

# 枚方市議会 議会改革調査特別委員会

## 中間報告

平成24年12月12日

## 目 次

はじめに	1
1. 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて	2
2. 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて	2
3. 反問権の付与について	8
4. 通年議会について	9
5. 議決事件の拡大について	1 3
6. 議長の任期及び選出方法について	1 4
7. 議員間討議について	1 7
8. 市長による政策形成過程の説明努力を求めることについて	1 8
9. 陳情、請願の取り扱いについて	1 9
おわりに	2 2
開催状況	2 3
議会改革調査特別委員名簿	2 5

## はじめに

昨年6月の平成23年第2回定例会において、今任期を通じ、本市議会における改革の方向性について調査する常設の組織として設置された本委員会では、まず、「議員報酬及び議員定数の在り方について」を調査事件として委員間の協議を進めながら、並行して調査事件の希望を募ったところ、各会派から幅広い視点でさまざまな提案があり、これらを18の調査事件に整理しました。

そのうち、「派遣議員等の報酬の在り方について」と「政務調査費の在り方について」は、先行して協議を進めてきた「議員報酬及び議員定数の在り方について」とともに、議会経費の削減に関する調査事件として最優先で協議を進め、昨年度中に一定の結論を得ることができました。

その結論については、本年3月の平成24年第1回定例会において、1回目の中間報告を行い、あわせて、その趣旨を実現するため、本市議会初の委員会提出議案として3つの条例案を提出しました。これらを可決したことにより、本市議会では、平成27年4月に予定されている次の一般選挙から議員定数を2人削減して32人とし、また、平成24年度から、当面の措置として議員報酬を6%減額するとともに、議員が附属機関の委員に就任する場合に当該報酬を支給しないように改めるなど、議会改革に向けた強い決意を内外に示すことができたのではないかと考えています。

引き続き、本年度においては、残る16の調査事件のうち、14件について協議し、一定の結論を出すことを予定しており、まず、本年5月には、委員の改選を行いました。そして、すべての調査事件に対する理解を共有化した後、本委員会の能率的な運営を図る観点から、当初は、理事者に対し説明を求め、質疑を行う必要がある案件を集中的に取り上げることとして、委員間での協議を開始しました。

その後、順次、他の調査事件についても協議を行い、主に二元代表制の一翼を担う議会機能の強化につながる9つの調査事件について、一定の結論を得るに至りました。

その中には、できるだけ速やかに実現を図るべきものも含まれていることから、ここに本委員会として2回目の中間報告を行うものです。

## 1. 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて

## 2. 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて

本2件は、密接に関連しているため、本委員会としても、一貫して一括議題として取り扱うとともに、提案会派により整理された論点に沿って協議を行ってきました。その後、一部の論点については、本委員会での協議を踏まえ、別の論点に移行したものもありますので、本報告を行うに当たっても、協議の内容に即して、それらの論点ごとに記載することとします。

### (1) 前年度決算の早期議決に向けた決算特別委員会・議会開催日程の調整について

現在、本市議会では、おおむね9月中旬に開会する第3回定例会の初日に決算特別委員会を設置し、同委員会に決算関連議案を付託するとともに、閉会中継続審査に付しています。そして、おおむね10月中旬から下旬にかけて5日間の日程で同委員会を開催し、最初の2日間は一般会計のうち総務・文教常任委員会の所管分野について、次の2日間は同じく厚生・建設常任委員会の所管分野について（ただし、総論についての質疑は、4日間のいずれでも可）、最終日は特別会計及び企業会計について、それぞれ活発な質疑を行い、決算関連議案を慎重に審査しています。また、最終日には同委員会として討論、採決を行い、その審査内容や採決結果をおおむね12月初旬に開会する第4回定例会の初日に報告した上で、決算関連議案について認定等の議決を行っています。

一方、執行機関の具体的な予算編成作業は、おおむね10月中旬には既に開始されています。本委員会では、理事者から「決算特別委員会における質疑内容等は次年度予算に反映されている」という発言がありましたが、たとえそうであっても、同委員会としての審査内容等の報告や本市議会としての認定等の議決を受けて、執行機関の予算編成作業が行われるという仕組みにはなっていません。そのことに対する問題意識から、本件が提起されたものです。

具体的には、第3回定例会の会期を延長し、その会期中に決算特別委員会における決算関連議案の審査から、本会議における認定等の議決までを

行うことが提案され、こうした議会運営に改めることについては、前述の問題意識の共有化が速やかに図られたことから、全委員の賛同が得られました。そこで、本委員会の総意として、直近の平成25年第3回定例会から、こうした議会運営を実行に移すよう求めます。

なお、理事者からは、決算書、決算概要説明書等の決算関連書類の完成がどうしても8月末になり、前倒しが困難であるという説明がありました。加えて、委員からは、通常の議案書類に加え、決算関連書類を精読し、調査等を行う時間を確保する必要があるという意見がありました。そこで、第3回定例会の開会時期については、早めることが難しく、従来どおりとせざるを得ないと考えます。

また、第3回定例会では、通常であれば、一般質問が行われます。最近では、30人近くの議員が質問に立ち、質問要旨の通告を見た理事者側がその趣旨を議員に確認するだけでも、多くの時間を要しています。そうした状況を見て、本委員会では、一般質問に引き続き決算特別委員会を開催することで、両者ともに円滑な運営が困難になるのではないかと、委員、理事者の双方から、懸念する声が上がりました。そこで、第3回定例会の会期設定に当たっては、議会側と理事者側で調整を図りながら、一般質問の日程と決算特別委員会の日程との間隔を十分に確保するよう求めます。

最後に、以上の結果、第3回定例会の会期が長期化することとなりますが、議員及び理事者の皆さんには、その趣旨を理解していただき、新たな議会運営方法に協力していただくよう、あわせて求めます。

## (2) 全議員が予算・決算審査に参画できる仕組みへの改革について

現在、本市議会では、おおむね2月下旬に開会する第1回定例会の初日に予算特別委員会を設置するとともに、その委員の選任を行っています。また、おおむね9月中旬に開会する第3回定例会の初日に決算特別委員会を設置するとともに、その委員の選任を行っています。

それぞれの特別委員会の委員構成については、その都度、議会運営委員会で諮っていますが、いずれも会派所属議員2人につき1人の割合とするのが慣例となっています。この点については、国会法にも、常任委員、特

別委員等を会派所属議員数の比率により割り当てる旨の規定があり、こうした会派制は、効率的な議会運営の観点から、本市議会だけでなく、大多数の地方議会で採用されています。ただ、その結果、本市議会では、会派所属議員でも、直接的に予算・決算審査に参画できない議員が生じます。また、会派に所属していない議員も同様です。そのことに対する問題意識から、本件が提起されたものです。

具体的には、あくまでもモデルケースとしてですが、全議員が予算・決算特別委員会の委員となる形に改め、常任委員会を単位とした審査を行うなどの提案がありました。しかし、類似の運営方法は、本市議会においても、昭和60年・61年・63年の予算特別委員会で既に実施されており、円滑な会議運営が困難で、それ以降は実施されていない経緯があります。さらに、委員からは、「決算の監査を行った議会選出の監査委員が決算特別委員会の委員となってもよいのか」、「常任委員会を単位とすることで、会派所属議員数によっては質疑できない所管分野が出るのではないか」等の疑問点が出されました。

そこで、本委員会では、まず、「現行の予算・決算特別委員会の運営方法を改め、全議員が委員として審査を行う形とするのか」、「従来どおりの運営方法とした上で改善点を探るのか」という点に絞って協議を行うこととしました。

その際には、「会派を代表する形で委員を選出している以上、会派所属議員は、全員が実質的に予算・決算審査に参画していると言えるのではないか」という意見が聞かれました。また、「予算・決算特別委員会での質疑は、議員個人として行っているのか、会派を代表して行っているのかを整理すべき」など、会派に対する考え方が確定しないと協議が難しいという趣旨の意見も多く聞かれました。そのため、本委員会では、協議の前提として、会派に対する考え方についての議論は避けて通れないと判断し、その旨を各派代表者会議に申し送って、同会議の結論を待つこととしました。

その後、会派の定義については、本年9月20日に開かれた各派代表者会議において、「主義主張を同じくする3人以上の所属議員を有する団体」（枚方市議会各派代表者会議規程第2条参照）とする従来の考え方を堅持

すべきとの結論に至ったとのことでした。この結論を受け、改めて本委員会で協議したところ、「全議員を委員とする形に改めるには課題が多く、現行の予算・決算特別委員会の運営方法を継続すべき」、「現行の予算・決算特別委員会の運営方法には一定の合理性がある」など、現行の予算・決算特別委員会の運営方法を継続した上で改善点を探るべきという意見が大勢となりました。

そこで、本委員会では、新たに「現行の予算・決算特別委員会の運営方法の改善点について」という論点に移行して協議を開始しました。この点については、次項で詳述します。

### (3) 現行の予算・決算特別委員会の運営方法の改善点について

#### ① 会派に所属していない議員に対する考え方について

現行の予算・決算特別委員会の運営方法のうち、委員の選任については、「会派所属議員」2人につき1人の割合とするのが慣例となっています。そこで、まず、本件が論点となりました。

この点については、前述のとおり、各派代表者会議において、従来の会派の定義を堅持すべきとの結論に至ったため、本委員会でも、こうした同会議の結論を前提として、少なくとも今任期中においては、会派に所属していない議員の取り扱いを変更する必要はないという意見が大勢となりました。

ただし、一部の委員からは、「会派の要件を3人以上から2人以上に引き下げ、予算・決算特別委員会の委員の選出を認めるべき」とする意見がありました。この点については、会派の要件の変更ではないものの、前述の各派代表者会議において、たとえ1人であっても、「会」の名称を付けることが認められたところです。

こうした変更点と、次任期から議員定数が削減されることを考え合わせると、現在は存在していないものの、次任期以降において、主義主張を同じくする2人の議員から成る「会」が結成されることも十分に考えられます。

そのため、次任期以降において、会派に類似した位置付けの「会」が

結成された場合には、その取り扱いについて、改めて適切な場で協議する必要があると考えます。

## ② 会派所属議員数が奇数である場合の発言時間について

前述のとおり、予算・決算特別委員会の委員は、会派所属議員「2人」につき1人の割合で選出するのが慣例となっているため、次に本件が論点となりました。

例えば、会派所属議員数が4人であっても、5人であっても、現行の選出方法では、いずれも予算・決算特別委員会の委員は2人となります。また、一般会計の審査時における発言時間についても、委員1人当たり1時間を目安とするのが慣例となっていることから（会派所属議員間での譲り合いは可）、いずれも合計2時間となります。

こうした現状を見ると、現在、予算・決算特別委員会の委員の選出が会派を代表する形で行われているにもかかわらず、会派所属議員数が奇数である場合には、結果的に1人分が考慮されていないこととなって、その会派が常に不利益を被っていると言えます。

そのため、会派所属議員数が奇数である場合には、その会派の発言時間に一定の配慮が必要であるということで、委員の意見が一致しました。よって、本委員会としては、平成25年第1回定例会において設置される直近の予算特別委員会から、こうした運営方法の改善を実施するよう求めます。

## (4) 予算・決算特別委員会に事業仕分け機能を持たせることについて

「事業仕分け」と聞くと、殊さらに幾つかの事業を俎上へのせ、その必要性を問い直すという、国が実施している手法がすぐイメージされます。事実、同様の手法の事業仕分けは、本市でも、平成22年に実施されています。しかし、本市が行う事業の必要性は、本会議における議案審議や一般質問、常任委員会、予算・決算特別委員会など、あらゆる場で、私たち市議会議員が不断にチェックしており、そういう意味では、本市では、常に事業仕分けが実施されていると言えます。

ただ、例年、第3回定例会に提出される決算関連議案は、前年度事業の

結果報告の意味合いを持つため、その審査を行う決算特別委員会は、必然的に事業仕分け的な要素をより色濃くすることになります。そして、その結果がどのように反映されたのかは、次年度の予算案を審査する予算特別委員会で確認することになります。こうしたサイクルを市議会議員及び理事者に対し改めて意識付けするという観点から、本件が提起されました。この点については、本委員会でも、「事業の効果や目的を確認できるような形での質疑を充実させる」という意味で、その趣旨に賛同する意見が聞かれました。

また、本年度と来年度の2カ年にわたって本市が実施する事務事業総点検も、一種の事業仕分けとすることができるため、これに「本市議会としてどのように関与するのか」という意見もありました。この点については、事務事業総点検が2年間だけの取り組みであるため、前述の「事業の効果や目的を確認できるような形での質疑を充実させる」という意見と相まって、本市が毎年度行っている事務事業実績測定、具体的には、その調書を決算関連議案の審査に活用できないかという方向に議論が進みました。

そもそも、従来の決算書や決算概要説明書は、法令にのっとって作成されているものであり、予算科目の順に詳細に整理されてはいるものの、必ずしも事業単位の経費が明確になっているとは言えません。そこで、本委員会としては、事業単位で作成された事務事業実績測定調書を決算関連議案の審査に積極的に活用し、個別の事業に対する質疑を活発化することで、決算特別委員会の事業仕分け機能の強化につなげてはどうかと考えました。

しかし、例年、事務事業実績測定調書は、決算特別委員会における決算関連議案の審査が開始されるころに本市ホームページで公表されています。これでは、決算特別委員会の委員が同調書の内容を確認し、分析する時間が十分に確保できないため、実際に決算関連議案の審査に活用することは困難です。よって、こうした活用が可能となるよう、本委員会として、同調書の早期公表を求めます。

加えて、本委員会では、現在の事務事業実績測定調書が決算関連議案の審査に活用しやすいかどうかという視点でも検討を行いました。この点については、事務事業総点検の基礎資料とすることもあって、本年度から、

過去3年間の職員配置と費用の推移が記載されるなど、書式が大幅に改善されています。そのため、さらに書式を大きく改めるべきとの意見はありませんでした。

### 3. 反問権の付与について

「反問」とは、市長を初めとした職員が、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ます。これにより論点や争点が明確化し、議論を深めるのに役立つことから、近年では、議会基本条例中に反問権の付与について規定する地方議会が増えています。本件も同様の趣旨から提案されたもので、理事者からも有意義な制度であるとの認識が示されました。

ただ、一口に反問と言っても、質問の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つがあります。この点については、反論も含めて広く反問を認めることを視野に入れた意見も聞かれましたが、議員側が持つ情報量と、多数の組織や職員を背景とした理事者側が持つ情報量に違いがあり過ぎるとして、反論まで認めるのは難しく、趣旨確認のための反問にとどめるべきとの意見も聞かれました。

また、反問権の付与に反対ではないものの、反問権を付与する理事者の範囲、反問権を行使できる会議の種類、反問権を行使された場合の質問時間の取り扱い等、実際に反問権を付与するに当たっての諸課題も含め、慎重な検討が必要であるとの意見も聞かれ、本委員会として、現段階では、意見の集約が図れる状況にないと判断せざるを得ませんでした。

そこで、本件については、反問権を付与する方向性だけを確認するにとどめ、来年度に予定している議会基本条例の案文作成作業の中で、改めて反問権の内容について協議することとし、前述の諸課題についての整理も含め、意見の集約を図ることとします。

#### 4. 通年議会について

現在の地方自治制度において、市議会の招集権は市長にあり、議長が直接的に議会を招集することはできません。こうした制度的欠陥を補完するものとして考え出されたのが通年議会です。これは、現行制度の枠組みの中で、定例会の会期を1年とし、閉会期間をなくすもので、これにより、災害時における緊急対応など、必要に応じて、議会側が主体的、機動的に本会議や委員会を開くことができます。

本件も同様の趣旨から提案されましたが、それに加え、本来であれば議会の議決が必要な条例の制定、改廃等を地方自治法第179条第1項の規定に基づき市長限りで決定する、いわゆる専決処分の乱発を防ぎ、議会の監視機能を十全に発揮することも、提案趣旨の一つとして挙げられました。

なお、通年議会を導入する地方議会が徐々に増えていることから、本年9月、地方自治法が改正され、条例により、定例会、臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができる旨の規定が創設されたところです。

本件については、まず、通年議会を導入するか否かという点に絞って協議を進めたところ、これに前向きな意見が大勢となりました。しかし、一方で、通年議会を導入することに伴う課題について順に検討し、問題がないことを確認してから最終的な結論を出してはどうかとの意見も聞かれました。

そこで、以下のとおり、個別の論点についての協議の経過を順に記載し、末尾に通年議会を導入するか否かの結論を記載します。

##### (1) 会期の始期について

通年議会を導入すれば、まず、会期の始まりをいつにするかが問題となります。この点については、既に通年議会を導入している地方議会において、会計年度に合わせて4月から翌年3月までとする例、暦に合わせて1月から12月までとする例などが見られます。

しかし、本市議会議員の任期は5月1日から始まり、正副議長等の役員選出も5月に行っています。こうした現状に合わせて、本委員会としては、通年議会を導入した場合における会期を5月から翌年4月までとするのが適当であることを確認しました。

## (2) 会議の種類について

通年議会を導入すれば、通年を会期とした年1回の議会そのものを定例会として位置付けることとなります。そのため、現在の定例会や臨時会をどのように位置付けるかが問題となります。

現在の本市議会の定例会は、「毎年4回これを開く」（枚方市議会定例会条例参照）としており、さらに、「毎年3月、6月、9月及び12月に招集するのを常例とする」（枚方市議会の定例会の招集時期を定める規則参照）としています。

また、本市議会では、正副議長等の議会役員を選出を行うため、5月中に臨時会を開くのが慣例となっており、そのほか、給与条例の改正等のため、市長の招集に応じて11月中に臨時会を開くなどしています。

この点については、既に通年議会を導入し、かつ、その会期を5月から翌年4月までとしている先進市議会において、本市議会で5月中に開かれる臨時会を「開会議会」、それ以外の臨時会を「緊急議会」、定例会を「定例月議会」とそれぞれ位置付けている例が見られました。

そこで、本委員会としても、今後、通年議会を導入した場合には、その際に必要となる例規において、こうした先進市議会を参考にしながら、会議の種類を規定することを確認しました。

## (3) 一事不再議の考え方について

「一事不再議」とは、「議会で議決された事件については、同一会期中は、再び提出することができない」（枚方市議会会議規則第15条参照）という会議の原則をいいます。

この原則を形式的に適用すれば、通年議会の導入に伴い、議会で議決された事件については、1年間の長きにわたって再び提出することができないこととなります。それでは余りにも不合理であり、そもそも通年議会の導入に伴い、一事不再議に関する本市議会の運用を改める必要性はないと考えます。

この点については、既に通年議会を導入している先進市議会において、

一事不再議につき、明文により、現在の本市議会の運用と同様の運用を行う旨を規定している例が見られました。

そこで、本委員会としても、今後、通年議会を導入した場合には、その際に必要となる例規において、こうした先進市議会を参考にしながら、一事不再議について規定することを確認しました。

#### (4) 専決処分の在り方について

地方自治法第179条第1項には、「議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」は、市長が専決処分を行うことができると規定されています。

本市においても、例年、会計年度の終了日である3月末日や、出納整理期間の終了日である5月末日には、同条の規定により、補正予算の専決処分が行われています。また、4月1日に施行される地方税法の一部改正法が3月末に公布された場合などには、同法を根拠とした市税条例の一部改正条例が専決処分されることがあります。

この点については、通年議会を導入すれば、1年を通じた会期の議会が既に「招集」されているため、形式的には、地方自治法第179条第1項の適用の余地はないとも考えられます。そのため、既に通年議会を導入した地方議会の中には、同条の専決処分を一切認めないとしているところがあります。一方で、通年議会の導入後も、なお同条の規定による専決処分を認めている地方議会も存在します。

また、地方自治法第180条第1項には、「議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したもの」は、市長が専決処分を行うことができる旨が規定されています。既に通年議会を導入した地方議会の中には、同条の規定による専決処分が行えるよう、本市で行っている年度末の補正予算や市税条例の一部改正などを「特に指定したもの」の中に入れているところも見受けられます。

このように対応が分かれています。通年議会を導入する趣旨から考えれば、地方自治法第180条第1項の範囲を拡大する、すなわち、議会の権限を縮小する方向性はとれないと言わざるを得ず、これには全委員が否

定的な見解を示しました。

そもそも、通年議会を導入すれば、地方自治法第179条第1項の規定による専決処分も一切認められないのが原則で、事実、委員からも、そのような意見が聞かれました。理事者においても、補正予算については対応が可能な旨の見解が示されたところです。

ただ、市税条例の一部改正については、根拠法となる地方税法の一部改正法の公布が3月末日の午後遅くになったにもかかわらず、4月1日に施行されたこともあったと聞いています。そうした場合にも、無理をして議会を開こうとすれば、議案書を精読し、問題点の調査等を行う時間が失われ、実質的な審議ができないおそれがあります。委員からは、実際に、こうした事態を懸念する声も聞かれました。

加えて、本年9月、地方自治法が改正され、第179条第1項の規定により条例や予算の専決処分をした場合において、議会が不承認としたときは、市長は必要な措置を講じるとともに、その旨を議会に報告しなければならないとされました（同条第4項参照）。こうした点を考慮すれば、実質的な審議をせずに性急に議決するよりも、専決処分をした後、承認議決を求められた際に充実した審議を行う方が望ましいとも考えられます。

実際には、条例改正部分の多寡など、ケース・バイ・ケースであると思いますが、こうした案件が予想される場合において、議会側と理事者側が連携を密にし、できる限り本会議で議決できるよう努力してもなおこれが難しいときには、その取り扱いについて協議し、最も適切と思われる方法を選択するなど、柔軟に対応すべきと考えます。

例えば、専決処分を行おうとする事案の概要について、あらかじめ議会に説明する機会を設けるとともに、専決処分後もできるだけ早期に緊急議会を開いて報告を行い、承認の議決を求めるなど、理事者側に一定の対応を求めることも一つの方策であると考えます。

以上が通年議会を導入するに当たっての主な問題点についての検討結果であり、こうした検討を終えた後でも、本委員会では、通年議会の導入に前向きな意見が大勢でした。しかし、一方で、通年議会の導入時期についての協

議では、性急な導入は避けるべきとする慎重な意見が大勢となり、具体的には、通年議会を、議会基本条例に明確に位置付けた上で、同条例の施行時期に合わせて導入することで、委員の意見が一致しました。

なお、それまでの間においては、円滑な通年議会の導入に向け、引き続き、議会側、理事者側の双方が想定される課題の整理に努めるよう求めます。

## 5. 議決事件の拡大について

地方自治法第96条第1項は、「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない」として、「条例を設け又は改廃すること」、「予算を定めること」、「決算を認定すること」などを列挙しています。さらに、これらの議決事件のほか、同条第2項は、「条例で（中略）議会の議決すべきものを定めることができる」として、必要と認めるものがあれば、議決事件を拡大できることを明らかにしています。

本市においては、現在、地方自治法第96条第2項の規定に基づき、有功者の決定（枚方市有功者表彰条例第1条第1号参照）、名誉市民の称号の贈呈（枚方市名誉市民条例第2条第1項参照）、特別退職手当の付加（枚方市職員の退職手当に関する条例第3条の2参照）の3つを議決事件としています。また、都市宣言と海外友好都市提携の2つは、条例に規定していませんが、慣例的に議決事件としています。

加えて、他の地方議会においては、近年、総合計画を初めとした地方自治体の重要計画を議決事件として定める条例を制定し、これらの計画の策定に関与する例が見られます。本件も、同様の趣旨から提案されたものです。

本件について、まず問題となるのが、市の基本構想です。従来、地方自治法第2条第4項で、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め」とされていました。しかし、市町村の基本構想の策定義務を撤廃するため、平成23年5月の地方自治法の改正により、この規定そのものが削除された結果、本市において、今後も基本構想を定めるのか、定めるとしても議会の議決を求めるのかが不明確となっていたところです。

この点については、本委員会において理事者に確認したところ、総合計画

に関して規定した条例を策定し、その中で基本構想を議決事件として規定する方向性であるとの回答を得ました。そのため、本委員会としても、今後の動向を注視していきたいと思えます。

次に、本市が策定している計画の現状について、理事者に資料を求めたところ、何らかの法的根拠があるものだけで、35もあることがわかりました。こうした資料の提出を受けた際に、委員からは、福祉関係を中心に、幾つか具体的な計画名を挙げて、議決事件としたい旨の希望がありましたが、本委員会としては、その前提として、そもそも「執行機関が策定する計画を議決事件とすべきかどうか」について、委員間で協議を行いました。

この点については、「議決事件を拡大すべき」という意見が大勢でしたが、具体的な計画名を挙げる委員は少なく、一部には、執行機関を監視するという議会本来の機能を考え、「議会が執行機関の策定する計画に積極的に関与する必要はない」と、執行機関の策定する計画を議決事件とすることに慎重な意見もありました。

そこで、本件については、性急な意見の集約を避け、まずは、来年度に予定されている議会基本条例の案文作成作業の中で、都市宣言や海外友好都市提携など、これまで実際に議決してきたものを明文化することを端緒とし、それ以外の議決事件については、あわせてその際に検討することで、委員の意見が一致しました。

## 6. 議長の任期及び選出方法について

本委員会では、本件について、大きく3つの論点に分け、委員間での協議を行いました。そこで、本報告を行うに当たっても、協議の内容に即して、それらの論点ごとに記載することとします。

### (1) 議長の任期について

地方自治法第103条第2項には、議長の任期は「議員の任期による」と規定されています。しかし、実際に議長の任期を4年としている地方議会は少なく、大阪府内では、本市議会を含め、すべての市議会が申し合わ

せや慣例により議長の任期を1年としています。

一方で、市長は、任期の4年間を通じて市政を執行していくことから、議会としても、長期的な展望に立って議会運営を行うことが考えられます。また、現在、議会改革に向けた取り組みを進めている本市議会として、議長の役割をより強化するという方向性も考えられます。こうした趣旨から、本件が提起されたものです。

この点については、議長の任期を2年とすることも考えられ、実際にそのような地方議会もあります。しかし、本市議会の現状を見て、特に課題は見当たらないことから、最終的には、提案会派も含め、議長の任期を現行どおり1年とすることに異論はありませんでした。

## (2) 議長の選出方法について

地方自治法第103条第1項には、「議員の中から議長（中略）を選挙しなければならない」と規定されています。そして、地方議会で行う選挙については、公職選挙法の規定の一部が準用されています（同法第118条第1項参照）。しかし、その中に立候補制に関する規定は含まれていません。これは、議員すべてが等しく議長の候補者であることを意味しています。

一方で、近年、議長選挙を行う前に、希望する議員に所信表明の機会を与える地方議会があります。これにより、傍聴者を初め、その場にいる者すべてに議長候補者がだれかが明らかになり、事実上、立候補制を採用したのと同じ意味を持ちます。こうした議長の選出方法に改めることを視野に入れ、本件が提起されたものです。

この点については、前述のとおり、地方自治法が立候補制に関する規定を準用していないことから、本会議中に所信表明の機会を与えれば、これに抵触することは明白です。そのため、事実上の立候補制を採用している地方議会では、本会議の休憩中や全員協議会に切り替えた後に、所信表明の機会を与えているようです。

しかし、前述のとおり、議員すべてが等しく議長の候補者であることから、議長選挙の際は、どの議員に投票しても有効です。にもかかわらず、あたかも所信表明を行った議員にしか投票できないような議長選挙の方法

を採用することは、法の趣旨に照らし、問題がないとは言えません。

本委員会においても、この点を重く見て、議長の選出方法として事実上の立候補制を採用することに慎重な意見が大勢となりました。

ただ、議会の選挙においても透明性を確保することは重要であり、そのためには、正副議長等の選出を行う臨時会の運営について、一定の改善が必要であると考えます。この点については、次項で詳述します。

### (3) 正副議長等の選出を行う臨時会の運営について

本市議会では、正副議長等の選出を行うため、例年、5月中に4日間の会期で臨時会を開いています。しかし、この臨時会では、初日以外は本会議が始まる時間が一定せず、会期中のいつの時点で正副議長選挙を行うかも不明であることから、傍聴者や理事者に御不便を強いているところです。また、この臨時会では、ここ2年、正副議長の選挙が同日に行われるとともに、会期中に本会議が開かれなかった日もあります。こうした臨時会の運営を背景に、議会役員を選出に対する不透明感を払拭し、あわせて会期の短縮を図るため、本件が提起されました。

具体的には、次のとおり、新たな臨時会の運営案が示されました。

① 臨時会の初日は、午前10時に開会し、まず、議案審議を終える。また、同日中に議長選挙と副議長選挙を行うことを慣例化し、議事日程にもその旨を記載する。初日の最後には、翌日（会期の2日目）の休会を決定し、散会する。

② 次に、休会日を挟んで、会期の3日目（本会議2日目）の午前10時に本会議を開き、正副議長以外の議会役員を選出を行い、閉会する。

この案に対しては、委員から、正副議長候補者の調整が難航した場合の対応を危惧する意見があったため、こうした場合は、休会を予定している会期の2日目に本会議を開いて対応することとしました。

あわせて、会期は3日間とするものの、4日目に予備日を設け、不測の事態に備えるという修正を加えたところ、新たな臨時会の運営案については、全委員の賛同を得ることができました。

よって、本委員会の総意として、直近の平成25年5月に開かれる臨時

会から、こうした運営に改めるよう求めます。

## 7. 議員間討議について

現在、本市議会を含めた地方議会では、首長から議案が提出されると、理事者に対し議案の疑問点をただす「質疑」を中心として、審議を行っています。また、採決の前に「討論」を行っていますが、これは一般的な用語とは異なり、議案に対し賛成または反対の意見を述べることであって、議員相互の「討議」ではありません。

地方議会の最大の役割は行政機関を監視することにありますので、こうした議会運営も必要ですが、首長と並んで二元代表制の一翼を担うものとして、今後は、地方議会全体の合意形成を図る場面も出てくると考えられます。そして、合意形成を図るには、議員間で自由な討議を行うことが不可欠です。

また、議員間での討議を行うことで争点が明らかになり、意見の相違や共通点を確認した上で最終的な結論に至るまでの過程を市民に示すことができるようになります、さらには、議員一人一人が討議に耐え得るだけの政策能力を身に付けることも求められるところです。

こうした議員間討議の重要性から、近年、これを議会基本条例に規定する例が多く見られます。本件についても、同様の趣旨から提案されたものですが、本市議会では、請願が付託された議会運営委員会の審査において、委員間で自由な討議を行った実績があります。また、本委員会では、委員間での協議を中心とした会議運営を行っていることから、既に、本市議会では、実質的に議員間討議を導入していると言っても差し支えないと思います。

ただ、制度としてこれを導入する当たっては、具体的な運用に関する論点について、それぞれ一定の結論を出す必要があることから、他の地方議会の例を参考にしながら、順次、委員間で協議を行いました。

まず、議員間討議を導入する場についてですが、この点については、本会議ということも考えられます。しかし、本市議会では、本会議を行う議場の構造が討議に不向きであることや、議員間での討議により合意形成を図るには議員定数が多いことから、本会議での導入が難しい側面があります。

また、本委員会以外の特別委員会での導入も考えられるところですが、まずは、議案が付託された常任委員会で導入し、その成果を見て、順次、他の会議に拡大を図ってはどうかということで、委員の意見が一致しました。

次に、常任委員会における実務運用面での検討を行った結果、理事者に対する質疑の後、討論の前において、委員の希望により委員間討議を実施することで、委員の意見が一致しました。また、委員間討議を実施している間において、原則として理事者の退出は求めないものの、場合によっては、委員長の裁量により理事者の退出を求めることもあるという運用を確認しました。

なお、前述のとおり、本市議会では、既に委員間討議の実績があることから、本委員会では、その導入時期について特に検討はしていませんが、本報告後に開かれる常任委員会で、委員間討議を行う必要があれば、委員長の裁量により、いつでもこれを実施することが可能であると考えます。

## 8. 市長による政策形成過程の説明努力を求めることについて

近年、議会基本条例において、首長が新たな政策、事業等を提案する際に、次のような事項について議会への説明を行うよう、努力義務を課す例が多く見られます。

- (1) 政策等を必要とする背景
- (2) 提案に至るまでの経緯
- (3) 他の自治体の類似する政策との比較検討
- (4) 市民参加の実施の有無及びその内容
- (5) 総合計画との整合性
- (6) 財源措置
- (7) 将来にわたる効果及び費用

これにより、首長が提案する政策の公正性、透明性が確保されるとともに、議会における議案の審議等において論点が明確となります。そして、明確な論点に基づく議論にさらされることで、首長が提案する政策等の水準がより高度なものとなります。こうした趣旨から、本件が提案されました。

現在、本市においては、市長が新たな政策等を提案する際に、議会への説

明を行うよう定めた規定はありません。しかし、そのような場合には、本市議会の各常任委員会に置かれた委員協議会において、一定の説明、報告がなされるのが慣例となっています。

ただ、その説明資料の作成方法は、一律ではなく、部署ごと、案件ごとにばらつきがあるのが現状です。これに対し、他市では、前述の列挙事項に沿って、説明資料の様式を定めている例も見られます。この点については、必ずしも様式を定める必要はないものの、論点の明確化の観点からは、記載事項の統一が望ましいということで、委員の意見が一致しました。

そこで、本委員会の総意として、委員協議会における説明資料については、他市の議会基本条例に規定されている事項を参考にしながら、その記載事項の統一を図るよう求めます。

なお、本件については、本市議会においても、議会基本条例に規定することが想定されるため、具体的な規定事項については、来年度に予定されている同条例の案文作成作業の中で検討することとします。

## 9. 陳情、請願の取り扱いについて

本件については、「請願の取り扱いについて」と「陳情の取り扱いについて」に分けて、委員間での協議を行いました。そこで、本報告を行うに当たっても、協議の内容に即して、それらの論点ごとに記載することとします。

### (1) 請願の取り扱いについて

憲法第16条には、「何人も（中略）平穩に請願する権利を有」することが規定されています。請願とは、国や地方公共団体の機関に対して行政上の希望を述べることとされ、その一般的な手続については、請願法に定められていますが、地方議会に請願する場合には、特に「議員の紹介により請願書を提出しなければならない」（地方自治法第124条参照）と定められています。

そして、請願を紹介した議員は、単なる紹介にとどまらず、請願の内容についても責任を負うと解されているため、本市議会では、請願が本会議

に上程された際には、その紹介議員が趣旨説明を行っています。また、請願が付託された委員会にも出席し、委員の質疑に対して答弁しなければなりません（枚方市議会会議規則第136条参照）。

一方、請願者本人には、本会議や請願が付託された委員会に出席して、直接、請願の趣旨説明を行うことを要求する権利はありません。しかし、近年、請願を貴重な政策提言ととらえ、請願者本人に請願の趣旨説明を行う機会を設けたり、請願者本人に対して質疑を行い、その意見を聞く機会を設けたりする地方議会が増えています。議会への市民参加促進の観点から、その旨を議会基本条例に規定する例も多く見られます。こうした趣旨から、本件が提案されました。

本件については、提案の趣旨に全委員が賛同し、一定の時間制限が必要であるという意見もありましたが、請願者本人に請願の趣旨説明を行う機会と、請願者本人に対して質疑を行い、その意見を聞く機会をともに設けることで、委員の意見が一致しました。また、こうした機会を設けるのは、請願が付託された委員会が適当であるという点でも、意見が一致しました。

ただ、前述のとおり、請願者本人には、委員会に出席して請願の趣旨説明等を行う権利はないことから、来年度に案文作成作業が予定されている議会基本条例に、請願者本人が希望した場合は意見を述べる機会を設けるよう明確に規定した後、実際の運用を開始すべきと考えます。

## (2) 陳情の取り扱いについて

本市議会では、前述の請願以外の要望を広く「陳情」とし、陳情書の提出を受けたときは、まず、議長の供覧に付し、その後、その写しを全議員に配付する取り扱いとしています。

この点については、陳情も貴重な政策提言ととらえ、請願と同様に、本会議に上程した後、所管の委員会に付託して審査し、その結果を再び本会議で報告して採決を行うという取り扱いを行っている地方議会も見られます。こうした取り扱いを本市議会でも行うことを視野に入れ、本件が提案されました。

しかし、陳情を請願と同様に取り扱っているとしている地方議会でも、そもそも採択、不採択に適したものを「陳情」と呼称し、それ以外を「要望」として区分するとともに、所管の委員会の委員長のカ裁量により付託の有無を決するなど、最終的に委員会で審査する陳情が大幅に少なくなる例が見られます。そうでなくても、提出を受けた陳情すべてを請願と同様に取り扱っている例は皆無と言ってよく、陳情者が市民か市民以外かで区分するほか、陳情を請願と同様に取り扱うためには、一定の要件を設けています。加えて、所管の委員会に付託するといっても、単に内容の確認にとどめ、採決などは行っていない例も見られます。

この点については、本委員会でも、「現在の運用でも、紹介議員となれば請願とすることができるのではないか」、「陳情書の内容に基づき、決議案や意見書案を提出したり、一般質問を行ったりすることもできるのではないか」など、現在の運用であれば、議員の意思により陳情を自由に取り扱えることから、特に不都合はないとの意見が大勢となりました。

## おわりに

現時点における調査結果は以上ですが、今回の中間報告の中には、予算・決算特別委員会の運営にかかわるような提言も含まれています。そのため、今後、提言を実行に移すに当たっては、議会運営委員会その他の委員会等において、改めて適切な対応をお願いします。

また、今回の中間報告においては、来年度に予定されている議会基本条例の案文作成作業の中で、改めて協議を行うこととしたものもあります。

この点については、まず、本年8月、本市議会全体の取り組みとして、全議員を対象にした研修会を実施しました。講師は、亀岡市議会（京都府）議長の木曾利廣氏で、「市民に役立つ議会～今なぜ議会改革か～」と題し、同市議会における議会改革の経緯、議会基本条例の運用状況等について講演されました。また、講演後は、同行されていた同市議会の議会改革推進特別委員会の委員と本市議会の議員との間で、活発な意見交換を行うことができました。

さらに、本年11月には、本委員会として、先進都市研修を実施しました。研修先は、平成22年に議会基本条例を制定した加西市議会（兵庫県）で、「議会基本条例とその運用について」をテーマに、副議長の土本昌幸氏を初め、議会運営委員会の正副委員長から、議会基本条例制定後の本市議会の運営に直結する貴重な話を聞くことができました。

本年、日本経済新聞社産業地域研究所が全国810市区議会を対象に実施した第2回議会改革度調査では、亀岡市議会は前回（2010年）の80位から10位に、加西市議会は74位から7位に、大きく躍進しています。本委員会としては、こうした先進市議会から学んだ経験を、今後の議会基本条例の案文作成作業の中で、確実に生かしていきたいと思えます。

最後に、本年度中に結論を出す予定の残る5つの調査事件についても、引き続き、精力的に協議を進めていく決意であることを申し上げ、本委員会の中間報告といたします。

平成24年12月12日

議会改革調査特別委員会

委員長 大森 由紀子

## 開 催 状 況

開催回等	開 催 日	事 件 名
第 1 回	平成24年 5 月 18 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24年 6 月 27 日	(1) 調査事件の概略について
第 3 回	平成24年 7 月 27 日	(1) 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて (2) 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて (3) 反問権の付与について (4) 通年議会について
議 員 研 修 会	平成24年 8 月 3 日	(1) 市民に役立つ議会～今なぜ議会改革か～ 講師：亀岡市議会議長 木曾利廣氏
第 4 回	平成24年 8 月 27 日	(1) 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて (2) 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて (3) 反問権の付与について (4) 通年議会について (5) 議決事件の拡大について (6) 議長の任期及び選出方法について (7) 議員間討議について

開催回等	開催日	事 件 名
第 5 回	平成24年9月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて</li> <li>(2) 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて</li> <li>(3) 通年議会について</li> <li>(4) 議決事件の拡大について</li> <li>(5) 議長の任期及び選出方法について</li> <li>(6) 議員間討議について</li> </ul>
第 6 回	平成24年10月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて</li> <li>(2) 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて</li> <li>(3) 通年議会について</li> <li>(4) 議決事件の拡大について</li> <li>(5) 市長による政策形成過程の説明努力を求めることについて</li> <li>(6) 議長の任期及び選出方法について</li> <li>(7) 陳情、請願の取り扱いについて</li> </ul>
先進都市 研 修	平成24年11月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 議会基本条例とその運用について（加西市）</li> </ul>
第 7 回	平成24年11月19日	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 決算特別委員会に事業仕分けの機能を持たせることについて</li> <li>(2) 常任委員会に予算・決算審査機能を持たせることについて</li> <li>(3) 通年議会について</li> <li>(4) 議決事件の拡大について</li> <li>(5) 陳情、請願の取り扱いについて</li> <li>(6) 中間報告（案）について</li> </ul>
第 8 回	平成24年12月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 陳情、請願の取り扱いについて</li> <li>(2) 中間報告（案）について</li> </ul>

## 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	大 森 由 紀 子	公 明 党 議 員 団
副 委 員 長	高 橋 伸 介	みんなの党市民会議
委 員	前 田 富 枝	自由民主党議員団
委 員	堤 幸 子	日本共産党議員団
委 員	木 村 亮 太	未来に責任・みんなの会
委 員	大 地 正 広	公 明 党 議 員 団
委 員	福 留 利 光	民 主 ク ラ ブ
委 員	大 橋 智 洋	民 主 ク ラ ブ
委 員	堀 井 勝	民主市民議員団