

平成26年1月17日

松阪市議会議長
中島清晴様

議員 海住恒幸

平成26年1月12日午後1時10分から松阪市本町の市産業振興センターで開催された第3回議会事務局研究会シンポジウムに参加したので以下の通り、ご報告します。

記

第3回となる議会事務局研究会シンポジウムが、12日、京都市、大阪市に続き、松阪市で開催された。

同研究会の共同代表で、松阪市議会議会改革特別委員会作業部会アドバイザーを務められた元三重県議会事務局次長の高沖秀宣氏が、今年3月に定年となるのを機に、松阪市開催となった。

2年前、松阪市議会での議会改革を検討している折、高沖氏から参加を勧められ、京都での第1回議会事務局研究会シンポジウムに参加したが、第3回目が松阪市に来るとは驚きである。

法政大学の廣瀬克哉教授をはじめ、多士済々がこの地につどった。

議会事務局研究会シンポジウムの一貫したテーマは、自治体は首長と議会の二元代表で構成されるといっても、とにかく目立ちやすい首長の陰に隠れがちな議会の役割向上のため、ふだんは議員の縁の下での力持ちとなっている議会事務局に何が出来るかを探っていくものであろうと一見したところ思われるが、実はそんな表面的なものではなさそうだ。

自治体における長の役割は、【政策（予算編成・条例）立案→議会提案→執行→決算】のフローと仕事が明確に一致するものであるのに対し、議会の仕事はどこにあるか。

フローに議会の噛みせると、【政策（予算編成・条例）立案→議会提案→議会審議・議決→執行→決算→決算審査・認定】となる。

おおまかには、このように首長（執行部）と議会には役割の分担がなされているように見えるが、地方自治法によって議会及び議員に与えられし権限は、首

長のそれと重複するところがある。

具体的には予算を除く政策立案と提案権、具体的には政策条例の提出である。

そして、首長提案の予算案、条例案を修正する権限を有す。

それに対して、もっぱら首長にのみ付与されているのは予算案の編成及び提案権、執行権、一方、議会には首長のそれを可決する権限も否決する権限も持ち合わせている。

こうしてみると首長には立案、提案、執行権はあるものの、決定権は議会が握っている。

首長には再議を求める権限（議会の決定に対する拒否権）はあるものの、最終的には議会の議決が優先する。

このように権限だけを見れば、議会のほうが首長の権限よりも大きく地位は上のようなのである。

しかし、実態はそうはなっていない。

議会は政策立案に至るまではほぼすべてを首長（執行部）に「良きに計らえ」とばかりに委ね、頼っているのが現状であるところに、法制度上の議会と長の地位は、現実の自治体運営においてネジレ現象が起きている。

そのところに議会事務局研究会シンポジウムの真の意義があるというジレンマがあるのだろう。

実は、この問題は、1947年（昭和22年）に日本国憲法の付属法として地方自治法が施行された時点においてはアメリカ型の自治体議会を輸入した制度設計がなされた中で理想とされた議会と、現実の運用の中で理想通りには議会機能はうまく作動せず、したがって、議会権限と、公聴会など住民参加型の議会のありようはあたかも存在しないかのように密室型議会であり続けた。

「首長と議会はクルマの両輪」呼ばわりすることで、実際上の議会は何も仕事らしいことはせずして、首長との一体性を強調するのは裏腹に、首長への一方的寄りかかり現象が生まれていった。

ここに、当初の地方自治法が想定した議会とは全然別の「儀会」（形式のみの審議・討論）が長らく日本社会の隅々で放置されていた。

しかし、そんな議会のあり方が、1990年代半ばより問われるようになり、1999年の地方分権一括法により、より明確に政策立案を柱とする議会機能の活性化が求められるようになった。

そこに、議会改革の模索とともに実践が始まった。
しかし、「それが何？ 市民目線から見れば、あんたらなにやっとするの？」
ぐらいの中身で満足する議会議員がお茶を濁しています。

おそらく長らく使っていないから法では保証されている議会の権限と、現実の議会のズレをどうやって埋めるかが議論のメインピックにしなければしょうがない段階だ。

そこに議会事務局の意義はあろうというところから、事務局シンポジウムの模索は始まったように思う。

「議会事務局研究会シンポ in 松阪」の基調講演で、元三重県議会事務局次長の高沖秀宣氏は、都道府県議会として全国で初めて、北海道栗山町に続いて全国2例目の議会基本条例（2006年）を作り、その中に法律用語ではない「二元代表」という言葉を盛り込んだ三重県議会の改革の経緯と、二元代表のもとの議会機能について語った。

なぜ、三重県議会においては改革が進んだかについて、法政大学の廣瀬克哉教授は、「会派が議会の力を高めている」と評価されたそうである。
どの会派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」であると、当時の萩野虔一議長は述べられている。

萩野氏がそう述べられているとは知らず、偶然にもわたしは、2011年2月21日発行の「日経グローカル」誌第166号に、「密室では『理』よりも『数』という『数の論理』が通用したが、限りなく市民に開かれた市民型議会に転換すれば、“力わざ”としての『数の論理』は通用しなくなり、『数』よりも『理』が優る。そんな議会にしていくことが究極の議会改革だと考えている」と書いてしまった。

通常、会派は改革のブレーキになることが多い中、三重県議会が改革を意識づけられたその時期、人等、希有な偶然が重なったのだろう。

その最も始まりは、三谷哲央・元議長から直接お話をおうかがいしたことがあるが、1995年～2003年まで2期知事を務めた北川正恭氏の登場で議会がかすむようになり、議会が北川氏という「黒船」の出現に対する危機感を持ったことだという。

改革志向派の三重県議会が身近に存在した偶然から、自分の所属する松阪市議

会の改革につなげたいと思う参考事項はいくつかあった。

この日、高沖氏が触れられた、執行機関の「政策立案」より前に、議会からの「政策方向の表明」という政策サイクルの位置付けがその一つ。
三重県議会が、改革の構想の中にそれを位置付けたのは、2002年～2004年まで設置した「二元代表制における議会の在り方検討会」が示した「政策サイクル」の構築の中に見ることができる。

一般には、執行機関限りの政策サイクルとして、「政策立案 (Plan)」→「執行 (Do)」→「評価 (See)」が知られるが、三重県議会では議会の政策サイクルとして「政策方向の表明 (Plan)」→「政策決定 (Decide)」→「監視・評価 (See)」→「次の政策方向の表明 (Plan)」を設定している。

執行機関（知事）と議会の政策サイクルを連結させ、「政策方向の表明」（議会）→「政策立案」（執行機関＝知事）→「政策決定」（議会）→「執行」（執行機関＝知事）・「監視・評価」（議会）等の流れで循環するフレームがかたち付けられた。

現在、通年議会としていくことがようやく重要な課題となってきたが、その際、三重県議会が挙げたこの政策サイクルは重要な意味を持つ。松阪市議会の議会改革作業部会内の議論の中でも参考例としてたびたび披露させていただいた。

執行機関だけの「一元代表」ではなく、議会も加わった「二元代表」とする枠組みの設定ということになるが、議会基本条例が制定される2008年時に知事だった野呂昭彦氏は、「二元代表」という概念は法律上存在しないことを根拠に違法性を指摘し、抵抗したという。

今日、松阪市議会基本条例をはじめ、全国の自治体の議会基本条例などに当たり前のように登場する「二元代表」という概念を実際の条例の中に初めて登場させたのは三重県議会だった。

条例の制定において、議会と知事の見解がぶつかっても前に進めたが、議会側の強い決意のほどは、執行機関（知事等）の専決事項であるとされる予算の編成にかかわる予算を伴う条例であっても議会提案は当たり前という考えにもつながり、政策法務のバックアップ体制として議会事務局に法務に精通した人材の配置が必要という展開となる。

ここに、高沖氏が共同代表となっている議会事務局研究会設立の発想につながっていくものがある。

膨大な政策スタッフを擁する執行機関と対峙するうえで議会を支えるスタッフは貧弱すぎるからである。

三重県議会基本条例はまた、議会に審議会等の附属機関を置くことも規定した。従来の法解釈では、自治体の附属機関は執行機関（知事、市長等）には認められているが、議会には認められていないというもののだが、ここにも切り込み、当時の野呂知事はこの部分に異議をはさんだ。

現在も、議会が設置する附属機関について法的な整備は進んでいない状況であるが、三重県議会以外に、埼玉県所沢市議会、北海道福島町議会、松阪市議会が続いた。

地方自治法にかいてはいなくても、「地方自治法はそれを否定はしていない」という解釈に立ってのことだ。

「法の空白」の是正行為は、しばしば、地方自治体が先行して実績を残すことで、国がその様子を模様眺めした上で追随することはしばしばある。自治体が腰の重い国を後押しすることはよくあることだ。

「議会事務局研究会シンポ in 松阪」における高沖秀宣氏の基調講演で配布された資料に、こんなものがあつた。

三重県議会議員の三谷哲央氏が、2013年11月1日付の「自治日報」に書いている記事だ。

こうある。

「私は『議員間討議』が低調な理由の最大のものは『住民の議会議論への参加』が十分でないということだと考えている。参考人招致、公聴会の開催、請願人からの趣旨説明など、様々なツールによる『住民参加』がなされていれば、執行部側からの情報だけに頼ることなく、議会独自の情報により、当然のことながら議論は一層、活発になるはずである。

まさに同感とするところである。

議員間討議は、議案審議の重要な過程の一つである。

松阪市議会基本条例にこれを盛り込んだ。

したがって、本会議における議長、委員会における議事次第書に「議員間討議はございませんか」と登場はする。

議題となっている条例案や予算案によっては、活発な議論が行われるが、そのあとの賛否の表明会のような「討論」と同様、互いに異なる見解は述べ合った

という事実以上の成果は期待できない現状にあると考えざるを得ない。

本来、議員間討議は、議案についての提出者による説明と、提出者（市長、議員）に対する議案の疑義に関する質疑、議員個々による調査・検討、さらには専門家などの招致、賛成反対の一般住民対象の公聴会等の機会を通し、議案の可否について判断していく経過の中で、一定の審議の期間に必要な応じた回数と時間、論点化しつつ内容を詰めていくというイメージを持っている。

松阪市議会においては議会基本条例に制度としてはそのすべてを盛り込んでいるので、つねに実施可能な態勢にある。

議員皆が、議案の審議過程における住民参加が前提であるとの認識に立てば、わたしどもが昨年１２月に条例案２件を提出した際、「住民の意見を聴いていない」等々の批判を寄せられた議員がお見えになったが、その批判は当たらないことは明白となる。

市長提案、議員提案のいずれであっても、提出議案の審議・審査のプロセスに、制度としての住民参加を組み込んでいくことの意義は大きい。こうした議会過程を想定したとき課題となってくるのが、現在の会期の問題だ。

当初予算案の審議ですら、本会議で５日間程度、各常任委員会がそれぞれ１日という短いものだ。

わたしがアメリカで見てきた自治体（会計年度は７月～６月）の議会は、１月中旬に予算原案が議会に出て、５月中旬までに結論を出すというものだった。会期はなく、毎週決まった曜日に本会議や委員会、希望した住民が自由に発言できる公聴会、参考人招致をおこなう。こうした展開が可能な通年制の議会であることは言うまでもない。住民参加と通年議会は別個のものではなく、関係性が大きい。