

平成31年3月28日

軽井沢町議会
議長 市村 守 様

遠 山 隆 雄

研 修 報 告 書

1 研修日時・場所

平成31年2月19日（火）10:00～12:30

TKP東京駅八重洲カンファレンスセンター会議室
（東京都中央区京橋1-7-1戸田ビルディング）

2 講師

牧瀬 稔（関東学院大学准教授）

・横須賀市都市政策研究所（横須賀市役所）、（公財）日本都市センター研究室、（一財）地域開発研究所を経て関東学院大学准教授。今年度は中野市などの政策アドバイザーとして自治体に関与している。

3 研修内容

議会改革の論点整理 10:00～12:30

地方自治体の目的は何か？

・自治体の目的は**住民の福祉の増進**にある。

向上か増進か

・向上は「すぐれている状態に向かう」という意味がある。その視点で考えると、議会基本条例に「優れた状態」(理想像)が明記されていなくてはならない。しかし、これを明記していない議会基本条例がある。

・議会の理想像を明記とている条例は、その議会の理想像は基本的に住民に関係のないことである（議員たちが自分たちの議会の理想像を描いている）。しかし、住民に議会の理想像の実現に向けて協力させようという書き方の条例もある。これは住民の意思を軽視している。

・議会基本条例を制定・施行し、議会を望ましい姿に「向上」し、その結果、住民の福祉の「増進」を実現するということが正しいような気がする・・・私(講師)に

はわからない(どういう思いで住民の福祉の向上としたのか分からない)。

(一般的に言われている) 議会の役割

議会には、大きく2つの機能が求められている。

・執行機関の監視機能

アンケート調査(2015)によると全都道府県・市区町村議会の50%の議会で否決も修正もなかった。

・政策の立案機能 (積極的に条例を立案しているか)

アンケート調査(4年間)で17%(274議会)と少数となっている。

議会改革とは何か

- ・議会の最終的な目的は「住民の福祉の増進」になる。その意味で議会改革も、当然、「住民の福祉の増進」を達成していくために実施する。
- ・議会が住民の福祉の増進をしていくために、①執行機関の監視機能②政策を立案する機能の強化が求められる。議会基本条例にも、これらの機能を強くするコンテンツ(条文)が求められる。
- ・「どちらを先に強くするか」という質問が多い。講師は、政策立案が先という立場をとる(一番いいのは「同時に」であるが議会資源が少ない現状では難しい)。

議会改革のポイント

① 何のために 住民福祉

② 何を 監視

③ どのようにするのが、重要である。

※改革とは、「従来のやり方や決まりなどを改め、良くすること」

議会改革元年は1992年?

- ・1992年に、尼崎市議会のカラ出張が明らかとなり、議会が全国的に注目を集めた。これ以降、定期的に「議会改革」が繰り返されることになった。

終わりなき「議会改革」

- ・議会改革は終わる気配はない。その理由は「・・・を達成したら終わり」ということが明確化されていないからである。
- ・この「・・・を達成したら議会改革は(いったん)終了」を議会基本条例等に明記しておく必要はあるだろう。
- ・そうしないため、昨今の議会改革は目的化しているように感じる(議会改革す

るために議会改革しているという訳が分からない感じ)。

議会改革の目的の再確認

- ・議会改革は「執行機関の監視機能」と「政策立案機能」の強化をすることにより、その先にある住民福祉の増進が目的である。

議会基本条例の定義

- ・議会基本条例は、「①自治体の政府制度である二元代表民主制を首長と対等に担う議会が②主権者町民の付託に応じて優れた町をつくるために③議会運営の理念、理念を具体化する制度、その制度を作動させる原則などを定めたもので④当該自治体レベルの議会運営に関する最高規範として位置づけた条例」と指摘している。

議会基本条例の動向

- ・栗山町が全国ではじめて制定し、都道府県では三重県、市では伊賀市がはじめて制定している。
- ・現在はほとんどの自治体で導入し、単なる流行現象や意味のないアクセサリ一条例の増加などと指摘する有識者も少なくない。

政策立案の3つのポイント

- ① 様々な視点を持って考えること。**複眼思考**が大切である。
- ② 通説に疑いの視点を持って考えること。疑うことで新たな視点が開けてくる。**(ゼロベース思考)**
- ③ 数字には必ず背景があると考えること。数字の持つ意味を考える。数字の規則性に着目する。**(数字思考)**

これからの議会

住民の意思を反映させること。

- ・規則ではなく大義名分(根拠)は、「住民の意思を反映させること」にある。ここでいう住民は、事業者や NPO 団体、場合によっては交流人口などを入れても良い。
- ・特に投票行動を起こさない住民の意思をどのように反映していくかが大切である。
- ・その意味では議会報告会は重要な一手段である。また、討論型世論調査の実施や議会主導での住民アンケートの実施、議会基本条例にパブリックコメン

ト制度を明記するなど様々ある。

議会報告会の悪い現状

- ・今日、議会報告会のすべてが順風満帆というわけではない。議会報告会がうまく進まない事例が登場している。
- ・それは①参加者が固定化していることがあげられる。しかも②発言する住民がさらに決まっている。また、③質問が長時間化し、限られた時間の中で多くの住民が発言できない。
- ・④質問の実態は、苦情や不満、陳情であり、中には高圧的な発言も登場する。その結果、⑤議会に対する建設的な報告会とはならず、町政全般の相談(実は相談ではなく不満、陳情)になっている。
- ・議会報告会の中には⑥議会と住民が対立してしまい、住民の議会不信を招いてしまう残念な議会報告会もある。

議会の法的根拠

日本国憲法

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
となっている。

議員提案制作時用例を進めるコツ 14:00～16:30

議会の役割（一般的に言われる）

議会には、大きく2つの機能が求められている。

1. 執行機関の監視機能

数年前、相次ぐ知事の不正を監視できなかったとして、マスコミから監視機能が果たせない議会が追求された（現在は改善されたであろうか）。

・2015年の全都道府県・市区町村議会を対象（1592議会から回答）としたアンケート調査によると802議会では否決も修正もなかった。一方否決したことのあるのは422議会、修正案の提出は605議会、両方あった議会は237議会にとどまった。

2. 政策の立案機能（地自法第112条で規定されている「条例を提案する権利」）

議員は条例案を議会に提案する権限を保持している。地方分権一括法以降提

案に要する議員数を「12分の1以上」に引き下げられ少数会派でも独自の条例案を議会に提出しやすくなった（積極的に条例を立案しているか）。

・2015年のアンケートで2011年からの4年間で議員提案の政策条例(修正含む)を可決したのは274議会となっている。可決数を見ると3分の2が1件のみで2件以上は93議会と全体では6%にとどまっている。この状況を見ても議員提案政策条例は、拡大しているものの低調といわざるを得ない状況にある。

都道府県における議員発議政策条例の成立本数を見ると、地方分権一括法が施行された平成12年(2000年)より増加していることがわかる。

条例とは①

- ・条例は地方自治体が国の**法令**の範囲内において、制定する自主法規である。**法令**に反して条例を制定した場合は、無効となる。
- ・ちなみに**法令**に違反するかどうかは、個々の条例を具体的判断しなければならない。
- ・地方自治体が、住民に義務を課し、または住民の権利を制限する場合には、**法令**に特別の定めがある場合を除くほかは、条例によらなければならない。

※条例制定に当り憲法はしっかり見る。また、憲法逐条改正を見るのが大事。

条例とは②

- ・**条例は**、地方公共団体の自主法規であるため、その効力は、その地方公共団体の区域内に限られる。
- ・**条例は**、議会の議決を経て制定される。**条例は公布され、施行されて、はじめて効力を生じることとなる。**

条例とは③

- ・条例に罰則を設けることができる。
- ・罰則は、禁固・懲役、罰金、拘留、科料、没収、過料がある。

規則とは

- ・規則とは、地方公共団体の長が、地方自治法の規定に基づき、国の法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務について制定する自主法規をいう。
- ・地方公共団体の長のほか、教育委員会、公平委員会等の執行機関も、その権限に属する事務に関して、国の法令又は条例に違反しない限りにおいて規則を制定することができる。
- ・地方分権以降は、条例から委任された事項についてのみ、義務を課し、又は権

利を制限することができることとなった。

※共通点は法的根拠に基づくこと。

要綱とは

- ・要綱とは、地方自治体が行政指導の際の準則（準則とは、準ずべき、のっとるべきものをいう）として定める内部的規範である。
- ・条例と規則が法的根拠を伴うものに対し、要綱は法的根拠がない。住民に対しては法的拘束力を持たない。
- ・要綱を基準とした行政運営を要綱行政という。要綱行政とは、法律や条令などの法規に基づくことなく、行政機関の内部的規範である要綱に基づいて行われる行政指導である。

上乗せ（上書き）横出しについて

- ・上乗せ条例とは、国の法令と同一目的でかつ規制方法も同一であるが、法令の基準よりも厳しい基準や規制を定めた条例をいう。
- ・横出し条例は、国が定めた規制項目以外の項目を追加した条例である。
- ・法令の（明文上）規律していない事項を規律する条例のことをいう。従前は、法律先占論により、法令が規制対象としている領域は、条例はできないとされた。しかし、国と地方が対等・協力の時代の今では指示されていない。

※しかし、国の法令がわざわざ規律しなかった事項である場合もあり、そこに条例が定めを置くというのは、国の立法者の意思に反することになる。そのため注意が必要である。

- ・法令に明文の規定がなく、立法の目的・趣旨が各地方自治体の裁量を許容している場合には、法令の規定よりも強い規制（上乗せ条例・横出し条例）もできるとされる。住民の福祉の増進のために条例を積極利用すべきとの声も強い。

条例制定権の拡大

- ・地方分権一括法を契機として、条例制定権は拡大した。
- ・憲法には「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」(第94条)により、法律の範囲内においてのみ条例を制定できる。
- ・地方自治法には「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」(第14条)とある。

地方分権とは

- ・地方分権とは「国の権限や財源を地方（都道府県や市町村）に移して、地方の

自主性・自立性を高める」取り組み。

- ・そうすることにより、地域のことはその地域に暮らす住民自らが判断し、実施に移すことができる「住民本位の行政」を実現することが目的である。
- ・地方分権一括法（1999年7月に制定し、2000年4月から施行）により、国と地方の関係が上下・主従の関係から、対等・協力の関係と変化した。

ユニーク条例の制定

- ・地方分権一括法により、国と地方の関係は「対等・協力」へと変化した。
- ・その結果、地方独自の条例が登場しつつある。地方独自の条例のことを「ユニーク条例」と言う。
- ・ユニーク条例とは「他地方自治体にみられない、当該地方自治体の地域性や住民性、空間的特徴などを考慮した、当該地方公共団体の特有の問題に対する条例」と定義できる。

※2000年地方分権一括法以降ユニーク条例が多く制定されている。

議員提案政策条例の効果を高める規定？

条例に次の条項を入れることで、議員提案政策条例をより、実効性があり、実効性のあるものにしていき、条例を活用することで、議会の機能を高める。

- ・見直し等規定
- ・財源根拠規定
- ・規則等委任規定
- ・議会報告義務付規定
- ・議会責務規定

見直し等規定

- ・見直し規定 **議員提案には必ず入れたい**

ある期間が経過した後に条例を見直す規定である。例えば「この条例は、第1条に規定する目的の達成状況を評価した上で、この条例施行の日以後ごとに見直しを行うものとする。」とする。

- ・サンセット規定

期限を限った規定であり、あらかじめ条例に終期を明示しておく規定である。例えば「町は、この条例の施行後4年を超えない期間に、この条例が町にふさわしいものであり続けていけるかどうか等を検討するものとする」という規定がサンセット規定となる。

- ・時限規定

ある期間が経過したら、自動的に条例が廃止される規定である。例えば、「この条例は、平成30年3月31日限り、その効力を失う」と明記することである。

る。

・財源根拠規定

首長には財政権(予算措置)があるが、議会(議員)には担保されていない。

議員提案により政策条例が制定・施行されても、予算が確保されなくては、何も施策・事業が実施されない。

(財政上の措置等)

第〇条 町長は、この条例の目的を達成するため、必要な財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

赤字の文言を入れることにより絶対にやれよとなる。

◎考察

全国各地から25名の議員が参加、前日の研修から受講している議員がほとんどだった。

元横須賀市都市政策研究所等を経て関東学院大学法学部地域創生学科准教授で国内各地の自治体政策アドバイザーとして活躍、県内では飯田市、中野市にも定期的にアドバイザーとして関わり、自身の経験から語られた内容は新鮮だった。

全国各地で「議会基本条例」が制定されているものの、文言1つにしても他法令との関連等十分審議し検討しなければならないこと、先進地をモデルにして作られていることが多いということを改めて感じた。

一方、議会改革が叫ばれているものの、議会改革は終わる気配はない。その理由は達成目標が明確化されていないからであり、これを達成したら議会改革はいったん終了するというのを議会基本条例等に明記しておく必要があり、目的のない議会改革のために議会改革しているという訳が分からない議会が多いと指摘もされていた。

何事も目的を持って改革をしなければならないと改めて再認識