

## 「どんな議会がいい議会？～改革の課題を考える」（講演要旨）

日時 平成 23 年 10 月 30 日（日）

午後 1 時 30 分～4 時 00 分

場所 町民センター大ホール

参加人数 141 名

※次第・講師経歴については別添資料参照

### ○二宮町議会 杉崎議長あいさつ

二宮町議会で基本条例を制定することについては、前議長の頃から出てきた話だったが、私としては他市町村のいいところ取りのパッチワーク条例ではなくて、ぜひ二宮らしきのある条例を作り上げたい。10 年後、20 年後も耐えうる、町民や議員に恥ずかしくないものを目指したいと考えている。

### ○二宮町議会基本条例制定特別委員会 二見委員長あいさつ

（これまでの委員会における議論の概要と経過を説明）

現在委員会では、通年議会、議会報告会、議決事項の拡大などについて勉強しており、来年 3 月までに逐条解説を作成し、その後は委員でチェックしながら 11 月までに完成できればと考えている。

本日の講師である廣瀬先生は、議会基本条例の第一人者であり、教えを受けながら皆が納得できるような、「使える」条例を作っていきたい。

### 以下、講師（廣瀬克哉法政大学教授）による講演の要旨

※文中、○のついた見出しは資料（レジメ）タイトル

自治体の議会の改革ということで、ちょうど 4 年前の地方選のときから、議会は改革しなければならぬのではないかという声が広がってきた。この動きは北海道の小さな町をはじめ、例えば京都北部では小規模な町が合併して大きな市となり、順調に市政が動くわけでもないといった状況下で、自治体存続の危機感が広まった。

翻って、東京 23 区の中では、これまで 1 本も議会基本条例がない。相対的に恵まれている自治体では、制定に向けての動きは活発でないともいえる。

もっと全国に（議会改革の）動きを広めていくべきではないかということで、「自治体議会改革フォーラム」というのを立ち上げ、例えばこの自治体ではこのような改革が進んでいるといったことを調査し、まとめた白書を発行している。あと、各地で議会改革のフォーラムを開催しながら、4 年経つところである。この 4 年間で、議会は確かに動き出したと思う。会場の議員以外の皆さんにお訊きしたいのだが、議会基本条例は大体こんなものだと、イメージを持っているかた、ご存じのかたはどれだけいらっしゃる

のか。(会場内、5名ほど挙手) 予想よりは多いと感じた。

議会基本条例といっても何それ、というかたが殆どで、さらにいい議会といったときに、いい議会なんてあるのか、といった反応もある。議会関係者以外の人は、議員がいい仕事をしているというイメージを持っていないのが現状だ。

### ○議会って仕事してますか？

#### ○議会が仕事？イメージがない : 市民の視点

そこで、まず「議会って仕事してますか？」という表現にしたが、市民の視点では議会が仕事をしている状態のイメージがすぐにわからないのではないか。先程、通年議会の話も出ていたが、通常は年4回の定例会と若干の臨時会があり、それを除く期間は本会議がない。そのような時期にたまたま議員が自宅周辺にいれば、毎日役場へ行かなくてもいいのに報酬はフルタイム並みらしいという話になって、仕事量の割に手厚い処遇だと思われてしまう。そのような意味において、町議会議員と市議会議員とでは後者に対する風当たりの方が強い。たぶん、二宮町議会議員と、茅ヶ崎市や平塚市議会議員の仕事の内容は、本質的には変わりはない。市と町とでは権限が違うところもあるが、仕事が大きく異なるわけではない。

同じような仕事をしているからといって、処遇も似ているかといえば、議会議員についてはまったく違う。横浜市議会については高給であるだろうが、一般市レベルの議員報酬は、30代半ばとしては良い水準であっても、50代半ばで学齢期の子どもがいるともなれば、厳しい水準であろう。これが町村レベルになると、人口規模や地域性によるが、少ない町村だと市議会レベルの半分だ。しかしこのような事は、これまであまり知られてこなかった。知られていないから、毎日フルタイムの仕事をしているわけではないのにずるい、という話になってくる。あるいは、役場に行っていない間に、家で条例案を書いているというわけではなく、行政側の提案する政策と一緒に作っているようでもなく、ただ議決しているだけなのかということになる。

さらにここが重要だが、行政側から提出された政策案を、議会で議論してもんだことによって、内容がよくなったのかといえば、全国の議会の半分は4年間の任期中に1本も行政からの提案について、修正も否決もしていない。修正や否決をした議案が1本だけというのが全国の地方議会のうち4分の1、すると残り4分の3の議会は修正や否決をしたというのが4年間で1本か0本。そうすると議論はなされたにしても、提案されたものをそのまま通すだけではないかととられてしまう。少なくとも議場に議案として提案されたものについては、それをより良いものにして通すということとはなさそうだから、審議結果を見ると「原案通り可決」という言葉がずらっと並ぶ。

#### ○議会は仕事をしています : 議員の視点

ところが議員側の視点に立てばそうではない。注目する部分によっては仕事をしてい

ないように見えるが、実は議員がいればこそ提案が良くなっているという捉え方もある。ここにおられる議員にもそのような思いがあると思う。非公式のやりとり、公式な場面では定例会中の一般質問などにより、行政側に問題提起あるいは注意を喚起して、その後の提案に反映させている、というのがその根拠だ。これには時間差でその効果が分かる場合もある。非公式ということでは、議員が近所の身近な問題について、行政の担当との間に立っての交渉もする。しかしこうした活動は議事録に載るわけではない。議会として、組織としての活動というわけではない。議員個人による、議員としての役割を意識しての、地域のための働きかけであり行動だ。それ自体は悪いことではない。しかしそれだけでは、組織としての議会活動ではない。会派としての活動ということもあるかもしれないが、それは議員活動であっても議会活動ではない。

このような活動によって、行政側の提案がより良くなることがあったとしても、議会として議案を審議するよりかなり前の段階で、行政側の提案内容は決まっているのが現状だ。議会の審議とは、決着済みのものについての後処理に過ぎないのかということになる。形骸化した議会という言葉は、こういうところから出てくる。行政側に重箱の隅をつつくような質疑は出てくるが、全体についての是非をめぐって議員間で賛成できるか否かの議論を、公式にはあまりしていない。自治体によっては会派の間で代表者会議をやって、そこで議論や調整して、そこが実質的な賛否の討論の場となっていることもある。本会議の場になると、反対派は、反対しているという意思を示すため、言葉は悪いが「ガス抜き」のために反対討論をする。賛成派も積極的な討論をするでもなく粛々と原案の通り可決という形になる。

こうしてみると、議会は議案として提案される前の段階で、より良くするための関与はしているかもしれないが、手続きだけみれば町長提案を原案可決で、議論の場が見えにくいというのが現実だ。議論という、議員からすれば最も仕事のポイントとされている部分が、市民の目からは見えにくいところにある。見えないものは分からないから仕事をしていないという結論になる。

## ○議会という「場」には一つの顔がない

それから、合議制と独任制という話になるのだが、まず町長、市長はたった1人が選ばれ、1人の顔をイメージできる。その人となりや政策の方向性が分かりやすい。議会は14人の議員がいて、議長という代表はいるが、議会全体についてのイメージや方向性をも代表できるわけではない。多様な考えの集まりだからだ。まとまらないことに議会の意義がある。機関としての議会を代表するというのであれば、それは議長だ。しかし、議会の本質は14人の顔だ。その人たちによる総合的な判断は、1人だけの意向よりも的確であるだろうし、複数の目でチェックできる。その上で過半数が良しと判断したものがより良いものであるというのが議会制度の意義だ。

二宮は面積がコンパクトで、住民と議員との距離も近い。でも14名の議員の名前と

顔が思い出せる人というのは役場職員かよほどの議会通だけだ。自分の地区の議員は見えるけれど、それ以外の議員についてはよく思い出せないと思う。すなわち、個人は見えても議会という組織、機関は見えてこない。

「朝まで生テレビ」という番組なら、司会進行役がいて、複数のタイプの常連がいて、演出なのか、議論の途中で誰かが怒鳴るといふ、「場のイメージ」といったものがある。二宮町議会の「場のイメージ」とはいったい何なのか。議員にはある程度イメージがあっても、一般のかたにはそのイメージが共有されていない。

## ○どんな議会がいい議会？

どんな議会がいい議会かといったときに、皆さんのイメージというのは、活発に議論していい結論を出してほしいというものだろう。それから政策の提案・立案を積極的にしてほしいといった、抽象的なことは思いつくだろう。具体的にそれはどんな活動をしているのか。活発な議会がいい議論をして、より良い結論を出しているようにとられていないため、議会に対する風当たりは今とても強い。議員定数を削減せよという主張に対しては、どこでも非常に多くの支持が集まる。

最近の首長の中には、議会を叩けば人気伸びると分かってきて、マニフェストの中に、議員報酬半減や議員定数削減をうたうものも出てきた。これに対して、活発な議論を展開していい仕事をしている議員の定数を削減しては困る、といった住民側の声は出てこない。議員が減った場合にこれが困るという具体的なイメージが無いためだ。まったくいなければ困るだろうが、14人が12人、10人になってどう困るのか。絶対だめになるということを論証するのは難しい。仮に定数が3人になったらそのうち1人は議長で、残り2人で賛否が分かれた場合には議長採決となって、議長の判断で物事が決まるということになりかねない。

二宮では提案される議案は大体半分に分けて、2つの委員会で、それぞれ人数を分けて審議する。半分に分けるのは、その領域に集中して深く掘り下げて議論できるからである。掘り下げるために委員会を分けるのは良いが、議員は総合的に判断することも大切なので、他の委員会が所管する内容について把握できていないということになっては困る。委員会をいくつに分けるかということは、その議会の政策に対する掘り下げの方針を示すものだともいえる。こうした委員会の委員が、5人くらいでは少ない。なぜならそのうち1人が委員長で残り4人となる。

## ○議会の使命（ミッション）とは何か

審議のイメージを持たずに経費の面ばかり考えると、議員数は少なければ少ないほど良いということになる。そこで、なぜ合議制の代表が必要なのかということについて原点に立ち返らなければならない。憲法には、「議事機関として議会を設置する」と規定されている。地方自治法には、「自治体には長を置く」とあるが、憲法だけ見れば、議

会はあるけれども長についての規定は無い。議会の使命というものをきちんとおさえておく必要がある。

### ○栗山町議会基本条例前文の規定

2006年に栗山町で制定された議会基本条例の前文中、「論点、争点を発見、公開することは討論の場である議会の使命」という表現が出てくる。また、あえて「議決」を議会の使命として第一に持ってこなかった。決めることではなく、発見、公開することだとしている。自治体の意思決定のうち、重いものは全て議会による意思決定である。意思決定において、最も重要なのは論点・争点の公開だとこの条例にある。

### ○合議制代表機関ならではの役割

なぜ決めることが最重要ではないのか。意思決定なら町長にもできる。規則や専決処分などがそれだ。町長にできないが議会にできるのが、複数の視点から討議することである。これを合議制というが、どんなに優れた人物が町長でも、1人が想定できること、発見できる範囲は限られてくる。能力の高い首長であれば、多角的に吟味することはできるだろう。とはいえ、それでも限界があると私も思うし、その限界に対する危惧や認識というのが、長い歴史に培われた、人類の知恵というものだ。であればこそ、複数の人々の知力によって、発見の能力を高めようということだと思う。気づきの機会も増えるということだ。

### ○議会ならではの役割は果たしていますか？

栗山町議会の条例には発見・公開という言葉が出てくるが、ひとつの場所に集まって、議論する中での発見が大切であり、それだけでは不十分で、公開を忘れてはならない。イギリスは議会制民主主義が早くから発達した国であり、この制度の長所を論じた古典がいくつもある。その中のひとつに、「議会で大事なものは、報道機能である」との表現が出てくる。これは何も議会報のことではない。新聞報道などをきっかけに、居酒屋談義が始まり、三文文士があれこれ書き立てることによって、世論が沸き起こり、これが請願・陳情となって議会に戻ってくる、ということである。この世論は、中身のある程度咀嚼して自らの意見としているのであるから、ムードとか空気というものでない、本物の世論だと思う。これが議会にブーメランのように戻ってくるということだ。議会は戻ってきた世論をふまえて最終的に代表者である議員が判断する。このプロセス、フィードバックが議会制度の重要なポイントだ。いったん選ばれた議員が、4年間の任期中やりたい放題であるなら、それは選挙に基づいた独裁政治である。

19世紀のフランスでは、選挙で選ばれたはずのナポレオンが、いつの間にか皇帝に即位してしまい、戦争に勝ち続けることによってカリスマ性を維持できたのだが、敗北によって没落した歴史がある。その後、甥がナポレオン3世として君臨するものの、やは

り敗戦によって没落するという道を辿った。いずれも議会を形骸化させ、大衆の人気を抛り所に独裁体制となっていた。

複数の目で、良い判断をするには、多様な情報に当たる必要がある。ひとつの情報源、1人のアドバイザーだけではどこかで誤りを犯す可能性は高くなる。多くの情報は行政によりもたらされる。参考資料、判断するための材料が議場に出される。それ以外に、もう少し議論を深めたいと思っても、なぜこの提案がいいかという情報は提供されるが、これ以外の選択肢として何があったか、何と比較検討した結果これを選択したのかといった情報まで提供されるわけではない。例えば、ホールを建設する場合に、提案時にその理由を説明しない首長はいないが、5年後、10年後の収益予測、ランニングコストの検討について、議案ではしばしばふれられていない。

また、行政側で提案するものは、住民に身近なものが多い。当事者や近隣在住者ほか住民、専門家による様々な意見があるだろう。そうした人々を、議場に引っ張り出して意見を出してもらう制度は、これまでも自治法の中に盛り込まれていた。残念ながら、この仕組みが地方議会の中で、活発に利用されてきたとはいえない。公聴会制度は60年前からあるにも関わらず、毎年の統計では実施に至っている自治体は1%未満である。

なぜやらないのか。複数の意見を出してもらって論点をもむこと、その議論が社会に伝わるのが大切である。社会に伝わるというのは、後日ホームページに掲載される会議録や配布される議会だよりを読んでくれとかいうことではない。それは結論が出た後のものである。

形だけのパフォーマンスでなくて、聴いていて面白いということも大切だろうし、中身のある論点があれば、人も集まって来るし伝播する。このようなサイクルがある議会を何とか作っていかなくてはならない。論点を共有した上での意見というのは割合的に得ている。

所沢市議会では、委員長にもよるのだが、委員会が2時間あればおおむね1時間後に休憩を入れる。他自治体では、それまでどんなに議論が紛糾していても、この「暫時休憩」を挟んだ後に会議室に戻ってきたときは、何もなかったかのようにその後あっさり決着するようなことが起こる。しかし所沢市の委員会ではしばしば、委員在席のまま暫時休憩とし、その間に傍聴者の意見を聴くことがある。すると傍聴者はそれまでの議論を聴いて論点を共有しているので、的を得た意見を出してきたりする。

この所沢のケースでは、行政側から自治基本条例案が提出されていて、議会側は継続審査で修正案を作成しようとしていたのだが、その中の1項目について、休憩中に傍聴者に訊ねてみたところ、良い意見を出してくれたので採用した。議員だけでなく、傍聴者の意見も活用したということだ。これは良いことであって、なぜなら市民の知恵は、議会の財産であるからだ。

傍聴者からすれば、こうなると面白いし、良い提案をすれば採用されるかもしれないとなれば、傍聴の常連者もできる。一方議員にしてみれば、市民に選ばれた私の声がす

なわち市民の声ではないのかという理屈も出てくる。それも一面では真理である。

代表制民主主義というのは、民法で定義するところの「代理」よろしく頼まれたことだけ、言われた通りのことだけをやるものとは違う。「代表」というのは、議論を重ね、論点を発見し、深めた上で、総合的にこれがベストだと判断することだ。市民の意見に耳を傾けないということではない。耳を傾けた上で、選ばれた者の責務において判断するということである。両立させていただきたいし、それが議員の責務だと申し上げたい。これが 100 年、200 年前から繰り返されてきた、「代表」の概念だ。栗山町や岡山県の笠岡の議会基本条例には、住民投票の条項まである。時には住民の意思を尊重するというので、代表制民主主義と矛盾するというわけではない。

## ○議会基本条例の時代～単なるブームに終わらせないための条件

### ○制定が続く議会基本条例

最近になって、議会基本条例を持つ自治体はどんどん増えてきている。知っている限りで、一番最近の制定は 10 月 3 日の岡山県笠岡市で、我々が数えた範囲では、10 月までに全国 211 議会で制定、70 町村・16 道府県・125 市のほか、検討中の議会が 150 であるから、これらが全部制定に漕ぎ着ければ地方議会の 2 割が条例を持つことになる。

### ○夕張の隣町で始まった議会基本条例

最初に議会基本条例を制定した栗山町は、破綻した隣の夕張町をはらはらしながら見て、自分たちが破綻した場合に、誰が助けてくれるのかという危機感があった。合併構想は実現せず、必死で生き残り策を考えていた。それまで道庁から補助金を取り、ハコモノをどんどん建設することが良い行政だと思っていたが、それではやがて破綻するという事に気付いた。人口減少・高齢化・税収の継続的な減があり、ハコモノにかかるランニングコストが大きくなるのしかかる。ハコモノばらまき行政には限界がある。

### ○住民に直接語りかける必要

しかし、このようなことは、住民に直接語りかけなければ分かってもらえない。そのような危機感から始めたのが議会報告会だ。報告会は、個々の議員が行うのではなく、議会という機関として行う意見聴取と報告だ。超党派の議員が、数名ずつのチームを組んで、自分の地区以外に行って話をした。

議会として行っているのだから、議員個人の見解は言えない。これを聞くと、少数反対の議員からは、可決された条例の利点を反対派である自分の口から住民に説明することなどできない、政治的信条に反するという声が出てくる。一面その通りである。しかし、ミッションのところでも述べたが、議会としての結論にいたるまでに、どのような議論が展開されたかという客観的事実を報告するのは何ら問題ではない。

その上で、個人の見解を問われたならば、個人的見解と前提した上で話すということ

で良い。議会はこのような論点に注目して賛否が割れた、という報告はきちんとしておくべきだが、その内容が議事録という公式の記録に残らないものであるなら意味が無い。

そうした記録がどこまで公開されているかということになると、自治体で様々だ。最も公開されているところでは、会派代表者会議が公開されている。ただし、こうしたところでも、会派代表者会議の前の調整会議は非公開となっている。これは、どの組織体においても段取りというものがあるので、段取り部分まで全部公開というところは無いです。この公開されていない段取りの時点で、問題点を全部議論して、公開されるものは形だけのものだとしたら、議会はその役割を果たしていないことになる。

### ○報告会で説明できる議事をしておく必要

報告会を実施するにあたっては、住民から出されるであろう疑問点について、予め行政側に確認しておくことも必要であろうし、賛否が割れる議案については、論点を深める議論を議員間でしておく必要がある。そうしないと、あとで論点に対して質問が出た場合に、議会として責任ある回答ができないと思う。

議会議員として何をなすべきか、どのような役割を果たすべきかということは、議会報告会の場で、何回か立ち往生をするような経験を積むことで分かってくる。これまでなら、質疑が適当な時間で打ち切られて、後は個別に行政側に確認するとか、非公式の場で担当職員に念を押すので終わったかもしれない。しかし、公式でない場でのやりとりは、議会報告で通用しない、乗り切れないことが分かってくる。あとで市民が分かるように、論点は公式の場を出しておかなければならない。このようなことが、議案審議のレベルアップにつながる。

### ○なぜ「基本条例」なのか

さて、栗山町は、議会報告会から議会基本条例の制定までいったわけだが、これはなぜか。実は、このしくみは議員にとって非常にしんどい仕事である。議員は初回の報告会で、あらためてこれまでのメモや資料をまとめ、どんな質問が飛んできても対応できるように、1年分の分厚い資料を準備した。それを報告会のために一夜漬けたというので、「脳に汗をかいた」という話だ。それでも最近では、ふだんから報告会も意識して審議しているのでそれほどでもなくなったということである。ふだんの姿勢が大切だということだ。しかし、しんどい仕事であるだけに、次回の選挙で議員の顔ぶれが入れ替わったあとも、必ずこのしくみを引き継いでもらうために、条例という法形式をもって規定することとした。条例としていったん制度化すれば、その法形式の重みから容易にやめることはできないだろうという発想が、制定につながった。

### ○議会改革の具体的な内容

しかし条例化となると、やはり会議の運営ルールに触れる部分も出てくる。例えば一



問一答、行政側の反問権などである。

自治法の規定によって、会議規則がどの議会にもあるので、それならばなぜ会議規則の中で改正しないのか、という疑問も出る。それに対する答えは 2 つの要素があって、まず第一に、議会は代表制民主主義を通して住民自治を実現するための機関であるということ。憲法が地方自治の本旨という、非常に簡素な言葉で表現しているが、自治体は国の機関の一部ではない。それ自体独立した団体であること、住民の意思に基づいて運営される団体ということである。住民自治を実現するために議会という機関があって、住民の意思を呈して、議会が自治体の意思決定を行う。したがって、議会がどんな経過で、いかなる議会活動を通して、住民の自治の権利を保障するのかが問われている。反問権もよりよい判断のための手段と考えられるから採用するのであって、会議の発言ルールといえはそれまでだが、そのルールがなぜあるかということまでさかのぼれば、住民の参政権の権利保障、権利を実現するための手段として設定するということだ。権利の保障をするには、自治体においては基本的に条例によるものでなければならない。

条例以外の、例えば要綱によっても住民に利益が渡る場合もある。それが結果として権利保障につながることもある。行政ルールによって結果的に何らかのメリットが返ることを、法律用語では「反射的利益」というが、これはもともと権利があって、それが実現されたということではなくて、たまたま行政が必要上あることを行って、結果的にたまたまそこに利益が及んだということの意味している。したがって、それがなくなったからといって、権利侵害だと訴えることはできない。他方、条例として規定されるものは、権利として保障されるべきものである。

もう 1 点だが、例えば今私たちがいるこの会場、町民センターは何のためにあるのか。このような公の施設については条例があって、設置の目的が定められているのである。翻って、議会にはあるだろうか。もちろん、憲法や地方自治法にも根拠はある。しかし、議会はこのような目的のために設置され、このような事をしなければならないとか、住民は議会をどのように使うことができるかという「きまり」が無い。この会場、町民センターに条例があるなら、なぜ、住民自治を実現するための大切な機関である議会に条例が無いのか。議会のマニフェストとして持っているべきではないか。

## ○議会の議論と議決のあり方

条例の具体的な中身を紹介したい。ここで取り上げるのは、これまで制定した 211 自治体の代表的なものであって、これを全部入れなければならないというものではない。最初に、パッチワークでない、わが町独自の条例をという話も出たが、あくまで参考としてほしい。まず議員間討議、これは行政側への質疑だけでなく議員間で賛否の論点を示す議論をすること。行政側から出てきた議案に対して、議員間で議論しにくいという話も聞く。出てきた議案がベストでそれ以上のものは無いということならそうかもしれない。最近、議会改革ランキングでトップの京丹後市の議会では、政策議案の多くを修

正するようになってきた。どう修正すれば良くなるかを行政に訊いても仕方が無い。議会の責任で修正するのだから、当然議員間議論がおのずとできるようになる。

次に反問権の問題だが、行政側では情報を多く持っているが、議会側は必ずしもそれを共有していない。全部共有しているわけではない議会としては、こちらに出されていない資料を根拠に反問されたら立ち往生してしまうので、情報をあらかじめ行政側から得ることが必要だ。栗山町の条例では、情報を共有した上で議論を行なえるよう、政策判断をするための資料提供を規定している。反問権と情報共有はセットである。

次に議決事項については、条例で追加することができる。最近では総合計画、基本計画の議決事項に加える自治体も出てきた。8月の改正地方自治法では、総合計画の長期ビジョンである基本構想について、議決事項から外されてしまった。更に、基本構想の規定義務もなくなった。どのように基本計画の体系を作るか、別な形でのビジョンを作るか、それを自治体ごとに自由に作るようにという趣旨の法改正である。計画とは、将来どのような事業を行うかであるから、いわば事業の仕分けである。パフォーマンスとしての仕分けよりも、計画の審議・議決する経過を通して、きちんと仕分けすることが大切だ。これが、議決事項に計画を含めることの意義である。

## ○議会への住民参加

議会への市民参加については、一部では敵対するようなイメージがあるがそうではない。これまで、行政側が熱心に市民参加の機会を増やし、議会で審議される前に民意が反映されているということで、議論しづらい、よって市民参加は議会の権限を縮小させるものだと捉えられているようだ。会津若松市の市営住宅建替えの問題で、議会に拙速な案が出てきたので、民意が反映されているのか行政側に問い質したところ、十分に説明し、理解を得ているとの回答があった。疑問に思った議会は、団地の住民と懇談会を行った。すると、建替えの必要性には同意していたが、いつ頃、どんな建替えを行うのかについてまでの説明や理解を得ていないことが判明した。その後は、議会側の方針に沿った政策で決定した。市民参加をきちんとやったのは行政側でなく議会側だった。市民参加を行うことは、議会の権能を高め、強めることである。色々な手段があるにも関わらず、これまで使ってこなかった。公聴会、参考人招致など、市民をお呼びして発言してもらうことを、もっとやるべきではないか。議場で発言と限らない。公民館などでの意見交換会や議会報告会も考えられる。テーマを定めて「一般会議」という名称で開催される場合もあるが、これは少しわかりづらいだろう。

## ○議会による政策立案

このように、意見交換の場を設けると、要望や苦情など、色々な意見が出てくる。聴きっ放しでは意味が無い。対応が必要なものは、ひとつには行政側に問題提起し、対応を監視するということがあろう。もうひとつが、議会自らが政策立案して実現すること

が効果的な場合もある。行政には所管があって、その所管に当てはまらないような問題については迅速に動きづらいという事情がある。そのような部分では、議会の方が動きやすいと思う。こうして行われる議会による調査、討議による立案・決定は、議会と市民によるキャッチボールの成果が政策だという議会も出てきている。

## ○到達点は修正議決

ただ、議会によっては、首長の目玉となる施策には予算の減額修正や条例否決、ポイントとなる項目には一致して否決という議会も出てきてしまっている。これは新聞で報道されて注目を浴びて目立つし、一見、議会が仕事をしているように見えてしまうが、これは議会による政策の向上とはいえない。行政側の提案を、磨き上げて議決する、いわば「修正する議会」というものが、これから最も期待される議会の姿であると思う。

この「修正する議会」として、京丹後市議会が挙げられる。ここでは、多くの計画を議決事項とした。行政側もこれに慣れてきて、ある程度の段階で議会に提出し、仕上げるのが議会の仕事、という流れになってきている。いいか悪いかの議論はあるかもしれないが、行政が途中で仕事を投げ出すということではない。行政側の観点でこれが良いというところまで磨きあげて、そこから先は議会の仕事として、いわばバトンタッチをする。そこから質疑を経て、足りないと判断すれば、修正をかけていく。学校の統廃合の中身まで審議したというから、たいへんな作業である。

## ○自治体の政策意思を集約・調整し、決着する場

行政から議案が出てくると、それが自治体の結論であるかのように捉える傾向がある。しかし京丹後市に行ってくると、違うと分かる。行政からの提案というのは、行政から議会への「議決要望書」である。これは貶めているわけではなく、議決要望書を議会で磨き上げた形で修正することは、地方自治法で規定している議会の権限だ。

こうしてみると、情報源は行政からの情報に限らない。市民も、専門家も情報源だし、利害関係者の納得も得なければならない。これらの情報をすべてテーブルに出し、調整して仕上げを行う。これを議場でもんで、論点を洗い出す。論じているうちにそれが見えてきて、おおかたの納得が得られる調整がつけられるかで議会としての実力が試されることになる。

この議会のあり方は、もともと地方自治法の中で議会に期待されていた役割である。基本構想の義務付けが議決事項でなくなっているが、議決に関する条文は、今も色々な法律の中に残っている。例えば都市計画法では、市町村が都市計画を定める際には、必ず議会の議決を経て定められた基本構想に則し云々とある。今後、条例の定めが無い限り、基本構想に議決の義務付けがなくなることによって、町長の決裁のみで改訂することができるようになる。町長決裁で基本構想を定めた場合、都市計画に対する拘束力は、少なくとも法律上はきかなくなる。なぜなら、議会の議決を経て定められた基本構想に

即しとあり、町長の決裁は自治体全体の目標設定としての重みが無い。自治体の住民代表による、自治体は何を目指すのかを決定付けるのが基本構想だ。都市計画、農振計画など重要あるいは戦略的な行政計画も、議会の議決を経た基本構想に即して、とある。議会で決めること、それこそが、多様な観点を統合しての自治体の真の意思決定であり、地方自治法に位置付けられているからだ。この責務を果たしていくことが議会の改革課題である。そのための、議会審議の道具立てを整えるのが、議会基本条例だ。