

県内自治体議会改革の

現況と課題

三重県地方自治研究センター 上席研究員 高 沖 秀 宣



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一)三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

1 はじめに

昨年(2014年)、自治体議会において全国的に大きな話題となったのは、兵庫県議会のいわゆる「号泣議員事件」であり、その後、不正使用疑惑事件に発展したことは記憶に新しいところである。その影響もあつてか、全国的には現在、自治体議会に対し厳しい批判が寄せられていて、選挙民である住民の勢いもあり、多くの自治体議会では、「自治体議会不要論」に抗すべくもなく定数を削減したり、議員報酬や政務活動費の減額を強いられているような状況である。

しかしながら筆者は、このような定数削減や議員報酬・政務活動費減額は、自治体議会の権能を今まで以上に小さくする方向につながり、従来から言われている憲法や地方自治法に基づく「二元代表制」における議会と首長の力のバランスの偏りが、より大きく首長側に傾くものと思われ、我が国の民主主義の発展にとってはいささか残念な方向に向かいつつあるという認識に立っている。

二元代表制における地方自治は、議会と首長の力が適度な均衡と抑制の関係を保ちつつ、それぞれの自治体が、住民福祉の向上・増進を目指して歩んでいくものとの思いがあるからこそである。適度な均衡がとれていることが望ましいが、残念ながら全国的に自治体議会の現実には、圧倒的に首長が優位のまま推移していて、議会が首長の追認機関と化しているような状況であると思われる。この状況を何とか打開し、閉塞感を打ち破ることが今後の自治体議会改革の課題であろう。

一方、視点を三重県内市町議会の改革度に向けると、昨年公表された「日経グローバルの議会改革度ランキング」(市区議会対象)では、四日市市議会が全国トップであり、次いで伊賀市(6位)、鳥羽市(7位)、松阪市(21位)、桑名市(38位)と上位40位までに5市議会がランクされ、また、早稲田大学マニフェスト研究所の「議会改革度調査2013ランキング」(都道府県及び市区町村議会対象)では、三重県議会のトップに次いで、四日市市議会が2位であり、次いで伊賀市(12位)、松阪市(27位)、鳥羽市(51位)、亀山市(55位)、鈴鹿市(89位)と100位までに7市議会がランクされていた。また、早稲田大学マニフェスト研究所の調査では、都道府県別の市区町村議会平均ランキングも公表されており、それによると三重県は、市・区ではトップ(因みに2位は京都府、3位は神奈川県)をキープし

ているが、町・村では45位(トップは神奈川県)であり、市区町村全体で見ると7位(トップは兵庫県)となっている。この2つのランキング調査を見る限り、三重県全体の平均としては、市議会のトップは特筆されるが、町議会はかなり低い位置にあると言える。

したがって、今年4月には統一地方選挙が実施され、県内市町議会でも四日市市、鈴鹿市、鳥羽市、朝日町、川越町等で新議会の構成議員が決定するが、統一選後には市議会に比べると町議会の改革のレベルを上げることが期待される状況である。

2 議会基本条例の制定状況と議会改革

① 制定状況

県内自治体の議会基本条例制定状況は、表1のとおりで、県内14市のうち9市が、15町のうち大台町のみが制定している状況である。(注①)

(表1)

三重県	2006年	12月
伊賀市	2007年	2月
亀山市	2010年	6月
鳥羽市	2010年	12月
四日市市	2011年	3月
桑名市	2011年	10月
鈴鹿市	2012年	7月
松阪市	2012年	10月
尾鷲市	2013年	3月
大台町	2013年	9月

市議会では伊賀市が2006年の三重県議会に次いで2007年2月と他の市議会に比して制定時期が早く全国市議会でも最初に制定し、その先駆となったことは特筆される。

また、町議会では大台町が県内町議会では2013年に初めて制定したが、全国の町村議会では2割ほどの町村議会でも制定されており、大台町議会に続き他の町議会でも制定されることを期待したい。

② 制定後の議会改革

議会基本条例は、制定することが目的ではなく、制定後いかにその実効性を挙げることが重要であるが、制定後は果たして住民等に評価されているであろうか？そこで主な市町議会の現況は以下のとおりである。

ア 県内市議会いや全国市議会の中でも最初に議会基本条例を制定した伊賀市議会では、市民との意見交換の場の一つとして、議会報告会を設けることを義務化し、そして明文化した。これは、市民からの要請ではなく、積極的に出向いての議会報告会としている。住民自治協議会等の単位で開催することや、報告会での議員の役割、班編成など詳細は要綱で定められている。平成26年度は、4月、7月、10・11月、1・2月に全部で34会場で開催されており、1会場当たり概ね10人〜30人程度の参加人数である。簡単な報告書も公開されているが、議員と参加した市

民との間で活発な意見交換があったようには記録されていないのは残念である。

イ 全国トップの議会改革度を誇る四日市市議会では、地方自治法で通年の会期が認められた平成24年以前から、議会基本条例に通年議会を規定し、平成23年5月から施行している。通常は、5月中旬から翌年の4月末までが会期の定例会年1回制の通年議会であるが、これに関しては市民からは特段意見もないようである。

ウ 鳥羽市議会でも、平成26年5月から通年の会期を導入したが、これは議会基本条例に規定したのではなく、「鳥羽市議会の会期等に関する条例」等の制定によるもので、自治法に規定する通年の会期を採用したものである。その成果を評価するには早すぎるが、鳥羽市議会基本条例では、議会図書室の充実が注目されている。これは、議会改革の一環で、平成25年8月から鳥羽市議会図書室と三重県立図書館及び鳥羽市立図書館の相互連携を開始したことである。鳥羽市議会では、必要な図書について、県立図書館や市立図書館の図書を出しできる制度であり、また、レファレンスサービスも受けられるとのことで、鳥羽市議会の政策立案や政策提言には大きな戦力アップになるものと期待されている。

エ 松阪市議会では議会基本条例に、「議会力及び議員力の強化」を

規定して議会の権能の拡大を図っているが、中でも「反問権」だけでなく「反論権」も規定して市長等執行部との議論の活発化を図っている。

この「反論権」は、議会提案政策条例や補正予算の修正案の議決の場合等にその制定趣旨が生かされるが、議会基本条例制定直後に市長は補正予算の一部修正案が議決される前に反論権を行使しており、再議となる前の議論の活性化には役立つと思われる。

オ 尾鷲市議会基本条例では、第3章で「議員能力の強化」として政策討論会や自由討議の実施を規定している。また、第4章では「市民参加による強化」として、(市民窓口の設置と利用の促進)の見出しで、「正副議長室に、市民相談の窓口を設置し、広く利用を呼びかけます」と規定しているが、市民に広く利用されることを期待したい。

カ 県内町議会では最初に制定した大台町議会基本条例は、町議会としては注目すべき規定が見受けられる。例えば、「議会は、町民に対し、各議員の選挙公報等における公約の実現性、議案等に対する議員個々の採決態度を公表する等、議員の活動を的確に評価ができる情報を提供する」と規定し、また、「町長等は、一般質問の通告性の趣旨を重んじ、事前の答弁調整としてではなく、討議の充実を図る観点から、議会(質問議員)に

対して事前に答弁内容を示すように努める。」と規定している。いずれも、議会の在り方に対する議員等の決意が感じられ、町民からも一定の評価が得られているものと思われる。

このほか市議会では、いなべ市・伊勢市・熊野市等が、町議会では南伊勢町等が議会基本条例の制定に向けて検討中のものである。全国的にみると、市議会ではもう半数近くの議会が、町村議会でも20%以上の議会において議会基本条例の制定が進んでいる状況から、特に県内においては今後の町議会の議会改革に対する取組の高まりに期待したい。

3 議会改革の今後の課題

②において、議会基本条例の制定状況と議会改革について述べたが、繰り返すが議会改革は、議会基本条例の制定が目的ではないことは明らかである。しかしながら、県内各市町議会の議会改革の状況を見る限りは、やはりその根本規範となるべき議会基本条例を制定した方が議会改革は進みやすいと言えるのではないか。そうするとまだ制定に至っていない市町議会は、今後制定に向けて議会改革に取り組んでいくことが喫緊の課題であろう。

一方、既に制定した議会にあっては、制定しただけで議会改革が終わってしまったのでは意味がなく、今後は統一選挙後の議会を展望して「議会改革のレベルを上げる」こと

を課題とすべきではないかと思われる。

今後の課題としては、まず二元代表制において首長と対峙して政策競争をしていく上でも、4年任期の首長と対峙するには議長も地方自治法に規定されている4年任期を相当とし、リーダーシップを発揮するべきではないか。なお、全国の市議会においては2年任期としている議会は半数ぐらいで、任期4年は2割弱程度(注②)である。

この議長任期の問題に関しては、三重県議会が平成21年5月から申し合せで2年任期としていたが、いつの間にか1年任期となっているようであるが、議会改革の方向としては逆行しているのではないか。三重県議会は、議会改革のトップランナーと言われているが残念である。早く2年任期に戻し、やがては知事任期と対等に4年任期とすべきであろう。

次いで、議会運営においては、二元代表制において、いかに有効な政策決定を行っているかに注力すべきである。議会は、首長からの提案議案の追認機関ではなく、自治体の政策の質を高めるような政策決定(議決)を実践しているかが問われるべきである。この端緒な例としては、首長提出議案や予算の修正を適宜行い、また、議員提出条例の制定を行ったりして、自治体の政策の質の向上に寄与しているかどうかである。この自治体の政策決定を行うに当

たつては、今後はいかに住民を巻き込むか、いかに住民参画を求めているかが大きなポイントとなる。具体的には、委員会の運営において重要な議案に関しては、参考人や公聴会の制度を積極的に利用しているかどうかである。このうち公聴会制度は、多くの自治体議会ではあまり活用されていないが、これは議会の会期の問題とも関連し、三重県議会・四日市市議会や鳥羽市議会などのようにいわゆる通年制議会であれば活用しやすいが、現行の定例会年4回の会期では日程的に開催が難しいという問題がある。今後は住民参画を進める上でも、是非、通年制議会の導入については検討してみるべきである。

そして、議会の政策決定の質を高め、政策立案・政策提言を実施していく上では、政務活動費の活用は不可欠なものである。昨年は、兵庫県議会の号泣議員事件もあって、政務活動費に対する一般市民の目は厳しいが、二元代表制において議会がその役割を発揮し、議会としての存在価値を広く市民に訴えていくためには、政務活動費を活用しての政策調査等がより重要となってくる。三重県議会の月額33万円は別として、他の市議会の政務活動費の額は、もう少し増額すべきであるのに、「政務活動費は減額すべき」「政務活動費は無駄である」等の市民からの意見が多いのは残念である。議会自ら議員自らが政務活動費を活用しての政策調査の必要性をもっと訴えていく必

要がある。この点で、町議会といえども大台町が政務活動費を交付しているのは注目される。是非、町民福祉の向上のために活用されることを期待したい。

なお、三重県地方自治研究センターでは、今年度から県内各地域ごとに、「二元代表制の視点から自治体議会改革を考える集い」を開催し、近隣するいくつかの市議会議員・町議会議員と議会事務局職員が一



第1回 自治体議会改革を考える集い(2014年10月 於熊野市)

緒になって、「今後の自治体議会改革は、どうあるべきか」を議論することとした。第1回目は昨年10月に熊野市で開催し(添付写真参照)、第2回目は今年2月に桑名市で開催した。他の議会の議員や議会事務局職員とが意見交換することによって解決策を見出し、真の二元代表制の自治体議会制度が機能することに繋げていきたいと考えている。

また、地方自治研究センターでは、27年度に「市町議会の在り方研究会」を設置予定であり、今後の議会改革の方向性を提言したいと考えている。

このように、議会改革の今後については課題も多いが、統一選挙後は、どの市町議会も議会改革のレベルを上げるような取組を積極的に進めていくべきである。我が国の自治体制度では二元代表制が採用されているにも関わらず、現行はあまりにも首長の権限が大きすぎて議会の存在が小さいものとなっている。このアンバランスを解消し、適度な緊張と抑制の下で自治体議会がその役割を十分に発揮できるように「戦略」を持って議会改革に取り組むことを期待したいものである。

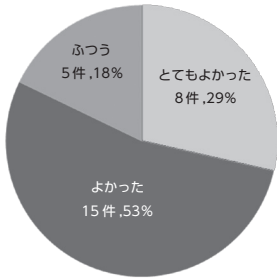
注① 平成27年1月末日現在 三重県地方自治研究センター調べ
注② 平成26年度「市議会の活動に関する実態調査結果」(全国市議会議長会)

まだだのはなし
 津うのドまんなかバル!
参加店アンケート結果
 第9話

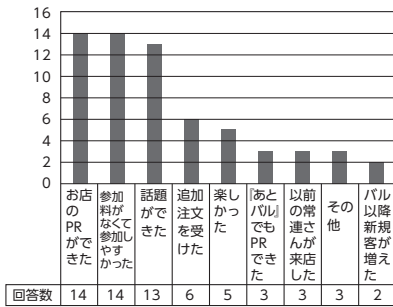
2014年11月15日、22日に開催した津うのドまんなかバルについて、前回は来場者アンケート結果について報告しましたが、今回は参加店アンケートの結果について報告します。

参加店アンケートは、忘年会シーズンの新規客があったか確認するため、年明けに行いました。年始のあいさつ回りも兼ねてのアンケート依頼となりました(笑)。参加店62店舗を一人で回ること改めて実感しましたが、開催地区である津市大門口地区の広さ(狭さ)と店舗の集中具合が、バルイベントに最適ですね。この地区自体が、まさに「地域資源」といえるのではないでしょう

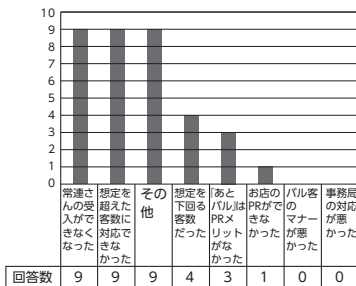
バルに参加した満足度



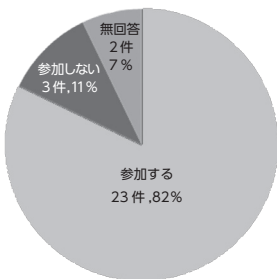
よかった点



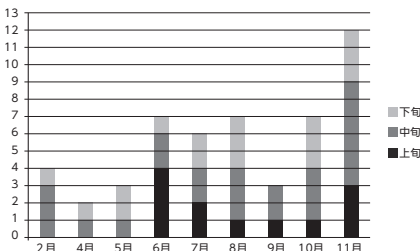
よくなかった点



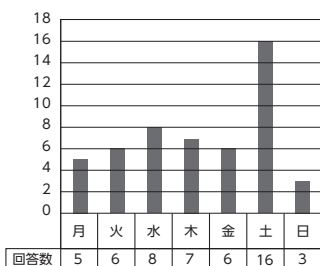
次回開催の際も参加しますか?



開催希望時期



望ましい開催曜日



か。さて、本題の参加店アンケートについて、参加店62店中、28店分回収ができました。回収した中での結果については、左にグラフで表しました。一つ安心したのは、『満足度』の部分で「よくなかった、全くよくなかった」という不満は0件であったことです。さらに『次回参加希望』についても、ほとんどが前向きに考えて頂けているので、今回の開催が今後の土台づくりにつながるものだったと評価できます。『よかった点』については、お店のPRができたこと、参加料が無料であったこと、話題ができたことが目立ちます。『よくなかった点』について、「常連さんの受入ができなくなった」「想定を超えた客数に対応ができなかった」ということが最も多く挙げられました。これは、「初めて

のお店でも気軽に入れる機会」を作り出すバルイベントの特性によるもので、当然発生する問題です。しかも、参加店のほとんどは小規模なお店ですので、常連客スペースと、バル専用スペースを分けて席を設置するというのも難しいので、この問題を解決できるアイデアがあれば、より参加へのハードルが下がることが期待できます。今後に向けた要素として、特に注目したいのは、『開催希望時期』『開催希望曜日』です。こちらとしては、一般的な居酒屋が、企業に対する忘年会の営業DMを発送し始める9月が適切だろうと思っていました。参加店側は11月開催を最も希望していました。また、お客が集中しますが、アンケートでは土曜開催希望が圧倒的な数でした。もちろん、

月々木での開催希望というのも多かったですが、土曜日の希望がとにかく多いですね。11月の土曜開催希望というのは、今回の成功体験によるものもあるでしょうが、今回開催の日程は、参加店の意向にも合致していたのですね。さて、今後の取組ですが、第2回に向けて事務局体制と開催組織の再編、企画づくりの構想など、津でのバルを「軌道に乗せる」ことが主となります。その他、他地域で行われているバルを調査し、事例集というものを作成したいと思っています。継続開催には何が必要なのか、何が課題なのかなど、「実践」したからその取材ができるかと思っています。というわけで、次回に向けてがんばります！報告書を完成させた後に・・・。

(主任研究員・増田)