

平成23年9月2日

生駒市議会議長 井上充生 様

議会改革特別委員会委員長 下村晴意

委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第107条の規定により、下記のとおり報告します。

記

- 1 派遣期間 平成23年8月4日(木)～5日(金)
- 2 派遣場所 愛知県豊田市議会及び長野県松本市議会
- 3 事 件 議会改革の取組と議会基本条例について
- 4 派遣委員 下村晴意、山田弘己、角田晃一、樋口清士、塩見牧子、
浜田佳資、恵比須幹夫、西山洋竜、吉村善明
- 5 欠席委員 白本和久
- 6 概 要 別紙のとおり

別紙

視察先	愛知県豊田市
施策等の名称	議会改革の取組と議会基本条例について
視察の目的	地域主権時代にふさわしい生駒市議会の実現に向けて、現在の議会活動の改善点を明らかにし、具体的な議会改革の取り組みと議会基本条例の制定を行うに当たり、その参考とするため、他市の先進的な取組事例について調査を行う。
施策等の概要	<p>1 豊田市議会の概要と議会改革度評価</p> <p>議員数：46人</p> <p>会派（所属議員3人以上）数：3（自民クラブ29人・市民フォーラム9人・公明党豊田市議団4人）</p> <p>日経グローバル議会改革度調査ランキング（2010.4）全国47位。（生駒市は96位）</p> <p>早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会（2010.12）総合ランキング14位。</p> <p>2 議会改革の取組と議会基本条例について</p> <p>(1) 市民に対しての議会情報の発信（広報）について</p> <p>①議会だより</p> <p>発行：毎議会終了後</p> <p>配布：市の広報紙に挟み込む。</p> <p>体裁：A3二つ折り モノクロ（経費節減のため）</p> <p>編集：議会運営委員会の中に小委員会（議会だより編集委員会）を設け、議会報の編集作業を行う。（委員4名、議会事務局、業者1～2名で編集会議）1回の発行までに4回委員会を開催。パターン化し、議員はテーマ設定を担当し、事前にアウトラインの検討などを行っている。一般質問部分は、質問を行った議員それぞれに確認する。</p> <p>②その他の発信ツール（ホームページ・ネット中継・FMラジオ等）</p>

FM ラジオやケーブルテレビを用いて取り組んではいるが、視聴率を調べられていないため、市民の意識調査（下記参照）で確認予定。

(2) 特別委員会の施策検討の取組について

平成 3 年から、若手議員や最大会派内に設けた議会活性化検討委員会において、市民への情報公開を中心に議会活性化に取り組む。

平成 12 年に議会課題検討特別委員会、平成 15 年に議会活性化特別委員会、16 年～17 年に議会活性化推進特別委員会を設置し、市民への情報公開、議会費（報酬、費用弁償、政務調査費）の在り方、質疑や質問、報告、発言について改革。

平成 18 年に議会権能向上特別委員会を設置し、予算決算の審査方法の見直しを行う。（*1）

*1 予算決算常任委員会（通年）の設置

予算の分割付託は問題があるということと、決算と予算を連動させるため、最初、予算決算特別委員会を設置したが、自治法の改正で一人の議員が複数の常任委員会に所属することが可能になったため、議長を除く全議員で構成する通年の常任委員会にした。（H22）

平成 20 年、議会基本条例検討特別委員会を設置し、平成 21 年 5 月に議会基本条例の制定。

(3) 議会基本条例の制定過程について

①議会基本条例の重点検討項目

- ・（前文）二元代表制の意義を踏まえた議会の役割
- ・（第 4 章）反問権について

「確認の機会の付与」として明記した。反問権という表現を用いなかったのは、議員は、財政的裏付けなどは調べたうえで質問すべき（反問されるような質問はしな

い。)という前提があるから。

・(第9章)最高規範性

市としての最高規範は豊田市まちづくり基本条例だが、議会としては議会基本条例が最高規範という位置づけ。

②議会基本条例策定時における留意点

- ・これまで毎年テーマを決めて改革を行ってきたものを総括する形で議会基本条例を作る。
- ・予算措置、市民との意見交換や意見聴取の機会設定などを含め、工程表をもとに条例を制定。
- ・先進事例は同規模の都市を参考とすべきである。また、やや大きめの規模の議会を選ぶと法制能力が高く、条文の解釈がきっちりとなされている。
- ・三重県議会、伊賀市議会などの50以上の基本条例について、基本構成及び内容の分析を行った。ベースとしたものは三重県議会の議会基本条例。
- ・条文の内容によって議会運営委員会で審議すべきか、特別委員会で審議すべきか割り振りをした。
- ・平成21年3月の制定を目指したが、法制上の不備で遅れが生じた。
- ・10年後、20年後の議員が分かるように、定義が曖昧な言葉や法律上使われていないような言葉は排除するようにした。
- ・二元代表制(議会が執行部と対等に渡り合えるために議会機能を強めること)を意識した。
- ・大学の先生の協力を求めることをしなかった。大学の先生は実験的なこと、新しい概念を入れたがる。
- ・市との意見調整を行った。

③議会基本条例制定後の取組

- ・議決事件化の条例(平成21年度)

	<ul style="list-style-type: none"> ・政治倫理条例の制定（平成 21 年度） ・代表質問の持ち時間見直し（平成 21 年度） ・予算決算常任委員会設置（平成 21 年度） <p>④今後の取組課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・（第 6 章）市民の議会への参画機会の確保 議会報告会を年 1 回以上開催（最大会派の議会報告会は開催してきたが、「議会」としての報告会の開催に向けて段取り中） ・広報広聴機能の充実 基調講演、市民意見交換（パネルディスカッション）を行う市民参加型の公開討論会を明文化した。議会と市民とがともに良くなることが大切である。今年 11 月に実施する予定。 ・その他 条例にはないが、傍聴者（年間 1200 名）へのアンケート実施だけでは広く市民の意見を把握できず、また恒常的に定点観測すべきとの考えから、来年度は市が行う市民意識調査と併せて調査を行う（6000 件配布し、4500 件回収予定）。
<p>考察及び委員 の意見</p>	<p>1 「生駒市議会基本条例」制定に当たり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 先進条例を読み込む、言葉遣いにこだわりをもつといった取組姿勢や、少数会派の議員に理解を求めるよう配慮し、全会一致で可決するために議論を尽くす姿勢に学ぶ必要がある。 ・ 策定目標に向けての具体的な作業の工程表を作るべき。 ・ 法制による条文のチェックは早い段階で行う。 ・ 二元代表制における議会と議員の役割を十分に踏まえたうえで条例を作成する。 ・ 市民の議会への参加確保の方法として、議会から市民への報告、市民から議会への意見・要望・提案、市民と議員と

の意見交換のほか、市民とともに議会のしくみを学ぶ場の提供（議員研修の市民への公開）も検討すべき。

- ・ 議論で合意のできた点から試行的に実施し、その経験を踏まえて基本条例を制定することとし、制定過程に市民の実質的参加を確保することが大切ではないかと考える。また、実行できるものから随時実施に移していくことがマスコミ等への露出度を高め議会の情報発信力を強めていくこととなり、広く市民の議会への関心を高めることにも繋がると考える。

2 広報機能の充実

- ・ 議員が実質的に編集作業に携わる体制の構築が必要。
- ・ 議会報告会等の実施や意見聴取に関わる広報広聴委員会との一体化を含め、議会報編集委員会の再編成が必要。

3 その他

- ・ 豊田市議会では、法制担当職員が事務局と兼務している。市長部局の法制係や情報政策課の職員が議会事務局と兼務できるように市長に申し入れの必要あり。

別紙

視察先	長野県松本市
施策等の名称	議会改革の取組と議会基本条例について
視察の目的	地域主権時代にふさわしい生駒市議会の実現に向けて、現在の議会活動の改善点を明らかにし、具体的な議会改革の取り組みと議会基本条例の制定を行うに当たり、その参考とするため、他市の先進的な取り組み事例について調査を行う。
施策等の概要	<p>1 松本市議会の概要と議会改革度評価</p> <p>議員数：31人</p> <p>会派：(翠政会 8人・新風会 7人・政友会 6人・改革 3人・公明党 3人・無所属 3人)</p> <p>日経グローバル議会改革度調査ランキング (2010. 4) 全国 3位。(生駒市は 96 位)</p> <p>早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会 (2010. 12) 総合ランキング 1 位。</p> <p>2 議会改革の取組と議会基本条例について</p> <p>(1)ステップアップ市民会議について</p> <p>平成 19 年 議会改革検討のため「松本市議会ステップアップ検討委員会」を設置。平成 21 年 4 月 30 日の議会基本条例施行までに 41 回開催。各会派から検討項目を募集し、10 項目に集約して順次検討を行った。議論の内容をネットで公開し意見募集を行うほか、傍聴者との懇談を行うなど広く市民の意見を聴取した。ここにマスコミも一役買っている。集まった意見を事務局で整理し、委員会で対応していった。</p> <p>条例施行後、推進組織 (*1) を設置。</p> <p>(* 1) 推進組織</p> <p>政策部会・広報部会・交流部会+進行管理部会 (各部会を調整し施策の進行管理)</p> <p>推進会議の中の「交流部会」の取組として、市議会の運営に関して市民からの意見や提言を反映するための「松本市議</p>

会ステップアップ市民会議」(*2)を開催。傍聴資料の持ち帰りやホームページへの委員会日程の掲載などが市民委員からの提案により改善される。

(*2) 松本市議会ステップアップ市民会議

公募市民委員 15 人、任期 1 年、年 4 回開催し、代表議員と意見交換を行う。平成 23 年度は委員数を 20 人以内とし、任期を 2 年とする。

(2) 議会報告会について

推進会議の中の「広報部会」の取組として平成 21 年度は 1 回、平成 22 年度は 7 回実施。

7 回中 6 回は、班に分かれて実施。1 回は「議員定数」についてをテーマに全議員参加。

議会報告会は議会としての意見を述べる場と位置づけ、議員個人の意見を述べる場としない、議論の場としない、報告事項以外の質問に対して答える場としない（持ち帰る）といった運営がなされている。

(3) 移動委員会について

推進会議の中の「政策部会」の取組として平成 21 年から実施。地域住民に関わりが深く関心が高い課題については、当該地区で委員会を開催し、陳情の審査なども実施。

(4) 政策討論会について

推進会議の中の「政策部会」の取組として平成 22 年度から実施。

常任委員会ごとにテーマを設定し、1 年の間に調査・研究を行い、その研究結果を全議員で構成する「松本市議会政策討論会」で検討して成案にし、議会運営委員会に諮って議会としての提言書としてまとめ、議長から市長に提出してい

	<p>る。</p> <p>また、テーマ別調査では、必要に応じて関係各種団体との意見交換も行う。</p> <p>(5) 議会基本条例の制定過程について</p> <p>①他自治体の条例の規定内容を検討しつつ、松本市の現状の取組を整理し、条例の枠組みイメージを作成（ここまでに30回の議論）。全会一致で決めることを約束事とした。</p> <p>②枠組みイメージに各会派の意見を盛り込み条例たたき台を作成。</p> <p>③条例たたき台に各会派の意見を盛り込みつつ、議員間討論、議会報告会、反問権、政策立案・提言などの論点整理をし、条例素案を作成。（①～③の過程をホームページで公開し、都度、市民からの意見を受け付ける。）</p> <p>④素案をパブリックコメント（2名から意見）にかけ、執行機関側からも意見を求め、議員協議会での協議を経て条例を成案させる。</p> <p>⑤平成21年3月、全会一致で可決、4月施行。</p>
<p>考察及び委員の意見</p>	<p>1 「生駒市議会基本条例」制定にあたり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 制定のあらゆる過程において市民の意見を聞くしくみを用意したい。議会改革特別委員会における審査事項と決定事項について迅速にホームページにアップして、その都度市民の意見を吸い上げる場を早急に立ち上げる必要がないか？また、現在の議会改革の取り組み、議会基本条例等をテーマとした議会報告会を開催することを考えるべきである。 ・ また、議論の中で合意できた事項は速やかに具体化し実施していくことが市民の関心を喚起すると考える。議会改革の取り組みの中で市民意見を把握、反映していくことが市

民とともに変わる議会へと繋がるとともに、今後の市民との対話の取り組みの実証実験となり得るとも考えられる。

- ・ 常任委員会のテーマ別調査は、本市では各委員会ごとに実施の可否を決定しているが、よりシステマチックに政策提言につなげ、議会機能を向上させるには、全委員会で実施することが望ましいと考える。また、現在、常任委員会の調査報告や提言は「議長に報告」ととどまっているが、議会として行政に提言できるしくみづくりも必要。さらには、予算への反映、反映状況のチェックに至るしくみを構築することが求められる。
- ・ 松本市議会は議会基本条例制定までに 41 回の議論を重ねている。議論の場を確保する意味でも、特別委員会の開催スケジュールを先に組んでしまうことが必要。
- ・ 議会報告会は「議会として」の開催なので、個人的な意見を差しはさむべきではない。市民からの質問に十分に答えるためにも、班分けにあたっては、各常任委員会の委員をまんべんなく配置することが必要。他方、市民との対話を求める市民会議、各種団体との意見交換会を開催するなど、各会議(場)の役割分担を明確にして運用されている。生駒市においても昨年度議会報告会が開催されたが、会議の性格、運用方法等についてのルールが不明確であり、その後要綱を作成された経緯もあることから、今後の検討に際して役割に応じた会議の設置と運用を提案することが必要である。
- ・ 議長選挙のときの議長マニフェストの表明と質疑の機会も会議規則の見直し時には検討すべき。
- ・ 松本市では議員定数の考え方は会派により異なり、全会一致を前提としているステップアップ検討委員会の検討事項には馴染まないことから、議員定数については議会基本条例に係る検討課題からは外れている。生駒市においても、

議会基本条例の制定を目指しつつ、その実行手段を整えていく議会改革特別委員会では、あくまでも全会一致を目指して取り組むべきであることから、議員定数についての検討は別の会議体で行うなどの対応が必要と考える。

2 その他

- ・ 議会基本条例の制定により、議会事務局職員は議会すべてのことに関われるようにすべきとの考えから、調査・庶務等の係の枠を撤廃している。議会改革の諸項目が実施された段階で、議会事務局の仕事量、内容も精査し、効率よい事務の執行の在り方を検討する必要がある。
- ・ 松本市議会は、議会事務局に法制担当が2人いたので、条文のチェックは都度にできた。法制担当職員を事務局に配置、あるいは兼務にすることが求められる。