

平成27年10月 5日

浜田市議会議長 原田 義則 様

議員名 小川 稔宏



## 調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研修等を行ったので、その結果を報告します。

### 記

1. 期 間 平成27年7月30日～7月31日

2. 視察先及び研修テーマ

場所 広島県尾道市 しまなみ交流館テアトロシエルネ

内容 第1回地方議会研究フォーラム in 尾道 「議会改革 8つの提言」

主催 (株)地方議会総合研究所

#### ▼1日目

○基調講演【議会改革への挑戦～実績と課題～】 中邨 章 氏

○パネルディスカッション

【どうする地方議員の定数、報酬、年金—ホンネで討論】

コーディネーター 佐々木信夫 氏

パネリスト 金井利之 氏 、野村 稔 氏 、谷 隆徳 氏

○講演【地方創生と地方議会】金井利之 氏

#### ▼2日目

○講演【真の二元代表制実現の方途】 幸田雅治 氏

○講演【議会改革における課題と対応】 廣瀬和彦 氏

○講演【人口減少社会における議会の役割と課題】 牛山久仁彦 氏

3. 参加者 西田清久 平石 誠 江角敏和  
笹田 卓 小川稔宏

4. 調査経費 ￥40,618円



## 5. 調査研究活動の概要

### ○基調講演【議会改革への挑戦～実績と課題～】

中邨 章 氏 明治大学名誉教授・自治大学校特任教授

- (1) 自治体議会を変える意義
- (2) 議会改革の実績と課題
- (3) 有権者の拡大と自治体議会の対応
- (4) 議会の将来課題

不祥事が続き地方議会は冬の時代といえる。議会改革は進んでいるものの有権者の認知度は低い。関心が薄い理由については①二代表制は対等、車の両輪となっておらず「強い首長、弱い子羊議会」が実態。予算等もほとんどが無傷で通る。②代議員制度がイメージ低下をもたらす。③定数と報酬では、自治体サービスの監視機能に定数は必要。低い報酬を是正し魅力ある職業にすることで人材確保。関心を呼ぶ議会とするために、関心度の高い施策を検討し、立法機能の充実のために議会事務局等後方支援が必要。

これからの議員像としては①国、首長に立ち向かう議員、②外部志向のつよい議員、③ICTを駆使できる議員、④勉強する議員、族を目指す議員、⑤むかしをふり返らない議員。

### ○パネルディスカッション

#### 【どうする地方議員の定数、報酬、年金—ホンネで討論】

コーディネーター 佐々木信夫 氏 中央大学大学院経済学研究科教授

パネリスト 金井利之 氏 東京大学大学院法学政治学研究科教授

野村 稔 氏 元全国都道府県議長会議事調査部長

谷 隆徳 氏 日本経済新聞地方部編集委員兼論説委員

- 決定者、監視者、提案者、民意集約者としての議員への期待が高まっている反面、第18回統一自治体選では2割が無競争当選者であった。地方議員になる方をどうリクルートするかが問われている。

《議員定数について》

- 金井氏 議員は労働者で、ただ数減らせ、お金を減らせではブラック企業の発想。住民参加で議員の仕事に期待する役割等から検討（人工計算）すべきで、多様な住民を反映するにはある程度の議員数は必要である。自治体議会改革の大局観のなかで改革をすべきである。
- 議員定数に根拠はなく長く続いただけ。6万3千人が地方分権により3万4千人になったが、平成の合併は地方から上がったものではない。経費節減を

理由に減少を求める傾向があるが、議員数の減少は議会機能の低下となり、民意を十分に反映できなくなる。議員定数は住民の自治意識に関係するが、最小限を地方自治法に規定する必要がある。

- 人口減、財政難のなかで議員定数の削減が続くが、有権者が選択できる数かが問題。続出する無投票当選、危機的な候補者不足による地方政治の空洞化が定数削減圧力にもなっている。市議のメディア露出度は市長の16分の1。7割近くの議会では予算案、条例案ともに修正、否決なし。議会運営の枠にはまらず規模に合わせた議事運営の工夫も必要。

#### 《報酬について》

- 金井氏 戦後の農民的イメージからサラリーマン社会になりお金の払い方も情勢適応したが非正規労働が増えると違和感や批判も出はじめる。非正規労働が増えると、世の中は議員も非正規労働のイメージで見られるようになるが根拠がない。一部の大金持ちからワーキングプアまで分極し議員も分化してきているが議員の仕事は別の話。議員の仕事ぶりで住民サービスが変わるので住民はしっかり議論をしなくてはならない。
- 戦前は名誉職、無報酬。戦後、財政事情から低いところから始まった。報酬を支給するとしながらもそれが生活給なのか、提供した労働の対価なのか、会期によってか、住民との話合いの時間も含めるか等々、一切決まっていない。高度成長期にも倍に増えてはいない。
- 報酬引き上げの動きがあることは良いことだ。20万円を切るようでは若い人が立候補できる水準ではない。若い人が子育て出来る報酬は維持すべき。立候補する人が減るなか、あまりにも低いと立候補できる層に限られ地方政治の空洞化を招く。
- 生活のための費用と意思決定への参加など労働報酬もある。一般職は人勧があるが、議員は非常勤特別職ということで根拠も調べてないのでは。

ニューヨーク市では働いている上位2割の平均給与を政治リーダーの報酬にする。常勤ではないので2割カットする。それで1千万位になる。働いている地域の従業員の平均給与で良いのではないかという考え方もあるが、根拠がないと一方では高すぎる、一方で足りないというのでは科学的議論にならない。なり手の問題も含め処遇について放置されている。

#### 《年金について》

- 報酬と同じく仕事のイメージで変わる。サラリーマン的な仕事を期待するのなら年金も退職金も必要となる。報酬、給料の後払いとの考えると水準を年金・退職金を割り戻してみる給料の後払い論もある。総額が一緒なら後払い

の方が良い。

- 年金制度廃止で年金相当分は報酬にはね返って現職の間に払ってしまうという理屈は議論としてなく年金を切っただけ。年金相当分の値上げは議論していいテーマでは。
- 候補者減っている危機感からも議員年金はあった方が良いが、合併で議員数が減り掛け金を納める人の総数が減ったことで持続性がなくなり止めた。今もらっているOBの方が一掃されないと制度の復活は難しい。
- 議員年金が出来たのは昭和 33 年の国会議員互助年金法が出来、地方議員互助年金法の成立が実現したことによる。廃止になった直接の原因は市町村合併で議員数が半減したことで、財政がもたないから掛金を上げて給付を下げるしかなく、3 議長会でまとまらず廃止が決まったのが平成 23 年。

#### 《その他》

- ・ 議会事務局長を特別職にし、議会の地位を上げることで二元代表制が回るようにする改革もある。法制局を作る形で政務活動費の半分は投入し、政策活動、条例提案のサポート活動も重要。法科大学院の卒業生の活用を考えた方が良い。
- ・ 政務活動費より秘書を付けてほしいとの声もあり現金給付でなく、現物給付も提案としてはある。
- ・ 市長の定例会見はあるが、議長の定例記者会見の仕掛けを作り発信することも大切。
- ・ 議員側からの条例提案の観点としては、議会側も執行部の職員を使えるようにすべき。まちの決まりごと、常識をルールに作れば良い。
- ・ 議会開会で結論が決まっているよりは、表で修正等があって良い。
- ・ 議会は予算の 0.4%しか使っていない。99.6%は執行機関が使っている。議員が多い、報酬高いという論理は成り立たない。
- ・ 地方議員は夢を語る地域のリーダーであることを期待する。

#### ○講演【地方創生と地方議会】

金井利之 氏 東京大学大学院法学政治学研究科教授

- (1) 「地方創生」の政治的効能
- (2) 「地方創生」の自治体への副作用
- (3) 「地方創生」の少子化対策への副作用
- (4) 「地方創生」の副作用を抑えるための方策

「まち・ひと・しごと」創生は地方にも目を向けているイメージはあるが、

自治体においては短期間に交付金申請・計画策定等が集権的に求められ、地方分権に基づく「地方創生」とは思えない圧力がある。アベノミクス批判に対する一種の政治的時間稼ぎで、地方創生プログラムには少子化対策はほとんど盛り込まれておらず、政権維持のための選挙対策といえる。地方圏では周辺消滅が容易に進む可能性があり、大都市部の極度の少子化が問題である。

自治体は論理的に言って人口1人になるまでは存続し得るが、危機感を煽ることで自然に存続していた集落・自治体を人為的に拙速消滅させる。

人口・企業の取り合いという形に目標を矮小化し、多くの自治体の失敗を「努力、創意工夫、真剣さが足りなかった」と地方衰退の責任を、責任のない自治体・集落・住民に負わせる。

拙速・無節操・自虐の「まち・ひと・しごと創生」には、付き合わないこと。但し、表面的にはお付き合いした演技はする。愚策をするくらいなら無策（無為自然）が望ましい。「消滅」などの脅しや侮辱に付き合わない。

「国家百年の大計」の合意形成が必要であり腰を据えた国民的議論をすべきだ。子育てしやすい経済環境では、労働規制、非正規・ブラック・低賃金労働の改善が必要。100年、50年先を見据えて議会の任務は執行部が拙速・無節操・自虐に走りがちなときに、ブレーキをかけること、執行部の政策を長期性、経済性、社会性、都市性の観点からチェックすることである。

#### ○講演【真の二元代表制実現の方途】

幸田雅治 氏 神奈川大学法学部教授・弁護士

- (1) 監視機能の強化
- (2) 議会事務局の独立性確保
- (3) 専門的知見の活用

議員の職責・職務における監視機能の強化について「執行機関としての首長等による団体意思の執行・実施が適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的になされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促し、または代案を提示すること。」〔都道府県議会制度研究会最終報告（H19.4.19）〕

藤枝市議会の3つのチェック体制では決算特別委員会による施策評価と提言、予算特別委員会による施策（事業）への提言の反映状況のチェックし、常任委員会では主要施策、目玉事業を抽出し進捗状況をチェックしている。

飯田市議会では執行機関の活動を監視、評価し市議会の責務を果たす目的で行政評価を行い、市民サービスの向上に努めてもらうよう申し入れをしている。

議会事務局の独立性確保として議会が独自に職員を採用するには議会事務局職員の任用に関する条例を制定する必要がある。事務局職員は人事異動の一環

で行われていることが多いが、議長が職員の任免権を適切に行使することが重要である。

専門的知見の活用では、参考人招致、附属機関の活用、議会アドバイザーの導入、サポーター制度、大学との連携、議会事務局への専門家（任期付弁護士等）の採用による機能強化等。条例案づくり支援チームの活用も。

地方議会改革で重要な3要素は①政策議論の活発化（議員間討議等）②住民参加の充実・実質化（議会報告会等）透明性の確保（賛否の公開等）。

真の二代表制の実現に必要な取組として①審議機能及び監視機能の実質化（対等性）②住民ニーズの公共化（住民を味方につける）③議会のサポート機関の充実強化（専門性）等がある。

#### ○講演【議会改革における課題と対応】

廣瀬和彦 氏 全国市議会議長会調査広報部参事・明治大学政治経済学部講師

- (1) 立候補制・所信表明の選挙への導入
- (2) 附属機関の設置
- (3) 通年会期における留意点

立候補制・所信表明の選挙は公選法等を準用。人口5万～10万人未満(270市)中、議長の立候補制を導入しているのは60市22.2%。(H25.12.31現在) 附属機関の設置について、議会には地方自治法138条の4第3項で附属機関を設置することは予定されていないが、専門的知見の活用事例として四日市市等4市5件、活用例では水戸市がある。通年会期制を採用している市は5万～10万人未満(270市)中3市で267市98.9%は採用していない(H25.12.31現在)。留意点として、何のための導入かの理由を明確化する必要がある。長崎市議会のように導入したが廃止した例もあり、入れれば良いということではない。メリットとしては災害等への速やかな対応、専決処分の減少等、議会の審議が時機を逸せず行うことができること等があげられる。デメリットとしては本会議等の開催回数増加による閉会中の議員活動等への影響や議員の集中力の欠如、一事不再議の原則適用の長期化等がある。

#### ○講演【人口減少社会における議会の役割と課題】

牛山久仁彦 氏 明治大学政治経済学部教授

- (1) 地方創生と自治体の課題
- (2) 自治体議会と政策の企画・立案
- (3) 分権型社会に対応した議会の創造

地方創生の在り方について集権的スキームといわれるが、30～50年先を見越しじっくり議論すべきだ。自治体議会を取り巻く厳しい環境としては住民からは厳しい目線、「闘う首長」との対決、議員報酬日当制などの改革、二元代表制の機能不全、等がある。議員の定数や報酬では民主主義のコストをどう考えるかが必要。人口減少社会と地方創生における基本的視点としては①「東京一極集中」の是正、②若い世代の就労、結婚、子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決が求められる。

自治体版総合戦略の策定と議会の役割では議会の基本的機能としての民意集約、政策形成、行政チェックなどが重要になる。地域に即した地方創生戦略策定には自治体議会の役割が重要であり、議会が議会として機能することができる体制づくりが求められる。

#### <所感>

地方議会は二元代表制で対等の関係といわれるものの行政、予算執行において首長権限が圧倒的に強い実態は否めない。議員として矜持をもち、監視、チェック、提言などの職責、職務を全うし、二元代表制のあるべき姿に近づけることを通じ議会を活性化させることが市民の利益とサービス向上につながるのではないと思う。

そのためには議員の人材確保と資質向上のための条件や環境の改善が必要であるが、重要な要素である議員定数と報酬は歴史的経緯からも検証が不十分で科学的根拠は乏しいようである。議員の構成も年齢、性別、生業、経済状況などから偏る傾向があるが、市民各階層から幅広く優秀な人材を選出できるための定数と報酬が検討されるべきと考える。

地方創生・人口減少問題、過疎、過密についてはこれまでの政治・経済のなかでの構造的な問題であって地方自治体の努力のみで成果が期待は出来るものではない。また、自分達のまちの将来は自分達が決め責任も持つという住民意識の醸成や合意形成の過程を軽視し、責任のない地方自治体に責任転嫁しようとするところにも問題がある。地方版戦略策定スケジュールも拙速に過ぎるが国の動向を注視し、対応しつつも振り回されないバランス感覚が必要である。

議会改革について浜田市議会ではこの間、議会改革推進特別委員会等での努力により着実に実績を積み上げられ、全国的にみても進んでいる方だと感じる。今後もランキングや話題性を追い求めるのではなく、合理的根拠をもって進め、絶えず効果の検証を行いながら、より良い議会を目指して努力したい。

国策を無批判に受け入れることなく、国に対しても疑義をただし、住民自治を守るための地方議会の役割は重要である。そのための議員自身の調査研究活動の重要性を再認識した研修であった。