

議会審議のあるべき姿について  
～議会の審議能力の向上をテーマに～

研 修 会 記 録

(平成 26 年 10 月 7 日)

堺 市 議 会

堺市議会議員研修会

平成26年10月7日

研 修 会 記 録

講 師

三重県地方自治研究センター上席研究員兼事務局長

議会事務局研究会共同代表

高 沖 秀 宣 氏

堺 市 議 会

○午後 1 時 3 2 分開会

○大毛議長 それでは、定刻となりましたので、ただいまから堺市議会議員研修会を開会をさせていただきます。

本日はお忙しいところ堺市議会議員研修会に多数御出席を賜りまして、本当にありがとうございます。

議員の皆様には御承知のように、我が堺市議会におきましては、議会改革推進のために、議会力向上会議を設置し、早くも約 3 年半が経過をいたしました。その中で、議会基本条例を策定・施行し、議員定数や議員報酬の見直しについても取り組んでまいりました。そして、この夏には、議会改革の進みぐあいの一つの目安とも言われております早稲田大学マニフェスト研究所のランキングで、全国の 1, 4 4 4 議会中 3 位に、日経グローバルのランキングでは、全国の 8 1 3 議会中第 1 4 位となり、どちらも政令指定都市 2 0 市の中でトップとなるなど大きく躍進をしました。

このような中、本日はさらなる議会力の向上、議会の審議能力の向上をめざしまして、議会改革においてトップにあり、先進されている三重県議会で議会改革を支えてこられました経験をお持ちで、議会運営全般に関し御造詣の深い高沖秀宣様に御講演をお願いいたしましたところでございます。公私御多忙にもかかわらず快くお引き受けいただきました。心からお礼を申し上げます。ありがとうございます。

議員各位におかれましては、最後まで御静聴いただき、この研修会が有意義なものとなりますようお願いを申し上げます。

簡単ではございますが、開会の挨拶とさせていただきます。

それでは、着座にて進行をさせていただきます。

続きまして、本日の研修会の講師であります高沖秀宣様を御紹介いたします。

高沖様は、京都大学法学部を卒業後、三重県庁に入庁、各部署の要職を歴任後、議会事務局に異動されました。議会事務局においては、都道府県議会で初の議会基本条例の策定事務を担当されました。現在は三重県地方自治研究センターの上席研究員兼事務局長として勤務をされている中、日本経営協会等の各種研修会の講師も務めておられます。また、著書として「『二元代表制』に惹かれて」（公人の友社）などがございます。

本日は、議会審議のあるべき姿について、議会の審議能力の向上と題しまして、議会運営の中でも議案修正や修正動議の発議など、議会の審議能力の向上を中心に御講演をいただきます。

それでは、高沖先生、よろしく願いをいたします。（拍手）

「議会審議のあるべき姿について 議会の審議能力の向上」

講師 三重県地方自治研究センター上席研究員  
兼事務局長・議会事務局研究会共同代表

高 沖 秀 宣

改めまして、皆さんこんにちは。ただいま議長さんから丁寧な御紹介をいただきました三重県地方自治研究センターの高沖と申します。きょうは歴史ある堺市議会の研修会にお招きいただきまして、本当に光栄に思っております。私、三重県議会では9年しか事務局職員の経験がございません。議員の皆さんの中には、4期、5期、6期の方もお見えになると思います。皆様方のほうが本当に議会の経験は豊富だと思いますので、私が今からお話しさせていただくことは、本当に大した経験ではございませんので、取るに足りない意見かわかりませんので、また後半の意見交換会で、皆さんとぜひ意見交換をお願いしたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。それでは、座ってさせていただきます。

初めに自己紹介からなんですが、議長さんから丁寧に説明いただきました。私、平成14年から三重県議会へ行きました。それまで知事部局におりましたので、全く議会はわからずに、北川正恭知事さんから、議会のほうへ行けということで、行かされたという感じですね。それで議会のほうへ行ってみて、政策条例をつくる政策法務官という立場で行かせていただきました。当時は北川正恭さんが三重県庁を牛耳ってましたので、議会のほうは大分知事さんに取り込まれそうになっておった頃でしたね。それで、議会としてどうしたらいいかというのをいろいろ考えるような立場でございまして、そのころ平成14年ですが、二元代表制において、議会はどうすべきかということで、二元代表制における議会のあり方検討会と、そういうのを、まず私行って、手始めにやりました。そのことをきょうお話しさせていただくつもりであります。

それで、お手元に資料としまして、レジュメを10ページほどのレジュメを作成させていただきました。それから資料として、資料A、B、Cですか、ございますので、また順次紹介させていただきます。そして、堺市議会さんの議会基本条例を手元に置かせてもらったということでございます。

レジュメに従ってちょっと始めさせていただきますが、与えられたテーマが、議会審議のあるべき姿についてと、それから副題として議会の審議能力の向上ということで、本当に重いテーマですね。だから、一番このテーマについて御存じなのは、経験豊富な議員の方でありまして、私なんか本当にどこまで語れるんかわかりませんが、要は議会は審議していくについては、どういう議員及び、また事務局の心構えというんですか、意識を持てばいいかという話に私はなるかと思って、初めに、まず日本の地方自治制度を形づくっておる二元代表制ですね、これを皆さんはどう捉えられておるか、各議員がどこまで二元代表制を意識され

ておるのか、また、事務局職員がこれをどう捉えておるか、私はここに今の日本の地方自治の議会制度が今後生き残る道があるのかなというふうに思っておりまして、私は多分、9年間、三重県議会事務局おりましたが、事務局職員の中では、二元代表制がどういうことなのかということが一番こだわり続けたというんか、考え続けた職員ではなかったかと思っています。それはどういうことか申しますと、言葉では二元代表制というのは、日本の地方自治制度を語られるんですが、中身をどれだけ肉づけした活動されているか、議会がどのように活動しているかというのが、若干あやしいなと思うようなところがあります。

それで、私、堺市議会さんの堺市という自治体に置かれておる立場というのは十分わかってませんが、堺市議会さんは、多分会派が幾つかあると思いますね。ちょっと見せていただいた段階では、過半数をとっている会派はないということです。幾つか会派が分かれています。それじゃあ、それぞれの会派は、何か事あるたびに市長に対してオール野党でいけるのかなと、これがちょっと疑問に思っています。そして、市長との関係はどういう関係なのかな、これがちょっとよくわかりません。議会の立ち位置というのは、市長との間の関係をどういうふうにするか変わってくると思うんですが、市長に対して政策とか、そういうので議論していく中では、会派間で十分議論できて、そして議会として過半数をとったような意思表示が十分できるかどうかと、その辺がポイントになってくるのではないかと思います。そして、議会というのは、二元代表制を本当に理解して、実質的に機能しているかどうか、皆さん一遍考えてみてください。議員として、二元代表制をどこまで体現しているか。

私9年間、議会事務局において思ったのは、議会改革というのは、二元代表制を追求していく、責任を追及じゃなくて、追い及ぶじゃなくて、追い求めるほうですね、真理を追求するほうの二元代表制を追求していくことではないかと、そういうふうに思っています。言いかえれば、二元代表制を実質化していくと、この実質化というのが、多分皆さん、きょう午前中に議会力向上会議でいろいろ議論されておったと思うんですけど、そういうことをいかにやっているか、それがいかに議会改革が進んでいるかということになるんだと思います。

そして、堺市議会さんの議会基本条例の前文に、ちょっとそこを引用させていただきましたけど、「本市議会は、市民から負託された期待に応えるため、自ら議会改革を推し進め、議会の権能をさらに高めていくことを決意する」と、この権能をさらに高めていくというのが、議会として進む方向なら、権能を高めるために、議会の審議能力の向上をめざしてみえるということですね。

そうすると、じゃあ、どうすればいいかというのは、おのずとわかってくるんですが、やっぱり自治体議会をめぐる最近の状況として3つのポイントがあるんじゃないかと思っています。これを追求していけば二元代表制の追求になるんでしょうけども、まず1つ目としまして、住民に開かれ、住民とともに歩む議会と、これがどこまで意識されておるのか、住民

とともに歩む議会ですね。そうなる、議会は、当然、全面公開であり、やっぱり住民を巻き込んで、いろんな政策議論をできるような、そういう議会をめざしていく方向が、今、新しい状況のうちの1つになっていると、住民に開かれて、住民とともに歩む議会ですね。

それから2つ目としては、執行機関の追認機関になってないかと、執行機関の追認機関というのは、形を変えれば、例えば予算なんかで市長から上がってきたときに、何も修正も何もなしに、もうそのまま可決、議決しておると。そして、いろんな議案が上がってきたときにも、ほとんど修正とか否決とかなしで、何か追認機関だけのようになっていると、そういうのから脱皮しているかどうか。それから、議員が自治体意思の決定機関という自覚があるかどうかですね。大事なことは、市長が決めるんじゃないですね。堺市の大事なことは議会が決めておるんですね。この意識を、議員の方は本当に意識してみえるかどうかですね。この2つですね。

そして3つ目が、やはり議会というのは、議事機関ですので、議論すべきところですので、執行機関に対する質問だけじゃなくて、議員同士の討議を中心とした議会運営をしているかどうか。やっぱり自由討議とか政策会議とか議論とか、そういうのをやっているかどうかですね、この3つのポイントを一生懸命やれば、追求していけば、それが二代表制の追求になって、やっぱり議会の権能が高まってくるし、審議能力も向上してくるのではないかと、一般論としてはそういうふうに思っています。

それで、私、昨年、その一番下に書かせていただきましたけど、二代表制にこだわってまして、「『二代表制』に惹かれて」という本を書いて、御存じの方もおありになるかと思いますが、全国の都道府県議会の図書室等、それから県庁所在地の市議会の図書室、政令市の議会の図書室、それから北海道大学から九州大学までの大学の法学部の図書室等へ送って、ぜひ二代表制というのを、一般の方にも議員の方に理解してほしいなということで、送らせていただきました。この堺市議会さんもきちんと図書室で整備されてまして、多分、読んでもらった議員の方も見えると思いますが、中身は、二代表制というのを通じて、議会はどうかあるべきかということ、私の個人の見解がありまして、議員の方にぜひ頑張ってくださいねと、もっと議会は権能を高め、機能を発揮すべきじゃないかというようなことを書いたつもりですので、また関心の持ってみえる方は、ここの図書室にもあるそうなので、読んでいただきたいと思います。

そういうことで、議会が改革やっていく上で、議会の能力、審議能力を高めていくんだら、やっぱり二代表制をどう捉えるかということになるかと思いますが。

それでちょっとレジュメの2ページを見ていただきたいんですが、これは私が平成14年に三重県議会へ行って、真っ先に取り組んだのが、二代表制における議会のあり方検討会ということです。これは当時、北川正恭さんが、その表の、新しいシステムの表の真ん中に

ありますように、執行機関が政策立案して、そして議会が政策決定をします。そして、右下の執行機関が執行しますね。北川正恭さんは、ここから真ん中にある執行機関で評価をやり出したんですね。政策立案、予算を出してきて、議会が決定するけども、執行機関が執行して、自分で政策評価というか、評価をやり出したと、これを県庁の中へ入れたんですね。こうやって回してしまいますと、議会がかかわるところがないんですね。

それで当時三重県議会は若干危機感を感じまして、これではだめだということで、表の左下ですね、左下に、議会は監視・評価をまずやると、それは当然ですわね。やった上で、知事が政策立案をしてくる前に、予算を立ててくる前に、議会の政策方向の表明をやるべきだと、左上の政策方向の表明というのを、ここをしっかりとやるべきではないかという提案をさせていただきました。これを見ていただくとわかりますように、執行機関限りの政策立案、執行評価ですね、P l a n ・ D o ・ S e e のサイクルと、もう一つの別次元のサイクルとして、議会による政策方向の表明があって、そして、政策方向の表明に合うような予算を知事が上げてきたら、政策決定するよと、議会は予算を可決するよと、上げてこなければ予算は否決するぞと。そして、政策決定したものを知事が執行したら、それを監視・評価した上で、今度また次の政策方向の表明へ結びつきますよと、このサイクルを回しますよと、執行機関の政策立案がなされる前に、議会が政策方向の表明によって意思表示をして、政策立案が議会に表明した意思に合致するときに、政策決定を議会として行い、その執行を議会は監視・評価して、次なる政策方向の表明とつなげると。執行機関は別途内部評価とか、評価を行って政策立案に反映するという考え方もあるでしょうねと。

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ですね、議員提出条例の提案をやるべきではないかと。それから意見書とか決議とか、知事への政策提言というのが想定されると、こういうことを平成14年度に提案しました。

そうすると、これ出すときに、もう本当に知事のほうから猛抵抗がありまして、こんなことは地方自治法に書いてないと、政策方向の表明なんかやる必要ないと、政策立案は知事に任せてほしいと、こういう激しい抵抗がありまして、当時これを発表するのにもかなりごたごたありまして、そして、そのままになったまま、三重県議会は、これ平成17年に最終報告したんですが、1年後、平成18年に議会基本条例をつくったときに、この考え方をベースに、議会基本条例を都道府県議会で最初につくりましたので、また知事とも対立が続いたと、このような状況です。

そこで、私がここで言いたいのは、議会としてやはりやるべきところは何かということ、監視・評価をやるのは当然ですので、やった上で、じゃあ、議会はその公共団体の政策方向でいかに表明できるか、予算が上がってくる前ですね、これをどこまでできるか、これは議会としてやるんですよ。会派が自分の会派の意見を市長に内々で出すとか、それは会派の動きであって、それは自由にやっていただいているんですけど、それは議会の動きではありません

んね。だから、議会として過半数議決して、政策方向の表明をいかにやれるか、過半数のものが議会としての政策提案をいかにできるか、これが今後議会として生きる道ではないかというのを平成14年、15年、16年ぐらいに検討しまして、平成17年に最終報告を出しました。それが二元代表制における議会のあり方検討会の結論で、これを提案したところ、知事から反対されましたけど、とても今、議会関係ではよく出てこられる山梨学院大学の江藤先生が、すぐこれに注目していただいて、いろんな本に書いていただいたりして、注目を浴びたのが、このシステムでございます。この考えをもとに、じゃあ、議会の審議とか議会の審議のあるべき姿について考えていけばいいんじゃないかと、これがベースになっておるということをまずお話しさせていただきたいと思っております。

そして、じゃあ、具体的な議会審議のあるべき姿、議会の審議能力の向上ですが、何といっても、まず議会はやっぱり議案の修正から入るんだと思いますね、議案の修正ですね。多分、皆さんの議会は、予算、当初予算とか補正予算を修正されていますか、どうですかね。最近3年ぐらいは、予算修正というのがあります。1回ありますか。予算修正が当然あればいいんですけど、議会によっては全然予算修正がないとかいうのがあると思うんですが、まず議案修正ですね。これ議会は、本来は相当広範囲な修正権というのが認められておるんですね。ただ、やらないだけなのかもわかりませんね。

そして、細かい技術的な話になってくるんで、余り興味ないかわかりませんが、本会議での修正と委員会での修正、これが大きく2つあるでしょうと。修正案を提出されるのは、議員の方、提出されるんですけども、提出時期というのが法定されていないので、やはり、これは一度議員の方をお願いしたいのは、やっぱり事務局は後で、余り直前に出されると、いろんな事務処理に困るんで、ぜひ事務局が事務処理をするんだということを想定して、できるだけしかるべき時期というか、早い時期に出していただく必要があるのかなと、一般論としてはそうだと思いますね。

議案の修正としまして、ちょっと受動的な話になってきますけど、本会議においては、一般的な修正の理由というのは、やっぱり明確にしなけりゃだめだということが、もう昔から言われておると。少なくとも長が議案を提出するときに出した説明と同じ程度ぐらいの明確な説明が要るだろうと。そして、修正の動議というのは、他の動議と異なって、修正案を備えるとともに、あらかじめその案を議長に提出しなければならないというふうな行政実例あるそうですので、やっぱり修正案というのは、別個の議案として出すのではなくて、原案と合わせて審議されるということを前提に考えていただきたいというのが、本会議における修正の一般論だそうです。

そして、委員会における修正というのは、そういう本会議における修正の場合とほとんど同じなんですけど、特に賛同者はなくて、いきなり議員の方が委員会で修正意見を出せると、修正動議を出せると、そういうようなことになっているそうです。修正案の説明の時期なん

ですが、これは標準会議規則には委員長の報告、及び少数意見の報告が終わったとき、委員長の報告が終わったとき、または委員会の付託を省略したときは、議長は修正案の説明をさせると、標準会議規則でなってるんで、そういう時期に修正案の説明をするんだと思いますね。ただ修正案提出の時期と期限は、明確な法規上の規定はないということですので、議長の表決宣告後は発言を求めることはできないということとされておりますから、表決の宣告までであれば、どの時期でも出し得るんですが、できるだけ早く出していただいたほうが、事務局としては処理しやすいんじゃないかと、そういう一般論が議案の修正だそうです。

ちょっとレジュメ、4ページ行っていただいて、じゃあ、修正動議の発議なんですが、修正動議の発議については、地方自治法の115条の3で規定があって、議会が議案に対する修正の動議を議題とするに当たっては、議員定数の12分の1以上の者の発議によらなければならないということになっておるそうです。12分の1以上の者の発議と。これは団体の意思決定に関する議案の場合ですね、団体というのは公共団体の意思決定でありまして、その場合の議案の場合、適用ということになっています。議会という機関の意思決定の場合には、適用されないということで、団体意思決定に関する議案の場合の適用ということになるんだと思いますね。

これは当然、修正動議は文書によって提出するものと考えられておると、通説的にはそういうふう考えられておるといことですね。これは本会議の場合であって、委員会における修正動議については、この本条の適用はなくて、委員会条例とか、また会議規則に定めるところによってやられておるとい思います。多分、堺市議会さんも会議規則でそれなりに規定があるんだろうというふうになっています。

では、委員会に付託された事件について、委員会において修正が決定された場合、時々あると思うんですが、委員会において修正が決定された場合は、それが委員長報告によって本会議で議題とされた場合においては、別に改めて、先ほどの規定によって12分の1以上の者の発議によって修正の動議を提出するかどうかと言われると、そうするまでもなくて、委員長の報告をそのまま議題として審議として差し支えないと解されるというふうに通説ではなっておるそうです。したがって、多分、皆さんのところもこれと同じようにされておるとい思います。

これどうですか、皆さん、委員会で修正して、そのまま本会議で修正動議の提出というのは、されてますか、どうですか、最近は。やられてませんか。

私もですね、9年間三重県議会にいましたけど、三重県議会も修正というのは、次は予算ですけど、予算の修正は2回ぐらいありましたですね、補正予算の修正は。それから、一般の議案の修正というのは、余りなかったですね。だから、なかなか修正というのはされにくいんですけども、問題はどういうふうに、これをやっていけばいいかという議員の意識ですよ、問題は議員の意識。議会には相当広範囲な修正権を認められておって、修正につい

ては規定もあるんですので、修正が当たり前と考えるかどうかですね。修正が当たり前と考えるかどうか。ただ、私が今まで見てきた地方自治体の議員の方の中には、多く意見聞いてみると、そんなやっとなしんどいだけだと。別に、議会はやらなくていいんだというふうに言われる方が多いんですね。だから、なかなか議会は修正が少ない。そして、修正があると、執行機関側も困るんですね。多分、事務局職員もわかると思いますけど、執行部のほうの職員が、まず議会は修正ないことを前提に事務してますので、修正入ると、ちょっと慌てるんです。だから、執行機関としても、議会に修正されると困るんで、そのつもりでおるんですけど、議員の方は別ですわね。市長とは違うんで、ぜひですね、議会の大きな権能の1つですね、首長の提案の修正をすることですね、これをいかに議会議員が、議会の役目だと心得て修正をやるかどうかですね。だから、もっともっと私は予算の修正でも、議案の修正でも、やるべきだと思いますね。

一番の修正やるべきところは、予算もそうですけど、予算はかなり技術的に細かくやられとるんで、細かいところしか修正できないけど、市長提案の条例は、本当に修正するところいっぱいありますよ。それは執行機関の職員に聞いてもらったらわかりますけど、やっぱり自分たちがその条例を執行しやすいようにつくってますので、市民の立場に立って、本当にその条例にとっていいような形にはしてません。私も執行機関におったとき条例つくってますけど、それはもうやりやすいようにつくりますわね。だから、議会として修正の余地があると思います。首長提案の条例をいかに審議するかですね。いかに情報を得て、いかに条例としていい条例をつくるかは、議会がどんどん、どんどん審議しないとだめだと思います。これ後でちょっと話させていただきますが、一応そういう議案修正の一般論があるんで、そのことを踏まえた上で、議会に取り組んでいただきたいんですが、まず一番取り組みやすいのは予算修正ですので、ちょっとその予算修正のほうへ入らせていただきます。

なぜ予算修正するかは、先ほど言いましたように、先に議会が公共団体の政策方向の表明をしている場合に、議会に表明した政策方向に沿った予算になっているかどうかをポイントで見ればいいわけで、何もせず議会がまないたの上に予算が上がってくるのを待っていては、修正しようかというのは、そこからまた改めてスタートしなきゃなりませんので、遅いですね。なかなか時間がない。だから、最初、首長のほうに、来年度の予算はこういうふうにすべきだという予算の政策方向の表明を必ず議会としてやるべきですね。そして、それに合ったような予算をつけてこいと、だったら予算通すぞと、そういうような形で、議会主導で市政を動かすような形に持っていかないと、なかなか予算修正はしにくいと。

議案の提出者、今、予算は市長専権ですので、市長のほうですが、自分の政策にけちをつけられたと思うかもしれませんね、予算を修正すると。議員から見れば、審議権の範囲内の議案修正ですので、当然、議案修正動議が可能でありますので、議員の権限として、ぜひ予算修正をやっていただきたいし、提出者、市長に対して気遣いは無用だと思いますね。堺市

議会さんの場合、市長と同じ政党とか会派が過半数をとっているというような状況と違うそうですね。いいんですけど、場合によっては、市長と手を組んだ最大会派が議会を牛耳ってまして、もう全然予算なんかフリーパスと、そういうところがありますけども、幸いにして堺市議会はそうじゃないそうですね。ぜひ提出者、市長に気遣いは不要ですので、予算の修正なんかはやっていただきたい。議会は、長の諮問機関ではないと、承認型の機関でもないですね。そういうことを自覚して、ぜひ住民意思の反映に努力していただきたいなと思います。

予算修正はそういうことで、では実際の予算の修正の仕方ですが、細かい話になりますけど、とりあえずちょっと予算修正の留意点ということで、別紙Aの資料を見てください。資料別紙A。中島正郎さんですか、これは議会実務ガイドブックっていうところにあつたのでとってきたんですが、予算修正上の留意点が書かれています。これ非常に古い話ですので、今も通用するかどうかわかりませんが、余り議会は進歩してないと思うんで、まだここは通用すると思いますね。

ちょっとこれ読んでいただいて、4行目ぐらいですね、予算修正の留意点ですが、予算は団体意思の決定であって、長の政策立案として最も具体的であり、首長型の地方自治制度からすれば、このことを持つとすれば、長にはいかに強い権限が与えられているかがわかる。修正権は議会にあるので、地方自治法115条の3によって、適法に修正することならば、何ら差し支えない。しかも、その修正議決に不満を持つ長は、伝家の宝刀たる再議・拒否権を発動する手もあって、長の意思を強行することが法的に保障されておると、長には再議権があるという、場合によってはそれを使えばいいので、全然議会は修正権を堂々と使えばいいと、そういうことです。修正権の形式には何の定めはないということですので、314ページの例は、原案と修正案を別枠にしると、314ページの例を、ちょっと細かいので恐縮ですけど見ていただきまして、この表を見ると、原案金額と修正金額というのは、表で分かれるようになっていきますね。そういうふうに原案と修正案、別枠にしとる場合もあるし、315ページから317ページにありますように、原案を棒線で消して、その上に修正後の案を記入すると。そして、増減額が比較の欄でわかるようになると、そういうような修正案の提出の仕方もあるということ。これは当然、本当に基本的なことですので、やる場合は御存じのことだと思います。

予算は、款、項の科目とその金額が議会の議決の対象となっておるんで、修正は款、項までぐらいというふうになっておるそうですね。それで、目、節以下は議決の対象ではないと、そういうようなことになっておるそうですね。この辺は事務局と相談して、修正の場合はかなりてこずると思いますが、ぜひ予算修正を一遍やっていただきたいなと思います。

ただ、御承知のように、修正権には限界というのがありまして、予算、減額修正する場合、これは当然減額修正ですので、制約ないですね。減額修正が制約ないということはゼロです

ね。首長が上げてきた予算を全部否決してしまって、ゼロにしてしまうことは可能ですので、その辺の制約はないんですが、議会は予算の増額修正もできると決まっていますね。そこに上げましたけど、地方自治法97条2項に、議会は予算について増額してこれを議決することを妨げない、増額もできますよと。じゃあ議会はどうしたらいいかというんですが、ただ、長の予算提出権を侵すことはできない。ちょっとこれがついておるんですね。これは何かと申しますと、予算の趣旨を損なうような増額修正であるか否かの判断ですが、これは非常に一言では言いにくくて、そこに書かれてますように、当該増額修正をしようとする内容とか規模とか、当該予算全体との関連とか、当該団体の行財政運営における影響度等を総合的に勘案して、個々の具体の事案に即して判断すべきものとされておると、昭和52年の古い通知が出てます。

具体的には、例えば予算案に新たな款、項を加え、また継続費、繰越明許費、債務負担行為等に、新たな事業、事項を加えることは、原則として発案権の侵害となると解されると、これはだめですよというふうにいうのが通説のようです。議会においては、大事なのはそこですね、増額修正を行おうとするときは、長と議会との間で調整を行い、妥当な結論を見出すことが望ましいとされている。妥当な結論を見出すと。したがって、妥当じゃない、調整がつかなかったら、修正できないと。執行機関はそう言うてくるんですが、果たしてそうですか。

私が議会におったときは、これ読むと調整は行えますわね、長と議会は調整を行いますが、妥当な結論を見出すことが望ましいが、見出せなかった場合はどうかということについては言及してませんね。見出せなかった場合は、当然、議会の意思を貫いて、そのまま増額修正ですわね。これはやらないところが多いですね。執行機関のほうから、いやいや結論が出なかった場合は議会は修正できないんだと、それはなぜかという、首長に予算の提案権、それは首長の専決事項だから、議会はだめだと、こういうふうに言うてくる職員がおりましたときに、特に財政課の職員なんかですけどね、これはそこまでは言ってませんね。妥当な結論を見出すことが望ましいと言っているだけです。結論を見出せない場合は、もう当然、議会は議会の意思を貫いて増額修正をやるんですね。やって、向こうが都合悪い場合は、首長が都合悪い場合は、結論がつかなかった場合には、議会が修正すれば、長は再議権を行使すればいいのでね、ちゃんと再議権行使というのは法で決められてますので、ぜひ妥当な結論を見出せなかった場合は、遠慮せずに、議会は修正していいんだと、私はそのように思います。

ただ、その後、再議権がありますので、事前に十分な調整でどこまでやれるかというぎりぎりのせめぎ合いは、感触はつかんでおく必要があると思いますけどね。議会が強行するかどうかは、あとはもう政治的判断です。議会がどう判断するかだと思います。そういうような状況が予算の増額修正にあるんじゃないかと。これはかなり執行機関側の職員と解釈が違

うと思いますが、議会はどうかですね。

それから予算全体を増額する場合と、全体としては増額とならないが、款、項の金額の増減がある場合、予算の増額修正には、そういうタイプがあると。

そして、ちょっと次のページ行っていただきますが、一般に、議会事務局職員の方も、多分、執行機関のほうにみえた経験もあるんで、執行機関の職員も修正に対しての偏見があるんじゃないかと思っています。修正されると、何か修正した内容がいかにか市民の意見に、というか市民のニーズに合っていたとしても、その内容よりも、修正を受けたということ自体に、大きな価値とか不名誉とかを感じてしまうそうなんです。したがって、本当に修正されると困ると。だから、議案は予算や条例に限らず、無傷で可決されることが最上だと考えるようになっておると、これは多くの職員のほうでそうですのでね。これがもう、もし今、多分皆さん、特に事務局職員の方がそうであれば、この考えは、ちょっともうゼロにしてしまっ、やっぱり修正の内容を重んじるべきだと思いますね。

そして、議会は議論しても最終的には長提出の議案を可決し、修正しないものと、そういうような誤ったイメージが確立してきた感があると。一応、議論はするんですね、議会。あちこち議論してつつくんですけど、最終的には市長の意見を通そうとか、市長の顔を立てようとかいって、あと内々とか裏では、市長にちょっと予算通してやるから、今度よろしく頼むよというようなことをちょっと頼むのもあるそうなんです。これは内々でやるんで、別に市民の前でやってないので、別に私は構わんと思いますけど、そうじゃなくて、やっぱり予算という公共の場で議論するようなところであれば、やはり、予算修正はぜひ市民の立場に立って、修正すべきところは修正、議会が修正しなければ、修正するところがありませんわね。だから、議会の役目というのをぜひ修正で発揮していただきたいなと思っています。

それから、堺市議会さんではとられないそうですが、予算には組み替え動議というものもあるそうで、これ三重県議会やったことないんですが、執行部に対して、予算を撤回の上で、編成替えを求めるものですね。編成替えを求めると。法規上、何ら定めございませんが、組み替え案を添えて提出され可決されれば、執行部は対応を迫られることになるということで、ちょっとそこで東京都議会さんが、平成22年にやった組み替え動議がありますので、ちょっと勉強というか、参考までに見ていただきたいんですが、資料のB、ちょっと見てください。

資料Bですね、全国都道府県議会議長会の資料にあったんですが、東京都議会さんの組み替え動議ですね、これは東京都議会さんの予算特別委員会で、平成22年にやったんですが、第1号議案から第27号議案までございますね。これについては、第1号議案の平成22年度東京都一般会計予算については、知事はこれを撤回しと、別記要領により速やかに編成替えをするよう求めるとともに、関連する第12号議案、19号議案どうのこうのを合わせて編成替えの上、再提出することを求めると。上記の動議を提出するというので、予算特別

委員長に出して、そこに記として、どこどこをかえるかというのが書かれています。こういうふうにして、組み替え動議というのを出されることも可能だそうです。

ただ、修正動議とは異なって、組み替え事項を当該会期中に全て実現させる義務というのではないですから、議会と長が交渉する中で、会期中に修正する事項とか年度内に実現する事項とか、翌年度に実現させる事項などを区分することができると。組み替え動議を活用することによって、議会、会派、議員は長に対抗して政策提言を実現させる有効な手段となし得ることが可能となると、こういうふうに書かれています。したがって、三重県議会はやったことないですけど、やられておる市議会さんなんか聞くと、議員の方はこれを重宝されておるんですね。議会が予算修正しなくても、こんなのは執行機関にやらせたらいいんだと。組み替え動議さえ出しとけばいいんだとおっしゃいますが、私は個人的には組み替え動議は賛成しません。組み替え動議するぐらいなら、議会は予算修正すべきだと思っていますので、ぜひ組み替え動議するというような案件が出てきたら、執行機関に組み替えさせずに、予算としてまないたの上に乗ったら、今度は料理するのは議会ですので、ぜひ議会が予算修正をしていただきたいと思います。そのほうが議会の役目を発揮しておるという気になりますので、わざわざ執行機関に戻して、執行機関にさせずに、議会がやっていただきたいと思います。

ただ、執行機関にさせたほうが議員は楽なんですね。それから、議会事務局も楽なんです。だから、そうしておるんですけどね。ただ、これは議会事務局さんにも、ちょっと面倒かけるけども、ぜひ予算修正を、組み替え動議するぐらいならやっていただきたい、そういうふうに思っております。

それからもう一つ、予算を伴う政策条例の議員提案条例なんですけど、予算を伴う政策条例ですね、予算じゃなくて、予算を伴う政策条例の議員提案条例なんですけど、これは執行機関側の職員から、私も財政課の職員から聞いたことがあるんですけども、議会は予算の提案権がないから、これは当然ですね、予算を伴う政策条例は提案できないと、こう言う職員がいるんです、皆さん、聞いたことないですか。こんなことを言う職員の神経がわからんですけどね。だから、議会が提案できるのは、理念条例だけだと、こう信じておる職員がまだいるそうなんです。これはもちろん個人的な意見ですけど、大きな誤りですわね。予算提案権ないのはそうですが、予算を伴う政策条例を提案できなければ、もう議員提案条例というのではないに等しいですね。

この誤りの根拠と考えられる規定が、地方自治法の222条の1項にあるんですね。これよく読むと、普通地方公共団体の長は、首長は、市長はですね、市長は条例その他の案件で新たに予算を伴うことになるものであるときは、必要な予算上の措置が的確に講じられる見込みが得られるまでの間、これを議会に提出してはならないと、市長は提出してはならなくて、議会は提出してはならないと書いてないんですね。市長はだめなだけですね。ただ、議

会の議員が予算を伴う条例、その他の案件を提出する場合は、本条の趣旨を尊重して運営されるべきこと、尊重して運営されるべきというのは、私もそう思いますね。だから、ぜひ予算を伴う条例をつくる場合は、そのつくる過程で、必ず執行機関のほうの財政課等と、財源上の見通しの議論をした上でとなるわけです。議論がつかなければ、提出できないんじゃないですよ。議論した上で、最後の最後まで議論するけども、財源の見通しについて、両方が意識するけども、向こうがオーケーしなくても、執行機関がオーケーしなくても、議員提案条例で予算を伴う条例は提案すべきだと思いますね。これが一つの議員提案条例のあり方かなと思っています。政策を伴う、政策条例の場合はね。

そしてあわせて、予算以外の議案の修正の場合なんですけど、まず私が三重県議会で見えておっしゃるんですけど、首長提案条例、首長からいろいろな政策条例が出てきます。環境の条例とか農林関係の条例、土木関係の条例とかいろいろ出てきますが、まず、付託委員会で、首長提案の条例の審議が十分かどうかですね。これ皆さん、本当に首長提案の条例というのはいっぱい出てくるとは思いますけど、一つ一つ、きちっと審議されてますか。私は一生懸命きちっとやっているという議員の方、おみえになりますか。どうですか。

これね、私、事務局職員だったんですけど、多分ね、政策条例の場合、執行機関側に質問はたくさんされるんですけど、質問して聞いて、ああそうかって納得して終わりですね。ただ、もう質問するとき、質問するまでが勝負だと思っているんですけど。というのは、次の委員会で政策条例の案が上がってくるというのわかっていますわね。じゃあ、そのわかっている間、議員はどうすべきかという、議会事務局の職員で、その委員会担当とか、政策法務担当とか、調査担当の職員つかまえて、その条例の本当に置かれている状況とか、新たに首長が提出してくる条例のいろんな資料ですね、それをもっともらって勉強すべきですね。そして、委員会に臨むときにはかなりもう勉強しておるといような状況で委員会に入らないと、執行機関がその条例の説明しますわね、上手に説明しますわね、そして、他の団体でこういうのがありますよと、執行機関側は都合のいいところだけ説明して、全体像とか問題は全部は絶対言いませんわね。聞かれたらそれは言いますが、聞かれるまで言いません。だから、議会のほうから、議員からそういう点をつかれない以上は、もう本当に執行機関側の思うつぼですわね。私も執行機関におったときは、そうしてました。もう自分らの都合のええとこだけ出して、全部説明しませんね。

だから、ぜひその付託委員会で首長提案条例の審査をやる前には、事前に物すごい勉強してほしいと思いますね。それは1人では勉強は無理ですので、事務局職員と一緒に勉強するべきですね。そして、本当に一遍、一つずつ条例を、よその団体の条例のいいところを本当にとってるか、それから、堺市民の要望に込んでいるかどうか、本当にこの条例をつくったときにはどの辺が問題かというのを考えた上で、ぜひ条例を一遍修正してやってください。でないと、首長の提案の条例は、完璧なものもあると思いますけど、完璧なものばかりじゃ

ないですよ。だから、どこか不足している点とか足りない点とか、また市民が望んでいる点があるんで、そこを埋めるのが議会ですわね。議会がいかにか代替案を出せるか、修正できるかですね。それが議会のあるべき姿だと思いますので、ぜひ今度、首長提案条例についての修正を一遍やってみてほしいと思います。

委員会開催までに、執行機関側の担当事務局から説明は当然受けますわね。これは表面上、聞く必要ありますね。ただ、向こうは執行機関側の都合のいいところしか説明しませんので、それ割り引いて考えてくださいね。そして、その後、事務局へ戻って、議会事務局の職員と今度はその条例の持っている本当の問題点を十分勉強すべきですね。担当の事務局は、議会に修正させるのは嫌がる傾向があって、なるべく修正されないような説明をしてくるので、不利な情報というのは絶対出してくれません。ここに情報の非対称性があるんで、議会は不利なんですけど、やっぱり情報は事務局職員を通じて、できるだけ客観的に多くとっていただきたいと思いますね。

そこで、議会事務局職員の活躍の場があって、きょう議会事務局の職員もおられると思いますので、やっぱり議会事務局の委員会担当とか、法務担当職員が、当該条例案の問題点を整理して、委員会所属の議員と事前勉強会を行うと。そこから委員間討議の活性化につながりますので、ぜひ委員会が始まるまでに、このことをやっていただいて、一遍、首長提案の条例を勉強して行ってほしいなと思いますね。

次のページですが、首長提案条例は、一般に議会では十分な審議をしない傾向がありますね。それで一番審議をしないのは、公安関係の条例ですね。多分、政令市は公安委員会の条例というのは上がってこないかもわかりませんが、三重県議会は公安委員会の条例が上がってきて、この公安委員会の条例を修正したら、本当に大変ですよ。私、議会事務局のときに一遍やりまして、公安委員会の暴力団の排除の条例でしたかね、何か全国につくっておって、三重県が20番目ぐらいにつくるんですかね。もうその公安条例は、警察庁からのひな形どおりつくらんとまずいんですね。だから、もう公安委員会、警察本部の説明は本当に形どおりで、修正しようものなら大変です。三重県議会、修正したんですね。そうするともう本当に大変でした。私そのとき担当しておったんですけどね、議会事務局でしたけど、もう連日連夜、警察の方が見えて、なぜ修正するんかについて説明を求められまして、本当に大変だと思います。

だから、本当に執行機関側は条例修正されるの極端に嫌いますが、そんなもの議会には修正権があるのでね、修正しないとおかしいですね。完璧な条例というのは、多分どこにもないはずですのでね。一言一句でもしっかり考えて、ぜひ政策条例なんかは、本当にそれが市民のニーズに合っているかどうか、一番進んでいる条例なのかどうか、後からつくる堺市議会の条例が、他の公共団体の条例よりも進んでいるかどうか、その辺、勘案した上で、ぜひ修正には力を入れていただきたいなと思っています。

議会事務局の政策法務担当と十分議論するということが、政策法務担当の充実・強化というのが当然の要請ですので、ここはちょっと議長さんをお願いしたいんですが、今それをやろうと思うと、議会事務局職員は少ないです、人数が。だから、ぜひ議会事務局職員の人事の任免権は議長さんにありますね。これを意識しない議長さんが全国に多いんですね。だから、ほとんど議会事務局の職員人事は首長が実質上やっていますわね。ところが、地方自治法には、議会事務局職員の任免は議長がするようになっていきますので、ぜひ議長が首長と協議して、議会事務局にたくさん職員をもらってほしい。

私が三重県議会におったときには、常任委員会が6つ三重県ありますので、6人ちょっと要望したんですね。そして6人要望して、それぞれ常任委員会に政策調査担当の職員をつけてくれと。その調査担当職員は、常任委員会の議案とか、それから政策条例ですね、条例を調査する職員として特別につけてくれということ提案したんですけど、やっぱり無理ですね、議会事務局が提案しても、執行機関にとってはそんなに意味持ちませんので、それは議長がやるべきですね。

だから、どこまで議長が、議会の議員が、議会事務局職員、議会事務局を強化する意識を持ってみえるかどうかですね。議会基本条例に多分、堺市議会さんも、ちょっと堺市議会さんの議会基本条例を見ていただきたいんですが、議会事務局の強化の規定はあると思うんですけども、ありますね、15条、議会基本条例15条、議会事務局の機能強化ですね。「議会は、議会の政策立案能力を向上させ、議会の機能を充実させるため、議会活動を補佐する議会事務局の機能強化に努めるものとする」と、これ努めるものとするではちょっと弱いですね。もう努めなければならないぐらいに。それで、特に議長、これ議会が主語になってますけど、だから、議会ということは議員の方全てに当てはまるんですけど、議会は努めるものとする、議長は努めなければならないぐらいですね。ぜひそのようにしてやってください。

それを私どもは五、六年前から、立命館大学の駒林良則先生の提案によりまして、議会事務局研究会というのを関西でやってまして、そして、議会事務局の強化を訴えていまして、やっぱり議会は首長と対等に政策立案、政策競争していくためには、議会事務局の増強が何としても必要ですね。これを議会の方、議員の方に理解していただいて、そして、議会事務局の職員をふやしていただいて、それからもっともっと議会に情報が集まるように、あくまで執行機関側と議会事務局が持っている情報は極端に差がありますね。それで同じような政策はつくれませんので、ぜひ議会事務局の強化については、この議会基本条例15条のとおり、議会は強化に努めていただいて、議長はここに書いてないんですけど、議長は努めなければならないというふうに思っていて、努めていただきたいと思います。でない、議員の方が政策立案するのに不利ですよ。議会事務局職員がたくさんいないと。ぜひ議会事務局職員をふやしていただいて、一緒になって問題点とか議論するようにして、そして、政策まで練り上げていけるようにしていただきたいなと思います。

そのような議案修正、これがどこまで議会としてできるかですね。それが一番大きなポイントになってくるので、もう議会は予算修正とか議案の修正しなくても、執行機関が上げてきたのを追認するだけでいいんだというふうに決めておって、やはり半分しか私は議会の役目を果たしてないと。これまでの議会はそれでよかったんですね。だから、年配の議員とか長老議員に聞くと、議会は予算の修正とか議案の修正をする必要ないと言われる方がいるんですが、それはもう今の時代は、私は古いと思うので、ぜひ監視機能の充実は当然ですけど、監視機能とあわせて、政策立案機能を、政策機能をどこまで発揮できるか、これが大事になってくるかと思いますね。

それで、本日のテーマである議会の審議能力向上のためにどうすればいいかというので、ちょっとその形式的なところから入っていきませんが、今既にある法で認められたような形式的な形だけのものを、やっぱり最大限利用すべきですよ。最大限利用してないから、余り議会の審議能力が進まないんだと思います。

一つずつちょっと私が思っているところを解説させていただきますと、まず参考人制度と公聴会制度というのがありますね。これは誰もが法に規定があるとわかっているんですが、これを活用しているかどうかですね。堺市議会さんも、議会基本条例の13条で委員会のほうですね、それから20条で全体のほうですね、例えば20条で、堺市議会基本条例20条を見てください。公聴会及び参考人制度の活用ですが、「議会は、本会議において、市民の意見及び知見を審議に反映させるため、公聴会及び参考人の制度の活用を努めるものとする」と、ここなんです、本気になって活用しようとしてされているかどうか、私はこれ疑問に思うんですね。これ活用された例、参考人はあるかもしれんけど、公聴会を活用された例はどうですか、過去5年ぐらい。やられてないでしょう。ないですよ。

これ、単純に考えてわかるんですが、三重県議会も私のとき公聴会やったんですけど、通常の定例会、年4回の日程ではなかなか難しいんです。だから、本気になって活用するなら、私は定例会年4回、今までの多分、堺市議会さん、年4回だと思いますけど、それではちょっと実務的に無理で、私は通年制議会をやるべきだと思いますね。通年制議会は、後からついてきたように、もう法令、自治法上、できるようになってますわね、御存じだと思いますが、平成24年に改正されていますので、自治法上も通年式の会期を認めていますね。市議会も多分やっているところがたくさんあると思いますが、都道府県議会では、三重県議会と栃木県議会と長崎県議会ですが、残念ながら長崎県議会はやめてしまいました。今、きょう現在は三重県議会と栃木県議会だけだと思います。市議会はたくさんやっていると思いますね。通年制議会にすると、審議の時間が十分とれるんですね、当たり前ですけど。だから、公聴会というのは自由にできるんですよ。だから、議会基本条例に公聴会制度を活用することと書きながら、通年式じゃなかったら、本気で私はこれ活用する気があるんかどうかというのは疑問に思っています。本気で活用しようと思ったら、通年制議会でもっと期間を

延ばさないと実務的には無理だと思います。だから、ぜひやっていただきたいと。

それから、委員会のほうが活用しやすいのは当然ですので、基本条例13条で、委員会でも活用できるようになっていますので、ぜひ、本会議で公聴会でもいいし、委員会で公聴会でもいいと思います。委員会のほうがやりやすいと思いますね。

委員会の資料というのは、事前に住民に公表されておるとは思います。一つ問題なのは、議会が委員会の際の資料をきちんと図書室なんかで保管しているかどうか。これはこの間ちょっと雑誌見てたら、元総務大臣の片山善博さんが、議会は議会で条例なんかを可決するんだから、可決責任が議会にあって、議会が可決したときの首長提案の条例でも、そのときの審議した資料はきちんと議会の図書室で保管・管理すべきであろうと。こういうふうに行っている図書室は少ないけどもというようなことが書いてありました。確かに理屈は言われるとおりでいいですね。委員会で出された資料をきちんと議会図書室で保管しているかどうか。議事録というのは当然後から保管しますが、やっぱり委員会で何を議論したかというのまで、議会は責任持って保管しているかどうかですね。それを図書室にきちっと保管するような形になれば、議会図書室の機能というのでも発揮できると思います。

議会基本条例には議会事務局の機能強化の次に、議会図書室の充実強化がかなり必ずありますね。これは最初に出た栗山町もそう書いておったんで、皆さんまねしていると思いますけど、必ず議会図書室の機能強化もあります。だから、議会図書室の充実・機能強化というのは、本当に大事なんですね、政策立案していく上で。だから、皆さん、議会図書室とかは利用されているでしょうね。私もさっき見せていただきましたけど、事務局の向こうにあって、非常に利用しやすいですが、かなり行かれて、政策立案とか委員会の前とか利用されますでしょうね。三重県議会はかなり極端なんです。利用される議員の方とされない方とね。私はせっかくあんないい図書室があれば、もうどんどん利用すべきだと思いますね。

都道府県議会へ行っても、議会図書室がこんな堺市議会さんみたいな立派な図書室になってないところがあるんです。私、去年でしたか、ある四国の県議会の図書室行っただけでね、閉まっているんですね、閉まっている。それで行ったら、慌ててあけていただいたんですよ。図書室のことをよく知ってますねと言われて、いや、まあ何となく知ってますよというて、ちょっと入れてもらったんですけどね。それが専従の職員がいないんですね。それで私が送った本も整理されてないんです。だから、送ったまま積んであるだけで、どこにあるかも探せない。県議会の図書室もそんな状況ですけどね、これじゃあ、議員の方に申しわけないですよ。議員はやっぱり図書室も使って、図書室もですよ、図書室も使って政策立案とかそういうのをやるべきですので、ぜひ議会図書室の充実はやっていただきたいなと思います。

それから、委員会での議論で活用するんで、先ほど言いましたけど、委員が単年で交代しておると、なかなか政策条例なんか委員会できませんね。多分、議会によっては、委員会

の任期を2年とかされておるそうですが、ここはどうですか、2年ですか、1年ですか。1年ですか。三重県議会も委員会を1年で交代しておるんですけど、なかなか1年では突っ込んだ議論とかできないところもあって、2年にしているところもありますね。私が感心したのは愛知県議会は4年間委員会は一緒だそうですわ。それでずっと4年間、任期中その委員会を徹底的に深掘りすると、それも一つの方法かなと思うんですけども、ぜひ委員の単年交代というのは、ちょっと考えていただいたほうがいいんじゃないかと。やっぱり委員会で専門性を高めて、委員会として議論を深めようとするならば、すかっと2年ぐらいやって、そして、私は思うんですけど、必ず委員会で1つ政策条例をつくるべきだと思いますね。議員はそれをノルマにすべきだと思いますね。そうして、その委員会で議論して、必ず論点とかでき上がった中で、できてきた結論の中で、執行機関側が条例をつくってないところとか、まだ見落とししておるところがあるはずですね。そこを埋めていくのが議会ですので、ぜひ1年間、委員会をやったら、委員会の後に政策条例をつくれるような体制をとっていただきたいと思いますね。

それから、ちょっと公聴会制度と参考人制度をもうちょっと詳しくいいますが、定例会、年4回の会期では、やっぱり公聴会は難しいんで、できたら三重県議会は定例会を通年式に整備する前に、年2回制にしたんですね。第1回定例会、第2回定例会をくっつけますね。第3回定例会と第4回定例会をくっつけて、2回制にして、そして日数をふやしたために、公聴会できましたので、ぜひ一度公聴会というのをやっていただきたいと思いますね。これ公述人の意見を聞いた上で、政策提言へと結びつけてやりましたので、ぜひこれは大きな議会の審議能力の向上になると思いますね。やっぱり市民とか住民とか学識経験者の意見をきっちり聞くというのが大事だと思いますので、ぜひ公聴会制度を本気になって活用していただきたいなと。

参考人も多分やられておると思いますが、やっぱりできるだけ呼んでいただいて、政策提言へ持って行ってほしいと。参考人なんかはかなり呼ばれとるでしょうね、どうですか、余りやってない、やってないですか。参考人というのは、非常に簡単に呼べると思いますので、今の状況でも、ぜひ呼んでいただきたいと思います。三重県議会、私がおったときに、ちょうどドイツ、環境の問題で、ドイツ人の一行を参考人に呼んだことがあるんですね。そうすると、事務局としては、ドイツ語できる人いませんで、本当に困りましたけど、そういうときに通訳を頼めばいいんですけど、ちょっと大学の先生呼んできて、英語とドイツ語ができる先生を呼んできて、そして環境の問題にも通じている先生を呼んできて、英語ができる先生、ドイツ語できる先生、その先生が両方出てきましたので、その方に間に入っていて、特別委員会で、ドイツ人の方を招いて、参考人招いて、議論していただきました。やっぱりどんどん、どんどん参考人呼んでいただいたほうが、やっぱり政策を考えていく上で幅が広がっていきますし、専門的な見地も広がっていきますので、ぜひ参考人は活用してい

ただきたいし、公聴会は一応通年制の会期も考えていただいて、活用していただきたいなと思います。

ただ、この制度は、意見を聞くだけでね、意見を聞くだけで、こちらが議会が必要とするような調査とかそういうのをやってもらうことはできませんので、ぜひそのかわりに、次に書いている専門的知見の活用を、堺市議会さんも議会基本条例の14条で専門的知見の活用を書かれていますので、ぜひ専門的知見の活用をやっていただきたいと。これは活用されたというのはどうですか、最近はありますか。余りないですか。全国市議会の調査を見とると余り活用されていませんね。政令市のことはちょっとわかりませんが、ぜひ専門的知見の活用も規定されているのであれば、活用していただきたいと思います。

私は、三重県議会にいたときに、この専門的知見の活用というのは、そもそも議会で議案として上がってきたものを会期中に調査する目的でやるのが専門的知見の活用の地方自治法100条の2の規定の趣旨かなと思って、それだけではだめで、やっぱり一般的に、議会には専門的なことを研究する必要もあるし、執行機関にはかなり附属機関というのがありますね、御存じのように、いっぱいあるでしょう。向こうは、市長のほうはいろんな執行機関の附属機関に諮問を出して、上がってきた答申を受けて、いろいろな政策立案したり、条例をつくったりしてきますね。議会がそれに対抗して、市長と政策競争するんだったら、議会にもやっぱり附属機関、私は要るべきじゃないかと。地方自治法に執行機関には附属機関があるけども、議会にないって、私はおかしいなと思って、三重県議会、平成18年に議会基本条例をつくるときに、私は何としても附属機関の設置を規定すべきだと頑張って、一応、三重県議会は議会基本条例に附属機関を設置できるようにしました。そうしたら、しばらくたってから、2年、3年してから、埼玉県の所沢市議会なんかも附属機関を設置できるようにしましたのでね、ぜひ専門的知見の活用をされたら、今度は附属機関というのもつくって、さらに議会も専門的知見の活用というんですか、附属機関から専門家の意見を聞くような、そういうような機会を広げていただきたいなと思っています。

次のページちょっといただいてきて、やっぱり他の機関、第三者機関の活用を考えると同時に、政策討論会というのをやったらどうかなと思いますね。三重県議会は、特別委員会と違って、政策討論会というのをやって、そして政策討議を進めるために、一応そういうのをやったことがあります。実際に政策提言をするという目的を初めに掲げて、各会派から代表を出していただいて、そして議員間討議をして、政策提言をするんだという目的をつくっておいてやりました。これについて、三重県が新しい博物館をつくろうという知事提案があったんですね。ありそうだったんですね。その博物館の位置をどこにするかについて、いろいろ議論はあったもので、先に議会がその博物館提案の検討の政策討論会をやって、知事が、博物館の位置をここにしますよという案や予算を上げてくる前に、議会が先に結論を出して、そして、政策討論会の結論として知事のほうへ提言した記憶がありますね。だから、

自治体の意思を決める、博物館の位置を決めるというのは誰が決めるんですか。三重県議会は知事が決めるんじゃないでなくて議会が決めるんだと、それを先に知事さんが、ちょっとどこかに決めようと思っていたんですよね。先に三重県議会はここに決めたらどうだという位置を示しました。だから、自治体の意思を決めるのは議会ですよ。自治体の意思を決めるのは議会ですので、ぜひ皆さん、政策提案とか政策立案して、そして首長のほうに、市長のほうに政策提言をしてやってください。自治体の意思を決めるのは議会ですね。

それは、あわせまして、先ほど言いましたように、議会事務局の充実・強化、大変ですので、これをぜひ強化してほしいと。私は別紙資料Cで、ちょっと参考までに配らせていただきましたけど、議会事務局の機能を大切にしてほしいと。資料Cなかったですか、済みません、済みません。議会と議会事務局は車の両輪ということをちょっと掲載してしましてね、よく首長と議会は車の両輪だと言われる先生がおるんですね。首長と議会は車の両輪だと、これ皆さんどう思われます。首長と議会は車の両輪だと。じゃあ、ハンドルは誰が持つんですかね、車の両輪だとしたらね、議会と首長は。ハンドル切る人が要りますわね。私は議会事務局に行って、最初はなるほどと聞いておったけど、いや、三重県議会の改革の状況を見ておったら、知事と議会は車の両輪じゃないなと思いましたね。それは政策によっては、議会が左にハンドル切る場合あるし、知事が右にハンドル切る場合がありますね。だから、車はやっぱり別でしょうね。議会のほうのハンドルはやっぱり議長が切っておるんだと思うし、知事と一緒にハンドルは誰がってなりますね。

この話を元総務大臣の片山さんが、片山さんはちょっと考えて、ハンドルは住民だとおっしゃいましたね、ハンドルは住民だと。なるほどそういう考え方もあるのかなと思います。そして、片山さんは議会と首長は車の両輪で、間がちょっとすき間があると。一緒だったら倒れてしまうので、すき間がある。そのすき間に住民が入るべきだというふうにおっしゃいましたけど、私は車の両輪は首長と議会ではなくて、議会と議会事務局ね、議会と議会事務局は車の両輪。議員と議会事務局職員は車の両輪だと思います。これは一緒のペースで進まなきゃならんし、同時に行かなきゃならないので、ぜひこれから議会改革やっていく上では、議会と議会事務局は車の両輪で、ぜひ事務局も一緒に引っ張っていただいて、一緒に議会改革に取り組んでいただきたいなど。議会力の向上のためには、ぜひ議会事務局の充実が不可欠で、ここを議員の方がどれほど認識してもらっているかですね、ぜひ議会事務局のことももう少し認識していただきたいし、議会事務局が仕事しやすいように持って行ってほしいなと思いますね。

議会の審議能力の向上のためには、議員の方が議会事務局をいかに活用するか、これが本題なんですね。だから、市長提案の議案について、関係法令の内容とか運用とか、他の自治体の状況とか問題点とか、専門家の見解とか、あるべき姿等の資料なんかも全部首長部局からもらっておったら不十分ですね。欲しいものはくれませんよ。だから、これを事務局職員

にまとめてもらって、事務局職員が議員に提供して、そこから議論が始まるんですね。だから、これを委員会審議の前に議会はやって、そして政策議論に臨むべきですね。だから、事務局職員は非常に大事ですので、ぜひ事務局職員の人事は首長がもうやっていますので、人事面での関係なんかをぜひ議会のほうで配慮してやってもらって、事務局職員が議会で十分活躍できるように、議員の方の御理解をお願いしたいなど、議会事務局研究会ではそういうことを研究しています。

委員会での審議前の事前調査資料を活用したり、予算書の内容について合同研修会、これ合同研修会というのは、議員と事務局職員が予算書をもとに合同研修会をやって、やっぱり議論すべきですね。そうすると、議員は予算書を勉強できると思います。それで事務局職員も一緒にやれば、かなり予算についての理解が進んでいくんじゃないかと思いますので、ぜひ一遍、議員と事務局で予算書をもとに勉強会をやっていたらいいと思いますね。最初、財政課を呼んで、予算書の説明だけはやってもらって、それは向こうは都合のいいことしか説明しませんので、あとうちの事務局職員と議員の方がぜひ予算書を詰めていただいたら、いっぱい予算修正するところ出てくると思うんですよ。そこにやっぱり市民のニーズとかそれに合った予算になっているかどうかという、やっぱりそうじゃないと思いますので、代替案、欠けているところをどこまで出せるかが議会ですので、それをやっていただきたいと思えますね。

それから議会報告会の活用がよく言われます。議会基本条例にも書いてありますが、これは三重県議会は議会報告会というのをやってませんので、私も経験ないんですけど、よく聞くと、なかなか難しいそうですね。だから、議会報告会のやり方とか内容とか、回数とかどこでやるか、これはかなり都道府県議会ですと、かなり地域が広いので、なかなかやりにくいんですけど、市議会であれば、ある程度一定の面積だろうと。委員会はやっぱり課題のテーマを決めて、その意見を聞く会というふうな形にしないと、単なるこちらからの報告だけではだめでしょうね。議員と住民が、その中でやっぱり自由に意見交換できるような場に持っていくべきで、その場合、議会のほうは市会議員が司会しておると、これなかなかうまくいかないんじゃないかと。そういう場合は、ファシリテーターというのか、そういう間に立つ人を第三者の方をお願いするとか、それか議会事務局職員にやってもらうとか、ちょっと議員以外の方で一遍やってみるような方向を考えたらどうかなと。これは埼玉県でしたか流山市議会とか、そのほうでやっているそうですね、ぜひファシリテーターなんか、第三者とか、そういう方を入れたほうが、なかなか一般市民が発言しやすいそうですね、一遍考えてみてもらうらどうかと。そこから議会で何を審議すべきか、どうしたらいいかというのが見えてくる可能性がありますので、一遍そういうことも考えていただいたらどうかなと思います。

それから、請願・陳情をどうやって活用するかですが、これは政策的に活用していただき

たいと。どこの議会基本条例でも請願及び陳情ですね、政策提案と位置づけておるんですが、ぜひ議会で意見を聞く会というのをやられておるかどうかですね、請願提案者から。これ提案者に趣旨説明の機会、与えられてますでしょうか。与えられていますか。それはいいですね。私、ちょっとこの間三重県の某市のところで、ペット霊園を条例制定してほしいと、そういうような請願にかかわったんです。三重県のT市ですけど。その市議会に請願を出したのですが、その請願趣旨を議会のほうでは聴く機会を与えてもらえませんでしたので、委員会を傍聴しておったのです。そして委員会でその請願を議論しているのですが、誰もその請願趣旨がわからないわけですね。なぜ請願提案者を呼んで請願趣旨を聞くとならないのか。それともう一つ思ったのですが、市民からですね、ペット霊園の設置条例などを制定してくださいよと請願を受けたなら、なぜ議会には、条例を制定しようというふうに、いろんな意見が出てこないのでしょうか。某市はですね、それは市長にまかせておけばいいと、議会としてとりあおうとしないですね。私は、議会でせつかく請願を受けたのですから、骨子だけでも議論して、こういうような政策条例をつくりなさいよという、請願を受けてね、提言してやったらいいと思いますけど、そういうのを利用すれば、議会として議論高まってくるんじゃないかと、そのように思っております。それが請願とか陳情の政策的活用ですね。

それと、最後になりましたけど、政務活動費ですね。政務活動費をどんどん活用していただきたい。だから、私、議会改革は二元代表制の追求だと言いましたね。二元代表制の追求ということは、議会の機能を高めていくと。じゃあ議会の機能を高めていくのであれば、政務活動費を使ってどんどん政策調査をやらなければ高まりませんわね。ところが、今、時代は政務活動費を削減すると。関西の某県議会は、50万円から45万円に減額しましたわね。私は何であれするんかなと。政務活動費を減額したら、調査ができないじゃないですか、その分だけね。だったらそれは議会改革に逆行するんじゃないのかと。みずから議회를小さくしようとしているんですね。だから、政務活動費を減額する、それから議員定数を減らす、議員の報酬も減額する、これみんな議회를小さくする方向、小さくする方向へいっていますね。これは議会改革じゃないですね。これは議会改悪ですね。議会改悪です。これ今、議会改悪をやって市民に示して、そして、議会改革をやったというふうにしてるところがあるんですが、これ大きな間違いで、私は何か日本の地方自治というんか、議会が小さくなるような形に動いているような気がします。だから、ぜひ議会は頑張って、政務活動費なんか減額する必要全然ないです。むしろ上げる必要ありますね。

堺市議会さんが月額幾らかちょっと知りませんが、兵庫県議会さんは月額50万円だったそうですね。だから、そのぐらいまではもらっていた方がいいと思うんですね、だから、使い道をいかにきちっとやるかどうかですね。あんなの考えてみたら、誰もが考えて、市民が考えるような使い方すれば、何も文句ないんで、ぜひ議会会派とか議会議員による政策の立案、決定、提言の機能と、政策の立案・決定・提言機能拡大というのに着目して、政務活

動費ですよ、その機能が適正に発揮される方向で政務活動費を使うんだという認識を議員が持っていただければ、あんな某県議会のような政務活動費の結末にはなりませんわね。だから、あれは余りにもお粗末過ぎますね。何か議員が旅行したとき土産物買うのに政務活動費を使ったり、何かの景品を買ったとか、図書も買ったけども、政務調査に役立たないような本代にも充てとるか、本当に話にならないようなので使っていますが、いい政務活動費の中身を、そこに言いますように、政策の立案決定、提言の機能拡大が適正に発揮される方向で使うんだというふうに事務処理というか、ガイドブックをきちっとつくっていただいて、だから、人件費に使ったとか、事務所費に使ったというのは、できたら私はやめたほうがいいと思いますね。事務所費で半額を政務活動費から払っておるんだと、確かに事務所を使って政務活動をやるかわかもらんけども、それよりはもっと政策調査とか、政策機能の発揮に役立つ方法で使っていけば、ああいう市民からも突き上げもないと思いますので、ぜひその辺をやっていただきたいと思いますね。だから、政務活動費は絶対下げないでくださいね。それから議員定数も減らしたらだめだと思いますね。それから議員報酬も下げたらだめ、そのかわり議会は機能しているんだということを住民に示さないでだめですよ。

皆さん、副市長よりも報酬は高いですか。どうですか。低い。だったらですね、市長より高いとは言いませんけど、副市長より低かったら、執行機関側を批判したり追及したりできませんわね。だから少なくとも議員は、副市長よりは、部長よりは高い報酬をもらっていただく必要あると思いますのでね。もう下げるのはやめていただきたいと思います。それが私は議会改革ではないかと思いますので、自治体議会というのは、まだまだできること、やるべきこと、可能なこと、法律上もいっぱい残っていますので、ぜひ自治体議会の可能性というのは無限に広がっていると思いますので、ぜひ、きょう私、理屈だけ言いましたけど、そのうち幾つかはとれるところがあると思いますので、これ私の本当に個人的な見解ですので、堺市という中世から自治都市として栄えたこのまちの議会の皆さん、ぜひすばらしい議会をつくっていただきたいと思います。自治体議会の可能性というのは無限に広がっていると思いますので、ぜひ皆さんの活躍を期待したいと思います。

本当に拙い話でしたが、御清聴ありがとうございます。これで私の話を一応終わらせていただきます。本当にありがとうございます。（拍手）

○大毛議長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまより講演をいただきました内容につきまして、高沖秀宣先生に意見交換をしてもらうという時間をとっておりますので、どうか忌憚のない意見交換ができればというふうに思いますので、よろしく願います。

多くの議員に意見を、あるいは質疑をしていただきたいというふうに思いますので、発言は簡潔に御協力をお願いいたします。

それでは、本日の御講演に対しまして、内容等も含めて、長谷川議員。

○長谷川議員 高沖先生、ありがとうございました。最初の御挨拶で、この会場には5期、6期の議員がいるとおっしゃいましたが、いざもう一声おっしゃっていただいて、私7期でございまして、来春は8期目に挑戦することを覚悟しておるんですけども、それは言わんといたしまして、北川知事の時代には、三重県庁にもお伺いいたしまして、いろいろ勉強もさせていただきました。それほど議会改革に興味を持っております。

きょうの先生のお話の中でも、常任委員会の機能強化であるとか、議会報告会の話がございまして、実は午前中に、きょう、議会力向上会議をやったんです。きょう、逆にして、先生のお話聞いてから向上会議やったほうがよかったかなと、そういう非常に貴重な御提案をいただいたとっておりますことを感謝申し上げたいのが1つ。

それからもう1点ですね、質問なんですけど、首長提案について、十分な審議をしない傾向があるとおっしゃいました。まさにそうだと思っておりますんですけど、そのときに、例えば堺市では議会から首長の持っております各種の審議会に議員を派遣しておるという傾向があって、そこで十分議論をしているということもありますし、それから、そのことがあって、議会での議論が十分いかないという傾向もあるんですけど、議会によれば、審議会への議員の派遣をやめるというような議会があると聞いております。このことについて、先生のお考え方どうなのか、あるいは三重県議会ではどうであったのか、ぜひお伺いしたいと思います。よろしくお願ひいたします。

○高沖講師 どうも7期、8期の方をちょっと無視したんですが、あるいは5・6期以上の方が見えるという認識でちょっと話したつもりでして、貴重な経験おありと思います。今のお話は、三重県議会は首長部局の審議会には、私が行った平成14年ぐらいにもうやめてしまって、法令上でどうしてもやらなきゃならん2つぐらいだけで、首長、執行機関側の審議会に議会が入るということは、執行機関の附属機関というのは、執行機関の機関ですわね。だから、そこに議会が入るというのは、二元代表制からいったら相入れないから、もうやめようということで、平成14年ぐらいから三重県議会はやってません。その考えが全国にもある程度伝わっておって、多くの議会では、そういう審議会に行くのやめようというふうにやっているところもあると思います。まだやられておるとしたら、それ入られておる議会の議員の方は、執行機関側で議論しとるわけでしょう。というのは、ちょっと不自然じゃないですか。二元代表制の場合は、執行機関とは全く別のところに議会があって、そこで皆さん選ばれておるわけですよ。だから、そこに入っていくというのは、私はおかしいんじゃないかというふうに思います。

これは、二、三年前に大阪の府知事だった橋下さんが、議院内閣制でしたか、議会内閣制でしたか、議員を府のほうの部長とか副知事につけるようにしたいというふうな提案をされました。これと一緒にです。だから二元代表制というのはやっぱり理解すれば、議員が執行機関側の附属機関の委員になるというのは、やっぱりやめたほうが私はいいと思いますね。

そして、それをあくまで執行機関側の附属機関は、執行機関側の議論ですよね。その結論を議会へ上がってきたときに、初めて公開の場で議会がその首長が出してきた提案に対して、議論して、公開の場で議論して、そして議会としての意思をまとめて、公共団体の意思にするわけですので、私は入らないほうがいいと思います。

○大毛議長 ありがとうございます。ほかにございませんでしょうか。

○吉川（敏）議員 どうも大変貴重な御講演ありがとうございました。公明党の吉川と申します。

冒頭ですね、先生がおっしゃった、三重県議会における危機感をあおった一つの要因として、執行機関側が評価をする機関を持ったというお話がございましたが、私もこの議会に対しての危機感を持っているのは、この評価に加えて、市民の意見を直接政策に反映させる、市民の意見を直接聞くという機関を堺市も首長がたくさんつくってきた。そうすると、住民の意見を代表する議会としての立場はどうなるんだという危機感もございまして、できるだけ議会も市民に密着した、先ほど開かれたとおっしゃいましたけれども、形をつくるべきではないかというふうに考えている1人でございます。この執行機関側が直接住民の意見を聞く場をどんどん作り始めているということについて、議会側の対応はどうかというお話が1点。

それから、長谷川先生とは意見が全く異なるんですが、審議会等に、執行機関側の附属機関に議員が意見を言える場をつくるということについては、現行の事務局体制を幾らふやしても、執行機関と同数になることは絶対にあり得ないわけです。そうすると、議会がさまざまな執行機関側が意見をまとめるまでに、何らかの影響を持ったほうがいいんじゃないかという考えもないのかなというふうに思うわけです。例えば今、この27年度から始まる介護保険の事業計画を今検討する審議会がございすけれども、そういう場で答申をするわけなんですけれども、答申の中に議会のさまざまな意見を代表して言うと。そうすると答申自身に議会の意思が含まれて答申されるというのもありではないかなと。出てから、それを修正したり、あるいは議論をするというのは、先ほど先生おっしゃったように、議会事務局体制、議員の体制、意識の問題も当然あるかと思うんですけれども、体制からすると、難しいんじゃないかなという部分を補完する意味でも、そういう考え方もいいんじゃないかなと思っているので、この2つについて、ちょっともう少しお話を聞かせていただければと思います。

○高沖講師 それでは、1つ目のほうですけど、確かに執行機関側のほうで市民の意見を聞くというか、パブリックコメントを求めたり、いろいろやってますよね。これ当然、どんどん、どんどんやってもらったらいいい話ですわね。そして、それをもとにして政策を練ってくると、もう議会なんか要らないんじゃないかというような風潮になってきますが、それは執行機関側のやり方として1つですよ。ただ、議会は憲法で決められたように、どうしても公共団

体には議事機関として必置になっていますので、議会の役目というのは当然あるんで、やっぱり議会側のほうも、それに合わせて、議員だけで意見が足りないんなら、パブリックコメントをやるとか、市民から意見を聞く会とか、議会でやって、そして、議会のほうも同じように市民の意見を聞くようにしたらどうでしょうかね。というのは、執行機関側が市民を呼んで意見を聞いて、執行機関側に都合のええような意見だけでまとめてくるような場合も、場合によってはあるかもしれない。だから、もう一遍議会のほうで市民の意見を聞いて、今度は議会側として聞いて、そして、それをもとにして、議会で政策を練ると、そういうことでもありますので、ぜひそれはお互いに市民の意見を聞くのは、どちらがどれだけやってもやり過ぎではないと思いますので、ぜひそういうふうな形で、議会のほうもどんどん、どんどんやっていただけたらいいかなと思いますね。

それから2つ目の、例の審議会の委員の話ですけどね、おっしゃいますように、議会が意見を言う場というのは、私が思っておるのは、その審議会で議論しておることを、委員会ごとに逐次議会側に報告させるようなシステムをつくるべきですね。議会のほうから申し入れて、途中段階で、まだ今、その審議会でこういうことを議論してますよ、例えば何か大きなことを決めるときだったら、計画の案を決めたときは、こういう案を持ってますよというのを、その都度委員会で報告させて、そこで議会として意見を入れていって、じゃあ、それを持ち帰って、今度は執行機関側が次の段階、中間案ぐらいまで練り直すと。また中間案ができた段階で、議会へ示してもらって、そこで議会の意見を言って、また中間案から今度最終案まで練り直すと、そういう最後にでき上がってから議会に出してもらうんじゃなくて、その過程を全部議会のほうへ委員会で出してもらうようなシステムをつくれればいいと思いますし、多分、三重県議会でも重要な案件は、そういうように執行機関としてもしてますけどね。やっぱり途中の段階で、議会の意見を入れながら、そして、案をまとめるようにしておると。

でないと、審議会の委員ですと、例えば議会からですと2人ぐらいしか入れませんわね。そうすると、それは議会の意見なんかと言われると、なかなか議員が議会の意見を代弁はしにくいですわね。議会の意見というのは、議決して初めて、過半数とって初めて議会の意見ですけども、やっぱり議会の議員の個人の意見を言う場合があるんで、やっぱり議会として聞く、委員会で聞くんなら、やっぱり議会の意見になりやすいですので、そういうふうな方法をとられたら、途中の段階でも議会の意思を反映して、公共団体の意思が決まってくるんじゃないかと。執行機関の政策過程に議会が途中で関与するようなシステムを事前に協議してつくっておけばいいんじゃないかと、そういうふうに思いますけどね。以上です。

○大毛議長 よろしいでしょうか。ほかに御意見。

○木畑議員 きょうは素晴らしいお話をいただきましてどうもありがとうございます。

議会事務局の機能強化という部分でお聞かせいただきたいんですけども、もちろん堺市議会の議会事務局の皆さんも大変優秀で、皆さん一生懸命頑張っているんですね。

ども、今、先生に御提案というか、先生のほうからお話を聞いたいろいろな改革をやっていくとなると、恐らく人員的にもかなり足りなくなってくるのではないかなというふうに感じるんですが、たしか当時本当に三重県議会の議会改革がどんどんやっているときに、議会事務局の議長さんか誰かが、何か雑誌の中でおっしゃられていたんですけども、多分それは議長がおっしゃったんじゃないかと、もしかしたら、今聞いたら、高沖さんが書いた文章を議長が読んでいらっしゃったのかなと思うんですが、議会事務局の職員さん、頑張り過ぎたら、やっぱり執行部に嫌われますよね。だから、執行部で採用されている限りは、いつか戻らなければいけない。そのときに、要は余り議会改革で議会の権能を高めていき過ぎると、当局から嫌われてしまって、帰る場所なくなってしまうんじゃないかと。だから、これ独自採用ということも考えていかなきゃいけないんじゃないかと、たしかおっしゃっていた気がするんですよ。実際そういう議会事務局としての独自採用ということをされているような議会事務局あるのかということと、一緒に戦ったお仲間、皆さん今大丈夫かなということ、その2点お伺いしたいなと思います。よろしくをお願いします。

- 高沖講師 非常に核心を突いた質問をいただきまして、まず最初のほうの独自採用は、やっているところは聞いたことないんで、ないと思います。だから、これ私、この本の中にも、議会事務局の独自採用のことも書いて、そこには大阪府議会とか兵庫県議会とか東京都議会とか、大きなところなら議会事務局職員を独自採用して、その中で事務局の中でローテーション回していけば、人材の育成とかできるから、大きなところでまず試みやっていただきたいということも書いたんですよ。だから、本当はそういうところで一遍試みやってほしいんですよ。私は独自採用というのは、やっていただきたい。私も人事委員会で採用を担当していましたと思うんですけど、一般事務職、行政職の隣に議会事務職と書いて、数名とか書いておいて、何人か一遍とれば、ひょっとしたら最初から議会事務局をやろうという職員があらわれる可能性がありますね。そうなれば、議会事務局のほうに足を置いた、両足をしっかり置きたい職員が育っていくんじゃないかと。ただ、その職員ばっかですと、なかなか執行機関から情報入らるので、私は半分ぐらいは執行機関からローテーションで回ってくる職員と、それから半分ぐらいは独自採用した職員を合わせて、それをベストミックスさせたら、今よりは議会改革が進むと思います。

資料に、ちょっとさっき、ないのかといただきましたけど、資料Cですね、資料にちょっと私の自治日報の記事をつけさせていただいたんですが、議会改革は、議会事務局改革が急務ということで、議会事務局職員の立場というのは本当に微妙になっておるんで、ぜひ議員の方に認識してほしいというふうに書きました。当時、議会改革で一生懸命やっていたら、物すごい評判悪いですね、はっきり言いまして。だから、私、平成14年、北川さんに議会へ行けと言われたから、ずっと一生懸命やっておったら、なかなか人事のときに声がかからぬのですね。これが気づいたらもう9年間はたってまして、最後に知事さんから、このシス

テムを提案したときに反対受けた知事さんから、地域課のほうへ島流しに遭って、それで終わりましたけどね。やはり、物すごい評価低い。それから、もうかなり毛嫌いされて終わりですね。だから、利口な職員は私のようなことはしません、本当に。やっぱり上手に遠くで知事のほうを見ているんですね。だから、本当に議会事務局来たら、私は首長が上司じゃなくて、議長が上司だと思ってましたので、北川さんのときに私は議会事務局行ったので、その後、知事になった人は、私全然その人の部下になったことないですよ。だから、議会で会っても、その人に会釈はしますが、向こうは上司じゃないので、平気で前を通っていきと怒っているんですよ。あの職員は誰やと言ったんですけど、私はあんたの部下じゃないからというふうに思ってますので、全然、一遍も、9年間おって、一遍もその知事とは話しませんでしたね。だから、そういうことをやっている、最後はやっぱり本当に面倒見てもらえませんが、ぜひ面倒見てもらえるような状況を、議会自体、それから議員も執行機関の職員も皆考えるべきですね。議会事務局来て、議会事務局の職員が一生懸命やっておったら、それは議会事務局職員として一生懸命やるとるんだから、きちっと評価してあげて、そして、執行機関のほうへ戻ったら、それなりの評価、結果がつくし、また戻らなければ、それでいいし、やっぱり議会事務局の職員を本当に十分活用できるような雰囲気をつくってやってほしいですね。だから、全国の議会事務局職員は、やっぱり首長部局のローテーションで回ってきているというような印象で動いていますね。

だから、この資料にも書いたんですけど、議会改革の進んでないところは、ブレーキを踏んでおるのは誰かと言われると、そのうちの一つは、議会事務局が私は踏んでいるんだと思います。これは賢明な議会事務局であれば、ブレーキ踏みますよ。本当、余りやり過ぎると、首長が困るんじゃないかと思うそうですね。私もよく言われたんですけど、もっと知事のほうを考えないとだめじゃないかと、よく電話かかってきて言われたんですけど、考えなあかんって、私は知事の部下じゃないんで、考える必要ないなっていつも言い返しておったんですけどね。それを本気になって言い返しておたらえらい目に遭いますね。だから、理論はそうですよ。理論は私は議会事務局は議長が上司ですので、一生懸命やりました。だから、そういう人は少なかったというか、ほとんどいなかったですね。だから、三重県議会が議会基本条例をつくるときに、附属機関の設置を支持していたの、私だけですわね。あとは皆、ちょっと、まあ待てよと、三重県議会がそんな最初にやらなくてもいいんじゃないかと、そういうことでしたね。だから、こういうのをつくってしまうと大変だよというので、やっぱり議会事務局の職員はみんな慎重ですわ。だから多分どこの議会でもそうだと思いますね。そして、どうしても遠くはやっぱり首長のほうを見ているんですね、自分が戻ったときのことをね。だから、見るんじゃなくて、やっぱりいる間は、一生懸命私はやるべきだと思って、部下に言っていたんですけどね、なかなかそれ難しいですね。

だから、その辺を議員の方は十分勘案していただいて、議会は議会、執行機関は執行機関

と二元代表制をきっちり理解しないとだめやね。執行機関の職員で、二元代表制を理解している人は少ないと思うんですね。やっぱりそこをもっと理解することによって、日本の地方自治は、私は進むべきだと思いますので、地方自治研究センターというところで、今度は議会側から見た地方自治をちょっと研究していこうかと思って、4月からやっていますので、ぜひ議会の議員の方、頑張ってください、議会の機能をもっと高めていただいて、議会の役割を発揮していただいて、議会も地方自治の半分をやっているんだという認識を持って、そして、議会事務局へ来る市の職員、県の職員が本当にやりがいを持って来れるように、そういう議会をつくってほしいですね。今の質問本当にありがたい、いい質問だったと思います。ありがとうございました。

○大毛議長 ありがとうございました。ほかにございますか。

○池田議員 改めまして、貴重なお話ありがとうございました。いろいろお話を伺っている中で、やはり議会事務局の強化というものが大きなポイントだと思います。職員増員する、それに伴って予算枠が必要だという話になってくるんでしょうけど、あれたしか東京財団でしたかね、各市町村の議会事務局を、それこそ合同で各市町合わせての合同の事務局を持ったらどうかというような、なかなか制約される部分が多いとは思いますが、そうやって総合発意をしようかというのも、1つの、なかなか難しいとは思いますが、案だと思います。

突き詰めると、二元代表制、主体性を我々議員、議会がいかにか持つかということだと思います。先ほどうちの橋下代表の議会内閣制の話がありましたけど、あれ、そもそも、ああいう話がなぜ出てくるのかというのは、主体性を持たせるというのも1つの手段だと思うんですね。難しい部分があるとは思いますが、我々議会の場合は、基本的には出されたものを審議するというスタンスだと思います。ただそれだけじゃだめよということで、条例出された場合でも、先ほど議会事務局を活用して、また議会として修正かけるなり、やらなくちゃだめよという話があったと思うんですけど、出たものじゃなくて、それこそ主体的に何かを議論するというときに、政策討論会というのが有効だと思います。

ただ、実際のところは、各議会、いろんな政治的な対立と背景とかいろいろありまして、どういうところで共通項を持たすかということが一番難しいと思うんですけどね、実際に政策討論会でも、出てきたものではなくて、何かそういう主体的に議会側が、ここ博物館の新設位置ということは、恐らく既存の何かもうあったものに関してどうやという、具体のそういう調整での結論に至ったとは思いますが、もっと何か、例えば堺、今、本市でしたら、中心市街地のまちづくりの、なかなか進まないというのが1つのひょっとして共通項かもわかりません。そういうふうなまちづくりとか、まだまだ漠然とした大がかりのものですよね。そういうもので、どこか他市で先進的にいろいろ話しされている、そういうようなところ、先生、御存じなところありますか。

○高沖講師 先進的な事例とか、そういうのは余りないんだと思うんですが、例えば今おっしゃいました、もとに戻ってしまいますけど、議会がまないたの上へ料理を出されるまで、やっぱり待っておるといのは、私はおかしいなと思うんですね。というのは、皆さん、食事でも何でも、中華料理が好きな方もおるし、西洋料理が好きな方もおるし、和食が好きな方もおりますよね。注文するでしょう、だから、そういう注文を事前に議会のほうから首長に出すと。それは、その自治体をどういうふうに持っていかという案を議会が示して、それに基づいた予算を出してもらおうというようなシステムをつくっていく、そういう議会主導の市政、行政をやるのが、私は議会の役目だと思っていますので、先に公共団体のあり方を考えていくのが議会だと。そうすると、今言われましたまちづくりとか、市街地開発とか、駅前の再開発をどうするかというのは、先手先手で議会からビジョンを示していくべきなんですね。それを自分の会派だけで議論しているんじゃないで、他の会派に呼びかけて政策討論会をやって、公共団体の方針を先に議会が漠然とでもいいので、先に先行して示していくと、そういう役目を担っておるのが議会ではないかと、そう思いますね。だから、そういうふうな方向に議会が動いていくように、議員のほうで議論していただきたいなと、そう思いますけどね。

だから、市のあり方、その最終責任をとるのは議会ですよ。市長が最終責任をとるんじゃないですよ。議会が責任とるんです。だから、議決責任というすごい重要な役目を議会が握っているんで、そうであれば、前もって調査して勉強して、市の将来を考えていかないと、そんな簡単にはできないので、よくわからないから、市長提案に黙って賛成になってしまいますので、だから、積極的に議会のほうから市のあり方とか市の再開発とか、それを議論して、やっぱり議会主導の行政というのをやるべきだと思いますね。

それには、主導者が要るんですよ。三重県議会は非常に議会改革進んだのは、私見ておったんですけど、やっぱりすぐれた主導者が2人ほどおりましたね。やっぱりそういう人が議会をぐんぐん引っ張ってってくれるんです。だから、堺市議会さんも、議長さん以下、どなたか多分引っ張られる方がおられると思いますけど、そういう上に立つ人がどんどん、どんどん、議会一丸となって引っ張っていかうという、そういう主導者があってほしいと思いますね。多分、あるんだと思いますけど、やっぱりそういう主導者が議会を引っ張って行って、首長に対抗できるような案を先に議会から出していかうと、そういうような議会につくっていかうしてほしいなと思いますけどね、ちょっと長くなりましたけど、回答になってないと思いますけど、以上です。

○大毛議長 よろしいですか。ほかにございませんでしょうか。

○石本議員 石本と申します。きょうは本当に貴重なお話をありがとうございました。先ほどの池田議員のお話とちょっと関連するかなと思うんですが、議会の議会改革ということで、議会が本当に権能といいますか、それを向上させるための取り組みというのは、もう本当に

大切だと思います。私は今まで年はとってますけど、2期目の新米議員なんです、まだ。そんな中で、初めて議会というところに来させていただいて、非常に驚くことがたくさんございまして、いろいろ考えて堺市としても議会力向上ということで、いろんな取り組みされてきました。その1つに、議会報告会というのを行われております。数回、まだ試行の段階なんですけれど、ところが、これは厳密にいったらそうではないのかもわからないんですけど、非常に市民の皆さんの期待も大きかったと思うんですね。ところが、回を重ねるごとに、何となく人数も少なくなってきましたし、来られる方も何かもう決まってきたりして、はっきり言えば、余りおもしろくなくなってきたんですね。その1つの原因として、議会の議員が前に理事者の側に並んで答えをさせていただくわけなんですけど、そのお答えの内容が、議会としてまとまったもの、議員の考え、独自の意見ではなくて、議会としてまとまったものでお答えするということになるんですね。そうならざるを得ないんだと思うんですけど、それでは一般化されてしまって、おもしろくないですよ。私がもうおもしろいことばかりちょっと期待し過ぎるのかもわからないですけどね。

きょうのお話の中でも、議会を一つのまとまりとして力を発揮するという、それはイメージとしてはわかるんです。しかし、その中に議会としてまとまるには、何かこう、ちょっとそれぞれの議員の中にも意見の違いがありますし、何かもう一つまとまりとしてしっくりこないところがあるんですね。何か余り上手に言えなくて申しわけないんですけど。その辺の、きしみとまでは言いませんけど、議会として1つにまとまる、その根本のキーポイントいいますかね、その辺はどのようにお考えか、ちょっとお願いいたします。

○高沖講師 難しい質問ですけど、議会が1つにまとまるというのは、公共団体の将来を握っておるのは、何遍も言いますけど議会だと。だったら、一番市民が望んでおるような方向性を示していくのは議会だろうと。そうすると市民が望んでおる方向性の多数案というのは、議員の方が選挙とかふだん市民と接している段階で、ある程度わかっているはずですので、そういう市民のニーズの集合体の方向が、議会が望む方向で、議会がそれにまとまるべきではないかと、そういう方向を考えていくんでしょね。

そして、議会報告会は、あくまで議会の報告会ですので、議会で決まったことを報告なんですけど、その過程を報告する必要がありますね。だから、こういう意見とこういう意見が出ましたと、こういう意見は少数で否決されて、多数のこういう意見になりました、そういう過程の説明も要るんだと思いますね。

それから、議会報告会はあくまで議会の公式行事ですので、あとは個人的な意見を言おうと思ったら、今度は議員報告会をやるべきですよ。そして、次に会派報告会をやるべきですね。そうすると、会派の意見を言えるし、議員の報告が言えると。ただこれは、会派とか議員でやるんで、政務活動費でやるんか、何かでやるんで、議会の公的な行事ではありませんのでね。だから、議会報告会というのは、あくまで議会の公式な行事ですので、中身につ

いてのやり方、否決されたすばらしい意見というのもあると思いますので、少数意見というのがあると思いますので、それもきちっと報告した上で、最終的に結論としてはこういうことになりましたという報告をやる必要があると思いますね。

だから、議会報告会のやり方というのは、本当に、おっしゃいましたように、どんどん、どんどん2回、3回やるごとに尻すぼんでいったり、マンネリ化したりしていますので、常にやり方を新しいの、新しいのを取り入れながら変えていく必要があると思うし、いろんな形があると思いますので、どんどん、どんどん研究して行っていただきたいし、それはあくまで議会ですが、じゃあ、個人の議員としての報告会をどんどんやられて、自分の意見をどんどん、どんどん市民に知らせると、そういうやり方も必要だと思いますけど、個人がやる場合は、どうしても自分らの支持者が多くなってしまいますので、一定の枠になってきますね。議会報告会は、全体の市民についてやりますので、やっぱり全体の市民のニーズを吸い上げるのに適当ですのでね、この議会報告会は、議会の報告と同時に、市民の意見を吸収する場であるというふうに捉えて、ぜひ市民と意見交換をして、市民の意見を吸収する、できるだけ吸収するような方向の報告会をやっていただいて、そして、市民のニーズの集合となる、もととなる大もとが、公共団体の意思で、それを議会が実現するんだというふうにしてまとまっていく、そういうことを考えていけば、いろんな会派が違うけども、最終的にはまとまっていくのではないかと、そういうふうに思いますけどね。私は議員になったことないんで、その辺の一番の大事なところがわからないかわかりませんが。以上です。

○大毛議長 ありがとうございます。それでは、最後、ラスト1人ということで、御質問、御意見をいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。聞いとけばよかったというふうに思い残すことのないように1人、ラストです。指名したら後で怒られそうですので、どなたかごさいませんか。

○高沖講師 ちょっと時間下さい。先ほど大阪府の橋下さんの話が出ましたので、ちょっと補足させていただきますと、私が三重県議会におったときに、2011年度でしたか、大阪府の橋下知事さんとこ行って、そして、大阪府知事さんが議会内閣制か、それを提案されたので、一度シンポジウムをやりましょうという話を持っていきました。私は三重県議会の知事室へ入ったことないんですが、大阪府庁の知事室へ2回入れていただきまして、うちの三重県議会の議長が橋下知事と相談して、大阪で三重県議会主催の議会改革のシンポジウムをやったことがあります。2011年の8月2日だったと思いますが、多分どなたか御存じだったと思って、来てもらった方も、お見えになったと思いますけど、そのとき大阪の橋下府知事は、発言の中で、多分大阪府議会のことを言われておるんだと思いますけど、議員は予算について汗をかかないと。もっと議会議員は汗をかくべきだと、そういうふうにおっしゃったんですね。そして、予算提案権を議会にやってもいいんだというようなことを、ちょっと言われたんですよ。そのときに、出席しておった三重県議会の三谷議長が、予算提案権どこ

るか、予算執行権をもらいたいぐらいだというふうに応じたシンポジウムがあったんです。

そのとき私は思ったんですけど、ぜひ議会は、ここ議会基本条例をつくって、どんどん予算の補正とかやっていくうちに、最後、私は、今、議会基本条例つくってからの議会改革は第2段階に入ったと考えていまして、ぜひ第2段階の到達目標は、議会に予算提案権をもらえるぐらいまで、議会の議員は頑張るべきだと思いますね。そして、予算提案権を議会にもらうべきですよ、将来は。そうすると、アメリカの大統領制のように、大統領は予算提案権も法案提案権も持ってませんね。予算提案権は議会なんですね。そのように議会から予算を提案すると、首長側は予算を執行するだけと、そういう明確な分離した二代表制をめざしていくべきではないかと、そういうふうに考えていまして、これ何年、5年かかるか10年かかるか、5年や10年ではできないと思いますが、最後ですね、ぜひ皆さん、予算提案権を議会にももらえるぐらいに、どんどん、どんどん政策に、立案の中へ踏み込んでいってほしいと思いますので、それは議員しかできませんので、ぜひ皆さんの活躍を期待していますので、ちょっと私から要らんことを言いましたけど、また検討して行って、考えていただきたいと思います。以上でございます。

○大毛議長 どうもありがとうございました。時間のほうも参りましたので、閉会の締めというところで、水ノ上副議長のほうにお願いします。

○水ノ上副議長 それでは、閉会に当たり、一言お礼を申し上げます。

高沖秀宣先生におかれましては、長時間に及び貴重な、また本音の御講演をいただきまして、まことにありがとうございました。

我々一同、本日拝聴させていただきました御講演の内容を深く心にとどめ、これを十分に生かし、より一層今後の議会の審議能力の向上に努めてまいり所存でございます。

また、御出席の皆様におかれましては、最後まで御聴講いただきましたことを厚く御礼を申し上げます、閉会の御挨拶とさせていただきます。本日はまことにありがとうございました。（拍手）

○午後3時26分閉会