

2013（平成 25）年 8 月 30 日 @特別区協議会

自治体議会改革

——議会機能の充実に向けて——

山梨学院大学法学部 江藤俊昭

はじめに——山陽小野田ショック（2013 年 4 月 7 日）を考える——

①議員定数

②住民投票を進める住民とボイコットする住民

* 「争点」としての議員定数：2つの視点

1. 地方政治の誕生—地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ
首長主導型民主主義と討議重視・機関競争主義との分岐点

(1) 水戸黄門主義が期待されている???

——首長主導型民主主義：首長主導の強調＝議会不信——

① 水戸黄門はいつもいるのか

② 水戸黄門を求める発想を問う

(2) もう1つの地域民主主義：さまざまなレベルの討議を重視し、議会（議事機関）
と首長等（執行機関）が切磋琢磨

——討議重視・機関競争主義型民主主義——

① 議会にとんでもない権限を与えている（自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な
計画、執行権限にも）

② なぜ議会に権限を与えるのか（住民代表機関＋議事機関）（二十四の瞳効果＝多様性、
12人の怒れる男たち効果＝意見は変わる、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成）

* とんでもない権限の自覚を！！＝議会改革の起点

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議（問題をえぐり出す、第3の道の発見）

→独断性の排除（調査研究、住民との意見交換（議会報告会））

参考 自治法第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。
一 条例を設け又は改廃すること。

二 予算を定めること。
三 決算を認定すること。

（四～十四 省略 財産の処分、契約など）

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

○2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。

2. 国政は異なる地方政治

(1) 二代表制（機関競争主義）＝議会内に与党も野党もない→政策・監視機能の重視

議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、首長提案の説明義務、質疑応答の手法（一問一答（単発から議論を踏まえた上での）、反問）

(2) 一院制、直接民主主義の導入→住民参加を積極的に導入＝行政にも議会にも議会報告会、意見交換会（会津若松市議会）、審議会メンバーとの交流

(3) 議会の存在意義＝討議と決定（政策立案、討議、議決、監視）
議員同士の自由討議（委員会から）

*住民に開かれ住民参加を促進し（閉鎖的ではなく！）、首長とも切磋琢磨し（与党野党関係は存在せず、監視と政策立案の役割を發揮しつつ、議員の質問に対する執行機関からの反問権も認める！）、議会の存在意義である議員同士の討議と議決（質問のいいっぱなしではなく！）を重視する議会である。

第138条の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、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当該普通地方公共団体の事務を、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。

第121条 普通地方公共団体の長、教育委員会の委員長、選挙管理委員会の委員長、人事委員会の委員長又は公平委員会の委員長、公安委員会の委員長、労働委員会の委員、農業委員会の会長及び監査委員その他法律に基づく委員会の代表者又は委員並びにその委任又は囑託を受けた者は、議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならない。

3. 議会基本条例の意義

——議会基本条例（この4月1日までに400自治体）。これがなかったら……——

(1) それぞれの自治体の議会の規範とすべきルールなし

①議員としてはばらばら（制度設計する際も何を基準にするのか）

②住民も議会運営がわからない（ここがポイント、「見える化」の一步）

(2) 議会改革の到達点がわからない

- ①新しい議会改革が含まれている
- ②改革の到達点が見える

(3) 議会改革を進めていても（じっさいにどのくらいかどうか…）、次期議会ではわからない

- ①また最初からではなく、到達点を明示
- ②研修によって周知徹底、改正も可能

(4) 構成要素（何を規定するか）

- ① 住民自治の実現（住民との関係（公開、住民参加、議会白書））
- ② 議会の存在意義（自由討議）
- ③ 執行機関と切磋琢磨する（議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、執行機関に提案の説明義務、一問一答と反問権の付与）
- ④ 条件整備（図書室、議会事務局等）

(5) 新しい議会の継続性：思想が問われている

- ① 反問権？
- ② 議会報告会の義務化？

4. 地域経営を担う議会の活動視点—自治・議会基本条例と総合計画

(1) 総合計画と自治・議会基本条例

- ① 地域経営の軸（ヘソ）＝総合計画
- ② 地域経営のルール＝自治・議会基本条例

(2) 実効性ある総合計画が！

- ①予算と連動、②個別計画と連動、③首長の任期と連動

(3) 思いつき質問から「マニフェスト型質問」

(4) 総合計画を軸とした地域経営

- ① 問題状況地方自治法一部改正（基本構想制定の義務化の廃止（自治法2④））
市町村は、総合的な行政を行うために、議会の議決を経て、基本構想を。
- ②対応（自治法96条2項の活用） I
緊急避難（直接適用）
- ③対応 II

自治基本条例・議会基本条例・根拠条例（総合計画の運用に関する条例、北海道栗山町 2013 年 4 月 1 日）

5. 新しい政策サイクル：住民参加を起点、討議、政策提案、監視
——住民意見を政策提言へ——

（1）「議会からの政策サイクル」の実践

- ①飯田市議会の実践
- ②会津若松市議会の実践
- ③「議会からの政策サイクル」の最先端の課題
 - i 飯田市
 - ii 会津若松市

（2）「議会からの政策サイクル」の前提

- ①多様な意見の把握は議会が向いている
- ②3つの要素を使いこなす
- ③多様な資源を使いこなす（条例、予算、総合計画、決議）
- ④政策サイクル全体を位置づける

（3）「議会からの政策サイクル」の特徴

——「議会からの」を考える——

- ①住民目線
 - ②合議体
 - ③少ないし資源
- 総合計画と「隙間」

（4）「議会からの政策サイクル」の道具

- ①委員会の通年化
 - ②課題を発見し深化する道具
 - ③議会を支援する道具
- *委員会主義（委員会の設置がポイントではなく、委員会を中心とした審議）
 - *委員会は閉会中でも活動できる（閉会中議会は眠っている）
 - *道具としての通年議会
 - *地域別常任委員会の設置を

補足：通年議会を考える視点

(1) 視点

- ①「議会からの政策サイクル」＝通年議会、ではない
- ②実践されている通年議会と 2012 年自治法改正による通年議会とは異なる

(2) 通年議会の広がり

- ①通年議会の広がり
- ②通年議会の実践
- ③通年議会の意義
- ④通年議会を通任期制へ

表 通年制導入の意義

事項	定例会・臨時会	通年議会	備考		
専決処分	有	無	制度上の相違		
首長の議会招集権	有	無（実質上）			
議 会 運 営 の 手 法	常に執行機関との善 政競争	△	○	通年議会に不可欠では ないが、志向としてい る。なお、執行機関を できるだけ呼ばないこ となどを配慮してい る。	
	住民参加（参考人・ 公聴会等の重視）	△			○
	議員間の自由討議	△			○
議会の姿勢（地域経営の関 わり）	△（会期ごとの 断片的思考）	○（1年（あ るいは4年） の思考）			

注：△は可能であるが、実際には議会改革を進めている議会を除いて行われていないこと、○は現在導入している議会は志向していることを示している。

(3) 通年議会の「誤解」と課題

- ①通年議会の「誤解」
- ②通年議会の課題

(4) 2012 年自治法改正の通年議会との異同

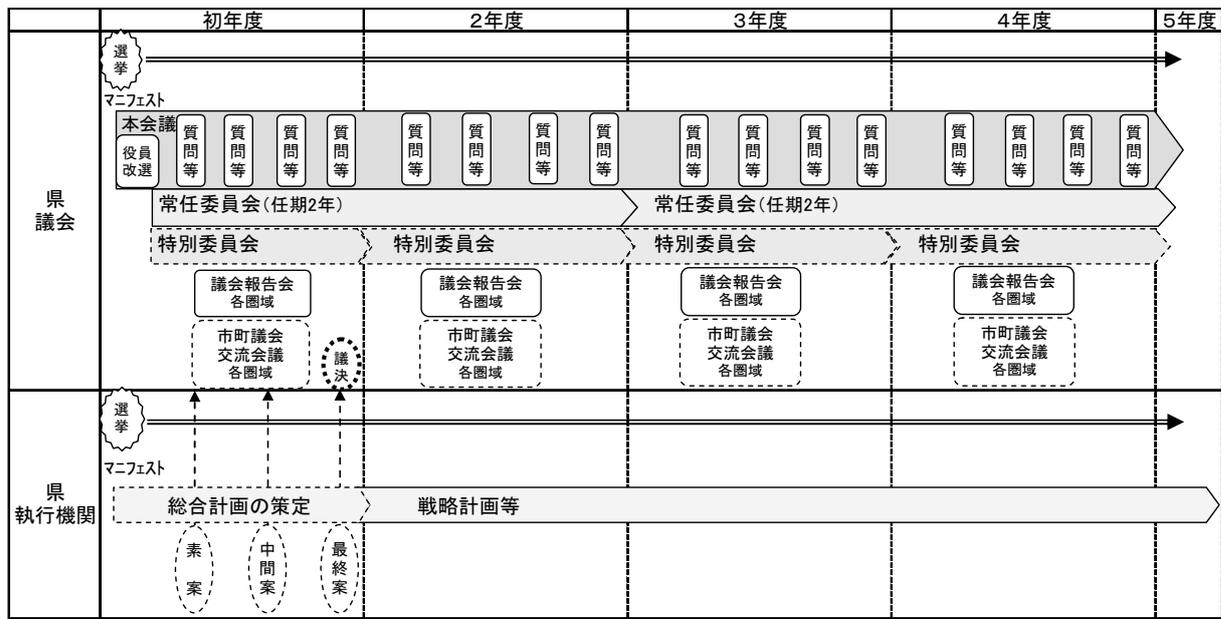
- ①自治法改正の通年議会
- ②従来の通年議会との異同

(5) 「議会からの政策サイクル」と通年議会

——目的は「議会からの政策サイクル」の実践——

通年議会ではない通年、通任期の実践

図 通任期（4年）を踏まえた議会の政策サイクル：三重県の場合



※注：点線囲みは必要に応じて設置、実施するもの

出所：三重県議会議会改革諮問会議『三重県議会における議会改革のさらなる取り組み——改革No. 1 議会の次への展開——』2011年、20頁。

6. 大都市における住民参加

——政令市における「都市内分権」を参考に——

(1) 視点——行政区を拠点——

- ① 「都市内分権」の採用
- ② カッコ付きの意味

(2) 議会との関係——政令市における行政区ごとに常任委員会——

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

注：区長の公選制の引き続きの検討など。

*行政区ごとの施策について、活発な住民参加とともに、地域別常任委員会による提言は有効（個別の口利きを排除する意味もある）。

*なお、地域別常任委員会の設置では、その行政区の課題が全体のものにならない可能性もある。

(3) 特別区における住民自治

7. 新しい議会の条件整備——行政改革の論理と議会改革の論理——

(1) 行政改革の論理（効率性重視）と議会改革の論理（地域民主主義の実現）

①行政改革の論理と議会改革の論理

②現在の議員のための議論ではない（参加のハードルを低くする）

(2) 報酬を考える

① <会議出席＝議員活動>という認識→議会力ダウン

② 議員活動を明確に

(3) 議員報酬とは—議員報酬は高い??—

① ボランティア議員＝富裕層か時間のある人だけの議員、あるいは議員になることで生活手段を得ようとする議員→主張する人の意図とは逆

*夜間休日議会は別途考えよう

② 議員歳費の挑戦（北海道福島町議会基本条例）→どんな活動をしたかではなく、それによって議会はパワーアップしたかが問われる！（成果！！）

(4) 定数を考える

① 議会は多様な意見を吸収し、さまざまな視点から議論する場であるがゆえに、「相当」の人数が必要であるという理解→住民参加の充実との関係？

② 定数を削減することが首長サイドのパワーセンターと並ぶもう1つのパワーセンターを成立させるという理解→専門家集団か？

(5) この両極の議論を踏まえて考える

①視点：議会の存在意義を基準とすれば、首長サイドのパワーセンターと並ぶもう1つのパワーセンターを成立させるための討議ができる人数となる。

②討議できる人数

i 一般の市町村で委員会主義を採用している場合、委員会につき少なくとも7～8人（本会議主義の場合10～15人程度か）

ii 一般会計規模、あるいは/および所管部局

（少なくとも、中核市・特例市で+1～2、政令市で+2～3は必要（ただし、委員会

数を増加させた場合この限りではない))

iii 社会経済状況との関係（財政危機の場合、議員報酬と関連するが、定数とはまったく関係ない。なお、住民が積極的に議会・議員活動を支援する場合、定数削減の可能性はある（多様な住民参加）

（6）住民と考える定数・議員報酬

① 会津若松市議会

② 流山市議会

*北海道議会、所沢市議会の動向

むすび

参考文献：『自治体議会学』（ぎょうせい、2012年）『地方議会改革』（学陽書房、2011年）『討議する議会』（公人の友社、2009年）『地方議会改革マニフェスト』（共著、日本経済新聞社、2009年）『議会基本条例—北海道栗山町議会の挑戦—』（共編著、2008年）『図解 地方議会改革』（学陽書房、2008年）『よくわかる世界の地方自治』（共著、イマジジン出版、2008年）『増補版 自治を担う議会改革』（イマジジン出版、2007年）、など多数。

※講演会当日は、本資料のほか、自治日報掲載記事及び第30次地方制度調査会答申を配布