

# 研修報告書

2016年1月16日土曜日

3 大事務局研究会合同シンポジウム

於：大阪市 エル・おおさか

報告者：林晴信

# 3大事務局研究会合同シンポジウム in 大阪

【シンポジウム共通テーマ】

## 議員と事務局の協働の在り方 ～第二段階に入った議会改革の進展と、 議会の信頼をどう確保するか～

■日時 平成 28 年1月 16 日(土) 13:15～17:00(受付開始は 12:30)

■会場 エル・おおさか(大阪府立労働センター)6階大会議室

大阪府中央区北浜東3-14

■内容

13:15 I 部 基調挨拶

駒林 良則(議会事務局研究会代表・立命館大学教授)

13:25 II 部 基調報告

長内 紳悟 いわて議会事務局研究会(久慈市議会事務局)

香川 純一 議会事務局実務研究会(町田市議会事務局)

高沖 秀宣 議会事務局研究会(三重県地方自治研究センター)

谷畑 英吾 議会事務局研究会(湖南市長)「首長から見た議員と事務局の関係」

14:15 休憩(15分)

14:30 III 部 パネルディスカッション(140分)

コーディネーター

千葉 茂明 月刊ガバナンス編集長

コメンテーター

江藤 俊昭 山梨学院大学教授(事務局研)  
盛 泰子 伊万里市議会議長(事務局研究)

パネリスト

長内 紳悟 久慈市議会事務局(いわて研)  
野村 憲一 市川市議会事務局(実務研)  
清水 克士 大津市議会局(実務研)

16:50 閉会・挨拶

## 内容報告と所感

3大事務局研究会とは、関西を拠点とする議会事務局研究会、関東を拠点とする議会事務局実務研究会、岩手県を拠点とするいわて議会事務局研究会を指す。

今回のシンポジウムは議会と議会事務局の協働のあり方がテーマだったが、前提として現在の議会改革の動きがあるのはいうまでもないことで、西脇市議会としてみれば、西脇市議会基本条例をどう作用させていくか、制度やフレームとしては整備されてきた議会改革の中身を充実させるためどう動かしていくか、住民主権や民主主義、最終目的としての「住民の福祉の向上」にどう帰結させていくか、などを考えつつ興味深く聞かせてもらった。新たな視点や気づきもあったので、それらを交え振り返りながら研修報告としたいと思う。

第1部の駒林教授の基調挨拶の中で、頭に残った主なフレーズは下記の通りである。

- 栗山町議会基本条例制定から今年がちょうど10年である。
- 議会基本条例制定の議会はすでに700を超えている。
- 議会改革は第2段階へ。基本条例をどう機能させていくか。
- 事務局としてどう議会改革に関わっていくか力量が問われている。
- 個人としては改革の意思を持っているが、動かない議会をどう動かしていくか。

議会改革という言葉は、実は私自身はあまり好きな言葉では無い。議会の本来の機能を発揮させるための、いわば「当たり前」のことに過ぎないと思っているからである。他に適当な言葉も無いので「議会改革」という言葉を使うが、当たり前にするべきことをやろうとすることが「改革」などとは違和感を覚えることなのだ、本来は。

議会事務局が議会改革に関わるというのは西脇市議会では特に意識をしたことが無かったように思う。議会基本条例制定の折には、どちらかといえば執行機関側で抵抗勢力のような存在に思えた時もあったくらいだ。しかし当時の職員、特に事務局長や主幹は、強硬派の特別委員会副委員長だった私のようなものたちと執行部との狭間に立ち苦しい日々が続いたのだろうと、今にして思えば理解できる。

現在の西脇市議会事務局の体制は議会改革というものに理解があると思っている。少なくとも私が2年間議長をしている間は、抵抗感を感じたことはほとんどない。たまにブレーキをかけられた気はするが、大きな流れというものはよく理解してくれていたと思う。

ただ、後に事例としても登場するが、西脇市議会事務局の基本姿勢は「待ち」である。もう少し「攻め」があってもいいような気がするが、それは後段述べることにしよう。

第2部の基調報告で、特に面白かったのが、いわて研の長内氏である。

- 入庁4年目で議会事務局に来たが、その頃、議員は執行部に完全にナメられていた。
- 議員の質問には「検討します」と受け流し、後で「何故あんな質問をさせるんだ！」と事務局に文句を言いに来る状態。
- 当時の私の仕事は執行部のスパイと議員の御用聞きだった。

久慈市議会議員も何名か来ていたが、その前でのっけからこういう発言が出せるということは、裏を返せば、現在の議会に自信があるということである。長内氏は大震災の折に地域に根差した活動に従事する議員の姿を見て感動し、「このままではいけない。議員さんたちを応援しなきゃ」と一念発起して、1年間休職して早稲田大学マニフェスト研究所に研修に行ったそうで、そこで学んだ知識や知見を駆使して議会改革を推進する事務局職員となったようだ。

「議会改革って何をやればいいのか」

「議会報告会ってどんな風にやるのか」

「そもそも議会改革ってなぜ必要なのか」等の事務局職員の悩みや課題を共有し合い、解決の糸口のため 2013 年に議会事務局研究会を呼び掛けて設立したそうである。

研究を続けるうちにあぶりだされた議会事務局の現状は、「議員の雑用係になっている」「執行部のいいなり」「立法サポートができない」「議員がやることなのか事務局がやることなのか区別できていない」「前例踏襲で先例主義的」「仕事が議員だけを向いたもので市民を向いていない」「議員に逆らえない」「議員との信頼関係がない」「閉鎖的で情報発信しない」「議会の目標や達成が何なのか分からない」などであったそうである。

それに対し、議会事務局のあるべき姿としては、「市民と議会の架け橋」「雑用係ではなく頼りにされる事務局」「政策法務の専門性が必要」「前例にとらわれない柔軟な対応」「調査・政策立案補佐」「議員との意識共有、信頼関係」「チーム議会事務局」「事務局職員体制の充実」「事務局職員の執行部からの独立」などであったという。

これを理想と現実とのギャップと一蹴するわけにはいかない。あるべき姿で示される議会事務局像は議員の私から見るととても素晴らしいものだ。事務局職員の人数等小さな議会（西脇市議会含む）などでは物理的に難しい部分もあると思うが、知恵と工夫で少しでも近づけてほしいものだと思う。これはいわて研の話だが、私自身はこういう事務局研究会に西脇市議会事務局職員に参加してもらいたいと思っている。実務面でも「どうやったら議員間討議は上手くいくか？」など西脇市議会自体が直面している問題にしても解決の事例やヒントをもらえるからである。

また長内氏はこんなことも発言されている。

- 事務局の強化と言われつつ、定数は執行部と同じ枠内←強化する気があるのか
- 議会改革が進まないのは議員だけの責任か？
- 事務局が本気を見せれば、議員も応えてくれるはず。
- 議会の機能を回すため、事務局にも組織マネージメントや経営マネージメントの手法も必要なのではないか。

主任級の事務局職員がここまで言うてくれることには唖るしかない。拍手を送りたい気持ちになったが、よそ事ではない。これが前述した「攻め」の議会事務局の一つの姿である。久慈市議会といえば「じえじえ基本条例（議会基本条例の前文に方言を駆使）」や「かだって会議」が有名だが、なるほど彼のような職員のカも大きかったんだろうと納得した。通年会期制の導入も多分彼の後押しではないかと推察する。西脇市議会ではやっと「議長選挙立候補時の所信表明」が導入できたが、久慈市議会ではすでに「常任委員長在所信表明」まで実現している。西脇市議会の常任委員長の選出方法は、恥ずかしながら、お見せできるようなものではな

いので反省するしかない。

さて、関西に拠点を置く議会事務局研究会のメンバーでもあり、滋賀県湖南市長である谷畑氏の基調報告は驚嘆をもって聞き入ってしまった。

- 首長の役割を小さくして、議会の役割を大きくすることで健全な民主主義が実現する。
- 議会での熟議によって議決機関として主体性を持つことが成熟した住民自治を実現する。

谷畑氏は議員出身の市長なのだろうか？と思ったが、元は県の職員である。その氏の上記のような発言には驚きを禁じ得ない。その他にも、「憲法にも地方自治法にも議会のことが先に出てくる。首長には予算の調整権があるだけなのに、上位にあると勘違いしている。議決権の権限の方が強い」など現職の首長さんがあまり言いそうに無いことを言われていた。よく退任された元首長さんなどでこういう発言をする人もいるが、現職では珍しいのではないかと思う。これも裏を返せば、「議会はもっと責任を自覚せよ」だろう。議員の「いいことは自分の手柄、悪いことは行政のせい」的な発言はよく見聞きする。議会報告会で市民からの質問に対してもどこか他人事のような回答をする。そのような姿勢だからダメなのだ、という叱咤にも聞こえた。

- 事務局職員は議会を構成する一員である。
- 首長とその補助機関である職員と、議員と議会事務局職員の関係は違う。
- 首長は職員に命令できるが、議員は議会事務局職員に命令できる権限は無い。
- 首長と職員は垂直関係、議員と事務局職員は並列関係に近い。

これらの発言は第3部のパネルディスカッションのテーマでもある「議員と事務局の協働」ということに大きく繋がるものである。地方自治法第138条の7に「事務局長及び書記長は議長の命を受け、書記その他の職員は上司の指揮を受けて、議会に関する事務に従事する」とある。つまり議長でも命令できるのは事務局長のみである。いわんや一介の議員は誰に対する命令権も無いのだ。これが議員と事務局職員は並列関係にあるということである。そして並列関係（対等）だから協働ができるというわけなのだ。

- 議会の政策形成能力向上のために議会事務局の調査能力の向上を！
- 小さな自治体では近隣市町と政務調査課を共同設置すればどうか。  
←政策能力の向上だけでなく、いい政策の伝播がしやすい。
- 人口減少の中、事業の優先度合を考えるのは首長部局だけでなく、議会で熟議しながら市民と対話して落としどころを探してほしい。

議会事務局研究会に所属しているからかどうかわからないが、首長さんでここまで議会のことを考えている人もいないんじゃないか、と思う。先ほども述べたが、議会にもっと議決責任というものを感じてもらおうとしているのはわかるが、議会が本来の議決責任を感じ始めると、執行部提案の議案が通りにくくなるはずなのだから。目指す頂上は同じでも、登るルートは一つではないのである。それが二代表制、機関競争主義というものなのだろう。

第3部のパネルディスカッションでは、「攻め」の姿勢の議会事務局と「待ち」の姿勢の議会事務局の違いが浮き彫りになった。

「攻め」の姿勢は前述の長内氏（いわて研）、そして大津市議会の清水氏（事務局研）である。大津市議会は議会改革の旗手としても有名で、マニフェスト大賞なども受賞しているし、「議会事務局」を「議会局」としたり、「会議規則」を「会議条例」に改めたりする先駆的な議会である。その清水氏の発言を抜粋してみると。

- 協働とは対等関係の中で成立する（議会局職員と議員はフラットな関係）
- 「事務局」ではルーチンワークをこなすイメージがあるので、「議会局」とし、積極的に政策関与していく姿勢を示した。
- 議会局から政策立案し、議員にぶつける。判断するのは議員。
- 公選職と任命職の特性を活かす。

これが、大津市議会局の姿で、対して「待ち」の姿勢というのは市川市議会の野村氏の発言によく表れていた。

- 事務局は「備える」。聞かれればA案B案C案をすかさず提示する。ジャッジするのは議員。
- 調査機能とはメニューを常に提示できるようにしておく。
- 事務局と議員との協働とは議員が政策判断できるメニューを揃えておくこと。準備を怠らない。

これはこれで凄いことだと思う。言われてから動くのではなく、言われる前に全て完了しておくということだろう。事務的作業はむしろこちらの方が多いのかもしれない。

西脇市議会事務局の今の姿勢はどちらかというところ「待ち」だろう。しかし少人数ゆえ、言われる前に「備えておく」というのは難しい。同じ少人数の久慈市議会の長内氏のように「攻め」のほうが人数的には合ってるような気がするのだがどうだろう。「攻め」にせよ「待ち」にせよ、目指す頂は同じで、清水氏も野村氏も言うように、判断するのは議員である。議員にやる気がないとどうしようもないのは一致している。同じく清水氏はこのようなことも言っていた。

- 議会局職員だけが頑張っても議会改革などできない。せめて一人は改革に意識の高い議員がいないと。議員にどうやってやる気を持ってもらうかが重要なのです。

また清水氏も野村氏も口を揃えて言っているのが、議会の信頼回復に必要なのが「見える化」だということである。

清水氏。

- 議員の信頼性回復には、本会議や委員会の「見える化」が大事。
- 議会のルールがわからない。議論が面白くないから市民は見ない。
- 先例事項や申し合わせ事項も「見える化」
- 例規の改正も「改め文」方式から「新旧対照表」方式へ変更する←法的にもOK。
- ICTを使って「見える化」を促進←電子採決・プロジェクター等で。

野村氏。

- 住民の信頼を得られないのは、議会が十分に職責を果たしていないから。執行機関に対しても。
- 議会は住民に誤解されている。「見える化」が必要。

西脇市議会も大分「見える化」も進んできたが、先進的なところに比べるとまだまだの感は否めない。「見える化」というハード面の機能とソフト面の充実は必至である。そして、先には「見える化」から「見せる化」への進化も必要となるはずである。それが本当の情報の共有化だと私は思っている。「こんなことやっても誰も興味ない、見てくれない」→「だからやめよう」ではいつまでたっても議会の信頼回復など 100 万光年の彼方である。

このシンポジウムに参加して、私が気づいた一番の大きなことは、「議会の側に立って一生懸命仕事をした職員は結局執行部に睨まれ損をする」ことがないように「議会はいかに事務局職員や事務局職員OBを守るか」である。私は今まで議会事務局であれ一生懸命仕事をする能力とやる気ある職員は、どこの部署に行っても通用するはずなので不利益を被るはずがないと思っていたのだが、言われてみれば確かに人は感情の生き物でもある。西脇市はつまらない感情で人事や評価をする所では無いと信じているが、先のことはわからない。

清水氏はこう言っていた。

- 職員が議会局で頑張ると市長からは疎まれるが、それを議員が守ってくれる姿勢が今の大津市議会にはある。結果、張り切って仕事ができる。

江藤俊昭教授も同じようなことを言っていた。

多分、全国的にこのような問題があり、またきっと事務局職員もそんなことで悩んでいる事実もあるだろう。これは議員特に議長などは肝に銘じておかなければならないことだろうと思う。

最後に先日西脇市議会でも研修の講師を務めてもらった江藤俊昭教授の講評があった。

- 議会は議会の権限の大きさに気付いていない。
- 活動指標から成果指標へバージョンアップ。
- これからの事務局は情報収集、提言や助言を議会に積極的にしていくべき。
- 議会と事務局は実務的にも対等な協働関係にならざるを得ないだろう。
- 機関としての人事権の問題。
- 執行部に戻った時に不利益にならないような処置を←議会が許さないといった態度。
- 事務局機能の外部化。
- 事務局と住民との関わりもこれからは重要。
- 議会図書室の充実。公立図書館との連携、司書の兼務←リファレンス機能。

先日の研修の内容とも被る部分もあるが、本日の報告者やパネリストたちも同じことを言っている。議会改革というもののベクトルは同じだと思う。手法などは議会の考え方や、また議会や事務局の規模によっても違ってくるとは思う。西脇市議会も様々な議会の手法を学びながら、住民に信頼される議会を作っていかなければならない。そのような意味からも今回のシンポジウムは大変に参考になる研修の場であったように思う。



私はもっと学びを深化させる意味において、この議会事務局研究会に議員メンバーとして参加することにした。