

# 自治体議会における「議員間討議」の制度化と運用

## - 自治体議会改革の中での「議員間討議」の役割は何か -

Institutionalization and operation about the deliberations among local assembly members  
-What is the role of the deliberations among local assembly members in the reform -

岡崎 加奈子  
Okazaki Kanako

1. はじめに
2. 自治体議会における討議のありかた
  - 2-1. 議会における「討議性」と自治体議会
  - 2-2. 自治体議会における「討議」制度の変容
  - 2-3. 国会「自由討議制度」の変遷
  - 2-4. 自治体議会と国会における「討議」の類似性と相違性
3. 議会間討議の制度化
  - 3-1. 議会基本条例の中での議員討議の位置づけ
  - 3-2. 「栗山町議会基本条例」の先駆性
  - 3-3. 議員間討議制の導入の広がり
4. 議員間討議の運用課題
  - 4-1. 議員間討議の運用状況
  - 4-2. 通年議会導入の動向
  - 4-3. 「内的改革」の意義
5. おわり

### 《要約》

自治体議会は、急速に変化している。その中で近年、議員間討議を制度化する自治体が増加している。制度導入の大きな推進力となっているのは、全国で制定されている自治体議会基本条例である。

これまで、市民参加や情報公開にくらべ、議員間討議は議会内部の問題にとらえられ、市民の関心は高いとはいえない。しかしながら議員間討議は、あらゆる改革の核となる、「討議」についての制度・運用をめぐる問題であり、その重要性は極めて高い。本論では、この議員間討議に注目し、自治体議会における議論のありかたとその変化について検証する。

This system is increasing recent. It is the local government assembly basics regulations established in many local governments become the most driving force.

It was not able to be said that the civic interest in it was high until now in comparison with civic participation system and referendum system, because it was thought with the problem in the assembly. However, the deliberations among local assembly members is a problem over the legislation and practice about "the discussion" that is the center of every reform, and the importance is extremely high. The purpose of this article, it is to inspect the present conditions and the change about the deliberations among local assembly members in local assembly.

## 1. はじめに

2000年の地方分権改革の本格化以降、自治体の政策的役割が大きく拡大する中で、自治体議会は、そのありかたや市民との関係性について、大きな役割の変化が求められてきた。

「議員間討議」<sup>1</sup>は、こうした潮流の中で自治体議会において導入が広がっている。議員間討議は、議会基本条例に盛り込まれるかたちで制度化されており、いまや議会改革における不可欠な要素であることは、ほとんど自明であるかのようにも思える。

その一方、議員間討議を政策形成過程にどのように組み込むのかといった運用面での課題も指摘されるようになってきている。こうした運用の問題は、議会改革にともない導入される他の制度も少なからず抱える問題でもある。

そもそも、自治体議会の中で「討議」ということは、これまでどのように考えられ実施されてきたのだろうか。そして、議員討議は、議会改革全体の中でどのように位置づけるべきなのだろうか。制度導入が急速に広がる一方で、こうした議論は置き去りにされてきたのではないか。

本論では、このような観点に基づき、自治体議会基本条例の中で「議員間討議」が置かれている現状と抱える課題について検証を試みるものである。

## 2. 自治体議会における討議のありかた

### 2-1. 議会における「討議性」と自治体議会

近代以降、議会において討議性は不可欠の要素である。W.バジヨットが議会の権能として掲げた「意見表明機能」や「教育機能」、「報道機能」<sup>2</sup>は、議会における討論とその公開を前提としており、討議性は議会の本質であるばかりでなく、議会の機能を拡充する際において重要であることを示している。

多くの議会基本条例では、自治体議会は、市民により選出された議員が合議によって合意形成をおこなう場であると唱えられている。しかし、こうしたイメージが一般化してきたのは、比較的最近のことといえるかもしれない。憲法では、自治体議会は「議事機関」として位置づけられている（93条）。「議事機関」とは、「議会が自治体の重要事項について審議議決し、自治体の団体意思を決定する機関であるということの意味する」といわれ

---

<sup>1</sup> 国会や自治体議会の本会議や委員会、全員協議会などの会議において、議員が比較的自由に発言する形式について「自由討議」や「フリーディスカッション」といった呼称が用いられてきた。その形態は、事前に発言者や発言時間を定めたいわゆる「一般質疑」に近いものも含まれるなど均質ではない。議員どうしの討議を想定した審議形態について、ここでは「議員間討議」と呼ぶ。

<sup>2</sup> W.バジヨットは、議会の機能として、第一に「選出機能」、第二に「意見表明機能」、第三に「教育機能」、第四に「報道機能」、第五に「立法機能」の5つの機能を掲げている。Bagehot, Walter *English Constitution*. London: Henrys. King & Co. 1872. W.バジヨット『イギリス憲政論』小松春雄訳、中央公論社、2011年。

る<sup>3</sup>。この「議事機関」のもつイメージについて今井照は、「立法機関ではなく、議論する場としての議事機関ということになれば、そこで議論されるテーマはどこからか与えられ、どこかへ返すかのように受け止められる」と主張している<sup>4</sup>。「議事機関」としての議会がまとってきたのは、他者から与えられた議題について議論し賛否を明らかにする場という位置づけであった。しかし 2000 年以降、地方分権化にともない、自治体議会の役割も大きく変化している。議会を「合意形成の場」とするととらえる議会基本条例のありかたは、こうした自治体自体の変化を反映したものであるといえる。

当然ながら、議院内閣制にもとづく国会と、二代表制の一端である自治体議会の役割は同一ではない。松下圭一は、この国会と自治体議会との違いについて、国レベル政府が一代表の議会制であるのにたいし、自治体は二代表の首長制であるとしたうえで、自治体議会を長と議会制という二元緊張の中で位置づけている<sup>5</sup>。そのうえで、議会は（1）政治争点の集約・公開、（2）政策情報の集約・公開、（3）政治家の訓練・選別、（4）長・行政機構の監視、（5）政策の立案・改訂・評価という五課題をもつとし、このうち（1）から（4）は、「市民のヒロバ」にもとづくとしている。この「市民のヒロバ」こそ、議論を前提とした議会のありかたにほかならない<sup>6</sup>。

## 2-2. 自治体議会における「討議」制度の変容

自治体議会では、従来、議会における討議についてどのように定めてきたのだろうか。自治体議会において今日でも議事運営の運用の際に広く用いられている、「標準市議会会議規則」や「標準町村議会会議規則」が、国会の議事運営の影響を色濃く映していることは知られている。

実際、両者の議事の用語や詳細な運用手法に、類似性がみられる。たとえば、国会においても自治体議会においても、案件に対する審議は、議員（委員）が案件の提出者にたいし質問をおこない、提出者が答弁をおこなう、「質疑」形式が中心である。また、会議での「討論」が、質疑終局後の賛否を明らかにしておこなうものである審議形態を指すことも両者に共通している。自治体議会と国会のいずれも、案件の提出者の多くは政府もしくは首長・行政機構であり、この提出者にたいし質問をおこなうというスタイルが、長らく一

---

<sup>3</sup> 福士明「議会の役割と自治基本条例」『地方自治職員研修』第 38 号第 2 巻（通号 523 号）、2005 年 2 月、25 頁。

<sup>4</sup> 今井は、また「議事機関」と明記された経緯について、「当時の日本側（内務省をはじめとした旧体制下の官僚たち）が「立法機関」から「議事機関」へと押し戻したのである。」と断じている。今井照「二元「的」代表制か、二代表制か - 市民参加と自治体議会 -」『ガバナンス』第 112 号、2010 年 8 月、28-29 頁。

<sup>5</sup> 松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、1999 年、62-63 頁。

<sup>6</sup> 前掲、68 頁。

般におこなわれてきた議論のありかたであった<sup>7</sup>。

戦後の地方自治において、議会は行政のいわば追認機関としての役割にとどまってきた。1960年代後半の革新首長の登場の際は、市民の強い支持を受ける首長にたいし、それに反発する議会は、より旧態然とした存在として映っていた<sup>8</sup>。「今日の議会がこうした機会に十分にこたえているといえることはできないにしても、それを他の機関に代行させることはできない」<sup>9</sup>とはいえ、議会そのものへの期待は薄いといわざるをえなかった。

2000年以降に地方分権が本格化するなかで、自治体および自治体議会もまた変革を余儀なくされてきた。拡大する権限と財源は、政策の量的・質的增加を意味する。また財政危機や「平成の大合併」にともなう議員定数の削減という課題に直面した自治体も少なくない。議会改革はこうした自治体のおかれた状況にともなって、争点化したといえる。

かつて革新自治体が出現したとき、議会は、市民と強い結びつきを持つ首長にたいし、その役割が厳しく問われたが、今日の地方分権化のなかで、ふたたびその意義があらためて問われているといえる。今日の議会基本条例の制定を含めた議会改革における一つの特徴は、議会の機能強化および相対的な地位の向上にある。

### 2-3. 国会「自由討議制度」の変遷

質疑中心の審議のありかたや議員の討議に関する問題については、国会においてもたびたび議論の対象となってきた<sup>10</sup>。1947年に国会法が制定された当時、本会議における自由討議制度が設けられており、「各議院は、国政に関し議員に自由討議の機会を与えるため、少くとも、二週間に一回その会議を開くことを要する」と定められていた<sup>11</sup>。戦後の国会

---

<sup>7</sup> 「標準議事規則」の第53条には、「討論については、議長は、最初に反対者を発言させ、次に賛成者と反対者をなるべく交互に指名して発言させなければならない。」とある。同様の規定は、「標準町村議会会議規則」の第52条にもみられる。また、衆議院および参議院における「討論」もこうした審議形態を指す。

<sup>8</sup> 西尾勝は、首長が直接市民との関係性を強化することが「議会軽視」であるとする主張にたいし、これを「議会迂回」説とよび批判しつつ、「参加の拡充は議会権能をも強化し、議会の機能を活性化させるものでなければならない」と述べている。西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊 - 続 現代日本の政治過程』(年報政治学 通号1977)、1977年、252-253頁。

<sup>9</sup> 阿部斉「地方議会の機能と限界」、成田頼明ほか編『現代社会と地方自治の変革 あすの地方自治をさぐるV』学陽書房、1974年、285頁。

<sup>10</sup> 国会における自由討議の動向については、拙稿「国会・委員会における自由討議の定着化 - 従来型審議に議員間論議の参入」『議会政治研究』第72号、2004年7月を参照。

<sup>11</sup> 1947年7月7日に、第1回国会衆議院本会議において自由討議が開催される際には、松岡駒吉議長が冒頭に、①発言は10分以内、②一人の答弁時間は5分以内とすることを確認している。(『第1回国会衆議院本会議録第12号』1947年7月7日)。自由討議でイメージされる「フリートーカー」とはことなり、あらかじめ発言者が会派比率により決

の民主化を象徴する新制度の一つでもあったが、1949年の第6回国会では、回数が二週間に一回から三週間に一回に削減され、1955年の国会法改正により廃止されている。

廃止にいたったおもな理由としては、実施事例の減少があげられるが、加えて当時の自由討議にたいする世論も、「一般質問の焼き直し」<sup>12</sup>と評されるなど、批判的なものが多かった。戦前の帝国議会から今日の国会にいたるまで、本会議や委員会での討議形態の主流は「質疑」によるものであり、しかも閣法が審議の中心を占めていた。自由討議は日程調整審議の効率性を妨げ、官僚を国会に拘束する存在として捉えられたのである。「審議の効率化」を優先する国会運営のもとで、自由討議は早々に姿を消すことになる。

ところが60年代後半に入ると、官僚主導の政策形成過程および与党における事前審査の定着化と相反して、「国会の空洞化」が批判されるようになる。それにともなって、国会では「審議の充実化」の必要性が唱えられ<sup>13</sup>、議員立法の活用や、国民への情報公開の推進とともに、委員会における自由討議が国会改革の一案として取り上げられる<sup>14</sup>。

1994年6月にまとめられた土井たか子議長・鯨岡兵衛副議長による「国会改革の一つの提言」、および1996年6月の「議員立法の活用に関する一つの提言」では議員立法の活用、議員による議論の活性化の必要性が唱えられている。こうした流れをうけ与野党の議員立法として1999年に成立した、「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの形成に関する法律（平成11年7月30日法律第116号）」では、党首討論の導入や、政府委員の廃止がおこなわれた。かつて、「審議の効率化」のため本会議における自由討議制は、縮小・廃止されたが、その討議性は、「審議の充実化」を求める中で、ふたたび重視されることとなった。国会における討議は、常に審議の効率化と充実化のはざままで揺れ動いていたということができる。

#### 2-4 国会と自治体議会の「討議」における類似性と相違性

討議をめぐって「審議の充実化」と「審議の効率化」という二律背反的な課題を常につきつけられている点、そして政府もしくは首長・行政機構提出案件の意思決定過程の中でどのように議会における討議を位置づけるかという点で、国会と自治体議会は共通の命題

---

められ、発言にたいしての政府による答弁もおこなわれていた。

<sup>12</sup> 『読売新聞』1947年4月7日。

<sup>13</sup> 1966年3月に、衆議院事務局が作成した「国会正常化に関する試案」では、「委員会における与野党討議の活発ならしめる」ための円卓方式の会議が提唱されている（衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』衆議院、1990年）。さらに、1971年9月の参議院問題懇談会による「参議院運営改革に関する意見書」では、「委員会における審査がほとんど委員と政府当局との質疑応答に終始する現状を改め、自由討議を盛んにこなって委員相互の意見の交換につとめることが望ましい」と自由討議について言及している（参議院事務局『参議院改革の経緯と実績』参議院、1992年）。

<sup>14</sup> 90年代以降、国会等の移転に関する特別委員会など、一部の委員会の場での自由討議の実施事例が散見されたが、恒常的に定着しているとはいえない。

を背負っているといえる。

しかし両者は会議の運用においては、大きく異なる側面をもつ。国会では、審議日程や質疑時間・人数などは、議院運営委員会や委員会における理事会の場において原則として調整されている。これにたいし自治体議会の運用基準とされてきた市および町村の議会標準会議規則では、質問の回数が決められているなどの制限を設けている<sup>15</sup>。全国町村議会議長会が2014年におこなった調査によれば、一年間に質問の回数制限おこなった町村は、292町村（31.5%）であり、質疑については、712町村（76.8%）にのぼっている<sup>16</sup>。

このようにみると、自治体議会は、国会の規則や先例に影響を受けているものの、議員の発言機会を制限する独自の制度が設けられており、実際にこれにもとづく運用をおこなう自治体も少なくない。この点に注目する限り、議会の自律性は国会に比べ脆弱であると指摘できる。

自治体議会で討議機能を強化するには、これらの特性を念頭に置く必要があるだろう。自治基本条例や議会基本条例における制度的枠組みを整備するだけでなく、自治体議会独自の運用ルールも含めて総合的に構築していくことが重要となる。

### 3. 議員間討議の制度化

#### 3-1. 議会基本条例における議員間討議の位置づけ

議員間討議は、議会基本条例の中ではどのように位置づけられているのだろうか。近年の議会改革では、市民と議会の関係強化という課題が大きな比重を占めている。この市民と議会を結ぶ取り組みは、具体的には議会報告会や市民による本会議や委員会への参加など、市民の政治参加の手法の新設・改正として表出する。議会基本条例の意義のひとつは、こうした枠組みを制度化することにある。

議会内部の新たな運営手法としては、本会議による一問一答方式の質疑や、委員会制度の再編、そして議員間討議の導入などがあげられる。市民や首長との関係性の改革にたいし、議会内部の改革であり、「内的改革」<sup>17</sup>と呼ばれるこれらの改革の核となっているのは「討議性」である。

---

<sup>15</sup> 「標準市議会会議事規則」第56条には、「質疑は、同一議員につき、同一議題について〇回をこえることができない。ただし、特に議長の許可を得たときは、この限りでない。」

（ルビは筆者）とある。また、「標準町村議会会議規則」においては、第55条に「質疑は、同一議員につき、同一議題について三回をこえることができない。ただし、特に議長の許可を得たときは、この限りではない。」と、より明確に表記されている。

<sup>16</sup> 全国町村議会議長会「第60回町村議会実態調査結果の概要（平成26年7月現在）」2015年1月。[http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/60\\_1.pdf](http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/60_1.pdf)

<sup>17</sup> 廣瀬克哉「地方議会改革の動向と可能性 - 議会報告会の実践から考える」『都市問題』第102巻第3号、2011年3月。

### 3-2. 「栗山町議会基本条例」にみる先駆性

2006年5月に制定された北海道栗山町の「栗山町議会基本条例」(平成18年5月18日条例第17号)は、後に続く全国の議会基本条例に大きな影響を与えた。同条例の第9条では、「議員相互の討議」による合意形成と町民に対する説明責任について明文化されている<sup>18</sup>。

資料「栗山町議会基本条例」(平成18年5月18日条例第17号) 一部抜粋

#### 第5章 自由討議の拡大

(自由討議による合意形成)

第9条 議会は、議員による討論の広場であることを十分に認識し、議長は、町長等に対する本会議への出席要請を必要最低限にとどめ、議員間相互の討議を中心に運営しなければならない。

2 議会は、本会議、常任委員会、特別委員会等において、議員提出議案、町長提出議案及び町民提案等に関して審議し結論を出す場合、議員相互間の自由討議により議論を尽くして合意形成に努めるとともに、町民に対する説明責任を十分に果たさなければならない。

3 議員は、前2項による議員相互間の自由討議を拡大するため、政策、条例、意見等の議案の提出を積極的に行うよう努めるものとする。

当時、全国でもめずらしかった議員間討議がなぜ盛り込まれたのか。条例制定当時の議長である橋場利勝は、「議会とはそもそも合議体であり議員同士がじゅうぶんに議論し、最終的な合議に至る、この議員間相互の自由討議が非常に重要であると認識しています。」と述べている<sup>19</sup>。二元代表の一翼として議会をとらえることに加え、こういった「合議機関」としての明確な位置づけが、栗山町の議会基本条例を制定するにあたって議会の根底に存在したと考えられる。加えて議員定数の削減や財政健全化などの課題に直面する中で、議会は、市民にたいし政策にたいする理解を求め、議会の説明責任を果たす必要にせまられていた。これらの要因が、議員間討議のほか情報公開や議会報告会、市民の議会への参加といった具体的施策を複合的に構築していることへつながっているのではないかと推察される。

こうした「栗山町議会基本条例」の骨格は、後に各地で制定される議会基本条例へ投影されていく。

---

<sup>18</sup> 栗山町議会基本条例については、以下を参照した。橋場利勝・神原勝『栗山発・議会基本条例』(地方自治土曜講座ブックレット、北海道町村企画 NO.113) 公人の友社、2006年。橋場利勝・中尾修・神原勝『議会基本条例の展開-その後の栗山発議会を検証する』(北海道自治研究会ブックレット NO.2)、公人の友社、2008年。

<sup>19</sup> 橋場利勝「栗山町議会における議会改革と議会基本条例の制定」自治体議会改革フォーラム編『変えなきゃ! 議会「討論の広場」へのアプローチ』生活社、2007年、45-46頁。

### 3-3. 議員間討議制導入の広がり

「自治体議会改革フォーラム」がおこなった調査では、自治体議会基本条例を2013年までに制定した自治体は491件であり、2014年中に制定、制定を検討中の議会も合わせると。全国の自治体の3割にせまる<sup>20</sup>。また、議員間討議について条例・規則により制度導入している自治体議会は440議会にのぼる。

そのほかの議会改革の要素については、質疑における一問一答形式の導入は、1216件(76.8%)、委員会の原則公開924件(58.4%)となっており<sup>21</sup>、議会改革をおこなう自治体議会はもはやメジャーな存在であるといってもよいだろう。

2013年に制定された議会基本条例の中で、議員間討議はどのように制度化されているのだろうか。具体的な条文としては、北海道夕張市の「夕張市議会基本条例」(2013年2月28日条例第1号)がその一例としてあげられる。第3条第1項において「議員は、議会が言論の府であること及び合議制の機関であることを十分認識し、市民の多様な意見の把握に努めるとともに、その論点を明らかにし、もって本会議、常任委員会等においては議員間の自由かつ達な討論の推進を図る。」と定めている。議会の合議制という特質と「討議機能」を重視する姿勢がうかがえる。同年に制定された長崎県長与町の「長与町議会基本条例」(平成25年9月9日条例第30号)や佐賀県太良町の「太良町議会基本条例」(平成25年3月18日条例第15号)はいずれも、自由討議に関する章をたてている。自由討議は、情報公開制度や議会報告会などと並び、議会改革の「スタンダード」として議会基本条例に組み込まれている。

こうした中で、制度導入にあたって、二元代表の一翼であり市民の代表が合意形成するという議会基本条例に唱えられる議会イメージについて、どの程度議論がなされていたのだろうか。議員間のかつ達な議論をどのように確保し、「議員間討議」をどのように実施するのかといった運営の細則についての議論は、どこまでなされていたのだろうか。制定の理念に関する議論、実施に関する制度・運用整備についての議論のないまま、「議員間討議」を形式的に導入した自治体議会も多いのではないかと。

## 4. 議員間討議の運用課題

### 4-1 議員間討議の運用状況

前述したように、自治体議会の審議も、首長・行政機構が提出する議案について質疑形式でおこなうことが一般的にみられる。こうした現状のもとで、議員間討議を導入する際どのように運用されるのか。

前述の自治体議会改革フォーラムが2014年におこなった調査では、2013年に首長提案

<sup>20</sup> 議会基本条例の制定件数や内容については、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書2014年版』、生活社、2014年を参照した。

<sup>21</sup> パーセンテージは、小数点第二位を四捨五入(以下同様)。



の議案について審査をおこなう際に自由討議をおこなわなかったとする自治体議会は1260議会(79.6%)にのぼる。これにたいし、実施した議会の中でも質疑の時間帯に議事を止めずに行った事例は、64件(4.0%)にとどまっている。制度の導入件数、比率にくらべ、運用事例は少ないといわざるをえない。なぜ、このように制度導入と実施事例の間に、かい離が生じているのだろうか。

本会議や委員会等において議員間討議をおこなうとき、どういった場面で用いるのかということは、重要である。ひとつの選択肢は、政府・行政機構提出案件も含めた審議の全部もしくは一部について、これまでの質疑のかわりに議員間討議によっておこなうという方法である。他の選択としては、これまでの質疑形式・スケジュールはそのままにし、別の機会に自由討議をおこなう、具体的には、休憩等の審議時間外に議員間討議をおこなうというように時間を区分するケースや、首長提出議案以外の案件のみにおこなうというように、そもそも対象とする案件自体を区別するというケースが考えられる。

いずれの場合においても、議員間討議をおこなう時間をいかに確保するかという点が問題として浮上してくる。しかしながら、多くの議案を処理する必要性がある現代特有の事象として一方では審議の効率性を問われ、また一方では審議の充実性を求められる。こうした現状にたいし、審議の総時間を大幅に増加することを可能にする改革をおこなう自治体が現われている。

#### 4-2 通年議会制導入の動向

三重県の議会基本条例は栗山町議会と同様に2006年に制定されている。とくに、注目されるのは、この議会が会期の見直しをこの10年で2度行っている点である。「定例会の招集回数に関する条例」(昭和31年6月20日三重県条例第31号)を2007年12月に改正し、従来おこなっていた年4回の定例会を年2回へと減らした。2012年10月にさらに改正をおこない、年1回の通年制の導入に踏み切っている。この第一の目的は、会期日数の確保にある。最初の改正により日約230日の会期を、さらに通年制の導入により、300日を超える会期を想定している<sup>22</sup>。

議員間討議などにより議会機能を強化していけば、審議時間や案件の量的な拡充は不可避ともいえる。2012年に改正された地方自治法の第102条の第1項では、条例により通年の会期を定めることが明文化された(第102条の2第1項)<sup>23</sup>。また、北海道白老町議会のように、議員定数削減にともなう「議会のチェック機能の低下にたいする補完」のひ

---

<sup>22</sup> 三重県議会「三重県議会の改革 会期等の見直し」(2009年1月、2013年4月改訂) 2013年4月。

<http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/shikumi/torikumi/pdf/H25/minaoshi25.pdf>

<sup>23</sup> 地方自治法第102条の2第1項に、「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。」とある。

とつとして、通年議会に移行した議会もある<sup>24</sup>。松下圭一は、「とくに長ないし、行政機構にたいし自治体議会の自立性をたかめるためには、討議拘束をはずした議員の自由討議中心に議会を運営することも不可欠」であると論じている<sup>25</sup>。

#### 4-3 「内的改革」の意義

議員間討議も通年議会を含む会期制の問題も、議会内部の討議機能の一部であり相互に連動した問題であるといえる。

議会基本条例では、審議のありかたを整備するものであるが、情報公開や議会報告会、さらには議員の政治倫理などが広範に条文化されている。それゆえに、個々の項目の相互の関連性についての意識がかならずしも十分でないように思える。三重県議会や栗山町議会といった、一部の先駆的自治体は、こうした問題に直面し、議会基本条例の改正を検討・実施する、「改革のマネジメント」<sup>26</sup>に着手しはじめている。討議機能については、議員間討議のような「審議形態」に関する問題、会期制のような「審議時間」に関する問題のほか、委員会や本会議、全員協議会を議会内部でのどのように位置づけるかという「審議機構」についてもあわせて考える必要があるだろう。

議会内部機能の強化は、議会の求める市民参加の制度化をすすめるうえで、より重視されるべきだろう。議会の内部機能そのものへの関心を高め、制度整備・開発をしていくことで、議会の外部の専門的知見の活用や市民の議会への参加、議会報告会といった外部機能の拡充がいきてくるのではないだろうか。

議会の新しい役割を模索するとき、首長とどのように対峙するのか、市民との関係はどのように構築するのかといったような、議会と他の機構・アクターとの関係性に目が向きがちである。実際、議会改革を唱えるとき、情報公開制や市民参加などに多くの関心が寄せられている。こうした制度は、議会の機能のアウトプットおよびアウトリーチについての可能性を広げるものであり、いずれも重要な課題である。しかしながら、議会がこのような役割を新たに構築し市民や首長と向き合うためには、議会内部の機能、とりわけ討論性どのように充実させ機能強化するのかということが、よりいっそう重要になるのではないだろうか。

## 5. おわりに

本稿では、自治体の「議員間討議」に注目し、自治体議会における議員間討議の制度化の広がりや運用について考察するとともに、「討議」がこれまで議会でのどのように位置づけ

---

<sup>24</sup> 「チェック機能に向け、「通年議会」を本格実施へ - 北海道白老町議会 -」『ガバナンス』第85巻、2008年5月、136 - 137頁。

<sup>25</sup> さらに、通年型議会を導入することにより、職員の残業も抑制できると主張している。松下、前掲、74頁。

<sup>26</sup> 長野基「自治体基本条例の変化・展開を考える - 「改正内容」の分析から」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書2014年版』生活社、2014年、98-104頁。

られ、今日の議会改革においてどのような意義を持つのかについて整理し、論じてきた。

議員間討議は、議会改革の潮流の中で、議会基本条例の主要な要件の一つとして制度化されてきた。その反面、それがゆえに導入に際し十分な議論を必ずしも必要としてこなかった。しかし、議員間討議を実際に運用するとき、既存の政策過程、議事手続きを前提として考えるだけでは不十分である。質疑も含めた審議の形態や会期制などの審議の時間、さらには対象とする審議議案などの審議全体の中で総合的に議員討議のありかたを位置づけ、その運用手法を開発する必要がある。議会基本条例の制度普及が加速度的に進むのにもとない、自治体議会では、こうした運用の際の問題が今後ますます問われてくるのではないか。

議員間討議は、「内的改革」であるが、それゆえに議会機能の強化において重要であると考えられる。議員間討議は、議会改革全体の中でその意義をあらためて確認する必要があるだろう。議員間討議の実施事例や運用の傾向などについての、より実証的な検証については今後の研究課題としたい。

(埼玉大学非常勤講師、法政大学兼任講師)

本稿は、科学研究費補助金・研究課題番号 26285033「日本の基礎自治体における議会改革の固有性と普遍性の解明」の成果の一部を活用している。

#### 〈参考文献〉

阿部斉「地方議会の機能と限界」、成田頼明ほか編『現代社会と地方自治の変革 あすの地方自治をさぐる V』学陽書房、1974年。

今井照「二元「的」代表制か、二元代表制か - 市民参加と自治体議会 -」『ガバナンス』第112号、2010年8月。

岡崎加奈子「国会・委員会における自由討議の定着化 - 従来型審議に議員間論議の参入」『議会政治研究』第72号、2004年7月。

衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』衆議院、1990年。

参議院事務局『参議院改革の経緯と実績』参議院、1992年。

全国町村議長会「第60回町村議会実態調査結果の概要（平成26年7月現在）」2015年1月。

長野基「自治体基本条例の変化・展開を考える-「改正内容」の分析から」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書2014年版』生活社、2014年。

- 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊 - 続 現代日本の政治過程』(年報政治学 通号1977)、1977年。
- 橋場利勝「栗山町議会における議会改革と議会基本条例の制定」自治体議会改革フォーラム編『変えなきゃ！議会「討論の広場」へのアプローチ』生活社、2007年。
- 橋場利勝・神原勝『栗山発・議会基本条例』(地方自治土曜講座ブックレット、北海道町村企画NO.113)、公人の友社、2006年。
- 橋場利勝・中尾修・神原勝『議会基本条例の展開-その後の栗山発議会を検証する』(北海道自治研究会ブックレットNO.2)、公人の友社、2008年。
- 廣瀬克哉「地方議会改革の動向と可能性 - 議会報告会の実践から考える」『都市問題』第102巻第3号、2011年3月。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム、『議会改革白書2014年版』生活社、2014年。
- 福士明「議会の役割と自治基本条例」『地方自治職員研修』第38号第2巻(通号523号)、2005年2月。
- 松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、1999年。
- 三重県議会「三重県議会の改革 会期等の見直し」(2009年1月、2013年4月改訂) 2013年4月。
- Bagehot, Walter *English Constitution*. London: Henrys. King & Co. 1872. W. バジヨット  
『イギリス憲政論』小松春雄訳、中央公論社、2011年。
- 『衆議院本会議録』  
『読売新聞』  
「標準市議会会議規則」  
「標準町村議会会議規則」