

《神奈川県横須賀市》

(人口 406,207人) (面積 100.82 k m²) (議員定数 41人)

議会改革度調査2017 総合順位 34位

【市の概要】

神奈川県南東部に位置する三浦半島の大部分を占め、市域の東側は東京湾、西側は相模湾に面している。市域の中心部は、高い山はなく、山間部や急峻な丘陵部が中心で平地は少なく、市内の最高点は大楠山の標高242mである。

江戸時代、江戸への海の玄関口として浦賀奉行所が置かれており、幕末にペリーが上陸したように外航船の来航もあった。その後、製鉄所が置かれ、第二次世界大戦の終了まで近代海軍の軍港都市として発展してきた町であり、現在、米軍基地、自衛隊基地がある。戦後、ベッドタウンとして人口を増やしてきていたが、平成初めの43万人台をピークに人口が減少しており、現在、人口減少や高齢化等が行政課題である。

【調査概要】

■ 議会改革の取り組みについて

早稲田大学マニフェスト研究会議会改革度調査によると横須賀市議会は白山市議会に比べ、特に情報共有と機能強化の項目において、本市より議会改革が進んでいることから、先進的な取り組みとして、以下の事項を中心に調査した。

(参考) 早稲田大学マニフェスト研究会議会改革度調査2017

横須賀市議会 総合 34 位(情報共有 138 位、住民参加 61 位、機能強化 26 位)

白山市議会 総合 96 位(情報共有 396 位、住民参加 82 位、機能強化 64 位)

議会 ICT 化への取り組み

① 委員会のインターネット中継

議長の諮問機関として、議会における情報化基本計画の策定を協議するため、議会 IT 化検討会を設置し、平成 14 年 3 月に議会 IT 化基本計画を策定。市民への情報発信の拡充、議会内情報の集積及び活用、ペーパーレス化の促進、事務の合理化・効率化の促進の実現のため、本会議、委員会のインターネット中継、市議会 LAN の構築、全議員へのノート PC 貸与、メールアドレス取得を進めることとした。3 ヶ年構築経費は約 3,500 万円。インターネット中継は本会議 H 15 年 9 月から、委員会(常任委員会・特別委員会)は H 20 年 12 月から開始した。H 27 年 8 月からはスマートフォン、タブレット端末にも対応し、H 29 年度からは議会運営委員会も中継対象とした。

IT 化計画を始めた経緯として、横須賀市が電子自治体として先進的であったことが発端であった。中継をする際に特に市民からの意見は求めている。本会議の中継はあったが、質問は委員会中心主義であったため、委員会のインターネット中継を始め、市民からは好評とのことだった。常任委員会のインターネット中継による議論の変化については、もともと委員会の議論は活発であり、委員会の審査に重きをおかれていた。中継でさらに活発化したともいえるが、時代背景、経緯もあるとのことであった。

【事前準備と試験中継による課題と対応】

- ・実際の発言と会議録の修文に係る問題についてのルール化
- ・懇談の中継方法については休憩として位置づける
- ・委員会における発言及び円滑な運営（質疑の上限時間の設定）
- ・中継用カメラにより傍聴者撮影の可能性があるため、傍聴申込みの際に、事前説明し、署名をもって承諾を得ている。
- ・個人情報・不適切発言は録画中継時には音声削除

② 市議会 LAN について

市議会ネットワークを H14 に構築し、5 年ごとに更新している。全議員にパソコン貸与、持ち出しは不可。メールによる開催通知のほか、定例会資料等については、導入以降は所属の委員会資料は紙配付、それ以外はグループウェアにより閲覧となった。全議員向け資料については、冊子は現在も紙だが、大部分はデータ化された。

③ ペーパーレス会議システム

議員・議会事務局職員のみ利用。執行部は紙対応であり、議会側の利用状況をみて協議するとのことであった。

大学との包括的パートナーシップ協定

横浜市（横浜市と横須賀市の市境）にある関東学院大学との協定（H28.3.31）を締結した。地元の総合大学であり、法学系では一番近い大学。議会側は「学」の知見の活用、議会の政策提案能力を向上させるため、大学側は H29 年に地域創生学科の創設し、人材育成に活かす目的があった。市議会議長、市職員、市長や近隣の市職員が地域創生学科に出向き、講義を行う。大学から提案があり、議員の大学図書館の利用が可能。インターンシップでの活動がある。

議会ガイドブック「よこすか市議会なるほどガイド 議会でゲンキ！」

議会のしくみ、運営等を中学生でもわかるように記載し、作成している。中学 3 年生の社会科授業での活用。27,000 部作成しており、初めて傍聴にきた方に好評。

■ 代表質問の実施方法について

代表質問の規定

- ・代表質問は 3 月定例会のみ。6 月、9 月、12 月定例会では一般質問。
- ・質疑のうち、新年度施政方針等に対するもので会派に属する議員が行う質疑を代表質問、会派に属さない議員が行う質疑を個人質問という。
- ・代表質問の発言順序は会派順序。会派人数順に行う。会派人数が同じならばくじ引き。個人質問は代表質問の後に行い、順序はくじ引き。
- ・対面による一問一答方式と一括方式の選択制であるが、代表質問は一括が多い
- ・質問者は市長等の答弁内容を筆記するための補助者を自身の会派から 1 名置くことができる。補助者は必ずつけている。戦略的につけている会派もあれば、質問する議員にアドバイスする意味合いでつけるケースもある。

- ・ 代表質問の持ち時間は 1 回目 20 分 + (10 分 × 所属議員数)、一問一答の場合は 2 回目以降 答弁時間を含まず 40 分。質問時間は長くて 1 時間 40 分～50 分。通常は 1 時間 20 分から 30 分が多い。

会派内の調整

代表質問される方は会派により異なる。質問事項の調整は質問する議員が全部練り上げてから会派内で協議する場合や大会派であれば、それぞれ疑問点を持ち寄って集約し、責任者もしくは質問者が調整しているようである。

緊急質問

質問を行うに当たり、通告を行い、議会運営委員会で審査、了承をもらい、緊急性を認めた場合に緊急質問ができる。ほとんどない。

■ その他 ・ ・ 政策検討会議設置について

経緯としては、当時の議長が大津市議会の政策検討会議に刺激を受け、今後は政策形成能力が必要という考えがあった。議員からも課題提案し、条例をつくり、市政を変えろという方針。1～2ヶ月に1回開催。政策検討会議の中に課題別検討会議(分科会)を設置している。政策条例を作るときは政策検討会議を通して協議していく。構成は、6会派から各1名、正副委員長を出した会派はもう1名選出し計8名。オブザーバーとして1人会派から1名。



《神奈川県横浜市》

(人口3,740,497人) (面積 438 k m²)

(議員定数 86人) 議会改革度調査2017 総合順位 174位

【市の概要】

横浜市は東京都心から南南西に約30kmから40km圏内にある、東京湾に面した神奈川県で最大の都市である。市域は比較的広大で、横浜都心と新横浜都心があり、そのほかの郊外区は首都圏への人口集中によるスプロール化した市街地が散在しており、都市基盤整備が推進されている。多摩田園都市をはじめとした市内北西部は、東京都心のベッドタウンとして開発されたため、鉄道網も東京からの放射線が軸となり、東京都心への通勤通学人口が多い。

1889年4月1日に市制施行。行政区の数は18区。市制施行時の横浜市の人口は約12万人だったが、現在では約370万人となった。これは日本の市では最も多く、人口集中地区人口も東京23区に次ぐ。1956年には政令指定都市に、1988年には業務核都市、2011年には環境未来都市と国際戦略総合特区に指定され、2012年には横浜駅周辺地区などが特定都市再生緊急整備地域に指定された。

【調査概要】

議員提案による政策条例について

横浜市の会では H22 年に市会初の議員提案政策条例を制定。その後、議員提案条例が当たり前の状況となっている。本市ではまだ政策条例の制定がないことから、主に、政策条例が活発化した経緯、提出された議案の審議方法、条例制定後の政策検証、法制面での執行部や事務局の関わり、罰則規定のある条例の制定について調査する。

提案が活発になったきっかけとして、H11 地方分権一括法により自治法が改正され、条例制定権が拡大したと思われる。機運の高まりがあった中で、H23 の統一地方選挙において自民党がマニフェストで8件の条例制定を公約とした。他会派からも条例の提案が見受けられるようになったとのことであった。

◇平成21年以降、可決された政策的条例 17件

◇議員提案による政策条例作成プロセスのポイント

- ・ 条例の提案権者・・・議員による提案は地方自治法により、横浜市会では8人以上の賛成者がいれば提出が可能
- ・ 政策条例制定までの流れ(議員(会派)提案)

(1) 政策課題の発見と調査

問題の把握、原因の調査 → 原稿の条例、政策提言での解決が図れないか検討 → 条例制定以外に解決が図れないときに条例案作成のプロセスへ

(2) 立法目的と立法事実の確認

何のためにある条例か。立法事実を確認することで、条例の必要性、正当性を根拠づける。規制条例は内容によっては訴訟となることがある。合理性、適法性について

の説得的な説明が求められる。

(3) 案文の作成

(4) 関係部署からのヒヤリング

条例の必要性、規定すべきことの明確化

事前協議・調整をすることで、条例制定後、速やかに事業の実施へ

(5) 対象・規制しよとする内容を明確に表現

(6) 案文の法的な確認

条例は「法令の範囲内」、規制できる範囲は地方公共団体の事務に限られる。

文言等、見識的な確認は市会事務局法制担当で助言をするが、なお、法的な疑義がある場合は提案者の議員に弁護士相談等を行っていただく。

(7) 関係部署等との調整

検討する条例を成案とするために、所属会派内、他会派との調整を行う。

実行性確保のため、予算措置や規則等の制定、改正の必要性など、スムーズに行うため、関係部署との調整が望まれる。

罰則を定める場合には検察庁との調整が必要。

規定の内容により、関係機関との調整の必要性もあり。

(8) 市民からの意見募集

議員提案条例において定めはないが、市長部局に順じ、提案者による市民提案募集を行う。いただいた意見は提案者の HP 等で回答や考え方を掲載している事例がある。

(9) 議会での審議、議決

◇罰則規定がある条例の制定について

(1) 事例：横浜市落書き行為の防止に関する条例(制定)・・・5万円以下の罰金

横浜市廃棄物等の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例(一部改正)

・・・20万円以下の罰金

(2) 条例に設けられる罰則(地方自治法第14条第3項)

2年以下の懲役もしくは禁錮

100万円以下の罰金、拘留、科料もしくは没収の刑

5万円以下の過料・・・長の行政処分により科することができる。

条例に設けた事例なし。

検察協議が不要だが、市民に義務や罰則を科することになり、検察協議が必要なものと同様、慎重な言動が必要

実効性を担保するうえでの罰則規定と考える。

(3) 検察協議(横浜地方検察庁との協議の例)

・ 検察協議とは条例で罰則を設ける際の地方検察庁との事前協議のことであり、市会事務局が窓口となった。法令上の根拠はないが、必要な手続き。

・ 一時期、各地の条例で問題のある刑事罰規定が乱立したことがある。違法、規定が不明確であったために起訴できない例があったため、検察官の意見を聞くようになった。S48.1 全国都道府県総務部長会会議連絡事項 参照

- ・ 流れ 事前協議 ・ ・ 完成された条例案を用意（提出議案の状態）

内容の綿密な審査（ここで 9 割方が決まる）

かなり急いでも 1 ヶ月程度かかる

持参した資料をもとに説明、詳細な質問を受ける。

調査依頼を受け、回答作成、再度地検へ伺って説明する。

協議・回答を繰り返す。（2 条例では各 7 回の調査）

担当検察官の疑問がすべて解消されると正式な協議へ

協議依頼

協議 ・ ・ ・ ・ 内容の確認は事前協議で終了しており、検察庁内部の機関で行う。市会で行う内容はない。

回答 ・ ・ ・ ・ 回答をもらうまでに相当の時間を要する。

（2 条例では各 3 ヶ月程度） → 議案上程の手続きへ

その後の事務処理 ・ ・ 条例公布後に当該条例の議案と公布された書類の写しを地検に提出。指定事項が反映されているかを確認するために必要。

※ 時間がかかるため、スケジュール感を意識し、計画的に行うのがよい。

◇議員提出議案の審議方法

議員発議の場合は市長提出議案と同様の流れであり、委員会発議の場合は委員会付託省略

委員より、「条例は行政側から提出する方がより継続性、実効性があるのではないかと考えるかどうか」という質問があり、「横浜市中小企業振興基本条例では市会に振興に関する施策の状況を報告する義務が法令で課せられている。毎年度、全常任委員会で各局が取り組んでいる中小企業の契約状況等を条例に基づき、報告をし、それに基づき、議論がなされる例があり、チェック機能が市会で果たされている」とのことであった。また、行政側の協力については、「プロセスは違っても、所管課・所管局は運用していく立場にある。市会局としても所管部局につないでおり、前向きにとらえていると思われる。所管課・所管局もできないことは議論、率直な意見交換することが実効性を高める」とのことであった。

条例中、「財政上の措置を講ずる」とある場合には、必要あれば、予算・決算に盛り込まれるので、予算決算特別委員会で協議されるとのことであった。

条例の制定にあたって、理念的な条例（考え方を示す。啓発の責務をかす）と実体的（罰則を科す）な条例がある。理念的な条例は議員提案で行うことによって、市域の中に機運、行政内部に条例に基づく施策の推進する責務、財政上の措置、市会への報告をかくることにより実効性を高める。上乘せ条例を作るときは違法となるかを慎重に検討している。

