

議会機能の充実と深化を目指して

山田 一仁

はじめに

平成二九年は、地方自治法が施行されて七〇周年という記念すべき節目の年である。

地方分権改革の出発点とされる衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」が行われてから二三年が経過し、この間、分権改革の着実な推進によって、国と地方は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に変わり、義務付け・枠付けの緩和や事務事業の移譲等も少しずつだが、継続的に拡大されてきた。

それに伴い、地方自治体は処理する事務の増大とともに責任領域が拡大し、議決機関・監視機関として地方議会も、その機能の更なる充実・深化が求められてきた。

例えば、議会の活動理念とともに審議の活性化や市民参加等を規定した議会基本条例の制定は、北海道栗山町議会において初めて制定されてから十年が経ち、現在、全国の市議会（区議会を含む以下同じ）では約六割で制

定されるまでになっている。

そのほか、多くの市議会で、分権時代にふさわしい議会の役割を十分に発揮するため、試行錯誤を重ねながら議会改革に取り組んでいる。

しかしながら、市民の意向を汲み取り、執行機関に対する監視や政策提案等を行う議会の役割が、市民から十分に理解と評価を得ているかといえ、必ずしもそうだ、といい難いのが実情ではあるまいか。

そこで、地方分権の流れの中で、市議会や市議会議員が果たす役割は何なのか、なぜ、政策形成能力の向上が問われているのか、議会改革をどう進めて行くのか、どのように議員となる人材を確保するのか、そんな問題意識を念頭に置いて、議会機能の充実と深化にむけた方策を考察してみたい。

なお、文中意見にわたる部分は筆者の個人的な見解であり、全国市議会議長会としての意見でないことをあらかじめ申し添える。

一 適正な議員定数にするには

議員定数については、平成二三年の地方自治法の改正でこれまでの人口規模に応じて一律の定数を法定する形式が改められ、地方自治体が条例でその数を決められるようになった。このため、議員定数のあり方は、市議会においても最も関心の高い課題のひとつとなっている。

市民からは議員定数の削減を求められる場合も多く、定数削減を議会改革の目玉とする地方議会もみられる。

平成二三年と平成二八年の市議会議員定数を比較すると、平成二三年に全国で二〇、二六二人、一市あたり平均二五・五人⁽¹⁾となっているのに対し、平成二八年には一九、五二人、一市あたり平均二四・〇人⁽²⁾となっている。この五年間で定数が全国で七四一人減、一市あたり平均一・五人減と議員定数が減少傾向にある。しかしながら定数削減には相当に慎重な検討が必要ではないかと思われる。

各市のおかれた状況は千差万別である。それにともない市内の各地区（コミュニティ、集落、集落群など市域に至るまでの重層的な生活圏の広がり）でも、それぞれの生活圏レベルで、人口減少地区では集落からの人口流出、限界集落化、中心市街地の空洞化などが問題となる一方、人口集積地区では交通事故の増加、保健所や特別養護施設の不足、上下水道の老朽化など抱える問題も多様である。

これらの問題に行政が迅速に対応しなければならないことはいうまでもないが、行政には優先順位の判断や公平な取扱いに慎重な検討が求められる。行政対応だけに任せておくと、どうしても機動性に欠ける場合があり得る。

市議会議員は市域全体に関わる諸問題に取り組みむと同時に、日常的にそれぞれの地区に密着し、市民の多様な要望や意見、不満や不安をきめ細かく掬い上げている。

こうした議員の活動は、各地区の問題を機を逸せず議会に取り上げ、行政として解決すべき課題に位置付けることにつながっている。同時に、期せずして市民の不満や不安を吸収し、社会の安定を確保することにも大きく寄与していると思われる。

地方分権がもっと進展し、市の権能がさらに拡大していけば、市民の日常生活に密着した市議会議員の役割は

一層重要性を増していくだろう。

定数削減を検討する場合にも、地域の各地区が抱えるさまざまな問題の所在について、併せ熟慮することが重要である。とりわけ広範囲に合併した市ではそうである。

議会改革の大義の下、単純に定数削減だけを追求すれば、各地区の問題を行政課題として提起する大切な代弁者を失い、地域の周辺では疲弊が加速しかねない。定数は少ないほどよいとは単純にいえず、一定規模の定数を確保することが必要となろう。

議員定数は、簡素で効率的な議会運営の要請と各地区の活力の維持向上との絶妙なバランスを図りながら、それぞれの地方議会がその責任と判断に基づき主体的に決定すべき問題であろう。

二 議会の政策機能を充実するには

(一) 政策形成機能を発揮するための場づくり

市議会議員による新しい政策条例案の提出状況についてみると、平成二八年には八一四市中一〇六市、一四九件⁽³⁾に止まっている。

現状では、条例はじめほとんどの政策は市長から提案されるので、市民からは議会が機能していないのではないか、と批判される原因となっている。

また、市長からの提案は執行側と議会との間で議案提出前にあらかじめ意見の調整や素案の修正がなされるこ

とが多いので、公式の場である議会の本会議や委員会の場が形骸化しやすい。これが議員間の討議プロセスがほとんどないこととあいまって、議会審議のプロセスが不透明だと批判を招く結果となっている。

議員が条例提案し、議員間で活発な討論を行うことを通じて政策を形づくる、そうした政策・立法機能を十分に発揮できていないことには、いくつかの要因があると思われる。

一つは、一部の大都市を別にすれば、市議会を補佐する事務局の体制が十分でなく、くわえて議会事務局の人事に関して市長の影響が強い市も多いので、政策に精通したベテラン職員層の厚みを形成しづらいことがある。

二つは、政令指定都市を別にすれば、一般市では大選挙区制度がとられ、市議会議員の選挙は一つの選挙区に複数の者が立候補して互いに争うことになる。同じ党派に所属していても議員同士がライバルとなり、議員間の親密な協調体制がづくりにくいことがある。

そのためか、議員間で政策を検討し協議する場が形成されにくく、議員や委員会から政策条例案を提案するに当たって政策を検討し協議する場を設けている市議会は、平成二六年で一五二市に止まっている⁽⁴⁾。

しかしながら、議員間で意見交換や政策議論を行う自由討議制を取り入れている議会も多い。平成二八年には八一四中四七一市、五七・九%が条例や規則等で制度化している⁽⁵⁾。今後、議員間の討議は政策形成機能を高める議会のツールとして、その積極的な活用を検討すべきだろう。

その際、最終的に議決など結論に至る意思決定のプロセスの透明度を高め、議会の判断の論拠を市民に対して明確に示すことが重要である。討議の過程では、随時に市民が議会に対して意見を述べたり、議員との間で質疑

を行ったりできる場の設定にも配慮がいるだろう。

こうした議会運営の改革には、それぞれの市議会がこれまでつくりあげてきたルールや慣行を思い切って変更しなければならぬ場合もあろう。それだけに各市議会で議会運営の現場を知悉する議員各位の意識改革が求められる。

(二) 予算に対する審議の充実

議会は行政活動の執行状況を監視・統制する機能を持つほか、予算や条例などの議決権を持つ。中でも予算の議決権は条例の議決権と並んで議会の最も重要な権限である。

地方自治法第九七条第二項では、議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げないとしつつ、長の予算の提出の権限を侵すことはできないとしている。

長の予算の提出権限を侵すとは、長が提案した予算の趣旨を損なうような増額修正をいうとされている。議会に提出された予算案に新たな款項を加えたり、継続費や債務負担行為などに新たな事業や事項を加えることは、これに当たると解されている。

そのためか、平成二六年に市議会議長を対象にした調査⁽⁶⁾では、「予算の増額修正に制約は必要ない」という回答が八一三市中二〇三市、全体の二五・五％に止まっている。

予算の提出権限を侵すかどうかは、増額修正しようとする内容、規模、予算全体との関連、行財政運営への影響度などを勘案して具体の事案に即して判断すべきとされているが、その境界はきわめて不明瞭である。

地方自治法で、長の予算提出権を侵さないかぎり予算の増額修正は認めていても、現実的にはその行使に大きな制約となるであろう。

一方、国会の予算の修正権については、明治憲法下とはちがって現在の日本国憲法下では国会の予算審議権を制限する規定は何ら設けられておらず、予算に対する修正権に制限がないと解されている。

地方分権改革などの影響によって、市の歳入構造は少しずつ地方税や地方交付税、地方譲与税といった一般財源が増大し、国庫補助金が相対的に減少する傾向にある。市の財政運営の自主性が高まることは望ましいことではあるが、同時に予算の議決権を有する市議会の責任が重くなることを意味する。国の方針に従って議決したといった弁解は次第に効かなくなるだろう。

議会は、長と共に、多種多様な市民の要望や意見、不満や不安を背負っており、議論を尽くした上で必要な場合には予算に反映しなければならぬ責務を有する。国会と比較しても、予算の減額であれば制約はないが、増額では制約があつて当然だということにはならないだろう。

地方議会の予算増額の修正権を制約する地方自治法第九七条第二項は、ある種の地方議会不信に根差した規定といわざるを得ない。

最終的に長は再議権を有するのであるから、予算の修正については、減額か増額かを問わず議会の良識に任せざるべき問題ではないか。予算の増額修正を大きく制約している現行規定は、廃止に向けた検討が望まれる。

(三) 決算審議の充実

地方自治体では、地方自治法の規定に従い、毎会計年度、決算を調製し、監査委員の意見を付けて議会の認定に付さなければならないことになっている。

また、議会の認定に付した決算の要領を住民に公表しなければならないとされている。

決算審査とその認定は、執行機関の予算の執行状況を監視する議会の代表的な権限である。同時に、翌年度以降の予算案の審議に当たって貴重な判断材料を提供し、修正を含む予算の議決を通じて議会の政策形成機能に橋渡しする重要な機能を有している。

市議会の決算審議状況をみると、平成二八年では八一四市中七八〇市、全体の九五・八%が議会として何らの意見表明をつけることなく決算を認定している。附帯決議した議会は一六市、決算を不認定とした市は九市にとどまっている。

このような状況からは、議会における決算審議が低調であるかのような印象を与えるかもしれないが、議会が決算を不認定としても決算の効力に何ら影響がないとされている制度的要因の故であるとも考えられる。

そのため、市議会議長会などでは長年、決算を不認定とした場合の長の対応措置を地方自治法に規定するよう要望してきた。

平成二九年六月地方自治法が改正され、自治体の長は、決算不認定の場合に、その不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会等に報告、公表しなければならないこととされた。平成三〇年四月一日からの施行である。長年の地方議会側からの要望が実現したものであり、決算の重要性が再認識されたことは

大変意義深い。

この改正がなされたことにより、市議会でもこれまで以上に決算審査を充実させる責務が大きくなったことを自覚すべきであろう。

また、予算の審議に際しては、直近の決算審査の結果を最大限活用して、予算審査と決算審査を実質的に一体化するような工夫にも取り組むべきであろう。

(四) 多様な議会開催方式の検討など

議会の開催は長による議会の招集が前提となるが、突発的な災害等が発生した場合など、議会が住民の代表機関として如何に迅速に対応すべきか。近い将来大きな地震の発生等が予想されている現在、平時から十分検討しておくべき重大な課題であろう。

長の専決処分が用意されており災害時の議会開催などない方がよい、といった見解もないではない。しかし、緊急事態の態様を問わず、すべて専決処分に任せてよいと断言できるだろうか。

もちろん、専決処分によって迅速かつ機動的・弾力的に対応すべき局面も多いことはもちろんである。一方、その自治体全体として、議会の承認のもとにあらかじめ大きな方針を決定しておくことがその後の施策展開にとって望ましい局面も想定される。災害復旧の大方針や応急対策に大規模な予算を要し、市長の判断だけでは荷が重いような事態もあり得るだろう。自治体の危機管理の一環として、議会の開催方式が検討されるべきである。災害時にかぎらず平時においても、市民からの要望・意見等に対して迅速に調査・審議できるような体制を整

備しておくことが望ましい、といった意見もある。

これまで、地方議会の開催は、年四回の定例会と必要な都度の臨時会の開催によって運営されてきたが、平成二四年の地方自治法の改正により、通年会期が可能とされた。このため、最近では、通年会期制を採用する議会も少しずつ増加している。

議会の審議をより充実・深化させるため必要な場合には、地域の実情に応じて改めて議会開催の方式を検討することがあつてよいだろう。定例会方式か、通年議会方式かといった議論だけでなく定例会方式であつても回数は条例で定めることとされているのだから、会期のあり方を含め、定例会の回数を見直す方式もあつても良いのではないか。

なお、全国市議会議長会などでは長年にわたり、地方自治法の改正を要する制度的課題として、議会を代表する議長に議会の招集権を付与することを求めている。今後とも引き続き要望していく必要がある。

三 議員の人材を確保するには

人口減少と高齢化の影響もあつて、地方議員のなり手不足が深刻化している。高知県大川村では、一時期、議会を廃止して有権者が予算案や条例案など審議する「町村総会」の設置を検討する動きも見られた。

議員のなり手不足は、無投票当選の増加を通じて投票率の低下を招く恐れがある。

市議会議員の無投票当選人の割合は平成一九年の統一地方選挙で一・七%、平成二三年の統一選では一・三%

と若干割合が低下したものの、平成二七年には三・〇%と大きく跳ね上がっている。都道府県議会議員選挙や町村議会議員選挙ではこの間無投票当選人の割合が次第に高まっており、一時的な現象だと看過するわけにはいかないだろう。歩調を合わせるように投票率も平成二七年の統一地方選挙で都道府県・市区町村通じて過去最低の四六・四六%を記録している。地方議会への無関心につながりかねない忌々しき問題である。

特に若い世代が議員になりたがらないのは、議員活動が地域住民との交際をはじめ広範多岐な分野にわたり決して楽な仕事ではないこと、議員報酬だけでは必ずしも生活が容易でないこと、議員退職後の年金保障がないことなどが考えられる。これでは、六〇代以下の若い世代が仕事を辞め地方政治に飛び込もうとはしないだろう。

平成二六年⁽⁹⁾現在、地方議会では、五〇歳未満の議員が占める割合が一七・三%に過ぎないのに対し、六〇歳以上になると五六・二%に跳ね上がっている。

将来、地方議員の多数は今の六〇代中心から七〇代中心に移行し、ほとんどの議員が高齢者に替わる可能性も否定できない。

さらに、議会活動のほか地域における市民のニーズ把握など、兼業では職責を十分果たせないほど日常的に地方議員に求められる職務も増えてきている。

平成二九年で市議会議員の専業割合は、四三・二%と増加傾向にあり、主に都市部を中心に専業化が進んでいる。ますます議員のなり手不足が深刻化することが危惧される。

地方議員となる若い人材を確保するためには、議会活動だけでなく日々の議員活動にも一定の配慮を払い、議員報酬はこれら全体の対価という観点から、若い世代が地方議員を職業とすることができるとの程度の報酬にするこ

とが必要だと考える。

また、国民の幅広い層からの政治参加や地方議会の人材確保の観点から、地方議会議員の厚生年金加入のための法整備を早急に実現すべきであると考ええる。

- (1) 平成二三年全国市議会議長会市議会議員定数に関する調査結果
- (2) 平成二八年全国市議会議長会市議会議員定数に関する調査結果
- (3) 平成二八年全国市議会議長会市議会の活動に関する実態調査結果
- (4) 平成二六年全国市議会議長会概況調査結果
- (5) 平成二八年全国市議会議長会市議会の活動に関する実態調査結果
- (6) 平成二六年全国市議会議長会概況調査結果
- (7) 平成二八年全国市議会議長会市議会の活動に関する実態調査結果
- (8) 平成二九年全国市議会議長会統一地方選挙の結果
- (9) 平成二六年全国市議会議長会概況調査結果
- (10) 平成二九年全国市議会議長会市議会議員の属性に関する調査結果

(全国市議会議長会会長)