

代表者 金子 広 和 様

研修者(代表)氏名 西 塚 和 音 ㊟

## 研 修 会 報 告 書

このことについて、次のとおり報告します。

1 期 間 平成29年 7月14日(日帰り)

2 研修会名

..... 質問力向上 集中セミナーin東京

3 研修会主催者

..... (株)地方議会総合研究所

4 開催場所

..... アットビジネスセンター池袋駅前別館607号室

5 研修会参加人数  2  人

参加者は次のとおり

..... 西 塚 和 音 、 太 田 博 希

6 研修会スケジュール

..... 10:00~12:00 効果的な質問・質疑を目指して

..... (講師:野村 稔氏)

..... 13:30~15:00 一般質問から始める議員提案条例

..... (講師:吉田利宏氏)

..... 15:15~16:45 不穏当・不規則発言にどう対応するか

..... (講師:廣瀬和彦氏)

7 研修会概要

..... 別紙のとおり

(別 添)  
研 修 会 概 要

**【研修会参加の理由】**

近年、狭山市議会でも議員が主体的に条例を策定していこうとする議員提案による政策条例の研究が進められているところである。インターネットで検索した中、議員提案政策条例とは、「議員が提出する、議会運営や議員の身分に関係する条例以外の、市民の暮らしに直接関係する市の施策に関する条例や、議会の執行機関への監視機能の強化に関する条例」と福岡市議会の議会調査レポートでは述べられている。しかし、政策条例に至る前段として、議員は執行部に対して質問力を向上させていくことで解決すべき課題が見えてきたり、課題解決に至るためのロジックが建てられたりすることになる。そうした質問力の向上と共に、議員には言葉を適切に正確に使用することが求められる。そのような中でも、政治的スタンスや事象に対する認識違い等により、また相手に対する配慮の欠如から侮辱的な表現がなされ、結果、不規則な発言が出てくることは、実際にはありうることであり、仮に不穏当や不規則な発言が出てきた際の対応や対処は、普段考えることは少ない。

このたびの「議員・職員のための質問力向上」を掲げた集中セミナーが開催されるにあたり、議員としての基礎力の向上を目指すために研修会に参加するものである。

**【研修会概要】**

**■ 効果的な質問・質疑を目指して**

**野村 稔 氏** (元全国都道府県議会議長会議事調査部長)

1. 質問と自己の意見との関係

○質問は地方自治体などの当該団体の事務全体を対象とし、質問点と意見を発言できる。  
(質問点と意見は5対5)

○質疑では、議題となっている議案等を対象とし、議案等の質問点を発言できる。

○議員が意見を述べる場合、通告した質問事項のうち1～2項目については、「政務活動費で調査したところによると」と前置きして発言してほしい。…政務活動費が効果を上げていることを住民は知る。

2. 検討・善処答弁への対応

○執行機関の答弁でよく聞くことは、「検討する」「善処する」であり、さらに「前向きに」という表現がつく場合がある。…端的に言えば、現段階では「できない」との答弁であり、質問議員への配慮した答弁とも言える。

○議員は、次の定例会で「検討」「善処」の結果について質問する必要がある。これをしないと、その場限りの答弁に終わってしまう。

○不確かな答弁、修飾語の多い答弁に満足してはならない。

### 3. 文書質問制度の検討

○議会における言論（質問、質疑、討論等）は、口頭によることを原則とする。

○質問の持ち時間が十分でない場合、質問終了後に生じた事態について緊急質問をするほどでない場合、原則として質問することはできない。

○国会では、国会法74条で文書質問が認められ、特に質問していないが、十分でない小会派の議員が文書質問を活用している。

○地方議会では、質問は口頭によることとし文書質問を規定していないが、地方自治法は文書質問を禁止していないので、当該議会の会議規則で文書質問を規定すればよい。

○文書質問制度を採用するか否かは、議会運営委員会等で協議し合意を得れば会議規則に規定することで実現できる。

○文書質問を制度化した場合、利用については個々の議員の判断による。ただし、会期制度をとっているので、答弁との関係から文書質問の提出期限を決める必要がある。

### 4. 日常活動で得た事項で質問・質疑を

○議員は住民代表であることから、住民が疑問と思う事項を質問、質疑する必要がある。

住民との日常活動を活発に行い、市などの当該団体に対する住民の要望を把握し、本会議や委員会で執行機関に質問、質疑することが必要である。

○傍聴者数に限界があるので、議員は質問、質疑した場合、地域住民等に対し、議員活動の内容として、質問、質疑と答弁の要旨を口頭又は文書で報告する。（住民と議員との一体性を確保する一つの方法）

○キメの細かい地域活動、住民との対話をする中から、市などの当該団体として、住民に行うべき施策を提言し実行を迫る必要がある。（住民と議員との一体性を確保）

### 5. 執行機関の本音の答弁を迫りしない

○議員の質問、質疑に対する執行機関の答弁は、議員の立場を考慮し、否定の答弁は少ない。

○執行機関は現在検討中の事項について、「未確定であるが…」とか「ここだけの話として…」とかを前置きして議員に答弁することがある。

…「本音の答弁」は確定していないため答弁する必要はないが、仮に執行機関がこのような前置きをして答弁した事項を、議員が住民に知らせてしまうと、検討中の事項についての答弁は出なくなる。情報入手のチャンスを自ら閉ざしてはならない。

### 6. 必要により現場を見る（議員派遣・委員派遣）

○委員会は、例えば年に1回、ほかの地方団体の関係行政を視察している議会がある。

…必要な事項を知るために他団体へ行くことを否定しない。

- 委員会は、付託された議案の現状（現場）を見るために、当該団体内への委員派遣を積極的に行う必要がある。

…例えば、市などの当該団体内の道路や河川改修、重要議案の審査では、委員会の議決で議長に委員派遣を申し出て、委員会として「現場」を見ることは一目瞭然の行為に他ならない。委員派遣により、住民に議員の活動が目に入る効果もある。

当該団体内への委員派遣は経費を要せずに委員会（議会）の活動内容を住民に理解してもらう効果がある。

## ■ 一般質問から始める議員提案条例

吉田 利宏 氏 （元衆議院法制局参事・議会事務局実務研究会呼びかけ人）

### 1. 一般質問の意義

- 「質疑」との違い

質疑…議題について疑義をただすこと。

——本会議における質疑の範囲：議題の範囲、意見を述べること：できない

質問…議題を離れて説明を求め、所見をただすこと。自らの意見を加えることも許される。

——本会議における質問の範囲：行政全般、意見を述べること：可能

- 一般質問をめぐる「改革」

方法の改革…一問一答式の導入、質問時間枠の制定・拡大、質問回数の撤廃、(反問権)

内容の改革…行政監視機能や政策提案機能を意識しての改善

- 残念な一般質問の分析\*とよい一般質問の要素

よい要素…主張に一貫性がある。具体的な目標が示されていること。目標との関係で執行部に数字やデータを尋ねること。

残念な要素…公表数字を確認するだけ。論点を入れすぎてぼけてしまう。個別要求的すぎる。合理的な根拠や論拠のない批判に基づくもの。国や他自治体の関知しない事柄。政治信条の演説に終始する。やりとりを続けるうちに混乱してしまう。(過剰な)執行部への謝辞は時間の浪費。

\*土山希美枝「質問力を上げよう 第1回」議員NAVI(第一法規)2014年41号を一部要約した。

### 2. 行政の対応と一般質問

- 「3つ」の行政対応を意識する

しばらく様子を見る(静観の構え)。やれる範囲でくふうする。予算をとって対応する。

法改正・条例改正をする。

- 議員提案条例は行政監視機能の延長線上にある

議員提案条例は行政監視機能を発揮するなかで生まれる。

議員提案条例を作ることばかりが議会の立案機能の発揮ではない。

—— 解決すべき問題点を見つける → 解決すべき方向性を検討する → 法的措置が必要な部分を「芯」にして条例を作成

### 3. 改革につなげる一般質問のスキルとは

- 具体的な目標(提案)との関係で執行部に数字やデータを尋ねる
- 批判を意識する：主張は批判を想定して練り上げることにより、成熟し説得力が増す
- 目標まで道筋を示す
- 問題解決まで何度でも尋ねる

### 4. 一人でできる法的調査・条例立案

- 問題に3対応分類でアプローチする…くふう・お金・法  
〈飲酒運転の事故を事例に(フィクション)〉

〔問題〕 わが市で飲酒運転の車が下校中の小学生の列にあやうく突っ込みそうになるという事故がありました。幸い、子どもたちにケガはありませんでしたが、ハンドルの切り損ねが事故の原因のようでした。警察によると酒酔い運転とのことであり、運転手は過去にも同様の事故を起こしているとのうわさもあります。理事者側は警察官による取締りや広報を強化することを要請していますが、この地区で行われた議会報告会では、市としても何らかの有効な対策をとることはできないか議会に求める場面がありました。

(住民の声) 郊外の国道沿いに飲食店が増えたから。昼間から飲酒運転をする人がいて、アルコール依存症ではないか。市としてなにもできないのか。

(住民の声の分析と考えられる対策)

住民A：飲食店に飲酒運転を起こさせないしくみをつくる。

…代行サービスのポスターやチラシを飲食店に置く。代行サービスの割引券を飲食店で配布してもらう。くふう

…登録制度をつくり、飲酒運転撲滅に協力してくれるお店にステッカーを張る。お金

…登録店は飲酒運転を制止し、飲酒運転を行う者がいる際には警察への通報協力義務を課す。法 etc.

住民B：アルコール依存症かもしれない人への対策

…アルコール依存症にある人、あった人への支援・相談体制の整備。くふう・お金

…飲酒運転者に、アルコール依存所についての診断の義務付け・依存者の受診の義務付け。法 etc.

⇒ 飲酒運転をどう把握するのか。／公安委員会の情報の提供の義務付けは可能か。

- 他の自治体の情報を集める…同じ悩みを抱えた自治体がある。

## 5. セカンドオピニオンの重要性

### ○セカンドオピニオンのすすめ

### ○政策を磨く有権者の捕まえ方

資金：自治体ではなかなか難しい。

興味：国会図書館サーチを使い、最新の「興味」を把握する。

人情：大学とのパートナーシップ協定を活用する。

## ■ 不穏当・不規則発言にどう対応するか

廣瀬 和彦 氏 ((株)地方議会総合研究所代表取締役・明治大学政治経済学部講師)

### 1. 不穏当発言の該当基準について

○不穏当発言の意義と基準…無礼な発言、他人の私生活にわたる発言、発言の根拠が不明確である発言や事実と異なる発言、基本的人権を侵害する発言。

○原則…不穏当発言に該当する・しないという基準はない。

抽象的な基準としては、個人のプライバシーに関わる話など。

○議員の発言…発言自由の原則（会議原則）議員は議員としての職責を全うするために議員としての発言が十分保障されること。

○名誉棄損罪(刑法230条)…公然と事実を摘示して人の名誉を棄損すること。

○侮辱罪(刑法231条)…事実を摘示しないで公然と人を侮辱すること。

○発言における品位の保持…地方自治法第132条の趣旨は、本会議や委員会の場合は地方公共団体の事務に関わる問題を議論する場であって議事に関係のない個人の問題を議論すべきではないこと。無礼な言葉や私生活にわたる言論や人身攻撃等によって議会の秩序が失われることを防ごうとすることである。

○議員の発言手続き…発言は全て議長の許可を得た後に登壇してしなければならない。(標準市議会会議規則50条)→議長は議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する。

### 2. 不穏当・不規則発言とその取扱い

○黙認される不規則発言…議会の審議を活性化する相槌や掛け声等による野次は場合によってその効果からある程度は黙認される。

○問題となる不規則発言…明らかに発言の品位を欠いた特定の人格等に対する誹謗や中傷等の野次は許されない。

○議会運営における対応…発言の取り消しにより対応する。

・発言者自身による発言の取り消しを行う場合

・法129条1項に基づく議長の秩序維持権による取り消し命令または取り消し留保の宣告の場合

・他の議員による発言取り消しを要求する動議の場合

☆取り消しの効果によって当該発言に対する議員の責任は消滅しない。

○会議録における取り扱い…原則として記載する必要はない。

- ・発言者が不規則発言に関連した発言をした場合、正規の発言だけを記載しても発言内容として十分でないため正規の発言を補完するため不規則発言を会議録原本に記載する。

○秩序違反としての対応…侮辱に対する処分要求は懲罰により対応する。

- ・侮辱に対する処分要求…他の議員から侮辱を受けたとき、議長に対し侮辱した議員に懲罰を科するよう要求することができる権利をいう。
- ・処分要求の制約…本会議及び委員会における議員の言動が対象であり、侮辱を受けた日から起算して3日以内に要求する。

☆懲罰とは議会の秩序違反者に対する制裁をいい、提出要件は議員定数の8分の1以上の発議が必要である。

### 3. 議場外における不穏当発言の取り扱い

○議会運営とは全く関係のない議員の議場外における個人的行為は、懲罰事由とすることができない。(最高裁 昭和28. 11. 2)

○会議規則151条違反の解釈…議員は議会の品位を重んじなければならない。151条における品位とは、議員に対して一般的に議員としての品位を職務外のことについて規定するものではない。

### 4. 議員としての発言に対する法的責任

○正当な職務行為による発言に対する責任

- ・原則…議員の質問において個別の住民等の名誉を棄損低下させる発言がなされ、結果的に個別の住民等の権利等を侵害されたとしても、直ちに当該議員がその職務上の法的義務を反したと断言することはできない。
- ・例外…虚偽であることを知りながらあえてその事実を摘示するなど議員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いて行使したと認めうるような特段の事情がある場合は違法な職務行為なる。

### 【所 感】

あらためて議員の発言について再考させられた貴重な機会であった。議員の発言が問題となり、政治が混乱し、議会運営の秩序が保持できないようでは、選挙で選ばれた議員として、言論の府たる議会の秩序を守るべき職責を全うしているとはいいがたい怠慢である。不穏当・不意規則発言等によって市民の信託に応えるべき議会の姿を損なうことのないように議会人として精進していきたい。