

## 会 派 視 察 報 告 書

氏 名 山内 房壽

会 派 名 : 『 礎 』

視 察 日 : 平成29年11月15日(水)～平成29年11月16日(木)

視 察 先 : 全国市議会議長会研究フォーラム(姫路市)

第1日目 基調講演(議会改革の実績と議会力の向上)

パネルディスカッション(議会改革をどう進めていくか)

第2日目 課題討議(議会基本条例のこれまでとこれからを考える)

全国市議会議長会研究フォーラムは平成29年11月15日から2日間に渡り姫路市文化センターにて『議会改革－議会基本条例10年』のテーマで開催されました。

1日目は、第1部で 中邨章(なかむらあきら) 明治大学名誉教授による「議会改革の実績と議会力の向上・政策想像の立法部を考える」との演台による基調講演がありました。中邨講師は、議会改革基本条例制定はゴールではなくスタートであるとの観点から議会が取り組むべき課題として第1点として人口減少、第2点は防災危機管理(安全と安心の街づくり)の構築、第3点はバルト三国のエストニアが開発したスカイプを紹介することで地方議会のあり方も変わるかもしれない。との3点について講演をされました。

議会基本条例によって議会は同変わったのか、この10年間で条例は新しい条例を制定するより廃棄をするほうが多く、又条例提案に対し採択が少なくこの例について検証をすると議会基本条例は策定したけれども、それが議会を変えているのかということ、まだまだ変化は出てこないのが実情であるので今後は新しい条例の提案数が増えていく事を期待されて見えました。その為に必要なことは、1点目に事務方のインフラ整備、後方支援で事務局の充実、2点目に議会図書室でもっと資料を備える事、現在の議会図書室は物置になっていないか?図書室にパソコンなどを備え資料の収集が簡単に出来る環境整備が望まれる。3点目は議員が他の自治体に視察に行き知見を集めることが重要である。以上を整備されれば今後新しい条例が議員の手で作られると述べられました。

議会基本条例は議会の手で作られ、議会が自分の仕事のために議会に関する条例を作ること、は日本以外に無く議会基本条例を作られた自治体は誇りに思っております。又市議会の広報

誌を定期的に発行しているところも外国にはありませんので中身はともかく議会だよりは大変重要な政治のツールだと思っていますので市議会便りは大事にしてそれを読めるものに作り直していただきたい。(土岐市議会だよりも市民の皆様読んで貰えるよう読みやすくする事を考えていかなければと思いました。)

そして議会基本条例を評価する2つ目は議員が議会基本条例を作るときに皆さんが議会とは何かと考えられたかあるいは住民からの付託とは何かなど問題を改めて検討したはずで議会基本条例を作るプロセスのなかで、議会人は議会の意識を新たにされ認識を深め知識を集められた。この三識の点で議会基本条例は非常に重要であったと考えています。

3つめは、議会基本条例を策定することで議会内部の組織を新しくしようとした、あるいは内部の組織を変えようという機運が生まれた。それは反問権とか一問一答や議員間討論でそのような新しい制度を作られたことは大いに評価すべき実績でその結果、議会活動は議会内部から表に飛び出すようになった、その1つは議会報告会の実施で今まで議会で完結していた審議過程は議会報告会などの制度が出来たことで表に飛び出した事は非常に重要な成果と考えておりますと述べられました。

(土岐市議会基本条例は平成26年4月に4月に制定されましたが、その後4年間議会基本条例の運用・活用はまだまだしていないように思われるし議会改革も進んでいないように思います、今後議会基本条例が風化する事の無いように運用の見直し条例の見直しを議論して市民に開かれた議会活動を進める事が大切だと思います。)

次に、報酬と定数の問題、政務活動費の問題で、今の報酬ではこの先若い人で議員になろうとする人材は出てこなく、政務活動費は低く今後は引き上げるような方向性を考えるべきだと思いますが、住民に聞くと報酬は下げる定数は減らせとの回答で報酬のアップを模索しなければと考えていますが、方法の1つは所得税の減免措置であり次に選挙制度の改革、議員をやめた後の厚生年金を考えるべきだ。

議会基本条例の今後の課題は、条例の文言は難しい言葉で書かれており、住民目線から書いたら議会基本条例は親しみやすいものになるのではないかと。議会基本条例は議会内部の改革が大半を占めているのでこれからの人口減少や防災対策備えていくのが重要であると、またデジタルファイブ(D5)と呼ばれる世界で最もIT化、電子政府が進んでいる韓国・イスラエル・イギリス・ニュージーランド・エストニアこの5つがデジタル化の5大大国と呼ばれておりエストニアでは人口の94%がマイナンバーを持っておりそれがパスポートや保険証の代わりに免許証・薬の処方箋・定期券すべてがマイナンバーを使え、また選挙もマイ

ナンバーを使って自宅でパソコンで投票が出来る、今後は議会では議場だけでなく自宅から採決に参加できる制度の導入を検討中で議場はいらなくなるとのお話で、これからの議員の重要な事は Lookaroundo(あちこちを眺める) 政務活動費を使って見る・聞くそして IT を駆使できる議員になる事は必須条件で、昔を振り返らない IT 化を進める議会であってほしいと語られました。

(現在の土岐市議会は議会基本条例は策定し運用をしていますが、話の中でもあったように、基本条例を作るのがゴールのような状態だと思います。今後は先程にも記載しましたが運用・見直しをしていく中で議員の意識向上に努めたいと思いました。非常に参考になる講演でした。)

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化教授) 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、何を变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化教授)

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。問題はそこからで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て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やすい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ひ参加者が少なくなってしまう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に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。

具体的な施策の取り組みとしては、一問一答方式、議員問討議、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。次に議員問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り組みとしては、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り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惨な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、余りにもそのと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こと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。予算を査定すると言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っ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。

フォーラム2日目は、新川達郎先生のコーディネータにより『議会基本条例のこれからとこれからを考える』を課題討議としてパネリストは、目黒章三郎（会津若松市議会議長）、豊田政典（四日市市議会議長）盛泰子（伊万里市議会議長）の3名で各市議会の現状や課題、議会改革の状況報告され各市の状況により温度差があると思いました。土岐市の議会改革は出来る事から進めていきたいと思いました。

第1日目の感想は次ページに記載しました。



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て議会基本条例さえ作ってしまえば中身はいつ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、予算を査定すると言う事は結果的に政策判断を持っていなければ出来ない。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。

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ければ監視も出来ない。

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。