

議会改革に関する検討調査 第5次報告書

平成22年5月

議会改革に関する検討調査部会

部会長	河野	庄次郎
副部会長	横山	えみ
委員	大槻	城一
委員	中村	康弘
委員	藤本	なおや
委員	河津	利恵子
委員	安斉	あきら
委員	斉藤	常男
委員	松浦	芳子
委員	小倉	順子
委員	原田	あきら
委員	岩田	いくま
委員	けしば	誠一

目 次

1	報告にあたり	1
2	報告事項	
	○「議会基本条例に関する調査・研究」のまとめ	2
	○「行政視察について」検討調査のまとめ	1 2
3	会議開催の経過	2 1
4	資料編	2 3
	議会基本条例制定自治体一覧表	
	8自治体議会における条例の制定経過・概要・特徴	
	議会基本条例規定事項 集計結果	
	視察報告書（写）	
	議会改革に関する検討調査部会アンケート（平成22年4月実施）集計結果	
	行政視察 視察先一覧（平成12年～21年）	
	平成20年度行政視察 予算・決算状況について	
	行政視察 協議結果一覧	

1 報告にあたり

杉並区議会が大きな時代の流れを受けて、平成17年10月からいち早く議会改革に取り組んで5年近くが経過しようとしています。その間、多くの課題に真剣に取り組んできた議会改革に関する検討調査部会メンバーの議員、そして、学識経験者、議会事務局職員に対し、まず、心から感謝いたします。

特に部会5期目の今回は、2つのテーマを中心に取組みが始まりました。1つは、議長の諮問を受けての「議会基本条例」の必要性の有無であり、もう1つは幹事長会の指示を受けての「行政視察のあり方」でありました。

まず、議会基本条例については、5期目の部会発足時の昨年10月に75地方議会が条例を制定していましたが、この5月には106地方議会が制定しており、二元代表制の地方議会のあり方が急速に変化していることを実感しています。

- 特に、条例を制定した地方議会の共通した理念は3点に要約できます。即ち、
- ①議会として、情報公開を一層進めると共に、住民との対話をより深め、その意見を施策に反映すること
 - ②住民の請願・陳情を精査検討し、その意見を第3の政策提言として受け止め、施策に活かすこと
 - ③議員間の自由闊達な議論を通じて政策立案能力を高め、合意を図るよう努めること

このことは、すでに「杉並区自治基本条例」を制定した本区に対し区議会として、区民との繋がりを更に深める必要性を示唆しているものと考えます。部会長としては、議会自らの意思で条例制定に向けて一歩踏み出さなければならないということを痛感しています。今後は、区民に対するパブコメと学識経験者のアドバイスを取り入れ、杉並区議会らしい条例となるよう、十分議論が尽くされることを願うものです。

一方、「行政視察のあり方」については、活発な議論を通じて検討を深めることができ、最終的には、部会委員全員の賛同を得て成案をまとめることができました。特に、公費を使つての委員会視察の重みを直視し、従来の委員会終了後の視察決定のプロセスを改め、委員会決定とすること、また、視察最終日のあり方についても、より厳格に規定を設けるなど、区民目線に立った議論がなされたと、自己評価するものです。

最後に、今後も議会改革の炎を絶やすことなく、常に前向きに杉並区議会として取り組むことを願って、第5期議会改革に関する検討調査部会の報告といたします。

第5期 議会改革に関する検討調査部会 部会長 河野 庄次郎

2 報告事項

○議会基本条例に関する検討調査のまとめ(案)

(1) 検討経過

議長から検討事項として諮問のあった議会基本条例について、第5期部会発足以降、下記日程で検討を進めた。

- 第2回(21.11.13) ……制定の背景、他自治体議会における議会基本条例について意見交換
- 第3回(21.11.26) ……住民と議会の関係について意見交換
- 第4回(21.12.3) ……行政と議会の関係について意見交換
- 第5回(21.12.24) ……議会の機能強化について意見交換
- 視察(22.1.14) ……東京都多摩市議会、埼玉県鶴ヶ島市議会
- 視察(22.1.21) ……埼玉県所沢市議会、千葉県松戸市議会
- 第6回(22.2.5) ……議会基本条例の必要性の有無について意見交換
- 第7回(22.2.25) ……議会基本条例に関する会派アンケートの実施等について意見交換
- 勉強会(22.3.19) ……全議員を対象とする「議会基本条例に関する勉強会」を開催
- 第10回(22.5.12) ……議会基本条例に関する会派アンケートの集計結果について意見交換
- 第11回(22.5.25) ……検討結果のまとめ

(2) 議会基本条例の調査・研究の進め方

議長から当部会への諮問は、当区議会における議会基本条例の必要性の有無を含めて調査・研究を行ってほしいというものであった。

このため、当部会では、まず議会基本条例について部会委員全員が共通の認識を持った上で、他自治体議会における議会基本条例の調査・研究を効率的に進めていくため、全国で最初に制定された北海道栗山町の議会基本条例をはじめ、各自治体の議会基本条例の内容を大きく『住民と議会との関係』、『行政と議会との関係』、『議会の機能強化』の3つの分野に分け、それぞれの分野について順次調査・研究を行うこととした。

そして、各分野の調査・研究がひととおり終了し、理解を深めた上で、必要性の有無について部会で意見交換を行うこととした。

(3) 各分野における調査・研究

部会では、「資料4 議会基本条例規定事項一覧」に示した項目を、先に述べた3分野に分類し、分野ごとに調査・研究を進めた。

いずれの分野においても、すでに杉並区議会として実施している項目(委員会等の原則公開等)もあれば、これまで当区議会として実施していないもの(議会報告会等)もあり、部会委員の関心も全体的に後者の方が高かった。

それぞれの項目については、事前に議会事務局が用意した資料や、部会委員が事前に収集した情報等に基づき、制度の概要、導入経過、実施状況等を中心に調査・研究を進めた。

それぞれの分野において意見交換が特に活発に行われた項目としては、『住民と議会との関係』では「議会報告会」、「住民との自由な意見交換の場」や「請願／陳情の位置付け」、『行政と議会との関係』では「一問一答」、「反問権」、「答弁書の事前提出」や「諮問機関等への委員就任の廃止」、『議会の機能強化』では、「議員間討議」、「附属機関の設置」や「通年議会」が挙げられる。

(4) 議会基本条例制定市議会の視察

議会基本条例の規定事項に関する分野ごとの調査・研究がひととおり終了した段階で、既に条例を制定している、または当時制定予定で準備を進めていた次の近隣4市議会を視察した。

1月14日(木) 東京都多摩市議会※・埼玉県鶴ヶ島市議会

※多摩市議会は視察日時点では制定予定であったが、その後3月8日可決。

1月21日(木) 埼玉県所沢市議会・千葉県松戸市議会

部会委員は、条例の制定に至るまでの詳しい経過や、条例制定までの過程における住民とのやりとり等について、実際に作業に携わった当事者である市議会議員や職員から直接説明を受けることができ、各議会がそれぞれの考え方や過程を経て条例を制定したことを認識する貴重な機会となった。(詳細については「資料編」を参照。)

(5) 議会基本条例の必要性の有無について

4回の調査・研究と4市議会の視察終了後、他自治体における議会基本条例について部会委員がほぼ共通の認識に立ったと判断し、議会基本条例の必要性の有無について意見交換を行った。

○今後の議会改革の必要性について

まず、今後も議会改革は必要であるとの点については全委員の意見が一致した。

○議会基本条例の必要性について

当区議会における議会基本条例の必要性について、必要性は「無い」とした委員はいなかった。

未だ結論を出す段階ではないとした複数の意見を除けば、大半の委員が必要性は「有る」

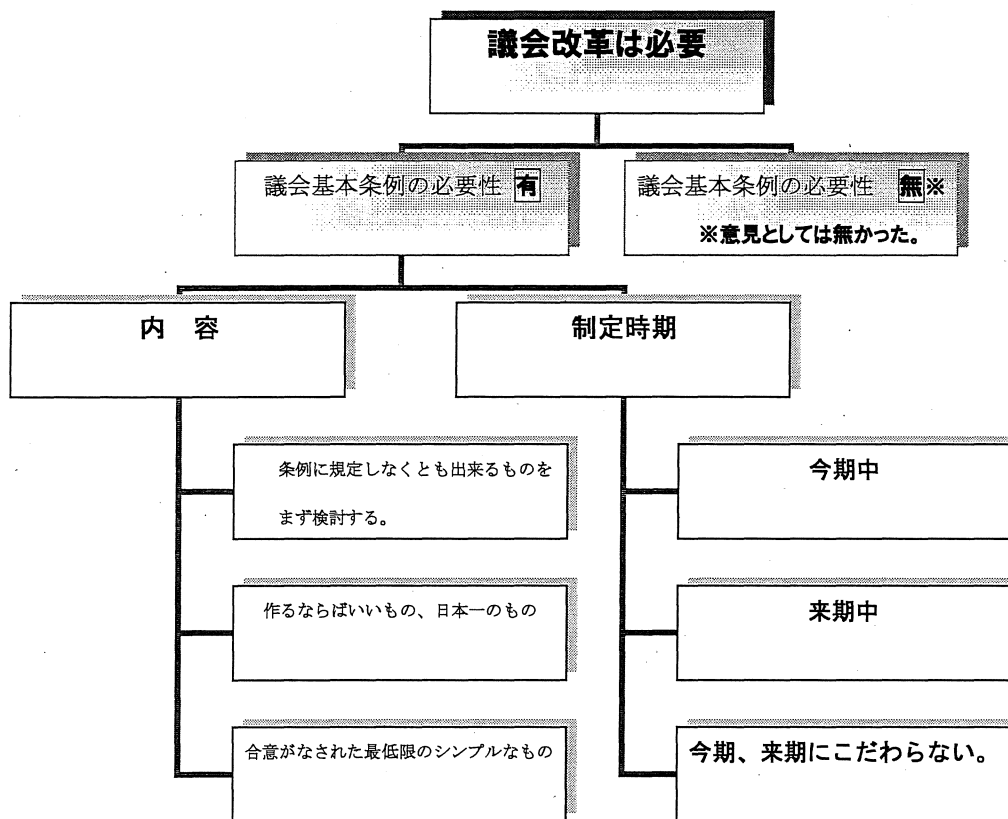
との認識では一致したものの、部会委員の間で、条例の制定に「特に条件を付さない」という意見と、「条例の制定にはプロセスを踏んで内容が実効性あるものでなければならない」「議会基本条例がなければ議会改革ができないということはない」「議論のプロセスこそが重要」等、何らかの条件や前提が必要という意見とが半数ずつであった。

また、制定時期については意見が分かれ、「議員の職にある者の責任として、今任期中にある程度形を示すのが責務」との意見と、「議員の権利義務に関わるので、来期の新生議会で継続して検討すべき」「任期が残り少ない時点では責任ある姿勢といえない」等の意見、「今任期や来期というのでなく、議会の現状について問題点を出し合い、その上で条例が必要と判断した時点で制定すればよい」との意見があった。

条例の内容についての主な意見として、「条例に規定しなくともできるものをまず検討する」との意見、「作るならば日本一のもの」との意見、「合意がなされた最低限のシンプルなものを」との意見があった。

以上の意見を分類・整理して図示したものが図 I である。

図 I 議会基本条例の必要性の有無についての意見等の整理



(6) 議会改革に関する検討調査部会アンケートについて

○実施に至った経過

必要性の有無について委員間での議論、あらためて委員が所属する会派の中で議会基本条例について議論をお願いするとともに、最終的な報告に向けてアンケート形式による会派意見の集約を行うことを部会として決定した。

そこで、会派での議論に先立ち、部会委員以外の議員にも、これまでの部会での調査・研究の経過を、説明するために、部会主催による「議会基本条例に関する勉強会」を3月19日（金）午後2時から2時間程度、全議員を対象として開催した（出席は任意）。

○アンケートの概要

①配付先・配付部数

全12会派に1部ずつ配付。

②回答形式

部会による調査・研究の資料とした議会基本条例規定事項一覧に掲げる全45項目について、会派として今後議会で調査・研究を 特にしてほしい（A）・してほしい（B）・してもよい（C）・しなくてよい（D）の四択での記号回答欄と、項目ごとの意見欄を設けた。

また、最後に自由記入欄のスペースを設け、議会基本条例についての意見等を自由に記載できるようにした。

③回答会派数

11会派

④その他

記号での回答にあたり、上記四択での回答でなく、「○はA B △はC ×はD」として三段階で回答したいとの会派があった。

○アンケートの集計結果（回答の内訳、回答内容の詳細等については資料編を参照）

【住民と議会との関係】

①情報公開／説明責任

回答会派すべてが「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な姿勢が目立った。

なお、情報公開／説明責任の度合いとしては、「すでに取り組んでいる」「現行でいい」との意見と、「より徹底すべき」との意見に分かれた。

②委員会等の原則公開

回答会派すべてが「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な姿勢が目立った。すでに実施しているとの意見が大半を占めたが、「現行でいい」、「開催予定の早目の周知が必要」等の意見もあった。

③議員及び住民の自由な意見交換の場（一般会議）の設置

「してもよい」との慎重な姿勢の回答が最も多く、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」、「(⑦の)『「団体、NPO等との意見交換の多様な場』でよい」等の意見があった。

また、「条例に入れる必要はない」との回答が1会派からあった。

④参考人／公聴会の活用

回答会派すべてが「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な姿勢が目立った。「積極的に活用すべき」との意見が多かったが、「更なる推進について研究・検討に異論はない」、「手続きを簡単に」等の意見もあった。

⑤請願／陳情の位置づけ

半数以上の会派が「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な内容の意見が目立ったが、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」とする慎重な姿勢の意見や、「しなくてよい」との回答もあった。

⑥請願／陳情提案者の意見を聴く機会

半数以上の会派が「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な内容の意見が目立ったが、「休憩中に行っている現状を改善し記録に残すべき」との意見があった。

⑦団体、NPO等との意見交換の多様な場

既に実施している常任委員会もあるが、半数以上の会派が「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な内容の意見が目立ったが、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」とする慎重な姿勢の意見もあった。

⑧議案に対する議員別賛否の公表

回答会派すべてが「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な姿勢が目立ったが、区議会ホームページに賛否状況の掲載を求める意見が複数あった。

⑨議会モニターの設置

「特にしてほしい」「してほしい」との回答と、「しなくてよい」との回答が同数で、評価が分かれた。積極的な理由としては、「専門家の目を参考にしたい」との意見、消極的な理由としては、「現行の状況でいい」「将来的な課題」等の意見があった。

⑩議会報告会

「特にしてほしい」または「してほしい」との回答が半数以上を占めたが、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」「大都市杉並の現状」等を理由に「してもよい」との回答が複数あり、「しなくてよい」とする回答もあった。

⑪議会による住民投票

「してもよい」とする回答が最も多かったが、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」との慎重な意見や、自治基本条例との関係に触れた意見等があった。

⑫議会サポーター

「しなくてよい」とする回答が半数で最も多く、理由として「大都市杉並の現状」や、「専門家の意見はそれぞれが参考にした上で、議会で論議すべき」との意見があった。

⑬傍聴者の意見を聞く機会の設定

「してほしい」「してもよい」「しなくてよい」の回答が同数で、評価が分かれた項目となった。積極的な理由としては、「何らかの形であってもよい」等の意見、消極的な理由としては「参考人制度を活用すればよい」「議会制度そのものを否定することになるのではないか」等の意見があった。

⑭資料の住民への事前提供

「してほしい」とする積極的な内容の回答が目立ち、「すでに行われているが、さらなる区民のニーズに応じていくべき」「資料作成者の行政との調整も必要」「開かれた議会の重要課題」等の意見があった。

また、「現行でよい」との理由で、「しなくてよい」との回答もあった。

⑮広報・広聴会議の設置

「してほしい」とする積極的な内容の回答が目立ち、「従来の広報委員会を常設とする」「テーマを決めて開くのは賛成」「議会報告会を行なうのであれば必要」等の意見があった。

また、「してもよい」とする回答には、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」等の意見があった。

⑯長選出過程の透明化

「してほしい」とする積極的な内容の回答が目立ち、「任期や立候補制を含め課題がある」「所信表見の機会があった方がよい」「実質が伴わなければやっても無意味」等の意見があった。

⑰議員活動の評価

「しなくてよい」が半数を超え、全体的に慎重な姿勢が目立つ。「評価の基準が不明」「将来的な課題」「議員は4年に一度評価を受ける」「評価をするメリットが感じられない」等の意見があった。

⑱平日夜間、土日議会

「各委員会が必要に応じて実施すればよい」「すでに取り組んでいる」等を理由に、全体的に「してほしい」とする回答が多いが、平日夜間議会については「ライフスタイルの多様化から夜間の定義が定まらず効果も見えない」等の理由で消極的な意見もあった。

「しなくてよい」回答の理由として、「区民からの強い要望が現在ない」等の意見があった。

⑲議会白書

「してほしい」「してもよい」「しなくてよい」の回答が同数で、評価が分かれた項目となった。

積極的な理由としては、「区議会年報を念頭に置くのであれば、既に行っている」等の意見があり、消極的な理由としては、「情報公開が進んでいる今日、敢えて項目に入れる必要はない」等の意見があった。

⑩その他

議会におけるパブリック・コメントの制度化や、インターンの受け入れ等について意見があった。

【行政と議会との関係】

①一問一答

「特にしてほしい」「してほしい」との積極的な内容の回答が目立ち、「一括方式との選択制がよい」とした意見が複数あったが、「現在の一般質問と委員会のあり方でバランスが取れている」「議会側での一定の良識的な合意が前提」等の意見もあった。

②答弁書の事前提出

積極的な回答と消極的な回答に評価が分かれ、積極的な意見としては、「現状では実質的な質疑が保障されない」「質疑のさらなる充実につながる」等の意見、消極的な意見として、「このようなものは本来禁止すべき」「再質問の回数制限との関係で現時点では研究が必要」等の意見があった。

③反問権

「特にしてほしい」「してほしい」との積極的な内容の回答が目立ち、「相手も疑問点を質問するのは当然」「一問一答を導入するなら認めるべき」「質疑のさらなる充実につながる」等の意見があったが、「趣旨の確認であれば問題ないが、質問権の侵害になる恐れがある」との理由で否定的な回答もあった。

④文書質問

半数以上が「特にしてほしい」または「してほしい」とし、積極的な内容の回答が目立ったが、「実際に実施している自治体議会の実態を調査する必要がある」「執行部の手間が多すぎると思う」等の慎重な意見もあった。

⑤行政に対する要請内容の文書記録化

半数が「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、「主に公文書管理条例や政治倫理条例等の検討の中で類似課題と並列して詳細を検討すべき」等の意見があったが、積極的な回答の中にも「現実的には難しいと思う」との意見があったほか、「『要請』の範囲が難しい」「個人情報取扱いも含めて慎重にすべき」との理由で「しなくてよい」と回答したものもあった。

⑥政策等形成過程の説明

大多数が「特にしてほしい」「してほしい」とする積極的な内容の回答が目立ち、「栗山町の

ように詳細に提示してもらうかは検討の余地がある」「検討段階からの説明を増やしてほしい」等の意見があったが、積極的な回答の中にも「現実的には難しいと思う」との意見があったほか、「むしろ自治基本条例に盛り込むべき」との理由で「しなくてよい」とする回答もあった。

⑦予算・決算における施策／事業別資料の作成

当区ではすでに実施していることを理由に、大多数が「特にしてほしい」「してほしい」とする積極的な内容の回答が目立ったが、「むしろ自治基本条例に盛り込むべき」との理由で「しなくてよい」とする回答もあった。

⑧自治法96条2項に基づく議決事項の追加

「特にしてほしい」「してほしい」とする積極的な内容の意見が目立ち、「議決対象事項については十分検証すべき」「住民の憲章等も対象にしてもよい」等の意見のほか、「具体的な議決事件は別条例の方がよい」とする意見もあった。

また、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」との理由で「してもよい」とする回答もあった。

⑨諮問機関・審議会への委員就任の廃止

半数以上が「特にしてほしい」または「してほしい」とし、「法制上、議員の就任が決められているもの以外は、廃止すべき」「必ずしもすべて廃止すべきとは考えないが、見直しは必要」等の理由で積極的な内容の回答が多かったが、「報酬については区民感情に応えた一定の検証が必要」「審議会が形骸化している現状ではチェック役として必要なことも多い」との理由で「しなくてよい」とする回答も複数見られた。

⑩その他

「閉会中は参事級職員及び議題に直接関連する職員のみを招集し、審査の重点を請願陳情等に置くべき」との意見があった。

【議会の機能強化】

①自由討議／議員間討議

半数以上が「特にしてほしい」とする積極的な内容の意見が目立った。「合議機関としての権能を活かすため必要」「まずは請願・陳情審査の際に実施を」「本来の議論としてあったほうがいい」等の意見があった。

②政策検討会／政策討論会

全体的に評価が分かれ、「テーマを決めて、常任委員会などでやってみればよい」等積極的な内容の回答がやや多かったが、「政策の検討は各会派が行うべき」「必要性は認めるが条例に入れることはない」との理由で「しなくてよい」とする回答が複数見られたほか、「自由討議が優先」等の理由で「してもよい」とする意見があった。

③議会改革推進会議の設置

「特にしてほしい」とする積極的な内容の回答が目立ち、「現在の議会改革に関する検討調査部会を常設にすべき」「不断の改革のために常設を」等の意見があったが、「本来は議運や特別委員会で対応すべき」として「しなくてよい」との回答もあった。

④議会改革推進会議への議員以外の参画

半数以上が「特にしてほしい」「してほしい」とする積極的な内容の回答が多く、「他市での例では、効果は加算と予想したが、乗数効果があったと聞いた」等の意見があったが、「しなくてよい」とする回答の理由として、「専門家や区民の意見は各議員で参考聴取して議論に臨むべき」「必要に応じて依頼すればよい」等の意見があった。

⑤他自治体議会との交流・連携の推進

「特にしてほしい」「してほしい」とする積極的な内容の回答が多く、「先進事例の研究になる」「道路や河川など、自治体をまたぐ問題は連携していく必要がある」等の意見があったが、「条例に入れなくても、前文などで対応できるのではないか」との理由で「してもよい」との意見や、「各会派議員がそれぞれで行うべき」「将来的な課題」との理由で「しなくてよい」との意見も複数あった。

⑥調査機関の設置

半数以上の会派が「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、「議会としての政策形成力強化と考えれば、あった方がよい」「必要に応じて設置を」等の意見があったが、「議会の調査権を強化し、専門家等の意見を聴取することの必要性には異論はないが、（合議体である）議会で行うのが望ましいのか、議員（会派）で行うのが望ましいのか、更なる検討が必要」との理由で「してもよい」とする回答や、「政務調査の活用など、それぞれの議員、会派が調査検討をし、政策形成を行うべき。」との理由で「しなくてよい」とする回答もあった。

⑦附属機関の設置

全体的に評価が分かれ、「議会としての政策形成力強化と考えれば、あった方がよい」との理由で「してほしい」とする回答や、「議会で行うのが望ましいのか、議員（会派）で行うのが望ましいのか、更なる検討が必要」等の理由で「してもよい」との回答があった。

「しなくてよい」とする回答の理由として、「必要に応じて調査機関を設置すれば、附属機関は必要ない」等の意見があった。

⑧議員研修の充実強化

「特にしてほしい」「してほしい」との積極的な内容の回答が目立ち、「既に当区でもなされているし（例：議員年金勉強会）、特別区協議会でも定期的に行われている。」等の意見があったが、「条例に規定してまで担保が必要なこととは思えない。」「各自の責任で行うことが原則では」との理由で「してもよい」とする回答もあった。

⑨議会広報の充実

回答会派すべてが「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な姿勢が目立った。インターネット中継のさらなる充実を求める等の意見があった。

⑩委員長の職務の明確化（委員長報告は自ら作成、質疑における答弁の責任）

「特にしてほしい」「してほしい」とする積極的な内容の回答が多く、「役職には当然責任が伴う」等の意見があったが、「してもよい」とする回答の理由として、「明確化しないと職務に不足があるのなら、あってもよい」「義務化すると現実的には負担が大きすぎるのでは」との意見があった。

⑪委員会による出前講座

「してもよい」との回答が最も多く、「運用のあり方についても良く検討した上で判断すべき」「正副委員長＋希望する委員という形でもよいのでは」「関心の高い議案等に関して開催することでもよいのでは」との意見があった。

また、「しなくてよい」との回答の理由として、「『団体、NPO団体等との意見交換の多様な場』の活用を充実すればよい」「運用で行えばよい」との意見があった。

⑫委員外議員の制限規定撤廃

「特にしてほしい」「してほしい」との積極的な内容の回答と、「しなくてよい」の回答が同数となり、評価が分かれた。積極的な内容の意見としては、「一議員が一常任委員会に所属し、複数の常任委員会には所属していない現状では、早急に実現してほしい」との意見、消極的な内容の意見としては「一定の歯止めは必要」等の意見があった。

⑬議会予算

回答会派すべてが「特にしてほしい」または「してほしい」と回答し、積極的な姿勢が目立った。「議長が取りまとめたうえで議会全体として予算要望を提出すべき」等の意見があった。

⑭通年議会

半数以上が「特にしてほしい」「してほしい」と回答し、「通年議会では専決処分を減らす目的ともなり是非導入すべき」「完全な通年議会は無理としても、「予算決算特別委員会」を通年設置すること等を検討すべき」「議会の意思で機動的に（希望日に）本会議を開くためには、通年議会にする必要がある」等の意見があった。

「しなくてよい」との回答も複数あり、「現在の状況で特に問題がない」「必要性が分からない」等の意見があった。

⑮その他

「年俸制」、「政治倫理の確立について条例訓令等の創設を含め議論すべき」との意見があった。

【自由意見欄】

各会派から議会基本条例について様々な意見等が寄せられた。（各会派の意見等は資料編を参照。）

○行政視察に関する検討調査のまとめ(案)

(1) 検討経過

幹事長会から検討事項として特に指示のあった行政視察について、第5期部会発足以降、下記日程で検討を進めた。

- 第3回(21.11.26) ……行政視察の過去の実施状況等をもとに意見交換
- 第4回(21.12.3) ……旅費条例、旅費規程等について意見交換
- 第8回(22.3.29) ……行政視察のあり方や実施方式について意見交換
- 第9回(22.4.15) ……行政視察のあり方や実施方式について意見交換
- 第10回(22.5.12) ……報告文の検討
- 第11回(22.5.25) ……報告文の検討・確認

(2) 杉並区議会における行政視察(委員派遣)の実施状況

①視察先一覧(平成12年～21年)

資料編 参照

②予算・決算状況について

資料編 参照

(3) 行政視察関係法令等

- ①地方自治法
- ②杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例
- ③杉並区職員の旅費に関する条例
- ④杉並区職員の旅費支給規程
- ⑤杉並区職員の旅費に関する条例の運用方針等について
- ⑥杉並区議会議員行政視察報告書取扱要綱 等

(4) 行政視察の法的位置付け

行政視察は、委員派遣の一環として位置付けられる(地方自治法第100条第13項)。委員派遣は審査又は調査の必要から現地に委員を出張させ、実際に見聞して審査又は調査を深く行うものである。

委員派遣は議会内での呼称であり、議長が承認したあと、対外的に派遣するのは議会の代表権と事務統理権を持つ議長である。

委員派遣の決定権は委員長でなく、委員会にある(杉並区議会会議規則第60条)。

閉会中の委員派遣は、継続審査事件又は継続調査事項がなければできない。

(5) 行政視察をめぐる状況

当区議会では、常任委員会における所管事項調査（地方自治法第109条第4項）の一環として、先進的な施策に取り組んでいる自治体の視察を行っている。例年、各常任委員会が主体的に所管事項に係る調査項目を設定し、第3回定例会閉会後の10月下旬から、11月初旬にかけて、2泊3日の行程で2都市を視察している。

行政視察については、これまでも公務として適正に行われてきたところであるが、委員会活動の透明性の確保や区民に対する説明責任がより一層要請されているとともに、費用対効果という財政的な観点から、その意義が改めて問われている。

杉並区議会においても、区民の目に見える形で、より効率的かつ効果的に行政視察を実施していくことが、開かれた議会としての責務であり、今後区民との信頼関係をより一層深めていくうえで不可欠である。

(6) 行政視察の意義・効果についての部会での意見

部会では、今日においてもなお他の先進自治体の施策を調査する行政視察に一定の意義があることを認める点で全委員が一致し、廃止すべきとの意見はなかった。

ただ、今後の行政視察のあり方として、現行の方式をそのまま継続するのではなく、より効率的で効果的な実施に向け、具体的な手続きや実施方式を含めて改善や見直しを図るべきとの認識で全委員が一致し、個別の項目について活発な意見交換が行われた。

(7) 今後の行政視察のあり方についての協議事項（8項目）及び協議結果（資料3参照）

○視察決定手続の透明化について

<従前>

委員会閉会后、委員が揃う場で行政視察について決定する方式が慣例として行われてきた。

意見

- ・委員会運営の透明性を高めていくうえで、開会中の委員会で決定することが当然である。
- ・開会中に必要とされている手続きならば、本来踏まなければならない。

<協議結果>

今後は、杉並区議会会議規則第60条の趣旨に鑑み、委員会活動の一層の透明化を図る観点から、委員会の開会中に決定する方式とすべきであることで全委員が一致した。

○視察の実施時期を「一律でなく必要に応じて」とすることについて

<従前>

特別な事情がない限り、第3回定例会閉会後の10月下旬から、11月初旬にかけて実施してきた。特に根拠となる取り決め等はなく、慣例と思われる。

意見

- ・現在も必要に応じてという考え方に立ち、慣例として10月ということであれば、時期を一律でないとしたところで何も変わらないのではないか。
- ・議会基本条例ができると、委員会決定によって視察も様々な形態が考えられるので、必要に応じて柔軟に対応できる規定を設けておいたほうが現実的である。
- ・柔軟に対応できるということであれば、時期だけでなく回数も人数も一律ではなく必要に応じてしておけば、現行制度を制約することにはならない。
- ・個々の委員会が従来やり方で良いと判断することも当然あり得るが、改めて一律ではないということを経験できるならばそのほうが良い。
- ・何をどこの都市で視察するかについて、委員長、副委員長だけではなく、委員全員が意識に置いて議論して情報を出し合うことが重要になってくる。少し柔軟性を持たせることとあわせて、責任をきちんととれる形を意識しなければならない。

<協議結果>

本来は視察目的に応じて委員会が自由に時期を設定できることを部会として確認したうえで、結果的に同時期に視察が重なることは今後も想定されるものの、これまで以上に時機をとらえた視察を行っていくことができることから、(3)回数や(4)人数を弾力的に運用することに全委員の意見が一致した。

○視察の実施回数を「0回から複数回」とすることについて

<従前>

年1回2泊3日が通例であるが、そのほか視察目的によって日帰りで実施した委員会がある。

意見

- ・委員会が視察を行なう目的がはっきりしていることが重要であり、その目的に沿った形で、1泊や日帰りになることも当然ありうる。目的を明確にすることによって、おのずと回数や人数も決まってくるのではないか。

<協議結果>

必ずしも年1回2泊3日ありきではなく、視察地や視察目的によって1泊2日や日帰りで実施するなど、予算の範囲内で各委員会が必要に応じて柔軟に所管事項調査を行うことが基本であり、委員会の判断によっては、年間0回から複数回もありうる点で全委員が一致した。

○視察人数を「委員全員又は委員の一部」とすることについて

<従前>

委員会の全委員で視察

協議の中での主な質疑・回答

- ・委員の一部とした場合、委員会の定足数を満たさない場合が出てくるのではないかと？
→委員派遣は、委員が調査をするために現地を視察するもので、委員会の招集とは異なる。したがって、定足数の問題は生じない。たまたま委員全員が視察地に集合していても、委員会の招集を通知していないので委員会を開くことはできない。委員会を開会するためには、委員長があらためて日時と（視察先での）場所を示して招集することが必要となる。

意見

- ・例えば委員会によっては会派の委員が1人しかいないケースで、委員会視察場所が2つに分かれた場合、一方には行けない。一概に悪いとまでは言えないが、委員会視察のあり方についてかなり重大な変更をきたすことになる。
- ・最終的には視察先の報告を委員会として行なうので、その意味では、委員会の会派人数の問題とは直接関係がないのではないかと。
- ・委員会の中での役割分担の違いによって全ての視察先に行けないことがあり得るという点を、委員会できちんと説明すれば良い。
- ・新しいやり方があっていい。仮に、例えば都市環境委員会でいえば、都市整備の部分、環境の部分で必ずしも行き先がうまく組めないこともあるので、委員会として分かれて行っても、それぞれの有益なのではないかと。やってみてもいいと思う。

<協議結果>

視察目的等に応じて視察団の規模も柔軟にとらえ、委員が視察先ごとに分けられたり、全委員のうちの一部の委員を派遣することもありうる点でほぼ一致したが、ある会派の一部には反対の意見があった。

○視察の準備を簡略化することについて

- ① 視察先との連絡、事務手続
- ② 旅費請求手続
- ③ 移動経路・交通機関の確保
- ④ 食事場所手配
- ⑤ 宿泊先手配
- ⑥ 会費徴収
- ⑦ 精算手続

<従前>

6月頃に準備を開始し、視察終了後まで5カ月程度を要している。①から⑦は基本的にすべ

て担当書記が行っているが、③については、チケット購入や支払いは旅行業者を通じて行っている。

意見

- ・どのくらい安くなるかが問題になる。移動、食事、宿泊の範囲に限定して業者に頼むことで事務局の事務負担は非常に楽になると思われる。ことしの視察で1カ所か2カ所試験的に導入してみて、そこで不具合があればまた戻せばいい。
- ・通常の旅行業務の範囲内のものは業者に委託し、視察に伴う固有のもの、これだけは手放せないというものは事務局であるのが良い。
- ・現在はインターネットも普及しており、視察用冊子は常に時間のみ確認するためのA4・2枚程度のもので構わないのではないか。冊子の作成に手間暇かけることは要らないのではないか。
- ・本来委員会が決めて、委員会が視察して、準備も含めて委員会がやるべきことを全部事務局にゆだねてきたという点が最大の問題。旅行で行く場合と違い、どこを宿泊場所に決めるのか、どこで食事をとるのかは、その視察目的と行程全体の中で判断しなければいけないので、パッケージで旅行会社に一律全部託すということは反対である。区民の目からしても、同じ旅行業者に全部の委員会をお願いすることはどうか。

<参考>平成21年実施の行政視察経費についての比較

経路として、平成21年に実施した行政視察で、1日目（東京から視察地まで）と3日目（視察地から東京まで）ともに電車を利用した委員会と、ともに飛行機を利用した委員会の2つのパターンについて、仮にある業者を活用した場合を想定して経費を大まかに比較した。

①電車

割引はあるが、宿泊代に係る手数料が相当分あるため、委託料として総額の数%かかるという計算も入れると、業者を活用した場合には全体としては割高になる。

②航空便

割引が①と比較して相当額出るため、宿泊代に係る宿泊料を上乗せし、さらに総額に数%の委託料を上乗せしたとしても、昨年の例でいえば、①とは反対に実際の経費より割安となる結果が出ている。

注) 割引チケットは時期によるものでもあり、今回の試算が必ずしも毎年そのまま適用できるとは限らない。

<協議結果>

いわゆる旅行業者への丸投げは一切しないことを前提に、移動、食事、宿泊については、必要に応じて旅行業者の活用を図っていくことで全委員の意見が一致した。

○視察同行者数を「0名から1名」とすることについて

<従前>

所管部長1名

意見

- ・必要があると判断すれば同行するということでもいいのではないかと。
- ・同行する部長には、行政視察の中身について共有してもらうことも必要だと思う。区で施策を実現していく場合の知識、情報という点でも、そうしていただきたい。

- ・同行者が参加するかどうかはテーマによって任意でよい。

<協議結果>

それぞれの自治体議会によって異なるが、杉並区議会としては所管部長も同行し、相手先自治体についてともに視察してもらうと同時に、委員との間で一層の情報交換等の場を拡大することにもつながることから、同行者は現行どおり必要であるとの結論となった。

○視察随行者数を「0名から2名」とすることについて

<従前>

事務局職員2名

意見

- ・随行者の事務局職員は必要である。例えば遅刻してきた場合の対応をもう1人がすることもあるので、最低限2人は必要だと思う。
- ・随行を経験した立場から言うと、事務局がいてくれたほうがスムーズに回るといことは重々理解できる。一方、事務局職員が随行せず、議員だけで行くのは確かに大変ではあるが、経験という意味ではあってもよい。
- ・議会事務局職員が随行することは、スキルアップという点でも、委員会担当書記としての大事な業務の1つではないか。本当に自立した委員会ということであれば、ゼロということもあり得る。どちらにもメリット、デメリットを感じる。(しかし、随行するとすれば、どんなに旅行業者の活用を図ったとしても、最大費やすべきところでの労力は結局必要となるので、職員にとってほとんど負担軽減にはならないのではないか。)
- ・緊急事態が発生したとき、事務局がいないと、連絡や手配の面で、大変な問題が出てくる。したがって、ゼロということはある得ない。
- ・事務局も視察に行くことが出来、見聞を広めて、職員の人材育成につながっているので、随行は必要である。

<協議結果>

従前どおり事務局職員2名とすることで全委員の意見が一致した。

○視察三日目の位置付けについて

<従前>

各委員による自由視察

意見

- ・会派では2日で終了していいのではないかと意見だった。ただ、2泊して3日目に及ぶのであれば、3日目は委員会として視察をして、委員全員で帰ってくるのがよい。
- ・会派では、2日目の夜に帰るべきという意見がある程度あった。また、3日目の視察については、最低限個人のレポートは出すべきという議論があった。3日目も集団で視察するかについて肯定する意見は会派では特に出していない。
- ・委員会の中でどうするかをその都度議論して決めていけば、2日目宿泊ということもあり得る。単に話を聞

いて帰ってくるというだけでは不十分なことが多いので、可能としていいと思う。

- ・ 個人的な意見ではあるが、自由視察にも有意義な面がある。ただ、自由視察であるのであれば、同じ都市であるべき。22区の動向を見ても統一性がないので、旅費については杉並区独自の規定をつくってほしい。
- ・ これまでは、2日目の夜に泊まって、朝帰る人もいれば、視察する人もいた。グレーゾーンが多く、何をしてもいいのではということになる恐れがあるので、委員会の決定によって行動するのが一番いいと思う。
- ・ 旅行命令上の行程を外れた場合の旅費の取扱いについては非常に重要で、要するに透明性を高めようとか、責任ある行動をとろうということと違うレベルで、杉並区職員の旅費に関する条例の第5条の規定が存在する※。考え方のベースになるものとして、根拠となる理由は一度全議員に知らせたほうがいい。
- ・ 規定にがんじがらめになってしまうと、本来の趣旨がしっかりと果たせないところも出てくるので、議員の旅費に関する条例も見据えて、どこかの時点である程度整備をしていく必要があるのではないか。
- ・ 2日目の視察先での説明で、視察事項に関連して現地視察等の提案がある場合には、ぜひ見たほうがいいと思う。そのかわり、きちんとレポートとして出すことで区民の納得は得られるのではないか。

※杉並区職員の旅費に関する条例

(旅行命令等に従わない旅行)

第5条 旅行者は、公務上の必要又は天災その他やむを得ない事情により旅行命令等（前条第三項の規定により変更された旅行命令等を含む。以下本条において同じ。）に従って旅行することができない場合には、あらかじめ旅行命令権者に旅行命令等の変更の申請をしなければならない。

2 旅行者は、前項の規定による旅行命令等の変更の申請をするいとまがない場合には、旅行命令等に従わないで旅行した後、速やかに旅行命令権者に旅行命令等の変更の申請をしなければならない。

3 旅行者は、前二項の規定による旅行命令等の変更の申請をせず、又は申請をしたがその変更が認められなかった場合において、旅行命令等に従わないで旅行したときは、その旅行者は、旅行命令等に従った限度の旅行に対する旅費のみの支給を受けることができる。

<協議結果>

3日目の位置付けについては、以下の取扱いとすることで全委員の意見が一致した。

当該委員会の所管事項に関する自由視察として位置付け、委員全員による視察、委員各自による視察のいずれとするかは、視察目的等とあわせて委員会が決定する。

[視察先及び交通費]

- ・ 3日目は、2日目の視察都市内での視察を原則とするが、他都市を視察する場合でも委員会決定（議長の派遣承認）があれば、委員派遣としての視察（旅費の支給対象）は可能である。
- ・ 委員会で認められていない視察（当該委員会の所管外の事項に関する視察や、所管事項であっても委員会決定を経ていない視察）を3日目に行う場合、視察先への移動交通費や帰路交通費等については政務調査費等から支出することとし、すでに支給されている3日目の帰路交通費は返還する。

[旅費との関係]

- ・旅費の支給方法は職員の例による（杉並区議会議員の報酬及び費用弁償等に関する条例第7条）が、職員の場合、用務終了後、その日の午後10時までに帰宅できない場合（あらかじめ見込まれる場合も含む。）は宿泊が認められているため、行政視察についても同様に2日目視察終了後、午後10時までに帰宅できない場合には宿泊し、3日目に帰宅する扱いとなる。
仮に2日目の視察終了後、午後10時までに帰宅できる場合でも、3日目の視察があらかじめ委員会決定されている場合には宿泊することとなる。

[視察報告書]

- ・1日目及び2日目の視察と同様、3日目についても視察委員が報告書を作成し（私費による視察の場合を除く。政務調査費による視察の場合は収支報告書に添付する報告書を各自作成。）、当該委員会の視察報告書として、一括して議長に提出する。

[今後の課題]

- ・議員の旅費の支給方法については、杉並区議会議員の報酬及び費用弁償等に関する条例第7条第4項により、「杉並区職員の旅費に関する条例の適用を受ける職員の例による」とされているが、委員から、議員については一般職の職員と別の取り扱いにすべきではないかとの意見があり、部会としては今後の検討課題として指摘しておくこととした。



3 会議開催の経過

開催日	主な内容
第1回 H21.10月9日	正副部会長の選出 今後の会議の進め方について
第2回 11月13日	議会基本条例の調査・研究 (制定の背景、他自治体議会における議会基本条例について意見交換)
第3回 11月26日	議会基本条例の調査・研究 (住民と議会の関係について意見交換) 行政視察について (行政視察の過去の実施状況等をもとに意見交換)
第4回 12月3日	議会基本条例の調査・研究 (行政と議会の関係について意見交換) 行政視察について (旅費条例、旅費規程等について意見交換)
第5回 12月24日	議会基本条例の調査・研究 (議会の機能強化について意見交換)
視察 H22.1月14日	議会基本条例について(多摩市議会、鶴ヶ島市議会)
視察 1月21日	議会基本条例について(所沢市議会、松戸市議会)
第6回 2月5日	議会基本条例の必要性の有無について
第7回 2月25日	議会基本条例に関する会派アンケートの実施等について
議会基本条例に関する勉強会 3月19日	全議員を対象として、部会が主催する「議会基本条例に関する勉強会」を開催(出席議員37名)。
第8回 3月29日	行政視察について (行政視察のあり方や実施方式等について意見交換)
第9回 4月15日	行政視察について (行政視察のあり方や実施方式等について意見交換)

【裏面あり】

第10回 5月12日	議会基本条例に関する会派アンケートの集計結果について 行政視察に関する検討調査のまとめ
第11回 5月25日	第5期部会の報告書の作成について