

2017（平成 29）年 7 月 26 日 @新潟県町村議会議長会
 議会改革をめぐる最近の動向と課題
 「住民自治の根幹」としての議会を作動させる

山梨学院大学法学部教授・大学院研究科長 江藤俊昭

はじめに

1. 地方政治の負の連鎖

(1) 地方政治の負の連鎖

(2) なり手不足の 2 つの方向

① 限界集落→地方消滅→議会消滅

i 大川村ショック

ii 課題

- ・活動量、二元代表制→議論する場の欠如
- ・議会運営を準用（自治法 95）

表 住民総会の想定されるメリット・デメリット

	メリット	デメリット
想定できる事項	<ul style="list-style-type: none"> ・住民が政治にかかわる（市民教育） ・現場の意見が政治に反映されえる 	<ul style="list-style-type: none"> ・議案等を理解可能か ・合意形成は可能か（声の大きい人の独善、膨大な時間） ・参加者が少ないのではないか

注 1：自治体の活動量が多い場合、また参加人数が多い場合、デメリットが増幅する。

注 2：日本の自治体の場合、二元制、しかも巨大な財政、職員が配置される執行機関の首長が公選となっている。

表 自治法の準用の範囲

自治法が準用される（主なもの）	自治法が準用されない項目
権限（96）、定例会（102、102 の 2）、兼職・兼業禁止（92、92 の 2）検査・調査等（98、100）、議長選挙・権限（103、104）、委員会設置（109）、議員の議案提出権（112）、定足数（113）、公開原則（115）、表決（116）、事務局設置（138）	議員定数（91）、議員の選挙（公職選挙法）、議員の任期（93）、議会の解散（76、78、178）等

注：数字は自治法条文数

② 住民と考えるなり手不足（飯綱町議会、浦幌町議会等）

i 住民と歩む議会

ii 住民とともに考える議会

1. 町村議会の突破力

(1) 町村議会の突破力

——先駆的議会改革は町村から（報告会、議会基本条例、反問権、議決事件の追加、通年議会、提案の説明義務）

(2) 町村議会の特徴

- ① 議員定数の少なさ
- ② 議員報酬・政務活動の少なさ
- ③ 議会事務局職員の少なさ

(3) 町村議会の特徴のメリットとデメリット

- ① 日常的な交流・合議が可能→十分な委員会数が確保できない→定数確保・住民参加
- ② 職業を持っているために住民に身近→二足の草鞋→活動できる報酬・政務活動費
- ③ チーム議会が可能→活動に限界→議会事務局・議会図書室の充実

2. 地方行政重視と/から地方政治の台頭（資料2）

(1) 地方政治の誕生——地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ

- ① 地方分権
- ② 財政危機

(2) 2つの政治

- ① 首長主導型民主主義
- ② 二元的代表制（機関競争主義）

(3) 議会（議事機関）と首長等（執行機関）による政策競争

- ① 議会に驚くべき権限を与えている

（自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な計画、執行権限にも）

- ② なぜ議会に権限を与えるのか（住民代表機関＋議事機関）

（二十四の瞳効果＝多様性、12人の怒れる男たち効果＝論点の明確化、合意の可能性、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成）

*驚くべき権限の自覚を！！＝議会改革の起点

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議（問題をえぐり出す、第3の道の発見）→
独善性の排除（調査研究、住民との意見交換（議会報告会））

参考 自治法第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければ

ならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

二 予算を定めること。

三 決算を認定すること。

(四～十四 省略 財産の処分、契約など)

十五 その他法律又はこれに基づく政令(これらに基づく条例を含む。)により議会の権限に属する事項

○2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。

3. 議会基本条例の意義：住民自治を進める議会基本条例

(1) 議会基本条例の意義

① 議会・議員にとっての意義：議会・議員のマニフェスト

② 住民にとっての意義：参加のルール

(2) 住民自治の3つの原則——議会基本条例は自治のルール

① 自治における根幹という意味

② 議会運営だけではない(三者間関係のうち、住民—首長関係以外は明記)

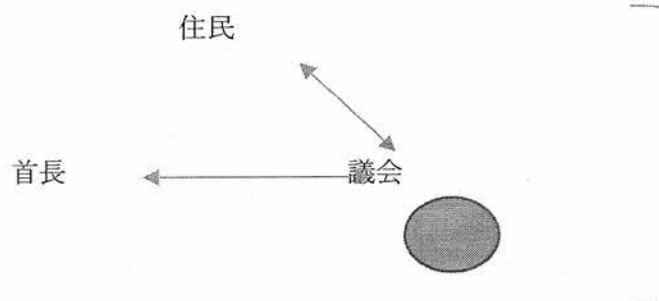
議会基本条例の構成：住民自治に関する条例

i <住民—議会>関係

ii <議員—議員>関係、議員の資質

iii <議会—首長等>関係

iv 原則、条件、危機管理等



<議会基本条例はバクハツ！これがなかったら…>

(1) それぞれの自治体の議会の規範とすべきルールなし

① 議員としてはばらばら(制度設計する際も何を基準にするのか)

② 住民も議会運営がわからない(ここがポイント、「見える化」の一步)

<p>(2) 議会改革の到達点がわからない</p> <p>①新しい議会改革が含まれている</p> <p>②改革の到達点がわかる</p> <p>(3) 構成要素 (何を規定するか)</p> <p>①住民参加の実現 (住民との関係 (公開、住民参加、議会白書))</p> <p>① 議会の存在意義 (自由討議)</p> <p>② 執行機関と切磋琢磨する (議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、執行機関に提案の説明義務、一問一答と反問権の付与)</p> <p>③ 条件整備 (図書室、議会事務局、議員報酬・政務活動費等)</p>
--

表1 議会基本条例の構成と基本項目

<p>【前文 (制定の意義、制定過程、議会 (住民) の想いを明示)】</p> <p>地方自治法の遵守とともに、「この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う」。(北海道栗山町)</p>	
<p>【議会運営の根本規範性 (議会運営の基本原則・法令等の解釈基準)】</p> <p>憲法、自治法、条例その他に明記されているバラバラな議会の規定を当該自治体でまとめ上げた基本原則 (自治基本条例がある場合はそこに最高規範性がある)。だからこそ、法令等の解釈基準。</p>	
<p>【新しい議会運営の3つの要素】</p> <p><住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会></p> <p>会議の原則公開、議員の賛否公開、参考人・公聴会の充実、議会報告会や住民との意見交換会の開催、陳情・請願を住民からの政策提言としての位置づけ・代表者の陳述 (茨城県取手市、栃木県大田原市)、委員会での傍聴者の発言機会の保障 (大田原市)、議会モニター、住民投票 (栗山町、愛知県高浜市)、など。</p> <p><議員間討議を重視する議会></p> <p>監視や政策提言としての一般質問・代表者質問、議員間討議の重視 (論点の明確化や合意形成の可能性)、会派の合意形成の努力、など。</p> <p><執行機関と政策競争をする議会></p> <p>一問一答方式、首長等への反問権付与、議員・委員会による条例制定改廃の提案への首長の意</p>	<p>【新たな議会を創り出す条件】</p> <p>議会事務局の行政からの独立した機関の位置づけ (北海道名寄市、同和寒町)、議会事務局職員の議員のパートナーとしての位置づけ (茨城県美浦村)、議会事務局の充実・役割 (調査政策機能を含む (鹿児島県出水市))・採用の手法 (議長との調整 (北海道芽室町、山梨県都留市))・専門家の任期付き採用 (高知県四万十町)、図書室の充実、定数 (横須賀市)、議員定数・報酬・政務活動費の決め方、専門的知見の活用、議会サポーター・アドバイザー、附属・調査機関の設置、議員・事務局職員研修、予算の確保 (滋賀県米原市)、など。</p> <p>【住民が議員となる環境づくり】</p>

<p>見表明権（滋賀県大津市）、議決事件の追加（自治法 96②）、専決処分基準（自治法 180（長崎県壱岐市）、首長等への説明義務（提案のコスト、総合計画における位置づけ、検討した他の政策等）、議決責任（福島県会津若松市）、議会活動サイクル（福岡県大牟田市）、委員会による政策提言（岐阜県白川村）、文書質問、など。</p> <p><3つの要素を実現する制度></p> <p>通年議会・通年期制（北海道白老町、同福島町、新潟県柏崎市）、定例回数（神奈川県横須賀市）、委員会（同）、広報広聴委員会・政策討論会等。</p> <p><議員・議長、議会の役割・責務></p> <p>議員・議会の役割と責務、臨時会の招集についての議長の責務（群馬県吉岡町）、議長・副議長選挙の立候補制（栗山町）、議員の議決責任（兵庫県西宮市）</p>	<p>誰もが議員となり活動できる条件整備の明確化（神奈川県秦野市、長野県上松町）。</p> <p>【新たな必要な規定】</p> <p><議会としての危機管理>議会版BCP（業務継続計画）策定（大津市）、指揮系統の序列等の要項策定（茨城県小美玉市）、体系的な危機管理条項（福島県郡山市）</p> <p><自治体間連携・議会連携・自治体内分権>市町村間・都道府県間・両者間の議会間連携、自治体内分権（長野県飯田市（議会提案による自治基本条例））</p> <p>【議会改革の推進】</p> <p>議会基本条例の見直し（市民からの意見聴取（新潟県上越市）、改革推進組織設置</p>
---	--

注：広がっている議会基本条例の項目を素材としている。いまだ、希少ではあるが重要である事項についても明記している（その際自治体名を記している）。前文は、従来は憲法、法律、条例を考慮すれば、憲法と教育基本法だけであった。今日、法律では基本法などで前文が規定されている。基本的な法律であり、その制定時の想いを明確化していることにより、規範性がある。自治基本条例や議会基本条例で規定された前文も同様である。自治体を明確に「政府」と規定している議会基本条例もある（福岡県田川市、同豊前市、宮城県蔵王町、福島県南会津町）。

出所：江藤俊昭「自治体議会学のススメ」『ガバナンス』2016年6月号（一部加筆修正）。

4. 地域経営を担う議会の活動視点—自治・議会基本条例と総合計画

(1) 総合計画と自治・議会基本条例

- ① 地域経営の軸（ヘソ）＝総合計画
- ② 地域経営のルール＝自治・議会基本条例

(2) 実効性ある総合計画が！

- ① 予算と連動、② 個別計画と連動、③ 首長の任期と連動

(3) 思いつき質問から「マニフェスト型質問」

(4) 総合計画を軸とした地域経営

①問題状況地方自治法一部改正（基本構想制定の義務化の廃止（自治法2④））に伴う対応→議決事件に追加→自治基本条例・議会基本条例、総合計画根拠条例（総合計画の運用に関する条例、北海道栗山町2013年4月1日）

「市町村は、総合的な計画行政を行うために、議会の議決を経て、基本構想を策定しなければならない」（自治法2④）の削除。

④ 総合計画を中心とした地域経営

5. 新しい政策サイクル：自治・議会基本条例を使いこなす（資料3）

——住民意見を政策提言へ——

(1) 「議会からの政策サイクル」の必要性

(2) 実践されている「議会からの政策サイクル」I

①質問 ②条例 ③財政

(1) 実践されている「議会からの政策サイクル」II

①飯田市議会の実践

②会津若松市議会の実践

③「議会からの政策サイクル」の最先端の課題

i 飯田市

ii 会津若松市

(3) 「議会からの政策サイクル」の特徴

——「議会からの」を考える（総合性（包括性ではない））——

①住民目線

②合議体

③少ないし資源

→総合計画、「隙間（ニッチ）」政策

(4) 「議会からの政策サイクル」の道具

①委員会の通年化

②課題を発見し深化する道具

③議会を支援する道具

*道具としての通年議会

6. 新しい議会の条件整備

——行政改革の論理と議会改革の論理——（資料4）

(1) 行政改革の論理（効率性重視）と議会改革の論理（地域民主主義の実現）

①行政改革の論理と議会改革の論理

②条件を考えるのは現在の議員のためではない（参加のハードルを低くする）

(2) 報酬を考える

① <会議出席＝議員活動>という認識→議会力ダウン

② 議員活動を明確に

(3) 議員報酬とは—議員報酬は高い??—

① ボランティア議員＝富裕層か時間のある人だけの議員、あるいは議員になることで生活手段を得ようとする議員→主張する人の意図とは逆

*夜間休日議会は別途考えよう

② 議員歳費の挑戦（北海道福島町議会基本条例）→どんな活動をしたかではなく、それによって議会はパワーアップしたかが問われる！（成果！！）

③会津若松市議会方式（原価方式）

(4) 定数を考える

① 議会は多様な意見を吸収し、さまざまな視点から議論する場であるがゆえに、「相当」の人数が必要であるという理解→住民参加の充実との関係？

② 定数を削減することが首長サイドのパワーセンターと並ぶもう1つのパワーセンターを成立させるという理解→専門家集団か？

*この両極の議論を踏まえて考える

議会の存在意義を基準とすれば、首長サイドのパワーセンターと並ぶもう1つのパワーセンターを成立させるための討議ができる人数となる。

討議ができる人数とはどのくらいか。それこそ自治体のポリシーに基づくものである。

(5) 住民と考える定数・議員報酬

① 会津若松市議会

② 飯綱町議会、芽室町議会、浦幌町議会、

表 地方議会の定数・報酬を考える原則と留意点

定数・報酬を考える原則と留意点（共通）：新たな議会の創り出す条件

< 7つの原則 >

- ① 自治体のポリシーで決める
- ② 定数と報酬は別の論理
- ③ 行政改革の論理と議会改革の論理はまったく別
- ④ 持続的地域民主主義の実現（将来議員になる住民の条件としても考える）
- ⑤ 住民の支援を考える（政策提言・監視にかかわる住民）
- ⑥ 住民とともに考える（シンポジウム開催、審議会）
- ⑦ 変更する場合、十分な周知期間が必要

< 3つの留意点 >

- ① 議員の資質・能力の向上（議員は、専門性と市民性を有する住民という性格を持ちつつ情熱と選挙に当選するネットワークが必要、議員となればそれらに議決責任とコミュニケーション能力が問われる）
- ② 議員身分の中途半端さを考慮（専門職でも非常勤でもない、特別な身分＝公選職）
- ③ 議会事務局・政務活動費等とセットとして考える（定数・報酬だけではなく新たな議会をつく出す条件も体系的に整備）

定数を考える原則と留意点

報酬を考える原則と留意点

<原則>

討議できる人数

*委員会数×少なくとも7. 8人、本会議主義の場合 10~15人

*現行では多様性の要素を加味してその数にプラス

< 5つの留意点 >

- ① 委員会数の確定（まずは一般会計規模）
- ② 委員会の複数所属は慎重に（委員会の調査能力を弱体化、ただし小規模議会では次善の策）
- ③ 面積要件の加味（多様性を重視：中山間地域出身議員を少なくとも委員会に複数配置）
- ④ 住民参加によって議員力をアップ（委員会的なもの・研究会に住民が参加：定数の少なさを補完）
- ⑤ 議長のカウント（原則にプラス1として、議長を全体のリーダーに）

<原則>

原価方式（会津若松市議会方式）がベター

*住民と議論する素材として活用

*自己評価でも住民福祉の成果を示すことが必要

< 5つの留意点 >

- ① 時間給でも給与でもない（公選職）
- ② 活動量によって変化する可能性
- ③ 夜間議会の可能性（日本の地方自治体の活動量とそれを監視し政策提言する議会の役割を再確認、夜間議会の可能性はあるとしても労働法制等の改正がなければ議会力の弱体化に）
- ④ 期末手当（給与とは連動しない、独自の論理が必要）、その他の手当は今後議論（育児手当等）
- ⑤ 報酬を区分する発想は客観的基準（議長・副議長等）以外、妥当ではない（成果主義、期数）か、次善の策（年齢）か、慎重な議論が必要（日当制）。

*議会の代わりに住民総会？

*半議員半Xの可能性

(6) 新たな議会の議会事務局

① 議会事務局のミッション—住民代表機関としての議会のサポート

② 議会事務局充実の条件整備—議会事務局機能としての把握

i 参考人・公聴会制度の活用

ii 議会アドバイザー（サポーター制度）

iii 附属機関の設置（三重県議会）

iv 大学との提携（山梨学院大学ローカル・ガバナンス研究センターと昭和町議会）

v 議会だより編集を住民に依頼

7. 主権者教育と議会改革（資料5, 6）

むすび

—自治体間連携・補完と議会の役割—

① 自治体間連携・補完の意義

② 当該議会を活性化させる

③ 一部事務組合、広域連合で議会改革を

参考:『議会改革の第2ステージ』(ぎょうせい、2016年)『自治体議会の政策サイクル』(編著、公人の友社、2016年)『Q&A 地方議会改革の最前線』(編著、学陽書房、2015年)、『自治体議会学』(ぎょうせい、2012年)『地方議会改革』(学陽書房、2011年)『討議する議会』(公人の友社、2009年)『地方議会改革マニフェスト』(共著、日本経済新聞社、2009年)『議会基本条例—北海道栗山町議会の挑戦』(共編著、2008年)『図解 地方議会改革』(学陽書房、2008年)『増補版自治を担う議会改革』(イマジン出版、2007年)、など。

また、江藤俊昭「連載 自治体議会」『ガバナンス』各号、「連載 新しい教科書」『議員NAVI』。

資料1 地方政治の負の連鎖と正の連鎖の可能性(一般市、町村)

<外部環境>		
① 少子高齢化や人口減少といった課題が山積 ② 地方分権改革による地域経営の自由度の向上、財政危機による選択と集中 ③ 国政や地方を問わず政治・行政への不信の蔓延		
負の連鎖	<議会> 解決が困難な課題に直面し、責任はますます重くなる。閉鎖的で、議論もなく追認機関化している従来の議会では対応できない	<住民> 身近な課題を地方議会や首長にぶつける。従来の議会運営ではそれに応えられない。そもそも、議会運営は見えない。課題に応えられない議会ならば、その設置の意義が失われる。議員定数や報酬の削減要求に結び付く。
	新たな課題を追求するための時間と労力の負担増→それにもかかわらずコスト削減要求の高まり、尊敬されず→やりがいの欠如→立候補者の少なさ→議員の属性の偏り（高齢者、男性）→新たな課題の解決が困難となり、住民の不信を広げる	
正の連鎖 (の可能性)	<議会> 議決責任を自覚し、新たな課題の解決に果敢に挑戦するために、新たな議会を創り出す。そのための条件（議員定数・報酬等）を整備する必要を住民とともに議論する。	<住民> 議会の見える化の推進、住民との意見交換など住民と歩む議会によって、住民の福祉向上のために活動する議会・議員を知る。問題はありながらも、議会が住民に寄り添おうということを実感する。
	新たな課題を追求する議決責任を自覚→それを行使するための時間と労力の負担増→それに対応するコストの維持・向上、尊敬とはいえないまでも不信の解消→やりがいの向上〔→立候補者の増大→議員の属性の偏りの解消→新たな課題の解決、住民の不信の解消〕	

注：正の連鎖に可能性を付しているのは、また括弧〔 〕を挿入したのは、連鎖が実現しているわけではなく、今後の課題も含んでいる。また、これには労働法制の改革も必要である。

経済教室

江藤 俊昭

山梨学院大学教授

ポイント

。首長と議会は癒着も不毛な対立も避けよ
 。議会を討議と決定の場にする必要がある
 。政党が分権化しないと中央集権制は継続



えとう・としあき
 56年生まれ。中央大博士
 (政治学)。専門は地域
 政治論、政治過程論

課題が浮上してきた。
 橋下徹前大阪市長や河村たかし名古屋市長などの登場、小池百合子東京都知事の誕生による議会との確執も新たな課題の表れだ。首長が選挙を踏まえて自らの正統性のみを強調し、議会との対立構図を創り出す。議会と首長をともに直接選挙するという日本の地方自治制度の特徴からすれば、当然想定できる。

が不正受給を行っている。地域経営での政治の重要性を踏まえ、地方自治制度の改革を考える時期に来ている。その際、現行制度を前提とした改革と、制度自体の改革と

首長と新たな関係模索を

いう複眼的志向が必要だ。

また新たな議会・議員を支援する制度として政治活動費(当初は政務調査費)が条例に基づいて交付できることになった。この意義を理解しない旧態依然とした議会・議員

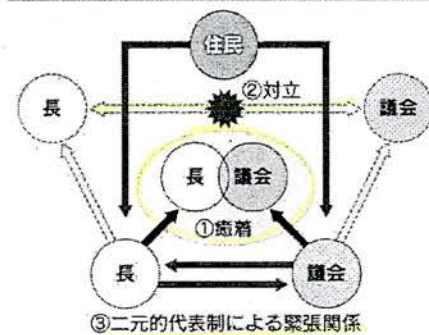
現在の地方自治制度の下での議会の新たな役割、議会と首長の新たな関係を模索すべきだ。議員も首長も直接住民

経営がある。前者は監視が効かず、後者は不毛な対立が日常化し、どちらも住民福祉に逆行する。両極とは異なるもう一つの方向を探るべきだ。それは最近広がりを見せている議会基本条例の中に刻まれている。閉鎖的な議会から住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会、質問・質疑だけの場から議員間討議を重視する議会、それらを踏まえながら追認機関ではなく首長などと政策競争をする議会、といった3つの原則だ。

この2つの留意点を踏まえない提案は単なる理想となる。そもそも中長期的には、自治憲章・市憲章などで地方自治形態(自治体の基本構造)を住民が選択できる抜本改革も視野に入れるべきだ。

地方自治制度の課題① 議会 地域経営に組み込み

地方自治の3つの選択肢(自治体二元代表制)



- ③もう一つの地域経営=二元的代表制
- ・議会と首長は正統性では対等
 - ・政策過程全体にわたり議会と首長が政策競争
 - ・政策過程全体にわたり住民も参加

北海道栗山町議会の議会基本条例(06年施行)は確かに新たな議会像の金字塔だが、普遍的な議会像である。そうした事情もあり、10年で4割以上の自治体が追随した。

新たな議会運営の3つの原則は、各自自治体の思いつきではない。地方自治の原理がまさにこれらの原則を生み出している。地方自治は国政と同様に、政府(代表制、自主的な権限財源)だが、両者の間には大きな相違がある。国政では一度選出されれば議員の良心に基づきき実行動議決するという国民代表制が採用されている。一方、地方自治では日々の住民の参加を前提として、リコール(解職・解散請求)制度をはじめ多様な直接民主制が採用されている。地方議会は一院制であっても住民がチェックできる。ここから住民とともに歩む議会、様々な形で住民参加を導く入る議会が登場する。

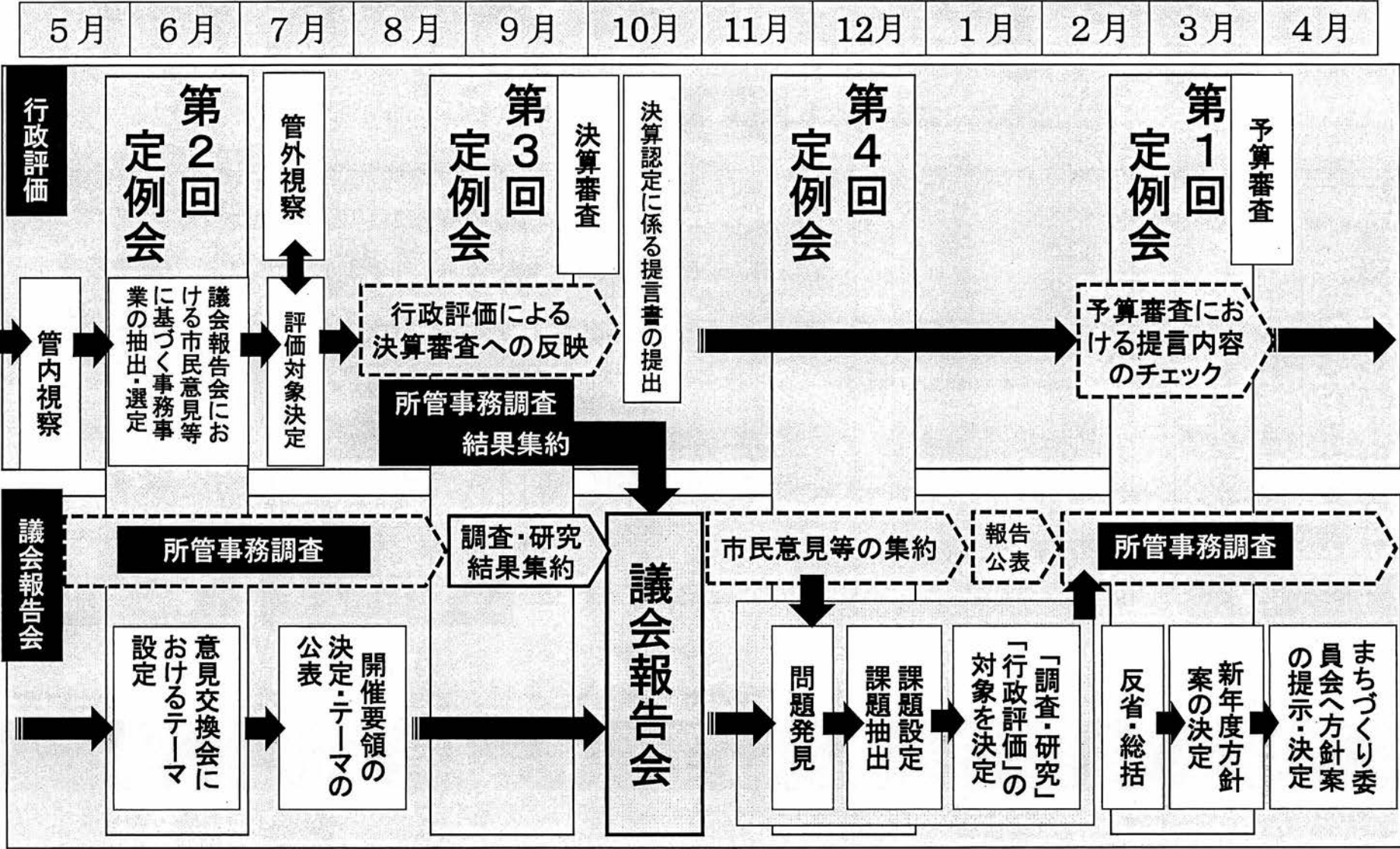
この2つの留意点を踏まえない提案は単なる理想となる。そもそも中長期的には、自治憲章・市憲章などで地方自治形態(自治体の基本構造)を住民が選択できる抜本改革も視野に入れるべきだ。効果性だけを求めるのではなく、地域民主主義の充実の視点から地方自治制度を行動させる意欲を持つとともに、浮上した課題に対して短期と中期に分けて解決策を探る冷静な思考が必要とされる。

「こうした地域経営での政治の重要性は、従来の行政主導の地域経営を大きく変える。まず住民参加が地域経営には不可欠なことが認知され、実践されている。住民投票、参加と協働といった制度の広がり、また充て職から公募制、さらには抽選制(市民討論会など)といった住民参加の進展を想定するとよい。

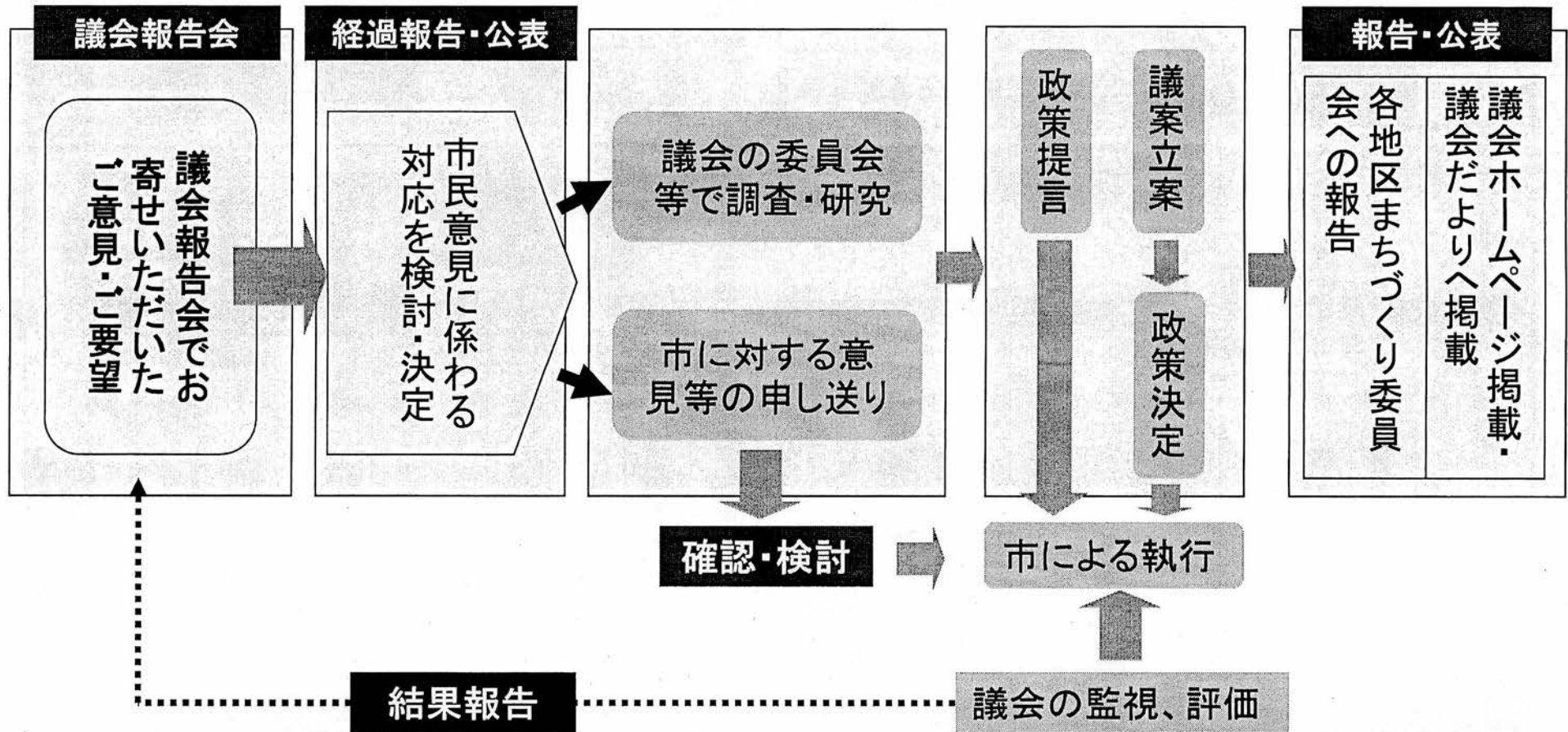
もともと条例・予算・決算、市町村合併など地域経営の重要な権限はすべて議会にある。だが、ようやく実質的に行使できるようになった。それに伴い、新たな議会の役割、議会と首長の新たな関係などの

れる可能性は残されている。そこで抜本的な制度改革についてもそろそろ考えたい。かつて地域主権戦略会議、地方行政検討会議で議論されていた融合型(首長と議員が内閣を創る議会内閣制)や分離型(米連邦政府)を超える必要がある。それには憲法で規定されている議員と首長を直接選挙する二元制の呪縛からの解放も必要だ。海外の地方自治制度を参考に抜本的な制度改革を構想すべきだ。ここで注意したいのは、最善の地方自治制度というものではなく、ベターな制度を意識的に選択する意思が必要とされるということだ。どんな制度でも問題を内包していることを自覚する必要がある。

飯田市議会における一年間の流れ



議会報告会を起点とした政策づくりの流れ



議会

山梨学院大学法学部教授
江藤俊昭

住民自治、この中でも議会改革をテーマとした議会主催の議員研修や講演会に呼ばれることが多い。最近、とはいっても本当に二〇一一年ではあるが、従来のような議会改革一般や議会基本条例の意義とともに、議員報酬や定数をめぐるものが急増している。しかもその対象者は、議員だけではなく住民にまで広がっている。

このことは二つの状況の変化があるためだろう。一つは、議員報酬・定数への住民の批判が高揚していることである。議員定数をめぐる住民投票(常設型住民投票条例に基づいた住民の請求によるもの、山陽小野田市)、議員定数削減の条例改正の直接請求(たとえば、北九州市では定数六一を五〇に削減要請)、そして議員報酬や定数の削減を目指した陳情・請願の全国的広がり。これらの動向から理解できるであろう。もう一つは、「住民自治の根幹としての議会」を創り出す条件整備のために議会が議員報酬・定数を考えていることである。

この二つは相互に関連している。住民による削減要請を議会のパフォーマンスを説明することにより住民に伝えることも可能だからである(会津若松市議会など)。重要なことは、後者の視点を持つことである。単に前者であれば、つまりの住民による議員報酬・定数削減の要請だけに応えるのであれば、研修や講演会などせず、極端なことをいえば、削減すればいいだけのことである。まさに、新しい議会を創りだすための条件として議員報酬・定数が重要なテーマとして浮上している。しかも、その方向について住民の理解を得なければ、相変わらず住民からの批判にさらされる。住民の理解の必要性からも住民を対象とした講演会が開催されるようになってきた。

議員が陥りやすい報酬・定数の論点

なければならぬ。住民自治の制度・運営の中で議論することになる。

②議員報酬と定数は別の論理。「議員定数を半分にして、報酬を増額する(たとえば、二倍)。そうすれば、若い人も議員になれる」。議員の中で広がっている見解である。議会費を一定とした想定からこうした提起が行なわれる。気持ちにはわからなくはないが、また一時的に住民の納得を得ることも可能かもしれないが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」という問いが発せられる。それそれを独自に説明しなければならぬ。

③行政改革の論理とはまったく異なる議会改革の論理。「議会改革をやっていきます。まず定数の削減からはじめました」。最近では少ななくなったが、数年前に時々聞かれた議員の声である。愕然とすることがよくあった。行政改革は削減を優先させる効率性を重視する。それに対して、議会改革は地域民主主義の実現である。住民自治をどのように創りだすかということから出発しなければならぬ。議員報酬・定数を考える場合も、住民自治を充実させるための条件として議論しなければならぬ。また、この議会

改革が執行機関の行政改革を促進することを再認識すべきである。

④現在の議員のためだけでなく、多くの人が将来立候補し議員活動がしやすい条件として考える。議員報酬・定数を考えることは、新しい議会を創りだすために必要である。しかし、これは現在の議会のためだけでなく、多くの多様な住民が将来議員になりやすく、また活動しやすくする条件である。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある。「住民の声を実現するとして」削減に邁進する議会・議員は、将来をみすれば住民に対する背信行為となる場合があることは自覚すべきである。

⑤増加できないあるいは削減の場合には、住民による支援が不可欠。財政的問題から本来議員報酬・定数を考えるべきではないが、どうしても危機的状況から考えなければならぬこともある。あるいは、現状では、生活給的なのが議員報酬に必要であるとしても、地域の給与取得者の平均給与が非常に低い場合、増加させたくもできない、あるいは削減せざるを得ない場合もないわけではない。この場合には、

議会力をタウンミーティングのために、議会事務局の充実が困難だとしても、住民(公募等)と議員とが一緒になって地域課題について調査研究するなど(長野県飯綱町など)、住民による政策提言・監視の支援を制度化すべきである。

⑥住民と考える議員報酬・定数。これが必要なのは、たしかに住民からの批判が多いテーマへの説明責任という意味がある。それ以上に重要なことは、すでに指摘したように議員報酬・定数は新しい議会運営の条件であり、さらにその議会運営は住民自治に不可欠なものである。つまり、住民自治の問題であるがゆえに、議員報酬・定数を住民とともに考えなければならぬ。議会は住民自治を進める視点で住民と語る必要がある。

議員報酬・定数を住民自治の問題として捉え、住民自治を推進する立場から住民とともに議員報酬・定数を議論してほしい。そもそも住民の中には議会活動を知らないか、関心がない者もいる。自治を語り創り出す契機にしてもいい。また、将来にわたる責任を議会・議員は実感してほしい。「ふたばりょう」である。

議会



山梨学院大学大学院
研究科長・法学部教授
江藤 俊昭

選挙権年齢の一八歳への引き下げに伴い、市民教育・主権者教育(本稿では住民自治の推進)の議論が盛んに行われている。とはいえ、いまだ不十分だと考えられている。議会改革が市民教育の充実にとって有用であることを強調したい。結論を先取りすれば次の二点である。

①学校教育(中高

生、大学生)は重要ではあるが、まづつづつにかかわるまい

で政治や行政への参加による実感ある市民教育を進めよう。これは、若者教育だけではなく、年齢幅の広い教育を進めることでもある。若者の投票率が低いのではな

②住民自治の作動につなげる。つまり、首長だけが住民自治の主役ではなく、二元的代表制の作動の重要性を住民が認識すること。より正確にいえば、「住民自治の根幹」としての議会を認識し、それを作動させること。

これら二つを行う中で、低投票率や無投票並選者率増大に見られる「地方政治の負の連鎖」からの脱局を図る機会としてい

学校教育の中で、重要争点を取り上げた討議、立候補者による政策提言を踏まえた模擬投票などの試みは重要である。「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を自指して」新たなステ

「主権者教育」へ(総務省・常時啓発事業のあり方等研究会、一二年)の提出などは、高く評価したい。とはいえ、生涯学習の指摘はあるものの、中学生や大学生への教育が重視されている(この流れから主権者教育の副読本が刊行された(総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』一五年))。この意義は認めつつ、さまざまな実践を効果的に進める必要がある。これにも中立性の確保、自立性の確保、教育の充実という学校教育にかかわる三つの原則を踏まえて議会はかかわる必要がある。争点を議論しやすいのは政治を担う議会である。

教育というレベルを超えて、まづつづつり集会や審議会等への参加によって、実感として政治を学ぶことは同時に重要である。在任・通学の高校生が公選によって少年町長、少年議員を選出し、その議金が四万円(二期一年)の「予算」を

提言する山形県遊佐町「少年議会」(〇三年から)、地域を元気にする活動を考察し実践する子ども応援するファンドを創設した高知市(二年から)、若者政策の策定や実施に関する事項を若者が調査審議する若者議会を設置した新城市(一五年から)、などの動向は高く評価すべき。

これらは行政による制度である。これを推進するには、首長の強い意思が必要である。議会は、これらを首長に積極的に提言し支援することほ

同時に、議会として実践的な場も提供している。大学生と議員が意見交換をする学生議会などは広がっている(山梨県昭和町、越谷市)。

また、可児市議会は「地域課題解決型キャリア教育支援事業」を進め、その一環として「地域課題懇談会」を行っている。テーマ(介護、健康、子育て支援

地域の活性化)を設定し若い世代と地域の大人とを結びつけ、その自由な議論を進めるファシリテーターの役割を議員が担う新たな取り組みである。高校生は、地域の良さを知るとともに、議会・議員を知る。このことで、高校生は地域学習を踏まえて政策提言を行っている。議会改革は市民教育の役割を担う。選挙によって議員が変わっても継続できるように、その運営をNPOに委ねた(一五年)。議会による運営が住民の側(NPO)に広がった。このことも住民自治の推進に役立っている。

行政への住民参加でも、議会への住民参加でも若者を中心としたものを例示してきたが、それにとどまらず、年代を超えたさまざまな住民参加は市民教育にとって重要である。広範囲に行われるようになった議会報告会・住民と意見交換会、議会(たより)モニター制度などは、

この文脈の重要な仕掛けである。

議会改革による市民教育の充実

この仕掛けは、議会改革の一環である

とともに、市民教育の重要な要素である。これらの議会改革は、地方政治の負の連鎖を食い止める役割を担う。議会や地方政治を住民は学び、ときには立候補の意思を固める。会津若松市議会の議会制度検討委員会に参加した住民二名が議員選挙に立候補した(一五年)。長野県飯綱町議会が行っている議会たよりモニター制度は、議会たよりを通じて議会を知ってもらい、多くの住民に立候補してもらうという意図もある。

市民教育はまさに住民自治の推進といえる。「民主主義の学校」としての地方自治はもっと高く評価されてよい(詳細は、江藤俊昭「自治体議会学」のススメ(連載七五回)」「ガバナンス」二〇一五年四月号より、参照)。地方議会改革は、住民福祉の向上に役立つとともに、地域民主主義を充実させていること、確信をさらに強めていきたい。

議会



山梨学院大学大学院
研究科長・法学部教授
江藤 俊昭

市民教育・主権者教育の議論が盛んである。本欄で指摘したように、「議会改革」による市民教育の充実(二〇一五年一月三〇日付)、市民教育は若者だけの問題ではないこと、学校教育も重要ではあるがまずいかにかわった実感を持つこと、そして「住民自治の根幹」としての議会在任民が認識すること、などを指摘した。

本小論では、市民

教育にとって不可欠な地域経営の争点情報、争点となる可能性のある情報(以下一括して争点情報)の提供の重要性とその際の議会の役割を考えよう。議会審議や、議会・議員の活動は、それらの宝庫である。そして、それを意識し整備するため、議会事務局の充実が不可欠である。

①議会審議の充実。議案は、今後の地域経営を方向付けるものであり、その審議にあたって、多角的な視点からメリット・デメリットが明らかにされる。議会が追認機関では、重要争点であっても、それが意識されず粛々と可決される。議会改革が進展すれば、スルーされていた議案が争点であることが、審議で明らかにされる。傍聴者が少ないと聞く議会があるが、議案を争点化しない議会に住民が興味を持つことはない。

②一般質問・代表質問とその答弁。住

民からの要望、個々の議員・会派による政務活動、委員会による調査研究・視察、議会報告会(住民との意見交換会)などを踏まえた上での質問とそれへの答弁は、第一級の争点情報である。それらは議事録に記載され、今後の議論の起点となる。

③委員会の所管事務調査、会派等による視察等の報告書。それらは、議案審議、質問に活かされる場合もあるが、争点となっている調査結果の情報でもある。ともに、今後争点とすべき情報が多く含まれている。当然ではあるが、それだからこそ調査や視察が行われる。

④陳情・請願による政策提案、争点情報提供。陳情・請願を住民からの政策提言として議会は受止めるようになっている。陳情・請願は、今日地域で生じている課題である。多様な争点情報が議会に持ち込まれることを議会・議員は喜ぶべきである。

重要な争点情報は議会にある

議会審議や議会・議員活動は、地域経営にとっての第一級の争点情報(今後のものを含めて)であることを考慮すれば、その情報の集積と発信が必要である。議会たよりの充実、ICTの活用とともに、議長の定例記者会見といった発信の手法が開発されている。首長の諮問機関(審議会)のメンバーに関連する情報を提供することなど、取り組む課題はある。

そのためには、争点情報が蓄積され、しかもその際使い勝手がよいように蓄積される必要がある。議会に行けば気軽に争点情報を入力することができるシステムである。たとえば、一般質問・会派質問を分野ごとにファイルしていれば貴重な資料である(ネット上検索は容易)。同様に、委員会の所管事務調査の報告書、陳情・請願も同様である。それらによ

って、争点情報が集積される。もともと、議事録や議会たよりに豊富な情報が蓄積されているが、争点情報として再編集する必要がある。そのためには、議会事務局の充実が不可欠である。とりわけ、レファレンス可能な議会図書室が、新たな議会にとって、そして市民教育にとっても不可欠である。

住民が、地域経営を進めるにあたって議会事務局・議会図書室に真っ先に行く慣例は、まずない。議会に蓄積された情報が、第一級の争点情報であるということ、それを創り出す情報が議会に配置されていることが不可欠である。有用な情報、たとえば雑誌、書籍、イベント等を含めて地域経営にとって必要な情報が議会にあることである。その意味で、議会図書室の充実が必要である。議会図書室は、必置となっている(自治法100⑩)。戦後の新たな地方自治(二元的代

表制を創り出すには、議会と首長等は政策競争が不可欠である。その二元的代定は、この文脈で理解できる。

とはいえず、都道府県議会の議会図書室はともかく、小規模議会では、議会事務局でさえ十分ではない。公立図書館や、その分室である行政資料室(たとえば日野市政資料室、鳥取県庁内図書館)、などとの連携が必要である。また、国立国会図書館法(21Ⅱ)にも地方議会への支援が謳われている。

議会に集積する争点情報を市民教育、率いては住民自治を進めることに活用したい。そのためには、理念を掲げるだけでなく、議会図書室の充実を含めた条件整備が必須である。本年は、新たな議会運営の理念を現実化できる条件を整備する年としたい。