

憲法・地方自治法の理念と議会の役割

～議会基本条例・議会改革

加藤 幸雄（元全国市議会議長会事務局調査広報部長）

目 次

はじめに

- 1 憲法・地方自治法の理念
- 2 自治体議会の政治制度
- 3 自治体議会の役割
- 4 地方分権の推進と地方自治法の改正
- 5 議会基本条例の制定

はじめに～可否同数の裁決

皆様のところでは、委員会と本会議で可否同数の場合は、委員長採決とか議長採決は、どういう採決をされていますか。基本的に可否同数の場合は、現状維持が原則です。否決しなければならぬんです。というのは、可決するというのは現状を変えることですから、同数ではなくてもっと大きな数でやるのが本来の筋です。これは我が国でも 100 年以上そういうことをやってきたんです。けれども、それを破ったのが参議院議長だった河野謙三です。昭和 50 年参議院で 117 対 117 を可決してしまっただけです。それで可否同数の場合は可決してもいいということになってしまっただけです。それは基本的には大きな問題でありまして、例えば、ベルギーでは、地方自治法の 26 条に、議決は絶対過半数で決められ投票が同数の場合には否決となると書いてあります。これが大原則なんです。

例えば、東京都小平市議会です。小平市はご案内のように、都道の建設に絡んで住民投票条例を住民が請求して成立しました。ところが、市長は自分の選挙では 37% の投票率しかないのに、住民投票は 50% いかねば開票しないという条例改正案を提出してしまっただけです。そんな馬鹿な条例改正案を出したんです。それを委員会で、6 対 6 で可決してしまい、本会議でも 13 対 13 で可決してしまっただけです。

地域でその運動を起こした人たちは、住民投票の結果を公開しろと言っていますが、公開しろといっても 50% 以下だったら開票しないというんですから公開するわけはないわけです。そういうことではなくて、可否同数で可決した議会の議決をきちんと問題にすべきなんです。その大原則を打ち破っているわけですから。大事なことは、後で述べるように議会基本条例で書くべきだというのが私のスタンスです。

1 憲法・地方自治法の理念

（1）憲法の理念 民主主義にとって地方自治は不可欠

今日は、「憲法・地方自治法の理念と議会の役割」ということで、非常に大きなテーマをいただきました。基本的にフランス革命に代表される近代化の流れの中で、政治的には、一つは、立憲主義、国民が決めた憲法によって政治を行うということです。それから、法治主義、法に基づいて政治をするということです。規則とか省令とか政令で政

治をするのではなくて、国会が決めた法律によって基本的に政治をするというのが法治主義の原則です。

君主主権から国民主権に進むわけですが、問題は、イギリスで産業革命が起きて勃興する資本主義というのは、国内統一市場を作らなければいけませんから、本来中央集権なんです。ですから、日本でも明治時代に江戸時代の藩とかを廃止して中央集権化に進んだわけです。アメリカとスイスを除く多くの国は中央集権国家です。資本主義を進めるためには中央集権化が当然だったんですけども、中にはそうではないという考えもあって、例えば、フランスの政治学者トクヴィルは、アメリカの18世紀初頭のタウンミーティングを見て、「地方自治は民主主義の小学校である」といっています。もう1人イギリスの政治学者であるジェームス・ブライスも「地方自治は民主政治の最良の学校である」といっています。民主政治というのは、地方自治なくして成立しないという考え方です。

一方では、資本主義が勃興していますから、中央集権で進んでしまうわけです。特に我が国は1945年7月26日にポツダム宣言を発せられます。これは最後通牒です。ポツダム宣言を受諾しなければ、徹底した破壊あるのみと言っているんです。それを軍が拒否したために、広島と長崎に原爆を落とされたわけです。やっと目が覚めて、ポツダム宣言を受諾します。ポツダム宣言は、軍隊の解散とかいっていますが、基本的には民主的な政治を実現する体制を作るということを受諾しているわけです。その民主的な政治を作るということを受諾しながら、8月15日以降も我が国は明治憲法を改正しようとしませんでした。

明治憲法は天皇主権の憲法です。ポツダム宣言が求めたのは、国民主権、人民主権の政治体制だったわけです。憲法学者も政治学者も、明治憲法は非常に簡略である、だから運用でどうにでもなるんだという考え方だったわけです。それはほとんどもない話で、君主主権と国民主権の話は解釈で決められるような問題ではないわけです。それで、マッカーサーが10月末に総理大臣を呼びつけて、憲法を改正しなさいと、新しい憲法を作りなさいと言いました。それから、憲法改正の運動が出てくるんです。政府の改正案も出ますけれども、いろいろな改正案が出てくるわけです。

その中で、アメリカを驚かせたことがいくつかあります。その一つは、地方自治に関する規定がなかったことです。共産党の草案と佐々木という憲法学者が書いた案には地方自治に関する規定がありました。「地方自治は民主主義の小学校である」という教育でGHQのアメリカの方は来ていますから、それでびっくりするわけです。地方自治の規定がないなどというのは大変なことだということで、少なくとも地方自治に関しては、押し付けられたといわれてもしょうがないんです。基本的にこちらに考え方がなかったわけです。もう一つは、被疑者、被告人に対する人権の保障規定です。これもなくてアメリカ人を驚かすわけです。

いずれにしても、民主主義にとって地方自治は不可欠であるというのが我が国の憲法理念に入ります。一般には平和憲法ということで、非常に世界に先駆けた憲法と言われていますが、地方自治についても章建てしたのは我が国の憲法が最初です。ですから50年前に平和主義と地方自治という素晴らしい憲法が出来ているわけです。残念ながら、その地方自治については十分にご理解いただけていないわけです。

1985年にヨーロッパ評議会が、地方自治は非常に大事だということで、ヨーロッパ地方自治憲章というのを出します。これは条約で各国で批准する必要があるものです。その後、国際地方自治体連合（I U L A）も、そういった地方自治を大事にする考え方は世界的に広めるべきだということで、世界地方自治宣言というものを出しています。このように民主主義のためには、地方自治が不可欠であるという考え方に至っているわけです。我が国も50年を経て、地方分権を進めていますから正に地方自治が主役になっているわけです。

（２）地方自治法の理念と現状

憲法の理念はそういうことで、非常に先進的なものだったんですけども、地方自治法の理念はそういう憲法の理念を踏まえなかったんです。踏まえているふりをしたんです。本来なら、憲法で定められた地方自治は「地方政府」です。政府というのは、国であれ地方であれ、対等の関係になるわけです。国民を代表する国の政府、地域の政府は地域住民を代表する、政府間同士では上下の関係はないわけです。それに対して、地方自治法の理念は「地方行政」として出してきたわけです。戦前と同じように。地方自治ではなくて、地方政府ではなくて地方行政ということです。その典型が機関委任事務というものです。国の事務を市町村長を国の機関として仕事をさせる。その仕事をしている時の知事・市町村長というのは、議会のコントロールによるのではなくて、所管大臣の指揮監督にあるというわけです。まさに行政ですから、上下主従の関係なわけです。こういうことを50年も続けてきて、やっとそれを改革しようということで、地方分権に進むわけです。

1949年にシャープ勧告というのが出ました。これはGHQが税財政制度の諮問を得ようということでアメリカのシャープ博士を呼んだんですけども。民主主義を非常に重視する考え方でした。シャープ勧告というのはGHQに勧告したのであって、我が国はそれに対応して、神戸博士を中心にチームを作って同じ趣旨のことを検討して、神戸勧告を我が国の政府に対して出しました。

しかし、地方自治を大事にしろということを政府は全く無視したんです。その中で唯一シャープ勧告、神戸勧告を受け入れたのは、町村合併でした。それで昭和の大合併が始まるわけです。明治の合併というのは、学制が始まり小学校を維持するために合併させられるわけです。自治体で学校を持っていて、古い小学校には学有林があって、子供たちが学有林を育てて、その木を切って学校の維持管理に使うということがありました。そういうふうにして国はできるだけお金を出さないようにしていたわけです。昭和の合併も、新制中学が義務教育となって、学校を造らなければならなくなったわけです。その学校の維持経費のために市町村合併を進めたわけです。その当時、人口大体8000人で中学校が一つ必要になりました。それで8000人を目処に市町村合併が進められました。行政を維持するために困難であれば合併しなさいという、その一言を真に受けて強制合併に進むわけです。

そういうことで、地方自治法の理念と現状というのは、まさに地方政府ではなくて地方行政として、国がコントロールしてきたということです。機関委任事務をはじめ、自主財源は余りなく、3割自治といわれました。それから、地方債一つとっても、当分の間は、許可制にするということで、それが50年も60年も続いたわけです。法律には「当

分の間」と書いてあるけれども、行政的には、それをずっと政令でやってきているわけです。それから自治体独自の組織権を認めていないということです。こういう組織を作れ、都道府県ではこういうものとか、こと細かに規定しているわけです。まさに自治体とみなすのではなくて行政としてみなしてきたわけです。そういう考え方は時々今でもちらほら出てくることもあるわけです。

そういうことで、憲法の理念は非常に素晴らしかったんですけども、残念ながら、我が国はそれを守ってこなかった、そういうふうにしてこなかったということです。

2 自治体議会の政治制度

(1) 国＝議院内閣制（機関協調型システム、一元代表制）

2番目に自治体議会の政治制度ということです。国会というシステムは、最初にイギリスに誕生しました。700数十年前、1265年に市民の代表が国会に入っています。だからイギリスは民主主義の母国といわれるわけです。そのイギリスに誕生して発達した制度が議院内閣制ということです。議院内閣制というのは、選ばれた議員が議員の中から総理大臣、行政の長を選ぶというシステムです。国民からすれば、国会議員しか選ばれませんから、一元代表制ともいわれるわけです。それでこの議院内閣制の場合には、立法機関と行政機関はそれぞれ協調型システムということです。行政をチェックするというのは議会の大きな役割の一つです。でも議院内閣制の場合には、安倍晋三と書いたのは与党、他の名前を書いたのは野党ですけども、与党には行政をチェックするといっても、自分達の仲間から選んでいますからよいしょ質問が多いんです。

そうすると議院内閣制の場合には、野党の役割がものすごく大きいんです。そのために、我が国は2大政党化しようということで小選挙区制にしたわけです。選挙制度としては小選挙区制度が一番悪い制度です。イギリスは国会ができた当時から貴族階級と庶民代表ということで、元々2大政党だったわけです。それでなおかつ小選挙区制にしたんです。与党を大勝させて政府の基盤を強くする、首相の基盤を強くしようということで、小選挙区制にしたんです。我が国はそれを真似して、2大政党にするために小選挙区制にしたんですけども、比例代表制がありますから中途半端なんです。1党多党制みたいな形で、チェック機能が果たされていないですね。いずれにしても議院内閣制では野党の役割が大きいということです。

もう一つは、小選挙区制というのは投票率と議席獲得数の間にもものすごく差があるんです。今の自民党でも43%くらいで6割を超える議席を占めているわけです。3乗比の原則というのがあります。例えば、国民の支持が1対2だったら、議席数はこれの3乗で1対8になってしまうんです。バカ勝ちしてしまうんです。国民の意思を一番反映していない制度、悪い制度が小選挙区制だということです。国民の意思が議会に反映される一番良いシステムが比例代表制です。国民の持っている意識構成がそのまま比例的に代表されるわけです。我が国はそういう意味では政治的には、非常に悪い制度を採用しているということです。2大政党制にするためにということで、ちょっと勘違いしているんです。イギリスは2大政党だったから小選挙区制にして首相の基盤を強くしているわけです。

(2) 自治体＝大統領制（機関対立型システム、二元代表制）

これに対して、自治体の方は大統領制といわれています。これはアメリカに誕生して

発達した制度です。大統領制というのは、機関対立型システムで、立法機関と行政機関は相互に並立で対立し、チェックアンドバランスしてより民主的な政治を実現しようということです。ですから、橋下大阪市長は、議会がいうことをきかないから選挙をやるといっていますが、議会がいうことを聞かないのは最初から決まっているわけです。機関対立して、それを議論して民主的な政治をやろうというんですから、自分の思ったとおりにはいかないのは当たり前なんです。あの市長選挙で6億円ぐらいお金が掛るわけです。その度に住民の支持を得たといっている自分の考え方を強制しようとしているわけです。議会は議会の立場があるわけです。住民の方からすれば、議員を選ぶこともできますし首長も選ぶことができますから二代表制といわれているわけです。

これは、アメリカが独立革命以後、憲法を作るときに、今まで国王が派遣していた総督、行政の長に虐められて、代表が出ていない国会の法律に虐められていて、国会に対しても、行政府の長に対しても非常に不信感が強かったわけです。そのために、首長も自分達で直接選ぼうという大統領制を網出したわけです。

この二代表制というのを、どうも議員さんには十分ご理解いただけていないということです。というのは、議員も大事、会派も大事ですが、それ以上にいかに議会としてチェックするかです。一対一で喧嘩したら勝てません。首長の方はプロですから、四六時中行政のことを考えています。議員さんは政治的にはプロかもしれませんが、行政的にはアマチュアです。補助職員だって向こうは何百人何千人というわけです。全部首長さんを中心にサポートしているわけです。議員さんの方は何人いますか。事務局の職員は何人ですか。数の問題ではないといいますが、やはり数の力は大きいわけです。それで一対一で喧嘩したら負けるに決まっているんです。だから議会としていかにチェックするか、26人が固まってチェックするわけです。

そういうことが十分にご理解いただけないということが、例えば、議長の任期はおかしいではないですか。地方自治法には、議長の任期は「議員の任期」によるとちゃんと書いてあります。「議員の任期」は4年なわけです。それを1年や2年でグルグル変えてしまうわけです。機関対立型であるにもかかわらず、片方がグルグル変わってしまうのは、市町村長は楽ですよ。議長があんなこといっていても、来年はどうせ代わるよということでは、何のチェックも効かないではないですか。そのために大事なことから、最低4年と地方自治法に書いてあるわけです。それを守っていないわけです。任期が1年というのは、市では40数%、2年も40数%です。町村の方はまだ4年が50何%あります。地方自治法に準じて活動しているということです。

それから議会として認識が欠けているのは、一般質問の中での重複質問です。重複質問を防ぐために議運があるわけです。議運で調整して、他の質問に変えた方がよほどチェック能力が発揮できるではないですか。個人も大事、会派も大事だけれども、それ以上に議会としてチェックするのが大事だということをもう少し認識して欲しいということです。

(3) 委員会制度

次に委員会制度についてです。議会の運営というのは2つあります。本会議中心主義の運営と委員会中心主義の運営です。本会議中心主義の運営は、全ての議案を全ての議員さんで審議するということです。戦前の我が国は、国会も地方議会も本会議中心主義でした。

今はイギリスも本会議中心主義です。

委員会中心主義というのは、アメリカで誕生して発達した制度です。ここでいう委員会というのは、常任委員会のことです。少人数の委員会で議論して、能率よく効率よくやろうというのが委員会中心主義です。

我が国は、戦後民主化のために、国会も地方議会も委員会中心主義をとっています。ただ残念ながら、委員会中心主義をとってきたけれども、現在のような委員会中心主義になるまでに20年くらいかかっています。例えば、請願だけを審査するとか、条例だけを審査するとかということ徹底しなかったんです。やっと全ての議案を委員会に付託するようになりました。迅速に、より専門的に、柔軟にということ。50人でやるよりも、10人の方が迅速になるわけです。10人でやった方がより専門性も増すと、それから柔軟というのは本会議は本会議場でしか開けません、委員会であれば、請願の問題があればそこに行っても開けるわけです。皆さんがよく行政視察といわれているのは、あれは委員派遣ですから、柔軟に対応できるわけです。

それからもう一つ、委員会制度にしたというのは一問一答して審査を深めるということです。委員会で一問一答でやっていますか。私、小平市で自治基本条例を作るときに、50人の委員の1人として参加したんですけども、条例案が市長に提出されて、市長から議会に提出されて、議会で特別委員会が作られて審査されたわけです。議員さんはどうも傍聴していると真面目になるという経験則があるんですね。我々パソコンでリンクしていますから動員が掛かるわけです。それで、私も何回か傍聴に行って、ある時また改めて見たら、ある議員さんが15問くらいの質問をしているんですが、一括質問一括答弁をしているんです。あとで、皮肉に、あの議員さんは質問したのを全部答えたかどうか、頭に入っているのかなと。もし頭に入っているとしたら、聖徳太子に次いで頭が良い人種だと思ったんですけども。15問ぞろぞろ聞いて15問だんだん答えられて、全部さっと頭に整理できますかね。あれは戦前の議会運営をやっていると、とんでもない話だったんです。少なくとも委員会では一問一答式で審査を深めるというのがあったんですけども、これも無視されました。これは委員会の重要性を議員さんが十分にご理解いただけていない。委員会の決定は、議会の決定、議会の決定は主権者たる市民が決定したことになるわけです。市民の意向は議会に反映されて、議会の意向は委員会に反映されてるわけです。だから委員会の決定というのは、すごく大きいわけです。それがどうも議員さんは、残念ながらイマイチ認識が薄いんですね。

問題の一つは、委員会の数を考えてくれないんです。より詳しくチェックする、審査するんだったら、委員会の数は多ければ多い程チェックできます。戦後間もなくは、行政部門ごとに委員会を委員会を設けることができました。それを昭和31年の改正で、人口30万人未満は4つ、30万～50万は6つ、指定都市は8つという人口規制を入れたわけです。国会もそうで、能率化・効率化のために委員会の数を減らしました。議員定数を減らすと直ぐに委員会の数も減らしてしまうんです。それではチェック能力が落ちてしまうではないですか。

それからもう一つは、委員の数を考えてくれない。住民の意識を反映するような委員の数でなければならないわけです。一般に議論をするときに、大阪大学の三隅十不二先生は7±1人がいいということです。多ければ多いで混乱しますし、少なければ少ない

で良い議論ができません。「たて社会の論理」を書いた中根千枝東大教授は5人から7人が良いといっています。私は、住民の意識が多様化している中で、7人くらいが必要かと思います。ここで考えなければいけないのは、地方議会の場合は委員長がいます。委員長は議論に入れませんが、そうすると委員長を含めて、8±1になるわけです。これが理想の委員の数です。定数を減らすということで、委員会の数も委員の数もどんどん減らしているんです。基本的に委員会の決定は本会議の決定になって、本会議の決定は主権者たる住民が決定したことになるわけです。こういう認識が、議員定数を考える場合に欲しいということなんです。

一時期、昭和の終わりから平成になる頃、議員定数を削減するという動きが非常に盛んになりましたけれども、私はそれはタコの足を切るようなものだと思います。私の生まれは沼津市で、小さい時はよくタコを釣ったんですけども、タコというのは、台風が来たりして海が荒れた次の日が釣れるんです。それで釣れたタコは足が8本ないんです。6本とか7本の足のタコが釣れるんです。非常に損した感じがします。というのは、タコはお腹が減ったりストレスがあると自分で自分の足を食べちゃうんです。議員さんが議員定数を減らすのは、タコみたいなもんなんです。自分の権限をどんどん削っていくわけですから。

それから委員の任期ですね。相手は何十年とやっている行政のプロです。プロと対決するのに、1年や2年で勉強できるわけがないじゃないですか。ましてや新人議員なんていうのは、議会の運営も含めて、何をやっているか分らないうちに1年2年は過ぎてしまいます。だから「議員の任期中在任」ということは、議員の任期は4年ですから、4年と解釈できるような法律の書き方をしているわけです。1年や2年でグルグル変わったら、異議を發議して発言しても、執行部の方は、5月になればどうせ変わるよということになれば、何の示しもつかないわけです。チェック機能も立法機能も果たしていないんです。

考え方は2つあります。議員の間にいろんなことを体験して、委員会を全部体験して知識を広げるんだという意見と、そうではなく、チェック機関だからもっと専門的になって欲しいというのがあるわけです。議会の役割としては後者の方です。知識を広めても追及はできません。知識を深めていってこそ追及できるんです。

そういうことで、委員会の重要性が十分にご理解いただけていないということなんです。議会改革、議会改革という前に、こういう足元からきちんと改革して欲しいと思います。

3 自治体議会の役割

(1) 条例の制定（立法機能、議員条例、条例案の修正）

次に自治体議会の役割ということなんです。法律というのは、貧乏人にも金持ちにも、寒い北海道にも暑い沖縄にも合うように「一般的抽象的法規範」として提示されます。だから中央省庁の役人が、デスクワークでできるわけです。憲法学者も行政法学者も学者はここまでは言ってくれるんです。しかし、条例についてはあまり関心がないから言ってくれないんです。それで私は、条例は「地域的個別的的法規範」と言っています。私が自宅を出る時には、小平市の条例によって規制されて、今は宇都宮市の条例によっ

て規制されています。地域を超えれば効力がないわけです。一般的抽象的法規範とは違うわけです。この地域的個別的法規範を提案するのは誰ができるかという、その自治体しかできないわけです。そういう地域の特色を分かって反映しなければなりません。

それで首長さんか議員さんかとなれば、議員さんの方が当然立法機能があるわけです。だって市長さんは、全市的に見ているわけです。まさに一般的抽象的な法規範的な要素があります。なおかつ市長さんの選挙には、立候補するのに居住要件がありません。でも議員さんは、少なくとも「3ヶ月」以上は居住していなければならないわけです。その地域性を代表しているというのは議員さんの方なんです。だから地域のことを、それから対住民にしても、市長さんが1人でどんなに頑張っても、30人40人の議員さんが日常的に会う数と比べれば絶対に叶いません。住民や地域の状況を一番よく知っているのは、議員さんなんです。それを条例化するのは立法機能として当然です。

それから条例を作ったことのない人間が条例を審査できるかということです。これについて、時事日報で学者が議論したというんですけど、議員さんは条例をつくることはない、正否の事実だけ知っていればいいんだと。前のサッカーのワールドカップの時に、ドイツでタコが次の試合の勝者を凄い確率で当てというのがありましたけれども、勝ちか負けしかないんだから、それだけやっているんであれば、議員さんはタコと同じじゃないですか。

例えば、議案のうち85%は首長提出です。議員提出はわずか15%です。それから、特に大事な条例については95%が首長提出です。議員さんが提出したのはわずか5%です。この85%、95%の原案を可決する率は、99.数パーセントなんです。朝日新聞はこれについて議会は「丸のみ」だと書きました。それを修正しなければ駄目なんです。修正可決する。首長さんは、首長さんの考え方で出してくるわけです。議員さんは議員さんの立場があって考え方の違いがあるわけですから、それを修正して可決するのは当然じゃないですか。小平市でも自治基本条例の時に、私の経歴を知ってか知らないでかたまたま「議会」の項目をやれということで「議会」の担当者になりました。それで何条か提案をして、その中に「議会基本条例」と「オンブズマン」というのがあったんです。そしたら市の職員が、それを素案から削ってくれと言うんです。私は冗談じゃない。我々の案を、市長は基本的にそのまま議会に提出すから、議会が気に食わなかったら修正したらいいんじゃないですかと言ったんです。そしたら、恥ずかしいことに小平市は、50年この方条例を修正したことありませんと。まさに「丸のみ」じゃないですか。こんな議会はあってもなくても変わらないと言われちゃうわけです。99.数%議案可決ですから。議員さんはいろんなことを考えて、いろんなことを知っているから、それをどんどん修正して、より良い条例にすべきじゃないですか。ぜひ立法機能を高めて条例案をきちんと修正するという事です。

自治基本条例というのは、少なくとも3通りの作り方があるわけです。小平市のように市民が独自で作るもの、これが一番いいタイプですが、次に良いのが住民を代表する議会が作るもの、例えば四日市とか飯田市とか、一番悪いのが首長さんが作ることです。でも議会基本条例については、基本的に議員立法です。少なくとも条例を作ることを経験するわけです。議員立法であるということは、議会基本条例の非常に大事なところで、自分達で条例を作るという経験が、市長が出した町長が出した条例を自分達のものにする

る、修正して可決するような方向に進むんじゃないですか。審査を深めることができるわけです。

(2) 行政の統制（行政のチェック機能、一般質問、討論）

次に行政の統制ということです。行政のチェック機能、具体的には一般質問とか討論ということです。行政は、制度的にも優位です。専決処分は持っているし、再議権は持っているし、議案提出権も持っています。先程、議案提出権のことを言いましたけれども、戦後GHQは全て議員立法にしようということを使うわけです。アメリカは全て議員立法ですから。大統領は議会に出席もできません。法案を提出することもできません。全部議員立法です。だから大統領は自分の同じ党の議員さんを使って議員立法をしているわけです。年間1万本ぐらいの法律が出ていますけれども。そういう考え方ですから我が国も全て議員立法にしようということを使うわけですけれども。当時の内務官僚は、議会事務局でさえ大きな都道府県と大きな都市しかなくて、他の市町村などは事務局自体がないわけですから。そんなところで議員立法なんてとても無理だということで、例外的に首長さんに議案提出権を許したわけです。本来は議員さんが出すべきものですが、例外的にしているのが例外でなくなっているわけです。85%、95%首長提出になっているわけですから。いかに議会の方がさぼっていたか寝ていたかということです。

制度的にも日常行政を執行するなかで、知事・市町村長は優位な立場にあります。行政を執行するとき自分で多少手心を加えるというのは十分できることです。そういう知事市長村長を、住民の代表たる主権者を代表する議員さんがチェックするというのは非常に大事なことです。それは国会であれ、地方議会であれ、非常に大きな役割の一つです。でもこれはなかなか理解できていないんです。

例えば、一般質問というのは、20年前ぐらいから対面方式とってありますが、なかなかできません。一問一答式なんていうのは当然の話です。我々の会話で一括質問一括答弁なんてしてませんか。議会は非常識な世界です。学生を教えている頃、本会議を見てレポートを書かせましたけれども、学生は、「先生議論をしていませんでした。質問をする議員さんは、質問書を読んでおりました。答弁する方も、市長さんも含めて、答弁書を読んでいました。あれは討論ではなくて、朗読会です」と。他の学生も「1人を除いて皆んな仮眠状態でした」と。もっと酷いのは「1人で壇上で大声で喋っている以外は皆んな脳死状態でした」と。こんな議会では、40万円50万円の報酬貰って、昼寝してられる職業なんてそうはありません。珍しい職業ですね。

質疑というのは具体的な議案に対して、疑義をただすのが質疑です。質疑は自分の考え方を述べてはいけません。質問というのは、市長の考え方、町村長の考え方を聞いて、個人の考え方を述べることができわけです。それで政策的な一般質問をして欲しいということです。こういう案が出たけれども、こういうやり方もあるんじゃないかというのをその場で提案する、いろんなことを議員さんが言うと、執行部は「検討します」とか考えておきますとかということを使って逃げるわけです。それを放っておくから駄目なんです。それを次の質問で、「検討します」と言われたけれども、どういうふうな検討されたんでしょうか、具体的にどれくらい時間を割いたんでしょうかというふうに畳掛けなければいけないんです。喧嘩してるんだから、よいしょしてるんじゃないですから、チェックしてるんですから。

議員さんはチェックする方ですから、市町村長に嫌われて当然なんです。好かれるということはあり得ないんです。だってチェックする方とチェックされる方でしょ、市長さんよりとかいって議会の役割の認識がない人が中にはいるんですよ。俺は市長さんと同じ考え方だから質問しないよと。そういう影みたいな議員がいるんです。影は最初からない方がいいんです。嫌われるのが嫌だったら次の選挙で市長や町長に立候補すればいいわけです。議員さんでいる限りは嫌われ者という認識が足りないんです。

それから「討論」をしっかりして欲しい。ここで「討論」というのは、採決の前に行うものです。理由があって反対して、理由があって賛成するわけですから、その理由を述べ合って、お互いに切磋琢磨する。そういうことを議員さんにいうと、会期が長くなるというんです。私に言わせれば何を言ってるのかと。会期は年間 80 日です。それで 365 日分の報酬を貰っているのに、会期が 1 日や 2 日長引こうが関係ないじゃないですか。本会議は実質的に 20 日か 22、23 日です。1 日延びても、24 日になるだけです。365 分の 22 とか 24 ですから。

もう一つは、討論なんかやらなくても採決の結果は明白であると、明白であるのは議員さんが明白であって、主権者たる市民は分かっていないわけですから。だから、とんでもない重要な議案が否決されたり、とんでもない議案が可決されたりなんかして、結果だけが出てくるわけです。市民は蚊帳の外です。主権者は市民なんです。私は全ての議案を、条例案を討論しろとは言いませんけれども、市民に直接関わる税条例、あるいは予算決算のようなものについては、きちんと討論して反対の立場、賛成の立場、そういうことを討論して、その結果を議会報で市民に情報提供するんです。

それからもう一つは、議員さんの認識にも役立つんです。小平市の議会の最終日に行くと、20 本とか 30 本の議案がどんどんエスカレーターのように処理されていくわけです。議員さんも間違っ立ったり立たなかつたりするわけです。指示されて動いて、それで月給貰っているのかなと思って、カーナビのように右に行け左に行けで、何の主体性もない。もしそれを討論すれば、我が会派はこういう理由で賛成するんだと、こういう理由で反対するんだと再確認できるではないですか。執行部の方も、条例が可決されても、こういう反対もあったからなとということで、それを執行するときには修正することもできるではないですか。討論をするということは、3 者に利点なんだけども、なかなかきちんとやってくれないというのが現状です。

(3) 予算の議決、決算の認定（財政機能、財政計画）

それから、予算の議決、決算の認定です。

予算というのは非常に大事なことですけれども、3 月定例議会における予算審議で議員さんが何かいうと、執行部の方は、それは条例上できませんとか非常に消極的な答えが多いわけです。なかなか住民の意思を反映したような予算を作るのは大変です。我が国の予算編成というのは行政行為なんです。外国は立法行為です。だから議員さんが作っているわけです。全部議員提出です。残念ながら我が国は、予算については、行政行為とみなしていますから首長の専権事項になっているんです。

それで、私が考えたのは、「財政計画」ということです。例えば、9 月定例で、「財政計画」、つまり予算の概要を議決するわけです。教育行政を伸ばすとか、福祉の予算を伸ばすとか、公共事業を伸ばすとか減らすとか、大まかなところを議会がきめて、それを

財政計画として議決して、それに基づいて市長さんにこれに基づいて予算を編成してください、調整してくださいと。行政の方には専門家が何十人といるわけです。そうすれば議員さんの意思を反映したような予算書ができるわけです。それに基づいて2月3月に予算を出せばいいわけです。そうして出してきて予算は、議員さんの方も理解が進んでいるし、関心もありますから。住民の意思を反映したような予算ができるわけです。

地方自治法には、議員は予算を提出をしてはいけないと書いてあります。予算の提出権は、市長にしかありませんので、議会は予算の概要、財政計画を作るということです。そういうものに基づいて、市長が予算に肉付けをすればいいわけです。それをしない限りは、住民の意思を反映したような予算書はできません。予算審議というのはなかなか専門性を持っているものです。こういうことを何年間かずっと言っていますが、どこかで実験的にやってみたところがあるかという、どこもありません。もし市長さんが、そんなのやだよと拒否したら、それなら今度は12月の定例会で、市長さんの提案した案件は全部否決しますよと脅かしをかければいいんです。市長さんは偉そうなことを言っても、条例を議会で議決して予算を議決してなければ、一銭たりとも使えないんです。議会が主役ですから、脇役から主役になったんですから、そういう認識はある意味ではきちんと持って欲しいということです。

決算については、もう過去のことだから大したことはないんだと、いいんだという考え方が非常に強いです。そうじゃないんです。当初予算というのは、極端な話予算の概要です。大きなところしか決めていません。それ以降、補正、補正で追加されて、3月定例会では、来年度の当初予算を審議する前に、当年度の補正予算まで審議しているわけです。行政の全体の姿というのは決算でしか表せません。だから決算の認定はしっかりして欲しいんです。だって、当初予算、当初予算と騒いだって、当初予算は正に概略しかやっていませんから、補正、補正でどんどん変わっていくわけです。その変わった結果は、決算だけでしか分かりません。決算はきちんと審査する。過去のことだからいいんだということではなくて、面倒が掛かっても、行政全体を見るには決算しかありません。そういうことで決算の認定を非常に大事にして欲しいと思います。

決算については過去のごとですから、否認されても、否決されても、市長さんの面子だけの問題になるという点はなきにしもあらずすけれども、いずれにしても具体的にきちんと審査をするということは、大事なことだと思います。

4 地方分権の推進と地方自治法の改正

(1) 地方分権の推進

4番目に地方分権の推進ということです。地方分権の推進というのは、具体的には昭和50年代に入ってから、地方の時代とか言われるような改革が進むわけですけれども。特に1993年に「地方分権の推進に関する決議」が国会決議になりました。国会決議というのは同趣旨で衆議院でも参議院でも決議されたもので、一つの院の決議よりもずっと重いものです。そういうことになると地方議会の役割が非常に重くなるということが叫ばれてきて、最終的には、地方自治法の改正のような形で地方分権一括法に進むわけです。

地方分権の一番のキーポイントは、機関委任事務というものです。機関委任事務というのは、国の事務を、知事・市町村長を国の機関として仕事をさせるわけです。だから、機関委任事務については議会がタッチできないわけです。団体委任というのは、団体の

中には、議会も市長さんもいますから、団体委任だったら議会がチェックできるわけです。機関委任事務というのは、国の機関として仕事をさせるわけですから、仕事をする上では、知事・市町村長は、所管大臣の指揮監督下に入っているわけです。議会の監督下にないわけです。

問題は、都道府県では 85%が機関委任事務だったんです。議会で審議するわずか 15%が都道府県の独自の事務だったんです。市町村では 45%が機関委任事務だったんです。だから、地方行政の場においては、議会は脇役だったんです。それが機関委任事務が廃止されて、自治事務、法定受託事務になって、議会が 100%関与できるようになったわけです。条例制定権をはじめ、主役になったということです。まちづくりにおいて、市町村の行政において、議会が主役になったということです。主役には主役の責任が伴うということです。

2006 年頃夕張市が財政破綻しましたがけれども、新聞でも論文でも、最後の方に来ると議会は何をしていたんだと、あんな議会はいらぬのではないか、主役としての役割を果たしていないんですから。当時夕張市は 18 人の議員さんがいました。でも仕事をしないような議員さんは、9 人でいいんだということで、一時は市では最小の議員数の議会になりました。今は北海道歌志内市の 8 人というもっと小さい市もありますが、この市は人口が 5 千人を割っていて町村の平均にも満たないようなところなんです。

主役には主役の責任が伴うということです。100%議会が関与できますから、自己決定自己責任ということです。地域のことは自分達で決めて、自分達で責任を持ちなさいよということですけれども、ただ、いろいろな問題があつて、財政的には 3 割自治ということで、財源がないわけです。自己決定しようといっても、その自己決定の原資がないわけですから、非常に問題があるということです。

もう一つは、市町村合併が行われました。これは強制に近い、脅かしに近いものでした。1 万人以下の町村は事務を取上げてしまうというような形で進みました。今、市で面積が一番大きなところは、岐阜県の高山市で、2,177 平方キロメートルです。これは香川県よりも大阪府よりも大きくて、ほぼ東京の面積と同じです。そんなところが一つの市です。合併してからしばらくして、議員研修で呼ばれて、なんでこんな馬鹿な合併したんだと言ったら、県が持ってきた合併は、今は下呂市になりましたけれども、下呂温泉も含めた合併だった。やっとなんか小さくしてここまで来たんだということでした。選挙の時にどうなるかという、たいてい選挙は 8 時に締め切って、投票箱を公民館とか体育館に集めて衆人監視のもとに、9 時から開票します。それが 9 時から開票ができないんです。投票箱が届かないんです。それで 10 時半とか 11 時から開票が始まるんです。そんな大きな合併をして、議員さんはそんな行ったこともないようなところも含めた条例を協議しているわけです。

ちなみに一番小さい市は、埼玉県の蕨市です。5.1 平方キロメートルです。そこでは選挙の時に自動車に乗ると、直ぐ隣の市に入ってしまう。伝統的に歩きか自転車ということになっています。和歌山県に田辺市というところがあります。ここは県庁所在地ならまだしも、地域の 4 分の 1 を占めています。

合併というのはいいことありません。栃木県でもさくら市とか、群馬県ではみどり市とか、何の地域性も何のピンともこないような名前です。私は現職の頃は、600 くらい

の市は名前を言われれば、どこの県の市だとかあの辺だとか分りましたけれども、最近
は全く分らないところがあります。静岡県も伊豆市があつて伊豆の国市があつて、清水
の次郎長の清水市が無くなってしまいました。名前が消えるということは歴史が消える
ことです。市町村合併をやったおかげで、市町村数は大体 6 割くらいになっています。
議員さんの数も議会の数も減っているわけです。ということは今いらしゃる議員さんは、倍
働かなければ、従前のサービスができないということです。倍働かなくても、議会のことが
できているというのは、議員さんの数はもっと減らせるということになっちゃうんです。

(2) 自治体議会への批判 ①議員定数、②議員報酬

そういう中で自治体議会への批判というのは、議員定数が多い、議員報酬が高いとい
うものです。議員定数については、具体的な根拠、理論的に納得させるような根拠はな
いんです。先程申し上げた委員会の数をどうするかということから、積み上げていかな
いと意味はありません。委員会の数は是非 1 人の人が 2 つの委員会に入るように委員
会の数をどんどん増やす、予算特別委員会を常任委員会化する、広報を常任委員会化
する。まずそういうものを増やして行って、1 人の議員さんが 2 つも 3 つも入るよ
うにするのが基本的に大事です。理由もなしにただ多い多いというのは困ります。

報酬もそうです、阿久根市の竹原市長が議員報酬とか職員の報酬が高いということ
で下げましたけれども、非常に難しいところがありまして、それは市域では高いけれど
も、民間の基準になっている要素があるわけです。それを下げれば、民間の方も全部
下がってしまうわけです。ですから議員報酬とか公務員の報酬をどう考えるかという
のは、非常に難しい問題です。どんどん下げればいいという問題ではないと思いま
す。議員報酬についてもいろいろ批判が出まして、削減させられてきています。

(3) 地方自治法の改正

それで地方自治法の改正ということです。1999 年 7 月に施行されましたけれど
も、地方分権一括法の中で地方自治法が改正されたということです。(1)「議員定数の
定め方」が、条例定数の制度になったわけです。法定定数主義から条例定数主義にな
ったということです。(2)「議員の議案提出要件の緩和」ということで、議員の議案
提出要件は、国会も地方議会も戦後間もなくは 1 人でもできたんです。国会が、
意味はよく分かりませんが、合理化、能率化のために、昭和 30 年に衆議院では 20
名、参議院では 10 名の賛同者が必要だということになりました。それを地方議会に
も当てはめたわけです。「8 分の 1」というのはとんでもない数ではないですか。
だからこの当時、1 人か 2 人条例に熱心な議員さんがいたんですけれども、「8 分の
1」になりましたから、

提出ができなくなってしまったんです。それをやると「12 分の 1」に緩和した
んです。何故 1 人じゃいけないんですか。議員定数を減らしているんですから。
こういうふうに非常に中途半端な訳のわからない改正ばかりやってるんです。

2000 年 5 月の改正では、(1)「政務調査費の制度化」です。政務調査費、今は
「政務活動費」になりますが、それまでは会派調査交付金ということで出していた
わけです。昭和 31 年の改正で、議員さんには報酬以外には一切出せなくなっ
たんです。その前には退職金とか調査費とかいろいろな名目で条例でどん
どん出したんです。そういうものが、一切禁止されたんです。それで都道府
県議長会の方で、会派に対して、調査交付金を出してもいいかというこ
とで、いいということになったんです。それで調査交付金という

最近の地方議会に関する地方自治法の改正

1999(平成 11)年 7 月

- (1) 議員定数の定め方(法第 90 条、91 条)
 - ① 条例定数制の導入 ② 上限数制の導入 ③ 人口区分の大括り化
- (2) 議員の議案提出要件の緩和(法第 112 条第 2 項)
 - ① 議員定数の「8 分の 1 以上」から「12 分の 1 以上」に
- (3) 議員の修正動議の発議要件の緩和(法第 115 条の 2)
 - ① 議員定数の「8 分の 1 以上」から「12 分の 1 以上」に

2000(平成 12)年 5 月

- (1) 政務調査費の制度化(法第 100 条第 14 項、15 項)
- (2) 意見書の国会提出(法第 99 条)
- (3) 常任委員会数の条例化(法第 109 条第 1 項)

2002(平成 14)年 3 月

- (1) 議員派遣の制度化(法第 100 条第 13 項)

2004(平成 16)年 5 月

- (1) 議会の定例会の回数の条例化(法第 102 条第 2 項)

2006(平成 18)年 5 月

- (1) 議長に議会招集請求権の付与(法第 101 条第 2 項)
- (2) 議会に附属機関の制度化(法第 100 条の 2)
- (3) 議員の複数委員会への所属(法第 109 条第 2 項)
- (4) 委員会に議案提出権の付与(法第 109 条第 7 項、8 項)
- (5) 知事、市町村長等の出席要求に「議会の審議に必要な」の追加(法第 121 条)
- (6) 専決処分要件の明確化(法第 179 条第 1 項)

2008(平成 20)年 6 月

- (1) 全員協議会、会派代表者会議などの制度化(法第 100 条第 12 項)

2011(平成 23)年 4 月

- (1) 議員定数の上限値制の廃止(法第 90 条、91 条)
- (2) 基本構想の法定化の廃止(法第 2 条第 4 項)
- (3) 法定受託事務の議決事項対象化(法第 96 条第 2 項)

2011(平成 23)年 5 月

- (1) 議員年金制度の廃止

2012(平成 24)年 8 月

- (1) 通年議会の制度化(法第 102 条の 2)
- (2) 本会議の公聴会の開催、参考人の招致(法第 115 条の 2)
- (3) 政務調査費を政務活動費に、議員活動を用途に(法第 100 条第 14 項、15 項)

のが生まれたんです。それで、地方分権一括法が成立する前に都道府県の議員から会派調査交付金というのは当然会派に出されますから、これからは議員活動が大変だということで、議員さん個人に欲しいというわけです。それに対して自治省が何と言ったかというと、国会議員の月 65 万円の立法事務費も会派に入っている。地方議会議員が個人でもらうのは何事かと拒否されたんです。それで都道府県議長会とか市議会議長会が国会議員に直接運動して、議員立法として、成立するわけです。「政務調査費の制度化」だけでは議案にならないので、だから(2)「意見書の国会提出」と(3)「常任委員会数の条例化」という 2 つの項目を合わせてやったんです。

それ以降の改正は、2 年おき 2 年おきに行われていますけれども、地方議会に関わる閣法の政府の法案は、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会の答申を踏まえて

出すということが慣例です。地方制度調査会は2年任期ですから、2年おき2年おきになっているんです。

いずれにしても、問題は2004年5月改正の(1)「議会の定例会の回数の条例化」ということです。定例会の回数の条例化というのは、戦後間もなくは6回以上条例で定める、それが4回以上条例で定める、それから4回以内に条例で定めると、どんどん回数を制約されてきたんです。GHQの方は、毎月と開けと言ったんです。日本側はとてもそんなことは無理だということで、そういうことになったんです。3月31日で年度が変わりますけれども、ここで法案が可決されます。例えば、税法なんかは、ぎりぎりまで揉めますから、4月1日から条例が必要になるわけです。「日切れ法案」といいますけれども、4月1日から条例が必要です。法案ができる頃は地方議会は終わってしまいますから。丁寧な議会はここで臨時議会を開くんです。臨時議会の要件もおかしいですね。告示してから1週間なんです。郵便配達時代の規定なんです。今はリアルタイムで全議員に招集がかけられるではないですか。だから市町村長は、議会を開くのが面倒くさいということで、「専決処分」してしまうわけです。専決処分というのは、議会が議決すべき事項を知事・市町村長が、署名すれば、議会が議決したと同じ法的効果を持つということです。税条例なんかは非常に大事なものです。それが専決処分の3分の1を占めてしまうんです。補正予算も専決処分されちゃうんです。議会は何をやっているんですか。

それで定例会の回数が自由化されましたから、北海道の白老町議会は、1月に開いて12月までもっていっちゃう、三重県議会は、2月に開いて6月までもっていってしまう。それで9月から12月までと年2回制です。いずれにしても、いつでも議会を開けますから、専決処分をさせないで済むわけです。ということは、議会の権限を弱めずにできるということです。定例会の回数が自由化になったということは凄い発想です。こういうことどんどんやればいいんです。

2006年5月改正では、(1)「議長に議会招集請求権の付与」というのがあります。これは議員さんの4分の1以上が集まれば議会招集請求権を持つわけですが、議長に議員の4分の1の権限を与えたんです。おかしいじゃないですか、議長は全議員の代表です。我が国は、国会の召集は天皇陛下です。国事行為です。だから議長の後に玉座があるんです。俺が召集した議員が真面目に出ているかどうか、全議員を見渡せる立場にいるんです。これは国会がイギリスに誕生したと申しましたけれども、国王の諮問的な機関として最初はスタートしたわけです。それが何百年経って、国王は飾りものになっちゃったわけです。だから召集権は未だに国王が持っているわけです。国王のいる国は全部国王が召集しています。こういうのを他律的集会の方式といいます。地方議会も議長が召集できないですから、他律的集会の方式です。世界広しといえども、日本くらいなものですか。だっておかしいじゃないですか。グループの代表がグループを召集できないなんというのは、地方議会だけです。韓国は我が国の地方制度のまねをしましたけれども、召集権は市長も持っているし、議長も持っています。グループの長が集まれといえ、集めることができないなという組織は、おかしいでしょう。なんで総務省は議長に与えては駄目だというんですかね。

それから(3)「議員の複数委員会への所属」ということで、戦後間もなくは行政部門ごとに作られて、議員さんは2つも3つも委員会に入りましたけれども、それが31年に改

正されて、それから 50 年近く経って復活したということです。

(4)「委員会に議案提出権の付与」ということです。議員立法を促す意味で委員会にも議案提出権を与えたということです。

(5)「知事、市町村長等の出席要求に『議会の審議に必要な』の追加」ということです。不必要にひな壇に並ぶなということです。議員さん以外は議場に入ることはできませんから、出席要求しなければ市長は出席することはできません。出席要求はそれがまた問題で、皆様の議会にはどっちが入ってますか、教育委員会の委員長ですか教育長ですか。教育長ですよ。地方自治法には教育委員会の委員長と書いてあります。簡単に言えば、議長に出席要求しているのに事務局長が出席しているようなものです。教育長は事務屋です。文部科学省直結です。教育委員会というのは、そういうことをさせないように委員会制度とっているわけです。これはまた壊そうとしていますけれども。要するに簡単に言えば、首長が代わるたびに、教育行政が変わったら困るということです。そのために、合議制の委員会を作ったんです。その委員長を呼んでいるわけですから。地方自治法 121 条は、市町村長の次に教育委員会委員長です。それを教育長しか出していないんです。何故出さないかという、非常勤だからといいます。議員だって非常勤で議会に出ているのにどうしてなんでしょ。非常勤でも必要だったら、日当をきちんと払えばいいだけの話です。

(6)「専決処分の要件の明確化」ということで、今までは、議会を招集する「暇」がないといっていました、それが時間的余裕がないとなっただけで、「時間的余裕」があるかないかは、市町村長が決めるわけですから、全く変わっていないということです。

2008 年 6 月の改正では、(1)「全員協議会、会派代表者会議などの制度化」とか、2011 年 4 月の改正では、(2)「基本構想の法定化の廃止」、2012 年 8 月の改正では、(1)「通年議会の制度化」等このように政府の方も今までのような議会では困るということで、議会に関する規定をいろいろと変えております。

(4) 自治基本条例の制定

そういった中で、地方分権一括法が成立してからは、自治基本条例の制定が進みました。まちづくり基本条例とかというようなことで、北海道ニセコ町から始まって、条例制定になるわけですが、特にその中で必ず議会の役割とか議会のあり方が触れられています。当然の話です。まちづくりには、議会が主役になるわけです。

5 議会基本条例の制定

(1) 議会改革 ①第一次議会改革、②第二次議会改革

そういった中で、議会基本条例を作ろうという動きが出ています。私は、第 1 次議会改革と第二次議会改革を分けていますが、1993 年の「地方分権の推進に関する国会決議」がなされて、地方議会の役割が非常に大きくなるということをいわれました。

一方では、地方議員の野球大会が問題になりました。野球大会で非常勤の議員が、常勤の職員を玉拾いに使って、夜になると、公費で一杯飲んでいるということが新聞よく叩かれました。それから海外行政視察です。この頃は、バブルがはじけて民間では非常に厳しくなっているのに、議員の海外視察では、お金もさることながら観光地を巡っているというようなことで批判になりました。

それからもう一つは、議員のカラ出張で尼崎市が自主解散されました。自主解散とい

うのは、議員の4分の3出席して、5分の4の賛成という一番厳しいハードルです。尼崎市から東京で会議があるとすると日帰りできるのに、2泊3日の旅費だったんです。1泊は東京でもう1泊は熱海だったんです。それは全議員さんがやっていました。それが大問題になりましたが、私は議員さんを弁護するわけではありませんが、議員さんよりも事務局が悪いんです。旅費規程が昭和20年代の新幹線もない8時間9時間かかる時代の旅費規程だったんです。だから東京までくれば、当然何時に来ようが1泊しなければならないし、時間によっては2泊3日になっちゃったんです。それをずっと変えないでいたんです。新幹線ができて、飛行機が伊丹から出れば直ぐですから。尼崎市だけではなくて、その周りの市でも結構そういう規程もあったんです。

自主解散した後、選挙になって6割を超える新人議員が出てしまいました。一番困ったのは事務局です。議会というのは、先例、前例で動いている要素が非常に大きいわけです。そしたら先例や前例は俺たちには関係ない。そこから作り上げなければならないわけです。それは大変なことなんです。

それで議会の改革が叫ばれまして、一般質問の対面方式化、あるいは一問一答式化、委員会の公開などが行われました。委員会の公開については、地方自治法115条で会議を公開するとなっているわけです。総務省の解釈でその「会議」は本会議のみを指すと、委員会は「会議」ではないという解釈です。だから委員会条例は、制限公開でいいわけです。総務省の解釈はおかしいわけです。委員会の重要性が分かっているんです。今では、ほとんどのところが委員会を公開しています。それから議会報の充実です。議会報も大分良くなりました。

そして、第二次議会改革に進みますけれども、これは地方分権一括法が施行されて、政務調査費が制度化されて、夕張市の財政破綻、平成の大合併がすすめられまして、議会改革が進みました。第一次と第二次の違いは、第一次は地方自治法とか会議規則に則った改革だったんです。第二次の改革は、地方自治法とか会議規則を乗り越えた改革だったんです。例えば議会報告会、長の反問権、文書質問、議員間討議などがこういうのが進みました。

(2) 議会基本条例の制定 ①ブレインストーミング、②パブリックコメント

それで改革をきちんと誰にも分るようにということで、議会基本条例というのが作られます。一般の地方の法体系は、条例、規則です。条例があってその施行規則ということです。ところが議会の法体系は違うんです。規則のほうが上なんです。本会議のことは「会議規則」と「規則」で規定しています。その内部審査機関たる委員会は「条例」で規定しています。議会の法体系というのは、規則、条例です。

それで横須賀市議会が、これに大転換を図るわけです。地方自治法で定数とか、報酬とか、条例で定めるように規定しているものを集めて「会議条例」を作るわけです。それで委員会条例というのは、スケルトンだけにして、具体的な運営は、「委員会規則」に委ねるわけです。2000年12月に会議条例を作るわけです。会議条例をつくと、条例、規則、条例、規則ということで、一般的な法体系に合うわけです。

私はこの話を聞いて、翌年の8月に「地方財務」という雑誌に、「議会基本条例の制定」ということで書きました。「議会基本条例」を使ったのは私が初めてです。この会議条例を「議会基本条例」と言っているいいということを明言したんです。それからみなさん

は、栗山町の議会基本条例が一番最初だと思っていますけれども、私の認識では6番目になっています。というのはこれを、議会基本条例と言っていいということで宣伝したんです。だから「議会基本条例」といい始めたのです。

これは詳しく言えば、議会組織基本条例です。議会の組織を中心とした条例です。組織基本条例、議会運営基本条例、それから議会の基本条例の3つに分けています。

それで横須賀市は、2010年6月に新たに「議会基本条例」を作っているわけです。理想的なのは私は横須賀市議会の議会基本条例ではないかと思っています。いずれにしても、一般的な法体系と議会の法体系が一致するわけです。この発想の転換は、やはり素晴らしいものだと思います。

それから議会基本条例を作るのには、ブレインストーミングをやって欲しいということです。流山市から特別委員会を作ったから来てくれということで行ったんですけども、私からすればそれでは遅いんです。要するにどういう条例を作るのか。どういう議会を作るのかを全議員さんで、ブレインストーミングをするんです。ブレインストーミングというのは、1分でも2分でもいいから全議員さんが言うわけです。それから、特別委員会を作ればいいんですけども、最初から特別委員会を作っちゃうと、特別委員会の人は、一生懸命勉強したり、視察に行ったりして、どんどん勉強するわけです。そうすると一般の議員さんとの落差がどんどん広がってしまうわけです。それで作った条例は、死んだ条例になっちゃうんです。ブレインストーミングを何回かやっていたら、そういうことをやった委員さんは、俺はこう思うけどもこういう意見が強かったということになれば、多少そっちの意見の方にもシフトするわけです。そうすると1人よがりではない案が出るわけです。ブレインストーミングをきちんとやることです。それをやらずに、やってしまうと、死んだ条例になりがちだということです。

それからパブリックコメン、これは議会の方はこういうことをやっているよということを含めて、市民の意見を聞くということです。

(3) 新たに規定すべき事項 ①災害時の議会、②委員会の資料要求、③予算委員会の常任委員会化、④可否同数の現状維持の原則

3番目には、新たに規定すべき事項ということです。

① 災害時の議会をどうするかということです。阪神淡路大震災の後の状況を見ていて、災害時に議会は、定数に達しなくても開けるようなことをしないと、議会は全く役に立たないということで、できないかと相談したんですけども、地方自治法に過半数に達しない時には議会は成立しないと書いてあるから、自治基本条例に書いても無理だということになりました。それで私が考えたのが、全員協議会を開くということです。全員でなくともしょうがないんですけども、そこに首長さんと呼んで、それで議論をする。東北3県で出てくるのは、皆んな市長さん町長さんです。議会が地域づくりの主役であるにもかかわらず、影も形もないじゃないですか。なおかつ、この間の選挙で、絶対落ちないと言われていたようなベテラン議員さんが、バタバタと落ちたんです。だって災害の時に何もできないんです。情報は知っているわけです。それを復興復旧に反映させなければ、それは、真剣に議会も考えなければなりません。災害時にどんな議会活動をするか、復興計画は、議員さんが作ればいいと思っています。だっていろんなところに住んでいるわけです。現実も何も分らない政府が作って

もしやがないんです。その地域地域にあった意見をまとめてやるのが議員さんなんです。議員条例はそこにあるわけですから。

② 委員会の資料要求です。私の知り合いの議員さんが、資料があることは分かっているんだと、でも出さないんだというんです。それは職員がその資料でいじめられるわけですから、なかなか出さないわけです。それで、あんまり勧めないけれども、一市民として情報公開条例を使えと。情報公開条例というのは、市民のためにあるわけです。議員のためにあるわけでもありません。議員というのは中の人ですから、中で情報のやりとりは当然なんです。馬鹿な職員がいて、議員さんに情報公開条例を使えという。それは情報公開条例の意味を知らない人なんです。情報公開条例っていうのは、そういう行政情報にタッチできない第三者の人たちのためのもので、議員というのは内部機関ですから、勧めないけどこれしかないよと。情報がなければ実質的な議論もできません。調布市は、議会で議決して資料要求を書いていました。ただ議会で議決して、委員会の重要性を全議員さんが理解しているかどうかっていうのはありますけども、私は委員会で議決していって議長通じて執行部の方に要求するというのを、議会基本条例に書いてしまうということです。

③ 予算委員会の常任委員会化です。先程言いましたように、予算というのは補助金や交付金が付いたそのたびに出てくるわけです。下手をすれば市町村長は専決処分をしてしまうわけです。それをきちんと審査するためには、予算委員会を常任委員会化しておけばいいわけです。そうすれば当初予算を踏まえた補正予算が議論できるわけです。最初から補正予算だけということだと、当初予算を踏まえずに議論をしがちになってしまうわけです。横須賀市の議会基本条例はこの点はきちんと書いてあります。

④ 可否同数の現状維持の原則、これは要するに、河野謙三がやってしまったことをとるのか、それとも、今までのように長年培ってきただけでななおかつ世界的な基準になっている可否同数の場合は、現状維持の原則を採るのか、採らないのか。そういう大事なことは、議会基本条例できちんと協議して謳っておくべきだろうということです。議員定数が減らされて委員会の委員の数が減らされて、なおかつ一方では議員さんの意識も多様化しているわけです。可否同数になる傾向というのは、非常に強くだろうと思っています。そういう大事なことは、皆んなで公の場できちんと議論するということです。

【参考図書】

加藤幸雄『新市町村議会に常識』自治体研究社 2012年

加藤幸雄『議会基本条例の考え方』自治体研究社 2009年

加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房 2005年

江藤俊昭『地方議会改革』イマジン出版 2006年

野村稔『議会改革の条件一元気な議会の作り方』ぎょうせい 2005年

神原勝『自治・議会基本条例論』公人の友社 2008年

(本稿は、講演録をもとに事務局が編集した原稿に、講演者が一部修正して作成したもので、文責は事務局にあります。)