

## 第12回全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路報告書

平成29年11月22日

貝塚市議会議長 田中 学 殿

自由市民 食野 雅由  
田畑 庄司  
議長 田中 学

### [開催概要]

日時 第1日：平成29年11月15日（水）13:00  
第1部 基調講演「地方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—」  
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」  
第3部 意見交換会  
第2日：平成29年11月16日（木） 9:00  
第4部 課題討議「議会基本条例のこれまでとこれからを考える」  
第5部 視察

会場 姫路市文化センター  
主催 全国市議会議長会  
後援 総務省  
実施 第12回全国市議会議長会研究フォーラム実行委員会

### 第1日

基調講演「地方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—

講師 明治大学名誉教授 中邨 章氏

開会セレモニーの後、基調講演として、明治大学名誉教授の中邨章氏の講演が始まりました。この日の論点は4つあり、1つ目が変わる地方議会—議会基本条例の10年、2つ目が改革から政策創造へ—直面する課題＝人口減少と地域振興、3つ目が地方議会のこれから —防災と政策創造/政策チェック、そして4つ目が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でありました。

先ず、北海道栗山町で議会基本条例が制定されてから10年が経過し都道府県においては30件、市議会・区議会では446件、町村では239件制定されており、この条例が定着しつつあるのが現状である。しかしながら、制定されながらその活用がうまく発揮できていない事例も多くあるのは残念であるといわれておりました。また、議会基本条例など不必要

だと考えるところも少なくないのが現状であるとも言われておりました。貝塚市もこの中に入ると思います。そして、議会基本条例の評価として、他国に無い試みであること、(特に市議会だよりなどは日本だけ)。議会に関する意識、認識、知識の深化。議会内組織の再検討(反問権など)。議会活動の活発化(議会報告会など)があり課題として、法律文と判決文の問題—「です」「ます」調に変更、議会内部の改革、そして完全燃焼症候群(作ることで終わり)この3点があるとされていました。



明治大学名誉教授 中邨 章氏

次に、「改革から政策創造へ」について、2030年には国内人口は1億1,600万人で人口の3分の1が65歳以上になると推計されており、生産者人口の減少が大きな社会問題になるので、この問題に真摯に取り組まなければならない、その1つとして連携中核都市構想がある。この背景は、人口減少、1,000兆円の赤字、持続可能な発展、対応策—自治体単独では無理(合併は終わり)、行政体制の整備—協働と連携、信頼関係に基づく連携協約、権限委譲とやりやすいところからスタートなどがあり、これからの地方はこのような取組みが重要であるといわれていました。ここ姫路を中心に7市8町で構成される「播磨」連携中核都市構想が実施されていて徐々に成果がもたらされているそうです。

続いて、地方議会のこれからとして、防災と政策創造があるといわれていました。中邨教授は、特に防災に関する地方議員のあるべき姿を強く論じられていました。災害発生時には地方議員の役割として、被災者からの相談やその助言を行うことが期待されているのでそれに対応しないといけない。又、現行制度においては、議会の関わりが極めて少なく、地方議会において防災対策の再検討をすべきであるといわれていました。特に中邨教授は、

議員活動は危機情報の啓発であるとも言われていました。

最後に地方議会の政策展望について、エストニアでの事例を紹介されました。エストニアは、バルト三国の一国で、人口 131 万人でデジタル5（韓国、イスラエル、イギリス、ニュージーランド、エストニア）の一国でもあるそうです。スカイプの開発が同国でなされ、日本で言うマイナンバーカードの普及率が94%で、その中にパスポート、保険証、免許証、処方箋、定期券などが入っていて、投票もこれで出来るそうです。このように、国民生活の中で色々な分野でICTを駆使した先進国で、素晴らしい成果を上げており、日本もこれから大いに取り組まなければならないといわれていました。そしてこれからの議員像は、国・首長に立ち向かう議員、Look Around 外部志向の強い議員、ICTを駆使できる議員、勉強する議員、族を目指す議員、昔を振り返らない議員であり、皆さんもこれを目指して頑張してほしいと言われていました。

以上で中邨教授の基調講演が終わりました。

#### 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	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
	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
	姫路市議会議長	川西 忠信氏

休憩をはさんで第2部のパネルディスカッションに入りました。コーディネーターの人羅氏から、大山氏に議会改革の進め方の意見を聞きました。大山氏は、地方議会は今、なり手不足と投票率の低下が危機的状況である、加えて女性・若者の過少代表や職業分布の偏りが生じている。このような中、議会の改革意欲は住民に届いていない。すでに半数以上の議会が議会基本条例を制定しているが、住民の議会イメージはそれほど改善していない。相変わらず議員定数削減と報酬削減ばかりが改革の目的とされる現状であり、なぜ改革意識は住民に届かないのかと問われていました。また、選挙制度についても改革が必要ではないかと言われていました。

次に、金井氏から議会基本条例についてお話がありました。議会基本条例の制定によって目標が目に見える状態になっていることは、具体的に取組事項が分かりやすくなっている、しかし制定された後、うまく活用せずに作っただけの状態にならないようにしなければならない。制定する動きはあるがそれ自体が目標になっていないかが問題である。これらを踏まえて住民からの信頼が向上するようにしなければならないとありました。又議会

改革の論点を述べられ、今話題にとりだされている政務活動費問題の解決方法は、議員に現金を触らせないことであると言われて、これは 貝塚市ではクリアしていて先行していると感じました。次に地方議会の将来について述べられ、議会の立法機能などは期待すべきではない。むしろ、予算こそが議会の権力闘争の主戦場であると述べられました。又、議会に多様な人材を惹きよせるには、議会の権力を高めることが一番である。議員の権力を高めて、利害や社会的地位名誉が魅力を惹きつけるのが政治家としては健全であるが、議員も霞を食って生きているのではないので、なり手不足に陥っているということは、勤務条件があまりにも悪すぎる「ブラック労働」だからであり、ボランティアや町村総会は、机上の空論でしかない。又、一定の人数がいなければ、議員の活動の総量は低下するのは避けたい。議員の活動の総量は、結局、人数×時間でしかないからである。議員の活動の総量を確保しなければ、住民からは議員活動が見えず、それゆえに「何もしていない」→「それゆえに無駄である」→「それゆえに削減すべきであろう」という負のスパイラルに陥っているのである。又、日本において、立候補をすることによって失われるものが、あまりにも多すぎる。仮に当選しても、終身雇用が保証されるものでもない、そもそも落選するリスクがある。結果的には、リスクを負わない世襲・地縁的な実業家や、年金生活者か、自営業者しか、あるいはリスクをものともしない一発屋しか立候補できない。極めて不健全であると言われていました。



パネルディスカッション

続いて、新川氏から議会基本条例と議会改革の展望の話がありました。新川氏は、その課題として、「議会基本条例は議会改革にどう結びついているか?」、「そのとき理念が生か

されているか?」、「形だけの議会基本条例になっていないか?」等を指摘されていました。次に、議会改革で重点を置くべきと考えられる分野と論点について述べられました。議会審議の充実、住民参加の実践などでは、改善の余地が大きいのではないかと。住民参加の観点から地方議会を考える（伝統的な議員が住民代表的な観点からの卒業）。執行機関による住民参加に対応した議会の住民参加を進めること、等々議会に対しての住民の関わりを積極的に進めなければならないといわれていました。続いて、地方議会の将来への考え方として、議会が議会として政策を検討する体制作り、議員や会派が政策を考える基礎作りを進めて議会の政策提案機能を強化する。又、議員の専門性の向上、議会事務局の専門性の向上、議員や会派の補助スタッフの向上の議会全体のスキルアップを進めてほしい。又、議会基本条例制定をどう考えるか。それは、理念条例不要論と理念重視論、基本条例と実態の捉え方の違いなどあるが、将来に向けてそれぞれの議会のふさわしい方向で議会基本条例を制定、運用をしていってほしいと言われていました。

次に、川西姫路市議会議長から姫路市議会の現状と今後の方策について報告がありました。姫路市議会では平成 23 年 10 月に議会基本条例が制定されたそうです。その際の主な内容は、一問一答方式・反問権の導入、議員間討議の導入で議会報告会は導入をしなかったそうです。次いで、議会基本条例と議会改革の評価について報告がありました。その中で、予算編成時に予算の勉強会を経て、会派要望書を提出しヒアリングをしてから再び勉強会をして市長に要望をするという仕組みが出来たそうです。又、これからの取り組みとして、先進事例である松本市や豊田市を参考にして改革を進めて行きたいといわれていました。又、姫路市の議員提案条例の進め方として、どのような分野で提案していくかが今後の課題であるそうです。

その後、新川氏から議会改革についてどのように市民と関わっていくか、市民の専門性をどう取り入れていくかが着眼点ではないかと言われていました。大山氏からは、議会報告会は、結果のみの報告で政策立案のヒントを得るようなものにしてはどうかと仰っていました。金井氏は、市民はそもそも議員に対しその能力を期待していない、ようは予算獲得などの要望を聞いてくれることに期待をしているのであると言われていました。その後、議会基本条例と議会改革についていろんな側面から議論がなされ、パネルディスカッションが終了しました。その後、会場をホテル日航姫路に移し意見交換会が開催されました。

## 第 2 日

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

事例報告者 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

第2日目は、昨日パネリストを務められた、新川教授が課題討議のコーディネーターとして進められました。まず、一連の議会基本条例の背景について述べられ、会津若松市議会の目黒議長から「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」というタイトルで報告がありました。それは、①議長選挙で所信表明会の実施、②請願・陳情者の意見陳述の確保、③議員間討議の導入、④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の4点です。これらの取組みを駆使して議会全体のレベルアップを実施しているそうです。次に、四日市市議会の豊田議長から「議会基本条例の制定への想い」のテーマで報告がありました。四日市市議会では、平成23年3月に議会基本条例が制定されたそうです。ここでは、基本方針の三本柱として「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」が特筆すべき項目であると報告されていました。この二市は良く似た経緯を辿っているように思いました。次に、今年の3月に議会基本条例を制定された伊万里市議会の盛前議長から、新たにスタートする議会としての報告がありました。先進議会を学びこれから議会改革に取り組んでいくとの報告でした。



課題討議

次に、この取組みについて良い点についての議論になりました。会津若松の目黒議長から、意見交換会や議員間討議を重ねることで議員間のスキルアップがなされたこと。しかしながら議論は深まるにつれて消極的賛成が多くなったそうです。四日市市議会の豊田議長からは、議会基本条例の効果で議会のあり方が根本的かつ具体的な観点で言葉として整

理できたことがよかったと言われていました。伊万里市の盛前議長からは、今までやっていなかった議員間討議が出来るようになってよかったそうです。次に、今までの感想を聞いたところ、会津若松市は、制定が早かったので、定着しており、特に新人議員にはわかりやすいものでマニュアル化していると言われていました。四日市市では、議員間討議が今一つうまくいっていないそうです。しかし、通年議会が執行部に対しての重石になっていて議会からの要望が通りやすくなった感があると言われていました。伊万里市においては、市民に対して議会基本条例のお披露目をしてはと思うが、アドバイスを聞きたいと言われていました。最後に、議会報告会については、四日市市から、オリジナルの報告会を企画することが重要であると。伊万里市からは、少数会派の持ち時間が少ないことを問題定義されていました。その後会場から質疑応答を経て課題討議は終了しました。

## 視 察

閉会式の後、視察に出向きました。我々は、姫路市防災プラザの視察と日本酒発祥の地神社、老松酒造のコースでした。姫路防災プラザでは、先ず播磨広域連携協議会について説明を聞きました。これは、姫路を中心とした13市9町で構成され、人口約185万人の地域で広域的な防災連携をして相互応援協力の協定を締結しているそうです。又、姫路を中心とした8市8町で構成する播磨圏域連携中核都市圏の取組みについての説明がありました。人口は130万人にも達し、青森県や岩手県とほぼ同じで経済規模は県に相当するものだそうです。生活関連機能サービスの向上や、高次の都市機能の集積・強化、経済成長の更なる牽引などに大きく貢献しているとの説明でした。続いて防災プラザの体験コーナーで火事などの所期対応についての見学をしました。



姫路市防災プラザ



体験コーナー

次に、宍粟市に鎮座する庭田神社に参拝しました。ここは、およそ1300年前の奈良時代に、日本酒発祥の地と考えられている神社で、この地方で多く収穫される米、神社のそばから湧き出る地下水、そして、神社の周りにある酵母菌が偶然に自然発酵して日本酒の原

型が出来たそうです。それでこの地方に多くの酒蔵があるとの事でした。次に、その一つである老松酒造の見学をして視察が終了しました。

以上、第12回全国市議会議長会研究フォーラムの報告と致します。