

全国市議会議長会研究フォーラム視察研修報告

1 調査事件

(1) 第6回全国市議会議長会研究フォーラム in 青森 (10月12日～13日)

2 調査の概況

(1) 青森市

ア 青森市の概要

青森県の県庁所在地である青森市は、県のほぼ中央に位置し、津軽地方・東青地域に属する中核市である。北は陸奥湾、南は八甲田山が広がる海と山に恵まれた街で青森湾に臨む交通の要地でもある。中心部は江戸初期に建設された港町に由来する。人口は約30万人。日本最大級の縄文集落跡である三内丸山遺跡や東北の三大祭りに数えられる「ねぶた祭り」は有名である。

(2) 基調講演 「二代表制と地方議会改革」

講師：元総務大臣・野村総合研究所顧問 増田 寛也
東京大学公共政策大学院客員教授

ア 地方自治法の一部を改正する法律案の概要 (平成23年2月公表)

(ア) 地方議会制度

① 地方議会の会期

・地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通念の会期とすることができることとする。

*通年の会期とは、1月中において条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とするもの。

*通年の会期を選択した場合、議会は会議を開く定例日(毎月1日以上)を条例で定める。一方、長は随時会議の開催を請求できることとする。

*長等の議場への出席義務については、定例日の審議及び議案の審議に限定。

② 臨時会の招集権

・議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができることとする。

③ 議会運営

・委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任等に関する事項を条例に委任する。

・本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとする。

(イ) 議長と長との関係

① 再議制度

・一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大する。

*条例、予算以外の議決の再議決要件は過半数とする。

・収支不能再議を廃止する。

② 専決処分

- ・副知事及び副市長村長の選任を対象から除外する。
- ・条例、予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないこととする。

③ 条例交付

- ・長は、条例の送付を受けた日から20日以内に再議に付す等の措置を除き、当該条例の交付を行わなければならないこととする。

(ウ) 直接請求制度

- ・解散、解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。
- *現行：有権者数の3分の1（40万を超える部分については6分の1）
→改正後：有権者数の3分の1（16万から40万の部分については6分の1、40万を超える部分については10分の1）
- ・条例制定、改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する。

(エ) 住民投票制度の創設

- ・大規模な公の施設の設置について条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとする。
- *条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できない。

(オ) 国等による違法確認訴訟制度の創設

- ・国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする。

(カ) 一部事務組合・広域連合等

- ・一部事務組合等からの脱退の手続きを簡素化する。
- ・一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができることとする。
- ・広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする。

イ 地方自治法改正案に対する地方六団体の主な主張

(ア) 地方議会制度（通年会期制）

- ・現行法下でも通年議会を開催することは可能であり、あえて法改正し制度化する必要はない。【全国知事会】
- ・会議を開く定例日について毎月1日以上を条例に定めることなどについては、それぞれの自治体の条例又は会議規則に委ねるべき【全国町村議会議長会】

(イ) 議会と長との関係（専決処分）

- ・災害発生時の予算執行など、専決処分によらざるを得ない場合も含め、議会の承認が得られない場合に、全て一律に条例改正案、補正予算案の提出を義務付けることは円滑な行政運営の視点から極めて問題が大きい。また、利害関係者に生じうる影響に対する配慮も必要であり、今国会での法改正には反対。【全国知事会】
- ・地方公共団体の義務に属する経費や非常災害による応急のための施設の経費等についても措置を講じさせることは、再議制度との関係から疑問である。【全国市長会】

(ウ) 直接請求制度

①条例の制定・改廃請求の対象

・直接請求の対象から除外される地方税の賦課徴収等に関する条例は財政的に見て自治体の行財政運営全体に大きな影響を与えるもの。安易な減税要求の乱発の防止や、受益と負担の均衡の確保という観点から、要件の厳格化などについても多角的な検討を行うべきであり、今国会での法改正には反対。【全国知事会】

・今後、地方税財源についても、その充実に向けて抜本的な改革が行われようとしている状況下において、これを直接請求の対象とすれば、地方税の減税等の要求が乱発される懸念や政争の手段として使われる懸念があるとともに、地方の行財政運営に大きな打撃を与え、住民サービスに影響を与える可能性も否定できない。また、この直接請求に基づく税条例等の改正による影響は、地方財政計画や地方交付税等とどのように関連するのかについては、明らかにされていない。これらの改革の道筋やその内容が明らかになった段階で、改めてその導入の是非を検討すべき。【全国市長会】

②解散・解職請求の署名数要件の緩和について

・解散、解職請求制度があまり機能していない原因をまずは分析する必要があるのではないか。直ちに法改正を行わなければならない実態はなく、改正の必要性は乏しい。まずは、政令改正により署名収集期間を延長し、その運用状況を検証したうえで、必要があれば、必要署名数の緩和を検討することとすべき。【全国知事会】

・必要署名数要件の緩和と署名収集期間の緩和を同時に行うことが適切であるのか、まずはどちらか一方のみ緩和することで足りないのか、さらにどのような都市規模からどのように署名数を緩和するのが適切であるのか等について、行政の安定性の見地等も含め、その検証が不十分であり、さらに慎重に検討すべき。【全国市長会】

(エ) 住民投票制度の創設

・住民投票の結果に拘束力を持たせることは、議会制民主主義の根幹を大きく変質させるもの。地方行財政検討会議の議論でも慎重意見が強く、制度の対象とする範囲や議会のあり方の見直しとの整合性なども含め、十分な議論が尽くされたとは考えられず、今国会での、法改正には反対。【全国知事会】

・住民投票制度を新たに導入しようとする以上、現行制度に何か問題があるのか、現行制度では解決できない困難な状況が生じているのか、まずは実態を把握した上で導入の必要性を検討すべき。【全国知事会】

・なぜ住民投票の対象を大規模な公の施設に限定するのか、他の案件はなぜ対象にしないのかという考え方が示されていない。【全国知事会】

・①長と議会の双方が賛成しているものについて、なぜ住民投票に付し、拘束力を持たせるのか、②大規模な公の施設として、法令上どのような施設が対象とされ、また、除外されるのか、③その対象施設に係る住民への情報提供を、どの程度まで示す義務があるのか（施設の規模、財源、設置場所など）、④住民投票に付する施設についての事前の議会承認の内容、及びその時期はどうするのか、⑤住民投票で否決された場合、否決の効力はいつまで及ぶこととなるのかなどについて、さらに引き続き慎重に検討していくべき。【全国市長会】

・結果に拘束力のある住民投票制度の導入は、「自治体の選択の幅を増やす」ものであるとはいえ、様々な論点や是非についての議論も予想され、拙速を避けるべき。【全国町村会】

(オ) その他

・地方制度調査会において十分な議論がなされたうえ、「答申」としてとりまとめがなされるなど、適正な手続きにより地方自治法見直しの検討を行うべき。【全国知事会】 【全国町村会】

(3) パネルディスカッション 「地方議会と直接民主主義について」

コーディネーター	(財)東京市政調査会研究担当常務理事	新藤 宗幸
パネリスト	東京大学法学部教授	宇賀 克也
	東京大学公共政策大学院教授	金井 利之
	読売新聞東京本社編集委員	青山 彰久
	青森市議会議長	花田 明仁

ア 住民訴訟と地方議会による権利放棄議決 (宇賀 克也 氏)

(ア) 住民訴訟と直接民主主義

住民訴訟は、住民が単独で提起することができ、かかる訴訟の提起が、住民の多数の意思と合致しているとは限らない。また、そこで問題になっているのは、政治への参画というよりも、適法性確保のための司法統制である。したがって、住民訴訟を直接民主主義の制度と位置づけることには疑問の余地もないわけではない。狭義の直接民主主義と政策形成過程への住民の直接参加という意味でとらえれば、住民訴訟は、直接民主主義のための制度とはいえないとも考えられる。

住民が、公選による長や議員を介さずに地方公共団体の政策形成に直接に影響を及ぼし得る制度という意味では、住民訴訟を広義の直接民主主義制度と位置づけることも、理論的にありえないわけではないと思われる。

(イ) 理論上の問題

① 地方自治法 96 条 1 項 10 号の意義

法令または条例に特段の定めがない限り、議会の判断に委ねられているという解釈が一方において存在する。この立場は、議会が住民代表機関であることから、地方公共団体の権利の処分については、住民の意思を反映した議会の判断に委ねるのが立法者意思であるとする。しかし、住民の公選によることは、長も議会も同じであるから、単に住民代表機関であることのみによって、議会が権利放棄の議決を自由に行えると解すべきではないと思われる。地方公共団体の執行機関は、当該地方公共団体の事務を「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務」を負い、地方公共団体の債権について、住民の信託を受けて、善良な管理者として誠実に管理する実体法上の義務を負っている。客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使または不行使についての裁量はないといえる。

地方公共団体の議会も、住民の信託を受けて誠実に行動すべきことに変わりはなく、地方公共団体の権利を放する棄議決を行うかの判断にあたって、この観点からの実体法上の制約を負うと解すべきであろう。地方公共団体の権利放棄を議会の議決に委ねた趣旨は、長の専断をチェックさせるためであるから、議会は、権利放棄が長の誠実管理業務に反しないかを慎重に判断する必要があり、その判断が合理的なものでなければならぬという実体法上の制約を負っていると思われる。

イ 地方議会と直接民主主義について (金井 利之 氏)

(ア) 議会不信と直接民主主義

①議会が住民全体の意向を正確に反映していないという議会不信

《代理人としての議会》の機能を果たしていないという評価

→議員定数削減、議員報酬・政務調査費削減、議員活動への監視、議会廃止

首長リーダーシップへの期待

住民による直接民主主義 *直接民主主義は住民投票だけではない

②議会による防衛的反応

《代理人としての議会》の地位が脅かされることへの面子的・本能的抵抗

例) 住民参加嫌い、住民投票嫌い、対等二代表制論への固執、議会軽視への反発

既得権益集団の《代理人としての議会》というだけでなく、議会自体が既得権益集団

③さらなる住民による議会不信

①～③の不信の連鎖の安定均衡が存在

首長や住民は議会を抵抗勢力(悪役)に仕立て、自らを改革勢力に見立てる自己満足

議会は、表面的議会改革によって、既得権益を維持

(イ) 《代理人としての議会》から《広場としての議会》へ

不信の連鎖から抜け出るためには、議会は住民による直接民主主義を吸収する必要

議会の意識改革 《代理人としての議会》に拘泥しない

議会とは住民の万能の代理人ではない

従って、首長や直接参加する住民に嫉妬する必要はない

住民の意識改革 議会に住民の代理人としての仕事を期待しない

《広場としての議会へ》

議会には自治体の各種の関係者が参加して、議論と合意形成をする

議会は全体として、議論の行司役・裁判官役あるいは聴衆

議会では、首長以下執行部側と、参加住民が直接に議論をすればよい

執行部も参加住民もそれぞれ議員に根回しをしてよい

ウ 地方議会と直接民主主義 (青山 彰久 氏)

(ア) 鹿児島県阿久根市と名古屋市に学ぶ

○阿久根市一議会の否定と喝采型政治

□連鎖の構図・・・市職員と議員への住民不信⇒市職員と議員を批判する市長の登場

⇒市民の喝采⇒市長の暴走・議会の否定⇒市を二分する住民運動⇒リコール投票

⇒新市長の誕生、議員の選び直し

□根底にあったもの…①経済の疲弊と住民の苛立ち(所得が下がっているのに、相対的に高止まりした公務員給与と旧態依然の議会への不満) ②喝采型政治(過剰な権限を首長に与える制度を使い、安穏とした議会に対する不信を煽って住民の喝采を浴び、喝采をエネルギーに政策立案する政治手法)

□住民が学んだもの…経済の衰退が地方財政の緊縮化と公共サービスの縮小をもたらし、それがねたみと対立を生み、対立と苛立ちをバネに多様な意見に耳を傾けない独善的な政治家を誕生させる過程

□住民が選んだ首長・議会の混乱は住民自身の手で収束させ、今、新たな自治を模索し始めている

○名古屋市—もう一步進んだ喝采型政治と首長新党

□市長の主張…「税金をはらっとる人が苦しみ、税金でくっとる人が楽をする社会を変えなあかん」

□減税反対の市議会を包囲する「トリプル選」の圧勝…河村市長の得票数は有効投票の70%、連動した大村知事の得票数も有効投票の50%、議会解散を問う住民投票は「賛成」が投票者の73%

□圧勝の要因…①市長の人気②既成政党批判と首長新党の手法③市議会を悪役に仕立てる手法

□減税対策への異論…税は民主政治の原点。だが、減税を訴えるなら、その財源を提示するだけでなく、どの公共サービスをやめてこれから必要になる公共サービスにはどう対処するかという広範なプログラムが必要はず。減税だけの公約は責任ある政治といえるか

□それでも市民が喝采…高い報酬と政務調査費を聞き、「議会は何をする場なのか」「多額の報酬をもらって何をしているのか」という疑問。市長の減税公約は、自治体の政治・行政に対する不信を凝縮。

(イ) 喝采型政治と地方政治

○喝采型政治の構造—住民参加の必要性

□政治的な意思決定から排除されていると感じる人が多いほど、悪役を仕立てたポピュリズム政治に転じる可能性。議論もせず根回しばかりや際限のない対立が続き、政策決定に際して情報公開もなく住民参加の場もなかったりすると、「小さな政府」路線のポピュリズム政治が生まれる。

(ウ) 自治体の基本構造としての地方政治制度

○首長と議会の二代表制—地域社会を統合するという政治の役割

□首長…住民から一人が選ばれるため、「住民の多数意思の代表」

□議会…住民の中にある様々な意見や階層を代表することから、「住民の多様な意思の代表」

□二代表制…憲法93条に基づき、①住民が自分たちの代表機関である首長と議員を直接選挙で選ぶ②首長も議会も住民に直接責任を負う③首長と議会は住民のために行動することを目的として緊張関係の下で協力し合う—という要素で成り立つ

□制度が本来期待した姿…自治体政策は本来、十分な情報公開を行って住民参加の場を作りながら企画し、多様な意見と利害を調整して立案・決定しなければならない。地域の中の多様な意見を基に、首長と議会は説得したり説得されたりしながら自治体の進む方向を意思決定する。首長は、政策立案と執行に一貫性を発揮できる。議会は、多様な意見を基に討論によって論点を明確にし、首長の独善的な自治体経営をただすことができる。

○二元代表制の現実—間接民主主義への失望と自治体政治に対する住民不信

□劇場政治型首長…自分の意見に従わない議会に対していらだつ。首長が掲げたマニフェストと自治体の最終的な意思決定は異なることがありうるが、自分に反対した議会を「妨害勢力」とみなし、「自分に議会を説得する政治的能力が乏しかった」とは考えない傾向がある。

□居眠り議会…議員は自分の後援者の要望を行政機関に取り次ぐ「口利き」に終始する。選挙で首長を支持した議員は、影響力を行使するため舞台裏で首長と話をつける。選挙で首長を支持しなかった議員はひたすら攻撃する。議員個人の活動はあっても、「住民代表機関」としての議会の活動がない。

○議会改革の基本的な方向—多様な住民意思を鏡のように反映して議論する議会に

□議会として住民と対話する場の増加…党派を超えて住民との対話の機会を定期的に作り、多様な住民の意見を意思決定に反映させる。(議会報告会、公聴会・参考人制度の拡大)

□自由な議論の拡大と情報公開…広範な住民対話で得られた多様な意見を基に議員同士が公開の場で自由な討論を増やす。議会情報の公開は、自由な議論の質が高まって意味を持つ。

□地方議会の欠陥…現行の議員構成は、概して、男性優位で、非サラリーマン層が過剰に代表されている。議会は「住民の多様な意思を鏡のように反映する住民代表機関になっているか」と原点に戻り、意識的に多様な階層の多様な声を議会として吸い上げて、議会内で議論を重ねる必要がある。

○二元代表制の「純粹分離型モデル」という構想—住民投票を組み込んだ新しい地方政治

□首長の執行権と議会の議決権を明確に分離する…条例の制定・予算の決定は議決権に属するので首長の専決処分を廃止。議会の招集権は議長に移し、議会の予算修正権を拡大する。同時に、首長の再議権も拡大する。

□住民投票を拡大する…議会の首長不信任決議権と首長の議会解散権を廃止、その代わりに、首長と議会が対立したら、対立原因になった政策について直接住民投票をかける「レファレンダム制度」を使うか、首長を解職するか議会を解散するかを住民投票にかける「リコール制度」を拡大するかを考える。

□住民自治を実感させる制度を…自治体の意思決定の速度を重視するなら、もう一つの「首長・議会の融合型モデル」(例えば大阪府知事の構想する議会内閣制)を支持する意見もある。しかし、地方政治への住民の監視を高めて住民参加を重視するなら「純粹分離型モデル」は魅力的。具体的な制度設計には熟慮が必要。

エ 選挙を通じて、議会改革の必要性を痛感したことから (花田 明仁 氏)

“目指すべき議会改革の内容”

(ア) 「住民に開かれ、住民と歩む議会」

(市民参加の促進、情報交換、情報開示等)

①議会基本条例の制定

②議会広報の充実

- ③議会報告会の開催検討
- ④議会費の削減と効率的な費用の見直し

(イ) 「政策全般にわたって首長と切磋琢磨する議会」
(行政の検証機関としての役割)

- ①予算案、決算案の十全なる審議
- ②議会運営委員会による議会活性化のための改革
(出来るものから実施を基本)

(ウ) 「議員同士の十分な討議による議決と市民への説明責任を果たせる議会」
(市民目線による議員からの政策立案・提案等)

- ①市民意見を反映させた討論と政策立案・提案
- ②議決したことに対する説明責任

(4) 課題討議 「議会基本条例について」

コーディネーター	明治大学政治経済学部教授	牛山 久仁彦
報告者	帯広市議会副議長	佐々木 勇一
	越前市議会議員	玉川 喜一郎
	伊賀市議会議長	安本 美栄子
	京丹後市議会議長	池田 恵一

ア 帯広市議会議会改革 別紙1-1・別紙1-2
 イ 越前市議会議会改革 別紙2-1～別紙2-4
 ウ 伊賀市議会議会改革 別紙3-1～別紙3-4
 エ 京丹後市議会議会改革 別紙4-1～別紙4-7

—以上—