

第14回全国市議会議長会研究フォーラム

In 高知 参加研修レポート

知立市議会議員 風間 勝治

今回私は、令和元年10月30日（水）・31日（木）に、高知県高知市高知ちばさんセンターで行われた、第14回全国市議会議長会研究フォーラム In 高知に、知立市議会立議会全員と公明党との合同の政務調査活動として参加・研修をしてきました。ここにその概要を報告致します。



まず第1日目、11月30日（水）は、PM1：00より開会式が行われ、続いてPM1：20より、第1部基調講演として、中島岳志東京工業大学リベラルアーツ研究教育院教授の「現代政治のマトリクス ―リベラル保守という可能性―」があり、PM2：40から、第2部パネルディスカッション「議会活性化のための船中八策」として、コーディネーターに坪井ゆづる朝日新聞論説委員、パ

ネリストに、高部正男市町村職員中央研修所学長、横田響子株式会社コラボ代表取締役、古川康造高松丸亀商店街振興組合理事長、田鍋剛高知市議会議長で活発な意見交換が行われました。

第2日目、11月31日（木）は、AM9：00から、課題討議「議会活性化のための船中八策」として、コーディネーターに、坪井ゆづる朝日新聞論説委員、事例報告者として、滝沢一成上越市議会議員、久坂くにえ鎌倉市議会議長、小林雄二周南市議会議長で、各市議会の事例が報告されました。AM11：00から閉会式が行われ、2日間にわたる研究フォーラムが終了しました。

まず、中島教授からは、現代政治のマトリクス ―リベラル保守という可能性―では、1. 政治のマトリクス、2. ラディカルデモクラシーとポピュリズム、3. リベラルの逆説、4. 保守とは何か、の4つの論点の講演がありました。



一般的に、政治における保守や革新、リベラル的概念は、その人の持つ、個人（議員）の持つ考え方から、政治に対する考え方やスタイルの立ち位置の違いやら、その出発点の相違から議論や活動のベースや手続き等、多様な見解や考え方が存在してくるわけであります。

特に国政においては、政党政治、議員内閣制が政治制度として採用されている状況もあり、その境界は顕著であります。ある一定の線引きの中から、これら保守、革新（現状ではあまり明確なものではない）、リベラル等という

考え方を同一にした勢力を構成し、きっちりと政党をベースにした政治の展開が図られています。

リベラル勢力は、寛容な精神と言われるように、過去においてはその柔軟性ゆえに、一定の中間的調整役を担っていた経緯もあります。しかし、二大政党制を目指した衆議院に、小選挙区・比例代表並立制が導入されて以降、俗にいわれる自民、非自民の対峙に向かってしまった制度に、埋没している現状と私は考えています。ただ、ここ近年におきましては、リベラルの寛容性という、いわばリベラルの内に存在する、個人の自由、個性を重んじる自由主義、即ち本中島教授も説いておられるリベラルと、閉塞した保守の融合による新たなリベラル保守の考え方は、日本の風土にも丁度あうといわれておりましたし、また、リベラル保守の台頭を期待する声や勢力の台頭は、今日まで問われてきた経緯や現状も否定できない事実としてあります。

このようなリベラル保守を、現在、安倍一強独裁と言われて、柔軟性や寛容性が弱体化したと指摘される自民党に、このような精神や環境が自民党内に導入されることにより、幅広い議論の低下にも歯止めがかけられるようになることや、一定の監視力や競争性、責任政党の内部活力がより始動しだすことで、政治の多様性や民主的議論、安定的な発展が期待できるといわれる、中島教授の発想には学ぶところが多かったと感じています。国政と地方政治の制度や扱う政策は大きく相違があることは事実であります。が、地方、国政の政治家としては、基本的精神の共有はできるものもあり、この考え方における論点を整理し、基本的論

証をして、政治家としての立ち位置を明確化して、その置かれている政治環境に信念を持って邁進していくことは押さえておかねばいけない視点と私は考えます。また、国民や市民の代表者としては、常に市民世論の動向も検証し、信頼を失墜させないように見極め、しっかり自身の考え方と整合をとって、取り組んでいくことは政治家としての重要立脚点であると私は重く受け止めています。

ただし国政は、今更言うまでもなく、あくまでも政党政治を基本にして、選挙において、国民の代表者という議員の同志をより多く集め、過半数の勢力を超える国民支持を集めれば政権与党として、内閣総理大臣等を輩出し、内閣（行政）という政権を掌握して、政権与党と連携をして政権運営が担える仕組みの議員内閣制であります。

一方地方政治は、憲法第93条第2項に根拠を持つ二代表制（首長主義）であります。該当地方公共団体の住民が議員と首長を選挙していく制度で、執行機関である行政（首長）と議事機関である議会が、権力分立の原則に基づき、お互いに十分議論し、合意形成を図り、政策決定や意思決定していく制度であります。

この制度や地方自治法の精神はご案内のとおり、元来市長与党・野党という概念はどこにもなく、公選の議員と首長しかありませんし、会派という法制度的規定も考え方も、どこにも明記はないわけであります。また、国政と地方政治では、法的にも、取り扱う政策分野では、国は大きな国防や外交、金融政策等、地方は地方でしかできない行政事務を地方自治法上で分離し、お互いに整合・協力関係の中で運営していくことが規定されており、基礎自治体として住民の身近な行政、事務事業をしっかりと運営してゆくことが地方自治には期待されております。だからこそ、この基調講演の本質であります政治イデオロギー的考え方は、地方政治においては重きを置く環境に乏しいという、法制度上の大きな相違があるわけであります。が、全くの無知でも良いとはいえず、政治家と言われる以上は、一定の見識は積み上げるべきポイントと私は考えています。



なぜならば、このような政治制度の根本的な違いの中においても、この考え方によって、地方の最大の目標であります、住民の福祉の増進を目指す上で、考え方や立ち位置、それらの考え方を同一にする議会勢力の相違によって、政治手法や手続き、それにとまなう事務事業の運営上の手続きや、議会での議論から結論を導く合意形成や意思決定に至るまでの速度や状況等、大きくそのプロセスが違ってくることは、否定できない事実として存在しています。それらの背景により、住民に色々な影響を与えてしまう観点があるからであります。

例えば、2，3例を申し上げますが、地方自治法第10条第2項に規定される事務事業の執行に当たっての受益者負担の考え方等は、平等性という憲法第14条に規定される法の下に平等という概念に基づけば、当然重要視しなければいけない視点であります。が、行政の本質であります役務の提供や安定性等から考えれば、税金を徴収して再配分する考え方により、極力その基本的再配分を逸脱して、住民に負担を強いることはいけないという視点もあるわけであります。地方自治法第10条第2項に規定される負担は分任する義務が住民にはあることが規定されていますが、あくまで義務規定であり、色々な議論が生まれるわけでもあります。また、特別会計における市税の任意繰り入れの考えかたも、全体の行政運営が適正・厳格な運営が基本の中で、全体の会計、予算バランスを逸脱しない平等な運営を重視する視点もあれば、重要な住民の生活に影響を与えるような重要事業には、住民負担を軽減してゆく立ち位置から、一般会計からの繰り入れを重視する考えもあります。また、地方自治法第244条に規定される公の施設についての民営化導入の考え方も、事務内容の合理性や向上、経費の軽減や競争性による、より良い運営が期待できる視点もあります。が、公共サービスの的確な維持から、公共性の欠如による安定性への懸念や、競争性からの運営上の質の低下、利用者の負担の上昇などの不安材料による否定的視点も存在しています。あるいは、市税の徴収に関しましても、憲法第30条に規定される納税の義務を大原則として、行政当局は、地方税法や国税徴収法などに基づき条例を制定し、的確・厳格に市税を納めていく制度を確立し、適切な徴収事務を行う任務に対して、的確・平等に徴収事務を執行し、



滞納者に対しても支払うべきものは支払う観点から、的確な徴収体制の充実や、

県との広域徴収体制の強化等、納税環境を強化してゆく積極的考え方もあります。が、滞納者は収入が少なく減免制度や特例制を設けて、納税猶予や相当の配慮の中から徴収を考えるべき等の考え方もあります。

このように、地方自治における政策や運営に対して、多様な論点による考え方がありますし、今後益々地方議会が、多様な人材が選挙で公選されて、議会が構成されてゆくことは大いに歓迎であり、今後多様性の進展が容易に想定される状況下といえます。ですから、今後

を展望していく中で、この地方における議員の多様性の進展に伴う、その議員の持つ考え方の本質を見極め、色々な議員の考え方のなかに存在する、旧来からいわれる保守やリベラル、革新といった考え方の多様性を尊重し、十分に見据え、地方の一番最重要任務であります合意形成し、決定するという環境を更に、更に突き詰めて、より良い制度を確立ゆく必要があります。

今回の基調講演は、正に国政に特化した講演であり、どこかで地方自治に結びつける誘導や事例紹介などがあるのかと思いましたが、それも全くありませんでした。すべて、基調で現代政治の国政レベルからの概念の説明に終始した、中島教授の本質が何処にあるのかを考えれば、そこからどのように解釈して運用に結び着けるか、議会活動を是正していけるか、そんなことは政治家である以上自身で考え、地方自治の発展を目指してゆけ、を問われたような講演と私は感じました。本当に難しいテーマではありましたが、私なりにこの基調講演を咀嚼して、知立市議会の政治的考え方を見据え、よりの確で、市民に信頼される議会実現に邁進してゆければと改めて考え、決意を新たにしているところであります。

続いて、第2部の議会活性化のための船中八策のパネルディスカッションであります。4人の方の貴重な議論や考え方、ご指摘もいただき大変意義深いものでありました。民間からは、商店街の活性化を図り、全国的に有名な高松丸亀商店街振興組合古川理事長の民間、経済人としての見識からの議会や地方自治に対して、色々な指摘も参考になりました。また、株式会社コラボの横田さんの女性の視点からの多様な考え方や事例の提示も見識を深めることができました。田鍋高知市議会議長からは、高知市議会の色々な議会改革の報告もあり、知立市議会として参考になるものは、今後導入に向けて鋭意、協議の遡上に上げてゆければと考えています。

只少々気になる点が、横田さんの女性の視点からのお話は、それでよかったのですが、この方は第32次地方制度調査会の委員ということですが、お話を伺う限り、ご本人もお認めのとおり、あまり地方自治や議会のことを知ら



ないと公言されていました。一般的な女性の視点で意見をいう委員も、それはこの内閣府の公式審議会である地方制度調査会には必要性はあると私も感じます。が、委員の人数にも限りがあり私は、地方制度調査会の位置付けや目的を考えた場合、やはりわれわれ地方議員は、

この重要な調査会の議論やまとめられた答申を元に、地方自治法など法令が改正され、地方自治や議会制度が是正されていく重要な調査会であります。私も、地方議員として、第25次くらいからか、その内容や議論の方向性を注視していますし、その情報を積極的に議会改革特別委員会や市議会全体の発信に努めて、民主的法制度に沿った、更なる改革を目指している状況です。ですから、私ども地方議員も、その結論により身分や法制度等大きな影響を受けるわけであります。そこは最大限の地方自治や地方制度、議会が法制度的に、より良い議会や地方自治が確立できるような調査会の展開をしてもらえるように願いつつ、その委員である以上は、地方議会や地方自治の最低限の基礎知識をもって、委員の職責の責任を果たしていただきたいと私は痛感したことは申し添えておきます。

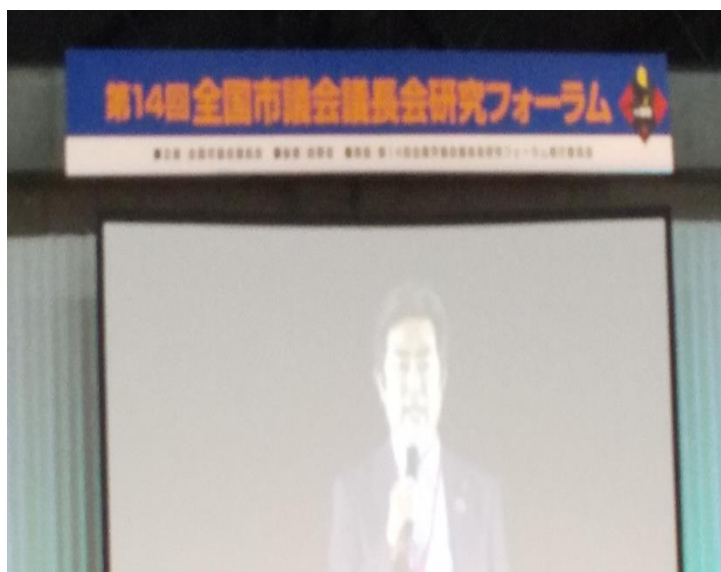
そんなディスカッションの中で、私は、高部さんのお話が一番勉強や今後議会のあるべき、進むべき制度の示唆をしていただいたと思っています。まず、自治体議会について指摘される問題点として、議会への無関心、議員のなり手不足、女性、若者の参加、そして議員の不祥事の多発を上げられました。このような課題をひとつひとつ改善してゆくためにも、議会改革の取り組みの強化が求められている中で、議会基本条例の制定は全国で60.8%に上るそうであります。また、議会報告会の開催は53.7%という開催状況であるそうです。ここからは、まず、基本条例は、議会の現状を認識して、議会が議論して問題点を洗い、討議して制定や改正していくことの重要性を指摘いただきました。また住民参加の工夫や参加でき易い議会報告会などの充実の必要性が指摘されました。

また議会と首長の二代表制における、制度の根幹を知らせるべき留意点として、時間の都合で全体的な解説はありませんでしたが、出羽守（でわのかみ）ではいけない、つまりよその議会ではとか、お隣のまちではとかの「では」ではいけない、我が議会はこの主体性の強調を示唆いただけました。また、条例は改革の出発点、二代表制の意義、執行機関の多元主義、首長との関係、議員の位置付け、住民代表の意味等のポイントも、レジメ上ではありますが制度の正しい理解の必要性を示唆いただきました。参考までに、この部分は、先の知立市議会における新人議員研修会に、不肖の私が講師の指名を受けた際に、資料テーマにした基本的事項と合致していました。そして、今後の自治体議会のあり方として、まず、多様な人材の市議会への参画促進に関する決議が、全国市議会議長会第95回総会で成立したことを紹介されました。その上で、議会で即刻やらなければならない制度課題は、議会運営の検証や休日、夜間議会の開催や執行機関の出席による住民参加の強化の模索、その方向性での改善等、そして議員の日常活動の充実をいわれました。議会の中長期的な制度課題は、多様な自治制度の構築を上げられました。また法制度の大きな国の方で取り組むべき課題として、地方選挙の統一や兼職、兼業禁止規制の弾力化、労働法制の見直しや議員の厚生年金への加入などを上げられています。

特にこの全国市議会議長会の決議に関しては、時間の関係で言及はあまりありませんでしたが、多様な人材の議会への参加が問われている現状からの重要な決議と私は理解しています。これは、代表民主制である日本の政治環境を考えた場合、当然のことでありまして、

国民やその居住する地方公共団体の住民の代表制が基本であるならば、幅広い範囲から、多様な人材が議会議員になることの、よりやり易い制度を構築する使命が、私どもにも存在していると考えています。

また、法制度的にも理由があると私は認識しています。首長選挙では公職選挙法や地方自治法第 19 条第 3 項からの住所案件の規定はありません。要は地方公共団体にとりまして、優秀な人材を選ぶという公選の考え方から住所案件をあえてはずし、広域的エリアから地方公共団体という、憲法第 9 2 条に規定される地方自治の本旨といわれる究極の目的に向



かう概念上にあります、二つの自治概念の中で、団体自治という運営の要となる地方公共団体の統括責任者、代表者を迎え入れる見地から公選できる、法制度的考え方から成り立っているわけであります。ですから、一般的に首長は、当該地域からの代表者、公選の政治家の側面も有していますが、この考え方からすれば、地方公共団体の代表マネージャーという、行政官の長という位置付けが色濃く法精

神に存在しているものと私は考えています。

一方地方議会は、首長とは違い、公職選挙法や地方自治法第 18 条及び第 19 条第 1 項に規定される 3 ヶ月以上在住という住所案件が明確に規定されています。ですからこの法規定から考えるならば、この議会選挙こそが、その法制度の精神を正しく理解していくならば、真の代表議事機関という、その地方公共団体の住民を、真に代表している政治的な代表機関ともいえるわけであります。その認識の上で、先程の地方自治の本旨の実現にとり、もう一方の大事な概念として存在している住民自治という見地から、非常に重要な位置付けとなります。ここが創意工夫と自らの責任において団体自治と十分にリンク、整合をとりながら地方自治の本旨の実現を目指す、着実な取り組みが求められているわけであります。

ここで重要な軽視してはならないこととして、住民自治の進展はあくまで基本は、住民の自らの自治推進で、直接、間接を含めての住民自治の精神やあり方が包含されているわけがあります。ただ、全体住民自治は、地方自治法第 9 4 条に規定される、町村に適用規定のある住民総会しかなく、この実施例は、歴史的に過去の経緯を見ても、ほんの 1, 2 例と聞いており、基本的には、憲法前文に明記される代表民主制が基本であります。だからこそ、主権者である住民の民意との乖離や軽視は最大限戒め、住民との距離を極力近付けて、住民の民意を尊重した丁寧で親切、主権者あつての代表であり、憲法に明記されている権威は国

民・(住民)にあることを再認識した各議員、議会の取り組みが最重要課題といえるわけがあります。それには、議会に代表者として各層、各年代女性、若者等多様な人材が進出しやすい環境を確立しなければならないことは、このような法制度の根幹を検証しても明らかであります。高部さんの論調は、こんなところにも背景があるのではないかと私なりに、法制度から見た考え方をあえて添えておきます。

今後は地方議会が、国との連携、あるいは国を動かすべく積極的に活動していくことと、現職議員（議会）が、改めて被選挙権や代表者というものの



原点を検証し、意識改革や意識を向上していかなければなりません。その中で、多様性の人材確保の制度構築に努力してゆき、それぞれの地域で議会改革を行い、自ら改革出来る条例制定や改正、重要な制度改革を的確に進めることが肝心であります。併せて国の法制度に関する事項は、地方自治法第263条の3に位置付けられた国との折衝できる法根拠の組織である、全国市議会議長会等地方6団体、とりわけ議長会サイド3団体の国側との労働法制の緩和等交渉の積極的な展開や、あるいは、それぞれの地方議会から、地方自治法第99条に規定された国への意見提出権を活用し、国会や関係行政庁に意見を積極的に投げかけてゆくこと、このような活動の積み重ねこそが、正に地方自治の推進に向けた重要なポイントと私は考えています。

特に議会基本条例は、地方自治法上の根拠はなく、任意制定条例の位置付けではありますが、その議会の意思の集約であり、最上位条例の認識で制定されている議会がほとんどであります。議員の選挙や構成議員の入れ替えがあった場合には、やはり基本条例の丁寧な説明と検証を図ってゆくことは、議員の公平・平等性の見地から基本中の基本であります。知立市議会も、早速協議して、しかるべく対応に向け動き出せばと私は考えます。また、情報提供の重要性等、地方自治法第115条に規定される公開の原則、傍聴、報道の自由、議事

録公表など、如何に市民に議会の現状を理解してもらい、市政の状況、情報を開示、提供させてゆかなければなりません。その上で、市政や議会議論の内容を理解していただき、議会や市政に参加し易い体制を整備し、積極的に参加依頼もして、市政や議会運営に対しての批判やご意見をいただき、議会運営や市政に反映できる制度確立に邁進していく必要性を私は痛感しました。

最後に第4部の議会活性化のための船中八策の事例報告兼ディスカッションであります。上越市議会や鎌倉市議会及び周南市議会の先進事例も丁寧に報告も聞きくことができ、大変参考になりました。それぞれの議会で、熱き改革に向けた推進が図られていることに、安堵を覚えましたし、逆に全体的な参加者の姿勢や質問の内容等を拝聴しますと、まだまだ議員の中に、改革やスキルの格差があるなあと率直な印象も受けましたが、地域事情やその地域の世論、市民ニーズなど十分に把握尊重していくなかで、地方議会全体が一丸となり向上してゆかなければいけないと痛感しています。それぞれの議会が、地域、地域で市民や地域社会のために改革を断行し、市民に開かれた信頼される議会を確立して、地方自治最大の目標であります住民の福祉の増進や地域社会の発展に向けて前進してゆければと考えています。

事例報告の3市議会の具体的な内容は、会派から一部、参考資料を添付するに止めますが、知立市議会として議会基本条例の検証や、情報公開や提供の充実、政治、議会参加などの先進事例の制度確立には、全力で導入していく積極適な協議や取り組みをしてゆければと私は考えています。

この最終議論からまとめられた、議会改革8つの方策（船中八策）は、最後にここに明記しておきたいと思います。

1. 行政監視機能の強化———仕組みの強化
2. 次世代を見据えた視点からの取り組み
3. データを踏まえた議論
4. 多様性の確保、女性や若者の議員になりやすい仕組み、制度の充実
5. 地方自治法第96条第1項、第2項を機能させた議会側からの仕掛けの強化
6. 労働法制の見直し、兼業禁止規定の緩和など法制度改正に向けた積極的交渉の充実
7. 情報公開の徹底、テーマ別意見交換会のきめ細かな住民に対する対応の強化
8. 議員間討議の強化

以上で、第14回全国市議会議長会研究フォーラム in 高知の研修の概要報告と致します。