

【総括（議員へのメッセージ）】

東京大学名誉教授 大森 彌 氏

今日もたくさんの方のことを学んだような気がいたします。幾つかおしかりもございましたので、おしかりに対してまた答えると、ますます怒られそうなので、私の本意をお話し申し上げたいと思います。

私は、研究者等の中では地方自治について比較的早くから物を言い、地方自治をいいものにするためには地方議会がいいものになるべきだというふうに考えてきました。議会をおとしめる議論をした覚えは全くありません。したがって、世間もマスコミも比較的皆さん方の活動に対してご理解が薄うございますし、なかんずくマスコミの方々には議会が積極的にやっつてることについて余り取り上げてもらえません。世間が皆さん方に持っているイメージと皆さん方がご自身に持っているプライドとの間に相当のずれがありまして、このずれをどうやって埋めるかは双方から埋めるべきだと思っておりますし、私どものような立場はできるだけそれをつなぐような、そういうことをできるだけやるべきではないかなと、そういうふうに思っているわけでございます。

本日の議論を全部総括することはとてもできませんので、今日のご議論の中で、私どもが今まで研究会を通して考え、その間、役員の議長さんの皆さん方からもご意見を伺いましたし、内々事務局の皆さん方のお考え方も伝わってまいっていますので、そんなことも念頭に置きながら今日の議論にできるだけ触れ合う形で一つ、二つ申し上げたいなと、そう思っています。

今日、和歌山県のお二人からお話しいただいたんですけど、私は率直にどう思ったかということ、吉井さんも中村さんの活動によって新しい県議会が誕生したと思っているんです。県議会の皆さん方は選挙で当選すると議員さんになったと思っていますけども、それはそうなんですけども、間違いなく。でも、今日のお話を聞くと、やっぱり本音のところ、いろいろご苦労があったんだけども、自分たちの思いをなし遂げた、これを通じて私は県議会が誕生したんだと思っているんです。そういうふうには誕生するんだということが何よりも今日ご報告いただいた上で非常に強い印象でございました。

ですから、議会のあり方、議員さんたちの振る舞い方についてできるだけたくさんの方に伝えていって、世間にも伝えていって、議会は頼りになるもの、議会こそが責任をとるようなそういう住民の代表機関になるんだっていう、そういうことを積極的に伝えていきたいなと、そういう感想をまず第一に持ちました。

今日出てるテーマで私どももまだ依然として考えあぐねながらいろんなことを検討していることがございますので、直ちにはすべて結論めいたことがお話し申し上げませんが、まず、今日のテーマでいいますと、私自身の考え方も入れまして一番大きな論点の一つは、県議会と知事の関係の中で議会が果たすべき機能のうち必ず言われる機能というのは、従来でいえば監視機能でございまして、これはこれ自体としてこれからも大事でございますけども、もう一つ議事機関が果たすべき機能のうち、政策形成

機能というふうにいるんですけど、これは今回の地制調の答申でも明確な形で打ち出された考え方として、議会は団体意思というものを決める場合の前提として政策形成機能を担う、そういう議会の機能を充実・強化すべきではないかというそういう提案になってます。これは国が出した文章の中でいえば、私は少し踏み越えていただいたんではないかと考えています。しかし、それは言うのは簡単でございますけども、議会在政策形成機能を果たすというのは具体的に何をすることで、どういう体制が必要なのか、そこでどういうさまざまな困難を克服しなきゃいけないかということになりますもんですから、それに即して一つ、二つ申し上げたいと思います。

議会の政策形成機能といえますのは、ちょっと学者談義で恐縮ですけども、広く政策というものが作り上げられ実施されて評価を受けて、そこで見直しというふうな全体のサイクルで考えますと、最初は何が肝心であるかという、これを都道府県の政策にするんだ、すべきだというのは、地域の中の問題をどなたが発見して誰が提案するかという機能になっています。この政策課題の発見や問題提起についていえば、別に首長さんに限ってませんね。議員さんの皆さん方も質疑応答していくらでもそういう問題提起ができますから、政策課題の提起についていえば、双方からやってるんじゃないでしょうか。あるいは、場合によりますと地域の住民の皆さん方がそういう提起を行ってますので、政策課題の発見と提起についていえば、そんなに議事に遜色があると思いません。

次はどうなるかという、そんならその政策課題をどういう形で解決するのかということについては、やっぱりさまざまなりサーチ、調査が要るんです。議会の現在の体制でいえば政務調査費というのは、この政策形成機能のうち調査、あるいは調査に基づく分析でございますけども、これに当たる経費であるというふうに一般的には考えられます。本当にそうなるかどうかはこれは別途検証を要しますけども。しかし、これはすごく重要でして、政策を形成するときに調査なしにできません。例えばこの政策を仮に条例の形にするんだったら、既存の法律や既存の条例や規則とどういふふうにかかわるか、これにどの程度の支出が伴うのか、これを受けてどういう規則を作らなきゃいけないかということをやったり調査をしないまま条例ができと思えません。やっぱり調査、分析という機能は非常に重要なんだと思うんです。ここから政策形成機能の最も重要なところが始まっているんじゃないかと。これに対して議会はどの程度この機能を充実・強化できるかということが重要になる。

次は企画・立案でして、通常、政策形成機能といえばこの企画・立案ということになるんですが、ここについて問題がございます。実は従来、執行機関と議決機関と通常呼ばれてる知事と県議会との関係論でいうと、今までは皆さん方も知事さんも、知事さんを支える職員も、執行機関が執行すべき事案の企画・立案は執行機関が行うものだと考えています。通常こういうのをお手盛りというんです。執行機関というのは、自分たち以外の主体があって、そこで決められたものは誠実に執行するのが執行機関です。しかし、明治以来、我が国の執行機関、知事部局と呼ばれるものは、すべて自分たちが執行すべき事案は自分たちで企画・立案すると。それが当然であると。ここから出てくる弊害はどこにあるかと

いうと、自分たちで執行すべき事案は自分たちで企画・立案するわけですから、やりたくないことを企画・立案するはずはありません。困ることも不都合のことも嫌です。あるいは、この機会に余り表に出したくないようなものを企画・立案することはないんです。逆に言うと、企画・立案まで内包している執行機関であればこそ知事は強いということになっています。

これに対して議会はどういうふうに対応するか。議会の本来持っている政策形成機能のうち、企画・立案というのはどうやったらできるかということになるのか。現在の法制度でいえば知事さんも企画・立案の準備をして議会に上程できますし、議員さんも一定定数あればできますし、今回、地方自治法が直りまして委員会提案ができることになりました。したがって、委員会レベルで企画・立案していくというチャンスが拡大するものと考えています。

そういたしますと、政策形成過程のうち企画・立案というものをもう少し議会の皆さん方に強めてもらいたい。そのことは何を意味するかといえば、それを仮に条例の形であっても、あるいは知事さんの方で規則であっても構いませんけども、あるいは予算の中に組み込まれても結構でございますけども、自分たちが企画・立案したものは執行段階でどうなるのか、どうなっていくのかということについて必ずそれに目が向き、監視機能が強まっていくというふうを考えます。従来も監視機能はおやりでございますけども、自分たちが何らかの意味で企画・立案にかかわった事柄については特段にそれがどうなっていくのかという関心が必ず強まりますので、そういう意味でいいますと、和歌山県の実例は、今後ここで集まったお金がどういう形で生きてくるかということやずっと議員さんがかわってもバトンタッチをして監視を強める。執行がきちっとできていけるかどうかということを考える。そして、それが仮に将来もし改正を必要とするならば、議会が独自に提案しても結構ですし知事さんの方で提案しても構いませんので、新しい条例改正をやってもらってもいいんじゃないかと。そのためには必ず、この執行がどういう効果をもたらしたかということについて議会がきちっと点検、評価をし、見直すということが大事になる。

つまり、企画・立案の機能の充実とは、必ず執行、実施及び評価、点検、対応という一連の政策展開中の議会の機能を高めていくというふうには私は考えていますし、そうあってほしいなというふうに思っているわけでございます。それが全体として議会の政策形成ということを強調していることと理由でございます。別に知事さんがいろいろお出しすることについて妨害する必要はございませんので、いい条例があればそれで議論して通していただければいいんですけども、専ら知事さんだけが出すんだというふうにお決めにならないで、議会も出せるんだというふうにお考えくださることが大事だというのがまず第1点目でございます。

それに即しましてどういうことが問題点になっていくかということになりますと、当然ながら、何でもかんでも議会で企画・立案して条例制定するというのは大変でございます。その場合の考え方の一つは私は次のようになるものと思っています。これは先程議論が出てました議会事務局の機能、スタッ

フの充実と、あるいは議会事務局のあり方と関係するような議論でございます。

実は議会事務局の方々の本音もちらちらございまして、一番消極的な議会事務局の職員は、私どもが言ってるような議会の機能を強化することは本当は願っていないんです。ここだけの話でございますけれども。今だって大変で、もうこれ以上になると、自分たちがたださえ少人数で忙しくなって、あれもこれも持ち込まれると、とても無理ですと。先生たちはこの事務局の現場のことをおわかりにならなくて議会の機能の充実と言っておいでになるんじゃないでしょうかと。この本音はそれなりに私も理解できるんですけども、実は今までどうしてそういう体制になってるかというと、当然ながら、そういう機能を果たさなくていいことになってたからです。したがって、「庶務」をやればよいということになってました。やっと今回法律で庶務という議会の法律上の文言は直るんです。議会に関する「事務」と直ります。事務と直りましたから、庶務の中には政策形成機能なんか入るはずはございませんで、事務になれば政策形成機能も入る。現におやりになってますから、あんまり言葉にこだわることはございませんけど、それ程、議会事務局は軽視されてきたんではないかと思います。

そういう体制の中で、議会が新しくいろんなことをやるときに議会事務局はどうするんだという話が出ますけど、これについて、考え方と手法がございまして。

先程も議論が出ましたけど、議会事務局の人事権はすべて議長さんにございまして。ですから、独自採用をやっても構いません。しかし、一つの自治体の中で今は職員定数ということについて相当厳しい議論が行われてますから、そうそう簡単に議会のスタッフの数が増える、飛躍的に増えるということが当面のところ難しゅうございまして、やりくりが要ると私は考えます。やりくりを考える場合の考え方でございまして、実は知事さんは一人住民から直接選ばれますので、2つのお顔を持っています。1つは住民の代表者、政治家としてのお顔がございまして、当然ながらみずからも政策意思を持ち、政策を立案するというそういう機能が知事さんにおありになることは確かでございます。もう一つ、知事さんは執行機関の最高責任者でございますので、事務事業を執行、実施していくという重要な役割がございまして。ほとんどの職員は実はこの執行のために採用されてる。執行機関でございまして。しかし、現実には、ほとんどの議会に対する政策提案が知事さんから出てるということは、事務の執行をするために採用されている職員が企画・立案の機能を果たしてるということになり、相当の時間をこれに費やしている。あるいは、議会の審議が始まりますと張りつきまして、いかにしてうまくクリアするか、いかにして議員さんの事前の質問をとってうまく答えるかということに腐心してるというのも、この職員たちの苦勞になっている。

ということは、実は執行機関の執行は二重になってるもんですから、執行の実務をやるべき職員が企画・立案をしてるわけですが、知事さんのもとで。それならば、本来、議事機関の議会の企画・立案を職員が手伝っていけない理由はどこにあるか。とても私には理屈は立たないと思います。ただし、これをルールなしでやりますと事務執行をやってる職員はたまりませんので、ルールが要りますし、常識が要

ります。例えば議会の皆さん方がこれから委員会をベースにして新しい政策企画をしていきたいという場合に、これを条例化しなきゃいけない、条例したいという場合には、法制的な観点が必要ですし、ある文章をきちっと整えて、やっぱり既存の法律、さまざまな条例との観点で、そごなく、仮に住民から訴訟を起こされても裁判を維持できるようなきちとした答弁あるいは説明ということが可能になるためには、そういう知識あるいはそういうノウハウを蓄積してる職員がいるならばその職員を使ってもいい。いつもただらだと使うと困ります。

議長さんが首長さんをご相談をして、いつとき特定の職員を併任にさせていただいて議会の立法機能に参与していただくということは、私はやってはいけないことはありませんし、むしろそのことによって職員の持っているさまざまな政策の企画・立案能力を議会もまた使っただいて構わない。それが使えないと思ってるのは固定観念なんじゃないかというふうに私は考えてますので、そういうふうにお考えくださったらどうかと思います。

今のことと関係しまして、実は今までの固定観念の一つは、議会は附属機関が置けないと考えています。これはそのような通達風のものが旧自治省から出てまして、議会は合議機関なので議会の中に附属機関を置けないという固定観念でございます。置いてはいけないなんてどこにも書いてありません。地方自治法上、明白にいけないという禁止規定になってるものはできません。少なくとも平成12年の分権一括法が通った後、法律上、明確に禁止されてないことについて議会がやってはいけないなんてことはありません。それはそう思い込んでるだけでして、三重県が率先して、仮に私的諮問機関であっても議会の中に事実上の審議会を置いてそこで練り得たのは、この法律に書かれてないということで当時役所の方でやれないと勝手に解してきたものを後生大事にお持ちになってる議会のあり方の方が問題でして、私は三重県はそれを突破したと思っています。

つまり、さまざまな現行法上の解釈について、議会の権能との関係でもっと積極的にお考えくださっていいものと思います。今回私どもの報告書ではそれを明示的にお書きしました。ちょっと一つ、二つご紹介申し上げますと、例えば予算措置が必要な条例の提案について、議会は相当消極的です。場合によったらこれができないんじゃないかとお考えになってますけど、そんなことはありません。というような趣旨を今回お書きしました。

それから、実は地制調の答申には、公聴会とか参考人制度を使えとおっしゃってるんです。でも、私からすると、例えば知事さんが県民参加で練ってきた事案について、議会がこれを公聴会にかけ、参考人に聞くんですか。相当大変ですよ。議会みずからが企画・立案してるならば、公聴会や参考人制度を使うことに意義があるのです。したがって、地制調の答申は活性化せよと言ってますけども、議会みずからがそういう提案の主体になって初めてこの制度は生きてくるんじゃないかと思ってるわけです。

その参考人についてですね、現在のところ、本会議について規定がないんです。したがって、皆さん方は本会議で参考人を呼んで参考人の意見を聞くことはできないと思い込んでいます。これは思い込み

です。踏み出してください。

それから、議員さんが臨時議会の招集する要件は、通常、行政解釈と称するものがございまして、法令により議会の権限に属するものに限られると。それから、議員に発案権があるものに限られると。もう一つ、具体性がある特性があるものでないと、議員は、招集権の請求要件として附帯事件の要件が整わないんだと勝手に解釈してます。これももっと積極的に解釈して構わないというのを打ち出してください。

それから、実はこれは国会では霞が関の所管課が悩んでるんですけども、都道府県議会の皆さん方に対しては文書で質問して文書で答えられる制度がない。ないと考えられています。これも、固定観念です。したがって、通常口頭しかできないんだと思い込んでいます。これも思い込んでるのと違うんですかと。なぜ長い間、議会の皆さん方は自分たちでできるのにもかかわらず、できないと思い込んできたのか。それは圧倒的に執行機関が有利の体制の中に置かれてきたからなんじゃないですかと。ここから一步踏み出ることによって議会の持っている力というものを発揮できないでしょうかということも私も気がつき、それについても積極的に考えてくださったらいかがであろうかというふうに思っています。

最後に、私どももそれ程知恵があったわけありませんし、これから考えなきゃいけないことで、ぜひともお考え方があればお寄せいただきたいなあという希望を含めましてお話ししたいことがございます。

地制調の答申が出まして、一部は地方自治法の改正に至りました。それはそれとして、1つでも2つでも国が取り組んでくれたことについて私は評価していいと思います。しかし、相当部分がまだ残っています。例えば議長さんの議会招集権については、相当国の方はまだ後ろ向きでございます。そういうことについてももっと言ってかなきゃいけないなと思ってますし、何よりも、最も私がこれは残念だと思ってますのは専決処分でございます。実は今日和歌山県の報告の最大の意味は、税については、少なくとも県民の皆さん方にある負担をお願いすることを含んでるような税の条例は、議会が主導性を発揮して議会が条例を決めていくんだというこの発想と論理を適用すれば、現在の、議会を招集するいとまがなくて、すべて税に係る条例が専決処分で行われているのは、ほとんど憲法違反だと思います。ちょっと過激でしたでしょうか。

これは国の方が出してくるのが遅いということになってますけど、私は、半日でもいいから必ず議会を招集していただいて、税に係る条例は絶対に専決処分にさせるべきではないと考えます。代表なければ課税なしの最大の意味は、議会の存在にかかわってるんです。このことについて都道府県の議員さんの皆さん方はずっとないがしろにしてきた。つまり、自分たちの存在の最も大事な意義をみずから放棄してきたのではないのでしょうか。ストレートにそういうことをおっしゃってませんけれども、和歌山県議会の皆さん方はそうおっしゃったと。負担を伴う条例こそが議会が作っていくんだという発想は、

現在の専決処分制度とバツテンをしますから、当然ながら、和歌山県議会は必ずやその条例は議会招集なしにはやらなくなるというふうに確信していますので、これが次の目玉になるのではないかと考えています。

ちょっと、言い過ぎたかもしれませんが、非常に大事なことを含んでいる。これについても相当程度、国はまだ消極的というか警戒的ですし、議会の招集権については議論がございまして、もし仮に議会の招集権を議長さんに与えると、とんでもない議長さんがいて、必要な議会の招集してくれないんじゃないかと、そんな議論を仮に冗談でも言われたらたまらないと私は思うんですよ。議会は住民の代表機関として、そんなことをやったら、今後そんな議員さんは二度と再び選ばれません。県民がみずから選んだ議会の招集する権限が自分たちが選んでない首長にしかないなんて恥ずかしい限りではないかというふうに思ってます、その専決処分と議会の招集権については、今後も国に働きかけて一日も早くこれを実現すべきではないかと考えています。

今回私どもが提案しまして、なかなか国から一蹴されたに近い非常に冷たい反応でございましたし、しかし何とかしてこれを持ち込んでいきたいなと思っておりますのは、現在の議員さんの法的な位置づけでございます。身分、活動、報酬、この関係が実にあいまいです。したがって、場合によりますと世論の方は、都道府県の議員さんの数だって多いじゃないかと。今は、財政が厳しいのもっと減らせという議論が平気で行われます。減らすならば、減らした後の議会はどうなるのかということについて何も考えないまま議会の定数問題が議論されているというのは、私はやっぱりおかしいんじゃないかと思えます。議員さんは一体何をやる職業なのか、どういうことを公務として行うのか。議員という活動は政治家の活動でございますので、政治家の活動というものについてもうちょっと積極的にとらえて、これを公選職という新しいカテゴリーに置いて、今まで以上に、場合によったら違った意味で働いてもらうことが出てくるかもしれないですね。

例えば、都道府県はほとんど政党・会派に分かれていますので、大きい会派に入った議員さんのうち、すべてとは言いませんけれども、みんな熱心に勉強されてると思うんですけども、大きな会派に入って会派が物を決めるということになりますと、その中の議員さんはあんまり勉強しなくても済んでしまうというようなことだって起こり得るということになりますので、例えば会派と議員の活動について、あるいは会派という存在と議員の活動及びこれを基盤にして成り立ってる議会の活動というものはどういうふうに考えていくのか。それを県民にどういうふうに理解してもらえるのか。こういう活動でこれ程大事な活動をしてるんだったら、世間の方の常識から見ても議員さんの報酬はこうあって構わない、こういうふうに政務調査費も支払ってもいいという、そういう納得ができるようなそういう体制に向かっていただくためにも、もう一度きちっと議員さんたちの法的な位置づけをすべきではないかという提案を打ち出したんです。これについての制度設計がまだ固まっていないうちに問題提起を出しただけなものですから、国の方からは返ってきません。

私どもの提案に即して国の方がこの制度設計に乗り出すということは直ちにはなかなか期待できませんので、皆さん方のさまざまな思いとかお考えとか、さまざまなアイデアを都道府県議会議長会の方に結集していただきまして、これを土台にして制度要求をして国に働きかけることによって、今のように不十分な理解と不十分な議会についての評価ではなくて、きちっとした議員さんたちの位置づけということを確認すべきではないかと思えます。これについては、たっぺの希望でございますけども、何か私どもが打ち出した提案のうち一番受けた提案はこれだとお聞きしてますので、やっぱり皆さん方の内心もじくじたるものがありで、何かのときにいろいろ世論の方からうるさく言われるんだけど、自分たちはこんなふうやってるじゃないかと。このことをきちっと法的にも位置づけてほしいんだという、そういう思いがあたりになるんじゃないかと私は考えてますし、微力でございますけど、その制度設計に向かいましてもうしばらくお手伝いできればいいかな、そう思っています。

与えられた時間ちょうどでございます。以上でございます。

ありがとうございました。

岩名会長 どうも先生ありがとうございました。