

地方分権転換期日本における地方議会の政策立案機能強化の処方箋 —2つの事例研究から—

The prescription for strengthening the policy formation function of local assembly in
the decentralization era of Japan
—By the two case studies—

濱崎 晃
川崎市

Akira HAMAZAKI
Kawasaki City

概要

地方分権転換期日本において、地域の公共的諸問題を解決していくためには、その問題解決の処方箋としての公共政策を条例レベルで実現し、問題解決の実効性や確実性を担保していくことが必要である。

二元代表制の下、言うまでもなく、地域の立法機関は地方議会である。だが、これまで、地方議会は立法活動に消極的であったことから、地方議会改革では、地方議会の政策立案機能の強化を図るため、地方議会を構成する地方議員の政策立案能力の向上が求められる。

地方議会改革の視点としては、地方議会のみならず、立法補佐機関としての地方議会事務局を含めて総合的かつ包括的に、その政策立案機能を強化するための方策を検討することが重要である。

本稿では、地方議会の政策立案機能を具現化したものの一例として、「議員提案条例」を捉えた上で、いずれも議員提案条例として成立した「えさし地産地消推進条例」及び「酒田市公益のまちづくり条例」を事例として取り上げながら、地方議会改革の有効な処方箋を検討することを目的とする。地方議会の政策立案機能強化に向けた課題と展望を考察するなかでは、地方議会事務局の現状と課題を分析し、地方議員の政策立案能力を向上させるための方策を政策提言する。

本稿を通じて、大学やその附属機関のような外部の高等教育専門機関が、いわば、第二・

第三の地方議会事務局として機能すること、そして、地方議員の政策立案能力を向上させるために、大学やその附属機関との連携・協働を図ることが、地方議員自身の「気付き」を喚起し、それにより地方議会が活性化する可能性があることが明らかにされる。公共政策形成のための公共空間を創出することが、有効な地方議会改革の処方箋となる。

キーワード：地方議会改革、市民参加、政策立案機能、公益、自治、公共空間

Keyword : local assembly reform, citizen participation, the policy formation function, public interest, autonomy, public space

1. はじめに

1.1. 本稿の目的と構成

地方分権改革が推進されているなかで、地方自治体の自己決定権の拡大に伴い、地方議会の重要性が高まっている。地方議会の主要な機能としては、議決機関としての団体意思決定機能や監視機能の他に、地域の立法機関としての政策立案機能がある。議会を構成する地方議員は、それらの機能を担うべく、執行機関を監視したり、市民の代表者として多様な民意を集約し、公共政策形成のための調査・研究活動を通じて、議会に議案を提出し、議会で審議・討議したりして、議決する資格を有する者である。

だが、これまでの地方議会は、二元代表制の下で首長に対して追従的であり、立法機関として消極的姿勢をとってきた¹ために、「車の両輪」を形成しているとは言い難い。地方議会の本来有するはずの政策立案機能が脆弱であるため、地方議会と首長の機関対立という緊張関係がなくなり、地方議会に対する市民の信頼喪失を招きかねない²。地方議会改革では、地方議会の政策立案機能の強化が喫緊の課題であるとして、これまでもその方途が検討されてきた。例えば、2000年の地方自治法改正により政務調査費(地方自治法第100条第14項)が制度化されたり、2002年の改正では議員派遣制度(同法第100条第13項)や2006年の改正では委員会の専門的知見を活用するために委員会の議案提出権(同法第109条第7項)が創設されたりしたことをみても、これらは、議員研修の充実を図ることにより、地方議員の調査・研究能力の涵養を通じて、地方議会の政策立案機能を強化する動向である。

地方議会改革論に関して、網羅的に考究しているものとして、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2009,2010)は、最近の代表的な先行研究といえる。左記のものを含めて、地

方議会改革の着眼点は、論者によって様々である。例えば、江藤(2009)は議会報告会に注目する一方、廣瀬(2009)は議員間討議を重視する。その他、大森(2002)は地方議会の自立性の確立を課題として指摘したり、山田(2007)は地方議会改革の視点を市民や地域からの視点に置換し、地方議会の政策立案機能の向上は市民参加を通じて再検討する必要性を強調したりする³。

だが、地方議会改革において重要なことは、第28次地方制度調査会(2005)による「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」も強調するように、地方議会のみならず、立法補佐機関としての地方議会事務局を含めて総合的かつ包括的に、その政策立案機能の強化に向けた方策を検討していくことである⁴。

以上をふまえて、本稿では、市民参加を基底に捉え、立法補佐機関である地方議会事務局を含めて総合的かつ包括的に地方議会を改革する必要があるという考え方にもとづく。さらに、これからの地方分権型社会において、地域の公共的諸問題を解決していくためには、その問題解決の処方箋としての公共政策を条例レベルで実現し、問題解決の実効性や確実性を担保していくことが必要である。そのためには、先述の地方議会の政策立案機能を強化するための地方自治法の改正をはじめとする地方議会改革の動向をみても明らかのように、地域の立法機関としての地方議会を構成する地方議員の政策立案能力を高めることが求められる。

そこで、本稿では、地方議会の政策立案機能を具現化したもの一例として、「議員提案条例」を捉える。その上で、次の2点の議員提案条例に関する事例研究を通じて、地方議会改革の有効な処方箋を検討することを目的とする。

本稿の構成について、議員提案条例の事例研究として、第2節では2005年10月に成立した「えさし地産地消推進条例」を、第3節では2007年12月に成立した「酒田市公益のまちづくり条例」を取り上げ、条例成立の要因を分析する。第4節では、これらの事例の比較検証を通じて、地方議会の政策立案機能強化に向けた課題と展望を考察する。ここでは、地方議会事務局の現状と課題を分析した上で、地方議員の政策立案能力を向上させるための方策を政策提言する。そして、2つの事例研究の含意を考察し、全体の分析をまとめて、今後の研究課題を提示する形で結びにかえる。

1.2. 首長提案条例と議員提案条例

現行の地方自治法上、地方議会への議案提出権は、首長と地方議員の双方にある。ただ

し、地方議員は、予算に関する条例を提案することができない(地方自治法第 112 条第 1 項・第 2 項)。一般的に、我が国の地方議会においては、ほとんどの条例案が首長による「首長提案条例」である。議案のなかには、予算案や決算のように、首長に提案権が専属しているもの(同法第 112 条第 1 項・第 149 条第 1 項から第 9 項)や会議規則、委員会条例など、議員に専属しているもの(同法第 120 条の解釈)がある。一般の条例議案の提案提出権は、首長及び地方議会とも対等に有する。このうち、地方議員の議案提出権にもとづき、地方議員が議員定数の 12 分の 1 以上の賛成により、議会に議案を提出し制定された条例が、「議員提案条例」である⁵。

津軽石(2008)は、議員提案条例を 2 つに類型化している。地方議会の組織運営に関するものと、地方議員が独自に地方自治体の政策の一環として提案し制定されるものである。前者は、例えば、議員定数や議員報酬など議会内部のルールを定めたものや、地方自治体の総合計画等を議決事項とするなど首長と地方議会のルールを定めたものがある。後者は、「えさし地産地消推進条例」のように、条例の内容が市民生活に直接関係のある種々の行政分野に関わるものであり、「政策的議員提案条例」と呼ばれる場合があるとする⁶。本稿では、「政策的議員提案条例」ではなく、先述の 2 類型の内容を含めて「議員提案条例」と称する。

1.3. 議員提案条例の意義

条例は、公布されれば、首長提案であれ議員提案であれ、条例にまったく差はなく、区別すらつかない。それでもなお、地方議員が条例案を提案することには、首長が提案することとは異なった意義がある。

議員提案条例の意義とは、津軽石(2006)が指摘するように、首長の提示した政策以外に、政策の選択肢を市民に提示して、政策に対する市民の選択肢の幅を広げる役割を果たすことである。また、地方議会を構成する地方議員は、選出区域が首長よりも狭い地域や、グループを代表して選出されるという性格上、より市民や地域の問題に根差した政策を形成することができる⁷。つまり、首長よりも地域の実情を詳細に把握する地方議員が、首長と異なった立場で政策立案を直接的に行うことは、市民にとって代替的な複数の政策の選択肢が増えることになる。政策の選択肢の幅が広まり、複数の政策が競合されることで、結果として地域や市民にとって意義のある政策が選択される可能性が高まる。さらに、その過程で、地方議会での議論が活発化し、双方の政策立案能力が相乗的に高まることにつな

がる。首長に比べて、地方議員は様々な地域の利害関係者の中で利害調整の役割を果たしながら、政策立案作業を進めることができるため、草の根の市民の要求を把握することが可能である。その成果として、より詳細な市民の要求を反映できる制度設計が実現できるのである。そのような制度設計には、「えさし地産地消推進条例」の事例のように、地方議員が市民参加を基底にした政策立案作業を展開するなどして、実現できるものもある。

地方議会改革では、二元代表制において、首長と地方議会の機関対立からもたらされる緊張関係を生み出していくことが求められる。首長提案条例が大部分を占める現状において、首長と地方議会の緊張関係を創出するためには、地方議員の政策立案能力を向上させることで、結果として議員提案条例を増加させることが必要である。議員提案条例の制定過程では、市民参加を基底として、政策形成が促進されるため、市民の要求に適った良質の政策の立案、実施につながる。

2. 事例研究①：えさし地産地消推進条例

2.1. 概要

岩手県奥州市は、2006年2月20日に、水沢市・江刺市・前沢町・胆沢町・衣川村の5市町村が合併して新たに誕生した人口約13万人の市である。盛岡市でも人口30万人で、岩手県内では2番目に大きな都市である。

岩手県議会における議員提案条例が増加する⁸一方で、市町村合併以前の江刺市(当時)においても、市町村合併を控えて地方議会改革への関心が高まるなか、増田寛也岩手県知事(当時)が提唱していた地産地消の取り組みは地域農業の活性化につながる重要な手法であるとの認識から、佐藤邦夫議員を中心として、市議会議員20人が「えさし地産地消推進議員連盟」(以下、「議員連盟」)を結成した。2005年4月6日から議論をはじめ、市民参加を通じて議論を重ねながら、2005年10月28日に全会一致で「えさし地産地消推進条例」を成立させた。同条例は、6章の構成であり、(1)給食施設における地元食材の購入及び使用状況の公表の他、「えさし食材の日」(毎月第4土曜日の前後3日間)を設けることなどによる地産地消の推進、(2)安全安心な農産物を提供するためのトレーサビリティシステムの導入、行政と農協・生産者が一体となった江刺産ブランドの推進、エコファーマー取得支援といった食の安全安心の確保、(3)「えさし地産地消推進会議」を設置することによる生産者と消費者の信頼関係の構築、(4)食育の推進を目指すものである。

江刺市(当時)の議会の状況は、22人の議員のうち、公明党が1人、小沢系20人で、佐藤議員は無所属であった。佐藤議員には、同級生や友人から「江刺の農業のブランドを守って欲しい」という声が多数寄せられ、また、本人も、「しっかりとした食育、農業の楽しさや大切さを伝えたい、農民が尊敬されるようにしたい」という思いや郷土愛から地産地消の条例化を考えていた⁹。そこで、佐藤議員を中心として、まずは、「えさし地産地消推進議員連盟」への入会の誘いからはじめ、賛同者を募った結果、議長・副議長を除いて20人が賛同し、同議員連盟が形成された。佐藤議員のように、無所属の地方議員を中心として全会一致で同条例を制定できた背景には、「地産地消」という課題が、我が国の地域にとって共通の切実な課題であるとして、地方議員が問題意識をもっていたからといえる。

江刺市(当時)が奥州市に市町村合併したのを契機に、2009年1月現在のところ、同条例は失効している¹⁰。今後の動向として、佐藤議員は、議員任期中に再度提案して条例制定を目指している。江刺地区以外に4つの地区が残っており、4つの地域の関係者、農協や生産者、商工団体や学校などの関係者との意見交換や議論を深め、また、奥州市役所農林課と対話を重ねながら、さらなる改善に向けて問題点を析出しているところである¹¹。

2.2. 条例成立の要因分析

「えさし地産地消推進条例」の成立に向けて中心的な役割を果たしたのは、佐藤議員である。佐藤議員の活躍なくしては、そもそも、「えさし地産地消推進議員連盟」は形成されなかったといっても過言ではない。同氏の呼びかけなしでは、市民、事業者、行政、地方議員などの利害関係者を巻き込みながら妥協点を見出し、条例の成立に至ることは不可能であったといえるが、その佐藤議員を様々な側面で後方支援していたのは、主として早稲田大学マニフェスト研究所(以下、「マニフェスト研究所」)の草間剛氏であった。

マニフェスト研究所が果たした役割とは、具体的に大きく分けて、以下の3点である¹²。第1点目は、「えさし地産地消推進議員連盟」のなかに地産地消を考えるための「地産地消部会」、市民との協働を進めるための「市民協働部会」、条例案を作成するための「政策法務部会」という数人単位の3つの部会を編成したことである。津軽石(2006)が指摘するように、まず、3つの部会を編成し、それらを有機的に連携させることにより、条例づくりを通じた政策論議が行われやすい環境を整備した¹³。

第2点目は、「地産地消部会」及び「市民協働部会」では、各部会による意見交換会及び説明会の実施に向けて関係者に向けて情報発信するなどして広報機能を担いながら、市民

参加の枠組みを構築し、市民参加を促進したことである。例えば、「地産地消部会」では農業者との議論が行われたり、「市民協働部会」では、市民参加を通じて積極的な市民との政策論議が行われたり、農業関係者や事業者、学校関係者などの利害関係者との意見交換会が頻繁に実施されたりした。具体的には、有識者等を招いた一般市民向けのシンポジウム、各関係者・市民へのアンケート調査やパブリック・コメントなど、様々な場面で延べ1,000人以上の市民が参加する取り組みが行われた¹⁴。このように、市民参加を促進することにより民主的な正当性を高めた結果、条例案は市民の大部分が納得できる内容になった¹⁵。

第3点目は、「政策法務部会」では、会合での議論をその都度反映させた条例案を作成し、それを、以前に岩手県議会事務局に在職していた津軽石昭彦氏¹⁶へ送付し、政策法務に関する助言を得ながら、精度の高い条例案を作成していたことである。「政策法務部会」では、制度論を通じた議論が行われる仕組みとなっており、それぞれ地方議員の政策論議、意識改革が促進されやすい環境を整備していたのである。このように、条例案の立案検討や市民協働の取り組みの事務的な部分において、外部機関が地方議員を支援することで、いわゆる地方議会事務局政務調査課法制担当以外の部分を代替的に担っていたといえる。外部機関が、政策立案に際しての技術的な助言はもとより、市民との意見交換会の設定・記録作成などを行うことで、いわば、事務局としての役割を担っていたのである。

2.3. 市民参加型政策形成の可能性

「えさし地産地消推進条例」は、江刺市(当時)における初めての議員提案による条例であると同時に、条例制定過程で1,000人を超す市民を巻き込んだ市民参加を実現し、「地産地消」の推進に特化した全国で初めての条例でもある。

「えさし地産地消推進条例」の特徴は、市民参加を条例制定過程に取り入れる仕組みを構築したという点である。言い換えれば、市民参加の要素が重層的に組み込まれているという点で、市民参加型政策形成が促進されたわけであり、その結果として、市民の要求に適った良質の政策の立案につながったのである。そして、その市民参加の仕組みを構築することができたのは、地方議員でも地方議会事務局でもなく、外部機関であったということである。

先述の通り、「えさし地産地消推進条例」の条例制定過程では、専門知識や人材を有しているマニフェスト研究所の研究員が地方議員を支援して条例制定に貢献した。これは、議員提案条例の形成には、大学等の高等教育専門機関との連携を図ることが有効な選択肢と

なり、市民参加型政策形成を円滑に進めることができるということを示唆している。つまり、マニフェスト研究所による地方議員への外部支援の意義は、地方議会事務局の本来果たすはずの役割を外部機関が代替的に担うことが可能であるということである。だが、研究員が市民参加を基底にした枠組みを構築することはできても、政策法務の知識までを必ずしも熟知していない場合もある。そこで、「政策法務部会」では、マニフェスト研究所の研究員と地方議会事務局の担当者が連携し、地方議会事務局側から政策法務に関する専門的な助言を得ることができたため、法律的にも精度の高い条例案を作成することができたといえる。

以上のように、マニフェスト研究所の研究員が条例制定に至る全体的な市民参加の仕組みを構築し、地方議会事務局の担当者が政策法務に関する助言を行うというように、相互補完的に両者が機能していたことが、同条例制定の大きな原動力となったのである。

3. 事例研究②：酒田市公益のまちづくり条例

3.1. 概要

山形県酒田市は、2005年11月1日、酒田市、八幡町、松山町、平田町が合併し、新「酒田市」として誕生した人口約11万8,400人の県内第3の都市である。酒田市議会では、市町村合併により、市域面積が拡大し、市民の交流も増え、多種多様な公益活動がこれまで以上に円滑にかつ効果的に行われるようにするための方策が協議されていた。酒田市において、特定非営利活動法人(以下、「NPO法人」)やボランティア団体などの市民活動団体の現状は、NPO法人が27団体、酒田市ボランティア連絡協議会加盟団体が40団体、その他92団体あり、未登録のものを入れると200団体以上である。酒田市では、市民活動を促進するために、それらに対して30万円を限度とした「市民活動支援補助金」を支給している。

酒田市議会では、この地域課題に対応するために、議長発議によって条例制定に向けて各党派代表者委員7名による「政策調査会」を結成し議論を深めた。「政策調査会」の構成員は、「平成会」(当時)の富樫幸宏議員を座長とし、「創風会」の市村浩一議員が副座長を務め、残りは「市民の会」の関井美喜男議員、「新政会」の堀豊明議員、「獅子の会」の後藤仁議員、「共産党市議団」の斎藤周議員、「社会市民クラブ」の菅原良明議員である¹⁷。各党派から1名ずつの参加形式であるが、各党派からの委員の選定は座長である富樫議員によるものである。「政策調査会」が、2007年2月5日から条例制定に向けて取り組んだ結果、公益のまちづくりに関する基本理念を定め、市民、市民活動団体、事業者及び行政

がそれぞれの役割を明らかにしながら公益活動を推進しようとする条例案がまとまり、2007年12月20日に議員提案条例として提案し、全会一致で可決され、2008年4月1日から施行されることとなった。

同条例の骨子は、次の10点である。(1)前文を設け、条例の趣旨を明確にすること¹⁸、(2)「自治」を源泉とすること¹⁹、(3)基本方針を策定すること(「酒田市公益のまちづくり条例」第4条)、(4)公益活動を定義付けること(同条例第2条第2項)、(5)「コミュニティ振興会」などの地域コミュニティ活動を位置付けること(同条例第2条第5項)、(6)公益活動及び地域コミュニティ活動を支援すること(同条例第8条)、(7)事業者等からの寄附によるボランティア活動基金としての「酒田市公益活動支援基金」を設置すること(同条例第12条)、(8)「酒田市公益活動支援センター」を設置すること(「酒田市公益のまちづくり条例施行規則」第2条)、(9)「酒田市公益活動推進委員会」を設置すること(同施行規則第6条)、(10)市民を審査員とした公開プレゼンテーションを実施すること(同施行規則第6条)である²⁰。

今後の展開としては、本来は、基本指針や基本方針が先にあって条例制定に至るべきところであるが、基本方針がないため、それを策定すること、そして、2008年6月1日より開設した「酒田市公益活動支援センター」を充実させていくことである。同センターでは、行政と市民、市民活動団体の間だけではなく、市民活動団体と町内会・自治会といった地域自治組織とのネットワーク化を図っていくことを目指すものである。さらに、公益活動と地域コミュニティ活動を連携させていくことで、将来的にはコミュニティ・ビジネスなどにつなげていくことである。総じて、同条例をもとにして地域活性化に向けて取り組んでいくことである²¹。

3.2. 条例制定の経緯

条例制定の契機は、(1)本間光丘氏ら「公益」概念に関心の高い先人の存在、(2)東北公益文科大学の存在、(3)市町合併による市域の拡大と各地区の取り組みの違いの3点である。

酒田市を歴史的にみると、「公益の祖」といわれた本間光丘氏をはじめとする先人が、砂防林の植林や街並みの整備に尽力するなどして、地域の安定と繁栄をもたらしたという地域的特性がある。また、近年、この地にふさわしい「公益学の発信地」として、2001年に東北公益文科大学が開学した。このような背景から、公益の精神を基本にして、市民、市民活動団体、事業者及び行政が、それぞれの役割を担いながら主体性をもって協働してまちづくりに参画することは、自治本来の姿である。そこで、公益活動の自発性、自主性、

自立性を尊重し、協働のまちづくりを推進し、将来にわたって末永く市民が誇りをもてる酒田市をつくるために同条例が定められた。

さらに、2005年に1市3町で市町合併し、市域が拡大した。しかし、それぞれの区域における市民活動やボランティア活動が異なったものであったため、行政規模の拡大に伴い、市民活動やボランティア活動に関する意識の格差を是正する必要がある。そこで、公益のまちづくりに関する条例を制定することで、市民活動やボランティア活動に関する意識の統一化を図ったのである。

先述の3点の条例制定の契機によって、「政策調査会」では、予算との関係上、十数回に及ぶ行政当局との意見交換に加え、2007年2月から同年11月までの間に合計16回もの「政策調査会」の研究会を開催していた。その間、「政策調査会」による条例案をもとに、NPO法人「あらた」、NPO法人「パートナーシップオフィス」、山形市市民活動支援センターとの意見交換や東北公益文科大学地域共創センター²²の関係者との意見交換を2回程度実施していた。また、市川市、仙台市、犬山市、横須賀市、大和市、大垣市、東かがわ市、松本市、羽曳野市などの他市の先進条例を研究していた。とりわけ、2007年2月以前には、座長の富樫議員が所属する「平成会」(当時)では、市川市の「市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」(通称、「1%支援条例」)に注目し、現地へ視察するなどして、公益に関する問題意識が醸成されていた²³。

3.3. 条例成立の要因分析

同条例成立の要因としては、大きく分けて、以下の3点である。第1点目は、「公益学の発信地」としての地域的特性である。元来、「公益学の発信地」としての地域的特性から、市町合併を契機に公益に関する問題意識が地方議員に醸成されやすい環境であったといえる。そして、そのような「公益学の発信地」において、公益に関する問題意識が高かった人物が富樫議員であった。

第2点目は、地方議員の高度な政策立案能力である。「政策調査会」の構成員のうち、とりわけ、富樫議員の活動をみると、条例制定の経緯において、「政策調査会」による条例案をもとに、市民活動団体や大学関係者との意見交換を2回程度実施するなかで、次第に完成度の高い条例案が構成されていくわけであるが、元々の条例案そのものを作成したのは、高度な政策立案能力を有する富樫議員であった。富樫議員によると、「中身のある条例を地方議員主導で形成していくことが必要である」との問題意識の下、「政策調査会」において

中心的な役割を果たしながら、外部機関との連携を深め、条例制定に向けて大きく貢献した。そして、富樫議員を支援していた外部機関が、東北公益文科大学であった。

したがって、第3点目は、東北公益文科大学による外部支援である。公設民営型の東北公益文科大学が存在していたということもあり、大学という高等教育専門機関から外部支援を受けていた。とりわけ、富樫議員を外部支援していたのは、東北公益文科大学地域共創センターの関係者の1人である行政法学者の宮本忠特任教授²⁴であった。「政策調査会」による条例制定の取り組みのなかで、「地方自治」の概念を源泉とし、前文のなかに「自治」という用語を規定することができたのも宮本特任教授による助言にもとづくものである。

このように、同条例は、3つの要因がそれぞれ関連し合ってきたものである。とりわけ、第2点目及び第3点目によるところが大きい。つまり、地方議員が公益に関する条例制定に問題関心をもち、高等教育専門機関であり、かつ、公益を専門とする東北公益文科大学から外部支援を受けながら、地方議員がその政策立案能力を高めていたのである。

地域の立法機関としての地方議会を構成する地方議員にとって、議員提案条例を立案していくことが当然の任務であることは言うまでもない。だが、田口(2004)が指摘するように、試験採用で終身雇用される地方自治体職員でさえも、条例の起案は困難である。他方、選挙で選出され4年の任期しかない地方議員は、短い会期と比べ、非公式的な日常活動があまりにも多いため、地方議員は多忙である²⁵。そのような状況で、任期中に、議員提案条例のもとになる条例案作成を地方議員のみが行うことは容易ではない。

そこで、本来、地方議員による条例案等の作成において、地方議員が良質な条例を立案することができるよう、地方議員に有効な政策情報を提供し、政策法務の観点から地方議員による政策立案を補助する体制が不可欠である。そのような役割を担うものが、地方議会の立法補佐機関としての地方議会事務局である。

ところが、津軽石(2006)が指摘するように、都道府県でも支援体制は十分とはいえないのが現状である。小規模市町村の場合、十分なスタッフを配置するのは財政上困難であり、事務局体制が必ずしも十分とはいえない。人手不足のため、地方議員に対して、条例立案支援まで手が回らないのが実情といえる²⁶。東京都²⁷をはじめ、政令指定都市の地方議会事務局は別として、酒田市議会事務局といえども例外ではない²⁸。したがって、地方議員の政策立案能力を向上させるためには、まず地方議会を支援できるような地方議会事務局の体制を充実させる必要がある。

4. 地方議会の政策立案機能の強化に向けた課題と展望

4.1. 地方議会事務局の課題

地方議会事務局とは、地方議会に関するすべての事務を分掌する部課等の集合組織の総称である。地方議会の事務は、議長が統理し、議会を代表する(地方自治法第 104 条)。議長が議会に属する庶務を処理するためには一定の組織と職員が必要である。このような要請から、都道府県の議会に事務局を設置し、市町村の議会には条例で事務局を設置することができる。都道府県の議会事務局が法律上、必置とされている(同法第 138 条第 1 項)のに対し、市町村議会の場合には、条例の定めるところにより事務局を任意で置くことができる(同法第 138 条第 2 項)。このように、地方議会事務局の設置をめぐるのは、都道府県、市町村で対応が異なる。地方議会事務局を置かない市町村の地方議会にあっては、書記長、書記その他の職員を置くこととなる。町村の場合は、書記長を置かないことができる(同法第 138 条第 4 項)。

地方議会の庶務を大別すると、議会の会議事務と行政事務とに分類できる。前者の議会の会議事務とは、議会全体に関する事務、会議及び委員会の運営に関する事務、議長権限に伴う事務、会議録及び委員会記録の調製等があげられる。後者の行政事務とは、人事、会計、議場の維持管理等の事務、図書室に関する事務(同法第 100 条第 17 項・第 18 項)等がそれぞれあげられる²⁹。

前者の議会の会議事務をめぐる実態について、大森(2002)は、次のように指摘する。つまり、地方議会の開会中ばかりでなく、閉会中も議会活動の一環として、地方議会事務局に対して、政策の立案、質問材料の収集、最新情報の調査など、様々な依頼が地方議員から寄せられるが、難問の場合も少なくない。これらを執行部の関係部課に照会する、または、調査依頼をするだけでは、単なる取り次ぎ役に過ぎず、その役目を十分に果たしているとはいえない。地方議会が執行部を監視し、政策提言できるようにするためには、また、問い合わせに直ちに資料を提供できるようにするためには、自ら調査し研究する職員の配置がなければ不可能である。そこで、政務調査費が独自財源であることに着目して、これを使って政策調査立法の作業を補佐する体制を強化するため、「専門家」(弁護士、大学・研究所の関係者など)や「市民」の援助を頼むという方式も考えられるとする³⁰。

4.2. 地方議員の政策立案能力を向上させるための政策提言

「えさし地産地消推進条例」と「酒田市公益のまちづくり条例」の条例制定において共

通していることは、佐藤議員や富樫議員といった地域の公共的問題解決の意識の高い地方議員を外部機関が支援していたという点である。つまり、「えさし地産地消推進条例」では早稲田大学マニフェスト研究所の研究者が地方議員を外部から支援しており、「酒田市公益のまちづくり条例」では東北公益文科大学地域共創センターの研究者が同じく地方議員を外部から支援していた。このようにして、大森(2002)がいうところの「専門家」(大学・研究所の関係者など)による外部支援が功を奏したといえる。地域の大学やその附属機関であれば、地方議会事務局の職員が立場上慎重に対応せざるをえないような政治的な問題についても、学術的見地から適切な支援を行うことが可能である。

そこで、地方議員の政策立案を支援していくためには、地方議会事務局の体制の強化という観点のみならず、大学やその附属機関のような外部の高等教育専門機関との連携・協働を図っていくことが有効である。本稿で取り扱った2点の事例は、法的に位置付けられた地方議会事務局に加えて、大学やその附属機関が、いわば、第二・第三の地方議会事務局として機能することを示している。また、それら以外にも、NPOをはじめとする市民活動団体のなかには、特定のテーマによっては、高度な専門知識を有するものが存在する³¹ため、議員提案条例を制定する上で、必要に応じて、市民活動団体と協働することも地方議員にとって有効な場合があると考えられる。そのためにも、例えば、議員提案や議会活動のアウトプットに応じて、地方議員や会派に対して予算を重点配分することや、大学の研究者やNPOの専門家を地方議会事務局の非常勤職員として臨時に雇用あるいは派遣してもらうことを通じて、地方議員や外部機関にとってのインセンティブ付与の方法を検討する必要がある。

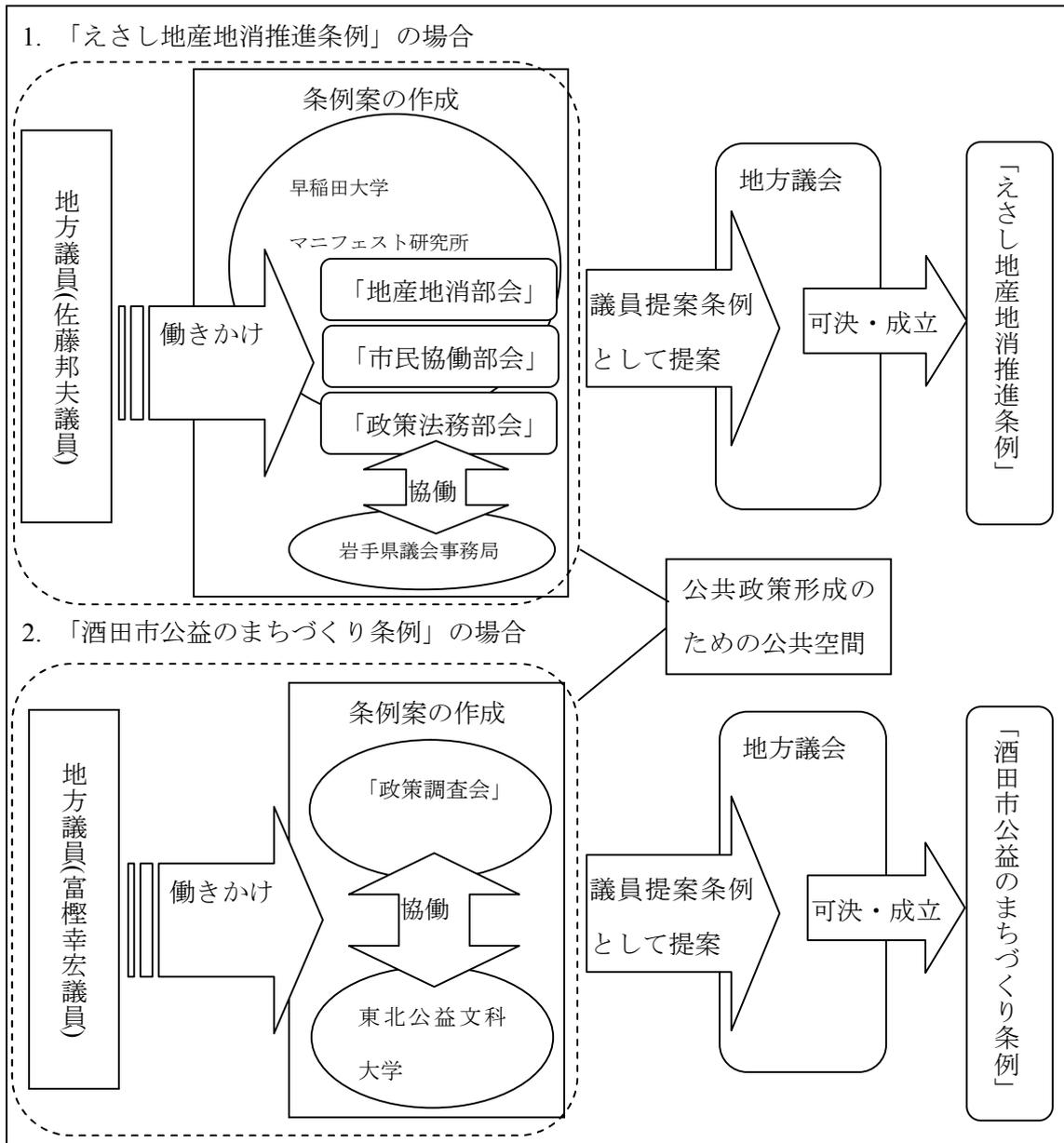
4.3.2 つの事例研究の含意—連携・協働を通じた公共政策形成のための公共空間の可能性—

以上のように、地方議員の政策立案能力を向上させるために、大学やその附属機関との連携・協働を図ることが、地方議会改革の有効な処方箋となる。なぜなら、連携・協働を通じて、地方議員自身の「気付き」を喚起し、それにより地方議会が活性化し、ひいては、地方議会改革が進む可能性があるからである。

さらに、この分析を公共空間の観点で捉え直してみると、大学やその附属機関のような外部の高等教育専門機関との連携・協働においては、吉田(2006)が、問題関心を同じくする社会的な主体が相互に作用し合う社会的空間であり、それらの社会的な主体が様々な公共的問題解決のための公共政策を協働して策定・実現する社会的な活動空間である³²とす

る公共空間が形成されていたといえる(図表)。

図表：2つの事例研究における公共政策形成のための公共空間の位置



(出典)筆者作成。

公共空間の定義をめぐって、坪郷(2003)は、公共空間を「市民が共通に直面し共同で解決する必要のある課題のために公共政策を形成し、実施する場」³³と定義付けている。本稿では、公共空間を両者の定義にもとづきながら、「公共的問題の関心を同じくする社会的な主体がその問題解決に向けて協働し、公共政策を形成するための場」³⁴と定義付ける。

公共政策形成のための公共空間を創出することが、有効な地方議会改革の処方箋となる。

また、本来的に教育機能を有する地域の大学が、これまでのように、その教育の対象が学生に限らず、議員提案条例の成立に向けて地方議員を専門的知見から支援するということは、これからの地域貢献に向けた大学の方向性をも同時に示唆している。

4.4. 結びにかえて

これからの地方分権型社会の一翼を担う地方議会、そして、議会を構成する地方議員が地域の公共的課題を解決するために、特色ある議員提案条例を制定していくことは、地域が持続可能な発展を遂げていく上で、地域にとって、市民にとって不可欠である。

「えさし地産地消推進条例」と「酒田市公益のまちづくり条例」の事例が示唆するように、議員提案条例の制定過程においては、専門知識や人材をもっている大学やその附属機関などの外部機関との連携・協働によって、公共政策形成のための公共空間が創出される。公共空間において、公共的問題の関心を同じくする社会的な主体がその問題解決に向けて協働し合うなかで、「気付き」によって地方議員の問題意識が喚起されて議会での議論が活性化する。ひいては、地方議会改革が進むという好循環が期待される場所である。そのような意味で、議員提案条例とは、地方議会改革に必須の項目といえる。地方分権改革が進められるなかで、議員提案条例が、「質」・「量」とともに増加していくことにより、「政策指向型議会」へ発展していくことが求められる。

本研究をふまえた今後の研究課題としては、次の2点があげられる。

第1点目として、本稿では上記2点の条例の制定過程に主眼を置きながら、地方議会の政策立案機能強化の処方箋を中心に考察するにとどまっており、それら条例の実効性の検証までを網羅するには至っていない。管見の限りでは、上記2点の条例の実効性について検証している先行研究が乏しいなかで、饗庭(2009)も指摘するように、地域的な特性をふまえた条例が地域にとって意味あるものであるのかを明らかにしていく³⁵ためにも、各条例の実効性の検証が不可欠である。

第2点目として、本稿では、地方議会改革の有効な処方箋として、地方議員と大学やその附属機関など外部機関との連携・協働に限定する形で、その有効性を主張してきたわけである。しかし、「外部機関」である限り、大学やその附属機関以外の組織との連携・協働の可能性も同様に視野に入れて幅広く検討する必要がある。大学やその附属機関以外の団体・組織とは、例えば、廣瀬(2010)が取り上げているように、「議会改革諮問会議」(三重県)

をはじめとする地方議会の附属機関及び政策検討組織³⁶である。その他にも、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会などが想定される。いずれにせよ、本稿の考察があくまでも地方議会改革の処方箋の1つであるに過ぎないことを断っておく。

謝辞

本稿は、2008年度日本公共政策学会研究大会の若手研究セッションA「地方政府と参加」での報告に加筆・修正を加えたものです。本稿における誤りは、すべて筆者の責任です。

本稿を作成するにあたり、匿名の査読者のもとより、多くの政治学や行政学研究者から、有益で示唆に富む指摘を賜りました。また、奥州市議会議員の佐藤邦夫氏、名古屋市議会議員の東郷哲也氏、酒田市議会議員の富樫幸宏氏及び酒田市議会事務局の川島真氏、東京都議会議会局議事部議案法制課法制係長の高橋雅美氏、早稲田大学マニフェスト研究所調査員の草間剛氏から頂いた助言や資料は、研究を進めていく上で不可欠でした。関係者には、深甚なる謝意を申し上げます。

注

- ¹ 朝日新聞社と「自治体議会改革フォーラム」が共同で実施した全国地方議会アンケートによると、過去4年間に議員提案による政策的な条例(報酬や定数削減など地方議会に関わるものを除く)を制定した地方議会は、回答総数の1510地方議会のうち、1割に満たない125でしかなかった。「列島発! 全国議会アンケート」^① 役所の『追認機関』議員提案で立法1割弱『朝日新聞』朝刊、朝日新聞社、2008年6月8日、第26面。
- ² 地方議会を市民が傍聴し、地方議員の仕事ぶりを監視する動きが全国的に広がっている。「地方議会に市民の目」『朝日新聞』朝刊、朝日新聞社、2008年1月11日、第3面。
- ³ その他、江藤(2004)は、住民参加と協働による「協働型議会」の概念を提唱する。江藤(2004)はあえて「住民」「住民参加」の用語の使用方に注意を促すが、本稿では「市民」「市民参加」の用語を使用する。
- ⁴ 第28次地方制度調査会(2005)、18頁。
- ⁵ 「法令データ提供システム」『電子政府の総合窓口(e-Gov)』<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>(最終閲覧日:2009年2月10日)及び田口(2004)、23頁。
- ⁶ 津軽石(2008)、169-172頁。
- ⁷ 津軽石(2006)、100-101頁。
- ⁸ 岩手県議会では、2003年10月に、「県行政に関する基本的な計画の議決に関する条例」を議員提案で制定したのを嚆矢に、2005年12月までの間において、5件の議員提案条例が制定されている。津軽石(2006)、123頁。
- ⁹ 2009年1月現在、奥州市議会議員。「報告『えさし地産地消推進条例』制定に取り組んで」『市民と議員の条例づくり交流会議』<http://www.citizens-i.org/jourei/kiroku06-bunkakai4-satok.htm>(最終閲覧日:2008年4月24日)。
- ¹⁰ 合併前の江刺市(当時)における「えさし地産地消推進条例」の取り扱い方について、水沢市・江刺市・前沢町・胆沢町・衣川村の合併協議会(2005年1月27日)では首長の専決事項として調整されておらず、合併後に新首長の政策的判断等を要するものとして、合併後失効されるものとなった。草間(2005)より。
- ¹¹ 佐藤邦夫氏(奥州市議会議員)へのヒアリング調査(実施日:2008年4月24日)より。
- ¹² 草間剛氏(早稲田大学マニフェスト研究所調査員)へのヒアリング調査(実施日:2008年12月15日)より。また、津軽石は、同条例の成功要因を、3つの部会設置による政策論議、市民や農業者・事業者との協働の取り組み、立案検討や作業的な部分での外部機関の外部支援の3点であると分析している。津軽石

- (2006)、104-106 頁。
- ¹³ 津軽石(2006)、104-106 頁。
- ¹⁴ 議連データにもとづく条例づくり市民参加状況(実施期間：2005 年 4 月 20 日～10 月 5 日)によると、具体的には、①意見数は延べ 250 件(募集方法：ホームページ掲載、意見交換会、アンケート、郵送等)、②意見交換会参加者は 410 名(9 回開催)、③シンポジウム参加者は 700 名(2005 年 7 月 30 日開催)、④学校での食育授業出席者は延べ 500 名(2005 年 6～7 月：江刺市内 12 小学校、4 中学校にて開催)。津軽石(2006)、105 頁。草間(2008)、4 頁。
- ¹⁵ 2005 年 7 月 30 日の「えさし地産地消シンポジウム」の会場で実施された議員連盟が行った条例案に関する市民アンケート調査(回答者数 125 人)によると、「条例の趣旨に賛成」が 96 パーセント、「市議が条例案をつくることに賛成」が 95 パーセントと、一連の活動を多くの市民が支持する回答が圧倒的多数であったことから明らかである。津軽石(2006)、106 頁。
- ¹⁶ 在職当事の役職は、岩手県議会事務局政務調査課長補佐。2009 年 1 月現在、岩手県環境生活部環境生活企画室管理担当課長。
- ¹⁷ 酒田市議会事務局(2008)、「酒田市議会議員名簿」「酒田市議会『政策調査会』メンバー」。
- ¹⁸ 2008 年 11 月現在、酒田市には 241 本の条例があるが、それらの条例のなかで前文があるものは 1 本に過ぎない。
- ¹⁹ 「酒田市公益のまちづくり条例」の前文には、「(中略)私たちのまちが、明るく元気で、心豊かで健やかに、そして笑顔があふれるまちになることは、酒田市民すべての願いです。そのために、市民、公益活動団体、事業者及び市がそれぞれの役割を担いながら、『協働』を基本に主体性をもってまちづくりに参画することは、『自治』の本来のあるべき姿と考えます」として、「自治」の概念を規定している。「酒田市例規集(酒田市公益のまちづくり条例)『酒田市』
http://www.city.sakata.lg.jp/sakata_tmp/jyorei/act/frame/frame110001015.htm(最終閲覧日：2009 年 1 月 15 日)。
- ²⁰ 「酒田市例規集(酒田市公益のまちづくり条例)」(前掲)及び「酒田市例規集(酒田市公益のまちづくり条例施行規則)『酒田市』
http://www.city.sakata.lg.jp/sakata_tmp/jyorei/act/frame/frame110001027.htm(最終閲覧日：2009 年 1 月 15 日)より。
- ²¹ 富樫幸宏氏(酒田市議会議員)によると、「条例に魂を入れること」であるとする。同氏へのヒアリング調査(実施日：2008 年 11 月 26 日)より。
- ²² 東北公益文科大学が、その研究成果を地域に活かしながら、地域の市民とともに、まちづくりや地域課題を解決して、地域の活性化を推進するための活動拠点として、2006 年 5 月に開設した。「地域共創センター」『東北公益文科大学』
<http://www.koeki-u.ac.jp/laboratory/d0110006.html>(最終閲覧日：2009 年 1 月 15 日)及び東北公益文科大学地域共創センター(2008)、「地域共創センター通信」Vol.16(ニュースレター)。
- ²³ 富樫幸宏氏及び川島真氏(酒田市議会事務局 次長)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 11 月 26 日)及び酒田市議会政策調査会(2008)、『酒田市公益のまちづくり条例』の制定についてより。
- ²⁴ 三重大学名誉教授。2008 年 11 月現在、東北公益文科大学特任教授。
- ²⁵ 田口(2004)、24 頁。
- ²⁶ 津軽石(2006)、106-110 頁。大森(2002)も、市町村の議会事務局の実情を指摘する。大森(2002)、170 頁。東郷哲也氏(名古屋市議会議員)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 4 月 15 日)より。
- ²⁷ 2008 年 12 月現在、東京都議会議会局の職員数は、143 名である。高橋雅美氏(東京都議会議会局議事部議案法制課法制係長)へのヒアリング調査(実施日：2008 年 12 月 15 日)より。
- ²⁸ 2008 年 11 月現在、酒田市議会事務局の職員数は、9 名である。酒田市議会事務局(2008)「平成 20 年度版 議会の要覧」、12 頁。
- ²⁹ 「法令データ提供システム」『電子政府の総合窓口(e-Gov)』
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>(最終閲覧日：2009 年 2 月 10 日)及び田谷(2003)、488-490 頁。
- ³⁰ 大森(2002)、170-171 頁。
- ³¹ 例えば、2001 年 3 月に成立した「鎌倉市みなでごみの散乱のない美しいまちをつくる条例」は、「キープ鎌倉クリーン推進会議」(KKC)の市民案が基礎となっている。また、2004 年 12 月に成立した「京都市地球温暖化防止条例」は、「京のアジェンダ 21 フォーラム」の提案した「京都市地球温暖化防止条例協働提案素案」が基礎となっている。これらは、いずれも市民活動団体の高度な専門性を示唆するものである。
- ³² 吉田(2006)、10-11 頁。
- ³³ 坪郷(2003)、20 頁。
- ³⁴ 本稿の公共空間の定義については、濱崎(2009)、129 頁。
- ³⁵ 饗庭(2009)、79 頁。
- ³⁶ 廣瀬(2010)、83-84 頁。

引用文献

- 饗庭伸(2009)「市民と議員の政策づくり」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2009 年版—議会改革最前線・議会基本条例の展開と実践—』生活者、76-79 頁。
- 江藤俊昭(2004)『協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法—』信山社。
- 江藤俊昭(2009)「住民自治と議会—議会報告会が住民の自治力を高める」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2009 年版—議会改革最前線・議会基本条例の展開と実践—』生活者、36-39 頁。
- 大森彌(2002)『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい。
- 田口一博(2004)「議員提案条例と市民提案条例」北村喜宣編著『分権条例を創ろう!』ぎょうせい、21-28 頁。
- 田谷聰(2003)「議会事務局及び図書室の設置と政務調査費[自治法 100 条・138 条]」井上源三編『議会』最新地方自治法講座 5、ぎょうせい、488-500 頁。
- 津軽石昭彦(2006)「地方議会における議員提案条例の意義」『年報自治体学』第 19 号、第一法規、100-124 頁。
- 津軽石昭彦(2008)「議員提案に基づく条例づくり」兼子仁・北村喜宣・出石稔共編『政策法務事典』ぎょうせい、169-185 頁。
- 坪郷實(2003)「市民活動と公共空間の現在」坪郷實編『新しい公共空間をつくる—市民活動の営みから』日本評論社、15-35 頁。
- 濱崎晃(2009)『地方分権転換期日本における「公共経営プラットフォーム」の形成と発展—「地域力」の新たな地平—』早稲田大学モノグラフ 16、早稲田大学出版部。
- 廣瀬克哉(2009)「議員間討議の現段階」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2009 年版—議会改革最前線・議会基本条例の展開と実践—』生活者、72-75 頁。
- 廣瀬克哉(2010)「議会基本条例の諸論点—先行条例が開拓してきた到達点と今後の課題」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2010 年版—市民と議会の関係づくり・市民自治体へ向けた議会改革』生活者、78-84 頁。
- 山田公平(2007)「自治体議会改革と市民参加」自治体問題研究所編『ここから始める地方議会改革』自治体研究社、33-71 頁。
- 吉田民雄(2006)「新しい公共空間のデザインに向けて—NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築—」吉田民雄・杉山知子・横山恵子『新しい公共空間のデザイン—NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築—』東海大学出版会、1-40 頁。

新聞記事

- ・ 「地方議会に市民の目」『朝日新聞』朝刊、朝日新聞社、2008年1月11日、第3面。
- ・ 「列島発！ 全国議会アンケート^① 役所の『追認機関』議員提案で立法1割弱」『朝日新聞』朝刊、朝日新聞社、2008年6月8日、第26面。

参考 URL

- ・ 「新設合併における旧市町村『ビジョン型』条例の効力～『えさし地産地消推進条例』を新設市『奥州市』にいかにかに反映させるか～」『草間剛』(2005)
<http://www.f.waseda.jp/katagi/kusama4.htm>
(最終閲覧日：2010年8月14日)。
- ・ 「酒田市例規集(酒田市公益のまちづくり条例)」『酒田市』
http://www.city.sakata.lg.jp/sakata_tmp/jyorei/act/frame/frame110001015.htm
(最終閲覧日：2009年1月15日)。
- ・ 「酒田市例規集(酒田市公益のまちづくり条例施行規則)」『酒田市』
http://www.city.sakata.lg.jp/sakata_tmp/jyorei/act/frame/frame110001027.htm
(最終閲覧日：2009年1月15日)。
- ・ 「報告『えさし地産地消推進条例』制定に取り組んで」『市民と議員の条例づくり交流会議』
<http://www.citizens-i.org/jourei/kiroku06-bunkakai4-satok.htm>
(最終閲覧日：2008年4月24日)。
- ・ 「法令データ提供システム」『電子政府の総合窓口(e-Gov)』
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>
(最終閲覧日：2009年2月10日)。
- ・ 「地域共創センター」『東北公益文科大学』
<http://www.koeki-u.ac.jp/laboratory/d0110006.html>
(最終閲覧日：2009年1月15日)。

提供資料・内部資料等

- ・ 草間剛(2008)「えさし地産地消推進条例～制定過程を中心に～」(箕輪町議会視察用資料)。
- ・ 酒田市議会事務局(2008)「酒田市議会議員名簿」「酒田市議会『政策調査会』メンバー」「平成20年度

版 議会の要覧」。

- ・ 酒田市議会政策調査会(2008)「『酒田市公益のまちづくり条例』の制定について」。
- ・ 第28次地方制度調査会(2005)「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」
http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf(最終閲覧日：2008年4月23日)。
- ・ 東北公益文科大学地域共創センター(2008)「地域共創センター通信」Vol.16(ニューズレター)。

インタビュー・ヒアリング調査(御協力者の所属先及び職名は、実施日時点のものを記載)

- ・ 川島真氏
酒田市議会事務局次長
(実施日：2008年11月26日)。
- ・ 草間剛氏
早稲田大学マニフェスト研究所調査員
(実施日：2008年12月15日)。
- ・ 佐藤邦夫氏
奥州市議会議員
(実施日：2008年4月24日)。
- ・ 高橋雅美氏
東京都議会議会局議事部議案法制課法制係長
(実施日：2008年12月15日)。
- ・ 東郷哲也氏
名古屋市議会議員
(実施日：2008年4月15日)。
- ・ 富樫幸宏氏
酒田市議会議員
(実施日：2008年11月26日)。

実地調査

- ・ 岩手県江刺市(当時)(実施日：2005年7月30日～7月31日)。
- ・ 山形県酒田市(実施日：2008年11月25日～11月27日)。