

議会改革調査特別委員会報告書

I 調査の目的

近年、地方自治制度改革の検討が進められるなど、地方自治体を取り巻く環境が変化している。

議会活性化の動きとして、平成12年には、地方分権一括法の施行に伴い、機関委任事務の廃止をはじめ、地方自治体の自主性・自律性が拡大し、議会の権限が及ぶ範囲も大幅に拡大されるなど大規模な制度改革が実施された。

その後、第29次地方制度調査会においては、基礎自治体のあり方、議会制度のあり方に関する答申が出され、去る4月28日に地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置として地方自治法の一部改正が可決成立し、議会の権限についてもその一部が変更となった。

このように、法改正による制度改革は行なわれているものの、議会活動の活性化に向けて、自ら取り組んでいる議会はまだ数少ない。

今年度の取り組みとして、板橋区議会の改革すべき方向性を示すため、本来の開かれた議会や、より活発な討議が行われる議会となるため活性化に向けた検討を行い、その方策について提言を行う。

II 活動方針（平成23年度）

「議会改革の方向性について」

近年、各地方議会においては、議会の活性化に向けた改革等が行われている。

本区議会においても議会改革勉強会が開催され、開かれた議会運営など各機能について議論を重ねてきた。

それらを踏まえて、議会改革具体化の一步として議会改革の基本理念、目的と改革の方向性について検討し、提言を行う。

また、議会改革に関連する個別、具体的な取り組みと推進体制について検討のうえ、議会改革の具体化に向けて、議会基本条例を含む関連法等の研究を進め、議論を行い、その方向性について提言を行う。

Ⅲ 調査の経過

第1回 平成23年5月25日（委員会）

議題	内容
正副委員長の互選について	委員長・副委員長の選任と、理事会の設置及び理事委員の選任を行った。

第2回 平成23年6月22日（委員会）

議題	内容
1 活動方針について	1 活動方針について協議し、全会一致をもって決定した。合わせて審議スケジュールを提案し、了承された。
2 議会改革調査勉強会最終報告書の概要について	2 昨年度実施された議会改革勉強会の概要について説明を受け、質疑を行った。また、その議論をもとに各委員から、現在の議会改革における課題について意見・提案を行った。
3 地域主権改革関連3法の概要について	3 理事者から報告を受け、質疑及び意見が出された。
4 他の議会における議会基本条例の制定状況について	4 理事者から報告を受け、質疑及び意見が出された。

第3回 平成23年9月2日（委員協議会）

議題	内容
開かれた議会運営について	理事者から報告を受け、質疑及び意見が出された。

第4回 平成23年10月17日（委員会）

議題	内容
1 監視機能の充実について	1 理事者から説明を受け、質疑及び意見が出された。
2 前回までの議論を踏まえた議会改革に関する検討について	2 前回までの議論を踏まえ、各改革項目に関する方向性について意見が出された。
3 本会議及び委員会室におけるパソコンの持ち込みについて	3 理事者から説明を受け、質疑及び意見が出された。

第5回 平成23年11月24日（委員協議会）

議題	内容
1 立法機能の充実について	1 理事者から説明を受け、質疑及び意見が出された。
2 前回の議論を踏まえたパソコンの持ち込みの検討について	2 前回までの議論を踏まえ、各改革項目に関する方向性について意見が出された。

第6回 平成23年12月13日（委員会）

議題	内容
1 議会制度の自由度の拡大と議員の役割及び議会基本条例について	1 理事者から報告を受け、質疑及び意見が出された。
2 議会改革調査特別委員会報告書（骨子）について	2 第1回から第5回の議論を踏まえ作成した、報告書の骨子について議論を行った。
3 本会議場及び委員会室におけるパソコンの使用について	3 前回までの議論を踏まえ、各改革項目に関する方向性について意見が出された。

第7回 平成24年1月19日（委員協議会）

議題	内容
議会改革調査特別委員会報告書（案）について	第1回から第6回の議論を踏まえ作成した報告書案文について議論を行った。

第8回 平成24年2月27日（委員会）

議題	内容
議会改革調査特別委員会報告書（案）について	報告書案の内容について協議し、了承を得た。

IV 活動方針に関する現状報告

調査・検討を行うに当たり、現状を把握するため、次ページ以降の資料に基づいて、理事者より説明を受けた。（資料については、昨年度実施した議会改革勉強会の報告書概要であり、平成23年6月に報告を受けたものである）

議会改革勉強会最終報告書（概要）

～議会力の向上をめざして～

はじめに

近年の地方分権が進展し、自治権拡充が進む中、二元代表制における意思決定機関であり、住民自治の代表的存在である地方議会とその議員の責任とあり方が問われている。

また、その改革の必要性が指摘され、地方議会に対する厳しい報道も多くなっている。

私たち板橋区議会議員は、地方議会・議員の責任が重くなってきたことを自覚するとともに、時代の要請に応える区議会の改革に向け、その第一歩として議会改革勉強会を持つことになった。

議会改革勉強会は、分権改革の進展と議会のあり方について認識を深めることを目的とし、平成22年2月から平成23年3月の間で活動することとした。

本報告書は、平成22年11月に4グループに分かれ、「開かれた議会運営」「監視機能の充実」「立法機能の充実」「議会制度の自由度の拡大と議員の役割」「議会基本条例の制定」「議会事務局体制」の6つのテーマについて自由闊達な意見交換会を行い、出された意見を踏まえながら、作業部会で報告書として取りまとめたものである。

板橋区議会の改革に向けて

I 開かれた議会運営

地方議会が「住民の意思を反映した活動をしていない」と考える人が6割超となっているという報道が示すように、住民が地方議会への不信感を抱く要因のひとつに住民と議会との距離が離れていることがあげられる。いま、住民と議会との距離を縮め「開かれた議会」となるための工夫と努力が議会に求められている。

1 住民にわかりやすい議会運営（公開のあり方）

わかりやすい議会の基本は、議会で何が議論され、その結果と賛否理由を住民にわかりやすく、かつ積極的に伝えられているかである。本会議、委員会での議論が傍聴者にとってわかりやすいものとなっているかという視点に立ち議会運営の見直しを行う必要がある。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 審議をより解かりやすく活発に行うため、インターネット中継を活用し、予算・決算委員会を中継する。また、プロジェクターによるグラフや写真の映写やフリップ活用による解かり易い資料提供を行う。
- ② インターネット中継におけるキャプションの挿入や質問項目ごとに再生可能とする編集など、中継の改善については、全会派共通認識であるので、今後研究してわかりやすい議会中継にしていく必要がある。
- ③ 一問一答方式も含め、一般質問のあり方、議場の作り方等を大きく見直す必要がある。議会側の努力で魅力ある運営とやりとりに出来るか考える必要がある。
- ④ 議会に関する情報は、全面公開を基本にするべき。
- ⑤ 範囲や方法を精査し、委員会配布資料を傍聴者に配布するなど、傍聴しやすい工夫が必要。
- ⑥ 議会慣行や申合せ事項など、区民の目には見えないので課題である。

2 住民が参加しやすい議会運営（地域との連携）

そもそも議会は住民のものであり、多様な民意を持った住民の代表として議員が選出され活動の場を与えられている。従って、議会への住民参加は当然で、さらに参加を進める必要がある。

民意を汲み取ることや議会の活動報告を行うことは、議員個人のレベルに留めるのではなく、議会全体として取り組むことが求められている。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 会津若松市議会のように、議会が住民側に出向き、テーマを決め意見を聞き、議会に持ち帰って検討する様な仕組みを作る必要がある。
- ② インターネット中継を見た人が、ネット上の掲示板やメールなどで意見や感想をよせるような体制をすぐに構築すべきである。
- ③ 委員会などで参考人招致の制度を活用して意見を聞くことが出来るが、実際行われていない。例えば、請願・陳情の審査の際、提出者の意見を1回程度聞く機会を作ることが必要。
- ④ 区民に理解しやすいよう、インターネットによる委員会資料の配信が必要。
- ⑤ 議会の夜間・土日開催。
- ⑥ 地域での議会説明会の開催。
- ⑦ 出張議会の開催。
- ⑧ 区民から議会に関する要望をアンケートで聞くべき。
- ⑨ 裁判員制度のように、男女の比率を決めて議員定数に区民からの抽出枠を設ける。
- ⑩ マスコミが取り上げるような大胆な取り組みをする。
- ⑪ 模擬議会の開催や議会モニター制度の創設。

3 議会広報活動について

議会広報紙の発行は、ほとんどの議会で行われているが、読み手の立場に立った編集方針が不明確であるためマンネリ化している。議員自ら編集に携わり、紙面の刷新に取り組むとともに、さらに、ホームページや、メールマガジンなど、IT技術の活用について検討する必要がある。その際には、広報活動の専門家などの協力を得て広報活動の活性化を図ることが重要である。

■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 「区議会だよりのあり方を考え直す必要がある。
- ② 区民に議会活動を理解してもらえる日常的な広報手段を研究すべき。
- ③ 函館市議会や鹿児島市議会の広報では、地方紙に質問者と質問内容を掲載している。板橋区でも登壇者の事前通知などの工夫が必要。
- ④ 「区議会だよりの」編集にメリハリが必要である。編集企画会議に議員が加わり重要議題については表示を強調するなどの改善を行う。

II 監視機能の充実

地域主権、地方の時代といわれる今日、地方議会の役割の重要性を今一度議員自ら見直し、「決定者、監視者、提案者、集約者」としての責任を果たすための改革が求められている。

1 二元代表制における執行機関との関係性

首長と議会は別個に住民から直接選挙で選ばれる二元代表制をとっている。二元代表制は議会と首長が互いに緊張関係を伴った対等関係にあることを意味しているが、議会は執行機関の単なる補完・追認機関でしかないとの批判も受けており、二元代表制のもとでの与野党意識については克服しなければならない大きな課題となっている。議会本来の存在意義である議会審議の活性化が期待されている。

■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 区長との関係について
 - ・区民の代表として権限がある議員は、区長へ意見し、支えるべき。
 - ・議会の招集権を議長に移管するなど議会の権限強化を求めるべき。
- ② 議会運営について
 - ・会派内でいわゆる「党議拘束」がなされる場合があり、無記名投票の実施を検討すべき。
 - ・議員に公費による秘書を付けるべき。
- ③ 執行機関に対して
 - ・条例等の議会提出前の調整にどこまで関与・要望できるかが重要である。
- ④ 現行でも実施できること
 - ・予算、決算の総括質問をはじめ、常任委員会等において、区長等特別職に答弁を求める。

2 本会議、常任委員会、特別委員会の活性化

多様な民意を代表した議員で構成される議会は「議論・討論の場」であることに存在意義がある。本会議、常任委員会、特別委員会において、形式に陥ることのない議会審議の活性化が求められている。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 議会開会時間について
 - ・土日開催すべき。
- ② 通年議会について
 - ・通年議会を実施すべき。
 - ・専決処分する必要のないよう、通年議会が望ましいが、議会として少なくとも臨時会で対応する体制を作るべきである。
 - ・閉会中に視察が出来るので現状で支障ない。
 - ・現行も通年も問題があるが、議長が招集権を持てば解決できる。
- ③ 常任委員会の任期について
 - ・正副委員長が毎年交代するのは非効率である。継続して審査する案件が多い委員会は、専門性をもった委員による審議が必要。
 - ・課題はあるが段階的に常任委員の任期を二年制にしていくべき。
- ④ 特別委員会について
 - ・開会日数が増えれば費用弁償で問題があるものの、設置委員会数や開催回数を増やす必要がある。
- ⑤ インターネット中継について
 - ・予算や決算の総括質問は中継すべきである。ただし、パフォーマンスに陥らないような仕組みが必要。
- ⑥ 議決案件の拡充について
 - ・基本計画、マスタープラン等を議決案件にすべきである。そうすれば常任委員会で審議できるのでチェック機能が働く。
 - ・定額以上のものは議決案件にすることを執行機関と協議すべき。
- ⑦ 地域の意見を議会で聞くことについて
 - ・補助 26 号線、東上線立体化、上板橋再開発等の具体的な問題は地域の意見を議会として聞く必要がある。
- ⑧ 議会審議の徹底について
 - ・議員の審議会など附属機関への参加を辞退し、常任委員会で議論することで委員会審議を活性化すべき。
 - ・現在、予算と決算において款項のみが議決の対象となっているが、一定額以上については公開の対象とするよう執行機関との協議が必要。
 - ・議案審議においても、発言に対する委員間討論を認めるべき。
 - ・議員の事前調査は重要であり強化させる必要がある。
 - ・合理的に議会運営を行う必要はあるが、予備日を活用してでも審議を徹底する必要がある。
- ⑨ 事務事業評価について
 - ・区の事業の監視・評価は議会のチェック機能であるから、事務事業評価に議員が関わる必要がある。

- ・多摩市のように事務事業評価を各会派で3段階に評価し、会派の意見として評価するなど、予算・決算の審議のやり方も変えていく必要がある。

Ⅲ 立法機能の充実

現状の地方議会は立法機能を十分に果たしているとは言い難く、議員提出議案数も非常に少ない。しかし、地方分権が進む中、地方議会の立法機能の充実、ますます重要になってくる。このような中、住民の負託に応えられる区政を実現するためにも、地域住民に最も身近な我々議員の立法機能を充実させる必要がある。

1 議会諮問機関の設置

従来、議会には公的な諮問機関を置くことは出来ないとされていたが、平成18年の自治法改正により、「議案の審査または当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために、必要な専門的事項にかかる調査を学識経験を有する者等にさせることが出来る。」とされた。この法改正を踏まえ議会審議を活性化していくことが求められている。

■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 諮問機関は必要に応じて設置すればよい。
- ② 超党派の議員による検討会設置を議会基本条例に位置づけ、実効的機関を設置し、時宜にかなったものを提出していくことが大事である。

2 条例制定の取り組み

(1) 条例提案は議会機能の最重要使命の一つ

議会は、その立法機能を十分に果たしてこなかったが、いま、議会が積極的に政策立案機能を発揮することにより、監視機能が向上され、首長の提出した案件に対する審議が深まり、修正案を提出するなど、議会における充実した審議を行うことができる。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 議会から提言し、条例を提案できるようにしていくべきであり、条例提案権を後押しするシステムや雰囲気醸成が必要。
- ② 要綱については改正の働きかけまでしかできない。議会審議できるよう条例による制定を促すべきである。
- ③ 超党派で政策ごとに議員連盟を作り、議論の活性化を促すべきである。

(2) 立法スタッフと議会事務局の機能充実

立法機能を果たすにあたっては法規に精通した立法補佐スタッフや財政に精通した人材など、議会事務局の補佐機能の充実が求められている。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 立法機能の充実に向けて立法補佐スタッフは必要であり、議会事務局の機能充実は不可欠。
- ② 立法補佐スタッフは必要であり、国会の法制局のような立法専門スタッフが必要。
- ③ 外国の地方議会のように法律事務所・シンクタンク・NPO・大学などと顧問契約を結び条例制定してはどうか。
- ④ 立法補佐スタッフには財政面で経験のある職員も必要。

(3) 会派・超党派及び委員会での条例制定

条例制定に積極的に取り組むべきであり、超党派で合意ができるような案件については委員会においても議員提出を検討することが必要である。

■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 条例案の議員提出を積極的に行うべき。
- ② 超党派が一体となり条例提案していくことが重要。
- ③ 合意できそうなものから委員会でも条例案を提出すべき。

3 調査機能の拡充

(1) 専門家及び学識経験者の意見を聞く

立法機能強化のためにも、調査機能の拡充は欠かすことができない。執行機関からの議案に対し、学識経験者などの意見を聴取してから審議に臨むことも重要である。追認機関と言われないうちに、執行機関以外の意見を聞くような調査の場を設けることは必要である。今までは各議員が個々に専門家や学識経験者からの聴取や調査を行っていた。しかし、議会または委員会として、現在のルールでも行うこともできるので、さらに充実していくべきである。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 議案によっては学識経験者の意見を聞いてから、執行機関と質疑を行いたい。追認機関と呼ばれないよう、執行機関以外の意見を聞くような調査の場を持つても良いのではないか。
- ② 現状で出来ているが、充実が必要。
- ③ 学識経験者からの意見聴取の必要性は認めるが、現状では保留とすべき。

(2) 請願・陳情者の説明を受ける。

請願・陳情などは執行機関から説明を受けて審議するのではなく、請願・陳情者から意見を聞くことも議会の調査機能の充実として考えられる。

効率性や公平性の観点からまだまだ検討する余地がある。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 請願・陳情などは執行機関から一方的に説明を受けて審議するのではなく、陳情者から協議会のような場で請願、陳情者の意見を聞くことも議会の調査機能として大事である。陳情者の意見を聞く場は設ける方向で仕組みを作るべきである。
- ② 陳情者の声を聞くことは行うべき。超党派で請願・陳情についての情報共有の場を持てば、陳情審議がスムーズに進む。
- ③ 請願・陳情者の意見を聞く機会があってもよいが、問題の当事者を呼ぶことは、その人の意見が代表的な意見のようになってしまうので避ける努力が必要。意見を聞くことについては、政治利用になることを回避する仕組みが必要となる。
- ④ 請願の紹介議員の意見を聞く場の設定が必要。請願と陳情の取り扱いについて明確に違いをつけることも必要。

IV 議会制度の自由度の拡大と議員の役割

1 議員定数

平成15年の自治法改正により、議員定数は法定定数から上限定数に変わった。板橋区議会においても法定上限は56名であるが、平成18年の条例改正により50名から46名に定数を削減している。第29次地方制度調査会は議員定数について議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねるとし、法定上限を撤廃すべきと答申している。区民からは定数や報酬の削減などの意見を耳にするが、議員定数の目安となっていた法定上限定数が撤廃されることとなれば、何を基準に定数の議論をするのか問われてくる。合議体として議会の責任を果たすためには定数は何人が適当なのかは、定数・活動内容・報酬という3点セットで本格的に検討することが必要となる。

■勉強会で出された主な意見・提案■

- ① 人口1万人に議員1名という意見もあるが、現在の46名が妥当なのかという点で、削減と維持、増加など意見が分かれている。
- ② 削減には慎重な意見が多く、必要数に対する根拠がなければならぬという意見も少なくない。
- ③ 議員の活動が区民に見えていないことが、議員の必要定数に対する声につながっているとの意見は多く、議会の「見える化」が必要であり、方法の一つとして議会主催の報告会などを行うべきとの意見もある。

2 報酬、政務調査費、費用弁償

板橋区など都市部における議員のほとんどが専業職として活動しており、多くの議員が報酬だけで生活し、生活給となっているのが実態である。その額は区の特別職報酬等審議会の答申を受けて決められ、その水準は23区中17番目に位置している。

政務調査費については、議員一人当たり月額18万円が会派または議員個人に支給されている。個別事例の用途の適否がマスコミで取り上げられ批判的となった。

また、費用弁償は、正式な会議に出席したときに交通費、日当などの意味合いから支払われる手当の一種として、当議会では一日4000円が議員個人に支給されている。費用弁償の支給は批判も多く、廃止している議会も出てきている。

政務調査費や報酬、費用弁償など議員の待遇に関わる問題については、仕事量に見合ったものでなければ区民の納得を得ることはできない。議会改革を更に進めながら、区民に納得を得られる議員の活動と報酬について本格的な検討を期待する。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 報酬、政務調査費、費用弁償は、それぞれ性格や目的が異なるものである。議員活動が多様で線引きしづらいこともあり政務調査費と費用弁償をやめて報酬に上乘せすべき。
- ② 公開が進む中で誰もが理解できるよう報酬と政務調査費の目的が違うものをあいまいにするべきではない。
- ③ 費用弁償について交通費と考えるならば、実費弁償もしくは廃止にするべきではないか。
- ④ 議員はボランティアでいいという街の声もあるが、議員自身が子育てや親の介護もする一般家庭と変わらず、生活基盤の保障がなければ議員活動は出来ない。一定の報酬は必要である。
- ⑤ 定数の議論と同様、区民の税金を受け取っているものとして、議員活動を多くの区民に知らせていく以外に理解は得られない。

3 政治倫理

地方議員の利権がらみの不祥事がマスコミで報道されるたび、地方議員へのダーティーイメージが増幅していく。不祥事だけでなく行政施策に関連した一部団体・企業への利益誘導型議員の言動は、地方議会のあり方を大きくゆがめることになる。議員自らの襟を正すための議員倫理条例等の制定の取り組みが期待される。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 議員自ら襟を正すという姿勢は共通認識となっている。
- ② 政治倫理について規範を持って行動していることが区民から理解されるよう、倫理規定を設けるべきである。
- ③ 議会基本条例を制定する際は、政治倫理条例の制定も検討すべきである。

4 議会の招集及び会期

現行法では議会の招集権は首長のみ与えられている。招集については鹿児島県阿久根市における市長と議会の対立により、市長が議会の招集しなかった事態を受け、総務省が議会に招集権を持たせる方向で検討を始めたことが報道されている。本来議会の招集権は議長にあるべきである。通年議会を開催する議会も出てきているが、専決処分の問題や議会審議の充実・活性化という観点からも、この様な取り組みを有効とする考え方が注目されている。板橋区議会においても通年議会の導入は検討に値する。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 当議会の閉会中の議会審議は進んだ取り組みとして評価する意見もあり、そのことから通年議会を求める意見は多い。各会派で方向性をまとめ具体化すべき。
- ② 土日や夜間議会開催、一般質問の一問一答方式や再質問、陳情者が委員会で陳情理由などを示す場の確保などさまざまな意見がある。
- ③ 二元代表制の議会の役割から、予算・決算委員会で区長の答弁がないことに対し改善を求めるべき。

5 議員の自己研鑽

地域主権、分権改革が進めば、地方議会のあり方が問われ、議員の資質が問われてくる。名誉職的感覚では、活性化が進むこれからの議会を担うことはできない。当議会の各会派では、独自に学識経験者を呼び研修会を開いたりしているが、今後、個々の研鑽と同時に議会全体や会派での研修会の積極的な開催により議会の活性化していくことが期待されている。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 議員それぞれが研修や勉強会に参加している。
- ② 政策系の大学に通学している議員もいる。
- ③ 議員の仕事は一人ひとりの経験と努力の積み重ねであるため、それぞれが努力するしかない。

V 議会基本条例の制定

議会改革勉強会を踏まえ、議会の権限を活用して議会基本条例の提出を目指すべきである。条例制定にあたっては、内容を議会改革のために実効性のあるものとしなければならない。条例制定のために公的な場での議論が必要である。特別委員会で議論するならば現行の年4回の開催日数では少なく審議日数を増加させなければならない。

VI 議会事務局の体制

当議会の事務局は局長・次長・議事係・庶務係・調査係の18名体制となっている。第29次地方制度調査会の答申には議会事務局について次の様に提案している。「議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整理・強化が図られるべきである。

しかし、現状の区議会事務局の職員体制では十分な調査活動は困難と言わざるを得ない。立法機能の向上が強調されるなか、議員からの調査依頼に的確・迅速に対応するためには、常時、調査・研究を行っている政策専門スタッフを配置する必要がある。

他議会においては、定期的に国会の法制局へ事務局職員を研修派遣して法務担当職員を育成している。

■勉強会で出された主な意見■

- ① 議会改革を進めていく議員の質的向上のためには議会事務局の支援体制がしっかりしていなければならない。
- ② 議会事務局職員は地方自治法に精通していることが求められ、条例策定等の法務業務の増加も考えられる。議会事務としての専門性をどのように育成していくのが課題。
- ③ 23区統一の区議会事務局体制を整え、事務局のプロパーを養成すべき。
- ④ 23区共通の法制局を整備し、条例を出す場合には法制局を通すべき。
- ⑤ 法務担当の専門職も必要であるが、事務局の調査機能の拡充も必要。
- ⑥ 議会独自に事務局長を登用すべき。
- ⑦ 事務局の体制強化に大学院生の雇用などを取り入れるべき。
- ⑧ 議会の役割強化には、議会事務局の役割が重要である。人事異動のあり方など議会の役割強化と一緒に事務局の役割も改革しなければならない。
- ⑨ 人事については、議会事務局は形式的に議長の任命による。しかし、実態としては、区長部局からの出向であり他の行政委員会も同様である。機関のあり方そのものが問われている。
- ⑩ 議会事務局に若い人が配置されるが、調整相手が課長級以上となるので厳しい一面もある。人事権のあり方についても地方自治法との関係でも整理する必要がある。
- ⑪ 法律に関わって議決していくことが多いので専門の法制担当スタッフの配置が不可欠である。

以上、昨年度実施された議会改革勉強会の報告（概要）に基づいて各改革について議論を行い、次ページ以降で本年度の議会改革のまとめを掲載している。

V まとめ

1 議会改革の取り組みの現状

板橋区議会では、昨年から今年にかけて、時代の要請に応えるべく、議会改革の第一歩として、分権改革の進展と議会のあり方について認識を深めることを目的とした議会改革勉強会を実施し、先進自治体の視察を行なうなど、議会力の向上を目指して、各機能などについて議論を重ね、意見の集約を行ってきた。

本年、議会改革調査特別委員会の設置に伴い、昨年度の議会改革勉強会で出た意見について具体的な方向性を示すため、特別委員会のほか委員協議会を数回実施した。

当初の特別委員会にて、議会改革の基本理念、目的と改革の方向性に関する議論を行い、以降の特別委員会及び委員協議会では、議会改革勉強会で出された意見に基づいて、議会改革に関連する個別、具体的な取り組みに関する議論を行ってきた。

最終的に、現時点までの意見をまとめて、本報告書を通して活動方針に基づいた提言を行うものとする。

2 委員会の進行について

本委員会は、5月の臨時会にて設置され、第1回目の委員会を6月に開会した。

議会改革調査特別委員会の設置は、板橋区議会では初の試みであったため、各委員も手探りの状態の中、委員会がスタートした。

初めに、活動方針について議論し、次に委員会の進行方法について検討を行った。検討の結果、各委員より、次のとおり委員会進行に関する意見が出された。

- ①前年度実施された議会改革の勉強会で出された6項目の検討事項について、議論を重ね、それぞれ方向性について提言を行う。
- ②本委員会で提言された報告書内の委員間で合意できた意見については、議会運営委員会に報告をする。また、改革項目についての最終的な結論は議会運営委員会を出すこととする。
- ③本委員会の審議は、定例会中の4回及び閉会中の9月、11月、1月の3回（閉会中については委員協議会）行うものとする。

以上の3点に沿って、本報告書作成に向けて検討を行った。

3 議会改革の基本理念、目的と改革の方向性及び議会改革に関連する個別、具体的な取り組みに関する提言

今年度の活動方針を踏まえ、議会改革の具体的な取り組みについて検討を行い、合計 27 項目について、次のとおり報告する。

(1) 議会改革調査特別委員会の目的と方向性

①議会改革の目的と方向性について

(2) 議会改革に関連する個別、具体的な取り組み

■ 開かれた議会 ■

②委員会でのプロジェクター及びスクリーンの活用について

③予算審査・決算調査特別委員会におけるインターネット中継について

④本会議一般質問における住民にわかりやすい質問方法について

⑤委員会等の資料の取り扱いについて

⑥議会慣行の公開について

⑦意見交換会・議会報告会・政策討論会などの開催について

⑧メール等による住民からの政策提案について

⑨参考人招聘等について

⑩土日及び夜間議会の開催について

⑪議会の広報活動について

■ 監視機能の充実 ■

⑫区長との関係について

⑬委員会の活性化について

⑭議会の開会時間について

⑮通年議会について

⑯常任委員会・特別委員会の任期について

⑰議決事件の拡充について

⑱予算編成について

■ 立法機能の充実 ■

⑲議会諮問機関の設置、附属機関の設置について

⑳条例提案、政策提言のシステムについて

㉑要綱・規則について

㉒議会事務局の体制について

■ 議会制度の自由度の拡大と議員の役割 ■

㉓議員定数について

㉔議員報酬、政務調査費、費用弁償について

㉕政治倫理について

㉖議員の自己研鑽について

■ 議会基本条例 ■

㉗議会基本条例について

① 議会改革の目的と方向性について

日本の政治は、これまでの中央集権から地方分権へと大きく舵が切られ、いま地方の時代、地方政府の時代といわれてきている。第一期分権改革といわれた2000年の地方分権改革では、これまで国で決めたことを地方が国の代わりに仕事をするという機関委任事務が全廃され、第二期分権改革でも多くの権限が地方自治へと移譲された。

こうした分権改革の目的は地方自治の拡充にあり、地方自治の目的は、住民に最も身近な政府である自治体が、自己決定と自己責任で、住民の福祉の向上を図ることにある。住民福祉の向上とは、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」（地方分権推進法）、「安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会」（分権委『中間報告』）の実現にあるといえる。そして、議会改革の目的も同じく地方自治の拡充であることは論を俟たない。

地方政治は、国政の議院内閣制とは異なり、二元代表制を採っている。一つは首長を代表とする執行機関と、もう一方の議事機関としての議会によって構成されている。自治の拡充については、主に執行機関が携わる「団体自治」の拡充の側面と、住民の意思による自治、つまり「住民自治」の拡充に大別されるが、住民自治の拡充にこそ議会の役割が期待されている。

そのような意味から、板橋区議会は、真の地方自治を実現するために、民意を反映する合議体としての特徴を活かし、活発な議論を通して責任ある決定と評価を行っていく。

さらに、監視機能を発揮すると同時に、議会として意見を集約した政策提言も積極的に行うとともに、二元代表制の基、区長との緊張関係を保ちながら、住民福祉向上のために切磋琢磨することで自律した区政を実現することを目指していく。

先にも述べたように、第一期、第二期分権改革で実現した機関委任事務の全面廃止や義務付け・枠付けの縮小・廃止により自己決定、自己責任、自由度が拡大してきた。この事により議会は住民の代表機関としての本来の役割を果たすことが出来る立場を得たことになる。今こそ議会を活性化させ「生活者の視点に立つ『地方政府』」の主体者として、そして、住民の代表機関として期待に応えていかなければならない。そこで板橋区議会として、その具体的な改革の方向を、(1)「住民に開かれた議会・住民参加の議会」、(2)「徹底した情報公開」、(3)「二元代表制のもとで監視機能の強化」、(4)「合議体としての政策立案の強化」の4つの柱で取り組む所存である。

②委員会でのプロジェクター及びスクリーンの活用について

《議論の経過》

- ・委員会審査において、傍聴者にもわかりやすい審議及び議論を活性化させる方法の一つとして、プロジェクター及びスクリーンの活用について検討を行った。

《方向性》

- ・審議を円滑にするため予算審査・決算調査特別委員会の総括質問で実施する方向で検討すべきである。

《検討課題》

- ・常任委員会においても活用するかどうかの検討。

③予算審査・決算調査特別委員会におけるインターネット中継について

《議論の経過》

- ・開かれた議会の視点及びより住民に議会を身近なものとしてとらえてもらう方法として、現在、板橋区議会では本会議のインターネット中継を行っているが、多くの会議を視聴してもらうため、各委員会におけるインターネット中継導入について検討を行った。

《方向性》

- ・予算審査・決算調査特別委員会の総括質問においては、ネット中継を導入する方向で検討すべきである。

《検討課題》

- ・常任委員会については、引き続き検討課題とする。
- ・視聴者増に向けた検討（周知方法として「広報いたばし」掲載や庁舎内でのモニター設置の必要性の検討）

④本会議一般質問における住民にわかりやすい質問方法について

《議論の経過》

- ・議員が行政全般にわたり、執行機関に対し事務の執行状況及び将来に対する方針等について、説明を求めるため一般質問が行われているが、より議論を活発にする方法として、一問一答方式を採用する地方議会が増えている。板橋区議会においては現在、一括質問、一括答弁方式を採用しているが、傍聴者にとってわかりづらいのではないかという懸念もあり、質問方法について検討を行った。

《方向性》

- ・一般質問がわかりにくいという現状の検討課題を抽出したが、委員会としての具体的結論は出ていない。

◀ 検討課題 ▶

- ・ 一問一答方式を含め、住民にわかりやすい一般質問の実施方法の検討。
- ・ 質問者と答弁者の対面配置を含め議場改修の検討。
- ・ 録画映像をわかりやすくするため、編集を行うか否かの検討。

⑤ 委員会等の資料の取り扱いについて

◀ 議論の経過 ▶

- ・ 板橋区議会では、委員会資料を傍聴者及び窓口来所者に対して公開しており、必要に応じて複写可能とするなど傍聴者の利便性向上に向けて取り組んできた。さらなる利便性向上のため、傍聴者等への資料配布について検討を行った。

◀ 方向性 ▶

- ・ 傍聴者の利便性向上のため希望者に委員会資料を配布する方向で検討すべきである。

◀ 検討課題 ▶

- ・ 冊子のような分厚い資料の取り扱いの検討。
- ・ 配布方法の検討（紙ベースの資料を配布、もしくはPDFにしてパソコンからの閲覧可能とすべきか。）

⑥ 議会慣行の公開について

◀ 議論の経過 ▶

- ・ 板橋区議会では、議員の改選ごとに、全議員が出席する議員総会で議会慣行を定めている。議会慣行は、議会の規範として定めているが、現状では区民に公開していないため、議会運営上のルールなどが区民にわかりづらい状態である。また、議員の中から議会慣行についても公開してもよいのではとの意見もあるため、検討を行った。

◀ 方向性 ▶

- ・ 公開の方向で検討をすべきである。

◀ 検討課題 ▶

- ・ 公開方法の検討（インターネットでの公開等）

⑦意見交換会※₁・議会報告会※₂・政策討論会※₃などの開催について

《議論の経過》

- ・地方議会が地域民主主義を醸成させるためには、住民参加を組み込んだ議会へ発展させることが必要である。地方自治の理念からすれば住民参加は不可欠であり、意見交換会や議会報告会を導入している地方議会も年々増えている。また、議員から提案された条例などを委員会以外の別の会議体で検討する手段として、議員間による政策討論会等の必要性についても検討を行った。

《方向性》

- ・実施の方向で検討すべきである。

《検討課題》

- ・開催方法、規模、周知、議員の配分の検討。
- ・運営におけるルールづくりの検討。
- ・議会の組織体制づくりの検討（広聴広報委員会・政策委員会など）

※₁ 意見交換会～区民との対話の機会を設け、区政に関する意向を把握するとともに情報の提供などを行う。

※₂ 議会報告会～議会で審議された内容について報告を行い、区民からの意見を吸い上げ、区政に関する意向を把握する。

※₃ 政策討論会～区民から寄せられた意見、その他を含めて、それらをもとに政策課題を設定し調査研究を行い、その調査研究結果を題材として議員全員で徹底討論を行う。

⑧メール等による住民からの政策提案について

《議論の経過》

- ・情報化社会と言われている昨今、自宅や出先でもインターネットなどを活用して情報交換が行われている。板橋区議会においてもネットなどのツールを活用し、多くの区民からの意見を吸い上げ、区政に反映させる手段について検討を行った。

《方向性》

- ・具体的な方向性は出ていない。

《検討課題》

- ・上げられた意見の取扱い方法と仕組みについて検討。
- ・意見の受信体制及び回答体制の検討。

⑨ 参考人招聘等について

《議論の経過》

- ・ 地方自治法第109条において、委員会は事務に関する調査、審査の参考とする場合は、参考人を招聘することが可能となっている。現状、制度はあるものの、実際はその制度が活用されていない。今後、案件に対する理解を深め、議論を活性化させるため検討を行った。

《方向性》

【参考人※1及び公聴会※2の招致】

各委員会の審査の参考とするため、必要に応じて実施する。

《検討課題》

- ・ 一定のルールづくりの検討。

※1 参考人制度～委員会がその当該地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときに出頭を求め、関係人がこれに応じて委員会に出頭して意見を述べる制度。

※2 公聴会～委員会での重要な議案、陳情等の審査の際に、その案件に対し、真に利害関係がある人や学識経験者等から意見を聴くことができる制度。

⑩ 土日及び夜間議会の開催について

《議論の経過》

- ・ 住民が参加しやすい議会の取り組みの一つとして、土日及び夜間議会の開催がある。平日に議会を傍聴したくてもできない区民及び現状の開会時間内に議会を傍聴できない区民に配慮した方法の一つとして、検討を行った。

《方向性》

- ・ 本委員会では、意見の一致が見られなかった。

《検討課題》

- ・ 今後、住民から意見を聞く中で、必要性の有無について検討。

⑪ 議会の広報活動について

《議論の経過》

- ・ 議会だよりの編集方法について、広聴広報委員会を設置し、議員が作成に深く関わるなど、議員の広報活動に対する取り組みが他の地方議会でも活発になっている。議員自らが編集作業に関わり、より読み手の立場に立ち、区民にわかりやすい広報活動を行うため検討を行った。

《方向性》

- ・議会だよりの編集について、広聴広報委員会設置を含めた議員の関わり方を検討する必要がある。

《検討課題》

- ・広聴広報委員会のあり方及び体制についての検討。
- ・議会だより編集時点での議員の関わり方の検討。
- ・TVモニター、インターネット等を活用した広報の方法についての検討。

⑫ 区長との関係について

《議論の経過》

- ・現在、地方議会ではそれぞれ選挙で選出された首長及び議員の二元代表制のもと、議事機関である議会と執行機関が対立緊張関係を強調する機関対立主義がとられている。しかしながら、近年、他の地方議会でも首長の度重なる専決処分など、双方の関係にも変化が生じており、議会が本来あるべき緊張関係を保っていくため、検討を行った。

《方向性》

- ・議会の招集権は首長にあるが、議会がいつでも開会できるような方法について検討を行っていくべきである。
- ・二元代表制を踏まえ、区政に関する政策課題については、議員間の議論を通して、議会全体で共通認識を持ち、最終的に政策提言をしていく必要がある。

《検討課題》

- ・新たな予算措置を伴う政策提案についても提案できる体制づくりの検討。

⑬ 委員会の活性化について

《議論の経過》

- ・現行の委員会審議は、委員個人と執行機関の議論が中心となっており、委員会の総意が執行機関に伝わりづらいことも考えられる。委員会でまとまった意見や提案をしていく手段として委員間討論などがあり、委員会を活性化させるため、検討を行った。

《方向性》

- ・委員間討論を充実させるべきである。
- ・委員会の報告事項について議会側から求める方法について検討を行うべきである。

《検討課題》

- ・委員間討論を活性化させるためのルールと方法についての検討

⑭ 議会の開会時間について

《議論の経過》

- ・板橋区議会会議規則第8条第1項により、会議の時間は、午前10時から午後5時までと定められている。他の地方議会では、午後から議会を開会している例もあり、現行の10時に開会されている議会が区民にとって参加しやすいものか検討を行った。

《方向性》

- ・現行どおり実施するものとする。

《検討課題》

- ・具体的な課題は出ていない。

⑮ 通年議会について

《議論の経過》

- ・現行の会期の問題点として、年度末における日切れ法案などにかかる議案が審議されずに、専決処分となってしまうことや定例的な日程の確保だけでなく、十分な質疑及び議論の機会が確保できるような体制について検討を行った。

《方向性》

- ・二会期制実施の可能性も含め、検討すべきである。

《検討課題》

- ・開会日数が増えた場合の執行機関の出席、費用弁償の見直し等の検討。

⑯ 常任委員会・特別委員会の任期について

《議論の経過》

- ・常任委員会においては、議案、陳情や報告事項を専門的に審議する委員会であるが、現状の任期や開会日数で専門的な議論ができるのか。また、特別委員会の設置期間についても、2年間に限定しない弾力的な運営の必要性について検討を行った。

《方向性》

- ・常任委員会の任期については、現行どおりとすべきである。
- ・特別委員会は、現状の2年周期を原則維持していくべきである。

《検討課題》

- ・通年議会になった場合の常任委員会・特別委員会の開会日数についての検討。
- ・特別委員会の任期については、テーマの調査と提言をもって結了する場合の検討。

⑰ 議決事件の拡充について

《議論の経過》

- ・ 地方自治法第96条第2の規定による議決事権の追加については、一般的に、総合計画、長期計画、都市計画など各種マスタープランなどがある。平成23年の地方自治法の一部改正に伴い、市町村の基本構想に関する議会議決の規定は削除されたため、議決権の拡充に向けて検討を行った。

《方向性》

- ・ 方向性は特に示されていない。

《検討課題》

- ・ リース契約などの議決事件拡充に向けた検討。

⑱ 予算編成について

《議論の経過》

- ・ 法律上、予算編成権は首長のみ認められており、議会は首長の予算編成権を侵すことはできないとされているが、予算について議会の意見も反映できるように、議会として一致した要望を出す手段について検討を行った。

《方向性》

- ・ 方向性は特に示されていない。

《検討課題》

- ・ 議会全体の意見を議員間で議論の上、まとめていくシステムの検討。

⑲ 議会諮問機関の設置、附属機関の設置について

《議論の経過》

- ・ 地方自治法上、議会の諮問機関及び附属機関設置に関する規定はない。そのため、諮問機関等の設置はできないとの見解もあるが、一方では規定がないため、設置が可能との見解もある。他の地方議会には、実際に議会基本条例に諮問機関の設置についての規定を盛り込んでいるところもあることから、板橋区議会においても、議会諮問機関及び附属機関設置の必要性について検討を行った。

《方向性》

- ・ 方向性は特に示されていない。

《検討課題》

- ・ 議会基本条例策定作業の中で附属機関を設置するかどうかの検討。

⑳ 条例提案、政策提言のシステムについて

《議論の経過》

- ・定例会ごとに各会派から議員提出議案などが提出されるが、議会全体の総意ではないため、賛同を得づらい状況にある。あらかじめ、議会として合意できる条例提案や政策提言をできるシステムについて検討を行った。

《方向性》

- ・議会全体で合意した条例、政策を実現すべきである。

《検討課題》

- ・条例提案、政策提案ができる条件、ルール及びシステムについての検討。

㉑ 要綱・規則について

《議論の経過》

- ・規則は首長の規則制定権に基づいて制定される自治立法であり、要綱は行政運営の指針や手続き等を定めている。規則は、条例を執行するものとしているが、議会で承認すべきものではない。しかしながら、議員は条例を議決する立場にあり、その実効性を保つ規則についても把握していく必要がある。そこで、要綱や規則について制定等があった場合は、議会においても把握する必要があるため、検討を行った。

《方向性》

- ・要綱、規則を制定する場合は、議会に報告をしてもらうシステムを検討すべきである。
- ・要綱については、公開することを求めるべきである。

《検討課題》

- ・具体的な課題は出ていない。

㉒ 議会事務局の体制について

《議論の経過》

- ・議会の政策形成、立案能力向上をサポートする議会事務局の体制、能力の強化を向上させるための検討を行った。また、人員増に向けた取り組みが困難であるため、職員の資質向上に努め、スムーズな議会運営の推進ができる体制の構築についても検討を行った。

《方向性》

- ・政策形成のため政策スタッフを充実すべきである。

《検討課題》

- ・法務部門スタッフの配置を検討。

②③ 議員定数について

《議論の経過》

- ・近年、議員には区民から議員定数や報酬について厳しい声がよせられている。その理由として、議会活動が区民に伝わっていないことや財政的な問題が深刻化していることが挙げられている。一方で、地方自治法改正に伴い、定数の上限が撤廃されたため、定数の根拠を議会が示していく必要性が生じてきた。委員会では、定数の基準について、区民の意見を集約できる人数として、人口比が基準との意見や常任委員会で議論できる人数が基準との意見があった。また、現状、定数の基準を示していくのは困難であるため、住民との意見交換を通して、妥当な定数を検討していくべきなどの意見があり、適正な議員定数の考え方について検討を行った。

《方向性》

- ・定数については、区民に議員の存在、役割を理解してもらったうえで、検討していく必要がある。
ただし、本項目については、議会運営委員会で陳情が審査されているため、意見を述べるにとどめることとする。

《検討課題》

- ・定数の基準、あり方の検討。

②④ 議員報酬、政務調査費、費用弁償について

《議論の経過》

- ・議員報酬、費用弁償及び政務調査費については、支給についての根拠が地方自治法で定められており、その額、支給方法は、各自治体で定めることとなっており、板橋区議会においては、各条例で定められている。住民からは、高額であるなどの厳しい目が向けられているため、総体的に議員報酬等の根拠をしっかりと示し、明らかにしていく必要がある。そのため、議員報酬等のあり方について検討を行った。

《方向性》

【議員報酬】

議員として活動する上で、議員報酬は現行の水準が必要である。

【政務調査費】

添付された領収書を公開対象としており、あり方検討会などで使途基準を明確にして二重チェックも行っているため、状況の変化に応じて検討すべきである。

【費用弁償】

実費弁償や撤廃も含めて今後見直していくべきである。

《検討課題》

- ・具体的な課題は出ていない。

②5 政治倫理について

《議論の経過》

- ・議員は、区民全体の代表者として、その倫理性を常に自覚し、自己の地位に基づく影響力を不正に行使することによって、区民の疑惑を招くことのないよう行動しなければならないなど、議員としての品位を保つため、政治倫理規定を設けている地方議会も多いため、検討を行った。

《方向性》

- ・現時点では、方向性を示せない。

《検討課題》

- ・議会基本条例が制定されるのであれば、その中に政治倫理規定を設けるか、別に政治倫理の条例をつくるかどうかの検討。

②6 議員の自己研鑽について

《議論の経過》

- ・地域主権分権改革が進むほど地方議会のあり方や議員の資質が問われることになる。名誉職的感覚が強い議員では活性化が期待されるこれからの議会運営を担うことは難しいとの意見もある。今後、個々の研鑽と同時に議会全体、会派での研修会の積極的な開催をしていくため、検討を行った。

《方向性》

- ・原則、議員は自ら努力して、自己研鑽に励むべきである。地方自治体に大きな影響を及ぼす法律の改正がある場合は、講習会などの場を通して、議員間で共通の認識を持つべきである。
- ・初当選の議員については、必要最低限の知識を得る場として研修制度を設け、議員としての議論が出来るよう議会としての支援体制を作っていくべきである。

《検討課題》

- ・具体的な課題は出ていない。

②7 議会基本条例について

《議論の経過》

- ・地方分権に向かう時代として、地域に適した政策を形成し実践する必要がある。その流れの中、住民自治に基づいた新しい議会を模索し、実践する動きとして、議会基本条例を制定し、地方分権に適した議会運営を行っている議会が近年増えている。板橋区議会においても住民の多様な意見を区政に反映させ、区政の発展のため、検討を行った。

《方向性》

- ・可能な議会改革を先行、実践させながら議会改革の目的と方向性を踏まえた上で議会基本条例制定に向けた検討を行う。

《検討課題》

- ・条例策定作業を特別委員会で行うか、別途任意組織を作って行うかの検討。