

# 自由討議について

## ——地方議会における導入の意義・方法・課題——

新 井 誠

### 1. はじめに

近年、地方議会では「自由討議」の導入が議論されている。もっとも、具体的にどのような討議の様式にすべきかをめぐっては、各議会でいまだ模索中であり、その導入には、従来の議会運営の観点からすれば戸惑いも多いようである。地方議会における自由討議の導入の検討は、議員や議会の理念的なありようについて語る憲法学にとっても一定の意義があると考えられ、憲法研究者による検討もなされてよい。

本稿では、地方議会をめぐる伝統的理解のもと、自由討議の導入の意義を理念的観点から確認し、導入する場合の具体的方法を示しながら、生じうる課題について検討していく<sup>(1)</sup>。

### 2. 地方議会（議員）の地位と役割

#### (1) 伝統的役割—憲法上・法律上の性質

ここでは最初に、憲法の観点から、地方議会とその議員の伝統的な役割を見ておくと、第1に、地方自治に関して定める日本国憲法第8章の93条1項

---

(1) 本稿は、2014年10月8日（水）に開催された、三次市議会議員研修会での報告内容に加筆・修正し、最低限の注を付けたものである。三次市議会の沖原賢治議長を始めとする市議会議員の皆様と同市議会事務局の吉川一也氏には、貴重な機会をいただいたことにお礼申し上げます。

では「議事機関として議会を設置する」と規定されることを確認したい。特に自由討議との関連では、この規定において議会が、「議事」機関であることが明確化になっている点に目を向けたい。では、この「議事」とは一体何を指すのか。ここでは、議会の事務が淡々と行われることを言うだけではなく、議会が deliberative organ（討議，熟慮する機関）であること、つまり「討論の場であること」がまず要請される点に目を向けなければなるまい。

第2に、憲法93条2項において「地方公共団体…の議会の議員は…その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定されるように、地方議会の各議員は、地域住民から直接選ばれて「全住民代表」となる。また、憲法94条や地方自治法96条では、地方議会が、条例制定その他の権限を行使することが定められている。以上からすれば、地方議会とその構成員である議員は、住民から選出されればそれで終わりではなく、選出された後も住民のために討議・熟議を通じた議事を行うことはもちろん、そうした議事の内容や決定を住民に適切な形で伝えたり、その福利を住民に還元したりするという、伝統的役割がある点を確認したい。

しかし、地方議会に限らず国会もまたそうかもしれないが、統治構造の中の議会の役割は、相対的に低下し、形骸化している現状があることも否めない。こうしたことは、講学上たびたび指摘される行政国家（現象）における必然なのかもしれない<sup>(2)</sup>。しかし、そうした現象が仮にあるとしてもなお、そこでは地方議会が担うべき現代的役割が、新たに構築されねばならない。考えられるのは、以下のような役割である。

## (2) 求められる現代的機能

### ① 執行機関に対する監視機能

---

(2) もっとも、国会と地方議会とは、そもそも異なる指導原理によって構成されており、地方議会のほうが、住民自体の積極的な地方政治への関わりが想定されているとする、江藤俊昭『自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現（増補版）』（イマジン出版，2007年）24頁以下参照。

第1に、執行機関としての市町村（長・行政）の「監視機関」としての役割を負うことが、地方議会には現在求められている<sup>(3)</sup>。

先述のように、近代から現代にかけての行政国家化の過程で、かつて統治における中心的機関と考えられてきた議会の役割は、相対的に弱くなり、(国政を含む) 議会は、執行機関が用意する法(条例)案の単なる登録機関のように扱われる場合もあるなかで、議会には新たな役割として、広範かつ専門的になった行政を監視する機能が期待されている。地方議会にも、執行機関に対する、法令に基づく監視権(監査請求権、調査権、長などの出席要求権)や、議会運営における監視権(本会議などでの質問・質疑/委員会での審査・所管事務調査)などが付与される。

## ②住民に対する提言機能

以上のような役割に加えて、近年の地方議会には、もう1つ重要な役割が期待されている。それが第2に挙げる「提言機関」としての役割である<sup>(4)</sup>。議会やその構成員である議員の職務の1つとして挙げられるのは、議員による議案提出権の行使である。しかし、この議案提出権は強力な手段でありながらも、特に議会における条例等の立案に関する現状を考えた場合、条例案

(3) 監視型議会について、江藤・前掲注(2) 31頁以下参照。

(4) 議会機能について「提案から提言」への(当面の)転換を説く、野村稔・鶴沼信二『地方議会実務講座(改訂版)』第1巻(ぎょうせい、2013年)7頁(野村担当)参照。また、現在の多くの地方議員は、行政によって用意された政策に対する質問に時間を割く場合が多いことから、議会における討論という過程を通じて、議員自らが最終的な政策選択者となりうるといった趣旨のことを示す、廣瀬克哉「民主主義の舞台としての議会—合議制の代表機関にしかできないこと」自治体議会改革フォーラム編『変えなきゃ! 議会—「討論の広場」へのアプローチ』(生活社、2007年)17頁参照。さらに、議会には、議会報告会などを通じて、「住民の意向を聴取する広聴機能とともに、世論喚起・形成機能も併せ持っている」(江藤俊昭『自治体議会学—議会改革の実践手法』(ぎょうせい、2012年)18頁)との指摘や、議会における一般質問の役割として、監査質問と政策立案質問とに分類する、土山希美枝編著『「質問力」からはじめる自治体議会改革』(公人の友社、2012年)21頁の記述(土山担当)を参照。

作成とその提出の多くをこなすのは執行機関であることを無視できない。

では議会や議員は、それに手をこまねいてよいのかといえ、そうではない。現代では、条例案を中心とする提出権の行使という手段だけではなく、議会あるいは議員自らが、一定の提言の発信をするという手段もある。こうした提言の発信は、執行機関とのすり合わせを行うとか、議案（条例）提出のように、きっちりとした案文を示す必要がなく、委員会における所管事務調査等を用いて、よりソフトな方法で行うことができる。またそれは、政策に関するコミュニケーションという点において、地方議会（議員）と住民とをつなぎあわせる役割を担い、最終的には地方議会や議員が住民に対する説明責任を実行できることにつながっていくと考えられる。

以上では、伝統的な議会の役割から現代的な議会の役割へのシフトとともに、現代の議会に求められる機能について述べてきた。しかし、こうした現代的機能を求めていく場合で、議会自体が考えなければならない課題はその他にも残っている。

### (3) その他の課題

#### ① 討議と決定をめぐる諸問題

地方議会をめぐる諸課題の1つに、討論と決定の方法に関する問題がある。とりわけそこでは、地方議会が真の「討議する議会」になっているか否かに注目が集まるが、しかし、その答えは「否」に集まっていると言わざるをえない<sup>(5)</sup>。このことをめぐっては主に次の2つの問題が考えられよう。第1に、議員と役所の役割分担の固定化から生ずる問題である。第2に、会派毎の意思決定とその硬直化から生ずる問題である。これらにより地方議会は結局「討議する必要のない議会」になってしまっている。これを受けて、議会及

---

(5) 地方議会における討論の不在について、廣瀬克哉『「民主主義の舞台」をめざして—自治体議会の新展開』〔月刊ガバナンス2011年6月号別冊付録〕（ぎょうせい、2011年）4頁以下参照。

びその構成員である議員たちは、議会が団体としての積極的役割を有すべきことを改めて認識し、その意識を向上させる必要がある。

## ②二元（的）代表制

地方の執行機関と議会との関係を考える際、国政レベルのシステムと大きく異なる点がある。それは、日本では、国政においては議院内閣制が採用されるのに対して、地方においては二元（的）代表制が採用されることの違いである<sup>(6)</sup>。これは議会と執行機関との関係について決定的な違いをもたらす。すなわち、地方政治では住民の直接選挙により選出される執行機関の長も、議会の議員と同様、民意を直接代表することから、議会内勢力の多数派が必ず執行機関の長を支えるとは限らない点である。これについては一見すると、長と議会との軋轢をもたらしやすく、安定した政治・行政運営ができなくなるとの懸念を持ちやすい。けれども他方で、議会の構成員側から考えた場合、首長が考える執行機関の運営とは一定程度切り離して議会の意思表示がしやすくなるとも言え、議会あるいは議員が、執行機関に気兼ねなく政治を行えるというメリットもある。このことは、議員間における自由討議の導入を考える場合にも大いに影響するであろう。

## 3. 議会基本条例の下での議会—自由討議の検討のために

### (1) 条例による要請

では、具体的な地方公共団体では、議会がいかなる機能を果たすべきと自己規定されているのだろうか。ここでは特に本稿の主題である「自由討議」との関係で注目すべき規定を三次市議会基本条例より挙げておく。まず、三次市議会基本条例3条では、議会の活動原則について、市民の代表機関、議決機関としての役割を踏まえて、政策への民意の反映、執行機関のチェック、政策提言の重要性がそれぞれ示されている。同4条では、議員の活動原則に

---

(6) 二元代表制につき、江藤俊昭『地方議会改革』（学陽書房、2011年）31頁以下参照。

ついて、自由討議の重要性、日常の調査の必要性、政策等の議案の提出努力、一問一答方式の一般質問の必要性が、同5条では、議会の討議への専門的・政策的知見の反映、議会・議員の政策能力の強化、同7条では、議会報告会等の充実が、それぞれ示されている。また同8条では、市長との適正な緊張関係が示されており、そのこととの関連において、議会による政策立案・提言の重要性が示されている。さらに、同11条2項では、政策立案・決定・提言に関する会派間での調整と合意形成、同14条では、議会の調査のための専門家の活用、同15条では、議員研修の充実、同17条では、議会事務局の体制整備、同18条では、委員会の能動的活動、委員会の弾力的運営、などが示されている。

## (2) 期待される議会・議員像

以上の三次市議会基本条例では、議会の法的権限は従来そのままに、議会の一定の機能変換を図ろうとしている。すなわち、政策提言する議会・議員への転換が求められるなかで、「執行機関（市）との適切な関係のなかでの議会の政策能力の向上」、「議員間討議・会派間調整を通じた調査・政策決定の充実」、「議員の自己研鑽のさらなる期待」、「議会・議員補佐体制の充実」といった側面が期待されている。さらに住民との関係における議会・議員の意義も、再確認が迫られている。すなわち、議会や議員は、住民の中から意見を日常的に吸い上げ、さらに住民に対してアウトプットをすることが求められる存在であるということである。

## 4. 自由討議の概要

### (1) 意義

#### ①古典的意義

以上のように、議員による自由討議の充実が地方議会においても現代的に求められる状況にあるが、では、議会における「自由討議」とは、いかなる意義を持つのであろうか。これについてまず、自由討議の伝統的意義に触れ

ておく。周知のように議会とは、人々が集まり、議論を通じて意思形成、合意形成をはかる場である。人々の間で対立が起きたときに、それを解決する手法として用いられるのは、「暴力」ではなく「論力」となる<sup>(7)</sup>。論力による闘いが、そこでは重要となる。さらに伝統的には、議員間での対話を通じて、合意形成が行われることが観念される。以上からいえることは、「理性的な論力による合意形成」が議会に求められるという点である。

そうであるからこそ歴史的経緯の中で、憲法で議員個人の発言の免責特権が保障されるようになった。こうした議員の発言免責保障の意義の1つは議院や議員の「行政権力からの自由」であるが、さらに、各議員は、全国民の利益代表として、各利益代表から独立してタブーのない自由な討論ができることこそ、人々の福利をもたらすとの考え方が、その保障の理由の1つに挙げられることもある<sup>(8)</sup>。

## ②現代的意義

以上の近代的議員像の理解は、しかしながら、行政国家現象による議会の相対的影響力の低下や、政党国家現象による議員各個人による意思決定の事実上の減少（政党による意思決定）により変化を余儀なくされている。そこで古典的な自由討議の意味合いも変化を遂げており、現代議会制においてなお自由討議に対して期待を持つことは、単なる幻想であるかのように語られる可能性がある。

もっとも、議員間での自由討議が現代的意義を持つ可能性も否定できない。それは、相互批判・反論・説得・納得のサイクルによる討議そのものが、議会における意思決定を正当化するという考え方による積極的意義の再構築の

(7) 近代における「暴力」等に対する「論力」の優越につき、宮原浩二郎『論力の時代 一言葉の魅力の社会学』（勁草書房、2005年）1頁以下を参照。もっとも同書では、「論力」の限界にも触れている点が興味深い（同29頁）。

(8) 議員免責特権の保障の意義につき、原田一明『議会制度』（信山社、1997年）126、132頁以下などを参照。

可能性である<sup>(9)</sup>。これまでの議会における意思決定は、非常に形式的な討論を通じてのそれであり、議会は、法律・条例の登録機関としての役割しかなさないなどと揶揄されてきた。しかし、適切な討議を通じることで、反対意見の人も一定程度の意見を言えたことにより、全面的ではないけれども（討議を経たこと自体に）納得をし、また、形式的討議を経た場合には確保されづらかった、議決に対する議会自身の説明責任をも果たすことができると言われる<sup>(10)</sup>。自覚的な自由討議そのものが議会統治を正当化するのである。

### ③デメリット

しかし、気をつけなければ、自由討議に関する一定のデメリットも生じかねない。それはルールのない自由討議により議場が無秩序化し、発言自体の無責任化がさらに助長されるという可能性から生じる恐れである。また、目的意識のない議論が展開されることで、議会の行くべき方向性が全く見えてこない危険が生じるという恐れである。自由討議の意義を考える際には、こうしたデメリットを意識したうえでの検討が必要になる。

## (2) 種類

自由討議の導入では、2つの自由を踏まえる必要がある。まず、(i) 議題の自由に重きを置く場合である。ここでは、タブーなき論題設定の意義と限界を考える必要が生じる。先述のように、議題の自由さは一転、何のための議論なのかを見失う可能性を生じさせる可能性もあることから、一定の目的意識をもった議題設定は必要である。もっとも、一定の目的意識をもった議題設定といっても、議題設定の仕方により議論の仕方も変化する。たとえば、是非を問う（観点）論題か、あるいは「～について」（主題）の論題か

---

(9) いわゆる熟議民主主義的な考え方からの正当化ということになろう。熟議民主主義については、田村哲樹『熟議の理由—民主主義の政治理論』（勁草書房、2008年）2頁以下などを参照。

(10) 議員同士の討論を通じて（首長提出）議案の議決の根拠についての議会の説明責任について語る、廣瀬・前掲注（5）6-7頁も参照。



により議論の意味は違ってくる。

次に、(ii) 討議手法の自由に重きを置く場合である。これは討議のルールの重要性の問題である。これも先述のように、討議のルールがなく自由に議論されたのであれば無秩序なものとなり生産的ではなくなる場合も生じるので、一定の議論のルールが必要となる。例えば、話者の順序なども検討対象となろう。もっとも、こうした順序の遵守を過度に形式的に行ってしまうと、賛成と反対意見との出来レースになってしまうことも考えられる<sup>(11)</sup>。他方、議論の順序をどうするのかという問題も別途生じる。つまり、1つの大きな議論を展開するにあたって個別の論点ごとに議論を展開すべきか、それとも、そのようなことを考えずに大枠での議論を展開するのか、という問題である。これらはどちらがよいかという判断は難しいものの、大枠の議論だけでなく、各個別的論点での議論を適切に行うことは必要である<sup>(12)</sup>。というのも、問題設定の中には、大枠で賛成・反対を決定できないまでも、小さな論点のなかで賛成・反対を決定できるものがありうる。こうした個別の議論を踏まえることで、それぞれの問題の専門的知識が深まる。自由な討議を行うとしても個別的論点の順序などを設定することには意義がある。

(11) 本会議における、いわゆる「討論」には、伝統的に「討論1人1回の原則」や「討論相互の原則」などがある(野村・鶴沼・前掲注(4)第2巻(ぎょうせい, 2013年)142頁(鶴沼担当)参照)。こうした形式の採用について、同書では(討議1人1回の原則について)「仮に討論の反覆を認めるとすれば尽きることがないばかりか、ややもすると感情論に陥ることになりかねない」(同頁)ことが理由とされる。こうした理由には一定の意義があるものの、討論が形式的になる可能性は否めず、自由討議の導入にあたっては、別の方式を採ることがふさわしい。

(12) 本会議における、いわゆる「質疑」をめぐっては、「一括質疑方式」と「一問一答方式」による方法があるが、一括質疑方式は「答弁における焦点の散逸により、問題点の十分な追求ができない弊害があり、それが議会の監視機能の低下を招いている」とされる(野村・鶴沼・前掲注(4)第2巻・136頁(鶴沼担当))。これは、この問題にもつながってくることである。大枠だけの議論ではなく、個別の議論が重要であることの証左である。

## 5. 地方議会における自由討議の可能性

### (1) 主体—誰と誰との自由討議か？

以上の自由討議をめぐる一般論を前提として、地方議会では具体的にいかなる自由討議の方法を導入しうるのであろうか。これを考えるうえで最初に示したいのは、求められている自由討議は、誰と誰との討議なのか、という点である。観念しうるのは、基本的に以下の3パターンであろう。

第1に、執行機関と議員との討議である。これは議会による行政監視の場面において想定しうる。巨大化した行政に対する監視が議会の現代的機能であることはすでに挙げたが、議会内における一定の手続を経ながら、形式的な質疑を行うだけでなく、さまざまな角度から議会が行政の現状を知ろうとすることには大きな意義がある。また、行政監視だけではなく、議会は執行機関とともに地方行政や条例の在り方を考えるなど、協働も求められる。以上からすれば、執行機関と議員との自由討議も価値あるものとなる。

第2に、議員間討議である。これについても伝統的な意味での議会復権や、現代的議会の役割の観点から意義のあることはすでに述べてきた。これに加え、議員間での対話自体が熟慮を前提とする民主主義の達成に重要であることは言うまでもない。

第3に、住民と議員との討議である。これは、議会あるいは議員が住民に対する説明責任を果たす観点からも重要である<sup>(13)</sup>。他方、こうした討議は「議会」の機関意思との関係でどこまで可能かという問題は生じる。議員が住民との間で一定の討論をし、何らかの事実上の合意形成を図るなどをした場合、議員の意思表示と議会の機関意思との衝突が生じる可能性がある。こうしたことから住民と議員との討議を行う場合には、何かの決定を前提とし

---

(13) 近年では、議会・議員が議事堂を出て外部での活動（例えば住民への報告会の実施など）を行うべきこと（アウトリーチ活動）が推奨されている（大森彌「住民に信頼される自治体議会の姿」ガバナンス2014年5月号17頁参照）。

た討議ではなく、意見交換といった意味での方法になろう。

本稿では、特に議会と議員の自己改革の一環としての自由討議の検討が中心的課題とされていることから、主に議会内での議員間討議を検討対象とする。以下ではまず、議員間討議の場所的範囲を考えていく。

## (2) 場所

### ①本会議

既存の法制度の考えうる方法のなかで議会内での議員間討議を公的に制度化する場合、第1に考えうるのが本会議である。現在の本会議における「一般質問」や「討論」をめぐっては、それらが形骸化しているといわれる。「一般質問」については、執行部に対しては事前に質問すべきことがほぼ知らされていることがしばしば指摘され<sup>(14)</sup>、また「討論」については、文字通り討論をするわけではなく、ある議案に関して、各会派に所属する議員が、その所属する会派の意向に従って賛成・反対の意見を開陳するだけに終わり、「反駁できない議会」になっていると問題視されている<sup>(15)</sup>。

こうした事態を解決する理想的処方箋として、まず賛成・反対討論の実質化が挙げられる。これに関連して、伝統的な議場の演壇形式に対する再評価がなされている。すなわち、地方議会における伝統的演壇は、議場に座る議員に向かって演説するよう設計されてきた（議員と議員とが対面する形）が、近年、議員と執行機関の対峙が重要との配慮から、議員の座席を背後にして、演壇を正面に座る執行部に向かって設置する議場（議員と執行機関とが対面

(14) もっとも、一般質問の内容が、執行部に知らされていることそのものが全て悪いわけではなく、全てがシナリオ通りに進むだけに過ぎなくなっていることが問題なのである（竹下譲『地方議会 その現実と「改革」の方向』（イマジン出版、2010年）111頁以下参照）。

(15) 「議員と執行機関との質問一答弁」の形式と「議案を中心とした一方的な審議」が、「議会の役割と地位を同意機関にしている」とする、野村稔『地方議会の底力』（ぎょうせい、2011年）127-128頁参照。

する形）が増えているとのことである<sup>(16)</sup>。しかし、こうした後者の動きにより、逆に、議員が議員に向かって賛成・反対討論をする形式が奪われるという考え方も見られるようになってきている<sup>(17)</sup>。このように本会議に関しても、議員対議員の討論の重要性が見直されるようになってきている点をここでは指摘しておきたい。

また、本会議においては、市町村執行部への一般質問の前における議員間調整<sup>(18)</sup>の場面での自由討議の導入の可能性も考えられる。これは市町村執行部に対し質問するにあたって、議員間で、行うべき質問そのものをめぐり議論することである。これによって議員間で質問事項に関する理解をより深めることができるというメリットがある。

さらには、執行部に対して一般質問を行った後に（賛成・反対討論に入る前に）執行部の退席のもとでの議員間の自由討議を導入する可能性も観念できる。これは、一般質問を行った直後に賛成・反対討論に入るよりも、一般質問の内容を議員間で咀嚼するからである。こうした内容を議員だけで議論する機会は必要なのか、といった疑問もありうるが、一般質問の内容を実質的にはスルーして結論の賛成・反対討論に入る現状に比べれば、理念的な観点からは意義がある。

## ②議会や議長等が開催する議員研修会・自主的な勉強会

以上のような本会議における議員間での自由討論の導入の議論の対極にあるのが、議会や議長等が開催する議員研修会等の研修制度を利用した方法である。ここにいう研修会とは、自主的勉強会のようなものであり、公的業務ではなく、あくまで自主的なものを指す。実はこうした勉強会こそ、各自が思い思いのことを言える場であるとも考えられる。もっとも、こうした研修

---

(16) 竹下・前掲注(14)107頁。

(17) 竹下・前掲注(14)109頁。

(18) 竹下・前掲注(14)120-121頁。

会での議論は、どの程度の参加が見込めるのかという問題が生じる。また、それが見込めたとしても、議論のルールが設定されていないとすれば、議論が散漫になる可能性がある。また、仮に議論のルールが設定されたとしても、公的決定と直には結びついていないこと、あるいは議決という一定の結論を志向した議論ではないことから生じる、議論のゆるさが生じる可能性も否定できない。

### ③委員会

以上の本会議 (①) や研修会等 (②) における自由討議については、それぞれの短所が際立っているように思える。そこでそれらの短所がより緩和されられると思われる場が、委員会である。まず、本会議と比較した場合、委員会のほうが、討議形式をより自由にできる点に加え、直接的な議決の賛否に直接繋がらない討議の場の設定も比較的しやすいと思われる点が挙げられる。逆に、研修会等と比較した場合、公的行為として行われている以上、公的場面での討論、職務としての討論、報告書の作成と共有化がしやすくなるといった点が挙げられる。このように、議会における委員会 (③) という場に自由討議を導入することは、選択肢としての現実的妥当性がある。

では実際の地方議会において、自由討議の導入に向けていかなる議論が展開されてきたのだろうか。ここでは三次市議会における自由討議の導入に関して示された条件等を瞥見し、その解釈を行う。

## 6. 三次市議会における自由討議の導入

### (1) 自由討議の実施条件

三次市議会では、2014年6月13日付の議会改革推進特別委員長報告において「委員会の審査を充実させるための自由討議を積極的に取り入れることとして、具体的な進め方を検討<sup>(19)</sup>」したとされたが、それに先んじて、同年2

---

(19) 「議会改革推進特別委員長報告」(平成26年6月13日)1頁。

月14日付の議会改革推進特別委員会において「自由討議」について」とする事項が確認された。その「3 自由討議の進め方」では、次のような内容が確認される<sup>(20)</sup>。

- (1) 委員会における所管事務調査の中で、論点や争点の明確なテーマがある案件について、委員は自由討議を提案することができる。
- (2) 提案のあったテーマについて、委員長は自由討議の必要性について委員会に諮り、必要が認められる場合には、自由討議を行う。
- (3) 委員が、自由討議を行うための資料収集などに時間が必要な場合には、日程調整を行ったうえで委員会を開催する。

以上の(1)～(3)(以下、1～3号とする。)の文言は、一定の解釈を必要とする。

## (2) 「自由討議」までの手続

### ① 1号関係

1号関係ではまず、三次市では委員会での所轄事務調査において自由討議が導入されようとしている点が注目される。ここにいる「所轄事務調査」とは「地方自治法第109条第2項を根拠に、常任委員会が自主的に本市の事務について行う調査のことで、常任委員会の発議により、市政の各分野における課題の解決に向け、市長等の執行機関に対し、具体的な政策や施策を積極的に提案するもの<sup>(21)</sup>」をいう。こうした場面での自由討議の導入のメリットとしては、(i) 本会議との比較では、討議方法につき柔軟性を持たせることができる点、(ii) 調査の経過と結果をまとめたうえで「報告書」を議決することで是非の判断からは一定程度解放される点、が挙げられる。他方で、いくつかの課題を挙げれば、(i) 自由討議が必要またはふさわしい、ある

---

(20) 「自由討議」について」（平成26年2月14日議会改革推進特別委員会確認）より。

(21) 『枚方市厚生常任委員会所管事務調査報告―障害者の日中活動支援等について―、一児童発達支援センターについて―』（平成26年2月26日）1頁参照

(<http://www.city.hirakata.osaka.jp/uploaded/attachment/46438.pdf>)。

いは自由討議がしやすい課題がどの程度、確保されるのかという点、(ii) 従来の委員会における「質疑」⇒「討論(賛成・反対)」⇒「採決」という一連の流れからどれだけ脱却できるのかという点、(iii) 会派の垣根をどの程度超えることができるのかという点、が挙げられる。

次に、「論点や争点の明確なテーマがある案件」について自由討議を導入するというが、これはどのようなことを意味するのだろうか。これについてはまず、「明確」の意義をどのように理解すべきかが問題となろうが、その意義はあまり厳格に解することなく、若干広い意味(多くの人々が共通して論題に臨みやすい・話が拡散しない・資料が多く調査しやすい・一定の態度表明に結び付けやすい)にまで広げて考えることも可能ではないか。また、明確でないから討議を行わないのがよいのかといえそうではなく、討議のなかで不明確なものをある程度明確にしていく作業が必要であり、また結論が見えにくいものへのコミットも重要である。

さらに1号では、委員により自由討議が提案されるとある。これについては、積極的な提案が重要となろう。具体的には、定期的な提案の場を設けることも必要になるということである。他方で、提案自体が義務的になったり、提案をしなくなったり、といった事態も予想される。しかし、こうした消極的事態を生じないようにすること自体が、自由討議の導入の議論の前提であることを再度想起すべきであろう。

## ②2号関係—自由討議の必要性

2号では、自由討議の「必要性」要件が課されている。ではこの必要性はどのように理解されるべきなのか。これについては、当該団体の事務の執行状況を調査するものであることからしても、「具体的な問題解決のための必要性」より「議論をして問題を共有しておく必要性」と捉えるべきではないか。その意味で論題は、狭い意味での(是非の判断が求められる)「観点」ではなく、(広いやり取りが期待できる)「主題」であってよい。

次に問題となるのは、必要性の決定は誰がどのように行うのかである。こ

これは、委員長の権限の実質性とも関連し、さらには必要性をめぐる議員間・会派間対立があることも踏まえなければならない。特に「委員長は自由討議の必要性について委員会に諮り、必要が認められる場合」との文言からすれば、必要性を認めるのは委員会になろうが、そもそも委員長による諮問がなければ、自由討議を行う必要があるか否かの検討さえもされないこととなり、その点で委員長の責任は重い。そこで委員長は、広い意味での自由討議の必要性を観念しつつ、委員会に諮り、委員会のメンバーのコンセンサスによって討議が開催されるべきと判断されることが期待される。

### ③3号関係—「自由討論のための資料収集」のための時間確保

最後に3号関係であるが、自由討議の資料収集には時間や労力がかかることから、それを効率的に実施する手段の確保も重要となる。この点、さらなる議会事務局の充実などが求められる。

以上のような自由討議の実施条件のもと、具体的な自由討議の手法が問題となる。以下ではそのことについて見ていく。

## 7. 委員会における自由討議の手法<sup>(22)</sup>

### (1) 事前準備

#### ①自由討議案の決定—適切な議題設定

自由討議を行う上では適切な議題設定が必要であるが、その場合には、所管事務調査としてふさわしいものが取り上げられるべきである。では具体的にそれはどのようなものとなるであろうか。これについては、とりわけ地域との密接性がある話題がまずは考えられてよい。他方で、政治的にホットな話題を取り上げるということもあり得るが、会派との関連では、各議員の自

---

(22) 以下では特に、会津若松市議会編集『議会からの政策形成—議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル』（ぎょうせい、2010年）185頁以下の「3 常任委員会における議員間討議の具体的進め方」以下に書かれている記述を参照としつつ、私自身が考える自由討議の手法を考える際の課題をまとめている。



由な発言を期待し、非政治性などもまた考慮されるべきこともあろう。そして現状の議会状況や話題への取りかかりなどを勘案すれば、さらに次のようなことが暫定的には必要ではないか。まず、(i) 会派を超えた意見が言えそうなものとして、例えば、個人の倫理・道徳観に関わる論題などにする。また、(ii) (是非の決定をしまいまでも) 一定の対立軸が明確なものにする(対立軸があいまいなもの、そもそも対立しないものでは、散漫な議論になる可能性がある)。他方で、(iii) 総論賛成・各論反対の論題も議論を展開するうえではしやすいものにする(各論の対立のほうが根本的な対立にならないことに加えて、議論が深まる可能性がある)。

## ②討議案に関する資料の準備

次に問題となりそうなことは、資料準備の主体である。これについて理想を言うならば、議論をする主体が議員である以上、資料準備もまた議員自身で行うことが必要である。もっとも、必要な情報の適切な収集のためにはそれを補佐する機関があってよい。従来存在している議会事務局もそうした役割を担っており、自由討議にあたっての情報収集の補佐機関としての役割を果たせるようにしたほうがよい<sup>(23)</sup>。さらに執行機関にも、議会における主体的な討議の要請に対して、必要な書類等を提供する等の対応が期待される。

この点に関連して、議員が討議に主体的に関わるために、討議における「報告者(議員)」の設定は必要であろうか。また、その場合には、報告者に何を求めるのであろうか。つまり、資料の準備のための主題の整理だけか、内容に関する一定の賛成・反対の立場であらうか。こうした報告者制度は、外国の国レベルにおける法案審議で採用される例がある<sup>(24)</sup>。その場合、検討する分野に関する一定以上の研究が一部の議員に求められている。こうした

(23) これについて、野村・前掲注(15)178頁などを参照。

(24) 例えばフランスでは、法案審議にあたっての報告者制度が採用されている。これにつき、徳永貴志「フランス第五共和制における修正権と政党システム」一橋法学7巻2号(2008年)528頁以下参照。

作業は、大変手間のかかることではあるが、他方で、当該問題を議員が主体的に検討するためには、よい循環を生み出す可能性は高い。

### ③各委員への通知と各委員の準備

討議の議題が設定されたならば、討議の参加者である各議員による討議案の理解や論点の抽出が必要となる。そのために各委員へ議題が通知されるのは当然であるが、さらに（事前に提示される資料等の質により各委員が行うべき作業は異なるものの）議員が等しく事前の研究をし、討議がより豊かなものとなるべく事前の努力をすべきことも必要である。それは上記の報告者制度が採用された場合も同様で、各委員による一定の研究が求められる。

なお、以上のような議題の提示があった場合に、議会事務局等の協力の下での事前とりまとめは必要であろうか。これにはしかし、議会事務局がまとめる論点表に対する評価の問題が生じる可能性がある点に注意したい。

## (2) 自由討議当日

### ①概要・論点の提示

自由討議の当日に関連して提示したいのは、討議内容をめぐる概要の説明を誰が行うのかという点である。これは報告者を立てる場合も同様である。特に賛成・反対の報告者を立てる場合には、議論の対立軸を改めてはっきりさせることにより、討議の緊張感を維持するメリットはあるものの、前提となる事実関係を適切に提示できるのかが問題となる。

### ②行政側に対する論点に関する質疑の必要性

行政側の説明は、場合によって討議を深めるために必要かもしれないが、討議案自体が議員提案であることに注意すべきである。そこで、この場面で行政側に質疑をするとすれば、それは単に市政側の情報提供にすぎないということになる。また、行政側が論点を提示していないことを考えるならば、行政側の説明（責任）はそもそも、どの程度果たされる必要があるのかという問題が生じる。

### ③討議の実施

次に討議の仕方である。自由討議の本質上、基本的に自由でよいのかもしれないが、他方で、議員毎の時間・回数の平等などへの配慮も問題となりそうである。全く逆に、議論等が何も出ない事態も想定されるものの、その事態は避けなければならず、各委員の積極的な関わり方が問題となる。そうになると、発言は任意かそれとも義務化するか、といったことが問題となる。こうしたことを踏まえると、自由討議であるとしても、まずは各委員全委員に対して事前に考えたことにつき一通り発言を求めてから自由討議に入る方法も模索されてよい。

討議の実施にあたって、各委員の賛成・反対の表明は必要であろうか。これについては、(i) 討議に参加しやすいかどうか、(ii) これにより論点・争点が深まる可能性があるかないか、といった「討議を続けること自体のメリット」のために検討されるべきである。

さらに、討議内容の順序をどのように設定すべきであろうか。これについては、論点の整理が適宜できていれば順序を設けてよい。ただし、順序に縛られて自由な討論ができなくなるとはいけないので、全体を通じて討論したものを後で整理するのも可能である。1つの論題につき自由討議の回数の頻度はどの程度であればよいのか。これについては、その論題にもよるが、それほど多くしても能率が悪いとも考えられる。

#### ④争点ごとの合意形成

自由討議を通じた各委員の間における合意形成は必要であろうか。これについては、合意形成ができる場合には、合意できたものの提示を適切にまとめ、市民に提示することも必要である。もっとも合意形成ができなければ自由討議には意味がないのかといえ、そうではない。討議を通じて(合意ではない)一定の妥協点が見出されたり、あるいは妥協点が確保されなかったとしても、討議を通じた努力がなされたりしたこと、それ自体に意味がある。そして、その場合に、「何もなかった」で終わることなく共通認識の提示や両論併記をもって説明をすることは重要な作業である。なおその際、「その

他の意見」,「少数意見」といった提示方法が可能であるが,そうした意見を出した委員の名前の公表は不要ではないかと考える。というのも,自由討議の意義は,各委員の政治的立場の表明にあるのではなく,議論を展開すること自体にあるからである。もちろん,有権者にとっても,各委員がどのような意見を持って議論に臨んだのかという情報は各委員の考え方を知る貴重なものであることに違いない。しかし,これにより自由な討論に対する萎縮が生じ,以下でも述べる会派との関係で自由な議論ができないという事態が生じるのであれば,複数意見があったこと自体を示すだけでも自由討議をした意義を達成できるであろう。

#### ⑤討論の公開

自由討議の実施にあたっては,これを「委員会の公開」と関連させて公開をすべきかどうかという問題が生じる。これに関しては透明性の確保の点から意義があるようにも思える。しかし,自由討議はパフォーマンスのためにやるのではなく,各議員同士での議論を深めること自体に意義を持たせるものである。そのため自由討議自体は,結構地味なものになる可能性も考えられる。こうしたことからすれば,公開自体をことさら否定する必要はないとしても,市民に聞いてもらうことを前提とした討議手法ではないことを聞く側の市民にもよくふまえてもらう必要がある。

#### (3) 会派との関係

地方議会における自由討議の導入の理由の1つは,議会における討論の形骸化からの脱却にある。その形骸化の1つの大きな原因とされるのが会派の問題である。周知のとおり,現代的議会において議員個人は,各自の意見のみに基づいて様々な政策をめぐる態度決定をするのではなく,自身が所属する会派の見解を通じて統一的な行動をとることが多い。それは,国会だけではなく地方議会も例外ではない。そこで,こうした会派にもそれ自体の意義は一定程度あるものの,議員の行動パターンを過度に拘束するような現在の状況に対しては,古典的な議員像から見た場合には違和感があるものとして

捉えられることがある。

地方議会における会派は、国会におけるそれに比べて、行政府の長との関係においてそれほど従順ではない。というのも地方議会では、議院内閣制ではなく二元的代表制が採用されており、首長選出では与党・野党の関係が固定化されていないからである。しかしながら、実際のところ会派は、地方議会でも大きな意味合いを持っており、自由討議を行うにあたっては、こうした会派の意向を無視することはできない状況にある<sup>(25)</sup>。では、各議員に対しては、自由討議における会派を超えた発言は望めないであろうか。これについては、会派があることを前提に発言しやすい議題設定を試みるという手段も考えられよう。そのためには、議題設定自体に会派がコミットするようになればよい。また、すでに述べたように、自由討議を行うにあたっては、(会派の意向を無視できない)賛成・反対を前提とする議題ではなく、「主題」中心の議題を選ぶということも考えられる。ここでは、賛成・反対以外での発言が重視されることになろう。さらに、議会運営においては、議員毎、会派毎の発言時間の均衡などにあまりとらわれることなく、会派との関係において自由な発言を確保するため、会派間・議員間・会派内での合意で(不穏当な発言などを除いた)事実上の発言無答責の制度を構築する必要もあろう。

## 8. 今後の課題—さらなる自由討議の可能性

冒頭に述べたように、近年、地方議会において自由討議の導入の試みが模索されていることは、大変興味深く、意義があることである。もっとも、自由討議の形は1つとは限らず、展開の仕方の変更可能性がありうる。三次市の場合も、現状での導入には試験的な部分もあろうが、今後、自由討議のた

---

(25) 議員間討議と会派制をめぐって、会津若松市議会編集・前掲注(22)199頁参照。なお会派を「無下に否定するのはあまりに現実的とはいえず」、(新人議員も)「会派に加わり、会派の利用の仕方を考えるべき」とする、竹下・前掲注(14)210頁も参照。

めの調査への議員自身のさらなるコミットや、調査体制のさらなる整備（議会事務局・スタッフ等の重要性）を図っていく必要がある<sup>(26)</sup>。さらに自由討議の導入の場としても、最終的には本会議での実施の可能性を探ることを期待したい。本会議の場合、議会規則に関する法律や慣習上の縛りもあり、その導入はより難しいかもしれないが、前向きな不断の努力を期待したい。

自由討議をめぐっては、それ自体を必要とするか否かという問題設定がなされる場合があり、ときに「普段から自由討議をしているから不要」といった議論が生じる。しかし、ここでいう自由討議は、「自由な議論」を強制的に行おうとする実験でもあり、またその導入においては、それを経たほうが、より深遠な意義深い決定ができる可能性があるとの事前の推定が働いていると思われる。そうである以上、「必要性がない」という思考から一歩前に出て、「必要であるけれども、どのような手法がよいか」という議論へと昇華させていく必要がある。それは、制度化された自由討議の積極的理念としての「討議をすること自体」の積極的意義を再確認していく作業でもある。

---

(26) 政策提言者としての議員の補助者としての議会事務局の強化につき、野村・前掲注(15) 187頁以下などを参照。