平成30年度後期　都市経営研究科　都市行政ワークショップⅡ　議事録

講師：九州産業大学地域共創学部地域づくり学科　宗像　優　教授

日時：平成30年10月12日（金）18時30分～

場所：梅田サテライト６階107教室

議事録担当：小阪田　昌（Ｍ１）

主権者教育の現状と課題～地方議会改革を題材に考える～

第１　はじめに

１　主権者教育の現状

⑴　選挙権の拡大と投票率

日本に選挙制度が導入されたのは1889年であり、当時の有権者の割合は１％程度であったが、2015年の選挙権年齢の引き下げによって有権者の割合は８割を超えた。それに合わせるような形で国を挙げての主権者教育に関する様々な取組みがなされている。

昨今の選挙における投票率については、20代は相変わらず低い状況が続いており、10代についても20代よりは高いものの、他の年齢層に比べると低い状況である。また、30代の投票率も低い。

⑵　選挙啓発と主権者教育

このような状況を踏まえて、総務省では「常時啓発事業のあり方等研究会」を設置し、2011年には最終報告書が提出されたが、そこでは選挙啓発や主権者教育がどうあるべきか、今後どうすべきか等がまとめられている。

（参考：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/keihatsu/）

この報告書では、新しい主権者を作るためのキーワードとして次の２つが挙げられている。

・「社会参加」…知識を習得するだけでなく、実際に社会の諸活動に参加し、体験することで、社会の一員としての自覚は増大する。

・「政治的リテラシー」…政治的・社会的に対立している問題について判断をし、意思決定をしていく資質は社会参加だけでは十分に育たない。情報を収集し、的確に読み解き、考察し、判断する訓練が必要である。

また、上記の報告書においては、国として取り組むべき方策の１つとして「若者の政治意識の向上」が挙げられており、具体的には、若者の選挙グループの育成・選挙管理委員会や議員のインターンシップの支援・選挙事務の協力・大学との連携の推進・

インターネットによる情報発信・若者の意識調査が挙げられている。

このうちの若者の政治意識高揚のための選挙グループの育成については、2017年11月現在、全国で46のグループが存在しており、福岡市にもCECEUF（セセウフ）というグループがある。このようなグループは、2008年・2009年頃から増えている。

なお、上記報告書には、若者の意識高揚のための手段として、議会の傍聴等により議会の実態を知るという方法は挙げられていないが、傍聴等により、議員の言動のみならず、立ち居振舞いも含めて議会の実態を知ることは、主権者教育としては有意義であると考えている。

第２　地方議会の現状と地方議会改革

１　地方議会の現状

⑴　地方議会の機能

議会の機能としては主に「行政のチェック機能」と「政策提言機能」の２つが挙げられるが、議会が形骸化しているのではないか等の批判がある。

実際、北海道では事前の答弁調整により議会の原稿を職員と議員との間で一言一句作成していたことがあったり、東京都では議会の場で訴訟事案の和解に前向きな姿勢を世論に示せるように事前に職員と議員との間で調整をしていたことがあったりとセレモニー感が強い議会運営がなされていたこともあったという。他方、一問一答方式への切り替えがなされるなど首長と議員の討論を活性化する試みもなされている（参考：『日本経済新聞』2007年11月19日朝刊27面「変わるか地方議会㊤」）。

また、九州地方では、233市町村のうちの８割近くが2016年度に首長が提案した議案を否決・修正したことがないとのことであり、議員により政策条例の提案がなされたのも全体の１割程度であった（参考：『西日本新聞』2017年７月23日朝刊12面『特集・九州233市町村議会アンケート』）。なお、議員提案の政策条例の例としては、いわゆる乾杯条例が挙げられるが、制定された年が偏っており、ブームに乗って各都市で制定されたようにも見受けられる。

⑵　「開かれた議会」

議会の開催は主に平日の昼間であり、多くの人にとって議会の傍聴は困難である。そうした中で夜間や休日に議会を開催する自治体もあり、例えば八女市においては休日議会を行った結果、傍聴者の数が平日開会のおよそ10倍となった。

しかし、夜間や休日の議会は最初のうちは傍聴人が集まるとしても次第に傍聴人が減っていくことも多く、また、高コストであるという実情がある。そのため、インターネットでのライブ・録画中継を行っている自治体も多いが、やはり現場に行かない

と伝わってこないことも多いと感じている。

２　地方議会改革：議会基本条例の制定

このような議会への批判も多い中、議会運営の理念、理念を具体化する制度、その制度を作動させる原則を定めた条例として議会基本条例を制定する自治体も増えている。

このような議会基本条例については北海道の栗山町において初めて制定されており、その背景には、分権による議会責任の増大、議会改革の加速化の要請、町民の批判と議会によるその真摯な受容（情報公開、町民参加、一問一答形式の導入など）といった事情がある。これまで重ねてきた改革を風化させないで今後も安定的に持続させ、さらに必要な改革を継続させるために議会基本条例という法形式によって改革の理念と成果を制度化しておくのがよいのではないかという考え方から条例が制定された（神原勝『自治・議会基本条例論〔増補〕』（公人の友社、2009年）。

３　議会基本条例の制定状況

議会基本条例の制定状況については、自治体議会改革フォーラムのホームページ等から参照すると、2017年３月現在では次のとおりである。

	全国	都道府県	県庁所在地	政令市
条例制定数	797	31	30	16
割合（%）	45%	66%	64%	80%

全国の半分弱の自治体が制定しており、2010年頃から一気に制定数が増加したが、ここ数年の制定数は横ばいの状況である。

第３　関西地方における議会基本条例

１　制定状況

関西地方の議会基本条例の制定状況を見ると、現在のところ、都道府県では、滋賀県（2014年）、京都府（2010年）、大阪府（2009年）、兵庫県（2012年）、奈良県（2010年）が制定しており、和歌山県のみが未制定である。県庁所在地では、大津市（2015年）、京都市（2014年）、神戸市（2012年）、奈良市（2013年）が制定しており、大阪市と和歌山市が未制定である。政令市では、このほかに堺市（2013年）が制定している。

大阪府内の市町村については、43の市町村のうち13の市町村が制定しており、約３割の市町村が制定している。関西地方全体では約48%の市町村が制定している。なお、地域によって差はあるが、議会基本条例の制定の有無と議会改革の熱心さは直結するものではない。

大阪府内の自治体においては、2008年の熊取町が制定したことから始まり、2013年・

2014年頃に制定数が増えている。

２　条例の構成の比較

関西地方の県庁所在地・政令市の議会基本条例を比較すると、章の数や条文の数といった条例の構成は自治体によって大きく異なっている。大阪府内の自治体においても、議会基本条例の構成は多様である。

３　条例の項目・内容の比較

条例の中身についても、色々な項目があり、公聴人・参考人の制度の活用について規定しているか、陳情や請願について政策提案に位置付けるか、提案者から意見聴取の機会を設けるか、議会報告会について規定しているか等、自治体によって様々である。一問一答方式についても条文上どのように規定されているかは様々であり、関西地方においては一問一答方式か一括質問方式を議員が選べるような規定となっているような特徴である。

なお、これらの項目が条例に規定されているから良い、規定されていないから悪いということではなく、規定されていても何もしていない場合や、規定されていなくても実際には色々なことに取り組んでいる場合もある。

第４　大阪市会の状況

１　議会改革の取組み内容の公開

大阪市会においては、議会基本条例は制定されていないが、何の取組みもしていないという訳ではなく、開かれた議会に向けての取組み、議会の機能強化・活性化に向けての取組み、経費削減に向けての取組み、公正性・透明性の確保に向けての取組みなど様々なことに取り組んでおり、インターネット録画中継をしたり、議員提出の議案・修正案の内容をホームページへ掲載したりしている。

２　その他の取組み

他にも夏休み親子議事見学会を行ったり、子ども市会を行ったり、議会図書室を一般利用できるようにしたりしている。

なお、議会図書室について、地方自治法において一般利用できる旨が規定されているが、議会図書室の一般利用を、議会基本条例で規定している自治体もあれば、図書室規程において規定している自治体もあり、また、規定上明文化されていないが実際には一般利用を認めているような自治体もある。

第５　おわりに

１　議会改革と議会基本条例

このように議会基本条例の制定状況や制定内容は自治体によって様々であるが、条例に規定される内容のとおりの取組みがなされていないような例もあり、条例を作れば良いというものではない。議会基本条例はあくまでも議会改革の手段であり目的ではない。

では、議会改革が先か、条例制定が先かということがよく言われるが、多くの地方議会の研究者からは、まずは改革の実績を積み重ねることが重要であり、改革の実績を明文化するということで条例を制定することが本筋であると言われている。

また、議会基本条例を制定している自治体の議会と制定していない自治体の議会との間に格差が生じているのではないかということも言われており、条例を制定している自治体においては市民との対話を積極的に設ける傾向があるようにも見受けられる。

２　主権者教育の課題

主権者教育のためには、以上のような地方議会の実態を知ること（地方議会ウォッチ）が必要であり、ただ投票をするだけでなく、議会への関心を持つことが重要である。議会へ関心を持つためには、地元の議会を傍聴し、近隣の議会や全国の状況と比較することが必要である。

また、日本経済新聞においては2007年当時に「変わるか地方議会」といった記事が掲載されているが、11年が経過した現在、はたして地方議会が「変わったのか」どうかを問いてみる必要がある。そして、議会に対して問うだけではなく、私たち有権者自身も地方議会を「変えられるか」ということを問いてみる必要があり、単に地方議会を批判するだけでなく、必要であれば自分たちで地方議会を変えるための意識をもって行動する必要がある。

第６　質疑応答（要旨）

Ｑ　若者の政治意識高揚のためのグループに携わっているということだが、若者の投票率が高いというような実感はあるか。

Ａ　若者が政治に興味を持ってくれていると感じることはあるが、今の段階ではそこまで投票率の高さを顕著に感じることはない。

Ｑ　若者だけではなく住民の投票率向上が重要だと思うが、地域における住民参画の活動が活発なことと、若者を含めた住民の投票率の向上という点については何か相関関係はあるのか。

Ａ　福岡県内には、議会基本条例を市民と一緒になって作るような先駆的な取組を行っているような自治体もあり、現時点の投票率までは把握していないが、このような取組を投票率の向上につなげるような仕組作りは有効であると思う。

Ｑ　スマホいじりをしている議員もいるとのことだが、そもそもスマホを議会に持ち込むようなことができるのか。また、会議中にプライベート目的での利用をしているようなことがあるのか。

Ａ　私が確認した限りではあるが、おそらくプライベート目的でのスマホを利用しているような議員がいた。議場内のルールについては、自治体ごとの会議規則によって異なっていると思われる。

Ｑ　主権者教育というと学校での役割が大きいと思うが、議会や議員がすることができる主権者教育というものはあるのか。

Ａ　直接的にはなかなか想定はできないが、報告会や意見交換会を通じて議会と関わる機会を増やすということぐらいではないか。

Ｑ　議会は行政をチェックする役割を持っているが、逆に議会をチェックする機能はどのように生み出すことができるか。また、議会をチェックするコミュニティのようなものはあるのか。

Ａ　議会がどうあるべきかという観点から制定される議会基本条例の内容をチェックすることが議会のチェックにつながるともいえると思う。市民団体のなかには議員の通信簿をつけているような団体もある。

Ｑ　自身の経験からすると政治に興味が持てないのは政治に接点がないことが理由のように思うが、企業と連携して議会傍聴を行うような仕組みづくり（例えば、従業員に有給休暇での議会傍聴を義務付ける等）はどうか。

Ａ　傍聴者が増えることにより、議会に緊張感が生まれることは確かなので、傍聴者を増やすアイデアとしては面白いと思う。

Ｑ　会議中に授乳ができるように求めたり、のど飴を食べながら答弁を行ったりといってニュースになっている議員をテレビで見たが、どう思うか。

Ａ　いずれの件についても、事前の議会との調整が不足していると感じるところはある。

Ｑ　議員による大学生のインターンシップの受入れがなされているとのことであるが、若者の政治的関心を高める取組みとしては、どのようなものがあるのか。

Ａ　選挙管理委員会、政党、議員個人の事務所への大学生のインターンシップがなされる

ことが増えているようである。ただ、インターンシップを通じて選挙に興味を持つことはあると思うが、政治の現実を見る目を養うということとは別のようにも思える。他には選挙に関する出前授業等により模擬選挙を行うようなこともある。

以上