

## 議会改革勉強会最終報告書（概要）

～議会力の向上をめざして～

### はじめに

近年の地方分権が進展し、自治権拡充が進む中、二元代表制における意思決定機関であり、住民自治の代表的存在である地方議会とその議員の責任とあり方が問われている。

また、その改革の必要性が指摘され、地方議会に対する厳しい報道も多くなっている。

私たち板橋区議会議員は、地方議会・議員の責任が重くなってきたことを自覚するとともに、時代の要請に応える区議会の改革に向け、その第一歩として議会改革勉強会を持つことになった。

議会改革勉強会は、分権改革の進展と議会のあり方について認識を深めることを目的とし、平成 22 年 2 月から平成 23 年 3 月の間で活動することとした。

本報告書は、平成 22 年 11 月に 4 グループに分かれ、「開かれた議会運営」「監視機能の充実」「立法機能の充実」「議会制度の自由度の拡大と議員の役割」「議会基本条例の制定」「議会事務局体制」の 6 つのテーマについて自由闊達な意見交換会を行い、出された意見を踏まえながら、作業部会で報告書として取りまとめたものである。

### 板橋区議会の改革に向けて

#### 1 開かれた議会運営（P2～P5）

地方議会が「住民の意思を反映した活動をしていない」と考える人が 6 割超となっているという報道が示すように、住民が地方議会への不信感を抱く要因のひとつに住民と議会との距離が離れていることがあげられる。いま、住民と議会との距離を縮め「開かれた議会」となるための工夫と努力が議会に求められている。

##### 1 住民にわかりやすい議会運営（公開のあり方）

わかりやすい議会の基本は、議会で何が議論され、その結果と賛否理由を住民にわかりやすく、かつ積極的に伝えられているかである。本会議、委員会での議論が傍聴者にとってわかりやすいものとなっているかという視点に立ち議会運営の見直しを行う必要がある。

#### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 審議をより解かりやすく活発に行うため、インターネット中継を活用し、予算・決算委員会を中継する。また、プロジェクターによるグラフや写真の映写やフリップ活用による解かり易い資料提供を行う。

- ② インターネット中継におけるキャプションの挿入や質問項目ごとに再生可能とする編集など、中継の改善については、全会派共通認識であるので、今後研究してわかりやすい議会中継にしていく必要がある。
- ③ 一問一答方式も含め、一般質問のあり方、議場の作り方等を大きく見直す必要がある。議会側の努力で魅力ある運営とやりとりに出来るか考える必要がある。
- ④ 議会に関する情報は、全面公開を基本にするべき。
- ⑤ 範囲や方法を精査し、委員会配布資料を傍聴者に配布するなど、傍聴しやすい工夫が必要。
- ⑥ 議会慣行や申合せ事項など、区民の目には見えないので課題である。

## 2 住民が参加しやすい議会運営（地域との連携）

そもそも議会は住民のものであり、多様な民意を持った住民の代表として議員が選出され活動の場を与えられている。従って、議会への住民参加は当然で、さらに参加を進める必要がある。

民意を汲み取ることや議会の活動報告を行うことは、議員個人のレベルに留めるのではなく、議会全体として取り組むことが求められている。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 会津若松市議会のように、議会が住民側に出向き、テーマを決め意見を聞き、議会に持ち帰って検討する様な仕組みを作る必要がある。
- ② インターネット中継を見た人が、ネット上の掲示板やメールなどで意見や感想をよせるような体制をすぐに構築すべきである。
- ③ 委員会などで参考人招致の制度を活用して意見を聞くことが出来るが、実際行われていない。例えば、請願・陳情の審査の際、提出者の意見を1回程度聞く機会を作ることが必要。
- ④ 区民に理解しやすいよう、インターネットによる委員会資料の配信が必要。
- ⑤ 議会の夜間・土日開催。
- ⑥ 地域での議会説明会の開催。
- ⑦ 出張議会の開催。
- ⑧ 区民から議会に関する要望をアンケートで聞くべき。
- ⑨ 裁判員制度のように、男女の比率を決めて議員定数に区民からの抽出枠を設ける。
- ⑩ マスコミが取り上げるような大胆な取り組みをする。
- ⑪ 模擬議会の開催や議会モニター制度の創設。

### 3 議会広報活動について

議会広報紙の発行は、ほとんどの議会で取り組まれているが、読み手の立場に立った編集方針が不明確であるためマンネリ化している。議員自ら編集に携わり、紙面の刷新に取り組むとともに、さらに、ホームページや、メールマガジンなど、IT技術の活用について検討する必要がある。その際には、広報活動の専門家などの協力を得て広報活動の活性化を図ることが重要である。

#### ■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 「区議会だより」のあり方を考え直す必要がある。
- ② 区民に議会活動を理解してもらえる日常的な広報手段を研究すべき。
- ③ 函館市議会や鹿児島市議会の広報では、地方紙に質問者と質問内容を掲載している。板橋区でも登壇者の事前通知などの工夫が必要。
- ④ 「区議会だより」の編集にメリハリが必要である。編集企画会議に議員が加わり重要議題については表示を強調するなどの改善を行う。

## II 監視機能の充実 (P5～P9)

地域主権、地方の時代といわれる今日、地方議会の役割の重要性を今一度議員自ら見直し、「決定者、監視者、提案者、集約者」としての責任を果たすための改革が求められている。

### 1 二元代表制における執行機関との関係性

首長と議会は別個に住民から直接選挙で選ばれる二元代表制をとっている。二元代表制は議会と首長が互いに緊張関係を伴った対等関係にあることを意味しているが、議会は執行機関の単なる補完・追認機関でしかないとの批判も受けており、二元代表制のもとでの与野党意識については克服しなければならない大きな課題となっている。議会本来の存在意義である議会審議の活性化が期待されている。

#### ■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 区長との関係について
  - ・区民の代表として権限がある議員は、区長へ意見し、支えるべき。
  - ・議会の招集権を議長に移管するなど議会の権限強化を求めるべき。
- ② 議会運営について
  - ・会派内でいわゆる「党議拘束」がなされる場合があり、無記名投票の実施を検討すべき。
  - ・議員に公費による秘書を付けるべき。
- ③ 執行機関に対して
  - ・条例等の議会提出前の調整にどこまで関与・要望できるかが重要である。
- ④ 現行でも実施できること
  - ・予算、決算の総括質問をはじめ、常任委員会等において、区長等特別職に答弁を求める。

## 2 本会議、常任委員会、特別委員会の活性化

多様な民意を代表した議員で構成される議会は「議論・討論の場」であることに存在意義がある。本会議、常任委員会、特別委員会において、形式に陥ることのない議会審議の活性化が求められている。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 議会開会時間について
  - ・土日開催すべき。
- ② 通年議会について
  - ・通年議会を実施すべき。
  - ・専決処分する必要のないよう、通年議会が望ましいが、議会として少なくとも臨時会で対応する体制を作るべきである。
  - ・閉会中に視察が出来るので現状で支障ない。
  - ・現行も通年も問題があるが、議長が招集権を持てば解決できる
- ③ 常任委員会の任期について
  - ・正副委員長が毎年交代するのは非効率である。継続して審査する案件が多い委員会は、専門性をもった委員による審議が必要。
  - ・課題はあるが段階的に常任委員の任期を二年制にしていくべき。
- ④ 特別委員会について
  - ・開会日数が増えれば費用弁償で問題があるものの、設置委員会数や開催回数を増やす必要がある。
- ⑤ インターネット中継について
  - ・予算や決算の総括質問は中継すべきである。ただし、パフォーマンスに陥らないような仕組みが必要。
- ⑥ 議決案件の拡充について
  - ・基本計画、マスタープラン等を議決案件にすべきである。そうすれば常任委員会で審議できるのでチェック機能が働く。
  - ・定額以上のものは議決案件にすることを執行機関と協議すべき。
- ⑦ 地域の意見を議会で聞くことについて
  - ・補助 26 号線、東上線立体化、上板橋再開発等の具体的な問題は地域の意見を議会として聞く必要がある。
- ⑧ 議会審議の徹底について
  - ・議員の審議会など付属機関への参加を辞退し、常任委員会で議論することで委員会審議を活性化すべき。
  - ・現在、予算と決算において款項のみが議決の対象となっているが、一定額以上については公開の対象とするよう執行機関との協議が必要。
  - ・議案審議においても、発言に対する委員間討論を認めるべき。
  - ・議員の事前調査は重要であり強化させる必要がある。
  - ・合理的に議会運営を行う必要はあるが、予備日を活用してでも審議を徹底する必要がある。

### ⑨ 事務事業評価について

- ・区の事業の監視・評価は議会のチェック機能であるから、事務事業評価に議員が関わる必要がある。
- ・多摩市のように事務事業評価を各会派で3段階に評価し、会派の意見として評価するなど、予算・決算の審議のやり方も変えていく必要がある。

## III 立法機能の充実 (P10~P15)

現状の地方議会は立法機能を十分に果たしているとは言い難く、議員提出議案数も非常に少ない。しかし、地方分権が進む中、地方議会の立法機能の充実、ますます重要になってくる。このような中、住民の負託に応えられる区政を実現するためにも、地域住民に最も身近な我々議員の立法機能を充実させる必要がある。

### 1 議会諮問機関の設置

従来、議会には公的な諮問機関を置くことは出来ないとされていたが、平成18年の自治法改正により、「議案の審査または当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために、必要な専門的事項にかかる調査を学識経験を有する者等にさせることが出来る。」とされた。この法改正を踏まえ議会審議を活性化していくことが求められている。

#### ■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 諮問機関は必要に応じて設置すればよい。
- ② 超党派の議員による検討会設置を議会基本条例に位置づけ、実効的機関を設置し、時宜にかなったものを提出していくことが大事である。

### 2 条例制定の取り組み

#### (1) 条例提案は議会機能の最重要使命の一つ

議会は、その立法機能を十分に果たしてこなかったが、いま、議会が積極的に政策立案機能を発揮することにより、監視機能が向上され、首長の提出した案件に対する審議が深まり、修正案を提出するなど、議会における充実した審議を行うことができる。

#### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 議会から提言し、条例を提案できるようにしていくべきであり、条例提案権を後押しするシステムや雰囲気醸成が必要。
- ② 要綱については改正の働きかけまでしかできない。議会審議できるよう条例による制定を促すべきである。
- ③ 超党派で政策ごとに議員連盟を作り、議論の活性化を促すべきである。

## (2) 立法スタッフと議会事務職の機能充実

立法機能を果たすにあたっては法規に精通した立法補佐スタッフや財政に精通した人材など、議会事務局の補佐機能の充実が求められている。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 立法機能の充実に向けて立法補佐スタッフは必要であり、議会事務局の機能充実は不可欠。
- ② 立法補佐スタッフは必要であり、国会の法制局のような立法専門スタッフが必要。
- ③ 外国の地方議会のように法律事務所・シンクタンク・NPO・大学などと顧問契約を結び条例制定してはどうか。
- ④ 立法補佐スタッフには財政面で経験のある職員も必要。

## (3) 会派・超党派及び委員会での条例制定

条例制定に積極的に取り組むべきであり、超党派で合意ができるような案件については委員会においても議員提出を検討することが必要である。

### ■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 条例案の議員提出を積極的に行うべき。
- ② 超党派が一体となり条例提案していくことが重要。
- ③ 合意できそうなものから委員会でも条例案を提出すべき。

## 3 調査機能の拡充

### (1) 専門家及び学識経験者の意見を聞く

立法機能強化のためにも、調査機能の拡充は欠かすことができない。執行機関からの議案に対し、学識経験者などの意見を聴取してから審議に臨むことも重要である。追認機関と言われないうために、執行機関以外の意見を聞くような調査の場を設けることは必要である。今までは各議員が個々に専門家や学識経験者からの聴取や調査を行っていた。しかし、議会または委員会として、現在のルールでも行うこともできるので、さらに充実していくべきである。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 議案によっては学識経験者の意見を聞いてから、執行機関と質疑を行いたい。追認機関と呼ばれないよう、執行機関以外の意見を聞くような調査の場を持っても良いのではないか。
- ② 現状で出来ているが、充実が必要。
- ③ 学識経験者からの意見聴取の必要性は認めるが、現状では保留とすべき。

(2) 請願・陳情者の説明を受ける。

請願・陳情などは執行機関から説明を受けて審議するのではなく、請願・陳情者から意見を聞くことも議会の調査機能の充実として考えられる。

効率性や公平性の観点からまだまだ検討する余地がある。

#### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 請願・陳情などは執行機関から一方的に説明を受けて審議するのではなく、陳情者から協議会のような場で請願、陳情者の意見を聞くことも議会の調査機能として大事である。陳情者の意見を聞く場は設ける方向で仕組みを作るべきである。
- ② 陳情者の声を聞くことは行うべき。超党派で請願・陳情についての情報共有の場を持てば、陳情審議がスムーズに進む。
- ③ 請願・陳情者の意見を聞く機会があってもよいが、問題の当事者を呼ぶことは、その人の意見が代表的な意見のようになってしまうので避ける努力が必要。意見を聞くことについては、政治利用の場になることを回避する仕組みが必要となる。
- ④ 請願の紹介議員の意見を聞く場の設定が必要。請願と陳情の取り扱いについて明確に違いをつけることも必要。

## IV 議会制度の自由度の拡大と議員の役割 (P15～P19)

### 1 議員定数

平成15年の自治法改正により、議員定数は法定定数から上限定数に変わった。板橋区議会においても法定上限は56名であるが、平成18年の条例改正により50名から46名に定数を削減している。第29次地方制度調査会は議員定数について議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねるとし、法定上限を撤廃すべきと答申している。区民からは定数や報酬の削減などの意見を耳にするが、議員定数の目安となっていた法定上限定数が撤廃されることとなれば、何を基準に定数の議論をするのか問われてくる。合議体として議会の責任を果たすためには定数は何人が適当なのかは、定数・活動内容・報酬という3点セットで本格的に検討することが必要となる。

#### ■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 人口1万人に議員1名という意見もあるが、現在の46名が妥当なのかという点で、削減と維持、増加など意見が分かれている。
- ② 削減には慎重な意見が多い、必要定数に対する根拠がなければならぬという意見も少なくない。
- ③ 議員の活動が区民に見えていないことが、議員の必要定数に対する声につながっているとの意見は多く、議会の「見える化」が必要であり、方法の一つとして議会主催の報告会などを行うべきとの意見もある。

## 2 報酬、政務調査費、費用弁償

板橋区など都市部における議員のほとんどが専業職として活動しており、多くの議員が報酬だけで生活し、生活給となっているのが実態である。その額は区の特別職報酬等審議会の答申を受けて決められ、その水準は23区中17番目に位置している。

政務調査費については、議員一人当たり月額18万円が会派または議員個人に支給されている。個別事例の用途の適否がマスコミで取り上げられ批判の的となった。また、費用弁償は、正式な会議に出席したときに交通費、日当などの意味合いから支払われる手当の一種として、当議会では一日4000円が議員個人に支給されている。費用弁償の支給は批判も多く、廃止している議会も出てきている。

政務調査費や報酬、費用弁償など議員の待遇に関わる問題については、仕事量に見合ったものでなければ区民の納得を得ることはできない。議会改革を更に進めながら区民に納得を得られる議員の活動と報酬について本格的な検討を期待する。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 報酬、政務調査費、費用弁償は、それぞれ性格や目的が異なるものである。議員活動が多様で線引きしづらいこともあり政務調査費と費用弁償をやめて報酬に上乘せすべき。
- ② 公開が進む中で誰もが理解できるよう報酬と政務調査費の目的が違うものをあいまいにするべきではない。
- ③ 費用弁償について交通費と考えるならば、実費弁償もしくは廃止にするべきではないか。
- ④ 議員はボランティアでいいという街の声もあるが、議員自身が子育てや親の介護もする一般家庭と変わらず、生活基盤の保障がなければ議員活動は出来ない。一定の報酬は必要である。
- ⑤ 定数の議論と同様、区民の税金を受け取っているものとして、議員活動を多くの区民に知らせていく以外に理解は得られない。

## 3 政治倫理

地方議員の利権がらみの不祥事がマスコミで報道されるたび、地方議員へのダークイメージが増幅していく。不祥事だけでなく行政施策に関連した一部団体・企業への利益誘導型議員の言動は、地方議会のあり方を大きくゆがめることになる。議員自らの襟を正すための議員倫理条例等の制定の取り組みが期待される。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 議員自ら襟を正すという姿勢は共通認識となっている。
- ② 政治倫理について規範を持って行動していることが区民から理解されるよう、倫理規定を設けるべきである。
- ③ 議会基本条例を制定する際は、政治倫理条例の制定も検討すべきである。

#### 4 議会の招集及び会期

現行法では議会の招集権は首長のみ与えられている。招集については鹿児島県阿久根市における市長と議会の対立により、市長が議会を招集しなかった事態を受け、総務省が議会に招集権を持たせる方向で検討を始めたと報道されている。本来議会の招集権は議長にあるべきである。通年議会を開催する議会も出てきているが、専決処分の問題や議会審議の充実・活性化という観点からも、この様な取り組みを有効とする考え方が注目されている。板橋区議会においても通年議会の導入は検討に値する。

##### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 当議会の閉会中の議会審議は進んだ取り組みとして評価する意見もあり、そのことから通年議会を求める意見は多い。各会派で方向性をまとめ具体化すべき。
- ② 土日や夜間の議会開催、一般質問の一問一答方式や再質問、陳情者が委員会で陳情理由などを示す場の確保などさまざまな意見がある。
- ③ 二元代表制の議会の役割から、予算・決算委員会で区長の答弁がないことに対し改善を求めるべき。

#### 5 議員の自己研鑽

地域主権、分権改革が進めば、地方議会のあり方が問われ、議員の資質が問われてくる。名誉職的感觉では、活性化が進むこれからの議会を担うことはできない。当議会の各会派では、独自に学識経験者を呼び研修会を開いたりしているが、今後、個々の研鑽と同時に議会全体や会派での研修会の積極的な開催により、議会を活性化していくことが期待されている。

##### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 議員それぞれが研修や勉強会に参加している。
- ② 政策系の大学に通学している議員もいる。
- ③ 議員の仕事は一人ひとりの経験と努力の積み重ねであるため、それぞれが努力するしかない。

## V 議会基本条例の制定 (P19)

議会改革勉強会を踏まえ、議会の権限を活用して議会基本条例の提出を目指すべきである。条例制定にあたっては、内容を議会改革のために実効性のあるものとしなければならない。条例制定のために公的な場での議論が必要である。特別委員会で議論するならば現行の年4回の開催日数では少なく審議日数を増加させなければならない。

## VI 議会事務局の体制 (P19~P21)

当議会の事務局は局長・次長・議事係・庶務係・調査係の18名体制となっている。第29次地方制度調査会の答申には議会事務局について次の様に提案している。「議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整理・強化が図られるべきである。

しかし、現状の区議会事務局の職員体制では十分な調査活動は困難と言わざるを得ない。立法機能の向上が強調されるなか、議員からの調査依頼に的確・迅速に対応するためには、常時、調査・研究を行っている政策専門スタッフを配置する必要がある。

他議会においては、定期的に国会の法制局へ事務局職員を研修派遣して法務担当職員を育成している。

### ■勉強会で出された主な意見■

- ① 議会改革を進めていく議員の質的向上のためには議会事務局の支援体制がしっかりしていなければならない。
- ② 議会事務局職員は地方自治法に精通していることが求められ、条例策定等の法務業務の増加も考えられる。議会事務としての専門性をどのように育成していくのが課題。
- ③ 23区統一の区議会事務局体制を整え、事務局のプロパーを養成すべき。
- ④ 23区共通の法制局を整備し、条例を出す場合には法制局を通すべき。
- ⑤ 法務担当の専門職も必要であるが、事務局の調査機能の拡充も必要。
- ⑥ 議会独自に事務局長を登用すべき。
- ⑦ 事務局の体制強化に大学院生の雇用などを取り入れるべき。
- ⑧ 議会の役割強化には、議会事務局の役割が重要である。人事異動のあり方など議会の役割強化と一緒に事務局の役割も改革しなければならない。
- ⑨ 人事については、議会事務局は形式的に議長の任命による。しかし、実態としては、区長部局からの出向であり他の行政委員会も同様である。機関のあり方そのものが問われている。
- ⑩ 議会事務局に若い人が配置されるが、調整相手が課長級以上となるので厳しい一面もある。人事権のあり方についても地方自治法との関係でも整理する必要がある。
- ⑪ 法律に関わって議決していくことが多いので専門の法制担当スタッフの配置が不可欠である。

## VII 議会改革勉強会・開催状況 (P22~P24)

## VIII 三重県議会視察報告 (P24~P34)

## IX 各グループ中間報告 (P35~P48)

### ※【別紙参考資料】

- ①23区の議会事務局組織体制 (P49)、②政令指定都市の議会事務局組織体制 (P50)