

地方議会の課題と改革への取り組み

公共経営研究科 1年

江原俊治

はじめに

現在の日本の地方政治の特徴として考えられることは、地方分権への流れが急速に広まっていることだ。高度経済成長を経て、日本は成熟化社会を迎えている。それにより、住民の行政に対するニーズは多様化し、各々の地域の実情を反映した政策が求められている。

地域住民のニーズをくみ取り、政策形成をしていく中で、地方議会の存在は重要である。しかし、これまでの地方議会は閉鎖的で、執行機関の提案を追認するだけの機関であった¹。さらに、多くの地方議会では、議会に必要な議員同士の討議ではなく、行政サイドと議会サイドに分かれた質問の場に特化した議会運営が行われている。

「地域のことは地域で決める」という発想が全国に広がる中で、このような議会運営を行っていて本当に良いのだろうか。選ばれた議員が、きちんと仕事ができる議会だと胸を張って言えるだろうか。多様なニーズを直接政策立案に反映できる存在は、住民に選ばれる地方議員ではないのか。

本稿では、このような問題意識の下で、現状の議会の立法能力について述べる。中でも、議会の問題点として、少ない議員提出条例の問題と、議会の追認機関化を取り上げる。次に、議会基本条例を制定したことで、それらの課題が本当に解決したか、議会基本条例がどのような影響を地方議会に与えたかについて論ずるものとする。

1 地方議会の課題

(1) 少ない議員提出条例

地方議会は、憲法および国の法律に違反しない限りで、自治体の自主立法である条例を制定することができる²。しかし、自治体の首長を中心にまとめられた議案を条例として制定する政府立法の割合は高いが、議員立法の割合は極めて低い³。議員による条例提案は実際の程度行われているのであろうか。議員による提案条例が制定されるためには、議会

¹会津若松市議会編『議会からの政策形成』2010 ぎょうせい

²藤井正他編著『地域政策入門』2008 ミネルヴァ書房 p.113 参照

³同上

に提出され、可決されるという 2 つのプロセスを経なくてはならない。この 2 つのプロセス別に実際の『全国自治体議会の運営に関する実態調査 2009 集計表⁴⁾』の数字を見て行きたい。まず、「提出された条例案件数」であるが、「2008⁵⁾年 1 月 1 日～12 月 31 日の間に議員または委員会が提出した政策的な条例案（議会や議員に関わるもの以外の、政策的な行政関係条例案）の件数」は表 1 のとおりである。

表 1

	全体	都道府県	政令指定都市	特別区	市	町村
全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答(その他または該当しないを含む)	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%
0(ゼロ)件	91.8%	47.8%	58.8%	47.8%	92.4%	96.2%
1件以上	8.0%	52.2%	41.2%	52.2%	7.3%	3.6%

以上のとおり、「2008 年 1 月 1 日～12 月 31 日の間に議員または委員会が提出した政策的な条例案の件数」は、地方議会全体で 0 件が 91.8 パーセントを占める。それぞれの議会別に見てみると、都道府県議会が 47.8 パーセント、政令指定都市議会が 58.8 パーセントである一方で、市議会では 92.4 パーセント、町村議会では 96.2 パーセントであった。

この調査の数字からわかることは、多くの地方議会で、地方議員が条例案の提出を行うことは極めて少ないということである。特にその傾向は市町村議会に顕著である。

次に、「提出された条例案件数」のうち「可決された条例案件数」は、表 2 のとおりである。

表 2

	全体	都道府県	政令指定都市	特別区	市	町村
全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答(その他または該当しないを含む)	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
0(ゼロ)件	96.2%	60.9%	76.5%	100.0%	96.8%	98.2%
1件以上	3.7%	39.1%	23.5%	0.0%	3.1%	1.7%

ここでも 0 件回答の多さが際立つ。議会全体では 96.2 パーセントが 0 件である。それぞれの議会別での数字をみてみると、都道府県議会が 60.9 パーセント、政令指定都市が 76.5 パーセント、市議会では 96.8 パーセント、町村議会では 98.2 パーセントが 0 件回答である。特別区にいたっては 100 件が 0 件回答である。

この調査から、議会改革が進んでいると考えられる昨今でも、地方議会が条例案を提出

⁴⁾広瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2010 年度版』2010 生活社 p.116～117 参照

⁵⁾『議会改革白書 2010 年度版』には「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2009 集計表」が掲載されており、この調査の対象となった年は 2008 年度である。

し、条例案が可決されることは少ないということがわかる。地方議会が条例を提案・可決することは法的には可能であるが、実際にはごく稀にしか行われていない。

(2) 執行部の追認機関としての地方議会

議会は、執行部が提出する議案に対して、どのようなアクションを示すのであろうか。議会は執行部からの議案を審議する場でもあるので、当然有権者から選ばれた地方議会は、議案の修正を行うことに加え、民意にそぐわない議案は否決するべきではないか。二元代表制の下では、首長と議員が有権者に選挙で選ばれ、互いに均衡、抑制を経て議会が活性化していく形が望ましいと考えられる。このように機能している議会は日本国内にどのくらいあるのか。まず、「提出された修正案」であるが、「2008年1月1日～12月31日の間に提出された議員による修正案の件数」は表3のとおりである。

表 3

	全体	都道府県	政令指令都市	特別区	市	町村
全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%
0(ゼロ)件	85.3%	76.1%	47.1%	73.9%	81.3%	91.2%
1件以上	14.5%	23.9%	52.9%	26.1%	18.7%	8.4%

表3によると、0件と答えた地方議会の数は、全体で85.3パーセントである。各地方議会別で見ると、都道府県議会は76.1パーセント、政令指定都市議会を除いた市議会は81.3パーセント、町村議会では91.2パーセントと答えている。

次に「提出された修正動議」であるが、「2008年1月1日～12月31日の間に提出された議員による修正動議の件数」は表4のとおりである。

表 4

	全体	都道府県	政令指定都市	特別区	市	町村
全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
0(ゼロ)件	89.1%	87.0%	58.8%	82.6%	87.5%	91.7%
1件以上	10.9%	13.0%	41.2%	17.4%	12.5%	8.3%

ここでも0件は全体で89.1パーセントである。0件回答について都道府県議会を見ても、87.0パーセントであり、政令指定都市議会を除いた市議会では87.5パーセント、町村議会では91.7パーセントであった。

この調査結果は、執行部の出した議案が議会において高確率で追認されることを表している。地方議員が地方議会で修正案や修正動議を提出することは多くない。

この 2 つの事例から、現在の地方議会では、議員が条例の提案や議案の修正をすることが少ないことがわかる。私達は、地方議員の選挙を行う際に多くの公約や政策を耳にする
が、現在の地方議員はこのような地方議会の下で、活発な議論ができるのであろうか。

2 地方議会の取り組み

(1) 北海道栗山町での取り組み

上記のような問題に対して地方議会はどのようなアクションを起こしているのであろうか。北海道の栗山町は、上記の課題を解決するために、議会基本条例を制定した。栗山町は、平成 13 年 9 月から今日まで時代に対応した議会改革、議会活性化策に努め、真に「町民に開かれた議会づくり」に取り組んできた⁶。町民の意思を町政に的確に反映させるためにも、栗山町議会基本条例は、いつの時代においても議会としての権能を十分に発揮し、その責任が果たされるよう、4 年半に及ぶ議会改革・活性化策の集大成として制定された⁷。

これまでまちづくりの基本である長期の行政計画は、執行部が案をつくり、議会はそれを追認する程度であった。しかし、栗山町の議会基本条例では、地方自治法 96 条 2 項に基づき、議会が関与できない状況にあった総合基本計画を、議決事項とした。これにより、議会側も総合計画について平行して審議することとなった⁸。

審議を行ったことで、議会として執行部案を了承できないことが明らかになった。そのため栗山町議会は対案を作成することを決めた。案の作成のために設置された議会案件作成委員会が中心となり、総合計画審議委員や一般の人々も参加の上で会議を行った⁹。そして町議会は、この会議での議論も踏まえた上で、議会案を町長に提出した¹⁰。これまで見てきたように、議会が能動的なアクションを起こすことが少ない中、この事例は議会基本条例で議会が活性化した例であると考えられる。

(2) 北海道福島町での取り組み

福島町は人口減少率全国 9 位という深刻な過疎化の課題などを抱えていた¹¹。これは日本の地方における典型的な問題である。しかし、福島町は、これをその場しのぎのまちづく

⁶栗山町議会ホームページ議会の活動参照

http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g_kihon.html (2011.7.17 アクセス)

⁷同上

⁸広瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2009 年度版』生活者 p11 参照

⁹同上

¹⁰同上

¹¹広瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2010 年度版』生活者 p62 参照

りを行ってきた行政、議会の責任は大きいのではないかと捉えて、議会改革を行った¹²。

その結果、議会が町民と協働を行い、豊かなまちづくりを行っていくために、議会の主役は議員であるということをしかり認識し、従来の行政依存・追認機関活動から積極的な意思決定を行う議会という目標を掲げ、議会のルール制定を明文化し、議会の最高規範として掲げる議会基本条例を制定した。この議会基本条例は、「福島町議会は、憲法・地方自治法を遵守し、町の最高規範である「まちづくり基本条例」における議会・議員の役割と責務に基づき、

一、町民と議会の協働・情報共有

一、町長等執行機関との適切な緊張を維持しながらの善政競争

一、町民・議会・行政が協働しての政策実現にむけての多様な参加・討議

一、議会・議員の評価制度等適正な議会機能の展開

一、公開性・公平性・透明性・信頼性の重視等

を議会基本条例に定め、議会・議員としての使命と責任を強く自覚し、主体的、機動的な議会活動を実践し、町民の負託にこたえ、豊かなまちづくりのために不断の努力を続けなければならない。」と規定している¹³。

この条例の下で、福島町議会は 2 つの取り組みを行った。第 4 次総合計画への提言と執行部提案の修正である。

第 1 に、総合計画への提言は「政策を提言する議会」を目指す初の取り組みであった。福島議会はこの総合計画について、平成 21 年度の 4 月～12 月までの綿密なスケジュールを策定し、修正案策定に取り組んだ¹⁴。そして総務教育常任委員会で所管調査・関係団体との意見交換会、各議員の具体的な意見交換会を経て、修正案を提言書として町長に提出した¹⁵。

第 2 に、政権交代による政策転換で「子育て応援特別手当」が執行停止になった。この際、町長が議会の承認を得ず単独実施を打ち出し、手続きに入った¹⁶。議会は、このことについてメディアを通して知ることとなった¹⁷。

福島町議会の対応は、「町長の対応は議会を無視した乱暴な政策対応であり、議会の役割を軽視している」として町長に反省を求めた。加えて、納得のいく経過説明と謝罪を求め

¹²同上

¹³福島町議会ホームページ『平成 21 年度版 議会白書』まえがきから抜粋
<http://www.gikai-fukushima-hokkaido.jp/> (2011.6.4 アクセス)

¹⁴福島町議会ホームページ 総務教育常任委員会審査・平成 21 年度調査事項等を参照
<http://www.gikai-fukushima-hokkaido.jp/> (2011.6.4 アクセス)

¹⁵広瀬『議会改革白書 2010 年度版』p64 参照

¹⁶同上

¹⁷同上

ることを議会運営委員会が表明し、通年議会で急ぎょ提案された補正予算を福島町議会は修正した¹⁸。

この 2 つの例から福島町議会では議会基本条例の制定により、執行部と議会に緊張関係が生まれたことで、地方議会が政策を形成することに積極的に関わるようになってきたと考えることができる。

それでは地方議員が実際に提案した法律の本数などに変化あったのだろうか。議会基本条例の制定後の平成 22 年度の福島町における議会の審議状況を見てみると、議員提出された条例案は 0 である¹⁹。意見書の提出は 8 件であった²⁰。一方で町長が提出した条例案の数は 8 本である²¹。この例からわかることは、議会基本条例が議員の議案提出を活性化できていない現状である。

まとめ

栗山町、福島町の例から考えると、議会基本条例を制定すると、議会が活性化し、首長と議会とが地域政策について意見を戦わせることで緊張関係ができる。これにより議会は、執行部の追認機関ではなくなっていく可能性がある。

一方で、地方議会の多くは政策提言が活発ではない。これは、多くの地方議員が能動的に条例案や修正案を議会に提出することが少ないことからみても明らかである。またこの課題は、議会基本条例が制定されている地域においてもいえることである。地方議員が自主的に政策形成に関わることは現状の制度では難しい。この課題の解決策を考えていくことを今後の重要なテーマとしたい。

¹⁸同上

¹⁹福島町議会ホームページ『平成 21 年度版 議会白書』p15 参照
<http://www.gikai-fukushima-hokkaido.jp/> (2011.6.4 アクセス)

²⁰同上

²¹同上