

2007/12/20

千代田区議会議長 高山 はじめ 様

千代田区議会行政視察に関する懇談会
会長 清水 勉

意見書

1 議会のこれまでの不十分な対応

千代田区議会の企画総務委員会は、10月19日、議長に対して、同月22日から同月25日までの日程で沖縄県内行政視察(「今回の行政視察」)を内容とする国内視察派遣承認を要求し、議長は、同日、これを承認した。

企画総務委員会は、1委員が都合により不参加となり、議員8人、千代田区職員4人によって上記日程で今回の行政視察を実行した。

他方、TBSテレビは、今回の行政視察について追跡取材を行い、今回の行政視察の過程で起こった、3議員によるゴルフと1議員による地元女性とのドライブに特に注目し、大きく報道した。この報道は全国放送枠で行われ、今回の行政視察は一躍世間の注目を浴びることとなった。

この放送をみた多くの住民や一般市民から千代田区議会に対して非難ないし強い批判の声が寄せられた。

これに対する千代田区議会の問題意識ないし対応は極めて不十分である。

今回の行政視察に参加した企画総務委員会の議員が無自覚になっているのみならず、他の議員らまでもがマスコミの取材や報道があるまで、深刻な問題意識を持って事態に対処しようとしていなかった。しかも、問題意識を持つようになってからも、テレビで放送された4議員の行動を問題視するに止まっている。

しかし、懇談会が限られた時間と限られた資料(千代田区議会国内視察実施要綱、行政視察依頼書、国内視察派遣承認要求書、企画総務委員長が議長に提出した11月5日付け経過報告(以下「委員長報告書」という。)、平成19年企画総務委員会管外行政視察、常任委員会行政視察実施一覧表)や、参加議員らの説明から判断するだけでも、問題は4議員の私的行動に限ったことではないことは明白であり、4議員が謝罪しさえすれば済むことではない。

2 議会の対応について

(1) 住民への経過説明

今回の行政視察について住民の怒りが強いとのことであるが、住民はどの程度、今回の行政視察の事実経過を知っているのか。テレビで報道された程度の内容しか知らないのではないかとすれば、断片的な事実だけで今回の行政視察を評価していることになる。十分な実状認識なしには的確な判断評価をすることはできないと言わざるを得ない。

議会は、これまで住民に対して、今回の行政視察の企画段階から終了までの事実経過全体を説明していない。その点、委員長報告書は、相当程度具体的な経過説明がなされており、住民が実状を知る上で極めて有益である。

したがって、議会は、住民の情報公開請求を待つまでもなく、上記報告書ないしこれに相当する文書を速やかに公表すべきである。

(2) 全議員の住民に対する説明責任

懇談会では、企画総務委員会を構成する議員、それ以外の議員から個別の意見を直接聞く機会を持った。そこで、議員間に問題意識の違いがあること、住民と議員間で問題意識が違うことを実感した。

議員間の問題意識の違いは、だれがどのような問題意識を持っているかによって、住民個々人の問題意識の違いとなってしまう、議員間の議論のみならず、住民間の議論も充実したものにならなくなるおそれがある。これでは、議会は住民に対する説明責任を果たしているとは言えない。かと言って、議会内において全議員の問題意識を共通にした上で住民に状況報告や問題点の指摘等を行うのは、却って、住民に対する説明責任を止める結果になりかねない。

住民に対する説明責任は、選挙で選ばれた全議員にあるという観点から、今回の行政視察への参加不参加を問わず、全議員が今回の行政視察についてどのような事実認識と問題意識を持っているかを、『議会だより』の特集号を組むなどして住民に説明するというのも、1つの方法として考えられる。

このような住民に対する説明は、議員間の問題意識の違いを外部に公に示すことになるが、その違いこそが合議体の生命であり、何ら躊躇すべきことではない。

この意見表明に対して、住民の批判は、4議員にとどまらず他の議員にも及ぶ可能性があるが、それはそれとして議員個々人が自分の問題意識に対する住民の反応を知る機会として有意義である。

(3) 議会内での議論

これらを踏まえて、今回の行政視察について議会内において議員相互間での意見交換をすべきである。

議員の議論は執行部に対するものだけではない。議会ないし委員会の運営のあり方などについて問題があれば、それを議員間で議論をすること、その過程を住民に見せることも、議会の活発な活動状況を住民に示す意味で重要である。

少なくとも、住民が傍聴でき、公式記録として議事録が残る場で、議論がなされるべきである。

(4) 問題点の抽出

議会は、議員間の活発な議論を通じて今回の行政視察の問題点を抽出すべきである。

(5) 議会としての対応

その上で、議会として今回の行政視察問題に関する具体的な対応を決めるべきである。

関係者の住民に対する説明等

これからの行政視察のあり方など

3 懇談会の議論を通じて問題と考えた点

参考までに、懇談会で今回の行政視察の問題として議論した点について、以下に指摘する。懇談会では、この中にはこれまで行われて来た他の行政視察にも当てはまる指摘もあるものと考えている。

(1) 費用対効果

地方自治法では財政原則について、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」(第2条第14項)と規定し、地方財政法では、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」(第4条第1項)と規定している。

議員の行政視察においてもこの原則は及ぶ。ただ、その厳密度に一定程度の幅があるに過ぎない。とくに、財政の逼迫ないし破綻が多くの自治体を悩ませている昨今、仮に千代田区自体がそのような財政状況になかったとしても、慎重な検討が求められる。

(2) 企画手続の杜撰さ

今回の行政視察は、議長に提出された国内視察派遣承認要求書をみるだけでも、費用対効果を考慮したとは思えない、きわめて杜撰な企画であることが明白である。

すなわち、上記要求書では、沖縄県宮古島市及び同県糸満市、宜野湾市を行政視察対

象とし、視察目的を一応書いているが、その説明内容はきわめて抽象的一般的で、千代田区議会の現在の課題との具体的関連性も必要性も説明されていない。

企画総務委員会としてこのような行政視察を、行政視察実行日の3日前に議長に要求する緊急性もなく、企画自体に疑問がある。しかも、議長がこのような企画を直ちに承認している。

ここには企画総務委員会において企画を慎重に検討するという姿勢も、それを更に議長の立場から慎重に検討するという姿勢も欠けている。

企画総務委員会の説明によれば、行政視察は毎年の恒例行事になっていたとのことであるが、恒例行事化していること自体問題である。

(3) 議長の参加形態

今回の行政視察では、現議長が一委員として参加している。

しかし、議長は、地方自治法上、「議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する」(104条)立場にあり、委員会との関係は、議長は「委員会に出席し、発言することができる」(105条)とされている。議長のこのような立場、このような発言権からすれば、議長が委員会の一委員となることは、適当でない。議長は特定の委員会に属さないことを検討すべきである。

議長は議長として委員会に出席できるのである(地方自治法105条)から、特定の行政視察に参加する必要があるとしても、委員として参加する必要はない。

(4) 参加人数

企画総務委員会を構成する議員の説明によれば、各議員の問題意識がばらばらということもあって、今回の行政視察のような委員全員参加方式は、必ずしも適当とは言えないということであった。

各議員が住民から選ばれていることからすれば、問題意識がばらばらになるのは当然である。そのような委員が問題意識の有無、違いを無視して、一律に同じ行政視察を行うことは無意味である。

全員一律参加形態は廃止すべきである。必要な調査について必要最小限の議員を派遣することとすべきである。

議員全員が行けないのは不公平だと考える議員がいるとすれば、それは千代田区議会議員という公的立場での公費による行政視察を私物化するものであり、容認できない。

(5) 議員の参加義務

今回の行政視察については日程の直前に不参加を決めた議員がいる。当該議員の説明

によれば、事情があって不参加となったとのことである。

行政視察が委員会活動であるならば、本来、議員には参加義務があるはずである。日程の直前になって自由に不参加を認めたのだとすれば、不参加を決めた議員も、これを認めた委員長や議長の対応も問題である。

真に有意義な行政視察であるならば、参加議員はそれぞれの役割分担を持って参加しているはずであるから、やむを得ない事情がないかぎり、不参加は認めるべきではないし、不参加がやむを得ない場合には、当該議員の役割分担を代わって担う議員を決めることで、行政視察の充実を維持すべきである。

(6) 住民への成果の還元

行政視察参加議員が相互に協力し合って、区民に還元できる成果を挙げるよう努めるべきである。

行政視察は公費によって千代田区議会議長の名において公的に実施されるものであるから、その成果は一議員だけでなく、委員会全体、さらに議会、住民にも還元するようにすべきである。

その場合、報告書ないし資料集の内容は、市販されている、あるいはインターネット等で簡単に入手できるような、独自性のない一般的資料は、本来、必要ないから必要最小限とし、独自調査による内容によって構成されるべきである。

そのような報告書ないし資料集の公表方法としては、

『議会だより』の紙質を落としてページ数を増やすなどしてある程度詳しいものを掲載する

千代田区立図書館に設置する

千代田区議会のホームページに載せる

地域での説明会

などが考えられる。

このような公表を積極的に行うことによって、住民から様々な評価が出て来る可能性がある。辛らつな批判もあるであろう。が、それらの様々な評価を受けることによって、その後さらに充実した行政視察になるはずである。

(7) 協力自治体等への報告

行政視察の報告書は、住民に対してだけでなく、むしろそれ以上に、行政視察に協力してもらった自治体や関係者に協力のお礼の意味を込めて提供すべきである。そうすることによって、協力自治体等は千代田区議会の行政視察に協力したことの意義を実感することができるし、将来にわたる協力関係のきっかけにすることもできるのである。

したがって、今回の行政視察の報告書が完成したときには、これを宮古島市、糸満市、宜野湾市等に提供すべきである。

(8) 随行職員の問題

今回の行政視察では、議員 8 人に対して職員 4 人（執行部側 2 人、議会事務局 2 人）が参加しているが、職員の参加比率が高過ぎる。

ふだんの議会活動においても、職員は議会、委員会、議員の補助役として機能しているから、行政視察において随行職員はおよそ不要ということにならないかもしれないが、できることなら、議員だけの構成による行政視察が行われるべきであり、随行職員を必要とする場合であっても、必要最小限の人数と必要な最小限の稼働にかぎるべきである。

執行部の職員は議員の補助役としてではなく、執行部の独自の必要性による参加に限るべきである。

(9) 夜間の私的行動について

今回の行政視察では、昼間の行動だけでなく、夜の私的行動にも問題があった。夜の飲食の席で知り合った女性と翌日、ドライブをした議員がいた。

職務外の時間帯とは言え、地元から離れての行政視察中の場合、その地域では 2 4 時間、参加者は『千代田区議会議員』である。例えば、深夜の飲食店などでトラブルに巻き込まれるようなことがあった場合、「行政視察中の千代田区議会議員」としてその行動が注目されることになる。その点の自覚が必要である。

(10) 視察予定の事前公表

今後の行政視察は予定が決まった段階で、企画内容等を公表すべきである。

4 懇談会からの提案

(1) 法律の裏付けのある議会活動へ

議会の役割は首長部局の行政や予算、予算執行等をチェックすることが主であるが、そのチェックの機軸となるのが法令、条例等である。そうであればこそ、首長（部局）は議会の意向を尊重すべきことになる。

ところが、その議会、委員会、議員の活動が法令等を遵守されずになされているとすれば、それはチェック機関としての的確性に疑問を生じることとなる。懇談会では、今回の行政視察問題の検討を通じて議会活動等のあり方について見直すべきことがあると考える。

(2) 行政視察の全面見直し

行政視察には法律上の根拠がない。単なる慣例として行われて来た。それが今回のルーズな企画提案、議長の安易な承認となった。

地方自治法上の「調査」(第109条第6項、第109条の2第5項、第110条第5項)によるべきである。3で指摘した事項はここにも全面的に当てはまるものである。

(3) 本会議での報告

委員会の「調査活動」(行政視察を続けるのであれば、それも)は、議長に報告するだけでなく、本会議の日程に「報告」として組み込むべきである。そして、議長が調査責任者に議場で報告させ、他の委員から調査内容等について質問できるようにすべきである。そうすることによって、調査結果は特定の委員会内だけの資産に止まらず、全議員はもとより、執行機関、ひいては住民全体の資産となる。そうであるだけに、調査活動を行なう委員会ないし議員(議員派遣の場合)は、本会議での報告及びそこでの質問に応じられるだけの調査活動をしなければならないという責任を負うことになる。

(4) 本会議・委員会運営の見直し

今回の問題に関する議員間の議論は、各派協議会という非公式の場で行われていた。4議員の謝罪はテレビカメラ撮影や傍聴を認めた上での企画総務委員会懇談会の場で行われたものであり、本会議でも委員会でもなかった。

このような重要な問題については、曖昧な手続で対処すべきではなく、「議会」として、たとえば、特別委員会(地方自治法第110条)を設置するなどして、法的な位置づけのある公の場で議論すべきである。

(5) 議会独自の監査の仕組みの必要性

今回の行政視察については議長も監査委員もチェックできていなかった。長年の慣例が議長らのチェック意識を生じさせなかった原因と考えられる。

しかし、議員が自分には甘く、執行部には厳しい、という態度であれば、到底、住民の納得するところではない。執行部に対して厳しくするように、自らに対しても同等かそれ以上に厳しくすべきである。

議員は執行部の予算や予算執行をチェックすることが期待されている。しかし、その視点からのみ選ばれているわけではない。議員全員に対するチェック技能を高めるための研修が必要である。個々の議員のチェック能力が高まることで、今回のような問題は起こりにくくなる。

それでも議員が自分についてチェックするのはむずかしい。地方自治法第100条の

2 もしくは条例で、第三者によるチェック機関か、第三者と議員（各派）で構成するチェック機関を設けることによって、議会のチェック機能は更に強化されるはずであるから、このような仕組みを作ることも検討すべきである。