

タイトル	自治体議会の改革と自治基本条例
著者	森, 啓; MORI, Kei
引用	開発論集(87): 1-8
発行日	2011-03-01

# 自治体議会の改革と自治基本条例

森 啓\*

## 1 議会不信

選挙の翌日には、市民は「陳情・請願の立場」に逆転する。首長と議員は「白紙委任」の如く身勝手にふるまう。

そのため、行政と議会に対する市民の不信は高まり、代表民主制度が形骸化して「議会不要論」の声さえも生じている。

選挙は代表権限の「信託委託契約」であって「白紙委任」ではない。身勝手な代表権限の行使運営は「信託契約違反」である。

北海道議会では「質問と答弁」を事前にすり合わせる「答弁調整」を本会議でも委員会でも続けており、世間から「まるで学芸会だ」と批判されている。

北海道議会も札幌市議会も議員の年間収入は2000万円を超えており「金額にふさわしい議員活動をしているのか」の批判がある。

行政への不信も根強く存在する。

例えば、北海道庁も札幌市役所も「職務よりも昇進」の人事制度になっており、課長以上の幹部職員は2年で異動する。腰を据えて職務に専念する人事制度になっていない。だが、知事も市長もその状態を改めようとしなない。

職員も「上役の意向」を忖度して仕事をしているから「どちらを向いて仕事しているのか」との批判が根強くある。

これらが行政不信・議会不信の根源にある。

これでは「市民参加のまちづくり」にならない。

## 2 議会改革の論点

### ① 議員不信と議員特権

議員不信の主要な原因は「何をやっているのか」が分からないことである。

議員は当選したその日から「異なる世界」の人になる。新人議員も次第に『議員』に化身す

---

\* (もり けい) 開発研究所特別研究員, 元北海学園大学法学部教授

る。議員になる前に「改めるべきだ」と言っていた「議会改革の問題点」も「二枚舌の思考回路」で正当化して弁護するようになる。

初心を堅持する議員も存在するが例外的少数である。

大抵の議員は有形無形の不利益・圧力に妥協して『議員』に変身する。『議員』に変身するのは、(議員になってみれば分かることのようにだが) 積年の慣例が形成してきた「議員特権」に捕り込まれるからである。

「議員を稼業とする人は必要なのか」「市民感覚のある普通の市民でよいではないか」「殆ど何も活動しない議員が世間並み以上の年所得を得ているのは妥当なのか」との批判と疑問がある。これが改革の論点である。

## ② 議会開催日

日本の殆どの自治体議員は高齢の男性議員である。女性議員は極めて少ない。年齢も性別も職業も、議会は地域を代表していない。住民代表議会とは言えないのが実態である。

子育て中の年代の人は、議会開催日が平日だから当選しても議員は勤まらない。家計を担う立場の人は「議会開催が夕刻と休日」に改まらなければ立候補できない。家計収入の働きの後の時間で議員活動が出来る制度に改めなくてはなるまい。

この制度改正は現在の議会で決議すれば出来るのだが、現在の議員が特権を守るために改めない。改めないから「議会不信」は高まり「議会不要論」が増大するのである。

女性議員を増やすには、女性有権者の全員が(暫くの間は)女性候補者に投票すれば全員がダントツで当選する。そうすれば、次の選挙には女性候補者が増えて再び全員が上位当選する。かくして「フィンランド議会」や「ルワンダの議会」のように「半数は女性議員」になる。

## ③ 議員の数と報酬

現在、全国的に「痛みを共にして」の言い方で、議会在議員定数を減らしている。だが「議員の数を減らす」のではなくて「議会不信と議員特権を改める」ことである。

議員の数が減るのを喜ぶのは首長と幹部職員である。定数減は議会の監視力を弱める。監視力低下のツケは住民に還ってくるのだ。

住民が定数減に賛同するのは「議会不信」が根底にあるからだが、それは浅慮である。経費のことを言うのならば「議員報酬を日当制」に改めることである。

この意見に議員からは「日当制では人材が集まらない」「成り手がなくなる」との反論がある。

北海道議会は定数 106 名である。札幌市内選出の道会議員は 28 名である。この現状に対して「政令市は府県並の権限だから札幌区域は各区一名くらいでよい」「人口割定数に合理性はないのだ」「その分を過疎地域に割り振るのもよい」との意見がある。

現代社会は「NPO 活動の市民感覚」が「議員特権の議員感覚」を超えているのだから「職業

議員が必要であろうか」「市民感覚のあるアマチュア議員がよい」の意見もある。

#### ④ 政務調査費

政務調査費を「全員に同額を前渡する」のは「公金詐欺取得」になりかねない（現になっている）。

「調査活動の実費」が必要であるのなら、使途明細と証票を添付して「事後に請求する制度」に改めることである。事後請求を「面倒だ」の理由で改正を拒む議員は「公金への感覚麻痺」である。それが「議会不信」の原因であり「議会不要論」の遠因である。

#### ⑤ 議会の会派

会派とは、議長、副議長、常任委員長などの役職配分を獲得するための「集まり」である。「政策会派」は名ばかりで、実態は「便宜と利害」の集まりである。

会派害悪の第一は、会派決定で議員の評決行動を拘束することである。そもそも、議員の評決権は議員固有の権利であり責務である。議員はそれぞれが選挙で所見を披歴し有権者と信託契約を結んだのである。

「会派決定に縛られる議員」は有権者に対する背信である。会派を超えて議案ごとに連携し評決するのが議員本来の責務である。会派決定を自己の評決権の上位に置く議員は失格議員である。

#### ⑥ 与党と野党

中央政治の政党系列を自治体議会に持ち込むのは間違いである。自治体議会は「議院内閣制の国会」とは制度原理が異なるのである。

自治体は二元代表制の「機関対立制度」であるから、自治体議会に与党・野党が存在してはならない。議会の全体が執行部と向かい合うのが自治体議会である。「与党だから批判質問をしない」というのは制度無智であり投票した有権者への背信である。

「オール与党の馴合い」も「感情的に対立する」のも、議会制度の自殺行為である。最近、「機関対立制度」を誤認して（意図的に誤認して）、「議会基本条例の制定」が急速に広がっている。後述するように異常な事態である。

#### ⑦ 議会の慣例

諸悪の根源は因循姑息の議会慣例にある。慣例が議会不信の根源である。

今や自治体議会は「不信」の代名詞になっている。議会ほど信用されていないものはないと言われている。議会運営が因循姑息の慣例で不透明だからである。

「まちを愛する普通の市民」が議員になる制度に改める。そのために「休日と夕刻の議会開催」にして「普通の人立候補できる制度」に改める。

これが議会改革の第一歩である。そのためには、有権者は「目先利益の住民」から「公共性の意識で行動する市民」へと自身を成熟させねばならない。

行政不信と議会不信を払拭し信頼関係を取り戻すために「自治基本条例の制定」が全国に広がっている。

北海道庁も札幌市役所も自治基本条例を制定した。

だが、何も改まらない。役所だけで制定した「道民不在」「市民不在」の条例制定だからである。

### 3 議会改革と自治基本条例

#### ① 自治基本条例の制定権限

自治基本条例は自治体の最高規範である。自治体の憲法であるとも説明される。

憲法は権力の行使に枠を定めた最高規範である（憲法 98 条）。自治体の基本条例は「代表権限の行使・運営」に枠を定める最高規範である。したがって、制定権限者は有権者市民でなくてはならない。首長と議会は遵守する立場である。

これが近代民主政治の制度原理である。

しかるに、今全国に流行している基本条例は「首長と議会」が制定し、「有権者市民」は後日に広報やホームページで知らされている。主権者である市民は「そっちのけ」での制定である。

自治基本条例が役に立たない主要原因はここにある。

なぜそうなったのか。学者が「普通の制定手続きでよい」と説明するからである。

#### ② 学者の理論責任

推測するに、現在の地方自治法は「条例制定は首長が提案し議会が議決する」と定めている。この定めと異なれば「違法の条例」だと批判される。「それは避けなくてはならない」と考えた。だが、他方では「基本条例を最高規範条例である」と主張したい。そこで「条例文言にそう書けばよいのだ」と考えたのであろう。

一方で「自治基本条例は自治体の憲法である」と説明し、他方で「基本条例の制定は通常の条例制定手続きでよい」とする。それは矛盾論理である。

「新しい言葉を言説」し「新しい制度を提案」すれば、それで世の中が動くと考えるのは「学者の安直思考」である。

全国の学者は自身の「矛盾論理」と「安直思考」に気付くべきである。

「市民自治の政治制度」を創出するための自治基本条例の制定である。「通常の条例制定手続き」でよいとするのは誤りである。

なぜ、市民は「代表権限の逸脱を制御する基本条例」の制定に関らないのか。なぜ「市民の

合意決裁」を不必要と考えるのか。市民自治の規範意識を地域に醸成する機会を重視しないのはなぜであろうか。

### ③ 自治基本条例に定める事項

- ①市民自治の理念（信託契約の意味）を明示する。
- ②説明責任—決定した役職者に責任回避をさせない。
- ③情報公開—重要な判断資料を秘匿させない。
- ④全有権者投票—地域の将来に係る重大なことは四年任期の首長と議会だけで決めないで、全有権者の意向を事前に聴く。
- ⑤自治分権—中央省庁（官僚）の意のままにならない。
  - ・自治体立法権
  - ・自治体行政権
  - ・自治体国法解釈権これらを定めておくのが自治基本条例である。

### ④ まちづくり基本条例と自治基本条例

両者を混同してはならない。

- ・まちづくり基本条例の制定権限  
環境基本条例，福祉基本条例，交通安全基本条例，災害防止基本条例などのまちづくり基本条例の制定権限は首長と議会にある。選挙（信託契約）で市民が託したからである。
- ・自治基本条例の制定主体  
自治基本条例は「代表権限の行使に枠を定める」最高規範であるのだから，制定主体は市民でなくてはならない。首長と議会は基本条例を遵守する立場である。自治基本条例の制定権限は首長と議会に信託されていない。

有権者市民が合意決裁をする（有権者投票をする）ことによって「わがまちの最高規範を自分たちが係わって制定したのだ」との最高規範意識が人々の心に芽生える。この芽生えが市民自治社会には不可欠重要である。

### ⑤ 流行現象への危惧

1970年代から「情報公開制度」「政策評価制度」「市民参加制度」「オンブズパーソン制度」などの市民自治制度が次々と制定された。だがどれも役立ってはいない。死屍累々である。そして今度は「基本条例の制定」が流行現象になっているのである。

この流行現象は「基本条例の制定は通常の条例制定手続きでよい」「首長と議会で決めればよい」「市民は制定に関わなくてよい」とする学者の言説で流行しているのである。

全国の学者は「市民自治制度が形骸化した」のはなぜかを真剣に考えなくてはなるまい。言葉が広がれば「市民自治の前進」ではないのである。

自治基本条例を機能させる担保力は「市民の規範意識」である。

現在の重大問題は、自治基本条例の制定という「市民自治社会への重大な節目」を「無意味な流行現象」にしていることである。歳月が経過すれば「一過性の流行」で終息し自治基本条例は忘れ去られるであろう。

自治基本条例の安直な制定を誘導した学者の言説が今日の事態の原因である。

#### 4 地方自治法は準則法

70年代に神奈川県で情報公開条例を制定したとき、法律規定の有無を何ら顧慮することなく、県行政への県民参加を実現するべく思考を働かせた。

また、そのころの革新自治体は宅地の乱開発に対処する「宅地開発指導要綱」を定めて地域社会を守った。そのとき、自治省、建設省、通産省（いずれも当時）の官僚は「権限なき行政」と非難攻撃した。それに対し、自治体は「国の出先機関にあらずして市民自治の政府である」と規範論理を透徹した。

福島県矢祭町は、自治法規定に顧慮することなく議員報酬を日当制に改めた。

地方自治法はGHQ占領軍の間接統治の隙間に内務官僚が作った明治憲法感覚の法律である。だから現在では、地方自治法は自治体の上位法ではない。自治体運営の「準則法」である、と考えるのが正当である。

自治基本条例は自治体立法権、自治体行政権、国法解釈権を「市民自治規範」として定めるのである。省庁官僚の非難を怖れて市民自治制度を論ずるのは「矛盾撞着の戯画」である。

#### 5 自治体の成熟

自治体が最高規範条例を制定するのは「自治体が成熟した」からである。現憲法での65年の自治制度の実績が「中央集権の地方公共団体」を「自治分権の自治体」に成熟させたからである。

市民自治の進展を後退させてはならない。市民自治の蓄積充実を誤ってはならない。

北海道奈井江町では、2005年の合併騒動のとき町長と議会が呼吸を合わせ、全所帯に「公正な判断資料」を何度も配布して説明会を開き、町民投票を実施した。小学校5年生以上が投票を行った（投票箱は別）。

降ってわいた合併騒動を「自治意識を高める機会」に転換したのである。町民全員で「わが町の将来」を考えたのである。これが自治体のあるべき姿である。ここに市民自治の蓄積がある。

内容の欠落した議会基本条例の制定が大流行になっているのは、北海道栗山町議会基本条例の評判がそのきっかけである。

## 6 栗山町議会基本条例

栗山町議会基本条例は議員職責を自覚した高い倫理感に基づく1歩も2歩も進んだ内容である。だが、「二つの根本的欠陥」がある。

### 一つは制定手続

栗山町議会基本条例は有権者町民が合意決裁したものではない。だから「基本条例」とは言えない。これはいわば「議会が定めた自己規律の定書」である。代表権限の行使運営の逸脱を制御する最高規範条例ではない。

栗山町議会は説明会を開き町民の賛同を得る努力はしたが「町民投票による合意決裁」を得てはいない。だから、町の人々には「わが町の最高規範条例を自分たちが関って制定した」との規範意識が醸成されていない。

栗山町の議会基本条例は通常の条例制定手続で制定したものである。

基本条例は代表権限の行使に枠を定める最高規範条例であるから、制定当事者は有権者市民でなくてはならない。首長と議会は基本条例を順守する立場である。

通常の条例の制定権限は、信託契約によって首長と議会に託されている。だが、代表権限の逸脱を制御する最高規範条例の制定権限は託されていないのである。

### 二つ目の欠陥

なぜ、栗山町は自治基本条例でなくて議会基本条例なのか。どうして議会が突出して、あたかも「独りよがり」のように、「これ見よがし」のように議会基本条例を議決制定したのであろうか。

自治基本条例には「行政基本条例」と「議会基本条例」が、それぞれ別にあってよいと考えるのは（説明するのは）、まことに奇妙な理屈である。

自治体は二元代表制度といって、首長と議会が一体の制度である。両者が「緊張関係で運営される」のが望ましいのだが、別々に基本条例を制定するのは正当とはいえない。何かよほど特別な事情があって、まずは議会基本条例を制定して、町長部局の基本条例が成案になれば、その時点で自治基本条例として合体する。そのようなことも例外として考えられないこともないが、しかし、やはり不自然で不合理である。議会基本条例の制定を「進める議員」と「薦める学者」の心底は評価できるものではない。

優れた栗山町議会であるのだから、町長部局と手を携えて栗山町自治基本条例の制定をなぜ目指さなかったのであろうか。



栗山町の議会基本条例の出現によって、実に安直な議会基本条例の独り歩きが大流行になって全国に広がっているのである。栗山町の制定方式が「良いモデル」のように流行するのは異常である。それを推奨するがごとき言説は誤りである。

注 本稿は、北海学園大学開発研究所と NPO 法人自治体政策研究所の共同主催で、2010 年 10 月 2 日に北海学園大学教育会館 AV4 教室で開催した「住民参加手法の公開研究会」の論点をまとめたものである。