

## 京都市議会基本条例に 求められるもの

2012年9月13日 於 京都市会 市会改革推進委員会

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

なぜ議会に対する評価は厳しいのか？

2

### 「見える」首長、「見えない」議会

- ・独任制代表
  - ・人物+政策+責任の集中
- ・合議制代表
  - ・多数の議員（人それぞれ）
  - ・政策は自分で作らない（ことが多い）
  - ・集合的責任
- ・首長が市民の目に見えやすく、議会が見えにくいのは、宿命かも知れないが……

3

### それでもなぜ憲法は議会必置しているのか？

- ・地方自治の第一条件＝議事機関の存在
  - ・議会は民意を反映している のみならず
  - ・議会は民意を形成することができる から
- ・議会という場には多様な意見、情報が集まる
  - ・行政による説明、住民の声、専門家の知見 等々
- ・それらを吟味し、論点を明確にし、集約し、決着する
  - ・その過程で論点が社会に伝わり、ホンモノの世論が形成され、それに耳を傾けながら議会が決定する
- ・＝ポピュリズムの対極としての議会政治

4

## 実際の議会の仕事ふりと、理念とのずれ

- ・事前非公式調整という仕事の仕方
  - ・議案が議会に提出されたときにはもう「決着」がついてしまっているという認識のもとで議事が展開.
- ・公式の審議は「手続」のためにある？
  - ・本当の論点、争点はここでは見えない？
  - ・「どこかで不透明な取引をして決めてしまっているんだろう」という一般市民の疑念
- ・「議会があるから市民の意思が決定に反映される」という認識がほとんどない

5

## 「いい議会」のあり方をイメージできない

- ・議会の「本来の任務」が想像できない現状
  - ・議会が活発で機能していて、自治体にとって望ましい状態というのはどういうことなのか
  - ・抽象的には（例：政策のチェック役、政策の提案・立案者）言えても、具体像は浮かばない
- ・合議制の代表機関がなぜ必ず必要なのか？
  - ・公開の場での議論なき意思決定は民主主義ではない

6

## 議会の使命（ミッション）とは何か

## 議会基本条例前文の規定

- ・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。（栗山町）
  - ・決定だけでなく政策過程全体を対象とした
  - ・議決を第一の使命とはしていない

8

## 論点、争点の発見と公開が両輪

- ・発見：討議によってはじめて見えること
  - ・三人寄れば文殊の知恵
  - ・合議体が必須である第一の理由
- ・公開：浮かび上がってきた論点、争点を伝えること
  - ・「議会の報道機能」
  - ・理解の裏打ちのある世論を形成し、それに耳を傾けながら代表機関が意思決定

9

## 使命達成のための「仕込み」費用：政務活動費

- ・複数の視点から討議し、緊張感あるやりとりを通して論点、争点が社会に伝わるためには
  - ・個々の議員、会派の仕込みは「手の内」だから、議事に入るまで公開、共有しがたい面がある
  - ・その実現のための費用の一部を公費負担＝政務活動費
- ・政務活動費の使途範囲は条例事項になった
  - ・その根拠は議会基本条例で明記しておく必要

10

## 議会基本条例は必要か？

- ・議会報告会、政策提案、反問権など、別段新しい条例を作らなくても「申し合わせ」や「会議規則」の見直しで実行可能ではないか？
- ・申し合わせや会議規則と条例は位置づけが違う
  - ・議会という機関内部のルール＝規則、申し合わせ
  - ・条例は住民まで含めての自治体全体のルール

11

## 議会基本条例の意義

- ・住民に対する権利保障のルール
  - ・議会という代表機関を介しての住民の自治権をどのように保障するかの約束
- ・対外的に明示された議会のミッション宣言
  - ・わがまちの議会はこのような使命を果たしますという約束＝住民という相手方のあるルール
- ・自治立法としての最上位の法形式

12

## 議会基本条例はどのように始まったのか

13

## 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（全国初）
- ・2012年3月までに全国286議会（16%）で制定済み
  - ・91町村（10%）、20道府県（43%）、175市（22%）（議決条例数は合併前の2市を含め288本）
- ・制定方針で検討中の議会が少なくとも200
- ・→地方議会の2割は目前、4分の1をこえる時期が見えてきた（今年度中?）

14

## 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
  - ・旧産炭地+農村
  - ・ピークから3割以上減った人口1万3千余の町
  - ・合併構想は相手から拒否された
- ・ハコモノばらまき行政の行き詰まり
  - ・補助事業を引っ張ってくるのが行政手腕
  - ・ランニングコストが財政負担
  - ・維持補修を限界まで削ってきたため、公共施設の「使い捨て」状態

15

## 住民に直接語りかける必要

- ・財政状況の伝達
  - ・補助事業の獲得を喜んでいてはいけない
- ・議会報告会の開催（本吉町議会の取組を参考に導入）
  - ・個々の議員、会派が行うのではなく、議会という機関が行う報告と意見聴取
  - ・超党派で議員が数名のチームで報告
  - ・自分の地区以外にもおもむいて議論
  - ・「私は反対だったのに可決されてしまった」はダメ
- ・それならどのように「議会活動を報告」すれば良いのか

16

## 報告会で説明できる議事しておく必要

- ・論点、争点は何であったか
  - ・「こういう論点は議論されたのですか？」という質問はよく出される
- ・問題点を確認できる質疑、答弁の評価をめぐる立場の違いを確認する議員間討議が揃っていれば、説明できる
- ・非公式の「調整」を見えないところで済ませた多数派の原案支持のもと、ガス抜きの質疑、討論だけでは市民に対して説明がつかない

17

## 議員に問われる役割認識の変化

- ・チェック、吟味
  - ・議案についての多角的な検討
  - ・行政が気づかない（ふりをしたい）問題点の明確化
  - ・重要な役割だが、時として「足を引っ張る」と受け止められることも
- ・対案の提起や修正による改善
  - ・「議会を経たから政策が良くなる」成果
  - ・視察、政務調査費などはそのために必要だからこそ

18

## 議会改革の具体策の展開

## 栗山町以降注目を集めた改革項目

- ・議員間討議
  - ・行政との質疑だけでなく、議員間で賛否の論点を示す議論
- ・反問権と政策情報の確保
  - ・この二つはセット
  - ・政策情報を共有して対等に議論を
- ・議決事件の追加
  - ・計画の議決化（基本計画の他、主要な戦略的計画）
  - ・地方自治法改正もこの考え方と共通（自治体ごとに条例でルールを設定すべき）

19

20

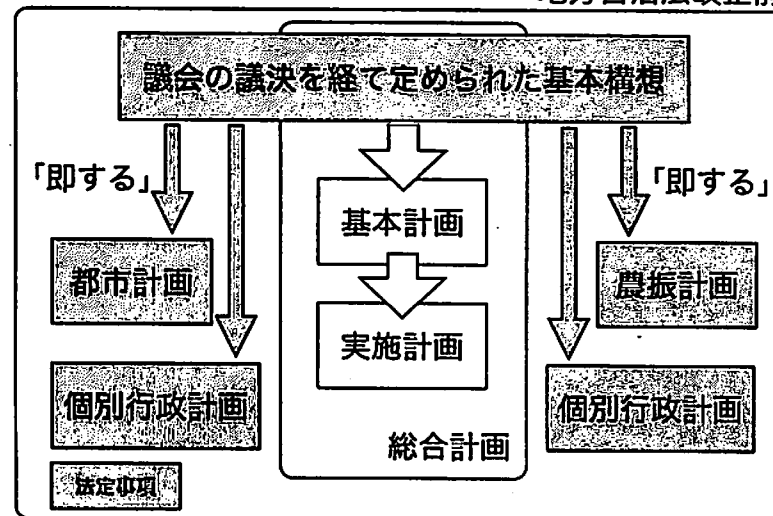
## 計画の議決事件化の先にあるもの

- ・議決事件の追加
  - ・計画の議決化（基本計画の他、主要な戦略的計画）
  - ・「行政計画」から「自治体計画」への発展
  - ・政策選択の「川上」から議会が関わることに意義
- ・諸計画の体系化も重要
  - ・地方自治法改正の目的
  - ・基本構想の策定義務の廃止は、体系の撤廃ではなく、体系の設計を自治体に委ねるため

21

## 自治体計画全体の体系

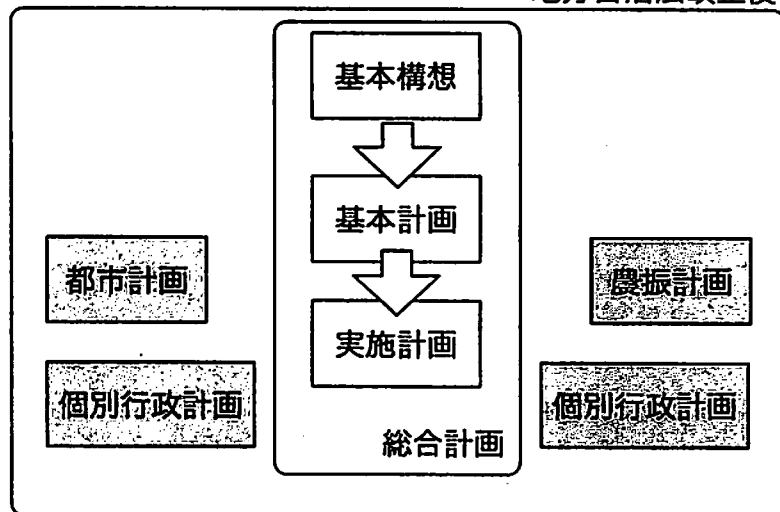
地方自治法改正前



22

## 自治体計画全体の体系

地方自治法改正後



23

## 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（議会報告会）
  - ・テーマごとに当事者などと対話する場（一般会議、市民との意見交換会など）

24

## 議会が受けた要望への対応としての政策立案

- ・市民の声を「聴きっぱなし」では無責任
  - ・行政に問題提起をして、対応を監視する
  - ・議会自らが政策立案して実現する
- ・議会による政策づくり
  - ・議員が調査、分析し、議員間討議で練り上げ条例や計画を立案

25

## 重要な選択としての修正議決

- ・丸呑みとオール否定は、どちらも比較的「気楽」だが、
  - ・議会によって政策が向上していない
  - ・政策を仕上げる責任を議会が果たしていない
- ・京丹後市議会の事例
  - ・多くの計画を議決事件にし、修正を実行
  - ・例) 学校再配置計画の内容に及ぶ修正議決
- ・市民意思の表出、調整、決着を議会が担う

26

## 自治体の政策意思を集約・調整し、決着する場

- ・行政も要望を出す主体の一つ
  - ・行政、市民、専門家、利害関係当事者などからの多様なインプットを議場に出して、議会での議論と議決によって集約、調整する場が議会
- ・「議会の議決を経て定められた基本構想」の拘束力はなぜ今も残っているのか？
  - ・自治体の設置目的を、住民意思にもとづいて確定できるのは議会だから

27