

平成26年1月24日

松阪市議会
議長 中島 清晴 様

報告者 田中 祐治
中村 良子
中瀬古初美

第3回議会事務局研修会シンポジウム IN 松阪

～議会及び事務局体制強化策について～

今般、あかつき会では見出しの研修会に参加致しましたので、その内容等を報告します。

記

1. 開催日時 平成26年1月12日(日) 午後1時～午後5時
2. 開催場所 松阪市産業振興センター
3. 参加者 田中祐治、中村良子、中瀬古初美 以上3名
5. 研究会項目
 - I 部 基調講演 「二元代表制に惹かれて」 講師 高沖秀宣 氏
 - 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～」

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 (元衆議院議員法制局)
	梅村 晋一	氏 (神戸市会事務局長)
	渡邊 斉志	氏 (国立国会図書館)
	駒林 良則	氏 (立命館大学教授)

開催趣旨

地方自治においては、議会と首長が役割分担により、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権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」を追及するため、三重県議会の改革を事務局として支えた高沖氏を講師に招き、議会強化策及び議会事務局体制の強化策を探ることを目的にシンポジウムを開催する。

I 部 基調講演 「二元代表制に惹かれて」 講師 高沖秀宣 氏

序章 「二元代表制」とは

二元代表制において首長と議会は、それぞれ住民を代表しており、独立・対等の関係にあって、相互に抑制し緊張関係を保ちながら自治体運営を進めることが求められている。

また、議会改革とは、議会自身が、自分たちの有り様を見つめ直し、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。

第 I 章 三重県議会の改革の経緯

議会としては、どの会派が、誰が一番良い政策を出せるか。これからの議会は「数の論理」ではなく、「理の論理」で動かなければならない。それが地方議会である。議会は数ではなく質である。

執行機関の「政策立案 (Plan) → 執行 (Do) → 評価 (See) サイクル」に対して、別次元のサイクルとして、「議会による政策方向の表明 (Plan) → 政策決定 (Decide) → 執行の監視・評価 (Do-See) → 次の制作方向の表明 (Plan)」を提言した。

これは執行機関の政策立案がされる前に、議会が「政策方向の表明」によって意思表示し、政策立案が議会の表明した意思に合致するとき「政策決定」を議決として行い、その執行を議会が「監視・評価」して次なる「政策方向の表明」へとつなげていくものである。

＊「政策方向の表明」の具体的な方法としては、議員提出条例の提案、意見書、議決、知事への提案などが想定される。

ところが、野呂知事からは「議会の政策立案・政策提言は地方自治法上想定されておらず、議会の政策方向の表明などは問題外である」として対立したが、山梨学院大学の

江藤俊昭教授は著書『共働型議会の構想』の中で「議会が執行機関に対して網をかぶせて、その評価を行うという「新しい政策サイクル」（三重県議会改革システム研究会）という視点を導入することが重要である。いわば議会主導の政策サイクルであると紹介している。

第Ⅱ章 三重県議会基本条例の法的課題

「議会の政策機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査などに優れた能力を要する事務局員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備や強化が図られるべきである。しかし、こうした議会事務局の機能を支える法的根拠を地方自治法は与えていない。そもそも地方自治法はこうした機能を議会事務局が担うことを想定していなかったのである。

第Ⅲ章 「議会事務局研究会」の設置

地方議会を支える条件整備として、議会事務局の体制強化は不可欠であるが、議会事務局の充実強化には多くの制約や課題がある。しかし、議会の監視機能や政策立案機能を強めて住民の付託に応える議会を構築するためには議員だけでなく議会事務局職員も一体となって取り組むことが欠かせない。

首長と議会は車の両輪であると通説的に語られているが、議会と首長ではなく「議会と議会事務局が両輪である。首長と議会はいつも同じ方向でなければならないと錯覚している人がいるが、両者が同じ行動をしていると、一輪車になり転覆してしまう。隔たりのある対立輪のほうが、異論・反論が入りやすく暴走をたしなめ、チェックできる。

第Ⅳ章 自治体議会の可能性

具体的な議会改革の方向としては地方分権時代にふさわしい、首長等執行機関に対する「監視機能」と「政策形成機能」の強化が挙げられる。

まずは議員の意識改革が必要である。議員は、首長への与党・野党意識を払拭すべきである。議会がオール野党となって首長と対峙しなければ、執行権限を持つ首長に対抗できる訳がない。そして議会では是々非々で議論すべきで、議決での会派拘束はやめるべきである。そうでないと議会での審議過程で十分な議論ができないし活発化しない。

また、議員の質問能力の向上も必要である。首長提案に対して表面的な質問ではなく、住民のニーズにあった深く掘り下げた確信に迫った追求が必要である。

「政策形成機能」は、地方分権時代には極めて重要な意味を持っており、この機能が十分に発揮できるかどうかで首長との立ち位置が決まる。議会と首長が政策の競い合いをして初めて自治体のレベルが向上する。議会と首長のどちらかがより住民のニーズを把握した政策を出せるか、政策競争をすることで、住民がどちらの政策が良いか評価することで初めて二元代表制が機能していると言える。

議会と首長の対立は、二元代表制では当然の原理である。対立して初めて議論になり、十分な議論の上、最後は議会が自治体の意思を決定するのである。そして議会が議決責任と説明責任を負う。

このための議会改革の推進のためには、議会事務局の強化が重要であり、事務局強化なしでは議会改革は進まない。これからの議会の在り方を考える場合には、まず政策形成機能を担える議会事務局の職員の的確な人数配置とその専門性の強化が急務である。

法が定める議決権と議会の政策形成機能を十分に発揮すれば、地方自治体は、議会主導型の行政運営ができる。自治体議会の可能性は、まだまだ無限に広がっている。

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～」

コーディネーター 吉村 慎一 氏（社会福祉法人職員）

市民が安心して生活できるように考えること、それが議会改革。

二元代表制の追求するには、政策機能と事務局強化が必要。

パネリスト 大西 一史 氏（熊本県議会議員）

議員は首長や職員以上に多くの人と出会う、それらの意見を議会で政策的に反映する。

議会事務局の政策立案機能や議員の実務研修をいかに活用するかが課題である。

パネリスト 吉田 利宏 氏（元衆議院議員法制局）

市議会の事務局は国会以上に大変である。自治体議会では政策形成に目覚めた途端、政策形成を行うための調査から行わなければならない。それをフォローするのが議会事務局である。

パネリスト 梅村 晋一 氏（神戸市会事務局長）

要援護者保護条例を議会提案で作成。

議長から市長に議会事務局法制担当職員の配置を要望。

HPに議会資料を添付している。

パネリスト 渡邊 斉志 氏（国立国会図書館）

他の自治体の事例を知り、広い視野の下で発想やエビデンスに基づき思考することによって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きる。

図書館機能の充実が困難、事務局職員の調整能力が向上すれば議会機能の向上につながる。

パネリスト 駒林 良則 氏（立命館大学教授）

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率に繋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、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、執行機関との関係がある。

議会が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・克服がなされなければならない。実務上論議されてきたのは、議案修正の範囲の問題、予算を伴う条例制定の可否などである。

所感

地方分権一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、国と対等・協力の関係となったことから、自治体の首長は、これまでとは比較にならないほど強力な権限を持つこととなった。このことによって、議会にはこれまで以上に監視機能を果たさなければならない。

さらに、二元代表制の趣旨からも、監視機能の一層の強化、住民の多様な意見の施策への反映、更には、政策条例等による政策立案機能の強化が求められている。

こうしたことから、議員はもとより議会事務局においても、これまで以上に監視機能、政策立案機能など、議会を支えるウェイトが大きくなった。

また、首長が有するサポート体制に比べると、議会、議員に対するサポート体制は圧倒的な格差がある。議会事務局の正規職員数は議員定数よりはるかに少ない。今後、監視機能、政策立案機能を十分に発揮していくためには、職員の増員、資質の向上が必要となる。

