

函 館 市 議 会  
議 会 活 性 化 検 討 会 議  
報 告 書

平成 2 7 年 4 月 1 5 日

議 会 活 性 化 検 討 会 議

[はじめに]

函館市議会は、平成24年度に初めて議会報告会を開催し、平成25年度も引き続き報告会を実施した。議会報告会を検証する中で、市民の参加が少ない、テーマ設定が難しいなど、さまざまな課題が浮き彫りとなり、他の議会においても同様の課題を抱えていることもわかった。

議会報告会は、議会の意思を報告するものであり、単に執行機関の提案理由や答弁を報告するものではない。「議会がどのような議論経過により意思決定に至ったか、またその過程で市民意見をどのように反映したか、あるいはさせるか」を明確に説明することが求められる。

つまり、市民への説明責任を果たすには、「議会が二元代表制の一翼を担う機関として、議員同士が議論する過程で諸課題を明らかにし、よりよい政策決定を行う」という議会本来の機能と役割を発揮することが前提となる。

既に函館市議会では、平成19年に、二元代表制の機関としての機能・役割を発揮することを目的とした大きな改革を行ったが、さらに進んで、今後は執行機関と同様、議会としても、議会報告会という形式にとらわれず「市民の意見を聞き、議会で議論・意思決定し、政策として市民生活へ反映する」という一連のサイクルを確立する必要があるが、現状は目指す姿とはまだまだ乖離がある。

議会が本来の機能と役割を発揮することが、市民福祉の向上につながるものと確信し、今一度「二元代表制の一翼を担う機関として、議員同士が議論する過程で諸課題を明らかにし、よりよい政策決定を行う」という議会本来のあり方を再確認し、見直すべきところは見直すこととしたものである。

## [目 次]

<u>1</u>	<u>議会活性化検討会議の設置</u> . . . . .	1
<u>2</u>	<u>検討課題</u>	
	(1) 平成26年度の議会報告会の運営方法について . . . . .	2
	(2) 充実した議会運営のあり方について . . . . .	2
<u>3</u>	<u>検討結果</u> . . . . .	3
	(1) 平成26年度の議会報告会の運営方法について . . . . .	4
	(2) 充実した議会運営のあり方について	
	① 委員会審査を行った後に一般質問を行うこと . . . . .	6
	② 議員間討議の充実（委員会審査の見直し） . . . . .	7
	③ 予算決算常任委員会の設置 . . . . .	11
	④ 反問権の付与 . . . . .	13
	⑤ 議会活動の見える化 . . . . .	13
	⑥ 一問一答制の検証 . . . . .	14
	⑦ 発言時間の見直し . . . . .	15
	⑧ 常任委員会の活用 . . . . .	16
<u>4</u>	<u>検討会議による全議員を対象とした勉強会等の開催</u> . . . . .	17
<u>5</u>	<u>今後に向けて</u> . . . . .	18
	<u>参考資料</u> . . . . .	19

## 1 議会活性化検討会議の設置

本検討会議は、当初、平成25年6月25日開催の議会運営委員会において、平成25年度の議会報告会の開催について協議を行うための「議会報告会検討会議」として設置され、実施後の検証や議会報告会に対する市民意見、課題を踏まえ、平成26年2月20日に最終報告書を作成した。

最終報告書では、「市民の意見を聴き、それを議会で議論し、結果を報告するという一連の流れについて、工夫する必要がある」、「議会における議論経過が明確になるような議会運営が必要であり、議会運営全体についても見直すべきところは見直す」こととし、議会本来のあり方に近づけていくことが、議会報告会の充実につながることを確認した。

「議会運営を本来のあり方」に近づけるよう、見直すべきところは見直していくため、平成26年5月23日、名称を「議会活性化検討会議」に改称し、引き続き議論していくこととしたものである。

### 『議会本来のあり方』とは

- ・ 二代表制の一翼を担う合議体の機関として、議員同士が議論する過程で諸課題を住民に明らかにし、よりよい政策を決定する。
- ・ 議会は、その審議の場に多様な住民の意見を反映させ、審議の過程において様々な意見を出し合い、課題や論点を明らかにしながら合意形成する。
- ・ 議会は、議案の提案・修正、意見書・決議による議会意思の表明など政策決定における大きな権限を有しているが、いずれも議会に与えられた権限であり、その行使には議決が必要である。つまり、議員同士の議論が不可欠である。

本報告書では、上記を議会本来のあり方と位置づけている。

## 2 検討課題

平成26年5月23日、「議会報告会検討会議最終報告書」に基づき、「市民の意見を聴き、それを議会で議論し、結果を報告するという一連の流れについて、工夫する」こと、および「議会における議論経過が明確になるような議会運営が必要であり、議会運営全体についても見直すべきところは見直す」こととしたことから、それぞれ下記の2点を検討課題として設定し、協議することとした。

### (1) 平成26年度の議会報告会の運営方法について

平成24年度、平成25年度に開催した議会報告会では、市民の参加が少ないなど課題が残されたことから、先進地の例を参考にするため、宝塚市議会と会津若松市議会を調査し、それぞれの市議会において受けた説明や、実際に傍聴した報告会の様子を踏まえ協議していくこととした。

### (2) 充実した議会運営のあり方について

検討に際して、平成19年の議会改革報告書で確認した議会本来のあり方を再確認したが、現在の議会運営は本来あるべき姿と乖離していることから、見直すべきところを見直し、これに近づけることを目的に、下記の8項目について検討を行うこととした。

- ①委員会審査を行った後に一般質問を行うこと
- ②議員間討議の充実（委員会審査の見直し）
- ③予算決算常任委員会の設置
- ④反問権の付与
- ⑤議会活動の見える化
- ⑥一問一答制の検証
- ⑦発言時間の見直し
- ⑧常任委員会の活用

### 3 検討結果

(概要版)

項 目	検 討 結 果
(1) 平成26年度の議会報告会の運営方法について	<ul style="list-style-type: none"> <li>公聴会、参考人招致、懇談会といった現行の委員会制度を積極的に活用し、市民意見を聴取する。</li> </ul>
(2) 充実した議会運営のあり方について	
①委員会審査を行った後に一般質問を行うこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>定例会において、委員会で審査し、本会議で議決した後に、一般質問を行うこととする。</li> <li>議案審議と一般質問を明確に区分することで、それぞれの役割と機能をさらに発揮する。</li> </ul>
②議員間討議の充実 (委員会審査の見直し)	<ul style="list-style-type: none"> <li>議員同士が議論することで、議案審査の過程、論点や課題、委員会の意思、議決に至った理由等を明確にし、市民への説明責任を果たす。</li> <li>議案審査は、委員会として審査のポイント、確認すべき疑義などの論点整理から始める。</li> <li>質疑は、的確な説明をもらうため、委員会で整理した疑義をあらかじめ理事者に示した上で行う。</li> <li>議員間討議は、議決の多数意見が明確になるよう行う。</li> <li>委員長報告は、賛否理由の多数意見を報告する。</li> </ul>
③予算決算常任委員会の設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>議長を除く全議員による予算決算常任委員会を設置し、常任委員会を分科会として活用する。</li> </ul>
④反問権の付与	<ul style="list-style-type: none"> <li>いくつかの課題があり、すぐに制度化することは難しいことから、今後必要があれば協議する。</li> </ul>
⑤議会活動の見える化	<ul style="list-style-type: none"> <li>継続協議とする。</li> </ul>
⑥一問一答制の検証	<ul style="list-style-type: none"> <li>継続協議とする。</li> </ul>
⑦発言時間の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>継続協議とする。</li> </ul>
⑧常任委員会の活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般質問と所管事務調査、それぞれの役割を認識し、その効果を最大限に生かす。</li> </ul>

## (1) 平成26年度の議会報告会の運営方法について

### 現状と課題

議会報告会は、「市民に開かれた議会を目指し、議会の活動を市民の皆様にお知らせするとともに市民の皆様の御意見をお伺いする」ことを目的に開催したが、現行の不特定多数の市民を対象とする開催方法では、市民の参加が少ないなど当初意図した報告会になっておらず、市民が何に関心を持ち、何が地域の課題なのか、十分に意見を聞けているとは言えない状況である。

- ・ 報告会の広報については、市民の関心のあるテーマを報告会の内容にすえ、わかりやすくアピールする必要がある。
- ・ 各議員が主体的な役割を担えるような参加人数や役割分担にする必要がある。
- ・ 市民からの意見、質問への回答が不十分であった。
- ・ 議会の考えを十分伝え切れなかった。
- ・ 市民が関心あるものを報告するためには、市民の意見を聞く必要があった。
- ・ 議会の役割について説明が必要だった。
- ・ 市民の参加が少なかった。理由と対策の検討が必要。
- ・ 任期中試行錯誤しながら行うべき。

## 検討結果

- ・ 会津若松市では市民ニーズにあった対象とテーマを絞って開催することで成果を上げていたことから、平成26年度の議会報告会については、これまで実施してきた報告会の形式にとらわれず、まず、市民の意見を聴くことに重点を置き、公聴会、参考人招致、懇談会といった現行の委員会制度を積極的に活用し、市民意見を聴取こととする。
- ・ 平成26年度に実施した市民意見聴取の実績
  - 平成26年7月18日 総務常任委員会  
所管事務調査事件「学校給食について」にかかわり、現地調査と合わせ、関係者と懇談会を実施。
  - 平成26年8月18日 民生常任委員会  
所管事務調査事件「地域包括ケアの推進について」にかかわり、現地調査と合わせ、関係者と懇談会を実施。
  - 平成26年11月20日 経済建設常任委員会  
所管事務調査事件「街の顔としての函館駅前通のにぎわいづくりについて」にかかわり、地域住民・団体等と懇談会を実施。



## (2) 充実した議会運営のあり方について

### ①委員会審査を行った後に一般質問を行うこと

#### 現状と課題

本市議会では、平成18年まで定例会における質疑と一般質問を一括して行っていたが、平成19年の改革時に、議会の機能と権限を十分に発揮するため、議案審査の手続きの一環である質疑と、議題にかかわらず行える一般質問を明確に区分することとし、本会議の運営を、

[提案説明] → [質疑・一般質問] → [委員会付託]

→ [委員会審査] → [本会議採決]

から、

[提案説明] → [質疑] → [委員会付託] → [一般質問]

→ [委員会審査] → [本会議採決]

に変更した。

しかし、未だに質疑が一般質問的になっている状況や、一般質問の中で議案の疑義を質す場面も見受けられ、議案審査と一般質問の役割と機能が十分に発揮されているとは言えない。

#### 検討結果

- ・ 定例会において、委員会で審査し、本会議で議決した後に、一般質問を行うこととする。
- ・ これにより、議決機関として意思決定する議案審議と議員個人が行う一般質問がより明確に区別され、それぞれの役割と機能をさらに発揮することができる。
- ・ 従前より、予算・条例案等の議案を速やかに審査し、議決することができる。
- ・ 平成26年12月定例会から下記のとおり試行する。

(通常の定例会)

[提案説明] → [質疑] → [委員会付託] → [委員会審査]

→ [本会議採決] → [一般質問] → [本会議採決 (意見書等)]

(新年度予算が上程される定例会)

[市政執行方針演説 (提案説明)] → [代表質問]

→ [質疑] → [委員会付託] → [委員会審査] → [本会議採決]

→ [個人質問] → [本会議採決 (意見書等)]

## ②議員間討議の充実（委員会審査の見直し）

### 現状と課題

- ・ 審査の経過や議決した理由を市民に明らかにできるよう、質疑終了後に議員間討議の場を設けていたが、議案審査ではなく、個別事業の所管事務調査のようになる傾向にあった。さらに、
    - 個々の委員が理事者へ質疑することが中心となっているため、審査経過、議決理由が明確でない。
    - 修正案が提案されることはほとんどない。
- など、委員会の役割、機能が十分発揮されていない状況にあることから、議員間討議のみに着目するのではなく、委員会審査全体について、見直す必要があるとし、

【論点整理】・【質疑】・【議員間討議】・【委員長報告】

の4つの観点で現状と課題を分析した。

### 【論点整理】

- ・ 審査は、委員個人が行うものではなく、委員会として行うものであるが、審査のポイントが見えないまま委員個々の質疑を行っている。
- ・ 委員会として審査するには、まず、議員同士で論点、課題、疑義を整理する必要があるが、行われていない。
- ・ 「論点」とは「議論の中心となる問題点」であるが、具体的に何について整理するのか、イメージがわからない。
- ・ 付託されたすべての議案について論点整理することは難しい。

### 【質疑】

- ・ 質疑は、議案の疑義を解明し、委員全員で共通認識を持つために行うものだが、
  - 一般質問のようになっている。
  - 行政上の要望などを行っている。
  - 修正権、表決権を持たない説明員に、議案の訂正を求めたり賛否を表明するなどしている
- ・ 説明員からの的確な説明をもらうことが審査上必要であるが、委員会として事前の論点整理をせず、質疑をいきなり行うので、的確な説明ができない場合がある。

### 【議員間討議】

- ・ 委員会として審査し、結論を出すには、委員同士の議論が不可欠であるが、修正の必要性や議決する理由の協議がほとんど行われていない。
- ・ 議員間討議が特定の事業の調査のようになっており、可決、否決、修正について協議する審査のための議員間討議になっていない。
- ・ 賛否理由および議決した多数意見となる発言がほとんどなく、議決理由が明確になっていない。

### 【委員長報告】

- ・ 議決した理由となる多数意見を報告すべきだが、多数意見の発言がほとんどないため、理事者の答弁と少数意見の報告のようになってしまっている。
- ・ 審査のポイントが・論点整理されておらず、報告すべき内容が不明確である。

## 検討結果

委員会の責務は、

- ・ 委員個人ではなく、合議体である委員会として、専門的立場から集中的に詳細かつ効率的な審査を行うこと。
- ・ 議員同士が議論することで、議案審査の過程、論点や課題、委員会の意思、議決に至った理由等を明確にし、市民への説明責任を果たすこと。
- ・ 場合によっては修正を加え、よりよい政策を決定すること。
- ・ 合意形成には、互譲・妥協が必要であること。
- ・ 表決時の賛成、反対、（退席）に関わらず、議決結果の説明責任を負うこと。

といった内容を再確認し、この委員会の責務を十分に果たすため、委員会審査の流れを、

- ・ 議案審査は、委員会として審査のポイント、確認すべき疑義などの論点整理から始める。
- ・ 質疑は、的確な説明をもらうため、委員会で整理した疑義をあらかじめ理事者に示した上で行う。
- ・ 議員間討議は、議決の多数意見が明確になるよう行う。
- ・ 委員長報告は、賛否理由の多数意見を報告する。

こととし、4つの観点について、それぞれ下記のとおり確認した。

### 【論点整理】

- ・ 議員間で討議すべき課題・論点や、詳細な内容説明を要する議案、説明員に確認する必要がある疑問点を委員会として整理する。
- ・ 審査する上でポイントとすべき事項や、説明員に説明を求める疑問点等について、効率的に論点整理をするため、各委員は、事前（前日）に文書で提出する。
- ・ 各委員が提出した内容について具体的に発言し、それらを基に、理事者の説明が必要な項目や内容を整理し、質疑の内容や順番等を整理する。
- ・ 論点整理は、議案を審査する上で重要な点や課題等を整理するものであり、質疑項目の整理は論点整理の一部であることを踏まえる。

### 【質疑】

- ・ 説明員に議案の修正、反対について質しても対応できないことから、委員会の議案提案権・修正権・議決権などで対応する。
- ・ 質疑は、審査する上で疑義を解明し、委員全員が共通の理解を持つことを狙いとしている。
- ・ 質疑は、議案の疑義を解明するもので、議員個人が行う一般質問の代替ではない。
- ・ 説明員に確認すべき疑義がなければ、質疑は必要ない。
- ・ 理事者は説明員として出席しており、的確に答弁・説明ができるよう、論点整理により整理した疑問点等を委員会から理事者に伝える。

### 【議員間討議】

- ・ 議決のための議論の相手は、提案権、表決権を持つ議員であり、説明員ではない。
- ・ 委員会として議案をどう判断するのか協議し、委員会としての方向性（修正等を含む）を決める。
- ・ 賛否理由を明確にし、議決した多数意見を報告できる議員間討議を行う。
- ・ 議員間討議は、市民への説明責任を果たすため、委員会の意思、議決に至った理由等を明確にするためのもので、質疑項目にとらわれるものではない。
- ・ 特に議決理由を説明するまでもなく明らかなものなどは、無理に議員間討議を行う必要はない。

### 【委員長報告】

- ・ 報告すべき内容は、
  - 論点整理で整理された疑問点等に係る質疑の主なもの
  - 議員間討議の内容
  - 賛否理由の多数意見
  - 委員会での議決結果
- ・ 少数意見を報告しようとするときは、「少数意見の留保」の制度を用いなければならない。

### ③予算決算常任委員会の設置

#### 現状と課題

本市の予算・決算の審査は、

- ・ 一般会計補正予算を3つの常任委員会に分割付託しており、議案一体の原則に合致していない。
- ・ 特別委員会は恒常的な審査になじまないが、当初予算・決算審査のため毎年特別委員会を設置し審査している。
- ・ 予算・決算特別委員会は8名で構成されているが、審査日ごとに正副委員長を除く委員がほとんど交代するため、議案全体を把握しての審査ができていない。

など、運営上不適切な部分がある。

#### 検討結果

- ・ 議長を除く全議員による予算決算常任委員会を設置し、既存の常任委員会を分科会を活用することで、不適切な運営を解消する。
- ・ 予算決算常任委員会には、請願・意見書を除く議案全てを付託し、分科会で分担して審査する。
- ・ メリットとして
  - 3常任委員会を分科会として活用することで、所管の予算から決算まで継続的にかかわることができる。また、所管事務調査と連携できるなど、より常任委員会の専門性を発揮することができる。
  - 分科会を一斉開催できるので、効率的に審査を行うことができる。
  - 全ての議員が予決算の審査にかかわることができる。
- ・ 分科会運営は、「②議員間討議の充実（委員会審査の見直し）」の検討結果を踏まえ行う。
- ・ 当面、特別委員会として試行し、検証した上で常任委員会化を図る。

- 平成27年2月定例会から下記のとおり試行する。

[本会議（予算特別委員会の設置）]



[予算特別委員会（分科会設置）]（※）



[分科会（論点整理）]（※）



[分科会（質疑、議員間討議）]



[予算特別委員会（分科会審査報告、採決）]（※）



[本会議（委員長報告、採決）]

（※）説明の必要がないことから、理事者の出席は求めない。

#### ④反問権の付与

##### 現状と課題

本市議会では説明員である理事者に反問権を付与していないが、近年付与する地方議会がみられる。

##### 検討結果（継続協議）

- ・ 地方自治法では、説明員の反問権について想定していない。
- ・ 反問権の範囲をどのように定めるか。
- ・ 実際に行使された反問が決められた範囲におさまっているか、議会内で見解が分かれる恐れがある。

等々の課題があり、すぐに制度化することは難しいことから、現行どおりとし、今後必要があれば協議する。

#### ⑤議会活動の見える化

##### 現状と課題

- ・ 会津若松市では、議会活動の範囲及び議員活動についてを定義づけることで、こういった活動がどの程度行われているかを数値化し、議会活動の見える化を進めている。
- ・ 本市議会では、平成20年の自治基本条例検討会において、議会に対する不信感の根底にあるものは、議会の活動の不透明さであることや、積極的な情報の公開が積み重なり、議会と住民が互いに尊重し合える関係が構築されれば、住民と議会の協働も促進されることが確認されている。

##### 検討結果（継続協議）

議員個々の活動を分類・整理することは難しい面もあるが、市民への説明責任を果たす上で必要なことから、今後、会津若松市等の先進地を参考に研究する。



## ⑥一問一答制の検証

### 現状と課題

一問一答制については、平成24年第1回定例会から試行導入し、平成24年第4回定例会から本格導入に移行したが、

- ・ 質問の前提の説明や解説、自分の意見の主張に固執している場面が多く見られる。
- ・ 市長答弁が少ない。
- ・ 重複質問が多い。
- ・ 質問内容が細かすぎる。
- ・ 要望・演説が長く、場合によっては質問せずに終わる。
- ・ 質問全体の趣旨がわかりづらくなっている。

といった課題がある。

### 検討結果 (継続協議)

一括質問と一問一答制、それぞれのメリット、デメリットを整理し、今後も継続協議とした。

	メリット	デメリット
一括質問	・ 質問全体の趣旨・意図、各項目の関連性がわかりやすい。	・ 質問に対し、答弁の順番が異なることから市民にわかりづらい。 ・ 登壇しての質問は、相手の顔が見えず演説調になりがちである。
一問一答	・ 質問と答弁が一体なので市民にとってわかりやすい。	・ 細かい質問になりやすい。 ・ 質問全体の趣旨・意図、各項目の関連性がわかりにくい。 ・ 通告した質問をしないまま時間切れとなることがある。

## ⑦発言時間の見直し

### 現状と課題

- ・ 一般質問について、中核市における1定例会・議員1人当たりの配分時間が、43市中40市は60分以下となっているが、本市は最も多い80分となっている。（※本市は発言時間に答弁時間を含むことから、答弁時間を含まない市については便宜的に2倍にして比較）
- ・ 答弁をさせずに自分の意見を発言し続ける場面が見られる。
- ・ 人が話を聞ける時間を考慮し、質問時間を考えてみる必要がある。
- ・ 代表質問の最小時間（90分）より一般質問の上限時間（100分）が長い。

### 検討結果（継続協議）

下記のとおり対応案を示し、今後も継続協議とした。

- ・ 一般質問は、行政全般について長の所信をただすことが目的であることを再認識する。
- ・ 一括質問を選択可能にし、その場合は質問を大綱ごとに、答弁を質問順に行う。
- ・ 質問時間を見直すことにより、細かな質問の比率が長の所信を質すことよりかなり多い現状を改善し、一般質問本来の趣旨に近づける。
  - 一般質問の上限時間は、代表質問の最小時間を超えない時間（80分、70分または60分）とする。
  - 本市においては、議員持時間と会派持時間を設定し、会派持時間を調整することによって上限時間までの質問が可能となる制度運用をしているが、上限時間が配分時間と同じになるのであれば会派持時間を設定する意味がなくなることから、上限時間を超えない範囲で議員持時間、会派持時間それぞれを見直す必要がある。

## ⑧常任委員会の活用

### 現状と課題

「議員個人の立場として、一般質問と所管事務調査をどのように活用していくか」と提起があり、協議した。

### 検討結果

一般質問と所管事務調査、それぞれの役割を再確認した上で、議員個人が行う一般質問と、委員会でを行う所管事務調査、それぞれの役割を認識し、その効果を最大限に生かす。

#### 【一般質問】

- ・ 議員個人の意思で行うことができる。
- ・ 地方公共団体の権限に属する行政全般にわたって、長に対し事実の説明を求め、あるいは所見をただすことが目的である。
- ・ 一般質問で述べた意見は議員個人の意見であって、議会の意思ではない。

#### 【所管事務調査】

- ・ 所管事務調査は、当該団体の事務に関する政策の提言を行う基となるものである。
- ・ 委員会に認められた権限であり、委員個人が行使することはできない。
- ・ 調査の範囲は、委員会の所管内に限られる。
- ・ 調査事項の決定は、委員会の議決による。

#### 4 検討会議による全議員を対象とした勉強会等の開催

本検討会議では、議会本来のあり方に近づけることを目的に、さまざまな見直しを行ったが、これらを実効性のあるものにするためには、議員一人一人が改めて本来のあり方を再認識した上で取り組む必要があることから、下記のとおり、勉強会等を開催した。

##### ①函館市議会の活性化 勉強会

平成19年の議会改革報告書等において確認した議会本来のあり方と、現状に乖離が見られることから、改めて本来のあり方について共通認識を持つため、函館市議会として初めて、全議員による勉強会を、ケーブルテレビでの放映も含め、公開のもと開催した。

開催日時 : 平成26年9月25日 本会議閉会后  
開催場所 : 議場  
配付資料 : 19～22ページに記載

##### ②12月定例会運営の説明

12月定例会において、「委員会審査を行った後に一般質問を行うこと」を試行することを決定したことから、変更する目的と趣旨、常任委員会審査の流れについて、公開のもと、常任委員会単位で全議員に対し説明した。

開催日時 : 総務常任委員会 平成26年11月18日 13時  
民生常任委員会 平成26年11月18日 14時  
経済建設常任委員会 平成26年11月20日 15時  
開催場所 : 各常任委員会室  
配付資料 : 23～24ページに記載

### ③ 2月定例会運営の説明

2月定例会において、「予算決算常任委員会の設置」について特別委員会として試行することを決定したことから、変更する目的と趣旨、予算特別委員会（分科会）審査の流れについて、全議員を対象に説明した。

開催日時 : 平成27年2月10日 新年度会派予算説明終了後  
開催場所 : 本庁舎8F 大会議室  
配付資料 : 25～27ページに記載

## 5 今後に向けて

本検討会議は、約1年の間に12回開催し、協議を重ねてきた。

結果、委員会を活用した市民意見の聴取、定例会における一般質問と議案審議の順序の入れ替え、全議員による予算決算委員会の設置、委員会審査における事前の論点整理の導入など、運営面における大幅な見直しを行った。

これらの見直しは、あくまで議会活性化による市民福祉の向上を実現する手段の一つであり、実効性のあるものとするため、全議員による「議会本来のあり方」を再確認する勉強会も開催した。

しかし、見直しの目的や意義が全議員に浸透するにはまだ時間を要することや、継続協議となった項目や試行の検証が必要な項目が残されていることから、この度の報告書をもって検討を終わらせることはできない。

本検討会議設置の契機となった「市民の意見を聴き、それを議会で議論し、結果を報告するという一連の流れ」、「議会における議論経過が明確になるような議会運営」の構築も道半ばであることから、二元代表の一翼を担う機関としての議会本来のあり方に近づけるよう、見直すべきところは見直していくことを、改選後の議会運営委員会に申し送ることとし、さらに活発な協議が展開されることを期待するものである。

# 参 考 资 料

# 函館市議会の活性化 勉強会

## ～議会本来のあり方～

平成26年9月25日  
議会活性化検討会議

### 1 議会報告会の開催

より充実した報告会とするため、議会運営委員会で下記2点を確認。

- (1) 報告内容を充実するためには、議会運営を平成19年作成の函館市議会議会改革報告書において確認した本来のあり方に近づけるよう見直していく。
- (2) より充実した報告会とするためには、市民の意見を聴き、それを議会で議論し、結果を報告する一連の流れについて工夫が必要。

### 2 「函館市議会議会改革報告書」(平成19年3月19日)

#### (1) 報告書の趣旨

- ① 二元代表制の一翼を担う機関として、本来の機能と役割を発揮する。
- ② 合議体として議論することで問題点を明らかにし、よりよい政策決定を行う。
- ③ 上記の役割を発揮するために、議員同士による議論・協議を促進する。

#### (2) 報告書の評価

全国市議会議長会から高い評価を得、阿部議長(当時)が第2回全国市議会議長会研究フォーラムにおいて、約2,000人を前に発表し、その後、多くの市議会が視察に来訪。

### 3 現在、函館市議会で見直し検討中の項目

- (1) 議員間討議の充実
- (2) 定例会において、議案審査を一般質問の前に行うこと。
- (3) 予算決算審査方法の改善
- (4) 議会活動の見える化

※ 函館市議会の現状は、報告書と乖離が見られる。上記見直しを進めるには、本来のあり方について、全議員による再確認が必要。

### 4 例題

- Q 1 議員は、執行機関に対する検査権や調査権を持っている。
- Q 2 執行機関は、条例などの議案を、議会と相談して作ることが望ましい。
- Q 3 議会(委員会)は、執行機関に議案の訂正や撤回をさせることができる。
- Q 4 議会(委員会)における議論の相手は、理事者である。

## 5 委員会における議案審査

### <「函館市議会議会改革報告書」に基づく委員会審査のあり方>

#### 委員会の責務

- ・ 委員個人ではなく、合議体である委員会として、専門的立場から集中的に詳細かつ効率的な審査を行う。
- ・ 議員同士が議論することで、議案審査の過程、論点や課題、委員会の意思、議決に至った理由等を明確にし、市民への説明責任を果たす。
- ・ 場合によっては修正を加え、よりよい政策を決定する。
- ・ 合意形成には、互譲・妥協が必要である。

#### 審査・議員間討議

- ・ 説明員に議案の修正、反対について質しても対応できないことから、委員会の議案提案権・修正権・議決権などで対応する。
- ・ 課題・論点の整理を行い、委員会としてどう扱うか、どう判断するのかを協議し、委員会としての方向性(修正等を含む)を決める。

#### (提案説明・質疑)

論点整理、審査をする上で必要であれば、

- 議案の詳細な提案説明を受ける。
- 議案の疑義を解消するための質疑を行う。
- ・ 質疑は、審査する上で疑義を解明し、委員全員が共通の理解を持つことを狙いとしている。
- ・ 質疑は、議案の疑義を解明するもので、議員個人が行う一般質問の代替ではない。
- ・ 説明員に確認すべき疑義がなければ、質疑は必要ない。

#### 論点整理

- ・ 議員間で討議すべき課題・論点や、詳細な提案説明を要する議案、説明員に確認する必要がある疑問点を委員会として整理する。

#### 各会派における議案精査



## < 検討会議等で確認された函館市議会の現状 >

### 委員会の責務

#### 【現状】

- ・ 個々の委員が理事者へ質疑することが中心となっているため、審査経過、議決理由が明確でない。
- ・ 修正案が提案されることはほとんどない。

#### 【ポイント】

- ・ 表決時の賛成、反対、(退席)に関わらず、議決結果の説明責任を負う。

### 審査・議員間討議

#### 【現状】

- ・ 委員間での修正の必要性や議決する理由の協議がほとんど行われていない。
- ・ 予特・決特は審査日ごとに委員交代が行われ、議案全体を把握した審査ができていない。

#### 【ポイント】

- ・ 委員会として審査し、結論を出すには、委員同士の議論が不可欠。

### ( 提 案 説 明 ・ 質 疑 )

#### 【現状】

- ・ 委員会として事前の論点整理がないため、委員個人の質疑、一般質問になっている。
- ・ 修正権、表決権を持たない説明員に、議案の訂正を求めたり賛否を表明するなどしている。

#### 【ポイント】

- ・ 議決のための説得相手、議論の相手は、提案権、表決権を持つ議員であり、説明員ではない。

### 論 点 整 理

#### 【現状】

- ・ 委員会としての論点整理をせず、審査のポイントが見えないまま、いきなり個々の委員の質疑に入っている。

#### 【ポイント】

- ・ 審査は、委員個人が行うものではなく、委員会として行うもの。
- ・ 委員会として審査するには論点、課題、疑義の整理が必要であり、そのためには委員同士の議論、協議が不可欠。

### 各会派における議案精査

## 6 例題の解説

A 1 調査権、監視権などの議会の権限は、議会という機関が持つもので、議員が持つものではない。

執行機関に対峙し権限を行使するのは、議員でなく機関としての議会である。

A 2 議会の意見を聞き、その意向を反映した議案を提案することは、議会審議の意味、議会の存在意義を失わせることになり、二元代表制の趣旨にもとる。

A 3 執行機関に、議案訂正、撤回を求めることは、提案権の侵害につながる。

議案を修正、議決（否決・可決）することは、議会の権限であり責務である。

A 4 理事者は説明員であり、議員や議会へ質問したり、議決に加わることはできない。

合議体の構成員として提案、修正、表決など意思決定に関わる権利を持つのは議員であり、議員が説得する相手、議論する相手は議員である。

## 7 まとめ（議会本来のあり方）

（1）議会の役割は、合議体の機関として機能を発揮すること。

（2）議員の役割は、議会内で発案、議論し、議会という機関として合意形成し、意思決定を行うこと。

（3）議会を活性化させる第一歩は、全議員が、議会本来のあり方について共通認識を持つこと。

# 常任委員会審査の流れ

## 11/25 (議案発送)

議員個人による議案精査 → 会派での論点整理

## 12/2 (定例会初日)

委員会 (13:00～)

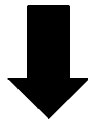
### 論点整理

(課題)

- ・従前行っていないことから、何をポイントに審査しているかわからない。
- ・「論点」とは「議論の中心となる問題点」であるが、具体的に何について整理するのか、イメージがわからない。
- ・論点を、議案の内容に対する疑問点や説明を求める点に置き換えることはできないか。
- ・一口に論点といっても、何が論点に当たるのか、各委員によって意見が違う。
- ・付託されたすべての議案について行うことは難しい。

(対応)

- ・初めての試みであることから、まず、議案の疑問点について理事者からの的確な答弁をもらうための論点整理を行う。
- ・具体的には、
  - ①確認しなければならない疑義について、各委員から具体的に発言する。
  - ②発言にあった内容を基に、理事者の説明が必要な項目や内容を整理し、質疑の内容や順番等を整理する。



委員会終了後、論点整理により整理した疑問点等を委員会から理事者に伝える。

理事者

翌日の委員会に向け、的確に答弁・説明ができるよう、事前の準備を行う。

委員会 (10:00~)

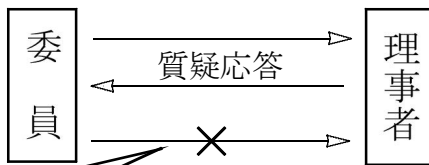
**質疑**

(課題)

- ・委員会として論点整理をせずにいきなり行うので、的確な答弁ができない場合があり、質疑の目的が達成できない。
- ・的確な答弁をするためには、事前の準備が必要である。
- ・質疑は、疑問点等を解消するために行うものであり、理事者に要望するためのものではない。

(対応)

- ・前日に整理し、理事者に伝えた論点に基づき質疑を行い、疑義を解明する。



説明員(理事者)に議案の訂正を求めたり賛否の表明をすることにはならない。

理事者退室

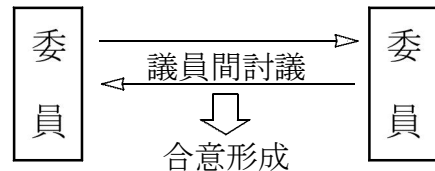
**議員間討議**

(課題)

- ・特定の項目について意見を提言する調査のための議員間討議になっており、可決、否決、修正を決める審査のための議員間討議になっていない。
- ・賛否理由がほとんど明確になっておらず、議決した多数意見がほとんどない。

(対応)

- ・賛否の理由を明確にし、議決した多数意見を報告できるような審査のための議員間討議を行う。



※全会一致であり、特に議決理由を説明するまでもないものなどは、無理に議員間討議を行う必要はない。

**委員長報告**

(課題)

- ・議決した理由となる多数意見を報告すべきだが、多数意見がほとんどないので、理事者の答弁と少数意見の報告のようになってしまっている。
- ・審査のポイントが整理されておらず、報告すべき基準が不明確である。
- ・少数意見を報告しようとするときは、「少数意見の留保」の制度を用いて報告しなければならない。

(対応)

**【報告すべき内容】**

- ・論点整理に基づく質疑のうち主なもの
- ・(議員間討議の内容)
- ・賛否理由の多数意見
- ・委員会での議決結果

採決

# 予算特別委員会（分科会）審査の流れ

**2/19 (議案発送)**

議員個人による議案精査 → 会派での議案精査

**2/26 (定例会初日)**

本会議（10:00～）：議場

- ①議案上程
- ②予算特別委員会の設置
- ③委員の選任（議長を除く全議員）
- ④議案の付託（請願、意見書を除く全議案）

予算特別委員会（本会議散会后）：議場

- ①正副委員長の互選
- ②分科会の設置（総務分科会、経済建設分科会、民生分科会）
- ③分科会の審査範囲を決定（常任委員会の所管に同じ）
- ④分科会委員の選任（分科会に対応する常任委員会委員）
- ⑤分科会正副委員長の指名（常任委員会の正副委員長）
- ⑥分科会の審査日程を決定

※説明の必要がないことから、理事者の出席を求めない。

分科会論点申し出（～15:00）

15時までに論点を文書で事務局へ提出

2/27

分科会（10:00～）：各常任委員会室

**論点整理**

- ・前日に文書で提出された論点を分科会として整理する。

※説明の必要がないことから、理事者の出席を求めない。

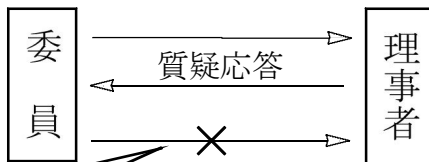
- ・分科会終了後、論点整理により整理した疑問点等を分科会から理事者に伝える。
- ・理事者は、3月3日の分科会に向けた確に答弁・説明ができるよう、事前の準備を行う。

3/3

分科会（10:00～）：各常任委員会室

**質疑**

- ・分科会として整理し、理事者に伝えた論点に基づき質疑を行い、疑義を解明する。

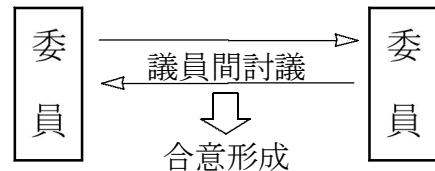


説明員（理事者）に議案の訂正を求めたり賛否の表明をすることにはならない。

理事者退室

**議員間討議**

- ・賛否の理由を明確にし、確認した多数意見を報告できるような審査のための議員間討議を行う。



**分科会審査報告の作成**

**【報告すべき内容】**

- ・論点整理に基づく質疑のうち主なもの
- ・議員間討議の内容
- ・賛否理由の多数意見

3/4

常任委員会（10:00～）：各常任委員会室

- ①請願審査 ②所管事務調査 ③委員長報告の作成

3/9

予算特別委員会（10:00～）：議場

**分科会審査報告**

- ・各分科会委員長から審査報告を行う。



報告への質疑



※1

付託議案の採決



**委員長報告の作成**

- ・全議員で分科会審査報告を受けていることから、報告内容は簡素なものとし、主に審査結果とする。

- ※2 総括質疑を行わない場合、説明の必要がないことから、理事者の出席を求めない。

- ※1 分科会で総括質疑に留保された質疑があった場合

**総括質疑**

- ・委員会で実施について協議・決定。

**【実施する場合】**

- ①質疑に関する理事者の出席を求める。
- ②総括質疑
- ③総括質疑の対象となった部分について、議員間討議を行う。

- ・総括質疑とは

- 1 質疑は、議案の疑義を解明することが目的である。
- 2 総括質疑は、一括議題とされた案件全部に対する疑義をまとめて述べることである。
- 3 誰が答弁するかは、長が決めるものである。

3/10

本会議（10:00～）：議場

- ①予算特別委員長報告
- ②委員長報告への質疑
- ③討論
- ④採決

## (参考) 検討会議の開催状況

○第1回 平成26年3月24日開催

協議内容： 検討課題の確認

○第2回 平成26年5月23日開催

協議内容： 視察の報告を踏まえた協議

○第3回 平成26年6月10日開催

協議内容： 今年度の議会報告会の運営方法について今後の方向性を確認  
充実した議会運営のあり方について検討を行う5項目を提示

配付資料：資料1 今年度の議会報告会の運営方法について

資料2 充実した議会運営のあり方について

○第4回 平成26年6月25日開催

協議内容： 今年度の議会報告会の運営方法を決定

前回提示した5項目の議論を行っていくことを確認

配付資料：資料1 今年度の意見交換方法について

資料2 議員間討議

資料3 委員会で議案審査を行った後に一般質問を行う

資料4 反問権の付与

資料5 予算決算常任委員会の設置

資料6 議会活動の見える化

○第5回 平成26年8月25日開催

協議内容： 「委員会での議案審査を行った後に一般質問を行うこと」に  
ついて、12月定例会から試行することを決定

議会本来のあり方を確認する勉強会の開催を決定

配付資料：資料1 予算・決算審査の見直し



○第6回 平成26年9月22日開催

協議内容： 勉強会の内容について協議

「委員会での議案審査を行った後に一般質問を行うこと」について、12月の会期日程を協議

配付資料：資料1 平成26年12月定例会 会期日程予定表対比

○第7回 平成26年10月17日開催

協議内容： 「委員会での議案審査を行った後に一般質問を行うこと」について、具体の運営を協議

質問のあり方にかかわり、検討項目として新たに3項目追加  
常任委員会審査の流れ、予算決算の審査方法について協議

配付資料：資料1 議案審査を一般質問の前に行う上で検討すべき項目

資料2 常任委員会審査

資料3 予決算議案審査 運営方法

○第8回 平成26年11月7日開催

協議内容： 「委員会での議案審査を行った後に一般質問を行うこと」の具体の運営について、引き続き協議

質問のあり方にかかる3項目について協議

「予算決算常任委員会の設置」の運営方法を決定

12月定例会運営について、説明の場を設けることを決定

配付資料：資料1 議案審査を一般質問の前に行う上で検討すべき項目

資料2 常任委員会審査の流れ

資料3 平成26年12月定例会 会期日程（案）

資料4 一般質問のあり方について

○第9回 平成26年11月28日開催

協議内容： 質問のあり方について、引き続き協議

「予算決算常任委員会の設置」について、具体の運営を協議

配付資料：資料1 中核市における1定例会・議員1人当たりの配分時間

資料2 全議員による予算決算議案審査(分科会を活用)の流れ

○第10回 平成26年12月15日開催

協議内容： 「予算決算常任委員会の設置」の具体の運営について協議

配付資料：資料1 予算決算常任委員会の設置（分科会を活用）について

資料2 平成27年2月定例会 会期日程（案）

○第11回 平成27年1月27日開催

協議内容： 「委員会での一般質問を行った後に一般質問を行うこと」について、試行の検証

「予算決算常任委員会の設置」の具体の運営について協議

2月定例会運営について、説明の場を設けることを決定

配付資料：資料1 平成26年12月定例会における「委員会での一般質問を行った後に一般質問を行うこと」の試行の検証について

資料2 予算決算常任委員会の設置（分科会を活用）について

資料3 予算特別委員会（分科会）審査の流れ

○第12回 平成27年3月9日開催

協議内容： 報告書の作成について、骨子案を確認

# 議会活性化検討会議

座長 道畑克雄  
藤井辰吉  
松宮健治  
井田範行  
紺谷克孝

オブザーバー

議長 松尾正寿  
副議長 斉藤佐知子

函館市議会議会活性化検討会議報告書

平成27年4月15日

発行 函館市議会事務局

電話 0138(21)3758

ホームページアドレス

<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/bunya/shigikai/>