

議会基本条例について

2018年1月15日 於 福岡市議会

自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表
廣瀬 克哉（法政大学副学長）

1

議会基本条例10年の歩み

- ・議会基本条例800本
 - ・2006年5月から11年半
- ・議会改革の「実行メニュー」は「普通」になってきた
 - ・議会報告会の開催（2014年に実施＝572議会）
 - ・「議会への市民参加」理念の普及
 - ・一問一答、反問権、自由討議など審議の活性化策導入
- ・制度整備
 - ・通年議会、議決事件の範囲拡大（法定受託事務も）

©2018 HIROSE Katsuya

2

なぜ任意的な条例がこれだけ広がったのか

- ・自治体存続の危機感や合併による新自治体の構築
 - ・自治体のあり方が大きく問われる機会
 - ・栗山町、伊賀市、会津若松市、高山市……
- ・「改革派首長」への対応
 - ・要望陳情型の「議員力」の発揮では対応できない
 - ・三重県、宮城県、鳥取県……
- ・「政策力」重視型議員の登場による内発的な改革
 - ・大都市郊外などに新しいタイプの議員の登場
 - ・流山市、所沢市、鶴ヶ島市……

©2018 HIROSE Katsuya

3

議会基本条例が議会改革の アジェンダを変えた

定数・報酬の削減



議会の使命の再確認
議員間討議、議会への市民参加
議会報告会が普及・定着

4

なぜ議会基本条例なのか？

- ・議会の使命の分かりやすい宣言が必要だった
 - ・地方議会の存在意義が住民に見えていない
 - ・地方議会の存在意義について議員間の共通理解が曖昧
- ・改革を制度として定着させるためのしくみが必要
 - ・負担の重い活動でも条例で義務付けていけば続く
 - ・栗山町議会は議会報告会の制度化のために条例化という選択をした
- ・議会制度は条例と規則のパッチワークだった
 - ・議会全体を総覧できる制度が必要

©2018 HIROSE Katsuya

5

条例という法形式のもつ意味

- ・住民に対して権利を保障したり義務・負担を課せるのは条例という法形式だけ
 - ・住民自治の権利を議会を通してどのように実現するのかを住民に約束するのが議会基本条例
 - ・議会という機関の運営自治（内部の自己決定）を規定しているのが会議規則
- ・自治体の基本制度を確定する法は条例以外にない
 - ・自治体における「憲法実施法」に当たるのが自治基本条例（行政基本条例）や議会基本条例

©2018 HIROSE Katsuya

6

条例事項なのかという疑問をどう受けとめるか

- ・「法律事項」
 - ・さまざまな立法形式がある中で「法律」でなければならぬかどうかを判断する基準
 - ・内閣法制局の法案審査の基本
- ・議院法制局には「法律事項」という概念がない
 - ・内閣には法律以外の立法手段がある
 - ・国会（議員立法）には法律しか立法形式がない
- ・議員提案条例にも条例事項という考え方は妥当しない
 - ・行政の政策法務にとっては条例事項という考え方が必要だが、議会改革にとって考える必要はない

©2018 HIROSE Katsuya

7

議会基本条例を制定することの効果

- ・文章として共有された議会の「ミッション・ステートメント」
 - ・議会とは何を使命としているのかを明文で示す
 - ・議員間での使命の共有
 - ・議会の役割認識の住民との共有
- ・制度としての明確化と安定
 - ・←→先例・申し合わせの曖昧さ
 - ・改革を定着させ、実効性を担保する
 - ・「条例に書いてあるのだから……」は有効

©2018 HIROSE Katsuya

8

議会という機関のミッションの自覚化

- ・議員個人や会派を主体とするミッションとは別に
- ・議会という合議制代表機関それ自体が、ひとつの主体としてミッションを担っている
 - ・執行権をもつ首長と並立する合議体に期待される役割
 - ・合議体でなければ果たせないミッションとは何か？
- ・市民との意見交換会、議会報告会の広がり
- ・機関としての議会が成果を出していかなければならないという自覚
 - ・議員の個別のアピールだけでは船全体が沈み兼ねない

©2018 HIROSE Katsuya

9

議会改革の「成果」が問われている

- ・議会審議の活性化
 - ・それによって自治体の意思決定にどんなメリットがあったのか？
- ・開かれた議会の実現
 - ・それは隠さないというだけなのか？
 - ・開いたことによって何を実現した（していく）のか？
- ・政策機能の強化
 - ・議員提案で議会基本条例を作った
 - ・議員提案だったら、市民にとってどんな良いことがあるのか？

©2018 HIROSE Katsuya

10

議会改革に問われる「成果」とは何か

- ・分権的な自治体の「自己決定」は歓迎されているか
 - ・分権化は「政策水準の切り下げ」
 - ・「議会でチェックして決めているから大丈夫」と信頼されているか？
- ・意思決定への住民感情の反映 **共感**
 - ・私たちの声は届いているという実感をもちたい
- ・意思決定の質の確保 **質保証**
 - ・素人には分からない問題点にも気づいて議決

©2018 HIROSE Katsuya

11

議会基本条例を制定した議会の実際
＝出揃った道具をいかに使いこなすか

12

議会改革の主眼をどこに置くか①

- ・議会の政策イニシアティブを回復する
 - ・市民起点→議会で練り上げ→政策
 - ・市民意思の裏付けのある政策を議会が提案する時こそ政策に関する議会の主導性は強まる
- ・議会の行政監視力を強化する
 - ・一般質問の結果を「政策資源」として展開する
 - ・決算審査結果を次の予算審査などに繋げていく
 - ・議員だけの力に頼らない

©2018 HIROSE Katsuya

13

議会改革の主眼をどこに置くか②

- ・議会の対市民コミュニケーション力を強化する
 - ・機関としての議会が市民と対話する技法を確立する
 - ・目的設定、場の性質の確認、その日の到達目標
 - ・ファシリテーションの能力
- ・議会の対首長論点形成力を強化する
 - ・多様な視点があることのメリットを活かす
 - ・多様な視点が統合された結論の強さを追求する

©2018 HIROSE Katsuya

14

「議事機関」の力をどのようにあらわすか

- ・論点形成
 - ・違う方向から同じ対象を論じる結果として、論点がある場で浮かびあがってくる
 - ・議論を通して論点が発見されるプロセスをみせることによる世論形成が重要
- ・多様な視点があるにも関わらず一致できることが存在することをみせる
 - ・この「一致点」のもつ説得力は極めて強い

©2018 HIROSE Katsuya

15

意思決定の効率性よりも大事なもの

- ・市民の多様な声が届いていることが実感できること
 - ・「市民の言うとおり」に意思決定することではない
- ・論点が尽くされていると実感できること
 - ・「あれだけ議論し、新しい論点はでないところまで辿り着いたのだから、そろそろ決着をつけるべき」
 - ・これだけ調べ尽くして得た結論だから納得できる
- ・ちゃんと賛否両面の指摘があった上で出た結論だから重んじるべきという納得感

©2018 HIROSE Katsuya

16

議会改革の成果を何で判断できるか？

- ・「議会を通す」ことがどう受けとめられるのか
 - ・「無駄な労力」「余分な仕事」「政策の質を損なう」
 - ・「声が届くところで衆人環視の場で決めてくれるから安心できる」
- ・霞ヶ関の行政決定 < 地元の議会の決定
- ・二元代表制のメリット：「二つの選挙で首長と議員を選び、役割分担してもらっている。役割が違うから目の付け所が違い、言うことが違う。それを総合判断できるから住民は幸せだ。」

©2018 HIROSE Katsuya