

研修参加報告書

高橋美博

私は、自治体問題研究所主催の第13回市町村議会議員研修会に参加しました。その内容を報告いたします。

(11月12日(金)13日(土)開催、会場は名古屋市国際会議場)

1日目全体会：記念講演

「縮小時代の自治体政策とまちづくり」

平山洋介神戸大学教授

講演の前段で平山氏は、現在若い人が独立するための安いアパートがないこと、高齢者の住宅確保の難しさ、雇用と住まいを同時に失うなど住宅問題の原因は景気が悪いだけではない。問題は今の時代に住宅政策の組み立て方があっていないと指摘。住宅の量と質の問題で、量的には増えすぎて空居率が13%にもなり、賃貸物件は2割が空き家になっている。質の問題では以前に比べれば問題にならないほどましになっている。問題はライフコースの「かたち」にあっていないということ、持続可能な社会にするための基本に「住まい」があるという位置づけが欠けていることを指摘した。

戦後のわが国は「保守主義」の住宅政策が採られた。これは中間層の「家族」による「持ち家」取得の促進する一方で単身者を除外するという政策であった。またこれは個人よりも家族、企業などグループを優遇する政策でもあった。

また、戦後一貫して景気対策として持ち家建設が推進されてきた。これは建て壊すスクラップ&ビルドの政策で住宅の寿命が平均30年弱という世界に例のない特異なものがあった。これは現在の新自由主義の政策転換後も継続されている。住宅政策を自由化するとして①住宅ローンの市場化②公共賃貸セクターの解体③民間賃貸市場の規制緩和などが進められている。

現在の住宅政策は保守主義+新自由主義となっているが、持ち家推進が景気対策としてまったく機能していない。それはデフレ経済となり給料が下がって住宅が買えないからだ。これからはEUに見習って修繕を中心に投資を進めるべきでこちらの方により効果がある。EUやアメリカなどは公的な家賃補助制度があるが日本だけがない。

いまライフコースがぐらついている。若い世代の持ち家率が下がり借家住まいが増えている。これは家を買えなくなっている表れだ。統計数字でも所得が下がり家賃の負担が重くなっていることが明らかとなっている。

若年層を見てみると、親の家から独立できない人が増え、結婚の遅れ、未婚者が増えている。また引越しも減っている。これらを見れば、これまでの家族

が続く前提の住宅政策ではもう合わない。家族を持たないものも想定した政策も必要ではないか。

女性の動向も大切である。女性の就労が増え階層分解が進んでいる。高齢者の90%は持ち家に住み、何とか住宅負担もなく持ちこたえている。しかし高齢者がたくさんの資産を持っているというのは誤りだ。所得の少ない人は住宅もない。

雇用危機で住宅を喪失する例が増えている。就労重視で住宅確保はできるといふ政策はあやしい。公営住宅は数が少なく「福祉住宅」化している。地方分権が言われているが自治体は低所得者向けの事業はやりたがらない。これは本来国が責任を負うべき問題だ。

これからの住宅政策は標準中心から多様な軌道へシフトすべきだ。保守主義・新自由主義は限界に達しており、富の社会的配分の必要がある。今あるものを丁寧に使う、投資して修繕する住宅ストックの活用が大事だ。

ライフコースがいろいろで、それに合わせて住宅政策を組む、持続可能な社会を築くこと、そのための住宅政策があるべき。そんなお話でした。

感想・参考になった点

住宅政策の流れを体系的に学ぶことができ有意義な講義でした。現在住民の暮らしが厳しくなり、公営住宅も低所得者が増え「福祉住宅」化しています。安価な住宅を確保することは自治体の責任ではありますが、国の補助も減り新たな公営住宅建設は難しくなっています。そんな中でも独自の目的を持って工夫しながら建設をした事例もあります。研究の必要を感じました。

1 日目全体会：実践報告

「北方町議会の議会改革の取組みについて」

岐阜県北方町議会議長 井野勝巳氏

岐阜県の南西部、濃尾平野の北部に位置。東に岐阜市、北西に本巣市、南に瑞穂市と隣接。東西1.85km、南北4.2km、面積5.17km²と狭い行政区に人口18,000人余が居住。典型的なベットタウンの町である。

平成7年当時から合併問題特別委員会を設置し合併に取り組んできたが、当局と議会が対立し、合併相手も二転三転するなか二度にわたる住民投票が実施された。最終的には合併しない単独を選択、徹底した行財政改革を図り自立を目指すことになった。こうした混乱の中、議会に対して住民の不信が広がった。

当局は徹底した行政改革を提案。議会も13名から10名に定数を削減、費用弁償も廃止、視察を中止するなど努力を進めた。市民からの議会の活動が見えない、議員の数を減らせなどの批判が増大するなか、住民との信頼を取り戻

すために議会基本条例を制定するなど議会の改革にも取り組んできた。

まずは議員の意識を変えるために議会基本条例制定を平成20年に提案、1年間をかけ視察、研修会、住民説明会などを実施し、平成22年の4月に岐阜県内初の基本条例の制定をした。引き続き議員政治倫理条例も制定した。

感想・参考となった点

単独での自立を図るには大変な努力が求められます。住民の理解同意を得るためには、議会からの発信も大変重要です。議員間の討議を進めながら今日の議会を作り上げるために努力されてきた井野議長の活動に敬意を表します。

2日目：選科

「自治体議会の改革課題」

加藤幸雄（元全国市議会議長会調査広報部長）

枕に加藤氏は、いまの議会は大変だ。それは大村名古屋市長、橋下大阪府知事、鹿児島阿久根市長など議会をないがしろにした民主主義の破壊者がマスコミの力も借りて闊歩しているからだ。議会とは民主主義そのものであり、それをいかに発展させるか議会にいま賦されている。と述べられた。

第1講 自治体議会の制度と役割

自治体の政治制度はアメリカに誕生し発達した大統領制度で、住民は議員と首長を選ぶことができる二元代表制となっている。これは議会と首長が対等の関係に置かれ、相互にチェックアンドバランスの関係、機関対立型システムである。首長の行なう行政を統制する役割を議会が担う。議会は複数の議員で構成される合議体であり、その結論はより多くの人を納得させ民主的なものとなる。自治体の議員は地方公務員であり、一部の地域、一部の市民、特定の団体を代表するものではなく、全地域、全市民など自治体全体の奉仕者である。

自治体議会の役割として①条例の制定、②行政の統制、③予算の議決、決算の承認がある。自治体は条例自治主義であり、条例の制定が重要だが、議案の85%、条例の95%を首長が提出で、議会は立案してこなかった。議会の召集権も首長にあり議会は持っていない。こんなことは日本だけだ。チェック機能を果たせば疎まれ嫌われて当然だ。喜ばれる議員は価値がない。議員は市民の代表として質問は当然で、一問一答は当然だ。討論も理由を明確にし、当局も配慮する必要があるししっかりやるべきだ。予算の審議に比べ決算審査に重きを置かない風潮もあるが、翌年の予算に反映させるという点で重要だ。また、積極的に議会から財政計画をつくり提案することも必要だ。

日本憲法は世界に先駆け地方自治に関し4か条を設けているが、実際には行政的に機関委任事務、財政的に3割自治、法的に条例準則、通達で中央集権型

行政システムを行なってきたことが議員の政策能力の涵養を妨げ、議会審議の形骸化につながってきた。

国際地方自治体連合は1995年の世界大会で世界地方自治宣言を行なった。その内容は、地方自治は民主主義に不可欠である。地方自治は国家・社会を強くするという二つの共通認識に立脚している。

第2講 地方分権の推進と地方自治法の改正

昭和56年頃から政府は、「増税なき財政再建」「小さな政府」の実現目指し行政改革を行なった。平成に変わるころからは、「小さな政府」を実現するために、「規制緩和」と「地方分権」をすすめた。地方分権により自治体は、「自己決定」「自己責任」が求められることとなった。これまでの中央集権的システムから地方分権型行政システムに転換され、機関委任事務が廃止され、自治体議会の権限は自治体の全ての事務、「自治事務」「法定受託事務」に及ぶことになった。

平成12年の地方分権一括法施行以後も、現在まで5回も自治体議会に関する地方自治法の規定を改正してきた。政務調査費の制度化、常任委員会数の完全な条例化、意見書の国会提出、議員派遣の制度化、定例会の回数の完全な条例化、議長への議会招集権の付与、議会に附属機関設置の制度化、議員の複数委員会所属、印会に議案提出権の付与、全員協議会などの制度化などがなされた。

分権時代の議会には、住民に開かれ、わかりやすい、信頼される議会、議会が主役となる改革が求められている。首長の提案した条例案をただ原案可決する賛助機関、協賛議会と揶揄される議会でなく、条例案を修正可決すべきである。また一般質問も首長に質問するだけでなく新しい政策・政策の変更を提案する政策提案型一般質問も一つの方法である。加えて徹底した情報公開で住民に分かりやすい、住民に信頼される議会となることも要請されている。

第3講 自治体議会の改革と議会基本条例

カラ出張問題や海外行政視察、議員野球大会などが批判されマスコミを賑わした。これらにより、自治体議会は本来あるべき姿を求めて、一般質問の対面方式化、一問一答方式化、委員会の公開、審議委員への不就任、議会法の充実などに自主的に議会改革に着手した。これが第一次議会改革といえる。

地方分権一括法施行後、分権改革がすすみ自治の実現が可能となり、議会の真価が問われるようになった。しかし政務調査費の使途がマスコミの批判的となった。また夕張市の財政破綻が表面化、議会がチェック機能を果たしていないと批判された。さらに平成の大合併が勧められ自治体は半減した。

これらを背景に、議会のあり方・あるべき姿を求めて本格的に議会改革をすすめている。これが第2次議会改革といえる。議会改革を制度化する議会基本条例制定もブームとなっている。

現在、議会基本条例の制定議会は優に 130 議会を超え、制定を検討している議会も実に多い。自治体が「自治基本条例」を制定し、自治体議会が「議会基本条例」を制定すれば、自治体は一層自己決定・自己責任の原則で運営されるようになり、真の地方自治が実現されるだろう。

自治・議会基本条例はだれのためにあるかといえば市民のためにある。首長がつくるより議会のほうがよく、市民が作るのが一番いいのは自明だ。

横須賀市議会を最初に、栗山町、三重県議会などで「議会基本条例」が制定されてきた。議会報告会、反問権、議会の自由討議などの改革がすすめられてきた。このような議会基本条例が制定され、議会が本来の役割を十二分に果たすようになれば、真の地方自治の実現に向かって一步を進めることになるだろう。

質問に答えて

議員定数削減について、

民主主義は全員参加が原則だが理想で現実には不可能だ。だから代表性をとっている。議員は多いほうがいいが、経費の面、議会運営の面もあり制限される。議員定数を削減し報酬を上げればという意見は、議会活動が不十分と自ら言うような議会の自殺行為だ。議員定数は人口比ではない。いかに議論を保障するか議会運営上で考えるべきだ。定数を減らしても少数精鋭とはならない。これは一人を選ぶ首長選挙でも各地で問題が出ているのを見れば明らかだ。現在の議会は委員会審議が中心で活発な委員会とするには最低限でも一委員会 7 人は必要だ。

議会報について

町村議会に比べ市議会はいいものがない。これは議員が原稿を書かず職員任せにしているからだ。一般質問記事に①個人名②会派名③顔写真は不可欠で 3 点セットだ。また 1 面トップの写真も内容とリンクさせなくてはいけない。

感想・参考になった点

講師には、議会改革についてこれまでの歴史や流れを解説していただき、また各地の先進的な事例の紹介もいただきました。ここでなぜ改革をしなければならないのかという目的と何を改めなくてはいけないのかという課題を明確に認識することができました。あらためて袋井の議会の不十分さを痛感。市民に開かれ、説明責任を果たせる議会とするための努力していく必要性を深く認識いたしました。