

**「地方議会・議員に求められる役割と議会
（議員）活動－その現状と課題－」**

講師 元全国都道府県議会議長会・議事調査部長

鵜沼信二 氏

平成30年10月15日（月）

午後2時00分 開会

○副議長（永山英人） 定刻となりましたので、これより西尾市議会議員研修会を開会します。

本日の司会を担当させていただきます副議長の永山英人です。よろしくお願いをいたします。

本来でありましたら、議長よりご挨拶を申し上げるところであります、公務のため不在でありますので、私より開会に当たってのご挨拶を申し上げます。

本日は、ご多用のところ、講師の鶴沼先生におかれましては、わざわざ西尾市までお越しいただきまして誠にありがとうございます。

また、近隣市議会の皆さんにおかれましても、お忙しい中、傍聴にお越しいただきまして、この場をおかりして厚くお礼を申し上げます。

本日、先生には「地方議会・議員に求められる役割と議会（議員）活動」について、ご講義いただきます。

昨今、地方議会は、市民からの期待が大きくなっている反面、厳しい目も向けられているのが現状であります。このような状況において、地方議会人として議員一人一人の能力が問われる時代になっております。

今回の研修はよい機会でございますので、少しでも多くの知識を吸収して、今後の議員活動に生かしていただき、西尾市議会の議員だけでなく、傍聴にお越しいただきました近隣の各市議会の皆さんにとりましても、実りの多いものとしていただけましたら大変うれしく思います。

甚だ簡単ではございますが、以上をもちましてご挨拶とさせていただきます。本日は、どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、ここで改めまして講師の方をご紹介いたします。お手元の略歴をごらんください。

本日の講師は、元全国都道府県議会議長会議事調査部長 鶴沼信二先生です。鶴沼先生は、昭和46年全国都道府県議会議長会に入局された後、平成12年には全国都道府県議会議長会議事調査部長の任に当たられ、豊富な議事の経験を経て、平成24年3月に退職されております。

本日は、ご多用の折にもかかわらず、本市議会の議員研修会の講師を快くお引き受けいただき、「地方議会・議員に求められる役割と議会（議員）活動ーその現状と課題ー」と題し、ご講義をしていただけることとなりました。

それでは、ただいまより講義をお願いいたします。鶴沼先生、よろしくお願い申し上げます。

■地方議会・議員に求められる役割と議会（議員）活動ーその現状と課題ー

○講師（鶴沼信二） 改めまして、皆さんこんにちは。ご紹介いただいた鶴沼でございます。

こういうことで、議員さんの前でお話させていただくのは結構いってるんですが、議場でお話させていただくというのは過去、これが2回目でございます、何回もお話させていただいているんですけども、場所がこういう場所だということで、若干緊張して

いますのでよろしくお願いいたします。

私が何者かということについては、今、ご紹介いただいたとおりでございまして、特に自己紹介に加えて申し上げることもないんですが、大学を卒業してすぐに全国都道府県議長会という議会団体の職員となりまして約40年。主に地方議会制度、あるいは地方議会の運営論といいたししょうか、議事運営についての担当部署でいろいろ仕事をさせていただいたということで、議事運営について長いことやってきたと。それで、6年前になりますが無職をいたしまして今は無職ということなんですが、そんなわけで議事運営に関する法規とか解釈、そういったものについての実務関係の、共著ですけども本を出させていただいていますが、今日は議事運営の話ではなくて、議会、あるいは議員の役割、あるいは議員活動のあり方といったことについてお話をさせていただこうかなというふうに思っています。

今日、こちらでお話させていただくに当たって、西尾市議会さんのホームページなどを見させていただいたんですが、議会の機能発揮のためにいろいろと積極的な取り組みをされているし、あるいは研修会なども随分以前から、いろいろな方をお呼びになって、いろいろなお話をお聞きになっているようでございますので、今さら私のような者の話を聞かれて、どれだけ参考になるかわかりませんが、ただ今までとは若干違ったというか、今までは比較的、学者さんのお話が多分多かったのではないかなということ、私はご紹介いただいたとおり、実務的な場所で仕事をしてきたということで、学者の先生方のような高邁なお話はできないわけですが、どちらかというと議会の現場に近い実態に即したお話をさせていただけるのではないかと一応考えまして、お配りをしているようなレジュメでお話をさせていただこうというふうに思っています。

前置きが長くなりましたが、今も申し上げたとおり実態に近い職場で仕事をしてきましたので、私自身は議会、あるいは議員さんの側に立った考え方をすることに基本的にはなれていると、そういう方に顔を向けながら仕事をしてきたわけですが、一方でマスコミ、あるいは学者さんからの批判にさらされる立場でもあったわけで、加えて私自身が一住民なわけですから、一住民としての議会に対する見方というか意見もあると、そういう中でいろいろずっと考えてきて思い悩むというのも変ですけども、考え出した結論というのは、やはり議会、あるいは議員さんの役割、あるいは職務についての考え方、実態理解というのが議員さんと住民との間で相当な隔たりというか、考え方に乖離があるということ、ずっと常に痛感をしてきていると。これが現在の地方議会に対する住民の評価、はっきり言って住民の地方議会に対する評価というのは決して高くはないと、そういう評価をおとしめる原因になっているんだろうと。ですから、これを何とかしないと議会、あるいは議員さん、住民双方にとって非常に不幸な結果になるだろうと。このままでは、せつかくの議会制民主主義というものが崩壊しかねない、もうそろそろそういう時期に来ているだろうと。そういう住民と議会、議員さんとの意識の乖離というのは随分前から、戦後の地方自治制度が始まってからずっと続いているわけですが、もうそろそろそれを何とかしないとまずいだろうというふうに思っているわけで、そんなことで議会、あるいは議員さんの役割といった基本的な話を、今さら皆さんに新しい話をするわけではありません。今さらということもお考えになるかもしれませんが、それはそれとして、今、申し上げた議員と住民の意識乖離の縮小を図ることが、

今、議会に与えられた最大の課題ではないかというふうに思うので、それを基本に据えて、その解決策に少しでも役立てばいいかなと、そんなふうな思いでお話をさせていたどうかと思っていますので、よろしくお話をいたします。

それでは、レジュメに従ってお話をさせていただきますが、一番最初に地方議会の本質的な役割ということで3つ掲げています。一般的に地方議会の機能というふうに表現されているものは、いわゆる議会の三大機能というのがあるわけですが、議決機能、監視機能、政策提案機能ということは、一般的には教科書的な意味での三大機能と言われていますけれども、ここではそうした形式論的な議会機能とか役割ではなくて、そもそも住民から直接選挙で選ばれる議員さんで構成する住民代表機関という、議会のよって来る本質、そこから果たすべき役割というのがあるだろうと、そういう観点から若干こういう機能、役割があるんだということを、まず初めに申し上げさせていただきます。

一番最初が、政策決定過程及び政策課題の解明と住民への周知というふうに書いてございます。当たり前といえば当たり前なんですが、議会の基本的な役割の第一というのは、長の政策の策定の考え方、あるいは問題点、課題といったものを議会の審議を通じて明らかにしていくと、そしてこれを住民に周知させていく、知らせていくという、つまり1つには行政情報を議会審議の中で引き出して明らかにして、それを住民に伝えると。さらには、長の政策形成過程だけではなくて当該団体の将来的な政策課題、そういったものを議会審議の中で明らかにして、それを住民に知らせていくということが、まず第一の役割ではないかと。長や執行部は皆さん独自に、いわゆるパブリックコメントのようなことをやって、決定された政策、予算とか議案、長期計画もそうなのかもしれないし、条例もそうですけれども、そういうものを住民に広報しますけれども、それはあくまでも執行部側の考え方によったものでございますので、必ずしもそれが最善のものかどうかということではないと。その中には、将来的に多くの課題がありますし、いろいろな課題がある中で、とりあえずの選択として議案なり予算案が出てきたとしますと、そういう課題、問題点についてどんな議論があつて、結果としてそうなったのか、どういう議論があつてそうなったのか、そういうことは執行部広報では明らかになってこない。そうすると、なかなか住民としても全てが全てそれで納得いくかどうかということに疑問がある、知らない部分というのは多いだろう。そういうことからいって、繰り返しになりますけれども、問題点とか課題についての議論を超えて、どうしてそういう結論が出されたかという、なぜそういう条例が提案されたのか、そして議会で議決したのか、なぜ当該団体の予算がそういう内容になったのかという、その結果だけではなくて経過も知ることで、その結果を住民が受け入れることができる、納得できるということになるのではなかろうかということで、いろいろな各種の行政課題についてどんな議論があつて、結果としてそうなったかということを住民に知らせる、それは長はやらないので、それをやるのが住民代表、個々の住民意思を背負ってきて、それぞれが代表してきている議会、あるいはそれを担う議員さんの仕事なんだろうというのが、第1番目の、議会の本質的な機能・役割ということが言えるのではないかなと考えているところです。

第2番目でございますが、住民にとって最善の政策選択、これは審議・決定機能と言

われるところですが、住民を代表して住民の意向を踏まえながら、住民にとって最善の政策を決定する、市全体として最善の政策を決定するところ、あるいは最善の政策を、そこで実現する場が議会ではないかというふうに思うわけです。いわゆる、一般的に言う議決機能がこれに当たるんですが、単に議決をすればいいということではなくて、長もそれぞれ、それなりに住民の意思の把握に努めて、その上でいろいろ議案を提出してくるわけですが、議会というところは本当にそれでいいのかどうか、改めてそれで本当にいいのか、改めて検証する場が議会ではないかというふうに思うわけで、議会というのは当たり前のことですが、市長さんよりは当然、住民代表性が高い機関であると。長は1人の機関ですが、議会は複数の議員さんによって構成されているわけですから、十数名、あるいは数十名の議員さんが、それぞれ異なる住民を代表して、その意見を背負ってきているわけですから、当然、住民意思の反映の濃度というか、住民代表性というのは長よりも議会の方が高い、濃いはずなわけです。

ですから、議員さんたちがそれぞれ代表する住民意思を背景にして、より高い住民代表性を駆使して改めて議論する。異なる多様な住民の考え方を、総合的に勘案をして、本当にそれが最善なのかどうかということで、最善の選択をする、検証する必要性があると思います。ですから、場合によっては議会は議会として、改めてパブリックコメントみたいものをしていいと私は考えているわけで、一見無駄なように思うかもしれませんが。住民から見ても、仮に条例なら条例について、執行部の方でパブリックコメントをして出してきた条例案について、議会は議会としてやるのは二番せんじだろう、時間と金の無駄遣いではないかというふうに思う住民もいるかもしれませんが、実際はそうではなくて、長が行う、パブリックコメントに応じてきている住民と、議会が行うパブリックコメントにこたえてくる人というのは必ずしも同じではない、違う人がいる。むしろ、議会は長が聞いていないような分野の人たちの意見を聞くと、それを参考人制度・公聴会として聞くことでもいいわけですし、改めてパブリックコメントをやるということも考えられると。執行部のパブリックコメントにあらわれてこない住民意思を掘り起こすのが1つの議会の役割であって、そういうことによって議会の方は、より広い住民意思を代表し得るということになる。それをやることも、当然あっていいと。もちろん、全てのものについて、そういうことをした方がいいということを申し上げる気は全くないんですが、場合によってはそうだろうと。長の言い分というか、長の説明、答弁だけを参考にして議会の審議を決定していたのでは、必ずしも住民代表の意思を十分に反映することはできないケースもあるだろうということで、場合によっては、そういうことも必要なのではないかなというふうに思うわけです。

一時期、よく議員さんは住民代表、選挙で選ばれているんだから、その考え方というのは住民に白紙委任をされているんだと。だから、改めて住民に問うということを議会がやることではないという、そういう考え方を持っている方、あるいはそういう説というものもあったことはあったんですが、今や長の方がパブリックコメントで、どんどん住民意思を把握していますという、そういう宣伝をしている時代に議会は「俺たちは白紙委任されているんだからいいんだ」と、「俺たちの意見で議論すればそれでいい」という、それは必ずしも現代的には若干、そういうことを言っている時代ではないのかなということを感じます。別に、何でもかんでもやれということをお願いしているこ

とではないんですが、そういうケースもあっていいだろうと。要するに、改めて議論するためには、それなりのことをやる必要性もある場合もあるだろうということです。要するに、議会として改めて住民意思を確認しながら、長とは違った面、違った感覚で長から出されてきている議案のよしあしを議論する必要があるということで、その結果、修正ということも当然あり得るでしょうし、原案可決ということも当然あり得るわけですが、いろいろな形で改めて議論をするという場、そういう作業といいたいでしょうか、そういうことが住民に知られることによって、議会はきちんと議論していると、審議している、議会はやることをやってくれているということで、最終的に議会が決めたことだから、若干不満はあるけれども仕方がないという、議会に対する住民の信頼が醸成されてくることにもなっていくのではなかろうかなというふうに思うわけで、そういうことが必要だろうと、それが2番目の本質的な役割というふうに考えています。

それから、3番目に政策選択の結果の説明と説得というところですが、これはまさに余りやられていなかった部分ではないかなというふうに思うわけで、これは議員さんたちがそれぞれ住民を代表して出てきているという、住民代表機能の、ある意味一番重要なところではないかと、私はそういうふうに思うわけで、つまり今、2番目に申し上げたいいろいろな議論をした結果、改めて検証した結果として決定した結果は必ずしも全ての住民の意思に沿うものではないと。当然、住民意思がいろいろあるわけですから、必ずしもそれが全ての住民にとっていいものではないですから、そういう場面において、なぜそういう決定、そういう選択をしたかを住民に報告、あるいは説明をして、さらに納得させるという、それも議会の役割なのではないかと、それが政策選択の結果の説明と説得という役割であるということで、執行部の広報に条例とか予算の説明とか、住民用の説明の広報紙の中にそういう記事がありますけれども、本来、そういう住民に対して議会で決めたものを説明する、あるいは説得するというのは、本来的に、理論的に言うに議会在やることではないかと。要するに、最終的に議決機関、議会の議決があって初めて予算にしても、条例にしても、当該団体の団体意思として決まるわけですから、議会が決めないことには決まらないと。幾ら長が出してきてもだめなわけですから、最終的に責任を持って議決をした、可決なら可決をした議会が、それを住民に説明をして納得させる、それが議会の役割だろうと思うわけで、説明をして、場合によっては当然、その決定に不安を持つ住民というのは当然いるわけですが、そういう住民を説得させると。そういう住民の意思、意見もあるけれども、改めて当該団体全体、市全体のための議論をした結果、必ずしも今回はあなた方の思うようにはならないよと、あるいは優先度がそっちの方は低いよという説明、納得させることも議会の役割であるし、議員の役割ではないかなと。議会報告会などということで、いろいろ既にそういうことはやられているとは思いますが、それは必ずしも現在のところはうまく作用はしていないだろうと。議会がやるだけではなくて個々の議員さんも、そういう意味で住民の説得に回るというか、説明をする役割が個々の議員さんの役割としてあるし、必要ではないかなというふうに思うわけです。

議員さんというのは、ご自分の支持者、支援者、あるいはそういう団体の意思を代弁するのが役割であると、それを実現するのが役割であるというふうに思い込んでいる、住民もそうですけれども、議員さんも、どうしてもそういうことにとらわれがちなんで

すが、住民というのは、必ずしもその意見が絶対に正しいというわけではないと。どちらかという、住民にしても団体にしても自己の利益といいたいまいしょうか、それにどちらかというにとらわれると、市全体のことを考えるということにはなかなか、残念ながら今の住民は育っていないだろうというのが私の考えでございまして、何が最善なのかということ、これは議員さんもそうなんです、本当は住民がそうでなければいけないでしょうけれども、そうでないのが実態であるとするならば、まずは議員さん自身が当該団体全体にとって何が最善なのかということ、あるいは反対する住民を説得し、説明するという役割があると。もっと大きな言い方をすると、住民をそういう自己利益だけしか考えられない、最終的には政治というものに参加はしないけれど文句だけを言うと、そういう住民にそうではないよという、市全体の立場からいろいろ考えていく、そういう住民になっていくように住民を教育する役割も、現代的には、そういう役割も議員さんにはあるのではないかなと思うわけでございますので、なかなかその辺は難しいことは難しいでしょうけれども、将来的というか、もう既にそういうことを個々の議員さんが心がけていかないとまくないだらうと。言葉は悪いですけども、住民にとらわれすぎると、住民の言うことの言いなりになっていってはよくないと。言い方は悪いけれども、何となく住民に使われているだけの議員さんではだめでしょうと。そうではないよと、逆に議員さんが住民を教育して、市全体のことを考えられる住民に育てていくという、そういう意識というのは必要になってくるのではないかと。それも議会、あるいは議員さんの役割ではないかなというのが私の勝手な考えでございまして。

改めて、そういうことを認識していただければなというふうに思うわけで、るる申し上げましたけれども、とりあえずの議会の本質的な役割、3つの役割というのは以上でございまして、特に3番目は、これからはもっともっと必要になってくるのではないかなというふうに思うのが、私の意見でございまして。

次に、2番目の地方議会議員の役割と権限というところでございまして、こちらの方も今さら申し上げる話でもないのかもしれませんが、話の筋として申し上げておきたいんですが、議員さんの地位というものも当たり前のことですが、住民の直接選挙で選任される住民代表と、合議体の一構成員であるということでございますので、個々の議員さんが、それぞれの負託を受けた住民の意思を当該自治体の行政に反映させるために、個々の議員さんが合同して議会の機能、役割を行使する、そういう役割を担っているということでございまして、要するに議員さんは議会の権限行使の担い手であると、議会がその役割を発揮するための担い手であるというふうにございまして、要するに議員による合同行為、議会の権限行使というのは、議員による合同行為であるということでございます。ただ、そうはいつでも一般的に議員さんは選挙のときは、それぞれで選挙戦というものを戦っているということで、若干、変な言い方ですけども議員さんは、そういう意味では個人商店だということで、選挙のときは、必ずしも適切な言い方ではないかもしれませんが、議員さん同士それぞれがある意味、商売がたきだ。それぞれの議員さんが、私が当選したら議会をこういうふうにする、議会をこういうふうに変革する、あるいはこういう行政が実現するのに働きますと、だから私に投票してくださいということで自分を売り込むというか、そう

いう立場にあると。お互いに、そういう間柄だと。ですから、選挙が終わっても、とりあえずそういうことで、それにとらわれますから自分の選挙戦で言った公約というか、約束事を果たそうということで、どうしても個人プレーをするとか、自分の支援団体、支援者の意向の実現のために1人で動くということも往々にしてあると、それはやらざるを得ないと、そういう立場にあるんですけれども、今、申し上げたように議会というのは個々の議員さんが合同して議会の機能を発揮して長、あるいは執行機関にいい意味で対峙していくということなので、そういうふうに制度ができているわけですから、議員さん個人、個人と長との関係ではないと。やはり、議会としてまとまって長や執行機関と、いろいろ政策について提案をしたり、干渉したりしていくということなので、制度的にもそういうふうになっているわけですから、ある意味、議員さん一人一人が個人的とか、自分が代表する支援者、あるいは団体の利益追及みたいなことをすると、それは長から見ると多分にばらばらに、何となくいろいろな地域要望みたいなものを適当に満足させればいいということになってくると、議会としてまとまった1つの長に対する機関にはなっていけないというふうに思うわけで、そういう意味では議会というのは、何回も申し上げますけれども合議機関であるということからすると、議会がまとまって、議員さんがまとまって何ぼの世界だというふうに私は思うわけで、残念ながら議員さん同士、商売がたきの面が否めないというのはあるんですけれども、そういう意味で、なかなか自分の考えを捨てて市全体の立場から考えると、ご自分の考え方をとりあえず引っ込めるとか、そういう必要がある場合もあるけれども、なかなかうまくいかないというのが実態なんでしょうけれども、本来的な議会の機能を果たしていくためには、議員さんはそうであってはいけないのであって、レジュメの方に書いてありますけれども、地域代表から住民代表というのがそれなんです、立場上、これがなかなか難しいということは十分わかるんですが、1つのジレンマで議員さんも、本当はそういうふうに思っている議員さんは、多分いっぱいいると思うんですが、一方で、そういう住民からの思いがあると、なかなかそうもいかないと、自分ばかりそういうふうにしてもだめだろうということで、その実現にはなかなか難しいことはあると思いますが、やはり議会としての役割実現のためには、それぞれの議員さんが、そういう意味では一要員であると、そういう認識を持っていただかないとだめかなと思うわけです。

議論の場であっても、自分の考えに拘泥しすぎて自分だけが目立って、独断的な言動、あるいは自分の言うことだけを言うと、それではなかなかうまくいかないだろうなど、将来的にはだめだろうと。議会は、同じようなことを言いますけれども、議論を尽くす場ですから、議員さん同士が議論を尽くす場が議会だというふうに本来はそうあるべきものですから、自己の意見に拘泥しすぎないで、要するに自分に拘泥して議論を避けるとか、そういう傾向の議員さんも中にはいらっしゃるということで、それではなかなかうまくいかないというふうに思うので、当該団体全体の立場から議論を尽くすと、そういう役割、機能というものを託されていると、負っているんだというご認識を改めて持っていただきたいと、それが議員さんの役割ではないかなというふうに思うわけで、そうしていかないと議会自体が強くなっていかないと。強い議会になるためには、議員さん一人一人が合同して議会の機能を発揮、これが可能になると。なかなか難しいわけ

ですけれども、そういう認識が必要になってきているのではないかなというふうに思います。

それで、次に(2)の議員の議会内における主な権限というところですが、これも今さら申し上げることでもないんですが、幾つかの権限というのは、当然、議員さんが議会の役割を果たすための担い手として与えられている、認められている権限というのがあるわけで、レジュメには議案提出権と発言権ということしか書いてございませぬが、そのほか、いろいろありますが、これはご承知のとおりだから申し上げませぬ。

最初の議案提出権ですけれども、これも今さらこういうものだということを申し上げる気はないんですが、ご承知のとおりなので、いわゆる議員さんにも議案の提出権があるという言い方自体が、そもそも本当はおかしいんですけれども、自治法上、議員にも議案提出権というのは認められているということで、地方自治法上、長のほかに議員にも予算以外、予算はだめだということなので、予算以外の議案提出権を基本的に認めているという規定が地方自治法の112条にあるわけですが、ご承知のとおりなんです書いてある。議案を除く議会の議決すべき事件について、議員は議案を提出することができるという規定がある。では、その議会の議決すべき事件というのは何なのかというと、自治法の96条というところに、議会が議決すべき事件という書きぶりで15項目のことが書いてあるんですが、ここで私が申し上げたいのは、そう書いてあるけれども112条と96条を見ると、予算以外のものは本当に議員さんに議案提出権があるんだというふうに読めるんですが、実際には、そんなことはないわけで、96条に規定されている決算とか契約、損害賠償、財産の取得処分、そのほか執行的な問題、執行権に属するような議案も議会の議決すべき事件になっているわけで、今の自治法はそういうふうに規定をされているわけですが、それらについても今の112条と96条を突き合わせてみると、そういうものについても議員さんに提案権があるように文理上は読める。ところが、実際上はそんなことはないわけで、物理的にも予算以外に当たり前ですが決算、それから損害賠償とか財産、契約、財産の取得処分が議会、あるいは議員さんに実際上、それは執行部の問題ですからできるわけではないけれども、そういうふうに読めるように書いてある。そういう意味で、実際に提案権があるのは条例だけなんだけれども、その条例の中でも解釈上、残念ながら長に提案権が専属するものもあるというのが非常に多い。つまり、議員さんが提案できる条例についてはかなりの制約があるというのが実際上、実務運営上そうなんです。

それからもう一方で、ちょっと話がずれますけれども、修正案も基本的に出せるということになっているけれども、その修正案の提出についてもいろいろな制約、議案と同様のいろいろな観点からの制約があるという実態があるけれども、このことは残念ながら多くの住民、あるいはマスコミの人は承知していません。学者さんでもわかってない人が結構いるということで、そういう中で議員は、あるいは議会は議案提案権がある、修正権もあるのにほとんどそういうことはないのではないかと、修正もないし、みんな原案可決だと。古くから議会は議案の自動承認機関だと、そういう悪口を言う学者もいましたけれども、だから住民感覚から見ると議員は仕事をしていないという結論になるんですけれども、それは仕事をしていないのではなくて、いろいろな面でしているんですけれども、できない部分、住民が思っているほど議会、あるいは議員には権限

がない部分があるんだと、その部分をどうこうしろということを今ここで申し上げても仕方ないんですが、そういう実態があるということを議員さん自身、承知していらっしゃる方はいっぱいいると思うんですが、それを住民の方にPRしていくとか、教えていく、説明していくとか、そういうことをなかなかやっている方はいないのではないかなというふうに思うので、そういう議案提出権などをめぐる制度上の規定と実態の相違について、乖離について住民やマスコミの方の認識のずれ、あるいは欠如を問題にして、それを指摘していった再認識をさせるというか、そういうことをしていく必要があるということで、ここで権限と言いながら随分違う話をしてしまいましたけれども、そういう問題点があるということ、今さら議案の提案権はこういうものだということを説明するまでもないので、そういう話をさせていただきました。

そこで、それ以上に重要なのが次の発言権で、質問、質疑、討論と、主な発言の種類としてはそういうものがあるんですが、これが一番重要だろうと思います。質問、あるいは質疑ですが、発言権というのは当然、自治法自体に明記されているわけではありませんけれども、議会活動における議員の基本的な権限として、当然、位置づけられるものですから、そういう権限があるということなんですが、先ほど来、申し上げているように議会、あるいは議員さんの役割というのは執行部の情報、あるいは長提出議案の問題点、当該団体の将来的な課題といったものについて住民に知らしめること、情報を引き出していった住民に開示していくこと、これが議会の基本的な役割であるということをお願いしましたけれども、その役割を発揮するための手法というか、ツールは発言、主に質問、あるいは質疑だということになるわけですから、議員さんの権利であると同時に、議員さんの役割、機能発揮の重要な手法であるということが発言、特に質問、質疑は言えるんだと思います。いかに発言を有効に行使できるか否かが、議員さんの評価につながっていくと、議員さんの言ってみれば腕前にかかってくることになるのではないかなというふうに思うわけで、今ここに発言として3つほど挙げていますが、若干、つけ加えてお話をさせていただきますけれども、質問というのは、当然、自治法に根拠があるわけではなくて、各議会の会議規則に根拠規定があるということは当然ご承知だと思いますけれども、議員は、当該地方公共団体の事務について質問することができるというふうに規定をされている。要するに、当該団体の行政全般に対する説明、あるいは所見を長に対して求める。あるいは現代的な意味からすると、議員さんの方からある政策提案をして、それに対する長の所見を求めるといったことも質問の中に入ってくるというふうに思いますが、いずれにしても質問、あるいは質疑というのは議会の持つ監視機能、あるいは政策形成機能のもとになるものだというふうに、議会の役割とか機能を発揮するためのもとにあると、個々の議員さんに付与されている権限であるというふうに言っているのではないかと。

そういう観点から言うと、先ほど申し上げたことですけれども、議員さん個人の権限ではあるんですけれども、そういう観点を若干変えて、要するに何を質問するか、質問の方法というか、内容だけではなくて方法、態度というか、それについては議会全体が行使する権限だという認識を持っていただいて、当該団体の政策の基本的な方向性、重要な行政課題についてただす、それが質問だということで、個々の住民、あるいは特定地域の要望の実現についてただすという、その実現を目指すということではない、全く

そういうものがだめだということは申し上げないけれども、全体としては市全体の立場、当該団体の政策の基本的な方向性と重要課題、そういったことについてたすべ性格のものだろうということ、質問の考え方としては、そういうことが必要ではないかなということ、個々の議員さんのそういう立場からの、大きな立場、広い立場からの質問、質疑の集積が議会としての政策決定過程、あるいは政策課題の解明、あるいは提案につながっていくのだろうというふうに思うわけです。そういう意味で、また繰り返しくなりませんが、議員さんは質問を通じて行政のいろいろな課題を明らかにしていく、住民にとって必要な具体的、あるいは明確な答弁を引き出して、それを住民に公開していくと、それが議会で、あるいは議員さんの役割だということですので、議員さんはもっともいろいろな観点からご自分の、それぞれが質問の技術というものを磨いていただきたいなということでございます。

どちらかというとは変な言い方ですが、議員さんというのはそれぞれご自分がお話するとか、しゃべるのは得意だという方々が大体議員さんになるわけですが、それはそうでなければいけない。いろいろな議論をするに当たっては、ご自分の考え方をどんどん発言できる方でなければいけないわけですが、少なくとも質問というのは、自分だけがしゃべるということではなくて、自分の考え方を披瀝するのが質問の主な部分ではないと、質問というのは相手に答弁を求めるのが質問ですから、より多くの、それも実質的な答弁を引き出すのが質問であろうと、それが目的であろうということからすると、自分ばかりしゃべるのではなくて、長により多くしゃべらせるとか、より多くしゃべらせても、場合によっては長も余計なことばかり言って、肝心なことを言わないという場も往々にしてあるんでしょうけれども、そこら辺は技術とか、やりとりなわけですから、まさに議員さんの質問技術のよしあしにかかってくるということで、いろいろと考えをめぐらせて、より多く実質的な答弁を引き出させる質問のやり方ということ磨いてほしいと思います。要するに、余計なことですが1つの例から言えば、なかなか質問をしてもご自分の意見の披瀝で終わってしまう、あるいは答弁があっても結論とか、質問をしたことに対してきちんとした答弁が引き出せないというケースもなくはないですから、第一に必要なのは質問の目的、あるいは目標というんでしょうか、何のために質問をするのか。要するに長に対して、どういことをさせようとするのか、あるいはさせないとするのか、あるいは今現在の事業について、どういふうに変えようということの答えを引き出そうとするのか、そういう目的。あるいは目標としては、とりあえずどこまで長に明言させられるのか、どこに目標を定めるか、そういうことも考えて質問づくりとか、論戦になった場合のやりとりの展望といたしましうか、その辺も考えながら質問をされるようにすると、より多くの実質的な答弁を引き出せることになるのではなからうかなと。私が、自分でやったこともないのに生意気な言い方をするかもしれませんが、そういう考え方を1つ持ってやるのもいいのではないかなということでございます。

それから討論ですけど、討論についてちょっとだけ申し上げたいのは、今現在の地方議会の会議規則上の討論というのは、要するに表決を前提とした最終的な事件に対する、議案に対する賛成、反対、なぜ賛成なのか、なぜ反対なのかを明確にする発言でございますので、賛否を明らかにしない発言、事件に対する賛否を明らかにしない発言、

あるいは事件の範囲を越えて、また自分の自己主張だけを述べるような発言というのは、これは討論の範疇には入らないというふうに議事運営上はなっている。本来、議会というのは議論する場なので、賛成討論に対して反対討論があつて、その反対討論に対して、また賛成討論をした者が賛成の立場から「あなたの反対する理由はおかしいよ」とか、あるいはその逆に反対討論をする方が、賛成討論をしている方に対して再度討論をして「あなたの賛成しているその意見は、どこどこがおかしいよ」とか、そういう議論があつていいのですが、そういうことを言うのは、残念ながら現在の会議規則に規定されている表決を前提とした討論の範疇ではないということになっている。ですから、本来議会というのは議論する場だから、それぞれが言い合つて「あなたの言うことはこちら辺がおかしいのではないの」と、「いやいやそんなことはないよ」と、そういう議論というのが、正しい議論の場が必要なわけで、それが欠けているというのが今の実態なんですけれども、ただ残念ながら、それは議員間討議というふうに最近では言われていまして、そういう場はそういう場として、もっと前にやるべきものであつて、最終的な表決を前提とした討論の中身としては、それは違うんだということだけを一応申し上げておきたいということでございます。

討論の役割として、一般的には議員さん同士、賛成、反対があつて、反対の意見の議員さんを賛成に意見を変えさせるという、あるいは逆に賛成の方の意見を反対に変えさせると、それが討論の役割だということを物の本にはそういうことが書いてある、いまだに書いてあるんですが、残念ながらそんなことは現代的な議会の運営ではあり得ない。一応議論した上で、最終的な段階、表決を前提とした最後の段階になって、自分の考え方を変えるということはある得ないわけなので、討論の機能というのは、そういう役割が1つあると書いてある本、私が書いた本も、残念ながらそういうことが書いてあるんですが、実際にはそういうことはもうあり得ない。では、討論というは何のために必要なかということになると、最終的に、なぜその議案が反対なのか、なぜ賛成なのかを披瀝することによって、それが可決されたら可決されたで、議会としてなぜそれを可決したかということの説明の材料になると、賛成討論はそれになるけれども、どういう議論があつたかの1つの参考として反対討論も見ることによって、そういう問題点もあつたのかなど、住民に説明、あるいは説得する材料の1つになるのが私は討論ではないかなというふうに思うので、討論というのは、もっともっとしっかりと、なぜ賛成か、なぜ反対か、その辺の討論というのはしっかりとやるべきことかなど、それが住民に対する説明、説得材料になるという観点から、ぜひ必要なことであろうということで、例えば全員賛成の議案については、基本的にほとんどの議会は賛成討論というのはやっていない、みんな賛成だからやる必要はないだろうと、それは理屈なんです、住民から見たときになぜそういう議案が、ほとんどの場合は議員提案のものに多いかもしれませんが、そうではない長提出の場合でもあるかもしれない。全員賛成だから、賛成討論も反対討論もしなくていいというケースもあるかもしれない。それは、住民に対する説明という観点からすると、それはぜひやるべきものではないかなというのが私の考え方でございます。

それから次に、③で執行機関等に対する直接的権限はないというふうに書いていますが、これはそこに書いてあるとおりでございますので、議員個人が執行機関に対して資

料提出の要求、そういう権限はありませんよということでございます。これは、そこに書いてあるとおりでございますので、ちょっと時間もないのでお話も割愛をさせていただきたいと思います。

次に、大きな3の地方議会・議員の役割発揮の現実のところでお話をしたいんですが、(1)の地方議会・議員の機能発揮の現実というところでございますけれども、皆さん方議員さんは議会の機能である議決権、あるいは監視権といったものを主に本会議の活動を通じて行使をしていると。具体的には、今申し上げたように質問、質疑を通して役割を果たしている、あるいは普段の議員活動、あるいは住民の意見を聞いたり、相談を受けたりいろいろやっている。議員さんも、本来ほとんどの方は、ほかに本業というものを持っているわけですが、そういう中で忙しい思いをしながら一生懸命やっているんです。

ところが一方で、マスコミとか学者、住民はそういうふうには評価していない。先ほども何回も申し上げましたけれども、議員は何やっているかわからない、たまに議会に行ってるけれども何となく説明聞いて、全部原案可決ではないか。我々住民の意見が反映されているのかどうかもよくわからないし、どうも報酬ばかり高くてよくわからないということで、議員に対する不信、あるいは議会に不信を持って見ているのが大方の住民なわけです。それは正しいわけではないんですけれども、間違った見解なんですけれども、実態としてそうなんだと。それに対して、議員はそれなりにやっているのではないかと思っているんですけれども、それが冒頭、申し上げたとおり議員さんと住民との意識乖離、これが今一番最大の課題なんだということなんですけれども、今に始まったことではないんですが、昔からそういう意識乖離があって、それをずっと放っておいたわけですが、なぜそうなのかという住民の議会に対する誤解とか、そういう評価に対して、残念ながら誤解を解く、あるいは説明をするという行為という働きかけが、残念ながら議会、あるいは議員さんの側から何もやってきていなかった、今もってしていないわけですが、もっと住民に対して議会、あるいは議員さんの方から出かけて行って、そういう実態を説明すべきではないかと思います。議会とか議員はこんなことをしているのではないかと、そういうことを理解してもらう必要があるわけで、そういう意味で多くの住民が持っている議会の権限、それを過大評価というか、大きな権限があるというふうに、ある意味、誤解している部分。それなりの権限というのは、当然、最終的な議決権というのはあるわけですから、それだけの権限はあるんですが、残念ながらそれを変えていくというか、そういう権限というのは必ずしも大幅に認められていないという、そういう意味での誤解、評価を理解してもらう必要があると。実際、それほどではないんだよというところ。先ほど来、申し上げた議案提出権にしても、修正の問題についても、そういうことを説明していくということが必要になって、議会の制度的な限界をもう少し住民に知ってもらい、そのことを理解してもらい活動をした上で、それと同時に議会として今できることをやっていくという、そういう努力が必要ではないかなというふうに思うわけで、まずもって住民に対する説明努力というのが、残念ながらなされてこなかったというのが実態だろうと思うわけですが、ただそれがなかなかできなかったというのにも1つの理由はあるんだろうと。つまり、議会はこういうことをやっているよと積極的に説明しようとしても、残念ながら住民に胸を張って言えるよ

うな活動実績というものがあるのかということ、必ずしもそうではないと。十分説明できない活動実態というものも残念ながらあるということで、最初に申し上げた議会の本質的な役割を見た場合であっても、要するに政策決定過程、あるいは政策課題の解明機能が本当に果たされていますかと。残念ながら、議会の審議、質問とか質疑を通じて本当に住民の知りたい情報というのが、あるいは問題点の解明が、質問、質疑で必ずしも十分されていない面があるのではなからうか。

それから、2番目の最善の政策選択がなされているかということ、結果として議決に問題がないにしても、要するに議決に至る過程として、それぞれの住民、異なる意見を代表してきている議員さんが、異なる意見、その要求を踏まえて本当に議論が尽くされたのかどうかという観点から見ると、残念ながら議員さん同士の議論が尽くされた結果、政策選択につながっているというふうには、なかなか言い難い実態があるんだろうと。つまり議論がないと、そういう問題点があるのではないかなと。最善の政策選択を行ったと、議論の経過がないということは、最善の政策選択を議会は行ったんですよという、その証拠になるものが残念ながらないわけですから、結果オーケーであっても過程がないと、なかなか住民に対して説明できる材料がないということになるのではないかなというふうに思うわけです。

それでは、何で今の議会は住民の評価が得られるような実質的な審議ができないのかということ、これも今さら申し上げることでもない皆さん方、もう百も承知かもしれませんが、レジュメの(2)に住民の評価が得られる議会審議ができない原因として幾つか挙げていますけれども、そこにあるように、1つは長と議会の関係に残念ながら問題がある。これは今さらどうしようもない、そこに書いてあるとおりなんですけど、本来、いわゆる二元代表制と言われているのに、なぜか、どちらかということ議員内閣制化してしまって、長の与党、野党関係に何となく色分けされている議会も少なくない。ですから、長が提案する議案について、長の支持派は最初から賛意を示している。ほとんど本会議にしても委員会でも議論をしようとしないうし、もちろんそれは単なる支持派ということだけではなくて、今の実態として提案前に議会の主に多数派とは要望の聴取、あるいは事前説明といいましょうか、そういうことで実質的な説明と話がついているわけで、そういう政治的な運営が残念ながらなされているわけです。

したがって、議会という公の場で議論がなされるということはない、そういう仕組みになっているわけで、実際、この事前調整というのは完全な悪であるというわけではなくて、それはそれで必要な部分というのはあるわけなんですけど、残念ながら、そうなる議会とか議員は住民代表としての仕事を、その事前調整の中でやっているんだけど、住民側から見ると見えてこない。住民意思の反映のために、それなりにいろいろ長に対して事前の話で議案説明を受けたり何かしたときに意見を言って、それを変えさせるというか、そういう作業というものもあるわけですけど、そういう部分も残念ながら住民の目には見えてこない、表面化していないわけですから、住民の知るところにはならない。結果、評価されるのは長ばかりということになるわけで、そういうふうになってしまうということで、また後ほど言いますけれども、そういう目に見えてこない部分というのは目に見える場で、ある意味、行うようにしていかないと議会に対する住民の信頼というか、見方は変わってこないのではないかなということなんですけど、そ

ういう問題点があるということ。

それからもう1つ、2つ目に議会の会議のあり方の問題と書いてありますが、これも当たり前のことであって、一般的に会議の審議のあり方というのは議案審議方式というものと問題点指摘方式という、議論の仕方には二通りあります。

1つは、あらかじめ議会で議論するものを1つの「案」の形で提案して、それについて質疑をして議論して決めていくというのが1つ。それから、そうではなくて、最初は案がなく、こういうことについて議論をして1つのものにまとめましょうと、まとめてくださいという提案の仕方、それが問題点指摘方式と言われているんですけども、残念ながら議会だけではなくて、一定数以上の会議体になれば最初からゼロの白紙の状態から議論をしていって、あるものをまとめるということは膨大な時間がかかるし、実際上無理だということからすると、当然、議案審議方式、一定の「案」を示した上で、それに対する質疑という形にならざるを得ないわけなんですけど、それはそれで仕方がないと、仕方がないんですけども、それであるがゆえにどうしてもあらかじめ整理された議案、成案に疑義をただすということに、どうしても主眼が置かれると。そうすると、疑義をただすということになると、どうしても成案の提出者に対して質疑をするのが議会の審議の中心になってしまう。ところが本来、議会というのは議論をする場で、その議論をするのは長と議員が議論をするのではなくて、議員同士が議論をする。長から提案された議案について、それぞれが異なる住民の意見を代表してきている議員さん同士が、「いや、私が代表してきている意見によると、この議案にはこういう問題がある」と。片一方の議員さんは、「いやいや、そんなことはない。これは我々の意見に合致している」と、その辺から始まって議員さん同士が議論をしていって、ではどの辺で話をまとめるのか、いろいろ問題によってはあるんでしょうけれども、それによって修正ということもあり得るだろうし、あるいは片一方の主張の方が、とりあえず意見をおさめるということもある、それが議会における議論だと。そういう議論が、残念ながらない。議案審議方式だと、どうしても提出者に対する質疑だけで終わってしまって、議員同士の議論がなされない、議会における審議がどうしても形式化、形骸化してしまうという実態がある。そういう意味で、議員さん同士の議論がないので、住民に対して報告、あるいは説明するという、あるいは納得させるという議会の役割がなかなか果たせない理由。結果として、住民から信頼がなかなか得られにくいという実態にならざるを得ないということになっていると、そういう大きな制度的、あるいは実態的な、議会が何となく議論をし得ない、議論の場になり得ない原因がそういうところにあるのかなというふうに思うわけです。

そこで、最後の議会改革の必要性と方向性というところに入っていきたいんですが、ちょっとだけこのお話を聞いていただきたいんですが、今、なぜ議会改革を行わなければいけないのかという、その理由は何なのかということをおっしゃりたいんですが、これは私の持論的な理屈なんですけど、結論から先に申し上げますと、これも先ほど来、申し上げているんですが、冒頭にも申し上げて、途中でも何度もお話ししているんですが、要するに住民の議会、あるいは議員の活動実績に対する正当な評価が今はないわけですけども、その正当な評価を得た上で、議会の必要性を改めて住民に強く認識してもらおうと。その上で、最終的には住民自身の政治参加意識を醸成していくという

必要があると。そのためには、住民に信頼される議会を実現すると、それが議会改革の必要性であり、目的ではないかなと。要するに、議会と住民との乖離を縮めていって正しい評価を得ると、そのために何をするかというのが、議会改革の必要性と方向性になっていくのではないかなというふうに思うわけで、何度も申し上げますけれども、一般の方は、マスコミ、あるいは学者にしても住民にしても、一部の学者は最近それほどでもないんですが、議会は機能を果たしていないのに報酬が高すぎると、議員の数も多いという議会批判をしていると。新聞でもテレビでもそうなんですが、議会、議員批判をしていけば何となく新聞でも売れるという世界なんですけれども、そういうことをいつまでも間違った不当な評価といたしまししょうか、正しいところもあるのかもしれないけれども、そういうところばかりのマスコミの論調といたしまししょうか、そういうものを許して、いつまでもそのままにしておく、なかなかうまくないだろうと。あるいは、議会の実態について知識が実際がないのに議会批判の方が話がおもしろいので、そういうものだけを取り上げていくと。そういうものを住民は住民でそれを真に受けるというか、そういうことで実際の議会批判の半分以上は実際的な根拠がないというか、あるいは誤解に基づくものが多いのではないかなと私は思うので、残念ながらそういうことを、何度も申し上げますけれども、そういうことについて真っ向から議会なり議員さんが説明なり説得なりする作業を、残念ながらしてこなかった。その批判をかわすために一時的な議員定数の削減とか報酬の削減という対症療法だけで、はっきり言ってごまかしてきたのが、私に言わせるとそれが実態だろうと思うわけです。

ここで余り余計なことを申し上げる必要はないんですけれども、定数削減とか議員報酬の削減というのは議会改革でも何でもないので、一時的に議会批判を和らげるだけであって、改革ではないですよ。本質的な対策には一向になっていない。そんなことをやっても、住民の議会批判、議会不信というのは払拭できない。もうそろそろ、その辺は議員さん自身、議会自身が腹をくくって、そういう議会不信を払拭をして、議会に対する正当な評価を得るという作業というか、そういう活動を行うとともに、それと同時に住民に期待される機能発揮をするための何らかの改革が必要になってくるのではないかなというふうに思うわけでございます。

ですから、住民の言ってるのは、間違いでだめだよということだけでなく、きちんと住民に納得されるだけの機能発揮も、まだまだ十分でない部分というのはあるでしょうから、そういうことをやっていく必要があるのではないかなというふうに思うわけです。

それで最後になるわけですが、では議会改革をどういう考え方で、どういうことからやっていくのかということになりますけれども、まずは繰り返しになるんですが、住民の議会活動に対する誤解を解くと、その議会に対する議会の必要性について理解を求めていくと。そういう意味で、議員の活動実態をもっと積極的にアピールして、住民と議会が協働して当該団体の将来をつくっていくんだという、そういう必要があるんだという意識を住民に理解させる、住民もそういう気にさせるというか、その上で議会の必要性と、その活動実態に対する住民の理解を得ることが、まず第一に行われなければいけないことなのではないだろうかと思います。住民自身がなかなか、はっきり申し上げて、先ほど来から言っているように一般的な住民は文句は言うだけけれども、で

は議員さんと一緒になって何かいろいろ議論しようということになると、どちらかという消極的で、文句は言うけれども「あんたら報酬もらっているんだから、あんたらでそれは考えろよ」と、そういう言い方、いわゆるお任せの民主主義というか、それが完全に根づいてしまっているというのが今の日本の実態だろうと思います。それは、ずっと昔からそうなんだと思いますけれども、そういう意味での住民の意識改革というものを議員さん、議会側からまずやっていかないといけないだろうと。その上で、先ほども申し上げたように胸を張ってアピールできるだけの活動を積み上げていくと、そういうことだろうと。

では、期待される議会の機能発揮のためにどんな改革、何が必要なのかということになるんですが、最終的には住民の意思を一応踏まえて、もちろん住民意思というのは、住民の意見が全て正しいということを前提に申し上げているわけではないけれども、いいものはいいとして反映させる、それを一応根拠にして、それを踏まえた上で当該団体の重要事項について、いろいろな角度から議論した上で決定すると、議会をそういう場にしていくと、そういう立場からの改革というものが必要になっていくのではないかなと。

ですから、必ずしも住民の言う通りにならなくてもいいわけで、その中に実質的な審議、議論がなされていけば議会としては十分説明できるわけですから、そのためにはまず第一に実質的な議論、審議、あるいは住民に説明できる実質的な内容を持った審議というのが陰の場でなくて、できるだけ公開の場でできるよう、それが確保されていくようなこと、それがまずもって期待される機能発揮の一步なのではないかなと思います。一方で議会というのは、必ずしも全てオープンがいいのかどうかという議論は当然あるわけなんですが、少なくとも今よりはもう少し一歩、住民に見える場での議論がないと、残念ながら議会がやっていることというのは住民になかなか見えてこない、見えてこないということは評価されないということにつながってくると思うので、そういう意味で公開の場での議論にしていくということ、その辺が必要になってくるのではないかなというふうに思います。

そういう意味で、例えば議案審議に当たっても、普段の行政課題に対する議員同士の議論の論点、そういうものを踏まえて質疑をしたり、あるいは長に対する質疑だけではなくて、長提出議案の問題点、あるいは課題について、長提出議案の妥当性等について、議員同士がそれぞれ公開の場で議論する必要がある。そのためには当然、そういうことが実質的に行われるためには議員さん自身がいろいろな意味で、普段の議員活動というものをしっかりやっていかなければいけないということにつながっていくんですけども、少なくともそういう問題、要するに個々の議員さんが把握している住民意識、あるいは問題意識を背景に議員さん同士が意見を言い合う場、そういう必要性というのがあるんだろうというふうに思うわけです。

それと、あとは議会の審議の中に住民を巻き込むということが書いてありますが、これも今、申し上げたんですが、一般的に住民参加と言われておりますが、議会の審議に住民が参加できる制度、これを整備すべきだというふうに言われているんですが、実態として、残念ながら住民参加の制度は未整備だというよりも、そうしたところに参加する住民というのが実際には少ないというのが実態です。公聴会にしても参考人制度をや

ろうとしても、なかなかそれに応じてくる住民というのはいない、積極的に参加してくる住民というのは残念ながら少ない。参加してくる住民というのは、残念ながら一部の利害を有する特定の人、あるいは特定の考え方にこだわっている人、特殊ということを言うと、私が言っても別に問題ないから言いますけれども、そういう特殊な住民しか議会に参加はしてこない。ほとんどの住民は何となく不満を持っているけれども、先ほども言いましたが長と議会にお任せだと、それが今の実態ですけれども、ですからまたこれも繰り返しになるんですが、そういう中で議会をもっと住民を政治に参加させる役割を、正しい政治認識なりを持った住民に育てて、それに参加させるという役割を果たしつつも、議会審議の充実に住民を活用すること。住民参加というのは、何も住民が出てきて勝手なことを言わせるということではなくて、議会審議に住民の意見を活用する。それを議会、あるいは議員さんがやるという意味で申し上げているということなんです。ですから1つの手法としては、例えば予算とか決算については、少なくとも参考人、あるいは公聴会を基本的にやる必要があるのではなからうかなと思うわけでございます。時間がないので、余りそのところは具体的には申し上げないけれども、最低限、予算と決算については公聴会、参考人制度でもいいんですが、それをやった方がいいのではないかなというふうに思うわけです。

それから最後の方ですが、将来的には、議会というのは提案する議会になっていかないといけないのではないかと。これは何も、提案するというのには議案を出すべきだということをお願いしているのではなくて、ある種の提案を、こういう施策が必要だと思いうことで、ある程度、具体的なものを提案して行って、長にその実現を迫るというふうな議会になっていかないとだめではないかなと。それには市議会であれば、当然、会派というのがあるでしょうから、会派自身が、ある程度の調査研究の結果を出せるような政策集団になっていくような方向性を見出していくべきではないかなと。あるいは、議員さん個人が普段の議員活動の中で情報収集したものを、政策提案にまで高めていくということも必要だろうと。個人的な段階ではなかなか無理でしょうから、それを委員会なら委員会、常任委員会の中で常任委員会の調査研究というか、閉会中の調査の材料にすると。それぞれの議員さんが、そういう材料を持ち寄って閉会中の調査、事件に仕立てて行って、それを議論して行って1つのものにまとめて行って、長に対して提案していくというか、そういうこともあり得るし、会派として調査研究したものを提案していくと、そういう必要もあるだろうと。要するに長より住民代表制が、基本的に議会の方が高いわけですから、ある意味、住民意思を反映させやすい立場にあるというわけですから、そういうことが必要になっていいのではないかなと。場合によっては長の気がつかない政策を、議会側が提案できるということも当然あるわけですから、そういう観点からもいいのではないかなと思います。別に私は、議員さんが条例を提案すべきだということをお願いしているのではないというふうに申し上げたんですけれども、レジュメのところには議員提案条例の長所ということが書いてあるんですが、これは例えばの例なんです。要するに執行部が特定の条例を、新たに審議条例をつくるとなると、はっきり言ってこれは非常な作業と時間がかかると。一応プロとして、それぞれの担当の部署がプロとして出すには、それなりの完全なものを出さなければという、当然そういうことになるわけなので、そうすると時間がかかる。もちろん、問題にもよるんでしょうけれど

ども、逆に議員提案だと割と、それが本当に間違った方向性でなければ、かなり早い対応が議員提案の場合はできると。それは、議員提案だからいい加減なものを出してもいいということではないにしても、執行部が考えるとああでもない、こうでもない、こうなったらどうだ、こうならああだと、いろいろなことを考えるでしょうけれども、もっと単純にこういうことが必要だということになれば割と簡単にできる、そういう分野もあるだろうと、そういう意味でなかなか素早い対応が可能な分野もあると。そうであるとすれば、議員提案条例もいいのではないかなと、そういう意味でここに書いてあるわけなんですけど、別にそういうことを常にやるべきだということを申し上げているわけではありません。

③に審議の実質化、提案する議会の実現と議員の政務調査活動というふうに書いてあるんですが、要するに提案をしていくと、それなりに現行の政務活動費制度というものがあつたわけですから、それをうまく活用していったって、まとまった会派であればまとまった金額になるので、場合によっては外部委託というか、専門家を活用するということもあるだろうし、あるいは議員個人、個人がいろいろな調査をすることもあつただろうと、そういう意味でいくと政務活動費について、もっともっと積極的に活用していったっていいのではないかなというふうに思うわけです。

今、政務活動費というと、何かやたらに不適正な使われ方だけがおもしろいらしくて報道されますけれども、ごくごく一部なんですけれども非常にイメージが悪くて、言ってみればごくごく一部なんですけれども、それが全体のものであるような取り上げられ方に負けて、政務活動費を廃止するという議会もあるように聞いていますけれども、そこで負けてはいけないのであつて、そもそもきちんとした使い方をすれば何でも問題であるのです。最終的な議会の審議活動に役立てるといふ形でいけば、昔の政務調査費時代よりかなり幅広く認められるという、そういう制度になっているはずなので、その辺を本来の制度趣旨に沿って活用していったってほしいなと思います。これも余計な話なんですけど、政務活動費の収支報告とかやっていますけれども、その中で返還という制度、余ったら返還する、これは当たり前のことなんですけど、それが今の政務活動費条例の中では、全ての議会でそういうふうになっているんですが、余ったら返すというのは、この制度趣旨からいうと、本来は余らない額が交付されると。要するに、議会審議の活性化のために必要な議員、あるいは会派の調査活動を助成するというところで、その一部を助成するという制度なわけですから、一部なのに余るということはそもそもおかしいだろうと、私はそのように思っているんで、収支報告で返還額があるのは決して威張れることではない、それだけの調査活動をしていないにもかかわらず、それを超える金額が交付されているからそうなるんだと、そういうことをみずから認めることになるのであつて、そういうことをやっただけとはいけないというのは、私はちょっと余計なことを言いましたけれども、そういうふうなことを常に言っています。

最後の、④の議会の制度及び実態の住民広報の充実、これは今までの申し上げたこと、誤解を解くということと、もう1つ、議会がやっていることをもっともっと住民に知られるような広報活動を展開していただきたいという、そういうことだけでございます。

すみません。一方的にお話をして既に時間が過ぎてしまいましたけれども、とりあえ

ず私の方からは以上でございます。ありがとうございました。(拍手)

○副議長（永山英人） 鶴沼先生、大変ありがとうございました。

それでは、西尾市議会議員の皆さんからお聞きになりたいことがありましたら、順次ご発言いただきたいと思います。

○議員（黒辺一彦） ありがとうございます。

2点ほど、確認したいんですけども、お話の中で議員間討議という話が出ていて、これがなかなか欠けているというお話があったと思うんですけども、そもそも何でこの議員間討議が欠けているのか、これまでの現状というか、先生の経験から、これからどうしたらできるようになるのかということです。

あともう1点は、僕も議案の提出を目指して頑張りたいなと思っているんですけども、この辺のできない理由はたくさんあると思うんですけども、具体的な立案に対する段取りというか、どのようにやっていったらいいですよというアドバイスがあればいただきたいです。

○講師（鶴沼信二） まず、第1点の議員間討議が、そもそもなぜ欠けているのかということですけども、それは今、既に私がこの中で申し上げましたように、何となく議会は議論する場であると言いながら議案提出方式ということになっているために、議案に対する疑義だけをただすのが議会の議論だろう、審議だというふうに多分に錯覚をされているから、提出者に対して議案のこの部分の疑義をただすと、それをただすことによって議案審議が終わっているという、今までのそういう考え方が定着をしてきているというのが1つと、あとは残念ながら、そういう議案の問題点等について議論をするといっても、議論をするだけの材料、あるいはそれについての問題点の分析といったことに対して、残念ながら従来の多くの議員さんは、そういう部分に余り努力を傾注してきていなかったと。それは、そもそもが材料を求めるために普段の勉強というか、調査、研究活動が残念ながら十分でなかったということが原因しているのかなと。

それともう1つ、ですからそういうことになれていないことによって、これはよく聞くんですが、議員間討議をやれと言うけれども、実際にはできないんだということをよくお聞きするのは、討議にならないんだよと。討議というのは片一方が言って、片一方が違うことを言って、そこの中からお互いの意見、悪い点をそれぞれが認め合って結論を出していくというのが討議なのに、最初から「俺が言うことはこれだ」と言ったら、ほかの人の言うことは聞かないという、どうしてもそういう傾向の議員さんも中にはいるという、だから議論にならないんだと、言いつ放しなんだと、言い放しでは議論にならない。だから、やってもうまく進まないから、議員間討議は実際やってもうまくいかないよねと、それはお互い言うだけであって、その中から新しいいいものは生まれてこないよねと、そういう話を聞いたことはあります。その辺が、1つの実施がうまくいかない理由なのかなというふうに思います。

それから、2番目の立案ですけども、これはなかなかはっきり言って難しいのでしようけれども、まずは内容をどうしたいのかということをも議員さんが、個人の議員さんというよりは、むしろ会派なら会派としてまとまった形で議論をしていく、議員提案にするのであればそうだし、常任委員会なり委員会にも提案権があるわけですから、委員会、常任委員会の議案提出ということもあり得るということですけども、その中で何

を、どういうものを、何のためにどういうふうにするかという、まず最初の設定は制度設計というものを、要するに大きな観点の大まかなものを、まずは議員さんが常任委員会なら常任委員会、あるいは会派なら会派の議論の中でまとめていって、今度はそれを本当の条例案にするにはなかなか、ある意味、専門的なものが必要でしょうから、実際の作業というのは、どうしても法制的な面は事務方、あるいは執行部に任せるしかないのかもしれませんが、そういうことがあると。

お尋ねの趣旨に合っているのかどうかわかりませんが、そういうことが1つの順番かと思うんですが、ただ大きな枠組みの立案に当たっても、これはいろいろな観点から、もちろん当然、住民の意見を聞いて、これが必要だという判断からスタートするのでしょうかけれども、やはり幅広い意見を聞くという意味で、会派なら会派、あるいは常任委員会なら常任委員会にしても、もっともっと幅広いほかの、若干そうは思わないような住民の意見も聞いた上で、納得のいくものにつくり上げていくという、そういう意味では個人、個人の議員さんが集めた情報とか意見だけに、そこだけからスタートでなくて、もっと違う観点からの意見も十分掘り起こしていくという、そういう作業がまずは必要かなというふうに思います。ちょっとお答えというか、ご質問の趣旨にかなっているかどうかわかりませんが、とりあえずそういうことです。

○議員（黒辺一彦） 議決をしていく上で、自分の意見というのは当然持って、責任を持って議決をするわけですから、そういう中で今の先生の説明では、ちょっと議員はたるいよというふうな意見なのかなと思ったので一生懸命勉強します。ありがとうございました。

○副議長（永山英人） 時間も迫ってまいりましたので、質疑を終了いたします。

それでは、鶴沼先生はここで退席されます。皆さん、盛大な拍手でお送りください。先生、ありがとうございました。（拍手）

閉会に当たり、一言ごあいさつ申し上げます。

長時間にわたっての研修、お疲れさまでした。

また、近隣市議会の皆さんも、最後までご静聴いただきまして誠にありがとうございました。

以上で、閉会のあいさつとさせていただきます。

これをもちまして、議員研修会を終了します。

なお、お配りしましたアンケートにご協力をお願いします。傍聴者の方は、お帰りの際、アンケート回収ボックスへお願いします。西尾市議会の議員の皆さんは、各自の席に配られておりますアンケート用紙にご記入ください。記入された用紙は、机の上に置いてご退席ください。よろしくをお願いします。

本日は、どうもありがとうございました。

午後3時40分 閉会