

平成30年2月28日

陸前高田市議会議長 伊藤明彦様

議会運営委員会委員長 福田利喜

平成29年度管外行政視察報告書

議会運営委員会の管外行政(研修)視察の概要について、下記のとおり報告します。

記

- 1 期 間 平成30年1月11日(木)から
平成30年1月12日(金)まで
- 2 行政視察地 山梨学院大学江藤俊昭研究室(山梨県甲府市)
及び研修項目 ・議会基本条例の検証と改正について
東京都東村山市(人口150,899人H30年2月1日現在)
・議会基本条例の検証と改正について
- 3 出席委員等 委員長 福田利喜 副委員長 菅原 悟
委員 藤倉泰治 委員 中野貴徳
委員 畠山恵美子 委員 三井俊介
議長 伊藤明彦
随行 佐藤由也(事務局長)
- 4 欠席委員 なし
- 5 行政視察の概要 別紙報告書のとおり

議会運営委員会管外行政視察報告

議会運営委員会では、平成29年度の管外行政視察を1月11日及び12日の2日間で、山梨学院大学江藤俊昭研究室と東京都東村山市議会において実施した。

○山梨学院大学江藤俊昭研究室

山梨学院大学大学院社会科学研究科長・法学部政治行政学科教授である江藤俊昭教授は、地方議会研究の第一人者であり、甲府市事務事業外部評価委員会会長、鳥取県智頭町行財政改革審議会会長、山梨県経済財政会議委員、第29次・第30次地方制度調査会委員等、専門的知見（葉山町、豊橋市、国立市等）を歴任。現在、マニフェスト大賞審査委員、議会サポーター・アドバイザー（神奈川県葉山町、北海道芽室町、滝沢市、山陽小野田市）、地方自治研究機構評議員、中央大学法学部兼任講師、山梨学院大学ローカル・ガバナンス研究センター長などを務めている。

また、主な著書は「Q&A地方議会改革の最前線」（編著、学陽書房）、「自治体議会学」（行政）、「地方議会改革」（学陽書房）、「討議する議会」（公人の友社）、「地方議会改革マニフェスト」（共著、日本経済新聞社）、「図解 地方議会改革」（学陽書房）、など多数あり、ガバナンス（行政）をはじめ議会関連記事にも多く執筆している。

さらに、全国各地の地方議会に深く関わっているほか、議会基本条例を研究している。

今回の視察には、江藤研究室に通う4人の社会人大学院生との意見交換も行われた。そのうちの2名は、現職の市議会議員であった。

1 議会基本条例の検証と改正について

今回の主たる視察目的は、本市の議会基本条例の検証の在り方を探るものであり、地方議会研究の第一人者である山梨学院大学の江藤先生を訪ねた。午後2時から4時までは、江藤先生によるヒアリングと現状認識についての講義があり、基本としての住民・議会・行政の関係や地方分権によって変わった地方自治制度、自治基本条例・議会基本条例の流れについてレクチャーが行われた。その後、先生のゼミに

通う現職の市議会議員さんらを交えた意見交換となった。

まず、議会基本条例の検証は、毎年かつ条例の1条ごとに行うこと。さらに、検証を行った状況を住民に公表することの必要性が話された。これは、議会基本条例が何のために、そして誰のために存在するのかという条例そのものの根本に係る話として受け取った。

毎年度ごとの改革の検証をし、公表を行う。それぞれの条文ごとに何ができて何ができなかったかを明確に捉えることが必要であること。また、そのことを分析し、なぜできなかったのか、行ったけど目的は達成されているかなど、できなかった理由を考える検証ではないことなど、検証に当たっての心構えも頂いた。

高知県のある議会は、任期4年間で1年ごとに進捗状況管理をされているとのことであり、今、先進事例とされている大津市議会の議会ミッションロードマップや可児市議会の取組に通じるものがあると感じた。

また、議決事件の拡大機能の充実や討議空間（委員会、委員長のリーダーシップが重要、会派）などを検討し、条文に追加することによって議会基本条例はバージョンアップするとのことであった。

本市の議会基本条例もそうであるが、議会の最高規範との位置付けをしているが実態はそうとは言えないとのことであった。法律で定められたもの、条例委任されているもの、権限（地方自治法第96条第1項、組織、事務局、報酬、定数、災害時の対応などが明記されていない。）は、上書きになっても最高規範とするならば、明記しておくべき事項ではないかとの話であり、現にこれらの事項を議会基本条例に明記する議会も出てきているとのことであった。

議会基本条例も自治基本条例も第1ステージ（形式要件）から第2ステージ（中身）に移行してきているのが、このところの流れであるという。いかに基本条例を住民福祉の向上につなげていけるかが鍵になるということであった。

ヒアリングの中で本市の様々な審査方法についても感想を述べられた。本市の状況を見ると、議長を除く全議員でほとんど全ての議案を審議するのであれば、何ら本会議主義と代わりがないこと。常任委員会の位置付けと役割が希薄ではないか。

予算・決算は、特別委員会を設置して審議しても、契約や条例案はそれぞれの常任委員会に付託すべきなのではないか。との指摘も受けたところである。

だからこそ、委員会の委員長の役割が大きいのであるとのことであった。首長との善政競争の根本である政策提案のためには、決算審議をしっかりとしないといけない。そこを怠ると予算審議にもつながってこないとして、会津若松市議会と長野県飯田市議会の例が紹介された。

また、議員間討議は議案ごとに行うべきであり、現在の状況は、単に質疑だけになっていないかとの指摘も受けたところである。

2 所感

江藤先生からの、「基本条例のとおりやっていますか」「条文ごとにどうなっているかどうか検証していますか」の問いかけが一番印象的だった。議会改革云々の前に現在の議会活動がどうなのか、作られた基本条例に基づいて検証し、チェックすることが我々に鋭く問われていることを強く感じた。

ヒアリングをとおして、本市議会の議会改革の一步としては、何と言っても議会基本条例の検証を行うことが必須であり、政策サイクルを回せる議会にしていくための基本としての政策チェック、常任委員会としての所管事務調査等をとおしてまとめていく先の政策提言、さらにこれを予算・決算審査に結び付けていくことに着手する必要性を認識した。

本来、地方議会が求められている役割を的確に捉え、住民にとってより大切な存在とならなければならない。そのためにも議会基本条例に掲げている内容をしっかりと把握・共有し、適宜見直し、必要があれば改正しなくてはならず、進化しなければならない。改めて条例としなくても、当たり前のことをし、住民福祉の向上につながればそれでも良いと思うが、明文化することにより、議員それぞれの意識共有が可能となり、さらに「絵に描いた餅」とならぬよう常に意識し、行動しなければならないと感じた。

基本条例や議会改革は、住民から見れば当たり前のことであり、それは形式のこ

とだと主張。基本条例を実際の住民の福祉につなげていくかどうかという議会改革の第2ステージはこれからだと強調された。基本条例には、「市民の多様な意見を的確に把握」「市民の意見、要望等の実現」「解決のための政策提言活動」が明記されていることについて、議員及び議会活動の基本問題として、その具体的な中身についてや会派及び会派活動への御意見も頂きたかった。江藤教授の講義にもあるように、住民の思い・認識と我々議員の思い・認識がかけ離れることなく、また、今の法律が定める地方議会・議員の役割をしっかりと認識・伝えることも大切であると感じた視察であった。

○東京都東村山市

東村山市は、東京都の北西部に位置し、北側は埼玉県所沢市に接する東京のベッドタウンとして発展してきた市である。市域は、4キロ四方で囲まれた17.14平方キロメートルで、その半分が宅地、農地は9.31%、山林は2.21%、ほぼ平坦な住宅地である。平均気温は、年間で16℃であり過ごしやすい土地である。

議員定数は、25人で、7つの会派で構成されている。会派は、国政政党につながる会派が4つで19人を数えている。残りは、市民ネットワーク系の会派となっていた。議会基本条例の制定は、本市よりも遅かったが、条例に2年に1度の見直しを盛り込んでおり実施されていた。また、議会報告会も様々な工夫をされており、議員が手作りでポスター作製や街頭でのチラシ配りなど積極的に行われている。

1 議会基本条例の検証の実際について

東村山市議会では、議会基本条例の検証は本市と同様に議会運営委員会が担当されているということであった。これまでの実際の検証作業は、議運の委員が行い、それぞれが所属する会派に持ち帰って精査を行うという方式を取っているとのことであった。その方法は、評価シートを用いて条文ごとに検証される方法を用いられていた。評価については、様々な意見があり、なかなか進みが遅かったとの感想が聞かれた。評価シートは、条文ごとに取組状況、評価、対策と横に進展するシートを採用しており、評価についてはできている、できていない、その他と分類され、

さらにできている項目に対して、これまでどおり行っていく、「改善が必要⇒対策欄へ記入する」、「できていない項目では検討が必要⇒対策欄へ記入する」、「改正が必要⇒対策欄へ記入する」に分類されていた。その他については、評価の対象としな
いとか、他の条文で評価しているの
で、本条では評価の対象としないなど、具体的な理由を記すようになっていた。

具体的な検証については、以上のような方法を用いていたが、検証の根拠としては、議会基本条例第18条に2年に一度、議会運営委員会で検証するとのことから実施しており、28年4月から6月にかけて議会運営委員会作業A・Bチームにて検証を実施し、最終的に議会運営委員会において検証結果を集約された。検証内容については、A・B・C・D・Eの5段階評価とし、先に述べたように条文ごとに「評価」「取組状況」「今後の対応策」として協議されたとのことであった。評価結果は、全議員で共有され、議会基本条例の理解とともに今後の議会活動へ建設的に生かされているとのことであった。

2 所感

東村山市議会では、2年ごとに議会運営委員会に作業チームを設けて議会基本条例の検証を行っている。手法としては、条文ごとに「評価」「取組状況」「今後の対応策」を協議し、5段階で評価している。条文ごとの検証結果をまとめた上で、議会報告会などをおして市民への説明を行うとともに頂いた御意見を参考にしながら、条文の改正も行ってきている。その過程をとおして、市民と議会の関係、殊にも議会だよりの内容、議会報告会の在り方や開催の手法がより良いものになったとのこと。また、議会と当局との関係、議決機関としての責任を果たすという意味においては、議会の政策立案機能の向上が課題として抽出され、それを実現していくために政策研究会の設置と運用が2016年に至って開始されている。

全国の地方議会に対して毎年行われている、議会改革度調査の評価を市民に向けて公開し、市民に開かれた議会として在るべく不断の取組を行っている。

議会改革において最も重要なのは、何と言っても議会基本条例の内容を議会全体で共有することであり、議員全員で取り組むことにあるという基本中の基本を東村山市議会の視察をとおして投げかけられたように感じる。議会基本条例の検証にお

いては、検証シートで各会派の検証を可視化し、さらに議会運営員会で逐条評価を掘り下げていく手法は有効だと認識した。特筆すべきは、議員全員が一般質問に登壇し、議会だよりでも全員の質疑の内容が掲載されていた。東村山市議会では、従来からそのように行われているとのことだったが、議会全体としての意気込みを感じた。

議会報告会の開催に当たっては、駅頭での議員全員による案内チラシの配布などの取組の中で、開催形式についても鋭意努力され、住民との接点を重視しているように感じた。報告会の工夫で感じたのは、議員側からの報告は簡潔にしながらも、議員の報酬や議会の基本的なことは、意外と市民には知られていないことから、短時間でも毎回報告し、その上で議決した内容について説明しているとのことだった。

○総合所感

山梨学院大学江藤先生のところでも、具体的に見直しを行った東村山市においても、基本条例の条文ごと、逐条ごとに評価作業を行っており、本市についてもこの方法を用いて逐条ごとにやるべきことは何か、できているものは何か、足りないものは何か、条文より進んでいるものは何か、改正が必要なものは何か、足すべきものは何かを検討する必要があると実感したところである。

議会運営についても、市議会議長会の標準会議規則に則って行われているにも関わらず、その解釈と運用が異なっていることを改めて感じた。経験値に頼らず、囚われずに本質を考えながら議会運営についても考えていかなければならないと気付かされた視察となった。

東村山市では、議会報告会の運営をほとんどが議員主体で行われていた。会場設営だけでなくポスター・チラシのデザイン、作成から駅頭での周知活動まで、積極的に行われていた。また、報告会の冒頭に成人主権者教育とおどけていたが、議会の状況や議会とは制度上何をするとところなのかを市民にプレゼンされていることに対しても我々も見習うべき点であると感じたところです。