

平成26年8月19日

渋川市議会議長 都丸政行様

あららぎ代表 南雲鋭一

会派調査報告書

調査の結果を下記のとおり報告します。

記

1 調査事件

(1) 第9回全国市議会議長会研究フォーラム in 伝説の岡山市

2 調査の経過

岡山県岡山市で開催された「第9回全国市議会議長会研究フォーラム in 伝説の岡山市」に参加することに決定し、南雲鋭一、平方嗣世、篠田徳壽の3人が平成26年8月6日に出発し、8日に帰着した。

3 調査の概況

(1) 岡山市

ア 岡山市の概要

岡山県の県庁所在地である岡山市は、山地と平野、旭川・吉井川の二大河川、瀬戸内海等の豊かな自然環境に恵まれた地域である。また、瀬戸大橋、岡山空港、山陽自動車道、岡山自動車道など広域高速交通網の整備が進み、クロスポイントに位置する中四国の中枢拠点都市として高速交通網のアクセス性の高さから、さまざまな学会・スポーツ大会等が毎年多く開催されており、多くの人・もの・情報が集積するコンベンションシティとしても発展を続けている。平成17年3月22日には、御津町・灘崎町との合併、さらに平成19年1月22日には、建部町・瀬戸町との合併により、人口約70万人、面積789.92平方キロメートルを擁する新岡山市が誕生した。平成21年4月1日、全国で18番目の政令指定都市に移行し、新たなステージへと進んでいる。

気候は、瀬戸内海特有の風土により、春秋は快晴の日が多く、冬は厳しい季節風を中国山地がさえぎるため、年間を通じて温暖でおだやかな気候である。

名産は、温暖な気候と豊穡な土地で栽培される白桃やマスカットは全国においても一級品。また、波おだやかな瀬戸内海で育まれるママカリをはじめとする魚介は繊細かつ多彩な味わいである。

歴史は400年余り前、宇喜多秀家により築城された岡山城の城下町として形成された。また、西の郊外は古代「吉備国」と呼ばれ、当時の大和や北九州の文化圏にも劣らぬ一大勢力を誇っていた。

(2) 基調講演 「人口減少時代と地方議会のあり方」

講師：野村総合研究所顧問・東京大学公共政策大学院客員教授 増田寛也氏

ア 要約

- 人口減少の要因は、20～39歳の若年女性の減少と地方から大都市圏（特に東京圏）への若者の流出の2点。
- 推計によると、全国896の市区町村が「消滅可能性都市」に該当。うち、523地区町村は人口が1万人未満となり、消滅の可能性がさらに高い。
- 少子化対策と東京一極集中対策を同時に行う必要がある。
- 根拠なき「悲観論」は益にはならない。国民が基本認識を共有し、適切な対策を打てれば、人口の急減を回避し、将来安定的な人口規模を得ることができる。

イ 日本の総人口の推移と推計

- 2008年の1億2808万人をピークに減少に転換。中位推計で2030年に1億1662万人・高齢化率31.6%、2050年に9708万人・高齢化率38.8%、2100年に4959万人・高齢化率41.1%となる見通し。

ウ 年齢階層別にみた人口減少の推移

- 人口減少は「3つの減少段階」を経て進む。すでに全国の自治体の44%（794市区町村）が「第2段階」「第3段階」に達している。
 - [第1段階]…老年人口増加、生産・年少人口減少（大都市部）
 - [第2段階]…老年人口維持・微減、生産・年少人口減少（地方の中核市等）
 - [第3段階]…老年人口減少、生産・年少人口減少（他の地域）

エ 人口減少の2つの要因

第1の要因：20～39歳若年女性人口の減少

- 9割以上の子供がこの層から生まれる。
- 第二次ベビーブーム世代はすでに40歳。それ以下の世代の人数は急減。

第2の要因：人口の社会移動

- 地方から大都市圏への若者の流出＝人口の再生産力の喪失。
- 止まらない「東京一極集中」⇒人口移動の流れを変えることが必要。

オ 出生率と出生数の推移

- 2013年に出生率が1.43に回復。しかし出生数は約103万人で過去最少。
- フランスは1995年の1.7から2012年には2.10まで上昇。
 - スウェーデンは1999年1.50から2012年には1.91まで上昇。
- 都道府県別合計特殊出生率の最高は沖縄県の1.94。最低は東京の1.13。群馬は1.41。

カ 人口移動（転入超過数）の推移

- 戦後3度の大都市圏への人口移動を通じ、地方から累計1147万人の若年人口が流出。

キ 主要都市人口が全人口に占める割合

- 東京の人口シェアは他先進国の主要都市に比べて高く、かつ現在も上昇を続けている。

ク 大都市への転入者（移動前住所地別にみた大都市への転入者）

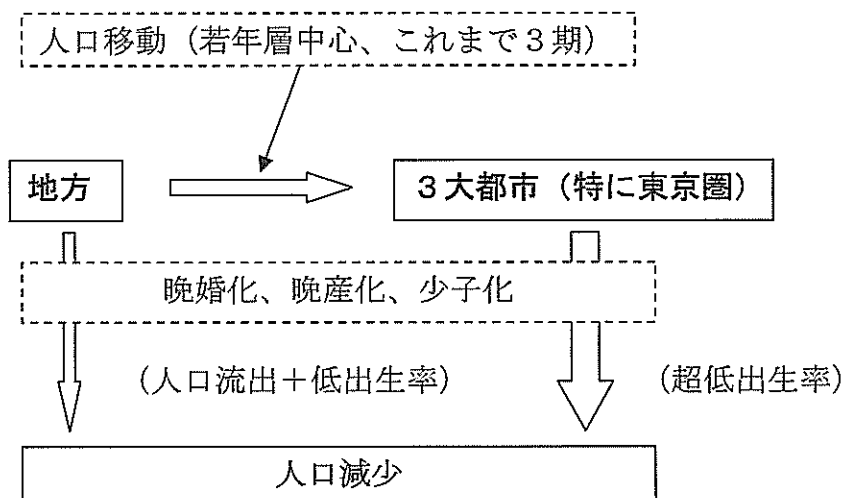
- 大都市への転入者の多くは、県内移動が多くを占める。
- 東京のみ例外で、関東圏のみならず全国からの転入が見られる。

ケ 人口移動と経済雇用格差の推移

- 東京圏への転入超過数と有効求人倍率格差の推移には強い相関が見られる。

コ 人口減少のメカニズム

- 大都市への「若者流入」が人口減少に拍車をかけた。



サ 都道府県別就業者数の変化（2005年から2010年の就業者数の変化）

- 産業の合計で増えているのは東京都と沖縄県
- 地方の雇用の減少を食い止めているのは医療・介護分野

シ 「消滅可能性都市」とは

- 人口の再生力＝「20～39歳の若年女性人口」と考える。

「消滅可能性都市」の定義

2010年から2040年にかけて、20～30歳の若年女性人口が5割以下に減少する市区町村

○例えば、ある自治体で、生まれてから20～30歳になるまでに、男女ともに3割程度の人口流出があるとする。

○出生率1.4が続くとすると、概ね30～40年後に若年女性は現在の5割に減少する。

○減少を回避し、人口を維持するためには、直ちに2.8～2.9の出生率が必要だが、実現は難しい。

ス 都道府県別・「消滅可能性都市」の比率

- 消滅可能性都市は全国の自治体の49.8%。
- 秋田県は大潟村を除いたすべての自治体が「消滅可能性都市」。その後青森県(87.5%)、島根県(84.2%)と続く。もっとも割合が低いのは愛知県(10.1%)。群馬県(約58%)

セ 2040年若年女性増加率上位都市とその特徴

- 類型として、産業誘致型・産業開発型・ベットタウン型・公共財主導型・学園都市型がある。
- 群馬県吉岡町がベットタウン型で11位にランクイン。

ソ 東京圏の問題

- 2040年までに、特に近郊市において高齢化が一挙に進む。
- 2010→40年に、東京圏における15～64歳の生産年齢人口は6割に低下する。
- 東京圏は高齢化に伴い医療・介護サービスが大幅に不足、逆に地方はサービスが過剰に。

タ 経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）

「アベノミクスのこれまでの成果と今後の日本経済の課題」

- 日本の未来像に関わる制度・システムの改革
 - ・「人口急減・超高齢化」の克服
 - ・望ましい未来像に向けた政策推進

抜粋 とりわけ、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策の推進が必要であり、このための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する。

チ 人口減少社会への対応

「極点社会の到来と東京のブラックホール化」を回避するために。

- 国民の希望が叶った場合の「希望出生率」の実現を基本目標とし、結婚をし、子どもを産み育てたい人の希望を阻害する要因を除去する。
- 若者が家庭を持ちやすい環境づくりのため、雇用・収入の安定、子育て支援に取り組む。また、男性の育児参画を促進し、長時間労働を是正する。
- 必要な費用は、「高齢者世代から次世代への支援」の方針の下、高齢者対策の見直しにより捻出する。
- 東京一極集中に歯止め。地域資源を生かした産業を創出し、生まれ育ったふるさとで家庭を持ち、生涯を過ごせる社会を実現する。

ツ 国民の「希望出生率」の考え方

- 国民の「希望出生率」=1.8を目標とする。

$$\begin{aligned} \text{希望出生率} &= \{ (\text{既婚者割合} \times \text{夫婦の予定子ども数}) + (\text{未婚者割合} \times \text{未婚結婚希望割合} \\ &\quad \times \text{未婚女性の理想子ども数}) \} \times \text{離別等効果} \\ &= \{ (34\% \times 2.07 \text{人}) + (66\% \times 89\% \times 2.12 \text{人}) \} \times 0.938 \\ &= 1.8 \quad * \text{各数値は厚生労働省「出生動向基本調査」より} \end{aligned}$$

- 出生率1.8は、20歳代後半の結婚割合（現在40%）が60%になれば可能。

- 20歳代前半の結婚割合（現在8%）が25%になれば、出生率2.1も可能。

*「希望出生率」は政策の妥当性を判断する「評価指標」として活用すべき。国民に押し付けるようなことがあってはならない。

テ 超長期の人口・高齢化比率推計

○2025年に出生率1.8、2035年に2.1が実現すれば、人口は1億人弱で安定する。高齢化率も27%程度に抑えることができる。

ト 出産の現状（晩産化）

○2013年に誕生した子ども：102万9800人（過去最少）

○2012年と比べると、35歳以上の出産数は増加。20代、30代前半は減少。

○団塊ジュニア世代（今年最年少40歳）の「駆け込み出産」が増加。

○現在の30代前半以下の出生数がこのまま下落すれば、少子化は一気に加速する。

○35～39歳が出産した子どもの35%が第1子。40歳以上では4割が第1子。

○昨年誕生した第1子（48万人）の内、約20%が35歳以上の母から出生。

⇒30代後半以降の初産では「2人目」はなかなか困難。

○人口急減社会を回避するためには、晩婚・晩産化傾向を断ち切ることが重要。

○20代後半までに結婚、出産したい人の希望が叶う社会環境の整備が急務。

⇒男性を含めた20代、30代前半の収入の安定化。20代、30代前半を対象とした重点的な支援など。

ナ 東京一極集中に歯止め

○基本目標を「地方から大都市への『人の流れ』を変えること」、特に『東京一極集中』に歯止めをかけることに置く。

⇒地方の人口減少の最大要因は、若者の大都市への流出。これが、日本全体の少子化に拍車をかけている。

⇒地方から大都市への『人の流れ』を変えること、特に『東京一極集中』に歯止めをかけることが基本目標。少子化対策とともに首都直下地震対策にも有効。

*2020年の東京五輪を視野に置き、対応を急ぐ必要がある。

○地域の多様な取り組みを支援。

◇「若者に魅力のある地域拠点都市」に投資と施策を集中することが重要。

⇒人口減少に即応した「新たな集積構造」の構築

「コンパクトな拠点」＋「ネットワーク」形成、自治体間の「地域連携」「地方法人課税改革」

⇒地域経済を支える基盤づくり

地域資源を生かした産業、スキル人材の地方へのシフト、農林水産業の再生

⇒地方へ人を呼び込む魅力づくり

地方大学の再編強化、地方企業への就職支援、「全国住み替えマップ」、ふるさと納税の推進、都市からの住み替え支援優遇税制、観光振興

⇒都市高齢者の地方への住み替えを支援

(3) パネルディスカッション 「分権改革20年と地方議会のあり方」

コーディネーター	明治大学政治経済学部教授	牛山久仁彦 氏
パネリスト	関西学院大学経済学部教授	林 宜嗣 氏
	元志木市長	穂坂 邦夫 氏
	龍谷大学政策学部准教授	土山希美枝 氏
	NHK 解説副委員長	城本 勝 氏
	岡山市議会議長	則武 宣弘 氏

ア パネルディスカッションを進めるにあたって (コーディネーター 牛山久仁彦 氏)

(ア) 自治体議会の現状

☆ 地方分権改革をめぐる状況と議会

地方分権の意義と課題 — 分権改革は、「首長（行政）分権」ではなかったか
「強い首長」 → 議会による統制の必要性

自治体政治の特徴 —

◇制度

二代表制→「強い首長と弱い議会」—機関対立型のシステム（議院内閣制との違い）

☆中央政府の画一的な制度設計からの転換（詳細な運営・制度へのしぼり）

→義務付け・枠付の廃止、緩和で自治体の裁量拡大へ

◇実態・・・ 首長権限が強大なシステム

★自治体議会を取り巻く厳しい環境 —住民からは厳しい目線

- ・相次ぐ不祥事
- ・議会の役割の不透明性
- ・二代表制の機能不全

(イ) 地方分権で拡大する自治体議員の責任

○地方分権時代に求められる自治体議会の機能

- ・政治・行政への住民の広範な意見反映
- ・住民の合意形成
- ・住民の意見を踏まえた政策形成
- ・政策形成を踏まえた自治立法
- ・強大な首長権限のチェック（行政統制）
- ・コミュニティでのリーダーシップ

(ウ) 議会改革の論点

- a. 議会制度の改革
- b. 議会運営方法の改革
- c. 自治立法のあり方改革
- d. 行政統制強化の改革
- e. 議会議員の意識改革

(エ) 分権改革の次のステップと自治体議会

少子高齢化や相次ぐ大規模災害に備える「地域の力量」が問われる

⇒地方分権のあり方を地域で問うことの必要性・・・議会での議論も必要

○分権時代にふさわしい議会機能の強化とはどのようなものか

地方分権の時代の自己決定・自己責任の政治システム

→ 議会めぐる法・制度の環境整備とサポート体制の確立



自治体議会の役割を縮小する議論ばかりでよいのか？

住民代表たる議会の地位の確認

議会の名に値する熟議

民意反映のための工夫

◎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。

イ 分権改革20年と地方議会のあり方 (パネリスト 林 宜嗣 氏)

(ア) 現在の地方議会改革論議について感じる事

・現在の議会改革は経費削減の延長線上

「議員が多すぎるのではないかな」「議員はボランティアで良いのではないかな」という主張に潜む問題

・強化しなければならない議会の機能が弱体化し、さらなる定数削減や経費の縮減につながるという「負の連鎖」に陥る可能性

・負の連鎖を断ち切ることが真の議会改革

(イ) 議員定数に関する議論

・議員定数は人口規模と面積でほぼ82%が決まる。

標準的な定数 = $14.78 + 0.0846 \times (\text{人口千人}) - 0.0000655 \times (\text{人口千人})^2 + 0.0061 \times (\text{面積km}^2)$ 自由度修正済み決定係数 = 0.818

(例) 人口8万人 面積240km² 渋川市の標準定数は

$14.78 + 0.0846 \times 80.0 - 0.0000655 \times 160 + 0.0061 \times 240 = 23$ 人

「実際の定数 > 標準定数」の自治体の場合、標準定数を上回る正当な理由があるかどうかを検討すべき。

・適正な議員定数は一義的には決まらない。

・地方自治体が果たすべき役割→議会の仕事と責任のセットで定数は決まる。国際比較や海外の事例(ボランティア議員など)は、地方自治体の仕事や責任の違いを考慮して参照すべき。

・「議員の数は住民参加で決めるべきだ」という声について、住民に対して議会の説明と理解(インフォームドコンセント)を得る場として活用できるかどうかは鍵。

(ウ) 住民投票の限界

・住民投票は「イエスカノーか」「オール・オア・ナッシング」の判断はできるが、政策ベクトルの中でどこを選ぶことはできない。政策は0か1かではなく、政策ベクトルのどこを落としどころにするかが大切。

- ・これができるのは、多様な考えを持った代表の集合である議会。

(エ) 「長」にはない「議会」のメリット

- ・首長の個人的「思い入れ」、「個性」、「政治信条」などに基づく一方向の価値判断が政策立案に反映される結果、首長が交代すると政策の連続性が断ち切られる可能性。
- ・議会は違う：多様な住民の支持を受けた議員によって構成されていることこそが、議会の首長に勝る強み。

(オ) 地方議会改革の本質：二元代表制のメリットをいかに活かすか

- ・地方分権が進む（長の権限が強化される）ほど、二元代表制の意義は大きくなる。
- ・議員による提出議案は 8.8%、市長提案は 99.1%の原案がそのまま通過。
- ・首長のサポート集団では存在意義はない。
- ・大事なものは、長と議会の緊張関係
- ・効率的に議事が進むことが良いわけではない。
- ・二元代表制のメリットを、いかに活かしていくかが重要

(カ) Best Value 実現のために議会がなすべきこと

- ・財政収支バランスの監視では不十分
- ・議会が監視すべきは、行政部局が「最少の経費で最大の効果をあげる」行政サービスの供給を行っているかどうか。
- ・「住民ニーズに沿った行政サービスの提供」「効率的なサービス供給」を住民の立場で監視すべき。

(キ) 議会は住民の縮図でなければならない

- ・議員一人ひとりが住民全体の代表なのではなく、議会全体として住民の代表
- ・歪な議員構成
少ない女性とサラリーマン
- ・割当制（クオータ制）をどう考えるか。
多くの住民が議員になれる環境を整備しないままに、議員構成だけを定めるのは危険。

(ク) 低い投票率を、「住民の自治意識が低いからだ」と片付けてよいか？

- ・ベールに包まれた地方行財政
- ・市民への説明責任と情報収集の欠如「合理的な政治的無知」
住民一人ひとりの存在は全体の中で小さく、声を発しても行政サービスに反映されないなら、住民は声を出そうとしない。これは住民の合理的行動であり、「自治意識が低い」と片付けられない。
- ・政治学者ダウズの考え方：議員と住民の相異なった目標が同時に行われた結果として良い世の中ができ上がっていく。
- ・そのためには仕掛けが必要。
イギリスの税負担に対する住民への説明パンフレット
オーストラリア・ホーンズビー市の行政サービス（料金）カタログ

(ケ) 財政の再生と地域再生は同義

- ・人口減少率の大きい自治体ほど財政力は弱い
- ・地域における負のスパイラル
- ・生活の場としての機能喪失（働く場、消費の場、生命を守る場）
- ・人口の将来予測と財政力予測

(コ) 大きく変化した自治体の役割

- ・「ガバメントからガバナンスへ」の時代に対応できる地方議会を
- ・「新しい公共」の考え方
自治体の役割は、これまでの行政の守備範囲にとどまらない
新しいビジネス・チャンスの発掘
買い物難民対策
- ・社会開発と経済開発は地域再生の両輪（内発的発展への鍵）

(サ) 求められる連携

- ・しかし、これまでのように自治体が単独で対応することは不可能→連携が不可欠
- ・新たな時代の広域連携
議会もこれまでのように、従来型行政の枠内や単独の行政区域を飛び越えた活動が必要
他自治体の議会との連携→選挙区の代表では限界
- ・民間との連携も必要→従来型行政サービスのみを対象とするのでは限界

(シ) 議決事件の拡充が必要

- ・とくに新しい行政ニーズと連携の必要性を踏まえた議決事件
- ・議決というのは、単に賛成か反対かという賛否を問うだけではなく、議会として責任を持ってその案を修正して、そして提案しながら、その結果の賛否を問うべき

(ス) 地方議会の活性化のためには、地方分権の推進は不可欠

- ・議会の機能強化は、地方分権改革が進むか進まないかに影響される
現在の国が義務付け、地方が実施するというのでは、議会の役割は限定される

(セ) 運用の問題と制度の問題の峻別が必要

- ・やれるところからやってみる。制度上の限界が見えるはず。

ウ 分権改革20年と地方議会のあり方（パネリスト 穂坂 邦夫 氏）

(ア) 分権改革を超える社会環境の激変と政策転換の困難性

- ・加速する人口減少と高齢化「高度成長期に反転する新たな自治体政策の導入」
- ・変えられない自治体の体質と政策「首長を支える前例主義集団」
- ・危険に気付かない住民体質「お任せ民主主義の利点と欠点」

- (イ) 求められる地方議会の変身「具体的な地域課題を解決する政策議会を実現する・必要な議会意志の統一は最大会派の努力と少数会派の協力」
 - ・前例主義が根強い地方議会「議会運営は前例を尊重・政策立案は執行部の役割」
 - ・発想を変える・地域を再生する・議会意志の合意を図る「少数意見を尊重し、多数意見を抑制する」
 - ・各会派の合意による地域における最重要課題の設定と市民参加の審議「短期的課題と長期的課題（最大各三点）を特別特別委員会に設定・執行部に提案し、首長・住民と合意を図りながら実現する」

- (ウ) 分権改革より自己改革へ「地方議会が主導する・首長の役割は行政運営」
 - ・地域振興と人口減少の歯止めは就労の場の確保
 - ・自治体内屈指の大企業である役所の開放と知恵と工夫による地場産業の創出
 - ・何もないところも個性のひとつ・新たな発想で地域の個性を創造する「自立する自治体づくり」
- ①25年後を目指した地方自立計画の策定「議会に笑われた長期展望策」
- ②役所の民営化を図る・何もない志木「ジョージア州サンディスプリングス市（人口10万人）が実証・90%の外部化を実現し、市の職員は8人（警察・消防を除く）」
- ③節約した財源を地場産業の振興と新たな施策に充当する「市民へ未来像を提示してPRと理解が急務」

エ 議員と議会と政策形成能力（パネリスト 土山 希美枝 氏）

(ア) 質問力研修（2011～）の概要

- ・龍谷大LORCでの開発、自主事業としての実施(2011年～6回)、大津市議会研修(2012)、滋賀県市議会議長会研修（2013）、北海道芽室町（2014 予定）
- ・「うまくいかなかった一般質問」を持ち寄り、議員4～6名＋行政系アドバイザー＋研究者アドバイザーないし議員サポーターで1グループをつくり、「なぜうまくいかなかったか」「どうすればよいか」分析・考察し、経験の共有を進めながら「自ら発見する」参加型研修

(イ) 実態としての一般質問と一般質問の本来機能

- ・なぜ、一般質問か
 - すべての議員が、市政にかかわるすべてのことを質問できる機会（「議員は、市の一般質問事務について、議長の許可を得て質問することができる」
 - 所管の委員会に所属していなくとも議案にかかっていることも質問でき、自由な意見の表明もできる。（委員会の質疑では、本来、意見の表明はできない）
 - 議員が、自らの活動と知見を集約し、市政の政策についてその問題点を論じ、提案できる機会であるが、十分に活かされていない。
- ・一般質問の機能
 - 監査機能（監査質問）
 - ☆ 自治体運営や事業の執行について、執行機関がなすべきことを適切になしているかをチェックする機能
 - 政策提案機能（政策提案質問）

◇ 政策（とその具体化である施策・事業）について、効果の検証や手法の評価・提案、取り上げられるべき政策課題などを提起する機能

・「残念な質問」と「もったいない質問」

➤ 公表数字を確認するだけの質問/論点を入れすぎてぼけてしまった質問/個別要求的すぎる質問/合理的な根拠や論拠のない批判にもとづく質問/その自治体が関知できない国や他自治体の事柄についての質問/自身の政治信条の演説に終始している質問/一問一答のやりとりを続けるうちに混乱してしまっただ質問/執行部への謝辞は必要か？

➤ 「その質問をすることで市が少しでもよくなるか」＋監査機能、政策提案機能を果たすか

・一般質問のめざす「成果」

➤ 質問の基盤にある問題意識を共有することの重要性

(ウ) 質問力と議会力のあいだ

・「ひとりでやる一般質問」の可能性と限界

➤ 「一般質問」をしたとしても、市政の改善につながるとは限らない

◇ 政治空間としての市と議会

◇ 一般質問の「ON」と「OFF」

・一般質問は「ひとりぼっち」でなくてはならないものなのか

➤ 議員の質問力→総合的な政策形成力であり、その活動と知見の集約である一般質問を、議会の政策形成力につなげられないか

(エ) 議会の政策資源としての一般質問の可能性

・「議員だけのもの」「ひとりぼっちの」一般質問を、議会の政策資源として活かす

➤ 議員間討議の素材としての活用

➤ 市民への市政の課題や論点の提供→市政と議会に対する関心の惹起

・一般質問を「議場ひとりぼっち」のものにしない運用

➤ 複数の議員が同じテーマについて異なる論点や視点で質問を行う（議員間連携）

➤ 追加的に他の議員が（回数・時間に限って）質問することを認める（関連質問）

➤ 執行部に対して「議会として」質問が提起する問題点をどう支えるか

・一般質問という議員が労力を注ぐ機会を議員間で/議会で活用する

➤ 多くの議員が関心あるテーマについての勉強会→執行部や他市職員を招いての議論の機会

➤ 議会報告会の活用：市民とワークショップ型、対話型で意見と交換する機会

➤ 議員どうして選ぶ「今議会のベスト一般質問賞」→議会だよりなどでの掲載

オ 危機の中の地方議会 改革の方向性は（パネリスト 城本 勝 氏）

(ア) 危機の中の日本

・少子高齢化とグローバル化

・揺らぐ社会保障と経済・財政危機

・東日本大震災と原発・エネルギー危機

- ・脆弱性増す地域と家族⇒“絆”の喪失
- ・国家の危機が「地域＝自治体の危機」へ

(イ) 地方自治体の「危機」とは

- ・少子高齢化、人口減少で「消滅」の危機？
- ・グローバル化＋アベノミクスで経済疲弊
- ・自治体財政の悪化＋住民ニーズの多様化
- *合意形成機能の低下⇔行政（議会）不信

(ウ) 「危機」の中の分権改革

- ・中央指導の分権改革（国と地方の関係の見直し）
- ・税財源と権限の再配分は、一定の成果
- ・しかし、“制度改革”には民意との距離も
⇒「団体自治」の改革から「住民自治」の改革へ

(エ) 残された課題 地方議会改革

- ・「利益分配」から「不利益分配」への転換
- ・多様化する住民意識をどう統合するか
- ・重要性増す住民の自己決定権



- ・「情報公開」と「合意形成」＝「政治プロセス」が果たす役割が重要になる
- ・地域の「代表」＝議会に対する期待が増す

(オ) 厳しさを増す議会を見る目

—現状—

- ・住民の関心は低く、話題は議員報酬、政務活動費、都議会“ヤジ”問題などばかり
⇒地方議会の機能・役割に対する無理解・不信
⇒議会を「身近に感じられない」ことが最大の要因
- ・職業、男女比の構成と地域社会の住民構成との「ズレ」
- ・議員数が減少し、投票率も低下傾向

—課題—



- *このままでは早晩「議会不要論も……。」

(カ) 議会改革の方向性

- ・制度改革・権限配分（団体自治）重視の改革から利害調整、合意形成（住民自治）重視の改革へ
- ・「質問型」の議会運営から「公開討論型」の議会運営へ
- ・「監視型」議会から「政策提案型」議会へ

カ 地方分権改革と地方議会 （パネリスト 則武 宣弘 氏）

(ア) 地方分権改革の必要性について

- ・なぜ、地方分権改革が必要なのか。

- ・分権改革の目指すべき方向は。⇒オール議会力

(イ) 地方議会が地方分権改革に置いて期待される機能や役割とは何か

- ・地方分権改革に置いて地方議会はどのように取り組んできたのか。
- ・地方議会は、どういう機能を果たすべきか。今、何が足りないのか。
- ・地方議会は地域住民から支持されているか。
- ・住民は、地域がどのようになっていくことを望んでいるのか。
- ・住民自治の拡充—そのために地方議会はどのような役割を果たすべきか。

(ウ) 岡山市における議会改革の状況

- ・議員報酬及び議員定数の削減（平成 23 年 9 月）
- ・常任委員会資料の傍聴者への閲覧開始（平成 24 年 2 月）
- ・インターネット上での議案等への賛否掲載開始（平成 24 年 2 月）
- ・委員長報告をインターネット上に掲載開始（平成 24 年 2 月）
- ・議員研修会の開始（平成 24 年 6 月）
- ・本会議のインターネット中継開始（平成 24 年 11 月）
- ・分割答弁の本格導入（平成 24 年 11 月）
- ・個人質問における一問一答方式の導入（平成 25 年 2 月）
- ・議会基本条例の施行（平成 25 年 4 月）
- ・特別委員会、議会運営委員会資料の傍聴者への閲覧開始（平成 25 年 4 月）
- ・傍聴者に見やすいように議場内に大型スクリーン、液晶モニターを設置（平成 25 年 6 月）
- ・本会議場に対面式演台を設置（平成 25 年 6 月）

(エ) 地方分権とは地方が強くなるまちづくり

- ・団体自治の進展と、これからの住民自治の実現に向けて。
- ・自立する地方を実現するための議会改革でなくてはならない。
- ・人口減少時代の少子高齢化の進展に対応できる魅力ある地域社会の構築を。

(4) 課題討議 「議会のあり方について」

コーディネーター	政策研究大学院大学副学長	横道 清孝 氏
報告者	流山市議会議長	海老原功一 氏
	可児市議会議長	川上 文浩 氏
	大津市議会前議長	高橋 健二 氏

ア 課題討議「議会のあり方について」の論点（コーディネーター 横道 清孝 氏）

(ア) 論点1 議会運営のあり方

- ・議会運営に関する議会改革の取り組み
(会期、議長等の選出、審議方法、IT の活用等)
- ・改革による議会・議員の変化と今後の課題

(イ) 論点2 政策検討・立案機能の強化

- ・政策検討・立案機能の強化に関する議会改革の取り組み
(議員提案条例、政策検討会議、専門家の活用、事務局強化等)
- ・改革による議会・議員の変化、執行部との関係の変化、今後の課題

(ウ) 論点3 住民との関係強化

- ・住民との関係強化に関する議会改革の取り組み
(広報、議会報告会、住民アンケート、ITの活用等)
- ・改革による住民との関係における変化と今後の課題

イ 議会改革の変遷

(報告者 海老原 功一 氏)

(ア) 流山市議会改革の出発点

平成12年4月 地方分権一括法施行⇒平成13年「地方分権検討協議会」
時代にふさわしい議会のあり方を検討
協議会の提案により実現したもの



- ・対面式演壇の導入
- ・本会議のインターネット中継の実施
- ・政治倫理条例の制定
- ・一般質問における「一問一答方式」の導入

(イ) 改革の加速

平成21年3月 流山市議会基本条例制定

骨子・市民に開かれた議会

- ・議員同士が討論する議会
- ・自らが行動し、執行機関と切磋琢磨する議会

制定に向けた取り組み(1年間、21回の策定特別委員会)

- 前文から、一言一句議員自身が考え、報告会などの市民意見を積極的に取り入れたこと。
- 党派・会派を超えた自由討議を重ねたこと。
- 専門的知見を活用したこと。

(ウ) 開かれた議会へのアプローチ

市民と情報を共有し、説明責任を果たし、公開性・公平性・信頼性を獲得するために議会の見える化

平成21年10月 ICTの推進を求める決議

- ・委員長による委員会室へのパソコン持ち込み許可(平成22年2月)
- ・議会活性化推進特別委員会をUSTREM中継(平成22年4月)
- ・スマートフォンによる電子採決導入(平成22年9月)
- ・本会議場にプロジェクター、スクリーン導入(平成23年12月)

(エ) 市民に開かれた議会

- ・ 議会は市民から何を求められているか、議会が市民に成果を出し続けることの意識
- ・ ICT を活用した議員の行動、議会の議論を発信しても、議会報告会には参加者が少ない
- ・ 今後は、議会が地方自治の二元代表制の一つであることを、市民が実感できるようにしたい

⇒市民が意見を述べて参加できる議会

—————▶ 「市民に開かれた議会」

ウ 信頼される議会を目指して

(報告者 川上 文浩 氏)

(ア) 議会改革のためのアンケート調査

目的：市議会の現状を調査するため

対象：20 歳以上の市民 2,000 人

主体：議会基本条例調査研究プロジェクトチーム（有志議員）

実施：平成 23 年 2 月

公表：平成 23 年 8 月

予算：政務活動費（全議員が支出）

作業：質問選定から封入・郵送、集計・分析に至るまで全て議員が実施
調査結果

- ・ 有効回収数は 810 件
- ・ 有効回収率は 40.6%
- ・ 市議会に関心がない 36.7%
- ・ 議員の活動内容を知らない 64.2%
- ・ 市民の声が市議会に反映されていると感じている 6.4%

⇒厳しい現状と議会改革を進める必要性を再認識

(イ) ICT を活用した委員会運営

無料のグループウェア（ビジネス用 SNS）のサイボウズライブを平成 23 年 9 月に設置した議会基本条例特別委員会から導入

目的

- ・ 委員相互の意見交換のため
- ・ 事前調整を活発に行うため
- ・ 資料の確認・配布を円滑に行うため

効果

- ・ インターネット上で資料確認ができるため、資料確認が迅速にでき、資料内容の改善を事前に行うことができた。
- ・ 委員相互の意見交換や認識を深めてから委員会に臨むことができた。

(ウ) 議会報告会の実施

第 1 回（平成 24 年）2 月・1 会場・130 名）

- ・ 講演会：地方議会の未来

- ・議会改革アンケート結果報告
 - ・決算認定の審議内容
- 第2回（平成25年5月・2会場・95名）
- ・議会基本条例制定の取り組み
 - ・予算審議の経過報告
- 第3回（平成25年5月・3会場・130名）
- ・予算審議の経過報告
 - ・名鉄広見線存続問題への対応
- 第4回（平成25年11月・3会場・68名）
- ・決算審査報告
 - ・市内公共交通
- 第5回（平成26年5月・3会場・95名）
- ・予算審議の経過報告
 - ・空き家問題への取り組み

(エ) 議会改革調査研究PTの設置

目的：議員定数・報酬・委員会のあり方の調査研究を行うため。

経緯：議長から議会運営委員会へ諮問

設置：平成25年10月

状況：平成26年7月に最終報告を議会運営委員会にて実施。

取組：議員定数・報酬、常任委員会の体制・所管事務について、どのように根拠付けなどを行うことができるかを調査、検討。



議会運営委員会への最終報告に基づき、議員定数・報酬などに関する特別委員会の設置を検討していく。

(オ) 高等学校へのキャリア教育支援

従前から行っている小学6年生対象の子ども議会に加え、平成25年度からの取り組みとして、可児高等学校が平成25年度から実施している「地域課題解決型キャリア教育」の支援事業を開始。若い世代、特に高校生が大人と関わる場（高校生議会）を作る取組を実施している。

平成25年度実績

日時：平成26年2月10日 午後4時～午後6時

内容：第1部 年間取り組み報告、意見書発案及び採決

第2部 「IPE」を活用した介護ケア事例を題材としたグループ討議

(カ) 「IPE手法」を活用した取り組み

IPEとは、「多職種間連携教育（Inter Professional Education）」の略称。

医療サービスの提供にあたり、複数の領域の専門職が連携し、お互いから学びあい、お互いのことを学ぶ仕組み。議場での年間取り組み報告の終了後に、介護ケア事例を題材としたグループ討議を実施した。この討議は、議場での意見書を踏まえ、また、IPE

手法を活用した取り組みであり、専門職である主任ケマネージャーや保健師などの地域の課題に取り組む複数の専門家だけが話し合うのではなく、議員や高校生などの若い世代が地域の課題について一緒に話し合い、認識を深めあうことができる取り組みとなった。

(キ) キャリア教育支援を行うメリット

- ・ 議会を身近に感じるきっかけになる
- ・ 若い世代の固定観念のない考えを知る
- ・ 様々な職種の方との意見交換ができる
- ・ 進行を務め意見調整をする経験ができる

(ク) 今後の方向性

- ・ 常任委員会単位で取り組みを実施
- ・ 他の高等学校などへ取り組みを拡大

エ 「大学との連携による政策提案」を中心として (報告者 高橋 健二 氏)

(ア) 取り組み事例

① 議会の機能・審議の充実強化

- 質問方式の見直し⇒一括質問・分割質問・一問一答方式
- 政務活動費のコンプライアンス向上⇒議長の是正措置命令権の設定
- 政策検討会議の設置⇒議会の政策立案機能の強化
- 大学とのパートナーシップ協定の締結⇒専門的知見の活用
- 予算決算常任委員会の設置⇒予算決算審査の充実強化
- 通年議会の導入⇒議会審議の充実強化

② 議会例規関係

- 議会提案の例規改正に新旧対照方式を導入
- 会議規則の条例化など

「会議規則」に関する疑問点

○市民の権利保障が不十分であること

- ・ 市民の権利である「請願」が直接請求による制度改正が可能な条例でなく、規則に規定されている

○法秩序の構成原理における疑義

- ・ 一般的な法体系(法一条例一規則)との矛盾、委員会条例との所掌事項の区分が不明瞭である

○実務上の機動的運用が阻害されること

- ・ 規則でありながら、改正に議決を要することから、運用上の機動性に欠けている

③ 広報・広聴関係

- 「はやうち」市議会だより配信⇒迅速な情報提供
- 議員研修会をインターネット中継⇒多様な情報提供
- 議場傍聴席の改修⇒傍聴環境の改善
- 電子採決の導入⇒議員単位の賛否態度を公式記録化

