「日常的によく利用している」が 21.0%、「時々利用する」が 42.7%を含め 6 割以上が基本計画の利用度が高く、「ほとんど利用しない」議員の回答を除くと、95%の議員が何らかの議員活動で利用していることが分かる。

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

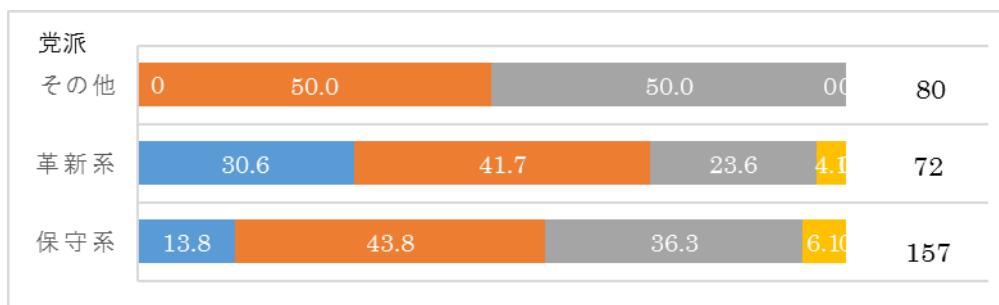
図3 基本計画の利用度



就任期数による比較も同様な結果を示すが、就任2期目の議員の「日常的によく利用している」(32.3%)が他の就任期と比べると利用度が高い。

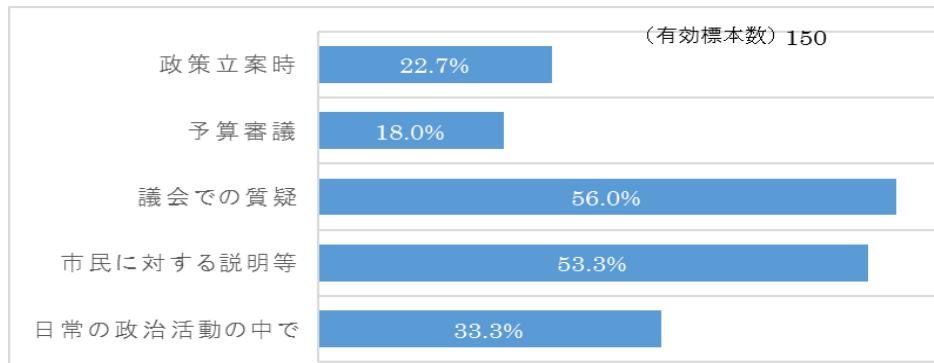
党派による比較(図4)は、保守系議員が「日常的によく利用している」(13.8%)、「時々利用する」(43.8%)を合わせると57.6%、革新系議員は、「日常的によく利用している」(30.6%)、「時々利用する」(41.7%)を合わせると72.3%と革新議員の利用機会が多い。

図4 党派別の基本計画の利用度



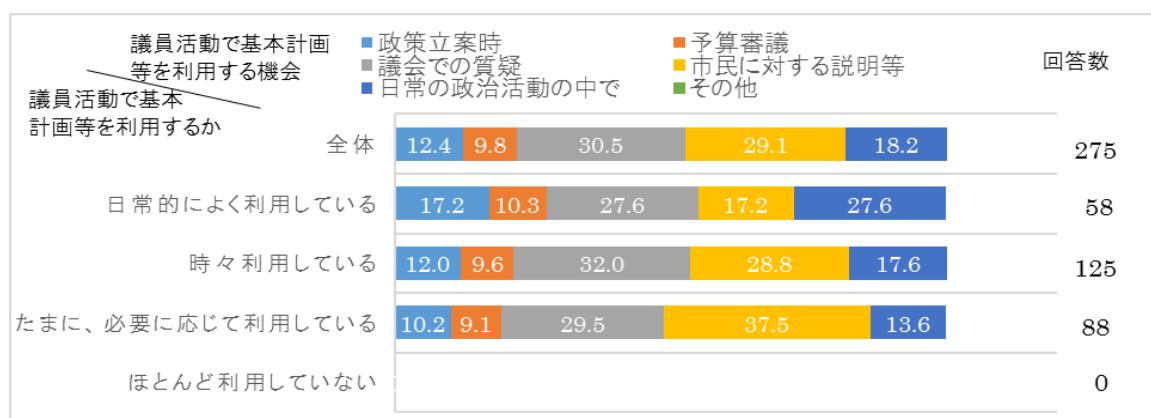
そして議員の基本計画の利用の機会(図5)は、「議会での質疑」での利用が第1位で56.0%、「市民に対する説明等」が第2位で53.3%、「日常の政治活動の中で」が第3位で33.0%、以下「政策立案時」、「予算審議」の順となっている。本会議の議会質問等で半数の議員が、基本計画に基づき質問、審議の資料として利用していることが注目される。

図5 基本計画の利用の機会



これを、基本計画の利用度と利用の機会(図6)をクロス集計により分析してみると、利用度が多いのは「議会での質疑」である。しかし、全体的な基本計画の利用度を、書会関連の対応による利用と議会以外で市民に対する説明などの議員活動で比較すると、まだ後者の利用が多い。

図6 議員の基本計画の利用度と利用機会



党派による比較では保守系議員が「市民対応による利用」、革新系議員は「議会での質疑の利用」が一番多い。

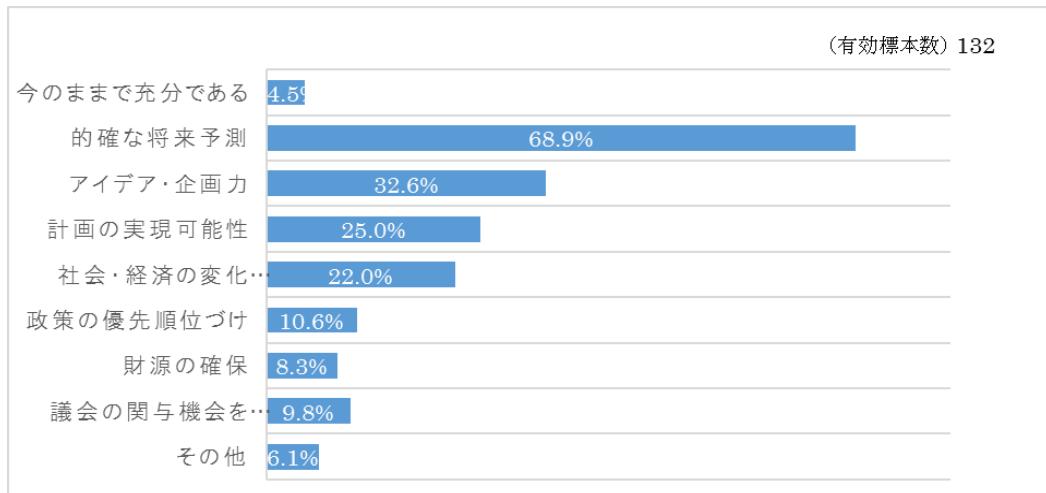
自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

2) 計画の内容充実の改善点

議員が現行の総合計画の内容を充実するには、どの様なことを改善すべきと考えているのか計画別に分析してみる。

基本構想の改善点(図 7)は、「的確な将来予測」が第 1 位で 68.9%、「アイデア・企画力」が第 2 位で 32.6%と続き、第 3 位は「計画の実現可能性」が 25.0%である。「今まで充分である」が 4.5%との及第点を出した意見は少なく改善を求める意見が圧倒的である。

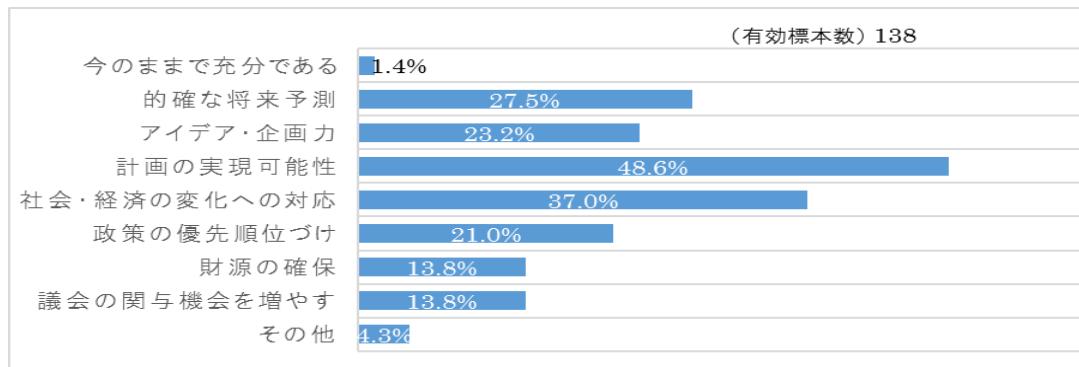
図 7 基本構想の改善点



基本構想に対する改善意見として、議員は的確な将来予測と企画力を要求している。しかし、社会環境の急激な変化に行政が素早く対応することを希望する意見もあり、計画の実現可能性を基本構想に求めている。これは、従来のビジョンとしての抽象的な基本構想に柔軟性と実現性を求めるることは、行政運営の総合指針の計画として更に現実性を持たせることを、示唆していると思われる。しかし、行政運営の指針として基本構想を短期的に改正することは、本来の基本構想の策定の主旨からすると好ましくはない。三計画体系性を保つため、構想の基本計画、実施計画の内容を再度検討し、構想の実効性を担保する必要があるだろう。

基本計画の改善点(図 8)は、「計画の実現可能性」が第 1 位で 48.6%、「社会・経済の変化への対応」が第 2 位で 37.0%、「的確な将来予測」が第 3 位で 27.5%、以下「アイデア、企画力」、「政策の優先順位づけ」の順で改善点が指摘された。

図8 基本計画の改善点

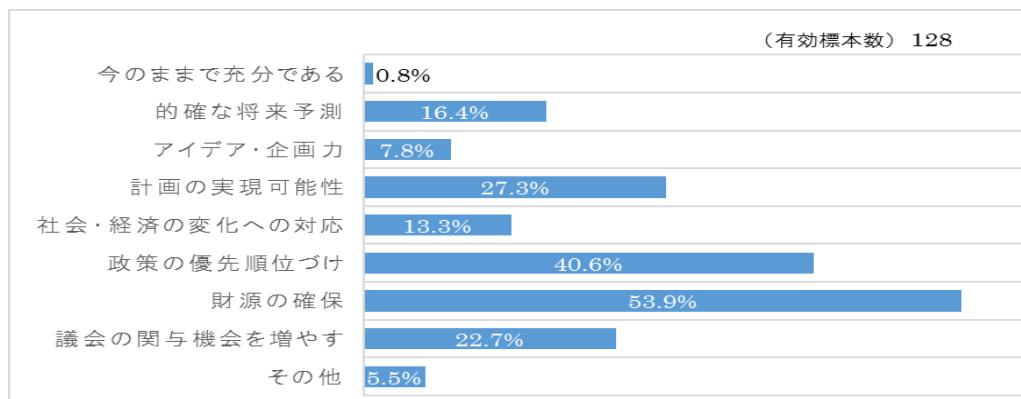


基本構想と比べて基本計画は、より行政施策を体系化及び具現化することを目的に策定された計画のため、実現可能性を第一に取り上げた意見が多い。このことから、既存の基本計画は、実現可能性に関する評価が低いと推測される。

議員の実施計画の改善点(図9)は、「財源の確保」が第1位で53.9%、「政策の優先順位づけ」が第2位で40.6%、「計画の実現可能性」が第3位で27.3%、以下「議会の関与機会を増やす」、「的確な将来予測」の順となっている。

「財源の確保」と「計画の実現可能性」は、実施計画と事業予算化のリンクを求める上で実効性を担保し、また、「政策の優先順位づけ」は効率的に政策を推進するために整合性、合理性のある順位づけが必要だとする意見が上位を占めている。どちらも、実施計画における事業の実効性を確保する項目を挙げている。就任期数での比較では「財源の確保」が第1位であるが、第2位以降の意見が分散している。

図9 実施計画の改善点



自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

3) 計画策定過程における関与

議員の計画策定の参加は、「策定時の審議会等の委員であった」が 27.7%、「策定時にヒアリングを受けた」、「会派としてヒアリングを受けた」を合わせて 27.7%、「何も関係しなかった」、「策定作業があつたことも知らない」を合わせて 44.6%である。このように、計画策定過程で策定委員として直接参加している議員は、3 分の 1 以下と低い。また、策定時にヒアリングを受けた議員も 3 分の 1 以下で、審議会等への参加した議員と合わせても 5 割強の参加率である。

就任期数による参加の比較は、就任 3 期以上の議員の参加率が高く、審議会等へは就任期数が多い議員が直接参加していることがわかる。議員の参加率が低いのも審議会等の限られた機会で参加しているので、この結果は当然であろう。

また、企画担当者に対する調査結果では、議会の総合計画策定における協力度は「積極的に協力した」(25.1%)、「比較的協力であった」(64.4%)で協力的な意見が約 9 割得られている。この結果から、計画策定の機会と参加度は少ないが、積極的に総合計画の策定に議員が取り組んでいることが分かる。

4) 三計画による計画的行政運営の必要性とその理由

総合計画による計画的行政運営の必要性を議員がどの様に認識し、何故必要であると考えているのか分析してみる。

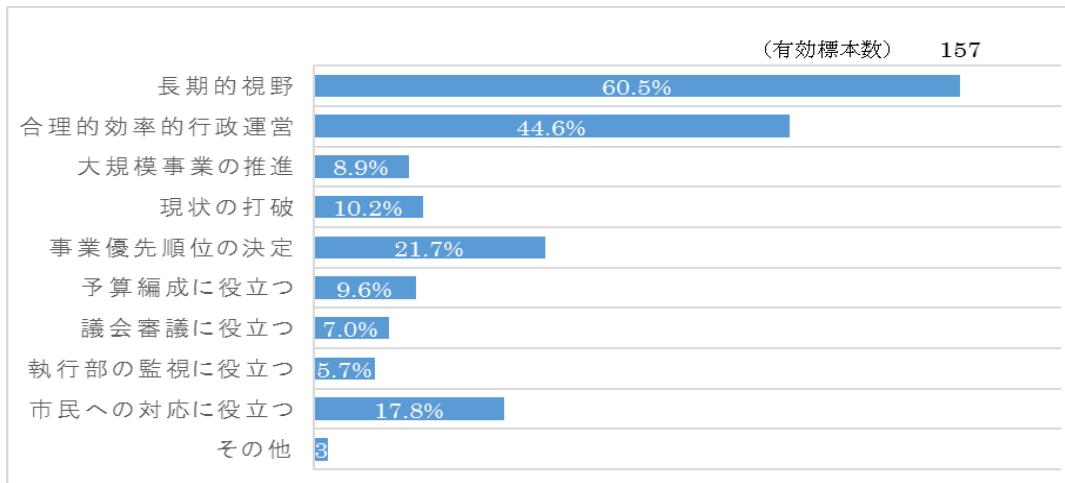
まず、議員の計画による行政運営の必要性の項目は、「必要だ」(87.8%)、「どちらかと言えば必要だ」(11.5%)の両方を合わせると 99.3%と、ほとんどの議員が必要性を認めている。就任期数、党派の比較においても同様な結果となった。

計画的な行政運営が必要な理由(図 10)は「長期的視野」が第 1 位で 60.5%、「合理的行政運営」が第 2 位で 44.6%、「事業優先順位の決定」が第 3 位で 21.7%、「市民への対応に役立つ」が第 4 位で 17.8%が上位の回答であった。

基本計画の利用度の分析で、6 割以上の議員が基本計画の利用度が高く、4 割の議員が議会審議などに利用していることは先に報告した。しかし、必要な理由では「予算編成に役立つ」が 9.6%、「議会審議に役立つ」が 7.0%で必要とする回答は低い。

のことから、議員の計画に対する意識は、直接的な審議過程で計画に基づき執行機関が行政運営を推進することを首肯し、計画を基に長期的な政策を展開するべきであるとの考えが定着していることが分かる。また、「不要」の回答は 1 件で、「議会の権限を侵す」との理由であり、執行機関により議会権限の侵害するものと懸念した意見である。

図 10 計画的行政運営が必要な理由



5) 総合計画の周知徹底度と実効性確保の重点

議会、市民、職員に対する周知徹底度は、「不十分である」、「どちらからと言えば不十分である」を合わせると 56.4%の議員が不十分であると回答している。これに対し、「十分である」、「どちらかと言えば十分である」を合わせると 43.7%が十分であると回答している。

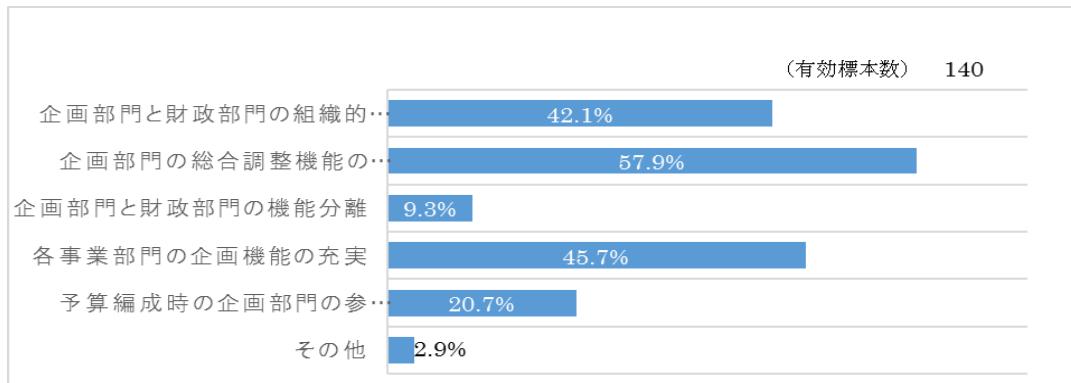
就任期数による比較は、就任 1 期と 5 期以上の議員の 6~7 割が「不十分である」との回答である。党派による比較は、保守系議員の 51.5%が「十分」であるのに対し、革新系議員は 63.6%が「不十分」と回答している。

この結果から、計画の周知体制は不十分であると考えている意見がやや多く、住民、職員、議会への周知徹底の方法を、検討することが今後の課題となる。

また、議員は執行機関が計画行政を行うとき、その計画の実効性を確保するために組織面、計画の進行管理面でどの様なことが重要かつ必要であると考えているか明確にする。議員が指摘した組織面の重要な点(図 11)は、「企画部門の総合調整機能の充実」が第 1 位で 57.9%、「各事業部門の企画機能の充実」が第 2 位で 45.7%、「企画部門と財政部門の組織的一元化」が第 3 位で 42.1%となっている。

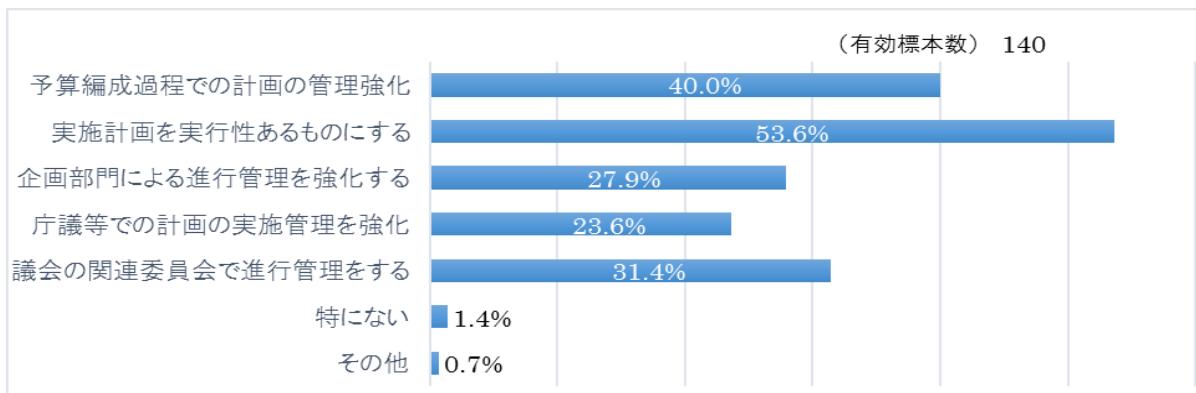
自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

図 11 議員が指摘した組織の重要な点



議員意識で計画の進行管理面の重要な点(図 12)は、「実施計画を実効性のあるものとする」が第 1 位で 53.6%、「予算編成過程での計画の管理強化」が第 2 位で 40.0%、「議会の関連委員会で進行管理をする」が第 3 位で 31.4%である。

図 12 計画の進行管理面の重要な点



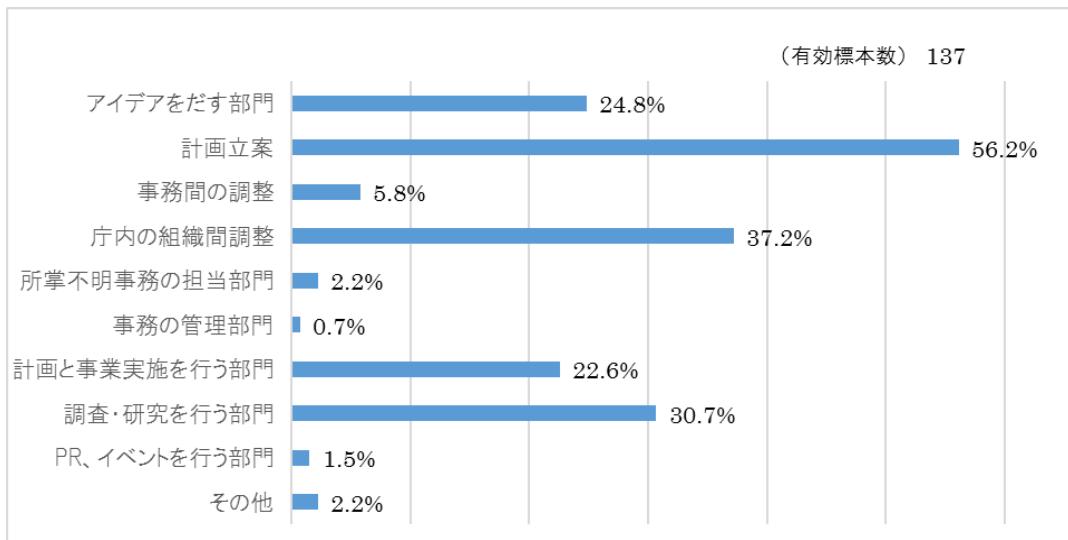
6) 企画部門への期待

議員が企画部門へ期待することは(図 13)は、「計画立案」が第 1 位で 56.2%、「府内の組織間調整」が第 2 位で 37.2%、「調査、研究を行う部門」が第 3 位で 30.7%、以下「アイデアをだす部門」、「計画と事業実施を行う部門」となっている。

企画に対する期待については、前年度当調査研究会で実施した全地方公共団体アンケート調査の「企画担当者向」調査、「一般職員の「計画」意識調査」、本年度に実施した「市議会議員の『計画』意識に関するアンケート調査」で同様な設問を実施しており、この回答結果

を比較したのが表2である。選択肢が全ての調査で一致していないが、各調査の第1位、第2位とも「計画立案」、「庁内の組織間調整」を期待する声が多い。第3位として「事業間調整」である。各調査による回答も企画立案等の企画力と、庁内の組織間の総合調整を期待する声が多い。

図13 企画部門へ期待



7) 大規模事業への影響力と財政計画の必要性

行政施策を推進する上で、大規模事業の実現の最も強い影響力は、「市議会」が第1位で62.6%、「市長等三役」が第2位で54.0%、「住民やその運動組織」が第3位で38.1%、以下「庁内企画部門」、「庁内財政部門」となった。就任期数、党派別の比較でも同様な回答傾向を示している。

これは事業実施の影響力は、市長を含む三役や住民等より議会にあると議員は意識している結果である。また、執行機関の内の影響力は財政部門より企画部門が決定に関する影響が強いと思われている。その他の機関(県、国等)での影響力は、県よりも所管省庁や有識者、審議会が挙げられている。

中長期の財政計画の必要性は、「必要だ」が86.2%、「どちらかと言うと必要だ」が13.8%と必要だとする回答だけであった。有効回答の全てが財政計画を必要と考えている。これは財政運営の健全性を確保するため、計画事業の実効性を担保するために必要であると考えられている。

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

基本計画の財源、経費の内訳の必要性は、「必要」が84.4%、「不要」15.6%で、財政見通しは、「必要」が87.3%、「不要」12.7%でそれぞれ必要とする回答が多い結果であった。

実施計画では財源、経費の内訳は、「必要」が100%で、財政見通し「必要」99.2%であった。就任期数、党派による比較も同様な結果であった。

基本計画の財源、経費の内訳、財政見通しは不要であるとの回答はわずかであり、実施計画はほとんど全員が必要と考えている。ほとんどの議員が基本計画、実施計画に財政的な根拠もしくは見通しを明確にする必要があると考えていることが分かる。

3. 議会の職務と計画行政への異論

地方公共団体の議会は、地方自治法で規定された地方公共団体の意志決定機関であり、住民の意志の代弁者として公選された議員により構成されている。また、首長も公選で選ばれ、地方公共団体の執行機関の長として自主的かつ独自に権限を行使している。首長と議会の両者は、地方公共団体の政治行政の公正な運営を図ることを目的に相互に抑制・均衡が図られる仕組みが日本の地方制度である。

このような地方制度で政策立案及び執行は首長及び補助機関が行い、議決は議会事項に対する議決、監査等を行っている。では、この関係において、総合計画による計画行政がどのような役割を担っているか考えてみよう。

地方公共団体における総合計画の役割は、行政施策を長期にわたり能率的かつ効率よく運営することを目的に、施策体系を明らかにし事業実施の方向性を示すものである。また、計画を策定することによって専門分化している各事業部門を、共通の目的を達成するため相互調整を行うことで効率よく行政運営を行う方法でもある。

この総合計画の策定は、執行機関が議会とは別に住民参加、地区別懇談会等により民意を計画に盛り込み、住民ニーズを反映し策定している。そして、基本構想は住民参加、審議会の審議などを経て策定された構想案を議会に提出し、議決を得ることで長期的な行政施策の指針として位置づけられ、その基本構想を上位計画として、基本計画、実施計画が体系化される。具体的には、基本構想の実現に向けた行政施策を体系化し整備期間を明示しているのが基本計画で、施策を具体的に実施するための事業計画が実施計画である。そして、これらの計画を基に各事業、部門が年次計画を策定し、当該年度の予算編成を行い事業に着手するのである。

しかし、このような計画行政における議会と首長とのチェック・アンド・バランスで、議会の権限が充分に発揮できず、議会の凋落傾向があまた指摘されている。その原因としては、①首長と同政党、同会派議員が過半数を占めるため議会の形骸化、②政策論議の減少、③本会議での討議より少数議員による委員会審議の容認主義化、④議員と執行機関の専門知識の差などが多く指摘されている。これらにより住民が議会から離れ、直接に執行機関へ意見、改善を求める結果を生んでいるものと考えられる。

4. 計画策定過程をめぐる調整

総合計画を策定する過程において、議会がどのように関与しているかもう一度検討してみる。

まず、基本構想においては、前に記述したとおり議会は議決する権限を持っている。しかし、構想の改訂時期、原案の内容は執行機関の主導により提出される。それらの計画の改訂は、前計画の期間の満了、首長の提案等によることが一般的である。執行機関が構想案を策定する際に議会に対する配慮として、議員に対しアンケート調査、ヒアリングなどの実施や審議会、懇談会に少数の議員を委員として、議員の意見も取り入れている。しかし、議員は計画内容の決定権を有するわけではなく、アドバイザーの1人である。それらの参加で策定意見が出されても、最終的に計画に反映されるかどうかは執行機関の判断に委ねられることになる。

基本構想の内容は長期的な方針、指針であり、「市町村の基本構想策定要綱(S.44.9.13)自治振第163号」においても生活基盤の整備、産業振興、社会環境等に関する将来ビジョンを示すものであり、具体的な施策を明記するというより、むしろ抽象的な内容になるのは否めないであろう。その基本構想に民意、議員の意見が反映されたとしても将来のビジョンであり具体的な政策ではない。しかし、これらの手続きで策定された基本構想に住民の意見、議員の意見が行政運営の推進の方向性として、どの様に反映され盛り込まれているのか、議会で充分に審議、監督することが重要な議員の責務であろう。

そして、基本計画は基本構想を実現する行政施策を示した計画であり、基本構想の改訂と同時に基本計画を策定する地方公共団体が多い。基本計画の策定方法は、基本構想と同様な策定手法(住民参加、審議会方式)と執行機関の内部の事業担当による積み上げ方式を併用している地方公共団体が多いのが現状である。その基本計画の策定過程、計画決定に法的な議会の権限は無く、少数の議員が審議会等へ委員として参加していることだけが関与の現状である。具体的な施策を示す基本計画の策定に、住民の意見が、充分に反映されることが必要かつ重要であり、住民が最も期待する議会の監督機関としての責務である。

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

また、議会は執行機関主導で策定される基本計画に民意が反映されない場合、議会はそれとは別の新たな政策を決定できる権限を有している。それは、議会の議案提出権である。議案の提出権は執行機関だけの権限ではなく議会も有しており、議会が自ら議案を提出し条例等の策定により執行機関と別な政策決定を行うことが出来る。この権限により議会が執行機関をリードし政策を推進することが可能である。しかし、議会による政策立案は、数少ないのが現状である。この様な方法以外の議会での審議などで執行機関との健全なチェック・アンド・バランスの関係を保ち、代表機関として民意の反映を図ることが重要な課題であろう。

計画の改定時期は、基本構想と基本計画の計画期間の違いから、基本計画を単独に改定することが通例である。このとき改定の方法として基本構想に立ち戻って社会情勢に対応した基本計画を策定することが基本であるが、基本構想ではなく前基本計画を参考に形式的に改正したり、構想とは別に基本計画を策定するような事例も見受けられる。

これらの改定方法に対し、議会は、将来に向けての基本方針を実現するための基本計画、実施計画が、本来の目的とは別に基本方針と大きく乖離することがないように厳重な監視を行うことが重要である。また、社会変化や住民ニーズの多様化により基本計画の政策が住民の必要とする課題の対応と乖離していないか、議員活動の上で広く住民の意見を聴衆しておくことが必要となるだろう。そして、計画期間の終了を待たずとも、基本計画の修正の必要性、政策の欠如などがあるかを議会でも日々考慮する必要があり、議員発案のニーズ調整があつてもよいと考える。

実施計画は、さらに事業を現実に実施するための計画であるが、策定過程において住民参加、議会の関与を経る手続きはなく執行機関が独自に作成する。そして、実施計画の公表性は、未公開にしている地方公共団体が多く、執行機関の内部資料として用いられていることが多い。また、公表されていても具体的な期限や実施場所、予算額等が明確にされていないところもある。その反対に、事業内容から財源措置まで明記し、公表して事業を実施しているところもある。この様に、実施計画は各地方公共団体により様々な方法で公表されており、一定の公表形式をとっていないのが現状である。しかし、実施計画と予算は関連性が強く、予算の議決権限は議会にある。したがって、議会が事業の実効性の担保である予算の議決、予算額の修正権により、執行機関の執行管理ができる。だが、本年度の調査研究の結果から、実施計画の策定過程にも議会の参加を求める意見もあり、議会が策定期段階より事業実施の優先順位の付与などに積極的に関与して行こうとする意思の現れであろう。

5. 計画執行過程をめぐる調整

行政の運営を行う上で総合計画の中で基本計画が、政策立案、事業実施、予算編成の中心となり、基本構想よりも基本計画が重要視されている。これは執行機関の各種分野別の政策の集大成が、基本計画であることから政策審議の中心となるのである。その基本計画に基づき行政施策を執行する過程で、議会の関与で重要な面は予算の議決である。計画が策定されても予算措置されなくては事業の実施ができない。その政策を実行するためには実施計画を基に予算を算定し、議会による予算の議決を経てはじめて実現できるのである。

そして、議会は予算審議において、住民ニーズの多い問題、緊急を要する問題を解決するためにどの事業を優先的に推進するとともに公平に事業実施されているのか充分に審議、監督することが重要となる。そして、場合によっては事業に優先順位を付与し、執行機関の適正な実施を促すことも責務である。

また、議会が執行機関の計画実施の進行状況を監視することも必要であろう。議会が計画の進行状況を知る方法は、定例議会における予算の審議、常任委員会における報告を受けること、年度途中での補正予算などの審議で、計画事業の進行状況を知ることができる。そして、その実施事業の進行状況が計画と乖離する場合、計画どおりに実施を促すことも議会の重要な責務の一つである。本年調査による調査研究の結果は、議員が計画事業の実効性を確保するためには「予算編成過程での計画の管理強化」と「議会の関連委員会で進行管理」することが重要と考え、計画行政の計画執行過程における進行管理を議会で行うことを指摘している。しかし、執行権は執行機関にあり、計画推進を全般管理している企画部門が進行管理を行っている。だが、議会が実施されない計画事業の実施を執行機関に促すことも重要な責務であろう。

さらに、議会が監督機関として行政施策の評価を行うことも大きな役割である。議会による決算審議において、予算の執行状況の適否を審査し、計画事業の達成度及び効果を図ることも必要である。そのためには、実施事業の効果を評価し、結果を実施計画のローリングを行う際に、執行機関に対し充分に反映させるべきであろう。また、次年度の予算審議において議会でもその評価に添ってフィードバックし、充分に反映させることが重要である。議会が住民の代表として政策執行の評価と行政効果をもとに住民ニーズを、いかに行政運営に反映していくことが今後の計画行政に対する重要な議会の役割となるだろう。

行政運営が計画行政によって推進されている現在、議会の責務は総合計画の適正な執行を監督し、政策の効果を充分に審議し、住民の行政に対する要求が充分に政策に反映されているか監視することが重要である。また、総合的な視野と日々の議員活動から聴衆し、計画の施策以外の新たな政策を行政運営に盛り込むことも重要である。このことから住民の信頼を

自治体総合計画における議員の計画意識とその意義

得るよう、議会の執行機関への監督機関として抑制力と均衡を充分に發揮することを今後期待するものである。

二元代表制下における地方議会改革の指針

埼玉大学大学院人文社会科学研究科 教授
斎藤 友之

〔目次〕

1. はじめに
2. 首長と地方議会の関係
 - 2-1. 二元代表制と委任
 - 2-2. 分割政府と民意の集約
 - 2-3. 首長と地方議会の関係
3. 改革派首長の系譜とその功罪
 - 3-1. 革新自治体の叢生と衰退
 - 3-2. 改革派首長の登場と総退場
 - 3-3. 改革派首長の共通点とその成果
4. 地方議会改革
 - 4-1. 蚊帳の外の議会史
 - 4-2. 議会基本条例の興隆と要因
 - 4-3. 議会改革の取組実践
5. 二元代表制下で進む地方議会の改革
 - 5-1. 改革の形式化と実質化
 - 5-2. 二元代表制の再確認
 - 5-3. 地方議会改革にみる二元代表制の正統性

1. はじめに

民主政治（Democracy）は、有権者（国民・都道府県民・市町村民）が選挙を通じて代表（候補者）を選び、その代表に統治行為を委任することを前提としている（代表民主政治¹⁾。この仕組み（統治の制度）は、アメリカを代表とする大統領制（Presidential System）と、イギリスを代表とする議院内閣制（Parliamentary System）のいずれかの仕組みに大別できる（図1及び表1を参照）。

1990年に、『ジャーナル・オブ・デモクラシー（Journal of Democracy, Vol.1 (Fall) No.4 ）』において、「大統領制と議院内閣制、いずれの仕組みが民主政治に適した統治の仕組みであるのか（Debate—Presidents VS. Parliaments）」というテーマで、議論が戦わされた。両者にはそれぞれ長所と短所があるため、未だ学問的なレベルでの決着は図られていないようである。しかし、大統領制か、議院内閣制かという議論は、民主政治下において、どのような統治の仕組みが有効かつ効果的なのかを、我々一般有権者も考える機会を与えてくれる好材料となろう（Lijphart:1992; Rhodes: 2006, p.360）。

二元代表制下における地方議会改革の指針

図1 二元代表制の仕組み

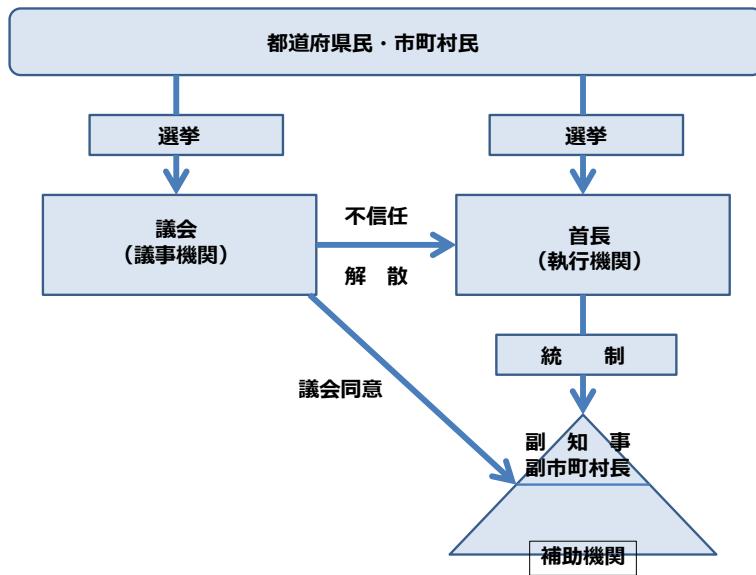


表1 二元代表制（大統領制）と一元代表制（議院内閣制）

	二元代表制（大統領制）	一元代表制（議院内閣制）
執行機関の構成	固定した任期を持ち議事機関とは独立して執行機関（首長）を有権者が直接選挙する	執行機関は直接選挙された議事機関の多数派から構成される
執行権の担当者	首長だけが行政権を所持する	執行機関が行政権を有し、統合を維持するために議会と妥協しなければならない
最高責任	首長が最終責任を持つ唯一の公職者となる	執行機関は首長が同輩中の筆頭者であり、内閣は合議機関となる
執行機関と議事機関の関係	特別な事情がない限り、首長も議会も互いに辞任や解散を要求できない	首長は議会を解散、選挙を実施できるが、首長は議会の「不信任」票によって辞任させられる
責任の所在	首長は直接選挙されるため、有権者に説明責任がある	首長は議会に責任を負う

わが国においても、現在、例えば、国政のレベルでは「首相公選論」、地方政治のレベルでは「首長 VS. 地方議会」といった議論が生じている。これらの議論は、「代表（選挙で選出された政治家）」が、どのような政治の仕組み（統治の制度）において、良好に政府を運営し

ていくことができるのかという問題の提起と捉える必要がある。なるほど、現在の不安定な政治状況の諸要因・諸原因を指摘する論調や解説は多々ある。しかし、根本的な民主政治のあり方に関心を寄せながら、①民主政治を維持・発展させ、②民主政治を良好に実行していくための統治の仕組みに、どのような工夫を凝らしていくべきかという学問的な議論の方向性は定まっていないようである。この問題提起に応えるためには、現実の政治の中で考察し、実際に有用かつ効果的な統治の仕組みとは何かを提示していかなければならない。本稿では、わが国の地方レベルの政治に焦点を当て、現在進行中の「地方議会の改革」について、上述した視点からの考察を進めていきたい。

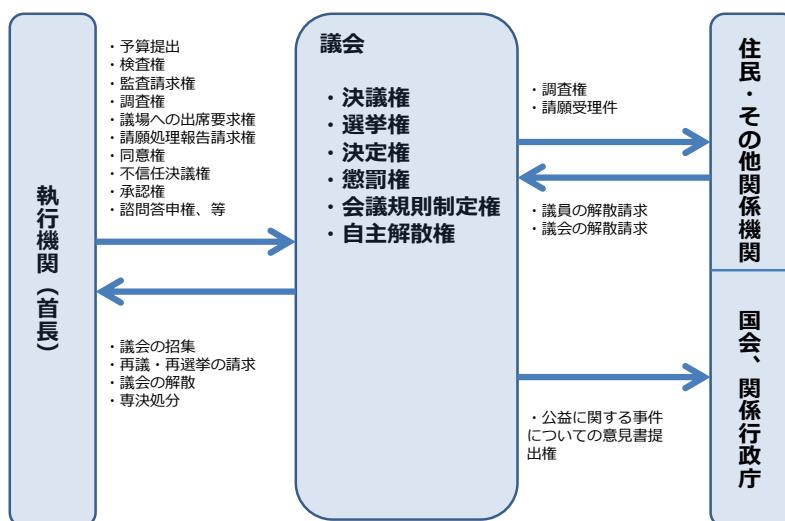
2. 首長と地方議会の関係

2-1. 二元代表制と委任

2-1-1. 二元代表制

わが国の地方自治制度においては、「二元代表制（大統領制）」²⁾を採用している。自治体政府（local Government）としては、一つの政府をなすが、具体的には首長と議員を直接選挙でそれぞれ選ぶので、実際には政府は二つの機関（執行機関と議事機関）から構成されることになる（図2参照）。

図2 議会からみた執行機関・住民等・国との関係



いずれの機関であれ、有権者は選挙を通じて首長（執行機関）と議員（議事機関）に自らの権力の一部を委任することで、両者の代表機能と統合機能に正統性が与えられている。それ故に、両機関はともに、有権者に対して政治的責任・道義的責任・説明責任を持ち、かつ有権者の利益の実現（応答責任）を目指すという目的を果たすことが期待されている。

2-1-2. 委任と政治的競争

二元代表制に基づいて自治体が二つの機関から構成されているのであれば、地域の利益に対して、またそれを実現するための政策の選択に対しても、常に首長と議会との利害関係が一致するとは限らない。それぞれが別々の選挙によって住民から委任を受けているからである。それ故、二元代表制の特徴は、機関対立（競争）主義とか、抑制と均衡（チェック・アンド・バランス）とか、政治的競争モデルなどの用語で表現されている。つまり、首長と議会は、それぞれが有権者である住民に対して応答責任と説明責任を果たすことを目指して、相互に独立して競争的に政策の内容に影響を及ぼすことになる。むろん、両者は応答責任と説明責任を果たすために異なる選好を持ち、その実現を目指して政治的競争が展開されることになる。

2-2. 分割政府と民意の集約

二元代表制においては、首長、議会どちらかが政治的に優位であっても、それぞれ相手方の合意や妥協を引きださない限り政策を実現することはできない。なぜなら、現行の地方制度の中では首長と議会との関係は、次のような構図になっているからである（図2参照）。首長は政策や予算などの提案権を握る一方、議会は予算を伴う政策提案はできず、首長提案の政策に対する議決権を握っている。予算案を増額修正することは可能だが、首長の予算提出権を侵すような大きな修正は認められていない。また、首長は議会が成立しないときや会議に諮る暇がないときなどには、専決処分を行うことができる。また、議会が首長提案を否決する議決を行ったとしても、首長は議決に対して拒否権行使し再議を求めることができる。議会の最終の対抗手段は首長への不信任の議決であり、首長のそれは議会の解散である。結局のところ、最終調整は選挙を通じて我々住民の手に委ねられることになる。

首長と議会は、ともに選挙を通じて有権者から地域の公共問題に対応するように包括的な委任を受けてはいる。しかし、判断基準となるべき公共問題の特定や定義、その解決方法が不確定・不明確であるため、最近大坂で生じたように、首長と議会が異なる判断を行う「分割政府」³⁾の状況を引き起こすことがある。特に、現状を打破することを標榜する首長の登場は、一般的に分割政府を産み出しやすい（砂原：2011, p.87）。

通常、首長と議員の選好が異なる可能性があるため、首長が選好する政策や価値に対して議会が反対することや、逆に議会が選好する政策や価値について首長が反対することで、両者の間に対立が生まれる。改革派首長の場合には、もともと多数派を背景に誕生しているわけではないので、大半の場合、少数与党に対して多数野党という構図になり、首長に対して議会が反対する形の分割政府となりやすい。

それでも、首長と議員の選挙が地域住民の意思を集約（意思を統合）する過程であることに違いはない。その選挙においては、首長による議員の支持、それとは逆に議員による首長の支持という形で一つの民意を集約する。また、既存の議員や政党、有力団体の支持をいつさい排除する場合もある。この場合の事例としては、選挙を様々な形でうまく利用し圧倒的な人気票を獲得することで民意の集約を図った大阪の橋本知事・市長の例がある⁴⁾。しかし、この場合、結果的に首長に対して議会が反対する形の「分割政府」になりやすい。

2-3. 首長と地方議会の関係

このように、首長と議会の権限配分は、首長に予算提案権を独占させ、議会には予算提案権を制限していることで首長優位の非対称性をつくり出している。制度的には予め相互作用機能が埋め込まれている。それ故、①首長と議会が各々実現したい政策や価値が一致する場合にはスムーズに民意の集約と意思決定が行われ、実行へ移りやすい。②両者が実現したくない政策や価値が一致する場合も同じである。①と②については、両者の相互作用は低い。これに対して、首長が実現したい政策や価値と議会が実現した政策や価値が異なる場合には、③首長の実現したい政策に議会は反対の議決でその実現を阻む。他方、④議会の実現したい政策があってもそれが予算を伴う場合には提案ができない。また、たとえ、予算を伴わない政策であっても、首長が望まない政策であれば拒否権が行使されるため、議会は己の政策を実現することが難しい。③と④については、強い相互作用が生まれ、影響を及ぼし合うことになる。

現実には政策過程での取引や妥協も頻繁に展開される。具体的には、首長と議会が、「地域のために」と構想する目的と政策が対立した場合において、両者の相互作用が大きく現れるのだから、対立関係のない平常時よりもそれぞれの言動・行動が制度や政策に影響を与える。首長が実現したい政策や価値と議会が実現した政策や価値が異なる場合（③と④）に取引や妥協をせず、真っ向勝負となる場合もある。例えば、長野県知事・田中康夫（2002年）、徳島県知事・太田正（2003年）、鹿児島県阿久根市長・竹原信一（年2009）などの不信任議決が、その例である。特に、田中と竹原については、彼らの行動に違和感を覚えたかもしれないが、彼らの行動は制度の中で合理的な選択をしたのである（笹岡：2014, p.390）。

圧倒的な人気を背景に取引や妥協をせず、古い慣行を打破する姿勢を前面に出したのが改革派首長であり、彼らの登場が地方議会にとって刺激を与えることとなった。例えば、三重県の北川正恭知事の誕生に当時の三重県議会議長の中川正美は、強い危機感を感じた議員が多かったことを吐露している（中川：2004, p.55-57）。つまり、地方議会の改革を引き起こした大きな要因の一つに改革派首長の登場が挙げられる。これを逆に見れば、旧態依然とした地方議会が改革派首長を生んだともいえる。

3. 改革派首長の系譜とその功罪

3-1. 革新自治体の叢生と衰退

改革派首長の歴史を振り返ると、1950年代の革新自治体の登場にまで遡ることができる。その始まりは1950年に社会党や共産党の支持を得て京都府知事となった蜷川虎三（1950-1978年）である。蜷川は革新首長であると同時に改革派首長としてみることができ。革新自治体とは、社会党や共産党など革新勢力の公認・推薦を受けた首長を擁し、イデオロギー性を前面に出し、公害対策や福祉政策、憲法擁護を重視した政策を積極的に進めた自治体である。

蜷川に続き、主な知事レベルでの革新首長⁵⁾を挙げれば、岩手県の千田正（1963-1979年）、東京都の美濃部達吉（1967-1979年）、大阪府の黒田了一（1971-1979年）、岡山県の長野士郎（1972-1996年）、埼玉県の畠和（1972-1992年）、滋賀県の武村正義（1974-1986年）、神奈川県の長洲一二（1975-1999年）、島根県の恒松制治（1975-1987年）がいる。市長レベルでは、古くは帯広市の吉村博（1955-1974年）に始まり、釜石市の鈴木東民（1955-1967年）、旭川市の五十嵐広三（1963-1975年）、横浜市の飛鳥田一雄（1963-1978年）、神戸市の宮崎辰雄（1969-1989年）、横手市の千田謙蔵（1971-1991年）、川崎市の伊藤三郎（1971-1989年）など、政令指定都市や県庁所在都市、それに次ぐレベルの都市自治体で、革新首長が誕生した。

1964年には飛鳥田の呼びかけで全国革新市長会が結成され、1966年の参加団体は21程度（読売新聞 1966年10月26日）だったが、1972年には124団体で全国639市の約2割を占めるまでに膨れ上がった（朝日新聞 1972年9月11日）。急激に増えた理由の一つが、1971年統一地方選挙で、美濃部が都知事に再選を果たし、国政に重大な影響を与えると思われたからである。また、革新自治体の理論的支柱であった「シビル・ミニマムの思想」⁶⁾が広く受け入れられることにもよるところが大きい。

しかし、1970年代後半にはその勢いは衰え、1980年代に入ると、与野党相乗りが首長選挙で相次いで当選し、革新自治体は影を潜めることになった。知事レベルでは、北海道の横

路孝弘（1983–1995年）、福岡県の奥田八二（1983–1995年）、沖縄県の大田昌秀（1995–1998年）と激減し、市レベルでも同様な傾向となっていた。

保革のイデオロギー対立の鈍化によって与野党相乗り選挙が広がることで与野党対立が緩和し、それに併せて市民運動も広がった結果、首長選挙のスタイルが変容した。相乗りという言葉からすると「競争をしない」選挙枠組みに捉えがちだがそうではない。これは、むしろ、行政に対する信頼回復や行財政システムの改革によって他の自治体と「競争する」ために、自治体内の与野党の競争を棚上げにした選挙枠組みであるといえる。それ故、相乗りの際の基本思考は「地域のために」という争点軸の下で形成された（河村：2008, p.225）。つまり、特定の政党を選挙の支持基盤とする従来のスタイルから特定の政党や有力な団体に縛られず、住民の側に立ち、旧来の行政の矛盾や無駄を炙り出し、その改革を目指すスタイルの首長が登場したのである。

3-2. 改革派首長の登場と総退場

1990年代に入ると、特定の支持母体を持たずに改革を目指す新しいスタイルの首長は、既得権を固守しようとする中央政府に挑戦しつつ、その一方では強いリーダーシップと地方の創意工夫による政策づくりを進めた。いわゆるこれが改革派首長である。改革派首長という言葉は、保守対革新といった政治的な対立構図が首長選挙で通用しなくなった、1990年から使われるようになった（川竹：2012, p.18）。首長選挙での相乗り戦略がとられた背景には、二つの要因がある（河村：2008, pp.203–208）。

一つは、自治体に対する信頼の失墜がある。1993年から1994年にかけ「ゼネコン汚職」が発覚し、自治体の入札で談合が常態化していることが明るみにされた。また国からの補助金獲得のための自治体による中央官僚に対する「官官接待」も市民オンブズマンによって明らかにされた。このような問題を背景に、しがらみのないクリーンなイメージを持つ首長が住民から期待されたのである。

もう一つが、自治体財政に対する危機感である。行財政を効率化しようとする動きは1980年代からみられるが、90年代に入ると、自治体は補助金の削減と不況による税収低下に対して、対処療法的な財政再建策では応じきれない状況に追い込まれていた。こうした状況に危機感を抱き、行財政システムを抜本的に見直そうと立ち上がったのが改革派首長である。その多くは、民の感覚を強調し、それまでの政治・行政慣行を積極的に変更しようと試みたのである。

これ以外には、掬いきれない地域独自の利害が少なからずあるものの、その解決において、既存の全国政党に対する期待が薄れたことも大きな要因である。

主な改革派首長を知事レベルであげると、高知県知事の橋本大二郎（1991–2007年）、宮城県の浅野史郎（1993–2005年）、岩手県の増田寛也（1995–2006年）、青島幸男（1995–1999年）、大阪府の横山ノック（1995–1999年）、三重県の北川正恭（1995–2003年）、秋田県の寺田典城（1997–2009年）、石原慎太郎（1999–2012年）、鳥取県の片山善博（1999–2006年）、長野県の田中康夫（2000–2006年）、京都府の山田啓二（2002–現在）、神奈川県の松田成文（2003–2011年）、宮崎県の東国原英夫（2007–2011年）、大阪府の橋下徹（2008–2011年）などである。市レベルでは松田の選挙戦の盟友関係にあった横浜市の田中宏（2002–2009年）、大阪市の橋下徹（2011–現在）などである。

このうち、岩手の増田、秋田の寺田、宮城の浅野、三重の北川、高知の橋本に加えて、岐阜県知事の梶原拓（1989–2005年）の6人は、当時東大教授・月尾嘉男の呼びかけに応じて1998年4月に「地域から変わる日本推進会議」を設立した。このとき、情報公開と環境政策に対する積極的な姿勢をもって改革派と表現したのは、ほかならぬ月尾教授であったという（川竹：2012, p.4）。同会を通じて、知事間の連携（選挙応援も含めて）が動き出したころ、2001年4月に小泉内閣が誕生し、道路公団の民営化や三位一体改革といった政策を打ち出したが、これに対して緊急アピールや共同声明という形で地方の声を訴えた。

このような改革派知事の行動は、地方首長たちの様々な連携組織の立ち上げを促すこととなった。また、同会のメンバーが中心となり、それまで国に対して陳情要望する「お願い知事会」から、国と正面から対峙する「闘う知事会」へと変容させた（川竹：2012, p.7）。彼らはネットワーク、既存制度の活用、戦略的広報を武器に「地域のために」国や地域の既得権と闘ったわけである。しかし、この動きも、2005年から2007年にかけて多くの知事が引退したことで一つの改革派知事の時代は終わりを告げ、いわば総退場の観がある。

これ以降の改革派首長は、戦略的広報は引き継ぎつつ、既存制度の打破、地域政党⁷⁾の設立を背景に「地域のために」闘う姿勢へと転換することとなった。しかし、この地域政党は、地域の対立軸を自律的に反映した地域政党ではなく、全国政党の組織政党化へ抵抗する国政指向の政治家の自律的な地元の権力基盤を涵養するものである（金井：2013, p.50）。地域政党の立ち上げの成果は、話題提供か、検討材料の提供に止まっているのが実態であり、地域に還元されるほどの成果は見当たらない。

3-3. 改革派首長の共通点とその成果

「改革派を名乗る」、「改革派のラベルを貼られる」、いずれにおいてもその首長に共通する事柄として、次の7点が挙げられている（田村：2014, pp140-156）。

第1が抵抗勢力を明確にする。2001年4月に小泉政権が誕生する際に使われたことによ

く知られているが、これは反対勢力＝抵抗勢力という構図を鮮明にし、現状を改革する首長の立場の正統性を確保する手法である。第2が危機感を煽ることである。改革を断行しないと地域は立ち行かなくなるといわんばかりに危機感を煽ることで改革の必要性とその内容に正統性を与える。第3がマスメディアやSNSを上手に利用する。マスコミの積極的な利用だけでなく、ツイッターやフェイスブックなどを活用し情報発信することで、改革の内容を広めると同時に抵抗勢力との違いを浮き彫りにする手法である。第4が外部から積極的に人材を登用する。政策実現に必要な専門家、参謀役としての秘書などを登用することで、改革の実現と意思決定の合理化をめざす方法である。第5が情報公開を積極的に取り組む。情報公開は使い方次第で即効性のある薬薦であり、知る権利を具体的にかなえる手法である。情報の公開をマスメディアやSNSを利用してすることで、さらなる支持者の確保につながる点で効果的な手法である。第6が比較的年齢が若いことである。改革を標榜するということやSNSの活用を考えると比較的年齢が若くなる傾向が強いのも当然であろう。第7が既成政党とは微妙な距離感を保つことである。現状を改革するわけだから、既成政党とある一定の距離を保たなければ、改革派を名乗ることができないので、当然の帰結である。安易な相乗りは野合との批判も免れないことも事実である。

アイデア知事⁸⁾も改革派といえる。ここでは先に紹介した岩手の増田、宮城の浅野、三重の北川、高知の橋本の4氏の成果を順に取り上げる。増田は、県庁を「県庁株式会社」として組織にトヨタ方式を導入し、業務の効率化のために民間委託や指定管理者制度の積極的な活用、公共事業の削減、職員数の削減を進めたことで、行革の取り組みが全国的に高い評価を受けた。当然ながら、職員組合からの評価は低い。浅野は、情報公開と入札改革（一般競争入札の導入）、福祉政策を進めたが、中でも情報公開は全国市民オンブズマン連絡会議のランキングで全国第一位を獲得するほど熱を入れて取り組んだ。この延長線上で、警察の捜査報償費を巡る疑惑に端を発して県警と対立を激化させたことで有名になった。北川は、事務事業評価システムを全国で初めて導入し、これが全国的な評価ブームを巻き起こしたことで話題を呼んだが、これ以外にリサイクル製品の認証制度の充実に着手した。退任後はマニフェスト選挙を提唱したことでも知られている。橋本は、官官接待を全国に先駆けて廃止したものの、それ以外に核搭載の船舶の寄港を認めない非核港湾条例の制定をめぐり全国に名が通るようになったが、結局のところ条例の制定には至らなかった。

改革派と呼ばれる首長たちには、確かに新たな行政手法の導入や既存の行政手法の活用という点においてはそれなりの成果があり、それを全国に波及させた点においては前向きな評価が与えられても不思議はない。しかし、地域経済との関連でみると、その評価は全く正反対となる。改革をキャッチフレーズに登場した改革派首長の政策は、県民所得ではよくて現

状維持、多くの場合には就任前よりも順位を下げているのが実態であるという（田村：2014, p.198）。とはいえ、最大の成果は、灰汁の強いリーダーシップによって、地方議会に対して改革を促す「着火材」としての役割を果たしたことである。

4. 地方議会改革

4-1. 蚊帳の外の議会史

首長等の執行機関に対する制度改革は、1947年4月に地方自治法が制定されてからほぼ毎年のように権限の強化ないし充実が図られてきた。これに対して、首長と両輪をなす地方議会に関する主な制度改正は表2の通りわずかで、地方自治制度の改正は専ら首長優位の政治システムの形成を意図して進められてきたのである。

その後、1960年から1990年代までの間は、ほとんど地方議会の強化・充実にかかる制度改革は行われていない。そのかわり、臨時行政調査会と臨時行政改革推進審議会の各答申及び事務次官通達によって、自治体は簡素で能率的な運営をすることが求められ、その一環として地方議会については議員定数の削減に集約され、2005年頃まで継続的に進められることになる。そうした中で、大きな制度改正が99年改正である。この改正に先立つ2年前の97年7月の地方分権推進委員会における第2次勧告の中の「地方議会の活性化」の項目で、議決事件の追加、臨時議会招集要件の緩和、議会事務局の能力向上など議会機能の強化が盛り込まれていた。この勧告を契機に、地方議会のあり方や改革案が地方議会自らによって提言された。これらのいくつかの改革案が反映された。いわゆる、「地方分権一括法」の成立である。具体的には、条例制定権・議会の検査・調査の整備、議員定数制度の見直し、議案提出要件及び修正動議の発議要件の緩和が実現した。時を同じくして、1999年の統一地方選挙では、「議会の活性化」が公約に掲げられたことも改革を促す要因となった（田口：2008, pp.241-243）。

表2 議会制度史

改正年	主な地方議会の改正内容
1946年（昭和21年）	東京都制、府県制、市制、町村制の改正 住民の選挙権・被選挙権を拡充 都道府県知事、市町村長の公選 地方議会の権限強化 地方議会の解散権を長に付与
1947年（昭和22年）	地方自治法制定 予算増額修正権の付与
1948年（昭和23年）	議決事項の追加 長の一般的拒否権の追加 長と議員の兼職禁止
1956年（昭和31年）	地方定例会と常任委員会回数の制限
1991年（平成3年）	議会運営委員会等の設置
1999年（平成11年）	条例制定権、議会の検査・調査の整備 議員定数制度の見直し 議員提出要件及び修正動議の発議要件の緩和
2002年（平成14年）	議員派遣についてその根拠及び手続きを明確化等
2004年（平成16年）	議会の定例会の招集回数の自由化
2006年（平成18年）	臨時会の招集請求権を議長へ付与 委員会の議案提出権の創設等
2011年（平成23年）	議員定数の法定上限の撤廃 議決事件の範囲の拡大
2012年（平成24年）	条例による通年回帰の選択制度の導入 臨時会の招集権を議長へ付与 議会運営に係る法定事項の条例委任等 議会の調査に係る出頭等の請求要件の明確化（議員修正） 政務調査費制度の改正（議員修正） 議会と長との関係の見直し（再議制度、専決処分制度等）

2000年以降になると、2002年改正では議員派遣の根拠及び手続きの明確化、2004年改正では議会の定例会の招集回数の自由化、2006年改正では臨時会招集請求権の議長への付与と委員会の議案提出権の創設が明確にされた。その後、2011年改正では議員定数の法定上限が撤廃され、議決事件の範囲（法定受託事務の議決対象へ）が拡大された。続く、2012年改正では、第30次地方制度調査会の「地方自治法改正に関する意見」（2011年12月15日）に基づき、条例による議会の通年会期の導入、臨時会の招集権の議長への付与、議会運営（委員会）にかかる法定事項を条例に委任、議会の調査権の創設、政務調査費に替えて政務活動費の導入、再議制度の対象事項の拡大、専決処分の対象から副首長の選任を除外が盛り込まれた（阿久根市の事件が契機となった。）。

地方議会制度は、地方自治法制定から1960年頃までは議会機能の縮小、1960年から1990年代終わりまで制度改正によらず国審議会や次官通達で能率と合理化が求められた。地方

二元代表制下における地方議会改革の指針

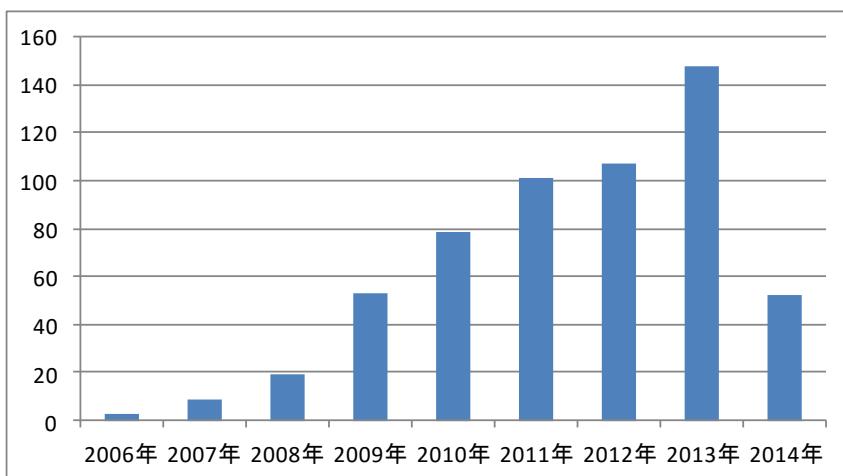
議会の活性化と議会機能の強化の点からすると、「蚊帳の外」に置かれた状況にあった。それが、1999年以降になると、地方分権改革の推進に伴って、地方議会の活性化と議会機能の強化を意図した制度改革が進展し出した。地方分権改革の対象が団体自治の充実から住民自治へと転換したのである。

4-2. 議会基本条例の興隆と要因

地方分権改革による強い執行部の出現、財政に対する危機感、汚職事件等による政治不信、強いリーダーへの期待を受けた改革派首長の登場などによって、地方議会の存在意義が問わされることとなった。そうした中から、自ら改革に乗り出す議会が生まれ、その改革を「議会基本条例」⁹⁾という形で示す取り組みが始まる。その嚆矢が2006年5月に「栗山町議会基本条例」を制定した北海道栗山町議会である。同じ年に都道府県初の議会条例を三重県（12月20日制定、12月26日施行）が、神奈川県湯河原町（12月12日制定、2007年4月1日施行）がそれぞれ制定された。このうち三重県議会の場合には、改革派首長の出現の影響が強い。

自治体議会改革フォーラム（代表：廣瀬克哉・法政大学法学部教授）の調査では、2014年4月1日現在、合計571団体が策定しており、その内訳は道府県29（61.7%）、政令市13（65.0%）、特別区1（4.3%）、市341（44.3%）、町村187（20.1%）となっている。また、制定年順では、2006年の3団体、09年の53団体、10年の79団体、11年の101団体、12年の107団体、13年の148団体と、三段ロケット的に増加している（図3参照）。

図3 議会基本条例制定件数



06年から08年までは、地方分権と住民参加の重要性を認識し、それまでの自ら改革を実践する中から編み出したもので、例えば、栗山町議会では「これまで重ねて来た改革を風化させないで、今後も安定的に持続させ、さらに必要な改革を継続するために、議会基本条例という方形式によって改革の理念と成果を制度化しておくのがよい」（神原：2008, p.135）と判断し、制度化している。その制度策定方針は過去の反省、過去の蓄積・継承、将来展望（金井：2010, p.22）で示されている。この時期の広がりは、栗山町のモデル規範性にある。栗山町が制定してから2～3年間に制定された他の条例にその点がよく現れているという（増田・深澤：2010, p.54）。栗山の条例も改定されていることからすると、改訂版が影響を与えるとの予測もされている（増田・深澤：2010, p.57）。

2009年から急激な増加となった背景には、第29次地方制度調査会答申（2009年6月16日）の中で「議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。」と、お墨付きを貰ったことが挙げられる。また、2000年前半に改革派首長が猛威を振るったことへの反動も拍車をかけた要因である。さらには、自治基本条例⁽⁷⁾の制定化の動きが議会に改革を促す契機ともなった。

議会制度が大きく変化した2011年と2013年には、制度改革と伴奏するように制定数が劇的に増加している。議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大、通年会期の導入など、議会の自由度の向上に伴い議会自ら独自に考え規定せざるを得なくなったことで増加したものと考えられる。また、ここ最近、不明朗な政務活動費の使途、セクハラやじ、脱法ドック所持・麻薬所持、選定数の殆どが拳違反で逮捕、飲酒運転、窃盗、器物損壊、いかがわしい動画のネット投稿など、不祥事のオンパレードによって「議会不要論」が叫ばれたことも大きな要因である。

4-3. 議会改革の取組実践

地方議会改革の先駆的な取り組みは、議会基本条例を制定しているところに多い。そこで主に議会基本条例を制定している議会の改革取組をみていく。議会基本条例の構成を大括りすると、総則的事項、議会機能を強化する事項、議員能力を強化する事項、住民参加を強化する事項、その他の5つに分けられる（増田・深澤：2010, p.49）。総則的事項には前文、制定目的、定義、最高規範性、見直し規定、議会機能を強化する事項には議会の活動原則、首長との関係、議決事項、会派、委員会、議会図書館、議会事務局、広報活動、議員能力を強化する事項には、議員の活動原則、政務活動費、研修、倫理規定、住民参加を強化する事項

には参加と連携、その他には議員定数、報酬などが、それぞれ含まれる。

5つの事項のうち、議会基本条例の特徴に影響を及ぼすのが、議会機能、議員能力、住民参加であるが、中でも議会機能と住民参加が重視されている。そこで、この3つの事項で取り組まれている主な例を以下に紹介しよう。まず、議会機能を強化する事項では、執行機関の監視・評価の実施、政策立案能力の強化、参考人の招致、公聴会を開催、一問一答方式の徹底、首長に対する反問権の付与、首長に対する資料提出の要請、行政機関主催の委員会への参加の禁止、議決事項の明確化、議会への首長出席要請の最小化、議会事務局の整備と活用、CATV・庁内テレビ・ネットによる中継・録画の導入、議会日程・議案の公開、議会予算の確保、学識者による調査機関の設置などがある。議会の本来機能の強化のための試みが展開されている。

議員能力を強化する事項では、議員相互の自由な討議の推進、課題別・地域別の住民意見の把握、住民全体の福祉の向上につながる活動の実施、議員の個別案件に対する態度や姿勢の公表、自由討議による合意形成の推進、政務活動費の使途の報告義務、条例・政策・意見の議員提出、政策討論会の開催、研修の開催、倫理規定の徹底などがある。

住民参加を強化する事項では、意見交換会・議会報告会・出前講座・住民懇談会・議会モニターの開催、パブリック・コメントの実施、議会図書館の住民利用の推進、託児所の設置、平日夜間・土曜の議会開催、住民アンケートの実施など、開かれた・透明性のある議会、わかりやすい説明、説明責任をはたすことを意図した取り組みが多い。

これらの取り組みを、住民目線からみれば、情報公開、議会運営、住民参加に分けられるが、この分類でその特徴をみれば、次の諸点が挙げられる(日経グローカル: 2012, pp.14-20)。情報公開の面では、議会日程は会期ごとの公開が多いものの、年間日程の公開(帯広市、前橋市、新宿区等)も進んでいる。議案の公開では、指定場所での公開は定着しているものの、ネットによる公開はさほど多くない。議会活動を報告する議会報では、議会単独の広報誌をほとんどが採用している。議会報告会では義務化の広がりを見せており、現状での取り組みは少ない。住民の声を聞くためのホームページ上での意見の受付は進んでいるものの、ツイッターやフェイスブック、メールマガジンの活用(取手市、千葉市、流山市、鳥羽市、三田市等)は非常に少ない。政務調査費(現、政務活動費)の使途の公開はほんの僅かである。議案に対する賛否の公開のうちネットで公開しているところも非常に少ない。議会の取り組みを評価する“生命線”である情報公開にいっそうの取り組みが求められている。

議会運営の面では、議会における議員の自由討議は、議会としての合意形成を目指す上で不可欠である。この点では、本会議での自由討議はまだ少ないものの、委員会レベルでは増えている。自由討議が採用されると改革速度が上がる傾向がある。一問一答方式で

は、多くのところで採用され、今では一括質問・一括答弁方式に変わり一問一答方式が主流となりつつある。首長・執行部の反問権では、導入が少ないものの、増える傾向にある。通常議会では、制度導入から日も浅いためか、従来の年4回開催という慣例に従っているところが多く、通年でしているところは非常に少ない（四日市市や壱岐市等）。

住民参加の面では、情報公開が進んでいても参加する機会がなければ意味がない。本議会は別に常任委員会や特別委員会での傍聴で、原則自由公開か、事前許可制かの違いがあるが、参加を可能とするところが多いが、中でも前者が増えている。請願・陳情者の説明機会の保障、傍聴者の発言保障では、現状では少ないが、前者については地域課題を探り、政策に結びつける上で重要であることが認識されてきている。同様な点で、公聴会や参考人制度も増える傾向にあるが、市町村での活用は少なく、府県では多い。

地方議会においてさまざまな改革が進展しているが、制度化されても、内実が伴わなければ意味をなさい。「形式的意味での議会基本条例」の制定は確かに増えているが、これからは「実施的意味での議会基本条例」へと実践日の中で転換することが改革の充実につながるものと考えられる。

5 二元代表制下で進む地方議会の改革

5-1. 改革の形式化と実質化

改革派首長は、新たな行政手法の導入と既存の行政手法の積極的に活用（特に、参加方式）という面で、改革の視点と手法の多様性を提供した。一方、地方議会改革は、議会機能・議員能力・住民参加の強化策を導入し始めている。両者の取組は現状否定の観点から新しい姿にすることを「改革」とするならば、現状肯定の観点から改良する「改善」に近い。それでも、両者は、一方の取組が他方の取組を誘引する関係をなしている。しかし、これまで時間をかけて築き上げてきた取組に胡座をかいてしまえば、その時点から効果は薄れる。モデルに依存してしまえば、政策や条例、組織の形式や内容が立派であってもその取組を有効に機能させることはできない。つまり、関係者の徹底した議論をへて、地域に実情に即した、理念と具体性を確保し、普段に実践の見直しを続けなければ効果を調達することができない。

実質的意味での改革には、両機関の意思決定の在り方とともに進むべき望ましい展望と方向性を、中長期的な視点から示す必要がある。具体的には、ア) 間違った過去を反省する（過去反省）、イ) 望ましい過去の蓄積を確認する（蓄積確認・継承）、ウ) 将来に対しては、進むべき方向と、目指す目標を掲げる（中長期的将来方向性）ということである（金井: 2010, p.22）。改革は、関係者にとって心地良いものであってはならない。むしろ、内心は不満な内

容が多いが、それを口に出せないような内容であるとき、改革効果を生む。

5-2. 二元代表制の再確認

改革派首長の登場と地方議会改革は、二元代表制そのものの在り方を見直すことを要請する。一時、議院内閣制について地方行財政検討会議（総務省設置、2011年1月1日）で検討された。世間一般では、二元代表制に対する評価は、いわば「機能不全論」が主流となっている。最近では、「議会不要論」まで飛び出している。しかし、二元代表制を、次の3原理で成り立つものとするならば、その評価は一転し、二元代表制は十分に理解されず、充分に使いこなされてはこなかったという評価を下すことができる。ここでいう3原理とは、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生かして切磋琢磨する（第1原理）、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、相互作用によって団体意思が決定される（第2原理）、住民は主権者であり、議会と首長を統制するに際しては政策過程に参加することで統制する（第3原理）（西尾：1977, pp.73-75；江藤、2011, pp.35-39）。

この原理を的確に表現しているのが、先行モデルとなった栗山町議会基本条例の前文であるという（神原：2008年, p.139）。「二つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。」

地域の最良の意思決定を導く共通の使命に対して、自治体ごとにいかに応えていくかが大きな課題である。

5-3. 地方議会改革にみる二元代表制の正統性

首長及び議会は選挙によってその代表機能と統合機能に正統性が与えられる。両者が参加を重視し、積極的に参加を促すならば、政治行政的な統合は一層複雑になる。しかし、それは二元代表制が正しく作動した現れである。改革派首長の登場と地方議会改革の進展は、「地域のために」と「参加」を前提としている。

その帰結は、政策執行過程に限定されていた参加が、政策形成過程と政策決定過程への参加の拡充を意味している。参加の拡充は、それに見合った新しい政策原理の創出を求め、同時に、新しい制度原理の創出を要請する（西尾：1977, p.44-45）。具体的には、新しい施政方針・計画手法・条例・予算編成・行政裁量基準の確立である。これらが地域の最良の意思決定を導くルールであって、それらの内容を法形式に表したもののが、自治基本条例や議会基本

条例である。これは地域の政策形成、政策決定、政策執行の各過程とその手続き（政策原理と制度原理）を明確な形に結晶化したものに他ならない。統合過程における対立を前提とし、それを乗り越える「調整のルール」とも置き換えることができる。これらが実質的意味で作動するならば、「改革」と呼ぶことができる。このように捉えるならば、二元代表制の内実は、地域ごとに多様性を持つことになると考えられる。それゆえに、基本条例なるものに正統性があることを願いたい。

〔注〕

- 1) 代表民主政治に対して、全員の参加によって政治運営を行っていく統治の仕組がある。一般的に「直接民主政治」と呼ばれている。現在、ほとんどの国が代表民主政治を採用している。しかし、地方政府のレベルで直接民主政治の仕組みを採用している国もある（スイス、アメリカのニューイングランド地方等）。
- 2) この用語は、東京都都民生活局『都民参加の都政システム』（1977年）（西尾勝執筆）の中ではじめて文語として登場したものといわれている。従って二元代表制という用語は日本独自の用語のようである。諸外国において直接対応する単語はないようである。わが国と同様の議員内閣制を採用しているイギリスの地方制度においては、①議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う「リーダーと内閣制（Leader and Cabinet）」、②直接公選された首長と議会又は首長により選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣制（Mayor and Cabinet）」、③直接公選された首長と議会から任命されたカウンシル・マネージャーが政策決定を行う「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制（Mayor and Council Manager）」が採用されている（2000年地方自治法）。アメリカの場合、地方自治体（基礎的自治体）における二元制代表制に当たる英語は、市長と市政委員が議会を構成しつつ、行政も行う「Mayor–council government system」である。議員内閣制に当たる用語は、「City commission government System」と呼ばれている。また、議会が施政方針を決定し、それを実施する人を任命する「Council–manager government System」もある。
- 3) アメリカでは大統領支持政党と連邦議会多数派が一致する場合を「統一政府」という。連邦議会多数派が大統領支持政党でない状況を「分割政党」という。我が国の地方自治制度も二元代表制であるので、こうした「ねじれ」が生じる場合がある。議員内閣制（一元代表制）である国会において、近年、衆議院と参議院で多数派が異なる「ねじれ現象」が生じ、国政がデッドロックに陥った。この状態は、定義上純粋の「分割政府」ではないが、「異形の分割政府」と呼ぶことができよう。しかしこうした事態に対する学問的な研究及び実務的対応はなされてこなかった。イギリスの場合、上院は下院の決定を見守るという慣習があるため（実質上の一院制）、両院の意見が分かれても、わが国の

二元代表制下における地方議会改革の指針

- ような事態には陥らない（但し過去には暗礁に乗り上げる事例もあった）。
- 4) この事例としては、長野県の田中康夫知事や、鹿児島県阿久根市の竹原信一市長、大阪市の橋本徹現市長の政治状況があげられる。
- 5) 本文で挙げた以外の主な革新首長には、知事レベルで年代順にみると、大分県・木下郁（1955–1971年）、大阪府・黒田了一（1971–1979年）、沖縄県・屋良朝苗（1972–1976年）、香川県・前川忠夫（1974–1986年）、沖縄県・平良幸一（1976–1978年）がいる。市長レベルでは、仙台市・島野武（1958–1984年）、那覇市・平良良松（1968–1984年）などがいる。
- 6) 憲法第25条は、国家による国民の最低限度の生活を保証しているが、シビル・ミニマムは、そうした最低水準の生活が地方自治体によって保証されることをさす。松下圭一は『シビル・ミニマムの思想』（東大出版会、1971）の中で、階級や党派から自由になった市民的人間型を想定し、その自発性に期待することで、自治体における生活条件の自主管理の思想をシビル・ミニマムとした。この考え方方は、高度成長のゆがみを自治体主導で計画的に是正するものとして広く受け入れられ、1960年代後半から70年代にかけて多くの自治体に影響を及ぼすこととなった。
- 7) 2008年に大阪府知事に就任した橋下徹が2010年に地域政党を名乗る「大阪維新の会」を設立したこと、それ以後、こうした地域政党が注目を浴びることとなった。もともと橋本は、地域政党を立ち上げる以前に「大阪のために」自治体レベルでの議院内閣制の実現を主張していたが、現実にはこれが挫折することで、権力基盤強化の必要性を悟り地域政党の結成へつながった（金井：2013, p.51）。地方自治と、民主政治が日本でより根を広げていくためには、政党が、どのようなレベルの選挙であっても候補者を擁立し、政策をたたかわせることが求められる（河村：2008, p.225）。しかし、このような経緯で生まれた地域政党は、地域の政策を実現するために地域を基盤としながら国政に進出せざるを得ないという自己矛盾を抱えながら、他の地域の関係者や団体、国会議員との連合を結ばなければならなくなり、ついには「日本維新の会」を形成することとなったのである。橋本の地域政党に触発されて類似のものが各地で設立された。「○○維新の会」は実に様々な地域で設立されたが、いずれも空虚なものに過ぎないのが実態である。
- 8) 改革派首長には位置づけられず、地域政党という支持基盤を持たないが、地域振興という点において全国に名を馳せた首長たちがいる。彼らの特徴は、国と対峙することよりも、既存制度を活用しながら地域づくりを押し進める、いわば「アイデア知事」と呼ばれ人たちである。例えば、大分県の平松守彦（1979–2003年）は、市町村ごとに特産物を作り、まちおこしにつなげる、「一村一品運動」を提唱した。この運動によって、商品のブランド化に成功し、地域振興のモデルとして全国に広まった。上述の岐阜県の梶原は、ITやベンチャー企業などの新産業創出、インフラ整備を積極的に進める地域振興で一躍有名となった。この二人ほどではないが、熊本県の細川護熙（1983–1991年）は、平松のアイデアの延長上ともいえる「日本一づくり運動」と芸術文化活動に力を注ぎある程度の成

功を収めている。

9) 自治基本条例は、「まちの憲法」とも呼ばれるもので、NPO 法人公共政策研究所の調べによれば、平成 26 年 3 月 26 日現在で 308 団体が制定している。2001 年の北海道ニセコ町が先駆けとなり、全国に広がってきたが、2011 年頃から保守系（正確には右派）の反対運動が強まり、ブームにかけりが見え始めているといわれる（朝日新聞 2014 年 10 月 30 日）。

〔参考文献〕

(和文献)

江藤俊昭（2011）『地方議会改革』学陽書房.

川竹大輔（2012）『改革派知事の時代』南の風社.

金井利之（2013）「《地域における政党》と「地域政党」」『自治総研』（9 月号）、公益財団法人地方自治総合研究所.

金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規.

河村和徳（2008）『現代日本の地方選挙と住民意識』、慶應義塾大学出版会.

神原勝（2008）『増補 自治・議会基本条例論』公人の友社.

笹岡伸矢（2014）「地方における首長と議会の対立とその帰結」『政経研究』日本大学法学部政治経済研究所.

田口一博（2008）「自治体議員とその周辺の変動」森田朗・田口一博・金井利之『分権改革の動態』東京大学出版会.

砂原庸介（2011）『地方政府の民主政治』有斐閣.

田村秀（2014）『改革派首長はなにを改革したのか』亜紀書房.

東京都都民生活局（1977）『都民参加の都政システム』東京都.

日本経済新聞社産業地域研究所（2012）『日経グローカル』No.196.

増田正・深澤佑太（2010）「議会基本条例の構成と類型に関する統計分析」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第 4 号.

松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東大出版会.

(洋文献)

Horowitz, Donald L. (1990) "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, Vol.1 (Fall) No.4.

Linz, Juan J. (1990) "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, Vol.1 (Fall) No.4.

Lijphart, A. (1999) Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six

二元代表制下における地方議会改革の指針

Countries, New Haven and London: Yale University Press (粕谷祐子訳 (2005) 『民主主義対民主主義--多数決型とコンセンサス型の 36ヶ国比較研究』勁草書房) .

Lipset. Seymour M. (1990) "The Centrality of Political Culture," *Journal of Democracy*, Vol.1 (Fall) No.4.

Riggs, F. W. (1988) "The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices," *International Political Science Review*, Vol.9 No.4.

Rhodes, R. A. (2006) "Executives in Parliamentary Government," in R. A. W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

先端政策研究 JOURNAL OF ADVANCED POLICY STUDIES

創刊号 2015.5

平成27年5月10日発行

発行 特定非営利活動法人 先端政策研究機構

〒108-0072 東京都港区白金1-13-11 ときおかビル

tel : 03-3444-2920

e-mail : head-office@ifaps.org

url : www.ifaps.org

JOURNAL OF ADVANCED POLICY STUDIES

Vol.1 2015.5

Contents

Seeking the Suitable Public Policies which We Need for 21th's
Changing Societal Circumstances

Jun Tokioka

<Articles>

Advanced Policy and Theory of Policy Forecast

Jun Tokioka

Reconsidered of Political Interest Group Theory

Masahito Kosaka

Contemporary Conflict Resolution in Civil Sector : In Focusing
British Citizen's Advice Bureau

Taishi Gomi

Local Councilor's Attitude Survey to the Local Government Master
Plan and Its Implications for Local Governance.

Hideaki Igarashi

The Lodestar of Local Assembly Reform in Japan

Tomoyuki Saito

Institute For Advanced Policy Studies

1-13-11, shirokane, Minato-ku,Tokyo,Japan