

# 群馬県の市議会における立法過程分析

増 田 正

## An Analysis of the Law-Making Process in City Assemblies in Gunma

Tadashi MASUDA

### 要旨

近年わが国では、地方分権化が進展し、「地方政府」という表現が定着しつつある。しかし、地方分権改革の進展にもかかわらず、地方議会は改革動向から取り残されてきた。その意味で、地方議会は、地方分権改革最後のフロンティアである。

本稿では、群馬県下の11市議会を対象に、その立法過程に焦点を当て、議会審議の実情を統計的に明らかにする。分析によれば、①常任委員会の開催に応じて、議員提出案件が増加すること、②市長提出案数は自治体の規模に応じて増加し、それに伴って議員の役割と報酬も増加すること、が読み取れた。

分析者としては、一層の地方議会改革の展開が期待される中、議会基本条例の策定等に注目していきたい。

### Summary

Recently decentralization reform is being progressed in Japan to some extent. And an expression of "local government" is going to be established in stead of local autonomous body. However, decentralization of local assemblies has been left behind amid ongoing local decentralization reform. That is, local assemblies are the last frontier of decentralization reform.

In this paper, I focus on law-making processes of 11 municipal assemblies in Gunma Prefecture and statistically reveal what deliberations were made in local assemblies. The analysis indicates 2 main findings; first, more agendas are submitted by assembly members on their own initiative in proportion to the number of standing committees held. Second, more agendas are proposed by Mayor in proportion to the size of the local autonomous body, which leads to increases of the

assembly members' roles and compensation.

Now, further development of local assembly reform is being expected and I, as an analyst, watch proceedings through local assemblies' formulation of basic ordinances.

## I 地方議会の立法過程

これまでわが国では、地方自治体の統治機関といえば、首長（知事や市区町村長などの執行機関）のことを意味してきた。首長優位構造の中で、一般的に地方議会はせいぜい執行機関の添え物程度にしか扱われてこなかったと主張しても、それほど異論は出ないであろう。

ところが、政治学的に考えれば、民主的な手続きを経て選出される地方議会が、総体的に、首長と同一の民主的正統性を有することは明白である。基本的には郡市単位の大選挙区を前提として選出される議会（地方議会議員）と、単一の選挙区（小選挙区）から選出される首長では、選挙区の構成原理が異なるものの、少なくとも有権者への民主的開放性という点では、権力間の優劣をつけることができない。

わが国の二元代表制は、アメリカの大統領制を念頭にして、しばしば大統領制や首長制と呼ばれることがある。大統領制や首長制と呼ばれる場合、大統領や首長が政府の最高責任者（政府の長）というイメージが自然と醸成される。これに対して、二元代表制と称される場合、首長の権力はもう一つの権力セクターである議会に、必然的にけん制される「権力の抑制と均衡」のイメージが読み取れることになる。<sup>(1)</sup>

三権分立を厳格に組み込んだアメリカ大統領制は、元来、特定権力セクターへの権力の集中を回避するために構想された。そのため、政治行動の観察者にとって、アメリカ大統領のみを分析対象とすればよいはずはなく、強力な上下両院も分析の射程に入ることになる。いわんや、わが国の地方自治では、民主的統制の経路を明示し、殊更二元代表制を標榜しているからには、地方議会は重要な権力機関であるべきなのである。それにもかかわらず、わが国の地方自治体では、地方議회를議決機関として位置づけてはいるものの、首長に対抗し得る重要な立法機関として理解しようとすることは、これまでほとんどなかった。

地方自治体は、法律ではなく条例を策定するのであるから、厳密な意味では、地方議회를立法機関と呼ぶことは適切でないかもしれない。しかし、今日の地方各地での市民主導の条例化の取り組みは、「市民立法」と呼ばれている<sup>(2)</sup>。政府のレベルが異なることを根拠に、国の法律と地方の条例を名目的に区別して扱うのは地方分権時代にそぐわない集権的な発想である。

ここにきて、地方制度調査会等の諮問機関でも「地方政府」という表現が採用されはじめたのを見ると、地方分権化が本格的に進展し始めた今日、地方議회를直截に立法機関と呼んで差し支えないだろう。むしろ、地方議会に対して、積極的に立法機関という位置づけをはっきりさせることによって、従来の従属的なイメージの慣性から脱却できるのではないか。

以上の観点から、本稿では、地方議会の総合的能力を二元代表制の権力機関として相応しいレベルにまで引き上げることが構想するために、分権改革最後のフロンティアである地方議会に焦点を当て、群馬県下の市議会の立法過程を分析・比較検討していきたい。

## II 最近の地方議会論

地方議会を首長の実質的な協賛機関と捉える見方は、今日でもわが国地方自治の通説であると考えられる。20世紀初頭に進展した行政国家化現象は、議会の役割を相対的に後退させたが、名目的な意味での主権は、これまでも、少なくとも議会に存在していた。そのことは、日本国憲法においては、国会＝国権の最高機関という図式の中に見て取れる。しかし、地方自治が憲法に盛り込まれたとはいえ、地方自治法等には、地方議会の役割が優位なものとして位置づけられることはなかった。

当然、二元代表制は二つの権力機関の抑制と均衡を予定しているが、そのことが意味を持っていたのは理念上にすぎず、長い間、地方議会は実質的に無能力な地位に自らを貶めてきたのである。

近年、山梨学院大学の江藤俊昭は「協働型議会」を構想し、アメリカの討議型民主主義に着想を得て、地方議会のイメージを再構築しようと試みている<sup>(3)</sup>。彼の『協働型議会の構想』によれば、協働型議会とは、「監視型機能」と「アクティブ型機能」を兼ね備えたものであるとされる。江藤は、従来の議会が持っていた監視型機能として、行政への監視機能と立法機能（政策立案機能）を想定している。これに、住民参加型のアクティブ機能（の強化）を加えることによって、協働型議会を成立させようというのである。江藤は第29次地方制度調査会のメンバーにも選ばれており、同氏の研究が制度改革の点で注目されていることは間違いないと思われる。

しかし、現実には、地方議会は行政への監視型機能を果たしているとはいいがたいし、立法機能（政策立案機能）については先進自治体を除けば、実質的に無力である。このような状態を出発点として、それに市民参加の制度を補強したところで、機能する地方議会とは程遠いものになるであろう。

管見によれば、『協働型議会の構想』の問題点は、議会ルートへの参加が体系的に捉えられておらず、実質的には、行政ルートに依存していることであるように思われる。二元代表制を議会の機能強化の方向で改革させるのか、首長との機能一体化の方向で改革させるのかでは、結論も異なってくるであろう。議会ルートの市民参加を強化した場合、制度化されつつある行政ルートの市民参加と競合し、結果的に両者が機能不全に陥る危険性もある。この点は、当面の地方議会の役割強化の文脈では矛盾を生じないが、皮肉にも地方議会が政策形成能力を獲得すればするほど、問題化してくるものである。

過去の地方議会研究の動向としては、①研究者等によるもの、②実務家によるもの、③地方政治家によるもの、に大別される。

このうち、研究者等によるものは、行政との関係を踏まえた法制度論をベースとして、理想的な

地方議会の定式化を目指し、具体的な改革提言を唱えているものが多い。代表的な業績には、大森彌『分権改革と地方議会』<sup>(4)</sup>がある。類書としては、選挙過程までを視野に含めたもので、西尾勝編著『自治体改革5 自治体デモクラシー改革』<sup>(5)</sup>や、大森彌編著『分権化時代の首長と議会』<sup>(6)</sup>がある。

二つ目の、議会事務局などの実務家によるものは、審議能力を向上させるための運用上の工夫や技術論が中心になっている。そうした流れを継承しながらも、加藤幸雄『新しい地方議会』<sup>(7)</sup>は、網羅的・体系的に地方議会の実情に迫ることに成功している。

最後の地方政治家によるものは、個人的な経験を基にした、地方議会の現実論や実態論が中心になっている。学術志向で、バランスの取れた立場から書かれたものには、秋葉賢也（宮城県議）『地方議会における議員立法』<sup>(8)</sup>がある。宮城県では県議の政策立案活動が活発化している。同書は、自身が関与した条例制定過程を取り上げており、立法過程のトータルな分析であるとともに、ケーススタディとしての意味ももっている。

上記のいずれの種類も、それぞれ一長一短あり、地方議会を見通すのはいずれか単独では不可能である。組み合わせることで、それぞれの個性が活かされ、地方議会の実像がクリアに浮かび上がるといえる。地方分権一括法以降、地方議会研究の総量は、顕著に増大しているが、本稿では個別の紹介は割愛する。

### Ⅲ 分析対象と分析方法

地方議会研究は順調に増加しているが、特定地域の事例研究は質・量ともに必ずしも十分ではない。とくに、先進自治体ばかりがクローズアップされる現状は、平均的な自治体にとっては、改革の具体的な処方箋というよりは単なる到達不可能な理想論の羅列に見えるかもしれない。そこで、本稿では、平均的な自治体を抱える群馬県下の市議会を分析対象として、地方議会の活動状況を把握し、全国の地方議会改革の処方箋を描くための基礎的材料を提供したい。

現在、群馬県内には12市が存在する。平成の大合併を受け、みどり市が新設されたことを除けば、全県11市体制が比較的長期間継続してきたといえる。しかし、旧11市も、編入合併を経験するなど、県内市域の枠組み（面積）は大幅に変更されている。県内では、平成16年以降、館林市以外のすべての市が合併を経験しているのである。周知のように、政府主導で合併特例法の期限が実質1年間延長されたことから、平成18年3月末まで、多くの駆け込みの合併が誘発された。延長前の平成17年3月末までには、伊勢崎市（平成17年1月1日）、沼田市（2月13日）、太田市（3月28日）の合併が完了し、延長後の平成17年度内には、藤岡市（平成18年1月1日）、高崎市（1月23日）、渋川市（2月20日）、安中市（3月18日）、富岡市（3月27日）がこれに続いた。

合併特例法の期限が切れ、合併新法が施行されてからも、一部地域では合併の余波が継続している。高崎市が榛名町を平成18年10月に編入したことで一段落したように見えたが、統一地方選

挙の結果を受け、桐生市とみどり市の合併が視野に入ってきたと受け止られている。

本稿では、平成14年～16年の3カ年を立法過程の分析対象としているため、当時存在した旧全市11市の枠組みで考察を進めている。そのため、本分析は、前橋市を除き、自治体の構成としては平成の市町村合併の影響を受けていない。平成16年12月5日合併の前橋市は、最終年に限り、編入合併による議会構成の変更を経験している。

### (1) 市議会の基本構成

ここでは、高崎経済大学増田ゼミナールの実施した、平成17年12月実施の地方議会調査シート<sup>(9)</sup>のデータを利用し、立法過程の分析を進める。

まず、調査時点(平成17年12月)での県内11市の基礎データを確認する。表1「群馬県下の市議会」は、人口(平成17年末)、議員数(平成18年4月)、議会事務局職員数(平成17年末)等のデータを整理したものである。議員数は、平成18年3月までの合併を考慮して、その後の数字を掲載している。なお、高崎市は榛名町合併以前の数値である。

全体として、合併によって議員数が膨らんでいることが確認できる。合併自治体では、前橋市は、合併後の選挙を経て、自治法の定める範囲に復帰している。表1で確認すべきことは、議員数に対する事務局職員数の少なさである。事実、全国の地方議会の中で、議員数よりも職員数が上回っているのは、東京都議会のみである。その意味では、二元代表制を支える事務的スタッフは、あまりにも少ないといえる。

表2は「市議会議員の報酬」である。議員の待遇は、それぞれの議会によって異なり、表2に示される条例上の報酬額が待遇の良し悪しを一義的に決定するのではない。制度が異なる以上、政務調査費や費用弁償などを含めたトータルの金額を比較することは難しい。ここは、各自治体の報酬を比較することで、議員の根幹的な待遇が比較できるという意味合いである。委員長などのその他の役職手当も考慮していない。しかし、大まかに見れば、議員の報酬額は、ほぼ人口規模によっ

表1 人口、議員数、事務局員数

	人口(17年末)	議員数/新条例数	職員数(17年)
高崎市(18年1月23日合併)	245,245 → 318,097	93 / 43	16
前橋市(16年12月5日合併)	318,653	46 / 40	13
桐生市(17年6月13日合併)	128,035	56 / 31	13
伊勢崎市(17年1月1日合併)	202,442	83 / 34	14
太田市(17年3月28日合併)	213,300	73 / 38	18
館林市	79,422	24 / 26	6
藤岡市(18年1月1日合併)	63,698 → 69,287	36 / 30 以内	7
渋川市(18年2月20日合併)	47,398 → 87,468	92 / 30	5
富岡市(18年3月27日合併)	49,599 → 53,765	36 / 24	5
安中市(18年3月18日合併)	48,309 → 63,238	38 / 28	6
沼田市(17年2月13日合併)	53,178	48 / 27	5

資料 群馬県庁HP、全国市議会議長会HPデータ

て決定され、県内で突出した報酬を支払っている自治体がないことが観察できる。しばしば、報酬を巡って、審議会と議会の見解の相違が報道されることがあるが、概ね妥当な水準に維持されていると考えられる。なお、全国的に、合併自治体において、旧自治体のそれを追認する形で複数の報酬水準が維持されていたケースが見られた。議員のトータルな報酬額を増加させないための一時的な方便とはいえ、苦肉の策といえよう。

表2 議員報酬

	議長報酬	副議長報酬	議員報酬
高崎市	635,000	605,000	570,000
前橋市	589,500	558,000	526,500
桐生市	565,000	510,000	490,000
伊勢崎市	555,000	505,000	485,000
太田市	530,000	490,000	465,000
館林市	510,000	460,000	430,000
藤岡市	465,000	410,000	390,000
渋川市	435,000	390,000	360,000
富岡市	435,000	390,000	360,000
安中市	430,000	380,000	360,000
沼田市	426,600	359,000	339,900

(平成17年12月現在)

## (2) 一般活動の状況

表3は「過去3年間の会期日数」を示したものである。会期日数は、議会の活動量を示す基本的な指標である。グラフ右端の平均値を見ると、合併を主たる理由として、16年に顕著な活動量を見せた前橋市の日数がやや多めになっている一方で、安中市が3年の間、一貫して最小値を示している。年間平均値で、40日～80日のレンジに集中していることが分かる。

表4は「一般質問者数、会議日数、会議時間、委員会開催日数」を示したものである。表4のデータは、いずれも3年間の合計数値である。会期日数が大卒の活動量を示すものとすれば、表4の内訳こそが実際の活動を詳細に表すものである。ただし、会議時間の把握は自治体によって異なり、分単位まで記録しているところもあれば、集計していないところもある。表4では、数値を四捨五入で整数にしている。一般質問者数の最大値は桐生市の202人で、これに高崎市197人、

表3 会期日数

	14年度	15年度	16年度	平均値
高崎市	71	71	80	74
前橋市	79	80	92	83.7
桐生市	78	77	74	76.3
伊勢崎市	58	64	68	63.3
太田市	75	78	59	70.7
館林市	57	67	67	63.7
藤岡市	54	57	64	58.3
渋川市	46	48	46	46.7
富岡市	60	67	64	63.7
安中市	43	43	46	44
沼田市	54	58	67	59.7

(平成12年～16年及び平均値)

表4 一般質問者、会議日数、会議時間、委員会開催日数

	一般質問	会議日数	会議時間	常任委日数	特別委日数
高崎市	197	80	193	131	43
前橋市	188	60	184	185	15
桐生市	202	65	270	52	101
伊勢崎市	120	57	154	64	39
太田市	129	61	不明	41	65
館林市	99	62	128	67	42
藤岡市	106	43	不明	23	18
渋川市	85	64	263	15	13
富岡市	88	42	117	70	11
安中市	109	39	不明	45	18
沼田市	78	58	不明	114	33

(平成14年～16年の合計)

前橋市188人が続いている。少ないほうでは、沼田市78人、渋川市85人、富岡市88人と並んでいる。これと呼応する会議日数では、トップ3が、やはり3年間で、高崎市80日、桐生市65日、渋川市65日であり、少ないほうが安中市39日、富岡市42日、藤岡市43日である。1年単位で見れば、集会日数は、半月～1ヶ月程度であることが分かる。

桐生市で一般質問者が多いのは、会議時間が十分に確保されているからであろう。表4を見れば、桐生市の270時間は最大値であり、突出している。これは、当該期間において、合併問題、百条委員会の設置、競艇問題など、懸案事項が山積していたためと考えられる。

逆に、渋川市は会議日数、会議時間が多くにもかかわらず、一般質問者の数は少なくなっている。渋川市は常任・特別委員会開催日数も少ないため、本会議での審議重視の日程配置となっていると推測される。

桐生市は特別委員会の開催日数が最大で、臨時の案件が議会の活動を活性化させているという傾向が読み取れる。これに対して、常任委員会の開催は前橋市で多くなっている。前橋市では常任委員会が重要な役割を果たしていたことが分かる。しかし、これは平成16年の合併関係事案の影響と考えられる。

### (3) 議会の自律度（議員提案の構造）

表5は、「市長提案数と議員提案数の実数・比率」であり、首長（執行機関）に対する議会の自律度を示したものである。ここでは、市議会の自律度は、首長提案に対する議会提案数の比率で測定することとする。議会の自律度は、本来的には「政策」条例案の提出量で測るべきだが、県内では、当該期間における政策条例案件は見当たらない。その意味では、残念ながら県内に政策的に自律した議会はない。

選挙区割りや委員会の設置等の議会の構成については、首長も提案者になり得るが、慣例的に議員発議（議員提案条例案）で提出されるのが普通だから、単なる議員提案条例案数の大小が、即、

表5 市長提出案と議員提出案の実数・比率

	市長A	議員B	B / A	実数順	比率順
高崎市	332	53	16	4	7
前橋市	417	180	43.1	1	1
桐生市	299	52	17.4	5	6
伊勢崎市	343	28	8.2	8	10
太田市	281	28	10	8	8
館林市	204	68	33.3	3	2
藤岡市	325	19	5.8	11	11
渋川市	235	23	9.8	10	9
富岡市	281	51	18.1	6	5
安中市	214	40	18.7	7	4
沼田市	246	71	28.8	2	3

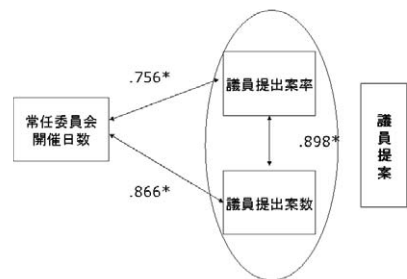
(平成14年～16年の合計)

議会の自律度の指標とはなり得ない。また、議員提出案件は、条例提案のみではなく、様々な決議や意見書等の(管轄外の)非政策的議決を含んでいる。そのため、表5で取り上げる自律度の指標が、議会の自立度を測定するための唯一の指標ではないことに留意すべきである。

執行機関の提出案数は、3年間の合計で、前橋市417案、伊勢崎市343案、高崎市332案の順であるが、議員の提出案数は、前橋市180案、沼田市71案、館林市68案の順となっており、大きく順位が変動している。前橋市は市長・議会ともに活発に提出していることが確認できる。前橋市の議員提出案率では、市長提出案数に対して43.1%を記録しているが、これはやや例外的である。17年合併の沼田市、桐生市、伊勢崎市の中では、沼田市での議員提出案数が多くなっているのが目を引く。数値上では、市長主導の伊勢崎市、議会関与の強い沼田市と総括できる。

それでは、以上のデータから、どのような関係において、議員提出案は増加すると判断できるであろうか。図1は、議員提出案を増加させる構造を図示したものである。それによれば、議員提出案率と議員提出案数は、当然、高い相関係数を示しているが、これらと強い正の関係にあるのが「常任委員会開催日数」である。つまり、常任委員会の開催日数に応じて、議員提出案が増加する構造が読み取れるのである。常任委員会の開催自体が、議会の基本的な機能と強い関係を有することから、これは妥当な結果である。ただし、常任委員会の開催を増やせば議員提出案が増えるというよりは、議員提出案を処理するために常任委員会が開催されているということである。

図1 議員提出案の構造



#### (4) 市長提出案の構造と類似性

図2は「市長提出案の構造」である。これによれば、市長提出案数は、自治体の規模によって規定されていることが理解できる。変数で見れば、人口規模が拡大すれば市長提出案数も増加し、そ



それを審議する議会の議員報酬も増大するのである。市長の提出案が増えれば、それに対する一般質問も増大する。これは、自治体の規模拡大自体が、利害関係を複雑化させるとともに、議員が関心を寄せる課題も増大するからであろう。しかし、一般質問自体が執行機関のチェックを十分に果たしているかといえ、あまり期待できないであろう。なぜならば、一般質問は、相互啓発的な自由な政策討論ではなく、あくまで執行機関の見解を求めるものにすぎないからである。

図3は、以上のデータを元にして、県内旧11市議会の類似性を階層クラスター分析（デンドログラムとして表示）により示したものである。階層クラスター分析は、被説明変数を持たない解析手法で、デンドログラムは分析対象間の距離を視覚的に

示したものである。筆者は、最終的に、大まかに小規模議会と大規模議会の二分類を採用した。小規模議会としては、渋川市、安中市、富岡市、沼田市、藤岡市がかなりの近接性を示し、これに館林市がやや離れて統合化されている。大規模議会としては、伊勢崎市と太田市が類似しており、これに桐生市が加わり、最終的には高崎市、前橋市のクラスターと統合化される。小規模議会と大規模議会の結合は、距離25とかなり離れており、2段階の分類は妥当であろう。伊勢崎市、太田市、桐生市を中規模議会とし、高崎市、前橋市を大規模議会とする分類ももちろん可能である。この分類は、とくに議会の規模だけで行っているわけではないので、規模以外のネーミングも可能である。しかし、ここでは、ネーミング自体が本質的な問題であるわけではないため、便宜上、その他の解釈は割愛しておきたい。

## （5）地方議会への住民参加

ここでは、全国的な統計として、地方議会への住民参加の状況を、①傍聴者（表6）、②請願（表7）、の二つの指標から確認しておく。まず、傍聴者数であるが、合併自治体を除く673市において、定例会1回の平均傍聴者数は70.3人である。（表6）からは、自治体の規模が拡大すればするほど傍聴者が増加するという傾向が読み取れる。これは、いうまでもなく、議会の傍聴定員に関係している。臨時会では、全般的に低調な人数に終始しているのは、臨時会自体の開催が住民に十

図2 市長提出案の構造

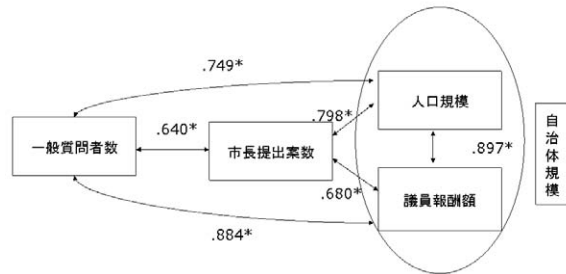


図3 市議会データによる階層クラスター分析（デンドログラム）

\*\*\*\*\* HIERARCHICAL CLUSTER ANALYSIS \*\*\*\*\*

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)

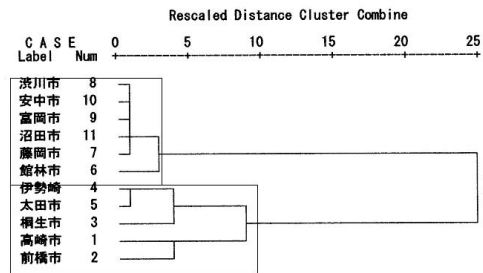


表6 全国市議会の傍聴者数

人口区分	対照区分	定例会 4 回分	臨時会	全会議	定例平均
5 万未満	211 市	143	11	153	35.8
10 万未満	223 市	223	11	232	55.8
20 万未満	123 市	307	15	319	76.8
30 万未満	39 市	395	9	403	98.8
40 万未満	28 市	555	7	562	138.8
50 万未満	19 市	687	22	700	171.8
50 万以上	17 市	634	19	648	158.5
政令市	13 市	1,286	52	1,310	321.5
全市	673 市	281	12	291	70.3

集計対象 673 市（合併市を除く） 全国市議会議長HPより一部加工のうえ掲載 (平成 16 年)

表7 全国市議会の請願状況

人口区分	選択	一部・趣旨	不採択	取下・未了	継続・他	合計	平均値
5 万未満	801	37	244	69	167	1,319	6.3
10 万未満	577	65	323	100	134	1,199	5.4
20 万未満	320	21	325	70	176	932	7.6
30 万未満	144	6	152	31	58	391	10
40 万未満	96	18	116	10	34	274	9.8
50 万未満	85	3	59	38	27	212	11.2
50 万以上	24	4	44	24	54	150	8.8
政令市	47	7	311	233	302	900	69.2
全市	2,104	161	1584	575	900	5,376	8

集計対象 735 市（合併市を含む）+消滅した 16 市 全国市議会議長HPより一部加工のうえ掲載 (平成 16 年)

分に浸透していないのではないかと推測される。

次に、(表7)は、請願状況である。対象は合併自治体 735 市（及び消滅自治体 16 市）の合計 751 市である。平均値で見ると、政令指定都市において請願の提出状況が活発であることがわかる。しかし、この傾向は、採択数では逆転し、採択数はむしろ小規模自治体のほうが活発になる。政令指定都市での請願提出数は、実質的に、少数会派による政策提案や意見提出として活用されていることから、結果として不採択、取下等が増加するのであろう。

地方議会を開かれたものに変えていくため、傍聴者にしろ、請願にしる、より一層の増加が期待されることには、どのような党派であれ、研究者であれ、異論がないであろう。その他の住民参加に関わるデータについては、構成の都合上、ここでは扱わないこととしたい。

#### IV 地方議会改革への視座

最後に分析を総括し、本稿における結論としたい。地方議会改革は、首長・職員機構を包摂する行政機構改革が先行して進展する中で、最後のフロンティアとして残されてきた。つまり、結果的に、二元代表制の仕組みは、議会改革に対する名目的な障壁となり得たのである。

しかし、近年地方議会改革の機運は、行政機構のみならず、いよいよ地方議会にまで及んでいる。とりわけ、合併を契機に、地方議会は、「目に見える」経費削減実績の分かりやすいターゲットとされたのである。法律上の上限を基準として、近隣自治体との比較で、しばしば大幅な定数減が達成された。住民にとって見れば、本庁部局であっても、議会及び議会事務局であっても、等しく地方自治体の税金によって維持された一つの公共機関に他ならない。無駄があると思えば、改革の標的になるのは当然のことである。

これまで地方議会は、首長に対立するよりは協調路線を好んで採用してきた。そのことが議会の位置づけとその独自性をより曖昧なものにしてきた。ところが、改革派首長の登場で、遅ればせながら地方議会の側も、良い意味での影響を受けつつあるように思える。もちろん、すべての議会とはいえないが、地方議会は分かりやすい形での改革を模索しつつある。一般質問における一問一答方式の導入や、対面式論壇の導入は、そのような分かりやすい改革事例の一つである。さらに進んだところでは、表面上の改革だけでなく、政策立案機能を強化させる方向での質的な改革を進めてきている。

残念ながら、群馬県下では、多くの自治体において議会改革は質的な段階までには及んでいない。県政では、2007年7月の選挙で現職の小寺知事が再選されなかったことにより、人事同意案件等を巡っての、県議会と知事との政策的でない不毛な対立は解消された。だが、現時点では、新しい蜜月関係が、議会の活性化や改革に繋がるのかどうかは不明である。むしろ、二権力間の緊張感の欠如が、行政監視機能と政策立案機能を同時に弱める恐れがあるだろう。

これに対して、市議会では、県議会とは違って、(院内会派=政党の図式ではなく、)政党化の進展の程度は、都市部であってもそれほどでもないため、市長と議会との過度の対立は比較的回避しやすいと思われる。しかし、その分、県に比べて、行政優位の構造がさらに維持されやすい面もある。

群馬県下の市議会改革としては、筆者の関わるところでは、伊勢崎市議会における改革への取り組み例がある<sup>(10)</sup>。議会改革は、起点が議会側にあれば、行政との適度の政策的緊張感を確保するための有益な活動となる。改革が実質的なものへと結実するか、名目的なものに止まるかは、それを進める改革主体内部で意見集約ができるかにかかっている。

本稿では、群馬県下の市議会における議員提案と市長提案の構造を、部分的であるが解明することができた。自治法が改正され、定例会の回数制限が撤廃された。一部では通年地方議会論<sup>(11)</sup>が現実味を帯びる中で、議会の基軸である常任委員会を起点に、議会の自立性を模索すべきであるとする分析含意は、一つの文脈において妥当である。こうした方向性の延長線上に、首長に対抗する形での、議会発、委員会発の政策条例案を増加させる可能性も開けてくるといえる。

一層の改革機運が高まる中で、全国地方議会での先進・模範・実験事例のさらなる展開を見守りたい。一部自治体では、自治基本条例がすでに制定されているが、自治基本条例に議会の役割を組み込むべきか、については標準装備という意見もあれば、そうではないという意見もある。本稿では、この議論に深入りせずに、議会は議会基本条例を制定すべきだし、それは行政基本条例なしに

可能であるという、二元代表制に即した原則分離の立場をとりたい。

当面、この文脈において、「議会基本条例」や、議会改革の具体的な成果や道程を示した「議会改革条例」の策定状況に注目していきたい。

(ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部准教授)

注

- 1) 二元代表制の構成原理については、拙稿「地方議会への市民参加」、原田寛明監修『地域政策と市民参加』ぎょうせい 2006、を参照されたい。
- 2) 市民立法の定義については、高橋秀行、森賢三「市民立法と住民投票」、佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三『新説 市民参加』公人社 2005、に詳しい。
- 3) 江藤俊昭『協働型議会の構想』信山社 2004。
- 4) 大森彌『分権改革と地方議会』ぎょうせい 2002。
- 5) 西尾勝編著『自治体化改革5 自治体デモクラシー改革』ぎょうせい 2005。
- 6) 大森彌編著『分権化時代の首長と議会』ぎょうせい 2000。
- 7) 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房 2005。
- 8) 秋葉賢也『地方議会における議員立法』文芸社 2001。
- 9) 増田正ゼミナール(7期・8期生) 平成17年度文部科学省補助金「特色ある大学教育支援プログラム」活動成果報告書『地域づくりと地方議会』所収「地方議会調査シート」。高崎市議会の立法データを雛形として作成したもの。
- 10) 筆者は、伊勢崎市議会主要会派「伊勢崎クラブ」政調会からの依頼により、平成19年7月3日、議会基本条例に関する講演を行った。その前後から数回接触し、それ以降も継続的に改革動向を注視している。
- 11) 北海道白老町では、19年6月定例会から通年議会制の導入に向けた試行を始めている。詳細は、「議会だより しらおい」No.120を参照のこと。『室蘭民報』(平成19年5月16日)等で既報。

付記) 本論文は、平成18年7月23日 日本地域政策学会第6分科会「地方議会と住民参加」の執筆者報告レジュメ「群馬県下の地方議会」をもとに執筆したものである。なお、本研究の遂行にあたっては「高崎経済大学特別研究奨励金」の助成を受けている。