

全国

ぜんこく
しぎかいじゅんぽう平成30年 3月15日
(2018年)
毎月3回5の日に発行

第2042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
句報 TEL 03(3262)2309
発行人 滝本 純生

http://www.si-gichokai.jp

市議会旬報

議事事務局の体制強化を

第65回全国市議事事務局職員研修会

本会は、第65回全国市議事事務局職員研修会を1月17日・18日の2日間、大田区産業プラザで開催した。出席者は489市区627人。

1日目は、吉川浩民・総務省自治行政局行政課長、山崎恵喜・日本速記協会理事、2日目は、芳野政明・広報コンサルタント、本橋謙治・本会調査広報部副部長が、それぞれ講演した。なお、研修会資料については、本会ホームページのメンバーのページに掲載している。講演録については、後日、ホームページに掲載し、全市に発送する予定。

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

吉川浩民 氏



○講演内容
1 第31次地方制度調査会
2 地方自治法等の一部を改正する法律

(1) 概要
(2) 内部統制
(3) 監査制度
(4) その他
3 研究会の検討状況
(1) 「町村議会のあり方に関する研究会」
(2) 「自治体戦略2040構想研究会」
【1～3面に掲載】

会議録の意義と課題

日本速記協会理事

山崎恵喜 氏



○講演内容
1 作成の根拠
2 意義と重要性

3 作成業務の特性
4 作成者と発言者の問題点
5 求められる要素
6 様式及び用字
7 記載事項と掲載しない事項
8 工程別の課題
9 委託を活用する際の課題
【3～5面に掲載】

住民に読まれ、議会活動が伝わる
——「議会だより」の基本と編集

広報コンサルタント

芳野政明 氏



○講演内容
1 議会広報（機能と役割）
2 伝わる広報から伝わる広報へ
【5・6面に掲載】

最近の議会運営に関する照会事例等の解説

全国市議会議長会調査広報部副部長

本橋謙治

○講演内容
1 議会運営に関する本会への照会について
(1) 修正案の提出時期と具体的な審議手順
(2) 会派代表質問をする者の変更に関する手続き
(3) 開議請求の性質と時間的限界
(4) 組み替え動議

2 地方自治法改正に伴う議会の運営について
(1) 内部統制に関する方針の策定等について
(2) 議会選出の監査委員について
(3) 決算不認定に関する長の措置について
【6～8面に掲載】

地方行政をめぐる最近の動向について

総務省自治行政局行政課長 吉川浩民 氏



吉川氏

○講演内容
1 第31次地方制度調査会
2 地方自治法等の一部を改正する法律
(1) 概要
(2) 内部統制
(3) 監査制度
(4) その他
3 研究会の検討状況
(1) 「町村議会のあり方に関する研究会」
(2) 「自治体戦略2040構想研究会」

1 第31次地方制度調査会
第31次地方制度調査会

成28年2月、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を取りまとめた。このうち、ガバナンスのあり方について。

人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されており、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、長、監査委員、議会、住民、それぞれの強みを生かした事務の適正性確保の要請が高まっている。

長について。内部統制を制度化すべきとされた。

監査委員等について。地方公共団体共通の統一的な基準の策定、監査委員の研修、監査を支援する全国的な共同組織の構築が言われた。全国的な共同組織は法律にはなっていない。

議会について。決算不認定の指摘事項に対する長の説明責任と議選監査委員設置の選択制が盛り込まれた。地制調ではさまざまな議論があった。住民について。住民訴訟制度の見直しも盛り込まれた。

住民訴訟制度は、首長・職員の個人責任が非常に大きな

【2面へ続く】

【1面から続く】

る。多額の賠償金による過大な萎縮効果や議会による債権放棄が問題とされた。国家賠償法だと、故意または重過失がなければ職員個人への求償は行われないが、住民訴訟は、軽過失であっても責任が追及されていた。また、権利放棄の手續きも少し見直す必要があるとされた。

2 地方自治法等の一部を改正する法律

(1) 概要

答申を受け、実際にどのように地方自治法改正が行われたか。

内部統制に関する方針の策定等について。義務付けられたのは都道府県知事と指定都市の市長。その他の市町村長は努力義務だが、国会の附帯決議などでも、できるだけ早く一般の市町村でもやるべきとされた。方針を定めた場合には、一般の市町村でも、毎会計年度、評価報告書の作成、議会への提出が義務付けられている。

監査制度の充実強化について。監査委員が監査基準を定めて公表する。監査基準の策定について国が指針を示し必

要な助言を実施するため、総務省で研究会（地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会（座長＝宇賀克也・東京大学大学院法学政治学研究科教授）を設け、指針づくりと内部統制のガイドラインづくりを並行して行っている。そのほか、勧告制度の創設、議選監査委員選任の義務付けの緩和などを行った。議選監査委員は、条例で選択が可能となった。

決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備について。措置を講じた場合は内容を議会に報告し、住民に公表するという制度になった。

長等の損害賠償責任の見直しについて。条例で、長や職員等の損害賠償責任について、善意でかつ重過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能とした。条例で定める場合の免責の基準は、国の政令で参酌基準として定め、下限額は国が設定する。参酌基準は株主代表訴訟の基準（代表取締役11年収の6倍、業務執行役員11同4倍）などを参考に鋭意検討中である。

議会による債権放棄の議決について。住民訴訟まではまだ行っていないとしても、住民監査請求があった後で請求権を放棄しようという場合、事前に監査委員からの意見を議会として聴取しなければならないとした。

(2) 内部統制

長がリーダーシップを執り基本方針を作る。重要なのはリスクの評価と対応。いかにミスを起こさないようにするか、ダメージを小さくするか、各部署でリスクを洗い出し、分析・評価・特定することが非常に重要。

地方公共団体における内部統制は、長が事務処理の適正さを確保する上でのリスクを評価し、自らコントロールする仕組み。長が職員に対する指揮・監督責任を負っているとし、自覚し、個々の部署の取り組みの基本方針（PDCAサイクル）と全庁的な取り組み推進のための体制を記載した内部統制の方針を策定する。

リスク、リスクの再評価でPDCAサイクルを回し、自律的な取り組みを推進する。部署の実態にあった柔軟な取り組みを。内部統制と身構えるのではなく、今のシステムをブラッシュアップしていく発想でいいのではないか。ただ、各部署のリスクの洗い出しが大前提。

全庁的な取り組みを推進するための体制。内部統制担当部署を設置し、副市町村長など責任ある立場にリーダーシップを発揮してもらう。PDCAの取り組みを徹底するための支援や監督を行うが、新しい部署をつくるということではない。都道府県や指定都市の先行事例を見て、内部統制にできるだけ早く取り組んでもらえば。全部署に共通するリスク情報の共有。他の部署や市町村で起きたことを対岸の火事とせず、他山の石とし、内部統制の仕組みの構築によって徹底していく。

内部統制は自治法上、まだ努力義務だが、今後間違いなく求められるので注目されたい。

(3) 監査制度

特に大きく見直されたのが

監査委員の監査。

監査基準について。策定状況だが、都道府県は47団体全て策定済み、指定都市は8割、その他の市では半数強、町村では半数に満たない。現時点でかなり先行している都市の監査基準を参考に各都道府県の監査の実務の調査を踏まえて監査基準の指針を作ろうと取り組んでいる。指針を作るに当たって、会計検査院の基準は参考にすべきで、地方公共団体の監査も本来、厳格でなければならない。内部統制を前提とした監査の基本原則の規定を目指す。税の課税誤りなどは内部統制できちんと行うべきで、本来監査委員が監査すべき事項は別にあると制度的に裏付けるのが今回の自治法改正。

監査基準のイメージ。一般基準では▽継続的な研修を通じて研鑽▽監査資料、監査証拠、監査結果内容を記録整理し、保存など。実施基準では▽違法不当の指摘にとどまらず指導・勧告を意識した監査の実施▽内部統制の整備状況、過去の監査結果等を分析した上で、重点的に取り組むべき事項の設定▽金額的影響



研修会の模様

や質的影響の重要性を十分に考慮し、原則としてそれらの高い項目、リスクの高いところに重点的に監査の人員や時間を充てるリスクアプローチ▽監査対象が複数の機関に共通・関連する事項がある場合等、横断的な監査の実施など。監査の水準保障という観点から監査基準を作成する必要がある。

今後、研究会で議論を深めていくが、32年4月の改正自治法の施行に向け、各市には1年は指針を踏まえて検討する時間を持てるようにしたい。

(4) その他

長の決算不認定の事例、住民訴訟の事例などについて説明があった。

【3面へ続く】

【2面から続く】

3 研究会の検討状況

(1)「町村議会のあり方に関する研究会」(座長＝小田切徳美・明治大学農学部教授)

平成の合併によって激減した人口1万人未満の市町村が最近増えつつある(市は3市)。小規模町村を中心に議員のな

り手不足が深刻になり、市も増えている。

競争率は低下し、町村は64%ほど。投票率は、市議会議員選挙では下がってきている。町村以外の地方議会議員選挙は全て50%を下回っている。議員のなり手不足に直結する無投票当選者数の割合。近2回の統一地方選挙での町村

議員は20%を超える。市議会議員も少し上がっている。

町村議会議員は専業が20%強、農林業が30%強。60歳以上が7割以上。女性議員の割合は、町村が9・8%、指定都市を含む市が14・0%、特別区が26・9%。議員報酬の平均額は、町村

が20万円、一般の市が40万円。議会のあり方について、兼業可能な議会や専門性をより高めた議会などを議論している。いかに議会をしっかりと維持していくかという観点で議論を深めていきたい。

(2)「自治体戦略2040構想研究会」(座長＝清家篤・慶應義塾学事顧問・

慶應義塾大学商学部教授)

2040年ごろに総人口は毎年100万人近く減少し、高齢者人口がピークを迎える。特に都市部で高齢化が進む中、自治体の行政運営、サービス

「持続可能で多様な自治体による行政の展開が、我が国のレジリエンス(強靱性)向上につながる」と考え、2040年頃の課題を抽出し、何をしなければいけないのかを研究する。特に行政経営改革、圏域マネジメントを深く掘り下げていく。

会議録の意義と課題について

日本速記協会理事 山崎惠喜氏

○講演内容

- 1 作成の根拠
- 2 意義と重要性
- 3 作成業務の特性
- 4 作成者と発言者の問題点
- 5 求められる要素
- 6 様式及び用字
- 7 記載事項と掲載しない事項
- 8 工程別の課題
- 9 委託を活用する際の課題
- 1 作成の根拠

本会議の会議録は地方自治法第123条第1項で規定し、作成しないことは違法である。

委員会も、本会議に準じ条例などで作成を規定していると思う。インターネットの普及によりいろいろな人に読まれる可能性があることを十分

に意識してもらいたい。永年保存の文書で重要である。デジタルデータでの保存も考えられるが、記録を残す上では紙媒体がよい。

2 意義と重要性

法第115条第1項の会議公開の原則を補完するもので住民など誰もが容易に読めることが望まれる。

議会のチェック機能を担保し、行政のチェック機関としての機能を補完する。永遠に発言が残るので、議員に無責任あるいはいい加減な発言はできないと自覚してもらいたいが、議員の意識が少し薄い。証拠書類になり、裁判にも使



山崎氏

われる可能性がある。第一級の歴史的史料になる意味合いも持つ。

記録は逐語でも要約でも法的に問題はないが逐語がよい。

3 作成業務の特性

文章化する対象が他人の発言のため、難しい言葉、自分が使わない言葉でも、そのとおりに記さなければならず、発言者の発言を正確に捉えて文字化することが非常に難し

い。

また、「聞いて理解」と「読んで理解」は別物で、大きく異なる面がある。聞く側の立場や、耳が違えば別の言葉に聞こえてしまう。発言の文章化では多くあること。

4 作成者と発言者の問題点

会議録の大原則は、発言とおり。発言どおりだと読み手に誤解されたり、客観的事実と相違する場合、必要最小限の手を入れることが整文であるが、正しく聞き取り、聞き分け、内容に即した文字を当てるのが極めて難しい。「フ

イッシュウ(来週・来秋)」「コウジ(工事・公示)」等の同音異義語など発言の背景を知らないと正確な文字化はできない。作成者が知らない言葉は多くあり、自分に聞かえた範

囲、知識や語彙の範囲でしか記せないことは強烈に意識してもらいたい。

発言者側の問題点だが、間違った言い方、客観的事実と異なる表現、不適切な言葉などが多くある。記憶のままに話す、考えながら話す、思いついたことが口に出るなど話し言葉の特性に由来する。また、思い違いや発言原稿そのものにも間違いがある場合がある。「平成」を「昭和」と言う、助詞を間違って使うことはよくある。また、「いわゆる」「やはり」「よ」「ね」等、口癖などで不要な言葉が頻繁に出てくることもある。文意・文脈から判断して間違いを見つけることも大事。

5 求められる要素

まず、正確性。発言やその

意図を間違いなく捉えること。できなければ会議録として成立しない。正確性の確保のために留意すべきこと。理想、目指すべきは100%の正確性だが、ミスが残る可能性はある。ミスの質だが、若干の体裁の不統一程度ならば、百歩譲って許すかもしれないが、犯してはいけない、許されないミスがある。「あります」を「ありません」、「展開」を「転換」等の間違いは、即、記録としての命取りになる。

同音異義語、類音語の選択を間違えば意味が変わるので、許されないミス。

正確性を確保するために必要なこと。①聞き間違いを犯すことを前提に原稿をチェックしなければならない。聞き

【4面へ続く】

【3面から続く】

間違いは、注意力が散漫だった、勘違いした、言葉に関する知識が浅かったことなどによって起こり得る。思い込みによっても生まれる。②発言者が何を言いたいのかを把握する。発言全体の流れをつかむ。③言葉の使い方、慣用句などについて、辞書などで繰り返し返し徹底的に調べる。④発言者が言っているからいいだろうという安直さや、これではよかつたはずという思い込みはミスにつながるので注意。⑤複数の推敲。一人で膨大な量の文字を全てチェックすることには限界がある。ついミスを見落とすこともある。人によって感性や着眼点が違うので、複数の人のチェックでミスを減らせる。

調査は必須。これは強調する。固有名詞、専門用語、引用部分、意味不明箇所などの調査は正確な会議録の作成の上で必須。手抜きは許されない。資料、辞書、文献、インターネット、新聞、雑誌など使えそうなツールは何でも活用して徹底的に調べることが正確な記録につながる。特にネットで調べるときは安心して

ない。非常に危険。公式サイトでも、うそや誤字があるの

で、1つの方法だけで確認するのはなく、複数の手段をもって調査することを勧める。また、電話や口頭での調査は慎重に行わなければならない。記録性。読んで、文字だけで発言意図が正しく読み取れること。文字だけが頼りの読み手にとって分からないときもある。読み手に伝わるよう配慮しなければならない。前後の文脈や発言の背景、事実関係などそのままではおかしい場合は、最低限、必要最小限の手を加える、整文する。

6 様式及び用字

用字は日本速記協会発行の「標準用字用例辞典」がある。議会は、基本的にはそれに沿って処理するのがよい。会議録は一定期間、統一して作成しなければならない。原稿作成者が複数人いる場合に用字が異なっているといけないので、辞典を作成した。各議会で用字を決めてもよい。各議会の事情、地域性があるので、辞典に沿わない用字を使ってもかまわない。ただし、それをいつまでも踏襲すること。ときどきで異ならず、統一して

処理すること。

7 記載事項と掲載しない事項

秘密会の議事や発言取り消しに係る部分は配布用会議録には掲載しない。黒い棒が伏せ字にして示す。ただし、原本には掲載し、残さなければならぬ。

不規則発言はどうするか。

通常は掲載しなくてもよいが、各議会の考え方による。ただし、不規則発言で行われる議事進行に関する発言、動議の提出など議事運営に直接関係するものは、しっかりと残さなければならぬ。また、正規の発言者が不規則発言に応答した場合。不規則発言を記載しないと何かわからない会議録になるので、記載したほうがいい。あるいは、議長が注意を与えた場合、情景を表記しないとつじつまが合わない。なので、表記したほうがいい。「(発言する者あり)」などどでとどめる方法が一つ。「(『今の答えはおかしいぞ』と呼ぶ者あり)」など不規則発言の内容そのものをしっかりと残す方法もある。ただし、聞き取れない場合などがあるため、前者のように処理するほうがよい。あるときにはしつ

かり記述して、あるときには記述できないというアンバランスを生じさせないためである。

8 工程別の課題

公正で正確な会議録のためには、きちんとした作業工程が大切。

主な工程は①音声の定着②反訳③調査・通読④校閲⑤修正・最終通読の5つ。

このうち、①だが、口から出た発言は瞬時に消えるので、何らかの方法で音声定着させる。速記者や録音、その併用などで確実に音を捉えられる環境の確保が必要。漏れなく明瞭に録音できるよう工夫する。録音がなければ会議録はほぼ作成不可能になる。マイクの立て方なども考える。委員会では、天井マイクだけというところもあるが、きちんと録音はできない。発言者2人に1本のマイクの設置や、オン・オフを操作できるマイク設置がよい。予算や財政当局の考え方もあるがそうしたほうがよい。

②だが、録音と照合する作業では、白紙の状態、素直に聞くことが大事。

④では、少しでも違和感が

あったら、必ず何度も聞き直す。いろいろな言葉の可能性を考える。解決しないときは他人の知恵をかりる。他人の耳は違うことがあり、聞いてもらうなどして解決することが大事。

校閲が校正段階で緻密に行うが、反訳の段階でも一定程度は整文の処理が出てくる。整文の基本的事項だが、文字どおり、文を整える。会議録に整文は認められるかどうかという議論はあるが、前述のように、話し言葉では不完全さ、いい加減さがあるので、客観的事実と違っていたり、誤解されたり、極端には発言者の言ったことと正反対に受け取られる可能性もあるので、必要最小限の手は入れざるを得ない。住民へ発する情報に変な情報になってしまうので、読み手に発言者の意図を正確に伝えるためには必要。昭和28年に、発言の内容に修正を加えるべきではないと解する行政実例があるが、整文は必要というのが一般的。整文の手法だが、①削除②訂正・移動③挿入④改行⑤引用処理の5つが考えられる。ただし、必要以上の整文は行わない。



研修会の模様

必要最小限に抑制的にやる。やってはいけない整文がある。言葉として成立し、文章として破綻していないときに、自分の好みで修正したり、都合で削除することは会議録の改ざんである。例えば、「お米」と言ったら「お米」でいい「米」にしなくていい。「ふやす」を「増大させる」にする必要はない。「そう簡単に……」という尻切れ言葉は発言の中ではよくある。言葉を入れたくなる気持ちはわかるが、抑制的に考える。発言者が何を言おうとしたか確実には把握できない。ほかにも質問とじかに関係ないからといって削除してはいけない。これは非常に危険で、言葉を置きかえたり削ったりは明らかに改ざんになる。

読点について。原則はどの

【5面へ続く】

【4面から続く】

ように打つてもいい。読点の打ち方で絶対的な正解はない。ただし、読点によって、あるいは逆に読点がないことによって意味が変わる可能性がある。読点一つでもおろそかにすると、それが汚点になる。

9 委託を活用する際の課題

まずは委託の範囲を明確にする。録音は事務局側か、委託業者に任せるのかなど、事

務局側と受注者側、業者の役割分担を決めなければならぬ。ただし、事務局、議長が最終責任を負うので、しっかりと意識する。

次に、納品原稿の正確度。速記、記録業界は大きく質の差がある。質の悪い原稿で苦勞しないよう、納品原稿の正確度を契約に入れてもらいた

い。正確度は99・9%にするという条項がある議会もある。99・9%の正確度は1ページ当たり1カ所か2カ所のミス。このミスは明らかなミス、聞き間違いや文字の選択ミスであり、質の悪い業者は1ページで10カ所ある。返品条項も設けてもらいたい。もう一つ、納期について。業者でも1時

間の審議の文字化には、録音が非常にきれいで、発言も筋が通っている場合でも10時間は最低限必要。一般的に15時間ぐらいいはかるので、あまりにも納期が短いと丁寧な作業ができない可能性がある。納期を短くし、業者から原稿が納入されても、チェックが後回しではないか。それも考

慮に入れ、納期を長めにとる、納期を延ばすことを考えてもらいたい。

最後に、紹介だが、契約に関して、旭川市議会では、会議録作成業務の委託に最低制限価格制度を適用している。最低制限価格などの設定方法はホームページにあるので参考にしてもらいたい。

住民に読まれ、議会活動が伝わる

―「議会だより」の基本と編集について

広報コンサルタント 芳野政明氏

○講演内容

1 議会広報（機能と役割）

2 伝える広報から伝わる広報へ

※芳野氏は前回の第63回研修会（29年1月19日開催）でも講演し、その概要を2005号3～5面に掲載した。

それに基づく問題や課題を提起し、解決に向けた参画を促す。③地域広報。多様な資源や施策を地域内外に広く知らせ、住民のプライド醸成や域外者からの交流を促す。

議会広報は②で、中心的な役割を果たす。何を根拠に発行しているか。地方自治法第115条、議事公開の原則の項目に、「議会の会議はこれを公開する」とある。議会は住民がチェック機能を果たす。住民の環境の下で議論する。議会で行われる審議の状況を住民に公開し、批判の機会が確保される。議事公開の内容



芳野氏

は議案の説明や質疑、討論、表決、決定など。

本号では、前回研修会との重複部分はある限り避けて掲載している。

1 議会広報（機能と役割）

自治体広報は大きく3つの目的がある。①行政サービス広報。住民に情報を十分に伝え、的確な活用を促す。②政策広報。主権者としての住民に自治体をめぐる現状認識と

公開の方法には①傍聴②報道③会議録の公表―の3つがあるが決して十分に發揮されているとは言えない。議会広報は、議会として主体的に審議の内容を分かるように編集して伝え、議事公開の原則の十分さを補う役割がある。一市区議会を新聞やテレビが取り上げることが多くない。

事件が起こったときだけ大きく扱い、なかなか報道してくれない。議会広報で審議の内容をできるだけ詳しく、わかるように伝えていくことが課題ではないか。

昭和22年、GHQから各県に対し、PR（Public Relations）を行うよう通達があった。PRの本来の意味は、団体と公衆、住民との良好な関係、信頼関係づくり。知らせる（広報）だけではなくて聴く（広聴）側面を持ち、双方向性のコミュニケーションで成り立つ。ありのままの姿を住民に分かるよう整理、編集して伝える。伝えても分かりにくくては読んでもらえない。

議会は本質的にメディア的性格、つまり広報・広聴の本

質を持っている。審議、議決で終わるのではなく、中身が住民に伝わるのが大事。どんなに素晴らしい活動も、住民が知らなければ評価はなきに等しい。議事や議会諸活動が住民に伝わるまでが議会の仕事。情報が共有されるまでが議会の地域社会への責務。

質を持つている。審議、議決で終わるのではなく、中身が住民に伝わるのが大事。どんなに素晴らしい活動も、住民が知らなければ評価はなきに等しい。議事や議会諸活動が住民に伝わるまでが議会の仕事。情報が共有されるまでが議会の地域社会への責務。

2 伝える広報から伝わる広報へ

編集方針を作ってもらいたい。柱として①読みやすく、住民目線②議事公開③読みたくなる紙面づくり④議会閉会から1カ月ぐらいで発行―を入れ、明文化により、受け継がれる。事務局だけでなく議員の広報委員会でも議論し、編集方針を目標に、理想に近づける編集をすることが大事。

編集とは、載せたい内容を形にしていくこと。住民が知

読みたいこと、議会として住民に伝えたいことの2点。また、誰が見て、読むのか、ターゲットを決め、見やすい形にして分かりやすく伝える。しかし、簡単にできる方法はあまりない。労を惜しまず、守るべきルールや手順に沿って一歩ずつ進めて練り上げていく。

【6面へ続く】

【5面から続く】

決められたスペースの中に①タイトル部分②本文③ビジュアル(写真、図版、イラスト)をどう置くか。3つの要素に優先順位をつけ、効果的に配置する。何を優先するのかは各議会で決めるしかない。

レイアウトの5つの定石。

①視線を意識し、読者の目をぐっと引っ張り込む。②文字の大きさと太さ。大きい文字は太く、小さい文字は細く。

③余白をつくる。意図を持つ

たホワイトスペース、余白や空間をつくる。紙面いっぱい要素が盛り込まれていると窮屈な印象を受ける。白地や空気が全くない紙面は見る者に圧迫感を与え、読み疲れることも多く、飽きられる。④箱の位置、文字、写真と写真の関係などをそろえる。⑤ラフレイアウト。サイズは原寸でできるだけ丁寧に、文字の大きさと文字数、写真の大きさをイメージする。⑥5つ。いつレイアウトするか。企

画が決まったら、最初にラフレイアウト、大まかなレイアウトを決める。ラフレイアウトまでの手順。何を伝えたいか、テーマを明確にする。何を掲載するか、どこを強調し、紙面にどう配置するかを考える。ラフレイアウトは紙面イメージを共有し、検討するたたき台になる。収容字数を割り出せる。割付をし、記事が何字入るかをあらかじめ確認して原稿を依頼するほうが合理的。

最近の議会運営に関する照会事例等の解説

全国市議会議長会調査広報部副部長 本橋謙治

○講演内容

1 議会運営に関する本会への照会について

(1) 修正案の提出時期と具体的な審議手順

(2) 会派代表質問をする者の変更に関する手続き

(3) 開議請求の性質と時間的限界

(4) 組み替え動議

2 地方自治法改正に伴う議会の運営について

(1) 内部統制に関する方針の策定等について

(2) 議会選出の監査委員について

(3) 決算不認定に関する長期的措置について

1 議会運営に関する本会への照会について

(1) 修正案の提出時期と具体的な審議手順

本会議に提出された修正案の取り扱いについて。

一般的に「修正案」と言われるが、法律用語では「修正の動議」。地方自治法第115条の3に「修正の動議を議題とするに当たっては」とあり、「動議」と同類のもの。



本橋本会副部長

ただし、修正の動議には、一般的な動議と違い、いくつかの要件がある。

一般的に動議では各議会の会議規則で人数を定めているが、修正の動議は法で「議員定数の12分の1以上」となっている。【7面へ続く】

5つのタブー。①写真ゼロ②外向き写真③ノド・とじ穴との重なり④エントツ⑤両流れ・飛び越えこれらはやってはいけない。

見出し。見出し読者は案外多い。短い言葉で記事内容が把握でき、読む意欲を引き出す役割。テーマではなく、記事の核心部分、結論を的確に表現する。主語は小さく、述語を大きく。何を言ったのか、何をやるかを大きく扱う。目立ってこそ見出し。目立たない見出しは見出しではない。

客観見出しと主観見出し。客観見出しは、客観的事実を指し示す。立場の違いはない。主観見出しは、ある立場からの主張。一般質問はたいがい主観見出し。

見出しのテクニック。文字に変化をつける。色で惹きつける。2色では色に変化をつける。2行スタイル。手堅い説明型、促す、問いかける投げかけ型、臨場感の発言型など言葉のパターン。漢字だらけの見出し(卒塔婆見出し)は紙面を非常にかたくなる。数字の表記方法。1万以上の数字には原則単位をつける。数表などを除き単位取りの点

はつけない。234万5678円に点はつけないが、「万」、「億」、「兆」など漢字の位取りがない場合は3桁単位で打つほうが正確(2,345,678円)。

リード文。記事、見出しがあり、いきなり本文ではなく、リード文を入れる。見出しや写真で目にとまり、読むか迷う読者を本文に引っ張り込む。要約型、説明型、客引型、企画意図型、明示型、謎かけ型がある。

表紙。2つの役割がある。①住民が手に取りたくなる。読者の目を引くアイキャッチの役割。よく写真が使われる。メッセージ性、テーマ性、住民、季節感などを出す。議会広報の表紙では圧倒的に子どもが多い。子どもを載せるのはいいことだが、年配の方や各層も載せたほうがいい。②コンテンツ(もくじ)の出し方。具体的な見出しを出す。表紙は企画力を発揮することが大事。施策に関わる問題や独自のシリーズを作るなどもいい。

本文導入部(2〜3頁)の見せ方。表紙をめくり最初の2〜3ページが文字ばかりでは読者は先を読まなくなる。インパクトのあるものを出したい。写真を置き、視覚的、感性に訴えるレイアウト・デザインを。ぱっと見て、テーマがはっきり出ないと、訴求力がない。

一般質問のフォーマット。一般質問はよく読まれるところ。リード文で一般質問とは何かの説明があったほうがいい。1議員1ページを確保したいが、せめて1議員3分の1ページは割きたい。フォーマットは①議員名(会派名)②顔写真③Q&A見出し④質問に関連した写真の4点セット。

住民登場企画も1つはあったほうがいい。できれば住民に提案、要望してもらうようなシリーズはあったほうがいい。



研修会の模様



研修会の模様

【6面から続く】

ている。また、一般的な動議は口頭を想定しているが、修正の動議は法令等により、文書での提出が求められる。動議にはいくつかの種類がある。

①つが議事進行に付随する動議で、休憩の動議、延会の動議など。通常は、委員会付託や日程追加、提案説明などは行わず、議題にして即決直ちにその動議の内容を諮ることが想定される動議。類似のものとして議事進行発言がある。議長が①議事進行発言か、②議事進行の動議かを確かめることが場合によっては必要で、その後の議事は大きく変わる。①議事進行発言であれば、議決に付さない。議

長に対して議事進行上の要望
・ 意見を述べて、議長が、議
事整理権を有する者としての
見解・意見を述べて、諮らず
に終了する。②議事進行の動
議ならば、動議の成立を確認
し、成立した動議を諮る流れ
になる。

さらに動議を「独立の動議」と「付随する動議」に区分する。区別は難しい。独立の動議は、単独で事件となり得るもので、議員辞職勧告の動議議長不信任動議、百条特別委員会設置の動議、特別委員会設置の動議など動議単独で一つの事件として成立し、議事日程となり得るもの。即断即決する独立の動議もあるが、一般的には、日程事項にし、かつ場合によっては提案説明質疑、委員会付託、討論、採決となることが特徴。

修正の動議は独立の動議ではなく、日程事項にならない。原案に付随する動議であり、修正対象の原案があって初めて成り立つ。委員会付託の対象は独立性のあるものだが、修正の動議はないので対象にはならない。議題は原案であり、原案と合わせて修正案を委員会付託することにならない。

い。早い提出でも、本会議で最初に議題になるのは原案のみで、質疑後、委員会付託の手続きになるが、標準市議会会議規則の規定では「委員長の報告及び少数意見者の報告が終わったとき又は委員会への付託を省略したときは、議

「長は、修正案の説明をさせる」としている。委員会付託された事件に対する修正案が議題とされる時期は、委員長報告が終わったとき。あらかじめ修正の動議を提出しても、委員会付託前には議題にできない。委員会付託される事件に対する修正動議の提出期限は委員長報告が行われる本会議の前まで。委員会希望している修正結果になる可能性もある。委員会の審査の終了を待つことが最も理想的。

提出後の議事運営について
委員長報告後、議長から修正
の動議を議題とし、提案説明
質疑となるが、委員長報告に
対する質疑も行っていないの
で、選択肢が2つある。①委
員長報告と修正案を2つまと
めて②質疑の対象が変わり議
事の混乱が想定されるのであ
れば、議事整理権を使い個別
に―質疑に付すことの両方が

各議会の判断で可能。先例、慣例もあるが、場合によっては議会運営委員会に諮った上で、最終的に議長が決定することも十分可能。質疑後、討論になる。討論の順序である

が交互に行う。原案への賛成
反対、修正の動議に対しての
3つの選択肢があるが、2つ
のカテゴリーに分ける。1つ
は、原案に対して100%賛
成の議員とし、第1グループ
とする。第2グループに原案
賛成グループ以外の議員、原
案に対して0〜99%の賛成、
つまり原案に完全に反対の議
員、修正案に賛成の議員を組
み込む。この第1グループと
第2グループを交互に討論し
討論交互の原則を維持する。
修正の動議を受けての討論と
なるので、討論は第1グルー

プの原案賛成者から始める。どちらかのグループの議員がいなくなったら、残りのグループが連続して討論し、終われば採決になる。

表決の順序は2段階方式になる。まず修正案を諮る。賛成者の過半数議決で修正案が可決された場合、次は、修正された部分を除く残りの原案を諮る。修正案が否決された

場合は、原案全体を諮る。また、これにあるケースだが、修正案が可決で残りの原案が否決の場合は、議案として成り立たず、事実上、全てにおいて否決になる。

(2) 会派代表質問をする者の
変更に関する手続き

会派代表質問を予定していた議員が当日に欠席せざるを得なかった場合どうするか。

まず、発言通告書について
提出自体は、会議規則で「あ
らかじめ」としているが、具
体的な時期に関する規定はな
く、各議会で申し合わせなど
に基づいて具体的な提出期限
を決めていると思う。

会派代表質問の位置付け。
会派は、議会内に結成された議員の同志的集合体のことを指し、814市区中732市

区議会が会派制を採用している（平成29度市議会の活動に関する実態調査結果）（28年12月末現在）。しかし、会派は法的位置づけが明確ではない

法にあるのは、政務活動費の交付対象としての会派のみ。国会のような会派、政策・政治集団としての会派は法にはない。ただし、実際は国会にならって、会派代表質問を实質

的な運用をしていると思う。

標準会議規則も法と同様、政策集団としての会派への言及はないので、発言は個々の議員に対して許可を与えると考えられている。発言通告書の

提出、発言も、議員個人が行うことが建前。標準会議規則には、通告者が発言のとき議場にはいない場合、通告の効力は失われる規定があるので、その会派の代表質問ができな

いこととなる。ではどうするか。例外的な措置になるが、事実上の発言通告者の変更になる。発言の許可と権利は議員個人に与えられたものであるので、建前としての手続き

が必要。通告者が提出した発言通告書と同一内容の通告をその会派の別の議員が提出することとなる。最初の発言者

の通告も取り下げも同時並行で行う。差しかえになる。建前上、発言通告書や発言の権利は会派ではなく、議員個人である以上、建前論に基づく

処理をしてもらいたい。しかしながら、当日では、通常、発言通告書の提出期限は過ぎているはずなので、議運や会派代表者会を開いて、例外的

【8面へ続く】

【7面から続く】

に期限経過後の発言通告書の提出を認める了解をとった上で本会議を迎えるのがよい。

(3) 開議請求の性質と時間的限界

閉会後に上程予定の事件を上程していないことが判明した場合、開議請求により、本会議を再開し、上程、審議ができるか。

結論から言うといけない。

法では、定数の半数以上の者から請求があるときはその日の会議を開くことを義務づけている。開議請求は、本会議を開閉する権限を有する議長が何らかの事情でこれを開くことができない、または開かないとき、当該請求により議長に本会議を開くことを義務付けるもの。仮に議長が本会議を開く義務を果たさないと

きは、議長の事故とみなし、副議長による本会議の開催が可能となる。

開議請求に議長が議員として名を連ねることは可能。議長は会議の開閉の権限があるので、あえて請求者に名を連ねる実益がどこにあるのかだが、何らかの政治的理由で請求者に名を連ねざるを得な

いこともあると思う。このような事例は限定的と考えるが法律上は可能。

開議請求の時間的限界について。開議請求は議長が会議開閉の権限の乱用がないよう議会の活動を保障するためのもの。開会中に限り、議員は開議請求できると考えられている。議長が閉会宣告し、権利行使できる期間が既に終わってしまった以上、開議請求は不可能と考えざるを得ない。

どうしても追加上程したい事件があれば、一定の要件はあるが、緊急の場合は臨時会を招集し議決する、首長案件であれば専決処分が選択肢としてはある。

(4) 組み替え動議

予算の組み替え動議について。修正の動議は、一定の要件を満たして提出し、過半数議決で可決すれば、その内容どおりの予算で執行が義務づけられる。組み替えの動議は、議会側の要望・要求。議会が示し、首長の対応を求めるもの。可決成立しても、法律上は自動的にはその内容どおりの予算にはならない。半分以上の議員が求めたという事実だけ。

組み替え動議の審議の時期だが、法には規定がない。一般的には修正の動議に準じた運営が適当とされる。委員会付託されていれば、委員長報告後、組み替え動議を議題とする。以後も同様の手順。

質疑は動議と原案を別々にできる。討論も別々に行うことも理論上は可能だが、一体のものなので、質疑と比べあまり実益はない。採決は、修正の動議と基本的な流れは同じ。

本来、修正の動議を提出すべきだが、何らかの理由で修正の動議が出せない場合がある。例えば、議決対象ではない部分の修正を求める場合。

予算の議決対象は款項までで、目節は参考資料として提出はできるが、対象にはならない。このような場合に、組み替え動議が提出可能であり、自分たちがどうしたいかを前面に出した要望・要求が可能。

組み替え動議は否決がほとんどだが、可決した場合どうなるのか。組み替え動議は、法的拘束力は発生しない。首長がどう出るか。対応しない場合は、予算が否決になる可能性はあるが、それだけは避

けたいはず。議会に対して何らかの返答をする政治的な義務が発生すると思う。原案可決後の附帯決議のほかに、原案を可決させる前に、組み替え動議で議会としての要望を述べて、首長に何らかの政治的な約束をさせるやり方も1つの選択肢として考えられた。議員の政策提言の手段としてはあり得る。

2 地方自治法改正に伴う議会の運営について

(1) 内部統制に関する方針の策定等について

内部統制について。都道府県と政令指定都市の首長は内部統制に関する方針を定め、毎会計年度、これに基づく監査委員の審議に付した内部統制評価報告書を作成し、議会に提出する。政令指定都市以外の市は首長の裁量による。

一般的に、報告書の提出時期は決算と同じ時期と考えられている。「議会に提出」というと、一般的には本会議が定説であるが、この場合、議会という合議体の議決機関への提出を指し、議長宛てに、閉会中でも開会中でも提出は可能。提出後は各議会で判断する。本会議の諸報告での配

付など議会内の周知等に決まりはない。報告書を受け、次の定例会での一般質問や、所管の委員会での質問も可能である。

(2) 議会選出の監査委員について

議選監査委員は、義務だったが、地方制度調査会答申で選択制、条例で選ばないことができるようになった。

条例の提案権は首長にも議会にもある。

条例のつくりとしては、議選の監査委員を選任する・しないという形。どちらか一方を選択する。大阪府議会が条例の改正が行われたが、把握している限り、現在のところ、改正した市区議会はない。

(3) 決算不認定に関する長の措置について

法第179条の専決処分の承認の否決についての規定では「否決されたときは……速やかに……必要と認める措置を講ずる」としている。これに対し、決算不認定の場合は「必要と認める措置を講じたときは」としている。専決処分の場合は、予算と条例に限定して、不承認になったときは必ず何らかの措置が義務づけられている。決算の場合は不承認になっても、必ずしも措置を講じる義務はない。首長が不承認を受けとめ、措置をする、しないを判断し、必要があると判断した場合に限り、その措置を議会に報告するという2段階になる。

専決処分は通常、将来に向かって執行等を行うもの。ある程度執行段階においては是正することが可能。対して、決算は既に出納閉鎖された段階で、できることは限定的。不承認となっても、何らかの措置を全てのケースで講じることには無理があるので、専決処分の場合と異なり、決算については義務を課さず、講じたときに限り報告義務を課したと聞く。



研修会の模様