

市民参加による政策サイクル制度化の意義と提言

伊藤 力也

2000年の地方分権一括法の施行により機関委任事務が廃止され、執行機関である首長と議事機関である議会の関係に変化が生じた。その後、地方議会は議会改革を活発化させ、その取り組みを制度化した議会基本条例がブームとなり、現在では全国のおよそ6割の地方議会が制定している。次の議会改革と言われる政策提言・政策立案は、議会基本条例に条文化している議会は多いものの、現状は活動が低調である。議会改革の先駆的な議会は、議会が市民との対話から、議員間の討議を経て、首長への政策提言を行い、地域課題の解決に向けてタイムリーに事業化・予算化させる効果的な議会活動である政策サイクルの仕組みを構築し、政策提言・政策立案につなげる活動を活発化させている。

本論文は、議会基本条例の制定、政策提言および政策立案の規定要因を明らかにし、それら規定要因を盛り込む政策サイクルと議会からの監視を目的とする条例案を作成するとともに、議会からの立法の意義を確認し、二元代表制をもとにした政策サイクルの一般化を目指すための提言を研究の目的とする。

具体的には、全国の市および特別区の815議会を対象とし、従属変数を議会基本条例、政策提言および政策立案、独立変数を市民との対話、議員間討議、自治体計画への関与、議会基本条例または所管事務調査とする二項ロジスティック回帰分析を用いた多変量解析を行った。データは早稲田大学マニフェスト研究所の2020年全国議会改革度調査によっている。

その結果、まず、議会基本条例について、市民との対話、議員間討議、自治体計画への関与およ

び所管事務調査を規定要因（独立変数）として分析した結果、4つの要素すべてが統計的に有意となり、なかでも議会基本条例には市民との対話が欠かせないという結果が得られた。また、政策提言・政策立案については、市民との対話、議員間討議、自治体計画への関与に加え、議会基本条例に所管事務調査が含まれているかを規定要因（独立変数）として分析した結果、4つの要素すべてが統計的に有意となった。政策提言においては、議員間討議によって提言をまとめる力が特に大きく影響し、政策立案においては、市民との対話による課題抽出が特に影響するという結果となった。分析結果をまとめると、議会基本条例の制定、政策提言および政策立案のためには、市民との対話、議員間討議、自治体計画への関与および所管事務調査（議会基本条例）といった政策サイクルの要素が規定要因となっていることが確認された。

また、政策提言・政策立案を積極的に行っている議会は全国でも2割弱であることから、極めて低調であると言える。しかし、先駆的な議会と政策提言・政策立案を行っていない議会を議会基本条例の条文から比較すると、政策サイクルが構築されていない現状が確認され、その体制整備が視点となる。先行研究によれば、議会からの立法が低調であること、政策提言および監視機能の条件整備には制度的担保が必要であることが指摘されている。

さらに、事例研究から、先駆的な議会とされている地方議会においては、政策サイクルを構築し、議会基本条例やガイドライン、地方議会評価モデル等の制度化を図ることで、政策サイクルの制度

化による政策提言および政策立案の活性化が確認された。

最終的に本論文では、議会からの立法の意義を確認し、議会からの立法に対して二代表制の立場から、地域課題への対応および当局不祥事案件等を監視する仕組みの条例化について検討した。議会基本条例の制定、政策提言および政策立案の規定要因を盛り込む、政策サイクル条例案および行政監視型条例案を提言することにより、地方議会に政策提言および政策立案を一般化させることで、議会改革の取り組みを活性化させ、地方議会から地域課題を解決し、住民福祉の向上につなげることを目指したい。