

地方分権と議会について

はじめに

近時、地方議会のあり方、その活動について注がれる目は以前よりはるかに厳しいものがあるといえる。その中では「議会の役割」とは何であるかが問われ、場合によっては「議会の存在意義」そのものが問われている。現在の地方分権改革推進委員会の中間的な取りまとめの中では次のような記述がなされている。

「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例制定案の活発化など積極的な議会運営が求められる¹⁾」

ここでは、自治立法権の担い手のひとつが「地方議会」であることが明示され、今後の議会に求められているものとして①地方議会の機能、制度の抜本的改革、②積極的な議会運営が求められていることに注目すべきである。

1 法制度

地方公共団体の議会については、憲法第九十三条に規定されており、議事機関としての議会の設置が規定されている。また、同条第二項において地方公共団体の長及び議会の議員ともに直接選挙によるものと規定されている。「憲法は、地方公共団体において、議事機関としての議会と、執行機関としての長が、独立して対等な立場で相互に牽制し、均衡と調和の関係にあるいわゆる首長制(首長主義、大統領制、二元代表制)を採用したものと、一般に理解されている²⁾」

憲法第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

2 議会に関する改革の経緯

¹ 『地方分権改革推進委員会中間的な取りまとめ』(平成 19 年 11 月 16 日)

² 松本英昭(平成 20 年)『地方自治法の概要<第 2 次改定版>』学陽書房 p170

(1) 地方分権推進委員会

地方分権改革の中で、地方議会についてはまず地方分権推進委員会第1次勧告の「Ⅲ 地方公共団体の行政体制の課題」において次のような記述がある。

「地方分権の推進は、地方公共団体の自己決定権を拡充する。そして、自己決定権の拡充は必然的に自己責任の拡大を伴うことになる。地方公共団体の議会の議員及び首長、並びに地方公共団体の住民は、このことを明確に自覚し、この新たな役割を担うにふさわしい地方公共団体の行政体制の整備確立に努めるべき責務を有する³⁾」

この記述からわかるように第1次勧告は議会に関しては直接的には触れられておらず、地方分権改革において議会に関する論述が明確になされたのは第2次勧告に「地方議会の活性化」として項目が記載されたところからである。⁴⁾ここでは、①議会の機能強化等、②議会の組織・構成、③議会の運営の3点から改革の方向性が指し示された。

「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずるものとする。

議会の機能強化等

(1) 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

① 地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法 96 条 2 項）の活用努めること。

② 国は、臨時議会の招集要件（地方自治法 101 条 1 項）、議員の議案提出要件（同法 112 条 2 項）、議員の修正動議の発議要件（同法 115 条の 2）等の緩和を検討すること。

(2) 機関委任事務制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公共団体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実に努めるものとする。

(3) 地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門的能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものとする。

議会の組織・構成

(1) 地方公共団体は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に当たっては、常にその必要性等を十分吟味した上で行うものとし、必要に応じ、本会議中心の運営を

³⁾ 『地方分権推進委員会第1次勧告』（平成8年12月20日）

⁴⁾ 参考文献 大森彌(2000)『分権型社会を創る③分権時代の首長と議会～優勝劣敗の代表機関～』ぎょうせい p137

検討するものとする。

- (2)国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。

議会の運営

- (1)地方公共団体は、議会の公開性を高めるため、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進め、議会関係の事務についても、情報公開条例の対象に含めるものとする。
- (2)議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。
- (3)無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める⁵⁾

(2)地方制度調査会

地方分権推進委員会の勧告とは別に地方制度調査会においても「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」がなされている。ここでは、「第2 議会のあり方」としてより具体的な提言がなされている。

「議会には、多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められており、議会の構成や運営において、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努力が従前にも増して必要とされている⁶⁾

「また、議会は、団体意思の決定を行う機関としての機能と、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っているが、地方分権時代において、これらの機能の充実・強化が求められている⁷⁾

具体的方策として、①幅広い層からの人材確保等(女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催する等)、②議会の組織(複数の常任委員会への所属制限の廃止等)、③議会の権能(ア委員会の議案提出権、イ専門的知見の活用、ウ議会の議決事件の拡大)、④議会の運営(ア住民と議会との意思疎通の充実、イ議会事務局の機能の充実)、⑤議員の位置付けと定数、⑥長と議会の関係(ア専決処分のあり方、イ議会の召集のあり方)、⑦小規模自治体における議会制とのあり方について提言を行っている。

この中では「休日、夜間議会の開催」や「議会事務局の機能の充実」等地方分権推進委員会の勧告内容と同様の指摘がなされている。これは、地方議員の人材確保のための観点とともに、地方議会の活動を地域住民に広く理解してもらうということを意識したものと考えられ、また議会の活性化にはその事務局体制の強化が必要不可欠であるという共通し

⁵『地方分権推進委員会第2次勧告』（平成9年7月8日）

⁶『地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』（平成17年12月9日）

⁷『同上』

た問題意識によるものと考えられる。

3 地方議会からの提言

前述の種々の課題について地方議会はどのような問題意識をもっているのでしょうか。都道府県議会制度研究会報告「改革・地方議会」（平成 18 年 3 月 29 日）では議会の自立性確保と権限強化、議会と首長の均衡確保の観点からの最終的に 23 項目にのぼる提言が行われている。その中では、議会の自主性・自立性確保と権限強化の観点からは「議長への議会招集権の付与」、「議会事務局の機能の明確化」について提言されており、さらには「常任委員会への所属制限の撤廃」等がもりこまれている。また、議会と首長の均衡確保の観点から「予算修正権の制約の緩和」が提言されていることも注目される。

また、その他平成10年 2 月には全国市議会議長会都市行政問題研究会による「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書、平成18年 4 月には第 2 次地方（町村）議会活性化研究会による「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策～ あるべき議会像を求めて ～」というように市議会、町村議会においても同様の問題意識から議会活性化のための提言が行われてきている。

4 制度改正

地方議会制度改革については、平成 11 年に地方分権推進委員会第 2 次勧告の内容をうける形で条例定数制度の導入や議案の提出要件等の緩和、平成 16 年には議会の定例会の招集回数の自由化に係る改正がなされている。また、平成 18 年に「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」の内容を受ける形で①議長への臨時会の招集権の付与、②委員会制度の見直しに係る改正が行われている。①については、地方自治法第百一条において規定されており、この臨時会の請求がなされた場合当該普通地方公共団体の長は、請求のあった日から 20 日以内に臨時会を請求しなければならないとされた。

地方自治法第百一条 普通地方公共団体の議会は、普通地方公共団体の長がこれを招集する。

2 議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる。(以下略)

②については、一の常任委員会の委員のみに所属する制限をなくし少なくとも一の常任委員になるものとされる等の見直しがなされている。

地方自治法第百九条 普通地方公共団体の議会は、条例で常任委員会を置くことができる。

2 議員は、少なくとも一の常任委員となるものとし、常任委員は、会期の始めに議会において選任し、条例に特別の定めがある場合を除くほか、議員の任期中在任する。(以下略)

以上のように、議会制度の見直しについては地方議会からの提言に対しても応える形を

とりながら断続的に行われており、その活性化に一定の成果をあげているものと考えられる。

5 近時の注目すべき課題

(1) 議員報酬

議員報酬について日当制の導入が議論されている。これは厳しい財政状況のもとで議員報酬について日当制を導入することで歳出削減を行うとともに、報酬と議会活動を直接的につなげることで、報酬に見合った議会活動を求めるという要望に応えようとしたものと考えられる。

(2) 反問権

議会における議員側の質問が概括的、抽象的であるとの観点から質問の論点の明確化をはかるため「反問権」を明確化する動きがでている。例えば北海道栗山町議会基本条例においては次のように定められている。

「第5条 議会の本会議における議員と町長及び執行機関の職員（以下「町長等」という。）の質疑応答は、広く町政上の論点、争点を明確にするため、一問一答の方式で行う。

2 議長から本会議及び常任委員会、特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問に対して議長又は委員長の許可を得て反問することができる⁸」

6 地方議会に何が求められているのか

二元代表制のもとで地方議会は住民から直接に選挙された代表者として重要な位置を占めているにも係わらず、現在厳しい視線にさらされている。地方議会側が理想とするような十分な議会活動ができにくいことは「都道府県議会制度研究会報告」が23項目にわたる提言を行っている中にあるとおり制度上の制約に起因するものも大きい。また、行政に対する住民の直接的な参加がひとつの流れになる中で、議会を通さずに首長と住民が直結することで、その結果議会の存在価値が低下しているかのように見える。このような状況の中で、地方議会は次のような観点から改革を進めていくべきであると考ええる。

第1に住民の直接参加の傾向は今後とも強まることが予想される。しかしながら、全ての住民が行政に対して直接参加できるものではなく、住民の総意を表しているかどうかの検証は困難である。従って地方議会は住民の代表者として多様な住民意思の反映とその集約という役割を担うべきである。

第2に、休日、夜間の議会開催、議員による条例制定案の活発化など積極的な議会運営を行うことが必要である。一例として「市議会の活動に関する実態調査結果」によれば夜

⁸ 『栗山市議会基本条例第5条』

間議会の開催事例は3市4件⁹であり、土曜、日曜議会の開催事例は14市25件¹⁰にとどまっている。具体的な議会活動を広く知らしめることで、多様な住民意思の反映、具体化に向けて活動している実態を十分に認識してもらうことが必要である。

第3に、議会において活発な議論を行う仕組みを自ら積極的に導入すべきである。具体的に「反問権」を法制度上のものとして明確に導入し、首長と議員が議会という公開の場で活発な議論を行い多様な住民意思の反映に資するべきである。このことが、結果的に二元代表制のもとでの首長と議会の正しい緊張関係をもたらすものと考えられる。

ところで、近時の注目すべき課題として前述の議員報酬日当制があるが、この課題が注目されている理由には地方自治体の歳出削減の観点のほか議会活動に対する不信感があるのではないだろうか。つまり報酬に見合った活動がなされていないのではないかという住民側の疑問と不信である。歳出削減の観点からのみの議員報酬日当性の導入は、議員の自発的活動を軽視する傾向をもたらし、ひいては議会の活性化に反する要因となる可能性もある。地方議会は、こういった不信感を払拭するためにも、議員の位置付けをいわゆる「公選職¹¹」という概念として法的に明確化するという方向性を持ちながら、同時に現在の制度の中でできうる限りの議会活成化のための方策を実施していかなくてはならない。

まとめ

地方議会について住民の厳しい視線が向けられ、その存在意義が問われている。しかしながら、今後さらに地方分権が進行し、地方政府が確立されるためには自治立法権の担い手のひとつである議会の役割は今まで以上に重要となる。その役割を果たすためには現行制度の改正の要望とともに、地方議会自らの主導のもとで議会運営の基本方針、理念を定めた「議会基本条例」の制定に積極的に取り組むべきものとする。この制定過程の議論そのものが議会の活性化に資するものであり、また、その内容に抽象的な文言に止まらず前述の北海道栗山町議会基本条例にみられるような具体的な議会活性化のための手法が組み込まれることが必要であると考ええる。

<参考文献>

- ・松本英昭(平成20年)『地方自治法の概要<第2次改定版>』学陽書房
- ・大森 彌(2000)『分権型社会を創る③分権時代の首長と議会～優勝劣敗の代表機関～』ぎょうせい

⁹ 全国市議会議長会『平成20年度市議会の活動に関する実態調査結果』

¹⁰ 全国市議会議長会『平成20年度市議会の活動に関する実態調査結果』

¹¹ 都道府県議会制度研究会報告『改革・地方議会』(平成18年3月29日)