

自治体議会の政策活動は 立法活動が必須の条件か？

昨今、マスコミ報道や、改革を進めている自治体議会の間では、立法活動の必要性が強調されているが、果たしてそうなのか再考したい。

日本国憲法では、第四十一条で国会は、国の唯一の「立法機関」(law-making organ)、第九十三条で自治体議会は、「議事機関」(deliberative organs)と規定されている。地方自治法では、議員(二分の一以上)や委員会の議案提出権が規定され、立法活動が認められている。しかしながら、議事機関と位置付けられているからには、合議制機関として討議が期待されているのだと今更ながら思う。

町村議会の現状を見てみよう。執行機関の職員数との比較で、全国九二八の町村議会では、一町村当たり議員定数が一二・一人、うち事務局設置九二二町村議会の一町村当たり職員数が二・五人と圧倒的に少なく、立法活動を担うには心もとない状況にある。

現に、全国の町村議会、市議会(八一三議会の条例提案数(議員、委員会)は、長の条例提案数全体の、それぞれ四〜五%程度にとどまっており、また、全市議会の「政策的条例」に至っては一〇〇件と、一市当たり〇・一二件にすぎない(以上、全国の町村議会・市議会平成二七年中実態調査)。ついでに言うと、長提出条例案に対する市町村議会の原案可決率は、平均九九・五%程度にものぼっており、立法活動以前の問題として議会

活動そのものへの批判がある。

このような現状であるが、自治体議会は決して怯(ひる)んではいけない。地域の諸課題を、議会の立場で解決していかなければならないからだ。私が、西科純氏(前芽室町議会事務局長)と共同代表をつとめる議会技術研究会では、現在、議会の「多元的な政策活動」について研究を進めているが、大きく五つの活動分野に分けて整理している。

一つ目は、「議員個々の活動」としての本会議・委員会質問等である。二つ目は、「合議的活動」としての議員提案条例や、長提案の条例・予算等の審議・修正、政策評価等である。三つ目は、政策課題の発生源にもなり得る「住民力との連携」としての陳情・請願、住民提案、議会報告会等による政策への反映、四つ目は、同様に発生源にもなり得る「外部知見の活用」としての専門的知見の活用、議会サポーター等による政策への反映である。五つ目は、「他議会との連携」としての広域連合議会や他市・町村議会等との連携、また、議員共同研修により政策の実現や質の向上につなげるものである。

詳細は、別表「議会・議員としての政策活動一覧」としてまとめている。これらの政策活動は、自治体の課題解決のために、政策課題を争点として類型化↓公共政策として標準化↓政府政策を制度として定形化↓政府政策の開発・革新という循環の

中で展開されている。立法活動を含めた政策活動のあり方については以下のとおり整理してみた。

① 議会の立法活動については、主権者の住民がそれを第一に望んでいるのか。まずは、長に対して十分チェック機能を果たし、解決すべき課題について、合議制機関としての討議により公開の場で争点化を図ることが、「基本的なあるべき姿」ともいえる。

② チェック機能の十分な発揮により、長への「質問」「提案」「提言」「決議」等、そして必要によつては立法が行われていくこととなる。これらを総称して多様な「政策活動」と捉えるべきである。

③ 議会が立法活動を追求するのは一つの考えと言えるが、限られた資源の中で、実現可能な政策活動を大事に考えるべきである。小規模自治体議会にとつての立法活動は、ハードルが高い一方、それ自体は政策手段の一つにすぎず、①、②のように、多様な政策活動があることの理解が必要である。政策活動の主体(議員個々に、議会として、党派として、あるいは、住民力、大学やNPO、他議会等との連携など)が多元的であることの確認も必要である。

このように、議会・議員の政策活動上の「道具立て」は、豊富化されている。自治体議会それぞれが置かれた状況にもよるが、立法活動を行うことが議会のレゾンデートル(存在価値)につながるといふことは必ずしもない。もう一度「議事機関」の意味を反すうしながら、「わが自治体議会」における地に足のついた「政策活動」を行っていくことこそが重要であり、それは十分に可能である。

へわたなべ かずみ、札幌市職員

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	議員個々の活動 ①	本会議、委員会での質問	条例、会議規則	長の提案に対し、選択肢を提示し、争点化する。
	議員個々の活動 ②	文書質問	条例、会議規則	
	議員個々の活動 ③	住民・団体との交流	その他	住民の意見等を政策に反映。
2	合議的活動 議会 ④	議員提案条例	自治法	議員立法により、自治体の政策課題の解決を図る。
	合議的活動 議会 ⑤	長提案の条例、予算・決算等の審議、修正	自治法	長の提案した条例、予算・決算に対し、選択肢を提示、争点化する。
	合議的活動 議会 ⑥	政策評価	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、争点化する。
	合議的活動 議会 ⑦	常任、特別委員会提案条例	自治法	議員立法により、自治体の政策課題の解決を図る。
	合議的活動 議会 ⑧	意見書、決議	自治法	長や国等の政策・制度に対し、選択肢を提示、争点化する。
	合議的活動 会派 ⑨	政策、予算要望	その他	長の政策・制度に対し、選択肢を提示、争点化する。
3	住民力との連携 ⑩	陳情・請願＝住民提案	自治法、条例	住民の提案を政策に反映。
	住民力との連携 ⑪	議会報告会	条例等	住民の意見等を政策に反映。
	住民力との連携 ⑫	一般会議	条例等	
	住民力との連携 ⑬	議会モニター	条例等	
4	外部の知見活用 ⑭	議会オンブズマン調査	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、争点化する。
	外部の知見活用 ⑮	専門的知見の活用	自治法	住民や外部の意見等を政策に反映
	外部の知見活用 ⑯	公聴会、参考人制度	自治法	
	外部の知見活用 ⑰	議会改革諮問会議	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・議会力を高める。
	外部の知見活用 ⑱	議会サポーター	条例等	外部の意見等を政策に反映。
	外部の知見活用 ⑲	大学等外部団体との連携	条例等	
5	他議会との連携 ⑳	広域連合・一部事務組合議会、市・町村議会（管内、全道、全国）との連携、協力	規約、その他	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。
	他議会との連携 ㉑	議員共同研修の実施		交流や切磋琢磨により、議員の資質を高め、自治体内の政策・制度の実現や質の向上につなげる。

※ 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活用もあり得る。

(2017年8月11日 渡辺三省)