

(行政視察・政務活動・議員研修) 報告書

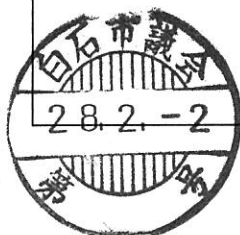
平成28年2月2日

白石市議会議長 佐久間 儀 郎 殿

議員氏名 佐久間 儀 郎

下記のとおり行いましたので報告いたします。

期 間	平成28年1月18日(月) ～ 1月19日(火)
調査・研修先	市町村職員中央研修所(通称:市町村アカデミー)
調査事項 (研修事項)	市町村議会議員特別セミナー～自治体経営の課題
対応者・講師等	<p>①講演「これからの政治の行方～2016年サミットと参院選の展望～」 読売新聞メディア局編集委員 伊藤 俊行 氏</p> <p>②講演「今後の日本経済の展望」 千葉商科大学学長 島田 春雄 氏 以上、1日目、1月18日 13:30～16:45</p> <p>③講演「地方創生と地方議会の役割」 毎日新聞論説委員 人 羅 格 氏</p> <p>④講演「地方議会をどう変えるべきか～政治の役割～」 中央大学経済学部教授 佐々木 信夫 氏 以上、2日目、1月19日 9:00～12:15</p>
概 要 ① 背景・目的 ② 内容・特色 ③ 主な質疑 ④ 考察 (感想、課題、 政策提言等	<p>1、「これからの政治の行方～2016年サミットと参院選の展望～」</p> <p>1、2016年の政治展望</p> <ul style="list-style-type: none"> ・参議院選挙と相性の悪い政権与党；過去20年で勝利は2回にとどまる。 ・日本でのサミットは、政権に不吉；過去3連続、サミット後に退陣している。成功することが当然で、失敗のリスクは大きく政権浮揚に繋がらない。 ・目白押しの外交日程、夏までは「攻め」よりも「守り」に徹するだろう。サミット、TICAD6(アフリカ諸国会議)、国連安保理非常任理事国、日中韓での議長国など外交日程が続き、今年の安倍首相は得意の外交で政権をアピールするものと考える。 ・同日選挙は自民に有利か；安倍首相は同日選論者だが、投票率上昇の損得、過去に内閣改造はうまくいったためしがなく、自民に必ずしも有利とはいえず、おそらく安倍政権は同日選挙を選択しないだろう。衆議院選挙の大勝のあとに参議院において、“お灸”をすえる日本人のバランス感覚がある。



衆参同日選挙の可能性は、薄い。同日選なしと見立てる。ただし、「黄金の3年間＝政権交代なく安定した政権運営ができる期間」のために、土壇場で安倍政権が思い切ることを全面否定できない。

- ・18歳投票権と共産党の「国民連合政府」構想の効果
- ・現政権は任期内の憲法改正に拘っておらず、「日露平和条約締結」については相当の意欲をもっている。

2、安倍政権の成果と課題

・アート（政治技術；根回しや駆け引き）とサイエンス（正しい政策）のバランスが大切であるが、内容がゆがんだ安保法制と軽減税率、穴の開いたテロ対策（共謀罪の問題を国会で議論しないと条約を批准できない事情を抱えている）が課題。

・アートを後退させた新人比率の高さは、小選挙区制の功罪といえよう。

・「弱い野党」が阻む政策のブラッシュアップ。展望見えない野党再編

・「4分の1民主主義」がもたす「選挙不信」

絶対投票率と相対得票率；4分の1の得票で議員定数の4分の3の議席を占めている。声が反映されないとして、若者は選挙よりデモを選んでいる。

小選挙区制の選挙制度を変更すべきであるが、改革が先送りされるばかり。

3、急務の統治機構改革

・高すぎる国政選挙の頻度；1. 7年に1回の衆院選挙をしている。

・多党化を抑えられない小選挙区制：政治家が小粒になってしまった。（根気強く相手を説得していく力量が失われている）

・順序を間違えた政治改革。地方分権後回しのツケ

・「身を切る改革」への疑問；国会議員は多すぎるのだろうか。欧米と比較すると少なく、むしろもっと議員がいてもいい。

・政党を劣化させた助成制度。

・強すぎる参院、合区で崩壊した選挙制度の理念

（論者の主張要諦）

「これまでに、安倍政権は様々な政策分野において布石を打ち、野心的政策は進めているが、決め方に強行性がみられ、議論は乱暴雑駁といえよう。これまで以上に民主主義の仕組みをかえ、強化すべきで、いわば「統治機構改革」こそが安倍政権の果たすべき使命ではないかと考える。政権基盤の強いうちにやるべきで、そうでなければ、また決められない政治に戻るおそれがある。」

（感想） 新聞業界の事情紹介があつて、「紙」と「デジタル」とに所属が分かれているという。紙ベースの発行部数、購読部数が減ってきている。また、論調が極端になってきていて、中庸な論説では購買部数が伸びない。これによってデジタルにシフト化がすすみ、最初に日経、朝日がデジタル化に先行し、

	<p>読売は周回遅れにある。かつては、「新聞社が決めていた報道の価値が、サイトによって左右される時代になってきている。現場では、戸惑いながら、記事内容が荒れてしまう懸念をもちつつ作業している」、という。</p> <p>新聞記者としての率直な説明をされたと思う。社によって論調が違うのは当然であって、バランスをとるため複数紙に目を通すのがよいのだろうが、現実のところは難しい。</p>
	<p>2、「今後の日本経済の展望」</p> <p>年明け大波乱、6営業日連続しての株価下落は、これまでになかった。日本は、20年間にわたるデフレから脱却してインフレに転換すると公言したので、国際社会、とくに欧州などは注目している。今年は、国際社会経済にふりまわされる予感がする。</p> <p>I、アベノミクス4年の評価</p> <p>1. 第一の矢：異次元金融緩和の成果とリスク。</p> <p>デフレマインドを金融面からインフレマインドにかえる。(デフレ；値段が下がる→買い控えで消費がおちる→投資の意欲が萎える、悪循環⇒デフレが続くと怖い。インフレ；即効性を競い、消費、投資が加熱化)</p> <p>ベースマネー；貨幣供給が増えるとインフレになるが借りる人がいないと増えない。そこで日銀による量的緩和；国債など資産を日銀が買うもので、普通の貨幣供給でない。結果として企業内留保（50兆円留保）が増え、一時株価が2万円台になって、そこそこ成功したが、原油価格下落のため（背景には中国の減速経済）インフレマインドにはなっていない。</p> <p>2. 第二の矢：積極財政の成果とリスク</p> <p>仮に3%成長を達成できたとしても基礎的財政収支が11兆円のマイナスが続き、国債は減らない。ギリシャ並みになるか。いまや11%の国債は、外国資本によって占められており、暴落の心配がこわい。</p> <p>3. 第三の矢：成長戦略への期待</p> <p>II、第一次成長戦略「日本再興戦略」（2013年6月）</p> <p>1. 「日本再興戦略」の概要</p> <p>2. 市場反応と評価</p> <p>III、第二次成長戦略（2014年6月）</p> <p>1. 新成長戦略</p> <p>2. 企業統治と資本市場の改革</p> <p>開かれた企業、コンプライアンスの遵守は当然のことで、「東芝」などは国際的に淘汰される。企業内に”よそ者”をいれる企業風土が必要。</p> <p>3. 競争力強化法(2013年12月制定)</p>

4. TPP参加と交渉プロセス

甘利明経済再生相は、よくやってくれたと思う。14兆円効果、80万人の雇用創出が見込まれる。

5. 農業改革

小規模農家が多すぎる（160万のうち130万が零細農家）。集約化はさけられない。減反政策の廃止は当然の姿であろう。農協中央会、全農、農林中金（40兆円保有）の改革、農業生産法人の普及拡大が必要

6. 働き方の改革

7. 女性の活躍支援

8. 人口減少と地方創生

地方にアイデアをだすようにと国は云うが容易ではない。石破大臣に提言したが、①自然エネルギーの本格活用（太陽光、風力、バイオマス、地熱、波力、小水力）で地方において導入し、大都会への大規模送電線設備を国が責任をもって取り組むべきこと。これは地方の仕事ではない。

②平成の農地改革（伊達市に好例がある）を実行すべきだろう。観光農業や農産物の輸出をのばすことに重点をうつす。

9. 社会保障

10. 医療改革

11. 国家戦略特区

12. 賃金引き上げ

労働者の約4割がまともな給料をもらっていない。これでは、家庭を持ち、子育てすることはできない現状にある。

13. 法人税引き下げ

14. 市場の反応と評価

IV、第三次成長戦略（2015年6月23日）

1. 日本産業再興プラン

2. 戦略市場創造プラン

3. 国際戦略展開プラン

第一次成長戦略とほぼ同じで代わり映えしていない。唯一「大学革新」が加わったが、現場；大学人としては期待はできないものと思う。

V、アベノミクスの本質と限界

1. アベノミクスへの世界的関心

2. アベノミクスの”成長戦略”は経済体質改革戦略

3. 人口縮小・成熟経済の”諦観”？

4. 人口縮小・高齢化の重圧と格差・分配問題

消費税率10%導入にからみ、低所得者への軽減税率問題で公明党の主張を

	<p>全部飲み込んでしまった。参議院選挙対策に走ったことは否めないであろう。</p> <p>政権は経済策に熱が失われている。</p> <p>VI、新たな時代の可能性の実現</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 生かしていない資源と可能性 2. シンガポールとドバイの”奇跡”？それに勝る”日本の奇跡”から学べ 3. 異次元的成長戦略の提案 <ol style="list-style-type: none"> (1)エネルギー（第4次産業革命 送電線） (2)ITとイノベーション（産業革命 start up） (3)農業改革（コンパクトシティと農地改革、社会農業） (4)雇用ルール：成果報酬、同一労働同一賃金 (5)外国人材：移民法 (6)出生率 (7)医療改革 (8)都市空間 (9)教育 (10)健康づくり <p>(論者の結論)</p> <p>「生産性の伸びと労働力の伸びを足したものが経済力であるが、前者は8%後者の労働は2%で最高の経済だった。しかし、人口が減って毎年0.7%のマイナスが生じ、実質0.5%になる。また、社会保障負担は、あわせると40%で500万円年収で可処分所得は300万レベル。このままでは、日本国はなりたたない、先が見えてきたとして、「1億総活躍社会」の提唱ができたようだ。安倍政権は、どうも経済政策に情熱がうすれてきたのではなかろうか。」</p> <p>(感想) アベノミクスには悲観的な分析、論調であったかと思う。</p>
	<p>3、「地方創生と地方議会の役割」</p> <p>はじめに～地方創生について、地方議会の現状と問題指摘</p> <p>人口が急激に減少していくことが明らかで、国土交通省作成グラフによると2000年12,693万人がピークで2050年には10,059万人に減るという長期的推移が示されている。(ジェットコースターの放物線)</p> <p>民間研究機関「日本創生会議」(座長・増田寛也元総務相)分科会が2014年5月に公表したいわゆる「消滅自治体リスト」が呼び水になり、地方人口減少問題が内政の主要課題として認識され、安倍内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」(地方創生本部)が組織された。人口減少と東京一極集中の共通理解と地方再生というテーマを設定した点に特徴がある。</p> <p>地方創生法9条及び10条に基づき、地方公共団体は2016年3月末までに、2019年度までの「地方版総合戦略」(地域の実情に応じた5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめる。基本目標は実現すべき成果に係る数</p>

値目標とする)と「中長期的人口ビジョン」を策定するよう求められている。上限1000万円のボーナスポイントで早期策定を促したが、効果は限定的で、昨年10月末までに策定を終えた自治体は38都道府県、728市区町村と全体の約43%で過半数に達しなかった。

2015年度補正予算では事業費全額を国費負担で1000億円、2016年度当初予算でも半額地方負担の枠組みで新型交付金1,000億円を計上、事業費規模は倍額となる。自治体が提案した事業を審査する方式とし、全自治体への基礎交付方式は採用されない。事業はソフト中心の原則で、たとえば高齢者が元気なうちに大都市圏などから移り住む「日本版CCRC」整備事業や中山間地域で中心集落に住民サービス、生活支援機能を集約しつつ周辺集落とはコミュニティーバスなどの交通ネットワークでつなぐ「小さな拠点」の推進事業などは、国が積極的に支援することが考えられる。

よく地方議会議員から、どう向き合っていくべきかの質問をうけるが、これは国の手引きはあるが法的に明文規定がないためで当然の感覚。

議会と執行部が車の両輪となって推進することが重要であることから、各地方公共団体の議会においても、地方版総合戦略の策定段階や効果検証の段階において、十分な審議が行われるようにすることが重要であると考えられる。また、今後は自治体の基本計画(総合計画)との関係、どちらが優位性があるのかとか、総合戦略との整合性について大いに議論されることが予想される。

しかし、肝心の地方議会の活動が正当に評価されていない。昨年はセクハラ野次や号泣県議などのイメージダウンもあり、議会は

- ①住民の目から「何をしているのか」活動が把握されていない。
- ②二元代表制の競争の歯車がうまく回らず首長の攻勢をうけている。
- ③議会基本条例等の運用面改革に比べて政策立案、監視機能の動きが弱い。
- ④住民の自治参加に必要以上に保守的(住民投票への消極性)。

⑤選挙に競争原理が働きにくい(大選挙区型) 2015年統一地方選挙の投票率は、281市議選48.62%(過去最低)で初めて5割りをきる。

⑥「なり手」不足問題もあり、広がる無投票当選。統一地方選挙は、政令市を除く市議選の無投票当選が総定数の3.6%で、前回の2倍超、記録が残る1951年以降で過去最高を更新した。また町村議選はなり手不足が一層深刻で総定数の21.8%が無投票当選。女性議員の統一地方選挙の全議員選挙で当選した割合は、14.1%(2158人)で前回に比べ微増にとどまる。

⑦政務活動費による不信。

①～⑦のこれらをもって「残念」な地方議会と云いたい。
この状況を議会から解消していく努力も必要であろう。

<p>I 議会の内部改革</p> <p>i 住民参加機能強化</p> <p>岩手県滝沢市議会の例示</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2014年市制施行とともに議会基本条例を制定 ・会期制をやめ通年議会を導入：：会議日数は約1.8倍となる ・「市民議会」「議会報告会」を開き市民との接点機会を増やす ・議員定数と報酬条例を制定：：フォーラム、13回の議会報告会で、市民との共通理解のもとお手盛りでない定数、報酬を決めた ・議会モニター、議会サポーター導入 ・請願・陳情の意見聴取機会の設定 <p>ii 政策提言機能の評価（議会の権限を考え直す）</p> <p>議会には監視機能と政策提言機能（条例制定機能）が期待される。</p> <p>①議員提案「政策条例」について、首長の予算提出権限（予算調製権）規定により、予算案提出のみならず予算を伴う条例案も議会から提案できないと議会側が警戒、萎縮する傾向にあったが、近年、地方自治法222条1項が議員提案条例についてもあてはまると一般的に解されるようになった。つまり「執行機関との調整で財源の見通しを得る条件さえクリアすれば、予算を伴うものであっても議員提案の政策条例はただちに執行権の侵害とならない」と理解される。</p> <p>最近では多くの地方議会で政策条例に取り組む傾向にあり、調査の結果、積極度や平均年齢の低さは、女性議員の比率の高さや都市化度とも一定の相関関係がみられる。多くは防災関連条例が比較的が多いし、緊急性のある条例に議員提案が活用されている。</p> <p>立案機能向上のために滋賀県の津市の政策検討会議が龍谷大学とか民間シンクタンクと連携しており、進め方なども参考になるだろう。</p> <p>今後の課題と考えられるのは、1)テーマの設定の仕方 2)チェック機関 3)法令制定スタッフの充実があるが、近隣の自治体と提携していくとか、最善は首長部局に協力してもらうのがよいが、困難さもある。</p> <p>②地方議会が議決できる対象の条例による追加において、基本計画などを条例で追加して、事実上、自治体予算編成への議会からの参画ができるようになる。</p> <p>iii 議会評価の導入</p> <p>議会内部でPDCAサイクルをつくる</p> <p>例1、北海道福島町議会</p> <p>議会評価は活性化度、透明度など36項目を議会運営委員会で評価し、議員は自己評価。そのうえで、『議会白書』を作成。</p>

例 2、北海道芽室町議会

議会運営に関しては、自治基本条例、議会基本条例、議員倫理条例の条文ごとに全議員が自己評価し、それを集約して全体評価。『白書』も作成。

例 3、岩手県滝沢市議会

議会改革推進会議の下に議会評価専門委員会をおき、市民参加、課題解決能力、意思決定能力、透明性を5段階で評価

iv 情報公開の徹底

例 1、三重県鳥羽市議会

ツイッター導入、全ての会議をユーチューブで配信、各議員の表決結果をHPで公表、議会の無線LAN化、議員はすべての会議でパソコン、タブレット端末を許可なく使用可能、LINEアカウント開設

例 2、千葉県流山市議会

「市民が見たくなる議会」に向けた取り組み

議場に会議用 80 インチスクリーンやプロジェクター、パソコン、スマートフォン電子採決導入、委員会のユーチューブ中継、ペーパーレス化を目指した全議員へのタブレット端末機の導入

II 政務活動費問題

「号泣県議」の195回の日帰り出張報告、また「自民党神戸」が市議選前に陣中見舞いとして市議に分配するなど、政務活動費は今や地方議員の不信の「代名詞」になっている。批判の根源は、一般市民感覚との「ずれ」にある。

①必要性 ②使いみち ③領収書の徹底と公開 ④「前払い方式」の見直し
⑤第三者的検証

(感想) 論説委員として、指摘が明瞭で感心したが、地方議会としての視点に気付かされた。例示も参考になった。本市の議会改革の方向性が見えた思いを強くし、これからも改革推進を目指す。

4、「地方議会をどう変えるべきか～政治の役割～」

1. 2000年改革後の二元代表制（議会の立ち位置に変化）

機関委任事務制度の廃止を改革の目玉とする地方分権一括法が2000年に成立。改革前は、国は地方自治体の上級機関として事細かに指図をすることができ、最終的に職務執行命令訴訟によって、自治体の服従が担保されていた。国と地方の首長は上下主従関係（国の地方機関の扱い）にあったので、地方議会は意思決定ができなかった。

(1)地方議会の立ち位置～チェック機関（脇役）から政策・立法機関へ（主

- 役へ) = 100%意思決定できる。自己決定、自己責任。
- (2)二元代表制の本質～機関対立主義 (対等で役割が異なる政治機関)
諸外国の基礎自治体は、総じて一元代表制が一般的
- (3)地方議会の本質～団体自治の観点と住民自治の観点から
- ・団体自治「地方公共団体が国家から独立し、自主的権限によって、自らの事務を処理しようとするもの」⇒1.自治体全体の意思決定機関
 - ・住民自治「自治体の行う行政について、できるだけ広い範囲にわたって、地域住民の参加の機会を認め、住民自身の意思と責任・負担において当該団体の運営が行われること」⇒1.首長らの執行機関の監視統制
2.政策提案 3.民意集約機関
2. 日本の地方議会の役割
- (1)公共政策の決定者 (2)執行権力の監視者 (3)政策条例の立案者
(4)民意の意見集約者
3. 政策過程・政治の役割、行政活動
- (1)政策過程 = 5つの場面
- ①課題の設定 (政治家) ②政策立案 (主に行政官) ③決定 (政治家)
 - ④実施 (行政官) ⑤評価 (政治家) : 具体場面は決算審査で強化すべき。
- (2)政策形成 = 3つのステップ
- (3)目標の設定 (限界値、充足値、期待値)
- (4)現状の分析・問題の把握
- (5)政策の手段 (①権力的手段 (法律や条例制定)、②経済的誘因 (交付金を支給する等)、③情報提供 (行政指導)、④直接サービス (行政が事業主体))
- (6)政策の評価、行政の責任
4. 議会の問題点～首長との関係 (6つの何故)
- (1)議会は与党、野党の意識をもって対応するのか (個々の議員対首長)
- (2)政策・立法活動を首長のみにも頼るのか (極端な首長依存、議会低下)
- (3)オール与党化して監視統制機能を自ら機能不全にするのか
- (4)執行機関の監査委員、都市計画審議会委員などを兼ねるのか
- (5)質問の事前通告をし、答弁を事前にすり合わせるのか (議員同士が議論)
- (6)住民報告会や意見集約の機会を持たないのか (首長が遥かに先行)
5. 地方議会の改革のポイント
- ①立法・政策能力の向上 (議員自身も)
 - ②議会自立性の確立 (権限の拡大)
 - ③議会スタッフ (法制担当) の充実
 - ④ガバナンス (内部統治) の強化
 - ⑤住民と協働する議会づくり

6. すぐやれる地方議会の改革

(1)基本的視点～議会改革は、従来の「行政改革（量的改革）としての議会改革から⇒「政治改革（質的改革）としての議会改革ヘシフト（自力改革）」

(2)例示

- ①議会の自律性を高める議会自身のルール制定（例：議会基本条例）
- ②執行機関を交えない、議員同士の討論機会の創出
- ③議会主催の各地域での市民への議会報告会、対話集会
- ④議員立法を支える広域市町村圏での「議会法政局」の共同設置
- ⑤議会の会期日数を大幅に増大、定例会の月例化（審議時間の確保充実）
- ⑥各議員の期毎の採決行動の公表、質問・提案に対する市民の評定
- ⑦議会で予算研究会を常設（財政の勉強＋毎年、首長に予算教書を送付）
- ⑧監査・統制機能の強化（行政監察、監査機能をもつ専門的附属機関）
- ⑨議員の活動執務室（1議員1執務机、インフラ整備、政策スタッフ）
- ⑩まちづくり研究会とか少子高齢対策会とか、地産地消研究会など創設（感想）

2000年分権改革以降の中央集権を解体する試みが地方分権であったとすれば、それは当初団体自治の拡充こそあれ、住民自治の拡充にリンクするものではなかった。分権後の自治体で、拡充された団体自治をどのように住民自治に繋げていくか、議会改革として努力がされてきたといえる。本市は、一昨年の議会基本条例制定を契機に改革に歩み始めたところであり、今後一層の推進をしなければならない。講義で「地方議会の改革のポイント」が聴けたのは幸い。

地方創生の時代に、地域づくりのため議会は地方の経営者として積極的に役割を果たさなければならず、しっかりと、政策提言、政策条例を心がけて活動しなければならないと考える。

なお、第31次地方制度調査委員会委員として答申の概要、①地方議会については、自主性をたかめる方向で長期計画についても具体計画の審議ができるようにする。②監査のあり方として、議会選出の監査委員は選択性にする方向で自治法を改正することを知りえた。