

令和3年10月28日

出張報告

令和3年度 市町村議会議員研修
「人口減少社会における議会の役割」

新しい風の会
室 厚美

日時:令和3年10月13日(水)～15日(金)

場所:全国市町村国際文化研修所

【講義1】

地方行政の現状と課題

～2040年を見据えて～

講師:同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授 野田遊 氏

<市町村の政策分野>

- ・日本の市町村の政策分野は、学校教育、災害対策、道路、医療・保健など約20もあり、広くて深いことが特徴。都道府県と市町村が役割分担する融合型でもある。
- ・市民1人当たり平均年間40万円の財政支出となっている。財政が厳しい中で、今後どう優先順位をつけるか、どう連携していくかが課題である。

<財政>

- ・財政面では、2040年を見据えて、持続可能性に不安がある。現状でも財政は硬直的(経常収支比率が100に近い、財政力指数が低い)であり、ますます高齢化が進み2040年は『貧乏な団塊ジュニア(高齢者)があふれる時代』となる。
- ・財政力を改善するための方法は、歳入増加(産業振興)と歳出削減(行財政改革)の2つしかない。
- ・歳入増加に向けた産業振興策で最も有効なのは、統計的にみても第1次産業に力をつけること(第2次産業化、第3次産業化)。
- ・歳出削減に向けた行革の方法は、公共施設の統廃合、民間移管(保育所、ゴミ収集等)、府県対応(医療・介護保険など市町村の弱いところを県へ)、広域連携、デジタル技術の積極活用、定員の適正化など。なお定員適正化は公務員のやる気がそがれるので最後の手段であって欲しい。

<広域連携>

- ・市町村だけでできなくなることを広域で連携していくことも必要。広域連携は、資源を融通し合って行うため、効率化やサービスの質の向上の効果が見込める。一方、一部事務組合等の組織は、市町村に比べ住民の意向が反映されにくく民主制が弱体化するため、情報をオープンにして民意を吸い上げていく必要がある。

- ・行政の基礎的サービスを全て基礎自治体がやるのは限界にきており、補完的に都道府県が担うケースを始め様々な行政連携を模索して、多様な制度や仕組みを同時並行的に検討すべきである。

<組織と政策の管理>

- ・自治体の組織は、係→課→部→副市長→市長と下から上にあげていく稟議制を取っており、ピラミッド型、年功序列型賃金となっている。稟議書でたくさんの印鑑が押されるが、これは誰も責任を取らない仕組みとも言える。
- ・政策の構造は、政策⇒施策⇒事業がそれぞれ「目的」と「手段」の体系となっている。例えば「地域の安全・安心」という政策を考える場合、この政策が目的で手段(施策)は①防災、②防犯、③交通安全、等となり、その施策それぞれを目的と考えた場合の手段(事業)は①ハザードマップ、防災組織育成、避難訓練、②防犯灯、防犯活動促進メール通知、③歩道の整備、安全教育、交通安全マップ、などとなる。
- ・議員がこれをチェックする場合、例えば手段である事業ができてそれが目的となる施策にかなっているか、そしてその施策ができて目的である政策が達成できているかどうか、というところまでみる必要がある。(手段だけみるのではなく、それが目的達成に繋がっているかどうか)
- ・「政策の過程」は、問題の発見→課題設定→政策案作成→決定→実施→評価と進み、その評価の結果が、政策案の作成や課題設定・問題のとらえ方にフィードバックされる。
- ・特に重要になるのは、問題の発見と評価の仕方。問題の発見を見誤ると全て誤ってしまう。考え方として、①認識型(ほとんどの人がそう思う)、②探索型(もう少し深く掘り下げる)、があるが、②で真の問題は何かを考えると、対策も変わってくる。
- ・例えば「高齢化」をどう把握するか。
 - ①「高齢者の数が増えること」を問題と捉えると、対応する介護や福祉、保健、医療関係のニーズが増える、年金の財源が問題、となり⇒対策は「高齢者福祉施設を作る」とか「サービスを提供する」ことになる。実際そのように対応してきた。
 - ②高齢化がなぜ起きているのかまで掘り下げ、原因である「少子化が問題である」、と捉えると⇒解決のためには、「少子化の対策」をすることになる。

これに早めに気づいていれば、若い人の所得を補償したり子供を作ると所得税を大幅に緩和するなど少子化に歯止めがかけられたはずだが、人口の多い団塊ジュニアはもうすぐ 50 歳なので、今さら少子化対策をしても効果が薄い(手遅れ)。問題のとらえ方を間違えた事例である。

そもそも何が問題か、をよく吟味しないと全て間違ってしまう。何が問題か?なぜ?を突き詰めていくと問題の構造が明らかになり、本質に迫ることができる。
- ・政策の評価については、インプット(予算や労力や時間を投入する)に対して、①アウトプット(活動指標)や②アウトカム(成果指標)を評価することになる。例えば①は道路の実延長、どれくらい整備したか②そのことによって時間距離がどれだけ短縮したのか、となるが、②のアウトカムはなかなか数値として出ないので、アウトプットを成果指標のように使っているケースが多い。特に文化や人権の問題は、①セミナーの回数をみても②人権意識がどの程度まで変わったかはアンケートを取るなどしないと分からない。このように多くの評価は①のアウトプットまでだが、②の本当の成果までみ

ないと正しい評価とはならないことに注意が必要である。

- ・首長と議会は二元代表制と言われるが、首長の権限が大きいと感じる(人が多い)。議員は条例や予算等の議決権や検査権、調査権などを持つが、実際の実務に関わる市職員を使えるのは市長なので、議員が十分にその内容まで吟味して権限を行使するのは現実的にはかなり難しい。
- ・議会が政策立案を行うには高い専門性が必要で、そのためには報酬を上げ少数精鋭で行う方が良い。一方、執行部の監視を行うためには、一般の常識的な人が多様な観点からみていくことが大事なので議員数は多い方がよくそのために報酬削減となる。どちらに重きを置くかで議員報酬や定数の考え方が変わってくる。(その点、むしろ県議の方が数や報酬が多すぎるのではないか)
- ・行政の監視の視点として、進捗状況(どの程度目標に向けて進んでいるのか)、また手段が目的化していないか？部分最適だけで全体最適ではないのではないか？事業は本当に施策の目的に合致しているのか？そもそも何のために行っているのか(誰がターゲットで、そこには本当に十分なニーズはあるのか)を踏まえながら議論すべき。

<危機管理>

- ・危機の際、平常時と違うのは、マニュアルがなく、しかも即時に判断する必要があること。そのためしばしばヒューマンエラーが起こる。前例踏襲の考えで行動していると、本当に今何をすべきかが分からない。職員だけでなく首長、議員も前例懐疑思考が大事。一般にこういうものだということをきちんと疑うことは、問題発見能力にも繋がる。
- ・前例のないことを先行的に何かすると責任を追及されるため、躊躇しがちであるが、首長はリーダーシップを発揮することが大事(前例のない中で具体的に示して行動し、責任を取る)。
- ・首長に対する信頼は何で決まるか。関西のアンケートによると、出口戦略を示し(明確な目標を提示)、明確な情報を発信すること(感染者数、病床者数、何をすればよいかの情報)。
- ・コロナ禍で、不確実な状況で(批判されれば自分が責任を取る覚悟で)法的には逸脱していても明確な目標値を発信したり決断した大阪府知事や北海道知事への信頼が高まった。

<広報>

- ・情報発信をどう行っていくか。広聴の前提として広報(=情報発信)が重要である。
「伝わる広報」のために以下注意が必要である。
 - ①動機づけられた推論:住民は、頭の中にあらかじめ予備知識が入っているので、「事前の信念」により勝手に解釈することを知っておくべき。
 - ②継続性の問題:一度広報しても、すぐに「事前の信念」に戻ってしまうので、広報は継続的に行われなければならない。
 - ③ネガティブバイアス、④情報の形式・比較の効果:情報の切り取り方によって受ける意味が違ってくるし、マイナスの情報の方が大きく響く傾向にある。受け手に響く情報の形式として、統計よりも個別事例やエピソード、写真が効果的である。

【講義2・演習】

わがまちのありあたい姿(ビジョン)を考える

講師: 千葉大学大学院社会科学研究院 教授 倉阪秀史氏

「未来ワークショップ」についての説明と、実際に体験を行った。

- ・「未来ワークショップ」とは、地域の将来を担う中高生や若手社会人に、このまま推移すると 2050 年に何が起こりうるか(=未来カルテ)を伝え、未来市長として、政策提言を考えるワークショップのこと。
- ・「未来カルテ」というのは、何もしなければ 2050 年にはどのような未来になるかを示すもので、「気づきのための予測」で、自治体コードを入力すれば、全自治体の人口減少のインパクトに関するデータが入手できるプログラムで公開されている。人口、産業構造、教育、医療介護、公有財産、住宅、廃棄物、エネルギー農林業、財政などの数値が記載されている。
- ・この「未来カルテ」に基づき、2050 年から振り返って現在やるべき政策形成を考える(バックキャストイング)という手法が今、求められている理由:
 - ①人口減少・高齢化という社会の変換点を迎えており、これまでの延長線上で考えることができないから。
 - ②長期的な視点で新しい社会投資を行わなければならない課題に直面しているから。
 - ③あるべき社会像を社会の構成員と一緒に作り上げていく作業が求められているから。
- ・未来ワークショップについては、館山市でも 2017 年に1度行ったことがある。どの地域でも、未来ワークショップを行うと、「市に貢献したい」という気持ちが高まっていることがアンケートにあらわれている。

【講義3】

「前例より前進～今、求められる議会改革～」

講師: 犬山市議会議員 ビアンキ・アンソニー氏

- ・前進を目指すなら新しい手法が必要だが、日本では難しい。新しいことをやってもうまくいかないことも多いが、その責任を取らされるから。でも議員は勇気を出して新しい政策を進めるべき。市民目線に立ち積極的に提案できる議員、議会にならなければいけない。その心構えがない人は議員にならない方がいい。「前例がない」は言い訳にしか聞こえない。
- ・議会改革の第1ステージは、13-14 年前に栗山市が議会基本条例を始めて制定して、他の自治体も追随してきたこと。ただ、流行りで条例を作っても意味がない。議会基本条例を真摯に受け止めて、議会として提案できるようにならなければ、ただの飾りに過ぎない。
- ・今、議会改革は第二ステージにあり、議会が独立機関として成果を出す必要がある。「議会改革」というよりも「議会機能向上」というべき。議会の権限は法律で決まっているが、二元代表制度において、議会が与えられた権限を最大限に行使できていない。議員の意識、日本の地方

議員の問題は意識が低い、議会の集約した意見の価値を十分重んじていない議員が多すぎる。

・議会の使命は、市民の役に立つこと。議会が最大限にその権限を行使して、より市民の役に立つためには、以下3点が必要である。

1. 議員間討議の推進と活用

議員同士が議論しないと、議会として物事が決められない。

議員と行政の対話はあるが、以前は議員同士の議論はなかった。議員間で討議すれば政策提案に繋がる。議会で意見を集約した方が重みがあるのは間違いない。

2. 議会の政策立案と政策提言の力の向上

議員間討議は、政策提案に繋がらないとただのトークショーになってしまう。

3. 市民参加

議員間討議により具体的な提案をする前提として、より市民の希望を反映するには市民の意見を吸い上げる場を増やす必要がある。

・「議員間討議」という言葉は議会基本条例に頻繁に出てくるが、どこも行っていないので、議長になった時に2つ提案して実行した。

①定例会会期中に全員協議会を開催する。

一般質問、議案質疑の後に、その内容を議員間で討議するのだが、成果もあがっている。

例えば、一般質問の時に前向きな答弁がなかった問題があったが、その後、議員間討議を行って議会から提案した結果、当局が改善を図った。やはり一人の議員より議会の意見の方が重みがあるし、誰が提案者かは関係ない。

②常任委員会で議員間討議の時間を設ける。

議案説明&質疑の後、討論・採決の前に、議員間討議を行う。

例えば、コミュニティバスについて、市民要望が何年も前から出て改善が必要と思っていたが、解決について意見が分かれた際に、最小公倍数を探して委員会で意見を集約して委員長報告した結果、3台増車になった。

・その他にも、議長の時に様々な方法を提案し、実現してきた。

例えば「市民フリースピーチ制度」は、市民が議場で議員に対し市政に関して5分間、自由に発言ができる。意見は必ず議員間で討議され、結果も公開する。フリースピーチの傍聴席は満席で、その後の全協も傍聴者があるなど、市民がより市政に関心を高め、市民の意見を議会に反映させやすくなった。また災害弱者の名簿要件の緩和など具体的な成果にも繋がっている。

・議会の中でも新しいことをしようとすると抵抗されがちであるが、議会基本条例を作り、その中で「議員間討議」等を盛り込んだのであれば、「仏作って魂入れず」にならないように議会として成果を出すことを提案すればよい。

【講義4】

人口減少社会における議会の役割

講師: 明治大学政治経済学部 地域行政学科長・教授 牛山 久仁彦 氏

- ・1995年以降の地方分権改革の流れの中で、地方議会の可能性や権限が大きく拡大している。
「国の機関委任事務」の時は、議会は全く関与できず審議すらできなかったが、これが廃止され、「自治事務」と「法定受託事務」に振り分けられた。例えば法定受託事務であるワクチン接種は、国が強力に自治体に推進させるよう法令上定めていて、足りなければ国の責任になる一方、自治事務である給付金については実は強制ではない。
- ・地方分権により、自治体(首長)の権限が大きくなったため、これをきちんとチェックする議会の役割の必要性が高まっている。
- ・「議会改革」というのは、議会の自由度を増すための制度改革であり、本来の議会の役割ができるようにすること。二元代表制の意味をしっかりと理解して行政をチェックできるようにすべき。
- ・議員間で議論して、最良の結果を提案するために、市民への情報公開、透明性も大切。
- ・政策立案は大事なことであり、国会議員であれば秘書がいて歳費もたくさん使えて議会事務局が大きく法制局もあるが、地方議員には現実的にはなかなか難しい。
- ・議会における報酬と定数の問題について、財政が厳しい中住民からの批判があり⇒報酬削減や定数を減らす動きとなり⇒これが活動低下につながり⇒さらに議会への批判が高まる、といった負のスパイラルにある。さらにそれが議員のなり手不足にも繋がっている。なので数や報酬を減らせば良いというものでもない。議員の活動は時間労働としてとらえるのは難しいが、議員活動を活発化して活動量を増大し、それを住民に知らせると良い。
- ・第二次安倍内閣以降、人口減少社会で東京一極集中を是正するため地方創生が課題となっている。地方がしっかりしないと国が成り立たない。地方創生の中、住民代表である議会が多様な民意を集約して、政策を作り、行政をチェックする、という議会の基本的な機能がますます重要になっている。

【研修に参加して】

各講師とも、市政における議会の重要性が高まっていることを強調されており、館山市議会も本来の機能をより強化すべきことを強く感じた。これまで一議員としての活動に力を入れてきたが、二元代表制としてより議会が力を発揮するために、積極的な「議員間討議」で意見を集約することの重要性を他議員とも共有し、議会の機能向上に努めたい。

また、行政の監視を行う際に注意すべき「問題のとらえ方」「目的が達成できているかまで評価すること」がよく理解できた。伝わる広報の仕方についても大変参考になり、心掛けていきたい。

「未来カルテ」を用いた未来ワークショップは、市政を「自分ごと」として考えてもらう非常に良い手段であると感じた(館山市でも経験はあるが)。この方法を含め、市民が市政を「自分ごと」として考えられる住民協議会等、議会としてもできることを議員間で話し合ってみたい。

以上