研　修　報　告　書

令和８年4月17日

伊勢市議会議長様

会派名　みらいをつくる会
議員名　森下　知世

研修を実施しましたので、下記の通り報告します。

記

1, 日　時　　令和８年度4月14日（火曜日）13:30 -16:00
2, 場　所　　シンフォニアテクノロジー響ホール伊勢　小会議室
3, 研修名　　新人議員特別セミナー in 伊勢
　　議員の資質向上と議会運営の基本
4, 講　師　　自治体議会研究所 代表 高沖 秀宣氏

5, 内　容
本講義は、二元代表制の下で地方議会が「議事機関（Deliberative organs）」として本質機能を発揮し、監視・審査・議決に加えて討議・意思形成・政策形成を強化する必要性を、制度史・法的根拠・運営実務・改革手順まで一貫して解説した。憲法93条と地方自治法89条（2023年改正）により議会は「議事機関」と明記される一方、実務では「議決機関」と矮小化され無修正可決が常態化している問題を批判。予算や条例は議会が熟議し、必要なら修正可決して民意を具体化すべきと説いた。2006年に始まった議会基本条例は2026年で20年の節目を迎え、北海道栗山町・三重県議会などの先進事例を踏まえつつ、質の高い基本条例の整備・運用、常任委員会や政策討論会を核とする政策形成、通年議会の導入による監視・熟議・災害対応力の強化、第三者性の高い政治倫理・ハラスメント防止制度、政務活動費の適正かつ積極的活用、議会事務局の体制強化、人事権の適正行使など、議会力を高める実践策を提示した。伊勢市・明和町・度会町をはじめ各議会に対し、新人議員を中心に学習と実践による改革を促している。

1. 二元代表制と「議事機関」概念

- 二元代表制では住民が首長と議員を別々に直接選び、対等の住民代表として首長は執行機関、議会は議事機関に制度化される。
- 議会の多面機能：監視（執行監視）、審査（予算・条例等の吟味・修正・是非判断）、議決（最終決定）に加え、広義の議事（討議・意思形成・政策形成）を総合的に発揮する。
- 法的根拠：憲法93条は「議事機関としての議会」を規定。地方自治法89条改正で当該趣旨を条文化。「議決機関」との表記慣行は実務上見られるが、議会自体は「議事機関」である自覚が必要。

2. 無修正可決の弊害と修正案提出の要諦

- 当初予算の無修正可決が常態化するのは不自然で、民意と首長案に差異があるのが通常。反対討論のみで修正を出さないのは役割放棄に近い。
- 修正案は議会（過半数形成）または会派・議員から提出可能で、否決なら首長案が勝ち、可決なら議会の政策が勝つという政策競争の具現化。
- 事項別明細書で対象事業（目・節→項→款）を特定し、数値（款・項）の修正と整合させる実務が必須。手間は大きいが議会の核心業務。
- 組み替え動議は法的拘束が弱く、議会自ら修正議決で責任を果たすべき。

3. 予算・決算の連動と審議体制の改善

- 9月決算での付帯意見・提言が翌年度当初予算（2〜3月）に反映されたか全議員でチェックする仕組みが必要。
- 当初予算は単一議案であるため、議長を除く全議員の予算決算委員会方式が望ましい。分科会分割付託は全体把握を損ない、違法の疑い指摘もある。
- 群馬県の事例（当初予算否決→翌日専決→不承認是正せず運用）は、修正可決を怠った議会側の責任が大きいという教訓。

4. 通年議会の意義・手順・運営

- 閉会中の専決多用は議会の空洞化を招く。通年会期で常時開会とし、予算・条例は原則議会議決へ。
- 導入手順：年4回→年2回試行（数年）→年1回通年へ段階的移行。夏・冬の休暇期間を設定し抵抗を軽減。
- 効果：監視機能の常時化、熟議・専門的調査時間の確保、参考人招致の活性化、災害時（年始含む）の即応（議長の議事整理権が会期中に限られるため通年で有利）。
- 業務量増に伴い議員報酬は5割増の目安、事務局の増員（正職員・会計年度任用職員）等の体制強化が必要。住民説明会で費用対効果を丁寧に説明し合意形成を図る。

5. 政策形成（「二刀流」）の実践

- 監視機能と政策形成機能の二刀流を掲げ、予算修正・政策提言書・政策条例・議員提出議案の積極活用で民意を具体化。
- 奥州市議会の「政策立案等に関するガイドライン」や浜田市議会の政策形成サイクルを参照。常任委員会主体で所管事務調査からテーマ設定→調査→提言→本会議議決→市長提出の流れを制度化。

- 三重県の「伊勢茶の振興に関する条例案」委員会提案など、委員会提案は政策形成の有力手段。

6. 議会基本条例20年と制度整備

- 2006年の栗山町・三重県議会以来、約6割の議会で制定。質の高い基本条例は多くはないため、制定・改正と「生かす」運用が鍵。
- 基本条例に「政策討論会」「議員力・議会力」「参考人招致・公聴会」「DX推進」「非常時のICT活用（本会議オンライン含む）」「毎年の議会活動計画」「検証・評価」等を明記し、実施・公開まで徹底。
- 立川市の政治倫理審査会（第三者機関）や四日市市のハラスメント防止条例など先行事例に学び、政治倫理・ハラスメントは独立条文化と第三者性確保で信頼を担保。

7. 議員力・議会力と過半数形成

- 議員力は個の調査・構想力、議会力は過半数合意で政策資源を集約し首長に対抗する集団能力。優秀な個が複数いても過半数合意がなければ議会は機能しない。
- 会派横断での政策討論会や一期目議員の横断連携を通じ、他会派を巻き込む説明・修正のプロセスで過半数形成を実現。

8. 議会事務局と人事・運営

- 事務局は「チーム議会」の一員として政策形成・修正実務を支える。主役は議員、事務局は支援。
- 議長は事務局職員の任免権を持ち、首長と水面下協議で必要人材（予算・法制・条例起案に強い）を確保。不適切な派遣は受け入れ拒否も可能（延岡市議会の事例）。
- 事務局支援メニュー（情報提供、リサーチ、広報、条例起案支援、研修）を整備し、議員の成果創出を後押し。

9. 政務活動費（政策調査研究費）の本質と活用

- 政務活動費は議員の調査研究等「本来やる活動の一部」を補助する公費。交付の有無にかかわらず活動は実施が前提で、交付は後押し。
- 返還常態は機会損失。適正な範囲で全額を政策調査・視察・資料購入・専門家招致・広報に配分し、成果（提言・修正・条例）に結びつける。
- 未交付自治体は首長に要請し導入・拡充を図る。財政難でも低優先度事業の見直しで議会費への再配分を検討。

10. 多様性・オンライン・非常時対応

- 女性議員比率の向上、育児・介護等やむを得ない事由での委員会オンライン出席、本会議オンライン（非常時）に対応する規程整備で議会継続性と多様性を確保。
- 取手市・つくば市・登別市などの事例を参照し、総務省見解に依存せず自治体の自律的設計で非常時の議会活動を担保。

講師からの提言

- 自治体の公式文書・HP表記を**「議事機関」**へ是正し、憲法・自治法の趣旨を周知する。

==========

伊勢市議会の現行HPの記載

市議会の役割

市議会議員は現在定数が24人で、市民の皆さんによる選挙で選ばれます。
市議会は市の議決機関と呼ばれ、市政を進めるうえで大切なことがらを話し合い、決めて行くところです。
市長も選挙で選ばれ、市民の皆さんの暮らしをよくするための仕事をしますが、市長は1人ですので多種多様な意見や要望をすべて仕事に反映させるわけにはいきません。市議会議員は市民の皆さんの代表であり、皆さんのニーズをこの仕事に反映させていく役目をしています。

==========

憲法93条に議事機関と記載。
地方公共団体には法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設定する
また　地方自治法の一部を改正する法律(2023年5月8日配布)第89条１項に議会は議事機関と明確に規定された。
第89条１項　普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員を持って組織される議会をおく。

==========

所感

今回の講義を受け、議会は単に案を承認する場ではなく、民意を形にする「議事機関」なのだと改めて思いました。特に予算修正や条例立案が議会本来の任務であるというお話には納得しましたが、同時に、それを実現するには議員側の知識向上はもちろん、事務局に予算の組み替えができるような専門人財が必要不可欠だと強く感じました。議員と事務局が文字通り「チーム」として協力し合わなければ、高い壁があるのがと感じました。昨今、議員の仕事が見えにくいという声もあり、世論が定数削減へと傾きがちです。しかし、多様な市民の声をきめ細かく汲み取るためには、安易な削減に流されるのではなく、私たち議員が「市民の声を取り込んだ政策提案」を具体的に示し続ける努力が必要です。一人ひとりの議員力、そして議会全体の議会力を全員で高め、「やはり議会は必要だ」と信頼していただけるよう、一歩ずつ実践に移していきたいと思います。