

都市公共政策ワークショップⅡ議事録

講師：交野市議会事務局長（近畿市議会議長会事務局長） 濱中 嘉之

指導教員：久末弥生

日時：2017年10月20日(金)午後6時30分～9時20分

場所：梅田サテライト6階107教室

議事録担当：MI 加藤 仁哉

■ 本日の講義の目的

議会のしくみと議会事務局のあり方について

■ 濱中 嘉之のプロフィール

平成23年国土交通省から交野市役所都市整備部へ出向後、平成25年交野市役所に入庁し、平成26年議会事務局長就任。平成29年近畿市議会議長会事務局長兼務。大阪市立大学大学院公共政策10期生。

I 交野市について

1. 人口77,913人、面積22.55k㎡（平成29年3月31日現在）

大阪府の東北部、近畿のほぼ中央に位置する。人道吊り橋「星のブランコ」や「七夕伝説発祥の地」等で知られている。昭和46年11月に市制を施行し、緑豊かな田園都市として発展してきた。

2. 平成29年度一般会計予算について

- ・歳出総額233億5千2百万円

議会費262,037千円の主な構成 *歳出総額の約1%

【報酬】98,550千円（議長1人、副議長1人、議員13人）

【政務活動費】8,100千円（月額45千円×12ヶ月×15人）

【議会情報公開事業】1,210千円（政務活動費の公開のためのホームページ設置・管理費用）

- ・歳入総額233億5千2百万円

前年度比約6億円減 繰入金約13億円を計上（基金約54億円から約13億円取り崩し）

3. 財政の課題

- ・土地開発公社の状況 公社保有地35,371㎡、保有残高120億円（平成27年度末現在）

➡ 毎年、市が公社から土地の買戻しを行い売却を図っている。

今後も土地開発公社の健全化、高齢化に伴う扶助費の増加、新ごみ処理場の整備費、老朽化している施設の更新など大きな財政支出が予想される。

- ・財政施策として、自主財源と依存財源の構成比率の是正等が望まれる。

II 議会のしくみについて 二元代表制とは何か？

1. 一般論

長と議会の関係は、互いに対等・平等であり、相互に他を牽制しながら両者の調整が図られている。また、複数の議員で構成される議会は、独任制の長とは異なり、議員同士による「話し合い」を必須の要素とする合議体である。議会には、行政監視機能、政策立案機能の2つの役割がある。

2. 地方議員の身分について

地方公務員法 【一般職】特別職以外の職、都道府県庁や区市役所、町村役場の職員

【特別職】いくつか種類があるが、その1つに地方議員があたる。

*常勤の職員のように、定曜定時、決まった時間に仕事をするのではない。市役所内に議員の控室はあるが、執務室はない。

3. 会派とは何か？

- ・政治信条など、政策的な考え方を同じくする議員同士が任意に結成する団体といわれている。
- ・会派について、自治法には定義規定はない。
- ・会派制は、議会運営の効率性の観点から有用といえるが、その内容は、各議会によってさまざま。
- ・政務活動費を会派単位で交付したり、質疑・質問をする機会を確保するため、「1人会派」を採用している議会がある。

交野市議会の場合

【交野市議会幹事長会議規程】

第2条 この規程において「会派」とは、主義主張を同じくする3名以上、又は政治資金規正法第3条第1項に規定する団体に属する者2名以上からなる団体をいう。

【交野市議会の現況】

議員定数15人（平成29年4月1日現在）

自民党2人、公明党3人、共産党3人、市民クラブ2人、維新の会2人、会派無所属3人

4. 交野市議会の構成

- ・本会議（定例会/年4回）、幹事長会議（常設）、議会運営委員会（常設）、常任委員会（総務文教常任委員会と都市環境福祉常任委員会の2つを常設）
- ・協議調整の場について

平成20年の自治法改正により、「協議又は調整の場」として位置付けることが可能となった。

【交野市議会の例】

全員協議会：市長からの報告等にもとづき、議会の運営に関し協議又は調整を行う。

政策検討会：意見交換・情報交換・政策立案の協議又は調整を行う。

広報委員会：議会の広報活動に関する協議又は調整を行う。

議会改革委員会：議会改革に関する協議又は調整を行う。

根拠規定は各自治体で異なり、取り扱い案件も自治体によって異なる。課題として、協議調整の場であることから、非公開や会議録を調製していない自治体もある。運営の態様は、各議会によってさまざま。

5. 議長・副議長の選任

議会は、議員の中から議長・副議長各1名を選挙する。ただし、議員に異議がないときは、指名推薦の方法も認められている。指名推薦の場合は、指名された議員を当選人とするかを会議に諮り、議員の全員の同意があった場合に、当選人となる。役選の課題として、自治法上は立候補の規定はない。なお、交野市議会と同じく、議長・副議長の任期を「申し合わせ」で1年としている議会が多い。

6. 議案について

■団体意思決定議案【自治法112条】

地方公共団体の意思 → 条例・予算（議員の提案権なし）

■機関意思決定議案【会議規則（標準市議会会議規則では14条）】

単に地方公共団体の一機関（議会）の意思 → 意見書・決議（要望書）

■執行機関が事務執行の前提として提案する議案

法律に「市長は、議会の議決を経て～する」と規定のあるもの、「副市長の選任について」「〇〇契約の締結について」など

7. 請願・陳情・意見書・決議について

(1) 請願

請願は、憲法、請願法、国会法、自治法に規定された国民の権利である。請願が法定の形式を具備していれば、議長において受理を拒む権限はない。

要件として、請願の内容に賛成の議員の紹介がいる。交野市では、条例を求める請願によって条例制定に繋がった事例がある。また、請願者の住所や氏名の公表等、「開かれた議会」と「プライバシー保護」とのバランスをどう図るかが課題となっている。

(2) 陳情

法律上保障された権利ではなく、事実上の行為である。標準会議規則「陳情書又はこれに類するもの」で「議長が必要であると認めるもの」ないし「その内容が請願に適合するもの」という規定がある。議長の判断により取り扱いが決まる。

(3) 意見書

意見書とは、地方公共団体の公益に関する事件について、議会としての意見や見解などを意見としてまとめた書類をいう。その発案権は議会を構成する議員に専属し、議会の議決を得た意見書は、議会を代表する議長名で作成、提出するものとされている。

意見書の取り扱いは、議会によってさまざまなルールがある。「議会運営委員会（代表者会議）で全会一致しないと議案として取り扱わない」「本会議で可決見込みのあるものしか議案として取り扱わない」「委員会付託を省略する」など。意見書をめぐり、会派のさまざまな関係が垣間見えることがある。

なお、意見書の提出先は「国会又は関係行政庁」とされている。国会は、平成12年に追加（自治法99条）されたが、裁判所に対して意見書が提出できるか等の課題が残っている。

(4) 決議

決議は、議会の機関意思の表明である。

■法的効果を伴う決議

特別委員会設置の決議（自治法109条4項）・議会の検閲検査権、監査請求権の発動のための決議（自治法98条）・長の不信任決議（自治法178条）など

■法的効果を伴わない事実上の決議（議会はこう考えているという意思の表明）

長の問責決議・〇〇議員問責決議・〇〇議員辞職勧告決議など

*委員会における付帯決議

付帯決議とは、委員会で審査された後、表決を経て可決された議案について、その執行に関して「ひとこと」言っておきたい、というもの。付帯決議が付されたときは、本会議の委員長報告でその旨と内容が報告され、本会議の表決の「参考」とされる。交野市では、平成27年度一般会計予算にかかる補助金に対して付帯決議が付されたことから、補助金の見直しが行われ、平成29年度予算への反映に繋がった。

8. 会議原則について

(1) 法定されている会議原則

- ①会議公開の原則 *本会議が対象。委員会の傍聴は、会議公開の原則が直接適用されない。
- ②定足数の原則
- ③過半数議決の原則
- ④現状維持の原則 *消極的に行使するという意味で、現状を変えない方向の判断をする。
- ⑤一事不再議の原則 *大日本帝国憲法 39 条の規定が慣習法として引き継がれている。
- ⑥可を諮る原則
- ⑦会期不継続の原則

(2) 法定されていない会議原則

- ①議員平等の原則
- ②発言自由の原則
- ③公正指導の原則 *議長は、議員全体の代表者として中立の立場を堅持すべき。
- ④議案不可分の原則 *1つの議案は、不可分であって、分割して取り扱うことはできない。

III 議会改革について

1. 地方議会についての一般的なイメージ

■悲観論が大勢（マイナスのイメージの固定化）

利権、議員個人の能力や力量の不足、政治家としての資質の欠如

議場での汚いヤジを飛ばす議員、不倫でテレビを賑わせる議員、議員の待遇の良さ（報酬・政務活動費）

■問題の本質は、どこにあるのか？

地方自治法は、改正を重ねているが、世間一般に評価されていない。二元制は機能しているのか、考察する必要あり。

2. 二元代表制は機能していないのでは？

【現実】日本の地方制度は、「強首長制」と呼ばれる。

【制度的に不均衡】首長と議会が対等な立場に立つ二元制という認識は誤り。

①首長の権限

- ・条例案の提出権
- ・予算編成権 → 議会予算の差配も行う
- ・再議権 *条例の制定や改廃、予算に関する議決 出席議員の2/3以上の議決必要
- ・行政部の人事権 → 議会事務局の人事も首長が管理
- ・議会の招集権限
- ・首長不信任決議に対する議会解散権
- ・専決処分の権限

②長の専決処分について

議会が議決すべき事件に関して、議会の議決又は決定を経ずに、長が処分又は決定することをいう。

【179条専決処分】法定代理的処分

法が定める一定の要件を満たせば、地方公共団体の長が議会において議決すべき事件につき、議会に代

わって処分・決定ができるというもの。 → 典型例（年度当初の税条例の改正）

【180条専決処分】委任専決処分

議会のほうで特定の案件につき「これは専決処分でやってください」と長に任せる旨の議決（専決処分事項の指定）に基づき、長が専決処分するもの。 → 典型例（一定額以下の損害賠償額の決定）

3. 議会改革の課題

議会は、はじめから立法機能が十分果たせない制約を受ける組織である。二元制の虚構を論破していく必要あり。

【方向性】・いかにして議会権限を引き上げ、強い首長に対抗するか？

・議会と首長が議会開催前に練り広げる調整や折衝をどう透明化するか？

➡ 議会改革を通じて、地方政治のウラ（プロセス）をオモテ（結果の公表）にしていけることが肝要である。

4. 交野市議会の取り組み

交野市議会の特性として、議員の平均年齢が47.7歳と若く、約半数の7名を女性が占めていることから、慣習や前例にとらわれない市民目線に立った多様な意見を取り入れながら、議会活動を展開している。

交野市議会基本条例が、平成25年第3回（9月）定例会において、満場一致で可決され、平成26年1月から施行された。議会基本条例とは、議会が議会運営の基本原則を定めた条例である。これまでの地方議会のあり方を見直し、議会の活性化を図ろうとするもので、平成18年5月北海道栗山町が全国に先駆けて制定し、議員間の自由討議や執行機関の反問権等を規定している。議会基本条例は、その後、多くの自治体で制定されている。

■ 交野市の議会改革事例

【交野市議会における議会改革の主な取り組み】
(1) 条例等の制定及び改正にかかる事項 ・議会基本条例の制定（平成25年10月） ・飲料水（水又は茶）の持込みを可能とするための傍聴規則の改正（平成26年6月） ・資料請求にかかる申し合わせの改定（平成28年3月）*調査権について整理 ・傍聴にかかる委員会条例の改正（平成28年10月）*委員会の傍聴について制度化 ・政務活動費の交付に関する条例の改正（平成28年12月）*政務活動費の減額 ・政務活動費の支出に関するマニュアルの改正（平成29年4月）*判例等との整合
(2) 広報・広聴にかかる事項 ・議会報告会の開催（平成24年、25年、26年、27年各1回実施） ・表決した議案に対する賛否の公開（平成26年5月1日号『市議会だより』から掲載） ・インターネットによる本会議の画像配信（平成28年3月から実施） ・『市議会だより』のデザイン・構成等変更及びデジタル版の配信 （平成28年8月1日号『市議会だより』から実施） ・インターネット、情報公開コーナーでの政務活動費（領収書等を含む）の公開 *平成28年度支出分より公開対象（平成29年7月以降実施予定）
【委員会活性化の目的と新たな試行例（平成29年3月以降から試行）】
◆監視機能及び政策立案機能を強化する。 (例) 行政計画については、計画策定段階から計画完成までの作業行程に並行して、所管事務調査を行う。 (例) 常任委員会においてテーマを選定し、所管事務調査を行う。 → テーマに合わせて各団体との意見交換及び先進市への視察等を行い、報告書を取りまとめ本会議で報告する。 (例) 予算決算特別委員会の審議を常任委員会で行う。 → 当初予算、補正予算、決算を同一委員会で取扱う。
◆より深い審議をするため、議案に関する資料請求を容易にする。 (例) 定例会のスケジュールを変更し、資料請求は、委員会の総意で行うこととする。 議案の流れ 議長及び副議長・議運正副委員長説明 ⇒ 議運（議案の取扱い） ⇒ 本会議（議案上程・常任委員会への付託） ⇒ 常任委員会（資料請求の取扱い） ⇒ 一般質問 ⇒ 常任委員会（議案審査） ⇒ 本会議（採決）
◆議員間の情報を共有するため、常任委員会所属委員以外の議員の傍聴を可能にする。 (例) 各常任委員会を別日又は別時間で開催する。

*議会改革に伴う条例、会議規則、傍聴規則等の改正にかかる注意点

会議規則と傍聴規則は、議会側が定めるものとして、自治法に直接規定されている。同じ「規則」という名称であるが、長が定める、いわゆる条例の下位規範としての規則（施行規則：条例の運用に必要な細目を定めた）とは性格が異なる。

■よく誤解するパターン 会議規則>条例 規則が上位にくるのは、間違っているのではないか？

■会議の原則をよく読み解く

一事不再議の原則 慣習法を勘案せず、会議規則の規定だけを読み取らないこと

IV 議会事務局のあり方について

1. 議会事務局の機能

- ①議会運営を補佐する機能
- ②議会の政策立案機能や監視機能を支援する機能
- ③議会と執行機関との調整機能
- ④議会と住民との媒介的機能

2. 議会事務局のジレンマ

- ①当局のスパイとしての実態
- ②議員の御用聞きとしての実態
- ③行き過ぎた調整役としての実態

3. 議会と事務局の関係について

【法的な位置づけ】 首長と職員、議会と議会事務局職員の関係の違い

首長 → 自治法 154 条「補助機関である職員を指揮監督する」

議長 → 自治法 138 条 7 項 事務局長、書記長に命ずるだけで、その他の職員は、議長ではなく、上司の指揮を受けることとなっており、議長でも命ずることができない事務局職員に、一般の議員が命ずることはできない。

議会事務局職員と議員は、フラットな関係を保つことが必要である。交野市では、議員同士、議員と議会事務局及び執行機関の職員との間では「先生」とは呼ばず、「議員」と呼ぶ。

4. 交野市議会事務局の課題

「議会運営を補佐する機能」「議会の政策立案機能や監視機能を支援する機能」「議会と執行機関との調整機能」「議会と住民との媒介的機能」の議会事務局の機能拡充は、議会機能の強化や審議の活性化に資するものであり、議会改革の条件整備の一面を持つものと思料する。体系的な組織運営を目指すべく適正な人員確保による体制整備が必要である。平成 29 年度においては近畿市議会議長会の会務を兼務しており大きな負荷がかかっている。議会改革が進められて行く中で、議会事務局全体にかかる負荷をいかに軽減し、4 つの機能をどのように強化していくかが、組織運営の大きな課題となっている。

V その他

1. 議員定数について

全国 814 市の市議会議員の定数 19,521 人：1 市平均 24.0 人（平成 28 年 12 月 31 日現在）

2. 議員報酬について

■国会議員「歳費」（国会法 35 条）（国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律 1 条）

「議員は、一般職の国家公務員の最高の給与額（地域手当等の手当を除く。）より少ない歳費を受ける。」

「各議院の議長は 217 万円を、副議長は 158 万 4 千円を、議員は 129 万 4 千円を、それぞれ歳費月額として受ける。」 ➡ 議員の仕事に対する報酬の意味はあるが、生活を保障する給与的な要素が中心。

■自治体議員「議員報酬」（自治法 203 条 4 項）

「議員報酬について条例で定めなければならない。」法律で額の定めがなく、働き方も会期もそれぞれの自治体で違うので、それぞれの条例で定めることとなっている。 ➡ 仕事の対価として支払われる。

全国 814 市の市議会議員報酬の平均（平成 28 年 12 月 31 日現在、全国平均）

議長報酬 51.7 万円/月：副議長報酬 45.6 万円/月：議員報酬 42.1 万円/月

都市別定員・報酬比較表（定員と報酬については平成 28 年 12 月 31 日現在）

	都市名	定員数	人口	定員1人当り人口	報酬月額			選挙(直近の選挙)		適用
					議長	副議長	議員	候補者数	投票率	
議員定数 上位8市	横浜市	86	3,731,096	43,385	1,179,000	1,061,000	953,000	94	58.45	政令市
	大阪市	86	2,691,425	31,296	950,000	844,400	774,000	140	48.64	〃
	名古屋	75	2,278,675	30,382	1,041,250	916,300	841,500	136	36.57	〃
	神戸市	69	1,545,383	22,397	1,140,000	1,040,000	930,000	94	42.04	〃
	札幌市	68	1,947,494	28,640	1,040,000	950,000	860,000	90	58.32	〃
	京都市	67	1,418,340	21,169	1,008,000	927,000	864,000	94	40.95	〃
	福岡市	62	1,514,924	24,434	1,060,000	970,000	880,000	80	40.81	〃
	北九州市	61	966,388	15,842	1,090,000	980,000	880,000	80	39.20	〃
参考	安野市	15	77,876	5,192	621,000	571,500	540,000	19	55.71	
議員定数 下位8市	四條畷市	12	56,021	4,668	590,000	555,000	530,000	16	47.67	大阪府
	五條市	12	31,911	2,659	538,000	469,000	418,000	12	—	奈良県
	芦洲市	12	14,512	1,209	385,000	336,000	315,000	15	77.22	北海道
	土佐清水市	12	14,294	1,191	351,000	297,000	270,000	17	78.70	高知県
	赤平市	10	10,772	1,077	357,000	308,000	284,000	11	68.07	北海道
	三笠市	10	9,001	900	340,000	295,000	270,000	10	—	〃
	夕張市	9	8,685	965	230,000	200,000	180,000	9	—	〃
	歌志内市	8	3,524	441	298,000	265,000	243,000	8	—	〃
参考	栗山町	12	12,098	1,008	300,000	239,000	196,000	12	—	北海道

小括

議員定数の削減、議員報酬の削減については、各議会でさまざまな議論が行われている。近年、投票率の低下だけではなく全国的に議員の候補者が少なくなっている状況にあり、選挙が実施されなかったとの報道をよく耳にする。議会改革が進んでいる栗山町においても直近の選挙では、定数を超える候補者が出なかった。選挙は、民主主義の根幹となるものであるから、議員定数や議員報酬を削減するとどのような課題・問題が出てくるのかをよく考えながら議会改革に取り組まなければならないと考える。

◎主な質疑応答

Q1：議会改革についての本質は、議員自身の改革が必要であり、議員の資質が問われているのではないかと？

議員の資質を高めるにはどのようなことが必要と考えるか？

A1：経験豊富な議員だけが凄い議員なのではなく、新人議員でも鋭い目線での確かな意見を述べる議員もおられると思います。議員の資質を高めるには、社会活動や地域活動を通じて、住民がどのような思いを持って生活しているのか、課題を汲み取り、どうしたら実現できるのかを、しっかり考えることが大切だと思います。地域の実情を踏まえ、インターネットの情報や他市の先行事例を参考にするだけでは駄目ではないかと感じています。

Q2：各市役所の中の手当ですが、議員の会議出席の手当で、日当が支払われていますが、高額な金額が出ていると聞いていますがどうですか？

講師は都市整備の出身ですが、交野市で進められている区画整理事業について、住居系の戸数はどのような計画になっていますか？

A2: 交野市議会では議決をとった派遣においては、日当が支給されますが、その他の会議などでは費用弁償(日当の支払い)はしていません。近頃は、議員に対する費用弁償は各市で削減されているようです。

また、交野市で進められている区画整理事業は、商業施設や物流施設を中心とした計画となっております。住居系のエリアも含まれていますが、まだ具体的な戸数をお示しできる状況には至っていないようです。

Q3: 今後、望まれる財政施策はどう考えられていますか？

A3: ふるさと納税の他市への流失を抑制して、ふるさと納税の増収を考慮することや、市街化調整区域の市街化区域化ではないかと考えます。特に交野市は、市街化調整区域が市域の64%を占めていますので、市街化区域に編入することにより都市計画税や固定資産税の増収を図ることができます。市街化調整区域の農地が市街化区域へ編入されて商業地域になると、固定資産税額が200倍になったという例もございます。

☆ご清聴ありがとうございました。