

平成29年10月31日

草津市議会議長 瀬川裕海 様

日本共産党草津市会議員団 議員研修報告書

草津市議会会派 日本共産党草津市会議員団の久保秋雄、安里政嗣市議は10月24日に京都市にて開催された(株)地方議会総合研究所の主催する「議会の政策立案機能・監視機能を活かし、議会力・議員力を高める」ことをテーマにした議員・職員向けの研修会に参加した。以下、内容について報告します。

記

1. 開催日時 : 10月24日(火) 10:00~17:00
2. 場所 : 京都市 京都テレサ東館2F 研修室
3. 研修内容 : ①議会による政策の<制御>システム

講師: 土山希美枝 龍谷大学教授

②エビデンスと政策立案

講師: 飯田 進 同志社大学准教授

③監視機能から議員力・議会力を高める

講師: 新川達郎 同志社大学大学院教授

なお、研修費用25,000円×2名=50,000円は政務活動費から支出した。

(領収書を添付しています)

研修の詳細については次ページ以降の久保秋雄、安里政嗣それぞれの報告書を参照ください。

以上

平成29年10月31日

草津市議会  
議長 瀬川 裕海 様

受 講 報 告 書

日本共産党草津市議会議員団  
安里 政嗣

- 1、受講研修名 株式会社 地方議会総合研究所  
「議会の政策立案機能・監視機能を活かし、議会力・議員力を高める」
1. 議会による政策の〈制御〉システム  
講師 土山希美枝 龍谷大学教授
  2. エビデンスと政策立案  
講師 飯田 健 同志社大学准教授
  3. 監視機能から議員力・議会力を高める  
講師 新川 達郎 同志社大学大学院教授
- 2、日時 平成29年10月24日 午前10時～午後5時
- 3、場所 京都テルサ東館2階 研修室

講義内容および感想

1、議会による政策の〈制御〉システム 土山 希美枝 龍谷大教授

□「政策議会」としての議会

自治体は市民が必要不可欠とする政策（policy）・制度を整備するための機構  
（ペットボトルの処理を例に）

自治体の政策・制度

- ・個別の事業とその集合、事業の実行プログラムとしての計画、それらを実現する組織、条例・例規・要綱などのルール（準則）、運営の方針など。
- ・信託の実体。政府の市民に対する成果物としての政策・制度  
⇒具体化されているか、議会としてみる必要。

政策・制度を整備するための「正解」のない問い

- ・課題は無限、資源は有限。その中で何が「必要不可欠」な政策・制度なのか。

政策には必ず複数の選択肢がある。

- ・政策は、現在から出発し「描いた未来」へ到達するための手段→未来のことである限り、「あらかじめ分かっている正解」はない。

※高度成長期には未来が見えやすかったが、少子高齢化・都市と地方の格差、世代間格差など、非常に解決の難しい、簡単な正解があるわけではない時代を迎えている。

※決断という契機の重要性

- ・「正解があるなら、議論は時間の無駄。だが、「正解」がないなかで「自らの決断」をせねばならず、自治体としてのその権限は最終的に議会にある。

□自治体の政策・制度はどのように制御されているか。

二元代表制というシステムの設計

自治体の政策・制度の制御に責任のある「政策議会」に

□一般質問から所管事務調査へ～質問力を「政策議会」の資源に

・政策は必ず個人の思考から生まれる。議員の争点提起を議会の政策資源に転換する仕組みが必要では。

- ・一般質問の中から、「議会としてとりあげる質問」→委員会の所管事務調査などへ
  - ・議会として執行部と向かい合う重みを
  - ・一般質問を政策資源として活用する
- 議員間連携や関連質問、議員間討議、議員どうしで選ぶ「ベスト一般質問賞」

□総合計画への議会としての関与

「絵に描いた餅」という批判がある中、議会が関与し、実効性のある総合計画へ。

□情報基盤整備としての事業別予算決算

「事業別予算・決算」の必要性

《感想》土山教授の講義では「自治体、議会とはなにか」など基礎的な内容から、わかりやすく説明をしていただいた。特に「正解がない中で、政策・制度を決断する権限を有するのは議会」と聞いたときは、改めて、職責の重さを感じ、研鑽がまだ足りていないと強く感じた。議会や行政だけが政治を担うわけではなく、地域住民や市民団体、企業など政策や制度を実現する主体は多くあるが、ネットワークをどう構築し、より良い街づくりに生かしていくか、また、議会総体としての政策を執行部にどうアプローチしていくか、草津市においても大きな課題と感じた。

□「よい目的」で作られるさまざまな条例

「京都市自転車安心安全条例」を例に

実施にともない、社会的・経済的負担に見合う効果があるという保証は？条例を作  
て終わりか？

・政策の効果を厳密に検証し、「費用対効果」を考え政策立案する Evidence based  
Policy（実証的な証拠に基づく政策）の必要性。

□まちづくりの成功事例ばかりを見てはいけない。

・まちづくりの成功例と失敗例を比較して、その違いを分けるものは何か考察する必  
要。

□エビデンスベースド・アプローチ

・個人の観察にもとづく主観的意見や思い付きではなく、価値中立的に「科学的な根  
拠」を重視する研究。

・検討中の政策が「成功」と「失敗」の違いをもたらす＝効果があるものか？

例 1、青色灯の駅等への設置と自殺

東京大学沢田教授の調査で、首都圏 71 の駅で 2000 年～10 年に起きた自殺  
のデータを分析した結果、青色灯を設置した駅は未設置の駅と比べ、自殺が  
平均 84%減少した。

例 2、酒税と未成年飲酒

「酒税→未成年飲酒・健康被害」の因果関係についての蓄積されたエビデン  
ス

自民党・三原じゅん子参院議員質問（平成 28 年 10 月 25 日・参・厚労委）

「酒類の値上げはアルコールの有害使用低減の最も効果的な介入方法の一つ  
である（中略）我が国でいえば酒税というものがキーになるということであ  
ります。」

### 例 3、ベーシックインカム導入と労働意欲減退

政府が全国民に対して最低限の生活を送るのに必要とされている額の現金を無条件で定期的に支給。北欧・フィンランドで 2017 年 1 月 1 日より国家レベルで失業者を対象とした実験を開始。

論点→労働意欲の低減が起こるのではないか。

#### まとめ

- ・政策を実施するには、事前に政策の効果を厳密に検証し、「費用対効果」を考える Evidence - based Policy の考え方が必要。よい目的だからといって、簡単だからといって、やれば良いというものではない。
- ・政策の効果を検証するための一つの手段は、過去の「成功」と「失敗」を比較する事。相違点を探る。
- ・政策の効果を検証するために最も効果的なのは、事前に実験を行うこと。ただし、実施が難しい場合のほうが多い。

《感想》飯田准教授の講義のテーマが「エビデンスと政策立案」とあったが、期待と外れていたように思う。ただ、エビデンスベースド・ポリシーという、アメリカ行政学で主流ということだが、必ずしもそれが地方行政全体に適しているかという、疑問である。確かに「費用対効果」は求められる必要がある部分もあると思うが、福祉や教育など長期的に取り組むべき政策もあり、市民福祉を守る自治体の役割を見たときに、効果のみを重視するわけにはいかない部分もあると私個人は考える。また、これまでの市の取り組みを「やりっぱなし」にせず、施策の効果を積み重ねて、「成功」と「失敗」の比較に生かすことは本市でも取り組みとして行うことが求められると感じた。

## □議会の監視権限

議会の基本的機能 政策形成・政策審議、政策監視、ガバナンス維持

議会の政策監視機能 政策形成過程とその審議、決定後の政策実施の監視、政策形成過程における関連調査、政策の成果に関する監視

地方自治体の活動に対する監視 組織の監視、調査、検査検閲

- ・ 真の二元代表制 執行機関に対する事後の検査権・調査権を拡充  
条例制定範囲を従来以上に拡大

## □監視にかかわる議決権

議決権限が監視機能を意味する場合・条例制定改廃の審議、予算審議、決算認定、契約や財務会計行為についての議決

- ・ 監視機能改革 長期計画等の議決事件追加  
会期制度見直し：年間2期、3期、通期  
決算特別委員会の常任化

議会から執行機関への政策提言を

首長提案議案への修正案 提出は2割 予算修正はほとんどなし

## □検査・検閲権の行使

地方公共団体の事務に関する書類・計算書の検閲、事務の管理、議決の執行、出納の検査

執行機関等の報告の請求

## □調査権の課題

地方公共団体の事務の調査権限、関係人の出頭、証言、報告

議員の派遣、政務活動費の支給、議会図書室の設置と情報の収集保管

- ・ 100条調査 地方自治法第100条に定められている。

## □議会と監査

地方公共団体の事務執行、財務会計上の行為につき、その手続きの適正、業務の当不当、経費の効率などの監査

直接請求や議会の要求による事務監査、定期的財務監査の議会報告、決算意見の議会報告

- ・議会と監査のあり方を考える必要

議会と監査の関係をどのように考えるのか。

議会の基本的な機能と監査の位置づけ

専門性を高める必要がある

- ・平成 29 年 地方自治法改正→地方自治体内部統制の強化。監査制度充実（議選監査委員規制緩和・監査専門員創設・包括外部監査実施頻度緩和等）

#### □決算審査と行政評価

決算事業の適法性・違法性の吟味・予算執行の適否、適正に執行されているか・予算目的に従った事業か：効果的・効率的・経済的に執行されているか・政策評価、行政評価の情報活動。

#### □監視能力の向上

- ・議会への市民参加による監視機能補助  
公聴会、参考人制度の活用、専門的知識の導入も有効  
議会への住民参加制度、アクセスルートの確立
- ・NPOや市民団体との協働、大学、試験研究機関との関係

《感想》新川教授の講義は基本的なことから丁寧に進めてくださったが、肝心の「監視機能」の今後についての具体的な内容が時間が押す中で、急いで済まされた感じがした。しかし、議会としての機能については、改めて重要性を感じる内容であり、議会を構成する議員の一人として、市民の負託を受けた一人として、責任の重さを感じる。

執行部の提出議案に対し、どう向き合うのか、もっと大きく、深い視野から考え、議論する必要性を感じた。草津市の議会として、活発なNPOや市民団体、大学などと連携した政策監視や政策立案の仕組みも築けていけるよう、さらなる研鑽を行いたい。

平成 29 年 10 月 31 日

議員研修参加報告書

日本共産党草津市会議員団 久保秋雄

平成 29 年 10 月 24 日（火）京都市内で開催された議員向けの研修会に、政務活動費を活用して参加した。以下研修内容を報告する。

①「議会による政策の〈制御〉システム」 講師：土山希美枝 龍谷大学教授

久保が受けとめた講義の内容は以下の通り。

1. 「政策議会」としての議会

- ・自治体はなんのためにあるのか？

☞市民が必要不可欠とする〈政策・制度〉を整備するための機構である。

- ・自治体の〈政策・制度〉とは

☞個別事業とその集合、実行計画、それを実現する組織・条例・例規などのルールなど。

- ・課題は無限だが資源は有限である⇒何が必要不可欠な政策・制度であるのか問われる。
- ・政策には複数の選択肢がある。⇒「決断」が必要に。⇒議会の必要性、権限。

2. 自治体の〈政策・制度〉はどのように制御されているのか。

- ・二元代表制というシステム

- ・行政を追認するだけの議会になっていないか。

- ・自治体の〈政策・制度〉を制御する議会⇒「政策議会」に⇒自治体を制御する主体として自立性を持つことが必要。

- ・自治体に対し、議決による直接制御と監査機能、政策立案機能を通じた間接制御。

3. 一般質問から所管事務調査 ☞ 質問力を「政策議会」の資源に。

- ・一般質問

☞議員の質問力＝政策形成力☞議員の政治家としての活動と知見の集約である。

- ・いい一般質問を議員一人のものとし、活用する仕組みづくり。

☞所管事務調査へ格上げを。そのための議会の仕組み作りも必要。

- ・一般質問をそのほかの政策資源として活用する。

☞議員が連携して異なる論点等で質問を。

☞関連質問を認める。

☞議員間討議の素材としての活用。

☞市民への報告会、議会広報などでの活用。質問後どのように変化したか追跡調査。

4. 総合計画への議会としての関与

- ・総計は必要か ☞ 議論がある。自治法の改定で必ずしも議決は必要でない。

- ・他市の事例 ☞ 多治見市、栗山町など先進事例の研究を。

5. 情報基盤整備としての事業別予算

- ・款、項、目、節で記載された自治体予算書では見えにくいことがある。☞ 事業別予算



決算で見えることがある。

- ・人件費を各事業に按分した事業シート：兵庫県川西市の事例。
  - ・議会による政策評価の意義
6. 政策の体系的把握と総合計画 ☞ 総合計画を審議することは自治体の全体を制御することである。
- ・総計は自治体の政策の全体を示す。この計画の制御は重要である。
  - ・自治体基本条例や議会基本条例の意義。☞ 新議員のもとで議会基本条例の意義についてくり返し議論するようにしないと条例が形骸化してしまう。
  - ・事業別予算決算シート ☞ 事業評価のための基礎情報になる。

### 【所感】

たいへん勉強になった講義だった。土山教授は本市の自治体基本条例の策定の際の座長として、当初予定の1年を大きく超える2年間努めていただいた。策定委員会には何回か傍聴をさせていただき、理の通った、また丁寧な議論の進め方に共感した。そのほか議員研修の講師としても多くかかわっていただいている。本研修に参加を決めたのは3つの講義テーマに大きな問題意識を喚起されたこともあるが、土山教授が講師陣の一人だったこともある。

期待にたがわず議会の存在意義や、一般質問の充実について多くの示唆をいただいた。

特に「議員の質問力＝政策形成力☞議員の政治家としての活動と知見の集約である」として一般質問を議員個人のものから「所管事務調査へ格上げを目指すこと。そのための議会の仕組み作りも必要。一般質問を政策資源として活用する」との指摘は大いに共感するもので、今後、しっかりと取り組んでいきたい。

### ②「エビデンスと政策立案」 講師：飯田 進 同志社大学准教授

久保が受けとめた講義の内容は以下の通り。

#### 1. その条例、本当に効果があるか

- ・自転車保険加入の義務付けについて☞罰則規定なし。どこまで効果があるか。
- ・そもそも京都市では自転車事故は減少している。

#### 2. 改正児童ポルノ禁止法について

- ・児童ポルノの所持禁止を盛り込んだ☞犯罪者は多数の児童ポルノを所持☞児童ポルノ等を規制すれば犯罪は減るのか？☞証明されていない。
- ・犯罪者と一般の健全な人のポルノ等の所有にどのような相関関係があるのか調査は非常に困難。

#### 3. まちづくりの成功事例ばかり見てはいけない

- ・成功例だけではその原因がわからない☞失敗例を含めた比較検討、成功失敗を分けたものは何か考察することが必要。

#### 4. エビデンスベースド・アプローチ

- ・科学的な根拠を重視
- ・一定の手続きを経ることで同じ結果が
- ・要は成功と失敗の比較研究

##### 例1. 青色灯の駅頭への設置と自殺

・青色灯には人間の気持ちを落ち着かせる効果がある。鉄道駅に設置することで自殺が減少する調査結果がある。

- ・ホームドアよりも費用対効果が有効な対策……？

##### 例2. 酒税と未成年飲酒

・酒税法の改正目的として「未成年の飲酒防止およびアルコール健康障害の防止」が挙げられているが☞酒類の安売り防止を通じ、酒販売店の保護の視点がある。

##### 例3. ベーシックインカム導入と労働意欲

・最低限の生活費をすべての国民に支給すると労働意欲の減退につながるのではという疑問がある。

・フィンランドで2017年から国家レベルの実験が始まる。2000人の失業者に月約7万円を支給。☞支給されなかった失業者と比較。

#### 【所感】

テーマそのものは参加者の関心を惹くものであったが、実際に講演を聞いてみると期待がしぼんだ感がある。

政策を導入するにあたっては事前に効果を検証することが必要と講師は説明するが、事前に検証できる政策については当然実施されている。過去に実施された政策であれば成功と失敗事例について検証されている。問題はまったく新しい政策の導入にあたってどのように対処するかということではないか。講師も言うように「事前の実験は実施が難しい場合のほうが多い」

青色灯の鉄道駅への設置効果をホームドアと単純な比較はできない。なぜなら、ホームドアは視覚障害者などの転落事故を未然に防ぐことを目的としている。青色灯は自殺対策という狭い範囲で効果があるので、この二つの対策は同一レベルでの比較はふさわしくないと考える。

また「未成年と酒税」を語るのであれば、「未成年とたばこ税」にも触れる必要があった。

③「監視機能から議員力・議会力を高める」 講師：新川達郎 同志社大学大学院教授  
久保が受けとめた講義の内容は以下の通り。

#### 1. 議会の監視機能を考える

- ・議会の監視機能とは警察と同じ機能ではない。捜査権など強制力も一部を除いてはない。
- ・議決権限を通じた監視機能。

## 2. 検査、検閲権の行使

・自治体の事務に関する書類や計算書に対する検閲等⇒議員個人にでなく委員会など議会全体に与えられている権限。

## 3. 調査権の課題

・自治法第 100 条に基づく調査権は強制力がある。出頭、証言、報告など。拒否すると罰則がある。

## 4. 議会と監査

・定期監査や決算意見について議会に報告が必要。  
・議会選出の監査委員。自治法の改定で来年度から選出しないことも可能となった。議選監査委員に替えて公認会計士なども置くことができる。しかし議選監査委員の役割は大きい。

## 5. 決算審査と行政評価

・決算審査で事業の評価を  
・実施している議会は 30 程度だが

## 6. 議会と議員の監視能力の向上

・監視力を高める⇒問題発見、情報収集、情報評価  
・外部の人材、機関の活用など

### 【所感】

本テーマの各項目は議員として目を惹くものだった。しかし内容が一般的で、具体性に欠けていたきらいがあったように感じる。議会・議員の監視機能の強化を言うなら、具体的にどのようにして監視機能、能力を高めるのか。具体的な方策を示して欲しかったと考える。事業評価、行政評価について重要性を言うなら、先進事例を示すなどして具体的に良い面、不十分な部分を具体的に話してもらいたかった。議会・議員の活性化を言うのであれば「活性化が必要」というだけでなく、具体的にどのようにすればいいのか具体事例の提案も欲しかったが。

議会の監視機能の強化のためには議員による創造的な取り組みが必要なかもしれない。