

【 議会改革 調査検討結果 】

平成25年3月

上士幌町議会

## 【 はじめに 】

平成12年4月1日に地方分権一括法が施行された。同法の施行により、明治以来続いてきたわが国の中央集権的な地方自治制度が廃止され、国の地方自治体に対する統制が撤廃され、地方は地域の自然や風土に合った個性あるまちづくりや独創的な政策の展開が可能になった。反面、地方はその結果に対して自己責任を負う義務が生ずると共に、政策形成に対する力量と、分権型社会を自らの手で創造、運営していく能力が強く求められ、政策形成能力の優劣により、地域間の格差が拡大されることが予想される。

国からの機関委任事務が廃止され、地方自治体の責任領域は拡大し、それに伴って地方議会の責任領域も自ずと拡大すると共に、国と地方自治体との関係が「上下・主従」から「対等・協力」へと改まることにより、地方自治体における行政と議会の関係も変化することになった。

議会は従来の行政監視を中心とした「監視型議会」から住民の参加・協同を中心とした「参加型議会」、さらには政策提言を中心とした「提案型議会」があると言われるなかで、これらを全て包含した「分権改革型議会」と言うべき、従来の慣習等にとらわれない活性化された議会を目指さなければならない。

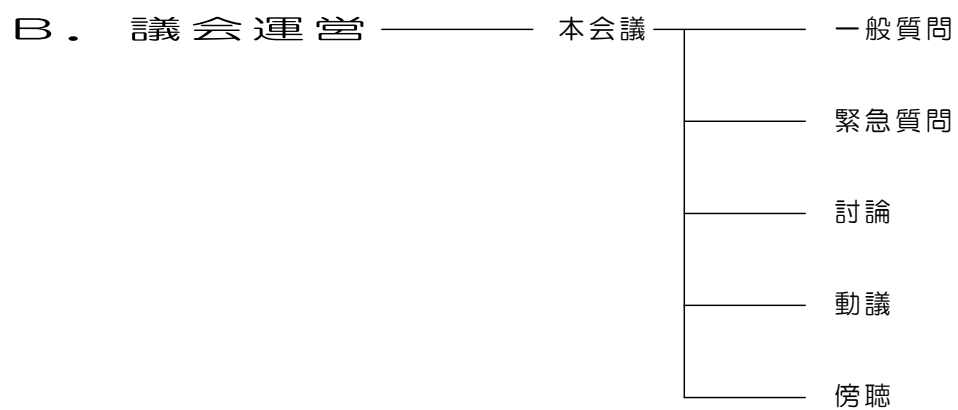
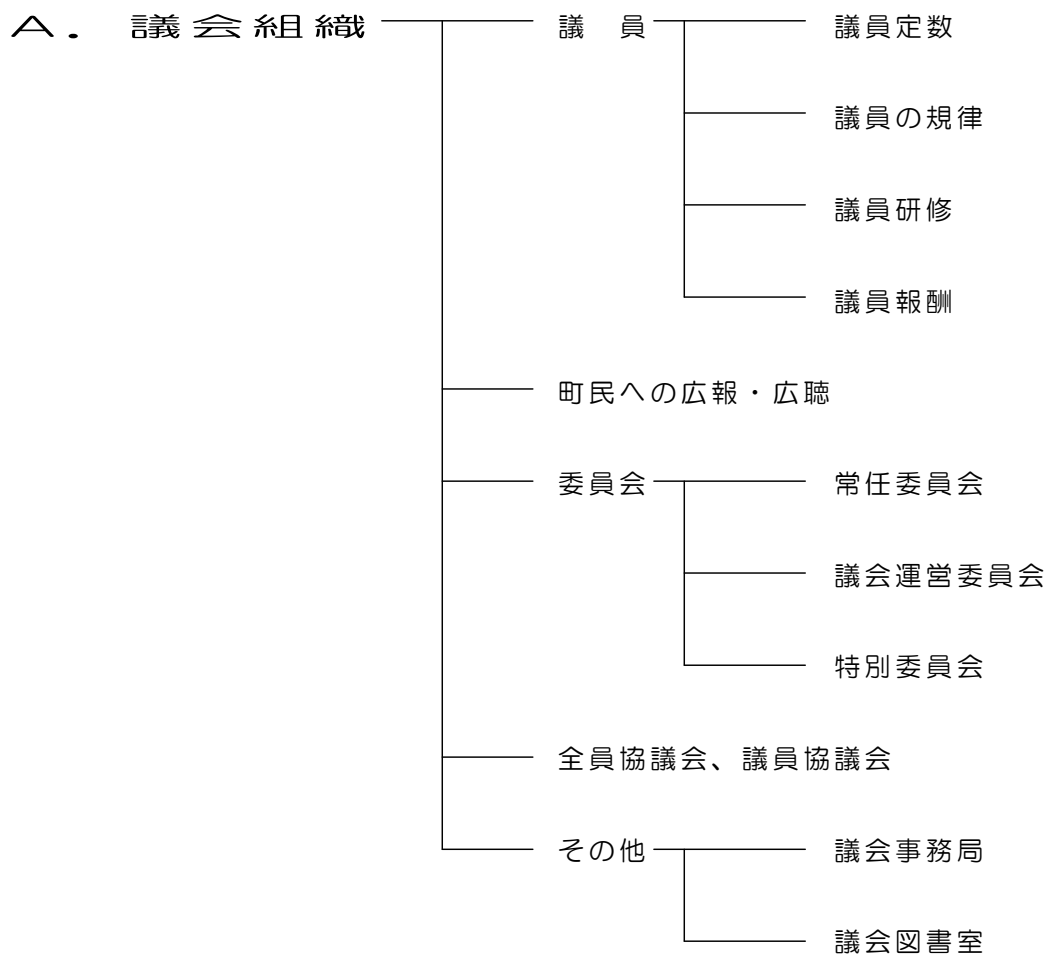
議会改革は目的でも終点でもない。町をどうすればより元気にできるか、町民をどうすればより幸せになれるか、議員一人一人が今までの議会の在り方に疑問を持ち、今の時代に合った議会を創造するという意識を持ち、議員自らが町民の意見を真摯に聞き、審議を重ねるといふ過程そのものが大切なのである。言えるのは議会改革は、内部にいる者でない限り行うことができない、ということである。

議員はただ単に、住民の声と心を代表し、代弁するだけの役割に終始するだけでなく、一步踏み出して、常に住民の中に飛び込み、住民と対話を重ね、住民の悩みと声をくみ取りながら、議論を重ねて調査研究を進め、住民全体の福祉向上と地域社会の活力ある発展を目指して、時には住民に訴え、時には住民を指導して、その実現に積極的に努力することが大事である。（議員必携より）

われわれは、地方自治法が定める概括的な既定の遵守とともに、積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、町長等の行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備等について、この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う。（栗山町議会基本条例より）

【 議会改革の審議について 】

- 議員協議会に議会改革検討会議を設置し、全議員が参加する。  
座長は議会運営委員会委員長が行う。
- レジメは「議会改革調査検討事項（案）」を使用し、各項目ごとに検討を行う。参考資料は議員必携など適宜、使用する
- 項目で合意が得られた場合は、規則・条例等の改正を行う
- 検討会議において先進地視察や講師を招聘しての学習会を行うことが有り得る
- 検討会議は1～2回程度／月、行う
- 平成25年3月末までに検討を終え、その後、規則・条例等の改正の事務手続きを行う



C. 議会基本条例

## △. 議会組織

### 1. 議員 議員の身分は地方公務員法で「非常勤の特別職公務員」とされている

(1) 議員定数 現在はそれぞれの議会において議員定数を定めることになっている。

(本議会は11名)

本来、町民は自らの代表が多いほど町政に主張や利益の実現に役立つのに、町民は反対に代表である議員の減少を求めるのは何故か。それを打破するには議会が町民に政策を発信し、頼りになる議会であることを証明することである。

【検討結果】 h25.02.14 第9回 現状維持

- ・町全体の意見を町政に反映するためには、現状の人数が必要
- ・委員会運営上、11名は必要
- ・新しい議員のなり手の確保には現状維持が望ましい
- ・町民に議会の活動が見えるようにする必要がある

(2) 議員研修

議員は町民の代表として、町の具体的施策の最終決定と、執行機関の事務、事業が適正かつ公平、効率的、民主的に行われているか監視をし、議会に与えられている権限を行使するために、議員自ら資質向上のための研鑽、研修に励むことが義務付けられている。研修の形態としては、主催者が演題と講師を決めて行う「講演型」とテーマを設定して意見交換及び議論をする「討論型」があり、一方的に聞く「講演型」より事前の準備（勉強）をしなければならない「討論型」を中心にすべきという指摘がある。

議員は地方自治制度や関係する法律を熟知した専門家のみが選ばれるのではなく、むしろ、そういったことに携わらなかった議員が多数を占めている。議員は、自ら研鑽、研修を行わなければならないが、執行機関から求められれば、議員となったその日から高度かつ専門的な判断を行わなければならない。

【検討結果】 各種研修会へ積極的に参加し、研鑽する

(地方自治、産業振興、エネルギー、福祉、防災など)

(3) 発言の自由と責任

「議員必携」P128による

#### (4) 議員報酬 非常勤職員に対する職務の対価

支給については、根拠が地方自治法で定められており、その額、支給方法は、それぞれの自治体の条例で定められる。

本町の議員報酬：議長 261千円、副議長 210千円

常任委員長・議運委員長 187千円 議員 165千円

議員への立候補者が減少し、高齢化している。議員は本会議、委員会への出席のほか、執行機関側から提出のあった資料の分析や一般質問の準備などに労力をかけている。また議員であるがために町内の各種会合、行事、冠婚葬祭などへの出席など気配りをしなければならないことも多い。

#### 【検討結果】 h25.02.14 第9回 現状維持

- ・これ以上削減したら議員活動には経費がかかるし、やっていけなくなる
- ・現状維持にしておかないと議会に若い人が出てこれなくなる
- ・上土幌町は十勝の中間の位置。身分保障の面からも現状維持が良い
- ・将来的には政務活動費の検討が必要
- ・議員は一年365日、拘束されているので現状の議員報酬は必要
- ・議員年金が廃止になったことを町民に説明する必要がある

## 2. 町民への広報・広聴

- 議会からの町民への情報発信は重要である。
- 行政広報は、日常生活に必要な情報を掲載しているため、町民は読む機会が多いが議会だよりは読まなくても日常生活に困らないため、行政広報より読まれる率が少ない。町民に読まれない議会だよりをいくら発行しても、議会は説明責任を果たしているとは言えない。本町ではより町民に読まれる機会を増やす目的で議会だよりを町の広報と合体とさせている。町民の目線に立ち、親しみやすく読みやすい議会だよりを発行する必要がある。
- 議会広報の媒体としてホームページの活用が急速に広まっており、これからはその充実がより大切になる。議会日程、本会議や委員会の審議内容、一般質問、請願・陳情の提出方法、調査・視察報告書など紙媒体の議会だよりでは掲載しきれない詳細な内容が掲載可能であり、速報性にも優れている。（事前に知らせる）
- 議会のインターネット中継は町民に対して、リアルな議会情報の提供と速報性の面で期待できる。

【検討結果】 h24.07.13 第2回 & h24.07.31 第3回

★議会だより

- ・今後も「広報かみしほろ」との合併で発行する
- ・一般質問のスペースを拡大する（400文字程度）
- ・議事に対する議員の賛否数を掲載
- ・町の情報を掲載
- ・委員会活動の報告
- ・議会に対する町民の声を掲載
- ・「議員の一言」のコーナーを設ける
- ・文字を大きくする

★インターネット中継

足寄町議会・総合条例・第13章議会中継の章を参考に本町議会の「申し合わせ事項」に追加する

★町民への広報・広聴会 ～ 議会運営委員会で担当する

- ・「議会報告会&懇談会」を実施する
- ・議会報告会は議会の公式な見解で行う。懇談会は議員の個人的な見解の発言も可
- ・検討事項～
  - ・実施する頻度：
  - ・地区別、団体別：
  - ・参加する議員の数：

★議会サポーター制度

芽室町議会を調査する

★「議会だより編集特別委員会」

- ・所管範囲 議会だよりの発行、ホームページの管理

3. 委員会

- ・本会議から付託された案件について本会議からの制約を受けずに審査する
- ・審議と審査～審議とは本会議における意思決定までの過程を指すのに対し、審査とは委員会における委員会の意思決定までの過程を指す
- ・委員会に議案提出権が付与されている
- ・委員会での報告事項は質疑に限定され、協議事項は質疑と意見を述べる
- ・委員長とは、委員会の招集を行い、委員会での議事を整理、秩序の保持を行うことができる権限を持つ者である。委員長は議長のように外部の機関に対して対外的代表権を持たない。委員長は議会内部においては委員会の長として代表権があるが、対外的には委員会を代表する権限はない。委員長が一委員として発言を行うにあたっては、その発言の間は委員長席を離れ、委員席に着席して発言する

**(1) 常任委員会**

委員会は、社会経済の進展に伴い、行政も複雑多岐化し、本会議のみでは、膨大な案件を能率的に処理することが不可能になり、執行機関側から提案のあった案件等について、複数の委員会で分担し、より専門的に、より密度の濃い審議を行うために創設されたものである。町の重要かつ広範な案件についての審議は、委員会が中心となり、重要な施策の実質的な決定をしなければならないことから、一定数以上の委員が必要とされる。議員が就任できる常任委員は最低一つとされ、条例で規定するなら二つ以上に常任委員に就任できる。

【本町の常任委員会】 ①総務文教厚生常任委員会 ②産業経済建設常任委員会

【検討結果】 h24.08.10 第4回

**★情報の共有**

自分が所属する他の委員会の内容を把握するために、議員控室に各委員会の内容を綴じこんだファイルを置く

**★資料の事前配布**

委員会当日の3日前までに資料を用意して議員控室の各議員のトレイに入れておく

**★意見書**

各委員会の委員長、副委員長は当該委員会に関わる内容の提案者、賛成者にならない

**(2) 議会運営委員会**

常任委員会とは全く別の議会内組織として、議会を円滑にかつ効率的に運営するために設置されている。その権限は下記の通りである。

- ①議会の運営に関する事項についての調査および議案等の審査
- ②議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項についての調査及び議案等の審査
- ③議長の諮問に関する事項についての調査及び議案等の審査

【検討結果】 h24.09.19 第5回

★ 議会運営委員会 → 現状で可



### (3) 特別委員会

議会が必要と認めるとき、議会の議決によって設置される。具体的には議会だより編集、予算審査、決算審査、資格審査などの他、常任委員会の所管が明確でない事項についても、特別委員会が設置される。

#### 【検討結果】h24.09.19 第5回

##### ★予算、決算審査

- ・委員が事前に書類を見る時間が必要
- ・委員は予算審査、決算審査の各々の役割を確認する
- ・施策報告書に町費、国費などの金額負担内訳を入れる
- ・委員会を効率的に行うために質問要領を委員会前に委員長から提示、説明する

### 4. 全員協議会、議員協議会

議員間の意見調整のための話し合いや、委員会外委員への説明等のための会議であり、非公開が原則である。

#### (1) 自主的な意見調整のための協議会

議長の判断及び各委員長の要請に基づき、議会が自主的に開く協議会で、議会自体の行事や運営、活動等について、本会議のように会議規則にしばられることなく、お互いに忌憚のない意見を自由に発言でき、当然、執行機関側の出席はない。委員しか知らない常任委員会等の結果をそれぞれの委員長から報告を受け、議員全員が共通の理解をすることにより、議会運営が円滑化され、縦割りの弊害も薄れ強いては議会が活性化することにつながるため、大いに活用されるべき協議会である、とされている。

#### (2) 本会議関連の協議会

本会議の審議の過程で、議事が紛糾し、執行機関と議会側の意見調整が必要な場合あるいは手続き上休憩をし、議員全員に説明等を行わなければならない場合等に開かれる協議会である。協議会は、原則非公開であるので、協議会中の質疑や意見は本会議等の傍聴者が聞くことができず、また会議録に記載されないことから、後日住民が知ることができない。このため、こうした協議会は必要最小限に止めるべきとされている。

#### (3) 町長の要請による協議会

町長が町長任命の人事及び企業誘致や大開発など行政上の重要問題について説明し議会側への情報提供と理解を求めるものの他、対外折衝など機密を要するもの等がある。ただ、議会に提案予定の案件について事前に説明し、質疑を受ける「事前審議型」は本会議の形骸化につながり、ひいては二元代表民主制（機関対立主義）の否定になりかねないため厳にこれを慎むべきとの指摘がある。

## 【検討結果】h24.09.19 第5回

- ★各事案はそれぞれの委員会で精査して審査する
- ★各常任委員会の審査報告をする（既に規則化済み）

## 5. その他

## (1) 議会事務局

議会事務局職員の任免権は地方自治法で議長にあるが、実質的な議会事務局人事は執行機関側の人事に組み込まれているため、執行機関側の事情により、監査委員事務局などを兼務する場合が多く見られる。地方分権一括法の制定により、町議会の果たすべき役割が増大しており、議会事務局が、今後こうした方向に沿って対応することになった場合、それに伴う事務、業務の範囲、量は限りなく拡大、増加することが懸念される。

## 【検討結果】h24.11.26 第6回

- ★求められる機能 ・調整機能 ・サポート機能 ・まとめ機能
- ★議会運営の専門家であって欲しい（本会議、委員会、一般質問などについて）
- ★議会事務局は議会改革の中で重要な課題
- ★行政の一組織として考えられている → 職員が監査委員事務局を兼ねている
  - ・監査委員事務局職員とは別人が良い
  - ・併用でも可（町民の理解が得られない）
- ★議員も事務処理などについて自立の意識が必要
- ★事務処理にOA化を進める

## (2) 議会図書室

地方自治法で附置が義務付けられているが、議員控室の一角に書棚が置いてあるといった程度であり、利用もほとんどされていないのが実情である。今後、町議会が町の施策の最終決定（議決）と執行機関の監視という業務にとどまらず、政策立案、立法機能まで踏み込んだ議会活動をしていくには、議会図書室の整備充実は極めて必要な事項であり、議会活性化の前提条件である。

## 【検討結果】h24.12.04 第7回

- ★議員が書籍等を希望する場合は、議長を通じて購入希望を出す

## B. 議会運営

議会は開会とともにその活動を開始し、閉会とともにその活動を停止する。閉会中の正規の議会活動は閉会中の継続審査事件を有する委員会に限定される。

### 1. 本会議

- ・本会議の招集は町長が行うが、議長は議会運営委員会の議決を経て町長に会議に付議すべき事件を示して臨時会を招集請求でき、この場合、町長は、請求のあった日から20日以内に臨時会を招集しなければならない
- ・専決処分が多発は議会の権限の空洞化の恐れがある
- ・議案には2種類ある。団体意思決定事案（条例、予算）と機関意思決定事案（決議、意見書）である
- ・行政報告には質疑は行えるが、意見を述べることはできない
- ・質疑は、簡単明瞭にして、議題外にわたらず、その範囲を超えてはならない
- ・資料と配布されている記載事項は、議員個々が事前に確認すべき事項である

#### (1) 一般質問

町の重要な施策等を最終決定し、住民に変わって行政を監視する義務を負う議員が行財政全般にわたって町長の所信や執行状況等についての疑義を質すものである。内容はあくまでも、政策的なものを中心に行わなければならない、単なる制度及び事務的な説明を求めるもの、特定地区及び特定団体の要望を内容とするもの、議案審議の段階で質せるもの等については、不相当とされている。

[本町議会] ●一問一答方式 ●質問時間：45分 ●事前通告制  
●質問者と答弁者が対面方式

【検討結果】h24.12.04 第7回 & h25.01.22 第8回

★上士幌町議会例規集・第84条の2、第84条の4、第84条の5及び議員必携P150を一般質問の際には留意する

★理事者は議員に一般質問書の範囲で答弁する

★・一問一答方式 ・事前通告性 ・質問者と答弁者が対面方式は現状通り

★質問時間：45分から60分へ変更する

★理事者に反問権を付与する

「士幌町まちづくり基本基本条例」より

議会は、会議において議員と町長等の質疑応答を広く町政上の論点及び争点を明確にするために町長等は、反問することができる

★理事者回答に対するフォローは各議員が行う

★討論がある場合、議長は賛否の人数を読み上げる。その内容を議会だより、ホームページに掲載する

## (2) 緊急質問

緊急を要する時及びその他、やむを得ない場合時に、緊急質問を行おうとする者が議長に申し出ると共に、議会の同意を得て、定例会及び臨時会で行うものであると規定されており、一般的には天災、大事故等に関わるものである。予め、発言通告書を出しても議会の同意が必要である。

【検討結果】 h25.01.22 第8回 現状を追認

## (3) 討論 「討論一回の原則」

議題となっている案件に対して、議員自らが賛成又は反対の意見を表明するものであり、その目的は、自らの意見に反対する者及び賛否の意思を決めていない者を自らの意見の賛同させることにある。討論は議員に付与された権利（表決権、質問権、質疑権、討論権）の中でも基本的な権利であり、審議の中心とも言える発言であるので、重要な施策や事業及び住民の生活や経済に直接影響する議案等については、必ず討論を実施すべきである、という指摘がされている。

●討論の内容については、議会に関心を持ち、認識を深めてもらうためにも、議会を傍聴している町民だけでなく、議会だより、議会のホームページ等に掲載すべきとの意見がある。

【検討結果】 h25.01.22 第8回 現状を追認

## (4) 動議

議事の進行過程において、議会の意思決定を求めて議員から提議されるもので、口頭又は文書で発議され、所定の賛成者があれば議題となり、議決されるものである。

【検討結果】 h25.01.22 第8回 現状を追認

## (5) 傍聴

一般質問など政策論争の場である本会議の傍聴は、議員を選挙した住民の権利であり、議会活性化の観点から、傍聴をいかに増やすかに努力すべきである。又、議会に傍聴のために時間を割いて来て頂いている傍聴者に、より審議の内容を理解してもらうため、日程だけでなく、可能な限り、会議資料を配布すべきである。

議事公開の原則は本会議にあって委員会は含まれていない。公開するかどうかの判断は委員会において行う。

【検討結果】 h25.01.22 第8回 丁寧な資料を配布する。議会報告会を実施する

## C. 議会基本条例

議会基本条例とは、議会改革を継続的に発展させることを目的として、地方議会の在り方に関する基本的な事項を定めた条例である。この条例は議会改革の重要な具体策が豊富に含まれている。しかも単なる理想論でなく、「宣言書」あるいは「マニフェスト」に近いものである。

内容は

- 議会報告会の開催
- 全ての会議は原則公開とする
- 議員同士の事由関連な討議
- 議員の質問に対する理事者・行政側からの反問権を認める
- 理事者提案の重要政策に関する論点情報の形成
- 議員から理事者への文書質問
- その他

具体的には

- 第1章 総則
- 第2章 議会及び議員の活動原則
- 第3章 会議運営の原則
- 第4章 町民との関係
- 第5章 町長等との関係
- 第6章 議会の体制整備
- 第7章 政治倫理、議員定数及び議員報酬
- 第8章 最高規範性と他の条例との関係及び見直し手続き等

### 【 参照した資料 】

- ・長野県白馬村議会 「議会改革検討事項総点検報告書」
- ・いしん埼玉の会 「地方議会改革に対する提案」
- ・「福岡県大牟田市議会基本条例」
- ・菅原直敏 「神奈川県議会議会改革に関する提案50」
- ・野村稔 「議会改革の条件」
- ・全国市議会議長会 「地方議会議員ハンドブック」