

## 活動報告 2、議会基本条例

### 1. 議会基本条例とは

地方議会の運営をどのように行うのかを定めた条例。

→「自治体の政府制度である二元代表民主制を首長と対等に担う議会が、主権者市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、議会運営の理念、理念を具体化する制度、その制度を作動させる原則などをさだめたもので、当該自治体レベルの議会運営に関する最高法規として位置付けた条例」(神原勝(2008)『自治・議会基本条例論』自治体運営の先端を拓く) 公人の友社)

※2006年5月に施行された北海道栗山町で制定されたのが最初。

首長らが議案・条例案を説明し、議員はただ質問するだけという地方議会のあり方を見直し、活発な論議を促すという目的の下、議会の目的・活動指針・情報公開・協議方法などを明記する。

### 2. 議会基本条例に盛り込まれる規定

#### < i. 主な規定 >

- ・議会体制(事務局の充実など)・議会への市民参加・議会内での自由討議・議会の情報公開・議員の政治倫理
- ・議会の役割(行政の監視、政治立案など)・二元代表制の明記・議会の位置づけ(議事機関、討論の場など)
- ・執行部との関係(反問権の有無など)・議会基本条例の見直し・会派活動・政務調査費・議会/議員の責務
- ・最高規範性・議員定数・議員報酬・その他

※(社団法人地方行政調査会「都市の議会基本条例制定状況調べ」2009)

#### < ii. 実際の例 > ※栗山町議会

- ・市民や団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置
- ・請願、陳情を町民からの政策提案として位置づけ
- ・重要な議案に対する議員の態度(賛否)を公表
- ・年1回の議会報告会の開催を義務化
- ・議員の質問に対する町長や町職員の反問権の付与
- ・政策形成過程に関する資料の提出を義務化
- ・議員相互間の自由討議の推進
- ・政務調査費に関する透明性の確保
- ・議員の政治倫理を明記
- ・最高規範性、4年に1度の見直しを明記

※(栗山町議会HP引用)

### 3. 視察の事例

#### < i. 視察先 >

- ・会津若松市(人口約12万5000人 議員定数30人 議会事務局10名)

平成20年6月 議会基本条例制定

H21年 地方自治体マニフェスト大賞 最優秀成果賞

H22年 地方自治体マニフェスト大賞 優秀議会改革賞 と先進議会としてしられる。

・ヒアリング対応＝ 会津若松市議会 目黒章三郎議長（当時）・土屋隆議員

## < ii. 視察結果 >

※議会からの政策形成の図解<別紙>

議会の役割—二元代表としての議会+政策形成のサイクルづくり。

・住民参画型の政策形成サイクルの取り組みは、小さな自治体だからできるという指摘があるが、住民とのタウンミーティングを先行して行ってきたのは、東京都の美濃部知事を皮切りに首長達。

⇒二元代表の一翼を担う議会がなぜそれを実施しないのか？議会がやらずにどうするのだ！！

・議員は地域で住民の様々な要望を受けるが、「住民の要望」とは執行機関である市と話をしてもなかなか埒が明かない問題だから議員に相談してきているものであり、それを解決するのも議会の役割。

・首長は独任制であり執行機関から色々な情報を得ている。一方、議員一人ひとりでは情報量に限界がある。だから議員一人ひとりではなく、議会として一丸になって取り組めば、地域のことが隅々まで分かるほどの情報量を得る、首長に対抗できる強い存在に成り得るとというのが、これまでの議会改革の取り組みを通じて我々がたどり着いた一つの答え。

・政策形成サイクルのツールとして主要なものが3つある。

①「市民との意見交換会」—政策形成サイクルの起点として市民から意見を聴取し問題を発見する。

②「広報広聴委員会」—政策掲載サイクルを回すエンジンの役割を果たし、意見交換会で出された意見の整理⇒問題発見⇒課題設定を行う。

③「政策討論会」—広報広聴委員会で課題設定したものを各常任委員会等で問題分析⇒政策立案を行う。

・議会基本条例の一つの特徴として、第8条に議決責任を明記しており、その考え方は、いくら首長が執行権、予算権を持っていたとしても、議会が議決しなければ何も動けないため、議会に与えられている議決権というのはそれだけ大きな権限だということである。（バックキャスト）

⇒夕張市の例で、当時市民から市長に対して賠償請求が提起された際、議決してきた議員に対しても賠償請求すべきとの声もあった⇒議決というのはそれだけ重く、議会人としての認識は重要

・議決責任をどのようにして果たしていくのかと言えば、市民への説明責任を果たすということになるのではないか、議員として賛成、反対をした理由を説明できなければいけない。

・地方議会は二元代表制の一翼で、その下には与党、野党の概念はなく、「与党会派だから賛成した」、「野党会派だから反対した」では市民に対する説明責任を果たすことができない⇒選挙では、会派ではなく自分の名前を書いてもらって当選したのだから、当然、会派ではなく自分の口で説明できなければならないのではないか。

・課題の決定後は政策討論会や常任委員会へと流れていくが、年2回行っている意見交換会で、その途中経過を報告するとともに新たな意見を得たりしており、その政策の評価は決算審査で行っている。なお、政策形成過程において得られた知見は、本会議での一般質問等で使っても差支えない。

## < iii. Q A例 >

Q. 議会を一つの塊として見る考え方と 会派・議員個人の活動との関係性は？

A. 議会を一つの塊と考えるのは制度の理解の話。議会基本条例では会派の結成をうたっている。まず、会派の中で議題等をもんでもらう。そして政策を練り上げる。これは否定しない。最終的には民主主義だから多数決だが、裁決までに討議を行い、論点を明確にしないとイケない。

## < iv. 総評 >

・議会として議決責任を重くとらえ、それに対するアプローチを隈なくする役割の重要性を感じた。

・議会基本条例をつくることで、自治体の議会の規範とするルール作り、政策形成に至る制度づくり、2元代表の一翼としての意識、会派を越えた連携が整えば、本来期待される議会としての役割を發揮できるのではないか？

< vi. 大都市導入に際し、気になる点 >

- ・事務量の増加
- ・人口や問題が多いところ 例：大阪市の陳情量
- ・市民参加の醸成度（ノイジーマイノリティー>サイレントマジョリティーの現状）
- ・議会改革の進退が属人的にきまる。
- ・会派（政党）ごとに協力ができないところ。（選挙へのインセンティブ）

#### 4. 講演会①

< i. 講演者 >

○江藤俊昭 山梨学院大学法学部教授（議会基本条例積極推進派）へのヒアリング ※資料

< ii. 講演内容～住民自治の重要性～ >

- ・地方自治は地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ  
財政が厳しい中、行政に要求する一方の政治⇒市民の意見、利害などを、調整と統合する機能が特に重要に。
- ・もう一つの地域民主主義（討議重視・機関競争主義型民主主義）

さまざまなレベルの討議を重視し、議会（議事機関）と首長等（執行機関）が切磋琢磨し、双方の政策競争を目指すことが、二元代表制最大の利点。（議会に与野党関係は存在させず、監視と政策立案の役割を發揮させる）

- ・直接民主主義－住民参加を積極的に導入と開かれた議会へ、

行政/議会ともに議会報告会、住民との意見交換会を導入し、審議会員とも積極的に交流する。

質問の言いつばなしではなく、議会の存在意義である議員同士の討議と議決を重視する。

- ・とんでもない権限の自覚を

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議→独善性の排除

⇒ 住民自治をルールするために議会基本条例は必要

< iii. Q A 例 >

（Q）住民自治の重要性とそれを成すべきルールは理解するものの、全てにおいて直接民主主義が正しいかと言えば疑問が残る。事業性の高いものや大都市特有の事業などは事業の効率性を考えると間接民主主義が相応ではないか？

（A）都市行政において、広域事業など直接民主主義がそぐわない事業はある。

#### 5. 講演会②

< i. 講演者 >

○野村稔 元全国都道府県議会議長会議事調査部長（議会基本条例推進消極派）へのヒアリング ※資料

< ii. 講演内容 >

- ・2013.5「地方の財政状況」（総務省）によると、地方議会費の歳費は全体の0.5%と極めて小さい
- 行財政改革は、99.5%にメスを入れることで、議員定数の報酬や定数のカットは本筋ではない。
- ・①執行機関に対する監視権と②政策の議案提案権が主として議会にあるが、②に対する補佐機能は十分ではな

いので①を重点において活動すべき（②の向上策として、議会事務局の強化も図るべき）

・やるべき具体的な改革を明確にし、それを元に議論や住民報告をおこなうべき。

（議会基本条例を作り、体裁やルールを決めただけで、具体的に成果の挙がらない自治体も多い）

⇒議会基本条例は具体的な改革が終了してからやればよい。

### < iii. 所感 >

・議会基本条例や直接民主主義に対するスタンスは江藤教授と違うが、両者ともに議会の必要性や有用性は高く評価しており、会派の正当性は認めるものの、議会の監視機関としての一体性や、執行機関との切磋・連携、報告会の常設などを図るべきといったように、議会機能を向上させるための方向性で一致している部分も多い。

・議会基本条例は必要ないという意見においても、その前提として議会が改善・改革を一致して進める必要あり。

## 6. 議会基本条例の現状

H26. 1. 1 時点の地方公共団体数=1742（財団法人 地方自治情報センター）

H25. 8 末時点の議会基本条例の制定自治体=450（自治体議会改革フォーラム調べ）

全体で 25% ・都道府県・政令市では過半数、市議会は 3 割、町村で 15% を超える自治体議会が条例制定

⇒この傾向を単なる流行現象（森啓 北海学園大学教授）などという指摘も

東京財団は、以下 3 つの要件がないものは、意味のないアクセサリ一条例と位置づけている。

①議会報告会の開催による市民との意見交換

②市民の政策提言と位置づけた請願、陳情の提出者による意見陳述の保障

③議員間の自由討議

⇒議会基本条例の目的と その必要性を明らかにしなければ、形骸化したものになりかねない。

※参考資料 東京財団 議会基本条例分析

## 7. 大阪市に導入の場合の問題点

・人口 約 268 万人 議員定数 86 なので、31,200 人に一人の議員

⇒市民の意見交換の網羅が困難 ※上記 6. ①の困難

・2145 事業に及ぶ事務事業数 や 数千枚届く議会への陳情

⇒きりが無い対応になりえる。 ※上記 6. ②の対応不可

・収益性や広域的観点を求められる事業の存在

⇒そもそも直接民主主義に向いていない。

・選挙区は市単位ではなく行政区単位で少数ずつ選ばれる。

⇒一般市よりも、政党選挙の色合いが強い。 ※上記 6. ③導入により議会一致のハードルが上がる。

## 8. まとめ

・議会基本条例の制定自体は難しくないが、制定した議会基本条例の運用は困難。

・議員間討議や反問権などがあれば、議員の研鑽・勉強が必要になる上、議会報告会では住民への説明責任も求められる。

・政策形成に至るルール作りにより、機能する議会への成り変わることは可能なため重要だが、・仕組みや運用がしっかりしていない弊害も起こり得る。

（弊害の例）

・議決権の拡大を名目に、個別利益の拡大を図り得ない。（バラマキ等）

- ・住民参加の名の下の ただの事務量増加
- ・議会必要性の名の下の肥大化