

議会基本条例の論点整理

一般団法人地域開発研究所研究部

牧瀬 稔

makise@ias.or.jp

http://homepage3.nifty.com/makise_minoru/

自己紹介 →→→ どんな人？

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。博士(人間福祉・法政大学)。博士論文は「地方自治体における環境協働の研究— 環境再生行動を通じた自治体と住民の新たな協力関係 —」というテーマで作成した。

民間企業、横須賀市都市政策研究所、(財)日本都市センター研究室を経て、現在、(一財)地域開発研究所に主任研究員として勤務している。法政大学現代福祉学部兼任講師、法政大学大学院公共政策研究科兼任講師、東京農業大学国際食料情報学部非常勤講師等を兼ねる。

公的活動としては、新宿区新宿自治創造研究所政策形成アドバイザー、戸田市政策研究所政策形成アドバイザー、かすかべ未来研究所政策形成アドバイザー、鎌倉市政策創造専門委員、三芳町行政評価専門委員、横須賀市土地利用調整審議会委員(委員長職務代理者)、加西市総合計画審議会会長、吉川市総合振興計画審議会会長など多数。

ホームページ : http://homepage3.nifty.com/makise_minoru/

本日の内容

- ・ ① 議会基本条例とは何か
- ・ ② 議会基本条例の論点整理
- ・ ③ 八王子市議会基本条例の批評
- ・ ④ これからの議会基本条例



上記の内容を「問題提起」としての意味を持ちながら、45分程度で話を進めていきます。その後、意見交換させていただきたいと思います。

本日の注意事項



今回の内容は皆さんに投げかける、**問題提起**という意味合いがあります。あと、点数を発表しますが、怒らないでくださいね。

① 議会基本条例とは何か



議会基本条例の定義

- ・ 議会基本条例は、「議会に関する基本的事項について定めた条例」をいう(福士明・札幌大学教授)。
- ・ 議会基本条例は、「①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、②主権者市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、③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定めたもので、④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づけた条例」と指摘している(神原勝・北海学園大学法学部教授、①から④は私がつけている)。

議会基本条例の定義

- 既存の全国の議会基本条例の目的規定から定義を検討すると、議会基本条例は、「**地方自治の本旨に基づく地方議会運営の基本原則を定めた条例**」と端的に捉えることができる。
- 議会運営の最高規範という位置づけであるため、法律に基づく議会関連の条例・規則は、議会基本条例の下位に位置すると解される(今日分権時代の法律と条例の関係は、上下関係でなく調整関係と考えられる)。

「ある行政法学者は、この議会基本条例をめぐる研究会のとき、地方自治法を開いて根拠になりそうな規定をさがしておりましたが、そのようなものではありません。法律の下に条例がある、あるいは法律を執行するために条例があるといった伝統的な発想に甘んじる法律家は、法律に根拠を有しない、あるいは法律が授権しない条例には不安を覚えるでしょうが、**議会基本条例は、栗山町議会が法律を介することなく、日本国憲法第94条が議会に保障した条例制定権を直接行使して制定したものです。根拠法は日本国憲法にほかなりません。**」(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)

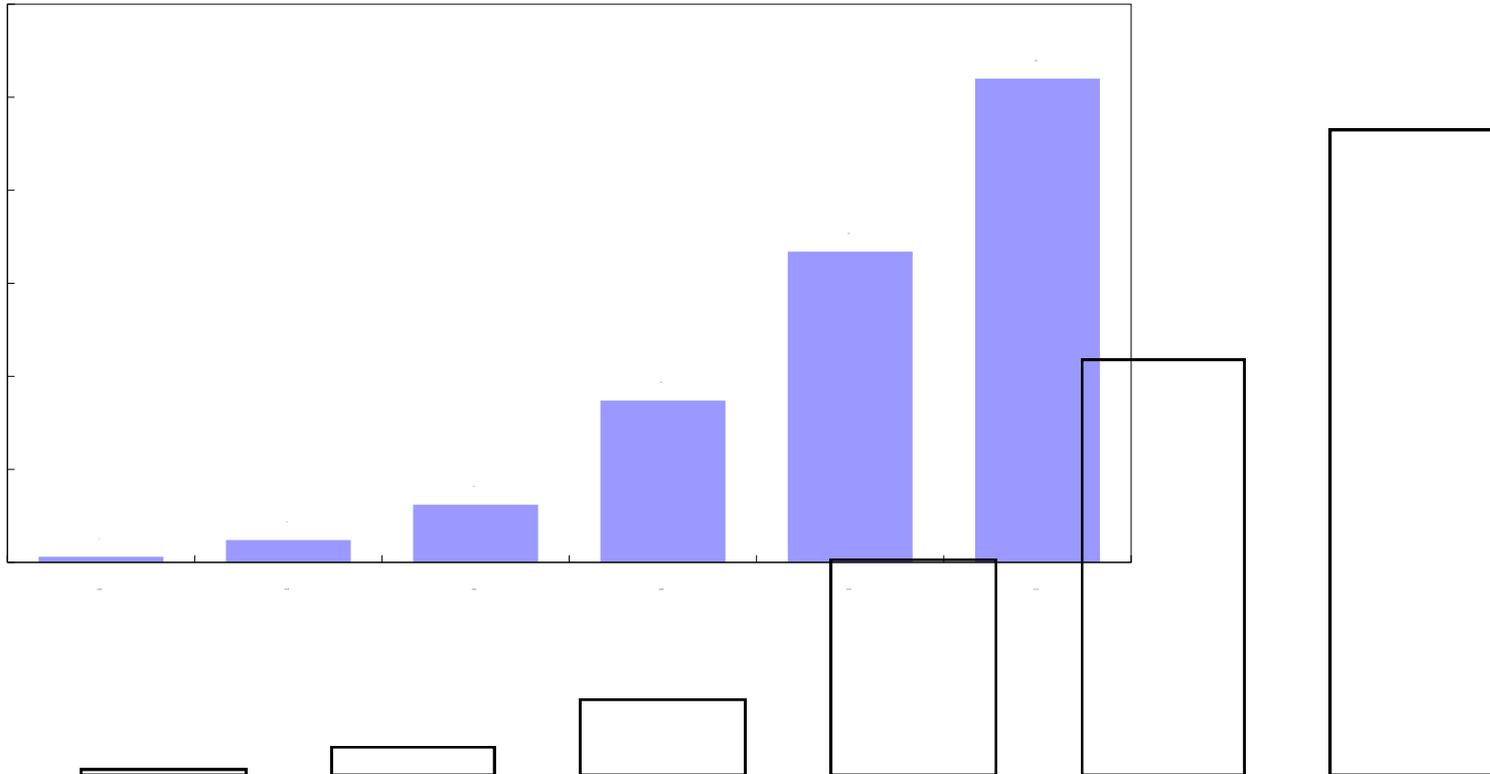
議会基本条例の目的

議会基本条例	目的	制定年月日
栗山町議会基本条例	この条例は、分権と自治の時代にふさわしい、町民に身近な政府としての議会及び議員の活動の活性化と充実のために必要な、議会運営の基本事項を定めることによって、町政の情報公開と町民参加を基本にした、栗山町の持続的で豊かなまちづくりの実現に寄与することを目的とする。	平成18年5月18日
三重県議会基本条例	この条例は、二元代表制の下、議会の基本理念、議員の責務及び活動原則等を定め、合議制の機関である議会の役割を明らかにするとともに、議会に関する基本的事項を定めることにより、地方自治の本旨に基づく県民の負託に的確にこたえ、もって県民福祉の向上及び県勢の伸展に寄与することを目的とする。	平成18年12月20日
会津若松市議会基本条例	この条例は、二元代表制の下、合議制の機関である議会の役割を明らかにするとともに、議会及び議員の活動原則等の議会に関する基本的事項を定めることにより、地方自治の本旨に基づく市民の負託に的確にこたえ、もって市民福祉の向上と公正で民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。	平成20年6月23日
菊川市議会基本条例	この条例は、議会運営及び議員に係る基本事項を定め、議会及び議員の活動により、菊川市の豊かなまちづくりを実現することを目的とする。	平成21年2月13日
島田市議会基本条例	この条例は、島田市議会及び島田市議会議員の活動の原則、市民に開かれた議会の在り方その他の議会に関する基本的事項を定め、市民の福祉の向上と市政の持続的な発展に寄与することを目的とする。	平成21年3月24日

議会基本条例の目的

- 議会基本条例の目的規定には、次の語句が入る傾向が強い。それは、「**議会運営の基本事項**」「**議会の基本理念**」「**議員の責務**」「**議会活動の原則**」「**情報公開**」「**住民参加**」「**住民福祉の向上**」などである。
- 当初の議会基本条例は目的規定が長かった場合が多かった。しかし、近年では短くなる傾向が強い(その理由は、「なんとなく議会基本条例を制定している」という現れではないか)。
- また、前文も、当初は長い傾向があったが、最近では簡潔になりつつある(もちろん、長ければよいという訳ではないが、議会基本条例の淡白さに気になる。これならば、従来の議会会議規則でよいのではないか)。

議会基本条例の推移



資料)自治体議会改革フォーラム (<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html>)

議会基本条例の動向

- ・ 栗山町が全国ではじめて制定し、都道府県では三重県が最初である。市では伊賀市(平成19年2月28日)にはじめて制定している。
- ・ 2006年の時点では、栗山町(北海道・平成18年5月18日)、湯河原町(神奈川県・平成18年12月12日)、三重県(平成18年12月20日)の3団体であった。
- ・ その後、議会基本条例を制定する議会は増え続け、2011年の時点において260議会が制定している。
- ・ この傾向について、「**単なる流行現象**」(森啓・北海学園大学法科大学院講師)や「**意味のないアクセサリ一条例の増加**」(中尾修・東京財団研究員)などと指摘する有識者も少なくない。

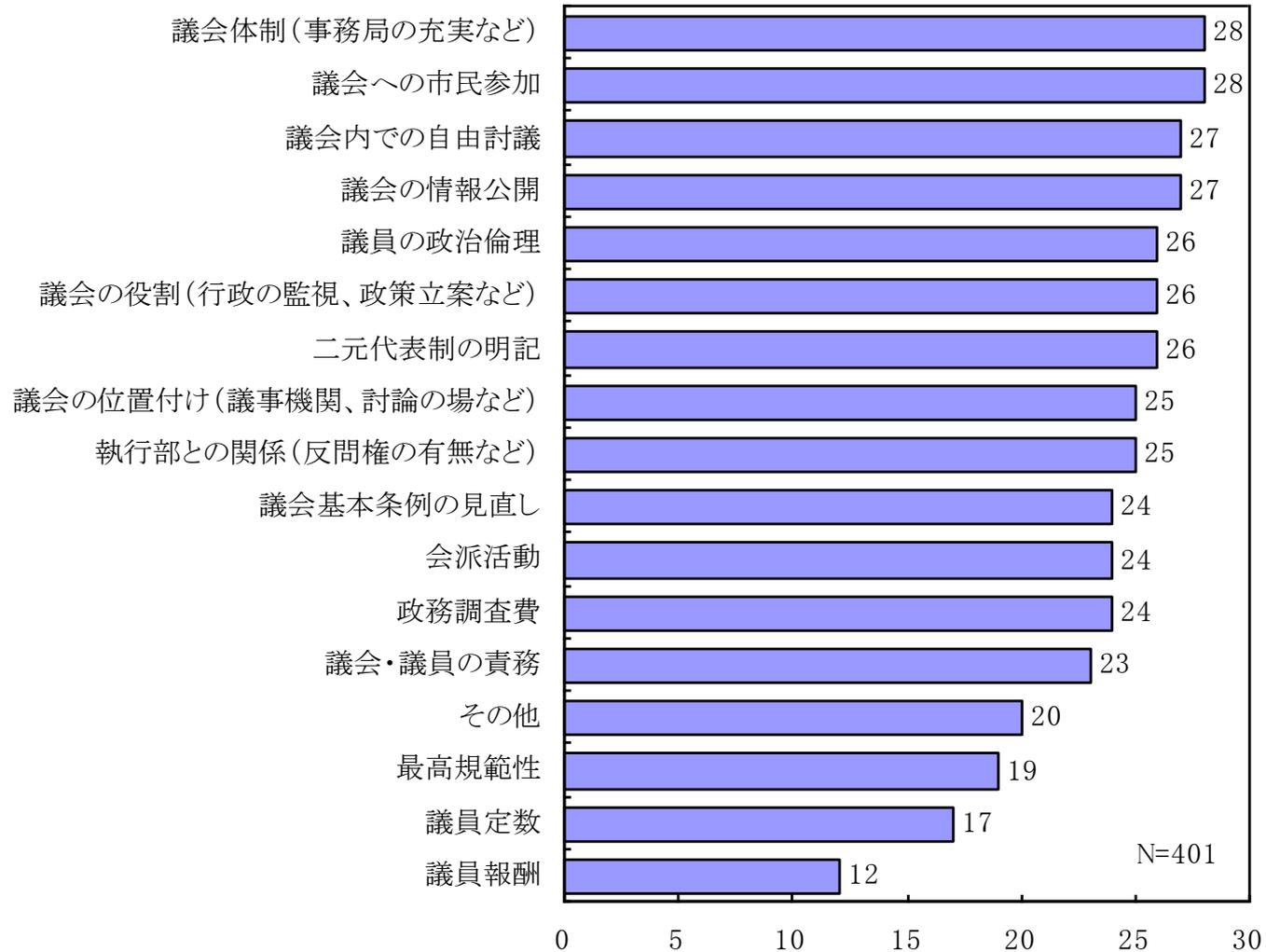
意味のないアクセサリ一条例

- ・ 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付けた請願、陳情の提出者による意見陳述
- ・ ③議員間の自由討議



東京財団は、上記の3要件を議会基本条例の義務規定であると提言している。これがない議会基本条例は、単なる意味のないアクセサリ一条例と指摘している。

議会基本条例に盛り込まれる主な規定



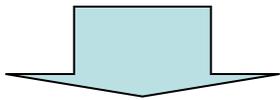
資料) 社団法人地方行財政調査会(2009)「都市の議会基本条例制定状況調べ」

議会基本条例に盛り込まれる主な規定

- ・ 多くの議会が、「議会の役割（行政の監視、政策立案など）」「議会への市民参加」「議会体制（事務局の充実など）」を挙げている。
- ・ また、「二元代表制の明記」「議会の位置付け（議事機関、討論の場など）」「議会の情報公開」「議会内での自由討議」が多くを挙げられている。

標準装備となりつつある規定

- 請願者・陳情者の意見陳述(◎)
- 議会報告会(◎)
- 議会モニター
- 一問一答方式
- 反問権
- 政策討論会(◎)



当初は、上記の規定が特徴的であったが、今では「**標準装備**」となりつつある。すべて盛り込む必要はないが、ここから議会の本気度がみてとれる。

※「◎」は、東京財団の言う、議会基本条例を成立させる3要件である。

請願者・陳情者の意見陳述

- ・ 請願及び陳情を政策提案として受け止め、請願者。または陳情者から発言の申し出があったときは、特別な事由がない限りこれを拒まない。
- ・ 請願とは、住民の意見や要望を文書にまとめて議会に提出することを言う。議会に対する請願は、1名以上の議員の紹介があり、署名または、記名押印した請願書で提出することが要件となっている。
- ・ 陳情とは、請願と同じように住民の意見や要望を文書にまとめて議会に提出することを言うが、提出にあたって紹介議員を必要としない。受理された陳情書は、関係する委員会に送付される。

富士市議会基本条例

(市民参加及び市民との連携)

第6条 議会は、市民に対し積極的にその有する情報を発信し、説明責任を十分果たさなければなりません。

3 議会は、請願及び陳情を政策提案として受け止め、請願者又は陳情者から発言の申出があったときは、特別の事由がない限り、これを拒むことはしません。

議会報告会

- 議会報告会は、議員が地域に出向き、直接、住民に対して政策提言や常任・特別委員会など議会活動の状況を報告・説明し、行政運営に関する情報を提供するとともに、議会活動に対する批判や意見、町政に対する提言などを聴く貴重な機会とされる。
- 議員個人が地域に出向くのではなく、議会として出向く点が特徴である。そこでの報告は「議員個人」の見解ではなく、「議会」の総意となる。

富士市議会基本条例

(議会報告会)

第7条 議会は、説明責任を果たし、また、市民の多様な意見を把握し、市政の諸課題に柔軟に対処するため、議員及び市民が自由に情報及び意見を交換する議会報告会を年1回以上行います。

議会モニター

- 議会モニターとは、議会への住民参加の議会を進めるため、議会に関する住民の声を把握し、今後の議会活動に反映させていく制度である。
- 富士市の場合は、①富士市議会の本会議及び委員会をそれぞれ年1回以上傍聴する。②富士市議会が行うアンケート調査等に回答する。③年1回のモニター会議に出席する。④富士市議会だより、富士市議会ウェブサイトを閲覧する。⑤議会報告会に参加する、という役割がある。

富士市議会基本条例 (議会モニター)

第8条 議会は、市民の意見を広く聴取し議会活動に反映させるため、議会モニターを設置することができます。

一問一答方式

- 議員から首長等に対する一般質問は、行政の課題に関する論点や争点を明確にするため、一問一答の方式で行う制度である。

富士市議会基本条例

(議員と市長等との関係)

第9条 議員と市長等との関係は、次に掲げるところにより、緊張関係の保持に努めなければなりません。

(1) 本会議における一般質問は、広く市政上の論点及び争点を明確にするため、一問一答の方式で行います。

反問権

- 字のごとく「反」対に「問」う権利である。首長等が議長の許可により、議員の質問に対して論点・争点を明確にするため、議員に「逆に」聞き返すことができる権利とである。
- 従前の議会運営の中では、首長等は議員からの質問に答えるのみで、反対に問うことはできなかった。しかしこの「反問権」において、首長等も議員の質問について聞き返すことができる権利が担保された。

富士市議会基本条例

(議員と市長等との関係)

第9条 議員と市長等との関係は、次に掲げるところにより、緊張関係の保持に努めなければなりません。

(2) 議長から本会議並びに常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会への出席を要請された市長等は、議長又は委員長の許可を得て、反問することができます。

政策討論会

- これは従来の地方議会における審議の中では、議員側が執行機関(首長や部長等の理事者)に質問するだけであった。
- しかし「政策討論会」や「議員間討議」を条例に位置づけることにより、議員間同士でも討議して審議を深め議員の資質向上を図ることが目的である(議員だけの討議であり、執行機関は入らない)。

富士市議会基本条例

(政策討論会)

第13条 議会は、市政に関する重要な政策及び課題に対して、議会としての共通認識の醸成を図り、合意形成を得るため、政策討論会を開催します。

規定にやる気が見られる

・ 議員間討議

- 執行機関提案議案の審議では議員側が執行機関に質問するだけであるが、議員間同士でも討議して審議を深め、議員の資質向上を図ることが目的である。

・ 議会報告会

- 議会(議員)が地域に出向き、議会活動の状況を住民に、直接報告・説明するとともに、住民と議会(議員)とが議会活動や行政について自由に情報・意見交換をする場として開催する。2009年に議会報告会の機会があったのは108議会となっている。

・ 反問権

- 首長ほか執行部の職員が、議長の許可により、議員の質問に対して論点・争点を明確にするため、議員の一方的な質問に答えるだけでなく、逆に聞き返すことができる権利のことである。2009年の時点で、反問権を規定しているのは21条例である。

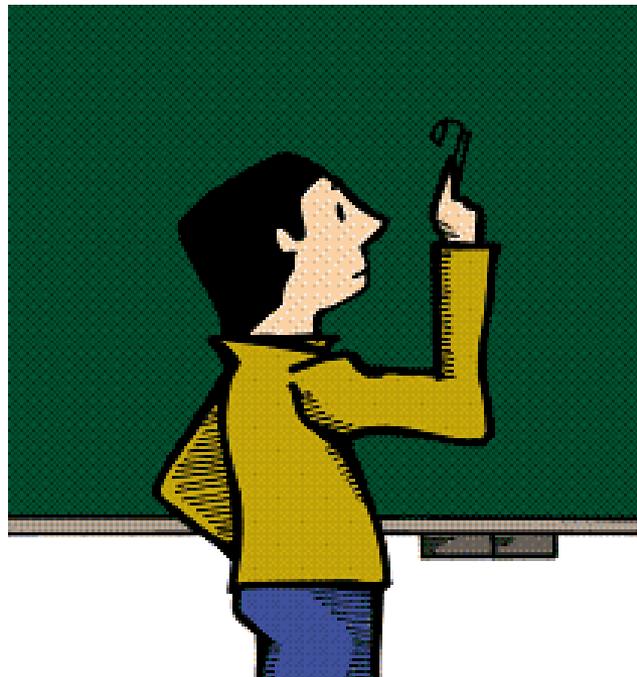
反論権

- 鹿追町議会基本条例では、「反問権」と同時に「反論権」も併せて規定されている。
- 鹿追町条例には、「議会では、町長及びその他の執行機関の長若しくは議会等が行う提案において、町政の重要課題に係る事項で理解困難及び根拠不明な場合は、町長等及び議員は、議長又は委員長の許可を得て、信義と緊張関係を踏まえて「反論」することができる」(第7条)と明記されている。
- 「反論権」の存在を前向きに評価したい。反論という言葉に嫌悪感を持つかもしれないが、執行機関と議会の健全な関係を構築するためには、当然「反論」する関係もあるだろう。

議会基本条例の現状

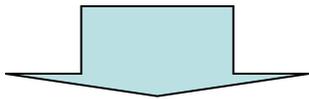
- ・ 議会基本条例を基本として、活発に議会活動をしていく議会があれば(栗山町や三重県、会津若松市など)、何も変化がない議会もある。総体的に言って、後者のほうが多いと思われる(260議会で議会基本条例が制定されているが、議会の噂をきくのは1割程度である。10議会もないかもしれない)。
- ・ 多くの議会期、結局は「なんとなく議会基本条例が制定されているから・・・」という流れにおされて、議会基本条例を制定している議会が少なくないのだと思われる。
- ・ 議会基本条例は、**制定した後が大切**である。制定自体は、それほど難しくない(既存の議会基本条例を模倣するだけであるため、「制定」自体は大変なことではない)。

② 議会基本条例の論点整理



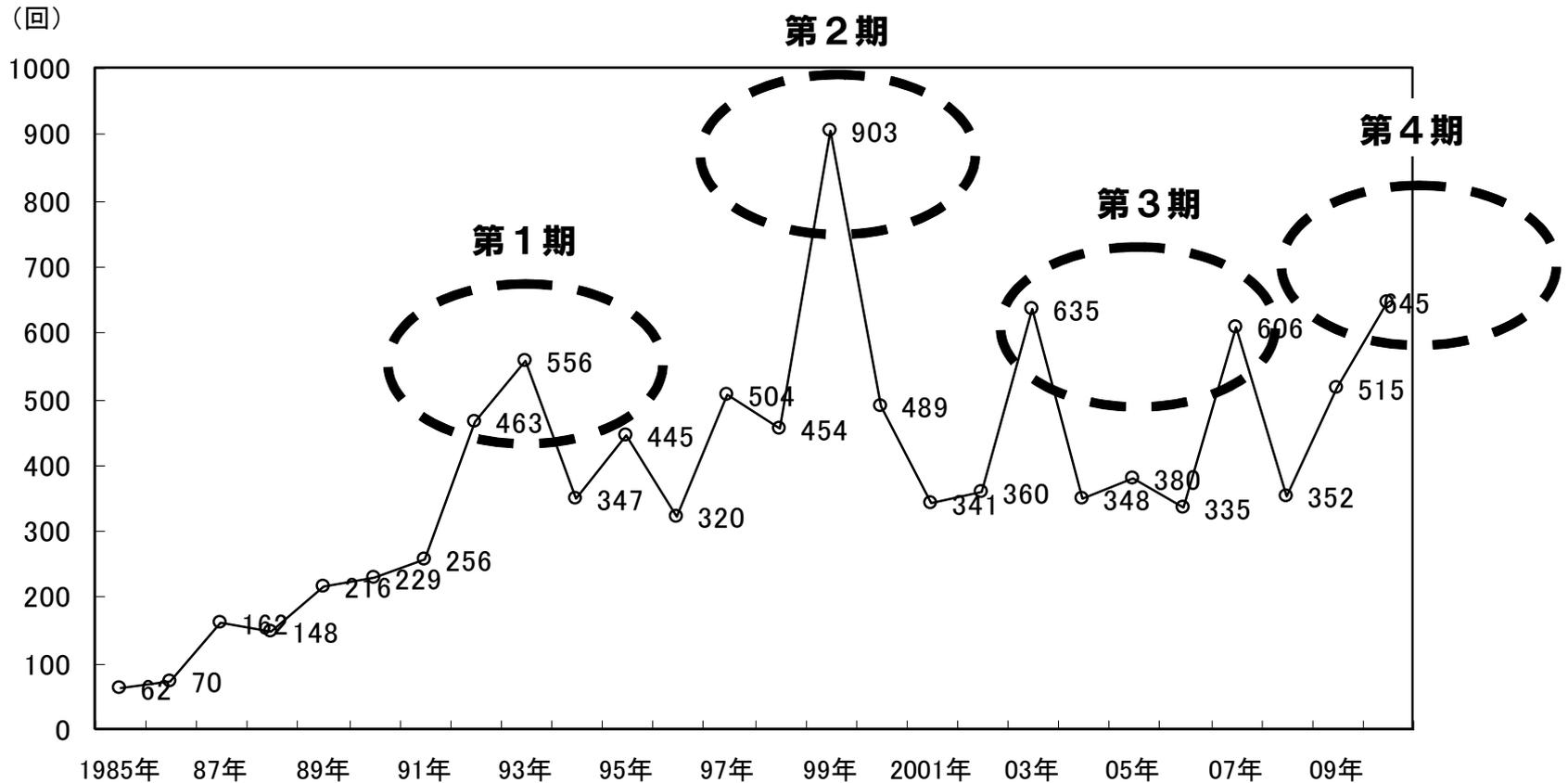
議会基本条例の論点整理

- ・ ①ブームにのった議会基本条例(議会改革)ではないか。
- ・ ②出羽守(でわのかみ)化していないか。
- ・ ③立法事実をどうするか。
- ・ ④なぜ会議規則ではいけないのか。
- ・ ⑤議会基本条例の制定が目的化していないか。



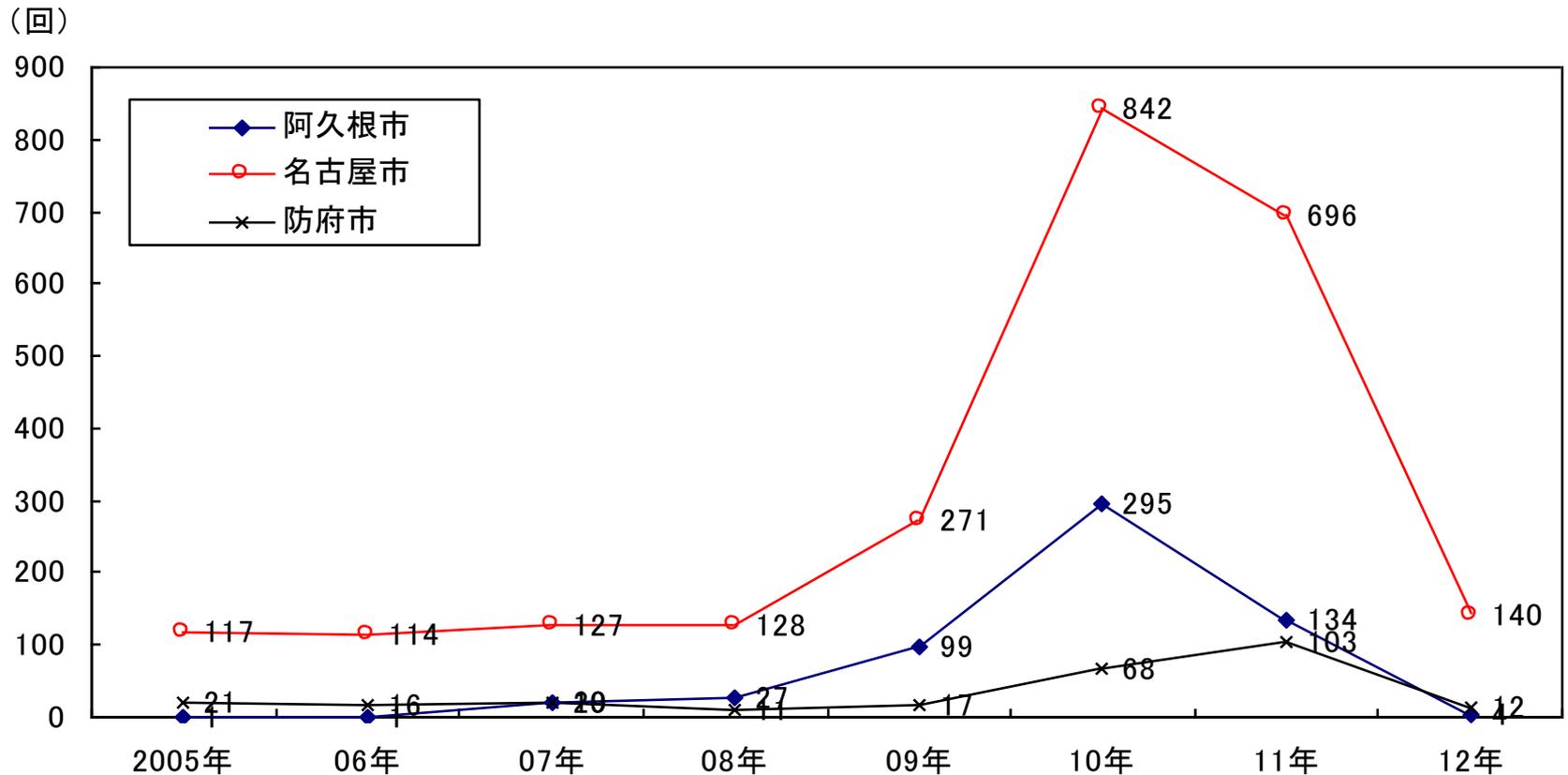
議会基本条例を冷静に捉える必要がある。

議会の注目度の推移



注) 朝日新聞、産経新聞、毎日新聞、読売新聞の合計である。

長と議会の対立の推移



注) 朝日新聞、産経新聞、毎日新聞、読売新聞における、各自治体の議会をとりあげた記事数である。2012年は、1月から3月15日までの数字をもとに一年間の記事数を試算している。

①ブームにのった議会基本条例 (議会改革)ではないか

- マスコミ(住民)の注目度が高まると、議会「改革」が注視されるという歴史が少なからずある。
- しかし、マスコミの注目度が低くなると、議会改革が低調になる傾向があった(すべての議会が、このような傾向というわけではない)。
- このようなブームに左右され議会基本条例や議会改革ではなく、「何のために議会基本条例を制定するのか」という軸足をしっかりしなくてはいけない。何のための議会改革か。
- ちなみに、改革とは「従来の制度を改めること」であり、「削減」ではないことも再認識する必要があると思われる(まさに、子どもの頃に経験した無意味な競争である)。

②出羽守化してませんか

- 本来、出羽守とは出羽国を治めた国守のことを指すが、ここで使用している意味は、「・・・では」と多用する悪しき傾向を意味している。
- 三重県「では」議会基本条例を・・・、栗山町「では」議会基本条例が・・・、全国的な傾向「では」議会基本条例が相次いで・・・、という「・・・では」ばかりを強調することである。
- 出羽守とは、横並び意識の典型であり、この傾向があるとしたら、議会としての意見を持っていないことを意味している。

②出羽守化してませんか

- 出羽守化が、議会基本条例の制定を「目的化」させている(昨今の議会基本条例は、この傾向が強い)。
- 目的化の結果、「制定しただけ」で終わり、議会としての前進がまったくない。
- この動きは、議会改革を後退させる要因となるため注意が必要である。
- 昨今は議会基本条例を制定していくことばかりが話題になる。しかし、そうではなく「制定しない」という判断も立派な政策づくりの一過程になる。もちろん根拠を持って「制定しない」と言う必要はある。

③立法事実をどうするか

- 立法事実とは、提案する政策条例の合理性や必要性を決定づける要素を意味する。
- 特に政策条例の立法の裏づけとなる社会的・経済的・文化的・科学的な事実関係をいう(簡単に言うと、「議会基本条例があったほうがいい」という理由付けである)。
- そして、この立法事実を明確にしていくために、政策研究は重要な意味を持っている。
- 政策条例の立案は、この政策研究に7割ほど費やされる(条文自体は、簡単に作成できる)。

③立法事実をどうするか

- なぜ、いま議会基本条例が必要なのか。
 - 議会基本条例は何を目指すのか。
 - 議会基本条例で何を実現したいのか。
 - 議会外のお他主体とのかかわりをどうするのか。
 - 議会基本条例により、どのような善の効果がもたらされるのか・・・など
-
- 上記を明確にする必要がある。特に**定性的**かつ**定量的**に必要性明らかにし、(議員自らが)**報告書**としてまとめる。

三角ロジック

【主張】

結論・主張

(だから～である)

Why?

(なぜ?)

So What?

(だからどうした?)

【データ】 (定量)

事実・統計

(～という事実や統計がある)

【論拠】 (定性)

一般的な理由付け

(一般的に～の傾向がある)

関係をもつ

主張 話の結論、提案や意見、推論のこと

データ 主張を裏付ける客観的な統計などの数値や事実、具体例など

論拠 原理・原則、法則性、一般的な傾向、常識的な理由付け

④なぜ会議規則ではいけないのか

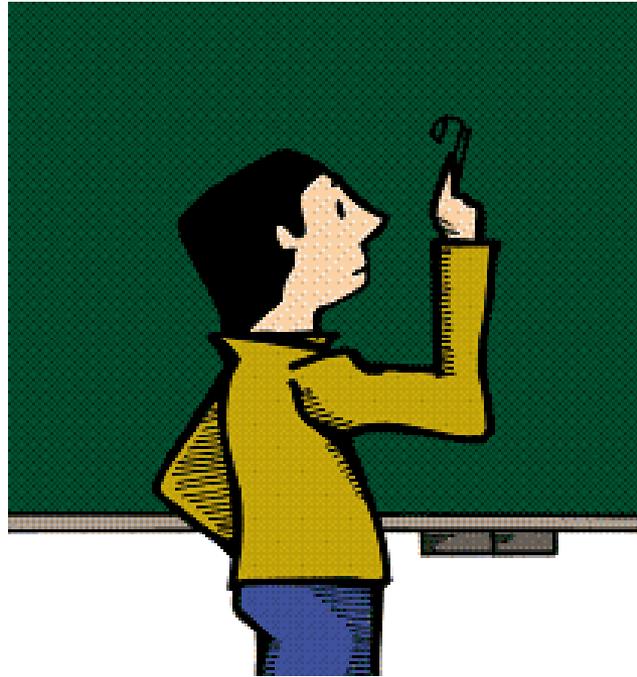
規則 → 【 】

条例 → 【 】

⑤ 議会基本条例が目的化していないか

- 手段と目的を履き違えないことが大切である。
- 議会基本条例の制定が目的化している議会が少なくない(ただし、こういう発想も、時には重要である)。「何のために議会改基本条例を制定するのか」という点を明確にする必要がある。
- 【余談】昨今、地域ブランドが流行っている。この地域ブランドが目的化している自治体が多い。そのため発展性がない。
- この地域ブランドも手段であり、「何のために地域をブランド化していくのか」を明確にしなくては、地域ブランドは失敗してしまう。

③八王子市議会基本条例の批評



八王子市議会基本条例案は

／100点

評価する点

- ・ 明確に議会運営の最高規範という位置づけとなっている(第19条)。
- ・ サイレントマジョリティーの意向を反映させる規定を条例で明記している(第4条第3号)。
- ・ 条例案の逐条解説を用意している。
- ・ 「八王子市議会議会基本条例等検討会報告書」をきちんと作成している。
- ・ 議会報告会(第4条第1号)、請願(第4条第2号)、一問一答方式(第8条)、議員間討議(第3条第3号)などの規定が明記されている。
- ・ 住民にわかりやすい表記となっている。

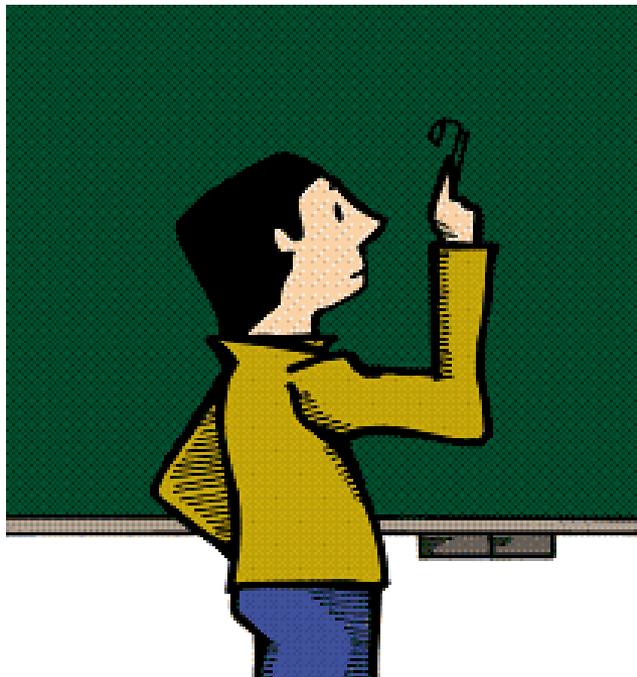
ちょっと残念な点

- 反問権が明記されていない。報告書からは検討した形跡は見受けられるが、反問権を書き込まなかった合理的な理由が見つからない。
- 八王子市議会ならではの特徴的な規定が見あたらない。
- 語句の統一性がいまいちわからない。例えば、政策立案や政策形成、市民の福祉の向上や市民全体の福祉の向上などが不明瞭だった(語句が違うということは、当然、敢えてわけて使っていると考えるが、前後の文脈から、分ける必要がないように思われる)。

八王子市議会基本条例の批評

- B評価であるが、決して、悪くない。パブコメを受けて、A評価になると思われる。
- 「まずは制定する」という点が重要である。そして、見直し規定で、適宜、時代にあった議会基本条例にしていくことが重要である。それが「**生きる議会基本条例**」となる(ただし、「必要に応じて」という点が気になる。必要なおじてと明記して見直した事例は少ない)。
- 条例に書くということは約束である。その意味では、政策条例の立案をしなくていけないし(第2条第2号の逐条解説)、アンケートを実施することでサイレントマジョリティの意向を把握しなくてはいけない(第4条第3号)。
- そう考えると、やはり**運用が重要**である。ここで書き込まれたことが確実に実施されてこそ、議会基本条例は結実するのである(議員提案政策条例はお奨めです)。

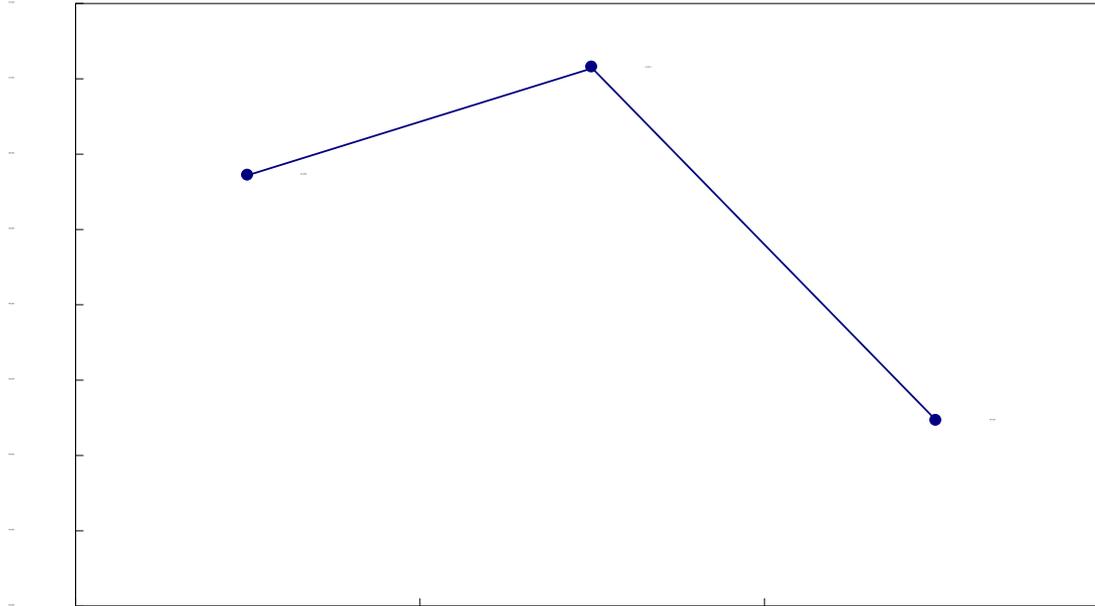
④これからの議会基本条例



住民の意思を反映させること

- ・ 規則ではなく条例にする大義名分(根拠)は、「住民の意思を反映させること」にある。ここでいう住民は、事業者やNPO団体、場合によっては交流人口などをいれてもよい。
- ・ 特に投票行動を起こさない住民の意思を、どのようにして反映していくかが大切である。
- ・ その意味では議会報告会は一手段であり、例えば、討論型世論調査の実施や議会主導での住民アンケート調査の実施、議会基本条例にパブリックコメント制度を明記するなど、様々ある。

八王子市議会議員選挙の投票率



資料)八王子市選挙管理委員会

制定が大事、運用が大事

- 議会基本条例の制定自体は難しくない。しかし、**制定した議会基本条例を運用していくことが難しい**。
- 議員間討議や反問権などは、今まで以上に議員が政策について勉強しなくてはいけない。議会報告会では、住民への説明責任が問われる(議員一人ひとりに「覚悟」が求められる)。
- また、これらを実際に行うのは議員(議会)であり、その議員(議会)を後方支援するのは議会事務局であるため、議会事務局の強化も必須である。
- 中途半端な思いで議会基本条例を制定することはよくない。しかしながら、**議会基本条例は、議会活動の標準装備**となりつつある。

議会基本条例の可能性

- 議会基本条例を制定し、そこに特徴的な規定を書く込むことで、法的根拠として、新たに議会に権能を付与することが可能である(ここに議会としての「政策力」と「やる気」を見ることが出来る)。
- もちろん、議会だけではなく、執行機関にも、権能を付与していく必要がある(例えば「反論権」など)。
- 住民の意向を踏まえることが大事である。特に、サイレントマジョリティ(物言わぬ多数派)の価値観をどのように反映させていくか。この仕組みを議会基本条例に書き込む。

議会基本条例の可能性

- 議員が「ほしい」と思った権能を議会基本条例に入れていく。そして同時に執行機関にも配慮する必要がある。
- 例えば、「議会の執行機関への立入調査権」は議会の監視機能を強化することになる。また、「パブリックコメント制度」は住民参加の一手段である。「寄附規定(寄附条例)」を明記すれば、議会の予算権が実質(少しであるが)担保される。
- このように「ほしい」と思った権能を規定として書き込むことに、議会基本条例の可能性がある。
- また、住民にとってわかりやすい条例が一番いい条例であるため、「です・ます」調で書き込んでもいいと思われる(野洲(やす)市まちづくり基本条例)。

制定が大事、運用が大事

- 議会基本条例の制定自体は難しくない。しかし、**制定した議会基本条例を運用していくことが難しい。**
- 議員間討議や反問権などは、今まで以上に議員が政策について勉強しなくてはいけない。議会報告会では、住民への説明責任が問われる。
- また、これらを実際に行うのは議員（議会）であり、その議員（議会）を後方支援するのは議会事務局であるため、議会事務局の強化も必須である。
- 中途半端な思いで議会基本条例を制定することはよくない。しかしながら、**議会基本条例は、議会活動の標準装備**となりつつある。

ありがとうございました。

ご意見・ご質問などは、

makise@ias.or.jp にご連絡下さい。

一般財団法人地域開発研究所 牧瀬 稔

