

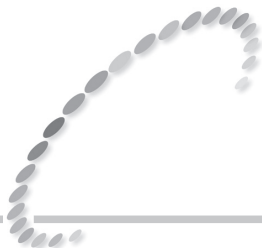
特別区議会議員講演会（平成25年度第2回）

自治体議会改革
～ 議会機能の充実に向けて ～
講 演 録

講師：山梨学院大学法学部
教授 江 藤 俊 昭

日 時 平成 25 年 8 月 30 日（金）
場 所 東京区政会館20階会議室

公益財団法人 特別区協議会



目 次

	頁
講 演 録	1
質疑応答等	21

この講演録は、平成25年8月30日に行われた講演の
内容を集録したものです。

はじめに

こんにちは。ただいま、ご紹介にあずかりました山梨学院大学の江藤です。よろしくお願いします。ざっとお顔を見ましたら、何人か知っている方がいらっしゃって、また同じ話かと言われるかもしれないですが、本日は基本的なことをお話しして、もう少し深くということであれば、4階に蔵書があるそうですから、読んでいただくなり、政務活動費で買っていただくなり、お願いしたいと思います。

私は甲府から来ておりまして、そろそろブドウがおいしい時期ですので、是非来ていただきたいと思っています。

限られた時間で、大体100分ほど簡単にお話をして、その後、質疑の時間が若干あるそうですので、またお話を伺いたいと思っています。私がいただいたタイトルは「自治体議会改革」ということで、皆さんと共に考えていきたいと思っております。私は残念ながら議員になったことはないのですが、状況がわからず話をしているということもありますので、皆さんと意見交換をしながらお話をさせていただきたいと思います。

私は議員の方とお話をするとき、必ず「大変ですね」というお話から始めます。どういう意味で大変か、1つは、議会に対する不信が住民にかなり蔓延しているのかなという印象を私は受けています。具体的に言いますと、議員定数の削減や報酬の削減をめぐる住民から声が上がってくるということなんです。例えば今年になって北九州市などは61名の定数を50名にしろという、条例改正の直接請求が上がっています。これは議会が否決していますけれども、こういう声が出始めてきています。皆さんのところでもそうした定数削減や議員報酬の陳情、請願などが出ているでしょうか。自治会、町内会、また全国的にもそうした陳情、請願が出ているということで、それに答えていかなければいけないということがあるかなと思っています。

それから、もう1つは、それと絡むのでしょうけれども、私が今からお話をさせていただく今日の議会活動、あるいは議員活動というのは、従来とは質も量もかなり違いがあって、活動量も中身についても大幅に大変になったと思っています。そういう2つの意味なんです。恐らく今日の結論は、この2つ目のことをしっかりとやることで、1つ目の活動についても答えが出てくるかなと思っていますので、そういうお話をさせていただきたいと思っています。

具体的な話に入る前に、どういう視点かということで、レジュメの「はじめに」のところに「山陽小野田ショック」と書いてありますが、資料を1枚用意させていただいています（資料掲載省略）。これは今からお話しするものとかかなり重なるところがあります。東京周辺の新聞ではそんなに大きくは出ていなかったと思いますが、西日本新聞などには山口県の山陽小野田市に関する記事

が幾つか出ていました。具体的にどういうことかといいますと、今年4月7日、24名の議員定数を20名以下にするということを問う住民投票が行われました。レジュメにも書いてあるとおり、私が「ショック」と呼んでいるのは、議員定数が全国で初めて住民投票の対象になったこと、もう1つは、住民の意見が真っ二つに分かれたことがあります。どこでも住民投票というのは分かれることが多いのですが、議員定数を住民投票にかけてある程度決めていこうというグループと、議員定数というのは議員に任せるべきではないか、だから住民投票はボイコットすべきだというグループに分かれたんです。そういう意味で私は「山陽小野田ショック」と言っているんですが、皆さんはどのように考えられるでしょうか。

原則的な説明は除かせていただきますが、常設型の住民投票が数年前にでき上がっています。今から17年ぐらい前、巻町で、原子力発電所の建設をめぐる住民投票が日本で初めて行われましたけれども、それは常設型ではなくて、原子力発電所をめぐる住民投票条例という個別の条例です。山陽小野田市は常設型で、常に住民投票条例があって、有権者だけではなくて、18歳とか、ほかの人たちも入れていたと思うんですが、6分の1以上の署名を集めれば必ず住民投票を行うという条例ができていました。2001年からこうした常設型の住民投票が広がってきているんですが、今回、山陽小野田市はそれを使いながら、有権者の5分の1以上の署名が集まって、住民投票にかけられました。

住民投票は4月7日に行われて、結果はどうなったかといいますと、開票されませんでした。これはどういうことかということ、投票率が50%を超えなければ開票しないという、50%条項が条例の中にあったからです。私は個人的には、最終的には議会が決めるのだから、住民の声をしっかりと聞くという意味では、世論調査と同じように開票してもいいのではないかなと思っているのですが、この条例のつくり方は、影響力が大きいから50%を超えなければ開票しないという設計でした。

こうした住民投票について皆さんはどのように考えられていますか。私は、住民投票自体については、いろいろ問題になりながらも、個別のテーマでやるが必要な場合はあるという立場なんです。今回、私は「自治の切り売り」と言っています。これには2つ意味がありまして、1つは、議員定数だけ切り離して議論できるのかということです。ご存じのように議員定数というのは議会運営と密接な関係があります。だから議員定数だけではなくて、議会運営の中で議員定数が決まってくるわけです。それを議員定数だけ切り離すことができるのか。あるいは、議員定数は議会運営と関係があるし、議会運営というのは自治のあり方と密接な関係があるわけです。したがって、自治のあり方を問わないで議員定数だけで議論ができるのか。私はそういうことはしたくない、すべきではないと思っています。

定数を決めるときには、議会運営と関係があるから、例えば議会基本条例の中に議員定数を入れて、一緒に住民投票を行うのだったらまだわかります。あるいは、議会運営が自治の運営と密接な関係があるがゆえに、議員定数を自治基本条例の中に入れ込みながら住民投票にかけるならまだわかるのですが、そういうことをしないで議員定数だけを切り離すのは、自治についての全体的な思考を萎えさせるのではないか。全体的な思考ができなくなって、「断片的な思考」、「分断的な思考」という言い方をしますけれども、そうした思考方法を蔓延させるのではないか。自治全体を考えさせないようにするのではないか。そういうことで「自治の切り売り」ということが1つの論点だと思っています。

それから、もう1つは、4月7日に住民投票が行われたわけですが、市長選挙と同日だったんです。これは議論が分かれるところもあるかもしれませんが、23区と近いところと言うと、川崎市が数年前に住民投票条例をつくったのですが、市長選挙と同日にするという仕方を決めているんです。これはコストがかからないというような意味を持っています。今回、山陽小野田市でも一緒にやるときとそうでないときとどのくらい違うかということ、1,200万円違うんです。住民にとってはすごく大きいことです。でも、私は同じように「自治の切り売り」であるという言い方をしています。

具体的にはどういうことか。市長は2期目の選挙なんですけれども、1期目のときから議員定数を半分に、報酬を半分にすることを公約に掲げていました。元判事の方なんですけど、2期目の選挙に住民投票をぶつけてきているわけです。ぜひ考えていただきたいのですが、私は問題がありながらも住民投票をやることはあってもいいと思っている立場なんですけど、住民投票のメリットというのは、議会と首長が明確に分かれたとき、あるいは重要な争点で、住民に聞いてみようではないかといったときに意味があるんです。今回、市長選というのは、これは議員選挙でも同じだと思うんですが、4年間どうしようかなんかということをもぐって行うものだと思うんです。住民投票というのは、このテーマについてはどうするかという、個別の争点について議論するものです。それを今回、同日にしたということは、議員定数については1つの争点ということでわからなくはないけれども、市長選挙で4年間どうするかという議論を、たった1つの争点に収斂させてしまった。縮めてしまった。そうした問題があるのではないか。市長選挙というのは4年間の任期をどうするかということで、これをほとんど考えさせないようにするという意味で、私は「自治の切り売り」ではないかと思っています。

今回、山陽小野田市がこうした住民投票を行いました。これはこれで終わる話ではなくて、議会としてしっかり取り組んでいく。住民自身が自治とは何か、議会とは何かを理解していないと、

またこういうことが幾つかの自治体で出てくる可能性があると思います。皆さんも、そして、今日はいらっしゃらないですけども、住民も、自治とは何か、議会とは何かをこれを機に是非考えていただきたいと思います。

議員定数ということについては最後で述べますが、正直に言うと、皆さんに怒られるかもしれませんが、私は今まではどうでもいいと思っていました。中央集権の中である程度、物事が決まっている時代には、定数がどうだろうと、報酬がどうだろうと、ある意味どうでもよかった、それほど大きな問題ではなかった。しかし今後、自治を進めていくときに、議員定数や報酬の問題を真面目に考えないと、自治にとってはすごく大きな問題になってくる。これは議員だけではなくて住民も一緒に考えていかなければいけないと思っています。どういう視点かということ、議会を本当に動かしていくときの、しっかりとした条件を整備していかなければいけない。そのときの定数だとか報酬というのをあいまいな形で解決させてはいけないということです。

繰り返しになりますけれども、しっかりとした自治を担う議会をどのようにしていくかという視点から定数を考えていかなければいけない。これは大事な問題です。最後のところでもう一度戻りますが、行政改革と議会改革は全く違うということをまずは確認をしていただきたいんです。行政改革というのは効率性重視です。よって定数も報酬も、削減ということから入ってしまう。しかし、議会改革というのはそうじゃないだろうということから出発していただきたいんです。議会改革というのは、地域民主主義の実現なんです。さまざまな住民、いろいろな顔を持った住民がいますけれども、その住民の声を政策の中に反映させていく。そして住民福祉をしっかり向上させていく。そういうものが地域民主主義の実現なんです。それを行うために議会とはどうあるべきか、議会の組織とはどんなものか、議会運営をどうするか。それを推進するために定数や報酬はどういう位置付けになるのか。最初に定数削減ありき、議員報酬削減ありきではないということです。このところがわからないと、民主主義、それから自治は進められません。これについては後ほど振り返っていききたいと思います。

それからもう1つ、今日お話をするのは、新しい議会をつくっていくとき、今の話で言うと定数や報酬の議論が出てくると思いますけれども、それは今いる議員の方々のためだけの話ではないということです。将来にわたって民主主義を進めていかなければなりません。持続可能な〇〇というのが流行っていますけれども、持続的な議会改革、議会活動を行っていかなければいけない。したがって、その条件のハードルをできるだけ低くし、将来にわたって議員になる人たちがなりやすい制度をつくっていかなければいけないということではないでしょうか。

ちなみに私はいろいろなところで議員研修をやらせていただきますけれども、いろいろな年齢層の方々がいらっしゃるとか、男女の方々がいらっしゃるというのは、ある程度の条件がないと出てこれないです。小さい市、あるいは町村の議員さんはなぜ 60 歳以上なのか。仕事を退職して年金をもらわないと、議員活動ができないようになっているからです。多様な議員が出てこれないようなシステムになっているわけです。これは 1 つの例示として挙げましたけれども、ぜひ一緒に考えていただきたいし、何度も繰り返しますが、私に納得してくださる方は、ぜひこの話を住民の方々に語っていただきたいと思います。

さて、前振りが長くなってしまいましたけれども、いよいよ本題に入っていきたいと思います。

本日のテーマは「自治体議会改革」ということですが、皆さんもいろいろ議会改革をやられているということで、先ほど市民と議員の条例づくり交流会議のところへ電話して聞いたのですが、皆さんのところで議会基本条例を制定されたところはないですね。別に議会基本条例だけが議会改革ではなくて、1 つの特徴を見るときにそういう話をするんですけれども、そうか、いまだにないのかと。それで話しやすくなりましたので、自治議会改革のイロハからはじめます。なぜ議会改革が必要になってきたか、正直言うと 10 年前の議会改革と最近の議会改革は全然違う水準で議論しています。ここに 1 期目の議員の方がいたら、何を言っているのかと思われるかもしれませんが、議員活動を数期やられている方は、少し思い出していただきたいと思うんです。10 年ほど前の議会改革というのは、情報を公開します、本会議だけではなくて委員会の議事録も公開します、というようなレベルだったんです。あるいは、質問についても一括質問、一括回答から、一問一答方式へという、この程度のことを言っていたんですけれども、今は違います。なぜ違ってきたのか。変えていかなければいけないのかどうか。そのあたりから少し確認をしていきたいと思います。

地方政治の誕生

私のレジュメでは、「1. 地方政治の誕生」というところです。これは皆さん、いろいろなところで勉強されていますので、さらっとお話しますが、中央集権のもとでは、地方のことは地方で決めるというのはなかなか難しかった。だから中央の基準に沿って決めていくということで、行政が重視されていた。地方行政重視だったということです。それが分権時代と言われて、今から 13 年ほど前、大体 2000 年くらいを取ればいいと思うんですけれども、それを画期として、徐々に地域のことは地域で決めていくという意識が広がり、制度も出てきました。そうすると、地方行政というのはもちろん大事だけれども、さまざまな利害を調整して、統合して、方向付けるという、ま

さに「政治」が大事になってきた。決まったことを効率よく実施することはこれからもすごく大事なことです、それ以上に大事なのは、何をするか決めることです。これがまさに地域経営の自由度が高まったことによって、それぞれの自治体に委ねられているわけです。それと同時に、特別区の方々と話すとうらやましいこともあるのですけれども、財政危機の時代に、「あれもこれも」から「あれかこれか」を選択しなければいけない。北川正恭さんの言葉だと「集中と選択」といいますが、これも決めることです。そういうような意味で、決めること、方向付けること、これがすごく大事なんです。

誰が決めていくのかということで、今、2つの決め方が生じています。1つは、「水戸黄門主義が期待されている」ということです。最近、学生に「水戸黄門」と言ってもわかってくれません。大阪市の橋下市長とか、名古屋市の河村市長とか、そういう方々を思い浮かべればいいのかもありません。阿久根市までは思い浮かべなくてもいいと思います。詳しい話はしませんが、今月、市町村アカデミーの研修に8人の阿久根市議の方が来てくださりまして、楽しかったです。第30次地方制度調査会は阿久根市長のために開かれたわけではないのですけれども、専決処分の厳格化だとか、通年議会の自治法上の可能性などを、6カ月ぐらいそのためだけに議論しているんです。あるいは、今、議会の招集権は市長にあるわけですが、なぜ市長が議会を招集するのか。今までそうだったからというのが答えなのですが、国会と同じような制度設計をとっていて、議員、あるいは議長が臨時議会を招集しても、臨時議会が招集されなかったときには議長に招集権が移るというように、わけがわからないんです。それも含めて、昨年、阿久根市長のために法律が改正されたんです。だから、名前を売るためにはあのくらいやると売れるのかなと。私は、それは法律違反だと思っていますけれども、今からお話しする橋下さんや河村さんは、法律違反ではないやり方で政治主導をつくり出そうとする方々なのかなという印象を受けています。私はそれについては、政治という意味ではすごく大事なことだと思います。選挙によって選ばれた、これが民意だというわけです。反対する議会は敵だというのは、問題だと思いますが、政治というのはそういう意味で自分たちが判断するということがすごく大事なことだと思います。

そのとき、私はいつも2つのことを言っていますが、1つ目は、水戸黄門はいつもいますかということです。水戸黄門は何か問題があると現れますが、橋下さんや河村さんは特異なパーソナリティーを持っているから、実際に問題を解決したかどうかは知りませんが、ある程度解決できているように見えるわけです。カリスマ性があるからです。彼らがいなくなったらどうするのか、どういうシステムをつくるのかということを真面目に考えていかなければいけない。これは大阪市民の方々や名古屋市民の方々に聞きたいところです。

2つ目は政治の見方ですが、選挙で選ばれたことが民意だと。これはすごく大事なことです、私たちは選挙のときだけではなくて、常に政治や行政に参加できるような市民を育てましようということを言ってきました。選挙はもちろん大事ですが、選挙だけではありません。選挙だけに委ねると「お任せ民主主義」、「観客民主主義」になってしまう。こういうことを言ってきました。しかし、政治というのは地域において大事なんだということに着目したという意味では、すごく大事なことだと思っています。

もう1つ、地方の政治が大事だということで、「もう1つの地域民主主義」ということで、さまざまなレベルの討議を重視して、議会（議事機関）と首長など（執行機関）が切磋琢磨するということです。これは、今は当たり前になっていますが、5年前は大変だったんです。学問上、「首長主義」と言っていましたけれども、最近では「二元代表制」と言われています。それをイメージしてくださってもいいと思うのですが、議会（議事機関）と首長など（執行機関）はそれぞれ別の選挙で選ばれたのだから、政策競争を行いながら、住民福祉の向上のために頑張っていきたいというような制度になっています。

少しわかりにくいかもしれませんが、「議会（議事機関）」というのは私が言っている言葉ではなくて、憲法第93条1項に「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」と書いてあるんです。議会基本条例を見ると、「議会は議決機関として」と時々書いてあるんです。私が尊敬している京丹後市も、違うと何度言っても「議会は議決機関」と書いてあるんです。皆さんはどういうふうにご考えておられるかわかりませんが、議事機関というのは結構意味が深いんです。学生に「事を議する機関」と言っても通じません。私もよくわからないのですが、Deliberative Organ をそのまま訳すと「討議する機関」となります。

「討議する機関」というのはどういうことか。決めることはもちろんやるけれども、政策提言もするし、議論もするし、決めるし、決めたことを評価して新しい政策提言へつなげていく、ということかな。広い意味があるということです。それが憲法第93条に書いてあるわけです。ついでに言いますと、憲法第93条1項には首長のことは何も出てきません。2項に初めて首長も議員も「直接これを選挙する」と書いてあるだけです。議会がどれだけ重いかということです。首長は執行機関のところに入っていて、それと議会が政策競争を行っていくという制度設計になっているのです。

それをどのように考えていくか。議会にはとんでもない権限があるということです。皆さんは議会の定例会ごとにたくさんの表決をされていると思いますが、自治体の法律である条例、あるいは、自治体というのはお金で動いていますから予算がすごく大事です。それらは誰が決めているのか、決算を認定しているのは誰なのか。重要な計画、例えば市町村合併などというのは一体誰が決めて

いるのか。契約や財産の取得処分というのは恐らく執行権です。政令基準というのはもちろんありますけれども、執行権まで議会の権限に入っている。私からすると、地方自治体における主要なのは全て議会が議決しているということです。だから、いつも皆さんに「議決の前日、眠れますか」と聞いているんです。これは答えていただかなくて結構ですが、要するに自治体の将来が皆さんにかかっているわけです。本当にこれでいいかどうか、どのくらい悩みますか。あるいは、1年前、半年前に議決したことは本当に正しかったのか。会派で決めたから、あるいは、ほかの議員が賛成したから、あいつと違うほうがいいから反対したけれども、もしかしたらあいつのほうが正しかったかもしれないということで、どのくらいなされて夜起きることがありますかと聞いています。繰り返しになりますけれども、皆さんはとんでもない権限をお持ちです。それをどのくらい自覚して権限を行使されていますか。

本日お話をしたいのはここなんですけれども、その前に、なぜ首長ではなく議会に、万国共通、権限を付与しているのか。これについて少し確認をさせていただきたいと思います。住民代表機関ということでは首長も同じです。それと議事機関というものがあります。これは簡単に言うと合議体です。この合議体というのが、議会に権限を委ねているすごく大事なポイントになります。レジューメには「二十四の瞳効果」と書きましたけれども、一々説明しません。首長は独任制ですが、議会というのはいろいろな目があるということです。これがすごく大事なことです。いろいろな角度から問題をえぐり出すことができるということです。

もうひとつ、「12 人の怒れる男たち効果」と言っていますが、「12 人の怒れる男たち」というのは 1950 年代のアメリカの陪審員の映画です。私は今いろいろ本を出していますが、10 年後には『映画で学ぶ地方自治』という本を出しますので、それをまた読んでいただきたいと思いますけれども、映画では、殺人事件が起きて、最初の 5 分だけが法廷で、残りは陪審員室での議論です。目撃者もいるし、時間もないから有罪にしようということで出発するわけですが、1 人だけ、まだよくわからないから議論をしようと。そして途中で若い人からずつとばかにされている老人がぼつりと、目撃者が証言するときに着飾っていた、そして、鼻の頭をさすっていたと言うんです。あれは恐らくメガネの跡ではないか。日ごろメガネをかけていて、夜、犯罪が起きたときに、目撃者はベッドから起き上がってメガネをかけて、暗いところで本当に見えたのか。それで議論をすることによってまた変わってくるわけです。例えば何人かで昼御飯を食べるときに、私は和食がいい、私はイタリアンがいいといったとき、どこかで妥協しますね。今日は和食、次回はイタリアンにしましょうと言う人がいるかもしれないし、あるいは両方食べられる店に行きましょうという人がいるかもしれません。着地点があるような議論をしていくわけです。議会というのはそういうことをやる

から大事なんです。

そして、もうひとつ「オセロ的発想を脱却する効果」と書きました。白黒をつけない。世論をつくり出す効果があるということです。これは少しわかりにくいので説明をしますが、議会の存在意義は公開で議論をする、討議をするということで、住民がそれを見ている、聞いているということです。住民の中には区の重要なテーマについて意見を持っている人もいるでしょうし、持っていない人もいます。例えば議論をしていく中で、Aという意見が正しいと思う人もいるし、あるいは、Aと思ったけれどもBという意見が正しいということをそこで発見する場合があります。あるいは、もっと大事なのは、何かもやもやしていてわからないという人が、議員の議論を聞くことによって、地域にとって大事なものはAだ、あるいはBだというふうに意見を発見する、そういう効果があるということです。住民が地域に関心を持って意見を持つというのは、自治意識の向上、自治にとってはすごく大事なことで、その中心的な役割を議会が果たすということです。だから議会はすごく大事なんです。

例えば私は政治学をやっているとして、いろいろな人から何でも知っているように思われるんですが、胸を張って言うことではありませんけれども、本当のことを言うとあまり知りません。例えばNHKの「日曜討論」を見ていて、「そうだよね、こういう意見もあるよね」と、もやもやしていたものを自分の意見としてまとめ上げていく、そういう意味で人の意見を聞くというのはすごく大事なことです。あるいは、北川正恭さんや片山善博さんの話を聞いて、地方自治についてこういう考え方もあるなど、自分の意見を発見するということがあるのではないのでしょうか。住民の人たちが議員間で議論していることを見て、自分の意見を発見する。これは自治にとってすごく大事なことでないのでしょうか。そういうことが全国共通にあるから、議会に権限を与えているということです。ここの議論をどのくらいしたかというのが、住民自治を進めるような議会改革ができるかどうかなんです。

皆さん方にとんでもない権限の自覚をしていただきたいということが、前半のすごく大事なところなんです。議会改革というのはこれだけでいいのです。ほかにも難しいことはいろいろありますけれども、これだけを自覚してください。具体的にどういうことかという、とんでもない権限を行使するには説明責任を伴います。この議案は可決されました、この議案は否決されました、というのは説明責任にはなりません。どのようにして議案が可決、否決されたのか、その中身が必要になってきます。政策に絶対的なものなんてないのです。課題があつて、目的があつたとしても、政策というのは幾つかの選択肢があるわけです。その中のメリットをどのくらいふくらませて、デメリットをどのくらい削減しているか。これを確認しながら、比較しながら決めていくというのが政策の

決め方です。こういう議論をしてデメリットをなるべく削減したから私たちは可決しましたというのが説明責任です。そうした議論をしていくためには、説明を果たしていくためには、もちろん質疑も大事ですけども、議員間でしっかり議論することだと思います。

そして、議員間でしっかり議論するということはどういうことかということ、独断性を排除しなければいけない。もちろん議員になったのですから、そのときの思いは大事だと思います。しかし、それを公共的なもの、全体的なものにしなければいけない。そのためには2つのことが必要です。

1つは調査研究ということです。特別区は政務活動費が厳格に使われているから問題ないと思いますが、少し範囲は広がりましたか。それで足りますか。政務活動費は全額ではなくて一部を支援するというのが立法上の趣旨ですから、これで全部賄うのは難しいかもしれませんが、分権時代に調査研究することが議会にとって必要だと、議員にとって必要だということで、政務調査費、あるいは政務活動費というのが交付できるようになったということは、胸を張って説明してください。

数年前、ある自治体が、当時は政務調査費ですが、政務調査費の条例を廃止しました。月1万円程度だったのですが、それを廃止したんです。私は「ここの議会は住民福祉向上のために調査研究をしないということを宣言した。」とコメントしました。これは新聞に載っています。住民のために活動するために政務調査費を出しているわけですから、独断性を排除しながら、しっかりとした科学的な根拠を持って調査を行い、視察を行ったりして政策提言をするということです。

それから、もう1つは、いろいろな住民の声を聞くということがすごく大事だということです。皆さんはもう後援会活動、あるいは地域の住民の人たちから聞いておられると思います。私になるほどなと思ったのは、山梨県昭和町では何年か前から、議会報告会ではなくて、もう少し気軽に議員と住民が話せるような機会をとということで、「井戸端会議」というのを年4回やっています。当時、昭和町の萩原議長は、自分は今まで住民を声を聞いているし、ちゃんと知っているつもりでした。自分の出身ではない地域のことは、そこの出身の議員から聞いていた。しかし、井戸端会議をやって住民から直接提言を受けて、知らないことがあることに気付いたと言っています。この井戸端会議で、例えば通勤通学の時間帯は本当に危ない、何とかしてもらわないと事故が起きると言う話が出たら、翌日には、委員会を立ち上げて調査に入っています。住民といってもいろいろな住民がいるわけですから、自分が知っている住民以外の人の話も聞くことによって政策提言につなげていくというのはすごく大事なことでないかと思います。

議会とはとんでもない権限を持っている。この自覚をどれだけ持てるか。そうすると、しっかり議会で議決しなければいけない。議決したことはしっかり説明責任を果たさなければいけない。説明責任を果たすためには、議員間討議をしっかりしなければいけない。そして、議員間討議を行って

いくためには、独断性を排除しなければいけない。独断性を排除するためには、調査研究を行わなければいけない。そして他方では多様な住民と意見交換をしなければいけない。こういうようなことが必要になってくるということです。

議会改革は別に難しいことを考える必要はありません。議会が持っている議決責任を果たすためには何をすればいいか、これだけを考えていただきたいんです。そうすると住民の声を聞く、その聞き方が問題になる。議員間討議というのはどうやってすればいいのか。本会議ではなかなか難しいから委員会でやっていこうと。委員会も付託された個別案件だけでは執行機関との質疑だけになってしまうから、委員会として1年間、あるいは2年間、3年間、4年間、しっかりと調査研究するテーマを描きながら議員間で討議をし、必要があれば議案として出していく。そういうことになると思います。そして、議員間で議論したことを踏まえてしっかりと執行機関と渡り合い、最終的には議会として議決すればいいということです。

国政とは異なる地方政治

後ほどお話ししますが、議会改革は今、3つの方向が大事です。1点目は、地方政治は国政とは異なるということです。それをしっかりと踏まえればいい。議院内閣制ではないし、首長を議会が選んでいるわけではないから、緊張関係を持ってやる。そして最終的にはしっかり議決する。こういう議会改革を行えばいいだけなんです。

2点目は、地方自治体は国政と違って住民に近いから一院制をとっているわけです。住民が直接、地方自治に参加できるんです。直接民主主義といいますか、リコールや、条例の制定・改廃の直接請求というのは国政にはないんです。国会議員のバッジを付けたら、彼らは東京都の代表ではないんです。天下国家を論じてくださいということで、国民代表になるんです。東京都と利害が反したとしても天下国家を論じなければならないんです。それに対して地方の場合は、首長にしる、議会にしる、リコールという制度があって、変なことをやったら辞めさせるという制度設計になっています。あるいは、国民代表というのは、国民全部の代表として信託されているのだからということで、自分たちが政策を決めていく、提案をするということなんですが、地方の場合は全て信託しているわけではないんです。住民も政治に参加する。だから条例の制定・改廃の直接請求というのがあるということです。日々、住民も政治や行政に参加していくというのが地方自治の制度設計になっているということです。住民参加を行政だけではなくて議会にもということです。

今、「協働」や「住民参加」などと言っていますが、どこと協働しているのか、どこに参加しているのかと住民に聞くと、全部行政なんです。でも、私は行政もそうですが、議会と協働したり、

議会に参加したりしてくださいと言っています。もちろん行政を否定する気は全くないですが、例えば行政に住民が意見を持っていったら、いい職員と当たれば動きます。でも、なかなかいい職員と当たらないから行政不信が蔓延するんです。議会のほうはどうかというと、議会には多様な人たちがいるわけです。だからまだ問題になっていないことでも、住民が陳情や請願を出したときに、「これは大事だ」ということを感じ取る議員がいれば、動くわけです。アンテナの感度は議会のほうがいいわけです。それをどのように回していけるか。協働や参加というのは行政の専売特許ではなくて、今は蚊帳の外に置かれていますが、むしろ議会のほうが向いているのではないかと思います。

それから、大事なことなのでお話ししますが、今、皆さんはある意味では最先端をされていると思いますが、議員は行政の審議会の構成メンバーにならないようにしていると思います。これはそれなりに理由がありまして、1つは、議会人は審議会ではなくて議会でしっかり議論をしてくださいということです。もう1つ、審議会に議員が入った場合、その議員がオーケーしたということは議会としてもそれを認めたという方向にいくので、チェック機能としてはあまり入らないほうがいいと。そういう2つの理由があって、法定のもの以外は基本的には審議会には入らないようにしているというのが、今の議会のやり方ではないかと思います。

そうすると、1つ大事なことは、情報が入らないんです。もちろん関心がある方々は傍聴などしているかもしれませんが、基本的に議会として情報が入らなくなっているんです。審議会のメンバーが答申を出して、それでいつの間に行政が計画を立てて議案として出てくる。事前に全員協議会などで説明があるかもしれませんが、審議会でどんな議論があつて、どのような過程をたどっているのか、そしていつごろ出そうなのか、こういうことについて知っておかないと議会として後手、後手になってしまいます。ですから、委員会のやり方も今後考えていかなければいけないと思いますが、委員会として所管の審議会メンバーと意見交換をしてもいいのではないかと。どんな議論が出ているのか、どういう問題点があるのか、ぜひそういうことを聞いていただきたいんです。私は10年ほど前から議会報告会や住民との意見交換会などが大事だと言っていますが、まず本体部分で審議会の人たちと意見交換をしていく。あるいは参考人や公聴会制度という制度を充実させていく。陳情・請願のような大事な制度があるんですから、こういうものを大事にしていこう。こういうところから出発するということもすごく大事なことだと思います。

そして、3点目は、議会というのは質疑応答の機関ではないということです。こんなことをやっているから首長に議会を分断されてしまうんです。議会を質問の場所にしてしまうと個人や会派に分断されてしまうんです。とんでもない権限を持っているのは議会です。議会が1つのまとまりを

持つから、とんでもない権限を持っているわけです。私が首長だったら議会の質問の場にしてしまいます。1つにまとまってこられるよりも楽だからです。なぜそんな運営をずっとやっていたのでしょうか。質疑や一般質問が無駄だということではないんです。でも、それだけで終わってしまうと、今後、自治を担う議会としては問題なのではないか。地方政治は国政とは違うということです。

これは私が言っているだけではなくて、地方自治法の第7章、第138条の2に書いてあります。地方自治法第6章は議会なんですけれども、次の第7章は執行機関で、執行機関のところに首長が入っています。今、いろいろなことがあるから首長のほうが権限が強いという解釈もあるかもしれませんが、議会にとんでもない権限があるということはこの条文自体からもわかります。首長のいる執行機関より、議会で議決したことのほうが重いということです。議決した法令、規則規定、これを行いなさいと言っているんです。首長はもちろん執行機関にいますけれども、予算の調整権や提出権もあるし、あるいは条例に匹敵するような規則制定権も持っているわけです。だから執行だけをする機関とは私は思いませんけれども、どれだけ議会の議決が重いかということです。

あるいは、第121条を読むと、いつも議場の前のほうに座っている方々（執行部）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」と書いてあります。研修で議長がいるとき、私が議長はきちんと出席を求めているんですかと聞くと、私は呼んでいないという人がいましたが、そんなことはありません。今言いたいのは、この条文を素直に読むと、本会議を中心にイメージすると、いつもいるのですかということです。審議に必要なときは来なさいと言っているのですから、ほかのときはいなくてもいいということです。しかし、基本的にはいるということになっている。これが今の制度設計になっています。ここをもう一度考えていただきたいということで、自治法のお話をしました。

議会基本条例の意義

さて、議会改革でこういうようなことを少し進めてくださいというのが本日のポイントです。テーマが「自治体議会改革」ということですから、議決責任を自覚したら、それに見合った活動をし、制度をつくってくださいというのが、今日お話をしたいところです。では、それを制度化していくにはどんなものがあるかという、議会基本条例です。4月末までに、現在426自治体だと思いますが、議会基本条例ができています。皆さんは今、勉強されたり、検討を開始したりということを知っていますが、どう思われているでしょうか。まだ4分の1です。これを少ないと見ますか。私はとんでもなく多いと思っています。2006年5月に北海道の栗山町議会が議会基本条例を制定し、12月に三重県、それから神奈川県湯河原町が制定しました。たった3つです。それがこの7

年でここまで来たということは、やはりそれなりの意義があると思います。革命的だと思います。私は正直、あと数年したらもう一度、議会基本条例の見直しを少ししようと思っていますが、まず大事なのは議会基本条例を吟味していただきたいということです。もし議会基本条例がなかったら、それぞれの自治体の議会の規範とすべきルールがないということです。憲法、法律、条例、規則、申し合わせ事項、先例集など、議会の運営や組織というのはばらばらに規定されています。何を基本にして運営していくのか定まっていない、わからない。これは住民も同様です。だから議会基本条例が大事なんです。

それから、議会改革の到達点がわからない。いろいろ議会改革が行われていて、かなり背伸びしている議会基本条例もないわけではありません。現実と条例の中身が全く違っているという例を私は幾つか知っていますが、何をやっているのといつも言っています。少し背伸びをしながら、到達点を入れ込んでいくということが大事です。

そして、議会改革を進めていても、議会基本条例をつくらなかった場合は、次期議会ではわからなくなってしまう。また最初からやることも多いということです。私は時々同じ議会に行くことがあります。1つは、今回はここまで、次回はこういう議論を、そして次は住民に対して説明をするというように徐々にレベルアップしているときに講演や研修で私を呼んでくれる議会で、これはすごくうれしいです。しかし一方で、毎回同じことをやらされる議会もある。何をやっているのかと思います。改選があったからなどと言うんですが、少し苦しくてもまずつくって、バージョンアップしていくということが必要なのではないのでしょうか。そういうものがあれば次期議会でそれを基本にして、議会というのはこうやるものなんだと。問題があれば改善すればいいわけです。研修によって周知徹底する。最近の議会基本条例には「研修の重視」としっかり書いてあるところもあります。

岩手県滝沢村がこの1月1日から、5万人以上いますから市になるんですけども、その議会基本条例がなかなかおもしろいんです。研修規定を入れ込むときに、ある女性議員が「私たちの議会運営の手引きにします」と言ったんです。私は「すごくいいことですね」と言いました。同時に、手引きというのは大事だけれども、あなた方だけではなくて地域の人たちの手引きにしてもらいたい。そのためには小学校、中学校に議員の方が出向いて、社会科の時間に議会とはこうあるべきだと。こういうふうにしていくんだということを説明する。そういう素材に使ってくださいという話をしました。

それから、今後、議会基本条例をつくるときに、私の本を読んでもらったりして、何を入れ込むかという構成要素ですが、4つあります。住民参加を促進する。議員間討議をする。執行機関と

政策競争をする。これが三つの要素なんです、もう1つは条件整備です。議会図書室や議会事務局を充実させる。それから、レジュメには書いてありませんけれども、議員定数の決め方、報酬の決め方などがこういうところに入るといことです。

地域経営を担う議会の活動視点

今、ルールについてお話をしましたが、もう1つお話をします。それは、ルールを決めればいいという話ではないということです。ルールを決めて、住民福祉の向上のためにつなげていかなければいけない。これがポイントなんです、23 区の自治体は総合計画を中心にして運営をしていると思います。総合計画を中心にして計画を練っていくわけです。全国的にはまだまだですが、今、実効性のある総合計画が出始めています。1 番目は、予算と連動させる。総合計画に載っていないものは予算化しない。予算化したければ総合計画を改定する。2 番目は、地域福祉計画や、介護保険計画、都市計画マスタープラン、環境基本計画などといった個別計画と連動させる。これは連動していない自治体があまりにも多かったんですが、例えば東京都三鷹市では去年3月、23 本を長期計画の期間に合わせたりしています。3 番目は、首長の任期と連動させる。三鷹市の場合は4年×3期で、12 年でやっていく。こういう実効性のある計画の端緒となった岐阜県多治見市は4年×2期、8 年でやっています。もちろん首長のマニフェストが総合計画になるわけではありません。首長のマニフェストを基礎にして、住民参加、そして議会の提案を踏まえて総合計画ができていく。これは当然のことです。こうした実行計画を中心にして地域経営を行っていこうというのが、今、全国に広がってきているわけです。

そこに議会がどう関わっていくか。これがすごく大事なポイントになってきます。一昨年、自治法が改正されたことによって、基本構想を議会の議決にするという規定が削除されました。これは皆さんご承知のことと思いますが、それへの対応はどうされましたか。地方自治法第96条2項に基づき、「総合計画（基本構想・基本計画）を議会の議決とする」ということで、少なくともこれは緊急避難としてやってください。何を中心にして地域経営を行っていくかということでは、総合計画というのはすごく大事なものになってきます。それぞれがばらばらに質問をしたり政策を打つわけではなくて、自治体の中心になるものとして総合計画が大事になってきているわけです。恐らく23 区は基本的に問題はないと思いますけれども、それに議会がどう関わるのかということがポイントです。

新しい政策サイクル

今、ルールと、地域経営の軸（ヘソ）の部分、総合計画に議会はどうかかわっていくのかということについて、さらっとお話ししましたがけれども、もう1点、レジュメには「新しい政策サイクル」と書きました。本日は入門編なので基本的な原理のところだけお話ししましたがけれども、自治体議会改革ができたらいいいわけではないんです。何度も繰り返しますが、住民福祉の向上につなげていかなければいけない。そのときに総合計画を念頭に置きながらということなんですが、福島県会津若松市と長野県飯田市の例をお話ししたいと思います。飯田市は議会改革もそれなりに進んでいます。環境政策は全国レベルだと思いますので、ぜひ視察に行っていただきたいんですけども、ここはプツンプツン切られるような議会運営では執行機関に対抗できないという発想をしています。執行機関はPDCAサイクルで1年間どころか4年間回しているわけです。それに対して議会は1年間に定例会が4回で、プツンプツン切られたらとても対応できない。そのために議会も政策サイクルを回さなければいけない。こういう発想です。

時間の関係で少しまとめてお話しします。この点は、飯田市のほうが進んでいると思いますが、住民の声を聞きながら、それを踏まえて議会が行政評価を行うわけです。その行政評価を行う項目を住民の意見を踏まえて議会として決めて、7月、8月に委員会を中心にして行政評価を行い、9月の決算認定に生かす。そして予算要望へつなげていく。そういうサイクルを回しています。評価をするとき常に頭にあるのは、総合計画をどのように充実させるかという視点です。私は総合計画がすごく大事ですと言いましたがけれども、総合計画自体を変えてもいいわけです。ここが議会にとって大事なところで、これが1つのサイクルです。

それから、もう1つ、会津若松市の例ですが、住民の声を聞いて、委員会ごとにテーマを割り振ります。そして1年、2年、あるいは3年かけて提言をするということで回していきます。彼らは「議会からの政策サイクル」と言っていて、議会が編者になって、ぎょうせいという出版社から本も出ています。住民の声を聞きながらテーマを決めて、委員会に割り振り、委員会として調査研究をして提言をする。提言をする前に必ず住民との意見交換を行っています。例えば行政が水道事業の民営化を進めようとしたときに、住民から違和感があると意見が出たので、議会として専門的な知見を活用しながら調査を行い、これは時期尚早だ、今やらないほうがいいのかという提言を出しました。あるいは、「八重の桜」で有名になった鶴ヶ城周辺の再開発についても、住民からの意見を受けて調査を行った。あるいは議員定数や報酬についても調査を行っています。そういうふうにテーマを選出しながら、1年かけて、2年かけて、あるいは4年かけて、それをどうするかという議論をしているということです。

ここで大事なのは、「議会からの政策サイクル」の特徴なんです、執行機関と同じことをやる必要は全くありません。職員の数も違いますから、同じことはできません。ですから、どういうところに注意してくださいということを簡単にお話ししますが、1年間ずっと動いているときに、議会は住民目線があるから大事なんです。行政には優秀な職員がたくさんいますけれども、どうしても数値目標であったり、首長のマニフェストであったり、そういうことを念頭において動いているわけです。議会人もそういうことを念頭においているけれども、住民にとってどうかということも常に考えている。住民がどうなのか。住民目線が大事だということです。これが1点目です。

2点目は、議会は合議体だということです。行政のほうは縦割りなので、自分のところの施策をどのように実現するかという発想になるんです。でも議会は縦割りではないんです。全体のことを見ながら運営ができるし、考えることができる。これがすごく大事な点なんです。

そして、3点目は、議会は資源が少ないので、全てのことに関わることはできないということです。議会事務局の人数も少ない。包括的なことはできませんから、全体的な視点でということになります。総合計画を中心にとということと、あとは隙間といいますか、行政では見えないようなところを1点突破ではないけれども、そういうところを中心にして議会として関わる必要があるのではないかと思います。

こういうことを回していくためには、定例会だけではなくて、閉会中の委員会活動がすごく大事になってきます。委員会でどんなテーマを設定するか。そして1年、2年、あるいは3年、4年かけてどういうふう to 実現していくかということです。今、私は「政策サイクル」というお話をしましたけれども、1年でイメージされている方がいらっしゃるかもしれません。委員会が1年ごとに年次報告書を書いて、必要ならば議案として委員会が提出することができるようになってきています。そういう意味で1年ごとの年次報告も大事ですが、皆さんの任期は4年です。議会は4年かけてどういう成果を上げていくかということを戦略的に考えていかなければいけません。通年の発想ではなくて、通任期の発想です。4年間でどうするかということです。

皆さんの委員会の任期は何年でしょうか。もし1年しかないということであれば、即刻変えていただきたい。少なくとも2年は必要だと私は思います。それから、全体を束ねる議長の任期も、執行機関と競争していくならば少なくとも2年は必要です。執行機関と政策競争を行うためには、そうしたリーダーシップをとれるような委員会であり議長であることが必要になってきているのではないのでしょうか。

新しい議会の条件整備

さて、そうした議会改革を行っていくことは、住民自治を進める場合、すごく大事なことです。にもかかわらず住民からは削減の嵐というのがありますけれども、もう一度、議会改革を進めることは住民福祉の向上に直結するということを踏まえながら、そうした議会をつくり出すための条件と一緒に考えていきたいと思います。

レジュメの最後から2ページ目に、「新しい議会の条件整備」と書いてあります。先ほどもお話ししましたけれども、議会は大変な仕事をしなければいけないんです。地方分権時代に住民自治を進めて、「住民自治の根幹としての議会」を進めていかなければいけない。「住民自治の根幹」というと、住民からすると普通は首長じゃないかと思われるかもしれませんが、住民自治の根幹は議会です。これは私が言うと権威も何もありますが、第29次地方制度調査会答申の中に「住民自治の根幹としての議会」ということが書かれています。これを進めるためには従来と違った活動をしていかなければいけないんです。このときに、議員は頑張ってくださいねでは済みません。しっかりと条件が整備されてこなければいけないと思います。

最初にお話ししましたけれども、行政改革の論理と議会改革の論理は全く違うということをしっかり理解していただきたい。定数を削減しましたというのは議会改革ではありません。先ほどから言っているように、地域民主主義というのはさまざまな住民の声を聞いて、それをしっかりと政策化していく。あるいは監視していく。そしてそれを住民福祉の向上につなげていく。これが地域民主主義の実現です。これが議会改革です。そしてこのような議会をつくるときに、そもそも定数は何人ぐらい必要なのか、報酬はどのくらい必要なのかという議論が必要になってくるわけです。

行政改革というのは削減ありきで、削減ということを前提にして議論する。しかし、議会改革は削減ありきではないということです。住民が削減と言ったから削減しましたというのは無責任です。しっかりと議会改革を進める上で、定数はどのくらいか、報酬はどのくらいかということを説明しなければならないということです。これがお話ししたかったことです。

それから、もう1点、議員定数や報酬を含めた条件というのは、今いる皆さんが動きやすい条件です。しかし、それだけではないということに注意してください。新しく議員になろうとする人に、できるだけハードルを低くすることが大事です。多様な人が議員になりやすい条件を整備するということです。持続的な民主主義を発展させていく。今いる議員の人たちはそこに責任を持たなければなりません。

いろいろな考え方がありますがけれども、私の結論は、それらを議会としてしっかりと議論した後に、住民と一緒にさらにも議論していただきたいんです。それが自治を進めることなんです。あま

りにも議員定数が多いから少なくしろ、報酬が多いから少なくしろ、こういう議論ばかりでは民主主義は成り立たないと思います。どのような自治をつくっていくか。どのような議会をつくっていくか。苦しくともぜひそういうことを住民と一緒に考えていただきたい。

東京都多摩市では6年ほど前に、住民の前に出るということで「出前委員会」というものを設けました。私も聞きに行きましたが、パルテノン多摩に200人くらいの住民が集まって、最初は、議会なんか何も見えない、何をやっているかわからない、報酬が高い、定数が多いなどとたたかれていました。それに対して、委員会の人たちが議会とはこういうことをやっているんですという話をきちんとしたところ、住民の人たちが徐々に変わっていく印象を受けました。例えば、「本当に議員の人たちがやってくれるなら報酬を上げたって構わない」という意見が数人から出てきた。そういうふうに雰囲気が変わってくるんです。議会活動についてあまりよくわからないというのが一般的なことかなと思っています。ですから、ぜひしっかりと理論武装しながら、「議会活動とは」という形で住民と意見交換をしていただきたいと思います。

議会改革ランクで上のほうに上がっていたある市議会は、昨年、市民会議のような議会の附属機関をつくりました。そこで議会改革についての中間報告で議員定数半減、報酬半減という答申が出ました。基本的にそういう答申が出ることは想定していなかったんですけども、私がびっくりしたことが2つあります。

1つは、議員の方々と意見交換をしていくと従来の考えと変わってくるということ。もう1つは、議会がその答申を無視したということです。全く何も答えなかった。本当にやらなくてもいいけれども、きちんと住民に説明しろと思いました。対話も含めて住民の声を聞くというのは真摯になってやっていかないと、後々齟齬ができてくるんです。亀裂が生じて、不信感がまた増すんです。住民と語るときには、どんな議会をつくっていくのか、一緒に議論をしながら進めていただきたいと思っています。

それを踏まえ上で私の考え方を若干お話ししますと、議員報酬については、先ほども言いましたがけれども、皆さんぐらいのところでないと多様な人たちは入れません。例えば町村議会の平均は月20万円です。それからいろいろ引かれるわけで、今は自営業でも農業でも忙しいから、結果的にある程度仕事が終わった年金生活者しかなかなか議員になれないんです。だから、ある程度の金額が必要なとき、理論武装をどうしていくかということだと思います。

住民の中には本会議や委員会に出ることが議員活動だと思っている方々がいらっしゃるんですけども、そんなことでは自治を担う議会はつukれないわけです。閉会中も含めて委員会活動を行い、調査研究をしていく。どのくらい活動をしているかということを示さなければだめです。住民は、

議会活動というのは会議に出ているだけだと、審議会も同じだと思っています。議員は議会に出ているだけでしょう、みたいになっているわけです。そういう誤解を解いていかなければいけません。報酬に関しても、北海道福島町のように「議員歳費」と堂々と掲げているところもないわけではありませんが、名前がようやく「報酬」から「議員報酬」に変わっても住民から見れば同じことです。

それから、まさか特別区の住民たちはボランティア議員がいいとは思わないと思いますけれども、本当にボランティア議員でやっていったら、どんな人たちがなるのか。仕事がなければ夜間、議会をやってもいいと思います。ただ、膨大な一般会計予算を審議し、条例を制定するというのが夜間だけでできるのか。昼間やらなければいけないときには、ある程度の議員報酬が必要になってくると思います。ボランティア議員というのはなかなか美しい言葉です。お金のためではなくて志の高い人、私もそういう言葉は大好きですけども、そうなるとお金持ちか、年金生活者か、今はお金がなくても議員になったらお金がもうかかると思っている人しか議員になれなくなるんです。すごく美しい言葉の実情は違うということをぜひ考えていただきたいと思います。

それから、現在、自治体はかなり膨大な仕事をしているわけで、それを監視し、責任を持ち、政策提言をしていくというのは、夜間だけでは無理だと思います。そうすると昼間やらざるを得ないわけで、ある程度の報酬が必要になってくる。これはしょうがないことではないでしょうか。ただし、それを本当に住民の前に証明しなければだめです。どんな活動をしているか。そして成果がどのくらい上がっているか。ぜひ考えていただきたいと思います。

私が今年関わっている神奈川県葉山町の報酬は町村平均の倍です。それを住民にきちんと説明しなければということで、私も専門的な知見で呼ばれているんですけども、まず自分たちはどんな活動をしているか示してくださいと。それで、今、アンケートづくりをやっていますけれども、大変なことだと思います。

それから、議員定数ですが、人口1万人につき1人とか、いろいろ言う人がいます。法定数というのいろいろ今までもありましたが、有権者数が増えているにもかかわらず、地方議員の数はどんどん減っています。何人につき1人などという話は理論上あり得ません。そうすると、定数についても何らかの考え方が必要で、私は「討議できる人数」と言っています。今、一般的には委員会主義を取らざるを得ないわけですが、一常任委員会あたり、一般市で言えば少なくとも7～8名は必要なのではないか。そして、中核市ではそれプラス1～2名、政令市ではそれプラス1～2名かなと思っています。もちろんこれについては議論があると思いますし、私は特別区のことは予算規模や権限などまだ押さえているわけではないので何とも言えませんが、中核市並みでしょうか。私の言いたいことは、定数を決めるときは、議会の存在意義である討議できる人数ということを考え

ていく。そして、委員会主義をとっているとすれば、常任委員会を中心にして、それ掛ける、少なくとも何人か、といった議論が出てくるのではないかといつも言っています。大事なことは、それを議員間で話すだけではなくて、しっかりと住民に知らせていただきたい。そして、これは定数や報酬の議論ではなく、自治を進めるための議会改革を行う中でどういう条件整備がいいのかということを考えていただきたいと思っています。

これで私の話を終わりたいと思います。時々省略した部分もありますが、レジュメを読んでいたたり、本を読んでいただいて、理解していただきたいと思います。どうもありがとうございます。

〔質疑応答〕

【質問】大変すばらしいお話でした。私たちの議会でも議会改革ということを延々と、もう何年もやっているわけですが、実際は基本条例にしてもまとまらないという状態が続いています。恐らくほかの議会でもそういうケースがあると思います。おっしゃっていることは本当にすばらしいですし、やれば必ず効果が出るものだと思います。

しかし、下からの改革ということでは、なかなか決まりそうで決まらないということも事実です。例えば我々の議員年金についても、我々に全然聞かず、国会で法律でスパッと決めてなくなってしまいました。我々に投げて延々と議論するよりも、ここまでコンセンサスが出てきたら、国の法律の中で基本条例をつくるという一言が出ればもっとスムーズに理想的なものができるのではないかと、先生ご自身が国会議員とこういう議論をされて、そういうお考えがあるのかなということで、質問をさせていただきました。

【回答】私は正直に言いまして国会議員とこういう問題について議論したことはないです。地方議員の方々、市町村、区、都道府県議会議員の方々とは話していますが、残念ながら国会議員と話をしているわけではありません。

首相の諮問機関の29次、30次の地制調答申の中で、例えば議会基本条例の意義があるというようなことは出させていただいています。これはただ単に議会改革のメッセージです。法律的に議会改革を進めるときに問題があるような、先ほど言った臨時議会の招集請求権のようなことについては、それなりに規制緩和をしたり、方向付けたりということはあると思いますが、それ以外のことについて私はメッセージを送るにとどめるべきだと思っています。今言われたように、法律で議会基本条例をつくりなさいというのは、それはそれでわからなくはありません。ただ、ようやく自治として、理念としてそれぞれの議会がそれぞれの自治体と競争しながら、いいことは生かしながら独自

のものをつくり出していこうとするところなので、苦しくてもぜひ頑張っていたきたいと、エールを送らせていただきます。

【質問（続）】つくりなさいという法律もあるし、自治体が競争して下から盛り上げてやりなさいという法律でもいいわけです。いまはそれがないために、議論して、いざまとめようといったときに、いや違うと言う人が1人現れると、結局まとまらずに元の本阿弥という状態が延々と続いている。そういう実態があるということを知っていただければと思います。

【回答】重々わかりました。今言われたように、法律のつくり方も例えばできる規定で入れ込むとすることができないわけではないという気はしています。例えば一昨年、拘束型の住民投票は条例に基づいてできるという規定を法律に入れ込むかどうかで、かなり議論をしました。もう少し詳しく言いますと、大規模公共施設について、首長と議会が同意したときに住民投票を行い、その結果が自治体の議決と同じようなものになるということを、条例に基づいて、それぞれの自治体でそれを行うことができる規定として入れ込むということをかなりやりました。結果的にはなりませんでしたが、今の自治法の構成の仕方としてはそういうやり方もあるということを質問者さまは提案されたと思うんですが、まだ私はその立場に立っているわけではありませんので、今後考えてみます。

【質問】普段、議会基本条例などを、意識しないわけではないのですが、それを具体化していくときに、その項目や手順といったものが明確に見えていない部分があったので、今日は一つ一つの項目を挙げていただき、その位置付けなども示していただいたので、大変貴重なお時間をいただいたと思っています。

ただ、実際になかなか条例が定まらないのは、どうしても理念条例だという意識が我々の中にもまだ強いからだと思います。ですから、むしろ行政側とのやりとりの中で、出てくるものに対しての審議と議決ということが多く、発案そのものがなかなか出にくい。こういう実態があるのではないかと思います。

今、先生のお話を聞いていて、総合計画をきちんとつくりなさいと。我々の区には委員会が4つあるのですが、その所管の中には調査研究項目というものがありますので、むしろそれを具体化していくことが、1つには先生がおっしゃっているような総合計画を見つめていく出発点なのかなと思っております。ただ、住民の意見を導入するということまではいつていない。行政から出てくるいろいろな議案に関しては住民アンケートなどされますけれども、議会側の発案で住民の意見を

聞くととなると、ある意味では非常に偏った意見が集まりやすいので慎重にならざるを得ない。そういったことの解決を、既に制定されている自治体の方々はどのようなお考えで進めているのか。

それとともに、議会の中での発案数というものが、今後、議会の中での本来の姿だということですが、議会が一生懸命考えて、どの程度出していくのか。そういうものが1つの我々の仕事になると。基本条例が制定されている各自治体で、制定したが故にそのようになってきているのか。もしなっていないとすれば、これは単なる理念条例で、その辺りの決めたときの状況と決めた後の状況が大きく変わっているのかどうか。先生目で見えた場合にどのように評価されているのか、その2点をお教えいただきたいと思います。

【回答】420 もあると、背伸びし過ぎの議会基本条例がないわけではないです。ともかくアリバイ的につくったというところもありますけれども、私の付き合いがある議会は、つくったからにはやっ払いこうと。代表的なのは先ほど言った会津若松市や飯田市がそうですし、あるいは、早い時期に自分たちが自治基本条例をつくり、その後、議会基本条例をつくった三重県四日市、あるいは、最初に議会基本条例をつくった栗山町などは、しっかりと住民福祉のために政策をつくっていかねばいけなくて、議決責任というのを自覚しながら回していっています。先ほどお話ししたので重複しますから言いませんが、そのようなことをやっている議会が多いということです。

ガバナンスなどに書いていますが、住民の声を聞くといったときに注意していただきたいのは、今、議会のほうはまだまだそこまで意識しているわけではないのですが、ご存じのように住民の声は多様です。今はアンケートやいろいろな住民参加方式がありますが、それぞれによって住民の声が変わってくる可能性が高いわけです。あるいは議会でやったときにも変わる可能性がある。そのときに議会人として胸を張って言えるのは、選挙によって選ばれた集団が議会ということです。私は住民の声を聞けと言っていますけれども、それを行政がきちんと適切に配置しているかどうか。それを政策のところにつなげていっているかどうか。住民の声は多様だということを常に念頭において、しかし住民の声が全て善ではないわけです。いろいろこぼれてしまう住民の声もあるわけです。それを議会人として最終的には責任を持たなければいけない。そのときにただ単なる思い込みだけでは議会人としてはだめでしょうということで、いろいろな住民の声を聞く。例えば所管の委員会ごとに団体との意見交換会をしてみるとか、そういうことを踏まえて議会として責任を持つ。議会基本条例をつくったところは、そのように動き出している。まだそこまで意識しているかどうかかわからないのですが、私から見るとそうになっています。

具体的に政策提言を行うということであれば、栗山町は住民の審議会が出そうとしている答申自体、これは違うのではないかと察知して、議会が総合計画案を出し、総合計画審議会のメンバーを

呼び、議場で議会案を説明し、意見交換をしています。そうすると住民は、審議会メンバーは 24 人いましたけれども、それを踏まえながら、やはり議会案のほうでいこうかと変わって、そして今度は議会だけではなく、住民のほうがそれと連合を組みながら政策提言が変わっていったりしています。

今言われたように、委員会を中心にして回されるといいですね。委員会が所管事務調査ということをもって、年次報告を委員会を出して、それを政策提言に出せるような、そういうサイクルを回していくということもぜひ考えていただきたい。答えになっていないところもありますけれども、まずはそうお答えしたいと思います。

【質問】自治法が改正されまして、議員定数の条例が撤廃されました。それで、先ほどの先生の定数と報酬の考え方というのは非常によく理解できますし、会津若松市議会は私も視察で行きまして具体的な話も聞き、そして本も買って読ませていただきました。その中で議員定数の問題ですが、条例が撤廃されたことによって、何を基準に定数を決めていったらいいのか。先生がおっしゃったような住民自治、議会はどのようなことをするのかということが大前提になりますけれども、最終的には人数を決めなければいけない。そのときにどうしても住民に説明しなければいけないので、私たちはこういった基準で定数を決めましたというように言っていかなければいけないと思うんです。

先生は委員会中心であれば少なくとも 7～8 名という数字を示されています。会津若松市議会でも江藤先生にいろいろなアドバイスをいただいて、そういう数字が出てきましたとおっしゃっていました。その根拠といいますか、なぜそのような数字を出してこられたのか。もう少しお話しいただければ大変ありがたいと思います。

【回答】今言われたように議会が頑張るということ、委員会主義をとっているということが前提だと。私は人数が多ければ多いほどいいわけではないと思っていますし、執行機関の役割ということで、少ないほうが機動的に動けるということで、討議できる人数と言っていますが、例えば 6 人で 1 人が委員長になると、あと 5 人では議論しにくいのではないかと感覚的に思っています。

もう 1 つは、今、ワールドカフェというやり方がはやっていると思います。ワールドカフェというのは、何も考えないでというと怒られますが、ほかの人のことを考えずにいろいろ自由に議論できる方法で、それには 6 人以下ではだめだと言っています。議会としてしっかりと公的なことを考えていくために、いろいろなことを考えながらというのは、それより多くなければいけないというので、私は少なくとも 7～8 人という言い方をしています。

しかし、それは恐らく規模によっても変わってくるのではないか。規模というのは、一般会計規模ということを一応念頭に置いています。まず常任委員会の数が変わってくると同時に、一常任委員会当たりの突っ込み方も徐々に変わってくると思うんです。よって少し多様性を増すということで、若干プラスしています。科学的な根拠をと言われると困りますけれども、一応そう判断しているということです。

特別区には説明は要らないかもしれませんが、小さい自治体については議員数を減らしたということで住民が委員会らしきものにかかわってくるということも模索はしています。特別区の場合はそこまで人数を減らす必要は絶対にはないと思っていますので、このくらいにしたいと思います。常任委員会の数も含めて、規模というのはすごく大きな基準になってくるのではないのでしょうか。

【質問】端的にお伺いします。我々は選挙で選ばれるわけで、日々の活動は常に選挙を意識して活動しております。議会として固まって活動していくということの重要性はわかるのですが、その中で大して活動もしていない人を救うための現職互助会的な議会になってしまうようなことはないのでしょうか。日ごろからそういう方があえて委員会のメンバーになるということで、誰かが見つけてきた、区民の方が持ってきた政策について、さも知ったような意見を述べることによって評価をされる。しかし日常の活動は全くされていない。そういうようなことが懸念されないのでしょうか。また、そういった実例はないのでしょうか。

【回答】かなり大胆な質問だと思います。現場の感覚はあまりわからないのですが、私がかかわっているところは全く逆の方向なんです。こういう議会改革を進めているというのは、全員がかかわっていかなければいけないんです。そうすると水準を上げていかなければいけない。例えば住民と接触するというのは、住民がその議員のことを知ることになります。今日はあまりお話ししていませんけれども、議会報告会を義務化している自治体はかなりあるんですが、この議会報告会というのは、広報と公聴の機能を持っていると同時に、住民が、この議員はきちんととやってくれそうかどうか判断する基準としてあるということです。そこでふるいにかけて。当初、これは栗山町議会の橋場議長が常に言ってきたことなんです。

それから、もう1つは、政策を委員会で回していくときに、公聴会だとか参考人が呼ばれていますが、そのときの対応や、あるいは住民の人たちが今は関心がなくても、これから議会が強くなって関心を持つことによって、そうしたことをやらないような議員はわかるわけです。ふるいにかけて、やらない人たちは出られない選挙になってくるような方向を目指している。今のと

ころ私が知っているところはそのようになっていると思います。ぜひそういう方向での選挙制度も含めて考えていきたいですね。今日は残念ながら選挙についてふれませんでしたけれども、ぜひまた呼んでください。