

代 表 者	経理責任者
	

支 払 伝 票			経理番号
			1
会 派 名	無会派	年 度	平成 28 年度
項 目	研修費	金 額	106,920 円
内 容	別紙 出張調査届 及び 出張調査研修報告書のとおり		
支 払 先	行政改革推進協会	支払年月日	平成28年 8 月 16 日
備 考			

領収書等の証拠書類を添付すること（書類が多い場合は裏面に続く）

領 収 証

松崎 雅彦 様 28 年 8 月 17 日



¥45,000

但 8/17.18「地方分権時代における議会改革」

3講座 研修会受講代として

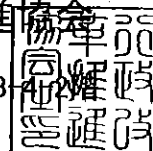
上 記 正 に 領 収 いた しま した

一般社団法人行政改革推進協会

〒103-0004

東京都中央区東日本橋2丁目28-402番

TEL 03 (6869) 1143



出張調査届

平成28年 8 月 2 日

市 議 会 議 長 様

会派名 無 会 派

代表者 松 崎 雅 彦

このたび、調査のため下記により出張しますので報告します。

出張者氏名

松 崎 雅 彦

調査都市名及び調査内容

行政改革推進協会 研修「地方分権時代における議会改革 in 東京」

アットビジネスセンター東京駅八重洲通り（東京都中央区八丁堀1-9-8八重洲通りハタビル）

8月17日「議員が提案する政策条例のポイント」「議会基本条例の現状と課題」

8月18日「正しい議会改革とは」

出張期間 平成28年8月16日（火）～8月18日（木）（3日間）

旅 費 内 訳	日 当	円	日分	円	経 路
	(単価	円	日分)		
旅 費	宿 泊 料			32,000 円	加古川駅
	(単価 16,000 円 2日分)				JR
内 訳	鉄 道 賃			17,280 円	西明石駅
	(9,610×0.9×2)				ひかり
費	急行料金			12,640 円	新大阪駅
	(6,320円×2)				のぞみ
内	航 空 賃			円	東京駅
	()				JR京葉線
訳	車 賃			円	八丁堀駅
	()				徒歩
内	船 賃			円	会場
	()				
訳	出席者負担金			45,000 円	以下復路
	(15,000円×3)				
一	そ の 他			円	
	()				
	合 計			106,920 円	

※届出者が議員の場合は、代表者欄に記入のこと。

※往復割引適用後の運賃 9,610×0.9=8,640（10円未満切り捨て）

※8/16は前泊



出張調査研修報告書

平成 28 年 9 月 13 日

市議会議長様

会派名 無会派

出張者氏名

松崎雅彦



印

印

印

印

下記のとおり報告します。

日 程	平成 28 年 9 月 16 日 ~ 平成 28 年 9 月 18 日
視 察 先	東京 行政改革推進協会 研修参加
視察(調査)事項	「地方分権時代における議会改革 in 東京」 アットビジネスセンター 東京駅八重洲通り 9月17日 「議員が提案する政策条例のポイント」「議会基本条例の現状と課題」 9月18日 「正しい議会改革とは」 別紙 1
復命事項(所見及び感想)	別紙 2 ① ~ ⑩
出張に伴う経費の精算	
前 渡 金 額	106920 円
精 算 額	106920 円 過 不 足 額 0 円

※報告者が議員の場合は、出張者氏名欄に記入のこと。

行政改革推進協会セミナー 東京 平成28年 8月16日～18日

一般財団法人地域開発研究所 牧瀬 稔 氏

第1講座

議員が提案する政策条例のポイント 政策条例を実現する視点の提供

1、議会の役割

・執行機関の監視機能

数年前に、相次ぐ県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を果たせない議会が迫られた

・政策の立案機能

議会、議員は条例案を議会に提案する権限を保持している。積極的に条例を立案、提起しているか。

・執行機関の監視機能の強化

毎日新聞社調査によると、全国の50%にあたる802議会では、否決も修正もなく当局議案が可決されている。否決したことがあるのは422議会で27%。修正案を提出したことがあるのは605議会で38%。両方ともあった議会は全体の15%の337議会にとどまった。

朝日新聞社の調査では、4年間で1本も修正や秘訣をしていない「丸呑み」議会は50%の状況であった。

依然として、執行機関の提案を丸呑みする議会が50%もあるのは、議会の執行機関に対する監視機能が発揮されていないとしか言いようがない。

2、政策立案機能の強化

・地方自治法第112条で規定されている条例を提案する権利のことを、政策立案機能を具体的に言うことである

・毎日新聞社の調査では、4年間で議員提案の政策条例を可決した議会は、全体の17% 274議会となっている。その内訳は、可決数で1件みの議会在3分の2で、2軒以上は93議会になっている。

・朝日新聞社の調査では、4年間で議員提案の政策条例が1つもない「無提案」議会在91%であり、1本以下に限定しても98%の状況が明らかになっている。

議員提案の政策条例は、まだまだ低調だと言わなければならない。

3、全国的に活発化している「議員提案政策条例」

・1998年全国都道府県議会議長会のなかの研究会が、「都道府県議会の新たな運営を目指して」とする報告書を出している。

- ・報告書の中で、政策提言能力の強化や議員の審議能力の強化などの必要性が強く訴えられている。併せて審査資料の充実や議会の付属機関の設置なども提言している。
- ・全国市議会議長会や全国町村議会議長会においても、同様の議会改革に関しての報告書や提言書が出されてきている。
- ・地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ 2007 年」においては、地方議会改革の提言がいくつものせられている。
- ・地方議会の機能や制度などについて抜本的な改革が必要であることや議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営について提言されている。

4、上乘せ条例、横出し条例

- ・上乘せ条例とは、国の法令同一目的であるが、法令の基準よりも厳しい基準や時制を定めた条例のことを言う。
- ・これまでは法令を上回る規制内容などの条例は制定できないとされてきたが、国と地方が対等、協力の時代の現在、国の方の解釈も変わってきている。
- ・自治体には自治（自主）解釈権（法令を独自に解釈をする権利）があるとされている。
- ・地方自治法第2条第12項（自治解釈権を規定している）
地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。

5、政策条例を目指した自治体間競争の時代へ突入

- ・議会の政策条例を提案する傾向が強まっている。政策条例を基調とした自治体間競争が展開されつつある。
- ・議員同士が団結して、対執行機関という意識のもとで議会機能の強化が必要である。
- ・執行機関と協力しつつ、他の自治体との競争という時代に入っている。
- ・「住民の福祉の増進」は議会も執行機関も同じ目的を持つ。

6、条例とは

- ・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。
- ・地方自治法第14条
普通地方公共団体は、「法令」に違反しない限りにおいて、第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。
- ・普通地方公共団体は、義務を課し、または権利を制限するには「法令」に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。
- ・条例は、地方公共団体の法規であるため、その効力は原則として、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、初めて効力を生じることとなる。

- ・ 条例には、罰金や没収、過料などの罰則規定を設けることができる。
100 万円以下の罰金、5 万円以下の過料など

7、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。
- ・ 条例を制定する際、憲法 92 条 94 条、地方自治法第 14 条、などで国と自治体との役割分担や立法・解釈を規定する条文などを参考にすれば良い。
- ・ 地域独自のユニークな条例が制定されてきている。
- ・ 真鶴町「まちづくり条例」 美の条例
条例に違反する建物に関して、町は給水等の協力をしないこと規定しており、実質的な建設規制条例となっている。
- ・ 土浦市「空き家等の適正管理に関する条例」
空き家対策特別措置法は、緊急措置規定がないため目の前に迫った危険に対処することはできなかった。土浦市の条例は、緊急を要するときは、応急措置をするとしている。

8、国の想定外の事象に対する条例の制定

- ・ 最近では、国や法律が想定していない事柄が起こっている。
例、 危険ドラッグの蔓延。 性犯罪の多発化。
- ・ 大阪府 全国初での「危険ドラッグ対策条例」
危険ドラッグを所持しているだけで対処できる内容。

9、条例は自治体の権限を行使する

- ・ 自治体の権限とは「条例制定権」であり、「法解釈権」であり、自治体はこれらを活用することが求められている。
- ・ 条例とは、地方自治体が制定する自主法規である。
法令の範囲内で制定を認められている。
同時に法令の自習解釈権が認められている。
- ・ この条例の権能を「住民の福祉の増進」のために、どのように活用していくのか。この視点がこれからの時代に求められている。

10、政策法務の4つの視点

- ・ 自治立法 地方自治体独自の政策実現手段として、条例・規則等を制定する。
- ・ 自主解釈 既存の法令の規定について自治体として、地方自治の本旨に基づいた運用や解釈を行うこと。
- ・ 訴訟法務 訴訟を通して自治体の政策を主張すること。
- ・ 国法変革 国の法令に対して、自治体の意向を反映させること。

第2講座

議会基本条例の現状と課題

議会基本条例バブルを超えて

1、議会の役割

- ・執行機関の監視機能
- ・政策の立案機能

住民の福祉の増進のため 住民から見える地域性を考慮した議会基本条例
議会基本条例 目的か前文のところに、目指す方向を定義しておくこと
議会を望ましい姿に向上させ、その結果、住民の福祉の増進を図っていくことにつながる。

2、議会基本条例の背景

- ・執行機関の改革の進展
- ・議会の存在意義
- ・議員活動の変化

これらの3点以外にも、様々な背景があり、議会基本条例が求められつつある。

3、執行機関の改革の進展について

- ・最近の状況では、2元代表制を構成する議会の存在が希薄化しており、執行機関同様に改革が求められつつある。
- ・最近マスコミを中心として、議会が、議会としての役割を果たせていないとの批判が多く出されてきている。
- ・議会改革を進めるよりどころとして、議会基本条例の制定が考えられている。
- ・住民の声を十分に聞いて、議員間で討議し、議会の意思を示して執行機関に政策を遂行させること。「討議する議会」

4、議会の存在意義について

- ・議会の存在感の希薄化が挙げられる。特に改革派の市長の存在が議会の存在感を薄くさせている。
- ・議会が執行機関の「追認機関」となっていることも希薄化を進めさせてしまっている。
- ・存在感が希薄化しているため、全国で相次いで住民投票条例の制定や討論型世論調査などが開催されている。
- ・議会の存在感を高める手段としても、議会基本条例が採用されつつある。

5、議員活動の変化について

- ・従来の議員活動は、住民からの陳情や要望を把握することが中心であった(陳情型議員)

- ・最近では、条例を始め様々な政策を提言する形に変化してきている（政策型議員）
- ・重要なのは、陳情型と政策型の良好なバランスをとっていくことである。
- ・同時に議員活動を支援するためにも、議会事務局の体制の強化が必要である。

6、議会基本条例の定義

- ・議会基本条例は、「議会に関する基本的事項について定めた条例」である。
- ・市長と対等に担う議会が、市民の付託に答えたまちづくりのために、議会運営の理念を具体化するための制度であり、議会運営に関する「最高規範」である。
- ・議会と市長は対立関係ではなく、代表制であるため、最高法規ではなく「最高規範」との位置づけが重要である。

7、全国の議会基本条例の状況

栗山町議会基本条例	平成 18 年 5 月 18 日
三重県議会基本条例	平成 18 年 12 月 20 日
会津若松市議会基本条例	平成 20 年 6 月 23 日
菊川市議会基本条例	平成 21 年 2 月 13 日
島田市議会基本条例	平成 21 年 3 月 24 日

2015 年現在の制定の状況

道府県 30 (63. 8%)、政令市 15 (76. 0%)、
市区 417 (52. 6%)、町村 239 (25. 8%)、 合計 701

8、議会基本条例の目的

- ・議会基本条例の目的規定の中に入れなければならない内容。
議会運営の基本事項。 議会の基本理念。 議会の責務。
議員の責務。 議会活動の原則。 情報公開。 住民参加。 住民の福祉の増進
- ・2015 年 9 月時点で、701 議会が制定しているが、制定後も見直し等を含めて実質機能しているのは、全国で 70 議会ぐらいではないか。
制定してからが制度を実際に有効活用していくスタートになる。

9、議会報告会

- ・議会報告会は、議員が地域に出向き、直接住民に対して、政策提言や議会活動を報告・説明するなど、議会活動に対する批判や意見を聞く、大変貴重な機会である。
- ・議員個人の意見や報告ではなく、議会全体としての見解やあるいは総理に基づく報告を行っていく必要がある。

10、議会モニター制度

議会モニターとは、議会への住民参加を進めるため議会に関する住民の声を把握し、今後の議会活動に反映させていくための制度である。

- ・富士市の場合、市議会の本会議と委員会をそれぞれ年1回以上傍聴する。市議会が行うアンケート調査等に回答する。年1回のモニター会議に出席する。市議会便り等を閲覧する。議会報告会に参加する。などの役割をかせている。

1 1、一問一答方式の導入

- ・議員から市長等に対する一般質問は、行政の課題に関する論点や争点を明確にするため、同時に傍聴している市民に向わかりやすくするため、一問一答の方式で行う制度である

1 2、反問権

- ・読んで字のごとく反対に問う権利であり、首長等が議員の質問に対して、論点や争点を明確にするため、議員に逆に聞き返すことができる権利である。
- ・最近の全国の状況では、一問一答方式の採用と合わせて、この反問権が導入されるところが増えてきた。

1 3、議員間の自由討議（政策討論会）

- ・これまでの議会の審議の中では、議員が執行機関に質問するだけであった。
- ・しかし、議員間討議を条例に位置づけることにより、議員同士でも活発に討議が進められ、審議が深まっていく、議員の資質を高めることも目的にある。

1 4、議会基本条例の現状

- ・全国の議会の状況は2つの方向に明確に分かれつつある。
- ・議会基本条例を契機として、議員提案政策条例が毎年のように提案され活発な議会状況になっている議会と、未だ議会基本条例も制定されていないで、議会が活性されていない議会も数多くある。また、議会基本条例が制定したがその後、具体的な活動と議論が進んでいない議会も数多い状況である。

1 5、議会報告会の悪い現状

- ・全国で議会報告会がうまく進んでいないという事例が多く登場し、増加している現状である。
- ・参加者が固定化されている。発言する市民がさらに決まっている。質問が長時間化し、限られた時間の中で多くの市民が発言できない状況。
- ・質問の内容が、苦情や不満、陳情が多くあり、その結果、議会に対する建設的な報告会とはなっていない状況である。
- ・中には議会と市民が対立してしまい、議会不信を招いてしまう残念な報告会の状況もでてきている。

第3講座

正しい議会改革とは何か 何のために議会改革をするのか

1、議会の役割 執行機関の監視機能 政策の立案機能

- ・議会改革をするのは、どんな目的で行っていくのか
- ・自治体や議会の目的は「住民の福祉の増進」にある。幸福感を増進させるような行政政策を行っていかなければならない

2、執行機関の監視機能

毎日新聞社の調査では、全国の802の議会では、部分議案が否決も修正もされていない。否決したことがある議会は422議会（27%）、修正案を提出したことがあるのは、605議会（38パーセント）で、両方ともあった議会は全体の15%の237議会だけであった。

朝日新聞社の調査では、市長が提案した議案について、4年間の間で1本も修正や否決をしていない「丸呑み」議会は50%となっており、1本だけの修正は18%、2本の修正は9%の議会の状況となっている。

依然として、執行機関の提案を丸呑みする議会が50%もあり、このような現状では、議会の執行機関に対する監視機能が発揮されているとは言い難い状況であり、議会として抜本的に姿勢を改めていかなければならない。

3、政策立案機能について、

政策立案機能とは、地方自治法第112条で規定されている「条例を提案する権利」であるが、この権利を活用している議会は少ない。

毎日新聞社の調査では、議員提案の政策条例を可決した議会は、全体の17%、274の議会となっている。

朝日新聞社の調査では、議員提案の政策条例が1つもされていない「無提案」の議会が91%であり、本以下に限定してもなんと98%に達している状況が明らかになっている。

議員提出条例案の内容別状況

県議会 産業振興が21.7%。環境と公害が13.2%

市議会 福祉と医療が32.9%。産業振興が9.8%

議員提案政策条例の動向

県議会関係では、産業振興と環境、公害問題が多い。一方で市議会は福祉と医療、そして産業振興の問題が多く取り上げられている。

4、自治体議会の本来の姿

最近では、活発に議員提案条例を実施している議会と、そうでない議会に2極化しつ

つある。

政策立案機能は低く、監視機能も弱い議会から、議会改革などによって、政策立案立能が高く、監視機能も強い議会へと、議会の機能を高めていく努力が必要である。

憲法に規定された議会の役割

憲法第 93 条第二項では「地方公共団体の長」と「議会の議員」については、住民が直接これを占拠することが定められている。

住民が直接選挙で選出する「2 元代表制」をとっており、執行機関と議会は、独立と対等の関係に立つ事を明記している。

5、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。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ことである

議会が住民の福祉の増進を実現していくために、執行機関の監視機能の強化。政策を立案する機能の強化が求められている。

これからの自治体議会の役割は、執行機関の監視機能と政策立案機能の拡充に加えて、執行機関をマネジメントしていく機能も必要になっている。マネジメントとして管理運営を意味する「力」を高めていくことも議会改革の観点である。

改革することの本当の意味は、「従来のやり方や決まりなどを改め、よくしていくこと。」と言う意味である。削減や縮小することだけが目的では無い。

6、行政改革の 2 つの視点

・自治体改革

執行機関の改革。執行機関が動かない場合は、議員提案政策条例の提案により、執行機関を強制的に動かすことが考えられる。

・議会改革

議会の改革。現在活発化しているのは、議会基本条例の制定である。議会基本条例をエンジンとして、議会改革が進む事例が増えてきている。

7、全国の議会では議会改革の新しい取り組みについて

・議会と大学との連携協定の締結

埼玉県戸田市 教育機関のベネッセと連携し、「子供たちの教育提供のまちづくり」
山梨県昭和町 山梨学院大学と連携し、議会改革に関する連携協定を締結

・追跡質問制度の導入

過去 1 年間に質問した事項であれば、事前通告なしに、その後の経過を執行部に問いただすことができる制度である。監視機能の強化の対策。

宮城県川崎町。 青森県佐井村。

- ・市議会モニター制度の採用
- ・議会アドバイザー制度の採用

8、議会事務局の体制強化

法制担当は、最任用の職員を採用し配置する。

市側からの配置された職員では、市当局を厳しく追求する条例案はなかなか作ることができないため、議会として、役所 OB より法制に詳しい職員を採用していく。

9、議員研修の充実

議会として、議員研修を実施して、監視機能を強化していく必要。
オープンにして、職員や住民にも参加してもらう。

10、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。
- ・憲法第 94 条には、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。
- ・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、第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

11、全国のユニークな条例

- ・青森市「市民とともに進める雪処理に関する条例」
- ・宝塚市「夜間花火規制条例」
- ・千葉市「落書きの防止に関する条例」
- ・福岡市「節水推進条例」
- ・鶴田町「朝ごはん条例」
- ・志木市「自然再生条例」

12、議員提案条例の効果を高める規定

- ・見直し等の規定 条例制定後、3年ごとに見直しを行うものとする。
- ・財源根拠規定 議会には財政権がないので、条例の中に市長は、この条例の目的を達成するため、必要な財政上の措置を講じなければならない。を入れておく。
- ・規則等委任規定 この条例の施行に関し必要な事項は規則等で定める。
- ・議会報告義務付規定 監視機能の強化につながる

所感と感想

加古川市議会議員

松崎雅彦

- 今回のセミナーに参加して、まず思ったことは講師からも強く指摘されたことだが、執行機関に対する監視機能が強行されているか。ということであった。これまでの加古川市議会の状況の中で、市長が提案されてきた議案について、議会の側より、修正案を提出したり、議案を否決したことなどは、議会経験 26 年間の中で、1 件か 2 件しかなかったのではないかと振り返っている。またこの 10 数年間では、否決や修正したことは 0 件ではなかったのかと反省している。
- 住民ニーズが多様化している。現在の中で、議会の本来の任務である「住民の福祉の増進のために」との目的からすれば、行財政改革で住民のための福祉や教育が切り捨てられ、公共料金などが値上げされている議案について、賛成できるような内容では無いはずである。しかし、これまで修正案すら議会として提案されてきていない。こんな状況では、住民のための議会とは言えないと考える。
- 全国の議会の 701 の議会で議会基本条例が制定されてきている状況だと教えていただいた。制定した後十分に機能が発揮されていない議会もあるようだが、まずは議会基本条例を作ることに意義があると考え。少なくとも制定に向けた議論の中で、住民の福祉の増進のことや、議会の本来の任務などについて、議会全体として議論が進んでいくはずである。
- 同時に、議会と当局との関係についても改めて会派を超えて議論が進められる絶好の機会だと考える。市長与党会派、野党会派のいずれの目標の中にも「市民の福祉の増進のために」が必ず位置づけられているはずであると講師から強調された。また、そのために議会として全力を挙げた議会活動が求められていることを、会派を超えた議論の中で改めて確認していかなければならない。ことも講師から強調された。
- 議会基本条例の制定の議論を通じて、執行機関の監視機能の強化、議会の側としての政策立案機能の強化、という議会の本来の任務について、議会全体での活発な議論をしていかなければならないことも痛感した。
- 全国での「丸呑み議会」としてマスコミから多くの批判と指摘を受けている状況について反省をし、市長や市当局と本当の意味で対峙して行かなければならないと思う。
- そのためにも従来の議会の慣習や、与党会派から野党会派であるのかといった状況から議論を通じて脱皮していくことが必要であると講師からも指摘を受けた。そのためにも早急に議会改革の議論をスタートし、同時に深めていくことが必要だと痛感して帰ってきました。
- 議会改革の議論について、議会基本条例の制定について、議会の存在意義について、議員個人の資質向上について、一問一答方式の導入について、反問権の導入について、議員間の自由討議について、議会報告会について、などについて早急に議論を深めていく必要があること。
- それ以外の課題としては、議会と大学との連携協定の締結や議会全体の力量を高めていくためにも議会として、法制担当職員を採用するなども進めていかなければならない。