

所沢市議会の議会改革を聞く

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

さる7月5日（木）に所沢市議会ヒアリングを実施した。これは市民政策研究会（主宰：坪郷實早稲田大学名誉教授）として実施したもので、所沢市議会の議会改革、特に議会としての市民参加が主要なテーマであった。市民政策研究会のメンバーと、対応していただいた市議会議員の方々は以下のとおり。

◇ 市民政策研究会

- ・ 坪郷 實（早稲田大学名誉教授、市民政策調査会代表）
- ・ 小林幸治（市民政策調査会事務局）
- ・ 伊藤久雄（認定NPOまちぼっと理事）
- ・ 三浦一浩（一般社団法人地域生活研究所研究員）

□ 所沢市議会（敬称略）

- ・ 石本亮三（議会運営委員会委員長）
- ・ 桑島健也（広聴広報委員会委員）
- ・ 末吉美帆子（同 ）

◆ 議会改革の経緯

所沢市議会は2004年（平成16年）、公職選挙法違反で10人の議員が辞職（当時の定数は36）。これを受けて補欠選挙（10名定員）が行われ、新人議員が多数当選したが、今回ヒアリングに応じていただいた桑島議員もその一人だった。石本議員と末吉議員はその次の選挙で当選した議員ということで、大量の公職選挙法違反と辞職が所沢市議会改革の1つのきっかけになったのだった。

議会改革の主な取り組みは以下のとおり（当日いただいた資料から）

<議会運営編>

- 1 議会基本条例の制定（平成21年3月）
- 2 地方自治法100条の2 専門的知見の活用（平成19年～）

※第100条の2 普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。

- 3 議会審議における論点情報の形成（平成21年6月～）
- 4 一問一答方式の導入（平成21年6月～）
- 5 議会事業評価・議会改革評価（平成21年6月～）

- 6 議会基本条例の見直し手続（平成 23 年 7 月～）
- 7 閉会中の文書による質問（平成 21 年 7 月）
- 8 自由討議（平成 21 年 9 月～）
- 9 議場モニターの設置（平成 22 年 5 月～）
- 10 参考人招致（平成 22 年 6 月以降）
- 11 公聴会・意見提案手続(平成 23 年 1 月)
- 12 附属機関の設置（平成 24 年 4 月）
- 13 議会 ICT の推進（平成 28 年 3 月）

<広聴広報編>

- 14 広聴広報委員会の設置（平成 23 年 5 月）
- 15 議会報告会の開催（平成 24 年 2 月）
- 16 政策討論会の開催（平成 24 年 2 月）
- 17 みみ丸カフェの開催（平成 28 年 7 月）
- 18 ところざわ市議会だより

◆ 主な改革の取組み

1. 調査委託の実施状況（地方自治法 100 条の 2 による専門的知見の活用）

所沢市議会では下表のように、平均すればほぼ 2 年に 1 回の活用を行っていることになる。

調査委託の実施状況

	委託内容	委託者	議決日
1	所沢の農業について	明治学院大学 神門義久氏	H19.9.19
2	議会基本条例制定について	法政大学 広瀬克弥氏	H20.9.22
3	所沢市の都市計画における道路網について	東京都市大学 岩崎征人氏	H21.9.18
4	所沢市議会の議会基本条例及び所沢市議会の議決に付すべき事件を定める条例制定以後の評価について	法政大学 広瀬克弥氏	H22.7.1
5	全国の市区町村議会における議会基本条例制定後の見直し状況及び条例改正等の状況について	法政大学 広瀬克弥氏	H27.9.25
6	所沢市における公共施設の総合管理の現状と課題及び今後の展望について	(株)日本政策投資 銀行 足立慎一郎氏	H29.10.2

全国市長会の調査によれば、専門的知見の活用は平成 28 年 1 月 1 日～12 月 31 日の 1 年間で、14 市 14 件が報告されている。所沢市議会の調査委託（専門的知見の活用）は平成

19年から始まっているから、北海道栗山町議会や千葉県流山市議会などと並んで、全国に先駆けて取り組んできたところといえる。

全国における平成19年以降の専門的知見の活用状況をみると、19年5件、20年3件、21年4件、22年4件、23年5件、24年13市15件、25年4市5件、26年7市7件、27年11市12件、28年14市14件と、徐々に増えてきていることが分かる。

しかし、これまで最も多かった28年でも14市であり、専門的知見の活用に取り組んでいる議会はまだまだきわめて少数にとどまっている。東京都内の自治体議会はゼロであり、課題は多いといわなければならない。

2. 公聴会・意見提案手続

公聴会は、地方自治法（第5節委員会）第109条の5項に定められている（なお、参考人は6項に規定）

第109条

5. 常任委員会は、予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。

6. 常任委員会は、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。

所沢市議会においては、参考人の招致は平成21年以降をみると毎年事例があり、最も多かった平成22年は8件の事例がある。しかし、公聴会や意見提案手続は多くはない。その実施状況は下表のとおり。

公聴会・意見提案手続の実施状況

	内容	公聴会	意見提案手続
1	議会基本常条例素案	日時：H21.1.29 公述人：7名	期間：H21.1.5～1.19 意見総数：75件
2	自治基本条例の制定	日時：H23.1.19 公述人9名 (賛成4名・反対5名)	期間：H23.1.5～1.19 意見総数：133件
3	議員定数（素案）	日時：H25.2.5 公述人：7名	期間：H25.1.7～1.18 意見総数：54人
4	歯科口腔保健の推進に関する条例（素案）		期間：H26.2.3～2.14 意見総数：0件
5	議会基本条例の一部改正（素案）		期間：H28.5.9～5.20

なお、常任委員会における公聴会、参考人招致、秘密会の事例については、全国市議会議長会のホームページに、市議会の活動に関する実態調査結果（平成28年中）が掲載されている。表にみるように、常任委員会における公聴会の開催事例は、少なくとも28年中は

所沢市の1例のみであった。

平成24年以降では、24年0件のほか、26年の2件が最も多く、25年、27年、28年は1件のみであった。こうしてみると、所沢市の公聴会開催の取組みは全国でも最も先進的だといえる。

常任委員会における公聴会等の開催状況

(平成28年1月1日～12月31日)

事例	市数	件数
常任委員会における公聴会の開催事例	1	1
常任委員会における参考人の招致事例	137	382
常任委員会を秘密会とした事例	14	16

議会において、執行機関と同様な意見提出・意見提案手続き（パブリックコメント手続き）を持つ議会については、自治体議会改革フォーラムによる調査がある。「全国自治体議会の運営に関する実態調査2017」によれば、議会によるパブリックコメントは以下のように報告されている（報告者：長野 基氏・首都大学東京）。いずれにしても所沢市議会の取組みは先進的である。今後の所沢市議会の取組みに注目したい。

議会によるパブリックコメント（自治体議会改革フォーラム調べ）

議会によるパブリックコメント 直近1年間での実施の有無	2012 調査	2013 調査	2014 調査	2015 調査	2016 調査	2017 調査
実施議会（全体）	6.2%	9.4%	11.0%	10.1%	6.0%	6.0%
＜内訳（複数回答）＞						
①議会基本条例に関するもの	-	-	7.6%	6.0%	2.8%	2.6%
②議会基本条例以外での議会や議員にかかわる条例に関するもの	-	-	1.5%	1.5%	0.8%	0.5%
③政策的な条例案（議会や議員にかかわるもの以外の、政策的な行政関係条例案）の制定・改廃に関するもの	-	-	2.1%	2.9%	1.9%	2.6%

3. 附属機関の設置

附属機関の設置も地方自治法第100条の2（専門的知見の活用）を根拠とし、所沢市議会基本条例（第24条・附属機関の設置）に規定されている。これまで所沢市議会において設置された附属機関は次の2つである。

- 所沢市議会議員定数のあり方に関する審議会（平成24年2月）
- 所沢市議会政策研究審議会（平成28年3月）

このうち議員定数のあり方に関する審議会は、平成23年5月施行の地方自治法一部改正

によって議員定数の法定上限が撤廃されたことを踏まえ、市民への説明責任を果たす観点も意図して設置されたもので、平成 24 年 11 月に答申して役割を終えている。

これに対して政策研究審議会は、常設の附属機関として政策研究審議会を活用した政策形成を図ることを目的とし、所沢市議会政策研究審議会条例を策定した上で設置したものである。

★政策研究審議会の活動

○ 所掌事務

- 1 議員研修計画の策定及び実施に関すること
- 2 政策提言に関すること
- 3 その他議長が必要と認めること

○ 審議会委員

西村昭治氏（早稲田大学人間科学学術院 副学術院長）

長谷和生氏（防衛医科大学校 学校長）

廣瀬克哉氏（法政大学）

西久保正一氏（前 所沢市副市長）

○ 諮問事項

<平成 28 年度>

- 1 大学生等の消防団への入団促進策について
- 2 議会評価・ICT 化推進について
- 3 選挙年齢引き下げに伴う大学生による教育プログラム構築について

<平成 29 年度>

- 1 所沢市教育委員会における内部統制の整備・運用について
- 2 集約型都市構造に関して、所沢市において議論すべき課題について
- 3 議会評価書（29 年 6 月評価・28 年 6 月評価）について

○ 市民提案の募集

29 年 4 月に市民提案の募集を行い、2 件の提案があったが審議会への諮問に至らず、選外となった。

★議会としての附属機関設置

かつては地方議会に附属機関を設置することはできない解釈されてきた。しかし、2006 年（平成 18 年）の地方自治法第 100 条の 2 の改正（専門的知見の活用）以降、議会基本条例に附属機関設置を規定する議会がでてきているとされ、現在ではそれを肯定する意見が多数であるといえる（立命館法学 2013 年 2 号、地方議会法制の変容、駒林良則論文）。

実際に議会に附属機関を設置したところが所沢市議会以外にあるのかどうかは不明だ

が（全国市議会議長会ホームページには項目もない）、議会として政策立案機能を充実していくために重要な課題であることは論をまたない。所沢市の附属機関、とりわけ常設型の政策研究審議会の成果を注目したい。

4. 早稲田大学との連携協定

議会と大学等との協定の締結状況（平成28年12月31日現在）

	市数	締結市数	割合
5万人未満	269	1	0.4%
5～10万人未満	258	2	0.8%
10～20万人未満	157	2	1.3%
20～30万人未満	46	4	8.7%
30～40万人未満	27	2	7.4%
40～50万人未満	22	1	4.5%
50万人以上	15	0	0%
指定都市	20	1	5.0%
全市	814	13	1.6%

所沢市議会は平成28年2月、早稲田大学との間で「連携協力に関するパートナーシップ協定」を締結し、今年平成30年2月には「インターンシッププログラムに関する覚書」を締結した。その評価はこれからであると思うが、協定自体が全国的には少なく（上表）、これも先進的な取組みの1つである。

5. 議会報告会と政策討論会

★ 議会報告会

○ 実施要綱

実施要綱は平成21年6月に施行し、以降27年と29年の2回改正している。

○ 運営

- ・ 当初から年4回開始し、以降毎年、年4回の開催を継続している。
- ・ 参加者は当初は80人を超えることもあったが、近年は30人前後となっている。
- ・ 平成29年は、それぞれ32人、51人、27人、37人となっている。
- ・ 最近はワークショップ（グループ討議）的な運営を行い、その方式が定着してきているという。

★ 政策討論会

○ 議会基本条例において、議会・委員会は政策立案、政策提言を推進するため、積極的に政策討論会を開催すると規定している。

○ 実施要綱は平成26年8月に施行し（政策討論会自体は24年から開催）、29年までは年1回開催。30年は2回を予定している。

- 参加者は第1回（24年）が最も多く138名を数えたが、以降は60名前後を維持している。
- 所管は広聴広報委員会になっているが、常任委員会でも実施できることになっており、28年、29年は常任委員会の閉会中審査の一環として開催している。
- 議会報告会は、議員と市民との自由な意見交換の一つとして実施し（後述するみみ丸カフェも同様）、政策討論会は1つのテーマに対する議員間討議を通し、政策立案、政策提言を積極的に推進することとしており、両者の違いと位置づけを明確にしている。
- 確かに、これまで7回開催された政策討論会のテーマをみると、その位置づけが一層明確になると思う。
 - ・ 24年 これからのまちづくりを考える：議会から見た～地域経済の活性化と所沢ブランドの創造～
 - ・ 25年 地域福祉を考える：社会問題化している、孤立し・児童虐待を防ぐために
 - ・ 26年 所沢市における交通政策～高齢化時代を迎えての交通施策のあり方～
 - ・ 27年 人口減少社会～2025年の所沢は～
 - ・ 28年 文化財保護、なぜ必要？ 伝えていくもの、失われていくもの
 - ・ 29年 子どもの笑顔輝く未来へ（子どもの貧困対策について）
 - ・ 30年 教育施設の整備（エアコンなど）について

6. みみ丸カフェの開催

- みみ丸カフェは、議会の広聴機能強化の一環として、ワールドカフェスタイルによって、市民と議員の懇談会として開催。平成28年に第1回を開催している。
- 参加者は無作為抽出により、20～50代までの現役世代を対象に、年代別・男女別に抽出している。28年の参加者は、無作為による市民26人、市内在学の高校生4人、早稲田大学学生13人、計43人であった。
- 早稲田大学との連携協定を活用し、ファシリテータを教授が、テーブルホストを学生が勤めている。また狭山茶や会場装飾による雰囲気づくりにも気を配っている。
- 今年度は7月28日開催予定である。

7. 市議会だより

年4回の発行は他の議会と変わらないが、タブロイド判ではなく、A4版16ページ建てとなっている。最新号は予算審議の議会ということもあって、次のような構成となっている。

1ページ 表紙

2～7 ページ 3月定例会のおもな内容

8～9 ページ Topics！（お知らせ）

10～13 ページ 質疑及び一般質問

14 - 15 ページ 閉会中の議会活動

16 ページ 所沢から輝け！！聴かせて！Q&A ほか（表紙の市民の紹介）

詳しくは「ところざわ市議会だより」最新号を参照してください。

<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shigikai/dayori/gikaihounew.html>



8. その他

以上報告した課題以外にも、議会評価、閉会中の文書質問、市議会 ICT 化などの課題があるが割愛する。

◆ 所沢市議会の先進性と今後の課題

(1) 所沢市議会の先進性と継続性

ヒアリング結果を述べてきたように、所沢市議会の議会改革は全国的にみて先進的なものが多い。報告した事項以外で改革の継続性について、2例紹介したい。

① 議会基本条例改定に関する特別委員会の設置と改訂

所沢市議会は平成 27 年（2015 年）5 月、新たな体制でスタートした市議会において、制定後 6 年を経過した所沢市議会基本条例の内容に関する検証・改正の必要性に係る議論がされ、条例改正を協議するための特別委員会が設置された。特別委員会は平成 27 年 7 月の第 1 回をかわきりに平成 28 年 6 月まで、都合 11 回開催された。

その結果、現行条例の改正と新規条文の制定がまとめられ、平成 28 年第 2 回（6 月）定例会に議案が提出され、可決されている。

<現行条例の改正>

協議の経過・決定の理由について、下記ファイルを参照されたい。

http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shigikai/gikaikaikaku/gikaikihonjyourei/gikaikihonjorei_tokubetsuiinkai.files/keika.riyuu.pdf

<新規条文の制定>

新たなに「災害時における議会の活動」、「議決事件の追加」、「他の自治体の議会との交流及び連携」、「議会事業評価及び議会改革の評価」の 4 条項を追加された。

② 市民との連携に関する取り組み

所沢市議会の議会改革の特徴の 1 つは、市民との連携である。議会による意見提出手続き（パンブリックコメント）もその 1 つである。自治体議会改革フォーラムの調査報告では「市民との対話の場」として報告されている。直近 1 年間では、議会・委員会の主催により意見交換会・懇談会・議会報告会など、「市民との対話の場」を設けた議会が 53.1%あったと報告されている。

所沢市議会のワールドカフェ方式（みみ丸カフェ）は、自治体議会改革フォーラム調査では「無作為抽出による一般市民、市内在学の高校生・大学生によるワールドカフェ」として報告されている。

※ この取り組みは、マニフェスト大賞「コミュニケーション戦略賞」にノミネートされた（第 11 回マニフェスト大賞）

このように所沢市議会は常に新機軸を追求し、実現してきているといえる。マンネリを打破する戦略をもっていると評価することができる。

(2) 決算審査（事務事業評価）

ヒアリングの中で、他の議会が取り組んでいる決算審査（事務事業評価）について聞いた。自治体議会改革フォーラムによる調査では次ページのように報告されている。平均で 5.8%、最も多い 20～30 万人未満で 8.7%の実施率である。ちなみに所沢市の人口は 34 万人強なので、その人口段階だと 7.4%である。

所沢市議会は実施していないという。その理由として上げたのは、行政の決算と次年度予算見積もりとがほぼ重なっており、事務事業評価を行って決算認定に反映したとしても、予算見積もりには反映できないということであった。

実際のところ、飯田市議会や多摩市議会の状況を見ても、決算審査（おおむね9月議会）において事務事業評価を反映した要望を市長あて出したとしても、その回答は予算案発表時にならざるをえない状況にある。

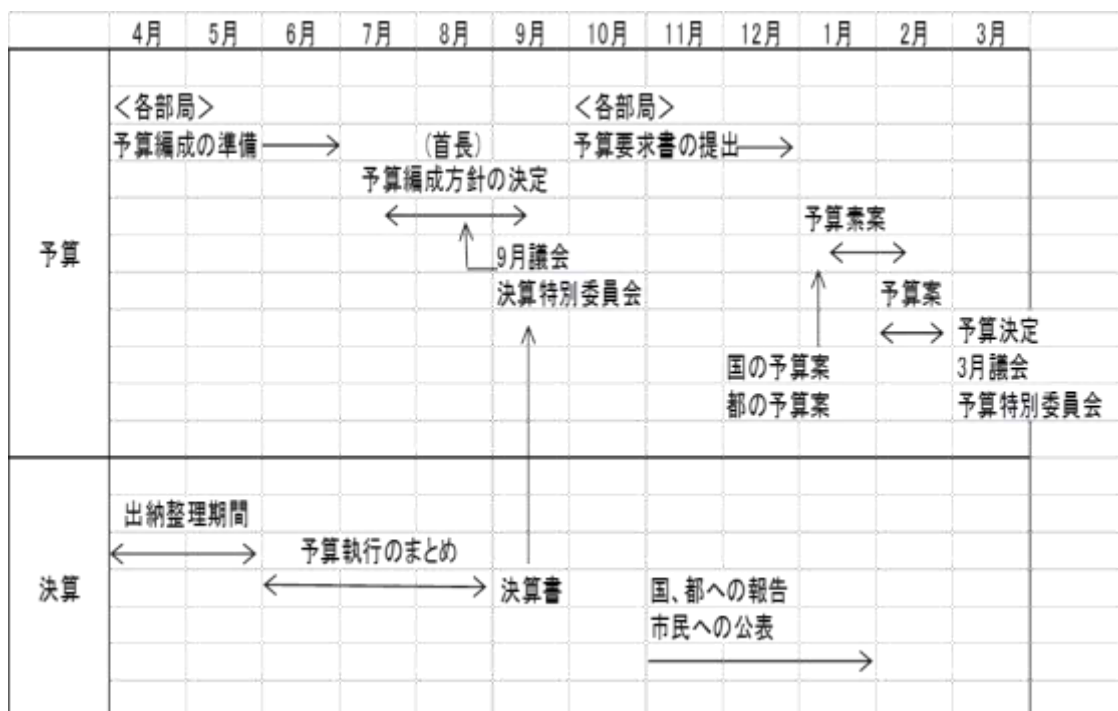
議会による事務事業評価の実施状況

（平成28年1月1日～12月31日）（単位：市の数）

人口段階別		規定している議会	
人口段階	市議会数	市議会数	割合（%）
5万人未満	269	16	5.9
5～10万人未満	258	12	4.7
10～20万人未満	157	11	7.0
20～30万人未満	46	4	8.7
30～40万人未満	27	2	7.4
40～50万人未満	22	1	4.5
50万人以上	15	0	0
指定都市	20	1	5.0
全市	814	47	5.8

下図はかつて、私が作成した「自治体の予算と決算の流れ図」である。最近では「新会計システム」の導入がすすんでいるので、決算書も概算程度ならもっと早く議会に提出できるのではないかとと思われる。行政側の努力も望まれる。

自治体の予算と決算の流れ（伊藤作成）



(3) 予算案減額修正

所沢市議会が政策提案や市民との連携の結果として力を入れているのが予算案に対する減額修正である。

自治体議会における予算の発案権と修正権については以下のように規定されている（総務省：地方議会制度関連資料）。

<予算の発案権>

予算を定めることは議会の議決事件であるが、予算を調整し、執行することは長の担任意務とされており、長は毎会計年度予算を調整し、年度開始前に、議会の議決を経なければならないこととされている。

なお、議会の議員には予算案を議会に提出する権限（予算発案権）はなく、予算発案権は長に専属する。

<予算の修正権>

議会は予算案について、長の予算の権限を侵さない範囲で増額して議決することができることとされている。

一方、予算の減額には原則として制限はない。

<参考：地方自治法>

第九十七条（略）

② 議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない。

実際に、今年の予算議会（3月議会）においても、予算特別委員会において、市長から提案された**予算案（「再生可能エネルギー普及推進事業」1,010万円）**について、**新電力会社設立に係る市の出資金 510万円削除の修正案**が可決されている。ただし、本会議においては修正案を否決し（賛成 15、反対 17）、原案が可決されている。

また7月の所沢市議会は7月3日、藤本市長と市職員2人のドイツとスロバキアへの出張費計約 98万6000円を減額修正した補正予算案を賛成多数で可決した。市議会側が出張日程や内容に疑義を示した。既に現地での日程は組まれているため、市長らは私費で渡航する。（この項、毎日新聞）

▽ ▽ ▽

とにかく、所沢市議会は熱い。ヒアリングだけでなく、一度傍聴したいものである。