

第8回「岡山県議会地域公共政策セミナー」

- 1 期日 平成25年2月26日(火)
- 2 場所 岡山県議会全員協議会室
- 3 講演 地方議会と二元代表制―「議会基本条例」の意義―
- 4 講師 小畑 隆資(おばた たかよし) 岡山大学名誉教授
- 5 資料 別添(省略)

地方議会と二元代表制―「議会基本条例」の意義―

はじめに

ただ今、御紹介いただきました小畑です。御紹介にありましたように、岡山大学をちょうど3年前の2010年3月に退職いたしました。その後も日本政治史および日本政治論を法学部で、そして地方分権改革や地域主権改革を中心に「地方の政治学」という講義を大学院で担当しています。

さて、今日の私に与えられました課題は戦後日本政治史の中で現在の地方議会の位置とその特徴を明らかにするということだと思いますが、戦後日本政治史を概観し地方政治の現状と課題を、鳥が上から下を見て鳥瞰するというやり方でやると、90分では抽象的ないし大枠でしか見ることができません。なるべく具体的でしかも今地方議会が置かれている状況を浮き彫りにするには、どういう角度から何を対象にお話しすればよいのかいろいろ悩んできていたわけですね。

地方議会が非常に大きな転換点を迎えているということは、おそらく、皆さんもひしひしと感じられているのではないかと思います。いや、なかにはそれほど深刻に受け止められずに、まあ今のままで大丈夫だと思われる方もあるかも知れません。この辺はわかりませんが、21世紀に入っての大きな流れとしては、首長主導が叫ばれる中で、地方議会が、県民と知事、あるいは市民と市長の間に入って挟撃されてきているというか、挟み撃ちになってきていて、その存在意義が、それぞれの議会のところで深刻に問われてきている、大きな転換点に立たされている状況になってきているのではないかと、私自身は考えてきていました。

とするならば、地方政治における二元代表制の問題、すなわち、議会と首長の二元代表制をめぐって、両者の間で必死の綱引きが行われているというのが最近の地方政治における大きな特徴で、そこが戦後の日本政治史の中でも地方議会が一つの焦点となってくるポイントではないか、というようなことを考えていたわけですね。

この講演をお引き受けしてから時々岡山県議会のホームページも見たりしていたのですが、そうしたらちょうど岡山県議会が、昨年12月21日に本会議で全会一致で議会基本条例を制定したというのに接したわけですね。岡山県議会がそういうことをやっているというのはあまり知らなかったものですから、それを見たときには、「え、こんなことやってたの」と「あ、これはすごいことやってるんだな」という思いと同時に、ついに岡山でも議会基本条例を制定せざるを得ない状況にまで地方政治の状況は来ているんだなという

ふうに感じました。

岡山県がおそらく、2006年に三重県議会が議会基本条例を初めて制定して以来、たぶん23番目くらいのところで議会基本条例を制定した。まだ20数県ではやっていませんけれど、その真ん中辺くらいのところで岡山がやっているというんで、これをちょっと取り上げようかと思いました。なぜかという、議会がですね、議会として、議会とは何かということを県民に向かって語らなきゃいかんという、この事態はいったい何なのかという問題ですね。

おそらく、県議会というところは、各政党や会派が激しく争う対立と競争の場であって、お互いの共通性や共同性というようなことをこれまではあまり考えてこなかったところで、何か一つでまとまって議会がこんなことをやっていますなんてことを県民に訴えようなんてことはこれまでは誰も考えてないわけです。

普通は、「あの政党がこんな悪政をやっているのに対して、私たちはこんなに頑張っただけで反対している」とか、「あの政党はいつも反対して困るが、私たちはこんなに頑張っただけでこういうのを通したぞ」というので、議会の中は相手を対立・競争の対象として激しくやりあって、自分自身あるいは政党内の成果を県民に訴えて票を集める、こういうのが議会のイメージですね。こういうことばかりやってきた県議会が、県議会として、各政党や会派がまとまって一つの意味で、「県議会とはこういうものなんですよ」、あるいは「県議会議員とはこういうものなんですよ」というのをまとめることができた、あるいは、まとまらなければならなかったというところが、今、県議会が置かれている大きな転換点を示しているということは、まず間違いないと思います。そこが、どこまで自覚的か無自覚的か、これはわかりませんが。

岡山県議会基本条例について「なぜそんなことするんですか」ともし私が質問したら、皆さんどう答えられるかですね。みんな今まで与党・野党が、与党・野党は二代表制の下では原則的にありませんけれど、お互いが激しく対立し競争しているというふうに思っていた議会が、「いや議会というのは、議会としてそもそも大きな共通ベースがありますよ」「県議会議員は、どの政党であれどの会派であれ、こういうものが県議会議員なんですよ」というね、こういう共通の議会像・議員像を皆さんは皆さんの合意の下に、出されたわけですね。

議会基本条例とは皆さんの共通の議会像・議員像ですから、一体その像って何ですかというのを、本来なら、皆さんから、県民に向かって、あるいは私を県民の一人として、「県議会はこういうものなんです」「議員とは政党等でみんな違いがある前に、議員としてはこういう点で共通している」ということを説明してもらする必要があります。

今日は、私なりに皆さんが出された岡山県議会基本条例を読むとこういう議会像や議員像が提出されている、ということをお話しすることになります。しかし、岡山県議会のインターネットや広報などで、その背景や制定経過を調べてみてもよく分かりません。それがどういうプロセスで、どういう議論があって、どんな論点が皆さんの中で詰められて、どこがペンディングになって、どこが共通の意思でまとめられたのかという点は、ほとんど紹介されてはいません。そこで、議会基本条例の基本的な論点を、ここでは、議会基本条例の大先輩である三重県の議会基本条例とそこでの議論を参照にして考えていきたいと思えます。

三重県議会基本条例は、2006年に、都道府県議会の中では初めて制定され、その後、2012年の6月に改正されています。その改正のプロセスはですね、検証検討プロジェクトチームという会を作って、これが10数回、議論をやっています。その議事録ですが、非常に詳細なものをインターネットで見ることができますが、相当膨大な量です。岡山県議会基本条例にもありますが、例えば、「議決責任」という言葉が出てきています。おそらく多くの県民にとっても初めての聞きなれない言葉だと思いますが、「議決責任」っていったい何なのか、そういうことが県民にも了解されるようにしていくことが求められていると思います。

そして、1990年頃から登場してきた地方分権改革や地域主権改革などの中で、ずいぶん地方の在り方が変容してきていますし、今まだどちらの方向に行くのか岐路の側面もありますけれど、そういう局面の中で、議会基本条例が出てきているんだということを見てみようというのが、今回の私のお話の趣旨であります。

一 岡山県議会基本条例の骨格——議会の責任

さて皆さんのお手元に、岡山県議会基本条例の全文がお配りされていますので、これを読むわけですが、ここには、地方議会とりわけ岡山県議会とは一体何なのか、あるいは、岡山県議会に属している県議会議員というのは一体何なのかについての、皆さんの自己認識が語られており、しかもそれは条例として議会の意思でもあり県民への約束でもあるわけです。一読して、バランス良く、しかも全体的な議論がうまくまとめられる形で整理されているという印象をもちました。非常によくまとまった文章になっていて、ここには岡山県議会の議会、議員というのは何かが、非常に明確に語られていると思います。

この文章を一読してみますとまずその組み立ての大きな骨格が見えてきます。岡山県議会基本条例の、まず前文ですね、前文のところはどういう組み立てになっているか。そうすると皆さん、責任、責務、職責という言葉が随所にちりばめられていることにお気づきになるかと思います。つまり、ここに何が書いてあるかということ、「地方公共団体の自己決定の責任の範囲」、あるいは「二代表制の一翼を担う議会の役割及び責務の重要性」、あるいは「議員の職責」、「議員の責務」というように、職責、責任、責務という使い分けはありますが、その要点は一言でいうと「議会の責任」です。

そして、「議会の責任」に対応する言葉として登場するのが、「県民の負託」です。どういう責任を皆さんは持っているのかを、自分たちはこう考えているということが書かれています。「県民の代表として、その負託に応える」（第10条）というように、自分たちは代表である、代表であって県民の負託を受けているから責任があると、こういう論理構造で描かれておまして、実はこの責任論を骨格としてこの議会基本条例は描かれています。

ですから、それは、県民からみると、議会の責任、議員の責任をちゃんと自分たちが自覚して、今後この責任に基づいて私たちは県議会を運営するし議員活動をやりますよということの、県民に対する宣言であり約束なわけですね。それで、もちろん責任の前提には、代表概念がありますし、あるいは権限概念があります。そういうものに見合う責任という形で責任論が展開されておりまして、責任というものに焦点を合わせて見ていくと、どういう責任の構造がこの議会基本条例に描かれているかを見ることができるようです。

では、岡山県議会および議員の責任とは何なのか？ それは当然「議会の役割」から導き出されることとなります。「議会の役割」は第3条で規定されていますが、そのもっとも重要な規定は「議事機関として、議決により県の意思決定を行うこと」（第3条1項）です。議会は、県の意思決定を担う議事機関である、議決機関であるというのが県議会の第一規定です。ここから、責任論として、議会の「議決責任」（第5条3項）が、議会のもっとも重要な責任となるわけです。この議会の議決責任、これは皆さんの中ではどの程度一般的に使われている概念なのか、日常的な言葉なのか、その辺はよくわかりませんが、議決責任という言葉が非常に印象的に、最初読んだときは入ってきますね。議会の責任とはまずは、議決責任だというのが基本条例の規定です。

そして、この議決責任は「議会の運営原則」を規定した第5条のその3項に書かれているわけですが、それは、議会が「合議制の機関」（第5条1項）であることと密接に関連づけて規定されているということが大事です。合議制の機関だ、これが議会のもう一つの大きな柱です。議会が議事機関であるということの意味は、議決機関であると同時に合議制機関であるとの二つの大きな柱から成り立っているわけです。責任論からいえば、議決責任は合議責任と密接に関連しているわけです。基本条例には合議責任という言葉はありませんが、第5条1項の「議会は、合議制の機関として、その機能が十分に発揮されるよう、円滑かつ効率的な運営に努めなければならない」とあるのは、合議責任を規定しているものといえます。「合議制の機関」を言いかえて「言論の府」という言葉も使っていますが、まさに「議会は、言論の府として議員の発言を保障し、活発な議論が行われるよう努めなければならない」（第5条2項）わけです。ここには、議会における議員間の活発な議論が想定されていると見なければならぬと思います。「合議」とは議員間の議論という意味ですから、そこにはもっぱら首長・行政サイドへの質問あるいは賛成・反対という形でしかなされなかった議論のあり方への反省があるはずで、「見なければならぬ」あるいは「あるはずだ」というような言い方をしたのは、委員会については、明確に、「議員相互間の討議等の活用により論点や意思決定に至る過程を県民にわかりやすく示す」（第7条2項）と規定されているわけですが、議会については「言論の府として議員の発言を保障し、活発な議論が行われるよう努めなければならない」（第5条2項）ということとどまって、「議員相互間の討議」とまで明示的には規定されていないからです。具体化されているのは「質問等」の第6条で、「必要に応じ一問一答方式等を実施する」という質問スタイルに関してのみで議会の議員相互間の討議は具体化されていません。この辺は基本条例の制定過程についての議事録が公開されていれば、どのように合意されたのかが分かるのですが残念ながらその辺の事情は分かりません。しかしながら、議会が「合議制の機関」であることから議会の「言論の府」の性格が導き出されているわけですので、議会における議員相互間の討議が排除はされていないことは明らかです。すぐそれを実施するというところまでは今のところ合意ができていないと考えられますが、合議責任の論理からいえば、それは今後めざすべきことがここでは議会の責任として議会に課せられていると言ってよいと思います。このように基本条例を読むことができるとするならば、こうした「合議責任」を果すことで議会は「議決責任」（第5条3項）を果すことができるのだ、ということになります。

ところで、議決責任も合議責任もともに、県民の代表として県民の負託に応えるための

ものですから、その責任は県民に対しての責任であることは明らかです。ここに議会あるいは議員の、議決責任、合議責任について、いま一つの責任論が登場してくることになります。それが県民への説明責任です。

議決責任との関連では、「議決責任を深く認識し、県民の理解が深まるよう、開かれた透明性の高い運営に努めなければならない」（第5条3項）と規定されています。合議責任との関連では、議会は「必要に応じ一問一答方式等を実施するなど、論点を明確にし、県民に分かりやすいものとする」（第6条）ことが求められていますし、委員会も「議員相互間の討議等の活用により論点や意思決定に至る過程を県民に分かりやすく示す」（第7条2項）必要があります。また「議員の活動」ということですが、「県政の課題及び実情について県民に説明を行うこと」（第11条3項）が求められています。こうして、「議会は、その意思決定に至る過程を県民に対し明らかにするため、会議等を原則として公開する」あるいは「本会議における傍聴機会の拡充や多様な媒体を活用した会議等の視聴環境の整備」により、「公開の実効性」確保に努めなければなりません（第24条1項）。これらはすべて、説明責任として規定することができます。説明責任という言葉は出てきていませんが、内容的には説明責任について語られているといつてよいわけです。

説明責任とは、基本条例の言葉を使って一言でまとめるならば、「論点や意思決定に至る過程を県民に分かりやすく示す」（第7条2項）ことです。論点を分かりやすく示すためには合議責任が果たされなければなりません。意思決定に至る過程が分かりやすく示されるためには、合議責任と議決責任が果たされなければなりません。まさに、説明責任は、合議責任と議決責任によって保証され、合議責任と議決責任は説明責任によって全うされることになるわけです。以上、合議責任、議決責任、説明責任はそれぞれ深く関連しながら議会の責任を構成する大きな三つの柱であることがお分かりいただけたかと思います。

ところで、県議会がこうした三つの責任を果たすために、議員個人に求められる資質あるいは責任があります。議員は「審議、政策の立案及び提言等に必要な能力向上を図るため、研修及び研究に取り組むなど、不断の自己研さんに努める」（第12条）ことが、資質として求められています。政務活動費はまさにこの12条の目的のためのものであるわけです。岡山県議会基本条例においても、その目的は「議員の調査研究その他の活動に資するため」と規定されています（第15条1項）。「その他の活動」として、相当広範囲な費目が認められているようですが、その点についてもどのような議論がなされたのか知りたいところです。当然、先に挙げた議会の三つの責任に照らして検証されるべきだと考えますが、今日はこの問題が主題ではありませんので、ここでは、議員個人に特に問われる責任としての「政治倫理」についての条例の規定について見ておきます。

岡山県議会基本条例では、「議員は県民の負託を受けた代表として、高い倫理的義務が課せられていることを自覚し、議員としてふさわしい品位を保持しなければならない」（第13条）と規定されています。議員の倫理的責任です。公金の使い方であれば、政務活動費なんかは、どういう形で本来使われるべきなのか。不正な使い方をしないという意味で、倫理的義務というのは、先ほど言った、合議責任であるとか、議決責任であるとか、説明責任とは異なる、もう一つの責任です。それは、お金の使い方にとどまらず、選挙運動から議会活動にもかかわる公正さの問題です。ですからここで、もう一つ新しく責任論が登場してくることになります。今まで出てきた責任論は、合議責任、議決責任、説明責任。

ここでもう一つ、議員としての倫理的な義務を守る責任、これ何責任というんでしょうかね、一応、倫理的責任としておきます。この四つの責任がきちんとこの岡山県議会基本条例を構成する骨格になっています。

合議責任、議決責任、そして説明責任、この三つの責任が議会の責任です。さらに、それに加えて、個々の議員には倫理的責任が問われる。これは、いかなる政党会派であれ、多数派であれ少数派であれ、皆さんがこれこそ議会というものだ、議員というものだということを通じた自己規定として合意されたということであるわけです。このように議会基本条例の骨格が非常にはっきりと見える文章になっておりまして、なかなかよくできているなと思ったのはそういう点なんですね。議会が、そして議員が自分たちの責任を語り条例として県民に対して宣言し約束する、これはやはり画期的なことで、戦後日本の地方の政治の中でもまったく新しい状況ではないかと思えます。

ところで、こうした議会や議員の責任はどこから出て来るのか、それは議会が「県民の代表」として「県民の負託」に応えることが求められているからにはほかありません。議会基本条例が、明確に、「本県議会」は「県民の負託に応えていくことを決意し、この条例を制定する」と言っているとおります（前文）。これは、「議員の責務」としてより具体的に規定されています。すなわち、「議員は、選挙により選出された県民の代表として、その負託に応えるため、地域の課題のみならず、広く県政全般の課題とこれに対する県民の意思を的確に把握し、議会の構成員として、議会活動を通じて県政に反映させる責務を有する」（第10条）との規定です。この規定もおそらく議論があったのではないかと苦労して作られたのではないかと推察する次第です。「議会の構成員として、議会活動を通じて、県政に反映させる責務」が規定されているのですが、まさに合議責任、議決責任を果たす形で「県民の意思」を「県政に反映」させなければならないということが書かれているわけですね。この言葉の意味なんかは、私がすこし深読みするとですね、これまでのように、議員個人がここの道路をどうしてくれとか、あるいは、ここはああしろというんで、行政の方に直接議員個人が持ち込んでね、そして話をつけてきてとってきてやったというんで選挙民に成果を吹聴する、そういうやり方じゃ駄目ですよと、そう読めるわけですね。「広く県政全般の課題とこれに対する県民の意思を的確に把握し、県政に反映させる」、これ非常に有用な規定です。これまさに55年体制下の議員の在り方を深く反省した言葉として読めるわけですね。

そして、そういうことをやれるためには、単なる県民から見えないところで、何というか、ものをとってきてやって票をもらおうというんじゃない、単なる地元利益ではない議会活動の在り方を目指すということになるわけです。これは当然、その地域から出てくる個別の要求であるとかですね、あるいは地元利益をどうやって実現していくかという場合にも、当然それは、県にとっても県民全体としても必要だとかですね、これは県としてやるべき必要な事業であるとか、あるいは県の施策全体の中での位置づけといったことをきちっと説明できる能力ですよね、きちっと誰もが納得する形で個別要求も実現していく、これが県政活動を通じて県民の声を反映させるやり方になるわけです。それが、説明責任を果たすということになるわけですし、まさに、合議責任、議決責任を議会として果たす中でそれが可能となるわけです。

こんなことは、20年前には議員さんの方から聞けなかった、議会の方からこういうもの

が議会活動だなんていうのは出ることはなかったわけですよ。それを、議会の皆さんが、そういうものとして、自分たちの議会活動を位置づけたという点で、この議会基本条例の制定はやはり非常に画期的なことだと思います。

これからおそらくこういうものが、だんだん県民の中に広がっていきますから、当然、県民の方もですね、ちゃんと自分たちの声をいかに県政に反映させるかということが課題となります。そのためには、県民の方も、議会が、合議責任と議決責任そして説明責任を果たすよう、議会基本条例に表明された議会や議員の在り方を基準に議論し要求してくることにしなければダメなわけです。議会基本条例についてどこまで県民が精通していくのか、積極的な広報活動というか啓蒙活動も必要ではないかと思います。

議会や議員だけがいくらいいことを言っていたって、地元の人が従来どおりのやり方で行っている限りは、議会基本条例は、絵に描いた餅にしかならないわけです。そのところをもう一步ふみだして、県議会や議員が、有権者の単なる使い走りになるんじゃなくて、逆に、有権者の前で、皆さんが、県の、ある意味では良識ある政治の在り方を引っ張っていく、そういう指導者でもあるという議会や議員像が、ここには、込められていると思います。しかし、それは議会基本条例を制定しましたからちゃんとやっていますというのではなく、そこで規定された議会像や議員像を議会みずから積極的に実現していくことによってしかその指導性は発揮できません。様々な個別要求を県民の意思としていくプロセスは、「論点や意思決定に至る過程」において議会の合議責任を果たし議決責任を果たす中で実現していくもので、その過程で地元民の個別要求が、県全体の政策や事業の中でどう位置づけられるのかが選挙民にも明らかにされることになるわけです。

以上、岡山県議会基本条例を、合議責任、議決責任、説明責任、そして倫理的責任という、四つの責任論を骨格とした文書として読んできたわけですが、次に、その四つの責任の主語は何か、という視点から見直してみます。これまで、議会あるいは議員ということ、四つの責任について議会と議員を主語にしてお話してきましたが、実際には、「会派」が重要な主語となります。岡山県議会基本条例では、第16条2項で、「会派は、議会が合議制の機関としての機能を十分に発揮することができるよう、県政の課題に関して会派内及び会派相互間での積極的な討議及び調整に努めるものとする」と規定されています。合議責任を果たすためには、会派が必要だということです。一政党がそのまま一会派ということも多いのですが、政策を立案提言しそして合議し議決するというのは議員個人がバラバラでは不可能ですから、会派がその単位になることは当然だといえます。県民の要求をいかに政策に実現していくかということは、議会全体としては一つの議会としてのまとまりがありますけれどその中で、それぞれの理念なり、あるいは目標なり、あるいは課題なりの設定の仕方、集団の作り方が異なります。それが、政党が違っても会派が違うということの大きな意味ですね。そういうものがないと、県民の声を政策に具体化していく、裸のままの声をそのまま裸で議会に持ってくるというのは、これはあまりに幼稚です。議員がやる仕事は、そういういろんな声を一つの政策にまとめる、しかもその政策が正当であるという政策の原理も含めて、きちんと法案を一つのまとまった体系にまとめた形で法案化し議会に出す、こういう形になるわけですから、これはやはり一定の集団活動が当然、必要になります。そこでは、合議制の機関としての議会全体の中で、特に本会議や委員会の中で論点が整理され対立点とその意味が県民の前に明らかにされる中で調整され、より

よい成案が得られるというメカニズムが形成されてくるということが期待されているわけです。

そうすると、先ほど言った議会の責任としてあげた合議責任、議決責任、説明責任の三つの責任について、責任主体というのが三つあるということになります。この県議会基本条例における三つの責任の主語は、「議会」という主語と、「議員」という主語と、それから「会派」という主語の、この三つです。そして議員個人にはさらに倫理的責任が問われることになるわけです。この三つの主体が非常に緊張感を持ちながら、四つの責任を担うという、こういう組み立てが議会基本条例の骨格になっています。

ですから四つの責任と、その責任の担い手としての三つの主語がある、こういう形でこの議会基本条例は組み立てられているというふうに読みましたけれど、間違っていないでしょうか。私が作ったわけじゃありませんので、作った方がいやそんなつもりはないと言われると、まったく読み間違えているということになりますので、これでいいですか。いやそんなつもりはなかったと言われれば、この私の理解を再検討しなければなりません、いいですね。もういっぺん検討しなおしてくれということはないですね。

では、岡山県議会基本条例の基本骨格は、合議責任、議決責任、説明責任、倫理的責任の四つの責任と、その責任の担い手としての議会、会派、議員の三つの主語から構成されている文書であるということ、私の理解であると同時に、皆さんもその理解を共有している共通理解として、お話を進めさせていただきます。

二 「議決責任」とは？

そうすると次に進んで、さらに詳しく責任論について掘り下げていきたいと思えます。じゃあ議決責任って何ですか。おそらくこんな言葉は、県民の多くが聞いてもよく分からないんじゃないでしょうか。議決責任っていうのは何なんだろう。先ほど言ったように、岡山県議会基本条例の制定過程の議事録でもあればいいのですが、見る事ができませんから、これはしょうがない。三重県議会基本条例の改正過程の議論を参照にするしかありません。2006年に制定された三重県議会基本条例には、議決責任という言葉はありませんでした。2012年の改正で初めて議決責任が規定されたわけですね（第7条）。実はこの規定を新たに挿入するについては、相当深刻に議論がされています。

お手元に三重県議会の、2012年2月13日付の「第8回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議」の議事録（概要）の抜粋をお配りしております。そこへは法政大学法学部の廣瀬克哉教授と同志社大学政策学部の新川達郎教授のお二人が参考人として招かれて、9人の検証検討プロジェクト会議の委員がですね、議決責任について相当深刻に議論しています。

議決責任って何だ、議決責任を基本条例に書いたら、これを盾にとって訴えられたときに、議会や議員の賠償責任が問われるんじゃないかということ、本当に心配しているんですね。この議会基本条例を盾にとって議決責任が追及されて、法的な賠償責任まで求められたらどうするんだということが、最大の懸念になっていることがよく伺えます。「仮にこの議会基本条例で『議決責任』を書き込んだ場合、それを根拠にして生産性のない住民訴訟が起こされやすくなるというのは、我々の意図しないところなので、その辺について伺いたい」という委員の質問には、これは廣瀬さんが言ってるのか新川さんが言ってる

のか、名前は議事録には載っていませんのでそれはわかりませんが、次のように明確に回答されています。「責任は執行権がある場合であればともかく、執行権がないので、法的にも賠償責任等を負う立場でない。従って、政治的、道義的責任ということになる」、あるいは、「ここでの議決責任の議論とは、その責任を誰がどう問うかということを考えて時に、それは法的に司法システムで問われる責任ではなくて、むしろ政治的、社会的、道義的に問われる責任として考えていただきたい。したがって、住民監査請求、住民訴訟という、言わば納税者の権利として、納税したお金が適切に使われたかどうか基本にした財務会計上の違法・不当に係わるような訴訟の類型には、まったく当てはまらない責任形態であると理解をいただいた方がいい」というのが、その回答です。

ここで、「議決責任」とは「政治的、社会的、道義的に問われる責任」だと回答されているのですが、これだけでは抽象的にすぎて分かりにくいと思いますが、この議事録にそくしてその内容を突き詰めていくと、実は、それはこれまでここでお話してきた、合議責任と説明責任であることは明らかです。もともと、この検証検討プロジェクト会議の議決責任についての検討テーマは冒頭の質問にあるように、「条例に賛成した議員や議決した議会、それに議案に反対した議員についての議決責任についてどのように考えるべきか等について、結論が出ていない。議決責任についてどのように考えるべきか」というものです。当該議決に反対した者まで議決責任が問われるのか、というわけです。

それについては、「議決責任については、二つの次元を明確に区別する必要があると考える」、「議員の責任と機関としての議会の責任の二つが、質的に違う内容を問われていることを押さえる」ことが必要であるというわけです。個々の議員についていえば、「個々の議員さんの政治責任というのは、賛成か反対かということのそれぞれの立場に対する責任として生じてくる。従って、全体として可決した条例案について、反対派の方が内容についての責任を直接問われるかと言えば、それは問われないと考えるのが自然と考える」というのですが、それでまったく議決責任が免除されるというわけではありません。議会の責任という観点から見た場合、賛成した議員も反対した議員もともに、きちんと合議責任を果たしたかどうかということで議決責任は問われるのだというのです。「決定過程における合議体としての意思決定の質として争点を形成して論点の提示がちゃんとできた上で意思決定をしているかどうか、このプロセスについての責任は、賛否いずれの立場であるとしても、合議体の構成員として合議体がうまく機能したかどうかという責任は問われる」というわけです。賛成であれ反対であれ、合議制の機関としての役割をきちんと果たしたのかどうか、賛成反対の討論を通して、争点形成、論点提示ができたのかどうか、その点で合議責任は問われるのだというのです。決めただけで、えらいずさんな話だったでは議決責任はだれも果たしてはいないこととなります。議決責任は合議責任と密接不可分だということなのです。

いま一つ、議決責任には、賛否どちらの議員にも、説明責任が伴うという点です。「議決に際してどのような投票行動、賛否の行動をとったかということが、政治的な意思決定に対する非常に重要な責任の取り場であると考えるので、一人一人が個々の議案についてどういう態度であったかを公開するのは大前提であり、その意味で、政治責任を取るための必要条件であると認識している」と参考人が言っていますが、ここでの「政治責任」とはまさに議決責任であることは明らかです。そして、そのためには「一人一人が個々の議

案についてどういう態度であったかを公開する」ことは必須の要件です。以上のように、議決に賛成しても反対しても、その議決に対する合議責任と説明責任は両者ともに課せられているというのが、岡山県の議会基本条例の場合にも大前提になっているというのがお分かりいただけたかと思います。

さて、以上、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価のいわゆる政策サイクルを念頭においてお話してきたわけです。政策決定がもつばら議会の役割の中心ですから議決責任が基軸に議論されるのは当然です。そのための政策立案過程は、合議制の機関としての議会の特質としての合議責任が非常に重要な責任概念になるのもこれまた当然です。それが県民の負託を受けた代表機能であるとするれば、当然、県民への説明責任によって合議責任と議決責任は果たされることとなります。これまで、この議会の独自の役割に即してのみ議論してきたのですが、ここで、実施、評価過程にまで視野を広げて、議決責任を考える必要が出てくることとなります。実施過程は、これは知事サイドの話で直接議会が責任を負っているわけではありません。しかし、議事機関、議決機関としての議会としては、その議決の行方についてやはり何らかの責任が生じてくることとなります。決めたら決めっぱなしで後は野となれ山となれというわけにはいかないわけです。岡山県議会基本条例にも、議会の役割として、議事・議決（第3条1項）の次に、「知事等の事務の執行について、監視及び評価を行うこと」（第3条2項）が掲げられているとおりです。ここで、合議責任、議決責任、説明責任にいま一つ監視・評価責任ともいうべき責任が議会の責任として登場してくることとなります。しかも、それは、議決責任を構成する一環として位置づけられることとなります。

三重県議会の検証検討プロジェクト会議での、議決に反対した者にはどのような議決責任があるのかという先ほどの議論でも、監視・評価責任が議決責任との関連で論じられています。

「議決した後の責任が議決をした機関には存在する。特に議員提案条例であればなおのこと、これは大きな責任がある。いかに政策がよくても執行がまずければ所期の成果があげられないかも知れない。あるいは、二つの権限の関係の中で問題になるが、議会は議決したが、執行しないということがあり得るか、また消極的にしか執行しないということは、これは政治的な現実としてあり得るかも知れない、といったことまで含めると、議決をした機関として、その後をフォローアップする責任は、当然の政治責任として生じる。これは、反対派としては問題のある政策だと考えていたとすれば、その問題が生じていないかどうかをチェックするという質問、質疑等を議会で行うことを通して実現されるし、賛成派としては、所期の効果が得られているかという観点からフォローアップすることになるが、いずれにしても決めっぱなしで良いという話ではないという意味の議会の機関としての責任がある」と考える。

以上、議決責任とは、合議責任、説明責任、監視・評価責任に密接に関連する責任概念であり、それらは法的責任というよりは政治的責任概念であるということ、その点においては、議決に際しての賛否を問わず議会としてまた議員として議決責任を負っているということとなります。

ところで、すでに見たように、議会がまとまるとかあるいは議員が個々バラバラにとという形ではなく、政党、会派といった単位で行動することがほとんどというのが実際なわ

けです。これまで、議会と議員個人ということで見てきたのですが、そこで、政党、会派の議決責任というのはどう扱われることになるのかの議論です。その点についての、参考人の意見は次のとおりです。

「個々の政策についての判断を同じ会派・政党の中でも異論の出ることもあるし、それをどう合意形成するかというのは、会派や政党の自治に任されている。その中で一定の政治的良識に基づいてそれぞれが努力するとしても、最後の段階では多数決によってその会派、政党としての意思を形成することやむなしという局面は常にある。その時に、政党・会派に留まるか留まらないかということを含めて突き詰めれば、個々の議員にはその自由はあるが、ある一つの案件によって離脱をすることによって、その案件について個人としての賛否を優先するという政治責任の取り方を選ぶか、ある会派の中に留まり、4年間でどのような政治的目的あるいは政策目的を達成するかということを経済的に判断して政治責任を自分として取ることを考える中で、個人としては反対だけれども、今回については会派、政党の見解に従った投票行動を取ることは、政治判断としてあり得るわけだし、会派・政党の統一行動に参加をしたことに対する責任は、自身の最終的な判断によるので、それは取っていただかなくてはいけない。もう一つは、選挙においても、当然どの会派に属しているかということも、個々の議員の個々の賛否の態度だけではなくて、有権者の方からの判断の基準の一つであることは間違いないわけで、これは政党・会派というそれぞれの団体としての政策の選択と、個人の議員の政治責任は、ある意味、密接不可分に結びついていると理解している」。

これは、ある議決案件について議員がどういう態度をとったのかということについて、すなわち議決責任についてきちんと説明責任を果たせるかどうかという問題であり、それはどこまでその案件について所属政党あるいは会派の中で論議を尽したのかという合議責任についての問題として捉まなければならない、ということです。岡山県議会基本条例には、会派は、「議会が合議制の機関としての機能を発揮する」上でのきわめて重要な役割を果たすことが期待されており、そのためには「会派内」のみならず「会派相互間」での「積極的な討議及び調整」が大切であると規定されています（第16条2項）。議員個人、政党・会派、そして委員会、本会議が、それぞれ、「開かれた透明性」（第5条3項）をもって、合議責任、説明責任、そして監視・評価責任をもって議決責任を全うすることができるかどうか、ポイントであるということです。

さて、議決責任ということに関してもう一点触れておかなければなりません。議会の議決による議会の意思決定は、地方公共団体としての岡山県の意思決定につながっているわけで、全体としては、地方公共団体としての意思決定の一翼を担っているわけです。しかし、地方公共団体としては、これは知事と議会と両方含みます。知事と議会と両方で、地方公共団体の意思決定をしているわけです。この点についてのプロジェクト会議での参考人の意見は次のとおりです。

「基本的には議会の議決については、機関としての決定であり、しかも地方公共団体の意思決定と考えられるので、議決責任は、議会という単独の機関の責任ではなくて、三重県という地方公共団体の責任であると考えた方がいい」。

この議論は、議会の議決責任は法的賠償責任を伴うのかどうかの議論とも関連していますが、法的賠償責任は執行権をもつ知事には住民監査請求、住民訴訟で問われることはあ

るが、議決責任は政治責任であり、合議責任、説明責任、監視・評価責任であるというのがその理解のポイントでした。しかし、そういうことを理由に、知事が、最後は自分が責任を取るんだから、議会がどういっても後は自分に任せてくれという知事が必ず出てくる。これはどう扱うか。参考人は次のように軽くいなしています。

「団体意志が決定された場合の責任の取り方として、まず知事が全責任を取るというのはまったくの嘘で、責任はほとんど取っていないので気にする必要はない。責任を取ったように見えるのは、住民訴訟等で敗訴したときの賠償の話ぐらいで、あとは政治的な責任で、議会とまったくイコールだと考えていい」。

さて、以上、三重県議会の検証検討プロジェクト会議の議論を参照にして、岡山県議会基本条例を見ても、いかに重要な議会像・議員像が提示されているのかがお分かりいただけたのではないかと思います。皆さんが共有されている議会像、議員像はこうした多くの含意を込めたものであったということは、まずはご理解いただけたのではないかと思います。

三 議会と知事との関係——「二元代表制」とは？

ところで、三重県の検証検討プロジェクト会議での議論の今一つの焦点は、「議会と知事との関係」についてです。それは二元代表制にかかわる問題ですが、岡山県議会基本条例では、「議会は、二元代表制の下、議決権を有する機関として、執行権を有する知事との権能の違いを踏まえ、互いの役割を尊重しつつ、対等かつ緊張ある関係を保ちながら、自らの機能を最大限に発揮するよう努めなければならない」（第18条）と、明確に、議会＝議決権、知事＝執行権として、規定されています。それに対して、これまでの三重県議会基本条例には、「議会は、二元代表制の下、知事等と常に緊張ある関係を構築し、事務の執行の監視及び評価を行うとともに政策立案及び政策提言を通じて、県政の発展に取り組まなければならない」（第8条1項）とあって、そこには、議会＝議決権と知事＝執行権の明確な規定はありませんでした。検証検討プロジェクト会議でも、改正にあたってそれを明記するかどうかの問題として取り上げられたわけです。結論から言いますと、議会については、あらたに、「議決責任」（第7条）や「合議機関の特性」（第8条1項）が明記されることになったのですが、にもかかわらず、第8条1項はそのままの条文で変更なしでした。二元代表制を規定しながらなぜ、議会＝議決権、知事＝執行権を明記しないのか。この検証検討プロジェクト会議の議論を追ってみるとその辺の事情が明らかになってきます。二元代表制についての大変面白い議論だと思います。

検証検討プロジェクト会議では、「条文に『議会の議決権』と『知事等の執行権』という文言を明記すべきではないかとの意見があったが結論は出ていない」として、参考人にその点についての「ご見解をお願いしたい」と質問しています。それに対する参考人の見解は次のとおりです。

「議会と知事の役割について議決権と執行権という言い方で問題提起をしているが、基本的には用語どおりの権限の配分になっていないのが日本の地方制度の特徴である。したがって、この用語をそのまま使うと混乱する可能性もある。要するに執行機関側にも立法権があるという問題である」。

これは言われてみるとそのとおりで、二元代表制といってもその二元性は相当重なり合

っている。とくに執行権にもすなわち知事にも立法権がある、専決処分権なんていうのが知事にはあるわけですから。ましてや、議案提出権もあれば、予算調整権は知事の専属事項ですから、その立法権への関与は大きなものがあるといえるわけです。そうした現実の制度構造に即して、かつ「執行機関と議会とがお互いの動きについて役割認識を持てるような規定の仕方はないか」、「完全な機関対立型の構成になっていないので、現在の仕組みをうまく動かしていくためには、双方の配慮がどうしても必要だ」というのが、議論のポイントだということです。その辺の現実を無視して、二元論を杓子定規にふりまわすと、一方の権限と他方の権限の主張が完全に対立して、どうしようもなくなるという事態は、場合によっては、今の制度構造からいったら起こります。この辺は、恐らく阿久根の市議会だとか、名古屋の市議会なんかが念頭に置かれているように思われます。

そもそも二元代表制の典型はだれでも指摘するように、アメリカの大統領と議会との関係です。それと、日本の地方政治における二元代表制とはどう異なっているのか。参考人の次の指摘は参考になります。

「モデルは、アメリカの大統領制などの権力分立型の政治制度であるとよく言われるが、権力分立の純粹型の制度設計ではないことにも注意しておく必要がある。そもそも、長に議案提出権があること予算調整権が長に属していることは、権力分立型の政治制度ではあまり一般的なことではない。むしろ、長は執行権に純化するのであるから、議案提出権そのものも長は持たない。アメリカの大統領制において、法案提出権も予算案の提出権もアメリカ大統領にはないところに現われている」。

しかし、そうしたアメリカにあっても実際にはその運用の側面で、対立的というよりは融合型に近づいてきている、というわけです。

「但し、これも実質的には随分修正がかかっている、予算教書という、言ってみれば、予算決定に対する要望書であるが、日本の議会が出す予算要望とはまったく性質が違い、言わば一旦自分で組むとすればこのような予算であるというものを、行政府から提示をした上で、さらに議会側でそれを揉んでいく形になっているし、議員提案で全ての法案は出ているけれども、行政府がスポンサーになっている法案は多数出ているわけであり、現代の行政国家の中では行政機能の複雑化、高度化、あるいは行政のカバーする領域の拡大の中では、分立制を取っていたとしても、こういう面において、行政と議事機関の関わりは非常にオーバーラップをしてくる」。

そうしたアメリカの大統領制と議会の現実をふまえて、日本の地方制度をどう考えるのか。参考人の意見を続けて見ていきます。

「現在の日本の地方制度は、このオーバーラップしたものを一定の形に制度としたものだと認識するのが、現実を忠実に反映しているのではないか。それを最も究極の場面で象徴しているのが、議会の側に執行権の長の不信任の決議権があり、他方で執行権の長に議会の解散権があるという、これは本来、議院内閣制の中で形成された制度だが、日本の場合にはアメリカの大統領制や州政府には存在しないこの権限をあえて盛り込んである。むしろ、執行権と議事機関との融合型の運営をある程度予定していると理解すべきである」。

どうですか皆さん、日本の政治風土にも即した、政治的にいっても結構成熟した議論ではないかと思うのですが。こうした理解を欠いて、議会と知事との関係を、完全に分離型

の二元論でつかまえてしまいますと、現実はそのような制度になっていませんから、場合によっては混乱しますよというわけです。ここをお互いわきまえて、議会と知事とが、その点について役割分担を理解し合いながらやる必要があるんだというのが、ここでの議論です。「政府の設計における議事機関と執行機関の権限においてオーバーラップしている二つの機関の関係を捉えると、権限が違うから相手のところに踏み込んでほしくないのではなく、一定の緊張感を持つ牽制の相互関係の中で結果的に団体全体としてベストな結果を出しなさいという制度設計になっている」わけで、これが「融合型」の二元代表制理解です。

ここで、皆さん、おっ、「融合型」大歓迎、自分たちはこれまで十分融合型でやってきたんで、そうかそうかというので安心されては困ります。ここでのポイントは、「一定の緊張感を持つ牽制の相互関係の中で結果的に団体全体としてベストな結果を出しなさいという制度設計」ということで、議会が議決責任を果たし、そのためには、合議責任と説明責任、そして監視・評価責任を、県民の代表としてきちんと果たすということが前提されているのです。ですから、三重県議会基本条例の改正にあたっては、この二元代表制の融合型理解を前提に、議会＝議決権、知事＝執行権の明記はされなかったものの、議会については、議決責任、合議制の機関であることがあらたに明記されることになったわけです。こうした、議会独自の責任を欠いた知事との「融合」は、結局は単なる「癒着」というしかないものなのです。

これまでのいわゆる 55 年体制下の地方政治は、もちろん例外もあったわけですけど、その大部分は、与党であってはいけぬ議会が与党体制になったりですね、あるいは、何ていうか、議会と知事の緊張関係がなくなって、なんとなくそこが一体化してしまって、議会の存在意義が薄れてくるという、そういう状況ではなかったかと思います。そこに、ポスト 55 年体制の政治の動きのなかで、今度は、首長主導で首長の側から積極的に議会との対立を演出して、あたかも、地方公共団体の意思決定は首長次第という形の、今度は二元代表制の対立的運用、あるいは、二元代表制の首長への一元化の動きが、大きな動向となって噴出してきたわけですね。議会軽視論、議会無用論さえ出てくるという状況で、合併のみならず様々な攻撃の中で、大幅に地方議員が削減されてきたことは皆さんのすでによくご承知のとおりです。

こうした二元代表制をめぐる、「癒着型」か「対立型」の展開過程の中で、議会が地方政治において果たす役割は何なのかを、議会自身があらためて見直すことを強いられてきたというのが、全国で、議会基本条例の制定として広がってきた背景にあったので、その中で、三重県議会が、いま紹介したような「融合型」の二元代表制理解とその運用の方向性を明確に打ち出したわけです。ですから、「融合型」モデルとして打ち出された三重県議会基本条例は、議会の独自の役割と責任に大きく着目することになります。責任論としていけば、議決責任を基軸に、合議責任、説明責任、監視・評価責任とその責任を果たすための制度設計および活動が議論の焦点とされ、その具体化にたえず取り組むということになるわけです。議会基本条例との関連でいけば、それはいったん制定されたらはい終わりというものではなく、制定以後の議会と議員の活動を反省し評価する基準となるものであると同時に、その活動の取り組みの中で検証されてたえずより良いものに改正されていく必要があるものとなります。これが、地方議会再生、あるいは活性化のモデルとして、

全国に広がっていったのもうなずけます。

もう一度、議会の独自性はどこにあるのか、を確認しておきます。議決機関であるというのはそのとおりですが、それは、相当執行権も関与してきている。最も大きな違い、独自性はまさに首長の独任制に対して合議制にあるということです。知事は一人しかいませんから、いろんな論点を自分のところへ争点として集めて、それを調整するという機能は単純化するか官僚まかせになる。議会は、議会こそが、様々な争点、様々な要求が出てきますから、そして政党や会派があるということの意味もそこにあるわけで、会派どうしが議論を激しくやりながらも、争点をはっきりさせる、論点をはっきりさせるという形で議論の共通ベースをはっきりさせた上で、調整を重ねたうえで賛成は賛成、反対は反対、こういう伝統というんですか、議会の在り方をいかにして形成するか、これが今、問われているのだということです。

「独任制である首長と比較して、合議制である議会の独自性、有意性はどういうところにあるのか伺いたい」というプロジェクト会議の委員の質問に参考人は次のように回答しています。

「複数の視点からの議論を通して論点、争点を発見、公開できること、これに尽きる。責任の所在の一元制や政治的リーダーシップ、これが独任制の特徴であるとすれば、この論点、争点の発見、公開に優れている、それがあることによって意思決定の質が上がるという組み合わせによって独任の執行の長と合議体の意思決定機関があることのベストミックスになる」。

その場合には、何でもかんでもすべて徹底的に合議を貫くとかいうわけにはいかないという現状にあることは確かです。三重県議会のように通年制をめざすというようには簡単にはいかない場合もあるし、その場合でもやはりそんなことは難しいわけです。どうした政策案件が議会の合議をどの程度まで必要とするのか、といった問題も実はその時の現状をどう評価するかも含めて政党・会派内や相互の討論の中で合議したうえで政策立案し議決していくことが課題となるはずで。その点に関する参考人の意見を紹介しておきます。

「同じような政策立案であっても、平常時においては議会は言わば立案を執行機関に任せ、しっかりと質疑をした上で判断をしていくということで足りるという種類の政策があり、しかし、何らかの大きな事件であるとか非常事が起こった時に、政治的に県政全体としてこれを克服していくというメッセージを出さなければいけない。あるいはそういうメッセージを県民に共有してもらうことによって、県民全体としてのある種の解決であるとか、安心といったものを作っていかなければいけないような局面では、むしろ議会の権能も非常に大きく行使されることを通して、立案においても、議会の側も主体として非常に大きく係わり、議会と行政が全体として最後の結論を出したのだから、我が県としてこれは乗り越えられるというメッセージになっていくことが求められる場合もあるだろう。この権限だからこの立案、このタイプの条例のこの部分の立案は行政の役割、この部分は政治の役割と予め明確に線を引いて区分けできるものではない。そういう意味では、論点形成についての役割を積極的に果たす観点から、それぞれの政治状況の中で議会として今はこれが必要だというところでそれを最大限迫及し、それがひいてはいい緊張関係の中で県全体としてのパフォーマンスが一番良くなっていくというものを目指すべきだ」。

ところで、二元代表制について、岡山県議会基本条例制定過程においてどのような議論があったのかは分かりませんが、すでに見たように三重県議会基本条例とは異なって、ここでは、明確に、議会＝議決権、知事＝執行権という二元性が明記されています（18条）。しかしながら、そこからストレートに岡山県議会基本条例は、「対立型」の二元代表制の理解に立っているということはいえないように思われます。この規定であっても、運用面において、これまで三重県議会の議論を手がかりにみてきた「融合型」で充分運用可能ですし、それを妨げる規定とまではなっていないと考えています。この辺も、今後、ぜひ各政党・会派や議会において議論をしていってさらにどの辺が皆さんの合意点なのかも確かめていただければと思います。

こうした議会の議決責任や二元代表制の運用の方向性について、議員個人や各政党・会派が意識しているかないかで、議会の在り方は全然違ってきます。責任論ってというのは、やっぱり行為を、自分の行為をどういうふう形成していくか、その意味をたえず問いながら自身の責任と権限を自覚する行為であって、議会活動、議会行為をどう組み立てていくかということの基礎にあるわけです。それはみずからの行為そのものをきちっとコントロールしていく責任感でもありそれがあるとないとでは大違いだということですよ。

四 今なぜ「議会基本条例」か？

何で今、議会基本条例か、それが先ほど言った、戦後日本政治史の中で、地方政治のあり方が大きくやっぱり異なってきたポイントなんですね。何で議会が、自分たちはこういう責任がある、こういうことをやるんだということを有権者に向かって積極的にいう必要があるのか。この間の地方分権改革で、中央・地方関係の変化というところで一番大きなのは、2000年の地方分権改革一括推進法ではっきりと出されましたように、中央と地方の関係は対等であるということが打ち出されたことですよ。かつて最も悪名の高かった機関委任事務が廃止されて、法定受託事務になって、しかもそれは押しつけられない、対等の形でやれという、そういう形式が整いました。まだ形式ですけどね。だけど形式が整えられたということは、逆に自分たちのところで独自に条例をどんどん出して、まさに地方政府としての役割を知事と議会が果たしていくという、こういうことがだんだんできるようになってきたわけですね。

そのときに、地方分権改革から地域主権改革へと今まで一貫してクローズアップされてきたものは、要するに、首長の主導性です。地方政治をやるためには、首長がリーダーシップをとらなきゃダメだという議論が、大きく取り上げられるようになった。そうですね、私の記憶では、1990年前後くらいに、大分の一村一品運動をやった平松守彦氏とか、それから熊本の細川護熙氏だとか、島根の出雲の岩國哲人氏とか、いかに中央と地方の関係がひどいことになっているか、自分たち首長の生活の大部分が陳情ばかりやっている、何でこんなに陳情に行かないかのか、しかも省庁間のなわばり争いみたいなものがそのまま地方に押し付けられるというので、それがだんだん地方分権改革の主張となって、地方の自立性、財源と権限を地方へという主張として大きく興ってきたわけですね。

そういう方向が、強烈に進められてきたのが、ほぼこの20年間だったわけです。その背景にはもちろん、小沢一郎氏が『日本改造計画』（1993年）に書いているように、国家機能の強化という問題がその裏返しにあるわけですけどね。国家がもうこんなに地方の面倒

を見ている余裕はないという発想から、地方は地方でやる、国家は国家でやるという組み立てで、国家への権力集中と地方への分権という、これはワンセットで進められてきた。これがこの20年間の地方をめぐる動きの大きな流れなわけです。

そのときに前面に登場してくるのが、首長主導なんですね。で、首長主導で何をやり始めたかという、首長が直接、県民や市民に働きかけるっていうやり方で、県民・市民の支持を直接調達するために、首長が首長局使って、それから職員使って、どんどん県民や市民の中に入って行くわけでしょ。それで協議会かなんか作って意見聞いて話をつけられてきたら、議会へ持ってきたときには、もう県民・市民の関係グループとの話についてはいいわけですよ。中には議会との対立をあおって県民・市民の支持を得ようとするものさえ登場してくる。そうしたら、一体議会は、何を代表していることになるでしょうかね。議会は、何ていうか、知事と県民の間に挟まって、微妙な立場にどんどん追い込まれてきたっていうのが、実はこの間の傾向とっていいかと思います。こうした首長主導型の政治スタイルは、県知事よりもより狭い区域でそれなりに有権者との直接接触が可能な市長の方が取りやすいわけですが、それでも、県議会に対してもその議会活動の有効性に疑問が提起され、「議会は何やっているんだ、数減らせ」、定数減らせて話になってくるわけです。そしてついには、いっそのこと議会の議員も一部は県知事サイドに入って行政職の仕事やったらどうかという話が出てきたのが、2010年の1月ですね。それ言い出したのが誰かっていうと当時の橋下大阪府知事です。議院内閣型の地方自治の提案ですね。二元代表制をやめて首長主導型の一元化をめざしたものです。

資料として皆さんのお手元にお配りしていますが、これは、増田寛哉氏の論文の抜粋です。増田寛哉氏をご存知のように、第一次安倍内閣、その次の福田内閣のときの総務大臣で、今、株式会社野村総合研究所の顧問をやっています。その増田氏が、大阪府市町村振興会編集・発行の『マッセ OSAKA 研究紀要』第14号（2012年3月）に「二元代表制——その課題と展望——」という論文を寄稿しています。ちょっと読んでみます。

「『議院内閣制』というのは耳慣れない言葉だが、2010年1月20日、政府の地方行政検討会議の席上、橋下大阪府知事が提唱したもので、『地方議会の議員を“内閣構成員”として政治的に任用することで、首長と議会が行政の予算編成をはじめとしたあらゆる経営判断と責任を共有する』としている」。

要するに県議会議員の皆さんも行政サイドに入りなさいという話なんですよ。これは、ちょうど鳩山内閣で、総務大臣が原口一博氏のときです。原口さんと橋下さんは懇意ですから、自分でも佐賀で日本維新の会を作って、それで橋下さんと一緒になってやろうかと思ったんだけど、その目論見はご存知のように失敗しました。けれど、この時点では橋下大阪府知事（当時）は、原口総務大臣の総務省の顧問です。それでこういう話がどんどん動き始めたんです。

そこで、総務省は、自治体によっては、独自にそういうことをやってもよろしいという地方自治法改正に動き始めたんです。だけどこれは、ご存知鳩山内閣の頓挫で、その次、管内閣ができて、第一次管内閣のときは、原口さん、総務大臣に入りましたけど、第二次管内閣で総務大臣に片山善博氏が入ったんです。片山さんが地方行政会議に入っていて、西尾勝さんという行政学の権威の先生も同じ会議のメンバーですから一緒になって、こんなところでこんな議論していてもしょうがない、従来だったら地方制度調査会でまず

まとめることが筋だ、その地方制度調査会を棚上げにしたままでこうした議論をしても仕方がないと、事実上反対したわけです。しかも当時、片山さんは、大阪都構想にも基本的には、反対の姿勢でした。

だからこの議論はたち消えになってしまいました。大阪府知事の橋下さんは、じゃあ制度が駄目なら二元代表制の下での運用で、実質議院内閣制型の一元化をやっちゃおうということになったわけです。つまり地域政党・大阪維新の会が議会の多数を獲得すればそれを与党化してその与党の代表として、知事＝執行権と議会＝議決権の一元化を図ろうとしたわけです。要するに、議員を首長の地域政党のメンバーに加えて、その一員にしてしまってそれで首長と議会の一元化を達成しようとしたわけで、これが、大阪府議会、大阪市議会に起こった事態なんです。

増田さんは、そうした動きをみて、こんなんじゃ地方議会がつぶれてしまうと心配しています。なぜかという、議会の存在意義がなくなってしまうわけです。さっき言った二元的な意味について、知事の独任制、首長の独任制に対して、合議制としての議会がいかに重要かっていう話を今までやってきたんだけど、そんなものはいらんっていう話になるんです。

もっぱら効率的に市政、県政をやるために、知事の与党になりなさいっていう組み立てになって、議会のメンバーが使われたら、一体、この二元代表制というものは何なんだというんで、当時、全国都道府県議会議長会などは明確に反対を表明しています。「議員を執行機関の構成員にすることによって、さらに執行機関を強めることになるのは『地域主権改革』に反する」、あるいは、「二元代表制を実質的に変質させ、首長の権限強化を目指そうとするものではないかとの疑念を抱く」などといった批判が増田論文で紹介されているとおりです。増田さんも、「首長と議会の役割・権限を考えれば、議員が執行機関に参画し、首長の指揮監督下に入ることは、いわば首長の部下と同じ立場に立つということであり、相互牽制機能の低下がやがては首長の独走につながる恐れが生じることは間違いない」と、強い疑念と反対の姿勢を明確にされています。

他方で、当時、純粹分離型のモデルも提案されました。これは、総務省の提案として、地方行財政検討会議に出されましたが、これも棚上げのままです。だから、地方自治をめぐる、あるいは地方における二元代表制をめぐる、一方は首長に議会の吸収する案、首長に一元化する案ですね。もう一方は首長と議会の完全に二元化する、この二案が出てきたんですね。現行の二元代表制を、完全に首長主導に一元化する案、そして、完全に二元化する案。こうした議論の中に、先に見た三重県議会のプロジェクト会議での議論を位置づけてみるとその立ち位置がはっきりしてくると思います。議会の議決責任と合議責任、そして説明責任と監視・評価責任に基づく独自性に依拠した、首長との緊張関係ある「融合型」が、「対立型」と「癒着型」の中にあって大きな意義をもって浮上してくるようになります。

ですから、まさに議会の方向をめぐる、三つの方向が2010年の初めに出てきた。古いタイプの何でも万歳型でも困る。これもある意味では首長主導型ですよ。首長に対して、首長から出てきたものを、何の議論もせんと、わかりましたと聞いているんだとしたら、これはある意味では古い型の首長主導型ですね。それに対して、首長がリーダーシップ持って、方向性出してついて来いっていうんで、議会の引っ張っていくというやり方になると、

これ新しいタイプの首長主導型。どちらも「癒着型」です。それと、完全分離型＝「対立型」が出てきたのに対して、「融合型」で、議会の合議制の機関としての存在意義をどこまで大きく打ち出せるか、議会基本条例制定の意義は、まさにそこにあるということが、以上でほぼ明らかになったと思います。そして、それが今議会全体、全政党・会派、そしてすべての議員個人の共通の課題であることも明らかになったのではないかと思います。

おわりに

最後に、政治責任について簡単にお話して、まとめとしたいと思います。皆さんのお手元に、豊永郁子・早稲田大学国際教養学部教授の論文「小沢一郎論（下）」（『世界』2010年8月号）から、政治責任と説明責任についての議論を抜粋した文章をお配りしています。政治家の政治責任とは結果責任だというのが、かならず政治学者や政治家の議論に登場してきます。そして政治責任といえ、マックス・ウェーバーという名前といつも抱き合せですが、聞かれたことはありますか。ありますよね。マックス・ウェーバーの『職業としての政治』という本に言及して、政治責任とは結果責任だという話はよく見かけます。それで、結果責任とは何なのかという話をきちっと今一度ウェーバーに戻って理解をしておきましょう、というのが最後の私の話だったんですが、これはもう読んでおいてください。はっきり言って結果責任というのは、結果さえよければ何でも許されるという問題ではありませんという話です。

ここではこれまで議会や議員の政治責任を、合議責任や説明責任、そして監視・評価責任に伴われた議決責任として議論してきたのですが、実はそれは政治家の結果責任とは何かについて議論してきたのだということをお分かりいただきかったからです。議決＝決断という結果は、議決にいたるプロセスがどういうプロセスを経てきたのか、合議責任を全うしてきたのか、説明責任は果たしているのか、その過程から議決＝決断の責任が問われるということです。同時に、その議決＝決断がその後どのような帰結をもたらしたのか、所期どおりの成果を挙げたのかあるいは予想外の事態の展開でまったく思わざる結果をもたらしたのか、そしてその予想外の事態は本当に予想できなかったことなのか、こうした結果についてのフォローアップも、議決＝決断の結果責任には伴うということです。

今回の私のお話はすべて、議会基本条例をその責任論に焦点をあてて読むという読み方で一貫して追究してきたつもりです。そして確かに岡山県議会基本条例も議会や議員の責任論を骨格としていることは確認したとおりです。そうした議会基本条例を議会が全体の合意の下に条例として県民に宣言し約束したことは、何度でも繰り返しますが、大変画期的なことです。これが、議会活動の自己評価基準となって今後の議会活動がどのように展開していくのか、そして何年間かの経験を積んでいく中でいつかより充実したものになるのか、県民の一人として楽しみに見守っていきたく思います。以上で終わります。ありがとうございました。

〔付記〕本稿は、2013年2月26日の講演テープを起していただいた記録を、当日配布したレジュメと資料にもとづいて、講演趣旨をより明確にするという観点で補訂したものです。担当して頂いた議会事務局の方には大変お世話になりました。最後になりましたが記して感謝いたします（小畑）。