

枚方市議会 議会改革調査特別委員会

中 間 報 告

平成29年3月8日

## 目 次

はじめに	1
1. 議会基本条例の運用状況の検証について	3
(1) 会議の出席者について	3
(2) 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算について	4
(3) 反問権の拡充について	5
(4) 専門的知見の活用について	5
(5) 報道機関による録画撮影の許可について	8
(6) 議会事務局の機能強化について	9
2. 前回の中間報告後の経過について	10
おわりに	11
開催状況	12
議会改革調査特別委員名簿	13

## はじめに

本市議会では、平成12・15・20年度に議長の諮問機関として「議会改革懇話会」を設置し、地方分権社会における地方議会のあり方について議論を行うなど、これまでから積極的に議会改革に取り組んできました。

そして、近年の地方公共団体を取り巻く厳しい財政情勢等を背景に、より一層、議会改革を推進するため、平成23年度から、本市議会における改革の方向性について任期4年間を通じて調査する常設の組織として「議会改革調査特別委員会（以下、本特別委員会と記載）」を設置し、本特別委員会での議論をもとに議員定数の2名削減、議員報酬の6%減額などを実現しました。

中でも、平成26年4月に施行した「枚方市議会基本条例（以下、基本条例と記載）」については、その案文を本特別委員会が約1年間かけて作成したもので、「市民に信頼される議会」の実現を目指し、本市議会の基本理念、基本方針等を定めています。

また、本市議会では、基本条例に基づき、平成27年5月から「通年議会」を導入しており、これにより、ほぼ1年間の会期中であれば、いつでも主体的、機動的に本会議を開き、必要な議決を行うことができるようになりました。事実、同年9月には、通年議会のもとで初めての「緊急議会」を開催して契約締結議案を議決し、急遽必要となった東部清掃工場内の設備更新工事に対応したところです。

こうした状況の中、本市議会では、今任期においても継続して議会改革に取り組むため、前任期と同様、任期4年間を通じた常設の組織として本特別委員会を設置しました。そして、昨年度は、まず、各会派から調査を希望する項目を募り、提案された内容に沿って、次の8つに整理しました。

1. 議会運営方法の改善について
2. 報酬の見直しについて
3. ICT等の活用について
4. 設備の充実について
5. 開かれた議会の推進について
6. 政策提言能力及び政策立案能力の向上について
7. 監視機能及び検査機能の強化について
8. 議会基本条例の運用状況の検証について

これらのうち、1から4までの項目については、昨年度中に本特別委員会の調査を終了し、一定の結論を得ることができたため、平成28年3月定例会議会において中間報告を行ったところです。

そこで、本年度においては、残る4つの項目について調査を進めることが予定されていましたが、基本条例の施行から2年以上が経過し、まずはその運用状況を検証すべきとの機運が高まり、また、5から7までの項目を提案した会派からも取り下げの申し出を受けたことから、本特別委員会では、「8. 議会基本条例の運用状況の検証について」を優先して調査することに決定しました。

その上で、この項目の範囲内で具体的に調査すべき事項を改めて各会派から募り、提案された内容に沿って、次の6つに整理しました。

- (1) 会議の出席者について
- (2) 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算について
- (3) 反問権の拡充について
- (4) 専門的知見の活用について
- (5) 報道機関による録画撮影の許可について
- (6) 議会事務局の機能強化について

これらについては、提案会派にかかわらず、本特別委員会の総意として本年度の調査事項とすることを決定したもので、この間、各事項について委員間で協議を行った結果、一定の結論を得ることができました。そのため、ここに中間報告を行うものです。

なお、昨年度に中間報告を行った「3. ICT等の活用について」のうち、「リアルタイムの本会議中継の実施について」は、前回の中間報告後の経過をあわせて記載しています。

## 1. 議会基本条例の運用状況の検証について

### (1) 会議の出席者について

この調査事項は、基本条例第9条の「通年議会」に関するものです。

「通年議会」と一口に言っても、これには2つのタイプがあります。一つは地方自治法（以下、自治法と記載）に規定されている通年会期制（自治法第102条の2参照）、もう一つは従来 of 定例会（自治法第102条第1項及び第2項参照）の招集回数を年1回とし、その会期を1年間に近づけるものです。

前者については、会期日数が多くなり、執行機関の職員が議会への対応で多忙になるなど、効率的な行政執行に支障を及ぼす懸念があるとして、通年会期制が追加された平成24年の自治法改正の際、市長、教育長等に本会議への出席を求めるに当たっては、執行機関の事務に支障を及ぼすことのないよう配慮しなければならないと規定されました（自治法第121条第2項参照）。

本市議会の通年議会は後者ですが、会期をほぼ1年間に拡大したことから、こうした規定の趣旨は同様に当てはまると考えられます。また、市長等が本会議への出席を求められたときは議場に出席しなければならないとされていますが、条文上は「議会の審議に必要な説明のため」という限定が付されていることに留意する必要があります（自治法第121条第1項参照）。

こうした出席義務については、委員会や協議会においても類推適用すべきものと解されており、基本的には本会議と同様に考えられることから、今回、本市議会で開催される会議全般について、執行機関側の出席者の範囲が妥当かどうか検証を行うこととしました。

また、検証を行いやすいよう、「本会議」、「予算・決算特別委員会」、「常任委員会」、「委員協議会」などの会議ごとに、「議案の審議や審査を行うとき」、「役員選出を行うとき」などの場合分けを行うこととしました。

委員間の協議では、予算・決算特別委員会で議案の審査を行うとき、答弁を行わない職員が多数いるため、出席者を減らすことはできないかとの意見もありましたが、質疑内容の通告義務がない以上、どのような質疑に

も対応できるようにすべきとの意見がありました。

なお、予算・決算特別委員会については、平成20年度議会改革懇話会による提言を受け、平成21年3月の予算特別委員会以降、4日間の一般会計の審査日程を、総務・文教常任委員会の所管分野と、厚生・建設（現在は建設環境）常任委員会の所管分野で2日間ずつに分割するなどした結果、出席者が減っているという経過があります。

そのほか、特に常任委員会の正副委員長の互選時など、役員選出を行うときに執行機関側の説明は不要であるため、出席も不要であるとの意見もありましたが、正副議長選挙や常任委員会の正副委員長の互選は、会期の始まりとして重要な位置づけにある開会議会の期間中に行われることから、その場に執行機関側の出席者がいないとなれば違和感を覚えるとの意見がありました。

さらに、常任委員会で付託議案の審査を行うときなどは、現在でも議案の内容に応じて執行機関側で出席者が精査されており、既に必要最小限の範囲に限定されているとの意見がありました。

以上のことから、全ての会議において現在の執行機関側の出席者の範囲は妥当であるとの意見が大勢となりました。

## (2) 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算について

この調査事項は、基本条例第11条の「政策提案の説明要求」に関するものです。

この条文では、市長が提案する重要な政策等について、市長に対し、次の4つの事項の説明を求めるものとしています。

- ① 政策等の背景、目的及び効果
- ② 総合計画等における根拠又は位置付け
- ③ 関係ある法令、条例等
- ④ 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算

現在、これらの事項に沿って、各定例月議会前に開催される委員協議会の資料が作成されていますが、地方公共団体を取り巻く厳しい財政情勢を踏まえ、中でも④について、将来負担等も考慮して適切な記載がなされて

いるかどうか検証を行うこととしました。

委員間の協議では、現在の委員協議会の資料は初期費用の総額とその財源等の記載にとどまっていることが多いため、議会の監視機能を十分に発揮する観点から、積算根拠、支出内訳等の詳細を示してほしいとの意見がある一方、そのような詳細まで本当に示すことができるのかといった意見もありました。そのため、執行機関として可能な限りではあるものの、積算根拠や支出内訳、維持管理費を含むライフサイクルコスト等についても示すべきとの意見で一致しました。

### (3) 反問権の拡充について

この調査事項は、基本条例第13条の「反問権」に関するものです。

「反問」とは、市長を初めとした執行機関側の職員が、議長（委員会であれば委員長）の許可のもと、質問した議員を逆に問いただすことをいい、趣旨を確認するために行うものと、それにとどまらず、実質的に反論するために行うものの2種類があります。

基本条例第13条では「趣旨を確認する目的で反問することができる」と規定しているため、本市議会が認める反問が前者であることは明らかですが、後者まで認めることによって、質疑応答の際、さらに争点が明確化し、議論が深まるとも考えられることから、反問権の拡充について検証を行うこととしました。

委員間の協議では、反問の内容を反論まで拡充してもよいとの意見はありましたが、基本条例の施行後、実際に反問権が行使された例がないという現状もあり、現時点では反問の内容を趣旨確認にとどめるべきで、反問権を拡充する必要はないとの意見で一致しました。

ただし、反問権を行使する際のルールについては、いま一度、執行機関側に周知してはどうかとの声も聞かれたため、ここに付記します。

### (4) 専門的知見の活用について

この調査事項は、第一義的には基本条例第15条の「専門的知見の活用」に関するものです。

この条文では、平成18年の改正で追加された自治法第100条の2に

規定する調査の活用をうたっています。具体的には、議案の審査や地方公共団体の事務に関する専門的事項の調査であり、この調査については学識経験者等に行わせることができる旨が定められています。

しかし、この調査を行わせる際には、調査の対象、調査の期間、調査を行わせる学識経験者の氏名等について議会の議決が必要と解されるなど、手続きがやや煩雑なこともあり、基本条例の施行の前後を問わず、本市議会では自治法第100条の2に規定する調査が実施された例はありません。そのため、まずは、この調査をどうすれば活用できるか、どのような場面で活用するかなどについて検証を行うこととしました。

ただ、基本条例を見ても、自治法に規定する公聴会制度及び参考人制度の活用（基本条例第23条参照）や、調査機関の設置（基本条例第28条参照）など、他に専門的知見を活用する場面が考えられることから、委員間の協議では、自治法第100条の2に規定する調査に限らず、広く専門的知見の活用を図るべきとの方向性で一致しました。

中でも、本市議会主催の議員研修会は、近年、年2回程度開催することが定着していることもあり、この「議員研修」の場において専門的知見を活用することで研修内容の充実を図るべきとの意見で一致しました。

そもそも「議員研修」については、基本条例第30条で「政策提言能力及び政策立案能力の向上を目的に、各種の研修を積極的に実施する」と規定しています。そこで、これまでの議論をさらに発展させ、専門的知見の活用を図りながら、議員研修を積極的に実施するための方策について検証を行うこととしました。

具体的には、①実施する研修の種類や内容、②研修を実施するまでの手続という2つの論点に沿って協議を行ったため、以下で順に記載します。

#### ① 実施する研修の種類や内容について

委員間の協議では、幾つか具体的な提案がなされており、今後の参考になると考えられるため、次のとおり列举します。

- ・ 市内外の大学等と連携を図り、講師の派遣を受けるなど、大学等の専門分野を生かした研修内容とする。

- ・ 高齢化の進展に伴う諸問題、待機児童対策や学校統廃合など、全国的に喫緊の課題となっている問題に関する専門家を講師に招く。
- ・ 近年、市政にまつわる法律関係が複雑化しており、その要点を理解するため、専門家を講師に招く。
- ・ 各種行政計画の策定期間に合わせて、その行政計画の内容に関する専門家を講師に招く。
- ・ 政策提言等を積極的に行っている地方議会の議員等を講師に招き、議員提出条例の制定過程等の実務について聞く。

なお、総論として、偏りがなく、市民が納得できる研修内容とすべきである、その時々によろしい研修テーマとすべきである、講師については事前に本市議会内で合意を得られるような人選が望ましいなどの意見がありましたので、ここに付記します。

## ② 研修を実施するまでの手続について

現在、本市議会主催の議員研修会では、主に議長の発案によって研修テーマが決定されています。これを否定するわけではありませんが、議員の側に研修テーマの希望があっても、これを述べる場がないため、委員間の協議では、研修テーマについて、何らかの会議体で議員の希望を聞く手続を設けるべきとの意見で一致しました。

また、前述したとおり、本市議会が主催する議員研修会の開催回数は年2回程度となっていますが、定例月議会等の議会運営上、現状では開催回数を大幅に増やすことは難しいことを確認しました。そこで、こうした現状を前提とした上で、具体的な希望の提出期限や提出方法について改めて協議することとしました。

まず、提出期限については、他の公務との兼ね合いなどもあるため、議員研修会の開催時期がいつになったとしても、できる限り年度当初に研修テーマの希望を集約しておくことが望ましいとの意見がありました。

次に、提出方法については、議員が個々に研修テーマの希望を述べたのでは収拾がつかない可能性があるとの指摘がありました。

以上を踏まえ、最終的な委員間の協議では、各派代表者会議などの場において、役員改選後のできるだけ早い時期、具体的にはおおむね5月

から6月にかけて、研修テーマの希望を会派単位で募集し、その上で研修内容を決定するような手続をとるべきとの意見で一致しました。

#### **(5) 報道機関による録画撮影の許可について**

この調査事項は、基本条例第20条の「会議の公開」に関するものです。

自治法では、「議会の会議（注：本会議を指すと解されています）は、これを公開する」と定められており（自治法第115条第1項参照）、この「公開」には、傍聴の自由のみならず、報道の自由なども含まれると解されています。

さらに、本市議会においては、基本条例第20条で、本会議のほか、委員会や協議会についても「原則公開とする」としていることから、これらの会議に報道の自由が及んでいるとも考えられます。

現在、本会議や委員会等において、報道機関による録画撮影はおおむね許可されていますが、その都度、議会運営委員会や委員会等の打ち合わせ会で許否を諮っていることから、こうした運用の妥当性について検証を行うこととしました。

委員間の協議では、当初、現状のままでよいとの意見も多くありましたが、基本条例で「会議の公開」をうたっている意義を重く見て、報道機関による録画撮影を、ある程度、恒常的に許可するための諸条件について、改めて協議しました。

具体的には、①許可の範囲、②許可する会議の種類、③許可の期間、④許可の条件の4つの論点に沿って協議したため、以下で順に記載します。

##### **① 許可の範囲について**

委員間の協議では、当初、会議録を作成していない委員協議会の録画撮影を許可することには問題があるとの指摘があったことから、これを踏まえ、開議前の風景の撮影、いわゆる前撮りであれば、撮影を許可してもよいとの意見で一致しました。

##### **② 許可する会議の種類について**

委員間の協議では、上記①で記載したように、いわゆる前撮りであれば、会議の種類は問わないとの意見で一致しました。

### ③ 許可の期間について

委員間の協議では、当初、議会役員の改選に合わせて許可の期間を1年とする意見、議員の任期に合わせて4年とする意見、特に期間を定めず恒常的に許可する意見に分かれていましたが、最終的には、許可の期間を4年とすることで、意見の一致を見ました。

### ④ 許可の条件について

委員間の協議では、まず、現在運用されているスチールカメラによる撮影の許可に準じた条件とすることで、意見が一致しました。

なお、スチールカメラによる撮影の許可の条件は次のとおりです。

- ・ 広報課を通じて市議会事務局に申し込むこと。
- ・ 撮影の際、広報課職員が立ち会うこと。
- ・ 撮影は傍聴席から行うこと。
- ・ ストロボ等の照明器具を使用しないこと。

その上で、さらに協議した結果、次の2つの条件を付け加えることで、意見が一致しました。

- ・ 傍聴者のプライバシーに配慮すること。
- ・ 報道機関名を届け出ること。

なお、放送番組名についても届け出ることを求めてはどうかとの声も聞かれましたが、複数の委員から、録画撮影された映像が実際に放送されるかどうかは撮影後に決定されることが多いのではないかとの疑問が呈されました。そのため、放送番組名については、後日、できる限り報告することを求めるにとどめ、事前の届け出を許可の条件とする必要はないとの意見で一致しました。

## (6) 議会事務局の機能強化について

この調査事項は、基本条例第34条の「議会事務局」に関するものです。

この条文では、議会事務局の機能強化に努めることなどを規定しているため、こうした機能強化の前提として、まず、議会事務局の中核的な機能や果たすべき役割について検証を行うこととしました。

委員間の協議では、まず、議会事務局の中核的な機能等について共通認識を持つべきとの意見で一致しましたが、議会事務局の機能強化の前に、個々の議員を含め、議会全体の機能強化を図ることが必要であり、その際に求められるのが政策提言機能や政策立案機能の向上であるとの声が大きくなりました。そのため、こうした政策提言機能や政策立案機能の向上を図るためのサポートを議会事務局に期待するとの意見で一致しました。

なお、具体的なサポート方法として、議員に対する先進事例の情報提供や、各種調査結果を議員間で共有化できるような取り組みなどが挙がっていたため、ここに付記します。

## 2. 前回の中間報告後の経過について

本特別委員会では、平成28年3月22日付で前回の中間報告を行っており、中でも、「3. ICT等の活用について」のうち、「リアルタイムの本会議中継の実施について」では、「次年度において、他市の実施状況、また市政モニターアンケートによる市民ニーズの調査などを行って必要性を見きわめた上で、議長のもとで実施の適否を検討していただく」としているため、その後の経過について、事務局から報告を受けました。

まず、他市の実施状況について見ると、平成27年10月に鹿児島市が実施した調査によれば、中核市45市中39市が、また、同年8月に門真市が実施した調査によると大阪府内33市中14市が本会議の生中継を実施しています。

さらに、近隣市の動向として、昨年6月からは大東市が、9月からは交野市が本会議の生中継を開始しました。

次に、市政モニターアンケートについては、昨年8月に「市議会情報の発信のあり方に関するアンケート」と題して、市政モニター382人を対象に調査を実施し、調査期限までに323人から回答を得ました。

そのうち、「インターネットによる議会の生中継は必要だと思いますか」という設問において、「生中継をした方がよい」との回答が22.3%、「生中継があってもよい」との回答が56.7%となっており、合わせると約8割が議

会の生中継に肯定的な意見を持っていると言えます。

こうした状況を踏まえ、昨年11月の各派代表者会議において、議長から、来年度のできるだけ早い時期にリアルタイムの本会議中継を実施するとの方向性が示されたため、今回の中間報告であわせて記載します。

なお、リアルタイムの本会議中継の実施については、報道機関による映像の二次利用などが考えられ、録画撮影の許可のあり方などにも影響を与える可能性があることに注意が必要です。

## おわりに

今回、本特別委員会では、現時点で制定から3年を迎えようとしている基本条例の運用状況の検証を行いました。

しかし、今回の検証は、当然ながら基本条例の運用の全てにわたるものではありません。例えば、基本条例第9条に規定する「通年議会」の導入によって、いわゆる日切れ法案の成立に伴う関係条例の改正のため、年度末に緊急議会を開催することが想定されていましたが、現在のところ、こうした緊急議会を開催するには至っていないため、今後の検証が待たれるところです。

また、基本条例第36条の「見直し手続」では、社会情勢の変化等を勘案しながら、基本条例の規定について検討を加え、必要に応じて適切な措置を講じることが規定していることから、基本条例の運用状況を引き続き検証しなければならないことは言うまでもありません。

本特別委員会としては、二元代表制の一翼を担う存在として求められる本市議会の機能、果たすべき役割についての検証を今後も続けながら、基本条例の最大の目的である「市民に信頼される議会」の実現に向け、不断の改革に取り組む決意であることを最後に申し上げ、本特別委員会の中間報告といたします。

平成29年3月8日

議会改革調査特別委員会

委員長 木村 亮太

## 開 催 状 況

開催回等	開 催 日	案 件 名
第 1 回	平成28年 5 月20日	1. 委員長の互選 2. 副委員長の互選 3. 委員派遣について 4. 執行機関その他の関係者への出席要求について
第 2 回	平成28年 6 月27日	1. 今後の調査の進め方について
第 3 回	平成28年 8 月24日	1. 議会基本条例の運用状況の検証について (1) 会議の出席者について (2) 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算について (3) 反問権の拡充について (4) 専門的知見の活用について (5) 報道機関による録画撮影の許可について (6) 議会事務局の機能強化について
第 4 回	平成28年 9 月26日	1. 議会基本条例の運用状況の検証について (1) 会議の出席者について (2) 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算について (3) 反問権の拡充について (4) 専門的知見の活用について (5) 報道機関による録画撮影の許可について (6) 議会事務局の機能強化について 2. リアルタイムの本会議中継の実施について
第 5 回	平成28年10月19日	1. 議会基本条例の運用状況の検証について (1) 政策等の実施に係る財源措置及びコスト計算について (2) 専門的知見の活用について (3) 報道機関による録画撮影の許可について (4) 議会事務局の機能強化について
第 6 回	平成28年11月29日	1. 議会基本条例の運用状況の検証について (1) 専門的知見の活用について (2) 報道機関による録画撮影の許可について 2. リアルタイムの本会議中継の実施について
第 7 回	平成29年 2 月24日	1. 中間報告（案）について
第 8 回	平成29年 3 月 8 日	1. 中間報告（案）について

## 議会改革調査特別委員名簿

(委員名は議席順)

職 名	氏 名	所 属 会 派
委 員 長	木 村 亮 太	未来に責任・大阪維新の会
副 委 員 長	八 尾 善 之	民 進 市 民 議 員 団
委 員	野 口 光 男	日 本 共 産 党 議 員 団
委 員	工 藤 衆 一	連 合 市 民 の 会
委 員	中 武 貞 勝	連 合 市 民 の 会
委 員	千 葉 清 司	自 由 民 主 党 議 員 団
委 員	大 森 由 紀 子	公 明 党 議 員 団
委 員	山 口 勤	公 明 党 議 員 団