

自治体議会の政策活動は 立法活動が必須の条件か

議会技術研究会共同代表・札幌市職員
渡 辺 三 省

立法活動の現状と政策活動

私は一九八九年から一〇年間札幌市議会事務局に在籍していました。これがきっかけとなって議会のことを研究するようになり、この間一九九三年から一九九五年まで、全国市議会議長会に派遣されました。議長会派遣中には、地方分権推進法が国会で成立するのを目の当たりにし、その後、分権時代における自治体議会のあり方を研究しつづけ、現在に至っています。

最近の議会の課題として考えているのは、議会が立法機関であり、条例を提案しなければならないと、マスクミや改革を進めている先進議会から提起されていることです。そこで今日は、立法活動は議会の政策活動のなかの一つであるという視点でお話したいと考えています。

先ほど、土山先生の基調講演で、一般質問を効果的に行い、いかに政策議会につなげるかという

お話がありました。さらに、芽室町議会のように政策提言を議決して町長に提言することの紹介もありましたが、私もこうした活動が議会の政策活動の中心ではないかと考えています。

日本国憲法は、第四十一条で国会を国の唯一の立法機関と規定し、第九十三条で地方議会は議事機関と定めています。地方自治法では、議員（二分の一以上）の議案提出権がありますし、委員会の議案提出権も定められ、立法活動が認められています。

しかしながら、議事機関というのは日本国憲法の英文では *deliberative organs* と記述されており、日本語では審議、討議、熟慮と訳されるので、議会は合議制機関として討議が期待されていることになります。

町村議会の現状をみると、全国九二八の町村議会があり、一町村あたりの議員定数は一二・一人。このうち議会事務局を設置しているのは九二二町村議会で、一町村あたりの事務局職員は二・五人、

今日出席されている皆さんの町村議会もそのくらいの人数だと思います。ちなみに札幌市議会の事務局職員数は約四〇人と別格です。

こうした町村議会の現状で、立法活動ができるのかという課題もありますし、全国市議会議長会の調査では市長提出の条例案が年間三万数千件のものに対し、市議会（議員、委員会）提出の条例案は一六〇〇件程度（八一三議会）、町村議会でも一千年程度（九二八議会）の条例提案であり、いずれも、長の条例提案件数と比較しても四〇五〇に留まっています。

また、全市議会の「政策的条例」提案に至っては一〇〇件で、一市あたり〇・一二件にすぎません。どのような条例が提案されていたのか内容を詳しく見ていみせんが、「おもてなし条例」や「乾杯条例」など理念的な条例が一〇〇件の中に入っている状況です。

さらに、長提出の条例案や予算案に対する市町村議会の原案可決率は九九・五％ですから、ほぼそのまま可決しています。これを批判的に見るかは微妙ですが、充分議論を経た上で納得して可決しているのであれば問題はありませんが、一般的にみて九九・五％が原案通りであれば、立法活動以前に議会活動そのものへの疑問、批判が出てきてもおかしくありません。

こうしたなか、議会技術研究会運営委員会で議論になったのは、立法活動のみが議会の存在価値ではない、ということですが。

議会・議員の五分野二一項目の政策活動

そこで、議会・議員としての政策活動を一覧にしてまとめました(表1)。政策活動の分野を、議員個々の活動、合議的活動、住民力との連携、外部の知見活用、他議会との連携の五つに区分し、各分野の活動を①から⑤まで項目建てしています。現在の議会・議員の政策活動の範囲はこのように整理されると考えます。

土山先生がお話された一般質問は、分野1の議員個々の活動①、本会議、委員会での質問が該当します。また、分野1ー③、住民・団体との交流は、後援者や支持者との交流をイメージしていただけだと思います。

それぞれの議会、議員の活動において、政策活動として弱い分野があれば、当該分野の政策活動を進めていく余地があるという意味で五分野二一項目を整理したものです。

確かに立法活動という意味では、議員定数や議会事務局の職員数など体制として厳しいものがありますが、そうした現状も踏まえて整理したものです。

五つの分野について、その概要を説明したいと思います。一つめは「議員個々の活動」としての本会議・委員会質問等々です。二つめは「合議的活動」です。元栗山町議会事務局長の中尾修氏が議会を「塊」と表現しているように、議会のありようを示すいい表現だと思います。議員が集まっ

て行う合議的活動である議員提案条例などの政策立法活動のほかに、長が提出した条例案や予算案に対して、選択肢を提示、争点化を図る中で、議論や修正を行ったり、さらに政策評価も含まれます。

三つめは、政策課題の発生源にもなり得る「住民力との連携」です。議員・議会が住民と連携していくなかでヒントをみつけていく。陳情や請願、住民提案、議会報告会などが政策課題の発生源となり、住民力との連携が政策活動につながります。

四つめは、「外部の知見活用」です。住民力との連携と重なる面もありますが、大学研究者や専門家の意見を政策活動に活かしていく。さらに栗山、福島、芽室の各町議会のように住民が議会サポーターとなつて、その意見等を政策活動に反映させることも知見の活用です。

五つめは「他議会との連携」です。隣接する市町村や広域で連携しながら政策提案につなげていく。また議員の共同研修を行い、交流や切磋琢磨により、議員の資質を高め、政策・制度の実現と質の向上につなげることを考えています。

議員から執行機関に対し情報提供が求められると、職員は自分たちの不利になる情報は出したくないという気持ちがある。情報を議員の要請の範囲内で最低限必要なものに加工したり、あまり出ない可能性があると思います。このため、各自自治体には必ずあると思いますが、情報公開条例に基づく公文書公開制度の活用が考えられます。公文書ですら情報加工することはありませぬし、いろいろ

な情報がみえてくるはずですが、生の情報を議員が自ら手繰り出すことが重要です。議会図書室が整備されているところは、情報を得るのに活用できます。

多様な多元的な議会の政策活動

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ます。その中で、議会の政策活動として果たす役割は条例提案がすべてではなく、いろいろな場面で政策活動があると考えています。

昨今、議会の立法活動の必要性が強調されますが、「主権者である住民はそれを第一に望んでいるのか？」です。

行政は無謬の組織ではなく、間違ふこともあり。議会は、行政活動に対する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討議し、公開の場で何が問題になっているかをあぶり出すことが重要です。公開の場で争点化を図ることが議会の基本的なあるべき姿だと思います。

そして、チェック機能を十分に発揮するなかで、長への一般質問、提案や提言、決議、必要によっては立法化が行なわれると思います。全体としてこれらを総称して、多様な政策活動と捉えるべきです。

立法活動は議員提案権があるので一つの考え方と言えますが、議員の定数と事務局体制の限られ

た資源の中で、実現可能な政策活動を考えていくとすれば、小規模自治体においてはハードルが高いですが、それ自体は政策手段の一つなので、先ほど示した五分野二一項目のなかから、使えるものを使っていく必要があります。

政策活動の主体は議会と議員個々だけではなく、党派のあるところは会派の皆さんと活動することもあるでしょうし、住民力、近くの大学やNPO、他議会と連携していくことで多面的な政策活動が展開しうると思います。

議会・議員の政策活動の道具立ては、豊富化されておき、五分野二一項目の活動により、政策活動の幅は広がると思います。

立法活動を行わなければ議会ではないと考えるのではなく、多様な中で政策活動を広げていく余地があると考えています。

元福島大学教授で、現在公益財団法人地方自治総合研究所研究員の今井照さんは『地方自治講義』（ちくま新書・二〇一七年）のなかで、議会の機能として「政策の条例化が主な仕事ではなくて、長からの提案であっても、選択肢の提示・争点化を図ることが議会としての政策提案機能」と述べています。議会と言う合議制機関のなかで議論、討議、熟慮して問題提起をしていくことが議会の根底になる考えだと思います。

以上で、報告を終えます。ありがとうございます。

へわたなべ かずみ

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	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	
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	
	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	
	外部の知見活用 ⑱	議会サポーター	条例等	
	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	
	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)