

報告にあたって

全国市議会議長会の人口25万以上の85市(区)議会議長で構成する「都市行政問題研究会」は、平成12年8月に開催された第72回総会において、平成12・13年度のテーマとして「分権時代における議会運営のあり方 会議規則・委員会条例・議事次第書」を決定した。

この2年間において、全市議会議員約1万9,000人のうち、1,461人を対象に無作為抽出した「会議規則・委員会条例に関するアンケート調査」(平成12年11月)を行い、さらに、本研究会の加盟市85市議会に対する「会議規則・委員会条例・議事次第書に関する加盟市調査」(平成12年11月)を実施してきた。

また、アンケート調査や加盟市調査結果を踏まえ、加盟市5市等に対して、議会運営における実態とその問題点のヒヤリング調査、総会においては専門家による講演を聴取してきた。

これらの調査資料や情報をもとに、役員会(正副会長・理事・監事の14市の議長)を中心として、テーマに対する考え方、具体的な方策について審議を重ねてきたほか、調査幹事会(役員市局長会)においては、具体的な取り組み、検討を行ってきた。

なお、調査研究報告書をまとめるにあたっての基本的な考え方としては、地方分権の推進によって、国と地方が対等・協力の関係になり、新しい行政システムを構築するため、地方行政体制の整備等の制度改革が行われてきた。この中で、地方議会の役割は、ますます増大する。そして、地方議会は、地域の実情や住民の目線に立ち、「自己決定」「自己責任」、「選択と負担」のもとで自主性、自立性を高め、特色ある地域づくりを実現するため、さらなる自主立法の制定に知恵をしばらなければならない。

地方議会は、組織の自己決定権を尊重し、議会の活性化及び公開を図りつつ、住民に、より理解が得られる開かれた新しい議会運営を行うことが、強く求められている。それに十分対応しなければならない。

このような視点から、調査研究結果を取りまとめた。この調査研究報告書が、加盟市の議会関係者のみならず、多くの市議会の関係者にお役に立ち、分権時代にふさわしい議会運営が実現するならば、望外の幸いである。

全国市議会議長会
都市行政問題研究会
会長 我那覇生隆
(那覇市議会議長)

分権時代における議会運営のあり方の調査研究報告書
新しい市議会会議規則・新しい市議会委員会条例・新しい市議会議事次第書

目次

はじめに

第1部 地方分権推進委員会の勧告

- 1 地方分権推進委員会の勧告の概要
- 2 中間報告(平成8年3月)
- 3 第1次勧告(平成8年12月)
- 4 第2次勧告(平成9年7月)
- 5 地方分権推進計画(平成10年5月)

第2部 地方自治法の改正の動向

- 1 地方自治法改正法の成立(平成11年7月)
 - 一 議員定数の定め方
 - 二 議会審議の活性化に関する事項
- 2 地方自治法改正法の成立(平成12年5月)
 - 一 意見書の国会提出
 - 二 政務調査費の制度化
 - 三 常任委員会数の条例化
- 3 地方自治法改正法の成立(平成〇〇年〇月予定)
 - 一 直接請求の要件緩和等
 - 二 住民監査請求制度・住民訴訟制度の見直し
 - 三 中核市の指定要件の緩和
 - 四 議会の在り方の見直し

第3部 本研究会の活動経過

- 1 「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書
(平成10年2月)
 - 一 「地方分権と市議会の活性化」調査研究報告書の構成
 - (1)議会の組織・構成について
 - (2)議会の機能について
 - (3)議会の運営について
 - (4)議会の公開と情報の提供について
 - (5)市議会事務局の充実強化及び専門能力の育成について
- 2 情報公開と市議会に関する調査報告書(平成12年2月)
 - 一 情報公開と市議会に関する調査報告書の構成
 - (1)情報公開をめぐる動き
 - (2)市議会の公開等
 - (3)市議会情報の提供
 - (4)市議会の情報公開の現状と課題

第4部 分権時代における新しい議会運営のあり方

- 1 テーマに関する各種の調査
 - 一 会議規則・委員会条例に関する議員アンケート調査結果
市議会議員アンケート調査 (平成13年2月)
 - 二 会議規則・委員会条例・議事次第書に関する
加盟市調査結果 (平成13年2月)
 - 三 加盟市ヒヤリング調査
- 2 テーマに関する基本的な考え方
- 3 分権時代における新しい会議規則・新しい委員会条例・
新しい議事次第書を提示する基本的な考え方
- 4 分権時代における新しい市議会会議規則
- 5 分権時代における新しい市議会委員会条例
- 6 分権時代における新しい市議会議事次第書
 - 一 議事次第書
 - 二 書式例

分権時代における新しい議会運営のあり方

1 テーマに関する各種の調査

平成12・13年度の調査研究テーマ「分権時代における議会運営のあり方」については、今までのテーマをめぐる環境の変化、そして、本研究会の取り組みの経緯について、第1部から第3部において記述してきた。特に、「第1部 地方分権推進委員会の勧告」の中では、機関委任事務制度の廃止に伴う地方議会の権限拡大や地方議会の活性化などの必要性について明記し、「第2部 地方自治の改正の動向」においては、具体的に地方議会の活性化を進めるうえでの方策として、成立した「地方分権一括法」を中心に自治法改正の動向、とりわけ、地方議会の事項に焦点を絞って述べてきた。

また、「第3部 本研究会の活動経過」で本研究会は、分権時代に対応する自治体のあり方の観点から、今までの分権論議で見落とされている地方議会に焦点を合わせている。そして、地方議会の活性化、機能向上策を具体的に盛り込んだ「地方分権と市議会の活性化」と情報公開が進む中で、「情報公開と市議会」について報告書として取りまとめている。すでに、地方分権は具体的に進行しており、地域住民の期待と信頼に応える議会の役割と責任は増大し、議会運営のあり方についても、問われている。

このような状況の中で、さらなる「分権時代の議会の活性化」方策を考えるとすれば、議会運営の憲法、バイブルとも言うべき、会議規則、委員会条例を新しい視点で検討する必要がある。そして、分権改革時代に新しい発想により、新しい会議規則、新しい委員会条例、新しい議事次第書を検討し、創り出すことが必要である。

そこで、本研究会は、平成12・13年度における調査テーマとして、「分権時代における議会運営のあり方 会議規則・委員会条例・議事次第書」を設定し、基礎資料として活用するため、いろいろな調査を実施した。まず、「議員調査」として、全国671市議会議員の1万9,000人のうち、無作為抽出した1,461人の議員から、会議規則や議会運営に対する関心度や認識に関する意識調査を実施した。調査期間平成12年11月21日～12月8日、回収数441標本、回収率30.2%。併せて、本加盟85市議会に対しても、「加盟市調査」として、議会の実態、運営を幅広く把握する調査を実施した。調査期間平成12年11月21日～12月25日、回収数85標本、回収率100%。いずれも、郵送法(アンケート方式)によって実施した。

また、加盟5市等において実際の議会運営のあり方、取り組みなどの問題点についてヒヤリング調査を行ってきたところである。

この、市議会議員アンケート調査結果、加盟市調査結果では、特に、会議規則、委員会条例、議事次第書に関する事項を中心に、概要を述べる。

[次ページへ](#)

分権時代における議会運営のあり方の調査研究報告書
新しい市議会会議規則・新しい市議会委員会条例・新しい市議会議事次第書

分権時代における新しい議会運営のあり方

一「会議規則・委員会条例に関する議員アンケート調査結果」 市議会議員アンケート調査（平成13年2月）

(1)市議会議員アンケート調査結果の概要

会議規則に関する議員アンケート調査結果では、まず、議会運営の中で、会議規則の役割について聞いたところ、441人中、9割が「議会運営に必要なもの」と回答している。このように、議会運営上、会議規則は、議員にとって必要不可欠であり、議事進行のマニュアルとしての役割を果たしていると言える。

次に、分権時代における議会運営には、現行の会議規則、委員会条例の検討、見直しが必要と考えるか聞いたところ、会議規則では、8割が「必要」、委員会条例では、7割が「必要」と回答している。この回答から、議会運営の改革に取り組む議員の姿勢や議会に対する関心の高さがうかがえると同時に、会議規則、委員会条例の検討、見直しが必要であると考えられていると言える。

また、全体の条文数をみると、標準市議会会議規則では、159条、標準市議会委員会条例では、31条となっており、アンケート調査結果では、4割弱の議員が「条文が多い」と指摘をしている。なお、都道府県議長会と町村議長会の条文数はいずれも、会議規則では、121条、委員会条例では、28条となっている。改めて、以上のことから、条文数を比較してみると、都道府県議長会、町村議長会と比べて、市議会の会議規則は38条、委員会条例は3条と、市議会の条文数は、かなり多いと言える。その大半の条文は、会議規則と委員会条例との重複するものである。そこで、調査の中では、会議規則と委員会条例の条文を分かりやすく分離する考え方について聞いているが、この重複する部分について、会議規則又は委員会条例のいずれかを簡略化すべきとの考えが、全体の5割を占めている。

さらに、会議規則、委員会条例で必要ない条文について聞いているが、特に多かったのは「携帯品」(標準市議会会議規則第145条)、「禁煙」(同第148条)、「新聞紙阅读の禁止」(同第149条)、「離席」(同第147条)、「秩序保持に関する措置」(標準委員会条例第22条)などである。

加えて、疑問に思う条文として多かったのは、「携帯品」(標準市議会会議規則第145条)、「発言内容の制限」(同第55条)、「議場の出入り口の閉鎖」(同第27条)、「発言の許可」(同第50条)、「発言の通告及び順序」(同第51条)、「委員の派遣」(同第99条)などである。委員会条例では、「傍聴の取扱」(標準市議会委員会条例第19条)、「秘密会」(同第20条)、「参考人」(同第29条)、「表決」(同第17条)などである。

なお、住民に分かりやすいように請願の手続きを別に条例で定めた「請願条例」を作るべきかとの考えについては、程度の差はあれ「作る」がほぼ半数の4割を占めている。

[次ページへ](#)

[前ページへ](#)

分権時代における新しい議会運営のあり方

二 会議規則・委員会条例・議事次第書に関する加盟市調査結果(平成13年2月)

(1)加盟市調査結果の概要

本研究会加盟市の調査では、まず、各市議会の会議規則、委員会条例、議事次第書及び書式例は、標準市議会会議規則、標準市議会委員会条例、市議会議事次第書及び書式例に準拠しているかと聞いているが、85市中、標準会議規則、委員会条例、議事次第書及び書式例に「準拠している」がそれぞれ9割を占めている。また、分権時代にふさわしい議会運営をするために会議規則、委員会条例、議事次第書及び書式例の検討、見直しの必要性について聞いているが「議員調査」とは、若干の考え方、とらえ方の違いはあるにせよ「必要」が会議規則では2割、委員会条例では1割弱と低くなっている。しかし、議事次第書及び書式例については「必要」が5割で、分かりやすい議会用語に「改める」は8割と非常に高くなっている。

次に、会議規則と委員会条例が重複する点については「現状」が6割で大きな割合を占め「議員調査」とは、大きく異なる。そして、重複する部分について会議規則又は委員会条例を「簡略化すべき」は3割程度であった。

また、議会において不都合(問題)が生じた条文として多かったのは、「陳情書の処理」(標準市議会会議規則第138条)、「発言の通告をしない者の発言」(同第52条)、「紹介議員の委員会出席」(同第135条)、「携帯品」(同第14条)、「委員長の発言」(同第111条)などである。

なお、住民に分かりやすい請願の手続きを定めた「請願条例」を作るべきかとの考えについては「作る」が2割弱であった。この「作る」の中で、①請願の紹介議員の取り消しの条文を追加する。②請願の取り下げの条項の新設などの指摘があった。

三 加盟市ヒヤリング調査

本研究会加盟5市(船橋市、明石市、高槻市、八王子市、川越市)等の市議会事務局において、実際の議会運営を進めるうえでの現状や問題、課題など、生の声を聴くために、会議規則、委員会条例、会議次第書、先例の役割や問題点、今後の検討課題に焦点をあてヒヤリング調査を実施した。

[次ページへ](#)

[前ページへ](#)

分権時代における新しい議会運営のあり方

2 テーマに関する基本的な考え方

今まで本研究会は、調査研究テーマである「分権時代における議会運営のあり方 会議規則・委員会条例・議事次第書」を取り上げ、日頃から議会運営に携わっている市議会議員と加盟市議会を対象として、「議員調査」、「加盟市調査」及び「加盟市ヒヤリング調査」を実施してきた。

このテーマを検討し、取りまとめるにあたり、現行の地方自治法、議会制度を前提としている。具体的に新しい「会議規則」、「委員会条例」及び「議事次第書」を取りまとめるにあたり、基本的な考え方としては、

① 会議規則と委員会条例を明確に分ける。

「標準」では、委員会について、会議規則と委員会条例の両方に規定され、重複している部分もある。そこで、本会議を中心にした規定は、会議規則に、委員会に関する規定は、委員会条例に規定し、両者を明確に分かりやすくする。また、委員会条例を分離独立したので、「第9条 規律」(第63条～第65条)の3条を新たに設けている。

② 請願条例の制定。

住民に直接関係する請願の手続については、「標準市議会会議規則」の第132条「請願書の記載事項等」として規定されている。これを新たに設ける「請願条例」に規定し、会議規則から削除する。会議規則には請願書の処理手続を中心に規定する。

③ 議長及び委員長の議事整理権の尊重。

議長及び委員長の職権の行使は地方自治法、会議規則、委員会条例によるなど、重要な役割を果たしているが、新しい議会運営を進めるために、さらなる議長及び委員長の議事整理の権限と尊重を図る。例えば、「標準市議会会議規則」の第50条「発言の許可等」の第2項、第52条「発言の通告をしない者の発言」の第2項、第3項、第58条「議事進行に関する発言」の第2項、第62条「一般質問」の第2項、第63条「緊急質問等」の第3項の削除などである。

④ 訓示的な規定は入れない。

会議規則については、「禁煙」(標準市議会会議規則第148条)、「離席」(同第147条)、「新聞閲読の禁止」(同第149条)、委員会条例については、「秩序保持に関する措置」(標準市議会委員会条例第22条)などである。

⑤ できるだけ分かりやすい言葉、条文にする。

「携帯品」(標準市議会会議規則第145条)議場への携帯品の表現を「会議の妨げになるもの」(第92条)と現代風に、「記録」(標準市議会委員会条例第30条)委員会の記録は、会議録と同様に調製する。議事次第書については、文語調をさげ、なるべく平易な表現にする。また、会議規則、委員会条例、議事次第書については、縦書きから、横書きに統一する。

⑥ できるだけスリム化を図る。

標準市議会会議規則委員会部分を委員会条例に移行する。「離席」(標準市議会会議規則第147条)など訓示的な規定を削除する。「発言の継続」(同第59条)など重複する条文はできる限り削除する。

以上の基本的な考え方に基づき、「分権時代における新しい会議規則・分権時代における新しい委員会条例・分権時代における新しい議事次第書」を新しく作り出している。

[次ページへ](#)[前ページへ](#)

分権時代における新しい議会運営のあり方

3 分権時代における新しい会議規則・新しい委員会条例・新しい議事次第書を提示する基本的な考え方

「分権時代における議会運営のあり方 会議規則・委員会条例・議事次第書」に関する取り組み、取りまとめの基本的な考え方については、すでに述べてきた。

ところで、昭和22年に新しい地方自治法が施行され、地方議会も新しい時代を迎えた。そして新しい議会運営を実現するために内務省行政課長名により、「準則」として「都道府県議会会議規則準則」が都道府県に送られ、それが市町村にも送られた。しかしながら、この「準則」は、地方議会の特色である委員会制度を十分に踏まえたものではなく、衆議院規則、貴族院規則の中から、地方議会で使えるような条文を取り出して、取りまとめたものであった。

そして、昭和31年に議会の能率化、効率化のために大幅に地方自治法が改正され、これを機に、地方議会の運営にそぐわなくなっていた「準則」を見直し、地方議会に合った「会議規則」「委員会条例」を作成することになった。

全国市議会議長会、全国都道府県議会議長会、全国町村議会議長会は自治省と共同で、それぞれ「標準市議会会議規則」「標準都道府県議会会議規則」「標準町村議会会議規則」を作成した。と同時に委員会制度にふさわしい「標準市議会委員会条例」、「標準都道府県議会委員会条例」、「標準町村議会委員会条例」を作成した。そして、昭和38年の地方自治法改正などにより、昭和42年に「標準市議会会議規則」と「標準市議会委員会条例」の全文改正を行ったが、その後、ほとんど改正は行われていない。

現在、すでに述べてきたように、地方分権の時代、議会が主役となる時代になっている。この新しい時代にふさわしい議会運営を実現するために、その基本を進めた会議規則、委員会条例をつくり出すことが求められていると言える。

そして、本研究会は、このようなコンセプトに基づいて、作業を続けてきたが、あくまでも「標準」の見直しや改正ではない。地方の個性や特性が発揮される分権の時代、議会が主役となる時代に全国を平均、統一、同一的にみなし「標準」を示し、それに全国の市議会が習うという考え方が良いかどうか、検討する余地は大いにあると思われる。それは、ある意味において分権改革、分権の時代にふさわしくないとさえ言える。

本研究会は、「自己決定」、「自己責任」のもと、議会が主役となる分権時代にふさわしい議会運営の理想的ルールの一つとして、会議規則、委員会条例、さらにそれに基づく議事次第書をつくり出すものである。従って、それぞれの市議会が、新しい時代にふさわしい議会運営を実現し、住民の負託に応えるため、会議規則、委員会条例、議事次第書を見直し、検討するにあたり、これらの良いところ、良いと思われるところの採用を検討する材料として提供するものである。あくまで、一つの「新しいモデル」、「理想的なモデル」として、広く提示するものである。

また、特に市町村合併が進められているが、共通の会議規則、委員会条例、議事次第書を作成するうえでの「参考」になろう。

分権の時代において、それぞれの市議会は、従来にも増して、住民にやさしく、理解の得られる、個性と特色ある議会運営を行うことが強く求められていると言える。真の地方政治、住民自治を実現するために、市議会の努力が期待されている。

[前ページへ](#)

分権時代における議会運営のあり方の調査研究報告書
新しい市議会会議規則・新しい市議会委員会条例・新しい市議会議事次第書