

「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

全国市議会議長会
都市行政問題研究会

報 告 に あ た っ て

全国市議会議長会の都市行政問題研究会は、平成8年8月、第64回総会において『地方分権と市議会の活性化』を平成8・9年度の調査研究テーマとして決定した。以来、1年半近くにわたって、「地方分権の推進に対応した市議会の在り方に関するアンケート調査 市議会議員の意識調査」「議会の公開と政策形成環境に関する加盟市調査」を実施したほか、全国市議会議長会の各種実態調査結果の精査、関係市議会に対する資料照会、ヒアリング等を行ってきた。

その間、これら基礎資料をもとに、役員市の議会事務局長で構成する調査幹事会において実務的検討作業を重ねたほか、役員会を中心に精力的な審議を進めてきたが、このほどその研究結果を取りまとめたので、ここに報告することとした。

本研究会は、昭和32年に人口25万以上の都市の議会議長をもって発足（現在加盟84市）して以来、共通して抱える都市問題、議会運営上の問題等に対する調査研究や情報交換を事業の目的に、概ね2年毎に設定される調査研究テーマに基づいて、その活動を展開してきた。近年においては、国際化時代の都市のあり方（昭和63・平成元年度） 快適な都市環境とまちづくり（平成2・3年度） 文化行政と都市のあり方（平成4・5年度） 少子化時代の都市行政（平成6・7年度）について、調査研究の結果を報告してきたところである。

今回の調査研究テーマは、平成7年5月に地方分権推進法が制定され、平成8年3月には地方分権推進委員会の中間報告が示されるなど、地方分権推進への具体的道標が明らかとなっていた中で、次の視点によって設定したものである。

調 査 研 究 の 視 点

地方分権の推進に対応して、行政の分権型システムへの転換を目指すに当たっては、地方公共団体、とりわけ住民生活に身近な市町村の行政能力の向上を図ることはもちろん、国の指揮監督に代わる地方行政の一層の自己チェックシステムの整備・確立を図ることによって、分権型社会を享受すべき住民の信頼を確保することが不可欠の課題となる。

そのためには、監査機能の強化のほか住民自治の充実なども重要な課題ではあるが、現下の代表制・代議制民主主義のもとにおいては、第一義的にそれを担うべき議会による行政の「監視・牽制機能の充実強化」が何よりも必要である。また、国の立法範囲の縮小に伴い、その多くが条例に委ねられる地方分権下においては、議会によるそ

の「審議能力の向上」はもちろん、議会、議員自らの「政策形成能力の充実強化」も当然として求められる。さらには、住民の信頼と負託に応えるための「議会の公開と情報の提供」が強く要請されることとなろう。

よって、これまでの分権論議において、やや見落とされがちであった民主主義の根幹を担う議会の機能向上策、とりわけ「市議会の一層の活性化」を図るための方策等について、調査研究を行う。

本報告書は3部構成からなり、第1部は 議会に言及した各種審議会の答申・報告・勧告を年代を追って記述し、「議会の活性化」が地方分権の推進に向けて重要な課題となった経緯を示すとともに、それらに対する議会関係三団体等の動きや政府等の今後の取り組みを明らかとしたほか、アンケートに基づく市議会議員の地方分権に対する意識を紹介した。第2部は、本研究会による加盟市調査、資料照会、ヒアリングのほか、全国市議会議長会の各種実態調査によって判明した「市議会の活動・運営の現状」について、代表的事例を中心に取り上げた。そして第3部においては、第2部で記述した市議会の現状と代表的事例をもとに、「市議会の活性化方策」を実証論的に展開することに意を注いだ。

本報告書が、人口25万以上の加盟84都市の議会関係者はもちろん、各市議会各様の実情に照らしたうえで、広く「全市議会人」の参考に、いささかでも供するところがあれば望外の幸せである。

平成10年2月

全国市議会議長会 都市行政問題研究会
会 長 金 井 長 純
(大津市議会議長)

目 次

第 1 部 地方分権の推進と市議会

1 . 地方分権等と議会に言及した答申、提言、報告等	1
(1) 第二臨調、行革審、地方制度調査会の答申・提言	1
(2) 地方分権推進委員会の報告・勧告	4
2 . 議会関係三団体等地方六団体の対応	8
(1) 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」	8
(2) 議会関係三団体等と地方分権推進委員会との意見交換	8
3 . 答申、勧告等を受けた政府の取り組み	10
(1) 自治省の「地方自治法改正大綱」	10
(2) 今後における政府及び地方分権推進委員会の取り組み	10
4 . 「地方分権の推進と市議会の在り方」に関する議員の意識	12

第 2 部 市議会の活動・運営の現状

1 . 議会の組織・構成について	15
(1) 定例会	15
(2) 臨時会	15
(3) 委員会	16
常任委員会	16
特別委員会	17
議会運営委員会	17
(4) 全員協議会	17
(5) 議員定数	18
(6) 議長の在任期間	18
2 . 議会の機能について	19
(1) 議会の政策形成	19
議員提案	19
議員研修	20
議会図書室	21
(2) 議決事項の追加（法第 9 6 条第 2 項）	22

(3) 専決処分案件	22
(4) 決算審査	23
3．議会の運営について	24
(1) 一般質問等	24
(2) 公聴会・参考人	25
(3) 請願・陳情	25
(4) 議会の広聴	26
(5) 議会改革に向けた調査研究	27
4．議会の公開と情報の提供について	29
(1) 会議の公開	29
本会議の傍聴	29
委員会の公開	30
会議録の公開	31
(2) 情報の提供及び議会のPR	32
議会広報紙	32
会議の市民向けテレビ放映	33
議会におけるニューメディアの活用	34
模擬議会	35
夜間・日曜議会	36
議会を実施機関とする情報公開条例	37
5．議会事務局について	38
(1) 組織体制	38
職員数	38
在職年数	38
(2) 調査研究体制	39
調査課（係）の設置	39
調査機能充実のための機構改革	39
独自による調査研究活動	40
調査時報等レポートの作成	41
(3) 職員研修	42

(4) 事務の効率化	43
会議録の作成委託	43
会議録検索システム等の導入	43
パソコンの活用	44

第3部 市議会の活性化方策

1. 議会の組織・構成について	45
(1) 臨時会の招集請求要件等の緩和	45
(2) 委員会制度の改善及び運営の充実	45
(3) 全員協議会の適切な活用及び運用	46
(4) 議長の権威の高揚等	47
(5) 議員定数の在り方	47
(6) 議員の審議会等への参画の見直し	48
2. 議会の機能について	49
(1) 政策形成機能の充実強化	49
議案提出要件の緩和	49
修正動議の発議要件の緩和	50
常任委員会の所管事務調査の活発化	50
議員研修内容の充実	51
議会図書室の整備充実	51
(2) 条例による議会の議決事項の追加	52
(3) 契約議決等の対象範囲の見直し	52
(4) 専決処分に対する適切な対応	53
(5) 決算審査結果の取扱いの適正化	54
(6) 公社等の監視の強化	54
3. 議会の運営について	56
(1) 一般質問の活発化	56
(2) 討論の活発化	56
(3) 公聴会制度、参考人制度の十分な活用	57
(4) 請願・陳情の取扱いの改善	57
(5) 議会による広聴活動の推進	58
(6) 議会活動の改善に向けた調査研究	58
(7) 先例・前例の見直し等	59

4．議会の公開と情報の提供について	60
(1) 会議の公開の一層の推進	60
本会議傍聴の促進と傍聴環境の改善	60
委員会の公開の推進	61
会議録の公開の一層の推進	61
(2) 市民への情報の提供及び議会P R	62
議会広報紙の改善充実	62
会議の市民向けテレビ放映	63
ニューメディアの活用	63
子ども議会等模擬議会の開催等	64
夜間・日曜議会の開催	64
議会を実施機関とする情報公開条例の制定	64
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	66
(1) 議会事務局の組織の充実	66
(2) 議会事務局の調査機能等の強化	66
(3) 議会事務局の職員研修の充実	67
(4) 議会事務の効率化の推進	67
6．その他	69
(1) 議員政治倫理の確立	69
(2) 住民投票の制度化への慎重な対応	69

凡 例

本報告書で引用した主な調査資料

- 「平成 8 年中における市議会の活動に関する実態調査結果」
（平成 8 年 1 2 月 3 1 日現在。全国市議会議長会調べ）
本文においては、「8 年活動実態調査」と略称。
- 「市議会議員定数に関する調査結果」
（平成 8 年 1 2 月 3 1 日現在。全国市議会議長会調べ）
本文においては、「8 年議員定数調査」と略称。
- 「地方分権の推進に対応した市議会の在り方に関するアンケート調査結果 市議会議員の意識調査」
（平成 8 年 1 2 月実施。都市行政問題研究会調べ）
本文においては、「議員アンケート調査」と略称。
- 「市議会図書室に関する調査結果」
（平成 8 年 7 月 1 日現在。全国市議会議長会調べ）
本文においては、「議会図書室調査」と略称。
- 「議会の公開と政策形成環境に関する加盟市調査結果」
（平成 9 年 6 月 1 日現在。都市行政問題研究会調べ）
本文においては、「加盟市調査」と略称。
- 「市議会報に関する調査結果」
（平成 8 年 4 月 1 日現在。全国市議会議長会調べ）
本文においては、「議会報調査」と略称。

第1部 地方分権の推進と市議会

1. 地方分権等と議会に言及した答申、提言、報告等

地方議会について言及した政府の答申等は、昭和50年代以降をみても、臨時行政調査会（第二臨調＝土光臨調）の基本答申以来、当初は「増税なき財政再建」の観点に立った「国・地方を通じる行政改革」の必要性から、「議会の減量化・効率化」という視点により論じられたものであったといえる。とりわけ、議員定数の削減、議員報酬の適正化等がその論議の中心であった。

その後、第二臨調の行財政改革への取り組みの成果を踏まえて、その推進状況を監視することを目的に発足した臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）が、平成元年末の答申で「議会活動に関する住民の関心の喚起と住民への情報提供の充実」を提言して以来、各種の答申、提言等に地方議会の機能や運営の在り方に関して、やや具体的に言及した内容がみられるようになっていった。そして、地方分権推進への道標が明確化する中で、地方分権推進法が制定されて地方分権推進委員会が発足する等、その受け皿としての地方の行政体制の整備・充実の必要性が叫ばれるようになると、「議会の合理化論」はやや影をひそめていった。つまり、地方分権を推進するに当たって不可欠な、議会の果たすべき役割に着目した「議会の活性化論」の高まりである。

(1) 第二臨調、行革審、地方制度調査会の答申・提言

臨時行政調査会（第二臨調）の基本答申

「増税なき財政再建」を改革の目標に掲げて、昭和56年3月に発足した臨時行政調査会（第二臨調）は、昭和57年7月「行政改革に関する第3次答申」（基本答申）を取りまとめ総理大臣へ提出した。同答申は、その中で「地方議会の合理化」について特に項を設け、次のとおり述べている。

地方議会の議員定数については、現在、かなりの地方公共団体が、その自主的判断によって減数条例を制定し、議員定数を減少させており、この努力は正当に評価されるべきであるが、なお一層の簡素化を図るべきである。

また、これと関連して、地方議会の議員の法定定数については、各地方公共団体における減数条例の制定状況を勘案し、地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、その見直しを検討する。

地方議会の議員報酬については、議員の活動の実態、地方公共団体の実情等を考慮して、住民の理解が得られる適正な水準にとどめるべきである。

その趣意は、「地方議会は、国会が国における行政改革の実行に重大な責任を有するのと同じく、地方行政の減量化、効率化に重大な責任を有しているので、経費の節減、運営の効率化に自発的に取り組む必要がある」というものである。

臨時行政改革推進審議会（第一次行革審）の答申

第二臨調の行財政改革への取り組みを受け、その答申内容の進捗状況を監視することを主たる目的として、昭和58年6月に発足した臨時行政改革推進審議会（第一次行革審）は、昭和60年7月、「行政改革の推進方策に関する答申」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同答申は、その中で特に「機関委任事務の在り方」の見直しについて、次のとおり述べている。

（前略）地域の実情を反映させていく趣旨から、地方議会に対して、機関委任事務についても、検閲・検査権及び監査請求権を新たに認めることとする。

また、第20次地方制度調査会も、昭和61年2月の「機関委任事務に係る当面の措置についての答申」において、同様の提言を行っている。

これを受けて、平成3年に地方自治法が改正され、機関委任事務に対する地方議会の関与に係る所要の措置が講じられた。

なお、第一次行革審は昭和61年6月、「今後における行財政改革の基本方向」を取りまとめ、地方議会について次のとおり述べている。

今後とも、地方自治の本旨、議会の権能、地方行革の推進等に留意しつつ、自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう期待する。

臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）の答申

第一次行革審に引き続き、昭和62年4月に設置された臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）は、平成元年12月「国と地方の関係等に関する答申」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同答申は、「地方議会への住民の関心の喚起等」として特に項を設け、次のとおり述べている。

地方議会の会議の公開、議事録の公開等を推進するとともに、例えば休日、夜間の会議の開催等により、議会活動に関する住民の関心の喚起と住民への情報提供の充実を図る。

議員の定数、報酬等に関し、(略) 住民への情報提供の充実を図る。なお、臨調答申等の指摘に沿って、引き続き、議員定数及び報酬の適正化を推進する。

第二臨調の基本答申以来、地方議会に言及した答申等は、「議会の合理化・効率化」の視点から論じられたものであった。この第二次行革審の答申は、「住民の関心の喚起と住民への情報の提供」という表現によって、新たに住民による「監視」という視点を加えている。

その後、第二次行革審は、平成2年4月「最終答申」において、行政改革の主要課題として「地方分権の推進」の項を特に設け、「地方への権限委譲等を進めて、住民に身近な行政はできる限り、住民に身近な地方公共団体において処理されるようにする」等々と述べている。

平成2年10月には、新たな臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）が発足し、引き続き行財政改革のほか、地方分権特例制度（パイロット自治体）等について審議・答申した。そして、広域連合制度、中核市制度についても提言し、第23次地方制度調査会の審議・答申によってそれが具体化したのである。

さらに、第三次行革審は平成5年10月の「最終答申」において、「地方分権の推進」を大項目の一つとして掲げ、国からの権限の移管等の推進、自立的な地方行政体制の確立、地方分権に関する立法化等の推進等を提言した。

この間、平成5年6月には、衆・参両議院において全会一致により、憲政史上初めて「地方分権の推進に関する決議」が採択されている。

政府においては、第三次行革審の「最終答申」や国会決議等に基づいて、平成6年2月に「中期行革大綱」を閣議決定し、同年5月には、行政改革推進本部に「地方分権部会」を設置して検討を進めていった。また、全国市議会議長会など地方六団体は、平成6年9月「地方分権の推進に関する意見書」を取りまとめ、内閣に意見具申を行うとともに、国会に対して意見書を提出した(後述)。

地方制度調査会の答申

第24次地方制度調査会は、平成6年11月「地方分権の推進に関する答申」において、「地方行政体制の整備・確立」の1項目として「地方議会の改革」を掲げ、次のとおり述べている。

地方公共団体の果たすべき新たな役割に対応して、地方議会もその本来の権能が十分発揮できるよう、自主的な改革に取り組むべきである。

その際、会議の公開等により、住民に開かれた議会活動を推進していく必要がある。

この答申においては、それまでの議会の合理化・効率化、住民の関心の喚起と住民への情報の提供、という視点に加えて「その本来の権能が十分発揮できるよう、自主的な改革に取り組むべき」として、新たに「議会の活性化等への取り組みの必要性」という視点を明らかにしている。

政府においては、第三次行革審の最終答申、地方六団体の意見書、第24次地方制度調査会答申等に基づき、平成6年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。そして、平成7年5月「地方分権推進法」（平成7年7月から5年間の時限法）が通常国会において成立した。

(2) 地方分権推進委員会の報告・勧告

地方分権推進法の制定に伴い、平成7年7月に発足した「地方分権推進委員会」は、以後5年間にわたり、政府が策定する地方分権推進計画作成のための具体的指針の勧告、同計画に基づく施策の実施状況の監視等を行うことを任務としている。

中間報告

地方分権推進委員会は、平成8年3月、同委員会の地方分権の推進に対する基本姿勢と検討方針を明らかにするため、「中間報告」を取りまとめ総理大臣へ提出した。同報告は、「総論」において「地方公共団体の自治責任」として特に項を設け、地方分権が推進されると、地方公共団体の自主立法権（条例制定権の範囲）の拡大、自主課税権の行使範囲の拡大、監視・牽制・批判機能の重要性の増大、住民代表機能の重要性の増大がもたらされる、と指摘している。

それに伴って、議会においても次のとおり、その責任と機能の重要性が格段に増すと述べている。

中央集権型行政システムから、地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現

在に比べ格段に重くなる。 (中略)

知事・市町村長が、「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきることができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答ようになる。地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。 (中略)

それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策にはこれまで以上に大きな差異が生じることとなり得るが、それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結なのであって、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けなければならない。すなわち、地方自治の本旨の実現である。

この報告は、議会の「議決機能」「監視等機能」「代表機能」に立脚した視点によって、その地方分権下におけるあり得べき姿、理念を示した最初の提言である。

第 1 次 勧 告

地方分権推進委員会は、平成 8 年 1 2 月、機関委任事務の廃止に伴い新たに国の関与を残す「法定受託事務(仮称)」を定義したうえ、整理の緊急度の高い機関委任事務の約 3 分の 2 を「自治事務(仮称)」とすることなどを柱とした「第 1 次勧告」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同勧告は、特に「地方議会の権限」についての項を設け、自治事務、法定受託事務に対する議会権限の及ぶ範囲を示すとともに、議員定数の見直しのほか議会の「活性化方策の検討の必要性」を特に指摘するなど、次のとおり述べている。

自治事務(仮称)については、議会の権限がすべて及ぶ。ただし、従前の機関委任事務制度の下で認められていた特別な場合の例外について引き続き検討する。

法定受託事務(仮称)については、検閲・検査、監査請求、調査証言請求など執行機関に対するチェック機能及び説明請求、意見陳述などの議会の権限が、原則として及ぶ。ただし、地方自治法施行令で定める一定の事務については、議会の権限の一部につき対象外とするほか、法律又はこれに基づく政令で制限を行うことを可能とする。また、地方自治法第 9 6 条第 2 項に定める議決事項の追加(条例による議会の議決事項の追加)については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限り、議会の権限が及ぶこととする。 (中略)

また、地方公共団体の議会の議員定数に係る規定も、今後の地方議会の在り方の検討

とあわせて見直すものとする。 (中略)

地方分権の推進により、地方公共団体はこれまで以上にその政策形成過程への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携協力を努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。そこで、地方議会の活性化方策を検討することはもとより、地方公共団体における住民参加の機会と手段を拡大し多様化させるための支援措置として、現行の直接請求制度の見直しなどについて検討する必要がある。

第 2 次 勧 告

地方分権推進委員会は、平成 9 年 7 月、機関委任事務制度の廃止に伴う事務区分と国の関与について整理するとともに、国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設、必置規制の整理合理化、国の出先機関の見直しなどについて提言した「第 2 次勧告」を取りまとめ、総理大臣へ提出した。

同勧告で特筆すべきは、その柱の一つとして地方分権の推進に対応するため「地方行政体制の整備・確立」を章として取り上げていることである。その中において、特に「地方議会の活性化」の項を設けて、議会の機能強化、議員、議会事務局職員の研修体制、議員定数の基準、会議の公開等住民への情報提供などについて、その活性化方策を次のとおり提言している。

地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。

このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずるものとする。

1 議会の機能強化等

- (1) 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法 96 条 2 項）の活用に努めること。

国は、臨時議会の招集要件（地方自治法 101 条 1 項）、議員の議案提出要件（同法 112 条 2 項）、議員の修正動議の発議要件（同法 115 条の 2）等の緩和を検討すること。

- (2) 機関委任事務制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公

共同体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実に努めるものとする。

- (3) 地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものとする。

2 議会の組織・構成

- (1) 地方公共団体は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に当たっては、常にその必要性等を十分吟味した上で行うものとし、必要に応じ、本会議中心の運営を検討するものとする。
- (2) 国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。

3 議会の運営

- (1) 地方公共団体は、議会の公開制を高めるため、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進め、議会関係の事務についても、情報公開条例の対象に含めるものとする。
- (2) 議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。
- (3) 無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める。

この第2次勧告においては、それまでの各種答申等に比べれば、議会の改革に関する内容は格段に具体化したものとなっているが、「抽象論が多く、実証性と現実性に欠ける」との指摘もある。今後、地方制度調査会や政府において、より具体的な検討がなされることを期待したい。

なお、第2次勧告後においては、平成9年9月に第3次、同年10月には第4次の勧告がまとめられたが、いずれも議会に関して言及はなされていない。

2 . 議会関係三団体等地方六団体の対応

(1) 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」

全国市議会議長会など地方六団体は、平成6年9月「地方分権の推進に関する意見書」を取りまとめ、内閣に意見の申し出を行うとともに、衆・参両議院議長に対して同意見書を提出した。これは、前年の6月に議員立法により創設された「地方公共団体の長及び議会の連合組織の内閣、国会に対する意見具申・提出権」(地方自治法第263条の3第2項)を六団体共同で、かつ初めて行使したものである。

なお、同意見書の検討過程においては、学識経験者を中心として設置された委員会で、地方議会の改革等についても論議が交わされたものの、意見書において取り上げるまでには至らなかった。

また、この意見書においては、その後制定、設置された地方分権推進法、地方分権推進委員会(意見書においては「地方分権委員会」)のほか、政府において作成予定の地方分権推進計画につき、そのスキームと具体的道筋を明らかにしている。

(2) 議会関係三団体等と地方分権推進委員会との意見交換

議会関係三団体(全国市議会議長会、全国町村議会議長会、全国都道府県議会議長会)の各会長は平成9年2月、地方分権推進委員会と「議会の活性化」について意見交換(ヒアリング)を行った。

その席上、三団体側はまず、地方分権推進委員会の「中間報告」が、地方公共団体に広範な条例制定権を認めた点などについて、高く評価した。そのうえで、「議会としても政策の提案や条例の立案等で役割を果たしたいが、議会活動を阻害する法令等の制限がある」と指摘し、その改革・改善を求めた。

具体的には、議員定数は、各団体が自主的・主体的に条例で定めるか、国が定数を示すとしても標準的なものにとどめるべき、常任委員会の設置数、議員の常任委員会所属については、議会の自主的判断に委ねるべき、議員請求による臨時会の開催が弾力的にできるような制度に改めるべき、多くの議案の中から最良を選ぶのが議会の役割であるので、議員提案要件を緩和すべき、公社等出資法人に対する議会の関与を強化すべき、議会の政策立案能力を高めるため、必要な職員数の確保など議会事務局を強化すべき、等である。これに対して、地方分権推進委員会側は 予算の編成権は長に専属し、議案の提案権も議会側には制約があるが、このままでいいか、議会事務局についても、長との独立性を確保すべきではないか、地方議会は会期制を採っているが、通年制の導入や臨時会開催の弾力化も必要、

委員会の公開も必要だが全員協議会の在り方も問題、議員定数は、住民参加を促進するうえでむしろ増やすべきであり、ボランティア精神で土曜、夜間に開けばよいのではないか、等の意見・質問がなされた。

同年6月13日には、地方六団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会及び議会関係三団体）の会長等が、地方分権推進委員会と意見交換（ヒアリング）を行った。この会合は、第2次勧告を前に、同委員会の地方行政体制等検討グループが作成した素案について検討を行うために開催されたものである。

当日は、執行関係三団体に続いて、議会関係三団体を代表して全国都道府県議会議長会の会長が、「今回の素案には議会関係三団体の意見が概ね反映されている」と一定の評価をしたうえで、大要次のとおり意見を述べた。

議決権の拡大を含む議会の機能強化を図るべき。

議決の対象となる契約の種類や金額の問題等議会の関与の在り方について検討すべき。

「議会を招集する暇がない」ことを理由に、安易に長が専決処分を行うことは好ましくない。

議会事務局の専門職員化や共同採用等については、議会の政策機能強化の観点から今後具体的に検討すべき課題。

議会の自己組織権を拡充するとともに、議会が果たすべき役割の増大に適切に対応するという観点から、議員定数の弾力化を検討すべき。

地方議会の審議案件が専門高度化、複雑化している実情等を踏まえ、常任委員会の設置数、議員の所属制限を緩和すべき。

議会の自主性の強化と活性化を図るという観点から、議員の議案提出権や臨時会の招集請求要件を緩和すべき。

3 . 答申、勧告等を受けた政府の取り組み

(1) 自治省の「地方自治法改正大綱」

自治省は平成9年12月、地方分権推進委員会の勧告を受け、「機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方及び一連の関連する制度のあり方についての大綱」(地方自治法改正大綱)を取りまとめた。

同大綱は、政府における地方分権推進計画の作成、機関委任事務制度の廃止によって大幅な改正が必要な地方自治法、さらには関係省庁における機関委任事務の廃止後における所管法律の改正作業の参考にも資するものである。議会関係について、同大綱は、法定受託事務に対する議会権限が及ぶ範囲等を、以下のとおりより具体化させている。

法定受託事務に係る条例による議決事項の追加(法第96条第2項)については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限るものとする。

議会の事務執行状況について検閲・検査、監査請求及び調査の対象外の手務(法第98条及び法第100条第1項)については、従来議会権限の対象外とされていた事務のうち、法定受託事務となるものについては引き続き対象外とし、自治事務となるものについては、地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り、対象外とするものとする。

議会の説明要求権(法第99条第1項)については、機関委任事務制度の廃止に伴い、廃止するものとする。

(2) 今後における政府及び地方分権推進委員会の取り組み

地方分権推進計画の作成

政府は、地方分権推進委員会の一連の勧告を受けて、「今通常国会(第142回国会)が終了するまでのできる限り早い時期」に地方分権推進計画を作成し、閣議決定を経て国会へ報告するとともに、その要旨を公表することとしている。

地方分権推進計画は、地方公共団体への権限の委譲、国の関与・必置規制・機関委任事務及び補助金等の整理合理化、その他所要の事柄について講ずべき必要な法制上又は財政上の措置、等について定めることとなっている。同推進計画の作成を受けて、議会関係に係る地方自治法の改正を含め、関係各省庁による関係法律等の改正作業が本格化することとなり、平成11年の通常国会にその改正案が提出される見込みである。

地方分権推進委員会の今後の任務

政府による地方分権推進計画の作成後において、地方分権推進委員会は、同推進計画の実施状況の監視にその任務の中心を移すこととなり、平成12年7月の地方分権推進法の失効とともに、5年間の活動に幕を引く。

4. 「地方分権の推進と市議会の在り方」に関する議員の意識

本研究会は、平成8年12月、本調査研究報告書の作成のための基礎資料とするため、「地方分権の推進に対応した市議会の在り方に関するアンケート調査 市議会議員の意識調査」を実施し、平成9年2月の総会にその結果を報告した。調査は、全国1万9,097人の市議会議員のうち1割(1,907人)を無作為に抽出(10人ごとにスポット)し、郵送法によって行われた(回収815標本、回収率42.7%)。

本調査の実施前には、平成8年3月に地方分権推進委員会の「中間報告」が示され、調査期間中の同年12月には、「第1次勧告」が取りまとめられたこともあって、郵送による調査票の授受という方式としては高い回収率となったといえる。

調査における設問は、地方分権の推進に関する意識、地方分権推進に伴う市議会の役割・機能の変化に関する意識、市議会の役割・機能の増大する分野についての意識、地方分権推進下における市議会の改善・改革の必要性についての意識、市議会議員定数についての意識、市議会における審議・討論の現状についての意識、市議会の活性化方策についての意識、等々の19項目である。また、「議会の現状と改善」について記述式の自由回答も求めたが、その記述割合は回収数の41.7%に及ぶなど、その関心の高さを物語る結果となった。

本報告書においては、紙幅の関係から逐一の設問に沿った紹介は省くが、その調査結果の概要は次のとおりである。

『地方分権の推進について、どう考えるか』について問うたところ、「積極的に推進すべき」が68%で最も多く、次いで「ある程度推進すべき」(29%)、「あまり推進すべきでない」(1%)、「推進すべきでない(現状でよい)」(1%)などの順となった。ほとんどの回答者が、地方分権の推進を肯定的に捉えているといえる。

次に、『地方分権が推進されると、市議会の役割・機能がどう変わるか』と問うたところ、「ある程度増大する」が最も多く56%、次いで「非常に増大する」(32%)、「変わらない」(3%)などの順となった。回答者の9割近くが、地方分権下における市議会の役割・機能の重要性の増大を認識しているようである。

市議会の役割が「非常に増大する」又は「ある程度増大する」と答えた回答者に、『市議会のどの分野の役割・機能が最も増大するか』と問うたところ、「政策の形成・審議」が最も多く39%、次いで「条例の立案・審議」(22%)、「予算の審議・決算の審査」(13%)、「市政へのチェック・牽制」(11%)、「市政への監視・監

査」(9%)などの順となった。地方分権推進委員会の中間報告が指摘するように、地方分権が進むと自治の範囲及び条例制定権が飛躍的に拡大することとなるが、回答者の6割以上が政策の形成や条例の立案及び審議に関する役割・機能が增大するとしているところから、地方分権下における自治の範囲や条例制定権の拡大に対応する市議会の役割等の重要性は、相応に認識されているようである。

さらに、『地方分権が推進された際における、市議会の議会運営と議会制度の改善・改革の必要性』について問うたところ、「議会運営と議会制度両面の改善・改革が必要」が最も多く54%、次いで「議会制度の改善・改革が必要」(20%)、「議会運営の改善が必要」(17%)、「現状のままで、改善・改革は必要ない」(6%)などの順となった。このように、議会運営面、そして議会制度面において、それぞれ回答者の7割以上が改善・改革の必要性を認識しているようである。

次に、『所属する市議会の現在の議員定数』について問うたところ、「ちょうどよい」が45%で最も多く、次いで「やや多い」(40%)、「やや少ない」(7%)、「非常に多い」(4%)、「非常に少ない」(3%)などの順となった。つまり、議員定数に関する意識は「ちょうどよい」と「多い」が相半ばしており、「少ない」との意識は1割というところである。

さらに、『その議員数を考える場合、何が重要となるか』について、回答を二つ求めたところ、「人口規模」が最も多く60%、次いで「住民の要望・意向」(30%)、「市の財政状況」(21%)、「市の行政改革」(18%)、「法定定数」(15%)、「類似都市の状況」(10%)、「常任委員会の設置数」(6%)などの順となった。これを概観すると、人口段階別に規定されている法定定数そして類似都市とする答えを加え、「概ね人口要因が重要」と考える回答者が7割を超えている。また、「行財政事情」を勘案することが重要とする回答者が4割、「住民要望等」は3割といった状況である。

また、『所属する市議会における討論・審議の状況』について問うたところ、「ある程度なされている」が最も多く57%、次いで「十分なされている」(15%)、「余りなされていない」(15%)、「どちらともいえない」(11%)、「ほとんどなされていない」(1%)の順となった。討論・審議が十分又はある程度活発になされていると考える回答者が7割を超えているものの、「どちらともいえない」を含めると、やや不活発又は懐疑的に捉えている回答者も4分の1を超える。

設問の終わりに、『より市議会を活性化させるために必要な方策』について、回答を三つ求めたところ、次のとおりの順となった。

市議会の活性化方策に関する議員の意識

議員の研修会・勉強会の開催	36%	議員の常勤化・専門化	32%
執行部の資料・情報提供の促進	28%	積極的な情報公開	27%
議会運営の改善	22%	住民参加の活用	20%
委員会など会議の公開	18%	議会制度の改善	15%
執行部の答弁の明瞭化・簡潔化	15%	公聴会・参考人の活用	11%
議員定数の減少	11%	広報活動の充実	11%
議員提案要件の緩和	10%	常設化された特別委員会の 設置の再検討	8%
議会事務局職員の増員	6%	情報機器の導入	6%
図書・図書室の充実	4%	議長による事務局長に対す る人事権の確立	3%
事務局職員の在職期間の長期化	3%	議員定数の増加	2%

第2部 市議会の活動・運営の現状

1. 議会の組織・構成について

全国市議会議長会がまとめた「平成8年中における市議会の活動に関する実態調査結果」(以下「8年活動実態調査」という)及び「市議会議員定数に関する調査結果(平成8年12月31日現在)」(以下「8年議員定数調査」という)並びに、「地方分権の推進に対応した市議会の在り方に関するアンケート調査 市議会議員の意識調査(平成8年12月実施)」(以下「議員アンケート調査」という)、その他の関連する調査結果をもとに、全国の市議会における定例会、臨時会、委員会、全員協議会の年間開催状況のほか、議員定数及び議長の在任期間などの状況を概観すると、以下のとおりである。

(1) 定例会

旧地方自治制度下においては、当時の市会は現在の国会と同様「通常会は年1回これを開く」とされていたが、戦後の地方自治法では、市議会の定例会は、当初「毎年6回以上これを招集しなければならない」と規定された。次いで昭和27年の改正で「毎年4回これを招集しなければならない」となり、さらに同31年の改正によって「毎年、4回以内において条例で定める回数これを招集しなければならない」と定められ、現在に至っている(地方自治法第102条第2項。以下「法102」と略す)。平成8年までは浜田市(島根県)が年3回の開催であったが、平成9年からは全市において、法で定める上限回数である年4回の開催となった。

平成8年中における定例会の1議会当たりの年間平均会期日数は、68.9日である。概ね人口規模が大きくなるほど長くなっており、人口「5万未満」の段階の市(平均61.0日)では全市平均を唯一下回っているものの、「50万以上」の段階の市(同86.5日)及び「政令指定都市」(同88.5日)においては、都道府県の平均(76.5日=平成6年中)をかなり上回っている。また、全定例会の1議会当たりの年間平均本会議日数は19.9日となっており、年間平均会期日数の3割弱である。

(2) 臨時会

平成8年中に臨時会を開催したところは、全国669市の82%に当たる545

市である。1議会当たり年間平均開催回数は2.0回であり、概ね人口規模が小さくなるほど開催回数が多くなっている。また、1議会当たりの年間平均会期日数は2.9日で、本会議日数の年間平均は2.4日となっている。なお、平成8年当時、定例会を年3回(3月、9月、12月)開催していた浜田市(島根県)では、臨時会の年間会期日数は22日と全国最長であった。

臨時会を開催した545市のうち、議員の招集請求によって開催したところは66市(12%)であり全市の10%に当たる。その1議会当たり年間平均開催回数は1.2回、年間平均会期日数は1.4日、年間平均本会議日数は1.3日となっている。

(3) 委員会

常任委員会

常任委員会は、地方自治法で、人口「100万以上」の市は8以内、「30万以上100万未満」の市は6以内、「30万未満」の市は4以内を条例で置くことができる(法109)と規定されており、人口段階別に設置数の上限が定められている。また、議員はそれぞれ一箇の常任委員となるものとされ(法109)、複数の常任委員会への所属は認められていない。

地方自治法制定当初は、常任委員会の設置数、所属委員会数ともに制限は設けられていなかったが、議会運営の効率化等の観点から昭和31年の改正により現行に至っている。

平成8年中における1議会当たりの常任委員会の平均設置数は、3.8委員会となっている。また、法で定める上限数まで常任委員会を設置している市は、全国669市の65%に当たる436市である。これを人口段階別にみると、上限が4委員会の人口「30万未満」は605市中の428市(71%)、同6委員会の「30万以上100万未満」は54市中の7市(13%)、同8委員会の「100万以上」は10市中の1市(10%)となっている。このように、常任委員会は概ね人口規模が大きくなるほど、上限数まで設置する市の割合が少なくなっている。

また、現行の地方自治法は議員の複数委員会への所属を認めていないことから、議員定数削減の影響も次第に表れてきている。特に、定数削減率が著しく高い人口10万未満の市の段階においては、ここ10年間で4委員会から3委員会へと設置数の減少傾向が目立っている。つまり、昭和61年中に4委員会が355市(79%)、3委員会が94市(21%)であったものが、平成8年中になると4委員会283市(63%)、3委員会161市(34%)となり、2委員会も2市(歌志内市・北

海道、大阪狭山市・大阪府)を数える。

常任委員会の1議会当たりの年間平均活動日数(開催日数と管外行政視察日数の合計の平均)は42.7日であり、人口規模が大きくなるほどその日数が長くなっている。うち、年間平均開催日数は29.8日(会期中22.4日、閉会中審査7.4日)、年間平均管外行政視察日数は12.9日である。

特別委員会

平成8年中に特別委員会を設置したところは、全国669市の96%に当たる644市である。その平均設置数は、4.0委員会となっている。設置していない25市は、すべて人口30万未満である。

特別委員会の1議会当たり年間平均活動日数(開催日数と管外行政視察日数の合計の平均)は20.3日であり、概ね人口規模が大きくなるほどその日数が長くなっている。うち、年間平均開催日数は16.6日(会期中8.3日、閉会中審査8.3日)、年間平均管外行政視察日数は3.7日となっている。

議会運営委員会

平成8年中に議会運営委員会を開催したところは、全国669市の99.3%に当たる664市となっている。開催していない5市は、すべて人口10万未満である。議会運営委員会の1議会当たり年間平均開催回数は、18.7回となっており、概ね人口規模が大きくなるほど開催回数が多くなっている。うち、会期中の平均は11.1回、閉会中審査の平均は7.6回である。

(4) 全員協議会

全員協議会は、法に基づかない事実上の会議であり、必要に応じて議長が招集する。その招集形態は、議事を円滑に進めるための本会議関連の開催、行財政運営上の重要問題の協議や、議案の提出に至らない重要な案件についての説明のために、市長の要請により開催、議会の自主的な判断で議会内部の意見調整を図るために開催するものなどである。

平成8年中に全員協議会を開催したところは、全国669市の86%に当たる575市である。その1議会当たり年間平均開催回数は7.2回であり、うち会期中の平均開催回数は4.2回、閉会中の平均開催回数は3.0回となっている。

(5) 議員定数

全国市議会議長会の「8年議員定数調査」によると、全国668市の「97.8%」に当たる653市が議員定数条例を制定して、国勢調査結果によって人口段階別に規定されている法定定数を減少させている（法91）。

その結果、現行議員定数の全国計は1万9,276人となり、法定定数の全国計2万4,404人に対し、5,128人の減員（減員率21.0%）となっており、法定定数5人に対し1人強を減らしている勘定である。その減員率は、概ね人口規模が小さくなるほど高い。人口「5～15万未満」（法定定数36人。減員率23.9%）と「5万未満」（同30人。同23.2%）においては最も減員状況が著しく、法定定数4人に対し1人近くを減少させている勘定である。この両区分の人口段階が全国市数の8割を占めるところから、それが全国計の減員の状況に大きな影響を与えているといえる。特に、「5～15万未満」の市は全国市数の半数近くを占め、かつ都市としての量的・質的差異が大きいことから、その個々の議会の減員状況にも相当のばらつきがある。

(6) 議長の在任期間

全国市議会議長会の「6年活動実態調査」によると、議長（前議長が対象）の在任期間は、「2年」が35%で最も多く、次いで「1年」の33%、「4年（法定）」の12%、「その他」の20%の順である。

ちなみに、町村では「4年（法定）」（46%）と「2年」（42%）が9割近くを占め、以下「1年」が9%、「その他」が3%（平成9年7月1日現在）となっている。

平成8年12月に本研究会が行った「議員アンケート調査」によると、議員が「理想的である」と考える議長の在任期間は、「2年」が最も多く54%、次いで「4年」の17%、「1年」の10%などとなっており、「2年」又は「4年」がよいと考える者が7割を超えている。

2 . 議会の機能について

全国市議会議長会の「8年活動実態調査」及び「市議会図書室に関する調査結果(平成8年7月1日現在)」(以下「議会図書室調査」という)並びに本研究会がまとめた「議会の公開と政策形成環境に関する加盟市調査結果(平成9年6月1日現在、調査対象83市)」(以下「加盟市調査」という)のほか、ヒアリング、資料照会等をもとに、議員提案、議員研修、議会図書室、議決事件の追加、専決処分、決算審査などの状況を概観すると、以下のとおりである。

(1) 議会の政策形成

議員提案

地方自治法の制定当初は、住民の意向を反映しつつ地域の特性を踏まえた条例制定等を可能とするため、「議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる」と規定し、議員が1人でも議案を提出することが可能であった。しかし、議会運営の効率化等の観点から昭和31年の改正によって、議員による議案提出は「議員定数の8分の1以上の者の賛成がなければならない」(法112)と規定され、現在に至っている。

平成8年中に全国669市において付議された議員提出による議案総数は、1万2,180件。その内訳は「意見書」が66%で最も多く、次いで「その他」の22%、「決議」の8%、「条例」の3%などの順となっている。その議決態様は、「原案可決」が90%、次いで「否決」の7%、「審議未了・撤回・その他」の2%などの順である。

議員提出による新規条例の制定は、全市の6%に当たる38市、その総件数は58件となっている。その大半は、委員会条例、議員定数条例、政治倫理条例等議会内部に関するものである。市民生活に関わる一般施策についての条例案で議員提出されたものは23件で、うち可決4件、否決17件、継続審議2件となっている。

可決された4件は次のとおり。

青少年の健全な育成環境を守る条例 (小金井市議会・東京都)

空き缶等及び吸い殻等の散乱の防止に関する条例 (成田市議会・千葉県)

環境基本条例 (室戸市議会・高知県)

市民栄誉賞条例 (武雄市議会・佐賀県)

ちなみに、最近、マスコミ等で大きく取り上げられた議員提案の例を挙げると、

所沢市（埼玉県）による全国初のダイオキシン規制条例「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」がある。

その条例の制定の経緯等は、次のとおりである。

数年前からダイオキシン汚染が大問題となり、平成8年6月住民運動の広がりに応ずる形で、議会が環境対策特別委員会を設置した。以降、12人の委員が現地調査、住民の声や専門家の意見聴取、関連法規等の学習など集中的な審議を続け、国に法規制を求める意見書を提出したほか小型焼却炉の撤去決議を行った。しかし、その実現可能性が薄いことから「国ができないのならば市で条例を制定しよう。しかも議員提案で」との方向で、全委員の意見が一致した。そこで、プロジェクトチームを編成して、規制数値を入れない第1案、規制数値を入れた第2案の両案をまとめることにした。

条例案の作成段階では、関連法規との整合性など難問も多く、また市当局の協力が得られなかったこともあって、全委員が弁護士事務所に出向いて指導を受けるなど全力を傾けて取り組んだ。その結果、ダイオキシン規制が法律にないことから規制数値を盛り込むには困難があり、罰則規定を設けるには検察行政との詰めも必要であることから、平成9年の3月定例会には第2案は間に合わず第1案を上程して可決し、同年6月1日から施行された。同条例の主な内容は、市、事業者、市民の責務を規定、審議会を設置し、規制計画を策定、条例違反者への勧告。勧告に従わない者への事業所名等の公表、などが柱となっている。なお、数値規制については現在、市当局が規制計画策定を前に審議会を設置するなど、その検討に着手している。

同市の議員提案条例の制定で特筆すべきは、議会が条例を独自に作成し、最終的には市当局も協力を約したこと、委員会に全会派が入っていたこともあって、全会一致がなされたこと、公害防止管理者として専門知識・技術を習得した議員がいたこと、住民が委員会を傍聴するなどバックアップがあったこと、マスコミ報道により市民の間に危機感が浸透したこと、などである。

議員研修

本研究会の「加盟市調査」によると、平成6年から8年にかけて議員研修会を開催（参加）したところは、調査対象83市の74%に当たる61市である。その開催主体は、「ブロック・県・地域」が最も多く66%、次いで「各市単独」の44%、「会派別」の20%となっている（重複回答）。

なお、議員研修等に関する特色ある取り組みとしては、以下のような事例がある。

超党派の議員を呼び掛け人として、議員がマルチメディアに関する研究会を自主的に開催した。N T T支店長を講師として、パソコンを使用したインターネット、テレビ会議システムの実技体験等を行った。

(函館市議会・北海道)

政策フォーラム議員の会(任意団体)を設置し、地方分権、行政改革、議会改革、重要政策などの研究・討論会を開催した。

(秋田市議会・秋田県)

埼玉県南の4市議会では、平成4年に全議員で構成する「県南都市問題研究会」を設置し、共通する広域的な政治及び行政の課題について研究を進めている。また、同研究会は4専門部会に分かれて、課題別に調査研究や講師を招いた講演会の開催のほか、必要に応じて現地視察等も実施している。

(川口市、蕨市、戸田市、鳩ヶ谷市の各市議会・埼玉県)

平成7年の統一地方選挙後、従来の会派を解消して政策・研修集団としての新会派を結成した。無所属の2議員を除く22人の議員は、教育・文化・広域行政、産業振興、都市基盤整備、環境、医療、福祉の3分野別に結成された新会派に所属し、それぞれ独自の調査研究活動を行っている。新会派による研究成果は、今のところ、主に本会議における一般質問や委員会における質疑の場で生かされているが、今後はさらに調査研究を進め、市長に対しても政策や施策の提言を積極的に行う方向を目指している。

(岡崎市議会・愛知県)

議員研修会に大学教授等を講師に招くほか、議員の中から希望者を募り、自らの得意分野におけるテーマについて意見発表会を行っている。平成9年度は、大学院で学んでいる議員による研究発表や、N T Tに關係する議員によるハイテク機器への対応に関する講演が行われた。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

議会図書室

全国市議会議長会の「議会図書室調査」によると、専用の議会図書室を設けているところは全国666市(平成8年7月当時)の65%に当たる434市である。残り232市は、議員控室、議会事務局、応接室、委員会室等の一角を図書コーナーとして利用している。

人口段階別にみると、本研究会の加盟市に概ね相当する人口20万以上の市は9

5%が専用の議会図書室を設置しているのに対し、人口20万未満の市では60%となっている。特に、人口5万未満の市においては42%が専用図書室を設置しているにすぎない。

議会図書室（コーナー）の図書及び資料を合わせた蔵書数は、平均1,133冊となっているが、人口10万未満の市の段階では1,000冊未満が6割を占める。条例、規則、規程等により議会図書室の管理運営基準を設けているところは、全市の50%である。また、議員を構成員とする図書室運営委員会を設けている市は4%にすぎないが、専用図書室の設置状況とは逆に、人口30万未満の中小都市ほどその設置例が多い。

図書目録（台帳）は、全市の56%で作成されており、概ね人口段階に比例している。日本十進分類法その他により図書を分類しているところは、全市の40%。何らかの方法で図書を分類しているところは、概ね人口段階に比例しており、人口30万以上の段階では大半の市が日本十進分類法を採用している。また、カードやパソコン等による何らかの図書検索方法を採用しているところは、全市の9%にすぎない。

(2) 議決事項の追加（法第96条第2項）

議会の議決事項は、地方自治法によって15項目に制限列挙されている（法96）が、当該団体に関する事件につき、必要に応じて条例で議会の議決事項に追加することもできる（法96）。

本研究会事務局が平成9年9月末現在で、各市の例規集をもとに集計したところによると、法第96条第2項に基づいて、議決事項に追加するための条例を制定しているところは全国669市の10%に当たる68市にすぎない。その追加事項総数は149件で、1市当たりの平均は2.2件である。内訳は、「職員の定数・分限」が最も多く31%。以下「人事・公平委員会等の証人実費弁償」の13%、「姉妹都市締結」の7%、「市民憲章」と「退職金」のそれぞれ6%、「公社関連」の5%、「名誉市民（表彰）」「財政再建計画」「重要事業の計画（宅造計画等）」「医療費の助成」のそれぞれ3%などの順となっている。

(3) 専決処分案件

議会が議決すべき事件につき、市長が代わって意思決定を行う専決処分（法179）は、議会の委任によるもの（法180）を除き、本来、会議を招集する暇がない等行政運営上やむを得ない場合に行われる。

平成8年中における市長による専決処分の総件数は3,637件である。市長提出による付議事件総数6万7,284件の5%に当たり、1市平均では、5.4件となっている。市長提出付議事件総数に占める専決処分総数の割合は、平成4年中が「3.9%」、平成5年中「4.3%」、平成6年中「4.6%」、平成7年中「5.3%」、平成8年中「5.4%」となっており、近年ややその割合が増加する傾向にある。

(4) 決算審査

決算審査は、議会の議決した予算に基づいて、市長部局が実施するその行政執行を監視する議会の重要な機能である。

平成7年度の一般会計決算の審査結果についてみると、全国669市のうち96%が「認定」となっているが、「付帯決議を伴った認定」も3%(21市)あるほか、「不認定」も1%(6市)を数える。

ちなみに、鹿児島市議会(鹿児島県)では、決算審査に関連して意見等指摘事項を付した場合は、市当局にその処理状況を照会し、翌年の9月定例会(決算上程議会)の頃に合わせて、その回答を調査時報(決算特集号)に掲載して対応している。

3 . 議会の運営について

全国市議会議長会の「8年活動実態調査」及び本研究会の「加盟市調査」のほか、ヒアリング、資料照会等をもとに、一般質問等、公聴会・参考人、請願・陳情、議会の広聴、議会改革へ向けた調査研究などの状況を概観すると、以下のとおりである。

(1) 一般質問等

平成8年中において、一般質問が行われたところは全国669市の98%に当たる656市である。残り13市(すべて人口30万未満)では、一度も一般質問が行われなかった。なお、1議会1定例会当たりの一般質問日数は平均2.3日となっている。

市議会における質問の状況を調べた「4年活動実態調査」から、一般質問の状況をみると次のとおりである。

一般質問の年間延べ議員数は、全国663市のうち「30～39名」が最も多く185市(28%)、次いで「20～29名」の148市(22%)、「40～49名」の107市(16%)、「50～59名」の65市(10%)、「10～19名」の57市(9%)などの順となっている。一般質問の割当方法は、「通告者全員」が90%で圧倒的に多く、残りは「議会運営委員会又は各派交渉会で割当等」である。その持ち時間については68%が制限を設けている。また、その再質問回数は「2回」が最も多く58%、次いで「3回」の30%、「1回」の8%などの順となっており、1回目の質問と合わせて3～4回の質問を許可しているところが9割近くを占めている。

ちなみに、宗像市議会(福岡県)では、一般質問の活性化等のため議場の配置に工夫をこらしている。その配置は、議長席の前に演壇(市長と議員用)、その前に答弁席(助役以下の理事者の説明のほか、委員長報告に対する委員長の答弁用)があり、それに加えて議席の前列中央に「議員発言席」が設けられているというものである。質問者は、最初の質問を演壇で行ったあと、「議員発言席」に着いて市長など理事者の答弁を受ける。続く再質問、再々質問は、その場で議員を背にして市長等と対面して行っている。質問回数は計3回までだが、質問時間は質問者が通告した時間内であれば許される。

また、議会における発言等が審議会や懇談会のような雰囲気進むことを期待するほか、会議の主宰者である議長が議場を一望できるよう、議場や議席等を円形や

方形にした議会もみられる。

例えば、稲沢市議会（愛知県）では「議会が太陽のように輝き、その運営が円満になるように」とのコンセプトによって議場全体を丸く、議席・理事者席等も「円形」にしている。掛川市議会（静岡県）も同様に、議場全体、議席・理事者席等が「円形」である。名古屋市議会（愛知県）のように議場は方形だが、議席・理事者席等を「円形」にしたところもみられる。武蔵野市議会（東京都）の議席・理事者席等の配置は「正方形」で、議長席はそのコーナーの一角のやや後方に設けられ、理事者席は議長席の両サイド、議席は議長席の対面コーナーとその両サイドにある。議長席からは議席と理事者席が完全に視野に入り、「議長中心による議会運営」を形で示す格好となっている。

なお、町村では議席・理事者席等を円形としたうえに、議員と理事者の発言台を対面して設けているところ（石見町議会・島根県、馬路村議会・高知県）や、議員の質問の際は演壇を逆向きに可動させ、町長に向かって発言しているところ（望月町議会・長野県）もある。

(2) 公聴会・参考人

公聴会の開催事例は、全国的にみても極めて少ない。平成8年中は1市1件、平成7年中は5市5件、平成6年中は3市3件となっている。

一方、平成8年中において委員会に参考人を招へいした事例は、全市の12%に当たる79市（延べ144件）となっている。近年の推移をみると、平成7年中が56市（同134件）、平成6年中が76市（同138件）となっており、ここ数年、その事例件数はほぼ一定している。

(3) 請願・陳情

平成8年中における請願の受理総件数は6,994件。その処理の内訳は「採択」が32%で最も多く、次いで「不採択」の26%、「継続審査」の25%、「審議未了」の8%、「取下げ」の5%などの順である。

一方、受理した陳情の取扱いについては、「請願と同様の取扱い」をすることが39%、「請願とは異なる取扱い」をすることが48%、「左記の併用」が8%などとなっている。

平成8年中における陳情の受理総件数は1万2,175件である。うち、「請願と同様の取扱い」が51%、「請願とは異なる取扱い」が49%となっており、ほぼ両者が半々である。請願と同様の取扱いの場合の処理状況は、「採択」が33%で最も

多く、次いで「継続審査」の29%、「不採択」の22%、「取下げ」の6%、「審議未了」の5%などの順である。請願とは異なる取扱いの場合の陳情の取扱方法は、「陳情書のコピー配布」が57%で最も多く、次いで議長預かりや陳情書の文書表配布など「その他」の36%、「陳情書の一覧表配布」の13%の順となっている(重複回答)。なお、陳情は大規模都市ほど受理件数が多くなっているところから、人口段階が上がるほど請願とは異なる取扱い、とりわけ議長預かり等の占める割合が高い。

(4) 議会の広聴

本研究会の「加盟市調査」によると、平成元年度以降、8年度までの間において、議会主催によって市民に対する広聴活動を実施したところは、調査対象83市のうち3市となっている。

その概要は次のとおり。

いじめ・非行・不登校問題について文教委員会が退職校長との懇談会を開催するなど、その対策に重点的に取り組んできたが、平成7年3月からは同問題に関して「文教委員会への市民からの手紙」を受け付けることとした。

(岡山市議会・岡山県)

平成7年11月、委員会室と議場を会場に、各界各層の市民30人を対象に「ようこそ市議会へ 松山市議会に親しむ一日」を開催した。議会からは正副議長、各派代表者、常任委員会・議会運営委員会・特別委員会の各委員長のほか事務局職員が出席した。その内容は議員の紹介、議会広報ビデオの視聴、議会棟の案内のあと議員と市民との意見交換会を行い、感想等についてのアンケートも依頼した。平成8年11月にも同様の催しを開催し、同9年10月には投票率の低下など、特に若年層に政治的無関心の傾向があることから、新成人を主対象として開催された。また、同市議会は市のホームページを活用して「議会に対する意見を求めるコーナー」も開設している。(松山市議会・愛媛県)

「議会は、元来、住民の代表であるとの意識があることから、議会への住民参加、あるいは議会と住民との対話という点で欠けていた面があるのではないか」との反省から、法に基づいた公聴会や参考人の招へいといった形にとらわれず、委員会のメンバーが正副議長とともに住民の場へ出向き、その意見を聴取している。その活動は「議会パブリックヒアリング(通称:出前議会)」と称し、平成8年度から委員会の現地調査の形で実施されている。

まず、平成8年8月と9月の2日間、建設委員会が市内4カ所(3支所と1

公民館)において「市街化調整区域内のまちづくりについての意見を聞く会」を開催した。関係町内会の会長等延べ約100人が参加し、議会側と意見を交換した。続いて、平成9年1月には県庁舎移転対策特別委員会が市内ホテルにおいて「県庁舎移転に伴う跡地周辺地域のまちづくり及び振興対策についての意見を聞く会」を開催した。県庁舎跡地から半径500メートル以内の町内会長、商店街・通り会会長のほか地元の県庁舎跡地対策協議会会員等約35人が参加した。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

加盟市外では、甲府市議会(山梨県)が「議会の活性化と市民に身近な開かれた議会」を目指して、平成4・5年度に「議会シンポジウム」を開催し、市民との意見交換を行ったという例がある。平成4年度においては、各会派代表者からなるパネラーが「ごみ問題」について持論を展開したあと、会場の市民と意見交換を行った。平成5年度は「今!甲府市に望む」をテーマに、各会派代表者と青年会議所代表者による討論方式によって開催された。

(5) 議会改革に向けた調査研究

本研究会の「加盟市調査」によると、最近において、議会改革に関する特別委員会などを設置して調査研究を行い、かつそれを報告書にまとめたところは調査対象83市のうち2市となっている。

その概要は次のとおり。

平成8年5月、「議会活動特別委員会」を設置した。その調査研究内容は 各種委員会等市長の付属機関への議員の参画の是非、 議員定数の見直し、 本会議のテレビ放映、 委員会の公開などで、他都市の状況も参考にしながら検討を行い、平成9年3月、調査報告書をまとめて本会議へ報告した。

(四日市市議会・三重県)

平成4年度から6年度にかけて各派代表者からなる「議会運営問題等検討会」を設置し、 本会議の傍聴及び質問の改善、 委員会の完全公開並びに質疑・答弁の改善、 請願・陳情の審査の在り方、 議会の公文書を情報公開条例の対象とすることに伴う議会内の対応等々、開かれた議会とするための諸問題について検討を行った。この間実質2年半、延べ18回にわたって検討・協議を重ね、報告書にまとめて議長に答申した。

(八尾市議会・大阪府)

加盟市外では、稚内市議会(北海道)が平成7年9月、開かれた議会と適切な議員定数について検討するため「議会改革調査特別委員会」を設置し、閉会中の継続

審査を含め1年半にわたって調査研究を行い、平成9年2月、詳細な調査研究結果を報告書にまとめて本会議へ報告したという例がある。その調査研究内容は、夜間・休日議会の開催、本会議・委員会等会議運営の改善、本会議のテレビ・FMラジオ中継、本会議場、委員会室等議会施設の改善、その他議会のPR、議員定数の在り方、市民アンケートの実施等々、広範にわたっている。また、協議の過程においても、実現可能との結論に達した事項については議長に報告し、議会運営委員会の審査を経て直ちに実施に移している。

なお、平成8年中には議会改革に関し、全国の市議会では次のような特別委員会が設置された。

議会改革特別委員会	(草加市議会・埼玉県)
議会の機能に関する特別委員会	(熱海市議会・静岡県)
議会情報公開特別委員会	(池田市議会・大阪府)
議会情報化等特別委員会	(宮津市議会・京都府)
議会改革対策特別委員会	(長浜市議会・滋賀県)
議会活性化推進特別委員会	(諫早市議会・長崎県)
議会活性化検討特別委員会	(松浦市議会・長崎県)

4 . 議会の公開と情報の提供について

全国市議会議長会の「8年活動実態調査」及び「市議会報に関する調査結果（平成8年4月1日現在）」(以下「議会報調査」という)並びに本研究会の「加盟市調査」のほか、ヒアリング、資料照会等をもとに、本会議の傍聴、委員会の公開、会議録の公開、議会広報紙、会議の市民向けテレビ放映、議会におけるニューメディアの活用、模擬議会、夜間・日曜議会、議会を実施機関とする情報公開条例などの状況を概観すると、以下のとおりである。

(1) 会 議 の 公 開

本 会 議 の 傍 聴

平成8年中における全国669市の第1回から第4回までの全定例会の本会議の1議会当たり平均傍聴者数は、244.5人である。全定例会の1議会当たりの平均本会議日数は19.9日であるので、本会議1日当たりの傍聴者数は、1議会平均12.3人となる。

本研究会の「加盟市調査」によると、調査対象83市の平均傍聴席数は「一般席」が86.7席、「記者席」が14.4席、「車椅子席(スペース)」が4.1席となっている。なお、車椅子席(スペース)を設けているところは、52市(63%)である。

「議会に関心がない」「行きたくても議会の日程が分からない」等々といった市民に対し、足が少しでも議会の傍聴へと向くように、各市議会でさまざまな取り組みがなされている。

その代表的事例は、次のとおりである。

会議開催当日に、市庁舎1階ロビーに移動案内板を設置している。また、議会用語を見直し、次第書を含め普通の言葉による議会運営に努めるとともに、難解な用語や曖昧な言葉の平易化に取り組んでいる。 (稚内市議会・北海道)

通常各市議会だよりのほかに、定例会毎に「市議会からのお知らせ」(ちらし)を作成して各公共施設に配置し、本会議開催等のPRに努めている。

(東大和市議会・東京都)

耳の不自由な傍聴者に補聴器を貸与している。 (市川市議会・千葉県)

各定例会前の日曜日に、号外「議会だよりのお知らせ号」を発行し、定例会の日程、議案一覧、一般質問の通告内容を掲載している。

(鎌ヶ谷市議会・千葉県)

本会議傍聴者に対して一般質問通告書を配布するとともに、アンケート調査を実施している。
(流山市議会・千葉県)

「傍聴呼び掛けポスター」(A2判・多色刷り)を300部作成し、各公共機関に掲示の依頼をしている。
(大和市議会・神奈川県)

議事次第書などの難しい用語を文語調から口語調に改めるなど、聴いて難解な言葉をやさしい言い回しにし、表現も簡潔にすることによって傍聴者や市民に親しまれる議会を目指している。
(宇都宮市議会・栃木県)

耳の不自由な傍聴者から事前に連絡があれば、福祉部と連携して手話通訳者を配置している。
(明石市議会・兵庫県)

玄関ロビーに当日の本会議・委員会の開催状況を表示した会議等開催案内板を設置している。
(鳥取市議会・鳥取県)

一般質問の質問者及び質問事項について、その一覧を地元日刊紙に掲載している。
(宮崎市議会・宮崎県)

市民の本会議傍聴を少しでも促すため本庁舎、3支所、1出張所の市民課窓口に議員の質問通告書を配置し、自由に持ち帰ることができるようにしている。市民からの電話照会にも応じ、希望者にはファックスサービスも行っている。地元新聞も「市議会へ行こう」のコーナーを設けて市民の傍聴を呼び掛けている。また、本会議場受付や委員会の傍聴席に閲覧用の議案書、陳情文書表を配置し、傍聴者に分かりやすい会議を目指している。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

耳の不自由な傍聴者に対しては、傍聴席に導線を敷設し、その導線から発信される音声をワイヤレス補聴器で聴くことができる「音声伝達システム」を導入しているほか、市に配属されている手話通訳者や県の手話通訳派遣事業等を活用して傍聴者の要請に対応している。
(鹿児島市議会・鹿児島県)

市庁舎入口2カ所に議会案内板「本日の議会あんない」を設置し、本会議や委員会等の開催状況を市民に知らせている。議会棟入口には、その日の各委員会の審査内容等について記した掲示板を設置している。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

委員会の公開

委員会は、議事公開の原則が直接適用されないため、委員会条例等の規定により一般市民の傍聴は委員長の許可又は委員会の許可(決定)による制限公開が一般的となっている。しかし、近年においては「より開かれた議会を」との社会的要請が

らか、委員長の許可によるものが減少する反面、委員長が委員会に諮ってその許可を決定するものが増える傾向にある。これは、委員会条例等の規定上では委員長の許可があった者に限り傍聴ができるが、実際の運用においては、市民の申し出に対して可能な限り応じるケースが増えていることをうかがわせるものである。また、委員会条例等で完全公開を規定し、先着順等により無条件で傍聴を許可するところも漸増傾向にある。

平成8年中における常任委員会の一般市民に対する公開の取扱いは、「委員長の許可により公開」が全市の62%で最も多く、次いで「委員会の許可(決定)により公開」の21%、「完全公開」の9%、「非公開」の8%などの順となっている。特別委員会についても、ほぼ同様の取扱いがなされている。ちなみに、「4年実態調査」では、常任委員会の公開の取扱いは、「委員長の許可により公開」が67%、「委員会の許可(決定)により公開」15%、「非公開」8%、「完全公開」7%などの順となっており、特別委員会についても、ほぼ同様である。

委員会の公開の取扱いは、委員会室のスペースの狭小等が左右している面もあって、概ね大規模都市ほど完全公開が多い傾向にある。本研究会の「加盟市調査」によると、常任委員会の公開の取扱いは「委員長の許可により公開」が55%で最も多く、次いで「委員会の許可(決定)により公開」の24%、「完全公開」の16%などの順となっている。特別委員会についてもほぼ同様であり、議会運営委員会の完全公開の割合も12%であることから、人口25万以上の本協議会の加盟市においては比較的公開度が高いといえる。

なお、大阪市議会(大阪府)では直接公開(傍聴の許可)は行っていないものの、議会運営委員会を除きすべての委員会について、本会議傍聴者控室等においてモニターテレビによる間接公開を行っている。

八尾市議会(大阪府)では、新庁舎落成を機に委員会を完全公開としたが、なお傍聴席が10席と限られているため、議員ロビーにモニターテレビを配置し、定員超過の場合は会議のもようをそこで視聴できるようにしている。

会議録の公開

本会議の会議録は、会議規則等によって公開とされているが、議会で何が議論されているかを市民に知らせるには、その会議録が手軽に閲覧できる体制を整えることが必要である。また、本研究会の「加盟市調査」によると、市立図書館には調査対象83市の全市が本会議会議録を配置しているものの、支所(区役所)には52%、公民館には25%が配置しているにすぎない。

本会議会議録の公開方法に関する先進的代表的事例は、次のとおりである。

議会が独自にインターネット上にホームページを開設し、本会議の会議録のほか委員会会議録も全文公開している。 (横須賀市議会・神奈川県)

地域公民館、校区公民館など市内118カ所で本会議の会議録が閲覧可能となっており、うち11カ所では貸し出しも行っている。また、より多くの市民に会議録を読んでもらおうと、「とびきりおいしい情報誌」のキャッチコピーで、そのPRポスターを市内に貼り出している。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

一方、委員会の会議録の公開状況は、本研究会の「加盟市調査」によると、常任委員会は「公開」が46%を占めて最も多く、次いで「非公開」の43%、発言者名等を非公開とする「一部公開」の11%の順となっており、何らかの形で公開とする市が6割近くを占めている。特別委員会については、「公開」の44%、「非公開」の37%、「一部公開」の19%の順となっており、常任委員会に比べやや公開度が高い。

委員会の会議録の記録方法を全国市議会議長会の「8年活動実態調査」からみると、常任委員会は「全文記録」が22%、「要点記録」が76%などとなっている。特別委員会(予算・決算特別委員会を除く)は、「全文記録」が23%、「要点記録」が75%などとなっており、常任委員会の記録方法とほぼ同様である。15年前の「昭和57年活動実態調査」においては、「全文記録」が4%(常任委員会)であったことから、委員会の会議録は要点から全文へと記録方法が次第にシフトしていることが分かる。

なお、委員会会議録を「全文記録」とするところは、概ね人口段階に比例して多くなっており、人口25万以上の本研究会の「加盟市調査」によると、常任委員会の会議録は30%、特別委員会の会議録も29%が「全文記録」となっている。これは、速記又は録音テープの反訳から作成までを、一貫して民間委託している割合が比較的に高いことを物語っている。

(2) 情報の提供及び議会のPR

議会広報紙

全国市議会議長会の「議会報調査」によると、市民を対象に議会報(議会だより)を議会が単独発行している市は全国664市(平成8年4月当時)の77%に当たる511市である。ちなみに、「昭和57年活動実態調査」においては単独発行市は54%であった。約15年前に比べると、格段に発行市が増えているものの、最も

有力な議会広報手段の採用状況としては十分とは言えない。

その編集実務の主体は、「議員と事務局の共同」が最も多く60%、次いで「事務局職員」の32%、「議員」の8%の順である。人口規模が大きくなるほど、事務局職員が編集に当たる市の割合が高くなっている。ちなみに、議員が編集に当たる市は40市、そのほとんどが人口10万未満である。

編集委員会については、議会報を単独発行している511市の85%に当たる433市が設けており、概ね人口規模が小さくなるほど設置割合が高い。その設置形態は、「任意の広報委員会」が81%で最も多く、次いで「議会運営委員会を活用」の14%、「特別委員会を設置」の4%、「常任委員会を活用」の1%となっている。

一般質問の質問者名の掲載については、「問・答」が40%で最も多く、次いで「個人名」の25%となっているが、「会派(政党)・個人名」も12%ある。そのほか、「会派(政党)名」の6%、A議員・1番議員など「略称」の2%などとなっている。概ね人口規模が小さくなるほど、会派(政党)名や個人名を掲載する割合が高くなっている。質問者の顔写真については、8%の市が掲載するのみで、そのほとんどが人口20万未満の市である。なお、紙面のカラー化は33%の市が採用している(平成8年第1回発行分)。

録音テープによる「声の議会報」、「点字議会報」については、本研究会の「加盟市調査」によると、それぞれ46%、42%が発行している。

会議の市民向けテレビ放映

本研究会の「加盟市調査」によると、本会議のもようをモニターテレビによって放映している市は、調査対象83市の55%に当たる46市である。うち、市民の視聴に供するため、庁舎ロビー等に受像機を設置しているのは35市、支所その他の公共施設に受像機を設置しているところは3市となっている。

CATV(ケーブルテレビ)による本会議の放映は録画と実況がそれぞれ13市、9市である。CATVによって実況中継をしている9市の概要は、次のとおり。

- 2支所を含む受信エリア内で放映。(函館市議会・北海道)
- 第1回定例会の会派代表質疑、一般質問を放映。(八王子市議会・東京都)
- 第1回定例会の代表質問を放映。(藤沢市議会・神奈川県)
- 定例会の開閉会日及び一般質問等を放映。(宇都宮市議会・栃木県)
- 定例会の市政方針及び予算の大綱、教育行政方針、代表質問、一般質問、関連質問を放映。(豊田市議会・愛知県)
- 定例会・臨時会のすべての本会議の内容を完全生中継。(姫路市議会・兵庫県)

放送業者とその都度協議して放映。 (高松市議会・香川県)

定例会本会議の内容を完全生中継。 (高知市議会・高知県)

定例会本会議の内容を完全生中継。 (那覇市議会・沖縄県)

ちなみに、定例会・臨時会のすべての本会議の内容をCATVによって完全生中継している姫路市議会(兵庫県)の事例の概要は、次のとおりである。

同市では、平成4年4月、市及び市都市整備公社が資本金の一部を出資する姫路ケーブルテレビが開局した。それを機に同市議会では、「開かれた議会を目指し、市民に議会の審議状況を知らせる」ことを目的に、本会議のもようを放映することとした。カメラ3台ですべての定例会・臨時会の各本会議を開議から散会まで完全生中継するというもので、平成8年3月定例会でテスト放映し、同年6月定例会から本放映を開始した。放送エリアは7万7千世帯で、うちCATV加入件数は1万3千件(平成9年4月現在)である。

また、市民ロビーなど庁舎内2カ所のほか、放送エリア内の支所、出張所、サービスセンター、市民センター、公民館、地区総合センターの26カ所の公共施設でも中継放映している。放送エリア外では、1小学校区に1カ所の割合で、支所、出張所、サービスセンター、公民館、図書館分館の32施設に録画ビデオを配布し、本会議翌々日の午前10時から放映している。このほか、文字放送も行っており、議会のPRを本会議1カ月前の10日間(年間40日)、提出予定議案については、年間55日間にわたって視聴者に知らせている。

一方、委員会については、本協議会加盟市のうち7市がモニターテレビで放映している。うち庁舎ロビー等で市民向けに放映しているのは、以下の5市である。

予算・決算特別委員会を市民課ロビーで放映。 (山形市議会・山形県)

議会運営委員会を含む全委員会を傍聴者ロビーで放映。

(四日市市議会・三重県)

議会運営委員会を除く全委員会を庁舎東玄関市民ロビーと本会議傍聴者控室で放映。

(大阪市議会・大阪府)

常任委員会、特別委員会を傍聴者用別室で放映。

(豊中市議会・大阪府)

議会運営委員会を除く全委員会を議員ロビーで放映。

(八尾市議会・大阪府)

なお、八王子市議会(東京都)では、予算等審査特別委員会の総括質問のもようをCATVで放映している。

議会におけるニューメディアの活用

本研究会の「加盟市調査」によると、議会独自又は市当局によって設置されてい

るインターネットやキャプテンシステムなどニューメディアを活用して市民に議会情報を提供しているところは、調査対象83市の17%に当たる14市である。その内容は、議会の仕組み、議会案内、請願・陳情の手続き、市議会の開催予定、議会報等が主となっている。

その代表的事例は、次のとおりである。

独自に開設したホームページに本会議日程、議事経過、請願・陳情や傍聴・会議録閲覧の手続き、民放テレビによる本会議放映予定、市議会の概要のほか議会報などを掲載している。 (川崎市議会・神奈川県)

議会が独自に設置したホームページに本会議の会議録はもちろん、委員会の会議録についても全文を掲載している。平成8年11月から議会運営委員会において「インターネットによる議会情報の公開」を議題として検討を開始。その結果、ホームページへの掲載は議会の構成や議会案内等の情報公開、議案の審査結果等の速報、本会議・委員会会議録を3本柱にすることにし、平成9年9月定例会から実施した。本会議の会議録については、校了後の印刷データを利用して直ちにホームページを作成することが可能となっており、委員会の会議録については事務局で録音テープを反訳し、印刷と同時に掲載している。 (横須賀市議会・神奈川県)

市当局が設置しているホームページで議会のあらましを紹介するほか、「議会に対する意見を求めるコーナー」を開設している。 (松山市議会・愛媛県)

模 擬 議 会

子ども議会や中学生議会などと称して開催される模擬議会は市長部局の担当部課や教育委員会によるものが大半であり、議会主催によるものは案外に少ない。

議会主催による模擬議会開催の代表的事例は、次のとおりである。

平成5年10月、市内の各種団体代表者を1日議員とする模擬議会を開催。1日議員の質問に対しては、本職の議員が理事者となって答弁に当たった。この試みは、子ども議会等に代表される模擬議会を本格化させるとともに、市民との意見交換会(議会広聴)を合体させたものといえる。 (天童市議会・山形県)

平成5年11月、市内の小学校41校の代表者によって、「子ども議会」を開催した。一般質問を行ったほか、委員会も開催した。平成7年11月には中学生を対象に開催し、一般質問等を行った。 (佐世保市議会・長崎県)

平成3年5月、市制70周年記念事業の一環として「子ども議会」を開催。市立中学17校、私立中学2校から選ばれた3年生44人(市の議員数と同数)を

模擬議員とし、地方自治法及び会議規則を準用して運営された。会議は、午前10時に開会して正副議長の選挙等を行ったあと、事前の発言通告に沿って各校代表(19人)が一般質問(答弁を含めて1人当たり発言6分以内)を行い、正規の議会同様に市長をはじめ関係部長が子ども議員の質問に答えた。一般質問終了後は、子ども議員が提出した「夢・希望・未来を創造する都市づくり宣言」を決議し、午後1時5分に閉会した。傍聴者は、本職の議員のほか、父兄、一般市民、引率の先生など。(那覇市議会・沖縄県)

「子ども議会」の開催内容を市議会だよりの「子ども議会特集号」(タブロイド判、カラー印刷)として10万部発行し、市内全世帯へ配布した。その会議録も150部発行して、子ども議員のほか関係者に配布した。なお、子ども議員には記念メダル(直径5センチ)が贈呈された。(那覇市議会・沖縄県)

夜間・日曜議会

「傍聴をしたくとも時間がない」という市民の便宜を図るとともに、議会に対する関心を喚起する議会PRの手法として、夜間・日曜議会を開催する議会がある。市議会段階では、夜間議会の開催は稚内市(北海道)、伊達市(同)、御坊市(和歌山県)、水俣市(熊本県)、鹿島市(佐賀県)など。日曜議会は稚内市(北海道=土曜議会も開催)、御坊市(和歌山県)、飯山市(長野県)、土佐清水市(高知県)などで開催されている。

いずれも6月又は9月ないし12月定例会の一般質問初日等で開催され、概ね年間1日又は2日、多くても3日から4日程度であり、試行の域を脱していない。開始当初は、どこの議会も傍聴席が一挙に満席となり、立ち見をしたり、あふれた市民がモニターテレビを視聴する議会もあったほどの効果を上げている。しかし、多くの試行議会においては、回を重ねるごとに傍聴者に減少傾向がみられ、その対策に腐心している。中には、昭和62年、全国に先駆けて夜間議会を試行したが、その後傍聴者が次第に減少し、開催日数を当初の年間10日から6日、5日、4日と減らしていったものの歯止めがかからず、平成7年に至って傍聴者がほとんどみられなくなったほか、職員の人件費問題もあって廃止を余儀なくされた市議会もある。

夜間議会等の開催は、とかく鳴り物入りで始まりやすい。議会は当然種々のPRに努め、地元新聞も大々的に報じる。その結果、傍聴を強く働き掛けるほか市民の新しもの好きの傾向も手伝って、しばらくは満席で大盛況となる。しかし、その反動も自然の成り行きなのであり、日常的に多数回を開催する等によって過大な効果を期待するのは、どうであろうか。

夜間議会等を試行中の議会においては、市民の議会に対する関心を高めるという議会広報の一手法等としての観点から、その費用対効果をも勘案しつつ、「必要最小限」の開催とそのPRに努めている。

議会を実施機関とする情報公開条例

全国市議会議長会の「7年活動実態調査」によると、議会を実施機関（議会の公文書も公開）とする情報公開条例を制定しているところは、全市の21%に当たる140市である（平成8年4月1日現在）。また、条例に代わる要綱等で議会を実施機関としているところは8市である。議会を実施機関とする情報公開条例の制定割合は、概ね人口規模が大きくなるほど高くなっており、人口25万以上の本研究会の「加盟市調査」においては、45%の制定率となっている。

公開対象となっている主な議会公文書等は、次のとおりである。本会議会議録、各委員会会議録、全員協議会会議録、調査会記録、公聴会記録、請願・陳情書、市長部局提出資料、委員会視察・海外視察関係書、市政調査研究費関係書、議長・議会交際費関係書、職員研修関係書、その他議事関係書、各種議長会・協議会関係書、物品購入伺書、等々。

5 . 議会事務局について

本研究会の「加盟市調査」及びヒアリング、資料照会等をもとに、議会事務局の職員数、在職年数、調査課（係）の設置、調査機能充実のための機構改革、調査研究活動、調査時報等レポートの作成、職員研修、会議録作成の外部委託、会議録検索システム等の導入、パソコンの活用などを概観すると、以下のとおりである。

なお、議会事務局の実態については、全国市議会議長会においては、これまで全国レベルの調査はほとんど行っていないため、本項では主として人口25万以上の本研究会の「加盟市調査」の結果を引用しているため、留意すること。

(1) 組織体制

本研究会の「加盟市調査」から調査対象83市の議会事務局の平均職員数、役職別平均職員数、平均在職年数、役職別平均在職年数をみると、次のとおりである。

職員数

加盟市の平均職員数は、条例定数が24.5人、実員数は23.3人となっている。議会事務局長を除く役職別の平均職員数をみると、「局次長・課長級」が3.8人、「係長級」が5.7人、「その他の職員」が12.1人、「臨時等職員」が0.7人となっている。

つまり、83市の平均議員数は46.8人であるので、本研究会の加盟市においては、1人の職員が2人の議員を補佐していることになる。一方、全国669市議会の平均職員数は9.5人であり、55%が7人以下となっている。全国の市議会では平均議員数が28.9人であることから、1人の職員が3人の議員活動を補佐している計算となる。職員数が最も少ない市議会は4人で、37市を数える。最も職員数が多いのは大阪市（大阪府）の95人であり、東京都ともに事務局職員数が議員数（90人）を上回っている。ちなみに、都道府県議会の平均職員数は47.4人（1人の職員が1.3人の議員を補佐）、町村議会は平均2.6人（うち執行部局との兼任0.5人。1人の職員が6.6人の議員を補佐）である。

在職年数

加盟市の職員の平均在職年数は、2.6年である。役職別平均在職年数は、「前・事務局長」が3.2年、「現・事務局長」が1.6年、「局次長・課長級」が2.5年、「係長級」が2.9年、「その他の職員」が3.9年、「臨時等職員」が1.

5年となっている。

(2) 調査研究体制

調査課（係）の設置

加盟市のうち、議会（議員）の政策形成活動を補佐するための調査（法制担当を含む）に関する課（係）を設置しているところは、調査対象83市の74%に当たる61市である。そのうち、単独で「調査課」を設置しているところは26市、残りは議事調査課のほか議事調査課調査係、議事課調査係、総務課調査係、庶務課調査係、調査係などとなっている。その調査課（係）又は調査関連の課（係）の平均職員数は、5.4人である。

調査機能充実のための機構改革

加盟市のうち、平成元年から平成9年4月までの間、議会の調査（政策立案）機能の充実のため、議会事務局の機構改革を実施したところは、調査対象83市の23%に当たる19市である。

その代表的事例は、次のとおり。

平成元年11月、調査係を昇格して調査課を創設。

（旭川市議会・北海道）

平成9年4月、委員課調査係を昇格して調査課を創設。

（横浜市議会・神奈川県）

平成4年4月、資料係を創設して調査課を2係に充実。

（千葉市議会・千葉県）

平成8年4月、議事課に課長級として調査主幹を配置。

（豊橋市議会・愛知県）

平成3年4月、調査課に課長代理職を配置。

（大阪市議会・大阪府）

平成4年4月、議事課の調査関係2係を独立させて調査課を創設。

（松山市議会・愛媛県）

平成4年4月、議事調査係を昇格して調査室を創設。平成5年4月、調査室を昇格して調査課を創設。

（長崎市議会・長崎県）

平成8年4月、中核市への移行を機に、議会の監視機能・政策立案機能を充実するため、議員の条例定数を48人から50人と改めたことに伴い、常任委員会について事務事業の増加や市民ニーズの多様化の中で議会審議をより専門的きめ細やかに行うため、4委員会を5委員会へと拡充した。議会事務局におい

ても、議会の補助機能を果たす事務局体制の充実強化を図るため、職員数を29人から31人へ増員するとともに組織機構の改革を行い、従来の調査課を廃して新たに係制を置かない政務調査課を設置した。政務調査課は、課長のほかに政務調査員5人を一人ずつ5常任委員会に配置して、その所管事項に関する情報収集に努め（各常任委員会の事務は、議事課の委員会係が担当）、当該分野にかかる課題や問題点を常時把握するとともに、独自の調査研究による情報提供（「政務調査レポート」の作成等）を行う。また、議会審議の中において、議案の修正、議員提案の条例、さらには法令等の解釈上の問題等に関して議員へ適切な助言ができるよう、法制担当職員としても養成することを目的としている。

（鹿児島市議会・鹿児島県）

独自による調査研究活動

加盟市のうち、議会事務局独自による調査研究活動（議員の要請等によるものを除く）を行っているところは、調査対象83市の58%に当たる48市である。

その代表的事例は、次のとおり。

当初予算審議・決算審議の議会開会前に予算・決算を分析し、冊子「情報と資料」としてまとめている。

（旭川市議会・北海道）

中核市移行後の具体的効果等、病原性大腸菌O157への対応策、主要新規事業、議会の情報公開制度について、それぞれ各市へ照会した。

（宇都宮市議会・栃木県）

全国の20万～50万都市を対象に、3年毎に人口、議員、職員、市民所得、財政、国保、老人福祉、保険、教育、衛生、建設、上水道など207項目にわたって市政の概要を調査し、本市との比較研究を行っている。

（川越市議会・埼玉県）

毎年9月頃、議会予算、会議録等についての調査を県内外37市を対象に実施している。

（市川市議会・千葉県）

年6～8回程度、テーマごとに他都市の状況について照会して冊子にまとめている。

（静岡市議会・静岡県）

議会審議の適正化と議会の効率的な活動に資するため、長期的観点に立った年次計画のもとに年間計画を策定し、随時プロジェクトチームを編成して組織的に調査をしている。平成9年度は、各市の当初予算及び主要事業、放置自転車・駐輪場、平成8年度財政事情、助成政策、地方自治体に係る国関係予算編成資料等について調査をした。

（松山市議会・愛媛県）

休日・夜間議会を実施した理由、効果、問題点等についてのほか、議会報の編集・発行等について調査をした。
(高知市議会・高知県)

毎年4月、県庁所在都市、中核市及び人口40万以上の都市を対象に、議会活動全般について調査をしている。
(熊本市議会・熊本県)

政務調査課における政務調査員5人が常任委員会に提出された資料、行政視察や照会により入手した他都市の資料等各面にわたる情報を行政分野別に整理し、議員が特定の案件についての現状や問題点を把握したい場合などについて、即座に対応できるようにしている。また、政務調査員は市政の現状や課題について独自に調査研究し、一定のレポートを冊子化(政務調査レポート)して議員に提供している。
(鹿児島市議会・鹿児島県)

調査時報等レポートの作成

加盟市のうち、議会事務局独自による調査研究等に基づいて調査時報、調査月報等を作成しているところは、調査対象83市の53%に当たる44市である。

その代表的事例は、次のとおり。

「議会時報」(年4回) 各市の予算等の状況、意見書・決議の状況、要望書その他の資料を掲載。
(盛岡市議会・岩手県)

「議会資料」(年4回) 他市町村の先進事例、国・県の新制度の概要等を掲載。
(藤沢市議会・神奈川県)

「調査時報」(年4回) 政令指定都市を除く人口上位25市を対象とした予算、決算、公共施設の状況のほかフリーテーマによるものも掲載。
(相模原市議会・神奈川県)

「調査資料(特集号)」(年4回) 類似都市の当初予算、決算、市政の概要、特色ある事業・施設を掲載。
(一宮市議会・愛知県)

「調査報」(年5~6回) 市の予算、決算のほか、福祉、ごみ問題等についての類似都市との数値比較などを掲載。
(堺市議会・大阪府)

「調査レポート」(月1回) 他都市の先進事業、意見書・決議の動向、国の各種審議会に関する動き、地方公共団体に係る判例紹介等を掲載。
(広島市議会・広島県)

「情報フラッシュ」(月2~3回) 国の動き、他都市の先進事業等のほか、購入図書・雑誌の内容紹介等を掲載。
(広島市議会・広島県)

「調査時報」(年5回) 議会に関連する国の動きや制度改正、市政の現状や課題等について掲載するほか、予算、地方分権、行政視察など各種のテーマで毎

回特集を組む。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

「政務調査レポート」(年1回) 各常任委員会の所管毎に配置された政務調査員が、委員会に提出された資料のほか行政視察や照会により入手した他都市の資料等各面にわたる情報をもとに、市政の現状や課題について独自に調査研究した結果を掲載。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

「市議会情報」(随時速報) 議会に関連する国の動きや制度改正などについては、ケースによってタイムリーに情報を提供することが必要であり、適時適切に対応して掲載。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

(3) 職員研修

加盟市のうち、平成6年から8年までの間、議会事務局の職員研修会を開催又はそれに参加したところは、調査対象83市の74%に当たる61市である。その開催主体は、「ブロック・県・地域」が98%で大半を占め、「市単独」は5%となっている(重複回答)。

主に、市単独で研修を行っている代表的な事例は、次のとおり。

事務局レベル(係長以下)の連絡会議を設け、議会運営の効率化や職員の資質向上、事務の効率化などを協議している。

(富山市議会・富山県)

議会事務局へ新規に配属された職員に、議会予算、議会のシステム、庶務課及び議事課の職務内容についての研修会を行っている。

(市川市議会・千葉県)

全職員を対象とした職場研修(接遇)を実施している。

(広島市議会・広島県)

県内各市が直面している議会運営上の法律のかつ事務的な諸問題について事前に各市議会事務局内で一般職員が勉強会を行い、十分に検討したうえで県市議会事務局職員研修会で各市議会事務局長から助言・アドバイスを受ける。そこで結論を導けなかった問題については、四国市議会事務局職員研修会、さらに西日本市議会職員研修会において検討・協議するとともに、講師の助言を受けている。

(高松市議会・香川県)

会議規則について、事例研究も含めて職員による勉強会を設けている。

(高知市議会・高知県)

ブロック研修会参加に際して、その研修課題について討議する場を事務局内に設けている。

(熊本市議会・熊本県)

議会事務局内にプロジェクトチーム「議会改革検討委員会」を設置し、議会の運営や事務について常時検討を行い、議長等に提言している。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

(4) 事務の効率化

会議録の作成委託

加盟市における本会議会議録の作成(記録)方法についてみると、調査対象83市のうち「外部委託による速記・反訳」が最も多く49%、次いで「外部委託による録音テープ反訳」の34%、「事務局職員による速記・反訳」の11%、「その他」の6%の順である。「その他」も部分的に外部委託をしており、ほぼ9割が外部委託をしていることになる。

会議録作成の外部委託の主な事例は、次のとおり。

速記・反訳業務を民間委託。(仙台市議会・宮城県)

速記者派遣、会議録調製・印刷製本を民間委託。(新潟市議会・新潟県)

録音テープによる反訳から製本まで民間委託。(金沢市議会・石川県)

速記・反訳、印刷原稿の作成、校正を民間委託(京都市議会・京都府)

会議録の作成業務を一貫して民間委託したことにより、発刊期間を従来の3分の2に短縮し、会議録の早期配布の要望に応えるとともに、事務の省力化、効率化を図った。(松山市議会・愛媛県)

会議録を録音法により作成することとし、速記者を廃止した。これに伴い記録担当係を廃止(2名減員)したが、録音テープ反訳と会議録印刷原稿の作成を一括委託することにより、現人員で対応できるよう効率化を図った。

(宮崎市議会・宮崎県)

会議録検索システム等の導入

加盟市のうち、本会議会議録の検索システムを導入しているところは、調査対象83市の47%に当たる39市である。また、本会議会議録のマイクロフィルム化に取り組んでいるところは、17%にあたる14市となっている。

本会議会議録の検索システムの代表的事例は、次のとおり。

独自開発による会議録検索システムを活用しているが、検索速度が遅く、検索漏れが生じる等々の問題があるため、平成9年度から市販の会議録検索システムを導入予定である。(千葉市議会・千葉県)

会議録検索システムの導入によって、検索業務を大幅に省力化するとともに、

会議録調製、本会議次第書作成等に利用している。

(金沢市議会・石川県)

独自に開発した会議録検索システムによって、会議録全文(個人質疑、代表質疑、答弁、委員長報告)の検索が可能であり、検索したい項目だけに関する質疑と答弁が一括して表示される。オンライン方式により、141台の端末機を配置して全庁的に活用している。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

パソコンの活用

加盟市のうち、議会事務局の事務を処理するためパソコンを導入しているところは、調査対象83市の70%に当たる58市である。その使用目的は、「検索システム」が最も多く62%、次いで「新聞社のデータベースと接続」の14%、「インターネットに接続」の10%などの順となっている。

パソコンの主な使用目的は、次のとおり。

事務用ワークプロ、財務会計システム端末、図書目録、請願・陳情一覧、議長日程、議員報酬管理、電子メール、議会報作成、議員履歴、備品管理、出退勤システム、会議録の作成、新聞記事の収録・検索、市政情報等の管理、人事管理、ネットワークシステム、オンライン情報システム

パソコンを有効に活用した代表的事例は、次のとおり。

代表質問、予算・決算特別委員会、議員経歴管理、請願・陳情等の検索を行うほか、新聞記事検索のため、ニフティ・サーブ、道新オーロラネットを導入。

(札幌市議会・北海道)

意見書検索システムのほか、議会図書室蔵書管理・検索システムとして活用。

(京都市議会・京都府)

行政情報等の検索システム(パソコン通信：時事通信行財政情報センター)を導入。

(岡山市議会・岡山県)

議員からの新聞情報等の調査依頼を敏速に行うため、新聞検索システム及び時事行財政情報センター「JAMP」を導入。

(広島市議会・広島県)

議会事務局内に「LAN」を構築。

(下関市議会・山口県)

従来から、新聞記事については必要に応じて切り抜いて保管しているが、過去の記事検索をより効率的に行うため、新聞記事検索システム(日経テレコン)を導入。

(鹿児島市議会・鹿児島県)

第3部 市議会の活性化方策

1. 議会の組織・構成について

(1) 臨時会の招集請求要件等の緩和

議会（定例会・臨時会）の招集権は市長に専属している（地方自治法第101条第1項。以下「法101」と略す）。ただし、臨時会について議員は、議員定数の4分の1以上の者が付議すべき事件を示して、その招集を市長に請求することができる（法101）。地方自治法が制定された当初は、臨時会の招集請求は人数要件がなく議員1人でも可能であったが、議会運営の効率化等の観点から昭和31年の改正によって、現行に至っている。なお、議員が臨時会の招集を請求する際の「付議すべき事件」には、議員に発案権のある事件であること（明治28.2.22行政実例）、法令に基づく具体的な事件であること（昭和28.8.25行政実例）、という要件を備えていなければならないとされている。

しかし、例えば、災害時や市民にとって関心の高い緊急の事件など、議会としても迅速かつ的確な意思決定を行うことが必要な場合がある。

よって、臨時会の招集請求要件等を緩和するため、次のような方策を検討すべきである。

議員招集請求の要件を、例えば、議員定数の8分の1以上に緩和するなどの措置を求める。

「付議すべき事件」の範囲を緩和し、災害時における市長の報告を求める場合等のほか、市民の強い要望として緊急性の高い請願等の案件を付託する場合などについても、その範囲に含めるための措置を求める。

市民の要望として緊急性の高い特定の事件、議会が特に急施を要すると認める事件で、かつ一定の議員招集請求要件（例えば、のように緩和した場合は議員定数の4分の1以上）を満たす事件については、市長に、その期限を限定した招集を義務付けるための措置を求める。また、この場合、議長に対しても招集権を付与することを可能とする措置の検討を求める。

(2) 委員会制度の改善及び運営の充実

行財政運営がますます複雑多様化し、高度化、専門化するなかにあつて、市議会の活性化を図るためには、委員会活動の充実が極めて重要である。

よって、その制度の改善及び運営の充実を図るため、次のような方策を検討すべきである。

行政の高度化、専門化に対応した審査に資するため、常任委員会数は極力法定数（法１０９）の上限数を設置することに努める。

連合審査会方式についても、必要に応じて積極的な活用に努める。

議員はそれぞれ１箇の常任委員会の委員となるよう規定されている（法１０９）が、議員定数の削減状況によっては、委員会数、委員数ともに減少し、委員会の運営に支障を来たして例もあるので、議員が複数の常任委員会に所属することも可能とする措置を求める。

議員数の少ない市議会においては、本会議中心の運営に移行することについても検討する。その場合、閉会中については、全員協議会が常任委員会に準じて活動できるような措置の検討を求める。

会期中・閉会中にかかわらず、必要に応じて常任委員会の所管事務調査等の活動を臨機応変に展開することを可能とする措置を求める。

特別委員会については、事実上常設化の傾向がみられる例もあるので、その設置目的・趣旨を再検討し、その存廃を適切に判断する。

(3) 全員協議会の適切な活用及び運用

全員協議会は、議長が招集する法に基づかない事実上の会議であるが、議長に議会の招集権がないことにかんがみ、必要に応じてその適切な活用を図り、かつ適切な運用を期することが求められる。

よって、その活用及び運用について、次のような方策を検討すべきである。

議会内部の運営上の問題に関する協議に限らず、市政全般にわたる重要問題又は議案提出に至らない問題に対する議員相互の討論や意見の調整、情報の交換の場として、適切に活用する。

内外の関係者、有識者、専門家を招く等により、自主的な研修会、勉強会としての活用を図る。

市長の要請による、いわゆる議案等の事前審議型の全員協議会の開催は、議会審議の形骸化をもたらすばかりでなく、「市民に閉ざされた議会」につながる危惧を生じることにもなるので、議長はその場合の招集については厳に慎むよう努める。

(4) 議長の権威の高揚等

地方分権が推進されると、条例制定権や自主課税権等の範囲が拡大することに伴い、市の最終意思の決定に与る市議会の役割は格段に大きくなり、その責任もさらに一層重くなる。二元代表制に基づく議会と市長とのよい意味での対立の關係の確保も一段と強く要請され、議会を代表する議長の職責はますます重要性を帯びてくることとなる。

よって、議長の権威の高揚等を図るため次のような方策を検討すべきである。

地方自治法は、議長も常任委員会の委員となるよう規定している（法109）が、議長の権威及び議会の公正な運営を確保するその職責にかんがみ、議員の常任委員会所属の規定（法109）から、議長は除外することの措置を求める。

議長は委員会へ出席して発言をすることが認められている（法105）ので、現行法制の下においても、議長は議会の同意を得て常任委員を辞退するよう努める。

議長の短期交代は、二元代表制に基づく市長との対等の關係を損ない、議会を代表する議長の権威を失墜させるとの指摘が従来よりなされているところでもあり、特に短期交代の是正を図りつつ、法定期間（法103）を在任するような環境づくりに努める。

事実上の常勤職ともなっている正副議長の処遇の改善を図る。

(5) 議員定数の在り方

市議会議員定数は、国勢調査による人口段階にしたがって、細かく法定されており（法91）、その規定は明治以来の旧市制の条文を基本として踏襲している。地方分権推進委員会の第2次勧告は、議員定数について「地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する」と提示している。

議員定数は本来、地域の実情等に応じて各市が自主的・主体的に条例で定めることとするのが望ましいが、一方では法定定数の存在によって、議会の機能に立脚しない経費節減、効率化のための定数削減論に一定の歯止めを掛けているという側面も認められる。したがって、定数基準を法で示すとしても標準的なものにとどめるべきであろう。

よって、法定定数の基準を見直すに当たっては、次のような方策を検討すべきで

ある。

人口段階を大括りにするに当たっては、第2部でその理由を述べたように、現行の人口「5～15万未満」の区分を分化したうえで、例えば、市にあっては人口「5万未満」「5～10万未満」「10～20万未満」「20～30万未満」「30万以上」「政令指定都市」とする措置を求める。

法定定数を減少させている減数条例（法91）による現在の定数が、上限となることのないようにするとともに、法定定数の基準には「議員数の幅」を設けるなどの措置を求める。

(6) 議員の審議会等への参画の見直し

市長の設置する付属機関である各種審議会、協議会などに、議員が委員として任命されて参画する事例が多い。市長部局側としては、審議会という政策形成過程に議員が参画していることで、議会における審議を円滑にするという側面がある一方、議員の側としては、政策形成の初期段階における情報・資料の入手が容易となるほか、一種の名誉となるなどの側面がある。

しかし、議員が市長の設置する審議会等に参画することは、立法機関と執行機関との機関対立型をとる民主的な地方制度の趣旨に反する。このことは、執行機関による議員の事実上の「とりこみ」が行われていることを意味するものであり、適当とは言えない。

よって、その参画の見直しを図るため、次のような方策を検討すべきである。

特に、法令に定めのあるものを除き、議会は、議員が審議会等の委員に就任することを慎むよう要綱の制定又は申し合わせを行う。

やむを得ず議員が審議会等の委員に就任する場合には、その役員には就かないようにするとともに、その審議内容については、所管の常任委員会等へ報告する。

2 . 議会の機能について

(1) 政策形成機能の充実強化

機関委任事務を廃止し、その相当部分を自治事務とする地方分権が推進されると、市の自主立法権の拡大、つまり条例制定権の範囲が飛躍的に拡大することとなる。そして、地域の特性に立脚した政策や条例の立案の必要性がますます高まることとなる。特に、条例の立案においては、従来のような国の示す準則等に基づくのではなく、自己決定・自己責任の原則のもとに自主的・主体的な対応を迫られることとなる。

とりわけ、議会においては、市長部局が提案する予算や条例、政策に関する議案に対し、より住民の意思を反映したうえで、地域の実情に合うように適切な修正等を図るなど、その審議能力の向上が強く要請されることとなる。

そして何より、議員に与えられている議案の提出権（法 112 ）の十分な行使が重要となる。また、それに至らずとも、議会（議員）独自による調査研究に基づいた政策提案を市長部局に対して行ったり、市長部局の提案を高所大所から質したりすることも、より必要となってくるであろう。

議会（議員）の政策形成機能の充実強化を図るためには、以下の方策が考えられる。

議案提出要件の緩和

市議会における議員提出による議案の大半は、意見書・決議に関するものであり、条例案は極めて少数である。また、その条例案は、委員会条例や議員の減数条例等、議会の構成や運営に関するものが圧倒的に多く、市民生活に関わる一般的施策についての条例案で可決される事例は、近年やや増えつつあるものの極めて少数である。

議員提出による議案の割合が少ないということは、一般的に、市長部局と議会が十分な協議のうえに政策を決定しているという側面があることにもよるが、制度上の制約があることや不十分な議会の調査機能など、政策形成環境が整備されていないことにも大きな要因がある。議会における政策論議を活発にすることによって、議会の活性化を図るためには、議員としても議案、とりわけ条例案を積極的に提案するよう努力することが望まれる。

よって、その環境の整備を図るため、次のような方策を検討すべきである。

議員の定数の 8 分の 1 以上の者の賛成が必要とされる議員の議案提出要件

(法112)について、例えば、定数の16分の1以上の賛成によるものとするか、もしくは、一律となっている「割合要件」を議員定数段階に応じた「議員数の要件」に改める等の緩和措置を求める。

予算を伴わざるを得ないような新規条例等の提案の場合は、議員にもその提案権を付与するための措置を求める(法112、法222)。

市長に提案権が専属する条例についても、その一部を改正する条例案については、議員にもその提案権を認めるような措置を求める。

修正動議の発議要件の緩和

議会の審議を活発化するためには、議員提案権の積極的な行使のほかに、市長部局の提案する議案に対する審議能力を高めることが重要であり、必要に応じて修正動議の発議権を積極的に活用することが、より要請される。

よって、その環境の整備を図るため、次のような方策を検討すべきである。

議員の定数の8分の1以上の者の賛成が必要とされる修正動議の発議要件(法115の2)について、例えば、定数の16分の1以上の発議によるものとするか、もしくは、一律となっている「割合要件」を議員定数段階に応じた「議員数の要件」に改める等の緩和措置を求める。

予算案の修正に係る制約(法97)を緩和する措置を求める。

常任委員会の所管事務調査の活発化

市議会の政策形成機能の向上を図るとともに議案の審議に万全を期するためには、常任委員会の所管事務調査権(法109)の積極的な活用を図ることが重要である。

よって、所管事務調査の活発化を図るため、次のような方策を検討すべきである。

付託案件がない場合においても、委員会の所管事務の中から具体的な特定の事務をとらえて調査を行う旨の議決を積極的に行い、閉会中における調査活動をより活発に展開する。

その所管事務調査を有効性のあるものとするため、問題点や提案を報告書等にまとめる。

その報告書等に基づき、市長部局に対し所要の措置を講じるよう求めるほか、必要に応じて議員提案を検討することなどに努める。

議員研修内容の充実

議員研修会については、従来からブロック、都道府県、地域別の開催のほかに、各市単独開催や会派別の勉強会の開催等、さまざまな形で多くの市議会において実施されてきた。今後においても、議員受講機会の拡大を図りつつ、その内容の充実にも努力することが必要である。

研修会の開催形式は、ほとんどの場合がいわゆる学識経験者や県の幹部職員、マスコミ関係者などを講師とする講演会方式に基づいたものである。その内容も、当面の政治的・政策的課題等の時局問題を中心とした一般的な講座が主となっている。もとより議員は、その行政能力、専門能力のみによって選出されるものではなく、広く市民の代表として選出され、その負託を受けている。しかし、現実には、近年における市民ニーズの多様化や行政の高度化に伴って、その専門的対応についても次第に強く要請されるようになってきている。

よって、議員の政策形成機能、審議機能を向上するために不可欠な議員研修会等を充実するため、次のような方策を検討すべきである。

講師の選定に当たっては、特に地方政治、地方行財政、地方分権等に関する研究者、専門家などの招へいに配慮する。

外部から講師を招へいするだけでなく、議員を講師として、その専門分野等についての研究・意見発表等を行う。

議員によるパネルディスカッションやディベートを組み入れ、議員相互の意見の交換の場としても活用する。

調査研究テーマごとに政策・研修集団を設けたり、近隣市町村議会(議員)との間で研究会などを設置して、地方分権、行政改革、議会改革、重要政策課題等に関する調査研究や討議を行い、相互の研鑽に努める。

議会図書室の整備充実

地方自治法は、議員の調査研究等その活動に不可欠な議会図書室に関して「議会は、議員の調査研究に資するため、図書室を附置し前2項の規定により送付を受けた官報、公報及び刊行物を保管しておかなければならない」(法100)と規定している。

しかし、独立した施設として、議会図書室を設置している市議会は7割に満たず、残りの市議会においては議会事務局、議員控室、委員会室、応接室等の一角を利用した議会図書コーナーで代用している。議会図書室を設けている場合であっても、その蔵書数は概して不十分なのが実情である。

よって、その整備充実を図るため、次のような方策を検討すべきである。

図書室が未整備の議会は、専用の施設として早期に整備・充実するよう努める。

議員活動に不可欠な専門図書や資料を積極的に収集・配置するとともに、市民の閲覧要請にも応えられるよう、その蔵書の充実に努める。

図書室管理運営基準を定め、議員による管理運営委員会を設置する。

図書台帳、図書目録を整備する。

カード又はパソコンによる図書検索システムの整備に努める。

新聞記事検索システムを導入するなど、情報収集体制の整備に努める。

(2) 条例による議会の議決事項の追加

議会の議決権の及ぶ事項は、条例の制定改廃、予算の議決、決算の認定等15項目に制限して列挙されている(法96)。そのため、議会の議決権はそれ以外に及ばないのが原則である。このほかに、必要に応じて当該団体に関する事件につき、あらかじめ条例で議会の議決すべきものに追加することができる(法96)とされているが、その活用は市議会では約1割と多くはない。議会の議決権は、議会が有する権限のなかで最も重要なものであるので、法の趣旨を生かして意思決定機関としての権限を十分に行使することが必要である。

よって、その議決権能を強化するため、次のような方策を検討すべきである。

法第96条第1項の規定が及ばない重要な事案については、法第96条第2項の規定を積極的に活用する。

すべての市民に関わったり、議会と市長部局が協力する必要のある事案等、例えば、重要な委託契約、都市宣言、姉妹都市提携などについて、議決事項に追加する。

(3) 契約議決等の対象範囲の見直し

契約等は、予算の執行段階における行為であるが、住民から不信を招くことのないよう適正を期するため、重要なものについては議会の意向を反映させる仕組みとなっている。

現行制度上、市議会の議決の対象となっている工事又は製造の請負に係る契約は、予定価格が政令で定める基準金額(政令指定都市3億円、一般市1億5千万円)以上の契約とされている(法96五、法施行令121の2)。しかし、議決を要する契約の基準金額を一律に規定することは、人口だけでなく予算規模等の開きが大

きい一般市については、実態にそぐわない面がある。

また、財産の取得、処分について市議会の議決を要するものは、政令によって土地の場合は面積が5千平方メートル以上で、かつ基準金額が政令指定都市4千万円以上、一般市2千万円以上と規定されている(法96 八、法施行令121の2)。しかし、面積、金額ともに要件を満たすことは、地価が高騰した都市部においては実情に合わなくなっている。

よって、その議決の対象範囲を見直すことによって議会の機能を強化するため、次のような方策を検討すべきである。

議会の議決を要する契約の金額基準については、例えば、市にあっては人口「30万未満」「30万以上」「政令指定都市」等、人口段階に応じて規定する措置を求める。

議会の議決を要する財産の取得、処分基準については、三大都市圏その他政令指定都市周辺地域においては、面積、金額のいずれかが基準以上の場合は、議決対象とする措置を求める。

(4) 専決処分に対する適切な対応

市長が議会に代わって意思決定を行う専決処分は、本来、議会の権限に属する事項について、市長が、「議会を招集する暇がないと認めるとき」など行政運営上やむを得ず行われるもの(法179)であるが、議会が議決したと全く同様の効果を生じる。したがって、議会としては、次の会議における市長の専決処分に係る報告に対しては、努めて慎重な対応を行うことが必要である。

専決処分の運用で、安易に多用されがちなのが「議会を招集する暇がないと認めるとき」であるが、交通・通信手段の発達した今日、そうした事態は通常には余り想定し得ないところである。また、「招集する暇がない」とする市長の判断は真に事件が緊急を要する等客観的に妥当な事由に基づかなければならないとされている。それによらない場合は、本来、市長は急施事件に係る臨時会(法101)の招集に努めるべきとされている。

よって、専決処分に対する議会の適切な対応を期するため、次のような方策を検討すべきである。

議会の委任によるもの(法180)を除き、市長に対し安易な専決処分は厳に慎むよう求める。

専決処分に係る市長の報告については、明確な説明を求め、その内容を十分に検討する。

主観的、恣意的に「議会招集の暇がない」として市長が専決処分を行ったことが明らかな場合は、議会の権限を侵したものとして、相応の対抗措置を講じる。

不承認とした場合も、専決処分の効力には影響がないことにかんがみ、議会はその政治的、道義的責任が明らかとなるよう所信を求めて、市長の姿勢を厳しく質す。

(5) 決算審査結果の取扱いの適正化

決算の審査は、予算が市長部局によって適正に執行されたか否かを監視するものであり、議会としての重要な権限である。決算審査は執行済みの案件であることから、予算審議に比べとかく等閑視されがちである。しかし、近年における食糧費等の支出をめぐる問題等にかんがみ、市民に代わって議会が市の財政支出を監視するという、その重要性をさらに十分認識しつつ審査を尽くすことが必要である。

よって、決算審査の取扱いの適正化を期するため、次のような方策を検討すべきである。

決算を不認定とした場合は、その重大性にかんがみ、市長の財政運営に対する姿勢について厳しく所信を質し、後年度の予算編成と執行においてその趣旨を十分に反映させるよう求めるとともに、議会に対し是正事項を報告させる。

決算を認定した場合も、付帯決議や意見等を付したときは、一定期間経過後その処理状況を市長部局へ照会して的確な回答を求める。

決算審査の結果を次年度の予算案に適切に反映させるため、9月定例会において審査ができるよう、市長に対して決算書の早期調整、早期提出に努めるよう要請する。

(6) 公社等の監視の強化

市が出資している公社等の設立は、住宅供給公社、道路公社、土地開発公社のほか、近年においては教育・文化、社会福祉、観光・レクリエーションなど市民生活に直結する多岐の分野にわたり、その出資形態もさまざまとなっている。また、近年における公社等の経営状況の悪化に伴い、市の一般会計からの繰り入れが増大している例も多い。

これら公社等について、市長は、その経営状況を説明する書類を毎事業年度作成し議会に提出する義務はある(法243の3)が、その提出範囲は、市が資本金、基本金等の2分の1以上を出資するものに限られている(法施行令152)。このた

め、市民の負担による市の出資金が所期の目的に沿って、適正に使用されているかを監視する議会の機能は直接かつ十分に及んでいない。

よって、近年における公社等に対する出資の形態及びその経営環境の悪化による市の財政運営に及ぼす影響にかんがみ、議会の監視の強化を図るため、次のような方策を検討すべきである。

議会に提出すべき書類に係る出資対象公社等の範囲を、例えば資本金、基本金等の4分の1以上を出資するものに拡大する等の措置を求める。

法第221条第3項(予算執行に関する長の調査権限等)の主旨にかんがみ、市長としての、公社等の経営状況に関する十分な所信を求める。

参考人制度を積極的に活用する。

経営関係者の本会議出席を求めて、その財政運営を質すことを可能とする措置を求める。

3 . 議会の運営について

(1) 一般質問の活発化

本会議における一般質問は、市の行財政全般について疑問点を質し、それに対する所信の表明を求めることを目的にしたもので、議員にその固有の権能として与えられている。その質問権を積極的かつ有効に行使することを通じて、議員主導による政策論議の活発化がなされるわけであり、傍聴する市民からも、関心と期待が寄せられる重要な議会活動の場である。

よって、一般質問の活発化を図るため、次のような方策を検討すべきである。

積極的に一般質問の申し出を行い、審議の活性化に努める。

市長部局の政策について十分な調査研究を行い、大所高所から建設的に問題を質す。

質問は本来、市長に対するものであるので、最前列議席の前等に設ける質問席で、市長と対面して行う等の方式の採用を検討する。

質問は、可能なかぎり一問一答方式を採用するなどし、「問」に対する「答」が明瞭になるようにする。

質問に対する回数制限や時間制限については、緩和又は原則廃止することを検討する。

(2) 討論の活発化

討論は、議案の採決を前に賛成又は反対についての理由を述べて、その賛否の論点を明確にするために行われるものであり、十分な論議が尽くされなければならない。

簡単な議事進行上の動議等を除き、採決の対象となる案件については、討論を行うこととされているが、議長から討論を求められても発言の要求がほとんどない市議会が少なからず見受けられる。討論が余り行われない議会においては、いかなる論点・理由によって、その案件の議決がなされたか、傍聴者はもちろん、会議録や議会報を読んでも分からないということになりかねない。

よって、討論の活発化を図り、市民に、より分かりやすい議会運営とするため、次のような方策を検討すべきである。

採決の結果が事前に明らかなような場合にあっても、積極的に討論を行い、議案に対する意見や考え方の相違を明確にする。

賛否の論点が市民に明らかになるよう、内容のある明確な討論とすることに

努める。

(3) 公聴会制度、参考人制度の十分な活用

公聴会制度は、委員会に付託された重要な案件審査に当たって、市民等の利害関係人、学識経験者等から賛否に関する意見を聴取することを目的に開催するものである（法109、法109の2、法110）。しかし、その開催や公述人選定などの手続条件が煩瑣で厳格なため、ほとんどの市議会において活用されていない。

一方、参考人制度（法109、法109の2、法110）は市の事務に関して、委員会の調査又は審査に役立てるため必要に応じて市民等の参考人を招へいし、意見を聴取することを目的としたものである。参考人制度は、公聴会開催に比べ手続きが簡便なため、その活用事例はやや多いものの十分に活用されているとは言いがたい。

よって、公聴会・参考人制度の十分な活用を図るため、次のような方策を検討すべきである。

公聴会の活用を促すため、開催手続き等を簡素化する措置を求める。

参考人は、比較的簡便な手続きによって招へいできるので、市民参加の観点においても積極的に活用する。

(4) 請願・陳情の取扱いの改善

議会は、市民の負託に応えるため請願の趣旨を十分に調査し、早期に結論を得て、採択の場合は関係執行機関へ送付し、その処理についての結果報告を求める（法125）など誠実に対応する必要がある。また、陳情は、法に基づかない事実上の行為であるが、議員の紹介を要しない点で請願と異なるのみであり、その目的・内容においては請願と異なるところはない。

よって、請願・陳情の取扱いに当たっては、次のような方策を検討すべきである。

請願については、不採択を含むその審査結果について、請願者はもちろん広く市民にも報告する。

採択をして市長等の執行機関に送付した請願について、その処理の経過と結果の報告を積極的に求め、請願者はもちろん広く市民にも知らせる。

陳情については、その内容を慎重に考慮し、請願に準ずるようなものについては誠実に審査し、その結果の処理についても請願と同様に行う。

(5) 議会による広聴活動の推進

市民の要望が多様化、高度化するなかにおいて、議会は議会報等による情報発信にとどまらず、市民の意識・ニーズ等その情報の受信にも努める必要がある。つまり、広報活動に対する広聴活動という双方向性の取り組みである。議会による広聴活動とは、公聴会や参考人制度とは別に、議会が身軽に柔軟な形で主に市民の場に出向いて直接意見を吸い上げることを目的とした、いわゆる市民参加の方式でもある。

よって、議会による広聴活動の推進を図るため、次のような方策を検討すべきである。

町内会や商店会等と、まちづくりに関する意見交換会を開催する。

議会に市民を招いて、議会PRを兼ねた懇談会やシンポジウムを開催する。

議会活動に関する市民アンケート調査を実施したり、インターネットのホームページに「議会に対する意見を求めるコーナー」を設ける。

委員会の調査の過程においては、議長の承認による委員派遣の形で現地調査に出向いて地域住民の意見を聴くなど、いわゆる「出前議会」を開催する。

議会が、議会において気軽に市民の意見を聴くことができるような、いわゆる米国等にみられるパブリック・ヒアリングの実施を検討する。

(6) 議会活動の改善に向けた調査研究

「議会の機能を充実し、議会活動を活性化するための具体的方策はどうあるべきか」「市民に開かれた議会とするためにはどうあるべきか」等々、地方分権の推進に対応した市議会の在り方について、今後ますます、その取り組みの必要性が強く要請されるであろう。

よって、それぞれの市議会の実情に即した議会活動の改善策を検討するため、次のような方策を検討すべきである。

議会運営委員会における審査・調査のほか、必要に応じて特別委員会を設置して調査研究を行ったり、各会派からなる検討会を開催する。

その調査研究に際しては、各界各層の意見を聴取するため、必要に応じて学識経験者や各種団体代表等を招へいする。

議会運営委員会や特別委員会における調査研究の場合は、閉会中も継続の手続きを行って、十分な時間をかける。

その調査・検討の過程であっても、実現可能との結論に達した事項については、早期に実施できるよう手続きを踏む。

(7) 先例・前例の見直し等

各市議会の先例・前例は、円滑な議会の運営に資するため、極めて大きな役割を果たしている。しかしながら、時代の変遷とともに、その中には現状にそぐわないものも見られるところである。

よって、議会の円滑な運営に資するため、次のような方策を検討すべきである。

議会の先例・前例については、先例集等として整備する。

一般選挙後には、特に新議員を含め全議員に周知するとともに、時代の要請に合うよう十分な見直しを行う。

4．議会の公開と情報の提供について

(1) 会議の公開の一層の推進

地方自治法は、「議会の会議は、これを公開する」(法115)と規定し、議事公開の原則を明らかにしている。しかしながら、この場合の「会議」は、本会議のみとされ、委員会の公開の取扱いについては、委員会条例によるものとされている。

地方分権の推進は、第一には、行政執行権を有する市長部局の権限が大きく拡大することを意味する。それに対する議会は、市民の代表としてその意向を的確に把握したうえで、公正な行政執行が確保されるよう十分かつ適切な監視を行うことが重要である。議会がそうした行政と市民との架け橋としての役割と責務を十分に果たしていくためには、市民の意向がどのように議会審議に反映されているか、広く知らしめるよう努めなければならない。そうした会議の一層の公開等によって、議会審議にもある種の活が入り、議会の活性化にもつながるはずである。

本会議傍聴の促進と傍聴環境の改善

大多数の市議会においては、本会議を傍聴する市民が少数なのが一般的である。その理由・背景は、恐らく「議会に関心がない」「行きたくても議会の日程が分からない」「行く時間もない」等に集約されるであろう。

よって、市民の関心を喚起して本会議の傍聴を促し、傍聴しやすい環境を整備するため、次のような方策を検討すべきである。

定例会の日程表、議案一覧、傍聴手続き等を記載した市議会報の号外を発行し、新聞折り込みや各戸配布をする。

議員主導による行財政全般にわたる政策論議が交わされる一般質問の通告書、少なくとも通告一覧表を庁舎、支所、出張所、公民館、図書館その他の公共施設に配置し、自由に持ち帰ることができるようにするほか、必要に応じてファックスサービスにも対応するよう努める。

傍聴を呼び掛けるポスターを必要な箇所に貼付する。

庁舎、支所、出張所、公民館、図書館その他の公共施設のほか、デパート、スーパーマーケットや駅等多数の市民が利用する場に、「市議会へ行こう」「いま市議会がおもしろい」等の案内パンフレットを配置する。

庁舎や支所等の入り口に議会独自の案内板を設置して、その日の本会議や委員会の開催状況を分かりやすく知らせる。

市の広報紙のほか、地元新聞にも傍聴を促すような記事の掲載を依頼する。傍聴受付では、議事日程のほか質問通告書を配布する。

傍聴席に議案書のほか、請願・陳情文書表についても配置して、閲覧や貸与に供する。

次第書等の難解な議会用語については、できる限り平易に改める。

社会的弱者に配慮するため、車椅子用の傍聴席（スペース）を確保することはもちろん、耳の不自由な人のために補聴器の貸与やワイヤレス補聴システムを導入する。また、希望に応じて手話通訳者を配置する。

委員会の公開の推進

地方自治法は、前述のように会議公開の原則を明らかにしている。ただし、この原則は通常は本会議に適用される原則であるので、委員会には直接適用されない。議会の予備審査機関である委員会においては、利害関係にとらわれない自由で公正な発言・審査の確保が必要とされ、通例は委員会条例に基づいて、委員長の許可による制限公開制がとられている。

しかし、近年における「より市民に開かれた議会を目指すべき」との要請から、委員長の許可により公開とする市議会においても、実際の運用としては事実上無条件で許可をしている市議会が増えているほか、委員会条例で完全公開とする市議会も漸増傾向にある。

よって、そうした時代の要請や各市議会の趨勢を考慮して、委員会の公開をより推進するため、次の方策を検討すべきである。

各議会の実情に応じて、できる限り「委員会は原則公開とする」と委員会条例で規定し、完全公開とする。

委員会条例で「委員長の許可により公開」等と規定する市議会においては、運用により自由公開とする。

傍聴の便宜等を図るため、委員会の重複開催は避けるよう努める。

議会運営委員会についても、公開とする。

庁舎の新築や議会施設の改修等の際には、必要な傍聴席（スペース）の確保に努める。

傍聴定員の超過のほか、施設上の問題で傍聴ができない等やむを得ない場合は、別室におけるモニターテレビによる間接公開を行う。

会議録の公開の一層の推進

会議規則等によって、本会議の会議録は公開とされている。一方、委員会の会議録は、本会議の予備審査の記録であるほか、調製に要する人員、経費面等から

要点記録としている市議会が相当数を占めており、公開が困難な場合もあるが、可能な限り公開とすることが必要である。

よって、会議録の公開について、次のような方策を検討すべきである。

市民が手軽に本会議の会議録の閲覧等ができるよう、支所、出張所、市立図書館、公民館はもちろん、老人福祉センター、地域福祉館、コミュニティセンター等の公共施設にも、それを配置する。

委員会の会議録は、会議公開、情報公開の要請もあることから全文記録の方式とし、その録音テープの反訳等を民間委託して作成事務の効率化を図る。

議会独自にホームページを開設する際は、本会議の会議録のほか委員会の会議録についても掲載することを検討する。

(2) 市民への情報の提供及び議会PR

議会広報紙の改善充実

市議会の運営や活動の状況を広く市民に情報提供するための有力な手法として、市議会報（市議会だより）の発行がある。しかし、市民を対象に議会単独で市議会報を発行しているところは8割にも及んでいない。しかも、その編集体制は「議員と事務局の共同」「事務局による」が大半である。実際の編集実務は事務局任せとする市議会が多く、議員が実務の主体となっているのは40市、そのほとんどは人口10万未満である。

よって、議会としての編集方針を確立するとともに、紙面づくりに創意工夫を生かすため、次のような方策を検討すべきである。

議会報が未発行の市議会においては、早期にその発行体制を整える。

市民に議会情報を迅速に提供するため、議会報をできる限り早期に発行することに努める。

市民に対して議会自らがその編集責任を果たすとともに、特色のある紙面づくりに資するため、職業・社会経験等が豊富で多士済済である議員が中心となって、編集実務に当たるよう努める。

編集委員会については任意の広報委員会を設置することはもちろん、必要に応じて議会運営委員会において審査をしたり、特別委員会を設置して編集体制の在り方等を調査検討する。

活字を大きくしたり、カラー化の導入を図るほか、イラスト、図表等によって「読みやすく、見やすく、親しみやすい紙面づくり」に努める。

本会議における質問者名等の掲載は、「問」「答」や「市長」「議員」ではな

く、質問者の「顔」が見えるよう議員名、会派名を掲載するほか質問者の写真を掲載することにも努める。

録音テープによる声の議会報や点字版議会報を発行し、図書館や視聴覚障害者団体等を通じて配布する。

会議の市民向けテレビ放映

近年、庁舎ロビーや公共施設において、市民向けに本会議の様態をモニターテレビで実況・録画放映したり、地元民放テレビ局やCATV局を活用して本会議の実況・録画の放映を行う市議会が増えつつある。テレビによる会議放映の推進は、議会の公開を補完する有力な手法として、その必要性がかねてから指摘されている。

よって、会議の市民向けテレビ放映を推進するため、次のような方策を検討すべきである。

市長部局が理事者控室や庁内各部局向けに、テレビによるモニター方式を採用する場合は、庁舎や議会のロビー等にも受像機を設置して市民の視聴の便宜を図るよう要請する。

お茶の間で気軽に、一般質問や代表質問等の論議が見聞できるCATVやFMラジオについても、放送事業者の申し出に対しては積極的に応じるよう努める。

ニューメディアの活用

近年におけるインターネットによるホームページ等ニューメディアによる情報の伝達手段の発達・普及には目を見張るものがあり、各地の市において情報発信のための有力な手法として活用されつつある。

よって、それに対応するため、次のような方策を検討すべきである。

市長部局においてホームページ等を開設する場合は、議会コーナーを設けるよう要請する。

議会においても、独自でホームページ等を開設し、議会のしくみや傍聴手続きの方法、会議の日程のほか、会議録又は議会報を掲載したり、議会に対する意見コーナーを設けるよう努める。

子ども議会等模擬議会の開催等

いわゆる子ども議会等の開催は、一般的に市長部局や教育委員会の主催によるものが多い。議会としても、次代の有権者である青少年のほか、女性等を対象とした模擬議会を主催することなどにより、議会に対する関心を喚起することが必要である。

よって、子ども議会等の開催のほか、議会に対する関心を喚起する啓発活動として、次のような方策を検討すべきである。

子ども議会等の開催に当たっては、単に議場を提供するだけでなく、子ども議員等の質問に対しては、委員長等が理事者側に回って所管事務に関する答弁に当たるなど趣向をこらした催しにする。

中学校に「やさしい市議会のはなし」等の副読本を配布して活用してもらい、議会の役割や議員活動に対する関心の喚起と理解を醸成する。

その実地見学授業の一環として、本会議の傍聴を積極的に受け入れる。

夜間・日曜議会の開催

夜間等議会の開催は、市民の議会に対する関心が高まり議会活動のPRに役立つという効果が大いに期待できる。そうした議会広報の一手法として、必要に応じて夜間・日曜議会の開催を試行することが望ましい。

よって、その開催に当たっては、次のような方策を検討すべきである。

夜間等議会の開催を容易にするための環境整備を図るため、その際の議会運営の在り方を十分に検討する。

傍聴者の継続的かつ十分な確保を図るため、年に数回、数日程度の開催とする。

待機等の職員については、時間外労働との関係上特に配慮する。

議会を実施機関とする情報公開条例の制定

近年、情報公開条例の制定が各市で相次いでいるなか、政策決定過程における議会の情報についても公開の要請が高まり、議会を実施機関とする条例の制定が増えている。

よって、議会の情報公開に対する対応として、次のような方策を検討すべきである。

議会の公文書等について全部公開、部分公開、非公開別に取扱いを明確に区別するなど、その情報の洗い出しを十分に行ったうえで、市民の公開請求に適切に対応できる情報の管理体制を整備する。

議会を実施機関とする条例を制定、又は市長部局の情報を公開対象とする既存の条例の追加改正を行う。

議会を実施機関とする情報公開条例の制定等が時期尚早とされる場合は、議会の情報公開に関する要綱等を制定して対応する。

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

地方分権の推進は、議会の自主立法範囲の拡大、すなわち国からの立法権の委譲をも意味する。それに対応するには、議員の政策形成機能の向上はもとより、議会の補助機関である議会事務局の体制の充実強化のほか、個々の議会事務局職員の専門能力の育成等がますます不可欠となってくる。市議会事務局の充実強化及び専門能力の育成を図るためには、以下の方策が考えられる。

(1) 議会事務局の組織の充実

議会事務局職員の任免権は議長にある（法 138 ）が、事実上は市長の人事権に組み入れられているのが実情である。また、議会事務局の職員定数については、議会が独自の条例で規定することも、市長部局の職員と同一の定数条例の中において包括的に規定することも任意とされている（法 138 、昭和 26・3 . 19 行政実例）が、実際の例としては後者が一般的である。

議会の権限の強化及びその権能の十分な行使を図るためには、議会事務局の市長部局からの独立性の強化のため、その任免権や定数管理の実質的確立を目指した検討がなされなければならない。

よって、議会事務局の組織の充実のため、次のような方策を検討すべきである。

議長は、法の趣旨が生かされるよう議会事務局人事権の実質的な発揮のため、市長部局との十分な協議に努める。

議会事務局設置条例の中に、その職員定数規定を設けることの検討に努める。

市長部局と同一の職員定数条例下においても、市長部局と協議し、所要の議会事務局職員数の増員確保に努める。

短期化する傾向にある議会事務局長の在任期間を見直し、他の幹部職員についても必要な在任期間の確保に配慮する。

議会事務局職員のうち議事運営や政策法務等、特に専門能力の必要な職員については、一部事務組合方式による研修・育成等を行うことの検討に努める。

(2) 議会事務局の調査機能等の強化

地方自治法は、議会事務局職員について、「議会の庶務に従事する」と規定している（法 138 ）。しかし、単に議会庶務を処理するだけでなく、地方分権の推進に対応して条例制定権の範囲や議会の審査権が飛躍的に拡大することにかんがみ、議案の修正、議員提案、法令等の解釈などの問題について、議員に対して適切な助言

ができるような調査体制等を整備することが今後ますます重要となる。

よって、議会事務局の調査機能等の充実を期するため、次のような方策を検討すべきである。

調査等を専門に担当する課や室（係）を整備する。

政策法務関係の担当職員の育成・配置に努める。

議会事務局独自のテーマ設定による調査研究活動を不断に実施し、その結果を調査月報等レポートにまとめ、議員や市長部局等その他内外の関係者の参考に供する。

パソコン等を活用し、新聞記事の収録・検索のほか、新聞社のデータベースと接続するなどOA機器の活用による調査体制整備に努める。

(3) 議会事務局の職員研修の充実

地方分権の推進に対応する議会とするには、前述のとおり議会・議員活動を補佐する議会事務局職員の調査能力、政策形成能力、政策法務能力等の向上を図ることが不可欠であり、その研修機会の拡大と研修内容の充実に努めることが極めて重要である。

よって、議会事務局の職員研修の充実を図るため、次のような方策を検討すべきである。

広域共同研修の実施をさらに推進するとともに、都道府県議会や近隣市町村の議会との間において、研修のための人事交流を行うことにも努める。

一部事務組合方式等により、調査関係、政策法務関係など専門研修に関する研修体制を整備することに努める。

職員による自主研修・研究組織を設け、議会の運営や議会事務の在り方等について常時検討し、必要に応じてその結果を議長、事務局長に報告する。

(4) 議会事務の効率化の推進

地方分権の推進に伴い議会における事務がますます複雑多岐にわたることが予想されるが、事務の効率化を推進することによって、調査等の充実に事務の重点を振り向けることが強く要請されることとなろう。

よって、議会事務の効率化の推進のため、次のような方策を検討すべきである。

会議録の調製の迅速化と議会報の早期編集・発行に資するため、記録及びその反訳から作成までを一貫して民間委託する等、その作成事務の効率化に努める。

会議録の検索を迅速に行うための会議録検索システムの導入を促進し、議会運営の効率化のほか市民の閲覧や写しの交付にも役立てる。

会議録など議会関係文書の保存スペースの整理縮小を図るため、必要に応じてそのマイクロフィルム化に努める。

パソコンを活用し、各種庶務事務や調査・集計等の事務処理に役立てる。

6.その他

(1) 議員政治倫理の確立

いわゆる政治倫理条例は、昭和58年に学校建設に絡む議員と市職員による収賄事件を契機として、初めて制定された。

その後も、公共事業等をめぐって議員が関係する収賄事件が各地で発生したところから、その反省の観点に立って議員政治倫理条例又は要綱を制定する動きが各市議会において見られるようになった。近年においては、他市の例を「後車の戒め」とする観点から、議会が独自に自発的に政治倫理条例等の制定を行う事例が増えつつある。

よって、議員政治倫理の確立を図るため、次のような方策を検討すべきである。

市民の負託を受けた議員が自ら襟を正し、そして議会の権威と名誉を守るため、主体的・自発的に議員政治倫理条例等の制定を積極的に進める。

議員は、市から運営費に関する補助金等の交付を受けている各種団体の役員には、就任しないようにすることを要綱等で定める。

(2) 住民投票の制度化への慎重な対応

住民投票を制度化することについては、住民参加の機会拡大のために有効なので導入すべきとの意見がある一方で、代表民主制、議会制民主主義との関係や住民投票に適する事項等に十分留意しなければならないとの意見も強い。

その制度化の是非は、住民投票が適用される事項の範囲及び投票結果の法的効果によって見解が分かれる。特に、住民投票の適用範囲を広く条例で定めることとし、かつ投票結果に一定の政策決定権を付与とした場合は、争点を回避するため、安易にその解決を住民投票に求める等の傾向を生じやすくなり、代表民主制における議会及び長の役割と責任を自ら否定することにつながりかねない、議会の判断と投票の結果が大きくかけ離れた際には、議会と住民との信頼関係を損なう、などの問題点がある。

一方、住民投票の適用範囲を特に限定したものとし、その結果が最終的な決定権を持たず、議会・長がそれを尊重・考慮して意思決定をするという諮問的なものにとどめるとするのであれば、法的措置は必ずしも必要としない。現行制度においても、直接請求だけでなく当該団体自体の判断で、必要に応じて特定の事項についての住民投票が条例化できる。

よって、住民投票に関しては、次のような対応方策を検討すべきである。

住民投票の結果に最終的な決定権を与えるような住民投票や、議会の意思や意見にかかわらず住民投票に付することができるような制度化に対しては、努めて慎重に対応する。

代表民主制を補完する観点による諮問的住民投票の要請については、その直接請求を尊重して願意の実現に努めるほか、議会と市長との政策をめぐる対立の長期化がある場合等においては、必要に応じて当該団体自体の発案による住民投票条例の制定を検討する。

「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

発行：全国市議会議長会
都市行政問題研究会

〒102-0093

東京都千代田区平河町 2 - 4 - 2

全国都市会館内

電話 03(3262)5237
