



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

県内自治体議会の 現状と課題

— 2019統一地方選挙を迎えて —

三重県地方自治研究センター

上席研究員 高沖 秀宣

1 はじめに

2019年4月には平成時代最後の統一地方選挙が予定されている。今回の統一地方選挙では、全地方公共団体の選挙件数の約27%を占める選挙が行われる見込みだが、都道府県議会議員選挙については47都道府県議会のうち41道府県(約87%)、市区町村を含めた全地方公共団体の議会議員選挙でも1,788団体のうち755団体(約42%)で選挙執行が見込まれている。しかしながら、住民の多くは地方選挙への関心が薄く、このことが低い投票率という形で表れている。かつて80%を超えていた地方議会議員選挙の投票率(1951年・都道府県83.0%、市町村91.0%)が、前回の2015年には都道府県45.1%、市町村47.3%にまで低下している。

投票率の低下は「住民の自治意識の希薄化」にあることは否定できないが、投票しても利益がないために投票率が低くなっているという理由以上に、地方選挙への無関心を生む要因として大きいのが、地方議会や議員の活動が住民に見えないことである。この要因は単に投票率を下げただけでなく、地方議会への風当たりを強め、経費削減型議会改革に結び付き、その延長線上には議員定数

の削減、議員報酬の引下げ、政務活動費の廃止などがある。

ただし、経費削減型議会改革は、議会の機能を弱め、その存在意義を一層小さくする可能性がある。そして機能の弱体化が進み、その結果は、「二元代表制の否定」に結び付く可能性すらあると言える。

そこで、この報告は、来るべき統一地方選挙を迎えて、県内自治体議会の現状と課題を探ることにしたい。

2 県内自治体議会の現状

(1) 議会改革の取組

県内自治体議会では、取組姿勢には濃淡があるにせよ各議会がそれぞれの固有の課題に対し「議会改革」として取組を進めている。2018年6月に早稲田マニフェスト研究所が公表した2017年度「議会改革度調査2017」によると、県内自治体議会の上位15議会は次の通りだった。①四日市市議会(全国5位)、②鳥羽市議会(同19位)、③三重県議会(同28位)、④亀山市議会(同58位)、⑤伊賀市議会(同69位)、⑥鈴鹿市議会(同141位)、⑦名張市議会(同145位)、⑧いなべ市議会(同161位)、⑨伊勢市議会(同184位)、⑩尾鷲市議会(同252位)、⑪志摩市議会(同270位)、⑫津市議会、⑬松阪市議会、⑭明和町議会、⑮熊野市議会であり、町としては明和町議会が唯一14位となっている。

また、「日経グローバル」が同年10月に特集した全国815市区議会の議会活力度調査では、四日市市議会が全国第3位で、以下鳥羽市議会(同20位)、松阪市議会(同41位)、亀山市議会(同56位)、伊賀市議会(同76位)であった。

この二つの調査結果をみる限り、四日市市議会と鳥羽市議会が2調査とも上位にランクされており、先進的な取組を実践していると思われる。四日市市議会では高校生のみを対象に市議会活動の認知度を調査するアンケートを実施するなど、また鳥羽市議会では「TOBAMライオット」と称するグループディスプレイアクション方式を導入していることなどが評価されている点は注目される。

(2) 議会基本条例の制定状況

議会改革の取組として議会基本条例を制定し、施行しながら二元代表制の実践が求められることが多い。2017年には、伊勢市議会、名張市議会、熊野市議会、いなべ市議会が、2018年には東員町議会でも相次いで制定(施行)されている。現時点で市議会では、津市と志摩市も議会基本条例は制定しなげればならないというものでもないが、筆者の経験上は、議会改革は議会基本条例を制定して初めて議会改革のスタート地点に立ったと考えるべきである。今後、主権者である住民に対して、議会の情報公開・情報提供を進め、議会への住民参画を積極的に図りながら、首長提案の予算や議案を修正し、議会からも政策提案していくなど、二元代表制の着実な実践が要請されるところである。

3 県内自治体議会の課題

(1) 議会改革シンポジウム『今後の地方選挙を睨んで』の開催

2018(平成30)年11月18日(日)当センターが主催して議会改革シンポジウムを開催した。翌

2019年の統一地方選挙を睨んで、テーマは、「女性議員を増やすためには?」、「政務活動費の活用策とは?」、「議員定数を考える」の三つで、パネラーには次の方々にお願ひした。(進行役は筆者)

県議会…三谷 哲央 議員

(三重県議会)

議会改革推進会議会長

市議会…濱 重明 議長

(熊野市議会)

首 長…石原 正敬 町長

(当時)(菰野町)

学 識…松井 真理子 教授

(四日市大学)

市 民…出口 雄也 氏

(松阪市在住)

学 生…大林 まいこ 氏

(三重大学)

山口 真弥 氏

(四日市大学)

片山 智貴 氏

(皇學館大学)

一つ目のテーマである「女性議員を増やすためには?」については、まず大林氏から「被選挙権の引下げを実施したらいいのではないか? 具体的には20歳から」との提案があり、他のパネラーからも注目された。

次いで、片山氏からは「性別で分けて考える必要があるのか?」と根本的な疑問が呈された。また、出口氏からは「議員という職業が女性にとって魅力的でなければ増えない。女性が議員として働ける環境づくりが出来ているのか?」という指摘もあった。

二つ目のテーマである「政務活動費の活用策とは?」については、濱議長から「熊野市では、現在政務活動費は支給されていないが、それに代わるものとして一人当たり年間12万円の範囲内で議員調査活動能力

向上事業があり、今後は協議の上、予算要求を行っていきたい」との発言があった。また、石原町長からは「議員の期別での支給差を設けたら、議員派遣・委員会視察との整合性を図ることが必要である」との意見があった。さらに山口氏からは「議会からの支給をなくし、議員が直接支援者に募金を募ればよい」と若者らしく新しい発想での意見が出た。

三つ目のテーマである「議員定数を考える」については、三谷議員からは「定数の議論の基本は、いかに多様な民意を的確に議会議論に反映させることができる仕組みを創り上げるかが大切」との意見があり、松井教授からは「絶対的な基準はないが、多様な住民の意見を反映させることができるか否かが判断基準となる。そのためには、数の観点だけでなく、多様性との相関関係がある程度担保される配慮が必要である」との指摘があった。また、出口氏からは「三重県議会の議員定数を巡る議論について、議長提案の第三者機関設置より、通年議会を生かして県内各地を回りアンケートではなく県民の声を直接聴く場を設けてほしい」との意見が出された。

以上のように、三つのテーマに関して各パネラーから出された意見について、会場の参加者からも多くの質問や意見が交わされたが、各パネラーの意見は全体としても概ね共有されたのではないかとと思われる。

(2) 政務活動費の活用策について

(1) シンポジウムのテーマに関して、筆者は、政務活動費が有効に活用されていないのではないかと危惧している。県内の自治体議会をみても、市議会では熊野市議会のみが政務活動費が交付されていなかった

が、昨年6月に尾鷲市議会が廃止を決めてしまったことには驚いた。財政状況が極めて厳しいという特別な事情は考慮しても、政務活動費は廃止しても議会として本当に問題は無いのであろうか?

また、それ以上に驚くのは、一般にどの議会についても、その執行率が極めて低いのである。(例えば、A市議会は29年度11,520千円交付、7,914千円返還、執行率31.3%)

政務活動費は、自治体議会においても議論の活性化を図るためには審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、自治体議会の調査活動基盤の充実を図る観点から自治法上制度化されている。

この立法趣旨を生かすためにも、今一度、政務活動費の有効な活用策について議員や事務局職員は真摯に考えるべきである。そして、審議能力を強化するため等に有効に活用し、真の二元代表制の実現に向けて議会を活性化していただきたい。

4 平成時代最後の統一地方選挙を迎えて

4年前の2015年統一地方選挙では全国的に議員のなり手不足が問題となったが、県内でも今年1月の紀宝町議会議員選挙では無投票であった。今回4月の統一地方選挙では、知事と県議会議員の他に、首長選挙では津市・鈴鹿市・東員町、議員選挙では津市(補選)、四日市市、鈴鹿市、鳥羽市、朝日町議会が予定されているが、無投票選挙は有権者にとっては賛成できるものではない。議会議員選挙が無投票であれば、有権者の議会へ関心の度合いがより低下していくのは目に見えているからである。

また、3(1)の議会改革シンポジウムでもテーマとなった女性の議員立候補者を増やせるかどうかであるが、これは、議会の多様性改革の問題と捉えたい。

一般に、議員の多様性が低い議会ほど議員のなり手不足が深刻化していると言われているが、昨年5月に施行された「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」の趣旨を踏まえ、各議会が積極的に新しい人材を招き入れる努力が必要であらう。当然いろんな人が参画すべきだし、女性も増えてしかるべきだと思われたい。

最後に、議員定数の問題である。周知のように三重県議会は、この問題を巡って明確な考え方を示せず、結局一度も選挙することなく定数条例が昨年3月に改正された後、改選半年前の昨年9月になっても再度定数条例の改正案が上程され否決されるという迷走ぶりで、多くの県民の不信を買った。

議員定数については、3(1)で記述した松井教授の考え方が通説的見解であると思われるが、出口氏の「県民の声を直接聴く場を設けてほしい」という意見にも真摯に耳を傾けていただきたい。

議員定数の問題は、決して議員だけで決めるのではなく、それこそ「自治の問題だ」と捉えて住民と共に議論し、自治体議会の在るべき姿として決定していく過程が重要であると思われたい。今年5月からは平成に続く新しい時代を迎えるが、統一地方選挙後の新しい三重県議会に期待したい。

※ 3月末で事務局長を退任させていただきます。5年間お世話になりました。

自治体職員のメンタルヘルス対策セミナー 取組報告

三重県地方自治研究センター 主任研究員 大川 昌士

少しご報告します。

1. セミナー・意見交換会の構成

◆構成
座長 三重県こころの健康センター 楠本 みちる 所長

◆対象
三重県内自治体人事労務担当者、保健師等健康管理担当者など

◆セミナー開催内容

○第1回 2018年9月18日(火)
講演 ストレスチェック結果の活用方法について

講師 一般社団法人日本産業カウンセラー協会 産業カウンセラー 小川ひとみ 氏

○第2回 2018年10月25日(木)
講演 未然防止(一次予防)の重要性について

講師 四日市看護医療大学 看護学部 教授 萩 典子 氏

○第3回 2018年11月19日(月)
講演 職場環境改善について

講師 四日市看護医療大学 看護学部 教授 萩 典子 氏

○第4回 2018年12月11日(火)
講演 職場復帰の支援について

講師 四日市看護医療大学 看護学部 教授 畑中 純子 氏

2. ストレスチェック結果の活用方法について

ストレスチェック制度については、メンタルヘルス対策の一次予防にあたる部分、職員自身のストレスへの気づきと対処の支援及び職場環境等の改善を通じて、メンタルヘル

ス不調の未然防止に役立てるのが主な目的となっています。講演では、次のようなことを講話いただきました。

・ストレスチェック結果を効果的に活用するためには、まずは職員に対して制度の趣旨を正しく理解してもらおう

・個人の結果にしっかりと向き合ってもらいたい、前年度の結果と比較するなどして、ストレスの要因となつてくる物事に気づいてもらう

・高ストレス者と判定された職員に対して、面接指導等の支援が受けやすい職場風土の醸成に努める

・集団分析結果は、職場環境の改善につなげていける結果が数値として確認できるので、安全衛生委員会や管理職にしっかりとフィードバックさせる

・分析結果が悪かった部分だけを見るのではなく、良かった結果もみることによって環境の良い職場の特徴を見ることができると

意見交換会では、「集団分析結果による対策の立て方に困っている」、「職員数が少ない職場では、他職場と抱き合わせで分析結果を出しているが、それぞれの職場の結果が分からないので、分析結果が当てにならない」などの意見が出ていました。

講師からのアドバイスとして、「職場の課題は当事者でないと思つて出せないこともあるので、各職場の職員同士で話し合ってもらおうことが大事。また、分析結果の出し方については、部署ごと、役職別、職種別など状況に応じて分析方法を検討することが必要」とのことでした。

また、「高ストレス者となつた職員の面接指導へのつなげ方に苦慮している」との意見に対しては、「高ストレス者が多い職場に、産業医や産業保健スタッフ等がすべての所属職員に面接を行い、そこから医師への



3. 未然防止(一次予防)の重要性について

メンタルヘルス対策には、メンタルヘルス不調者の早期発見と早期対処の二次予防、職場復帰支援や病気の再発防止対策の三次予防、そして、ストレスチェック制度や職場環境改善を主な対策としてメンタルヘルス不調を未然に防止する一次予防があります。

講演では、次のようなことを講話いただきました。

・職場におけるメンタルヘルス対策が必要となつてきた背景には、6割近くの労働者が職業生活で強い悩みやストレスを感じており、精神・行動の障害が原因とした長期病休者が増加しているため

・メンタルヘルス不調に陥る要因は人それぞれであり、仕事外(プライベート)の要因、個人的要因、職場のストレス要因などがある

・うつ病にも内因性うつ病、反応性うつ病、そして明確な定義がないが従来の定義に当てはまらない新

2014年6月に「労働安全衛生法の一部を改正する法律」が公布され、ストレスチェック制度の実施が義務付けられました。制度が実施されてから、地方自治体でもストレスチェックの結果を集計・分析しながら、職員のメンタルヘルス不調の未然防止(二次予防)だけでなく、ストレス状況及び職場環境の改善、職場復帰の支援など、総合的なメンタルヘルス対策に取り組んでいるところかと思えます。しかしながら、多くの自治体において増加傾向にあり、人事労務担当者や、保健師等の産業保健スタッフは、ストレスチェック結果の活用方法や未然防止対策など、現在でも対応に苦慮しているのではないかと思います。

そこで、当センターでは、メンタルヘルス対策を「ストレスチェック結果の活用方法について」、「未然防止(二次予防)の重要性について」、「職場環境改善について」、「職場復帰の支援について」の4つのテーマに分けて、テーマごとにメンタルヘルスケアの担当者が情報共有を図り、各自治体の仕組みや考え方を担当者間で共有し、担当者が抱える悩みについても話し合える意見交換の時間も設定するなど、三重県内市町の担当者によりよいメンタルヘルス対策に取り組んでいただけるようにセミナー・意見交換会を開催してきました。

本号では、4回開催したセミナー・意見交換会の内容について、

型うつ病がある
・睡眠障害や食欲減退など変調に早期に気づけるか、自身で気づけることもあるので、周りが気づくことも大事である

・メンタルヘルス不調を未然に防止するため、まずは知識を身に付けることが大事である
意見交換会では、各市町のメンタルヘルス対策の取組事例の紹介や、課題や問題について話し合ってもらいました。参加いただいた市町では、「悩み相談できる機会等の制度面は整いつつあるが、その制度を利用しようとする職員が少ないのが現状としてある」との意見が多かった。

講師からのアドバイスとして「心の病気には、人それぞれケアの仕方差が出てくる。また、メンタルヘルスケアに対する偏見（自分自身・職場の上司・同僚）や、敷居の高さはまだある。メンタルヘルス対策は、地道に継続して諦めずに取り組んでいかなければならない」とのアドバイスがありました。

4. 職場環境改善について

メンタルヘルス対策の一次予防には、職場環境に働きかけ、職場にあるストレス要因を改善していく職場環境改善への取組があります。一次予防の中でも良い効果が期待できる対策の一つとなっています。

講演では、次のようなことを講話いただきました。

・職場環境改善を行っていくためには、まずは集団分析結果から、その職場にはどんな取組が必要なのか職場内でしっかりと話し合い現状を把握してもらう
・メンタルヘルス不調の予防は、すべての職員の心の健康を支援していくものであり、健康をいかに維持・回復、あるいは増進させるかという観点にも立つ

・職員自身や職場のマイナス（弱み）の部分にだけ着目するのではなく、ポジティブ（強み）な部分にもしっかりと着目する
・改善計画は、トップダウンで行うのではなく、各職場の職員同士でしっかりと話し合ってもらい、全職員が関与できるようにする
・すぐに効果が出るものではない。できることから色々と取り組んでみる姿勢が大事である

意見交換会では、それぞれの職場環境における問題点や改善したい点などについて話し合ってもらいました。「コミュニケーションをもっと取りたい」、「残業が多い職員がいる」、「など様々な意見が出ていました。解決策も、「自分から挨拶し、

プラス、一会話入れてみる」、「職場内で、その日の仕事の目標を確認する」など、解決策もそれぞれの問題に対して様々な意見が出てきました。講師からは、「問題や課題に対して、すぐに活かせる明確な答えはない。一つ一つ取り入れて皆で考えていく姿勢が大事であり、その動きがあるだけでも職場の雰囲気は変わってくる」とのアドバイスをいただきました。

5. 職場復帰の支援について

職場復帰の支援は、メンタルヘルス対策の三次予防にあたります。メンタルヘルス不調により休業してしまった職員の休業中のケア、復帰に向けての支援体制の整備、復帰後の支援と段階に応じた支援体制が必要となっています。

講演では、次のようなことを講話いただきました。

・メンタルヘルス不調により休業してしまおうと、長期間にわたって支援が必要となってくる
・完全寛解する前に職場復帰することが多く、通院中であったり服薬

中であったりするため、場合によっては再発の恐れがある
・同じ疾患名でも症状の出かたは人それぞれ違うため、その人に合わせた臨機応変な対応が求められる
・所属長や職場の他の職員への配慮が疎かになってしまおうと、今度はその人たちがメンタルヘルス不調になってしまおう恐れがある

人事労務担当者、産業医、産業保健スタッフ、所属長などそれぞれの役割を明確にして連携していく
・職場復帰に向けては、公平性を保つためにも組織として一定の規則は定めておく

意見交換会では、職場復帰に向けてどんな制度があるのか、また、課題や苦慮している点などについて話し合ってもらいました。参加いただいた市町からは、「復帰に向けたリハビリ出勤などの制度はあるが、復帰のフットローについては、所属に任せてしまっている」との意見が多くありました。講師からは、「所属長の対応には、善し悪しはどうしても出てしまうので、復帰後の再発を防ぐためにも人事労務担当者や産業保健スタッフなどしっかりと連携する体制を整えることが重要。また、本人の同意が必要ではあるが、

復帰可能な診断書が出る前に主治医と連携できることが望ましい」とのアドバイスをいただきました。

メンタルヘルス対策には、未然予防から職場復帰前後の支援まで、多様な対策・制度を整える必要があります。また、メンタルヘルス不調者だけでなく、関係する職員すべてにも配慮する必要があります。人事労務担当者や産業保健スタッフだけでなく、所属長や職場の職員すべてが連携してメンタルヘルス対策に取り組むことが大切です。

退任のご挨拶

主任研究員 大川 昌士

2017年4月に松阪市からの派遣で研究員を務めさせていただきましたが、この3月末をもって2年間の勤務を終え、松阪市に戻ることにしました。

赴任した当初は、そもそも三重県地方自治研究センターとはどんなところで、どんな研究をするところなのか。また、自分の取組が県内自治体や松阪市の役に立っているのかといったことで、大きな不安で思い悩むこともありました。無事？に任期を終えることができました。

この2年間を振り返ってみると、市役所のように所属や業務分野に捉われないこと、全国各地とまでは言えませんが、各地でのセミナーや講演会、また視察などに参加させていただき、また大学の先生、研究機関の研究員、自治体議員、NPO法人の代表等々、多様な方々と出会い、多様な視点や考え方に触れることで、知見を広げることができ、充実した日々を過ごすことができました。

また、自治体議会改革、地域自治組織、フューチャーセンター、働き方改革など、他の研究員の研究内容は、私自身が今まで触れる機会がなかった研究内容もあり、貴重な経験をさせていただくことができました。ここでの経験を糧に、次は松阪市の自治体職員として、より一層精進を重ねていきたいと思っております。

最後に協力いただいた皆様、事業運営にご協力いただいた皆様、この場をお借りして心から御礼申し上げます。退任の挨拶とさせていただきます。皆様、本当にありがとうございます。