

2012（平成 24）年 7 月 17 日@横浜市会
議会改革と議会基本条例

山梨学院大学法学部 江藤俊昭 teto@ygu.ac.jp

はじめに——本日のポイント

- ①「地獄絵」から出発してみても——議会改革は待ったなし！
- ②政治の時代の確認、議会の議決責任の意義
- ③「住民自治の根幹としての議会」（第 29 地制調答申）の組織・運営を規定する
- ④議会基本条例を使いこなす（議会の政策サイクルを創り出す）

1. 事実確認（マニフェスト大賞等も受賞し弁明の余地はあるかもしれない。ただし、住民からすればこのように感じている）

(1) 「追認機関」化

(2) 自治体改革でも蚊帳の外

- ① 住民・市民参加と議会（住民の意見に議会は反対するのか！）
- ② NPM による行政改革（議会より外部評価委員会重視！）

(3) 住民が満足していない地方議会（6 割が不満）

地方議会の現状について「大いに満足している」 1.1% 「ある程度満足している」 31.4%と少ないのに対して、「あまり満足していない」 46.9% 「全く満足していない」 13.6% と不満派は 60.5%となっている（どちらとも言えない、無回答 7.0%）（日本世論調査会（2006 年 12 月実施）のアンケート結果）。

2. 地方政治の誕生——地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ

(1) 環境の変化

- ①制度的側面——地方分権（地域のことは地域で）や財政危機（「あれかこれか」へ）
- ② 主体的側面——住民自治の定着（議会批判も含めて）

(2) 水戸黄門主義が期待されている？

——首長主導型民主主義：首長主導の強調＝議会不信——

- ① 水戸黄門はいつもいるのか
- ② 水戸黄門を求める発想を問う

(3)もう 1 つの地域民主主義：さまざまなレベルの討議を重視し、議会（議事機関）と執行機関（執行機関）が切磋琢磨——討議重視・機関競争主義型民主主義——

- ① 議会にとんでもない権限を与えている（自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な計画、執行権限にも）
- ② なぜ議会に権限を与えるのか（住民代表機関＋議事機関）（24 の瞳効果＝多様性、12 人の怒れる男たち効果＝意見は変わる、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成）

*とんでもない権限の自覚を！！＝議会改革の起点

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議（問題をえぐり出す、第 3 の道の発見）

→独断性の排除（調査研究、住民との意見交換（議会報告会））

参考 自治法第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

二 予算を定めること。

三 決算を認定すること。

（四～十四 省略 財産の処分、契約など）

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

○ 2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。

3. 新しい議会の登場：自治の設計——議会不要論を越えて——

(1) 二元代表制（機関競争主義）＝議会内に与党も野党もない→政策・監視機能の重視

議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、首長提案の説明義務、質疑応答の手法（一問一答（単発から議論を踏まえた上での）、反問）

(2) 一院制、直接民主主義の導入→住民参加を積極的に導入＝行政にも議会にも議会報告会、意見交換会、審議会メンバーとの交流

(3) 議会の存在意義＝討議と決定（政策立案、討議、議決、監視）
議員同士の自由討議（委員会から）

*住民に開かれ住民参加を促進し（閉鎖的ではなく！）、首長とも切磋琢磨し（与党野

党関係は存在せず、監視と政策立案の役割を發揮しつつ、議員の質問に対する執行機関からの反問権も認める！）、議会の存在意義である議員同士の討議と議決（質問のいいっぱなしではなく！）を重視する議会である。

第 138 条の 2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

第 121 条 普通地方公共団体の長、教育委員会の委員長、選挙管理委員会の委員長、人事委員会の委員長又は公平委員会の委員長、公安委員会の委員長、労働委員会の委員、農業委員会の会長及び監査委員その他法律に基づく委員会の代表者又は委員並びにその委任又は囑託を受けた者は、議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならない。

4. 議会基本条例の意義と活用——新しい議会の可視化

(1) 自治・議会基本条例の状況

——バクハツの意味（制定数および従来と異なる内容：）——

- ① 住民自治の実現（住民との関係（公開、住民参加））
- ② 議会の存在意義（自由討議）
- ③ 執行機関と切磋琢磨する（議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、執行機関に提案の説明義務、一問一答と反問権の付与）
- ④ 条件整備（図書室、議会事務局等）

(2) 議会基本条例の意義

- ① ルールの制定（地方分権時代の地域経営のルール、誰がなってもこの水準から）
- ② 住民に対するマニフェスト（住民の不信の解消）、および自治をつくりだす（住民とつくる自治のルール）
- ③ 議会・議員が政策提言を学び体験する起点

(3) 新しい議会の継続性：思想が問われている

- ① 反問権？
- ② 議会報告会の義務化？（区ごと、分野ごと）

(4) 個性・特殊性の規定

- ① 歴史・文化
- ② 震災以後は、大震災における議会・議員の役割
- ③ 区議会の規定（住民参加と区議会（常任委員会の地域版））

(5) 自治基本条例と議会基本条例、会議規則と議会基本条例

- ①自治基本条例と議会基本条例の関係
 - i 自治基本条例が制定されてない場合、住民、議会、首長等を規定するもの
 - ii 自治基本条例が制定されている場合、その重要部分は議会規定となる
 - iii（iiにはなっていない場合）議会基本条例を制定して議会の組織・運営を明記
 - iv 議会不信が蔓延している場合、議会からのマニフェストとして制定する必要あり

②会議規則と議会基本条例

- i 会議規則は内部のルールとして重要
- ii 議会基本条例は、自治のルール（住民、議会、首長との関係）＝条例制定の直接請求の対象
- iii 内部の議論では2つに意味で問題（理念が明確ではないこと、住民との関係が主体的に規定されない（傍聴者としての位置づけ）

5. 地域経営を担う議会の活動視点——自治・議会基本条例と総合計画

(1) 総合計画と自治・議会基本条例

- ① 地域経営の軸（ヘソ）＝総合計画
- ② 地域経営のルール＝自治・議会基本条例

(2) 思いつき質問から「マニフェスト型質問」

(3) 総合計画を軸とした地域経営

- ① 地方自治法一部改正（基本構想制定の義務化の廃止（自治法2④））
市町村は、総合的な行政を行うために、議会の議決を経て、基本構想を。
- ② 総合計画をめぐる首長の発想

(4) 対応（自治法96条2項の活用）

- ① 緊急避難（直接適用）：たった2行で可能（首長が異なる名称で策定する場合無意味となる）

② 自治基本条例・根拠条例（総合計画の運用に関する条例）

（5）総合計画の勘所（西寺雅也）

① 実現可能性を重視する②恣意的な事業選択を許さない③柔軟な総合計画の運用④総合計画と予算編成のリンク⑤総合計画に財政計画を位置づける⑥総合計画は政策全体を明示し、行政が行うことについての市民との約束事⑦首長の任期と計画期間の整合性の確保

6. 新しい政策サイクル：住民参加を起点、討議、政策提案、監視
——住民意見を政策提言へ——

（1）多様な意見の把握は議会が向いている

（2）政策サイクル全体に位置づける

- ①総合計画（議決事件に追加、これを軸に地域経営）
- ②財政（事務事業評価→決算認定→（進行予算の監視）→予算要望・審議）
- ③条例（検証検討委員会）
- ④提言・決議
- ⑤質問（追跡調査）

（3）常任委員会での所管事務調査の充実

- ①一年間活動できる（閉会中でも）
 - ②1年間のテーマの設定・年次報告書（2年間、4年間）
 - ③政策提言
- *委員長には適材適所の視点を！

むすび

参考文献：『地方議会改革』（学陽書房、2011年）『討議する議会』（公人の友社、2009年）『地方議会改革マニフェスト』（共著、日本経済新聞社、2009年）『議会基本条例—北海道栗山町議会の挑戦—』（共編著、2008年）『図解 地方議会改革』（学陽書房、2008年）『よくわかる世界の地方自治』（共著、イマジン出版、2008年）『増補版 自治を担う議会改革』（イマジン出版、2007年）、『新しい自治のしくみづくり』（共著、2006年）、『協働型議会の構想』（信山社、2004年）など多数。