

平成30年度

会派 礎

視察等報告書

全国市議会議長会研究フォーラム

平成30年11月14日(水)

平成30年11月15日(木)

# 会 派 視 察 報 告 書

氏 名 山内 房壽

会 派 名 : 『 礎 』

視 察 日 : 平成30年11月14日(水)～平成30年11月15日(木)

視 察 先 : 全国市議会議長会研究フォーラム(宇都宮市文化会館)

## 第1日目

基調講演「地域共生社会」をどうつくるか

パネルディスカッション 議会と住民の関係について

## 第2日目

課題討議 議会と住民の関係について

.....  
全国市議会議長会研究フォーラムは平成30年11月14日と15日の2日間宇都宮市文化会館において開催され参加をいたしました。  
.....

.....  
1日目は、第1部で中央大学法学部教授の宮本太郎先生による「地域共生社会」をどうつくるのか～2040年を越える自治体のかたち～の演題で基調講演がありました。  
.....

.....  
宮本教授は、中央大学大学院法学研究科を終了され立命館大学法学部助教授、北海道大学法学部教授などを経て2013年より現職。議会臨時委員、社会保障制度改革国民会議委員など歴任され現在は日本学術会議特任連携会員、社会保障審議会委員、東京税制調査会委員、全国社会福祉協議会理事『月間福祉』編集委員長、一般社団法人「生活困窮者自立支援全国ネットワーク」代表理事等を努めてみえます。  
.....

.....  
宮本教授は、2040年を超える自治体のかたちとして、定年後の男性を地域デビュー支援し「生涯活躍のまち」にするなど現役世代人口を作り出す事で、支えられる世代と支える世代のバランスを変え、これからの地域づくりの新しい目標「地域共生社会」は、「誰もが人材」への包括支援、職場の窓口を広げ共生の場をつくる「ユニバーサル就労」、自治体が企業に仕事の切り出しを働きかける農業・自伐採型林業の可能性を活かす、定年後男性の地域デビュー支援等をし、養老サービスから「幼老」サービスや「積極的老年介護」、老人  
.....

が養ってもらう時代から老人が幼児を育て老人が老人を介護する仕組みを作り、政治は部局の縦割りを超えた包括支援の場づくり、雇用の部局や地域の企業を福祉の包括支援につなぎ居住支援協議会を設置しケアと居住をつなぐ地縁作りなどをあげられていました。

続いてのパネルディスカッション「議会と住民の関係」では、江藤俊昭（山梨学院大学大学院研究課長・法学部教授）は地域が多様化、地域住民が分断化する時代で超高齢化・低所得者の増加にAIの導入や外国籍住民の増加がクローズアップされている。

今後の課題として、1つは、地域を伝統に基づき新たな価値を創造することが必要となる。そのためには住民の意見を集約統合するために議会がその役割を担う。議会の役割を発揮するには住民との協働が不可欠である。現状への課題と今後の期待を議論したい。

もう1つは、自治体独自では対応出来ない課題があり自治体間連携が浮上し圏域でといった議論につながる。議会はそれに実質的にかかわっているとは言えないので、住民自治体の推進のために議会はどのように地域連携にかかわるかを検討する必要がある。

今井照氏（公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員）は、「市」における議会と住民の関係で「市」の特質は何か?、「市」議会議員の無投票当選者比率は低い、「市」の政治環境、「市」とは何か、「市」の苦境、克服すべき課題、市民活動から議会への問いかけ、自治体政治の総量をあげるなど、政治の本質を語られました。

二日目は、課題討議「議会と住民の課題について」コーディネーターは江藤俊昭氏（山梨学院大学大学院研究課長・法学部教授）、事例報告者 桑田鉄男氏（久慈市議会副議長）伊藤健太郎氏（新潟市議会議員・新潟市議会主催者教育推進プロジェクトチームリーダー）ビアンキ アンソニー氏（犬山市議会議長）道法知江氏（竹原市議会議長）の方々の報告ののち討議がされました。

江藤俊昭氏は議会改革の金字塔としての議会基本条例があり、それぞれの議会の創意工夫によって議会基本条例は豊富化され、住民参加や協働といえ行政との関係を問われ、議会は蚊帳の外に置かれていた。それを転換させるべく住民と歩む議会を明確にしたのが議会基本条例である。と述べられました。

久慈市議会桑田副議長の事例報告は、主な議会改革の取り組み例と「議会報告会の失敗から逆転発想へ」「逆転発想による“かだつて〈語る・一緒にやる〉会議”の設計」「市民と議会が協働する“かだつて会議”」等を報告され、市民意見の反映、政策形成に繋げようと取り組んだ会議を開催されましたが、シチズンシップ教育、主催者教育にも繋がっていることに

気づかされたと言われました。

伊藤健太郎氏（新潟市議会議員）は新潟市議会主催者教育推進プロジェクトについて報告をされました。

久慈市議会は、13名の有志議員が「議員として学校等と協働で主催者教育を進められないか」との提案からプロジェクトを開始されました。勉強会・研修会を開催し研究され平成28年12月に久慈市立新潟高志中等教育学校（5年生対象）で模擬市議会を開会されその後平成28年度に3校、平成29年度に4校実施されました。

推進のポイントとして、①議長のリーダーシップが必須である。②企画は有志で行う。③属人的な取り組みにならないように十分な配慮が必要。④学校への配慮が重要（周知・打ち合わせ等で教員の負担軽減）を述べられました。

ビアンキ アンソニー氏（犬山市議会議長）は、「住民参加」と議会機能向上～愛知県犬山市議会の取り組みを報告されました。

権限の限り機能した議会への3点として、「議員間討議」「政策立案・政策提言力の向上」「市民参加」を挙げられました。

議員間討議の促進・活用、市民参加の仕組みと活用、女性議会の取り組み等を実施され、市民の声を定例会期間中に市民が議場で議員に対し市政に全般に関して「5分間」自由に発言が出来る市民フリースピーチの説明をされました。

道法知江氏（竹原市議会議長）は自分の生い立ちから、妻として母としての立場で声を出せない女性の代表として“女性蔑視の社会を変えたい”“身近の困っている母親たちの本当の声を直接届けたい”“誰もが認め合うような地域社会を構築したい”と思い政治の世界に飛び込むことを決意されました。議員11年目で議長に就任され「議会の見える化」「女性の議運委員長と二人三脚で」「7月豪雨災害」の経験から政治社会へのハードルは決して高くない・政治家は目的ではなく手段だと認識され、政治こそ女性の力が必要で～お互いが尊重し認め合う議会に～したいとお話でした。

今回のフォーラムで、住民の代表である議員は、これからの少子高齢化社会への対応として市民の声を聞き市民と協働し進めていく事が大切であると思いました。

フォーラム終了後、道の駅うつのみや「ろまんちっく村」と採石場跡の「大谷資料館」を現地視察いたしました。

次に第2部「議会改革をどう進めていくか」でコーディネーターは人羅 格（毎日新聞社論説副委員長）、パネリストは新川達郎（同志社大学院総合政策科学研究所・政策学部教授）大山礼子（駒沢大学法学部教授）金井利之（東京大学大学院政治学研究科教授）川西忠信（姫路市議会議長）でパネルディスカッションを開催されました。

議会基本条例の課題、議会基本条例を踏まえてどうゆう改革をしていくのか、何を変えていかなければならないのか。そしてどのように首長と対峙しながら政策活動を展開していくのかその進め方、それと議員のなり手人材についてどう考えていくのかについて各委員の意見を伺いその後人羅コーディネーターの司会によりディスカッションを進められました。

大山礼子先生（駒沢大学法学部教授）

議会基本条例が共通して取り上げているのが審議方式の改革です一問一答方式や反問権ですが、議事手続きの改革は住民にとってはどうでもいい話だろうと思います、そこが議会改革を進めていますという議員と何をしているかわからないという住民とのずれがあります。一般市で大選挙区制をとっているところでは、無投票ではないけれども、定数プラス1しか立候補者がいないというところが増えてきており、1人しか落選しない選択肢の選挙で選ば

れた議員が住民代表だといえるのかどうか。統一地方選挙の投票率が4回連続して過去最低を更新中で、最近投票に行く人は有権者の半分以下で大きな問題だと思います。現職の議員さんは立候補する人を増やして競争を活性化させるような議会のあり方を考えていただきたいと思っています。

金井利之先生（東京大学大学院政治学研究所教授）

栗山町の議会基本条例から10年がたって、議会基本条例というものをどのように考えるのかというテーマで、議会は執行部、行政側をコントロールする主体として政策的な方針を示すとか、あるいは行政をチェックするという役割を議会は果たしているのか、議会と首長の関係のなかで議会が大きな力を発揮しているのかが重要です。議会基本条例のメリットは皆で作るために色んな意見を交わし共有できるスローガン目標が具体化したことに大きな意味があったのではないかと。問題はそこから議会基本条例は作れば良いという話でいつの間にか作ること自体が目的になってしまっていないか、具体的な目標になったということの裏返しで議会基本条例さえ作ってしまえば中身はどうでもよいというふうになりやすいと。これは「目標の転移」とか「自己目的化」と言います。議会基本条例という判りやすい目標を掲げることにより活動を進めますが、それによる逆流現象が起きて議会基本条例を作れば良いとか、あるいは作ったら疲れ果てて、これで終わりだとなってしまうのが議会基本条例の持つデメリットと言っているのかなと思います。それで議会基本条例を作った住民からの信頼が向上したのかとか、議会の機能が向上したのかと言われるとよくわからないということで、議会基本条例で様々なことを定めても一体何の意味があったのかということ具体的に説明することは大変難しいわけで、例えば議会基本条例報告会をやっても決まってしまったことを住民に説明するだけで住民の方は判りきっている話で聞いてもしょうがないということになります。住民が議員に期待してるのは、今後の政策にどうゆうことをするのか、要望とか陳情や意見が大切であるが議会報告会は陳情の場ではないといってしまうから住民は議会報告会に行ってもしょうがないと思われ参加者が少なくなってしまい開催する意味がないから参加者が少ないとなると、町内会やら自治会の人に頼んでとりあえず人を集めてくれという話で本末転倒になってしまいます。一体何のためにやっているのかその内疲れてしまい形骸化という危険性を持っています。

具体的な議会基本条例という目標を定めて、それに向かってやっていった結果、仏作って魂入れずというような状態になりやすい事が議会基本条例10年経過して今一度考えていかなければならない問題だと思っています。その上で議会改革は結局何なのかというと首長と

の権力闘争であると思っています。住民が政治に関心を持つのは権力闘争をしているときです、これは良いか悪いかではなく激しく争っている時こそ投票率も高くなるし関心も高くなります。権力闘争には良い闘争と悪い闘争があるので中身が非常に重要ですが、闘争のプロである政治家の手腕が問われており良い権力闘争をするのが政治家の仕事だと思っています。

新川達郎先生（同志社大学院総合政策科学研究所・政策学部教授）

議会基本条例は現在60%を超える議会が制定しておられ、今議会改革を進められているところは8割の市議会と聞いております。ほとんどの市議会が議会改革をやったと思いますので議会基本条例と議会改革との関係について考えてみたいと思います。一つ目の論点は、議会基本条例が本当に議会改革に結びついてきていたのか、議会基本条例が持つ議会や議員の基本的なあり方、執行機関や住民との関係、さらには議会それ自体がその責任を具体的にどう果たしていくのか、という問題です。例えば審議の活性化を一つとっても本当に議会基本条例の趣旨に沿った活性化が出来ていたのか、さらに議会での政策論議の深まりや、あるいは監視機能の発揮ということが具体的にどこまで、どの様に改善されていったのかが大きな論点になってきます。加えて住民との関係をどう改善していったのか、本当にどこまで実現できたのか。議会基本条例そのものがうまくいっていない、あるいは機能していないのであれば今後見直していく、変えていく事を考えなければなりません。そういう議論も必要です。議会基本条例は単なる理念あるいは形式、かたちだけではなく議会のあり方と住民、執行機関も含めた地方自治の運営の重要な柱の一つと位置づけし直しその運用を通じてどれくらい本当に豊かな結果、成果を出していけるか、それを考えていくのがこれからの議会基本条例のあり方を考える基本ですし、それを実現するための議会改革をたゆまず進めていかざるを得ないのではないかと考えています。

川西忠信議長（姫路市議会議長）姫路市議会の実際の取り組みを踏まえて

姫路市議会では議会基本条例を平成23年10月に制定しました。当時は多くの市議会でも制定にむけた動きがあり議会運営委員会で制定に向けた意見があり任意の協議会で議論しその後特別委員会を設置し委員会の開催や視察、議院総会等を経て制定に至りました。その際の議論では基本理念や基本方針の決定には時間がかかりませんでした。具体的な取り組みについては委員の中でさまざまな意見が出されました。



具体的な施策の取組みとしては、一問一答方式、議員間討議、議会報告会でありました。一問一答方式に関しては従来の一括方式に加え一問一答方式を組み合わせた複合方式を導入しその後6年間で約半数が一問一答方式を利用しております。また一問一答方式にあわせて反問権も導入いたしました。6年間で当局から2～3回行使されましたがその時は非常に張り詰めた緊張感が生まれました。次に議員間討議については自由討議を尊重しながら、合意形成に努めると規定しており、現在の運用状況は委員会終了前の意見取りまとめの中で自由討議を行っていますが他の市議会の議員さんからお聞きしたことと比べると活発でないように受け止めております。

議会報告会については導入をしませんでした。これは全地域で議会報告会を開催することは困難で、一部の市民の意見だけを聴取することだけになるのではという面と実質的な運用が難しいのではないかという意見もありましたので導入いたしておりませんが将来的な検討課題の一つであると認識しております。次に制定後の議会改革の取組みとしては、陳情の見直し、通常のインターネット中継に加え、スマートフォンによる本会議中継の開始、議会棟のセキュリティーの改善等の改革を行ってきました。しかしながら条例の推進状況の検証に関して具体的な取組みを行えていないことが課題であったと考えております。そこで昨年度から推進状況の検証として一問一答方式の検証として有識者による勉強会を開催し龍谷大学の土山先生による「質問力を高める、議会力に生かす」と題して議員及び市当局も参加し勉強会を開催したところで、その他にも予算審議のあり方やIT推進の一環としてタブレットの導入についても検討しております。

人羅 格コーディネーター（毎日新聞社論説副委員長）

議会の改革の方向性について新川先生お願いします。

新川達郎先生

議会が基本的には住民代表機関であるということ、それを通じて議会の権能が発揮されるということを考えてみますと、これまで大きな課題であった住民とのかかわり、関係の仕方に大きな焦点があるかなと思っています。議会基本条例の中に住民参加や住民意見を的確に聴取していく方法、議会報告会も本当はそうした趣旨があったはずですが住民との距離感を縮める努力が現実には進んでいないところが議会改革を中途半端に終わらせてしまっている最大の原因の一つではないかと考えています。

人羅 格コーディネーター



金井先生、首長と議会の建設的な闘争、その必要性。それについての必要な方向性についてお話し下さい。

#### 金井利之先生

住民は議会に何を期待しているのか、簡単に言えば、権力を期待しているということなんです。特に何に住民は興味を持っているのか、人間は金のことになると非常に真面目になるところがあり、簡単に言えば予算をどのように決めるのかというのが議会における最大の権力ということになります。議会が信頼を勝ち得た意味での権力を持つというためには予算審議をどこまでできるのか、どういう予算にすべきなのかということを住民の要望を聞いてそれを実現していく事が出来るかどうかというのが問われていると思っています。議会は予算の議決権を持っていますから議会が議決しなければ1円たりとも執行できない凄腕の権力を持っているけれども、現実には予算を査定するのは市長だと思っているから市長の予算にのれば大丈夫という話になり議会には誰も期待しないということになりますので予算審議を徹底して行う事が大事です。

#### 人羅 格コーディネーター

議会改革を進めていくうえで政策活動にどのように議会が関与すべきかを先生方に伺いたいと思います。新川先生お願いします。

#### 新川達郎先生

議会の役割は政策機能だけでなくチェック・アンド・バランスという言い方をされる監視機能こちらも重要です。日本の議会は必ずしも政策的な問題を専門に動いていくような仕組みにされていなかった、余りにもそこどころが軽く見られ過ぎて、ある意味では監視的な機能を果たす上でも実は政策の議論を判っていなければ監視も出来ないというところがあり、結局は首長の暴走を止められない議会というオール与党化をしてしまうような議会のあり方に批判が集まってくる事になってしまいます。そのようにならない為にも政策的な議論と監視的な議論の両方がきちんと出来る議会は必要だろうという観点で、議会の政策提案条例を考えていく事の意味は大きいと思っています。

#### 人羅 格コーディネーター

大山先生は議会の立法機能については大変お詳しい専門家ですので、この件についてはどう考えてみえますか。

#### 大山礼子先生

私は今まで政策条例も結構ですけども、チェック機能をちゃんとやってくださいと申し

上げてきました。地方分権というのは要するに国の権力を市長に渡すという事です。だから市長の権力がどんどん大きくなってくると裁量権が拡大して暴走した時に大変になるのでチェック機能の重要性は益々高まっていると思っています。政策条例・議員提案ももう少し色々な事が出来るようになれば、これまでの何でもいいから政策条例を議員提案で作りました、良かったではなく大きな問題についての条例案の修正も含めて本当の政策づくりに関わって行くような方向を目指すべきではないのかと最近は思っています。

人羅 格コーディネーター

金井先生いかがでしょうか。

金井利之先生

施策を議会が打ち出していくというのは、非常に重要だなと思っています。監視も大事ですが、政策としては方向性、かじ取りといいますか、どうゆう方向で行くのかいうのを決めることがとても大事だと思っています。問題はそれをする時どうしたらいいのか、結局は予算です。先程申しましたように、最後の政策は予算として反映される、逆に言えば予算を査定するという事は政策判断をしなければ出来ないと。あるものに予算をつけて、あるものに予算をつけないというのは、政策判断なくして意思決定出来るはずありませんから、予算査定をすることは政策判断をするという事です。全部には予算をつけられない時にどれを先にやるのか、あるいは広く薄くやるのかという判断を迫られるわけですから、要は予算の査定さえすれば結果的に政策を判断するという事に繋がると思います。したがって政策条例は基本的に必要のないと言うのが私の考えであります。結局政策で一番大事なものは予算です。予算を査定するという事は結果的に政策判断を持っていなければ出来ない。それもすべての政策分野についてつまみ食いではなく、全部の政策分野の中でどれを大事にすると言うトータルな判断が問われるわけで、是非予算の政策判断というものをして貰いたい。さらに歴史的に言えば、総合計画は議会の議決事件としての基本構想があり、自治体のトータルな政策判断を議会に求めるという事をかつての地方自治法で義務付けていた。今日はほとんどの市町村で作るようになったために法律での義務付けは無くなりましたが、重要な事は総合計画は実は議会が政策能力をつけているという事が大前提で、その総合計画をもとに予算査定が出来るんだという理念であるから、私はもう一回原点に立ち返って総合計画における政策形成と、それを生かした予算査定というのを議会に是非やっていただきたい。

その後、議員のなり手不足の問題や人材の確保、それを解消する為の選挙制度の改革について

ての議論がされたのちに質疑が行われましたが、その部分は割愛をいたします。

以上パネルディスカッションの中で出た意見の中で要点のみ記載しましたが、その中で特に心に残った話は、大山礼子先生の、

1. 現職の議員さんは立候補する人を増やして競争を活性化させるような議会のあり方。金井利之先生の、

2. 議会は執行部、行政側をコントロールする主体として政策的な方針を示すか、あるいは行政をチェックするという役割を議会は果たしているのか。

3. 議会基本条例は作れば良いという話でいつの間にか作ること自体が目的になってしまっていないか、具体的な目標になったということの裏返しで議会基本条例さえ作ってしまえば中身はどうでもよいというふうになりやすい。

5. 議会改革は結局何なのかというところと首長との権力闘争である。

6. 結局政策で一番大事なものは予算で、予算を査定するという事は結果的に政策判断を持っていないと出来ない。全部の政策分野の中でどれを大事にするというトータルな判断が問われるわけで、是非予算の政策判断というものをして貰いたい。

新川達郎先生の、

7. 議会基本条例が持つ議会や議員の基本的なあり方、執行機関や住民との関係、さらには議会がその責任を具体的にどう果たしていくのか。

8. 住民との関係をどう改善していったのか、本当にどこまで実現できたのか。

9. 監視的な機能を果たす上でも実は政策の議論を判っていないと監視も出来ない。

10. 議会がオール与党化をしてしまい首長の暴走を止められない。

以上10項目を特に心に刻み今後の議員活動を進めていきます。

非常に参考になる研究フォーラムを開催していただいた全国市議会議長会に感謝申し上げます。会派礎の視察報告書といたします。