

「議会基本条例素案 専門家との検討会」の記録

日 時：平成25年4月26日（金曜日）午前10時00分から午前11時52分

会 場：八王子市役所 議会棟4階 全員協議会室

主 催：八王子市議会・議会基本条例策定特別委員会

出 席：議会基本条例策定特別委員13名、議員8名



開 会

◆伊藤裕司委員長

皆さん、おはようございます。それでは、ただいまより八王子市議会基本条例素案についての専門家との検討会を開会いたします。

本日、島内委員により欠席との御連絡がありました。また、村松委員は厚生委員長ということで、民生委員の推薦会があるため、おくれてお見えになるとのことです。

開会に当たりまして、議会基本条例策定特別委員会の委員長であります私から一言御挨拶を申し上げます。

本日はお忙しい中、本検討会の講師を快くお引き受けいただきました牧瀬稔先生に心より御礼申し上げます。きょうはよろしく願いいたします。

さて、本市議会ではこれまでも会派の代表者による会議などにおいて、議会改革についての多くの議論がなされ、さまざまな議会改革が実施されてまいりました。こうした中、平成22年4月に議会基本条例等検討会が立ち上げられ、翌年3月、同検討会から報告書が提出されました。

さらに平成23年10月には、私が座長にならせていただいて、ここにいらっしゃいます委員の皆さんの多くがメンバーとなっておりました議会基本条例素案準備会が設置され、合計16回の会議を経まして、本年1月に素案の答申書を提出いたしました。

この素案作成に当たりましては、各委員の考え方が必ずしも一致しない場合もありましたことから多くの時間を要しましたが、この間、それぞれの委員が積極的な議論を通してお互い歩み寄

りながら作業を進めてまいりました。素案につきましては、既に今月の15日から、市民の皆さんの御意見を伺うためにパブリックコメントを開始しております。今後は、先日実施しました市民との意見交換会でいただいた御意見や、パブリックコメントの御意見を踏まえ、さらに本日は牧瀬先生をお迎えして、専門的な見地から素案に対する講評をいただき、これからの特別委員会でさらに検討し、正式な議案としていく予定でございます。

本日は、講評の後、質疑応答の時間も設けてありますので、委員の皆さんは積極的に御質問いただくよう、お願いをいたします。甚だ簡単ではございますが、私からの開会の挨拶といたします。それでは、早速ですが、講師から、八王子市議会基本条例についての講評をお聞きしたいと思います。お話をいただく前に、牧瀬先生の御紹介をさせていただきます。

◆中條議事課長

それでは私のほうから、先生のプロフィールを御紹介させていただきます。

牧瀬稔先生は、法政大学大学院博士課程人間社会研究科を修了後、株式会社社会工学研究所研究員、横須賀市都市政策研究所研究員、財団法人日本都市センター研究室研究員などを歴任され、2005年からは財団法人地域開発研究所の研究員になられ、2011年からは主任研究員として御活躍されています。現在は、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科学研究科兼任講師、東京農業大学国際食料情報学部非常勤講師としても兼務されております。

また、そのほかにも、本市での職員研修の講師のほか、全国各地で各種団体における講演・研修などさまざまな方面で御活躍なさっています。

簡単ではございますが、牧瀬先生のプロフィールを御紹介させていただきました。

◆伊藤裕司委員長

それでは、牧瀬先生、よろしくお願いいたします。

議会基本条例の論点整理

◆牧瀬稔講師

こんにちは。2時間ということですが、これから45分ほど時間をいただいて、私のほうから簡単に議会基本条例の論点整理をした上で、質疑応答に入っていきたいと思います。

お手元の資料をもとに進めていきますので、前の画面か、こちらを見ていただければと思います。そこで私の自己紹介ですが、今ありましたので、飛ばします。今年度は新宿区とか戸田市あるいは鎌倉市、あと秋田県などにかかわっています。議会ですと、松江市議会や和歌山市議会などにもかかわりました。

きょうはこの4点で進めていきたいなと思います。皆さんはもう御



存じだと思っんですけれども、第1点目は、議会基本条例とは何かということで、再確認ですね。2点目が、議会基本条例の論点整理。今こういう点が問題になっていますよ、こういう規定は入っていますかというようなことを投げかけていきたいとします。1点、2点目を踏まえて3点目が、今回の議会基本条例の批評ということで、これは点数をつけています。八王子市の議会基本条例は100点満点で何点かということです。これは後ほど発表しようと思います。ほかの議会基本条例や、その他さまざまな指標をつくって、そして何点かということを出していきたいなと思います。そしてこれからの議会基本条例の方向性をお話しして進めていきたいなと思います。

問題提起としての意味を持ちながら、大体45分で進めていきたいとします。大体この4点の流れでよろしいですか。だめと言われてもこれでやるんですけど、この線で行きたいとします。

あと、今回の注意事項ですけれども、あくまでも問題提起ですよということです。パブリックコメントをかけていますので、大きくは修正できないとしますので、問題提起として聞いていただければなと思います。最後に点数を発表しますが、余り怒らないでいただきたいなと、そんなふうに思います。1桁はないですね。2桁ですけれども。

では、早速中身に入っていきたいとします。

こちらの八王子市の職員研修でも、一番冒頭に職員の方に聞いているんですけれども、こんな質問をしています。ここでは議会ですので、地方議会、八王子市議会の存在意義は何ですかということ最初に聞いています。執行部に行った場合は、八王子市役所の意義は何ですかということですね。これがすごい重要です。これが果たして議会基本条例に書かれているのかという話です。こんなフレーズですね。

この議会も地方自治法に入っていますので、地方自治体と書いていますけれども、地方自治体の目的は何なのかと書いています。これは皆さん御存じだと思っので、進めていきたいと思っんですけれども、こんな感じです。自治体というところを議会に改めて考えてもらいたいですけれども、八王子市議会の目的は何を達成することにあるんですかという話なんです。それが今回の議会基本条例でも極めて重要です。これは皆さん御存じだと思っので、答えを出しちゃいますけれども、根拠法は地方自治法ですから、地方自治法の第1条の2にこんなふうに入っています。「住民の福祉の増進」と入っているんですね。この議会基本条例も、最終的には住民の福祉が増進されなければ意味がないということですね。ちゃんとそういう仕組みが入っているのか。これが基本中の基本になります。

執行部の場合は、職員がさまざまな行政サービスを提供しているけれども、その最終目的は福祉の増進ですよということなんです。それをわかった上で、さまざまな事務事業、あるいは行政サービスを提供しないと意味がないということを職員の方に言っています。ちなみに、住民って、福祉って何なの、増進ってどんな意味があるのという話になってきます。

まず住民ですけれども、ここで言う住民は、原則として狭義の住民です。住民の概念も、広い意味の住民。広義と狭義の住民があつて、狭義は何かというと、八王子市域内で生活しているも

のになります。簡単に言うと住民登録ですが、必ずしもそうでもない。生活の拠点があるということなんですけれども、これが狭義の住民です。

広義は、私は神奈川県民、相模原市民ですけれども、きょうはこっちに來ましたので、こういう通勤で來る方、通学で來る方、あるいは観光客、いわゆる交流人口ですね。これが広義の住民になります。あくまでも地方自治体は狭義の住民、八王子市域内で生活している者です。この「もの」の中には法人、企業も入りますし、各種団体も入るわけですね。自然人だけではありませんよということです。そういう住民の福祉を増進させるんですよという意味です。

次に、増進って何ということなんですけれども、字のごとく、増やしますよ、前に進みますよという、そういうニュアンスがあるわけですね。

では、福祉って何なのということなんです。福祉は、地方自治法の逐条解説を読むと、多くの築城解説が、こんなふうに書いています。これも抽象的な概念ですけれども、幸福感と書いていますね。議会基本条例をつくって、八王子市民の幸福感が増進されなければ、それは意味がないんですよということなんです。その福祉を増進するための仕組みが入っていますかということなんです。これが基本中の基本になります。ですから、皆さんなりにもう一度チェックしていただきたいと思うんですね。

さて、ちょっと余談なんですけれども、「行政学」学者と「行政法」学者があって、考え方が大分違うんです。私は政策学が専門と自認しているのですが、私はどちらかというところ「行政学」学者です。行政法学者の場合って何かというと、文言一個一個をすごい気にします。例えば、二元代表制なんてよく議会基本条例に書かれていますよね。今回、八王子市議会も書いていますけれども、この二元代表制の根拠法はどこですかという話なんです。これは国の法体系のどこにもないんですよ。だから、行政法学者の立場としてこれは書かないというのが本来なんです。私は行政学学者なので、どんどん書いたほうが良いという立場なんです。基本的に行政法学者というのは国の根拠法を考えて、そこを基準にして条例を組み立てていきます。

一方で行政学学者というのは、実態がそうなんだから、どんどん入れちゃえよと。どんどん入れちゃって、既成事実をつくって国を変えちゃおうよと、これが行政学学者です。私は行政学学者なので、基本的にこちらの立場で、どんどん入れちゃったほうが良いよという感じなんですけれども、本来は文言を一個一個確認していただきたいと思うんですね。

何でこんなことを言ったかというところ、皆さんの条例の中で、住民の福祉の「向上」になっているんです。本来、自治法は「増進」なんです。なぜ分けて使ったのかという話なんです。ちゃんと根拠があるはずなんです。それを考えていくのが行政法学者です。私は行政学学者なので、いいんじゃないの、どっちでも関係ないよねという話なんです。ただ、純粹には意味が違います。あくまでも「増進」というのは何かというと、自分たちの体力を強める、能力を高める、その結果、よりよい状況に持っていくのが「増進」です。だから、自治法は「増進」なんです。地方自治体みずからが力をつけましょうね、その結果、福祉をつくりましょうねと。だから「増進」

にしているわけです。

「向上」は少し違うんですよ。「向上」は単にいい方向に持っていきましょうねというものなんです。そんなこともあって、文言はかなり違いますので、本当は、がちがちにやったほうがいいんですけども、今はそういう時代ではないと、私は勝手に思っていますので、自由に、法令に違反しない限りは、やってもいいのかなと思っています。いずれにしろ、この中を見ていただくと、いろんな違いがありますので、あとあと見ていただきたいと思います。この細かい点は、後ほど言っていきたいなと思います。

いずれにしろ、皆さんの今回の議会基本条例、あるいは議員活動、議会活動、これの最終目的は、市民、住民の福祉の増進ですから、これをしっかり考えて入れ込んでいるのか、あと、皆さんのふだんの活動がそうなっているのかということを、再度確認していただければなと、そんなふうに思います。

この辺（スライド）は皆さんも御存じだと思いますので、簡単に進めていきたいと思います。

次に、これって言えますか。皆さんに配っていない部分もあるので、八王子市において議会基本条例が必要な理由を端的に30秒で言ってください、できれば15秒がいいですみたいな。これがすごい重要なんです。ワンフレーズで世の中が変わるなんて、誰かが言っていましたけど、ワンフレーズというのはすごい重要で、議会基本条例の必要な理由は何ですかと言われて、すぐ言えるか。

この議会基本条例をつくって市民は何が変わるのかすぐ言える。これが言えないと、まずいので、これはもしなければ、再度考えてもらいたいなと。30秒で考えてください。これがすごい重要です。議会基本条例の必要な背景をつらつらと言う方は結構多いんですけども、結局、何が言いたいかわからないというのが現状ですので、しっかり、何が変わるの、何でつくったの、これをしっかり考えていただきたいなと思います。

ちなみに、議会基本条例は、こんなふうに定義されています。これは皆さん御存じだと思うので、簡単に御紹介すると、福士先生は、議会に関する基本的事項を定めた条例ですよと言っています。

神原先生は、こんなふうに長く言っています。いろんな先生が言っていますけれども、要は何なのかというと、地方自治の本旨に基づいた地方議会運営の基本原則を定めた条例ですよということですね。

地方自治の本旨というのは、皆さん御存じだと思いますが、もう一度確認すると、団体自治と住民自治ですよ。団体自治というのは、国に対して八王子市は独立ですよ、あくまでも対等協力なんですよと、これが団体自治。住民自治は、八王子市議会の中に住民の意向を入れていきますよということですね。

もう十分入っているんですよ。皆さんは市民の代表者ですから、その意味では、皆さんの発言でこの議会の中に住民の意向は入っているんですけども、だけれども、投票率は46%ですよ。

残りの54%は入っていませんよね。この54%を入れていくのが議会基本条例です。どうやってこの残りの54%の市民の意向を入れていくのかということなんですね。これが重要なんです。

有権者などは自然人ですけれども、住民の定義はもっと広いですから、いわゆる法人の意見はどう入れていくのかということですね。八王子市にある法人ですね。八王子市の団体をどう入れていくのか。これをやっていくのが議会基本条例で、こういうのがしっかり入っている議会基本条例が求められているのです。そういう考えが入っていない議会基本条例は、今はもう死んでしまっている。つくっただけでおしまいという現状ですので、これも再度確認していただければと思います。地方自治の本旨に基づいて、そして議会の基本原則を定めるんですよという話ですね。

これ（スライド）はそれぞれの議会基本条例の目的で、これは飛ばします。

それで、議会基本条例の目的規定にはこんなような語句が入りますよということですね。議会運営の基本事項が入ったりとか、あるいは議員の責務、議会の責務が入ってきたりとか、あるいは情報公開とか住民参加、こんなのが入ってきますよということですね。

ちなみに、八王子市は大丈夫ですけれども、初期のころの議会基本条例は、結構、前文もしっかりやって、長い傾向があったんです。がちっと書く。ところが、最近は前文をなくしているところもありますね。ちょっと問題ですね。多分、つくっただけなんですね。かなり問題です。

あと、目的規定なんかも、昔は長かったのが、最近は短くなっているんで、これは八王子市は該当しませんけれども、最近はつくるだけの議会基本条例が多いので、この辺は注意すべきだという感じはします。

これは余談ですけれども、こちらの上のほうに議員の責務なんて書いていますけれども、ここは責務規定じゃないんですよ。あくまで役割なんですね、規定を見ると。これは全然違ってきます。責務は義務です。やらなきゃいけないんです。ところが、役割の場合は、「原則的に」がつくんですね。原則的にやらなきゃいけませんよと。だから、例外もありますよと、そういうニュアンスなんですね。

ということは、逆に言うと、役割ということは、もしかしたら逃げちゃうのかなという感じがするわけですね。本来は責務です。だから、なぜ役割にしたのという根拠ですね。これをしっかり説明していくのが行政法学者です。私は行政学学者なので、どっちでもいいんじゃないかと思うんですけども、行政法学者はしっかりやっていくということなんですね。こういう文言を一個一個見ていくのが特に重要なんですよということですね。言葉って全然違ってきますので、役割とか、責務とか、違ってきますので、これを考えていく必要はありますよということです。もしかしたら、前提条件が変わったから今は違うよとか、逃げちゃうのかなとか、そんなふう思う可能性もあるということですね。

次に、これは議会基本条例の推移でして、2011年の段階で260議会がつくっています。年々ふえてきています。これは皆さん御存じだと思いますけれども、栗山町が初めてつくって、そのあと、伊賀市、三重県がつくってきました。2011年の時点において260議会が持っている。多分、今は

300を超えていると思います。

この傾向について、例えば北海学園大学の森先生は、単なる流行現象と言っています。

あと、中尾先生、これは栗山町の議会事務局の元局長ですが、彼は、意味のないアクセサリ一条例がふえていますよなんてことを言っています。それで、八王子市の議会基本条例はどうかかなということなんですね。

これが意味のないアクセサリ一条例になります。皆さんなりに考えてもらいたいんですけども、まず、議会報告会がないものは、全く意味がありませんよということですね。これは大丈夫ですかね。

あとは、請願・陳情、これも条例に明確に位置づけないとだめですよ。これも大体大丈夫ですかね。

議員間の自由討議、これもしっかり位置づけていますかということなんですね。これもすごい重要なんですね。

この3点がない議会基本条例は、これはあくまでもアクセサリなので、これは全く意味がありませんよということです。

よく、議会基本条例の中に議員間の自由討議を位置づけないけれども、実際は自由討議をやっているんだよという議会がありますけれども、これは全く無意味で、議会基本条例に位置づけるということは、これは基本的にはすべて議事録を作成しなくてははいけません。ここはつくっているかどうかわかりませんが、議事録になるということは、変な発言をしたら、一生残っちゃうわけですね。はっきり言って、これは恥なんです。ところが、議会基本条例位置づけていない場合は、テープ起こしする必要はないわけです。だから、変な発言をしても残らないので、恥ではないんですけども、変な発言をしたら残っちゃうわけですから、そのために一生懸命勉強するわけですね。だから、位置づける意味は大きいわけですね。八王子は位置づけていますので、皆さん本当に一生懸命勉強しないと、変なことを言っちゃうと一生残るわけですよ。

最近では市民もいろいろ言ってくるので、あの議員、あんなことを言ったよとか、議事録に残っているよとか言われちゃいますので、その意味で、位置づける意味はすごく大きいということです。

これは既存の議会基本条例に入っている規定になります。八王子市議会はまだパブリックコメントにかけていますので、これは、あとあと見てもらえればなと思います。

多くの議会が、議会の役割、責務とかいろいろ書いていますよということですね。これももうパブリックコメントにかけていますので、これも飛ばします。

あと、こちら、また考えてもらいたいんですけども、今はこの6点がないと、ちょっとどうなのという方もふえてきています。二重丸が、中尾先生の言う標準装備、あと残りがそれ以外ですね。最近いろんな方が言っている、この6点がないと、ちょっと問題があるねということですね。

請願者・陳情者の意見陳述、議会報告会、あと、議会モニターというものです。あとは、一問一答方式、そして反問権、そして政策討論会ですね。政策討論会というのは、議員間の自由討議ですね。この6点が、今、標準装備で、これがない議会基本条例は、ちょっとまずいかもねなんて言われていますので、これも皆さんなりに再度考えてもらえればと思います。

二重丸は、東京財団の言う中身になっていきます。この中身については、皆さん既に勉強されていると思いますので、飛ばします。五、六枚、一気にスライドを飛ばしていきます。それぞれ中身の説明ですので、飛ばしていきます。

次に、規定の中身に議会基本条例のやる気というのが見られますよということですね。議員間討議は、しっかり書いていますか。そして議会報告会、住民に対してしっかり言っていますか。反問権というのは、どうですかということですね。

ちなみに、私は議会報告会は2年に一回くらいでいいと思います。そんなに毎年やる必要はないと思います。これは私の意見ですので、皆さんで考えてもらいたいですけれども、重要なのは、さっきも言ったんですけれども、議会基本条例をつくることによって、選挙に来なかった意向をどう把握していくかということが重要なんです。これは一番重要で、特にここは54%が来ていませんので、半分来ていないと、問題かもしれないですよ。特に議会報告会に来る方というのはすごい積極的な方なので、そうでない方をどう拾っていくかということが重要なんですね。

あと、一番危険なのは、議会報告会でもらった市民の意見がそのまま反映されちゃうと、1人の意見が市政に反映されちゃう。これは望ましくないわけですね。皆さんの意見を聞いた上で反映する分にはいいんですけれども、1人の意見をもらっちゃって、それいいね、じゃ、やっちゃおうかなんて言っちゃうと、これは一番望ましくありませんので、こういうことから、2年に一回ぐらいのほうが、時期的にもいいのかなという感じがしますね。当選して1年目でやって、3年目でやって、そしてまた選挙に入っていくというのがいいのかなと、個人的には思っています。

あと、反問権ですね。

この3点を入れることによって、議会基本条例のやる気が見られますよということです。

ちなみに、最近反問権を超えて、今は反論権というのがあります。皆さんも御存じかもしれませんが、反論権ですね。反問権というのは、執行部が議員に対して、その質問はこういう意図でいいですかとか、どちらかという、こういうニュアンスなんです。反論権は、議員の質問に対して、それは違うよ、何を間違ったことを言っているのという、執行部が、がちっと言ってくる場合ですね。そもそも根拠が違っているでしょうと、これが反論権なんですね。

最近反問権を超えて反論権ということで、これは北海道の鹿追町と三重県の松阪市が入っています。松阪市はもう実際に機能しているようです。ちゃんと根拠を調べなかった議員は恥になっちゃうわけですね。一生残りますので、これはかなりすごいですね。ここまで入れるかどうか、議論はあると思いますけれども、反論権、反問権なんていうのも今では標準装備になりつつ

ありますよということですね。

議会基本条例の現状ということなんですけれども、ちょっと誤字があつて申しわけないんですけれども、上から2つ目、「多くの議会期」になっていますが、「多くの議会基本条例は」の間違いです。

多くの議会基本条例は、何となく議会基本条例が制定されているからという感じで作られている場合がありますので、ここは大丈夫だと思うんですけれども、再度確認してもらいたいのと、一番最初に言った、じゃ、何で作ったのと聞いたときに、30秒で言える、これが一番重要ですので、これをしっかり考えていく必要があるのかなと思います。

議会基本条例自体は簡単につくれます。大変だと思うんですけれども、比較的簡単につくれますので、要は制定した後、これがすごい重要であつて、制定した後の運用をどうしていくのかですね。これが担保されないと、全く意味がない議会基本条例ですので、この辺は、制定した後のほうにも力を入れていただきたいなと思うんです。大概、つくったら、皆さん、あしたのジョーみたいになってしまい燃え尽きてしまう、そういう傾向があります。とりあえず、もう終わったからみたいなね。そうではなくて、つくった後のほうが重要ですので、その辺は注意してもらいたいなと思うんですね。

その意味では、八王子市の議会基本条例は努力義務規定が多いのはしょうがないんですけれども、たくさんやりますよと書いているので、ちょっと大丈夫かなという気がしますね。大丈夫かなというのは、皆さんも心配なんですけど、もっと大変なのは事務局ですね。人数が何人かわかりませんが、多分事務局職員が100人ぐらいいないとできないような内容をたくさん書いていますので、ちょっと大丈夫かなと。今何人かわかりませんが、1人三、四人分くらい働かないと、ちょっと回っていかないような感じがしますので、その辺は注意したほうがいいかなという気がしますね。そんなことを思いました。

ここからは論点整理です。ここからは再度皆さんに問いかけますので、皆さんなりにちょっと考えていただきたいんですね。この5点、大丈夫だと思うんですけれども、「ブームに乗った議会基本条例ではありませんか。」ということですね。これは大丈夫ですかということですね。

あと、「出羽守化していませんか。」ということですね。これもあとで言います。

あと、「立法事実が明確ですか。」これが一番重要です。何で規則ではいけないのということなんです。なぜわざわざ条例化するのということなんです。この理論的背景ですね。なぜ規則ではいけないの。今の大概の議会活動は、規則でできるものなんです。それをわざわざ条例化する意味ですよ。これをしっかり考える。

あとは、「議会基本条例の制定が目的化していませんか。」つまり、運用が重要なんですよということですね。これが目的化しちゃうと、あとあと回っていきませんよ。この5点を簡単に御紹介していきたいなと思います。

議会というのは、過去、これだけ注目を集めているんです。これは何かというと、朝日、産経、

毎日、読売新聞における過去の議会の注目に関する記事の推移になります。こんな感じなんですね。第1期は某市議会の空出張が問題になって、が一っと注目を集めた時期。第2期が地方分権で、注目を集めた。第3期が政務調査費の不正流用ですね。某区議会から始まって全国的に多かった。第4期が、首長と議会の対立ですね。こんな感じで、大体、波が来ては下がって、波が来ては下がってと。この波が上がっているときに、議会改革とか議会基本条例が進む傾向がありますので、皆さん大丈夫ですかという話なんですね。

何で波がこんなに上がるのという、これは大体4年ごとに1回来ているんです。極めて簡単で、統一地方選挙が始まるとマスコミが注目を集めるので、ぼろぼろ出てくる。それでが一っと火がついて、統一地方選挙が終わっちゃうとトーンダウンしちゃう。そしてまた統一地方選挙が始まると火がついて、トーンダウンしちゃう。この傾向なんですね。マスコミにも問題があるんですけれども、こういうブームに乗った議会基本条例あるいは議会改革ではありませんよねということなんですね。

いつとき、議会改革がすごかったんですけれども、長と議会の対立、これも新聞記事から持ってきたんですけれども、同じ朝日、産経、毎日、読売新聞における記事なんですから、やっぱりブームなんです。名古屋市議会と長の対立、阿久根市議会と長の対立なんていうのがありました。こういうブームに乗った議会改革あるいは議会基本条例というのはすごい危険ですので、再度、大丈夫かということを考えてもらいたいと思うんです。

基本的に住民の注目が集まると、議会改革とか議会基本条例が進んでいくんですけれども、ただ、マスコミからの注目が終わっちゃうと低調になる傾向がありますので、これはどうかなということなんです。ブームに左右されない議会基本条例、議会改革は、何のためにするのか。一番最初の問題ですけれども、これをしっかり考えていくということですね。これをしっかり頭の中に入れて、重要なのは、議員全員が共通意識を持っているということです。そこが一番重要で、この議員に聞いたらこんなことを言う、こっちの議員はこんなことを言う、この議員はまた違うみたいな、これが一番問題で、皆さんの約束事になるわけですから、全議員と事務局職員が共通認識を持っている、その理由づけですね。これが重要なんですよということですね。

これは大丈夫だと思うんですが、再度確認していただきたいなと思います。これができていないと、結局は全然進んでいきません。あの議会基本条例は何だったんだろうかとなっちゃいますので、その辺は注意していただきたいと思います。

あと、出羽守化です。出羽守というのは、本来は、出羽国の国守のことを言うんですけれども、ここで言うのは、例えば、三重県「では」議会基本条例をつくりましたよ、栗山町「では」議会基本条例をつくりましたよ、どこどこ「では」、つくりましたよみたいな、この「では」、「では」、「では」というのを出羽守というんですね。余りよくないんです。自治体というのは横並び意識が強いので、では、では、ではという、結構つくるんですよ、いろんなものを。これはくどいですが、なぜつくるのかをしっかりと考える。考えていると思うんですけど、もう

一度原点に戻ることが重要なんですよということです。

あと、立法事実をどうするか。簡単に言うと、議会基本条例があったほうがいい理由ですね。なぜ議会基本条例が必要なのかという立法事実、背景ですね。これをしっかりしなきゃいけないということなんですね。

ちなみに、政策条例をつくる際も、この立法事実をつくるのに大体7割。あと、条例案自体は簡単で、そんなに難しくありません。基本の条例がありますので、難しくありません。この立法事実をいかに高めていくかということが、すごい重要なんですね。

例えばこんな設問ですね。なぜ今この時期に議会基本条例が必要なのかということですね。5年後でもいいんじゃないの、なぜ今までつくらなかったのかという話もありますし、議会基本条例を制定して、議員と議会は何を目指すのかということなんですね。何を実現したいの。

あとは、議会外の主体ですよ。住民、あるいは執行部、あるいは各種団体、法人、ここはどうかかわりを持っていくのかということなんです。

あと、これは多分、住民にとってはすごい重要で、議会基本条例をつくったら、住民生活にどんな効果があるのかということですね。これが一番重要で、これはなかなか、はかれないですね。よく言われるのは、自治基本条例をつくったらどういう効果があるのかといったって、わからないですよ。自治基本条例をつくった翌日から税金が安くなりますよというわけではありませぬし、自治基本条例をつくった翌日から何となく市が明るくなりますよ、でもありませんし、わからないんですよ。このわからないものを、これが難しいんですけども、定性的かつ定量的にどう明らかにしていくかということなんです。この定量的が難しいんですよ。これが重要なんです。このことを立法事実といいます。定量的かつ定性的にしっかり考えていくということですね。

よく、こんな図表が使われます。三角ロジックといいますけれども、主張がありますよね。議会基本条例をつくりたいという主張があった場合に、左側、定量的なデータ、こういうデータがあるから、だからつくるんだということなんですね。これがなかなか難しい。

あと、右側、一般的な理由づけ。周りもつくっているし、そういう時期だからつくるんですよ。いわゆる定量的と定性的の両方がないと、最後の結論・主張が崩れちゃうということなんですね。これが立法事実です。

皆さんの報告書を読ませてもらったら、定性的事実はたくさんあるんですけど、定量的なものが少ないんです。この定量的な部分を今からでもいいと思いますので、しっかり考えて、こういうデータがあるから、だから必要だということをしっかり考えていく必要があるのかなと思います。なかなか難しいんですけどね。大概こういうのは住民アンケートでカバーしていくんですけども、今はパブリックコメントの時期ですので、皆さんなりにちょっと考えていただければと思います。

あと、なぜ規則ではいけないのかという話なんです。これは結構アバウトな議会が多いんですけ

れども、これは私の考えですけれども、規則と条例って全然違うわけですね。規則というのはマニュアルです。条例はルールなんです。どういうことかということ、規則はだれを縛りますかという話ですね。規則は住民を縛りませんよね。八王子市域内の事業者も縛りませんよね。この規則というのは、職員と議員を縛るわけですね。だから、マニュアルなんです。

ルールは違うんですね。規則はマニュアルという換言ができて、たとえ会議規則を覚えなくても、マニュアルを覚えなくても、損をするのは自分です。誰にも迷惑はかかりません。だから、規則を覚えなくたって、それによって損を受けるのは議会あるいは議員です。だから、これは全然問題ないわけですね。覚えなかったあんたが悪いでしょうという話ですよ。全然問題はないわけです。

ところが、条例はルールですから、ルールを無視しちゃうと、つくった条例を無視しちゃうと、皆さんじゃなくて、住民に迷惑がかかるかもしれないんですね。事業者にかかるかもしれない。ここは全然違うんです。だから、皆さんの行動だけじゃないんですよということですね。ちゃんとそれも考えてやっていく必要があるわけですね。

その規則を条例化する一番の意図は、条例というものは住民の権利を縛ったり、あるいは権利を与えたり、義務を課したりします。そこまでいかななくても、住民がかかわってくるんです。議会基本条例の中に住民がかかわっていますかということなんです。かかわっていますかというのは、制定もそうですし、実際の条文ですね。八王子市はかかわっていますので、住民との報告会をしますよとか、アンケート調査をしますよと。この住民を入れることによって、これでようやく条例化する意義があるんですよ。

ところが、住民をいれていない議会基本条例が多いんですよ。だから、規則でいいでしょうという話なんですね。いわゆる住民との報告会を入れてないとか、アンケートを入れなかった場合は、どこにも住民がかかわっていないんだから、だったら規則でいいでしょうという話です。

八王子市の場合にはかかわっていますから、これは条例化する意義があるんです。そのかわり、これはルールですから、皆さんがそれをやらなかったら、周りに迷惑がかかるということなんですね。重さが全然違いますので、それをしっかり再認識していただきたいと思うんですね。

規則はあくまでも皆さんを縛るので、たとえ規則どおり動かなくても、損するのは皆さんだけである。一方、ルールである条例は、縛るのは、皆さんに限らず住民とか事業者とか、あるいは執行部の自治体職員を縛りますので、皆さんがそのルールを守らないと、周りに迷惑がかかっちゃうわけですね。八王子市の福祉が減退しちゃうかもしれないんですね。これをしっかり考える必要があるということですね。そこにこそ、いわゆるマニュアルをルール化する、規則を条例化する意義があるということなんです。これをもう一度しっかり再認識してもらえればなと思います。

あと、これもよく言われるんですけれども、手段と目的を履き違えないということですね。議会基本条例は手段ですから、では、目的は何なのということですね。最終的な目的は福祉の増進

ですよね。その前段階として八王子市議会の目的は何にしますかということですね。これをしっかり考える。これが30秒で説明できないとだめですよ。最近では議会基本条例の制定が目的化しちゃっていますから、そうすると、つくった後、つくったよでおしまいということですね。

ただ、政策条例をつくる際には、政策条例を目的化しないとつukれない場合がありますので、時にはこういう発想も必要ですけども、ただ、手段と目的は気をつけるということですね。何のために議会基本条例を制定するのかという点を、しっかり明確にさせていただきたいと思います。

それで、幾つか問題提起をして、皆さんの議会基本条例の点数ですね。点数表を今からお配りしますので、それをもとにつけていますので、見てもらえばなと思います。点数の基準表ですね。この基準に基づいて点数をつけています。

一番下の表を見ていただいて、90点以上が特にすぐれた議会基本条例、80点台がすぐれた議会基本条例、70点台が妥当と認められる議会基本条例、60点台が合格と認められる議会基本条例、59点以下が合格と認められる議会基本条例には達していないということですね。未評価もあつたりしますので、そもそも問題外ですよという、こういうのもあつたりしますので、皆さんはどれになるかということなんですけどね。

これは25問ありますので、1問当たり0点から4点で採点をして100点満点を出しています。皆さんの議会基本条例は何点かという、76点という感じですね。大体70点台で、いろんな方につけてもらったんですけども、60点台後半から70点台、76点の間という感じですね。今回、一番いいのを持ってきています。そうそう、そんなに悪くはないというか、行政法学者とはまた違いますよ。文言一個一個しっかりしなきゃいけないので、いろいろ言ってくると思いますけれども、行政学学者的には、四、五人に見てもらったんですけども、大体70点台ぐらいかなという感じですね。B、良であつて、妥当と認められる議会基本条例ですよということですね。

なぜ点数が高くなったかという、たくさん、いい規定が入っているんです。いい規定という、やらなきゃいけない規定が。入れ過ぎちゃっているの、だから、逆に大変なんですね。心配です。たくさん入っちゃっているの、逆にそれを全部やっていかなきゃいけないので。そうすると、もしかしたらいっぱいいっぱいになっちゃう可能性があるの、点数は高いけれども、逆に言うと、もしかしたら回らないかもしれないという、その危惧もあります。

まずよかった点です。ちゃんと議会運営の最高規範という位置づけになっていますよということですね。例えば、サイレントマジョリティーですね。来ない方の意向を反映する規定があります。例えばアンケート調査ですね。アンケートをやることによって、来ていない方の意向を反映できるわけですね。

さっき委員長と話したんですけども、ぜひアンケートを行って、執行部のほうもやっているんですけども、同じようなアンケートでいいんですけども、最初にこの設問ですね。投票に行きましたか、行っていませんかみたいなね。大分、差があると思うんです。投票に行った方の意見と対等と、行ってない方の差があると思うので、そんなのを把握して政策に反映させてい

くというのはいいかもしれないですね。

あとは、最近ちょっと問題がある議会基本条例もあるんですけども、逐条解説がなかったりとか、報告書がなかったりするんですけども、ここはちゃんと報告書もありますし、逐条解説もあるので、4点満点中、4点ということですね。

そのほか、議会報告会とか、請願とか、一問一答とか、議員間討議とか、いろいろ入っていますので、そういう意味では点数が高いということですね。

あとは、比較的言えば住民にわかりやすい書き方になっているので、これが高いのかなという気はします。

ただ、一方で残念だったところが反問権ですね。一応検討はされているようなんですけども、最終的にはなくなっています。このなくなった理由がいまいちわからなかったんです、報告書を見ても。なくしてもいいんですよ。ただ、その理由ですね。なぜなくしたのかということなんです。これはいただいた資料からわからなかったんです。この反問権をなくした理由が明確にならない限りは、0点。なくした理由が妥当であれば、2点ぐらいつきますよね。だけど、今は0点ということですね。

あとは、これも重要で、八王子市議会ならではの特徴的な規定がないということなんです。大体ほかの議会基本条例を例にしていますので、八王子市はなぜこういう規定を入れるの、これは入ったほうがいいね、これがないので、まずい。

あと、語句の統一性がいまいちなかった点ですね。例えば、政策立案と政策形成、これは意味が全然違うんです。分けて使っていますが、わかって使っていますか。市民の福祉の向上と、市民全体の福祉の向上、これは何が違うんですかということですね。じゃ、市民全体ということは、前の市民は個人なんですか、誰か1名なんですかということですね。この市民の中には全員が入っていますので、一々全体と書く必要はないわけですね。ところが、あえて書くということは、ここで言う市民は、多分、特定市民なんですね。となると、これは利益誘導じゃないかという形なんですね。こういう語句の文言がばらばらが多々あります。

分けてもいいんですよ。分けてもいいんですけども、分けたら、その意味を書かなきゃいけないんです。それが逐条解説には書いていないんです。だから、わからないんです。だから、これは0点になっちゃうわけですね。こういう点で、若干下がってしまったということです。

結果として評価なんですけど、B評価といっても決して悪くありませんよということです。今、パブリックコメントをかけていますし、この前も市民との意見交換会をしていましたし、今回、私の問題提起を聞いて、変えていけば十分Aになりますよということですね。

まずは制定して、そのあとは見直しをかけていって、そして生きた議会基本条例にしていく必要があるんですよということですね。

ちなみに、この見直し規定も必要に応じてなので、これも減点になっていますね。必要に応じて書いて、やったためしがないですね、基本的には。議会にしても、執行部にしても。必要に

応じてというのは、一生来ませんので、やったためしがないので、やはりこれは3年間とか、4年間とか、書いておかないと、これは動かないですね。

なぜ必要に応じてやらないかという、誰かがやりましょうよと言いますよね。すると、その方に全部仕事 comes からね。言った人がすべてひとりでやることになっちゃいますので、黙っているんですね。ずっと黙っているという状態ですので、これも減点ですね。これもちょっと御検討いただければと思います。

あと、例えば条例に書くことは約束ですので、その意味では、例えば第2条の第2号って、これは政策の条例をつくりましますよと書いているんですね、逐条解説を見ると。本当につくっていく、やる気はあるのということなんですね。これを書いているのにつくらなかったら、何をやっているのという話なんですよ。結構たくさん入れ過ぎちゃっている感じはあります。逆に言うと、あとあと回らないかもしれないということなんです。これはちょっと危惧ですね。

そうすると、やはり運用が重要ですので、少なくともここに書いた内容は努力義務規定が多いんですけども、やはりやっていく必要がありますので、実際に運用してこそ意味があるんですよということ。ちなみに、私は第一歩としては議員提案政策条例を進める必要があると思います。これは比較的簡単にできますので、やってもいいのかなという気はしますね。1年間で比較的できますので、ぜひこれはお薦めかなと思います。

若干時間オーバーですけども、これだけやっておしまいになりたいと思います。

もう一度繰り返しますけれども、規則でなく条例にする大義名分は何ですかということ。これは一番の理由は、住民の意見を反映させる点に条例化する意義があるんですよという話になります。

場合によっては、ここで言う住民は誰ですかということ。特に書いていない場合は、地方自治法が規定する狭義の住民ですけども、あえて広義の住民にしてもいいのかなという感じがします。

あとは、投票行動を起こさない住民をどう意見を反映していくのかということ。それは、その人の勝手な自由だろうというわけにはいきません。やはり住民ですから、少なくとも税金を払っていますので、そういういわゆるサイレントマジョリティーの意見をどう反映するかということも重要ですよということですね。ただその意味では、アンケートが入っていますので、いいのかなという感じがしました。

そのほかにも、パブリックコメントとか、あるいは討論会とか世論調査なんかを入れてもいいのかなという気はします。

最近の八王子市議会の投票率ですけども、今は44%ということですから、残り56%をどう吸い上げていくかということですね。多分これが今回の議会基本条例に一番求められることなんです。特に都市部はそうですね。都市部をいかに高めていくかということですね。

それで、制定が大事、運用が大事ということですけども、まず、制定した後、運用がすごい

重要なんですよということですね。今回、反問権は入っていませんけれども、議員間討議は入っています。反問権を中に入れちゃうと、今まで以上に議員の勉強が必要です。それは違うよなんて言われると恥ですからね。そういう意味では、覚悟が求められるということですね。

あとは、上から3番目、多分これを実際に行うのは議会の議員及び事務局職員ですから、議会事務局のいわゆる強化もやっていくことが重要ですね。特にこちらは政策条例をつくりますよと言っていますから、いかに議会事務局に法制担当を持ってくるかということが重要なんです。

さっきお話ししたんですが、私のお薦めの法制担当の方法は、執行部、長にお願いして、法制担当を異動させてよではなくて、法制経験者のリタイア、これを再任用で雇うということですね。これはすごくいいですよ。戻りませんから、がんがんつくりますよ。再任用の職員と議会のお互いにとってメリットですね。なので、法制担当の経験者を再任用で雇うというのはいいと思います。これはぜひやっていただければと思います。

あと、法制経験者プラス財務関係者ですね。監視機能は財政ですので、この2つを再任用で雇って、それで配置するということですね。これはいいかもしれないですね。これはお薦めで、かなり前からあちこちでやってもらって、がんがんつくっていますので、ぜひやっていただければと思います。これが議会事務局の1つの強化になりますので、やってもらえればと思います。

あと、これも重要なんですけれども、議会基本条例をつくる一番の理由は、次のページですけども、自分たちが欲しいと思った権能を議会基本条例に入れることができるんですね。これが法的根拠になるんです。例えば、今私がかかわっているところだと、執行機関への調査権を入れようとしているんです。すると、がんがん入っていけるわけですね。調査権を入れているわけですね。これは今まではないです。これを入れることによって、新しい権能がついてくるんです。

あるいは、私が今やっているところは、議会基本構想をつくろうということで、基本構想は執行部にあるわけですから、じゃ、議会基本構想があってもいいよねと。それに基づいて計画があってもいいよねということで、こういう今までになかった権能を入れていくのが議会基本条例の1つの役割でもあります。もし自分たちが欲しいと思ったら、それを書き込むことによって、それが法的根拠になって実現していくんですよということです。

だから、その意味で議会基本条例は可能性が高いですよ。無限大にあるわけですね。

あと、最後になりますけれども、制定もすごい重要で、かつ、それ以上に重要なのが運用なんですよということですね。つくっただけではだめですので、ぜひ運用ということも力を入れてもらえればと思います。

あと、これはまだどこも採用していないんですけども、もし、余力があれば、こんなことをやってもいいと思うんですけども、議会基本条例をつくった後に、2年後ぐらいに、第三者機関によって評価してもらってもいいかもしれないですね。3人ぐらい学識経験者を設定して、議会事務局から幾つか資料をもらって、その資料をもって、果たして議会基本条例が適切に運用されているか、いないかを、第三者機関に評価してもらおうということですね。どこもやっていない

んです。唯一、評価しているのが、日経グローバルとか早稲田大学マニフェスト研究所で順位づけしているわけですね。

議会基本条例をつくった結果、これはどういう効果があったのかということ第三者委員会をつけて、そこで評価してもらっても、これは八王子市ならではの仕組みになるかもしれませんので、ぜひやってもらいたいかなと思います。さっき思いついたんですけどね。

以上になります。若干、10分弱オーバーしちゃいましたけれども、このあとは質疑応答に入っていきたいと思います。

以上で私の問題提起の話をおしまいにしたいと思います。どうもありがとうございました。

質疑応答

◆伊藤裕司委員長

ありがとうございました。今まで気がつかなかったところを幾つか気がつかせていただいたなという気がいたしました。それでは、これから質疑応答に入りたいと思います。御質問のある方は挙手をしてお願いいたします。

◆鈴木玲央委員

大変貴重な講義をありがとうございました。すごく勉強をさせていただきまして、私自身、先生の講義の中ですごく感じたところが、ちょっと残念な点の中にも見受けられておりまして、実は反問権のところなんです。私個人としては反問権というよりもできれば反論権を取り入れたいという考え、気持ちを持っていたんですが、その合理的な理由が見つからないという中で、以前、その話が3年ぐらい前に出たときに、行政側にこういった反論権を与えると、行政のほうの情報を持っているから、議員としては反論されても難しいという意見が委員会の中であったんですね。

それを聞いていて、正直、そういうことでは議員が切磋琢磨できないのではないかなというのを感じたところなんですけれども、先ほど、松阪市と、あともう1ヵ所、鹿追町で反論権が取り入れられているということなんですけど、今後、この流れの中で、反問権よりも反論権というほうが今後の議会の緊張性を高めるという上では効果が高いというふうに考えるほうがいいのか。反問権という形で進めていったほうがいいのかというのは、個人的には反論権のほうが緊張が高まって、お互い、行政とのいろいろな意見交換ができるかと思うんですが、その辺の今後の反問権と反論権での見通しについて教えていただければと思いますので、お願いいたします。

◆牧瀬稔講師

今、議員から緊張が高まるという話があったんですけども、誰が緊張するのが一番重要なのかということで、多分、反問権、反論権を入れちゃうと、皆さんが緊張しちゃうんですね。変な質問をされると困るなという。本来はそうではなくて、執行機関を緊張させることが重要なん

ですね。そう考えると、必ずしも反論権、反問権がなくてもいいと私は思っています。重要なのは、執行機関を緊張させて、変なことはさせないというのがすごい重要です。これが監視機能なんですね。ところが、安易な気持ちで反問権、反論権を入れちゃうと、皆さんが緊張しちゃって、本来突っ込まなければいけない



質問ができなくなっちゃうかもしれないんですね。しっかり勉強していないからということなので、まさに情報が出てこないわけで、そういう意味では、ある程度準備ができるまでは、反問権、反論権は入れなくてもいいのかなというのが私の考えです。

そういう意味で考えると、見直し規定は「必要に応じて」はだめだと思いますね。2年間ぐらいしっかりもう一回考えてもらって、2年後の見直し的时候にどうするのかを考えていくと思いますね。意外に反問権、反論権は減るかもしれませんし、ふえるかもわかりませんが、少なくとも反問権ぐらいはふえていくと思います。やはり見直し規定はしっかりやっていく必要があるのかなという気はします。

あと、もう1点、情報がなかなか出てこないということですが、どこかに議会基本条例には、情報の提出権みたいなのを入れていますよね。出しなさいよということですね。そういう規定を入れておく必要はあるかもしれないですね。普通は出てくるとは思うんですけども、情報の提出権というものを入れているので、そして執行機関から情報を集めるということですね。それでも出てこない場合があるので、私は執行機関に対する調査権を入れようかなと思っているんですね。議長名で指導、命令、勧告をして、出てこない場合は議員が乗り込んで行って情報を押さえてくるということですね。こういうのもないと、厳しいのかなという気がするんですね。

余談の余談なんですが、沖縄県の議会基本条例はすごくて、調査権を持っているんですけども、どこに調査権を持っているかという、米軍基地に持っているんですね。これはすごいですね。これはグレーゾーンです。条例は法令を超えてはいけません。米軍基地に調査権を入れるということは、日米安全保障条約を超えるかもしれないですね。条約は法律と一緒にですから。これはかなりグレーゾーンで、もし実際に沖縄県議会が行って、裁判をされると、負けるかもしれないということですね。でも、こういうのは私はいいと思います。どんどん挑戦していったら、その地域ならではの議会基本条例をつくっていくのが重要なかなと思います。

◆安藤修三委員

きょうはありがとうございました。私のほうからは、先ほど先生からもあったサイレントマジョリティーの意向を反映させる規定ということで、ここではパブリックコメントとかアンケート

調査とかが入っていますけど、そもそも、市議会議員の選挙のときに投票に行かない方の意見を取る方法として、パブリックコメントとかアンケート調査というのは、一般的に言うと、投票に行っている人というか、興味の意識の高い方が返答を書きただけの傾向が強いのかなというふうにも考えられると思うんですけども、このほかに、サイレントマジョリティーの意見の聴取の仕方では何か有効な手段とか先進事例があれば、お示しいただければありがたいと思います。

◆牧瀬稔講師

今思いつくのは2点あって、まずアンケート調査なんですけれども、500円の図書券をあげると、たくさん出てきますよ。回答者には500円あげますよと。これはすごいですね。某自治体でやったんですけれども、ほとんど100%回収率で、ふだん行かないのが来ますので、そういうことをやると、結構いいですよということですね。これは1点目。そうすることによって、ふだん来ない方の意見を把握していくということですね。

もう1点目は、これは最近はやっていますが、無作為で抽出して、当たりましたよと言えば来ますね。いわゆる裁判員制度みたいな感じですね。あれをやると、ふだん来ない方が来たりするんです。八王子市の状況はわかりませんが、少なくともいくつかの自治体では効果をあげています。最近では、プラーヌクスツェレという手法がはやっています。あれで結構出てきますので、こういうのも1つの手かなという気はします。

この2点というのは、まあまあ把握できるのかなと、そんなふうに思います。

◆星野直美委員

きょうはどうもありがとうございました。御説明の中で、研究、立案、決定、実行、そして評価をするという、このサイクルを回していくというところで、議員の役割としてやっていくのが、この研究、立案だという説明がありました。私は議員になってまだ2年目なんですけれども、初めて議員になって、市民との対話とか、結構、土臭いなというところがあったんですが、今、先生のお話を伺っていると、結構アカデミックなところが色濃く出てくるような、そんな印象を受けたところです。ひとりひとりの市民の方とお話をしていると、自分の生活圏の中での苦勞をしていらっしゃるところとか、もっとこうしてほしいというものがあって、1人の方のことを政策、立案していくことはできないというのは十分承知ですけれども、議員として研究したりとか、それをもとに立案をしていくという、そういう流れみたいなものが、もしあれば、それが今どんなふうに進んでいる例があるのか。議員としてまだ新人なので、どんな研究をしていくと、市民の福祉の向上につながるようなものが出てくるのかとか、そういったこともあれば、教えていただきたいと思っています。

◆牧瀬稔講師

流れですけれども、研究、立案の一番の流れは条例ですね。条例を議会としてつくっていくということですね。議員個人じゃなくて、議会としてですね。

ちなみに、よく議会には、あるいは議員には、政策立案能力と執行機関への監視機能が必要だ

よといわれるじゃないですか。例えば、行政法学的に言うと、政策立案能力ってどこに書いていますかという話です。地方自治法のどこにも書いていないんです。議会に政策が必要なんて、一言も書いていないんですね。どこに書いているんですかという話なんです。

ちなみに、政策が必要だと書いてあるのは1ヵ所だけあるんです。どこで書いているかという、主語は副市長、副知事なんですね。ここは政策や企画の能力が必要だと地方自治法に書いてあるんですね。ところが、議会に必要だとはどこにも書いていないんです。

じゃ、なぜ議会は政策立案能力が必要なのというのは、これはある文言を拡大解釈しているんです。それは何かというと、条例を提案できる権限がありますよということなんですね。議会における政策というのは条例なんです。条例をつくっていくのが基本中の基本ですから、その意味で、今回、議会基本条例の逐条に書いてある意義はすごく大きいんですけども、これをやっていかないと、絵に描いた餅に終わっちゃいますよということなんですね。なので、ぜひ条例立案には取り組んでいただきたいと思うんです。

条例をつくっていく過程で、執行機関の考えも理解できますから、結果として監視機能も高まってくるので、条例立案が政策立案の形としてあらわれているのかなと思います。

あと、もう1点、多分研究の方法とかノウハウがなかなかないという話だと思うんですけども、すごいいいサイトがあるんです。簡単に御紹介します。こんなのを見たことありますか。議会に入っていますか、アイジャンプ。官庁速報、入っていますか。ここで政策ナビというのを押してもらって、できれば議会として入っていただければありがたいんですけど、月1万円ぐらいなので、予算を取ってもらって、政策ナビで、政策力を磨くから開いてもらって、そうすると、アイジャンプ、官庁速報ですね。さまざまな自治体の情報が入っています。

こんな感じでずっとあるんですが、ここに政策研究の仕方が書かれていますので、ぜひ皆さん見られるといいかなという感じがするんですね。

あと、日経グローバルという雑誌で、今、私が条例づくりの具体的なテクニックを紹介していますので、それにももしも関心があれば、去年からずっと書いていますので、見てもらえればなど、そんなふうに思います。

いずれにしろ、ノウハウはこういうのを見ながら見てもらいたいですし、あと、議員研修をたくさんやって深めていったり、あと、こんなふうにやっていいと思うんですけど、執行部のほうの研修に議員も行っていいと私は思うんです。それは昔からよく言っているんですけども、執行部側の研修に別に執行部だけでなくもいいですよ。住民を入れたっていいですし、私は、八王子市はやっていないんですけども、私がかかわっている自治体の職員研修には住民も入っています。住民も入れて、住民のことは、議員も住民ですから、場合によっては議員も来て、そこで一緒に研修をやっていますので、そうすることで企画力を高めるというのも1つの案かなという感じがしますね。そんなのが私の今の回答になります。

◆伊藤祥広委員

先生、きょうはありがとうございます。レジユメの15ページで標準装備となりつつある規定というので6点あって、その前が、12ページは、この3つがないとだめですよということで、15ページの請願者・陳情者の意見陳述から議会報告、この6点がないと議会基本条例に値しないですよということだと思んですけど、八王子市も反問権以外は、議会モニターも入っていないですけど、4つ入っていると思います。ただ、これもかなり議論がありまして、2点なんですけど、請願者・陳情者の意見陳述というのがあります。八王子市の場合、請願は基本的には紹介議員が請願者の意向を十分踏まえて、委員会の中で説明をして、それで委員からの質疑を受けて、そのあと、請願の内容について行政に質疑をするという方式です。

請願者が説明したいという場合は、委員会に諮っていいよとなれば説明できますし、十分わかるから、特に請願者から聞く必要はないよといえ、できない、そういう仕組みなんです。必ず入れなきゃいけないというのは、うちはたまたま入って、今までもやっているんですけど、市民参加との関係もあって、何のために選挙で議員が住民代表で選ばれて、紹介議員で責任を持って請願を審議するのかということと、僕の中では非常に葛藤があるんです。うちは入っているんですけど、標準装備というか、入れないといけない理由はなぜなのかというのが1点です。

それと、一問一答方式というのは、これも全国で本会議場の質疑、質問のやりとりが形骸化していたり、わかりにくいということで、一問一答というのも各議会で導入されつつあると思います。うちは、一問一答を初めとする多様な質問形式という書き方にしています。今、八王子市議会は本会議で一般質問は3回まで一括質問一括答弁なんです。委員会はもちろん一問一答なんですけど、一問一答方式が殊さら、僕的には過大評価されているような気がするんです。一括方式でも非常に論理的で、市側をぎゅうぎゅう詰める議員もいれば、一問一答方式でも何言っているかわからない人もいますね。要は、その議員の質問のやり方とか、そういうものだと思うので、一問一答だけがクローズアップされるというのは、僕個人としては疑問を感じているんですが、その点はどうなのかという、その2点をお願いします。

◆牧瀬稔講師

私の個人的な回答は、まず後段から、一問一答のほうからなんですけれども、私は一問一答のほうの方がわかりやすいと思います。いろんな議会を見てきて、例えば一括質問だと、1番目を聞いて、2番目を聞いて、3番目を聞くじゃないですか。そのあと、回答するじゃないですか。例えば、3番目を回答して、2番目を回答して、1番目が出てくると、タイムラグがあるわけですね。大分長くなっちゃうので、まず一問一答で聞いたほうが極めてわかりやすいですね。

一問一答でわからない議員が一括質問をやると、もっとわかりませんので、まだ一問一答のほうがいいのかと、これは私の回答です。あくまで私は一問一答のほうが、市民目線で考えたときはわかりやすいのかなと、そんなふうに思っています。

あとは、請願等の話ですけど、その前に、これが入っていないとだめですよという話があったんですけど、そうではなくて、これが入ったほうが100点に近づきますよということですね。

あくまで100点を目指すならば、これを入れるべきですよということです。今回、76点で、極端に問題はないと思いますので、その意味では、ある意味、可能性のある議会基本条例ですから、これから順次変えていって、そういう意味では、全く悪いわけではないということですね。

なぜ、請願とかを入れるのかということなんですけれども、これは住民の意向を完全に把握してくるということですね。規則から条例化する意義だと思えます。八王子市の場合は、それ以外のさまざまな手法で住民の意向を把握しようとしていますので、別になくてもいいかもしれないですね。今、余りにも把握する手法が多過ぎますので、これが結果的には回らなくなっちゃうかもしれませんので、優先順位をつけて、必要ないならば、これから4年間、ちょっと無理だなと思ったならば、例えば削除してもいいかもしれないし、あるいは附則か何かで、第3条第2号の規定については次回の見直しから行うとかと書いておくとか、そうしておかないと、ちょっと回らないのかなという感じはしますね。

あと、これも余談になりますが、請願とかがあった場合というのは、委員会で審査すると思うんですけども、その際に請願者は来ますか。それで請願者が説明して。

◆伊藤祥広委員

請願者から希望があれば、委員会に諮ってできます。僕の記憶だと、7割ぐらいの請願者が説明していて、3割ぐらいはいいんじゃないのという、そんなイメージなんですけど。

◆牧瀬稔講師

基本的には、請願者、出す側の説明責任もありますから、できれば100%説明していただいて、それをもとに議論をしたほうが深まるのかなという感じがしますね。ただ、そもそも説明できない議会もまだまだたくさんありますので、そこは問題外ですけどね。これは私の意見なので、皆さんなりにまた考えてもらえればと思います。

一問一答はあったほうがいいですよ。あとは、住民の意向を入れるのが議会基本条例ですから、ただ、八王子市はたくさん入っていますから、逆に入れ過ぎちゃっていますので、若干、外してもいいかなという感じはしますね。物には順番があると思うんですよ。順々にやっていかないと、ちょっと厳しいかなと。例えば、アンケート調査と書いていますけれども、予算は取れるのかという話ですよ。そういうものもありますし、いろいろ問題がありますので、それを考えていく必要はあるのかなという感じは、ちょっと個人的には思います。

◆伊藤祥広委員

はい。よくわかりました。

◆鳴海有理委員

お話を聞いて、なるほどと思うところがたくさんあって勉強になりました。ありがとうございました。この条例をつくるプロセス、過程の話ですけど、八王子市議会、私がこの条例づくりに関わったのは、ことしの2月に設置されたこの特別委員会からですけども、その何年も前から準備会で検討してきて、3年、4年取り組んできたというんですが、市民の前に発表したのが、

先日の報告会が初めてだったんですね。私個人としては、この議会基本条例をつくる過程で市民の意見を聞く機会というのが十分ではなかった、少なかつたのかなという感想を持っています。

ここでもう既にパブリックコメントが始まっているんですけども、報告書を出したとか、報告会を行っているというところでは、評価していただいているんですけど、議会基本条例の策定過程で市民の意見を取り入れていくというところでは、八王子市の条例はどういうふうに評価できるのかというのと、今後、市民とのやりとりの中でこの条例をもっと練り上げていくという点ではどうしたらいいのかというところで、何かアドバイスがあればお聞かせください。

◆牧瀬稔講師

今、過程の話だったと思うんですけども、さっきの点数は実は過程もあるんです。過程も十二、三問ぐらいあって、それで点数をつけるんですけども、今回もパブリックコメントをかけていますから、私は過程は一切考えていません。また、事務局から過程に関する情報はいただいていないと思いますので、あくまでも条例案を審査してもらいたいということですので、過程については私は一切批評はしていません。その辺は反省があるならば、今後、議会報告会をしっかりやっていくということですね。

一番いいと思うのは、まず、案をつくって、その案をもとに住民にどう思いますかと聞くのがベストですね。ゼロの中からつくっていったら、ぐじゃぐじゃになります。なので、まず、案をつくって、そして案を持って行って、市民の皆さんに、これ、どうでしょうかと聞いたほうがわかりやすいですね。なので、もし、その辺が不十分だったのであるならば、今回、議会基本条例をつかったあとに、私は2年に一回でいいと思うんですけども、報告会を開いて、そしてやっていくのがいいのかなという気がしますね。

いずれにしろ、今回は、私は過程は一切評価できていないというか、できないという状態で、今回はあくまでも条例素案を評価してくれということだったので、今回は過程については、知らないせいもあるんですけども、一切話してはいないということです。ちょっと答えになっていませんけれども、そういうスタンスできょうは来ています。

◆荻田米蔵委員

ありがとうございます。根本的にわからないところがあって、先ほど投票率のお話がありまして、44%とか46%、その中で私どもは選ばれて、今、ここに座っているわけなんですけど、サイレントマジョリティー、選挙で投票しないという方たちにも選挙の機会というのは開かれているわけですけども、あえて行動しない。そういう方たちの意見というのは、どのような範囲というか、どのような頻度でそういう方たちの意見とか意思を確認するように議会としては行動していったらいいのか。その点をちょっと教えていただければと思います。

◆牧瀬稔講師

まず、手段は、多分アンケートとか、そういうものくらいしかないと思うんです。そのアンケートをどんな頻度でやるかということなんですけれども、たくさんやったほうが間違いないんで

すけれども、ただ、私はやはり2年に一回かなという気はしますね。2年間たつと、大分住民の民意も変わってきますので、そのときは選ばれているけれども、実は違うかもしれないので、既存の投票に行った方の民意を把握したいですし、あと、アンケートによって、来ていない方の民意も把握していくということですね。だから、2年に一回。だから、1年目でやって、当選した直後でやって、そしてまた3年目でやって選挙に臨むというのがいいかなと思います。

あと、もう1つ、なぜ2年に1回がいいかという、事務局の負担を考えると、とても回らないです。私も自治体で働いていましたので、どんどん仕事がふえますので、そういう状況でばんばんやっちゃうと、とても回らなくなっちゃうので、それを考えると、やはり2年に一回が限度かなという感じはしますね。あるいは、事務局職員を100名ぐらいにふやしてもらって、そうすれば、毎年やってもいいのかなと、そんなふうになっちゃうと思います。アンケートを2年に一回ぐらいいやって、そして把握していくということかなと思います。

◆浜中賢司委員

きょうはありがとうございました。今の質問にちょっと関連するんですけど、ある意味、選挙という非常に厳しい状況で選ばれてくるわけですね。その中で、八王子市は47%という投票率もありますけれども、数字では3,000人以上、あるいは4,000人ぐらいの人たちの意見を議員が代表しているんだと思います。外国では、比較的ボランティアの議員ですとか、それから報酬なんかもなるべく少ないという議会が多いわけですから、そういう中では、市民の意見といいますか、直接民主主義まではいきませんが、ある意味、大勢の意見を聞いてまとめるという手法ができていると思うんですね。

日本では、国会議員も含めて全部が代表ということで、それから職業的な議員というものになっていますね。費用の問題もそうですから、出ているわけで、そうすると、議会基本条例の中身で、17ページですか、標準装備となりつつあるという中で、一問一答方式であるとか反問権だとか政策討論会というものは、議員が選ばれた中でどれだけ質を高めるかということが中身だと思うんです。今問題になっている請願者だとか議会報告会、議会モニターで意見を聞くことは重要ですけども、最終的には議員がそれをしっかり消化して、最後に政策討論会というのが書いてあるんですけども、この中で議員が、ある案件についてしっかり議論して行って、それが正直に外国みたいになれていない部分では、結論が出るのかなというのが1つあるんですね。

当然、私たちも民意を反映して選ばれてきていますから、最後になると、多数決も民主主義の1つでありますから、そこへ行くわけで、現状にはそうやっている。それをもう少し議会基本条例を広げて、市民の多様な意見をたくさん入れることのほうが、本当に市民の福祉の向上、増進につながるんだという御意見だと思うんですけども、私の中ではどうしても、選ばれたほうの民意というものも相当強いものがあるんだよということを思っているんですね。

それは、自分が勉強していなければ、その主張はできないはずですけども、いろんな意見をどれだけ吸収できるかという、個人の資質になるかと思うんですけど、その個人の資質にちょっ

と問題があるから、こういうことを考えるのかなというふうに思うんですけど、漠然とした質問なんですけど、そんなところはどうでしょうか。

◆牧瀬稔講師

なかなか回答しづらい質問ですけど、個人の質を高めるのは、これは当たり前ですね、議員である限りは。これは重要ですよ。この質をどう評価するのという話ですよ。それは多分、オンブズマンとかもやっているかもしれないですし、先ほど言ったとおり、第三者評価委員会なんかをつくって、そこでチェックしてもらおうということは必要なという感じはしますね。

あとは、質に関して言及すると、これからのビジネスパーソンで重要な能力が3つありますよといわれていて、それは何かというと、見える化、見せる化、話せる化なんていうのが言われているんですね。見える化というのは、さまざまな意見を集めてきて、そして見えるように出していくということですね。それをもとにまた議論していく。これが見える化。そして、あとは見せる化ですよ。いかに住民にわかりやすく見せていくか。議会はこんな手法でやっているんだよという見せる化。あと、話せる化です。説明責任ですね。

この3つを高めていくのが、結果的には質を高めることになると思うので、この辺が目標を深めてやっていく必要があるのかなと思いましたね。

あとは、余談ですけども、今、間接民主主義制度ですけども、直接民主主義制度もオーケーですからね、地方自治法的には。書いていますからね。ただ、地方自治法は、町、村に関しては直接民主主義制度はオーケーですよと書いていますね。ただ、一方で、市はやってはいけませんよとは書いていませんので、その意味では、反対解釈の観点に立つと、市もやってもオーケーなので、直接民主主義制度なんかも不可能ではないので、やってみてもおもしろいのかなという気はします。なかなか大変ですけどね。私の雑駁な感想ですけども、そんなふうに思いました。

あとは、海外の議会なんですけど、これはケース・バイ・ケースでして、議会制度を背選択する傾向があります。4パターンぐらいあって、それぞれ選んでくださいということなので、夜間議会をやってボランティアのところがあれば、ちゃんと報酬を払っている議会もありますので、たまたま、今、マスコミ中心にボランティア議会が有名になっていますけれども、実は結構、相変わらず職業政治家でやっているところも海外にはありますので、その辺もマスコミの意見をうのみにしないで、そういうところもありますよということですね。これは情報提供です。

◆山越拓児委員

先生、ありがとうございます。先生は行政法ではなくて行政学ということでおっしゃいましたけれども、前文については一定の分量があるということで、中身には立ち入ったコメントはいただけませんでしたけれども、用語の使い方として地方分権とか地域主権とか、そういう言葉で、素案は出したんですけども、個人的には少し考え直さなければいけないところもあるかなというふうに思っております。地域主権という言葉も、特に憲法、地方自治法上、出てこないということもありまして、そういう意味でいろいろな議会、自治体にかかわっておられる先生のほう

から、最新の地方分権とか地域主権、その概念の捉え方について、どのようにお考えになっておられるかを1つ伺いをしたいと思います。

◆牧瀬稔講師

地方分権、地域主権に関して言うと、今日、多くの議会、自治体がドメインで1gを使っているんですね。八王子市は違いますよね。1gじゃないですよ。h a c h i o j i . t o k y o かな、自治体は最近1gを使っているわけですよ。この1gはローカル・ガバメントの意味なんですよ。いわゆる地方政府なんです。だから、国の中央政府に対して地方政府なので、中央政府に対して言うべきことは言っていく、そういう時代なんです。これが地方分権の時代だと思っています。

そのために、地方自治法というのは自主解釈権が保障されているわけですね。この自主解釈権を大いに使って、独自の条例をつくっていく。これがこれからの地方議会——国会に対する地方議会ですね——に求められる大きな力かなと思いますね。

八王子市ではちょっとわかりませんが、今回、議会の議事録は見えていないですけども、こんなことがあったら最悪ですね。あったらまずいな。やや最悪ですね。同じか意味ですね。

こんな質問です。例えば、委員会か何かで議員が執行部に対して、この文言についてどういう意味があるのと聞きますよね。ちょっとわからないよ、教えてくれよと。そうすると、執行部が、この文言は総務省はこのように解釈していますみたいな回答があるわけです。それで議員は、わかりましたと。これは最悪のパターンですよ。これは地方分権後に与えられた自主解釈権を放棄しているんですね。

地方自治体は自主解釈権がありますから、もし執行部が答える場合は、総務省はこのように定義していますよ、ただし、八王子市はこのように解釈します、これが本来の正しい回答なんです。ただ、ほとんどの議会が、国はこう解釈しているからいいでしょう、国はこう言っているんだからいいでしょうと。これは地方自治法で規定されている地方自治解釈権を放棄していますから、これはぜひ気をつけてもらいたいですし、もし執行部がそういう回答をしてきたら、議員は突っ込むべきですよ。それは国の解釈であって、八王子市の解釈はどうかということですね。ここまで言わないと、これは地方分権の時代に生きていけない自治体になりますので、気をつけてもらいたいなと思うんですね。

いずれにしろ、国に対峙していく。けんかする必要はありませんけれども、国会に対して地方議会、中央政府に対して地方政府ですから、これをいかにどれだけわかっているかという部分が、これからの地方分権の時代なのかと、そんなふうに思っています。

これは私の回答で、前文とか、例えば目的とか、いろいろ気になっている点は多々あるんですけども、今回は言いません。なぜかという、パブリックコメントをかけていますから、これは一個一個言ったって、もう修正できないですね。これは必要に応じて消して、2年後になくしていくべきだと思いますね。

細かい点でいろいろ言うと、例えば第1条の目的規定なんですけれども、先ほど言った二元代表制のもと、この二元代表制の根拠は何ですかということもあります。細かい点はいろいろあるんです。

あと、言おうと忘れていたんですが一番気になった点は、こちらの点数表で下から2番目、規定に明記した内容についてhowが言えるかということなんです。これがいまいちわからなかったんです。例えば第2条第1号、市長その他の執行機関の事務の執行について監視すること。そうだねと。じゃ、どうやって監視するのということですね。howを3つぐらい。第1にこんなことをやりましょうね、第2にこんなこと、第3にこうですと。これが逐条でもそんなに明記していないですし、報告書にも明記していないわけです。このhowが結構わからないんですね。

市民の多様な意見を把握し、独自の政策立案及び政策提言に取り組みましょうと。これは後ろのほうでアンケートをしたり、これはhowはわかっているわけですね。

積極的な情報公開を行い、市民にわかりやすく開かれた議会運営を目指すこと。どうやってやるの。howはどうなんですか。ネットの活用、何をやるのかということなんです。

このそれぞれの規定に対してhowが必要です。報告書とかには大概書かれるんです。ところが、八王子市だけではないですよ。ほとんどの議会が書いていないんですね。これを書いている議会基本条例が先進条例になるんですね。そこが大きく違うわけです。

このhowについて、アバウトであれば、もう一度考えてもらいたいところですね。これは条例ができたあとでも構いませんので、具体的にどうするのという、このhowをしっかり考えてもらいたい。なぜなら、このhowに関して、多分、私や他の評価した者が、4点満点の1点ぐらいですね。いまいちわからないねという話でした。

いろいろ細かい点はあるんですけれども、行政学学者的には、つくるのが第一だと思っていますので、つくったあとで、できれば「必要に応じて」はやめて、2年後に直していくのがいいのかなと、個人的には思います。一応、地方分権に関しては1gなんですよということですね。そんなのが私の回答です。

◆山越拓児委員

ありがとうございました。では、もう1点、参考に聞かせていただきたいんですけれども、先ほど、アンケートについても予算が取れるのかという話がありました。これは広報広聴機能の拡充という点では、当然、予算もかかりますので、その意味で、先生がかかわり合いになってこられた市議会等で、議会予算の確保について、こういうふうに行っているよとか、もう少し事例がありましたら、教えていただきたいと思います。

◆牧瀬稔講師

まず、予算が確保できなければ、政務活動費を使う手はあると思います。あと、予算確保について、一番いいのは条例をつくることです。この条例の中にこんな文言を入れるんです。それは

「第〇条の目的を達成するために、予算等の措置を行う」みたいなね。これを入れることによって、執行部は予算をつけなきゃいけないんですね。これが条例をうまく使っていく、いわゆる条例をうまく使って、執行部をマネジメントするんですね。これがこれからの地方議会なんです。こんなことは日経グローバルの中に連載しています。規定を使うことによって、執行部をいかにうまく誘導するかということですね。

条例をつかって、そこに文言を、第〇条の目的を達成するために、予算の措置等——等ですね。いろんなことがあると思いますので——等を行う。ものとするはだめですよ。ものとするは、やろうと思ったけどやりませんでしたという解釈はオーケーですから、予算の措置を行わなければならないということですね。そうすることによって、執行部は予算をつけざるを得ないんです。

もし、予算がつかなかった場合は、今度は議会で質問していくわけですね。こういう規定が入っているのに、何で予算はついていないんだということですね。これは議会軽視じゃないかということを使うわけですね。それでつけてもらうということなんですね。

だから、一番いいのは、条例をうまく使うことによって、執行部をマネジメントする。今までは立案、監視が重要なんですよ。プラス、これからはマネジメントですね。いかに執行部を使っていくかということですね。これが極めて重要なこと、そんなふうに思います。これが私の持っている回答です。

◆中島正寿委員

先生、きょうはどうもありがとうございました。先ほど先生の御講義で、政策形成サイクル、その中における政策立案、その言葉遣いの意味もわかりましたし、重みもわかりました。また、議会の重要性というのもわかった次第でございます。ある程度ですけれども。

その私どもの素案の中で、第4条第1号、議会報告会に関するところですが、私どもは議会の活動を市民へ報告し、意見を交換する機会を設けることと、やや幅のある表現をさせていただきました。これは委員の中にもさまざまな意見がありまして、結果としてこのような規定になったわけですが、ぜひ先生に、この規定についての評価と、また理想形、持ち方、あるいはこういう好例もありますよということで、議会報告会というところではどういう好例があったりするのかわかるのか、持ち方があるのか、その点を参考までに教えていただきたいと思います。

◆牧瀬稔講師

評価と持ち方……。

◆中島正寿委員

はい。また理想形、先生が考えられる。

◆牧瀬稔講師

言い方に語弊があるかもしれませんが、まあ、いいんじゃないのという感じですけどね。行政学学者なんで。注意してもらいたいのは、これは主語は「議会は」なんです。だから、議会がやるわけですよ。これが「議員は」だと、皆さんの個別支持者に対して報告するわけですよ。

これはあえてここで議会にしていますから、ちゃんと議会事務局として議会としてやっていくということですね。だから、一番まずいのは、いやいや、僕は自分の支持者に話しているよと。これはアウトですからね。気をつけてもらいたいところですね。あくまでも議会がやるということですね。自分の支持者を集めて報告会をする。これは違いますからね。だから、ここはいい点だと思います。たまに、「議員は」を主語にして逃げる場合があるんですけども、そうではなくて、ここは「議会は」にしていますから、議会報告会をすると。

かつ、重要なのは、さっきのとおり、条例に書いてあるわけですから、ちゃんとテープをとって、テープ起こしをして、議事録として、情報公開ですね。すべて議会事務局のホームページへ載せていくということですね。変なことは言えないということなんですね。そのためには、しっかり勉強をする。そうすると、先ほどの議員の質問にあった議員の質を高めていかざるを得ない、そういう状況になっていきますので、そういう意味では私はよかったかなと思います。

たまに「議会は」じゃなくて「議員は」で逃げるところがありますので、ここでは「議員は」で逃げていませんので、まず議会としてやっていくということです。議会としてやっていくわけですから、皆さんの発言は議会の総意ですから、それも重みを持ってもらいたいですね。個人の発言をしてはいけないんですよ。あくまでも議会としての総意ですから、そこで言った発言は、議会としてやりますよということになっちゃうわけですからね。そこは重要になってきますので、これはすごい重みがありますから、その重みをどれだけ理解しているかということは、すごく重要だと思いますね。なので、私はこれはいいと思いました。

◆中島正寿委員

1点だけ。そうしますと、先生のお答えですと、この部分で八王子市議会としての特徴も出せるのかなと、そういうふうに理解してもよろしいでしょうか。この持ち方という部分で。

◆牧瀬稔講師

特徴まではどうかという感じですね。「議会は」というのは今、ふえてきていますので、これはある意味標準装備です。ただ、重要なのは、ちゃんとやってくださいねということなんですね。結構、やっていないところが多いわけで、つくったら、1年以内には1回ぐらいやったほうがいいのかなと。そこだと思います。

◆中島正寿委員

ありがとうございました。

◆井上睦子委員

きょうはありがとうございました。23日に、この条例について市民との意見交換会を行いました。そこで出た質問は、住民福祉の向上のために議会はそれを目的とするのだけれども、これまでの議会のあり方、あるいは会派の存在や、多種多様な市民が存在することによって、本当に議会は住民福祉の向上のために最適な結論が出せるのかどうかというような質問がありました。これは私たち議会自身の執行部に対する質疑や、議員間討議を通じて最善の結果を出していくとい

うことにしかないというふうに私は思っておりますけれども、その点について、先進議会といわれる三重県や会津若松市は議会としてのどのような機能を高め、議会の議決責任というものを果たそうとしているのかということをお知らせいただきたいと思います。

もう1つは、市民から議会基本条例ができて何が変わるのかという率直な質問があつて、それはお答えはしましたけれども、なかなかすぐには納得できないというような雰囲気、議会が議会基本条例をつくらうという熱さと、市民がそれを受けとめて、市民のものとして議会に市民が参加をする、あるいは市民の意向を伝えていくという、その距離感が大変あつたなというふうに私自身は感じておりますけれども、その辺は先生はどういうふうにお考えでしょうか。

◆牧瀬稔講師

両方とも難しい質問ですけれども、議会基本条例ができて何が変わるのかということなんですけれども、あんまり変わらないと思いますね、基本的には。だから、余りにも大きな期待を持たせるのはよくないと思います。正直に、大きく変わりませんよということですね。さっき言ったように、自治基本条例をつかったからといって税金は安くなりませんし、自治基本条例をつかったからといってというものではないですね。ただ、唯一違いのは、これはいろんなところでヒアリングを、3年前に全国の議会基本条例を調査してヒアリングに行ったんですけれども、ほとんどの議会が、住民は変わらないけれども、議員が変わつたと言いますね。かつ、議員が住民に近づくようになったと言っていますね。だから、その結果、住民に近づいたということは、住民の意向を反映していますから、5年、10年で見れば、絶対に変わっているはずなんです。ただ、1年、2年で変えるというのは厳しいと思いますね。中長期で見れば、絶対に変わっていると思いますね。本当にそれはそう思います。

会津若松市も議員が変わつたと言っていました。住民の意向が重要になってきたし、サイレントマジョリティーをどうするかを考えるようになったと言っていましたので、議員が変わることによって、住民の意向も把握して、よりよい政策立案に行くのかなと、そんなふうに思います。いずれにしろ、すぐは変わらないというのは、何でもそうですよね。規制条例ではありませんからね。交通規制みたいだと、たくさん検挙できましたよとかがありますけどね。なかなか難しいと思います。

前者についてなんですけれども、住民の福祉の向上に対して、議会として最善の決定を出していくんですけれども、決定を出したら、説明をたくさんふやすしかないかなという気がしますね。これもなかなか難しいんですけれども、これはいい悪いはたくさんいろんな議論があると思いますので、少なくともその時点においては、議会としての最善の決定のはずですから、それを議会報告会という形かどうかわかりませんが、いろんなチャンネルを通じて住民に対して説明していくしかないのかなという感じがしますね。これはいずれにしても中長期的な結論になりますので、翌年度変わるというわけではないと思いますね。これはどこも悩んでいるところだと思いますね。私もこれはアバウトしか言えないですけれども。

◆松本良子議員

きょうはどうもありがとうございました。私は特別委員ではないんですけど、先ほど質問をした内容について、私自身の確認の弱さからお聞きするんですけど、前文のところにおいて、地域のことは地域において責任を持って決定する地域主権型社会を実現するためということについてお聞きしたときに、先生が説明した中には、ずっと地方分権というお言葉があったんですけど、地域主権というお言葉がなかったので、この地域主権型社会ということについて、今、この条例の中にこういう文言が入るのが適切なのかとか、それから議会基本条例の中でこういう文言が適切なのか、その辺のところは私はわからないので、教えていただきたい。地域主権型ということは、私としてはちょっと違和感があるので、お聞きしたいと思います。

◆牧瀬稔講師

まず、行政学学者的に言うと、まあいいんじゃないのという話なんです。ただ、行政法学者的に言うとこれはアウトです。なぜなら憲法は国民主権だと。地域主権って変だよという話です。さらにそもそも地域って何なのという話です。地域も定義していないので、だめなんですね。

ちなみに、地方と言った場合に、地方自治体になりますけれども、地域だから、定義はないわけですよ。地域もアウトですし、そもそも国民主権なのに、何で地域主権にするのかという話なんです。これは変でしょうと。これは議会軽視かもしれないですね。議会の存在意義がなくなるかもしれないわけですよ。これは行政法学者的に言うと、これは絶対アウトだと言いますね。

ただ、行政学学者なので、皆さんがそれでいいと言えればいいのかなというのが正直なところで、要は、文言じゃないんです。結局は運用なんです。どこで評価するのといったら、条例じゃないんですよ。実際にこの条例で何ができたのかという話なんです。先ほどの議員の質問にありましたけれども、何が変わったのかということなんです。これで評価するわけであって、中身で云々じゃないと私は思うんです。別に私はこれは書いてもいいのかなという気はします。

ただ、細かい点を言うと、地域主権型というのもアウトになりますし、さらに言うと、いろいろ書いてきたんですけども、例えば、次の行の「このような役割を果たすため」以降なんですけれども、この議会基本条例は、この4つの規定をしますよと書いているんですよ。まず、1点目、八王子市議会の議員活動の原則を書きますよと。2点目が、議会と市民との関係を書きますよと。3点目が、議会と市長、その他執行機関との関係を書きますよと。4点目が、最高規範にしますよということなんですね。これがすべて網羅しているのかという部分がありますし、あとは、ここに書いていない内容も入っちゃったりしています。整合性がないわけですよ。

これもどうなのという話もありますし、さらには、もっともっと細かい点をたくさん言っちゃうと、これは基本的に号とかは列挙規定じゃないんです。本来は、重要順に書いていくという解釈があります。例えば、市民参加、第2章第4条の号、一番重要なのは、市民報告をやりますよと書いていますから、これは絶対やらなきゃいけないですよ。

2番目にやるのは、請願等を審査しますと。多分、これもやらなきゃいけないですよ。

3番目は、若干弱くなるわけですよ。いわゆる列挙規定ではありませんよということです。

だから、行政法学者はこれを見ながら、ここに力を入れているんだとか、ここはちょっと力が入っていないなど見るわけなんですね。

これを細かくやっちゃうと切りがないので、私は別にこれでいいと思っています。ただ、くどいですが、重要なのはこのあとです。ほとんどのところは、つくったあとで、つくっておしまいが多いんですから、このつくったあとをどうするのかという部分ですね。これを、特にここに集まった議員の皆さんはしっかり考えていただきたいということですね。そのためには、見直しの期間を設けて、2年後あるいは4年後にチェックしてもらったほうがいいかもしれないですね。と思います。地域主権に関しては、私の意見はそういうことになります。

◆山口和男議員

請願の関係で、先日、意見交換をやったときに、請願の紹介議員の関係のことで質疑がありました。私は請願権を保障するという立場から、請願の趣旨に賛成しなくても請願の紹介議員になって構わないというように自分自身はずっと理解してきたんですが、市民の方はどうもそういうような解釈はとっていなかったようで、請願に賛成していなければ紹介議員になれないというような解釈ではなくて、請願権を保障する立場から、請願の趣旨に賛成でなくても紹介をすることは問題はないというように理解していいと思っているんですが、その点だけちょっと確認をさせていただきたい。

◆牧瀬稔講師

その点については、ちょっと今答えられないという感じですね。私も家に戻って、逐条解説等を見ないと、今、明確に言えないですね。ただ、基本的には、国の法の趣旨にのっとって、議員が言っているとおりが法の趣旨であるならば、それを踏襲していくというのが基本中の基本だと思います。ただ、どのように請願権を国は考えているのか、ちょっとわかりませんので、即答はできないというのが正直なところです。

◆陣内泰子議員

どうもありがとうございました。1点だけ、議会としての意思をどう出していくかということが議会基本条例の中での大きな課題だと思うんですけども、その中での議員間討議をどう担保していくのか、いろいろ意見が違っていて、言うはやすしですけども、そこら辺について、議員間討議の具体的な進め方なんかで先生の御意見等をお聞かせいただければと思います。

◆牧瀬稔講師

具体的な進め方となると、ちょっと私も出てこないですね。多分、それぞれいろんな議会でやっていると思いますので、その先進事例を参考にしながら、一番合うのを採用するしかないのかなという気がしますね。ただ、本当に時間があれば、第三者機関が議会議事録か何かを見て、どれだけ活性化したかをチェックしたほうがいいと思うんですけども、そこまで時間がないと思うので、私もこれも回答を持ち合わせていないんですけども、幾つか既存の事例がありますの

で、そこで幾つかパターン化をして、八王子市に合うのを採用したほうがいいかなという感じはします。

◆及川賢一議員

きょうはお話をありがとうございました。反論権について1点だけ手短かに伺いたいんですけど、反論権というのを明記していなかったとしても、一括質問だと難しいと思うんですけど、一問一答方式であれば、逆に議員側から、何か反論はありますかとか、反論があれば聞かせてくださいみたいなことを言えば、反論権が明記されていなくても、議員側にプレッシャーをかけるのではなくて、行政側に対してプレッシャーをかけるという意味での反論はあるんですかというような質問はできるような気もするんですけど、そういった運用とか、運用の中で反論権を取り込んでいるような自治体というのはあるんでしょうか。もしあったら教えてください。

◆牧瀬稔講師

私の中では余り聞かないですね。ただ、約1,750議会ありますから、そういうところはあるとは思いますがね。ただ、よくあるパターンで、一回休んで、休憩して、休息中に、そこで反論はありますかとか、そういう感じが多いんじゃないですかね。いわゆる議事録に載らないようにして、反論はありますかと聞く場合が多いのかなという気はしますね。ちょっと私の調べた範囲では、そういうのはないですね。ただ、やってもいいとは思いますがね。

閉 会

◆伊藤裕司委員長

それでは、御質問もないようですので、次に移ります。以上をもちまして検討会を終了させていただきます。閉会に当たり、荻田副委員長より御挨拶をいただきます。

◆荻田米蔵副委員長

検討会の閉会に当たり、一言、挨拶をさせていただきます。

牧瀬先生、本日はお忙しいところ、本当にありがとうございます。全員、本当に勉強になったと思います。心から感謝を申し上げたいと思います。

さて、特別委員会としましては、今後、意見交換会、そしてパブリックコメントの結果を受けて、再度検討をして、そしてできるだけ早い機会に条例を上程をしていくということが1つの課題になってまいります。きょうの勉強会を各個人、ぜひ自分の活動の糧としていただいて、よりいい条例をつくるために、また御協力をお願いしたいと思います。

牧瀬先生に重ねて御礼を申し上げて挨拶とさせていただきます。ありがとうございます。

◆伊藤裕司委員長

ありがとうございました。それでは本日はこれにて閉会します。

