

地方議会の機能強化について

公共経営研究科 専門職学位課程 1 年 金澤 隆秀

はじめに

今日の地方分権改革の流れの中で、新たな地方のあり方を示す言葉が使われるようになった。それは「地方政府」という文言である。従来の中央と地方の主従・支配の関係が、真の意味で対等・協力の関係に変わる兆しを感じさせるものである。

平成 19 年 5 月に地方分権改革推進委員会が公表した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」の中で、地方分権改革の目指すべき方向性が示された。その方向性の中で、地方政府を確立するための前提として「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備¹⁾する必要があることが強調されている。この 3 権を地方が有することで、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる²⁾ことを主張している。

その一方で、自己決定・自己責任のもと進められる分権改革の推進には苦難が伴うことも指摘している。具体的には「行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを踏まえ、住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの指名をしっかりと自覚して、それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかなければならない³⁾と、今後の分権の流れに懸念を投げかけている。

本クールでは、この地方分権改革推進委員会が出した基本的な考え方をベースに、地方政府における地方議会のあり方について研究を進めることにする。具体的には、地方議会が現在有している機能を把握し、課題点を見出しながら、今後自治立法権を有するにふさわしい地方議会のあり方として、どのような姿が理想的なのか考察する。

第 1 章 地方議会の現状

この章では、地方議会の現状として大きく 3 つの節を設けて、今の地方議会に不足している点を取り上げ、その実態について考える。

第 1 節 住民の地方議会への不信

まず、住民が地方議会に抱いているイメージを考えてみたい。(図表 14、図表 25 参照)

¹⁾ 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」から引用
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tihoubunken/dai1/siryou2.pdf>)

²⁾ 同上

³⁾ 同上

⁴⁾ 自治体問題研究所「ここから始める地方議会改革」自治体研究社 p79 から引用 出典：日本世論調査会

⁵⁾ 同上

●問. 地方議会の現状に満足しているか (図表 1) ●問. 満足していない理由は何か (図表 2)

(図表 1 で、③④と回答した人への質問)

回 答 別	回答者比 (%)
①大いに満足している	1.1
②ある程度満足している	31.4
(小 計)	(32.5)
③あまり満足していない	46.9
④全く満足していない	13.6
(小 計)	(60.5)

回 答 別	回答者比 (%)
議会活動が住民に伝わらないから	53.3
行政のチェック機能を果たしていない	33.2
議員のモラルが低いから	32.5
議会内での取引を優先して審議が不透明	29.3
議会の政策立案能力が低いから	18.6
請願などの手続きが複雑で面倒だから	6.0
住民投票条例の制定などに消極的だから	5.5
女性議員の比率が低いから	3.4
その他	0.4

図表 1 からわかるのは、住民全体の約 3 割は地方議会の現状に満足しているが、その倍の約 6 割の住民は現状に満足していないという結果である。住民の地方議会への不満・不信は大変根強いものがあると言える。

次に図表 2 であるが、議会の現状に満足していない理由の上位 5 つは、①議会活動が住民に伝わらない、②行政のチェック機能を果たしていない、③議員のモラルが低い、④議会内での取引を優先して審議が不透明、⑤議会の政策立案能力が低い、となっている。これら理由から議会全体に言えるのは、あくまでも住民側からの目線であるが、議会の組織そのものが機能不全に陥っており、議会活動が本来の役割を果たしていないということである。

第 2 節 政策立案能力の低さ

前節でも取り上げたように、住民は地方議会の政策立案能力について疑いの目を持っている。地方議会の現場に目を向けると、執行部側が主体となって条例提案が多数出されるものの、議会独自の条例提案は、ほとんど行われていないのが現状である。その根拠となる具体例を挙げれば、平成 18 年 1 月 1 日～12 月 31 日の間に全国の市議会での条例提出状況を見ると、市長提出が 37,926 件、議員提出が 1,493 件⁶であった。また、平成 18 年 7 月 1 日～平成 19 年 6 月 30 日の間に全国の長村議会での条例提出状況を見ると、町村長提出が 25,427 件、議員提出が 1,743 件⁷であった。執行部側が行う政策提案に対する議会側からの対案はほとんど出されず、議会はただ執行部の案に賛成することが慣例となっている。

⁶ 全国市議会議長会 HP 調査・研究から引用(<http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai19/>)

⁷ 全国町村議会議長会 HP 調査・研究から引用(<http://www.nactva.gr.jp/html/index.html>)

地方自治法は、第 14 条で「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる」と、自治体に対し条例制定権を認めている。二元代表制のもとで、議決機関として執行部側と相対立する形で条例の制定に尽力するのが地方議会の果たすべき役割である。たしかに、執行部側に比べれば地方議会は、職員数や法案作成能力の面において引けを取る部分があることは事実である。しかし、そのことに終始して、執行部側のチェック機関もしくは追認機関に徹するのであれば、目指すべき住民の意思を反映した地方政治など実現しようがない。執行部側にはない議会の強みは、住民の声に裏打ちされた政策提案が行えるということである。地方政治と住民を繋ぐ架け橋として、地方議員には住民の声を集約し、それを政策として打ち出す能力が求められている。

第 3 節 議会事務局と議員の関係

地方自治法は、地方議会を補佐する組織として議会事務局を設けている。事務局の役割は、庶務と明記されており、事務局が実際に行っているのは、本会議や委員会の運営補助業務がほとんどである。

今の地方議会に必要とされているのは何なのかを考えると、それは議会の補助業務だけに止まらないことは明確である。行政の高度化・専門化に伴い、議会も政策立案機能や監視機能の強化を図るべきであるが、現在の事務局の体制ではとてもその要請に応えることが困難な状況である。

そもそも、議会事務局の職員は、どこの議会においても十分に配置されているとは言えず、職員の在任年数も短期間であることから、法案作成能力に長けた職員が育たない問題がある。また、事務局の職員は、執行部側から出向させられた職員であり、執行部人事との絡みから身動きが制限されていることも問題である。

第 4 節 調査権・監視権の内容

地方自治法が議会に付与している権限として、検査権、監査請求権、調査権がある。他に、首長を監視する制度として、公社等の財政状況報告、同意権、首長に対する不信任制度がある。これらは、執行部側に対する議会の監視機能を制度化したものである。

(1) 検査権⁸（地方自治法第 98 条第 1 項）

地方議会は当該自治体の事務について検査権を有するとされ、具体的には、執行機関から書類、計算書の提出を求め検閲することや、報告を請求し事務の管理、議決の執行、出納を検査することができる。

⁸ 都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」 p23 から引用
(<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/index.html>)

(2) 監査請求権⁹（地方自治法第 98 条第 2 項）

議会は監査委員に対し、当該自治体の事務について監査請求し、その結果を請求できる。

(3) 調査権¹⁰（地方自治法第 100 条）

議会の権限行使の中で、外部の関係人の出席、証言や資料の提出を求めて調査することが認められており、また、この調査権は地方自治法第 100 条に定められていることから 100 条調査権と呼ばれ、調査を実効的に行えるよう罰則による強制力を有している。

(4) 公社等の経営状況報告¹¹

当該自治体が 2 分の 1 以上出資している公社等については、毎年度経営状況報告書が提出されており（地方自治法第 221 条、第 243 条の 3、地方自治法施行令第 152 条）、また、監査委員の監査の場合、4 分の 1 以上出資等をしている法人が対象となっている（地方自治法第 199 条第 7 項、地方自治法施行令第 140 条の 7）。

既存の制度では、以上に見たように個別の監視規定は定められているが、地方議会の監視機能を明確に位置づける基本的な規定が定められていない。そのため、執行部側に対する地方議会の立場が曖昧な状態であると言える。制度面での監視機能の充実・強化に加え、監視機能を補強する意味で、人材の確保や施設環境の整備が今の地方議会には必要である。

第 2 章 地方議会における課題

この章では、前章の地方議会の現状の中での課題点を取り上げ、その課題解決に向けた方策を考える。

第 1 節 あるべき地方議会像とは

前章で述べたように、今日の地方議会は住民からの信用を得ておらず、執行部側の政策立案・法制能力に劣る組織として存在している。一部の議会では積極的に議案提出や条例案提出を行ってはいるが、全体的に見ればまだまだ「政策を提案する議会」とは言いがたい状況である。住民から議会が批判され、議会もまた執行部側を批判するという構図は、本来あるべき住民と議会、議会と執行部側との関係を否定しているだけに止まらず、機能不全に陥っていることを物語っている。

⁹ 同上

¹⁰ 同上

¹¹ 都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」 p24 から引用
(<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/index.html>)

これらの現状を認識したうえで地方議会がまずすべきことは、今まで行ってきた日常の議会活動が、住民の議会に対する声に真摯に応えるものなのか自問自答してみることである。そのことによって、日常の議会活動に欠けていた非日常の議会像というものが自ずと見えてくるのではと考える。執行部側の案を採点し、結果的に追認することだけが議会の仕事では、住民の代表としての議員の威厳は単なる飾り物でしかなくなってしまう。

議員は、議案提出権が保障されていることを自覚し、自らが持っている立法機能をどう議会活動の中で発揮していくべきか考える必要がある。

第2節 政策立案・法案作成能力を養うには

地方議会が政策立案を積極的に行うには、議員自身が自覚して行動に移すことはもとより、その政策立案の専門知識やノウハウを熟知することも大切である。また、議員だけでなく地方議会を支える議会事務局職員においても、法案作成に携わる者としてその作成能力を十分に身につけることが必要である。

議員と事務局職員双方が政策立案・法案作成能力を高めるためには、実践的即戦力を身につける場として、定期的な研修会を設ける必要がある。県やNPO、また地方6団体や各都道府県の議長会が主役となって、広域的あるいは各地域の課題に対処すべく、議員や事務局職員を対象とした研修会が開かれることが望ましい。また、研修には法曹を呼ぶなどして、専門的な手法や知識を習得することで具体的な成果を生み出すことが重要である。

研修会を制度として位置づけることができれば、いろんな自治体の職員や議員がお互いの意見や知識を共有する機会となり、政策立案・法案作成能力がバランスよく養われ、それが地方議会の立法機能を強化することに繋がると考える。

第3節 議会事務局の内部改革

今日の議会事務局の業務内容を見てみると、先にも述べたが大半が本会議や委員会の運営補助業務に止まっている。地方分権の流れから政策を提案する議会が求められている一方で、それを補佐する議会事務局にも変化が求められることとなる。

制度的な面では、議会事務局の機能が単なる議会運営の補助や庶務だけでなく、議会の政策提案機能、監視機能及び調査機能等を補佐する機関であることを明確に位置づけるためにも、地方自治法第138条の規定中の「庶務」の文言を「事務」と改める必要¹²がある。

組織的な面では、あくまでも議会事務局は議員のための組織との考えから、執行部側から独立した組織として位置づける必要がある。首長の下部組織または執行部と議会の調整

¹² 都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」 p27から引用
(<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/index.html>)

役としての議会事務局では、事務局としてのやるべき任務が見えてこないどころか、議会にしてみれば頼りがいのない存在になってしまう。このような状況を避けるためにも、執行部側とは一線を画して議会事務局を設けるべきである。

また、事務局職員としての能力を発揮するためにも、在職年数を長期に定め、法務のスペシャリストを育てる必要がある。具体的には、「議会事務局専任¹³」という肩書きを持った職員を養成することである。養成に際しては、費用の面で問題があるが、定期的に法曹を庁舎に呼び、職員とともに政策立案・法案作成をする機会を持つことで職員の能力向上を図っていくべきである。法曹に関しては、県が人材を確保し、それを各自治体に出向させるか、または市町村が協力して各自治体が必要に応じて法曹の知識を借りる仕組み作りが必要である。

第4節 調査権・監視権の強化

地方議会は二元代表性の一翼として、執行部の監視機関としての役割を果たすことが求められている。しかし、その地方議会が有する行政の監視機能について、地方自治法上には一般的規定が定められていない。定められているのは、検査権、監査請求権、100条調査権等であって、これらは行政監視のための手段に関する規定でしかない。地方議会が有する監視権を確かなものにするためには、地方自治法上にその根本規定を設ける必要¹⁴がある。規定を設けることにより、地方議会は当該自治体の事務について執行部側にその説明を求めることができ、議決によって議会の意見を対等な立場から執行部側に述べるようになる。

また、地方議会が持つ調査権についてであるが、100条調査権は国会の国政調査権と同じ性格を有し、罰則による強制力が認められているが、調査の充実と証人の人権保護の観点から、国会における議院証言法と同様、証人の臨床尋問、証人の補佐人の選任等を制度化する必要¹⁵がある。国会の国政調査権は、昭和 63（1988）年に議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律が改正され、臨床尋問等調査権の充実と補佐人の選任等証人の保護が図られたが、そのとき地方議会の調査権については改正が行われなかった¹⁶。この経緯を踏まえ、早急に地方議会の調査権においても、国政調査権に準じた法改正を行うべきである。

地方議会にとって、当該自治体の事務が適正に執行されているかどうかを調べるには、100条調査権が大変力強い武器となる。100条調査権が伝家の宝刀と揶揄されるように宝の持ち腐れであっては困る。必要に応じて調査権を行使し、執行部との間に緊張関係を築き

¹³ 自治体問題研究所「ここから始める地方議会改革」自治体研究社 p233 から引用

¹⁴ 都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」 p24 から引用
(<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/index.html>)

¹⁵ 全国都道府県議会議長会 HP 主張（要望・決議）から引用
(http://www.gichokai.gr.jp/old_HP/html/05syucho/10nen/02-03.htm)

¹⁶ 都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」 p25 から引用
(<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/index.html>)

ながら自治体運営をしていくことが議会の果たすべき役割であるとする。

第5節 議会図書室の環境整備

政策立案・法案作成に際して、人材面での協力が必要不可欠だが、その活動拠点としての施設整備も進めるべきだと考える。地方自治法は第100条第17項で、地方議会に議会図書室を附置することを義務付けている。この図書室は、議員や議会スタッフの調査研究活動を支えるための施設として設置されている。政府からの官報や政府刊行物、都道府県からの公報や刊行物が蔵書されており、加えて当該自治体が発行した行政資料が収められていることから、議員の調査研究を支える情報の集積所であると言える。

この議会図書室を政策立案・法案作成のためにどう活用していくべきか。議員や議会事務局職員が活用方法を考えることはもちろん、現在どのような状況下に議会図書室があるのか見直す必要がある。活用できていないのであれば今後どう利活用していくか、また活用しているにしても、さらに効率のよい充実した活用方法がないのか考えていくべきである。議会図書室が情報の集積所に止まることなく、情報の発信源にするためにもネットワーク環境の整備も併せて考える必要がある。

地方議員にも国会議員の秘書のような政策立案を下支えする心強い人材が必要だが、現実的に考えると厳しい面がある。その秘書に代わるものとして、地方議員が議会事務局や議会図書室をどう充実させ活用していくかが重要な課題であるとする。

おわりに

地方分権の推進により、地方自治体は自己決定・自己責任のもと行動することが求められている。機関委任事務の廃止により中央省庁の地方への関与が縮小したが、それにより地方自治体の行財政能力の充実が叫ばれるようになった。特に、地方議会においては住民の代表機関として、その役割と責任の重要性が高まり、議会の機能が強化されることが必要となっている。

このような時代にあって、地方議会が第1章で示したように住民から信頼されていない現状は非常に残念なことである。議会としての機能が働かなくては、「首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる」という国の主張は呼びかけだけに終わってしまう。地方のあるべき姿を語るのは簡単だが、それには中身の改革が伴わなくてはならない。第2章で地方議会の機能強化に関する課題を取り上げたが、肝心なことは議会が本来の行政監視機能を見直し、今必要とされている政策立案能力の強化にどう取り組んでいくかということである。地方議員は、行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを肝に銘じ、そのような状況に陥らないためにも行政を監視し、必要があれば適宜に政策を打ち出していく考えでいなければならない。

地方分権が進めば進むほど、地方議会の権限が増えると同時に機能の強化が必要になる。

議会運営のあり方を捉え直し、住民から信頼される議会になるためにはどのような議会活動を行っていくべきか。今後も継続して検討していきたい。