

はじめに

これまで、地方自治体の改革といえば知事などの首長にスポットライトが当たることが多かった。しかし、最近では地方議会の改革も注目を集めるようになってきている。地方自治は首長と議員がともに住民に直接選挙されるという二元代表制を基本とするものであり、首長と議会の双方が切磋琢磨してこそ、よりレベルの高い地方自治が実現できると考えられる。地方分権・地域主権改革の動きが進展するなか、首長による行政改革とともに、より一層の地方議会改革の進展が求められているといえる。

そのような認識のもと、本稿では、どのようにして地方議会改革は促進されるのか、すなわち、地方議会改革が促進される要因は何なのかを明らかにしたいと考えている。その際、議会と首長との関係に特に着目し、二元代表制のダイナミズムの中で地方議会改革促進の動きを捉えていきたい。そして、その分析結果を踏まえ、これからの二元代表制のあるべき姿を展望することとしたい。

1. 地方議会改革の現状及び先行研究と課題

(1) 地方議会改革の定義

まずは、本稿で対象とする「地方議会改革」を定義しておきたい。地方議会改革というと大きく分けて3つのタイプがあると考えられる¹。第一に、地方議会が経済政策など具体的な政策分野において改革的な取り組みを行っているというもので、いわば「議会の取り組む政策内容」に着目したものである。第二に、議員定数の削減や議員報酬の削減など、いわば「議会の効率化」に着目したものである。第三に、首長との関係や議会審議のあり方などにおいて改革的な取り組みを行っているというもので、いわば「議会の政策に取り組むスタンス」に着目したものである。第一、第二の意味での地方議会改革も重要ではあるが、本稿においては、第三の意味での「地方議会改革」を取り上げることとしたい。それは、第三の意味での議会改革はより本源的な議会改革であると考えられるからである。すなわち、議会が具体的な政策内容に取り組む前提となる基盤を整備しようというのが第三の意味での議会改革であり、また、議員定数の削減など議会の効率化が求められる背景には、議会が十分にその役割を果たしていないのではないか、という住民の批判があり、第三の意味での議会改革が行われることによって、そのような批判は回避できる可能性があるからである。

第三の意味での地方議会改革、すなわち「議会の政策に取り組むスタンス」についての改革について、もう少し詳しく見ていきたい。その際、全国都道府県議会議長会の整理が参考になる。全国都道府県議会議長会は、地方議会自身による議会運営の改革の取り組みについて、「開かれた議会」（委員会の公開、情報公開、HPの充実、議会中継と広報の充実、住民との関係強化）、「政策立案機能の強化」（議員提出条例の活用、参考人制度の活用、請願の願意聴取等委員会活動の充実、事務局体制の整備）、「監視機能の強化」（議決事件の拡大、本会議等の運営の改善）といったことを指標として掲げてい

る²。「開かれた議会」というのは、議会活動の情報公開を進め、議会活動について住民の理解を深めるとともに、議会活動への住民参画を促すという方向性の改革であるといえる。また、「政策立案機能の強化」、「監視機能の強化」というのは、議会の本来的な役割である立法機関、監視機関としての機能を強化することで、首長との抑制均衡をはかり、より多様な民意を吸い上げる機関として、住民の意思を地域の政治により反映させようという方向での改革であるといえる。

まとめると、本稿で取り上げる地方議会改革とは、「議会活動への住民理解と住民参画を進め、また、議会の政策立案機能や監視機能を高めることで、地方自治の本旨の重要な要素である『住民自治』を強化する取り組み」であると定義できる。

なお、地方議会が自ら取り組む上記のような改革とは別に、国による地方議会についての制度改革である「地方議会制度改革」という概念もあることには留意する必要がある。地方議会制度改革は自主的な地方議会改革を進めるうえでの土台となるものであり、また、地方議会改革の進展により国が突き動かされて地方議会制度改革が進むというように相互的なものであると考えられる。

(2) 地方議会改革の背景と経緯・現状

第二次世界大戦後、日本国憲法の制定により、地方自治に二元代表制が導入され、地方議会は政策決定機能と監視機能をもつこととなり、首長と議会は相互に抑制・均衡をはかることとなった。しかし、中央集権的な体制のもと、地方自治法による制度的制約もあり、首長に比べて地方議会の存在感は概して小さく、議会は首長の「追認機関」と言われてきた。制度的制約の最たるものが、機関委任事務の存在である。都道府県の事務の大半を占めてきた機関委任事務については、法律の定めがない限り、自治体で条例を作ることができず、都道府県であれば、所管大臣の指揮監督下で知事が執行する一方で、地方議会は口を挟む機会を閉ざされてきたのである³。

このような状況が一変したのが、1990年代半ば以降進められた地方分権改革である。1999年に制定された地方分権一括法により、機関委任事務が廃止されたことは、地方分権改革を象徴する出来事であった。このような地方分権改革により、地方議会改革が進められる土壌が準備されたといえる。

2000年に出された地方分権委員会推進委員会第2次勧告では、「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる」として、地方議会の活性化を提言し、国による地方議会制度改革と地方議会自身による地方議会改革の双方を促した⁴。

また、2005年に出された第28次地方制度調査会答申においても、地方分権時代において、議会の政策形成機能の充実と、執行機関に対する監視機能の一層の充実が求められていると指摘され、地方議会制度改革及び地方議会の自己改革についての様々な方策が提言された⁵。例えば、議員について幅広い層からの人材確保を進めることや、住民と議会との意思

¹ 楠壽晴京都大学公共政策大学院教授のご教示にもとづき、筆者が分類した。

² 末井(2009)、30 ページ

³ 小林(2010)、3~4 ページ

⁴ 地方分権推進委員会(2000)

⁵ 地方制度調査会(2005)

疎通の充実を図ること、専決処分や議会招集権などについての長と議会の関係の見直しなどが提言された。

そして、地方議会についての制度的障壁に対しては、2005年に、全国都道府県議会議長会が、議会の招集権を議長に付与することや地方議会における内部機関の設置の自由化、地方議会の議決権の拡大など17項目に及ぶ要望を行っている⁶。このような提言や要望を受け、実際に、地方議会制度に関わる地方自治法の改正が数次にわたって行われた⁷。それにより、①議員定数については、法定の上限を超えない範囲内で条例により定数を定めることとされ、②議会の招集については、議長及び議員定数の四分の一以上の者に対して臨時会の招集請求権が付与され、③議会の定例会については、招集回数が自由化され、回数に制限なく、毎年、条例で定める回数招集できることとされた。また、議員の議案提出要件の緩和などによる議会審議の活性化に関わる制度改革や議員報酬に関する規定の整備などによる議員の位置づけの明確化についての制度改革も行われた。

以上のような国による地方議会制度改革と連動して、各地方議会による自主的な地方議会改革の取り組みも広く見られるようになってきた。自治体議会改革フォーラムによる「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2009」によれば、54.0%の地方議会⁸が、地方議会改革の取り組みについて、何らかの態勢が取られ、検討が行われているか、あるいは「議会改革の取り組みは終了したので、態勢は解散している」としている⁹。

(3) 地方議会改革についての規範的な先行研究

近年、地方議会改革についての研究がさかんに行われるようになったが、管見の限り、これまでの研究は地方議会改革のあるべき姿について論じる規範的なものが中心であるように思われる。ここでは、その中の代表的な研究をいくつか紹介することとしたい。

増田正氏は、地方議会を住民に開かれた権力機関として、ローカル・ガバナンスの中心に位置づけるといふ問題関心に立ち、複数の視点から地方議会改革や地方議会のあり方について政治学的及び理論的に考察している¹⁰。そして、「地方議会は執行機関をけん制するチェック機関としてばかりではなく、何よりも政策立案で大きな役割を果たすべきである」と主張し、地方議会における市民参加を進めるべきだと論じている。

江藤俊昭氏は、地方分権の動向や住民自治の高揚といった新しい状況を踏まえたあるべき議会像として、首長に対する監視機能、政策形成機能を高めた議会である「監視型議会」と議会への住民の直接的な参加を組み込んだ議会である「アクティブ型議会」をあわせもった「協働型議会」を構想し、その促進に向けた地方議会改革の必要性を論じている¹¹。具体的には、討議の活発化、委員会制度の見直し、議員の意識改革、議会自身による議会改革の監視、住民による協働型議会改革への支援などを提唱している。

⁶ 全国都道府県議会議長会(2005)

⁷ 末井(2009)、29～30 ページ

⁸ 都道府県に限れば、82.6%。

⁹ 廣瀬・自治体議会改革フォーラム編(2010)

¹⁰ 増田(2005)

¹¹ 江藤(2004)

基本的には、いずれも、地方議会は監視機能だけでなく、政策立案・形成機能も高めていくべきであるとし、また、議会への住民参画を進め、住民自治の側面を強化するような地方議会改革を提唱しているものと考えられる。この方向性は、本稿で取り扱う地方議会改革として定義した内容に合致するものである。実際、第3章で検討する三重県議会においても、そのような理論的方向性に基づいて、議会改革が行われている。

(4) 地方議会改革についての経験的な先行研究

ここでは、地方議会改革の実態についての経験的な研究をいくつか紹介して課題を提示したい。

小林良彰氏は、地方分権一括法制定以降も、議員発議条例の少なさ¹²などを勘案すると、知事主導の地方自治は大きく変化しておらず、地方議員に対する意識調査でも、政策立案を議員の役割と考える地方議員がきわめて少ないことを指摘しつつ、本章第2節で示した全国都道府県議会議長会の地方議会制度改革についての要望についての地方議員の意識調査の分析により、住民の世話役といったことを重視している調整型の議員に比べ、政策立案活動を重視している立法型の議員ほど、「議会の政策機能の強化」や、「議会一般運営の改善」を望むとともに、条例制定活動を活発に行っていることを明らかにした¹³。つまり、政策立案について意識の高い議員ほど、議会改革についての意識も高く、実際に議会改革にも積極的であるということが示唆されるのである。

また、『日経グローバル』誌上において、議会改革度についての都道府県調査¹⁴が行われ、三重県が議会改革度のトップとなり、岩手県、宮城県がこれに続くという結果となった¹⁵。この調査では、各都道府県により議会改革度に大きな格差があることが明らかとなった。この調査結果について、浅田和幸氏と井上明彦氏は、議会改革度の上位の都道府県には、『改革派知事¹⁶』の影響も見逃せない」と指摘し、「改革派あるいは個性派の知事は、水面下での根回しなど議会と馴れ合うことはせず、むしろ対決的な姿勢をとることで、議会の自立や

¹² 2008年中に議員が政策的な条例を提出した地方議会の割合は、わずか8.0%にとどまる。しかし、都道府県に限ると、52.2%であり、地方自治体の規模による差が大きい。(廣瀬・自治体議会改革フォーラム編(2010))

¹³ 小林(2010)

¹⁴ 本調査の概要は以下の通り(浅田、井上(2010))。47都道府県議会の議長を対象に郵送でのアンケート調査を行い、全都道府県から回答を得た。議会改革の取り組みについて、2010年9月現在の制度的な現状などを尋ね、議会の基礎データと「議会の公開」、「議会の住民参加」、「議会の運営等」の大項目に分けた38の主設問のほか、それぞれに枝設問を設けた。そのアンケートの項目ごとに、それぞれの取り組みの重要度に応じて点数付けし、総合点を偏差値化してランキングした。

¹⁵ 浅田、井上(2010)

¹⁶ 改革派知事をどのように定義するかは難しい問題だが、北川正恭氏、増田寛也氏、浅野史郎氏らに共通する点として、情報公開を進め、住民と行政との距離を縮めようという方向性での改革を進めた点や、政策評価の導入などにより経営的な観点を行政に導入しようとする、いわゆるニューパブリックマネジメント(NPM)的な改革を進めた点が挙げられる。

改革に間接的に貢献してきたと言えそうだ」と評価した¹⁷。確かに、調査結果の上位に位置する三重県、岩手県、宮城県は、それぞれ、北川正恭氏、増田寛也氏、浅野史郎氏という地方分権改革の旗手として活躍した知事がかつて就任していた。4位の長野県も、田中康夫元知事が、「脱ダム宣言」など独特の改革を進め、議会に刺激を与えていた。

以上のような先行研究により、地方議会改革にはかなり地域による格差が存在し、地方議会改革が活発に行われている地方議会がある一方で、地方議会改革にあまり積極的でない地方議会もいまだに少なくないということがわかる。そして、地方議会改革への取り組みの格差の要因としては、議員の意識や改革派知事の影響が指摘されている。

(5) 本稿の課題

このような先行研究も踏まえ、本稿の課題として、監視機能及び政策立案・形成機能を向上させ、住民参画を進めるといふあるべき地方議会改革が促進されるためには、どのような条件が必要なのか、ということを示唆したい。

具体的には、先行研究で示された議員の意識や「改革派知事の影響」といった要素が本当に地方議会改革を促進するものなのかを確認するとともに、その具体的なメカニズムを明らかにしたい。特に、「改革派知事の影響」ということについては、それを「首長による議会への刺激」ということで敷衍して考えたい。そのために、マクロ的な観点から、先行研究の確認を行い、ミクロ的な観点から、地方議会改革促進の具体的なメカニズムを詳しく見ていくことにする。

2. マクロ的な地方議会改革促進の要因分析—都道府県議会における行政計画の議決事件追加条例の制定状況の分析

(1) 本章の課題

本章では、マクロ的な観点から地方議会改革の促進要因を分析する。具体的には、47都道府県議会を対象に、地方自治法96条2項¹⁸に基づく、地方自治体の基本的な行政計画を議会の議決事件として追加する条例の制定状況を分析することで、地方議会改革促進のマクロ的な傾向を把握し、首長の影響などが地方議会改革の促進に影響を与えているのかを確認する。

基本的な行政計画を議決事件に追加する条例の制定は、基本的な行政計画の策定という重要性の高い決定に議会も積極的に関与していき、議決事件を拡大することで首長に対するチェック機能を協働していこうというもので、地方議会改革の典型的な顕現であるといえる。しかし、一方で、前章で紹介した『日経グローバル』誌上の議会改革度の調査では指標として挙げられておらず、本章での検討は、先行研究を補完するという意図がある。

なお、本来であれば、市町村も含めて分析すべきであろうが、比較のしやすさや、かけられる時間的コストなどを勘案し、今回の分析では、47都道府県のみを対象とすることとした。

(2) 都道府県議会の条例制定状況とその分析

2011年1月時点で、地方自治法96条2項に基づき、基本的な行政計画を議会の議決事件に追加する条例を制定している都道府県は29県である¹⁹。なお、29県すべてが議員提出条例である。表1は暦年ごとに基本的な行政計画を議決事項に追加する条例を制定した都道府県議会の件数をまとめたものである。

表1 暦年ごとの条例制定件数

暦年	件数
2001	1
2002	0
2003	3
2004	5
2005	7
2006	2
2007	2
2008	5
2009	4

出典：筆者作成

2001年に、都道府県では初めて三重県で「三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例」が制定された。そして、2003年に、岩手県、宮城県、長崎県で同様の趣旨の条例が制定された。その後、2004年、2005年に同様の趣旨の条例を制定する都道府県が急増する。

そして、漸増傾向が続き、現在に至っている。

ここで注目すべきは、基本的な行政計画を議会の議決事件に追加する条例を2001年～2003年の段階で制定した4県のうち、三重県、岩手県、宮城県の3県は改革派知事とされた知事が就任していたという点である。これは、『日経グローバル』誌上の調査での上位の県と同じ傾向を示しており、改革派知事の影響が地方議会改革を促すという浅田氏と井上氏の先行研究の結果を裏付けるものであるといえる。先進的な取り組みを行う地方議会においては、改革派知事の影響が想定されるのである。一方、2004年以降については、条例の制定が急増しており、こちらは改革派知事の影響というよりも、先進的な都道府県議会の取り組みの波及効果が大きいのではないかと考えられる。

伊藤修一郎氏によって示された「動的相互依存モデル²⁰」が、この場合も妥当するのではないかと想定される。動的相互依存モデルは、「内生条件、相互参照、横並び競争という鍵概念を用いて、各自自治体が置かれた固有の社会経済環境や政治状況に応じて新政策を模索し、意思決定の際の不確実性に対処するために相互の動きを参照しつつ、時には、他の自治体の動きに乗り遅れないよう先を争って政策を採用する様態を描いた理論モデル²¹」であり、地方自治体における「政策波及²²」を説明するものである。基本的な行政計画の議決事件追加条例の広がり方は、まさに「政策波及」そのものであり、そこには動的相互依存モデルで説明されるようなメカニズムが働いていたものと推察される。

3. ミクロ的な地方議会改革促進の要因分析—三重県議会を事例に

¹⁷ 浅田、井上(2010)、11ページ

¹⁸ 地方自治法96条2項 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件(法定受託事務に係るものを除く。)につき議会の議決すべきものを定めることができる。

¹⁹ 三重県議会事務局企画法務課(2009)をもとに筆者が調査

²⁰ 伊藤(2002)

²¹ 伊藤(2002)、277頁

²² 同種の政策を多くの自治体が採用することによって、それが全国に広がる現象のこと(伊藤(2002)、3ページ)。

(1) 本章の課題

本章では、ミクロ的な観点から地方議会改革の促進要因を分析する。具体的には、事例として三重県議会の議会改革を取り上げ、その議会改革の過程を分析することで、地方議会改革が促進されるメカニズムを深く掘り下げていきたい。

ここで事例として三重県議会を選定したのは、『日経グローバル』誌上での調査結果にもあるように、全国でもトップレベルの先進的な地方議会改革の取り組みが行われていることに加え、筆者が2009年9月に、2週間、三重県議会インターンシップに参加したということもあり、筆者にとって情報が豊富で、実態の分析がしやすいと考えたからである。

なお、今回の分析にあたっては、文献、資料による調査の他、三重県議会議長三谷哲央氏及び三重県議会事務局次長高沖秀宣氏にヒアリング調査を実施した。三谷氏は、1995年に三重県議会議員に当選し、現在4期目であり、2009年5月からは三重県議長を務めている。高沖氏は、2002年に三重県議会事務局企画法務課政策法務監に就任以降、一貫して三重県議会改革に裏方として深く関わり、2008年から議会事務局次長を務めている。

(2) 三重県議会の改革の取り組み

三重県議会は、「分権時代を先導する議会をめざして」という基本理念を掲げ、議会改革に積極的に取り組んでいる。三重県議会では、現在、以下のような改革の取り組みが行われている²³。

第一に、「開かれた議会運営の実現」として、①本会議や委員会の公開やテレビ・インターネット中継、②議長定例記者会見の実施、③「みえ県議会出前講座」の実施、④政策提案制度の導入等、住民の議会への直接参加の推進、⑤参考人の積極的な招致などが行われている。

第二に、「住民本位の政策決定と政策監視・評価の推進」として、①議場の対面演壇方式への変更や一問一答方式を含む分割質問方式の選択的導入、②知事提出議案に対する積極的な否決・修正、③年4回から年2回への招集回数の変更などの会期等の見直し、④基本的な行政計画の議決事件追加、⑤予算決算常任委員会の設置などが行われている。

第三に、「独自の政策提言と政策立案の強化」として、①執行部との協働によるプロジェクトチームの設置、②議長の私的諮問機関の設置、③調査機関や検討会の設置、④政策に係る議員提出条例の積極的な提出による政策立案機能の強化²⁴などが行われている。

第四に、「分権時代を切り開く交流・連携の推進」として、①全国自治体議会議会改革推進シンポジウムの開催、②他県議会との連携などを行っている。

第五に、「事務局による議会サポート体制の充実」として、①企画法務課の設置や政策法務担当の設置、②事務局職員の衆議院又は参議院法制局への研修派遣、③公共政策大学院とのインターンシップ制、④議会図書室の機能強化などを行っている。

このような議会改革の一つの結実として、2006年には、都

²³ 三重県議会(2010)

²⁴ 地方行財政調査会の調査によると、2000年以降、三重県の政策に係る議員提出条例数は18本で、宮城県が19本に次いで、全国の都道府県で2位の水準である(毎日新聞2010年12月5日中部本社版朝刊(地方版/愛知))。

道府県初の議会基本条例である「三重県議会基本条例」が全会一致で可決され、制定された。この議会基本条例は、これまでの県議会改革の歩みを踏まえ、議会の基本理念及び基本方針を示し、議会運営や議員の活動原則等を明らかにしたものである。

三重県議会基本条例の規定に基づき、2009年3月には、都道府県議会では初めてとなる議会の附属機関として「議会改革諮問会議」が設置され、2011年1月に最終答申が出された。その最終答申では、市町議会との交流・連携、政策広聴・広報の取組強化、あるべき二元代表制の在り方としての「機関競争主義・討議充実型」モデルの提示²⁵、4年の任期を見据えた会期のさらなる見直し、議員間討議の充実などが提言された²⁶。この提言に基づき、今後も三重県議会では議会改革が継続されていく見込みである。

(3) 三重県議会の議会改革の背景・経緯²⁷

1995年、北川正恭氏が三重県知事に就任し、事務事業評価システムの導入をはじめとする「行政システム改革」を集中的に進めた。その基本的な流れは、2002年に就任した野呂昭彦知事にも引き継がれた。その改革はNPMの考え方に基づくもので、県庁をサービス機関ととらえ、行政運営を管理型システムから経営型システムへと転換させるというものだった。

三重県議会も、そのような北川知事の改革姿勢に触発され、1995年10月に正副議長と会派代表による「議会に係る諸問題検討委員会」を、1996年9月には「議会改革検討委員会」を設置して、議会改革に取り組み始めた。しかし、三重県議会が議会改革に本腰をあげたのは、NPMの理念を明確に取り込んだ「政策推進システム」が知事側から議会に示された2001年であった²⁸。

このNPM型行政改革では、政策評価という手法が重視された。その政策評価を説明するなかで、執行機関のマネジメントサイクルとして「Plan-Do-See」のサイクルが示されたことが、執行機関と議会との関係について議論を呼んだのである。執行機関によって示された「三重県政のマネジメントサイクル」では、執行機関の内部で「Plan-Do-See」のサイクルが完結しており、議会の関与について具体的なイメージが示されていなかった。このことが議会の存在意義についての危機感を議員に呼び起した。三重県議会議長を務めた中川正美氏によると、「議会の議決機関、監視機関としての役割はどうなるのか、このままでは、Plan-Do-Seeのマネジメントサイクルにより、すべてが知事サイドで決められてしまうのではないかという危機感を持つ議員も少なからずいた」とい

²⁵ このモデルは、二元代表制に含まれている民意を競い合うような側面を重視し、首長は独任制でリーダーシップに長けており、議会は合議制で多様な民意を統合することに長けているという、それぞれの特性を活かして、地域経営を進めようという考え方である。

²⁶ 三重県議会議会改革諮問会議(2011)

²⁷ 本節の記述の多くは、高沖(2010a)、三重県議会(2009)10～18ページに拠っている。

²⁸ 1996年度に事務事業評価システムが導入された当初は、議会側としても、北川知事の改革スピードについていくのが精一杯で、二元代表制という概念についても十分には理解していなかったという(三谷氏へのヒアリング調査による)。

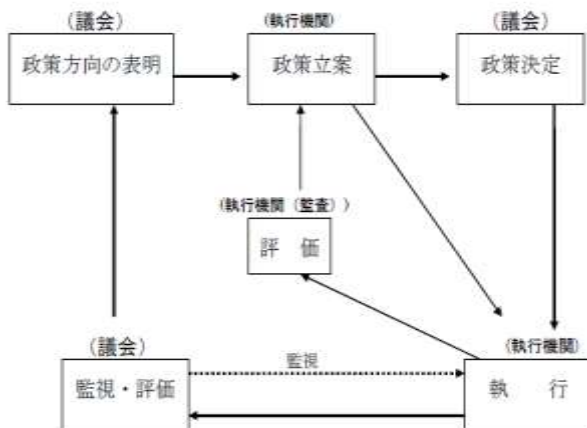
う²⁹。また、1991年に初当選した三重県議会議員の藤田正美氏も、北川知事の改革が進められていた当時、「このままでは議会はただの追認機関に成り下がる。奮起しなければ」と感じたと言っている³⁰。三谷氏、高沖氏へのヒアリング調査でも、同様の認識が示された。

執行機関におけるマネジメントサイクルの確立は、それ自体は有効であるとしても、その完成度が高まれば高まるほど議会の位置づけ、役割といったものは不安定なものとなる。

「執行」を行わない議会が単純にマネジメントサイクルに入ろうとするならば、議会が執行機関ないしマネジメントサイクル（政策推進システム）に「取り込まれる³¹」ことになる。その一方、執行機関が行う See の部分は議会の役割ではないとして、議会が関与しないまま執行機関が行う See の完成度が高まれば、議会の存在意義が問われかねない。このような議会にとって非常に厳しい現状にかんがみ、真にあるべき二元代表制の姿を捉えなおし、議会の存在価値、担うべき役割・機能を改めて自ら問い直していこうという問題意識のもと、2001年に政策推進システム対応検討会（後に「二元代表制における議会の在り方検討会」と名称変更）が設置され、検討が進められた。そして、その検討会の示した二元代表制のあるべき方向性に基づき、議会改革が進められることになった。

議会改革の方向性としては、執行機関限りの「Plan-Do-See」サイクルとは別に、議会が積極的に参画するサイクルとして、「議会による政策方向の表明（Plan）→政策決定（Decide）→執行の監視・評価（See）→次の政策方向の表明（Plan）」という「新しい政策サイクル」（図1参照）が示された。これは、議会が執行機関内部の政策評価とは別に監視・評価機能を強化するとともに、積極的に政策立案・形成にも参画していくというものである。

図1 中長期的な視点に立った新しいシステムの構築（政策サイクル）



出典：三重県議会WEBサイト

この新しい政策サイクルは、「執行機関限りの政策サイクル」において知事が県の計画の策定や政策立案をする前に、

議会の側が「政策方向の表明」によって意思表示を行い、知事の政策立案が議会の表明した意思に合致するとき、「政策決定」を議決として行い、その執行を「監視・評価」して次なる「政策方向の表明」へとつなげるというものであり、政策形成への議会の関与を意識したものであった。この政策サイクルの提案にあたっては、現在の野呂知事から反対意見を出され、検討会の議員と意見交換会が開催されたが、お互い対立したまま物別れに終わった。

知事の主張は、「議会の行う『政策方向の表明』は、知事の政策立案、議会の政策決定に先立って議会の意思決定を行う例外的なもの。知事の政策立案を幅広く拘束するような『政策方向の表明』は、現行地方自治法では想定されない」との強い反論だった。

そのような知事からの反発があったにもかかわらず、議会全体で二元代表制のあるべき姿についての理念を共有できたことによって、議会改革は着実に進み、三重県議会は議会改革推進県としての地位を確かなものにしてきたのである。

行政システム改革という知事側の議会への刺激が地方議会改革を促したということについては、執行部側にいた梅田次郎氏も、議会の変革の動きは、「評価システムの定着化に伴い、執行機関が直接住民に評価表をはじめ政策に関する情報を議会と同時並行的に提供し、直接対話するようになってきたことに対して、議会の役割はどうなるのかという危機感からの対応とみられる」という認識を示している³²。

(4) 最近の三重県議会改革の動向—行政計画の議決事件追加条例の改正を中心に³³

2009年から三重県議会の議長の内任期間の申し合わせが従来の1年から2年に変更となった。その最初の議長選挙が同年5月に行われ、三谷哲央氏が議長に就任した。三谷氏は、議長選挙にあたり、「三重県議会 6つの挑戦」と題した「議長マニフェスト」を掲げた。その中の一項目において、「行政計画、年次予算に議会はどう対処するか!」という表題で、議会が「行政計画」に積極的に関与すべきであり、また関与することが議会の役割であることを提起した³⁴。

三重県では、2001年、都道府県としては初めての地方自治法96条2項に基づいて基本的な行政計画を議決事件に追加する条例である「三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例」（以下、本条例）が制定されていた。これは、前節で述べた、政策サイクルに積極的に参画していこうという三重県議会の方向性を具体的な形として示した一例である。

本条例は都道府県初の画期的なものではあったが、施行後、この条例に基づく審議及び議決の対象となる計画がわずかしかないという結果となっていた³⁵。この背景としては、議決対象となる計画の期間が5年を超えるものと規定されたことから、執行部側に5年以下の計画を多用する傾向がみられたことがあげられる。特に、10年程度の期間を対象とした総合

²⁹ 中川(2004)

³⁰ 毎日新聞 2010年12月5日中部本社版朝刊(地方版/愛知)

³¹ ここで、「取り込まれる」とは、本来、監視機関であるはずの議会が執行部の政策サイクルに入ってしまうと、監視機関としての中立性が損なわれ、議会が執行機関の一部に成り下がってしまうのではないかと、という懸念を表している(高沖氏へのヒアリングによる)。

³² 梅田(2002)、65ページ

³³ 本節の内容はその多くを、高沖(2010b)に拠っている。

³⁴ 三谷(2010)、68ページ

³⁵ 条例施行後、2009年までの8年の間で、本条例第2条第1号及び第2号の規定に基づいて、議決された計画は、総合計画「三重のくにつくり宣言」、三重県新エネルギービジョンなど、4本にとどまっていた。

計画³⁶は議決対象に含まれていたものの、その総合計画を具体化するための中期計画（戦略計画）が議決対象に含まれていないことが問題となった。総合計画は長期的な方向性を示すに過ぎず、実際の県の施策に直接影響するのは戦略計画であったからである。このようなこともあり、2009年6月から、この条例の検証が行われることとなった。

検証を行ったのは、「議員提出条例に係る検証検討会」である。三重県議会では、議会改革の一環として、議員提出条例が活発に制定されているが、この検討会は、そのような議員提出条例を、社会情勢の変化等を勘案して定期的に検証し、必要があれば見直しをするために設けられた議員による機関である。

各党派から選出された議員で構成する検討会における議論では、県民に大きな影響を与える計画や予算規模が大きな計画、県民の関心が高い重要な計画などは、議決対象とすべきではないかという意見が多数であった。具体的には、計画期間を4年とする「戦略計画」を議決対象とすべきか否かが争点となった。

野呂昭彦知事からは、戦略計画を議決事件の対象に追加することについて強硬な反対意見が出され、議会と知事とが対立する事態となった。2009年11月には、条例検証検討会委員に加えて委員以外の議員も参加して、知事と議会との意見交換会が行われた。

知事の主張の概要は、「戦略計画は、知事と県民の約束であるマニフェスト（政権公約）の実現に向けて策定した計画であり、知事自ら決定した計画こそが団体意思となる。戦略計画は、4年間の具体的な数値目標や事業費が示されており、それを議決の対象とすることは、知事の予算提出権・予算編成権を拘束するものである」というものであった。

この知事の主張に対し、議会側の条例検証検討会としては「いかなる計画を議決するか決めることは、まさしく議決機関である議会の役割。議会が議決をもって知事の計画について県の計画として団体意思を決定することであって、マニフェストを議決するものではない。また、予算と戦略計画の議決はそれぞれ独立した別個のものであり、計画の議決は予算と直接関係はせず、予算提出権は侵害しない。戦略計画は県民の関心も高いので、議決して県民に対して政治責任を取る必要がある」と反論した。

この戦略計画の議決については、知事の反対もあり、議会の検討会委員の間でも、また、各党派間においても意見が分かれ³⁷、結論がなかなか出なかった。しかし、議長定例記者会見での三谷議長の「できれば全会一致が望ましい」という発言もあり、長期間にわたる検証検討会での粘り強い議論の結果、最終的には全会一致で戦略計画を議決対象に加えることになった。知事も「議会の全会一致の結論は受けざるを得ない」となった。こうして、2010年3月に、本条例の改正条例が成立した。

行政計画の議決事件追加条例の改正をめぐる知事と議会の攻防は、議会側の勝利に終わったと評価できる。その要因としては、議員一人ひとりが知事に対する抑制・均衡を重視し

た議会改革を推進するという思いを共有し、一致して条例改正を目指したということがあげられる。また、議長のリーダーシップも改正が成功した理由の一つであろう。また、知事が頑なに反発したことにより、かえって議会側の一致団結が促され、条例改正の方向性が固まったのではないかということも考えられる³⁸。

(5) 小結

前節までの、三重県議会における議会改革の分析により、以下のような示唆が得られた。

第一に、行政改革など首長の議会への刺激は、議会改革を促進する要因となりうるということである。特に、政策評価の導入などにより、政策のチェック機能や住民とのコミュニケーション機能などといった議会本来の役割が脅かされるような事態となるのが、議会改革の有力な契機となるのではないかと考えられる。また、議会改革に首長が反発するような場合も、逆に、議会の結束を固め、議会改革を促進させることにつながるのではないかとも思われる。

第二に、議会改革の促進にあたっては、議員の意識やそれを先導する議長のリーダーシップも重要な役割を果たしているということである。特に、党派(政党)間の対立を超え、議会全体として、議会改革への意識を共有し、一致団結していることが重要であると考えられる。廣瀬克哉氏も、「三重県議会の場合には、議決権をもっている議会が全体で一致することによって、県政の政策に影響力を確保しようとする取り組みが定着している」と指摘している³⁹。そして、議会として一致団結するにあたっては、第一の点と重なるが、やはり議会全体が首長と適度に緊張関係にあることが必要なのではないかと考えられる。議会が首長の与党、野党にはっきり分かれている場合は、諸争点が与野党対立に還元されてしまい、一致して議会改革を進めようというインセンティブに欠けるであろうし、特に、首長の与党議員は首長となれあいの関係に陥りがちとなり、首長に対抗して議会改革を進めようという意識を持つことは少ないであろう。

三重県議会が一致団結して議会改革に取り組めた要因として、高沖氏は、三重県議会では、党派間の勢力が拮抗していたことが大きいと指摘する⁴⁰。確かに、2010年9月時点での三重県議会の党派構成を見ると、49人の定員のうち、「新政みえ」が23人、「自民みらい」が21人、「日本共産党三重県議団」が2人、「公明党」が2人、「想造（そうぞう）」が1人と⁴¹、過半数を取る党派はなく、議案を通すためには、必然的に他党派との協力が欠かせない状況となっている。

また、リーダーシップの重要性という点についても、高沖氏と三谷氏のヒアリング調査で確認できた。現在の三谷議長はもちろん、岩名秀樹氏や萩野虔一氏といった議長経験者が議会改革についてリーダーシップを発揮し、議会をまとめたという高沖氏は指摘する⁴²。三谷氏は、「岩名氏なくして三重県議会の改革はなかった」と岩名元議長のリーダーシップが特に議会改革に大きな影響を及ぼしたと指摘していた⁴³。高

³⁶ 本条例制定当時は、「三重のくにづくり宣言」。現在は、「県民しあわせプラン」。

³⁷ この背景としては、知事の反発が大きく、知事自ら党派の控室を回り、党派崩しに奔走していたということがあったという(高沖氏へのヒアリング調査による)。

³⁸ 高沖氏も、そのような側面があったことを指摘している(ヒアリング調査による)。

³⁹ 廣瀬(2010)

⁴⁰ ヒアリング調査による。

⁴¹ 三重県議会 WEB サイト

⁴² ヒアリング調査による。

⁴³ ヒアリング調査による。

沖氏も、岩名氏は、「北川知事という強力な知事に対抗するには、議会が一丸となって知事にぶつかっていかねば弱い」と主張し、議会が一体となって議会改革に取り組み、知事と対峙することの重要性を強調し、議会をまとめていったと評価している⁴⁴。

議会が一致団結して行動できず、会派間の対立が顕在化してしまうと、議会改革が頓挫する場合もある。例えば、鳥取県議会は、『日経グローバル』誌上の調査では、議会改革度が21位にとどまっているが、改革派知事の片山善博元知事の影響もあり、以前は、議会改革に熱心に取り組んでいた。しかし、議会基本条例の制定をめぐる2007年に会派間の対立が激化し、それ以来、改革も停滞しているようだ、と浅野氏と井上氏は指摘している⁴⁵。

4. 地方議会改革促進要因の考察

(1) 地方議会改革促進要因の結論の提示

これまでの分析を踏まえ、地方議会改革の促進要因についての結論を提示したい。

まず、政策評価や情報公開の導入など、監視機関、住民代表機関としての議会の存立基盤を脅かすような首長から議会への刺激が、地方議会改革を促進させる要因となりうる。その刺激を受けた議会側に、改革を先導するリーダー的存在がいた場合、さらに地方議会改革は促進されると考えられる。そして、地方議会改革を成功させる要因は、会派間対立を超え、改革についての意識を多くの議員が共有し、議会として一致団結して首長と対峙することであると考えられる。

また、先進的な議会改革の取り組みを行う地方議会が登場することで、「動的相互依存モデル」に基づく政策波及により、地方議会改革の動きが多くの地方議会に広がっていくものと考えられる。

(2) あるべき二代表制の姿

2011年1月現在、大阪府や名古屋市などにおける首長と議会との対立が問題となっている。

大阪府では、2008年1月に橋下徹知事が就任して以降、メディアに積極的に露出し、府民の圧倒的な支持を背景に様々な「改革」を押し進める知事と大阪府議会との軋轢が絶えなかった。特に、橋下知事が推進した大阪府庁舎の大阪ワールドトレードセンタービルディング(WTC)への移転構想をめぐって、知事と府議会は激しく対立し、2009年3月、府議会は、大差でWTCへの大阪府庁移転条例案を否決した。その後、大阪都構想の実現を目指し、橋下知事が地域政党「大阪維新の会」を2010年4月に発足させたことで、知事と大阪維新の会に所属することになった府議会議員以外の府議会議員との対立は決定的になった。

名古屋市でも、2009年4月に河村たかし市長が就任して以降、市民税減税や議員定数の削減及び議員報酬の半減を軸とする議会改革を掲げる市長と市議会が対立し、名古屋市議会は河村市長が提出した市民税減税条例案や議会改革条例案を否決した。これに対して、河村市長は激しく反発し、市長が市議会の解散請求(リコール)を主導するという異例の事態となった。

このような大阪府や名古屋市での首長と議会の対立は、多

くの議論を呼び、橋下知事や河村市長に対する批判も少なからずあるが、本稿の結論を踏まえると、地方議会改革を促進し、首長と議会が互いに切磋琢磨するというあるべき二代表制を実現するという観点からは、首長と議会との対立は回避されるべきものではなく、むしろ歓迎されるべきものではないかと考えられる。

現に、大阪府議会では、橋下知事の就任以降、議会改革の機運が高まり、2009年3月には、議員提出の「大阪府議会基本条例」を全会一致で可決した。この府議会基本条例は、知事に対する監視機能を充実させるなど、議会の役割を明確化し、議会の権限を強化する狙いがあり⁴⁶、府の基本的な計画の制定・改廃の議決事件追加も盛り込まれた。また、同時に、審議時間を十分確保するため、定例府議会の回数を年4回から年3回にして、会期を70日程度から140日程度に倍増させる「大阪府議会定例会の回数に関する条例」の改正も同時に可決された。府議会基本条例の制定について、大阪府議会議員(自民党府議団)の浅田均氏は、「改革を進める知事が誕生したことで、議会内に議会改革への共通認識が生まれた結果だ」と述べている⁴⁷。また、大阪府議会議員(共産党府議団)の阿部誠行氏も、「メディアへの発信を優先する知事の政治手法に、与党も危機感を強く持っている」と指摘しており⁴⁸、大阪府議会の議会改革は、府議会が会派を超えて橋下知事の改革姿勢に刺激された結果、促されたものであるということを示唆している。

また、名古屋市でも、従来、共産党を除くオール与党体制が続き、執行部に対するチェック機能を果たしていたとはいえ難かった市議会であった⁴⁹が、議会改革を迫る河村市長の圧力に反応して、2009年に議員による超党派の研究会が発足し、議会改革の検討が進められることとなった。2010年2月には、市の総合計画の制定、改廃を議決事件に追加する「市の議決すべき事件等に関する条例」案を全会一致で可決した。河村市長は強く反発し、同条例案を再議に付したが、議会は再可決し、同条例は成立した。同条例は、名古屋市議会としては、約30年ぶりの議員提出の政策条例であり、この条例に基づき、市の総合計画の修正も実際に行われた。同条例を全会一致で成立させた意義について、名古屋市議会議員の藤田和秀氏は、「議会が一体となることで、市長と対等に政策を論じることができる」と発言している⁵⁰。同年3月には、「名古屋市議会基本条例」案を全会一致で可決・成立させ、同条例に基づき、議会改革推進協議会を発足させた。

上記のような両議会の議会改革の動きは、首長からの刺激に反応し、議会が一体となって、議会改革を進めるようになるという本稿の示した議会改革の促進要因モデルに合致するものであり、三重県議会がたどった経過と類似する点が多い。このように、首長と議会が「馴れ合い」の関係に陥るのではなく、適度な緊張関係にあるという状態が、議会の結束を促し、議会改革を進める要因となり、それに触発されて、首長側も改革を進め、いわば議会と首長の「改革競争」に結びつくという点で、二代表制のあるべき姿であると考えられる。

⁴⁴ ヒアリング調査による。

⁴⁵ 浅野・井上(2010)

⁴⁶ 朝日新聞 2009年4月2日大阪本社版朝刊(地方版/大阪)

⁴⁷ 読売新聞 2009年5月5日大阪本社版朝刊(地方版/大阪)

⁴⁸ 読売新聞 2009年5月5日大阪本社版朝刊(地方版/大阪)

⁴⁹ 毎日新聞 2010年12月5日中部本社版朝刊(地方版/愛知)

⁵⁰ 朝日新聞 2010年3月14日東京本社版朝刊

おわりに

本稿では、首長の議会への刺激が地方議会改革の促進要因となりえ、議会側で、議会改革を主導するリーダー的な議員が存在し、会派を超えて議会改革についての意識の共有があれば、さらに議会改革が進展するというモデルを提示した。そして、議会と首長が適度な緊張関係にあることが、お互いの改革を促進し、二元代表制がうまく機能することになるという二元代表制のあるべき姿を示した。

地方議会改革が注目されてきたとはいえ、まだまだ地方議会により格差があり、地方議会改革が一向に進まず旧態依然としている地方議会も多いものと考えられる。名古屋市で議会解散を求めるリコール請求が成立したように、議会に対する住民の目も一層厳しくなっている。やはり、首長と議会が馴れ合いをやめ、議員の意識改善を進めることが何よりも必要であろう。地方分権・地域主権改革が進む今こそ、首長と議会が改革競争を行い、二元代表制をうまく機能させ、住民生活に資する地方自治を実現させるべきである。

また、議会改革が進む三重県議会においても、県民を対象としたアンケート調査において、議会基本条例の認知度が26.7%にとどまる⁵¹など、議会改革に対する住民の理解が十分にあるとはとてもいえない状況であり、議会改革についての住民理解も深めていくようにしなければならない。改革のための改革になってしまうのではなく、真に住民福祉の向上につながる議会改革が求められている。

研究上の今後の課題としては、今回の分析は、事例が少なく、実証分析としてはかなり不十分なものに終わったので、事例を増やし、もっと定量的な手法も用いて、より緻密に今回の結果を検証することがあげられる。

最後になったが、ヒアリング調査に協力いただいた三谷哲央氏、高沖秀宣氏、リサーチペーパーの指導教員である楠壽晴教授をはじめ、本稿の執筆にあたり協力いただいた方々に感謝の意を表し、本稿を結びたいと思う。

(以上)

【参考文献・参考WEBサイト】

- 浅田和幸、井上明彦(2010)「特集 議会改革度、トップは三重」『日経グローバル』158
- 井上明彦(2009)「議会改革の新展開」日経グローバル編『地方議会改革マニフェスト』、日本経済新聞出版社
- 梅田次郎(2002)「意識改革と政策形成：三重県庁における自治体組織運営の変革プロセス」『公共政策研究』2
- 江藤俊昭(2004)「地方分権における地方議会の課題—協働型議会の構想」『都市問題』95-6
- 小林良彰(2010)「地方議会制度改革の現状と課題」『法学研究』83-3
- 全国都道府県議長会(2005)「都道府県議会制度の充実強化に関する要望」
- 末井誠史(2009)「地方議会に係る制度改革」『レファレンス』707
- 高沖秀宣(2010a)「裏方から見た議会改革① 三重県(上)」『日経グローバル』145
- 高沖秀宣(2010b)「裏方から見た議会改革② 三重県(下)」『日経グローバル』146
- 地方制度調査会(2005)『第28次地方制度調査会答申』

- 地方制度調査会(2009)『第29次地方制度調査会答申』
- 地方分権推進委員会(1997)『地方分権推進委員会第2次勧告』
- 中川正美(2004)「三重県の議会改革と地方議会改革の展望」『都市問題』95-6
- 廣瀬克哉(2010)『「議員力」のススメ』、ぎょうせい
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編(2010)『議会改革白書2010年版』、生活社
- 増田正(2005)「地方議会改革の理論的視座」『地域政策研究』8-2
- 三重県議会(2009)『三重県議会—その改革の軌跡』、公人の友社
- 三重県議会(2010)『分権時代を先導する議会を目指して』、三重県議会
- 三重県議会議会改革諮問会議(2010)『「三重県議会の議会改革に対する評価と課題」—地域主権時代における広域自治体議会の役割—』(三重県議会改革諮問会議第一次答申)
- 三重県議会議会改革諮問会議(2011)『「三重県議会における議会改革のさらなる取組」—改革度No.1議会の次への展開—』(三重県議会改革諮問会議最終答申)
- 三重県議会事務局企画法務課(2009)『政策法務レポート』1
- 三谷哲央(2010)「議長マニフェストと県民参加へ向けた議会改革」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』、生活社

朝日新聞
毎日新聞
読売新聞

三重県議会WEBサイト
<http://www.pref.mie.jp/KENGIKAI/index.shtm>

⁵¹ 三重県議会議会改革諮問会議(2010)