

全国

ぜんこく
しぎかいじゅんぼう

平成28年
(2016年) 3月15日

第1970号

毎月3回5の日に発行
(購読料は会費に含む)

定価 1部20円

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

市議会旬報

第3回 地制調が「答申」を取りまとめ 第3総 岡下会長が出席し意見述べる

第31次地方制度調査会（会長＝畔柳信雄・（株）三菱東京UFJ銀行特別顧問）は2月29日、東京グリーンパレスで第3回総会を開催し、「人口減少社会的に確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を取りまとめた。後日、安倍総理に提出する。



挨拶する土屋総務副大臣

【諮問】

「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会的に確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について調査審議を求める」

総会では、冒頭に土屋正忠・総務副大臣から挨拶があった。また、答申の取りまとめに先立ち、国会議員の委員と地方六団体の委員から答申案に対し、意見を述べた。岡下

勝彦・本会会長（高松市議会議長）からは▽広域連携等による行政サービスの提供▽議会一などに関して発言した（発言内容は下掲）。

第31次地制調は、安倍晋三・内閣総理大臣の諮問機関として、委員30名で構成（諮問は左上、委員名簿は2面右下に掲載）。26年5月15日に第1回総会を開催して以降、専門小委員会を28回開催し、今回3回目の総会で答申の取りまとめに至った。

本紙では、答申から「目次」、「議会」のほか「議選監査委員のあり方」、「議会による長や職員責任の免除」などの項目について、抜粋して掲載する（7から6面に掲載）。なお、答申については、後日、全市に送付する。

また、答申（案付き）は総務省ホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_content/00040143_6.pdf）に掲載されている。

【岡下会長発言内容】
「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」の「1 広域連携等による行政サービスの提供」について、連携中核都市の要件に関して、いわゆる複眼型の連携中核都市を認める方向性が示されたが、第27回専門小委員会が発言したように、連携中核都市圏、定住自立圏を形成できる素地があるものの、要件を満たしていない地域でも、地域の実情に応じた連携を図ることができるように意欲がある自治体を後押しするような取り組みとされたい。



発言する岡下会長

また、連携中核都市圏、定住自立圏などのさらなる推進を図るため、財政支援措置の拡充をお願いしたい。

「第3 適切な役割分担によるガバナンス」の「3 議会」に関して、「④決算審議」に、議会三団体の5項目の要請事項のうち、決算不認定の場合の長の対応措置が盛り込まれたことに対し、感謝する。しかし、他の4項目について、今回も「引き続き検討」、「慎重に検討」などとされ、大変残念である。特に、契約の締結、財産の取得・処分等の議決対象範囲について、今回の答申案では言及がない。第29次地方制度調査会答申において、「現行より合理的な範囲で拡大すべき」とされたが、関係法令の改正等が行われていない。政令指定都市を別としても、中核市、特例市、一般市、特別区の別があり、人口規模に大きな違いがあり、置かれている環境も多岐にわたることから、指定都市以外の市をひとくくりに、かつ政令で一律に最低基準などを定めることは、合理的とは言えない。この件に関して議会三団体は、各自自治体が条例で定



総会の模様

めることができるよう求めているが、議決対象範囲の拡大について速やかな対応をされたい。また、議長への議会招集権の付与、地方議会議員の法的位置付けの明確化、予算修正権の制約の見直しについても、地方分権時代における地方議会の役割・責任の増大を踏まえ、今後、早期に実現されたい。

第63回事務局職員研修会

【2面から5面】
本会が1月28日・29日の2日間にわたり開催した事務局

職員研修会について、今号では2日目の講演の概要を2面から5面に掲載する（1日目の講演の概要は1969号4〜6面参照）。

【職員研修会】
議会改革の方向性について
 政策研究大学院大学副学長・教授 **横道清孝氏**



横道大学院大学副学長・教授

1 はじめに

日本国憲法では、第93条第1項に自治体に議会を設置する規定、第93条第2項に議会の議員、自治体の長を住民が直接選挙する規定があり、自治体は間接民主主義と二元代表制で運営してきた。

2 議会改革の必要性

①自治体の自由化・権限強化
 分権改革

1999年の分権一括法によって、機関委任事務の廃止という非常に大きな改正が行われた。ただし、自治事務でも、政省令などに従う必要があり、自由度が少ないという問題があった。

2010年以降は、義務付け・枠付けの緩和、自治体の自由化・権限強化が進み、議会の意思決定の範囲が広がった。強力なリーダーシップで自治体を経営する首長が出現し、相対的に議会がやや出遅れた。首長との新しいパワーバランスで、分権時代にふさわしい議会のあり方を探るため、議会改革の必要性が出て

きた。
 ②議会の自由化・権限強化
 自治法改正

議員定数が条例定数化された。定数は以前、法定化されていたが、1999年に上限の範囲内で条例で決められることになり、現在は完全に自由化された。

政務調査費（現在は、政務活動費）の創設、定例会回数
 の自由化、専門的事項に関する学識経験者等の調査の創設がなされ、法令受託事務も追加可能な議決事件になった。通年会期制が導入され、委員会制度・関係規定は簡素化し、ほとんどが条例に任せられ、本会議でも公聴人、参考人招致が認められた。
 いずれの改正も、縛りがな

くなるか緩くなり、議会自体に任せる変化が起き、従来の議会運営のあり方を改めて見直す必要が出てきた。

③議会に対する市民の薄い関心・低い評価

議員の評価は低い。評価以前に関心が持たれない。象徴が投票率で、27年の統一地方選挙の市議会議員選挙では48・62%と過去最低を更新し、低下傾向が止まらない。住民と地域の結びつきが低下し、地域への愛着や、地域の代表を選ぶ意識が薄くなった。ごく一部の議員の不祥事に対する批判もある。また、議会は何をしているのか分からず、議会不要論も出そうである。

議会も重要な存在であり、住民のために仕事していることを住民に理解してもらうと同時に、時代の変化の中で議会も変わり、改革を進める姿勢を示す必要が出てきた。

3 議会改革論議の3つのレベル

①憲法改正を伴う改革論議
 全ての国が二元代表制であるのではないし、憲法改正まで考える場合は、憲法第93条第2項の議論が出てくる。フランスの市町村では、住民は

議員を選挙し、議会が議長を選び、その議長が執行機関の長になるので、議会が大きな権力を握る。アメリカでは、二元代表制のほか、議会が専門家を執行機関の長に任命するシティマネジャー制など多様な形態の選択を自治体に認めている。どういふ制度を導入するか、複数の制度、選択を認めるかの議論となる。

②憲法の枠内での大きな改革
 論議

総務省が6年ほど前に「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」を示した。二つあり、一つは議会と長を完全に分離する純粋分離型モデル。議会が長に対する不信任議決の権限も、長の議行にはあまり関与せず、首長に任ずるモデル。

もう一つの考え方は、融合型。二つある。特別職の兼職許容モデルでは、議員が副市町村長を兼職可能とし、執行部の意思決定に関与する。もう一つは議員内閣モデル。首長がトップで、その下に議員で内閣を構成する。
 現行以外の選択肢を示したことは意味があり、検討に値

委員名簿

- 【地方六団体6名】
 △古田肇・岐阜県知事（全国知事会）
 △本木茂・埼玉県議会議員（全国都道府県議会議員会）
 △森民夫・新潟県長岡市長（全国市長会）
 △岡下勝彦・高松市議会議員（全国市議会議員会）
 △藤原忠彦・長野県川上村長（全国町村会）
 △飯田徳昭・三重県朝日町議会議長（全国町村議会議長会）
- 【国会議員6名】
 △石田真敏・衆議院議員
 △坂本哲志・同
 △西銘恒三郎・同
 △小川淳也・同
 △石井正弘・同
 △野田国義・同
 △飯島淳子・東北大学教授
- 池内比呂子・（株）テノ・コーポレーション代表取締役
 △伊藤正次・首都大学東京教授
 △碓井光明・明治大学教授
 △副会長△太田匡彦・東京大学教授
 △大山礼子・駒澤大学教授
 △鎌田由美子・カルビー（株）上級執行役員
 △畔柳信雄・（株）三菱東京UFJ銀行特別顧問
 △会長△小林裕彦
 △弁護士△佐々木信夫・中央大学教授
 △清水涼子・関西大学
 △教授△勢一智子・西南学院
 △大学教授△田中里沙（株）宣伝会議取締役副社長兼編集室長
 △谷口尚子・東京工業大学
 △准教授△辻塚也・一橋大学
 △教授△長谷部恭男・早稲田大学
 △教授△専門小委員会委員長△武藤博己・法政大学教授
 △村木美貴・千葉大学教授
 （28年2月29日現在）

③現行制度の枠内での改革論議

現行制度の下での制度的微調整で自治法改正や、各自治体において議会改革を行う。現在はこの考え。翻って、安倍内閣は憲法改正を掲げているので、①や②を改めて議論するかもしれない。

4 議会改革の方向性

①議会運営の改革
 議会は、法律、先例主義、

議会独自のルールなどにより運営してきた。社会も制度も変化し、議会運営のあり方について、改めて基本に返り、いろいろな角度からの見直しが必要ではないか。会期、本会議・委員会、議長の選出・任期のあり方など、従来のルールとスタイルを見直す。ICTの導入も考える。変えることが目的ではないが、効果的かつ効率的で実務が上

【3面に続く】

【2面から続く】

るように変える。

②住民との関係の再構築

議会の情報公開、見える化を進めること。関心をいかに高めるかの工夫が必要。選挙年齢の18歳への引き下げを機会に、小中学校から始めることも有効ではないか。また、議会と住民との対話。いかに議会と住民との結びつきを強めるか。ICTも、新しい手段を使えないか。「住民の議会」へのパブリック・リレーションズ、住民との関係をどう再構築するか。

③議会の調査・審議能力の向上

議員立法・提案は増えてはきた。多くは首長・執行部提案でよいが、不十分な部分を議会、議員で対応し、きちんと政策提案する能力を養うことは重要である。そのため、政務活動費を大いに活用し、事務局も含め、サポート体制も強化する必要がある。議会の質的レベルアップを図る。

5 「議会のあり方研究会」の提言

中郵章・明治大学名誉教授を座長として、全国市議会議長会が設置した研究会。私も

メンバーであり、2013年から2015年まで研究し、報告書・提言をまとめた。

①より身近な議会となるために

「議会のICT化を推進し、議会活動に対する住民理解の促進、また、議会活動における住民意見を反映させる仕組みの構築を図ること」、「住民ニーズを把握し、議会の審議に反映させるため、公聴会・参考人制度等を積極的に活用するなど多様な住民参画の場の整備を図ること」、「より市民に身近な議会を目指して、議会活動についてのわかりやすい説明や運営のあり方を検討すること」の3つを挙げた。

これらの基となった調査報告が「ITを活用した情報の共有」。ホームページ以外にもフェイスブックなどSNSも活用する。ITはあくまで手段であり、効果を出すこと問題もあり、先行事例も勉強し検討されたい。

「請願・陳情等の積極的な活用」。請願・陳情は法律用語だが、運用において、請願は「住民提案」、陳情は「住民要望」などに変えるべき。

「公聴会・参考人制度を始めとした多様な市民参画」。これらの制度はまだまだ活用の余地がある。

「議会報告等における市民意見の反映」。議会報告会は26年3月31日時点で、366市(45%)が行っている。いろいろな取り組みを工夫しながら進めること。

②議会の監視・評価及び政策形成機能をさらに充実させるために

「決算審査を充実させるとともに、その結果を市政に反映させる仕組みの構築を図ること」。決算の重要性を考え、最初に挙げた。予算審議の充実も含め、特に、決算審議で各事業・政策を評価し、次の予算や事業政策に結びつけるPDCAサイクルに乗せる。



研修会の模様

「議会が合議体としての特性を活かし、真に住民に役立つ施策を取り組むため、積極的に政策形成を行う仕組みを整備すること」は「政策形成機能発揮のためのシステム整備」の調査報告を基にした。

議員同士の自由討議を充実する必要がある。議員で研究会をつくり、政策や課題を勉強し、成果を政策提言する仕組みがある議会がある。参考にして、中身のある政策提案、条例提案に取り組まれない。

「議会の監視・評価及び政策形成機能を支援する議会事務局の強化、外部有識者の積極活用を図ること」とし、自治体全体で定員が増えない中、研究会では「議会事務局スタッフの質と量の両面で大幅な改善が必要」とした。また、研究者や専門家など外部の知恵や知識を、政策の立案、審議に活用してはどうか。

③議会改革をより一層推進するために

「議会活動の方針などの議会のあり方を明確にするため、議会基本条例等を制定し、その検証を行うなど不断に議会活動の充実を図ること」は「見えるやすい議会運営」の調査研

究を基にした。議会基本条例は26年3月31日時点で43・2%が制定済み。制定は必須ではないが、あり方を検討した成果としては良いのではないかと。制定後は、基本条例に基づく議会運営かを検証し、さらに工夫、改善する。

「議会改革を一層推進するため、議長の任期の長期化を図るなど、リーダーシップを強化すること」は「議長のリーダーシップ」の調査報告を基にした。議長の多くは一、二年で交代する。議会全体の力をつけるため、特に首長との関係で議長のリーダーシップが必要であり、任期の長期化を検討すべき。

「今後、議会がその果たすべく役割を担うため、議員研修等の充実等、研鑽機会の拡充など議員の資質向上に努める」。まだ十分ではない。

④その他

「有意義な人材を確保するための適切な処遇について、住民の理解を得る努力を行うこと」とし、最後に「議事機関としての役割を果たしていくためには、住民が議会のあり方に関心を持ち、地方議会についての理解を深めていく

ことが必要である。それらを踏まえ、議会は真の住民の代表機関としての役割を果たすよう努める必要があること」としている。これには、住民に議会の重要性を理解してもらい、住民の信頼の下に議会運営ができるようにとの思いを込めている。

6 終わりに

議会運営のあり方や議員定数・報酬など、現在、過渡期である。自治体の事情に応じ、議会の多様化が進む。各地域で、住民とすばらしい議会運営のあり方を追求されたい。最後に。大選挙区制の下、特に都市部において、コミュニティや住民との結びつきが弱いため、仕方なく、適当に投票する、または投票自体しない、という結果で構成する議会は、民主主義のあり方からして深刻な問題である。議会構成、選挙制度のあり方についても今後、検討する必要がある。

参考文献。中郵座長が「地方議会の挑戦―議会改革の実績と課題」を出版した。この本を読み、議員と一緒にこれからの時代にふさわしい議会のあり方を追求されたい。

【職員研修会】

議会運営について

全国市議会議長会調査広報部参事 廣瀬和彦

1 発言の取り消し及び訂正

発言の取り消しは趣旨の変更を伴うもの。発言の訂正は原稿の読み違いや見誤りによる字句の変更。取り消しの対象で非常に多いのが不穏当発言。基準は①相手の立場で聞いたら不快感を覚える発言②事実と異なる発言や根拠が不明確な発言③個人のプライバシーや基本的人権に抵触する発言④の3つ。これらの基準をもとに、個々具体的な事象に応じて判断する。

発言の訂正方法について。標準市議会議長会規則第65条で、発言した議員はその会期中に限り議長の許可を得て発言の訂正ができる。取り消しの対象となるような発言を訂正の申し出で処理しようとする場合、議会運営委員会などで協議して、明らかに発言の趣旨の変更に関する発言であれば、発言取り消しの申出書を出していただく。一度発言の趣旨の変更を伴うものを発言の訂正として許可すると、それを先例として誤った取り扱

いが続いてしまう恐れがある。

発言の取り消し方法は大きく3つ。①標準市議会議長会規則第65条に基づき発言者自身により発言を取り消す場合②地方自治法第129条に基づく議長の秩序維持権による発言の取り消し命令、または発言の取り消し留保宣告による場合③ほかの議員による発言取り消しを要求する動議を可決した後の議長の発言取り消し命令による場合。①が原則

②については、理論上、議長は不穏当発言があれば直ちに発言の取り消し命令権行使できる。しかし、実務上、明らかに不穏当発言だと客観的に判断できるものはあまりない。発言取り消しは会期独立の原則で、発言が行われた会期中しか行えない。そこで発言の取り消し留保宣告を使う。留保宣告を発言が行われた会期中に行えば、発言の取り消し命令権の行使は会期中でなく、かつ構わない。③については、法的な効果は理論上、一切ない。ただ実務上、議長が何も



廣瀬和彦 参事

措置をとらないと、議長の責任が問われる恐れがある。

発言取り消しが可能な期間について、問題は①地方自治法第129条に基づく発言取り消し命令は会期中いつでも行えるのか②発言の取り消しや訂正が可能な期間を超えた場合、何か事実上措置することができるのかの2つ。①について、総務省の考えは、不穏当発言したその日の会議しかできない。一方、実務家の考えは、発言した会期中いつでもできる。どちらをとるか各議会の判断。②について、法律上、一切何らの措置もとれない。次善の策として、例えば閉会中、事実上だが不穏当発言をした議員から発言の取り消しを申し出て、次の定例会の会期の冒頭に、議長から諸報告として、発言を取り消したい旨の申し出があったことを報告する。その

定例会と前の定例会との間で会議録を関連させ、事実上取り消しの意思を示したことにする。

発言の取り消しが議会で許可されても、不穏当発言した議員の刑事・民事における責任は消滅せず、懲罰を科される場合がある。

発言取り消しがなされた発言の引用発言については、議長が発言取り消し権を使い、適当な措置を講じる旨の宣告をする。これにより、引用発言の取り消しの効力が生ずる。会議録の取り扱いについて。地方自治法第123条に基づく会議録は、原本と配布用の2種類。原本は標準市議会議長会規則第87条に基づき不穏当発言などありのままをすべて載せる。配布用はこれらの発言について通常掲載しない。

2 発言に対する責任

地方議会議員は免責特権が法令上一切保障されていない。議員の本会議での発言について、民事・刑事でその責任を問うことができる。国家賠償法第1条第1項により、議員の発言が仮に他人の名誉を棄損する違法なものでも、議員個人は損害賠償責任を直ちに

負うものではなく、国または公共団体が責任を負う。ただ、故意、重過失があった場合、国または公共団体はその議員に対して求償権を行使して、立て替えた損害を議員に対して請求する権利を有する。

3 請願における採択とその態様

請願は国または地方公共団体に対し、その職務に関する事項について希望を述べること。①官公署②国会③地方議会④に対しての3つに大別され、それぞれ適用の法律が異なる。③は、地方自治法と会議規則が特別法として適用されるので、請願の一般法である請願法を適用することができない。請願の採択は請願に対する議会の意思を決定するもの。採択の基準は願意が妥当であり、実現可能かどうか。請願の採択方法は理論上、標準市議会議長会規則第143条で採択、不採択の2択しかない。請願は住民が提出しており、議会の修正権は一切ない。会議規則に一部採択や趣旨採択を規定すると、理論上、議案一体の原則に反し、その会議規則自体に瑕疵がある、違法な手続規定となる恐れが

ある。ただ実務上、請願は住民の希望、要望であり、少しでもその考えを斟酌する道義的な責務がある。やむを得ず一部採択、趣旨採択する場合、運用上、議運の了承を得て使うのがよい。

請願の便宜的な表決方法は2つ。①委員長報告の通り諮る方法(衆議院方式)、②委員長報告に関係なく請願そのものを諮る方法(参議院方式)。このうち、①は非常にやりやすいが、問題点がある。委員会での審査結果が請願に対して不採択だった場合、委員長報告の通り、不採択とすることを不採択とした場合、否の否は可ではないので、議会の意思が確定せず、再度この請願を採択し直さなければならない。議決不要は同一趣旨で形式の異なる案件のうち、重要度が高いものが可決された場合、重要度の低い案件を議決する合理的理由がないため、実務上、一事不再議を適用して議決しないことを決すること。実例だが、安保関連法案を廃案とする請願を審議中、同法案が国会で成立した。同法案

【5面に続く】

【4面から続く】

と請願は形式も違い、審議の段階も異なる。このため、理論上、一事不再議が適用とならず、請願について議会で審議して採択か不採択か意思表示する。この方法以外には、同法案の成立に伴い、請願について議決不要、または、みなし不採択とし審査の効率性を図ることも可能。理論を重視するか、審議の効率性を重視するか、どちらも間違っていない。

請願の採択後、執行機関などで、どのように措置されているか追跡調査することは議会の責務。地方自治法第125条で議会は、採択した請願を長などに送付して処理の経過と結果の報告を請求することができる。

4 議会報告会

議会報告会は、①住民に対して市政や議会活動を報告する広報機能②住民からの質疑意見、要望を聴取する広聴機能①の大きく2つの機能をあわせもつ。

議会報告会、ホームページ、議会だよりなどの一方的な情報提供がインフォメーション広報。最近多くなってきた

は、コミュニケーション広報つまり双方向、議会側からの情報提供や意見を述べるだけではなく、住民との意見交換やSNSで住民からの意見や要望を十分に聞き入れる方法。2つを併用していただければ。

議会報告会は対象を全住民



研修会の模様

とし、報告内容は客観性が非常に高いもの。議員・会派報告会は対象を後援者や支持者とし、報告内容は議員、会派が主観的に感じた市政や議会運営。これらは併存の関係。議会報告会や意見交換会を議会基本条例に規定しても、正規の議会活動、公務となら

ない。地方自治法第100条第13項に基づく議員派遣の手続きにより、公務災害の適用が受けられるようにする。出席に関する規定を会議規則上、改正した。委員会の委員派遣において、乳児の子どもの同伴を認め、より女性の柔軟な活動につなげている議会がある。

議会報告会や意見交換会では、議会で可決された客観的な内容を報告する必要がある。ただ例えば、住民からある条例案や予算案について、賛否の理由を聞かれたときに、一議員としての考えを述べるのは構わない。これは議員としての責務だが、簡潔明瞭に話す必要がある。

議会が予算や執行権限にまで踏み込む発言や答弁は難しい。二元代表制において、予算や執行権限に属することは議会が責任を持って執り行えないことを住民に説明し、理解してもらおう。執行権限に属することも決定しているものは、議会もある程度答えられるようにする。

これからの議会報告会の課題は①開会中、閉会中における議員活動や政務調査活動への

の影響②議会報告会の参加者の数の伸び悩みと属性の偏り①の2つ。①について、事前にさまざまな状況を踏まえた答弁や資料を準備するため、時間がかかるので議員活動とのある程度のバランスが必要。

②について、議会報告会から住民との意見交換会に切り替えた結果、住民の参加者数が増加した議会がある。議会報告会、意見交換会の参加を促しても、一気に増える見込みはあまりない。PTAや自治会や老人会など住民が集まるさまざまな団体の会合へ行き、住民が興味を持つ直接の利害関係のあるテーマで議会報告会、意見交換会をする。意見交換会の1つの手法としてワールドカフェ方式によるワークショップがある。テーブルごとに議員1人、市民4、5人の計5、6人で市民の目線に立つての意見交換も効果的。

議会報告会、意見交換会における人数増への1つの打開策になるのではないか。また、テーマごとの意見交換会という手法もある。議会報告会を二部構成とし、議会報告会の後、意見交換会をしている議会もある。

共同編集：全国市議会議長会・全国町村議会議長会

議員研修誌 月刊 地方議会人

A 4判・68頁・定価752円(年間購読料9,024円)

【2016年3月号】

特集：震災から5年—これからの復興
巻頭言：震災から5年—広域的な連携と継続的な支援

・ルポルタージュ・原発事故の情報
は知られているか 葉上太郎

- 大西 隆
- ・東日本大震災から5年—復興の現状 恩田 馨
- ・東日本大震災の5年 検証の試み 河田恵昭
- ・「住民」の再定義から始めよう 今井 照

- ◇現地報告
岩手県山田町、宮城県東松島市、福島県
(教養講座)
- ◆地方議員が開く「政策の窓」
(最終回) 政策づくりは希望ある未来づくり 牧瀬 稔

ご注文・問い合わせは
TEL 03-3264-2520 又は FAX 03-3264-2867
URL http://chuoubunkasha.web.fc2.com/

株式会社
中央文化社



【7面から続く】

⑤議会活動に対する支援の充実

議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である。

⑥情報発信

住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取、議会自らが行う議会活動の評価等、ICTを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきである。

⑦意思決定過程への住民参加

公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。

また、住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきである。

⑧小規模な市町村における議会のあり方

団体規模に応じた議会のあり方については、それぞれの地域の実情に合わせた議会機能の充実・強化に努めていくべきである。

特に、小規模な市町村においては、議員数や議会事務局の職員数が少ないこと等により議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。

議会事務局の共同設置は制度上認められているが、取組は進んでいない。小規模な市町村で単独での議会事務局の充実が困難な場合等においては、議会事務局や議会図書室の共同設置等を行うことも有効な方策である。

(3) 議員に求められる役割

①議員の位置付け・役割の明確化

議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

②議員活動の透明性の確保

議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の用途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。

(4) 幅広い人材の確保

①議会や議員への理解

議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。

そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。

②多様な人材の参画

現在、議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い現状にある。このことが自らの属性とは異なると考える住民の立候補を

しにくくさせており、なり手不足の原因の一つと考えられる。

その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。

例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

また、議員のなり手不足を解消するため、議員の人数を少なくし待遇面を見直すことも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

なお、多様な人材の参画は選挙制度との関連も指摘されるが、選挙制度のあり方については、議会政治の根幹に関わる重要な事項であり、様々な観点から議論が深められる必要がある。

③立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

4 住民

(2) 住民訴訟制度等の見直し

④議会による長や職員の責任の免除

地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられているが、議会は、その判断が政治的関係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱又は濫用となることのないようにすることが求められている。

特に、住民訴訟において長や職員に対する損害賠償請求権の有無が争われている間に当該権利を放棄することは、長や職員の賠償責任の有無について曖昧なまま判断することとなるという問題がある。

⑤見直しの方向性

これらのことを総合的に勘案すると、全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、長や職員の損害賠償責任については、長や職員への萎縮効果を低減させるため、軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直すことが必要である。

同時に、不適正な事務処理の抑止効果を維持するため、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫や、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止することが必要である。

また、4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行うことが必要である。

人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申(抜粋)

目次

- 第1 基本的な考え方
 - 1 人口減少社会に対する現状認識
 - 2 地方行政体制のあり方
 - 3 ガバナンスのあり方
- 第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制
 - 1 広域連携等による行政サービスの提供
 - (1) 地方圏
 - ①基本的な認識
 - ②市町村間の広域連携が可能な地域
 - (a) 基本的な認識
 - (b) 連携中枢都市圏等の推進
 - (c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携
 - ③市町村間の広域連携が困難な地域
 - (a) 基本的な認識
 - (b) 都道府県の補完
 - (2) 三大都市圏
 - ①基本的な認識
 - ②市町村間の広域連携
 - (3) 東京圏と地方圏
 - ①基本的な認識
 - ②移住・交流の促進
 - 2 外部資源の活用による行政サービスの提供
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 地方独立行政法人の活用
- 第3 適切な役割分担によるガバナンス
 - 1 長
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 内部統制のあり方
 - 2 監査委員等
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 監査の実効性確保のあり方
 - (3) 監査の独立性・専門性のあり方
 - (4) 監査への適正な資源配分のあり方
 - 3 議会
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 議会制度や議会運営のあり方
 - (3) 議員に求められる役割
 - (4) 幅広い人材の確保
 - 4 住民
 - (1) 基本的な認識
 - (2) 住民訴訟制度等の見直し

第3 適切な役割分担によるガバナンス

- 2 監査委員等
- (4) 監査への適正な資源配分のあり方
 - ②議選監査委員のあり方

議選監査委員は、実効性ある監査を行うために必要という考え方で導入されたものであり、そうした役割を担うことについて評価する考え方から引き続き議選監査委員を存置することも考えられるが、一方で、監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方もあることから、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきである。

3 議会

- (1) 基本的な認識

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題

について民主的に合意形成を進めていく上で、議決による団体意思の決定機能をはじめとして、監視機能や政策形成機能等を担う議会の役割は重要である。

地方分権改革の進展に伴い、これまで議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられており、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。

そのような環境の中で、地方公共団体のガバナンスにおける適切な役割分担の観点から、議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等に見られるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる。

以上を踏まえ、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

(2) 議会制度や議会運営のあり方

①議会招集

議会の招集権については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。

②議決事件の対象

議決事件の対象の拡大は、相当程度行われてきているところではあるが、議会が団体意思決定機能や政策形成機能、監視機能を効果的に発揮するため、地方自治法第96条第2項に基づき、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることが必要である。

③予算審議

現在、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で予算の修正が認められているが、予算については長に提案権が専属していることから、議会による予算修正権の拡大については慎重に検討していくべきである。

④決算審議

監査委員の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、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。

都市研 「『都市における公共交通のあり方』に関する調査研究報告書」(概要)

平成28年2月に都市行政問題研究会において取りまとめた「『都市における公共交通のあり方』に関する調査研究報告書」の「第II・章都市における公共交通のあり方」について、その概要を掲載する(本紙1967号4面参照)。

2 都市における公共交通の必要性

「住民に必要な不可欠な交通手段の確保について」―高齢化の進展により、生活の質を確保する手段としての公共交通の役割は増大する。

「公共交通の多面的な役割について」―諸機能が集約した拠点同士や拠点と居住エリアを結ぶ公共交通ネットワークを再構築し、利用者のニーズに合致した輸送サービスの提供が重要。また、まちのにぎわいの創出や健康増進の観点からも公共交通による移動の利便性の向上が不可欠である。

1 都市における公共交通を取り巻く状況の変化

「人口減少・少子高齢化について」―(略)

「公共交通の現況について」―モータリゼーションの著しい進展により、特に地方における公共交通の位置付けが低下。バス停500m圏外で、かつ、鉄道駅1km圏外の公共交通空白地域は、可住地面積の約30%に相当している。24年度には乗合バス事業者の約7割、地域鉄道事業者の約8割が赤字。公共交通を担う人材の確保等が困難となるなど問題が顕在化している。

3 今後の都市における公共交通のあり方

「公共交通に係る問題点について」―合併により市や町村の面積が広がったため、住民の市町村内における移動を円滑にするためにどのような交通手段を確保するかが大きな課題。ほかに、協議会加盟83市において、現在抱えている課題・問題で最も多かった

のが「住民の当事者意識が低い」(47市)であった。「解決の方向性について」―26年11月に一部を改正して施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に示された方向性をさらに進め、関係者での協議、合意による持続可能な新しい公共交通ネットワークの実現が重要とされている。また、先進的な事例の把握、整理、分析などに努め、公共交通政策の実効性を担保する枠組みの構築が必要。①まちづくりと連携した公共交通ネットワークの再構築②広域的な公共交通ネットワークの形成③公共交通に関する条例の制定―を考慮することが重要とされている。①コンパクトなまちづくりを進めるため、幹線交通の形成とサービスの充実、中心部における循環型の公共交通ネットワークの形成、多様な交通サービスの導入など、公共交通再編の一体的な展開が不可欠である。②公共交通ネットワークを形成すべき生

活圏の単位が複数の市町村にまたがる場合、定住自立圏、連携中枢都市圏のような制度を利用した関係市町村や都道府県の連携による最適なネットワークの形成が必要とされている。③加盟市中、5市が公共交通に関する基本条例を制定。条例からは理念や責務などを明確にし、施策の正当性を確保するなどの意義が読みとれる。福岡市は条例で、公共交通空白地などや移動制約者に対する生活交通の確保を定めている。熊本市は基本条例で、社会基盤施設の整備と公共交通の利用促進などが一体となった施策を進めることができることになっている。

「関係主体の役割について」―①都市の役割②議会の役割③国・都道府県の役割④公共交通事業者・住民の役割―①事業者への支援や独自の政策を策定し、それを実施するための財源の確保、関係機関との調整が求められる。②地域公共交通網形成計画や地域公共交通再編実施計画などの策定だけでなく予算や補助金が適正に支出されているか、政策・施策の効果の確認など、積極的な関与が必要。研究会

の調査では、2市(福岡市、京都市)が、議員提案による公共交通関連の条例を制定。1市(四日市市)が、公共交通に関する計画の策定などを議決事件へ追加している。また▽公共交通に関する意見書(16市)・決議(7市)の提出▽提言・要望などの提出(17市)▽常任委員会における所管事務調査など(70市)▽公共交通に関連する政策・施策などを審査・調査・研究する特別委員会の設置など(45市)―を行っていた。政策形成機能の発揮や多様な住民の意見の反映・集約などを通じて、その役割を十分に果たすことが求められる。中長期的な地域の将来を見据え、大局的な視点で都市の公共交通政策を決定する。また、長が行う政策全般を断続的にチェックし、事業のPDCAサイクルを厳格化し、効率化を図るなどの取り組みが重要である。③国は各都市が共通して持つべき情報の普及に努め、必要な財政支援を行うことが求められる。今後は、事業者などを監督する形での支援ではなく、安全で快適な公共交通の実現に向けて側面からの

支援が求められている。また、都道府県は主に市町村をまたいで運行される広域幹線的な路線への各種支援に移ると考えられる。加盟市で実際に活用した都道府県の支援メニューを見ると、財政支援が多い。今後とも財政支援など都道府県の求められる役割は大きい。④事業者は質の高い運転手の確保、安全かつ安定した運行の提供、社会的役割を踏まえ、公共交通の利便性の向上と利用の推進のための施策への協力が求められる。住民は公共交通が日常生活に密接に関わるといふ認識の下、主体的に人口減少や少子高齢化への対応、健康の増進、環境負荷の低減などに資することに関心をもち、行政が行う公共交通の利用の推進のための施策への協力が求められる。

今後、公共交通の確保のためには、関係主体が一致協力して地域に最適な公共交通の全体像を描き、それを計画的に実行、改善していく必要がある。その先に、誰もが安心して利用できる公共交通網が張りめぐらされ、活力に満ちあふれた都市が実現しているのではないか。