

## 議会改革の課題と 議会基本条例の意義

2010年11月17日 於 春日部市議会

法政大学教授 廣瀬 克哉 (hirose@hosei.ac.jp)  
自治体議会改革フォーラム

1

## 地方議会改革の静かな広がり と演出された議会の危機

2

## 議会改革の広がり

2010年4月 自治体議会改革フォーラム調査暫定集計

議会改革に取り組んでいる	<b>57.9%</b> <b>過半数!</b>
議会基本条例の制定方針の もとで検討作業中	<b>132議会</b>

2010年2月時点調査1527議会中

3

## 制定が続く議会基本条例

- ・2006年5月 北海道栗山町議会基本条例制定
- ・2010年10月までに全国**132**議会で制定済み
  - ・43町村、12道府県、77市（内3政令市）
- ・制定方針で検討中の議会が少なくとも100
- ・詳細は自治体議会改革フォーラムwebサイトにて  
・<http://www.gikai-kaikaku.net/>

4

## 首長対議会の「劇場型」議会の危機

---

- ・河村名古屋市長対名古屋市議会
  - ・再議・再議決の連発
  - ・市長主導の議会リコール署名に46万の署名
- ・竹原阿久根市長対阿久根市議会
  - ・定例会の招集を拒否し専決処分
- ・橋下大阪府知事対大阪府議会、議会内閣制提案
  - ・地方自治法抜本改正の検討案のひとつに

5

## 「政策の窓」は開いた

---

- ・60年に1回の地方自治法抜本改正の検討が始動
- ・あるべき二元代表制の提起が求められている
  - ・にもかかわらず乏しいあるべき議会のイメージ
  - ・自治体の将来像を発信しているのはもっぱら知事や市町村長なのが実態
- ・将来の自治体にとって議会はどうかあるべきなのか？

6

## 議会改革はなぜ動き出したのか？

## 危機感をもった議会が動いた

---

- ・合併できなかった自治体 例) 栗山町（夕張の隣）
  - ・自治体の存続への危機感
- ・合併した自治体 例) 伊賀市、京丹後市
  - ・新しい単位での自治の構築
- ・改革派首長への対抗 例) 三重県、名古屋市
  - ・議会の存在意義を明確にする必要
- ・議会のあり方への危機感
  - ・定数と報酬の削減のみが「議会改革」として支持を集める状況

7

8

## 分権化の時代が求める改革

---

- ・自治体の自己決定の拡大と責任の拡大
  - ・護送船団型で国が守ってくれる時代は終わった
- ・深刻な政策選択が必要な時代
  - ・「あれもこれも」から「あれかこれか」へ
  - ・何をガマンして、何を実行するかを選択
- ・議論とナットクがなければ市民が協力できない政策
  - ・例：ごみの分別、救急受診の適正化、温暖化対策
- ・議論を尽くしてナットクできる自治体の意思決定ができるしくみが必要

9

## 実際の議会は「議論とナットクの意思決定の場」になっているか？

---

- ・議会の姿が市民には見えていない現実
- ・ほとんどの議案は市長が提出し、99%以上が原案どおり可決されている（全国の市議会の平均値）
- ・市民参加は行政がやるもの、議会への市民参加はまったく行われていない自治体がほとんど
- ・「地元の議員に困りごとを相談する」以外に、議会の役割を思い浮かべることができない

10

## 議会を「議論とナットクの意思決定の場」にする改革が進み始めている

---

- ・財政破綻を止められなかった議会から、自治体の経営をしっかりと確保できる議会へ
- ・議員同士の議論もないままに可決する議会から、議員間の討議で論点を明確にして判断する議会へ
- ・「選挙で選ばれたからすべて任されている」から、代表だからこそ住民の声に耳を傾ける議会へ
- ・議会の議論に住民も参加できる議会へ

11

## 議会改革の先進事例が切り拓いてきたもの

12

## 夕張の隣町で始まった議会基本条例

---

- ・北海道夕張郡栗山町
  - ・合併できなかつた人口1万4千人の町の生き残り
- ・議会が中長期的な財政問題を検討
  - ・→補助金頼みのハコモノ投資行政ではいずれ破綻
  - ・住民に直接説明し、理解を求める必要
- ・議会報告会の開催
  - ・個々の議員が行うのではなく、議会という組織が行う報告と、住民との意見交換の場
  - ・自分の地区以外にもおもむいて議論

13

## なぜ「議会基本条例」を思いついたのか

---

- ・改革が進んだが、議員への負担は増えた
  - ・選挙で議員が入れ替わっても、改革の成果がつづくようにするためには、条例でルールとして確定するのが効果的
- ・すでに「自治基本条例」の制定は広がっていたので、議会について同じような条例化ができないか
  - ・→議会に関する最高規範としての議会基本条例
- ・2006年5月に「議会基本条例」制定

14

## なぜ「基本条例」なのか

---

- ・主権者である住民に対する権利保障
  - ・憲法的な意義をもつ条例
  - ・議会は住民のための代表機関として団体意思を決定
- ・議会のマニフェスト
  - ・わがまちの議会はこういう議会です、という宣言
    - 住民に見えやすい議会のあり方
- ・条例という法形式の重み

15

## 議会基本条例の「公認」化

---

- ・議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。……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。（第29次地方制度調査会答申）

16

## 議会基本条例は何を定めているのか

17

## 議会のミッション（栗山町議会基本条例前文）

- ・議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の**立案、決定、執行、評価**における**論点、争点**を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、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。
- ・議決以上に、討議過程を通して論点、争点を発見、公開することを重視

18

## 論点、争点の発見、公開

- ・個別の議員、会派だけでは果たせない責任
  - ・議会の「合議体」という特性を活かす活動
  - ・議案に対する賛否にかかわらず「議会としてどのように責任を果たしたか」は説明可能
  - ・賛否の理由以上に、議論の水準が問われる
- ・それを実感される場として「議会報告会」

19

## 議会報告会

- ・議員による議会活動報告ではない、議会としての報告
  - ・自分の地区以外に赴く
  - ・複数の議員で分担して説明、答弁
- ・議決した結果について説明
  - ・議員は議案についての質疑を受ける立場から、住民に対して答弁する立場に

20

## 議会報告会の意義

---

- ・議員が地域の全体像を実感する場
- ・住民が議会の活動を実感する場
- ・機関としての議会の責任を実感し、実現する場
- ・議会という機関全体としてが住民からの直接の声を「生の政策情報」として獲得する場

21

## 議会への住民の参加機会を保障

---

- ・請願・陳情は住民による政策提案
  - ・請願者が自分で説明する機会を保障
- ・地方自治法が設けている手段の活用
  - ・公聴会、参考人の積極的な活用
- ・市民と議員の意見交換の場を多様に設定
  - ・すべての地区で開催する場
  - ・テーマごとに当事者などと対話する場

22

## 議会の議決事項を拡大

---

- ・総合計画の基本計画など
  - ・それまでの議会の議決は、実施する直前の関門として設定されるものが多かった
  - ・中長期的な自治体の事業の組み立ては、行政計画として策定されていたが、計画に位置づけられていれば、予算も承認するのが一般的だった
- ・実施に先立って事業を組み立てていく段階で議会が関わるようにした

23

## 議員間の討議を中心とする議会へ

---

- ・質問ばかりで討議がない議会が一般的
  - ・議案を提案している行政に対して質問するのが議員の仕事
  - ・議員間で賛否が分かれていても、賛否の討議をおこなうことがあまりなかった
- ・議員間で議論を尽くして決定する方向へ

24

## 議論を活性化するためのしくみ

- ・政策情報の提出義務づけ
  - ・行政に対して政策情報を提出する義務を負わせる
- ・「反問権」の承認
  - ・議員はもっぱら質問する立場、長や行政はもっぱら答弁する立場であった
- ・対等に活発な議論を展開するための発言機会を長や行政に与えた

25

## 政策立案をする議会

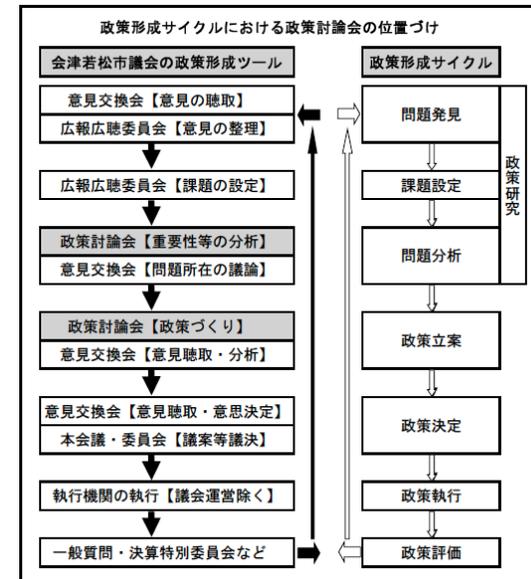
- ・政策調査のための機関
- ・政策を討論するための場の設置
- ・政策について住民をまじえて議論する場
- ・専門家も交えた審議会のような場

26

## 会津若松市議会の政策形成サイクル

- ・住民との意見交換会
  - ・市民から生の要望などが表出される場
- ・広報広聴委員会
  - ・市民の声から政策課題を抽出
- ・政策討論会
  - ・議員同士で上記の課題を検討

27



28