



キーパーソンに聞く

# 自治体議会改革

多様な当事者が議論をする舞台に

自治体議会改革フォーラム

代表 **廣瀬 克哉** 氏 (法政大学法学部 教授)(写真)

聞き手：本誌編集部、三菱総合研究所研修生 高野 照久、和田 一晃 (2006年度)

最近、自治体の行財政改革の一環として、自治体議会に厳しい目が向けられている。各地の官製談合や北海道夕張市の財政破綻は、議会本来の機能であるチェック機能が働いていないことを意味するからである。定数削減や政務調査費、議員特権など、最近ニュース等でみかける議会に関する話題は、批判的な内容ばかりである。

本来、議会はいかにあるべきか——議会の歴史は、古代ローマ・古代ギリシャにまでさかのぼる。この時代、市民による民主主義政治の場、市民が自由に議論する場として、議会は存在した。

しかし、現代の市民にとって、議会は遠い存在である。

このような状況を背景に、自治体議会改革に取り組まれている自治体議会改革フォーラム 代表の廣瀬 克哉氏 (法政大学法学部 教授) に、議会の現状や本来あるべき姿についてお話をお聞きするとともに、行財政改革の最後に登場したこの“議会改革”というテーマがもつ意義についてご意見を伺った。

## ●議会改革に取り組むに至った経緯

**本誌** 議会改革に取り組まれるようになった、きっかけについてお聞かせください。

**廣瀬 克哉** (以下、廣瀬) この活動の起源は、2001年以来毎年開催されてきた「市民と議員の条例づくり交流会議」での議員や市民、大学教員らの議論にあります。議員提案によって条例がつくられることはほとんどなく、そもそも議会に議員同士で政策論議をする素地がまったくないことが問題となりました。

**本誌** その後、どのような経緯を経て、自治体議会改革フォーラムを結成されたのですか？

**廣瀬** 北海道栗山町が、2006年5月に全国初の議会基本条例を制定しました。これには、町政全般にわたって、議員及び町民が自由に情報及び意見を交換する「一般会議の実施」や、議員相互間の「自由討議による合意形成」などが規定されています。また、2006年春には第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(2005年12月)を受ける形で、町村議会議長会や都道府県議会議長会が提言を行いました。

これらの動きを受けて行われた2006年の条例づくり交流会議では、議会改革の担当者、議員、市民などが集まって議論し、今、議会に求められている改革内容の整理を行いました。そして、本年4月の統一自治体選挙を目標に、本年1月頃に当フォーラムを立ち上げ、「自治体議会の運営実態調査」(以下、「アンケート」)の実施、「変えなきゃ！ 議会2007 キャンペーン」の展開という活動に続いています。

## ●議論がない議会の現状

**本誌** 議会の現状について、お聞かせください。

**廣瀬** 本来、議会は「議論の場」「市民参加の場」であることが重要ですが、現実とのギャップは激しいです。議員同士が議論する姿は、ほとんど見受けられず、行政に対して議員が一方的に質問し、最後に賛否の立場を表明するのみです。

当フォーラムでアンケートを実施した際も、「議員相互で自由討議を行っていますか？」という設問に対して、「議員相互の自由討議とは何を意味するのか」「質問の趣旨がよくわからない」といった問い合せが相次ぎました。

## PROFILE

**廣瀬 克哉**（ひろせ・かつや）

1958年 奈良市生まれ

1981年 東京大学法学部 卒業

1987年 東京大学大学院博士課程 修了・法学博士（専攻：行政学）

1987年 法政大学法学部助教授

1991～93年 ロンドン大学政治経済学院客員研究員

1995年 法政大学法学部教授 専門は行政学・自治体学

自治体議会改革フォーラム代表の他、日本行政学会理事、日本自治学会理事、自治体学会運営委員・編集部会長を務める。

著書に『岩波講座 自治体の構想1 課題』（共著、岩波書店、2002年）、『自治体改革10 情報改革』（編著、ぎょうせい、2005年）など多数。

変えなきゃ！ 議会2007 自治体議会改革フォーラム（<http://www.gikai-kaikaku.net/index.html>）。



**本誌** なぜ議論が行われないのでしょうか？

**廣瀬** 規則にも、問題があります。例えば、標準都道府県議会会議規則 第53条に、「議員は、質疑に当つては、自己の意見を述べることができず」とあります。事前に質問の仕分けや回答が準備されていることも、背景としてあります。

**本誌** 政策立案のプロセスが見えないのですね。

**廣瀬** 行政は、議会に対して事前に根回しを行い、合意形成も行い、固め切った状態で提案してくることが多いです。そのため、地域政策づくりの過程が公には残りません。

**本誌** 「市民参加の場」という点については、いかがですか？

**廣瀬** このような状況なので、何が争点で、議論のプロセスがどうなっているのかが、有権者の目にも届きません。当フォーラム実施のアンケートでも、回答のあった1,468議会のうち公聴会を行っているところはわずか6議会、参考人招致しているところは199議会でした。

もともとテーマに関心があった人が希望して参加する場で繰り広げられる議論と、選挙で代表者として選ばれた人達が公式の決定のために行う議論とでは、与えられた役割と責任の質が異なります。希望して参加する人達の意見に代表者が耳を傾ける場と、代表者によって最終的に決定を行う場とが、もっと直接に交流をもちながら、それぞれの役割を積極的に果たしながら補完していくような、議会と市民参加のあり方が求められています。

## ●議会は「民主主義の舞台」

**本誌** 世間では、議員定数や政務調査費を減らすべきという意見が多くなっていますが。

**廣瀬** 議員自らが議員定数の削減を主張し、いわば自分達をいじめるポーズを取っていることも多いです。しかし、定数を減らすことを考える前に、「どうやって活性化するか」を考えるべきではないかと考えます。政務調査費についても、その一部で専門家へ財政分析を依頼するなど、有効活用を考えるべきです。

**本誌** 本来あるべき自治体議会の姿について、どのようにお考えですか？

**廣瀬** やはり議会は地域の課題がどんどん出て、見解もいろいろと出てくるようなものであって欲しいです。テレビで放映される討論番組のように、まず議論を行うことが重要です。

かつての議員は、議会に出る前に話をつける地域の口利き役を務め、一定の課題解決機能を果たしていましたが、今の時代はそういったものは許されません。

現在の議会の本来あるべき姿は、民主主義の「舞台」ということではないかと考えます。課題の当事者が出てきて、行政も出てくる、議員同士が議論する、そして住民も参加する「舞台」であるべきです。そう考えれば、多様な当事者がいればいるほど、多様な議論ができ、「議員の定数を減らす」という話にはならないはずで

**本誌** その「舞台」で、議員が果たす役割は何か？ 議会は、住民の代表である議員

## 変えなきゃ！ 議会2007 私たちがめざす改革目標10の提案

### ステップ1【2007年統一自治体選挙での共通改革目標】

1. 議員同士が責任を持って自由に討議する議会
2. 市民も参加できる開かれた議会
3. 積極的に情報を公開し透明性のある議会

### 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
5. 市民に分かりやすい議会
6. 行政となれ合わない議会
7. 市民と政策をつくる議会
8. 行政から独立した事務局をもつ議会

### 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
10. 自ら運営できる議会

資料：自治体議会改革フォーラム

によって議論されるべきという考え方もあるかと思いますが。

**廣瀬** 諸外国を見ると、住民が参加する公聴会は当然のこととして実施されており、いわば世界の常識となっています。日本では、議会や政策決定ということに対して、どこか権威主義というか、議員独占的な発想が入り込んでいます。

議員は、住民などから課題を導き出し、行政をはじめ関係機関や専門家などから情報を得て、解決策を組み立てる役割を果たすべきです。

**本誌** 町村と市では、状況は違いますか？

**廣瀬** 町村は、住民との距離の近さが最大のメリットで、実際に住民が議会に参加しやすい状況にあります。これに対し、市は、規模が大きいという点をメリットと捉え、政務調査費などある程度の金額を確保できますので、その費用で大規模な調査をすることなどが可能です。町村、市、それぞれの条件に応じて、改革を進めていくことが望まれます。

### ●「変えなきゃ！ 議会2007 キャンペーン」

**本誌** 自治体議会改革フォーラムの活動内容について、お聞かせください。

**廣瀬** 当フォーラムでは、現在の議会の問題点を整理し、改革につなげていくための活動を実

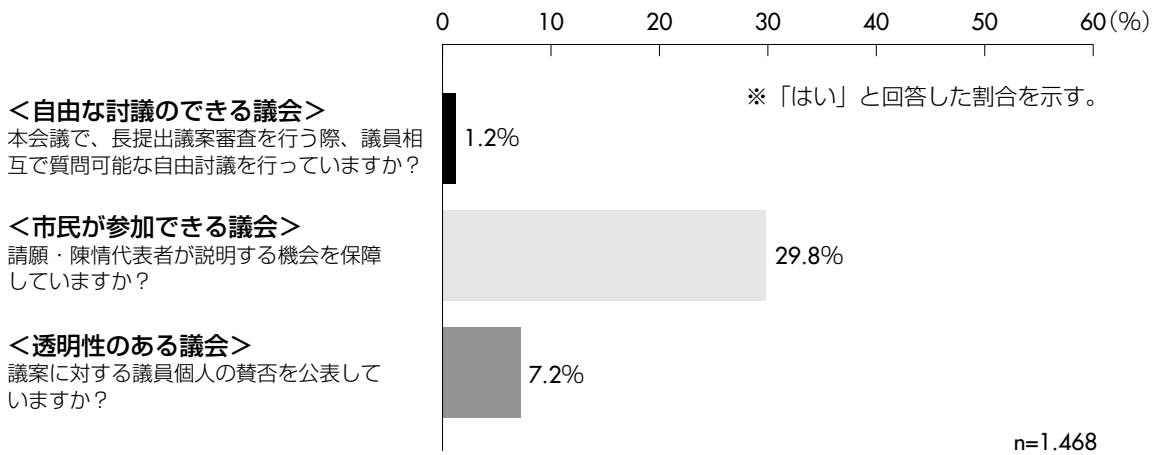
施しています。具体的には、「私たちがめざす改革目標10の提案」（上表）を取りまとめ、その普及を推進しています。当面は、本年4月の統一自治体選挙において、当フォーラムの提案に賛同する立候補者に、manifestoの中に当フォーラムの提案を組み込み、公約として掲げてもらうことで、自治体議会改革を世の中に訴えていくという活動を行っています。

**本誌** その活動が、「変えなきゃ！ 議会2007 キャンペーン」ですね。

**廣瀬** 2007年統一自治体選挙で、「改革目標10の提案」のうち、ステップ1としてあげている「議員同士が責任を持って自由に討議する議会」「市民も参加できる開かれた議会」「積極的に情報を公開し透明性のある議会」の3つの改革項目を実現する議員を多数選び、さらにステップ2、ステップ3を目標に改革に取り組んでいきたいと考えています。

そのために、「変えなきゃ！ 議会2007 キャンペーン」ということで、全国1,800の自治体の全議員にダイレクトメールを送り、当フォーラムの改革提案に賛同する議員を募りました。現在（2007年3月末）のところ、賛同議員は約400名で、まだまだこれからです。

図表 議会の現状 — 「改革目標10の提案」ステップ1の3つの改革項目について



資料：自治体議会改革フォーラム「自治体議会の運営実態調査」（2007年1月末～2月、全国の自治体議会1,890議会を対象に実施。回答数1,468議会 [77.7%]。)

### ●自治体の守備範囲を再定義する

**本誌** 議会改革を進められる意義について、どのようにお考えですか？

**廣瀬** これからの時代、地域政策を行政だけで担っていくことはできません。そのため、住民を含めた地域の政治的プロセスをどう考えるかが、重要になってきます。地域政策に住民参加を進めるため、「どこまで自治体がやるべきか」という、自治体の守備範囲をはっきりさせなければなりません。

**本誌** 議会改革は、このタイミングで出るべくして、出てきたのでしょうか？

**廣瀬** 大きな流れで考えると、公共分野において行財政改革が進められた結果、最後に議会改

革が動き始めたのかもしれませんが。これからの行政は以前のように「AもBも実施」することはできず、「AかBのどちらかを選択」しなければなりません。そのためには地域と一体となって住民と合意形成することが必要であり、議会が「議論の場」「市民参加の場」として機能することが求められるようになったと言えます。

議会は、確かに縛りが多い世界ですが、そのほとんどが慣習です。また、条例や会議規則で決められている事項についても、議会は改正する権限を持っています。言わば自分で自分を縛っている状態ですので、必要なものはきちんと条例で位置付けるなどして、積極的に改革を進めていって欲しいと考えています。

## インタビューを終えて

(高野 照久 三菱総合研究所研修生、派遣元：東京消防庁)

「自治体議会」について思いつくことは？ 自問して出てくるイメージは、「選挙 議員特権 税金無駄遣い あまり興味ない」など。これらは、私を含めた市民の自治体議会に対する一般的なイメージであり、この根本的な原因は、議会が何をしているか見えてこないことにあると思います。今の議会に最も必要なことは、積極的に議事を公開することです。議会の存在を広く公開し、数多くの市民に「議会って何やっているの？」とってもらうことから活動しないと、何も変わりません。

インタビュー中に登場した「議会は民主主義の舞台！！」との言葉が、強く印象に残っています。舞台の上には政治家がいれば、専門家もいる。もちろん演題の当事者である市民も登場する。さまざまな立場の人間が登場できるこのような舞台であれば、常に演題は明確になり、わかりやすい結論が導き出されると思います。これから先、廣瀬氏の活動により議会がさらに公開され、見ていて面白い「舞台」が数多く出てくる頃、議会にまったく興味が無い私のような市民も、舞台上に足を運ぶことができると思います。

