

政務活動実施報告書

平成26年7月15日提出

井原市議会議員 宮地俊則 様

報告者

惣台 己吉

期 間	平成26年7月7日（月）～平成26年7月8日（火）
出張先及び セミナー名 講師氏名	東京都千代田区神田駿河台3-7 レン新御茶ノ水ビル 地方議会議員セミナー in 東京 講師：東京大学法学部教授 金井利之さま
出張者氏名	惣台己吉，荒木謙二，西村慎次郎
調査項目	1. ポスト地方分権改革時代の議会の役割について 2. 自治体議会改革と信頼向上について
■ポスト地方分権改革時代の議会の役割について	
1. 戦後集権体制	
(1) 制度的背景	
① 戦後改革	
戦後日本は「新中央集権体制」と呼ばれてきた。	
先進国の課題を見れば、日本の課題がわかる時代であった。コピー能力があれば良かった。	
② 戦後集権体制	
「中央集権」的色彩は存在し続けた。	
○戦前戦後連続説 ○地方利益説	

1. 報告書は、視察・研修終了後2週間以内に提出してください。
2. スペースが足りない場合は、別途報告資料を添付してください。

(2) 自治実践の蓄積
① 「革新自治体」の時代 (1960～70 年代)
・ 経済成長優先→環境政策・公害政策の軽視
・ 土建開発優先→都市政策・空間保全政策の軽視
・ 企業優先 →高齢者・児童・女性政策の軽視
② 日本停滞の起源 (1980 年代)
・ 日本型福祉社会論 企業・家族が福祉を担えば福祉国家は不要
・ 大型間接税 (一般消費税・売上税) の失敗
・ 政策革新の停滞＝今日に繋がる日本社会の停滞の起源
・ 極端な円高政策 (プラザ合意)
・ 少子化の放置 (必然的に高齢化する)
③ 「改革派」の時代 (1990 年～2000 年代)
1990 年ごろの表面的なバブル景気の崩壊により、日本社会は長期停滞期となる。
「失われた 20 年」と言われている。
2. 「分権改革」の論理
(1) 分権改革のための国政的諸条件
① 国政与党が自己の未来を悲観し、将来国政政権を握り続けることを予測しない。
② 政府・与党は官僚制を統制できている。
③ 政府・与党は国会両院の過半数を掌握している。
④ 分権改革という理念・方向性に世論のある程度の支持がある。
(2) 戦後分権改革の再解釈
3. 分権改革の経緯
(1) 分権改革の理論
① 困難性
分権改革は、国政為政者に、自らの権力を弱めることを決定させる、自己矛盾改革。
② 可能性
分権改革は一般的には起きにくい、一定の条件が揃えば不可能ではない。

(2) 第1次分権改革 (1995～2000 年)
① 村山政権 (1994 年 6 月～1996 年 1 月)
② 橋本政権 (1996 年 1 月～1998 年 9 月) 以降
(3) 第2次分権改革 (2001～2006 年)
① 小泉政権と「構造改革」 ※唯一、条件①が満たされていなかった。
② 偽計としての「分権」改革
・平成の市町村大合併
・三位一体改革 (= 地方財政締め付け)
・財政破たん
・集中改革プラン
3. 「地域主権」時代の議会
(1) 第3次分権「改革」 (2007～2012 年)
(2) 「地域主権時代」の成立
4. ポスト分権改革における議会
(1) 現状規定～終わりの始まり
① 分権改革の終焉
・分権改革は、村山政権とともに終焉
※広く捉えても、2000 年の第1次分権改革によって終焉
② 「地域主権」時代の終焉
強力な安定国政政権の誕生は、中核執政部への集権を進める
(2) 分権的自治実践の再構築
① 自治体の政策課題
従来 of 政策体系を越えた発想が必要
② 人間集団政策
・少子化対策・子育て対策
・家族政策
・多文化政策

③ 総合社会経済政策
・生活政策
・生業政策
・環境政策
(3) 議会と政策創発
課題認定→政策調査企画→政策調整→政策決定→政策執行→政策評価
※赤字の部分を議員はすべき
■自治体議会改革と信頼向上
1. 議会不振と対応
(1) 議員厚遇論
① 議員批判
議員は、厚遇されている、なぜならば、大した仕事をしていないのに、莫大な対価を
もらっている、という世論
② 議員名誉職論
議員は、名誉ある存在だ、なぜならば、大した仕事をしていないのに、充分な対価を
貰っていない、という期待
(2) 議員賤業論
① 民主制下の政治家の覚悟
議員はそもそも大した仕事をしていない、という理解
② 議員能力向上
いつでも首長になれる能力を磨くこと（常に首長職に挑戦すべきである）
首長の能力＝民意を汲み取る
各種団体・企業・国などへの説得力がある
職員・組織を使いこなせる
専門家・専門知識を収集できる
議員は日々勉強である。

(3) 議員寄生論
対価を下げることは、究極的には「名誉職」
生身の人間である議員が霞を食うわけではない以上、何かに経済的に寄生すること
・ 富裕層への寄生
・ 「善意」への寄生
・ 権力への寄生
議員の対価を下れば下げるほど議員不信を増高させる悪循環構造
2. 分権改革のなかでの期待ギャップ
(1) 「保守」の牙城としての議会
① 首長と議会
「古いものを見たければ、博物館か議会へ行け」
「議会はジェラシック・パーク」
首長と議会は、「車の両輪」「前輪後輪」ではなく「エンジンとブレーキ」
② 議会の役割
議会は「保守」するブレーキ
(2) 会議制・公選制
議会は「改革」には基本的には適さない。
議会は、合議制（多人数）、意思決定・合意形成・意見調整・意見集約に時間がかかる
3. 議会改革の常識と限界
(1) 議会改革論
① 月並みな流行
議会改革は、定番メニューが存在
例) 議会基本条例、対面方式・一問一答方式、議会報告会、議員提案条例
② 議会改革の目的
議会改革のための議会改革になっている（自己目的化）
手段としての議会改革をすべき
議会改革の条件

○各議員に実現したい施策がある
○実現したい政策は、既存の議会の制度・運用によって妨害されている
○議会改革によって政策が実現できるようになる
(2) 総合相談機能
① 議会「改革」と限界
○旧時代の議員像
口利き、ドブ板、裏工作、寝技、利益誘導、紛争調整、利権
○「改革」時代の議員像
清潔、政策的な勉強熱心、積極的な議会質疑、条例づくり、独立独歩の自立行動
対話に長けている
② 総合相談機能
新時代の口利き、あるいは、合理化・公開化・清浄化されたドブ板活動
各議員を自治体の地区担当総合相談窓口として制度化することが望ましい
(1地区3名程度以上)
4. 住民参加型議会の方向
<代表論> <二元代表論>
➡ ★二股をかける役になる

(所感)

◎ ポスト地方分権改革時代の議会の役割については

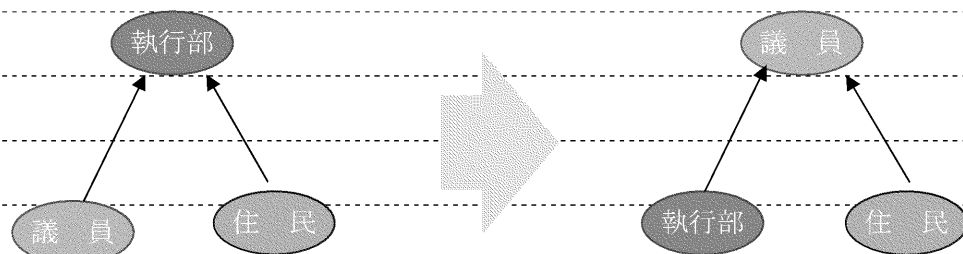
課題認定 → 政策調査企画 → 政策調整 → 政策決定 → 政策執行 → 政策評価

赤字の部分を議員はすべきである。

都議会「セクハラ野次問題」にみる自治体議会の非創発生、どうしてもよい問題だけを
煽り、真摯な政策課題の提起を抑制する議会であってはならない。

◎ 自治体議会改革と信頼向上

住民参加型の方向



○ 議員の自己研鑽 → 職務は日々、勉強である

○ 勉強会・自主活動 → 議員交流

○ 住民からの多種多様な意見を議会に反映させる必要がある。

様式第2号（政務活動実施報告書）

26 年 7 月 10 日

井原市議会議長
宮地 俊則 様

井原市議会議員
荒 木 謙 二

下記のとおり政務活動を実施しましたので、報告します。

記

1. 実 施 期 間	平成26年7月7日（月）～平成26年7月8日（火）
2. 研修会等の開催地 または視察、要請・ 陳情活動先	東京都千代田区神田駿河台 3-7 レン新御茶ノ水ビル 6 F
3. 研修会等の名称 または視察、要請・ 陳情活動内容	地方議会議員セミナー i n 東京 ① ポスト地方分権改革時代の議会の役割 ② 自治体議会改革と信頼向上
4. 研修会等の講師名 または視察、要請・ 陳情活動先の担当者 名	講師：東京大学法学部教授 金井 利之 様
5. 活 動 内 容	別添のとおり

1. 報告書は、政務活動終了後2週間以内に提出すること。
2. 活動内容欄のスペースが足りない場合は、任意の様式により活動内容を取りまとめ、活動内容欄へは、「別添のとおり」と記載すること。

① ポスト地方分権改革時代の議会の役割
1. 戦後集権体制
I. 制度的背景
1) 戦後改革
戦後、日本は「新中央集権体制」と呼ばれてきた。
明治国家における旧中央集権体制は一掃された＝戦後分権改革
2) 戦後集権体制
「中央集権」的色彩は継続した。制度改革はともかく、実態としては残滓が残っている。行政国家は、ナショナルミニマムを通じて集権を促進、官僚制の強化。
自治体は、地元住民が主体的に、国に配慮・援助・均霑を求めて、陳情・要望。
II. 自治実践の蓄積
1) 「改革自治体」の時代（1960～70 年代）
戦後集権体制では、自治体が陳情しても国が採択しないと実現しない。
政権党・官僚制には、政策的取捨選択権がある。「革新自治体」の革新たる所以は国政の政策選択の歪みを是正したことにある。
2) 日本停滞の起源（1980 年代）
1970 年代後半から保守回帰による政策革新の停滞。極端な円高政策・少子化の放置。
3) 「改革派」の時代（1990～2000 年代）
バブル景気の崩壊により、長期停滞期。「失われた 20 年」＝何かしなければの焦りからの「改革の 20 年」。財政再建は公共事業抑制から制度・仕組・手法の改革が中心。
2. 「分権改革」の論理
I. 分権改革のための国政的諸条件
a) 国政与党が未来を悲観し、国政政権継続を予測しない。
b) 政府・与党は、官僚制を統制できている。
c) 政府・与党は国会両院の過半数を掌握している。
d) 分権改革という・方向性に世論のある程度の指示がある。
II. 戦後分権改革の再解釈

3. 分権改革の論理
I. 分権改革の理論
1) 困難性
分権改革は、国政為政者に自らの権力を弱めることを決定させる自己矛盾改革で、通常の状態では成就しない。
2) 可能性
分権改革は一般的には起きにくい、一定の条件がそろえば、不可能ではない。
a) 国政与党が自己の未来を悲観し、将来国政政権を維持することを予測できない。
b) 政府・与党は官僚制を統制できている。
c) 政府・与党は国会両院で過半数を掌握している。
d) 分権改革という理念・方向性に世論の支持がある程度ある。
II. 第一次分権改革
1) 村山政権 地方分権推進法成立・地方分権推進委員会発足
2) 橋本政権 村山政権から禅譲され、慣性を維持。小渕・森内閣は惰性で実行。
III. 第2次分権改革
1) 小泉政権と「構造改革」 自民党永久政権を目指して奮闘、長期安定政権を樹立。
2) 偽計としての分権改革 平成の大合併・三位一体改革・財政破綻・集中改革プラン
4. 「地域主権」時代の議会
I. 第三次分権改革（2007～2012年）
短命政権のため、分権改革の諸条件の欠如。改革を標榜しても改革能力の欠如。
II. 「地域主権時代」の成立
1) 好機
国政短命弱体政権の連続により、分権改革の能力がない。同時に、結果として、自治体側の権力を相対的に優位にする。弱体政権が成就できる改革は、「国と地方の協議の場」の法制化。
2) 逸機
法制・財政上の改革は進まないが、自治体は、国政から自由にはなるが、好機を政策創発に生かせず、逸機。なお、自治体からの制作創発は停滞。

5. ポスト分権改革における議会
I. 現状規定～終わりの始まり
1) 分権改革の終焉
分権改革は村山政権とともに終焉。
2) 「地域主権」時代の終焉
強力な安定国政政権は、中核執政部への集権を進める。
II. 分権的自治実践の再構築
1) 自治体の政策課題
自治体に政策創発が求められる課題は、従来の政策体系を超えた発想が必要。
2) 人間集団政策
少子化対策・子育て対策・家族対策・多文化政策・総合社会経済政策（生活政策・生業政策・環境政策）
III. 議会と政策創発
1) 制作過程
課題認定→政策調査企画→政策調整→政策決定→政策執行→政策評価
議員提案条例は技術的に難しく、課題認定条例なら可能。関係者との調整が不可欠。
2) 政策創作における議会の役割
課題認定（議会・議員の大きな仕事）政策調整（議員は調整の対象者）
政策決定（予算・条例の議決）政策評価（課題発見のプロセス・地域総合相談機能）
所見
政策創発が必要だが、懐古政策に頼るところが多いのはやむを得ないと考えます。
課題認定においては、日常的な有権者・支持者との接触から現在の行政に欠ける課題を発見し、議会での質問へとすべきであると考えます。また、政策調整では、政策革新は、
首長・行政職員を発信源とすることが多いのですが、議会の役割は、ブレーキ役・総合的
検討の場、政策調整の場であると考えます。今後も日々、研鑽を重ね、資質の向上に努め
てまいる所存です。

② 自治体議会改革と信頼向上
1. 議会不信と対応
I. 議会厚遇論
1) 議員批判
厚遇であると批判・嫉妬。よって、議員定数削減・議員報酬削減の世論。削減が「改革」であると思っている議会の存在。しかし、議員を削減しても厚遇の批判は存続。
2) 議員名誉職論
議員厚遇論の背景には、あるべき議員像として、議員名誉職論（規範論）が存在。
II. 議員賤業論
1) 民主制下の政治家の覚悟
議員は、住民から軽蔑されることが、民主制の下での仕事である。
議員たるもの賤業であることを甘受する覚悟が必要。
2) 議員能力の向上
議員として立派な仕事をするには能力の向上＝議会改革の本筋
議院能力とはいつでも首長になれる能力を磨くことである。
首長能力とは、民意を汲み取る、各種団体・企業・国への説得力がある、職員・組織を使いこなせる、専門知識・専門家を収集できる。具体的には予算・条例・人事
III. 議員寄生論
富裕層への寄生、「善意」への寄生、権力への寄生
議員の対価を下げれば下げるほど議員不信を増高させる悪循環構造
2. 分権改革の中での期待ギャップ
I. 「保守」の牙城としての議会
1) 首長と議会
官僚制の役所は、先例踏襲主義といわれるが、議会はそれ以上に先例・慣例主義
首長と議会の関係は「車の両輪」ではなく「エンジンとブレーキ」
2) 議会の役割
議会は「保守」するブレーキ。「保守」とは、右派という意味ではなく現状維持。
II. 合議制・公選制

合議制：意思決定・合意形成・意見調整・石集約に時間がかかる。
公選制：議員は、直接公選制という民主的正当性を有する。
議会は、確固たる新規方針を出すよりは、出された方針に対して多方面・多種多様な意見・疑義・質問を提起して、円滑な配慮を要求するほうが向いている。
3. 議会改革の常識と限界
I. 議会改革論
1) 月並みな流行
議会の活性化は重要テーマ。議会改革の定番メニューは存在するが、住民からの議会議員不信のデフレスパイラル
2) 議会改革の目的
議会改革のための議会改革＝自己目的化
議会・議員が議会改革を論じるばかりのようでは、仕事をしたことにはならない。
議会改革とは、既存多数議員の入れ替えを目論む政治闘争である。
II. 総合相談機能
1) 議会「改革」と限界
議員が条例制定を行うには限界がある。予決算審査を行えるかどうかはやる気と相互理解次第。時間と労力を割く覚悟が必要。
2) 総合相談機能
議員を自治体の地区担当総合相談窓口として、制度化することが望ましい。
4. 住民参加型議会の方向
I. 住民代表論の呪縛
住民代表論の呪縛が議会の地位を低下させた。
II. 三者構成議会
1) 二者構成
従来の議会の審議は二者構成：執行部に対する個別議員の質疑という形式。問題点は、実質的には、個別議員は執行部に対して劣位に立つことにある。
2) 三者構成の必要
議会の地位を向上するには、議会がネットワーク上の結節点になる必要

議会の舞台で、執行部と住民との直接議論をさせ、その是非を議会が判断。

住民参加型議会は、住民が執行部に直接質疑をする場合、議会の立場を強化する。

住民参加型議会の方法は、審議会方式、公聴会方式、事前参加型方式

所感

議員の職務は、日々、勉強である。例えば、職員を定期的に招集し政策・行政についての勉強会の開催。また、住民から総合相談を受けることにより日常的に問題解決のＯＪＴをするべきであり、そのことが、日常活動において、今後の議員活動につながると考えます。

我々は、総合相談機能を充実させ、政策の課題設定、政策調整に役割を果たすべきであり、住民からの多種多様な意見を議会の場に反映させるべきと考えます。今後も、自己研鑽を重ね、能力向上に努めてまいります。

政務活動実施報告書

平成26年7月11日提出

井原市議会議員 宮地俊則 様

報告者

西村慎次郎

期 間	平成26年7月7日（月）～平成26年7月8日（火）
出張先及び セミナー名 講師氏名	東京都千代田区神田駿河台3-7 レン新御茶ノ水ビル 地方議会議員セミナー in 東京 講師：東京大学法学部教授 金井利之さま
出張者氏名	惣台己吉，荒木謙二，西村慎次郎
調査項目	1. ポスト地方分権改革時代の議会の役割について 2. 自治体議会改革と信頼向上について
■ポスト地方分権改革時代の議会の役割について	
1. 戦後集権体制	
(1) 制度的背景	
① 戦後改革	
戦後日本は「新中央集権体制」と呼ばれてきた。	
先進国の課題を見れば、日本の課題がわかる時代であった。コピー能力があれば良かった。	
② 戦後集権体制	
「中央集権」的色彩は存在し続けた。	
○戦前戦後連続説 ○地方利益説	

1. 報告書は、視察・研修終了後2週間以内に提出してください。
2. スペースが足りない場合は、別途報告資料を添付してください。

(2) 自治実践の蓄積
① 「革新自治体」の時代 (1960～70 年代)
・ 経済成長優先→環境政策・公害政策の軽視
・ 土建開発優先→都市政策・空間保全政策の軽視
・ 企業優先 →高齢者・児童・女性政策の軽視
② 日本停滞の起源 (1980 年代)
・ 日本型福祉社会論 企業・家族が福祉を担えば福祉国家は不要
・ 大型間接税 (一般消費税・売上税) の失敗
・ 政策革新の停滞＝今日に繋がる日本社会の停滞の起源
・ 極端な円高政策 (プラザ合意)
・ 少子化の放置 (必然的に高齢化する)
③ 「改革派」の時代 (1990 年～2000 年代)
1990 年ごろの表面的なバブル景気の崩壊により、日本社会は長期停滞期となる。
「失われた 20 年」と言われている。
2. 「分権改革」の論理
(1) 分権改革のための国政的諸条件
① 国政与党が自己の未来を悲観し、将来国政政権を握り続けることを予測しない。
② 政府・与党は官僚制を統制できている。
③ 政府・与党は国会両院の過半数を掌握している。
④ 分権改革という理念・方向性に世論のある程度の支持がある。
(2) 戦後分権改革の再解釈
3. 分権改革の経緯
(1) 分権改革の理論
① 困難性
分権改革は、国政為政者に、自らの権力を弱めることを決定させる、自己矛盾改革。
② 可能性
分権改革は一般的には起きにくい、一定の条件が揃えば不可能ではない。

(2) 第1次分権改革 (1995～2000 年)
① 村山政権 (1994 年 6 月～1996 年 1 月)
② 橋本政権 (1996 年 1 月～1998 年 9 月) 以降
(3) 第2次分権改革 (2001～2006 年)
① 小泉政権と「構造改革」 ※唯一、条件①が満たされていなかった。
② 偽計としての「分権」改革
・平成の市町村大合併
・三位一体改革 (= 地方財政締め付け)
・財政破たん
・集中改革プラン
3. 「地域主権」時代の議会
(1) 第3次分権「改革」 (2007～2012 年)
(2) 「地域主権時代」の成立
4. ポスト分権改革における議会
(1) 現状規定～終わりの始まり
① 分権改革の終焉
・分権改革は、村山政権とともに終焉
※広く捉えても、2000 年の第1次分権改革によって終焉
② 「地域主権」時代の終焉
強力な安定国政政権の誕生は、中核執政部への集権を進める
(2) 分権的自治実践の再構築
① 自治体の政策課題
従来 of 政策体系を越えた発想が必要
② 人間集団政策
・少子化対策・子育て対策
・家族政策
・多文化政策

③ 総合社会経済政策		
・生活政策		
・生業政策		
・環境政策		
(3) 議会と政策創発		
課題認定→政策調査企画→政策調整→政策決定→政策執行→政策評価		
※赤字の部分を議員はすべき		
■自治体議会改革と信頼向上		
1. 議会不振と対応		
(1) 議員厚遇論		
① 議員批判		
議員は、厚遇されている、なぜならば、大した仕事をしていないのに、莫大な対価をもらっている、という世論		
② 議員名誉職論		
議員は、名誉ある存在だ、なぜならば、大した仕事をしていないのに、充分な対価を貰っていない、という期待		
(2) 議員賤業論		
① 民主制下の政治家の覚悟		
議員はそもそも大した仕事をしていない、という理解		
② 議員能力向上		
いつでも首長になれる能力を磨くこと（常に首長職に挑戦すべきである）		
首長の能力＝民意を汲み取る		
各種団体・企業・国などへの説得力がある		
職員・組織を使いこなせる		
専門家・専門知識を収集できる		
議員は日々勉強である。		

(3) 議員寄生論
対価を下げることは、究極的には「名誉職」
生身の人間である議員が霞を食うわけではない以上、何かに経済的に寄生すること
・ 富裕層への寄生
・ 「善意」への寄生
・ 権力への寄生
議員の対価を下げれば下げるほど議員不信を増高させる悪循環構造
2. 分権改革のなかでの期待ギャップ
(1) 「保守」の牙城としての議会
① 首長と議会
「古いものを見たければ、博物館か議会へ行け」
「議会はジェラシック・パーク」
首長と議会は、「車の両輪」「前輪後輪」ではなく「エンジンとブレーキ」
② 議会の役割
議会は「保守」するブレーキ
(2) 会議制・公選制
議会は「改革」には基本的には適さない。
議会は、合議制（多人数）、意思決定・合意形成・意見調整・意見集約に時間がかかる
3. 議会改革の常識と限界
(1) 議会改革論
① 月並みな流行
議会改革は、定番メニューが存在
例) 議会基本条例、対面方式・一問一答方式、議会報告会、議員提案条例
② 議会改革の目的
議会改革のための議会改革になっている（自己目的化）
手段としての議会改革をすべき
議会改革の条件

○各議員に実現したい施策がある
○実現したい政策は、既存の議会の制度・運用によって妨害されている
○議会改革によって政策が実現できるようになる
(2) 総合相談機能
① 議会「改革」と限界
○旧時代の議員像
口利き、ドブ板、裏工作、寝技、利益誘導、紛争調整、利権
○「改革」時代の議員像
清潔、政策的な勉強熱心、積極的な議会質疑、条例づくり、独立独歩の自立行動
対話に長けている
② 総合相談機能
新時代の口利き、あるいは、合理化・公開化・清浄化されたドブ板活動
各議員を自治体の地区担当総合相談窓口として制度化することが望ましい
(1地区3名程度以上)
4. 住民参加型議会の方向
<代表論> <二元代表論>
➡ ★二股をかける役になる

■所感■

1 日目は「ポスト地方分権改革時代の議会の役割について」をテーマに研修を受けた。
今までの経緯についての話がほとんどであった。議会の役割としては、次の4点であるこ
とを学んだ。

① 課題認定

日常的な支持者・有権者との接触から、現在の行政に欠ける課題を発見する。

② 政策調整

政策革新の発信源は、首長・行政職員となることが多い。議会は、ブレーキ役あるいは
総合的検討・熟慮の場となる。

③ 政策決定

議会の役割は、予算・条例の議決

④ 政策評価

評価は課題発見プロセス

2 日目は「自治体議会改革と信頼向上」をテーマに研修を受けた。議員は何をしても
批判を受けるという仕組みを理解することができた。議会改革よりも政策を考えろとも
言われていた。ただ、政策を考えるうえで議会改革が必要であるとも言われている。
議会改革の目的が大切なのだと思う。

今回の2日間の研修を、今後の議員活動に活かしていきたい。

以 上