



2007
自治体議会改革
フォーラム

わたしたちがめざす

議会改革目標10の提案

議会は、市民、議員、長等の交流と自由な討論による「民主主義の広場」です

議会改革がめざすのは、議会本来の機能に立ち返り、民主主義の広場として、議会にしかできない役割をちゃんと果たせる議会をつくることです。

「代表制民主主義」は、一体何を代表するのでしょうか？

予め定まった「民意」というものが存在し、それを反映すれば良いのでしょうか？

民意は多様です。状況も動けば、課題も変わります。そんな現実の中、多様な意見を公開のもとにしたかわせ、地域の争点を明らかにし、市民の関心を掘り起こす、そして市民の声が表現される舞台をつくり、そこから聞こえる声に耳を傾けながら、責任ある代表者として最終的な決定を行う。そうした役割を果たす議会となってはじめて、代表制のしくみが機能し、議会が民主主義の担い手となれるのではないのでしょうか。

わたしたちは、自治体議会をそんな民主主義の広場にしていくための改革を推進していきたいと考えています。

都道府県議会制度研究会中間報告

「議会を多様な民意を代表する複数の議員からなる合議体として捉え、合議体としての議会の存在意義は、公開の場において相応の時間をかけ議論を重ねて結論を出すことによって、広く住民に問題点を明らかにし、住民の関心を喚起し、その理解と参加を得ていくことにある。議会の機能の充実強化の方策は、こうした議会に求められている本来の機能を十分に果たしていくという観点に立って構築されるべきである。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「町村議員は、地域のなかで多様化する住民の意思を反映させ、討論を通じて町村の統一的意思にまで高めることができるのは議会だけという確信に立って議会活動に邁進すべきである。」

栗山町議会基本条例

〔議会の活動原則〕

第二条2 議会は、議会が、議員、町長、町民等の交流と自由な討論の広場であるとの認識に立って、その実現のために、この条例に規定するもののほか、この条例をふまえて別に定める栗山町議会会議規則(昭和六三年規則第一号)の内容を継続的に見直すものとする。」

ステップ1 二〇〇七年統一自治体選挙での共通改革目標

議会改革の課題は多岐にわたります。

地方自治法という国法が、議会という自治の機関の運営を詳細に規定するという、制度のあり方そのものも大きな問題で、法改正によらなければ実現できない課題も多数あります。改革に意欲的な議会では、すでに一定程度実現できている項目もあるでしょう。しかし、現行の制度のもとで実現できるにもかかわらず、できていないことも多いのです。

ここではまず、民主主義の広場としての議会の役割を果たすために必須の内容であり、かつ、現行制度のもとでも、議会の意思さえあれば実現できる項目の中から、代表制民主主義の原則に直接結びついたものを三項目選択しました。これらの実現を約束する議員が多く誕生すれば、すぐにでも改革は実現

できるはずで。

これらの改革が実現されることで、何が変わるのでしょうか？

ひと言でいえば、政治の動きが、普通の市民の目にも見えるようになります。そして、その政治の動きに対して、何か意見があれば、自分も当事者になれる機会ができます。地域での生活課題をめぐり、市民と代表者が、ともに当事者として議論し、自治体運営について決めていける場をつくることにもつながります。生活の安心が揺らぎ、地域の「自己責任」が問われるいま、自分たちの力で安心できる生活とそれを支える自治体をつくっていくためにも、こうした政治の実現が不可欠ではないでしょうか。

1. 議員同士が責任を持って自由に討議する議会

市民の多様な声を代表する議員が、自ら議案を提案し、自治体運営全般について討議し、地域の意思決定を行っていく場をつくり出すこと。自由な討議形式等の導入。

現在の自治体議会は、質疑を中心とした審議を行い、議案の大半を占める行政提案について、行政職員に質問することを中心としています。これは内容についての疑問を質すことが趣旨であり、賛否の意見の表明でも、議員間のやりとりでもありません。採決の前に行われる「討論」は、賛成か反対か、どちらかの立場に立っての発言であり、議員相互の討論という形にはなっていません。

議会活動のもうひとつの軸は、代表質問、一般質問という「質問」の時間です。これは会派を代表して、あるいは議員個人として、自治体運営に関する事項を行政に対して質問することです。議員による政策提案などの内容を含むことが多いとはいえ、ここでも議員同士の討議は行われません。

民主主義の広場としての代表機関の役割を考えると、多様な意見を代表する複数の代表者である議員が、相互に自由な立場で討議する中から、意見の相違や共通点を確認し、よりよい結論にいたる過程を、市民の目の届く場で行うことは必須です。現在の議会の議事運営の中で、そのような場が設定されていないということは、もっとも深刻な問題というべきではないでしょうか。

議員同士の討議が行われない理由のひとつに、議案のほとんどが行政提案で、提案者との間のやりとりが中心にならざるを得ないことがあります。議員による提案や調査報告などがもっと盛んに行われるならば、自ずと議員同士で討議をしなければならない場面は増えてくるはずで。

また、議会日程の中に、議員同士が討議をする場を設定することも必要です。委員会による議案審査の中に設定することも必要ですし、本会議のなかでも、自治体運営全般について自由に議論を行う場を設定することが望まれます。

都道府県議会制度研究会報告

「議員同士による審査・調査による政策提案の方途を講ずる必要がある。

議会の政策提言機能を発揮するためには、首長から提出された議案審査だけではなく、議員同士が論議し、決議等の形で首長に提言することが求められる。そのためには、**議員同士の自由討議を本会議・委員会を問わず積極的に実施すべきである。**」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「会本来の任務である政策形成・審議に資するため、**議案審議・質疑討論の全ての面で政策討議を活性化させることが何よりも必要**であり、そのための運営改善を図らなければならない。」

「議場での討論は、本来議論を重ねるなかから誰もが次善策として満足できる妥協点を見出すことに価値があるはずだから、一回だけのいっぱなしを「討論」と呼ぶ慣行は改められるべきであろう。さらに、旧制度時代のように**議員相互の自由討議を本会議で実施せよ**との提案についても検討を要する。」

栗山町議会基本条例

(議員の活動原則)

第三条 議員は、議会が言論の府であること及び合議制の機関であることを十分に認識し、**議員相互間の自由な討議の推進を重んじなければならない。**

2. 市民も参加できる開かれた議会

請願・陳情をした場合の説明にとどまらず、一般的な議案の審議でも、市民が直接自分の声で発言できる機会の保障。公聴会、参考人招致等の手法の積極的な活用。

行政による市民参加の活用が広がるなかで、議会がバイパスされてしまうのではないかとの反発が広がっています。しかし、代表機関としての議会にとって、市民の意見を決定に反映していくことが、むしろ本来の役割というべきではないでしょうか。議会自身が市民参加のチャンネルになることで、市民参加と代表制の望ましい関係をつくっていくことこそが、今後必要な改革の方向です。

既存の制度のなかでも、公聴会や参考人招致など、議員以外の当事者や専門家が議会の設定した公式の場で発言し、議会審議に参加する仕組みが存在しますが、これまであまり活用されてきませんでした。まずはそれらを積極的に活かしながら、市民が議案についての意見を述べる機会を確保すべきです。とくに当初予算審議など、定例的に行われる重要議案の審議に当たっては、市民の声を直接議会で表明できる機会をかならず設けた上で議会の決定を行うことが必要です。

請願・陳情などについて、休憩時間中に市民から直接説明を聞くような運用がなされている議会もありますが、公式の議事の中で、議事録にも残る形で市民が発言できるようにすべきです。

また、既存の制度以外に、議会条例などの中で、より自由な形式で市民と議員が議場で討議できるしくみを設けることも効果的です。

都道府県議会制度研究会報告

「公聴会、参考人制度をより活用する方途を講ずる必要がある。……公述人や参考人の意見をより委員会審査に反映させるため、現行の制度では認めていない委員に対する公述人、参考人の質疑を認め、自由討議を行うこととすべきである。」

「議会の住民代表機能から、執行部とは違う視点で、より住民の意見を反映させることが求められる。そのためには、……外国の制度に見られるように参考人等とは別に、住民に行政の問題点などに対して委員会で意見を発表する機会を設けることや、専門家を委員会審査に参加させることも検討すべきである。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「公聴会を全議案について本会議で開催することを検討し、当面参考人制度の活用を促進する。」

「住民が議会の本会議や委員会に出席し、議員と協力して議案を審議したり、自由に質問・発言したりできる体制を整備する。……欧米では、まず広く住民の議会での発言時間設定が見られる。」

「住民に議会各委員会委員への就任を認めたり、委員会に出席して討議に参加できる制度改革を検討すべきである。」

栗山町議会基本条例

第四条 3 議会は、常任委員会、特別委員会等の運営に当たり、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用して、町民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるものとする。

3. 積極的に情報を公開し透明性のある議会

本会議だけでなく委員会も公開を原則とし、議事録、議案関連資料等の公開、インターネットによる動画記録等により、いつでも市民に説明責任が果たせる体制の整備。議会としての報告会等の開催。

自治体議会が何をやっているのか、よく分からない。これが一般的な市民の実感ではないでしょうか。定期的に「議会だより」が新聞に折り込まれてきたりしますが、議決した事項の概要と、誰が何について一般質問をしたかの抜粋が紹介されている程度で、おおむね行政が提案したとおりのことを承認し

たというのが普通です。議会があることによって、自治体運営に何が加えられたのかさっぱり分かりません。

最近では議会のホームページも徐々に充実し、議事録の公開が行われるところも増えてきました。しかし、その議事を進めていたときの議案資料が添えられていないので、残念ながら、読んでも内容が十分に理解できないのが実態です。また、一つひとつの議案について、自分が選んだ議員がどんな賛否の態度をとったのかの情報も、公式には公開されていないことがほとんどです。

議事録だけでなく、提案された議案についてできるだけ早い段階（審議が行われ結論が出る前の段階）で公開すること。議案に対する議員の賛否情報は公式に公開すること。インターネットによる動画記録の蓄積配信等によって、時間と距離の制約をなくし、市民が実感を持って議会活動に触れることのできる機会を保障していくことが必要です。

個々の議員による議会活動報告は、個別に、また熱心に行われています。しかし、議会が行ったことについて、市民に説明責任を果たす場はほとんど設定されていないのが現状です。議会という代表機関全体としての立場から、市民に活動状況を報告し、それに対する質問・意見を聴く場を設けるべきです。

都道府県議会制度研究会中間報告

「議会の審議経過の公開や、議会を通じた執行機関の有する情報の提供などを積極的に行うべきである。具体的には、委員会の公開はもちろん、委員会の調査報告書を作成し、その中に執行機関の有する情報等を盛り込み、これを住民に公表するほか、議会が主催する議会報告会や特定テーマについてのシンポジウムや討論会など、住民との対話を中心とした意思疎通の機会を積極的に展開するとともに、シンポジウム等の報告書を作成し、住民にフィードバックすることが考えられる。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「委員会、とりわけ常任委員会の公開は、時代の趨勢であるにもかかわらず、傍聴は委員長の許可要件となっているため、なお町村議会では半数にとどまっているが、委員会の審査の質を高めるためにも原則公開として必要な条件整備を至急進める。」

「地域での議員の住民との懇談会等、町村全体の住民の声を議員の選挙地盤にこだわらずにきめ細かく聴く試みが、分権時代の町村議会に期待される政策決定に欠かせなくなっている……なかには議員全員を地盤とは無関係に抽選で地域に割り振り、懇談会の設定から記録まですべて議員だけで分担し、それぞれの情報を持ち寄って意見交換し、担当した地域には議会限りで対応可能なものや執行部当の要望を活字にして次回の懇談会に手渡すところも出てきた。」

栗山町議会基本条例

第四条 6 議会は、重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表する等、議員の活動に対して町民の評価が的確になされるよう情報の提供に努めるものとする。

7 議会は、前 6 項の規定に関する実効性を高める方策として、全議員の出席のもとに町民に対する議会報告会を少なくとも年一回開催して、議会の説明責任を果たすとともに、これらの事項に関して町民の意見を聴取して議会運営の改善を図るものとする。

ステップ 2 今の制度のもとでも実現できるはず！まだできていなかったらすぐに着手しよう

4. 一問一答で分かりやすい議論をする議会

一問一答による自由で緊張感ある質疑を行うこと。

一括質問・一括答弁というのが、伝統的な本会議での質疑応答の方法でした。これは原稿の読み合わせと批判されることも多く、緊張感あるやりとりにつながらないという欠点があります。徐々に一問一答方式を取り入れる議会が増えていますが、再質問や反問権については、まだまだ制約を設けていると

ころがほとんどです。「質問」、「質疑」、「討論」を厳密に分ける会議規則を見直し、議長の議事進行に関する権限を明確にした上で、柔軟な議事進行と自由なやりとりの中から争点が明確になるような、議事の運営が求められます。

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「質疑・討論の活発化のため、本会議での一般質問を含めて一括質疑・一括答弁、質疑は原則三回までの制限に代わり委員会同様の一問一答方式への切替え、議長の発言許可の弾力的運用、本会議での意見表明規制の撤廃、議員同士の討論一回の制限撤廃、長の議員への質疑・反問や議員対長の討論の禁止解除などを提案した。」

栗山町議会基本条例

「第五条 議会の本会議における議員と町長及び執行機関の職員(以下「町長等」という。)の質疑応答は、広く町政上の論点、争点を明確にするため、一問一答の方式で行う。

2 議長から本会議及び常任委員会、特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問に対して議長又は委員長長の許可を得て反問することができる。」

5. 市民に分かりやすい議会

傍聴者にも議員と同じ議案資料を配付し、傍聴者が議事を理解しながら傍聴できる環境を整えること。議題だけでなく、議案も傍聴者が事前に入手できる体制をとること。

傍聴を認めることは当然ですが、議案や関連資料を参照できなければ、議事を理解することは困難です。また、議会の日程はホームページ等で公開されていることが多いのですが、議題は示されても、議案そのものが参照できない自治体が大半を占めているのが実情です。国会のホームページで、審議中の議案が迅速に公開されていることと比べても、自治体議会の改善が求められるところです。

都道府県議会制度研究会報告

「傍聴環境向上の観点から、既に多くの議会で実施されている審議対象議案の概要、質問・質疑の要旨等の配付等を積極的に進めるべきである。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「公開される議会の各種会議を傍聴する住民の権利を最大限に尊重し、もっといかに傍聴人を増やすかに力点を移してそのなかに秩序維持の規定を位置付けるよう、現在の条例を全面的に改正すべきである。各町村の規則も、その趣旨に添って改正し、少なくとも「取締役」の文言を残しているところは即刻削除する必要がある」

6. 行政となれ合わない議会

質問の全文事前通告をやめること。議会に議案が提出される前の段階で執行側の政策検討の場に議員が参加することを、法定のもの以外はやめ、議会で実質的な政策の検討と決定を行うこと。

事前にしっかり準備された答弁を求めるためという理由で、質問の全文を執行側に事前に伝える慣行をもつ自治体議会が少なからず存在します。時として、市長がアピールしたい内容が答弁の中で触れられるよう、執行側の職員に質問を書かせているといった実態もあると言われています。これでは「なれ合い議会」と言われても仕方がありません。

また、行政の審議会等に議員が参加することは、議会に議案が提案される以前に議員代表が予め関わることで、事実上議会の合意を確保したような形になってしまう危険性があります。首長の諮問機関よ

りも、議決権を持つ公的な討議の場である議会において、実質的な政策に関する議論を行うべきです。

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「議会と長の対立・並立を前提とする二元代表制の下では、**長の指揮下にある各種審議会等附属機関に議員が委員として参加する慣行があるが問題であり、原則としてやめるべきで……現状ではすでに三割の町村で、法定参加以外は取りやめ、また県の町村議長会で徹底を図っている例も見られる。……法定参加についても全面的に見直し、必要最小限まで縮小を図るべきである。**」

7. 市民と政策をつくる議会

議案の審議や自治体政策についての調査検討のために専門家の知見を積極的に活用し、議会が市民と協力して主体的に政策づくりにとりくむこと。

二〇〇六年の地方自治法改正によって、自治体議会が専門家の知見を活用するための制度が法的に明確に位置づけられましたが、このしくみは、まだあまり積極的に活用されていません。政策の当事者としての市民の知見も、議会における政策づくりのためには積極的に活用されるべきものです。さらに、自律的な代表機関である議会には、自主組織権が備わっていると解すべきであることから、地方自治法が明文で禁じていない内部組織の設置は法的にも可能と解釈し、議会のもとに学識経験者と公募の市民委員の両方からなる審議会を設置して政策づくりを進めていくことも期待されます。

都道府県議会制度研究会報告

「議会の自律にかかわる自主組織権からすると、**議会の内部組織や運営に関しては、明文の禁止規定がない限り、各自治体が条例に規定して独自の制度をつくり、議会運営をすることができる**といえる。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「町村議会は議員数が少なく、**政策形成や行政監督の分野で学識経験者や住民の協力が不可欠**なので、むしろ積極的に**附属機関の活用**を図るべきである。」

栗山町議会基本条例

「**第四条 5** 議会は、町民、町民団体、NPO 等との意見交換の場を多様に設けて、議会及び議員の政策能力を強化するとともに、政策提案の拡大を図るものとする。」

8. 行政から独立した事務局をもつ議会

議会の機能を支える議会事務局を、行政職員のローテーションや首長の人事権による配属ではなく、議会事務局職員として雇用し、育成していくしくみをつくること。そのため必要であれば、自治体議会の連合体としての取り組みを進めること。

議会が政策づくりや行政のチェックを強化しようとするれば、専門能力を有する補佐機構の確保が必要となります。現在の自治体議会事務局の職員は、形式上は議長の任命によるものとなっていますが、実際には首長部局の職員の人事ローテーションの中で配置が行われており、実質的な議会の職員とは言えないのが実態です。それでは議会機能を十分に補佐することが難しいのは、行政に対する議会のチェック機能を補佐するという役目を考えれば明らかです。

ところで、議会事務局の規模を考えると、議会事務局だけでは持続して人事がまわらないという指摘もあります。それを克服するための方法としては、複数の自治体議会が連合して人事を行うことも想定できます。また、立法法務の専門家の育成、確保などにも、連合方式は有効です。

都道府県議会制度研究会中間報告

「地方議会が適正な監視機能を発揮し、政策を立案するためには、十分な情報が必要である。……そのためには、独自のスタッフを有し、シンクタンク的に情報を収集分析することも考えられるし、議会事務局の充実も当然必要となる。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「提言 2

事務局職員に対する議長の人事権を実質的に確立し、その処遇面に十分考慮を払いながら有能な人材を確保するよう務める。」

栗山町議会基本条例

「第一三条 議会は、議会及び議員の政策形成・立案機能を高めるため、議会事務局の調査・法務機能を積極的に強化する。なお、当分の間は、執行機関の法務機能の活用、職員の併任等を考慮するものとする。」

ステップ3 地方自治法を変えて改革しよう

9. 実効性あるチェック機能をもつ議会

議会と議員のそれぞれが実効性ある行政のチェックを行えるよう、調査実行の手續等を整備し、予算、人員を確保すること。議会が市民からの苦情に応じて問題点を把握し、解決を図る体制を整えること。

自治体議会が行政に対するチェック機関として活動するときの手段は、制度として規定されていますが、これらのほとんどは、運用上「最後の手段」となっており、日常的な調査・監視の機能は十分に発揮されていないのが実態です。また、人員や予算の観点からも（この点は次項で述べる議会の財政自主権とも関わりますが）、チェック機能を十分に発揮できる裏付けがありません。

諸外国では、不服申立機関や行政評価の機関が、議会に設置されているケースも多く存在します。行政に対して客観的な立場でチェック機能を発揮することが求められる機関を、自治体議会に設置できるような法制度の整備も求められます。

都道府県議会制度研究会報告

「地方自治法には、議会の行政監視権能についての一般的規定がない。例えば、検査権、監査請求権、一〇〇条調査権の規定はあるが、これらは行政監視等のための手段についての規定であり、しかも極めて例外的になされる場合の規定であるので、地方自治法に議会の監視権についての基本規定を設け明確化する。

地方議会の監視権を明確に規定することにより、地方議会は、当該自治体の事務について執行機関に説明を求めるとともに、必要に応じて議決により議会としての意見を述べることができる。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「委員会への検査権付与と検査権行使の要件を過半数議決でなく議員定数の四分の一以上の請求に改める。」

「百条調査権の有効性を確保するため必要経費の法的保障・国政調査権に準じた強制力の確保などの制度改正を要求する。」

「監査委員については、その独立性を確保するため議会での選出に改める制度改正を求める。」

10. 自ら運営できる議会

自立したひとつの代表機関として、議長による定例会、臨時会の招集権を確立し、議会予算の編成と執行を議会自らが行える制度を実現すること。

二元代表制において、長とは相互に独立した代表機関であるはずの議会の招集や、議会運営のために必要な議会予算の編成と執行が、現行法上では長の権限とされています。議会の自律性を名実ともに確立し、議会に与えられた機能を発揮するための法改正が必要です。とくに予算上の自律性の確立は、チェック機関としての議会の活動を担保するためには不可欠です。

都道府県議会制度研究会報告

「住民の直接選挙により選出された議員で構成する議会が、住民代表機能を果たすために参集するのに、一方の代表機関である首長の招集行為を要とする制度は、ともに住民の直接選挙により選ばれ、それぞれが対等均衡の関係に立ち、住民に責任を負うという二元代表制の理念に忠実である制度とはいいい難い面がある。」

「職務執行命令権者と予算執行権者を一致させ、住民に対する責任の明確化を図るとともに、相互に対等であるべき機関の一方が、自らの予算執行権を委任されるとする不合理な制度を改善するため、**議長に議会費の予算執行権を付与する。**

また、予算編成に当たって、首長に対し、**議会の機能を十分に発揮するための議会費予算の確保**ができるよう、議会に必要な適正予算に関する措置を要求する権限を付与する。」

第二次地方(町村)議会活性化研究会最終報告

「**議会の招集権は議長に移すよう**要求する。

二元代表制を採るなかで、なぜ招集権が長にだけあって議会の議長にないのか、本来は議長にあるべきではないか……欧米の自治体の議会についての招集権の所在はまちまちだが、法定か議会もしくは議長が有する事例が多く、一方長に招集権があるのは議長が長を兼ねる場合がほとんどで、公選の長が議会から独立している日本のような場合の長の招集権は皆無であり、日本の現行制度は極めて異常といわざるをえない。」

「議会費については予算編成過程での別個の提案権やその執行権、議会独自の需要への長の予算措置義務を制度化すべきである。」