

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 青凜会

沖 和哉

第 3 回 議会事務局研究会シンポジウム in 松阪 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：Ⅰ部「二代表制を考える ～議会及び事務局体制強化策について～」

Ⅱ部「二代表制の追及 ～政策形成機能と事務局強化の観点から～」

講 師：高沖 秀宣 氏（議会事務局研究会共同代表・元三重県議会事務局次長）

コーディネーター：吉村 慎一 氏（社会福祉法人職員）

パネリスト：大西 一史 氏（熊本県議会議員）

吉田 利宏 氏（元衆議院法制局・議会事務局実務研究会）

梅村 晋一 氏（神戸市議会事務局長）

渡邊 斉志 氏（国立国会図書館）

駒林 良則 氏（議会事務局研究会代表・立命館大学教授）

趣旨

地方自治においては、議会と主張が役割分担により、相互にその機能を十分に発揮し、住民福祉の増進を図ることが使命としてある。しかしながら、議会改革を積極的に行っている議会がある一方で、首長の存在感に比べて議会として持てる機能を十分に発揮せず、議会としての存在価値が問われる状況も少なくない。こういった背景を踏まえ、地方自治制度の根幹である「二元代表制」を追求するため、三重県議会改革を事務局として支えた高沖氏の講演をはじめ、議会強化策及び議会事務局体制の強化策を探る。

概要 基調講演

議会改革とは、議会自身が、自分たちの在り様を見つめ直し、憲法や地方自治法の規定に則り、「二元代表制」の考え方に立脚して、その実質化を追求していく作業であると考えられる。議会に携わるものは、首長と議会との二元代表制とどのように向き合うのかを、今一度、考え直さなくてはならない。つまり、それは議会及び議会事務局自体が、積極的かつ能動的に自分たちのあり方を意義や方向性を深く理解し、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。重要なのは、「議会」というのは議員だけではなく、その中に「議会事務局職員」も含まれていることである。だとすれば、議会改革は議員だけでなく、議会事務局職員も同じ方向を向き、同じ考え方に立って共に取り組んでいかなければ効果は得られない。議員が本気にならないからと言って、議会改革の歩みを遅らせるブレーキ役になるのではなく、議員と事務局は車の両輪であるべきはずであり、互いに改革を前に進めていくためにも、議会事務局の改革こそが急務であると考ええる。

また、議会機能の充実を図るにはまず会派の充実が必要となる。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こそが議会力の強化に繋がっていくのである。なぜなら、議会による執行部の監視、または政策の決定段階への関わりという限定的な機能ではなく、「政策方向の表明」であったり、「政策形成の段階からの関わり」へと進むことであったり、行政運営という市民生活の根幹を支ええいくための全体的な活動こそが、具体的な政策立案へと反映されていくからである。そのためには、自ずと会派間での充実した議論が当年必要となるのである。

一方、執行部との事前協議が前提ではあるが、議会は予算を伴う条例の提案、政策立案も視野に入れておく必要がある。地方議会も決して立法機能を放棄してはならないはずである。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。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る。行政改革のような効率化の観点ではなく、あくまで議会事務局の機能強化の問題として、法務・実務両面から考えなければならない。

加えて、議会において附属機関を設置することも必要である。執行部と真っ向から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（三重県議会以外にも所沢市議会、北海道福島町議会等でも附属機関設置。松阪市議会にも設置規定がある）。

自治体の議会改革における 4 段階説

第 1 期（初動期）：改革意識の芽生えから議会基本条例の制定まで。

議員特権を見直し、情報公開を進め、議会の透明度を図る。

議会基本条例の制定をへの動きが高まる。

第 2 期（躍動期）：議会基本条例制定から予算編成権獲得まで。

政策形成機能を充実強化および議員の資質向上。

通年制議会を前提とし、議会事務局の充実強化。

第 3 期（安定期）：議会に予算編成権を付与。

議会が予算編成を行い、首長側が執行するよう、明確に分離。

議会事務局に財政課・法務課などを設置。

第 4 期（完成期）：議会一元制。議会主導型行政となり、首長は象徴的存在へ。

所感

はたして、議会改革とはなんなのか、議会事務局体制の強化とは何なのか。

地方行政において、議会の持つ役割・責任は決して少なくない。行政=執行部の事業活動を監視するだけが議会の役目ではなく、自ずと積極的な政策形成を行い、行政運営の一翼を担うべきなのだと考える。松阪市議会は「松阪市議会基本条例」を決議し、これまで長きにわたって、ある種閉鎖的とも取れる状況であったところから、1 歩前進させるための活動を展開しつつあることは確かである。けれども、まだまだ受動的であり、執行部の立案する様々な事案に対して承認する補助的機関のような立ち位置であるとも見て取れる。これが、おそらく大多数の市民からの視点であるように思う。

また、市長だけでなく執行部の各職員の方々においても同様であるだろうと考えられる。執行部が予算を編成し、条例を立案し、それを議会が承認する。本会議や常任委員会等での細やかな質疑や意見を経ているとしても、よほどのことがない限り予算は承認され、粛々と執行されていくのであり、だとすれば、「議会など必要ないじゃないか」という声が聞こえてきてもおかしくはない。

もちろん、執行部と議会および議会事務局とでは人的規模に大きな差はある。しかし、数が少ないからできないというのは単なる言い訳に過ぎず、あつてはならない。議員としての職責は、少数精鋭として、地方行政に関わるプロフェッショナルとして、市長はじめとする執行部と対等に渡り合わなければならないのではなかろうか。ともすれば、首長は行政機関の長として絶大なる権限を持ち、政治哲学にのっとなって暴走する可能性もゼロではない。そこから生じる恐れのある市民への不利益を取り除かなくてはならないし、時に軌道修正を加えつつ、最大公約数的な利益や幸福を生み出さなくてはならない。

そうであるならば、議会や議会事務局には何が必要となるのだろうか。議会を構成するすべての議員それぞれのスキルアップはもちろんのこと、補助機関としての議会事務局との信頼関係を築き、的確なサポートを受けられる体制を構築しなければならないはずである。個人的に、議会事務局職員の方々に対して、これまではどこか「市の職員さん」という感覚があったことは確かである。しかし、講師をはじめ、パネリスト、コーディネーター、誰もが議会と議会事務局の一体化を論じておられたことが印象的であった。もちろん、上下関係を有する存在ではない。しかし、もっともっと議員は事務局を信頼し、時にプレーンとして、時にサポーターとして頼っていくべきであるのかもしれない。

そのためにも、常日頃から議会と事務局が円滑な信頼関係を維持し、チームとしての一体感を構築していく必要があるのだろうと思う。友達ではない。けれども、ご近所さんや取引先の担当マンでもないのだ。クラブチームの選手とマネジメントスタッフのように、共通の目的をもった1つの確固たるチームでなければならない。市の運営において、また、市の未来を描くうえで、執行部と真っ向から渡り合い、市のあるべき姿、目指すべき未来のまちづくりに向けて、共闘する仲間でなければならないであろうと思う。

パネルディスカッション「二元代表制の追求」での発言要旨（駒林）

コーディネーターから求められている発言内容を自分なりにまとめると、①二元代表制の現状を政策形成機能との関係でどう認識しているのか、その課題は何か②議会の政策形成能力について事務局はどう関わるべきか及びその課題、またこれについて議会事務局研究会はどう対応しているのか、である。

1 政策形成機能と二元代表制

私の基本的立場：自治体議会は団体意思決定機関であり本来的な立法機関であると捉えるべきである。しかし自治法は議会が（本気で）政策形成をすることを前提にしていない。

○しかし、現実の議会は立法機関としての実質を十分に有していなかった。自治体の政策について、執行機関の提案する政策を追認することが常態であった（ある）。

○議会が政策形成機能を充実させる動きは、議会の立法機関の確立につながるものと評価でき、それは議会が首長に対峙するという二元代表制の本来の姿に近づくものといえる。

○議会が政策形成機能を充実させるために、特に政策条例の制定を念頭にその制度設計における検討すべき法的視点として、①議会での政策形成過程での公開性確保と住民参加の保障②執行機関との関係、があると思う。

①は、政策形成のための議会内組織における公開性、政策形成過程での住民意見の反映の確保などが論点となろうが、その目的は、形成された政策（政策条例）内容の民主的正統性の確保である。

②において関心があるのは、議会での政策条例の立案過程において、執行機関が関与する必要があると思われ、それをどう制度化するか、ということである。この視点からは、執行機関からの関与は、財政面あるいは法制面を想定しており、二元代表制の下での首長側からの議会に対するチェックとしての意味を持つ。

○議会が「本気で」政策形成を考え出すようになると、その妨げになっているような法環境あるいは法解釈の見直し・克服がなされねばならない。実務上議論されてきたのは、議案修正の範囲の問題、予算を伴う条例の制定の可否などである（後者について不可能であるとの意識を克服することは、まだ十分な共通認識となっていない

い)。

2 政策形成機能と議会事務局・事務局研究会の役割

○議会事務局が政策形成をサポートするためにどのような役割を果たすべきかについて、まだ十分な検討はされていないと思う。政策形成の「場」の設定など、各議会の政策形成機能に適した仕組づくりについて、議員と事務局が共同して検討することになる。

○もっとも、本研究会では、政策形成のサポートについて2つの提言をしている。まず、議会事務局が政策法務に精通した職員を独自に置くことができない場合に法務部門の共同設置を提案している。また、議会の政策形成に関わる政策アクターとの連携を図ることを前提にそのなかで議会事務局がシンクタンク機能を果たすべきであることも提起している。

○最後に、政策形成をめぐる議員と議会事務局の関係について、議員が主導的役割を果たし事務局がそれをサポートするという図式が当然視されていると思うが、その図式は変えられないものなのか。例えば、議会事務局（職員）が独自に政策形成につながる調査をした場合に、それを議員と協働して政策化するような仕組を考えてもいいのではないか。

この問題は、議会事務局（職員）自らも議会改革の担い手であることを自覚することと関係するように思われる。

議会の調査能力強化における事務局の可能性

渡邊 斉志

他の自治体の事例を知り、広い視野の下で発想する
エビデンスに基づき思考する
→これが執行機関に対するチェック機能を高め、
さらに法制執務と組み合わせることで議会からの政策立案が実現

では、どうすれば調査能力を向上させられる？

国会の場合

国立国会図書館

豊富な蔵書・情報源と専門の調査スタッフ

議員からは年間 3.6 万件（一日約 200 件）の調査依頼

→調査報告書は 6000 件超、レクチャー等は 600 回超

調査能力向上の第一歩は「情報のインプット」

担当分野に関する文献にとにかく目を通すこと

そしてそれを継続すること

→3 年で違いが現れ、5 年で別人に

では、地方自治体は限られたリソースで、調査能力向上のために何ができる？

議会図書室の充実の有効だが…できる？

発想の転換（「図書室の充実」でなく「図書館機能の充実」へ）

最小限の追加費用で最大限の効果を

① インターネットでできること

雑誌の目次や新刊書籍をチェック

② 既存のリソースである公立図書館を使い倒せばできること

「地元の図書館には使える書籍や雑誌など無い」？

・選書基準に沿っていけば、予算の範囲内なら購入してくれる

・他の図書館から借り受ける窓口になってくれる

・他の図書館にコピーを申し込む窓口になってくれる

これだけで相当な範囲の文献をカバーできる

あとは、どうしても必要になった時にだけ大規模な図書館に行けばよい

議会の能力は、最終的には議員の資質によって規定される

しかし、地方議会議員が活用できるリソースは限られている

→全議員のためのインフラとしての議会事務局（の職員）の調査能力は、議会全体の政策
構想力を大きく左右する

調査能力は「情報のインプット＋考察力」

→千里の道も一歩から

・はじめに

政策形成が盛んになればなるほど、議会事務局の職員の役割やスキルが重要になる

・国会以上に大変な自治体議会事務局

・国会における政策形成

会派の活動ベースは政党の公約	結果的には国会での政策形成は「限定的」・ 「補充的」！？
会派≡政党の政策は内閣提出法案などにより基本的に実現	

⇒「野党」が動いて初めて国会全体の政策形成機能が働く

⇒議院法制局、国会図書館、それから調査局は、その場合の補佐機構として期待されている

・自治体議会における政策形成

政策形成機能に目覚めたとたん、議会が何を重要と考え、執行部のどの政策についてリードしてゆくか、議会自身が決めなければならないことに気が付く

⇒会派や議会が政策形成を行う際の基礎な部分で調査をサポートする必要性

・自治体議会での政策形成サポートの難しさ

「行政情報へのアプローチ」

⇒本来なら行政情報は「住民」のもの

⇒「オープンガバメント」が進んでいない現時点では、事務局が議員と執行部との間に入る場面も…

⇒信頼を勝ち取るために事務局職員がプロとして認められる力量を！

「法的整合性についてのアドバイス」

⇒外部の専門知識の利用や論文利用などについてのアドバイス力

・まとめ

議会事務局の体制や個々の職員のスキルもまだまだ「疑似与党・疑似野党的な政策監視にとどまっていた」時代を前提にしていない？

⇒事務局も政策形成型へと脱皮しよう！