

自治体規模と議会改革

自治体規模の違いによって 議会改革にはどんな差があるのか、あるべきなのか

花上喜代志
高沖 秀宣

横浜市議員

議会事務局研究会共同代表

三重県地方自治研究センター上席研究員

大原 義行
大神原 勝
渡辺 三省

札幌市南区地域政策研究会世話人

議会技術研究会顧問・北海道大学名誉教授

議会技術研究会共同代表

進行

問題提起と討論にあたって

議会技術研究会共同代表

渡辺 三省

本日の司会進行については、二〇〇六年、栗山町議会が全国初の議会基本条例を制定した二カ月後に、栗山町カルチャープラザ「Eki」で行った北海道自治体学会土曜講座サマーセミナー以来一二年ぶりの司会なので、行き届かない点はご容赦ください。

本フォーラムのテーマは「自治体規模と議会改革」ですが、広域自治体、大都市自治体といった大規模議会の改革をメインに挙げています。広域自治体議会は都道府県議会としてイメージできません。大都市議会ですが、総務省では、大都市制度という場合、政令指定都市、中核市、特例市が対象で全国一〇五あり、道内では札幌市が政令指定都市、旭川市と函館市が中核市です。

議会技術研究会では大規模議会の論点を整理するため、その第一弾として元旭川市議会議長の三井幸雄さんに本年四月インタビューし、会派の問題、大規模議会のあり方、市民との交流など多岐にわたってお聞きしました（北海道自治研究、二〇一八年八月号）。

大規模議会の改革に必要なこと、課題、論点は何かと考えるとき、現状の大規模議会が改革をし

ていないとは思っていませんし、個々の議員は地域の情報を収集して熱心に活動していると思います。ただ、住民と議会の関係でみると、十分ではないと思います。また、討論では、都道府県議会における地域別常任委員会、指定都市における区別常任委員会が論点の一つになると思います。

最初に町議会が議会基本条例を制定し、住民目線の改革が取り組まれてきましたが、大規模議会の関係者からは、小規模議会だからできるという見方があり、そうした捉え方は妥当なのだろうか。市民との関係を中心にみていくなかで、課題、隘路を解決することがよりよい議会改革になるという本質的な論点があると思います。

道内で先進的な議会改革といわれている栗山、福島、芽室、浦幌の各町議会は小さな議会で、議員定数は少なく議会事務局も三人体制程度と少数です。元栗山町議会事務局長の中尾修さんが言われたように、議会は「塊」となって継続した改革をすすめて、課題解決に向けた深化が図られてきたと思います。他方では、少ない議員報酬、議員のなり手不足といった課題があります。

大規模議会は議員数が多く、事務局職員も多い。

議員報酬、政務活動費も多い。政策条例提案、会議のインターネット中継などの情報発信、政務活動費の使い方の透明化、といった改革はすすんでいます。一方、会派の活動実態が分からない、区別・地域別の議会（常任委員会）がない、住民参加のあり方が不十分、といった課題があると思います。本日は、大規模議会のあり方について、改めて

課題、論点を再確認し、今後の改革の方向性を見いだしたいと考えています。また小規模議会に利用できることや、小規模議会が取り組んできたことを再確認できる場にもできればと思います。さて、前半の問題提起は横浜市会の花上さんからお願ひします。

した。大阪市を解体して府に統合し、特別区を設ける大阪都構想を提案しました。一方、構想の対象になる堺市の竹山修身市長は、堺市は政令指定都市のままであると言ひ、都構想に反対しました。その後、橋下市長は、大阪市を廃止して五つの特別区を設ける都構想の住民投票を実施しましたが、大阪都構想は否決され、実現しませんでした。横浜市はこのような考えではなく、特別自治市を目指しています。一九四七（昭和二二）年に地方自治法で特別市制度が創設されましたが、五大市（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）のある府県が反対し、特別市は廃止されてしまいました。そこで、中途半端な制度として一九五六年に政令指定都市制度がつけられ、今日に至っています。

問題提起 1

大規模議会横浜市会の議会改革

横浜市会議員

花上 喜代志

1 指定都市制度の限界と特別自治市構想

大都市横浜の市会議員として活動してきた経験を踏まえ、参加しておられる皆さんのお役にたてればと思っています。ご意見、質問をいただき、実のある議論ができればと思います。

私は横浜市会議員を一〇期連続当選し、二〇一九年四月でちょうど四〇年になります。横浜市は大都市であるがための問題があり、横浜の光と陰を目の当たりにしてきました。住民自治という言葉があるように、基本は市民にとってよりよい議会、よりよい市政でなければなりません。が、ともすれば、市民からは遠く霞んで見える市役所とい

う声も聞きます。市民の声を聞き、いかに住民自治をすすめていくかに意を酌んできたつもりですが、思うような仕組みが、国の制度、自治体の制度それぞれを見ても十分ではありません。

政令指定都市は全国二〇市あり、各市が市民の生活を守るために行政活動をしています。各市にはそれぞれの考えがあり、状況も異なるので、多様な大都市制度でなければ、的確に行財政運営できないのではないかと。

橋下徹氏が大阪府知事るときに大阪都構想を提唱し、府知事と大阪市長の二人の長が必要なのか、府と市の二重行政の弊害を府市合わせ（不幸せ）と問ひかけ、都構想を争点として橋下氏は知事を辞めて、大阪市長選挙に立候補し市長に当選しま

私たちは、指定都市制度は中途半端な制度で、市民の期待に十分応えられる制度ではないと考えています。具体的な問題として分かりやすいのは教育です。横浜市立の小中学校、高等学校は五二校あります。市の人口は約三七四万人で、四国四県の人口約四〇〇万人に近い規模です。

以前調べてみると、四国四県で九六の教育委員会がありました。横浜市は一つの教育委員会です。この頃は、学校でのいじめ、学級崩壊、非行など様々な問題があり、これらの問題に対して一つの教育委員会できめ細かに対応することはできません。私も議会でこの問題を再三取り上げ、当時は中田宏市長のときで、市一つの教育委員会を

地域別に設け、きめ細かな教育行政を行うことを

提案しました。その結果、本庁舎に一つだった市教育委員会のほかに、東西南北の四方面に学校教育事務所を設けました。それでもまだ十分ではありません。市は三十七万人の人口で、一八の行政区があり、一区平均の人口は約二〇万人と多く、区毎の教育委員会があつてもいいと考えています。

先ほど触れたように、横浜市がめざすのは特別自治市という考えです。国の仕事以外はすべて横浜市が行います。基礎自治体の役割を果たすと同時に、県が横浜市で行っている広域自治体の役割も担っていく。そんなことができるのかと思われるかもしれませんが、市は県から移譲された仕事を行う力があります。

これは法律改正が必要なので、ハードルは多々ありますが、いま目標に向かっています。

2 区の自治と区民会議

横浜市の議員定数は八六名で、議員一人あたりの人口は約四万三千人です。大きな議会というスケールメリットの一方、スケールデメリットもあります。デメリットを解消するために区づくりを考えていかなければならない。区選出議員の活動も機能していく必要があります。

市は一八の行政区に分かれており、私の選挙区は瀬谷区という地域で、人口一二万五千人で三人の議員が選出されています。特別自治市になると、

区議会をどうするかという課題がでてきます。東京の区役所と区議会のような特別区という考えではなく、区長は市長の任命制で、議員は区行政に責任をもつて活動していく仕組みを考えています。

現在、一八区に一億円ずつの「個性ある区づくり推進費」があり、推進費の予算と決算については区毎に議員会議を開催し、審議しています。区のみさまざまな事務事業については、区選出の議員が責任を持つてすすめているかたちです。今後、こうした区における議会、議員の役割をさらに進化させていく考えで、各議員が議論しているところ

問題提起2

大規模自治体の議会改革

20市13都道府県の訪問調査から見えてきたこと

ろです。

次に区の市民の声をどう市政に生かすか、区民自治の課題です。泉区では地域協議会をつくり、区民の委員が区行政のさまざまな課題について議論し、区役所に意見・提案をしています。私の住む瀬谷区でも区民会議をつくり、区民の意見を区政に反映できるよう努めています。

しかしなかなか道が険しい実態があります。大都市議会の議員は、さらに深く考えて、制度化を図っていく課題が多々あると思っています。自治の充実に向けて、努力していきたいと考えています。

議会事務局研究会共同代表

三重県地方自治研究センター 上席研究員

高 沖 秀 宣

自治体規模の違いによって、どのような議会改革につながるのだろうか。

大規模議会の実態はあまり知られていないので、昨年（二〇一七年）、研究会で訪問調査を行いました。二〇の政令指定都市議会と、指定都市のある一三都道府県議会で、計三三議会の調査を行いました。議会事務局への郵送調査ですと本音を聞

1 東京都議会と大阪府議会の改革

議会事務局研究会にはさまざまな人が参加し、いろいろな意見、考えがあるので、これから述べることが研究会としてではなく、個人の見解であることを最初におことわりします。

くことができないので、訪問調査を行いました。

北海道議會を訪ねて感じたのは、北海道の面積は、国土面積の五分の一以上を占めて広く、ほかと比較できる自治体議會がありません。

特徴的なのは東京都議會です。都議會は議會基本条例を制定していませんが、大規模議會のなかでも改革がすすんでいるのは、都議會だと感じました。議會事務局職員は一四八人で議員定数一二七名よりも多く、分掌事務は細かく分かれており、事務執行はほかの議會事務局と比較すると格段の差があります。規模が大きいため、ほかの自治体議會の改革については、特に意識していないように感じました。

政策立案・提言への事務局の関与、サポート態勢として、議事部議事法制課の職員定数一六名がいます。議会議長以下、部長職は四名、一四課長、二九課長代理。職種別では事務職一一三、速記三、自動車運転一六、巡視六、一〇名が保留定数になっています。このほかに、非常勤職員七名が会派控室庶務担当としています。

このように都議會事務局体制は充実していますが、議會改革の成果をあまり外に発信していないように思います。改革の成果を住民に理解してもらうことが要点だと思います。

大阪府議會は、早大マニフェスト研究所の都道府県議會改革度調査では二〇一六年、一七年と第一位です。若手議員を中心に改革意欲が高く、議會事務局も適切に対応しています。事務局の関わりが議會改革に大きく結び付いています。

2 議會の規模と改革の方向

(1) 大規模議會、会派間調整の課題

ところで、議會改革とは何を改革することなのか。昨年、私が登壇した北海道自治体学会土曜講座(二〇一七・一〇)でもこのことがテーマになりました。そのときの議論は、議會と事務局の独り善がりの改革ではないか、議會本来の役割を意識した改革をすべき、といった意見があり、自己批判を迫られることがありました。議會の審議能力の向上を図ることはもちろん大切なのですが、議會改革の成果が議員の審議能力向上にどれだけ役立つかという改革の成果を議論すべきだと思います。

そうすると大規模議會と小規模議會の改革は異なるのだろうか。大規模議會は議員数が多く、会派の存在があり、会派間の意見集約、調整で苦勞し、この段階で止まっています。

地方議會のあり方を考えるシンポジウムを今日の北海道新聞(一一・二四)が報道し、そのなかで道議會議員の「大きな議會なので議論を積み上げて結論に持っていくのは実感として大変だった」との発言は、まったくその通りです。大規模議會は会派間の意見集約、意見調整をどうするかといった課題があります。小規模議會は、議員、事務局職員は少数なので、議會報告会や意見交換

会などを通じて、住民からの意見を議會で取り上げ、政策活動として議論しやすい。

(2) 広域自治体と大都市議會の改革方向

大規模議會と小規模議會では、議會活動のやり方、議會改革の方向が違うので、議會改革の成果として住民に示す内容は異なると思います。ですから、議會改革度の指標で都道府県と市町村議會を同列にランキングづけをするのはあまり意味がない気がします。

早大マニフェスト研の議會改革度二〇一七ランキングの上位三〇位までをみると、府県四と政令市が一、中核市一、それ以外の市二一、町村三です。これだけを見ると、大規模議會が町村議會のような小規模議會に比べ改革が遅れているとの風評は、必ずしも当たらない。むしろ、中核市の議會が上位に少ないといえます。

そうすると、議會の規模はあまりこだわらずに、それぞれの議會でどうあるべきかを議論し、議會改革に取り組むことが求められると思います。

大規模自治体議會の改革は、都道府県の広域自治体議會と政令指定都市の大都市自治体議會に分かれます。広域自治体の北海道は面積が広く、まさに規模が課題になっています。横浜市や大阪市などの大都市自治体は、人口は多いけれど市の面積は狭く、広域自治体とは異なります。

のちほど議論になるとと思いますが、神原先生が言われている、広域自治体議會は地域別常任委員

会の設置の課題にどう取り組むか。三重県議会では、かつて地域活性化の特別委員会を、伊勢志摩地域などの該当地域で開催した経緯があり、従来から対応策は考えられていましたが、地域別常任委員会は実現していません。

大都市議会では、都市的政策課題に対応した議員提案条例がいくつかかかれています。たとえば神戸市議会では「人と猫の共生に関する条例」、札幌市議会では「映像の力により世界が憧れるまちさつぽろを実現するための条例」といった議員提案が目立ちます。

このように、広域自治体議会と大都市議会では、若干、議会改革の方向性や対応状況が異なっているのではないだろうか。

3 議会事務局と会派・議会改革

(1) 議会事務局職員のサポート

総括的には、大都市議会でも小規模自治体議会でも、議員として、議会事務局職員として、いかに議会改革に取り組むかの姿勢が問われるのだと思います。

私たちの議会事務局研究会、そして事務局職員の立場として考えるのは、議会改革をするのは議員であり、事務局職員は議員をサポートするのの立ち位置をどれだけ強く意識できるかです。議員主体の改革か、または議員と事務局職員が一体となった改革をめざすかによって、改革の成果と進

捗度合いは異なってくるのではないだろうか。

議会改革度ランキング上位三位の芽室町議会、大津市議会、大阪府議会は、議会事務局職員のサポートと積極的な活動があるので、改革がすすんでいるのだと思います。

以下に紹介するのは、議会事務局研究会共同代表の駒林良則・立命館大学教授の説です（大規模自治体議会の改革を考える」自治日報、二〇一八・二・二三）。

大規模議会は、小規模議会に比べ、議会事務局職員が多いことから、監視の機能強化に加え、政策形成機能を充実強化すべきで、いままで以上に事務局職員が政策全般に積極的に関与することが求められます。常任委員会が所管する分野でテーマを絞り、政策形成に向けた会派横断的な議論をし、それに事務局も関与して、委員会からの条例案の提案に結びつけていく。

そのためには、政策立案に関与できる人員配置が必要で、その具体例として福岡県議会事務局の政策企画支援室設置があります。二〇一一年度に議会の政策企画立案支援のため、調整課に政策企画支援室（五名）を設け、議員提案条例のサポート事務などに従事しています。その推進体制として「法務監」経験者を退職後に「法務監」として再任用して、議員提案する政策条例の策定事務に従事しています。

こうして配置された事務局職員を会派が政策形成する際に活用すべきです。さらに、会派を政策

集団と捉え、事務局と一体となって取り組む事が必要です。

(2) 事務局の関与を議会基本条例で明示

そうすると事務局はどうあるべきか。会派の活動をサポートできるように議会基本条例に定めようか。たとえば、議会事務局の項に「議会事務局職員は、会派から政策立案・政策提言等に関してサポートの依頼があった場合には、積極的に関与するものとする」という規定を設ける。

このような規定を設ける根拠は、四日市市議会基本条例第十九条二項に「議会事務局の職員は、常に議会の活性化、充実及び発展を心がけ、職務を遂行するものとする」との規定があり、これにより事務局職員は活動がしやすい。こうしたことから、四日市市議会の議会改革は常に注目されています。

神戸市議会事務局の露本康裕さんは、議会事務局のシンクタンク機能化を提唱しています（「議会改革白書2013」生活社）。そして議会事務局組織を強化するため、議会政策局という名称にしてはどうでしょうか。議会事務局職員は、単なる事務に従事するのではなくて、自治体の政策全般に関わる政策事務に従事する意識を持って日常の業務に取り組めば、政策議会に近づくと考えます。

そのためには、議会基本条例に議会事務局の役割を位置づけることが必要です。私たち議会事務

局研究会では、研究会メンバーが議会事務局の役割、事務局の可能性などについてまとめています（『議会事務局はここまでできる』学陽書房、二〇

一六）。参考にしていたただければ幸いです。以上で私の報告を終えます。

問題提起3

札幌市の区自治機能強化と議会・議員に期待すること

札幌市南区地域政策研究会世話人

大 原 義 行

1 区自治機能強化と議会改革の提言

私は、札幌市南区で活動している地域政策研究会で議論した、区自治機能強化の課題や市議会改革について政策提言したことについてお話しします。

提言の内容は四点です。一つは、区の自治体化を将来展望に、当面、総合区制度を採用。総合区を採用している政令指定都市はありませんが、自治法の範囲のなかでまずはやってみる。二つめは、市議会各区常任委員会の設置で、これはすでに多々指摘されています。

三つめは、区民協議会の抜本改革・多様化、二元代表制を補完する代表ルートの多元化。札幌市各区には区民協議会がありますが、十分機能していないので、二元代表制を補完する代表ルートの多

元化の取り組みの一つとして充実させていくこと。

四つめは、市監査委員の議会選任委員を廃止し、市議会全体の行政チェック機能を強化する。自治法の改正で議員からの監査委員選出は義務ではなくなつたので、監査は専門家に任せて、議会全体のチェック機能の役割として決算をはじめ行政を監視、チェックする。

(1) 南区の人口減少と区自治の強化

この提言をした理由の一つは、南区の人口減少の課題です。札幌市全体の人口は増加しています。南区は毎年約一千人ずつ人口が減り、空き家も増えています。札幌市全体の政策は人口減少地域には当てはまらないという問題意識があり、地域自治の充実が必要だと思つたわけです。

札幌市は、都市再生特別措置法に基づいた立地適

正化計画を定めています。この計画は夕張市のような人口減少が進行している地域のコンパクトシティを図るため、都市機能を中心部に集約し、住宅地も居住誘導区域を定め、そこに集めていく制度です。

札幌市はこの制度を活用して、地下鉄駅等地域交流拠点に区役所などの都市機能を整備し、また、その周辺を集合型居住誘導区域に設定しています。さらに、制度は異なりますが小中学校の規模適正化による統廃合も施策展開しています。こうした施策自体は政策としてありえますが、結果として郊外住宅地、一般市街地の人口減少を一層促進する恐れがあります。このような地域について、市は独自に持続可能な居住環境形成エリアに指定していますが、具体的な人口減少対策は行われていません。

駅周辺や市街地中心の整備とあわせて、郊外住宅地でも市民の居住地として存続していくよう、都市再生特措法が本来想定している、都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定など、人口減少地域対策が求められる、という問題意識があります。

札幌市の各区地域は、歴史や環境の違いをはじめ、人口動向も異なります。市民ニーズの総和の平均値である札幌市全体を網羅する統一的政策のみでは、それぞれ異なる区・地域の市民ニーズに対応することができない。このため、都市内分権を進めるべきだという認識です。

(2) 地域医療、地域包括ケアシステムの構築

二つめの理由、背景は、地域医療構想、地域包

括ケアシステムの構築です。

各区にまちづくりセンター（中学校区、町内会連合会の圏域）があり、南区は定山溪出張所を含め九カ所あります。このセンターが地域のまちづくりの核になります。さらに地域包括支援センターもまちづくりの観点から取り組まなければなりません。南区内には三カ所しかなく、九つのまちづくりセンター毎に整備していくことが必要です。自治・分権的な観点からすすめていくことを求めています。

日ハムのボールパークは北広島市に決まりましたが、南区真駒内が候補に挙がったとき、賛否双方の署名活動が行われました。このように区民の意見が分かれたときは、情報提供と意見調整をし、協議を経て合意形成を図っていくことが必要です。そのためにも区民協議会という組織があると思うのですが、十分に機能している状態ではありません。区民協議会の抜本改革、機能強化が求められます。

2 札幌市議会、議員に期待すること

(1) 議会基本条例に基づく自己点検・評価

二〇一三年の議会基本条例制定から五年が経ちました。二〇一九年の市議会議員選挙を前に、基本条例がどのように活かされ、実践されてきたのか、条例制定事項の過不足等も含めて検証されることが必要です。

市議会の活動原則について、議会基本条例第三条第三号で「議会活動について、市民への説明責任を果たし、積極的に情報公開を進める」としています。この規定に沿って議会、各党派と各議員は任期中の活動を自己点検、自己評価して、自主的に公開すべきです。

このように基本条例の条項に沿って、議会、各党派、各議員、議会事務局が点検、評価をして、説明責任を果たしてほしい。

とくに党派には政務活動費が交付され、一人会派、無所属の議員にも交付されているので、説明責任が一層問われます。

党派について、基本条例第一三条第二項で「党派は、議員の活動を支援するとともに、政策の立案、提言等を主体的に実施するものとする」と定めています。党派に交付される政務活動費は、第一四条で「党派（所属議員が一人の場合を含む）は、議会の活性化を図るため、政務活動費を活用して、市長等の事務の執行に対する監視及び評価並びに政策の立案及び提言などの議会機能の強化に取り組むものとする」としています。

政務活動費はその用途が注目されますが、会派全体の活動が見え、市政の監視、評価、政策立案・提言、議会機能の強化がどう図られたのか、市民が客観的に評価できる情報提供が必要です。このことよって、市民が選挙のときも含め、議員を評価し、議会活動について納得性を高めることにつながるのでしょうか。政務活動費を受

け取る各党派の市民への説明責任の基本として、こうした活動が必要だと考えます。

(2) 都市内分権、地域自治の推進

札幌市の都市内分権、地域自治推進に向けた議論を具体化、本格化してほしい。議会で議論していくための装置として、調査特別委員会の制度を活用して「都市内分権推進調査特別委員会」を設置して、総合区制度の導入、区常任委員会の必要性を審議する。

地域自治と町内会連合会の関係について、市は町内会にいろいろなことをやってほしいという期待があり、押しつけはできないので町内会活動を活性化していくために、町内会条例をつくらうとしています。しかし、これは違うのではないかと。地域自治というときに町内会があつて、町内会連合会があり、そして区があるというかたちになります。住民自治組織として町内会をどう位置づけ、どう育てていくかが条例に必要なので、拙速な条例制定を避けて、調査特別委員会のなかで時間をかけて十分議論することです。

区民協議会は、区常任委員会ができるなかで、住民側の組織をどうするかが問われてくると思いますので、区民協議会を位置づけて、市民と議員との間で議論できる仕組みにしたほうがいいのではないのでしょうか。

このほかにも提言したことはありますが、時間の制約もあるでこれで報告を終えます。

議会から大規模自治体の地域内分権を進める 地域を所管する常任委員会で政策討議と市民参加を

議会技術研究会顧問・北海道大学名誉教授

神原 勝

1 議会の対応すべき道は

議会改革は議会基本条例を制定した小規模な栗山町議会からはじまり、その後も小規模議会が先導役を担ってきました。議会改革の歴史の実態としては小規模議会の存在が大きな役割を果たしていると思います。小規模議会には機動力があり、議員数が少なく会派も存在しないこともあって合意形成がしやすく、改革を実行する意思があれば前にすすみます。この点が大きな議会とは違います。

けれども、小さな議会からスタートしたからといって、最初から小さな議会にしか通用しない議会改革論、あるいは議会基本条例を提起したのかといえ、決してそんなことはないわけです。標準的というか、あるいはどの議会にも通用する改革の基本方向を示しているのであって、小規模議会の基本条例をつくったわけなので、それぞれの議会ですべての工夫をこらして対応すればよ

い、そのような工夫の能力が問われていたのです。

なぜ小規模自治体で改革が先行したかその要因を探れば、逆に大規模自治体の課題がみえてくるのではないかと。大規模議会は、とくに基礎自治体であれば政令指定都市、広域自治体としては都道府県ですが、大規模であるがゆえの構造的な問題をかかえていますから、特別な工夫が必要なことは当然です。このことについては私は議会改革のはじまった当初から指摘しているところです。

議会改革の要諦は、議会と市民の関係を再構築することを基本にすえて、議会と長、議員相互間の関係を改革することによって、議会が自治体政策に正面から向き合う、いわば政策議会に進化することですが、大規模議会がこの課題にこたえるための特別な工夫として、私がこれまで次の二つに重点をおいて問題提案してきました。

ひとつは政策を議論する場の問題です。従来から議会の政策論議は常任委員会を中心におこなわれてきましたが、この常任委員会は行政の所管する分野別のタテワリ行政に即して設置されたタテ

ワリ常任委員会です。しかし一方で、地域の総合空間、いわば面に即したヨコワリの政策論議の場として一定の地域を所管する複数の地域別常任委員会をもたなければ、行政にたいする監視・批判、そして議会への市民参加、あるいは議会からの有効な政策提案は難しいのではないかと、ということ

です。
もう一つは議会内会派の問題です。大規模議会の会派は、議会によってさまざまですが、概して中央政党の影響の強い政党内会派です。国の議院内閣制はその制度的な本質から政党内閣制で、首班指名をめぐる与野党の形成は制度必然ですが、自治体の二元代表制の長と議会議員は別々に選挙されるので、議会には国会のような与野党形成の論理は成り立ちません。であるなら、自治体議会の会派のあり方をどのように考えるべきか。これが第二の問題提起です。

2 大規模自治体とは何か

(1) 政令指定都市の課題

まず一つ目の問題です。大規模自治体とは、面積・人口がともに大規模あるいはそのどちらかが大規模な自治体ですが、とりあえずは政令指定都市と都道府県ということにしておきます。

私は一九〇万都市の札幌市の北区市民です。北区は中核市並みの人口ですが、行政区だから当然議会はなく、また区役所には政策機能もありませ

ん。この北区の面としての地域空間にどんな政策課題があるのか、総合計画をみてもよくわかりませんし、そうした面の政策を総合的にあつかう、あるいは総合的に議論する場もない。北区の市民でありながら北区のことがよくわかりませんし、他の区のことになるともつとわかりません。

ある意味で、首長、議員、職員もそうではないか。市長は一兆円の市の予算の詳細な使途、事業まではわからないし、一万人をこえる職員もよくても何か起こると責任が問われるわけですが、本当はとりようがない。職員も巨大組織の一員として担当する職務の専門家にはなっても、札幌市全体あるいは各区がどうい課題を抱えているか、ひろく目配りの利いた自治体の専門家にはなれない。議員は行政区が選挙区となつて選出されるので、日常から市民と触れあつて選挙区地域のことは理解していますが、他の区のことまではよく分らない。いわば、大都市は、市民、市長、議員、職員にとつて、だれにとつても全体がみえないカタチで運営されているのではないかと思うのです。少し横道にそれますが、だから自治基本条例が必要なのです。自治基本条例にもつづいて、市民参加や情報公開のシクミ、総合計画や政策評価のシクミ、財政健全化のシクミなど、市政に不可欠の重要なシクミを整備して、それが正常に作動しているかしっかりと点検しながら全体のカバナンスを確保するやり方です。

話を戻して、行政区の問題はいまにはじまったことではなく、一九七〇年代から議論になつてきたのです。政令指定都市になると財政規模も拡大しますが、お金の向かう先は都心の大規模プロジェクトになりがちです。郊外の住宅地に関しては、あまりお金をまわさないで、都心と郊外の格差の問題が昔からありました。いまでも中核市の行政サービスや福祉機能、施設水準を政令指定都市の行政区を比べると、周辺の行政区は大きく劣つていっていると思います。

そして主として周辺の住宅地域では生活環境の改善を求める市民運動が頻発したのですが、折しも市民参加が重視される時代の変化とあいまって、市政に市民の意思が反されるようなシステム構築が必要ということから、行政区を自治型の区にしなければならぬという発想が七〇年代から生まれて、当時、横浜市や神戸市などでは区民会議という組織がつくられていろいろ活動をした。

あとで行政区の総合区化の話を少ししますが、これもこのような時代背景をもつて今日につながっているのです。

(2) 広域自治体の課題

次に都道府県ですが、広域自治体ですから概して広い面積を管轄しています。なかでも北海道は小さな県だと二三県、あるいは東北六県と新潟県を合わせた面積で、国土の二二%を占めています。

この広い面積を札幌においた一つの道庁でカバーできるかというときません。北海道と命名されてから一五〇年の長きにわたつて直面してきたのは、この広大な面積にどう対応するかということ、開発が遅れていた後進性にどう対応するかという問題でした。広さと遅れへの対応が北海道の基本テーマでした。今日では遅れの問題はほぼ解消し、遅れと目されたものが逆にプラスの個性差と考えることができるようになっていきます。

けれども、広さは現在でも解消されない大問題です。百年続いた一四の支庁は、振興局と名称は変更されましたが、本庁各部の出先を束ねた利便型支庁で面的な地域の総合政策機能をもつていません。そこで前知事の時代の道政改革のときに「支庁改革」が大きな課題になり、支庁を政策型支庁に変え、総合計画も市町村の参加をふまえた支庁の政策を反映する計画に変える方針が決まりましたが、現知事になつて頓挫してしまいました。

道の予算は約二兆四千億円で、このうちおおよそ四分の一を地域政策に投入しますが、広域自治体の役割である市町村の補完行政が効果的にこなえない。広域行政と並んで市町村の補完が道の基本課題であるといつても、地域のことが分からなければ補完できないのは当然のことです。地域の政策単位を再構築して市町村と協調しながら地域政策をつくれる都道府県政への転換は北海道にとってはことさら急務ですが、広域自治体がかかえる共通の課題です。

したがって振興局（旧支庁）に政策的機能をもたせる域内分権が必要です。たとえば、振興局長には予算の提案権と人事権を与える、異動の必要がない振興局固有職員を新設してじっくり地域政策を考える、総合計画では管内の地域政策を網羅した各振興局版を策定する。道職員だけで地域政策を担うのは不十分なので、市町村参加をルール化してすすめていくことが当然必要になります。

3 大規模議会改革の手がかり

都道府県と政令指定都市の地域政策単位としての域内分権をすすめることは必須の課題です。けれどもこれは行政だけの課題ではありません。議会もまたこれに真正面から向き合う必要があります。域内分権にたいする行政の姿勢が弱い現状からすれば、むしろ議会が地域別常任委員会を積極的に取り組むことによって、行政の域内分権を促進させることができるのではないかと考えています。

都道府県と政令指定都市のタテワリ行政に対し、政策を議論する議会の常任委員会もこの行政のタテワリを束ねたかたちで常任委員会を設置しています。タテワリ行政にたいしてタテワリの常任委員会だけで、議会が行政にたいする批判、提案の機能を発揮するのは無理があるのではないのでしょうか。行政が苦手とするヨコワリ、札幌市ですと行政区を面の政策エリアとして総合的にみなが

ら、何が政策課題かを発見し、そこでおこなわれているタテワリ行政から生まれる政策を点検し、そのうえで必要なものは政策提案をしていく。こうした議会活動を求めたと思っています。

タテワリ政策の合理性でいえば、行政の方が合理的な提案説明をするかもしれません。けれども、ヨコワリでみればそうとばかりはいえない。地域によっては不要不急の政策かもしれない。政策間に優先度、重要度の違いがあるかもしれない。きめの細かさや実施の方法にほかのやり方があるかもしれない。地域によっていろいろな問題があります。

地方自治法改正で新たに選択制の総合区の制度ができました。このとき、区別常任委員会も検討されていたのですが、大都市議会の側から時期尚早だとの意見があり見送られました。けれども、区別、地域別の常任委員会は法律改正がなくてもできることです。複数の区をいくつかの委員会に束ねてもいいし、区選出の議員を委員とするほか、委員外議員の参加も活用すれば、会派間の利害損得も調整できるのではないのでしょうか。

それにこの区別常任委員会を舞台に市民参加をすすめれば、参加にたいする市民の有効感も増すと思われれます。議会が地域別委員会をつくって政策活動をはじめたら、行政も動かざるをえなくなります。広域自治体、政令指定都市のどちらもですが、議会が面の政策活動をはじめたら、行政も域内分権の体制を整備しないと対応できなくなり

ます。

二つ目は会派の問題ですが時間がなくなりましてので、後の討論のところで述べさせていただきます。議会全体として多様な政策活動ができる効果的な会派活動であってほしい。最近のある事例で、約一〇〇人の議員のうち九割以上の議員がある政策案に賛成しているのに、一つの会派のわずかな数の議員が反対して派内の合意形成ができないために、結局は実現に至りませんでした。会派は議会の政策活動の阻害要因になってはいけません。

それから、事務局職員の会派にたいする政策支援のお話がありました。慎重に議論する必要があります。あると思います。会派は必置ではありませんし、大小もあれば所属しない議員もいます。政策力点も違うでしょう。ですから会派への直接の支援よりは、委員会などの議会の機関で合意された、できるだけ幅広い政策事項にかんして調査や情報提供などの協力体制を整備したほうがよいのではないかと思います。

「討論」自治体規模と議会改革

討論に生かすために参加者からの意見

渡辺 討論に入る前に、会場の皆さんから、問題提起を聞いての疑問点、質問、意見をいただき、討論のなかに生かしたいと思います。ご発言をお願いします。

市議会議員 神原先生のお話で気づいたことなのですが、憲法上の論点があるのかなと思います。それは一票の格差の問題です。衆院選・参院選では一票の格差を巡ってさまざま議論され、違憲状態という判決も出ています。

民主政治が成立しうる規模は人口一五万から二〇万人くらいまでの自治体だとすれば、この自治体の議員一人あたりの人口と、横浜市や札幌市のような大規模自治体では議員一人あたり人口は多くなるので、一人あたりの権利が制限される。逆に小規模自治体は議員一人あたりの人口が少ないので、大きな権利を行使している議論も成り立つと思うのですが。

元町議会事務局長 大規模議会での区別、地域別常任委員会設置の提案がありました。小規模自治体でも参考になる点があると思います。現在、住民と議会の意見交換会や議会報告会への参加者

を増やす、あるいは減らさないようにするという視点と、さらに常任委員会からの政策立案につながる議会活動を推進するため、団体との意見交換会が増えている傾向にあります。ただし、自治を考えるうえでは、エリアの考え方は避けられません。

小さなまちの議会でも、方面、校区、鉄道沿線、河川流域などによって四つか五つくらいの区域分けができ、それに合わせた議会活動の改革が存在するはずだと思います。これを受けて行政の対応も変わってくると思います。区域別の常任委員会設置の必要性は小規模議会でも同様だと考えます。

区域別の常任委員会の設置が難しいのであれば、岐阜県可児市議会のように全議員が党派をこえて地域会派活動を展開している例があります。可児市議会の川上さんが参加しているので、実例として紹介していただければと思います。

渡辺 突然のご指名で恐縮です。川上さん説明をお願いします。

川上文浩（可児市議会議員） 可児市は人口約一〇万人、面積は八七平方キロとコンパクトなまちで、議員は二二名います。会派は、議会において議員が活動していくうえで、そして議員の意見をとりまとめるうえで必要だと思います。

議会では、地域毎の意見を汲み上げ、それを会

派としてまとめながら、いかに提案していくかに重きを置いています。会派のなかで意見をまとめながら、地域政党というかたちの選択肢も必要になつていきます。人口一〇万人のまちでも人口が偏在しているため議員のいない地域があり、会派を超えた地域政党として議論して、政策を市に訴える、提案することが重要だと考えています。面積が広く人口が偏在している都市にとって有効的な考え方だと思います。

渡辺 ありがとうございます。会派を超えて地域の意見を聞く仕組みですね。ほかに質問、ご意見はありますか。

道議会議員 地域別委員会の提案は重要なことだと思えます。最近感じるのは、多様性と会派の透明性の確保がなければ、市民は政治に無関心になるという危機感があります。そういう意味では多様性を戦略的に織り込んでいくのが重要だと感じています。広域自治体議会でも子どもや、若い人の参加が必要だと感じています。また、政策の発生源は議会の側からも明らかにすることが必要です。

渡辺 ありがとうございます。最後にお一人の発言を終えてから、討論に移ります。

NPO役員 大規模議会とはちよつと離れませんが、「町村議会のあり方に関する研究会」報告（二〇一八・三）は議会に差をつける提案です。研究会は、議員のなり手不足対策として、小規模市町村議会に限定して、「集中専門型」「多数参画型」

そして現行の議会も含めて、この三つから選択する制度を提案しています。

議会の大小で、議会のあり方と議員の選出方法が変わるような提案がされており、それぞれどのようなご見解か討論のなかでお聞かせください。私自身は議会の規模によってこうした選択肢を設けるべきではないと考えます。

会派の役割、事務局との関係

渡辺 それではこれから討議に入ります。それぞれの問題提起を踏まえて、討論の柱として会派の問題、それと政令指定都市の区、広域自治体であれば各地域の自治機能の強化について最初は議論をすすめます。

会派の問題に関しては、議会運営の効率化、円滑化という点が必要という認識の一方、市民から見ると会派の活動が見えないという課題があります。会派のなかの多くの議員が提案のあった政策に賛成していても、一部の有力議員が反対すると、反対に決まってしまうことがあると聞き、会派内での決定の過程がよく分かりません。

小さな議会では議員個々の賛否が公表されることが多いのですが、大規模議会では会派の賛否が公表されるだけで、議員個々の判断が分かりません。

そこでお聞きしたいのは、花上さんは現職の横浜市議員で、どうすると会派という存在が市民

にとつて見えるようになるとお考えでしょうか。

高沖さんは、事務局が会派の活動をサポートし、事務局が活動しやすいように議会基本条例で位置づけるというお話でした。事務局と会派の関係について、さらに補足して説明していただければと思います。

大原さんのお話で私もなるほどと思ったのは、会派の自己点検、自己評価です。一般の市民は、選挙ではそれぞれの議員を評価するのでしょうか、会派の評価はどのようにすればいいのでしょうか。それぞれお考えをお聞かせください。

花上 横浜市の会派については、いわゆる市長の与党、あるいは野党かが基準になって活動しているのは事実としてあります。

会派として政策をまとめることについては、市民との対話は会派として行っています。また医師会や福祉団体、労働組合など三五から四〇くらいの様々な団体から制度政策要望のヒアリングを行い、それらの意見をまとめ、会派として市長に要請する活動を緻密に行っていると思います。

私の所属している旧民進党系の「民権フォーラム」には二一名の議員がいて、自民党に次ぐ二番目の会派で、副議長を選出しています。各常任委員会と特別委員会の委員長といった役割の割り振りについては会派で行っています。

議員にとつて、横浜市の会派は重要な役割を果たしているという認識です。

高沖 会派に対して事務局がどのように関わっ

ていくか。全国の議会でお話を聞くと、事務局職員の間には、議員は選挙で選ばれたので政治家だという意識が強い。また事務局職員は地方公務員なので、議員とは異なるため、そこに一線を引きたがる職員が多い。会派から個別に指示があったときに、事務局職員は動きにくいので、会派の間には入っていないかのようにして、事務局の仕事をとりとめているところが多い。

私は二〇〇二年度から二〇一一年度まで、三重県議会事務局の職員でしたが、会派のことはあまりこだわりませんでした。会派や議員から依頼があったときは、違法でない限りはすべて付き合うようにしていました。私はあまり抵抗感はありませんでしたが、会派や議員との政策議論を極力避けようとするのが、議会事務局職員の一般的な傾向だと思います。

二元代表制において議会事務局職員は、議長の指示のもとに職務を行い、会派に対しても政策議論することが必要だと思います。自治法は会派について位置づけていないので、議会基本条例で踏み込んで、「議会事務局は会派から依頼のあった場合関与できるものとする」というような規定を設ける。そして事務局職員の意識改革に結びつけられれば、より議会改革は進展すると考えています。

議会機能強化に対する会派の評価と公開

大原 会派の自己評価ですが、札幌市議会には



はなうえ きよし 氏

行政評価制度のような仕組みがありませんし、札幌市オンブズマンの調査も議会は対象外です。学識経験者や市民で構成される市民自治推進会議は、自治基本条例に基づき制度、政策の評価を行い、一部議会の評価も行います。議会基本条例でも市長等に対する監視、評価を多々定めています。二元代表制の理として、もう一方の議会も多々監視・評価を受けてしかるべきです。

評価の視点のポイントは、「議会の機能強化と改革とは何か」ということです。そして議員によってその内容は異なるでしょう。議会はこう位置づけた、会派の位置づけはこうなっている、議員個人としてはこう評価した、ということを明らかにする。議会の機能強化と改革について、どう課題認識しているのか。今年度はここまでやった、できなかつた、これは見直したほうがいい、といった議論を行って公開してほしい。

こうした議論の内容が公開されなければ、市民



たかおき ひでのぶ 氏

は会派、議会のことが分からないままです。せっかくの議会基本条例が活かされてきません。

札幌市議会には、議会の機能強化・改革に関するテーマを協議するため、各会派の幹事長等で構成する機能強化改革検討委員会がありますが、会議と議事録は非公開です。会議と議事録は公開し、検討会が行った評価も公開することで、市民の議会に対する信頼感が高まると思うので、是非実行してほしいと思います。

渡辺 議員は地道に活動していますが、会派としてまとまったりとき議員個人の活動が見えないことがあります。

大原さんが指摘した札幌市議会の機能強化改革検討委員会は、市民のための改革ならば本来公開であるべきですが、委員会は非公開であつても情報公開請求をすれば必要な議事録は見る事ができるはずですが、もちろん、議会自らが公開する姿勢こそが、信頼感、理解が深まることにつなが

ていきます。

会派の活動が見えないことに課題があると思うのですが、会派をどう積極的に捉えればいいのか、いままでのお話を聞いて神原先生お願いします。

二元代表制下の与野党会派の問題 会派横断的な議論

神原 花上さんのお話で、与党、野党という分け方が、議会活動の基本になっているというお話でしたが、このことが気になりました。そもそも議会改革の最初の問題提起は、与党、野党に区分された政党会派タテワリの議会運営ではなく、機関としての議会が自らの意思を形成して首長と向き合う議会活動でなければならぬという、そういう認識からスタートしています。そこを踏み外すとあるべき議会像がみえなくなります。

国の場合は議院内閣制なので国会議員は多数派を形成しなければ内閣をつくれないので、与野党の政党会派がつけられるのは制度の必然です。しかし自治体の場合は、首長は市民が直接選ぶので、与党が多数になるとはかぎりませんし、議員の意思次第で与党がない場合もあれば全部が野党の場合もあります。議院内閣制の与野党と、二元代表制の与野党は意味がまったく違うわけです。そこをふまえなければならぬと思います。

その意味でいえば、自治体の二元代表制における会派は、言葉は適切でないかもしれませんが、

単なる議員の仲良しグループです。多くの議会基本条例には政策や政治の信条を同じくする政策グループと書かれています。会派結成の実際の動機はもつと多様です。そして、小さな議会には会派がないところが多いですが、規模が大きくなると会派の存在感が増し、会派主軸の議会運営の色彩が濃くなって、個々の議員も会派の拘束の下におかれるようになります。

私は会派の存在を否定しているわけではありません。大規模議会は議員数が多いですから、ある程度に束ねなければ、議員の選挙後に議会を構成する、たとえば正副議長の選任、議員の各種委員会所属や正副委員長の決定、などといった日常の議会活動の枠組みをつくることできませんから、そこには会派の大きな存在理由があると思っております。ですから問題にしたいのは普段の議会における議会の政策活動と会派の関係です。

大規模議会の会派は多くは政党会派です。政党



おおはら よしゆき 氏

の政策にはある程度の世論集約の機能がありますから会派は大事ですが、現実の自治体の政策課題は他の会派に共通する事項もたくさんあり、また、政党や会派の既成の政策をこえて新たな政策課題が日常的に浮上します。ですから会派があまり主導的、閉鎖的、拘束的にならないように、議員個々に基礎をおき、会派をふくむ多様な政策活動がおこなわれる議会になつてほしいと思うのです。

横浜市の議会基本条例では、会派は、議員個人の活動をサポートする位置づけになっています。それが本来のあり方だと思います。どの会派に所属しようと、政策の発生源は個々の議員であり、また、最終的な議会の票決は議員の責任としておこなうのですから、その議員の活動をサポートする意味での政策集団としての会派を考えることは大変結構なことです。

議会で政策議論する場合は基本的には委員会です。議論のテーマは、議員提案、委員会提案、首長提



かんばら まさひろ 氏

案、市民提案の四つです。議会改革のなかで陳情・請願はようやく「市民の政策提案」と位置づけるようになりました。これからは五つ目として「会派提案」をふくめて公開の議論の対象にしてほしいと思います。各会派の政策提案を首長に直結させないで、議会としての政策提案にできるかどうかをまず議論すべきではないでしょうか。

会派については他にも考えることがあります。とりあえずは次の三つを試みていただきたいと思っています。一つは政策活動をふくめて会派の活動内容を情報公開すること。二つは議会の票決時における議員個人の自由な意思表示を拘束しないこと。三つは会派をこえて会派横断的な議員の多様な政策活動を重視することです。できれば議会基本条例の会派にかんする条項にこれらを追加してほしいものです。

渡辺 北広島市議会の女性議員は会派を超えて「女性議員の会」をつくり活動しています。実質的な市民の権利に及ぶ条例提案は会派間の利害があつて難しいかもしれませんが、理念的な条例提案につながる政策活動は十分可能ではないかと思えます。

区・地域の自治機能強化と議会委員会 区常任委員会に向けて横浜市会の議論

渡辺 一旦、会派の問題はこのくらいにして、次に、区、地域の自治機能の強化に論点を移しま



わたなべ かずみ 氏

ていて、自治機能強化の必要性を感じているとのことでした。そして区常任委員会を導入するとすれば、南区ではどのようなかたちが考えられるでしょうか。

高沖さんは様々な制度研究をされていますので、区常任委員会についてのお考えをお願いします。

花上 横浜市会では区の常任委員会化についての話し合いをしています。ただ、市議の選挙区は一八の行政区に分かれていて、二名の定数しかない区もあれば、定数八名の区があります。こうした定数の不均衡は、区常任委員会を設けたとき、どう解決できるのかという点まで踏み込んで議論をしています。

区の行政がいまのままでもいいとは思っていませんので、区常任委員会の設置に向けて真剣に議論する課題だと認識しています。

それと先ほど、神原先生が言われた二元代表制の下で与野党の捉え方について、私ほうかつにも言葉足らずでした。林文字横浜市長は二元代表制に基づいて議会を尊重し、共に市民の福利向上に取り組むと常に言っていますし、私たちも自治体は首長と議員の二元代表制で、国の議員内閣制とは違うと認識しています。私の所属する会派は林市長の与党的な位置ですが、市長の考えに全て同意しているわけではありません。重要な課題で市長と見解の異なるものもありますし、直接市長に意見を申し上げ、受け入れる、受けられない、といった緊張したやりとりがあることも、一言申し

添えておきます。

政党支部を超え地域課題を議論する意義 地域別特別委員会の経験―三重県議会

大原 区の自治機能強化として、総合区制度の導入、区常任委員会の設置、区民協議会のことをお話ししました。区常任委員会と区民協議会とを合わせて議論を深めるのがいいと思います。南区には六名の市議会議員がいます。定数削減という意見もありますが、議会の常任委員会は六あるので、定数六名は維持してほしいと思っています。

政党支部を超えて地域のことを議論する場があることによつて、自治の重要性や地域の課題が明確になると思っています。とりわけ人口減少している地域では、市全体、本庁縦割りの方針とは合致しない状況があるので、地域のことを議論し、地域課題に則した政策を実施していくために、区常任委員会を早急に設けてほしい。

区常任委員会は議員だけのなので、市民側の組織の区民協議会を設けることが必要です。区民協議会は各区にあり、南区は「札幌シーニックスウェイ藻岩山麓・定山溪ルート運営代表者会議」という名称で、区民協議会に位置づけられています。これに限らず、もっと幅広い分野を取り上げる区民協議会、さらには区常任委員会に対応した区民協議会があつていいと考えています。

高沖 指定都市は行政区がありますが、広域自

す。区の常任委員会については、第三〇次地方制度調査会答申（二〇一三・六・二五）で提案されましたが、政令指定都市議長会が区の常任委員会制度の法制化に反対して、残念ながら自治法は改正されませんでした。しかしいまの制度の下でも区の常任委員会を導入しようと思えばできます。要は、各政令指定都市議会において、導入する意思があるのかどうかにかかっているのです。

一方、総合区制度は自治法の改正で導入されましたが、大阪府と大阪市が都構想との関連で総合区を検討していますが、それ以外に検討している指定都市はありません。

先ほど花上さんは、区における議会の役割を進化させるといってお話があり、どうやれば住民に近いものになるのかの制度設計があればその話をお願いします。

大原さんは、南区は札幌市全体の縮図ではなく、市全体で人口は伸びても、南区では毎年人口が減つ

治体での地域別常任委員会を考えると、最初は特別委員会を地域別に設けるのがいいと思います。たとえば三重県議会では地域活性化のための特別委員会を県南部の紀州地区で委員会を開催したことがありました。特定地域の活性化策を議論するとき、大きな広域自治体議会で議論するのではなく、まず地域別に特別委員会をつくって議論してから、常任委員会の場にもっていく手順になるのかなと思います。

広域自治体のなかで、特定地域が対象の場合は特別委員会の方がやりやすい。ただ特定地域のみで適用される県条例が制定できるかといった法務の検討も必要になると思います。

地域別に特別委員会を設けることは何ら問題はなく、地域の政策課題が明らかになって議論され、都道府県は実効性の高い政策展開が可能になると思います。

渡辺 北海道議会基本条例第六条四項で「委員会は、災害等への迅速な対応又は地域の課題に係る調査のため、必要に応じ、会議を関係市町村で開催することができるものとする」と定めています。この規定が活用されれば、地域のことを知るための取っ掛かりになると思いました。条例で規定している以上、効果的な運用を期待したいところです。

地域別常任委員会への議員参加の工夫 特別委員会それとも常任委員会

渡辺 札幌市は各区五名から一〇名の議員定数で、区の常任委員会を設置して開催したとしても、ある政党会派の議員がいない状況が出てきます。複数区による常任委員会にすれば、すべてではないにしても、多くの会派の議員の出席が可能になるとも思います。神原先生どう考えたらいいでしょうか。

神原 区常任委員会を設置すると、所属議員の少ない会派はまんべんなく配置できない問題があるかもしれませんね。そこは工夫をしながら、札幌市の一〇区それぞれに区常任委員会を設置する必要はありません。北海道だと一四の振興局を六つくらいに束ねることができたらうし、札幌市も三つか四つくらいで複数区を束ねていけば、人数の少ない会派もカバーできると思います。

現行の常任委員会についても同じ事がいえるのですが、議員は複数の常任委員会の委員になることが可能なので、区別常任委員会もできることになり、さらに委員外の議員参加をもっと積極的にすすめることです。委員会の票決には参加できないけど、自由に出て議論には参加できるかたちをとれるのですから、委員外の議員を活用して幅広く議論するようにすれば、相当程度カバーできると思います。

大原さんが言われたことは全くその通りだと思

います。区民の活動の舞台があつて、議会もそれに対応して区別の常任委員会があり、そして行政は総合区として政策立案し執行できる当事者能力を持つ、こうした関係ができることが理想型です。

どれを先に手をつけるか別として、結果としてこのようなかたちにまとまっていき、区を新たな自治の単位に育てていく構想が共有されていればそれでいい。

高沖さんが言われた特別委員会から始めるのがいいのではないかとということで、私もそれほどこだわりません。特別委員会だと議会の会期毎に設けることになるでしょうか。通年議会だと問題ないでしょうが、特別委員会をつくることができるのだったら、最初から常任委員会でも構わないようにも思います。

高沖 三重県は通年議会なので会期という概念はありません。特別委員会は地域の特定課題、差し迫った行政課題のために行うので、一定期間を経れば委員会は終了します。常任委員会は、自治体全体の部門別委員会を行うという概念がありますので、地域別に行うのはちょっと割り切れない感じをもっています。

神原 なるほど理解できました。先ほど花上さんからお話のあった、横浜の区づくり推進費の一億円を議論する区の議員会議だと、特別委員会でも行うことができるでしょう。

私が想定しているのは広範囲にわたって福祉や

介護、学校、そのほかまちづくりの政策について総合的に面として考える政策の舞台としての区を考えています。総合区の最終的な私のイメージからすると、常任委員会でなければ対応できないと思います。特別委員会を経て常任委員会ということとは段階的にあり得るでしょう。

議会が理解されるのは地域での交流

渡辺 芽室町議会の改革諮問会議会長を務めた蘆田千秋さんは、過日の「自治体議員をめざす人」のための講座Part2での報告で（北海道自治研究二〇一八年一〇月号）、議会を批判する住民は議会の活動について十分に知らないまま批判するケースが多く、議員の報酬や定数を分らないまま、報酬が高い、議員が多いと批判をする場合があるそうです。ただ、批判していた人が議会モニターになると、議会を知ることによって、議会や議員の活動の必要性を理解した、とお話されていました。

そういう意味では、大都市議会では八〇人、九〇人も議員が一つの議場に集まって議論しても、傍聴に来た市民がその場のみで議会や議員の理解を深めるのは難しいと思います。可能性としては区の常任委員会、または区の現場で議員が集まり、会派を超えて市民と意見交換することによって、関係性が深まると思いますし、地域には多様な意見があることを認識して議論して、合議を目指し

ていくことの大切さにつながります。

また、議員と市民の交流があつてこそ、双方の理解が深まり、議会や議員の活動への誤った理解が解消されていくのです。

区の常任委員会をつくるのは議会、議員ですが、行政側の本音は、縦割りを横割りにする活動は避けたい。自治体職員である私も、議会と対応するとき、行政が総合的に区毎に対応させられるのは大変だという思いがあります。しかし、区の常任委員会は、地域自治にとって重要なことだと思っています。

もう一つ重要なことは、区の常任委員会を開催するに当たり、執行機関の立場で行政職員が必ず委員会に出席しなければならないということではありません。委員（議員）が問題・課題として考えていることについて、区民との交流や討議中心の委員会運営を行えばよいのです。行政職員が出席しなければ委員会が始まらないという発想を、委員（議員）も行政職員も変えることが大切です。このように考えていくと、区の常任委員会の設定については、議会自らの意思で、その必要性について検討していただくことを大いに願うものです。また、区民にとっても、区の人口規模自体が、他の自治体の市に匹敵するため、もつと居住区のことを意識しなければなりません。そのためにも、区における議会の活動は、これからますます重要になってきます。

区民の理解を深めるための区の自治機能強化、

多様な意見を聞くための自治機能強化、会派を超えて区民の意見を聞く面での自治機能強化は大事なことだと思いますが、この点についていかがでしょうか。

花上 先ほどお話にあつたように、議員は何をやっているのか分からないとか、分からないまま議員の数が多すぎるとか、市民からはいろいろな批判があります。それだけに私たちは地域のなかに入って、議員の活動を市民の皆さんに理解してもらう活動が必要です。私は住民集会をやったり、市政報告レポートを出しています。横浜市にはタウンニュースという区別の情報誌があり、これを利用して活動報告を欠かさないようにしています。こうした活動を積み重ねていくことで、議員が何をやっているのか市民に知ってもらい、市民のなかに話題として出てくるようになったと感じています。

市民から選ばれた議員は何をやっているのか分からないということがあつてはならないので、知ってもらおう、理解してもらおう努力を、市民のなかに入つて伝えていく。会派としてもこの活動が重要です。会派としても常に議会報告のレポートを出し、住民集会を開いたり、こうした活動をして理解を得るようにしています。

ただ大都会なので活動しても全体には広がりません。国会はマスコミで報道されますが、地方議会の報道は少なく、事件や問題があつたときに大きく報道されますが、日常の活動はあまり報道さ

れない面があります。

会派と議会の透明性は議会改革の前提

高沖 会派の透明性を確保するのは議会改革の大前提だと思います。会派が何をしているのから知らない、というのは情報公開をしていないからです。端的に言えば、会派や議員の政務活動費の領収書等をホームページで公開していないことが多い。

先ほど紹介した道新で道議は「道議会は政務活動の領収書をホームページ上で公開していない。それは何か公開できない理由があるからだ」と発言しています。私が議会事務局にいた経験では、公開できない理由はなく、公開したくない理由があるのです。議員がこう思われたのなら、議会事務局は議員に説明しなければなりません。市民は議員は何を調査研究しているのか、会派は何をしているのかは、政務活動費の使い方、領収書、収支報告書を見て、さらに成果報告書のようなものがあればそれもみて、市民は会派の動きに関心を持つべきです。でも、公開していなければ関心を持ってない。

政務活動費については、議長に用途の透明性の確保が義務付けられているので、ホームページで公開するべきです。大阪府議会はいち早く二〇一五年度から政務費の領収書をホームページで公開し、三重県議会も二〇一六年度から領収書を公開

しています。大都市議会は書類が多く作業は大変ですが、やろうと思えばできますし、会派の活動を市民に知らせることです。議会事務局職員は情報公開の必要性を議員に強く訴えるべきです。

大原 札幌市議会基本条例第三十二条第二項で「会派は、議員の活動を支援するとともに、政策の立案、提言等を主体的に実施するものとする」としているため、各会派が行ったことを明らかにすればいいのです。

会派には事務局スタッフがいて新人議員にとっては心強い存在です。会派のスタッフと議会事務局との役割分担、会派内での役割と位置づけについても議論する課題だと思っています。

会派を超えて議員が地域の住民と直接対話する場を持つことは、議員が成長する場にもなるので、是非、区別の常任委員会のようなかたちをすすめてほしい。

渡辺 高沖さんと大原さんからは議会事務局の課題について出されました。先日、十勝管内の浦幌町議会を訪ね、議員と議会事務局が真摯に話し合い、議会改革をすすめていることがよく分かりました。大都市議会になると議会事務局は、八〇人から九〇人いる議員に対して言いにくい雰囲気というか、議会改革を進めるのは、政治家である議員であって、地方公務員である事務局職員は口出しすると議員に怒られるのではと萎縮し、そこがチーム議会になりきれないことの一つだと思います。議員は事務局を頼りにしてほしいと思いま

すし、高沖さんは、違法でない限り会派と関わるということですね。

高沖 議会が政策立案していくのであれば、議員と事務局職員が一緒になって政策の元となるものを議論することが必要です。首長部局の職員は、長等と政策立案や企画等の話をするのですから、同様に議会事務局職員は議長、議員と政策的な議論をどんどんすべきです。そして政策提案は、議会、議員が行う。今後、政策議会をめざすための大きなポイントです。

問題関心の持続と二重の籍の活動

渡辺 神原先生にこれまでの議論のなかで、お感じになったことをお願いします。

神原 第一部の研究会活動報告での大津市議会の清水克士さんが報告された「軍師」は、議会事務局職員と議会との関係においてだけではなく、首長と首長部局職員との関係においても成立する大事な議論だと思います。分野別の政策領域で仕事をする職員も知見を磨いて首長の軍師たるべきことが求められるのではないか。その意味ではこれは職員一般に通じる職員道の問題だと思えました。

少しわき道にそれた議論になるかもしれませんが、私は従前から自治体職員のあるべき姿として二つの籍をもつべきではないかと考えてきました。一つは、ある部課に配属されて日々仕事をこなし、

その後、他の部署に異動するパターンで、これは実際におこなわれている一般的な組織と仕事と人事のスタイルです。

もう一つは、福祉を担当していた職員が教育分野に異動しても、福祉の問題に関心をもち続けて勉強をしている人もいます。このように組織のなかに位置づけられて仕事をやる職員の側面と、部署とは関係なく問題関心を持続して専門性を高めていく職員の側面という二面性です。後者の場合は基本的には職員の趣味に属する問題です。ですから強要はできませんが、そうした職員層が厚くなれば、政策貢献度は高くなると思います。

かつて自治体法務の自立性が問題になったとき、法務室を設けた自治体が現れました。しかし、法務担当の職員は古い行政法を勉強した人の場合は効果はあまり期待できない。自治体としての自立した法務活動を担う職員の資質が問われるからです。そこで職員のなかに法務の自立に関心を持つて勉強をつづけているグループがあるので、そこからも意見を聞くという、二重の仕掛けで法務をレベル高く運用していたところもあります。

議会も同様だと思います。議会事務局の職員が増えれば、議会の政策活動が向上するというように直線的にはなかなかない面があります。議会技術研究会共同代表の西科純さんは、いま町立病院の事務長ですが、問題関心を持ち続けて活動をし、さまざまな発信をして私たちも刺激されます。高沖さんもりタイア後も精力的に活動されて

います。職員が退職後をふくめて二重の籍で活動するようになれば自治体政策の質はもつとあがるのではないかと思います。

二重の籍はやや斜めからの発想ですが、議会事務局もそうあってほしいと思っています。とくに小規模議会ですと職員数も少ないですから、二重の籍は大きな意義をもちます。また、そうした職員の力量は所属自治体をこえて、他自治体、他議会にもプラスの影響を与えてくれます。今日お集まりの各地の議会研究会のみなさんがそれを証明しています。

渡辺 残された時間が少なくなってきました。会場からの意見で討論していないのは、自治体によって、議員一人あたりの有権者、人口の格差といった問題があるということですか。

市議会議員 若い人や子ども達が政治に関心を持てるかどうかは、議会と市民との距離感によると思います。とすれば、地域別、区別の常任委員会といったものを積極的に行えば、若い人も政治、議会に関心を持つと思います。そして憲法上の要請にも応えると思います。

渡辺 札幌であれば大きな一つの議場に集まるよりは、区毎にこまめにやった方がより市民に近づくといいことなのでしょうが、まだ区別常任委員会を設けている自治体はありません。横浜市会ではいま議論しているということなので、期待しています。横浜市は昔から、全国の自治体、政令指定都市の中でも、先駆的な政策を進めてきた都

市です。そのような土壌があったからこそ、私も従前から、横浜市のさまざまな取り組みに注目してきました。今回の区の常任委員会に向けた取り組みが横浜市会で実現すれば、全国の政令指定都市議会に拡大していくと思います。

それと、町村議会のあり方に関する研究会報告で提案された、小規模議会について、集中専門型、多数参画型、現行議会、といった選択を設けるべきではないという会場からの意見がありました。この研究会報告については、いろいろ議論を呼び、町村議会議長会、市議会議長会からは厳しい意見が示されています。

大規模自治体議会の改革について議論は尽きませんが、予定の時間がきましたので本フォーラムを終えます。報告者のみなさん、そして会場のみなさん、ありがとうございました。

本稿は、二〇一八年一月二四日の2018議会研究合同フォーラムin北海道「自治体規模と議会改革」(主催・北海道自治体学会議会技術研究会、北海道地方自治研究所)の第二部問題提起・討論をまとめたものです。当日は第一部各研究会活動報告(駒林良則・議会事務局研究会共同代表/立命館大教授、清水克士・軍師ネットワーク/大津市議会局、木須美樹・議会事務局メーリングリスト管理者/長崎県長与町職員、西科純・議会技術研究会共同代表/芽室町職員)がありました。分量の都合から割愛しました。

文責・編集部