

全国

ぜんこく
しぎかいじゅんぽう

平成29年 3月 5日
(2017年)
毎月3回5の日に発行

第2005号

発行 全国市議会議長会

〒102-0093
東京都千代田区平河町2-4-2
代表 TEL 03(3262)5234
旬報 TEL 03(3262)2309
発行人 井原 好英

http://www.si-gichokai.jp

市議会旬報

第64回全国市議会事務局職員研修会



研修会の模様

— 議会事務局の充実強化を —

本会は、第64回全国市議会事務局職員研修会を1月18日・19日の2日間、大田区産業プラザで開催した。出席者は497市657人。
1日目は、篠原俊博・総務省自治行政局行政課長が「地方行政をめぐる最近の動向」、安藤幸宏・飯能市議会事務局議会総務課長が「飯能市議会におけるタブレット端末導入について」と題し、講演した。

2日目は、芳野政明・広報コンサルタントが「議会だよりの基本と編集」、本橋謙治・本会調査広報部副部長が「予算審議、審査の留意点について」と題し、講演した。
なお、研修会資料、講演録については、本会ホームページのメンバーのページに掲載する予定。また、講演録については、後日、全市に送付する。

地方行政をめぐる最近の動向

総務省自治行政局行政課長 篠原俊博氏



篠原氏

- ※講演内容
- ①第31次地方制度調査会答申
- ②議会制度
- ③地方自治法施行70周年

り方と地方公共団体のガバナンスのあり方の2つについて答申を取りまとめた。

このうち、地方公共団体のガバナンスのあり方について①長②監査委員③議会④住民の4つ主体がある。人口減少社会で行政としての内的資源も限られてくる中、複雑多様化する住民の要請に対応す

るには、行政内部の執行の適切な確保が前提。その上で住民の要請に応える体制づくりが改めて求められる。
①長のガバナンスのあり方について。前提として内部統制体制を整備・運用する責任がある。基本的には、まず内部統制体制を整備する。長が方針を作成した上で、運用、評価する。評価した結果を監査委員に示し、議会に報告し公表する。これが一連のプロセス。全ての自治体に体制整備をお願いしたいが、まずは都道府県と指定都市など大規模な地方公共団体に義務付ける。それ以外の市町村も努力

義務を地方自治法に盛り込みたい。
②監査委員。計算ミスなどの指摘だけではなく、例えば「こういうリスクのときはこう答えたほうがいい」など提案型の監査をするには、監査基準が必要ではないか。各自治体の監査基準の策定のための参酌すべき基準を策定する。また、議会選出監査委員は、置かなくてもいいという規定を自治法に盛り込む。
③議会。団体意思の決定機能はもちろん、監視機能、政策形成機能がますます重要となる。決算審査について、自治法第233条第3項で決算を認定に付すとしているが、付した後の規定はない。実際、各議会に不認定の場合の規定はないのではないか。議会の不認定という重い決断を受けて何かすべきと以前から言われており、今回、法的な手当てをしよう。長が不認定を受けとめ、必要な措置を講じた場合、それを議会に報告し公表すること。長が必要な措置を講じない場合、議会への報告もないため、長が何もしていないことが分かり、議論の対象となる。

④住民。住民訴訟で特に4号訴訟の損害賠償請求権が問題となり、国家賠償法との不均衡がよく言われる。損害賠償請求権は故意または過失がある場合。一方、国賠法の求償権は、故意または重過失の場合で、軽過失は免責される。住民訴訟をする側からは、損害賠償請求権を故意または重過失とすると、住民訴訟の機能が失われるという危惧が大変強い。また、最近、損害賠償請求額があまりに高額であるため、議会が請求権を放棄する事例がある。議会に放棄の裁量権が基本的に委ねられている。放棄が法の趣旨の逸脱・濫用に当たる場合は違法だが、基本的には合憲と最高裁は判断している。ただし、単なる政治的・党派的判断、温情的判断のみでの処理では

28年中の意見書
1年分を取りまとめ
7・8面

各市議会から本会に報告のあった意見書・決議を1年分取りまとめた。最多は、「地方議会議員の厚生年金への加入」。
【7・8面に記事】

【1面から続く】

なく、その逸脱・濫用とならないよう事案に即した慎重な対応が求められるとし、放棄が必ずしもいいとはしていない。合憲だが、あまり望ましくない。これらを踏まえ、地制調で議論したが、統一的な見解とならず、最終的には、軽過失の責任のあり方の見直しにとどまった。

2 議会制度

想定される検討課題として

飯能市議会における

タブレット端末導入について

飯能市議会事務局議会総務課長 安藤幸宏氏



安藤氏

※講演内容

- 平成24年に全国初となる議会と執行部が一体となったタブレット導入について。
- ①導入の背景
- ②情報端末機種等の検討
- ③システム等
- ④費用(議会費)
- ⑤導入効果
- ⑥利用のルール化
- ⑦利用状況
- ⑧導入後の課題等

1 導入の背景
飯能市では、14年7月、環境マネジメントシステムISO14001を導入し、環境に配慮した活動を推進。全庁

的に紙の使用量の抑制などに努めたが、22年度の紙の使用量は目標値2万kgに対し、5222kg超過。A4判用紙換算で約125万枚の削減が必

2 情報端末機種等の検討
OA機器の選定について。ノートパソコン、タブレット、スマートフォンの3種類のう

ち、使用目的、移動性などを検討、電源等の工事が不要なタブレットを選定。機種選定では、デモ機を事務局に配置し、3カ月間、実際に操作してもらった。操作を通じ、機種に親しんだことが、スムーズな導入に向かった要因の一つ。通信エリア、機能性、操作性などを多角的に検討した。選定理由は、①文書フォルダが分かりやすく管理が簡単だった②山間部が多いので、事務局職員が山間部の議員の家庭へ端末機を持ち込み、実際に電波が届くのか確認できた③ワードなどの互換性が高かった④日本語のかな入力の配列が見やすく、入力が簡単だった⑤ワンセグ機能がなかったことなどが挙げられる。

4 費用(議会費)
第1世代は24年度から。第2世代はクラウドシステムを

導入した28年度から。第1世代の費用(24年度議会費決算額)について。初期費用と維持費用の合計で約346万円。初期費用はネットワーク構築として無線LAN設置費用と備品、消耗品としてプロジェクター、スクリーンの設置費用で約205万円。維持費用は通信費などで約141万円。1台当たりの通信費は年額約5万8800円、月額で約4900円。5万8800円の内訳は、公費6分の4の3万9200円、政務活動費と自己負担がそれぞれ6分の1の9800円ずつ。負担割合だが、当時はタブレットが始めで、導入事例がなく、判例もない状況。タブ

【3面へ続く】

被選挙権のあり方。選挙権は18歳であり、被選挙権も引き下げる必要があるのではないかと。また、大規模な地方団体と小さな団体が同じ選挙制度でいいのか。同じ市区町村議会でも人口規模も異なり、横浜市は人口364万人で議員定数は86人、人口が一番少ない歌志内市は人口3660人で議員定数は8人。議会事務局の平均職員数は町村で2・5人。人口50万超の市では約

30人、指定都市は約35人。統一地方選挙の投票率。戦後直後は身近な選挙のため、80%、90%と高かった。年々漸減傾向であり、27年では、ほぼその半分を切った。一方、国政選挙の投票率は、現在50%台。地方選挙は、現在では関心度合いが国政選挙を下回っている。総体的に見て、問題として捉える必要がある。第30次地制調の答申では、「中核市・特例市の市議会議

員の選挙区は、指定都市では区の区域をもって選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結び付きの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうかについて、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である」として

3 システム等
3Gデータの通信機能でインターネット、メールが使用できる。また、Wi-Fi機能により、会議に必要な電子データを閲覧できる。セキュリティ対策について。タブレット端末の紛失や盗難にあつた場合、インターネット経由で事務局が端末機能のロックや、データの消去を遠隔操作できる。また、標準以外のソフトや有料ソフトなどが使用できないよう機能制御もしていたが、現在は解除し、有料のアプリを利用する場合、自己負担としている。現在、タブレットは3機種目。

3 地方自治法施行70周年
平成29年は昭和22年から数えて70周年であり、11月には式典を行う。各自治体に28年7月、「地方自治法施行70周年記念行事について」の文書を通知した。ぜひ協力をお願いしたい。

【2面から続く】

レットの使用方法が携帯電話の使用方法和似ていること、携帯電話の政務活動費の支出の判例はあり、3分の1から9分の1が妥当とのこと、タブレットもその範囲内で検討し、中間の6分の1の負担を議員間で決めた。端末機の費用は、通信会社との契約で24カ月使用するという前提で、毎月の請求額と同額の割引額があり、実質負担額0円。

第2世代の費用(28年度議会費予算額)について。初期費用と維持費用の合計で約270万円。初期費用はタブレット端末等設定費用約17万円、維持費用は通信費とクラウドシステム使用料など約253万円。1台当たりの通信費はプランの変更などにより、年額約4万5600円、月額約3800円と安くなった。費用負担については政務活動費も公費からの支出のため、28年度から公費6分の5、自己負担6分の1とした。端末機の費用は実質負担0円。

5 導入効果

費用削減効果額では、①全員協議会の資料の削減24万円 ②本会議の会議録冊子の廃止(ただし、保存用など5部は紙で作成) 186万円を合

わせ、年間約210万円、24年度から4年間で約900万円の効果と試算している。紙の使用量削減枚数は、①、②を合わせ年間で約10万枚。また、24年度の途中から全協以外にも代表者会議、議会運営委員会もペーパーレスの対象会議とした。28年12月末までに、タブレットの視察に来た自治体数は全国で212団体、約1600人となった。

そのほかの導入効果については、①環境負荷低減②経費節減、事務改善③情報伝達の迅速化④政務調査活動充実⑤危機管理対応の向上が挙げられる。①では、紙のほか電気使用量の削減、②では、紙代、文書の送信事務時間の短縮、事務の効率化による人件費の削減、③では、ファクスからメールに変えたことによる送信時間の短縮、④では、どこでも最新の情報を入手できること、⑤では、緊急連絡のメール、災害時の最新情報の入手、タブレットで撮影した市内各地域の映像を各議員から事務局への送信、議長への報告、市の災害対策本部への情報提供など。

6 利用のルール化

導入に当たり、①飯能市議会情報端末機使用基準②飯能

市議会情報端末機使用範囲等 ③飯能市議会IT会議基準の3つの基準を作成した。①では、使用制限、禁止事項・遵守事項、セキュリティ対策、飯能市議会IT会議設置の目的外使用の禁止、タブレット端末の改造、ソフトウェア導入の禁止、個人情報市議会または市で公開されない情報開示の禁止など必要な事項を規定している。

②では、使用対象会議、ペーパーレス化の対象会議などを規定している。使用できる会議は、本会議をはじめとして全ての会議としている。③では、情報端末機の紛失、情報漏えい等重大な問題、アプリケーショソフ、タブレットの有効活用、問題の改善が必要な場合の協議などを規定している。IT会議は24年5月に設置し、議員6名で構成設置のきっかけは、当初、タブレット使用に関して、事務局に多く苦情が来て苦労していたことを見かねた議員が、タブレットを使うのは議員だから、議員同士で問題を解決していくべきとの話が出たこと。事務局は非常に助かった。

7 利用状況

24年は4月の第32回議会改革検討会、5月の全協、6月

の定例会、8月の議会運営委員会、代表者会議などだった。危機管理の関係では、毎年防災訓練を各地区で行っているが、議会もタブレットを使った情報伝達訓練、議員の安否確認、議員から各地区での防災訓練の様子の送信などに活用している。

また、26年2月の関東地方での大雪の際に、市は災害対策本部を設置、議会でも災害対策支援本部を設置し、議員はタブレットを用い、各地区からの雪害状況の写真・映像を議会事務局に送信。事務局がそれらを選定し、災害対策本部に送り、情報共有を図った。危機管理室からは市全体の状況を議会事務局に情報提供があり、事務局はそれを全議員のタブレットに送信した。

8 導入後の課題等

利活用の推進として、災害時の有効活用について、私案ではあるが、議員が市役所へ来られない状況でのタブレット会議などを研究していきたい。タブレットの機能、アプリケーショソフの有効利用として、標準搭載のアプリ以外も使用可能にしたが、さらにタブレット本来の機能を十分に発揮できるように研究していきたい。システム等の見

直しとして、高機能、効率的なシステムについて、よりよいものを目指し、絶えず研究を進めていく。使用基準等の

議会だよりの基本と編集

—住民に読まれ議会活動が伝わる—
広報コンサルタント 芳野政明氏



芳野氏

はじめに

議会報は、読まれないというより、伝わってない。住民の3割は読んでいないが、伝わる率がまだまだ。現在、議会改革の重要な柱の一つが広報改革。年々広報の質が高まり、研修会も増加傾向にある。

広報は、到達点はなく、いつまでも改善していく。住民目線で内容を点検し、編集技術を検証すること。広報委員会や事務局ではなく、全議

会人がチームワークを発揮し、

※講演内容

実際の議会だよりの紙面を多く紹介し、説明した。
①議会広報とは(議会報の役割)
②「伝える」広報から「伝わる」広報へ
芳野氏は、全国市町村国際文化研修所の講師を務め、本会が全国町村議会議長会と共同編集している月刊の議員研修誌「地方議会人」(中央文化社「8面に広告を掲載」に「議会広報クリック」を隔月で掲載している。

つくっていくもの。住民の協力も大事。モニター制度で、住民の意見を編集に生かす取り組みも随分広がっている。

①議会広報とは(議会報の役割)
広報は、終戦までは「広報」ではなく「公報」だった。昭和22年、GHQから都道府県に対してPROR(Public Relations Office)の設置を求める通達が出た。十分な情報、判断材料を提供し、主権者としての住

民がチームワークを発揮し、

【3面から続く】

民に判断させ、自由な意見を発表させる。Publicは公共の、公衆の、Relationsは関係づくり。公衆との良好な関係をつくること。日本の場合、「広告」や「宣伝」と捉えがちだが、そうではなく、双方通行言い放し、インフォメーションだけでなく、ヒアリングの両面を持ってPR。

住民に対する自治体の2大情報は①政策情報②周知情報。①は政策決定前の情報や決定に至る経過の公開。住民参加の前提となる。住民自治の起点として、公開・共有は不可欠の基本。②は政策決定後、決定の周知、お知らせ。②だけでは住民は自治体政策のお客さん。①の公開・共有で、考える市民をつくり、自治意識を醸成し、主権者の育成に貢献することになる。

よい広報とは、住民が主権者としての実を少しずつ身につけることに役立つ内容。単なる説明ではなく、疑問や不満などの解消になる徹底的な説明が大事。

自治体広報3つの側面(目的)。(1)行政サービス広報(2)政策広報(3)地域広報。議会広報

報は②で、自治体広報の重要な一翼を担う。主権者・市民に自治体の現状認識とそれに基づいた問題や課題を提起し、解決に向けた参画を促す。

議会報発行の目的は、住民が関心を持つ広報をどうつくるか。地域課題を認知・関知してもらい、解決への参画を促すこと。行政広報と違い、議決に至る経過や行政への監視、政策提案など議会の役割

・機能を知ってもらい、市民への説明責任や判断材料の提供の役目を果たす情報発信をすること。また、議会は本質的にメディア的性格を持つ。議事が伝わるまでが議会活動。審議・議決で終わりでない。住民が知らなければ評価はな

きに等しい。住民に政策情報が共有されるまでが議会人の仕事と心得たい。議会報は、議事公開が第一の役割。次に、執行機関への監視事項、行政評価を伝える。一般質問、調査、監査、追跡レポートなどの企画に反映させる。それから合議制の機関

会などを掲載する。住民の声・意見や地域の実情・実態を議会広報にも反映させる。②「伝える」広報から「伝わる」広報へ

読んでくれないではなく、読みたくなる広報をどうつくるか。企画、各ページの見せ方。伝わる議会報へ、住民の知りたいこと、議会から伝えたいこと、住民と共有したい

重要情報を優先度の高いものから掲載する。分かるように見えるように伝える。そのため紙面制作。セオリーがまず重要。原理原則を押さえた上で創造性、オリジナリティを發揮することが望ましい。編集方針は明文化し、決意

を入れる。担当者が代わっても引き継ぎ、質を落とさず発展させる。目標が大事で、その柱は、住民目線で見たりやすく、読みやすく。議事公開に徹し、討議、議決への経過が分かる訴求力のある紙面づくり。すぐに捨てられず、人の目を引きつけ(誘引性)、読みたくなると同時に印象に残ること。読者が、ぱっと見て



研修会の模様

迅速性は報道の基本。発行までの時間の短縮。テレビは今、今日、新聞は昨日のことを伝える。議会広報が2カ月後というのは、どうか。今の時代、せめて1カ月以内に住民の手に。高水準の議会報をつくる議会はスピードも速い。

議会報の制作の流れ。①企画立案。どういう内容でいつスタートするか。定例会後、直ちに資料には記したが、事務局主導型の市議会は、早目にスタートを。②取材・原稿づくり。1週間をめぐりに。③整理作業。事務局が広報委員会からは議会によるが、④校正作業。何回も、できる限り

時間をかける。⑤印刷・配布これで終わりではなく、モニター、読者から感想や意見を聴取して次の編集に生かす。

議会報の4大企画は①議会議の記事②一般質問の要約③議会活動(視察・調査など)の委員会活動)の記事④住民登場(参加(声・意見・提案)。スペースの問題もあり、企画を選別する。特集、シリーズ・連載など常設企画も複数あるといい。特定の問題、テーマを重層的に掘り下げる企画

は行政広報にもあるが、議会の視点で組むことが大事。また、住民の登場する企画を一つはつくる。ページネーション。企画の編集順序、何をどう伝えるか、めりはりをつけて。ポイント

は、読者が読み進めるスムーズな流れ、紙面展開を心がける。常設企画はどこに置か。レイアウトには基本フォーマットがある。A4判は3、6段組みだが、6段組みがお勧め。市議会の場合、タブロイド判も多い。8段や6段。どちらがいいか判断する。レイアウトの3つの目標。①分かりやすさ。瞬間に何を伝えたいか分かること。情報を整理し、優先順位をつけ、複雑な構成を避ける。特に最初の2、3ページ。見出しを大きく、写真もビジュアルもある

程度大きく。②読みやすさ。文字情報は広報紙には欠かせないが、読みやすさが基本。可読性も考慮する。③美しい、格好いい、見栄え。逆に、つくれた人しか読んでないと思われる、目立たない、見出しが抽象的なものはだめ。忙しい読者が読む気になるデザイン、レイアウトの要素。すぐ内容が把握できる編集を。見出し、リード文、写真・図表、本文、余白の効用。余白はホワイトスペースが適度にあると読みやすさにつながり、主役となる要素を目立たせる重要な役割がある。詰め込まないでほしい。

ラフレイアウト。企画を形にする。形、見た目を優先。まず、写真、見出しを確保し、記事の原稿量を確認できれば、あとは原稿を書けばいい。キャプションも効果的に。見れば分かることは必要ない。読者が、写真の持つ意味や価値を読み取るための鍵がキャプション。おろそかにしない。見出しは、読者が本文を読むかを左右する。アンケートでは6割が見出しは読むと。見出し読者は意外と多く興味

【5面へ続く】

【4面から続く】
 を持てば本文を読む。本文への案内、ガイド役。記事をアピールし、訴求し引きつける役割がある。見出しは、記事を簡潔に表現した最短の文なので、短い言葉で。瞬時に目に飛び込み、読める字数で記事の最重要点、核心部分、結論を確に表現する。大きさがないと目立たず、目立たな

ければ見出しではない。悪いのは、予算〇〇億円などの金額見出し、一般質問で多い〇〇について」見出し、〇〇委員など名称見出し。読者から見て、読むメリットが明確に出ていると本文が読みたくなる。具体的に、分かりやすく、心に響く、揺さぶられる表現をしたい。そのため、記事の最重要点を見つければ

業をする。核心部分を読み手から見て重要順にランク付けし、真の魅力の発見へ、記事をさまざまな視点から見つめ直すことが、本文が読みたくなる見出しの条件。
 表紙。住民に議会広報を手にとってもらえるかどうか、役割は大きい。2点。①住民が手にとりたくなる、読者の目を引くアイ・キャッチの役

割。効果的にするには、視覚的な魅力のある写真を使う。できればメッセーj性があつたほうがいい。②お薦め記事の記載。ページを開いてもらう役割がある。この2つの役割を全うするつくり方が大事。コンテンツ(目次)は見出しを出す。金額・名刺見出しではページは開かない。具体的な見出しがページをめくつ

てもらう上で効果的。
 本文導入部(2〜3ページ部分)。インパクトがあり、見出しも具体的に目立つ、瞬時でわかる紙面に。
 委員会活動。文字だけでは読まない。写真だけでも分かるよう、記事を読む方向に持っていく。読んでくれることを前提にはだめ。むしろ、飛ばし読みをするのが読者な

ので、見出しをきちんとつけ、写真を大きく載せる。
 一般質問。住民は一般質問が何のことか分からない人が多い。リード文で、一般質問とは何かの説明を入れたほうがいい。フォーマットは、①議員名(会派名を入れることも可)②顔写真③Q&A見出し④質問に関連する写真①の4点セットとしたらどうか。

予算審議、審査の留意点について

全国市議会議長会調査広報部副部長 本橋謙治



本橋 本会副部長

※講演内容

予算審議に役立つよう、法令や行政実例、全国の市議会の状況を紹介しながら、基本的な考え方を説明した。

- ① 予算の提出に関する留意点
- ② 予算関連議案等の審議に関する留意点
- ③ 予算案の審議の留意点
- ④ 修正案(修正の動議)の審議の留意点
- ⑤ 組み替え動議

1 予算の提出に関する留意点
 地方自治法第211条には、長は遅くとも年度開始前、指定都市は30日、その他の市は20日前までに予算を議会に提出するとある。訓示の規定であり、20日、30日前を過ぎた

ら違法、無効という見解は特にない。ただし、長に、不信任、問責決議など政治的道義的責任を問うことはあり得る。経緯、状況などを判断し、どう問うかは議会内で議論する必要がある。

当初予算案を提出または可決後の修正予算案提出には、法律上、制約はないが、客観的な事情がない場合、議員から疑義や疑念、問題点などの指摘はあり得る。
 当初予算案と修正予算案の同時提出は、一刻も早く修正予算を成立したい場合、あり得る。ただし、必ず、当初、次に修正の議決順序は堅持する。

2 2つの修正予算の同時提出も理論上は可能。長に予算の提案権があり、提出時期も裁量。提出後の予算の審議順序日程は、議会の裁量権。議決は、修正番号順でなくともよい。予算に限らず、議案は議案番号順でなくともよい。議案番号は整理番号で法の規定はない。

3 議案の議決が適当。
 法第211条第2項から、予算には説明書とあわせての提出が求められている。説明書は議案の添付資料であり、目節関係の事項別明細書が代表的。議決対象は款項まで、目節は対象外だが、審議・審査、議論は可能。議案の訂正となるのは議決対象。事項別明細書の誤りの訂正は、一般的に、議案の訂正の手続は不要。議会内で正誤表を配付し議員に周知徹底することで、建前上、法令上の問題はない。

分割付託について。分割付託の理論面のデメリットは、議案一体の原則。実務面でのデメリットは、分割付託し、1つの委員会が継続審査にな

【6面へ続く】

【5面から続く】

なり、首長が専決処分した事例がある。

分割付託の解消方法。

①予算常任委員会の設置。

平成18年の法改正まで、議員1人1常任委員会であり、予算常任委員会の設置は非現実的だった。法改正で、少なくとも1委員会となり、設置も理論上可能となった。

②総務常任委員会に予算を全部付託し、審議・審査項目に応じ、他の常任委員会との連合審査会を開くこと。理論上可能だが、連合審査会は議決ができない。予算は多くの議員が審議、議決権の行使を望むため、実現は難しい。

③特別委員会の設置。常任委員会の設置制限があったときは設置されていた。委員会の構成員数の上限規定はないので、直ちには法に抵触しないが、委員会制度の基本的な考えは、少数の議員で集中的に効率よく審査すること。全員で構成する特委は適当か議論する必要がある。また、特委は、基本的にスクラップ・アンド・ビルド。事件が特委に付託され、初めて存在が認められる。特委で審査・調

査し、結果を本会議で審議、議決し、結論が出た時点で特委の役割は終え、消滅する。予算提出のたびに潰れて壊してを繰り返す議事手続を要するデメリットがある。

①の常任委員会の設置も、新たな問題が個人的にはあると考える。予算常任委員会設置の場合、所管事務調査権が認められる。予算常任委員会

で所管事務調査を行う場合、他の常任委員会所管の調査ができる余地、可能性が一気に高まる。委員会間の所管争いが起きるのは、議会内の手続・協議の問題だが、実際に運営しないと分らない。全国の半分以上の議会に予算・決算常任委員会がないのは何らかの事情があると推測せざるを得ない。

除斥について。議案の審議において一定の関係、利害関係が生じる案件について、その関係者を審議から排除し、いないところで自由闊達な議論、審議を尽くした上で議決権を行使すべきという制度が除斥。議会の議決権の正当性、公平性を裏づける議事手続。ただし、行政実例から、当初予算の審議では除斥されない。

予算にはその議員に密接な利害関係のある費目は確かにあるが、全体から見ればほんの一部で、さほど影響がないという考え方。また、議員が経営する幼稚園の施設運営費の補助金のみからなる補正予算は、除斥という意見もあるが、補正予算は可決後、当初予算に組み込まれるため、除斥にならない。

4 修正案(修正の動議)の審議の留意点
委員会に付託する場合と付託しない場合の審議の時期は、会議規則第40条。付託した場合は、委員長報告、少数意見者の報告後、修正案の説明をさせる。委員会付託事件に対して本会議で修正案を提出する場合、委員長報告後に議題になる。早々に、付託前に修正案を提出しても意味がない。付託を省略する場合は、付託を省略したとき、付託省略を議決によって確定後、議長が提出された修正案を議題として説明を求める流れとなる。

また、修正案は、日程事項にはならない。修正案は動議であり、付随する動議と言われる。本体に付随し、初めて動議の役割が発揮される。委員

員会付託は本体の原案のみ。修正案は委員会付託できない。討論では、修正案と原案を別々に付すことは理論上可能だが、非効率的。修正案を反対討論した者が原案に賛成の場合、再び、原案賛成討論をするので、非効率。議事の効率性と議論の明確化のため、修正と原案はあわせての討論が理想的。分け方は、極端に言うとも原案に①100%賛成のグループ②原案反対者と修正案賛成者など原案に対して少しでも反対のグループの2つ。これらを交互に発言させていくのが、修正動議があった場合の討論の順序。そして、表決になる。採決は、修正案を先に諮って可決すれば、修正された部分を除く原案を諮ることとなる。これは本会議でも委員会でも同じ。

増額修正について。根拠は法第97条「増額して議決することを妨げない」。ただし、長の予算提案権を侵害してはならない。増額修正は費目を増額し、全体的な科目の額が増えるものが典型例だが、ある事業を減額し、その減額分をほかの予算に足すことも増額修正。予算の作成過程が不

明なので、増額修正が長の提案権の侵害だと一概に判断はできない。ただ、参考として、昭和30年代と52年に当時の自治省の見解がある。30年代はこういう項目は加えられないという形式的なものに重点を置いて、侵害か否かを判断する傾向があった。対して52年は、実態面を判断した。例えば、5000万円の増額修正をする場合、予算規模500億円の市は財政規模から見れば大きなものではないが、5億円の市から見れば大変な金額。修正される対象の金額、規模などから総合的に判断した。修正権の行使に対する長の対応だが、納得できない場合は拒否権を発動し、再議に付される。再議は、法第176条第1項、第176条第4

項、予算の性質によっては第177条の3つ。どの再議かは首長の判断となる。

5 組み替え動議
可決した修正動議は執行する義務が発生するが、組み替え動議はあくまで議会の希望、要望。仮に可決しても、そのとおり執行するとは限らない。だが、組み替え動議を可決した場合は、長は政治的に何ら

かの措置を求められる可能性が高い。予算の否決を避けるため、訂正や撤回をし、組み替え動議を反映した予算を再提出することや、後日、組み替え動議を反映した補正予算の提出を表明し、当初予算の原案可決を求めるなど。どう

いう対応をするかは長次第。組み替え動議の審議の順序は、修正の動議の審議と同じ順序が妥当。

6 その他
当初予算の専決処分は、法令上、規定はないが、性質上、不適当だと言われている。予算は修正が難しいと聞く。よって、決算審査の過程で問題を指摘し、次の予算に反映させる提言をすることも予算審議に大きな影響を及ぼせる。決算と当初予算がリンクする議会運営や議事運営がこれからは必要だと考える。

6 当初予算の専決処分は、法令上、規定はないが、性質上、不適当だと言われている。予算は修正が難しいと聞く。よって、決算審査の過程で問題を指摘し、次の予算に反映させる提言をすることも予算審議に大きな影響を及ぼせる。決算と当初予算がリンクする議会運営や議事運営がこれからは必要だと考える。



研修会の模様

意見書・決議の状況

28年1/1〜29年1/31
可決分

地方議員の厚生年金への加入が最多

本紙では、28年1月1日から全国の市議会において可決した意見書・決議のうち、^{*}本会に報告のあったものについて、①1977号4面②1



986号2・3面③1995号6面④2001号2・3面

①で件数を集計した表を掲載するとともに、意見書の内容を紹介してきた。

今号では、29年1月31日までに可決した約1年間分を件数が多い順に取りまとめ、掲載する。

また、件数が多い意見書について、その概要(より詳細な内容については、上述の旬報各号を参照されたい)と

もに、関連する29年度の国の予算案・施策などを紹介する。

※「本会に報告のあったもの」とは、各市議会から本会ホームページのメンバーのページのオンライン調査・回答システムに情報入力、郵送、メール、ファクスで受け付けたもの。なお、入力方法等の問い合わせについては調査広報部(☎03-3262-15237)まで。

地方議会議員の厚生年金への加入

意見書・決議で最も多かったものが「地方議会議員の厚生年金への加入」で283件だった。「国民の幅広い層からの政治参加や地方議会にお

ける人材確保の観点から、地方議会議員の厚生年金加入のための法整備を早急に実現すること」を求めた。

29年2月24日現在、いまだ実現には至っていない。

奨学金制度について

「奨学金制度については233件。ほとんど全ての意見書が、給付型奨学金制度の創設を求めた。また、併せて、無利子奨学金制度の拡充、大学等の授業料減免の充実などを求めている。

29年度文部科学省予算案において、給付型奨学金制度が

創設され、70億円が計上された。30年度からの本格実施に先立ち、29年度は、特に経済的に厳しい状況にある学生など約2800人を対象に、一部先行して実施される。

また、無利子奨学金の希望者全員に対する貸与の実現として、前年度比7億8500万円増の953億2200万円が計上された。貸与基準を満たす希望者全員へ貸与し、残存適格者を解消、低所得世帯の子どもに係る成績基準を

実質的に撤廃し、必要とする全ての子どもが無利子奨学金を受給できるとされている。

さらには、授業料減免等の充実として、国立大学が前年度比12億9300万円増(2000人増)の332億7500万円、私立大学分が同15億6300万円増(1万人増)の101億6600億円が計上されている。

次期介護保険制度改正における福祉用具、住宅改修の見直しについて

「次期介護保険制度改正における福祉用具、住宅改修の見直しについては215件多くの意見書が、次期介護保険制度改正における福祉用具、住宅改修の見直しにおいて、高齢者の自立を支援し、介護の重度化を防ぐといった介護保険の理念に沿って介護が必要な方の生活を支える観点からの検討、現行給付の継続などを求めた。

軽度者に係る福祉用具貸与、住宅改修に係る負担のあり方や給付の適正化などについては、28年度まで、関係審議会などにおいて、検討されてきたが、29年度以降も引き続き具体的な内容が検討され、30年度介護報酬改定で対応されることとなっている。

平成28年1月1日から29年1月31日までの意見書・決議の可決状況

件名	意見書	決議
○地方議会議員の厚生年金への加入	283	—
○奨学金制度について(給付型奨学金制度の創設、無利子奨学金制度の拡充、大学等の授業料減免の充実など)	233	—
○次期介護保険制度改正における福祉用具、住宅改修の見直しについて(介護が必要な方の生活を支える観点からの検討、現行給付の継続など)	215	—
○地方財政について	196	—
・地方財政の充実・強化	118	—
・安心な社会保障と強い地域経済を構築するための地方財政措置	78	—
○義務教育費国庫負担金制度について(負担割合の復元、制度の堅持など)	174	—
○国民健康保険制度について	141	—
・子どもの医療費助成について国庫負担減額調整措置の廃止	84	—
○児童虐待防止対策の(抜本)強化	131	—
○防災について(地域防災力の向上と災害に強い防災拠点の整備、活火山防災対策の強化ほか)	100	—
○食品ロス削減に向けての取り組みの推進	83	—
○TPPについて(情報公開、恒久的な対策を担保する法整備を行うとともに、政府の責任のもとで必要な財源を確保することなど)	80	—
○駅ホームの安全性向上について(ホームドアの設置と内方線付き点状ブロックの整備促進ほか)	78	—
○教育予算の拡充	71	—
○無年金者対策の推進	71	—
○無電柱化の推進	71	—
○同一労働同一賃金の実現	70	—
○骨髄移植ドナーに対する支援の充実	67	1
○介護職員の処遇改善	64	—
○待機児童解消について(緊急的な対応、保育士の処遇改善など)	62	2
○私学助成の拡充	60	—
○チーム学校推進法の早期制定	56	—
【小計】	2306	3
○その他	1626	270
【総合計】	3932	273

※29年2月13日までに受け付けた件数を集計
 ※件名は、代表的なものまたは同様のものをまとめたもの
 ※意見書・決議の件数が多い順に掲載

