

議員と議会はどんな仕事をするのか

議会技術研究会共同代表
渡 辺 三 省

1 二元代表制と議会の構造

はじめに、議会の議員の現状を中心にお話しします。

現在、議会技術研究会では道内六〇自治体議会に対して調査を実施しています。結果はまだ出ていませんが、現時点で概括してみると、二極化というか三極化といえるほど議会改革には差がみられます。芽室町議会は改革がすすんでいると感ずますし、コツコツ改革をすすめている議会があります。一方、現状のまま変わらない議会もあります。ただ、議会基本条例ができてから一〇年以上が経過していますので、議会全体の状況はだいぶ変わってきている印象は持っています。

資料には、札幌市教育委員会が市内の中学校で使用している『新編新しい社会 公民』（東京書籍）の教科書に基づく資料があります。元栗山町議会議務局長の中尾修さんが、栗山町の議会報告会が教科書に取り上げられたと話していたことを思い

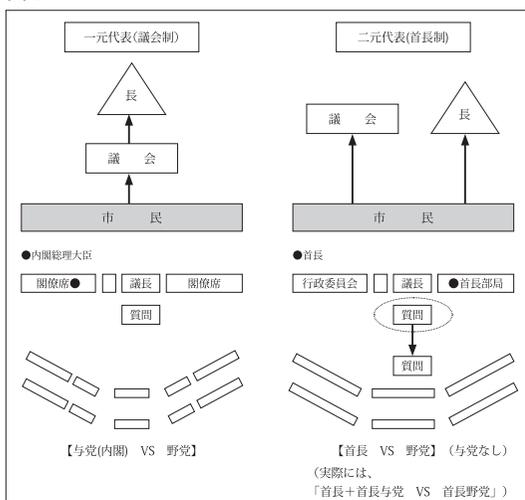
出し、資料として載せました。

教科書には「地方議会の活性化」として、議会報告会や二元代表制のことが書かれており、この一〇年間で外からみる議会の評価が変わってきているといえるのかもしれない。地方議会の役割として、「地域のさまざまな声を反映することが期待されている」「条例を定めたり、予算を議決する」など、非常にわかりやすく整理されている印象を受けました。また、「住民が首長と地方議員という二種類の代表を選ぶ二元代表制が、地方自治の特徴」と現状を的確に表わす形で書いてあります。

ここでとりわけ注目したのは、教科書に載っている大阪市議会の議場の写真です。どこかで見かけたことがあるような気がしたのは、議場の構造が国会と同じようになっていたからでした。教科書には「地方公共団体における議会と首長も、国会と内閣の関係と同じように、たがいに抑制し合い、均衡を保つ関係にあります」と記述されていますが、国会と内閣の関係と同じようにという記述は、しつくりいきません。

議会の構造について、松下圭一先生の『自治体は変わるか』（岩波新書、一九九九年）で政治機構を分かりやすく記した図があります。そして議場の図は私が作成しましたが、制度が違うにも関わらず国会も地方議会も一緒の構造です（図1）。国会は、議院内閣制でかつ与党対野党の対決となりますので、このように向き合った議場配置になります。自治体議会も本来首長対野党（与党なし）の構図であるべきところ、実際には首長プラス首長与党対首長野党という構図となっているのがほとんどです。自治体議会が首長対野党の構造となるのは、議員と首長の両方が住民から選ばれる二元代表制で、首長部局と議会がそれぞれ別の機関であり、いつてみれば議員全員が野党的な意識で首長側

図1



と対峙しなければならぬのですが、現状は、そのようなことになっていないことがほとんどだと思います。

一〇年ほど前、三重県議会を視察した際、議員の質問席は首長側に向く形で置かれていました。これは、同議会の改革の成果の一つです。議員は議員側に向けて質問するのではなく、三重県議会の議場のように首長側を向いて質問するのが理想だと思います。議場が変わることで自治体議会のあり方も議員の行動も変わってくるのではないかと考えているところでです。

一方、首長と議会は「車の両輪」で表現されることが多いのですが、ほとんどの自治体においては、首長側・行政側の力が強いのが実態で、車はシャフトで両輪が繋がって駆動している以上、連う動きはできません。あるいは、車輪の大きさが首長と議会で違う場合、円滑な走行ができないともいえます。そうした実態を踏まえても「二元代表制」にふさわしいよう、議場の構造を変えていく必要があると考えています。

2 議会と議員はどんな仕事をするのか

今回のテーマは「議会と議員はどんな仕事をするのか」ですが、議会と議員はイコールと思われるかもしれませんが、議会は合議制機関ですから、議論をして決めていき、決めるのは議会の構成員である議員です。しかしながら、議員一人ひとりの意思は重要ですが、討議を行い、最終的には多

数決により、議会の意思としてまとまります。とはいえ、結論に至る議員間の討議は、議会にとって重要な要素と言えます。よく議会は「立法機関でなければならぬ」「条例提案をしないのはダメな議会だ」と報道されていますが、果たして、それが議会活動のなかで必須の条件なのでしょうか。

日本国憲法第四十一条で国会は「国の唯一の立法機関」とし、第九十三条で自治体は「議事機関として議会を設置する」と規定しています。地方自治法では、議員の条例提案権を認めています。憲法の趣旨を踏まえれば、議事機関としての討議が求められているのではないのでしょうか。もちろん、議会の立法活動は重要ですが、議員数や議会事務局の職員は少なく、難しい面があります。そうした前提を踏まえると、立法活動以外に議会としての政策活動があるのではないかと、そうした疑問から考え、議会技術研究会においてまとめたのが、「五分野、二一項目の「議会・議員としての政策活動一覧」です（表1）。

自治体議会は合議制機関として活動しますが、これは表の第二分野から第五分野の政策活動です。議員個人の活動は第一分野に該当し、一般質問や文書質問を行い、さらに住民の声を適切に反映するという意味で、住民との交流があります。

合議制機関として、議会の政策活動は立法だけではなく、多様な活動があり、政策活動として立法活動以外のものが多くを占めていることをこの表から理解できると思います。

表1 議会・議員としての政策活動一覧

政策活動の種別	政策活動項目	法、条例等の別	政策活動の内容
1	① 議員個々の活動	本会議、委員会での質問	長の提案に対し、選択肢を提示し、争点化する。
	② 議員個々の活動	文書質問	
	③ 議員個々の活動	住民・団体との交流	
2	④ 合議的活動	議員提案条例	議員立法により、自治体の政策課題の解決を図る。
	⑤ 合議的活動	議案	
	⑥ 合議的活動	議案審査	
	⑦ 合議的活動	常任、特別委員会提案条例	
	⑧ 合議的活動	意見書、決議	
	⑨ 合議的活動	政策、予算要望	
3	⑩ 住民力との連携	長提案の条例、予算・決算等の審議、修正	長の提案に対し、選択肢を提示し、争点化する。
	⑪ 住民力との連携	自治法	
	⑫ 住民力との連携	条例等	
	⑬ 住民力との連携	自治法、条例	
	⑭ 住民力との連携	条例等	
	⑮ 住民力との連携	一般会議	
4	⑯ 外部の知見活用	自治法	長の政策を事後的に評価し、その後あらたに選択肢を提示し、争点化する。
	⑰ 外部の知見活用	自治法	
	⑱ 外部の知見活用	公聴会、参考人制度	
	⑲ 外部の知見活用	条例等	
	⑳ 外部の知見活用	自治法、条例	
	㉑ 外部の知見活用	条例等	
5	㉒ 他議会上との連携	条例等	住民の意見等を政策に反映。
	㉓ 他議会上との連携	条例等	
	㉔ 他議会上との連携	条例等	
6	㉕ 他議会上との連携	条例等	住民の意見等を政策に反映。
	㉖ 他議会上との連携	条例等	
	㉗ 他議会上との連携	条例等	
7	㉘ 他議会上との連携	条例等	長の政策を事後的に評価し、その後あらたに選択肢を提示し、争点化する。
	㉙ 他議会上との連携	条例等	
	㉚ 他議会上との連携	条例等	
8	㉛ 他議会上との連携	条例等	住民や外部の意見等を議会改革・活性化に反映させることをとおして、議員力・議合力を高める。
	㉜ 他議会上との連携	条例等	
	㉝ 他議会上との連携	条例等	
9	㉞ 他議会上との連携	条例等	外部の意見等を政策に反映。
	㉟ 他議会上との連携	条例等	
	㊱ 他議会上との連携	条例等	
10	㊲ 他議会上との連携	条例等	普遍的な政策・制度について、政策要望など、国や北海道に対し選択肢を提示し争点化を図るとともに、連携により政策・制度の実現や質の向上につなげる。
	㊳ 他議会上との連携	条例等	
	㊴ 他議会上との連携	条例等	

※ 上記の政策活動に加えて、自治体の課題の整理や、「議員個々の活動」方策として、情報公開条例に基づく公文書公開請求又は情報提供の利用もあり得る。

たとえば、首長提案の条例案や予算を審議して修正し議会が決定したことは、当然、政策活動の一つになります。首長から出された事業や政策を事後的に議会が評価し、この事業は問題があると判断、チェックすることも政策活動です。

一方、行政の力が強くなっている状態を変えていくことも議会の活動として重要です。住民との連携として、議会報告会や議会モニターなどを行って、その結果を首長に政策提案する。政策を実行するのは首長側になりますので、行政の活動を変えていくことも議会の究極的な仕事、使命になっていくもの

と考えています。渡島管内福島町の事務事業評価シートは、事業の目的、必要性、有効性、達成度、効果性など詳細な評価書となっています。議会はこの評価書を元に事業の可否を含めた指摘をしていて、これは議会の政策活動であり、行政を変えていくきっかけになるでしょう。そう考えると、議会技術研究会顧問で、北海道大学名誉教授の神原勝先生が作成した「事業別政策調書のフレーム（新版）」（本誌二〇一七年一〇月号）は、行政の活動を変えていく効果的なツールになると思います。

これまでは、議会のなかを変えていく仕組みづくりが、様々に試行錯誤しながら取り組まれていますが、これから先にすすんでいくこととして、議会から行政を変えていくことが必要になってくるでしょう。

ただ、政令指定都市のような大都市の議会が行政を変えることはなかなか難しい。市の行政区に議会はありませんが、今後は行政区単位の常任委員会を設置し、区選出議員が一つのまとまりとなって、行政を縦割りから横割りに、総合的視点で区行政、ひいては市政全体を変えていくことが課題になると思います。これについては、区の常任委員会の法制化の動きもありましたが、現行の法制度でも実現可能であり、積極的な取組みを期待します。

3 全国の市町村議会のつぎ

次に、全国町村議長会「第63回町村議会実態調

査結果の概要」（二〇一八年二月）と全国市議会議長会「平成29年度市議会の活動に関する実態調査結果」（二〇一七年一〇月）から、特徴的な活動を紹介します。

① 町村議会のつぎ

町村議会の議会基本条例の制定状況は、制定が三割、未制定が七割程度です。人口数百人の村から、五万人前後の町村もあるので、一様に捉えられません。平均すると一町村当たり議員定数は二・二人。同じく議会事務局の平均職員数は二・五人ですから二人から三人の少ない職員で議会の業務を遂行しています。

条例提案数は、定例会と臨時会を合わせて首長提案約二万五〇〇〇件程度に対し、議会提案は五〇九件で、首長提案に対する議会提案の比率は二〇％程度にしか過ぎません。議員数が少なく、事務局体制も十分でないなか、立法活動が厳しいことは数字からも明らかです。

一方、首長提案の原案可決率は条例案九九・四％、予算案九九・六％と、一〇〇％に近い数値となっています。議論をしても、ほぼ修正がないまま可決されています。

議会報告会を実施しているのは約四〇％、未実施が約六〇％です。議会モニター制度を導入している議会は四九議会、全町村議会の五・三％しかありません。参考人制度を活用しているのもわずかで、こうした制度導入の余地は十分にありま

② 市議会のつぎ

市議会の議会基本条例の制定状況は五七・七％（四七〇議会）。議員の条例提案数は七五件、委員会提出は二七六件で両方を合わせて約一千年です。一市議会あたりの議員提案条例は〇・九件で一件に満たない状況です。町村議会と同様、議員数や議会事務局体制の問題で、提案数が増えないとみています。

他方、首長提案の条例数は約三万三〇〇〇件あり、首長提案条例数に対する議会提案条例数の比率は三％で、町村議会の二％よりは高くなっています。一方、市長提出議案の原案可決率は九九・三％ですからほぼ一〇〇％です。この傾向は、町村議会と同様です。議会報告会を行っているのは三三三議会と全体の四割強。参考人制度、議会モニター制度も市議会の数からみるとほとんど活用されていないといわざるを得ない状況です。

常任委員会を原則公開しているのは四五・五％（三七〇議会）、特別委員会の原則公開は四五・〇％（二六六議会）で、いずれも半数を下回っています。一方、委員長・委員会の許可により公開している制限公開は常任委員会五四・二％（四四一）、特別委員会五三・一％（四三二）で、原則公開より多くなっています。委員会室の構造上、傍聴が難しいことがあるかもしれませんが、委員会は原則公開が基本であり、いまだに制限公開の方が多いというのは驚きです。議会改革「以前」の問題と

調査結果の詳細な分析が必要ですが、議会と議員の活動がこうした実態である以上、条例提案といった立法活動は難しいと思います。しかし、繰り返しますが、議会の活動は立法活動だけでなく、議会・議員としての政策活動は多様であり多元的です。表1の政策活動一覧のどれを実践するかは、それぞれの議会の状況もあるでしょうし、活動する分野はたくさんあることを理解いただければと思います。

4 住民との関係を重視した議会改革へ

私は札幌市職員になって三〇年以上経ちますが、そのうち三分の一ほどを議会事務局で過ごし、その間二年ほど全国市議会議長会にも派遣されました。その後は市民の立場でいろいろ議会の研究に携わっており、この間、議会改革は変わってきたことを実感しています。

一九九〇年代から二〇〇〇年代はじめの議会改革は、議員定数を削減して自治体財政に寄与させるという議論が多く見られました。一方では、議会運営のあり方として、議員定数の法定定数を廃止し条例による定数制度導入、常任委員会数の制限廃止、定例会の招集回数自由化など、議会運営に関わる改革はすすんできました。しかしながら、住民と議会の関わりについての改革の視点は欠けていました。そうしたなかで、二〇〇六年に栗山町が議会基本条例を制定したことで、いまの

議会改革のベースができてきたと思います。

東京大学名誉教授の西尾勝先生は『都民参加の都政システム』（東京都民生活局編一九七七年）のなかで、議会が、首長が直接市民と直結するのは議会軽視であると主張するのは「議会迂回説」として批判的に捉え、参加は議会機能を活性化させることになるなど、一つひとつ問題点を指摘し解決への方向性を示しています。そして、この当時の西尾先生の指摘は、栗山町の議会基本条例制定以降の住民参加の取組みに結実していると思います。

議会内部の改革だったものを、今後は議会への住民参加を拡充して、政策を提案し、行政を変えていくことが求められるでしょう。

この講座に参加している議員の方で、議会改革に取り組んでいるところは次の段階の活動があるでしょうし、あまり議会改革に取り組んでいない議会から参加している方は、改革意欲を持ちながら、議会の運営改革に取り組もうとしていることと思います。

これから議会をどう動かしていくかは難しい問題ですし、このような場で様々な取組みを学んで吸収し、自らの議会で実践しようとしてもうまくいかない苦しさがあるはずですが、だからこそ、次なるステップへ向けて、こうした場を活用して、何かを得ていただければ幸いです。また、参加者との交流をとおして、勇気づけられることでしょう。

議会改革短信第一九号で「議会における議員の調査」を書きました（本誌二〇一八年七月）。議会は調査権を有していますが、議員個人には調査権がありません。この議会の調査については、横浜市会が発行している『市会ジャーナル』（二〇一四年度第四号）では、議会の調査権についての法制レポートを載せており参考になります。

横浜市議会基本条例第一四条第二項で、市長等は議会又は議員から資料等の提出又は説明の要求があつたときは誠実に対応すると規定していますが、ただ、行政職員は、優秀で職務に忠実ですが、議員から資料要求があつた場合、内容を絞って簡潔に、必要最小限という意識が働いてしまします。また、小会派の議員は、質問時間の制約や行政からの資料収集に限界があることから、文書質問を取り入れることが考えられます。そこで、自治体の情報公開条例を活用することを提起したいと思います。自治体の情報公開制度を活用して、加工した情報ではなく生の情報を入手することができ、政策形成過程の記録や、何を記録し何を記録していないかも明らかにになります。情報公開制度の活用も調査のひとつの手段です。

以上で私の話を終え、第二部で皆さんと意見交換したいと思います。

へわたなべ かずみ