

出張報告書

平成28年10月28日

市議会議長 岸田 厚 殿

会 派 名 岸和田創生

代表者氏名 稲田 悦治

下記のとおり報告します。

1 目 的

【第11回 全国市議会議長会研究フォーラム】

2 出 張 先

静岡県静岡市駿河区池田79-4

グランシップ大ホール

(静岡県コンベンションアーツセンター)

3 出張期間 平成28年10月19日(水)～平成28年10月20日(木)

4 出張者氏名 稲田悦治・河合 馨

5 てん末報告 別紙とおり。

☆【基調講演】

10月19日

『二元代表制と議会の監視機能』

大森 彌（東京大学名誉教授）

二元代表制に内在する対立の契機として、議員と首長が直接別々に選ばれるということは、各々が住民に対して直接責任をとる立場にあることを意味し、密接であるが故に両者が反目しあうことも起こりうる。その反目が起こることこそが、むしろ二元的代表制自体に起因していると説明している。

また、両者の関係がぎくしゃくし、対立が強まれば、自治体としての意思を確定できず、行政が停滞して、地域の将来や住民の暮らしを危うくしないとも限らない。そこで、日頃から、両者間で意思疎通を密にして、折り合いをつける必要があるといった、それなりの工夫と努力が二元的代表制の運用には不可欠であるとも言っている。

独任の首長が民意に問い、民意に応えようとする施策を打ち出そうとするなら、議会がこれに対し、しっかりと存在理由と価値を示すには、「チーム議会」の実現が必要であるとも理論づけている。

「意思の合意を作り、チーム会議」を作る。

議員が会派の相違を超えて、あたかも一人の議会人のように意思決定できる主体になることであり、例えば政策討論会議という立場を設定し、議員間で調査・検討・議論を重ねた上で、全会派の代表者が政策提言をまとめれば、これを首長は簡単には無視できない。

議員間の討論とその集約こそが議会たるものの本質であるとの説明に、私が本市議会の中で感じ、目指そうとしている所と一致したのは大変、心強く感じられた。

☆【パネルディスカッション】

『監視権の活用による議会改革』

- コーディネーター 江藤 俊昭（山梨学院大学大学院研究科長・教授）
- パネリスト 齊藤 誠（東京大学大学院法学政治学研究科教授）
- 土山希美枝（龍谷大学政策学部政策学科教授）
- 谷 隆徳（日本経済新聞編集委員兼論説委員）
- 栗田 裕之（静岡市議会議長）

はじめに、コーディネーターの問題意識(江藤氏)

1. 地方議会改革の本史の第2段階⇒現状認識

(1) 議会改革の本史の突入の宣言としての議会基本条例

○二元的代表制=機関競争主義の雌角化 ○地方自治の原則から規定・普遍性:たつた10年で700自治体を大きく超える

(2) 議会改革の本史の第2段階

○議会改革から住民の福祉向上に ○自治体間連携・自治体内分権における議会

○自治・議会基本条例の体系化・組織権限の規定 ○新たな議会の条件整備(議員報酬・定数、議会事務局・議会図書室、政務活動費等)

(3) 議会からの政策サイクル

○連続性の必要性:通年的(通年会議とともに、閉会中の委員会の充実)、通任期

○原則:住民を起点、総合計画を軸に(行政評価→決算→予算)、監視と政策提言

○大文字の議会からの政策サイクル:通任期・通年的・定例会ごと

○小文字の政策サイクル(大文字の要素):予算・決算、条例、決議、一般質問・代表質問

2. 監視機能の活用における議会改革の論点

1. 監視権を使いこなす ⇒ 今日の監視機能の強化策を考える上で、地方自治法正や、各々の議会の改革動向を踏まえて、その変化を確認し、監視権の現状と課題を探る。

① 議会改革の現状の評価

② 監視権の変化とその意義(自治法改正や議会改革)

③ 監視機能と政策提言機能との関係

2. 財務過程と議会 ⇒ 監視権の中で特に重要な決算認定について考える。

① 財務過程全体の中での決算の位置

② 予算修正の範囲

③ 決算を充実させる手法

④ 決算と予算を連動させる

⑤ 実行性ある総合計画の策定と決算・予算の関係

3. 監視委員制度における議選の意味、住民統制における議会の役割 ⇒ 残された論点として、監査委員制度における議選の意味、および議会の監視機能と住民との関係について考える。

① 監査委員制度の選択制の評価(おそらく 2017 年通常国会)

② 監視機能を強化する住民との関係

についての動議付から、各パネリストの発表へと移行。

パネリストの齋藤氏

議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきであるとし、判例における議決会費問題の指摘として、2例(最判平成16年6月1日判事1873号・名古屋高判平成26年5月22日判例自治392号)を示し、制度化に関するコメントとして、

○ 事業審査/行政評価について⇒議会の監視権は、自治法で明文の規定があるものの(98条、100条)には限定されない。執行権に対する過度の制約になる場合は、違法

ないし不当となるのである。

- 基本的な計画(総合計画、基本構想等)のぎけつについては⇒そのような計画策定権限は長に専属していない。むしろ議会・長の「協働」作用。

計画策定に関する条例でどのような建て付けにするか。長に提案権を専属させる条文にするなら、議会の審議による原案の修正にはそれに対応した限界が生ずる。

と以上の見識を示された。

パネリストの土山氏

<政策・制度>の議会による<制御>としての監視・監査という考えを示し、監視へ監査機能も必要であるとし、議会の監視・監査機能として、自治体運営や執行について、その状況や効果などを検証、評価し、執行機関がなすべきことを適切になしているかをチェックする機能で監視、監査機能が果たされるでは。

また、<議会の課題と機能>として、二元代表制と機関競争主義→自治体(政策・制度)に対する<市民制御>を実現するシステムとしての議会。

- ・ 議会の5課題

- ① 政治争点の集約・公開 ② 政治情報の整理・公開 ③ 政治家の選別・訓練 ④ 長・行政機構の監視 ⑤ 政策の提起・決定・評価

あえて、監視・監査の両方の必要性に主張された。

パネリストの谷氏

<メディアからみた議会の監視権>として、議会の監視機能がは向上したか?として外形的には大きく変わらず、予算や条例案の「素通り」議会が多数派であり、平成21年度から5年間に予算案を修正した経験のある市議会は全体の20%・条例案を修正した経験がある市議会は全体の23%で、大切なのは議論の「見える化」本会議や委員会審議は形式的にすぎない。

首長に対して(与党)(野党)として関わる党派制の限界と谷氏の発言。

- 議会の監視権の枠外にある「専決処分」は通年会期にして専決処分封じを、また、議会の監視機能と住民という観点では、事務事業評価は住民に「議会」をするPRする好機とも発言されていた。

パネリストの栗田氏

<監視権の活用による議会改革→静岡市議会の取組み>として、① 調査権や検査権、監査請求などは、議会の監視機能を担保するために制度化、日常の議会活動で監視機能を発揮することが重要。 ② 議員発議条例等により、議会の存在感を示すことが、「議会の監視権」が目指す「長に対する抑制効果」につながる。 ③ 条例や提言の作成過程そのものが「議会改革」の実践の場であり、議員発議条例によ

る新たな監視の仕組みを策定していく。等の実践している状況の発表があった。

< 課題討議 >

10月20日

【地方議員の逆襲】に期待する！

佐々木 信夫 (中央大学経済学部教授)

地方議員にいま、一番問われているのは、政治能力をいかに高めるか、議会提案、議会審議会の質をいかに高めるかにあり、自己決定・自己責任の経営から自ら考え・自ら決める議会へと地方議会は政治の主役として、役割総括主義へ変化せよ。とし、『地方議会の主な役割』① 政策や予算の決定者 ② 執行機関への監視者 ③ 政策や条例の提案者 ④ 民意の意見の集約者 こうした以上の4つの役割をバランスよく議会に活動に受け入れる役割総括主義へ変わらなければならないと、佐々木先生は提言している。

また、与野党の意識の払拭が重要であり、二元代表制の下で与党・野党はあるだろうが、議会が無原則に首長の与党的な行動に走ったり、野党的な行動に走るとは、自らの存在意義を否定することになり、オール与党化した議会・オール野党化した議会などは、その存在は無価値に等しい。とも発言している。等他市議会の発表を受け、全国市議会議長会研究フォーラムを終了した。

以上2日間を通して、本市市議会においても『議員間の議論の場づくり』『時に会派を超えた議論の実現』を構築し、単なる市長の与党・野党といった次元からの脱却とともに、二元的代表制を遺憾なく発揮し、議会力の向上を目指すと共に、今回のテーマである監視機能を高めることに努め、『チーム議会!!』が実践できるような議会を目指していかなければならない。