

視 察 ・ 研 修 等 報 告 書

令和5年11月 日

北上市議会議長 様

北上市議会 北上まほろばクラブ
代表 三 宅 靖

次の 視察 ・ 研修 ・ 活動 について結果を報告します。

期間（期日）	令和5年11月7日（火） 13:30～16:00
視 察 先	自治体議会特別セミナー in 奥州
視 察 内 容	「議員の資質向上と議会運営の基本」
ま た は 研 修 事 項	於：奥州市まちなか交流館 第2会議室
参 加 者	北上まほろばクラブ：梅木 忍、三宅 靖、佐々木 護

【内容】

「議員の資質向上と議会運営の基本」
講師：自治体議会研究所 代表 高沖 秀宣 氏
1. 議会の役割・機能
(1) 議会の位置づけ
[市長] = 執行機関
[議会] = 議事機関（議決機関、監視機関等）
⇒「議事機関」とは、審議する機関、熟議する機関。
※議員は、自らを議決機関と呼んではいけない。→議決は最後の段階。議決までの議論の経過が大事であり、そこで多様な意見を交わしてどの様な審議を行ったかが議会本来の役割である。
⇒憲法93条に「議事機関として議会を設置する」と明記している。また、2023.5.8に地方自治法第89条第1項に「議会は議事機関」と明確に規定された。
・地方自治の本旨として「機関競争(対立)主義」があるので、市長と議会がくっついてはダメ。距離を置いた関係じゃないと「監視機能」は発揮できない。
(2) 議会の機能
・「議決機関」としての議会は、地方自治法第96条第1項に、議決権が定められている。
⇒15項目が議決しなければならない事項として制定されている。
・15項目のうちの最初の3項目は、①条例・・制定、②予算・・定める、③決算・・認定

(3) 予算審議について

- ・ 予算は議会が定めるという事は、すべての事業に対する予算を決める事である。ただし、実際には、全てを熟議した上で定めるかは不可能に近いので、新規事業や重要な事業を中心に審議していく事が大事。また、可決した以上は、議会に責任がある。
- ・ 新規事業について、徹底的に調査研究したか。⇒政務活動費を使って調査すべき。
- ・ 新型コロナ禍等で遠くにいけない場合、調査したい地区の調査機関に依頼して調査して報告してもらう事に政務活動費を使っても良い。(調査の手法にも工夫が必要)
⇒政務活動費は、残さず使うべき、使わなかったという事は調査が十分に出来なかったという事になる。調査研究に掛かる費用は、政務活動費+議員報酬(自己負担)なので、政務活動費が使い残るということは理論的にない。ただし、使途として「調査研究」「旅費」「広報費」「その他」などに使われるが、主として「調査研究」に使うべき。「広報費」として、活動の様子を市民に伝える事も重要であるが、政務活動費をそれに充てるのはもったいない。

2. 議会運営の基本

(1) 二元代表制について

- ・ 憲法上、地方公共団体の長と議会の二元主義が採用されていると一般理解されている。
⇒二元代表制という制度上、与党/野党という関係は想定されていないはずだが、実態としては多くの議会で市長会派/反市長会派などが生じていることは問題である。
- ・ 二元代表制における議会の役割をどう捉えるか
⇒市民は、議会が首長を支援し、支持する役割を期待しているのか？
⇒多くの議会で、議長が市長の側になって議会運営をしている実態がある。
- ・ 以上の事から、多くの議会では二元代表制が機能していないと言える。

(2) 議会の存在意義

- ・ 議事機関としての審議・議決・議案提出を通じ、政策形成機能を担う。
- ・ 政策形成の手法の一つとして「予算への修正案」がある。⇒会派として修正案を提案し、他の会派も巻き込んで可決できれば、議会側からの政策形成として機能したと言える。
- ・ 市長の政策は、「行政」の立場で立案するが、議会は「市民」の立場でチェックしなければならない。
⇒議会の過半数の賛成・反対という事は重要である。例えば、一般質問で、議員個人として良い提言などを行っても、議会としての提言ではないので、二元代表制が機能しているとは言えない。(但し、一般質問で良い質問をする事は、議員個人の評価としては上がる事になる。) 出来れば、会派単位で政策を提言し、他会派も巻き込んで過半数の合意形成を図る事が「議会活動」となる。
- ・ 会派としての市長への要望書などを出す議会もあるが、これも会派としての活動であり、議会としての活動ではない。⇒議会としての活動を重要視しなければならない。

<ul style="list-style-type: none"> ・一般的に、市議会から市長への意見書は、あまり効果が無いのではないのか。意見書は、県や国に出す事の方が多いので、市議会では、意見書より政策提言として出す方が効果的。 ・地方自治体は首長優位のシステムであり、専決処分、再議制度、予算修正案の減かいなどあり、二元代表制を発揮しにくい状況がある。
<p>⇒市長と対等なのは議会であって、議員個人は対等ではない。その為、市長に対する遠慮もあるのではないか。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・議会として、執行機関の追認機関からの脱皮が必要。その為にも、自治体の意思決定機関としての自覚を持つ。 ・戦略を持って政策提言できる議会を目指す。(監視型から提言型へ)
<h3>3. 議員力、議会力の強化</h3>
<h4>(1) 埼玉県加須市議会基本条例による定義</h4>
<ul style="list-style-type: none"> ・議会力＝市長等に対する監視機能を十分に果たすとともに、政策立案及び政策提言を議員間で共有し、議会全体の政策資源として、市民のためのより良い政策とする力及びその政策実現に向けた総合的な活動をいう。
<p>⇒その政策に対して過半数の合意形成ができるかどうか重要。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・議員力 地域の課題を把握し、その解決を目指して調査し、および政策を構想する能力並びにその活動をいう。
<h4>(2) 議会改革とは何か</h4>
<ul style="list-style-type: none"> ・議会改革とは、二元代表制を追求することではなく、実質化していく事。 ・議会が二元代表制の下で、議会の役割を十分に発揮するために、その機能を強化すること
<p>⇒議会力の強化</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・一人の議員の意見は、議会の意思ではない。
<p>⇒「機関としての議会」が実現されているか。⇒「二元代表制」が実現されているのか。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・早稲田大学マニフェスト研究所の議会改革度ランキングは、そのランクが全てではないが、一つの指標として捉えることができるので、上位ランクに入れるよう励むべき。
<h3>4. 監視機能の強化策</h3>
<h4>(1) 一般質問の繁栄と充実</h4>
<ul style="list-style-type: none"> ・一般質問の根拠は自治法上ではなく、会議規則に規定されている場合が多い。 ・最近、一般質問は不要だとして廃止する議会も出てきているが、一般質問を議員個人の問題ではなく、議会としてどう考えるかが課題。
<p>⇒例えば「検討する」¹という答弁に対して、その後の対応を議会として追跡調査する事が必要。質問を棚上げ状態で放置しないで、議会として取り組むべき。</p>
<h4>(2) 一般質問のポイント</h4>
<ul style="list-style-type: none"> ・質問する前に、政務活動費を使って十分な調査を行っているか。執行部にヒアリングしただ

<p>けでは不十分である。</p> <p>⇒ヒアリングだけだと、都合の良い部分しか説明されない事も多い。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・単なる質問や、事業の進捗状況を尋ねるだけに終始していないか。 ・質問は、首長の最初の答弁を聞いてからが勝負。再質問、際再質問で革新に迫っていくのが本来の在り方だが、何を求めて質問しているか不明確なケースが多い。 ・良い質問をしても、単に「聞き置く」場合も多い。「検討します」という答弁に対しては、「いつまでに検討するのか」「検討結果はどこで示すのか」まで答弁させる。
<p>(3) 議員の一般質問から議会の政策提案へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般質問の評価を全協などで実施する。議会によっては政策討論会として議論する場を設置している規定もある。 ・一般質問の内容を常任委員会で所管事務調査として取り上げる。 ⇒長野県飯田市では「所管事務調査ガイドライン」を制定 ・常任委員会の代表質問を実施している議会も増えてきた。最初は岐阜県可児市議会が実施し、愛知県岩倉市議会、長野県大町市議会などに広がっている。 ・委員会代表質問は、議員個々ではなく委員会の総意として質問するので、重みが増す。 ・一般質問のレベルを上げ、議会からの政策提言に結び付ける。
<p>5. 政策提言機能の強化</p>
<p>(1) 奥州市議会の事例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政策提言に関するガイドライン ・政策立案とは、市政における課題の解決を図るため、政策を構想し、その実現のため必要な仕組みに関する条例案を提案すること。 ・政策提言とは、市政における課題の解決を図るため、必要と思われる政策を提言書としてまとめ、市長等に対し、この提言書をもって提案すること。 ⇒提言書は議案として上程し、議決を経て手交される。
<p>(2) 政策提言の手法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般的には、奥州市議会の様な「提言書」という形が多いが、予算への修正案も政策提言の一つと捉えることができる。 ・政策条例の提案も目指すべき。 ・議会基本条例は、今の自分達のレベルより少し上を目指して制定し、4年間の任期で実現したら、見直し、ステップアップしていくべき。4年の任期毎に、レベルアップしていく事が重要であり、政策条例や政策提言なども盛り込んでいく。
<p>5. 通年制議会</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通年制議会は、議員同士の議論を重視する点にその神髄はある。

<ul style="list-style-type: none"> ・本来は、3月31日の税制変更案も専決処分ではなく、通年制議会では議論すべき。
<p>⇒実際に、夕方5時に国会を通過して、執行部が夜7時に議案として上程し、夜9時には議会として可決した、という事例もあり、出来ない事ではない。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・通年制議会のメリットとして、いつでも議会を開会できるため、より慎重な審議や、専門的な調査が可能となる。
<ul style="list-style-type: none"> ・常任委員会も必要に応じて開催できるので、調査研究活動や、議員間の討論の活性化が期待できる。
<ul style="list-style-type: none"> ・市政に対する監視機能や政策立案の機能が強化できる。
<ul style="list-style-type: none"> ・市長の専決処分を減らせる。
<h2>6. ウィズコロナ時代の議会運営</h2>
<h3>(1) 議事機関としての機能の維持</h3>
<ul style="list-style-type: none"> ・予算議案は審議するが、(通年制議会ではない場合)補正予算は専決処分となる場合が多い。これで良いのか。
<h3>(2) 多様性のある議会</h3>
<ul style="list-style-type: none"> ・女性議員が立候補しやすい環境整備。例えば育児休憩を取り入れた議会もある。ただし、傍聴者も休憩時間は待たされる事になり、導入には慎重さも必要。
<h3>(3) オンラインによる委員会の開催</h3>
<ul style="list-style-type: none"> ・委員会条例の改正により実施可能になった。
<h3>(4) オンラインによる本会議の開催</h3>
<ul style="list-style-type: none"> ・取手市議会では試験的に実施した。
<ul style="list-style-type: none"> ・2023.2.7の総務省通知により、一般質問もオンラインで実施可能となった。しかし、質問者は議場に居ないので、「欠席」扱いとなり、矛盾が生じている。
<h3>(5) 政治倫理に関する条例の制定</h3>
<ul style="list-style-type: none"> ・政治倫理条例における審査会は、議員だけで構成するのではなく、第三者の学識経験者や、一般市民等も含めて構成すべき。議員だけで構成する事になっている議会が多いが、実際に、多数派の議員が1人の議員を追い出すために悪用するケースもあった。
<ul style="list-style-type: none"> ・一般的に、議会に附属機関を設置する事ができるようにはなっていない為、議会基本条例に、議会にも附属機関を設けられるように設けた方が良い。
<h3>(6) 政務活動費について</h3>
<ul style="list-style-type: none"> ・政務活動費不要論も出てきているが、不正利用が後を絶たない為。政務活動費は、自分の為ではなく、その政策的活用を図り、市民にその成果を還元していく事が重要。

【所感】

□三宅 靖

・二代表制という基本からの講義であり、改めて地方議会には与党/野党という概念が無い事を再認識したが、改めて考えると、まだまだ議会としての役割を果たしていないと感じた。また、「議員」個人としては努力してたつもりだったが、「議会」としての努力は不足していると感じた北上市議会議員全員に聞かせたい話だった。

・政務活動費の使途として、外部機関（会社等）に調査やアンケートを委託してその報告を受ける、という発想は今までなかった。そもそも、どういう調査はどういう機関に委託できるのか、どんな機関があるのかも知らず、その辺から勉強しなければならない。

・予算の修正案が政策提言の一つの手法、という話は、今後、修正案を恒常的に提案できる仕組みづくりに取り組みたいと思っていた矢先、大変励みになった。

・政治倫理規定の審査会を第三者機関とする、という話は成る程と思った。