

函館市議会
議会改革報告書

～議会の機能を発揮するために～

平成19年3月19日

議会改革検討ワーキンググループ

求めることができる「一般質問」が認められており、執行機関を批判・監視するうえで重要な機能となっている。

一方、地方分権の推進によって地方自治体の自主・自律がより一層求められることとなり、議会の政策形成機能の充実が重要になっている。議会は、議案の提案・修正、意見書・決議による議会意思の表明など政策決定における大きな権限を有しているが、いずれも議会に与えられた権限であり、その行使には議決が必要である。つまり、議員同士の議論が不可欠なのである。合議体である議会では、議員同士が大いに議論することによって、地域の課題や民意の確認がなされ、これらの多様な意見を調整しながら合意形成に至ることで、より多くの住民が納得できる政策を形成することができるのである。

平成18年9月の地方自治法改正により、議長への臨時会請求権の付与、委員会への議案提出権の付与、専決処分の要件の明確化など、議会の権限が強化された。また、専門的事項に係る調査を学識経験を有するもの等にさせることができるようになるなど、今後は、議会の政策立案能力を向上させるためにも、こうした制度を積極的に活用していくことが求められている。

(3) 地方議会の抱える課題・問題点

二元代表制の一翼を担う存在である議会には、分権時代を迎え、団体意思の決定機関としての機能や執行機関を監視・評価する機能をより発揮していくことが求められていることは、先に述べたとおりである。こうした機能を発揮していくためには、議会は広く住民の意見や要望を把握し、それらを持ち寄りながら議論することにより、当該自治体の課題を明確にすることが必要である。

現在も、個々の議員は日頃の活動を通じて住民要望や行政課題を把握しているが、本会議や委員会の運営では、議員が個々に執行機関へ疑問点を質すことに終始しており、議員間の協議はほとんど行われていない。したがって、議会から議案等で政策を提案したり、議会として執行機関の提案に対する積極的な改善・修正を行うことが少なく、執行機関の提案を議決するという受け身の状態にあるとの批判も多い。

一方、執行機関は、各種施策の策定や実施に際して、パブリックコメントを

募集したり、各種アンケート・調査等を通じて広く住民意見を聴取する制度を取り入れている。さらに、最近では、必要に応じてその効果等について評価を行うことも珍しいことではなくなっている。このように、執行機関において意見集約から企画立案、事業実施、評価までの行政運営の一連のサイクルを完結させる状況が促進されると、議会の政策提案や監視機能をどのように発揮するかが大きな問題となる。議会が単に執行機関の政策等を追認しているだけの存在となれば、「議員数が多過ぎる」、「報酬が高過ぎる」などの批判や、ひいては「議会は不要」との極端な意見も出てくるものと考えられる。地方議会の中には、この状況に危機感を持って、積極的な改革の試みを始めたところもある。

(4) 他都市の事例

【栗山町議会の取り組み】

① 議会改革に対する考え

議会は、議員による討論の場であり、自由闊達な議論を通じ、町政における課題、論点、争点を町民に明確にする責務がある。その機能を十分に発揮するため、平成13年から、議会改革に取り組み、その改革の集大成として、平成18年5月18日に全国初となる「議会基本条例」を制定した。

② 主な取り組み

- ・ 財政システムを理解できる議員となるための取り組み
- ・ 提案権、修正権を活用することで監視型議会からの脱皮
- ・ 議員が直接地域に出向き報告を行う「議会報告会」の実施
- ・ 議員同士の議論の促進
- ・ 理事者への反問権の付与
- ・ 議会運営の規範を定めた「議会基本条例」を全国初で制定 など

【登別市議会の取り組み】

① 議会改革に対する考え

現在の議会は受け身で、政策の問題点を明らかにする議論がなく、政策提案も少ない。地方分権が進む中で、議会がその機能を発揮し住民の負託に答

(5) 議会改革検討ワーキンググループ検討結果（個別事項）

1 本会議の運営に関すること

(1)－① 予算議会（2月定例会）の運営について

現状と課題

- ・ 予算議会となる2月定例会は、市長の市政執行方針が発表され代表質問を実施している。骨格予算となり市長の市政執行方針の発表がない改選期の2月定例会においても、代表質問を実施する必要があるか。

見直し結果

- ・ 代表質問は、「市政執行方針や教育行政執行方針に対する各会派からの質問」であることを明確にし、改選期の2月定例会では代表質問を行わないこととする。

(1)－② 質疑と一般質問の取り扱いについて

現状と課題

- ・ 当市では、議案に対する質疑と一般質問を一括して行っている。
- ・ 質疑とは、議案審議の一環として、議案に対する疑義を解明するために行われるものである。また一般質問とは、議案に関係なく、行政全般について執行機関の所信をたずためのものである。このように質疑と一般質問はそれぞれに重要な役割を持っている。
- ・ 一括で行うことによりそれぞれの役割が薄れ、本会議や委員会における質疑と代表質問、個人（一般）質問の内容に違いがなくなっており、議会の議決権や、議員の一般質問権の行使が十分にできていない状況にある。
- ・ 除斥を要する議案がある場合に、除斥対象の議員が一般質問を行えなくなる。
- ・ 一般質問の実施中など緊急に議案が追加された場合、既に発言を終えた議員の質疑の取り扱いや、通告の仕方が複雑になる。

見直し結果

- ・ 議会の機能と権限を十分に発揮するため、議案審査の手続きの一環である質疑と、議案に関わらず行える一般質問を明確に区分することとする。

(現 状) 提案説明→**一般質問・質疑**→委員会付託→付託委員会→本会議採決

(変更後) 提案説明→**質疑**→委員会付託→**一般質問**→付託委員会→本会議採決

(1)－⑤ 出席理事者の範囲

現状と課題

- ・ 議会側から具体的に範囲を定めての理事者への出席要請は行っていないが、基本的に全ての理事者が本会議に出席している。
- ・ 地方自治法では、説明のため議長から出席を求められた理事者が出席すると規定されている。
- ・ 議会内人事の際や、質問や質疑の内容に直接関係のない理事者も出席している。

見直し結果

- ・ 正副議長選挙など、説明が必要ない場合は、理事者の出席を求めないこととする。

(2) 一問一答制の導入について

現状と課題

- ・ 2回目の質問からは自席で行っており一問一答も可能となっているが、初回の質問は登壇して一括質問・一括答弁方式で実施しているため、傍聴者にとって内容の把握が困難となっている。

見直し結果

- ・ 初回からの一問一答方式の導入について、今後も検討を続けることとする。

(3) 投票システムの導入について

現状と課題

- ・ 現在、本会議の採決は、起立による採決を基本としているが、実際には各会派の賛否状況を事務局で確認し、それに基づいて議事次第を作成している。
- ・ そのため、事前確認と違う採決態度を示す議員がいた場合、会議の運営上、速やかな対応が出来ないケースがある。
- ・ 起立による採決では、個々の議員の態度が、市民から見てわかりにくい。

見直し結果

- ・ 投票システムの導入経費等も含めて、今後も検討を続けることとする。

○ 補正予算の委員会審査

現状と課題

- ・ 補正予算を各常任委員会に分割付託しているため委員会としての修正権が行使できない。

見直し結果

- ・ 定例会毎の予算委員会の設置については、今後も検討を続けることとする。

(3) 発言時間のあり方、(4) 委員同士による議論・協議の促進

現状と課題

- ・ 委員会において、一人で長時間にわたり質疑をする例がある。議論が平行線をたどっている場合が多く、他の委員の発言の機会を奪うなど、委員会の審査が非効率的になっている。
- ・ 市議会が会派制を採っているにもかかわらず、発言時間の制限のない現行制度では、会派所属委員と無所属の委員が同じ条件で発言が出来るなど、委員会においては、会派に所属していることのメリットが打ち出されていない。
- ・ 現状の委員会は、個々の委員の理事者に対する質疑のみで終了しており、委員同士の協議・議論がほとんど行われていない。
- ・ このため、委員会としての意思決定に至るまでの経過が市民にわからないほか、理事者にとっても、委員会が執行機関に何を求めているかがわからない状況にある。
- ・ 特に付託委員会では、採決前の意見調整を非公開で行っており、意思決定の過程が不明瞭になっている。
- ・ 地方自治法改正により委員会として議案を提出することが可能となったが、その前提として委員同士の協議が必要であり、委員同士の議論や協議の促進が強く求められている。

見直し結果

- ・ 委員会の議案提案・修正権など、委員会の機能を十分に発揮するため、委員同士協議する場を設けることとする。
- ・ 提案に対して修正や撤回を求める発言があった場合は、委員全員で協議をし、委員会として意思決定をする。
- ・ 委員会の意見調整については、原則として公開で行うこととする。
- ・ 効率的な運営のため、簡明な発言に努めるよう徹底する。
- ・ 上記により、委員会の意思とその決定過程が、市民や理事者に明確になる。