

議員特別研修実施報告書

報告議員名	土田 百合子	報告日	令和2年1月16日
調査研究・研修等 名 称	第38回 議員の学校 いまこそ地方議会改革のとき — 住民主体の地方自治へ 議会が果たすべき役割とは		
実 施 日	令和元年10月28日 ～ 令和元年10月29日		
会 場	都立多摩図書館セミナールーム		
調査研究・研修等の 概 要	◆講義1 「地方議会の原理原則」 ◆実践報告 (東京都多摩市、小平市、東村山市、府中市) ◆講義2 「地方議会改革のこれまでとこれから ～今なにが求められているか」 ◆グループワーク「本音で意見交換」 ◆全体にわたる質疑応答		
調査研究・研修等の 成果と感想	別紙参照		

※1調査研究・研修等の成果を証する書類の写しを添付してください。

※2調査研究・研修等に要した費用の支出を証する書類を添付してください。

第 38 回 議員の学校 10 月 28 日 ■ 29 日

いまこそ地方議会改革のとき

ー 住民主体の地方自治へ 議会が果たすべき役割とは

講義 1 では「地方議会の原理原則」実践報告

講義 2 では、「地方議会改革のこれまでとこれから何が求められているか」を学んでまいりました。

議員の学校への参加は、今回で 3 回目で、いつも、立身さんといっしょになるので心強く思っております。

講師の池上洋通（いけがみ ひろみち）氏は、議員学校の学長でもあり、講義の内容はいつも日本憲法を中心に講義を進められるので、むずかしいという印象ですが、市民に対する議員の考えや活動は、憲法に沿って忠実であらねばならないということです。

特に、改革の声が上がり始めたのは、1999 年の地方分権改革一括法の時で、国の下請け機関のようだった自治体を日本国憲法が規定した原則に基づくものに変えることが基本目的でありました。

このときに「地方議会を変えなければという想いが関係者の間に一気に広がり、20 年が経ち、現在、議会基本条例を制定し取り組んでいる自治体は、2019 年 4 月現在 8 7 7 自治体 49%です。

当市議会においても、2012年に基本条例が制定されており、そこから本格的に議会改革が行われてまいりました。

私も議会改革推進会議の委員として2年間、先進的な視察を勉強させていただきましたが、感じたことは、議会改革を前に進めるにあたり、当事者の議員の範ちゅうでの改革は、限界があり、専門的な立場から助言を頂き議員間の議論を深め推進して行く必要があると感じた次第です。

また、議会改革することが市民にとってどのような利益につながって行くのかが、とても大事な視点と思います。

スクールバスを公共バスとして活用し、福地コミュニティセンターと大森病院を運行する有償旅客運送の実証実験が2月から行われますが、これは一般質問、議会報告会や、懇談会などから実現につながったと思います。

このような積み重ねが住民の望む議会改革であり、政治に関心を持って頂くことにつながって行くのだと思います。

今回、議員の学校で学んだ事を自分自身の課題と捉え、新しい時代に向けた一歩前進の議会改革の在り方を率先して取り組んでまいりたいと思います。

始めに、「住民主体の地方自治へ 議会が果たすべき役割とは」についての講義内容について、テープを抜粋して文字にしたものです。

・講義の冒頭に、何も知らないと質問が出来ない、学ぶことによって質問が出来る。

・このままでいくと、地方自治体は駄目になっていく認識がなく危機意識がない。一番ないのは議員の皆さんである。

・今、住民の意識が大きく変わってきている。

・日本の地方治政の中で最大の問題の一つが、地方議員が学ぶ機会がない。行政職員は学ぶ機会があって研修その他等地方公務員法によって義務付けられている。

・地方公務員の研修学習は義務であり権利でもある。

・問題なのは、非正規職員を増やした為、公務員の職員を育てる体系が崩れてきている。

・会計年度ごとの 1 年余りになっている。その 1 年の中で育てる事が出来るのか。

・非正規が公務員の 1/2 になってきている。最大の課題は、なぜこのようになってしまったのか、最大の責任の一つに地方議会で職員を減らそうとしている。専門職でない人たちが公務を担っていて住民の権利はどうなるのか。という声に応えていない。

・職員を減らすと褒める。また議員も職員を減らす事を進めている。更に議員の

数も率先して減らしていきしたのは世界中で日本だけです。なぜこのような事になってきているのか。どのような事が起きているのか。考えなくてはいけない。

- ・テーマを決めた理由

- ・日野市で 18 年間働いていた時期があって、毎年小学校を建てる時だった為、職員を育てなければならなかった。職員研修の課題は重大であった。どうしたら住民の要望に応える事が出来る職員を組織的に整える事が出来るのかという事が最大の課題であった。方針を決定する時に職員の教育、研修がついて回った。新しい政策を作ろうと備える為にどういう職員を配置するのか。その時の時代の人たちがパーフェクトではないが、あの頃は良かったと異口同音に言う。何しろ勉強したと皆が言う。そのような雰囲気がみなぎっている時は住民が苦情を持って来てもその場で応えてくれるから住民が元気になる。だからそういう時代があってしかも 1 年や 2 年ではなく経過があって培われてきたはずの日本の地方自治だったのに何でこのような事になってしまったのか。その責任者があきらかに地方議会である。厳しくその責任を取ることを申し上げたい。

- ・最初に、タイトルを「いまこそ地方議会改革のとき」住民主体の地方自治へ議会が果たすべき役割とは

- ・日本国憲法の一番、最初に何が書かれているか、憲法と地方自治の原則から始まっている。イタリア・韓国の憲法の組み立てを読んできた。

・学校教育の問題がある。ヨーロッパのどの国に行っても憲法の科目があり、小学校 4 年生から学んでいる。憲法を知っている事が常識であると考え。学習指導要領と地方の権力が勝手に全国の子どもへ押し付けられるプログラムをやっている国はOECDの中では 1 カ所もない。日本だけである。日本の真似をした韓国が教育の民主化を進めたが現在はやめてしまった。

・憲法を読んだことがない、読んでいない人間は非国民です。国民主権と書いてある。主権者とは国家の一番上にいる人の事。国民である。どのような事を基礎として国家を考えるか、憲法以外にない。最大の問題は選挙の投票率の低下している事、宮城県議会選挙は投票率が 34.2%と有権者の 1/3 である。普段から日本国憲法をいつも持ち歩くことだ。

P 5 ～ P 6

・地方自治法の最も総論的な部分、憲法を実現する為にいきなり具体的な個別的な法律を作るのではなく、それぞれの市町村に基づく法律を作る事を憲法の付属法という。

・憲法第 2 6 条に付属しているものとして教育基本法、第 2 5 条には生活保護法、第 4 1 条第 4 章には国会、第五章には内閣・第八章に地方自治法である。憲法における地方自治の規定を展開する事となる。

・ほかの国とは違って、憲法第 9 条の存在がある。恒久平和の実現の規定がある。

もう一つは、憲法第13条の個人の尊厳を規定している。日本の憲法の核心部分の一つであると思っている。そうしたものに応えるものとして地方自治法の地方自治の制度が憲法上に書き込まれている事が重要である。

安保法制を議論した時に地方議会にあって安保法制の対応を決めようとした時に、そんな事は国の専権事項だから地方議会でやる事ではない、と馬鹿な議論しているところがあった。不思議な地方議会がある。逆である。地方議会において平和な課題を議論しないと憲法違反になる可能性がある。

その事があるから日本の地方自治体の90何パーセントで非核平和宣言を作っている。何で作っているかと言えば我が国の憲法のもとにおける地方自治体の義務だからである。平和の課題であるからである。我が国の憲法の特徴である。

・憲法第13条に表される、これは実は平和条項であるが住民の主権者性が明らかになって、重大な問題がある。他の国の導入観という問題、人々に選挙権を与えていないことは、憲法違反である。もう一度確認したい。

P 1 0

・地方自治法では地方では議会をどう定めているか。この部分くらいは丸暗記する事。でなければ議員資格剥奪になる。地方自治法のこの部分は歴史を踏まえて苦心の策である。

問題意識として地方議会は立法権、条例制定、自治体の動きの中で最も水準の

高いものは条例である。規則などを首長が作る事としているが、条例以上の力を発揮することが出来ない。議会が議決する事となる立法機関である。議員は立法機関とっていないし立法しない。

大体が首長が渡した案で、しかも市長は国が言った通りの案で渡している。議会は議員立法で条例を作る事が出来るが、ほとんどやっていない。従って、立法機関とは言えない。新しいタイプの地方議会が日本にある。

P13

・地方議会 100 条

日本の地方自治の制度の中で、司法機関の規定がある。裁判所の規定がない。100 条委員会の制度をなぜ持っているのか。事実上、司法の権限を持たなければ地方自治体はやれないから、制度にしている。

住民の権限として監査請求などができるのも、実はもともとは、そうしたものに応えている。監査委員は実は、司法機関がもたない選挙議会においてきちっと質していく手立ては何なのか、地方自治が憲法に細かく書きこんではいないが、憲局的なプログラムの地方自治ですからそれぞれの組織ごとに自治が自立しなければならない。最低限必要ない一つが司法権力である。法を用いて法に基づいているかを点検する。点検しなかったら罰則することができる検証が必要。地方議会がいかに大きいのか。

P17 (3 2 4 1)

・請願 124 条紹介議員による請願書の提出

憲法違反の疑いがある。124 条自身が、結論的に紹介議員よって請願書を出す請願権の制限のおそれがある。紹介してくれる議員がいないと請願書の提出ができない。そんなことはできません。

憲法上の請願は、外国人もできる。子どもでもできる。年齢も問いません。紹介議員が必要 ばかなことはない。これに対し、地方議会から文句を言った例がない。

P18

・1990 年地方分権一括法の頃から、この時に変わり、より民主的な議会に変わることが出来た。それで、同時に市町村合併が行われた。市町村合併がこの国の地方自治を改めて、がたがたにしてしまった。そのことをもう一度、点検したい。

P19

その結果、わが国の全体で、産業はどうなっているのか。

P20

・衣類 97.2%が海外からきている。自給率 2.8%、着ているものものすべて中国から来ている。どうしてこうなったの？

地場産業を壊したから日本は経済対策最悪。

東京都の食料自給率ちょうど1%。人口1,300万人すなわち日本の総人口の1割。世界中の日本より経済の低い国の食料を安く買い集めて購入している。客観的にみると最悪である。地場削減。地域、地方自治の根源がすなわち、物を作ったり働く事だった。地方議会が何をしているのか？

・日野市では新しい条例が出来た。「差別解消推進条令」約5年かけて住民運動で作った。中心になっているのは車椅子の人たち、4年半、条例案すべて市民が作った。90回集まって住民運動をして作った条例で日野市に委員会を作って6回が16回集まった。大学の先生たちと6会派集まって全会派賛成だった。障害者の団体が傍聴に来て口々に胸が熱くなったと言っていた。議会は何をすることかを考える話題に出した。今日の組み立てである。

・一番最初は基本的な原則的なことを中心的に注目してください。日本国憲法と地方自治の原則。聖徳太子が憲法を作ったことを聞いたことがあるか。400という分権に聖徳大使の名前も憲法17条に文章そのものに、記載され出てくる。

厩戸皇子（うまやどのおうじ）がいた。議員、政治家なら学ばなければならぬ。人の話をじっくり聞くという意味。庶民の声に耳を傾けるという意味。なぜ、聖徳の名前が尊称でついたかは、何よりも人々に対する態度が正解。まさに徳を積んでいる人間。憲法17条は意義がある。

この主張は、どこから来たのか。中国から民の事を聞くみんなの事を聴くことが君子（くんし）である。皇帝、王様、それができなくなると、天が怒る。どうなるか、聴政をやめて、傲慢になれば民が許さない。それが天に届く、革命は改革、あらためるは、脱皮するからウサギでも毛が脱皮する。皮を改めるから改革という。革命と違うのは天の命令で権威が落ちる。決定権である。古代中国の基礎が日本にまっすぐにやって来た。それを正面に受け止めて、まじめにやろうとした政治家がいた。

・17条には、役人に苦情をもって来る民がいる。さばきがある力のあるものに、いい目にあわせる。力のないものにひどい目にあわせる。そんなことをすれば、力のあるものは、池に石を放り投げるようにたやすくはない。ところが、力のないものにとって、石に水をかけるのと同じこと。苦情を持ってくる民の声に応えることはできい。17条憲法に書かれている。だから、聖徳太子は、長年、尊敬され続けたのだ。

本気になって、民主主義を学ぼうとしたら我々が、この日本の国で、努力されてきたのか知らなければならない。

日本研究史を町でやっている。学ぶと、皆良かったと言う。学ぶことはすごい。民の声を聴くことは、古代から言われてきた。このことを理解していない

と民主主義は、まさに、国民主権としてつくるから、古代になったのではない。しかし、民の声を聴く以外の政治は認め無いという考え方は、古くからあった。このことを理解していないと言葉の根本がちがう。

近代において大きく明確にした流れがあった。近代史文化革命で問題になったのが主権の考え方。主権とはなにか。

国家の主となるべきものが持つ権力。国家の最高意思を決定する戦争するか、しないか誰が決めるのか。最高意思で決める。国家私権を整理してくれたのは、フランスのジャン・ジャック・ルソーが考えた。宗教戦争が終わらなかった。そこで「戦争は駄目だ」という事を作らなければならなかった。私権、私権者においてキリスト教同士の戦争プロテスト 抵抗する宗教戦争を終わらせた。私権の中心は人民私権という考え方。市民私権という方が多いが国家の意思を決める位置にいるべきだ。

社会契約論をやる事が、地方議会考えるとぜったいに必要である。ジャン・ルソーとか、哲学者カントはルソーにであった。カントは私を超える人は社会、世界にいないと認識していた。ルソーに出会って感服した。個人的な理性を確立すればなんとかなると思ったが、人民と書いて社会が起こさなければな

らない契約が社会の中で本気になって考えた。1975年に永遠平和の旅を書くが人類史上初めて、超人口を亡くす。

・日本国憲法の考えにある。善悪の基準が明確に打ち出されるようになったのは、ローマ帝国末期から中世にかけてです。外敵の侵入に伴い社会が大きく混乱している状況の中で、社会の秩序を維持するためには、皇帝の意志を越える絶対的な存在を基準として持ち出す必要がありました。そこで利用されたのがキリスト教です。つまり、皇帝の意志は神によって裏付けられたものであり、これに従うことによって、神による救済がなされるのだと説いたのです。現実世界の混乱に苦しんでいた人々にとって、神の救済を説くキリスト教は福音でした。こうしてキリスト教の教えこそが、善悪の普遍的な基準として考えられるようになりました。教会によりキリスト教が広められていくと、徐々に教会は現実的な支配者としての権力を持つようになりました。そこでは、教会こそが神の教えの担い手であり、人々は教会を通して神の教えを学んでいました。教会の説く言葉を神の言葉として捉えたのです。つまり教会の言うことこそが善悪の基準だとされていたのです。

しかし、商工業が発展し商人や商人と手を結んだ国王が力を持つようになると、教会の権威は相対的に低下していくことになりました。こうした中でルターは、教会を媒介とするのではなく、個々人が神の教えを学んで自らの生き方

の基準にすべきだと主張しました。つまり聖書こそが善悪の基準であり、聖書に照らして自己の生き方を考えていくべきだとしたのです。そこでルターは、教育の中ですべての人々を対象とした聖書の学びが必要だと主張しました。

しかし近代においてキリスト教そのものの権威が低下してくると、聖書を善悪の基準とする考え方は力を失っていきます。では、近代においては何が善悪の基準だと考えられるようになったのでしょうか。

この点を明らかにするべく、本稿では近代教育史において重要な位置にいるルソー、カントに焦点を当てて、それぞれの道德教育思想を概観していきたい。その中で、両者の道德教育思想がどのような意義をもっているのかを明らかにしていきたいと思います。

彼は、一つの体系として見えるように作った。日本の憲法がある。私権の問題と絡んで近代市民憲法、フランスとか、アメリカの憲法、構造は簡単私権の所有は誰かを明確にすること。前提にして次に国家の目的を書く。そこには、すべての人権の保障が目的に明記される。目的を達成するための政治機構として権力がある。政府をつくる。

近代憲法では、独裁権力者であってはならない。

・権力分立 憲法

人民主権を明確にして、国家の目的を明確にしてふさわしい国家対策、目的を達成するための国家をつくる。これが、憲法の目的である。憲法の構造。日本国憲法は、どうなっているか。

・憲法 10 条だけが、ジャパニーズナショナルとなっている。日本国民としての要件をかくものが本来の意味。それだけが、ジャパニーズナショナルである。それ以外は全部、憲法規制である。我が国では、人民私権憲法とっていて国民私権憲法とっていない。大きな問題である。人民憲法であることを覚えてほしい。つまり、近代市民憲法思想まっすぐに受け継いで作られた憲法である。

日本憲法は決定的に違う点が 2 つある。国家の目的が人権保障だけでなく第 3 章に人権の保障が書かれている。第 2 章に、恒久平和が書かれている。つまり、近代市民憲法における、国家の目的とされている一番基本的な規定の前に、恒久平和の規定が置いてある。

・第 9 条 戦争の放棄

戦争をしません。軍隊持ちません。と書いてある。第 3 章の権利既定の前に置いてある。私権が国民であるから私権イコール国家である。つまり、国家を形成するのは私権者である。私権者の目的。達成するために必要とする政権、

統治地方はなにか。日本国憲法は三権文献だけでなく立法行政区司法区の分立。地方政府である。

多数地方自治体政府と官民。

・第2章、第8章は、大日本帝国憲法明治憲法と比べたときに、決定的に異なる。憲法を改正する改正情報は、日本憲法9条だが、明治憲法では、補足と改正状況が書き変わっていた。補足における改正条項に基づいて今の憲法は作られている。それ以外は形式に似通っている。

・日本国憲法第9条

日本国憲法を「平和憲法」と呼ぶのは、憲法の前文の記述およびこの第9条の存在に由来している。これが、日本国憲法を理解するうえで決定的な問題だ。

日本国憲法は1946年11月完成11月3日で73年目の制定の日がやってくる。6か月後に施行する翌年5月3日になった。11月3日制定6か月後施行5月3日が憲法の施行となった。

・イタリア共和国憲法の構造と背景(P2)

自分たちの手で、命を懸けてヒットラーと闘った戦争が終わって自分たちの手で憲法を作ろうと考えた。

イタリア抵抗運動の基本の3つ

市民はすべて、その能力と選択に応じて、社会の物質的または精神的発展に寄与する活動または機能を遂行する義務を有する。

- ・韓国における憲法の制定経緯について(P4)全文～

- ・日本憲法による政府・統治機構の展開

日本の憲法は中央政府と並び地方自治を対等なものを作り都道府県と市町村を置いて対等なものとして統治地方を整備した。何でそんなことをしたか、1つは、アジア太平洋戦争まで至ったプログラム歴史を見ると明治憲法三権分離の天皇制ではあるがある者が、勝手に独裁体制ではなかったはずだったが、軍部が許してしまった。何の科学根拠もないプログラム戦争を起こしてしまった。考えられない戦争プログラムだった。

日本の鉄の生産量はアメリカの8分の1だった。勝てるわけがない。食料を調達するために、多くの農人が必要だった。当時のドイツと比べても農業生産の力は3分の1だった。2度と戦争を起こしてはならない。

中央政治だけではだめ。対等に向き合うきちんと意見を言える政治体制が必要それが、都道府県であり市町村。

都道府県・市町村は一つ一つが独立している事、私たちの町は、戦争には加担しない。と言えることそれが平和宣言となる。歴史に照らし日本国憲法に照

らしての平和宣言の意味。単なる宣言ではない。地方議会において平和を問う時代でなければならない。事実を照らして経験から到達した我々の考え方である。中央政府だけで相手を質すことができなかった。そして、地方自治体の当事者であった地方政府すべてが、同意にいたった。

P8

憲法 13 条【個人の尊重、生命、自由、幸福追求の権利の尊重】すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする。一人一人と向き合う政治は当然市町村である。中国の「一人一人の声に耳を傾ける」それが日本国憲法の根本主張です。だから、市町村が最優先の原則である。

2 日目 (10/29)

【地方議会改革のこれまでとこれから】

～今なにが求められているのか

講師：廣瀬克哉氏

2 時間に渡る貴重な講演でありました。

・当局側の政策課題について漏れ落ちている政策課題に引き上げるからこそ議

員の存在意義はある。行政の中の調整ごとだけで、全部完了するのであれば行政マンに任せておけばよいが、行政マンにできない、苦手なことがある。自分の法務からやや遠くなることがどうしてもある。

そこを、住民の代表である議員が行政マンと違う特性を持った人たちとしてしかも議員の仲が多様であることを通してしっかりと補うことは大変に大事である。

その大事さがあるから法律の上で議員が持っている議会という機関が審議して議決したことに対し、法律上の扱いが歴然と違うものがいくつもある。

自治体全体で大事なことを一つ冒頭で紹介する。

基本構想の策定廃止に伴って明確になってきたことだが、
基本構想の議決条例を定めている議会はありますか。・・・
議決条例は、作ってなくて議決が無くなった後で、新しい基本構想がすでに策定されている議会の方・自治体の方・・・・

以前、上程された、議決事件として議決した「基本構想」が今も生きている方・・・・作り変えた自治体

近年、基本構想の改定があって議決をしなかったところ、・・・

議決条例を今は作っておかないと議決の議案に上がってこない。全協でも説明は丁寧にするがそれで、意見を聞いて最終的にこのようにしたい。報告で終わ

っている。自治体はまだまだ、10年ぐらいのスパンで決めていくのでまだ前の基本構想がそのまま残っている方が多数派です。

これから、議決をするか、しないかで「基本構想」の効力に差が出て来る。その効力の実効性はどのくらいあると言われるところは自治体による。自治体の本気で特に「都市計画」を運用していくときに基本構想に照らして基本構想が都市計画マスタープランがあり、そして都市計画の用途地域とかのどこに線を引いてどこに色を塗るのかこういうことについて本気でやっていたら、このまち全体をこういう所を賑わいの空間にして商業的な賑わいにして雇用もある程度、確保しましょう。こちら側に環境に配慮した閑静な住宅街を残して、そこには住環境の現状より良い環境を維持していきましょう。各地区をどんなふうに、これからして行くかについてまずは、基本構想が自治体の全体像を描き、つながっているか運用はあいまいだが、都市計画はマスタープランとなる。

都市計画はマスタープランが何のためにやっているのか今、一つわからないがあったら都市計画のこれまでの線引きや色塗りが変わるのかというとあまり変わっているようないないようなもの。全国、どこへ行っても比較的ばらつきのないようにしたい。国レベルで政策解決と修正である。宿命といっても良い。駅を降りると、どこの駅に降りたかわからない感じ。

・基本構想があり、それに基づいて都市計画、全体像ではマスタープランがあり

ますが、具体的には、都市計画区域を定めて、市外化区域、市外化調整区域定めて市外化各用途区域を定めて、都市計画に色を塗っていく。この作業をするときに何をガイドラインにするのかについて法律は、これは都市計画だけではなくて農振法にも、景観法にも同じように書かれている。全部土地利用規制の法律である。農振法は、農地の転用を厳しく制限していく。これからも、基本的に継続しての農地として行く所これを、都市間開発から守るための計画。景観法は、デザインの面からこのまちの景観を今後に変えないように、あるいは、もっと発展させて行くという事を目指している計画。都市計画では、市外化を抑制するか推進するか、用途は容積率等どのくらいの建物を建てられるかという事を決めるが、地区計画などでデザイン構造等を設けている場合も、デザインについて基本的に、都市計画は余り口を出していない。景観法の世界になるとデザインにも当然、口を出す。黒い瓦屋根の家のまち並みを守ろうということであれば、そうでない設計を制約することもできる。色彩とかも関わってくる。

自分の土地に、自分の家を建てるのに何で口を出すのかと言われることもあるかもしれない。町全体の景観をこのようにしていくためにはそれが必要という計画に基づく役がある。

いずれにしても、私権整備、土地は財産権が対象となる。憲法が保障した基本的実権の一つが財産権である。

財産権は、不当に侵害されることはない。公共の利益のために、一定の計画に基づいて財産権の行使が制約を受けることが都市計画法、農振法とか法律に基づいてその公共の営利に基づく制約が制定されているが、この用途だからここまでしか容積率はだめという所を誰が決めているのか。

自治体ごとの都市計画、農地は、農振計画、それをどうやって決めているのか議決を経て定められた「基本構想に即して定めなさい」と法律に今でも明記されている。

今でも強調したが、かつては地方自治法に「市町村は、当該議会村の議決を経て基本構想を定めなければならない」と義務付けられている。これが、地方分権改革でやめる理由が腑に落ちないが、義務付け枠づけを緩和するという分権改革の流れの中で、地方自治体に何かを定めなさいと義務付けているのは作っても作らなくても、自治体の自己判断でやるべきである。基本的な発想としてそちらにいて、法律上の策定義務の条文の中に、議会の議決を経て定める。法律で定めた議決事件が含まれていたが、今はもうない。策定義務の条項が廃止になった。ところが、到来、地方公共団体の議会の議決を経て定められた基本構想の言葉が法令検索するとパッと上がってくる。

いずれも、土地利用規制に関わる行政計画についての条文の中に、今も東西地方公共団体の議会の議決を経て定められた基本構想に即して策定せよと書かれ

ている。わざわざ当該地方公共団体「議会の議決を経て」それが条件である。市長村長の決裁によって定められた基本構想にはそういう位置づけは今はありません。

昔は法律で、議会の議決を経る事が義務だったが、専決処分ですすがに基本構想を決めた自治体はまずないと思うが、議会の議決を経て定められているのが、全部の自治体の標準でしたからどこの自治体でもそうだった。全ての自治体で土地利用の規制計画は、基本構想に即して作りなさいということになっていた。所が今は、法律は、どう決めるか。そもそも、決めて基本構想を持っているかを関知していない。義務付けていない。作ってはいけないという法律はない。自治体によっては、自治基本条例の中で、自治体の一番基本になるものとして基本構想が実施する総合計画あるいは基本計画を作り、「市民参加によって市長が策定提案し、議会が議決してこれを定める。」岐阜県、多治見市の市政基本条例の自治基本条例の条文である。

このように、自治体の基本構想であり、自治体の政策の根幹をなすものだから、自治基本条例で仕組みを含めて決めておくという自治体もある。

これが行きつくべき、あるべき姿かなと思うが、手続き的にはただ単純な議決事件条例で構いません。司法 96 条法に定める議決事件を定める条例みたいなものを作って議決事件条例、〇〇式議決事件条例でも構わない。たとえば、基本構

想を策定する際はあらかじめ「議会の議決を経て策定しなければならない。」という条例を作れば議決できるようになる。今後、既存の議決を経て法律の下で議決を経ていた基本構想がいずれは、多くの自治体で大体 10 年ごとぐらいに改定されて行く。今後、6、7 年経ってくると概ね世代交代して来る、その時に議決事件条例を持っている自治体の基本構想にはこの土地利用規制の基礎になるという。こういう行為を促す。これが、なんでそういう仕組みになったのか。

1960 年代の末現在の形の都市計画法ができ、それに対抗するような形で当時の農林省が農振法を作り農振計画という仕組みで農地を守ろうとしたせめぎ合いの中で出てきた。

さらに、もう一つ別の流れとして日本の自治体にも検証がいるのではないかなと思って研究している自治観があった。検証とは、アメリカの多くの州で自治体を作るときには、日本でいう会社の基本となる規約みたいなものが必要である。このような考えの設計になっている。日本の自治体はかなり細かい所まで全国津々浦々卓越的に地方自治法がビシッと制度、骨格だけではなく詳細まで下がっている。長い長い法律である。

それに対し、アメリカの場合どういう制度、たとえば、二元代型にするのか、議員内閣制的にするのか、あるいは、執行委員会型をやるのか。行政の長は議員が議員の中から選ぶのか外から専門家を招聘するのか直接選挙で選ぶ人なのか

このような選択の余地がある州がほとんどで、そこでは検証、チャーターというもので定める。これをもって自治体設計をする。60年代半ばくらいから当時、自治官僚の中で日本の自治体、特に基礎自治体にはチャーターみたいなものがあるのではないか。

そもそも、日本の自治体は何のためにあって何をどんなまちを作ろうとしているのかということを住民の意思を反映して決定する機会がなくていいのか、みたいな議論をしている人がいた。このような事が流れこんできて、計画行政をやろうという人たち、そこから総合計画が生まれてきた。

総合計画と自治体検証の話と都市計画と、農振計画の話が60年代末にいろんな流れがある中でぶつかり合う。その時に自治省の官僚たちが言ったのは、土地利用制で主権制限だから制度の根拠は法律によって権利を制限できる正当性は都市計画法、農振法とかその時なかったが、景観法とか法律を国会が議決しているからいいんだと当時の都市計画所管の建設省とか農振法所管していた農林省が言っていたが、地方自治を所管していた地方自治法は、それは違う。その土地は具体的にこの用途地域になるからこういう用途には使えないとか、この容積率まで、建ぺい率までしか建てられないとかしけん制限を具体的にこの場所に適用するのは市町村都市計画なのだからそれを権利制限ができるのは住民代表、選挙で選ばれた議会の議決だけである。

今でも、義務を課したり、負担を求めたりということは、そもそも条例事項とされており、議会の議決による立法でないとできない。それと同じである。

自由に使えないとすることに対する制約と意味の負担だが、土地利用には、歴然とした財産権での制約という負担がかかっている。都市計画区域内、農振区域内とか、そういう所では、明確に制約がかかっている。それができるのは、多くの国の多くの制度の中で都市計画はそもそも自治体の議会の議決を得て都市計画定めて私権制限を含めてまちづくりの構造を作る。

ところが、日本では行政計画となっていて、妥協として都市計画審議委員会に議員から何名か送っている。議選の審議会議員の形としてお茶を濁させられている。

本来は議会の議決事項だと本当の意味ではそう思う。妥協案として出たのが住民代表である議会が基本構想という一番、基本となる設計図を書きます。それに基づいて細かい所を実施設計する農振計画、都市計画とかさまざまな土地利用計画なのでそれは議会が議決した基本構想に即して作るという事でおお元の所でその自治体の議会の議決を経ているからいいんだという理屈で納得しようということになった。1969年ぐらい50年前の話です。それ以来、新しい景観法は21世紀初頭くらい。ごく最近ではないが、新しい土地利用規制の法律を作るときも霞が関のある種の優秀さ、新しい行政計画をドンドン作るとき、基本

構想に即して作りなさいという法律は他にもいっぱいあった。

ところが、土地利用計画の法律についてだけは、議決を経ていることが決定的に重要な意味合いでの即しての条項である。当該地方公共団体の議決を経て定められた基本構想に即して作れと書いてある。このことは、30年40年立ってもちゃんと守られて5本ぐらいの法律に今も残っている。

これらの60年代末の農振法、都市計画法そしてその後、作られた土地利用規制に関する個別の様々な計画の根拠法の中に脈々と受け継がれて来たのはまちづくりの基本設計図は住民代表が議決した時に初めて作ることが出来るものであって、それに基づいた時に個々の個別的な具体的な土地利用規制、私権制限は初めて正当化する理念が受け継がれている。

ところが、そこに勘違いして「義務づけ枠づけは悪いことだから分権で無くそう」と正直、思慮が浅かったと思う。これらの住民代表の議決によらないと私権制限の詳細な計画はつくれないぞという制度上の理念的な位置づけの重みを無視した基本構想の策定任務の削除だけが、ポーンと先行して行われたものですから結果的にそれを持たない自治体が出て来るといういびつな状況に入っている。

国の分権化は法律の改正によって生じたことではあるが、この穴を放置するかわしないかの選択権は今、自治体にあるということはぜひ、認識してほしい。

この問題は自治体レベルで一つ一つその自治体において解決できます。議決事件条例で基本構想をこれからも、我々は土地利用規制の根拠になる自治体全体の大事な基本設計図だからこれは議会が審議議決してから決めるべきだ。その判断をその自治体でおわりになれば、条例で決めることですから行政に告げないでいきなり、議員提案で出して議決するというやり方がふさわしいかは別である。

当然、行政と合理的な調整されてしかるべきであるがイニシアティブは議員が取れるはずです。議決事件条例はおそらくすでに、持っている自治体も多いと思うが普通議員提案で出していると思う。議員提案ないし委員会提案で出していると思うが、その手続きで差支えないが、自治体の選択として最終的な自治体の団体意志を議会が決定するものとして条例で定める。そうすることによって土地利用制限に対する大本での基本設計を議決を得た基本構想として自治体が確保するという選択は議会で作れる。議会ですべきことである。これは、議会が議決をしないとできないんだということ。

法律が 60 年代末の、いろんな議論を経てそのことをいわば制度の中に落とし込んだ一つである。ここには、議会の存在意義が表れている。是非、意識していただいて議決事件をぜひ実施していただきたい。

ただし、であるからには、それにふさわしい議会である事、あれだけ真剣に議

論して我まちの将来設計、基本設計したのだから、あらゆる場面でその基本設計を重んじてちゃんとまちの将来を作っていくという具体的な個々の意思決定をすべきなんだ。みんなが納得してそうだよなと思う議会であっていただきたい。それがこれからの議会改革に問われる。

すでに事前のアンケートの数字を見せて頂いて、議会基本条例制定済みの自治体からも沢山きているので、端折るが2006年に北海道栗山町で議会基本条例が制定されてからすでに13年半経過している。830本まで数えました。その後、じわじわと増えている。ただピークは2013年、130自治体位が一気に制定が進んでいる。その後、下がっている。市議会は6割を超えているが都道府県は3分の2。残りは意識が無いのか確信犯か構造上なかなか動かないことかなと思う。町村についてはくっきりと2つに分かれたなという印象ですごくフットワーク良く、非常によく動いたのは、栗山町議会が最初で、それから大磯町、町村議会は最初立ち上がりのペースは速かった。

財政面でどこも苦しいその意味で危機感を持たない所はないと言えないが、苦しい中でも、財源保障がそれなりにある政策以外やらないことが定着して来ている自治体では、そもそも法律の義務があってそれに基づいて仕事をしていて財政措置を取るようになっていて仕事は、最低限出来ていて新しいことには、基本的には手を出さないで起債残高は、きわめて少ない。自治体の財政規模に対

する基金もキープできている。北海道のすごい小規模な自治体でも財政規模は良い所はいっぱいある。財政的には指標で見ると大変に健全である。というのは、やらなければいけない財源保障のある仕事以外手を出す余力が正直ない。それを間違いなく実施していくということで長年、町村の財政は体質上、そんなに財政は悪くない。うちのまちや村が生き残って行くにはもうこういう生き方しかないだろうなという感覚があって、その時に政策的な選択余地は相対的に極めて少ない。

国の法律が変わったからこうですとの仕事の変化はあっても法律で義務付けられていないけど仕事をするという選択する場面はほとんどない。

とするならば、議会がしっかり手綱を握ってうちのまちが破綻しないようにしっかりやっていかなくってはという意識は芽生えにくいのではないか。

それに対して栗山の事務局長が言っていたのが「うちは、千歳、札幌にもけっこう近いでしょ。千歳空港まで車で40分位で近い。近いということは、実は札幌、千歳側の、反対側のすぐ隣は夕張市だから財政再生に向けてキャツフレーズ的に言うと、最低のサービス最高の負担をしている。この状況に比べると恵まれているけれど、札幌では、千歳では、北広島では出廷では、北海道の中で千歳空港から札幌市に至るあのエリアだけが人口的にもキープできているし、経済的にも、相対的にも元気だしそこでは政策水準が高い。」

まったく同じに出来るとは思わないが札幌や千歳に住んでいるとこういうサービスあるのに、なんでうちにはないのとおのずと思う。全部きれいに無視するわけにはいかない。いろんな要望もあるけれども、財源には限りがある。だからこそ、活発に議論してでもやれることをなんとかやるという政策判断を求められるし、そこをしっかりと吟味しておかないと、後先考えないで自分の手柄だけを夢中に立てる町長が出てきたら、後は借金の山が重なっても、起債さえできれば事業はできる。それをどんどんやるという事が出来る。

自治体の財政破綻の一番多いパターンはこれである。議会はいろんなことをおねだりして、ここにもこんな施設が欲しい、あそこにもあんなのを作ってほしい、うちの地区にもないのかと言ってくるから、議会が強くなると、財政が破綻するなんていう言葉があるが、具体的に証拠を探してみても、統計的な財政とかを見ても出てこない。

ただ、市長の花道が借金によってその後、評判を落としていくことはあちらこちらで聞く。議会が緩ければ緩いほど借金は多い。

議会がしっかりと事業の選択を吟味している自治体では議論も活発だし、標準財政規模に対して議会費が多い自治体ほど標準財政規模に対する借金残高は若干低い。

議会費が多いという事の決定要因は、議員数の削減をあまりやらない。もう一

つは、議員報酬が割合に潤沢に出されていると同じ議員人数で当然議会費が上がる。議会事務局にそれなりの定数の職員を張り付けていた。議員が20人いるのに条例定数7人の議会事務局が居るはずなのに、予算措置上で4人しかいない。それではできない条例定数で7人となっているのだから7人配属せよと通せる議会があれば、議会費の標準財政規模に対する比率は当然上がる。

結果的にそのような所にお金を割り振っていると、無駄な事業はきびしくチェックされるという事。

起債残高は減る。議会が減らす方向の改革圧力に対し、抵抗力、跳ね返す力を持っている所ほど自治体が新しい事業に、箱物に手を出す本当に身の丈に合うのか適切なのか、どうしても必要なのかを厳しくチェックする。という現れではないか。これが統計的事実でもある。

議会基本条例は、もっといい条例になるはずだったのに、なかなかそれには近づいていない。最初は議会が新しい取り組みをするんだいいことだねと、より沢山の市民の方が、期待していたが、徐々に固定化されてきている。出る話題も低下して、せっかくいろんな市民の方の意見を聞く、特に冒頭に申し上げたサイレントマイノリティの方々も、身近な場所には出やすいのではと思ってやってみるが、案外それに、反応していただいていない。こんな悩みをもっている議会の方が圧倒的に多いのではないかと思う。

大きな課題に対し、簡単にこうやれば一発で解決することはないと思うが議会として変えて行くという姿勢を示すことだ。少しずつ毎回テーマを変えて、違う住民の方に入って頂くとか、特に、議会報告会で子育て世代の方との意見交換をするのであれば育児を手配するとかをやると、当事者はこのメッセージを受け取る。この会は、私たち事を見て設定されていることを実感し参加しようとする人も出て来る。結果的に、ジェンダーバランス等年代バランス等違うタイプと意見交換が出来たりする。そんなことをやる必要がある。

議会市民参加は理念として普及した。理念に留まらず無かった所が、具体的にどんな課題が見えてくるのか。犬山市議会は、今、ワーキングチームで議論をしている。市民参加のチャンネルで良く考えてみるといろいろあって自分たちが一生懸命丁寧にやらなくちゃと最近作ったものはすごくやれていると思うが、全体の中でバランスを考えると別のチャンネルのことまで配慮して他の事までフェアな扱いをするにはどうすれば良いのか真剣に悩んでいる。そこに来た時にはじめて市民参加の理念は実態として政策課題となる。

ただもう一つこれは、議会基本条例をもっていない、一番動いていない議会からの質問だったが、「市民参加だとか直接民主性の話をしたが、議会とは間接民主性の機関と思うが、間接民主性ではだめで直接民主性をもっとちゃんとやりなさいということでしょうか、そのバランスはどういうことか」という質問であ

った。昨日答えたのは 100%間接民主性の話です。間接民主性をよりよい機能、
充実させるために必要なことを説明しただけである。

直節民主性によって動いて行く部分もあっていいと思うし、国によっては議
会の議決に住民がこれは違うと思ったときに一定数の署名を集めるとひっくり
返すための制度を持っている。