

視察等個別部分報告書	作成者氏名	橋 正俊
1 視察（研修・視察研修）の実施名称（テーマ）		
<p style="text-align: center;">全国市議会議長会研究フォーラム</p> <p>■ 基調講演＝「議会改革の実績と議会力の向上」</p> <p>■ パネルディスカッション＝「議会改革をどう進めていくか」</p> <p>■ 課題討議＝「議会基本条例のこれまでとこれからを考える」</p>		
2 実施結果に対する所感，意見等 (質疑・意見交換した内容，今後の市政に生かすべき点等)		
<p>■ 基調講演＝議会改革の実績と議会力の向上</p> <p>中邨 章名誉教授の基調講演で、地方議会の議会条例の制定状況や議員提出条例案件の実情を知ることが出来ました。議会基本条例制定がこの10年進んでいない、議員提出条例案が少ないとの指摘。議員になる時、議会改革をするという意識で立候補した議員はいるのだろうか。それぞれ所属の党や会派のある日本の議会で、議会として条例案を出すという土台が出来ているのか。また、そのような意識で議員になろうとした人はいるのだろうか。地方議会がどうあるべきか、その為に議会としてどのような体制が必要かを各議会で何とかしろというのは如何なものか。このまま問い続けても更に何十年かかるだろうか。中邨先生や、その後行われたパネルディスカッションをされた先生方が法的位置付けや議会事務局体制の仕組みを整備した方が、より早くより理想的な地方議会になるのでは、という感想を持ちました。</p> <p>■ パネルディスカッション＝議会改革をどう進めていくのか</p> <p>3人の先生方の地方議会に対する日頃の研究成果を聞かせて頂きました。政策をつくる議会、首長と対等に闘う議会等々、大変貴重な意見を伺いました。そのようなお話は、是非議員にこれからはなろうとしている人たちや法律をつくる国会議員の方にされた方が、より現実的な気がします。今の地方議会の体制（会派性・議会事務局体制等々）のまま、後は自分たちの議会だから自分たちで自覚して何としない</p>		

ればならないと叱咤激励されても、誰がどうイニシアチブをとるのが見えてこない感じです。調布市はそのような中でも、議会改革を進め、一つひとつ自分たちでやれることをやっていると思います。

■ 課題検討＝基本条例のこれまでとこれからを考える

会津若松市議会、四日市市議会、伊万里市議会の代表による討議は、まさに現実的でわかりやすい討議であったと感じました。私たちにも共通する身近な課題に対し、議会として取り組んでいる発表は、調布市議会も大いに参考にしていかなければならないと感じました。これら先進事例の議会には、各会派ではなく、調布市議会として視察に行くべきと思います。

3 その他（今後の課題・調査研究すべきテーマ等）

議会改革に積極的に取り組んでいる議会（例えば今回参加した会津市議会・四日市市議会・伊万里市議会等）に、市議会として視察等を行ない研究すべきではと思います。

第2号様式(第3関係)

視察等個別部分報告書	作成者氏名	小林市之
1 視察（研修・視察研修）の実施名称（テーマ）		
<p>第12回 全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路</p> <p>○基調講演 「議会改革の実績と議会力の向上 ー政策創造の立法部を考えるー」 中邨章氏（明治大学名誉教授）</p> <p>○パネルディスカッション「議会改革をどう進めていくか」</p> <p>○課題討議「議会基本条例のこれまでとこれからを考える」</p>		
2 実施結果に対する所感，意見等 (質疑・意見交換した内容，今後の市政に生かすべき点等)		
<p>中邨章明治大学名誉教授の基調講演では、この10年で議会改革の取り組みが進められ、議会基本条例も47都道府県の中で30件（63.8%）、811市議会では444市（54.6%）、東京23区の特別区では2件（8.7%）、町村では239件（25.8%）が議会基本条例を制定するまでになっている。しかし、議員提出条例案の実績では、年間100件程度であり、また可決されている状況も半分程度とのことである。これを大きく伸ばしていくためには、議会事務局の整備と議会図書館の整備等を充実させていくことの必要性を訴えていた。また、2030年には人口が1億1600万人となり、3分の1が65歳以上で、高齢者人口が350万人の超高齢社会になると予測され、生産年齢人口の減少により国内生産が低下する状況となる。人口減少に対する悲観的な「増田レポート」が発表されたが、1960年代～70年代にイノベーション等で景気が良くなっている時代を見るかぎり、景気と人口の増減とは無関係であるとの指摘であった。</p> <p>防災面での地方議会については、被災を経験しているか、経験していないかで、どのような役割があるのか差が生じていた。被災時には、議員は個人として活動するのではなく、議会として動くことが大事であり、議員への災害時の危機対応への期待としては、助言や相談であり、情報を集め、食料確保に奔走することではないかと感じた。</p>		

パネルディスカッションでは、大山礼子駒沢大学法学部教授から地方議会において無投票当選が徐々に増加し、また、投票率も過去最低を記録していることが報告され、特に、女性や若者が議員になろうとしない傾向が続いている。職業についても、自営業や無職が中心でサラリーマンなどが立候補できない危機的な状況である。

議会基本条例は半数以上の議会で導入されているが、住民からは議員定数削減と経費削減が改革として取り上げられている。議員間討論や一問一答形式の導入は、あくまで議会内部の手続きにすぎず、情報公開を推進しても住民に興味をもってもらわないと効果が薄い。

地方分権改革で首長の権限が拡大され、議会としてのチェック機能の重要性は増している。これからはチェック機能とともに、政策をつくる議会に変わっていく必要があるのではないだろうか。

金井利之東京大学大学院法学政治学研究科教授は、政務活動費が問題となっているが、議員に現金を触らせないことが必要であり、業者からの見積もりや納品、請求書によって議会事務局が支出の適否を判断し、事務局や執行機関から支払う方法に改めることで政務活動費の問題がクリアするとの見解はその通りだと思う。

議会基本条例と議会改革がどう結びついているのか。使える議会改革基本条例になっているのかどうか。政策的な議論と監視的な議論が議会には必要であるとの提言は納得できた。

出前議会や議会報告会の実施により、日常的に住民との対話を積み重ね、その意見を議会に反映させていくことの大切さを感じた。

### 3 その他（今後の課題・調査研究すべきテーマ等）

・今後の課題は、選挙権が18歳から付与されたことにともない、小学生、中学生、高校生に議会をもっと知っていただく取り組みを実施するとともに、大学生との連携も大事であり、若い方々中心の意見交換会や懇談会、議会報告会を開催することも検討していくことが必要である。現在の議会報告会は、年配者中心の報告会であり改革していくべきである。

<p>視察等個別部分報告書</p>	<p>作成者氏名</p>	<p>大河巳渡子</p>
<p>1 視察（研修・視察研修）の実施名称（テーマ）</p>		
<p>第12回全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路</p>		
<p>2 実施結果に対する所感，意見等 （質疑・意見交換した内容，今後の市政に生かすべき点等）</p>		
<p>第1部 基調講演</p> <p>「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-」</p> <p>講師中邨 章氏 明治大学名誉教授</p> <p>議会基本条例を制定されていると思うが、これを足場にして今後取り組んでいくべきことを話すとの前置きから、条例制定を目指す議会として、事務局のインフラ整備、図書館の充実等について講演された。私は共同執筆した『地方議会改革の最前線』の中に、議会基本条例を制定し、議会改革を進めて行くと議会事務局の役割も当然変化してくる。地方分権時代にあっては自律した機関に相応しいインフラ整備と、議会事務局に組織目標を持つことが大切と提案してきている。具体的には、下記の二点である。</p> <p>① 調査、政策法務の機能を充実させるためには専門性を持った人事体制が不可欠。前述した必要要員を首長に要求する。</p> <p>② 議会事務局の組織目標として、「議会基本条例の進行管理」を位置付ける。</p> <p>基調講演にも議会基本条例制定した後、完全燃焼症候群に陥ることなく議会基本条例や議会改革はあくまでもスタートとの問いかけがあった。調布市議会は25年3月に条例制定した。条例の検証をと言いながら、結果的には何も検証してこなかったことは、自戒も込め、議会として問われている大きな課題だ。</p> <p>振り返ってみると、例えば、市政における駅前広場整備問題で地下駐輪場設置が論点のひとつだが、この課題については議会が指摘してきた経緯からも、議会基本条例の第5章 議会機能の強化の中に、（政</p>		

策の立案及び提言)として、議会は必要があると認めるときは政策の立案及び提言に向けた調査、研究等を行うため、政策研究会を設けることができるものとした条文通り、この問題について政策研究会を組織し、市民意見を議会として聴取し、公開の場で自由討議を行うなど、あるべき調布駅周辺の駐輪場整備について議会から提言することが果たしてできなかったのか。あるいは(調査機関の設置)として第17条があるが、議会は、市政の課題に関する調査の必要があると認めるときは、議決により学識経験を有する者等で構成する調査機関を設置し、議会の討議に反映させるよう努める、また参考人制度及び公聴会制度を活用して進めることができるなどの条文があるにも関わらず、実際に運用して市政に生かすことができずに今に至る。いずれの条文も、議会事務局の体制整備も整えながら議会事務局の組織目標に、基本条例の進行管理を位置付け、何より議会として何のために条例を制定したかという原点に立って議会自らが実践していれば、単に課題を指摘し、市長部局に改善するようにといった他人事のようなことで終わらず、議会として行政に修正案等を提言することも可能だったはずだ。この実践こそが議会の見える化につながり、二元代表制として議会の意義を示すこともできることになるのではなかったかと大いに反省した。

折しも、現議長から議会基本条例の見直しも提案されている時だ。

全議員で再度議会基本条例を読み解き、今議会が抱えている議会報告会のあり方、市政の課題等を各自出し合い、条例を機能させ改善につなげていくための見直し作業が必要だと実感した。これを実行していくためにも議会事務局の後方支援は不可欠だ。この振り返りが議会だけでなく、議会事務局の意識改革にもつながり、議会基本条例が目指した市民の代表機関として、調布市としての最良の意思決定を導く使命を果たすことに繋がり、ひいては執行機関の事務の執行について監視及び評価だけでなく、議員間の活発な討議により政策の立案及び提言を行う機関となることにも繋がっていくものと考えている。

議会不要論が声高に語られる今こそ、市民代表機関として条例を市

民福祉の向上に活用すべく、実際に問題になっている項目を調査し、進行管理していく機関となるようにフォーラムに参加した議会メンバーと共に、この議会基本条例が機能するために何をすべきかについて共通認識が生まれるよう努力していきたい。

また、地方議会のこれからとして、防災と政策創造/政策展望としての話も多く示されたが、議会として、また議員として地域防災への取組みは様々にあるが、防災について機関として最も住民に近い立場にあるにも関わらず議会として具体的にかかわる部分が少ないことは指摘の通りだ。現在、地区協議会で地域の防災マニュアルが作成されているが、具体的な関わりを強化していくことはもちろんだが、実際に災害が起き、現在、復興に向けた取組をしている自治体議員の話を聞くと、地域住民が描く将来像と、中央政府や県の意向などが優先されて住民の声が反映されにくいとの経験談も耳にしている。災害時の議会のあり様も含め、組織体として地域のリスク管理や将来像について、どのように機能させていくのか実際に体験した議会の仕組みや動きについて調査研究する中で、備える視点も重要ではないかと感じている。

講演の最後にこれからの議員像について、「国・首長に立ち向かう議員、外部志向のつよい議員、ICTを駆使できる議員、勉強する議員、族をめざす議員、昔を振り返らない議員」との考えが示された。確かに個々の議員の目指すべき将来像に向かっていくことは大切だが、私はまず議会が、二元代表制の議事機関として、討議し合意形成できるよう機能していなければ、それぞれの力を持った議員がいくら個々に存在しても、市民のために議会が機能するとは言い難いと考えている。私は議員が言論の府である議事機関の構成メンバーとして自覚し自由討議しながら、合意形成する過程の中でしか議会は機能しないと思っている。何より議会は何のために存在するのか議員各自が再認識して、会派を越えて一人一人が議会の、住民のために機能させようという強い意思を持って行動することがさらに重要だが、その意味からも議会の重要性について、もう少し具体的な話が聞きたかった。

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科・政策学部教授

大山礼子氏 駒澤大学法学部教授

山下祐介氏 首都大学東京准教授

金井利之氏 東京大学公共政策大学院教授

高木克尚氏 福島市議会議長

各パネリストが「議会改革をどう進めていくのか」というテーマに沿って発言された。

大山氏は、議事手続きの改革は住民にとって全く関心のない話であり、住民とのずれがその原因のひとつと指摘された。しかし、議会とは何ぞやという根本的な話も含め、議会が自身の在り方について振り返り、その存在意義も含め議論したことは私は画期的なことだと認識している。議会は住民の利益代表の集団というだけでなく、そこから利害の調整や、住民の意思に反した税金の使われ方がなされていないのか、政策の方向性に誤りはないのかといった監視機能も含め、しっかり機能していくためには、何のための議会かという根本的な所を押さえたうえで、意思ある住民代表機関として意思決定に至る自由討議を重ねていく必要がある。大山氏は立候補者を増やして競争を活性化していくためには多様な住民の参画として女性や若者等を増やせる制度にも言及。地方議会も国と同様に政党本位で政策本位とした比例代表制を導入することで、多様な住民代表による議論の活性化や住民が選挙に関心を持つといった趣旨の話があったが、果たしてそうなるのか。今の国政を見た時、本当に政党は、政策について財源も明らかにしたうえで政策提言をし、善政論争ともいえる政党間のやりとりが存在しているのだろうか。地方政治は暮らしそのものについて議論する場でもある、その根本に必要なのは住民本位の政策立案であり、そのための住民目線での活動は欠かせない。私は日本の公党の政治理念が、しっかりした背骨を持って、中央から地方まで政策研究した中で



国民・市民の立場に立って、意見聴取をして政策研究し、その考え方を広く住民に訴え活動しているのだろうか。それを支える党員が多数存在するのだろうか。また、日頃から住民も政治を語り、自ら政治信条を明確に持ち、支持政党も明確にして住民自ら政党活動が日常化しているのだろうか。今や政党不信が政治不信に結びつき、政治の無関心につながっているのではないだろうか。そもそも日本に政党政治が根付いているのだろうか。国民全体を見た時、支持政党を持たない無所属層が最も多いという国民の実態を横に置いて、政治制度だけ中央から地方に持ってきてもうまく行く訳がないと考える。

18歳の選挙権が行使された中で、ようやく主権者教育が言われるようになってきたが、日頃から政治と暮らしが繋がっていて、いかに意思決定するために議会が重要か、ファシズムに走らないためにも議会制民主主義が重要であることを、広く伝えていく努力こそ始めの一步と考える。二大政党時代が到来すると期待され、小選挙制度が導入されたが、結果的には住民の意思が反映されにくい制度として中選挙区制度に戻すべきとの議論もある。縷々述べたが、議会の活性化を語る際に、安易に国政の物差しを持ってくることは住民の実情にそぐわないことを強く主張しておきたい。

選挙制度だけを変えても、議会という機関が機能する訳ではない。議員自身で制定した議会基本条例に沿って、各議員一人ひとりが住民からの付託に応えるべく個人が責任を持って議論する中で、政策集団として会派が何を目標しているのかを明確にして活動することや、議会が市民に開かれた場として、行政とは別に広聴機能を発揮し、積極的に市民の場に出向き、住民の課題を抽出するなかで、合意形成するための自由討議がされ、議会基本条例に沿った議会運営を進めて行く先に、議会の活性化が見えてくるのではないだろうか。大山氏の主張を、現時点で推進するのは地方分権の流れを変え、中央集権化に結びつくように思える。選挙制度改革は中選挙区制から小選挙区制に移行した経験からも、こういった選挙制度改革には慎重に取り組むべき課題である。専門家は地方議会の実態や議会のあり方について、その影

響力も含め慎重であって欲しいと感じた。

金井氏は、首長との権力闘争という表現をされていたが、議会基本条例によって二元代表制の機関として首長との権力闘争には限界があるとの発言だったが、話の本質の中に議会制民主主義について、どのように考えているのか、はっきりとは伝わってこなかった。ただ、議会への信頼度や期待度が低いのではと思われる発言が随所に感じられた。政務活動費についても、議員が現金にさわらせないことが必要、議会事務局が歳出の適否を判断したうえで支払うといった方法を提案されていた。確かに様々な議会での不正支出が明らかにされるなかで当然な提案かもしれないが、これまでの調布市議会の取組やチェック体制において、ここまで指摘されるような状況はまったくないと感じているが、専門家からは、そう言わざるを得ない実態が散見されるという事かと思うとやりきれない思いがした。多くの真剣に活動する議員がいることも市民に訴えていかないと、議会不信が募るばかりの現状に対して議会としてどう向き合っていくか真剣に考えていく時期に来ていると痛感した。

新川氏は地方議会に精通されていることもあって、議会基本条例が議会改革に結びついているのか、議会の議論は活性化したのか、単なる理念条例で止まっていないのか、これにとどまっていると陳腐化すると指摘、機能していないなら見直すなど、地方自治の運営の重要な柱として成果が出せるよう努めるよう話された。特に住民との関係性の改善はどうかとの話の中で、住民参加等について調布市議会でも今後の議会報告会を報告会としてだけではなく、意見交換会が必要との声も出ている。住民懇談会、住民参加型外部知見の導入等、議会への住民参加についてどう取り組むのかといった見直しも含め、実際に機能する議会基本条例にすべく、フォーラムを共に学んだ議員を始め、議会全体として課題を共有しながら議会基本条例の見直しに務めていきたい。

川西氏は、姫路議会が調布市議会と同様に一問一答方式、反問権も導入されたとのことだが、議員間討議はあまり活発ではないという率

直な話から、議会報告会の全地域での開催については意見が分かれているので導入していないとの事。議会のあるべき方向を指し示す専門家と、理想を求めても合議機関として合意形成ができなければ改革につながらないというジレンマがある中で、議会運営委員会で様々なテーマで検討されている実態がわかった。長に就く人の考え方が、その議会の改革のバロメーターになることを実感した。

パネルディスカッションでは、金井氏は、繰り返し住民は議会に権力を期待している、予算をどう決めるかが重要と主張されていたが、この議論は、議会とはそもそも何かという大事な議論が欠落しているように感じた。話を分かりやすくして、語ってくれるのはありがたいが、首長の権限は現金の配布、議会は政務調査費についても現金に触れないのが大原則という論点も、チェック&バランスという視点から言えるかもしれないが、制度改正によって会計責任者を収入役から市長部局からの選出としたことは、どう考えるのか、今一つ釈然としない理論のように思えた。

新川氏のいう住民の代表機関として、政策課題を検討していく時、専門性の足りなさを、市民代表の議会として市民の専門性を取り入れていくのに議会のコミュニケーション能力を生かしていくという話は納得できた。大山氏が述べた結果の報告だけでなく、議会が今、動いていることに、どう住民の声を生かしていくのかという視点も重要だと感じた。いずれにしろ、首長が住民の血税を住民の幸せのために使っているのか、無駄な借金をしていないのか等、住民目線で監視・提案していくためには、住民の力を今以上に議会に取り入れるなど、諸々のことが担保できる条例の見直しをして、議会が主体的に動き、住民の関心も喚起し住民の声が反映できる議会へつなげていくよう努力していきたい。議会として、あるべき姿を模索するには情報共有という視点からも、学びの場は欠かせない。再度、議会基本条例を読み込み、機能する条例になるように、一層の努力をしていきたいと強く認識させてもらえたパネルディスカッションだった。

第3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」

コーディネーター 新川達郎氏（前述した同志社大学教授）

目黒章三郎氏（会津若松市議会議長）

豊田 政典氏（四日市市議会議長）

盛 泰子氏（伊万里市議会前議長）

まず会津若松市議会として、「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」と題して、議会改革で有名な目黒氏が発表。自治体の公民の教科書に地方議会の記述があるか読んでほしい、地方議会は民主主義の学校になっているのかという問いかけをしながら、市民委員も加わって作成した「見て、知って、参加するための手引書」という住民福祉の向上を目指す議会として作成された説明書は全戸配布されているという。議会基本条例に、請願、陳情者の意見陳述の確保、議員間討議の導入、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3つを条例の中に入れないと真の基本条例とは言えないなど、話し方は何時もながら刺激的だが、説明されている内容は、変わらず議会が活性化して機能していることが実感でき、会津若松市議会は更なる高みを目指して活動している事が分かった。開催されているタウンミーティングは年二回、1班6名で3か所ずつ行う中、市民は200名も集まるといふ。住民は出された意見が、一般質問、また政策として提案され実現する政策サイクルを見てきたから多くの参加者が集まるといふ。議長の決め方が議会の開かれた一歩との発言は耳が痛いものがあった。調布市議会の議会人事は、いつも最大会派の幹事長に調整を委ねられている。従って議長は最大会派から選出されるか、あるいは政治的事情によって最大会派と友好関係にある会派から選出されるのかは、なんともわからない。他の人事も同様で役職を会派別にドント方式で割り当てる方式が採用されている。確かに少なくとも機関の代表を選出する際には、長がどのような議会改革を目指して議会運営を進めて行くのかといった所信表明を明らかにした上で、投票により選ぶという事が当たり前のプロセスを経ていくこ

とが、その後の議会運営を決めることから開かれた議長人事を進めて行くことが肝要だと改めて感じた。これは多くの賛同を得ないと実現しないことだが、市長には様々に説明責任を求める議会が、その長に立候補する理由を求め、当選後は所信表明を求めることは当然すぎるほど当たり前なこと。議会はどうしても独自のルールである先例申し合わせを優先する傾向があるが、それは議会基本条例の制定されていなかった時の進め方であり、議会基本条例を制定された今、そこに書かれている精神に則った運営がされているのかどうか検証していくことを習慣化する必要があると話を聞いていて痛感した。議会の最高規範に則り、何を改革すべく議長として働いていくのか、議会の共通認識を持つ意味からも議長を選挙で選び、所信表明を議会で行う事を求めて行きたい。

四日市市議会からは、「議会基本条例の制定への想い ～議会のあるべき姿の実現に向けて～」との報告があった。議会改革は三重県議会から全国に呼び掛けて広がったことから、その影響下にある土地柄も反映し議会改革に早くから取組まれていたことは承知していたが、日経グローバルの2014年調査では議会改革度日本一とは知らなかった。通年議会として、基本方針の三本柱の中でも、市民参加の推進として、参考人制度の活用、推薦39名、公募2名という多くの人数を有する市議会モニター制度等や各定例会における議案から市民サービスに変化をもたらすような条例や事業を選び、市民に情報提供して意見をもらい、委員会審査の参考にする進め方は画期的で素晴らしい。常任委員会ごとに年間白書をまとめているとのこと。私達も考えていかなければと思った。更に議会の取組について市民はどう受け止めているのか広報公聴のあり方に対する意見など調査しているとのこと。示された数多くの修正可決の事例からも議会が市民代表の機関として機能していることが実感できた。「マスコミは不祥事を好む。我々は選挙を勝ち抜いてきているが悔しいことだ。政治は住民にとって欠かせないもの。いつか政治家になりたいと言われるように頑張ろう、地方議会から政治改革の狼煙を！」との発言に元気をもらった。

伊万里市議会からは、「議会基本条例を通して、地方自治を考える」として古くからの知人でもある前議長の盛さんからの報告だった。秘事口伝という言葉は、彼女らしい表現だが議会を端的に表現している言葉だと感心した。紹介された衝撃を受けた言葉の中に、「執行部に矢のように改革を突き付けるのに自分たちの改革は二の次というようなダブルスタンダードを続けるようでは信頼されない、。」  
「民主主義の発展を阻害する要因のひとつに議論を悪とする慣習がある」どちらの発言にも同感した。我が議会でも言論の府にいる当事者が分かりやすく端的という言葉を使いながら、議会での時間制限に拘るのは理解できないところだ。より多くが発言できるようにとの配慮とも思えない。自由討議と条例に位置づけたとしても、その前提となる討議する時間を保障しないのは本末転倒ではないかと、改めて討論時間も含めた見直しを求めて行かなければと思った。

「議会が二度と定数の削減を突き付けられない議会を創ることが自分のミッション」として議長に立候補し、「学ぶ研修の場づくり」「定例記者会見」を公約として所信表明した後、学ぶための予算は議長の政務活動費や随行員を減らす中でねん出するなどして、車の両輪である事務局職員、近隣自治体議会にも呼びかけ研修を開催するなど、その研修の成果を、ルールに従って議会を運営していくという議会の考え方を表すものとして議会基本条例の制定に活かしていった。資料にあった前文に、「気づき、学び、議論し、実践し、改善する」議会を、市民との協働により作り上げなければならない」とあった。議会への市民参加を掲げる議会は多いが、市民との協働で作り上げていくというパートナーシップの位置づけは珍しいのではないか。間接民主主義として補完されている議会では選挙で選ばれた意味から、住民の付託を得ている点も含め、議会への市民参加に消極的な議会が多い。しかし、今後は議会への市民参加を促し、機関として市民理解を求めて行かなければ、議会が無くなると聞いて困るという人がどれだけいるだろうかという問いに答えられない。今のように強いリーダーを求める風潮や、議論を拒み声の大きい方に世論が安易に流れ、多様

な意見を持ち寄り、話し合いながら合意形成を図っていくという民主主義の土台が揺らいでいる今、議会が消滅することは民主主義の重大な危機だ。様々な住民が、互いに違いを認め合い、年齢、性別を超えて助け合い、持続可能な地域社会で生活を営むのが地域社会だ。その住民が安心して暮らせるためにも、政治は暮らしの必需品だ。それに地方議会だとすれば、議会というツールは欠かせない仕組みだ。議会では党派制が何より優先されるが、会津若松市議会の話からも地域に意見聴取する際にバラバラで参加して仕事をするが、垣根を超えた人間関係ができ、議会としての一体感が生まれたとのこと。専門家の研修を受けたり視察するなど知見を高めて論点を整理して市民と向かい合ってきたことで、市民との会合の最後には拍手が起きるといふ。議会が塊になって始めて機能するということでもある。議会報告会を何回か経験してみて、議会と市民をつなぐ役目が必要ではないかと感じている。特に司会進行について、可能ならファシリテーターを外部から招き、市民と議会が対峙するのではなく、建設的な意見が引き出され政策を一步前に進めるような場に設定し、参加した市民の満足度が高まるような工夫も必要と感じているが、同様な意見も聞いたので今後検討したい。地方議会は国会とは異なり、与野党という関係性はない。住民の意思を体現し賛否を考えると指摘もあった。当然ながらその選出方法は、無所属の住民が多い現状では現在の大選挙区が最も望ましいのではとの感想を持った。いずれにしても住民が常に議会を身近な存在だと認識できるような議会活動こそ求められていると考える。4年間の中で、「チーム議会」として住民の福祉向上のために、様々な議論を通して切磋琢磨し、自らが定めた議会基本条例を検証し、実践を通して「民主主義の学校」としても、政治教育に対しても実践していくことが求められていると再認識した。議会基本条例があることで、あることに甘え、市民から信頼される議会として、不断の努力を怠ってきたと反省させられた。今回のフォーラムを通して、一緒に学んだ仲間と共に議会として議会基本条例の見直しを行うことで、議会改革を一步前に、進めていきたい。

第2号様式 (第3関係)

3 その他 (今後の課題・調査研究すべきテーマ等)

--



第3号様式（第4関係）

視察等個別部分報告書	作成者氏名	雨宮 幸男
1 視察（研修・視察研修）の実施名称（テーマ）		
<p>第12回全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路          基調講演「議会改革の実績と議会力の向上一政策創造の立法部を考える一」等</p>		
<p>2 実施結果に対する所感，意見等          （質疑・意見交換した内容，今後の市政に生かすべき点等）</p>		
<p>市議会議長会研究フォーラムは初日の11月15日に第一部の基調講演が「議会改革の実績と議会力の向上」題して、明治大学名誉教授の中邨 章氏によって行われた。また第2部のパネルディスカッション「議会改革をどう進めていくか」が人羅 格毎日新聞論説副委員長をコーディネーターに4人のパネリストにより行われた。2日目の16日は課題討議「議会基本条例のこれまでとこれからを考える」として、目黒 章三郎会津若松市議会議長など三氏から事例報告が行われた。</p> <p>本報告では一連の講演やパネルディスカス、課題討議を通じて得られた、調布市議会としての新たな課題と感じた点について概観的に記述する。また今まであまり考えた事がなかった災害（被災）時の議会・議員の役割について感想的に述べることにする。</p> <p>調布市議会では平成23年10月に「議会改革検討代表者会議」を立ち上げ議会基本条例の検討に着手した。以後1年9ヶ月にわたる検討を経て、平成25年3月に条例を制定した。この基本条例が調布市議会の実際の現場で、どのように活かされているかフォーラムでの各論者の指摘発言に照らして検証してみる。</p> <p>第一に基本条例自体の検証である。「議会基本条例で残念なことは、完全燃焼症候群。条例をつくったことで終わってしまった。議会基本条例や議会改革はあくまでもスタートであり、今後はこれらを足場に様々な問題に取り組むべきである」（中村氏）。この指摘は正に調布市議会（議会基本条例）の現状にピッタリである。せっかく良いものをつくってもたな晒し状態では絵に描いた餅である。</p>		

### 第3号様式（第4関係）

条例制定から丸5年経過しているが、この間、一度たりとも検証されていない。今後の課題として急がれることは、調布市議会の基本条例を逐条的に検証し、議員の行動が条例に沿った形で実践されているか、また条文自体の改・廃、修正等の是非について検討することである。そのためにもかつての「議会改革検討代表者会議」のような公式な専任検討機関の設置が必要ではないかと思う。

第二に、議会基本条例に条文化されている内容が、議員（議会）の実際行動として具現化されているかの検証も必要である。例えば基本条例には広報広聴機能の充実（第8条）、委員会活動（第15条）、調査機関の設置（第17条）などが規定されているが、これらの条文に規定されている内容が、必ずしも十分機能しているとは思えない現状がある。こうした課題を解決するための取り組みを、議会あげて強める必要があるし、そうしてこそ基本条例を定めた意義が生きてくるのではないか。

議員・議会自身の政策提案能力が、今まで以上にもまして求められてくるのは時代の要請ともいえる。こうした要請に積極的に応えていく意味でも、基本条例に規定されている内容を実行の段階に移すべく努力を、私自身の努力目標としたい。

第3に現状の実際の議会運営の一部には、基本条例の趣旨と精神に逆行する事態がある。質問時間の制限や一般質問での質問テーマへの制約である。これらの現象は当然改善するべきである。

第4に、災害時の議会としての対応である。冒頭にも述べたように、従前は災害と議会という感覚がほとんど皆無であったが、今回のフォーラムを通じて、（大規模）災害時こそ議会としての固有の役割のあることが理解できた。現在、調布市議会には災害時、市長部局の調布市災害対策本部条例に対応して、調布市議会災害対策支援本部を設置することができる規定が議会基本条例に明文化されている。

基調講演を行った中邨 章氏によると災害時に市民が市議に求めるものは、相談に乗って欲しい、助言して欲しいとの内容が最も多く、県議などとは異なった特徴であると言う。

### 第3号様式（第4関係）

調布市議会の支援本部の業務内容は、災害時の議員自らと市議自宅周辺の安否確認及び議会事務局への通報と、本庁・全協室での支援本部設置にとどまっているのが現状である。実際の災害の際には正に被災住民からの情報収集や相談に応じること、その際に各議員の担当エリア（例えば常任委員会単位で）を予め決めておく、市の災害対策本部との連携をどうするかなどを、災害の実際に対応して、支援策の具体的内容に即して、マニュアル化しておくべきではないだろうか。備えあれば憂いなしである。

以上

### 3 その他（今後の課題・調査研究すべきテーマ等）

所感・意見の校でも述べたが今後への課題として3点を挙げておきたい。

- ①議会基本条例の到達点と現状についての逐条的な検証と、条文構成の改・廃、修正等についての基本条例自体の見直し。
- ②基本条例に定められている事項が、調布市の議会活動、議員活動の現状に照らしてどのように評価できるかの検証と改善。
- ③調布市議会災害対策支援本部の、災害時における実際の行動内容の検討とそのマニュアル化。

視察等個別部分報告書	作成者氏名	広瀬美知子
1 視察（研修・視察研修）の実施名称（テーマ）		
平成29年度 全国市議会議長会研究フォーラム 「議会改革の実績と議会力の向上」		
2 実施結果に対する所感，意見等 (質疑・意見交換した内容，今後の市政に生かすべき点等)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会基本条例を制定した市は、H23年 158市（19.5%）から、H27年 444市（54.6%）になった。都道府県 63.8%、町村 25.8%、特別区 8.7%が制定済み。</li> <li>・ 議会基本条例は他国にない取り組みで、議会報告会の開催等、議会活動の活発化に繋がっている。目標が具体化されたことで、議会・議員・議会事務局にとっても、取り組み事項がわかりやすくなった。</li> <li>・ しかし、住民の議会イメージ改善や信頼向上にあまり繋がっていない。議員間討議や一問一答方式の導入等も重要だが、それは議会内部の手続きに過ぎず、住民にとってはあまり関心がない。</li> <li>・ 議会側も、条例を作って終りとなっていないか。議会に対する意識、認識、知識の深化に繋がっているかという検証が必要。この認識は、講演者・パネラーに留まらず・参加者の多くが感じていると思う。</li> <li>・ 調布市議会でも、議会改革の成果の検証、議会基本条例がどう議会改革に繋がっているか、議会基本条例の理念がどう活かされているか等、計画を立てて検証をしていく必要がある。</li> <li>・ 課題別討議では、3市の議員が事例報告をした。活動真っ只中の議員たちの生の声は、参加議員から実感・共感を持って受けとめたのではないか。できれば、パネルディスカッションの前にやって欲しかったと思った。その方が、パネラーからもより具体的なアドバイスが得られたのではないか。</li> <li>・ 以下、登壇者の講演・報告で参考になった内容。</li> </ul>		

< 1、地方議員のなり手不足と投票率低下 >

- ・統一地方選挙の投票率は、2015年まで4回連続して過去最低を記録。(市区町村 47,3%、都道府県 45,0%)
- ・なり手不足、議員構成(性別・年齢・職業分布)の偏り(神奈川県泰野市議会基本条例には、議員の多様性の確保について明記がある)、人材不足という現状で、住民の声をどう拾っていくのか。
- ・戦後、首相公選制導入時も、二元代表制下の議会選挙のあり方についての本格的検討は行われなかった。1994年の衆議院選挙制度大幅変更時も、地方選挙制度は変わらなかった。
- ・戦後70年余、政治教育をおざなりにしてきた結果、民主主義の政治訓練が不足。マスコミ報道を面白がる国民を作ってしまった。

< 2、議会改革から政策創造へ >

- ・2025年には5人に1人が75歳以上の社会になる。人口減少や1,000兆円の赤字財政下で、自治体単独の持続可能な発展は無理。これからは、協働と連携による行政体制の整備が必要。2015年には、都市機能拡大や生活向上、経済成長を自治体連携協約で推進する「連携中枢都市圏構想」が出現。議会も、自治体間の信頼拡大に努力している。
- ・災害対策基本法、地域防災計画は、議会が出てこない計画。防災施策と議決事件の活用を。地方議会の政策チェックとして、防災業務への積極的対応を。災害対策本部運営や支援物資管理業務、マスコミ対応等の広報業務、罹災証明の発行業務、応急仮設住宅、業務継続計画、指定避難所の欠陥等、防災対策の再検討を。
- ・地方分権改革で、首長の権限が拡大され、チェックの重要性は増している。政策をつくる議会へ。住民との連携による政策づくり(長野県飯綱町の議会政策サポーター制度)も。

< 3、議会の監視機能と政策機能 >

- ・議会基本条例をつくることより、重要なのは「何を為すべきか」

という本質論。議会不信が平然と表現されるのは、議会・議員に権力がないからである。政治には、権力が期待される。議会の立法機能などは期待すべきではない。議員提案の政策条例なども、ほとんど役に立たない抽象的・理念的なものになるに過ぎない。

- ・ 何より議会は、予算審議を徹底的に行うべきである。日本は首長主義で、首長の暴走を止めることができない。予算は、税金をどう使うか、金をめぐる権力闘争である。「予算査定をするのは首長。議会は予算要望すればよい」との考えはおかしい。政策的議論の中で、議会がどうイニシアチブをとっていくのか。議会で予算査定するくらいの力が必要だ。議会の監視機能と政策機能を高めていくことが重要である。
- ・ 議員は行政職員を使いこなすことが重要。職員は首長の補助機関ではなく、首長と議会という政治機関が共同決定したことを実行する補助機関と位置づけるべき。
- ・ 議会の政策提案機能強化として、議員や議会事務局の専門性向上重要。議会・会派・議員が政策を考える検討体制の基盤づくりが求められる。
- ・ 出前議会・報告会・懇談会・パブリックコメント・世論調査等、日常的な住民との対話の積み重ねで、できるだけ広く住民意見聴取を。

#### < 4、議会側からの報告 >

##### 1、会津若松市議会の「市民意見を起点にした政策サイクル」。

- ・ ①議会活動活性化では、議長選挙での所信表明会（質疑あり）を実施。②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では、市民との地区別（分野別）意見交換会を、5月と11月に開催。市民意見を分類し、常任委員会で分担。テーマ設定後は、まず議員の知見を高めるため、専門の先生をお呼びして学習し、（必要に応じて先進地調査等）論点整理。委員間討議は、会派の空中戦にならないよう建設的に行う。市に対する政策提言後、事業執行状況チェック・評価。数々の政策実現の成果をあげた。

2、四日市市の「通年議会他、改革の取り組み」

- ・ 報告者は、議会改革度ランキング1位（日経グローバル 2014 年調査）となったが、市民はほとんど知らないと苦笑。議会基本条例は、H23 年 3 月制定。スタンダードだが、オリジナリティがないと謙遜されていた。
  - ・ ①通年議会（第9条）については、デメリットゼロ。メリットは、市長に対し、いつでも議会は開けるぞというアピールになり、緊張感をもたせることができるとのこと。
  - ・ ②文書質問可（第16条）
  - ・ ③議長定例記者会見（H24 年 11 月～）。
  - ・ ④各定例月議会における議案に対する市民意見募集（H26 年 8 月～）。市民サービスに大きな変化をもたらす条例や事業を選び、市民に情報提供。意見を委員会審査の参考にする。
  - ・ ⑤常任委員会での調査テーマの市民提案募集（H28 年度～）。
  - ・ ⑥常任委員会の年間活動白書作成（HP 掲載・議会図書室に配架）
  - ・ ⑦4 常任委員会による報告と、他の委員会からの質疑を実施。
  - ・ ⑧今年度は、広報戦略の見直し。市議会便りにアンケート折込・全戸配布。
  - ・ ⑧来年度は、議会基本条例制定から 7 年。検証実施予定。
  - ・ 様々な取り組みをしてきたが、報告会の参加者の固定化・参加減少等、公聴機能の難しさを感じているとのことだった。
- 3、伊万里市議会では、議会基本条例を今年 3 月に制定。定期的な見直しで条例を育てていきたい。「塊としての議会」を強く感じている等の貴重な意見があった。