

# 議会改革推進特別委員会 オープン委員会開催記録（概要）

- 【日 時】 平成 30 年 11 月 30 日（金）午後 3 時から午後 5 時まで
- 【場 所】 さいたま市議会 全員協議会室
- 【テ ー マ】 議会基本条例を取り巻く現状と課題及び今後の展望について
- 【講 師】 株式会社地方議会総合研究所 代表取締役 廣瀬 和彦 氏
- 【出席委員】 土井 裕之 委員長  
守谷千津子 副委員長  
石関 洋臣 委員 齊藤 健一 委員 川村 準 委員  
富田かおり 委員 谷中 信人 委員 松村 敏夫 委員  
伊藤 仕 委員 三神 尊志 委員 中島 隆一 委員

## 【内 容】

開会后、土井裕之委員長から挨拶、講師紹介の後、講演へと移る。

以下、講演の概要を記す。

### 〔講演要旨〕

#### 1 議会基本条例の意義等

議会基本条例は、二代表制のもとで、地方議会の方々が果たす役割や理念についての活動原則等を踏まえて、長や市民との関係性のほか、いろいろな規定を設け、議会の機能の強化とか活性化を図ることを目的としてつくられる議会改革の一つの理念条例と考えていただきたい。ここで、一つ注意していただきたいのは、この議会改革としての理念条例を制定しただけで終わってしまうところが非常に多いことであり、都道府県とか政令市において特に顕著に見られます。なぜかという、多くの政令市や都道府県の議会基本条例というのは、どちらかという抽象的な部分で規定が置かれており、具体的に何をするかということまでは明記されていないため、その基本理念を定めるだけで終わってしまう場合が出てしまうのです。ですから、さいたま市議会の場合、私が見させていただく限り、基本条例をおつくりになった後、何か具体的な動きを大きくされたかという、少しくエスチョンマークがついてしまう場合があります。また、加えて、時がたち過ぎてしまって、風化してしまっている可能性があります。そもそも議会基本条例とは何だったかというように、制定当時にいた方でさえも忘れかけてしまうことも起きてしまうのではないかと。それではせっかくおつくりになられた議会基本条例がもったいないのではないかとお考えいただきたい。それが、きょうお話しさせていただく一つの主眼になります。それをどうにか改善していただいて、有効ならしめていただくことを考えていただく場にしていただければと思います。

この議会基本条例は、前文で理念を掲げてその後に規定を置かれており、前文でさいたま市議会の考え方を明確に出して、そのあとの項目につなげていくという形

がとられています。日本国憲法がこうした形式をとっているため、議会の憲法とよく言われています。皆様方は、基本的には大都市という中で、やはりそれ以外の一般的な市町村と権限等の意図するところが当然違うことから、ここに特に地方政府と書かれてあるが、大都市としてなすべきもの、その意図するところを十分に把握して、その活動を行っていただく必要があるのではないかなど考えていただきたい。

一般的な議会基本条例は、6つのもので構成されています。

1つ目に、前文総則、これで議会としての基本理念とか基本方針、さいたま市議会としてあるべき姿が決められています。

2つ目に、議会議員としての活動原則、当市議会の基本条例では第2章、第3章、そして第4章の部分で議会の活動、議会の責務、また議員の責務・活動、会派としてどうあるべきかということが定められています。

3つ目は、第5章になります。市民との関係になります。市民がどのように当市議会に対して参画していくのか、これは一つのやり方として参考人、公聴会という形の考え方に基づいて参画するやり方もあるでしょうし、また、皆様方の広報広聴に対してどのように市民がかかわっていくのか、そういうのが定められています。

4つ目の長との関係は、やはり二元代表制のもとにおいて、市長とどういう立ち位置をとっていくのか。例えば、第6章に書かれている部分が該当するかと思います。結局、議会改革を進めていくに当たって、反市長派の議員が多数を議会において占めることが一番の起爆剤になります。そうでないと、市長の存在感に反市長派の議員方が掻き消されてしまう可能性があります。ただ、それは必ずしもずっとは続かない。最終的には市民のため、そしてまちのために、同じ方向を向いて、実際に考え方を近い形にもっていく。そういうところもかなり多くありますので、さいたま市議会でも、長との関係の中で、議会としての役割はいろいろな果たし方はあると思いますが、その部分を十分にお考えいただかなければいけないと思います。

5番目としては、議会としての権能強化です。議会は議事機関ですから、議員間討議という形で、議員同士で議論していただくことです。これは当たり前のことですが、果たして皆様方はされているかということ、十分にお考えいただかなければいけない。また、住民の代表としてあるわけですから、住民に対して、説明責任をどのように果たしていくのか、また、場合によっては例えば長に対して反問権を付与する部分などを含めて、いろいろなものを規定していきます。

そして、この基本条例の見直しをするかどうか、この部分が最後であります。ただ、私が見させていただいた限り、さいたま市議会では規定が弱過ぎます。普通はやはり4年に1回、最低限、一般選挙を行った後に、この議会基本条例についてきちんと全議員が集まって見直さなければいけない。内容について、実際の4年ごとに、当然さまざまな社会情勢の変化、住民の方々の考え方の変化があるわけですから、それに沿うような形で議会基本条例を必要に応じて見直ししていただかなければいけない。それは、やはり新しい議会の構成のもとでまず行うべき話になります。実はよく聞かれる話として、この議会基本条例を制定したときにいらっしゃらない議員が言う言葉ですが、私たちが別に議会基本条例をつくったわけではないのに、何でこれに従わなければいけないのだと、つくった人だけで勝手にやっているのだから、私たちは知りませんよと言われる方が結構いらっしゃるのです。だから、それを防ぐためには4年ごとの選挙が終わった後に、実際に議会基本条例をつくられていない議員も入っていただいて、その内容について十分説明して、熟知していただき、納得していただいた上でその議会基本条例の見直しを進めていく形をとっていただければよろしいかと思います。

議会基本条例の制定状況について簡単に御説明しますが、これは全国市議会議長

会の調査でありますけれども、平成28年12月31日現在で、57.7%の市議会が制定しており、政令市では75%のところ制定していることとなります。大分既定のスピードは落ちてきました。つまり、以前に比べて、何が何でも議会基本条例をつくらなければという機運は少なくなっています。逆に今つくってないところでは、基本条例がなくたても、議会改革はほかのやり方が幾らでもあるというところも出てきています。また、現在はまだないのですが、議会基本条例を廃止する動きも実際に出てきており、選択肢の一つとして存在します。ただ、この基本条例を含めて、さまざまな条例に言えることは、それを生かすのは結局のところ皆様方議員しかないので、最終的には皆様方に全て委ねられていますから、今からでも遅くないので、この議会基本条例をきちんと生かしていこうとされるのであれば、皆様方の御尽力により行うことができると御理解いただければと思います。

もともと、この議会基本条例も条例ですから、地方自治法との関連のところを考えれば、どういうふうに考えていけばいいのか。実は2通りの考え方があると言われています。

一つは総務省の考え方で、やはり基本条例というのは条例ですから、法律に反する形で規定をすることができないということ。もう一つは、地方自治法が規定していないようなものに対して、特に禁止規定がなければ、この基本条例で根拠をつくっていくのだという形で、地方自治法の解釈外のところを埋め合わせる形で使われるものです。以前と違い、地方分権一括法が通ってからは、総務省の考え方に法解釈権があるようには言い切れません。あくまでも地方自治法の解釈権は各地方公共団体が持っていますから、皆様方が責任を持っていただければ、どういう解釈をとっていただいても構いません。

議会基本条例については、よく言われるのが、最高規範性、議会における憲法だから、議会に係る条例というのは、この基本条例に反してはいけないのだという考え方を持つところが実際のところ数多くあります。

しかし、実は、議会基本条例とは基本という名称が入っていたことによって、ほかの条例より制定としての効力を有する、つまり、ほかの条例より優位性があるということは、理論上、一切言うことはできません。あくまでも、行政法上では、基本条例だからといっても、後につくられた条例が優越する、後法優越の原則は当然に働いてきますので、基本条例を最高規範と言うのは、単なる事実上の位置づけという形で考えていただくしかない。あとは、この基本条例にのっかって、ほかの条例が議会基本条例に反しないように、皆様方が合意の上でほかの条例を制定していくのであれば、事実上の最高規範性を保つことができるとお考えいただきたいと思います。

現状としては、議会基本条例の意義、また、それを取り巻くさまざまな状況というのはこのようですが、その上で、議会のこの基本条例とか、改革に絡んでの課題というのがどういうところにあるのかというのを、3つほどまとめさせていただきました。

まず1つ目は、住民の方々やマスコミの方々も含めて、やはり議会に対しての関心とか評価が極めて低いということです。投票率を見ていただければわかるように、皆様方のところで、例えば50%を超えるような投票率の地区があるかということを考えていただきたいのです。統一地方選の平均ではもう5割を割ってしまいました。普通に考えたときの話ですけれども、5割に満たない方々に投票して選ばれた方が住民の代表として呼べるのかということに、政治学上、非常にクエスチョンマークがついてしまうのです。投票に行かない方が悪いのは確かにあるのですけれども、その割合が低ければ低いほど、なかなか住民の代表としてという正当性、幾ら選挙を行っているとはいえ、どうなのかという部分があります。

ただ、そういう条項というのは、やはり住民自身がつくられている部分があります。皆様方とともに、住民の方々も意識とか考え方を考えていただかない限りは、きちんとした議会としての権限を強化したり、あと議会を活性化したりするということにはつながらないということに十分御留意していただく必要があるかと思えます。

2つ目は、議会基本条例について、選挙を経て議会の構成が当然変わってくると、制定当時の、住民のためにまちのためにできることはどんどんやっけていこうという熱い思いがどうなってきたかということを考えていただきたいのです。ですので、もう一度やはり、当時を思い出して、御自身に対しておつくりになられたものですから、中身をきちんと精査する中で、熱意とか関心をもう一度呼び起こして、これを永続させていただかなければいけない。条例ですから、廃止しない限りは永続的にこの効果というのは生じていくわけですから、そう考えると、せっかく自分たちで基本条例という議会のよりどころをおつくりになられているので、それにのっとった行動とか考え方を、やはりやっけていただくべきではないかと思えます。

3つ目は、とにかく定数、報酬の削減をしてくれという、コストカットの面からの議会改革が非常に多過ぎます。これは、政務活動費についても同じことが言えます。逆に言うと、皆様方は議員定数が現在60名ですが、普通で考えると少ないのです。私から言ったら、報酬だって、議長などは気をつけないと少ないというのが想定されます。なぜかという、まず議長を見ていただくと、ほぼ常勤に近い形で市長とともに働かれています。最低限でも普通は、市長と同じぐらいの報酬という形をとっていただくことが当然出てきます。そして、もともと二代表制のもとにおいて、議会基本条例にも書き込まれているように、あくまでも長というのは独任制の機関であって、多種多様な意見を把握するのが難しいからこそ議員がいるのです。住民の多種多様な意見要望を把握するためにいるという前提ですから、人口がまだまだふえているさいたま市において、何で議員の数をふやすという選択肢をお考えにならないのかということが出てくると思うのです。議会の活性化とか議会の改革といったときに、コストの部分だけ見て話をしていくのは、方向性としては間違っています。本来で言うと、一番の民主主義の根幹は地方議会ですから、そこは最後に手を入れるべき部分ではあると思えます。

## 2 議員間討議

まず1つ目に、皆様方は基本条例で規定されている中で、ぜひ行っべきものとして挙げさせていただいているのが、議員間討議です。議員間討議については、60%近い市議会でも規定として置かれており、政令指定都市でも14市ということです。さいたま市議会でも議会基本条例第4条第5号において、「第7条1項の本会議、第8条1項の委員会その他この条例の規定により置く会議において、議員相互間の議論を行うこと」という規定が、議員の責務としてきちんと置かれています。ただ、その規定に基づいて議員間討議を実際におやりになられていますかということです。基本条例は御自身に対して決められているわけですから、これを実施しないと、実は条例違反になってしまうというところを御注意ください。

議会においてなぜ議員間討議を行うのかということ、憲法にまで戻ります。憲法第93条第2項で、地方公共団体には議事機関として議会を設置することが義務づけられています。議事機関とは、議会の中で十分な審議を行うに当たっては、二代表制のそもそもの趣旨である、多種多様な住民の意見を十分に議会の場の審議において反映して、少数の意見を十分に尊重し、できれば全会一致に向けて十分な議論をして意思決定をする努力をしていただく場であります。しかし、現実的には数を握ったところが全てで、数こそ力という話になってしまう場合が起こり得ます。ただ、

それをそのまま押し進めてしまうと当然問題が起こるから、丁寧な審議を行って、できるだけ少数の意見をすぐ捨てることなく、十分に議論していただいて意思決定を行うことが必要になってくると思います。

議員間討議のイメージについては、議会基本条例をおつくりになられた方が実際にこの場にいらっしゃるのであれば、そのときの議論を考えていただくのが一番よろしいのではないかと思います。議会基本条例をつくる時には、それぞれの条文ごとに、この条文の言い方はどうしたほうがいいのかとか、各議員において十分な合意形成を図っていたと思います。その合意形成の仕方が、まさに議員間討議です。それぞれの問題点である論点をきちんと抽出していただいて、その論点に対して、皆様方がどこまで歩み寄ることができるかを話し合うのが、まさしく議員間討議という形になります。なので、ほとんど議員間討議は市長提出の議案とか、請願陳情等の市民提案に対して行われているという現状がありますけれども、本来的には、例えば皆様方が各常任委員会とか議会運営委員会とかでお持ちになられている所管事務調査の中で、例えばテーマを決めていただいて、そのテーマについて委員同士で議論するのがいわゆる議員間討議と考えていただいてよろしいのではないかと思います。そしてそれを長が提出した議案について審議することに生かしたり、あとは議員としての政策条例案を出すことに生かしたりしていくことが幾らでもできるわけです。

ただ、具体的な議会の活性化とか、議会の役割を果たす上で、この議員間討議ほど使いづらいものはないというのが現状です。議員間討議は規定の方が6割近くしていても、実際に行っているのは3割程度で、規定したうちの半分ぐらいしか使われていない。そしてその使っている半分のところの議員間討議では、ただ、自分の考え方だけを述べて終わってしまうものです。それは、一歩間違えると一つ演説です。

ただ、何でそういうことが現実的に起こってしまうのかというところを考える必要があるかと思います。

1つ目は、会派を組まれていると、会派の考え方があったら、それに反するような御自身の意見というのは非常に言いづらい部分があり、これが一つ議員さんとしての議員間討議を阻害する一因になってしまうことです。つまり、議員間討議を活性化させるのであれば、会派としての縛りがある程度外していただかないと、幾らたっても議員間討議が進むということはありません。あるいは、会派の中で十分に会派の所属議員さん同士で議論していただいて、そして会派としての考え方の統一性を持たせて、その上で会派としての議員間討議を行うという形をとられるのも一つの方策ではあると思います。

2つ目が、そもそも二元代表制に与党野党はないのですが、現実的にはこれが存在しており、市長を応援されたほうでは、市長が出したものについて修正を含めてけちをつけるのはまずいだろう、また逆に言うと、反市長派の野党は市長が出したものに対して、よほどのものでない限り全面的に賛成するのは難しいだろうとか、議案がもう出された段階で、賛成か反対かがもう明確に分かれてしまうことです。そうすると、話し合いをしても変わりませんから、議員間討議をする必要性が非常に少なく、効用見られないということで、余り活用されないということがあると思います。

3つ目としては、国会の場合ですと、政党ごとに国の事務に関して安全保障など明らかに差異が出てくる部分ありますけれども、地方公共団体の場合には政策的に差が出る部分が余り大きく出てきづらいこともあります。そうすると、政策の違いが出にくいから、議員間討議として論点も出にくいと考えられます。

4つ目としては、本来、議員間討議というのは、相手の意見を聞いて、相手の意

見の問題点を指摘しながら、それについての議論を展開していく、煮詰めていくものですが、相手の考え方を聞かないで、とにかく自分の考え方だけ延々と述べて、そして終わってしまう方がいて、議員間討議というのは全く生きてこないことがあります。これは、一般質問でも時々見受けられますので注意してください。

最後に、5つ目として、議員同士による議論をすること自体が困難であることです。会派同士の中が悪過ぎて、全く目を合わせることもしないし、同じ空気も吸いたくないなんていうところでは、もう、政策論議という前に感情的なものが強くて、なかなか難しいというのがあります。

では、実際にこれを改善するための手法が何かないのかということで、4つ挙げさせていただきました。

まず1つ目が、よく国会で言われる悪い例として、族議員というのがあると思いますけれども、私としてはぜひ皆様方に族議員化してほしいんです。自分の得意分野を徹底的に深めていただいて、その分野については執行機関には絶対に負けないぞと、執行機関が納得できるくらいの説明ができるくらいのことを議員活動の中で行っていただければよいのではないかと思います。

2つ目としては、全体としての底上げとして、例えば議員間討議を行う際のテーマについて、その対象となる方々に対して一定の研修などを行って、知識を向上していただければ議員間討議も進むと考えられるかと思います。

3つ目が、議員間討議を行う対象を何にするかというところで、まさしく皆様方が行っている一般質問、その題材をこの議員間討議のテーマにさせていただくことです。皆様方が住民の代表として、執行機関に対して求めていかなければならない重要な案件だから一般質問、代表質問としておやりになられているわけですから、それらをもとに議員間討議を行っていただくと、非常に簡単に、テーマを見つけることができるのではないのでしょうか。そして、十分な議員間討議をしてそれに基づいて議会として決議とかを提言を行う形に切りかえていけば、一般質問の中で出されたものについての執行機関の受け取り方も変わってきます。

4つ目には、会議規則の規定がかからない会議体で行うことです。発言許可を要せず白熱した議論を行わせるため、また、可視化も確かに重要ですが、可視化すると皆さん言いたいことが言えない場合もありますので、もっと本音で言いたいことが言えるよう、会議規則の規定がかからない事実上の会議体の場でやっていただくこともうまく活用しながら、その上で可視化もきちんと図っていただいたほうがよろしいと思います。

実際に一般質問を論点として捉えながら議員間討議をやっている例として、中津市議会の取り組みがあります。中津市議会では、一般質問とかが終わったあとに、その通告書を全部精査する中で、自薦他薦を踏まえて、議員間討議のテーマにするものを抜き出して妥当と認めたものについて、議員間討議を行い、最終的には、その内容についての政策提言の決議を行っていくものです。

ただ、議員間討議をいきなり入れるといってもなかなか難しいので、最初はとにかく委員会レベルでどんどん言いたいことを言える場をふやしていただいたほうがよろしいのかな。そこから論点を抜き出していただけて、議論を深めていきます。ただ、そのときに注意していただきたいのは、議員間討議をやる時には、やはり議長、委員長がリーダーシップを発揮していただかなければいけない。特に委員会でやる時には、それぞれ委員さんが言われていることについて、どこが論点かというのを抜き出して、その論点について、ファシリテーターとしてうまく議論をかみ合わせていく役割も求められますので、そういう資質も上げていただく必要があると思います。

### 3 議会報告会・意見交換会

よく、議会報告会、意見交換会についても開催するところが数多くあって、市議会レベルで言うと、53%程度のところが、何らかの形の規定を設けています。ただ、最近は議会報告会が少なくなってきた、意見交換会が主を占めるような形になってきています。議会報告会ということで、多少の報告はするのですが、主たるものは住民との意見交換で進めていくのが非常に多い。さいたま市議会でも、基本条例第4条第6号で「議会への理解と信頼の向上のため、議会運営の透明性を確保するとともに、議会の諸活動を市民に説明すること」という規定があるわけですから、きちんと住民に対する広報広聴として、皆様方がおやりになられている活動、役割を御説明していただく必要があるかと思います。

ただ、私は議会報告会を行う必要性はないと思います。特に皆様方のような大都市になってくると、市内を全て回るには余りにも労力がかかり過ぎますし、もっと効率的に住民意見の把握を議会として行っていただくことを考えていただければよろしいのではないかと思います。まして、皆様方は多分議員報告会とか会派報告会を数多くおやりになられていると思いますので、そこでさまざまな住民の意見、要望の把握することにまず力を注いでいただければよろしいと思います。しかし、やはり会派報告会とか議員報告会というのは、どういう方々の意見を捉えているかということ、特定の方を支持されているとか、関連がある団体とか支持者の方々の意見をどうしても重要視しがちになる懸念がありますので、それを中立公平性に保たせるために、議会としての報告会、意見交換を年1回ぐらいで結構ですから、委員会単位などでも行っていただいたほうがよろしいのではないかと思います。その際には議会のところで報告会とか意見交換会を開くから来てくださいという形をとる必要性はないです。それをやっても、どこの議会も失敗していて、1回目はまだ何とかかなりますけれども、2回目以降、参加者数がどんどん減っていきます。ひどいところではゼロというところがありました。あるいは、属性が偏在化してしまい、いつも同じ方が来てしまうとか、少数のクレーマーの場になってしまう場合もあります。また、労力の割に効用が低いですから、費用対効果を考えていかなければいけない。

土日祝日の昼間の開催にすると、主婦の方とかそういう方々にも門戸が広がるというところがありますので、それにプラスして、ものを配布することです。例えば焼きそばを渡すとか、あと、ヨーヨーを渡すとか。これは、一歩間違えると皆様方からの寄附行為になってしまう可能性もゼロではないのですけれども、ただ、やはりそういうのがあるから、お子さんが来て、そこに親御さんもいらっしやって、一緒に議会報告会を聞いていただくと。何かのきっかけがないと、なかなか難しい部分もあるというのが現実ですので、やっていただいてもいいのかなと思います。

2つ目としては、議場とか公民館で開催する例が多いのですけれども、そうではなくて、関係する団体、例えば民生の委員会とかであれば、民生に関連する団体のところ、子育て支援の協会、NPOとかに行っていたり、PTAに行っていたりとか、人が集まっているところに、議会として意見の交換をしに行きたいと、まず議会側から出向いていただくことです。そうしていただくと、人を集める必要性がないですから、そうしたアウトリーチという手法をとっていただければよろしいのではないかと思います。また、議会からの報告を聞くよりも、議会に私たちの意見を聞いてほしいというのが市民の方々の主たる考え方なので、報告は基本的にしないか、するとしても非常に少ない時間で行ってください。とにかく多種多様な意見というものを、皆様方が議会の代表者として、一定の共通認識を持つような形でこれを行っていただくことに主眼があるので、ぜひその部分に注意していただければと思います。あとは、場合によっては、議会単独ではなくて、ほ

かの機関との連携とか共催をしていただくことです。例えば、医師会、女性を支援する団体とか、商工会議所と共催したていただく中で、多種多様な住民の意見を把握することもあり得ると思いますから、そういうものをぜひ生かしていただきたいと思えます。

あと、最後のところですが、意見交換をしましょうといったときに、必ずテーマを設定して意見交換をしてください。何でもかんでも意見を聞きますよという、余りにも多種多様な意見が出過ぎてしまって、收拾がつかなくなります。やはり効率的に意見をとらなければいけないので、テーマをある程度限定した上で、それに絡んだ団体に行っていていただいて、その意見を聴取して、そこで意見交換をしてくるほうが、効率性の観点からよろしいかと思えます。

#### 4 政務活動費の適正支出

個人が20万円、会派が14万円で、月額34万円です。やはり金額が大きくなると、なかなか使うのが難しくなってくるのではないかと思えます。ただ、政務活動費は絶対にきちんと使っていていただく必要があります。これも私が調べた研究においてですが、政務活動費は増額すればするだけ、皆様方の議会の政策立案能力に唯一プラスに働く要素を持っているものです。使途が限定されていますから、基本的にそれを使えば使うほど、議会としての権能にプラスになる効果がある。でもそれ以外のものについては全く効果がないので残念ですが。定数や報酬をふやしても全く効果がないので、逆に言うと、定数や報酬を減らしても構わないというのが、現在のところ。実証分析の中でも、政務活動費はきちんとその効用が認められるので、ぜひこれはうまく使っていていただければと思えます。

また、海外に行く場合、友好都市に行かれるのであれば、まず裁判で負けることはありませんので、やはりどんどん海外の情報、知見などをどんどん生かすことも大事ですから、ぜひ政務活動費を十分に使っていて、効用を上げていただいてもよろしいと思えます。

政務活動費は、現在、前払い制とられていて最近よく言われるのは、後払い制です。これを取り入れるのはどうなのか。実際に京丹後市議会では、政務活動費の交付条例を完全に变えて、後払い方式にしています。

ただ、後払い方式を入れるということは、非常に手続が煩雑になります。そこだけは注意をしてください。後払い方式メリットとしては、確かに、議長や事務局職員の支出のチェックが入るので、透明性の確保が非常に図られるという部分ではプラスになるのですが、注意していただきたいのは、デメリットの部分です。そもそも政務活動費は直接議員、会派に交付されるものなので、そもそも事務局職員の手を煩わせることが想定されていないものです。ですから、今は議長に調査権があるので、一定程度の調査をすることになるので、事務局職員を増員していただかないと職務が行えなくなってしまうことも起こり得てしまいますから、そういうことを十分に勘案して、後払い方式を入れる必要性が生じたときに入れてください。

あと、皆様方のほうでは、領収書の公開、収支報告書の公開というのを、ホームページ、インターネットを通じて行うと伺っておりますので、法律上は別にやる必要性はないんですけれども、透明性を高めるというのであればやっても結構です。ただ、注意していただきたいのは、必ず情報公開の担当部署と取り扱いを合わせていただくことです。議会事務局だけで考えるのではなくて、市のほかの公文書全体とのバランスをとっていただいて、公開するに当たって、十分に留意をしていただければと思えます。

あと、プラスして、やはり公開をするに当たって、領収書だけではなくて、やは



り一番大事なところは視察報告書、調査報告書を公開することです。やはりそのお金を使って、どれだけの効用を得たか、どれだけの調査をして、どれだけ市民やまちのために役立てるような活動をしたか、やはり本来であればそこまで出していたでいて、初めて政務活動費としての透明性が図れることにもつながりますので、法的な義務はありませんが、それもぜひ御一考いただいてもよろしいのではないかと思います。

あと、領収書公開のメリット・デメリットも考えといていただければと思います。領収書を出せば、当然架空の領収書がつけられることが非常に少なくなって、透明性が図られます。一方で、デメリットの部分では、最高裁で結局公開の対象にしなかったという判例が長く出ていたのはなぜかといったら、誰に対して、その政務活動費を使ったかというのがわかってしまうと、それを妨害しようとする方がいらっしやるから、政務活動費を十分に使って政務活動を行えない可能性が出てしまう。だから、公開する必要性はないのだということです。ただ、それよりも、透明性のほうが重要だという考え方を示すのであれば、やはり公開せざるを得ないという判断をとることもあり得るとは思います。

第三者機関によるチェック体制について、今、さいたま市は公認会計士がしているということですがけれども、これは本来公認会計士の職分ではないのです。なぜかということ、私が思うに、それだと多分収支報告書の数値上の記載、備品の減価償却とか、そういう会計上の処理は問題なくやりますが、その支出が可能なのか不可能なのかというのは裁判の話になるので、公認会計士の職務の範囲外になってしまうのです。ですので、本来は弁護士がやるべきか、公認会計士と弁護士でタッグを組んでやっていただく形をとっていただかないと、なかなか公認会計士には厳しい考えの方が結構いますから、使いづらくなってしまう部分もあるのかなと思います。

## 〔質疑応答〕

### 1 委員との質疑応答

- 三神尊志委員 議会報告会、意見交換会の改善手法について、ファシリテーターとか、コミュニケーション、ワークショップの運用に関し、より有効な議論ができる事例について。また、アウトリーチで特に若い人たち、高校生などと議会が意見交換などのアクションをしていく際の政治的な中立性の担保や学校現場の不安を解消できる取り組みについて。
- 廣瀬和彦講師 まず1点目の、ファシリテーターのワークショップの運用の仕方ですが、ファシリテーターは、やはりその研修を積んでいただかないと、いきなりできるものではないですね。次に、ワークショップの運用については、ワークショップにおける最低限での決まり事項をきちんと明文化して、それにのっとってやっていただければよろしいと思います。相手の意見を批判しないとか、相手の意見をきちんと尊重するとか、そういうことをきちんと決めればどこのテーブルでも同じような運用でとれるので、差異が少ない中で、得られるものを大きくとることができると思います。2つ目のアウトリーチで高校とかいった場合に、どうしても政治の関与があって、教育現場との中立性というところの部分の問題が起こるのではないかと思いますけれども、やはり議会単独でやってしまうと、いろいろな問題が起こる場合が出てくる場合があります。そこで、選挙管理委員会とか教育委員会と連携するのが一般的なやり方になります。そうするとやはり議会だけでなく、やはり第三者である選挙管理委員会とか教育委員会のチェックが入る中で、より中立性が守られるような形で運営されることが想定されますから、そうするとよろしいのではないかと思います。

- 石関洋臣委員 議員間討議において、決議案の上程に向けて一般質問の項目から案件を選定する際の基準について。
- 廣瀬和彦講師 理論的には、自薦他薦という形で、一般質問の中から題材を抜き出してテーマにするもの選んできます。議員間討議の最終的な成果物というのは何かというと、やはり決議を提出したり、例えばそれを条例案の提出に結びつけたり、修正案の提出に結びつけたりというところで、ある程度の成果物が求められることもあるのですが、プラスして別に成果物を出さないということも当然にあり得ます。中津市議会の例では、最終的に政策提案、政策提言をしたいということがあるので、そうすると、自由討議にも、ある程度の縛りがかかってくる部分があります。やはり半数以上の方々が乗っていただかなければ、そもそも議員間討議というテーマとしてかからないので、議会運営委員会のところで、ある程度ふり分けしながら、テーマとして挙げてくる形をとっていると思います。
- 谷中信人委員 議会改革の中で、非常に特筆すべきような参考事例について。また、二代表制という仕組みに関して市民から受ける誤解などの克服事例について。
- 廣瀬和彦講師 例えば議会改革というと、早稲田大学のマニフェスト研究所が毎年やられている議会改革の調査がありますけれども、あそこで上がったことが果たしていいのかというと、私はあれに関しては否定的な部分があります。私が思ったのは、議会改革をやったからと言って、例えば先進的だと言われているものが皆様方に合うかといったら、必ずしも合うとは限らない。  
 あともう一つ、識者の方々が評価しているのが、果たしていい議会改革なのかといったら、私はそうは思わない。やはりこう言うのは悪いのですけれども、自己満足で終わっている議会改革というものが非常に多いのではないかと。それがきちんと成果物として、住民とかまちのために還元されているということが立証できない限りは、私は議会改革に効果があったとは考えません。私は今その部分を立証することを研究としてやらせていただいているのですけれども、そうでないと、自分たちがやったことが住民のためになるだろうという推測だけで終わってしまうのです。  
 そういう改革というのは、私が見る限りだと実は非常に少ないので、皆様方においても、別に競い合う必要性はないので、御自身で考えていただいて、まずやっていただくことは、とにかく住民の多種多様な意見を、どんどん接点をふやして聞いていただきたい。無作為抽出によるアンケートをとっても、そもそも議員の名前を全員答えられる方は、まず市民でいらっしゃるから。そこから始めて、より一層プラスしてやっていただいたほうがよろしいのではないかと私は考えています。  
 次に、二代表制の関係ですが、私は二代表制自体がうまく回っているとは考えておらず、ほぼ議院内閣制に近い形で現実的には動いているので、やはり制度自体を変えるときに来ているのではないかとというのが私自身の思いです。ただ、議会改革で先ほど何個か挙げさせていただいた事例とか、よく言われる議会改革のトップランナーというところを、やはり参考にさせていただくことはいいと思います。  
 ただ、そこで得た、そこが成功したことは、必ずしも皆様方にとってプラスになるとは限らないで、実際にやってみていただいて、それがプラスになるかどうか、検証はしていただいたほうがよろしいのと、そのままそれを持ってくるのではなくて、さいたま市議会に合うようにチューンアップをしていただいたほうがよろしいのではないかと思います。
- 中島隆一委員 議員定数に関する課題への取り組みに対する提案等について。

○廣瀬和彦講師 よさそうと思ったらとりあえずやっただいて、ただそれ続けるのではなくて、効果が出るか出ないかをきちんと検証していただく。ただ、やらないことには何も始まりませんから、初めはまねからでも構わないし、どこか成功したというように皆様方が考えられているものをしていただいて、ただ、その後、その効果がさいたま市においてなければ、改善していただくか、改善しても効果がなければやめていただく。そういう考え方で、やれることをやっていただく。動かないと何も変わらないわけですから、そこで考えていただければと思います。

○松村敏夫委員 さいたま市議会における議員間討議のあり方のイメージについて。

○廣瀬和彦講師 これは、何か非常につかみどころがないような話で、もともと国会でも議員間討議は国会法に規定があったにもかかわらず、実際にはなくなっているのです。なぜなくなったかという、国会議員として議員間討議がきちんと使えなかった。結局議員間討議の議論が成り立たないし、相手の誹謗中傷をしていたので、確か昭和31年だったと思うのですけれども、議員間討議の規定自体が廃止されているのです。

ただ、やはり議事機関として意思決定機関としてそれに至るまで議員同士で議論するのは当たり前ですけれども、それをしないで執行機関との議論で終始してしまっているの、やはりこれはどういう形でもいいのですけれども、取り入れていただかなければいけない。せめて最悪論点を明示して、議論ができないとしても意見交換の場をもっとふやすとか、ほかの議員が何を考えているか知っているかぐらいだけでも、随分違うと思いますので、最低限やっていただければいいと思います。

○川村準委員 アウトリーチ手法やコミュニケーション広報での成功例について。

○廣瀬和彦講師 アウトリーチの手法でうまくいったところはないかということですが、大都市には大都市のやり方があるので、大分市などが一つの参考になるのかなと私は思っています。大分市議会とか、大津市議会だと、やはりいろいろな形で、住民との意見交換をやって何をなすべきかということをどんどん捉えていって、それをすぐに具現化する形で実施に移しています。そういうところを参考にさせていただいて、やはり議員御自身がやろうと考えて、誰かが引っ張っていかないと、この話はいつまでたっても動かないものです。やはりリーダーシップを強力にとって推進する方がいると、さまざまな議会改革とか活性化というものが一気に進みやすいのです。

ただ、その問題点は何かというと、この方がいなくなった瞬間に議会改革とか活性化が止まってしまうことです。その部分だけが問題です。だから、それを引き継いできちんとうまくバトンタッチしていけば、議会の活性化がずっと続いていく形になるのですけれども、これはなかなか難しい話です。先ほど言ったように、大分市議会とか大津市議会などはうまくバトンタッチしてやられていますので、一つの参考にいただければよろしいのかなと思います。

## 2 傍聴者、傍聴議員との主な質疑応答

○傍聴者 本来議員がなすべき議事として演説を主体とする考え方について。また、議員の報告会を行う場合、全てオープンで行うこととすることについて。

○廣瀬和彦講師 二元代表制の場合、議会には別に長を支える必要性がないわけですから、長とは政策論争をしていただくという形になります。そうすると、長が行っている執行施策について問題点が何かないのか、そうしてその問題点に対し

て、どういう形で長が改善策を示していただくのか、それを答弁として聞き出す。その答弁が公式の見解となって、その施策についての責任を伴うという形になってきますので、質問の中で議員が政策点検したりとか、問題点を指摘して、こうするという言質をとったほうが、議会からの政策立案とほぼ同等のような効力が得られたり、条例に対する改正と同じような同等の効力が得られたり、予算についての肉づけをしていただいたりということで、市政にとってプラスになるという部分があるのです。地方議会の場合は国会とは少し違う制度なので、演説をやっていただくのも結構ですけれども、プラスして質問と答弁という形の中でやられて、それを十分に生かしたほうが、私はよりまちのため、市民のためになるのかなと考えます。

あと、2つ目の議会報告会についてですが、確かに議会報告会として、全住民を対象にしてオープンでやっていただくのが一番の理想です。私もそれやるべきだと思うのですが、ただ、市民の方になかなか来ていただけない。そこで、ある程度効率性も考えていく中で、例えばアウトリーチという形でやっていただきながら、それに余裕ができてきたら、全住民を対象とした議会報告会とか意見交換会を各地で開催していただく。やはり労力に比例する形で、ある程度、多種多様な意見はとらないともったいないというのが私の考え方なので、まずやるべきこととして、今、議会報告会、意見交換会をやられていないような状況であれば、私はまず、関連する団体、市政に関連する団体から直接聞くほうがベストと考えます。

- 傍聴議員 議会側の情報公開や意見交換会など対外的な活動が活性化することに伴う予算措置に対する、首長側の視点について。
- 廣瀬和彦講師 これは難しいところで、予算の提案権は、地方自治法上長にしかないのです。結局長が全て握ってしまう。お金がなければ動けない。これはボランティアでやるような話ではありませんから、きちんと議会費に計上していただいて、やっていただくことになります。その際には執行機関ときちんと話し合いをして、できれば長の判断で乗せていただく。でも、難しいような状況があれば、やはり議会は予算について修正権を持っているわけですから、それを行使して増額修正するしか方法はないのです。ただ、増額修正については、御存知のとおり、長の予算提出の権限を侵すということで、再議をかけられてしまう可能性があって、最後は裁判になってしまう恐れがある。

ただ、無駄なお金を使えと言っているわけではなくて、やはり議会としてやらなければいけないことをやるに当たってかかる経費というのは、それはしょうがないので、その部分は、やはり御理解いただかないと、住民とか長を含めて、やっていただかないと話は何も進まないのです。やはりきちんと長にお話して予算措置をしていただければよろしいと思います。

最後に、守谷千津子副委員長から講師にお礼の挨拶を述べて、委員会は終了となった。