

1、市町村（地方自治体）の役割は何か？

憲法は、第8章 地方自治 として 第92条～95条 に定めています。

憲法第92条（地方自治の基本原則）では、

「地方自治体の組織、運営 は、地方自治の本旨に基づき法律（地方自治法）で定める。」と規定し、地方自治法第1条（この法律の目的）では、この法律は、「地方自治の本旨」に基づいて、地方公共団体の・・・とあります。

「地方自治の本旨」については、憲法に明確には規定されていませんが、最高裁の判例で述べている様に「公共的事務」は、公共的事務を住民の手により住民の団体が主体となって処理することにより、憲法で掲げた基本的人権を日常的に保障することにあると考えます。（住民の住民による住民のための政治）

（最高裁判所の判例）

新憲法の基調とする憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたった所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨。

単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とするものというべきである。（最高裁判所大法廷昭和38年3月27日）

憲法第93条（住民自治の原則）では、

「地方公共団体には、法律の定め（地方自治法）により議会を設置する。」「地方公共団体の長、議員、法律で定める吏員は、住民が直接選挙する。」と規定し、議会の議員と行政の長をともに住民が直接選挙すると云うことで、その結果として、議会と行政の長は対等の立場に立つ代表機関である。（二元代表制）

特に行政の長を住民が直接選挙すると云うことは、地方自治の本旨を実現するために、住民の意思を直接的に反映したものであることを求めています。（直接民主主義を重視した住民自治に基づく制度と考えます。）

これに関連して、地方自治法第94条で町村については、住民総会（町村に議会を置かない）を設けることが出来ることになっています。（直接民主主義の重視）

憲法第94条（団体自治の原則）では、

「地方公共団体は、財産を管理し、事務を処理し、行政を執行する権能を有し、条例を制定することが出来る。」と規定しています。

団体自治権には

- ① 自治立法権 自主的に条例を制定する権利。
- ② 自治行政権 自主的に行政活動を行う権利。
- ③ 自主財政権 必要な財源確保と支出、財産管理を自主的に行う権利。
- ④ 自治組織権 活動に必要な組織を自主的に編成・維持する権利。

があり、市町村（地方自治体）の執行機関の長と議会は、この団体自治権を分掌しています。

団体自治の権利主体

地方自治体の地域的な政治共同体を構成するのは住民で、従って権利主体も住民です。議会や首長は、住民によって直接的に選定され、制度的に審議や執行の権限を付託されたにすぎないと考えます。

その事務の目的は、住民の奉仕であり、本質的には個々の住民の日常生活において憲法で掲げた基本的人権を保障することにあります。

憲法第95条（特別法の住民投票）

一地方自治体のみ適用される特別法は、その地方公共団体の住民投票により過半数の同意を得る。

2、議会の役割と責務は何か？

議会は憲法93条第2項の規定で「住民の直接選挙で選ばれた者（議員）」で構成する。

議会の役割は地方自治法の

第96条（議決事件）

条例を設け又は改廃、予算の決定、決算認定、契約の締結等々

第98条（検査及び監査の請求）

執行機関の事務に関する書類、計算書を検閲し、長からの報告を求め、事務の管理、執行、出納の検査をする。

第99条（意見書の提出）

議会は意見書を国会又は関係行政庁に提出できる。

第100条（調査権・刊行物の送付・図書室の設置）

調査権の行使としての100条委員会。

第112条（議員の議案提出権）

議会の議員は、議会に議案を提出することが出来る。但し、予算はできない。

第115条（議事の公開の原則及び秘密会）

議会の会議は、これを公開する。但し

第124条（請願の提出）

議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出できる。（陳情は議会規則で請願に準じた扱い。但し、紹介議員は不要）

に挙げられていますが、議会運営及び議員の活動は、「地方自治の本旨」に基づき行われる必要があります。

3、議会の現状はどうか？

議会の現状を住民の皆さんはどの様に感じているのでしょうか。茂原市の調査資料が見当りませんでしたので、他の市の議会アンケート調査結果みますと、

- ・議会に対する関心度は、54～96%が関心あり
 - ・議会の評価は、26～62%が否定的
 - ・市民の声の反映は、30～51%が否定的
 - ・議会改革は、60～84%が必要
- と答えています。

- また、平成23年3月（前回の一斉地方選挙直前）の読売新聞社が行った世論調査では、
- ・市町村議会は住民の意思を反映した活動をしていると思うか。の問いに、
- | | |
|---------|-----|
| 反映している | 24% |
| そうは思わない | 64% |
| 無回答 | 12% |

- ・議会が行政のチェック機能を果たしていると思うか。に対しては、
- | | |
|-------------|-----|
| 大いに果たしている。 | 6% |
| 多少果たしている | 27% |
| あまり果たしていない。 | 41% |
| 全く果たしていない | 16% |

- ・茂原市議会議員選挙の投票率の推移
- | | |
|----------|--------|
| 平成 元年 4月 | 82.53% |
| 平成21年 4月 | 57.48% |
| 平成25年 4月 | 49.35% |

アンケートの結果は、数値の多少の違いは有るものの、住民の議会、議員に対し持っている意識は同様な傾向を示しており、市議会議員選挙の投票率の低下問題も合せて、議会の改革が求められていると考えます。

改革の内容としては、「審議方法の改善」、「議会情報の公開と広報」、「政策立案機能の強化」、「経費の効率化」、「住民と議会との関係づくり」が挙げられます。

このことを踏まえて、かつて茂原市の財政が危機的状態だと云われるようになった幾つかの要因と考えられるもののうちの、「土地開発公社の問題」、「土地区画整理の問題」、「企業誘致問題」等の重要な政策決定過程において、議会がその役割（政策立案、行政監視、住民への広報、住民意見反映等）を充分果たしていたのか、また、この間（平成23年～提言書提出まで）に私達が感じた、議会を傍聴しての議会運営の在り方、議会制度の学習結果や議会に対する住民の皆さんの声等を議論して、改善すべきと思われる点を整理しまとめました。

4、提言書の説明

第19条（議会の役割と責務）

私達の感じた議会の現状認識から、議会の役割や責任について、改めて確認しておく必要があると考え、法律を提言理由に引用しながら規定しました。

- 1 項は 市民から付託を受けた議員により構成される議会は、住民の意思を市政に反映させること。
- 2 項は 議会の持つ行政監視、評価機能、政策立案の機能を果たすこと。
- 3 項は 議会自らが議会に住民が関心を持つような啓発、広報活動を行うこと。

第20条（議員の責務）

議員は、選挙で選ばれた代表者として、市民に対してその活動を報告し、または説明・対話を行い、市民の意思を把握して活動する責務があります。

現在の議員の審議は、議員間の討論が少なく内容を深める議論にならず、所謂「言いっ放し、聞き放し、」的で、内容を深める議論が少なく、また、一般質問でも個別的な事案の解決要求質問が多く出され、市全体として解決を図る施策の質問や提言が少ないように思われ、政策立案能力等の強化がもとめられています。

議員活動の面でも、市民への議会報告や意見交換会等の市民の意思を把握する努力が必要ではないかと思えます。

特に活動報告では、実現できたことだけでなく、出来なかったことの報告が必要であると考えます。

第21条（議会に対する市民の権利）

市民は、自分達が選んだ議員の活動やその議会がどんな活動をしているかを知る権利があります。そのため、議会の公聴会、傍聴や報告会等に積極的に参加し、市民の意思を伝えるとともに、意思を反映した活動を行っているかを監視する活動をします。

第22条（市民の議会参加）

議会が予算案や条例案の審議を行う際には、市民の意見を聴き案件に反映させるために、「公聴会」を自ら開催する。市民の生の声を聴くことにより、議論が活発になりより内容を深め充実させることが出来ます。

議会は議会活動の状況を市民に説明する場として、議会主催の議会報告会を開催し、市民の議会への関心を高め市民参加の促進を図る必要があります。

請願、陳情は市民の権利であり、直接市民が議会に参加する機会ですので、提出者の提案主旨説明の機会を保障することにより、内容の理解、審議の促進、正確に現状を認識でき市民の市政に対する関心が高まり、市民参加の促進につながります。

請願、陳情の審議後の扱いは、不採択の場合に有っても、審議状況や不採択とした理由を提出者に通知することにより、より開かれた議会運営が期待できます。

第23条（議会情報の公開）

市民の議会に対する関心を高め、議会の状況を知ることにより、議会や議員の評価をすることができます。そのために、本会議や委員会等の議事録公開は無論の事、協議会や部会等の審議状況や議員の賛否を積極的に速やかに広報する等、市民に開かれた議会運営をする必要があります。

特に議会の議事録公表が次の議会開会直前ですが、これを閉会后速やかに（30日以内）に公表すべきです。

第24条（議事の公開）

法の規定では、議会の会議は公開が原則です。この規定は、公正な議会運営の状況を市民が監視することを目的としたものです。監視の具体的内容は、傍聴、議事録の公開、報道です。現在の議会の審議状況は、本会議と委員会の傍聴は認められていますが、協議会、部会と云われる会議が開催されていますが、傍聴は認められていません。しかし、こうした会議で議案の採否にかかわる議論がされ、これが重要な場となっている現状から、こうした会議の公開は、市民に開かれた議会運営を行う上では必要なことと考えます。

会議日の設定についても、休日や夜間の開催及び公開方法の検討が必要と考えます。

その他

経費の効率的な執行の規定が抜けているが、議会改革で出される件としては、議員定数や政務調査費の使途と内容公表が課題となると思われます。皆様方の議論で強化していただきたい。