

自立的で住民に開かれた議会を目指して—議会基本条例の制定を目指して—

琉球大学大学院法務研究科・渡名喜庸安

はじめに

- ・南風原町議会における議会活性化の取り組み
- ・南風原町議会は議会改革の一環として自立的で住民に開かれた議会運営を目指して「議会基本条例」の制定を目指している
- ・そもそも議会基本条例とはどのような条例をいうのか。それはどのような意義をもっているのか。議会基本条例とはどのような経緯の中でその制定が目指されているのか。議会基本条例とはどのような内容からなっているのか。これが制定されると、議会のあり方が自立的な議会になるのか、また、住民に開かれた議会運営が実現するのか。

一 日本国憲法と地方自治・地方議会

1 憲法による地方自治の保障

- ・なぜ、憲法自身が地方自治を保障しているのか
→地域の実情に照らした施策の実施＋民主主義の実現（「地方自治は民主主義の小学校」）

2 地方の政治制度は「二代表制」＝「機関対立型システム」

中央の政治制度は「議院内閣制」＝「機関協調型システム」

- ・地方議会の地位と役割＝地方議会は「議事機関」＝「立法機関としての議会」（立法機能）
- ・地方議会と長の関係＝「並立・対等関係」
二元代表制の下での議会の役割（執行機関に対する監視・統制機能）
- ・なぜ、議会に立法機能・行政に対する監視・統制機能を与えているのか

二 二元代表制の下での長と議会の関係（実態）

1 長と議会の関係—自立的な議会活動に道を開いていたか？

- ・我が国の法制度下では憲法の理念と乖離する「首長優位の二元代表制」が採用・運用
- ・制度的な理由
 - ①機関委任事務制度の存在
 - ②アメリカの大統領制と異なり長に議案提案権を認める変則的な大統領制（首長制）
 - ③議会権限の制約
- ・議会の立法機能・政策立案機能の弱さ

2 住民と議会の関係—住民に開かれた議会となっていたか？

- ・地方自治の運営に対する住民の参政権（選挙権や請願権、条例の制定改廃請求・議会の解散請求・議員・長の解職請求などの直接請求権、住民監査請求・住民訴訟提起権など）
- ・他方で議会は住民に開かれてきたか。
→会議の公開・議会の情報公開・議会への住民参加

3 議会の形骸化・機能不全に対する住民の厳しい批判

兵庫県尼崎市議会では全議員による「カラ出張」
地方議会議員の公費による海外・国内行政視察
県議会議員の全国野球大会への公費による派遣
北海道夕張市における財政破綻

三 地方分権改革・地方議会改革の展開

1 地方分権改革の推進

- ・地方分権改革とは
- ・機関委任事務の制度が廃止＝議会権限の拡大
→市町村議会が市町村の政治・行政において従来の脇役から主役に
- ・地方分権の推進に対応した地方自治法改正

2 分権改革の進展に対応した地方議会改革の取り組み

- ・市町村議会自身が市町村議会の本来の役割・あり方を考えて議会改革に取り組む。地方自治法・会議規則などの規程には捕らわれない新しい発想に基づく改革として注目
- ・議会改革の例
一般質問の改革＝従来の「非体面」方式・「一括質問一括答弁方式」の改革
本会議だけでなく委員会も原則公開に
政務調査費は「報告書」に領収書を添付

四 地方議会改革の一環としての議会基本条例の広がり

1 議会基本条例の広がり

- ・2006年5月に制定された栗山町議会基本条例が第1号
- ・2012年3月末現在、合計277の自治体で制定。今後も増える見込み。
- ・議会基本条例には二つのタイプのものがある。
 - ① 改革先行型タイプのもの ② 条例先行型タイプのもの

2 議会基本条例とは何か

* 三つのタイプのものがある。

- ① 議会組織基本条例」といえるもの
- ② 議会のあり方・原則のみを定めているもの
- ③ 第一のタイプと第二のタイプを合わせたタイプのもの

3 議会基本条例の主要内容—栗山町議会基本条例に即して

(1) 議会と長の関係、議会の役割・使命（前文）

- ・二元代表制の本質をついた規定振り
- ・二元代表制の下での議会の役割・使命
自治体における政策立案・行政監視・論点開示の役割・機能

(2) 議会・議員の活動原則（第2章）

- ・①開かれた議会としての活動、②町民参加の推進、③討論の広場としての活動

①は会議の公開および情報公開、②は議会への住民参加や長民等との交流、③は議員間および議員と住民等の討論などにつながるもの。

議員の活動として、議員相互間の自由な討議の推進、町民意見の的確な把握、町民の信託に応える活動、個別的な事案の解決だけでなく町民全体の福祉を目指した活動。

*「議員相互間の自由討議」(3条1項)の意義

(3) 議会と住民の関係(第3章) — 情報公開・住民参加

- ・住民に開かれた議会として、議会の情報公開(第4条第1項)、会議=本会議・委員会の原則公開(第2項)
- ・「議会への住民参加」として、現行制度上の参考人制度・公聴会制度の活用(第3項)、請願・陳情については政策提案として提案者の意見聴取の機会を設けること(第4項)、議会モニターの設置・活用(第7項)、町民に対する「議会報告会」の開催(第8項)、会期中又は閉会中を問わず住民の意見を聴くための「一般会議」を開催すること(第2項)。NPO等との意見交換の場の設定も規定(第5項)。

*「議会報告会」(第4条第8項)の意義

*「一般会議」(第4条第2項・第14条第2項)の意義

→新しい「住民と議会との協働型のシステム」

(4) 議会と執行機関の関係(第4章)

- ・首長等が議会に「政策提案」する場合の説明内容(第6条第1項)
- ・「質疑」について一問一答方式(第5条第1項)や首長等の反問権を規定(同条第2項)

*「町長の反問権」(第5条第2項)の意義

(5) 議会の組織・権限・審議(第8章など)

①組織——議会の組織に関して、法定外の合議体の設置(一般会議[第14条第2項])、定数(第21条)、議会事務局の機能強化(第18条)、議会図書室の設置と住民への公開について規定(第17条)。調査機関の設置(第15条)も規定

②権限——地方自治法96条第2項の議決事項について、総合計画、都市計画マスタープラン、住宅マスタープランなどを議決事件に追加

③審議——議員の自由討議による合意形成と町民に対する説明責任を果たすこと(第9条第2項)、そのための首長等への本会議等への出席要請の必要最小限化を規定(第9条第1項)

(6) 議員の政治倫理・報酬、政務調査費・研修

政治倫理の確立(第23条)、報酬の条例に基づく適正な決定を要請(第22条)、政務調査費については第10条が規定。

おわりに

- ・議会基本条例を制定することで、議会での議論を活発にし、開かれた議会づくりを推進し、市民の意見を集約し、真に、市民の負託にこたえ得る議会が実現する。
- ・議会基本条例の制定は1つの区切りであり、制定後の議会の積極的な行動が重要である。