

議会改革等に関する調査特別委員会中間報告書

1 目的・調査事件

効果的、効率的な議会活動に関する調査

2 特別委員会の概要

(1) 設置期間 令和2年12月から令和4年6月定例会まで

(2) 委員
委員長 村上源吉
副委員長 新関善三
委員 菅野清一
高橋真一郎
高橋清美
作田善輝
菅野信一 以上7名

3 調査の経過

回数	日程	調査事項等
第1回	令和2年 12月9日(水)	委員長、副委員長の互選について
第2回	令和3年 1月14日(木)	(1) 委員会調査活動計画(案)について (2) 課題・調査項目の抽出について
第3回	令和3年 2月17日(水)	(1) 課題・調査項目の検討について (2) 調査計画の検討について
第4回	令和3年 3月30日(火)	(1) 先進議会調査(オンライン動画視聴) 栗山町議会議員の報酬と定数に関する調査特別委員会・公開中継資料・参考人招致:北海道大学名誉教授、神原勝氏講演部分 (2) 委員間討議 ほか
第5回	令和3年 4月8日(木)	(1) 調査計画の検討について (2) 住民意見聴取(アンケート)について (3) 所管事務調査・調査事項の検討について
第6回	令和3年 4月28日(水)	(1) 議員の役割・あり方①研修機会、資質向上のあり方について
第7回	令和3年 5月13日(木)	(1) 議会への住民参加のあり方①(町民意見を反映するための広報広聴、アンケート設問協議) ほか

第8回	令和3年 5月21日(金)	(1) 議会への住民参加のあり方②(町民意見を反映するための広報広聴、アンケート設問協議) ほか
第9回	令和3年 6月21日(月)	(1) 議会機能強化①(一般質問のあり方、議案説明・質疑等のあり方協議) ほか
第10回	令和3年 7月20日(火)	(1) 議会機能強化②(会議規則等の見直し検討について) ほか
第11回	令和3年 8月19日(木)	(1) 議会への住民参加のあり方③(町民意見を反映するための広報広聴、アンケート設問協議) (2) 議会機能強化③(議選監査委員のあり方について)
第12回	令和3年 9月21日(火)	(1) 議員の役割・あり方②(諸課題対応・政策提言あり方)
第13回	令和3年 10月21日(木)	(1) 議員の役割・あり方③(諸課題対応・政策提言あり方)
第14回	令和3年 11月5日(金)	(1) 議員の役割・あり方④(諸課題対応・政策提言あり方) (2) 議会機能強化③(会議規則等の見直し検討について)
第15回	令和3年 11月18日(木)	(1) 議会への住民参加のあり方④(住民アンケート集計結果報告) (2) 特別委員会・中間報告について

4 調査状況及び概要

特別委員会では、初めに、これまでの議会改革の経過や、国や全国町村議会議長会における最新の調査報告などを踏まえ、議会運営上の課題、調査すべき項目の洗い出しを行い、調査項目を大きく次の4つとすることとした。

【調査項目】

- (1) 議会・議員の役割、あり方
- (2) 議会への住民参加のあり方
- (3) 議会の機能強化、議会運営の適正化
- (4) 議員報酬、議員待遇のあり方

調査にあたっては、先進地等現地調査を行うべきところであるが、世界的な新型コロナウイルス感染症の影響のため、オンライン動画の活用(視聴)や、参考文献、報告書等を活用して、委員間討議を行うなどしてきたところである。

各調査項目についての調査状況及び話し合われた意見等は次のとおりである。

5 調査項目ごとの中間報告（意見）

（１） 議会・議員の役割・あり方

細部、２点について、委員間で協議した。

①議員の研修機会、資質向上のあり方

所管事務調査について協議した。これまで行われた研修、報告書の内容を点検し、委員からは次のような意見が出された。

【所管事務調査についての主な意見】

- ・これまで、調査結果報告を、本会議最終日に、日時、場所等の概要の読上げしか行っておらず、調査の成果を活かしきれていないと言えなかった。
- ・調査結果は、政策提言など、町政に活かされるものでなければならない。
- ・調査の前と後に、委員間でよく調査内容について協議し、効果的に実施すべきである。
- ・各議員が調査した内容を記録し、報告すべきだ。
- ・調査内容を施策に活かしていけるよう、調査後は、報告の場を設けるべきである。

②諸課題対応・政策提言あり方

議会が、少子高齢化、人口減少、コロナ禍など、社会の変化に対応し、課題解決に取り組むためには、「地域を経営する」視点に立つ必要があり、そのための調査や政策立案のあり方が問われている。また、地方分権と議会のあり方、町当局と議会の関係について調査することとし、政策提言能力を高める方策として、主に、予算決算の審議・審査の流れについて協議した。

【政策提言について調査事項】

- ・限られた資源をもとに、いかに魅力的な地域を創っていくか、が問われており、単に町に対する要望や意見をやるのではなく、現状の分析と把握に努め、地域経営の視点を持って、政策提言と効果検証を行っていかなければならない。
- ・当議会においては、予算審議と決算審査時に意見を付して報告していることから、その効果、成果について協議した。

【予算・決算審査意見書についての主な意見】

- ・ 当局から提案された事業に関する質疑が中心となり、予算執行の結果などの効果検証が少なかった。
- ・ 予算と決算の審議が連動しているとは言えなかった。
- ・ 予算、決算で当局と委員会で同じやり取りが繰り返されていた（効果検証をしているとは言えなかった。）。
- ・ 予算から決算、決算から予算までの間に、チェックが足りなかった。
- ・ 審査が終わると報告書の案文ができていて、各委員で意見を交換する時間がなかった。（発言者の意見だけでなく、議員間で討議できるとよい。議会の強みである総合力を生かし切れていない。）
- ・ 議会意見に対し、当局側がどう取り組むのか、実現可能かなどの回答を得る機会がなかった。（文書で回答があったときもあったが、協議されず、活かされていなかった。）
- ・ 政策提言は、議員個人、所管の各常任委員会でもできるが、予算審議、決算審査時の報告書とその後の経過を調査することで、一定の改善がみられるのではないか。

（２） 議会への住民参加のあり方

細部、１点について、委員間で協議し、住民意識調査を行った。

① 町民意見を反映するための広報広聴

議会活動に対する住民の関心度、理解度、期待度などを把握し、住民自治に資する議会の役割、あり方について検討するため、その基礎調査として、住民意識調査（アンケート）を行った。その結果については、別紙のとおりである。

（３） 議会の機能強化、議会運営の適正化

細部、３点について、委員間で協議した。

① 一般質問のあり方、議案説明・質疑等のあり方

主に６月定例会における一般質問について、通告書の提出から本会議までを点検し、効果的な質問のあり方について協議したほか、質疑についても課題や問題点がないか、調査を行った。委員からは次のような意見が出された。

【一般質問についての調査事項】

- ・ 通告書の提出時においては、次のような事象が見られた。

- ア) 通告書の内容に不整合なものがあつた。
- イ) 原稿の文章が長く、簡潔明瞭さに欠けるもの、逆に、質問の内容や表現があいまいで、聞き取りをしなければわからないような通告があつた。
- ・本会議における一般質問では、次のような事象が見られた。
- ウ) 再質問の回数は、質問、答弁の往復60分間の中で、質問者によって、6回から23回までであつた。再質問を多くして内容を確認するもの、分析を交え説明しながら提案を行うものなど、様々であつたが、およそ60分間を余すことなく費やされていた。
- エ) 質問者8名、質問数21件のうち、3つの質問が重複し、当局の答弁が同じで、再質問も概ね同じ内容が繰り返された。

【一般質問についての主な意見】

- ・通告内容が質問者間で重複した場合、同じ内容が繰り返されることになる。質問者は相互に調整して違った角度から内容を質したり、当局は、同じ答弁内容は割愛したりするなど、限られた時間を有意義に使うよう配慮するのがよいのではないか。
- ・本会議の登壇時においては、質問者は通告書に書かれた内容のとおり、読上げたほうがよい。
- ・当局の「誰々議員の何々という質問に答弁いたします」の言い回しは冗長である。無駄に時間を費やすことのないよう「お答えいたします」など簡潔に行ってほしい。
- ・(質問と答弁にずれがあつたことに対し) 議員の視点と当局の視点は異なるのが当然である。当局には、住民、議員の目線に立って、意図をよく汲んで答弁してほしい。
- ・議員も当局も、自分の住んでいるところをよくしようという気持ちは一緒であるので、議論がよく深まり、活かされるよう、また、議論の範囲を狭めることのないよう、配慮して答弁してもらいたい。
- ・質問の効果は「現行の政策を変更、是正させあるいは新規の政策を採用させる(※議員必携より)」ことにある。議員ひとりの質問をきっかけに、議会全体の課題につなげていくような取り組みも必要ではないか。
- ・現行の質問時間は60分であるが、会議規則、運営基準には定めがなく、明文化されているものは、平成28年11月29日付けの「平成28年12月定例会本会議運営における主な変更点について(※通称「申し合わせ事項」)」だけとなっているので、規則、基準で定めるべきではないか。(※→検討結果は②会議規則等の見直し検討についてを参照)
- ・質問者がパネルや資料を用いて質問するやり方、手順についても検討して共

有すべき。なお、通告の仕方、本会議での共有の仕方については、タブレット端末の導入等に合わせて協議するのがよい。

- ・ 一般質問の通告様式は、現状ではタテ書きで、質問項目の書き方が大項目、細部点数など、提出者によってバラバラである。ヨコ書きで、記入方法が分かりやすい書式に見直してはどうか。

【質疑についての調査事項】

- ・ 6月定例会の議案質疑においては、次のような事項が見られた。
 - ア) 人事案件の質疑で、選任しようとする委員会の活動状況（詳細な件数）について聞く質疑があり、当局が「資料が手元にない」ため即答できなかったが、議長が質疑者に確認のうえ討論、採決に入り、全会一致で可決した。当局課長が、後刻、議長に発言を求めて答弁した。
 - イ) 条例の一部改正の質疑で、「町の県内での水準」を聞く質疑があり、当局が「資料が手元にない」ため即答できなかったが、議長が質疑者に確認のうえ討論、採決に入り、賛成多数で可決した。当局課長が、後刻、議長に発言を求めて答弁した。
 - ウ) 「質疑とは、現に議題となっている事件に対する疑義の解明（※議員必携）」であるので、議案の討論や採決に直接関係がない質疑になっていたのではないかと指摘があった。

【質疑についての主な意見】

- ・ 質疑では、議員が自分の要望や意見を述べるのは不適切であるので注意すべきである。
- ・ 質疑は、途中で疑問が出る場合や、他の質疑を聞いていて疑問が出る場合もある。あまり制限しないのがよい。
- ・ 質疑の聞き方などは、箇所（ページ数）を明示し、簡潔明瞭に行うよう、各人がよく注意して行うのがよい。

②会議規則等の見直し検討について

議会に関する規定のうち、主に、「川俣町議会会議規則（以下、「規則」という。）」、「川俣町議会運営に関する基準（以下、「基準」という。）」と、「平成28年12月定例会本会議運営における主な変更点について（以下、「申し合わせ事項」という。）」について、課題を整理し、見直しが必要かどうかについて協議した。

【規則についての調査事項】

- ・ 令和3年2月9日付けで、「標準」町村議会規則（※全国町村議会議長会が作成するひな形）が改正されている。
- ア） 第2条第1項中「事故」を「公務、傷病、出産、育児、看護、介護、配偶者の出産補助その他やむを得ない事由」に改め、第2項として、議員が出産のため欠席する場合は「出産予定日の6週間」等具体的な期間を定めて欠席できるよう改められている。
- イ） 第89条第1項について、請願者が記名押印しなければならない手続きが、記名、又は押印のいずれかがあればよい内容に改められている。
- ウ） 「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」の一部改正法により、議会における妊娠・出産・育児・介護に係る体制の整備（欠席事由の拡大）が義務付けになっているため、第2条の改正は必須である。
- エ） 「議員に関する書式」は、参考書式で、これに準じて取り扱えばよい、というもの。これを規則等に定めるなら、規則の改正が必要になる。

【規則についての主な意見】

- ・ 欠席届等の様式が「議員に関する書式」（参考様式）として定められているが、規則等に基づく別記様式に定めるよう、規則等を改正してはどうか。
- ・ 書式を規則に定めると、その書式で出さなければならないことになり、その様式で正しく提出できなかった場合などは、罰則の対象になるので、定めないほうがよい。
- ・ 欠席事由を細々と事例を挙げて並べると、そのほかの理由で欠席した場合には、懲罰の対象になる。定めない方がよいのではないか。これまでどおり「事故（やむを得ない場合）」の表現で、全て認められるので問題ないのではないか。
- ・ 標準では、多様な人が議員になりやすくするために、具体的な欠席事由と期間を定めて、欠席しやすいよう配慮して改正したものなので、やはり標準に倣うべきなのではないか。
- ・ 他議会でも、規則等に定めている事例は見当たらないことを踏まえると、このままの運用で良いのではないか。
- ・ 第89条の請願の際、署名欄に代筆や「//」が見られるので注意しなければならない。改正すること自体は問題ない。

会議規則第2条（欠席事由）及び第89条（請願の押印規定）については、標準で示されたとおりの内容で、速やかに改正するのがよい、という結論に

至った。

また、「議員に関する書式」を規則等に定めるかどうかについては、従来通り、参考様式とし、これに準じて取り扱うのがよいという結論に至った。

【基準及び申し合わせ事項の調査事項】

- ・基準と申し合わせ事項で、内容に重複がある。ルールとしての根拠がわかりにくい。
- ・基準の条項中、その他の条例、規則に根拠があるにもかかわらず、重複して記されている箇所がある。また、「通例である」など、標準の議会運営基準の表現がそのまま用いられている箇所がある。
- ・本町独自の基準が設けられている箇所がある。特に、143.「議会運営委員会の協議については、全会一致を原則とする。」は、川俣町議会運営委員会基準第10条「委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、(略)」の文言と不一致である。
- ・一般質問の制限時間は、ひとりにつき質問と答弁を合わせて60分の定めだが、申し合わせ事項に記載されているだけで、規則、基準には記載がない。

【基準及び申し合わせ事項についての主な意見】

- ・各規定について、主に次のような意見が出された。
- ア) 全般について
- ・基準の条文については、一文ずつ、適切な表記になっているかどうか確認が必要だと思う。
- イ) 基準9.「3日以上本町を離れるときは議長に通知しなければならない」点について
- ・「3日」不在にすることはあると思う。通信手段が発達している現在、議員だからと言ってそこまで拘束される必要はないのではないか。削除してもよいのではないか。
 - ・「3日」は告示期間のことを指しており、妥当である。これまでもその都度出すことになっていて、特段支障はなかった。
 - ・標準に従って、ほかの議会でも同じような取扱いであると思う。議員としての職責や立場もあるので、一般的なルールとして、あってしかるべきではないか。
- ウ) 基準86.「なお、一般質問の通告要旨は、質問の内容を具体的に記載する。」、基準91.「発言者は、原則として原稿を作成し、これによって発言する」点について
- ・「具体的」「原稿を作成し」という部分が気にいらぬ。通告は要旨であるの

で、わざわざ「具体的」という表現は不要ではないか。「原稿」という点も同様。

- ・具体的に、詳細に書かれていたほうが、議論は深まると思う。答弁する側からすると「具体的」に伝えてほしいはず。要領を得ないやりとりは時間の無駄になる。
- ・「原則として」であるので、原稿を用いなくても質疑はできるので、そのままの表現でもよいのではないか。

エ) 一般質問の制限時間60分の取り扱いについて

- ・制限時間は、申し合わせ事項の定めとなっているが、より拘束力のある規則や基準に定めるのがよいのではないか。あいまいにしておく、その時々の方考え方、都合で変えられてしまう余地を残しておくことにならないか。
- ・「60分」と定めると、ぴったり60分で質疑が止められることになる。あいまいにしておくのがよい。
- ・90分にしてもいいと思う。そのときの町長によって、どれくらい時間をかけたかかわると思う。当局が決めるのではなく、議会で決めることなので、これまでどおり申し合わせ事項の取り扱いで支障はない。

オ) 128.「請願を議決したときは、その結果を請願者に通知する」点について

- ・請願の結果をわざわざ知らせる必要があるのか。議会広報で結果は公表するし、不要ではないか。記載があると義務化される。
- ・請願権に基づく権利であるので、議会としては政治的、道理的に通知する必要がある。
- ・議会の責任として、結果を通知する必要がある。これを削除することはできない。

カ) 143.「議会運営委員会の協議については全会一致を原則とする」取扱いについて

- ・全会一致という取り扱いは、現実としてはかなり難しいと思うが、なぜ、このような規定になったのか。
- ・過去には、議会運営委員会で賛成多数で決した内容を全員協議会にかけたときに、委員会で反対した人が再度反対して収集がつかないことがあった。こうしたことがないように設けられたものと思う。
- ・標準では、「議会運営委員会の協議の結果については、議員はこれを順守する」となっているので、この内容に準じて見直すのがよいのではないか。

キ) その他、携帯電話の取り扱い

- ・本会議中の携帯電話の持ち込みについては、申し合わせ事項で、議員、当局とも禁止しているほか、傍聴者、報道機関の取り扱いが定められているが、

規則（第103条・携帯品）、議会傍聴規則（第8条・禁止事項）にも規定があるので、いずれかを改正してもよいのではないか。

- ・報道する権利を制限するのは、実際はできないだろう。他議会も取材していて、心得てやっていることなので、特段の制限を定める必要はない。
- ・議員と当局の携帯電話の持ち込みは守られていない。当局に対しては、守るよう伝える必要がある。ただし、基準や規則に入れると、罰則の対象になるので、入れない方がよい。

③議選監査委員のあり方

議会選出の監査委員については、町長から委嘱される行政委員としての身分を併せ持つこととなる一方、当議会では議会改革の一環として、予算決算常任委員会を全議員で構成する編成に改正し、予算、決算の一体的な審査を行うこととしてきたところである。

決算審査時において、監査委員として既に「認定」と判断した決算議案に対し、議員（予算決算常任委員）の立場で質疑に加わり発言するのは自己矛盾ではないか、という疑問が出され、委員間討議を行った。

【議選監査委員についての調査事項】

- ・議選監査委員については、かつては一般質問を行わず、決算審査にも加わらない取扱いとしており、他の町村議会においても同様の取り扱いが多くみられていた。理由は、監査委員には、守秘義務が課せられており、質問時に監査委員の立場でしか知りえない事項に抵触することを防ぐためと、当局行政委員としての身分への配慮によるものであった。
- ・当町においては、議会改革の一環で、令和元年に、予算常任委員会、決算常任委員会をひとつの委員会にして、議選監査委員、議長を含む全議員で構成するよう改正を行った。理由は、予算と決算審議を一体的に行うとともに、議員定数が削減される中においても活発な議論を行うため。同様に、議員改選後は、議選監査委員も一般質問をできるよう、取扱いを改めた。
- ・地方自治法の改正により、議選監査委員については、条例で選任しないことができ、全国で8つの町村で置かない措置をとっている。
- ・識者の論文や提言等を見ると、議選監査委員を置くことで、議員の資質向上が図られ、議会全体のレベルアップにつながる、という意見がある。同様に、議選監査委員は決算審査からは外れることで整合性がとれる、または予算決算をひとつの委員会にしている場合は、決算審査時に質疑等を自粛することで整合性がとれる、という見解が示されている。

【議選監査委員についての主な意見】

- ・ 議選監査委員は、監査委員として一旦は「認定」と結論付けているのに、議会の決算審議に加わって質疑を行ったり、発言したりすることは、一般町民から見てもおかしいと思われる。
- ・ 議員定数が少なくなってきた中で、議論を活性化させるために議長、議選監査委員も予算、決算審議に加われるようにした。議会改革の一環で決定してきたところだ。
- ・ 議選監査委員の一般質問については、守秘義務の範囲は、情報公開請求の非開示事項に当たる部分という見解が示されている。これに抵触しないよう、議選監査委員には高い自制措置、倫理が問われている。
- ・ 決算についての結論は、監査委員の立場で決定している。質疑をするのは道義的にやはりおかしいととられる。一般町民からも納得が得られる質疑できる範囲を明文化しておくのがよいと思う。
- ・ 「決算審議においては、議選監査委員は質疑を自粛するのが望ましい」と申し合わせ事項に追加し、定めるのがよい。

(4) 議員報酬、議員待遇のあり方

11月時点、未調査、未協議である。住民意識調査結果を参考にしながら、今後、調査、協議を進める。