

議会とは変わる

自治体議会改革フォーラムとは

自治体議会改革フォーラム（以下フォーラム）は、2007年4月の統一自治体選挙で自治体議会の改革を争点として提起することを通して、議会改革を推進することを目的として発足した。自治体議会の改革を主目的とするおそらく日本で初めての市民運動団体である。市民が呼びかけ、趣旨に賛同する議員・立候補者が議会改革を公約に盛り込み、その公約を実現することにより自治体議会をあるべき姿に近づけていくことを目指している。

フォーラムでは議会改革の提案として改革目標10項目（図表1）をまとめている。そのうち最も基本的な3項目である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、を2007年選挙に向けての第一ステップの共通改革目標として抜き出した。この3項目は、議会のあり方の基本的な方向性にかかわる項目であるとともに、めざす政策内容の方向性の如何にかかわらず議会政治を支

改革どこまで進んでますか・あなたの議会 自治体議会改革フォーラムの全国調査から

自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表・法政大学教授 廣瀬克哉

持する政治勢力であればどの立場の者でも合意できる基本原則を反映した項目である。また、現行法のもとで議会の意思さえあれば実現でき、たとえば2006年5月に制定された北海道栗山町の議会基本条例などで、すでにその方向に向けての改革を進め始めている議会も存在している実行可能な提案である。

ところで、この3つの改革項目を絞り込んで

- 図表1 自治体議会改革フォーラム「改革目標10項目」
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
 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
 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

※各項目の詳細については、小誌3月号55ページを参照。

いく過程で、既存の調査では、これらの項目にかかわる現状を把握できるデータが存在していないことが判明した。三議長会などによってこれまで実施されてきた調査は、標準的な会議規則の現状を前提として、それに対する漸進的な改革の状況を調べたものが多い。そのため、質問や質疑が主な議事である現状を前提として一問一答形式の導入や、議場配置への対面式の導入率などは把握できるが、議員同士の討議がどのように行われているか等の実態についてはデータを見つけることができなかった。

現状を包括的に把握しておかなければ、説得力ある改革提案ができるはずがない。そこで、2007年1月末から3月中旬にかけて、全国の普通地方公共団体の議会すべてを対象にした議会運営の実態調査を行った。調査項目は、できるだけ既存の調査では調べていないものに絞り、右に挙げた3項目の改革を構想している視点にたって、現状を把握することをめざした（調査の詳細については図表2参照）。

議員同士の討議がない

◎ 議会は変わる

図表2 全国自治体議会の運営に関する実態調査2007の概要

<ul style="list-style-type: none"> ・調査対象：全国自治体議会（1890議会／2006年6月現在） （47都道府県、15政令市、23特別区、764市、844町、197村） ・調査対象期間：2006年1月1日から12月31日 ・調査実施期間：2007年1月末から3月13日 ・調査方法：調査票の議会事務局長宛郵送 ・有効回答数：1468議会 （47都道府県、15政令市、23特別区、665市、601町、117村） ・調査実施主体：自治体議会改革フォーラム http://www.gikai-kaikaku.net/

この調査によって明らかになったことの一つは、現在の自治体議会の大半は、議員同士が討議するしくみになっていないということである。本会議、委員会、全員協議会のそれぞれについて「長提出議案審査を行う際、議員相互で質問可能な自由討議を行っていますか」と問うたが、そもそもこの問自体が議会側で理解されなかった。これはどのような議事運営を想定した質問なのかという問い合わせが、多数の議会事務局から寄せられたのである。

調査票の設計時に想定していたのは、首長提出議案の審査であっても、議案内容について質

疑による精査を行った後で、賛否それぞれの立場の議員の間で議決の是非について討議した上で採決するという議事進行である。採決前の賛否の討議では、当然自分とは違う立場の議員に対する質問が必須だろうと想定しての設問だったが、議員相互に質問するという状況が多くの議会当事者にとって想定外だったのである。

標準的な会議規則では、提案者に対する質疑は議員の意見を述べるのではなく、事実関係などを確認するためのものとして位置づけられ、その終了後に、賛否のいずれかの立場から議員が意見を述べる討論が行われる。できるだけ賛否が交互に発言するように配慮するものとされているが、「再討論」や「追加討論」は通常想定されておらず、発言者はそれぞれ一度だけ自分の意見を表明する。一通り意見の表明が終了したところで採決が行われる。一般的な議会用語で言う「討論」には二巡目がないのである。

このような「意見を表明しない質疑」の後で「二巡目のない討論」をするだけでは、議員同士の討議の機会が欠けてしまう。それを補うために、「討論」に入る前に議員同士で議案について討議する時間をとっている議会もあるのだが、どの程度広がっているのかを確認するためにこのような設問をしたのである。だが、質疑からすぐ討論に進んでいる議会では、議員同士の討議が議事の中で想定されていないため、何を尋ねられているのかが理解できなかったと

図表3 本会議で自由討議を行っている17議会

北海道栗山町、青森県佐井村、山形県最上町、同・真室川町、福島県広野町、栃木県塩谷町、東京都青ヶ島村、新潟県粟島浦村、長野県阿南町、兵庫県西脇市、奈良県平群町、同・大淀町、徳島県美波町、福岡県赤村、宮崎県五ヶ瀬町、鹿児島県加治木町、沖縄県多良間村
--

フォーラムへの問い合わせなく回答を寄せられた議会の場合にも、質問の趣旨が意図したとおりに伝わっていないことが懸念されたので、本会議で自由討議を行っているところと答えた81議会に直接電話で問い合わせたところ、フォーラムで想定していたような自由討議を行っていた議会は17にとどまることが分かった（図表3）。

なお、規模の大きい議会では、本会議を実質的な審議の場とすることが難しいため、委員会では自由討議を行うが、本会議では行わないという議会も存在すると思われる。委員会では自由討議を行っているところと回答した議会は411（有効回答数の28%）あった。本会議での同様の回答と同じくその内相当数が誤解した回答である

可能性が高いにもかかわらず3割に満たない。首長提議案について議員同士の討議が行われていない議会が明らかに多数派だということが確認されたといえるだろう。

乏しい市民の苦言機会

議会の審議に市民の意見を反映させるための方法は選挙時の投票だけではない。議案審議の過程で市民の意見に耳を傾ける機会をもつたうえで、代表者である議員が責任を持って討議し、議決権を行使するというのが、議会のあるべき姿であろう。公聴会や参考人の制度があるにもかかわらず、それがあまり活用されていない（とくに公聴会については限りなくゼロに近い）ことが、議長会等による調査でも示されている。

その一方で、いったん休憩を宣言した上で、非公式ながら議場で傍聴人から意見を聴くなどの運営をしている議会の例は耳にすることがあった。請願・陳情について提出者自身による説明を、同様の方式で行っている事例は更に多いとも聞く。このような議事への事実上の市民の参加事例がどの程度広がってきているのかについて、本調査で確認してみた。

2006年1年間に傍聴者に発言を認めたこととがあるという回答は11議会から寄せられ、想定していたような事実上の市民の議事への参加の例が確かに複数の議会で現に行われているこ

との確認はできた。しかし全体の1%にも満たない極少数にとどまる。なお、議事録に残している例はなかった。

請願・陳情の代表者による説明機会の保障はそれよりも広がっているものと想定していたが、実際には438議会（29・8%）で行われていることが確認できた。それでもなお70%の議会では請願・陳情の代表者に説明機会を提供していない。

議会報告会で参加した市民と意見交換するなど、議会の議事としての位置づけはされていないけれども、市民と議員が直接議論する機会をもつことも可能である。議会として市民と直接議論をする機会があったという議会は165（11・2%）あった。

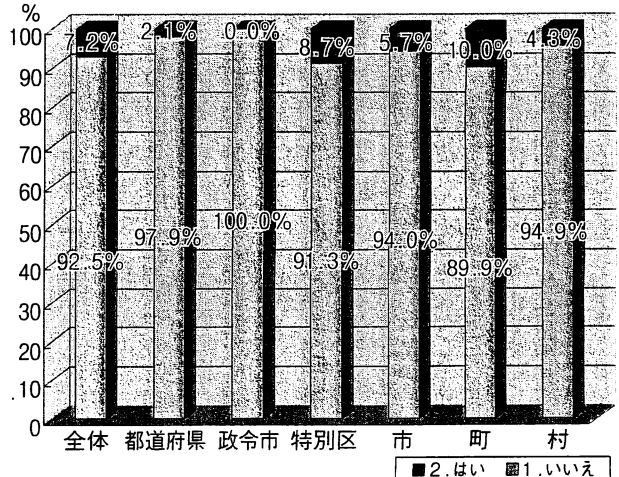
全般に、市民が直接議会の審議過程に参加する機会が提供されている例は少なく、議会は選挙で選ばれた者だけが公式に発言できる場だという固定観念が根強いことが伺える。

議決権行使についての説明責任は？

代表者としての議員の権限の中で、根幹をなすものが議決権である。それをどのように行使したかは、議会活動の報告のなかで、もつとも重い位置づけが与えられてしかるべきであろう。この観点から設問に加えたのが、議案に対する議員個人の賛否の公表である。議会報などでは

会派別の賛否が示されている例が多いが、案外

図表4 議案に対する議員個人の賛否を公表しているか



個人別の賛否が公表されていないのではないかと懸念を確認してみることが必要だと考えた。結果は懸念した通り議員個人の賛否を公表している議会は1割にも満たない（図表4）。議員個人の議会活動報告としては、自身の賛否を公表している議員も少なくないだろうが、この項目こそ機関としての議会が公的に説明責任を果たすべき項目ではないだろうか。

平日昼間に開催される議会の傍聴は、仕事を持つ一般の市民にとっては難しい。それを補完できる公開方法として、インターネットによる

◎ 議会は変わる

図表5 総合得点の上位7団体

自治体名	自由 討議	市民 参加	公開	点数
北海道栗山町	○	○	○	100
北海道千歳市	△	○	△	70
山形県庄内町	△	○	△	70
長野県信州新町	△	○	△	70
兵庫県佐用町	△	○	△	70
奈良県平群町	○	○	△	70
福岡県岡垣町	△	○	△	60

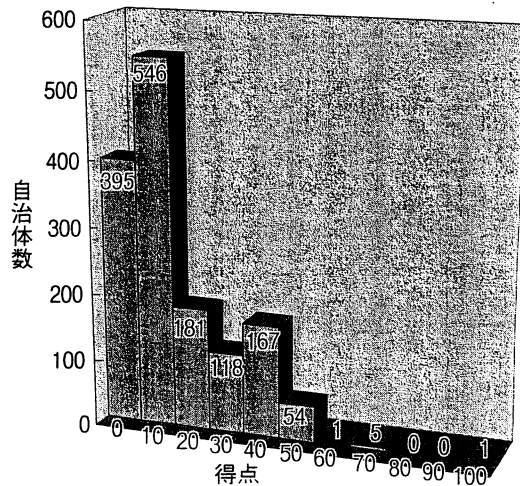
動画配信がある。生中継ではなく、蓄積配信型で公開すれば、誰でも見たいときに見たい会議を視聴できるのが優れた点であり、CATVなどでの中継以上に市民にとってアクセスしやすい条件を提供できる。都道府県議会などではかなり定着してきた感もあるので、市区町村まで含めてどの程度広がっているかを確認したが、39議会がネット動画配信を行っている都道府県議会を除くと、政令市を含めても市区町村議会ではあまり行われていない。市区町村議会全体では134議会（市区町村議会の9・4%）しか採用しておらず、1割に満たないのである。ホームページでの文字情報の発信に比べると動画配信には相対的に高い経費がかかることが

この調査の設問を設計した際に念頭に置いていたモデルの一つが、2006年5月に議会基本条例を制定した北海道栗山町議会の例であった。自由討議、市民参加、情報公開を尋ねるいくつかの基本的な調査項目に対して合計100点になるように配点し、全自治体について「採点」を行ってみた。上位には、モデルであった

小規模議会にしかできない？

一つの理由ではないかと思われる。ただし、少ない費用で動画配信を実現する手段が存在しないわけではなく、要は必要性をどこまで認識しているかということだろう。

図表6 総合得点の度数分布



今回の調査による得点でトップに立った栗山町議会では、個々の議員としてではなく機関としての議会として報告会を開き、地域住民と直接対話を始めたことが、議会改革を進めていくきっかけになったという。議会報以外の方法で市民に議会報告をする機会をもったのは、今回の調査によるとわずか8議会。まずは、議会報告会を行うところから始めることを提案したい。

全体の得点分布を分析してみると、10点台が最多の546議会、次に多いのが10点未満の395議会、これだけで全体の64%を占める（図表6）。小規模な議会でも低得点のところは多く、市議会でも上位に位置するものがある以上、改革への問題意識の有無が差をもたらしたと判断すべきだろう。

栗山町の100点を筆頭に、70点に5議会、60点に1議会という結果となった（図表5）。そのほとんどは町村議会であり、市議会で上位7位以内に入ったのは1議会に過ぎない。そのため、この調査について、小規模な議会にしか適用できない項目を尋ねているのではないかとコメントも寄せられたが、逆に言えば、ここで調べた項目は少ない人員と限られた資金でも実現できているということが示されている。そして、市議会でも上位に位置している例があるということは、市議会にはそもそも実行不可能な項目ばかりというわけではないということを意味している。