



2010年03月31日

No.009

自治体議会と PPP — 「官」の決定権問題を考える—

首長と議会の関係において、二元代表制という言葉をよく耳にするようになった。改革が進む議会では、真にあるべき二元代表制の姿をとらえなおし、議会の存在価値、担うべき役割、機能を改めて問い直す議論が進められ、議会を中心とした自治体の新たな政策形成サイクルが模索されている。

本稿では、先行する事例や研究を踏まえながら、議会を中心とした自治体の新たな政策形成サイクルを通じて、PPPにおける「官の決定権問題」を解決するための新たな視点を提示してみたい。そこで、「官」とは何か、「決定」とは何か、議会の役割とは何か、これらを問題意識としながら、議会を中心とした政策形成サイクルによって、議会と「民」がパートナーシップを結ぶ、新たな官民連携のモデルを提示し、その可能性を検証する。

東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー 奈良浩二

1. はじめに

わが国において、PPP (Public / Private Partnership) による具体的な取り組みが進まない理由の一つに「官の決定権問題」があるといわれる。

PPP は、Public (官) と Private (民) が Partnership を結び、それぞれお互いの強みを生かすことによって、市民にとって最適な公共サービスの提供を実現し、もって社会的な費用対効果や市民満足度の最大化を図るものである。その際、公共サービスの提供にあたっては、政策の決定と実施を分離し、社会的な費用対効果などを考慮し、実施はできるだけ「民」に任せようとする。しかし、政策の決定は、あくまでも「官」の側が行っているのが現状である。そのため、わが国の PPP では、「官」が決めたことを、決められたとおりに「民」が実施するという、とてもパートナーシップといえない状況が生じているのである。

「官」の側の一方的な発想や判断によりプロジェクトの内容や方法が決められてしまう結果、さまざまな失敗も生じている。本来、「民」が行ったほうが良い事業でありながら、相変わらず「官」が直営のまま行っているケースや、もともと「官」が不得意な事業を「民」押し付けているケースなどがある。さらには、単なるコスト削減のためだけで「民」に事業を行わせているケースも多い。こうしたケースでは、「民」の自由な発想が活かされないばかりか、リスクを移転しすぎるあまり事業が破綻するといった事例も生じている。これが、いわゆる「官の決定権問題」である。

一方で、「官の決定権問題」を克服するための取り組みも進められている。その一つが、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」である。この制度は、全事務事業を公開し、「民」から幅広く提案を求め、「民」が実施したほうがふさわしいものは「民」に実施してもらう制度である。この制度の特徴は、「民」からの提案の自由度を高めていること、そして市民参画で意思決定していくことにある。これによって、「官」の一方的な決定を回避しようとするものである。

もう一つは、さまざまな自治体が独自に取り組みを進めている自治体版市場化テストである。官民競争型や民間提案型など、自治体においてさまざまな工夫がなされているが、いずれの場合も第三者委員会などの公正な手続きのもとで、官民の競争原理を活かし、より相応しい公共サービスの提供者を選定しようとする。

その他、東洋大学 PPP 研究センターでは、「官の決定権問題」を解決するための手法として、最適な RFP (Request for Proposal) のあり方を研究対象としている。

こうした先行事例や研究領域は、いずれも公共サービスを提供する首長、もしくは執行機関内部における新たな仕組みの構築や、具体的な手続きを対象とするものである。本稿では、こうした執行機関の内部からのアプローチではなく、地方自治に制度的に内在する自治体議会（以下、「議会」という。）のあり方を通じて、「官の決定権問題」を解決するための新たな視点を提示してみたい。

そこで、本稿では、先行する事例や研究を踏まえながら、「官の決定権問題」に対し、「議会は、執行機関の政策形成過程をコントロールできる最適な機関であり、「民」のパートナーとなりうる存在である」という仮説を提示し、その正当性を検証することとする。そのために、まず、政策の決定主体とされる「官」とは何か、そして「決定」とは何かについて考える。次に、「官」を構成する主体の一つである議会の機能や役割を整理するとともに、その現状と課題を明らかにする。そのうえで、三重県議会における議会改革の取り組みを紹介し、議会を中心とした自治体の新たな政策形成サイクルを考察する。そして最後に、議会と「民」がパートナーシップを結ぶ、新たな官民連携のモデルを提示し、その可能性を考察する。以上の考察を通じて、本稿が提示する仮説の正当性を明らかにする。

なお、本稿の研究対象は基礎自治体である。「官」といった場合、広義には基礎自治体以外にも、都道府県といった広域自治体や国、公益法人等も想定されるが、本稿では対象としない。

2. 「官の決定権」の意味

(1) 「官」とは何か

PPP において、パートナーシップを結ぶ主体は、「官」と「民」である。では、「民」がパートナーと考える「官」とは、どのようなものなのか。ここでは、まず、「官」とは何かを改めて考えてみたい。

「官」といわれると、誰もがうなずくが、「官」という言葉には曖昧さが残る。「官」とは何かと問われた場合、どのような答えを思いつくだろうか。行政、役所、公的機関といったところではないか。共通するところは、市民に公共サービスを提供してくれるところというイメージであろう。言い換えれば、公共政策を企画立案、決定し、実施する権限を有する機関といえる。すなわち、「官」＝執行機関¹である。

¹ 地方自治法第 138 条の 2 において、執行機関は、条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負うと規定されている。

PPPにおいて、我々が、通常、「官」と考えているものも、この自治体における執行機関を指しているのである。

(2) 「決定」とは何か

自治体において、公共政策を立案し、それに必要な予算を編成して、政策を実施するのは執行機関である。しかし、自治体としての団体意思の決定を行うのは、必ずしも執行機関だけではない。一般的に、政策を実施するためには、政策の企画立案、決定、実施というプロセスを経なければならない。このプロセスのそれぞれの段階において、執行機関はすべてを自らの判断のみで決めることはできないのである。プロセスの各段階では、地方自治の仕組みとして権限が定められており、執行機関、議会がそれぞれその役割を担う。

地方自治法第96条第1項には、議会の議決すべき事項が定められている。議会の重要な議決事項は、条例の制定・改廃、予算の議決、一定額以上の契約、一定基準以上の財産の取得である。例えば、指定管理者の指定やPFI事業者との契約など、PPPプロジェクトのほとんどは議会の議決事項となっている。

重要な案件では、自治体としての団体意思の決定（議決）は、議決機関²としての議会が行うのである。「官の決定権問題」における「官」が執行機関であるとする、執行機関が行う決定は、あくまでも行政の内部手続きとしての決定である。つまり自治体としての最終的な意思決定ではないのである。「官」の捉え方が曖昧なために、官＝執行機関がすべてを決定できるという一種の錯覚に陥っているといえる。

(3) 「官の決定権問題」の本質

「官の決定権問題」とは、“執行機関の内部決定の問題”である。すでに述べたとおり、「官」＝執行機関は、自治体としての団体意思を決定するすべての権限を有しているわけではない。自治体としての団体意思を決定し、政策を実施していく観点からみると、PPPにおける「官」は、むしろ自治体と広く捉える必要がある。

自治体を構成する主体は、市民、首長、議会である。市民は主権者としての市民³である。首長⁴は公共サービスの提供主体としての執行機関の代表であり、執行機関そのものである。議会は首長が公共サービスを執行するにあたって、団体意思を決定する議決機関としての役割を担う。

「官＝執行機関（首長）」というこれまでの発想を転換し、政策決定の主体となる「官」を、「市民」から自治を託された「官＝執行機関（首長）＋議会」と視点を変えてみると、PPPに新たな展開が生まれる。

² 憲法上、正式には「議事機関」とされている。

³ 自治体の中において市民は、主権者としての市民のほか、公共サービスを享受する市民、行政とのパートナーシップのもと公共サービスの提供主体としての市民といった3つの顔をもつ。

⁴ 首長には、補助機関としての副市町村長、その他一般職員が付随し、一般的には、これらも含めて執行機関といわれる。

3. 自治体における議会

(1) 議会と首長の関係

ここで、「官」を構成する議会と首長の関係について考えてみる。

地方自治の制度上、議会は議決機関、首長は執行機関とされる。議決機関と執行機関は、一見、明確な役割分担ができていているように見える。しかし、そう単純な話でもない。

そもそも、わが国の制度上、議会と首長はどのように位置づけられているのか。国と地方自治の制度と比較し、制度的に期待される機能、役割について考えてみる。

国は、議院内閣制を採用している（図1）。議院内閣制では、まず国民が選挙により国会議員を選ぶ。選挙で選ばれた国会議員は、その中から国会の議決により、内閣総理大臣を指名し、内閣が組織される。国会議員から選ばれた内閣は、その結果として国会に対し連帯して責任を負う⁵ことになる。

これに対し、地方自治体では、二元代表制が採用されている。二元代表制においては、住民から直接選挙で選ばれた首長と、同じく直接選挙で選ばれた議会（議員）が存在する（図2）。

図1 国《議院内閣制》

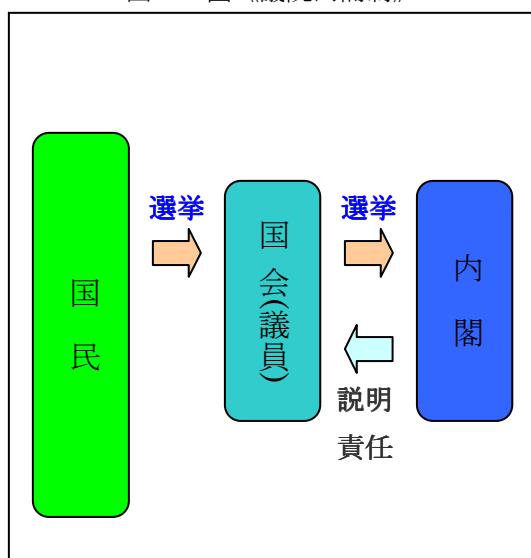
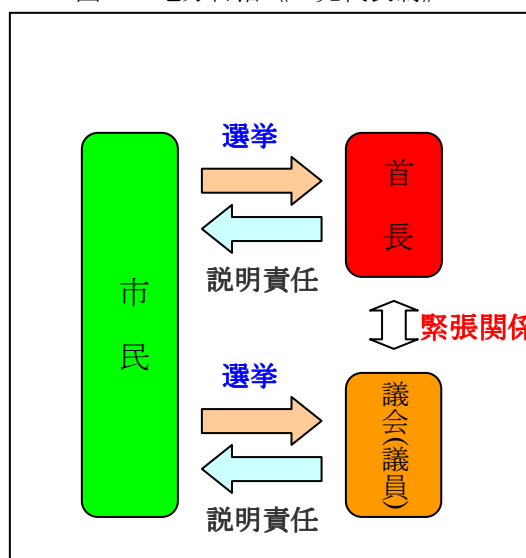


図2 地方自治《二元代表制》



両者は、政治的に正当性の根拠を同じくする対等な代表機関である。すなわち、首長は、内閣総理大臣と異なり、議員の中から選ばれるのではないのである。したがって、首長は、議会に対して責任を負うのではなく、住民に対して直接、責任を負うことになる。同様に、議会（議員）も住民に対して直接、責任を負うことになるのである。

また、国会における議院内閣制では、内閣を支える与党が存在する。与党以外は、野党として、内閣の政策に対する批判機能を担うことになる。一方、二元代表制のもとでは、首長と議会（議員）は、対等な代表機関であることから、本来、議会内に与党や野党といった考え方は存在しな

⁵ 憲法第66条第3項は、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」と規定している。

い⁶。すなわち、二元代表制のもとでは、議会は、議会総体として、首長と対峙する構造となっており、議会と首長は常に緊張関係にあるといえる。

(2) 議会の役割

二元代表制のもとで、首長と緊張関係にある議会は、執行機関とは異なる役割を持ち、その役割を積極的かつ最大限に発揮することが期待されている。議会の役割は、次の4つといえる。

①有権者へ政策上の争点を提起すること、②政策や予算を決定すること、③政策や条例を提案すること、④執行機関を監視することである。

議会は、議決という形で、自治体としての団体意思の決定を行う議決機関であると述べてきたが、議会が有する4つの役割をみれば、単なる議決機関ではないことは容易に理解できる。

憲法93条では、議会は議事機関とされる。議事機関⁷とは、「ことを議する機関」であり、議会の中で、議員がさまざまな政策提案を行い、そして、議員同士がその政策について議論し、決定する。決定後は、その政策を監視、評価する。そして新たな政策提案につなげていくことであるとされる。

議会は、政策の企画立案、決定、実施、評価という自治体の政策形成サイクルのどの段階においても、議会としての意思表示ができる重要な役割を担っているのである。また、このことは、議会自らも、執行機関と対等に政策や条例の提案を行うことをも意味している。さらに、その提案を議会内で議論し決定するとともに、執行機関に実行させることが期待されているともいえる。

二元代表制における議会は、本来、議会総体として、政策上の論点、争点を明らかにし、自らの政策と首長の政策を比較検討しながら、市民にとってよりよい政策を作り上げていくことが求められているのである。

(3) 議会の現状と課題

しかし、現状において、議会は二元代表制の一翼を担う役割を果たしきれていない。議会と首長は、制度的には対等な代表機関であるが、首長は強力な執行権を背景に首長優位の状況をつくり上げ、一方、議会は、執行機関を監視する役割や、条例と予算を決定することばかりが重視され、有権者へ争点を提起することや政策や条例の提案者⁸としての役割は十分に機能していない状況にある。

なぜ、首長優位の状況が維持され、議会は争点の提起者や政策や条例の提案者としての役割を果たすことができないのか。二元代表制のもとでは、本来、議会は議会内で意見調整を行い、議会総体として、首長と政策を競い合うべきものである。しかしながら、議会の構成する議員は、さまざまな少数団体の支援により選出された代表であることから、議会内における統一的な合意

⁶ 実際には、首長の政策を支援するか否かといった意味での与野党が存在し、国政と同じような運用がなされている。

⁷ 江藤俊昭[2009],p12

⁸ 全国市議会議長会による調査では、回答のあった806市において、議員提出による政策的条例案の件数は、一年間でわずかに100件である。1市あたりの平均は1.6件に過ぎない。

形成が難しい、あるいは時間がかかることになる。また、国政と同様に、議会内に与党、野党といった会派が存在し、議会総体としての活動が難しいこともあげられる。その結果、自治体における政策や条例の提案は執行機関のペースで進められ、議会はそれに合わせてチェック機能や議決機能を中心におこなうことに終始しているのである。

もう一つの理由は、情報量の格差（情報の非対称性）が著しいことがあげられる。首長は、自治体の代表者であることから、国や都道府県からの国政等の動きや制度改正等のあらゆる情報がタイムリーに集約される仕組みになっている。また、首長は、政策の執行権を持つことに伴い、さまざまな地域住民や団体、民間事業者などから施策形成に必要な多くの情報、手法、ノウハウなどが集中する構図となっている。一方、議会は、地域住民の多様な声を個々の議員が吸い上げることは得意とする。しかし、その他の情報の多くは、執行機関から提供される情報に頼っているのが現状である。その結果、議会として住民の多様な声を集約し、全体の利益を実現するようなレベルの政策提案まで至らないのである。

さらには、政策スタッフの層の違いもあげられる。首長は、さまざまな政策を実行するため、補助機関として多くの職員を擁している。一方、議会における事務局スタッフは、首長の人事権によって配属された職員であり、議会の固有職員ではない。配属された職員は、通常、3年から5年ほどで異動する。また、職員数も、議員定数を超えるような職員数を擁する議会はわずかで、ほとんどの議会では議会運営ができる必要最小限の人数となっているのが現状である。そのため議会が執行機関と対等に政策を作り上げるために必要な法務や財務といった専門の政策スタッフが存在しないのである。

4. 三重県議会の改革

(1) 議会改革の試み

三重県では、平成14年度から、執行機関のマネジメントサイクルとして「政策推進システム」が導入された。この「政策推進システム」は、ニューパブリックマネジメントの考え方に基づいた、戦略策定（Plan）、戦略展開（Do）、評価（See）のマネジメントサイクルである。

こうした執行機関側の動きに対して、三重県議会では、二元代表制における議会の在り方検討会を設置して、真にあるべき二元代表制の姿をとらえなおし、議会の存在価値、担うべき役割、機能を改めて問い直す議論がすすめられた。この中で、執行機関のマネジメントサイクルと議会との関係について、次のような課題が認識された。

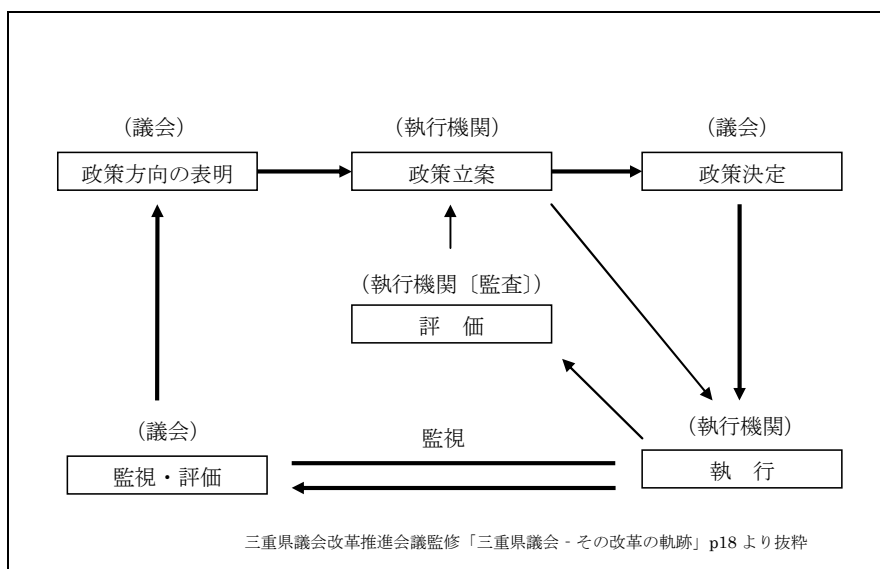
第一に、「政策推進システム」では、執行機関内部において Plan-Do-See のマネジメントサイクルが完結しており、議会の関与についての具体的なイメージが示されなかったこと。第二には、執行機関におけるマネジメントサイクルの完成度が高まれば高まるほど、議会の位置付け、役割が不安定になること。第三には、「執行」を行わない議会が単純にマネジメントサイクルに入ろうとするならば、議会が執行機関ないしマネジメントサイクルに取り込まれてしまうこと。また、執行機関がおこなう See の部分はあくまでも執行機関における執行上の内部評価としての See であり、議会の本来の役割ではないとするものであった。

(2) 議会を中心とした新しいサイクル

三重県議会では、執行機関のマネジメントサイクルに取り込まれることなく、二元代表制における議会の存在価値、担うべき役割などを改めて問い直した結果、執行機関による Plan-Do-See サイクルとは異なる「議会を中心とした新しい政策サイクル」を考え出した。その新しい政策サイクルとは、議会による政策方向の表明 (Plan)、政策決定 (Decide)、執行の監視・評価 (Do-See)、次の政策方向の表明 (Plan) である (図3)。

議会による政策方向の表明 (Plan) は、執行機関による Plan-Do-See サイクル上の政策立案がなされる前に、議会が政策の方向性に関する意思表示を行うことである。次の政策決定 (Decide) では、議会が表明した政策方向の意思に合致した場合、政策決定としての議決を行う。そして、執行機関による政策の執行を監視・評価して、議会としての次なる政策方向の表明へとつなげるというものである。

図3 中長期的な視点に立った新しいシステムの構築 (政策サイクル)

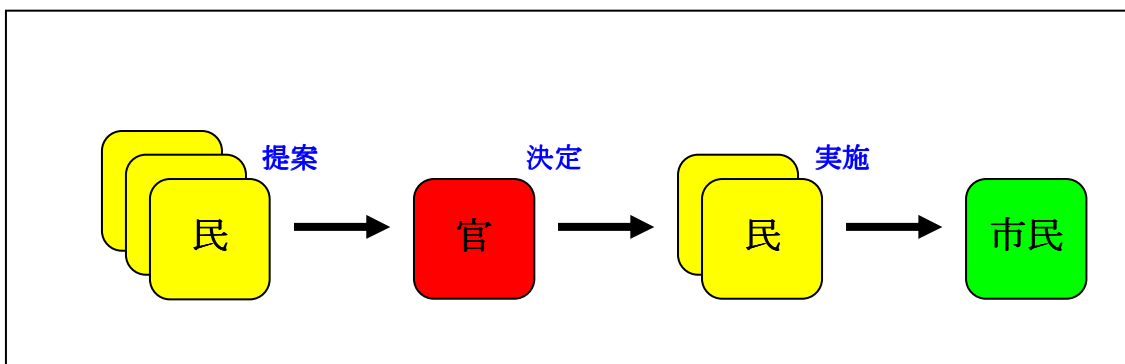


5. 新たな「官」民連携の可能性

これまで、「官」を構成する主体の一つである議会の機能や役割、その現状と課題を整理するとともに、三重県議会における議会改革の取り組みの一つである「議会を中心とした新たな政策形成サイクル」について考察してきた。ここでは、議会を主とした「官」と「民」が連携することで、議会に不足する情報や政策スタッフといった資源を補いつつ、「議会を中心とした新たな政策サイクル」を有効に機能させることができる一つのモデルを考えてみたい。そこで、まず、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」を取り上げ、議論を整理する。

我孫子市で行われている「提案型公共サービス民営化制度」は、全事務事業を一覧で公開し、「民」から提案を求め、「民」が実施したほうがふさわしいものは「民」に実施してもらう制度である。ストラクチャーは図4のようになる。

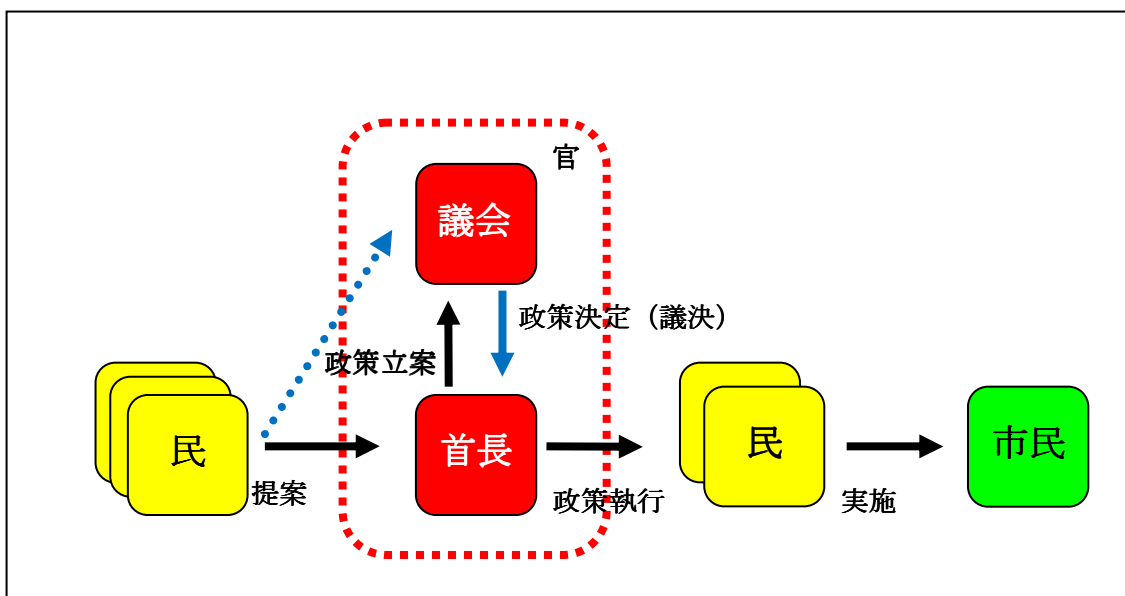
図4 我孫子市提案型公共サービス民営化制度



この制度は、「官」が「民」に担わせたい事業を選ぶのではなく、「民」が担いたい事業を「民」が「民」の自由な発想で提案し、「民」がサービスの提供を担う制度である。もちろん実施主体として「官」がふさわしいのか、「民」がふさわしいのかといった判断は、学識経験者や市民を交えた審査会で一定の判断がなされる。しかし、いくら「民」が担いたいと提案しても、それを選択するのは「官」である。「民」の提案を受ける「官」、実施者を選択する「官」は、執行機関としての首長である。この「官」の中には、団体意思を決定する権限を持つ議会は含まれていない。

ここで、「官」＝執行機関（首長）を、「官」＝執行機関（首長）＋議会と捉えて、置き換えてみる。するとスキームは図5のようになる。

図5 「官」＝執行機関（首長）＋議会の場合

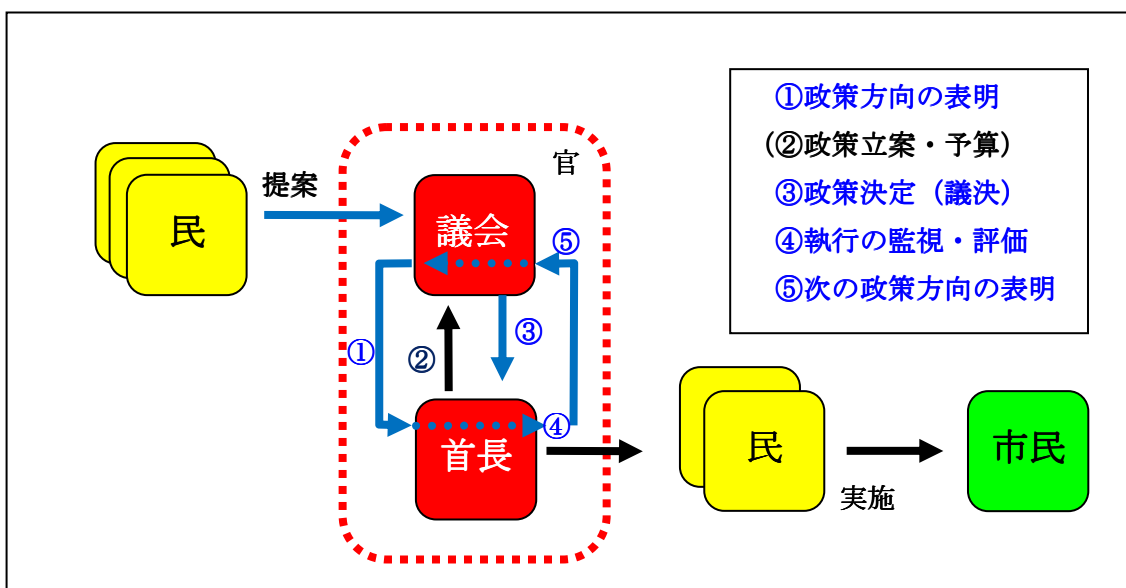


「民」から提案を受けた首長は、その提案をもとに政策を立案し、議会へ議案として提出する。そして議会における審議の後、団体意思としての政策決定（議決）がおこなわれ、これにより初めて首長は政策を執行できることになる。

一方、議会は、予算編成権と政策の執行権は持っていないが、首長同様に政策を立案する権限を持っている。首長と議会の両者が政策を立案する権限を持っていることを考えると、「民」の政策提案先は、首長だけではなく、議会に対して提案をすることも十分に考えられる。「民」にとっては、政策の決定権を持たない執行機関よりも、決定権を持つ議会に対して政策提案を行った方が、より政策の実現可能性が高まると考えられる。

次に、議会において、三重県議会が提言している「議会を中心とした政策形成サイクル」が機能すると仮定すると、スキームは次のようになる（図6）。

図6 議会を中心とした政策形成サイクルの場合



この政策形成サイクルによれば、「民」からの提案を受けた議会は、その提案をもとに、議会としての政策を議論し、政策方向の表明を行うことになる。この政策方向の表明は、首長の予算編成権⁹を制限しない程度により具体的であればあるほど、首長の政策立案の幅は狭められることになる。議会からの政策方向の表明を受けた首長は、その方向性を踏まえた政策を立案し、議案として議会の審議にゆだねることになる。議案が提出された議会は、先に表明した施策の方向に合致するかどうか、議会というオープンな場でさらなる議論を行うことになる。その結果、政策の方向性が合致した場合には政策決定としての議決を行う。もし、首長が策定する具体的な執行案が、議会が表明した政策方向と異なるものであれば、その提案は否決もしくは修正となる。首長は、議会の政策決定（議決）によって初めて政策を執行できることになるのである。その後も、議会は、首長が執行する施策を監視、評価し、次なる政策方向の表明へとつなげていくことになる。

⁹ 議会にも政策立案権があるが、予算を伴う政策条例等を立案することはできないと解する向きもある。法律上、明文の規定がない以上、予算を伴う政策条例の策定も可能であろう。また、予算が伴わない政策では実効性が乏しく、単なる宣言や理念条例になってしまう。これでは首長と同様の権限を有するとは言えない。

議会を中心とした政策形成サイクルが有効に機能することで、執行機関としての首長は、多くの重要案件で、議会の意思を尊重した政策立案をおこなうことになる。

これまで「民」は、「官」＝執行機関がすべてを決定できるといった思い込みや、執行権を背景とした首長優位の現状から、執行機関に対して政策提案をすることが当然と考えてきたのではない。しかし、「官」＝執行機関は、「民」と同じように、自らも公共サービスを提供する主体でもある。そもそも「民」が、公共サービスの提供主体でもある「官」＝執行機関に対して、政策を提案し、公共サービスの提供主体や執行方法の変更を求めても無理である。直接の公共サービスの提供者である「官」＝執行機関は、自ら積極的に見直しを行い、サービス提供主体の変更を行おうとはしない。それは、自らの仕事を失うことであり、自らの存在をも否定することにつながりかねないからである。ゆえに、「官」＝執行機関であるかぎり、この「官」と「民」は、必然的に競合する。そこに純粋なパートナーシップを求めるのは難しい。

議会の得意とするところは、幅広く「民」の声を吸い上げることである。本来、「民」にとっての拠り所は、執行機関ではなく、議事機関である議会といっても過言ではない。「民」と連携し、「民」の提案に沿った政策方向の表明を行うことは、執行権を持たない議会だからできるともいえる。議会は合議制であり、公開の場で議論し、最終的には多数決で決まる、透明性の高い場である。

6. まとめ

国政では、政治主導の重要性が叫ばれている。自治体においても、政治主導の重要性は変わらない。自治体における政治機関は、議会と首長である。議会と首長は、二代表制のもとで、それぞれ執行機関と議事機関という異なる役割を担いながら、その関係は対等である。そして、両者に期待されているのは、相互に抑制均衡関係を保ち、いずれが民意を反映するかを競い合う関係である。首長は政治機関であると同時に、執行機関の代表であり、行政執行者としての性格も併せ持っている。議会と首長は政治的に対等であるとされるが、現状では、執行権を持つ、首長が優位に立っている。

そもそも執行機関の意思が優位にたっている現状がおかしいのである。政治権力の源泉は執行権の行使にあるとも言われる。大きな間違いである。それでは政治の役割が、執行機関の意思を追認することになってしまう。政治があって、行政がある。政治は、自治体の将来ビジョンを示し、それを実現するための重要な政策を決定していくこと、それが政治の本来の役割である。政治を實踐する議会は民意を束ねる場である。民意を束ね、議会自らが政策論争をし、自ら様々な政策提案をし、あるいは執行機関の提案内容を独自に修正するなど、それが議会の姿である。

二代表制を機能させるためには、議会も変わらなければならない。議会は、国の政党政治の延長線上で行動するのではなく、真の二代表制を実現するために、首長との関係を再構築していく時期にきている。議会が自治体経営をどれだけリードできるかが、今、まさに問われているのである。

三重県議会が提言する議会を中心とした政策形成サイクルは、二代表制を機能させるための

一つの有効な手段となりうると考える。議会を中心とした政策形成サイクルが有効に機能すれば、政治機関としての議会が執行機関を統制し、ひいては PPP における「官」＝執行機関の決定権問題を回避することにつながっていくと考えられる。

議会を中心とした政策形成サイクルを機能させるためには、「民」の果たす役割も欠かせない。「民」の政策提案は、議会に不足する情報や政策スタッフを補うことになるからである。

これまで「官」を中心に述べてきたが、「民」とは何かを示していない。政策を提案する「民」は、民間事業者や NPO などのほか、当然に市民も含まれる。一般的に執行機関への市民参加は行われているが、政策を決定する議会への市民参加は進んでいない。議会を中心とした政策形成サイクルによって、市民が本来の意味での政策の決定過程に参加し、決定された政策を執行機関もしくは「民」に実行させ、それを主権者として監視、評価する。そして、議会に対し、次なる政策提案を行う。これは責任ある市民参加の姿でもある。

(参考文献)

三重県議会議会改革推進会議 [2009], 『三重県議会—その改革の軌跡 ～分権時代を先導する議会を目指して～』, 公人の友社

三重県議会改革検討会議 [2005], 『二元代表制における議会の在り方について (最終検討結果報告書)』

江藤俊昭 [2009], 『討議する議会 自治体議会学の構築をめざして』, 公人の友社

自治体議会改革フォーラム [2007], 『変えなきゃ! 議会「討論の広場」へのアプローチ』, 株式会社生活社

