

地方議会について

八王子市議会事務局長 西村 高志

はじめに

私が八王子市役所に入庁したのは1979（昭和54）年である。最初は教育委員会施設課に配属され、主に校舎等の学校施設の新增築事業に関する事務を担当した。当時八王子市は多摩ニュータウン開発等による人口急増に対応するため、毎年多くの小中学校の新增築事業を実施している時期であった。事業費に充当する補助金の額も多大であったため、これの交付申請や翌年に実施される会計検査対応のための事務のボリュームが大きかったと記憶する。その後、いわゆるバブルの絶頂期から崩壊に至る時期に税務部資産税課に配属となり、主に特別土地保有税を担当した。八王子市内でも土地取引が盛んに行われ、本税の申告対象件数は急増するも申告後の納付率が低調であったことから、かなりの税収があったにも関わらずさほど評価を得られずに悔しい思いをしたことが思い出される。その後議会事務局に7年間在職し、主に本会議や委員会の運営に関する事務を担当した。次は監査事務局に7年間在職し、主に住民監査請求監査や行政監査などを担当した後、再び議会事務局に配属となつてから早くも9年が経過しようとしている。

こうしてみると35年もの間に4つの職場しか経験していないが、トータルで最も長い間在籍した市議会について少しばかり述べてみたいと思う。

1. 八王子市議会について

難しい話は専門書に譲るが、地方議会は憲法に基づく議事機関で地方公共団体に必置である。執行機関のトップたる首長と議会の議員が、ともに住民の直接投票によって選出され、執行機関と議決機関が完全に分離されたいわゆる「二元代表制」の一方の機関であり、住民代表機関、審議機関、批判監視機関、立法機関としての機能・性格を持つ。

八王子市議会の議員定数は40名で、定例会を年4回開催する。会議は議会の意思を最終決定する本会議と、案件の実質的な審査を行う委員会とに分かれる。委員会は本会議の運営方法等を協議する議会運営委員会、主に議案、請願等を審査する4つの常任委員会、特定の事件を調査する4つの特別委員会、当初予算や決算議案を審査するための特別委員会などが存在する。



執務中の筆者（平成27年1月8日）

これらの会議はすべて公開されており、定員の範囲で傍聴可能となっている。本会議、委員会ともその記録はホームページで閲覧（検索も）可能となっており、2011（平成23）年の第1回臨時会からは本会議の映像・音声もインターネットにより視聴可能となっている。

さて、私が初めに市議会事務局に配属となったのは1992（平成4）年7月。市議会本会議や委員会に初めて出席し、市役所の庁舎の中にこのような場所があったのか、このような会議が開催されていたのかと驚くばかりであった。また本会議場で全議員と理事者、教育長、全部長が一堂に会する光景は壮観であり、事務局の一担当者ゆえ会議での発言機会などあるわけではないが、身の引き締まる思いがしたことを思い出す。

今でこそ地方議会の議員間における討議が話題となっているが、八王子市議会では当時から特に請願の審査や意見書の審査の過程において、議員間での質疑応答や議論の応酬が毎回のように行われ、さらにその発言をめぐって会議が紛糾することもたびたびあったと記憶する。

このほか市長提出議案の否決、委員会での参考人招致、連合審査会や秘密会の開催など今となってはレアな事例が相次いだことも思い出される。

2. 議会改革について

議会事務局に再度配属となったのは2006（平成18）年4月。会議の基本的なルールや運営方法については以前と比べ特に大きな変化はなかったが、地方議会を取り巻く状況は大きく変わりつつあることを感じた。すなわち当時地方分権一括法の施行後一定期間が経過し、地方自治体の役割がより広範囲になったことや、（行政サイドにおける）行財政改革の進展、情報公開・住民参加の促進は地方議会に少なからぬ影響を与えていたと思う。

そして地方自治法も議員提出議案の提出要件の緩和、定例会回数制限の撤廃、通年議会制度の導入、議長への臨時会招集請求権付与、議員の複数常任委員会への所属、委員会への議案提出権の付与等、議会の権能を強化することで議会改革を促すような方向での改正が続いた。

このような状況の中、地方議会に大きな影響を与えた出来事と言え、2006（平成18）年5月に北海道栗山町議会が議会改革・活性化策の集大成として「議会基本条例」を制定させたことがあげられる。その後、地方議会改革の象徴としてこれに続く地方議会が増え続けており、2013（平成25）年12月31日時点で、全国812市中、なんと39.7%にあたる322市の議会で制定されているとのことである。

本市議会においても「議会基本条例等検討会」や「議会基本条例素案準備会」の答申を踏まえ、その後設置された「議会基本条例策定特別委員会」において条例案と逐条解説が作成され、その後、2014（平成26）年4月1日に「八王子市議会基本条例」を施行させているところである。

多くの地方議会において改革を促すための具体的な手法として近年よく用いられるのは、①より直接的な民意の反映の手段として、議会報告会や意見交換会の開催、



本会議の風景

請願等審査時の提出者による口頭説明、参考人・公聴会制度の活用、専門知見の活用等が見られる、②議論の充実の手段としては通年議会制度の導入、一問一答方式による質疑質問の実施、議員間討議の実施、市側への反問（反論）権の付与等の規定が見られる、③議会の情報公開の充実の手段としては会議日程事前周知、会議録のネット上での公開、会議における議員の賛否の公開、政務活動費や議長交際費の使途の公開等があげられると思う。

しかし、議会基本条例の項目で、条例化の必要があると思われる項目は、附属機関の設置、議決事項の追加等ごくわずかであり、前述の一問一答方式による一般質問、議員間討議は会議規則等の改正でカバーできるし、行政側の反問（反論）権も質的にはあえて条例化するような項目ではない。参考人制度や公聴会制度は法律、規則等で既に規定されている。議員と市民団体との懇談会、意見交換会などは多くの地方議会ですで行われていることと思うし、議会報告会、アンケート調査などは（条例によらずとも）必要に応じて任意で行うことができる。これら以外は多くが努力規定、あるいは理念的な内容となっている。

そのようなことから、これらの項目をあえて条例化する必要などないとも思えるが、議会・議員の基本姿勢・活動原則・役割などを「条例」という形で示すことにより、地方議会を住民に正しく理解してほしい、そして議会の情報を積極的に開示すること等により、住民の議会への関心を高めるとともに、地方自治法が期待する議会の権限や役割を再認識し、かつ、これらを積極的に行使することにより、議会改革を推進したいというのが基本条例を制定している多くの議会の思いであると理解している。

ところで、現在多くの地方議会では議会基本条例が制定される中、議会基本条例の条文内容やそれに基づく諸々の取り組みを調査したうえで、議会の改革度のランキングが作成されることがある。議会基本条例の条文やこれに基づく取り組み状況をスコア化し、ランキングを作成するというのはとても難しい作業であると思うが、議会基本条例制定市議会が300を超えた現在、今後評価の対象とすべきは議会における優れた議論が、市の諸施策に反映され、それが住民の福祉の増進に結びついているか、議会基本条例がそのツールとして有効に機能しているか、要は「議論の中身」ということになると思う。例えば地方議会の改革度を調査するための照会の中で、（長提出の）議案の否決や修正、議員提出条例案の有無は比較的好く問われる項目である。これは昨今の地方議会においては長提出の議案の修正・否決、及び議員提出条例案の提出が非常に少ないとの指摘を背景としてなされた設問であると考えられるが、今後は議案の修正・否決、議員提出条例案の有無などよりも「修正の内容」、「否決の理由」、「提出条例の内容」などが問われるであろうし、一問一答方式による一般質問や反問（論）権の付与等の有無に関しては、議論の形態やルールよりも当該議論が長期的な視点に立ち、かつ、総合的な政策論議に主眼をおいてなされているか否か、といった中身の質が問われることとなると思う。もっともこれらの項目をチェックするためには、一定の基準を設けたうえで、すべての会議録を精読しなければならないことから、気の遠くなるような作業となる。

最終的には「その結果市政はどうなったか、住民の暮らしはどうなったのか」が問われることとなる。

おわりに

近年、地方議会に関しては前述のとおり、より広範な民意の反映、議論のさらなる活性化、立法機能の強化などを求める声が多く聞かれるところである。

これらを踏まえ今後は議員提出の政策条例案が増えることも考えられるし、通年議会制度導入の拡大により従来とは劇的に異なる日程で会議を開催する議会も出てくる可能性もある。ま

た法定ではないものの正副議長の実質的な立候補制を導入する地方議会も徐々にではあるが増えているようであるし、ICTの分野に関してもこれを積極的に取り入れる議会が見られるようになってきている。従来からの古典的な地方議会の原理原則では対応が難しい事態も考えられよう。

議会改革については、それぞれの議会、議員によって考え方や手段、手法に違いがあるのは当然であるが、いずれの議会においても事務局職員は自身の直接的な担当業務のみにとどまることなく、法改正の趣旨や地方議会を取り巻く状況、住民のニーズ、議会（議員）の考え方等を見極めながら、その果たすべき役割をしっかりと認識する必要があると思う。

本市においては、2015（平成27）年4月に中核市に移行することが既に決定している。移行後も議会の本質的な役割は何ら変わるところはないと思われるが、議事機関としての議会の役割はより重視されるであろうし、注目度も増すのではなかろうか。東京都で初の中核市の議会として事務局も含め一層存在感のある機関となることを願うばかりである。

（にしむら たかし）