

第2回神戸市会活性化に向けた改革検討会（セミナー）

日 時 平成23年7月29日（金） 14時～16時

場 所 議場

講演会 テーマ：議会活性化に向けた改革課題について

講 師：立命館大学法学部教授・博士（法学） 駒林 良則 氏

要 旨

1. 初めに

（安井議長）本日は、神戸市会における活性化の方向等について、広い視野から研究・検討を行う「神戸市会活性化に向けた改革検討会」の第2回目として、議会改革に造詣の深い立命館大学の駒林先生をお招きし、「議会活性化に向けた改革課題」をテーマとしたセミナーを行うためにお集まりいただきました。駒林先生は、立命館大学法学部教授として教鞭をとられ、また三重県議会議会改革諮問会議委員など専門知識を生かした活動をされるとともに、議会改革関係の図書や論文も多く著され、研修講師としても各地でご活躍されています。行政法、地方自治法を専門になさっており、地方議会についても造詣が深く、本日は大変お忙しい中、神戸市にお越しいただきました。

2. 講演内容

（駒林教授）私は、地方自治法と行政法を勉強しており、ここ10年、15年ぐらい地方議会のあるべき姿・地位に関心を持ち、学問的に勉強してきました。ここ数年、議会改革について話をしてほしいという依頼があり、それまでは余り引き受けることもなかったのですが、最近はできるだけお引き受けしています。それは、この数年の間で議会はいらぬのではないかという、いわゆる議会不要論があり、非常に気になっているからです。そういうことで、少しでも地方議会について勉強している者として発言しておくべきではないか、逆に言うと議会でお話をする機会があれば、いろんなご意見をいただいて、勉強を進めていくべきではないかということで、きょうもお話することになりました。

たまたま、きのう、滋賀県で1回目の改革会議がございました。同じように滋賀県でも改革を考えており、外部委員ということで1回目の会合に行ってきました。私の地元なんですけど、県議会の議場そのものには入ったことがなかったんですね。もっと身近な昔のつくりで非常に重厚な議場、本会議場でした。こういう2階のところで傍聴できる形になっておりました。話を聞くと現存している議場では一番古い議場ということで、きょうここに来て非常に新しい建物なのでびっくりしていますが、議場の古さ、新しさは別として議会に向けられている目はかなり厳しいということをまずお話をしたいと思います。

レジュメをご覧くださいと、初めにというところがございまして、議会不信論にどう対応するか、その1つの対応策として議会を活性化していこうということでございます。先ほどは不要論ということをお話ししましたが、ここでは不信論ということで幾つか問題点を書いておきました。白丸の1つ目は当然として、2つ目、議会は住民から見ると十分開かれたものになっているのかというところですが、議会側は認識として十分とは言えないまでも、かなりオープンだという認識を持っていると思います。しかしながら、住民の方はそうは思っていないようです。議会への関心が非常に薄いということになります。住民から見ると何をしているのかがよく見えない。それから、議員がどういう活動をされているのかがよく見えてこないというのが、多くの住民の認識かなと思います。不信論ですが、議会の中でも、特に新人の議員は、議会というところはこんなものとは思

ってなかった、というのはしばしば聞かれるところです。結局、いいところもあるんでしょうけども、ほとんど議案について十分な議論をしないまま流れていくと、修正なんか1回もやったことがないよと、これで果たして議員としての職責を果たしているのか、これも2期目、3期目になってくるとだんだんなれてきて議会というのはこういうものだ、むしろ定例会以外での議員の活動が重要なんだという認識が変わってくるのかもしれませんが。むしろそういうところに時間をとられるかと思いますが、しかしながら、そこをお考えいただかなければならないのですね。この点は住民には見えないところなんです。私も、大学で講義をやるんですけども、それだけが仕事かというところではなくて、その講義の準備も必要ですし、それ以上に自分の勉強・研究といったところをしなければならぬんですが、学生には見えてこない話で、大学の教員は週に何回かやってそれで終わりと思っている学生もまだまだいるかもしれません。同じようなことで実情がわかれば住民の認識も変わってくるのかもしれませんが、そこはやっぱり見えないところになります。いずれにしても、従来から言われている議会の不信論というのはまだまだ根強くあり、議会改革をしているにもかかわらず、その辺は十分改善しているようには見えないかと思います。

さらに、白丸の最後3つ目なんですが、こういう議会の不信をある意味意識して、思い切って今のやり方を変えるなり、制度を変えてみるという提案が出されています。このところは統一地方選挙や震災があったりで議論は進んでいません。また、民主党政権がどうなるかわからないので、地方制度の大きな仕組みの変換・転換という議論がとまっているところなんですけども、それまでの議論というのが白丸の3つ目にあるように、例えば橋下知事が言っておられる議会内閣制という新しい組織の仕組みがあります。こういう提案の背景にあるのは、議会の現状について消極的にしか評価されていないと思っていただいているのではないのでしょうか。これはどこかに明確に書いてあるということではないのですが、主張されている人の意識の中にはやはりあるようで、その辺をどうやっていくのかも大きな問題だと思っています。さて、こういう議会の不信論というところで、その対応策として、いろんなことが言えるわけですけども、1つは地道に議会が自主的に議会改革を進めていく方向も重要だと思っています。それがなかなか住民には見えてこないとはいっても、まだまだ十分な改革をしていないわけで、それでもだめなら話は別ですが、まだまだやるべきことがされているとは思えませんのでその辺のところを、まずきっちり改革をやるということと議論をすべきかなと。そういう意味では、早急に地方自治の仕組みを変えていくというスタンスを私はとっていません。きょうのテーマである議会活性化について、議会改革の1つのテーマとしてお話をしたいと思います。何のために議会活性化をするのか。地方議会に本来求められている役割、もしくは地位というものを考えてみた場合に、まだまだ地方議会は役割を十分に果たしていないと思っています。そういう意味でその役割を果たすための手段として議会の活性化を進めていかなければならないと認識しています。議会の活性化といっても、議会の中での取り組みでなし得る部分とそれからもう1つ大きな要因として、住民とどう連携し、かかわっていくのか、市民とどう関係していくのかということも活性化の観点で議論していくべきと思っています。いずれにしても、いろんな取り組みをしていけばしていくほど議会の中でのいろんな議論ないしはあつれきが出てこざるを得ない。もっと大きな話としては、執行部局・執行機関との摩擦というのが避けられない。やっていけばいくほど気の重い、しんどい話でもあるわけで、覚悟しておかなければならないとともに、そこがいい加減になってしまうと、結局、議会というのはそれぐらいしかできないと執行部局がなめてくる可能性もありますので、やり始めると中途半端にはやめられないということが重要かもしれません。

それでは、前置きが長くなってしまいましたが、本論に入っていきたいと思います。まず1番目、名古屋市の話を取っかかりとしてお話ししようと思います。白丸の1つ目にありますように2009年の終わりか2010年頭ぐらいに名古屋市の基本条例についてお話し申し上げた経験がございます。その後、ちょっとかわりもありましたので、その経験の中から幾つかここに書きました。白丸の1つ目は、基本条例を制定した後の話ですが、市民との意見交換会を区ごとに行っています。私はその意見交換会には出ていないのですが、その前の基本条例をつくる時に市民の意見をあらかじめ聞かないといけないということで、ヒアリングを行っています。その機会と制定後の意見交換会で各区民のところに議員が何人か手分けして行き、意見交換をして要望を聞くことが行われています。改選後は行われていないようなので、改選前の話と思ってほしいのですが、どういう市民の声が寄せられていたのかといいますと、「市民相手にものを言ってほしい」「議会から積極的に発信してほしい」と。要するに、市民からかなり隔たっている名古屋市の会であったということが言えます。やや差っ引いて考えないといけないのは、そういうところに出てくる市民というのは、平均値の市民ではなく、非常に関心を持っている市民で、そういう人の率直な議会への厳しい批判とともに、むしろ肯定的なこういう意見もあります。肯定的というのは、議会なんていないという批判的な意見もちろんあるんですけど、そうではなく「議会から積極的に情報を発信してほしい」とか「市民相手にものを言ってほしい」というのはどう取り上げたらいいかわかりませんが、つまり市議会と市民とは違う距離のある話になっているという感じです。「市民と情報を共有して市民の参加の場を設けてほしい」という意見もある。ここに取り上げた意見は、ある意味、議会を肯定的にとらえて、現状はちょっと、ということで意見を出しているようにも思えます。こういった意見は潜在的にあったが、そういう市民との直接的な対話をしてこなかったということで、だんだんと市議会が市民のところから乖離していったと言えると思います。そういう意味では、市民から乖離した旧来的な議会であったと言えると思います。市民の声をもっと反映してほしいと市民は思っているが、逆に大きな自治体の議会だからこそ市民の声をどのように議会に反映させていくのが難しいと痛切にこのときは思ったわけです。

白丸の2つ目は、やや名古屋市の批判にもなりますが、改革についてどのようなことをやったのかということですが、議会基本条例は制定した——これは私の目から見て議論の時間を区切って、とにかくそこまでにということで慌ててつくられたという印象があります。これとともに、これまではいわゆる議員が提案する議員提出条例の中で、政策に関連するようなものはずっとなかったと言われていました。対立が表面化してから議会としてもこれではいけないということでいろんな手を打ってきたわけですが、もちろん基本条例もそうですが、問題になった事業仕分け条例の制定、それから、名称は忘れましたが、地方自治法第96条第2項を使って議決事件に新たに基本計画を対象に入れるというようなことをしたわけです。知ってのとおり仕分け条例は、河村市長にそれは議会側のことじゃないと、基本計画に至っては、それは私のマニフェストからつくってきたもんやと、まあ気に入らないわけでした4号再議に付された。政策に対する条例をつくる実績を重ねようとしたところで、市長に対する譴責を投げているにもかかわらず議会の解散に至ったということは、結局どういうことなのかということです。なぜ、市民から共感が得られなかったのか、やや時間的に短いスパンのところで慌ててやっているという印象があったのか、市民の声は非常に厳しいものがありました。そういった意識が非常に広まっていったのかなと個人的には思っています。ただ、地方政治あるいは選挙のことは専門ではありませんので、そういった意味では正確ではないということくれぐれも理解してほしいと思いますが、私の感覚としては、かなり議会に対する市民の厳

しい意識があって、なかなか共感を得られなかったという感じがします。

さて、大きな2番の「議会改革の現状」です。まず、制度改革の状況ですが、今年の5月に地方自治法の改正があり、議会に関連する事柄でいうと、議員定数の上限が撤廃されました。都道府県、市町村とも同様です。したがって、条例で自分のところの定数を決めることが可能になった。つまり、神戸市会が100人でも200人でも別に法令違反ではないということです。人によっては、ボランティア議員の議会にしたいと、いっぱい議員をつくって、そのかわり報酬ゼロでやったらいいと言う人もいますが、とにかく定数を自分のところで決められることになりました。上限というのは歯どめであって、そこから何人減らしたら、定数削減として評価されるのかといったことがなくなってしまったということになります。もう1つは、先ほどの基本計画を議決事件として追加する第96条第2項の追加の範囲が自治事務だけでなく、法定受託事務にもできるようになったということです。レジュメ②のところ、地方自治法の改正案は、まだ国会に提出されていない中で、案の骨格だけが総務省から示されています。これが2ページの上の方に書いているところです。このところは、議会にかなり影響のある考え方が示されています。しかし、実態に問題のあったところを修正するというふうな意味にもなっています。例えば、iの会期は、非常に議論があるところですが、年4会期制をとらずに通年の会期を選択できるように改正をした場合、年度の最初に首長が招集すれば、後はずっと会期があるということになります。会議を毎日開いているわけではないので会議を開く定例日を条例で決めるわけです。逆に、会議を開かないことばかりになってしまうと首長は議案を上げられませんから、長は、随時会議の開催を請求できることとするといった対応を考えていかなければならないわけです。要は、会期制を撤廃するというのも可能という改正案が考えられています。iiは、前阿久根市長が臨時会の招集請求に応じなかった、この対応が条文になかったので、議長に臨時会の招集権を付与することが考えられています。ですから、4会期でいいと言っている段階で改正が入ると、住民目線からすると4会期をまだやっているのかと——今でも十分に活動していないのに通年制になったらどうなるのかということも含めて条文化しようということが一般的だったのが、最近はそうではなくて、積極的に総務省が地方自治法改正を仕掛けてくるとい感じもします。そういう動きも押さえておかないといけない。

それから(2)は、議会の自主的な改革の状況ですが、黒丸の1つ目、議会基本条例制定の動向です。現在1割を超えていると思いますが、それでもまだ1割超えたぐらいです。制定の意義ですが、何で議会基本条例を制定するのか、これは実は難しい話で、そこに一般論として書いています。当該議会が議会改革を行っている成果を基本条例に落とし込む意味は十分にあり、またそれだけではなく、議会の果たすべき役割を明示し、当該議会はその目標を実現していくのか明確に住民に示すことだと理解をしています。内容実現は住民との「約束」のところを見てもらうと、この内容をただ単に書いておくということではなく、その実現を求める住民との約束というふうに書いておきました。基本条例をつくって終わりという議会もありそうですが、基本条例というのはある意味中間点みたいなもので、そこから基本条例の中身を実行していかなければならない。これは非常に難しいことなのかもしれません。ですから1割というのは、住民との約束を果たせないという考えなのかもしれないし、変な約束をするのであれば、最初からやめておくということかもしれない。

黒丸の2つ目は、活性化の問題は実は議論としては、一步遅れており、去年ぐらいからは住民と議会はどう向き合っていくのかということに関心が高くなっています。審議の活性化の点は、少なくとも条文上は基本条例、会議規則等の中でできつつあり、むしろ難しいのは、住民との関係、住民参加をどう行っていくのかであり、議論としてはこちらに移行しています。

(3)は、住民と議会、特に議会が住民にどう向き合っていくのかについて書いており、住民との連携・関係づくりを構築するための取り組みとして、①の議会側からの情報発信、②は、議会活動に住民にかかわっていただくという部分、③は、住民と一緒にやって行く報告会、出前議会、出前委員会、または意見交換会、これらはあくまで1つの手段であり、これによって得られたものを自治体の中に吸収して、どう具体化していくのかが必要になってきます。この辺は、実際にこれから議論したり、また動画の配信や議会報告会はいろんな市町村レベルで積極的に行われているわけで、逆に問題点も見えてきています。そういうものを、その議会に1番合う形でやっていけばいいということですが、なかなか成果が難しい部分もあります。特に②③は、実際には効果として見えてこないということもあるのですが、議論としてはこちらの方が中心になってきつつあります。

さて、今日のテーマである議会の活性化にいきたいと思います。まず、冒頭にお話ししたと思いますが、地方議会は与えられている仕組みあるいは手段を十分にまだ活用しきれていないのではないかと考えています。言葉を変えて言うと、自ら持っている力を十分に発揮していないのではないかと考えられます。議会活性化は、持っているツールなどを十分に利用することを考えなくてはならないと理解しています。

(1)の議会審議の活性化のポイントになってくるのは、いわゆる反問権の問題、住民との関係で参考人招致、公聴会といったもの、そして、何よりも議員間討議の問題です。議員間討議をどのように確保していくべきなのかということがこの中では一番大きいところだと思います。反問権については、反問というのは反論に近い形で、首長側から反論されてしまうと、逆に十分に議会側の方が対応できないということがあります。確かに首長側は十分な情報を持っており、多くの職員を抱えているので、対等に勝負すると逆に勝てなくなることが背景にあるのかもしれませんが、「論点を明確にするために反問をすることができる」とすると、反問権に何となく制約をつけていると見られなくもありません。議論を活発にするために、ただ単に執行部局が質問に答えるということから一歩踏み出して、逆に反問することも認めていきたいと思います。そうでないと活性化ができないというわけではないけれども、大きな要因の1つかもしれない。実際には答弁の中で反論しているということもあるので、あえて入れる必要はないという議論もあるようですが…。むしろ問題は、議員間討議をどうするのかということです。執行部局の議案を審議することにほとんどの時間を費やし、説明を聞いて質問をするという形で大抵の議会は終わってしまっており、それを一たん持ち帰って会派レベルでは議論をするが、実は表舞台のところで議案について議員間で賛否の論点を深めていくというところは行われていないと言われていています。確かにそういうことには慣れていないし、すべての議案に対して行うのもおかしな話だと思います。これは、議員間討議になじむようなテーマをあらかじめいくつかチョイスして進めていかなければならないと思われれます。しかし、こういった議論をすることによって、表決についてそれぞれの議員が意見を述べられるということにもなるわけで、最終的には住民に対して議決をするという責任を果たすことにもなります。そのためにも議員間の討議は正式なところで行わなくてはならないのではないかと考えています。

それから(2)の議決事件の追加ですが、地方自治法第96条第1項で議決事件が細かく決められていますが、それに追加という形で第96条第2項で議決事件を議会を対象にできることになっています。先ほどの名古屋市会と同様に基本計画、マスタープランというような重要な計画についての策定・改廃を議決事件にする議会が増えてきています。これは、ある意味当然のことです。これに対する反論は、マスタープランであろうが、基本的な大きな計画であろうが、最初に議会に諮って議会の意思を聞いた上で計画をつくっているというのが執行部局の言い分で、議会の意見を無視し

た形でつくっているわけではないということで、議決事件に追加されることを執行部局が余り好ましく思っていないところもあります。しかし、議会としては、その自治体の団体意思を決定するという重要な意思決定機関としての役割があるので、基本計画等の重要な自治体の将来を決める計画について事前に意見を求めてそれで終わりというのではなく、最終的にでき上がった計画に対して、しっかりと議論して、問題があれば計画を修正するという形で自分のこととしてやっていかなければならないというわけです。こういう責任を果たしていくことで、議会の地位が徐々に変わってくると思います。重要な事柄こそ議会が関与していかなければならない時代にきていると思います。

最後の(3)は、政策立案機能の強化で非常に難しいところです。議会側が政策を立案していくことについて、2つの方向性が考えられます。①は政策提言で、議会側がある程度の政策を考えた中で具体化を首長側に任せるといったもの、②は条例もつくってしまう、議員が提案する政策条例・議員政策提案条例のこの2つが考えられます。もちろん、両方やっぺいこうというのが私の考え方ですが、実は2つ考え方があって、(ア)のところを見てもらうと、議会の政策立案というのは、予算の編成にかかわる政策ですから関係してくるし、逆に条例化するときのさまざまな細かな法制能力等を、例えば議会事務局に求めることができるのか、ということから政策立案というのは政策の提案にとどめておくべきだという考え方——せいぜい予算を伴わない理念の条例にとどめておくべきという考え方と、(イ)の議員の政策条例を積極的に行っていくべきだと、これは確かに難しいのですが、そうすることによって議会や議員の政策能力がアップする。政策がどのように実現していくかについて勉強していくので、こういうことに積極的に取り組むことで監視能力にもつながってくると思います。苦勞して条例化をすることで見えてくる政策立案のしんどいところが経験となって今度は執行機関に対する監視の力にもなってくる。こういうやや時間がかかる点を、むしろ考えていくべきだというのが(イ)ということになります。(イ)については、時間がありませんので簡単に話しますが、予算を伴うような条例案というのは、議会側が予算編成権・執行権を持っていないので、そもそもできないと考えている議会、議員も結構多くいます。こういう考え方を払拭する意味でも積極的に政策提案条例を作りましょうということです。当然、現実問題としては、予算を伴う条例なので、執行部は猛反対することが予想されます。しかし、それだったら予算を伴わない理念的なものしか作れないということになってしまいます。それでは、本当に政策力をアップできるのかと。ここは、考え方の違いはあるかもしれませんが、私は思い切って政策提案条例をつくっていくべきと考えており、何から何までと言っているわけではないですが、ものによっては執行部局が条例化しづらいものもあるので、そういうものを積極的につくっていくこともあり得ると思っています。この場合、予算はどうするのかということですが、1つの考え方として、結局どれくらい予算がかかるのかということも議会側も示さなければ調整ができませんので、そういう調整を市長部局の担当セクションとやっていかななくてはなりません。ただ、調整ができなければそれで断念するというのではなくて、仮に調整が整わなくても——もちろん調整が整わない理由があるほどという場合は断念していいと思うんですけど——それは必要だという場合には、予算を示しているわけですから、ここから持ってくるか、あるいは削るとかいろんなことは最終的には議会の力なんです。そういうことを覚悟した上で条例案を提出するべきであるというふうに思います。これは、議会の中でも難しいところですけど、執行部局と摩擦を生じさせる点ではありますが、そういうことから逃げてしまふとなかなか活性化は難しいと思っています。こういった政策力をアップするために条例をつくれとか、それだけで政策力がアップするといっているわけではありませんが、1つの大きな手段として考えていかなければならない話なんだと認識しています。

最後に4番目「議会と住民との連携構築」についてということになります。4-1は連携を図るといっても難しいという点、4-2はどう取り組むべきかということになります。さて、4-1は課題ということで、議会において住民参加は非常に難しいと思っております。黒丸の2つ目、住民参加といいますと、これまでは首長サイドでよく言われてきた専売特許といってもいいかもしれませんが、そういう意味で議会としての取り組みが遅かったということになります。議員にも必要性の認識が少なかったといえます。下手をすると、議会活動に住民の声を直接反映させることは自分たち議員の役割をとってしまうことにならないかという抵抗感すら実はあるわけですし、そういう潜在意識がゼロだということはないので、この辺も住民参加の難しいところです。それと同様に黒丸の3つ目のところですけど、議員個人とか会派ではなくて、後援会とか政党があるからもう十分なんだと議員の中には思っておられる方がございまして、ここで言っている住民との関係をどうつくり上げていくべきかというのは議会全体として住民にどう接するかということになります。この辺の共通認識というのがまだまだ十分ではないと思われまます。

(2)は、議会に対して住民の方々が何を望んでいるのかを把握することです。黒丸の1つ目は、住民が議会に対して何を望んでいるのかということと議会自身が知ろうとしているのかです。アンケートなどの実施と書いていますが、何らかの方法でもって、議会が議員とか会派という単位ではなくて、議会全体が不特定の市民に対して働きかけをして、何を望んでいるのかということを考えていかななくてはならないということになります。それは、黒丸の3つ目とやや関係しまして、議会は住民の知りたい情報を提供しているのかという点、自分のところの議会日より、議会はこんなことをやりました、こんなことをやっています、それだけでいいのかということですね。議会だけの情報ではなく、執行機関が提供しない情報も提供していいんじゃないか、そうでないと自己満足的に終わっていく可能性があるんじゃないか、これでは、住民に何も関心を持ってもらえないのではないかということです。黒丸2つ目のところは、ご存知のとおり情報の公開ということで、住民はより一層の公開を望んでいるわけですから、そこは認識しておかなければならないですけども、それよりも黒丸の1つ目あるいは3つ目を考えて住民とかかわっていかねばならないということになります。こういった中で、4-2はどのようなことができるのかということになります。(1)の取り組みのポイント、つまり住民との関係づくりでどういったことが必要なのか、議会に関心を持ってもらう、もっと効果的に議会の考えを伝えるという仕組みを工夫していきましょう。③は、住民の要望を可能な限り吸い上げておきましょうということになります。時間の関係でこれすべてお話できるわけではございませんが、最後の4ページのところですけど、意見交換会を1つテーマとして出しておきました。意見交換会をやろうという気にはなるのですが、では、どのようにやっていくのかというのが難しいわけですし、テーマとか、だれが行くとか、いつやるのかなど、こういったセッティングも含めた細かな議論をしていかなければならないですけど、1回でやめてしまうということがよくあるようであり、実は要望ばかりで意見交換にならないというのがあるんですね。聞くばかりで何もメリットないよということでパイロット的にやってもうまくいかないということも聞きます。ところが、何回かそれを繰り返していくとやっと意見交換ができる、ここは辛抱してもらわないといけないという感じはします。こういう時間のかかる、ないしは工夫が必要な住民との接点というものを図っていかねばならないということで、効果としてすぐにあらわれるわけではございません。その点を押さえておきたいと思います。

(3)は、住民要望の扱い方でございます。今、住民の関係づくりということをお話ししましたが、その制度をつくるということが実は目的ではなくて、最終的には住民から上がってきた意見・

要望というものを議会の政策立案に結び付けていかなくてはなりません。もうちょっと工夫ないしはいろんなことを考えておかなくてはならないんですけど、黒丸の2つ目は、議会説明会等で得られた意見や要望の中で、それを議会で審議して政策化できるかということが重要になってきます。ただ単に意見を聞いて、その意見を執行部局に伝えておきますだけでは、単なる窓口ということになります。しかし、住民の要望は恐らくそれだけではなくて、その要望の中から議会で審議してそれを政策化できるものもあるはずだと。それを選び取ってくるということになるわけです。一方で黒丸の1つ目なんですけど、住民の方から見ますと、議会に持って行けば何かしら要望が具体化されるということがなければ、幾ら議会と意見交換しても結局余り意味がないと、それならば最初から執行部局に行った方がまだましとも思われるので、ここ難しいんですけど、仮に執行部局に持って行ってあかんかったものでも議会に持って行けば何か実現してくれたということがあれば議会の安心度はぐっと高まるというふうに素人ながら思っております。これがないと、住民の方が議会と接点を持ってくれるというのも非常に難しいことかもしれません。こういった成功体験、こういう言い方はいいのかわからないですが、そういう事柄を住民に与えることができれば、うまくいくんじゃないかと思っています。要は、せつかく関係づくりで住民との接点ができてその要望があったのに、議会の中で十分に扱えるかということにかかっていると。執行部局にぼんと渡してしまうということであれば、住民との連携構築も意味がなくなってしまうのかなと思っている次第です。

最後に、政令市の議会改革というのはなかなか簡単にはいかないということを感じています。私のイメージかもしれませんが、政令市の議会と首長というのは、外から見ますと二人三脚的に一体となってやってきた部分があるのかなと。これは別に悪いといっているのではなくて、やはり政令市は対府県の意識というものが役所全体にあると思いますので、その背景を考えるとやっぱりまとまるべきだというのがあるのかもしれません。首長と議会というのは一致団結してある事柄に当たることによって都道府県に対するステータスというものを確保していくという部分もあったかもしれないというふうに思います。ただ今では、一致団結をするといえ、もう議会はいらんんじゃないか、住民の代表は1つでいいんじゃないかと言われかねないので、議会の存在意義というもの示さなければならぬ時期に来ているわけです。それが議会改革の必要性にもつながってくると思っています。ただし、政令市は大規模な自治体ですから、白丸の1つ目にありますように、議員の方々の数が多い分だけなかなか改革の合意というものに対してうまく進まない部分があるかと思っています。議員の数が多い分だけ、改革の必要性はそれぞれの議員がお持ちなんだろうけど、やはり温度差もある、こういうところが改革を困難にしている部分でもあるのかなと思っています。これは一般論をお話ししていることになります。きょうのお話もそういう部分の共通認識を取っていただいて温度差といいたいでしょうか、そういうのが少しでも縮まればということでお話をさせていただいています。白丸の2つ目、3つ目というのは住民の議会の参加というところなんですけど、ここがなかなか進まないところでして、やはり議員の方の中には、依然として議員というのは選挙で当選させてもらった支持者の要望を吸い上げていくのが、本来の任務である、会派の任務であると思われるわけですし、それが間違っているとここに書いているわけではありません。しかし、そのことが余り強うございますと、先ほどお話ししたとおり、住民と議会がこれからどのように関係をつくっていくのかといったときには、自分の支持者とは違う支持者の話を聞いていくということになりまして、ここら辺の認識を持って、ある意味割り切っていただくということがぜひ必要かなと思っております。この人数が多いとなかなか共通認識になっていかない点かなというふうにも思っています。

最後に住民の連携構築の話ですけれども、自治体の規模が大きくなりますと、報告会といっても、うまくいかないのが想定できるんですね。名古屋市の状況を見てみると、なかなかうまくいかないのかなと思います。余りにも住民の人数が多いということもあって議会との距離がなかなか難しいわけですね。そこには妙案もないというふうに書いておきました。それゆえに試行錯誤しながらも、1つ1つ取り組みを進めていくしかないということで私の話の中では幾つかあるよとは言っていますが、じゃあ一番効果的なものはどれかというのは何も申し上げていませんでした。実は、大きな政令市のところでは、十分にこういったことがなされていないので、どこがどうなのかということが検証できていないと思います。まずどこかでやってみていただきたいというのが、1つですね、そういうことでもって実はお答えすることができません。

議会の活性化というのは、冒頭申し上げましたように議会の役割を果たすための手段として、どこでもその自治体の議会のやり方でもって進めていかななくてはならないと思っております。最後ちょっと、しり切れトンボで申しわけございませんでしたけど、私の話は以上にしたいと思います。

どうもご清聴ありがとうございました。

3. 質疑応答

(吉田謙治議員) レジュメの4ページの住民要望の扱い方ですが、私たちも議会でいろいろ議論をしております、基本的に市長に要望するとか、ただすとかという形で、その結果、私たちが言っていることが実現をすれば実績だと、そういうふうな言い方をしているわけですが、一方で何か問題があったときには厳しくチェックをするという形で議会の機能とか存在意義とかを示してきたわけですが、ただ、具体的にこういうことをやろうと計画したときに我々自身に決定権がないという問題があります。住民の方から具体的にいろんな要望を受けても、正にここにお書きになっているように市長につなぐというんですか、当局につなぐというんですか、要望して何とかやってほしいということで、これまでは議会の事実上の与党が、首長に対する影響力の上でいろんなことを実現できるということだったわけですが、だんだん、議会の与党会派の成り立っている基盤と首長がお出になってくる基盤が乖離をしているといいますか、別物だという中では、従来の我々議会が首長にお願いをする形での住民要望の実現というのは現実難しくなってくるとなりますと、やっぱり住民の皆さんとのかかわり合いということも、いろんな要望を聞かせていただく場合の正に市民からの関心の根源というのは、議会の機能とか権限の強化ということになるんじゃないかと思うんですけど、その点いかがでしょうか。

(駒林教授) 今、お話があったことは、議会与党が主に果たされてきた機能の1つかなという感じで聞いておりました。住民の要望を伝えて執行部にそれを具体化させたのは、私たちの手柄だといって、それはある意味自己満足なのかなという感じとともに、結局、それで住民もそうだねと、議会よくやったって言ってくれないんですね。そこは、二人三脚でやってきたんだけれども、ちょっと言い方はきついかもしれませんが、それで議会はよくなったんですかと、議会の地位は上がったんですかという、結局、首長の地位ばかりが目立ってしまっていて議会全体では何の特にもならなかったと、それは恐らく議会の選挙の投票率とか客観的なデータを出されてしまうとそう言わざるを得ないと思っています。幾らでも実は本当はこういうことがあったんだというようなことは、言えるんでしょうけど、全体的な私の認識が間違っているのかもしれないですけど、結局、二人三脚で政策を実現したことで議会の全体としてのステータスが上がったように見えないので、議会に対して関心は相変わらず住民の方は薄いのかなと思っています。したがって、基盤というお話もありましたが、議会の言うことを全部聞けるという財政的な背景がなくなっているというのもある

るかと思いますが、議会が自分の力で何かつくってみるということが必要になってきたというふう
に思っております。せつかくこれだけの方々がおられるわけですから結集すると非常に大きな力に
なっていくのかなと思っております。そういうふうに住民は期待している部分もどこかにあると思
っております。そういう議会独自の政策力、あるいは今よく言われている議会力のアップとい
うものをぜひお願いしたい。そのために、活性化というのは実現していただきたいと思っ
ております。

(吉田謙治議員) 私がお伺いしたかったのは、住民との関係をどうするのかということ、きょう
も実はこうやって本会議場でやりましようとなったのは、市民の皆さんに傍聴していただいて一緒
になって議会改革を考えましようという趣旨でここでやらせていただいているわけですが、本当
の意味で議会の活動とかに関心を持っていただこうとすると、我々自身がいろんなことを考えて決
めていくと——予算の編成・修正権の問題がこれまでもいろいろと言われてはいますが、ゼロか
百ではなくて、私たち自身がある一定の条件のもとであっても、政策を実現するための予算を我々
が立法機関として実現をしていくということがなければ、いかに土・日、夜間の議会を開こうと言
っても出前議会をやろうと言っても、先生ご指摘のように議員に言わなくても市長の講演会なり市
長に直接言えばいいじゃないかということになるということもあるのではないかなと思うんですが、
この辺りいかがでしょうか。

(駒林教授) ゼロか百というのは非常に難しい話、恐らくおっしゃっているのは、自治法では予算
の編成と執行が首長に専属しているということで、議会すら編成権はなくて首長にあるということ
によっていろんな不都合があることも当然承知をしております。いわゆる議会内閣制というような
中で橋下知事がおっしゃっているのは議員も予算編成に関係せよと、予算編成に伴うしんどいこと
を議員に経験させて自治体の運営全体に責任を持つということをおっしゃっているわけです。今の
議員のご発言はそのようなことをおっしゃっているのか、議会のおいしいところだけ予算をくれと
おっしゃっているのか、その辺が今のご質問ではわかりません。一部でも自由に決めさせろとおっ
しゃっているのか、橋下知事みたいに全般的に議会の少なくとも議員のうちの幾人かは首長と一緒
になって実質的な予算編成権を握ることによって政策を実現できると一足飛びにお考えになって
いるのか、そこら辺が今のご質問ではよく理解できないところです。予算編成権を持ってしまふ、あ
るいは、かかわるということは、下手をすると執行機関に取り込まれてしまう恐れがあるといふこ
となので、今度はチェックがちゃんとできるのかということが一番の心配事です。二元代表制にお
いて、それでいいということであればいいんでしょうけど——議院内閣制はそれでいいということ
になりますけど——二元代表制のままでいきますと、予算を自分でつくってそれをチェックするた
めの予算議決ができるのかという、むしろ利益相反的なことになってしまうわけですし、そんな議
会に予算全体のチェック機能が求められるのかというところですね、その辺のところが一番難し
いと思います。

(堂下議員) 4ページの最後のところ、ちょっと補足的に説明いただければありがたいと思いま
して質問させていただきます。そのまま読ませていただくと「住民の議会参加が進まない根底には、
依然として、支持者の要望を吸い上げていくのが議員・会派の任務であるとの意識があるのか。」議
員自体の意識改革の中で要望を吸い上げるだけじゃないよと、議会の存在意義を示すことが大事だ
という、先生のお話を聞いて住民の方により議会に参加していただくというふうな流れをつくるに
は議会の存在意義を示していくのが大事だと理解したのですが、存在意義を示すというところを具
体にもう少し補足的にお話を聞かせていただければと思いますでしょうか。依然として支持者の要望を吸い上

げていくのが議員会派の任務という、議員自体がこういう認識であるので住民の議会参加が進まないというふうに理解をしたのですが。

(駒林教授) この前後関係を十分に書いていませんので、どう申し上げたのか、今ちょっと自信がございませんけども、誤解を招くような書き方だったこと申しわけございません。今、ご指摘があったとおりでして、住民の議会の参加が進まない根底というふうに書いてしまいますと、議会って支持者の要望を結局吸い上げるだけじゃないか、そういうことで書いたのではございません。実は、根底というのは住民の議会参加が進まない根底の中に議員の意識があって、議員の意識としては自分の役割は支持者の要望を吸い上げていくだけでいいんじゃないかというふうに思っている、言葉をかえて言うと、それだけが十分であって、自分の役割がそこにあるわけで、自分の支持者でない方々の意見にふたをしてしまう恐れがあるということですね。支持者の意見をよく吸い上げるというのは当然の話なんですけど、しかし議員というのは支持者のための議員ではありませんので、住民全体の代表であるわけですから、それ以外の人の要望も吸い上げてもらわなくてはならないということでございます。そういうのは当たり前のお話を言っているんだけど、実は意識の中ではそういうものは建前で実は支持者の要望を吸い上げていくんだと、それが与えられた任務であろうというふうに逆に狭く議員の中に認識されている方がまだまだ多いと、これでは議会側として住民とコンタクトをとっていくということになかなかつながってこないということを申し上げたかったわけです。

(あわはら議員) 今、話を聞いていて、国会の議院内閣制ではない二元代表制、しかも我々は二元代表制の中に住民がどのように議会に参加していただけるか、そこところが議事を住民が理解していただけるかということになると思うんですけど、やっぱり政令都市の場合には、どうしても全体の議会の中の会派が党派系列化していると、大きな人口を抱えた中で住民との距離感をどのように詰めていくのかということところが一番問題になってくるのではないかなと、ある意味で議会の公開性を高めていくとか、議会の中のいろんな議論を高めていくとか、いろんな努力でかなり前に進んでいけるのではないかと。ただ問題は、住民との距離感をどう詰めていくかということで、例えば名古屋の場合に市民の意見を聞く会というのをやったときに、ちょうど歳費削減問題が焦点になっていましたから、議員の糾弾会になってしまい大変だったと聞いています。例えば議会報告会をすとして、予算の後にやるというのではなくて、市長の側から予算の提案があったと、これについて議会の中で議員間討論をやってある程度論点整理をする、それぞれの会派の考え方の違いも客観的に明らかにする、そういう中身を全部提示して市民の方からこの予算に対する意見をいただくという工夫もしながらそれを議会の中で反映をして、その結論がどうだったかというのをまた住民に報告をすると、そういうことを実際にやっているような自治体の話も聞いているんですけども、ただそういうことをやろうとする場合に我々の都市の規模が大きすぎるという問題をずっと抱えていると思うんですね。ただ、小さな自治体ではもう既にそういうことをやり始めていると思いますので、先生が把握しているところで、住民に対する議会説明会をどのように立ち上げて、どういったことをやっているのか、そういう具体例・先進例があればお聞かせいただきたいと思います。

(駒林教授) 政令市では私もよくわからないですね。小さいところ、本当の細かな地区レベルでやっているところはよく聞きますね。これは議会事務局の方が非常に大変でして、私の聞いた範囲ではうまくいっているというようなことは余り聞きませんが、おっしゃるとおり小さな町村レベルを考えてみますと、選出の仕方が党派関係なくて、大体無所属、この地区から今度はこの人とか、何となくありますよね。地域に密着している部分というのが根底にあるので、セッティングも自治会

館でやるとかいうふうなことが割と縦関係的にやっていく、場合によっては、執行機関が入るのはどうかというのはありますが、セッティング等はやりやすいということはあるですね。何でもお金の問題は無視ができない部分でありまして、そのところは妥協する部分もあるのかもしれませんが、大きなところでは出てくる方が限られている、まあ糾弾会みたいになりましたけど、名古屋の場合は。ただし、何回かやっていったらかなり変わってくるのかなという感じがします。何でもそうですけど、最初はぎくしゃくしていますので、なかなか難しいんですけど、それなりの回数踏めばお互いに呼吸がわかってくるという感じで、テーマを絞るというような形でやると。府県レベルでは、長野県と福島県ぐらいなんですよね。その事例を聞いていますと、県のレベルだからかなり広域ですので、ご存知のとおりいろんな地域レベルで議員が分かれて行くという形にしています。委員会レベルでの分け方もあります。地域ですが、その地域選出の議員が逆に入らない、入ってしまうと何か選挙運動と見られるので、そういうことを考えながらやっているところもあります。そのように誰が来てもいいよというふうにやっていきますと、ある府県では非常に実績の人数が少ない。どちらか忘れましたが、もう1つの県は逆に多いんですね。何でこれだけ違うんだろうというそれは動員をかけているから。テーマを絞ってある地域にかかわるテーマで議論するから動員をかけるということを暗黙の了解としてやっているということですね。実際に例えば区のレベルでやっているときに全く人が来ないということも考えられますし、来たら来たで本当に議会の批判をする方がたくさん来られる、それはやっぱり覚悟しなければならない。そういうことで例えばテーマを絞るとかいろんなことを工夫しながら、いろんなところでされていますけれども、1回やってみないと何ともわからないんですね。モデル的な部分というのはまだ難しいかと思います。

（安達議員）政令指定都市の議会の特殊性にも踏み込んでいただいたわけですが、やはり大きな都市になればなるほど、議員も兼業ではなくて専業でないと通用しないと私は思っています。そこでチェック機能を強化するにしても、政策提言能力を高めるにしても、しっかりとその厳しい追求が必要かと思うんですが、我々議員の発言に対する身分保障というのが必要ではないかと思っています。地方議員の身分というのは、日雇いと言われているぐらい国会議員と違うところがありまして、国会議員のようにいわゆる公選職と位置づけることがまずは必要かと思っています。自民党の政令指定都市議員連盟では毎年のように公設秘書の設置を言っておりますが、まだ実現には至っておりません。かわるものとして神戸市会では5人以上でやっと1人政務調査員が置けると、15人で2人、今15人以上の会派は1つもないわけで、1人しかいないと、そんな状態で政策提言能力を高めるにしても無理があるのではないかと思うわけでございまして、身分保障という点で、先生のお考えがあれば、もちろん国会議員が持っているような不逮捕特権まではいらないと思っていますけど。

（駒林教授）身分保障がないと政策立案ができないというのが、ちょっとよく理解ができませんでした。これはどの議会でも地方議会同じ身分的な扱いをしており、それでもスタッフがない中で、いろんな工夫しながらやっていますので、そこは議論が逆さまの話。まず形から入っていくのか、実質から入っていくのかということなんですが、実質が先行していますので形がないとできませんというのは住民には厳しい話かなという感じがいたします。身分保障というのは議員としてのいろんな権利もありますし、義務ももちろんあります。確かに国会議員と同じようにということにはなっていない。それに近づけてくると地方議会のいろんなものを一緒にたに議論できなくて、都道府県とか大きな自治体の議員さんをいわゆる名誉職ではない扱いに変えていくという意味で公選職をずっと議論していますよね。議論していかなければならないということに私も大体賛成しております。全ての町とか村の議員までそうせえというそれは少し難しい話ですよ。大きなところだけ

やれという、恐らく町村議会議長会では、なかなかうんとは言わないのかもしれませんが。その辺が、費用弁償も含めてちゃんとやっていかないといけないということですよ。今の制度で十分政策立案ができる部分と、やはりそれだけでは無理だということもあるわけですが、国会議員のように国全体の話とそれから神戸地域限定型でやるということで、何となく違いを持って考えていくんだろうなと思っています。国会議員のレベルに近づけてしまいますと今度は逆に責任が非常に重くなってきて、ボランティア的にはなかなかできなくなって、厳しいチェックをやったり求められるだろうなというのがありまして、その覚悟を持ってやるべきだとそのように思っています。

(森本議員) 先生のお話を聞いて、住民の声がいかに市政に活かされているかということが、最初に出てくる議会不信かどうかという判断とあり方を言われていると思うんです。例えば、政策——財政的な問題もありますけども、市民に喜ばれる政策、だれもが喜ぶ政策ってありますよね。例えば、学校給食の実現であるとか、子供の医療費の無料化であるとか、こういうことは議会ではそんなにめめません。そういう政策を決める大きな権限が市長側にあるということなんですけど、反対に例えば箱物であるとか、神戸であれば復興のあり方であるとか、つくった後にですね、大きな問題が出てくるものがあると。本当によかったのかどうかという問題が市民に問われるものがあると。そういう時に、今まで住民の側からすれば、最初にも発言があったように議会の多数で決められてしまっていて市民の声が聞かれてないじゃないかと、そういうときの議会のあり方が今問われていると思うんです。例えばいろんなことで多数で決めちゃって、これが市民の思いとは違うことがたくさんありますよね、神戸だけじゃなくていろんな議会で、そこら辺を議員として問うとか、行政としてどう正していくとか、正していくという市民の立場に立った市政にやっていくかというのが1つ問題だと思ってしまうんですけど、先生ちょっとご見解をお聞きしたいなと思います。

(駒林教授) それは議会改革とどう関係してくるのかちょっとわからない。この話の中で、こことは少し話が違うのでお答えできません。

(かわなみ議員) 終わりの部分で、「概して政令市議会は議員の多さや会派對立から改革の合意や進展が遅れているとされている」と述べられていますけども、大阪や名古屋の例を踏まえまして合意形成の仕方のアドバイスをお聞きできたらと思います。

(駒林教授) きょうの話は、議員の方が非常に多いということを前提といたしまして、その中にはいろんな改革の必要性は皆さん方それぞれお持ちですが、それにはかなりの温度差があるということなんです。ところが、20人、30人ぐらいならまとめられても、50人、60人ぐらいになると、確かになかなか難しいということになります。これも控室で議長さんにいろいろ言ったんですが、議長がどれだけやる気かということにかかっていると、もっと言いますと1年で本当に改革できるのか、1年任期でできるのかということ——それはそういう慣例になっているということなんですけど、1年でやるのはちょっときついかなというのは確かに思います。やるとおっしゃっていますのでやられるんだと思いますが、任期いっぱいいろんなことをやめて、とりあえず議会改革だけに専念をするという覚悟があれば何とかクリアできるかなというふうに思っております。余談ですが、三重県にずっとかかわってきました。三重県も50人ぐらい、いろんな会派がありましたけども、やっぱり議長の非常に強いリーダーシップで、もちろん保守系の方だったんですけども、それは関係ないんですね。そこはやっぱり議会改革ということをやっていかないといけないということで、教育的な効果というのは時間がかかったようでした。1年、2年ではなかなか難しいとは思いますが、やっぱりかなりの時間をかけてやられました。そのかわり変な言い方ですが、どんな会派であっても議会が二代表制としてしっかり執行機関と対峙すると、自分が与党であっても

それは関係ないということですね。その主力メンバーが今回4月の統一選挙で引退されたりでかなりメンバー変わりましたが、教育的な効果というのを実感しました。それがいいかどうかはわかりませんが、どこの改革されている議会でもやっぱり議長が最終的に奮闘されました。そういう意味で1年で任期を終えるというのは、非常に厳しいかなと正直思っています。最低2年ぐらいの任期でやらないと——ちょっと言い過ぎていいですか、つまり4年なんだけど、実際3年なんですよ、最後の1年は選挙ですからなかなか合意できません。だから3年で決めなあかんというときに1年交代で——かわりに私言いますけど、みんなそのように思っておられます、1年ではなかなか厳しいやろうなと。やっぱり2年、3年かけてやらないと、この任期の4年間で何とかという感じなので、その中で議長、副議長がかわられていくというのが、うまく継承できれば問題ないんでしょうけど、継承できなければ議長さんによって非常に穏やかにやられると、最後のところでうまくいかないという話を聞いておりますので、その辺はいずれにしても今のご質問には議長の最終的な力、ご尽力というのが鍵かなというふうに思っております。

4. 終わりに

(安井議長) 予定の時間を大幅に過ぎてしまいました。恐縮ではございますが、今日の討論会・研修会・勉強会をこれで終わりたいと思います。駒林先生、本当にありがとうございました。先生の最後のお話にもありましたように地方議会の主な役割としては政策の提案・提言機能や執行機関のチェック機能が挙げられますが、地方議会がこのような役割を十分に果たすためには、現行の制度内での一層の努力、また政策執行に不可欠な地方議会への予算提案権の付与や地方議員の専門職としての位置づけなど、現行地方自治制度の改正の議論も避けては通れないものとなってきています。ただ、国などの動きを待っているようでは先生も先ほど触れられましたように、政令都市の議会改革というのはなかなか前に進まないのも事実であります。地方議会の改革はそれぞれの議会で創意工夫を重ねながら積極的に執行していくことが求められている現状であります。神戸市会としても全国の地方議会の先駆けとなるべく議会活性化に向けて議員一同取り組んでいく所存でございますので、今後ともどうぞご指導ご鞭撻を賜りますようお願い申し上げます。

本日はこれをもって閉会いたします。どうも皆さん熱心にありがとうございました。お疲れさまでございました。