

第8回議会基本条例策定特別委員会

平成22年11月17日(水)

講演「議会改革の課題と議会基本条例の意義」

講師：法政大学 法学部教授 廣瀬克哉 氏

ただ今ご紹介いただきました、法政大学の廣瀬と申します。きょうはよろしくお願いたします。

同じ埼玉県、もう少し西の方にございます所沢市というところに住んでおります。市議会に関しましては、議会基本条例の制定に関して、100条の2と申しまして、地方議会は専門的知見を活用することができるという規定が、地方自治法にございますけれども、それを活用してのお手伝いをさせていただいたりということで、地方議会の改革についていろいろなところでかかわらせていただいているところでございます。

では、議会改革が今なぜ、またどのように迫られているのか。そしてそれを議会基本条例という制度、この条例をつくるのがどのように解決する手段として効果を持ちえるのだろうか、そういうことについて話をさせていただければと考えております。

地方議会改革の静かな広がりと演出された議会の危機 (資料P2~6)

現在、あまり広く周知されているとは、残念ながらいえない面もございりますが、今、全国の地方自治体の議会の中では、議会改革に取り組むという動きが、知られていないということを含めて申し上げますと、静かに広がってきていると言ってよいのではないかと考えております。今日の資料の1枚目の左下をご覧くださいと思います。今年の春に、私ども自治体議会改革フォーラムという団体で、全国の都道府県そして市区町村すべての議会にアンケートを送らせていただきました。全部で1,800弱ある中で、1,527からお答えをいただきましたが、その回答の率でいいますと57.9%が議会の改革に現在取り組んでいるという回答でございます。例えば春日部市のように議会基本条例の制定に向けての検討をされているということは、当然これは改革に向けて取り組んでいるというご回答をいただいております。そういったところもあれば、また基本条例ということは検討課題にはまだしていないけれども、議会のあり方、議論の仕方、あるいは議決する案件をどうするか、いろいろな形で議会の改革のメニューはご

ざいますので、それらすべてを合わせると57.9%になるということでございます。またその中で、議会基本条例の制定を、これは制定するかどうかの検討という段階もございませぬけれども、その次のステップで制定する方針は定めた上でその内容について検討している議会が、当時の時点で132ございました。もちろん今年の春のデータですから、その後今年の6月議会、9月議会、最新のものでいいますと11月に臨時議会を開いて策定したところも含めまして、全国で現在までに134になりました。この資料を先週お送りした時には把握をしておりませんでした新潟県の上越市議会ですとか、ここは11月に入りましてから臨時会を開いて制定の議決をされております。それを含めまして「10月まで」を「11月まで」と修正いただけますでしょうか。11月までに全国134議会で制定済みということになっています。43町村、12道府県は変わっておりませぬ。12道府県といえますのは、都道府県47でありますから、4つに1つはもう既に議会基本条例の制定を済ませたということでもあります。それから市議会が2つふえまして79市になります。市の数は、全国で現在783になったかと思いますが、79市ですから、ちょうど10%になったということになります。政令市としましては、この埼玉県のさいたま市、そして神奈川県川崎市の川崎市、そして今、市長さんといろいろな形で話題になっております名古屋市、この3つが政令市としてもう既に議会基本条例を制定されているところです。この134の中には、先ほどの132の制定方針を固めている議会が相当数含まれておりますので、今年の春の132からの展開で申し上げますと、現在少なくとも100の議会が策定方針で、まだ検討を続けていらっしゃるということです。実は4月以降に策定方針を、その段階で初めて決めたという議会が、知っている範囲でも2けたに上ることは確実でありますので、実はこれ100議会ではなくて、現在検討中の議会は110、120、あるいはそれ以上あるという状況であろうかと思っております。今年度中に、恐らく全国の自治体議会の10%に迫ってくるのではないだろうか、170議会前後くらいまでくるのではないだろうかというふうに見ております。

このように議会改革は静かに始まっていて、動いているわけではあります、ここ長く見て1年、もう少し事件性をもってきてからでいいますと半年少々の動きでいいますと、次のページをめくっていただきまして左上に書きましたが、話題を呼ぶ市町村長や知事と議会との対立、こういう事件が起こってまいりました。今、名古屋市では46万人の市民から、名古屋市議会を解散すべきだというリコールの署名が集まりました。ところがこの署名集めの手続きについては、やや疑問点も出てきてまして、46万人の署名のうち10数万人については、だれがどのような手続きで集めたかということの確認をとるための作業に入っておりまして、しばらくは有効署名数の確定までには時間を要し

そうであります。こういうことも含めまして、実は市長さんと、その市長さんを支持する方々、それから議会からの市長さんのやり方や政策に対する反発、この中でかなり泥仕合に近い様相をだんだん呈してきたかなというふうに見ております。もともとは今年の市長選挙で、河村現市長が掲げられましたマニフェストの中の一律10%の市民税減税という公約がありました。この市民税減税の公約に対して、今年の11月に開かれた名古屋市議会で、一律10%というのは1つの面では減税のメリットを市民に対して効果的にお返しできないのではないかと。これはつまり納税額が多ければ多いほど、一律10%ですから減税の額も大きくなりますので、いわばお金持ちに手厚く減税をし、非課税世帯については何の意味も、少なくとも経済的には効果ゼロという仕事になります。ところが、さらにいえばこの名古屋市の減税は、名古屋市の財政が黒字になったから減税するというのではなくて、22年度、本年度についても事業はやるわけですが、公債を発行しながらの減税です。この借金をしながら減税をするということはどうなのかという議論と、それから減税を仮に10%で行うとして、市民税の納税額全体に対して10%を減税をする時も、一人ひとりの納税者に対して、その納税額に対して10%ずつ返すという返し方もありますし、多く納税されている方にはさほど返さないけれども、あまり納税されていない方に対しては、より手厚く返すという方法もあるわけでありまして。と申しますのは、市民税には所得に比例する部分と、一人当たりいくらという部分がありまして、この両方の合算で個人市民税は納めていらっしゃるわけですが、これはどこの市でも同じですが、報酬比例と人数割、一人当たりいくらというものを、どちらも同じく10%にするのか、減税額のうち一人当たりという部分を手厚くするのかによって、納税額全体が小さい方にとっては、一人当たりの部分の減税額が大きい方がメリットが大きいわけですね。それに対して、所得が高い方にとってみると、比較的高い所得の方のメリットが大きいということもございまして。ここで議論があって、市議会が修正をして議決をいたしました。この修正議決に、自分がやろうとしていた減税政策と違うということで、河村市長は、再議と申しまして、市長さんにはすべての議会の決定について一たんは拒否をする権限がございまして。再議にかけると申しますけれども、もう1回議論をして議決し直せということで、議会に差し戻すわけです。この場合2種類あって、議会が違法な議決をしたというような判断をした場合には、一たん議会に戻ってきたら、議会でもう一度過半数で議決できます。そうではなくて、政策的にこれは私の方針と違うからもう一回議決をせよということで差し戻した場合は、議会で3分の2の特別多数決でないと再可決ができません。名古屋市議会は、河村さんは元民主党の国会議員で今はもう大分、民主党とも離れられている状況ですが、その当

時はまだ民主党の会派は基本的に市長の議案を支持をし、それ以外の会派が反対をするという構図でしたので、民主党単独では過半数は持ってはいないんですが、反河村派といますか市長を支持しない方も3分の2はいなかったんですね。その結果、1年限りということで10%一律減税ということが可決をされて、議会の修正は3分の2がないために、そこは一たん引くということになりました。ここからいろいろな議会对市長の闘いが始まったわけですが、一番有名になりましたのは、報酬と定数の半減。議員を半分にして報酬も半減しようと。報酬についてはあまり同情を買わない部分があるのは確かでございます。特に、古くからの政令市の議会の報酬というのは、ややべらぼうでありまして、恐らくこの春日部市議会の皆さんの報酬の、概算ですけれども恐らく2倍くらいだと思います。同じ業種で平気でこのくらいの差があるというのが、市議会議員の報酬の不思議なところでありまして、私の個人的な印象では、一般市の議員さんの報酬は決して高いとは思っておりませんが、政令市の報酬はさすがにこれは高すぎるんではないかなと感じております。他方で、200万都市において70数名の議員の定数をどう評価するか。区も分かれておりますし、1つの区が選挙区に政令市の場合はありますので、1つの区で当選される議員の数をあまり絞り込んでいきますと、ほぼ小選挙区制になったり。あるいはその手前の段階ですと、今日本ではほぼ二大政党といえますか、支持率でいうと大きい政党2つと、もう少し小さい政党がいくつかという構造になっておりますから、2人区ばかりになりますと市議会はほぼ、自民、民主の2大政党制の議会になってしまい、それ以外の少数政党はほとんど出てこれない選挙の構図になります。一番極端なのは、すべてが2人区になった場合、恐らくほとんどすべてが自民、民主の2政党で占められる議会になるのではないかと予想されます。こういう構成の議会をつくりたいかどうかということですが、実は定数を半減すると、實際上人口の多くない区のほとんどが2人区になりますので、そういう状況を生むわけでありまして。つまり市民の多様な意見をどのように議員の構成に反映するかということと、議員の定数というのは、特に半減などという極端な議論をいたしますと、実は直結してくることがあるわけです。この議論抜きに、議会は大きすぎる、金がかかり過ぎている、財政が厳しいんだから安くするためには人数も半減、報酬も半減、まあ、わかりやすいといえばわかりやすい議論なんですけれども。どんな議会をつくって、議会にどんな仕事を担ってもらうのか、あるいは議会はどんな使命を果たさなくてはいけないのかということは、どこかに置いて来たような議論になってしまったわけです。これに対する議会の反発もあって、市長から提案された定数半減、いや定数は確か途中であきらめたんですね市長さんが。なぜあきらめたかということ、減税日本の市議会議員の候補者を公募いたしましたし

たところ、半減した議会ではあふれるくらい集まったんですね。なので、せっかく集まってくれた人に、あなたはだめですよと拒否できないから、半減をやめたのではないかというふうに噂されておりますけれども。定数半減はとりあえず置いて、報酬半減の方だけ条例を出して、これは議会で否決をされました。議会では半減ではないですけども、確か月に10万ですか、一定割合を削減する条例を可決をして、それに対して市長がまた再議をかけると。このような中でやがて、夏からリコールということになったわけです。いずれにしても特徴は、内容の議論が深まっていない、残念ながら。これが名古屋の政治過程の特徴であります。わかりやすいスローガンが出てきてそれに対する議会の拒否。議会の側は、議会報告会をやって市民との意見交換をして市民意見を議会に反映する、定例会ごとに各常任委員会に、市民で意見を述べたい人がいたら1人当たり確か、3分でしょうか、7分でしょうか、一定の時間自由に演説をどうぞしてくださいという条例を、今つくっているわけでありまして。というように、議会改革に遅まきながら乗り出したわけです。が、この議会報告会に対して、議会がわざわざ市民の前に出て行って何かしゃべっても意味がないということなんではなかろうか。議会の予算も、実は市長が予算については予算案をつくる権限を独占しておりまして、春日部市も同じ、全国の市町村どこでも同じです、都道府県でも。予算をつくれるのは知事や市町村長だけです。そしてその段階で載らない予算、特に項目としてこの政策はやる必要ないから予算に入れませんよという原案が出てきたときに、議会は予算の修正権は基本的にあるのですが、政策判断として予算編成上やらないと言ったことに無理やり予算をつけるのは、これは議会の予算修正権を超えるという判例がございます。減額の方はまだ比較的幅広く認められるんですが、増額については実は制約がかかっています。ということもあって、議会が市民との意見交換をするためにこういう活動をするという予算要求をしたのに対して、市長が拒否をしているのはおかしいではないかというデモンストレーションで、ここもお金を使わないように工夫しながらやればいいものを、市議会はまた拒否をされたんですね。ということもあって、にらみ合いで議論が深まらないままリコールになって、今日に至ってしまった。今のままで行きますと、リコールが成立して選挙ということになりますと、順調な日取りで行きますと3月の中旬ぐらいの選挙になりそうだということでありまして。ちなみに名古屋市は、統一地方選挙の予定になっていた任期でありまして、順調に任期満了で選挙が行われますと、4月の前半に市議会議員選挙が予定されています。恐らくリコール効果は2週間の繰り上げだけです。そのためにどれだけの市民のエネルギー、市税、こういったものを使ったかという状況になっているのが名古屋の例でございます。

それから鹿児島県の阿久根市では、市長がこれもちよっと常識を外れた方なんですけれども、市議会が自分の出した議案を、特に重要だと思っている議案を否決をするものですから、もう市議会は招集しませんと。これもあまりこれまで一般に広く知られてはいなかったんですが、知事や市町村長が招集という行為をいたしませんと、議会は正式の議会としての会議が開けません。もちろん全員協議会とか、議会としての議決をする場ではなく調整や何らかの意見交換のために事実上集まることはできますが、議決ができません。市長があまりにもひどいことをやった場合に、議会には不信任の議決をするという権限が地方自治法によって認められているわけです。そのかわり逆に、不信任に対して納得がいかないという場合には、今度逆に市長さんは議会を解散できます。この2つの代表機関が、お互いに相手を代表機関としての選び直しをしろということを求めるような権限を持っているというのが、今の日本の地方自治制度の一番重要なチェックとバランスの仕組みなんです。この一方の基本的な権限を、市長が招集しないと本会議が開けないので議決できないのです。この状態というのはおかしいのではないかとということで、今の地方自治法では、まず知事さんに対して是正をするように指導をお願いすることしかできないわけですから、そういう手続きが行われて、けれども、これが招集されない。臨時会の招集を請求する権限は議会側にありますけれども、確信犯でもって招集しない人に請求しても、やっぱり招集しないわけです。で、副市長を、本来は副市長などの重要な人事は議会の承認を得るんですが。この議会の招集も、議会が開かれていなくて、特に緊急を要する場合で議会を招集する時間的な余裕がないことが明らかである場合にのみ、あるいは招集したけれど議会が集まらないとかですね、そういう議会が議決をしない、議会が成立しないような場合にのみ認められている、市長の権限でもって議会が議決すべきことを勝手に決めるっていう権限が実はあるんです、専決処分と申しますが。この専決処分を乱発いたしまして、議会の報酬を日当1万円にするという条例を、専決処分で市長が勝手に決めてしまいました。さらにこれは、日当1万円と申しますが、招集しないということは議会が開かれませんが、1万円を払う対象の仕事も行われないうことです。これは実は実体的な効果としては、この専決処分をしてこの条例が発効して以降は、議会の議員の報酬はゼロということになります。というようなことまで行われて、これがさすがにおかしいだろうということで市長のリコール運動が始まりまして、2週間ほどで有権者の過半数の署名が集まりました。しかし、市長さんがやろうとしていた改革に対する支持も、実は根強くありました。ここは地域経済が非常に厳しいところで、世帯平均年収が恐らく300万円台ぐらいの経済状況であります。ここで600万円台の平均報酬を支払われている市の職員、恐らく議員さん

の報酬も600万円台くらいじゃなかったかと思いますが、それに対して高すぎるということで。それに切り込もうとしたことに対して抵抗をしている既得権勢力ではないかという市民の批判もありまして、今度は議会に対するリコール署名も始まっています。

こういった中で、議会と市長の関係をどうすればいいか。政策方針の是非はいろいろな展開があると思います。しかし、実現手法については、これは議論の余地なくルール違反であろうかと思うんです。このルール違反に対して決着をつけられない現行法が、まあ、穴が開いていたということですね。ということありまして、今、急遽国の方では、来年の通常国会に向けて、議会の招集権をどうしたらいいか。それから議会が議決したけれどもちゃんと条例を発効させるためには、公布手続きというのがあるんですけども、これをしないということをして市長が行った場合どうするかとかですね。こういう、これまでの、地方自治法に書いてあることは普通だったら市長はやるだろうと。普通の市長はこれまで間違いなくやって来られたんですが、なぜかこの時期になって、普通でないことをおやりになる市長さんが登場されまして。公布しないというのは実は河村さんがおやりになったんですね。で、議会を招集しないというのは、阿久根市の竹原市長がおやりになりました。やらない市長が出てきたときに、どうにもならないということがわかりまして、これの法改正の検討を今、急いでやっているという状況です。これらの方々は正直に申しまして、普通の人々がやらないルール違反をやってしまう人たちですので、これですべてを議論してはいけないのだろうとも思います。みんながだれもルールを尊重しないだろうという前提でルールをつくり始めたら、ものすごくガチガチにかたいルールをつくらざるを得なくなって、それはそれで社会的にいろんな問題も引き起こすわけです。

実は一番、ある意味でいうと大きな爆弾を投げたのは、橋下大阪府知事なんです。あまり広く認識されていないんですが、先ほど申し上げました、解散と不信任のお互いのチェックの機能ですね、このバランスのとり方ですとか、議会と首長がお互いをチェックし合いながら、間違いなく自治体を運営していくための基本的な仕組みを、これまでどおりではなくて根本から変えようではないかという提案をされたのが、大阪の橋下府知事でありました。府議会との関係の中で、なかなか自分がこれがいいと思った政策が通らないもんですから、いら立ちが募っているということだと思います。議会の議員の中から、有力議員を副知事や、大阪府や都道府県の場合は部長さんの上に局長という方がいらっしゃいますが、この局長のポストに議員を在職のままで就いてもらって、そしてこの人たちで自分の内閣を構成しよう。総理大臣は各省の大臣を任命して、この大臣を通して行政を執行していくわけです。大阪府知事としては、副知事や各局の局長に

大阪府議会の有力議員を充てることによって、議会と知事が一体になって執行に責任が持てる体制をつくりたい、こういうふうになると何となくよく聞こえますね。知事と議会が総力を結集して大阪府を改革するんだ、これは一見よさそうに聞こえます。責任を持って議会にも、府の行政の執行に携わっていただきます。ここに問題があるのは、各大臣はいざとなれば、かつて郵政民営化の時に小泉首相がおやりになりましたけれども、その場で首を切れます。閣議において、郵政民営化についての閣議決定にノーという姿勢を示された大臣をその場で解職をされて、その場では自分が兼務という形だったと思いますけれども、それで閣議決定をして、あの郵政国会、それから郵政解散へというところへ行くわけですが。これはつまり、各省大臣、内閣の一員は行政の責任者の部下だということです。行政の執行に対して、大臣はもちろん責任を持って仕事をしていただかないと困ります。大阪府の副知事も局長も同じです。行政の執行に対して責任を持たない局長がいたら、これはもう局長ではありません。副知事も同様です。この人たちは皆さんもちろん大阪府知事の部下です。大阪府知事の部下が議会の中の有力議員でもあるという構造は、議会と知事との間のチェックとバランスの、この制度をうまく機能させることができるだろうかということでもあります。日本国憲法は、行政の長である地方公共団体の長、つまり知事や市町村長と、議会の議員はそれぞれ直接選挙で住民が選んだということを明記しております。この制度設計は、住民の意思を2つの代表機関に反映させて、この2つの代表のチェックとバランスで、間違いなく住民自治で自治体を運営していくんだという制度設計と理解されています。これをバランスを崩すような提案が今なされているわけですね。しかし一見、橋下さんの説明を聞くと、なんとなくそれもよさそうに聞こえるものですから、ここが非常に問題が多いところなんです。憲法の想定した民主主義というのは、一元的な権力にすべての権限が集中してしまうと、やはりそこからいろんな問題を生じやすい、そうなる、もし問題が生じたときに修正が効きにくいという問題がありますので、そのときにもちゃんとブレーキがかけられる、チェックが効くようにつくられているわけです。じゃあ首相と国会議員が首相のもとで内閣を構成していると、これはどうなのということもありますけれども、これは国会という機関があって、常に野党からの攻撃にさらされる中で内閣の一員であるメンバーは議会で答弁をし、いわば執行機関側を防御する立場にあるわけです。国会における多数党を中心にしてそうやって政権を運営するけれども、合議体である議会の場のチェックにさらすことによって、これのバランスを取りましょうというのが、議員内閣制の趣旨なんですけれども。しかし議員内閣制というのは、どちらかというと議会と行政権を一体化して集権化をする制度設計ですね。それに対して二元代表というのは、これを分け

ていく、集権化をさせない制度設計です。この点、国会についてはある程度集権的に運営する、そのかわりに衆議院での野党というのは、次の政権を担うことに向けて、いわば政権に対する有力なチェック役であり、代替の政策を効果的に示すことによって有権者を説得するという仕事を日々邁進しておられる、そういうグループですから、これによって十分にバランスはとれるだろうという制度設計です。それに対して首長と議会という機関と機関の間の緊張関係をつくってバランスを取ろうというのが、自治体の二元代表あるいは、アメリカの大統領制のような制度設計です。ここに議員内閣制の要素を持ち込むということは、2つの基本設計の違う制度を中途半端に合体させることにつながりかねないわけでありまして、こういうことがしかし、現在進行中の地方自治法の抜本改正の検討の中で、まだ選択肢の1つ、メニューとしては、検討対象になって現在も議論が続けられております。

右上のところに、政策の窓が開いたと書いてありますが、政策の窓というのは政治学の用語でありまして、政策というのはいつでも変えられる、いつでも新しいものが実現できるということでは現実にはありません。ある種のタイミングがそろったときに、何年かに1回いいチャンスが巡ってきたときに、大きい制度改正というのは一気に実現する。でもそのタイミングを逃してしまえば、またしばらくの間なかなか動かなくなる、こういう性質を持っています。こういうタイミングが合った状態、こういうのを政策の窓が開いたというふうに表現するのです。地方自治法についていいますと、60年に1回という、戦後地方自治法の制度ができて以来最初の、根底に立ち返った抜本改正が今、議題に上っているわけでありまして、二元代表制の、議会と市長村長や知事という2つの代表を並立させる制度設計を、大きく修正しようという検討になっております。現状にも確かに問題があるといえはるわけですが、それこそ竹原市長のような人が出てきたときに、自治体運営がある意味でいうと滞る、ある意味でいうと市長が暴走してもだれも何も出来なくなる、これはどうなんだということがございます。もう少し日常、普通の市長のもとでも、例えば先ほど申し上げました、議会報告会の予算を市長が予算査定で削ってきた場合に、その復活も修正もできない議会の権限で、果たして予算権限は十分なんですか。もちろん市長も想定していなかったような巨大な公共事業を、どこかの企業体の圧力もあってですね、議会が忽然と提案をして、行政的に実効性があるのかという検証を済まされていないのを、いきなり議会がつけるということがあっていいのか、これもまた大きな問題ではあります。それよりももっと小さい範囲でも、もっと個々の、もう少し細かく検討しても十分に是非の判断ができるようなタイプの政策課題についてでも、市長がやりたいと言ったことを最後やっぱりだめという権限は、議会に

はかなり強くあります。が、市長があきらめたものについて、それでもやるべきだと、市長がやりたいといったこちらをあきらめてでも、これを優先すべきだという選択が議会側にはできないということはどう評価するか。こういう観点から制度設計をもう一度見ていくようなことも今問われている。また今ならばその制度変更は実現する可能性を持っていると思うのですが、このチャンスを議会の側もしっかりとつかんでいかなくてはいけない。あるいはこれは議会だけの問題ではなく、住民の意思がどのように自治体の意思決定に反映されるか。例えば、いろいろな圧力あるいは国が都道府県知事を通して、どうしてもこの仕事を全国的に推進したいから、おたくの県の中でやれそうな市があったら何としてでも実行させてほしいというような働きかけがあり、かなり無理筋の事業でもですね、各市の市長さんに対してどうだっていうふうに、ぜひやってほしいという動きがある事業も時としてあるんですね。これに対して、実は行政のいろいろなしがらみの中にいらっしゃることもあって、行政機関だけではノーと言いきれない場合があります。こういうようなときに、例えば議会が、その事業をやるのが市民にとってどうなのかということをも市民と一緒に検討して、是非を判断する。この段階を持てるかどうかというのは大きな差になります。例えば小さな町村でも、都市下水道をやってほしいという圧力がいろんな過疎地の町村にかかった時期がございます。これを知事さんからというか、道府県からの圧力にしたがって、やむなく人口1万人くらいのところでも踏み切ってしまったということがあるんですけども、それくらいの財政力のところでこれをやった自治体は、今財政的には真っ赤です、大赤字です。ところが例えば、議会改革の中で全国の市町村の中でもトップ10に入るというような評価を受けている、北海道の、千代の富士の出身地で福島町というところがあるんです。これはもう10年くらい前、それを予算案の中に入れていたところまでできていたものを、やはり財政的に持続可能でないという判断で否決をいたしました。否決といいますか、これを減額修正をして、その事業には踏み切らないという選択をしました。ところが後になって聞いてみますと、これは町長さんとしても、厳しいな難しいなと思いつつも道庁も圧力をかけてくるということもあって、やはりここはやらざるを得ないかと考えて議会にまでは出したけれども、逆に言うと議会が修正というか削減してくれたおかげで、うちは議会が言うことを聞いてくれないもんですから申しわけないという申しわけが立った。で、これによって財政破綻から救われたということでもあります。こういう意味でいうと、首長と議会という2つの頭を持っているという、2つの判断力を持っているということは、自治体にとって非常にメリットでもあるわけです。そして、それぞれが住民の意見に十分に耳を傾けた上で、いいバランスをとって、いいかじ取りをしてくれるということは、

安心をして自治体経営を任せるためには非常に大事なポイントではないかと思うのです。こういったことを、恐らく議会内閣制は、かなり危うくするのではないかと、私は懸念をしております。そういったことを含めても、課題の解決をつけていくといいますが、制度でどうしていくということについては、恐らく長く見てここから先1年くらいの間で一気に進みます。ここにどうかかわっていくかということが問われるのですけれども、これは将来のうちのまちの議会、あるいはうちのまちの自治体にとって、市長と議会の関係はどうあるべきで、どんな議会を持っていることが市民にとって安心できるか、市民にとってメリットがあるかということを検証した上で、将来の議会のあり方を策定していくべき、そういう時期になっているんだと思います。

議会改革はなぜ動きだしたのか？（資料P7～11）

さて、ところでいわゆる先進議会と言われているところが、定評あるところで10、20最近出てきました。これは右下のスライドに出てくるような議会でありますけれども。どんな形で議会が各地で、一部の議会が動き出したのかということをご紹介したいと思います。

一番最初に議会基本条例を制定したのは、北海道夕張郡栗山町というまちでありました。これは合併できなかった自治体です。夕張市の西の隣り、夕張市役所まで車で30分もかからない距離にあります。しかし逆に、さらに西に進みますと1時間もかからずに千歳空港のターミナルまで行けてしまいます。西の方には北海道で一番元気な地、東隣りには北海道で一番厳しい地域。これがそこに挟まれた自治体で、西にウイングを広げながら合併をして自治体としての将来の財政基盤を固めたいという構想が、平成の合併の初期にありました。これは栗山町から見ると、ある意味いいお話なんです。栗山よりもっと札幌に近い自治体から見ますと、厳しい地域、山間地に近いところから貧乏な自治体がおぶさってこようとしている、こういうふうに見えるわけでありました。札幌寄りの自治体4町の合併構想がありましたが、結論から申し上げますと、より札幌寄りの2つからひじ鉄を食らいまして、合併が流れました。ひじ鉄を食らった2町のうち、その栗山のすぐ南側にある由仁町というところは、自治体病院の大赤字を抱えておりました。ここは去年の秋から早期健全化団体に入っております。財政再生団体という一番深刻な破綻をしているのが夕張で、その次の、もう早めに再生に向けて、健全化に向けて努力しないとだめというのが今数十ございますけれども、夕張が最悪の1つで、そこからその手前が数十あるわけですが、その数十のうちの1つが隣町なんです。この状況

の中で財政的な生き残りをかけて、議会も真剣な議論をしなければいけないということで、中長期財政問題検討委員会というところの検討を議員の皆さんが着手されたのがスタートでした。ところが、道庁出身の元行政マンを町長にして、道庁との太いパイプによって補助事業などをもってきて、町内にいろいろな施設を投資していく。これが町の発展である、というのがそれ以前の栗山町の行政の活力、行政の実力だというふうに認識されておりました。補助事業でこんな箱物ができますよと言うと、町民の皆さんも、ああ、あの町長の手柄だと、こう考えたわけですね。ところが、これは人口がまだ増加していった、税収が増える趨勢にあるときは、まだそれでも何とかなるわけですけども。夕張郡ですから人口減はもうとっくに始まっております。栗山町はピーク人口が2万人ですが、今1万4千人を割ったところですよ。3割既に減っているわけです。ここで新しい箱ものに投資すると何が起るかというと、公共施設をつくれればランニングコストがかかります。なかった公共施設がふえれば、経常的に普通に行政を運営していくためにかかる基本的なコストが、じわじわと上がっていくわけです。ここに回るお金がふえていくと、新しい投資、政策的に重要なことに回すお金が捻出できなくなります。いつの間にか、普段やるべきことをやっているだけ、手持ちの公共施設を運営しているだけで赤字ぎりぎりまでできてしまって、政策的な手段を全く打てない財政がやってくるわけでありまして。こういうことを起こさないためには、補助金をとってきて何か新しいことができればそれが行政の力だという評価基準を、町民の皆さんにも変えてもらわないといけないということで、議会と町民の対話の場をつくらなければいけないということで、議会報告会というのをおやりになりました。こういったところを通して、議会は町民と一体になって政策提言をし、行政経営を考え、総合計画を一緒につくっていく、このような議会へと発展していったわけです。これが、全国でも最も有名な議会基本条例を生み出すことになりました。

合併できなかつたのが栗山町なんですけど、できたところでは、やはり新しい自治体をつくっていくということが、議会を改革していく1つの原動力になっております。三重県の伊賀市は、市議会として最初に議会基本条例を制定いたしました。ここでは忍者の里伊賀上野という中心地に、周辺の鈴鹿山地に連なっている山合いの町々が合併をされて、地域の発展ということと、大きな市をつくることによる財政基盤の両面を追求しようということですよ。合併をした元の町村には地域自治区をしっかりとつくり、その地域自治区を通して各地域がいわば寂れないようにするための、いろいろな行政的なチャンネルが整えられています。これによって逆に言いますと、それらの地域から選出されている議員の皆さんは、ある意味でいうと地区代表として、この地区を何とかしなけ

ればという要望を市政につなぐ仕事は、もう地域自治区の側が分担をして十分に機能するようになったんで、新しい1つになった市をどう建設するかという、市域全体のことの政策に専念すればいいですよという立場に変わってしまったんです。ところがそれ以前の町村だった時期には、その町村の中のさらに細かい地区ごとに、地区の利益を代弁する地区代表としての議員さんがいらっしゃるという構造がかつてはありました。全体で60人、70人議員がいたところが、合併後は1つになった自治体の中で20数人の議員でやっていく。10数万の人口で20数人の議員でやっていくことになり、そこでは地域社会と議員の関係が根底から変わってしまったわけです。じゃあ新しい広域的に1つの自治体ができ、その自治体の全体としての政策決定をどうやればいいんだろうかということ、議員の皆さんが全体で議論していく、そういう議会づくりが始まったわけでありまして。同じようなことが、これは6町合併で、6つの町の対等合併でつくり上げられました京丹後市、あるいは会津若松という中心市に、北会津町ですとかいくつかの町が合併された現在の会津若松市などでも、合併後の自治体建設のための熱心な議会活動が、現在の議会の改革へと結びついております。

また、知事や市町村長が議会との対応の仕方を変えてこられると、議会はそれに対応して変わらざるを得ないという部分も出てまいります。かつて90年代半ばに、三重県に北川正恭（きたがわ まさやす）という知事が誕生いたしました。それ以前は国会議員をされていた、今は早稲田大学の方でローカルマニフェストの提唱者として有名ですけれども、この方が知事に着任されて最初おやりになったことの1つは、県会議員さんが行政職員に会いに来られた、コミュニケーションをとった場合には、すべて文書を起案してどんな内容の要件だったかということ記録にとどめて、ファイリングをしてください。これはつまり、知事の部下である行政職員に対して、文書管理のルールを新しくつくってこんなふうに文書をつくってくださいねということですから、知事の決裁でできる、行政の内部の文書管理のルールつくりの話なんです。ところがこれは、県議会と県の行政との関係を、ある意味で根底から大きく変える効果を持ちました。これこれの事業が何か滞っているみたいなんだけれども、地域の住民の方々はどうなっているんだろうと心配になってきている、現状についてわかる資料を出してほしい、という接触が県会議員さんからあった。これが表にされる。何の問題もないですね。地区の政策課題について調査をしているということですから、この県会議員さんはちゃんと仕事しているなということはいくつかわかります。こういう方はいいのですが、教育委員会事務局に行って、今度うちの支持者の何とかさんというところの息子さんが県の教員試験を受けるんだけれども、まあ一つよろしくと。まあ一つよろしく程度にしか言わないのが、今

は流儀だと思いますが、これが表に出るといのは相当な、議員さんにとってみると厳しい情勢になりうるわけですね。ということもあって、だから接触しに行かれなくなるわけです。結果どうなったかという、4年後にはベテランの議員さんが大挙して退職というか、もう引退をされました。こんな県議会はやってられない、というセリフを残された方もいらしたそうです。これで入れかわった新しい議員の皆さんが、これでやってられないではなくて、この知事からの挑戦を受けて立って、政策論議の場で県議会としての主張を通していけるように進化しなければ、県議会は知事の前にもう沈没だと、敗北になっちゃうぞということで、議会改革に熱心に取り組まれるようになりました。この時に鼻っ柱の強い若造というふうに評価されていた、二元代表制の中の議会のあり方についての検討委員会の委員長をされた方が、今は県議会議長をやっておられて、全国都道府県議会議長会の副会長なんです。この方が今、橋下知事に真正面から議論を挑んで、議会内閣制をやった方がいいのか、やらない方がいいのかということで論陣を張っておられます。こういう方を生んだのも、15年くらい前の北川知事時代の初期の功績なんですね。

名古屋市も一石を投じました。いささか乱暴な展開が過ぎる感もありますが、こういう場ですから率直に申し上げますと、議会というのは格式があればあるほど、大体身動きがとれません。古いものをそのまま引きずります。戦前の5大市の議会というのは、そういう意味ではがんじがらめの場所でありまして、名古屋市議会というのは30年前、50年前とたいして変わっていません。この変わらなかった名古屋市議会、というか市議会と呼んだらそれだけで怒るんです。戦前の5大市は戦前からあった市会、議という文字が入りません。例えばこの近辺ですと、横浜の関内に行かれまして、横浜市庁舎に行かれまして、横浜市会という看板が出ております。戦前から続く、建物は戦前のものではなかったかと思いますが、この伝統を引いております。もちろん伝統にプライドを持って、一生懸命議会活動をやっていることはいいことなんです。先例にがんじがらめになって、やったことがないことはできない。やったことがないことにチャレンジをしなければ、新しい政策課題に対応できないと思うのですが、やったことがない、先例のないことはしてはならないというような運用になりがちなのが、伝統ある古い格式ある議会の、ある意味で副作用といいますが、宿命といいますが、そういう問題点なんです。これが一気に動きました、市議会の常任委員会で定例会ごとに、各常任委員会7人ずつ、市民は自由に演説してもらおうと、これをやっている議会はさすがに1,700の中で多くはありません、というか知っている限りでは1つです。もうちょっとフォーマルに、請願を出された方を参考人として招致して、参考人としてそ

の請願を採択するかどうかの審査の際に意見を述べてもらう。これをやっている議会は最近だんだんふえてまいりました。3分の1くらいの議会がやるようになってきたかと思います。こういうようなフォーマルな制度をうまく使って取り組んでいくというところまでは、今議会の3分の1ですから、それなりにやりやすいんです。が、もうとにかく常任委員会に出てきて演説、これは議会の委員会の議事のどこにあたるのといっても、よくわからないけど、とにかく条例に書いたからやる。こういうことは私は嫌いではありません。そういうことを思い切ってやったほうが、議会は活性化するんでいいと思うんですが、5大市の議会がこれに踏み切るとするのはよほどのことです。こういうものに一番縁遠いと思われていた議会が、あの市長が出てくるとそう動かざるを得なくなるということは、一面けがの功名だと思います。

こういったことが動きながら出てきた議会改革なんですが、さらにもう1つ、春日部でも過去出されたことがあって、この春にも定数削減があったと伺いましたが、定数と報酬の削減について、市民からのいろいろな要望が出る場合がございます。これは財政の厳しい折、また行政の人員削減も進んでいるということを考え合わせると、それが出てくるのも確かに背景としては理解できないところもないのですが。他方で、議会には常任委員会という委員会があって、政策の実質審査はほぼそこで行われます。委員会をいくつ持つかというのは、それぞれの委員会がいろいろな行政分野を、どれくらいの幅で専門的に絞り込んでいって議論するかということに直結します。町村議会ですと、2つくらいしか定数が少ないから持てない。しかし何十万という規模の中堅規模の都市の幅広い政策を、それなりに掘り下げて議論しようとするのとどれくらい欲しいんだろうか。かなり大規模な議会でいうと、6つくらい常任委員会を持つということもあるわけです。市の部長さんの数、何人ですかと、そういうことを考えるとそれもうなずける場所ですね。なんですけれども、おおむね市議会レベルではだいたい4つくらいが標準的かと思います。4つというのは、私は正直言って、かなり一人の議員が専門特化していくにはちょっと幅の広すぎる委員会も出てきてしまうという、それくらいの数だと思うんですが。この4つの委員会で掘り下げた議論をやると思うと、どれくらいの人数の議員が欲しいんだろうか。おおむね党派ごとに比例配分をしていくという委員の選出方法というか、調整の方法をやります。各委員会が、それこそ大会派2つだけの委員によって占められてしまって、それ以外の少数意見が全く入らないということでは、やはりなかなかバランスというか、いい論点は出てきません。といっても、議会全体で1人しかいない人の意見は、さすがに1つの常任委員会にしか入らないと思います。が、ある程度の少数党派の部分まで、あるいは社会の中には一定数存在する、あるグループの考

え方を委員会審議に反映しようと思うと、あまり議員の人数を絞り込んでいきますと、このところが落ちていくわけであります。このような観点に立つと、議員というのは何人くらい欲しいんだろうか。会津若松市議会はベストは33だという人数をもって、先週1週間かけて市内の各地区15カ所をまわって、市民との意見交換会をなされました。16、7万の都市ですけれども、そこで33人は多いだろうという意見が、確かに市民の中には多いわけですけれども。なぜかというと、委員長以外の委員が基本的には議論をしていくわけですから、基本的には最後に賛否同数になった時に、自分の賛否で最終的に委員会の意思決定をするという場では自分の意見は出しますが、基本的には議事進行役です。とすれば、議事に参加をするのは委員会の委員の人数マイナス1。会津若松市議会では主要会派6つと、1人会派がいくつかございます。最低で6、できれば7人の委員会の実質審査のメンバー、プラス委員長の欲しい、なのでベストでいうと各常任委員会8名、4常任委員会で構成されていて、議長が個々の常任委員会には入らないという、そういう運用ルールになっておりますので、四、八、三十二プラス1の、33がベストであるというのが、会津若松市議会の理想的なモデルによる議員数なんです。ただし1人分妥協しましょうと、各常任委員会、4人減らして29人というのが、最大限妥協した人数ですと、こういうことで報告をされました。現員が30名です。こういうような実質的に議会の活動に根ざして、なぜ何人必要なのかという議論を組み立てていくようなことも、今問われているわけです。単にこれまで何人できた。法定の上限が人口段階でいうと何人で、それに対して今1割減だから、じゃあ20%減まで行きましょうとか、いや15%減です、ということだけを議論していたのでは、議会ってというのは何をする、どんな仕事をするために議会があるのかということが、どこかへ飛んでしまうということにもなりかねません。こういう議論を、定数や報酬について議論をし始めると、議員とは何者であり、議会とは何をする場だということらを議論しなければいけないということで、議会改革が動くということでございます。

さて、こういうような議会が動きつつ、自治体には分権化の流れの中で自己決定が求められ、自己決定に付随するのが、自己責任であります。財政的に弱いところ、小さなところも、国がいわば護送船団のような形で、確実に守ってくれる、保障してくれるという時代は、三位一体の改革のころに明確に終わったと思います。小規模な自治体に対する手厚い財政的なサポートは、三位一体の中で大幅に削られました。地方交付税交付金という財政力のない自治体に、それでも自治体としてやるべき仕事を確実にできる財政基盤を保障するために、本来存在している財政調整の仕組みも大幅に規模としては縮

小し、また、国の税収が足りないものですから、足りない分については、臨時財政対策債と申しますけれども、かわりに自治体で借金をしておいて、後で返す分は国が面倒をみるからという、一応お約束はあるのですけれども、面倒をみる分はこの計算に入っていますけれども、全体としては見直して、交付税は減らすからねということが、将来十分あり得るのではないかと私はにらんでいます。つまり、実態としては、総額をやらせたけれども、面倒だけはみたという理屈はつくけれども、実際上は臨時財政対策債の返済、本来交付税でくるはずだった額のうち、一部は交付税の税収は少ないから、もう自治体側で一時借りておいてねと言って、後でこれは、はしごが外れるリスクは大変大きいと思います。

こういう状況の中で、財政運営を含めて、自治体経営を責任を持ってやらなければいけない。この時代です。すべての事業をこれまでどおりにやり続けるということは、もはや不可能です。やり続けるのであれば、大変厳しい選択ですけれども、負担増も考えなければいけないでしょう。負担増を選択できない、あるいは市民が支持しないのであれば、それにかわって、これからさらに少子高齢化で民生費は義務的に膨らみますので、それをカバーするだけ、スクラップする事業を選ばなければいけません。実効性がなくて、誰も喜んでいないのに、形の上だけで続いてしまった事業というものは、皆無ではないかもしれませんが、不幸にして若干残っている、見落としはあるかもしれませんが、自治体の仕事、漠然と本当に全部きっちり役に立っているのかという視点でチェックされる、事業仕分けがはやるのもそれがあるからです。国の事業仕分けでもわかりますのは、確かに行政の説明が下手くそであったり、納得がちょっといかないうような説明にとりあえずなってしまうていたりするのですが、掘り下げてよく調べると、それは根拠がなかったり、効果がなかったりするよりは、そういうことを深く理解した上で、ちゃんと説明できない職員であったりするという問題であって、本当にスパッと切れる事業はそう多くはないです。多くはないのですが、削らないともたないです。ということは、泣く泣く削るという作業を、これから自治体はやらないと自治体経営はもたない。泣く泣く削るか、泣く泣く負担を増やすのかどっちかです。これは嫌われ者の選択です。これは大手を挙げて賛成という納得は誰もしない政策決定です。嫌だけれども、不満も残るけれども、でも将来を考えると仕方がないと嫌々納得するという意味での納得をしなければ、自治体経営が続かない時代が今、来ているんだと思います。

これを市民も嫌だけれども、しょうがないと納得できる意思決定を自治体ができるか。しているか。これが問われています。これをやるべく行政側はいろいろな努力を始められていると思います。市民参加で都合の悪い情報を市民の皆さんに共有していた

だきながら、でもやらざるを得ないとしたら、どのようにやるのが一番それでも納得ができるでしょうか。こういう議論をここまで議論をして、これだけ論点を出し尽くして、そのあげく何対何なんだから仕方がないよねと言える意思決定というのは、本来議会という合議体、いろんな意見の持ち主がいる代表機関で、それぞれの見解を本気でその議論の場に出して、そこで最終的に決着をつけていくまで議論を尽くした上で判断をしたからこそ、議会がそこまでもんで、そこまで情報をとった上で、最終的にはこれがやむを得ない選択にまでなったのだから、それはそういうものかと納得できるような機関であることが、今、議会にも期待されています。ところが、実際の議会の姿、地元の議員の姿は比較的目に入りやすいのだと思います。自分の身近にいる議員さん。支持をしている議員さん。こういった人たちの顔や、あるいは、出勤途上で駅前によく議会報告を配っていたり、演説をしていたりする人の顔。今、市議会では雨の日も風の日も駅頭に立つというのは、当選するための一番鉄則だという声もあるくらいであります。しかし、議員の顔は見えるかもしれませんが、議会の顔というものは、あるいは議会という組織の姿というものは伝わっているのでしょうか。恐らく議員の皆さんがイメージされているほどは、一般の方には伝わっていないというのが現実ではないかと思います。市民が参加できる場として、市民が念頭にパッと浮かぶのは、なんといっても行政であります。公募で市民委員会ができるらしいよ。じゃあ、ちょっとそこに出て行って、土曜日にワークショップがあるから、それに参加をして、市の今の課題を見てみよう。あるいは、これをやりたいとか、やってほしいと思うのだけれども、それを持って行ってみる。こういうチャンスは例えば、議会に請願を出しても、いいわけなんです。あるいは議会がいろんな議案を審査するとき、公聴会であるとか、参考人制度とかを活発に使われていけば、そこへ行って、今度は公聴会で公述人の公募があるから、こういうことを言いたい、公募してみようということになるわけですが、特にこの公聴会という制度はほとんどの議会で、全くといっていいくらい使っていない。手続きが面倒といいますか、重すぎるというのがありまして、これをもう少し簡便にやろうとすれば、実は、参考人という仕組みを使えばできるわけなんですけれども、これが、なかなか活発にというほどは使われていないというのが現状であります。地元の議員に困りごとを相談する以外の議会の使い方があるんだということを、市民の皆さんにもっと周知していくような議会の活動が期待されているのではないのでしょうか。

議会改革の先進事例が切り拓いてきたもの（資料P12～16）

財政破綻をとめられなかった議会が、北海道の夕張市にありました。自治体の経営をそれを横目で眺めながら、確保できる議会をつくろうと決意をしたところに、議会基本条例第1号が栗山町で生まれました。多数会派が賛成しているから原案どおり可決、もう結論が見えたよねということで、後は、もちろん少数派の少数意見を表明する権利はもちろんあるから、少数会派の人に議場では反対討論とか意見を述べてもらって、あるいは質疑でも追及したいことがあったらどんどんやってもらって、でも一定の時間内には結論を出さなければいけないので、制限時間が来たからここで審議は終了して、粛々と原案どおり可決しましょう。議会でもま見られる姿であります。問題は可決した議案の内容に対する責任は、可決した議会にももちろんあるということです。もちろん、それは結果において、いい結果が出れば、それで責任を果たされるといえばいいのですが、なぜ、それでいいと判断したのかという説明を市民としては求めたいと思います。ところが、議会の公式の議事録を読むと、可決された議案についてなんだけれども、なぜ、可決するのが望ましいのかという論拠はどうも十分にその議事録の中には出てこない。だめじゃないかという議論はいっぱい出てきているんだけれども、賛成というか、これでいいんだというのは、一応、なんかちょっと出てくるんだけれども、それだけで終わっていて、ちゃんと反論をしていないじゃないかと思うのに、なぜか結論は賛成多数と認め原案どおり可決いたします。これでは、もやもや残るわけです、議事録を読んでも。なんで賛成という決断を議会全体ではしたのか、それだけ賛成だという議員が多かったんだしたら、その賛成の論拠はなんでこんなにあんなに載っていないの。時間の節約という、わかりきったことに時間を使いたくないという気分もわからなくはないのですが、とはいえ、ポイントは押さえていただかないと。なかなか特に議会の仕事の結果というのは、何よりも議決結果という結論はもちろんですが、議決のプロセスこそは、議会の合議体であることの生命線ですから、結論だけあればいいのであれば、有能な首長が大所高所から判断していい判断をしていけばいいということにもなるわけあります。

議会は多様であって、いろいろな議案に対してのいろんな観点があって、いろんな論点を出し尽くして、本気で議論しているから、スリリングでもある。論点も段々はつきりし、そして聞いている者は、自分がどっちの味方だろうかなということが、理屈というよりは聞いているうちに、なんとなくも納得をもって、私はこっちの議員が言っていることがすっきりする。こっちの人が言っている主張の筋に共感するとか、そういうようなことが初めて出てくるのではないかと思うのです。行政の提案説明文書、議会に出

てくる議案説明資料、これを市民に、市民としてもそういうものを読める機会を確保するということがいいことなんですけれども、何十万人ものみんながこういうのを読んで、それぞれが冷静に判断してというのを、市民に直接全部求めますか。そうではないでしょう。選挙で選んだ我々の代表を議会に送り出しているのは、議員さんにそれをやってほしいからと市民としては言いたいわけですね。じゃあ、それをどのようにやってくれましたかというのを、いちいち自分で元の資料は読むのは大変だし、専門用語でいろいろ書いてあるし、自治体の専門用語というのは身近な仕事なのに、市民にとって決してわかりやすくはないし、それを議員がかわりに論点を指摘し、わかりやすく、口頭のスリリングな議論の中で、それをはっきりさせているからこそ、議会が持っている意義があるわけでありまして。そして、その議事を見ていることによって、俺はこっちの見解に反対、こっちに賛成というような意見が市民の世論として浮かび上がってくる。このように改めて耳を傾けつつ、議会として最終決断が出てくれば、これはまさに議会というのは市民の意思決定になる場なんだということが実感されてくるわけでありまして。

こういうような改革をどのように実現してきたかということ、時間が限られてまいりましたので、少し、概要のポイントを押さえながら、進んでまいりたいと思います。北海道栗山町については、スライドの13、14、15、16ぐらいに、大分内容的には申し上げたつもりです。議会が市民の中に入ってきて、いろんな報告をする財政状況、自治体経営の現実、これをやっているうちに、ものすごい負担だということがわかってきます。議員というのはそれぞれ議決している議案について、普段は質問を出して、疑問をただすということをおやりになっています。質疑ですね。これを行って、この議案、こういう提案の趣旨はなんであって、効果は何が見込めて、費用については賄えるのか。あるいは他の手段でもっといいのはないのか。こういったことを質疑の中で明らかにしていって、確かにこれが、現在では一番いい選択肢だなと納得できれば、それで議決をする。議決をした結果、こういう政策をやりますよという説明になった途端、その政策をやったときに財政はもつんですか、副作用はないのですか、もっといい手段ってないの、こういったことに対して説明をする役回りは、議会にも回ってくるわけです。

議決をして、決めたからには、その説明ができないようでは、説明の責任が果たせない。でも、すべての議案について、誰から問われるかわからない。これに議員がすべて説明できるようにするというのは、ものすごい勉強が必要になります。結果として、栗山の議員さんは脳に汗をかいたとだれかがおっしゃったのですけれども、必死になって、ねじり鉢巻きで勉強しながら、これを頑張っつてやりつつ、条例にでも書いて、ルールにして定着しておかないと、将来4年ごとに改選されて議員は入れ替わりますから、

将来の議員が続けてくれる保障はないよねということで、条例を作られた。改革の成果を、あるいはこんなふうな議会活動をするんだという決意を条例の制度として、いわば固めることによって、将来の世代の議会に着実に受け継ごうというのが、議会基本条例をつくった一番直接的な理由だったそうです。

この基本条例、つくり上げてみると、ある意味議会として、1つは住民の意思決定機関として、参政権というのは、一番は投票権です。議員を選び出し、また、市町村長を選び出すために投票がある。人を選ぶ参政権。次に、自分も参画しようと思ったならば、選挙に立候補する参政権、被選挙権ですね。自分が当時者として、代表の一員になって、活動しよう、この権利が20歳以上の成人男女に開かれている。もう1つあると思うのです。代表機関の活動に関与できる権利というのが、代表を選んでしまったら、後は任せっきり、一切関与できないということはありませんよね。だからこそ、地方自治法にも、参考人とか公聴会という制度があるわけですから。これは代表機関の活動に参画をする関与する権利という意味での参政権があるのではないかと私は考えます。この参政権はしかし、法律にはあまり具体的には書いてございません。あえていえば、もうこの人たちではだめだと解職をするリコールです。こんな条例を審議して決めてくださいという議会に対して、条例案を提出できる市民による条例の改廃制定の直接請求。議会の条例に関する議案を市民が直接出せるのです。ということは、今挙げたようなもののほどフォーマルではない形で、しかし議会の日常の審議の中に市民の意見をよりきめ細かく反映させるための仕組みというものが有り得るだろうと。これを普段から市民と意見交換をするとか、市民意見を政策提案として受けとめて、これまで以上に積極的に参考人として議会の場に来ていただくとか、こういったようなさまざまな議会の運営の方式の中で、参政権を実質化するための手立てを考える。これはつまり主権者である住民に対する参政権の保障の手段を、より豊富にするという意味を持っていて、権利を保障するというのが、法形式の中でいうと条例という法形式がふさわしいでしょうということでもあります。

それから、私たちのまちの議会はこんな議会ですという宣言をしているという意味もあります。議会とはこんな活動をして住民の皆さんのために、こんな成果を出していくために仕事をするのですということを宣言している。これは議会のマニフェストという表現を栗山町では使っておられます。あるいは別な言い方をすれば、議会のミッションを宣言している。議会はこんな使命を背負って住民のために仕事をしますというミッション宣言だったという言い方もできるかと思います。そして、議会としての活動成果というか、議会活動の望ましいあり方をルールとして次の世代の議会に引き継ぐための法

形式の重み。この3つの観点からやはり、申し合わせとか、先例ということではなくて、もっと確かな形で議会はこんなミッションを、このような権利を住民に保障しながら果たしていきます。それを次の世代の議会にも引き継ぎますという形で、基本条例に確定をしていくということが望まれるということではないかと思えます。

議会基本条例という条例は、地方自治法に定めがありません。ですので、一時期総務省では、議会基本条例を、それは会議の運営の仕方に触れた部分が当然議会の条例ですから出てくるんですが、議会の会議の持ち方については会議規則で書きなさいと地方自治法で書いているのに、なんで会議規則ではない、条例という形をとるのですか。総務省もお役所ですから、言い方は丁寧ですけども、私が翻訳をしますと、地方自治法にないことを、なんであなたたちは勝手にやっているのか、やめなさいと言わんばかりの圧力をかけてきたということです。それに対して、その後、しかし、続々と議会基本条例が広がり。また、地方自治法に書いていないことはやってはいけないということでは、実は、議会というのは会議の運営の仕方については、こういうことについては3分の2以上ですよ、これは過半数ですよ、そういうことは細かいのですけれども、議事の進め方についていうと、実は皆目ないのです。どういう会議を開いて、どんな議論をするのかということについては、非常に手薄ですから。そういうことをどんな会議をつくって、どういうふうにやっていきますか、地方自治法にあるような種類の会議だけで済むのですかということについては、自治法よりも、議会の現実に合わせて、議会の現場というのは、ここにいる皆さんが一番ご存知なので、議会ごとに自己決定して、自分たちの組織を自分で設計していけばいいのだ。こういう考え方をやっていって、定着というのは早いかもしれませんが、総務省のある意味では、180度態度を変えようということになります。

昨年6月に提出された第29次地方制度調査会。総務省の中ではないのですけれども、地方自治法を改正する場合には、必ず開かれる審議会であります。国の法律に基づく、審議会で、ここでこの太字にしましたけれども、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り組みが進められることが期待される。議会基本条例を定めて、自主的な改革を取り組んでいくことが議会改革の基本で、それが期待されるのだということを、地方自治法改正を検討する地方制度調査会という国の公式の審議会が答申した。ここまで、国の側も地方自治法に書いていないことは想定外だからだめという方針から、自主的に条例を定めて改革をどうぞ進めてください。それが議会改革の本筋ですということを公式

に述べられるように変わったわけでありませぬ。

議会基本条例は何を定めているのか（資料P17～28）

では、先進の議会基本条例はどんなことを決めているのか。例えば、議会のミッションであります。栗山町の議会基本条例の前文には、自由活発な討議を通して、これら論点、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であるところ書かれています。合議体の中で、自由活発な討議をすることによって、論点や争点がはっきりする。これを公開の議会の議論の中で行うことによって、市民に対してこれを発見、公開することが議会の第一の使命だ。これは個々の議員活動を、もちろん個々の議員の議事における発言をしっかりといただかないと、これは出てこないわけですがけれども、一人だけ頑張っても、相手がいないとできないわけだ。あるいは、議会の議事の中にそういういい議論をする土俵が設定されないとできません。議会の合議体としての、合議体全体としての機能が十分に発揮されることが期待されるんだということが、ここではっきりとしてまいります。同時に、これをどこまでちゃんとできたかという検証の場が実は議会報告会です。議会報告会というのは、個々の議員が私はこれに反対だった、これに賛成だったということを報告するのではなく、議会はこのように審議した結果、こういう結論を出しましたということを説明、報告をするものです。議論がかみ合わず、でも数の上で原案どおり可決が賛成多数だったから、これで決着がついたんですよということだと、この政策にこんな問題があると思うんだけれども、これは議会としてはどんなふうに議論をした上で、どんなふうに判断をしたんでしょうかと、市民から説明を求める質問が出た途端に、議論が尽くされていないと、議会としての報告では立ち往生するわけだ。

私はこう思いますよと、個人としての議員の意見を述べることは、多くの議員さんができるかもしれませんが、議会の場で議論をしていなければ、組織として議論しなかったことを、報告はできませんから。私はこう思いますけれども、議会の審議ではその論点は出ていましてたと報告せざるを得なくなります。なんだ議会は責任を持って議論をしたといえないではないか。こういう批判を市民の方から受けたときに、これは持ちこたえることができなくなるわけだ。つまり論点、争点を発見、公開した上で、議論を尽して決めたということを説明しきれぬ議会活動であるかどうかということは、議会報告会の場に行くと、いかにそれが議会として必要なことであるかということが実感されるようになります。これをやろうとしているのが、あるいは既に着手されているの

が、栗山町、あるいは、会津若松市議会、京丹後市議会等々の取り組みであります。議会報告会、今述べたようなことで、こと細かくご説明をすることは省略させていただきますが、ここまでの中で、議会のミッションとして、説明をしたようなことを、スライドには書かせていただきました。

また、議会に対する請願、陳情などを政策提案として受けとめて、説明機会を保障すること。公聴会、参考人など、地方自治法にも定めのある議会活動のさまざまな審議方式を積極的に活用すること。そして、議案ごとに、市民と議員の意見交換の場を多様に設定をして、いろいろな地域で、いろいろな課題ごとの議論をする当事者と意見交換をするということをやっていくということが、議会の活動としては議会の力になってまいります。

それから、議会が議決する事件を、これは議決事項のことを議決事件と申しますが、議会の議決事項の拡大というのは、多くの議会で行われています。総合計画の市町村では基本構想だけが、これまで議会の、法律に基づく議決事項でありました。これを条例に基づいて、基本計画まで議会で審議、議決をするという、こういう拡大をしている議会がふえてきているわけです。既に都道府県議会では、47のうち、30に近い議会が基本計画までを議決する条例をつくられています。これまで基本構想という、ある意味では抽象的なビジョンのところを審議していたところが、基本計画になりますと、どんな事業をやるかという事業の構成までを審議の対象とすることになります。そして、現在多くの自治体では、総合計画の策定過程は市民参加で行われています。市民参加で練り上げられてきた議案に対して、市民参加の結論が出た後から議会で改めて審議をし、修正を場合によってかけるということが、現実的であろうか、生産的であろうかということをお問われてまいります。とすると、市民参加の検討が進行するのと、平行して、議会としても議論を行いながら、節目節目で市民参加の検討状況と意見交換を重ねながら議会としての見解をまとめ、場合によっては、議会が議決をして全会一致をもって、これだけの情報といいますか、これだけのことについては基本計画の原案に盛り込むべきではないか、というようなことを提起していくようなこともあっていいのではないかと私は考えます。そういうことを通して、議員間で議論をし、あるいは議会が他の自治体も含めて、総合計画を調査検討し、我がまちにはこれがあって、こうあるべきだと考えたことを議会案としてとりまとめ、それを市長とも、あるいは住民参加の機関ともおおいに議論をしながら、最終的に総合計画を練り上げていくようなことが、基本計画までを仮に議決するとすれば、期待される議会による総合計画への関与の仕方ではないかと思うのです。

こういったようなことを議会がやる場になれば、市民参加は市長に対しての市民参加であるということを、これまで普通にイメージするとそういうことでしかなかったわけですが、市民は自治体に対して、2本のチャンネルがある。一方がうまく機能しないことがあるかもしれないけれども、2本合わせて使うことによって、そのチャンネルが、時として機能しない場合、全体としてはやはり自治体に対して、市民の声を出せるチャンネルを確保できるのだということは、非常に大きな要素ではないかと思います。

栗山町の今年の2月に行われた報告会の場で、ここに私も傍聴に参加させていただいたのですが、隣町の議員さんが傍聴に来られていました。隣町でも議会報告会を始めようと思うので、どういう実態か傍聴させていただこう、勉強にきましたということだったのですが。栗山町では町長もそういう議会の活動が一方でありますから、地区懇談会を開いて、行政からのいろいろな町政の課題についての説明をする場を設けていらっしゃる。時として、議会の説明するニュアンスと町長の説明するニュアンスがかなり大きくかけ離れることがございます。隣町から見ていると、町長と議会が別々の報告を持って、町民の前に報告にやってくる。混乱しないのですか。これをどういうふうに整理して受けとめていらっしゃるでしょうか。町民の方にぜひお答えを聞きたいのですという質問がなされました。これは難しい質問が出たな。しかも、町民の方にお答えいただきたい。一般の聴衆に聞くのですから、これはどうなるのかと置いていたら、複数の手がパッと挙がるのです、町民の方から。ある方が指名されたら、開口一番、私たちの地方自治の仕組みというのは、二元代表制という仕組みになっています。二元代表制という言葉はそんなにこなれた言葉ではなくて、一般の町民の方からそれが開口一番に出るのはさすがに衝撃でした。栗山の議員さんも、エッてこの瞬間にのけぞっていられるのがわかりました。その後、どうするかといいますと、2つの選挙、町長選挙、町議会議員の選挙で、2つの代表機関を別々に選んで、別々の役割を背負ってもらっているんだ。役割が違えば、目の付けどころが違うのは当たり前で、違う観点からの報告があったものを、総合して評価ができるのが住民としては大変幸せだと思います。すごいなと思いましたけれども。この幸せだと実感させる報告を議会がやっていることがまずすごい。それに加えて、それを評価できる町民の方がいらっしゃる。これは正直、かなわないと思いました。

私は所沢に住んでいて、議会基本条例の制定のお手伝いを一昨年から昨年にかけてやりました。それなりに活性化していると思いますが、これを言ってくれる市民がいるかなというのはちょっと、まだまだなかなか厳しいと思いました。ただ、これはある意味では議会の改革の目指すべき姿がここに表れていたかなと思います。こんなことを言っ

ていますけれども、栗山町以外ではなかなか難しいところがあります。議員というのは、ある意味では意見が割れなければ、議会の存在意義はないのです。全員一致だったら一人と同じです。色々な意見が多様に反映されているから、議会でいい議論ができるはずなんですけれども。でも、まとめきった上で、市民の納得のいく結論を出してくれないと困るわけですが、いつもいつも納得のいける結論になるとは限りませんし、議論が百出するけれども、発散して終わりということもあるわけなんですよね。人がやる議論ですから、ちゃんとかみ合っていい結論になる場合もあれば、なかなかかみ合わなくて発散した挙句、でもタイムリミットだ。エイ、ヤーで決めることだって、人間社会ではあります。これをできるだけ、どっちの打率が上がるかということが問われているんだと思いますけれども。それでも努力をしていることは、見ている町民の方に伝わっているのが先ほどの紹介した、それぞれ目の付けどころが違う、総合的に判断するのは我々の役目で、両方の意見があるから幸せなんだと、こう言えるということが大変幸せな自治体だなと思って、うらやましいなと思って帰ってまいりました。

こういうような議会が議員間討議をするからそれができる。そして、議論が活性しているから、そういえるということであれば、議員の皆さんの中には、恐らく情報量にも格差があるし、行政職員という巨大なブレーンを抱えている首長と同じ立場で議論をして、首長も反論していいということになったら、なかなか厳しいぞと。それはかえって議会の力を削ぐのではないかという意見も恐らくはありになるだろうと思うのですけれども他方で議決権を握っているのは議会ですから、市町村長も攻撃すればいいというものではないですね。議会のいうこともちゃんと耳を傾けつつも、自分が言いたい論点については出すという形で、それなりに対等に議論をする方がやはり活発な議論ができると思いますので、あまりここでは萎縮されないうで、栗山町議会ではなんの制約もかけずに反問権を認めております。別に受けて立つには不足がないというふうに議員さんたちはおっしゃっています。対等に活発な議論をされていくということは、やはり議会の議論を緊張感があるスリリングなものにすることによって、真剣勝負であり、論点がわかりやすいことにつながるのではないかと思います。

また、住民と交換をした結果、聞きっぱなしでは信頼されません。当然ですよ。わかりました。なるほど、ご意見を承りました。全部行政に伝えます。なんのために議会に行ったのか。それだったら、最初から市長のところに行きますということですね。市長がなかなかやらない。行政は聞く耳を持たない。あるいは行政は聞く耳を持っていたように思っていたら、既存の政策の枠組みで考えるから、困り事の周辺部だけはちゃんと対応するんだけど、まん真ん中については何も対応をしてくれない。これは

行政のある意味で宿命のようなところがあります。法治行政であり、既存の制度の事務事業の上で、仕事をされていますから、その枠から外れるものについては、勝手な裁量でいきなり何かやるというにはなかなかいかないわけです。そういうときこそ、まさに政治の仕事なんです。制度の仕事というのは、政治が結論を出した政策を実現していくプロセスで一番力が出るわけです。制度が対応できていないところを、どう拾い上げるかという政策の意思決定や政策の立案は政治が一番力が出る場所なんです。

議会は制度の運用で、ちょっと修正すればいいことは行政につなげばいいんだと思います。ここの運用がちょっと違うと思うからこうしてほしいということを、一般質問その他の形で修正をかけていけばいい。制度がうまく対応していなくて、ポテンヒットみたいところになっているものって、やっぱり探せばというか、実は現場にはいろいろあるんじゃないでしょうか。こういうものを議会としての確に拾い上げて、これは議会の側で積極的に持参しないとだめだねということで、活発に活動されるならば、恐らく、住民の方からご覧になって、行政への市民参加だけではやっぱりちょっと十分ではないと。議会を通しての市民参加がもう1つあることによって、制度があるものはこっちでうまく手当てをし、制度がうまく対応していないものはこっち側で手当てをして、全体として、春日部市政はよくなったねということになるのではないのでしょうか。

こういうことをやろうとしているのは、例えば、会津若松市でございます。住民との意見交換会で出てきたものから、個別的なもの、単なる苦情をより分けて、これは行政的な解決に回し、政策的に取り上げるべきことを広報広聴委員会という委員会がここでは議題の整理役になっています。市民の声の中から政策課題として取り上げるべきものを絞り込みまして、議員による政策討論会にかけます。その結論をもう一度、市民との意見交換会に持ち帰ります。そういうふうにくるぐる回っているんです。市民と議会とのキャッチボールを繰り返しながら、政策を練り上げていって、市の政策を仕上げましょう。これがちょっと、小さくて申しわけないのですが、28枚目の右下のサイクル図ということになります。ここまで、進んでいったとき、議会というのはまさに、文字どおり、住民の代表として、住民と常に意見交換をしながら、時として政策をつくり、時として政策の問題をチェックし、そして、自治体の方針を議論の上で確定していく場として、もう1つの代表機関として、首長が物事を実行する責任者としての代表機関として責任を持って仕事をしていくとすれば、議論をし、論点をはっきりさせ、チェックをしながら、最後はこれでいけるという判断をするもう1つの代表機関として議会が活発に活動し、両方を持っていることで幸せだという二元代表制の姿になっていくのではないのでしょうか。

若干予定よりも長めになってしまいましたけれども、以上をもちまして、私からの講演の方は終了とさせていただきたいと思います。長時間になりましたが、ご清聴ありがとうございました。