

議会改革はどう在るべきか

- ◆コーディネーター・村松真（政策研運営委員、山形大学准教授）
- ◆パネリスト▼富樫透庄内町議会議長▼佐藤文晴酒田市議会議員▼鈴木健治村山市議会運営委員長
- ◆コメンテーター・石川敬義（政策研事務局長）

総合司会 ただ今から、地方分権・地域主権時代の自治のカギを握る議会改革はどう在るべきかをテーマにパネル討議を行います。(パネリスト等紹介・略)

村松 去る 3 月に金山町が議会活性化委員会を開き町内の 2 万 700 人にアンケートを行った。「町民の意見が町の議会に反映されていますか」という設問に「反映されている」と答えた人が約 10%に留まり議員さんたちがショックを受けたようでした。

本日は議会改革が進んでいる市や町の議員さんに出席いただいており、存分に意見を述べて頂きたい。討議は 4 つのラウンドに分けて進行したい。

第一ラウンドは、なぜ議会改革を行ったのか、その時議会はどんな状況だったのかについてお話頂きたい。

議員全員で議会報をつくり意識向上

富樫 私が平成 11 年に議員になって今年で 14 年目になる。平成 12 年に地方分権一括法が出て説明責任や結果責任が求められたり、国と地方は上下の関係から対等の関係になったりする内容だった訳だが、議会も従来以上に説明責任や結果責任をとらなければなら



ない事態になった。庄内町は立川町と余目町が合併してできた町だが私は旧余目町の出身です。九州のある議会では今も農業委員会の委員が副議長だったりするが、庄内町では平成 9 年から各種審議会から議員を引き上げ始めていた。

また、一括法制定当時は政務調査費の在り方が問題視されていた。市町村議会によって、政務調査費を受け取る議会と受け取らない議会とがあるが、当町議会では政務調査費は必要だという考え方だった。私は新人議員でありながら、最低 1 万円から 3 万円ぐらいはほしいと主張していた。同時に当時は行財政改革が進んでいて、小さい自治体は財政状況が厳しくなっていた。そんな中で政務調査費は欲しいが、それより常任委員会を充実すべきではないかという意見もあり、3 つの常任委員会の中身を充実すべきとなった。

全国表彰を受けたりした議会報は発行作業をすべて議員が行っていた。議会終了後 1 カ月以内に 5 ～ 6 回集まり作業し最終校正の時は全員が印刷所でチェックし日頃から情報発信する学習を続けていた。そのことが議員が議会の在り方を考える場になり資質向上につながっていたと思う。

その後、合併話が持ち上がった。旧自治体の議員はそのまま新自治体の議員に移行する在任特例を使い平成 17 年 4 月 1 日に合併した。当時は議員が 36 人だった。議運で議員定数などについて調整したが期数の長い議員は「おらが町」

意識が強くてなかなかまとまらなかったが、平成 18 年に 20 人になり、平成 20 年に 18 人になった。その頃から議会基本条例について取り組み始めた。

議会改革のスタート台としての 基本条例

佐藤 酒田市も平成 17 年 11 月に 1 市 3 町で合併した自治体です。

私も平成 15 年に初当選したので 1 期目は 2 年半の任期しかなかったが、ちょうどそのころ合併問題を含む議会改革の機運が高まっており、当時 76 人の議員がおったが在任特例を使わず 1 市 3 町を 1 選挙区にして選挙を行い、新議会は法定定数の上限の 34 人になった。議員が減ることは住民の声を議員がどう吸い上げ受け止めるかという難しい問題と首長が長期政権になり権限が集中し大きくなっていることにどう対処すべきかという危機感とがあった。また、役所の中が硬直化してきていた。そのような点から二元代表制下の議会はどう在るべきかについて、それぞれの議員が自覚し始めていた。



私も議員になってびっくりすることがたくさんあった。例えば、議員控え室にお茶道具があるが、お茶出しの準備も後片づけも議会事務局の女性職員にやらせていた。議員は殿様気分になっているのは良くないと全部自分たちでやることにした。議会便りの作成も事務局に丸投げ状態だったので議員が自分で書くことにした。議員が自ら動く方向へ少しずつ変えていった。議会改革に詳しい大学の先生を招き研修し、次第にスタンダードづくりに関心が高まっていった。

私は議会の過半数を占める最大会派に所属していた。会派に議会の動かす力があって、



まず会派を変えることで議会全体を変えようとして取り組んだ。全国で 100 以上の議会が議会基本条例を制定していたが、既製品をコピー・アンド・ペーストするだけでなく、新たな酒田の意思を表しながら議会のスタンスを明確にしようとした。酒田には公益学を建学精神に据えた公文大があるので公益のふるさとに相応しい議会の在り方を議会基本条例に盛り込もうとした。

合併をまたいで前後 2 年以上の時間をかけ大いに議論し平成 22 年 12 月に全会一致で条例を可決成立させ平成 23 年 4 月に施行した。特に意識したことは、憲法 93 条に議決機関として議会を設置すると規定されており、従来は議会と行政はクルマの両輪だなどと言われていたが、実際は議会にはクルマの両輪の名のもとに首長に追認する姿が多々あったことは否めない。

酒田の場合はこれまで予算を否決したことはないし、修正も私の在任中はないので、提案されたものがそのまま通っていく現実があった。先輩議員は「出る前にいろいろ議論している」という人がいる。予算案にしても 7 月ぐらいに編成方針が示され、12 月ごろに骨子が固まり各会派の調整があり、1 月下旬に最終調整が行われ、3 月の定例会に上程される経過をたどる。だが、編成方針が示される段階で前年度の決算は出ていない。決算が反映されるのは翌々年であり 1 年の空白期間が出る。このため議会は追認するしかなく議会の意思が反映されない予算

案になる。

そういう問題意識を持ちながら基本条例を完成形ではない改革のスタート台として制定した。

市民から「議会は何やってるの？」の声

鈴木 当方の議会改革の経緯は簡単明瞭だ。前回の改選期に議員定数の削減要請が市民などさまざまな方面からあり、21人から17人になった。その時、市民から「議員はいったい何をしているの？」という率直な疑問の声があった。



実は、それ以前の5年前の改選時期から私が所属する会派は市内の地域に向いて議会報告を行ってきており、その際も「議会は何をやっているの？」という市民の声があった。それが当議会が改革を目指す原点でした。

村松 庄内町と酒田市は市町村合併が改革の契機だったとのことですが、村山市をはじめ3市町とも議会の主体性発揮の問題が共通してあるとのことのご意見のようでした。

自治のルーツの憲法を見直し日本を再生

石川 私は議員の経験はありませんし、議員になる気もありません。また、なりたいたいと思ってもならせてもらえないと思います。一国民の立場でコメントさせていただきます。



先ほど、村松さんから金山町のアンケート調査で住民の1割しか議会を理解していないという結果が、また鈴木議員から「議員は何をしているのか」という市民の声があったことが紹介された。日本のどこの自治体の住民も大同小異の意識ではないか。

日本の歴史を眺めると選挙制度や行財政制度の改革やNPO法施行や地方自治法改正などが行われてきたが、これらは政治システムを機能不全の状態から改善させる改革であり、地方自治改革の流れの中で議会の在り方についても見直しが始まったと思う。それは日本の国の生い立ちに深く関係する。

日本は律令時代から政治を担う階層は貴族、武家、軍部、政党と変わったが、中心には常にテクノクラートがあった。アメリカや欧州の都市国家のように最初に議会ができたところと、国の成立経過が全然違う。地方自治体も財政や人事の執行権は首長にあり議会にはなく権力の源泉が欧米と異なる。そういう意味で自治の根幹である二元代表制に目が向けられたのが議会基本条例制定の動きではなかったか。

議会基本条例の名前を使ったのは横須賀市が第1号だったが、内容の相応しきでは北海道栗山町が第1号とみられている。平成23年3月現在で全国の182自治体中10.5%、山形県内では4市町が制定済みである。同時に中身はいろいろだが自治基本条例を制定する自治体も増えている。

結局、議会も行政も住民と共に自治をどう構築していくかという問題であり、自治のルーツの憲法に行き着くことになる。現憲法は制定から今年で65年になるが、前文で主権在民を標榜しているものの実態は主権在官になっている。また、第8章で地方自治の規程を設け初めて自治の概念を導入したが、実態は中央集権という矛盾を抱えたまま今日に至っている。

さらに、地方自治とは何かとなると憲法は「地方自治の本旨」と言っているだけで中身を示していない。中身は地方自治法で「福祉の増進」とか「総合的・自主的に行政を行う」と書いてあるだけ。私は自治とは住民が自ら自分たちの地域を統治することという意味だと思う。憲法制定時にGHQが素案をつくった時「自治の主体は住民」となっていたが、成文化する段階で

「地方公共団体」となり、主体が住民ではなくなった。そこを見直そうというのが今回の議会基本条例制定の底流にあると思う。

先月、自由民主党とたちあがれ日本とみんなの党が相次いで憲法改正案を発表した。地方自治の部分に限定して改正案を見ると、自民党は地方自治法に書かれている地方自治の本旨に加えて「住民の参画を基本とする」と踏み込み、たちあがれ日本は「基礎自治体による住民自治を基本とし、補完性の原則に基づき国と地方との関係を再構築する」と書き込み、みんなの党は「地域主権型道州制」と言い自覚と責任を促す案になっている。私は自治を根本から見直すことが迫られており、それは自分たちの地域を自分たちでどうマネジメントするかを考えることなのだと思う。

*

村松 第2ラウンドに移ります。具体的にどんな改革を行ったのかを披露していただきます。先に紹介した金山町のアンケートで「議会が今後取り組むべき課題は何か」を聞いており、「住民の声をどう反映するか」という回答が約50%と多かったことを参考にして頂きたい。



古参議員と行政職員から強い抵抗

佐藤 酒田市議会は基本条例が改革の柱になっているが、意識した点は議会が主体、議員を主語にした条例にし、条文は「議会は」という書き出しで始まる形式をとった点だ。この条例を読めば議会がどのように運営されているかが分かる内容にしたかった。基本条例はまだ不完全だが、これをスタート台にして内容を進化させていく考え方だ。

私が重要と思う条文として第7条に「議会における政策等の審議」という条文を設けたこと。

市長が提案するさまざまな政策や施策に対し、どういう考えでこういうことをやろうとしているかを引き出すための条文だ。行政が出す案は「A案、B案、C案のうちどれがいいですか」という出し方はしない。議会側は選択肢がないので判断のしようがなく追認せざるを得なくなる。市当局にA案、B案、C案の段階から案を出してもらい議論しましょうという意味の条文だ。

この条文を入れる際は相当に強い抵抗があった。部長会議からは「この条文は削除してもらいたい」と要請され、総務部長からは「現にやっている」と抵抗されたが、議会側は「やっていない」という意識であり、ギャップが大きかったが何とか実現できた。現実的に運用がうまくいっているかと問われればまだまだの感はあるが、議会がこの武器を持てた意義は大きい。

また、住民の声をどう反映させるかの面から取り組んでいるのが議会報告会だ。これも古参の議員から相当抵抗があった。議会基本条例制定がつぶれるのではないかと思うぐらいの強さで「オレはやってるよ」「うちの会派はやってるよ」という抵抗だ。議員個人や会派が行う報告会と違うことを理解してもらうのが大変だった。

議会というのは機関対立主義に基づくものであり、首長という機関と議会という機関の対立構図があるので、議会としてどう動くかを議会基本条例に明確にしようとしたもので、議員個人やグループ会派の動きと全く違うのだ。この政策に対し議会としてどう対応したかを報告するのが議会報告会です。

昨年4月から全議員29人が6班に分かれ年3回、35コミュニティ振興会を回る仕組みで実行している。第1回目の報告会で衝撃的だったのは、住民の声を聞くと全く市長の政策を説明する役目を担わされている感じで「あの事業はどうなってる？」というような事業の進捗状況を聞く声が多かったことだ。議会が出先のお役人ととらえられている印象だった。しかし、

これはやり続けるしかないと思っている。年3回実施して4回目の今年4月の報告会で私が出向いた会場では8人の住民の参加があっただけで、他の会場も同様に少なく議員の数より住民の数の方が少ない状況にある。議会と住民との距離感を解消していかなければならない。大きな課題を背負っている道半ばの議会改革と思っている。

全議員の議案に対する賛否を公表

鈴木 議会改革基本条例の中に市民と議会との関係に関する条項があり、議会は市民に対してさまざまな事業に関する説明責任を負うべきであろうということと、議員にさまざまな意見や考え方があり各議員の議案に対する賛否を公表すべきだろうとなり、賛否の件は議会が発行する「議会だより」で公表している。

また、執行部は議員の質問に答えるだけでなく質問に意見を述べる事が出来るようにする反問権を与えて議会の活性化につなげようとしている。説明責任は議会報告会を開いたが市民からは「議会が力をつけると市長がやりにくくなるのではないか」という意見が若干あり、議会が少し認知されたのかなと思ったところだ。

基本条例は理念、どれだけ実行するかが鍵

富樫 合併後の改選で副議長に就任した。合併で作業が鈍った改革を進めたいと平成18年に北海道栗山町議会に議会運営委員7人で視察に行った。関西地方や九州など5つの議会が視察にきていて基本条例の説明を受けたが誰も質問しない。政務調査費っていいなと思った。庄内町議会は事前に質問事項を送っていたが、全員質問した。そこで分かったことだが栗山町議会でもやっていることの7~8割は庄内町議会でもできていると思ったことです。ただ、基本条例の体系をどうするか1年ぐらい時間がかかった。庄内町の基本条例は8条仕立てでコピー・アンド・ペーストです。憲法のように理念型に

しており、20年3月に制定しましたが全国で12番目でした。

当時は議員間の自由討議と当局の反問権と住民への議会報告会は3点セットとして必ず入れなければならないという風潮があった。しかし、出来もしないことは入れられないではないかという考え方があり、まずは理念でいいたろうとなった。議員全員が基本条例の精神に添って活動することが第一だということでスタートした。

反問権については、実際に実施している。うちの町長はよく反問する人なので反問権行使なのかどうか確認する必要があるとして議会側から「それは反問ですか。反問なら反問ですと言ってから発言して下さい」と注文を付けた経緯がある。

また、今年3月定例会もそうだったが、予算委員会が予算案を2年続けて否決している。予算委員会では50数分間の討議だったが、何が疑問なのか、納得できないのはどこかを含め、問題が煮詰まるまで議論し合い自由討議を行っている。反問権にしても、自由討議にしても、具体的に実行してはじめて成果に結びつく。

それから、政務調査費の問題。昔よく海外研修があった。私が議員になる前のことだが、報告書を読んで「こんな報告でいいのか」と愕然としたことを覚えている。常任委員会が政務調査費を使い研修を行うなら、委員会として目的に添ったきちんとした研修を行い、きちんとした報告書にすべきだ。閉会中の調査活動は庄内町議会は年間40日ぐらいかけ行っているが、報告書を出し、提言を行い、その検証まで行っている。PDCA（プラン・ドゥ・チェック・アクション）サイクルを行い、全議員の共通理解として町当局に出す形にしている。1年後、2年後に提言がどう生かされているか、実施した結果どんな変化が起こったか、やる気がなかったのか、国の制度が変わったのかも含めた検証だ。

また、次ぎの定例会で誰が、どんな質問を行

うか、全戸配布し全議員に渡るようにしており、ホームページにアップしているので3月定例会は予算案否決ということもあって注目されたせいかアクセス数が2万5,000件と多かった。1定例会当たり平均1万件以上のアクセスがある。そういう意味で町民に関心を持ってもらっているようだ。

議会報告会については、庄内町議会ももめた。長老議員がやりたがらなかった。それはなぜか。「質問に答えられなかったら困る」と言う理由が多い。別の理由では「議会には執行権がないので必要ない」という反対も随分多かった。「それは違う。議会がどういう議論を行い、この結果になったのですと、説明するのが議会報告会なのです」と説得して理解してもらった。

基本条例をつくってから去年3回目の議会報告会が終わったが、3年続けてみると1会場平均15~6人の住民の参加といったところだ。議会改革は、動きながらその土地に合った形に仕上げていくべきではないか。うちの議会は会派がないので、考え方の違いを超えて共通理解しながら、提言するなり、全会一致するなりしていこう、その根本にあるのが議会基本条例だと共通理解している。

議会報告会は当局と住民の双方向議論を

石川 3市町の議会基本条例について、個人的な感想を一言ずつ。庄内町議会の基本条例は、富樫議長の説明にあったように、議会の在り方について8つの理念を条文で示したシンプルな構造になっている。それにぶら下がる形で別仕立てで横並びに定数条例とか、議決条例とか、委員会条例とか数多くの条例を定めている。また、議会基本条例とは別に住民参加で「まちづくり基本条例」の策定作業中と聞いている。一方は住民の代表の議論の場としての議会基本条例であり、もう一方は住民のまちづくりの活動の在り方を示すまちづくり基本条例、つまり、住民自治の基本である言論と実践との2本の柱

ができる訳で、おそらく両方そろうのは県内で初めてだろう。まちづくり基本条例では住民と議員の関係の在り方とか、住民投票の在り方にも触れており、この辺がどういう形で示されるかは議会にも少なからぬ影響を与えるだろう。これらは住民の自治意識を高める可能性があり、その精神土壌のある地域から選ばれる議員はその精神土壌がない地域から選ばれる議員とでは質的に違ってくるのではないか。

次いで、酒田市議会の基本条例の場合。基本条例とは別仕立てで政治倫理条例を定め「役員就任の制限」という条文を設け「議員は市から補助金、交付金、助成金を受けたり、その他相当の反対給付を必要としない給付を受け、また市の業務の委託を受けている法人、団体の無限責任、取締役、執行役、監査役に準ずるものにならないようにする」という内容です。要するに、議員は利権に絡む地位に就いてはいけませんという規定です。梨花に冠をたかさずの自戒的な条例である訳だが、日本では国会議員が十分な身体検査を受けないまま大臣になり、就任後にスキャンダルが発覚して辞任に追い込まれることが多く、政治のスピードにブレーキをかけている。その意味で政治倫理条例は結構大事な役目を帯びていると思う。酒田市の事例とは別に一般的な話だが、近年の行政は政策等について住民にパブリックコメントを求める時代になり行政職員がコメントに回答するケースが少なくない。私はこれに違和感を感じる。事実確認に関する回答程度なら行政職員が行ってもよいが、政策形成や意思決定に関する事項に行政職員が回答するのは越権行為であり、本来は住民代表の議員か首長が回答すべきだ。

さらに、村山市議会の基本条例の場合。全議員が各議案に賛否をどう表明したかを一覧表にして公表している。これは開かれた議会への第一歩であり非常に大事なことと思う。市民サイドからみれば、どの議員が、どの議案に、どういう態度を示したか、は次ぎの選挙の投票行動

の判断材料になる重要な意味を持つので有権者が議員を評価する物差しにすることができる機能だからだ。民主主義の母国と言われるイギリスに「パリッシュ議会」というのがあるが似たような機能を持つ。各パネリストから議会報告会の話があったが、村山市議会の場合は報告会へ出かける前に議会運営委員会で、どの議員が、どの議案について報告するかを決めてから臨む方法をとっている。そして、報告会で住民から寄せられた意見を集約して当局と向き合う。これも議会の機能としての最も重要な基本形であると考えられる。当局と住民との橋渡し、パイプ役を双方向で果たす重要な機能であろう。

*

村松 第3ラウンドでは議会基本条例を制定して議会や当局や住民がどう変わったかお聞きしたい。

議会報告会で市民から積極的意見

鈴木 議会報告会への住民の参加人数は庄内町や酒田市よりずっと少ない。しかし、報告会開催に際し全議員が出席し全員協議会で報告すべき問題点について討議して総務常任委員会、文教常任委員会、産業常任委員会、議長、副議長を2班に振り分け、誰が司会をし、条例関係は誰が説明をするのか、予算の説明は誰がやるのか、請願の説明は誰がやるのか、会派や常任委員会の行政視察は各常任委員長か副常任委員長が行うと決めて会場に向いた。

市民の皆さんからは「報告会を開いてもらってよかった」とか「村山市の財政は本当にこれでいいのか」とか、さまざまな事業に対して積極的な意見が出てくるようになった。報告会を実施してよかったと率直に感じている。

陳情、要望が少ない議会報告会

富樫 庄内町の基本条例は理念条例にしていますが、それ以外に委員会条例が30条、規定が124条、規則も124条あるなど合計296条仕立

てで補完しており、細かいところは随時定める方針で改革を進めている。

議会が議会報告会を開くようになったことで、2年目から町長が集落単位でやっていたまちづくり懇談会と合体して行うようにした。町長の懇談会と議会の報告会が日程的に重なりがちになること、住民から「町長がやって、なぜ議会もまたやるのか」などの声があった半面、「議会はよくやっている」という評価もあったし、「○○議員は△△議案に反対したのはなぜか」などと具体的な質問が出るようになった効果もある。

議会報告会で住民からよく出る声として、地域の陳情や要望がどうしても多くなってしまうのではないかという懸念があると思うが、庄内町は7つの地区があり、行政区長会議の中で側溝や橋などの問題の類は優先順位を決めて3年のローリングで処理しており、緊急事態がなければそのような意見はあまり出ないようになっている。どちらかと言えば町の政策的な課題や大きな事業についての話題が多い。

まちづくり基本条例については議会基本条例とセットで制定している長野県飯田市など議会がまちづくり条例を提案しているケースもあるが、庄内町は当局と議会とがキャッチボールしながら制定を目指しており本年6月に制定する予定だ。去年の3・11災害もあったが、災害時の議会としての行動指針についても去年9月議会で規程を設けている。震度5以上の地震があれば周りの状況を判断しながら議会に集合し議会がやるべきことをやることにした。

また、政治倫理条例も設ける予定だが、基本は団体の長にならないことだ。職業選択の自由があり拘束はできないが、長になった場合は議長に届けることになるが、先ずはならないことだ。ありがちなのは、集落内で順番で行政区長が回ってくるとか、農家戸数が少ないので生産組合の長が回ってくるなどのケースだが、基本的にはならない方向で調整している。議会基本条例をつくった波及効果がいろいろあり町民か

ら議会について知っていただけるようになった。

平成 15 年から聴覚障害者への情報保障手段の一つとして要約筆記を始めて今年で 10 年になるが、これを議会が行うのは珍しいと思う。多く方の協力を頂きながら議会の総合力を高め、結果に結びついていく改革を目指す。

政策立案機能と監視機能を強化すべき

佐藤 議員政治倫理条例ですが、全国的には贈収賄事件などがあった後に制定するケースが多いが、酒田市議会の場合は特に不祥事があった訳ではない。しかし、グレーなケースが数多くあった。例えば、企業を営んでいる議員がおり、その企業への「利益誘導になるのではないか」という質問が出てくる。また、親戚でも身内でもないがお世話になっている人が亡くなり葬儀に出席したいので本会議を欠席するケースとか。従来の議会ではあり得ないことが多々出てきたので、自分たちで襟を正さなければならぬとなり制定した。条文は本当は禁止規定にしたかったのだが、抵抗を突破するとなると制定できなくなる心配があったので努力規定にしている。でも、ある議員は団体の長になろうとしていたのを断念しており、目下努力規定であっても有効に機能していると思う。

議会の機能として重要なのは政策立案機能と監視機能であると言われる。私は 36 歳で議会に入ったので当初は政策立案機能を強化したい一念で活動していたが、議会基本条例をつくって気付いたのは監視機能を強化しなければならないと思ったことだ。例えば、酒田市は今合併特別債を使って支庁舎を建て替えようという話がある。しかし、市庁舎の建て替えは非常に危うい事業であり、「市庁舎を建て替える」という議決はない。建て替えるのは予算で決める。そして「50 億円で建て替える」という形の予算案では出ない。最初に出てくるのは「基本設計をつくる予算」という形で出てくる。そこで議会が議決すると基本設計づくりが進む。それが進む

と実施設計になり建築になる。50 億円と金額が大きく、市庁舎という市民生活とは直接的に影響のない非生産的な施設の建設の是非について議決するタイミングがない。建築予算を否決することは議会として難しい。「基本設計を認めているじゃないか。なぜ、建築費が駄目なのか」と言われるのでつじつまが合わなくなる。つまり、どう監視機能を強化すべきかで悩むことになる。

政策立案機能については、東北公益文科大学の修士課程で学んでいて政策法務の担当教授に提案していることだが、庄内地方は 2 市 3 町あり 31 万人の圏域だが、それぞれの市町に議会がある。議会で政策について条例をつくろうとなると酒田市議会の事務職員は 10 人だが、政策法務に明るい職員はゼロだ。酒田市議会では条例をつくる場合は市当局の総務部の政策担当職員に聞かなければならない。「それってヘンだよ」という気づきがあり、2 市 3 町の議会でお互いにお金を出し合い、大学の機関とか、政策研究ネットワーク山形とか、いわゆる自治体のシンクタンクのようなところに条例制定を支援してもらったり、法務解釈を支援してもらったり、法務の評価をしてもらったり、できないかと考えている。これから条例に関する訴訟が増えてくると思うのでサポートするセンター機関を共同で設立できないかと提案している。富樫さんの前で初めてする発言だが、いつの日か実現したい。単体の議会では難しいがお互いに使い回したり、センターの法務担当の職員になる人事交流をしながらやれば、政策立案機能の強化になり貢献できるのではないかと考えている。

村松 改革を進めた結果、いろんな効果が出ているようです。

政党、会派を超えて制定される基本条例

石川 改革の成果の前に改革の流れのようなのを考えて見たい。改革の方向は 5 つぐらいに

大別できるのではないか。

第一に、佐藤議員からあった政策提案機能の強化がある。議会は当局提案議案の追認機関になるのではなく、一般質問で出た課題を政策にすることなども大事ではないか。

第二は、今回は開かれた議会にする各議会の努力が目立ったと思う。本会議だけでなく常任委員会、議会運営委員会、全員協議会、会派代表会も原則公開にする動きが起きている。また、会議記録とか審議経過、採決結果、中継録画、行政視察報告といった公開も含まれている。

第三に、住民の議会参加の推進がある。議会報告会での意見表明、陳情者の委員会での意見陳述、住民投票の一般化などがある。

第四として、議会の自律強化がある。酒田市や庄内町のように政治倫理のルール化をはじめ、議員定数や議員報酬の適正化、政務調査費の透明化、事務局機能の強化の問題がある。議会事務局職員は任命権は議長にあるものの人事権や人件費予算権は首長が持っているので空文化しており改革する必要性がある。

第五は、議会機能の活性化だ。議員間の自由討議の推進、執行部に対する反問権付与、議長の議会招集権発揮、議会の通年開催などの問題だ。

さらに、全国的な議会改革で注目している点が3つある。一つは、基本条例の制定は政党や会派の違いを超えて全会一致で議決している議会がほとんどである点。これは二元代表制の意味を議員さんたちがきちんと認めた結果ではないか。また、政党や会派の主義主張は違って、住民に近いところで物事を考えれば結果はそれほど大きく違わないと言えるのではないかと解釈することもできる。

二つ目の注目点は、地方自治法の改正に伴って改革を行ったケースが多いこと。これは、条例は法律にかなわないので従わざるを得ないが、この観点に立てば健全な議会になるには地方自治法の改正をもっともっと行う必要があるのでは

ないか、と思った。例えば、地方自治法の改正で議案を議員提案する場合、定数の8分の1の賛同者が必要という規程が12分の1に緩められた。定数が12人の議会は議員一人で議案を提案できるが、13人以上の議会は議員二人が必要になるというのはヘンだと思う。昭和22年当時は議員一人でも提案できたのだが、なぜか変わった。日本では国会も県議会も一人ではできないが、欧米では一人のできるの、法案に議員名を付けた法律がたくさんある。政務調査費も会派だけでなく議員個人に支給されるようになったし、改革はいつの時代の一人の発想から始まるのであり、一人で提案できるようにすべきと考える。

注目点の三つ目は議会報告会のこと。議会報告会は住民の自治意識が低い地域で開くと陳情の場になる問題があるが、住民と議員とが自由に議論する場になるべきだ。住民同士の議論に代わって議論するのが議会だと思うので、原点の住民との議論の場が民主主義の要になるからだ。私は国会も県議会も市町村議会も見てきたが、どの議会もそれが決定的に少ない。議員間の自由討議を強く望みたい。

*

村松 最後に改革に取り組んでみて、今後の課題としてどんなことが見えてきたかをお聞きしたい。

議会の監査の在り方を見直すべき

富樫 政策立案の件だが町村議会は事務局職員が少ない。庄内町は3人です。22町村のうち定数が10人から12人の議会は7割を超える。職員は2人ぐらいだ。名古屋市は52人おり、横浜市は47人、大阪市は41人いる。全国平均は8.2人だ。早晚、広域的連携が必要になるかと思う。また、外部監査について考える必要があるし、どこまで踏み込んだ監査ができるのか、考える必要がある。庄内町は総合計画を細分化した計画が60から70ぐらいあるので委員会で十分で

きるのかどうかも含め議会がどう絞り込むかが課題だ。通年議会は検討したが、やるつもりはない。国の流れもあるが形骸化しないよう自治体に合った議会づくりが必要であり、住民と一緒にあったまちづくりをしたい。自治の本旨の話しがあったが、議会には団体自治と住民自治と両方を踏まえて行動する必要がある。

議会こそ自治、住民と一緒に自治を推進

佐藤 パブリックコメントについて誤解している人が多いと思うが、首長の下におかれているのが執行機関の行政職員であり、首長以外の職員は首長の補助機関なのだ。一職員がパブリックコメントに返答するのはおかしい。住民は何か困ったことがあれば担当職員のところに行く。議会に足を運ぶ人はまずいない。それがそもそもの間違いであり、なかなか理解してもらえない。議会こそが自治なのだ、ということを意識して頂きたいし、議員も意識すべきだ。

私も今反省しているが、これが去年の3・11で如実に出た。3・11は酒田市の議会は休会日だったが、議会の最後の3日を一般質問日に充てていた。議会は提案されていた議案は審議したが、行政執行を妨げてはいけないと一般質問を止めてしまった。宮城、福島、岩手の改革を進めていた各県議会は震災被害の真っ直中でも議会を開いていた。宮城県議会は3・11その日、青空の下で議事を進め、一旦会期を閉じ緊急車両申請を行い県内を回った。しかも、県議会は市町村議会と協調して改革を進めていたので震災対策でも県と市町村の連携が非常にうまくいったという。山形県は幸いにも大きな被害はなかったが、非常時に議会はどのような動きをすべきか、今から考えておかなければならない。今のところ酒田市議会にそのルールはないので、いざとなれば右往左往すると思う。そこで議会こそ自治なのだという意識で住民とともに今から考えておかなければならない。これからは自治体間の競争が激しくなると思うが、1956年に

チャールズ・チボーという人が「足による投票」ということを表明している。「住民は自己の選好を満足させてくれる自治体に住むことを望み、そうではない自治体からは離れることにより、意思を表明する」という意味の言葉だ。庄内町の中心部は人口増加率は6%台だが、酒田市の中心部はマイナス2%台だ。酒田市の人が庄内町に移り住んでいる。住民は行政サービスのよいところに移り住むのです。村山地方もそうですよね。議会が中心になり住民と一緒に自治をつくっていくことをやらないと山形県の発展はないのではないか。

行政視察報告を政策提言につなげる努力

鈴木 議会報告会を開き市民に説明責任を若干なりとも果たせたのかなと思うが、政務調査費の問題に絡み政策立案とか政策提言については我々は市民には報告しているが執行部に対する説明が少し欠けていたと反省している。今後、各常任委員会が行政視察等を行った場合、やはり関係する部署の職員に対する説明責任や政策提言を含めてやっていかなければならないとつくづく感じた。

政策評価力の強化を期待

石川 議会こそ自治なのだという佐藤議員の言葉に私は全面的に賛成する。日本の社会はこれについて議員さんも住民も理解できていないのではないかと思う。そのため議員は何をすべきかとなると、議員の資質向上が必要になる。首長や自治体職員の仕事をしっかりチェックしなければならない。チェック機能の監査とは手続きが正しく行われたかを調べるだけだ。私はこれからは政策評価をしっかり行わなければならないと思う。

政策評価とは一言で言えば、投下資本に対しどれだけ成果を上げたかを測定することだ。酒田市議会の場合は、市当局への要求6項目の中の一つで「政策実施後の効果とコスト」を示す

ことを求めている。これは当局にしてみれば非常に嫌な要求であり、できればやらないで済むにこしたことはない仕事だと思う。だが、私はこれはやらなければならないと思う。それが政策評価の基本だからだ。

政策評価の手法は大別して5つぐらいあるが、欧米で1970年代から導入され普及しているのがニュー・パブリック・メジャーメント（NPM）という手法で政策目標の成果を指標化し数値化し計測するもの。日本政府もこの手法を取り入れて大分経過したが、私は海上保安庁と国土交通省の手法が最も優れていると思っている。

例えば、海上保安庁の場合だと、最重要のミッションとして「海難事故ゼロ」を掲げ、それを実現するために教育訓練をどうやるか、監視活動をどう行うか、装備をどう整備するか、広報をどう行うかなどの指標を設定し、PDCAしていくもの。その結果、海上保安庁の業績がアップしている。

国がやっていることなのでやがて自治体もやらざるを得なくなると思う。地方自治体の行政もPFIとかNPOとか指定管理者制度とか、仕事のやり方が変わってきており、監査機能を強化するだけでは適切に評価するのが難しくなっていており、政策評価力を高めることが議会

に求められている。

しかし、議会活動の原点はやはり議員と住民との議論にあると思う。地域の課題についての議論、政策の善し悪しについての議論などをもっと強化すべきと思う。イギリスにはパリッシュという、議会と地区住民総会とを合わせたようなシステムがあり、これをイギリス国民は「世界で最も優れた自治」と胸を張っていて、議論することにより理解し合う「理性の政治」と位置づけている。こういう民主主義の伝統が根付いているので地方政治もしっかりしていて、従って中央政府の政治も国難に遭遇してもこれを解決できる優れた政治家が出現する国になる。どこかの国のように問題を先送りしたり、優先順位を間違ったり、官僚の手のひらで転がされている政治家とは質が違う。自治をしっかりマスターした政治家を地方で育て中央政界へ送り出していきたい。

村松 問題の中身を深めようとするればまだまだ議論は尽きない訳ですが、時間ですので本日のパネル討議はこの辺で閉じます。

（2012年5月12日・於：山形ビッグウイング）