

平成 26 年 1 月 24 日

松阪市議会議長 中島 清晴様

松阪市議会 真政クラブ

植松 泰之

山本 芳敬

大平 勇

第 3 回議会事務局研究会シンポジウム報告書

開 催 日 : 平成 26 年 1 月 12 日(日)

開 催 場 所 : 松阪市産業振興センター

内 容 : 「二元代表制を考える～議会及び事務局体制強化策について～」

講 師 : 議会事務局研究会共同代表 高沖 秀宣氏

パネリスト : 熊本県議会議員 大西一史氏

著述業 吉田利宏氏

神戸市議会事務局長 梅村晋一氏

国立国会図書館 渡邊斉志氏

議会事務局研究会代表 駒林良則氏

《目 的》

地方自治の充実を目指すにあたり、首長のみならず議会が大きな役割を担うべきことは論を俟たない。首長と議会とが役割分担し、相互にその機能を発揮し、住民の福祉の向上に資することが求められているのである。ところが、いざ議会として機能を発揮させようとすると、議会事務局を含めた組織や制度の面から十分に役割を果たすことのできない状況が生じていることも少なくない。これでは二元代表の一翼を担う議会として十分な責務を果たせなくなる恐れがある。

そこで、この度、議会と議会事務局との関係に注目し、事務局体制の強化がどれ程議会機能の充実に資することができるのか、そもそも議会機能とは何なのか探るものとする。

《調査内容》

I 部 議会事務局研究会共同代表 高沖 秀宣氏による基調講演

『二元代表制に惹かれて』

議会に携わるものは皆、首長と議会との二元代表制とどう向き合うかをあらためて考える必要がある。議会改革の必要性が叫ばれて久しいが、その本質を問えば、それは議会事務局を含む議会自身が、自分たちのあり方を憲法や地方自治法に則って見直し、二元代表制という機能を充実・強化させていく作業であると考えられる（したがって、議員定数削減は議会機能強化には繋がらず、それは改革とはいえない）。二元代表制といわれつつも圧倒的優位に立つ首長に対し、議会としてどう立ち向かうかが問われているのである。

議会機能の充実を図るにはまず、会派の充実を図らねばならない。特に地方議会は今後、「数の論理」ではなく、「理の論理」で動かなければならない。会派の中で十分に議論すること、それが議会力の強化に繋がっていくのである。なぜなら、そのことは議会による執行部の監視という機能を超えて、「政策方向の表明」へと進み、それが政策立案へと反映されていくからである。それは自ずと会派間での議論をも想定したものとなる。

また、執行部との事前の協議が前提とはなるが、議会は予算を伴う条例の提案も視野に入れておく必要があろう。地方議会といえども立法機能を放棄してはならないのである。そのためにも議会事務局には政策法務に適した人材が求められることになる。場合によっては政策法務課の共同設置も検討すべきであろう。その場合、議会事務局全体の外部化は避けるべきで、法務関係など専門分野に絞って考える必要がある。そして、行政改革のような効率化の観点からではなく、あくまで議会事務局の機能強化の問題として考えなければならない。

さらには、議会において附属機関を設置することも必要である。執行部と政策競争するためには「情報の非対称性」の解消が急務だからである。執行部に設置できて議会に設置できない合理的理由はない（因みに松阪市議会基本条例では附属機関の設置が規定されている）。

自治体における議会改革には4段階あるという説がある。

第1期（初動期）として、改革意識の芽生えから議会基本条例の制定までをいい、この期間に議員特権を見直し、情報公開を進め、議会の透明度を図る。

第2期（躍動期）として、議会基本条例制定から予算編成権獲得までをいい、この期間に政策形成機能を充実強化させ、議員の資質向上も目指す。

第3期（安定期）として、議会へ予算編成権を付与するまでをいい、議会が予算編成を行い、首長側が執行するという分離型を目指す。

第4期（完成期）として、議会一元制へと向かうもので、行政は議会主導型となり、首長は象徴的存在へと変わる。

したがって、首長の下に議員を置く「議会内閣制」などという考え方は成り立たないものである。議会の機能を充実させることで、地方自治そのものを高度化していかなければならない。それが民主主義といえよう。

Ⅱ部 パネルディスカッション

『二元代表制の追求～政策形成機能と事務局強化の観点から～』

大西一史氏

議会事務局は当然、議員の「政策立案」の手助けや調整を機能的に受け持たなければならない。

吉田利宏氏

政策をゼロから発見し、政策形成につなげていくためには、議会事務局のスキルアップは欠かせない。地方議会においては、会派が大きな役割を持ち、そこが議会の政策拠点にならなければいけない。議会からの条例発議などには事務局の高い調整機能が求められる。

梅村晋一氏

神戸市議会では議員提案で「要援護者支援条例」を出した。会派に予算提案権を付与してもよい。

渡邊斉志氏

何より議会事務局には調整機能の強化が求められる。事務局が小規模であるならば、図書館機能を充実させればよい。そのためにも国立国会図書館を大いに利用し、事務局職員の基礎力アップを図っていくのである。

駒林良則氏

議会に政策形成をするという気概があるかどうかが重要。決して執行部の追認機関であってはならない。

《所 感》

これからの地方自治において、議会の果たすべき役割はますます大きくなることはあっても、決して小さくなることはない。文字通り「二元代表制」の一翼を担っていかなければならないのである。そのために松阪市議会は、平成 24 年 11 月より「松阪市議会基本条例」を施行し、様々な議会改革を実行してきた。予算議会・決算議会の終了後に開催する議会報告会などはその大きな成果の一つといえよう。

しかし、地方自治における議会の役割をあらためて問うた時、果たしてそれだけが議会改革なのかという疑問も生じてくる。議会には執行部を監視するという大変重要な役割が

ある。むしろこの監視機能をどれ程までに高められるかを議会改革の一義的な目標とすべきであろう。そのために会派の充実（会派内での議論の活性化等）が求められ、さらには会派間の議論も期待されるところである。

それに加えてこのたびのシンポジウムでは、地方自治において二元代表の一翼を担う議会が力を付けなければ市長と対峙できないのであるから、そのためにも今後は議会事務局の更なる能力アップが欠かせないという趣旨の下、議論は進められた。

確かに議会事務局における調査能力等の機能が充実すれば議会としてそれに越したことはないが、あくまでもそれは議会事務局が議員をサポートするという関係を保った上での議論であるべきであって、議員が議会事務局に今以上のことを望むべきではないのではないかと考える。

その前に議会がすべきことは議員力・議会力の向上であろう。そのためにもますます会派の機能の充実が求められてくる。会派内での議論がそのまま議会・委員会での審査に繋がるからである。議会事務局の機能強化を図るためには調査機能・政策法務機能の充実が求められるが、それには人的補強が欠かせない。規模の小さな地方議会にそれ程の財政余力があるとも思えない。

したがって、議会、議員、議会事務局がすべきことは、各々の基礎能力アップであろう。そのための一つの手段として国会図書館を活用することの重要性が示されたことは意義あるものとして受け止めることができよう。