

## 会派視察報告書

新しい風の会 室 厚美

### 第 12 回 全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路

日時：平成 29 年 11 月 15 日 13:00～16:50、16 日 9:00～11:30

場所：姫路市文化センター

#### 1. 基調講演 『議会改革の実績と議会力の向上 ―政策創造の立法部を考える―』

明治大学名誉教授 中邨章 氏

##### (1)変わる地方議会 ～議会基本条例の 10 年

- ・ 2006 年 6 月に栗山町、12 月に三重県で議会基本条例がスタートして 10 年が経過し、都道府県議会では 47 中 30 件 (63.8%)、市議会では 811 中 444 件 (54.6%)、特別区では 23 区中 2 件 (8.7%)、町村では 246 中 239 件 (25.8%) で議会基本条例を制定している。
- ・ 条例はできても議会が大きく変わったかというはまだそれほどではない。議会が変わるための課題としては、①事務方（後方支援）のインフラ整備、②図書館が必要（資料を揃える）、③知見の蓄積。
- ・ 議会改革と言うと、住民からは議員定数と議員報酬を下げろ・減らせという意見が出るが、報酬は低すぎる（平均 600 万円／年。政務活動費も月 3ー5 万円）ため、新しく議員になろうとする人が出てこない。議員定数については（平均 24 名）選挙制度と関係している。大選挙区制で例えば練馬区は定数 50 人、立候補者 80 人だと誰に投票したら良いか分からない。学校区や集落単位にすれば一票の責任の重さが感じられ投票率も高まるのではないかと。

##### (2)改革から政策創造へ ～人口減少と地域振興

- ・ 国内の人口は、2010 年 1 億 2800 万人から 2030 年には 1 億 1600 万人になり、3 分の 1 以上が 65 歳以上となる。ただ増田レポート（自治体 1800 のうち 896 が消滅危機）は悲観的すぎるのではないかと。第 6 次産業をどう作るかという試みが日本各地で起こり若者の農村回帰の動きもみられる。人口減少による危機は、無投票当選が増えるなどデモクラシーの危機にある。2015 年でも市長選挙 89 名中 27 名(30.3%)が無投票だった（市議は 2.5%、町村議員は 21.8%）。
- ・ 人口減少への対応として、単独自治体での発展は無理だが合併は終わりということで、内閣府は 2015 年「連携中枢都市構想」を掲げた。これに対する議会の対応について、承認する時には制度が出来あがっているため、最初から議決事件として組み込んでいくべき。

##### (3)地方議会のこれから ～防災と政策創造/政策チェック

- ・ 防災は議会と関係なしに進んでいる。議員として活動するのではなく例えば議会名入り真っ赤なパーカーを着るなどして議会として動いていることを認知してもらうべき。なぜなら災害

について市民からの期待は、県議へは情報や食糧を集めることであるが、市議へは助言や相談に乗って欲しいと住民に近いと感じているからである。

- ・「地域防災計画の策定」を自治法 96 条 2 項の議決事件にして議会が目を通すことが必要。少なくとも、行政監視機能を高めるべき。具体的には、本部運営について、庁舎崩落した場合の対応や、指定避難所、業務継続計画について質問して欲しい。

#### (4) 地方議会の政策展望 ～電子政府への試み/エストニアから学ぶ

- ・人口 140 万人に過ぎないエストニアは、世界のデジタルトップ 5 の一角を占める（他は韓国、イスラエル、イギリス、ニュージーランド）。スカイプ開発などシリコン国家。マイナンバーがパスポート、保険証、免許証、処方箋、定期券代わりになるため 94% が保有している。電子投票にもマイナンバーを使う。人口減少への対応として学べることが多い。
- ・これから望まれる議員像は、①外部志向の強い、②ICT を駆使できる、③昔を振り返らない、④国・首長に立ち向かう、⑤勉強する議員である（PC が出来ない議員は絶滅危惧種）。

## 2. パネルディスカッション 『議会改革をどう進めていくか』

コーディネーター 毎日新聞論説副委員長 人羅格氏

### ○パネリスト：大山礼子 駒澤大学法学部教授

#### 『議会改革を議会の中だけで終わらせないために』

- ・地方議会の危機は、なり手不足と投票率の低下。議員構成も偏っているので市民が自分たちの代表とは思えない。市議会の半数以上が議会基本条例を制定し議会改革が進められているが、単に議会内部の手続きの変更と思われがちであり中身に興味を持ってもらわなければ住民には届かない。
- ・選挙制度にも問題がある。戦後、位置の枠組みは大きく変わったが、選挙制度は不変。大規模市では有権者の 1 % 以下の指示でも当選でき参入障壁が低い。
- ・地方分権により首長の権限が強化され、議会のチェック機能の重要性は増している。ただこれは地味なことなのでアピールするためには修正も含めて政策を作る、条例でできることを増やすなども必要ではないか。主権者教育の場としても地方議会は重要である。

### ○パネリスト：金井利之 東京大学大学院法学政治学科研究科教授

#### 『議会改革をどう進めていくか』

- ・議会基本条例の制定により、目標が目に見える状態になっていることがメリット。一方、条例制定それ自体が目標となり「仏作って魂入れず」という状態に陥っていることはデメリット。また議会報告会は、市民が終わったことを聞いても仕方がない。
- ・議会改革とは、「金をめぐる首長との権力闘争」である。「守り」は政務活動費問題を解決すること。そのためには議員に現金を触らせないこと。これは会計の大前提でもある。一方「攻め」の闘争は予算の査定を議会ができるかどうか。現実の予算査定は市長が行うことだが、市長と

同じくらいの労力をかけられるかどうか。これは議会にやる気さえあればできることであり、予算査定までできれば真の議会改革となる。予算査定＝政策判断をするということ、しかもすべての政策分野でのトータルな判断が問われるからである。政策形成能力は、総合計画（議決事件にすべき）を活かした予算査定によって培われる。

- ・議員報酬について、現在の「なり手不足」は議会の権力が少なく魅力がないから。議員の善意に頼っているところがあり、使用者（市民）が安くこき使う「ブラック労働」である。適正な報酬で勤務条件を改善しないと解決しない。

#### ○パネリスト： 新川達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科・政策学部教授

##### 『議会基本条例と議会改革の展望』

- ・議会の力をどう強化するか。監視と政策提案条例の2つを意識して行う。議会の政策提案機能強化のために、議会が議会として政策を検討する体制作りが必要。
- ・これまで政治教育をなおざりにしてきた。偏った人しかなれない制度を解決すべきで時間がかかる。現時点では一人一人の意欲に期待せざるを得ない。

#### ○パネリスト： 川西忠信 姫路市議会議長

##### 『姫路市議会の現状と今後の方策』

- ・姫路市議会では、平成23年に議会基本条例を制定した。具体的には一括方式・一問一答方式・複合方式、反問権、議員間討議を導入したが、議会報告会は導入していない。条例制定後の議会改革の取り組みとしては、議会運営委員会を中心に、必要に応じて「議会改革検討協議会」「議会改革検討プロジェクト」などの検討機関を設置して行っている。
- ・地方創生の流れの中、地方議会の役割は大きくなっている。地方議会に今後、求められる人材は、多様な議論のために多様な議員が必要。得意分野を持ち、しっかり当局と議論できる力を持つべき。

### 3. 課題討議 『議会基本条例のこれまでとこれからを考える』

コーディネーター：新川達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科・政策学部教授

#### ○事例報告者：目黒章三郎 会津若松市議会議長

##### 『市民意見を起点とした政策サイクルとその成果について』

- ・議員は、選挙と定例会以外に何をしているのか？という市民の声にこたえて、議会のトリセツとも言える手引書を作成し、全戸配布した。地方議会は「民主主義の学校」になるべきで、目的は住民福祉の向上である。
- ・議会基本条例に①請願・陳情者の意見陳述の確保、②「議員間討議」の導入、③タウンミーティング時の「市民の声」を政策化するための仕組みづくり、が条文に入っていないければ偽物である。
- ・議長選挙で「所信表明会」を行った。これは、①開かれた議会の第一歩（議会の代表を決める

のに市民から見えないのはおかしいので、やるべき)、②議員間での進むべき方向性の認知・共有(「所信」は文章化して配布し(これが公約になる)、表明会では質疑も行う)。

- ・議員間討議は、論点・争点を明らかにするもの。「質問・質疑」しかしない議会が多く、また「討論」は自己の賛否の意見表明であり、その間にあるのが「討議」。これによりどこまで合意できるかできないか、また合意の場合修正案・付帯意見が可能になる。
- ・市民の声を起点とした政策化のサイクルは、①政策討論会(常任委員会)でテーマを設定する、②テーマに沿った調査や自由討議(月2~3回)、その事前準備と論点抽出、③市民との意見交換会(地区別には5・11月に1班6人で3か所ずつ行う。分野別では委員会が中心となり関係団体との意見交換を行う)。これらを元に市への政策提言(委員会や一般質問)、市の事業執行状況のチェック・評価を行う。
- ・こうした政策形成サイクルにより、議会機能の一層の充実を図っている。議員個人の力を線香花火とすれば、議会の塊の力は打ち上げ花火となる。

#### ○事例報告者：豊田政典 四日市市議会議長

##### 『議会基本条例の制定への想い』

- ・四日市市議会では平成23年3月に議会基本条例制定議案を全会一致で可決した。作成にあたっては、これまでの改革の取り組みを整理し、他議会の取り組みも参考にした。議会内で目指すべき将来像を示し共有すると同時に、執行部にも議会の取り組みが分かりやすくなった。
- ・条例の基本方針の3本柱は、①市民との情報共有、②市民参加の推進、③議員間討議及び政策提案、であるが、議員間討議は壁にぶち当たり苦勞している。議論する中で意見が変わってもいい、意見を集約するための議論であるという考えが議員に十分には浸透していない。議会報告会も、参加者が減り固定化してきたという悩みがある。
- ・特徴的な取り組みとして、市議会モニター制度、議員政策研究会、常任委員会による報告・質疑等。
- ・条例制定で執行部に対する議会の武器を備えることができた。今後、検証が必要なため、議会改革に対して市民がどう評価しているか、市民意識アンケートを行っている。
- ・条例は自由な発想で独自性を出して作ればよい。ただ会議規則に制約がある場合もあるため、これを変えていく必要がある。地方議会のプライドを持ち、市民からの信頼を得られるように改革を進め、地方議会から政治改革ののろしを上げたい。

#### ○事例報告者：盛泰子 伊万里市議会前議長

##### 『議会基本条例を通して、地方自治を考える』

- ・1993年の補欠選挙で30人中22人が入れ替わった時に市議になり、「秘事口伝」の世界へ入った。2016年の選挙後、同数くじ引きで議長になった。その際、「二度と削減を突き付けられない議会」を作ることをミッションとして所信表明で2つの約束をした。
- ・1つめは「学ぶ」研修の場づくり。議長の裁量で予算を工面し(局長の随行を減らし政務活動費を活用)、高名な講師を伊万里へ招聘し、近隣自治体議会へも呼び掛けて2年間で11回研修を実施した。2つ目は「伝える」こと。定例会終了後に正副議長で定例記者会見を実施し

ケーブルテレビで放映した。

- ・伊万里市議会では、平成 29 年 3 月に議会基本条例を制定した。条例がなくてもできる改革もあるが、次の人達へ交代する際に基本となるものが必要。条例制定後、特別委員会が活発になり、決算時の議員間討議がしっかりでき具体的な指摘をすることができた。
- ・議会基本条例を通して、二元代表制であることの「確認」ができた。定期的な見直しで基本条例を「育て」、塊としての議会の力を発揮し、改革を後戻りさせないことを市民と約束する。全ての議会で検討して基本条例を制定するのがベスト。もししないならその理由を明確に市民に説明すべきである。
- ・議会報告会は、司会が重要なので、外部から上手なファシリテーターを立てることも考えてはどうか。

## 所感

議会改革で先行している議会の報告を聞き、館山市議会でもまだまだやるべきことが多々あると痛感した。議会基本条例も制定したが、「条例を作って終わりではなく改革を進めることが目的」、という発言が多くの方から言われたように、今後もさらなる改革を進め、条例の検証も必要であることを再認識した。

議会が二元代表制の一翼を担っておりその力を発揮するためには、「塊として」力をつけていくことが重要であること、また住民の要望を入れて予算審議を徹底的に行うことが先ず必要という意見はその通りであり、議会不信を払しょくしていくために今後も他議員の方々と尽力していきたい。その結果、市民から、議員報酬が高すぎるとか定数が多いという声があがらないようになることを目指したい。

ただ、本気の議会改革をしている議会をみると、(卵が先か鶏が先かという問題もあるが、) 専業でレベルの高い議員が立候補できる報酬が必要なのでは、ということも考えさせられた(今回の講師は全員そういう意見だった)。

以上