

(様式第3号)

令和元年11月14日

議員視察報告書

赤穂市議会
議長 釣 昭彦 様

派遣議員氏名 瓢 敏雄 印

下記のとおり、行政視察・講演会等に参加しましたので、報告します。

記

1 実施日 令和元年10月31日（木）～11月1日（金） (2日間)

2 調査市及び主な調査項目（詳細については別紙のとおり）

東京都渋谷区・一般社団法人日本経営協会 NOMA行政管理講座

議会事務局の政策立案、調査、法務能力向上のあり方 受講

(別紙)

目的

政策立案、調査等における議員と事務局の関係について勉強する目的で講座に参加した。

講義内容

受講日

第1日目 10月31日(木) 13:00~17:00

第2日目 11月1日(金) 10:00~16:00

1. 地方議会を取り巻く状況

(1) 地方分権と地方議会・議員・事務局

①地方分権改革の流れ

ア) 1997年7月の地方分権推進委員会第2次勧告は、

「議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法務能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実に努めるものとする」

「事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門的能力の育成強化を図る共同研修の実施、地方公共団体相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の育成、事務局の体制整備に努めるものとする」

イ) 2005年12月の第28次地方制度調査会の『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』は、

「専門的能力を有する職員の育成・確保のための方策を検討する等、事務局の補佐機能や専門性の充実に努める」

ウ) 2009年6月の第29次地方制度調査会の『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』は、

「議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである」

②地方議会・議員の役割の変化

ア) 議会が議会として住民の前に登場

議会報告会や住民懇談会など

イ) 議会の存在意義である公開に基づいた議員同士の討議の充実

政策討論会、議員間討議、自由討議など

ウ) 議会が機関として執行機関に対峙

自治法96条1項必要的議決事項以外に、96条2項の任意的議決事項が増えてきた(=首長の事項が減る)

《新しい議員像》として、

- ・多様な視点から地域デザインを想像できる市民感覚
- ・専門的な視点から地域デザインを想像できるジェネラリストとしての専門能力が求められる。そして、住民(職員を含む)が議員力・議会力をアップさせる

③議会事務局の役割の変化

ア) 事務局の役割の変化を意識すること

総務機能と議事機能中心の議会事務局からの転換

イ) 議会事務局の充実強化

執行機関との情報の非対称性を解決するため、定数増や政策法務担当職員の配置

(2) 地方議会・議員を取り巻く環境

① 議員定数削減

憲法に議会の設置を謳っている。議員定数は多くの自治体で削減傾向

→ 削減すると議会機能が弱体化⇒地域民主主義の問題

② 議員報酬削減

議員になろうとする者の意欲をそぐ⇒議会全体の機能の弱体化

専門化に伴い、もっと上げるべき

今後、通年制議会に移行に伴い、安易な削減は避けるべきでないか

③ 政務活動費の透明化の潮流

有権者とのずれを意識する

議会事務局の役割の明確化・強化が必要

(3) 地方議会・議員は今後、どこに向かうのか？

① 議会改革の動向

議会の政策形成機能の拡大の方向に議会改革は進むべき

② 議会事務局の役割と重要性

「議会と議会事務局は車の両輪」説に立って

ア) 住民と歩む議会を追求する議会事務局

イ) 討議する議会を追求する議会事務局

ウ) 執行機関と切磋琢磨する議会を追求する議会事務局

(4) 二元代表制をどう捉えるか？

二元代表制を採っているにもかかわらず、地方自治体の長、つまり首長にかなり強い権限を認める一方で、議会の権限は限定的に列挙するやり方を採っている

2. 地方議会の政策立案

(1) 政策をつくる方法

① 議案に対して「代替案」を持つこと

② 既存の計画・予算・条例などの評価を行うこと

③ 議員間の政策論議機会を増やすこと

④ 外部の関係者・有識者からの情報収集を重視すること

⑤ 議員の研修を制度化し、充実させること

3. 情報交換（グループ討議）

受講者 16 人が 3 班に分かれ、議会事務局として、政策立案サポートのための課題とは何か？

また、その課題の解決策としては、どうすればいいか？

議員提出政策条例を策定するとしたら、関心あるテーマは？について協議した。

1 班 喜多方市、浦幌町、会津若松市、諏訪市、日上市、赤穂市

2 班 西宮市、千葉県、沼田市、船橋市、横手市

3 班 藤枝市、立川市、秦野市、習志野市、大和市

4. 地方議会と政策条例づくり

(1) (議員提出) 政策条例の動向

① いわゆる地方分権一括法の影響←議会改革が進んだ結果

② 2000 年以降、議員提出政策条例が急激に増加している

都道府県議会では、年に 5 条例以下が、20 条例以上に増加した

②都道府県議会では、宮城県議会が累積の条例制定数が最も多い(平成 27 年までで 28 件)
次いで三重県議会か？

市議会では、平成 26 年(1 月～12 月) 中では 71 市 104 件。平成 27 年中では 65 市 95 件
(政策的条例)。平成 28 年中では 106 市 149 件(新規条例)

平成 29 年中では議員提出が 113 市 143 件、委員会提出が 30 市 34 件あった

(2) 政策条例の作り方・学び方

①政策法務の基礎理論

ア) 議会による政策法務

政策立案・政策提言など

イ) 議会への政策法務

議会運営の改革。住民自治の視点から改正され自治法を活用する

ウ) 議会からの政策法務

住民自治にとって必要な法律改正を議会から提案すべき

②政策条例のポイント

ア) 合意形成のしやすさ、反対されにくい政策課題

→例、犯罪被害者の予防を目的とした政策条例→生活安全条例の成立が目立ってきている
「犯罪のないみやぎ安全・安心まちづくり条例」(2006 年)

「本庄市安全安心なまちづくり条例(2004 年)

イ) 緊急性を要する政策課題

執行機関の条例案立案には 2 年ほどかかる場合が多い。議会はすぐに条例を立案し提案できる⇒不確実性が少なからず伴うので「見直し規定」を入れる必要がある

ウ) 個別条例よりも基本条例の方が議員提案に向いている。

例、「ひろしま観光立県推進基本条例」「岐阜県食育基本条例」

エ) 地方自治体の持つ「競争意識」を活用する

オ) 政策研究を疎かにしない

(3) 注目すべき議員提案政策条例

①乾杯条例

- ・京都市議会の提案が最初(2013年1月)だが、題名には「乾杯」の用語は用いられていない＝「京都市清酒の普及の促進に関する条例」＝清酒を通じて、日本食や漆器、焼き物、さらには織物や染物などの伝統産業全体を盛り上げる趣旨
 - ・都道府県では佐賀県「日本酒で乾杯を推進する条例」が最初(2013年6月)
 - ・日本酒以外でもワインによる乾杯条例「富良野市まずはふらのワインで乾杯条例
 - ・宴会の時は牛乳で乾杯しようと呼びかける「中標津町牛乳消費拡大応援条例」
- ⇒そもそも乾杯条例は政策条例か？

政府が進める地方創生に呼応し、地域振興に取り組むための起爆剤？

②八幡浜市「八幡浜ちゃんぽん振興条例」(平成26年9月制定)

- ・商工会議所青年部が運動の立ち上げ→「まちおこし」へ市商工観光課に「ちゃんぽん」担当を配置
- ・ちゃんぽんを「市の食べ物」に定める
- ・市議会の役割も明記した
- ・全員協議会で賛同を得て議員提出条例として提案する予定であったが、結果的には市長提案条例となった

③その他の条例

ア) 茨城県「いばらきの快適な社会づくり基本条例」(2007年)

通称 モラル基本条例

- ・この条例は、「県民の基本的な人権を抑えつける可能性がある」として議論になり、ある議員から「個人の尊厳や思想信条の自由があり、条例を制定する必要がない」との反論があった

イ) 三重県「子どもを虐待から守る条例」(2003年)

- ・一会派(自民党系)からの提案

他の会派から提案の別の条例と相互に連携した

ウ) 奈良県「落書きのない美しい奈良をつくる条例

- ・平成13年 都道府県では初めて制定
- ・平成16年 落書きが後を絶たないので、一部改正 → (落書き行為の禁止)と(罰金)規定

エ)「静岡市めざせ茶どころ日本一条例」(2009年4月施行)

オ) 相模原市「自殺対策基本条例」(2013年3月委員会提案条例)

等、説明を受けた

5. 議会の調査機能

(1) 調査機能の充実

- ・沖縄県

立法院時代の事務局は（戦後～1972年まで）各常任委員会に調査室がおかれ、それぞれ職員が7人程度いて、調査のみならず、運営も行った⇒調査担当課にこの調査室の役割を担う職員を配置すべき

・既に調査専門員を配置している議会事務局もある（高知県議会）

（2）調査機能のあり方

・一つの常任委員会に一人の調査担当職員を配置して、当該常任委員会の調査を一手に担当して行い、各常任委員会の委員にその調査した資料や論点等の提供を行い、委員会での調査・審議等に活用すべき

・常任委員会での政策立案や政策提言の作成段階で、調査課担当職員も議員と一緒に政策立案等に係るべき（福井県議会では常任委員会ごと若手議員と職員が県政調査チームを作った）

6. 議会事務局と政策・法務能力

（1）議会事務局改革の方向

①国会の補佐機能

- ・国会図書館立法考査局（政策・調査を担当）
- ・議院法制局（政策の立法化を担当）
- ・委員会調査室（法案の審議を補佐する）

→補佐機能なくしては議員立法は不可能に近い

→できるだけ近づくような努力、工夫が必要

②政策法務課の共同設置（具体的には人口5万～20万人程度を有する近隣5市程度）

- ・議会事務局全体の外部化は避けるべきで、専門的分野に絞って考えること
- ・効率化の観点ではなく、議会事務局の機能強化の問題として捉えること
- ・事務局の一体性は常に意識すること

（2）政策立案能力の向上のために

①政策研究のススメ

・重要なのは問題を発見すること。「現在の状態」と「実現したい姿」のギャップを把握すること

②議員提案政策条例は政策研究が命

- ・提案する前の政策研究がきわめて重要

（3）議会図書室機能の活用 = 公立図書館を活用

①司書の併任発令

湖南省では市立図書館の司書の一部が議会事務局との兼務

呉市には司書がいる

②公立図書館との連携の枠組み

鳥羽市議会は議会図書室、市立図書館、県立図書館の三者の連携の枠組みを整備

③伊万里市は市立図書館が議会事務局と連携して議員向けに蔵書の紹介展示・提供のサービスを行う

⇒政策提言には議員が、人的ネットワークや執行機関、インターネット等から得られる情報に加えて、文献もフルに活用できるようになるかどうかにかかっている

所感

講座の参加者は16人で、事務局職員が15人、議員の参加は1人であった。

議員と職員では立場も処遇も違うし、議員間でも主張や思いは千差万別。これをいかにまとめさらに議会改革を推進することは、業務ではあろうが議会事務局の職員にとっても至難の業と考える。

最近の流れというか議員定数の削減を講師は話していた。議員が減るということはマンパワーが落ちるということである。審議能力が落ちる、審査の中身が落ちるということ。多様な意見を出し合い十分な審議が必要で、最後に議決となる。定数削減は議会改革ではない。と講演していたが、全く同感である。しかし、市民の皆さんに理解がいただけないのは我々にも責任があると思う。理解をしていただけるよう努力したい。

そのためにも、講義にあったように議員や議会は、首長が上程する議案の審議のレベルを上げ、政策で足りない点を検証し補正・是正していかなければならないと感じた。

今回の講義は条例の作成についても多くの時間を割いた。

細々とした内容を定める個別条例と比較して、基本条例は「おおまか」に作成できるそうだ。「我がまちをもっとアピールしたい」「我がまちはこうあるべきだ」という思いが条例化に繋がると講義で感じた。

講師の関係する自治体では、一会派による条例の提案が、別の会派による別の条例の提案と連携してどちらも成立させたと、講師が講演していた。内容よりも提案者によっての反対という、複雑な人間関係や、まちをさらにいい方向に導こうとしたい気持ちが理解できるような気がする。

総論賛成、各論反対は世の常であるが、政策立案能力、政策法務能力を高めることが大切で、それが議会活性化に繋がるものと感じることができた講座であった。

講師名

三重県地方自治研究センター 上席研究員 高沖秀宣氏