

# 議会基本条例制定後の活用について

東京財団研究員

早稲田大学マニフェスト研究所招聘研究員

中央学院大学社会システム研究所客員研究員

中尾 修

1. 地方の政治と自治制度
2. 地方自治法を使いこなせ
  - ・ 28、29、30 次地方制度調査会の経過
3. 議会基本条例 誕生のきっかけ
4. 議会基本条例 — 情報公開・市民参加
  - ・ 機関として何から始めることが有効か
5. 長期行政計画（総合計画基本構想・基本計画等）への関与

## ◎ 講師プロフィール

中尾 修 (なかお・おさむ)

東京財団研究員

早稲田大学マニフェスト研究所招聘研究員

中央学院大学社会システム研究所客員研究員

### 【略歴】

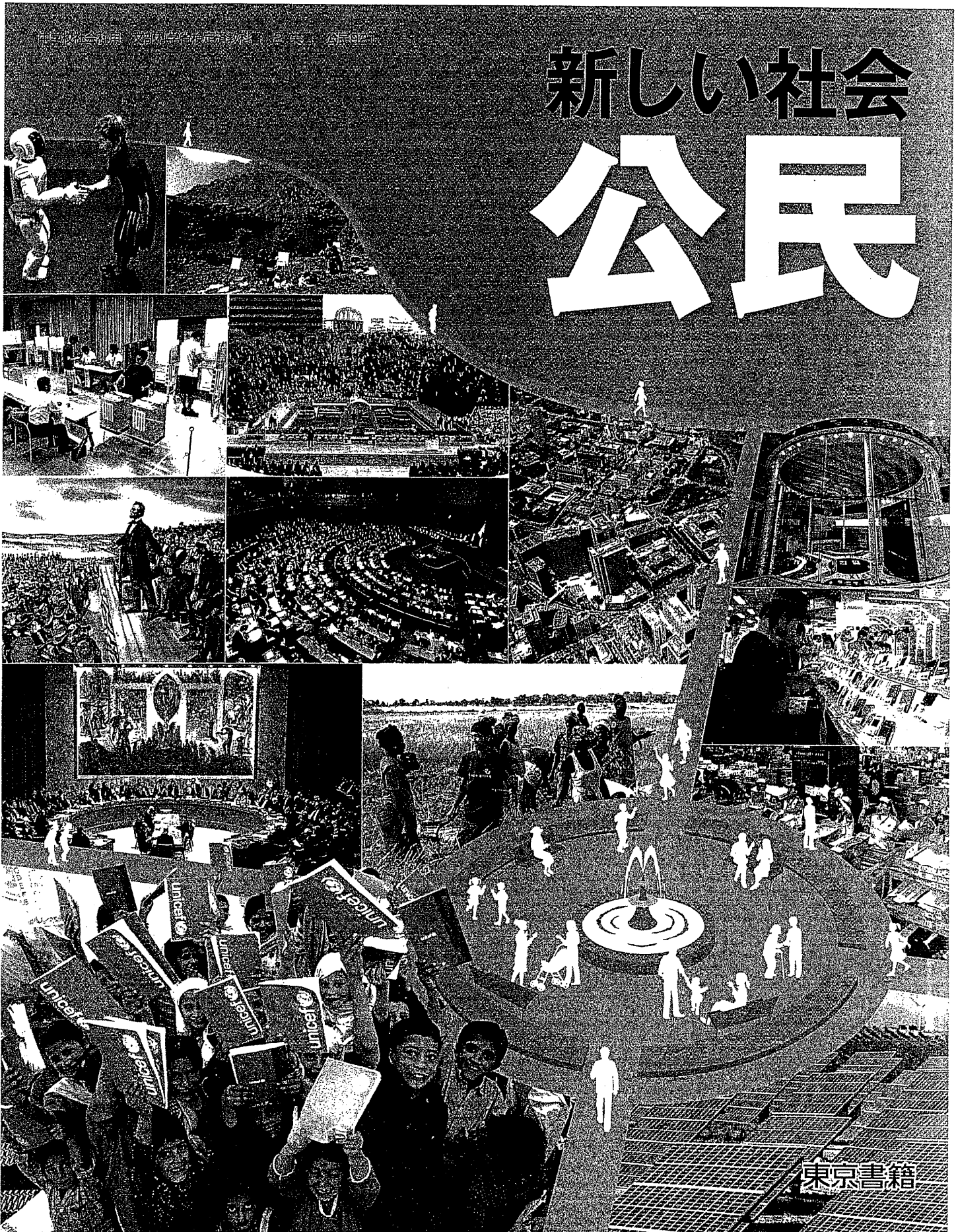
- 1949年1月29日 北海道栗山町生まれ  
1967年3月 北海道栗山高校卒業  
1967年4月～ 栗山町役場  
1986年4月～  
1992年3月 議事係長 (6年間)  
2001年4月～  
2009年3月 事務局長 (8年間)  
2009年4月～ 東京財団研究員  
早稲田大学マニフェスト研究所招聘研究員  
2011年8月～  
2013年8月 第30次地方制度調査会臨時委員

### 【著書 (共著)】

- ・ 議会基本条例の展開 公人の友社 (2008)
- ・ 議会基本条例 栗山町議会の挑戦 中央文化社 (2008)
- ・ 議会改革マニフェスト 日本経済新聞社 (2009)

### 【連載】

- ・ 月間ガバナンス 議会改革サポートの真髄 ぎょうせい  
(2009.4～2010.3 12ヶ月)



# 新しい社会 公民

東京書籍

# 3 節 地方の政治と自治



## わたしたちと地方自治

身近な市(区)町村、都道府県ではどのような仕事をしているか、広報誌やインターネットなどで調べてみましょう。

### 公民にアクセス

#### 特別区

東京都の23区は特別区と呼ばれ、地方公共団体の一つで、市町村とほぼ同じ権限があたえられています。一方、横浜市、大阪市、名古屋市などの政令指定都市(政府が指定した人口50万人以上の市)に置かれる行政区は、市の一部であり、地方公共団体としての権限を持っていません。

地方自治とはどのようなことでしょうか。また、地方公共団体はどのような仕事をしているのでしょうか。

#### 住民自治

わたしたちの日々のくらしは、それぞれが住んでいる地域社会に根差しています。地域にくらす人々の幸せを実現するためには、なによりもまず、その地域に住んでいる人々が自ら進んで努力することが欠かせません。

例えば、図書館を運営したり、家庭から出されるごみを処理する仕事は、国が行うよりも、それぞれの地域で行ったほうがうまくできるでしょう。気候や人口構成などによっても、地域にとって解決すべき課題が異なります。住民自身が、自分たちの住んでいる地域の課題を考え、議論して、よりよい地域づくりのために努力することが必要です。このように、住民の意思にもとづいて、それぞれの地方の運営を行うことを住民自治といいます。

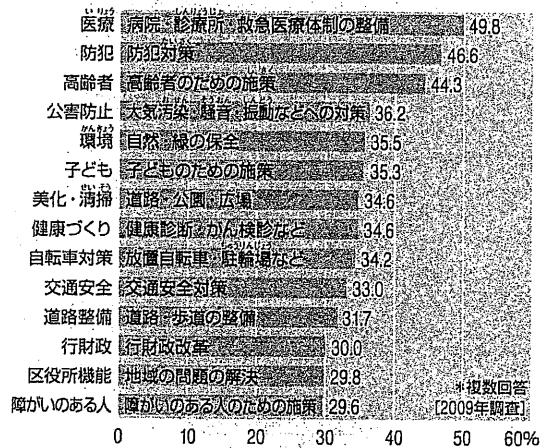
#### 地方公共団体

住民自治を行うおもな場となるのが、市(区)町村や都道府県などの地方公共団体(地方自治体)です。地方公共団体は、地域住民の生活に結びついたさまざまな仕事をしています。わたしたちの地域にある小中学校の多くは、市(区)町村によって設置されています。市(区)町村は、図書館や公民館なども持っています。ごみの収集や上下水道の整備、

## 6 地域の課題を調べよう

わたしたちの住む地域のかかえる課題について、調べてみましょう。

- ① ②のグラフは、ある市で行った住民アンケートの結果です。この市では、どのようなことが課題となっているか、グラフから読み取れることをグループで話し合みましょう。
- ② ②のグラフの項目のうち、わたしたちの住む市(区)町村と共通の課題はあるでしょうか。また、この市と異なる課題はあるでしょうか。グループで話し合みましょう(市区町村の広報誌や、インターネットのホームページを調べてみるとよいでしょう)。
- ③ ②であげた課題の中から、特に重要だと思う課題の一つを選び、それについてくわしく調べましょう。



② 市政に期待すること (「かわさき市民アンケート報告書」2009年)

消防なども地方公共団体の仕事です。地域の<sup>こうれいしゃ</sup>高齢者や<sup>しょう</sup>障がいのあ  
る人への<sup>しえん</sup>支援も行います。地域の<sup>けいざい</sup>経済を<sup>はつせん</sup>発展させるために、工場  
や会社などの相談にのったり、<sup>こま</sup>困ったときに手助けしたりします。

このように、それぞれの地域はまず住民自身によって運営され  
べきもので、そのために国から自立した地方公共団体をつくる  
という原則があり、このことは<sup>けんぽう</sup>憲法によって保障されています。  
これを地方自治といいます。地方自治は民主政治の原点であり、  
「民主主義の学校」と<sup>よ</sup>呼ばれています。

### 地方分権

地方公共団体は多くの仕事を行いますが、<sup>しゅう</sup>従  
来<sup>らい</sup>そのために必要となるお金の多くは、国か  
らの<sup>ほじょ</sup>補助にたよってきました。また、本来国の仕事であるべきも  
のを、地方公共団体が国の<sup>したう</sup>下請け機関のようにかわりに行うこと  
が多く、逆に、地方公共団体が<sup>じりつ</sup>自律的に行うべき仕事に国が<sup>かんよ</sup>関与  
することもありました。

こうした<sup>じょうきょう</sup>状況を改めて、それぞれの地方公共団体が<sup>しん</sup>地理的、社  
会的、<sup>とくちよう</sup>経済的な特徴に応じた独自の活動を行えるようにするため、  
1999年に<sup>ぶんけんいっかつ</sup>地方分権一括法が<sup>せいりつ</sup>成立しました。それ以降、国の仕事の  
多くが地方公共団体の独自の仕事となり、今でも仕事や<sup>ざいげん</sup>財源を国  
から地方に移す<sup>ぶんけん</sup>地方分権が進められています。



どうして地方自治は「民主主義の学校」と呼ばれるのか、次の□に20  
字程度の語句を入れましょう。「国と比べ、地方の政治は□だから。」

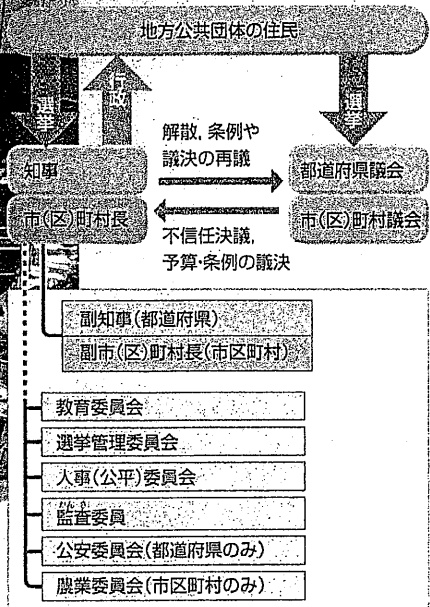
© 山田貴敏



③ 地方公共団体の広報誌(岐阜県岐阜市)



④ 少人数学級(福島県, 2009年) 2001  
年に学校に関する権限の一部が国から地方公  
共団体に移されたことで、少人数学級を導入  
する地方公共団体が増えてきています。福島  
県では、公立の小学校1、2年と中学校1年  
で30人学級、その他の学年で、30人程度学  
級を導入しています。



国会と地方議会にはどのようなちがいがあのかな。

- ① 地方議会の様子 (大阪府 大阪市)
- ② 地方自治のしくみ

## 2 地方自治の制度

地方自治のしくみはどのようになっているのでしょうか。

### 地方議会

国の政治には国会があるように、地方公共団体には議会(地方議会)が置かれています。都道府県議会や市(区)町村議会がこれにあたります。地方議会の議員(地方議員)は、それぞれの地方公共団体の住民によって、直接選挙で選ばれます。それぞれの地方議会には、地方公共団体の規模に応じて数人から百数十人の議員がおり、さまざまな地域の声を反映することが期待されています。

地方議会は、地方公共団体独自の法である条例を定めたり、地方公共団体の予算を決定したりするといった仕事を行います。条例は、各地方公共団体が法律の範囲内で自由に制定できるため、身近な生活にかかわったり、それぞれの地域の特徴にそくしたりといった、さまざまなものがつくられています。

### 首長

地方公共団体の長(首長)、すなわち都道府県知事、市(区)町村長は、住民から直接選挙によって選ばれます。首長と地方議員という、2種類の代表を住民が選ぶこと(二元代表制)が、地方自治制度の特徴です。

首長は、その地方公共団体の予算案をつくって地方議会に提出

### 公民にアクセス

#### 金沢市の景観条例

石川県金沢市は、1968年に全国初の景観条例を定め、歴史ある景観を生かしたまちづくりに取り組んでいます。2009年には国の景観法を活用した新たな景観条例と屋外広告を規制する条例を定め、さらに力を入れています。



④ 景観条例によって整備・保存されている金沢市・ひがし茶屋街

栗山町の議会制度改革

地方分権によって地方公共団体が果たすべき役割が大きくなる一方で、多くの地方公共団体が財政難に苦しむ今日、地方議会の仕事ぶりに人々の注目が集まるようになりつつあります。

こうした中、北海道栗山町では、2006年に議会基本条例を全国ではじめて制定するなど、町議会を住民にとっていっそう身近な存在にするために、さまざまな取り組みが進められています。例えば、栗山町議会で行われる会議は、原則としてすべて公開されており、インターネットを通じてどこからでも見ることができます。町議会議員がいくつかの班に分かれて町内各地域の公民館などに出向き、町の運営に関して住民に説明したり、逆に住民から意見を聞いたりする議会報告会もひんばんに開催されています。

町議会での議論を深めるためのくふうも見られます。本

会議や各委員会における審議では、議員が質問して町長などが答えるという一方向の議論にとどまらず、議員の質問の意味がよくわからなかった場合などは、逆に町長などが議員に対して質問することが認められています。また、議員どうしが意見を交換する自由な討議も積極的に行われるようになりました。



④ 栗山町の議会報告会 (2008年)

し、地方議会によって決定された予算を実行したり、地方の税金を集めたりする仕事を行います。国の政治に先がけた政策や、ほかの地方公共団体には見られない独自の取り組みを率先するなど、首長が地方自治を進めるうえでリーダーシップを発揮する例が見られます。

地方公共団体における議会と首長も、たがいに抑制し合い、均衡を保つ関係にあります。首長は、議会の決定に対する拒否権や、議会の解散権を持っています。これに対して議会は、首長の不信任決議権を持っています。議会が首長の不信任決議を行った場合、首長は辞職するか、議会を解散しなければなりません。

直接請求権

わたしたちの日常生活に近いところで行われている地方自治では、首長や地方議員を選挙するだけでなく、住民による直接民主制の要素を取り入れた権利(直接請求権)が認められています。

例えば、首長や議員の仕事ぶりに問題があると判断したら、住民は署名を集めて住民投票を行い、その結果過半数の同意があれば、その首長や議員を辞めさせたり、議会を解散させたりすること(リコール)ができます。また、特定の条例をつくったり、廃止したりするよう求めることもできます。



二元代表制とはどのようなしくみか、p.79の④の図とp.94の②の図を比較しながら説明しましょう。



わたしたちの市(区)町村では、どのような条例を定めているのか、調べてみましょう。

	選挙権	被選挙権
市(区)町村長	20歳以上	25歳以上
都道府県の知事	20歳以上	30歳以上
都道府県・市(区)町村議会の議員	20歳以上	25歳以上

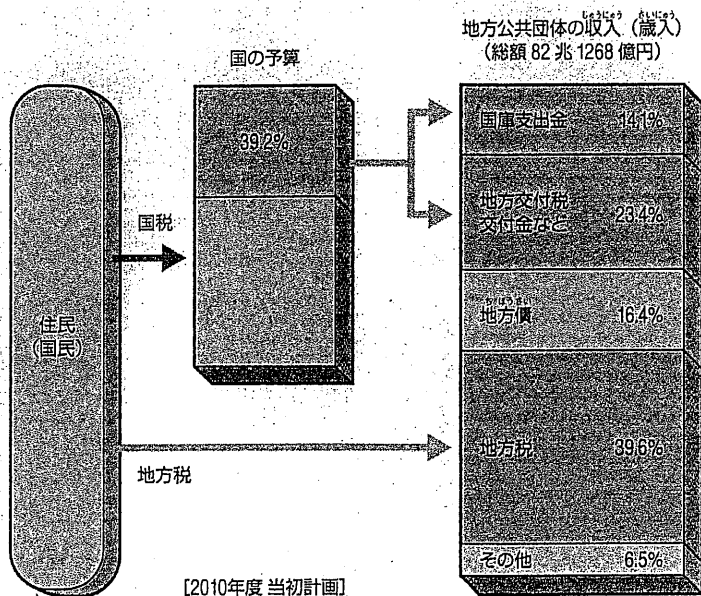
⑤ 住民の選挙権、被選挙権

	必要な署名	請求先
条例の制定 または 改廃の請求	(有権者の) $\frac{1}{50}$ 以上	首長
監査請求	$\frac{1}{50}$ 以上	監査委員
議会の解散請求 (取りあつかい) 住民投票に付し、その結果、過半数の同意があれば解散する。	$\frac{1}{3}$ 以上	選挙管理委員会

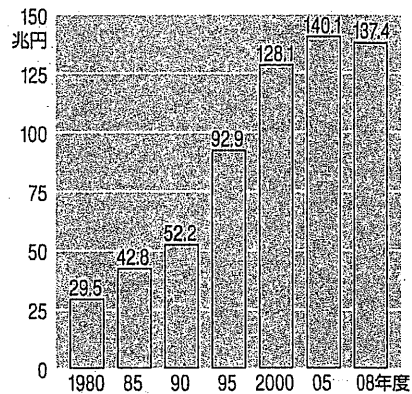
解職請求	議員・首長	副知事・副市(区)町村長・各委員	請求先
	$\frac{1}{3}$ 以上		選挙管理委員会
			首長

(取りあつかい) 議会の議員・首長については、住民投票を行い、その結果、過半数の同意があれば解職される。

⑥ 住民の直接請求権



① 地方財政のしくみ（「図説日本の財政」2010年度ほか）



② 地方債の発行残高の推移（「地方財政白書」）

収入にしめる地方税の割合は、地方公共団体によってちがいがあそうだよ。



## 3 地方財政

地方公共団体のお金はどのように使われているのでしょうか。

### 地方財政の制度

わたしたちの生活に直接関連する政治の多くは、地方公共団体によってなわれています。国と地方公共団体が1年間に使うお金のうち、およそ6割が地方公共団体によって支出されます。

地方公共団体が独自性を発揮して自由に活動するには、それを可能にする財政が必要です。しかし、地方公共団体が集める地方税などの地方独自の財源のみでは、地方公共団体の支出全体をまかなうことはできません。不足する分は、地方公共団体間の財政格差をならすために国から配分される地方交付税交付金などで補われます。また、義務教育や道路整備など特定の費用の一部については国から国庫支出金が支払われます。地方公共団体の借金である地方債の発行残高も高い水準にあります。

### 地方公共団体の財政健全化

最近では、財政難に苦しむ地方公共団体が少なくなっています。それぞれの地方公共団体では、職員を少なくしたり、事業をけずったりして、財政の立て直しに向けて努力をしています。

地方債の発行残高があまりに大きくなると、やがて地方公共団



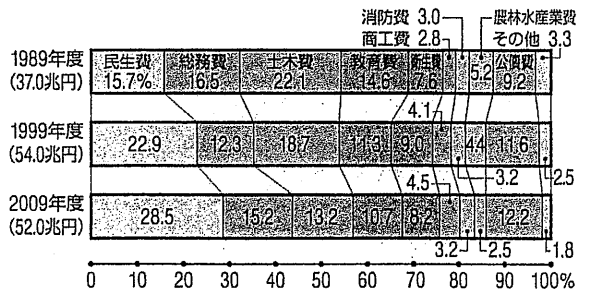
③ 滋賀県高島市の事業仕分けの様子（2008年）高島市では、財政の効率化を図るために、2005年から、市の事業の妥当性や効果について市民を交えて議論や評価をする場を設けています。



## 7 地方財政(歳出)の変化を調べよう

地方財政は、社会の様子や人々の願いを反映しています。地方財政について、歳出(使いみち)を中心に考えてみましょう。

- ① 1989年から2009年にかけて、市(区)町村の歳出はどのように変化したでしょうか。④のグラフを見て、グループで話し合みましょう。
- ② ①の変化はどうして起こったのか、グループで話し合い、その理由を考えましょう。
- ③ わたしたちが住んでいる市(区)町村の10年後の歳出はどのように変わっているのでしょうか。グループで話し合い、10年後の歳出のグラフを予想して作成しましょう。また、作成したグラフをクラスで発表しましょう。



\* 民生費：福祉関連の費用  
 総務費：公務員の給与などの費用  
 土木費：道路、港湾、公園の整備などの費用  
 衛生費：健康増進やごみ処理、清掃などの費用  
 公債費：市(区)町村が借りたお金を返すための費用

④ 市(区)町村の財政(歳出)の変化(「地方財政白書」)

体の収入のほとんどを借金の返済にあてなければならなくなり、住民にとってほんとうに必要なサービスを地方公共団体が提供できなくなってしまうおそれがあります。

そこで、国は2007年に自治体財政健全化法を制定し、一定の基準以上に財政状態がよくない地方公共団体には早いうちに改善するようにうながし、なかでも状態が悪化している地方公共団体については、国の監督のもとで立て直しを図ることにしました。

### 市町村合併

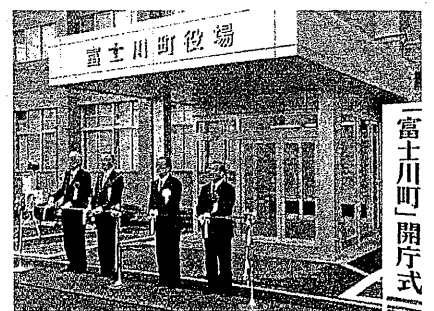
自分たちが住んでいる市町村が周辺の市町村と合併し、新しい市などになった経験を持つ人もいます。

市町村合併が進んだ背景には、合併によって重複する人員や施設を省くなど地方公共団体の仕事の効率がよくなる、比較的力のある都市と合併することで地方公共団体の財政を安定させるなど、地方財政上の要因があります。これに加えて、少子高齢化や環境問題など、従来の市町村の範囲よりも広い地域で一体的に取り組むべき課題が増えていることもあげられます。

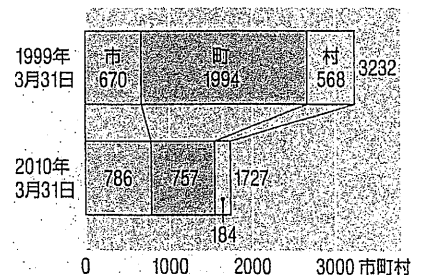
一方、住民から見て不便になる場合があったり、むかしからの社会が大きく変わったり、住民の意見が届きにくくなったりするなどの理由から、合併をしなかった地方公共団体もありました。



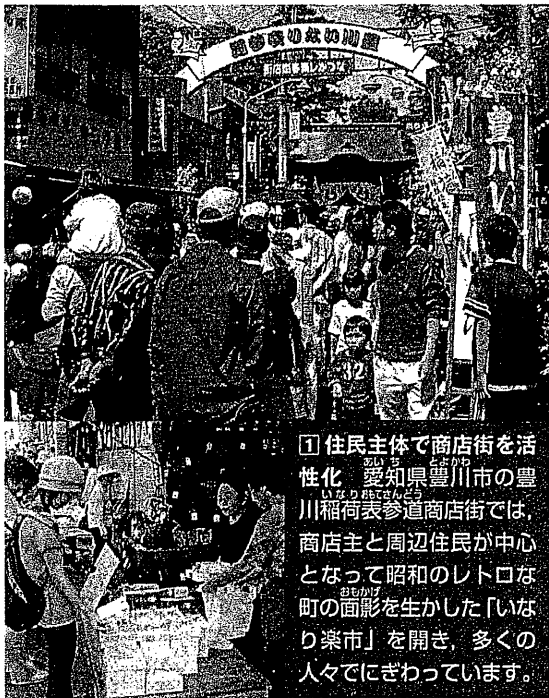
地方公共団体の財政面の課題と、その課題への対応について、次の語句を使って説明しましょう。【地方債/財政難】



⑤ 市町村合併(山梨県富士川町、2010年)市町村合併で新しい市や町がたくさん生まれました。なかには片仮名などのユニークな名前もありました。



⑥ 市町村数の推移(総務省資料)



1 住民主体で商店街を活性化 愛知県豊川市の豊川稲荷表参道商店街では、商店主と周辺住民が中心となって昭和のレトロな町の面影を生かした「いなり菜市」を開き、多くの人々にぎわっています。



2 島民総出のまちづくり 長崎県の五島列島の北部に位置する小値賀町では、NPOと住民が中心となって島の自然と町民との交流を生かした観光を推進し、毎年1万人の観光客が訪れています。

住民の  
たちがみんな  
生き生き  
しているね。



## 4 住民参加の拡大

地域における住民参加はどのように行われているのでしょうか。

地方公共団体	実施年	問われた事項
新潟県春町 (現 新潟市)	1996年	原子力発電所の建設
沖縄県	1996年	日米地位協定の見直しとアメリカ軍基地の整理縮小
岐阜県御嵩町	1997年	産業廃棄物処理場の建設
沖縄県名護市	1997年	在日アメリカ軍の代替ヘリポートの建設
徳島県徳島市	2000年	吉野川可動堰の建設
新潟県刈羽村	2001年	原子力発電所でのオルサーマル計画の導入
滋賀県米原町 (現 米原市)	2002年	市町村合併(外国籍住民が参加)
長野県平谷村	2003年	市町村合併(中学生以上の住民が参加)
山口県岩国市	2006年	アメリカ軍基地への空母艦載機の移転受け入れ

### ④ おもな住民投票の例



わたしたちの市(区)町村では、住民参加のためにどのようなくふうをしているのか、調べてみましょう。

### 住民の声を 生かす

最近、地方自治では、特定施設の建設や市町村合併など、その地域にとって重要だと思われる個別の問題に関して、地方議員を通じて議論するのではなく、住民による投票によって、住民全体の意見を明らかにしようという動きが活発になっています(住民投票)。住民投票は、具体的な問題について賛成・反対といった意見を住民が直接あらし、首長や地方議会を動かす機会です。他方、住民によって選挙された首長や地方議員が議論をつくしたうえで決定する場合と同じように、住民投票を行うときは、住民一人ひとりがさまざまな意見をよく聞いたうえで判断できるようなくふうも必要です。

そのほかにも、住民の声を生かすくふうが見られます。例えば、地方公共団体が政策を行うとき、対象となる地域の住民とあらかじめ協議を行うしくみを設ける場合があります。地方公共団体が適正に仕事を行っているかどうかを住民が監視できるように、情報公開制度を整備するところも増えてきました。地方公共団体の機関からは独立性の高い人または組織が、住民の苦情を受けつけ、調査結果を公表したり、必要に応じて地方公共団体に対して改善

多文化共生に向けて

グローバル化の進展の中で、国境をこえて移動する人々の数が世界じゅうで増加しています。日本においても、外国人登録者数は2009年末にはおよそ219万人になり、総人口の約1.71%をしめています。このような中で、「多文化共生」は地方公共団体の大きな課題になってきています。

例えば、日系ブラジル人が多く住む静岡県浜松市では、「世界都市・浜松」をめざして、「だれもが住みやすい共生社会」づくりに取り組んでいます。具体的には、日本人と外国人市民の共生の推進に必要な就労、教育、医療、社会保障など、さまざまな課題の解決に向けて話し合う外国人市民共生審議会を設置しています。また、浜松国際交流協会と連携して多文化共生センターと外国人学習支援センターを設立し、外国人市民のための生活相談、日本語教室の開催、多文化共生ソーシャルワーカーの育成、市内の小中

学校における国際理解教育の推進など、外国人市民の定住化に対応したさまざまな事業を行っています。

また、浜松市をはじめ、外国人住民が多数居住する都市が集まって、毎年、外国人集住都市会議が開催され、多文化共生に向けたさまざまな提言がなされています。



④ 浜松市の多言語のパンフレット



⑤ 日本語教室の様子(静岡県浜松市)

を求めたりするオンブズパーソン制度を導入しているところもあります。

住民運動の広がり

地方公共団体だけが地域における公共の仕事にたずさわるわけではありません。身近な例が、自治会(町内会、町会)です。自治会は地域住民の多くが加入しているため、地域づくりに大きな役割を果たしています。

住民が自発的に、地域のために公共活動を行う場合もあります。このような活動をボランティアといいます。人々が自発的に集まって、利益目的ではなく、公共の利益を達成するためにつくった団体はNPO(非営利組織)と呼ばれます。1998年には特定非営利活動促進法(NPO法)が制定され、NPOによる社会貢献活動を支援するしくみが整えられました。

わたしたちにできること

今、わたしたちが住む地域や国、世界には多くの課題があります。一方で、住民が地域づくりのために直接かかわることができる機会も増えています。

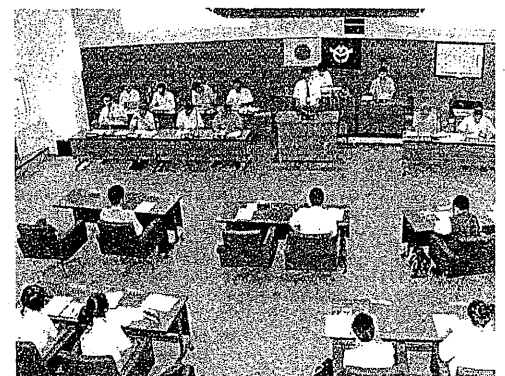
身の回りの地域や国の政治、国際社会のそれぞれについて、今わたしたちに何ができるのか、そして遠くない将来に大人となって何をなすべきなのか、一人ひとりが主体的にものごとを考え、行動することがますます大切になっています。



身の回りの政治をよくするために、わたしたちにできることを考えてみましょう。



⑥ 新潟県中越地震のあと、協力して炊き出しをする地域の人たち(新潟県十日町市、2004年)

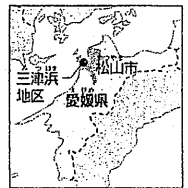


⑦ 町の政治について話し合う中高生(2008年) 山形県遊佐町では、毎年、市内の中学・高校生から少年町長・少年議員を選挙で選出し、さまざまな意見を町に提言しています。



## 5 わたしたちの政治参加

わたしたちの<sup>ちいき</sup>地域ではどのようなまちづくりが行われ、わたしたちにはどのような政治参加ができるのでしょうか。<sup>えひめ まつやま みつはま</sup>愛媛県松山市三津浜地区の取り組みを参考にしながら、考えてみましょう。



### 問題把握

わたしたちの住む地域にどのような問題があるかを把握しましょう。その問題を解決するためにどのようなまちづくりが行われているかを調べてみましょう。そのためには、インタビュー調査やインターネット調査が有効です。

### 1 地域の人にインタビュー

職場体験でお世話になった瀬村さんに、三津浜地区の現状についてインタビューをしま

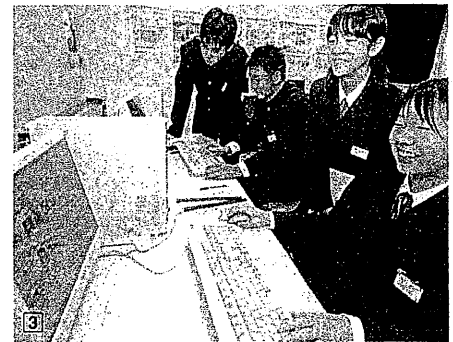
した(①)。瀬村さんのお話から、三津浜では、まちの活性化と、高齢化に対応した福祉の充<sup>じつ</sup>実が課題となっていることを知りました。

### 2 インターネットで調べる

インターネットで松山市のホームページを調べた結果、次のことがわかりました。

- ・松山市が『坂の上の雲』をテーマとしたまちづくりを、組織的に進めていること
- ・その中で、三津浜は重要な地区として位置づけられていること

もっとくわしい情報を得るために、実際に市役所を訪問してみることにしました。



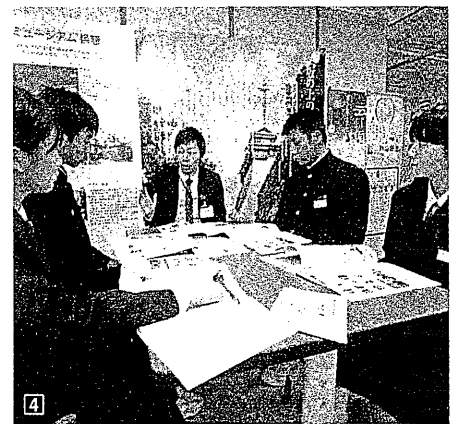
### 問題分析(①)

地域の問題を分析するとともに、まちづくりの実態をくわしく調べてみましょう。そのためには、市(区)役所や町村役場を訪問し、まちづくりにかかわっている方々にお話をうかがうことが有効です。

### 3 市役所の「坂の上の雲まちづくりチーム」を訪ねて

生徒：松山市では、どのようなまちづくりをしているのですか。

職員：作家・<sup>しばのうたろう</sup>司馬遼太郎さんの代表作の一つ『坂の上の雲』をテーマに、まちづくりを進めています。具体的には、市内全体を「屋根のない博物館」(フィールドミュージアム)と見なして、市内の施設や史跡などを活用したまちづくりを進めています。古い町並みの残る三津浜は、とても重要な地区です。



## 問題分解(2)

地域の問題やまちづくりの実態を理解するためには、図書館やインターネットによる調査も有効です。地理や歴史での学習を役立てましょう。

### 4 三津浜の地理と歴史を調べる

市役所でのインタビューを受けて、三津浜について図書館で調べてみました。調査の結果、三津浜は豊富な瀬戸内の漁場とその立地を生かして、むかしから漁港や海運の中継地として栄えた地区であること、また、そのむかしながらの港町の姿が、現在も町並みとして残っていること(②)がわかりました。



② 昭和初期の三津浜魚市場(「松山市史」)

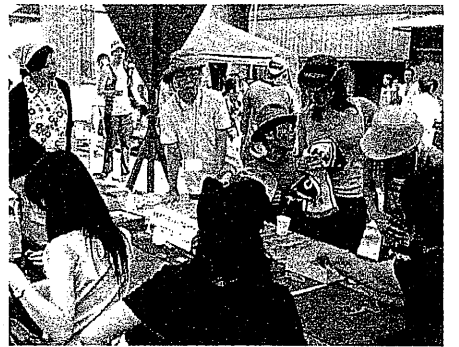
## 意思決定

地域で行われているまちづくりの取り組みを調べましょう。また、それらと比較する中で、地域をよくするためにどのような取り組みが有効か、自分たちの考えを決定しましょう。

### 5 三津浜のまちづくりを比べる

三津浜のまちづくりを調べる中で、さまざまな人たちがまちづくりにかかわっていることがわかりました。三津浜の古い建物を活用してイベントを行っているNPOもあります。市と地区の住民がともにまちづくりについて話し合う協議会も発足しました。

このような活動を参考に、三津浜をもっとよいまちにしていこうために、自分たちには何ができるのかを考えてみました。



④ NPOによるイベント(2006年)

## 提案・参加

わたしたちができる政治参加には、二つの方法が考えられます。一つはまちづくりを提案すること、もう一つは、実際にまちづくりに参加することです。どちらも大切な政治参加です。ぜひ挑戦してみましょう。

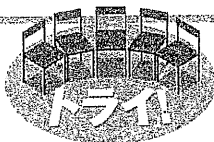
### 6 まちづくりを提案する

わたしたちは、高齢者が安心してらせるまちづくりを進めることが重要だと考えました。わたしたちの考えたまちづくりの提案をレポートにまとめ、市役所の支所に設置されている「まちづくり意見箱」に入れました。



### 7 まちづくりに参加する

わたしたちは、瀬村さんも参加しているボランティア団体の活動に参加し、地元の花火大会の準備の手伝いをしました。実際にまちづくりに参加することで、三津浜のよさをあらためて感じることができました。



①わたしたちの地域では、どのようなまちづくりが行われているか、調べましょう(p.93の「公民にチャレンジ」や、p.95・98の③を参考にしましょう)。②わたしたちの地域と同じような課題をかかえる地域を探

し、そこでのまちづくりについて調べましょう(p.102の「地域の新しい試み」を参考にするのもよいでしょう)。③わたしたちにもかかわることのできるまちづくりが地域にあるかどうかを調べ、地域の人たちに協力してもらいながら、実際に挑戦してみましょう。

## 「地方自治法を使いこなせ」

東京財団研究員  
早稲田大学マニフェスト研究所招聘研究員  
中央学院大学社会システム研究所客員研究員  
中尾 修

### 第 28 次地方制度調査会答申（平成 18 年地方自治法改正から）

#### 1. 専門的知見の活用に関する規定

##### 地方自治法第 100 条の 2

「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。」

→公聴会よりも簡便な方法で専門的知見の活用を可能にした。

実施例：市議会 20 件、町村議会 5 件(平成 22～23 年)<日経グローバル誌 町村議会議長会調べ>

#### 2. 常任委員会の議事案提出権を認める規定

##### 地方自治法第 109 条の 7

「常任委員会は、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出することができる。ただし、予算については、この限りでない。」

→常任委員会の活動の充実。

#### 3. 議会事務局機能に関する規定

##### 地方自治法第 138 条 7 項

「事務局長及び書記長は議長の命を受け、書記その他の職員は上司の指揮を受けて、議会に関する事務に従事する。」

→「庶務を掌理する」から「事務に従事する」へ改正。

(※調査能力・政策提案能力、法制能力等の向上を図る)

### 第 29 次地方制度調査会答申

#### 1. 議会基本条例の認知

「近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。」

→議会基本条例が地方自治法と矛盾しないことを確認。

#### 2. 議決事件の拡大に関する規定（平成 22 年地方自治法改正から）

##### 地方自治法第 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にあつては、国の安全に関する事その他の事由により議会の議決すべきものとする）が適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」

→法定受託事務であっても、議決事件の対象にすることが可能に。

## 第30次地方制度調査会意見（平成24年地方自治法改正から）

### 1. 通年議会の実現に関する規定

地方自治法第102条の2 1項・2項

第1項「普通地方公共団体の議会は、前条の規定にかかわらず、条例で定めるところにより、定例会及び臨時会とせず、毎年、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ことができる。」

第2項「前項の議会は、－(中略)－ 前項の条例で定める日の到来をもつて、普通地方公共団体の長が当該日にこれを招集したものとみなす。」

→通年議会の実現 ※北海道白老町からの発信

### 2. 臨時会の招集権に関する規定

地方自治法第102条5項

「第二項の規定による請求のあつた日から二十日以内に当該普通地方公共団体の長が臨時会を招集しないときは、第一項の規定にかかわらず、議長は、臨時会を招集することができる。」

→首長の意向に左右されない議会の招集の実現

### 3. 専決処分の不承認への措置に関する規定

地方自治法第179条4項

「－(略)－ 条例の制定若しくは改廃又は予算に関する処置について承認を求める議案が否決されたときは、普通地方公共団体の長は、速やかに、当該処置に関して必要と認められる措置を講ずるとともに、その旨を議会に報告しなければならない。」

→専決が議会で不承認になった場合、首長には必要と認められる措置が求められる。

### 4. 住民投票制度の活用

総務省が第177回国会提出に向けて検討してきた地方自治法改正案の概要の中に

「4 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。」

→法改正への反映は見送られたが、住民投票を利用した地域における意思決定の確立が模索された。

※地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」で、「行政運営に反映させるための有益な試みであると考えられる」とされた。

## その他の平成24年地方自治法改正の主な議会関連部分

### 1. 委員会の規定の簡素化

地方自治法第109条

「普通地方公共団体の議会は、条例で、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を置くことができる」

→従来は個別に規定されていた各委員会について条文を一本化した上で、法律ではなく条例に委任した。

## 2. 本会議における参考人招致

### 地方自治法第 115 条の二 2 項

「普通地方公共団体の議会は、会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。」

→委員会における参考人の招致は定められていたが、本会議での活用も明記した。

## 3. 条例の公布に関する規定

### 地方自治法第 16 条 2 項

「普通地方公共団体の長は、前項の規定により条例の送付を受けた場合は、その日から二十日以内にこれを公布しなければならない。ただし、再議その他の措置を講じた場合は、この限りでない。」

→再議等の措置を講じる場合を除き、条例の公布を長に義務付けた。

ただし、一般再議の対象が条例・予算以外の議決事件にも拡大された(地方自治法第 176 条 1 項)。

## 4. 政務活動費に関する規定

### 地方自治法第 100 条 14 項

「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」

→「政務調査費」を「政務活動費」へと変更し、交付の方法や使途の範囲を条例で定めることとした。

議長にはその使途の透明性の確保に努めることが求められた(地方自治法第 100 条 16 項)。

## 地方自治における新たな変化

### 学校教育・教科書における新たな変化の動き(補足として)

- ・平成 23 年度検定の「公民」の教科書において、地方自治に関する記述が充実。  
(東京書籍や教育出版など)

例として、東京書籍「平成 24 年度版 「新しい社会 [公民]」 指導計画作成資料」には「地方議会の制定する条例と、二元代表制の仕組みを中心に、地方公共団体の政治について理解する。」「直接請求権について、住民の権利の観点から考える。」

→教育現場(義務教育中学校の公民教科書)でも、「地方自治」や「中央集権から地方分権」の考え方が示され、国・地方が対等・協力の関係にあることを明確にしている。

※具体的には、首長・地方議会の役割(二元代表制)やオンブズマン制度等に言及。

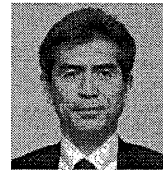
今後は、地方自治や地方分権を学んだ子どもたちが大人になり、身近な地域の政治に参加してくるようになる。→現在の首長や地方議員との間に意識の差が生じるのではないか。



3月6日(木)  
2014年(平成26年)

発行所：東京都千代田区一ツ橋1-1-1  
〒100-8051 電話(03)3212-0321  
毎日新聞東京本社

# 発言



中尾 修 東京財団研究員

## 新段階迎えた議会基本条例

地方議会の最高規範となる基本条例を制定する動きが広がっている。

2013年10月時点で全国4500の議会に及ぶ(自治体議会改革フォーラム調べ)。

06年5月、北海道栗山町議会による制定はその先駆けだった。拡大とともに課題も指摘されるようになってきた。だが、議会への市民参加を促進し再生する原点を強調したい。

議会基本条例の重要な要素は住民に直接意見を聞き、地域の課題を議論する「討論の広場」と議会を位置づけ、議場外の「議会報告会」などの形で制度化した点にある。

栗山町議会の基本条例は前文で「自由闊達な討議を通じ論点・争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命」と定める。「討論の広場」は人と人が集い意見を交わす本来のフォーラムであり、本会議場や委員会など従来の「議場」に限定されない。住民と討論する場がないことを最大の弱点ととらえ、

発想を転換したのである。

住民との意見交換で政策につながるものを見いだし、議員の議論を経て政策を形成するサイクルが目標だ。だからこそ議場外の「報告会」のみならず、議会運営も見直す。住民からの陳情・請願も町民提案として首長提案、議員提案と対等に位置づけるのもそのためだ。

議員がもっぱら首長に地域の要望を届け実現させる存在となりがちなことがなれ合いを生み、地方議会不信を呼んでいる。議会が地域経営に責任を持つために長期の行政計画を議決事項としたり、質問に偏重した運営を「議員間の自由討議中心の運営」に転換したりする。

こうした試みが全国の地方議会の幅広い共感を呼んだ。一方でさまざまな課題も浮かんできた。たとえば「報告会に人が集まらない」という悩みも聞かれる。議会に政策提案、議案修正など本来の活動が伴わなければ住民が関心を持たな

くても仕方ないかもしれない。だが、年代・テーマ別設定などきめ細かく対応することで状況を打開しようとする議会も出てきている。

また、議会が自らの活動指針や権限等を確認したにすぎない内容の基本条例も買受けられる。議会自ら討議能力を高め、情報を公開する覚悟が感じられないようでは住民の関心は高まるまい。

行政計画の策定や喫緊の課題解決など重要な政策に議会基本条例の取り組みを連動させられるかどうかのポイントになる。地方議員は地域や特定の組織の利益を代弁することが多かった。超高齢社会を迎え限られた予算の中、厳格な選択と集中を行

わなければ自治体経営は成り立たない。政策を決める過程で十分な討論を行い住民理解を得ることで、初めて基本条例は生かされる。

一方で住民も議会活動を見守り、時には軌道修正を迫る必要がある。議会基本条例に基づく活動が進めば住民参加が問われ、住民参加の機会が増えれば、これに堪え得る議会であるかが問われる。こうした相互作用で健全な地方自治は実現される。第2ステップはすでに始まっているのだ。

なかお・おさむ 北海道栗山町議会事務局長当時、議会基本条例の制定に取組む。09年4月から現職。