

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

地方議会改革は誰のためか ～市民の役割と議会の責任～

2010年5月

東京財団政策研究

本政策提言について

本政策提言は、東京財団「地方議会の改革プロジェクト」における研究成果である。プロジェクトのメンバーは以下の通り。

【リーダー】

木下敏之 東京財団上席研究員／前佐賀市長

【メンバー】

福嶋浩彦 東京財団上席研究員／

中央学院大学社会システム研究所教授 前我孫子市長

中尾 修 東京財団研究員／前北海道栗山町議会事務局長

赤川貴大 東京財団研究員兼政策プロデューサー

<本政策提言に関するお問い合わせ>

東京財団政策研究 赤川貴大 電話 03-6229-5502

E-mail akagawa@tkfd.or.jp

東京財団 政策研究とは

日本は、バブルの崩壊からようやく立ち直ったかと思うと、今また、グローバルな経済危機に直面しています。さらに年金・医療などの社会保障に始まり、教育や農業・環境などの問題は山積したままであり、国内問題はますますグローバルな問題と直結するようになり、外交・安全保障問題は米欧だけではなく、アジアや新興国などのプレーヤーも加わって、複雑化し、国益の再整理が必要になっています。

このような重大な時期に政治は機能不全をきたし、これらの問題についての、政策論議では対症療法が中心となっており、冷静な分析と検討が十分ではありません。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益財団法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言を行うインフラが整っており、国会と霞が関の中間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究事業の使命と考えます。

1997年に東京財団が設立されてからこれまでの間、民間から内閣に入ったり、霞が関の官僚が政界やアカデミズムに飛び出したり、政策をめぐる人材の流動化は急速に進みました。東京財団の政策研究は、こうした流動化した人材の知性や能力を集めながら、世の中を動かす発火点となることを目指します。

地方議会の改革プロジェクト

中央から地方への権限移譲は、各自治体の政治的意思決定の範囲の拡大を意味します。市町村長は、前例や国や都道府県の指示に従うことなく、自らの判断と責任で実施事業の取捨選択をしなければなりません。また、地方議会にも議決機関としての責任を明確にする時代となりました。行政が作成した条例案や予算への可否だけでなく、議決理由や意思決定過程の透明性も求められます。首長と議会、市民が知恵を出し合って地域づくりに取り組まなければなりません。財政状況だけでなく、地方自治体の政治のあり方が市民生活に大きな違いを生むことが予想されます。二元代表制の一翼を担っている議会の改革は急務です。

市民の関心が最も高い議員報酬・政務調査費・議員定数に関する議論の土台となる「地方議会議員の活動調査」を行いました。各議会の歴史や文化、個性を尊重しつつも、議論のたたき台のひとつとなることを願い提言いたします。

地方議会の改革の必要性(論点整理)

東京財団では、下記の図で示すところの地方自治体の「立法権限」の改革が不可欠であるとの認識の下、2007年から地方議会の改革に取り組んできた。

地方のことは地方で決める！(地方主権≡“地域主権”)

○法の執行権限

- ・機関委任事務の廃止
- ・個別法の権限の「業務移管」

○徴税、財政配分権限

- ・三位一体の改革

○受け皿となる自治体の改編

- ・市町村合併
- ・道州制？

これまでの地方分権議論の主な論点

国への権限や財源の要求や受け皿論が中心で、国と地方自治体の関係の本質は大きく変わらず。

○立法権限(ルールや制度を作る権限)

- ・自治体の立法措置は国を超えることができない。
- ・自治体の組織や運営に関することすら、地方自治法等で国が一律に決めている。

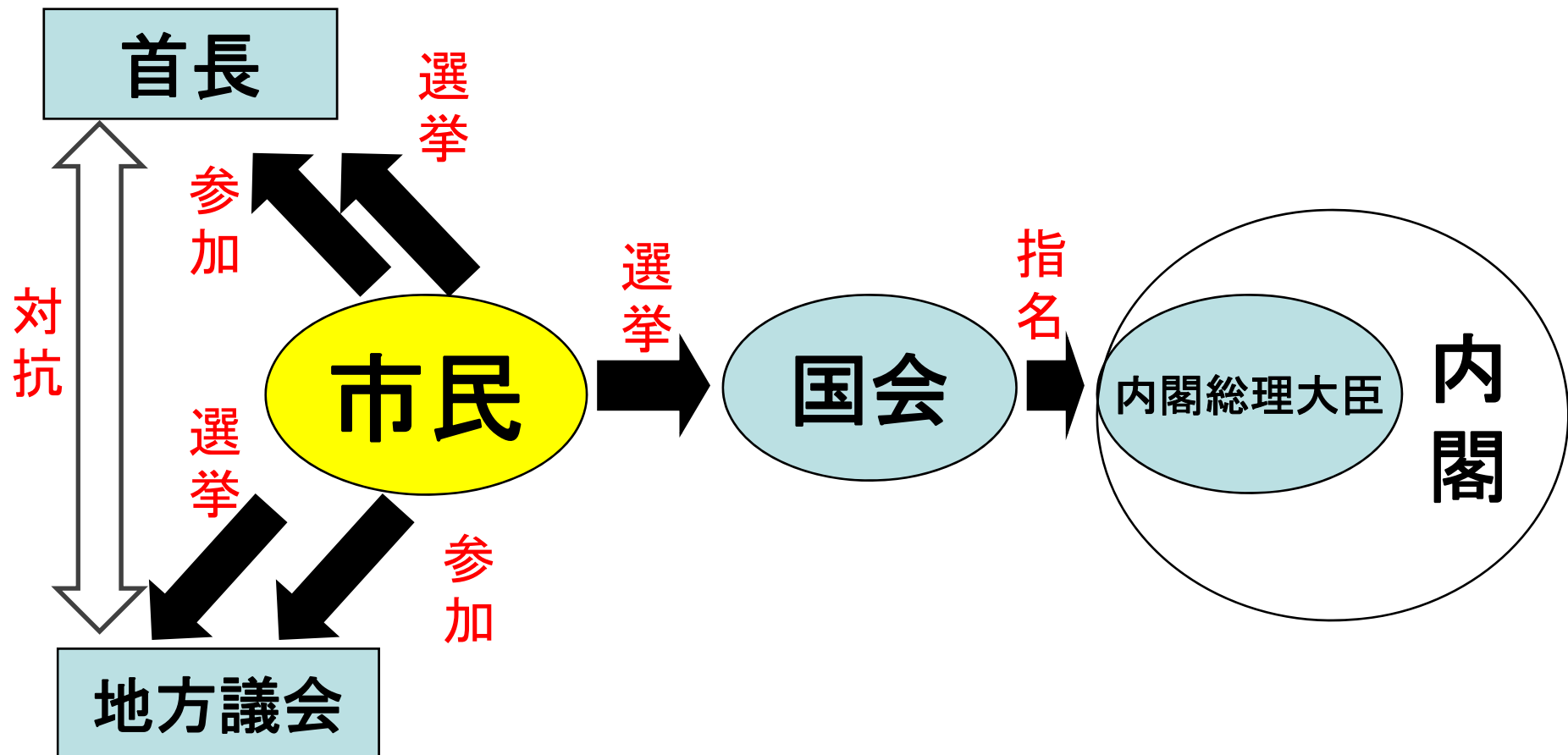
【日本国憲法】

- ・地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて**法律で定める**。(92条)
- ・地方公共団体は、**法律の定める範囲内**で条例を制定することができる。(94条)

「自分たちのことはまず自分たちで決める」という地方自治の本旨を実現するための、国と地方の権力関係の構造的転換が必要(補完性原則:subsidiarity)

国と地方の政治システムの違い

自治体運営の仕組みを国政と同一の仕組みと誤って認識し、活動している地方議会議員は少なくない。地方議会議員や首長には、選挙で選ばれた自治体運営者としての責任は存在する一方、自治体の日常的な運営や意思決定に、主権者である市民が直接権限を行使できることを制度として保障している。



国と地方の政治システムの違い

	自治体議会	国会
機関の性格	「議事機関」憲法93条1項 ※議事=会合して相談すること	「国権の最高機関」「国の唯一の立法機関」憲法41条
構成員	「住民が直接、これを選挙する」 憲法93条2項	「 <u>全国民を代表する選挙された議員</u> 」憲法43条
権力の行使	特別法の制定は「住民の投票においてその過半数の同意」憲法95条 <u>住民も直接行使する</u>	「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」 「その権力は国民の代表者がこれを行使」憲法前文
責任の追及	(住民の直接請求に基づく住民投票で議員リコール、議会の解散—地方自治法)	「議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問われない」憲法51条
首長の選出	「住民が直接、これを選挙する」 憲法93条2項 <u>住民は長の選出を議会に委ねない</u>	「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名」 憲法67条

地方自治のしくみ

- ・直接民主制をベースにして間接民主制の並立
- ・選挙で選んだ首長と議会、市民の直接参加と緊張関係で運営

市民の地方議会への評価

地方議会の現状について

- 大いに満足している1. 1%
- ある程度満足している31. 4%
- あまり満足していない46. 9%
- 全く満足していない13. 6%
- どちらとも言えない、無回答7. 0%

満足していない理由

- 議会の活動が住民に伝わらない53. 3%
- 行政のチェック機能を果たしていない33. 2%
- 地方議員のモラルが低い32. 5%
- 議会内での取引を優先して審議が不透明29. 3%
- 議会の政策立案能力が低い18. 6%

日本世論調査会(2006年12月実施)

議会基本条例の3つの必須項目

地方議会が自己責任、自己決定の原則に基づき、文字通りの自治の一翼を担う組織として、市民参加と情報公開を進め、安定的な制度として運営することを定めた“市民との約束”を明文化した「議会基本条例」の制定が望ましい。条例の内容は、各自治体の多様性を尊重し、市民参加を得ながら制定すべきと考えるが、議会基本条例の理念を実施に移す具体的な制度として次に3項目を明記することを求める。これを「東京財団モデル」と名付けた。

1. 議会報告会(意見交換会など)

議会が機関(合議体)として一体となり、民意をくみ取る仕組みを市民が気軽に体験する機会である。市民からの信頼の獲得には、議会が市民生活の場に出向くことは不可欠である。市民が議会を通じて政策決定過程に関与する機会である。

2. 請願・陳情者の意見陳述

市民が抱える個別具体的な懸案事項について議会で意見を述べることを希望した場合、それを保障しなければならない。慣例などの運営実態として実施している議会もあるが、市民の権利として条例に明文化することで市民に周知することが重要である。

3. 議員間の自由討議

議会は意見をぶつけ合い、結論を導き出すところである。議決行為よりも決定に至る過程(プロセス)が持つ実質的意義を重視することで議員・議会の存在意義が明確になる。議論は議会の醍醐味である。

地方議会が直面している課題

多くの市民の地方議会／議員への関心は、議員報酬・政務調査費・議員定数にある。

議会報告会等においても、市民から度々問題提起されている。

この問題は基本的には、各議会が市民に説明を行い、各自治体の実情にあった合意を図るべきである。

だが、議会と市民が議論する上での根拠やデータが乏しい。東京財団では、ひとつの試みとして、議員活動の実態調査を通して、その内容を「公式」「準公式」「非公式」に3分類して、議論の土台づくりを提示した。

議員活動調査

調査目的: 議員報酬や議員定数の多寡が批判されているが、議員活動の実態は市民からほとんど見えず、議論は水掛け論に終始している。市区町村議員の日常活動を検証し、議論の共通の土台を作る。

調査対象: 市区町村議員

募集方法: 東京財団メールマガジン・地方議会議員メールマガジンで公募

調査期間: 2009年12月1日～2010年3月30日

最終参加者: 26市区町村、28名の市区町村議員

調査方法: 参加議員による自己申告: 30分刻みで期間中毎日の活動報告

活動: 一般的な自己研鑽の時間や家族・友人との時間、通院など、私的な活動の時間等を除く、公的な業務の内容と時間

分析: 3分類(公式・準公式・非公式)して、活動の割合を分析

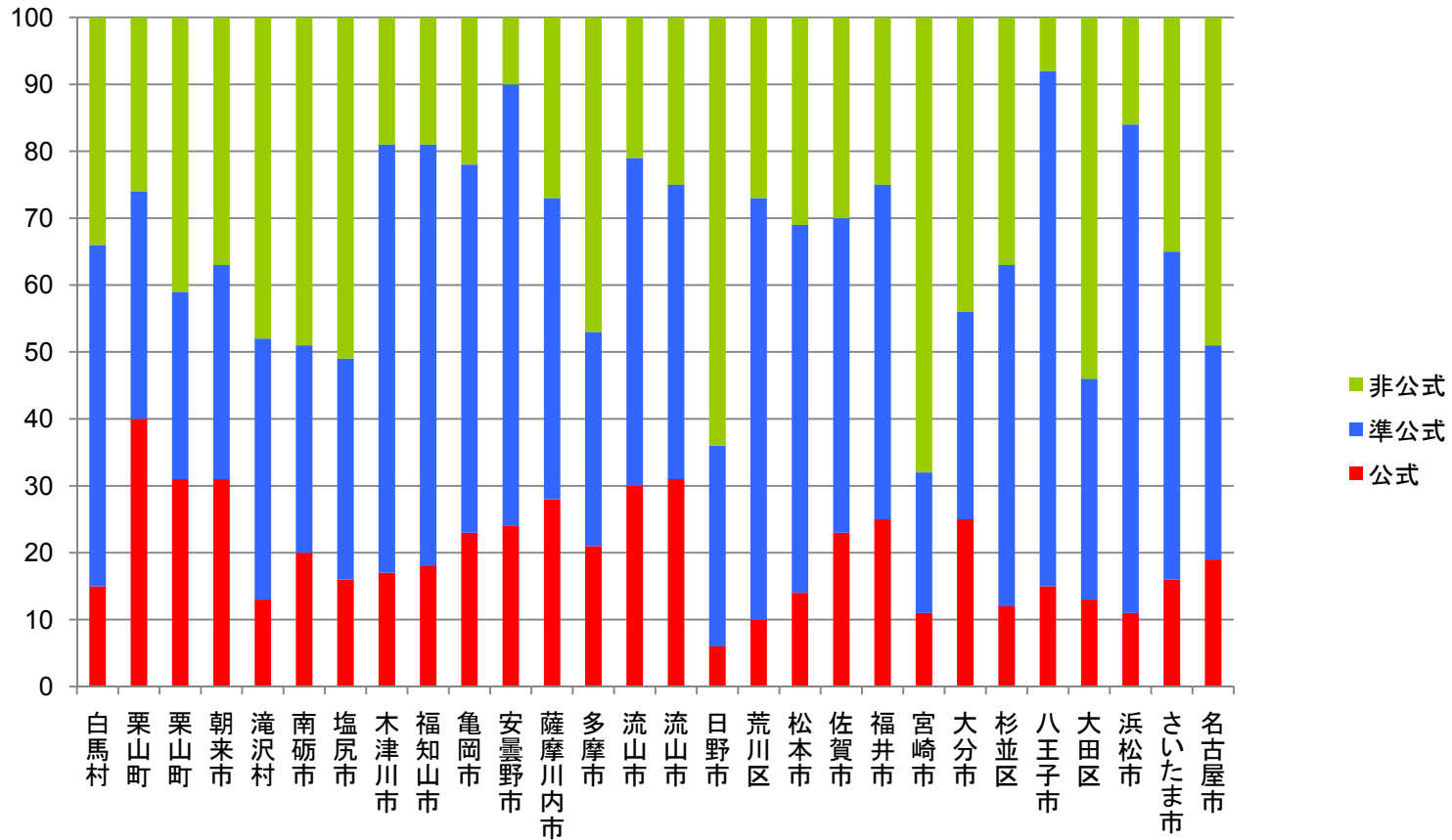
公式: 議会活動(本会議・委員会、議会の役職、議会主催の行事)

準公式: 議会の公式活動に準じる活動(議会での質問調査・執筆、住民相談、市主催)

非公式: 上記に含まれない活動(政党、選挙応援、兼業、大学院通学など)

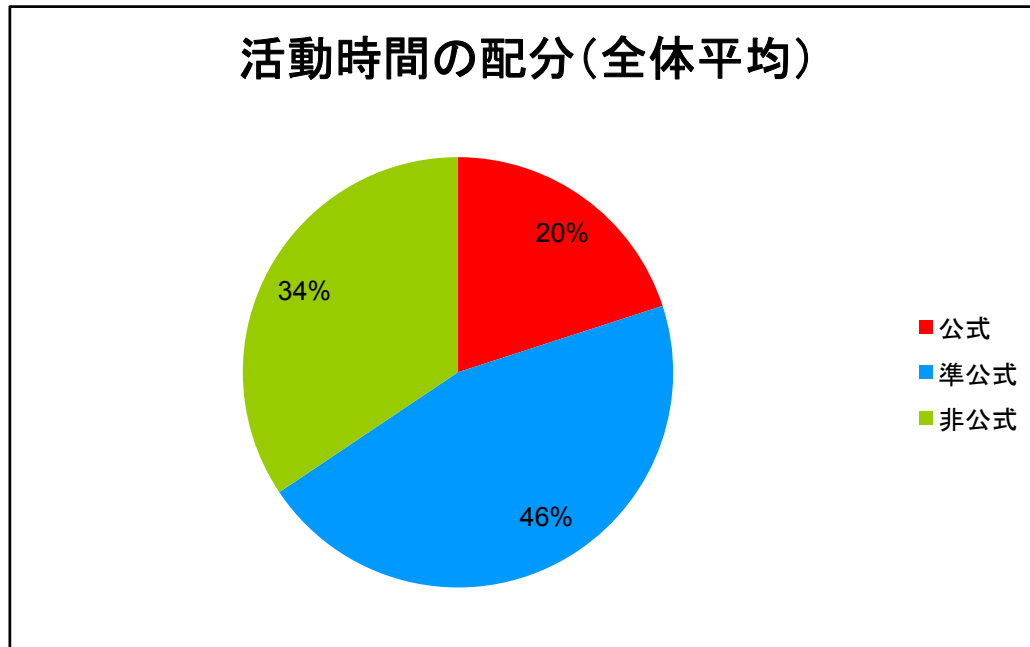
活動調査結果(1)活動割合と人口

3分類の割合と人口の関係



活動調査結果(1)活動割合と人口

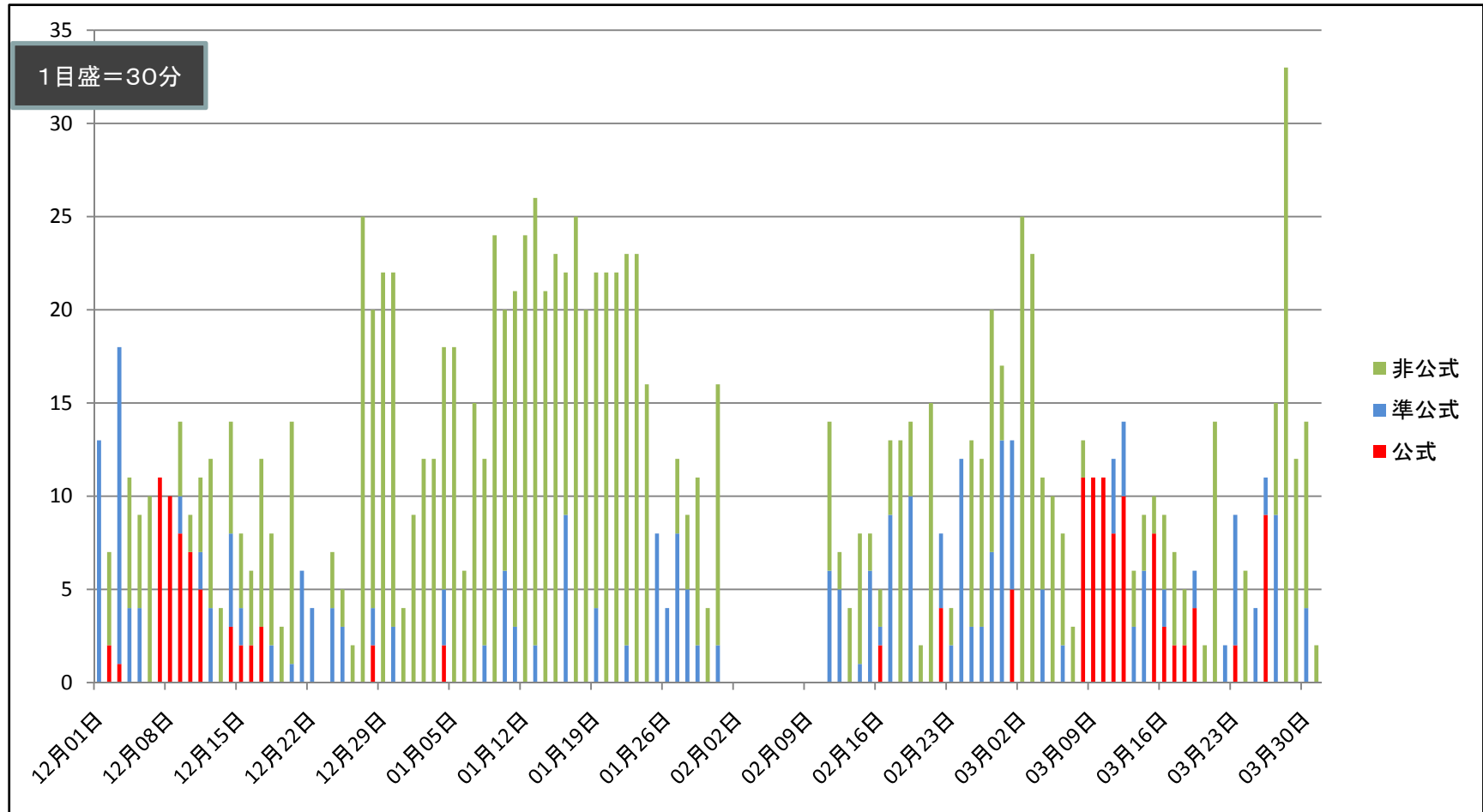
全体の平均(時間と割合)



	一日平均
公式	1.2時間
準公式	3.1時間
非公式	2.3時間

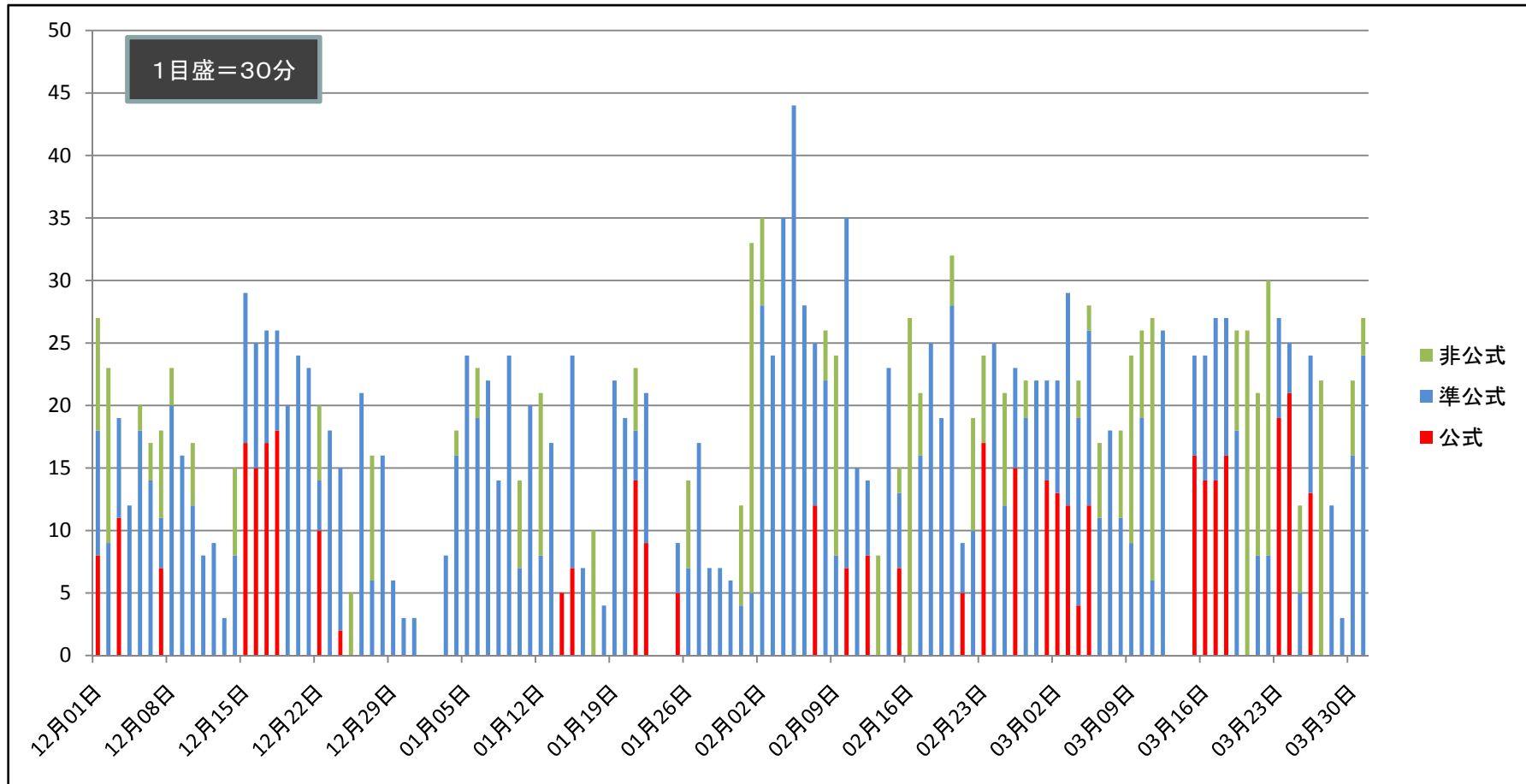
活動調査結果(2)多様な活動スタイル

議会開催前後集中型の議員



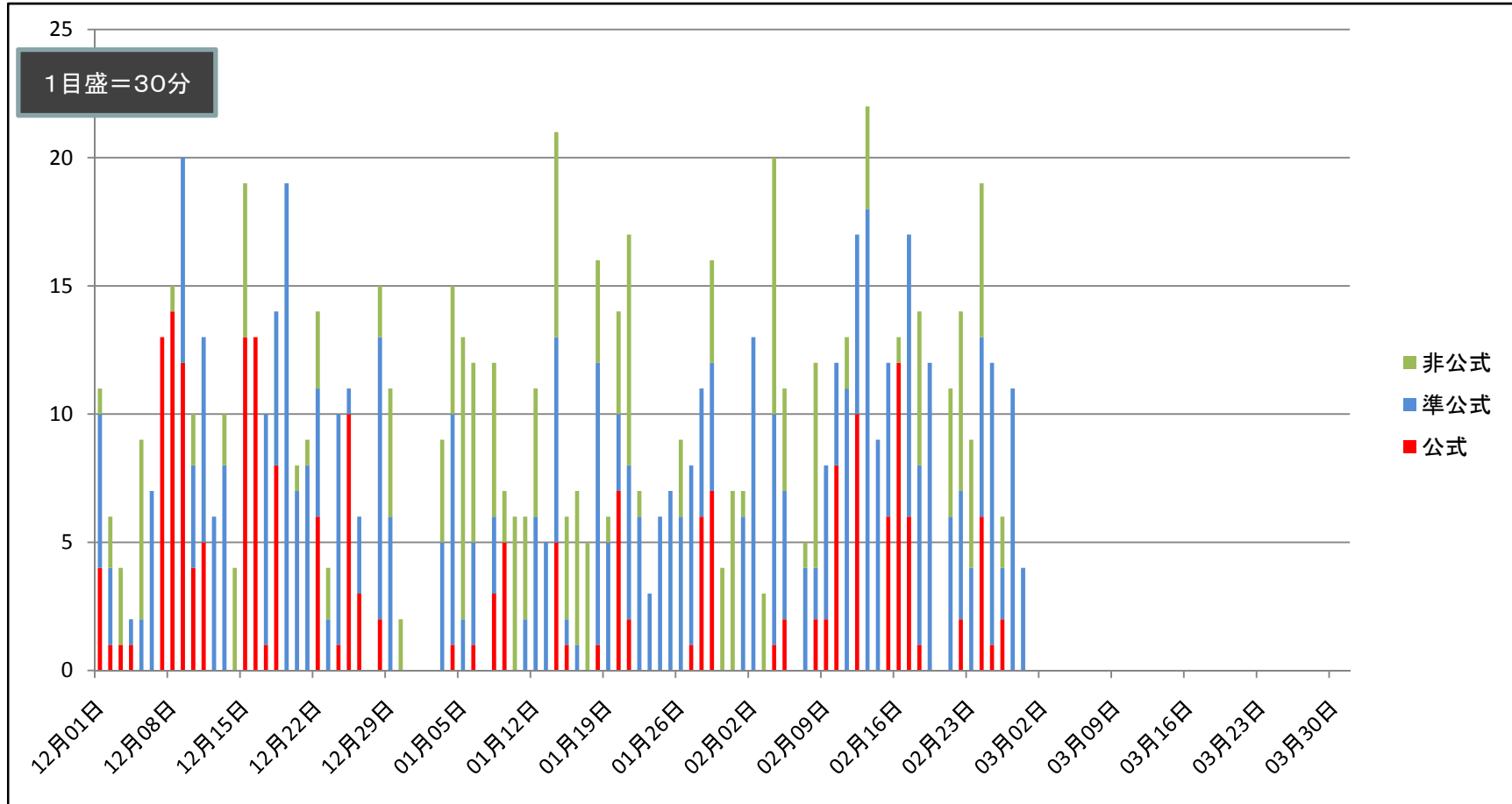
活動調査結果(2)多様な活動スタイル

長時間労働型の議員



活動調査結果(2)多様な活動スタイル

毎日登庁型の議員



調査結果

- ・議員の活動の時間配分を見る限り、一般的な特色や傾向は見いだせなかった。各議員の活動内容は大きく異なる。
- ・人口規模、財政規模と活動時間の割合については、有意な関係が見いだせなかった。

議員としての活動か判然としない記載が少なくなかった。



議員・市民が何をもって「議員としての活動」とするのか、「議会としての活動」とするのか、出来るだけ明確な定義が必要である。

議員活動の情報公開

「地方議会／議員の活動の“見える化”」が必要

政策提言

1. 議員報酬・政務調査費・議員定数の議論の土台をつるためにも、全議員の活動を公開すること

理念や理屈のない単純な一律削減による議員報酬・政務調査費・議員定数に関する改革は、行政改革の経費削減(コストカット)の理論の応用に過ぎない。議員報酬・政務調査費・議員定数に関する問題の本質は、議会／議員活動の不明瞭さとその評価基準の不備である。議会の役割、議員の責任を明確にせずに議会関連予算の削減は、市民参加の機会を少なくすることにつながり、自治の力を弱める。自治体運営の中で議会/議員にどのような役割を担わせるのか具体的に議論し、合意することから始める必要がある。そのためには、全議員がその公的な活動をすべて定期的に議会広報等で公開することを実施すべきである。その際の方法は、「公式」「準公式」「非公式」など活動の性質により分類し、市民に分かりやすい方法で公開することが重要である。

2. 議会が“業務”・報酬/政務調査費・定数に関する改革案を示すこと

議会には全議員の公的活動を公開し、それを基にした議員報酬・政務調査費・議員定数に関する素案を作成する責任がある。まずは議会/議員の業務を定義する必要がある。議員に市民の日常生活で生じた問題の相談相手を務めることを業務とするのか、専門的・多角的な視点からの条例案作成を業務とするのか、またはその両方を業務とするのか、しっかり議会で議論する必要がある。それを踏まえ、報酬や定数についての議会の素案を示すことが求められる。市民の信頼獲得のためには、議会批判への反論だけでなく、議会で合意された対案を市民に示すが必要である。

3. 議員の“業務”・報酬/政務調査費・定数は市民参加で決めること

議会は報酬・政務調査費・定数の議会素案を市民に示し、議会／議員の役割や業務、活動時間について議論する場を設ける責任がある。形式的な手続きの場ではなく、市民の納得を得るまで説明・説得を繰り返すことが重要である。

地方議会改革は誰のためか
～市民の役割と議会の責任～

2010年5月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>