

2023年 6月 2日

議員視察報告書

赤穂市議会

議長 土遠 孝昌 様

議員氏名 荒木 友貴

下記のとおり、研修会に参加しましたので、報告します。

記

1. 実施日

令和5年度 市町村議会議員研修[5日間コース]

「新人議員のための地方自治の基本」

2023年5月8日(月) ●開講式 16:00~17:00

5月9日(火) ●講義 9:25~12:00
「地方自治制度の基本について」

●講義 13:00~14:10
「個人情報保護法と地方議会」

●講義 14:25~17:00
「地方議会制度と地方議会改革の課題について」

5月10日(水) ●講義・演習 9:25~15:35
「地方議会と自治体財政」

5月11日(木) ●講義・演習 9:25~17:00
「地方議会と政策法務」

5月12日(金) ●講義・演習 9:25~12:00
「これからの地方議員に期待されていること」

2. 開催地及び主な研修項目(詳細については別紙のとおり)

全国市町村国際文化研修所 滋賀県大津市唐崎2丁目13番1号

別 紙

研修会名 令和5年度 市町村議会議員研修[5日間コース]

「新人議員のための地方自治の基本」

【目 的】市民の想いを出発点とし、市民も加わった議論の場づくりを制度として取入れ自治体運営を行うには、地方自治制度を深く学ぶ必要があると感じた。また、議会改革、女性議員数の増加といったテーマについても、先進事例として議会の中から変えていく方法、行政レベルで取組む方法を様々な角度から学ぶため。

【研修会内容】

(1)5月9日(火) 講義：「地方自治制度の基本について」

講師：同志社大学政策学部教授 野田 遊氏

「地方自治」という言葉には、市町村民が政策を形成する「住民自治」と国や府県ではなく市町村が政策を形成する「団体自治」の概念が含まれている。今までは、国に縛られずいかに自立して自治体が運営していくかという後者の「団体自治」の考え方が注目されていたが、これからは様々な市民の意向があることを前提として政策を形成する「市民自治」に関する取組みが重要になってくる。例えばガバナンスという言葉一つとっても、ネットワークのガバナンスという考え方への着目が重要で、公共的な問題(ごみ処理、子育て施策など)解決に向け、行政だけでなく地域にあるNPO、様々な業界、市民といった多様な主体をうまく管理していく意味合いがある。

政策を作る過程には認識型と探索型の2種のアプローチがあり、その政策を評価する業績測定指標としてインプット指標(投入)、アウトプット指標(産出)、アウトカム指標(成果)、インパクト指標(効果)がある。従来の統計書などでは道路整備の指標としてアウトプット指標に当たる道路実延長が指標として掲載されているが、本来はアウトカム指標である時短、混雑解消が目標とされていなければならない。政策の目的と評価の整合性が取れているか基本的なチェックが必要となる。

国と府県、市町村の連携の仕方も、現場を持つ市町村が基礎自治体として住民の声を直に聴き対話の場を積極的につくっていく方法を学べた。

(2)5月9日(火) 講義：「個人情報保護法と地方議会」

講師：個人情報保護委員会事務局研究官 松本 秀一氏

個人情報保護法とマイナンバー法への地方自治体における対応について、個人情報保護法の成立と改正経緯を学んだ。赤穂市でも先の定例会で、個人情報保護制度の官民一元化に伴う条例改正と市議会の個人情報の保護に関する条例が制定され、変更点については議

論してきたので復習することができた。セキュリティの問題では、個人情報の漏洩対応・発生事案の整理が簡潔になされていたので理解が深まった。例えばマイナンバーと個人情報をセットで保管すると特定個人情報保護に抵触するなど、知らずに収集することで自治体でも問題になるケースがあり得るので、自治体内だけでなく事業の委託先も含め個人情報の取り扱いについて今一度点検が必要だと感じた。

(3)5月9日(火) 講義：「地方議会制度と地方議会改革の課題について」
講師：大正大学社会共生学部教授 江藤 俊昭氏

赤穂市議会についても、今まさに議員定数や議員の在り方について議論がなされているが、そもそも「議会・議員の役割が見えにくい」「市民を巻き込んだ形での政策サイクルができているのか」ということが問題の根幹にあると思った。新しい議会の形として①閉鎖的ではなく住民と歩む議会、②質問の場だけではなく議員間討議を重視する議会、③追認機関ではなく首長と政策競争する議会が望まれている。北海道栗山町議会や愛知県犬山市議会、福島県会津若松市議会、長野県飯田市議会では、議会にも行政にも多様な住民参加ができる機会を設けている。例えば、住民との意見交換会での意見をもとに政策提言を行ったり、参考人・公聴会制度を積極的に活用したり、一方的に議員が行政に対して質問するのではなく三者間関係を重視し、議員間や市民も巻き込んだ形で公に議論する場を設けていた。良い政策ができるためには、良いシステムを作ることが基本である。通常の行政の予算、決算審議過程に、住民からの意見を取り入れ政策サイクルを回そうとすると、非常に手間も時間もかかる。しかし、「行政のチェック機関としての議会」を超えて住民自治の根幹としての議会を目指そうとするならば、試行錯誤しながら議会の作動のアップデートをしていかなければならないと感じ、今後積極的に取り組む指標としたい。

(4)5月10日(水) 講義・演習：「地方議会と自治体財政」
講師：武庫川女子大学経営学部教授 金崎 健太郎氏

予算の意義として、特に歳出予算が一般会計年度の見積もりであると同時に、支出の限度と内容を制限する拘束力をもつという考え方の基礎を強調されていた。

議会における予算審議に関する部分で、予算の修正について質疑が多く出た。一般には議決事項全般について議会の修正権が及ぶとされるが、増額議決については制限がある。例えば新たな款項を追加、継続費・債務負担行為等に新たな事業を追加する修正は明確に発案権の侵害にあたる。ただし、議会は、長の予算の発案権(提出した予算の趣旨)を侵さない限りにおいて、増額議決ができる(地方自治法97条2項)が、増額修正をしようとする内容、規模、当該予算全体との関連、当該地方公共団体の行財政運営における影響度等を総合的に勘案して、個々の具体の事案に即して判断(通知 昭52.10.3)となっており、単純に金額の多寡だけでは判断できないとのことだった。現在、予算案を修正可決すること自体が非常にまれとなっているので、まずは疑義のある部分については質疑だけでなく、修正案も提出していくことを念頭におきたい。

歳出のチェックポイントとして、繰出金がどの自治体でも問題となっており、後期高齢者医療事業会計、介護保険事業会計、国民健康保険事業会計、公営企業会計などへ一般財源を原資として財源を移すが、特別会計関連でも一般会計等が負担するものとされている場合があるので注意が必要であった(公共の消防のための消火栓に関する経費、へき地における医療を確保するための病院に要する経費など)。繰出基準にも注意しつつ、市全体予算規模と対前年度の伸び率、金額の増減と主要な要因についてしっかり見ていきたい。

(5)5月11日(木) 講義・演習：「地方議会と政策法務」

講師：新潟大学副学長・経済科学部教授 宋戸 邦久氏

地方分権改革後の法務の在り方として、地域政策実現のための自主的な条例の制定や(通達廃止に伴う)法令の自主的解釈、国に対する立法提言が政策法務の手法として挙げられている。国からの通知もあくまで技術的助言、アドバイスなので、自治体ごとの特性に応じ必要な政策を自ら国・県に対して提言していく積極性が必要である。

条例立案の留意点として、まず条例の必要性、合理性を基礎づけるような社会的、経済的、政治的な事実(=立法事実)の存在が必要である。単なる「あったらいいな」条例は避けなければならない。また、政策実現のために採用した条例の行政手法が実行可能であり、効果を有すること(=法実効性)が必要である。規制条例の色合いが強い条例を作ろうとするときには、同時にその趣旨が「守られる」体制を整えなければならない。さらに、表現の正確さとわかりやすさ(他人の視点で考え、分離解釈に耐え得る条文であること)も留意しないとイケない。

これらの観点を踏まえて、各自治体から集まった議員同士で事前課題として持ち寄った条例をもとに、条文の立法事実、法実効性、表現など条文の明確さを議論した。私は、横浜市の「横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止を図るための支援及び措置に関する条例」(いわゆるゴミ屋敷条例)を提示した。赤穂市ではまだ個別の条例化はされていないが、全国各地で様々なバリエーションが既にある条例で、特に横浜市では福祉の観点から多数の部署と連携して「ゴミ屋敷問題」の発生背景の解決と発生予防、再発防止を行うことが示されており、堆積者(ゴミを堆積させた人)が必要な支援を継続して受けられるようにしている。また、条例の前提として、縦割り行政とならないように庁内・庁外の連携も織り込まれている点で実効性が高いと評価している。

他の議員からは、「笠間市地酒を笠間焼で乾杯する条例」、「福津市ウミガメ保護条例」などが挙げられ、条例により実現したい事柄、また制定後の各市町の変化なども聞け、条例立案の面白みが分かった。各議員が個別に持ち寄った条例であるにも関わらず、若者の市内の就労・定住を促進するための「奨学金条例」が多いなど、人口減少地域で共通している課題へのアプローチを皆で検討する良い機会にもなった。

(6)5月12日(金) 講義・演習：「これからの地方議員に期待されていること」

講師：上智大学法学部教授 三浦 まり氏

すべての人が安心して十分に政治参画できるために、「仕事の間」としての議会を考える必要について提言があった。議員は雇用関係にはないが、多くのステークホルダーと関わるため、議会に関わる人が民主的に仕事をできるようにすることが民主政治の成熟には必須である。そのためにハラスメント対策を考えていく必要がある。

また、ジェンダーに配慮した議会の実現として議会エコシステム(多種多様性)を作り上げるために、①議会の役職の男女比、②議会の開催時間、③産休・育休、④女性トイレ、⑤服装規定、⑥ハラスメント防止、⑦言葉遣いなどがどうなっているか分析し、行動計画にしていく必要がある。多様性がない議会について、多様性を実現することのメリットを問う議論もあるが、画一化された人員構成になっている構造がそもそも民主主義と言えるのか根本に立ち返って考えることが大切だと思う。

議会ハラスメントの防止の前提として、議会は社会の規範となるべきで社会のハラスメント防止を促進する立場にあることが挙げられていた。ハラスメント防止のためには、第三者として介入がある制度が重要である。相談、調査、処分の決定の3つの機能は分離し苦情処理手続きを行うことを国、県とも協働して早急に取り組む必要がある。議員の役割として世界的にケースワーク(市民相談)が増加傾向にあるようだ。様々な人との接触機会もそれに比例して増えるので、政治参加の活性化のためにフラットに議論できる環境を赤穂でも整えていきたい。

【所感】

今回の研修を通じ、議会は行政のチェック機関であるという従来からの役割を超えて、市民の願いを出発点として、市民とともに政策として活かすシステムを作っていく重要性を実感した。そのためには、時間と手間がかかっても市民との意見交換を政策サイクルの中に入れ込み、討議を通して政治をみんなのものにしていく過程が必要である。

今回、様々な自治体から参加した議員同士、予算・財政、政策法務等を学び議論することで、今後にも続く情報網や協力関係が生まれたので得るものが非常に大きかった。赤穂市の普通は社会の普通ではないと気づかされることも多い反面、行政全体の取り組みとして突出した部分を共有することもできた。現場を知っている基礎自治体だからこそ、市民にとって本当に必要な制度や仕組みを具体化でき、国を逆に動かしていくことがこれからは求められていると思う。

また、議員と市民とは違う立場であることや議会という場の特殊性を改めて認識した。「議員は権力である」ということを自覚し、危険物を扱う意識を常に持ち続けなければならない。また、ハラスメント防止の点では、自分もする側・される側いずれにもなり得ることや、安心して様々な方が政治の場に出て意見を言えるようにするために、女性議員という少数者の立場から見える意見を発信し、変えるべきところを変えていく責務があると感じた。