

小平市議会 市民と議会の意見交換会
(議会報告会)

基調講演

テーマ「議会基本条例で市民生活の何が変わる？」

講師：廣瀬克哉氏

法政大学法学部教授

自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表

日時：平成26年6月14日(土)

午後2時～午後4時

場所：健康センター 視聴覚室

皆さん、こんにちは。本日は市民の皆さんと議会との対話のための場ではありますが、議会基本条例というもの、この条例制定に向けての意見交換も、もう何度か既に積み重ねていらっしゃるということですが、改めてちょっと外から見てといいますか、全国にこういう議会基本条例の制定が広がってきているという中で、小平市のこの取り組みというのはどのような位置になるのだろうかとか、それからこのせっかくできた条例という道具を、市民の武器としてどのように使っていけばいいのだろうかということについて、古いところではもう8年ぐらい前から議会基本条例は存在していますので、そういうことを簡単に御紹介させていただこうということで用意をしてみました。できるだけコンパクトにして、後の対話の時間を確保したいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

議会基本条例が、世の中に誕生したのは2006年5月のことでありまして、8年前までこういう条例は存在していなかったわけです。これが、その後、一気に全国に広がってきています。北海道の夕張市の隣にある栗山町というところで初めてできてから、たった8年の間に566本。実は、6月議会というのが各地で始まっていますから、そこで新しくそれ以後、増えているという部分もあるかもしれませんが、ことし3月の第1回定例会までの集計で566本が、少なくともできています。

都道府県でいうと、もう6割です。ただし、資料に「道府県」と書いてあるというのは、東京都議会にはないという意味でして、ここは東京都内にありますから、小平市議会にはあるけれど、広域の自治体である東京都の議会には、これはございません。ただ、全国の都道府県でいうと6割で、政令市も3分の2、政令市のうち13市がもう制定しています。特別区は、荒川区の一つです。23分の1なので4%少々ということになります。全国の市の中では43.8%、337本で、このうちの1本が小平市ということになります。

町村議会も2割ということですが、実はこの条例ができたとき、総務省——地方自治を所管している国の役所ですが、総務省からは、地方自治法という法律の中に、「議会はこれこれこういうときには条例で定めろ」ということが書いてあったりするわけですが、「議会基本条例を定めなさい」ということはどこにも書いていないのです。例えば、議員の定数を何人にする、定例会を何月に招集する、委員会制度を導入するかどうか、こういったことは全部条例で書けということを地方自治法が命

じております。しかし、議会の活動理念とか議会への市民参加について基本条例を定めなくてはいけないとは、どこにも書いていないのです。一問一答とか、どういう形で議員間討議をするかということ自体は、会議の運営の仕方なのだから、総務省の発想でいうと、会議規則を定めなさいと法律に書いてあるのだから、何で勝手に法律に定めのない条例をつくるのかという反応が、実は2006年にはありました。

しかし、その後3年ぐらいの間に評価はころっとひっくり返りまして、いや、これはむしろ議会を改革して変えていくために、積極的に位置づけて推奨すべきものではないかというように、国も物の見方を変えてきております。

2009年6月に、これは法律の規定に基づき政府に置かれている地方自治の制度に関する審議会ですが、地方制度調査会というところの答申で、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の改革の動きが見られるとあり、「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」と書かれています。議会基本条例を定めて、こういう議会の活動を活発にしていく改革はどんどん進めるべきだということを、国の審議会も、もう5年前になりますが、2009年6月に答申しているわけです。

そういう意味では非常にいいことなのです。先ほど、議会基本条例の七つのポイントを含めて、小平市議会基本条例はこういうものだという概要の御説明がありました。いかがでしょうか。「こんなとんでもないことが書かれていてひどい」ということは、もちろんなかったと思います。「それは確かにそのとおりでしょう、やることが望まれることでしょう」という望ましいことが書いてあると思うのですが、ただ、逆に言うと、「これまでやっていなかったのか」、「議会が住民代表として自治体の政策決定を担当していく上で、考えてみれば当たり前のことじゃないのか」という要素は非常に多いのではないのでしょうか。

市民との意見交換会、議会報告会というような取り組みは、従来、ほとんどというか、全国で全く、2001年ぐらいまでは全然行われたことがなかったわけです。そういうことを始めた議会が誕生して、なるほど意義があるなということがほかの議会にも伝わって、2005～2006年ぐらいから徐々に広がってきて、現在では500ぐらいの議会が取り組むようになっていきます。そういう新しい取り組みの導入という要素も少しは入っていますが、それ以外についていうと、書いてあることは、これは法律にも書いてありますねと。条例の制定や改廃、これ

は地方自治法が1947年にできたときから、議会がこれを決めると書いてあるわけです。もちろん、だから六十何年にわたって小平市議会も、条例の制定、改廃をされてきたわけです。

ただし、それをどんなやり方で運営していくか、その中で、例えば市民の意見をどのように反映させるか、あるいは議会が審議をして発見した、確認した論点をどのように市民の皆さんに伝えていくか、こういうことについては、法律は特段のことを書いていません。なので、やるべきこと、ある意味、理念として書かれたら当たり前のことなのだけれども、では、それを実際どうやりますかというところでは、いろいろなやり方がある中、「私たちはこのような考え方に基づいて、少なくともこういう市民の権利が確保されるように運営していきます」と、そういうことについては明確に示していく必要があるわけです。

意地悪な読み方をすると、「これは地方自治法に書いてあることを二重に書いているだけだな」と。市民に開かれた議会って、それは開かれていない議会をつくろうということを宣言するばかな議会があるわけではないですからね。政策立案及び政策提言を強化しますというのは、強化するというぐらいだから今まで弱かったのかとか、そのように見ていけば、確かに議員の皆さんのこれからの改善のための振り返りとしては、もっとこうしなければということが出てくる。裏返してみると、そこに不安があるぞという市民の皆さんの思いもあるかもしれませんが、それはそこを改善するための道具だから、こういうことが書いてあるというように御理解いただくとよいのではないかと思います。

この条例をどういうものとして受けとめ、位置づけるかということですが、住民の皆さんに代表機関として選挙で選ばれて、4年という任期を委ねられたこの議会という機関が、何を約束するかということ、ここで言挙げしているというか、宣言しているということだと思います。何よりも議会制民主主義というのは、一つ一つの条例について細かく調べて、このまま例えば可決して課題や問題がないかどうか裏づけをとって、「よし、これでいける」と判断をしてゴーサインを出すという作業を、毎年何本も行っています。条例だけではなくて、例えば計画、小平市の場合には長期総合計画の基本構想という部分と、それから都市計画マスタープランの全体構想の部分、これを議決するとされていますが、予算を決め、予算も当初予算だけではなくて、年度途中で少し、新たにこういう事業をやる必要が出てきたとなると、補正予算というものも出てきます。これも、もとの予算の枠から変わるものについては、必ず議

会が議決しないと行政はお金を使えませんから、それも全部精査して議決されています。これら全部を市民の皆さんに投げかけまして、みんなで議案書を読み込んで、検討して、問題があると思ったらどこかへ集まってその内容をもんで、ゴーサインを出せるかどうか判断するというのを全市民で行っていくということは、日常的に365日、ずっと市民自治のためだけに使えればできるかもしれませんが、やはり市民は市民の生活があって、全ての時間を市政の運営のために使えるわけではありませんから、これを4年間、誰に任せるのがいいかということで選挙をしまして、市議会の皆さんに委ねているわけです。

でも、白紙委任をした覚えはないよという思いは、恐らく投票をされる皆さん、持っておられるのだと思います。そのための一つのもちろん手がかりとか入り口は、選挙のときに何を公約していた人だから、「こういうことを目指します」と言っている人だから、その政策の方向について共感したからこの人に任せようという、自分の投票先の議員を決めるということもあると思うのです。それは大変大事なことなのですが、とはいえ、4年前、今でいうと、統一地方選挙の議会でいえば3年たってきていますから、3年前の選挙のときには想定していなかったこと、例えば「オリンピックに向けてこんなことが動き出したけれども、我が市はどうするんだ」みたいな話が出てきたときに、いや、選挙のときはそういうことは想定されていなかったし、オリンピック絡みの大きな開発の話題が出たときに、自分が投票した議員さんたちがどう動いてくれるだろうかということについて、選挙のときに手がかりはなかったはずだし、ならば、「もう選んでしまっているのだから、この任期の終わりまでは、選んだ以上、後は任せておきましょう」ということにはならないのではないかと。もし、私たちが口を出せないというのだったら、代表制民主主義といっても、4年間渡してしまったら、もう住民自治の権利は白紙委任で、あとは何も手も足も出なくなってしまいます。それではおかしいのだと思うのです。

住民代表というのは、常に住民の皆さんと、政策の方向性や一つ一つの事業の評価などについてもキャッチボールをしながら、意見の交換をしながら、住民の意思も踏まえ、また市全体という観点から何がふさわしいかということ、それぞれの議員1人1人の、これは定数で28人の人のそれぞれの物の見方で、それぞれが判断をされてきて、それを議場で意見交換をして、1人1人だけでは気づかなかったことが、意見交換によって気づくことを含めて、精査して判断をしていく。そのプロセ

スでは、「ここに課題がありますよ。皆さん、どう思われますか」という投げかけを議会から市民の方にするということも大事だし、それに対して市民からまた意見が議会に対して伝えられるということも大変大事なことで、こういうやりとりを踏まえて、4年間を通じてずっと続いている住民と代表機関との関係の中で、住民自治というのは初めて実現されるわけです。では、これを実際にはどういう方法で実現していきますかということですが、こんな手段がありますということで、先ほど紹介されていましたが、請願を出した場合に、請願を出した御本人が議場に行って説明ができますよというのは、一つの手段になります。それだけが手段というわけではありませんが、さまざまな手段のうちの一つであると考えます。それ以外に、パブリックコメントを議会から投げかけることもあるだろうし、それからこういう場でもって、いろいろと質疑、意見、こういうものを議員の皆さんに対して投げかけるということもあるでしょうし、きょうは議会基本条例を中心とした対話ですけれども、今後は大きな市政の、例えば先ほど上がっていた長期総合計画を次に改定するときには、その基本構想の策定に向けて意見交換をしようということは、恐らく行われるのではないかと思います。そういうテーマを立てての対話であるとか、いろいろな方法がとれますよということが、この条例の中に入っているわけです。そういうことを通して、初めて理念としての権利が具体的に実現するということが、この条例によって約束をされているわけです。

ただし、これはあくまで仕組みの約束ですから、仕組みをどう生かしていくかということ、これからの議員の皆さんの取り組みであり、またその仕組みを市民の皆さんがどのように生かされるかという双方向の取り組みによって、内実が決まっていくということだと思います。

市民の皆さんにとっては、「こんな使い方がありますよ」ということをわかりやすく整理して示されたものというように受けとめていただいてもよいと思いますし、ここにこう書いてあるのだから、これはどうやったらできますかというように、わからないことがあったら議会に問い合わせをされれば、「ほら、条例のこの条文ですよ」と言えば、根拠のあることですから、「これはこういうことで、このような手段を考えていますよ」ということが、条例をつくった場合には、それを実施していくためにどのようにやるかということは、当然、自治体の組織としては考えて、制度を整備していきますから、そこが確保されているということになります。

もう一つは、有権者は二つの票を持っているというか、二つの選挙に参加しているわけです。市長を選ぶという選挙と、議員を選ぶという選挙に参加していて、これは二つの別の次元の選挙で、たった1人の行政のリーダーを選ぶ選挙と、28人の集団でもって政策判断をする、そのうちの1人を選ぶ選挙と少し違う選挙ですから、選ばれた二つの機関はある意味で対等、だけど、役割が違う。

市長は、どんなに頑張っても1人しかいない。ということは、市長は1人の物の見方で、ただし、責任も1人に明確に一元化されていて、リーダーシップをとって政策運営をする人です。こんなことをやりたいと思ったら、その1人の物の見方、1人のキャラクターで市民の皆さんに投げかけるのがお仕事です。そして、やると決まったら、それをリーダーとして、自分の責任においてよい結果が出るように行っていく。

それに対して、1人1人は違う物の見方を持っていて、いろいろ多角的な視点から、「本当にそれでよいのか」とか、「もっとよいやり方はないか」とか、「どこかにすごい落とし穴があるのではないか」というチェックとか、そういうことを28人がかりで行うことを期待されているのが議会です。役割が違うということです。この違いをどのように具体的に生かしていくかということ、市長と議会が議場ではどんなやりとりをしながらそれを決めるかとか、そういうことを通して分担関係を整理しているのが議会基本条例ということにもなります。

さあ、そこで実際的な効果ですが、一言で言うと、これは解熱剤とか鎮痛薬とか、あるいはインフルエンザのタミフルとか、そういう特効薬で1回飲めば劇的に効くというようなものではないと思います。漢方薬だと思っています。長い間の体質改善によってじっくり効いてくるもので、議会基本条例が施行された初めての年度である今年度に劇的にこれだけのことが変わって、市の財政状況がこれだけ好転して、こういう政策がどれだけ進みましたという、そんな劇的な効果があるかという、実際上はそういうものではないと思います。

では、どんなものなのか。何でこれはこう決まったのかということが見えやすくなるということが、一番大きなポイントだろうと思います。もし見えやすくなっていなかったら、「見えやすくなっていないぞ」と、ぜひ議員の皆さんを突き上げてください。「それ以前の議事録と、議会基本条例制定以降の議事録を読み比べても、どこも変わっていないじゃないか、議員間討議ってどこでどうやっているの。やると書いてありますよね」ということを、ぜひチェックしてください。議員間討議という

のは何で賛成なのか、何で反対なのか、質疑というのはやりたいと言っている行政に、「ここがわからない、ここがおかしい、これはどうなんだ」と追及しているわけです。追及に対する答弁を聞いて、これでゴーサインを出せますか、出せませんかということを討議します。どこに評価の違いが生まれるか、そうしたことは議員間討議を聞いてみないと見えてこないわけです。そうしたことを行っていくことを含めて、論点を見せる、見えやすくするプロセスにつながります。

もう一つは、議会が審査している議案に意見がある市民が、議場へ乗り込んでいって自分の意見を言って、それに対して議員から質問があったら、その質問を受けて答弁する。何かすごい市民参加型の議会だと思われるかもしれませんが、公聴会という、めったにといかほとんど使われていない制度ですが、1947年からこれは制度の中に入っています。その趣旨を説明しますと、議会が審議している議案に意見のある市民が、議場に乗り込んでいって意見を言うという制度です。条例の中では、これを積極的に使いますと書いていますから、「積極的に使ってくださいよ」というように、ぜひ要求してください。

それと、請願という自由な政策提案の制度があります。年に4回、必ず自由な政策提案を市民は議会に対してすることができます。採択する、しないは、もちろんどんな提案でもできますから、とんでもない、お金がめちゃくちゃかかってとてもできないという提案も、出そうと思えば出せますから、それは財政を考えると無理ですという評価は起こるかもしれませんが、でも、採択したら、ここにいる皆さんは、議会の多数で採択し、最後、予算が出てきたときにも、それでゴーサインを出せる権限を持っている人です。逆に、採択したものではなくて別のものに予算をつけるよという予算提案があったときに、これは優先順位が違うから否決するぞということだって、皆さんはできるのです。その皆さんが、この提案はいいねといって採択をしたのなら、後は責任を持ってフォローする、そういう責務を議員の皆さんは負っていらっしゃるわけです。ということは、請願で自由な政策提案をして、提案までは自由だけれども、かなり厳密に審査がなされて、採択となったら、これは実現に向けて、てこが働くということを期待してよいわけです。てこにならなかつたら、「この議会ではてことしての力が足りないよ。もうちょっと何とかならないの」ということを、ぜひ議員の皆さんに突き上げてください。そういうことができる手段が、この条例に書かれているわけです。

わからない政策についての調査・評価を行うのは、議員の皆さんの責

務ですから、そういうことを、「ここはおかしいと思うのだけど、何でこうなるのか調べて、議会で質問か、委員会の調査か、そういうことで答えを教えてくださいよ」ということを議員や議会に対して要求されれば、それに対して応えなければいけないのが議会の役目でもあります。議会には、そういう調査の仕事が課せられております。

こういったことを通して、市民は提案を出したり、わからないところを、議会を通して確認したり、そういうことをしながら市政に、意思決定に対して意見を述べたり、あるいはこんなことをやってほしいということ、議会を通して実現していく投げかけをしたり、そして、ふだんは少なくとも年に2回、この意見交換会が開催されるということがルールになっていますから、「なかなかもどかしい。先へ進んでいないような気がするのだけれども、もうちょっと、もう一步、二歩やってほしいのだけれども」というようなことがあれば、ぜひこの意見交換の場で、この表現がいいかどうかわかりませんが、突き上げていただければ、選挙で選ばれた責務を負っていらっしゃる議員の皆さんは、それに応えてくださるはずだと思っています。

そういう意味で、この条例をどんどん使いこなしていただければと、使いではいろいろとある条例だということをお紹介しまして、簡単ではございますが、議会基本条例の全国状況と、このような道具ですよという紹介にさせていただきます。

どうも、御静聴ありがとうございました。

(本稿は、平成26年6月14日(土)の講演録音原稿に訂正加筆したものである。)