

このままやったら、あきまへんどすなあ議員はん
議会改革と政務調査費（政務活動費）の使い道を考える

2013年9月7日

京都・市民・オンブズパースン委員会
市民ウォッチャー・京都

1 京都市議会の状況

京都市議会の議員は、一人あたり年間480万円の政務調査費を受領できる。

京都・市民・オンブズパースン委員会（以下「京都OP」）は、平成18年度の政務調査費について住民監査請求を行い、これに対して個別外部監査がなされ、1億3000万円余の返還が認められた。さらに、平成19年度についても同様に住民監査請求を行い、監査委員が個別外部監査と同じ基準を用いて判断し、7100万円余の返還が認められた。

このように、政務調査費の用途基準について厳しい要件が課されるようになった結果、議員の一部に政務調査活動そのもの（委託調査費、調査旅費、会議研修費など）に政務調査費を計上せず、事務所費と人件費に大半、あるいは全額政務調査費を計上する議員が増加するという現象が起きた。

2 住民訴訟の提起

そこで、京都OPのメンバーは、平成21年度の政務調査費について住民監査請求を行った際、事務所費と人件費に大半の政務調査費を計上している議員については調査研究活動の実態がなく、全額違法という主張を新たに展開した。市民が入手できる収支報告書と添付された領収書からは調査研究活動を行っていることが認められないという主張である。

しかし、監査委員は調査研究活動の実態がないことについての疎明がなされていないとして請求を却下した。

そこで、メンバーは平成23年6月24日付で住民訴訟提起した。訴訟の対象は、政務調査費として支出した金額の4分の3以上を事務所費及び人件費として計上している議員に限定した。

この訴訟においても被告は調査研究活動を行っていないということが具体的に示されていないため、請求を却下すべきとの主張を崩さなかった。

また、裁判所からも「お金を使わなくても調査研究活動をすることだってあるはずではないか。」と言われ、事務所等で調査研究活動以外の活動を行っていることを窺わせる事情を示すよう求められた。

そこで、各所属政党の府連やその他政治団体の事務所所在地になっていないかを確認し、証拠として提出した。しかし、このような事実が認められる

議員は一部のみであり、その他の議員は調査研究活動以外の活動を行っていることを示すことはできなかった。

原告は、一般市民が入手できるものは政務調査費の収支報告書と添付の領収書のみであるから、そこから調査研究活動を確認できなければそれ以上は立証できないので、あとは証人尋問等で明らかにすると主張。

しかし、裁判所はこの程度では尋問も採用できないという姿勢を崩さなかった。

3 議会通信簿の導入

このように裁判が行き詰まるなか、仙台市民オンブズマンより議会の質問を精査して、調査研究活動を行った形跡があるかどうかを調べてみてはどうか、その調査方法として議会通信簿を参考にしたらどうか、との提案をいただいた。

議会ウォッチャー・仙台のホームページを参考に議会の質問についての通信簿における質問内容の評価方法を示すと以下のとおりとなる。

(1) 対象となる質問

- 定例会での代表質疑、一般質問
- 質問のテーマごとに評価を行う。

* 京都では訴訟との関係で平成21年度の政務調査費と関連させ、平成21年4月から平成22年3月までの定例会を対象とした。また、後述のとおり訴訟対象者は賛成討論等も検討している。

(2) 評価基準

事前・現場調査（4点）

- 0点：全くしていない
- 1点：事前調査を一応している
- 2点：事前調査・現場調査をしている
- 3点：上記に加え分析、評価もしている
- 4点：さらに分析、評価のやり方が優れている

他都市との比較（2点）

- 0点：全くやっていない
- 1点：一応やっている
- 2点：よくやっている

改善案（3点）

- 0点：全く無し
- 1点：一応提示している（問題点を具体的にしている場合を含む）
- 2点：具体的改善案が提示されている

3点：改善案の内容が優れている

(3) 典型的な質問例 (A・B型)

A型：事前に関連資料を情報公開請求で入手するか、担当部署職員に確認すれば足りる質問

B型：当該課題の趣旨、国と世論の動向、市と所属会派の対応と現在までの経過等を解説し、それに質問者の抽象的私見を加えて、当局の認識、所感、方針を問う質問

調査結果

訴訟の対象となった議員15名のうち、対象期間内に定例会で質問を行っているのは7名のみであった。

質問のみを対象とすると数が少なすぎるため、調査研究活動についてわかる範囲で調査したことを裁判所にアピールする意味もこめて、賛成討論なども対象にして検討することにした。

質問及び討論のテーマの数は全部で59個であった。

(1) それぞれ項目の平均点

- 事前・現場調査(4点満点)：0.5点(分布：0～3点)
- 他都市との比較(2点満点)：0.017点(分布：0～1点)
- 改善案(3点満点)：0.186点(分布：0～2点)

(2) 傾向

大半はA型B型に分類できる内容。特にB型が多い。

B型が多くなった理由として、対象とした平成21年に国政において政権交代があったため、これに関連した抽象的な国政批判や政権評価が増えたことが考えられる。

(3) 政務調査活動との関係性

事前・現地調査を行った形跡のある質問もわずかながらに見受けられたが、他の議員も同テーマで質問するなど、会派として調査したと思われるものであった。

人件費を支払って職員に調査に当たさせたような詳細なデータや聞き取りを行ったことを窺わせる質問はなかった。

また、新聞等で知りうるような内容か地元の支持者からの情報と思われるような情報を基に質問している場合が多く、事務所において調査研究活動を行ったことを示すような質問も全く見当たらなかった。

このような調査結果からすると、定例会での質疑において事務所費及び人件費が調査研究活動に使われたことを示すような内容はなかった。

そこで、このような調査結果を訴訟において整理して主張として提出し、次回以降、議員から政務調査活動の実態を示す陳述書等の証拠が提出される

予定である（現在も継続中）。

4 議会全体の質問の調査結果

この調査を契機に、京都OPと市民ウォッチャー・京都は、共同で京都市議会議員全員について同じく平成21年4月から平成22年3月までの定例会の質問内容を調査することとなった。

訴訟の対象となった議員以外でも大半の質問はA型B型に集約されるものであり、調査研究活動の成果と呼べるような質問はわずかであった。

以下、調査の中で我々が良いと評価した質問と悪い質問の典型例を挙げる。

(1) 良い質問例

a. 質問テーマ

上七軒のまちづくり、無電柱、石畳風舗装、バイオガス活用ガス灯設置
(詳細は別紙「良い質問例」参照)

b. 評価

事前・現場調査：1点

他都市との比較：1点

改善案：1点

c. 評価理由

- 他の地域に視察に行き、調査を行っている。
- 他の地域の実践例を比較している。
- 自らの提案する石畳舗装についてのデメリットについてのフォローも一応なされている。

テーマを絞った分詳細な検討があり各項目に点数がついたが、逆にテーマが狭すぎる感もある。

(2) 良い質問例

a. 質問テーマ

ごみ減量(プラスチックごみ、事業系ごみ、ごみ袋の値段)

(詳細は別紙「良い質問例」参照)

b. 評価

事前・現場調査：1点

他都市との比較：1点

改善案：1点

c. 評価理由

- ドイツや他の都市の先進例を調査している。
- 横浜市の指導状況を調査し京都市と比較している。
- 千葉県八千代市でのごみ袋の値下げの事例を挙げて、値下げを提案し、

値下げにおける弊害が生じていないことも一応示している。

突出したものはないが、バランスの良い質問となり、それぞれの項目で1点を獲得した。

(3) 悪い質問例

a. 質問テーマ

子供たちへの道德教育、規範意識の育成に関する取組について、京都市が実践してきたことに誇りを持ち、今後ともぶれることなく教育活動を取り組むこと（詳細は別紙「悪い質問例」参照）

b. 評価

すべて0点

c. 評価理由

- ・前段は単なる民主党政権批判
- ・続いて世間一般で聞き及ぶ程度の抽象的な社会モラルの低下の指摘
- ・中盤は根拠・裏付けのない抽象的な道德教育の必要性の議論
- ・最後に「今後もしっかり取り組んでいただきたいと思いますが、いかがですか」という投げっぱなしの質問、典型的なB型質問

(4) 悪い質問例

a. 質問テーマ

地域活性化、経済危機対策臨時交付金1兆円について本市の対応について聞く。（詳細は別紙「悪い質問例」参照）

b. 評価

すべて0点

c. 評価理由

- ・前段は国の補正予算案についての新聞に書かれている程度の解説
- ・京都市への地域活性化・経済危機対策の交付金が22億円であることを示し、これを景気対策等に活用すべきとの抽象的な意見。
- ・トゥーレイトにならないよう本市として早急に景気対策をすべきと考え、市長の決意の意見を聞く質問。

事前に市の対策を調べることでありこれをしないままに質問を行うA型質問。また、一般論を展開した後にオープンな質問をするという点でB型にも該当する。

5 通信簿の感想

今回の通信簿作業に関わったメンバーの感想としては、最初はどう評価してよいかわからなかったが、やってみるといかに議会の質疑が停滞しているかがよくわかったというものが大半であった。

また、政務調査費（政務活動費）が議会の質疑にほぼ生かされていないのではないかという疑問がわいた（このままでは、あきまへんどすなあ・・・）。

今回、よい質問例として列挙したものについても、得点としては9点満点中3点であり、我々が胸を張ってお勧めできるというものではない。

その意味で議会の質問については、今後、我々オンブズマンとしても議会通信簿を通して調査研究を行い、より良いものを提言できるようにならなければならないと思う。

一方で初めてということもあってか、議会通信簿の評価にばらつきが生じることも実感した。

また、評価基準については、メンバーの中からも一面的ではないかとの意見があり、今後改善の余地があることも事実である。

しかし、実際に評価することで議会に対する関心をもてたこと、一面的であっても採点をすることで議員の皆さんからの反論やこの点を評価してもらいたいという意見ももらえるとの期待もあり、結論として通信簿を行うことは有意義であると考えている。

そして、通信簿に対する地方議会の議員の皆さんからの率直な意見をもらってさらに議論を深め、地方議会の質疑を活発化させたいと考えている。

京都では今大会だけでなく、引き続き通信簿作業を行いたいという声があがっている。

各地でも議会通信簿の取り組みがなされることを期待したい。

以上

良い質問例①

次に、上七軒のまちづくりについて質問致します。京都の花街の中でも最も古くて伝統のある上七軒通の無電柱化と道路舗装整備事業についてであります。

この事業は、現在北野上七軒界わい地区事業として展開されており、地元における調査活動も行われ、地元関係者への説明会も開かれてきたところであります。電線の地中化に伴う地上機トランス設置問題も路地に引き込んだ電柱に設置することで解決され、22年度から24年度の3年間にわたる工事で、24年度末には竣工の運びとお聞きしています。

ここで、私からどうしてもこだわり注文しておきたいことがあります。それは、電線地中化に伴う道路舗装の再整備において、現在の計画では財政上の問題や完成後のメンテナンスなどの理由により石畳風アスファルト舗装にするということになっておりますが、何とかこの計画を本物の石畳舗装に出来ないかということでもあります。

私は、この通りに予定されている擬石舗装、石に似せた舗装の他都市例の一つである香川県琴平町、金比羅さんの参道付近を先日見学して参りました。地元の方や役所の担当者の方々の御意見もお聴きして参りましたが、結論から言ってやはり本物の石が良いということでした。確かに本物の石を使うと石に似せた舗装の約3倍のコストが掛かるとのことでした。しかし、既に京都では祇園花見小路、先斗町、石堀小路などが本物の石を使って舗装されており、一番歴史も古く由緒ある上七軒通が擬石舗装のレベルで終わってしまったのでは、恐らく将来において禍根を残すのではないかと思います。

石畳舗装の問題点の一つとしてメンテナンスが大変だとの指摘があります。車両の通過により石が割れたり、がたついたりするという問題です。私は、この点については、それこそ京都のまちづくりの基本的考えとして歩くまち・京都を推進することとされているわけですから、上七軒通はいかにもこの考え方にふさわしい事例として条件を整備すれば解決が付くのではないかと考えています。地元の皆様方も上七軒通が素敵な通りになればなるほど車両通行が多くなるのではという心配をされておられます。警察や地元の御了解を前提に、地元関係車両、業者、タクシー、公用車などを除いて一般通過車両のない、ゆっくりと歩いて楽しんでいただく上七軒通にしてはどうかと思うのですが、いかがでしょうか。そうなれば、確実に石畳の痛みの問題は解消されるでしょう、いかがでしょうか。ただし、完成後における隣接家屋や店舗の改築の際には石畳ということで費用が高つくことの御了解が不可欠となると思います。

上七軒通に関するもう一つの提言は、あの通りにはガス灯が似合うのではないかと思います。地元の皆様方の中でも、ガス灯設置に対する希望はかなり高いもの

があると思っています。そこで、更なる提案ですが、同じガス灯を設置するなら食品残さから抽出したバイオガスを活用したガス灯を整備するというを考えてはいかがかと思えます。このガス灯は、地域住民をはじめとする上七軒を愛する人々の協働の象徴でもあり、環境モデル街区・上七軒を対外的にアピールするとともに、訪れる人たちにカーボンニュートラルのエネルギーの持つ優しさを目で見えていただき、上七軒の町並みの美しさと共に観光振興にも結び付けられるものだと確信致します。

今年6月30日にはエネルギー供給構造高度化法が成立し、これにより石油業界やガス事業者に対してバイオ燃料やバイオガスの利用の義務付けがなされることとなっています。ヨーロッパなどで採用されているエネルギーの固定価格買取制度が、日本において今までは太陽光発電のみということになっているものを、民主党のマニフェストではその対象をバイオガスなどにも適用していこうとしています。将来的なこれらの課題も総合的に御判断いただき、是非バイオガスによる上七軒通へのガス灯設置構想を検討いただければと思いますが、いかがでしょうか。

上七軒通の再整備事業を全般的に考えると、多額の費用が必要となります。全体の事業費をもう一度明らかにし、資金計画も再検討する中で、本市負担や国の補助だけではなく、民間からも広く賛同者を募り、また、京都企業からも賛同者を募りながら、計画実現に向けた大幅な再検討をしてはどうかと思いますが、いかがでしょうか。

良い質問例②

次に、ごみ減量について質問します。廃プラスチック製容器包装の分別収集の全市実施から2年がたちました。分別を通じてプラスチックごみの多さを実感するとともに分別しているだけで本当に環境に優しいのか、そもそもごみになるようなものを売る社会の仕組みそのものを変えなければいけないのではないかなどの声も上がっています。使い捨ての容器や包装を幾ら使っても、その結果生まれるごみの後始末のお金はほとんど市民の税金で賄われます。拡大生産者責任を徹底して、ドイツなどのように使い捨て容器の回収費用も事業者側の負担になれば使い捨て容器は減少しビール瓶のような形で繰り返し使う容器などが新たな形で復活しリサイクルに莫大なお金とエネルギーをつぎ込まずに済みます。温暖化対策を通じて社会構造の根本的な変革が問われている今こそごみ行政を転換していく好機です。容器包装リサイクル法の見直しに当たって拡大生産者責任を徹底し、設計、生産の段階からごみ発生を抑制できるような仕組みを盛り込むように国に対して一層強く働き掛けるべきです。いかがですか。

ごみ対策において家庭ごみ以上の対策が求められるのが事業系ごみです。横浜市では、事業系ごみの資源化の徹底を行い事業系ごみを半減させました。どのように半減させたのでしょうか。横浜市は、大規模事業所についてはごみ減量計画書を提出している約2,600事業所のうち毎年1,000件の事業所に各清掃事務所の職員が出向いて立入調査を行い、昨年度には更に計画書の義務のない中小事業所も含め1,600件以上の事業所への指導を行っています。ごみの受入先である焼却工場では日常的に搬入物検査を行い、古紙や瓶、缶、プラスチックなど資源化可能なものがあつた場合にはその資源物を持ち帰って資源化するように丁寧に指導しています。昨年度だけでも16万台近くのごみ収集車を検査する徹底ぶりです。事業者の側の意識も変わりごみが激減したのです。京都市の場合はどうでしょうか。事業系ごみの大半を占める業者収集ごみについて1年間に1回しか搬入調査をせず、わずか34台にとどまっています。調査回数を増やし、ごみの再資源化を促せば、焼却に回るごみの量を大幅に削減できます。京都市には2,300の事業所からごみ減量計画書が提出されていますが、それらの事業所の指導を担当する職員は昨年までわずか4人。今年度に入ってようやく7人となりました。4人だったときの立入り実施件数は185件にとどまったことを考えても体制が全く追いついていません。事業系ごみ対策の抜本的な強化を図るとともに減量計画書に基づく指導に当たる人員を確保すべきです。いかがですか。

次に、ごみ袋の値段について質問します。生活が厳しくなる中で、せめてこのごみ袋の値段を下げてほしいというのが市民の切実な願いです。京都市は、この有料指定ごみ袋を販売して毎年9億円をもうけています。当初は、この財源をごみ減量やリサイクル機会の拡大などの市民の取組の支援に使うとされていました。ところが、実際はどうだったのでしょうか。約束どおりに新たなごみ減量施策、リサイクル機会の拡大に投じられ

た予算は今年度で1億4,000万円にも届きません。結局、大半は有料化以前からの事業に税金の穴埋めとして使われました。先の決算議会では、その一部が施設運営費に流用されていたことが我が党議員の追及で明らかになりました。それでもお金が余るからといって、今年度からは基金にため込み、より一層自由に使い続ける仕組みまで作られました。これは明白な約束違反ではありませんか。余っているのなら市民に還元すべきです。市長、これだけ市民生活が大変なのですからごみ袋の値下げに踏み切るべきです。いかがですか。

千葉県の八千代市では負担軽減を求める市民の声に押され、有料化から4年後にごみ袋の値下げを行いました。ごみ袋の値下げを行うとごみが増えるとの与党会派の心配をよそに、実際にはごみ袋の値下げを行った年には更にごみが減らせたのです。八千代市や地元の方にお話を聴きますと、ごみ袋の値段や分別などを巡る大論争の中で市民のごみへの関心が高まり、それがごみ減量の理由になったとのことでありました。有料化によってごみが減ったからこの値段を下げるわけにいかないなどという京都市の言い訳は通用しません。京都市においてもごみ袋の値下げに踏み切るべきです。そのうえで市民的なごみ減量の議論を行い、新しい循環型社会推進計画を練り上げるべきです。いかがですか。

京都市は、現在森林環境税の創設などを検討されているとのことではありますが、本当に環境に役立つのでしょうか。そもそも広く言われている環境税というのは温室効果ガス排出に対する課税であって、その使い方も年金財源や減税などの形で市民や企業に還元され、一部分を温暖化対策に投じるというものであります。住民税に上乗せするという安易なものであれば、それは環境を口実にした単なる庶民増税です。その点に留意しなければならぬことを指摘しておきます。

悪い質問例①

次に、教育についてお尋ねします。私自身いつも申しておりますが、国の根幹をなすのは教育であります。現在国会において平成22年度予算案の審議が行われているところではありますが、民主党政権となり、子ども手当や高校無償化など教育費の保護者負担の軽減に関する予算が盛り込まれています。予算規模も大きく我々子育て世代の生活に密着しているため、注目が集まっております。

しかしながら、一方で、昨年秋、民主党政権によって行われた事業仕分けの結果、教員の資質向上を目指して導入された教員免許更新制度の見直しや全国学力テストの大幅な縮小、小学校での道徳教育予算の半減などこれまで進められてきた教育改革路線から大きな政策転換が図られようとしております。教育はその時代時代の社会構造の変化やニーズに対応して見直しが行われていくことは当然であります。私は全国に先駆けて教育改革に積極的に取り組まれてきた京都市において、この度政権が代わったことで、小学校の道徳教育をはじめこれまで学校現場で多くの先生方が熱心に取り組まれ地道に積み上げてこられた教育実践が損なわれることになるのではないかと不安を感じます。とりわけ、現在家庭や地域ぐるみでの教育力の低下、社会モラルの乱れを背景として、子供たちに学力だけでなく道徳心や規範意識、生活態度の面においても格差が広がっております。

そのような状況の下で学校教育における道徳教育の重要性はますます高まっており、先般の教育基本法改正においても、道徳心を培うことが教育の目標として新たに明記されるなど道徳教育は大きなポイントの一つでありました。こうした流れに逆行するようなこの度の道徳教育の後退とも言える状況について、大変心配しているところであります。これまでから、私は教育の再生は子供はもちろんのこと親も含めた倫理観、道徳心の回復なくしてはあり得ないと申し上げて参りました。今日の子供たちやモンスターペアレントと言われているような親の現状等を見ますと、個性の尊重や個人の自由が強調される一方で、規律や責任、他者との協調、社会への貢献などの道徳観念や公共の精神が、ややもすれば軽んじられているのではないかと感じる時があります。こうしたことを反省し、先祖や年上の人を敬うことや勤勉に働くことを大切にす気持ち、物事の善悪を判断する力、社会の一員としての規律や規範などの道徳心、更には日本の文化を大切にし、生まれた故郷、住んでいる地域を愛し、そして日本国を愛する気持ちを次代を担う子供たちにしっかりとはぐくんでいかなければなりません。

そこで教育長にお尋ねします。子供たちの道徳心、規範意識の育成に関する取組について、京都市においてはこれまで実践されてきたことに誇りを持ち、今後とも決してぶれることなくあらゆる教育活動を通じてしっかりと取り組んでいただきたいと考えますが、いかがですか。

悪い質問例②

まず初めに、国の経済危機対策への本市の対応方針についてお伺いを致します。

国においては、過去最大規模となる14兆7,000億円、事業費ベースでは56兆8,000億円にも及ぶ経済危機対策を実施するための補正予算案が衆議院を通過し、参議院で審議をされております。国民生活を守るために直ちに必要とされる医療、介護、子育て支援などの社会保障の充実、雇用対策や金融対策の拡充、未来への投資として景気対策と低炭素革命を同時に推進するグリーン産業革命など、経済危機の打開と未来への展望を主眼とするこの度の補正予算には、早期の成立と迅速な実施が望まれております。あわせて、この補正予算案には、かつてなく厳しい財政状況下にある地方公共団体が地域の実情に応じたきめ細かな事業を積極的に実施できるよう地域活性化・経済危機対策臨時交付金1兆円が計上されており、本市としては約22億円となります。京都未来まちづくりプランにおいて、この3年間で964億円もの財源不足が見込まれ、正に綱渡りの財政運営を続けている本市にとって非常に貴重な財源であります。私は、この地域活性化・経済危機対策臨時交付金などの財源を最大限有効に活用し、景気対策をはじめ生活支援対策としても大きな効果がある低炭素革命、健康長寿、教育、子育て支援の分野などに、特に計画を前倒ししてでも進めていくべきと考えます。また、景気、経済対策は、大胆にスピード感を持って実施することが何より重要であります。トゥーレイトであってはなりません。時を逃すことなく、9月議会を待たずに本市として早急に対応すべきと考えますが、市長の御決意をお聞かせください。