

基調講演

「政策に強い議会」をつくるーその戦略と手法

磯崎初仁（中央大学副学長、法学部教授）

はじめにー「政策に強い議会」をつくろう

皆様こんにちは。ただいまご紹介いただきました、中央大学の磯崎と申します。

コロナの感染もようやく一時沈静化していますが、大学もこの2年間様々な制約を受けてきました。授業もほとんどオンラインということで、いまの2年生などは、最初の1年間はオンライン授業だったため「キャンパスに来たことがなかった」とか、私のゼミでも、2年生の後期なのに「自分は友達がまだ少ないんです」という学生もおりまして、そんな制約を余儀なくされてきました。皆様の地域あるいは自治体でも、色々な制約・課題に直面されているのではないかと思います。

ただ、良い面といいますか、メリットの部分もございまして、本日のようにオンラインで様々な情報交換・コミュニケーションができることは、コロナ禍がもたらした良い面ではないかと思います。本日も、この模様が全国の自治体議員の皆様に視聴していただけるということで、大変やりがいを感じ、また楽しみにしてきたところです。

私は、先ほどもご紹介いただきましたが、神奈川県庁に17年在籍し、大学に移って20年、地方自治論を中心に教えているという経歴でございまして。県庁在職中の1995年に地方分権推進法がつくられて、地方分権の潮流が大きくなった時期でございました。私も新しい時代が来るのだろうと期待したところですが、この地方分権を担っていくのは自治体であり、とりわけ首長と議会という代表機関の活躍に期待が集まったわけです。議会の役割が重要だということでございまして。

それから、私自身、在職中は土地利用関係の業務に従事しておりまして、その中で土地利用に関する独自条例をつくるという経験もいたしました。こういう独自条例をつくって、良い地域づくりを進めることは大事なことだと感じましたし、そこから広く個性ある地域づくりのために法務を進めるという「政策法務」が重要であることを痛感しました。「政策法務」というと条例制定権が重要になりますが、条例を制定するのは誰かといいますと、言うまでもなく議会の皆様ということでございまして。

後ほど議員提案条例についても言及したいと思いますが、このように地方分権を担うとか、政策法務を具体化する、いずれの意味でも議会の役割が重要になってくるわけでございます。私自身も、大学に移ってから議会の政策形成に関心を持ちまして、雑誌に連載をしたり、PRになりますが、4年前には『自治体議員の政策づくり入門』（イマジン出版、2017年）という本を刊行させていただいたところでございまして。

このように本日のこのシンポジウムのテーマは、私にとっても重要なテーマとして取り組んできましたし、本日もここから様々な学びを得たいと思っているところでございまして。いま申し上げました本のサブタイトルには、『「政策に強い議会」をつくる』というタイトルをつけましたが、これを本日のテーマにもさせていただいた次第です。

私の講演の後にパネルディスカッションがありますが、その中でより実践的なお話をお聞きできると思っております。私の話は、少し抽象的な制度論を中心とした話をさせて

いただいて、後半のパネルディスカッションにつながるような問題設定、あるいは切り口の提供をさせていただければと思っております。

本日の講演の骨子ですが、まず「Ⅰ 地方議会の機能と政策形成」ということで、議会の政策形成機能が大事だということを確認したいと思えます。

続いて「Ⅱ 議会の政策形成機能の強化」ということで、その政策形成機能をどう実現するか、4つの戦略を考えてまいりましたので、そのことについて申し上げたいと思えます。以上が本日の「総論」に当たるところでございます。

その後「Ⅲ 政策形式ごとの審議のポイント」ということで、政策形成機能を発揮するために、政策の形式ごとにどう審議に臨むべきか、そのポイントについてもお話ししたいと思えます。これが、本日の「各論」に当たるところになります。

最後は「補論・議会事務局の役割」ということです。実は議会は議員さんだけ動くわけではなく、議会事務局も重要な役割を持っていると思えますので、時間の範囲内で、議会事務局の役割をどう考えるか、政策サポートの役割をどう強化すればよいのか、少しだけ触れたいと考えております。

Ⅰ 地方議会の機能と政策形成

1 議会の機能と改革

さて、1番目のテーマは「議会の機能と政策形成」でございます。

議会に対しては、大きくいって2つの役割・機能が期待されていると思えます。1つは政策形成機能、条例制定を始めとして自治体の政策をつくるという役割でございます。もう1つが執行機関、とりわけ首長の活動を監視、是正・抑制するという役割でございます。

この2つの役割ですけれども、論者によっては、まずは行政監視機能を充実させることが先だという方もいらっしゃいます。政策形成を求めるのも良いけれど、そこまでの制度や環境が整っていないため、まずは行政監視を強化することが大事だとおっしゃられるわけです。ただ、私は少し反論がございまして、行政監視を行うためにも政策形成が重要だ、政策について見識がなければしっかりと監視ができない、と思うわけでございます。

行政監視というと、皆様何を思い出しますか。実は監査委員とか、外部監査制度とか、出納事務に係る監視機能など、自治体には様々な「監視」の仕組みがあるわけです。その中で、議会の監視機能として期待されているのは、事務執行の細かいミスとか会計上の問題をチェックする、重箱の隅をつつくのではなく、政策判断の良しあしをめぐる監視機能ではないかと思えます。首長が採ろうとする政策に対して問題点を指摘したり、こういう政策もありうるのではないかということで、自らオルタナティブというか代替案を示して首長に迫っていく、首長の政策判断が適切か否かを問い、政策展開が適切な方向に進むよう監視・誘導していくことが、選挙で選ばれた議員の方々が行うべき監視ではないか、と思うわけです。

そうすると、この監視機能は政策形成機能とタイアップする形で果たしていくことが求められると思えます。議員が政策力を強化し、議員自身が代替案をもって審議に臨むことができないと、本当の行政監視の強化にもつながらないわけです。したがって、本日のシンポジウムの「政策立案機能の充実に向けて」というテーマは、今後の議会のあり方の中

心になるテーマではないかと思うわけでございます。

次に、議会の「今後の方向性」ですが、私は大きく2つの方向が大事だと思います。

1つ目は、「諮問型議会から政策形成型議会へ」という方向です。今までは、ともすると首長提案が基本にあって、それを審査する、いわば受動的な審議だったと思います。これを、先ほどから述べているように、自らも政策案を考え、首長提案の議案、すなわち予算案や条例案が本当に良い選択なのかを問いただし、別の選択肢もあることを提案することが重要だと思います。そして時には、自ら地域の課題を取り上げ、議員提案条例などの独自政策づくりに生かしていく、こんな役割が重要ですので、「政策形成型議会」をめざす必要があると思います。

2つ目は、「自律型議会から協働型議会へ」という方向です。議会は議員や事務局だけで機能するものではございません。むしろ住民と一緒に汗を流すといいですか、地域の課題を住民に問いかけ、どう対応したら良いのか、住民と一緒に考えるという姿勢が求められていると思います。今までは、「自立型」と書いていますが、少し悪く言いますと「閉鎖型」の議会運営になっている。議員の皆様は、普段は地元で活動されているのに、議案に対する審議や対応になると、役所内・議会内で検討し、執行機関との事前調整や会派間の調整で決めているのではないかと思います。そうではなくて、出された議案について住民に聞いてみる、中小企業の皆様に代替案がないか聞いてみる、そういう住民の力を借りて役割を果たす「協働型議会」をめざす必要があるのではないかと、思うわけでございます。

実はすでに議会も、様々な取組をされています。たとえば、多くの議会が議会基本条例を制定され、その中で、政策形成機能の強化や開かれた議会運営といった方針を明確にされている議会が多いわけです。ただ問題は、それを実践していますかという点でして、議会基本条例の「その先」が重要だということでもあります。2000年代に全国で議会基本条例が広がったことは素晴らしいことだと思いますが、それをいかに実践に活かしていくか、そして議会が良い地域づくりに大きな役割を果たしていく、このことが重要ではないだろうかと思うところでございます。

2 地方議会の権限と政策形成機能

(1) 議会の権限の確認

さて、改めて議会の制度的な権限を確認しておきたいと思います。この後のパネルディスカッションにも使えるかなと思って、図表1の一覧表をつくってまいりました。

まず1)の議決権があります。ここが中心であることは言うまでもありません。議会は「議事機関」と位置づけられていますが、それを端的に表すのが議決権です。

その中も2つに分かれます。①は必要的議決事件で、条例・予算の議決のほか、重要な契約の締結、訴えの提起などにも議決が必要とされています。条例や予算は立法機関としての権限と考えられますが、契約の締結などは本来は執行権に属する事項だと思われそうですが、重要な執行事案については議会の議決が必要とされているわけです。議会の行政監視機能の表れとみても良いと思います。

次に、②は任意的議決事件ですが、地方自治法96条2項で、条例で議会の議決事件を増やすことができるという仕組みになっています。皆様の議会は、この議決事件条例を制定されているか、ご確認いただければと思います。特に重要なのが、総合計画とか各分野の

基本計画、たとえば環境基本計画とか地域福祉計画なども、議決事件にすることが可能になっています。

この議会の権限については、このように限定列举となっているため、議会の権能は首長に比べて制限されている、と指摘される方もいらっしゃいますが、私はこの96条2項をしっかりと活用することによって、議会は自分たちの権限を条例で増やせるわけです。この条例は、もちろん議員提案で制定できるわけで、これに対して首長は嫌だとは言えませんから、議会の法律上の権限は、決して首長に見劣りするものではないと思うわけでございます。

ただし、一言だけ言っておきますと、その場合、議決事件にした基本計画の決定などの責任の半分は議会にあることとなります。いわば首長と共同責任を負うわけで、住民から計画の内容に苦情があったら、議会の皆様も説明責任を果たす必要があるわけです。このことも承知したうえで、議会が自らの権限を増やすことができるということは、大きな意味があると思うわけでございます。

それから2)の監視権・調査権があります、この中には100条調査権のような、法的強制力のある調査権もあるというのは、ご存知のとおりだと思います。

さらに3)のその他になりますが、国や関係行政庁に対する意見表明権も、政策形成の成果を生かす手段だと思います。

こうやってみますと、私は議会の権限というのは決して執行機関に対して脆弱なものではないと申し上げたいと思います。

(2) 自治体の政策形式と議会の関与

次に、今の権限とも関わりますが、自治体の様々な政策形式を取り上げて、議会がそこにどう関与しているかを図にしたのが、図表2になります。

自治体の政策形式としては、私は3つが重要だと思います。1つ目は「自治体計画」であり、先ほどの総合計画や分野別の基本計画が重要だと思います。こうした計画で5年後とか10年後の地域像を描いて、そのためにどんな施策事業が必要なのか、政策間の優先順位を含めて記載するのが自治体計画でございます。以前は「行政計画」と言われていたのですが、議会がこれを議決事件にする場合は、いわゆる行政機関だけで決定する計画ではありませんので、これからは「自治体計画」と呼ぶべきだと思っています。これを議決事件にする条例がある場合はもちろんですが、議決事件でなくても、実際には議会に報告や意見聴取が行われるのが通常ですので、自治体計画に対する議会の役割は大きいと思います。

2つ目は、サービス行政と規制行政に分けていますが、サービス行政については政策の決定形式として「予算」が重要だと思います。1年間の財政支出を伴う施策事業が全て決められているものですので、これが政策決定として重要なものであることは、ご承知のとおりです。そしてこれには当然、議会の議決が必要です。首長は勝手に財政支出を決めることはできません。財政面については住民の代表機関の統制を効かせるという原則は、「財政民主主義」とも言われます。予算は議会が決定する仕組みになっているわけです。

3つ目ですが、これに対して規制行政、権利を制限したりや義務を課す場面では、まず「法律」がありまして、これは国会が制定するものですから、地方議会はその執行状況を

監視することが役割になると思いますが、もう1つ、これからは「条例」が重要になると思います。地方自治法では、自治体が住民の権利を制限したり、義務を課す場合には、条例でなければならないと規定しています。条例の役割というのは非常に重要ですが、これを制定したり改正したりするのも議会ということでございます。

以上3つの政策形式について、議会の役割が大きいということでございます。

以上に対して、4つ目の「要綱・要領」の類いは、行政組織の中で担当する事務をどう処理するのかを定めた文書です。例えば、サービス行政では、町内会・自治会に対する補助金を交付する場合は、もちろん予算に根拠があるはずですが、それを受けて補助金の基準や手続きを定めた交付要領といったものをつくるはずですが、こういう取り決めがないと、安定した事務処理を行うことができません。規制行政でも、都市計画の運用指針や開発指導要綱といったものもあるわけでございます。こうしたものを「行政規則」と言ったりしますが、行政実務では重要な役割を果たしております。

これについては、あくまで執行権の行使に当たっての取り決め、執行機関内部のルールですので、議会の権限ではありません。ここまで議会の権限にしようとするのは難しいし、適切でもないと思います。ただ、実務ではこの要綱・要領の内容が重要ですので、議会の行政監視の一環として関心を持っていただき、委員会審議の時に、対象の施策事業がどんな要綱・要領でやっているのかを確認する。予算や法律だけでは細かいことが分かりませんので、要綱要領を取り寄せて、適切な内容か否かを点検することは重要だと思います。

この要綱・要領を除いて、自治体の政策形式の多くには、議会の権限や関与が認められており、議会の役割は大きいということでございます。

(3) 政策形式ごとの提案権と決定権

さらに、これら4つの政策形式について、提案権と決定権に分けて執行機関と議会の権限を整理してみたのが、図表3でございます。

まず自治体計画については、基本的には執行機関の権限ですが、先ほどのおり議決事件条例を制定して議会の議決事件にした場合は、議会の権限になります。そこで、議会の権限としては、提案も決定も△としておきました。

次に予算ですが、予算案の提案については、ご存知のように長の専権事項になっていきますので、残念ながら議会の権限×ですが、決定については議会の権限であり、修正も可能ですので◎としました。よく議員の皆様と話をすると、「予算の提案権が議会あるいは議員にないため、議会の権限は制限されている」とこぼされるのですが、提案する人と決定する人を比較すれば、普通は決定する人の方が偉いというか、大きな権限を持っているのではないのでしょうか。決めるのは議会であり、減額修正も、制限つきながら増額修正も可能ということですから、自分たちがやりたい施策事業が入ってなければ、否決するか修正すれば良いということでございます。

さらに条例については、提案は首長も議員も提案できますので、いずれの権限も○としましたが、決定は立法機関たる議会の権限であり、執行機関は権限を有しませんので、議会の権限としては◎になります。

最後に要綱・要領については、さすがに執行機関の権限であり、役割分担からいっても

執行機関の裁量にゆだねるのが望ましいと思いますので、議会の権限としては×となりますが、先ほど述べたとおり監視はしっかりとすることが大事だと思います。

このような整理をしてみると、議会の権限は相当に幅広いということですので、だからこそそれをどう活かすかが議会と議員の使命ではないかと思う次第でございます。

(4) 人口減少時代の自治体行政の方向性

さて、以上の制度を前提として、議会がどういう政策課題に取り組むべきか、政策形成機能といっても具体的にどういう政策をつくるべきか、考えてみたいと思います。まず、先ほどの大臣のご挨拶にもございましたが、今後、本格的な人口減少社会に入り、自治体行政がどのような課題にぶつかるのかを意識しておく必要がございます。

私は、図表4のように、人口減少時代における自治体行政の変化を4つのキーワードで表せるのではないかと考えています。

第1に「コンパクト」ということです。特に地方都市に顕著なところですが、「都市のスポンジ化」といわれるように、市街地の中で歯が抜けるように使われない建物・土地が出てきているという状況でございます。そこで、市街地全体を縮小する、コンパクトにしていくことが大事でございますし、中心市街地へのまちなか居住を進めていく、そういう居住環境をつくっていくことが求められています。すでに立地適正化計画などがつくられていることはご存知のとおりですが、この「コンパクト化」をどう進めていくかという課題がある。

第2に「リニューアル」ということです。今後、多くの公共施設が老朽化する一方で、利用者は少なくなります。おそらく皆様の自治体でも、公共施設の更新や統合をどう進めるかとか、施設更新を見据えて水道等の料金をどうするかといったことが問題になっているのではないのでしょうか。もちろん執行機関がそれなりの方針や計画を考えていると思いますが、議会の皆様も問題意識を持って検討することが必要になっていると思います。

第3に「コミュニティ」ということです。たとえば、今後さらに後期高齢者と1人暮らし世帯が増えると、その生活を支えることが大きな課題になります。1人暮らしですから、家族機能は脆弱になるわけですが、かといって行政機能も縮小せざるを得ません。皆様ご存じの「自治体戦略2040構想研究会」報告書(2018年)では、2040年には自治体職員が半分になったとしても、地域サービスを維持できる体制をつくっていく必要があると指摘され、公共私連携などの提言もされたところですが、行政機能も縮小せざるを得ないと考えますと、コミュニティの役割が重要になってくると思います。そしてこの分野では、地元に着しながら活動している議員の皆様のアイデアや行動力が重要になってくると思います。

第4に「ボランティア」ということです。行政機能に限界があるとなれば、NPOやボランティアの力で公共的な機能を支えていくことが求められると思います。

(5) ウィズコロナ時代の自治体行政の課題

次にもう少し直近の話として、コロナ禍にどう対応すべきかという問題がございます。ウィズコロナ時代の自治体行政の課題は何だろうかということで、図表5をまとめてみました。

まず、①の非接触型・非対面型行政への転換ですが、これは過去1年10か月で、進められる場面ではかなり進んできたと思います。そしてそのためにも、②のデジタル化・DXの推進やAI等の活用が重要になりますが、これは昨年6月の第32次地方制度調査会答申にも大きく扱われ、情報システムの標準化や基幹システムの共同利用といった方策も示されているところです。こうした方向に沿って進めるためには、どんな課題があるのか、デジタル人材の育成確保を含めて、議会の側から支援・促進するような取組が必要ではないでしょうか。

また、冒頭に地方分権の話をしたしましたが、③の行政システムのさらなる分権化です。私は、感染症対策には国の責任が大きいと思いますが、同時にウィズコロナの様々な課題には、自治体の主体的な対応が重要だと思います。特に人口減少時代になると、少ない職員で法令事務を担っていき、そういう体制が必要だと思います。

現在、国がつくる法令は膨大なものになっています。課題が生まれるたびに、古い法令はそのままにして、新しい法令をつくらせたり、細かい規定を設けようとするために、「法令の過剰過密」が生じています。この流れを止めて、国の法令をもっとシンプルにする必要がある、その代わりに自治体で、地域の実情にあったコンパクトな条例に切り替える、そういう仕組みに転換していく必要があると考えております。

そのことを、私は「立法分権」と呼んで、実はこの9月に『立法分権のすすめ』（ぎょうせい、2021年）という本を出しました。これまでの約20年の分権改革は行政権・執行権の分権にとどまる「行政分権」でしたが、これを制度をつくる力すなわち立法権を分権化する「立法分権」に切り替えるべきだという主張をしたわけでございます。そして、この立法権を行使するのは議会だということになるわけです。

さらに、④の分散型・地方型の社会構造に変わる動きも見られます。コロナ禍によって、地方移住や田園回帰の傾向も出てきております。多くの職場でリモートワークが進んだ結果、別に東京にオフィスを置く必要はない、あるいは首都圏に住む必要もない、ということで地方分散・地方移住の傾向が出てきました。この傾向が東京一極集中を変えるような本格的な流れになるかどうかは、もう少し注視しなければなりません。この地方分散・地方移住をさらに進めるために、各地域で何をすべきかも課題になると思います。

最後に、⑤コミュニティ・NPOの支援については、先ほども申し上げました。実はコミュニティ組織も、「密」を避けるために活動量が低下しているところですが、生活困窮者の増加や家庭に閉じこもりがちになるウィズコロナの時代だけに、議会としてもコミュニティやNPOの活動を応援するような施策や対応が求められるのではないかと思います。

(6) 議員提案にふさわしい政策課題

さて、このように課題満載という感じですが、そんな中で議員が自ら政策づくりに取り組むとすれば、どんな政策課題がふさわしいでしょうか。私なりに考えたのが、図表6でございます。国の法律に即した縦割りの実務的課題は、執行機関でないと検討が難しいと思いますが、逆に以下のような課題は議会の得意とするところではないでしょうか。

①の「自治体運営の基本方針」は、首長の役割でもありますが、熟議を生かせる議会の課題だろうと思います。右側には色々な課題例を掲げてみました。

②の「新しい政策課題への対応」は、縦割りの担当部局からは出てこない課題ですので、

議会の役割だと思います。防災・防犯のまちづくりとかごみ屋敷対策などが、これに該当すると思います。

③の「人権擁護の課題」も、ルーティン業務を担当する行政部門では問題になりにくい
ため、議員の役割があると思いますし、④の「地域密着・産業振興」の課題は、地元密着
の活動をされている議員の皆様の役割だと思います。

⑤の「行政活動の統制」については、統制される側が提案することは考えにくい
ため、行政監視の役割を担う議員の皆様が取り組むべきだと思います。

政策課題には、議員が中心になって問題提起し、検討すべきものがあるということ
でございませぬ。

II 地方議会の政策形成の強化－4つの戦略

さて、以上を踏まえて、2つ目のテーマ、議会が政策形成機能をどう強化するかに
ついて、4つの戦略を提示してみたいと思います。

1 議員の政策力の強化

1つ目には、議員1人1人が政策に強くなる必要があるため、「議員の政策力の強化」
を挙げました。ここでいう「政策力」とは何でしょうか。色々な考えがあつて良いと思
いますが、私は3つに分けられるのではないかと思います。

第1に政策の基礎知識であり、公共政策の基本的視点や枠組みに関する知識です。議
員研修としても、まずこの知識を養成することが重要だと思います。

第2に政策の実務知識であり、個別の政策分野や行政実務に関する知識です。例
えば、介護保険の仕組みがどうなっているか、これをどう運用しているか、そしてど
こに課題があるかなどの知識です。これは担当部局の職員が詳しいと思いますが、議
員も個別行政に詳しくなれば活動の幅が広がると思います。

少し脱線しますが、私は議員の皆様には、良い意味での「族議員」になっていただ
けるとよいと思つております。皆様はそれぞれ委員会に属していると思いますが、そ
うした中で得た情報知識を基に、議員としてのテーマやライフワークといえるよう
なテーマを持って、より深い知識を蓄えたり、地域の長期課題に取り組むよう
な議員になっていただくことを期待したいと思います。「族議員」というとイメ
ージが良くないかもしれませんが、個別の権益に関わるのではなく、得意分野
を持つことは大事なことはないかと思つています。

第3に政策問題への応用力ということで、問題を分析し対応策を考える力です。
これは実践の中で養つてく必要があろうかと思つています。

では、そうした政策力をどう強化すればよいでしょうか。

私なりの提案を申し上げますと、1つ目は、通常の議員活動の中で養成する、
議員版のOJTということです。たとえば地元から色々な陳情がある、それを担
当課に問い合わせたり、つないだりすることは、多くの議員がされていると思
いますが、その際に、その陳情が解決すれば終わりということではなく、なぜ
こんな問題が生じているのか、法制度はどうなっているのか、自らの自治体
の運用に問題はないのか。こうしたことを調べ、それを政策提案につな
げる。そこまで突き詰めれば、政策力の養成につながると思います。

2 つ目は、議会全体あるいは会派として議員研修を行うということです。半日程度の講演会形式の研修会は、多くの議会で開催されていると思うのですが、もう少し期間も中身も充実させると良いと思います。たとえば、私は都道府県単位の議長会が中心になって、図表7のような研修プログラムを実施してはどうかと思うのですが、いかがでしょうか。議員就任の1年目に、自治制度論を始めとする5つの基礎講座をパッケージにして、各2日、計10日間受講していただく、そして2年目以降はテーマごとの講座を少人数のゼミのような形で2つ選択して、計4日間受講する、というのが私の提案です。各都道府県の職員研修所に協力してもらっても良いと思います。

「議員になったのにいまさら研修か」と思われるかもしれませんが、「知は力なり」です。知識・知力は、皆様が議員として闘うための武器になるものですので、その武器を獲得したり磨いたりする機会はあった方が良いでしょう。実は一般職の職員には、地方公務員法で「研修を受ける機会が与えられなければならない」と定められています（第39条第1項）。研修を受けることは権利とされているのですから、議員の皆様も研修の機会を求めてはどうでしょうか。

3 つ目は、議員1人1人が個人学習に取り組むということです。自分でテキストを読んだり、他の自治体の政策を調査したりすることも大事ですが、1人で机の前にかじりついてもなかなか良い勉強はできませんので、学会に参加したり、大学に通うという形で「他流試合」に出かけることがお勧めです。私もいくつかの学会に属していますが、議員の方々が参加されていて情報交換させていただく場面も増えていきますし、大学院に入学して、それぞれの課題に関する論文を書いて修士号を取得した議員の方もいます。まず行動の範囲を広げて、自己学習につなげると良いのではないのでしょうか。

2 議員間討議の拡充

2 つ目の戦略として、議員間討議を拡充することが重要ではないかと思えます。

私は、現在の地方議会の大きな問題は、執行機関への質問・追及が中心になっており、議員間の討議が少ないという点にあると思います。議員の皆様の中に、本会議で首長に質問をして前向きな答弁を引き出したとか、委員会で厳しい質問をして幹部職員を追及したりすることが議員の仕事だという意識があるのではないのでしょうか。こういう考え方を「質疑主義」と呼べると思います。こうした活動も行政監視の役割としては重要ですが、それだけでは政策形成につながらない。

そもそも議員の間で、意見の違い、価値観の違いがあるわけで、それが議会の良さだと思います。首長部局は、首長が方針を出してしまうと統一されてしまい、なかなか少数意見を言えませんが、議会は少数意見も含めて議論ができる。そういう「熟議」の場であることを生かして、議員間の討議を増やしていくことが重要だと思います。

そのために具体的にどうするか。

第1に、議員提案の議案を増やすことです。議員が提案すれば、提案者として他の議員の質問に答えるという形で、自然に議員間討議が生まれてきます。議員提案というと、議員提案条例が注目されますが、条例制定の場面がそう頻繁にあるわけではありませんので、予算案や総合計画案の修正案を議員で提案することも価値があると思います。

第2に、議会の意見書を活用することです。たとえば一般質問では、多くの議員が良い

質問や指摘をされていると思います。その中で、「これは重要だ」と思う課題や提案を選定して、「当面の施策事業に関する意見書」という形で議会の意見書として議決し、執行機関に提出することが考えられないでしょうか。あるいは予算編成については、先ほど首長に提案権があると申し上げましたが、首長が提案する前に、こういう施策事業に力を入れるべきだということで「〇〇年度当初予算に関する意見書」などを議会として議決して提出する。各会派や政党として首長に予算要望を出すことは多いと思いますが、議会として正式に議決して提出すれば迫力があるし、後に提出された予算案がこの意見書に沿っていない場合は、自分たちの提案を軽視したわけですから、否決や修正をする理由になると思います。

こうした意見書をまとめる際には、この問題提起は取り上げるが、この提案は取り上げないという選択になりますが、そこはまさに議員間討議で選択する。最後は多数決で決めるとしても、できるだけ少数意見も尊重することが重要です。「そんなこと無理だよ、議論百出でまとまらないよ」と思われるかもしれませんが、こうした合意形成の努力こそが議会の本質ではないかと思います。

第3に、重要議案の採決前に議員間討議を行うことです。現状でも討議というプロセスはあるのですが、会派ごとに意見表明を行うだけのことが多いと思います。そうではなくて、ある会派や議員の意見に対して他の議員が質問したり意見を言うという形で、議員間のやり取りを行う、本当の意味での「討議」を行うことが重要です。各議会の会議規則の改正も必要になるかと思いますが、ご検討いただければと思います。

3 議会内の政策検討の体制づくりー合意をどう形成するか

3つ目の戦略ですが、議会内に政策検討の体制をつくることが重要だと思います。

議員の政策づくりでネックになるのが、議員の方々はお互いにライバル関係にあることです。政令市や都道府県なら選挙区が設けられますが、その他の自治体は選挙区を設けないのが原則ですので、全議員がライバル関係にあるともいえます。そのため、議員個人が大胆な政策案を提案したりすると、「出る杭は打たれる」ことになって合意形成が難しいという問題があります。会派の間にも対抗関係があって、会派をこえて合意を形成することは難しい面があると思います。

そこで、いきなり「〇〇条例をつくろう」と言っても、警戒されるか冷たい目で見られる可能性がありますので、普段から議会内で勉強会や政策検討の習慣をつくることが大事だと思います。そのために、①会派を核にして政策づくりを進めること、②委員会を拠点にして政策検討の習慣をつくること、③問題意識を共有する議員間で勉強会等を行うこと、が考えられると思います。

また、実際に議員間で政策案を検討する段階で、議会内でどういう検討方式、検討体制をとるのが良いか、考える必要があると思います。私は、全国の注目される議員提案条例がどういう方式で検討されたかを確認したところ、1. 議員主導型、2. 会派主導型、3. 検討組織主導型、4. 外部連携型の4つに分類できると考えました。そして、もっとも効果的なのは、当該政策のための組織をつくる「3. 検討組織主導型」であり、その中でも②会派の代表議員が参加する「会派代表型」、③全議員が参加する「議員全員型」が、その後の合意形成もスムーズだと思いました。

ただ、議会の雰囲気や検討する政策の内容によっても異なるため、それぞれの状況にあわせてどういう検討方式がよいか、考えていただくことが重要だと思います。

4 住民・有識者の意見反映・活用

4つ目の戦略ですが、住民や有識者の意見や情報を活用することが重要だと思います。

冒頭で、今後は協働型議会をめざすべきだと指摘させていただきましたが、議会の中に閉じこもって議論しても、私はあまり良い政策は出てこないと思います。議会内だけで検討しようとしても、執行機関から提出された議案や情報に依存するしかありませんので、「ここが問題だ」「あれが足りない」など重箱の隅をつつくような審議になりがちです。

そもそも良い政策をつくるためには、できるだけ多くの政策案を俎上にあげて、検討することが重要です。私は、職員向けの政策形成研修などでも、早くから落としどころを考えるのではなく、必ず複数の政策案を考えてくださいと言っています。現実の問題を解決するために、1つの政策案しかないということはほとんどありえないですから、早い段階で1つに絞るのではなく、あえてA案・B案・C案というものを考えて、それぞれのメリット・デメリットを比較して決定すると、決定の理由も明確になりますし、政策の強み・弱みを認識したうえで採用することができます。

冒頭でも議会が本当の意味で行政監視機能を発揮するには、議員の側が代替案を持って審議に臨むことが大事だと申し上げましたが、これも複数案を考えることの重要性から主張していることです。

そのためにも、議会はぜひ住民や有識者の意見を聴くことを習慣にすると良いと思います。地方自治法にも、公聴会や参考人制度（115条の2）がありますが、あまり利用されていません。最近では専門的知見の活用（100条の2）という制度も導入されていますので、特定のテーマに関する調査や継続的なアドバイスも可能になっています。皆様の議会ではこうした制度を活用されているでしょうか。

また、先ほど議会内で色々な勉強会を開くことを提案しましたが、そうした場に実情に詳しいNPOや事業者に来てもらって、意見や提案をお聞きすることもできるのではないのでしょうか。

さらに、議員個人や会派として、その時々議案や課題に関して、関係者にヒアリングや懇談をすることも考えられると思います。たとえば、コロナ対策として地域経済を支えるために、国の地方創生臨時交付金等を利用して中小企業支援の事業を考えるという場合に、商工会議所に対するヒアリングや経営者との懇談会で、「行政ではこんな事業を考えているが、効果があるだろうか」とか、「これをうまく生かすためにはどうしたら良いだろうか」といったことを聞いてみる。関係者の意見を聞いたうえで予算審議に臨めば、説得力のある質疑や修正案の提案もできると思います。外の情報・外の知恵を借りることが重要ではないかということをございます。

Ⅲ 政策形式ごとの審議のポイント

さて、先ほど重要な政策形式が3つあると言いましたが、それらの審議・政策決定にど

う臨めば良いか、各論として述べておきたいと思います。

1 自治体計画の審議

まず、総合計画などの自治体計画については、通常の記事で表記されていますので、予算審議などより審議しやすいと思います。その修正も比較的容易だと思います。特に条例で自治体計画の策定が議会の議決事件とされている場合は、首長の提案を基に、議会は最後に最も適切だと思う計画に仕上げる責任があると思います。

その際のチェック項目ですが、特に総合計画のような基本的計画では、目標は書いてあるのに、手段についてしっかり書いてないという場合も散見されますので、①計画に目標と手段の両方が記載されているか、という点を点検する必要があると思います。書いていなければ、どういう施策事業を想定しているかを確認することも必要だと思います。

また、目標が抽象的では、後でどこまで実現できたかを評価することができませんので、②目標は検証可能なものになっているか、必要な場合に数値目標が書かれているか、という点も重要だと思います。手段の側面についても、実現可能性が低いのでは困りますので、③手段は具体的か、財政支出の裏づけはあるか、という点も重要です。

さらに、実は行政職員もその自治体の状況はよく知っていますが、他の自治体と比較するという発想は乏しいため、④当該自治体の強み・弱みを反映しているか、他の自治体との比較を踏まえているか、という点も点検すると良いと思いますし、過去の取組や成果を客観的に把握したうえで策定することが重要ですので、⑤過去の政策評価や総合計画の達成度を踏まえているか、という点も確認すると良いと思います。

2 予算案の審議

次に、予算案の審議については、技術的・現実的にかなり難しい部分がございます。

第1に、予算書とその説明書だけだと、施策事業の中身がわからないというのが現実ではないかと思っておりますので、主要事業・新規事業の説明書とか、予算要求の資料の提出を求める必要があると思います。首長部局内では、財政課査定、首長査定等に向けて所管課は予算要求資料を作成します。これに基づいて首長が必要性を認めて予算案ができていますので、こうした説明資料を入手することが重要だと思います。なお、執行機関提出の資料だけでなく、関係者や有識者の意見や提案を聴いて審議に反映させるという点は、先ほど述べたとおりです。「情報なければ審議なし」だと思います。

第2に、予算案は限られた期間に膨大な予算事業を点検することが求められるため、議員にとっては受け身になりがちですし、議会の審議も上滑りというか形骸化する可能性があります。そこで、先ほども言いましたが、事前に議会として「〇〇年度当初予算に関する意見書」などの意見・提案を提出しておいて、その内容が盛り込まれているか、少なくとも配慮されていることを点検することが考えられます。そしてこの点が不十分であれば、否決するか修正する。本来、予算の決定は議会の権限ですから、首長の予算案に縛られず、「議会主導の予算編成」に近づける努力をすべきだと思います。

第3に、個別の予算事業については、有効性と効率性という2つの視点が重要になります。私たちの生活の中でも、商品を買ったりレストランを選んだりする際に、「コスパ」が良いかどうかを気にしますね。つまり、コストのわりにパフォーマンス良ければ、良い商

品・良いサービスだと考えるわけです。施策事業も同じです。「有効性」として、この予算事業が問題解決にどこまで役立つかということを考えつつ、同時に「効率性」として、役に立つとしても人件費を含めて費用がかかりすぎるなら、良い施策事業とはいえないわけです。この2つは、有効性を重視すれば効率性が低くなるというように、「あちらを立てればこちらが立たず」という関係（トレードオフの関係）になることが多いため、この2つのバランスをどうするかが、予算案中の事業を点検・評価する時のポイントになると思います。

第4に、予算案に問題があるということになれば、否決するか修正するということになりますが、この場合に必要以上に否決や修正をためらう必要はないと思われます。予算の決定権を持つのは議会ですので、特に修正権の行使まで遠慮する必要はないと思います。重要な予算事業については事前調整（根回し）が行われるかもしれませんが、住民に見えないところで調整されると意見の違いさえわからないため、首長は自ら適切だと考える予算案を提出し、権限を持つ議会が責任をもって修正することが望ましいと思います。実際に、予算案の修正はたびたび行っているという市町村議会もあるようで、この辺の運用はかなり差異があるようです。

この場合、法律上は「減額修正」には制限はありませんが、「増額修正」については、「長の予算の提出の権限を侵すことはできない」（地方自治法97条2項）という制限があります。ここから、「長が提出した予算の趣旨を損なうような増額修正」は違法とされており、その判断は、増額修正の内容・規模・予算全体との関連等を総合的に勘案して行うべきだとされています（総務省通知1977・10・3）。つまり、議会がどんどん増額して当初の予算案の趣旨・骨格がわからないような予算案に修正したのでは、首長に提案権を認めた意味がないというわけです。ただ、当初の予算案にない款・項を加えるなど、大胆な修正は考えにくいと思いますので、議員の皆様は必要以上に心配する必要はないと思います。

3 条例案の審議

最後に、条例案の審議についても、いくつか注意事項がございます。

第1に、条例案の提案については、①議員提案（議員定数の12分の1以上の賛成による提案）、③首長提案のほか、②委員会提案（所管事務に関する条例案の提出）、④住民の直接請求（有権者の50分の1以上の連署による請求）、という方法があるということです。

第2に、審議の際の評価項目ですが、ここでは先ほどの②有効性と③効率性だけでなく、①必要性、④公平性、⑤協働性、⑥適法性という要素・基準も必要になります。特に計画や予算と異なり、住民の権利義務に関係することが多いため、必要性や公平性についても十分な検討が必要です。さらに、いくら有効・効率的な条例でも適法でなければ、裁判で違法と判断されて意味がありませんので、「適法性」が重要な基準になります。この適法性については、次の3点を確認する必要があります。

①条例は憲法に反しないこと（人権の過度の制限でないこと）、です。法律は憲法に反することはできませんが、当然ながら、条例も憲法に反することはできません。ただ、誤解してはならないのは、条例だからと言って人権の制限ができないわけではありません。条例であっても、財産権、経済活動の自由など基本的人権を制約することは可能です。ただ、法律も同様ですが、「公共の福祉」を目的とし、かつそのための「必要最小限の制限」と認

められる必要があります。これに関しては、憲法で学ぶ「立法の合憲性判断基準」が参考になります。

②条例が当該自治体の事務に関するものであること、です。この点では、都道府県の場合は、広域・連絡調整・補完の3つが都道府県の実務・役割とされていますので、これに関する条例でなければなりません。たとえば、大気保全や海岸管理は広域的な実務ですので、都道府県条例にふさわしい実務ですが、社会福祉やコミュニティ形成は市町村の実務ですので、これに関して都道府県条例を制定することは基本的に認められません。一方、市町村の場合は都道府県の実務を除いて広く「地域における実務」を担当しますので、身近な地域の課題については広く条例を制定できるということになります。

③条例が法律の範囲内であること（法令に違反していないこと）、です。条例が関連する法律に抵触する場合には違法になりますが、この抵触するか否かの判断が微妙になります。最高裁は、法令と条例の間に「実質的に矛盾抵触があるか否か」によって判断すべきとし、その判断は「それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるか否かによって決すべき」としました（徳島市公安条例事件判決・最判昭50・9・10）。しかし、これだけではわかりにくいので、私は、図表8のようにフロー図でチェックしてみることをお勧めしています。

すなわち、①法律と条例の「対象」が重複するかで、YES・NOで分かります。次にこれがYESとなると、②法律と条例の「目的」が同一か否かで、YES・NOで分かります。さらにこれがYESとなると、③法律が全国一律の規制か否か（全国最低限の規制か）で、YES・NOで分かります。これがYESだと条例は法律に抵触して×（違法）になり、NOだと法律には抵触せず、○（適法）となります。最後はケースバイケースの判断になるのですが、かなり柔軟に判断されるということを知っていただきたいと思います。

実は全国では、色々な分野で議員提案条例が制定されています。理念条例や基本条例が多いと思われがちかもしれませんが、具体的な暮らし関連条例や地域づくり条例も制定されています。

ぜひ条例制定の基礎理論を学んでいただいて、条例の審査や議員提案条例の制定に取り組んでいただくようお願いしたいと思います。

IV [補論]議会事務局の役割をどう考えるか

残り2分ほどになりました。これまで主として議員の皆様の政策対応について考えてきましたが、議員の活動をサポートする議会事務局の役割も重要だと思います。

そもそも事務局職員の体制は、自治体の規模によって大きく異なります。図表10のように、政令市や都道府県では相当数の職員が配置されていますが、小規模な市町村では職員の数が限られています。このような小規模な事務局で十分なサポートができるのか心配になりますので、もう少し体制を充実させる必要があると思われれます。

次に、事務局職員が各党派・議員の政策形成を補佐することは妥当か、また可能かという点が問題になります。これについては、

a：議会が政策形成機能等を果たすために、必要だし妥当だという見解

b：党派間・議員間の公平や職員の政治的中立性を確保するため、妥当でないという

見解

c：会派や議員の政策活動を補佐すると際限がないため、現在の事務局体制では妥当でないという見解

がありうると思われます。すなわち、事務局職員は基本的に一般職であり、政治的中立性を確保する必要があるため、議員の政策形成に深入りすることはできないという問題がありますし、より現実的な問題として現状の職員の人員や専門性・経験からいって補佐する余裕がないという問題があるわけです。

この問題に対しては、各議会で検討する必要がありますが、私としては、議会の政策形成機能を強化するには、事務局のサポートは不可欠だと思いますし、首長部局の職員が首長の政策形成をサポートするように、それが業務だと位置づけられれば政治的中立性に反するわけではないと思います。問題は、それだけの人員を確保し、また政策形成を補佐できるような職員を配置・養成することだと思います。そのためには、首長部局で企画部門や法務部門の経験のある職員を配置したり、専門知識を持つ人材を任期付き職員・非常勤職員として採用することが考えられるのではないかと思います。

いずれにしても、これからの地域を運営していくためには、地方議会が政策形成機能を発揮することが重要であり、そのために、議員の皆様が前例に縛られることなく様々な挑戦をしていただくことが重要だと思います。そのことを問題提起し、この後のパネルディスカッションでより具体的な議論されることを期待したいと思います。

ご清聴いただき、ありがとうございました。