

地方議会の改革がめざすもの

廣瀬 克哉

法政大学法学部教授

議会批判の嵐と内発的議会改革の 静かな展開

2011年統一地方選挙は、従来になく厳しい議会批判の中で行われることになる。政令市として初めて成立した名古屋市における議会リコールや、市長と議会の両方に対するリコール署名が有効数に達した阿久根市の例は、首長対議会の対立の決着がどうつけられるべきか、という問題を提起しているとともに、地方議会に対する厳しい批判が広く市民の間に存在しているということを示している。竹原前阿久根市長は、専決処分て議員報酬を日当1万円にする「改革」を断行し、河村名古屋市長は議員ボランティア論を主張し、当面の改革として議員報酬の半減を提案している。そして、いずれも既存の議員には退場を迫っており、それが解散の直接請求署名となっているのである。

ひろせ かつや

1958年生。東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了。法学博士。専攻は行政学。1987年法政大学法学部助教授、1995年より現職。

著書に、『「議員力」のススメ』（2010年、ぎょうせい）、編著に、『議会改革白書』（2009年版、2010年版）など。

ここまで劇的な現れ方はしていなくても、議員定数や議員報酬の削減を求める市民の声は多くの自治体に見られるところである。議会の存在が、市民にとって役に立っているという認識は薄く、せめてそこにかかるコストを少しでも減らしたいという意見が支持を集めている。

しかしその一方で、地方議会の内発的な改革は、近年着実に広がってきている。2006年5月に全国初の議会基本条例を制定した北海道栗山町議会や、市民との意見交換会を起点として議会と市民との間で意見のやりとりを繰り返しながら政策形成に取り組む会津若松市議会など、従来の議会のあり方を大きく変えていくような議会改革が全国に広がってきている。議会基本条例の制定数は、2010年12月議会までに163本を数えるに至っている。ただ、このような動きは首長と議会との派手な対立劇ほど社会的な注目を集めるわけではないため、議会関係者以外にはあまり伝わっていない。

このように、首長による議会たたきが注目を集める自治体がある一方で、静かに議会改革を進める自治体もある。この併存状態のなかで、国においては地方自治法の抜本改正の検討が行われており、首長と議会との関係に関する自治体の基本構造に選択制を導入し、これまでの制度を大きく変えようという構想が議論されている。そこでは、議会と首長の融合度を現状よりも高める「議員内閣モデル」などの選択肢や、両者の分離度を現状よりも高める「純粋分

離型モデル」、議員の他外部人材も参加する「自治体経営会議モデル」などが選択肢として検討されている。このような検討に至った背景には、既存の二元代表制は必ずしもうまく機能しておらず、制度改革によってその状況を打開しようとする考え方がある。

以上のように、いま地方議会には、さまざまな方向から、多様なレベルで改革が提起されている。本稿では、主として議会内発的な改革が、既存の二元代表制を前提としながら、これまでの議会のあり方の何をどのように変えようとしているのかを概観しながら、既存の制度の中でも何が可能かという観点から議会改革の課題について考えてみたい。首長による議会たたきの中からは、当面の人数や待遇の縮減以外の具体策は提起されておらず、議会が本来果たすべき役割のイメージが乏しい。一方、国の地方行財政検討会議の検討は、将来的な自治体の形の構想として注目すべき論点を含んでいるが、このような大きな制度改革を待たなければ実現できない改革の前に、まずは現行制度のもとでも実現できる改革を最大限追求することが先だと考えるからである。

なお、既に動き出している内発型の議会改革も、その取り組みは幅広く、多様な実践例があるが、ここでは、議員間討議と住民との直接対話の2点に絞って、その意義と可能性を検討したい。これらが、議会の果たすべきミッションに直結しているからである。

議会のミッション宣言

地方自治体に議事機関として議会を設置することは、憲法上に規定されており、また、そもそも民主主義の地方自治制度として議会をもたない設計はあり得ない。それにも関わらず、議会のミッションは何かということについては、必ずしも明確なイメージが広く共有されているわけではない。議会が理想的に機能している状態とはどのようなものか、と問われても、答えに窮する人が少なくないのが実情であろう。

この状況に一石を投じたのが、上でも紹介した北海道栗山町の議会基本条例である。この条例は前

文のなかで「自由かつ違な討議をとおして、これら(自治体の政策についての：著者注)論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である」と規定している。議決権の行使によって自治体の意思決定を行うことではなく、その過程における議論を通して、政策の論点や争点を発見し、広く住民に対して公開していくことを第一の使命としているのである。

住民の中の多様な意見を代表する複数の代表者が、公開の場で議論をして自治体の意思決定を行う合議制の代表機関である議会には、独任制の代表にはできない役割が期待されている。独任制の首長には、責任とリーダーシップの所在が明確であるという特徴があり、執行権を担う。それに対して、合議制代表である議会は、多様な意見を表出し、それが公開の場でやりとりされることによって、一つの視点からでは見えなかった論点を見出し、それを通してどこに争点があるのかを広く示すことによって内容についての深い理解にもとづいた世論形成を促し、それを踏まえて自治体全体の多様な意見、利害を集約した意思決定を行うことが期待される。

栗山町議会基本条例の前文は、このような合議制代表機関の特徴と役割を、わかりやすいことばで説得的に表現し、この文章のインパクトもあって、全国の議会に基本条例づくりの動きが広がっていくひとつのきっかけとなった。

事前調整型の運用実態の問題

これまでの地方議会の運用の実態は、いま述べたような議会のミッションとはかなりかけ離れたものであることが一般的だった。最近、朝日新聞社が行った調査が示しているように、地方議会のうち半分が首長からの提出議案を過去4年間一本も修正や否決を行っていない(『朝日新聞』2011年2月12日付)。100%原案どおり可決しているのである。

これは必ずしも、議会が何もせず、首長からの提案を「丸呑み」しているということではない。議案が議

会に提出されるよりも前の段階で、政策立案過程での首長からの説明が議員、会派に対して行われ、議員側からはそれに対する意見、要望などが伝えられ、双方がこれでいけると判断できるものが仕上がってきた段階で、議案として議会に提出されることが多い。多くの自治体では、多数の会派、議員との間での調整が済んだ段階の議案が出されるのがつねで、その結果として100%原案どおり可決されることになっているのである。

このような事前調整の中では、きれいに表現すれば、議員と首長が一体となって政策を練り上げている。ただし、この過程は市民に対してオープンにされているわけではなく、また、基本的には首長が会派それぞれとやりとりすることが軸となっている。その政策に対する意見、態度が異なる会派間で、議論をして一致点を見出して改善していくという展開は基本的に起こらない。また、事前調整の過程では、この議案を認める代わりに別のところで自分たちの要望を聞け、といったような取引も行われ得る。つまり「根回し」という首長と会派との交渉ゲームによって政策が確定していくのであり、その動きは住民には見えないうところで展開される。多様な住民意見を集約する作業は、事実上行政が担うことになり、その行政との個別交渉しか議員、会派は行っていない。議会の審議は最終的な確認の儀式になってしまうので、議会審議の場が、意見集約の機能を果たすこともない。

支持する議員を通して、個別的な要望を行政に伝え、結果としてそれが実現されることを期待する、という住民が多かった時代には、このような事前調整型の議会運営は、それなりの合理性を有していたかも知れない。しかし、多くの政策分野において、多様な住民の理解と協力を得なければ成果が期待できない時代状況の中で、機能不全に陥っているのである。

典型的には、丁寧な市民参加が行われると、議会の権限が実質的に空洞化するという場面に、その機能不全が現れている。水面下での議員、会派との調整を軸とするのではなく、公開された市民参加によって政策立案が行われると、そのなかで住民意思を反

映していく過程が明確に示されているため、議会に議案が出てきた段階では修正や否決という対応がとりにくい。それが必要だという説明がつきにくいのである。このようにして、市民参加が広がるにしかたって、政策立案過程から議員は閉め出され、審議過程で手を加えることもできないということになる。

このような状況に対して、議員の一部からは、市民参加は自分で手を挙げた人が、選挙で選ばれたという正統性の根拠もなく、声の大きい人たちだけで政策を作ってしまうので正しい民主主義のあり方ではない。サイレントマジョリティの声を代弁しているのは、選挙で選ばれた自分たち議員なのであって、議員の声に耳を傾けることこそ、民主主義だというような主張も聞かれる。市民参加の過程で、サイレントマジョリティの声をどのように引き出し、どう反映するかが大事だという点では重要な指摘と言える。しかし、議会が役割を主張するのであれば、マジョリティもマイノリティも、声の大きな人の意見も、声を出さない人の意見も、議会という公開の場の議論のなかに反映させ、それを通して多様な意見の調整、集約を行うことを主張すべきであろう。それが実現されていないという認識が市民の側にあるからこそ、議会は役割を果たしていないという評価が広がっているのである。

議員間討議はなぜ重要か

このような事前調整型の議会運営を変えていくためには、議場で議員間の討議を積極的におこなうことが求められる。事前調整での首長との取引を議員の主な仕事と考える多数派と、事前調整から事実上閉め出され、議場で質疑や質問を通して行政に問題提起をして見せ場を作るけれども、議決結果ではつねに敗北する少数派という構成の議会では、議場で議員間が賛否の根拠をめぐって議論を闘わせる場面がほとんどない。「討論」という議会用語は、国語辞典とはまったく意味が異なっていて、議員が議案に対する賛否の態度を表明する発言を意味している。そして、発言は各議員1回であり、一度発言が終

わってしまうと、その後で発言した自分とは見解の異なる議員の主張に対して、反論をしたり、判断を変えるように説得をしたりすることができない。議場における議論を通して、合意形成や妥協を図っていくというようなことは想定されておらず、また、賛否を分ける争点が何かということをはっきりと示していくようなやりとりも、実際にはほとんど行われていないのである。

このような議会運営の結果として、議事録のどこを読んでも、何が賛否を分ける論点であったのかが明らかではなく、特に議会が原案どおり可決した時の賛成の論点は不明なままであることが多い。可決された議案に反対の意見をもっていた市民からは、議会がなぜ賛成できたのかの根拠が見えないと、「こういう問題点はちゃんと認識していたのか？ ちゃんと議論を尽くして結論を出したと言えるのか？」といった疑問が提起されることになる。結果について不満であるだけでなく、結論を出していった過程に対して納得が得られないのである。

多様な意見が存在する中で、少数意見も尊重しながら議論を尽くした上で、最終的には多数決で決着をつけるのが、民主主義の政治制度である。結論に対して反対であり、それに不満をもつ人がいなくなることはない。しかし、そのような少数派の意見もちゃんと表出する機会が保障され、その論点もちゃんと吟味された上で多数決による決着であれば、その決定過程については「このようにして議論を尽くして出た結論だから仕方がない」という消極的な納得は得られる。

議会の審議は、そのような場として機能し、多様な住民意見を、少なくとも論点としてはそこに表出、反映し、それを含めた調整、集約の結果として議決をするようなものにならねばならない。そのためには、まずは議案に対する賛否の異なる議員間で議論を尽くすことが最低限必要である。栗山町議会をはじめ、多くの議会基本条例では議員間討議を議会活動の軸とすることを規定しており、議事運営上も、質疑を終えた後で、まず議員間の討議をおこなって賛否の論点を明らかにし、そのうえで賛否についてのそれぞれ

の結論を表明する討論、その後表決という組み立てを採用するようになっている。

住民との直接対話と議会による意見集約

住民の多様な意見を議会活動に反映させるといふ点では、議会報告会、住民との意見交換会などの名称で行われている、住民と議会との直接対話の場も重要である。これは、議員個人や、会派という単位で従来から広く行われてきた議会活動報告とは異なり、機関としての議会が全体として、超党派で行うものである。議会全体としての説明責任を果たすとともに、住民からの意見、要望なども議会全体として受け止め、議会全体としてそれに対応するということになる。

賛否が分かれる議案について、議会全体の結論に反対していた議員もいるのに、議会全体としての説明が果たして可能なのか、という疑問が、この取組みを行っていない議会からしばしば出される。しかし、前項で述べたように、賛否の論点を明らかにする議員間討議をおこなっていると、その過程を説明することによって、議会としての説明責任を果たすことができる。このような説明は、賛否いずれの立場の議員にも可能である。逆に、多数派が賛成だからということで、賛成の論点を必ずしも明確にしないまま、多数決だけを粛々と行っていると、「この論点は確認したのか？」といった住民からの質問に答えることができず、賛否いずれの立場であっても議会としての返答に窮することになってしまう。議員間討議はここからも必然として認識されるようになる。

また、住民から寄せられるさまざまな意見、要望を聞きっぱなしにするのではなく、議会として責任を持って対応しようとするならば、時として相互に矛盾し、また、矛盾はなくても財源などの制約のなかで、議会として整理、集約して結論を出していくことが必然となる。また、行政に住民要望を伝えて終わり、というのではなく、議会が政策立案につなげていくことが求められる場面も出てくる。

このような活動を通して、住民と直接向かい合うことにより、議会のミッションが改めて具体的に議員に体感され、また、その仕事ぶりが徐々に住民にも伝わっていく。議会という機関のミッションを住民と議員が共有しながら、議会が住民自治の意思決定機関として実感され、評価される自治体のあり方に向かっていく道が開けてくる。

いま一部の議会から始まっている議会内発的な

改革は、このようにして、議会という機関が自治の担い手として積極的な役割を果たしていけるようになる可能性をもっている。大きな制度改革を座して待つのではなく、また、議会を単にたたくことに終始するのではなく、いまできる改革を通して、議会制民主主義による自治を活性化していくことの重要性を確認しておきたい。■

