

豊明市議会議長 殿

### 研修会・講演会等参加報告書

議員名 富永秀一



平成 29 年度豊明市議会政務活動費にて下記の研修に参加しましたので報告します。

日 付	研修先	研修項目及び成果等
平成 29 年 11 月 15 日 ～11 月 16 日(1泊2日)	第 12 回全国市議会 議長会研究フォー ラム in 姫路(兵庫県) 議会改革—議会基本 条例 10 年—	別紙参照

(注) 別紙添付も可能とします。

(注) 本報告書は5年間公開します。

## 第 12 回全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路(兵庫県姫路市)研修内容

以下に、感銘を受けた部分、豊明市議会のあり方にも関連する部分、活かすことが可能と思われる部分を中心に報告する

### □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

2006 年北海道栗山町で議会基本条例制定。翌年三重県議会で制定。その後、着実に増加。市議会では、H23 年の 158 市から H27 年には 444 市まで増加。

議員提出条例案件では、新規や改正より廃棄が多い。新規の条例を提案しても承認は半分以下。イデオロギーの問題、少数派の会派から出ても否決される。

事務方、後方支援の整備が必要。議会図書館の資料も充実させなければならない。現実には、ほぼ間違いなく物置になっている。他の自治体が何をやっているか、知見を集める。

議会基本条例は役に立たないと悪口を言う人も結構いる。議会が議会のために作るというのは日本にしかない。

ちなみに、市議会だよりを出しているのは日本だけ。重要なツールなので大事にして欲しい。読めるものに作り直して。

基本条例制定は、議会についてあらためて考える機会になる。また、議会報告会など、議会から表に出るようになった。

議員報酬と定数について。市議会議員の報酬は低すぎる。姫路市の場合で 600 万円少し。政務活動費も、大都市では問題になっているが、皆さんの所は低い。月に 3 万、5 万では少ない。報酬を下げるのはもう終わり、今からは上げていく必要がある。

議会基本条例の課題は、①文章が固い。です・ます調にしては。②議会内部の改革が多い。一問一答方式の導入、反問権の容認など。③作ることで疲れ切る。作ることで終わってしまう例がある。

今からは、議会改革から、政策創造へ向かう必要がある。人口減少を迎える中、地域振興をしていかなければならない。

2010 年の人口 1 億 2800 万人が、2030 年には 1 億 1600 万人になる予想。その時、人口の 3 分の 1 は高齢者。高齢者人口は 350 万人を迎える。1970 年は 7%。1994 年には 14% に。生産者年齢が下がり、国内生産が低下していく可能性がある。

2025 年問題と言われる。団塊の世代が 75 歳になる。人口の 5 分の 1。2040 年問題も。増田レポートによると、1800 の内、896 の市区町村が消滅危機にあるという。

岡山県真庭市のバイオマスタウン、レタス栽培で高収入を得ている長野県川上村など。地域の特性を活かして伸ばしていく。

経済成長は人口増加より企業の成長によってもたらされる。人口 6000 万人のイギリスでも元気である。人口が減るだけで国が衰退するとは限らない。

ただし、人口が減ると民主主義に影響が出る。無投票が増えている。



市議会議員 6865 名の内、246 名は無投票で選ばれた。  
連携中枢都市構想が進められている。合併については一段落。信頼関係にもとづき、行政体制を協働と連携によって整備する。

一定の都市圏において、連携中枢都市となる市が宣言をし、1 対 1 で周囲の自治体と連携協約を締結していき、都市圏ビジョンを策定する。

中心都市に有利な制度。ただし、将来連携自治体が負担になるかもしれない不安はある。

防災については、議会とは関係なく進む。最初から関わるようにしないと、議会はかやの外で終わる可能性がある。

地域住民と連携して災害対応をして欲しい、助言をして欲しい、相談に応じて欲しいという期待がある。〇〇議会と書いた真っ赤なパーカーを作って、行動するくらいの動きを見せては。

地域防災計画を議決事件にしてはどうか。

熊本の地震では、宇土市の庁舎が崩落し、内庭で業務を行ったが、パソコンの不足など問題が起きた。災害対策本部を庁舎に設置できない時どうするか決まっているか。

BCP は、総務省などが指定する方法できているか。・首長不在の際の代位順位の決定 ・代替庁舎の特定 ・電気、水、食料の確保 ・通信手段の維持 ・行政データのバックアップ ・非常時優先順位リストの整備

避難所の課題 ・指定避難所と緊急避難所との混乱 ・避難所の鍵の管理 ・食糧、厨房設備、TV、空調、充電の問題

これからの議員像

- ①国・首長に立ち向かう議員
- ②“ Look Around ”外部志向の強い議員
- ③ ICT を駆使できる議員
- ④勉強する議員、得意分野を持ち、族を目指す議員
- ⑤昔を振り返らない議員

## □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

駒澤大学法学部教授 大山 礼子氏

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之氏

同志社大学大学院総合政策科学研究科・政策学部教授 新川 達郎氏

姫路市議会議長 川西 忠信氏

人羅氏 市議会の 6 割が議会基本条例を制定している。10 年経って議会基本条例の課題は。



大山氏 この所話題になっている質疑時間の配分。大切なことだが、一般有権者の関心は低い。同様に議会基本条例も、一問一答形式、反問権など大事なことだが、どうでもいいと思っている住民は多い。このずれと同様の原因で、議員のなり手不足、投票率の低下などが起きている。議会がもうちょっと評価されるようになって欲しい。



政令市を除くと、無投票は 0.4%だったのが 3.6%に上がってきた。統一地方選挙も、投票に来てくれるのは半分以下。

選ばれた議員は偏ったまま。市議会でも女性議員は1割を超えた程度。若い人は少ない。自営業などの人が多い。住民から見てもあまりに偏っていると自分達の代表と思えない。

議会の課題、選挙にも関心を持ってもらうことが必要。競争が働くようにする必要がある。

金井氏 議会はチェックする機関だが、大きな働きをしているか。議会基本条例のメリットは、目標が具体的に見えること。皆がわかりやすく共有できるスローガンになっていることが重要。議会基本条例は看板。スローガンを掲げることには意味がある。

ただ、作れば良い、作ることが目的になっていないか。作れば中身はいつでも良いとなる可能性がある。議会改革は、あいまいだが重要な課題。条例を作ったら疲れ果てたとなるのでは、作ることがデメリットとなる。

作ったら住民からの信頼は高まったのか、議会の機能は充実したのかよくわからない。

議会報告会が、決まったことを説明するだけの場では、聞いてもしょうがない。今後の政策にどうつなげていくのか、どうしてくれるのかが大事。陳情の場ではないと言われると、行ってもしょうがないとなる。参加者が少なくなると、町内会などに頼んで動員をして体裁を整える。これでは形骸化。うまく行っている所もあるので必ずそうなるという訳ではないが、今一度考える必要がある。

議会改革とは、首長との権力闘争。激しく争っている時こそ、住民の関心が高まる。闘争の中身は問われるが、いい権力闘争をすることは議員の手腕。しばしば質の悪い戦いをするが、それはつまらない。首長の方が勝つことが多い。制度上もそうになっているが、是非勝って欲しい。

新川氏 ほとんどの所が議会改革はやったことがある。議会基本条例と議会改革が、本当に結びついているか。単なる理念条例ではなく、義務づけ条文が入っているのにサボっていないか。

審議の活性化は本当にできてきたか。議会報告会で住民との関係をどう改善したか。法令遵守義務を果たせていないのではないか。使える条例になっているか。なっていないければどう変えていくか。

改革は止まってしまったらとたんに陳腐化が始まる。たゆまぬ見直しが必要。

川西氏 議会改革の一つとして、スマートフォンで本会議中継をしている。タブレットも導入。

予算審査は、3つの特別委員会で行っている。それ以外に会派が当局にヒアリングし、決算審査の1カ月後に予算要望をしている。20年近い歴史があり、7会派がそれぞれに行っている。

人羅氏 何を改革するのか。どこに向かっていくのか。

新川氏 基本的には議会は、住民代表機関。住民との関わりが重要。そこが改革されれば、他も進む。改善の余地が大きいのではないか。住民との距離を縮める努力が必要。

議員の専門性を高める必要があるが、一人一人の能力には限界がある。能力の不足を住民の専門性で補う。

大山氏 情報公開を進める。議事録のインターネットでの公開が行われるようになっているが、結果の公開であり、本当に関心がある人だけが見る。

今議論されていることを公開することが大切。議会としてやっているというアピールが必要。〇〇議員は信頼している。でも議会は信じていないという声を聴く。これは問題。

イギリスでは、議会のホームページに議員のプロフィールが載っており、クリックすれば各議員に意見が言えるようになっている。議員とつなぐ回路が必要。

金井氏 住民は議会に権力を期待している。予算をどう決めるのかは、議会の最大の権力。決まった予算を知らせてくれるのは執行部でいい。

守りの戦いを強いられることもある。政務活動費の正当性を高める必要がある。不祥事を防ぎたかったら、現金を触らせなければ良い。会計の大前提は現金を触らせないこと。領収書は面倒くさいなどと言っている場合ではない。少なくとも市長は現金に触らない。

予算の査定を議会がしっかりできるかが重要。最終的に議会が決めるなら議会に陳情に行くが、首長が決めるのなら、首長に行く。本当は凄い力を持っている。できないなら誰も期待しない。

姫路市は会派からの要望をしているとのこと。首長の査定のと、さらになぜやらないのかなど追求するまですれば良いのでは。

川西氏 頑張ります。

人羅氏 議会の政策条例は。

新川氏 執行機関からでは出てこないようなことを、議会が出していけば良い。

大山氏 政策条例も重要だけれども、チェックをしっかりして欲しい。地方分権でますます重要性が高まっている。ただ、チェックは地味。アピールできるような提案があるといい。何でもいから条例を作りました、良かったね、ではあまり意味がない。

金井氏 政策を議会が打ち出していくことは大切。予算査定をするということは政策判断をすることにつながる。

政策条例は基本的に必要ないと考える。みんなが納得するということは、言わなくてもわかっている内容。やっても意味がない。議員はあれをやれというが、他のこともありますからと言っても、そんなこと知ったこっちゃない、そっちで考えろと言われるとカチンとくる。総額は決まっているんだから全体のバランスがある。

総合計画を元にした政策形成をしているか、予算査定をすればいい。

人羅氏 議員のなり手不足の問題は。

新川氏 こんな状態になったのは日本国民の責任。政治教育、政治的社会化をなおざりにしてきた。なり手不足、議員構成の偏りは、政治の劣化の原因になる。

政治をどうするのか、関わっていくかという教育がされないまま、マスコミで取り上げられる政治の話をおもしろがっているだけになってしまった。

報酬問題への対応のまずさから、議員になりくい仕組みになっている。時間はかかりそう。一人一人の市民の良い政治を求める意欲の問題。抜本的な改革が必要。

大山氏 選挙制度もそろそろ考えたらどうか。全市一区の大選挙区制の今だと、有権者の1%の得票で当選できる。問題がある議員も落選させられない。地方議会の仕組みは戦前のまま。二元代表制なので、安定した政権を作る必要はない。比例代表でも良いのでは 政党本位になってもいいのでは。

公職選挙法の改正を現職議員は話したがらないが、地方議会の中から声が上がってくれば良いのでは。

金井氏 私は逆で、連動させなくて良かったと思う。地方議員がギリギリ日本の民主主義を保っている。国の失敗を見ると酷い。小選挙区制は一刻も早く戻すべき。

なり手不足はまじめだから。こんな大事な仕事をこんな給料でやられるかということ。でも、報酬を上げるだけではだめだろう。人は権力に魅了される。予算獲得、決定できる力は魅力。

名誉職論もあるが、諸外国は諸外国。時間を使うのであれば、それなりの報酬を得られるようにする。今はその人の町に役に立ちたいという善意に頼っている。客観的に見るとブラック労働者。全体として議員という職の魅力を高める方策が必要。

大山氏 衆議院の小選挙区制はいいとは思っていない。離合集散は地方と国との選挙制度が違っていることも理由の一つと思っている。

川西氏 市の大きさによってかなり違いがある。報酬の問題はある。

松本市議会は政治教育に力を入れている。高校生の内にしっかりすることが重要。

議員定数を減らせばいいとは思わない。多様な意見を持つ議会が良い。得意分野を持って当局と議論できる議員が必要。議会の見える化も必要。

人羅氏 まとめを。

- 大山氏 本当に議会制民主主義の危機ではないかと思っている。地方議会は民主主義の基本。頑張る。
- 金井氏 なくても良いような議会基本条例なら作らなくても良い。予算審査が基本。実質的な査定をすることが大事。その姿を見せることが若者への教育にもなる。
- 新川氏 議会基本条例も議会改革も進めていって。それを支える仕組みも、その中で考えていって。職員の10%位は議員が必要。それを支える事務職職員もそれなりの人数が必要。
- 川西氏 議会改革は継続的に行うことが必要。
- 人羅氏 皆さん改革に取り組んでおられると認識はしている。一方で政務活動費の問題などがあるのも事実。住民に近いはずの地方議員より国会議員の方が近いと感じられている。地方議員がもっと動き、住民と接する必要があるのでは。

## □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

同志社大学大学院総合政策科学研究科・政策学部教授 新川 達郎氏

### パネリスト

会津若松市議会議長 目黒 章三郎氏

四日市市議会議長 豊田 政典氏

伊万里市議会前議長 盛 泰子氏

目黒氏 選挙と定例会以外、何をやっているのかわからないという声があった。市民委員がまとめてくれて、議会の手引書を作った。

中学校の公民の教科書を読めば、地方議会において、与党・野党という言い方は間違いであることぐらいわかるはず。

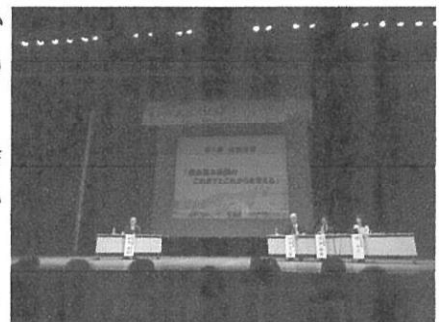
地方議会は民主主義の学校になっているか、活動が住民福祉の向上になっているか。

議会改革=議会活動活性化ととらえる。

元栗山町議会事務局長中尾さん「○請願・陳情者の意見陳述の確保 ○議員間討議 ○市民の声を政策化するための仕組み この3つが入っていない議会基本条例は偽者。」

議長選挙での所信表明会を実施。開かれた議会の第一歩。所信は文章化して配布する。公約と考える。質疑もあり。

市民との意見交換会を実施している。意見が200くらい集まる。委員会で分担する。委員会はテーマに沿って、有識者によるセミナー、先進地の視察、自主研究や討議を経て、市への政策提言、市の事業執行状況のチェック・評価などを行う。



地方から国を変えられると思っている。

議員は代理ではなく、代表である。「丁寧な議会審議」～熟議型議会～こそが住民投票では代替できない議会の機能。それがなければ全部、住民投票でやればいいことになる。

やるべきことを議会改革特別委員会で議決して次の期に申し送っている。期の最初の議長は4年でやることを決める。

春と秋に議会報告会を開いている。

地域課題懇談会として、各種団体との懇談会を随時開催している。ここで出た課題を所管事務調査として委員会で調べる。

豊田氏 2014年に議会改革度ランキング第1位となったが、それを知っている市民はほとんどいない。

通年議会を導入しようとした際、当局は抵抗した。地方自治法に書いてないことはやれないのではなく、やれると解釈して議会基本条例を制定した。

通年議会は、メリットはいくつかあるが、デメリットはほぼゼロ。

専門的知見の活用を条例で規定している。

議案に対する意見募集もしているが、あまり意見は集まらない。

市民意識アンケートを議会だよりに折り込む形で全世帯に配布している。市民はどう思っているのか、100点満点で採点してもらおう。

条例制定後、議会が修正可決、否決などをした例は平成23年から28年までに9件。

盛氏 委員長報告をしたあとの委員長、議員提案議案提出者は、執行部側席に座って質疑を受ける。

二度と定数削減を突きつけられない議会が目標。

議長となり、所信表明で2つ約束。「学ぶ」研修の場づくりと、「伝える」定例記者会見。

会費制で講師を招へい。近隣自治体議会へも呼びかけ。2年間で11回実施。

定例会終了後、正副議長で記者会見を行っている。

新川氏 議会基本条例のメリット・デメリットは。

目黒氏 北海道の栗山町、三重県伊賀市の条例を参考にした。改定する際には、専門家を招いて意見を伺った。議会とは何かという所から確認できた。

請願・陳情者の意見陳述機会の確保は入れた。ただ、来られない方もあるので義務化はしなかった。

栗山町議会でも熱が下がってきているとのことだが、基本条例があるのでこれ以上下らない。基本条例は仏。その時の議員の働きが魂となる。

タウンミーティングでは、議案等への判断について、会派で決めたからではなく、なぜ、議員としてそう判断したのかを表明しなければならない。

豊田氏 議会のあり方について、あらためて体系的に整理できた。

基本方針の三本柱 ○市民との情報共有 ○市民参加の推進 ○議員間討議及び政策提案



明確に議会内で目指すべき将来像を整理できた。

理想像を条例に書き込んだが、どこまで実現できているか疑問な所もある。点検する必要があると感じている。

盛氏 決算委員会で議員間討議をしっかりとできた。当局に具体的な指摘ができた。基本条例がなくてもできる改革はあるが、基本となるものがあれば、議員が替わっても継続される意味がある

新川氏 基本条例がどんな場面で役に立っているか。

目黒氏 30人中12人が新人で、こういうものが議会だと思っている。

自分が議員になった時に、まず疑問を持ったのが議長選挙。先輩議員から誰々に頼むよと言われた。いつのまにかどこかで決まっていた。手足の出ないサンドバッグを殴るようなのが議会なのかと思った。

議長選は、会派から出た議長候補が、所信を紙にして配った。他の会派からも出るようになった

商店街で物事を決めていく時、2対6対2の法則というものがあつた。進めていく2割が頑張ると中間層の6割が付いてきてくれる。残りの2割は、情報だけ与えて放っておいて、味方をまず増やしていく。

基本条例に書いてあれば住民との意見交換会の道中で何かあつたとしても公務となる。書いてなければ根拠がない。

請願・陳情者もそう。参考人としてお呼びすれば、わずかながらでも、報酬をお支払いすることもできる。

豊田氏 附帯決議を付けることを重視している。通年議会により、議会側の武器を備えた。

議員間討議は壁にぶち当たっている。審査や所管事務調査を行い、議論する中で意見が変わってもいいという意識が低い。

広聴機能は難しい。参加者数が少なく、市民のスタンダードな意見なのか疑問もある。

盛氏 中高生にわかりやすく議会基本条例を説明できるか。自分達のものとして使いこなしていくことが大事ではないか。新人議員に対しても事務局ではなく議長が説明できるぐらいにする必要。

中尾氏から市民にお披露目の会をしたらというアドバイス。基本条例を標準装備とするなら、プロポーザルの時の仕様書と同じでは。

新川氏 今後の改正、運用の改革、改善は。これからの議会へ。

目黒氏 改正の必要性は感じていない。成果が出た段階で市民に報告している。議会の成果だとわかってもらっている。

分野別、地域別の意見交換会を開いている。定数・報酬を下げろと言う人が3分の1位いたが、3.11以降、どうしていくかという真摯な議論が増えた。クレーム的な人は段々来なくなった。最近は報告会が終わると、自然に拍手が起きるようになった。

会派の垣根を越えて思想信条は別でも議員間の心の壁がなくなってきた。

論点整理をして議会に臨んでいる。委員間討議の時間を設けている。質疑と討論の間に行く。

豊田氏 検証作業をする必要があると思っている。市民と共に見直す必要があれば見直す。パブリックコメントを募集したが、ほとんど意見は来なかった。

改革が単発的になってしまいがち。

盛氏 なぜ基本条例なのか、時間をかけてでも議員間で深めて。先行している議会の人に来てもらって話を聞くといい。

目黒氏 基本条例がいないという議会もあるが、説得する必要はないと思っている。定数・報酬を増やせぐらいのことを言われているなら拍手を送る。

報告会、広聴会など、場の持ち方も大事。延々と自説を言う方がいるが、途中で司会が、このままお聞きしていいですかと、会場の他の方に聞く。そろそろ私にも言わせろという方があれば、と問えば、大体いい加減にしろという声が出る。市民 VS 議員にしないのがコツ。市民も意見が色々ある。

豊田氏 地方自治法にはあまり縛りはない。会議規則にネックがある。議論しやすいよう変えていく必要があるのでは。

新川氏 少数意見にも耳を傾けるのは民主主義の基本。最後は多数決だけれども、そこまでの議論が大事。

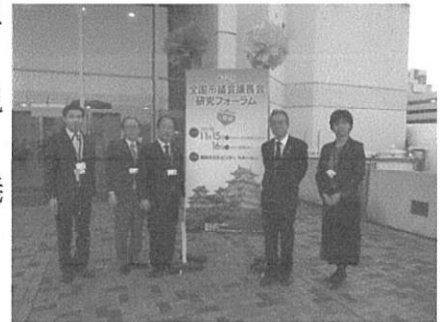
二元代表制は、あくまで是々非々。多数派でも意見をしっかり聞いていくことが大事。意見は変わっていい。まとめを。

盛氏 地方自治の発展を促すために市民図書館を活用する。今の図書館から参考資料を議会の図書室に持ってきてもらう。

豊田氏 改革を続ける原動力は、地方議会、地方議員としてのプライド。

目黒氏 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になる。

山梨学院大学江藤俊昭教授「会津若松市議会は、『通年議会』どころか、『通期(4年)制』で議회를回している」



## ■研修の成果

非常に役立つ研修だった。議会のあり方で、是非こうなって欲しいと思ったのは、審議を丁寧に行う、熟議型議会で、質疑のあと、討論に入る前にしっかり討議を行い、譲れる所は譲って、議会としての意思表示をしていけるといいと思った。さっそく、12月議会でも討議を提案した。意見を変える所まではいけなかったが、これからもことあるごとに挑戦していきたい。

また、議員定数・報酬検討特別委員会においても、さっそく、このフォーラムで出てきた、「二度と定数削減を突きつけられない議会が目標」といった、意見、発言を引用させて頂いた。

議員報酬や政務活動費が低すぎるという指摘もかなりあった。一般市の議員報酬や政務活動費は確かに低いと思う。引き上げていくべきと言う意見も少なからずあったが、定数にしても報酬等にしても、増やす所までいくには、やはり、各議員だけでなく、議会全体として、当局からの提案を適切に修正したり、適切でなければ拒否したり、当局のあり方を規定するような条例を制定したり、積極的に政策提言したりという、今地方議会に期待されている役割を十分に果たした上で、市民と接触する機会を増やして、議会に対する理解を深めてもらう必要があるであろう。

議会図書室の充実も大切であり、市民図書館から参考資料を議会の図書館に持ってきてもらうという方法は、市民の財産を有効活用するという意味でも良い方法だと思った。

基本条例の意義は周知のことであるが、丁度基本条例の見直しが行われている所であり、今回得た知見を是非活かしていきたい。

以 上