

地方議会の活性化に向けて

新川達郎 同志社大学大学院教授

地方議会人 2006-6

1 地方議会活性化と議会制度改革

戦後地方自治の歴史の中で、地方議会制度への疑問や批判はこれまでも多かったが、それと同時に地方議会それ自体の活性化が話題になって久しい。実際に、地方議会の組織や運営の改革が大きく話題になり始めたのは、一つは行政改革との関連において1970年代に始まった議論からであろう。それに次いで、1990年代には、地方分権改革との関連で、地方議会活性化が論じられ、99年には地方分権一括法により議会制度の改革も行われている。

そして、いま、2000年代に入って、第2次地方分権改革時代ともいえるべき時期にあつて、改めて地方議会改革が議論されるようになってきている。

地方議会の活性化は、この間に、当初の議会組織や運営に関する行革型改革論から、分権改革を担う議会活性化のあり方論に、そして地方議会権限それ自体を改革課題とした今次の制度改革へと、その論点を深く広く変えてきたといえるであろう。

地方議会の活性化というとき、議会に求められているのは、従来以上に大きな成果をあげられるよう住民を代表して政策形成機能や行政監視機能を果たすことだと考えてよいであろう。そこでは、地方議会の活性化は、議会運営の問題だけではなく、同時に地方議会制度の改革をも含めて、検討されなければならない。

第1に、これまでの議会運営について、それぞれの議会が自主的に見直しを行い、その改革を実行し、議会の本来の役割に基づいて、地方自治の担い手としての充実した機能を果たしていくことである。議会それ自身が、運営の方法を見直すだけで、大きくその役割を転換することができる。

加えて第2に求められていることは、こうした議会機能をさらに充実させるためにも、地方議会に関する法制度の改革が求められており、特に議会の権限や、長との関係について、検討が必要だという点である。それらは、地方自治法改正や関連諸法の改正を必要とするもの、また、条例制定によって、新たな制度化を必要としている場合もあろう。

本稿では、こうした議会運営とその制度改革の両面から、地方議会の活性化の方向を探ってみたい。

2 地方行政改革と地方議会改革

地方議会の低迷とも見える現象は、以前から指摘されてきていたし、その対策についてもさまざまに提案されてきていた。とりわけその機能不全に注目が集まり、具体的な問題指摘が厳しく行われるようになってくるのは、前述のように、高度経済成長の終わりとともに行政改革が議論され始めた時期あたりからであろう。

地方議会でも、議員定数削減や議会費の見直しなど、矛盾した言い方ではあるが議会の減量型改革が全国的に進むことになった。

1970年代後半以降においては、地方議会に関する問題指摘も活発になり、その改革方向について、さまざまに議論が行われ始めた。そこでは、地方自治法レベルの地方議会制度改革が議論されるというよりも、議会機能が不十分であるという観点から、その運営改革が求められる傾向にあった。

たとえば、議員提案条例の制定件数が少ないことが批判されることや、地方自治体における不祥事について議会の行政監視機能が不十分だと批判されることなどが多い状況であった。

1980年代後半以降においては、地方分権の議論が盛んになったこともあって、これとの関係で、議会も取り上げられることが多くなっていった。地方分権改革が推進されようとしているとき、地方議会の問題も地方分権が不十分だからこそ議会機能の発揮ができないという主張も見られた。もちろん、地方分権改革が、地方自治体の権限を拡大する方向にあることから議会の権限が拡大すること、しかしその一方では、首長権限も拡大することから、必ずしも従来の首長優位の構図は変わらないことなどは予想されていた。

3 地方分権改革と地方議会

1995年の地方分権推進法の制定と地方分権推進委員会の設置、そしてその勧告によって地方分権改革が大きく進むことになった。そしてその中で地方議会については、もっぱら、地方行政体制の確立という観点から、検討されることになった。

その結果、議会機能強化については、議決事件の追加、招集要件と議案提出・発議要件の緩和、議員と事務局職員の研修強化、職員の共同研修や人材育成などが提案された。議会組織については、本会議中心の運営提案や議員定数大括り化提案があった。そして議会運営については、議会の公開性の向上、住民との接点拡大、女性や勤労者の立候補の環境整備、議員身分のあり方などの検討をするよう勧告が行われた。

以上の提案に基づき、1999年のいわゆる地方分権一括法制定では、その中の地方自治法改正に関していえば、議員提案や修正動議の提案議員数の条件緩和や、議員定数の大括り化が行われた。

さらには、常任委員会設置数の制限廃止などが実現された。後には会期についての規定も改正されている。

地方分権推進委員会は、以上のように、議決事件の追加条項の活用や、議会事務局職員の研修などを提案して、既存の制度に基づく実質的な議会活性化の勧告を行うとともに、法改正を伴う提案を行い、その一部は実現されている。そこでは、これまでの長と議会の関係を変えない範囲で、つまり両者のバランスをとりながら、議会の活性化が探求されることになったといえよう。

4 地方分権一括法以後における地方議会

1999年地方分権一括法制定後も、さまざまな改革が地方分権推進の立場から繰り返されているが、その中でいくつかの重要な残された課題についての議論が進み始めた。地方議会についての議論のきっかけは、2001年の地方分権推進委員会の最終報告である。そこでは、残された改革課

題として、制度規制の緩和と住民自治の拡充方策が示され、米国の自治憲章制度が紹介されている。その中で、議会制度の位置付けや長と議会の権限、選挙や議員定数などを、地方自治体が自由に決定できるような制度の検討に触れられている。この報告は、地方自治体の自主性発揮との関連で、地方議会制度のあり方が検討されるきっかけとなったのである。

地方議会の権能の充実、第二六次地方制度調査会でも指摘されていたが、その本格的な検討は、第二八次地方制度調査会まで待たなければならなかった。そこでは、地方行財政制度の構造改革の検討という諮問事項に対して、「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」を昨年末に明らかにした。

答申を受けて、政府は、本年3月に、地方自治法改正案を上程した。そこでは、議長への臨時議会の招集請求権の付与、専決処分の要件明確化、常任委員会所属制限の廃止、閉会中の委員会委員の議長による指名と選任、そして学識経験者等の知見活用が、法定されることになった。いずれも従来から懸案であった事項についての改革であるが、その一方では、これらの改正には不十分な点が多く、また、議長会等で要請していた点、たとえば、議長への議会招集権付与、法定受託事務に関する議決事項追加、内部機関設置の自由化などについては、法改正は実現しなかった。

5 地方議会運営の自己改革

地方議会では、法制度の改革とは別に、近年、その運営に関する改革が進んできた。それらは、まず、議会の本来権限の行使、「開かれた議会」づくり、議会の審議・討論の活性化、組織運営の有効性効率性という基本的に四つの方向で実現されてきたように見える。

第1に、議会の本来権限の行使という点では、議員提案条例の制定、議決事件の追加条例の制定など、政策形成に議会が積極的にかかわるといふ趣旨のものが見られるところである。

また、執行機関の各種審議会委員への就任の制限なども進み、議会としての本来のあり方を模索している。その中で、議会基本条例の制定や、議会改革プランの策定、そのための調査検討特別委員会設置なども行われている。そうした実績が出せないまでも、議員立法に向けての勉強会など、積極的に準備を行っているところは増えている。

第2に、「開かれた議会」づくりは、各地で進みつつある。各種会議の公開原則、夜間休日議会開催や議案資料配布など傍聴者への配慮、傍聴規則の規制緩和、広報やホームページによる議会情報提供の充実、会議録等の電子化と公開、また住民や住民団体との懇談会の実施など住民参加の試みが行われている。

第3に、議会審議・討論の活性化については、いわゆる一問一答制導入、対面式議場の整備、質問通告制度の見直し、会議規則の改正などが行われている。

また、執行部説明員による反問規定を設けて、討議の活性化を図っている例もある。
執行部との議論を形式的なものにしないこと、議員相互の議論を活発にしてい
くことが、それらの究極のねらいである。

第4に、組織運営の有効性効率性という点では、議員定数の削減、議員報酬の見直し、費用弁償の適正化、政務調査費の使途の透明化などが試みられている。

また、議会の評価や議員の評価を、自己評価で実施し、公開しているところもある。
加えて、ボランティアによる議会インターン制度の導入検討を進めているところや、
議会に付属機関は設置できないが、議会事務局に非常勤嘱託職員を配置することは可
能であり、これをもって、専門的な知識の充実にあてようというところもある。

これら4分野の改革について、これまでの試みの一例を挙げてみたが、残念ながら、これらを
すべてバランスよく実現しているところは少ないし、場合によっては、そうした取組みがほとん
どできていないところも多い。もちろん、これらの運営改革が妥当なものかどうかは、質問事前
通告制度の扱い一つを見ても、本当に活発な議会審議のためには、事前通告をしない方が良いの
か、した方が良いのか、疑問が残る。

したがって、それぞれの議会の現状に適した運営改革を試行錯誤しつつ進めることが重要とな
る。とはいえ、議会運営の改革は、いまや各地方議会に共通の喫緊の課題であると認識しなけれ
ばならない。

6 地方議会活性化のネクスト・ステップ

いま、地方議会の活性化は、次の局面に差し掛かりつつある。地方自治法改正が進むことで、
議会制度改革が一段落するが、実はここからが次のステップだと考えなければならない。

つまり、制度改革の進展を受けて、地方議会はその運営改革を、さらに徹底しなければならない
のである。

これまでの改革とまったく異なった新たな運営改革を実行せよ
とっているわけではない。従来の開かれた議会や、活発な討議のできる議会づくり、あるいは政策形成に積極的にかかわる議
会などを、法改正を踏まえてその成果を活かしながら実現していくことが、制度改革が一步進む
現段階での目下の課題
ということである。

地方議会の活性化には、恐らく、終着点はない。
「ここまで活性化が進んだ」という相対的な
基準によって、その到達点を測ることがせいぜいであろう。別な言い方をすれば、市民が選ぶ代

表には、永続的に自己改革が期待されているということでもある。そしてこの改革が、一旦、止まってしまえば、その段階から地方議会はその活力を発揮しなくなることを意味するし、やがて静かに衰退に向かうことになる。

地方自治の理想があるとなれば、そこに向かうプロセスとして、地方議会活性化を捉えなおすことができる。議会制民主主義の原理を活かすべく、議会運営改革と議会制度改革の発展的なパイラルをつくりあげていくことでもある。

そのためのネクスト・ステップとして、まずいまは更なる運営改革に取り組み、それが近い将来の法制度改革を要求するようになるというダイナミズムを展望しなければならない。