

議会改革って何だ？

-議会アンケート報告-

2008年8月

全国市民オンブズマン連絡会議

1 議会は、何をしていたのか？

市民オンブズマンが95年に官官接待を問題として以来、自治体の違法支出や税金の無駄使いをテーマとする度に議会の行政監視能力が機能不全に陥っていることが立証されている。加えて、第二給与化したと言われる政務調査費の支給や実費とかけ離れた費用弁償の給付、観光旅行としか言いようのない内容の視察など、議会に対する支出そのものが税金の無駄使いと言えるようなケースについて、各地の市民オンブズマンが住民監査請求を提起することも今や「定番」だ。私たちが「議員さん、何してはりまんねん。」とのテーマのもと、地方議会の非公開体質を取り上げたのは98年大阪で開催した第5回大会であるが、以後10年間、地方議会の政策遂行能力の欠如は私たちが自治体の問題を追及すればするほど、解消どころかより顕著になっている。今や議会制度や議員の活動に対する不信感は議会の外にいる私たち市民の多くに共通している。

地方議会に対する問題意識は議員にも存在する。2007年4月には全国都道府県議長会の都道府県議会制度研究会が「自治体議会議員の新たな位置付け」と題する報告書を発表し、これに追従する意見書を採択する都府県の議会も出てきている。今や「議会改革」と言う言葉は議会の内外を問わず、誰もが口にするようになってきている。しかし、「改革」というからには、現在の制度やシステムのどこに問題があり、それをどう変えるのかの説明が必要であるにもかかわらず、かけ声の勇ましさと比較して現在の議会の何を一体「改革」しようとしているのか、一向に見えてこないことも多い。特に、前述の地方議会議員の位置付けの明確化を求める意見書については、実質的には議員の既得権益を拡大しようとすることに主目的が置かれているように思えるものすらある。

もちろん、地方議会の改革は絶対に必要である。しかし重要な点は、議会外の市民が議会に対する信頼を回復するために、何をどう改善したらよいかという点である。したがって「改革」とは、何よりも議員ではない市民の側から見て、いままでの議会の問題点を改善するものでなければならない。このような問題意識のもと、市民にとってのあるべき「議会改革」を提案するためのアンケートを実施した。

このアンケートにあたっては、私たちからみた、あるべき地方議会の制度をいわば「期待モデル」として提示し、アンケート結果と期待する内容とが一致した場合にはポイントを加算する方法で点数化して、現状の議会制度がどれだけ私たちの期待に近いかを表現した。その結果が後述の「議会通信簿」である。

2 調査方法

(1) 対象自治体と調査方法

47都道府県、17政令市、39中核市の議会を対象として、議会事務局にアンケート用紙を送付して行った。アンケートは2008年5月下旬に発送し、6月中旬までに回答を依頼した。

(2) 調査項目

アンケートの内容の詳細は別紙の通り。大きく分類して、1) 議会・議員活動に要する費用に

についての項目、II) 議会活動の活性化に関する項目、III) 議会運営の民主度に関する項目、IV) 議員(議会)活動の透明性に関する項目、V) 議会への住民参加の項目 からなる。具体的な質問項目と配点表は別紙をご覧ください。

(3) 評価方法

アンケート毎に得点を合算した。満点の場合には29ポイントとなる。今回はこの合計点数をそのままランキング化することなく、0ポイント以上8ポイント未満をDランク、8ポイント以上15ポイント未満をCランク、15ポイント以上22ポイント未満をBランク、22ポイント以上をAランクとしてランク付けした、市民による「議会通信簿」である。いうまでもなく、DからAにすすむにつれ、私たちがモデルとしたあるべき地方議会の姿に近いということになる。

(4) 議会自慢

今回のアンケート調査の中で「貴議会が他より優れているところ、セールスポイント(努力している点)」を自由に書いていただいた。これは、議会側の努力を知ること、我々の期待との一致点、相違点を知ることが、議会改革の方向性を検討するために有益、と考えたことによる。したがって、回答結果は素点化していない。

3 調査結果

(1) 著しい低迷

調査した結果、Bランク以上をとった議会は長野県議会の15.0ポイントのみであった。Cランクは47都道府県中16都道府県、17政令指定市中12市、39中核市中12市となり、Dランクは30府県、5市、27市となった。50%以上のポイントを獲得した場合には、Bランク以上になることに鑑みれば、今回調査したほぼ全議会が我々の期待値を半分も満たしていない、という結果となった。

(2) 期待と現実のギャップの意味するもの

このように、現状の議会の運営状況が私たちが考える地方議会のあるべき姿とほど遠いことがアンケートからは明らかになったと言えるが、この結果には、市民の多くはあまり違和感を感じないのではないだろうか。

とはいうものの、地方議会の議員(少なくとも多数派に属する議員)の描く地方議会の運営方法と、私たち議会外の市民が望む議会運営のあり方との間に大きなギャップがあるという事実は、決して軽視できない。地方議会の運営に対する市民意識との乖離については、アンケート結果を吟味した上で最後に検討することとしたい。

4 調査対象、調査結果と評価

(1) 議会・議員活動に要する費用

A) 【費用の必要最小限度性】 調査の内容と趣旨

地方自治法2条14項は地方公共団体に対して「最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定めている。議会、議員の経費についてもこの原則が当然あてはまる。ところが、実費を遙かに超える金額を費用弁償の名のもとに交付する議会も多い。そこで、本アンケートでは費用弁償について、議員に支給していない議会には2ポイント、実費支給については1ポイント、定額制は0ポイントとし、費用の最小限度性に対する議会の姿勢を調査した。ポイントの高いところはそれだけ公金の意識が高いことを意味する。

B) 調査結果

ア) 都道府県で実費制をとるところはわずか4県である。移動距離が短いはずの政令市でも、支

給なしが7市、実費制をとるところは2市に止まる。地方自治法の原則からすれば、少なくとも実費制をとることが当然のはずである。議会の常識は市民からみて非常識である。また、このことは議員の特権意識の表れと言うべきか。

イ)費用対効果 ただし通信簿のポイントからは除外

費用の最小限度性とは別に、年間の議員1人あたりの政務調査費、費用弁償額、報酬額を調査し、自治体の人口一人当たりの金額を調査した。数字が多額なほど、議員活動に税金が投入されていることになる。

また、政務調査費の有効活用の度合いを調査するため、過去5年間の政策条例1件あたりに要する政務調査費の金額を評価し、ランキング化してみた。

この政務調査費のいわば費用対効果の考え方について、議員提案の条例のみを対象とするのは不当だ、との反論も当然ある。しかし、政務調査費の用途が満足に公開されていない状況をもとにすれば、納税者たる私たちが議員に対する費用対効果についての判断対象は、さしあたり議員提出条例以外にはない。少なくとも、議員に対する費用をどのように生かしているかについては、議員の説明責任に属する問題ではないだろうか。

ウ)政務調査費は政策条例提案に役に立っておらず

算出してみて慄然とした。都道府県で費用対効果がよい高知県・島根県でも政策条例案1件当たり9000万円台。他は軒並み数億円単位であり、7府県では1件十億円を超えていた。まったく政策条例が提案されなかった千葉県・富山県・愛知県・奈良県の5年間の政務調査費を合計してみると69億1200万円にも上った。これら傾向は政令市・中核市でも同様である。

この結果から、地方自治法96条、112条2項が根拠の「地方議会の議員立法」はほとんど空文化しており、政務調査費は議員立法には役に立っていないといえる。

今後、政務調査費が透明化されるにしたがって「まともに」使われるものと考えられる。それに伴って議員立法が増えることに期待したい。

(2)議会活動の活性化についての手段

A)調査の内容と趣旨

【本会議・委員会の活性化】

多くの地方議会では、本会議、委員会での議論が低調である。県民、市民に公開されない非公式な席で政策が事実上決定し、本会議、委員会が既に決まった事項を議決するだけの儀式の場と化しているとさえ言われている。そこで、執行部とのなれ合いを防止するための手だてや、なれ合いを助長する制度の温存の有無を調査し、執行部とのなれ合い防止を意識的に制度化している場合にポイント加算した。項目は以下の通り。

- i)反問権(首長から議員への質問)が認められているか(認められている場合には1ポイント)
- ii)質問内容の事前通告制度が義務となっていないか(義務化されている場合は0ポイント)
- iii)執行部と議員との事前調整の制度が存在しないか(存在する場合には0ポイント)
- iv)文書での質問をする制度があるか(ある場合には1ポイント)
- v)議員相互の公開された議論の有無(本会議での議員間討論が行われている場合には2ポイント、委員会のみの場合は1ポイント、さらに議員間討議について条例、規則、要綱などの明文規定のある場合には1ポイント加算)

アンケートには、以上の5項目の外に委員会の質問時間制限についての質問も行った。しかし、委員会の質問時間制限に関する運用は議運での調整に任されている自治体や規則や条例で決めていないが、先例によって制限を設けている自治体など、実際の運用形態が当該議会の議員以外にはとても理解できないものが多く、今回のアンケートの配点項目に加えることを断念した。なお、この点については別に項を改めて述べたい。

【少数意見を取り入れる仕組みの有無】

地方議会の制度も会派を前提としている。民主主義は少数意見を意思決定に生かすシステムの存在を求めるから、議会運営が一人会派を含む少数派の意見の反映を保障したものにしているかが重要である。そこで、議会運営に関する以下の質問を行った。

- i) 議会運営委員会に所属するための会派要件(定数の1/24以下で所属できる場合は2ポイント、1/24以上1/12未満の場合は1ポイント、それよりも厳しい場合は0ポイント)
- ii) 委員会所属議員以外の議員が委員会で発言できるか(発言できる場合には1ポイント)

このほか、アンケートでは定例会において一般質問における質問者数の制限を設けているか否かについても尋ねた。この回答も先の質問時間の制限と同様、ほとんどの議会で先例や慣行に基づいてルール化された調整を行っているにもかかわらず成文化されていないことが明らかになったため、配点項目に加えることを断念した。

【議長・副議長の任期】

議長は議場の秩序維持、議事の整理、議会の事務を統理し、議会を代表する(地方自治法104条)。その地位の重要性を受けて、議長の任期は議員の任期とされており(同法103条2項)、軽々に辞任すべきでないとされている(『標準町村議会会議規則・委員会条例詳解(第一次改訂版)』(学陽書房)175頁)。ところが、実際は議長、副議長が1年で交代することが往々に行われている。議員の職務内容の法定化を求める動きの中で議会側が強調する「二元代表制」のその一翼を担うトップが1年で交代するというのは矛盾をはらむ。また、1年で交代するような議長が、議事の整理、議事の事務の統理を円滑に行うことは可能であるとしたら、それは議会運営が形式化している証ではないだろうか。このような観点から、地方自治法103条2項通りの場合にはそれぞれ1ポイントを配点した。

B) 調査結果と特徴

ア) 概観

全体的に得点が伸びない。議会活動の活性化を妨げる制度や慣行が見直しされないまま、漫然と維持され続けているのが原因となっていると言って良い。かかる観点から、議会の常識は私たちにとって理解できないものとなっているというのが実感である。

たとえば、アンケート項目中の反問権にしても、原則は首長が議員に質問をしてはならない、という規則等の存在が出发点になっている。しかし、そもそも首長が対立する意見を述べる議員との論争をなぜ行えないのだろうか。事前通告や事前調整についても、このような制度を維持していることが議会での「ガチンコ」の論争を阻害している、という実情がある。しかし、なぜ質問の事前通告を義務づけなければならないのかと言う点や、質問について事前調整の制度を設けなければならないのかについて、その必要性が十分に吟味されているかについては重大な疑問がある。

イ) 本会議・委員会の活性化について

「議会活性化」の視点で、今回あえて調査項目に入れた「質問主意(趣意)書」については、これを制度化している議会は都道府県で6議会(12.8%)、政令市で4議会(23.5%)と少数であった。実際に制度が活用されている議会は、東京都、神奈川県などさらに少数であると見られる。首長部局の見解を質したり、情報提供を求めることができる質問主意書制度は、議場での質問回数や質問時間が限られる少数会派の議員にとっては有用な手段であり、地方議会においても制度として定着することが議会全体の活性化につながる。制度を取り入れる議会が増え、そしてそれを使いこなせる議員が増えることが必要である。

議員間討議の制度および現状をアンケート内容としたが、これについても根本的な違和感をぬぐえない。議会というのは言論の府である。ところが、一方で「議会改革」の名の下に議員間討議の制度を作らなければならない現状がある。制度化しなければならないほど議員相互の議論ができないことを意味する。言論の府である議会の議論を低調にした原因は何であろうか。この分析が地方議会にはもとめられている。

ウ)少数意見を取り入れる仕組み

少数意見を生かす工夫も貧弱である。地方議会は国会のように、全国民の意思を代表することは期待されていない。むしろ、より地域に密着したきめ細かな条例や制度を生み出すことが期待されている。そうである以上、国会以上に少数意見を生かす制度を作ることが求められるはずである。

ところが、議事日程や質問者数、質問時間、議案や請願・陳情の委員会付託を決定する議会運営委員会から、少数会派を閉め出している議会が依然として多い。今回の調査では便宜的な尺度として、地方自治法112条の議案提出権の要件である「議員定数の1/12」を採用し、所属議員数が何名以上の会派から議運委員を出せるか(以下、「要件」と略)を問い、それが議員定数の1/12を上回っている場合は、少数会派閉め出しの傾向が強いと捉え0ポイントとした。

0ポイントとなったのは、47都道府県中18議会、39中核市中8議会で17政令市はなかった。0ポイントの18県議会は、福岡県議会の88名を除くと実定数38~53名と比較的小規模なところが多く、「要件」は石川県議会の6名を筆頭に5名または4名と、定数の割に高いハードルになっている。一方、定数100名以上の5都道府県議会を見ると、分母が大きいために0ポイントとなったところはないが、神奈川県議会(定数107)の「要件」8名、愛知県議会(定数104)の同7名は目をひく。ちなみに議員定数に占める議運委員数の割合は、神奈川県議会(議運委員数15名)14.0%、愛知県議会(議運委員数14名)13.5%で、0ポイントのついた石川県議会(定数46、議運委員数8名)の同割合17.4%よりも低く、点数には反映されなかったが、少数会派閉め出しの度合いが強いと言える。

また、委員外議員の臨席・発言を認めない議会で、「要件」を3名以上としているところをあげると、埼玉県、大阪府、香川県、大阪市および青森市ほか6中核市である。

少数派が意思決定により多く参加できるか否かが民主度の度合いを示すと考えられるが、このような観点からみて、これらの県の議会の民主度には疑問がある。

今回の調査対象とはしなかったが、議会運営委員会の多数会派優位が、議会運営委員会理事(者)会の存在によって強まることも指摘しておきたい。その構成は議会によって異なるが、正副委員長、正副議長が構成員であれば、最大会派と2番目に大きい会派の比重は、議会運営委員会以上に高くなる。さらに問題なのは、議運理事会が非公開で議事録が作成されず、市民に見えないものになっていることだ。

さらに言えば、常任委員会においても少数会派閉め出しの傾向が見られる。少数会派の

議員は希望を出しても総務、警察などの常任委員会に入れない議会がある。しかしそれは慣行であるため、調査の対象とからははずさざるをえなかった。議運の構成要件のように可視化できない分、問題は根深いと言える。

エ) 議長・副議長の任期

議長の在職期間が議員の任期と同じ4年間であったのは、都道府県では山口県と広島県の2議会、政令市では、広島市と北九州市の2議会、中核市では盛岡市のみであった。このうち、副議長の任期も4年間であったのは北九州市と盛岡市である。

各議会が回答した過去10年間の平均在任期間を、3、2、1年に四捨五入してその比率を概観すると、都道府県では、3年:2議会 = 4.3%、2年:13議会 = 27.7%、1年:30議会 = 63.8% (4年は2議会4.3%)、政令市では、3年:なし、2年:7議会41.2%、1年:8議会47.1% (4年は2議会11.8%)、中核市では、3年:2議会 = 5.1%、2年:16議会 = 41.0%、1年:20議会 = 51.3% (4年は1議会2.6%)となる。いずれにおいても、「2年以下」が9割前後を占めるが、都道府県においては任期1年が6割を越すのが際だっている。

このように、短期間で議長が交代する原因については、議長職、副議長職に就くことによって支給される高額な報酬が特権として意識されることで、特権のたらい回しをしようとしている現状が現れたものだ、とする見方もあり得よう。また、かりにそうでないとしても、議長職、副議長職が名誉職化し、その重要な職責が十分に意識されないまま、漫然と議会運営がなされることで、地方議会の活性化が阻害されている要因の一つとなっているのではないだろうか。

オ) 小結

結局、議会の活性化についてみても、少数意見の尊重制度についてみても、地方議会の活性化を妨げているのは、議事の効率的運営のみを考慮した制度や慣行の存在ではないだろうか。これに対して、制度を温存していることで、得点が伸びなかった議会の側から見れば、それぞれの規則、制度や慣行などは限られた時間内に有意義且つ効率的に議事を進行するためのものだ、と一通りの説明はされるであろう。しかし問題は、個々の制度を義務づけてまで議員に守らせる必要があるかという点であり、義務づけによって本来予定しない悪影響が生じている点を意識しているかである。たとえば、事前通告、事前調整についてみれば、そもそも議会に限らず、会議などの場で有意義な結果を引き出したい場合には、事前に資料を送付したり、質問の趣旨を確認するために事前に相手方と接触することは当然である。しかし、それは義務づけられたから行っているのではない。実のある結果を期待して会議に臨む場合の常識なのである。義務づけられていない場合であっても、真剣な議論を行う場合には、当然におこなうべきものなのだ。

すくなくとも議会の活性化を真剣に論じるのであれば、まずは議員自身をがんじがらめにしている先例や、いつのまにかルール化したことで議会の制度をよりわかりにくくしている「慣行」、さらには合理性についての検討がなされていない規則の見直しからスタートすべきではないだろうか。

(3) 議会情報の透明度

A) 調査の内容と趣旨

【議事の透明化】

個々の議員がどのような意見を述べ、議案に対する議決でどのような態度を取ったか、という観点から以下の二点を調査した。

i)委員会議事録については、全発言を作成している場合は2ポイント、要約のみの場合は1ポイントを配した。

ii)各会派、議員の議案に対する賛否をホームページや広報で公表している場合は1ポイントを配した。

【議員活動の透明化】

議員が具体的にどのような仕事をしてきたかは、政務調査費の使途の公開に依るところが大きい。そこで、平成18年度の政務調査費の公開について本年私たちが発表した、第12回情報公開度ランキングの素点を5で割り、小数点以下を四捨五入したポイントを配した。

B)調査結果

政務調査費については、領収証の公開をするかどうかのレベルに止まっている。しかし、政務調査費の公開は、議員活動を市民が理解するために必要なものであって、領収証を公開するだけでは議員活動を透明化することにはならないことを、改めて理解すべきである。

各会派、議員の議案に対する賛否をホームページや広報で公表している議会は少数派である。しかし、議案に対する賛否すらわからない状態で、議員や会派を支持するのは困難である。これは早急に改善すべきである。委員会議事録の記載については、全発言を作成している自治体はまだ多数派とは言えない。要約の記載だけで、誰がどのような発言をしているかを正確に知ることができるか、疑問なしとしない。

議員や会派に対する姿勢を市民が決定するのは、普段の議員の行動である。選挙の前になると議員が「報告会」なるものを開催する例が相変わらず多いが、私たち市民にとってこれら報告会よりも重要なのは、当の議員が普段どのような政務調査活動をおこない、委員会でどのように積極的に意見を述べ、議案に対してどのような態度をとったかである。これら基本的な情報が公開されない(公開しない)状態では、議員の仕事が市民、県民には見えにくいのは当然である。地方議員の仕事を県民、市民にわかりやすく伝える手段は、地方議員の職務を国会に「お願い」して法律で規定してもらうことではなく、地方議員や地方議会がみずから情報を公開することである。

(4)住民参加の制度の充実度

A)調査の内容と趣旨

【住民参加・傍聴】

いずれも住民から提案されたものである陳情・請願については、住民がすすんで議会で意見を述べる機会が保証されることが望ましい。その観点から、参考人・公聴会の制度を設けている場合には1ポイントを加算した(但し、陳情・請願提出者の送付・付託委員会での意見陳述(発言)の状況について併せてたずねなかったため、参考人が陳情・請願提出者に相当するか不明な部分が残ったことを附記したい。)。

また、全員協議会を行った場合の傍聴の可否について、傍聴を可としている場合には1ポイントを加算した。

【対人口比でみた陳情、請願件数】

住民参加の基礎は、住民による議会への期待である。議会への陳情、請願が多いほど、住民が議会に期待していることになる。この観点から、平成15年度～平成19年度までの過去5年間について、陳情件数÷人口×100、請願件数÷人口×100の計算式を用い、数値が100以上の場合には2ポイント、50以上100未満の場合には1ポイントとした。

B)調査結果

まず、【住民参加・傍聴の制度】については、都道府県別では、2ポイントがわずかに11自治体、あとは、1ポイントが27自治体、0ポイントが9自治体である。参考人・公聴会の制度も、全員協議会傍聴制度も、住民参加には不可欠の制度である。幸うじて、11自治体が正常な状態にあると言える。政令市、中核市は、57市中、2ポイントがわずかに5市、0ポイントが22市である。まさに惨憺たる状況といわなければならない。

次に、【対人口比でみた陳情、請願件数】については、都道府県、政令市、中核市を通じて最高点が2ポイント、しかもその最高点は、山形県と京都市のみであり、1ポイントは、都道府県では3自治体、政令市、中核市では5市のみである。あとは、0ポイントの山が築かれた。もっともな結果であろう。透明度が低く、議員たちは何をやっているかわからない、住民参加・傍聴の制度も整っていないというこんな議会に住民が期待するはずはないのである。

(5) 議会のセールスポイント

アンケートに際して、自ら他の自治体と比較して、評価できる事項を尋ねたところ、以下の回答がなされた。これらを紹介したい。

【一問一答方式(対面演壇)の導入】

一問一答方式(対面演壇)の導入をセールスポイントとしてとりあげたのは、群馬県、滋賀県、富山市、長野市、鹿児島市の各議会であった。しかしそもそも、一問一答方式を導入していない場合には、質疑は「議員はまとめて質問をして、執行部はまとめて答弁する」という形をとらざるを得ないのであって、「議論」というより「儀式」に近いものとならざるを得ない。しかし、一問一答方式の採用がセールスポイントになってしまうような現状は、それだけ議会での質疑の方法が市民の常識からかけ離れていることを示すものである。

【定例会閉会中に委員会を開催する】

これをあげた議会は青森県、石川県、滋賀県、広島県、広島市、金沢市、豊橋市、岡崎市であった。回答はほとんどが「閉会中に月1回委員会を開催」であったが、なかには、豊橋市のように「閉会中に年2～3回委員会を開催」というものもあった。しかし、定例会閉会中に委員会を開催するという回答は、私たちからみれば当たり前のように見える。多くの議会では「閉会中は委員会活動をしていない」ということが常識化しているのではあるだろうか。そうであるなら、なぜ定例会閉会中には委員会を開催しないのか。制度でそうなっているというだけでは、その制度を存続させる合理性は理解できないのだが。

【委員会において議題に関係ない一般質問ができる】

神戸市は「委員会において議題に関係ない一般質問ができること。」をあげている。裏を返せば、委員会においては「議題以外は質問ができなかった」ということになるが、そもそも委員会とはそのような消極的な議論だけですまされるものなのか疑問である。

【時間制限について】

滋賀県は「議員が希望すれば1人年間120分以内、1回30分以内であれば、人数の制限なく一般質問を行うことができる」と、一般質問の時間制限をセールスポイント(努力している点)であげている。しかし、人数も時間も制限なしで一般質問をしている議会がいくつもある中で、このような内容が他の議会と比べてセールスポイントと判断すること自体、議会の制度についての情報交換が不足しているのではないだろうか。また、福岡県は「一般質問では会派の持ち時間制(8分×所属議員数)とし、持ち時間内であれば質問者1人当たりの発言時間を制限していないこと。」をセールスポイントとしているが、福岡県はアンケートで「定例会毎の一般質問者数の制限について、希望すれば制限なくできる」と回答している。「希望すれば制限なくできる」と

いう回答と「時間制限がある」というのはどうみても矛盾である。このような矛盾がまかり通っているとすれば、福岡県の議会のルールを理解するのは市民にとって極めて困難である。

【少しずつ改善される議会】

これまで述べてきた「セールスポイント」は、果たして実際に他の自治体よりも優れているセールスポイントと言って良いか、私たち議会の外にいる市民にとって疑問に思われる事項である。これらの事項が他の議会にはないすぐれたものであるとすれば、議会の常識は我々とかけ離れたものと言わざるを得ないが、どうであろうか。

もちろん、制度の優秀性を我々にも容易に理解できる回答も寄せられた。議会の審議内容をテレビやインターネットで配信しているとしたのは、京都府、奈良県、山口県、香川県、新潟市、京都市、横須賀市、岐阜市、福山市、下関市、長崎市など、全国に拡大している。

岩手県では、「議長を除く全議員で構成する決算特別委員会及び予算特別委員会を設置し、総合的な審査を行っており、この2特別委員会において総括質疑の場を設け、知事の出席を求めている」としている。

静岡市からは「陳情、請願に関し、参考人制度を準用し、提出者の趣旨説明及び提出者と委員の質疑応答ができることとしている。許可制だが、求めを断った例はほとんどない」との回答が寄せられた。

西宮市は「会議規則において、質疑・質問の回数を制限していない。」

以上のように、議事の内容を公開し、議論をして、住民参加の方向を模索するという方向に進んできた事例がある。

そして、鳥取県からは「議場では、事前に根回し無しの活発な議論が展開されている。代表質問では、1議員が1日かけて質問を行い、一般質問では人数制限を設けず、毎定例会6日間で20数名が行っている。執行部提出議案についても、議論してなお意見の相違が見られれば、議会が責任を持って修正又は附帯意見を付すなど日常的に行われている。また、議員提案の政策条例の成立も多い。最近では、特に現場の声を県政に活かすために、委員会などの現地調査、意見交換、勉強会を積極的に実施している。」という回答があった。

本来の議論を行う議会の姿を表していると評価できる。

5 議会「改革」とは議会、議員活動の透明化につきる

(1) 議会制度のわかりにくさ

アンケートをまとめる過程で第1に実感したのは、地方議会が前提とする制度の複雑さである。特に【本会議・委員会の活性化】で触れた委員会の質問制限の項目や【少数意見を取り入れる仕組みの有無】で触れた定例会の質問者数の制限に関する項目など、規則に依拠するだけでなく、当の議会の議員から個別に説明を受けなければ理解できないような議長の裁量や慣行によって一定のルールが定められ、そのルールによって運用がなされているという実態が明らかになった。例えば、委員会の質問制限についてアンケートでは「定例会毎の一般質問者数の制限について、希望すれば制限なくできる」と答えながら、その一方で同じアンケートの「セールスポイント」や全国都道府県議会議長会の調査では「一般質問では会派の持ち時間制(8分×所属議員数)とし、持ち時間内であれば質問者1人当たりの発言時間を制限していないこと。」と答えているような福岡県の例がある。このほか、福島県、東京都、山梨県、長野県、島根県も、アンケートでは「定例会毎の一般質問者数の制限について、希望すれば制限なくできる」と答えながら、全国都道府県議会議長会の調査では「議運で質問日数を決定し、その範囲内で各会派が考慮している(福島県)」や「議員1名当たり発言回数は年

間 2 回以内とし、発言者数は、各会派内で一定例会に集中しないよう調整する(山梨県)などの制限をつけている。

このように、言論の府である議会での質疑応答といったもっとも基本的な事項ですら、少なくとも議会の外部の市民には運用が理解できないのである。

また、規則として定められた事項であっても、事前通告や事前調整の制度をはじめとして、現状の議会で果たして合理性があるかどうか疑わしいものも多い。

すなわち、現在の議会の制度の特徴は、私たち市民からみて「理解しにくいもの」「制度維持の合理性が理解できないもの」が多いということである。

(2) 議員活動の不透明性

政務調査費の領収証の公開は序々に進みつつあるが、政務調査費を用いてどのような調査を行い、自治体行政にどのように生かしたかまで発表する自治体はまだ少ない。議員の活動を選挙民が知る重要な機会であるにもかかわらず、政務調査活動の内容を説明しないというのは、議員が説明責任を尽くしていないというに尽きる。今回の調査で、私たちは議員提案条例 1 件あたりのコスト計算をしたが、もちろん議員の仕事が条例制定だけで評価すべきだ、と言っているのではない。私たちが指摘したいのは、議員の仕事で私たちがみることのできるものが、いかに少ないかということである。

議案に対する賛否を公表しない自治体の存在も疑問である。議員の調査活動の内容も、条例案提出以外の仕事も、自分の投票した議員が議案に対してどのような姿勢であったかも知ることができないままで、私たち市民はどのような基準で投票したら良いのか。議員の活動内容以外で投票せざるを得ない状況が、最終的には「議員に頼んでもどうせだめだ」といった議員や議会に対する不信感を助長しているのではないだろうか。

(3) 議会改革とは何を改革することか

ところが最近、冒頭で述べたように「自治体議会議員の新たな位置付け」が必要であるとして、地方自治法に地方議員の職務内容を法定化し、従前の報酬や政務調査費といった区別の撤廃を目指した、地方自治法の改正を求める動きが一部の議会で起こっている。議員の活動が市民に理解されないのは議員の職務の内容が法定化されていないからだ、という理由が挙げられている。しかしこれは問題である。議員の活動が市民に理解されないのは、国が作った法律に仕事が法定化されていないからではない。単に議会の制度や議員の仕事が不透明だからにすぎない。そのことも理解されないまま、報酬や政務調査費の区別を撤廃した場合に予想されるのは、議員に支払われる税金の使途をますます不透明にする結果だけである。

そして、議会外の市民に議員の仕事や議会の制度が理解できない原因は、複雑な議会の制度や議事の運用、合理性に疑いがあるにもかかわらず改正されないままの議会規則、先輩や長老議員がつくったと言われる先例、それに自らの活動を公開しようとしぬ議員の姿勢そのものにある。

議会改革とは少なくとも、地方自治法を改正することからスタートするべきものではない。まず行うべきことは、議会や議員の活動を透明化することである。議会改革とは議会・議員の活動を可視化することに他ならないことを指摘し、本レポートのまとめとしたい。

了