

「地方議会改革の現状と課題」

(議事録)

講師 法政大学教授 廣瀬 克哉

指導教員 五石敬路

日時 平成 26 年 (2014 年) 5 月 30 日 (金) 午後 6 時 30 分～9 時 05 分

場所 梅田サテライト 6 階 107 教室

出席者 都市公共政策研究分野他 M1, M2 など 19 人

議事録担当 泉 勝 (M1)

(内 容)

●講師紹介

- ・「議会改革白書」編著 廣瀬 克哉・自治体議会改革フォーラム、2009 年から毎年発行。「議会改革の現状と課題」について、ワークショップをしていただく。
- ・2007 年 「自治体議会改革フォーラム」を立ち上げる。呼びかけ人。
- ・法政大学の公共政策研究科に属する。創造都市研究科と同様に、法政大学の大学院でも東京および首都圏の自治体議員、自治体職員、シンクタンクの関係者などの構成になっている。

●講義内容・(午後 6 時 35 分～8 時 15 分)

○配布のレジュメ参照

- ・「地方議会改革の現状と課題」A4判 1枚
- ・「栗山町議会基本条例」(北海道)平成 18 年 (2006 年) 5 月 18 日施行 A4判 3枚
- ・「大阪市会会議規則」昭和 31 年(1956 年) 9 月 30 日施行 A4判 3枚

1. 地方議会改革の状況

(ア) 議会改革に取り組んでいる議会が大半に

・2007 年 自治体議会改革フォーラム立ち上げ

- ・自治体議会・運営実態調査 2014 を実施。全都道府県市町村に調査票を送付。回答自治体 1,604 (89.7%)、調査対象期間：2013 年 1 月～12 月、調査内容：議会基本条例制定等の状況調査、回答は回答時点
なお、議会基本条例制定は、報道で把握。または、議会ホームページで情報収集

(イ) 議会基本条例の制定の広がり

・議会改革の広がり

- ・73%の議会が何らかの形で、議会改革に取り組んでいる。
- ・自治体の3割強が議会基本条例を制定済
- ・2014年3月議会までに少なくとも566件、議会基本条例を制定
- ・内訳、29道府県(61.7%)、13政令都市(65%)、1特別区(4.3%)、337市(43.8%)
186町村(20%)

(ウ) 議会報告会の広がり

- ・議会報告会は、新しい取り組みで、すべての常任委員会の議員で組織されたチームで、対面の場を設定して市民に報告(2013年に500議会、1年前は430議会)

(エ) 議会への市民参加という理念の浸透

- ・直接民主制、議会の武器になる。
- ・議会の議員数の最少は5議席。東京都御蔵島村議会が定数6、現在欠員1名、在任5議席で運営。同じく東京都の離島である青ヶ島村議会、利島村議会、人口が少ない高知県大川村議会なども条例定数6。
- ・議会基本条例の制定数は年間100本程度、ここ数年増加傾向

2. 議会基本条例期の議会改革のアジェンダ

(ア) なぜ「基本条例」なのか

- ・2006年5月 栗山町議会基本条例制定(人口現在13,000人、過去には20,000人であった。)
- ・同年12月 三重県議会基本条例制定
- ・これらを機に、全国に議会基本条例制定が広がる。
- ・2009年6月 第29次地方制度調査会答申⇒資料1参照。「近年、それぞれの議会において、(中略)自主的な取組が進められることが期待される。」
- ・人口減少高齢化の中で考え出した。⇒議会の改革
- ・身の丈にあった行政
- ・ハコモノは、経常経費がかかる。⇒ハコモノを取り壊し、維持補修を避けた。
- ・議会が各地区・地域に赴き、車座会議を実施すること
- ・2003年4月まで、三重県知事 北川正恭、県政2期8年務める。
- ・古い議会制度にカルチャーショックを受ける。議会の世代交代を考える。
- ・地方自治法では、「会議規則で定める。」「委員会条例で定める。」「傍聴規則で定める。」としているが、協議、調整の場の公式な設置のためには会議規則に定めることを義務づける一方、定例会の開催付きなどは条例事項とするなど条例事項と規則事項が整理されていない。そこで、議会のもっとも基本となるルールを基本条例として制定した。

- ・ 全員協議会、会派代表者会、議会のルールの決め方、基礎となる条例、ローカルルールなど、議会基本条例が標準的な議会のあり方となる。
- ・ 首長に附属機関の審議会が設置できるように、自治体立法で議会に附属機関を設置することができる。
- ・ 2006年春、構造改革特区で議会に附属機関を置くことができる提案があったが、当時の総務省の回答は「法的に不可」。
- ・ 三重県議会は、議会基本条例で突破⇒議会に附属機関をおく権限は法律では授権されていないので、条例によって授権する。総務省も「条例のみに根拠をもつ機関」として受け止めた。
- ・ 北海道栗山町⇒住民と向き合う。
- ・ 三重県⇒政策づくりの体制を整える。
- ・ 会議規則ではなく議会基本条例を作った栗山町の議会事務局に、2006年夏、総務省からの問い合わせがあり、担当者によると詰問された感じに受け取った。総務省は認めたくなかったのではないか。
- ・ しかし、第29次地方制度調査会の答申では、「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」とある。
- ・ 第29次地方制度調査会は3年後の2008年、議会基本条例を是認する。地方制度調査会の答申に明記されるということは、総務省と6団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会と都道府県議会議長会、市議会議長会、町村議会議長会）が議会基本条例を受け入れたということ。

・なぜ条例化

- ・ 栗山町は、議会と住民の関係を重視
- ・ なぜ議会基本条例なのか。会議規則改正ではなく、議会基本条例が制定されたのはなぜか。
- ・ 議会と住民の関係の改革を制度として定着されることが目的
- ・ 住民自治の権利の具体化
- ・ 議会と首長との関係は、ともに町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられていること

(イ) 機関としての議会使命という課題認識

- ・ 条例制定に伴って、議会という機関の使命や運営原則が自ずと意識化される。

- ・議員個人ではなく、議会全体としての説明責任を果たす場として、「議会報告会」がある。
- ・議員それぞれの支持者のチャンネルの限界の認識
- ・決まったことを伝えるだけでは問題。論点、争点はどうだったか、検討事項や結論を伝えることが大切
- ・市民は、議会のことを知らない。
- ・これまでの議会の情報発信は支持者への連絡はするが、多数の普通の市民には伝わっていない。

(ウ) 市民と議会との関係

- ・積極的に情報公開し、開かれた議会とする。
- ・議会のアウトリーチ（市民の所に出向き説明すること）をする。
- ・議会報告会、意見交換会など
- ・議場への住民参加は、請願提出者の意見陳述、公聴会、参考人が考えられる。
- ・議会基本条例制定にあたり、議会によるパブリックコメントを実施
- ・市民と議員による政策作りは、ほとんどできていない。
- ・本会議の冒頭で案件を委員会付託し、その定例会の間に委員会審査を終えて本会議で議決することが多い。その日程では議案に関する公聴会などは行えないため、制度はあっても現実にはほとんど実施されていない。

(エ) 首長と議会の関係

- ・栗山町議会基本条例の7項目、次に掲げる政策等の決定過程を説明するように努める。

(情報提供義務)

- (1) 政策等の発生源
- (2) 検討した他の政策案等の内容
- (3) 他の自治体の類似する政策との比較検討
- (4) 総合計画における根拠又は位置づけ
- (5) 関係ある法令及び条例等
- (6) 政策等の実施にかかわる財源措置
- (7) 将来にわたる政策等のコスト計算

※地方自治法第122条「普通地方公共団体の長は、議会に、第二百十一条第二項に規定する予算に関する説明書その他当該普通地方公共団体の事務に関する説明書を提出しなければならない。」

(法律が義務付けている「説明書」の内容を条例が明確化したものと位置づけられる。)

- ・反問権という言葉は、栗山町議会基本条例で初めて設ける。(ニセコ町まちづくり基本条例の議会の章(栗山町議会基本条例より先に制定された)には、同様の内容が「質

問権」)として規定あり。その後議会基本条例を制定した議会では、多くが論点の確認のための質問に限定)

- ・三重県伊賀市の議会基本条例第10条抜粋 「議会は、予算及び決算の審議に当たっては、分りやすい施策別又は事業別の説明を市長に求めるものとする。」

3. なぜこのような議会改革が広がったのか

(ア) 議会不信と議会への関心の低下

・ 議会不要論

- ・ 議会不信と議会について、議員への関心の低下
- ・ 投票率がコンスタントに低下
- ・ 議員定数削減、議員報酬引き下げの圧力
- ・ 議会の実態が知られていない。
- ・ 議会報告会(苦言やおねだり)や住民アンケートの反応
- ・ 20%~30%の投票率の議員選挙も

(イ) 自治体の政策課題の深刻化

- ・ 合意形成が困難になる課題への直面
- ・ 縮小、整理のための合意形成
- ・ 住民の納得と協力が必要な政策課題
- ・ 先に送っておいていずれ対応という「時間による調整」がきかない。
- ・ 「これまで通りでは続かない。」認識の普遍化
- ・ しかし、解決策は見いだせていない。どうやって合意調整するのか。

(ウ) 「改革派首長」への対応

- ・ 原案可決のための根回しをしない首長
- ・ 議場で議論し、原案を修正してもよいという考え方。
- ・ 議決権を背景にした取引による要望実現という伝統的な政治方法論が通用しない首長が登場した。
- ・ 議場での議論に勝てない。(連戦連敗)

(エ) 保守系、地域代表系議員の中からも改革推進派が登場

・ 改革派議員の変化

- ・ 1990年代まで、議会改革勢力「市民派」「女性議員」が台頭
- ・ 2000年代半ば以降、保守系、地域代表系議員から改革勢力が派生
- ・ 会派改革連合が議会内多数派を形成することができるようになった。

4. 成果と課題

(ア) 議会が良くなると市民がどんな良いことがありますか？

(イ) 議会の政策立案、提案

・議会改革、政策提言

- ・議会基本条例は、議員提案の政策条例、徐々に増えているが、まだまだ少数で、制定されたものも「初心者向け」
- ・異論が少ない。・実施上の配慮がそれほど必要ない。・専門集団が背景にある。
- ・会津若松市議会の政策形成サイクルにおける政策討論会の位置づけ。政策を作るために市民との意見交換会を行い、政策討論を実施する議会

(参考) 政策形成サイクル

<政策形成サイクルの基本フレーム>

政策形成サイクルは、市民との意見交換会を起点とし、そこで頂戴した意見については、議会が有するさまざまな個別の意思を一般化・統合化していくという機能を踏まえ、数多くの意見から帰納法的に課題を設定し、市民意見・要望に応えようとするモデル

(ウ) 議会の政策評価、監視

- ・議会の政策評価については、少数にとどまるが、関心が広がりつつある。
- ・改革と予算審議の連動

(エ) 審議の活性化と世論形成

- ・栗山町議会基本条例前文では、
「自由かつ達な討議を通して、これらの論点、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。」と掲げている。
- ・合議体の特性としての多面的な視座を持ち、討議を通して論点を効果的に伝達する。
- ・世論形成を通して民意を反映した意思決定をする。
- ・たとえば、都制という問題。それを導入することにどんな論点があるのか。
- ・都知事と区長は別々の選挙で選ばれるので、政策方針が180度違うこともあり、二重行政は歴然と存在する
- ・都区制度の核心は財政調整だが、都心区の潤沢な財源を広域で共有するという意味が東京都制の場合には存在する。都心区の衰退が課題である大阪ではどうなるのか。
- ・このような論点を、議会の審議を通して分かりやすく伝える必要がある。

・発見と公開の効果

- ・「お任せダメ出し民主主義」からの脱却
- ・住民の納得と協力が政策の成果のためには不可欠
- ・住民のオーナーシップ感覚の涵養
自分たちの負担によって、自治体政策が支えられている感覚

- ・財政的な袋小路からの脱出の唯一の可能性として、早く持続可能な財政を構築すること

(オ) 市民と議会の関係は変わったか？

- ・市民から議会への期待の目に見える向上は未達成。しかし、議会の頑張りがある程度伝わってきた自治体では、議員報酬が安すぎるとの世論も表明されるようになっている。
- ・議会が市民の要望、提言を政策化する回路は一部で聞いた。
- ・議会の問題提起による課題発見には、なお距離がある。
これらのことは、道半ばには来ているか。
- ・議会はここ 10 年変わり始めている。

●質疑応答・(午後 8 時 15 分～9 時 05 分)

(質問) A:3 年前、市議会議員になった。公務員、議員を変えるために出馬。議員の数が多いと認識している。

(回答) 自治体と住民との距離に関係する。人口規模による。

アメリカのニューヨークでは、議員数 51 人、ロサンジェルス 15 人、行政執行権を持っているカウンスル制では一般に議員は少ない。

他方、日本では議会のスタッフが極端に少ない。アメリカでは、スタッフの数が議員数の数倍になる。スタッフは多く、議員は少ない。日本でも制度的には少数精鋭の議員と手厚いスタッフ体制にできる。質の高い 10 人の議員。それを支える手厚いプロの人が議会を担っていけばいい。

(質問者) A:幹事長会 5 人、落選するのではと不安である。頼りになる人が落選する可能性がある。ドブ板選挙は、根強く、選挙時は盤石

(質問) B:市議会議員、市議会議員が多すぎるとは思わない。B 市は、議員数 18 人。議員定数・議員報酬も削減している。議会、議員にとって、市民の役に立つということはどうなることでしょうか。行政には有能な職員もいるし、市民の皆様のいろんな声を聴いている。18 人で常任委員会は 3 つ。

(回答) 委員会の委員数があまり少ないと活発な議論はできない。1 委員会 6 名は本当に最低限だと思う。つまり議員定数が 11 人だと委員会制を取れない。本会議制でいくべきだ。

実情をどう伝えるか。そのためにも議会報告会の実施が重要。課題と争点を市民の皆様に伝えるかが重要。長老議員の一声で議会を変えることも可能。地区の議員は自分の地区へ行かない。他の地区へ行くことを勧める。

馬鈴薯とメロンの町栗山町は、地区へ出向いて議会報告会を行い、馬鈴薯農家の

議員が、はじめて多少メロン農家のことが分かったという。それまで議会のことをあまり知らなかった町民の意識改革もできた。政策課題ごとに報告会を実施することも大事。託児サービスをつければ、子育て世代が、議会は自分たちの方を向いて報告しようとしていると受け止めて参加してくれる。広報の工夫も必要。多様化した時代には、多様化した対応が必要。

(質問) C：若手議員の促進策はあるか。

(回答) 30代のサラリーマン経験者が増えている地域も多い。ただし、報酬が少ないとサラリーマンを辞めて出馬できない。例えば、神奈川県の大磯町議会や葉山町議会が過半数女性議員で占められている理由の一つは近隣の市議会と比べて報酬が少なく、それだけでは生活できないから、専業主婦か年金生活者しか議員になれないこと。年代、職業、性別の面で、地域社会の縮図のような議会をつくるためには議員報酬は、ある程度出すことが必要。

(質問) D：選挙の投票行動について、投票率は、国勢選挙が50%、地方議会議員選挙は50%以下の現状をどう考えればいいか。

(回答) 自治体の発展のためには、投票することが望ましい。選挙の争点が明確かどうか。行く必然性を感じない選挙となっていないかどうかの問題

(質問) E：E市は、議員数40人（過去には60人のときあり）、投票率30%。誰に投票していいかわからない。若者の政治参加が少ない現状をどう考えるか。

(回答) 北海道夕張市のようにショック療法も必要かもしれない。自治体の存続に対する危機感が関心を高める。

(質問) F：F区で朝立ちをしている。選挙の投票に有権者を全員行かせる方法はないものですか。

(回答) オーストラリアでは、投票は義務で、選挙に行かない場合、罰金を科すことができることになっている。数字はあがると思うが、それが良いかどうか。以上

●報告事項

- ・次回、6月6日は「オープンデータの推進に向けた横浜の挑戦」をテーマにワークショップをします。 以上