

## 地方議会の議員力、実現力向上への視座と課題

### ー政策力から議員ローカルマニフェスト（LM）への展開ー

山梨県議会議員 公明党山梨県本部 佐野弘仁

支援して頂いている皆さん、ご支持を頂いている方々に選挙後の議員評価をお聞きしてみても、変化や改善を身近に感じる事が出来ないとの意見は意外に多い。早稲田大学のマニフェスト研究会が全国で行った民意調査では、改選直前の調査で、地方議員に「実行力・行動力」37.5%「政策・提言」37.1%が求められているという結果が出された。これ等の調査数値が他項目に比べ10ポイント以上も高いということは、議員に対する「約束したことを必ず実現していく力、政策に依る住民福祉向上を実現する力」への要求であり、議員への住民が感じる期待の度合いだと言える。

そして、議会改革の最終目的、目標も、栗山町を始め全国の議会基本条例の前文の多くに見て取れる様に「住民との『信頼』を創る」ことである。

それでは住民から「信頼」に足ることとは何かと顧みれば、皆さんからの多くの声にあるように、「住民が望む、必要な住民福祉向上の政策が約束され、約束が守られ、実現されていくこと」であるということは経験則からも間違い無い。これは先の民意調査結果が示す「実行力・行動力」や「政策・提言」の数値に表れている。

このことについて山梨学院大学大学院の江藤俊昭教授は、端的に、「議員の公約・目標の評価、評価と選挙の相補性<sup>1</sup>」があると示している。更に議員の評価についても、「地域経営の政策にどのようにかかわったかについては、議案への表決もそのひとつであるが、独自の目標に対する評価も必要である<sup>2</sup>。」と述べられている。故に、議員が目標を掲げ地域経営の「政策」に関わり、結果として、どのように政策推進ができたか、その評価が重要ということである。

同志社大学大学院の新川達郎教授も、この評価について、「これからの議員は、21世紀型の改革専門型の政策専門型へと転換を果たして行かざるを得ない」と述べられている。また、一部の階層にのみ利益を享受させるような「口利き」への批判についても新川は端的に、「利益を媒介する政策ブローカーではなく、

---

<sup>1</sup> 江藤俊昭（2016）「議会改革の第2ステージ」ぎょうせい、184頁。評価と選挙の相補性、つまり議会運営と住民福祉の向上という領域における議会・議員活動に対する評価を住民だけでなく、立候補者が確認し、それへの態度を選挙戦で明確にすることが求められている。

<sup>2</sup> 江藤俊昭（2016）「議会改革の第2ステージ」ぎょうせい、176頁。議員の公約・目標の評価、議員の評価は、議会改革と住民福祉の向上という二つの領域にかかわる。

政策の分析家へ、そして政策立案家へと役割を変えることである。それが議会と議員への住民の信頼を回復し、選挙においてもその信任を得る道筋となる」と述べている。議員が政策専門型へ転換し、住民の「信頼」を回復していくという「議員力<sup>3</sup>」という観点。そして「信頼」という問題解決の手がかりとして、議会基本条例に記載ある「『信頼』を創る」という、議会改革と議員との関連性を明確化している。

これを逆説的に言えば、議員力が増せば、改革専門型への転換を果たし、政策専門型の議員に変革され、最も住民に必要な住民福祉政策が向上していくことで議会の信頼も向上していく。結句、住民の望む政策立案、政策実現での、恒常的な政策型選挙へ繋がっていく<sup>4</sup>ことが、示唆されていると考えられる。

次に江藤は、政策力向上による議員力と共に、更に一步踏み込み、住民との約束を掲げ、実行することで住民の信頼を得ることを述べている。今後の選挙が向かうべき方向性についても江藤は、「財政危機では、口利きは作動できず、監視や政策提言が議員の資質となる。(中略)政策・経歴を比較に基づき主体的に判断する有権者の投票行動となる。これは政策型選挙である。住民との約束を掲げ実現して、住民からの信頼を得る為のマニフェスト選挙の浸透も、この傾向を推進する要素である。」と述べている。

この様に、議会における議員に、住民福祉向上のための政策を立案していく(政策力の向上)という議員力が装備されれば、議員自らが住民の「為」の政策を立案し続けていくという連続性が生まれ、住民との約束を実現していく形態へと変化していく。この議員一人ひとりの改革が始まれば、必然的に議会全体の質も、より高く変革され、議員力を培っていく流れが創られていく。

このことから「議会改革」は、議員力を備える議員へと変革を行っていく「議員改革」に掛かっているといたっても過言ではない。

これをもって更に、議員力を整理して述べれば、議員力を構成する基礎には、市民的常識や、市民的政治技術が必要とされている。これには、民主主義の基礎知識が求められると共に、議員力は一般の政治制度や自治制度の知識と、運用技術の習得が前提となる<sup>5</sup>。そのうえで応用的な能力の必要性として、政策

---

<sup>3</sup> 新川達郎(2014)は議員力については「地方議会・議員の役割を政策専門家型に転換を『4.これからの議員の在り方～選ぶ側と選ばれる側の視座～』「月刊公明」11月号 29頁。「具体的には、議員力を構成する基礎には、市民的常識や市民的政治技術、～ 広く住民から期待されているところであろう。」とある。本文参照

<sup>4</sup> 江藤俊昭(2016)「議会改革の第2ステージ」ぎょうせい、271頁。選挙は格好の市民教育、一 動員型から政策型への過渡期 一、財政危機では、「口利き」は作動できず、監視や政策提言が議員の資質となる。～ これは政策型選挙である。マニフェスト選挙の浸透もこの傾向を推進する要素である。

<sup>5</sup> 新川達郎(2014)「地方議会・議員の役割を政策専門家型に転換を『3.議会の権限と議会改革』」月刊公明 11月号 28頁

過程の技術と知識、政策形成（提案）・実施・評価（監視）の技術と知識とともに、財政、福祉、教育、土木などの政策専門知識が期待される。議員が住民との約束（マニフェスト）に縛られる存在でも無いが、ましてや会派間の整合に長けているや、議会運営の力関係に汲々とするなどでも決して無い。

我々が大衆と共に歩むことを標榜するには、住民に対し納得できる住民福祉向上の方途を政策で示していくことができる資質を備え、住民との約束を議会や委員会で発言して政策項目を議論し、執行部を伍していくだけの政策に対する能力向上が必要である。このような議員力を備えていくことになれば、議員から住民大衆へと、約束した具体的な住民福祉向上政策も解り易く、議員から公共政策<sup>6</sup>の階層性で政策を明示でき、政策が身近になることで、巷間いわれている住民と議会や議員との距離の遠さを、身近な存在として縮めることに繋げていくこともできる。

そして、この明示された政策項目は自ずと、住民有権者と約束する、議員ローカルマニフェストとすることができていく。この実現すべき政策項目としてのローカルマニフェストは、議会質問により執行部との議論で政策が練り上げられ、内容が政策に取り入れる必要があれば、政策に反映され、実施、実現されていく。この様な政策実現への流れも議員力であり、選挙における民意要求としても、縷々述べた通り、住民から常に求められているものである。

実行力や行動力、政策や提言の能力は、前段でも述べた早稲田大学の民意調査<sup>7</sup>でも、その必要度が確認されている。そのうえで過去から長きに渡り、公明党を支援されてきた支持者に、この議員力についてお聞きしてみても、「善き議員として、大衆とともに常に語り合うことを忘れず、小さな声であっても真摯に聴いてくれる。そして良い政策を結果として残して、実現し続けていることを望む」とお聞きできた。当に議員に最も必要なことであり、選挙では全ての有権者や住民大衆にも期待されている事柄である。

「何を言ったか？では無く、何が出来たのか」が住民有権者を含めた大衆から期待される「議員力」とは「政策実現力」という衆望であることを、我々公明党地方議員は、能々これを知るべきであろう。

---

<sup>6</sup> 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉、共著（2015）「公共政策学の基礎」有斐閣ブックス、33頁。公共政策での、政策、施策、事務事業、の階層性。この階層性を使い議員の約束であるLMなどを、政策推進項目としていく。

<sup>7</sup> 早稲田大学マニフェスト研究所、2015年2月27日。さまざまな社会課題を解決する「マニフェスト型選挙」は実現できているのか。地方選挙でマニフェストが読まれるためには、何が必要なのか。2015年統一地方選挙に向け、「マニフェストを読んで投票する」人を増やすため、有権者の意識調査を行った。から参照引用。

# 地方議会についての参考資料

※ 特に必要な箇所には下線を筆者付与。

## ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典の解説

地方公共団体の住民の代表議会であり、その議決機関である都道府県議会、市町村議会、特別区の議会のこと。

(1) 地方公共団体には住民が直接公選する議員をもって組織する議会をおくことが憲法で要求されている(93条)。なお町村の場合には、議会に代えて選挙権者の総会を設けることができる(地方自治法 94)。地方議会は地方公共団体の長と独立対等の関係にある。

(2) 地方議会の解散 地方議会の議員をして任期満了前にその議員たる資格を失わせる行為。議会において長の不信任の議決がなされた場合、長はその通知を受けた日から10日以内に議会を解散することができる(178条)。また、住民からの議会の解散請求およびそれに基づく住民投票によって解散が行われることがある(76～79条)。

出典 ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典について 情報

## 知恵蔵の解説

地方議会とは、住民が直接選挙で選んだ代表(地方議員)で構成される最高の意思決定機関であり、都道府県・市町村・特別区に共通の制度である。議会は、条例の制定、予算の決定、地方税に関する議決のほか執行機関の監視、議会の組織運営などの権限を持つ。

審議の実質は、本会議から常任委員会、さらには非公式の協議会に移っている。国の議院内閣制と違い、地方自治体は首長と議会の双方が共に住民を代表する二元主義をとるが、地方議会は首長に比べて受動的機能しか果たしていないといわれる。

地方選挙の低投票率や無投票当選議員の存在は、相乗り首長の存在と共に二元代表間の緊張の緩みとして懸念される。しかし一方で近年の実証研究は、地方議員の影響力が小さくないことを主張している。分権化と共に、地方議会の責任も重くなる。

1999年の地方自治法改正によって、人口区別に議員定数の上限数を設け、その範囲内で各自治体が条例で定めるよう改めた。また議案提出要件および修正動議の発議要件が、共に現行の8分の1から12分の1に緩和された。2006

年の改正では、臨時会の招集請求権を議長に付与したり、委員会に議案提出権(予算を除く)を認めるなど、議会の権限を強化している。(北山俊哉 関西学院大学教授 / 笠京子 明治大学大学院教授 / 2007年)

出典 (株)朝日新聞出版発行「知恵蔵」知恵蔵について 情報

## 百科事典マイペディアの解説

都道府県、市町村の議会(憲法93条、地方自治法89~138条)。特別区の議会は市に準じる。地区住民の直接公選する議員で組織。被選挙権者は25歳以上。任期は4年だが議会解散により短縮されることがある。

議会は条例の制定・改廃、予算決定、決算認定等のほか当該地方公共団体の事務に関して検閲・検査・監査・証言等を請求する権利を有する。定員は人口に応じ、都道府県では40~120人(東京都は130人)、市では30~100人、町村では12~30人で、議長・副議長は互選。会議は原則として公開だが必要により秘密会を開くこともできる。

毎年4回以内の定例会のほか必要により臨時会を開ける。また人口に応じ12以内の常任委員会のほか条例により若干の特別委員会を置くこともある。国会と異なる点は、議員特権がなく、直接住民により議会の解散請求や議員の解職請求がなされることなどである。

→関連項目議員 | 議会 | 公聴会 | 公務員 | 臨時会

出典 株式会社平凡社百科事典マイペディアについて 情報

## 世界大百科事典 第2版の解説

地方公共団体に設置されている議決機関をいう。普通地方公共団体である都道府県、市町村の議会(都道府県議会、市町村議会)は直接公選制である。特別地方公共団体の場合は多様であるが、特別区議会は直接公選制が法定されている。

なお、町村は地方自治法94条の規定により、議会をおかずタウン・ミーティングともいふべき町村総会に代えることができる。第2次世界大戦後初期に神奈川県足柄下郡箱根町がこれを採用したが、現在では存在しない。

出典 株式会社平凡社世界大百科事典 第2版について 情報

## 大辞林 第三版の解説

地方公共団体の議決機関。都道府県議会・市町村議会など。

出典 三省堂大辞林 第三版について 情報

## 日本大百科全書(ニッポニカ)の解説

地方公共団体に設置される審議・議決機関。地方自治に関する制度やその理念は、国によりかなり違っており、各国の地方議会の存在形態（組織や権限等）もその差異に応じて異なっている。[平田和一]

### 日本の地方議会目次を見る

日本における近代的地方自治制度は、1889年（明治22）の明治憲法の発布に前後して公布された1888年の市制、町村制、および1890年の府県制、郡制の制定によって本格的に発足する。

議決機関である市町村会の条例の制定および改正に関する議決については、内務大臣の許可が必要とされ、議決事項も重要なそれには上級官庁の許可を必要とした。間接選挙による府県会には1929年（昭和4）まで条例等の制定権はなかった。大正デモクラシーの時代には1925年（大正14）の普通選挙制採用などが目につく。日本の地方議会は、中央による地方の官僚支配の政治装置のなかで位置づけられていた。

日本国憲法の下において、憲法第93条は、地方公共団体にその議事機関としての議会を設け、議会の議員は住民が直接にこれを選挙する旨定めている。住民代表機関たる地方議会は、地方公共団体の審議・議決機関である。

この地方議会は、立法権その他広範な権限を有することなどにおいて国会と其の性質を同じくするが、執行機関との関係においては、議会の執行機関に対する優越的地位が保障されているわけではなく、両者は原則的には独立対等の関係にある。

議会には、議会が議員のなかから1人選出する議長が置かれ、議会を代表する。会議を行う組織として、最終的に意思決定を行う議員全員による本会議と、議決前に予備的に審議する委員会がある。委員会には常任委員会と特別委員会がある。

いずれも条例によるものであるが、特別委員会は、会期中に限り、議会の議決により付議された事件を審議するにとどまる。地方議会の権限は、議決権（条例の制定・改廃権限、予算決定・増額修正権限など）および執行機関に対する各種の監視・統制権（事務に関する書類・計算書の検閲権および執行機関の事務の管理、議決の執行、出納の検査権、副知事・出納長などの人事についての同意権など）、自律権（正副議長などの選挙に関する権能、議会の内部組織権、会議規則の制定権、資格決定・懲罰などについて）に大別することができる。

議会には、毎年条例で定める回数招集される定例会（なお、2010年の時点で

は、すべての都道府県と市議会は、条例で定例会を毎年4回と定めている)と、必要がある場合、その事件に限り審議するために招集される臨時会がある。地方自治法は、会議公開、定足数、過半数表決、会計不継続等の諸原則を定める。  
[平田和一]

## 外国の地方議会目次を見る

イギリスの地方公共団体には、地方議会（カウンスル）が置かれ、この住民によって選挙された議員（カウンスラー）によって構成されるカウンスルが地方行政一般の権限をもっている。すなわち、議決機関と執行機関の権能をあわせもっているといえよう。

アメリカにおいて、連邦憲法は地方制度についてなんら規定せず、どのような地方制度を設けるかは各州の権限である。アメリカの地方議会は、州、郡、市、町、村ごとに置かれる。アメリカにおける市制についていえば、市長・市会型（市長も住民により直接選挙され、市会は立法機関、市長は執行機関として行政権を担う）、市会・支配人型（市会が立法権と行政権を担うが、1人の市支配人を選任して行政的職務を一任し、市会がその監督にあたる。

市長は儀礼的存在で、市会の長が務める）などがあり、一様ではない。ドイツも連邦制をとり、地方制度も各ラント（州）によって異なるが、いずれも直接選挙による議会を有する。基礎的地方公共団体としての市町村には市町村議会があるが、議会と市町村長の関係は州によって異なる。市町村長が議会によって選任され、行政機関の長と議会の議長を兼ねる場合、市町村長が住民の直接選挙によって選出され、行政機関の長と議会の議長を兼ねる場合などがある（ほとんどの州は市町村長公選制に移行）。後者においては、議会との関係で市町村長の権限が強いといわれる。フランスの地方公共団体は、州、県、市町村があり、それぞれ州会、県会、市町村参事会を有する。中央集権的な行政機構はナポレオン以来フランスの特色であったが、1982年の「市町村、県および州の権利と自由に関する法律」が、三つの地方公共団体をそれぞれ固有の議会と公選制の首長をもつ自治体とした。[平田和一] [参照項目] | 地方公共団体

出典 小学館 日本大百科全書(ニッポニカ)日本大百科全書(ニッポニカ)について 情報 | 凡例

## 精選版 日本国語大辞典の解説

〔名〕 議決機関として地方公共団体に設置される議会。都道府県議会・市町村議会・特別区の議会など。

※朝野新聞 - 明治二五年（1892）一二月二七日「近来地方議会に於て尋常師範学校女子部の廃止を唱ふるもの続々ありて」

出典 精選版 日本国語大辞典精選版 日本国語大辞典について 情報

## デジタル大辞泉の解説

地方公共団体の議決機関。都道府県議会・市町村議会など。

出典 小学館デジタル大辞泉について 情報 | 凡例

## 世界大百科事典内の地方議会の言及

【地方議員】より

…議会内において議員は正副議長に選任された者を除いて、必ず一つの常任委員会委員に就任しなければならない。議員は地方議会の議決すべき事項のうち予算を除く事件について定員の8分の1以上の賛成があれば議案を提出できる。また、議決機関の一員として議会に付与されている調査権、検閲権、首長の不信任、特別職公務員の選任の同意などの権限を行使できるが、自己もしくは配偶者、父母、祖父母、子、孫、兄弟姉妹の一身上に関する事件、およびこれらの者が従事する業務に係る事件の審議には参加できない。…

※「地方議会」について言及している用語解説の一部を掲載しています。

出典 | 株式会社平凡社世界大百科事典 第2版について | 情報