

第3部・基調報告

# 議会の「常識」は真理なのか？ 第2ステージで「軍師」に求められるもの

大津市議会局長 清水克士

清水克士

## 1 議会改革は議会基本条例がないとできないのか

大津市議会局の清水と申します。いろいろなところで講演の機会をいただいています。北海道でお話させていただくのは初めてです。本日は表題の「議会の『常識』は真理なのか？」を、改めて検証する話をさせていただきます。

ここで言う議会の常識とは、いわゆる通説とされるもの、あるいは伝統、先例などを含んだものを指します。議会改革とは、現状を変えることであり、どこを起点に考えるかによって、結論のレベルが変わってきます。したがって、何を前提として改革すべきかを、議会局職員の視点から考えていきたいと思えます。よろしくお願ひします。「議会基本条例は必要なのか」と問われれば、結論を言えば必要と答えます。でも、議員研修会

などで「議会基本条例がないから改革が進まない」とよく聞きますが、私は、それは違うと思います。なぜなら、大津市議会の議会改革は二〇一一年前後から加速しましたが、議会基本条例を制定したのは二〇一五年四月で、先行して成し遂げた改革を後退させないために、住民との約束としての機能を重視して条例制定したに過ぎないとの経験からです。それは栗山町議会も同様で、改革の集大成としての議会基本条例を制定しています。

先ほど、先行事例は多々あると神原先生が述べられました。先行事例の優れたところを組み合わせたら簡単に議会基本条例の案はできます。しかし、フルセット型議会基本条例を制定すると、そこで改革が終わったり、議員が改革疲れで挫折することが良くあります。そうしたことを踏まえば、議会改革を進めるために、議会基本条例の制定から始めるのはやめた方がよいと思えます。それぞれの議会の置かれた状況で改革すべきこと



は異なり、選択と集中が必要ですが、やったことがない事柄の中から何を選んだらいいのかがわかりません。

それに、栗山町議会基本条例は前文に特徴がありますが、これから改革を始めようとする議会にこのような前文は書けませんし、コピーしても魂が入りません。まず、自分たちの議会に合った改革を実行した上で議会基本条例は最後に制定したほうが良いと思えます。

## 2 議会報告会は何のために行うのか

議会報告会が上手く機能するところはやった方がいいですし、市民と議員との交流は意義があります。問題は議会報告会を行っても上手くいかない場合です。研修会などで、「報告会には人が集まらないし、盛り上がりがない、どうしたらいいですか」とよく聞かれます。ワークショップやワー

ルドカフェなどで盛り上げることはできませんが、ここで考えるべきは、何のために議会報告会を行うのかです。やること自体が目的ではあり得ません。

議会への住民参加で得られた意見を政策形成に活用することによって、住民自治を実現するところに意義があります。そう考えると、必ずしも議会への住民参加イコール議会報告会ではないと思います。

一方、議会報告会が上手く運営でき、最後は参加者の拍手喝采で盛り上がったとの話も聞いたことがありますが、大切なのは、議会報告会でどういう住民意見を引き出して、それがどう政策形成に活用できたかです。極端な例ですが、住民が大勢参加して盛り上がっただけの報告会と、一人しか来なくても、目から鱗が落ちるような住民意見が得られた報告会のどちらが有意義かという点、後者です。ですから、人数を集めたい、盛り上げたいといったことが目的化していることには疑問を感じています。

また「議会報告会は必要だろうか」とある研究者にたずねたとき、「いまさら議会報告会を止められますか」と反問されたことがあります。止められないから続けるというのも本末転倒です。これはよく議員が執行部批判する、ムダな公共事業と分かって止められないのと似た現象です。ふつう効果の上がついていない事業は、縮小か廃止を検討します。なぜ上手くいっていない議会報告

会を止めるといふ選択肢も含めて検討しないのか。議会報告会を止めて、他の住民参加の手法を模索してもいいのではないのでしょうか。

具体的には、議事機関として重要な議案の審議、そこへ住民参加を求めるべきではないかと思えます。地方自治法の制度として、本会議、委員会での公聴会や参考人招致がありますが、公示期間の問題もあり、公聴会が開かれることはほとんどなく、住民参加の制度としては機能していません。大津市議会では、通年議会を導入している強みを活かして、日常的に使える制度として運用できないかを検討しているところ です。

おもしろい試みとして、長崎県小値賀（おぢか）町議会では「模擬公聴会」を行っています。一般質問で議員毎に休憩を入れて、傍聴者から意見を求めています。これをさらにすすめて、議案の質疑に対して傍聴人から意見を求めているかと私は考えますが、小値賀町議会の取り組みは意欲的だと思えます。

議会報告会が上手く機能しているところは、感覚的に議員一人当たりの人口は四千人台くらいで、栗山町や芽室町はもつと少なく一千人台ですが、このくらいまでの規模だと、住民と議員の密度が濃くなります。また地域性では、同一自治体内に職場もある住民が多い所で上手くいっているように思えます。他の町へ働きに行く人が多いベッドタウンでは、あまり上手くいっておらず、大都市議会では、議会報告会とは別の住民参加の

手法が必要だと思えます。

### 3 一般質問は必要なのか

誤解を恐れずに言えば、一般質問は絶対に必要なものではないと考えています。

一般質問は地方自治法に規定されているものではなく、各議会の会議規則で定めているだけのものに過ぎないので、会議規則に規定しなければ一般質問は行わないことも可能ということになります。

選挙で選ばれた議員は、それぞれが市民の代表という立場にありますが、議会制度上は議会の意思しか求められておらず、議員個人としての意思表明は想定されていないのです。大津市議会の一般質問は四日間ほどありますが、議案審議の委員会は一日か二日しかありません。行政の監視機能としての一般質問は必要だとしても、議案審議の方が重要だと思えますが、現状は逆転しています。それは議員の関心は、自分自身が主役になれる一般質問に集まるのが道理だからです。

また、合成の誤謬が生じることも、一般質問への疑問です。議員は地域代表としての側面もあるのですが、地域への利益誘導を図る傾向があります。でも、地域最適を集めても自治体全体の最適利益にはならず、行政側も客観的理由がない限り、一部地域だけを優遇するわけにもいかなないので、あまりいい答えになってしまふ。事業に優先順位を

付けなければならないなら、議会のなかで議論して優先順位を提示する方が合理的ではないでしょうか。

また、一般質問は本会議で行われますが、質問する議員と答弁する行政とのやりとりだけで、基本的に他の議員は聞いていただけできない場が、社会通念上「会議」と呼ぶものでしょうか。もちろん、半数以上の議員が出席しないと本会議としては成立しないので、質疑を聞くだけの議員にも居てもらわなければなりません。これを本会議ではなく一般質問協議会といった形で行えば、質問をしない議員には協議会に出席しない自由も認めることが可能となります。そして質疑応答が聞こえる控室で、委員会での議案審議の準備などを行えるようにしたほうが住民利益に適用ののではないかと。そんなことを言っていると、非常識だと指摘されますが、常識を疑ってみることも必要ではないでしょうか。

#### 4 議会の政策立案手法と議員立法の三要件

議会改革は、住民福祉の向上を図るものでないと意味がありません。

議会の主要機能は監視機能と政策立案機能で、大津市議会が政策立案手法としての政策条例の制定に注力しています。

議会でまとめた政策提言を首長に渡そうとしても、首長が受け取りません、何もやりません、と

言われてしまえばそれで終わってしまいます。議会が政策提案をしていく場合は、強制力を伴う条例制定でなければ思いを遂げられない。議会は立法機関として、政策条例を制定していくことが、政策立案の王道だと考えています。

とはいえ、マンパワーや組織体制に限りがあるので、全てに議会が政策立案することを勧めているわけではありません。私が議会から積極的に政策提案すべきと考えるのは、執行機関では対応が難しい政策で、三つのパターンがあります。

一つは、執行機関の縦割りの狭間にある行政課題。具体的には、法律ができるまでの空家対策推進条例のように、執行機関が自身の対応すべき事務だと考えておらず、どこにも受け手がいない政策課題の場合。議会が条例を制定して行政事務と定めれば、執行機関は対応せざるを得なくなり、二つめは、執行機関の率先垂範が期待できない行政課題。この例としては、埼玉県で議員提案として実現した、防災ヘリによる山岳救助を有料化した条例があります。当初、二〇一〇年にも有料化しようとしたのですが、総務省消防庁から待ったがかかりました。有料化すると航空法上の運送事業にあたるとの理由から、国から一度クレーム

がつくと、県としては躊躇し踏み出すことができなくなります。そこで議員提案条例で、運賃ではなく手数料に整理して有料化を可能にした例が該当します。

三つめは、執行機関が当面の対応で飽和状態に

ある行政課題です。例としては、大津市であったいじめ事件の当面の対応に執行機関が忙殺されて手一杯だったため、再発防止の対応は議員提案で「大津市いじめ防止条例」を制定して、実現したことがあります。

このように、議会はこの三つに特化してやっていくこと、未来志向型の政策サイクルを回していくことが大事だと大津市議会では考えています。これを具現化したのが大津市議会ミッシェンロードマップ(図1)で、政策立案と議会改革の議員任期四年間の計画を立てています。この計画をつくったのは「未来を語る議会」であるためですが、そのためには議会の政策立案体制の構築が大前提で、会派を超えた議員間討議が成立する文化、議員と局職員が協働の意識を持つ「チーム議会」の確立が必要条件です。

#### 5 議会の軍師は「議会の常識」を疑う

「チーム議会」では、事務局職員は議会の参謀となり、決定するのは議員です。事務局職員は積極的に議員を補助していく姿勢が必要で、議員の意識改革も求められます。

では、局職員が軍師であるためにはどうしたらいいか。理論から課題解決を考えると、できない理由の羅列になりがちです。ですから現場の局職員は理論から解決策を考えるのではなく、具体的な解決策から考えはじめて、それが法に抵触しな

(図1)

# 大津市議会ミッションロードマップ（議会版実行計画）

～議会の責任と実行～

「市民に分かりやすい 開かれた議会」を目指して

## 目的

- 議会基本条例の「具現化」
- 議会活動に対する市民への「説明責任」
- 市議会の「見える化」

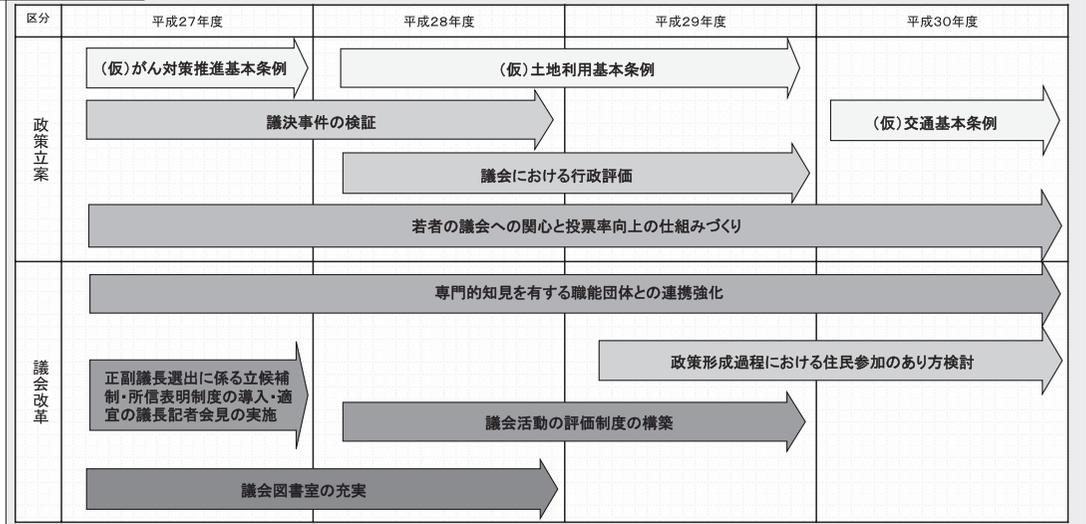
## 対象期間

平成27年10月1日～平成31年3月31日

## 進行管理

議会運営委員会による進捗の検証・評価のほか、外部委員会も予定

## 工程表



いたための理論武装に研究者の理論や先行事例を活用する。それは「政治は結果」と言われますが、局職員の仕事も同じだからです。市民にとつては、局職員が頑張ったかどうかのプロセスは関係なく、重要なのはできたかどうかです。課題解決から逆算して考えるという発想が大事です。

さらに、常識は過去のものであり、現在も正解である保証はない。地域や自治体の規模によつて正解は異なります。栗山町議会基本条例のクオリティが高いので、多くの議会でこれが正解だと飛びつきましたが、全ての議会に通用する正解などありません。研究者の考えにも一〇〇％の正解はないので、その理論や考えは自分たちに合うものを選択すべきだと思つていきます。

二〇一七年四月には、大津市議会意思決定条例を制定しました。議会の意思決定は、議決でできないとされることに疑問を感じ、場合によっては議長決定や議運決定で出来るように条例で定めました。

通年議会制に移行したことで、たとえば議会報告会への議員派遣の決定を、特別会議（臨時会）を開いて決めなければならなくなりました。しかし、それだけのために議員を招集して本会議を開催するのは市民利益に適わないなどの課題があり、議会の意思決定は議決しかないという常識に挑んだのが議会意思決定条例です。議決以外で意思決定はできないという法的根拠はないことを、多くの研究者に確かめて条例は制定しました。

最後に、常識を疑い、何が真理なのかを考えて思考することが重要であることを述べて、私の話を終えます。ありがとうございました。

へしみず かつし

本稿は二〇一七年一月二一日、議会技術研究会、議会事務局メーリングリスト（gimix）、当研究所の主催により、札幌市内で開催した議会技術研究フォーラム二〇一七の基調報告をまとめたものです。

文責・編集部