

「第2回議会改革シンポジウム(平成25年4月22日開催)」 議事録

司会(神田 加津代 議員)；

皆さんこんにちは。本日はお忙しい中、第2回奈良県議会改革シンポジウムに多くの方々のご参加をいただきましたことを厚く御礼申し上げます。私は本日の議会改革シンポジウムを企画いたしました奈良県議会政策検討会議の座長を務めさせていただいておりますことから、本日の司会進行をさせていただきます奈良県議会議員の神田加津代でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、開会にあたりまして主催者であります奈良県議会議長の上田悟よりご挨拶申し上げます。

上田 悟 奈良県議会議長 挨拶；

皆さん改めましてこんにちは。紹介いただきました奈良県議会議長の上田悟でございます。第2回目を迎えました議会改革シンポジウム、昨年に引き続き、この4月、ちょうど年度替わりで皆様方たいへんお忙しいところでございますが開催させていただきました。本日は240名を超えるご参加をいただくということで、盛大に開催できることになりました。皆様方のご参加にまず心から御礼を申し上げる次第でございます。本当にありがとうございます。

議会改革という言葉についてはそれぞれの市町村議会において、皆様方の議員活動の毎日、毎日の考え方のひとつとして、何をもちょうろ議会改革というのかというようなことを、常々自問自答を繰り返しながら、議員生活をなさっているのではないのかなと思っております。

地方分権一括法が制定されて十数年が経過しました。国の政治のあり方と地方の政治のあり方が大きくバランスが変わって参りました。地方が受け持つ役割、これは一体どういう形で私達がそれに向き合ったらいいのか、常々自分の足下を見つめながら歩まなければならないと思っております。

そうした中で、県民、住民の皆様方から見る政治の世界は一体どうなのだろうか、ということ常々立ち止まって見るようにしていますが、何か政治というのが信頼を得ていないのではないのかな、そんな思いをも持たせていただくところでもあります。

政治の信頼を回復する、そのためにはその政治を改革して、我々議員自らが資質能力を高める、そういうスタイルをしっかりと構築していかなければなりません。

そうした中で、各議会において、そしてそれぞれの議員の皆様方が改革という

言葉の下にいろいろな取組をしていただいていると思います。

一口に改革と言いましても、議員のそれぞれの身分にかかわることもございます。議員定数の問題、議員報酬の問題、これも大きなテーマです。そして、議会運営の中での本会議やまた予算や決算の審議のあり方、こうした議会の中での運営の方法についてもそれぞれご苦労いただいているのではないかと思います。そして、理事者側が提案してくる議案のチェックだけが議会の役割ではなく、議員自らが政策提言をし、政策を立案するぐらいのスタイルになっていかなければならない。それをもって住民の信任をいただくというのが、これからの議員の歩み方、スタイルではないのかと思っております。

それぞれ皆様方は、その点でご苦労いただいていることと思っておりますが、今日はその中の政策形成を一つのキーワードとして特化した形で、そこに照準をあてた形でのシンポジウムにしていきたい、そのような思いでございますのでどうぞよろしく願いいたします。

本日は第1部として基調講演に立命館大学法学部教授駒林良則先生に講演をいただきます。そして、第2部では駒林先生のコーディネートのもと、パネリストとしてお三方に参加していただきます。奈良市議会の天野秀治議員、十津川村議会の中南太一議長、そして奈良県議会の井岡正徳議員、この三方にパネリストとして参加をしていただきます。

約2時間余りにわたるスケジュールになっておりますけれども、皆さん方、実のある研修になりますことをご祈念申し上げながら、最後までのご参加をよろしく願いいたします。それぞれの議会が、それぞれの議員の皆様方が頑張ってくださいことで奈良県の大きな、大きな底上げとなることを確信しております。どうぞ皆様方のご協力を心からお願い申し上げ、冒頭私からのご挨拶とさせていただきます。よろしく願い申し上げます。

司会（神田議員）；

本日は「議会改革の動向と政策形成能力の充実について」という題で立命館大学法学部教授、駒林良則先生からのご講演でございます。よろしく願いいたします。

先生は、地方自治法、行政法を専門にしておられ、議会の実情等に精通されておられます。詳細なプロフィールにつきましてはプログラムをご覧ください。それでは駒林先生よろしく願いいたします。

基調講演

立命館大学法学部教授 駒林 良則氏

演題「議会改革の動向と政策形成能力の充実について」

改めまして立命館大学の駒林でございます。よろしくお願いいたします。

資料の1「議会改革の動向と政策形成能力の充実について」というタイトルで簡単なお話を申し上げたいと思いますのでよろしくお願いいたします。

まず、前回のこのシンポジウムでございますが廣瀬先生がご講演され、その後パネルディスカッションをなされたということで、議会改革の中での議会の使命でありますとか、あるいは議会基本条例を起点にした議会のあり方というものを扱われたと伺っております。今日はそれを受けまして、先ほど議長がおっしゃったようなやや各論的といいたいまいしょうか、政策形成能力ないしは政策形成機能に焦点をあてて、これは議会機能の重要な柱だといわれていますので、それをどのようにして充実していけばいいのかということを今日のテーマにして、皆さん方のご意見も頂戴しながらシンポジウムを進めていこうと思っています。

私、先ほど司会の方からお話がありましたように地方自治法、あるいは行政法を勉強している人間でして、前回の廣瀬先生のように議会を専門にしている人間ではございませんが、最近ではございますが主宰しております議会事務局研究会という、議会事務局の職員の方々を中心にした研究会を組織しております。本日参加の議員の中に研究会の会員も来ていただいていると思うのですが、そういった研究会での議論や、あるいはその研究会で主催をいたしましたシンポジウム、これは昨年と1昨年と京都と大阪で議会改革についてのシンポジウムを行いました。こういうところの中で政策形成の議論も出ておりましたのでそれを踏まえながらお話申し上げたいということでございます。

さて、一番目、政策形成能力の前提として議会改革の動向を押さえておきたいと思っております。その中の課題も併せて申し上げたいと思っております。

1 ページ、議会改革の進展ということで奈良県の中にも議会基本条例を制定している議会や検討をされている議会も結構あると思います。全国的にもかなりの議会で検討がなされている、制定もかなり進んでいるという状況でございます。議会基本条例を制定していなくてもなんらかの議会改革の対応といいたいまいしょうか、ここでは例えば議会の情報を発信していくとか、審議の活性化、議員間討論に取り組んで行く、あるいは議会報告会をやっていくといった取組もかなり浸透してきていると思っております。

二つ目に、それに並行して、この間、地方自治法の議会関係の規定については、改正や追加がかなりふえております。この改正の大きな方向は議会の自由度を高

めるという方向性があるように思っており、その分だけ、議会が選択の幅をかなり拡大してきているのだというわけです。例として議員定数の上限の撤廃、あるいは昨年の地方自治法の改正で通年議会の選択的な導入が認められた、こういった改正がなされるということはその分地方自治法の規律の密度が下がったと、我々はそのような言い方をしておりますが、下がった分についてどのように決めていくのかということが議会に求められるということになる訳でして、そういう意味では下がった分をその埋める方向を決めていかなければならないはずだというわけです。

ここでは、受け取り方がいろいろあって問題かもしれませんが、要するにそれぞれの議会が自分の議会のあり方ないしは将来像というものを決めていくということを追われていると考えています。

そういう将来像というものの議論がないままに、報酬の問題や議員定数の問題をただただ議論するだけではいくらかでも縮小していくという方向性になってしまうわけで、議会のあり方が本当ならば定まったところで、どういう定数が必要なのか、どういう報酬額が必要なのかなどが本来は決まってくるはずなんだということでございます。

三つ目は、議会改革に非常に熱心な議会がある一方で、立ち後れているといいましょうか、議会改革には消極的な議会もあるということでございます。この格差はだんだん拡大しているということが言えると思います。先進的な議会はいくらでも先先といろいろなことをやっていく、正否は別として取組をどんどんやっていくということになりますと、後から追いかけるのは大変なしんどさが出てくると思っております。キャッチアップすることが、格差が広がれば広がるほど時間のかかることになりかねません。そういった状況がだんだん出てきていると認識しております。

最後は、一生懸命に議会改革をやっているのに、注目度が上がっていると議会側が思っているのだけれども、住民の側は議会や議会改革に対してまだまだ理解が十分とは言えないのではないかと思っております。この点は、徐々に認識の違いは埋まってくると思うのですけれども、例えばアンケート調査を実施しても、改革を進めているところでも、よくやっていると評価をしてくれない、ということで、この辺は住民に対してどのように理解をしてもらうか、いろいろな手立てがあるように思われます。こういう住民へのアプローチをどうしていくかという問題も残っているように思っております。

こういう状況を一応認識した上で、2ページ、議会における政策形成機能の話に移っていきたいと思います。

まず、(1) 政策形成機能の充実の必要性ということでございます。

議会改革において議会の機能、監視機能と共に政策形成の機能を付けていくということはずっとどこでも主張されてきております。そもそも議会改革は議会が本来使える力が十分に行使されていない、こういうことを念頭に置いて、それを十分に発揮させることが議会改革の大きな目標と思っている次第です。議会が持っている力の中には政策形成の力はあるはずだということです。政策力のアップが求められているということです。

ただ、地方自治法を研究している者としては、チェック機能とは異なりまして、地方自治法が当初から政策形成を議会の大きな機能と考えていたかというのはかなり疑問でございます。地方自治法の第112条に議案提出権、提案権を議員に認めていますが、これが政策立案、政策機能の法的な根拠だと言われているのですが、それでは根拠が薄いという感じがいたしております。その証拠に専門的知見の活用や政務活動費、以前は政務調査費、が認められ出したのは昔の話ではございませんから、政策形成についての機能も地方自治法が当初から強く考えていたというわけではない。そういう法的な手当てがない状況で、今行われているわけですから、その手当てとして議会基本条例に政策形成能力の充実をうたっているかなければならないという状況にあるというわけです。

この政策機能、政策形成能力に対しては、広い意味での環境は決して良くはありません。厳しいものがあるというのが、資料二つ目の○です。

従来から政策形成は行政の専門にかかわる話だから、これは執行機関が専ら行うべきものだという考え方は根強いように思っております。執行機関の本音は、変な議員提案条例なんかは作って欲しくないと思っているのかもしれない。議員の方でも、わざわざ政策形成を行うのではなくて、議員というのは執行機関に対して住民要望を伝える役目が中心だ、という考え方をされる方もおられます。こういう形で、なかなか政策形成を議会が担うというのは厳しい状況にあったと思います。

しかし、こういった状況ですと、結局のところ議会というのは執行機関の政策に対して、最後のところでイエスかノーかの判断をするだけではないか、端的に言いますと、追認しているだけではないかという批判をずっと言われてきたわけです。これを変えていかなければならないというのが政策形成機能の充実というわけです。

資料三つ目の○は、TPP交渉の参加といった経済のグローバル化や避けて通れない超高齢社会の進展で、今後は、「前例のないような分野横断的な課題が生じるように思われる」と書いておきました。つまり、ここで言いたいことは縦割り型になりがちな執行機関の政策作りよりも、議会の方は横断的にまとめていけるという素地があるのではないかと。

いうことをございます。

①議員を端緒とするものは、一般質問だけではなくて、さまざまなことを議員の方々がおやりになっているわけで、調査もそうですし、議員の研修もそうかもしれません。こういったところで政策のもとになるようなものが転がっている可能性があるということです。これをどう拾い上げていくかという話があとにつながるころでございます。

②議会報告会での住民からの提案や要望は、もう少し明確なところ、つまり住民の方から政策形成の最初のところもたらされるのですが、これは議会報告会の中の意見交換のなかで住民の方からいろいろな要望・意見がでてくるといいますけれども、こういったところから、汲み上げられた住民の要求というものを端緒にするということが考えられます。

③住民からの直接提案制度の導入によるものは、議会として窓口を住民に広げておく、政策形成のための窓口を議会としてもっておく、住民からの直接提案制度というのはそういった議会としての住民との接点、あるいは政策形成の発端を制度化しておくというものです。

②③はシステムの作り込み方についてはなかなか難しい点はあるかもしれませんが、出てくるいろいろな要求は、割とはっきり出てくるころですので、議会としてどのように受け止めるかが課題として出てきます。

(2) 政策形成のあり様 のところですが、こういった端緒から出てきたものを議会としてどのように政策形成に結びつけていくか、ということが出てくるわけですが、a 狭義の政策形成として挙げておりますが、今回主として議論される政策形成の手法です。二つございまして、政策提言と政策条例の二つが通常言われている政策形成のやり方でございます。

政策条例の制定につきましては、後のところで課題としてお話し申し上げたいと思います。

「政策を条例化することが困難な時は政策提言でもよい。」と記載いたしました。が、無理に政策条例化を志向していくのではない、条例化が無理な課題もありますので、ここで話し申し上げたいのは、解決すべき課題とその対応策を議会全体で議論することにあるのだというわけです。そこでその議論の結果、議会として議員提案条例にもっていくという話もあるし、議会としては課題と解決策、対応策を議論したので、それを執行機関に委ねて条例が必要とってもらい、これが政策提言ということになるのですが、そういったやり方もあるというわけです。政策の条例化につきましてはサポート体制も必要でございまして、十分なサポート体制がとれない状況において、政策のための条例化まで議員や議会がやっていくのが難しいかもしれませんが、しかし、政策の提言のところまでは可能かと。

どちらにしても議会の中で十分な議論をする、その結果を公にする、オープンにすることが重要であると思う。

これに対し、b 広義の政策形成として記載しているものは、広い意味での政策形成に入るのだろうと思っていることです。①首長提案議案の修正をするということがございます。これは廣瀬先生がよくいわれていますが、否決するだけではない、修正をしていくということで議会としての意思を出すのですが、そこで政策形成の一端が見えるのではないか、修正というのも広い意味での政策形成の手法だと思っています。

②総合計画への議会の関与でございます。関与の仕方は総合計画を議会の議決に追加するという地方自治法の第96条第2項を使う手法があります。そうした形で総合計画に対して議会が関わっていく、これも政策形成の広い意味での関わりと思っています。

たとえば、総合計画に記載された特定の政策を、議会が委員会の所管事務調査によって評価をする、その評価結果をもとに議会として改善すべきことを提言していくということで、政策そのものは総合計画の中にあるわけですが、新たな政策を出すと言っている意味では、政策提言や政策条例の制定とは違いますが、こういった首長からの提案に対する議会の対応というのも政策形成の中にはいってくるだろうだと思っています。

(3) 政策形成の場の必要とサポート体制の充実でございますが、少し問題があり、後のパネルディスカッションでもこういったところは論点の一つかと思っています。

政策形成といってもなんにもないところで議会として対応は難しいわけです。会派、議員個人でいろいろなことを考えられますが、議会全体として政策形成を行う何らかの場やしくみが必要だと思っています。「政策検討会等の設置」と書いておきました。議会の中に、政策検討会とか、どんな名称でもいいのですけれども、そういったものをつくりまして政策形成の端緒から得られたさまざまな課題を議会として政策化していく場を設けて置くことが必要だということです。議会基本条例ではこういった場を設けるとするのが一般的になっております。

こういう検討会というところで、出てきた課題を議論して、そこで判断をするというのもいいのですけれども、さらに住民にもう一度もどす、検討会の中で住民に意見を投げかけるという形もあります。一つの課題に対して議会の中で方向性がなかなか出てこないのであれば、先ほどの議会報告会の中でもう一度、こういうことを審議していますから皆さんどうですかということを投げかけるという方法も手かなと思っています。

これは、次のb サポート体制、に関連するところです。特に問題なのはサポー

ト体制をどう整備するかということです。そこに執行機関と同等の政策づくりのための体制を組むことは難しいということをお話し申し上げます。

議会事務局の充実と外部の資源を活用する、たとえば大学と連携するという形で体制を補うことがどうしても必要になってくると思っております。議会事務局の充実というのは大きな自治体の議会なら政策づくりに専門的に能力を発揮できる職員を養成することは可能かもしれませんが、非常に小さな事務局が数名というところで難しいと思われまます。

これは私の主宰する議会事務局研究会でも問題になっているが、共同設置という手法が使えないか、議会事務局そのものの共同設置ではなく議会事務局の中で必要な政策法務の部門をいくつかの議会事務局と共同に設置して、それぞれの議会が政策づくりする時には、そうした組織がそれぞれの議会にきて支援していくということをしてできないか、という検討を行っているところです。取れる手立てを考えていきたいと思っております。

それから、外部知見というものはいろいろな議会が外部と関係をもって連携して外部のいろいろなノウハウを使って、やりつつあるわけですから、これを活用できないかと思っております。

そういう意味ではここは厳しい状況があるということをお踏まえておかなければならない。

さて、最後の（４）政策条例の課題です。おさえておかなければならないポイントを申し上げます。議員が提案する条例は理念的な条例が多いことはご承知のとおりですが、予算を伴わない条例に終始しているのではないかとこのところのございまして、予算を伴う条例は議員提案としてはできないと考えられている向きがあるということです。これが不可能だとはどこにも書いてなく、前回三重県の方がこられてお話をされたときに出てきたのかもしれませんが、予算を伴うのが一般的な政策の条例かもしれませんが、予算を伴う条例であったとしても、事前に執行機関と調整を行う、合意を図って合意の中で条例を制定していけば何の問題もないということをおっしゃっておりますから、その点を明確にしておかなければならない。細かい話は時間の関係で省略し、結論だけを申し上げます。

それから、議会提案条例の手続き上の課題に、議員派遣による現地調査、執行機関からの意見聴取、パブリックコメントの３つをあげています。

特にパブリックコメントの実施は、案の段階ですぐ議会にかけるのではなく、住民の意見を一度踏まえてからもう一度案を見直すという意味では、パブリックコメントの実施、場合によっては参考人を招致して住民あるいは専門家の意見を広く聞くということをお踏まえていかなければならない。

執行機関からの意見聴取については、政策条例を実施するのは執行機関ですか

ら、執行機関の意見を聞かないでやるということは無理な話なのです。どの程度意見を聴取するかは別として、意見を聴取した中で再度意見を練り上げていくという部分が是非必要だということです。

それから、議員の派遣による現地調査について、調査を踏まえなければならないということもあろうかと思えます。

これだけでは限りませんが、政策条例の課題はいくつかあるように思いますが、私の関心のあるところだけお話を申し上げました。要は議会が自分で提案し、自分で議決してしまったら、どこにもチェックするところがないので、その部分を住民とかにある程度持ってもらわなければならないのです。こういうことを考えて手続きを踏んでいかなければならないというわけです。

時間になってしまいましたので、「まとめにかえて」にいかせていただきたいと思えます。

政策形成の議論を紹介したことになるわけですが、結局のところ、議会のサイズ、地域特性とかいろいろな要因があって、政策形成機能を発揮するといっても同じようなものにはなかなかならないので、それぞれの議会にふさわしい仕組みを考えていかなければならないと思っております。サポートの体制が大きな自治体の議会と小さな自治体の議会では違うわけですし、議員の数もそもそも違うわけですから小さな議会に大きな議会がとっている仕組みがそのままあてはまるとは限らないわけで、それぞれの議会のふさわしい仕組みを考えていっていただかなければならないという問題があります。

もう一つは、議員の方々に対してですが、議員の方々はいろいろなチャンネルをお持ちで、議員個人として政策形成に結びつくような情報ないしは知見というものをお持ちだと。問題はそこでとどまってしまうのではなく、全議員で共有し、議会全体で政策形成にかかわるようにすべきで、そういう財産というものや資源というものを議会全体で共有できないものか、従って、それは議会全体としての政策ということに結びつくための大きな要因と思っております。議会の中で議員のもっているものや役割を自覚していただいて、今日のお話は議会全体としての政策力をどうアップさせるかということをお願いしたわけですがけれども、なかなか解決の難しい、議会改革の中でも容易には成果としては現れづらいところだと認識しながら、先ほど議長がおっしゃったとおり頑張りたいと思っております。

雑ばくな話で恐縮でした。ご静聴ありがとうございました。