

地方議会の現状と課題

公共経営研究科 1 年 寺田昌行

はじめに

今日まで住民協働といえ、地方公共団体の行政側と住民の協働であった。特色ある行政の運営を行うために住民自らにサービスを考えてもらい、補助金をつけて実行している。また、財政的に厳しい地方公共団体の増加や合併による広域行政によって担いきれなくなった行政サービスの一部を住民が担うことになってきている。都道府県や市区町村のホームページには住民協働が必ずといっていいほど書かれている。一方、地方議会のホームページにそういった記載は見られない。地方公共団体は二元代表制である。我々は首長と議会議員を選んでいる。行政（首長）に住民協働を期待するのはもちろんだが、議会（議員）との住民協働もあってしかるべきである。本来地方議会は、当該団体の意思決定機関¹である。それは、地方団体の重要な事項は地方議会の議決を得ることとされ、長はこの議決に基づき執行するのが原則であることによる²。行政が提出した予算案や条例案をチェックする機能が地方議会にはある。さらに議員は、議案提出権を持っている。しかし、議員の議案提出権は機能していない。議員提案条例は、1967 年から 1999 年の 30 年間に合計 1082 件提出されているおり、年平均で 36 件、一都道府県あたり 0.76 件でしかない³。知事提出条例が年平均 2100 件であるのに比べあまりにも少ない⁴。

議員が本来行うべき仕事に含まれているはずの議案提出がなぜ機能していないのか。ただ単に、議員のやる気が足りないだけなのか。法律そのものに不備があるのか。議員の政策立案を行うために必要な何かが足りていないのか。地方議会の現状を調査し、いったい何が問題なのかを考えていきたい。

第 1 章 議案提案権

この章では、地方自治法 112 条⁵、115 条の 2⁶、120 条⁷に定められている議案提出権に関

¹ 西尾勝・岩崎忠夫編『地方政治と議会』ぎょうせい、1993 年 4 月 30 日、p188

² 西尾勝・岩崎忠夫編、同上書

³ 藤原範典『自治体経営と議会—改革への理論と実践—』ブレーン出版、2006 年 8 月 15 日、p244 参照

⁴ 藤原範典『自治体経営と議会—改革への理論と実践—』、p244 参照

⁵ 1 項 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算については、この限りではない。

2 項 前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の 12 分の 1 以上の者の賛成がなければならない。

3 項 第 1 項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

して見ていく。提出する権利を有しているのは誰なのか。提出するために必要な要件とは何なのか。ここでは鈴木茂明の解説を参照しながら、問題を明らかにし、何が議員提案条例の提出の障害となっているのかを見つけ出していく⁸。

第1節 議案の提案権者

提案権は議会の議員及び長のみが有する権限である。個別の議案の提案権は、5つに分類される。

- ① 法律の明文の規定により、議案提出権が議員又は長に専属せしめられている場合は、これに従う。

(例) 予算案、決算の認定議案、直接請求による条例の制定・改廃議案…長に専属する

- ② 長の執行行為の前提とされている事項の承認を求める議案の提出権は、原則として長に専属する。

(例) 副知事の選任同意を求める議案などの人事案件

- ③ 機関意思の決定に関する議決を求める議案の提出権は、原則として議員に専属する。

(例) 簡易専決事項の指定に関する議案、長の不信任決議案

- ④ 法律上「長が議会の議決を経て定める」旨規定しているものの提案権は、原則として長に専属する。

(例) 市町村の廃置分合及び境界変更

- ⑤ 条例の提案権は、議員と長と双方にある。ただし、次の事項については、例外であり、議員又は長のいずれかに専属せしめられる。

ア. 法律上、「長が条例で……する。」旨規定しているものの提案権は、原則として、長に専属する。

(例) 支庁・地方事務所・支所等の設置、行政機関の設置条例、都道府県の局部設置条例又は市町村の部課の設置条例

イ. 法律上、「議員が条例で……する。」旨規定しているものの提案権は、原則として、議員に専属する。

(例) 議会の委員会の設置条例

ウ. 予算に直接関係するものの提案権は、長に専属する。

(例) 特別会計設置条例

(出所) 山本信一郎編『議会 新地方自治法講座⑥』、p297～299

⁶ 普通地方公共団体の議会が議案に対する修正の動議を議題とするに当たっては、議員の定数の十二分の一以上の者の発議によらなければならない。

⁷ 普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。

⁸ 山本信一郎編『議会 新地方自治法講座⑥』ぎょうせい、1997年8月30日、p297～299

これを見れば、多くの提出権が長に専属していることがわかる。私がここで注目したいのは、予算に関する提案権である。

予算の内容は、第 215 条に明記されており、歳入歳出予算のほか、継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債、一時借入金及び歳出予算の各項の経費の金額の流用に関する定めを合わせて内容としている。また、一般会計予算、特別会計予算又は当初予算（通常予算）、補正予算、暫定予算等すべてを含むとされている⁹。これらの提案権がすべて長に専属しているのである。

議会が予算に関して出来ることといえば、地方自治法第 96 条 2 項の予算を定めることである。第 97 条 2 項にあるように、「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない。」と書かれている¹⁰。「長の予算の提出の権限を侵す」とは、長が提案した予算の趣旨を損なうような増額修正を行うことをいうものである。具体的には、たとえば、議会に提出された予算案に新たな款項を加え、また、継続費、繰越明許費、債務負担行為等にあつた事業、事項を加えることは、原則として発案権の侵害となると解される¹¹。

予算の提案権が長の専属であり、長が提案したものの趣旨を変えない程度の変更しか認められていない。そのため、議会が予算で大きく変更させたい点がある場合は、予算案を否決するしかないと思われる。提出と否決を繰り返して予算が執行されない状態は、決して望ましい状況とは言えない。議会に二代表制としての大きな力を発揮させるということは、予算すら滞ってしまう状況を生みかねない。

現在、都道府県議長会は、予算に関して以下の 2 点の要望を出している。

① 議長に議会費の予算執行権を付与すること

職務執行命令権者と予算執行権者を一致させ、住民に対する責任の明確化を図るなどのため、議会費の予算執行権を議長に付与すべきである。

② 予算修正権の制約を緩和するとともに、予算の議決科目を拡大すること

議会の予算修正権の制限を廃止するほか、議会の予算案に係る議決対象を「目」までとすべきである。（目とは、旧会計法での予算の分類項目。款は最大の分類で、項は款の細分類、目は項の細分類、節はさらに目の細分類。現行の財政法では、部・款・項・目・節と細分類される¹²。）

（出所）都道府県議長会『都道府県議会制度の充実強化に関する要望』

①に関しては、当然議会で決めるべきことであり、議長に付与すべきものである。②に

⁹ 松本英昭著『要説 地方自治法―新地方自治制度の全容―』ぎょうせい、2002 年 3 月 25 日、p295

¹⁰ 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第 4 次改訂版』学陽書房、2007 年 3 月 30 日、p343

¹¹ 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第 4 次改訂版』、p346

¹² 『デジタル大辞泉』

[https://fp.wul.waseda.ac.jp/f5-w-H687474703a2f2f6e612e6a6b6e32312e636f6d\\$\\$/index.html](https://fp.wul.waseda.ac.jp/f5-w-H687474703a2f2f6e612e6a6b6e32312e636f6d$$/index.html)

関しても、予算修正権の制約緩和することによって議員提案を活発にさせる効果があると考ええる。

第2節 議案の提出要件

提出に関しては一般的な要件は特になく、当該議案が、議案の定義に照らして議案としての要件を具備していれば、これを議会に提案できるとなっている。

ただし、議会の議員が、地方自治法第112条1項本文に規定する狭義の議案すなわち団体意思の決定を求める議案を提案する場合には、同上2項により「議員定数の12分の1以上の者の賛成がなければならない。」とされ、さらに同条3項の規定により、議案の提出は「文書を以てこれをしなければならない」となっている。団体意思の決定を求める議案とは、地方自治法第96条1項2項¹³に書かれている。

自治の根本に関わることに重要であり、議案提出が乱発され膨大な審議時間がかかる事態はあってはならない。そのため、議員定数の12分の1の賛成が必要となっている。しかし、与党（知事派）野党（反知事派）が存在してしまっている議会においては、知事が提出した議案の賛否を考えるだけの議会になってしまっている。これは、議案提出が積極的に行われていないことに関係しているのではないかと考えられる。

第2章 議会事務局と議会図書室

議会には、議会事務局と議会図書室という2つの組織が存在し、議会の運営の手助けをしている。本来、それぞれに与えられた任務とはいったい何なのか。議員提案条例の提出の原動力となりうるだけの力を持っているのかを考えていきたい。

第1節 議会事務局

議会事務局は、文字通り議会の事務に従事する機関である。平成17年5月25日の全国都道府県議会議長会の要望を受け、地方自治法第138条7項¹⁴の「庶務」という言葉が「事務」に修正されている。これは、議事運営はもとより、政務調査や法制事務など、複雑かつ多様化している議会事務局の機能を明確に位置付けるという意味合いを込めてである¹⁵。

¹³ 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。

1項 条例を設け又は改廃すること。

2項 予算を定めること。

¹⁴ 事務局長及び書記長は議長の命を受け、書記その他の職員は上司の指揮を受けて、議会に関する事務に従事する。

¹⁵ 全国都道府県議会議長会『都道府県議会制度の充実強化に関する要望』

<http://www.gichokai.gr.jp/> 2007年10月11日

そもそも、事務局に関しては、法律の条文に仕事の内容が規定されているわけではない。ただ、人事権などを行政の側に握られている以上、大きな役割を果たすことは難しいようである。言葉が修正されただけで効果があるのか疑問であるが、都道府県議会が議会のあり方そのものを問い直し始めている。それに基づき、議会事務局のあるべき姿が長と議会との間で議論されるべき状況になることこそ望ましい。

第2節 議会図書室

議会図書室設置の趣旨は、「議会の議員は、議案を自ら立案提出し、また提出された議案を審査し、その他の議会活動を行うに当たっては、あらかじめ、各種の調査研究をし、見識を向上し、視野を広めなければならず、地方公共団体もまた、直接間接これに要する図書資料を議員に提供し、その便宜に備えることが必要である。」である¹⁶。

これに関連して、地方公共団体の議会の図書室は、国会図書館設置とその趣旨は同じとしても、職員等の設置まですべて同じく考えたものではなく、地方公共団体の議会に付置し、議会の事務の一部として考えられており、議会事務局において管理することとなっているのである。そのため、事務局職員以外に別個の図書室の事務を行う職員を設けることは出来ないものと解されている¹⁷。

専門の職員がいけないというのは、立法活動をするために必要である図書室としての機能に重大な影響を与える。さらには、衆参両院には議院法制局があり、立法活動を大きくバックアップしている。地方分権が進んでいく以上、法制局の設置も考えていく必要がある。

第3節 専門事項に係る調査

地方自治法第100条の2において、「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。」とされている¹⁸。この条文は、2006年の地方自治法の改正により追加されたものである。調査が出来るのは、議案の審査及び当該地方公共団体の事務の調査に関し専門的な知見の活用が必要となった場合である。あくまで行政が行ったことに関しての監視的な役割が強い。議員が政策形成過程でこの調査を活用することは想定されていないように思える。

まとめ

¹⁶ 山本信一郎編『議会 新地方自治法講座⑥』ぎょうせい、1997年8月30日、p573

¹⁷ 山本信一郎編、同上書、p573参照

¹⁸ 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第4次改訂版』、p356,357

議員が議案を提出しないのは、提出権の多くが知事側にあることやそれに議員たちが依存してしまっている状況が挙げられる。さらには、自らのアイデアを具体化すべき議会の補佐をする部門の不足が考えられる。

これらをそれぞれ改善していかなければ、議員提案は議員個人の力に頼らざるを得ない。そのような形で議員提案が積極的に行われるとは私は思えない。

では、どのように改善していけばよいのか。まずは、地方自治法の改正という国政をも動かさなければならない問題がある。いくつか要望がなされてきてはいるもののこれをいかに成立させることができるかが重要であるが、地方のことを決めるのは法律であり、国が決める問題である。

また、地方行政の根底にある二元代表制の問題とも関わってくる。行政権だけを本来与えられているはずの長が立法権にも深く関わっている。これでは、国会の議院内閣制と何ら変わらない。二元代表制が根本にある以上、これをまずは二元代表制とは何なのかをしっかりと定義づけ、議員はもちろんのこと住民も含めて認識をしっかりとすべきである。そのうえで、議院内閣制と二元代表制のどちらが地方分権の進むこの時代に適したものなのかをもう一度考えてみるべきである。

地方議会の現状をさらに深くみていくことはもちろんのことであるが、さらに前述した二元代表制とは何かといった問題に関しても今後は議論していきたい。