政務活動費 視察・研修会等 報告書

- ・日 時 平成29年11月15日（水）
午後1時00分 ～ 午後7時00分
- ・場 所 兵庫県姫路市
- ・参加者 創志会6名
(人見武男 北川久人 佐藤光好 佐藤幸雄 工藤英人
園田基博)
- ・項 目 全国市議会議長会研究フォーラム
第1部：基調講演
第2部：パネルディスカッション
第3部：意見交換会

◎概 要

(1) 説明要旨

第1部 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 アメリカ国家行政院フェロー

中邨 章 (なかむらあきら)

1. 変わる地方議会

「議会基本条例の10年」

2006年、北海道栗山町で初めて議会基本条例が策定されてからH27年には444市(54.6%)で制定された。特別区では2件(8.7%)町村では239件(25.8%)にまで増えた。議員提出条例案(71市、104件)で原案可決(42件、44%)はあまり高くない。党派性や会派色がありイデオロギーの差異で可決できない場合がある。また、議会の図書館はほとんど物置状態になっていて機能していない場合が多いので知見の蓄積が重要になってくる。議会基本条例は日本以外で見たことがなく、誇りに思うべきものである。また、市議会だよりも海外では

見られないが、日本ではほとんどの市町村で作成しており、更なる内容の充実が求められる。

【課題 1】 報酬が低すぎるのは人材確保の面で心配である。今まで報酬はカットしてきているので今後は増やしてゆくべきである。もし報酬が増やせないのなら所得税の減税などは一つの方法である。

【課題 2】 大選挙区制では弊害があり、練馬区では定員 50 名のところを 80 名立候補する。実際は誰に入れたのか分からなくなる。学校区などで構成する小選挙区制に移行すべきだと考える。

【課題 3】 議員は市民目線という言葉が好きだが、まずは難しい言葉をやめて「です」「ます」調で分かりやすくする努力が必要。

2. 改革から政策創造へ

【直面する課題—人口減少と地域振興】

2040 年問題＝増田レポート、896 件の自治体が消滅可能都市であるというレポート。実際に消滅した自治体は今までないので 797 件の中山間地域を見てもあまりにも悲観的過ぎるという意見もある。人口は下がるが全国で 6 次産業を起こすような事業が活性化し地域おこし協力隊などの政策も功を奏している。2,625 名の 80% は 20 代であり 60% は女性であり、多くは自分たちで起業し地域に貢献している。イギリスの人口は 6,000 万であるが消滅するであろうか？ 6,865 名の 246 名は無投票で選ばれているが、人口減少で無投票の割合が増えていく可能性がある。

【連携中枢都市構想】

合併の時代は終わり、各自治体の連携にストレスを置くようになった。国交省の国土のグランドデザイン、経産省、都市雇用圏、閣議決定、まちひとしごと創成総合戦略が一つになり連携中枢都市構想が持ち上がった。バイラテラルな契約で特別地方交付税の財政措置が行われる。議会の承認が必要だが計画がほとんどできてからはほとんど何もできない。議決事件として取り上げる必要もあるだろう。

3. 地方議会のこれから

【防災と政策創造・政策チェック】

地元選出議員の役割として議員として活動するのではなく、議会として動い

てほしい。例えば赤いパーカーを着て被災地などで活動すると議会として動いているのが分かる。情報収集と食糧確保を県議会に、市議会議員には助言、相談が求められている。すでにできている防災計画のチェックをしっかりとやってほしい。災害対策基本法では地域防災計画の策定を義務づけているが、議会は関わらない。議決事件にすることも必要。

B C P 業務継続計画について、H28 年では 42%の自治体で策定しているがまだまだ策定していない自治体が多い。指定避難場所の 43 は未整備地域である。登録制をとっているところもあるが 10%程度しか利用していない。

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 131 万人、デジタル大国でありスカイプはエストニアで開発された。
- ・韓国、イスラエル、イギリス、ニュージーランド、エストニア＝デジタル5 と呼ばれる。
- ・エストニアでは 95%がマイナンバーを持っており、投票などもコンピューター上で行われる。

・これからの議員像として

1. 国・首長に立ち向かう議員
2. Look Around 外部指向の議員
3. ICTを駆使できる議員
4. 勉強をする議員
5. 昔を振り返らない議員

が求められる。

第2部 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 人羅 格氏 毎日新聞論説副委員長

パネリスト 新川達郎氏 同志社大学大学

院総合政策科学研究所・政策学部教授

大山礼子氏 駒沢大学法学部教授

金井利之氏 東京大学大学院法学政治学研究科教授

川西忠信氏 姫路市議会議長

人羅氏：議会改革が始まり 10 年が経ち様々な課題が見えてきた、モデルケースなども含めて検討し、議員のなり手不足や、議会提案なども含めて討論してゆ

きたい。

議会基本条例の総合的な評価：

大山氏：国会では質疑時間の割り当ての話が出ているが国民市民には分かりづらく議会基本条例もとても大事だが議事手続きは市民にとってどうでもいい話。議会と市民の温度差が広がっている。住民の評価は地方議会でも落ちている感覚がある。2割以上の無投票当選があり、定数+1の選挙も沢山あり、住民代表として胸を張れるか疑問である。投票率の低下も問題。年齢や性別、職業の偏りもあり住民から見た時に自分たちの代表だと思ってもらえることが課題であると考えます。

金井氏：自治体執行部のことを主なテーマとして捉えているが、議会と執行部との関係性として議会基本条例として目標設定をしたことは評価できる場所である。しかし条例が目標化して自己目的化してしまう場合があり条例自体と作ればそれで満足してしまう危険性がある。住民からの信頼が向上したか？具体的な成果がでてきたか？議会報告会が一方通行になっていないか？参加者が少なくなっていくと自治会などに頼んで人集めをしてもらうようになりして本末転倒になってしまう場合があり形骸化する。議会改革とはなんなのか？首長との権力闘争であると考えられるし良い闘争ができるかがカギとなる。議会基本条例がこの良い権力闘争ができるかが重要である。二元代表制では首長が大きなパワーを持っていて議会が負けてしまうことがほとんどであり基本条例が機能するかどうか重要である。

新川氏：議会基本条例が議会改革に結びついているか、議会自体の責任をどうはたすか、政策機能の強化やチェック機能の強化がしっかりできてきたのか、住民との関係性をどこまで改善できたのかが問われるものとなる。時代が変化する中で改善することが必要で理念的なものは止まってしまうと陳腐化してしまう。具体的な運用の中で計画的な見直しが必要であり、どのように使いこなしてゆくのかが次のステップとなる。地方自治の大切な柱として進めていって欲しい。

川西氏：姫路市議会では議会基本条例を平成23年10月に制定。一問一答方式、議員間討議は導入したが、議会報告会は導入しなかった。自治会組織率が90%以上あり地域づくり懇談会を各地域各地域で議員各位が開催していることもあり。インターネット中継や議会改革検討プロジェクトなどの検討機関を設置。

予算編成に対する会派要望を市長に直接提案もしている。7会派が課長級以上の職員の同席のもと勉強会を開き、要望が聞き入れられたかチェックすることもしている。

人羅氏：今後の議会改革をどのように進めていったらいいのか？

新川氏：議会の権限を拡大する前提として市民との関係性を重視していくべきだと考える。住民との距離を近くすることが重要で市民参加の検討、パブリックコメントの採用など市民の力を生かしたものにすべきで議員の俗人的な専門性や能力だけでは解決できない問題が多く市民の力をもっと取り入れるべきである。

大山氏：情報公開に力を入れているところもあるが結果の公開であり、決まったことよりも今論じている現在進行形の問題に市民が参加できるシステムが必要であろう。〇〇議員は信頼しているが議会は信用しないなどのことが起きないようにしなくてはならない。

金井氏：住民は議会の権力を期待している。その中でも予算をどのように決めるのかには関心が高く権力の行使をする場である。予算審議を通し市民の要望を実現してゆくかが問われる。守りの戦いと攻めの戦いがある。政務活動費が問題になるのは現金に触らないことが大前提で守りの戦いである。首長権限は現金に触らないで予算配分をしてゆくことが重要。予算を決めるのが首長である場合、議会は中継役でしかない。議会は議決権を持っていて権力がある、予算委員会を組織してエネルギーを消費しなければ権力を行使できない。姫路の場合は頑張っているが、最終的な判断はやはり首長であり、査定の説明をしっかりとってもらうことが必要。健全な権力闘争をして欲しい。

人羅氏：政策に対する意見をお聞きしたい。政策活動に参加するにはどうしたらよいか？

新川氏：議会が政策立案機能のイニシアチブをとってゆくのは重要であるが、監視機能をしっかり保っておかないと首長の暴走を止めることはできない。議会改革ではつまみ食いをしているところが多く、議会の政策能力が高まっていけば執行機関が縦割りではかできないがもっと良い政策ができることを期待している。

大山氏：地方分権は首長に力を持ってゆくことになるので議会はチェック機能を重要視すべきと考えるが市民には分かりづらい。もっとアピールしていかなければいけないので政策立案、条例制定は大切だと思う。だが今までのような政策策定だけではなく新しい風を入れていかなければいけない。

金井氏：政策判断は予算査定である。予算査定さえすれば政策判断になる、つまり政策条例は必要ないと考える。抽象的な議員提案の条例は意味がない。一番大事なのはすべての政策分野においてトータルな予算判断をしてゆかなければいけないし、政策決定能力は予算づくりの中で行使できる。総合計画における政策形成と予算査定をしっかりとやって欲しい。

人羅氏：議員のなり手の問題にはどのようにすべきか先生方はどのようにお考えか？

新川氏：民主主義をしっかりと動かしていくための仕組みがしっかりできていたか？社会教育を置き去りにしてきたことがなり手不足になっている。マスコミ報道で一喜一憂している国民を作りだしてしまった。住所要件、生活給与を含めた議員報酬、偏った職種しかねれないなどのシステムが出来上がった。市民一人一人の意識の向上を期待する。

大山氏：選挙制度もそろそろ考えていかなければいけない。今の市議会選挙の大選挙区制は人口の1%でも当選できる場所がある。問題議員が落選できないシステムにもなっている。戦前のままの2元代表制の根本を考えていかなければいけない。多様な議員を確保するための制度をどのように作ってゆくか、公職選挙制度のことなので現職議員は論じたがらないが地方議会から声を上げていって欲しい。

金井氏：国政の失敗を見れば分かるが、新党ブームや離合集散など地方と連動していなくてよかった。チルドレン世代の議員が出てくるならなり手不足になった方がいい。大変な仕事で安い給与でやっていられるかというのが人材不足の要因。首長ならまだしも議員の報酬を上げていかなければいけないし、予算審議でやっていかなければいけない。諸外国ではボランティア的にやっているところもあるが日本ではそんなにうまくいかない。一定の数を適正な給与で雇えるように国民が変わっていかなければいけない。日本国としてブラック企業になってはいけない。

川西氏：地方分権の流れの中で地方議会の役割はどんどん重要になってきた。

議決権という大きな力を持っている。報酬委員会でももっと理解をしてゆかなければいけない。政治教育の重要性をもっと認識し高校生の時からやっていかなければいけないし、至上命題だと思っている。多様な考え方をもち議員を増やしていかなければいけない。姫路でも地域によって多様性に富んでいる。地域特性、地域課題をバランスよく採れる構成になれば良いし得意分野も多様性が必要である。議会の見える化をもっともっと推し進めて議会にきていただけるように努力を続けている。

第3部 意見交換会 各自参加

(2) 主な質疑応答

Q：住民の認識とは？

金井氏：議員の仕事はご当地アピールである。住民とは誰であるかの問題は住民票の問題ではなくこれから大人になる人も、引っ越しする人も、無国籍の人も住民としてとらえてコミュニケーションをとるのが議員の仕事である。

Q：議会基本条例なしでもやっていけるとするが見解は？

新川氏：ないとダメかというところではない。議会改革をどのように進めてきたかを考えると目に見えて議会内での運用のレベルで市民に対する議会改革ができていくか検証できるかどうかの問題で、なしでやる場合はそれなりの覚悟をしてゆかなければならないと考える。

(3) 参考となる点及び課題

- ① 執行機関の人数増も含めた議会基本条例を具体的に行ってゆくための機能強化
- ② 継続性の保証と検証

◎成果による当局への提言または要望等

本日の基調講演では、日本における地方自治の大きな枠組みの中での課題が浮き彫りにされた。桐生市の議員報酬に関していえば、報酬審議会での審議がなされており、引き続き市民オンブズマンのヒヤリングや情報公開を徹底しバランスの取れた設定を維持してゆく事が求められる。また市民目線での条例の

制定においては、難しい専門用語の羅列ではなく、日常会話の中で理解が促進できる表記に変えるべきだと考える。これは条例一つ一つ個別で考えるよりは基本姿勢として明文化することも必要になってくるであろう。また桐生市ではすでにBCP計画を策定してあるが、チェック機能を促進する為、BCPに限らず議決事件の検討は今後も特別委員会にて検討する予定である。さらに地方議会のこれからの展望に関してこれから議員に求められる資質の向上は議員一人一人の自己研鑽であるので何とも言えないが環境整備という観点では議会図書館の整備、充実が求められる。

パネルディスカッションにおいて各先生方に大切なご意見をいただいた。桐生市でも多くの試みをしているが予算委員会での審議の過程の中に要望実現度や予算付けに関する当局の説明責任の明確化など大変参考になった。政策は予算付けであるという言葉が心に焼き付いた。桐生市での予算・決算特別委員会は議長、監査などを除く全議員で行っているが上記観点を念頭に効果検証、説明責任の行使を行わなければならない。評価的な部分では客観的な実現度スケールなどの開発なども必要になっていくであろう。そういったことも考慮し、桐生市でも今後、外部有識者や専門家への助言や勉強会なども充実していかなければならない。

参考：【BCP (Business Continuity Plan=業務継続計画)】

災害時等において、災害対応以外の通常業務について、継続または早期に回復させなければならない優先業務をあらかじめ計画立てておくこと。