「分権時代における市議会のあり方」
に関する調査研究報告書

～市議会の現場から議会制度を見つめ直す～

平 成 １ ８ 年 ２ 月

都 市 行 政 問 題 研 究 会

発 刊 に あ た っ て

地方分権一括法が施行されて、地方の自己決定機会と自己責任が拡大し、議会においても議決・監視機能の強化が従前にもまして重要となりました。

分権時代の今、市議会は何をなさねばならないのか、市議会が議決・監視機能をどのように強化するのか、市議会がその役割を果たす上で現行の議会制度のままでよいのかという疑問がありました。

そこで、都市行政問題研究会の平成 16・17 年度の調査研究テーマを「分権時代における市議会のあり方」と決定いたしました。

折りしも、首相の諮問機関である第 28 次地方制度調査会の審議項目の一つに「議会のあり方」が取り上げられ、本研究会は、議会制度を市議会の現場の立場から見つめ直し、市議会の声を同調査会に対し提言することにもいたしました。

今回の調査研究報告書（以下、「報告書」）を取りまとめるにあたっては、役員会において専門的な研究を、また調査幹事会（役員市議会事務局長会）において具体的実務的研究を重ねました。さらに、今回は、調査幹事会に調査幹事会検討小委員会を設置し、広範多岐に及ぶ諸問題について、一年半に亘って精緻な分析を行い、論点を整理しました。

この調査研究の途上、17 年 4 月 15 日には未定稿ながらも報告書中間報告を同調査会に提出しております。その後、同調査会は 17 年 12 月 9 日に「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」を取りまとめております。その答申には、中間報告（未定稿）の提言事項のうち諸点が盛り込まれるなど、幾ばくかの成果を得たものと考えています。

中間報告後においても、新たな提言事項について調査研究を進めるとともに、分権の時代における議会と住民との協働や議会の活性化・議会改革の取り組みの様々な事例の検証を重ね、分権時代における議会の役割と議会・議員像をも描きました。

最後に、本報告書作成にあたって、多くの意見を寄せていただいた議員各位並びに調査にご協力いただいた関係各位に対し、心よりお礼を申し上げますとともに、報告書が各市議会に何がしかのお役に立ていただくことがあれば幸いと存じます。

平成 18 年 2 月

都市行政問題研究会
会　長　佐藤　豊美
（新潟市議会議長）

「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書目次

発刊にあたって
凡　　例
はじめに　調査研究の視点 ･･･ １
Ⅰ　いま、なぜ市議会なのか ･････････････････････････････････････ ２
１　地方分権改革における市議会 ･････････････････････････････････ ２
２　分権時代における議会・議員像 ･････････････････････････････ ５
３　住民に身近な市議会に向けて ･････････････････････････････････ ６

Ⅱ　市議会の現場から議会制度を見つめ直す ･････････････････････ ８
１　議会の権能を強化するために ･････････････････････････････････ ８
（１）議長にも臨時会の招集権を認めること（法第 101 条の改正） ･････ 8
（２）市が設立・出資した法人への監視権を拡充すること ･･････････････ 10
（３）契約、財産の取得・処分の政令基準を見直すこと
（政令第 121 条の２の改正） ･･････････････････････････････････ 11
（４）地方公営企業にかかる契約に議会が関与できるようにすること･･････ 12
２　委員会制度における見直し ･････････････････････････････････････ 13
（１）議長は常任委員会には所属することができないとすること
（法第 109 条の改正） ･･ 13
（２）閉会中の委員会活動を弾力化すること ･･････････････････････････ 14
（３）委員会による議案提出権について ･･････････････････････････････ 15
３．その他の事項 ･･ 16
（１）会議録の電子媒体化を認めること（法第 123 条の改正） ･････････ 16
（２）「傍聴人の取締に関する規則」を「傍聴規則」に改めること
（法第 130 条第３項の改正） ･･････････････････････････････････ 17
（３）議会に附属機関を設置できるようにすること（新規規定を設ける）･･･ 18
（４）議会事務局の位置づけの明確化と議会事務局体制の強化 ･･････････ 19
（５）採択請願の処理の経過と結果の報告を長等に義務付けること ･･････ 22
（６）意見書提出のあり方を再認識すること ･･････････････････････････ 23
（７）議員の兼職禁止規定の見直しの検討についてどのように考えるか････ 24
（８）サラリーマンや女性の地方議会への参加を促進する方策を検討
すべきか ･･ 25

Ⅲ　市長はライバル ･･ 26
（１）長の専決処分のうち「議会を招集する暇がないとき」の解釈を
明確にすること ･･ 26
（２）執行機関の附属機関への参画を見直すこと ･･････････････････････ 27
（３）監査請求権を積極的に活用すること ･･････････････････････････ 28
（４）法第 96 条第２項を活用し議決事件を拡大すること ･･････････････ 29

Ⅳ　変えよう変わろう市議会 ･･････････････････････････････････････ 32
１．議会と住民との協働の取り組み ･･････････････････････････････ 34
２．議会の政策立案力の向上について ･･････････････････････････････ 37
３．議会の改革への取り組み ･･････････････････････････････････････ 38
４．議会の活性化への取り組み ･･････････････････････････････････ 41
５．議長は法定どおり４年務めるようにすること ･･････････････････ 46
６．定例会の年間会期日数の増加による審議の充実 ･･････････････････ 47
７．特別委員会のあり方の見直し ･･････････････････････････････････ 48
８．分権時代における市議会の役割と議会・議員像 ･･････････････････ 49
（１）分権時代における市議会の役割 ･･････････････････････････････ 49
（２）分権時代における議会・議員像 ･･････････････････････････････ 50

**Ⅴ　本報告書中間報告（未定稿）に関する第 28 次地方制度調査会答申の
あらまし** ･･ 51
【答申内容と提言事項との対比】 ･･････････････････････････････････ 51
１．「議会権能の強化」に係る具体的方策 ･･････････････････････････ 51
２．委員会制度における見直しに係る方策 ･･････････････････････････ 52
３．その他の事例に係る具体的方策 ･･････････････････････････････ 53
４．「市長はライバル」に係る具体的方策 ･･････････････････････････ 54
５．「変えよう変わろう市議会」に係る具体的方策 ･･････････････････ 55
Ⅵ　おわりに（骨子） ･･ 57

「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書作成の経緯等
１．都市行政問題研究会概要 ･･････････････････････････････････････ 59
２．都市行政問題研究会調査研究テーマ一覧 ･･････････････････････････ 59
３．調査研究テーマの決定及び研究報告書作成の経緯 ･･････････････････ 60
４．平成 16・17 年度都市行政問題研究会役員市ならびに加盟市一覧･･････ 66
５．本報告書の取りまとめに携わった役員市議会議長名 ･･････････････ 67
６．本報告書の取りまとめに携わった役員市議会事務局長名 ･･････････ 68

７．調査幹事会検討小委員会委員名 ･････････････････････････････････ 69
８．都市行政問題研究会調査幹事会検討小委員会設置要領 ･････････････ 70

資料編

１．アンケート調査等
（１）「分権時代における市議会のあり方」に関アンケート調査・
都市行政問題研究会加盟市議会議長の意識調査結果 ･････････････ 71
（２）「分権時代における市議会のあり方」に関アンケート調査・
市議会議員の意識調査結果 ･････････････････････････････････ 87
（３）「分権時代における市議会のあり方」に関アンケート調査・
都市行政問題研究会加盟市議会事務局長の意識調査結果 ･････････ 105
（４）市議会の活性化等に関する実態調査結果 ･････････････････････ 119

講演録

１．地方分権における地方議会の課題
山梨学院大学法学部教授　江藤俊昭氏 ･････････････････････････ 127
２．地方分権のもとでの議会のあり方
四日市大学総合政策学部長・教授　竹下譲氏 ･････････････････････ 139
３．分権時代における市議会のあり方
（財）地方自治総合研究所・主任研究員　辻山幸宣氏･････････････ 154
４．分権時代における市議会のあり方シンポジウム会議録 ･････････････ 164

凡　　例

――――本報告書で引用した主な調査資料及び表記――――

○「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査
（１）都市行政問題研究会加盟市議会議長の意識調査結果
（２）市議会議員の意識調査結果
（３）都市行政問題研究会加盟市議会事務局長の意識調査結果

○市議会の活性化等に関する実態調査結果
（平成 17 年１月 31 日現在、全国市議会議長会調べ）
本文においては、「活性化調査結果」と略称。

○分権時代における市議会のあり方シンポジウム
～議会制度を現場から見つめ直す～
（平成 17 年２月 17 日、都市行政問題研究会主催）
本文においては、「シンポジウム」と略称。

○平成 16 年中における市議会の活動に関する実態調査結果
（平成 16 年 12 月 31 日現在、全国市議会議長会調べ）
本文においては、「実態調査結果」と略称。

○市議会議員定数・報酬等に関する調査結果
（平成 16 年 12 月 31 日現在、全国市議会議長会調べ）
本文においては、「定数・報酬等調査結果」と略称。

○「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 10 年２月、都市行政問題研究会発刊）
本文においては、「10 年報告書」と略称。

○講演録
（１）地方分権における地方議会の課題――協働型議会の構想
（平成 16 年７月６日、都市行政問題研究会調査幹事会第１回検討小委員会における山梨学院大学法学部教授・江藤俊昭氏講演）
本文においては、「江藤俊昭氏講演」と略称。

（２）地方分権のもとでの議会のあり方～議会・議員の変貌の必要性～
（平成 16 年８月 25 日、第 80 回都市行政問題研究会総会における
四日市大学総合政策学部長・教授・竹下譲氏講演）

（３）分権時代における市議会のあり方――「新しい公共」と協働型自治への道程
（平成 17 年８月 23 日、第 82 回都市行政問題研究会総会における地方自治総合研究所主任研究員・辻山幸宣氏講演）
本文においては、「辻山幸宣氏講演」と略称。

○会議録
分権時代における市議会のあり方シンポジウム～議会制度を現場から見つめ直す
（平成 17 年２月 17 日、全国市議会議長会の都市行政問題研究会主催におけるシンポジウム。パネリスト・池本俊英 松山市議会議長、高木キヨ子 豊田市議会議長、岸稔 前札幌市議会事務局長、竹下譲 四日市大学総合政策学部長・教授。
コーディネーター・辻山幸宣 地方自治総合研究所主任研究員）
本文においては、「シンポジウム」と略称。

○地方自治法は本文においては「法」と略称。
○地方自治法施行令は本文においては「政令」と略称。

はじめに　調査研究の視点

都市行政問題研究会は平成 16 年８月、第 80 回総会において、平成 16・17 年度の調査・研究テーマを「分権時代における市議会のあり方」と決定した。

本研究会では、平成 10 年２月に「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書（以下「10 年報告書」という。）を取りまとめている。10 年報告書では、議会の監視・牽制機能の充実強化が何よりも必要であるとする一方で、地方分権下における議会の審議能力、議会・議員自らの政策形成能力の充実強化が求められているとし、議会の機能向上策、とりわけ市議会の活性化方策について提言している。

その後、12 年４月には地方分権一括法が施行された。そのなかで地方自治法の議会に関する規定では、議会の議決事件の拡大や議員の議案提出要件の緩和などの一部の法改正がなされたものの、議会の組織・権限や委員会制度など議会制度にかかる大きな改正はなされなかった。

それから５年が経過し、「議会が変わった」という認識はやはり希薄ではないだろうか。そこで、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究は、議会制度について市議会の現場から見つめ直し、時代の変革のなかで市議会を変えよう、市議会自らが変わろうという強い意思を表明するものである。

この意思は、第 28 次地方制度調査会における審議項目の一つに「議会のあり方」が挙げられたことから、同調査会の答申にも資する調査研究を行うことも重要であるとの考えに基づくものでもある。

本調査研究では、10 年報告書の提言のうち法改正に至らなかった事項や活性化方策で取り上げた事項が、どのくらい実行されているのかを現状分析するとともに、現行議会制度における問題点や課題を再検証する。その上で、画一的な議会制度ではなく、自己決定・自己責任の原則のもと、柔軟に制度を運用し得る多様な議会制度を構築する方策について検討する。そのために、現行地方自治法の条文のなかで、改正すべきものは何かを検証する。

もとより議会は住民の意思を代表する機関であるので、住民の視点に立った議会の監視機能・調査機能・政策立案機能を強化することが必要である。これらの機能を強化する方策や、さらに議会への住民参画のあり方とその方法についても検討する。その上で住民の議会に対する関心と期待を高める方策を検証し、分権時代における議会・議員像を描くこととする。

Ⅰ　いま、なぜ市議会なのか

１　地方分権改革における市議会

地方分権一括法が施行されて５年が経過した。にもかかわらず、第１次分権改革を経て、「議会が変わった」という認識は希薄ではなかろうか。

この改革を先導した地方分権推進委員会は、その最終報告の第４章「分権改革の更なる飛躍を展望して」において、残された６項目の課題*を指摘している。そのなかで「第１次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった」と言及し、議会制度に関する改正がほとんど手付かずであることを認めている。

残された６項目の課題のうち、現在、進行しつつあるのが、いわゆる三位一体の改革である。第１次分権改革、三位一体の改革を中心とする第２次改革は、主に国と地方の関係を適正化するためのものである。

しかし、これらの国における改革と同時並行して、地域社会においては住民自治が胎動し、住民と行政、議会の協働が芽生えている。今後、第３次改革の中心は「住民自治の拡充方策」であり、その舞台は住民自治の現場である地域社会に他ならない。市議会は住民自治の根幹をなす住民の意思を代表する機関として、ここにこそ、その存在意義を見出すべきである。

---

* ６項目の課題は、Ⅰ　地方財政秩序の再構築、Ⅱ　地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、Ⅲ　地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、Ⅳ　事務事業の移譲、Ⅴ　制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、Ⅵ　「地方自治の本旨」の具体化。

議会制度改革はこのような地方分権改革の要請であるとともに、議会の現場からの要求でもある。昨今、分権改革の進展に伴う首長による行政改革や住民の自治意識の高揚により、議会を取り巻く環境は厳しさを増し、議会は変革の必要性を自覚している。

第１次改革における機関委任事務の廃止により、執行機関に対する議会の監視機能が強化され、条例制定権も拡大したとされているが、議会の権限強化に比べて、執行機関の権限強化のほうがはるかに大きいものである。また、全国各地で強力なリーダーシップを発揮する首長が出現し、行政改革を断行しており、それを監視する議会のあり方も必然的に強化を迫られている。

なおかつ、そのように権限強化した執行機関に住民参加・参画を独占され、議会は住民参加・参画に取り組もうにもその方策に困惑しているところである。加えて、各地で市町村合併に関して住民投票が実施され、それが歓迎されているようであるが、果たしてそれがよいのだろうか。本来、住民の意思を代表し、市政に関して最終決定するのは議会の役割に他ならない。議会は住民の意思と乖離しているのではないかと懐疑の念を抱かれ、議会に対する不信感から議会改革を叫ばれ、それに取り組まざるを得ない状況を余儀なくされているところもある。

また、現在、国においては三位一体の改革を進めているところである。国庫補助金改革とそれに伴う国から地方への税源移譲が実現すれば、国の地方に対する関与は大幅に縮小されることになるだろう。機関委任事務の廃止に伴う条例制定権の拡大と併せて、自治体における議会の役割も飛躍的に高まることになる。

「代表なくして課税なし」と言われるように、議会という住民代表がいるからこそ課税することが可能であり、その議会の役割は住民が納めた税金の使途について議論し決定することにある。ゆえに三位一体の改革により、議会の役割はよりいっそう重要になる。住民に身近な基礎自治体が政策決定し、その執行や予算の使途について住民の代表たる議会が住民の視点からチェックする。そこで市議会の権能強化や議会の活性化策が必要となるだろう。

市議会が自己改革を図り活性化するためには、当然のことながら議会・議員自らの努力が要求されるものである。しかし、現行地方自治法における議会関係の規制が足枷となっていることも少なくない。議会の活性化の前提として、議会の権能強化の必要もある。

分権改革の趣旨に照らせば、全国画一・一律の規制を排除し、自己決定・自

己責任のもと地域の実情に応じて多様な制度を選択することにより、市議会は自主・自立的に活動し、住民と共に自治を紡ぎ合うものとなる。

この度の制度改正に関する提案は、第３次分権改革へ向けて「制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」に寄与するものであり、それにより「地方自治の本旨の具体化」を切望するものである。まさにこれから始まろうとする第３次改革は、それぞれの地域社会を舞台に住民と議会が共に歩み育むものになるだろう。

２　分権時代における議会・議員像

では、我々は「分権時代における議会・議員像」をどのように想い描けばよいのであろうか。

従前の地方自治制度は全国画一・一律であった。分権改革は、地域の実情に応じた多様な制度を創造するものである。その制度設計及び選択は、地域の自己決定・自己責任に委ねられており、これは議会・議員についても同様のことが言える。議会・議員がどのようにあるべきなのかという議会・議員像も含めて、地域に委ねてよいのではないだろうか。

住民の直接公選による議員で構成される議会は、地域住民の多様な意思を反映しており、その上で政策立案・監視機能を果たしている。

従前の議会は首長が提出する議案を可決するのみと見られがちであった。しかし、分権時代を迎え、今後、首長に対して、議会はいっそうの政策提案と監視が要求されるようになる。議会に対する人員や予算を鑑みれば、詳細な事務・事業に関する政策立案もさることながら、まずは基本構想をはじめ市の中長期的な指針や展望を示すことが重要な役割になるだろう。

議員の定数や報酬については、国・地方ともに財政難に直面するなか、住民からそれらの削減などを要求されている。各市議会はそのような住民の意思を受けて、また、執行部側の行政改革に合わせて精力的に自己改革に取り組んでいる。16 年末現在、全国的には法第 91 条第２項による上限数の計に対して条例定数は 93.8%（平成 16 年中の合併市を除く）となっており、報酬についても各地で自主的に減額されている現状である。

しかしながら、議会の役割として、政策提案・監視機能を十分に果たすためには、相応の議員定数と報酬が不可欠である。分権時代を迎えて条例制定権が拡大したものの、議員提案の政策的条例件数は微増傾向でしかない。単に議員定数を減らし、さらには報酬を減らしているのみでは議会改革たり得ず、「削減ありき」の議論ばかりでは議会制民主主義の成熟には繋がらないのである。

３　住民に身近な市議会に向けて

分権時代における市議会の必要条件は、住民に身近であり、住民の意思を適切に反映しているということである。住民自治の根幹をなす議会は、より住民に開かれたものにならなければならない。そうあってこそ、議会の政策提案・監視機能はより住民の意思を反映したものとなり、なおかつ効率的・効果的になるのである。

これまで議会制度の設計は、都道府県議会は国会の縮図となり、市町村議会は都道府県議会の縮図となってきた。しかしながら、市議会には住民に最も身近な基礎自治体の議会だからこそ果たし得る役割があり、市議会だからこそ果たさなければならない使命がある。今、この点を見つめ直すべきである。

第 27 次地方制度調査会においては、総合行政の担い手としての基礎自治体の重要性が指摘され、その権能を強化したところである。一般に、都道府県への住民参加・参画は、都道府県の面積や担っている事務・事業の性質からすると直接的な参加・参画が難しい。その一方、基礎自治体への住民の参加・参画はより直接的な形態が望まれる。

分権時代を迎え、全国各地で執行部への住民の参加・参画、あるいは協働が隆盛している。住民は議会を飛び越して、執行部へ直接的に働きかけるようになっている。執行部は住民参加条例や協働推進条例、パブリックコメント手続条例などを制定し、執行部への参加・参画を明文化している。そのように執行部への参加・参画が脚光を浴び、他方で議会の位置づけが不明瞭な現状にある。

「住民自治の拡充方策」には、地方自治法に制度的に担保された直接参加の他、執行部に対する住民参加・参画など多種多様な取り組みがあるだろうが、そのうちのひとつは紛れもなく議会に対してのものである。

議会も現行制度における住民参加・参画に対して、努力を惜しんではいない。議会への参加・参画は、会議の傍聴や請願・陳情の審査など受動的な形態から、近年、議会が主体的に住民の参加・参画を求める傾向になりつつある。まずは、情報公開なくして参加はあり得ないので、会議の傍聴は委員会も原則可能としているところが多数を占めており、ケーブルテレビやインターネットによる会議中継が広まっている。議会による住民への能動的な意見収集としては、参考人・公聴会の積極的な活用や議会報告会の開催、市議会モニター制度の導入など多様な取り組みが実施されている。今後、議員提出議案を増加させるためには、政策の企画段階からの住民の参画も考えられる。

住民は議会に対して何を信託したのか。議会はその役割と責務として住民から何を負託されたのか。昨今では自治基本条例も数多く制定されるようになっており、議会主導で住民・議会・行政の役割と責務、あるいはそれぞれの関係などを制定することも重要になる。

自治基本条例や議会基本条例などの制定は、住民と議会の関係を再構築する一手法である。そこには議会に託された責務として、議会が住民に開かれたものであることを明記し、その役割として、地方自治法第 96 条第 2 項により議会の議決事件を追加することができる。住民が積極的に議会に参加・参画し、議会からも能動的にそれを受け入れれば、議会における議員同士の討議も促進され、言論の府と言うにふさわしいものになるだろう。

Ⅱ　市議会の現場から議会制度を見つめ直す

本章は、現行の議会制度について、市議会の現場の立場から議会制度を見つめ直し、その上で分権時代における議会制度、議会権能の強化についての考察を踏まえ提言するものである。

議会権能の強化については、「10 年報告書」においても幾多の法制度の改正を求める提言がなされ、のちに法制度改正された事項がある。それは、①議員の議案提出要件の緩和（議員定数の 12 分の 1 以上に緩和された。）、②修正動議の発議要件の緩和（議員定数の 12 分の 1 以上に緩和された）、である。

このほかでは制度改正事項を含め、①常任委員会の所管事務調査の活発化、②条例による議会の議決事件の追加、③契約議決等の対象範囲の見直し、④専決処分に対する適切な対応、⑤公社等の監視の強化、を提言している。本報告書では、「10 年報告書」における提言を踏まえた上で、議会の権能を強化するための問題点を研究し以下のとおり新たな提言を行うものである。

1　議会の権能を強化するために

（1）議長にも臨時会の招集権を認めること（法第 101 条の改正）

議会の招集権は現在長に専属している。

臨時会については、議員による招集請求が認められており、議員定数の 4 分の 1 以上の者から、会議に付議すべき事件を示して長に対してなすことが必要であり、この請求があった場合に長が臨時会を招集しなければならないこととされている。

この付議すべき事件としては、①議員に発案権が属する事件であること、②法令により議会の権限に属する事件であること、③具体的な事件であること、が必要と解されている。これに加え、地方分権一括法の公布に伴い通知された「平成 11 年 7 月 23 日付自治省行政局行政課長内かん」において、「臨時会の招集請求に当たっては、会議に付議すべき事件を示して行うこととされているが、法第 98 条第 1 項の権限に基づき執行機関の報告を求めて招集を請求する場合もこれに該当するので、十分留意すること。」とされ、理事者側からの報告を求めるための臨時会の招集請求ができる旨が示された。

しかし、分権時代にあって、二元代表としての議会の権能を強化することは重要である。議会の招集が、現行の付議すべき事件を示して長に臨時会の

招集請求を行い会議の開催を長に委ねる他律集会型でなく、市政の重要事件や緊急事件については議会が自らの意思で議会を開催するいわば自律集会型議会になれば議会の権能は高まり、住民代表としての機能をより果たすことができる。議会が自らの意思で会議を開催し議会の意思を形成できるようにするため、臨時会の招集権は議長にも認めることが必要である。これにより議会の自立性が高まり、議会の審議、政策提案機能や執行機関に対する監視機能が強化される。

議長が臨時会を招集するには、招集要件が必要である。招集要件は現在の長への招集請求と同じ議員定数の４分の１以上の者による議長に対する臨時会の招集請求を要するとし、この場合には議長は臨時会を招集しなければならないとすること。

招集の告示日については、今日の交通、通信手段の利便性の向上に加え各自治体の日程も多様であることから、各自治体の条例で定めることとする。定例会についても同様とすること。

一般選挙後の議会構成のための臨時会については、一般選挙後から正副議長が決定されるまでの間は議会を代表する者が存在しないことから長がこれを招集すること。一般選挙後の招集に関しては、議員の任期の開始日から一定期間内に長に招集を義務付ける規定を設けること。

（２）市が設立・出資した法人への監視権を拡充すること。

市長は、市が設立した地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社並びに市が資本金、基本金等を２分の１以上出資した法人等（以下、「設立・出資法人」という。）にかかる経営状況について、毎事業年度その経営状況を説明する書類を作成し、次の議会に提出することが義務付けられている（法第 243 条の３第２項）。

この義務は、地方財政が納税者住民の負担に係るものであることから、地方財政の健全かつ適正な運営を確保するためのものであるが、設立・出資法人の経営状況を説明する資料は、議会に提出することの義務のみであり、報告及び説明の義務まで課すものではない。

議会に提出される経営状況を説明する書類とは、当該設立・出資法人の毎事業年度の事業の計画及び決算に関する書類（政令第 173 条第１項）をいう。事業の計画に関する書類とは、当該設立・出資法人の事業計画、予算等に相当する書類をいい、決算に関する書類とは、当該設立・出資法人の貸借対照表、事業の実績報告書等に相当する書類をいうとされている。

しかし、議会への提出義務に止まっていることから、現状では、議会が当該設立・出資法人の事業や経営状況等の詳細について客観的に知りえないところである。まして納税者住民にとってはさらに知り得ない状況にある。

そこで、この監視権を拡充し、市の設立・出資法人のうち、公社および市が 100％出資した法人については、議長の求めに応じ当該設立・出資法人の代表者が会議に出席し、その経営状況について報告しなければならないこととする。

さらに設立・出資法人の経営状況に関しては、議会への調査権の付与、議会での審議、委員会での審査を可能とする法整備について検討する必要がある。

（３）契約、財産の取得・処分の政令基準を見直すこと（政令第 121 条の２の改正）

議会の議決を要する契約、財産の取得・処分は、法第 96 条第１項第５号、第８号において政令で定める基準に従い条例で定める契約の締結、財産の取得・処分をすることとされている。

今日、各都市において、事務の合理化や事務経費削減を目的とした市と民間業者との間の委託契約、賃貸借契約が締結されているが、高額にわたる契約にもかかわらず、議会の監視権は及んでいない。

契約や財産の取得・処分は議決事項であり予算審議を経て議決されるが、予算の説明資料においては明白でないという実態がある。

そこで、議会の執行機関に対する監視権を拡充する観点から、高額にわたる事務事業の委託契約、賃貸借契約という重要な私法上の契約についての政令を次のとおり見直す必要がある。

① 政令第 121 条の２第１項に定める契約の種類について別表第３上欄に「工事又は製造の請負」に「委託」「賃貸借」を追加し、別表下欄の金額については各市の条例で定めること。

② 別表第４（政令第 121 条の２関係）「不動産若しくは動産の買入れ若しくは売り払い又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い」に関しては、上欄に土地については都道府県、指定都市、市町村ごとの面積要件を掲げ、下欄に都道府県、指定都市、市、町村ごとに金額要件を定めいずれの要件をも満たさなければならないとされている。

しかし、土地価格は指定都市、市においては相当の格差があるのみならず、同一市域内においても大きな格差があり議決事項としての均衡を欠く場合がある。

したがって、議会の監視機能を拡充する観点から、土地に関しては面積要件もしくは金額要件のいずれかを満たした場合には議決事項とすること。

（４）地方公営企業にかかる契約に議会が関与できるようにすること

地方公営企業の業務に関する契約については、議会の議決が不要とされ、一切の契約は企業の管理者限りで行うことができることとされている（地方公営企業法第９条第１項第８号、同第 40 条第１項）。

したがって、地方公営企業の業務にかかる工事又は製造の請負の契約は、管理者限りで行うことができ、業務に関する財産の取得・処分についても議会の個別議決は不要とされている。これにより管理者は、業務の執行に関する予算の原案を作成して自治体の長に送付し、長は事業年度の地方公営企業の予算を調整し、年度開始前に議会の議決を経ることになっており、毎年度の予算で一括承認を得れば足りることとなっている。

このように地方公営企業については、予算の審議議決、また決算の審査認定を通じて議会が関与する機会はある。しかし、地方公営企業にかかる工事又は製造の請負の契約の実態として、契約額が極めて高額に及ぶ場合などがあるが、議会の個別議決が不要とされ、毎年度の予算の一括承認で足りるとするのは不適当ではないかと考えられる。

公営企業の自由かつ弾力的な経済活動を阻害することなく、極めて高額で重要な契約については議会の議決など議会が関与できるような方策を検討すべきである。

２　委員会制度における見直し

（１）議長は常任委員会には所属することができないとすること（法第 109 条の改正）

議会は、議会の内部機関として常任委員会を置くことができる（法第 109 条第１項）。議員は、それぞれ１箇の常任委員になるもの（法第 109 条第２項）とされていることから、議長も議員であるので必ず１箇の常任委員とならなければならない。

しかし、議長の中立公平な立場とその職責を鑑みて、「議長については、いったん常任委員となった後、議会の同意を得て辞退することは特に必要がある場合においては止むを得ない」と解されている（行政実例・昭 31・９・28）。

現状でもそのような取り扱いをしている議会も多い。法第 105 条において「議長は、委員会に出席し、発言することができる。」とされており、議長が委員会に随時出席して発言できるのは、議長としての議事整理権の行使などの職責を全うするための権限としてのものである。

そこで、議事運営における議長の中立公平性を保持するためにも、議長は委員会に所属することができないとすること。

（２）閉会中の委員会活動を弾力化すること

議会は、会期制が採用されており、議会が議決した会期中のみにおいてその活動能力を有し、閉会中においては活動能力を有しない。この例外として、議会の議決により付議された特定の事件については、閉会中においても常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会において審査することができるとされている（法第 109 条第６項、第 109 条の２第４項、第 110 条第３項）。

閉会中の審査はこのように極めて限定的であるが、今日、住民の市政に対する意見は速やかに反映することが大切なこととなってきている。

議会が行政課題に柔軟に対応できるよう、閉会中の委員会活動の弾力化を図るよう改善すること。

（３）委員会による議案提出権について

議会は、議会の内部機関として常任委員会を置くことができる（法第 109 条第１項）。常任委員会は、本会議における審議の予備的審査や調査を行うために設置され、すべての市議会において複数の常任委員会が設置されており、市議会は実質的には委員会中心の運営がなされている。

常任委員会は、「その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、陳情等を審査する」権限を有する（法第 109 条第３項）。常任委員会が行う「事務に関する調査」は、条例案その他の議案の立案のための調査である（行政実例・昭 22・８・18）が、委員会にこの権限があるとはいえ議案の発案権まで認めるものではない（行政実例・昭 24・２・７）とされている。

このことから現行制度下で議案の提出権を有するのは、長及び議員に限られている。

しかし、常任委員会は、議案や請願、陳情等の審査、所管事務調査を行っていることから、委員会の公開のもとで行われる審査の経過と結果を踏まえ、国会法第 50 条の２第１項に規定する「委員会は、その所管に属する事項に関し、法律案を提出することができる。」とすることと同様に委員会の議案提出権を認めることにより、委員会におけるより一層濃密な審査ができ、住民においても委員会を中心とした市議会の活動というものがより理解し得るものになるのではないか、委員会に議案の提出権を認めることで、議会の活性化や政策提案力の向上に繋がるのではないかなどの観点から議論を重ねたところである。委員会に議案の提出権を認めることについては賛否両論あり、引き続き検討する必要がある。

３．その他の事項

（１）会議録の電子媒体化を認めること（法第 123 条の改正）

現行法では市議会の会議録は、議長が、事務局長又は書記長をして調製すること、議長及び議会において定めた２人以上の議員の署名、議長が会議録の写を添えて会議の結果を長に報告することが求められている。会議録の調製を速記法とするか、要点筆記とするかは会議規則の規定するところによるか又は議長の定めるところによる（行政実例・昭 48・６・27）とされている。

また、標準・市議会会議規則第 79 条では、「会議録は、印刷して、議員及び関係者に配布する。」とされている。このことから会議録は、紙媒体のみを想定したものと考えられるが、戸籍法及び住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成６・６・29・法律第 67 号）では、第５章の２「電子情報処理組織による戸籍事務の取扱いに関する特例」により、「前略～戸籍は、磁気ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録することができる物を含む。以下同じ）に記録し、これをもつて調整する。～後略」。となっており、住民基本台帳法も第６条（住民基本台帳の作成）第３項において、「市町村長は、政令で定めるところにより、第１項の住民票を磁気ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録しておくことができる物を含む。以下同じ。）をもって調整することができる。」と定められている。

このように戸籍、住民基本台帳についてはすでに電子媒体を使用することが可能である。電子媒体化することにより、従来の紙媒体に比べ検索・保存・収納性などを高めることが可能となる。

近時のＩＴ(情報技術)の目ざましい進歩を踏まえ、会議録原本についても、紙媒体による会議録とともに電子媒体による会議録を認めること。

なお、今後の研究が必要であるが、電子媒体を使用することにより、現状の文字による会議録に、音声や映像などの情報を組み込むことで、「より分かり易い会議録」となるのではないだろうか。

（２）「傍聴人の取締に関する規則」を「傍聴規則」に改めること（法第 130 条第３項の改正）

議会は、住民の意思を代表する議員により構成される機関であるから、議会の会議の公開は当然である（法第 115 条第１項）。住民が議会を傍聴するのは議員を信託する立場から発生する当然の権利であるが、傍聴人たるのは当該地方公共団体の住民のみならず、何人も傍聴人たり得るものである。

議会が傍聴に関し必要な規則を設けるのは、議場の秩序保持の観点からに他ならず、傍聴に一定の規律を求めるのは、議場の秩序維持権を議長が保持し、適時適切に権限を行使することが求められるのは自明のことである。

法が「傍聴人の取締」という場合の「取締」は、一定の規律のもとに行う傍聴行為を議長が有する秩序維持権のもとに監督するものと考えられる。会議公開の原則のもとにおいて傍聴は歓迎すべきことであり、「取締」なる語は適当ではないと考えられる。ちなみに国会における傍聴に関する規則は、衆議院、参議院ともに「傍聴規則」である。

そこで、「傍聴人の取締に関する規則」を「傍聴規則」に改めること。

（３）議会に附属機関を設置できるようにすること（新規規定を設ける）

現行では、「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる（法第138条の４第３項）」が、議会に関してはこのような規定は無く、議会外の第三者で構成する審査や調査機関等の附属機関を置くことができないとされている。

現行制度においては、委員会における参考人制度、公聴会制度があるが、両制度は、それぞれ意見を聴取する制度であり、特定の政策課題について継続的調査や研究の委嘱を行うことはできないものである。

元来執行機関の附属機関は、執行機関の行政執行に資するために設置されるものであるが、今日、行政は高度に複雑多様化してきており、住民の意識やニーズも多様化してきている。議会は住民の意思を代表する議員により構成されるものであり、住民代表機能を十分に発揮して政策の立案や政策の審議、住民のニーズの掌握などを積極的に行い議会としての大きな役割を果たす必要がある。

そのためには、議会が積極的に高度に専門的な審議、調査研究を行い政策提案が行えるようにするため、議会に議会の外部の者で構成するシンクタンク的な附属機関を設置できるようにする。

長と議会とは対等の立場にあるといわれるが、それぞれが有する情報量とスタッフの質的数量的格差は歴然としており、議決機関である議会の情報量と政策スタッフは圧倒的に劣勢にある。このような劣勢的背景のなかにあっても、議会の執行機関への監視権の強化、政策調査機能、政策提言の充実強化が求められている。

今後、議会への住民参画や住民との協働が進んでいくことも大いに考えられ、住民の意思をより政策に反映させることにも繋がるものとなる。その意味からも大学や民間の研究機関、学識者などの第三者による附属機関を議会に設置し、政策の立案、審議の充実向上を図ることができるとともに、政策や行政の監視機能の強化にも資するものとなる。

参考人制度、公聴会制度はもちろん十分に活用することが必要であるが、議会が重要な政策課題について調査研究するための制度としては十分とは言えない。このような観点に立ち必要に応じ議会に附属機関を設置できるようにすること。

（４）議会事務局の位置づけの明確化と議会事務局体制の強化

①　議会事務局の位置づけを明確にすること

平成９年７月の地方分権推進委員会第２次勧告は、「議会の機能強化等」に関し、「地方公共団体は、議員とそれを補佐する議会事務局の調査能力、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。（中略）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。」と述べている。

その後、12 年７月の第 26 次地方制度調査会答申も、議会事務局に関し、「地方議会の審議能力を向上させる観点から、議会事務局の補佐機能のより一層の充実を図るべきである。」と述べているものの、地方公共団体と議会事務局の体制整備等について述べるに過ぎず議会事務局体制にかかる法制度上の提言はしていない。これを踏まえ提言する。

議会事務局は、議会、議長及び議員の職務をサポートするために議会に設置する事務担当組織であるが、法第 138 条第２項において、「市町村の議会に条例の定めるところにより、事務局をおくことができる。」とされ、任意設置の機関に過ぎないものとなっているが、現在全市議会が議会事務局を置いているのが実情であることから、市においては議会事務局を任意設置制から必置制とすること。

議会事務局の職務について同条は、「事務局長及び書記長は、議長の命を受け議会の庶務を掌理する。」、「書記その他の職員は、上司の指揮を受け議会の庶務に従事する。」と規定（同条第７項、８項）しているが、議会事務局は、庶務的事項のみならず調査機能、法務機能も有している。議会権能の強化に伴い、議会事務局職員の調査情報部門、議事法制部門を充実強化することが重要である。

その意味からも、議会事務局の職務について限定的な表現である「議会の庶務」の語を「議会の庶務、調査、議事法制事務」を包含する幅広い意味を有する語である「議会の事務」に改めること。

② 議会事務局体制を強化すること

地方分権の推進に伴い議会、議員の政策立案機能、監視機能の強化、議会の活性化を図るため、これを補佐する議会事務局体制の充実強化を図ること。

①で述べたように、議会事務局体制の強化は事務局職員数はじめ事務局組織機構等各自治体の自主組織権の問題ではあるが、地方分権の時代にあって議会が住民の負託にこたえ、その自主性、自立性を遺憾なく発揮していくためには、議会の政策立案機能や監視機能を強化することが重要である。各議会においては、地域の実情を勘案しつつそれらの機能を十分に発揮するために、議会事務局の調査情報部門、政策立案部門、法務部門の職員の充実強化を図ることが必要である。

これらの機能の強化を図る方策として、地域にある大学や研究所と連携を図ることも考えられる。

【実態調査結果による加盟市の議会事務局体制の状況】

加盟市の議会事務局の平均事務局人数、正職員数、うち法制担当職員数、調査担当職員数は下表のとおりである。

議会事務局の平均職員数（加盟 86 市）

区　　分	正職員数	非正職員数	計
加盟 86 市	21.5 人	2.2 人	23.7 人
（指定都市）	39.9 人	3.8 人	43.2 人
（指定都市を除く加盟市）	18.2 人	1.8 人	20.2 人
全 735 市	8.6 人	0.6 人	9.2 人

【調査法制体制】

実態調査結果によれば、加盟 86 市で調査関係課（係）を設置しているのは 76 市である。課（係）等の名称は区々であり、調査課、議事調査課、調査法制課、政務調査課、調査係、政務調査グループなどがある。

【調査法制体制等整備の取り組み事例】

○議会事務局職員の衆議院法制局への研修派遣（福岡市）

議会事務局の法務・政策立案・調査機能の強化という観点から、平成 11 年より衆議院法制局に議会事務局職員を研修員として派遣し国の立法事務に従事させた。（派遣人数は延べ３人。派遣期間は２年間。）また 15 年度には、議員からの立案依頼等に適切に対応する観点から、議会の政策立案をサポートする専門的な組織体制の整備を目的に、調査課を調査法制課に改称するとともに同課に法制係を新設している。（「実態調査結果」などより）

（５）採択請願の処理の経過と結果の報告を長等に義務付けること

議会が採択した請願で、当該普通地方公共団体の長、行政委員会等において措置することが適当と認めるものは、これらの者（長、行政委員会等）にこれを送付し、その請願の処理の経過の報告を請求することができる（法第125条）とされている。

請願の受理及び処理のあり方について法は何も規定していない。請願法においても、「この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。」（第５条）と規定するのみで、請願の採択、事後処理等については各機関の判断に任せ、調査、処理報告等の法的義務はないとされている。

採択請願に関し、法が定める執行機関に対する送付の措置の請求権限は、議会の行政監視の任務に鑑み与えられたものであり、その処理の経過と結果については長等に議会への報告を義務付けること。

（６）意見書提出のあり方を再認識すること

議会は、当該団体の公益に関する事件について意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる（法第 99 条）。

自治体の議会には法人格がないため、請願法に基づく請願を行う権能はなく、意見書の提出を持って請願に変わる目的を達することができると考えられている。

近時、各市議会から国会や関係行政庁に提出される意見書の総件数は、平成 16 年中において約 8,500 件に及んでいる。これら意見書を見ると、各々の事項においてほぼ同一の文面で構成されているという実態がある。このことは、政党や関係団体が及ぼす意向が背景にあるのではないかと推測される。

意見書の提出は、議会にとってその機関の意思を表明するものとして重要なものであると認識されている。その上で議会活性化の観点から、12 年の法改正において国会も意見書の提出先とされたところである。

地方分権の時代にあって、地方は国の政策に対しても自らの考えを示していくことが重要なことではないかと考えられる。

このような意味においても意見書は、議会の機関意思を決定し、国会又は関係行政庁にその意思を表明する重要なものである。議会はその提出に当たり、基礎自治体としての意見書の内容について、十分な審議を行ったのちに意見書を提出するものであることを改めて認識することが重要である。

（７）議員の兼職禁止規定の見直しの検討についてどのように考えるか

現行法では、「普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院又は参議院の議員、他のすべての地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び再任用短時間勤務職員とを兼ねることができない」とされている（法第 92 条）。

今、この兼職禁止規定を見直し、常勤の職員が職員として属する自治体以外の自治体において地方議会議員となることを可能とする制度を構築することについて第 28 次地方制度調査会において検討されている。

これによれば、議員となり得る人の選択肢が増えるとともに職員として地方行政に関する専門的知見を議会審議に生かすことができるという利点があると考えられている。

しかし、議員の兼職禁止規定を見直すとすれば実に多くの課題を解消する必要があるのではないかと考えられる。まずは、常勤の職員（以下「地方公務員」と用例する。）をどの範疇で捉えるのかである。地方行政一般に関する専門的知見を有する者として、一般行政職にある者を捉えるのか、一般行政職以外の職の者を含めて捉えるのか、議員となる者の職階についての制約を設けるのかどうかである。

候補者となった地方公務員と議員となった地方公務員に対する休職・復職保障制度の構築や議員として知り得た事項にかかる守秘義務の厳格化、議員となった場合にも政党には属さないとすることなどを検討する必要がある。

このように議員の兼職禁止規定を見直し地方公務員が議員となることを可能とするためには、多くの課題の解決が必要であり、早急に結論を導く問題ではないと考えられる。

（８）サラリーマンや女性の地方議会への参加を促進する方策を検討すべきか

第 28 次地方制度調査会において、サラリーマンや女性の地方議会への参加を促進する方策が検討されている。

現状においてもサラリーマンや女性の議会への参加はある。全市議会議員に占めるサラリーマンの割合についての正確な統計はないが、女性についての統計では、平成 15 年の統一地方選挙後の５月１日現在では、全市議会議員 18,916 人中 2,338 人（12%）を占めており、増加の傾向にある。

サラリーマンに関しては、現状では立候補に伴う休職を含む制度において認める企業は少ないとみられ議員になりにくいという状況は指摘し得る。

サラリーマンを地方議会に参加しやすくするとすれば、選挙に要する経費の軽減方策、たとえば一定額の費用貸与制度をはじめ議会が平日に開催されることに伴う休暇制度や立候補に伴う休職中の給与保障制度、議員となった場合の休職・復職保障制度などを企業側において整備する必要もあり、労働関係法令についてもよく検討する必要があろう。

しかし、何よりもサラリーマンや女性の地方議会への参加を促進することの合理的理由、目的はどのようなものかがよく検討されなければならないのではないか。今後、あらゆる観点からこの問題を検討し、将来、サラリーマンや女性が多く地方議会に参加することとなる姿が分権時代における市議会のあり方といい得るものか、多く参加することが議会の審議に有用に反映されることとなるのか、などについて様々な観点から慎重に議論していくことが重要なことではないかと考えられる。

Ⅲ　市長はライバル

本章では、長と議会は対立・対等の関係にあるとの認識を超え、両者をライバルと位置づけ、長と議会との関係のあり方について提言する。

（１）長の専決処分のうち「議会を招集する暇がないとき」の解釈を明確にすること

法第 179 条の規定による専決処分は､長と議会との間の調整を図るものであるが、専決処分が行われるのは、

１．議会が成立しないとき

２．法第 113 条但書の場合

①除斥のため出席議員が定足数に達しないとき

②同一事件について再度臨時会を招集しても、なお出席議員が定足数に達しない場合

③定足数以上の議員の応招はあったが、応招議員の会議への出席数が定足数を欠き議長が出席を催促してもなお定足数に達しないとき若しくは定足数に達してもその後再び定足数に達しなくなったとき

３．長において議会を招集する暇がないと認めるとき

４．議会が議決すべき事件を議決しないとき

である。

専決処分が行われるのは、このうち、「長において議会を招集する暇がないとき」がほとんどである。この「暇がないとき」の認定は、長の自由裁量によって決定すべきであるが客観性は求められると解されており（行政実例・昭 26・８・15)、専決処分後の議会の不承認の場合においても専決処分の効果にはなんら影響を及ぼさないものとされている。

そこで、専決処分のうち、「長において議会を招集する暇がないとき」の解釈を明確にし､長による安易な専決処分が行われないようにする必要がある。

（２）執行機関の附属機関への参画を見直すこと

長が設置する附属機関である各種審議会、協議会等に議員が委員として参画する事例は、調査によれば減少傾向にあるものの多くの市において議員が委員としてこれに参画している。

本研究会の「10 年報告書」の第３部「市議会の活性化方策」において、「議員の審議会等への参加の見直し」に関し、「議員が市長の設置する審議会等に参画することは、立法機関と執行機関との機関対立型をとる民主的な地方制度の趣旨に反する。」とした上で、次の２つの方策を提示している。

①法令に定めのあるものを除き、議会は、議員が審議会等の委員に就任することを慎むよう要綱の制定又は申し合わせを行う。

②やむを得ず議員が審議会等の委員に就任する場合については、所管の常任委員会等へ報告する。

なお、附属機関の構成員に議会の議員を加えることについて、行政実例は、違法ではないが適当でないとしている（昭 28・１・21）。

従来、長の諮問機関や附属機関などの審議会等に議員が参画することにより、多角的総合政策的見地からの検討に資することが可能となりその必要性が認知されていたが、地方分権の推進による議会の厳正な監視機能の発揮と住民の直接的な市政参画を拡充するためにも議員の参画を見直し、都市計画法に基づく都市計画審議会委員、民生委員法に基づく民生委員推薦会委員、地方青少年健全育成法に基づく青少年問題協議会委員など法令の定めによるものにとどめるべきである。

（３）監査請求権を積極的に活用すること

監査委員はすべての自治体に置かれる必置制の機関であり、監査委員の設置及び定数は、都道府県及び政令で定める市（人口 25 万以上の市）は４人、その他の市は３人又は２人と定められている（法第 195 条第１項、第２項）。議員のうちから選任する監査委員の数は、定数が４人のときは２人又は１人、３人以内のときは１人と定められている（法第 196 条第１項）。

議会には法第 98 条により事務の検査及び監査の請求が認められている。これを積極的に活用することにより、特定の少数の議員のみが監査に関わるのではなく、議会全体として関与し、議会権能の強化を図る必要がある。また、このことにより、監査委員の専門性を高め、監査委員の強化にも資することができると考えられる。

また、あわせて監査は監査実務の専門家が行うのが適切と考えられることから、議員から選任される監査委員のあり方についても検討すること。

（4）法第 96 条第２項を活用し議決事件を拡大すること

法第 96 条第１項は、団体の意思の決定をする議決すべき事件として 15 項目を制限列挙規定し、第２項において自治体の意思の決定機関としての議会の機能を強化するため、自治事務にかかる事件については必要と認められるものを条例で追加指定できることとされている。

議会の議決権は議会の権限を代表するものであり、執行機関に対する一番の牽制権限である。この牽制権限を積極的に活用して議会の権能を強化することが重要である。

分権改革の趣旨に照らせば、全国画一・一律の規制を排除し、自己決定・自己責任のもとに市議会がそれぞれの地域の実情に沿った活動をすることが重要であり、議会の権能強化の上からも第２項を積極的に活用し、各議会が地域の実情、住民の意向を鑑みて条例で議決事件を拡大していくことが必要である。

現在、議決事件として法第 96 条第２項を追加している市議会は約１割に過ぎない。追加している事件としては、名誉市民条例、姉妹都市提携条例、市民憲章、都市宣言、オンブズパーソン（オンブズマン）条例が多く見られるが、老人福祉法に基づく老人福祉計画の策定・変更、介護保険法に基づく介護保険事業計画の策定・変更、長期基本構想に即した基本計画、長期にわたる重要事業の計画決定などの議決事件の追加などがある。

【法第 96 条第２項による追加議決事件の例】(加盟 86 市)

札幌市	電力報償契約の締結又は解除
旭川市	市が株式会社旭川振興公社の株主総会において，次に掲げる事項について議決権を行使すること 定款の変更 取締役，監査役の選任 会社の解散 会社の合併
青森市	名誉市民条例
仙台市	一　市政全般に係る政策及び施策の基本的な方向を総合的かつ体系的に定める計画又は市政の基本的な施策に係る計画のうちその計画期間が十年以上であるもので次に掲げるものの策定、変更又は廃止

	イ　仙台市基本計画(仙台市基本構想に即した本市の長期的な計画をいう。) ロ　仙台市環境基本計画(仙台市環境基本条例(平成八年仙台市条例第三号)第八条第一項に規定する仙台市環境基本計画をいう。) 二　姉妹・友好都市の提携
山形市	名誉市民条例
宇都宮市	１　市職員等の賞じゆつ金の授与に関すること ２　水道法(昭和 32 年法律第 177 号)第５条の２第２項の規定に基づく協議に対する同意及び第６条第２項の規定による同意に関すること ３　市民憲章の制定及び改廃に関すること ４　姉妹都市の提携に関すること ５　市民の日の制定に関すること ６　平和都市宣言の制定及び改廃に関すること
横浜市	（１）　地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)第８条第５項の規定により人事委員会の喚問する証人の費用弁償に関すること （２）　長期にわたる重要事業の計画決定に関すること
豊橋市	姉妹都市の提携に関すること
四日市市	（１）　災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 42 条第１項に規定する地域防災計画の策定及び変更に関すること （２）　水防法（昭和 24 年法律第 193 号）第 25 条に規定する水防計画の策定及び変更に関すること （３）　老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）第 20 条の８第１項に規定する老人福祉計画及び老人保健法（昭和 57 年法律第 80 号）第 46 条の 18 第１項に規定する老人保健計画の策定及び変更に関すること （４）　介護保険法（平成９年法律第 123 号）第 117 条第１項に規定する介護保険事業計画の策定及び変更に関すること （５）　都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 18 条の２第１項に規定する都市計画に関する基本的な方針のうち、全体構想の策定及び変更に関すること
高槻市	名誉市民賞
枚方市	名誉市民・有功者表彰条例
姫路市	名誉市民条例
西宮市	法令によりその定数を条例で規定するもの以外の職員の定数に関する件
加古川市	職員の定数に関すること
和歌山市	（１）　名誉市民に関すること

	（２）　市民憲章に関すること （３）　心身障害児福祉年金に関すること （４）　児童手当に関すること （５）　老人医療費の助成に関すること （６）　乳幼児医療費の助成に関すること （７）　姉妹都市等としての提携に関すること （８）　重度心身障害児者医療費の助成に関すること （９）　母子家庭医療費の助成に関すること
岡山市	港湾法に基づく地方港湾の港湾区域の変更及び管理の廃止に関すること
福岡市	（１）　地方自治法(昭和22年法律第67号)第221条第３項の法人に対する出資及び市が出資することにより当該法人が同法同条同項の法人となる当該出資に関すること （２）　公有水面の埋立てをする権利を譲渡すること
長崎市	（１）　市民憲章を制定し、又は改廃すること （２）　姉妹都市の提携をすること
大分市	１．名誉市民の推挙ならびに待遇 ２．大分市向原財産区管理委員の選任について ３．大分市教育委員会教育長の退職手当の額について
那覇市	那覇市名誉市民条例に基づく名誉市民選定に関する案件

（「活性化調査結果」より）

Ⅳ　変えよう変わろう市議会

本報告書冒頭ではまず、地方分権一括法施行後５年の時を経たものの、「議会が変わった」との認識が、希薄なのではないかと捉えた。「議会が変わっていない」ということはどのようなことを意味するのであろうか。地方分権一括法は議会制度を改革するものであったのか。議会を変革させるものであったのか。

議会制度は、周知のとおり半世紀にわたり大きな改正はなされていない。その間、社会や経済財政の状況は大きく変貌した。また、地方行財政の状況も大きく変化している。住民の行政に対する意識も多様化した。住民が議会に求めるものはどのようなものであり、どのような議会の姿を描いているのであろうか。一方、議会は住民の想い描いている議会の姿をどのようなものと捉えているのであろうか。議会は住民の意思を代表する機関であるが、住民にとって議会制度はどのようなものであり、どのような価値を持つものと認識されているのであろうか。

これらの想いを抱きながら、本報告書は、分権時代に議会が住民、地域にどのようなことができるのか、住民にとって議会制度は今のままで良いのかという問題提起のもとに、現行の議会制度を市議会の現場から見つめ直し、今後、第３次に至る分権改革に向け市議会から大きなうねりを興さんと、市議会自らの強い改革の意志の赴くままに市議会を変えよう、市議会が変わろうと表明している。議会制度の改革の発露となるのは議会自らの制度改革への声である。今や議会が自ら議会制度について考える時が到来した。

法における議会に関する現行規定は、一部の規定を除き都道府県議会、市町村議会を通じ画一的制度であり、地域の実情をも考慮することのない制度設計となっている。議会の存在と議会の有する機能は突き詰めれば住民意思の代表としてのものであることは論をまたない。

それでは、分権時代において議会を変えよう、議会が変わろうとの想いのもとに述べることとする。

今、住民の自治意識は高揚している。長が住民に積極的に情報を公開していくなかで、住民の行政への参加意識も高まっている。パブリックコメント制度は住民意思の吸収と住民の行政への参画方策の一つとして活用されている。このように行政への住民の直接的な参加・参画の機会が拡大されるなかで、住民の「議会離れ」の傾向が見られる。住民の議会への関心は薄く、議会に対する意識が遠のいているのではないかと思われる。

しかし、議会だけが住民の議会離れを引き起こしているわけではない。議会は、住民への情報の提供を怠っているわけではなく、現在、９割以上の市議会がホームページを開設して住民に議会情報を提供している。さらに、ＦＭ放送やケーブルテレビ、インターネットなどによる議会中継にも積極的に取り組むなど、広報媒体を用いた情報の提供を行っている。今日、委員会を原則自由公開とする市議会も増加しており、傍聴環境の整備も進んでいる。高齢者や障がい者に配慮した議会棟のバリアフリー化も進み、声の議会だより、点字議会だよりも作成されている。

今後も情報公開を推進していき、さらに開かれた市議会、住民が身近に感じる市議会とするための一方策として、議会全体の活動のみならず、会派の活動も住民に公開していく努力も必要であろう。

さらに、議会は、住民に対し議会の役割や議会の存在意義についての認識を今以上に深めていく努力をする必要があるだろう。そのために議会が変わっていかなければならないだろう。議会が変わることにより、住民の議会に対する関心が高まり期待される議会に変わることができよう。もとより議会の主人公は議員である。議会を変えるのは議員であり、議会が変わるという願いも議員が叶えることである。議員が変わらなければ議会は変わらない。分権の時代、自己決定・自己責任のもと議員自らが応えていかなければならない時代となっているのである。

では、議会を変え、議会が変わるための取り組みについて考えることとする。

１．議会と住民との協働の取り組み

まず、議会と住民との協働の取り組みについて考えてみる。
議会にとって大切なことは、住民の意見を積極的に聴取することである。
執行機関では、政策形成と政策実現を目的に直接的な民意の収集方法として住民へのパブリックコメントの実施や電子メール等での意見募集を行っている。この方法によって住民は自分の意見を行政に向けることができ、その結果として自分の意見が行政に反映されることもある。住民の行政への参加意識がますます高揚されれば、このような行政への住民参加が、さらに加速し拡大していくことが予想される。

議会が住民の意見を直接聴取する取り組みの事例は現在のところ多くはない。
議会はどのように住民の意見を聴取すればよいのか。議会の役割は、住民の意思を代表する機関として住民の声を行政に反映させることにある。その役割を果たす意味においても、議会は住民の意見を聴取する機会を多く持ち住民の意見を把握する努力をすることである。議会が意思決定するために、事前に住民に周知した上で意見を公募することや、広範な住民に対しアンケート調査することも考えられる。
議会は、住民の意見を真摯に聴取し、議会に反映させる機会を拡大していくことが重要である。専門的知識を有する住民は多数存在しており、この住民の専門的知識を活用する意味においても、議会が住民参加を積極的に取り入れて高度で専門的な知識を培うことにより、議会と住民とが対等のパートナーとして連携、協働の関係に立つようになればよいのではないだろうか。議会はこれにより、「議会は何をしているのか、議会は何ができるのか良くわからないという住民の想いも払拭することに繋がるのではないか。」（後掲・江藤俊昭氏講演より）と考えられる。

例えば、委員会に複数の住民の参加を求め特定の政策課題について自由に意見を述べる機会を持ち、議員と住民との間で問題点や課題について議論することが考えられる。請願、陳情のように議会が受身になるのではなく、議会から住民に政策課題を介して接近していくのである。このことによっても議会が活性化していく方策となるのではないだろうか。

また、議員活動の観点から見れば、議員は、日常の議員活動を通じて住民の生きた情報、ニーズを得ることができる立場にあるので、これを的確に議会に反映させることができる。住民参加を促進し、行政の監視や政策調査研究、政

策立案に生かすことである。
　このような協働の取り組みの事例として、以下のように、市議会モニター制度をはじめ、住民の声の聴取手段として電子メールによる意見投稿や要望の受付の実施の動きもでてきている。

　議員が提案する政策の立案に際しても、立案初期の企画段階から直接住民の意見を聴取し、住民と協働して調査し、議論を尽くした後に一つの政策の提案として住民との協働を結実させることができるであろう。そのための法整備が検討されて然るべきであろう。

【議会と住民との協働の事例】

○市議会モニター制度（四日市市）
　四日市市議会では、16 年 11 月、市議会の円滑で民主的な運営を推進することを目的として、市議会モニターを設置した。市議会の運営等に関し、市民からの要望、提言等の意見を広く聴取し、市議会の運営に反映させることを目指して、大学生４名を含む 20 歳代から 70 歳代の 42 名のモニターで構成されている。
　主な活動としては、本会議、委員会等の会議を傍聴し、会議の運営に関する意見を提出すること、市議会だよりや市議会ホームページに関する意見を提出すること、さらに市議会議員との意見交換を行うこととしている。
　市民自治基本条例（理念条例）の制定にあたっては、自治基本条例調査特別委員会の傍聴を呼びかけ、条例案についての意見を聴取し、条文に反映させている。

（「実態調査結果」などより）

○条例において「区民との直接対話の場を設ける」ことを謳う自治基本条例の制定（東京都文京区）
　16 年 12 月、文京区は「文の京」（ふみのみやこ）自治基本条例を制定した。同条例において、「区議会は、区民との直接対話の場を設けるなど、区議会への区民参加を推進し、区議会の活性化を図り、開かれた区議会を目指す。」ことを謳っている。
　また、文京区議会では、16 年６月に議会運営活性化計画を策定し、「議会と区民が直接対話する機会を創設すること」など、計画に基づき議会の活性化に取り組んでいる。

（「実態調査結果」などより）

○わがまちの“憲法 ”を考える市民会議（長野県飯田市）

15 年５月、政策立案型議会への転換を図るため、「議会議案検討委員会」を設置した。16 年５月には、「市民がまちづくりをしやすいように条例を制定して、行政が市民の視点に立った運営を行っているかチエックする責務が議会にある。」との考えから、一般市民、市議会議員、行政職員からなる、「わがまちの“憲法”を考える市民会議」を発足させ、自治基本条例（仮称）の制定に向けた検討に入った。同年 12 月に最終答申書がまとまり議長に提出された。

現在、自治基本条例特別委員会を設置して、18 年９月の条例制定を目指している。

（「実態調査結果」より）

○市民まつりに議会ブースの出店（大阪府大東市）

16 年９月に市民まつりの議会ブースを出店し、市政相談の実施及び議案審議の流れ、傍聴の手続き、請願・陳情の提出方法などのパネルを展示した。

（「実態調査結果」より）

市民まつりでの「議会ブース」

２．議会の政策立案力の向上について

住民は、議会に対して立法機能の強化をはじめとする政策立案力の向上を期待している。

議会が政策を作成するに当たっては、政策の目的と趣旨を明確にすることと、目的の達成のための方策を考えることが重要と考えられる。

そのための方策の一つとして、政策立案の初期段階からの住民参加がある。議会の政策立案に関しては、政策立案の初期段階からの住民参加も一つの方策である。様々な職業や年齢層、性別による多様な住民の意見をよく聴取し、密度の濃い議論を重ねることにより、住民の要望と市の施策との整合性が取れた地域性、独自性のある条例案の作成が可能となる。

議会において政策を立案する場合に重要なことは、議会を構成する議員が条例案の法的構成力や立法の技術を習得、駆使することではなく、政策の構想を描いて見せることである。その構想のもとに出された骨子、骨格を議会事務局の調査、法制スタッフや議会に設置する附属機関、あるいは法律家に意見を求めて議案として取りまとめ、議会に提案できる案が作成されることとなる。

議会において決定した政策は、執行機関の立場に立つものではなく、住民の視点に立ったものである。あるときには住民の意見を求め、必要あるときには附属機関等による調査研究をもとに議員同士が議論、研究して政策の立案に繋げる地道な努力によって質の高い、住民にとってはより身近に感じられる政策の立案がなされるだろう。

３．議会の改革への取り組み

多くの市議会において議会の改革への取り組みがなされている。改革に取り組む組織の名称は「議会改革等検討会議」「議会のあり方検討会」「議会制度検討会」「より開かれた議会へ向けての懇談会」「議会の地位と権限に対する協議会」など様々である。

これらの会において協議、検討されている事項は、大別すれば、①議会制度全般に関すること（例・議員定数、議決事件の拡大、特別委員会の見直し、執行機関の審議会への参画の見直し、政策条例作成の機能強化、会議規則・委員会条例・傍聴規則の検討など）、②議会運営に関すること（一問一答方式の導入、申し合わせ、一般質問の方法・代表質問制度の検討、議会の公開と情報提供、ホームページ等広報の検討など）が挙げられている。

実態調査結果によると、加盟 86 市のうち平成 16 年中において、議会改革に向けた取り組みについては下記に示すとおりであるが、議会改革への取り組みをホームページに掲載している市がある。加盟市では長野市、京都市、姫路市、松山市、高知市、熊本市。加盟市以外では、19 市議会ある。

【「実態調査結果」による議会改革への取り組みの事例】

◇議会改革の検討組織の設置

○議会改革検討委員会の設置（札幌市）

会派代表で構成する改革検討委員会を設置し、議会にかかる諸課題について検討を重ね、臨時会の原則会期一日化、傍聴に関する規則の見直し等を決定した。

○横浜市会議会のあり方調査会の設置（横浜市）

16 年５月 19 日～19 年３月 31 日の間、議会運営委員会のもとに中長期的視点から議会のあり方にかかる重要諸課題について調査研究することを目的に設置。①委員会のあり方について、②地方分権・民営化等に即した議会運営のあり方について、③議会の IT 化と議会運営のあり方、④その他議会運営等のあり方、議会活動支援のあり方、などについて調査・検討を行う。

○議会のあり方に関する調査特別委員会を設置（堺市）

地方分権時代にふさわしい議会のあり方について調査審議している。

○市会改革検討小委員会の設置（京都市）
16年３月29日に、市会運営委員会の下に市会改革検討小委員会を設置し、延べ13回に及ぶ委員会での協議を経て、17年３月18日に、地方自治法第96 条第２項に基づく議決事件の追加等議決権の強化、議会運営のルールづくり、常任委員会のモニターテレビ放映等委員会の公開の推進、政務調査費の公開、議員処遇の見直しなどに関する13項目の改革内容を取りまとめた。

◇常任委員会の見直し

○常任委員会の月１回の開催（旭川市）
常任委員会については、原則として毎月１回開催し議会の活性化を図った。

○常任委員会のあり方の協議（川崎市）
常任委員会のあり方を協議し、効率的に委員会を開催することとし、開催数などの見直しを行った。

○委員会条例の一部改正（越谷市）
議会運営委員会において、議会改革について審議され常任委員会の所管事項に関し委員会条例を一部改正した。

○委員会の活性化（豊田市）
本会議と委員会の質疑の区別、委員外議員の発言制度の運用、委員会における市民傍聴の原則許可、委員長報告内容の充実

○常任委員の任期を２年とした（加古川市）
条例上は１年の常任委員の任期を原則２年とする申し合わせを行った。

○委員会所管事項全般の質問ができることとした（高松市）
16年12月定例会から、常任委員会において付託議案の審査だけでなく、委員会の所管事項全般について、発言通告の上、質問できることとした。

○常任委員会数の減少（三重県名張市）
常任委員会の機能を強化し、審議の充実を図るため委員会を４委員会から３委員会に減少した。

○月１回程度の常任委員会の開催（京都府宇治市）
　行政報告を積極的に受けるため常任委員会を月１回程度を目標に開催している。

◇議会先例集の作成

○議会先例・申し合わせ集の作成（岐阜県可児市）
　過去の議会運営に関する取り決め、申し合わせ事項を調査し、先例・申し合わせ集としてまとめた。

○議会運営方法の見直し等の研究（東京都千代田区）
　会議規則の改正等を含む議会運営方法の見直しや報酬および費用弁償のあり方など研究・調査し、議会活動の基盤強化を図っていく。

◇その他

○傍聴規則の改正（船橋市）
　傍聴受付表の性別・年齢欄等を削除した。

○音声認識による「会議録作成支援システム」の導入（静岡県沼津市）
　本会議の会議録や委員会会議記録の作成時間短縮を主な目的として導入した。これにより、本会議最終日に行なわれる「委員長報告」の作成時間短縮及び議員への会議情報の即時提供が可能となった。

（「実態調査結果」などより）

４．議会の活性化への取り組み

「活性化調査結果」によれば、平成 17 年１月 31 日までに「議会の活性化に取り組んでいる議会」、あるいは、これまでに「議会の活性化に取り組んでいた議会」は、回答 726 市中 649 市（89.4%）に上っている。

議会活性化の取り組みが、「どのような場において検討されているか」については、議会運営委員会が 456 市、会派などの代表者会が 267 市、全員協議会が 140 市、議長の諮問機関的な研究会・検討会などが 132 市、特別委員会が 96 市などである。

各市議会が取り組んでいる活性化の事例を大別すると、会議の公開、法に定める公聴会の開催、参考人制度の活用、土日・夜間、子ども議会等の開催、議員の研修会・勉強会の開催、広報活動の展開などである。

【「実態調査結果」による議会活性化の取り組み事例】

○宇都宮ジュニア未来議会の開催（宇都宮市）

夏休みに市内在住・在学の中学２年生・高校２年生、計 48 名による「宇都宮ジュニア未来議会」を開催。ジュニア議員は３回の事前研修で市の施策や議会制度を学び、６部会に分かれて課題や提案事項を選択し質問を作成。８月 19 日の本番では、部会の代表者計 14 名が登壇し放置自転車問題や不審者対策、一人暮らしのお年寄り対策などについて質問を行った。議会開催後すぐに実施された提案もあり、事後研修では「議会が身近になった」「市政に関心を持つようになった」などの感想がきかれた。宇都宮市ではこのジュニア議会を今後も継続的に開催していく。

○ 夏休み親子議場見学会（大阪市）

市内在住・在学の小学３年生から６年生の児童とその保護者を対象に、夏休みの期間中の２日間、各日 50 人を募集、本会議場や委員会室など市会構内の見学と模擬本会議や模擬委員会を体験しながら市会の役割や仕組みなどについて理解を深めてもらうことを目的として９年度から実施している。

16 年度の参加者は２日間で 93 名。

○ 傍聴席に親子室を設置（堺市）

16 年４月より、小さな子ども連れの方にも市議会の議論を安心して聴いていただけるよう、傍聴席に親子室を設置した。

傍聴席後方に設置された親子室

○ 子ども議会の開催

本研究会加盟 86 市のうち、16 年中に子ども議会を開催したのは 19 市。

○小学生の議会傍聴（那覇市）

小学６年生の社会の授業に「政治のしくみを知ろう」の単元があり、教育委員会と連携し、「政治の仕組み・議会」を学ぶ身近な事例として、小学生の議会傍聴を積極的に受け入れている。

◇ホームページ等広報の検討及び議員研修誌の作成

○「市議会バーチャルツアー」の掲載（尼崎市）

議会広報の一環として、平成 13 年 11 月から市議会の公式ホームページを開設し、市民・事業者等へ提供する議会情報の内容充実に取り組んでいる。平成 17 年３月には本市が全庁的に取り組んでいる「ＹＡＡるぞ運動」（職場の改革改善運動）の一環として、議会事務局職員が自らホームページの掲載項目に新たに「市議会バーチャルツアー」を追加し、写真入りで議会棟を案内できるようにしており、市民などに議会について、よりわかりやすく身近に感じてもらう取り組みを行っている。

○議会広報紙へのＱＲコードの掲載（倉敷市）

議会広報の充実に向けて平成 16 年度当初は、議会広報紙とホームページにより議会広報を行っていたが、開かれた議会を目標に、広報の充実化を図るために平成 16 年 11 月より、携帯版のホームページを開設した。携帯版のホームページにアクセスしやすくするために議会広報紙にＱＲコードを掲載した。また、視覚障害に対応するために「声の議会だより」をデジタル化して、ホームページ上に掲載している。

平成17年5月1日発行　第55号

市議会だより

倉敷市議会事務局

平成17年度倉敷市一般会計予算や財政運営など活発に論議

第1回定例会（2月）代表質問

市議会だよりに掲載されたＱＲコード（中央下段）

○ホームページのコンテンツ

子ども向け（仙台市、横浜市、所沢市、船橋市、静岡市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、千代田区、港区、文京区、渋谷区、杉並区、足立区、葛飾区、羽生市、半田市、多治見市、富田林市、亀岡市、生駒市、宇部市、行橋市、水俣市）

クイズ（大阪市、神戸市、広島市、千代田区、港区、杉並区、足立区、葛飾区、半田市、防府市、大村市）

外国語（札幌市、横浜市、大阪市、神戸市、城陽市）

携帯電話向け（神戸市、姫路市、倉敷市、黒部市、松本市、杉並区、貝塚市、庄原市、行橋市）

ホームページの開設状況

	開設している	開設していない
加盟 86 市	86 市 100%	0 市 0 %
全 735 市	664 市 90.3%	68 市 9.2%

本会議の放送状況（加盟 86 市・複数回答）

インターネット中継	民放テレビ	CATV	ラジオ	庁内などにモニターテレビ放送	庁内に音声放送
16 市 5.3%	2 市 2.3%	30 市 34.8%	5 市 5.8%	57 市 66.2%	44 市 51.1%

○議員研修誌の作成（松山市）

15 年１月に議会単独のホームページとして、会議録検索、市議会だより、委員会の開催等のほか、市民からの意見・要望を募るアンケートも掲載した。さらに 16 年１月には、議長室、委員会の審査内容等を掲載するなど、その充実に努めている。

また、市議会の活性化や市民に親しまれる議会を目指し、さまざまな施策に取り組んでいるが、その一環として、議員研修誌「選良」を発行している。昭和 51 年に理想的な議事運営を探求することを目的に、「法令ニュース」という名称で発刊。数度の変遷を経て現在の名称となり、平成 16 年冬 115 号に至る。年４回の発行で、議会運営を中心とした「虎の巻講座」「特集記事」を集録するとともに、「私のおもひで」「選良のつぶやき」「おすすめの一冊」など議員からの投稿を掲載（全議員任期中１回は何らかのコーナーに登場）。各議員のほか市役所各課や県下の議会等に配布している。

松山市議員研修誌「選良」

５．議長は法定どおり４年務めるようにすること

議長及び副議長の任期は、議員の任期による（法第 103 条第２項）とされ、議員の任期は４年（法第 93 条第１項）であるので、法上、議長及び副議長の任期は４年である。

しかしながら、法において「議長及び副議長は、議会の許可を得て辞職することができる。」（法第 108 条）こととされており、このことが議長の短期交代を容認する背景の一つになっているとも言え、やむを得ないものとして限定的に辞職を許可する特別の事由、例えば、病気疾患・高度障がい等健康上の事由を各市議会で申し合わせることなどが考えられる。

議長は、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する地位にあるので、議長の職責の重要性のみならず議会の権威を高めるためにも４年間在任すべきである。

議長の任期（加盟 86 市）

区　分	１年未満	１年以上 ２年未満	２年以上 ３年未満	３年以上 ４年未満	４年
加盟 86 市	16 市 18.6%	46 市 53.4%	18 市 20.9%	０市 ０％	６市 6.9%
※712 市	144 市 20.2%	304 市 42.6%	190 市 26.6%	12 市 1.6 市	62 市 8.7%

※全国 735 市のうち回答があった 712 市

（「実態調査結果」より）

６．定例会の年間会期日数の増加による審議の充実

16年11月の地方自治法改正により年４回以内とされていた定例会の回数制限が廃止された。これにより定例会の回数は条例で「４回以内」と限らない回数を定めることができることとなった。17年11月現在、定例会回数にかかる条例を改正した市議会は鳥取県倉吉市のみであり、その回数は「５回」としている。今後、定例会回数を増減する市議会があることも予想され、開催回数による独自の議会運営が行われることも考えられる。

例えば、各議会の定例会の会期日数が増えれば、会期中における委員会審査の充実が期待できることや、突発的な行政課題にも迅速に対応することができる可能性もある。そのことが議会の審議機能の強化、議会の活性化に資することにもなる。

７．特別委員会のあり方の見直し

「普通地方公共団体の議会は、条例で特別委員会を置くことができる（法第110 条第１項)」。「実態調査結果」によれば、市議会において、特別委員会は加盟 86 市の平均で 4.6 委員会設置されている。

特別委員会は、常任委員会と異なり特定の付議事件について審査するため必要の限りにおいてその都度設置されるものであり、常任委員会制度を採用している議会においては、２以上の常任委員会を通ずる事件、又は特に重要案件であるために特別の構成員による審議の必要がある場合等に設置されるもので、その存続期間は、付議事件が審査されている期間に限るものである。従って、付議事件の審査終了によって特別委員会は会期中にあっても消滅することとなる。

しかし、特別委員会の設置の目的を達成したにもかかわらず、消滅することなく存置し続け、いわば常設化している特別委員会の存在がよく指摘される。法の求める特別委員会の設置の趣旨と設置後の現状との隔たりが見られることから、特別委員会のあり方を見直すべきである。

８．分権時代における市議会の役割と議会・議員像

（１）分権時代における市議会の役割

分権時代、自治体は、自己決定・自己責任の原則の下に地域にかなった行政を行うことができる。これにより、議会の執行機関に対する監視の役割が一層重くなる。そこで、議会が行政の監視役を果たす上で、議会が議決する事項について今以上に審議することが必要になる。また、議会は監視役のみならず政策立案についても、住民の意思、地域の実情を的確に踏まえたものとしていくことが必要となる。

議会の構成も、都市全体を見渡すことのできる議員で多く構成されるようになることが分権時代には求められるのではないか。議会が、「長期的視点に立った地域ビジョンの策定者（構想者）とならなければ、議会の存在意義は薄れてしまう。」（後掲・江藤俊昭氏講演より）といえよう。

そこで、議会の存在意義を高めるためには、まず、議会情報の徹底的な公開が必要である。情報公開を進めれば、住民は議会での議論を認識することができる。その認識の下に住民参画を進め、議会が住民の意思を的確に吸収することにより、長期的な地域ビジョンを描くことが可能となるだろう。

今日、住民の意思が多様化し様々な住民の利害がもたれあっている。

このようななか、分権時代に求められる議会の役割は、情報公開と住民参加を進め、「社会の変化に対応しながら、できるだけ人々を幸せからこぼさないような地域社会を作っていくこと」（後掲・辻山幸宣氏講演より）にあるといえ、その役割を果たすためには議会の更なる監視機能と政策立案機能の発揮にある。

（２）分権時代における議会・議員像

①分権時代には執行部に負けないほどの政策論争が必要

分権時代において果たす議会の役割がさらなる監視機能と政策立案機能の発揮であるならば、議会は住民に、その機能を発揮している姿がよく見える形での議論を行うことが大切であろう。そうすれば住民は議会の議論に大きな関心を抱くだろう。

例えば、長提出議案について、まずは委員会審査において議員と執行部との間での活発な議論を展開し、この活発な議論をできるだけ住民に公開していくことが、議会の監視機能の強化につながるであろう。

さらに、監視機能を強化するためには、長提出議案についての議員同士の議論を活発に行い、その議論もできるだけ住民に公開していくことが重要であろう。議会が監視機能とともに政策立案機能を遺憾なく発揮するためには、執行部に負けないほどの政策論争を重ねることが必要である。分権時代の今、議論、論争のある議会こそが住民が求める議会ではないだろうか。

②分権時代に描かれる議会・議員の姿

分権時代を迎え、議会はこれまで以上に監視機能と政策立案機能の向上が求められる。議会は、地域住民の多様な意思を反映し、その意思のもとに監視機能・政策立案を果たしている。この機能の向上を果たす上においても相応の議員数は必要であり、定数も地域の自主性に委ねることが分権時代にふさわしいといえるのではないだろうか。

そして、本報告書でこれまでに述べたことを実践し積み上げていけば、分権時代における議会・議員像が彷彿と描かれていくであろう。

地域の未来はいつの時代も子どもたちに託されている。子どもたちが議員になりたいとの志を抱けるような魅力ある職であれば、子どもたちが憧憬を抱き、その思いが連綿と受け継がれ、地域住民のための議会として高く評価されるだろう。

Ⅴ　本報告書中間報告（未定稿）に関する第 28 次地方制度調査会答申のあらまし

本研究会は平成 17 年４月 15 日、現行地方自治法の改正すべき点を指摘する提言を中心とした、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書中間報告（未定稿）を「議会のあり方」を審議していた内閣総理大臣の諮問機関である第 28 次地方制度調査会（16 年３月１日発足）の第 29 回専門小委員会に提出した。

本研究会では、設立当時（昭和 32 年 11 月 14 日）から、調査研究テーマを決め意見書等を作成し、国の行政機関及び国会方面へ提出。この結果、地方制度調査会をはじめ国の機関において多くの問題点が取り上げられた。

これらの背景を踏まえ、本研究会の 16・17 年度の調査研究では、同調査会の現行地方自治法改正に向けた審議において市議会の声を反映させることも目的のひとつだった。

同調査会では 17 年 12 月９日、今次の発足から幾多の審議の後、第４回総会において答申をまとめ、同日に小泉純一郎内閣総理大臣に提出した。

そこで、本研究会の提言にかかわる同調査会の答申についてみると、以下のとおりである。

【答申内容と提言事項との対比】
～議会のあり方の見直しに係る具体的方策～

１．議会権能の強化に係る具体的方策

（１）議長にも臨時会の招集権を認めること（法第 101 条の改正）

「議会側が必要と認めるときに臨時会が必ず開かれることを担保することが必要である。この場合において、長と議会の関係や、長が事実上議案の大半を提案しているという実態を踏まえれば、議長に招集請求権を付与することとし、招集請求があるときには、長は一定期間内に招集しなければならないものとすべきである。」とされた。

（２）市が設立・出資した法人への監視権を拡充すること

具体的事項の記述なし。なお、議会の監視機能の強化を謳う数箇所の記述はある。

（３）契約、財産の取得・処分の政令基準を見直すこと（政令第 121 条の 2 の改正）

記述なし。

（４）地方公営企業にかかる契約に議会が関与できるようにすること

記述なし。この提言は中間報告提言事項ではない。

２．委員会制度における見直しに係る方策

（１）議長は常任委員会には所属することができないとすること（法第 109 条の改正）

記述なし。

（２）閉会中の委員会活動を弾力化すること

記述なし。

（３）委員会による議案提出権について

この問題に関しては、調査研究の結果、委員会に議案の提出権を認めることについては、賛否両論があり引き続き検討する必要があると報告したが、「委員会審議の充実を踏まえ、現在、長又は議員に限られている議案提出権について、委員会にも認めるべきである。」とされた。

なお、報告書ではふれなかった問題であるが、委員会制度に関し、現行の 1 議員 1 委員会所属制について、以下の通りこれを廃止することが示された。

「議会の組織に係る自主性・自律性の拡大等を図る見地から議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止することとし、一定の規律が必要な場合には、委員会条例に必要な規定をおくこと等で対応することとすべきである。」

これに加え、常任委員は、「会期の始めに議会において選任」するとされていることを、「委員会の委員については、閉会中など一定の場合に委員会条例で定めるところにより、議長が指名することによって選任等ができるようにすべきである。」とされた。

３. その他の事例に係る具体的方策

（１）会議録の電子媒体化を認めること（法第 123 条の改正）

「会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべきである。」とされた。

（２）「傍聴人の取締に関する規則」を「傍聴規則」に改めること（法第 130 条第３項の改正）

記述なし。

（３）議会に附属機関を設置できるようにすること（新規規定を設ける）

附属機関の設置を可能とすることは認められなかったが、以下の通り議会が専門的知見を活用することは可能とされた。

「議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査・報告もできることとすべきである。」とされた。

（４）議会事務局の位置づけの明確化と議会事務局体制の強化

「専門的能力を有する職員の養成・確保のための方策を検討するなど、議会事務局の補佐機能や専門性の充実を図るべきである。」とされた。

（５）採択請願の処理の経過と結果の報告を長等に義務付けること

記述なし。なお、この問題については、中間報告提言事項ではない。

（６）意見書提出のあり方を再認識すること

記述なし。なお、この問題については、中間報告提言事項ではない。

（７）議員の兼職禁止規定の見直しの検討についてどのように考えるか

（８）サラリーマンや女性の地方議会への参加を促進する方策を検討すべきか

上記２点については、中間報告提言事項ではない。
「住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、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などの運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。」とされた。

４．「市長はライバル」に係る具体的方策

（１）長の専決処分のうち「議会を招集する暇がないとき」の解釈を明確にすること

「専決処分は議会の権限に属する事項を長がやむを得ない場合に代わって行う制度であることにかんがみ、その運用に当たって制度の趣旨を逸脱することがないような手当てがなされるべきである。
このため、「議会を招集する暇がないと認めるとき」の要件を見直し、制度本来の趣旨に即した要件の明確化を図るべきである。」とされた。

（２）執行機関の附属機関への参画を見直すこと

法改正事項としての提言ではないため答申には記述はない。

（３）監査請求権を積極的に活用すること

提言に対する答申はないが、監査委員のあり方について以下の通りの記述がある。

「監査委員は、地方公共団体の公正で効率的な運営を図るために置かれる機関であり、他の執行機関を牽制する役割にかんがみれば、その権限、組織、運営等の基本的事項については引き続き法律で定めることが必要である。ただし、その人数については、監査委員の職責を踏まえると法律で一律に定める必要は必ずしもないと考えられる。したがって、地方公共団体の実情に応じて監査機能の充実を図る観点から、識見を有する者から選任する監査委員については地方公共団体の条例でその数を増加することができることとすべきである。」とされた。

（４）法第 96 条第２項を活用し議決事件を拡大すること

「議会の権能を拡大する見地からは、まず、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用することにより、各地方公共団体の実情に応じた議決事件の追加を図ることが考えられる。」とされた。

５．「変えよう変わろう市議会」に係る具体的方策

（１）議会の政策立案力の向上について

「住民等の声や、先進的な議会改革の取組事例を勘案しながら、（中略）議事機関としての政策形成機能、監視機関としての機能の充実が図られるよう、その見直しを検討すべき時期に来ている。」とされた。

（２）議長は法定どおり４年務めるようにすること

法改正提言事項ではない。

（3）特別委員会のあり方の見直し

法改正提言事項ではない。

（4）議員定数のあり方について

「議会の議員定数については、その上限を法定しており、これを撤廃すべきであるという意見があるが、この点については、条例定数制度の施行から日が浅く、また、市町村合併に伴う定数特例、在任特例等が平成22年3月の合併まで適用されることなどの事情があり、少なくとも当分の間は現在の制度を維持することとした上で、その後の制度のあり方について引き続き検討することとすべきである。」とされた。

この問題は、中間報告提言事項ではないが、最終の調査研究報告書において、以下の通り報告した。

〈　報　　告　〉

議会は、地域住民の多様な意思を反映し、その意思のもとに監視機能・政策立案機能を果たしている。この機能の向上を果たす上においても相応の議員数は必要であり、定数も地域の自主性に委ねることが分権時代にふさわしいといえるのではないだろうか。

おわりに

昭和22年の地方自治法の制定爾来、同法の議会に関する規定に大きな改正はなされていない。

平成12年4月に地方分権一括法が施行され、自治体の自己決定の機会は拡大した。同法の地方自治法の議会に関する規定では、議会の議決事件の拡大や議員の議案提出要件の緩和などの一部の法改正がなされたが、議会の招集権をはじめ委員会制度など議会制度の根幹にかかわる法改正はなされなかった。議会制度のあり方はなお大きな課題として取り残されていた。

このような状況のなか、第28次地方制度調査会が16年3月1日発足し、「議会のあり方」が審議項目の一つに掲げられた。そこで本研究会においても、16年8月25日開催の第80回総会で、16・17両年度にわたる調査研究テーマを「分権時代における市議会のあり方」と決定し、特に現行の議会制度を市議会の現場から見つめ直すこととした。そこで、一部の規定を除き都道府県、市、町村を通じた全国画一・一律の規制を排除し、各市議会の自己決定・自己責任の下に柔軟で多様な議会制度を構築し得る法改正事項等を提言すべく調査研究を行い、さらには分権時代における議会・議員像をも描き、調査研究報告書（以下、「報告書」という。）を取りまとめることを決めた。

その後、調査研究を重ね、地方自治法の議会に関する規定のなかで法改正すべき事項や議会の監視機能・調査機能・政策立案機能を強化する方策として何があるのかについて現状を踏まえ分析考察し、本報告書を取りまとめるに至った。

報告書はまず、議会の権能強化のための提言をはじめ委員会制度における見直し事項など多くの事項を提言した。そして、住民の自治意識が高揚するなかで議会離れの傾向が見られると指摘。そこで住民への情報の提供を始め住民との協働の取り組みや議会への改革の取り組み、議会の活性化への取り組みなど議会の能動的活動を報告した。それらを踏まえ分権時代における市議会の役割として、情報公開と住民参加を進め「人々を幸せからこぼさないような地域社会を作っていくこと」にあり、その役割を果たすためには更なる監視機能と政策立案機能の発揮にあると訴えた。

分権時代における議会・議員像としては、執行部との活発な議論、議員同士の活発な議論と論争のある議会こそ住民の求める議会ではないかと指摘した。

本研究会は本報告書第Ⅴ章に記載の今次の地方制度調査会答申に盛り込まれなかった本研究会の報告書における提言事項が、将来において結実することを期待する。

今、市議会は、住民との様々な協働の取り組みをはじめ積極的な情報の公開、住民のための市議会のあり方の検討や議会の活性化への取り組みを展開している。さらには、子ども議会を開催するなど子どもたちにも市議会に親しめる工夫をしている。いつの時代も地域の未来は子どもたちに託されており、子どもたちが議員になりたいとの志を抱けるような魅力ある職であれば、子どもたちが抱く憧憬が連綿と受け継がれ、地域住民のための議会として高く評価されるだろうと報告を結んだ。

「分権時代における市議会のあり方」
に関する調査研究報告書作成の経緯等

１．都市行政問題研究会概要

設立年月日　昭和３２年１１月１４日
加盟市の数　８６市（人口２５万人以上の市）
会長市　　新潟市
設立目的　　都市行政の諸問題についての調査研究及び資料・情報の交換等により都市の発展に寄与することを目的とする。
設立の経緯　昭和３２年、地方自治法の「大都市に関する特例」の拡充強化を推進することを目的として、人口２５万以上の２４市の議長によって都市行政懇話会として設立された。その後、昭和５２年２月の総会で、地方行財政環境の大きな変容に対応するため規約改正を行い、目的を前述のように変更し、都市行政問題研究会と改組した。

２．都市行政問題研究会調査研究テーマ一覧

昭和	３３．１．～３６．４	行政事務の移譲
〃	３３．１２．～３６．２	行政事務の移譲に伴う職員及び経費調査
〃	３７．１２．～４０．３	厚生関係行政の実態とその改善策
〃	４２．１．～４３．１０	地方公営企業の経営合理化
〃	４５．５．～４７．８	都市行政近代化のための方策
〃	４９．１．～５０．１１	行政事務再配分
〃	５１．３．～５３．２	大都市における地域的住民組織
〃	５３．４．～５５．２	大都市における議会と住民参加
〃	５５．４．～５７．２	新時代に即応した市議会機能の向上策
〃	５７．４．～５９．２	情報化時代における市議会
〃	５９．４．～６１．２	高齢化社会と都市行政
〃	６１．４．～６３．２	都市の活性化と行政
〃	６３．４．～平成２．２	国際化時代の都市のあり方
平成	２．４．～４．２	快適な都市環境とまちづくり
〃	４．４．～６．２	文化行政と都市のあり方
〃	６．４．～８．２	少子化時代の都市行政
〃	８．４．～１０．２	地方分権と市議会の活性化
〃	１０．４．～１２．２	情報公開と市議会
〃	１２．４．～１４．２	分権時代における議会運営のあり方
〃	１４．４．～１６．２	IT(情報技術)時代に対応した市議会のあり方
〃	１６．４．～１８．２	分権時代における市議会のあり方

３．調査研究テーマの決定及び研究報告書作成の経緯

平成１６年

３月　４日　平成１６・１７年度調査研究テーマの選定にあたり、希望するテーマを調査するアンケートを加盟８６市あてに発送した。

５月１３日　調査幹事会（役員市 15 市の局長会議）において、特に、平成１６・１７年度調査研究テーマについて協議。加盟市より受領した平成１６・１７年度調査研究テーマに関するアンケート中、回答があった２０件のうち１７件において「地方議会の活性化」に関しての調査研究が希望テーマとして挙げられていたこともあり、１６・１７年度調査研究テーマ素案を「分権時代における市議会のあり方」として決定した。

また、調査幹事会に調査幹事会検討小委員会（以下「検討小委員会」）を設置し、調査幹事会が検討する事項について分掌して調査研究を行うこととした。

６月　９日　橋田会長が本研究会役員市議会事務局職員６名に都市行政問題研究会調査幹事会検討小委員会委員を委嘱した。

７月　６日　第１回検討小委員会が７月６日・７日の両日にわたり開催された。「都市行政問題研究会調査幹事会検討小委員会運営要領案」を決定するとともに、正副委員長を選出した。会議では、地方分権一括法施行後における各委員の市議会の動きについて意見交換した。また、山梨学院大学法学部教授の江藤俊昭氏より「地方分権における地方議会の課題―協働型議会の構想」と題する講演を聴取した。

７月２５日　役員会（役員市１５市の議長会議）において、先の５月１３日に行われた調査幹事会で決めた平成１６・１７年度調査研究テーマ素案である「分権時代における市議会のあり方」を第８０回都市行政問題研究会総会に案としてはかることを決定した。

８月１０日　第２回検討小委員会において、調査研究テーマ案「分権時代における市議会のあり方」に沿って現行地方自治法の改正すべき条文等について検討するとともに、サブテーマ案について協議した。

８月２５日　第８０回都市行政問題研究会総会において、平成１６・１７年度調査研究テーマについて、加盟市アンケートの回答状況等に基づき、検討小委員会及び調査幹事会で検討し、役員会で協議した「分権時代における市議会のあり方」を原案のとおり了承した。

なお、役員市の議会事務局長で構成する調査幹事会に検討小委員会を設置し、調査幹事会が検討する事項について分掌して調査研究を行うこと、調査研究の方法としては、検討小委員会、調査幹事会、役員会によって、調査項目の検討、報告書の案文の取りまとめ等を行うこと、また具体的な調査手法として、全国の市議会議員（約１割を無作為抽出）を対象とした意識調査、加盟８６市に対する書面調査などを行うこと、そして調査研究スケジュールも併せて了承した。

当日はまた、四日市大学総合政策学部長・教授である竹下譲氏より「地方分権のもとでの議会のあり方」～議会・議員の変貌の必要～と題し講演があった。

１０月１３日　第３回検討小委員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究の視点（案）をとりまとめるとともに、調査研究テーマに沿った本研究会加盟８６市議会議長をはじめ加盟市議会事務局長および全国の市議会議員の約１割である約１，９００名へのアンケート調査素案について検討した。

１１月１６日　調査幹事会において、検討小委員会委員長である遠藤実新潟市議会事務局次長より検討小委員会のこれまでの検討事項について報告。続いて、平成１６・１７年度調査研究テーマである「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究の視点（案）、「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査（案）について協議した。また、第８１回総会閉会後のミニシンポジウム開催について（案）について協議した。

１１月２５日　役員会において、検討小委員会で検討し、先の調査幹事会でまとめた「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究の視点（案）を協議、原案のとおり了承した。また、「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査(案)について協議し、原案のとおり実施することとした。なお、アンケート調査は、本研究会加盟８６市議会議長・事務局長をはじめ、全国員約１万９千人の市議会議員から無作為抽出した１割の約１，９００人を対象に実施することとした。また、第８１回総会（平成１７年２月１７日開催）閉会後のシンポジウム開催についても協議され原案のとおり実施することとした。

１２月　３日　「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査（加盟市議会議長・加盟市議会局長・議員）、市議会の活性化等に関する実態調査などを発送した。

平成１７年

１月１８日　１８日・１９日の両日にわたる第４回検討小委員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査結果（速報）を分析するとともに、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書目次・骨子素案について検討した。また、第２８次地方制度調査会の審議項目に関する検討も行った。

１月２５日　調査幹事会において、去る１月１８日・１９日の両日に亘り開催した本研究会調査幹事会検討小委員会で検討した「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査結果（速報）を分析するとともに、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書目次・骨子素案について協議した。

２月１７日　役員会において、検討小委員会、調査幹事会で検討した「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査の平成１７年２月 17 日現在の結果を報告。また、本研究会テーマ「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書目次・骨子素案について協議し、原案のとおり第８１回都市行政問題研究会総会においてはかることとした。

２月１７日　第 81 回都市行政問題研究会総会において、先の役員会で協議し

た「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書目次・骨子素案について協議し決定した。

総会ではまた、「分権時代における市議会のあり方」に関するアンケート調査の２月１７日現在の結果を報告した。

２月１７日　シンポジウム「分権時代における市議会のあり方」が開催された。本シンポジウムは、本研究会テーマ「分権時代における市議会のあり方」の調査研究に資するため、開催したもの。パネルディスカッションには、コーディネーターとして辻山幸宣・地方自治総合研究所 主任研究員、パネリストとして本研究会副会長の池本俊英・松山市議会議長、本研究会会員の高木キヨ子 ・豊田市議会議長、岸稔・ 前札幌市議会事務局長、竹下譲・ 四日市大学総合政策学部長が出席。議会改革や議会活性化に向けた取り組みの具体的事例を交えながら意見交換するとともに、参加者からの質疑応答を行うなど熱い議論が展開された。

３月２９日　２９日・３０日の両日にわたり開催された第５回検討小委員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書中間報告（案）について、第２８次地方制度調査会への提出に向け協議するとともに、調査研究報告書の作成のための検討を行った。

４月１５日　「議会のあり方」について議論する第２８次地方制度調査会第１９回専門小委員会に対し、本研究会のテーマ「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書中間報告（未定稿）を提出した。

５月１０日　調査幹事会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書中間報告（未定稿）を第 28 次地方制度調査会第 19 回専門小委員会に提出したことを報告。続いて調査研究報告書のとりまとめについて明年 2 月上旬または中旬開催の第 83 回総会で調査研究報告書案を決定することについて協議した。

７月２８日　役員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書中間報告を協議し、了承するとともに 8 月 23 日に開催の第 82 回総会にはかることとした。

８月１６日　１６日・１７日両日にわたり開催された第５回検討小委員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書の作成のための検討を行った。

８月２３日　第８２回都市行政問題研究会総会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書中間報告を協議し了承した。

　また、協議終了ののち、辻山幸宣・地方自治総合研究所主任研究員より「分権時代における市議会のあり方」――「新しい公共」と協働型自治への道程――と題する講演があった。

１０月１８日　１８日・１９日の両日にわたり開催された第７回検討小委員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書作成のため、先の第８２回総会で了承された本調査研究報告書中間報告に追加すべき点等について検討を行った。

１０月２０日　調査幹事会において、第２８次地方制度調査会専門小委員会における議会のあり方についての審議状況を報告するとともに、検討小委員会がとりまとめた「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書（案）を協議した。

１１月１８日　役員会において、第２８次地方制度調査会専門小委員会における議会のあり方についての審議状況を報告するとともに、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書（案）について協議し、その結果、原案のとおり了承した。

１２月２６日　２６日・２７日の両日にわたり開催された第８回検討小委員会において、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書作成のため、先の役員会で了承された本調査研究報告書（案）に追加すべき点等について検討を行った。

１月１９日　調査幹事会において、検討小委員会がとりまとめた「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書（最終案）を協議した。

２月１４日　役員会において、先の調査幹事会で検討された「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書（案）について協議し、原案のとおり第８３回総会においてはかることとした。

２月１４日　第８３回都市行政問題研究会総会において、先の役員会でとりまとめた「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書（案）について協議し、原案のとおり了承され、決定した。

４．平成１６・１７年度都市行政問題研究会役員市ならびに加盟市一覧

部　会	市　数	会　長	副会長	理　事	監　事	相談役	会　　員
北海道	3			旭　川			札幌、函館
東　北	8			盛　岡			青森、仙台、秋田、山形、福島、郡山、いわき
北信越	5	新　潟			長　野		富山、金沢、福井
関　東	２３			宇都宮 越　谷			八王子、町田、江東、世田谷、横浜、川崎、横須賀、平塚、藤沢、相模原、前橋、川越、川口、所沢、さいたま、千葉、市川、船橋、松戸、柏、市原
東　海	１０			岡　崎	豊　橋	四日市	静岡、浜松、名古屋、一宮、春日井、豊田、岐阜
近　畿	２０		奈　良	加古川			大阪、堺、豊中、東大阪、吹田、高槻、枚方、茨木、八尾、寝屋川、京都、大津、神戸、姫路、尼崎、明石、西宮、和歌山
中　国	5			岡　山			倉敷、広島、福山、下関
四　国	4		松　山				徳島、高松、高知
九　州	8			熊　本	長　崎		北九州、福岡、大分、宮崎、鹿児島、那覇
合　計	８６	1	2	8	3	1	７１

５．本報告書の取りまとめに携わった役員市議会議長名

会　長　新潟市　　橋田憲司（16.2.19～17.3.17）　　松原藤衛（17.3.17～17.5.26）
　　○佐藤豊美（17.5.26～現在）

副会長　奈良市　　米澤　保（16.2.19～16.6.21）　　岡本志郎（16.6.21～17.6.24）
　　○矢追勇夫（17.8.19～現在）
　　松山市　　丹生谷道孝（16.2.19～16.6.22）　池本俊英（16.6.22～17.6.27）
　　○一橋邦雄（17.6.27～現在）

理　事　旭川市　　三上　章（16.2.19～17.5.24）　○中島哲夫（17.5.24～現在）
　　盛岡市　○山本武司（16.2.19～現在）
　　宇都宮市　小野里豊（16.2.19～17.6.24）　○諏訪利夫（17.6.24～現在）
　　越谷市　　遠藤衛彦（16.2.19～16.6.1）　　樫村紀元（16.6.1～17.6.1）
　　○石川下公（17.6.1 ～現在）
　　岡崎市　　岡崎冨雄（16.2.19～16.10.25）　　小野政明（16.11.5～17.11.5）
　　○永田　寛（17.11.15～現在）
　　加古川市　名生昭義（16.2.19～16.7.26）　　神吉耕藏（16.7.26～17.8.3）
　　○村上孝義（17.8.3 ～現在）
　　岡山市　　垣下文正（16.2.19～17.5.18）　○花岡　薫（17.5.18～現在）
　　熊本市　　落水清弘（16.2.19～16.9.7）　　古川泰三（16.9.7 ～17.12.20）
　　○税所史熙（17.12.20～現在）

監　事　長野市　　町田伍一郎（16.2.19～17.9.22）○轟　正満（17.9.22～現在）
　　豊橋市　　市川健吾（16.2.19～16.5.14）　　石黒　巌（16.5.14～17.5.13）
　　○原　基修（17.5.13～現在）
　　長崎市　　重橋照久（16.2.19～16.6.21）　○緒方冨昭（16.6.21～現在）

相談役　四日市市　日置記平（16.2.19～16.5.14）　　土井数馬（16.5.14～17.5.17）
　　○伊藤正数（17.5.17～現在）

※　○は現職。平成 16 年２月 19 日は役員就任日である第 79 回総会開催日。

６．本報告書の取りまとめに携わった役員市議会事務局長名

会　長　新潟市　　中村正孝（16.2.19～17.3.31）　○遠藤　実（17.4.1～現在）

副会長　奈良市　　林　英典（16.2.19～16.3.31）　　森　保等（16.4.1～17.3.31）
　　○吉村安弘（17.4.1～現在）
　　松山市　　團上和敬（16.2.19～16.3.31）　○岡部久雄（16.4.1～現在）

理　事　旭川市　○武田　滋（16.2.19～現在）
　　盛岡市　　立花勇司（16.2.19～16.3.31）　○岩舘　仁（16.4.1～現在）
　　宇都宮市　五井渕治夫（16.2.19～17.3.31）○溝口博司（17.4.1～現在）
　　越谷市　○大野和良（16.2.19～現在）
　　岡崎市　　磯谷敏也（16.2.19～16.3.31）　○小田一三（16.4.1～現在）
　　加古川市　田中良計（16.2.19～16.3.31）　○永井　一（16.4.1～現在）
　　岡山市　○石橋洋志（16.2.19～現在）
　　熊本市　　友枝佑二（16.2.19～16.3.31）　○大橋舜一郎（16.4.1 ～現在）

監　事　長野市　　中島国熙（16.2.19～17.3.31）　○下條年平（17.4.1～現在）
　　豊橋市　　金子一光（16.2.19～16.3.31）　○鈴木孝之（16.4.1～現在）
　　長崎市　　出口静夫（16.2.19～16.3.31）　○松田耕造（16.4.1～現在）

相談役　四日市市○山口克彦（16.2.19～現在）

※　○は現職。平成 16 年２月 19 日は役員就任日である第 79 回総会開催日。

７．調査幹事会検討小委員会委員名

小委員会役職	市　　名	所 属 課 名 及 び 役 職	氏　　名
委 員 長	新潟市 （会長市）	議会事務局局長	遠　藤　　実
副委員長	盛岡市 （理事市）	議会事務局次長兼議事課長	吉　田　隆　一
委　　員	松山市 （副会長市）	議事調査課主査	山　内　　充
〃	加古川市 （理事市）	議事調査課長	坂　田　吉　正
〃	熊本市 （理事市）	議事課長補佐	木　村　建　仁
〃	四日市市 （相談役市）	議事課副参事	樋　口　　孝

８．都市行政問題研究会調査幹事会検討小委員会設置要領

（１） 検討小委員会設置目的

調査幹事会に調査幹事会検討小委員会（以下「検討小委員会」）を設置し、検討小委員会は、調査幹事会が検討する事項について分掌して調査研究を行うことを目的とする。

（２） 検討小委員会の組織

① 検討小委員会は、都市行政問題研究会会長が委嘱する委員をもって組織し、委員の互選により委員長１名、副委員長１名を置く。

② 検討小委員会の委員は、都市行政問題研究会の３ブロックからそれぞれ２名を充てる。

③ 検討小委員会の委員を充てるブロックは、第１ブロックを北海道部会・東北部会・関東部会、第２ブロックを東海部会・近畿部会、第３ブロックを中国部会・四国部会・九州部会とする。

（３） 検討小委員会の運営

検討小委員会の運営に関する事項は検討小委員会が定める。

（４） 検討小委員会の報告

検討小委員会が分掌して行った調査研究の結果は、検討小委員長が調査幹事会に報告する。

（５） その他

この要領は平成１６年５月１３日より適用する。

資　　料　　編

「分権時代における市議会のあり方」に関する
アンケート調査
都市行政問題研究会加盟市議会議長の
意識調査結果

平成１７年２月１７日

全国市議会議長会
都市行政問題研究会

目　　次

Ⅰ．調査結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１

１．調査目的　２．調査対象　３．標本数
４．調査方法　５．調査期間　６．回収結果

Ⅱ．加盟市議会議長の調査結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　２

Ⅲ．加盟市議会議長の属性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１５

Ⅰ．調査結果の概要

１．調査目的
全国市議会議長会の都市行政問題研究会（人口２５万人以上の８６市議会議長により構成）が平成１６・１７年度調査研究テーマ「分権時代における市議会のあり方」の調査研究にあたり、加盟８６市の市議会議長の意識を広く調査することを目的に実施。

２．調査対象
加盟市議会議長８６名

３．標本数
８６標本

４．調査方法
アンケート調査票を所属市議会事務局へ郵送し配布及び回収

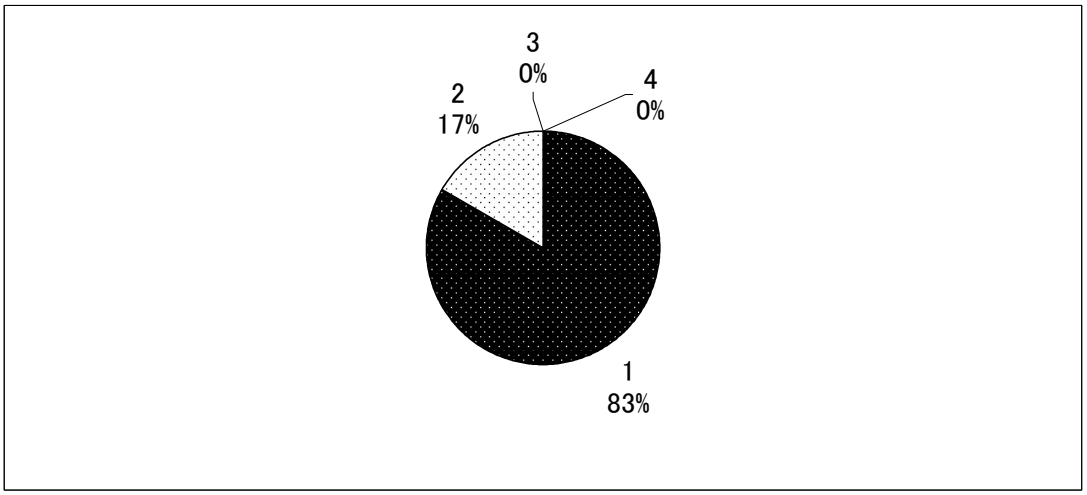
５．調査期間
平成１６年１２月３日～１２月２０日

６．回収結果（平成１７年２月１０日現在）
回収数　８４
回収率　９７．６％

Ⅱ．加盟市議会議長の調査結果

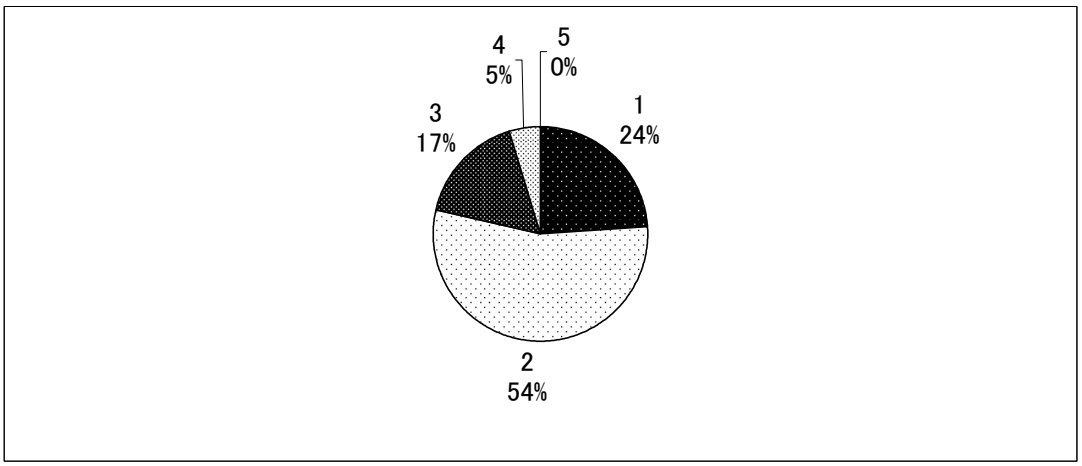
問1　地方分権について、あなたは関心がありますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　たいへん関心がある	70
2　ある程度関心がある	14
3　あまり関心がない	0
4　ほとんど関心がない	0
計	84



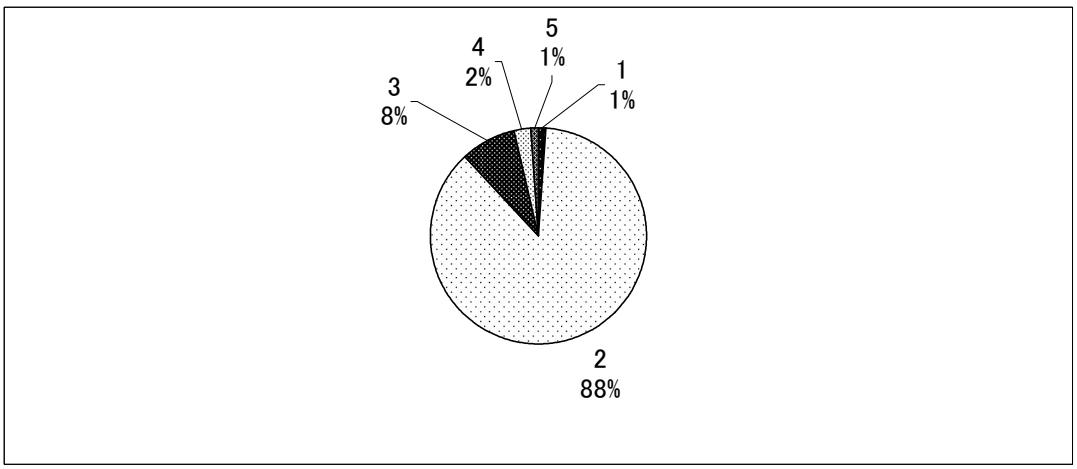
問2　平成12年に地方分権一括法が施行されました。
　あなたの議員としての意識は変わったと思いますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　大きく変わった	20
2　ある程度変わった	46
3　あまり変わっていない	14
4　変わっていない	4
5　分からない	0
計	84



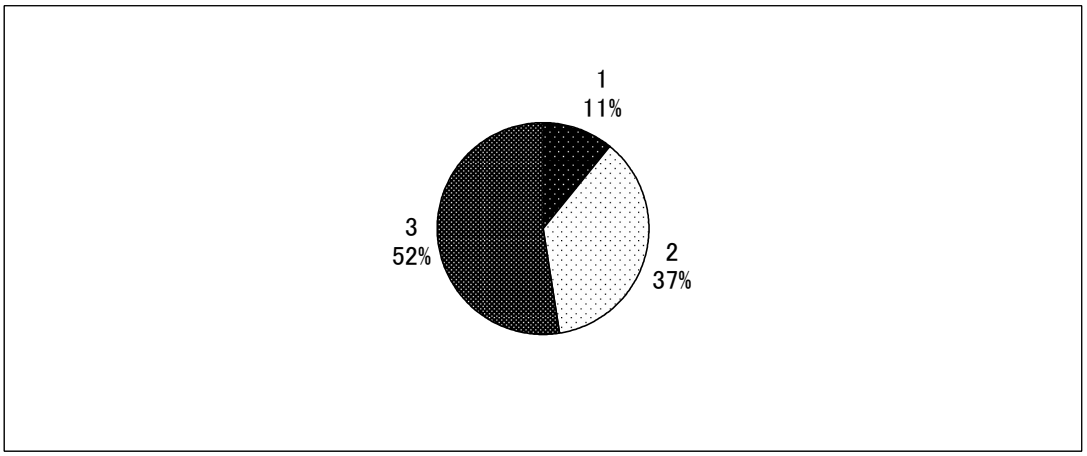
問3　あなたは、議員の任期はどのくらいが適切と考えますか。
　次の中から1つ選び、お答えください。

1　3年	1
2　4年	73
3　5年	7
4　6年	2
5　無回答	1
計	84



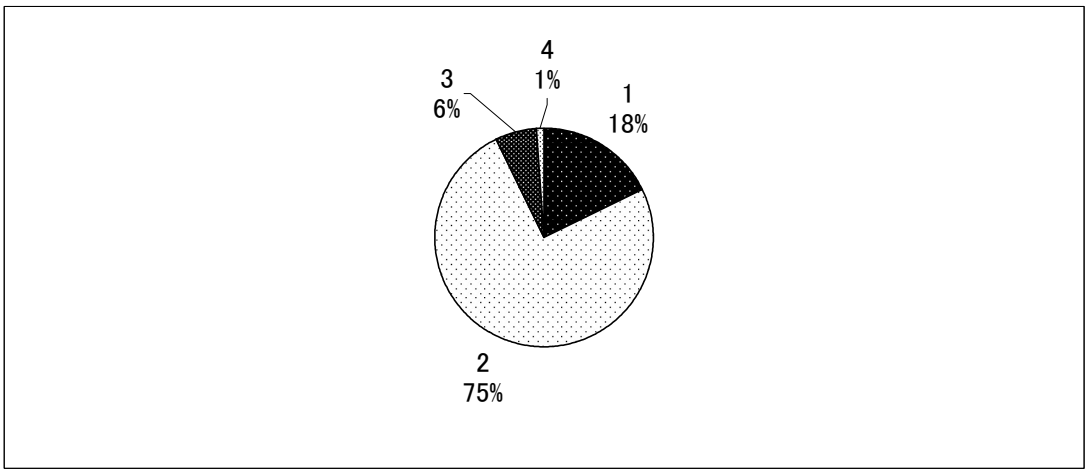
問4　議長の任期は法で議員の任期の4年となっています。
あなたの市議会では慣例などにより、議長は何年で交代していますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4年	9
2　2年	31
3　1年	44
計	84



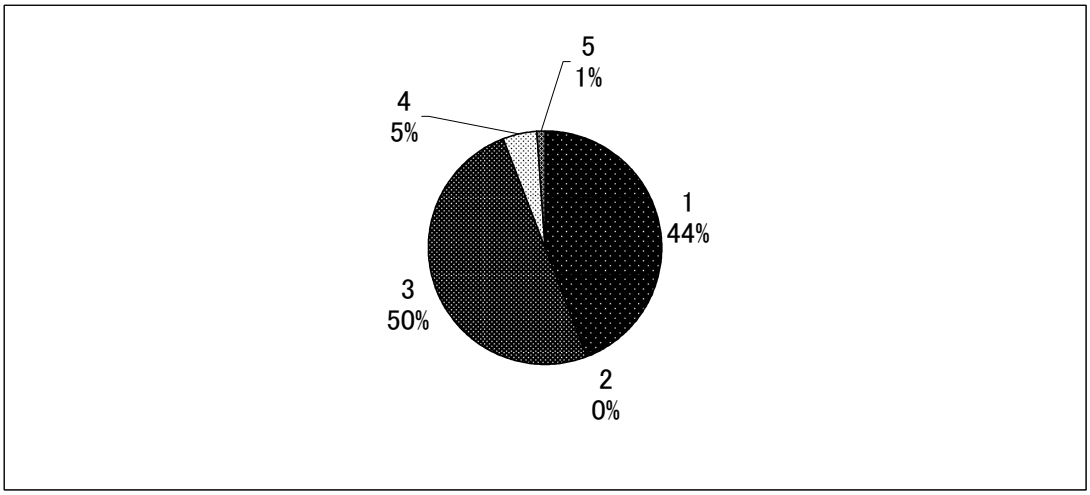
問5　議長の任期について、あなたは何年がよいと考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4年	15
2　2年	63
3　1年	5
4　無回答	1
計	84



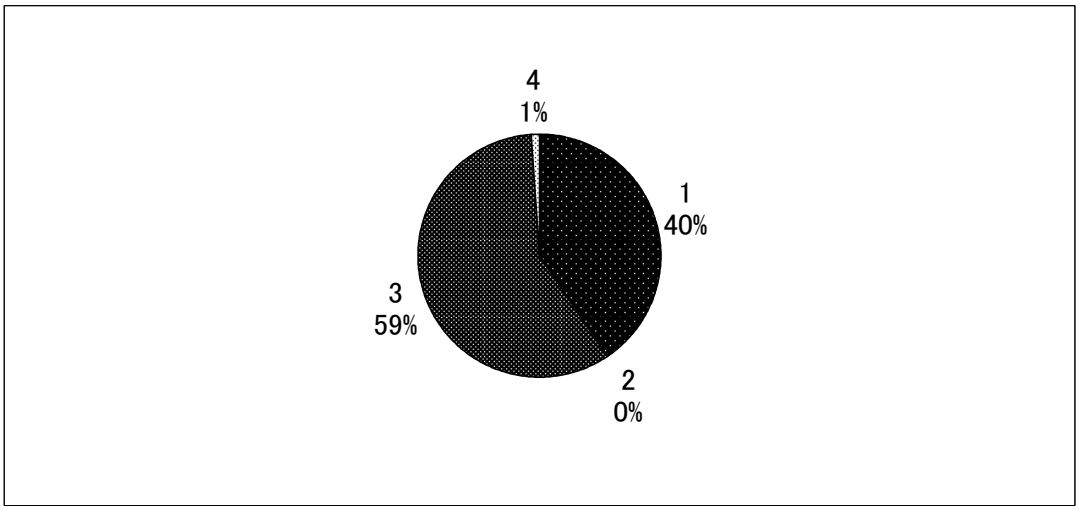
問6　議員の定数について、法で上限数が定められています。
これについて、あなたはどのように考えますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　現行どおり	37
2　上限数を上げる	0
3　上限数を下げる	42
4　上限数を廃止する	4
5　無回答	1
計	84



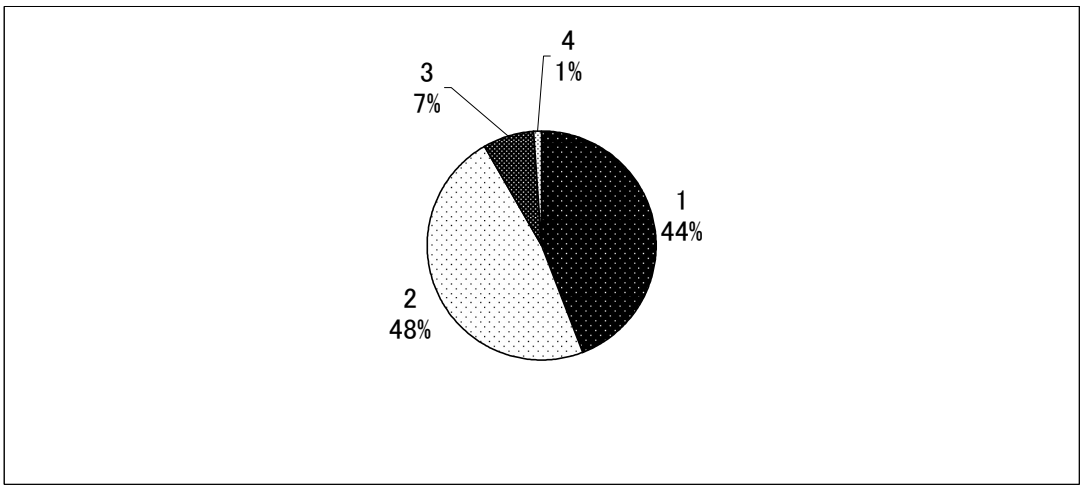
問7　あなたの市議会の議員定数について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　定数は現状くらいがよい	34
2　定数を増やしたほうがよい	0
3　定数を減らしたほうがよい	49
4　無回答	1
計	84



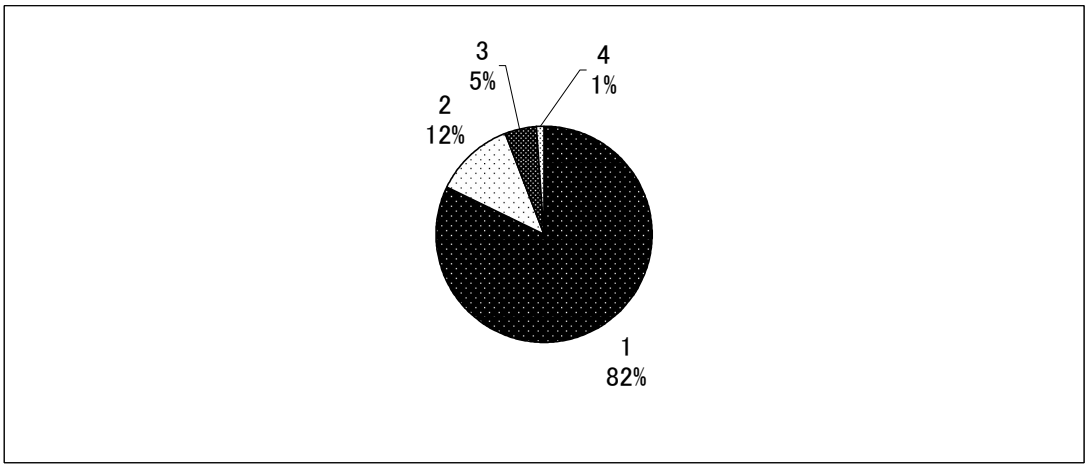
問8　あなたの市議会の議員報酬について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　報酬は現状くらいがよい	37
2　報酬を上げたほうがよい	40
3　報酬を下げたほうがよい	6
4　無回答	1
計	84



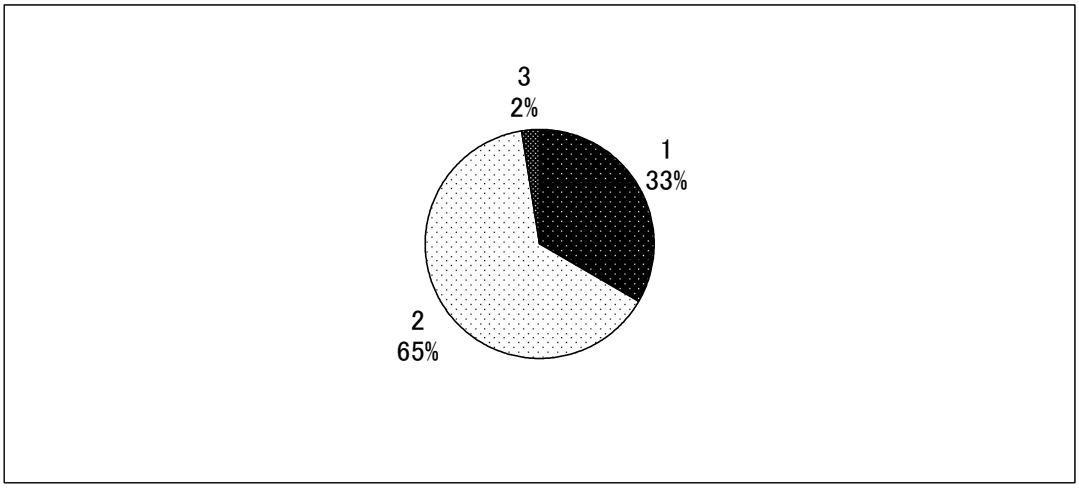
問9　定例会の回数についてあなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4回がよい	69
2　4回より多いほうがよい	10
3　4回より少ないほうがよい	4
4　無回答	1
計	84



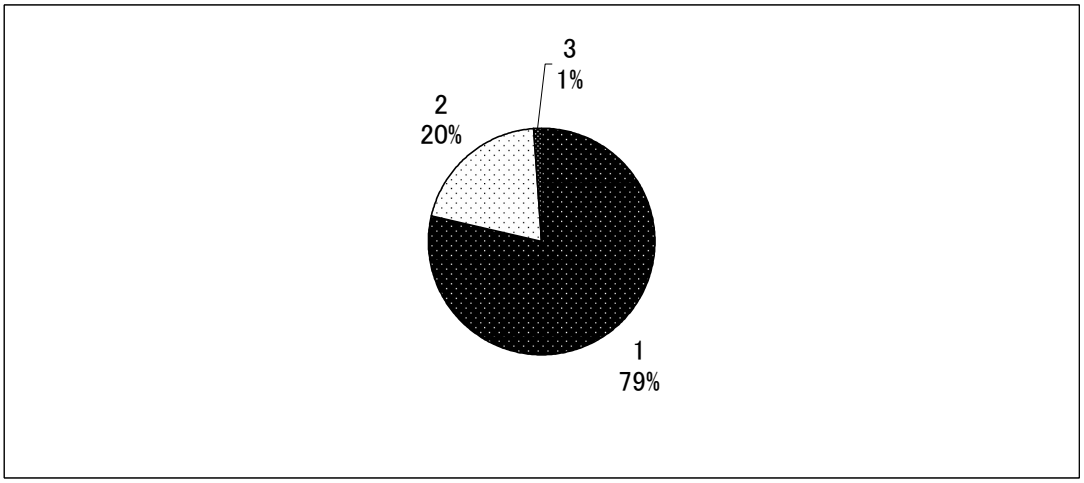
問10　議会の招集権は市長にあります。これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	28
2　議長にも招集権を認める	54
3　無回答	2
計	84



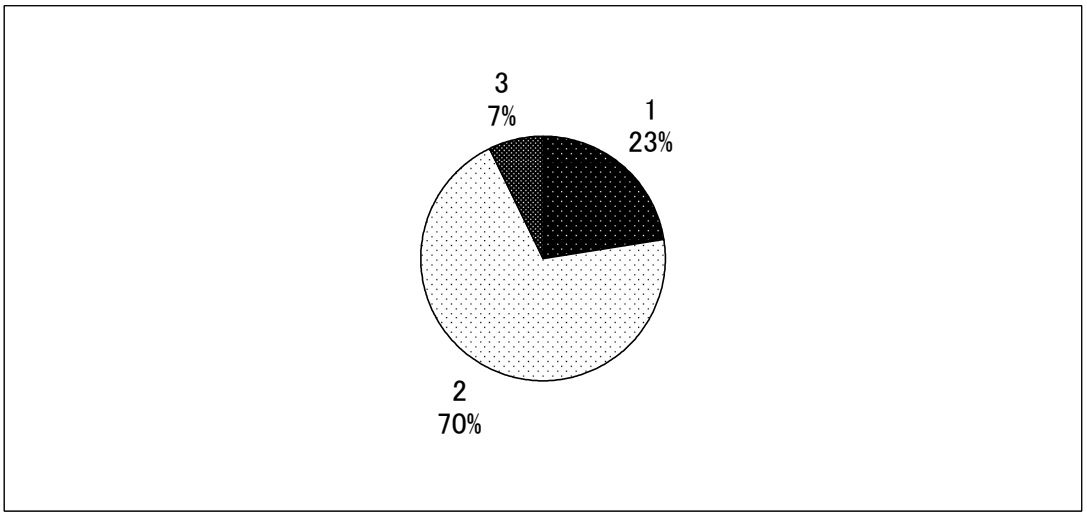
問11　議会には議員の4分の1以上の者による臨時会の招集請求が認められています。
これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	66
2　臨時会の招集請求要件を緩和する	17
3　無回答	1
計	84



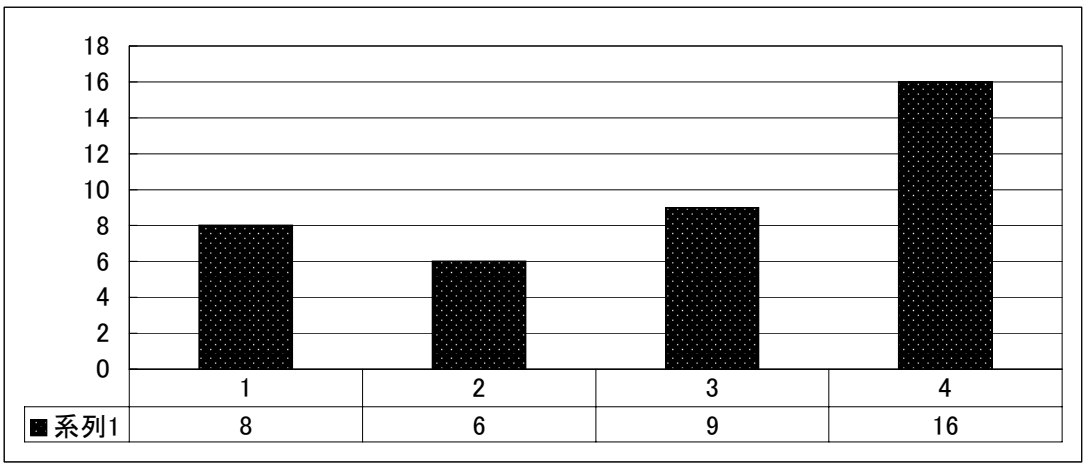
問12－1　法第96条第1項に議決事件が並べ挙げられています。
この条項に議決事件として加えたほうがよいものはありますか。

1　ある	19
2　第96条第2項の活用で十分足りる	59
3　無回答	6
計	84



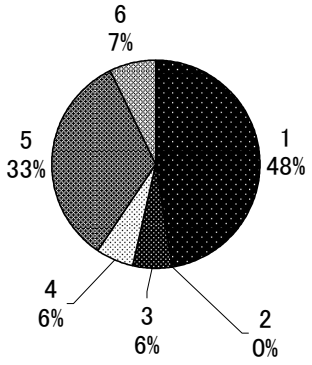
問12－2（問12－1で「1ある」と答えた方のみ）
議決事件に加えたほうがよいものはどれですか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　都市憲章	8
2　都市宣言	6
3　友好都市・姉妹都市の締結	9
4　法令で議決対象となっているもの以外の重要な契約	16



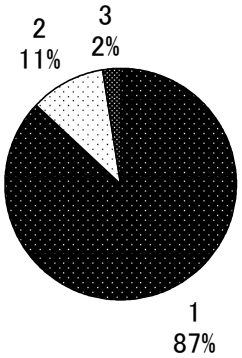
問13　法第96条第１項第５号及び第８号に基づく契約、財産の取得・処分について
政令基準では、5,000㎡（指定都市10,000㎡）以上
かつ2,000万円（指定都市4,000万円）を下らない額と定められています。
この基準について、あなたはどのように考えますか。次の中から１つ選び、お答えください。

1　現行どおり	40
2　面積要件のみとする	0
3　金額要件のみとする	5
4　面積要件または金額要件とする	5
5　各市が条例により決定する	28
6　無回答	6
計	84



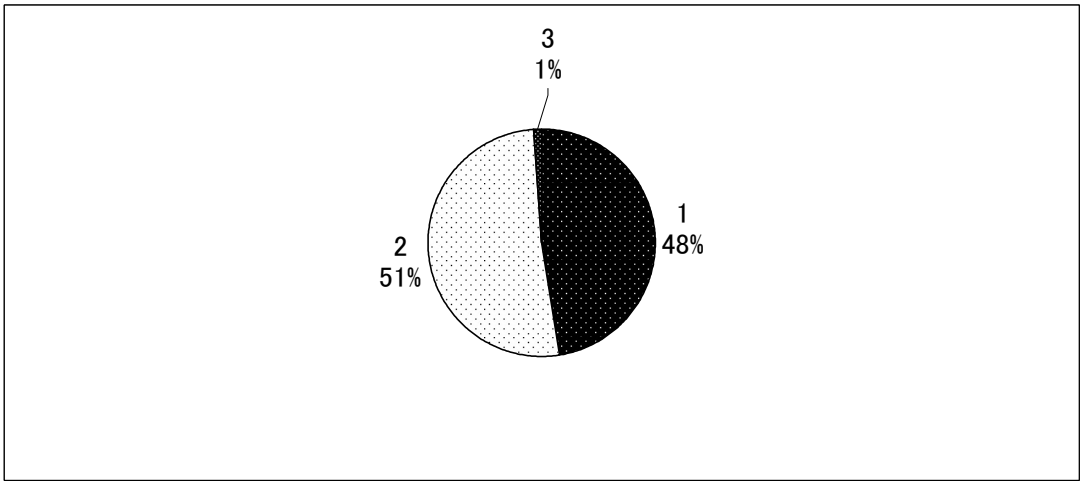
問14　議員は１人１つの常任委員会に所属することになっています。
これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	73
2　議員１人が複数の常任委員会に所属することができるようにする	9
3　無回答	2
計	84



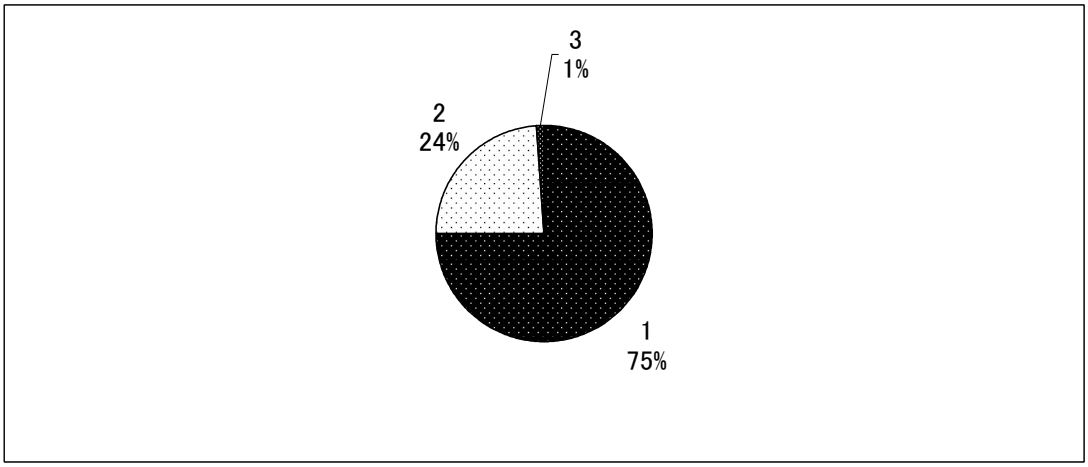
問15　議長の常任委員会の所属について、あなたはどのように考えますか。

1　所属するほうがよい	40
2　所属しないほうがよい	43
3　無回答	1
計	84



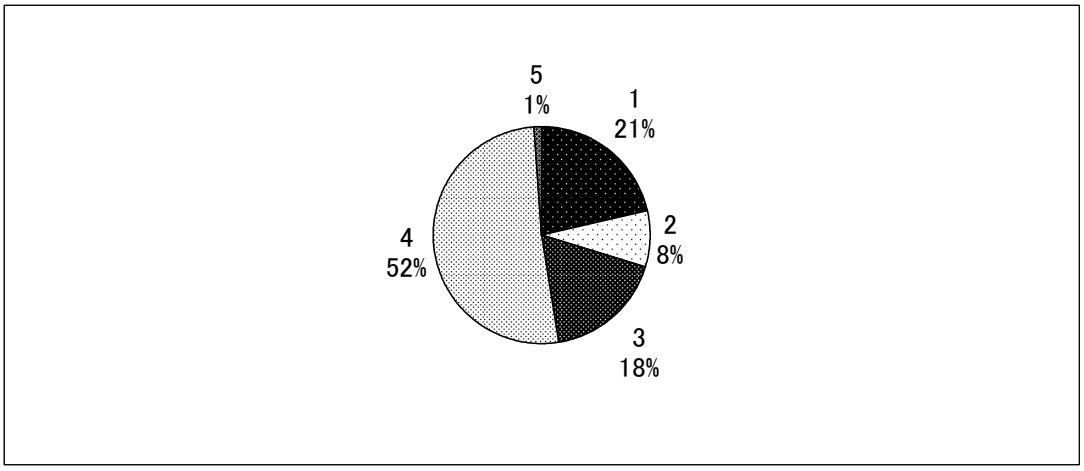
問16　議案の提出については議員及び市長に認められており、委員会には認められていません。
委員会からの議案提出について、どのように考えますか。

1　現行どおり	63
2　委員会にも議案提出権を認める	20
3　無回答	1
計	84



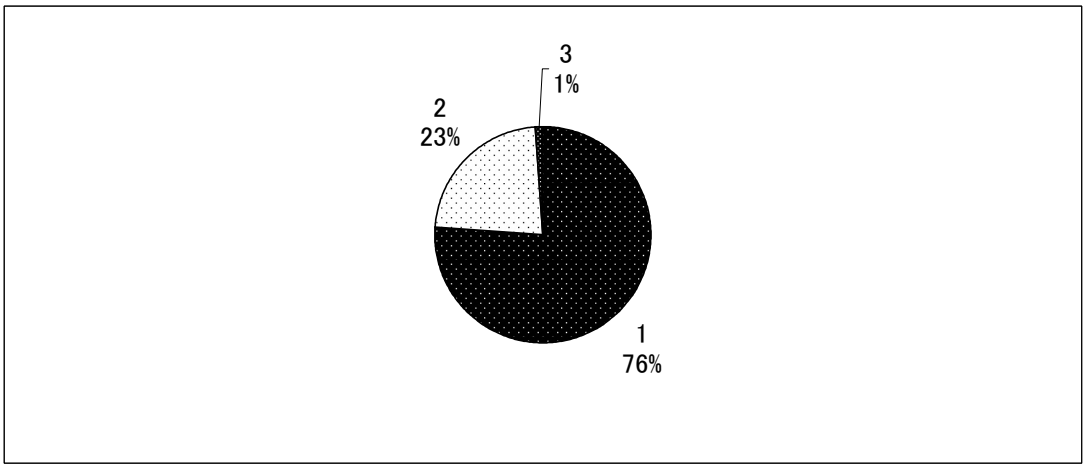
問17　市長の設置する審議会への議員の参画について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　参画したほうがよい	18
2　できる限り参画したほうがよい	7
3　あまり参画しないほうがよい	15
4　法律で参画を義務付けられているものにとどめる	43
5　無回答	1
計	84



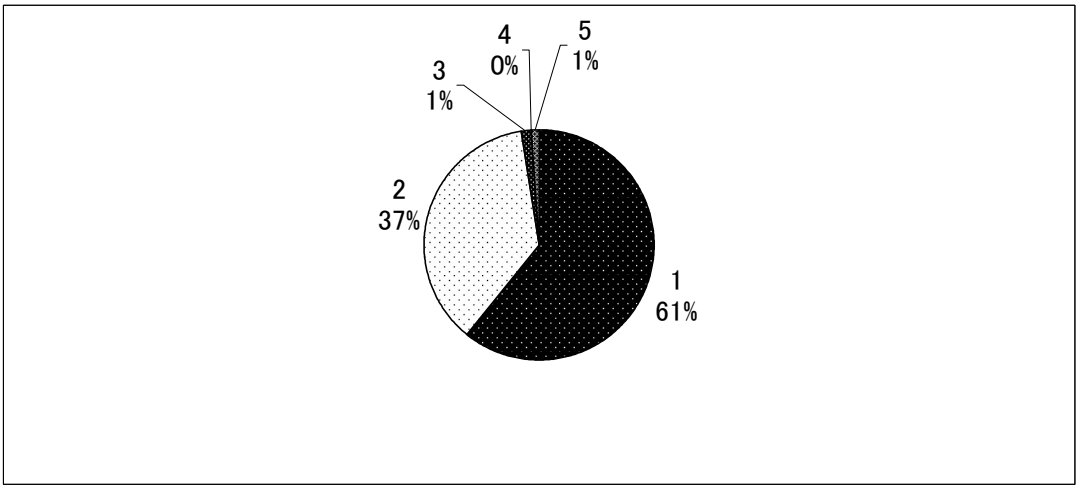
問18　議員から選出される監査委員の選任について、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	64
2　議員から監査委員を選任しないほうがよい	19
3　無回答	1
計	84



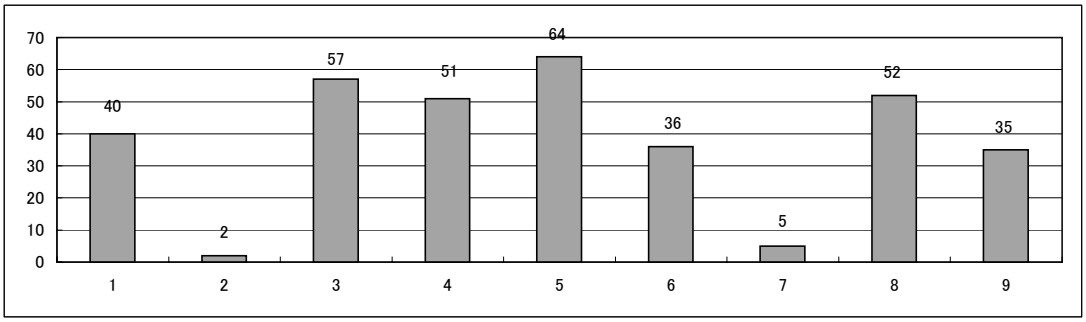
問19　現在の議会活動をする上で、あなたの市の議会事務局の対応は十分ですか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　議会事務局は十分に応えている	51
2　議会事務局はある程度応えている	31
3　議会事務局はあまり応えていない	1
4　議会事務局はほとんど応えていない	0
5　無回答	1
計	84



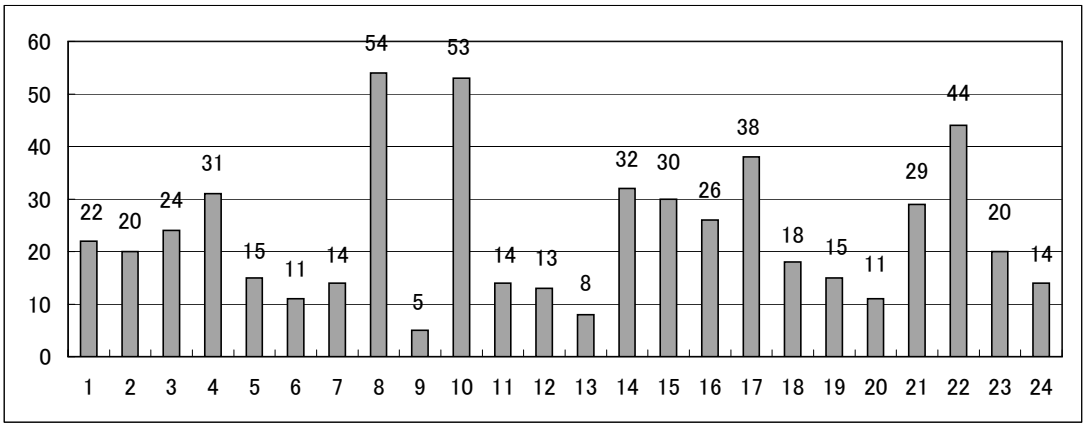
問20　分権時代における議会のあり方について、あなたはどのように考えますか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　議員定数を削減し、議員一人ひとりの専門性を高め、議員報酬を上げる	40
2　議員定数を増大し、議員はいわゆるボランティア議員になり、議員報酬を大幅に下げる	2
3　執行機関に対する監視機能を高める	57
4　市が出資する法人や公社、第3セクターなどに対する議会の監視機能の範囲を拡大する	51
5　議会（議員）自らが議案提出できるよう政策形成能力を高める	64
6　委員会の権能強化を図り、活性化させる	36
7　本会議中心の議会運営とする	5
8　議会と住民との接点を拡大するなど、住民に開かれた議会を目指す	52
9　それぞれの議会が自治基本条例などで議会の役割を自己決定し、自己責任を果たす	35



問21　あなたは議会の活性化について、どのようなことに取り組めばよいと思いますか。
次の中から当てはまるものを、10個以内でお答えください。

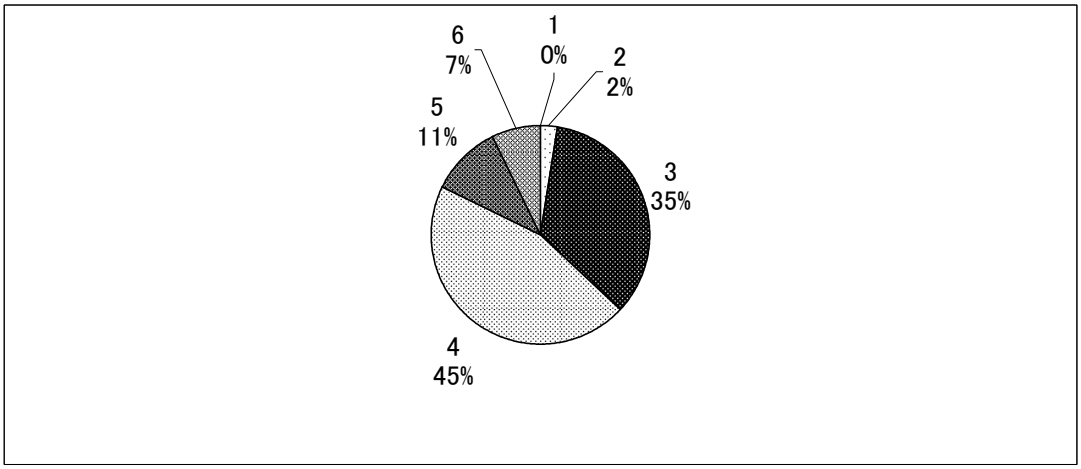
1　議会への住民参加や住民参画、住民との協働の推進	22
2　住民向けの議会関係シンポジウムやフォーラムなどの開催	20
3　住民への議会報告会の開催	24
4　委員会をはじめとする各種会議の公開	31
5　公聴会や参考人制度の活用	15
6　土日・夜間議会の開催	11
7　議会主催の子ども・女性議会や外国人代表者会議などの開催	14
8　議会ホームページやケーブルテレビによる議会中継など広報活動の充実	54
9　市民参加条例や住民投票条例などの制定	5
10　執行機関や市の出資法人に対する監視機能の強化	53
11　常設化された特別委員会の再検討	14
12　議会内部に関する活性化関連条例の制定	13
13　制度面における改善（定例会の回数、常任委員会の設置数など）	8
14　運用面における改善（一問一答、対面方式の導入など）	32
15　委員会の活性化	30
16　議長の諮問機関の設置	26
17　議員の研究会・勉強会の開催	38
18　議場や委員会室へのIT機器の導入	18
19　議員控室などへのIT機器の導入	15
20　議会事務局へのIT機器の導入	11
21　議会事務局の調査担当職員の充実	29
22　議会事務局に法制担当職員を配置	44
23　議会事務局の議事担当職員の在職の長期化による専門化	20
24　議会図書室の充実	14



Ⅲ．加盟市議会議長の属性

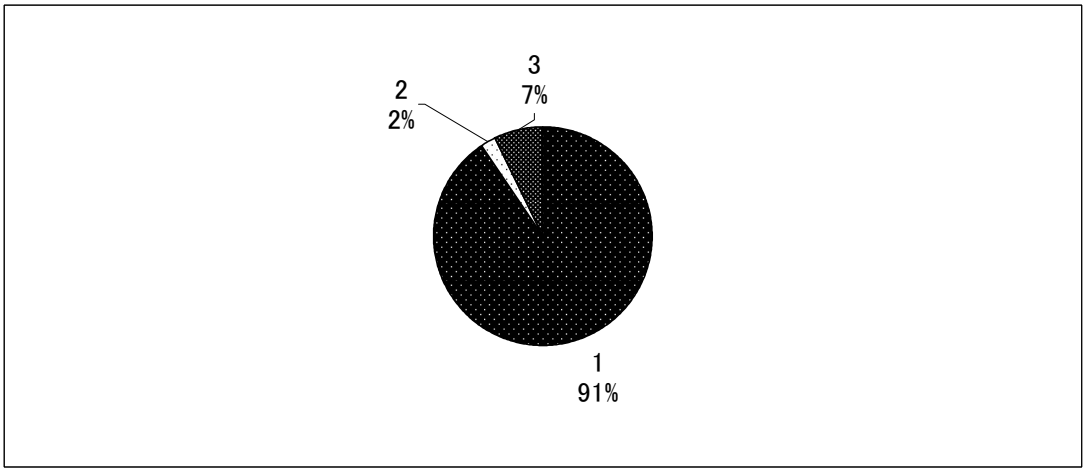
A 年齢

1 40歳未満	0
2 40代	2
3 50代	29
4 60代	38
5 70歳以上	9
6 無回答	6
計	84



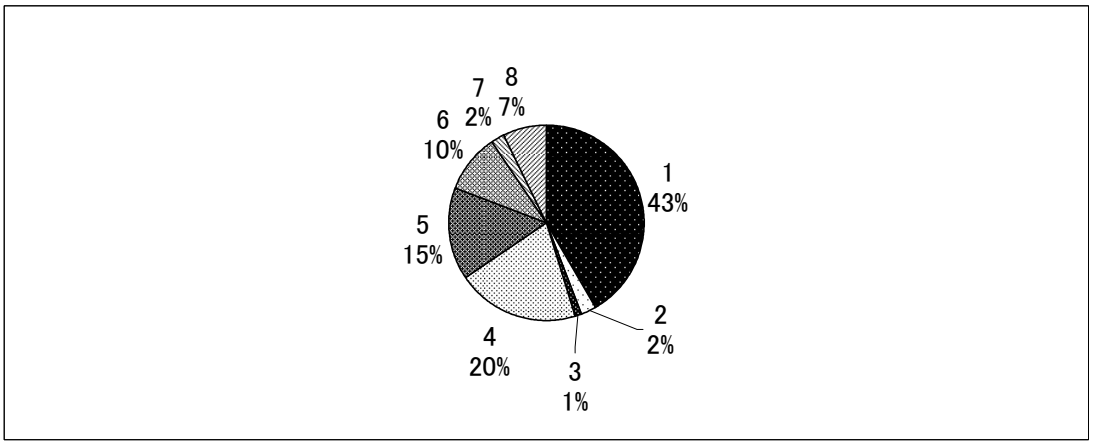
B 性別

1 男	76
2 女	2
3 無回答	6
計	84



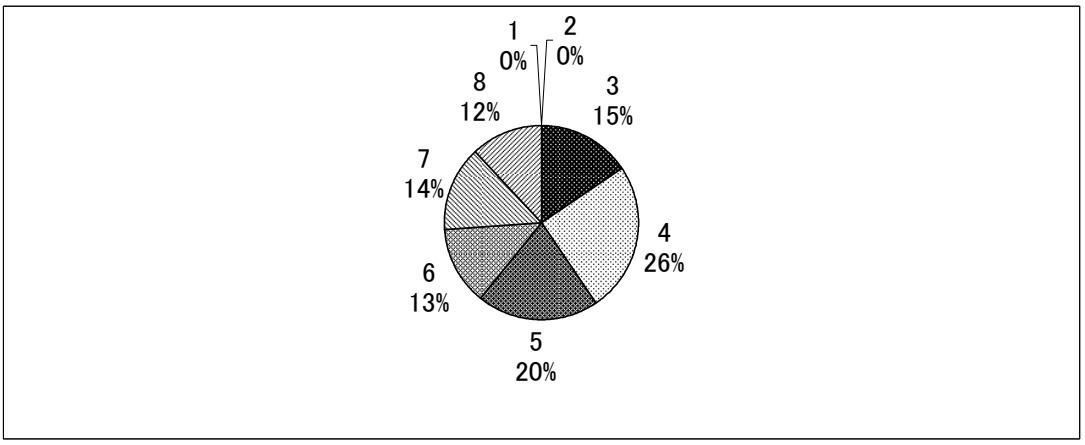
C 職業

1 議員専業	35
2 政党役員	2
3 団体役職員	1
4 会社員･会社役員	17
5 自営業･個人経営	13
6 農林水産業	8
7 その他	2
8 無回答	6
計	84



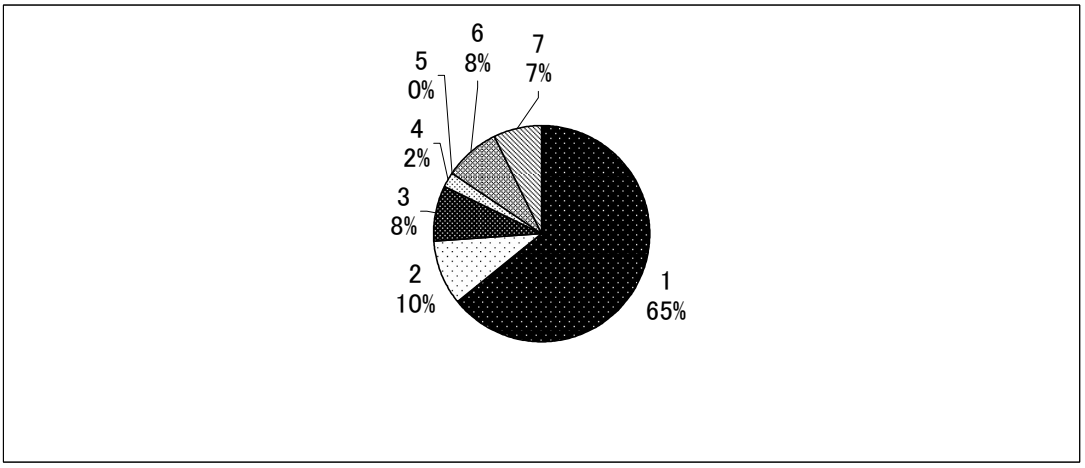
D 期数

1 1期	0
2 2期	0
3 3期	13
4 4期	21
5 5期	17
6 6期	11
7 7期以上	12
8 無回答	10
計	84



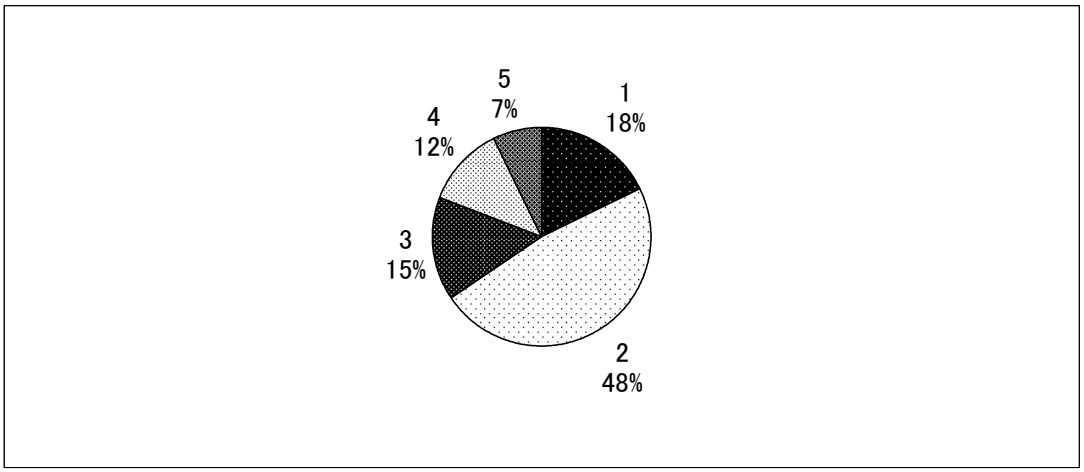
E 支持政党

1 自由民主党	54
2 公明党	8
3 民主党	7
4 社会民主党	2
5 日本共産党	0
6 その他	7
7 無回答	6
計	84



F 人口規模（平成16年6月現在、住民基本台帳人口による）

1 20～30万人	15
2 30～50万人	40
3 50～100万人	13
4 100万人以上	10
5 無回答	6
計	84



「分権時代における市議会のあり方」に関する
アンケート調査
市議会議員の意識調査結果

平成１７年２月１７日

全国市議会議長会
都市行政問題研究会

目　　次

Ⅰ．調査結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１

１．調査目的　２．調査対象　３．標本数　４．標本台帳
５．抽出方法　６．調査方法　７．調査期間　８．回収結果

Ⅱ．調査結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　２

Ⅲ．対象者の属性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１５

Ⅰ．調査結果の概要

１．調査目的
全国市議会議長会の都市行政問題研究会（人口２５万人以上の８６市議会議長により構成）が平成１６・１７年度調査研究テーマ「分権時代における市議会のあり方」の調査研究にあたり、全国の市議会議員の意識を広く調査することを目的に実施。

２．調査対象
全国７００市の市議会議員約１９，０００名（平成１５年６月１日現在）

３．標本数
１，９００標本（調査対象より１０分の１を抽出）

４．標本台帳
議員名簿（全国市議会議長会平成１５年６月１日現在）

５．標本抽出
無作為抽出法

６．調査方法
アンケート調査票を所属市議会事務局へ郵送し配布及び回収

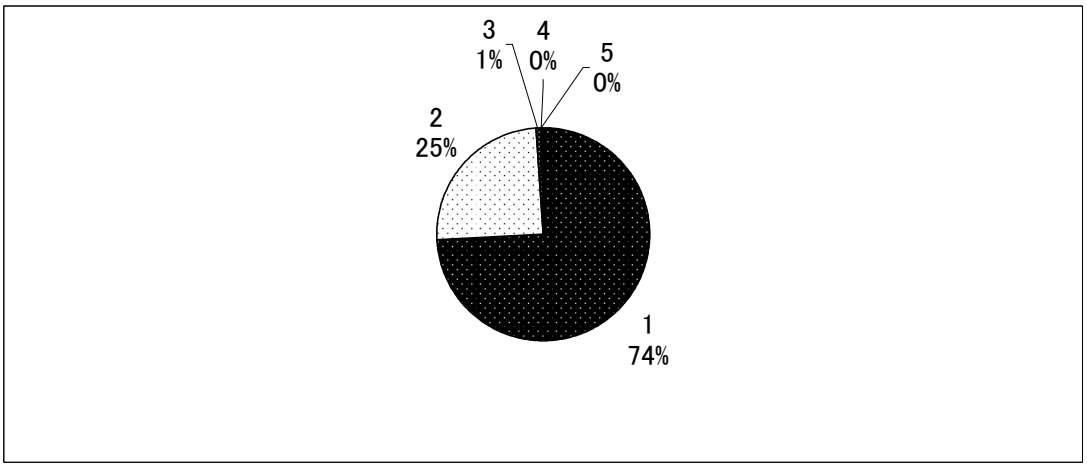
７．調査期間
平成１６年１２月３日～１２月２０日

８．回収結果
回収数　１，６５１
回収率　８６．９％

Ⅱ．調査結果

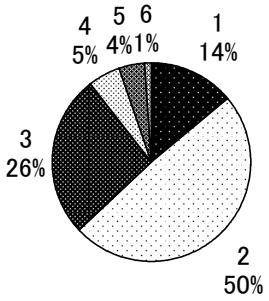
問1　地方分権について、あなたは関心がありますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　たいへん関心がある	1223
2　ある程度関心がある	409
3　あまり関心がない	15
4　ほとんど関心がない	1
5　無回答	3
計	1651



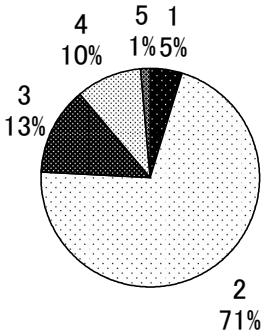
問2　平成12年に地方分権一括法が施行されました。
　あなたの議員としての意識は変わったと思いますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　大きく変わった	229
2　ある程度変わった	813
3　あまり変わっていない	435
4　変わっていない	86
5　分からない	70
6　無回答	18
計	1651



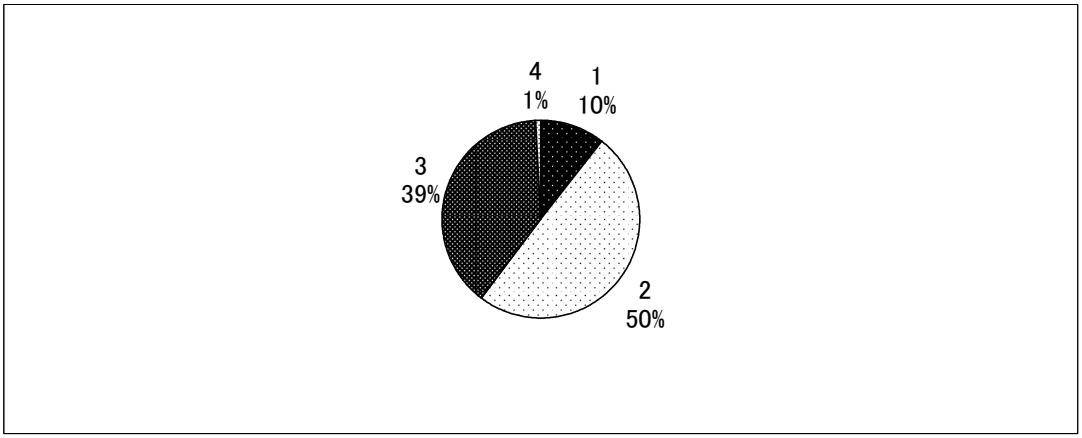
問3　あなたは、議員の任期はどのくらいが適切と考えますか。
　次の中から1つ選び、お答えください。

1　3年	77
2　4年	1177
3　5年	214
4　6年	159
5　無回答	24
計	1651



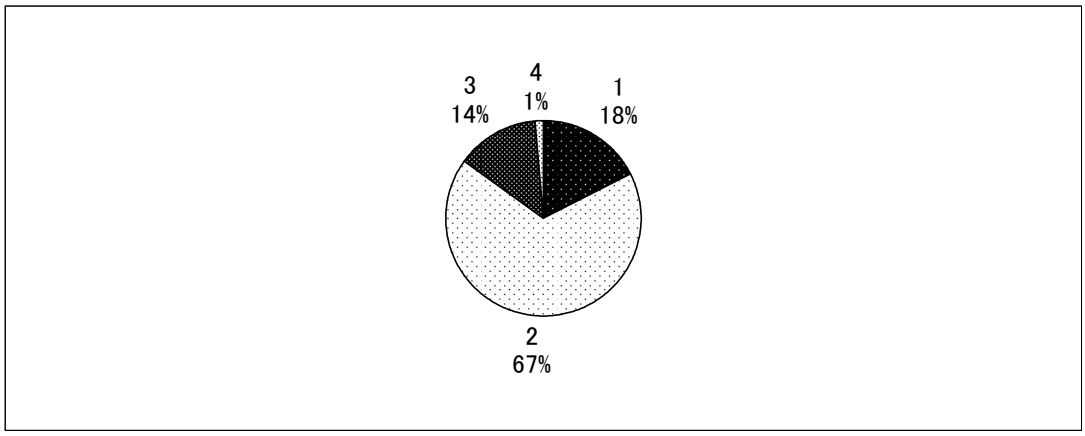
問4　議長の任期は法で議員の任期の4年となっています。
あなたの市議会では慣例などにより、議長は何年で交代していますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4年	173
2　2年	820
3　1年	642
4　無回答	16
計	1651



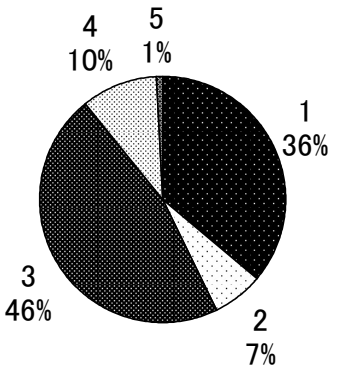
問5　議長の任期について、あなたは何年がよいと考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4年	289
2　2年	1114
3　1年	225
4　無回答	23
計	1651



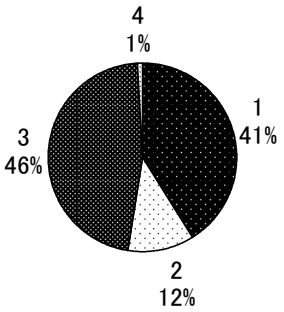
問6　議員の定数について、法で上限数が定められています。
これについて、あなたはどのように考えますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　現行どおり	594
2　上限数を上げる	111
3　上限数を下げる	769
4　上限数を廃止する	163
5　無回答	14
計	1651



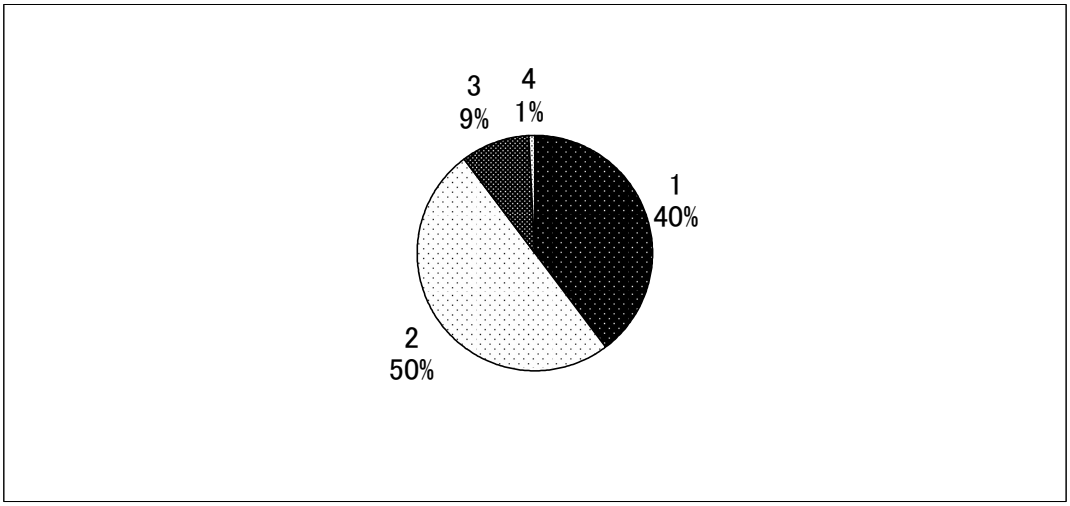
問7　あなたの市議会の議員定数について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　定数は現状くらいがよい	678
2　定数を増やしたほうがよい	191
3　定数を減らしたほうがよい	770
4　無回答	12
計	1651



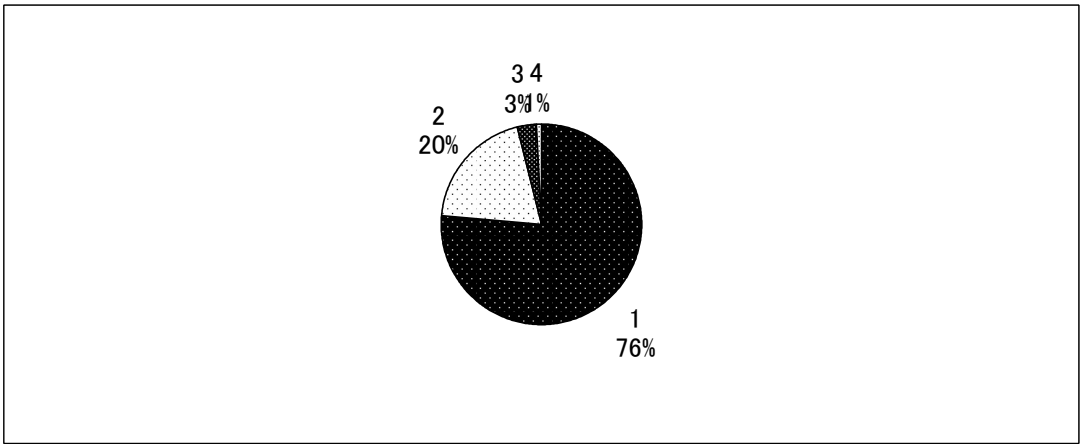
問8　あなたの市議会の議員報酬について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　報酬は現状くらいがよい	656
2　報酬を上げたほうがよい	824
3　報酬を下げたほうがよい	155
4　無回答	16
計	1651



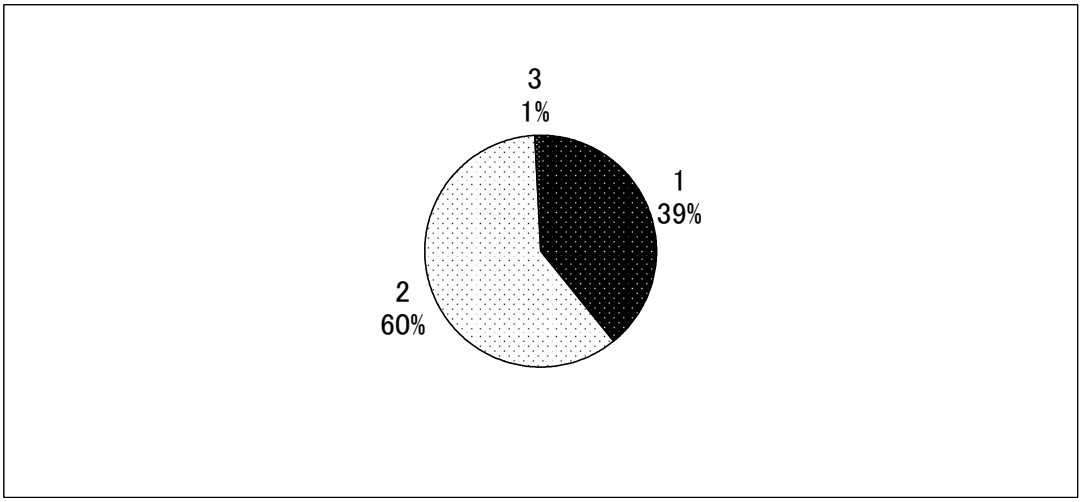
問9　定例会の回数についてあなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4回がよい	1262
2　4回より多いほうがよい	327
3　4回より少ないほうがよい	49
4　無回答	13
計	1651



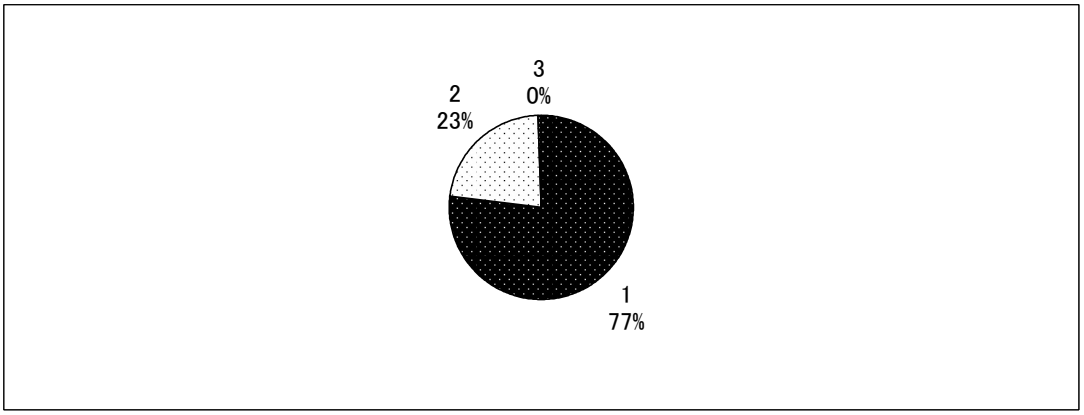
問10　議会の招集権は市長にあります。これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	647
2　議長にも招集権を認める	990
3　無回答	14
計	1651



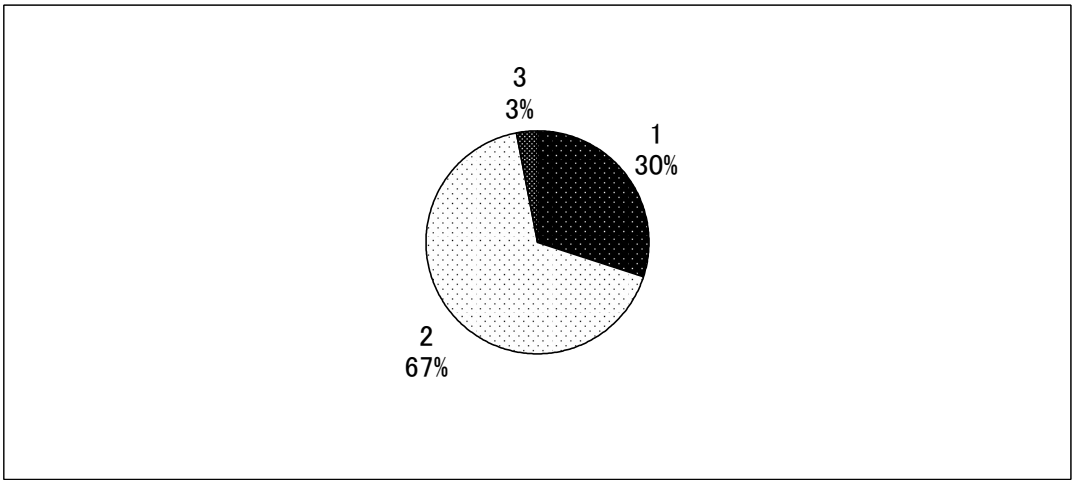
問11　議会には議員の4分の1以上の者による臨時会の招集請求が認められています。
これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	1271
2　臨時会の招集請求要件を緩和する	373
3　無回答	7
計	1651



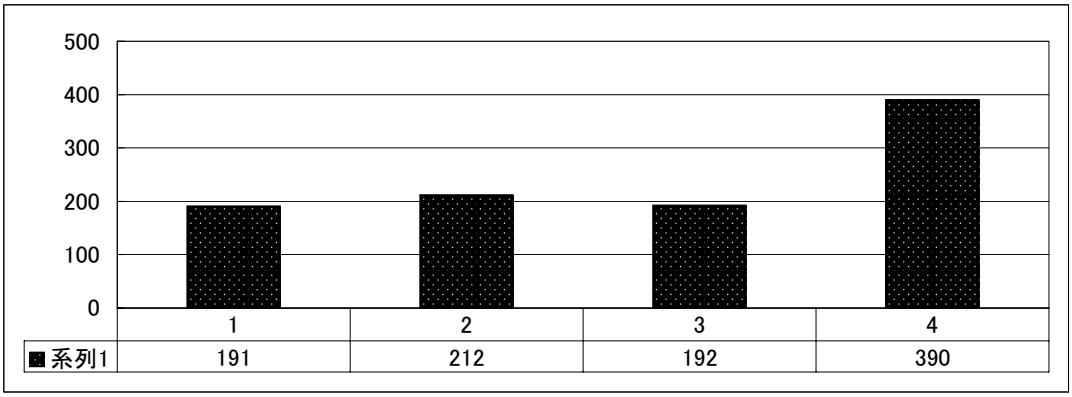
問12－1　法第96条第1項に議決事件が並べ挙げられています。
この条項に議決事件として加えたほうがよいものはありますか。

1　ある	495
2　第96条第2項の活用で十分足りる	1105
3　無回答	51
計	1651



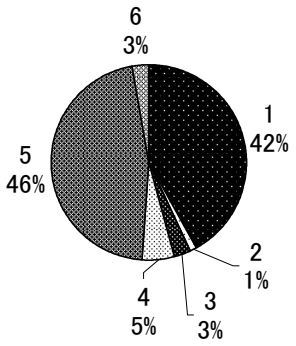
問12－2（問12－1で「1ある」と答えた方のみ）
議決事件に加えたほうがよいものはどれですか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　都市憲章	191
2　都市宣言	212
3　友好都市・姉妹都市の締結	192
4　法令で議決対象となっているもの以外の重要な契約	390



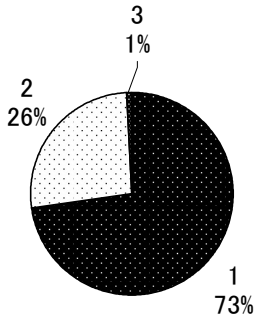
問13　法第96条第１項第５号及び第８号に基づく契約、財産の取得・処分について
政令基準では、5,000㎡（指定都市10,000㎡）以上
かつ2,000万円（指定都市4,000万円）を下らない額と定められています。
この基準について、あなたはどのように考えますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　現行どおり	693
2　面積要件のみとする	19
3　金額要件のみとする	46
4　面積要件または金額要件とする	85
5　各市が条例により決定する	760
6　無回答	48
計	1651



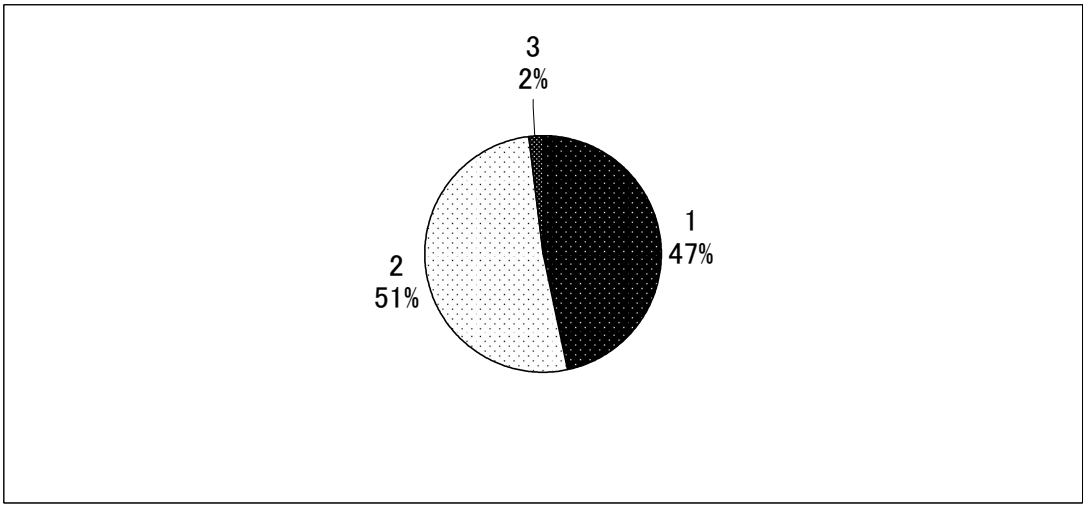
問14　議員は1人1つの常任委員会に所属することになっています。
これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	1203
2　議員1人が複数の常任委員会に所属することができるようにする	434
3　無回答	14
計	1651



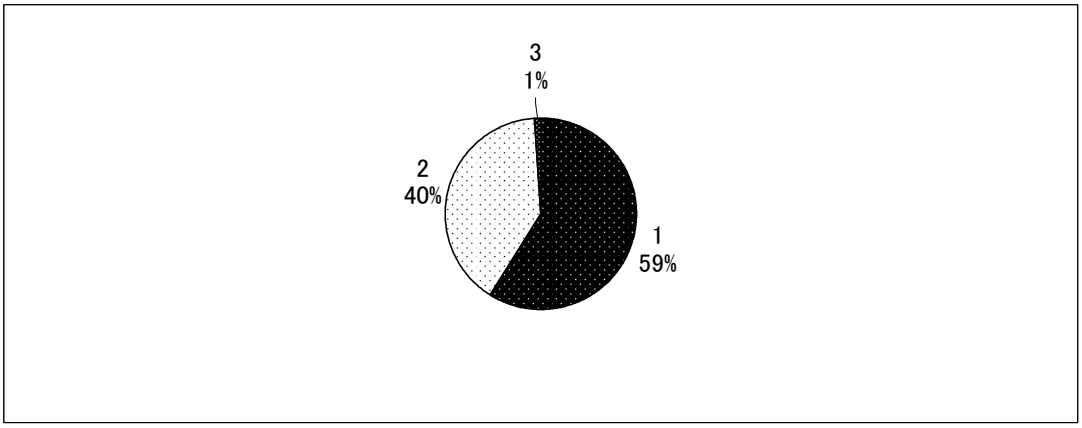
問15　議長の常任委員会の所属について、あなたはどのように考えますか。

1　所属するほうがよい	772
2　所属しないほうがよい	846
3　無回答	33
計	1651



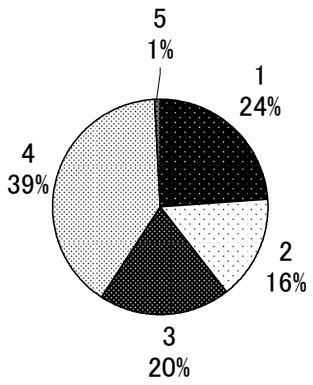
問16　議案の提出については議員及び市長に認められており、委員会には認められていません。
委員会からの議案提出について、どのように考えますか。

1　現行どおり	974
2　委員会にも議案提出権を認める	660
3　無回答	17
計	1651



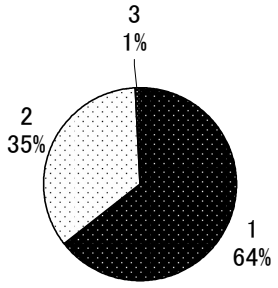
問17　市長の設置する審議会への議員の参画について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　参画したほうがよい	394
2　できる限り参画したほうがよい	256
3　あまり参画しないほうがよい	328
4　法律で参画を義務付けられているものにとどめる	660
5　無回答	13
計	1651



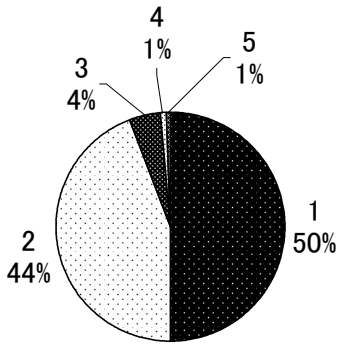
問18　議員から選出される監査委員の選任について、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	1066
2　議員から監査委員を選任しないほうがよい	573
3　無回答	12
計	1651



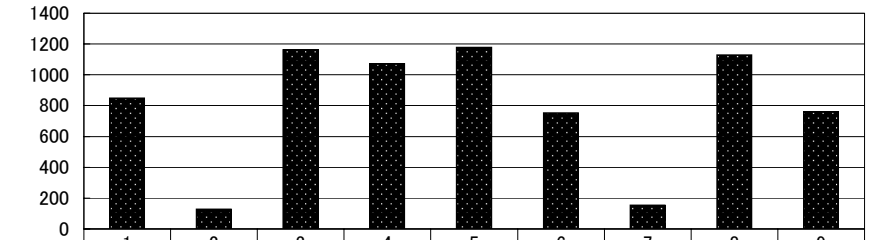
問19　現在の議会活動をする上で、あなたの市の議会事務局の対応は十分ですか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　議会事務局は十分に応えている	825
2　議会事務局はある程度応えている	729
3　議会事務局はあまり応えていない	73
4　議会事務局はほとんど応えていない	13
5　無回答	11
計	1651



問20　分権時代における議会のあり方について、あなたはどのように考えますか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

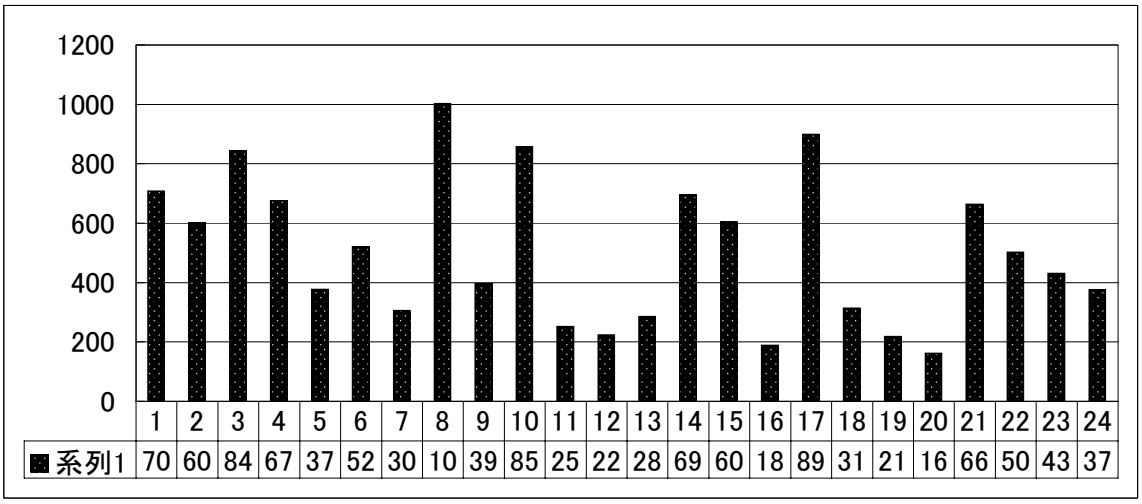
1　議員定数を削減し、議員一人ひとりの専門性を高め、議員報酬を上げる	847
2　議員定数を増大し、議員はいわゆるボランティア議員になり、議員報酬を大幅に下げる	128
3　執行機関に対する監視機能を高める	1161
4　市が出資する法人や公社、第3セクターなどに対する議会の監視機能の範囲を拡大する	1071
5　議会（議員）自らが議案提出できるよう政策形成能力を高める	1177
6　委員会の権能強化を図り、活性化させる	752
7　本会議中心の議会運営とする	153
8　議会と住民との接点を拡大するなど、住民に開かれた議会を目指す	1127
9　それぞれの議会が自治基本条例などで議会の役割を自己決定し、自己責任を果たす	760



	1	2	3	4	5	6	7	8	9
系列1	847	128	1161	1071	1177	752	153	1127	760

問21　あなたは議会の活性化について、どのようなことに取り組めばよいと思いますか。
次の中から当てはまるものを、10個以内でお答えください。

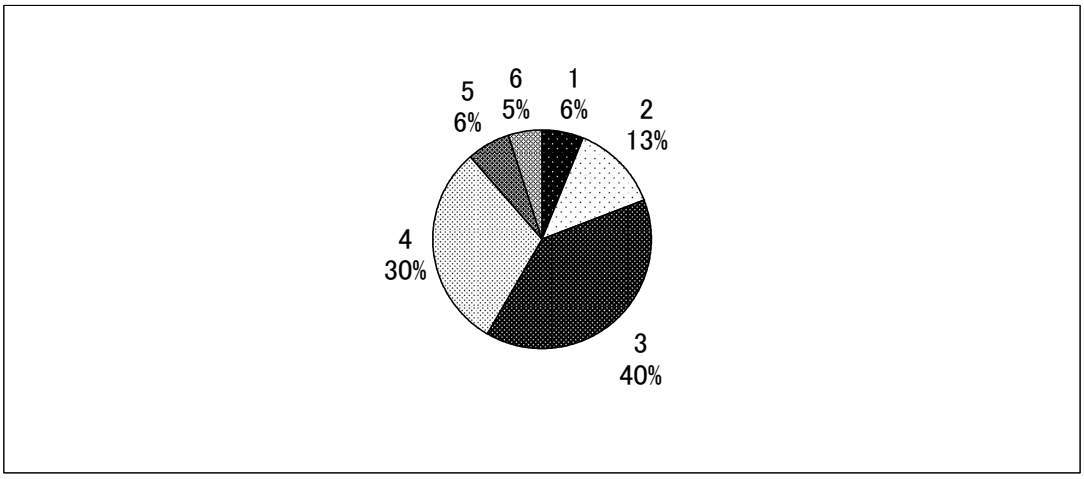
1　議会への住民参加や住民参画、住民との協働の推進	707
2　住民向けの議会関係シンポジウムやフォーラムなどの開催	602
3　住民への議会報告会の開催	844
4　委員会をはじめとする各種会議の公開	676
5　公聴会や参考人制度の活用	377
6　土日・夜間議会の開催	521
7　議会主催の子ども・女性議会や外国人代表者会議などの開催	305
8　議会ホームページやケーブルテレビによる議会中継など広報活動の充実	1002
9　市民参加条例や住民投票条例などの制定	396
10　執行機関や市の出資法人に対する監視機能の強化	857
11　常設化された特別委員会の再検討	252
12　議会内部に関する活性化関連条例の制定	223
13　制度面における改善（定例会の回数、常任委員会の設置数など）	285
14　運用面における改善（一問一答、対面方式の導入など）	696
15　委員会の活性化	604
16　議長の諮問機関の設置	189
17　議員の研究会・勉強会の開催	898
18　議場や委員会室へのIT機器の導入	313
19　議員控室などへのIT機器の導入	218
20　議会事務局へのIT機器の導入	162
21　議会事務局の調査担当職員の充実	663
22　議会事務局に法制担当職員を配置	502
23　議会事務局の議事担当職員の在職の長期化による専門化	430
24　議会図書室の充実	376



Ⅲ．対象者の属性

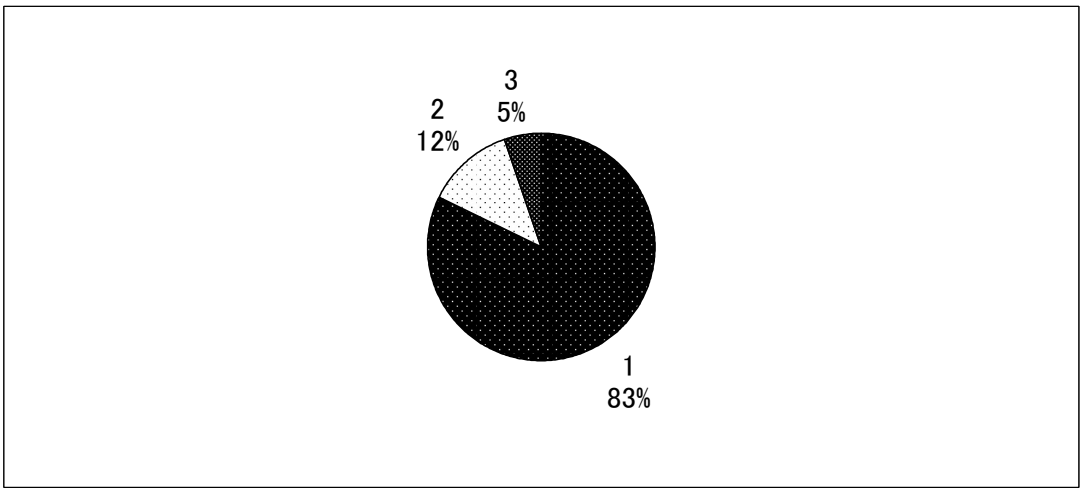
A 年齢

1 40歳未満	99
2 40代	219
3 50代	644
4 60代	501
5 70歳以上	104
6 無回答	84
計	1651



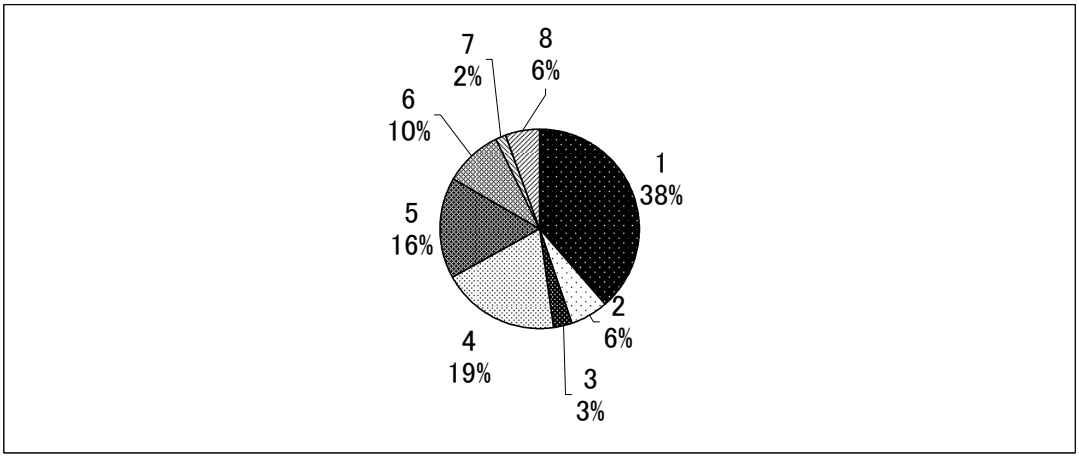
B 性別

1 男	1356
2 女	206
3 無回答	89
計	1651



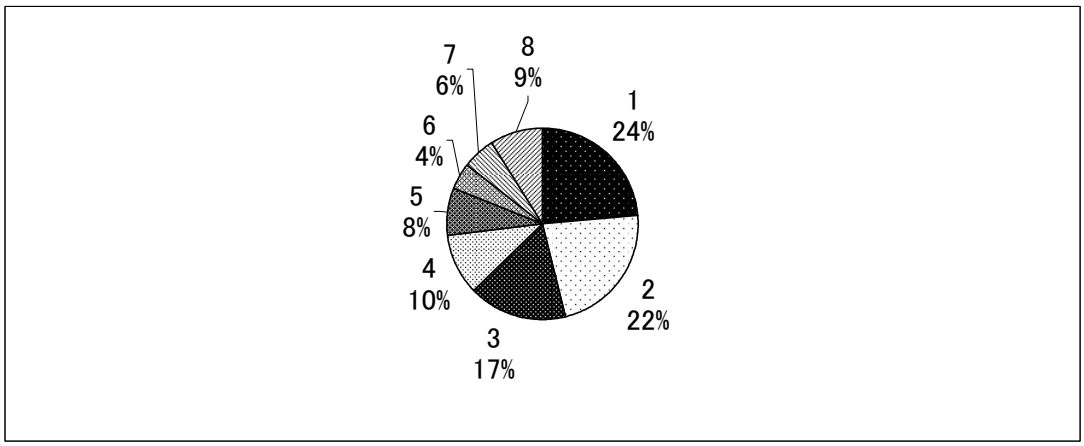
C 職業

1 議員専業	637
2 政党役員	103
3 団体役職員	47
4 会社員・会社役員	320
5 自営業・個人経営	267
6 農林水産業	160
7 その他	26
8 無回答	91
計	1651



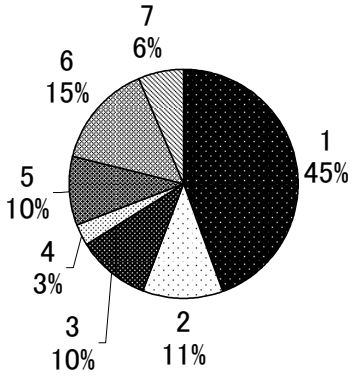
D 期数

1 1期	392
2 2期	370
3 3期	273
4 4期	171
5 5期	133
6 6期	72
7 7期以上	95
8 無回答	145
計	1651



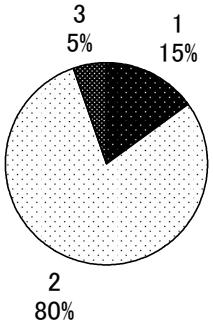
E 支持政党

1 自由民主党	734
2 公明党	186
3 民主党	173
4 社会民主党	50
5 日本共産党	160
6 その他	244
7 無回答	104
計	1651



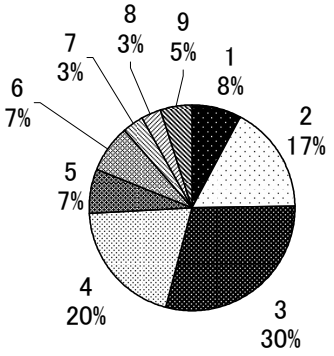
F 議長経験の有無

1 有	247
2 無	1319
3 無回答	85
計	1651



G 人口規模(平成16年6月現在、住民基本台帳人口による)

1 3万人未満	127
2 3～5万人	279
3 5～10万人	489
4 10～20万人	330
5 20～30万人	113
6 30～50万人	123
7 50～100万人	55
8 100万人以上	51
9 無回答	84
計	1651



「分権時代における市議会のあり方」に関する
アンケート調査
都市行政問題研究会加盟市議会事務局長の
意識調査結果

平成１７年２月１７日現在

全国市議会議長会
都市行政問題研究会

目　　次

Ⅰ．調査結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１

１．調査目的　２．調査対象　３．標本数
４．調査方法　５．調査期間　６．回収結果

Ⅱ．加盟市議会事務局長の調査結果・・・・・・・・・・・・・・・・・　２

Ⅰ．調査結果の概要

１．調査目的
全国市議会議長会の都市行政問題研究会（人口２５万人以上の８６市議会議長により構成）が平成１６・１７年度調査研究テーマ「分権時代における市議会のあり方」の調査研究にあたり、加盟８６市の市議会事務局長の意識を広く調査することを目的に実施。

２．調査対象
加盟市議会事務局長８６名

３．標本数
８６標本

４．調査方法
アンケート調査票を所属市議会事務局へ郵送し配布及び回収

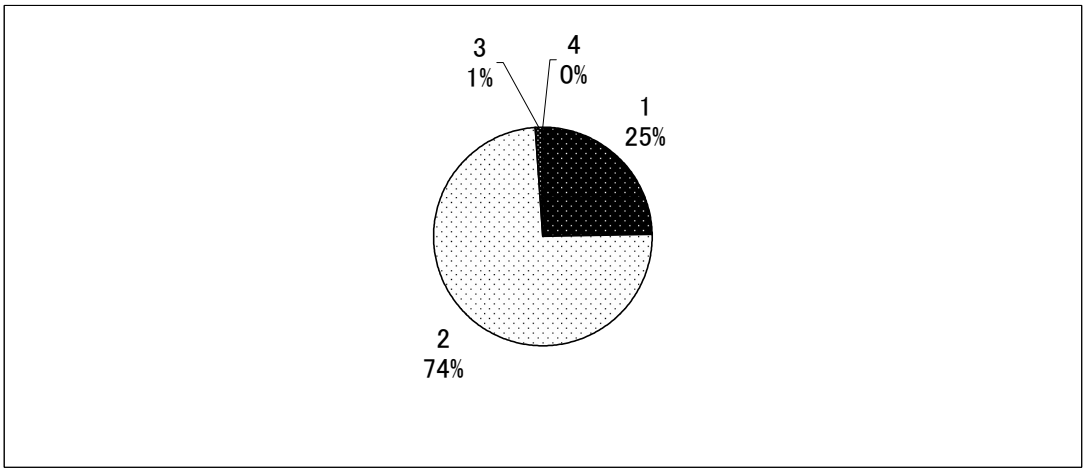
５．調査期間
平成１６年１２月３日～１２月２０日

６．回収結果（平成１７年２月１０日現在）
回収数　８５
回収率　９８．８％

Ⅱ．加盟市議会事務局長の調査結果

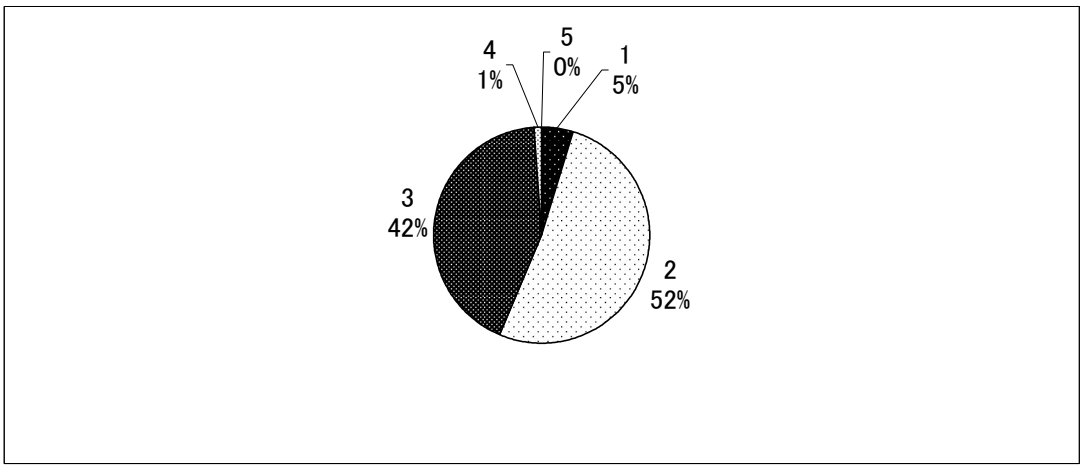
問1　地方分権について、あなたの市の議員は関心がありますか。次の中から1つ選び、お答えください

1　たいへん関心がある	21
2　ある程度関心がある	63
3　あまり関心がない	1
4　ほとんど関心がない	0
計	85



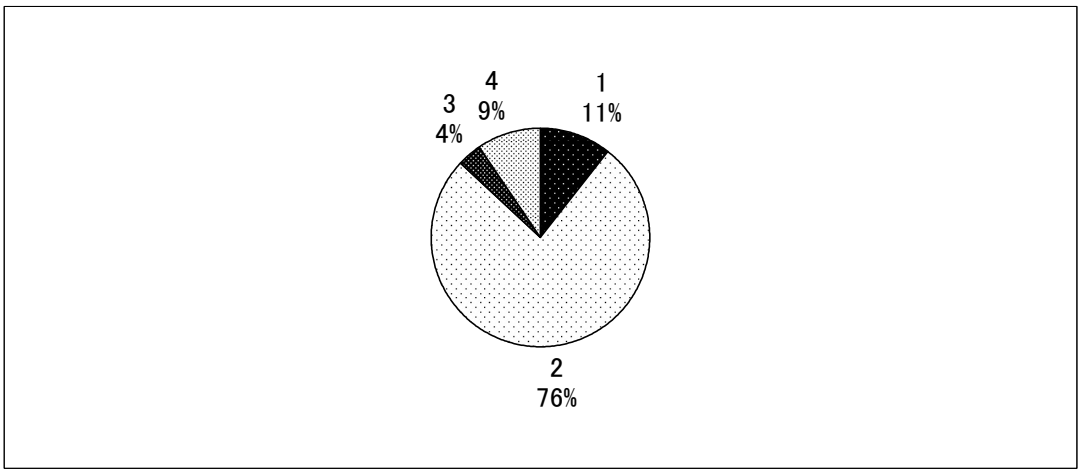
問2　平成12年に地方分権一括法が施行されました。
　あなたの市議会の意識は変わったと思いますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　大きく変わった	4
2　ある程度変わった	44
3　あまり変わっていない	36
4　変わっていない	1
5　分からない	0
計	85



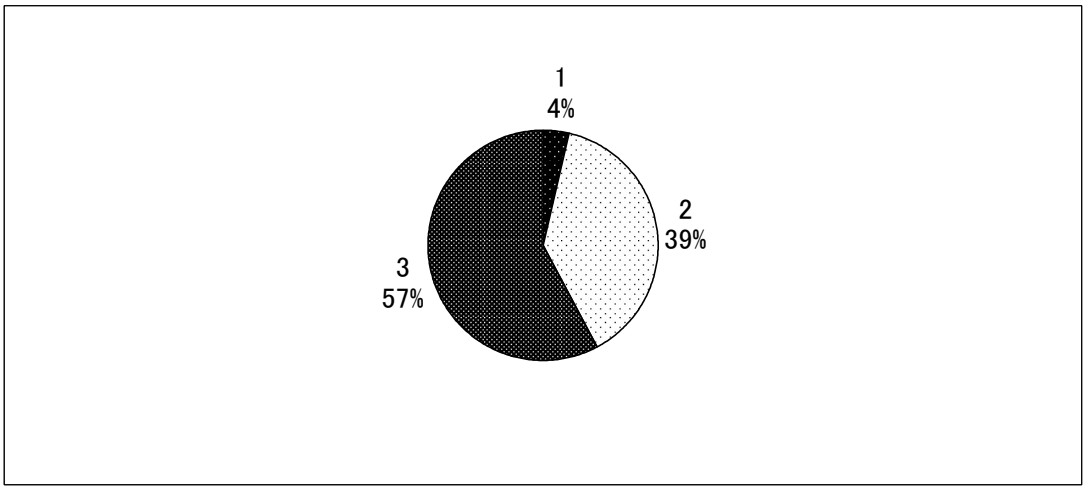
問3　あなたは、議員の任期はどのくらいが適切と考えますか。
　次の中から1つ選び、お答えください。

1　3年	9
2　4年	65
3　5年	3
4　6年	8
計	85



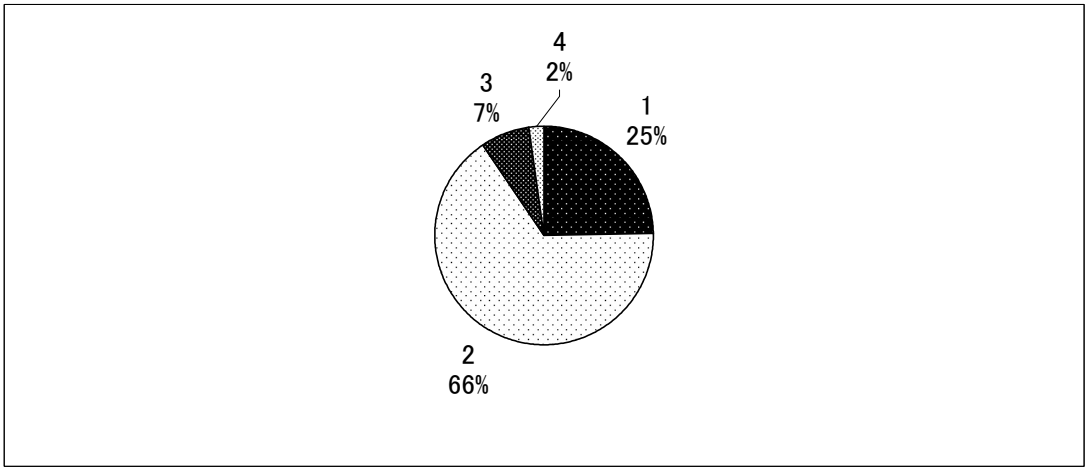
問4　議長の任期は法で議員の任期の4年となっています。
あなたの市議会では慣例などにより、議長は何年で交代していますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4年	3
2　2年	33
3　1年	49
計	85



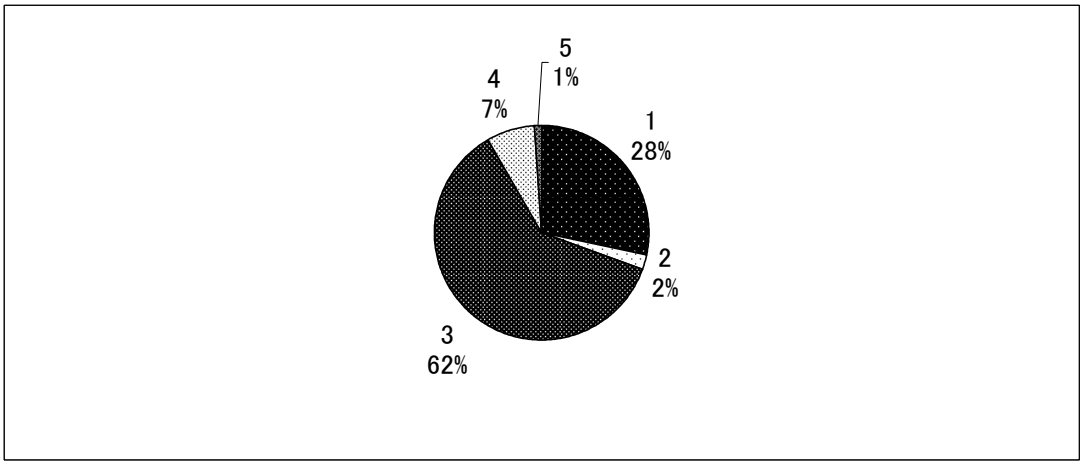
問5　議長の任期について、あなたは何年がよいと考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4年	21
2　2年	56
3　1年	6
4　無回答	2
計	85



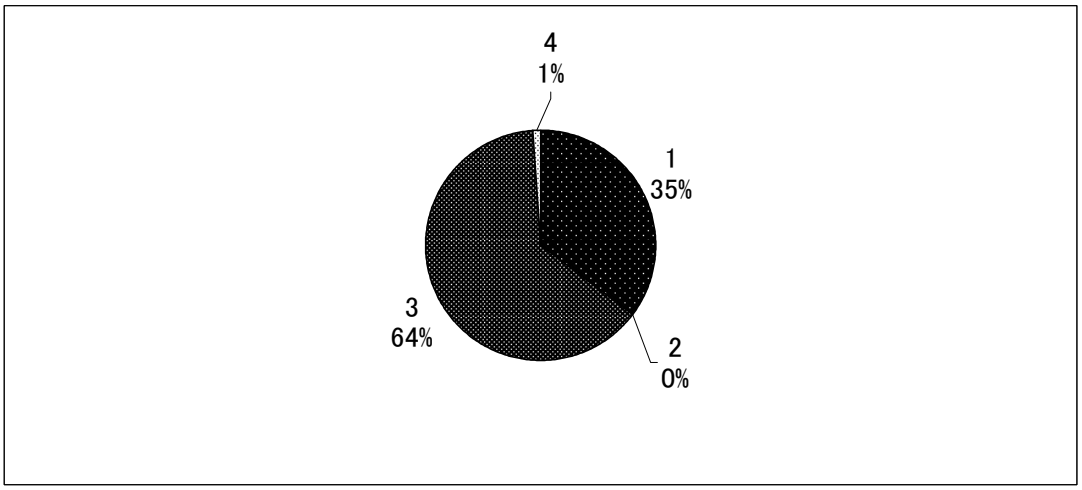
問6　議員の定数について、法で上限数が定められています。
これについて、あなたはどのように考えますか。次の中から1つ選び、お答えください。

1　現行どおり	24
2　上限数を上げる	2
3　上限数を下げる	52
4　上限数を廃止する	6
5　無回答	1
計	85



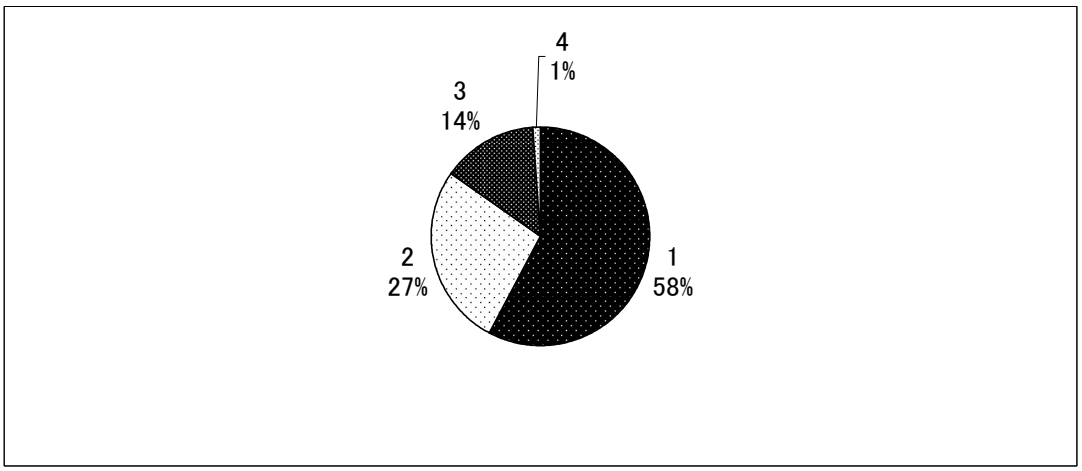
問7　あなたの市議会の議員定数について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　定数は現状くらいがよい	30
2　定数を増やしたほうがよい	0
3　定数を減らしたほうがよい	54
4　無回答	1
計	85



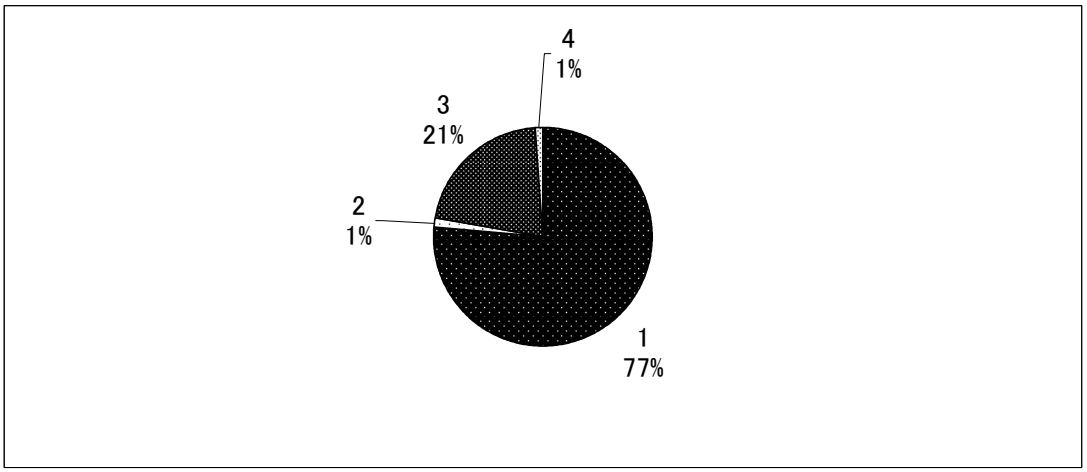
問8　あなたの市議会の議員報酬について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　報酬は現状くらいがよい	49
2　報酬を上げたほうがよい	23
3　報酬を下げたほうがよい	12
4　無回答	1
計	85



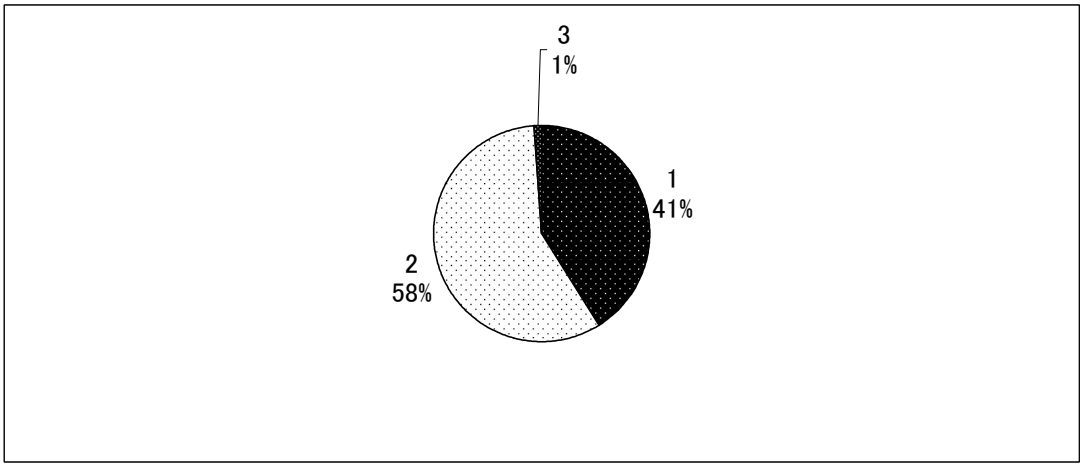
問9　定例会の回数についてあなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　4回がよい	65
2　4回より多いほうがよい	1
3　4回より少ないほうがよい	18
4　無回答	1
計	85



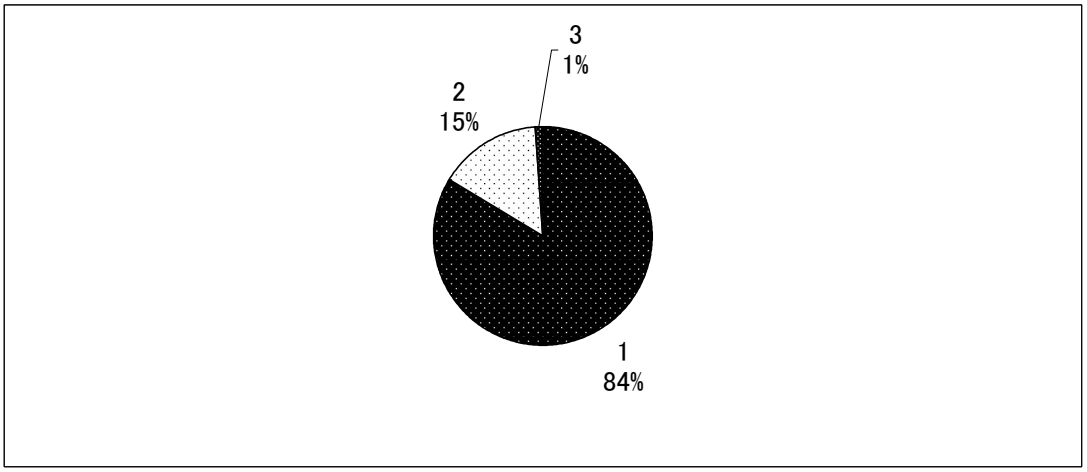
問10　議会の招集権は市長にあります。これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	35
2　議長にも招集権を認める	49
3　無回答	1
計	85



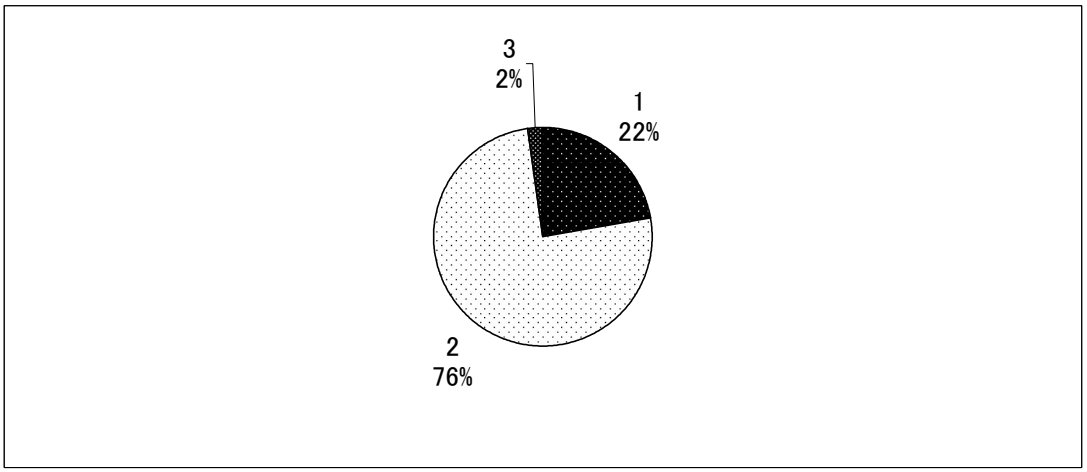
問11　議会には議員の4分の1以上の者による臨時会の招集請求が認められています。
これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	71
2　臨時会の招集請求要件を緩和する	13
3　無回答	1
計	85



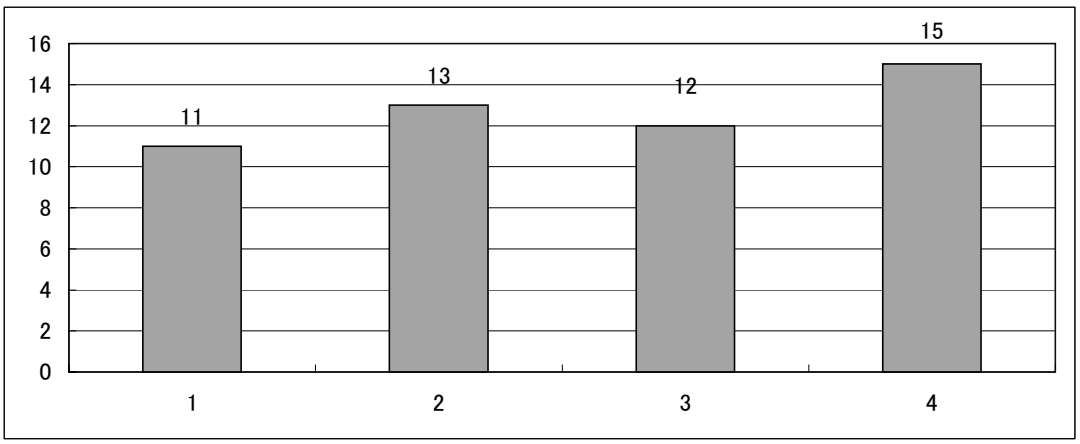
問12－1　法第96条第1項に議決事件が並べ挙げられています。
この条項に議決事件として加えたほうがよいものはありますか。

1　ある	19
2　第96条第2項の活用で十分足りる	64
3　無回答	2
計	85



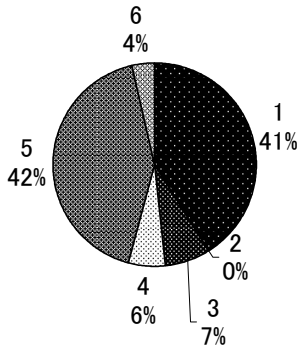
問12－2（問12－1で「1ある」と答えた方のみ）
議決事件に加えたほうがよいものはどれですか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　都市憲章	11
2　都市宣言	13
3　友好都市・姉妹都市の締結	12
4　法令で議決対象となっているもの以外の重要な契約	15



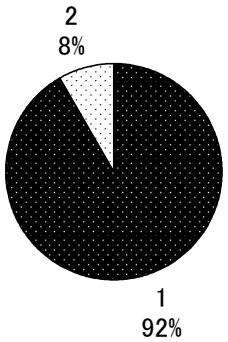
問13　法第96条第１項第５号及び第８号に基づく契約、財産の取得・処分について
政令基準では、5,000㎡（指定都市10,000㎡）以上
かつ2,000万円（指定都市4,000万円）を下らない額と定められています。
この基準について、あなたはどのように考えますか。次の中から１つ選び、お答えください。

1　現行どおり	35
2　面積要件のみとする	0
3　金額要件のみとする	6
4　面積要件または金額要件とする	5
5　各市が条例により決定する	36
6　無回答	3
計	85



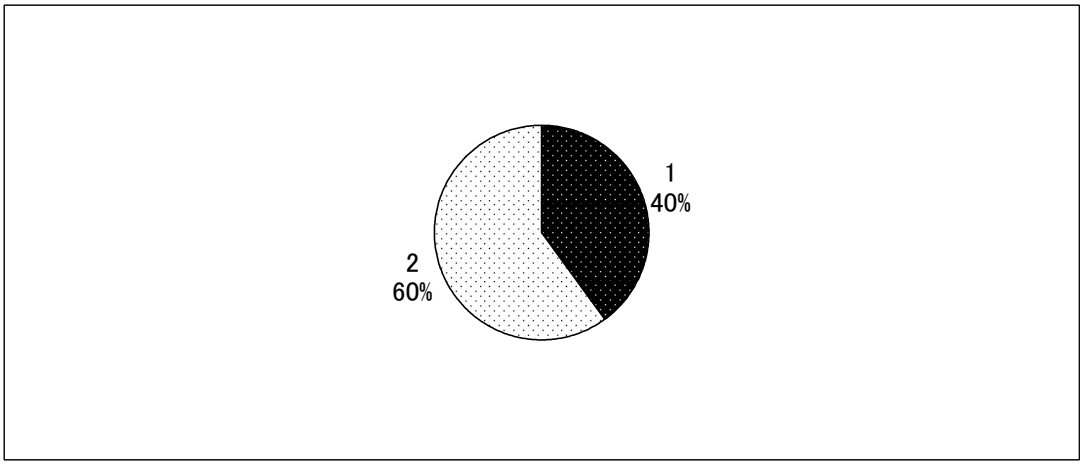
問14　議員は１人１つの常任委員会に所属することになっています。
これについて、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	78
2　議員１人が複数の常任委員会に所属することができるようにする	7
計	85



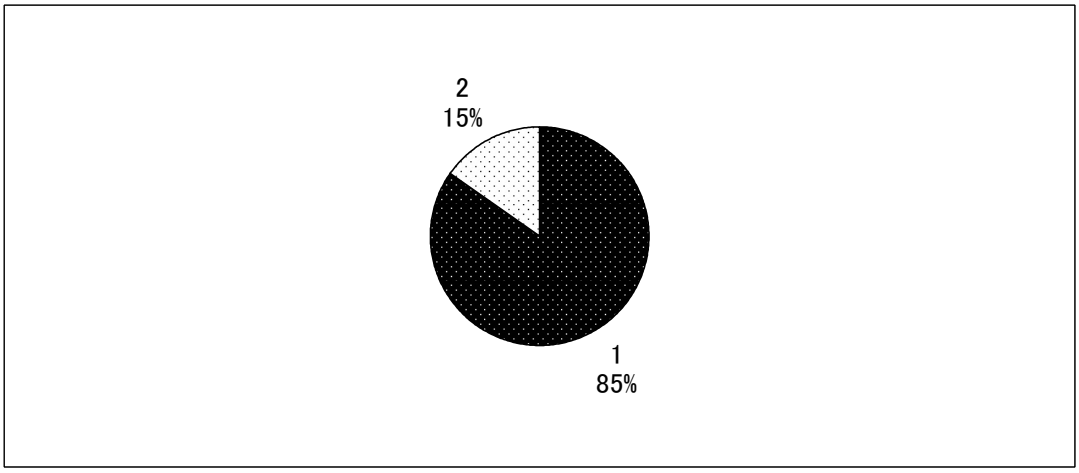
問15　議長の常任委員会の所属について、あなたはどのように考えますか。

1　所属するほうがよい	34
2　所属しないほうがよい	51
計	85



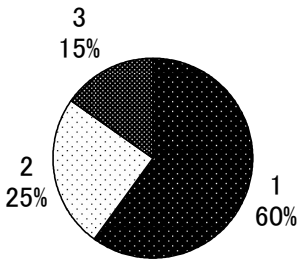
問16　議案の提出については議員及び市長に認められており、委員会には認められていません。
委員会からの議案提出について、どのように考えますか。

1　現行どおり	72
2　委員会にも議案提出権を認める	13
計	85



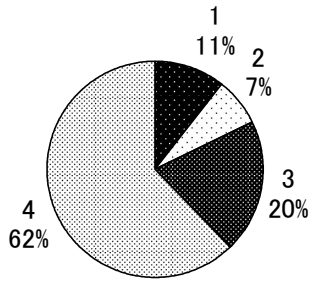
問17　長の専決処分について、あなたはどのように考えますか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　現状でも差し支えない	51
2　法第179条の「暇がないと認めるとき」の解釈を明確にしたほうがよい	21
3　法第180条の「軽易な事項」の解釈を明確にしたほうがよい	13
計	85



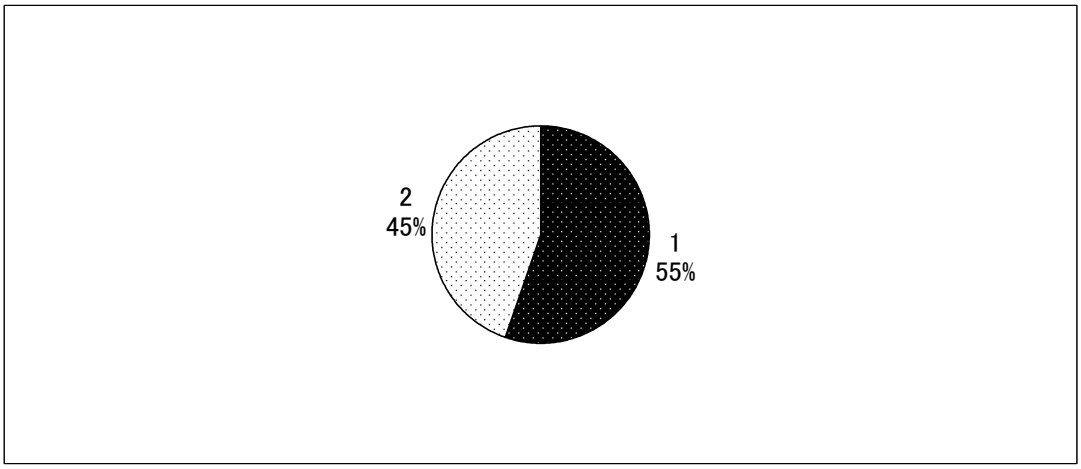
問18　市長の設置する審議会への議員の参画について、あなたはどのように考えますか。
次の中から1つ選び、お答えください。

1　参画したほうがよい	9
2　できる限り参画したほうがよい	6
3　あまり参画しないほうがよい	17
4　法律で参画を義務付けられているものにとどめる	53
計	85



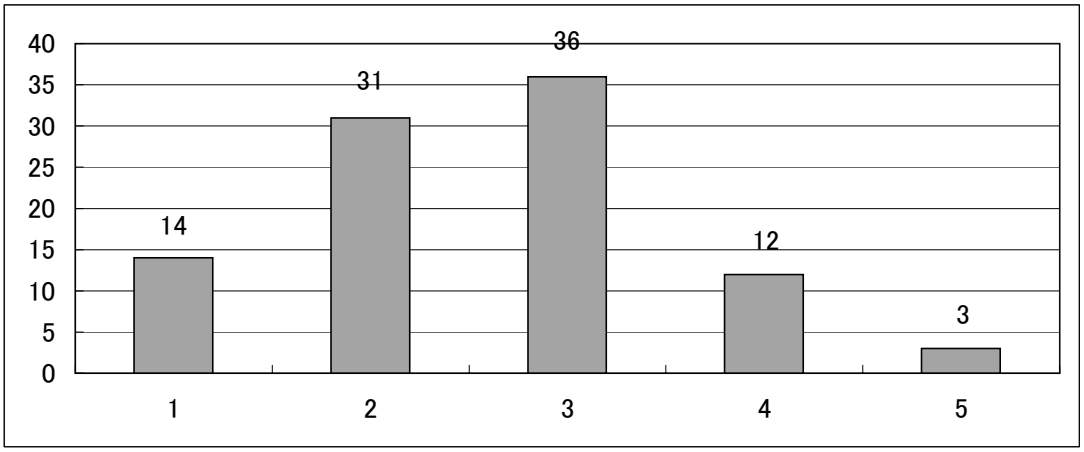
問19　議員から選出される監査委員の選任について、あなたはどのように考えますか。

1　現行どおり	47
2　議員から監査委員を選任しないほうがよい	38
計	85



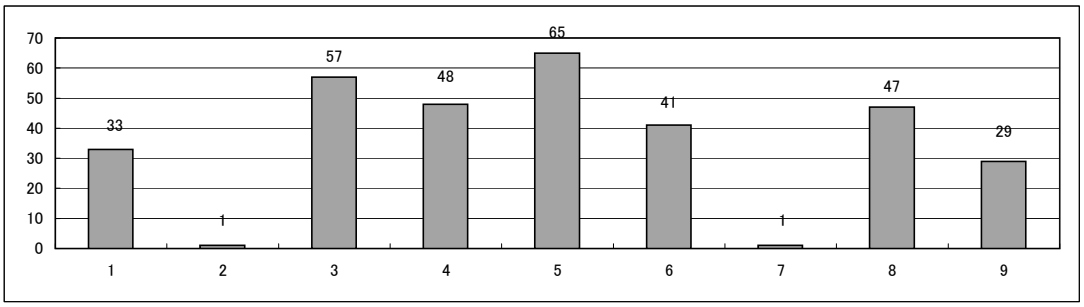
問20　議会事務局として、あなたの市の事務局職員の体制は十分ですか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　現状で十分である	14
2　事務局の調査機能を充実させる	31
3　事務局に法制担当職員を配置する	36
4　事務局職員の研修体制を充実させる	12
5　その他	3



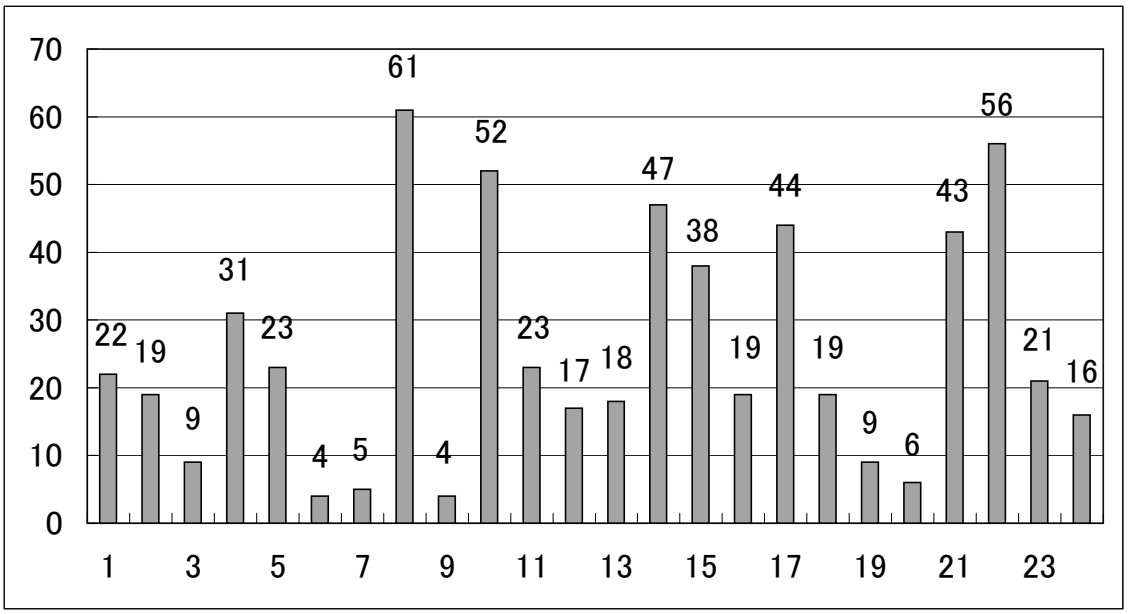
問21　分権時代における議会のあり方について、あなたはどのように考えますか。
次の中から当てはまるものを、全てお答えください。

1　議員定数を削減し、議員一人ひとりの専門性を高め、議員報酬を上げる	33
2　議員定数を増大し、議員はいわゆるボランティア議員になり、議員報酬を大幅に下げる	1
3　執行機関に対する監視機能を高める	57
4　市が出資する法人や公社、第3セクターなどに対する議会の監視機能の範囲を拡大する	48
5　議会（議員）自らが議案提出できるよう政策形成能力を高める	65
6　委員会の権能強化を図り、活性化させる	41
7　本会議中心の議会運営とする	1
8　議会と住民との接点を拡大するなど、住民に開かれた議会を目指す	47
9　それぞれの議会が自治基本条例などで議会の役割を自己決定し、自己責任を果たす	29



問22　あなたは議会の活性化について、どのようなことに取り組めばよいと思いますか。
次の中から当てはまるものを、10個以内でお答えください。

1　議会への住民参加や住民参画、住民との協働の推進	22
2　住民向けの議会関係シンポジウムやフォーラムなどの開催	19
3　住民への議会報告会の開催	9
4　委員会をはじめとする各種会議の公開	31
5　公聴会や参考人制度の活用	23
6　土日・夜間議会の開催	4
7　議会主催の子ども・女性議会や外国人代表者会議などの開催	5
8　議会ホームページやケーブルテレビによる議会中継など広報活動の充実	61
9　市民参加条例や住民投票条例などの制定	4
10　執行機関や市の出資法人に対する監視機能の強化	52
11　常設化された特別委員会の再検討	23
12　議会内部に関する活性化関連条例の制定	17
13　制度面における改善（定例会の回数、常任委員会の設置数など）	18
14　運用面における改善（一問一答、対面方式の導入など）	47
15　委員会の活性化	38
16　議長の諮問機関の設置	19
17　議員の研究会・勉強会の開催	44
18　議場や委員会室へのIT機器の導入	19
19　議員控室などへのIT機器の導入	9
20　議会事務局へのIT機器の導入	6
21　議会事務局の調査担当職員の充実	43
22　議会事務局に法制担当職員を配置	56
23　議会事務局の議事担当職員の在職の長期化による専門化	21
24　議会図書室の充実	16


70
60
50
40
30
20
10
0
22
19
9
31
23
4
5
61
4
52
23
17
18
47
38
19
44
19
9
6
43
56
21
16
1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23

市議会の活性化等に関する実態調査結果

平成１７年３月１日

全国市議会議長会

目　次

Ⅰ．調査結果の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１

１．調査目的　２．調査対象　３．調査方法　４．調査期間　５．回収結果

Ⅱ．調査結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２

Ⅰ．調査結果の概要

１．調査目的
全国 737 市の分権時代における市議会の活性化等に向けた取り組みの調査を目的とする

２．調査対象
平成 17 年１月 15 日現在における全国 737 市議会

３．調査方法
郵送法（アンケート方式）

４．調査期間
平成 16 年 12 月３日～平成 17 年２月 24 日

５．回収結果（平成 17 年２月 24 日現在）
回収市　726
回収率　98．5％

Ⅱ．調査結果

問１－１　貴市の議会では、議会の活性化に取り組んでいますか。あるいは、議会の活性化に取り組んでいましたか。

項　目	は　い	いいえ	無回答	計
標本数（人）	６４９	７７	０	７２６
構成比（％）	８９．４	１０．６	０	１００

問１－２（問１－１で「はい」と答えた方のみ）貴市の議会では、議会の活性化について取り組むとき、どのような場で検討していますか。

項　目	特別委員会	議会運営委員会	全員協議会	会派などの代表者会議	議長の諮問機関的な研究会・検討会など	政党や会派の研究会	その他	無回答
標本数（人）	96	456	140	267	132	26	4	－

複数回答

問１－３（問１－１で「はい」と答えた方のみ）貴市の議会では、議会の活性化について、どのようなことに取り組んでいますか。
（複数回答）

項　　目	市　数
１．議会への住民参加や住民参画、住民との協働の推進	２７
２．住民向けの議会関係シンポジウムやフォーラムなどの開催	９
３．コンサートなどによる議場の活用	３２
４．住民への議会報告会の開催	１３
５．委員会の原則公開	３６９
６．全員協議会の公開	１５０
７．公聴会の開催	１７
８．参考人制度の活用	８０
９．土日議会の開催	４６
10．夜間議会の開催	２１
11．議会主催の子ども議会の開催	７７
12．議会主催の女性議会の開催	３２
13．議会主催の外国人代表者会議の開催	０
14．議会ホームページの開設による広報活動の充実	５０７
15．ケーブルテレビによる議会中継など広報活動の充実	２５５
16．市民参加条例や住民投票条例などの制定	２４
17．執行機関や市の出資法人に対する監視機能の強化	４１
18．常設化された特別委員会の再検討	６８
19．議会内部に関する活性化関連条例の制定	９
20．制度面における改善（定例会の回数、常任委員会の設置数など）	８９

21．運用面における改善（一問一答、対面方式の導入など）	２８６
22．委員会の活性化	１４６
23．議長の諮問機関の設置	３７
24．議員の研修会・勉強会の開催	２１９
25．議場や委員会室へのＩＴ機器の導入	３９
26．議員控室などへのＩＴ機器の導入	３０２
27．議会事務局へのＩＴ機器の導入	３８０
28．議会事務局の調査担当職員の充実	６８
29．議会事務局に法制担当職員を配置	３２
30．議会事務局の議事担当職員の在職の長期化による専門家	３６
31．議会図書館の充実	１４５

問２　貴市において、地方自治法第 96 条第 2 項により議決事項に追加している案件があれば、お書きください。

市　名	案　　件
札幌市	電力報償契約の締結又は解除
旭川市	市が株式会社旭川振興公社の株主総会において，次に掲げる事項について議決権を行使すること。 定款の変更 取締役，監査役の選任 会社の解散 会社の合併
室蘭市	室蘭市名誉市民条例
釧路市	市が、株式会社釧路振興公社の株主総会において、次に掲げる事項につき議決権を行使すること。 定款の変更 監査役１名の選任 会社の解散 会社の合併又は分割
北見市	１．北見市名誉市民に関する条例。 ２．特別職の職員の退職手当に関する条例。 ３．北見市オンブズマン条例。
苫小牧市	苫小牧東部開発に関する基本方針を定めること
滝川市	市が株式会社滝川振興公社の株主総会において、次に掲げる事項につき議決権を行使すること。 定款の変更 監査役の選任 会社の解散 会社の合併
歌志内市	歌志内市が株式会社歌志内振興公社（以下「公社」という。）の株主総会において、次に掲げる事項につき議決権を行使すること。 定款の変更 会社の合併 会社の解散
青森市	名誉市民条例
北上市	姉妹都市及び友好都市の提携をすること。
遠野市	遠野市国民健康保険事業自主再建計画の策定及び変更に関すること
釜石市	(1)財政再建計画の策定及び変更(軽微な変更を除く。)に関すること。 (2)国民健康保険事業自主再建計画の策定及び変更(軽微な変更を除く。)に関すること。 (3)釜石市民病院事業自主再建計画の策定及び変更(軽微な変更を除く。)に関すること。 (4)釜石市民憲章の制定に関すること。
江刺市	(1)姉妹都市の提携に関すること。 (2)核兵器廃絶希求都市宣言に関すること。

仙台市	一　市政全般に係る政策及び施策の基本的な方向を総合的かつ体系的に定める計画又は市政の基本的な施策に係る計画のうちその計画期間が十年以上であるもので次に掲げるものの策定、変更又は廃止 イ　仙台市基本計画(仙台市基本構想に即した本市の長期的な計画をいう。) ロ　仙台市環境基本計画(仙台市環境基本条例(平成八年仙台市条例第三号)第八条第一項に規定する仙台市環境基本計画をいう。) 二　姉妹・友好都市の提携
能代市	能代市名誉市民の選定
横手市	一　次に掲げる職員の定数を定めること。 1　市役所の職員の中吏員を除くその他の職員 2　議会の事務局長及び書記を除くその他の職員 3　削除 4　消防の職員中消防吏員を除くその他の職員 5　図書館の職員、司書、司書補及びその他の職員 6　公民館の職員、主事、書記又は嘱託 7　公立横手病院職員中吏員を除くその他の職員 8　農業委員会の職員 二　職員の分限規定を定めること。 三　職員の退職手当並びにその支給方法を定めること。 四　旧来の慣行により住民中特に使用する権利がある財産又は公の施設の処分の件 五　農業委員会の委員の報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法に関すること。 六　国民健康保険運営協議会の委員の報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法に関すること。

	七　民生委員の報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法に関すること。 八　民生委員推薦委員会の委員の給与に関すること。 九　地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第三条第三項第五号に掲げる職員の給与に関すること。
鹿角市	地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）第 433 条第 7 項の規定により出席した関係者の実費弁償に関すること。
山形市	名誉市民条例
土浦市	市の予算から給料を支出すべき職員の定数を定めること。土浦市公平委員会の喚問する証人に対する費用弁償支給条例改廃に関すること。
高萩市	高萩協同病院の移転改築に伴う協定締結に関すること
宇都宮市	1　市職員等の賞じゆつ金の授与に関すること。 2　水道法(昭和 32 年法律第 177 号)第 5 条の 2 第 2 項の規定に基づく協議に対する同意及び第 6 条第 2 項の規定による同意に関すること。 3　市民憲章の制定及び改廃に関すること。 4　姉妹都市の提携に関すること。 5　市民の日の制定に関すること。 6　平和都市宣言の制定及び改廃に関すること。
伊勢崎市	1．都市提携に関すること。 2．都市宣言に関すること。 3．市民憲章に関すること。
上尾市	議会が選挙及び同意を必要とする人事案件
館山市	名誉市民条例
四街道市	基本構想に基づく基本計画の策定
三鷹市	1．名誉市民条例。 2．総合オンブズマン条例。

府中市 （東京都）	１．オンブズパーソンの委嘱。 ２．名誉市民の選定。
調布市	名誉市民の決定
横浜市	(1)　地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)第 8 条第 5 項の規定により人事委員会の喚問する証人の費用弁償に関すること。 (2)　長期にわたる重要事業の計画決定に関すること。
小松市	1　併用林道設定協定に関すること。 2　市の木，市の花の制定に関すること。
甲府市	(1) 市政功労表彰の決定に関すること。 (2) 市民憲章の制定に関すること。
松本市	名誉市民条例
上田市	上田市の長期基本構想に即した基本計画
伊東市	1 伊東国際観光温泉文化都市建設法第 3 条第 1 項の規定による措置に関すること。 2 伊東市功労者表彰に関する条例に基く功労者を決定すること。
豊橋市	姉妹都市の提携に関すること。
四日市市	（1）　災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 42 条第 1 項に規定する地域防災計画の策定及び変更に関すること。 （2）　水防法（昭和 24 年法律第 193 号）第 25 条に規定する水防計画の策定及び変更に関すること。 （3）　老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）第 20 条の 8 第 1 項に規定する老人福祉計画及び老人保健法（昭和 57 年法律第 80 号）第 46 条の 18 第 1 項に規定する老人保健計画の策定及び変更に関すること。 （4）　介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）第 117 条第 1 項に規定する介護保険事業計画の策定及び変更に関すること。 （5）　都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 18 条の 2 第 1 項に規定する都市計画に関する基本的な方針のうち、

	全体構想の策定及び変更に関すること。
松阪市	名誉市民条例
名張市	１．基本構想に基づく基本計画（総合基本計画）に関すること。 ２．都市宣言に関すること。
栗東市	工場誘致に関すること
泉大津市	名誉市民
高槻市	名誉市民賞
守口市	名誉市民条例
枚方市	名誉市民・有功者表彰条例
藤井寺市	名誉市民条例
姫路市	名誉市民条例
西宮市	法令によりその定数を条例で規定するもの以外の職員の定数に関する件
洲本市	併用林道の協議締結に関すること
加古川市	職員の定数に関すること
川西市	川西市功労者条例　川西市名誉市民条例
生駒市	法律又は政令に条例で定めるべき規定なき職員の定数に関すること。
和歌山市	(1)　名誉市民に関すること。 (2)　市民憲章に関すること。 (3)　心身障害児福祉年金に関すること。 (4)　児童手当に関すること。 (5)　老人医療費の助成に関すること。 (6)　乳幼児医療費の助成に関すること。 (7)　姉妹都市等としての提携に関すること。

	(8)　重度心身障害児者医療費の助成に関すること。 (9)　母子家庭医療費の助成に関すること。
橋本市	(1) 橋本市民憲章の制定並びに橋本市の花及び木の選定に関すること。 (2) 姉妹都市としての提携に関すること。 (3) 姉妹都市としての提携に関すること。
御坊市	市民憲章に関すること
益田市	１．益田市名誉市民憲章。 ２．益田市行政情報条例。
岡山市	港湾法に基づく地方港湾の港湾区域の変更及び管理の廃止に関すること。
井原市	１．１件百万円以上の出資および出損に関すること。 ２．認定市道以外の道路および用悪水路の供用廃止に関すること。 ３．県営事業の申請に関すること。４．友好親善等都市縁組に関すること。
呉市	地方公務員法第８条第５項の規定に基づき、公平委員会が職権で喚問した証人の宿泊料、旅費及び日当の額を定めること。
福岡市	(1)　地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 221 条第 3 項の法人に対する出資及び市が出資することにより当該法人が同法同条同項の法人となる当該出資に関すること。 (2)　公有水面の埋立てをする権利を譲渡すること。
田川市	転貸債による借入金の貸付契約に関すること。
伊万里市	(1) 市長の権限に属する雇用人の定数を定めること。 (2) 市長の権限に属せざる市の経費支弁に係る職員の定数を定めること。
長崎市	(1)　市民憲章を制定し、又は改廃すること。 (2)　姉妹都市の提携をすること。

大村市	１．地方公務員法第９６条第２項の規定に基づき公平委員会に喚問した証人に対する実費弁償について、その額及び支給方法を定めること。 ２．地方税法第４３３条第８条第５項の規定に基づき公平委員会に喚問した証人に対する実費弁償について、その額及び支給方法を定めること。
山鹿市	市役所の位置を変更するにあたり、その予定地を定めること。
大分市	１．名誉市民の推挙ならびに待遇。 ２．大分市向原財産区管理委員の選任について。 ３．大分市教育委員会教育長の退職手当の額について。
日田市	１．日田市立小学校の統合に関すること。 ２．日田市立中学校の統合に関すること。
竹田市	併用林道の認定に関すること
小林市	老人福祉法第２０条の８及び老人保健法第４６条の１８並びに介護保険法第１１７条の規定に基づく小林市高齢者福祉計画
薩摩川内市	公平委員会の喚問した証人に対する費用弁償　固定資産評価審査委員会への出席者の費用弁償
那覇市	那覇市名誉市民条例に基づく名誉市民選定に関する案件

講　　演　　録

都　市　行　政　問　題　研　究　会
調　査　幹　事　会　第　１　回　検　討　小　委　員　会

講　　演

地方分権における地方議会の課題――協働型議会の構想

山梨学院大学法学部教授
江藤　俊昭氏
平成１６年７月６日（火）１３時３０分
於　：ルポール麹町３階「アメジスト」

山梨学院大学　法学部教授　江藤俊昭氏

こんにちは。今回このようなところに呼んでいただいて本当にありがとうございます。

皆様のような専門家を前にして、私がどの程度現実を踏まえているか、ちょっと反省しなければいけないところがたくさんあるかもしれませんけれども、日ごろ議会について考えていることをお話しさせていただきたいと思います。

それでは、時間の関係ありますので早速始めたいと思いますが、一応レジュメを用意させていただいております。すべてこのとおりになるかどうかわかりませんけれども、お話をさせていただければと思っています。御存じのように、大森弥先生が指摘されているように、日

本の政治学だとか行政学で地方議会の領域については、ほとんど研究業績がなかったと言われておりますけれども、私が議会についてかかわってきた経過を少しお話しさせていただくと私の問題意識もわかるかと思いますので、そのあたりのところからお話をさせていただきたいとおもいます。

それはどういうことかといいますと、地方分権の時代に地方議会の役割がすごく高まっているということは、どなたも言うことです。ちょうど巻町の原子力発電所をめぐって住民投票が出てきたときに、私は調査を幾つか行っていました。重要な地域の重要な争点だから住民投票が必要だというようなことが新聞だとか雑誌に書かれていました。当の住民投票運動を行っている田端さんという方とヒアリングをしたときに、彼の一言がすごく印象的でした。それはどういうことかといいますと、「もし議会が、民意といいますか、私たちの意見を反映してくれていたら、こんなことはやらなくて済んだのだ」ということを言われました。要するに、重要な争点だから住民投票だという議論を田端さんはしていません。議会が自分たちの意見を反映していないからこうした運動を起こさざるを得なかったのだという提起をされたことです。そうしますと、私は、そこの中で議会というのをどのように位置づけたらいいのだろうかということが問題意識として一つわいたわけです。議会が日ごろ住民の民意をくみ上げていれば、その住民投票というのは、まあ重要な場合もありますけれども、そんなに頻繁に起こらなくていいのだろうと思ったことが一つです。

それからもう一つは、よく言われていることなのですが、吉野川の可動堰をめぐる徳島市のこれも住民投票運動ですが、有権者の４９％の署名を集めた条例制定の直接請求を議会が否決しました。この４９％というのは、当の議員の得票率といいますか投票者総数とほぼ匹敵するぐらいの数なのですが、これを否決したということなのですね。私は、地方分権の時代に議会を強くしていくということは一致するのですけれども、どのような議会かというのを具体的に考えていかなければいけない、要するに、市民参加だとか住民参加の時代に「議会のあり方」が今問われてきている。従来のようなものを同じような形で、あるいは、後ほどお話をしますけれども、国会を模写したような形での議会改革というのではない方向での議会改革が必要なのではないだろうかと私は思っていまして、きょう、提案をさせていただきたいと思っています。

また、新しい市民参加の台頭でも議会の役割が浮かび上がってきました。「新しい市民参加」というのは、具体的に言いますと、三鷹市で、おととし（２００２年）の１２月に新しい基本構想が議決されていますが、その前の２年間にわたって新しい形の市民参加による基本構想策定が行われました。これは、３７５名の全員公募で、２カ年にわたって基本構想の原案を練り上げています。当初の１年は、「市民２１会議」というところが市長とパートナーシップを結びながら行いますけれども、その後１年、中間報告が出た段階で、行政の方とキャッチボールをかなりやりながら行政計画を練り上げていく作業を行っています。ここで出された提案を議会はいろいろ問題にしたり質問をしていきますけれども、結局のところ、ある議員が言うことには、市民が提案したものを議会が覆していいのだろうかというふうなことが実際の議会の議論の中で出されてきて、自分たちは消化不良になっていってフラストレーションがどんどんどんどんたまってきた。「私たちこそが」とは彼は言いませんでしたけれども、私たちも住民の代表だと、その住民の代表の議論というのをかなり迂回した形で執行機関の方から出されて、そして議会がこれを承認せざるを得ないような雰囲気が出てきているのではないだろうかということを、三鷹市の市議、具体的に名前を出してもいいかもしれませんが、協働を積極的に推進してきた高井章博議員という方が――その後の市長選で結局敗れまして議員ではなくなっていますけれども――言われています。こういう中で、どのような議会をつくっていったらいいのだろうかという課題があります。

それからもう一つは、今盛んに住民投票が、山梨県でも市町村合併を含めた住民投票が盛んに行われております。私は、住民投票というのは、特に区域を決めるときに必要だという気はしています。ただ、私は、住民投票については２点ほどかなり注意をしなければいけない要素があるのではないだろうかと思います。一つは、この住民投票が、当たり前のことなのですが二者択一ですし、行政にとって必要な優先順位づけ、あるいは長期的な課題を展望した議論については、なかなかなじまないのではないかと思います。当たり前のことですが、住民投票を連発していくわけには、もちろんいきません。こうした意味で住民投票は、仮に賛成する方であっても、これだけで行政を行うことはむしろできない。

それからもう１点は、最近の住民投票を見ますと、ほとんど議論がないままに投票が行われてしまう傾向があるのではないかというふう

に私は思っています。当初、先ほどお話をしました新潟県の巻町などの原子力発電所をめぐる住民投票だとか、それから、ごみの処分場問題だとかいうところについてはマスコミも盛んに宣伝しましたし、それから地域での集会が盛んに行われる、行政の方でも討論集会を行っていくということで、かなり討論あるいは情報の提供というのが十分に行われて住民投票に至ったと思っております。しかし、昨今の事例というのは、私もちょっと市町村合併絡みでかかわったところもあるのですが、ほとんど情報が流れないし、それから討論の場所がほとんどないという現状なのですね。住民投票の賛成派の方に聞きますと、「住民の声を聞ける大事なものが住民投票だ」という言い方をされていますけれども、本来、直接民主主義というのは、表決、投票にあるわけではなくて、むしろアテネの民主制に見られるとおり、討論こそが民主主義において最も重要な要素であると思います。もっと具体的に言いますと、個人が合理的な選択ができるといいますか、情報を与えれば合理的な選択ができると今までは政治学にしろ行政学にしろ考えていたと思うのですが、もう皆さん御存じのように、意見などというのは討論によって変わっていいし、変わるべきであろうというふうに思っています。そうした場所をどのように提供することができるかどうか。もちろん、正当性というふうなことから考えると住民投票は大事なことなのですが、そこの中に討論をどんどん入れ込んでいく、正当性を持った討論の場所というのが私は議会だと思っているのですね。議会での討論こそが、かなり重要な要素を民主主義においては占めているのではないだろうかと思っています。

そこで、こうした協働の時代、あるいは市民参加の時代における議会のあり方をどのように考えたらいいかと考えているうちに、「協働型議会」というのを提案させていただいております。これは言葉としては新しい言葉であろうと思いますけれども、結論から言いますと、地方自治の原則から考えたこと、そして最近の市民参加・住民参加・協働の充実を考慮すれば、おのずと出てくる方向性であると私は考えております。そこで、まず具体的に、協働型議会をどのように考えていったらいいかどうかについて少し提案をさせていただきたいと思います。

ここで提起する協働型議会は「地方自治原則から」当然導き出されるものです。よく議会の改革を議論するときに、国会をイメージして改革を考えられる方もいらっしゃると思います。それはそれでヒントになることはたくさんあると思うのですけれども、地方自治あるいは

地域政治というものは中央政府の政治とかなり違うのでないだろうかと私は思っています。３点ほど、その違いをお話しさせていただきます。

１点目は、大森先生などがかなり言われていることですけれども、議院内閣制ではなくて、二元代表制、機関対立主義であるということです。これは御存じのように、国政の場合は議院内閣制ですから、内閣と国会が三権分立でチェック・アンド・バランスの関係にある。最も大事な要素としては、国会の与党が内閣を守っていくという要素があります。そういう意味では、国会内部に与党・野党というのが存在しているということになりますけれども、それに対して地域政治の場合は、御存じのように二元代表制です。首長も議会の議員の人が選んだわけでは全くありません、住民が選んでいる、当たり前のことです。したがいまして、想定すべきは、首長と議会とがチェック・アンド・バランスを行っている。だから、そこの議会の中に与党・野党というのが、まあ与党的な人がいても私はいいと思いますけれども、過度な形での与党意識、野党意識というのは制度上あり得ないことのはずなのです。国会を模写した形での議論の中でどうしてもそういうふうなイメージが進行して、そう動いている場面というのがあるのではないだろうか。これに拍車をかけているのが議場のつくり方であったり、会議規則のような気がします。

それから、地方自治原則の２点目、違いがありますのは、国会の場合は最近問題にされていますけれども、二院制です。国会内部で衆議院・参議院がチェック・アンド・バランスを行っていくということなのですけれども、世界的に見れば国会レベル、一院制の方が多いのですが、先進諸国は二院制です。それに対して市町村レベルにおいては、私が知っている限りではすべて一院制になっています。これの根拠というのを、「それはお金がかかるからじゃない？」という言い方をされる人もいましたけれども、市町村レベルで報酬を出しているところというのが珍しい。一院制を市町村レベルで設定している理由は、報酬とかお金の問題ではなさそうなのですね。具体的に言いますと、住民に近い、「住民に身近な」というところが恐らく市町村レベルで一院制を設置している理由ではないかなと思っています。

だとすれば、３点目の地方自治原則なのですが、直接民主主義のさまざまな制度がこの市町村レベルにはあります。この市町村レベルで、あるいは都道府県もそうなのですが、国政においては幾つかの例外はありますけれども基本的には代表制民主主義で、直接民主主義の流れ

というのは、まあ若干ありますけれども、ほとんどない。それに対して御存じのように、地方自治体においては条例制定の直接請求、何と、リコールという制度まであるということです。さらには、憲法で「議会を置かなければいけない」と書いてあるにもかかわらず、地方自治法では「議会を設置しないで、有権者による町村総会にかえることができる」という、まさに直接民主主義が地方自治体の政治の原則である。そうだとすれば、地方自治における政治だとか議会というのは、その首長・議会・住民という三者で考えるのですけれども、かなり住民が主導するシステムを構想しなければいけない、具体的に言えば、国会と違った制度設計をしなければいけないのではないだろうかということです。

そこで、後ほどお話をしますけれども、今後の議会のあり方は住民主導の議会だと思います。具体的にお話をしますと、１点目と２点目、二元代表制と一院制というところと絡めながら、首長とのチェック・アンド・バランスを行う議会像。制度設計を考えているので、私は「型」つけていますけれども、「監視型議会」と呼んでいます。首長とのチェック・アンド・バランスを行っていく議会像を「監視型議会」と。これは二元代表制だから、あるいは一院制で議会も独自で動き出すわけではない、首長とのチェックがあるよというふうな意味で「監視型議会」というのを考えています。

もう一つは、その２点目、３点目、一院制と直接民主制のさまざまな流れからは、もっと住民に議会自体が開けよということで、開いた議会。要するに、執行機関でさまざまな住民参加が行われていますけれども、同じようなイメージを議会の中で設けて、議会における住民参加を行っていく議会像を「アクティブ型議会」と呼ぼうとしています。これで、住民から選ばれた首長と協働する「監視型」の方と、それから直接住民と協働していく議会像ということで、両者を合わせて、私は「協働型議会」という言い方をしています。これは最近言っていることではあるのですけれども、お話をしましたように、これは地方自治原則から当然導き出されることであって、私が何も新しく言う必要は全くないわけですけれども、そのあたりのところがまだまだ強調されていないので、強調する意味で特に「協働型議会」という言い方をさせていただいています。

それから２点目ですが、これは最近の議論で「住民参加が充実されてきた」と。最近は、自治体内分権も含めてさまざまな住民の声を聞いていく、しかも、陳情だけではなくて、提案なども住民の参加制度を設定しながら要望をさまざま聞いていくということになります。したがって、議会自身がそれぞれの地区的な要望を議会で議論するわけでなくてもいい話なのですね。もうちょっと具体的に言いますと、自治体内分権、ちょっと最近の動向からすると、「地域自治組織」だとか、最近の法律になった言葉で言えば「地域協議会」という、住民の声がいろんな場所で設定されていきますと、議会が、ただ単に地区代表を集合させた議会像ではもう成り立たなくなってきているのではないか、むしろそれは住民参加にゆだねられてくる話であろうと思います。これは地区だけを出しましたけれども、分野ごとで福祉だってあるし、環境だって、そういうふうな住民参加組織が出てくれば個別分野ではなくなってくるのではないだろうか。だとすれば、議会が個別分野の集積体ではなくて、むしろそれを超えたところ、ここで言えば地域ビジョンの策定者（構想者）として議会が動かないと、もはや議会というものの位置づけが、まあ存在意義というのでしょうか、これが薄れてきてしまうのではないか。これこそを今度、開拓をしていかければいけないのではないでしょうかということであろうと思っています。住民参加の新しい波の中で、むしろそこのところを、長期的なビジョンをつくり出せる議会、あるいはそれをできる、構成者としての議員というのをどのように想定していったらいいかどうかというのが、今後のポイントになっていくのではないだろうかと思っております。

それで、２番目の「協働型議会の実際」ということで後掲資料というのがあるのですが、提案としては、これはレジュメの後ろから３ページ目から表があります。これは私がつくったのですが、皆様方の全国市議会議長会が提起した内容を項目のところを並べてあります。「備考」のところに、全国町村議会議長会の提案及び都道府県議会議長会からの提案を入れています。御存じのように、皆さんもこれを踏まえながら新しいものをつくり出されることであろうと思いますけれども、これはただ単に、ほぼ９８年に、三つのところから出されたものを私なりにまとめただけのものです。恐らく、これが実現していけば、かなりのところで新しい議会像というのが設定できるのではないだろうかということです。

議会活性化のための提言

	項目	備考
議会の組織改革	①臨時会の招集請求要件等の緩和 ②委員会制度の改善および運営の充実 ③全員協議会の適切な活用および運用 ④議長の権威の高揚等 ⑤定数是正の在り方 ⑥議員の審議会等への参画の見直し	①定例会の回数制限の撤廃 ②常任委員会の数・議員の委員への就任制限の撤廃
議会機能の強化・議会の活発化	①政策形成能力の向上 (a)議案提出要件の緩和 (b)修正動議の発議の緩和 (c)常任委員会の所管事務調査の活発化 (d)議員研修内容の充実 (e)議会図書室の整備充実 ②条例による議会の議決事項の追加 ③契約議決等の対象範囲の見直し ④専決処分に対する適切な対応 ⑤決算審査結果の取扱いの適正化 ⑥公社等の監視の強化 ⑦一般質問の活発化（対面式・一問一答方式の採用など） ⑧討論の活発化 ⑨公聴会制度、参考人制度の十分な活用 ⑩請願・陳情の取扱いの改善 ⑪議会による広聴活動の推進 ⑫先例・前例の見直し等 ⑬議会事務局の充実強化および専門能力の育成 (a)議会事務局の組織の充実（首長部局からの独立性の強化） (b)議会事務局の調査機能等の強化（議会の庶務だけではなく調査機能を強化） (c)議会事務局の職員研修の充実 (d)議会事務局の効率化の推進	*①議会の監視権の明確化* *②調査権の見直し（臨床尋問等の調査権の充実や補佐人の選任等証人の人権保護など国際調査権に準じた法改正）* *③意見書の提出（関係行政庁だけではなく国会にも提出できること）と誠実処理の義務づけ* *④長に体する問責決議（不信任にいたらないが責任を追及する手法として）* *⑤本会議、委員会における議員間討論の推進* *⑥過度の与野党意識の自制* *⑦政策に関する決議の活用* *⑧予算編成に対する意思表明* *⑨決算に対する意思表明* *⑩議員の審議能力の強化（研究会、研修会、交流、政策調査員・政策担当秘書の創設など）* *⑪会派の政策活動の強化（会派への調査交付金を政策スタッフ採用、資料の収集に活用）* ⑫議決事項に基本構想と併せて基本計画を追加 ⑬議決事項への個別計画マスタープランの追加 ⑭議決事項への重要な私法上の契約の追加 ⑮契約議決等の政令基準の廃止 ⑯予算の議決科目の「目」への拡大 ⑰決算の重視と「不認定」の場合の事後処理（不当な処理の再発防止、政策変更、責任の所在の明確化について首長から議会への説明の義務づけ） ⑱予算・決算の審議方法の改善と予算・決算書の様式改善 ⑲一般質問のあり方の改善（通告制の原則廃止、通告制の場合は首長の答弁も議員に事前通告すべき。グローバルな問題も可能な限り町村の事務の範囲に解し、一般質問の対象に含めるべき。） ⑳議場の「型」の工夫（円型やコの字型） 議長の短期交代の是正 議員選出監査委員の議会選任への改正
議会の透明性	①会議の公開の一層の推進 (a)本会議傍聴の促進と傍聴環境の改善 (b)委員会の公開の推進 (c)会議録の公開の一層の推進 ②市民への情報の提供および議会 PR (a)議会広報紙の改善充実 (b)会議の市民向けテレビ放映	*①傍聴人への資料配布等* *②会派活動の充実（会派の PR 紙の発行、説明会の開催、会派調査交付金の名称変更（会派活動交付金）と報告の原則公開）* ③傍聴規制の見直し ④議会報の編集（住民や学識経験者の編集への参画）

	⑿ニューメディアの活用 ⑾子ども議会等模擬議会の開催等 ⑽夜間・日曜議会の開催 ⑼議会を実施機関とする情報公開条例の制定	⑤議会報の内容（「お知らせ型」からの脱却）
その他	①議会活動の改善に向けた調査研究 ②議員政治倫理の確立（条例制定等） ③住民投票制度への慎重な対応	*①議員の日常活動の充実（PR 紙の発行や報告会の開催、条例により議員活動費用を支給あるいは報酬に含ませ税法上必要経費として認めるなど）* *②住民投票（尊重されるべきだが、議会が最終決定権を持つべき。住民投票は人口、面積など規模の小さい市町村になじむものと解される。）* ③議員の性格等の課題（名誉職ではない方向での性格づけ）

注 1）全国市議会議長会・都市行政問題研究会『「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書』1998 年、の内容を「項目」に列挙している。備考欄では、この『報告書』以外のもので、全国都道府県議会議長会・都道府県議会制度研究会『地方分権と都道府県議会について』1998 年（イタリック体）、および全国町村議会議長会・地方（町村）議会活性化研究会『町村議会の活性化方策に関する報告書』1998 年（下線）、で指摘されている論点を掲載している。『町村議会の活性化方策に関する報告書』『地方分権と都道府県議会について』で指摘されている論点でも、『「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書』で指摘されている論点については、左の欄（「項目」）で扱っている。

なお、「項目」と「備考」の番号は、それぞれの欄の統一番号であって、欄を超えて対応しているわけではない。

注 2）議会機能の強化・議会の活発化には、「2.　議会の機能について」「3.　議会の運営について」「5.　市議会事務局の充実強化及び専門能力の育成について」といった 3 つの節の内容を挿入している。「3.　議会の運営について」の中の議会活動の改善に向けた調査研究は、その他に入れた。

時間がありましたら、これを一つ一つ当たってもいいのですが、残念ながら１時間ということですので、後ほどまた見ていただきたいし、恐らくこれは皆さん、もう既に今までの報告書の中で読まれていることであろうと思いますので、後ほど見ていただければとに思います。

それでは、レジュメの２ページ目です。私は、その「協働型議会」を構想するときに具体的にどんなことを考慮しなければいけないのかということで幾つか注意するところをお話しさせていただきたい。「監視型」というお話をしました。私は、「監視型」と、それから「アクティブ型」という二つの役割を持たせていると。両方とも協働型議会なのですが、「監視型議会」と言うと、ちょっとニュアンスで誤解されてしまうところがあるのですけれども、それは監視能力を重視するのか、あるいは「立法機能」というふうに呼んでいいのでしょうか、議員の条例提出の能力を高めていくのかという、まあ論争とまではなかなか議会の場合いっていないのですけれども、いろいろ言っている方がいらっしゃいます。私は、まずは議員の議員提出能力を高めることというのはすごく大事なことだと思っています。自分で条例をつくれる能力がある方は監視の能力もあるんですね。だから、まずもって議員が条例を提出する能力をつけることというのは確かに大事なのですが、これを行っていくためにはさまざまな条件整備が私は必要だなと思っています。個人の努力、あるいは支援者だとか自分に親しいＮＰＯの方々との努力の中で議員提出というのができる……「できない」とは言っておりませんし、現実に宮城県の秋葉議員なども含めてさまざまな提案をされていることは十分承知なのですけれども、ただ、何分、それを全員が行うまでには、なかなかその整備ができないのではないでしょうか。具体的に言うと「議会事務局の総数を倍にしろ」とか、もっと極端なことを言えば「公設秘書を置け」とか、こういう議論につながっていくと思うんですね。今の現段階ではその能力を高めていく制度設計というのは、まあ個人の努力というのはできないことはないのですけれども、制度としてはなかなか難しいのではないでしょうかと思っています。だとすれば、もう一つ、監視の能力というのを高める形での制度設計というのができるのではないでしょうかというふうに私は思っています。もっと端的に言いますと、今だって本当はできるはずなのに、なかなかやっていないのですね。もっと具体的に言いますと、自分が前に質問した事項について後で追調査しているかというと、ほとんどの議員はしていないのじゃないかと思うのですね。そういうようなところから出発すべきだと思っていますが、きょう提案させていただきたいことは、政策サイクルで監視を強めていく仕方ができないかどうかということです。

住民が納得すればそういうような形でどんどんどんどんそういう機能を膨らませることはできるのですが、今でもすぐにできる改革というものがあるのではないだろうかという改革もたくさんあります。「もう一つの機能である監視機能を充実させることは、すぐにでもできる」。監視をやっていくものもばらばらで、いろんな争点ごとに違いがあるというふうに思うのですが、議会の方でもある程度縛りをかけていく必要があれば、その縛りをかけた上で監視をしていくということはできるのではないだろうかということから、三重県議会が提起しているのは「新しい政策サイクル」ということで、議会による政策方向の表明です。これは例えば、「政策の方向をこういうスタンスでやっていくべきだ」とかいうのを決議だとか意見書で上げていく。これに基づいてさまざまな政策が執行機関から出されて、それを当初の政策、決議で上げたものと、議会の議論によってすり合わせをしながら監視を行っていくというふうな作業ですね。要するに、議会主導の政策サイクルに変えていくことというのは、私はすぐにでもできるのではないだろうかと思っています。

さらに、これは「縛りがきつい」と執行機関の方から言われているのですが、地方自治法第９６条の２項の追加事件を行って、ここで縛りをかけていく議会が、もう既に幾つか出始めてきているということです。福島県の月舘町はかなり早かったと思っていますけれども、きょうもいらっしゃっていますが、四日市市などでも盛んに、かなり重要なものをその９６条の２を使いながら追加しているということになっています。ちなみに、四日市市につきましては基本計画は議決事件にしていなかった。縛りがきつ過ぎる。そこで、都市計画マスタープランとか老人保健計画だとか、かなり重要なものを議決事件にしています。そこで縛りをかけながら執行機関の方をチェックしていくというふうなことも考えられていいだろうということを提案させていただきます。これだと、それほどスタッフを使わないでもできるのではないだろうかと思っていまして、ここのところはすぐにでもできる議論なのではないでしょうか。

それからもう一つは、では、「アクティブ型議会」は具体的にどのようなものが想定されているかということなのですけれども、本会議に住民の人を呼んで参考人だとか公聴会というのは開けないというふうに解釈がされているようですけれども――委員会では行えるということですが、本会議ではできない。だとすれば、もし本会議でできないとすれば、「悪名高き」という言い方をしていいかどうかわかりませんけれども、全員協議会でもやって、そこの中でいろいろな声を聞くということはできるのではないかと思っていますが、なかなかそう

いうふうな話は今のところ聞こえてきておりません。具体的にどんなところが出ているかというと、鹿児島市が建設委員会で線引きのときに、建設委員会が住民の方にいろいろな話を聞きに行ったとか、あるいは宮城県の本吉町が、議会が終わったときに報告会を十数地域で、しかも自分の選出場所ではなくて、くじ引きでそういうところに行って報告会を行っているというのはもう有名なことになっていると思います。結局、言わんとするのは、住民に開かれた議会を、個別議員ではなくて、議会として住民の声を聞いて議論できるような場所を設定していくというイメージだと思います。だから、アメリカなどではほとんど当たり前のことなのでしょうけれども、議会の本会議で時々「じゃ、これについては住民の皆さんどうですか」という。手を挙げて、その場で意見交換を行っている自治体もあります。そういうものを議会に設定できないわけではないと思っています。さらには、附属機関を議会に設置してはいけないというふうなことが時々言われていますけれども、議会あるいは執行機関と一緒になって住民参加組織というのをつくって、そこの中の意見を議会も同じように聞く。執行機関だけが住民参加を独占する必要はないのではないでしょうか。そういう提案がそろそろ必要になっていると思います。

こういうものを書きましたら、何人かの議員から「私たちのところは、先生が言われているような９６条の２を使う議論とか住民の声を聞いていくようなことを、今、議会改革の中で入れていますよ」ということを言ってくださっている、まだ実際行われているわけではないのですが、そういう計画の中に入れ込んできている議会も出始めてきているということで、私は正直言ってうれしく思っております。

「監視型議会」と「アクティブ型議会」を一表にまとめたものがあります。これは政策立案、先ほど言った立法機能のことですけれども、これはちょっと軽視しているように聞こえたかもしれませんが、私は無視しているわけでも軽視しているわけでもありません。できればこういう形でやった方がいいでしょうということで提案させていただいておりますけれども、ここの中で政策立案というのを条例のあり方を検討しながら条例文の策定をして行っていく、そういう流れがあるのではないかと思っています。

		課題設定	立案（基本設計）	立案（詳細設計）	決定	監視
監視型議会	政策立案	日頃の住民の声、議会での審議から発見	条例のあり方検討（議会事務局、政党スタッフ、NPO 等）	条例文の作成（弁護士、議会事務局、政党スタッフ、NPO 等）	条例案の提案と委員会・本会議での議論	条例がどのように実施されているかを監視
	監視機能		決議・意見書等により政策の方向を表明（弁護士、議会事務局、政党スタッフ、NPO 等）		決議・意見書等の提案と委員会・本会議での議論	政策の方向に基づき自治体計画が決定され実施されているかの監視、および政策評価
アクティブ型議会		委員会での公聴会、参考人制度、委員や全議員による懇談会、公開を前提とした全員協議会、市民パネルの活用、（本会議）				
住民のかかわり		陳情、請願	協力、監視（自治会、NPO、住民運動等）			
（執行機関および議会への）		市民参加制度、市民パネル				

それから「監視機能」については、決議・意見書等により政策の方向を表明して、これについても独自でやるとともに、弁護士だとか議会事務局だとか、政党スタッフだと協力しながら監視を強めていくということが必要なのではないでしょうかと思っています。

それから「アクティブ型議会」ということにつきましては、今お話をしました従来の制度とともに、公開を前提にした全員協議会などを使ってもいいし、それから市民パネル、議会独自ではなかなか難しいとすれば、執行機関と共同で市民参加組織、住民参加組織をつくって、そこの中でいろいろ議論をしてもいいのではないでしょうかという提案です。

それでは、今実際にどのくらい行われているかというのを確認しておきましょう。先ほど言いました、議決事件の追加を行っている自治体というのはどのくらいあるかと。先ほどは四日市市などのお話をさせていただきましたけれども、統計上はまだまだ少ないのですね、７．５％（１８８町村）がこうしたものを行っている。私は、かなりやっていると思っていまして、基本計画だとか個別計画のマスタープランとか、こういうものが議決事項の追加という形でなっているという調査が出ているということです。

参考 1：町村に限った調査ではあるが（全 2,197 町村回答）、地方自治法第 96 条第 2 項の議決事項の追加を行っている町村は、7.5%（188 町村）である。その内訳は、基本計画（25 町村）、個別計画のマスタープラン（2 町村）、重要な私法上の契約（12 町村）、公社への議会の関与権（3 町村）などである。全国町村議会議長会「地方議会の活性化に関する調査結果」（2004 年 1 月 15 日現在）

さらに、アクティブ型議会と連なっていく議論としましては「議会報告会」。これは「議会又は委員会主催の」というのがポイントなのですけれども、議員個人の報告会ではないのですね。講演会ではないのです。要するに、議会として住民懇談会を行っているところが５．１％あるということです。さらには、住民の意見を聞くための「住民アンケート」を実施しているところが１１．７％もあるということなのです。要するに、執行機関だけに住民参加が独占されているわけではないということです。むしろ、議会の方でも住民に開かれていくものを最近ではこういう形で出されてきているものが出てきているということであろうと思っています。

参考 2：町村議会に限った調査ではあるが、「議会又は委員会主催の住民懇談会、議会報告会を実施」してるのは 5.1%（128 町村議会）、「議会又は委員会として、住民の意見を聴くための住民アンケートを実施」しているのは、11.7%（292 町村議会）である。

市町村議会、都道府県議会というのを、今、よく「地方議会」ということで一括して議論されることも多いというふうに思うのですけれども、私は、先ほどから何度もお話をしている地域政治の独自性、地方自治の独自性ということでは、市町村議会も、それから都道府県議会もまずは同じだと思っていますが、同時に、都道府県議会はもう一つ「広域自治体」の「広域」がつく。「自治体」は同じだと思うのですが、都道府県の場合、広域自治体という「広域」というところが、もう一つ重要なポイントになってくるのではないかと思います。都道府県全体にかかわることというのは、自治体ですから、それはそれで、今みたいな選挙制度がいいかどうかはともかく、住民自身が選挙した議会で行えばいいというふうに思うのですが、もう一つ、市町村間の調整役というのがあると思いますけれども、この市町村間の調整を行う機能を住民から直接選ばれた議会だけで行ってうまくいくかどうかということだろうと思います。その意味では、都道府県が広域自治体、あるいは今度、道州制というふうに徐々になっていくのかもしれませんけれども、なるとすれば、広域を調整できるような、「議会」というふうに呼んでいいのか、そういうものをもう一つ考えていかなければいけないのではないかというふうに思っています。そうした意味で、市町村議会と都道府県議会というのを同じに扱っていいかどうか、あるいは今、現行法では都道府県議会というのは二院制を設置することがなかなかできないと思いますので、では、その議会にもう一つ別の何かを置くのか、執行機関のサイドに調整を置くのかどうなのかですね。執行機関の中に置くと議会の方から見えなくなってしまうのですね。だから、そういうふうなものはそろそろ考えなければいけない時期に来ているのではないでしょうか。

さて、それでは、そうした議会を支援する制度は具体的にどのようなものをとりあえず考えていかなければいけないであろうかということで、『都市問題』の論文でいろいろなことを書かせていただいております。具体的に言うと、例えば議会改革の進捗状況をチェックできるような、それこそ行政評価みたいなものですね、スケジュールを決めて、目標を達成したかどうかというのを議会全体で責任を持っていくようなこととか、あるいは住民に開かれた議会を目指すとすれば、議会条例というのですか、あるいは自治基本条例の中に議会事項を入れ込んでいく。今は議会のさまざまな運営というのは地方自治法で規定されているところもあるのでしょうけれども、それをもう一度確認することはあっても、あるいは、それに独自のものを追加していくという作業というのも必要なのではないでしょうか。

そうしたことをやりながら、すぐにしなければいけない大事な課題としては、やはり議会事務局をどうしていくかというのが恐らくポイントになってくるのではないかと思っています。議会事務局の前に、そうしたものを強化していく議論としては幾つかあると思いますけれども、一つは議員の公設秘書制度というのはあり得るかどうかですね。よく都道府県議会議長会などから提案されてくる議論でもありますけれども、恐らく議員公設秘書制度というのは、コストの問題も確かにあるのですが、地方自治体という自治体の特徴、先ほど言いましたように住民と一緒になって行動して、住民と一緒になって考えていくということを考えた場合、ちょっとなじまないのではないでしょうかということです。コストの問題だけではなくて、住民と一緒に活動をしていくという視点に立った場合、公設秘書制度というのはなじまないのではないかなとだとすれば、もう一つ、政務調査費というのはあり得る話であろうというふうに私は思います。ただ、これが第二報酬にならないような、これは全国町村議会議長会の岡本さんなどがかかわっている千代田区議会のように、かなり厳格に透明性だとか公開性の高い報告を義務づけていく条例をつくって、それに基づいて政務調査費を出していくということをすれば、これはある程度住民には納得できることなのではないでしょうか。

そうした上で、議会事務局というのもやはり重要なことになっているとに思います。よく言われていることだとすれば、議会事務局の充実性を議会自身が本当に認識できているかどうかというのがポイントの１点だと思うんですね。これについては、今、地方分権の流れの中で議会事務局はかなり大事だよというのは、議長だとか副議長だとか議員の方々がそろそろ認識し出してきていることではないかなと。では、どういうあり方が今後必要かどうかということが課題になってくる。とりあえず、よく言われることをまずお話ししますと、「こんなのはできないよ」と最終的に言われるかもしれませんけれども、議会事務局のスタッフを執行機関からの出向ではなくてという、例の話ですね、独自に雇用できるかどうか。一部事務組合でもいいですし、市議会議長会あるいは町村議長会、都道府県議長会、そういうところで採用が可能かどうか。これを私たちは「可能ではないか」ということをよく言っているのですが、「現実的にはそれだけのお金がないと無理だ」ということを言われるだけです。一応、提案だけはさせていただきたい。

もう一つは、議会事務局と議会との関係がどうも制度的に上下関係になって、自分の秘書として使っているような議員というのもいたり、あるいは事務局の方も、表ではそれなりに尊重しているということもあるのですけれども、実際的に、議院はそんなに勉強もしないでというふうな、かなり否定的に見ている。こうした状況では、なかなか議会が活性化しないのではないでしょうか。もちろん、すべての議会がそういうことではなくて、私が知っている、さまざまな条例をつくっている議会などでは、議会議員とそれから事務局が一緒になりながら頑張っている姿というのはたくさん見受けられます。そうは言っても、議員と事務局の中に、どうしても、上下関係ということが正しいかどうかわかりませんけれども、なかなかスムーズにいかないような制度というのはあるかなという気がしています。それを突破するにはどうしたらいいか。議員だって結局は住民から選ばれているということを考えれば、住民をそこの中に入れ込んでいけばいいのではないだろうかと私は思っています。議員によっては、なかなか政治性があって、住民をそこの中に入れ込みたくない。要するに、住民の前では議員の方も余り横柄なこともできないし、それなりの格好もつけていくであろうということが正直なところなのです。こういうようなことを通常の住民が難しければ、ＮＰＯだとか地域にある大学だとか研究所だとか、こういうものと連携をしながら事務局の調査機能を高めていくということは、すぐにでもできるのではないでしょうか

さて、それが現実になるかどうかというのはなかなか難しいことなのですけれども、一応そういうことを提案させていただいています。

私が今、正直、悩んでいることというのは、皆さんに教えていただきたいことでもあるのですが、今は、地方分権の時代、議会はすごく大事だ、しかも住民参加に基づいた議会というのをどうやって構想したらいいかどうかというのを、監視型であり、アクティブ型という協働なのですが、そこの中身は、討論を行っていくような議会像というのをイメージしているのですね。討論を行っていける議会像なのですが、そこにおける議員というのはどのようなイメージなのでしょうかね、というのが今考えている実際上の問題です。

地方分権推進会議で、５月でしたが、シティ・マネジャー制度というものが提案されております。これはどういうふうな構想をしていいかどうかわかりませんけれども、シティ・マネジャーとして専門職を別に雇っていくわけですね。そうすると議会というのはどういう位置づけにあるのか、議会も専門家なのでしょうかね、ということなのです。執行機関も今までは専門家というふうに言われていますが、それ

以上の方を専門家としてシティ・マネジャー、全体を見ていく者として雇っていくわけです。行政学修士だとか何とか修士だとかいうのを取っている人であろうと思いますけれども、そうした者にゆだねていく。だとすれば、そこにおける議会像というのは具体的に専門職なのでしょうか、名誉職なのでしょうかという話になってくる。

それから、先ほどから何度もお話をしていますように、住民参加というのは、地域別あるいは分野別の提案というのがさまざまに出てきます。それの順位づけを行ったり、長期的・全体的な地域のビジョンを構想する能力というのはどういうふうにしたらでき上がるのでしょうか。今の選挙で果たしてこういうような人が選べるのでしょうかというのが、もう一つの疑問です。今、地方制度調査会などで選挙制度もチラッと出始めてきているのかもしれませんし、西尾勝先生が昨年、都道府県議会を比例代表なども考えていいだろうという提案を私的にされているようです。そういう意味で、選挙制度自体もそろそろ視野に入ってくるのでしょうけれども、今の大選挙区単記という制度というのは、世にも稀なというふうな言い方をしていいのかどうかわかりませんが、世界的に見れば、ない制度であると私は思います。要するに、１票しかないものですから、例えば、３０人議席の人たちの中で全体を見られる人は１人じゃないはずなのですけれども、１人しか入れられないのですね。立候補者の方も「全体のことを考えている」というふうに言っても、支持者としては個別のものでよければ、そういう分野別、地域別にならざるを得なくなってしまうのですね。だから、地区代表的なものの議員構成にしかなってこない状況の中で、要するに、長期的・全体的な視点を入れられるような議会像を想定していくとすれば、大選挙区単記というのはなじまないのではないでしょうか。

さて、そういうようなことを考えていったときに、議員というのは専門職なのか、それから名誉職なのかというふうな、いまだに結論が出ていないものを、もう少し整理して考えておかなければいけないのではないでしょうかと思っています。１９６０年であったと思いますが、東京都議会が５人の学者に意見を求めて、名誉職と専門職かどうかというのを聞いているのですね。結論を言いますと、「地方議会を専門職」、「専門職と名誉職の中間」、「専門職でも名誉職でもない」と。さまざまな見解が出ています。だから、ここの中でも結論が出ないまま今に至ってきている。

私は、専門職かどうかの議論の前に、まずは、専門的な人が議員になっているわけではないのではないかなというふうに思っています。具体的に言いますと、特別の職業といいますか、特別の職業を持った人しか今は議員になれないようなことを考えていくとすれば、専門職か名誉職かという議論以前に、特殊な層しか出ていないようなものというのは問題ではないでしょうかと思っています。これが１点です。

まだ結論が私の中で出てきていないのですが、今は専門的な知識を持っている市民というのがかなりふえてきているのですね。こうした人たちが議員に出られるようなシステムを具体的に今想定をしていかなければいけない時期なのではないでしょうか。だとすれば、今の議会のあり方、今回、「定例の４回以内」というのはなくなりましたけれども、「定例会」というあの発想自体が問題なのではないでしょうかと思います。具体的に言いますと、国会ならば短期集中――短期でもないのですが、１月に始まってようやく終わったばかりなのでしょうけれども、集中的にやるという意味も、北は北海道、南は沖縄まで呼び集めるというふうにはなかなかいかないのではないかなと思っていまして、でも、市町村レベルについては、政令指定都市は別として、車で３０分あればほとんど集まれるわけですね。そういう意味では恒常的に集まれるようなものを設定して、そして、しかも、日中ではなくて夜間に開いていくようなシステムというのも考えてもいいのではないでしょうか。もちろん、そう言いますと、執行機関のサイドから「それだったら、とても停滞して動かない」という議論があるかもしれませんけれども、討論のときには執行機関が別に来なくてもいい、討論だけをしていくというふうなことをやりながら進めていく必要もあるのではないでしょうかと思っています。

それからもう一つは、先ほどの選挙の議論とも重なるところなのですが、「会派」というのを、具体的に討議しながら地域ビジョンを構想するという協働型議会のレーゾンデートル（存在意義）だというふうに私はお話をさせていただきました。そこで、政策集団というのは大事なことだと思うのですが、ただ、この会派を国会のように最初に縛りをかけていく、正確には「日本の国会のように」と言った方がいいと思いますけれども、最初に縛りをかけていくことによって自由な討論ができなくなるような会派というのは、やはり問題なのではないでしょうかと思います。その会派というのを「政党」と呼んでいいのかどうか、なかなかわかりづらい、今悩んでいるところなのですが、中央政党と地方の政党というのは一緒にするべきなのか、それとも、そうではないのか。地方政党独自の、どちらにせよ、そこにおける会派にありながらの討論というのをどの程度に考えていったらいいかどうかというのが、かなり重要な機能的な運営上の問題になってきているなと。ちょっとここのところが今、正直言って読み込めないところです。

それと絡みまして、会派だとか政党が入ってくるとすれば、選挙制度というのはどういうふうに考えてイメージしたらいいのでしょうかということも、そろそろ考えておかなければいけないことであろうと思います。都道府県においては、先ほど言いましたように、西尾さんが「比例代表制」と、これは政党を前提にしている議論です。このときは、中央政党と地方政党というのは同じかどうかというのは問うていませんけれども、政党政治を前提にしています。ただ、市議会レベルで政党政治というのがうまくなじむかどうか。大都市部を除いて無所属がいまだに多いということを想定したときに、政党での選挙というのも、これもまた難しい。政党選挙であれば、比例代表にしろ、あるいは小選挙区にしろということができる可能性がありますけれども、現実的にはなかなか難しい。だとすれば、どんなものを想定することによって全体のことを考えられるような議員を選出することができるのかどうなのか。ちょっといじるとすれば、「大選挙区単記」ではなくて、「連記」という制度があると思いますけれども、定員の数だけすべて○をつけるという、これは「完全連記」になります。これが諸外国では当たり前の制度だと思います。日本の場合、ちょっと議員数が多いので膨大になり過ぎているということもありますが、完全連記というものです。ただ、現実的にはそれだけの人数というのは難しいとすれば、半数ぐらい、「不完全連記」という言い方をしますけれども、不完全連記制で全体のことを考えられるような人に○をつけていけるようなシステムというのもとりあえずは考えてもいいかなあと思いますが、ただ残念ながら、そういう結論は今のところ出ておりません。

私は、きょう、ちょっと大きな話をさせていただきましたけれども、現実的に今動き出せるとすれば、制度としては、議会につきましてはやれることをやっていけばいいと。今の地方自治法は縛りがきつ過ぎるので、アメリカのようにシティチャーター、自治憲章の制定も構想してよいでしょう。今の議会、地方自治法の中でもいろいろな形ができるのではないかと。ただ、今制度を変えた方がいいとすれば、これは議会の尊厳を守る意味でも招集権を議長に、そして専決処分の要件のうち、招集する暇がない時の削除だけはした方がよい。それ以外、具体的に運用のところで少し動かしていけるものもさまざまあるのではないでしょうか。例えば「議会の尊厳を守るため」と先ほど言いま

したけれども、もっと尊厳を守るためというのは、議長がリーダーシップをとればいいことだと思うんですね。ならば、４年間ずっとやるのが当たり前のことであろうと私は思います。そうしないような議会というのは、議会みずからが自分たちの尊厳を破っているというのでしょうか、問題にしているようなところもあるのかなあと思います。議会が活動するためには、議会事務局の充実を含めて今できるようなところをさまざま改革していくことこそが、議会のさまざまな発展につながっていくのではないでしょうか。

幾つかの個別なものは、先ほどお話をしました表の中を見ますと、大体これを動かせれば、私はもう基本的なところは動くのではないかそうした中で、問題があれば制度を動かすと言う発想も持っていただきたいと考えています。

ちょうど４時になりまして時間が参りましたので、とりあえず終わらせていただきます。

第８０回都市行政問題研究会総会
講　　演

地方分権のもとでの議会のあり方
～議会・議員の変貌の必要性～

四日市大学総合政策学部長
教　授　　竹　下　　譲　氏

平成１６年８月２５日午後２時３０分
於・ルポール麹町２階「ロイヤル・クリスタル」

四日市大学総合政策学部長
教授　　竹下　譲　氏

私は３年ほど前に三重県のほうに移りまして、それ以後、向こうでいろいろさせてもらっています。そのだいぶ以前から議員さんの方々とは付き合っています。それは東京で「自治体議会政策学会」というのを開いておりまして、そこにかなり大勢の議員の方々に参加をしてもらっている。そういうところから今、いろいろな学者と、それから議員さんと両方合わせまして研究会を毎年４、５回開いていますので、そこから議会のこともいろいろ勉強をさせていただいております。ということで、今日、話をせよということでしたので、この話をさせていただきたいと思います。

テーマは「地方分権のもとでの議会のあり方」ということになります。最近よく「地方分権」ということが言われます。最近だけではなくて、ここ数十年間ずっと言われ続けてきたのですが、とりわけ最近、地方分権が既に実現したとも言われます。その根拠になるのは、

2000 年から実施されています「地方分権一括法」、これによって地方分権が相当実現したのだとか、あるいは地方と中央の関係が抜本的に変わったのだとよく言われます。

しかし、皆さんの実感でいきますと、2000 年を境目にして皆さんの所属する自治体が変わったという印象は全くないのではないかと思います。2000 年以前、いわば 20 世紀とそれから 21 世紀、これは両方とも同じではないかと、自分のところの市の運営は全く同じだと感じておられる方が恐らくほとんど全員ではないかと思われます。この最大の原因は、私は多分、皆さん方、つまり議会にあると思っております。議会が全く変わっていないために、せっかく地方分権のシステムができたにもかかわらず何も機能していない。これは職員の体質からいけば当たり前のことなのです。我々日本人は非常に中央が好きで、しかも、行政官僚というか行政官が好きであると、政治というのは余り好かないというのが日本人のどうも癖のような、性格のような感じがするのでが、そこから、地方分権を実現するのも中央に今まで全部依存してきた、中央、何とか地方分権をやってくれとやってきた。それで、これは中央省庁が好んでやったことではありませんが、やむを得ず「地方分権一括法」という法律をつくったのです。今度は、それを運用する職員の方はそんなことは全く考えておりませんから、行政の今までの体質からいけばそういう変革ということは望まないことでもありますから、結果的には何も変わらないと、従来どおりの運用をしている。

となりますと、本当はそういうシステムを大いに活用して、あるいは法律とかそういうシステムを無視して、「地方のことは地方だ」というかたちで動いていくのは政治家の機能のはずなのですが、皆さん、政治家の方々も、ここ数十年間の訓練のたまもので、結局は眠ってしまっているというのが私の印象というか、私だけではなくて、多くの学者の印象なのです。そういうところから、今日は、ちょっと皆さんに発奮していただくために、失礼を承知して、話をさせていただきたいと思っております。いわば、皆さんがいかに眠っているかということを分かっていただきたい、それで、そろそろ目を覚まして欲しいという話だと考えてもらえれば結構です。後で皆さんが、あいつはけしからぬという怒りは、話が終わってから私にぶつけてもらえればと思っております。

「地方分権」ということが言われますが、現実には地方分権はほとんど動いておりません。そこで現実の「国と地方の関係」というもの

をちょっと見ていきたいと思います。これは制度的には 20 世紀までのことなのですが、現実には現在も動いているということです。まず、その第一の内容と言いましょうか、その特色は、日本人というのはとりわけ法律が好きなのです。私の経歴にあるように、私は専属でおったのはちょっとなのですが、いわば兼任でかなり長い間イギリスのロンドン大学というところで教えておりました。そこで今、私は「イギリスの地方自治」が研究の中心になっております。私は、ここ 20 数年間ずっとイギリスの研究をしていますので、あいつの言う「イギリス」はある程度は事実であろうと聞いていただければ幸いなのですが、そのイギリスの人たちと日本人とを比べますと、日本人は法律が非常に好きです。それに対してイギリスの方は、自分の常識に合わなければ法律であれ何であれそんなものは無視をするというか、できるだけ従わない、できるだけ自分たちの状況に合わせて行動していく、とりわけ政治家はそうであると言うことができるのです。しかし、日本は「法律だ！」と言われますと、水戸黄門の掲げる印籠以上の効果を発揮するのが日本の「法律」という言葉ではないかと私は思っているのです。そういう法律に基づいて日本人は仕事をしております。皆さんの所属する自治体も全部法律に基づいて仕事をしております。これは法治主義だから当たり前だということが言われています。現実に皆さんが職員の方々に「これは法律だ」と言われた場合に、「それでは、その法律の原文はどうなっているのだ」という質問をしていただければいいのですが、恐らく、そんな質問を受けますと職員はパニックになるであろうと思います。現実には職員の方々は法律をほとんど知らずに、法律に基づいて仕事をしている。実際上はその法律は法律ではなくて、法律の解釈に従ってその仕事をしている。その解釈というのは、通達とか通牒とか行政実例と一般に言われているもので、そういう解釈に基づいて仕事をしています。その結果、その解釈を中央省庁が独占しておりますので、皆さんが所属する自治体は中央省庁の言いなりになっているというのが現在の状況です。

それから２番目は、これは皆さんに関連しますが、政治家の方も余り地方には目を向けていない。とりわけ国会議員というのは、国のことを考えるのだということで地方には余り目を向けておられない要素が強いのです。これも非常におかしいというか、日本の特色であるということが言えるであろうと思います。民主主義の国であるとか、あるいは地方自治の国であるとよく言われるイギリス、私は先ほど言いましたようにイギリスの状況に通じているものですからイギリスと比較ばかりしてしまうのですが、そのイギリスと比較しますと、例えば、

国会議員を選ぶ場合に、イギリスの場合は全部その地元の有権者たち、選挙区の人たちが候補者を選出するのです。しかし、日本の場合には中央から天下ってくる場合がほとんどである。中央から天下ってこない場合でも、自分から立候補する、「俺がなる」と立候補する方々がほとんどである。有権者の意向というものはその段階ではほとんど無視されているのが日本だと思います。そういう関係で政治家の方も、政治面においても中央から地方のことは余り考慮せずにいろいろな政策が押しつけられてくるというような動きがあるのが、まあ、現在もそうですけれども、システム的にはこれまでの状況でした。

それから今度は行政のほうですが、中央省庁の支配というのが行政面でも貫徹しておりました。これはいわゆる「ヒト・モノ・カネ」と我々は説明するのですが、「ヒト」というのは御存じのように中央省庁から派遣されてくる職員の方々です。例えば、今、私が所属する三重県の場合でも副知事がそうですし、それから総務局長がそうですし、あと重要なポストには、ことごとくとは言いませんけれども、かなり多くの方々が中央省庁から天下ってきている、出向してきている。それから現在、皆さんのところの会長の新潟県などもこの典型的な県であると思いますが、非常に多くの中央官僚が新潟県の県庁の幹部職員として出向してきている。この方々は人事権が知事にあるわけではなくて、それぞれ所属する中央省庁にあります。しかも、この方々は、いわゆるキャリア組というか、エリート組が圧倒的に多い。このエリート組というのは、それぞれ自分が最初に入った省に生涯拘束される人々である。生涯拘束されるということを言いますと不思議がる人がかなり大勢おられるのですけれども、この「生涯拘束される」という意味は、しゃべっているとちょっと時間がかかるのですが、２、３分で簡単に言いますと、このキャリア組の方々というのは課長クラスまではとんとん拍子で――中央の課長というのは、地方でいけば、極端に言えば副知事の一番下のクラスですからむちゃくちゃに高い地位で、そこまではどんどん出世をしていく。大体これが 40 代半ばから後半ぐらいですが、その段階にいきますと、大体そこでクビになります。これがキャリア組の姿なのです。よく「新幹線組」ということが言われますが、新幹線で東京から名古屋までノンストップで行けるぐらいのものすごいスピードで課長まで、地方でいけば副知事ぐらいまでとんとん拍子で出世をするのですが、そこでおしまいになってしまう、クビになってしまう。しかし、年齢は 40 代半ばから後半であり、その段階でクビ首になり、そこで路頭に迷いますと大変なことになってしまう。しかも、この中央官僚の方々は、いろいろな法案作成の段

階で国会議員たちや大臣たちといろんな意味でつき合っていますから、日本のいろいろな秘密事項というか、そういうものを手に入れている、知っている。その人たちが野にさまようというようなことになりますと大変なことになってしまう、あちこちでいろんな暴露事件が起こってくるということがありますから、そういうことをしてもらわないために仕事の面倒を見るというのが出身省庁の任務になっています。その人たちは、そこで仕事を世話されて、これがいわゆる「天下り」です。

これを例えば、昔の建設省、今の国土交通省などで見れば一番端的に分かってもらえると思います。国土交通省の課長でクビになったというか、そこで肩をたたかれて「そろそろお辞めになってはどうか」ということでお辞めになられたという場合、普通、どこかの大きな土木建設会社に就職をあっせんしてもらえます。そこで働くのですが、その会社の方は、その人が優秀だから採用するというわけではありませんで、その人の後ろに大きな仕事があるという前提でその人を採用する。その人を取締役や、あるいは副社長、社長など、幹部として採用するということがあるのですが、あくまでもそれは仕事が後ろにあるということを前提として採用するわけですから、その仕事がもらえなくなりますと、非常に冷酷なものでして、すぐクビにしてしまうということになっています。大体これが５年から６年ぐらいだと言われますから、どんな優秀な人でも５、６年でその天下った会社をクビになるというか、そこで御用済みになってしまう。となりますと、40 代後半で退職した場合には、まだ 50 代前半ですから、子供がまだまだ成長していない、いっぱいまだまだお金が要るということになりますと次の就職が心配になってくるということがありますので、出身省庁はさらに次の仕事の世話をまたする。それ以前には一度リクルートするということが言われていますが、また自分の省庁に戻すわけではないので、遊びに来てもらってそこで顔つなぎをする。「この人は昔、課長をやっておった」、「この人は昔、部長をやっておったこういう人で、ちゃんと仕事のときには配慮せよ」という暗黙の意味を込めていろいろなかたちで紹介をしてやり、その上で再度、次の職場に派遣をしていくというようなことをしている。それが日本の中央省庁のキャリア組というかエリート組の末路というか、動き方なのですが、大体そういうかたちで 65、６ぐらいまで、私ぐらいの年代までそこで面倒を見てもらうということがあります。

こういう方々が、その一環として地方に出向してきている。これはまだ現役の時代ですが出向してきているということですから、この人

たちが忠誠を誓うのは、あくまでも中央に対してである、自分の出身省庁に対してである。自分を形式的に任命してくれた知事さんとか、あるいは皆さんの市でも中央から出向している方がおられるかもしれませんが、その市長に対して忠誠を誓うのではなくて、顔を向けているのは中央であるということが言えます。その方々が地方自治体の幹部職員になっているわけですから、何か事があれば中央にすぐ立場を変えるということは当然だということができるのです。その結果、中央・地方の現在の関係が位置づけられてしまっているということがよく言われます。これが今の姿です。これが１つです。

それから「モノ」というのは、これは「権限」を指すのですが、これは 2000 年に大幅に変わりました。2000 年までは、権限上、地方自治体は県も市町村も中央の言うことを聞かないといけないという仕組みになっていました。これはよく皆さんが「機関委任事務」という言葉を聞いたことがあると思いますが、機関委任事務というシステムによって知事は大臣の部下である、それから市町村長は知事の部下であるという位置づけをされていました。これはその事務に関してだけであったのですが、その事務が非常に多かった。その結果、全ての分野にわたってそうなってしまっていた。これが 2000 年の地方分権一括法で変わりました。変わりましたが、現実にはまだその変わったことに気がついていないというのが今の現実の実態です。

それから最後の「カネ」ですが、これは今、「三位一体の改革」ということで非常に大きな問題になっているから分かると思います。これはまた後でお話をいたしますが、現在、地方自治体は、この中央省庁から回ってくるカネによって、財源によって、いわば、がんじがらめになってしまっています。

その次に、ここで皆さんのところが出てきます。そういう今まで述べた３つのことに抵抗できるのが、というか、そんなものに関係なく行動できるのが地方議会なのです。皆さん方は別に法律の専門家ではないですから、法律を逐一知っているわけではないということは、皆さんは人間として、住民としてのいわば常識（コモンセンス）、そういう感覚で行動していいということが言えるのです。現実にそのように動ける地方議会の権限が従来はゼロであった、何もなかったというのが今までの状況です。これは皆さんも体験されたであろうと思います。今はもうだいぶ昔の話かもしれませんが、初めて当選した頃に、張り切って議員になって、「あれもやろう、これもやろう」という思い出があるだろうと思いますが、それをやろうと思いましても、ことごとく壁にぶつかってしまう。「これもやっちゃだめ、あれもやっちゃだめ」ということで全部手足をもぎ取られたような印象を持たれた方が多いのではないかと思います。そのように実質的に議会は権限を今までは何も持っていませんでした。これも今までで、2000 年までは権限がありませんでした。とりわけ重要なのは、ここに書いております「税額を決める権限がなかった」ということです。

「議会」を歴史的に見た場合、住民にいくらお金を負担させるかというために生まれてきたのが議会だと言われています。日本の議会は国会も議会も――これは、最初に生まれたのが地方議会で、明治の初めの頃、あるいはそれ以前の江戸時代の議会というか議会らしきものも含めて言えるかもしれませんが、ここには権限はありました。明治の初めの「民会」という議会の原形のものは、いっぱいその権限を持っていたというか、自分たちで権限を獲得しておりました。ところが、それが明治 21 年の市制町村制によって、あるいは明治 23 年の府県制によって議会の権限を剥奪したのです。このときに「議会」を決めたのは、いわばガス抜きの機関として位置づけてしまった。そこで、不満のある人々が集まって、「ああでもない、こうでもない」という不満を述べる場所にする。国会もそうで、不満のはけ口にするが、何の権限も与えない。国会には形式的に法律の制定権を与えましたが、明治時代には法律よりももっと上のものとして天皇の勅令というのがあったということで、実質的には国会が余り機能できないようなになっておりました。そして、もっともっと機能しないようにさせたのが地方議会でありました。地方議会というのは非常に物騒なところであるということで、明治 21 年の市制町村制で地方議会の権限を剥奪してしまって、それがずうっと続いてきました結果、税金を納め、決める権限などはもっての外であるということで、それを奪い取ってしまった。若干、いろいろな細かな権限は一部的には与え、それを奪ったり与えたりいろいろしてきましたが、実質的にはそんなものはほとんど価値がない、ゼロだと言えるであろうと思います。

この結果、よく皆さん方は「議員は何をしているか」と住民（有権者）から非難を受けることが多かったであろうと思います。これは客観的に言えば、議会は何をしようにもすることができなかったのだということが言えますから、しようがなかったのだと、抵抗しようにも抵抗しようがなかったと言えると思います。これを図で表してみたのが――こういう状況なのですが、いわば省庁と、それから政治によっ

て自治体は完璧に押さえつけられてしまっている。このときに皆さん方にもちょっと責任があると思われるのは、中央政党というものを自分たちの上の機関として位置づけてしまってきたということであろうと思います。一般的には、やむを得ずこんなかたちになってしまったというのが、今までの日本であったと思います。

それを図で表したのが、こういうものなのですが、手元の図よりも、こちらをちょっと見てもらいたいと思います。要するに、今までは、あるいは現在でも実質的にはそうなのですが、中央省庁がカネを握り、それから法律の制定権を握って、そして、いろいろなその法律の解釈をし、それからいろいろな政策を決め、そして、それを県・市町村に押しつけてきた。市町村はそれに全面的に従って、それを実行するのみというのが今までの、少なくとも 20 世紀の日本の中央・地方関係であったと整理ができるであろうと思います。

このときには、地方自治体にはお金がほとんど与えられておらなかった。まあ、お金があるところでもせいぜい半分ちょっとくらいしかなかったというところですから、結局は国のお金とくっつけて使わないといけない。国のお金とくっつけて使おうと思いますと国に拘束されるということになりますから、結果的に自治体の方は、ただ実施するのみということになりました。この結果、地方自治体の首長さんは、極端に言えば、どんな人でも自治体の運営は可能であった、存在しなくても自治体は運営できたというのが、これまでの日本の実態です。現実に、東京のこれは 23 区の中のいくつかの区ですけれども、区長さんが存在しなかったという時期がかなり長い時期ありました。区長がいなくても、要するに、市長がいなくても実際の運営ができる、知事がいなくても県の運営ができるというのが日本の特色なのです。これは非常に悪い特色ですけれども、その仕組みはこういうところにあった、国が全部面倒を見てくれておったというところにありました。

このときに、この法律ですけれども、これは皆さんからいけば、法律は国がつくるのが当たり前だと言えるかもしれませんが、日本でも昭和 30 年まで、1955 年までは地方自治体が法律をつくっていました。これは別に、日本のシステムということよりは、明治以来のシステムがかなり濃厚に影響していることは事実ですが、それ以上に、昭和 30 年以降、1955 年以降こういうかたちになっていった。そのときに議会は余り抵抗しなかったということもありますが、そこには議会の責任というか、これは余り大きな責任とは言えませんし、やむを得ずそうなったということも言えますが、責任があったということが言えます。今でも地方自治体がつくった法律として残っておりますの

は、そこの議長さんがおられるかもしれませんが、例えば「古都保存法」という法律があります。これは奈良と京都と鎌倉、この３つの市議会が中心になってつくった法律です。それから「平和都市記念建設促進法」というのが現在も残っていますが、これは長崎と広島の、これは議会も関連しているでしょうが、市の方がつくった法律のはずです。他にもそういう法律が以前はいっぱいありました。

ところが、それが昭和 30 年以降、どんどん国のほうでそれをひっくり返していったというか、全部つぶしていった。一番典型的なのは東京都議会がつくった「首都建設法」という法律がありましたが、これを「首都圏整備法」に変え、現在はまた別の法律に変わっているというように変えてしまったことがあります。ともかく、こういう法律も、以前は日本でも地方がつくっておった。もちろん、つくるのは国会ですけれどね、国会でつくるのですが、その発案をするのは地方であったという時代もありましたから、そういう時代をまた取り戻す必要があるかもしれません。

そのときに、この「議会」です。議会はいろいろなことを発案して、何かやろうということをしましても、こちらの自治体のほうは、議会からのいろいろな要請、あるいは、いろいろなアイデア、あるいは、いろいろな拘束を受け入れる余裕がなかったというか、そんなことはとてもできなかった。仮に議会からのこれを受け入れますと、こちらの国との関係が狂ってしまう。この議会は別にお金をくれないと、議会はただワンワン文句を言うだけである、こちらのほうはちゃんと大きな金庫を持っていてお金をくれるというようなことになりますと、議会の言うことは何としても聞くことができないということになりますので、結果的に政策を提示できる余地がなかったというのが、これまでの日本の中央・地方関係であったと言うことができます。

その結果、議会の活動というのはこういうかたちで整理できると思います。議会として行動するということはほとんどなくなってしまった。皆さんの今の議会活動は全部そうだと思いますけれども、議員が個人として活動する。そして、そこでいろいろな仕事をするということは、議員がその市長あるいは知事に対しましていろいろな質問・要求をしていく、そして、これを実現せよ、あれを実現せよという要求を出していく。最近、こういう活動は、公共事業というものを重視する議員さんがかなり非難されますが、今でも、こういう議員さんはすばらしい議員さんだと言われているのは、福祉の充実を図る議員さん、これは非常にすばらしい議員さんであるということになっています

けれども、こういうことをどんどん一般質問で質問して、知事に要請、市長に要請するというような成果を上げるのが議員としての最大の義務である、あるいは、それが一番優れた議員の機能であると位置づけられるようになってしまっている。議会としては行動できないから、議員として行動をするということになっていました。しかし、それを受けた今度は知事とか市長の方ですが、こちらのほうも別に自分のお金があるわけではありませんから、この中央省庁に要請をするというかたちで陳情し、懇願し、いろいろな施設をつくってもらう、あるいは福祉の充実を図るというふうなことになっています。その結果、結局、議員もいわばこういう全体といいましょうか、そういう中央・地方関係に入ってしまいまして、議会全体として立法府として機能するというふうなことはほとんどなくなってしまっていたということが言えます。

その結果、どういうことが出てきたか。前の「議員の行動」で――今、皆さん方も、福祉とかそういうものを一生懸命充実させる議員さんというのは非常にすばらしい議員である。一番悪い議員というのは、一回も質問しない、そういう議員は最悪の議員である、議場に出て居眠りばかりしている、そんなのは最悪だというふうな意識を、これは有権者も持っていますが、皆さん方も持っておられるのではないかと思います。しかし、これは見方によっては、居眠りをしている議員がひょっとすれば一番すばらしい議員であったということが言えるかもしれない。これは一生懸命頑張ってくださった、皆さん方は非常に頑張られた方だと思いますが、その結果出てきたのがこういう現象です。ここから見れば、頑張ったのは一体どういうことであったのかということにもなってきます。

これは借金状況を示しています。現在の日本がどれだけ借金を抱えているかということは、もう説明するまでもないと思います。いかに深刻かということを外国との比較で、こういう図をつくってみました。これはＧＤＰ（国内総生産）との比較で、どれだけ借金を抱えているかということです。1993 年時点で、イタリアはＧＤＰの 120％近い借金を抱えていました。そして、その次には、その 120％を超してしまうという時代になりました。このちょっと前からイタリアは、もう崩壊した国である、もうイタリアはつぶれたのだというふうな評価を受けていました。そのときに、これは私自身もそうなのですが、そういう実質的につぶれたというよりは、もう本当の意味で「早くイタリアつぶれろ」というふうに思っておった人々がかなり大勢いました。私のような行政学者や政治学者、あるいは財政学者とか、その中の

かなり多くの人は「イタリア早くつぶれろ」と心ひそかに期待をしておったと言うことができるであろうと思います。これは別に日本人だけではなくて、外国の人たちも大勢、「イタリアは早くつぶれろ」と期待しておりました。これは別に、他人の不幸は我が幸せというわけではないのです。そうではなくて、イタリアのように進んだ国が崩壊すれば一体どうなるのだろうということをイタリアが実現してくれそうだ、そういう実態をちゃんと見せてくれそうだと思ったのがこの時期です。私も、イギリスやデンマークなどにかなり友達がいますけれども、この頃、その連中と電話で話をしていますと、いつつぶれるのだろうか、早くつぶれないだろうかと、密かに変な話をしておったのですが、そのような期待をイタリアに持っていました。

これより先につぶれた国があることは皆さん御存じだと思いますが、それほど進んでいない国は頻繁につぶれています。頻繁につぶれていますけれども、進んだ国でつぶれたというのに、これ以前にはソビエト連邦というのがありました。ソビエト連邦がつぶれて、これで国がつぶれれば一体どうなるか、どれだけ混乱するかということがある程度は分かったのですが、現実には、ソビエトは連邦国家でしたから、すぐに共和国が立ち上がりました。ロシアであるとかウクライナであるとかいうふうな共和国が立ち上がりまして、いろいろな流通網の崩壊も、あるいは秩序の崩壊も、その共和国がすぐそれを補うという役割をしてしまったというか、するようになりました。となりますと、連邦国家がつぶれても余りたいしたことはないというか、大混乱には陥りますけれども、すぐに秩序は取り戻せます。ところが、イタリアのように１つの国、単一国家がつぶれたときには、まだイタリアのように進んだ国でつぶれた例がありませんので、イタリアがつぶれれば一体どうなるのだろう。秩序の崩壊というか、治安はどうなるのだろうか、流通網はどうなるのだろう、人々の生活はどうなるのだろうということを見るためにはここが早くつぶれて欲しかったのですが、現実にはつぶれませんでした。

イタリアはそういう状況の中で必死になって立て直しを図りました。1995 年頃になりますと「すっかりイタリアは立ち直った」と言い出されました。これは、イタリアは大改革を行いました。私はイタリアを余り知らないのですが、イタリアの研究者などの話を聞きますと、国は同じ、国民も同じ、自治体も同じ、全部かたちは同じだけれども、中身は全く違う国になってしまったと言われているのがイタリアです。そういう大改革をしまして、今どんどんこれが改善されています。これからも、もっともっと改善されていくというふうに予測されて

います。イタリアはもうすっかり立ち直ってしまったと、せっかくの世界中のいろんな人の期待もむなしく、それを裏切って、どんどん今は改良されているというふうな状況になっているのがイタリアです。

この頃、イタリアに次いで危ないと言われていたのは、ここに表をつくっていませんが、カナダがありました。これは連邦国家で余りおもしろみがなかったのですが、カナダもイタリアに次いで大改革をしました。それで、カナダもこの 100%近かったのですが、ソビエト連邦の憂き目を見ずに、今は 60 ぐらいまで来ています。ここまで、どんどん改善されています。

それから、ここで書いているアメリカはずっとお金持ちの国ですし、バブル経済がありますから、これはずうっと健全な状況を保っているのです。ひょっとすればここは危ない、将来的には危ないというふうに言われている国ですけれども、これは改革をなしていないからです。

それから、イギリスはアメリカ以上に健全さをずっと維持し続けてきています。イギリスは、もっと前、1970 年代末には大混乱に陥りました。ひょっとすればイギリスは危ないかもよ、などという時代があったのですが、80 年代に入りましてから大改革をいたしまして、その結果、80 年代末のころからこういう状態をずうっと保っているというのがイギリスです。ちなみに、そのイギリスの改革の一端だけをお話ししておきますと、例えば、福祉を担当している省、日本の昔の厚生省に当たる省に「ソーシャルセキュリティー」という省があります。この省では、この頃でもまだ非常に多かったのですけれども 1990 年頃に、８万 2,700 人の職員（国家公務員）が働いていました。老人福祉、児童福祉、身障者福祉、そういうものを担当していました。それが、今はもうその数が確定していますが、2000 年頃に何人ぐらいになったと思われるでしょうか。イギリスは大改革をしたのですが、８万 2,700 人いた職員の数が一体何人まで減ったかということがお分かりになりますか――恐らく、皆さんの頭に描いている想像図は、５万人ぐらいというか、半分ぐらい、せいぜい４万人ぐらいになったのではないか、あるいは、ひょっとすれば２万人ぐらいまで減ったかなという数字を頭に描かれているかもしれません。現実に今、そのソーシャルセキュリティー、日本の厚生省に当たる省で働いている国家公務員というのは 3,000 人弱です、たったの 3,000 人です。８万 2,700 人いた国家公務員が、現在は 3,000 人弱、８万人の国家公務員が消えてしまったというのがイギリスの改革です。

これは一番典型的な例なのです。しかし、全体的に言いましても、イギリスの国家公務員の数というのは、1970 年代末には軍人を含めて 120 万人ぐらいの国家公務員がいました。それが 80 年代末のころには 75、６万人ぐらいになっていました。それが現在はどれくらいになったと思いますか。現在は８万人ぐらいで、10 万人いません。イギリスの軍人も今は国家公務員ではなく、請負った人たちが軍事活動をやっている。今、イラクに派遣されている軍人も国家公務員ではなくて請負会社の社員たちです。この中身をしゃべっていれば、それだけで時間が何時間もかかりますので、今日は説明をしませんが、これから日本でもどんどんそういう手法が、今までも採用してきたのですが、これからますます採用されていくであろうと思います。今、経済財政諮問会議で「市場化テスト（マーケットテスティング）」などというのが検討され始めていまして、これからどんどんそういう言葉が頻繁に出てくるであろうと思います。そういうような改革手法でどんどんと公務員の数を減らしてきた。単なる民営化というのではなくて税金は使います。税金は使いますけれども、使うのはいわば会社のようなものが使っていくというものです。そういうような改革がどんどん行われてきています。日本はそういう改革を真似しても、かたちだけ真似して中身は全く違う。日本流に直していくというのは、これはこれでいいのですが、かなり徹底を欠くというか、変なものにしてしまうということが頻繁にありますので、ちょっとその辺は注意しないといけません。ともかくイギリスはそういう改革をして、こういう健全さを保っています。

ところが、日本は例外的に改革も何もしていないということでありますから、ずうっとこの借金が、これは世界でいけば非常に例外的な存在で、これだけ増えてきました。そして、「イタリアが崩壊する」というふうに言われた数字をはるかに超してしまいまして、現在は 140%を超してしまっているという状況です。金額でいきましても国・地方を合わせて 700 兆円ぐらいの借金を抱えているということは皆さん御存じのとおりです。それから、隠れ借金を含めますと 800 兆円ぐらいいくであろうと。あるいは、それ以外に例えば郵便局の不良債権、そういうものを考えればもっともっといくのではないかという計算もされていますが、一応、郵便局は今のところまだ健全であるということになっていますから、それを差し置きまして、あるいは道路公団も差し置きまして考えましても 800 兆近い借金があるというふうに言われています。にもかかわらず日本人は平気の平左である。皆さんも、そんなことを言われても平気だと、私も平気ですけれども、

皆さんも平気だというのが日本人の特色だと思います。そんなに借金があるのかと、歴史始まって以来の借金国家とか、あるいは古今東西を問わず最大の借金国なのだと――「そうか」と言うだけで感心して、それで終わりというのが我々日本人の非常に気楽なところなのです。これには理由があるのですね。日本人が非常に金持ちである。日本の国は今、あるいは日本の地方はもう大変な状況になっていますが、日本人は非常に金持ちですから、1,400 兆円以上の預金・貯金を持っています。これは企業を含めてですが、ともかく今、日本の銀行、郵便局、信用金庫、あるいは農協、そういうところに蓄えられている預金・貯金が 1,400 兆円あり、これは毎年増えている。日本人はますます金持ちになっているという状況なので、800 兆円というこれだけの借金を抱えましても平気の平左である。いざとなれば、国も地方も国民に対して「ごめんな」という一言で済むと（笑声）……その預金・貯金を全部ゼロにすればいいということですから、それで「ごめんな」と言われる我々日本人の方も平気であると。まあ、いざとなればしようがないかと、過去の蓄えはゼロになってもしようがないという覚悟をしているかどうかは知りませんが、まあ、そういう状況にあるのだろうと思います。

それから、これはある程度の年配者、私は今、60 代のちょうど真ん中ですが、こういう 60 代半ば以上の人たちは、今のまま日本がいけば、借金を全部食いつぶすのに、あと 10 年はかかるであろうと言われています。今、ものすごい日本は借金をしていますが、このままでも 10 年はもつという意味なのです。食いつぶすまでには 10 年かかるであろうと言われていますから、60 代の半ばを越すような人間からいきますと、10 年もてばそれでいいじゃないかというのが恐らく正直なところだと思います。今のまま税金もそんなに上げてもらわず、サービスをいっぱい、いろいろ使用してもらい、そして、どんどん借金をしますけれども、その借金を踏み倒して、あちらの世界に旅立っていけばいいと、あと 10 年間、栄耀栄華を楽しませてくれればそれでいいんじゃないかというのが正直なところであろうと思います。そういう結果、日本はこれだけの借金を抱えるようになってしまったと言うことができます。

しかし、そうは言いましても、これに対して真剣に考えるところが出てきました。日本の国、地方公共団体を含めて、この借金を一番必死になってまじめに考えているのは、たった 1 か所あります。それが財務省なのです。この借金をどうしようか。このままいけば、10 年もったとしても、10 年後にどうなるかと。しかも、イタリアがその先例として、崩壊すればこうなるのだという実例があれば予測もたちますけれども、イタリアは立ち直ってしまった。となりますと、日本がその真っ先の先例になってしまう。先例になったときには一体どう対応していいか、さっぱり分からない。日本人というのは危機管理が苦手な国民ですから、例えば、皆さんも記憶に新しいところだと思いますが、阪神淡路大震災のときの大混乱ぶり。この危機のときに、皆さん、地元の方がおられるかもしれませんが、日本の政府は何をしたかを考えますと、危機管理というのが日本人は全く苦手である。となりますと、10 年後の危機管理を一体どうするか、日本人の預金・貯金がゼロになったときに一体どうなるのかということが、まあ、想像できないのでが、そういうことがありますために、唯一、責任を負っている財務省が今、必死になって考えています。日本は、この借金を何とか 10 年の間に解決しなくてはならないというふうに行政官僚が考えています。政治家は余り考えておられません。竹中財務大臣が考えているかもしれませんが、彼もそんなには真剣に考えていないのではないかと垣間見えます。それ以上に考えているのは財務官僚たちです。

その財務官僚たちが今、この借金が一体どこから出てくるのかというところに攻撃の矛先を向けています。そして、その結果出てきましたのが地方公共団体です、皆さんのところです。これはもう釈迦に説法で説明するまでもないと思いますが、今はもう 14 年度の決算が出ておりまして、8 月 17 日にこの資料をつくったのですが、私のパソコンに 14 年度の資料が入っていませんでしたので、13 年度、1 年前のやつを使いました。数字は余り変わっていませんが、ここに見ますように皆さんのところは、都道府県と市町村の合計で収入が 35 兆円、このときはありました。ここにも書いていますけれども 35.5 兆円、約 35 兆円です。これは 14 年度の決算では 33.4 兆円ぐらいであったと思いますが、35 兆円前後だと思ってもらっていいと思います。それに対して使った支出は、このときは 96 兆円。35 兆円の収入に対して 96 兆円のお金を使っている、その大半は地方交付税や国庫支出金から来ているというところに財務省は目をつけました。「地方自治体、けしからぬ」と、これが借金の源であると。国の方の収入はここにもありますように、大体、国税というのは 50 兆円ぐらいの収入がある。14 年度は大幅に減りまして 45、6 兆円であったはずですが、今年はもっともっと減っており、使う方も余り使っていない。使う方も 60 兆円弱、55、6 兆円ぐらいである。このときは 57 兆円使っていますが、収入に比べて使い方は地方と比べれば少ない。となりますと、この地方を切ってしまえば――これは財務省の発想ですよ、私の発想ではありませんから文句を言わないでいただきたいのですが、財務省の

発想によりますと、地方を切ってしまえば――国は何とかやっていけると、支出を倹約すれば何とかこの 50 兆円の収入の中でうまくいけるのではないか、プラス・マイナス・ゼロでいけるのではないかというのが財務省の発想です。その結果、財務省から出てきましたのがこれで、要は、一番悪いのは、地方自治体が 35 兆円の収入しかないにもかかわらず、95、6 兆円もお金を使っている、そして、その一番の原因というのは地方交付税と国庫支出金（補助金）である。特に悪いのは地方交付税である。これは地方自治体がどんどん借金を重ねても、その借金を全部補填する働きをしている。これが地方自治体を甘やかしている。いわば、金を持っているダメなおやじが、ダメな息子、ダメな娘にどんどんお金を注ぎ込むみたいなものである。それで、ダメな息子、ダメな娘はますますダメになっていく。こういうことを言っている私自身も、今、息子が 35 ぐらいで失業していて、お金を仕送りしている「ダメおやじ」の典型ぶりを発揮しているのですが、そういうことを財務省が言い出しました。要は、悪の根源というのは地方交付税なのだ。だから、この交付税をゼロにしなければならないというのが財務省の発想です。それから、それにあわせまして補助金の廃止、これもゼロにしなくてはならないというのがこの財務省の発想なのです。そういうことを実現するために地方自治体に対しては「自立せよ」ということを言っている。いわば、地方分権一括法もこのひとつの流れに沿ったものであると言うこともできます。中央省庁はもう地方の面倒を見切れなくなってきたというか、財務省が面倒を見られなくなってきた結果、もう地方は勝手に自分たちでやりなさい、そのためには権限を与えましょう。カネは与えないけれども、権限は与えましょうと、それで自分たちで何とか工夫してやっていきなさいというような意味もあったのだろうと思います。そういう意味で「自立せよ」ということが財務省の発想として出てきました。

それに対しまして地方自治体は、そんなことを言われても、とてもやっていけないと。皆さんのところの県や市町村がやっている仕事の大部分は法律で押しつけられたものである、あるいは法律の解釈で、中央省庁があれをやれ、これをやれと押しつけてきたものである。押しつけた限りは、お金の面倒を見るのは当たり前じゃないかというのは、これは皆さんの言い分です。これは当たり前なことですけれども、そういうところから、もしこの地方交付税を減らしていくのならば、あるいはそれをゼロにするというのならば、その分は税源をくれ、自分たちの自前の税金を取れるようなかたちでくれろということを主張しているのが自治体の言い分です。

それを受けまして、総務省のほうも「税源を移譲せよ」ということを財務省に言っています。それから各省庁のほうも、この補助金廃止に対しましては必死になって「補助金が必要だ」ということを言っています。そして、それを自治体もバックアップするという動きが出てきていますが、バックアップしない面も出てきていると、税源のほうがいいという動きも出てきているというのが現在の状況です。これを整理したのが、こういう図になるのではないかと思っています。例えば、この補助金が必要かどうかということで、今、文部科学省が一番もめていますから、これを取り出したのですけれども、小学校、中学校の先生たちの給料の半額を文部科学省が担っています。これはもちろん、文部科学省がお金を払っているわけではなくて、財務省からそのお金をもらって、それを各都道府県に配分しているわけですが、そのような配分をしておりますために文部科学省は絶大なる力を地方自治体に対して発揮しています。教育行政は文部科学省の言うことに全面的に従わなくてはならないという習慣が実際に植えつけられてしまっています。特に地方の官僚というか職員たち、県の職員それから市町村の職員、この人たちは文部科学省の関係でいけば教育委員会ですけれども、教育委員会の職員たちは文部科学省のいわば出先機関のような働きをしているということは皆さんも聞いているだろうと思います。そのように文部科学省の言うとおりに聞くということになっています。

例えば、私も今、三重県で教育委員をしているのですが、その教育委員会の事務局を一応指揮する立場にあるのですけれども、教育委員の言うことは事務局のほうには全く聞いてもらえません。何かそこで教育委員と事務局の対立が起こりますと、職員の方はすぐに文部科学省に電話をする、そして「文部科学省ではこう言っている」というふうなかたちで向こうは説得をしてまいります。三重県では今、文部科学省から 1 人、局長に派遣してもらっているのですけれども、その局長は我々、教育委員側なのです。ところが、その文部科学省も説得すればできるというふうなことを本庁の人間が言っているにもかかわらず、三重県の教育委員会の事務局の方々は頑として言うことを聞いてくれない、教育委員などはあってなきがごとき存在であるというふうなかたちになっておりまして、今、それで私たちなどは必死に抵抗しており、逆だと思うんですが、事務局のほうが偉い。ということは、この文部科学省のほう、こちらのほうが偉いということを意味するのですけれども、そういうようなかたちになっています。それに対して今、この自治体の中にも結構、抵抗する勢力が出てきました。出てき

ましたというのは、ひとつは総務省の立場もあるのですが、今、文部科学省は補助金に対して「全面的に必要だ」ということを主張しています。ところが、財務省は「補助金廃止」ということを言っております。それから総務省も、地方交付税は頑として「守ろう」と言っていますが、「補助金は全部廃止がいい」ということを言っています。ということは、この２つの城主というか、お殿様が、これは１番力の強いところですから、財務省と総務省というのは二大勢力ですけれども、この二大勢力が「補助金、要らない」ということを言っています。そして、こちらの総務省が言っているのは「税源をよこせ、税源移譲である」と。財務省のほうは、税源は移譲したくないのです。財務省は補助金もやめ、地方交付税もやめたいのですが、一応、財務省と総務省で一致しているのが「補助金廃止」であるということで、今、これは両者協調して「補助金廃止」のほうに全勢力を注いでいるというのが現在の状況であると言っていいと思います。

それに便乗しようとしているのが皆さん方の自治体です。今回、経済財政諮問会議に皆さんがそういうかたちで返答をしておられます。「中学校の先生の給料分は、その補助金廃止してよろしい」と、「そのかわり税源をよこせ」というふうな答えを出しました。これは補助金というのが、ここで結局、地方自治体をこの関係をつくり上げたことによってがんじがらめにしている。ここから脱却しようとすれば、しばらくは総務省の管轄下に入るかもしれませんが、この税源をもらうというほうで何とかしていきたいというふうなかたちでこの前の答えが一致したのだということを、そのいろいろな首謀者たちの――今、別のことで知事さんたちのヒアリングをしているのですが、そういう方々の一致した意見であるというところからいけば、この「税源移譲」に今、全勢力を自治体のほうは託しているということが言えるであろうと思います。

その結果なのですが、しかし、それを詰めていきますと、幾ら自治体が頑張ろうとも、あるいは総務省が幾ら頑張ろうとも、最終的にはこの地方交付税はやっぱりゼロのほうに向かっていかざるを得ないというか、それだけ財務省の姿勢が必死ですし、そして、現実に借金額を考えますと、地方交付税はこれからもどんどんゼロに向かっていくということは事実であろうということが言えると思います。それから、補助金の廃止もどんどん進んでいくであろう、これはもう、いわば既定の路線になったというふうに言ってもいいと思います。

そして、それに対して「税源の地方自治体への移譲」ということになっていますが、これを３つ合わせて「三位一体の改革」ということになっていまして、ここで、この「税源の自治体への移譲」、これが一体どうなっていくのかということが問題になってくると思います。これはかなり貧富の差が出てくるということを意味いたします。

例えば、今、税源移譲の具体的な事例として挙がってきておりますのは「所得税の移譲」ということになっています。これは所得税をたくさん払っているところはいいのですが、余り払っていないというところであれば、これは大変な状況になってくる。皆さんのところのようにかなり大きな都市になってくれば十分やっていける可能性は高いと思いますが、小さな市町村になってきますとこれは非常に難しいということになるのです。その中でも自治体はこういう自前の財源で自主的にやっていかないといけないというのがこれからの状況であると言うことができます。それから、その政策の立案も実施も、要するに、このお金は全部、自分自身で賄っていかなくてはならないという動きになってくるというのが、これからであるということが出てきます。

それからさらに、それに加えまして、これは別に財政面ではないのですが、行政基盤がどんどんこれから変わってまいります。これも皆さんのお手元にあるとおりですけれども、人口構成がこれからどんどん変わっていくということが予測されております。皆さん御存じのように、来年か再来年ぐらいから日本人はどんどん減っていきます。今までは老人の数が増えていくために、生まれる子供は非常に少なくても、日本人全体としての数は増えていた。しかし、いよいよ、老人の数はまだ増えるのですけれども、その増え方が一定の限度に達したようでして、これから日本人全体としては減っていくということが言われております。どれだけ減っていくかということがいろいろ計算されておりまして、これは計算によっていろいろばらばらですけれども、かなり減り方が激しいということが一般に言われております。例えば、50 年後、これから半世紀後に一体どうなるかということがいろいろなところで予測されています。だいたい 1,500 万から 2,000 万人ぐらい減るのではないかと。100 年後はもっと減って、人口がひょっとすれば半分になっているのではないかということが言われております。

そういう状況を前提として、去年の暮れですけれども、日本経団連と日本商工会議所が「開国宣言」をいたしました。これも皆さん御存じのとおりです。こういうことを学生に、「いよいよ開国だぞ」というようなことを言いますと学生は非常に不思議がってくれまして、「日本はもう幕末に開国したじゃないですか」と、「あの先生、何も知らない」というかたちで馬鹿にしてくれるのですが、経団連と日本商工

会議所もそういう馬鹿のような表現をしているということがあるのです。これは、日本は物質面では開国を今までずっとしてきましたが、「人間」という面ではずっと鎖国をとり続けてきました。外国人が日本に自由に住むということはできないようにしてきまして、今、これをますます厳しくしております。外国人が日本に住みつくというのはけしからぬというふうなかたちでどんどん厳しくしておりますが、それではいけないのではないかということを経団連と商工会議所が打ち出しました。そして、これからはいろいろな労働力が必要になってくる、その労働力をどんどん日本に導入しなくてはならないという宣言をしたわけです。その２つのところが期せずして言っておりますのは、例えば、看護師さんが、日本ではもう今でも不足している、これからどんどん不足していく、これを毎年数十万単位で輸入していかなくてはならないということを打ち出しております。商工会議所も同じです。それから介護士さん。日本の老人の数がどんどん増えていきますから、介護保険制度はできたが担い手はいない、面倒を見る人がいないということになっていまして、今の政策のまま、外国人は受け入れないという政策のままこれから日本が月日を経ていけば、数十年後、まあ 20 年後ぐらいには老人たちは鳥かごのようなところに入って、下は自動的に水洗場になっておって垂れっ放しでいいと、そこにじっと座っておって、えさはチューブでもらえるというふうなかたちにならざるを得ないのではないかということを言う人もいます。まあ、私なんかもそういうところにほうり込まれるのではないかと不安におののいていますが、それをしないためには外国から労働力を輸入しなくてはならないということになっていますので、現実にはそういうふうな動きで、もう一回出てくるであろうと思います。

現在でも、そういう兆しというか、いっぱい人々は入ってきております。これは看護師さんとか介護士さんという面ではありませんけれども、それ以外の側面でも労働力不足が起こって、いっぱい入ってきている。一方では日本人の失業者もいっぱい出てきており、その一方では労働力の不足が出てきている。とりわけ「きつい仕事」という意味では、いわゆる「３Ｋ」と言われるような仕事に日本人はなかなかつかないというところから、大勢の外国の人たちが入ってくるようになっています。ただ、今のところは「日本人の血を継いでいる」とか、いろんなことを言っております。そういう制約はしておりますけれども、実質的には外国の方々が大勢入ってきているということが言えます。例えば、ここにも私の住んでいる四日市の議長さんがおられますが、四日市は今、かなり多い方で、ブラジル人とかペルー人で、今、

7,600 人くらいおられますよね。四日市の人口は 30 万弱です。ブラジル人、ペルー人、あるいは韓国人を含めて外国人がそれだけ住んでいると。１番多いのはブラジル人であるということになっていますが、そういう人々がこれからどんどんどんどん増えていくということが言えるであろうと思います。そういう社会がやってきます。これは「多民族社会」、日本にとっては初めて多民族社会が出てくるということであろうと思います。そういう地域がどんどん増えていくであろうと言うことができます。

それから、これはもう説明するまでもないと思いますが、どんどん年寄りが増えております。現在でも、ほとんど年寄りばっかりだというふうなところがかなりありまして、例えば、三重県でいきますと、島ヶ原という村が室町時代以来、合併していない。今度、合併するというふうに言われている――忍者の里で有名な伊賀の一部ですけれども、その島ヶ原村というところ、そこは今、老人がほとんどであるというふうに言われております。そういう社会がいっぱい出てくる。これも地域によって違いますから、この東京のように相変わらず若者がいっぱいいるというところもあれば、もう老人だけという地域も増えてくるというような変化が出てきつつあります。

それから、住民の生活時間帯も地域によってどんどん変わっています。今、皆さんのところのいろいろな政策というのは、明治時代のころの日本人の生活リズムをもとにして、いろいろな政策を展開しているのだろうと思います。昼間活動して夜は寝る、ということでいろいろな政策をしているであろうと思います。現実にはそうでない地域がいっぱい増えてきている。例えば、東京の六本木などは、もう 24 時間活動しっ放しであると。

要は、ここで言いたいのは、今、時代がどんどん変わっているというか、状況が変わってきております。そして、「地方分権」ということも出てきているのですが、それの原因というのは、いわば財政難というところが非常に大きな原因になってきているということをお分かりいただけたのではないかと思います。そして、乏しい財源のもとでこれから皆さんのところはやっていかなくてはならないということがあるのです。そこからこういう結論になっていくのですが、要は、これからの議会というのは、乏しい財源の配分というものが重要になってきます。例えば、今まで地方自治体というのは、県・市町村を含めまして 35 兆円の収入で 95～96 兆円の支出をしていた、それがこれからは、例えば、地方交付税がどんどんゼロに向かって減っていく、補助金は間もなくゼロに近い状況になっていくであろう、10 年後ぐ

らいにはもうゼロになっているかもわからないというふうな状況になっています。それから「税源の移譲」というのは、先ほど言いましたように、税源が移譲されることは確かですけれども、これは地域によってばらばらになると。例えば、東京などは、所得税が移譲されれば、多分、世界で１番の大金持ちの都市になるということが言えますが、地方に行けば行くほどそういう財源は、幾ら税源をもらっても肝心の入ってくるお金は少ないということになってくるであろうと思います。となりますと、恐らく、今、使っているお金の大体半分ぐらいでそれぞれの市の運営をしていかなくてはならないということをこれからは覚悟していかなくてはならない、それに向かってどんどん進んでいくということが必要になってまいります。

そうなりますと今度は、その乏しい財源、いわば、お金が 50％削減というふうな状況の中で、そういうお金をどんなふうに使っていくかということを決めていく必要がある。となりますと、今までのように中央からお金がもらえないのですから、中央の言うことを聞く必要はないということになりますので、自分のところで自分の地域の状況に合わせた運営をしていかなくてはならない。となりますと、これからはいよいよ有権者というか、住民の合意をつくり上げて、住民にいろんな優先順位をつけさせて、その上で、自分たちの地域にはこれが必要である。例えば、自分たちの地域には教育がどうしても必要なのだと、我々は、他は全部投げ打ってでも教育に全勢力を注ごうというところもあれば、我々のほうはそういうものを全部投げ打って、それこそ公共事業に全力を注ごうではないかというところも恐らく出てくるでしょう。あるいは福祉の方に全面的に力を注ぐというところも出てくると思いますけれども、そういうことを決めていく必要があるということになります。こういうことができるのは行政職員では不可能で、住民全体の合意をつくり上げるということは不可能です。それから市長でも不可能で、市長は１人でそんなことができるわけがありません。それができるのは、合議制の機関である「議会」であると言うことができます。

しかし、この議会を今までのようなかたちでやった場合には、これもちょっと不可能に近いということになりまして、それでは、議会をどう変えていくかということが出てくるのです。要は、いろいろな政策、今実行している政策、あるいはこれから実施しようとする政策、そういうもののメリット・デメリット――今までのように単純に「そうか」というかたちで認めるのではなくて、そういう政策はどういう

ところに問題があるのか、どういうところに利点があるのか、どういういいところがあるのか、そういうことを全部住民に分かってもらって、それが本当に必要かどうかということを住民に判断してもらう必要がある、それができるのは議会であるということが言えると思います。今までは、全部これは行政職員の説明に頼っておりましたけれども、行政職員の説明は平板です、非常に平面的な説明しかできない、あるいは一方的な説明です。それに対して、議会でそれをもみにもむ。行政職員の説明を聞いた上で、例えば、行政職員には帰っていただいて、皆さんだけで、それがああでもない、こうでもないと、こういうときにはどうするのだ、ああいうときにはどうなるのだというふうなかたちでそれを追求していくということになってくれば、悪いところもいいところも全部浮き上がってくる。そして、それを聞いて初めて政策の中身が立体的なものになってくるということが言えると思います。そして、その立体的なものを見て初めて住民が分かるということになるのです。それを住民に分かってもらうためには、皆さん方の議会の議論をできるだけ住民に公開する必要がある、住民にどんどん参加してもらう必要がある、あるいは、それに興味を持ってもらう必要があると言うことができます。ただ、このとき私は「公開」ということを言っています。この「公開」という意味は、傍聴ではありません。日本は傍聴ということでやっていますが、その傍聴だけでは住民は興味を持たないということになります。――これは止めて、こちらの方で話を進めますが――

「これからの議会」というのは、これが現在の皆さん方がやっている姿であろうと思いますが、議員さんが質問をして、答弁を受けてというかたちです。これで皆さん方は満足しておられるというか、満足していない方ももちろんおられるでしょうが、一般的にはこれで満足していると思います。私は、こういう質問をして、そして、こういう成果を上げたと、市長にこういうことを聞かせた、これでこういう政策が実現したのだと、どうだ、私は偉いだろうというかたちでやっている方が結構いるのではないかと思うのですが、これでは住民は余り興味を持ちません。これはそれぞれ議員さん個々人のパフォーマンスだけですから、議会として別に何も行動はしておらない。その議会として行動してもらう必要があるのですが、この議会としての行動が住民に分かってもらうためには、議論が必要です、討論が必要だと思っています。皆さんのところでは「討論をやっている」と言う方が多いのですが、この討論は現実には討論ではない、あくまでも形式だけの討論だと思います。反対討論をやり、賛成討論をやり、しかも反対討論は別に誰も聞いていない、賛成討論も誰も聞いてない、初めから採

決のときにどちらに挙げるかは決まっているということで、形式だけを踏んで「はい、採決！」ということになっているのではないかと思います。もし事実でなければごめんなさい。私が見ている限りではこういうふうにくみ取れるのです。これは「議論」ではありません。

それでは、「議論」はどういうことかということになりますと、これこそ議会制民主主義のことなのです。議員の皆さん方は、自分たちは住民から選ばれた代表者である、だから、代表者がそこでいろいろ検討し合って、代表者だけで物事を決めていくというのが議会制民主主義です。それに対して、住民の参加あるいは住民投票というふうなものは、これは直接民主主義ですが、こういうものはそれぞれが自分勝手、勝手に行動しているからダメなのだと。あるいは、公募の人たちが来て、公募委員が最近は流行になっていますが、その人たちが勝手放題を言って審議会で物事を決めていく、そんなものはダメなのだと。自分たちは選挙で選ばれた代表者で、しかも代表者が検討して決めるのが議会制民主主義で、それ以外のものは全部そうではないというふうなかたちになっているであろうと思います。そして、住民投票などというのは、これは余り感心しないというふうなことであろうと思いますけれども、議会制民主主義のそもそもの意味というのは、日本流のそもそもの意味ではなくて、イギリス流のそもそもの意味ですけれども、イギリスでは違う解釈がなされております。代表者である議員の方々だけで物事を決めることではない、というのがイギリスの議会制民主主義です。

その前に、イギリスの状況をちょっとお話ししますと、イギリスでは議会制民主主義と住民の直接参加、住民投票、これがよく比較されて論議されますけれども、このときには、住民投票というのは「感情の政治」あるいは「感覚の政治」で、これは理性がない、こういうものはダメであるというのが一般的な見解です。それに対して、議会制民主主義というのは「理性の政治」であるという、皆さん方にとっては非常におもしろい、いい発想をしておるというのがイギリスの議会制民主主義の論理なのです。その結果、イギリスは、住民投票には余りいろいろな権限を与えません。例えば、日本の市町村とは違うのは、イギリスでは「タウン」とか「ビレッジ」というふうに言われるところがあります。これは皆さんのような市町村とは違って、別の自治体なのですけれども、ちゃんとした自治体であって、そのタウンとかビレッジの中には、議会を持っていなくて、住民総会のところもあり、この住民総会の場合にはほとんど権限が与えられておりません。ところが、議会を持っているタウンとかビレッジの場合には大幅な権限が与えられているということがあり、それだけ議会というのは重視されております。議会は理性的な審議ができるところなのだということなので、その意味するところは、議会は議論をする場である、だから理性が出てくるのである。住民投票というのは、自分の思ったことをスッと投票用紙に書いて、それを投票するだけである、これは「感情」なのだというふうな論法になっております。例えば、今の日本でいきますと、市町村合併でよく住民投票が行われます。これなどは1番典型的な例だと私は思いますけれども、住民投票で「合併するのに賛成か、反対か」ということを聞いておりまして、この住民投票を支持する方が多いのですが、現実に投票をしている方の動向を見ますと、恐らく、隣の町と合併するという場合に「○」をつける方は、あの隣の町に、昔、私の好きだった女性が住んでいるから、ぜひそういうのと一緒の住所になりたい、同じ市になりたいということで「○」をしているのではないかと思いますし、あそこにはどうも気に食わぬのがおると、あんなところと一緒になったらかなわぬというふうな形で「×」をする方がおるということも時々聞きます。そういうふうな方がおられますように、何も理性的に判断するのではなくて、感覚的に判断して「ノー」とか「イエス」というような返答をしている、こういうところに典型的にあらわれていると思います。あるいは、まじめに行動する方も、職員の説明を一方的に聞いて、そして、その平面的な理由だけで「そうか」と「○」をしたり「×」をしたりすると、現実に合併しなければどうなるのか、合併したらどうなるのかというふうなことを真剣に考えて、真剣にいろいろ検討して、その上で決断を下して「○」「×」を決めているのではないということが一般的な住民投票だと思います。そういうのはイギリスではダメだという結論を出しまして、それが「感情の政治」である。

それに対して「議会」の場合には、例えば、合併をするかどうかというときには、その議会で真剣に議論をする。そのときには感覚的な議論ではなくて、一般に日本の市町村で行われているように、市役所をどこに置くかというようなかたちのけんかではなくて、実際に合併をしなければ我々の財政状況は一体どうなっていくのだろう、そのときに、合併しない財政状況のもとで運営していくためにはどんなことをしていかなくてはならないのかというふうなことを真剣に議論をしている。例えば、この近くでいきますと、埼玉県の志木市では「財政再建計画」というのをつくって、職員 620 人を 50 人まで減らすというふうな計画をしているところがあります。ああいうような計画を立てて、その計画のもとに議会で議論をしていくというのがイギリス流の議会です。しかも、その議会の議論は、ありとあらゆる観点から議

論をする。もちろん、そのときには、職員の説明を一回だけ聞いて、その説明をもとにして議員同士で、ああでもない、こうでもないという議論をしていく。そのときに住民にはオープンにする。イギリスで「オープン」という意味は、住民の参加が自由で、参加が自由ということは議論に参加ができます。その議論に参加をして、そして、そこで住民が意見を言い、採決にも住民が参加できるというところがしばしばあります。

そういうようなかたちで議論をしていって、最終的にそこで議会がまとめるということで、その議論を何度も何度も繰り返す。特に、住民の意向が合致しない、住民の意向が、どうも違う意見もいっぱいあるというふうな場合には、それを議会で練りに練るというふうなかたちで議論を展開するというのがイギリスの議会なのですけれども、そこに議会制民主主義の意味があるということが言われております。ということは、住民の合意を得ようと思いますと、あるいは、住民の合意をもとにしてこれから乏しい財源の中で賄っていこうと思いますと、議会がそういう役割を少なくとも今後は果たす必要が出てくるであろうと思います。となりますと、これから皆さんにとって必要なのは、この結論はここに列記しておりますが、その議論ができるような議会に変わっていかなくてはならない。そうでないと、これからの自治体の経営・運営というものは、もうむちゃくちゃになるというか、不可能になってくるのではないかという状況が――少なくとも日本は立ち直っていかないということが言えるであろうと思います。中央省庁に改革を任せていたのではにっちもさっちもいかないというのが、これまでの世界の傾向です。我々日本人は、中央に、例えば、財務省なら財務省に改革を全部任せている、依存して「早く改革をしてくれ」と、「早く何とかうまいぐあいにしてくれ」と、「借金を減らしてくれ」ということを言っておりますけれども、現実にはそんなことができるわけがない。仮にそれができた場合には、ものすごい国家になってしまう、バリバリの中央集権国家になります。どこの国でも中央省庁が、中央政府がリーダーシップを握って何かやっていこうという場合には、すごい中央集権国家になっている、そして、それは大体、長続きしないということです。例えば、北欧は日本と同じようにものすごい中央集権国家であったのですが、今はすごい地方分権国家になっています。地方分権国家どころか、住民分権国家になっています。

同じように日本も変化しようと思えばできるはずなのですが、それをやっていこうと思えば、まずこれから必要なところは、住民の議会

への参加が必要になってきます。その前に皆さん方が行うべきことは、会議規則の変更だと思います。議会の会議規則というのを皆さんは持っていると思いますが、これは多分、皆さん方は、どこの市でも同じ会議規則を持っていると思います。これはモデルがありまして、以前、皆さんのところで、この市議会議長会でつくったものは、以前の自治省の指導のもとでつくったものです。それに基づいて、反対討論１回、賛成討論１回、それで採決、というようなことを決めているわけです。そういうものをこれからどんどん変えていく必要があるだろうということが言えます。

それから、例えば今、皆さんは常任委員会制度というのを採用しているはずです。こういうものは住民の合意を得ようという場合にはもっての外であるということが言えるであろうと思います。できるだけ大勢の議員が参加して、できるだけ時間をかけて、そして、できるだけ大勢の住民の意向を酌み入れて、できれば住民の参加のもとに決めていく必要がある。となれば、常任委員会制度を止めにして元に戻る。常任委員会制というのは別に強制されているわけではありませんで、皆さんが勝手にそれを選択しているのです。皆さんは「それは法律で決まっている」ということを言われる方が多いのですが、法律では別に決めておりません。そして、皆さん方が以前やっておりましたのは「読会制」、本会議中心の議会運営をしてきました。こういうようなかたちにまた戻していく必要があるのではないか。

それから、自治基本条例もぜひとも制定していく必要があると思います。これは今のように議会無用論の自治基本条例ではなくて、北海道のニセコ町から始まったのは「議会要らない条例」ですね。こういう「議会要らない」でなくて、議会中心の条例をつくっていく必要があるだろうと思います。例えば、条例で、法律の上に来るような基本条例をつくっていく必要があるだろうと、こういうふうに私は考えています。条例で、市長を置くとか議会を置くとか、議会の権限はこうであるとかいうことを、法律に決めてあることもまたそれを組み入れて決めていくと、そして、それによって法律の上に位置するようにするというようなかたちの条例制定というものが必要だと思います。あるいは、法律の制定権をまた奪い取るということも必要だと思います。これは国会法の改革が必要ですのでなかなか大変だと思いますが、ともかく、議会の改革というのは急を要している。

これから、どんどんどんどんと住民の意向をできるだけ酌み取れるようなかたちで議会の改革が必要であろう。そして、それに伴って議

会事務局も変えていく必要があるだろうということが言えると思います。その意味では日本は非常に今、立ち遅れているということを再度認識していただきたいと思っております。

例えば、韓国などは、日本の真似をして議会を 1990 年代から始めたのですが、90 年代の半ばに「日本はダメだ」という決断を下して、今はヨーロッパの真似をして、日本流とイギリス流、そういうもののチャンポンになっていますが、日本よりはるかに進んだ形態をとっています。例えば、執行部は議会の議論からは外すということになっていますし、それに代わって議会の政策専門官というのをつくりまして、小さな議会でも数人の専門官を置いて、その専門官の助言を受けながら議会で議論をしていくというふうなかたちになっています。そして、議会が機能するのは、いろいろな政策立案ではなくて、政策チェック、ここに重点を置いていくと。これは当たり前だと思います。皆さんが全部の政策を立案できるはずがないのですから。部分的な政策立案はしてもいいと思いますけれども、1 番重要なのは政策チェックである。そして、何が重要かという優先順位をつけることが必要だということが言えますから、そういう意味で、これから議会改革をどんどんしていく必要があるだろうと思います。

ちょっと時間をオーバーしてしまったようです。ごめんなさい、話すと夢中になってしまいますので長引いてしまいました。ということで、私の話を終わらせていただきます。どうも長い時間ありがとうございました。(拍手)

第８２回都市行政問題研究会総会
講　　演

分権時代における市議会のあり方
ー「新しい公共」と協働型自治
への道程ー

（財）地方自治総合研究所

主任研究員　辻山　幸宣氏

平成１７年８月２３日午後２時３０分

於・ルポール麹町２階「ロイヤルクリスタル」

地方自治総合研究所主任研究員　辻山幸宣氏

ご紹介いただきました辻山でございます。

たしか今年の春でしたでしょうか。やはり、この研究会のシンポジウムで、コーディネートをさせていただきましたが、今回は少しまとまって話をしろということでございますので、分権時代における市議会のあり方ということについて、若干ご報告させていただきます。

私ども研究者の立場から言ってもですね、議会というものの、いわば本質についての研究が、やはりなおざりにさ

れてきたなと最近しみじみ思います。と申しますのはね、今、国では総選挙に向けて大騒ぎをしておりますが、問題なのは、党の決定、マニフェストの内容と異なった行動をとる議員というのが対象になって、今回の選挙が引き起こされたとなっております。このマニフェスト選挙について、が、政治学者の高畠通敏先生が昨年お亡くなりになる直前に出版された岩波ブックレット『市民政治再考』の中で、エドマンド・バーグを引きながらこういうことを言っています。代議士が討議の後に意見を変える自由をもたないなら、「選挙が終わったとたんに、すべての法案の行方は決まってしまう」ことになる、と。もちろん、政権を取るために政党を作りますので、思いを同じくする者が政党を作り、そしてそこで議会活動をするのですけれども、議会制民主主義というのは、他の政党の意見や、あるいは国民、参考人などの意見を聞きながら、自分の考え方を修正し、時には修正案を提案し、時には反対者の側の賛成に回るということもあり得るのだ。それが議会というものである、とおっしゃっておりまして、いわゆるマニフェスト流行りの中で、マニフェストに逆らうことは議員にもあるまじき行為ということには決してならない。議員というのはそのようにして議会で自由な討議を行う、そういう役職であるということを話されておりまして、私も時々そのことを思い出しながら議会というものを考えていくことは必要だなというふうに思っております。それにしても、今の事態を見抜いているかのような指摘です。自治体議会は政権を取るための政党による政治ではありませんので、余計にこの話が当てはまると思うのです。

さて、今回の法案は、言ってみれば大きな政府から小さな政府への道筋といいましょうか、そういう形で郵政の民営化が問われているわけでございますけれども、ということは、実は私どもは戦後60年間、おおむね福祉国家と言われるような大きな機能を持った政府、そういう政治体制のもとでやってきたなということであります。ということは、福祉国家のもとでの地方自治、福祉国家のもとでの自治体議会というふうに考えれば、一体議会がどのような役割を持ち得たのか、地方自治はどのような役割を果たし得たのかということを原点から考えてみる必要がありそうです。

福祉国家と申しますのは、全国民に対してどこにいても同じような人権と福祉が保障される、労働が保障されるということを基本にして成り立っておりますので、いわば政策の基準は全国一律ということでございます。全国一律の政策で国家を運営していこうというときに、地方自治というのはどれくらいの役割を果たし得るのであろうか。ここは実は、地方自治論をやってきた私どもにとってもアキレス腱でございました。福祉国家政策を強く要求しながら、もう片方では地方自治の推進と自己決定ということを要求してきた地方分権論、地方自治論というのは成り立ち得たのかどうか。逆に言えば、今、福祉国家体制から新自由主義的な政策領域を重視する体制へとこの国が舵を切ろうとしているときに、地方自治とその議会に改めて役割が与えられるといいましょうか、そういう時代になったのだということを感じているのであります。

それでは、国は新自由主義的な体制に移っていって、政府の役割は小さくする、個々人の努力と自立で頑張れというような国家体制にしていこうとするときに地方自治は何を成し得るか。そして、自治体議会は何をなさねばならないか。全く新しい課題が提出されているのだということを忘れるわけにはいかない。こういう形でございまして、端的に言えば、国家体制の一定の舵が切られるときに、地方自治、自治体議会というものはどのようにそれを受けとめ、新たな役割をどう発見していくのかということが問われるということでございます。

ただ、そこで最初に確認しておかなければいけないのは、自治体政府というのは決して国家の政策によって生み出され、国家によって配置されているわけではないのだという点でございます。端的に言えば、自治体政府というのは人々の共同性の失敗を引き受けた、まさに共同性に取って代わって公共的これを維持していくという役割を担わされて登場してきたのだということです。つまり、私たちの生活社会の必要性が自治体の政府というものを生み出した。決して中央政府によってつくられたわけではないという、いわば歴史的な認識が必要だという気がしています。

少しお話ししますと、近世末期までは自治というのはほとんど政府というものに頼らずにやっていた――もっとも政府はなかったわけでありますが。幕府とか大名はありましたけれども、これはいわば徴税の機構でありまして、人々の生活保障や福祉、民生をやってくれたわけではありません。このような福祉、民生、生活保障、あるいは公共財の管理、道路や河川や峠の道というようなものについてはすべて人民が自らの力でやっていた。つまり、自然集落の共同性が支えていた。道普請も人々がやりました。隣の町への峠道を切り開くのも自分たちが労働力を提供してやりました。

しかし、近代に向かうにつれて、この共同作業が成り立たなくなってくる。１つは、いわば産業社会への移行に伴

って全員がその土地で労働力を提供できる状態ではなくなった。つまり、「今日は共同作業ですよ」と言っても会社へ勤めに出なければいけない人が出てきた。商店を閉めるわけにはいかないという人々が出てきた。このようにして、いわば共同性の失敗という現象が起きる。もう一方では、近代化に伴って、例えば道普請をするにしても川から砂利を汲んできて入れればいいという時代ではなくなって、モータリゼーションの発達とともにアスファルトの道路が必要になった。都市化に伴って丸木橋では済まなくなって、大規模な鉄橋をつくる必要が出てきたということもあって、公共的な仕事を住民たち自らの手で解決していくことがなかなか難しくなった。この部分を、いわば専門的にカバーしてもらうために、住民たちは税金を支払って、その政府機構に自らの役割である公共財の管理ということを委ねた、こう考えるわけであります。従いまして、どこまでいっても共同体から生み出され、そしてその共同体をよくする、共同体から託された仕事を処理するために政府というものがつくられたのだということであります。

このような政府機構ができることによって、次第に人々が共同して処理していたある種の地域における公共性というものは、ほとんど政府部門に引き上げられることになっていったわけであります。この引き上げていった公共性を全国的にうまくコントロールするために、この国は中央集権的な仕組みを早くにつくり上げました。明治の中期には中央集権的な国－府県－市町村という体制がつくられ、そしてそれがいわば生活社会の公共性を次々と引き受けていくようになった。そして、20世紀はほぼ「政府の時代」と言われる時代になりました。地域的な公共性がほとんど政府によって解決されるという、そういう時代のことを言うわけでございます。

このようにして生活社会から生み出された政府機構は次第にその役割を大きくし、そして組織を肥大化させていきました。

その大きくなった理由をレジュメに５点掲げておりますけれども、１つは、俗に言う市場の失敗というものを政府公共部門が引き受けることになったということであります。世界恐慌に直面して公共事業を初めとする政府による雇用という機能をもつようになる。

第２点目は、いわゆる高度経済成長下における都市化現象の中で、都市の生活社会に「共同性」を根付かせることができなかった。人々は懐かしくもあり疎ましくもある濃密な共同性の中で育まれたのでございますけれども、都市へ移り住んでそこに団地を形成し、生活社会を構築するときに共同性というものを置き忘れてきたといいましょうか、都市に新しい共同性を構築することに失敗いたしました。それゆえ、都市で起きるさまざまなことは、それが隣近所の問題であれ、すべて政府公共部門が引き受けるという宿命を背負うことになった。そして人々は孤立し、無縁な個人として都市に滞留することになり、反面、政府部門が肥大化する、こういうことだろうと思います。

３点目には、まさに都市化過程でのさまざまな問題、ゴミや建設廃材の問題など、あるいは公害問題などという形でさらにまた政府がそれを引き受けていくということをやり、そして、最終的には自治体政府の側から住民たちの共同の仕事に手をつけてくるということをやった。それは順調な経済成長を背景として自治体が地域社会の中で権威を高めていくプロセスでございました。あれもやってあげる、これもやってあげるという形で次々に政府公共部門が市民社会の課題を代わってやってくれることになった。そして今、戦後半世紀を経て、その政府が失敗をしているという指摘を受けるようになったわけであります。

問題は、この過程すなわち、戦後、福祉国家を目指し、大きな政府を目指し、政府の時代と言われるような地域の公共性を政府公共部門が独占的に処理するという体制のもとで、自治体議会はどこに存在し得たかということでございます。

この研究会の報告書等を拝見していても、議会の出番ということについての危機感が強く漂っているように思われますが、少なくとも福祉国家と言われるような集権的国家のもとでは、地方自治も、また自治体議会もその存在する理由はあまり大きくなかったのでございます。最初に申し上げたように、福祉国家というのは全国一律に政策的な保障をしていくという国家でございますので、地域ごとにその水準を勝手に変更されるということは予定していなかった。したがって、機関委任事務制度というものが非常に有効に作用し、地方行政は力をつけたと考えるのでございます。

このような、福祉国家の見直しということと、地方分権社会へ向かっていくということは、関係があるのだろうと私は思っています。先ほど言いましたように、福祉国家の時代が中央集権を必然としたというふうに思われますけれども、とすれば、今、地方分権の時代というのは、この福祉国家の見直しということをある意味では含まざるを得な

い。それでは地方分権というテーマは新自由主義的な思想のもとで語られてくるのかという、この問題が発生するのであります。そこについてはまだ明確な位置づけがなされていないわけでありますが、いずれにせよ、同じ方向にあるということは否定できないのではないか。というようなことを考えますと、福祉国家の時代においては地方自治の裁量は少なく、自治体議会は軽量であったということを前提にして、では分権型社会になったときに、それはどのような変化が予定されるかということがここでの議論になると思います。

そこで、地方分権改革と議会というところをお話しいたしますが、地方分権によって何が実現しようとしているかということについては、既に皆さんご承知のとおりでございます。議会について言えば、条例制定権が飛躍的に拡大されたというようなこともございます。さまざまな評価が可能でありますけれども、言ってみれば、福祉国家が行き詰まった原因の一つは、次々に国民の要求が政府へと向けられてきて、政府がこれに答えざるを得ないという政治構図をつくってきた。したがって、全国からの要望が、北海道には北海道の整備新幹線を、九州にも整備新幹線を、北陸にも山陰にもという形で次々に上がってきて、それを処理できなければ政治家が失墜するという構造、政治家が次の選挙で多くの支持を集められないという構造、これが中央から末端の生活社会までつながっている。ここを切断するというのが地方分権改革の一つのねらいでございます。地方で上がってくる要求は地方で解決してもらいたい。中央政府にまで持ってくるな。そのためには権限も移して自己決定を可能にしましょう。そして、現在やられている三位一体改革の中で国にお金を出してくれというのではなくて、地方で出しなさい。その代わり国の補助金は減らして地方の税源を増やしましょう、こういうことになっております。従いまして、この分権改革の第１の課題は、地域住民の要望は地域においてこれを解決する。いやしくも国に依存する、国に頼むということはないようにしてもらいたい。これが分権改革で期待される第１の効果でございます。

第２の効果は、国家の責任の軽量化です。国が全国民を面倒見ますよという福祉国家的仕組みが崩れるわけですので、それに代わり得る論理で国を運営することになる。それは何かというと、現在の小泉－竹中ラインと言われている新自由主義の考え方では、国家に頼るのはやめてもらいたい、努力をして自立して生きてもらいたい、それが自己責任というものです。それについては介入や干渉をいたしませんというのが新自由主義の考え方。それによって財政

支出を少なくしていくということでございます。このことは逆に言えば、自立できない人たちに対する危機、不安を増やすということになります。心配しないでいいですよ、病気になったら医療保険をただでやって差し上げますという時代は終わりました。原則的にどんな人でも３割の自己負担をしなければならない。３割の負担ばかりでなく、医療保険の支払いに窮している人も病気への不安が高まる。このようにして、実は努力と工夫、そして自立という言葉の裏には、自立できない人々の不安ということが隠れているわけでございます。政府がそのようにしてひとりひとりの自立を促すのであれば、そこからこぼれていく人々をどうするか、地方で支える体制をつくるのかどうかという問題が次に登場してまいります。

国と同じように、地方もまた、努力した者だけが報われるのは当然ですという社会をつくっていこうとすると、それは地域の中に多くの不安と、そして貧しい人々を生み出していくということになりそうでございます。だから、中央政府は福祉国家見直しで新自由主義路線へどんどん行っても、いや、地方はそうはいかないぞという姿勢をもつのか。地方ではきちっとだれにも福祉の行き渡るような、そういう社会をつくりたいということを地方から発信していくためには、まさにそのような合意の形成が必要であり、それを生み出すのに役割を果たせるのは議会という機関にほかならないわけであります。そういう意味では、議会一般の役割、議会一般の権限というよりは、今、国家の舵取りが福祉国家からその見直しへ向かっている中で、地方自治はどうするか、自治体議会はどうするかということを問われているのだ、こう考えるべきでありましょう。そのことが１点です。まさに地方分権改革に伴って生じる議会の新しい課題をどうするか、こういう問題であります。

もう１点は、分権改革があろうがなかろうが、この国の大きな社会変化の中で、政府公共部門の役割と市民社会の役割とが複雑に絡み合うようになってきた。私がこれまで申し上げてきたように、地域社会の公共的なるものがほとんど政府によって解決されるという時代は、もう終わりにかかっているということでございます。つまり、対応不能なのでございます。

どのように社会が変化してきているのかというのは、皆さん恐らくそれぞれの年輪を重ねておりますので、実感があろうかというふうに思うのですけれども、言ってみれば、夫婦・子ども２人の標準世帯を軸にしてつくってきたこ

の社会の仕組みが合わなくなってきたということであります。もはや日本の主流は単身世帯及び夫婦のみ世帯と言われる世帯の増加でございます。1970年、かつてこの両者合わせて19％ぐらいしかございませんでした。現在、この単身世帯及び夫婦のみ世帯の占める割合は45％に及んでいるのでございまして、夫婦・子ども２人という標準世帯ははるかに小さなものになっています。つまり、もうモデルではない。モデルではないのですけれども、生活保障から教育、年金、あらゆるものがそれを前提に組み立てているという社会システム、ここが狂ってきた。

もう１つは、企業社会との関係でありまして、男性が就職をする、会社がお父さんの働きで家族を見られるように家族手当をつけて、いわば１人の働きで家族を支えていく、そういう体制をつくってきたわけであります。その分、日本の政府部門は、いわゆる社会サービスと言われる子どもの扶養、年寄りの介護、それから障害者の面倒、すべてのものを家庭内で、しかも女性の労働で賄ってきた。それを家族手当で100％見ているかといったら、そんなことはありません。家族手当で見ているのはせいぜい女と子どもの食費と生活費の一部ぐらいでございまして、日本社会はそういう意味で、女性におんぶしながら社会サービスをただで提供してきた国家でございました。これも崩れかかっているわけであります。女性の有業率は、もう６割を軽く超えました。女性が社会に出て働くという時代になったら「年寄りの世話は家庭でね」ということは言えなくなって、介護保険制度が入ってきた。当然その分だけ、お父さんの方にも風当たりが強くなって、子どもが大学を出るまで、お父さんの定年まで会社が面倒を見ておく必要はないのでありまして、そろそろ役に立たんなあと思ったら首を切る早期退職制度がどんどんと採用されていって、終身雇用制は、もはや幻想でございます。そんな時代になった。

こんな中で、政府に求めているものが変わってきたということを考えなければいけない。社会の変化で生み出された公共課題、それを俗に「新しい公共」と言っているわけでございますけれども、このような社会システムの根底にあったのは、やはり私は地域力だと考えています。近所の人々と力を合わせたり声をかけ合って物事を解決する力、これを地域力としておきましょうか――この地域力があって初めて日本の社会システムは安定的に推移してきた。しかし今は、まず最初に地域力の低下ということが指摘されなければなりません。自治体の保育担当者にとって頭が痛いのは、保育所が足りないことではなく、保育不安の親の存在だといいます。子どもが生まれて次第にミルクを飲み、

そして泣き声を上げるようになる頃、ときに熱を発して声もでない状態になると、母親たちはもう、どうしていいかわからない。そして、育児ノイローゼになってしまいます。保育園に預ければ済むという問題ではなくて、どうやったらこの子を育てられるかについて、そばにいて相談に乗り、一緒に悩んであげる人が必要になった。これは近所に顔見知りいないということが大きい。その代わりは行政にはなかなかできません。ただ、保育の相談員を配置するというところぐらいまでがせいぜいということだ。

あるいは、あちこちの団地では猫が増え過ぎて野良猫状態になっているわけですね。保健所へ持っていっても、それは保健所では受け取ってくれません。自分の家の飼い猫であれば、保健所は受け取りますよね。「私が飼い主です、処分してください」と言えば、判子一つ押して処分してくれますが、どこの猫とも知れないものを持ち込んでも、保健所では処分してくれません。そこで、どうするかという問題に立ち至ります。私の聞いている話では、ご近所で集まって、この猫を飼うグループをつくって、「地域ネコ」と名づけてみんなで、お金を持ち寄ったりバザーをやったりしながらお金を集めて避妊の手術をして、首輪をつけて、公園に餌やり場と水やり場をつくりまして、担当を決めて日替わりでこの猫を地域の共有財産として飼っていこうではないかというようなことがかろうじて成り立ってきている。これはかなり成功した例でございますが、きっと全国に波及するであろうと思っておりましたら、あっちでもこっちでも始めては失敗をしています。やはりそれを支えるのにも地域力というものが必要なのかなというようなことを考えております。

そのほか、落書きが町中に氾濫しているとか、子どもの虐待の問題、あるいは子どもが襲われるという問題、どれ一つとっても私たちはそれに対処する方法がまだ見つからない。どうやったら地域のみんなでそれをよくしていくことができるだろうかと考えていこう。これは新しい公共へのアプローチと言うことができますが、実は鳥取県議会がつくった「鳥取県民に迷惑をかける犬又は猫の飼育の規制に関する条例」、一般には「犬・猫多頭飼育禁止条例」と言っていますが、地域力がなくなってご近所で解決しなきゃいけない問題をついに議会へ持ち込んで、公権力を背景として多頭飼育を規制する。これまでのいわば狂犬病予防法とかそのようなものとは違って、そもそも近所に迷惑がかかるから犬・猫をたくさん飼うのはやめようねというようなことが条例化されてくるという時代になりました。鳥

取県の事例は県内のある町でペット業者と地元住民たちとのトラブルの解決手法として制定されたが、町議会で条例化するということはあり得なかったか。

いずれにせよ私の受けとめ方は、新しい公共課題を古い手法で解決しようとしているというふうに映るのでございます。つまり、市民社会が自らの力で解決していく力を失ってきているということが１点なんですね。そのときに、だからといってこれまでのように何でも条例化をして罰則をつくって、実効性を高め、押さえ込んでいけばいいということにはならないと思っているわけでございます。

それから、もう１つのことは、例えば公共部門のサイドから見れば、学校へ行かない子は不登校児と言っておりますけれども、あるいは仕事にもつかない、研修所にも行かない、専門学校にも行かない、そういう子どもたちをニートと呼んでおりますが、これは特別な現象ではなくて、不登校の子どもたちは2001年度13万人を超えていたという報告がございますし、せんだっての厚労省の調査では、ニートが65万人という数字を数え上げたのでございます。これをどのようにすればいいか。例えば政府公共部門の発想で言いますと、職業訓練、職業能力開発をして、それに見合った会社とマッチングをさせて「どうだ、ここで働いてみないか」と言って一件落着です。しかし、実はこのニートと言われる人たちは何が問題かと申しますと、なぜ毎日同じ時間に出勤しなければならないのかということについて、なかなか納得ができないのです。もっとも回答は「みんながしているでしょう、決まりだから」と言うことぐらいなのですよね。ですから、長続きいたしません。

それから、すぐにやめた例では、商売のところの店員さんで就職を見つけたニートは、こういうことでやめていったそうです。仕事はちゃんとするのだそうですが、店長から「いらっしゃいませと言えるようになったのだから、そのときに微笑みもあわせて」と言われたそうです。微笑まないのですね。理由なく微笑むことはしない。確かに私たちは、客商売ならばまず微笑むということが常識だと考えているのですけれども、そのようにして、言ってみれば社会というものに警戒心を持ち、社会とのふれあい、人間関係を形成できない人たちが増えてきている中で、一体どのような解決方法があるだろうかということを新しくこれから考えていかなきゃいけないという時代になっている。

こういうことはまだまだたくさんございまして、こういういわば政府の施策からこぼれていった人たちというもの

について、政府がもう一度拾い上げてくるというのは大変難しいのです。そもそも政府が拾い上げられないから落ちていくわけでありまして、これをどこが支えているかというと、市民社会であります。例えば不登校の子どもたちに、もう既にどれだけのフリースクールができていますでしょうね。ボランタリー、ＮＰＯの人たちがその子どもたちと一緒に学習しながら育って、社会の中で生きていく力をつけていくために汗を流している。これに対して公教育部門は、「あいつはもう出てこない」というふうに、それで一件落着しているわけであります。埼玉県志木市のように、このような子どもたちをどうにかして、学校ではなくても教育の階段を上がっていけるような、そういう社会にしなければいけないとして在宅学習支援制度「ホームスタディ制度」を実施しているところもある。。

市民社会が大きな公共性を抱え込んでいる状態の中で、政府部門の一翼を占める議会が、あれは社会のことだと言っているわけには多分いかなくなってくるんだろうというのが私の予感なのでございます。これを私の言葉で言えば、いわば今、「たぶん公共的」なるもの、私は「生煮えの公共性」という言葉を使っているんですが、この生煮えの公共性をどうやって公共性認定していくか。これはみんなで取り組まなければいけない問題だ。税金を投入してでも取り組まなければいけない問題だと決定することを「公共性認定」と私は言っているのですが、この公共性認定を行える機関は議会しかないのでございます。これはまさに動かざる事実なのでございまして、この公共性認定ということが、これまでは中央政府によって法律が制定されて、その法律に盛り込まれた問題は公共性というふうに認識されてきたわけでありますけれども、これから地方自治の現場において新しく生まれかかっている公共性をどう認定して、みんなの課題として、まさに公共性を実現していけるかどうかということが、一番大きな議会の役割になってくるのではないかと考えています。

そのことは、別の側面から言えば、例えば先ほど夫婦のみ世帯、単身世帯が45％を超えたと申しましたが、その中に高齢者の単身世帯及び高齢者のみの夫婦世帯がどれぐらいいるか――半数以上、もっといるのであります。ここで何が生じているかというと、介護保険という公共性認定された仕組みからこぼれるニーズが発生するということになります。例えば私のゼミの教え子があるときに、「先生、多摩ニュータウンのエコマネーを500コモもらってきた」と言ってきました。地域通貨がコモという単位なんですが、500コモをもらってきたと。「何をしてもらった？」という

話をいたしましたら、あるお年寄りの家の犬の散歩を代わってやってやる、これで500コモをもらったというわけですね。私も犬を飼っておりますけれども、考えてみれば、お年寄りだけの世帯で足腰が弱ければ、犬の散歩もままならない。犬は人権保障の対象にならないわけですけれども、お年寄りにとってはその犬が健康ですこやかに一緒に暮らせることは大変重要な人権の一部を構成する。こういうふうに考えれば、その犬の散歩はだれがするかということをめぐって公共的な議論が必要だと、こういう気がしています。それを今申し上げましたような地域通貨を使って、いわばボランタリーな手助けでやっている。

その地域通貨の中でやってほしいことのリストがインターネットに公表されているわけですが、ちょっとのぞきますと、やはり驚くものがあります。お墓の掃除に行ってもらえるかなとか、あるいはパソコンの使い方を教えてほしい。確かにひとり暮らしですと、そういうことはとても大変なことでしょうが、だからといって、ひとり暮らしの人間にとって墓の掃除は公共性を帯びているからといって役所に電話してもやってくれません。しかし、そういう声がひたひたと今、増えてきている。とりわけ体をちょっと悪くしてしまったお年寄りが食事をつくる――もちろん介護保険制度がありますので、介護認定を受ければ家事援助という形でやってもらうことは可能なのでしょうけれども、風邪をひいてちょっと寝込んだときには、それは間に合いません。だれかが食事をつくって届けてあげるということが必要になります。ご飯を食べるのは個人の甲斐性、自己責任の問題でございます。だからこそ私たちは自分で汗して働き、給料をもらって生活をしたり、農業をしたり漁業をしたりして糧を得ているわけであります。そういう意味では、食べるのは個人の甲斐性と言いますが、そのような状態に陥った人々にとっては、これはある種の緩い公共性が発生している。だれかが手助けしなければならないという状態になっているわけであります。地域力の強いところでは、それは隣近所が面倒を見るという伝統があったのですけれども、そうでない今日においては、社会的にこれをカバーするということが必要になってまいります。そのようなことが、実は議会を通じたり行政を通じて公共性認定の決定の場に上がってくるということは、ほとんどないのであります。

どうしてか。１つは、そのような人々がデモ隊を組んで昼飯の給食をつくれと言って役所に押しかけてこない。そもそもそんな体力があったら自分で昼飯をつくることができます。それから、例えば犬の散歩に行ってほしいと思っている人たちは、これは自分のせいだと思っていて、大きな声で要求ができにくい。隣を見ても、その隣を見ても、犬の散歩は家族でやっている。だからこれは大きな声で要求すべき問題ではないので、ひそかにだれかやってくれたらなあといういわば独り言の世界。そのようなことがありますので、これは政治の場へ上がってこないニーズということになります。これをどういうふうにして拾い上げていくのかというのがこれからの、いわばよい社会をつくっていくときのキーワードということになりそうです。小さなうめきもだれかが聞き取って、そこに対する手当が必要だ。もちろん私は、議会で条例をつくって税金を投入して、お昼ご飯をどこの家庭にもお配りするようにということを推奨しているのではありません。そこの家庭に給食を届けているボランタリーな組織やグループたち、この人たちの活動を地域社会の中で正当に位置付けて息切れのすることのないような仕組みをつくるというのは、恐らく議会の役割でしょう。そういうことを感じているわけでございます。

そういうことを地域で今、少しずつ議論し始めておりますけれども、できれば形にしたいなというようなことで、今どうでしょう、全国で34～35――もうちょっと増えましたかね――自治基本条例という形で、市民社会は何をするか、政府公共部門、とりわけ執行機関は何をするか、議会はどのような役割を持つかということについて、市民の間でのワークショップから始めて、これを条例にまで高めていこうという動きが出てきています。ただし、この自治基本条例、俗に「自治体の憲法」と呼ぼうと言っておりますけれども、いずれにせよ条例でございますので、必ず議会にかかります。そのときに議会が、その自らの自治体の市民社会をどう見ているか、市民をどう見ているかということが反映されてくるということになりそうでございます。いずれにせよ、近い将来、皆さんの議会にもこれが提案されてくることがあり得るので、ぜひともこれについての意見交換といいましょうか、これまでに制定されたところ、これからのところで意見交換をしながら、一体自治基本条例というものを議会としてどう見るかという議論をやっておいていただきたいと考えているところでございます。

さて、以上のようなことから、分権時代がもたらす新しい議会の役割は何かというと、社会の変化に対応しながら、その中でできるだけ人々を幸せからこぼさないような地域社会をつくっていく。そのために、地方自治と自治体議会は何ができるのかということ。その基本になるのは、恐らく市民社会が担おうとしている公共性を政府の公共性とう

まく協調させていく、その役割は議会にあるだろうということです。例えば、行政も給食サービスをやっています。ＮＰＯも給食サービスをやっています。これについて一般の市場のように競争をしたら、ＮＰＯはつぶれます。なぜならば、政府の方は税金を投入して競争するからでございます。そのような不当な市民社会と政府との競争状態のような、つまりつぶし合いにならないような両セクターの協調をどうつくり上げていくか。その仕組みづくりがまさに新しい議会の課題となりそうだということでございます。

さて、そういうこともあって、都市行政問題研究会がこの春にまとめられた中間報告書の中にも述べられておりますが、私のレジュメを見ていただいても、ちょうど２ページ目に当たりますが、２枚目のところにずっと掲げてあります「自治体議会の改革」――このことについて、私はこれから詳細に説明する気持ちは全くありません。これはリストでございまして、こんなにもたくさんの改革課題があって、しかも、分権改革が終わってから６年も経つのに「本当に何も変わっていないのかい？」という気がいたします。

一つは、当然のことながら立法の措置が必要なものがございますので、これは要求していく。例えば、今進められているような地方制度調査会にきちっとこちらの代表が出ていって改革の必要性を述べるということが必要でしょうし、各地域からの意見書の提出というようなことも必要でございましょう。

それはそれとして粘り強くやっていかなきゃいけないわけでありますが、そこで考えなければいけないのは、立法措置がとられなければ何も変わらないのかと申しますと、実はこれまで議会関係から出された改革案の７割ぐらいは、議会自らの力で変えられることというふうに受けとめております。要するに、議会審議の活性化とか開かれた議会にしたいとかいうことは法律の改正なくしてもやれる。しかし、なぜ今日まで動いてこなかったのかというところ、そこの原因を少し究明する方が先なのではないか。恐らく議会内のさまざまな与野党論とかいうのがあったりするのでしょうか。

私に言わせれば、これはあまり議論するまでもなくて、一日も早い実現をお願いしたいと思っているところでございますけれども、それについては、実は今回、このお話があってから、この研究会の中間報告書に改めて目を通させていただきました。この掲げてある改革課題については、また皆さんでこの報告書と照らし合わせながら検討をお願

することにして、残りの時間で若干ながらこの研究会の報告書についての私の考え方を述べさせていただきます。

一つは、議会とは何かということについて２種類の書き方があって、ちょっと気になりました。例えば「住民の代表たる議会」、あるいは「住民意思を代表する議会」、あるいは「住民の代表たる議員で構成される議会」とか、そういう表現がございますが、正確に言うと、「住民意思を代表する機関」でございまして、住民を代表する機関と言っても結構だと思いますが、少なくとも住民を代表する議員ではないということであります。議員は代表しません。議会という合同行為機関が代表する。国民主権といいますが、ひとりひとりがバラバラに主権を貫けるわけではなくて、国民という集合体の意思が主権だと、こう言っているわけでございます。そうしますと、そういうことにこだわるほど果たして議会は住民意思を代表しているかどうかということを振り返る必要があるということなんです。

例えば、明治21年に市制町村制ができて、22年に市制をしいたところが３８くらいあります。なかなかデータがなくて、私が見つけたのはそのひとつ山形県米沢市でございますけれども、米沢市の議員は明治22年市制施行当初30人でございました。人口２万9,000人のところで議員数30人。しかし、このときの議会の有権者は住民ではありません。今の20歳以上とも違いますよね。公民と言っていろんな条件がついて、納税要件とか、男でなければならない、25歳以上、一戸を構えている、３年以上住んでいるとかいうのがあって、公民の数を数えますと2,248人であったと書かれています。2,248人の有権者から30人が選ばれていたのでございます。つまり、議員１人当たりの有権者は75人――75人に１人の議員が代表していたのです。

それを現在に振り替えてみますと、米沢市の人口は約９万人、議員数は28人。ただし、有権者は約７万3,000人でございます。７万3,000人で28人を選んでおりますので、有権者数2,600人に対して議員が１人ということになります。先ほど申し上げた75人に対して１人と比較すると、何と代表力は35分の１に薄まっているのでございます。それにプラス当時の公民というのはほとんどが地主階層でございましたので、利害の幅はあんまり大きくない。だから代表しやすい。ところが、現在７万3,000人の有権者といいますが、意識あるいは価値観はは非常に多様化していると言われておりますよね。さまざまな利害を代表する、言ってみれば神業にも近いような代表の仕方をしているわけでございます。したがって、議会の決定が、これが住民の意思ですと言うのには相当な勇気が要るということになります。そ

れを支えているのは何かというと、４年に一度の選挙ということになります。この選挙によって正統性を得ているということになりますので、かろうじて代表機関としての政治的権威というものが与えられている。

しかし、実質的に代表しているかどうかというと、この報告書にもありましたけれども、「住民の意思との間には乖離があるのではないか」という疑いが常につきまとう。私はこのセンスが一番大事だと思っているのでございますけれども、どのようにすればいいかということについては、要するに、すべてを議会が決めるということから、住民の合意形成の仕組みをコーディネートしていくといいましょうか、いろんな意見を持っている人たちが出てきて合意をつくっていく、その場を設定し運営をして、その合意を背景にして立法に臨むということになる。これは近年、『市民の政治学』（岩波新書）で篠原先生が討議型デモクラシーとか熟議型デモクラシーと言って、決定するのではないのだが、熟議する、議論をすり合わせるプロセスを市民社会の中で実験していこうというヨーロッパ、アメリカの動きを紹介されております。そのようにして合意形成の場とその運営をどうやっていくかという役割は、多分議会にのみしかできないことかな。

もちろん今、執行機関はやっているのですよ――いろんなタイプの市民参加とかをやっているわけでございますけれども、この報告書の中にも、「市民参加は執行部にほぼ独占されているような状況で、パブリックコメントといい市民との協働といい、議会の頭を飛び越して」というふうに書かれておりますけれども、それはいいのです。なぜならば、そこでなされている参加や協働というのは、すべて執行にかかわってやっているわけでございます。たまさか協働によって市民参加の中から条例案をつくってということがございますけれども、しかし多くの場合、執行機関が参加ということを求めているのは、執行における正当性を留保するということにあるのでございますので、あんまり大騒ぎする必要はないのです。建前論から言えば、議会に執行機関が来て説明したり、あるいは議会が執行機関に注文をつけたりしますが、この議会が注文をつけること自体が既に市民参加なのであります。なぜならば、先ほど言っているように議会は市民の意思を代表しているからなのでございまして、このフィクションといいましょうか、制度的な擬制が生きている限りはそんなにあたふたする必要はないと思います。むしろ、どうやって市民的な合意形成を議会が導き出していくかというところにこれからの力を向けていただきたいものだと考えたりもしております。

それから、町村議会議長会がせんだって改革案を出しましたね。あの中で、定数が条例化されているということが指摘されていて、上限の廃止というのが議会の多様性を保障するから定数の上限の廃止を求めたいというようなことが書いてありましたが、私はむしろ下限を設定するという立法を求めた方がいいのではないかと、実は考えています。

先ほどご紹介したように、今の地域の民主主義、これを代表する議員の定数というのは、明治と比較するのもいかがとは思いますが、それにしてもものすごく代表率が低下していて、これで本当に多様な意見を調整していくことが可能かという危機感がいっぱいでございます。この市議会議長会の報告にもありましたが、議会は一律の仕組みじゃなくて多様性を持たせたらどうかと言っています。議員定数も多様化を求められるようになっていますよね。完全条例主義です。市民が納得するところで定数を決めるわけですが、恐らく最低必要定数は３名でしょう。議長と副議長と、それから議事録署名議員が議長のほか２名となっていますので、法律上は３名いれば議会は成り立つということになっていると私は推測しているのですが、これを市民の決定に委ねるということで果たして今の水準の議員定数が維持できるだろうかというところが問題です。皆さんに同意は求めませんが、私は今の市民状況を見ていると、もっともっと下げるという圧力が市民の中にはありそうだという気がしています。

したがって、ぎりぎりやはり人口当たり何％の下限というようなことをそろそろ議論しなきゃいけない時代になった。そのこと自体が不幸なことでございますけれども、しかし、現実問題として議会自身の力で今の定数を増やしていくということができる情勢にはないということは、皆さんもよくご承知のとおりでございます。そして、次々に議員定数が削減されていって、一体少数者の意見はだれが代表するのだろうか。そのうちに市町村長が指名する何とか相談員とか何とかオンブズマンのような人たちが少数者の声を吸収して、それを条例案化して議会に同意を求めるというような、こういう構造が定着していくことを実は危惧しているわけでございます。

それから、議会というのは市長提案にうなずくだけの機関だったのかという自問自答と同時に、その答えとしては、恐らく議員提案を増やしていこうことが含意されているのではないかと思うのですが、議員提案が増えれば問題解決かというと、そんなことはないのでございまして、私は条例とか規則だとかという人々を縛りつけるようなものはなるべく少ない方が豊かな市民社会だというふうにちょっと考えているところがあるものですから、やたら条例をつく

ればいいというものじゃない。

私は自治基本条例のワークショップに今回で５つほど付き合っておりますけれども、市民の方の意見はこうです。「今の議会は何もしていない」。「どうしてそう言えるのですか」と聞くと、「議員提案の本数を調べてみたけれども、ここ数年ゼロだった」とか、こういう意見を言う市民がいます。そうすると、「そうだそうだ」と同調されます。私はそのときにこう言っています。それでは話は違いますけれども、あなたが家計の中で何か大きな買い物をしたいというときに、家族の中で相談するでしょう。例えばご主人と相談して「これを10何万円で買いたいんだけど」と言ったときに、ご主人が「うん」と言ったら、何も考えていないと言って怒るのでしょうか？　つまり、こういうことなのです。提案された議案が今の要請に応えているものか、いい議案であるのかどうかということを吟味して、だめならば質問をして修正を求める。概ねいいではないかと考えたときにうなずく、賛成という行動をとる。「賛成という行動そのものも立法行為です」と、私は言っているのです。立法行為というのは条文案を書くことだけじゃない。出された立法案が、これは賛同するに値すると判断をして、いわば住民意思の代表権みたいなものをそこで行使する。これは立法行為ですというふうに言っています。問題なのは、何も考えずに「いいだろう」と言っているかどうかなので、十分それを監視してもらいたいとお願いしております。そのようないわば市民の間の誤解のような世界を引き受けながら、これからなお新しい時代の自治体議会になっていくのは大変なことだというふうに思っています。

そして、どうやら皆さんの強い力もあってでしょうか。議会の招集権を議長に与えるという方向性は、立法化の方向で検討されている。もしかすると立法化されるのではないかというううわさをちらっと聞いています。しかし、それで拍手していてもしようがないので、だから何なの？といいたい。それだけで議会の何かが大きく変わるというわけではないので、ぜひとも残されている課題、それは市民の目から見えにくい議会運営、慣例による議会運営というようなものについて、一日も早く市民の目に触れる議会基本条例のような形に客観化していただくというようなことも含めて、大いなるこれからのご活躍を期待したいというふうに思います。

持ち時間をちょっとオーバーしてしまいました。どうもご清聴ありがとうございました。（拍手）

分権時代における市議会のあり方
シンポジウム
～議会制度を現場から見つめ直す～

会　議　録

平成 17 年2月 17 日（木）13 時

於・全国都市会館　2階　大ホール

全国市議会議長会　都市行政問題研究会

［ 目 次 ］

開会挨拶橋田憲司
都市行政問題研究会会長（新潟市議会議長）
パネルディスカッション―― 2
池本　俊英　都市行政問題研究会副会長（松山市議会議長）自己改革が迫られる地方議会　～議会制度・議会権能を強化～――10
１　議会改革に向けた主な取り組み――10
２　議会制度を現場から見つめ直す――11
高木　キヨ子　都市行政問題研究会会員（豊田市議会議長）　わかりやすい市議会を目指して ――15
Ⅰ　議会活性化への取り組みとその経緯――16
Ⅱ　議会活性化の今後の取り組みと課題――18
岸　稔　前札幌市議会事務局長　　いま、地方議会が真の自立を！――20
１　議会の招集権――20
２　議員の地位――22
３　閉会中の議会活動――23
４　議会の附属機関――23
５　市民参加と議会――24
竹下　譲　四日市大学総合政策学部長・教授　議会改革の基本方向――27
質疑応答――33
閉会挨拶
岡本志郎　都市行政問題研究会副会長（奈良市議会議長）――49
［資料編］
コーディネーター紹介
パネリスト紹介・レジュメ

～開 会 挨 拶～

開会の挨拶をする橋田憲司・都市行政問題研究会会長（新潟市議会議長）

立川

本日、司会を務めさせていただきます私は、このシンポジウムの主催であります都市行政問題研究会の事務局をいたしております調査広報部長の立川でございます。よろしくお願いいたします。

このシンポジウムでは、「分権時代における市議会のあり方」をテーマにしまして、分権時代に議会が住民、地域にどのようなことができるのか、また議会制度は今のままでよいのかという問題提起の中で議会の現場の観点から今後の市議会のあり方について語り合っていただきます。

それでははじめに、開会にあたりまして、本日のシンポジウムを主催しております全国市議会議長会都市行政問題研究会の会長であります橋田憲司新潟市議会議長からご挨拶をいただきます。

橋田

皆さん、こんにちは。本研究会の会長の新潟市議会議長の橋田でございます。皆さん本当に今日はご多忙の中、大勢の皆様方からこのシンポジウムにご参加いただきまして、本当にありがとうございました。心から感謝申し上げます。

地方分権一括法が施行されて５年、議会が果たす役割はますます増大し、議会の権能強化、議会の活性化策が重要となっております。そこで本研究会は分権時代を迎えた今、「分権時代における市議会のあり方」をテーマに調査研究を進めております。

本日のシンポジウムは、その調査研究にあたり、さまざまなご意見を伺うことが、議会制度を議会の現場から見つめ直し、新たな議会制度のあり方を提言する上で大切なことであると考えております。

このシンポジウムが地方議会の役割をさらに大きく前進させるものであると期待し、開会にあたり、一言のご挨拶とさせていただきます。どうぞ皆さんよろしくお願いいたします。

立川

ありがとうございました。それではこれよりパネルディスカッションに入らせていただきます。まずコーディネーターとパネリストの皆さまをご紹介いたします。

はじめに、コーディネーターをお願いしております、地方自治総合研究所主任研究員の辻山幸宣先生でございます。先生は地方自治、地域政治、地方自治史がご専門です。レジュメにもございますようにたくさんの著作がございます。

続きまして、愛媛県松山市議会議長の池本俊英様でございます。現在２度目の議長を務めてらっしゃいますけれども、昨年 12 月に議会改革特別委員会の設置に尽力されるなど、議会の活性化に積極的に取り組んでいらっしゃいます。

続きまして、愛知県豊田市議会議長の高木キヨ子様でございます。豊田市議会では、平成 15 年６月に議会活性化特別委員会を設置し、昨年４月に議会活性化調査研究報告書をまとめています。高木議長さんはその委員として活躍されています。

続きまして、岸稔様でございます。岸様は、平成 14 年から昨年３月に退職されるまで北海道札幌市の議会事務局長を務められておりました。今日はご自身の在職中にご経験された事例をもとにお話をいただきます。

最後に、四日市大学総合政策学部長・教授の竹下譲様でございます。竹下先生は地方自治、イギリス政治がご専門です。現在、自治体議会政策学会の会長を務めてらっしゃいます。著作も多数ございます。

以上のパネリストの方々でございます。それでは辻山先生これよりよろしくお願いいたします。

パネルディスカッション

辻山幸宣・地方自治総合研究所主任研究員

［コーディネーター］

辻山　幸宣氏

それでは、早速、パネリストを含めて、討論を進めていきたいと思います。私なりに、今、自治体議会が置かれている状況、とりわけ市議会が置かれている状況について、若干お話をさせていただきます。

３点ほどございます。第１点は、2000 年の分権改革によって、約 110 数年続いてきた機関委任事務制度が廃止された意味です。先ほどのご挨拶にもありましたように、まさに分権の時代というのは、議会の役割が飛躍的に増すことが予定されている。しかし、分権改革以降５年が経ちましたが、果たしてその制度改革が予定したように議会というものが大変わりしているかというと、どうもそうではなさそうだということが一つございます。運営の問題、あるいは仕組みの問題を含めて議論が必要になってきている。

第２点目は、今、進められている市町村合併との関係でございます。ご承知のように新合併特例法があと５年動いていくわけですが、これでおそらく、市の数が 1,000 台に近くなるという状況が生まれてくるだろうと考えられています。そこで起こることは何かといえば、これまでよりも広い地域を担当する。しかもかつては過疎的な町村であったところが合併によって組み込まれてくる。地域的な利害が非常に大きく分かれている中で、どうやって合意を調達していくのかという、大変難しい時代になるだろう。しかも地方自治法で議員定数の上限が設定されていますから、これまでの議員の数を合算したものに比べれば、大きく議員の数が減るということになります。そのような少ない人数で広い地域の幅広い利害を調整する役割を果たしていかねばならない。どのような問題にぶつかるかを想定しながら議論しておくことが必要だと思われます。

もちろんこのような背景があってのことだと思うのですが、３点目に、第 28 次の地方制度調査会で「議会のあり方」を正面から議論することが予定されておりまして、やがて何らかの制度改革提言というものが出てくるかもしれない。この議論の行方に、やはり現場から発信をして何らかの影響力を行使することが必要になってくるのではないか。そういう思いを込めまして、今回のシンポジウムでは、さまざまな工夫と実験をされている議会から、さらに議会制度についての専門的な立場からということで、進めていきたいと考えております。

では、早速でございますが、それぞれのパネリストからのご報告を受けたいと思います。ここでは、皆さんもそうですが、だいたい「先生」と呼ばれているのでしょうが、今日は「さん」付けでやらせていただきたいと思います。それでは池本さんお願いいたします。

池本俊英・都市行政問題研究会副会長（松山市議会議長）

［パネリスト］

池本　俊英氏　自己改革が迫られる地方議会～議会制度・議会権能を強化～

松山市議会議長の池本です。このシンポジウムを開催しております都市行政問題研究会の副会長を務めさせていただいておりまして、本研究会では昨年８月、第 80 回の総会において平成 16、17 年度の調査研究テーマを「分権時代における市議会のあり方」と決定をいたしまして、今、精力的に取り組んでいるところでございます。今回、その取り組みの一環としてシンポジウムの開催となりましたが、開会を前に、私どもの橋田会長から役員を代表して、「君、パネリストとして発言をしなさい」という命を受けましたので、その大役を務めるものを十分持ち合わせていませんが、私ども議会の今日までの取り組みと、現場サイドで感じている今後の市議会のあり方について、その思いを述べてみたいと思いますので、至らぬ点はご寛容のほどをよろしくお願いいたします。

まず、お手元のレジュメに沿って申し上げたいと思いますが、松山市議会では議会における取り組みとして、いろいろありますけれども今日は限られた時間でありますので、端折って報告させていただきます。

1　議会改革に向けた主な取り組み

まず、市民の親しまれる市議会を目指して、平成９年５月に「まつやま市議会だより」を大きく改変いたしました。市議会だより第１号は昭和 23 年７月に、全国に先行して創刊し、その後、時代の変遷とともに、中身の充実に取り組む中、有識者、市民による市議会だより座談会も開催するなど、現在は記事を圧縮し、B5 版サイズの形式からタブロイド版に変更し、配布については町内回覧方式から定例会ごとに年４回、全戸配布、現在は約 22 万部配布するなど改変を行い、読者層の掘り起こしを図っているところであります。

また、議会ホームページの充実も図り、昨年４月からは、本会議の会議録に加え、委員会の記録も会議録検索システムに掲載することといたしました。

さらに、議会主催による事業として、市民を議場に招き、模擬市議会等の体験をしていただく、「ようこそ市議会へ」と題した事業を平成７年度から毎年度計８回にわたり実施したことをはじめ、昨年２月には、次の時代を担う本市の小学生を招き、実際に模擬市議会等を体験することで、市政および市議会活動への関心と理解を深めてもらおうと「松山子ども市議会」を開催しております。ちょうど来週 21 日に第２回目を開催いたします。

また、15、16 年には、議場を本会議以外の目的で解放する、「今、議場がおもしろい」と題した講演会やコーラス、バイオリン、ピアノ、フルート等の音楽演奏も開催しまして、約 160 人の公募市民のご参加をいただきました。

こうした取り組みと同時に、議会の活性化を目指した取り組みにも着手しました。前回、私が議長を務めておりました平成 13 年９月には、議員の各種審議会等への参画の見直しをいたしました。二元代表制の観点から、また、議会本来の機能を果たすためにも、法令に基づき、当該市議会等において必要不可欠の構成要因であるとされる場合を除き、政策策定に関わりのある審議会等には議員は参加しないということを確認いたしまして、市長に申し入れをいたしました。以降、委員の任期満了に伴い、順次当該委員を辞退するとともに、14 年５月の議員の任期満了をもって全て辞退することといたしました。

15年９月には若手の議員７人による松山市議会活性化懇話会を設置、15年11月に第１次報告書を提出し、昨年３月の議会運営委員会で、代表質問については従来の上程議案への質疑という枠を取り払い、市政全般にわたって質問ができる。常任委員会は従来６委員会同時開催であったが、市民および議員がより傍聴しやすい環境を整えるため、１日３委員会を開催するという２項目が決まりました。

また、活性化に向けた具体的な指針確立に役立てるべく、昨年５月には学識者をパネリストに、議会活性化フォーラムを、７月には活性化に先進的に取り組んでいる地方議会の議員あるいは事務局職員を講師とする議会活性化事例発表会を相次いで開催しました。

これらの取り組みを通じてさらに議会改革を有効かつ効果的に行うため、議会のIT化、制度・運営、政策立案等、さまざまな角度から具体的改革案を調査研究することを目的に、昨年12月には議会改革特別委員会を設置しまして、今後、改革推進策を講じるべく協議していくとともに、活性化の一環として本年３月定例会から本会議での対面式質問を導入いたします。

以上の他、私ども独自の取り組みの一つとして、議員研修誌「選良」の発刊・充実にも努めています。この研修誌は昭和51年に発刊し、数度の変遷を経て現在116号を迎えております。内容は議員活動に関連すると思われるあらゆる方面に及ぶ記事を掲載、そして「選良のつぶやき」という議員の投稿欄等も設けていますし、また「おじゃまします」という部長輪番にてインタビューを載せております。また、「記者の声」ということで、市政記者クラブの記者輪番にて議会に関する声をいただいていますし、「おすすめの一冊」という、議員輪番にて愛読書の紹介等を掲載いたしているところでありますが、このような機関誌は全国的にも例を見ないとのことで、松山市議会の誇りとするものの一つであります。

２ 議会制度を現場から見つめ直す

以上が私どもの今日までの取り組みでありますが、次に議会制度を現場から見つめ直すことについて、時間の関係で４点ほど申し上げたいと思います。

まず、議員定数の適正化について、地方自治法第91条関係ですが、平成11年の自治法改正によりまして、人口区分に応じた上限の範囲内で、条例によって議員定数を定めることになっていますが、私ども松山市議会を例にとってみますと、昨年まで人口47万7,000人でしたから、法の上限数は46でした。そのときは条例定数を48にしていましたので、２減しまして、条例で定数46にしました。

本年１月１日の合併によりまして、人口が51万4,000人になりました。そうすると法定数は56になるのですが、しかし、行財政改革をはじめとする合併の趣旨から言って、人口が３万7,000人増えたからといって、議員増は非常に難しいと思います。

実際に各市議会は精力的に自己改革に取り組み、全国的には法定数の上限に対して議員定数は83%になっています。ですから法定数56人のところはだいたい46人の条例定数になっているんですね。まして、この人口50万以上90万未満の市は議員定数は56人となっていますが、仮に70万を超えて80万代の政令市と50万人の市の法定数が一緒だという、私はこんないい加減なおおざっぱな法はないと思うのですが、ですから、定数の上限を撤廃したらいいじゃないかという声もありますが、今の時代ですからこういうことはないと思いますが、議員定数を膨張させることにもつながりかねないということもございます。議員自らが議員定数の適正を決めていくには無理があるのではないかな。先ほど申し上げましたように私が議長のときに２減をしたのですが、そのときの議論も、まあ選挙に強い者はいいけれども、弱いやつはどうするんだというレベルの議論になってしまいまして、まさに市民の意思と乖離しているところもあります。ですから、本当に自分たち同士での適正というのは限界があるということを感じました。

そこで、地方自治法において、細かい条文を設け、その市の区分に応じた定数を定め、その上で条例定数については地域住民の意向を反映できるよう地域の実情に応じて各市議会で自主的に決定するのが良いのではないかと思っております。

次に、議会招集権の議長への付与について、地方自治法第101条関係ですけれども、現行法上、長による招集が有効に議会を開催するための要件となっています。しかし、議会は、直接住民が選ぶ議員からなっており、しかも長をはじめ執行機関側は説明のため議長から出席を求められたときには議場に出席をせねばならないとされており、あくまでも主役は議会であると思います。

にもかかわらず、議会の招集権は長に専属しております。ただし議員定数の４分の１以上の者から会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集の請求があるときには長は議会を招集しなければならないことになっておりまして、一応、両者の牽制関係が成り立っているやに思われますが、しかし、招集の時期は長が判断するため、議会の意思によりいつから議会を開会するかということは決定できないことになっています。

現実、臨時会の招集の例は議員改選後の初議会を除き、あまりないのが実態ではないでしょうか。地方分権の時代にあって議会の自立性の確保、議会の審議機能や監視機能を強化するためにも、議会自らの判断と責任において議会を開催できるよう、少なくとも第一段階として臨時会の招集に関し議員からの招集要求がなされたときには、議長がこれを招集することができる旨の法改正を望んでおります。

その場合、一般選挙後の議会構成のための臨時会の招集は正副議長がいないのでどうするかということですが、これは一般選挙後、長に遅

滞なく招集を義務づける規定を設ければ良いのではないかと思っております。

次に、定例会の開催回数の見直しについて、地方自治法第 102 条関係ですが、平成 16 年の自治法改正により、定例会の回数に係る制限、「4回以内において」をなくし、毎年条例で定める回数、これを招集しなければならないものとされました。このことは、ほとんどの自治体において年4回行われている定例会の回数を多くすることも考えられれば、少なくすることも考えられます。しかし、開催日数を少なくするのであれば、通常1定例会の会期日数が 15 日から 20 日間程度であるところ、日数を増やすこともあわせて考える必要があると思います。例えば、国会では会期の種別が常会、臨時会、特別会とあり、常会は毎年1回1月中に召集されるのが常例とし、予算やこれを実施するために必要な法律案を審議する重要な役目を持つものです。会期は 150 日と定められておりまして、両議院の本会議は会期中いつでも開くことができますが、二院制に伴う調整等を図るため、それぞれの定例日を設けているようです。また、150 日間の間で開会当初に決定しているのは会期 150 日目であります閉会日だけでありまして、会期中の本会議開催日の設定日は定例日が存在するだけです。

このような国会の例はありますが、市議会においてはどのくらいの開催日数、会期日数が適当かは、執行機関側の予算編成上の問題等もあり、議論を要するところでありますが、少ない開催回数に伴って、年間を通じての議会の会期日数が増やされれば、その間、議員・執行機関ともに緊張感がさらに増し、会期中における委員会審査の充実等にもつながり、それがひいては議会の審議機能の強化、さらには議会の活性化に寄与するのではないかと思っております。この定例会の開催回数については私ども議会改革特別委員会で、今後、協議を進める予定でもあります。

最後に議会への附属機関の設置について、地方自治法第 138 条関係ですが、この法は、138 条の4第3項附属機関の設置。「普通地方公共団体は、法律又は条例に定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関についてはこの限りではない」という条文があるのですが、この中に、議会に附属機関を置いてはいけないという条文はありませんが、しかしながら、審査調査等のための附属機関の設置は、現行法上、執行機関にのみ認められると解されますことから、議会には議会外の第3者で構成される審査または調査機関等の附属機関の設置ができず、専門委員についても議会には置くことができません。

また、常任委員会における参考人制度や公聴会制度を有効に活用することも考えられますが、これらの制度は特定事項について意見を聞く制度であり、特定の政策課題について、継続的調査・研究を委嘱することは困難であると考えます。議会における政策提案機能の強化が要請されておりまして、議会が複雑・高度化し、また、それに伴い住民意思も多種多様化している今日、よりきめ細かく住民意思を議会審議に反映させるためにも、議会においても議会外部の者で構成する審査・調整機関などの附属機関を設置できるようにすべきであり、そうすることで議会の調査機能、政策形成機能の充実が期待できると考えます。早急に法改正を望むものであります。

以上、雑ぱくな話になりましたが、私の報告とさせていただきます。

辻山

ありがとうございました。最後の附属機関のところは、解釈問題で、私もそれなりに見解を持っているのですが、もしかするとどこかでゲリラ的にでもつくっているところがあれば教えていただければと思いますが、先に進めてまいりましょう。では、次に高木さんからご報告お願いします。

高木キヨ子・都市行政問題研究会会員（豊田市議会議長）

［パネリスト］
高木　キヨ子氏　わかりやすい市議会を目指して

豊田市議会の活性化の取り組みについてお話しする前に、一言申し上げたいと思います。私は今年、議員生活４期目を迎えました。今でも大切にしているのは、初めて議員になったときの気持ちです。例えば、議員に当選して初めて一般質問をしたとき、理事者への質問を理事者に背を向けて議員に向かって話すことに、私は違和感を覚えました。この感覚が一問一答・対面方式を導入する原動力になったかのように思います。

議会活性化というと、何か難しいことのように感じますが、住民の議会離れが進んでいると言われる中、あまり難しく考えず、議員自身が住民の一人であるという気持ちを大切にして、住民にとってわかりやすい議会にすることが活性化の第一歩ではないかと考えております。

それではレジュメに沿って、時間をいただきまして、豊田市議会の活性化の取り組みについて順次紹介したいと思います。

Ⅰ　議会活性化への取り組みとその経緯

豊田市の議会活性化への最初の取り組みは、ちょうど私が議員に初当選した平成３年頃ではなかったかと思います。しかも会派内の勉強会でした。

ここで豊田市議会の会派について簡単にご紹介しますと、豊田市議会は現在 40 名の議員のうち 33 名を占める思政クラブという大きな会派があります。このたび二つの会派に分かれることになりましたが、この会派は設立から 30 年を超えておりまして、設立以来、常に半数以上を占める会派として存続してきました。この大きな会派の中で、私たちは、普段から自由に意見を交換し、議会の活性化について論じることができたことが、豊田市議会の雰囲気をつくっていると言えるかもしれません。

当時の議会活性化の議論は、この会派の２期、３期の、比較的新しい議員の勉強会が中心となりました。この勉強会では、開かれた議会を目指しまして、様々な研究を行いました。成果としては、平成４年に、市の広報の一部でしかなかった議会広報を独立させて、議会だよりを創刊し、各定例会と臨時会ごとに広報に織り込んで発行したところです。豊田市内全戸に配布しています。編集についても、議会運営委員会の小委員会という位置づけで、議会だより編集委員会を組織して、編集作業を行うようになりました。議会だよりは時代とともにリニューアルを重ね、現在も編集委員会により編集され、発行を続けております。

平成６年の６月定例会からは、当時としては全国的にも珍しかったと思うのですが、ケーブルテレビによる一般質問、代表質問の中継を開始しました。ケーブルテレビ中継は、質問の開始から、答弁が終了するまで編集することなく生中継するということで、昼は見ることのできない方々のために夜間の録画中継もしております。ケーブルテレビ会社の努力もありますが、現在、市域の 100%が接続可能なエリアとなっております。現時点では 50%を超える世帯で接続されて議会の視聴が可能なまでに普及してまいりました。

これに続く議会の活性化は、平成 10 年、11 年頃に本格化しました。そのきっかけと申しますと、全国市議会議長会都市行政問題研究会が発行しました「地方分権と市議会の活性化に関する調査研究報告書」です。この報告書は、議会の組織、運営、機能、情報提供や議会事務局のあり方等、おおよそ議会全般に渡る 100 項目を超える提言が盛り込まれておりまして、広範囲かつ詳細なものでした。これを受けて、最大会派では、議会活性化検討委員会を会派内で自主的に立ち上げ、報告書の 100 項目を超える全ての項目について、導入の是非を検討しました。その検討委員会で導入すべきと結論づけた項目は、随時、各派代表者会議、議会運営委員会を通して会派間で合意ができた項目については実現してきました。

例えば、傍聴者への一般質問一覧表をはじめとした関係資料の配付、希望者への手話サービスの提供や、盲導犬の入場許可等です。この時期は平成 11 年に豊田市情報公開条例が制定されたこともありまして、特に市民への情報提供について積極的に取り組みました。今、思うと、この頃から議会活性化に議会として積極的に取り組まねばならないという雰囲気ができてきたように思います。

平成 12 年からは、会派内の検討ではなく、議会として継続的に議会活性化に関する特別委員会を立ち上げていきました。この特別委員会の構成は、議会運営委員会に、いわゆる一人会派も入れるという構成になっておりまして、各会派の意見が委員会の議論のなかで十分出せるように配慮されております。

平成 12 年 9 月に設置しました議会課題検討特別委員会は、政務調査費のあり方、また常任特別委員会のあり方、議員定数について提言を行いました。政務調査費のあり方については、政務調査費条例施行規則について条例を策定する段階から特別委員会主導で検討を行いました。本市では、条例ができたときから収支報告書に領収書の写しの添付を義務づけました。また、使途基準についても、会派としての政務調査活動に限定する厳格な基準を設けておりまして、住民はもちろん市外の団体等からも高い評価を受けております。これは条例制定時から議員が中心となって本質的な議論ができたことによりつくられた制度だと思います。

また、常任特別委員会のあり方についても、調査研究型の特別委員会の設置を決めて、将来的な方向を検討した上で、市政について積極的に提言できる特別委員会を設置するよう提言いたしました。議員定数については、地方自治法の改正により、市議会ごとに議員定数を決めなくてはならなくなったことが背景にありますが、検討にあたり、特別委員会では、委員派遣を行い、市内 6 団体の意見を聞く機会を設けるとともに、議会だよりを通して市民からの意見募集を行いました。

委員派遣や意見募集により多くの意見が寄せられ、議論を行いました。結果としては定数 40 のままが適当規模であるという結論に至ったのですが、この市民の考えを知るという点では、非常に貴重な経験となりました。

次に、平成 15 年度は、議会活性化特別委員会として 1 年間活動を行い、わかりやすい一般質問について提言しました。その内容は、冒頭に少し申し上げましたが、一問一答・対面方式を導入すべきというものです。わかりやすいということを最初に検討したのは演説調の質問をなくして、対話調の質問、答弁にするにはどうすべきかということでした。これは理事者に対して質問するのに議員に向かって発言することに対して、議員になったときに感じた、変だなという気持ちを改めて思い起こさせるものでした。議員を長く続けてくると、演壇に立ち、議員に向かって発言することが常識のように感じます。しかし、質問と答弁を聞いている住民にしてみればおかしな感じがするものです。すでに一問一答方式が行われている近隣の一宮市の一般質問も傍聴しましたが、とても自然な感じがしました。一問一答・対面方式は全く新しいものであると考えるのではなく、ある意味では自然な感じに戻るだけだと言えます。

来月の 3 月定例会から実施する予定であり、議長としては少々不安もありますが、今から導入による議会の活性化が期待されているところであります。

Ⅱ 議会活性化の今後の取り組みと課題

次に委員会の活性化については、委員会の市民傍聴の原則自由化と委員外議員発言制度の積極的導入を提言しました。委員会条例上は委員長の許可となっていた一般市民傍聴を原則自由化することにしました。これらの議会は、傍聴を許可するという考えではいけないと思うのです。議会から、是非見ていただくという姿勢を示さなくてはいけません。よりいっそう傍聴しやすい環境をつくることは、これからの課題だと思います。

委員外議員発言制度の活用につきましては、本市では、原則一日一委員会ということも関連しております。委員外議員発言を原則的に認めることにより、一日一委員会の本市では、全ての議員が全ての委員会で発言する権利が得られます。委員会は本会議と違いまして、より詳細な議論を行うことができます。議員が委員会の場で発言しやすくなる環境を整えることは、今後、重要なことだと思っております。

次に、今年度の議会活性化推進特別委員会のテーマは、議会費のあり方、また議会の IT 化です。議会費のあり方については、議員個人にかかわる議会費ということで、議員報酬、政務調査費、会議出席に係る費用弁償を三位一体で考え、費用弁償については廃止、政務調査費については現状維持、議員報酬については議員の専門職化が進むなかで適正な報酬を考えるべきだという提言がなされました。

議員自らが議員報酬について論じることは非常に心苦しいわけですが、私たちに続く若い世代の人たちのためにも、議員報酬は実態にあったものにしていかなければならないと思うわけです。この提言は、今年度開催されました特別職等報酬審議会で、議員報酬について議論いただく際の大変貴重な材料になったと思います。

また、議会の IT 化については、現在検討しているところです。本市では、全議員にノートパソコンを貸与すると共に、毎年パソコン研修を実施して、段階的に議会の IT 化を進めています。しかし、それにも増して社会が急速に IT 化しており、今後議会として IT 化にどう取り組んでいくべきかを提言するべく検討しているところです。今日も検討され会議が進んでいると思います。

その他、先ほどケーブルテレビ中継についてお話しましたが、平成 13 年からは FM ラジオによる議会中継も始めております。正確な視聴

者の数がわからないので、その効果についてもしっかり把握できませんが、ケーブルテレビ等とともにいろいろな媒体で議会情報を提供することが大切ではないかと思います。

現在はインターネットによる議会中継は実施していませんが、今後検討していき、これらの媒体を通して市民の議会に対する関心と理解が深まるようになればいいと思っております。

以上、簡単ですが、豊田市議会の取り組みについて紹介させていただきました。

今後の課題として、大きな問題は、先ほども話がありましたが、4月1日から、近隣7市町村が合併をして人口40万、面積918平方キロの広大な市になることです。議員の数も、合わせて118名が定数特例を使って、47名となります。現在の3倍強となる面積を、たった7名の議員数でカバーしていかなければなりません。各町村のIT化の状況も異なっています。こうした状況を乗り越えて、開かれた議会の一層の推進を図り、わかりやすい議会を目指さなければなりません。

最後に私が議員になった当時から十数年で一番変わったのは、議員の意識の変化だと思います。議会の中で会派や主張を超えて議会活性化を議論できるようになったことが一番の活性化だったのではないかと思います。ありがとうございました。

辻山

ありがとうございました。ちょっと私から確認ですけど、一問一答・対面方式というのは、要するにクエスチョンタイムとか党首討論のようなかたちで、市長と質問者が向き合ってやるということを言っているわけですね。議会と執行部が対面して配置されていることから、代表質問が議員のほうに向いて行われることを改めようということですね。わかりました。素人ですみません。

それでは引き続きご報告を受けたいと思います。岸さんの方からお願いします。

岸　稔・前札幌市議会事務局長

［パネリスト］

岸　稔氏　いま、地方議会が真の自立を！

1　議会の招集権

私から、高木議長や池本議長とダブるところもあるかもしれませんが、事例を交えながらお話をさせていただきたいと思います。

はじめに、議会の招集権についてです。私は平成15年まで札幌市の議会事務局長を務めさせていただきましたが、実は平成15年は統一地方選挙の年で、私ども札幌市にとっては選挙に明け、選挙に暮れる年となりました。

ご案内のように、市長が再選挙、さらにある区では補欠選挙というかたちで、他の都市より２つも多い７単位の選挙を行うことになりました。その後、一般選挙後の議会の構成等については、当時市長がおりませんでしたので、市長職務代理者の助役に、それから補欠選挙後の議席の指定、常任委員の選任については、新しい市長に招集をお願いしたところであります。

しかし、これはいずれも議会の機関意思の決定にかかわる臨時会でありました。これらの議会の招集権は、本来、議長にあって然るべきではないかという視点で私はこれからお話を申し上げたいと思います。もっとも、一般選挙後の臨時会については、まだ議長がおりませんから、ここは一つ憲法 54 条の特別国会の召集という規定をそのまま自治法に盛り込むことによって可能ではないかと思います。

と申しますのも、実は昭和 27 年に、自治省が定例会・臨時会制度を、通常会・臨時会制度に変えるべく、自治法の改正案を提案したことがございました。このときに、実は政府原案のなかに、憲法 54 条で謳っている召集権がだれということではなく、一般選挙後の臨時会の招集については、都道府県については 30 日以内、市町村については 20 日以内に招集をするものとするという規定があったのでありますが、実は通常会の断念とともに流れてしまいました。

そういう中でございますが、私は議会の招集権を、さらに、今、申し上げました議会の構成に関わる臨時会はもちろん予算審議や決算審議の定例会も議長に招集権をという思いがございます。と申しますのは、審議をお願いする、たとえば予算・決算ですが、市長が議論の場を自ら用意するというのは、どうにも合点がいかないのです。

実は首長には、議会の招集権も専決処分もございます。そんなに首長に権限を集中していいんだろうかという思いがあります。ちなみに明治 22 年、市制の最初には議長に招集権があったのです。それがいつの間にか、明治 44 年、市長に渡っております。

こうして考えてみますと、私たちは昭和 22 年から自治法制定以来 60 年の長きに渡って現行制度の中で過ごしてきました。現在の姿が当たり前となって、違和感や疑問も感じなくなってきております。しかし、もう一度原点に立ち返って、長と議会を抑制と均衡に基づく対等な関係にする地方自治制度を構築するとすれば、あるいは法律を制定するとすれば、議会の招集権は議長に、ということになってくるのではないでしょうか。

２ 議員の地位

次に、議員の地位について申し上げたいと思います。実は、選挙が終わってから、一人の方が、私どもや議員本人のところにきまして、「あなた、どうして国民健康保険に加入していないのはおかしいじゃないか、どうして社会保険に加入しているの」という話を議員本人や私どもの議会事務局に申し出てきました。

議員の立場を誤解しているがゆえに出てきた発言だったとは思いますが、これは地方議員の地位が明らかにされていないが故のことと思います。現行の規定の中では。自治法上どうなっているかというと、地方議員は他に職業を持って活動するとされています。文書では規定されていませんが、文脈あるいは背景に流れる思想としてはこういうことだと思います。

それから、地方公務員法では、非常勤の特別公務員ということになっています。これ以外の規定は全くありません。戦前は無報酬で名誉職というかたちで法律上規定されているはずですが、実は戦後自治法が制定され、地方公務員法ができてからは、地方議員の地位、身分について規定したものがこの２つしかないわけであります。そして、地方議会制度がはじまって以来、歳費的な考え方で、月額の報酬が支給されているのが現状であります。

地方分権の進展する中、行政範囲の拡大や事務量の増加と共に、議員は専業化しつつあります。そして、社会情勢の変化、住民要望の多様化は、開会中はもちろん閉会中も議員として活動を求める住民が多くなってきました。そして生活給ではない報酬、役務の提供に対する対価としての報酬しか払われていないのであります。国会議員が生活費としての歳費が払われているのとは対照的であります。

ただ、ここでちょっと申し上げたいのですが、期末手当みたいな生活給が支給されてもいいよ、これは支給しなさいと奨励しているのではないとはあえて国会での答弁の中でお話がありましたが、そういう規定が盛り込まれていますし、さらには、専業でないと言いながら、退職手当も、地方公務員等共済組合法のなかに盛り込まれて、年金制度も確立されています。現状を追認するかたちの制度改正だったとは思いますが、いずれにしても現状は変わらないということはあります。

私は、常勤化する議員の生活保障等、地方議員の地位、性格を法律に規定すべき時期に来ているんじゃないかという視点でお話させていただきましたが、そのことが議員という仕事あるいは職業を魅力あるものと受け止められて、各界各層あるいは各年代を代表する人たちが集まる議会になって、議会が異なる民意の吸収装置となるのではないかと思慮します。

現に、鳥取県や倉吉市で特区構想の検討の中に、市町村議員の被選挙権を 20 歳以上に引き下げようという話とか、あるいは県立学校の教

員や県立病院の看護士にも在職特例で立候補を認めてもいいんじゃないかという話がまことしやかに語られております。新たな制度設計の参考になるものと思うのであります。

3 閉会中の議会活動

次に閉会中の議会活動について申し上げます。レジュメに書いてあります１と２については、もう皆さんご存じのことで、あえて説明を省略させていただきますが、札幌市の事例を申し上げたいと思います。昭和 35 年以前から、閉会中に提出された請願・陳情を受理し、議長の職権で委員会に付託しております。私どもは当時から脱法的なやり方だという認識はありました。しかし、民意尊重、市政に対する市民意見の速やかな反映ということから、むしろ妥当な取り扱いという判断で今日まで慣習となってきております。

私たちをとりまく社会の動きや、環境変化のスピードは、定例会を待っていたら「時すでに遅し」ということになるものも多いと思われる時節になりました。したがって、陳情を受けたら直ちに審査するという体制をつくったものであります。しかし、これができたのも、継続事件の本会議での議決の中に、継続中の請願・陳情はもちろんのこと、所管事務調査を議決の対象にしてやってきたから審議の場が確保できたのだと私どもは思っております。

地方自治法では、閉会中の委員会は限定的ということですが、市民の多くは、議会や委員会はいつでも開いてくれると思っています。会期独立の原則は守りつつも、会期中も必要があれば委員会を開き、市民の要望を処理すべきと考えるところであります。そんな意味で言えば、昭和 48 年に請願の閉会中受理が議長に認められたのは喜ぶべきことでありまして、これをできればさらに進めて、閉会中の委員会の付託も議長にお任せいただければという思いがするものでございます。

4 議会の附属機関

次に、議会の附属機関について申し上げたいと思います。実はこれは私ども事例はなかったのですが、私の思うところを申し述べたいと思います。

レジュメの最初に、議会と長は本当に対等になっているかとありますが、権限や機能の違う両者が本当に対等の立場にあるか。「二元代表制」とか「車の両輪」とか言われていますが、果たしてどうなのかということを検証してみたいと思います。

およそ議会で議論を活発化するためには、お互い情報をたくさん持っていないといけないと思いますが、議長と長・当該団体の執行部側と比べると長の側が情報を独占しており、比較にならないくらい議会との間には格差があります。いわゆる「情報の非対称性」と言われるものです。

それから、さらに歳出に占める議会費の割合、下の方に表をお示ししてございますが、これは財政白書から調べたものでございますが、ご案内のように１％にも満たない、0.9、都道府県市町村総体でも 0.6 くらいがせいぜいのところでございます。私ども札幌市においても 0.2% 前後で推移しております。職員数も 38 名から 39 名というかたちですが、実は札幌市 16,000 人の１％が政策スタッフとしますと 160 人にもなります。その 160 人と私ども議会事務局の 39 人と比べれば、４倍にも相当する人員でございます。情報量や業務を施行する能力の差は歴然としているものでありますし、議会制度を維持するには決して多くない経費だと思うのであります。

このように、議決機関である議会は、情報量でも政策スタッフでも格段の差があります。しかし、こうした状況下でも議会の行政への監視や、調査機能や政策提言の充実・強化は、喫緊の課題となってきております。加えて、地方分権の進展、高齢化の進行あるいは財政問題など多岐に渡る問題点がありますので、この場合、政策提案のための補助機関あるいは外部の専門家による調査機関は、是非議会に認めていただきたいというふうに考えるものであります。

ちなみに先ほどコーディネーターの先生からお話しがありましたが、私が調べたところでは、ご当地、千代田区議会が議長の意見聴取機関として、「政務調査研究費交付額審査会」を設置しているやに聞いてございます。議会には附属機関を置くことができないと解釈されているなか、壁を打ち破るものとして注目していいことではないでしょうか。

5 市民参加と議会

最後に、市民参加と議会について申し述べたいと思います。これも 15 年のことでございますが、市長選が終わりました後、私どもの新しい市長は、「さっぽろ夢ストリート、市民 1,000 人ワークショップ」というのを開催しました。実は 1,000 人といいますが実際に参加したのは２日間で 517 名でございましたけれども、これは何かと言いますと、札幌駅前から大通りまでの、「札幌駅前地下歩行者空間」をつくると

いうこと。これは事業費で 200 億円くらい必要とされています。それからもう一つは、「創成川通りのアンダーパスの連続化」、事業費 120 億円くらいを予定しているのですが、これについて事業の是非を改めて新しい市長が問いかけたものでございます。

これは両事業とも都市計画決定が済んでいますし、議会も調査費等の支出についても認知しているものでございました。私はこのワークショップを開かれたときに、もし市民がこの事業２つについて「ノー」という判定を下したら、議会との間はどうなるんだろうか。あるいは都市計画審議委員会での決定はどうなのかということで、実は気をもんでおりましたが、市民は、言ってみれば正しい選択というのでしょうか、現状を認知するというかたちでゴーサインを出していただきました。

こういうかたちで市民参加市民意見を聞くということを新しい試験を次々と打ち出しまして、お手元にありますように「出前講座」であるとか「市政を語る会」とか「行政懇談会」、「タウントーク」ということで盛んにやってございます。

もう一方の、私ども議会、これは札幌市議会ということだけではなくて、地方議会全体として、住民代表としての議会がこれまでどんな取り組みをしてきたかということが問われると思いますが、そういう点でいえば、住民とのコミュニケーションや住民の意見を幅広く収集し、市政に反映する活動を行ってきたかが問われるんだと思います。制度的に執行機関優位の体制の中で、議会が市長と戦っていくのには、あるいは市長から提案されたものに対して自分たちの意思決定の基礎固めをするために、事前に市民に周知して意見のある人を公募するとか、あるいはアンケート調査をして広範な市民に意見を聴取するという作業も必要になってくると思いますし、あるいは参考人・公述人制度を採用して、議会議論の場に市民の発言の時間を取り入れることも必要だと考えます。

そういった意味で、同志社大学の新川達郎先生の話をご紹介したいと思います。「市長部局の提案が市民参加によって正当性を主張するならば、議会も同様の手続きで対抗すべきだ。最終的に決定権が議会にあることで、議会の住民参加による決定が優位になることは間違いない。また二重の手続きが無駄との指摘がなされても、二元代表制による慎重な手続きからすれば、むしろ民主主義のコストと考えるべき」と言われています。

こうした視点で、私の知る限りで実態を調べてみましたら、四日市市議会では「議会モニター制度」を取り入れられている。これは画期的なことではないかと思いますし、今日ご出席の松山市さんでも２つの条例で「参考人招致」、「アンケート調査」をやっておられるようですが、これは審議のあるべき姿に一石を投じるものではないかと思います。

私は、議会審議に市民参加を推進し、政策づくりの過程を市民に明らかにすることは、「議会は何をしているのか」、あるいは「議会は何ができるのか」よくわからないという市民の思いを払拭することにつながるのではないかと思います。以上、ありがとうございました。

辻山

ありがとうございました。議会費の表を見せつけられると愕然としますね。これが報酬の議論を妨げているのか、それともそもそも報酬の議論をちゃんとしていないからこれくらいの議会費で済んでいるのかというのがありますが、いずれにしても報酬の問題が中途半端なままで、きちっと詰まっていないような気がしますね。多いか少ないかの問題ではなくて、一体、何に対して支払われているのか、議員のどのような役割、どのような働きに対して支払われているのかというところがきちっとまだ確立していないものだから、どうも市民に対して、例えば、報酬はこんなのでいいのか、あるいは議会費をもっと上げようという提言が議員の側からはちょっとしにくい気分と言いますか、躊躇が生まれているのではないかという気がいたします。やはり本格的にその辺の議論を詰めておくことが必要な気がしましたね。

というようなこともたぶん触れていただけるかなということを期待しつつ、最後になりましたが竹下さんからお願いしたいと思います。

竹下譲・四日市大学総合政策学部長・教授

［パネリスト］
竹下　譲氏　議会改革の基本方向

今まで３人の方が現場を踏まえて話をされておられましたので、私も現場をある程度知っているんだぞという逆の側（三重県教育委員会委員長）からの話をちょっとさせていただきます。

今、私は三重県議会に常時出席しております。答弁する側に座っておるのですが、そこで議員の先生方から痛めつけられております。今、３人の方からいろいろな新しい改革案という提案がありましたが、この多くは三重県議会では実現されている。例えば、質問回答の一問一答・対面方式ですが、これも三重県議会が最初に採用したシステムだと思いますが、それは採用されています。それから、議長の議会招集権、これはまだ採用されていませんが、大きな問題となっている。

この答える側、回答する側からすると、一問一答方式の対面方式ですが、これは非常に困った事態だと認識しております。追求されるのは構わないのですが、今、皆さん方の議会で前提となっている議員の機能として一番重要視されているのが、一般質問というものです。それで個々の議員の方々が一般質問をされるのですが、それぞれが勝手に自分の意見を言って追求をしてくださる。ときには議員の意見を整理していくと、矛盾する意見もしばしば出てくる。それをなんとか聞けというかたちで、ほとんど全部要請で、こういうことをしろ、ああいうことをしろと追求される。しかもある議員は、私はこれを３年前から言い続けておるが、いまだに実現されていないとは何ごとかというかたちで説教してくださる。となると、何とかそれを実現しないといけないと思うのですが、また別の議員は別の議員で、これはこうしろと、別の要請を言い始める。

ということになりますと、聞く側としてはどちらに従っていいのかわからない。議会としての意向がどちらにあるのかさっぱりわからないというのが、少なくとも私が体験している三重県議会での実感だと考えております。

それから議長の招集権はいいかもしれませんが、議会の構成というのがどうもおかしいんじゃないかというのが正直なところの印象です。例えば、今の議会、これは一般質問が前提になっているという議会の話ですが、議会の構成メンバーで一番重要なのは、市長や知事、それから執行機関の職員である。そういう返答者側が重要であると。それで必ず出席せよということで出席を要請されます。議員の方々の場合は、極端に言えば質問者一人おればそれで十分である。後の方々は時折出たり入ったりしておられる。こちらの方はトイレにも行けない。ずっと座りっぱなしで我慢せよということなのですが、ちょっとこれは議会の構成としてはおかしいのではないかと考えています。

議長が招集権を持ちますと、そういう議会が頻繁に開かれることになるだろうと思います。これはおそらく有権者の要請でもあるでしょうから、先ほどからお話がありましたように、住民の方々は、議会は常時開いているという意識を持っておられますから、どうしても開催回数は増えていくだろう。

となりますと、今の議会の構成からいきますと、市長部局あるいは教育委員会とか公安委員会とかそういうところで勤務している人たちは、常時出席しないといけない。いつ仕事をしていいのかということになる。今ですらものすごく仕事の障害になっています。しかもいつ終わるか時間の見当がつかない、わからないというかたちですから、なかなか日程調整がつきにくいということになりますので、その辺をちょっと考えてもらう必要があるのではないかと考えております。

体験談はそういう感じなのですが、一応私が考えておりますことは、このレジュメで、これはこんなふうに利用されると思わずに、コーデ

ィネーターの辻山さんの方に出せばいいのだというつもりで出したものでしたので、ここに載っかるとは思っていなかったのですが、一応これを読んでもらえれば、私のかなり過激な議論が理解してもらえるだろうと思っておりますが、ここで言っていることを短時間でまとめてみたいと思います。

議員の皆さん方がちょっと忘れておられるのは、皆さん方が選挙で選ばれているということです。これが、議会を考える場合の最重要事項である。議員というのは、個人ではない。一般の人ではない、選挙で選ばれた人であるのだ。それが議会に出席をしていろいろなかたちで行動しないといけないということになるのですが、どうも議会の活動を見ると、個人の資格で動いているように思われてならない。そして、それが有権者の方々から見てもそういう感じなんじゃなかろうかというふうに、ひょっとすれば邪推かもしれませんが、そういうふうに考えております。

そして、そんなふうに有権者が考えますのは、議員の方々が、自分たちが考えていること、有権者が考えていることをあまり実現してくださっていないというのが大きな原因になっていると思うのですが、要は、選挙で選ばれる議員は、有権者の考え方、有権者がどういうふうに考えているかということを、公の場でそれを反映して、なんとか政策に組み込んでいかないといけないという任務があると思うのですが、それがさっぱり行われていないというのが、有権者の議会に対する批判、あるいは議員に対する批判があるだろう。そういう有権者の批判がなんとなく感じられるために、いろいろなところで議会改革が叫ばれていますが、議会改革という要請も、議員の間から出てきているのだろうと考えています。

そして、一番強いのは、やはり住民の方々も議会の改革を要請しておられるようですが、これはかなり過激な人々が多いように見受けられます。例えば、私は東京でも墨田区なんかでは区民で構成されている委員会があるとか、あるいは岐阜県でもそういうところに参加していますし、千葉県でもそういうところに参加しておりますけれども、住民で構成されている委員会に出て、そこで行政改革であるとか政策決定であるとかということを審議していくと、必ずと言っていいほど出てきますのが、議会を何とかしろという住民の要請です。

それは執行部側でつくった委員会ですから、議会には手を触れることができないのだということを説明しましても、個人の資格で委員となっている有権者の方は承知しない。議会は議員数が多すぎる、もっと減らせ、できればゼロにしろ、あんなものはいらないという発想が強い。そういう発想がなんとなく皆さん方の意識にあるのではないかという気がします。

これの最大の原因は、先ほど言いましたように、有権者の意向を的確に反映していないというところにあるだろうと思います。こういうことを話しますと、必ずといってよいほど、議員の方々から反発を食らいます。我々はちゃんと住民の意向を反映していると。少なくとも選挙で自分を選んでくれた人たちの言うことはちゃんと聞いているのだという反発は食らうのですが、これは確かだと思います。しかし、その反映の仕方は、極端に言えば、ごく一部の住民の皆さんの意向を反映して、それを自分の意見として議会で表明しているというかたちです。それを一般質問というかたちで執行部に対してぶつけていく。そういうことを前提とすれば、一問一答というのがやりやすいのかもしれませんが、質問というかたちで、自分を選んでくれた人々の、これは考え方というよりは望み、要求をぶつけているだけです。そして、一方、それを聞く側の執行部からすると、財政がいい時代は別でしょうが、今のような財政難の時代になってきますと、とても言うことを聞けないということがありますから、あれやこれやの弁明に努めて、全部それをはぐらかしています。しかし、議員からすればそれは主張した、主張したが実現してもらえなかったということで、弁解して、住民の意向を反映しているのだと主張されますが、それはあくまでも個人的に執行部に対して文句を言った、あるいは意見を言ったにすぎないということができます。これでは、せっかく選挙で選ばれたにもかかわらず何の効果も発揮していないということになります。選挙で選ばれた議員としては、もっと別の行動をすべきだと思います。

それが、私の考えでは、議会として行動することです。一般質問というかたちで執行部に対して何か言うというのではなくて、議会として意見をまとめる。議会で各議員が他の議員に対して住民の意見を披露し、それを全員で意向をまとめあげていく。議会としてどういう考え方が一番重要かということをまとめ上げて、それを執行部にぶつける。あるいはそれをもって執行部をチェックしていくということが非常に重要であろう。そうなれば執行部側も従わざるをえなくなるということが言える。あるいはチェックされれば、それで態度を改めざるをえなくなるということになると思うのですが、それが今の議会ではほとんどできていないのではないか。そこに住民の方々が、議会に対して不信の目を持っている最大の原因があるのではないか。

そうなれば議会の改革は、住民の不信をぬぐうために非常に重要ですけれども、住民の不信をぬぐうためには、議会として意見をまとめなくてはならない。今の議会は、議員個人個人がバラバラに行動している。そうではなくて全部をまとめ上げ、その際にそれぞれの個人の意見を出していくということがあるのですが、そういうまとめ上げで議会の意思として公表していくことが重要になるだろう。

そして、まとめあげる際に、住民に理解してもらう。まとめ上げ方を理解してもらうことも重要だろう。それを理解してもらおうと思えば、議会で討論するしかないだろう。議会で自分の選んでくれた人の意向を反映して、私を選んでくれた人たちはこうなんだというかたちでどんどん意見を言う。それをもとにして、みんなで論争し議論をしていくことが重要であろう。

そうなれば、これは別に執行部は必要ありませんから、議会に出てこなくていいということになりますので、執行部側としては楽なことになるということもありますし、議長が招集権を持ってもそれはそれでいいだろう、むしろ当然だということにもなりますが、その辺の建前、

前提が検討されずに、いきなり議長招集権ということを言っても、受け入れにくいのではないかと思います。

となりますと、皆さん方は、議会としてまとめるための討論の仕方を是非考えていただきたい。討論するためには、選んでくれた有権者の意見を全部反映していく必要がありますから、私は、札幌市のような大きなところは別として、あまり大きくない市の場合は常任委員会制を見直す必要があるのではないかと思っています。

多くの議員の方々は常任委員会を法律で定められた前提だ、当然のことだというかたちで理解されているようですが、地方自治法上は原則としてはいません。あれは例外です。採用することができるというものです。常任委員会を採用しない場合は、地方自治法には明記されていませんが、読会制の採用ということになります。

そして、原型であるイギリスの読会制からいきますと、読会制というのは第１読会、第２読会、第３読会という議会が開かれるのですが、第１読会では、何か執行部側から政策が出された場合には、その政策の目標、目的についてみんなで考えていく。この目的が妥当かどうか、住民の立場から言ってそれが本当に良いのかどうか。これは専門家の目でみるのではなく、あくまでも住民から選ばれた議員の目でそれがいいのか悪いのかを見ていく。そしていい、この目標はいいんだということになれば、しばらく期間を置いて、その次の第２読会に入っていく。その第１読会と第２読会の間には、自分を選んでくれた人のところに立ち戻りまして、みんなの意見を聞くということで、第２読会に臨む。

第２読会では、その中身、目標はいいということになったけれども、目標を実現するための政策がいいかどうか。具体的な政策がいいかどうかを逐一検討していく。これは非常に時間がかかります。条例でいうと１条ごとにそれを検討していくというかたちになりますが、その過程を終わって、またしばらく時間をおく。これは有権者の意向を聞くためですが、その意向を聞いてきて、また議会に立ち戻り、第３読会を開く。

第３読会で良いか悪いか、全体として良いという判断をした場合には、その政策を認知決定するというような読会制ですが、こういう読会制は非常にいいのではないか。今の時代に、特に議会に対する住民の不信を払拭するためには、読会制というのは、改めて見直しする必要があるのではないかと思っています。

常任委員会がどうのこうのと言うよりは、その前にそもそも常任委員会が良いか悪いか、自分たちの市に適切かどうかということを検討してもらえればと思います。これがコーディネーターの意向に沿ったかどうかはわかりませんが、私の発言とさせていただきます。

辻山

ありがとうございました。おそらく耳の痛い話も含めて、相当根源的に議会をとらえ直してみる必要があると思います。実は私もよく普段使う言葉に、「議員の働きから議会の働き」というふうに組み替えていくにはどうしたらいいかという議論をやってきたのですが、是非ここを深めていきたいと思います。念のために申し上げておきますと、私たちも常識のように二元代表制のもと、長と議会があって、そのやりとりの中でいろいろな問題が発生している。どっちが強いか弱いかの議論もありますが、実はアメリカ合衆国ができるまでは議会主義が近代国民国家の原理だったわけです。あのアメリカに渡った人たちがイギリスから追い出されたときの恨みがあって、議会主義じゃなくて大統領を自分たちで選ぼうと初めて考えたわけですから、時間的には大して経っていない。

ただ、そのイギリスにおいてさえ、近年首長の直接公選が入ってきたぞということがあって、なぜだろうかと考えています。ドイツでも近年になってから首長公選が多くの州に広がってきつつある。そういうことを含めますと、おそらくそれらの国々においても議会というものがこのままでいいのだろうかということが、検討されたのだろうという気がします。

そういう大きな流れを含めて、今、ご提起があったように、議会が議会であるために、どのような議論が必要であるかということをこれから煮詰めていく必要があると考えます。

これから 15 分間の休憩をとります。そこでお手元に配られている質問用紙に、ご意見でも結構ですのでお書きの上、事務局に提出していただきたい。それをもとに後半をやりたいと思います。それでは休憩にさせていただきます。

～質 疑 応 答～

立川

お待たせしました。それではこれから後半部分にはいりたいと思います。これからは質疑の応答でございます。辻山先生、よろしくお願いいたします。

辻山

それでは再開いたします。

質問、ご意見等いくつかいただいていますけれど、最初に壇上のパネリストの間で相互に発言のあった内容について、質問その他あったらまず出していただけますか。いいですか。なければ質問の方へ行きましょう。

豊田市の岩月さんからの質問です。竹下さんへ。

議員は有権者の代理人としての立場ではないかということです。「抱えている課題を自分の支持者 5,000 人に説明し、全ての課題に意見をもらうことは物理的に無理です。信用された分を議員として考え、意見をまとめ発言している。一般質問は議員の中に賛同者を求める機会として重要であると考えている。受け止め方に相違を感じます。」ということですが、これについてコメントをいただきましょうか。

竹下

直接の回答になるかはわかりませんが、私の考え方を話させてもらいます。例えば、支持者 5,000 人がおられる場合、その一人ひとりに説明をし、意見を聞くのは不可能に近いということは言えると思いますが、この際に岩月さんの自分の支持者とのつきあい方ですが、いろいろな議会で、豊田市議会で問題になっている事柄を、広報や岩月さん個人のお知らせなんかで知らせていると思いますが、その中身自体を有権者がどれだけわかっているかは岩月さん自身があまり理解されていないだろう。それから、それに対して理解させるような努力もあまりしておられないのではないかということを勝手に思っております。その理由をこれから言います。

有権者、住民というのは、何か説明を受けた場合、たぶん今日ご出席の方々もそうかもしれませんが、我々が話したことを理解されたようなつもりで聞いていたとしても、おそらく中身は理解していないと考えています。あるいは自分のものにはなっていないだろうと私は考えております。それが普通の議会で問題になるようなことを有権者の側から見ればほとんど関心がありませんから、ますますそれが理解できない。

それを有権者に理解してもらおうと考えますと、有権者の目線に立って、有権者にとって何が問題なのか、どういう利害があってどういう

関係があるのかそれをわかってもらわないといけない。執行部側の説明を一方的に受けて、それを有権者の方に一方的に説明してもおそらく理解をすることは不可能であろう。

となると、それを有権者の目線に立ってわかってもらうためには、議員の方々が、執行部から提案された事柄について、議員の方々がそれぞれ素朴な発想で、有権者の住民としての発想で、それについてこれはああではないか、こうではないかというふうなかたちで、揉みに揉むような議論をする必要があるんだろう。いわば、質問を執行機関にぶつけてその答えをもらうというのではなくて、今の常任委員会制とかなんかでは、常任委員会をいくらいっぱい開いても質問を執行部にぶつけてそこから答えをもらってわかったというかたちで行動しますので、私は個人としての行動だということを言うのですが、それを選挙で選ばれた議員として行動するためには、どんな素朴なことであっても、これはこうじゃないのか、ああじゃないのかということを議員の間でそれを話し合っていく。執行部の説明はさておく。ある程度説明してもらってみんながわかったつもりになった段階で、あとは議員の間で、これは私を選んでくれた人たちにとってはこういうふうなかたちでメリットがあるだろう、ひょっとすればこういう欠点があるんじゃないか、ということを議員の間で議論していく。

その議論したものを有権者の 5,000 人の後援会の方々にそれを見せるとか配布するとか、そうしてそれに対する反応があったときに、岩月さん自身の見解について説明をしていくとか、そのような交流が必要だろうと思うんですね。それを一方的に執行機関側の説明をぶつけて、今こんなことをやっている、あるいは私が一般質問でこういうことを言いましたよ、それについてどう思いますかと言われても、誰も反応はできないだろう。もっともっと次元を下げてというと変ですが、本当に自分にとってどういう関係があるのか、関心があるのかということを有権者にわかってもらう必要がある。その上でないと話が聞けないだろう。それが議員と有権者の結びつきということになるでしょうし、そして議会で議員の皆さん方がいろいろなかたちで意見を公表するのは、そういう有権者の全体の雰囲気を汲み取ってやっていくというのが必要だというふうに考えております。

返答になったかはわかりませんが。反論はありますか。

辻山

岩月さん、反論あるいは再質問いたしますか。

岩月

豊田市議会の岩月です。

議員として、専業化してきているという部分が非常にあるわけですが、私でも 10 年、365 日とは言いませんが、市政の課題に接しているわけです。地域の皆さん方と接する物理的な時間や機会はそれほど多くないという状況です。一つひとつの課題について、それをどの程度まで理解しておられるかということについては、なかなか深い理解を得るのは難しい部分はあるのですが、それについての努力はできる範囲までしているとは思っています。専従化している議員が抱えている市政に関する課題を、5,000 人とはいいませんが、地域の方それぞれに理解していただくには時間と理解していただくまでの時間を逆に与えてくれるかという問題があります。特に地域に重要な問題については、たとえば自治区の会館に集まっていただいて説明するというのはごく一部は可能ですが、それはできない。

私としては、地域の皆さん方の意向に沿うかたちで自分の判断で議会の中で考えをまとめて発言していくというかたちでなければ、直接民主制ならばともかくとして代議制をとっている議会としての意味は発揮できないだろうと思いまして、竹下先生の考え方とはちょっと違うのかなと。

辻山

私が聞く限りそんなに大きく離れていないような気がいたします。

この問題は大変重要だと思っておりまして、政治学者の高畠先生がお亡くなりになる最後の作品の中でこう言っているんです。議員が、マニフェストのようなかたちで、きちっと自分の公約を住民と約束して出てくるという動きは評価するけれども、大事なことは、議員として行動するときに、そのマニフェストに反してはいけないのかということなんだ。もっと大きな意味で信託を受けているのだから、自分のそのときの状況で政治信条に従って独自の判断で結論を出し、活動していくことが求められていて、マニフェストに縛られるというタイプの議員活動とは違うだろうと言っています。

問題はなぜそのときにそう判断して結論を出したのかということの説明が絶対に欠かせない。そういう意味では、お二人がおっしゃっていることはあまり違っていない気がする。ただ向けられている方向が、議員として、背負っている有権者の思いを、執行部に向けていけばいいのかということについては、そうではなくて議員の中でまず議会としての意思形成をどうするかというふうに働くべきではないかという、そこの違いだけのような気がしています。

それについては、関連して、先ほど竹下さんのほうから、いわゆる一問一答・対面方式について賛同できないという意見がございました。これについて、四日市市の水谷さんから、池本さんと高木さんに対して質問が出ています。要するに、竹下先生の言われる疑問にどう考えるかということなんです。お二人それぞれにお願いいたします。

池本

私どもは対面式を３月議会から導入することになっていますが、この導入に至った背景は、やはり今まで議員がいろいろ代表質問・一般質問は、議案を含めて市政全体に渡る問題点を理事者側に質問するというのに議員の方に向いてやるのはおかしいんじゃないか。質問は理事者にするんだから理事者を向いて質問すべきだというところから議論がスタートしまして、もちろん長年議員に向いての質問方式でしたが、これも運営面の活性化に一つひとつ寄与するのではないか、導入してとりあえずやってみようということで、議会運営委員会でも決定をいたしまして、一応３月からやるようにしています。

導入した結果、今後いろいろ改善していくことは、議会改革特別委員会を設置しましたから、そこでまた変更していこうということになっていますから、そういう背景で導入するようになった次第です。

高木

最初に気持ちをお話ししましたが、実質上はやはり傍聴している方々からも、なんで議員に向かってものを言っているのかという話を聞いたことがありますし、私もはじめて立ったときにはおかしいと。ただ何の知識もありません。ある人間がぽっと議場に出てきて、本当に不自然に感じたというだけのことで、学問的には先ほど勉強させていただいてもう少し考えないといけないかなという思いをしているところです。それが率直な思いでございます。豊田市も３月から始めます。

辻山

ちなみに四日市市は、代表質問は市長と同じく正面に向かってやっている。一般質問は、個人の質問権を尊重する意味で対面方式をとっているというご紹介が書かれています。

この問題は決定的に対立するのかどうかですね。議会としての意見をまとめていくのが本来の仕事だろうということと、対面方式はある意味で議員は質問し、執行部は答弁するという質問・答弁という位置を固定化しはしないかという危惧を表明されたわけですが、どうでしょうか。まず対面方式をやってみてということで、竹下さんも許していただけるのではないかと。

竹下

先ほどの岩月さんたちへの答えになるのかもわかりませんが、対面方式というのは、それ自体は否定するものではないのですが、今の議会の活動は質問をするだけで終わってしまっている。あの質問はあくまでも議会が議会として行動する前提になるべきはずのものであるにもかかわらず、ということは、質問をして執行部側から、執行部としてはこう考えている、こういうことをしているという返答をもらうわけですが、その次が行われない。それならば我々議員としてその執行部の答えに対して、どうしようか、どう考えようかということを議員全体で議論しないといけない。その際には、議員の間にはいろいろな違いがいっぱい出てくると思います。こういう違いをぶつけ合って話し合いしていけば、自分を選んでくれた人に直接説明していただくのではなくて議会に来ていただいて、傍聴していただいて、それをぶつけ合って議論していくということになれば、議員は自然とわかるようになるだろう。

そういうことを常時宣伝していけば、議会というのは結構おもしろいところだから行ってみようとなると思いますし、そうしないといくら有権者に働きかけても無駄だろうと私は思います。

それから、それをあきらめて議会にくるわけがないということであるならば、その議会はしょうがないということになる。有権者に見放される議会であってはいけませんし、有権者が議会はおもしろいからということで傍聴席に出てくるような議会にしなければならない。これが議会改革の最大の課題だと思っています。

それをやるために対面方式を否定はしない。それはあくまでも前提だ。ただ、それで終わってはいけないということです。

辻山

ありがとうございます。この論点についてはこれで一応閉じまして、次にやはり四日市からお見えの野呂さんからの質問です。岸さんに対して、議員の地位についての質問ですが、野呂さん、おられましたら質問内容を補足していただきたいのですが。

野呂

野呂でございます。議員の地位ということで、先ほどご説明いただきましたが、私ちょっと議員報酬について書かせていただきました。

我々議員の報酬は、一般の住民の方は非常に高いと。特に最近では合併等ありまして、議員の数も増えております。地方財政、国もそうですが、財政難により、住民、市民、国民の目は、毎日の生活が大変な時期ですので、そういう目で、市民の目線、本当に住民の目線というのを毎日のいろいろな自分たちの生活の中からご意見が我々議員にあるのですが、単なる政治、議員に対する議員報酬ということで一つ例を出したのですが、バッシングのようなかたちで、政治にかかわる私たちの地位に対する思いというか考え方ですね。私は議員というより政治に対する国民市民の思いを、どうやってもう一度、議会制民主主義、皆さんの住民の意見を汲んで我々議会がいろいろな政策をやっていかないといけないのですが、議員を叩くことによって、議員がいろいろな考えをなくしてしまっては世の中がうまく機能しないのではないかという思いがありまして、そういう考えについて長年、事務局で仕事をなさっていた岸さんにお話を伺えればと思った次第です。

岸

報酬についてということでしょうか。

野呂

報酬は、住民にとって一番目線がそっちにいっているように感じておりますが、それによって政治のマイナスになってはいけないと。

岸

お答えになるかはわかりませんが、私も議会におりまして先生方のお仕事ぶりを拝見させていただきました。先ほど、どなたかのお話もございましたが、四六時中議員としての肩書きを背中に負いながら、議員としての職務をこなし、日常も議員との生活と個人としての生活がどこに区切りがあるかわからない実態になっております。それを専業化しつつある議員という表現をさせていただきました。

一番微妙な報酬の問題は、これはやはり言いにくくても自らが声をあげて、やはりこれでは生活していけないのだという思いを訴えるとともに、先ほど表でお示ししましたが、議会制度を維持するためにそんな多くの金を支出していただいてないぞということを市民に向かって申し上げて、活動しやすい状況を自ら切り開いていくのも大事なことなのではないかと考えます。

ただ、皆さんの活動の中には、政治活動あるいは選挙活動みたいなものも一部あるかと思います。特に選挙の前の年になると、もしかしたら 50：50、それよりちょっとウエイトが高くなることもあるかもしれませんが、それも現職の議員さんなれば故にそうならざるをえないのであって、やはり報酬の問題は、自ら手を挙げていくということも必要なのではないでしょうか。第三者の報酬審議会で議論される仕組みができてございますが、今の流れの中では審議の遡上にすら上らないという現状になりつつあると思います。例えば、政務調査費もそうですし費用弁償も、増額ではなく減額の方ばかり向いている状況にあります。それでは逆に報酬がいまの報酬のままでいいのかということを、先生方自らが土俵をつくって議論すべき時にもう来ているのではないかと。

辻山

デリケートな話なので難しいのですが、よく聞く話では、市のレベルでは違うかもしれませんが、ある種の兼業的なやり方を維持しないと生活できない。そうするとどうしても議会が片手間になってしまう。「議会が片手間になって一番損をするのはあなたたち有権者市民ですよ」というところが、どうもきちっと議論の遡上に上っていないという気がしますね。

大変もどかしい気持ちはわかる気はするのですが、今のお答えのようにどこかから言っていかないとらちがあかない。実はその問題は周辺の町村の議員の方々はもっと中途半端な状態に置かれていて、どこかで勇気ある行動をと思いますが、当面、市民はなかなか簡単に頷いてはくれないだろうということは覚悟して、まさに言われていることは、この国の国民は民主主義にどれくらいのコストをかける心づもりかということなのですよね。大変大きな課題で、また試行錯誤になりますが、それしかないのかなという気がします。

では、次へ行かせていただきましょうね。池本さん２つ来ていますので、まとめてお願いしましょう。明石市の尾中さんと豊田市の都築さんからですが、議会で提出しようとする条例議案に対する調査の充実と担当職員の配置について。これは担当職員をちゃんと配置されているかどうかとか、そういうことでしょうか。

それからもう一つ、都築さんから、「今、議場がおもしろい」の開催について、本会議場での音楽会等の実施により、どのような市民の反応があり、どのような議員自身からの反応や声はどうかということでございます。

池本

今、辻山先生からお話をいただいた順に、明石の方の質問の、議会で提出しようとする条例議案に対する調査、法制面での調査の充実と担

当職員の配置についてですが、実は、一昨年の９月、男女共同参画の条例の一部改正と、松山市子ども育成条例というのを市長が出してきたんですね。そのときに男女共同参画の一部改正については６月に我々議会で通したものを不備があるので改正して欲しいということで９月にあげてきた。まだ９月１日に施行した段階で、疑問点があるということだったのですが、それは我々が６月で認めたものを９月に不備があるからといっても、内容をみたらカタカナ用語はダメなのでひらがな用語にするとか、どっちでもいいような話だったのですが、他にはもっといろいろな意味があるのですが、しかし、それはダメだということで、いわゆる委員会の継続審査としまして、本会議でも継続審議にしました。

それから松山市子ども育成条例というもう一つの条例も、これはこれからの社会を担う子どもたちを健全に、健やかに育んでいこうという条例案なのですが、市民に責務を課すという内容もありました。これほど大事な条例を議会前に告示で説明をして、初日に市長から提案理由の説明をして、十数日の短期間でこれが良いか悪いか判断することはできないということで、これも委員会の審査、本会議で継続審議にいたしました。

男女共同参画条例は 12 月に修正可決しました。子ども育成条例の方は、やはり３か月くらいじゃダメだということで、３月に修正可決したのですが、今、岸さんからお話がありましたように、その中で自民党が市民にアンケート調査をしたんですね。これは党員が主体なのですが、3,000 人ほどにアンケートを出しまして、回収率は 60%くらいだと思うのですが、そういうことで条例の問題点はどうかということを、調査結果を踏まえて修正案にも入ったんですが、それとか参考人も招致いたしまして、賛成派、反対派のいろいろな意見を聞きました。

子ども育成条例の方はやっぱり条例でそういうことを押しつけるというのは思想の侵害にもつながるんではないかという反対の意見もありましたが、賛成・反対の両方の方をお招きして、参考にしたわけですが、それで修正可決をしようとして、条例案を直した段階でその文言が良いかということを議会事務局にチェックしてもらうときに、議会事務局では判断できないというのです。法制担当職員がいないものですから。

ですから、市長部局の市民情報課の担当にこれでいいでしょうかということを聞きに行かないとダメなんですね。我々が修正可決するものを市長部局に相談に行くということでは、何のための議会の修正可決だ。こんなことでは笑われるのではないかということを、私は当時、議長ではありませんでしたが会派の会長として、これはおかしいということで問題提起をいたしまして、議会事務局の方も、それは議会で法制面を強くしないといけないということで、昨年の４月には法制担当の職員を２人配置いたしまして、いろいろ研修等もしまして、今、非常にがんばってくれております。我々にとっては心強い味方ができたと思いまして、そのような充実に向けて配置ができているというのが現状でございます。

それともう一点、「今、議場がおもしろい」の開催についてですが、これは私たちは本会議に、議場に市民の方にもっと足を運んでいただきたいということで、なかなか周知しましても議場までというのは堅苦しいし、どうかなという市民の方は多いんですね。その次の議会は早めに日程案等も決めまして、ホームページにも掲載して早く知っていただいて予定を組んで来てもらおうという努力はしているのですが、なかなか足を運んでいただけない。

そんなことでこの「今、議場がおもしろい」ということで、議場を市民に開放しよう。そのためには最初から堅苦しいものではなくて、ざっくばらんに講演会をしたり、コーラス、フルートやバイオリンやギターの演奏。そうすると女性の方とか男性の方でリタイアされた方が来ていただいていましたが、議場でそういうことを聞けて非常によかったと。そのときに本会議場に来られた方は 150 名来ていただけたのですが、ほとんどの方は議会が初めてという方ばかりで、「今後、是非これを機会に、本会議の論戦も見に来てください」と言いましたら、「わかりました、是非また足を運びます」というお答えもいただいたわけでありまして、成果があったのかなと思っております。

議員自身の反応ですが、議員はそれぞれ考え方があって、議場は神聖な場である。我々の真剣勝負の場なんだから、何でそんなもの勝手に市民に開放して使わせるのだという、そういう意見の方もいらっしゃいました。それは、ある程度年配の議員さんでしたが、そういうイメージを持っている方があるわけですが、しかし、先ほど申し上げたような趣旨で、是非市民のための議場なので、我々はもちろん議場で真剣勝負の場ではありますが、それも市民のための議論をしているのですから、そういう意味で是非市民に知っていただくことが、また、市民に議場を開放することも大事なのではないかという中で、ご理解をいただいています。ただ、議員の皆さんにも、講演会等に参加していただきたいということで案内しているのですが、なかなか出席は少ないというのが現状で、もっとその辺のところの認識を議員の方にもしていただきたいなと思っているところです。まとまりませんが以上であります。

辻山

ありがとうございました。少し時間が押して参りましたがあと２、３ありますので進めます。お答えの方はできるだけ簡潔にお願いしたいと思います。

高木さんに、特別委員会の位置づけについての質問です。たぶん議会活性化検討特別委員会とか、議会活性化特別委員会というような、議会の運営そのものについての特別委員会だと思うんですね。この位置づけ、例えば、議会運営委員会との関係とか会派代表者会議との関係は

どうなっていますかという質問です。

高木

先ほど常任委員会云々という話も出ていましたが、私どもの意識の中では、常任委員会が常任であるとすれば、研究課題、テーマを毎年３つないし４つくらいずつつくりながらそのことについて研究・勉強していくという会でございますから、毎回変わることもありますし、継続していくこともあります。非常に重い役割を果たしていると私は思っております。市の重要な内容についてテーマを決めます。

辻山

質問者は松山市の大亀さんですが、よろしゅうございますか。

おそらくここで議論されているような中身、例えば、政務調査費のあり方とか委員会の再編問題というのは議運でもともとやればいいんじゃないかという趣旨でのご質問ではないかと思いますが。

高木

それを会で出ましたテーマに沿いまして、野党も含めて委員として特別委員会という立場を認めて議論しております。

辻山

なるほど、テーマ別の委員会をつくっていくということですね。

もう一つあるのですが、議員数 40 名ということで、これが適正規模だろうというふうに結論を出しましたということでしたが、市民意識の調査方法とか分析がどうだったのか、それを受けてどんな根拠、どんな議論の末に適正となったのか。

高木

革新系の方もみえましたし、いろいろなメンバーが、11 名だったかと思いますが、例えば JA の関係とか女性でいうと消費者グループの関係、あるいは青年会議所、中には労組とか、そういうところに出向きまして、選ばれた代表者でいいじゃないのと言ったら、みんなで聞きたいんだという意向でしたので、大勢でそろって会場ごとにおじゃまをして、本来の意見を生々しく聞いてまいりました。

確かに、私どもコミュニティが 20 あるから 20 でいいという意見も出たりしまして、喧々囂々ありまして、トータルしていくと、この団体はどうだった、こうだったというのをトータルする中で、40 名でいいという意見でございます。応募も結構な数あったように記憶しております。

辻山

その中の最も多かった意見が 40 名ということですね。

では次に、議会事務局の問題ですが、これは岸さんと竹下さん双方に聞きたいとのことです。今後、議会事務局の人員、予算、規模、位置づけ、役割等について、どうあるべきか意見があれば伺いたい。

岸

私は附属機関の絡みでその関係を申し述べませんでしたが、実は私どもも悩みが多いところで、これまでは 39 名、現在は 40 名になっております。それまで３課体制だったのが、あるとき２課体制になって、総務課、議事課という課でしたが、去年４月から調査担当課をつくりまして、また３課体制に戻しました。

それは政策形成機能を充実させるためということですが、やはりどうしても職員は執行機関に背を向けて仕事をするという体制にはなかなかなれないものですから、私はたまたま議会で終わりましたから、まあ執行部に戻ることもありませんので思い切ってやらせていただいたのですが、やはり今の体制では要求されているものはなかなかできないのではないか。そういうことで言えば、ある県では県内の市町村議会が協力して法制調査室をつくろうとか、あるいは宮城県の県議では、自前で調査機能を充実できないのであれば、東北６県みんなでまとまって議会事務局の権能を高めるための人・組織をプロパーで採用しようじゃないかという話が遡上に上っているやにも聞いてございます。これは直接聞いたわけではありませんが、専門雑誌等でそういう話が出てございます。

それと 72 回のこの都市問題行政調査会で原度先生が講演されたとき、全国市議会議長会で、東京と大阪くらいに２つくらい法制に関する執務機関、皆さんの疑問や体制についてお答えするものをつくっても良いんじゃないでしょうかということがお話の中にあったやに聞いてございますが、自前で処理できなければ共同でというのも一つの考え方かなと思います。共同でそういう機関をつくってみんなで悩み事あるい

は政策立案機能を果たせるような組織体制を考えていくことも一考かなと考えます。

竹下

私も議会事務局は大いに充実させるべきだと考えています。ただ、この前、三重県議会では、議員の方からこんなふうに議会事務局を整備するべきという要請があったのですが、その中身は、議員個人個人に政策スタッフをつけろとかいうこともあって、これは賛成しがたいと考えます。

というのは、国会議員は３人の秘書をもっていますが、そのうち１人は政策スタッフですが、それでもちゃんとしたかたちのスタッフとしての機能を果たしていない。となりますと、地方の議員の方がそういう方をいくら備えても執行部に太刀打ちできるはずがないだろう。執行部の方は大きなところでは何千人、小さなところでも何百人という職員がいるのですから、それに対抗することはできないだろう。

となりますと、細かなところは執行部の情報に依存してもいいと思うのです。とても太刀打ちできないものに太刀打ちするのは不可能だろう。しかしそれを大きく分析できるような人を議会事務局に備える必要があるだろう。しかもこれは議会のものとして、議員の職員として備える必要があるだろう。現在の議会事務局はほとんどが執行部から派遣されてくるのですが、そうではなくて、議会が自前の事務局員を持つ必要がある。しかもその事務局員は大きく判断できる人ということが言えると思います。

その意味で、私はよく韓国のソウル周辺の自治体の議会が参考になるのではないかということで話していますが、例えば、韓国のスウォンという市があるのですが、そこはもともと 1990 年代、日本の真似をして日本の議会そのままのかたちを導入していました。しかし、これではどうしても議論できないということで、イギリスやデンマークを研究されたそうで、新しい議会をつくった。新しいスウォンの議会は、こちら側には議長と副議長が座っている。あとは全員皆さんが座っているような場所に座っている。真ん中は議員さん、左が執行部、右は議会の事務局が座っているということがあるのですが、この執行部の側はいろいろな議案を説明する。その説明を議員と議会事務局の方々、これは政策専門官が５、６人いましたが、そういう方が中心になって話を聞いている。そして、説明を聞いた後は、執行部側に退場を願って、あるいはおられる場合も発言禁止で、残りは全部議員と政策専門官の方で話し合っていく。質問に対する回答も政策専門官が答える。もちろん細部は答えられませんが、大きなサジェスションができるというかたちで議論する仕組みを韓国ではつくっています。

そういう専門官は日本でも必要ではないかと考えています。そして、この人の待遇は非常に高給で、助役クラスの給料をもらっている。いわば執行機関の側でも最高級の給料をもらっている人がずらりとそろっている。それが議員の頭脳になっているという状況があるのですが、

こういう仕組みが日本でも必要ではないかと考えています。

辻山

ありがとうございました。本当に時間がなくなってまいりました。

あと今市市の渡辺さんから、「議長に招集権を与えたら何度も招集して大変だという指摘があったが、必ずしもそうではないだろう」というご意見です。これは、しょっちゅう開くかもしれない、そうじゃないだろうという水掛け論になりますので、一応、通年議会というものが本当に民意に答えることなのかという、会期の有り様を巡って、主催者の研究会等で今後、検討していただくということで引き受けさせていただきたいと思います。

進行上は最後にお一人３分ずつくらいというのがあったのですが、全然時間がなくなりましたので、この質問に対して、どなたかお答えられるお答えがあれば手をあげていただいて最後の発言にして欲しいと思うのですが、市議会がいくら改革を行おうとしても、市長の市政改革に対する意識、考えがなかったら、どうするのと聞いているんです。議会としての対処方法はありましょうか。何かいいアイデアがあったらお一言。

竹下

抽象論になるかもしれませんが、今、いろいろな議案は執行部側から出してくるということを前提とした発想だろうと思います。これはまさに議員立法でやっていけばいいじゃないかと思いますが、特に現段階では一つだけ最後に言いたいことを言っておきます。

今、議会というのは猛烈に重要だ。今ほど重要な時代はないと思います。これからの議会というのは大いに働く場所がありますし、大いに働かないと日本がダメになるというのが私の認識なんです。

というのは、財政難ですから、これから大幅にサービスをカットしないといけない。このためには住民の合意が必要である。これを得られるのは執行機関ではなく、これこそ議会で合意を得ることができる。

ただ、そのときに先ほどから話がありましたように、議員の個人個人が自分の有権者に対して説明するのはできないと思いますが、議会で議論を重ねていって住民にわからせる、あるいは議会が外に出向いて行ってもいいと思います。その意味で、私も執念深いのですが先ほどの岩月さんに対する説明で言い忘れたのですが、千葉県の流山の市議会でローカルパーティをつくって市民集会を開いて、そこに多数の議員さ

んが出席して、そこで住民と一緒に討論会を開いています。こういう仕組みを是非参考にしていただいて、住民の合意を得るような仕組みをつくっていただければと思いますし、そういうものを前提として議会改革を議員の皆様方で出していただければ、そして議員の皆様方で審議をして、決めていけば、それはそれで通るだろう。このときに執行部側はきっと法律がどうのとか会議規則がどうのとかいうことが出てきますが、それならそれを改めようということを議員で決めていただければいいだろう。法律を変えろという要請を出してもいいですし、多くは会議規則が、手枷足枷首枷になっているのですが、この会議規則はみなさんのところで変更することができるのですから、皆さん方それぞれの議会で独自の会議規則ができるわけですから、そういう首枷は全部外していくことはできますので、それで、どんな市長がなったところで改革はできるのではないかと信じておりますし、それをしないとだめだ、そういう時期であると考えています。

辻山

ありがとうございました。時間がやってまいりました。今日の話を伺っていて思ったことは、議論をするときに論点のタイプ分けをしておくことが必要だろうと思いました。たくさんのことが改革対象として上がってきて取り組まれていますが、制度改革の課題と、運営のルールを自ら確立していく、あるいは運営の改善、情報の公開とかその領域を区別しておく。

ご承知のように、分権改革が行われて、積み残された課題は税財源だという一般常識になっていて、これを三位一体の改革で手をつけようという雰囲気のようですが、実は残っているのは、分権改革にあわせて地方自治法の中の、議会の条文を全面的に見直すという作業が残っているのです。総務省は定例会の回数の問題だとか常任委員会の数の問題だとか、少しずつ小出しに改正していますが、抜本的に議会の組み立てはこれでいいのかと、条文をきちっと見直していく必要がある。この問題が一つ。

もう一つは、運営のルールについて、先ほども継続中の委員会に新たに出されてきた案件を付議できるかということがありました。行政実例ではダメだということになっている。行政実例というのはどうやってできるかというと、それもおそらく議会事務局長さんが自治省の行政課に聞いて、それで行政課が行政実例として答えを出したにすぎないわけであります。分権の時代にはこれに従う必要はないのであって、わが市ではどのように考えるか、どのように処理するかということについて、議会に諮ってルール化していくという作業が必要です。今、最後に竹下さんが言われたことと共通するのですが、自前のルールをつくっていくことが欠かせなくなっている。これは是非とも今日お見えの議会事務局の方がおられたら、その解釈を事務局でつくっていく。それを議会に諮ってどうでしょうかという、その役割を担っているということを申し上げておきたい。

それともう一つは、そもそも議会とはどのようなものであるのかということ。議会の議員というのは、住民の期待に応えて質問して答弁を引き出せばいいのかという大きな問題提起に対して、どう答えていくか。これはまさしく皆さんの地元にお帰りになられて、地元の議会で実践されるしかないわけでございますので、当面、対面方式でがんばっていただいてもいいですし、いろいろなことに挑戦していただきたいというのが私の気持ちでございます。

少し時間をオーバーしてしまいましたが、パネリストの皆さん、どうもご協力ありがとうございました。これで終わらせていただきます。

～閉 会 挨 拶～

閉会の言葉を述べる岡本志郎・都市行政問題研究会副会長（奈良市議会議長）

立川

辻山先生、パネリストの皆さん大変ありがとうございました。多くの意見が会場から出されました。問題提起について、大変有意義な時間になったかと思います。

それでは最後に閉会の挨拶を都市行政問題研究会の副会長の岡本志郎奈良県奈良市議会議長さまよりお願いしたいと思います。

岡本

ただ今ご紹介いただきました当会の副会長をさせていただいております奈良市議会議長の岡本でございます。分権時代における市議会のあり方シンポジウムの閉会にあたりまして、一言ご挨拶申し上げます。

まず、本シンポジウムの円滑な進行にご尽力いただきましたコーディネーターの辻山先生、まことに示唆に富んだ事例を発表していただき、また各パネリストの皆さん、そしてご多忙にもかかわらず全国各地からご参加いただきました皆さんに、心から厚く御礼申し上げます。議会の活性化に積極的に取り組んでいただいておられる市議会の具体例をまじえて熱心にご討議をいただき、おかげをもちまして、まことに有意義なシンポジウムに終始できましたことに、心から感謝を申し上げる次第でございます。

さて、地方分権が進む中、住民から執行機関に対して厳しい目が向けられておりますが、議会に対しても同じことが言えるかと存じます。本研究会においては、平成 16 年、17 年度の調査研究テーマ、「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書のとりまとめを進めておりますが、先ほどのパネルディスカッションで各先生方から貴重な意見を賜り、調査報告書を作成する上で大変参考になるものと存じております。

各市議会におかれましても、本シンポジウムで示されましたさまざまな事例や意見を参考にしていただきながら創意工夫をこらされまして、市議会の活性化、ひいては地方自治の進展に大いに取り組んでいただきたいと考えます。

結びに、ご参会、皆さん方の益々のご活躍と、各市のさらなるご発展をご祈念申し上げ、閉会のご挨拶とさせていただきます。本日は誠にありがとうございました。

コーディネーター　紹　介

辻山　幸宣（つじやま　たかのぶ）

（財）地方自治総合研究所研究理事・主任研究員
中央大学・同大学院講師
早稲田大学・同大学院講師
専門は地方自治・地域政治・地方自治制度史

1947 年　北海道新十津川町生まれ
1970 年　中央大学法学部政治学科卒業
1974 年　中央大学大学院法学研究科修士課程終了
　　地方自治総合研究所常任研究員
1994 年　中央大学法学部教授
2002 年　現職

この間、東京大学大学院講師、東京都福祉施策研究会委員、川崎市地方分権推進研究会会長、川崎市及び豊島区自治基本条例検討委員会会長、参議院地方分権一括法案公述人、衆議院憲法調査会参考人などを歴任。

『地方分権と自治体連合』（1994 年、敬文堂）
『行政学講座第六巻－行政と市民－』（1995 年、有斐閣・共著）
『住民・行政の協働』（1998 年、ぎょうせい・共著）
『自治責任と地方行政改革』（2000 年、敬文堂・共著）

『自治・分権システムの可能性』(2000 年、敬文堂・共著)
『自治体の構想４　機構』(2000 年、岩波・共著)
『住民・市民と自治体のパートナーシップ（全３巻)』(2001 年、ぎょうせい・編集代表)
『新地方自治の思想』(2002 年、敬文堂・共著)
『自治基本条例はなぜ必要か』(2003 年、TAJIMI CITY Booklet５　公人の友社)
『逐条研究地方自治法第３巻－執行機関－』(2004 年、敬文堂・共著)

など

パネリスト紹介

レジュメ

池本　俊英（いけもと　としひで）

松山市議会議長

1958 年　愛媛県松山市生まれ
1981 年　法政大学法学部卒業
1990 年　松山市議会議員
2000 年　松山市議会副議長
2001 年　松山市議会議長
2004 年　松山市議会議長

衆議院議員秘書を経て、松山市議会議員４期目。現在、２度目の議長を務める。議会活性化に意欲を持ち、平成 16 年７月には、「議会活性化先進事例発表会」を開催。また、12 月には、議会改革特別委員会設置に尽力する。

自己改革が迫られる地方議会

～議会制度・議会権能を強化～

松　山　市　議　会　議　長
都市行政問題研究会 副会長
池　本　俊　英

１．議会改革に向けた主な取り組み

（１）親しまれる市議会を目指して

①「まつやま市議会だより」の改変（平成９年６月）

② 議会ホームページの充実（平成９年開設～現在）

③「ようこそ市議会へ～松山市議会に親しむ一日～」を開催（平成７年度～平成 14 年度・計８回）

④「松山子ども市議会」を開催（平成 15 年度）

⑤「今、議場がおもしろい」を開催（平成 15・16 年度）

（２）議会の活性化を目指して

① 議員の各種審議会等への参画の見直し（平成 13 年９月～14 年５月の間にて辞退）

②「議会活性化懇話会」の設置（平成 15 年）

③ 議会改革の総論として「議会活性化フォーラム」を開催（平成 16 年５月）

④ 議会改革の各論として「議会活性化事例発表会」を開催（平成 16 年７月）

⑤ 議会改革特別委員会を設置（平成 16 年 12 月～）

⑥ 本会議において対面式質問を導入（平成 17 年３月定例会～）

（３）その他

① 議員研修誌「選良」の発刊・充実（昭和 51 年～現在）

２．議会制度を現場から見つめ直す

（１）議員定数の適正化について（地方自治法第 91 条関係）

（２）議会招集権の議会への付与について（地方自治法第 101 条関係）

（３）定例会の開催回数の見直しについて（地方自治法第 102 条関係）

（４）議会への附属機関の設置について（地方自治法第 138 条関係）

高木　キヨ子（たかき　きよこ）

豊田市議会議長

1937 年　愛知県豊田市生まれ
1968 年　日本福祉大学卒業
　　豊田市役所入庁、幼稚園教諭
1981 年　豊田市青少年婦人課長
1991 年　豊田市議会議員
2000 年　豊田市議会副議長
2004 年　豊田市議会議長

豊田市議会議員４期目。平成 15 年６月から議会活性化特別委員として、議会改革に取り組む。今年度も、豊田市においては議会活性化推進特別委員会を設置し、第１次報告書をまとめている。

わかりやすい市議会を目指して

豊田市議会議長　高木　キヨ子

Ⅰ　議会活性化への取り組みとその経緯

１．第１期（平成３年頃から平成 10 年頃）

（１）議会だよりの発行（平成４年７月１日～）

（２）ＣＡＴＶによる議会中継（平成６年６月定例会～）

２．第２期（平成 10 年度､11 年度）

（１）議会図書室の充実
図書等活用委員会で検討（平成 11 年７月１日設置）

（２）議会だよりのリニューアル

議会だより検討委員会で検討（平成 11 年７月１日設置）

（３）情報公開の推進

議会情報公開調整委員会（平成 11 年７月１日設置）

（４）会議の市民周知・傍聴配布資料等の充実

市広報に月間予定表を掲載（平成 11 年６月～）

ＣＡＴＶで本会議開催案内（平成 11 年６月～）

市庁舎情報コーナーで会期日程掲載（平成 11 年６月～）

会期日程、質問一覧表、議案の要旨の傍聴での配布（平成 11 年３月～）

ワイヤレス補聴器の貸し出し（平成 11 年３月～）

手話通訳サービス（平成 11 年 12 月～）

３．第３期（平成 13 年度～）

（１）議会課題検討特別委員会（平成 12 年９月設置、15 年３月報告書）

①政務調査費のあり方

政務調査費条例制定（平成 13 年３月定例会）

②常任、特別委員会のあり方

常任委員会の再編、委員会条例制定（平成 13 年３月定例会）

特別委員会は調査研究型設置を確認

常任委員会を議長は辞退、特別委員会を正副議長は辞退

③議員定数のあり方

40 名（現状維持）が適正規模

（２）議会活性化特別委員会（平成 15 年６月設置、16 年４月報告書）

①わかりやすい一般質問の方法

一問一答・対面方式の導入

②委員会の活性化

本会議質疑と委員会質疑の整理

委員会傍聴の原則自由化

委員外議員発言の積極的活用

（３）議会活性化推進特別委員会（平成 16 年６月臨時会設置～）

①議会費のあり方

報酬・政務調査費・費用弁償の考え方

②議会のＩＴ化

４．その他

①ホームページのリニューアル（平成 14 年７月～）

②ＣＡＴＶ中継の充実（テロップ等）

③ＦＭラジオでの議会中継（平成 13 年６月～）

Ⅱ　議会活性化の今後の取り組みと課題

（１）合併による市域拡大後の議会のあり方

（２）開かれた議会の一層の推進

わかりやすい議会の推進

ＩＴの活用による市民意識の収集

（３）議会（議員）の一層の資質向上

議員研修の充実

（４）３月定例会から実施の一問一答・対面方式の円滑な導入

（５）議会運営の効率化

岸　稔（きし　みのる）

（株）札幌道路維持公社代表取締役専務

1944 年　北海道雨竜町生まれ
1967 年　高崎経済大学経済学部卒業
　　札幌市役所入庁
1997 年　総務局秘書部連絡調整担当部長
2000 年　札幌市議会事務局次長
2002 年　札幌市議会事務局長
2004 年　札幌市退職
　同年６月から現職

いま、地方議会が真の自立を！

前札幌市議会事務局長　岸　稔

１　議会の招集権

（１）平成 15 年の札幌市の事例から

市長選は異例の再選挙

臨時会の招集

・一般選挙後の議会の構成について

・補欠選挙後の議席の指定、常任委員の選任について

（２）議長にあった招集権（明治 22 年　市制・町村制）

（３）市長・町村長に招集権を付与（明治 44 年　市制・町村制改正）

（４）長には議会の招集権も専決処分もある

（５）議会の招集権を議長に

・議会の構成についての臨時会

・予算・決算審査の定例会

２　議員の地位

（１）地方議員に対する市民のイメージ

（２）法律上の規定

・地方自治法

・地方公務員法

（３）専業化する議員

（４）国会議員と地方議員の違い

３　閉会中の議会活動

（１）会期独立の原則とその例外

（２）「議会の議決により付議された特定の事件」とは（地方自治法 109 条第６項）

（３）「受理するも付託できず」でよいのか
議長が、閉会中に受理した請願を継続審査事件を付託されている委員会に付託することはできない。（昭和 49．２．５行政実例）

（４）陳情・請願の迅速な処理

４　議会の附属機関

（１）議会と長は本当に対等となっているのか（抑制と均衡）

情報の非対称性

歳出に占める議会費の割合

（２）調査機能や政策提言機能の充実のために

地方財政に占める議会費の割合（地方財政白書より）

（単位　百万円）

年度	都道府県		市町村		合計	
	金額	割合（%）	金額	割合（%）	金額	割合（%）
10	96,072	0.18	506,218	0.97	602,257	0.60
	54,627,111		52,380,648		100,197,545	
11	90,280	0.17	491,068	0.91	581,319	0.57
	54,191,185		54,018,059		101,629,110	
12	89,398	0.17	486,635	0.95	575,997	0.59
	53,399,328		51,160,992		97,616,360	
13	89,267	0.17	484,237	0.94	573,473	0.59
	52,922,242		51,405,936		97,431,688	
14	86,611	0.17	475,946	0.94	562,517	0.59
	50,503,923		50,426,083		94,839,418	

札幌市の一般会計に占める議会費の割合（札幌市の決算より）

（単位は百万円）

年度	一般会計	議会費	割合（%）	職員定数（人）
10	848,506	2,004	0.24	38
11	877,796	1,997	0.23	39
12	832,486	1,929	0.23	39
13	846,401	1,898	0.22	39
14	813,635	1,877	0.23	39

５　市民参加と議会

（１）札幌市の例から

・さっぽろ夢ストリート　市民 1000 人ワークショップ

・出前講座（テーマ別）

・市政を語る（各区単位）

・行政懇談会（109 連合町内会長）

・タウントーク（街づくりについて）

（２）議会審議への市民参加

・意思決定の基礎固め→アンケート調査や市民意見の公募

・発言（討議）できる議会→参考人・公述人制度の活用

竹下　譲（たけした　ゆずる）

四日市大学総合政策学部長・教授
専門は地方自治・イギリス政治

1940 年　大阪府堺市生まれ
1964 年　東北大学法学部卒業
1967 年　東北大学大学院法学研究科修了

東京市政調査会主任研究員、明治大学講師、拓殖大学教授、神奈川大学教授を経て現職。現在、自治体議会政策学会会長を務めるなど議会制度に精通。

『日本の政策過程』（1984 年、梓出版社）
『イギリスの地方税』（1995 年、梓出版社）
『墨田区議会史』（1995 年、杉原書店）
『論点・地方分権』（1999 年、イマジン出版）
『パリッシュにみる自治の機能』（2000 年、イマジン出版）
『世界の地方自治制度』（2002 年、イマジン出版）
『ローカル・マニフェストー政治への信頼回復をめざしてー』（2003 年、イマジン出版）

など

議会改革の基本方向

竹　下　議

１）何故、いま、議会改革なのか？

議会をどのように改革すべきか？　この設問を検討するためには、議会改革がなぜいまの時点で要請されるようになったのかについて、検討する必要があろう。それを考慮せず、やみくもに議会改革を論議しても、時代の要請にあった適切な改革とはならないと考えられるからである。

したがって、まず、何故、いま議会改革なのかについて検討してみると、いくつかの理由というか現象を考えることができる。

自治体行政の変貌（複雑化）

そのなかでも、最も重要な理由と考えられるのは、自治体行政の変貌である。これは世界的な現象でもあるが、自治体行政は、ここ数十年、能率や効率の面で問題視されるようになり、次第に、行政コストの考え方や事務事業の評価が重要な指標として取り入れられるようになってきた。最近、自治体行政を指す用語として、“ローカル・ガバーメント”ではなく、“ローカル・ガバナンス”が用いられることがあるが、こうした表現、あるいはＮＰＭ（ニュー・パブリック・マネージメント）という表現に、自治体行政の変貌が端的に現されているといえる。このような自治体行政の変貌が表面化してくるにしたがい、自治体の議会も従来の行動様式のままではついて行けなくなり、そのために、次第に、議会改革が意識されるようになってきたといってよいであろう。

市民の議会に対する信頼の欠如

第２の理由は、自治体行政の変貌の一側面といえるが、市長部局が市民に対して情報を公開し、市民参加を積極的に展開していくにしたがい、市民の議会に対する信頼が薄くなってきたという理由である。最近、多くの自治体で制定されるようになった“住民自治基本条例”などは、こうした現象を端的に現すものといってよい。住民自治基本条例の多くは、重要な事柄については、市民の投票によって、市民自ら決定しようというものであり、本質的には“議会は不要”とするものであるからである。市の行政を真面目に考えている市民のなかには、議員の数がもっと減らすべきであるというものが多いようであるが、これも、議会に対する信頼が薄らいできた現象を現すものといえる。このため、「議会が何らかの変革をし、それを市民に示さなければならない」と多くの議員が意識するようになり、その結果、多くの自治体で議会改革が問題にされるようになってきたいってよいであろう。

財政難（議員の要請）

第３の理由は、日本に特有の現象であるが、財政難にともない、議会の働きが非常に重要となってきたが、これまでの議会のままでは、こうした働きを議会がすることが出来ず、その結果、議会改革が主張されるようになってきたという現象である。地方分権下での市議会のあり方という形で検討されることが多い議会改革は、この現象の一つの側面であるといえる。財政難のなかでは、自治体のサービスが切りつめられるのは当然である。住民が新しいサービスを行政当局に要請しても、実現されることはほとんどない。そうした状況のなかで、住民は議会に、というよりも、議員にサービスの実現を要請するようになるが、議員としては、それを実現する効果的な手段をもっていない。合法的に出来るのは、議会で“一般質問”という形で、市長部局にそのサービスの実現を迫ることくらいである。しかし、一般質問はあくまでも“質問”であり、当該サービスが実現されるか否かは市長部局の考え次第である。財政難という現状の下では、実現の可能性は非常に薄く、議員としては何ともまどろっこしいといわなければならない。この結果、議員は実質的に“立法者”としての立場を獲得するために、議会改革を意識するようになっているのではないかと考えられる。

財政難（サービス削減の必要）

第４の理由として、同じく財政難からもたらされている現象であるが、もう一つ別の現象を理由としてあげることができる。三位一体の改革の推移などを見ていても、自治体の財政難は今後ますます大きくなっていくことは明らかである。そうした厳しい財政難のもとで自治体を運営していこうとすれば、既存のサービスも大幅にスクラップしていかなければならない。スクラップするためには市民の合意が必要であるが、こうした市民の合意を得ようとすれば、議員の働き、議会の働きが非常に重要である。しかし、現在の議会は住民を説得できるようなシステムにはなっていない。その結果、議会の改革が要請されるようになってきているのである。

ほかにも、市民の政治に対する無関心がますます強くなってきた等々の理由も挙げられるであろうが、当面、これらの理由もしくは現象を前提として、それでは、どのような議会改革を実行するべきかについて考えてみたい。

２）議会改革の基本方向

市民の意向を反映

まず、これまで指摘した理由を概観する場合には、要は、議会が市民の意向を適確に反映していないために、議会改革が必要となってきているのだといえそうである。言い換えれば、議会は市民の声を適確に反映できるような形に改革しなければならない。これが議会改革の要点である。

こういうことを言うと、多くの議員は、自分は市民の声を反映していると反論するに違いない。確かに、多くの議員は、議員は自分を選出してくれた市民（たとえば後援会）の意向については、それを議会で表明しているはずである。しかし、それは、あくまでも一部の市民の声であり、残りの多数市民にとっては、自分たちの意向と全く関係のない意見である。

“一般質問”の問題点

もちろん、１人１人の議員が全市民の意向を反映するということは不可能である。議会改革案のなかには、議員は市民全体のことを考え、自分の理性で判断し、意見をいうべきであるとするものもあるが、これは、自分の考えだけで行動すべきで、市民のいうことは聞くなということを意味する。議員が市民から選挙で選ばれているという点を無視するものといわなければならない。仮に、議員が自分の後援会を無視して自分が市民全体のために良かれと思う意見を主張し続けるとすれば、後援会の面々が次の選挙でそっぽを向くことは明らかであろう。１人１人の議員は選挙で選ばれている以上、自分を選出してくれた有権者の声を議会で表明しなければならない。これは当然のことである。そして、ほとんどの議員がいまでもそれを実行していることであろうが、問題は、この意見の表明を“一般質問”という形で、市長部局に対してぶっつけるというだけで終わってしまっているというところにある。市長部局としても、１人１人の議員から、ばらばらに、中身が違う“市民の意向”を聞かされても、それに対応することは不可能である。１人１人の議員のいうとおりにサービスを実施する場合には、お金がいくらあっても足りない。

“議会”としての機能

議会にとって必要なのは、それぞれの議員が単独で市長部局に立ち向かうのではなく、“議会”として行動すること（機能すること）である。個々の議員がそれぞれ一部の市民の代表としての意見を議会に持ち寄り、それを議員全員で、どの議員の意見が最も重要かを決めていく、言い換えれば、優先順位を決めていく。そして、それを市長部局にぶっつけるというのが、いま、議会に必要であり、そのように議会を変えていくことが必要であるといわなければならない。この議員全員で決めるのは、もちろん、力関係で決めるのではない。議員間の議論によって決めるのである。しかも、議員は、自分の考えではなく、自分を選出してくれた市民の意向を反映する形で議論を行わなければならない。この議論を時間をかけて行えば、各議員がそれぞれ自分を選んでくれた市民の意向を表明するところから、多くの市民の声が議会で表明されることになる。また、その議論の経緯を何らかの形で住民に伝達していけば、住民の議会に対する理解も深まるはずである。

“対面方式”は問題

“一般質問”をする場合には、市長部局に質問するだけで終わるのではなく、その質問と市長部局の回答を合わせて、それでは議会として、どのように対応していくかを議論するということになろう。最近、一般質問や代表質問を“対面方式”で行う議会が多くなっているが、これは、市長部局に質問もしくは要求をぶっつけるだけで終わりという現在の議会の実態を前提とするものである。別の言い方をすれば、これは、議会の構成にとって最も重要なのは市長部局であり、それに、議長と質問する議員がいれば充分であり、その他の議員は不要とすらいえる。議会の構成メンバーは議員である。市長部局は必要がある場合に招聘されるものにすぎない。議会が“議会”として行動するためには、対面方式よりも、市長部局に背を向けて、議員の顔を見ながら質問する従来の形態のほうがふさわしいというべきである。これは、「私はこういう質問を市長部局にぶっつけますが、議員の皆さんはどう考えますか」と質問議員が他の議員に問うもの、いわば議員全員で議論するための準備段階であるからである。

もっとも、このような議論をしようとすれば、現在、多くの市議会で見られるような“一般質問”のあり方は大いに問題ありといわなければならない。現在のように、多数の議員が質問をし、それに市長部局がつきあうというのでは、市長部局の業務に大きく影響するからである。議会が市長部局に出席を要請するのは、市長部局の業務に差し支えないいどにしなければならず、その点から考えれば、一般質問は最小限度にするようにすべきであろう。しかも必要なのは、市長部局が実施しようとしている政策の内容を知ることであり、その改善を要請することではない。質問によって内容を理解し、それについての対応は議会として行うべきである。

早急な改善が必要；会議規則

こうしたことからいえば、いまもっとも必要な議会改革は、審議過程の改革であるといわなければならない。市長部局から出てきた議案について、市民をバックにしたそれぞれの議員が議員同士で議論をし、それによって、市民にもその議案を理解してもらい、議案を理解した市民の意向にもとづいて、議決をするという改革である。市民に理解してもらうためには、市民の目線にたった素朴な議論が必要といえる。当該議案が自分を選出してくれた市民にどんな利益をもたらすのか、どんな不利益があるのか、何故、それが必要なのか、どこに問題があるか等々についての議論である。これは、市長部局の説明だけで理解できるものではない。市長部局の説明は一方的な説明、いわば平板な説明である。それを議員が議員同士で「これはどうなるか？」「あれはどうなるか？」等々の検討をしあって、はじめて当該議案の内容が立体的に浮かび上がってくるといえる。ということは、そういう検討が出来るように議会を改革するべきであるが、現在、ほとんどの自治体の「会議規則」はこれが出来ないようにしているはずである。したがって、会議規則の改正が早急に必要といわなければならない。

『読会制』を採用すべき

また、現在、すべての市議会は例外なく「常任委員会」制を採用しているはずであるが、「常任委員会」システムは議会と市民との関連で問題ありといえそうである。常任委員会は法律で定められていると考えている議員が多いようであるが、地方自治法は別に強制はしていない。常任委員会を採用しない場合、『読会制』が適用されることになるが、自分を選んでくれた市民の意向を議員が反映するためには、この『読会制』のほうがふさわしいといえる。

要するに、市民の意向を議会に適確に反映し、ＮＰＭやローカル・ガバナンスという時代の流れのなかで、議会が市民の信頼を得ていくためには、議会を“議論の場”とし、そこに市民を巻き込んでいくような形にしていかなければなるまい。財政難という状況のなかで、自治体を健全に経営していくためには、議会での議論によって市民の理解を得ていくことは不可欠である。財政難や行政の仕組みがますます複雑になっていく現在の状況のもとで、議会の役割が今後大きくなっていくことは明らかである。そして、その役割を達成していくためには、議会は住民の意向を表面に出し、住民とともに行動し、それによって住民の信頼を得ていくことが必要であり、そのための議会改革をはかっていかなければならない。

「分権時代における市議会のあり方」に
関する調査研究報告書

平成18年２月
発　行　　都市行政問題研究会
〒102-0093
東京都千代田区平河町2－4－2
全国都市会館内
電話　03(3262)5237
FAX　03(3263)5751
ホームページアドレス
http://www.si-gichokai.gr.jp/

印刷・製本　　株式会社　丸井工文社

R100
古紙配合率100%再生紙を使用しています