

# 市民から見た議会改革

## 政務活動費条例改正透明度調査、議員通信簿から見えてくるもの

2013.8.24 全国政策研究集会 2013in 京都  
全国市民オンブズマン連絡会議 内田隆

### 1. どうして市民オンブズマンは議会改革をしようとするのか

地方分権を実質化するには議会改革が必要不可欠。

地方議会の立法機能・行政チェック機能の充実を図るため。「眠る議会」を起こそう！

「議会不要論」ではない。

しかし既得権益を追い求めるとしか思えない議会の姿があった

議会カラ出張・口利き・費用弁償・海外視察・政務調査費など

### 2. 市民オンブズマンが取り組んできた議会改革

- ・議会の情報公開条例対象化へ
- ・議会情報閉鎖度ランキング（1998.1999）
- ・政務調査費透明度調査（2001- ）
- ・議会透明度調査（2003）
- ・口利き記録制度調査（2004）
- ・議会「期待はずれ度」調査（2008）

### 3. 近年議会は改革されたか？

- ・議会基本条例 363 議会で制定済み（2013.1 現在 自治体議会改革フォーラム調査）
- ・議事録ネット公開、委員会傍聴可＋ネット中継など
- ・一問一答・反問権・議員間討議等導入・資料配布など

しかし、議会での議論は良くなったのか？

### 4. 議員通信簿の近年の取り組み

議会で議員は何をしているかをチェックし、悪い議員を淘汰・よい議員を伸ばそう  
議会活性化に向けた市民の取り組み。

当初：居眠り・退席・私語チェック＋発言回数チェック

近年：議会質問の中身のチェック

今後：政務調査費と議会質問（本会議・委員会）の関連チェックへ

☆議員からの反響

### 5. 政務活動費条例改正から見えてくるもの

☆そもそも政務調査費は「議員特権」か？用途チェックで議員の良し悪しが判断できる

●2012年地方自治法改正で政務調査費が政務活動費に

国会答弁「侃々諤々の議論をして条例を作る」

条例改正調査で、議会改革の実質がチェックできる。市民に開かれた議会か？

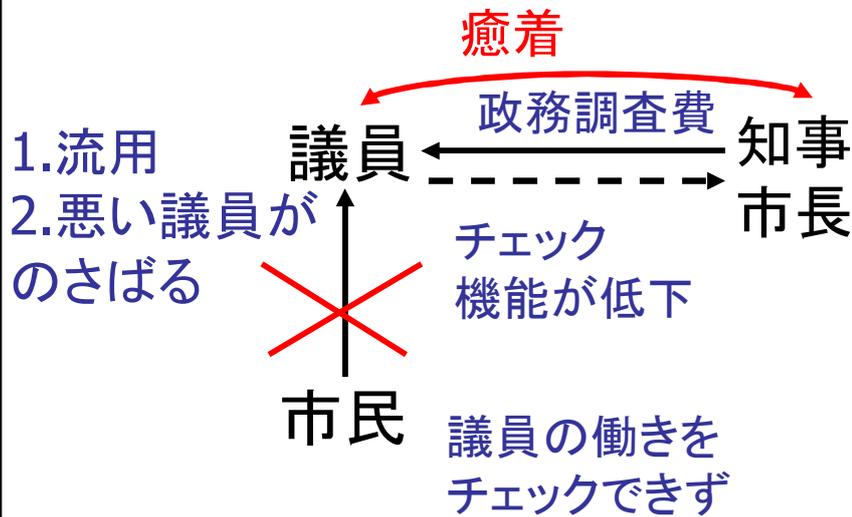
仮説：議会が市民に開かれていれば、条例内容もよいはず

衝撃の結果：

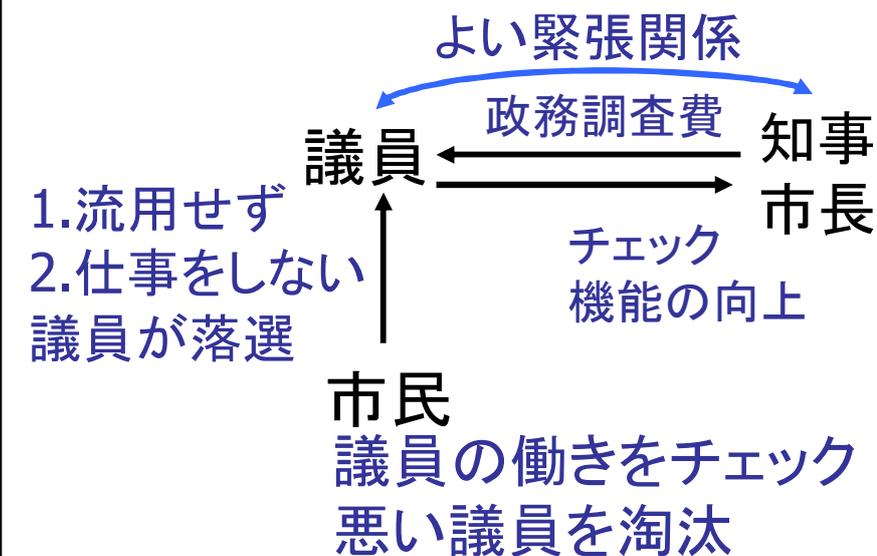
### 6. 今後に向けて

13/9/7-8 第20回全国市民オンブズマン京都大会（龍谷大学）で議会改革テーマ

## 政務調査費が不透明(現状)



## 政務調査費が透明になると



### 3 調査の方法と基準

#### (1) 概要

調査は各議会の本会議の議事録を熟読し、個人質問の方法につき、①事前の調査をしているか、②他都市との比較をしているか、③改善案を提案しているか、の3つの観点からテーマ1件ごとに加点する方法で採点した。

これに加えて、質問の内容の観点からも評価した。

調査は同一の議事録を複数のメンバーが熟読して評価することとし、一次評価結果を各議員個人に送付して意見を聴取し、意見を元に再検討をする方法によった。

#### (2) 質問方法に対する基準

##### ①事前・現場調査(4点)

0点 全くしていない

1点 質問に特化した事前の調査をしている(「新聞テレビニュースで見た」、「議会で質問があった」というだけでは事前の調査と評価しない)

2点 質問に特化した事前の調査に加え、現場の調査をしている(現場調査をしたと同視できる程度に詳細な事前調査をした場合も含む)

3点 2+分析、評価もしている

4点 2+分析、評価のやり方が予算措置まで踏み込んでいるか、それと同視できる詳細な評価を行っている。

**【説明】** 質問のために質問者が特別の調査を行ったと議事録から見て取れるか、という視点からの評価である。言うまでもなく、内容のある質問をするためには、事前調査が不可欠だ。事前調査を疎かにしたままの質問は、担当者に聞けばわかることをわざわざ聞くなど、ムダな時間を費やすばかりだ。質問時間に制約のある現状の運用では、なおさらである。反対に、質問者が十分な調査のもと、予算措置についてまで検討した質問がなされれば、それだけでも説得力のある問題提起であり、議会による世論形成機能に資すると言える。

##### ②他都市の比較(2点)

0点 全くやっていない

1点 やっている(結果だけ)

2点 担当者に会っている、または、会ってなくても他都市との違いを根拠まで踏み込んで具体的に行っている

**【説明】** どのような内容を質問するにしても、他の都市の事例を検討して参考にすることは必要ではないだろうか。仮に他の都市で実施していない政策の提言をするに際しても、類似の事例や参考となる事例を検討することは有効であり、必要である。

##### ③改善案(3点)

0点 全く無し

1点 問題点を具体的にしているか、何らかの改善案を提示している(単なる要望

は改善案とは評価しない)

2点 具体的改善案が示されている

3点 予算措置まで踏み込んだ改善案が示されているか、それと同視できる程度  
の具体性・実現可能性のある改善案が示されている

【説明】 議会がチェック機能を果たすために最も重要な点である。この質問で質問者は一体何が言いたいのか、市民に伝わってくる形で問題を指摘できるよう準備と工夫をすることは、議員の基本的な仕事ではないだろうか。問題点の指摘すらなされていない場合など、行政のチェックを果たしたことにはならない。また、単に要望を市当局に伝えるだけでは、真剣さが伝わってこないばかりか、世論も形成できない。

### (3) 調査内容についての評価

質問内容についての評価もおこなった。本来の議会と執行部との緊張関係を維持するためには、議員が的確なテーマを選定することが必要だからである。すなわち、いくら詳細に事前調査をしたとしても、当該自治体の問題として取り上げるだけの必要性のないテーマについては、質問に立った議員自身、問題点の掘り下げも改善案の提示などもできる筈がない。抽象的な結論めいた意見の表明で終了する質問なども、テーマの選定がまずいことに起因することも多い。しかし、私たちが議員に期待するのは、自治体行政の問題点を鋭くえぐる視点の提示と市民の世論を形成するに足る対策の提示である。そういった観点から、質問のテーマの選定や質問方法がまずいとおもわれるものをパターン化し、A, B, Cで示した。

A：事前に関連資料を情報公開請求で入手するか、担当部署の職員に確認すれば足りる質問（今どうなっていますかはA）

【説明】 事前調査が不十分な場合に起こる。テーマ選定からして勉強不足が明らかになっている。ただ、これと類似するものとして、当局から言質をとることが目的で行う質問もある。議会で答弁させることで、政策変更をさせないために行う、という手法は私たちも否定するものではない。したがって、議会で答弁させることを目的としたことが議事録上明らかなものについてはAとは評価しなかった。

B：当該課題（制度）の趣旨・意義、国と世論の動向、識者の指摘、市と所属会派の対応と現在までの経過等を解説し、それに質問者の抽象的私見を加え、当局の認識、所感、方針を問う質問

【説明】 要するに、質問なのか、応援演説なのかわからないものを示す。首長の政策に賛成の議員がよく行うものだ。しかし、議会の使命が執行部の政策のチェックにある以上、批判できないテーマを選ぶこと自体、誤りだ。

AB：AとBの混合したもの

【説明】 文字通り。これも珍しくないが、中には質問というよりも議員が感想を述べているだけのようなものもある。

C：首長を単に批判するもの（政策批判と評価できるものはCと評価しない）

【説明】 首長に対する単なる誹謗中傷といえるものに記した。質問者の意思は市長の資質に係わる論点を提示しているつもりであろうが、質問としては生産的でない。最初はおもしろおかしく感じられても、ベタな批判ばかりだと市民の関心も遠のく。残念な質問というほかない。

# 政務活動費条例透明度ランキング採点基準案

2013/7/24

全国市民オンブズマン連絡会議

改正 過程 の 公開	(1) 条例案を検討する会議の公開	構成	◎(議員以外あり)	×(議員のみ)			
		市民告知	◎記者会見、記者クラブ連絡	△ネット告知	×告知していない		
		傍聴・中継	◎ネット録画公開	○ 傍聴可	△記者のみ、モニターのみ	×非公開	
		会議資料	☆ネット公開を含む ◎会場、○閲覧、△請求について				×非公開
		議事録公開	◎(ネット公開)を含む	○閲覧	△請求のみ	× 非公開	
		議事録内容	◎発言者がわかる逐語	○ 発言者がわかる概要	△ 概要	×非公開	
	(2) パブリックコメント	実施	実施 実施なし				
		結果公開	結果公開 非公開				

## 議会力をアップさせる政務活動費にするための論点

江藤 俊昭 氏 (山梨学院大学法学部教授)

課題討議では、政務活動費の意義の確認と今後の対応を明確にすることを目的としたい。そのために、①実際に行われてきた政務調査費の役割、②導入された政務活動費の意義と課題、③市民との関係、④政務調査費を議会・議員活動の条件整備の中に位置づけること、これらを確認する。

それぞれが論点となるが、論点1は最初の報告（第一順）で議論されるので、論点2から論点4までを、主なパネルディスカッションのテーマとしたい。

### 論点1 政務調査費で議会・議員活動はどう変わったか（第一順報告で）

- ①政務調査費の現状（額、決め方）
- ②政務調査費導入による変化
- ③市民との関係（説明責任）

### 論点2 政務活動費の活用と留意点（パネルディスカッションのテーマ、以下同じ）

- ①政務活動費への改正の評価
- ②どこまで広げることを想定しているか、その基準は
  - i 広げられた事項の具体化は（政務調査費との異同）
    - a. 要請陳情等活動費
    - b. 会議費
  - ii 基準
  - iii 疑問への対応
    - a. 政党活動や後援会活動との区別は
    - b. 従来の「口利き」を強化することになるのでは
    - c. 議会（正確には委員会）の活動の強化を目指す議会改革とは異なる方向ではないのか

### 論点3 政務活動費と市民との関係

- ①内部統制の手法（議長の役割を具体的に（自治法100⑩）、事前に「予算」として提出、毎回請求等の導入などを想定できるか）
- ②説明責任（住民への説明の場は想定できるか）
- ③政務活動費導入および額をどのように決めるか（報酬等審議会や議会独自の審

議会からの「意見」を踏まえることも想定できるか)

#### 論点4 議会活動を保障する条件

—議員報酬、政務活動費、議員定数への批判をどう考えそれにどう対応するか—

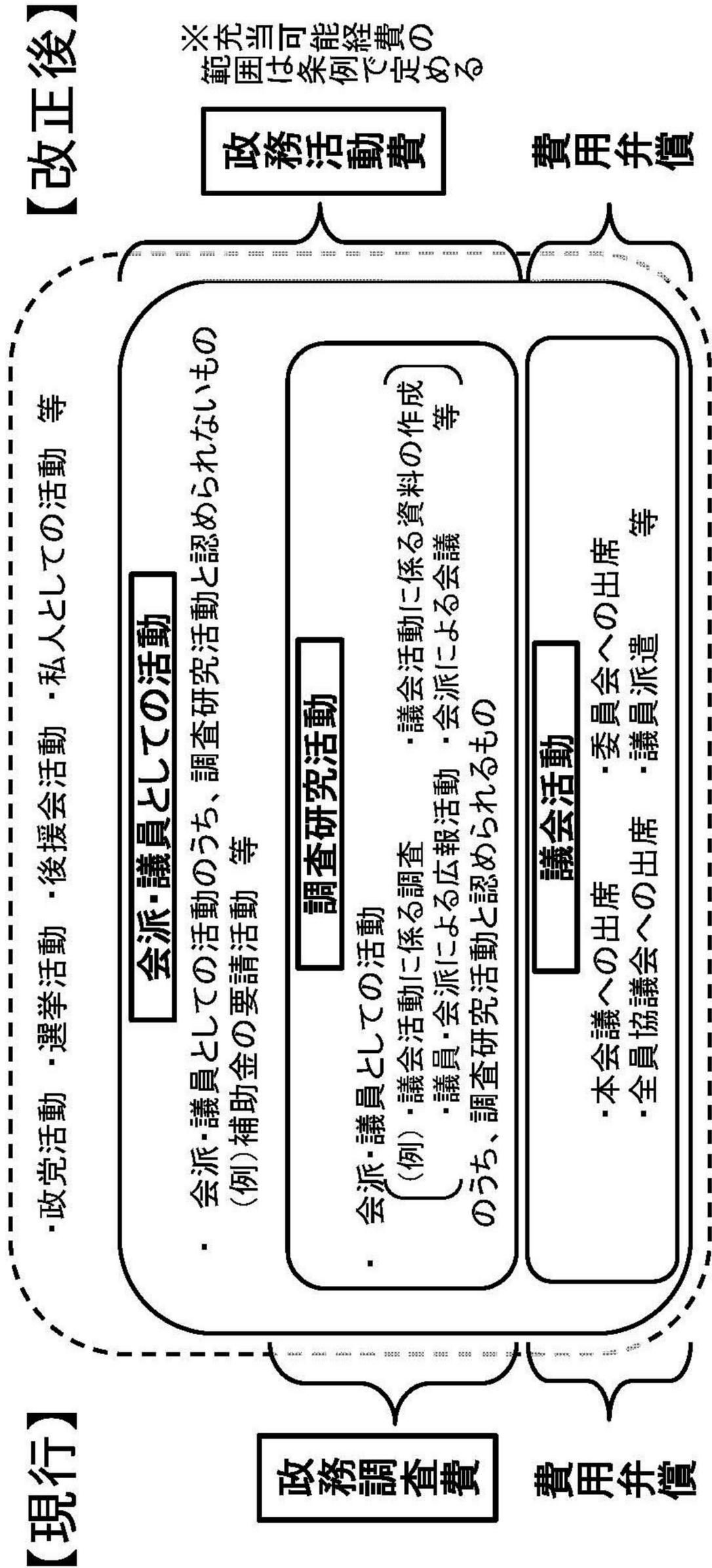
#### ■新たに政務活動費に充てられる項目

	議長会	項目
陳情費	都道府県	会派（議員）が行う要請陳情活動、住民相談等の活動に要する費用
	市	会派が要請、陳情活動を行うために必要な経費
	町村	議員が行う要請陳情活動、住民相談等の活動に要する経費
会議費	都道府県	1 会派（議員）が行う各種会議、住民相談会等に要する費用 2 団体等が開催する意見交換会等の各種会議への会派（議員）としての参加に要する費用
	市	会派が行う各種会議、団体等が開催する意見交換等各種会議への会派（議員）としての参加に要する費用
	町村	1 議員が行う各種会議、住民相談等の活動に要する経費 2 団体等が開催する意見交換等各種会議への議員の参加に要する経費

注1：各議長会の「政務活動費の交付に関する条例（例）」の別表等を参照し作成。

注2：陳情費は、「要請陳情等活動費」の略。

# 政務調査費と政務活動費の対象経費（イメージ）



## ◆ 地方自治法の一部を改正する法律案に対する修正案

現行	修正案
<p>第百条</p> <p>⑭ 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。</p> <p>⑮ 前項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。</p>	<p>第百条</p> <p>⑭ 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。</p> <p>⑮ 前項の政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。</p> <p>⑯ 議長は、第十四項の政務活動費については、その使用の透明性の確保に努めるものとする。</p>