

全国

ぜんこく
しぎかいじゅんぼう

平成28年 11月25日
(2016年)

毎月3回5の日に発行
(購読料は会費に含む)

第1995号

発行 全国市議会議長会

〒102-0093
東京都千代田区平河町2-4-2
代表 TEL 03(3262)5234
旬報 TEL 03(3262)2309
発行人 井原 好英

http://www.si-gichokai.jp

市議会議報

第11回 全国市議会議長会 研究フォーラム in 静岡を開催

第11回全国市議会議長会研究フォーラムを10月19日、20日の2日間、静岡市のグランシップ（静岡県コンベンションアーツセンター）で開催した。



主催者を代表して挨拶する岡下会長(左・上)



挨拶する田辺静岡市長



挨拶する栗田静岡市議長

1日目の開会式では、岡下勝彦会長（高松市議会議長）から「今回のフォーラムでは議会の監視権のあり方について討議する。これを契機に全国の市区議会の一層の充実強化を図られることを祈念する」などと挨拶した。続いて、



開催旗引き継ぎ(左は栗田静岡市議長、右は細野姫路市議長)

開催地である栗田裕之静岡市議会議長、田辺信宏・静岡市長が挨拶した。基調講演では、大森彌・東京大学名誉教授が「二元代表制と議会の監視機能」と題し、講演した（2面に掲載）。パネルディスカッションでは、「監視権の活用による議会改革」がテーマ。江藤俊昭・山梨学院大学院研究科長・教授がコーディネーターを務め、「従来から議会には権限があったにも関わらず、なかなか行使できなかったが、従来とは違う議会運営、権限のあり方をもう一歩進め、住



閉会挨拶する岡田副会長

民福祉の向上に監視機能や政策提言機能をどう活かしているか」という問題提起をして、パネリスト4名とともに議論を深めた（2面から4面に掲載）。次期開催地挨拶では、細野開廣姫路市議会議長から挨拶した（4面に掲載）。今回の第12回フォーラムは、29年11月15日、16日を予定している。



会場の模様

2日目の課題討議では、「監視権を如何に行使すべきか」がテーマ。佐々木信夫・中央大学経済学部教授がコーディネーターを務め、「もともと行政をチェックする役割として議会が置かれている。改めて議会の監視権をどう行使するかを問う必要もないのだが、あえて問うということは、何かいろいろ問題があるのだからと考えさせられる」などの問題提起があり、事例報告者3名とともに議論を深めた（4面から5面に掲載）。閉会式では、栗田議長から細野議長へ開催旗の引き継ぎを行った。最後に、岡田健一副会長（室蘭市議会議長）が挨拶し、フォーラムを閉会した。なお、後日、全市に研究フォーラムを撮影したDVD、会議録を送付する。

第11回研究フォーラム 主な記事
基調講演「二元代表制と議会の監視機能」
パネルディスカッション「監視権の活用による議会改革」
課題討議「監視権を如何に行使すべきか」
【2面】
【2～4面】
【4～5面】

基調講演

「二元代表制と議会の監視機能」

平成12年の第26次地方制度調査会の答申文中に「議会は、住民自治の根幹をなす機関」という重要な文言がある。日本国憲法では、議会が自治の根源的な機関で、議会がないとその団体を自治体と言わない。実際の地方自治制度は、執行機関の首長と議事機関の議会との権限関係では、執行機関・首長が優位な制度になっている。

国際的に、首長の直接公選は必須の条件ではないが、憲法では、首長と議会の議員は、直接公選で、別々に選挙で選ぶよう定めている。これを二元的代表制と呼んでいる。二元代表制でもいいが、「的」を使う理由は、議院内閣制的な要素があり、す



大森東京大学名誉教授

的な機能を果たすべき。与野党意識を克服しない限り、執行権、執行部優位の二元的代表制の中で、議会の役割を

明示することは難しい。

会内で内閣総理大臣を選ぶ。そのためには、多数派を結成する必要があるが、総理大臣を指名するだけの議席、権限を持っている政党・政党的の組み合わせを与党という。総理大臣を選べない程度の議席しかない政党・諸政党のことを野党という。

自治体では、制度上、首長と議員は別々に選ばれるので、与野党関係はない。仮に与野党という言葉を使うならば、議会・議員全体が、首長に対し、野党

その役割を議員で共有認識しているか。共有し、その役割をみんな4年間果たし、次の選挙で支持を受ける行動をしようということが基本的な出発点であり、最初に触れたかったこと。

予算、決算、それ以外の意思決定も、議会の議決を要する場合、議決しない限り執行できない。議会が重要な意思決定、自治体の意思を確定する権限を持

論はするが、個々の主張を言うだけで、討議はしない。議会は、十人十色の議員の集まりであり、1つにまとめることはもともと難しい。それでも、議会が1人の首長のように、議人が1人いるように合意できないか。一種の理想の形「チーム議会」に。議員同士で討議し(Assembly)、会派を超え、意思の合意をつくり、その意思決定を首長にぶつける。

のを見て、議会がきちんとチェックしているか疑い深くなる。監視が難しいのは、ある事案を実施に移すときに▽これで何が解決できるか▽どこが問題であるか▽経費がかかり過ぎではないか▽などが分かっていないとできないこと。個々の議員や会派にゆだねず、議会全体としての力を強めることができるか。できる下地があれば、現在持っている議会の監視機能は相当程度発揮できる、チェック機能を果たし得るはず。

パネルディスカッション

「監視権の活用による議会改革」

コーディネーターは江藤俊昭・山梨学院大学大学院研究科長・教授。パネリストは齋藤誠・東京大学大学院法学政治学研究科教授、土山希美枝・龍谷大学政策学部政策学科教授、谷隆徳・日本経済新聞

編集委員兼論説委員、栗田裕之静岡市議会議員。テーマは「監視権の活用による議会改革」。①監視権を使いこなす②財務過程と議会③監査委員制度における議選の意味、住民統制における議会の役割



江藤山梨学院大学大学院研究科長・教授

について議論した。それぞれの発言要旨は以下のとおり。

発言要旨

①監視権を使いこなす



谷日経新聞編集委員兼論説委員

谷隆徳氏 地方議会は、予算案、条例案の「素通り議会」との批判がある。例えば平成21年から5年間に、予算案の修正をした市議会は、全体の20%、条例案の修正をした市議会は23%。残念だが、監視機能が弱くなってきたとは感じ取れない状況。

また、専決処分については、議会の監視権の枠外にあるもの

【3面へ続く】

【2面から続く】
の。通年議会などにより、専
決処分をしなくていい状況を
作ることが大切である。



土山龍谷大学教授

土山希美枝氏

監査とは、日常的な言い方
では、議会の監視・監査機能
のこと。監視は見るものが中
心になるが、監査は市民から
見て、こうすべきだとする政
策的な方向性が入っていると
思う。監視・監査機能を通じ
て、政策や制度が市民により
よいものとなるよう議論する。
議会の目指す姿は最終的には
政策議会ではないか。

日常の議会においては、議
員の政策的な気づきや争点提
起をもっと議会として拾い上
げていく仕組みがあってもい
いのではないか。例えば、一
般質問や議会報告会が委員会
の所管事務調査につながるよ
うなこと。

栗田裕之氏（4段目に写真）

議員発議条例、政策提言な

どの組み合わせにより議会の
監視機能を発揮できる。条例
や提言を検討する中で、市の
状況や当局の取り組みを把握
して、不足部分を条例などで
カバーしようとなるので、大
きな視点から言えば、監視権
の一環。さらに、議会の存在
感を示すこと自体が、長に対
する抑制効果につながる。

議員発議条例である静岡市
ものづくり産業振興条例では、
長に対し、計画策定を義務付
け、実施状況を議会に報告さ
せる仕組みとした。これは議
会による監視権の新たな仕組
み。条例を作成して終わりでは
なく、条例がどのように活
用、実施されているかを監視
している。



齋藤東京大学大学院教授

齋藤誠氏

監視権の活用について。①
法律改正②条例制定による
監視権の充実が考えられる。

①について、地方自治法第
96条第5号（契約締結）、第

8号（財産の取得・処分）の
議決権の範囲拡大について、
第29次地方制度調査会の答申
では「議会の監視機能を充実
・強化するためには、議決事
件の対象について条例で定め
ることができると現行より
も合理的な範囲内で拡大す
べき」とされた。しかし、た
なざらしのまま現在に至り、
残念である。議会の監視機能
の評価について、第三セクタ
ー損失補償契約の判決（最判
平成23年10月27日）では、損
失補償契約を結ぶかどうかは
議会による公益性の審査の意
義を認めている。裁判官の補
足意見では、地域の政策決定
と経済的活動に関する事柄は
地方議会によって個別にチェ
ックされるべきとし、議会の
チェック機能を評価している。
それを生かして法律改正につ
なげる必要がある。ただ、議
会からではなく、住民訴訟に
よる是正機会が出たことは考
える必要がある。

②について、条例制定で何
でもできるわけではないが、
事務事業審査条例を作り、チ
ェックする、議会と長が協働
した総合計画などについては
当然、修正を加えられる。

②財務過程と議会



栗田静岡市議長

栗田氏

決算認定について。市民に
わかりやすい議論のため、24
年度決算から、決算説明資料
の記載事項を追加している。
道路を例に挙げると、従来
のインプット（予算額など）、
アウトプット（進捗率など）
に加え、アウトカム（整備に
よる渋滞の緩和や移動時間の
短縮の評価など）を記載した。
決算説明資料で当局が行っ
た行政評価の結果が議会に提
供され、それを参考に議論を
行い、決算認定していく。議
会と長との適切な役割分担の
中で、市全体としての監視機
能を高めていくというもの。

谷氏

公会計について、民間企業
と違い、一定の財政の健全性
の担保があればよく、マクロ
とは別に、ミクロの議論が必
要である。
注目目は、事務事業評価。加

古川市などでは、決算審査と
合わせて、委員会単位で事務
事業評価を行い、それを議会
として、執行側に伝えている。
土山氏

日常的に予算、決算につな
がる監査、政策提案機能をど
のように果たすのか。ツール
は、①総合計画②事務事業評
価の2つ。

①について。多くの自治体
で絵に描いた餅になっている。
事業計画が体系化され、事業
が予算、決算と連動する総合
計画を作ることには大変大事で
ある。総合計画の進捗管理を
見ていく中で、財政、決算の
あり方や決算で指摘するため
のポイントが見えてくるので
はないか。ツールとして、総
合計画を整備されたい。

齋藤氏

②について。事業別予算に、
事業別決算と人件費を付けた
ものができれば、それを活用
し、日常的に事業費がいくら
かが可視化できる。

決算不認定について3点。

1点目。決算不認定にしない
よう、大きな支出、事業につ
いては、日常的な監視権での
監視が大事。2点目。決算に
は、意見が付されるが、決算



パネリスト

認定に臨む際、しっかりと
監査委員の意見が出ないと、
資料が足りないこととなる。

3点目。決算不認定に対して、
長はどうすべきか。第31次地
制調の答申では「議会が決算
認定をせず、その理由を示し
た場合については、議会が長
に対し理由の中で指摘した問
題点について長が説明責任を
果たす仕組みを設けることと
すべきである」とされた。

しかし、決算は前年度の話
であり、長の対応規定を入れ
るとしても、説明責任的なも
のになる。

③監査委員制度における議選の意
味・住民統制における議会の役割

栗田氏

地方の自由度を高める観点
【4面へ続く】

【3面から続く】

からも、議選監査委員の設置を各自自治体の判断に委ねるとした第31次地制調の答申を大要評価したい。各自自治体において、何を監査に求めるかを明らかにして、役割を自覚することが必要。私は議選監査委員を務めたとき、議員だからこそ気づいたこと、その経験を議員活動に活用した。

強い意見はないが、議選監査委員の選制には、当然と

いうか意味あること。土山氏

議選監査委員は経験したほうがよい。議員として、問題意識が変わる、学びになる。その後の議員活動につながる。

ただ、議選監査委員の間、通常の議会や議員の活動と切り離されるのは、問題ではないか。守秘義務はあるが、議選監査委員となり気づいた市政の課題、問題、監査・監視するべきポイントなどを、議員1人の能力形成にとどめず、

そのノウハウや知見を共有することが議会にとって必要ではないか。斎藤氏

2点ある。1点目。議会側は、「議選監査委員は役割を果たしている」などと言うが、議選監査委員の意義という具体的な主張がない。その機能役割や重要性を一般住民、政府の会議で主張するのがよい。

2点目。議選監査委員を選制で存置するとして、残念だが、不当、違法な支出によ

り議会や議員の資質が住民監査請求の対象になることがある。住民監査請求で外部監査委員にしたいと住民から請求があった場合、そちらに道を

開くべき。現在は議会の議決がないと外部監査委員は認められないが、法改正し、議会の議決なしでも、外部監査による住民監査請求を可能にすることで信頼が高まる。現行制度のもとでも、請求があれば、議会で承認の議決をされたい。

課題討議

―監視権を如何に行使すべきか―

事例報告



佐賀藤沢市前副議長

コーディネーターは佐々木信夫・中央大学経済学部教授。事例報告者は佐賀和樹藤沢市議会前副議長、井上直樹和歌山市議会議会運営委員長、嶋崎健二日田市議会議長。テーマは「監視権を如何に行使すべきか」。事例報告者から、おのおのの議会の取り組みについて報告した後、佐々木氏の提示した論点に従って討議した。最後に、事前質問に回答し、課題討議を終えた。事例報告の概要は以下の通り。

佐賀和樹氏 「議員はどうあるべきか」百条委員会を通じて」

市長による土地の先行取得問題。平成21年9月定例会の本会議において、前土地所有者が約3000万円で購入し、民間では無価値とされる土地（無道路地）の売却に関し、市議会議員に相談、市議は副市長に依頼し、半年後に藤沢市土地開発公社が1億850万円でその土地を先行取得した件について、その経緯、必要性に疑義がもたれた。委員会、特別委員会などで審査し、参考人招致なども行い、市執行部に対し追求したが真相究明には至らなかった。21年12月、22年6月、12月の定例会で地方自治法第100条第1項に基づく、調査特別委員会、

いわゆる百条委員会設置を求める決議が提出されたが全て否決された。なぜ、否決されたか。20年2月、前市長が当選した市長選挙は保守が二分した。私自身も前市長派で、百条委員会設置には中心となつて反対した。結果、前市長派がろうじて過半数を占め、僅差で否決された。市民からも請願や陳情が8件提出されたが同様になされた。23年4月の改選後に議会の構成が変わり、最初の定例会で、初の百条委員会が設置され、私は反市長派に主導権を取られなかったため副委員長を務めた。しかし、会議を重ねるごとに



挨拶する細野姫路市議長

次期開催地は姫路市

壇上で姫路市の紹介映像が流れる中、次期開催地の姫路市議会議員が世界文化遺産姫路城の法被を着て、姫路城、人間将棋の旗を持ち、登壇。細野開廣姫路市議会議長が挨拶を述べた。

【4面から続く】

調査、資料集め、質問づくりが不可欠だった。その打ち合わせの会議は、20回超。百条

委員会設置当初は、委員はまとまっていなかったが、議論を重ねるごとに、個人の主張ではなく、委員会の総意として、成果を出すという姿勢が強くなった。他の会派の議員と議員が議論を行うことは初めてで、まさに必要性から生まれた議員間討議だった。

25年2月に議会基本条例を制定し、4月に施行した。百

条委員会での経験が、本当の意味での議論の場である議会へ向けて、議会改革への大きな流れになった。オール与党体制の議会運営や党利党略による政争ではなく、市議会の総意として一つの目標に向かえたことは、百条委員会のひとつの大きな成果。議員は



佐々木中央大学経済学部教授

どうあるべきかを改めて見つめ直し、市長の監視機関としての議会のあり方を再認識させられた。



井上和歌山市議運委員長

井上直樹氏

「附属機関への参画と監視機能」

現在、国民健康保険運営協議会など26の附属機関に参画している。議員の参画について、執行部は、議会に対し、事前に一定のコンセンサスが得られる、議会は、事前に行政の方向性を把握でき、計画段階から監視できるというメリットがある。ただし、議案として上程される案件では、議会と審議会での議論に整合性を欠く場合があるなどのデメリットがある。議会の監視権と議決権の観点から、参画について再度検証している。

再検証の契機は、23年の地方自治法改正により基本構想が議会の議決を要しなくなったこと。議決事件への追加を

検討した結果、基本計画も含め、追加した。一方で、長期総合計画審議会への参画は適当ではないとし、特別委員会

で審議するよう議員発議で条例改正した。他の附属機関への参画についても個々に見直すこととし、議会内に任意の協議会を設置し、各会派から代表者を選び、条例等に基づく参画について検討している。昭和28年の行政実例で、附属機関への参画は、違法ではないが適当ではないとされている。分権が進む中、地方議会も独自性を発揮し、各附属機関の設置目的や審議内容を



嶋崎日田市議長

嶋崎健二氏

「地方創生に関する政策提言」
日田市まち・ひと・しごと

創生総合戦略の策定作業は、平成27年8月の審議会から始まった。審議会委員に議会から3名の選出依頼があった。

総合戦略は、市の将来に非常に大きな影響を与えるテーマであり、市民の理解や支援なくしては実現できないこと、また、二元代表制の観点から、議会も積極的に関わる必要があり、執行部と議会が車の両輪となりつくり上げることが極めて重要であると考え、策定段階で、議会として提言することとした。

議会として、市民から得た意見などを参考にし、政策提案することを目指した。3常任委員会それぞれで、現状と課題の分析を行い、課題の克服のため、どのような施策が必要か検討した。市が提示した4つの基本目標に、5つの施策を組み入れ、10月に20地区で開催した議会報告・意見交換会で、市民に提案、説明し、意見を聞いた。

と拡大②
若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる③人を呼び込む地域力の醸成と、清流復活①の3項目を議会として提言することとした。



事例報告者

提言は、議会総意で行うので、最終案は、議会運営委員会を経て、全員協議会で全議員に周知した。11月13日、各常任委員長とともに、市長に提言書を直接手渡した。また、各世帯に配布する議会だよりや新聞掲載により、情報発信をしている。このころ、市では総合戦略の策定作業がある程度進捗していた時期だったが、議会の提言を受け、再度すり合わせし、内容の追加、基本目標の具体的施策への反映などを行ってもらった。

例えば、提言に応じ、執行部は28年3月議会で、予算措置を伴う中小企業支援センター設置事業の議案を上程し、議

会が可決、事業化している。7月には、議会報告・意見交換会で、総合戦略の方向性について、以上の経緯を含め、市民に報告した。報告は議会の義務であり、議会の信頼性を高める意味で重要。議会が市民の考えを聞き、それを踏まえた提言を市長に行い、市長はそれに応えて政策を行う。その結果について、議会はきちんとフォローする。そこに行政や議会に対する市民の信頼も生まれてくる。これも、議会のいわば監視権の有効な行使の一つではないか。

地方創生事業は27年度から31年度までの5年間にわたって推進しようというもの。KPIなどに基つき、議会でも、効果と検証を毎年度行うことにより、議会の監視権にもつながると考える。



会場の模様

意見書・決議の状況を掲載

28年
8月~10月
可決

このほど、平成28年8月から10月に全国の市議会において可決した意見書・決議のうち、本会に報告のあった件数を取りまとめた。件数の多い意見書・決議を紹介する。

給付型奨学金について

意見書・決議で最も多かったものが「給付型奨学金について」で108件だった。

多くの意見書が、前文で奨学金制度について、「利用者は28年度大学生らの約4割に当たる132万人と増加傾向にある一方、非正規雇用などによって卒業後の収入が安定せず、奨学金の返済に悩む人が少なくない」とした。その上で、①「学ぶ意欲のある若者が経済的理由で進学を断念することがないよう、奨学金

※「本会に報告のあった件数」とは、各市議会から本会ホームページのメンバーのページオンライン調査・回答システムに情報入力または郵便で送付していただいたものとなります。入力方法等については、本会調査広報部(☎03-3262-1523、7)までお問い合わせください。



8月から10月に可決した意見書・決議の議決状況

件名	意見書	決議
○給付型奨学金について(給付型奨学金の創設、無利子奨学金の拡充など)	108	—
○次期介護保険制度改正における福祉用具、住宅改修の見直しについて(介護が必要な方の生活を支える観点からの検討、現行給付の継続など)	71	—
○無年金者対策の推進	62	—
○同一労働同一賃金の実現	59	—
○義務教育費国庫負担制度について(負担割合の復元、制度の堅持など)	54	—
○チーム学校推進法の早期制定	47	—
○地方財政の充実・強化	45	—
○私学助成の充実	38	—
○北朝鮮の核実験に抗議	11	24
○有害鳥獣対策の推進	27	—
○J R北海道・J R四国・J R貨物に係る経営支援策	26	—
○教育予算の拡充	25	—
【小計】	573	24
○その他	346	31
【総合計】	919	55

※意見書・決議は、平成28年8月1日から10月31日までに可決され、28年11月9日までに各市議会から任意に本会ホームページの意見書・決議ボックスに入力、または本会に郵送された件数を集計。
※件名は代表的なもの。同内容のものも含めている。
※意見書・決議の件数が多い順に掲載。

や授業料減免などの支援を拡充するとともに、貧困の連鎖を断ち切るため、29年度を目途に給付型奨学金を創設すること」②「希望するすべての学生等への無利子奨学金の貸与をめざし、『有利子から無利子へ』の流れを加速するとともに、無利子奨学金の残存適格者を直ちに解消すること」

③「低所得世帯については、学力基準を撤廃し無利子奨学金を受けられるようにすること」④「返還月額が所得に連動する新所得連動返還型奨学金制度については、制度設計を著実に進め、既卒者への適用も推進すること。併せて、現在の低金利環境を踏まえ、有利子奨学金の金利を引き下げること」の4項目を求めた。

安倍晋三・内閣総理大臣は9月26日、第192回通常国会

の所信表明演説において「必要とする全ての学生が、無利子の奨学金を受けられるようにします。給付型の奨学金も来年度予算編成の中で実現いたします」としている。

「次期介護保険制度改正における福祉用具、住宅改修の見直しについて」は71件。前回集計時(本紙1986号3面参照)と同様、「高齢者の自立を支援し、介護の重度化を防ぐといった介護保険の理念に沿って介護が必要な方

の生活を支える観点から検討を行うこと」を求めたものが最多。次に「給付の対象として継続すること」だった。

「無年金者対策の推進」は62件だった。ほとんど全ての意見書が「年金の受給資格期間を25年から10年に短縮する措置について、29年度中に確実に実施

できるような必要な体制整備を行うこと」を求めた。また、多くの意見書が「低年金者への福祉的な措置として最大月額5000円(年6万円)を支給する『年金生活者支援給付金』等については、財源を確保した上で、できるだけ早期の実

施をめざすこと」を求めた。同一労働同一賃金の実現」は59件だった。ほとんど全ての意見書が①「不合理な待遇差を是正するためのガイドラインを早急に策定するとともに、不合理な待遇差に関する司法判断の根拠規定を整備すること」②「非正規雇用労働者と正規労働者との不合理な待遇差の是正及び両者の待遇差に関する事業者の説明の義務化などについて、関連法案の改正等を進めること」③「とりわけ経営の厳しい環境にある中小企業に

対して、例えば非正規労働者の昇給制度の導入等の賃金アップや処遇改善に取り組みやすくするためのさまざまな支援のあり方についても十分に検討すること」の3項目を求めた。

「義務教育費国庫負担制度について」は54件。前回集計時と同様、多くが負担割合の復元、

各市議会から本会ホームページのオンライン調査・回答システムに入力された意見書・決議(平成16年以降のもの)は、本会ホームページのメンバーのページから検索し、閲覧できる。なお、メンバーのページにおいては、IDとパスワードが必要となる。IDなどについては、28年3月31日付け「(全議M1第8号)全国市議会議長会ホームページについて(お知らせ)」で各議会事務局に通知している。

その他
「義務教育費国庫負担制度について」は54件。
前回集計時と同様、多くが負担割合の復元、

※文中の「」内は原文のまま掲載したもの