

正和会 視察研修 報告書

日 時 平成 29 年 11 月 15 日～11 月 16 日

場 所 兵庫県姫路市（全国市議会議長会研究フォーラム）

平成 29 年 11 月 25 日

報告者 乙津豊彦

正和会 視察研修報告書

- 日 時 平成 29 年 11 月 15 日（水）～11 月 16 日（木）
- 参加者 会長 清水義朋、総務会長 武藤正義、政調会長 町田成司、
議長 杉山行男、大野 聡、田村昌巳、串田金八、末次和夫、
幡垣正生、佐藤弘治、乙津豊彦 計 11 名
- 視察地 兵庫県姫路市 姫路市文化センター
姫路市内、姫路城
- 視察内容 1. 全国市議会議長会研究フォーラム
(1) 第 1 日（11 月 15 日）
① 第 1 部 基調講演「議会改革の実績と議会力の向上」
② 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」
③ 第 3 部 意見交換会…出席せず
(2) 第 2 日（11 月 16 日）
① 第 4 部 課題討議
「議会基本条例のこれまでとこれから」
② 第 5 部 視察
「姫路市／文化財活用事例視察」

経緯 昨年の全国市議会議長会研究フォーラムは静岡市で開催されたが参加を見送った。今年には議長を含め正和会全員で参加することができた。しかし、事務局は抽選に外れたため会派メンバーのみの参加となった。今回の研究テーマは議会改革、当市議会でも検討を重ねたが全国の市議会の状況を聞くことも有益である。

なお、先週沖縄県那覇市で開催された都市問題会議に参加したため、今回は研究フォーラムに出席するだけとした。

1. 第 1 2 回全国市議会議長会研究フォーラム in 姫路

(1) フォーラムに出席

11 月 15 日、16 日の二日間に渡り、約 2,200 名の議長、議員等が集まってフォーラムが開催された。正和会メンバー全員のほか市民派クラブの議員がフォーラムに参加したので概要を報告する。

会場は姫路市文化センターである。写真は会場入り口の風景である。



フォーラムは第1部から第5部で構成されたが、第3部は意見交換会であり我々は参加しなかった。また、第5部の視察は改修工事が完了し、多くの観光客を迎えている姫路城を含む市内の視察コースに参加した。

第1日目は以下の議題で13:00開会、16:50終了であった。

- ・ 開会式
- ・ 第1部 基調講演
- ・ 第2部 パネルディスカッション
- ・ 次期開催地挨拶
- ・ (第3部 意見交換会)

第2日目は以下の日程で9:00開会、11:00閉会、視察は11:30～16:30であった。

- ・ 第4部 課題討議
- ・ 閉会式
- ・ 第5部 視察

会議日程は添付資料に詳しく述べられているが以下に要約する。

【第1日目】

① 開会式

開会に先立ち、姫路市議会により姫路市の紹介、^{はっぴ}法被を着、祭りに使うシデ棒を持って歓迎の挨拶が行われた。

開会挨拶を全国市議会議長会会長 札幌市議会議長 山田一仁氏が、開催市市議会議長挨拶を姫路市議会議長 川西忠信氏が、来賓挨拶として姫路市長 石見利勝氏が行った。



② 基調講演

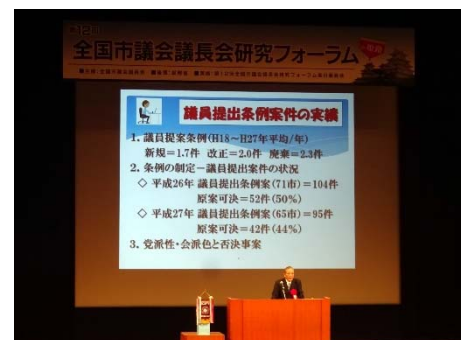
「議会改革の実績と議会力の向上」と題して、明治大学名誉教授 中邨 章氏が講演を行った。サブタイトルは「政策創造の立法部を考える」。

氏は明治大学教授、自治大学校特任教授(現)、明治大学副学長。明治大学大学院長などを務められた。専門分野は、行政学、都市政策、地方自治、政治学である。

スライドを示しながら、本日の論点として4点挙げた。

- ・ 変わる地方議会
 - － 議会基本条例の10年
- ・ 改革から政策創造へ
 - － 直面する課題＝人口減少と地域振興
- ・ 地方議会のこれから
 - － 防災と政策創造/政策チェック
- ・ 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

それぞれの論点ごとに要旨をまとめる。



栗山町で議会基本条例が制定されたのが2006年、10年間でどういうことが起こったか、4つのテーマで考える。

1. 変わる地方議会

ー議会基本条例の10年

全国地方自治体議会の約6割で制定された。以来、議員提出議案を評価すると新規が1.7件(平均/年)、廃棄が2.3件と廃棄の方が多い。今後間違いなく増えると思われるが、そのためにはインフラ整備が必要で具体的に、①後方支援(事務方の整備)、②図書館(資料の充実)、③議員(知見の蓄積)だと言う。

議会基本条例の制定を評価するが、付け加えると、①議員報酬が低すぎる。議員のなり手がなくなる、所得税の軽減や得票数に応じた報酬、②定数については大選挙区ではなく学校区などの小選挙区にすべき、③年金制度の充実などが提案された。市民目線に変える(「です」「ます」調に変更)、作ることに疲れている所も見受けられるがスタートと捉え改革を進める必要がある。

2. 改革から政策創造へ

ー人口減少と地域振興

2025年問題(団塊世代が75歳以上になる)、2040年問題(増田レポート、人口が1億728万人に減少)と言われるが、増田レポートは悲観的と言う。我々も視察に行ったが、島根県海士町の例をあげ、第6次産業をいかに作るかが鍵と言う。

例として、①地域興し協力隊2015年2625名が登録、40%が女性、80%が20~30代、6割が定住、②1960年~1974年日本の躍進は人口に関係ない、③イギリスは人口6000万人だが経済大国を挙げた。

対応策として、自治体単独では無理で合併は終わり、協働と連携が必要とし、連携中枢都市構想を提案された。

3. 地方議会のこれから

ー防災と政策創造/政策チェック

安全と安心のまち構築は議会の責任、しかし議会は無視されてきた。地元議員の役割についての議論を調査すると、被災経験の有無にかかわらず議論していない議会が9割に及ぶ。議員としてではなく、議会として動くことが必要と言う。

災害(火災含む)現場に出向く際、背中に〇〇市議会と書かれた赤いジャンパーを来ていれば目に付く、と提案された。当市においても防災着(赤ではないが)の背中に「福生市議会」と書いた。先日、小火の現場に着て出かけたが目立ったことは事実である。

BCP計画、地域防災計画には議会としてチェックすべき、指定避難所についても43%が未整備であり、緊急避難所との混乱が見られる。

4. 地方議会の政策展望

ー電子政府への試み

デジタル5=韓国、イスラエル、イギリス、ニュージーランド、エストニアが先進国。エストニアではIDカードの保有率が94%、ほとんどの決済がIDカードを

使って電子的に行える。選挙の投票も ID カードを使って投票用紙を入手し、記載の上郵送する。なりすましを防ぐために何度でも投票でき、最新の投票が有効になる。日本のマイナンバーは使い物にならないと言う。

最後に、これからの議員像としていくつか挙げられたが3点について強調された。

- ・ “Look Around” =外部志向のつよい議員
- ・ ICT を駆使できる議員
- ・ むかしをふり返らない議員

我が身をふり返って、経験を積めば十分というのは古い考えで、常に研鑽が必要と感じた。

③ パネルディスカッション

「議会改革をどう進めていくか」と題して、毎日新聞論説副委員長の人羅 格氏をコーディネーターに迎え、パネリストは以下の方々である。

- | | |
|--------|--------------------------|
| 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 |
| 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 |
| 川西 忠信氏 | 姫路市議会議長 |

コーディネーターの人羅氏は、地方分権改革有識者会議の農地・農村部会の構成員を務めている。メディアの立場でまとめていく。

それぞれのパネリストの話は個性に富んでいて面白かった。まず、議会改革について、

大山先生は「議会改革を議会の中だけで終わらせないために」と題して意見発表をされた。地方議会は危機的状況にある、なり手不足と投票率低下。選挙制度の改革も視野に入れ、二元代表制では多数派形成の必要性は低い。地方議会も政党本位、政策本位の選挙制度に改める必要があるのでは、と言う。

金井先生は、「議会改革をどう進めていくか」と題して意見を述べられた。議会基本条例を制定するということは目標が見える状態になっていくのでメリットはある。しかし、作ることが目的になり疲れ切ってしまったところもある。議会基本条例を制定する動きは広がるが、住民からの信頼が向上するわけでもなく、議会の機能が向上するわけでもない、ということになってしまう（形骸化）。議会改革とは、結局は首長との権力闘争であり、議会基本条例によって、首長との権力闘争にかてるのかと言えば限界がある。反問権は議会に有利に働くという。

新川先生は、「議会基本条例と議会改革の展望」と題して意見を述べられた。議会基本条例と議会改革の現状と課題について4点の問題提起をされた。・議会基本条例は議会改革に結びついているか、・議会改革の成果の検証は十分か、議会基本条例の理念がいかされているか、・形だけの議会基本条例になっていないか、・計画的にかつ具体的な改革



に結びつける努力がされているか。

川西議長は「議会基本条例、議会改革の状況の全体的な評価」と題して意見を述べられた。姫路市では平成23年10月に議会基本条例を制定した。具体的な取り組みとして、一問一答方式や反問権を導入した。また、議員間討議を導入し、委員会の終了前に行っている。議会報告会は導入しなかった。福生市議会においても導入していないが、理由は姫路市議会と重なることが多い。制定後の取り組みとしては、政務活動費の閲覧制度、陳情の見直し、スマートフォンによる本会議中継など。今後の取り組みとしては、質問のあり方、新たな予算決算審査のあり方、タブレットの導入などについての検討がある。

続いて、議会の政策活動、議員のなり手について意見発表があった。大山先生は、国の制度改革に地方は追いついていない、多様性の議員確保が必要で、地方議会から公職選挙法改革の声を上げて欲しいと言う。一方、金井先生は国の制度改革は大失敗で意味がない、議員の勤務条件があまりにも悪すぎる「ブラック労働」であると言う。

会場からの質問で、町田市の議員から「議会基本条例はなくてはだめなのか」という質問が出され、新川先生から「なしで議会改革をやろうとするとそれなりの覚悟がいるだろう」との答弁があった。

最後にまとめとして各パネラーが意見を述べた。

大山先生は、現状は民主主義の危機なのではないか、基礎自治体の議会こそ主権者教育の場と思うので議員の皆さんには頑張っていただきたい。

金井先生は、議会基本条例についてはなくてもいいような条例は作らなくてもいい、予算審査が第一、予算をきっちり決めているという姿を若者に見せていただきたい。

新川先生は、議会基本条例の制定、議会改革は意識してやらないと進まない、それを支える仕組みも必要である。

いずれにしても市民にとってわかりやすい議会を目指すべきとは思いますが、一方で市民力も育てていくことも必要と思う。当市における議会改革検討協議会、議会改革に関する特別委員会において議会基本条例は作る必要はない、と結論づけられたが、その前に政治倫理条例・規則を作っておいた方がよいのではないかと感じている

④ 次期開催地挨拶

来年は宇都宮市で開催される。宇都宮市議会議長を先頭に上り旗を持って宣伝した。名物の餃子を食べに出かけましょうか。

ここで本日の会議は終了。

ホテルに戻り、正和会のメンバーで夕食をとり意見交換を行った。



【第2日目】

昨日撮れなかったのですが、会場に入る前に会派メンバー一同で写真撮影。看板の横に立っているのがお祭りで使われるシデ棒、開会式の前に姫路市議会議員が持っていたもの。



① 課題討議

同志社大学大学院総合政策科学研究科・政策学部教授の新川達郎氏をコーディネーターに迎え、以下課題について討議が行われた。氏は昨日のパネラーの一人。

課題「議会基本条例のこれまでとこれからを考える」

【報告者】

目黒章三郎氏	会津若松市議会副議長
豊田 政典氏	四日市市議会議員
盛 泰子氏	伊万里市議会議長

議会基本条例を制定した先進市として3つの市の例が紹介された。

まず、3市議会における紹介が行われた。

会津若松市議会からは「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」と題して慣れた口調でパワーポイントを示しながら説明された。

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～」と題して独特の話しぶりで説明された。

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」と題して鋭い見識を持った話しぶりで説明された。

紹介の後、次の3点について討議が行われた。

1. 議会基本条例を制定して良かったか？
課題は？
2. どのような場面で条例が役立っているのか？
議会全体、議員個人が腑に落ちているのか？
3. 見直し等に関して、改善点等、未制定市に対して

討議の後参加者からの質問が紹介された。



栗山町の議会基本条例制定の立役者で議会事務局長だった中山氏が議会基本条例に
いれるべき3つのテーマ、ア) 誓願・陳情者の意見陳述の確保、イ) 議員間討議の導入、
ウ) 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、はいずれも
当市では実現されていない。これからの議会改革の論点と想われる。

② 視察

午後、我々はAコース「姫路市／文化財活用事例視察」に参加した。昼食会場は市内
の結婚式場、ここでお弁当をいただきながら姫路城管理事務所の職員からパワーポイン
トを使って姫路城のレクチャーを受けた。

バスを駐車場に駐め、まずは好古園を見学。

好古園は、姫路城を借景にした約1万坪の本格的
な日本庭園。池泉回遊式の「御屋敷の庭」や本格的
数寄屋建築の茶屋のある「茶の庭」など9つの庭園
群で構成され、江戸の情景を醸し出すその佇まいは
ドラマ・映画のロケ地としても使われている。(フ
ォーラム資料より)



平日にも拘わらず観光客が多い。外国人の姿も多い。

続いて姫路城に向かう。姫路城は、慶長年間に建てられ、日本独自の城郭建築の技術
が最高潮に達した時期の、最も完成した城と言われている。白漆喰で塗り込められた優
美な姿は、飛び立つ白鷺に例えられ、白鷺城（はくろじょう）とも呼ばれている。昭和
26年には国宝に指定、平成5年には世界文化遺産に登録された。(フォーラム資料より)

ガイドさん（写真参照）の説明を受けながら城
の内部を見学する。いつものことながら天守閣に至
る階段は急で狭く混雑している。天守閣は狭いため
人混みに押されての見学となった。観光資源として
大いに役立っている。



時間があるからと、西の丸に案内される。ここ
から見る天守閣は高さによって違う趣を醸し出す。
下の2枚の写真を参照

屋根も白く
見えるのは突
起瓦の継ぎ目
に白漆喰を盛
り上げて塗っ
ているため、
下から見ると
真っ白に見え
ると言う。



姫路城は夜間ライトアップしており、夜の観光に寄与している。姫路駅北口から広い道路越しにライトアップされた姫路城は一見に値する。

さらにお城の中の広場では、研究フォーラムに合わせて光の祭典が開催されていた。残念ながら夜は出かけられなかったのを見ることはできなかった。

報告者の感想

1日目の基調講演は中邨章氏の話で、(なかむら)と読んでくれないとの冗談から始まった。個人的に着目した点を列挙する。

- ・ 議会基本条例は日本固有で他の国にない試み
- ・ 議会基本条例は市民に親しみやすくすべきで、「です」「ます」調にすべき
- ・ 人口減少に関する増田レポートは悲観的
- ・ 連携中枢都市構想
- ・ 防災に対しては議員としてではなく議会として動く
- ・ 地域主権戦略大綱
- ・ エストニアがデジタル5に含まれる
- ・ 日本のマイナンバーは役に立たない

議員提出議案の「です」「ます」調は図らずとも私の主張と一致した。以前、地酒で乾杯そ推進する条例を提案する際、通常という言葉で作りたいと提案したが、法制総務係の同意を得られなかった。千代田区の子どものに関する条例では、前書きの書き出しが以下のように会話調となっている。

「お父さんやお母さんが子どもの頃は、もっと外で遊んでいたって聞くけれど、今はあんまり外で遊ばないね。」

「そうだね。家でテレビを見たり、ゲームをすることが多いなあ。」

しかし、前書き本文は以下のように固い表現になっている。

子どもが外遊びをするためには、「時間」「空間」「仲間」という3つの「間」が必要とされている。

今後も調査を継続したい。

パネルディスカッションはパネラーの個性が出ており面白かった。議会基本条例の制定は、それで終わってはいけない、制定がスタートである。当市議会において先進市のような議会運営ができるかは、市民力にかかっていると感じている。反論を招くかもしれないが、議員を選ぶのは市民だからである。

2日目の討議のテーマである「議会基本条例」について、先進市の事例として参考にしたい。合併を経験した議会や落ち着きのない議会においては「議会基本条例」の制定は必要と思うが、当市においては議会確認事項、議会申し合わせ事項を議員がきちんと理解して運営することにより、運営上問題はおこらないかもしれない。しかし、文中にコメントしたとおり政治倫理については申し合わせ事項に追加する必要があるかもしれない。

いずれにしても聞き流せないテーマであったことは事実である。

以上