

## 奈良市議会基本条例素案について

### 【全体的なコメント】

東京財団3原則など、2012年型の議会基本条例として満たすべき項目はほぼ満たした条例案。

盛り込まれていないのは「議会の附属機関」、「住民投票」くらいでしょうか。附属機関としては位置づけない調査機関の設置は想定されていますので、全体的な構成として必要十分な項目をカバーしていると考えます。

### 【専門的知見問合せ項目】

#### ◎ 条例の位置付け

「議会における最高規範」という表現は、多くの議会基本条例で使われているところですが、基本条例という標題を付けても法的には「条例」というひとつの Kategorie しかありませんので、他の条例に対する法的な拘束力という点では限界があるというのが一般的な解釈です。ただし、これは国が多数制定している「基本法」も同様で、事実上の、あるいは政治的な拘束力という点で、一定の意義があることも確かです。

また、規則、要綱、申し合わせ、先例などに対しては、条例という規範が上位にたつことになりますから、既存の会議規則、傍聴規則、議会の申し合わせや先例を見直す際に、議会基本条例の条項や制定趣旨を踏まえて行うということが明確になります。他の条例ということ以上に、条例等の「等」の部分に重要性があると考えています。

#### ◎ 委員会

委員会は、庁舎内の委員会室だけで行うのではなく、必要に応じて現場に出かけて行って行うということは望ましいことと考えます。従来行われてこなかったことを、今後積極的に行おうという趣旨であれば、条文に明記することが効果的と考えます。

A案5項ですが、委員会条例にはそれに該当する条項はありませんし、議長について同様の規定が含まれていますので(2-1-1)、委員長についても含めるのがバランス上も良いと考えます。

## ◎ 会議の公開

「すべての会議」とした場合には、会議規則で公式に位置付けられている「協議等の場」も含まれることとなります。具体的には全員協議会を公開することとなります。

なお、資料の公開ですが、「傍聴人」と限定してしまうと、テレビやネット中継などの視聴者への提供が対象外となってしまいますので、「傍聴人等」としておくことが望ましいと考えます。

## ◎ 市民参画の促進

市民の議会活動への参画は、大きく二つのタイプに分かれます。

ひとつは、参考人、公述人などとして議事の中で発言することや、請願・陳情など、議事を議会に出すことにより、議会の審議そのものに参画することです。

もうひとつは、議会報告会、市民との意見交換会、テーマを設定した意見交換（公開討論）、委員会による関係団体等との懇談など、議事の外で、必要に応じて議会が相手方に出かけていって行うさまざまな意見交換を通しての参画です。

2項が前者、3項が後者と整理したうえで、3項については最低限これだけは必ず行うものと、必要に応じて議会が多様に実行するものを整理して規定することが望ましいと考えます。

「議会はその説明責任を果たすため、少なくとも年に〇回議員全員の参加による議会報告会を開催するものとする」

「必要に応じて、市民との意見交換の場を多様に設けるものとする」

あわせて、委員会条項のなかで、出前委員会を規定しておくが良いと思います。

## ◎ 請願及び陳情

請願提出者は議会が審議する議案の提出者ですから、市長提出議案について市長や行政職員による説明や答弁を認めていることと同様、審議のために説明機会を設けるのは当然のことと考えます。参考人という制度を使うことが適切と考えます。

◎ 会議における質疑応答

一問一答と一括質問一括答弁の選択制は、議会改革の中で一般化している方式です。反問権の範囲については、最近の条例では制約をつけることが一般的となっていますが、率直に言って議会の腰が引けているということの反映です。行政と議会とで保有する情報量が違いますので、自由な反問権を認めると、思い切った質問がかえってできなくなってしまうのではないかと、という懸念があるためです。

しかし、議員が質問の前提とした土俵の設定に違和感、異論がある場合に、首長がそれについて質すような反問は、議論の効果を高めるためにもあった方が望ましいと考えます。市長に対して政策情報の提供義務を課した上で、「論点及び争点を明確にするため反問することができる」といった規定をすることが望ましいものと考えます。

◎ 重要な政策等の説明及び審議

議会基本条例の「基本条例」としての意義のなかには、二元代表の相互関係を規定するという要素が含まれています。議会が市長提出の議案について審議し、判断するために必要と考える資料については、その提供を義務づけることが、議事機関としての議会が住民に対して責任を全うするために当然のことですから、議会の責務を果たすために必要な範囲内の情報提供義務を課すことには、問題はありません。ただし、市長との調整が今後入るかと思えますので、調整の流れによっては、「議会は・・・情報の提供を求める」という条文に切り替えることも一案です。(伊賀市議会方式)

項目については、他の自治体の例を含める場合も多いようですが、これは求めなくても行政から説明されることが一般的なので、あえて入れるまでもないという判断もあると考えます。

◎ 議決事件の追加

すでに基本構想と基本計画の議決に関する条例を策定されていますが、今後の追加を含めて、どのような考え方にもとづいて議決事件の追加を判断するのかについて、原則を基本条例に規定しておくことには一定の意義があると考えます。

◎ 文書質問

数百名の議員で構成される国会では、議場での質疑に立つ機会は平均するとごくまれにしか回ってきませんので、文書質問が従来から制度化されているものと考えます。地方議会に必要なかどうかについては議論のあるところですが、ただし、議長との協議、調整が設定されていますので、完全に一人一人が自由に行う一般質問とは異なり、閉会中に生じた課題について、疑問をもった議員間の調整、議長による集約を経て、議会としての質問として活用するなど、一般質問の文書版という枠をこえた活用方法もあり得ます。制度として持って置いて良いのではないかと考えます。また、2011年3月議会で、11日以降の日程で一般質問を予定していた議員について、文書質問に切り替えることにより、会議の開催を見送り、市長が震災対応に専念できるようにした例もあります。

◎ 議員研修

議会基本条例についての理解は、制定した期の議員がもっとも深く、その後当選してくる新人議員などに理解してもらうためにはかなりの努力が必要なのが実態です。内向きと捉えるのではなく、市民のために必要な議会基本条例の理解を確保するための活動と理解され、盛り込まれることが望ましいと考えます。

◎ 議会改革の継続的な取り組み

委員会化すると、委員会条例の規定の下に置かれることとなります。常任委員会であれば、複数所属についての新しいルールも必要となります。少数会派のオブザーバー参加や、外部意見の聴取のための手続など、委員会条例の枠外で自由に設定できた方が望ましいという判断が、委員会と別種の組織を設置することにつながっているものと思われます。

◎ 交流及び連携

単独の議会では対応できない、議会改革の課題があります。たとえば、法律レベルでの自治体制度の改革を求めることが必要な場面や、複数の議会が協力して議員立法を推進するためのシンクタンクを設置するなどです。そういう課題が想定されているので、多くの議会が連携推進の規定を置いているも

のと認識しています。

◎ 議員政策研究会及び議会活性化会

常任委員会を議案の審査の場にとらえ、政策提案のための調査研究の場は別に必要と考えることが多いので、少なくない数の議会基本条例に議員による政策研究組織が規定されています。しかし、実際に動かし始めると、扱う政策分野を所管する常任委員会との調整が不可欠であることに気づき、実際には常任委員会と同じメンバーで、名称だけ政策研究組織の名前にするという例も生じています。委員会活動の活性化の中に吸収するのも現実的な考え方かと思います。

◎ 議員報酬

節約の観点や、他市との横並びという観点ではなく、仕事に応じた報酬をとという考え方は妥当なものだと思います。とはいえ、他の自治体に対して突出した処遇が市民に理解、支持されるかは疑問ですから、ある程度「社会的な常識」に従うことも必要と考えます。

◎ 政務調査費

来年3月1日より、政務活動費となりますので、使途範囲を条例によって明記するなどの対応が必要となります。

使途の公表については、1円以上の領収書添付の公開がもはや当たり前で、それをやっていない議会は、いずれそれに対応するか、あるいは、政務活動費の支給を取りやめるかのいずれかにならざるを得ないだろうと思います。すべての使途の公開を前提としたうえで、どんな範囲に使えるかが議論されるべき課題となっています。

【その他】

◎ 前文

論点、争点の発見と公開は、議会活動の全般にかかる、議会の第一の使命であり、前文において明確に示しておくことが必要ではないでしょうか。現状では、重要な政策の審議についてのみ規定されている形になっていますが。

◎ 1-2 唯一の意思決定機関

「国権の最高機関」であり「唯一の立法機関」である国会とは異なり、地方議会は「唯一の立法機関」でも「最高の意思決定機関」でもありません。権力分立の制度設計なので、議会と首長が基本的に対等で抑制と均衡の関係にあり、また、規則制定権として首長にも自治立法権の一部が委ねられているというのが一般的な解釈です。

◎ 2-1-1 立候補制

選出前に所信を表明する機会を設けることは望ましいと思いますが、「立候補制」という制度を打ち出してしまうと、法的な整合性が問題にある可能性があります。地方自治法は、地方議会における選挙について公職選挙法の関係条項を準用すると規定していますが、その中に立候補制は含まれていません。それをどう解釈するかは議論の余地がありますが、条例上「立候補制」を明記することは避けておくのが無難ではないかと考えます。

◎ 2-5 「結果について、市民に対し説明する責務」

市民に説明する責務は、結果というよりも結果に至るプロセスではないでしょうか。政策決定における論点形成と結果のセットを説明すべきものと思います。

◎ 4-2 広報及び広聴に関する会議・議会改革の司令塔をどこに置くか

広報公聴に関する会議は議会報告会を所管することになります。市民からの提案、要望から議会として政策づくりに取り組んだり、行政への政策提言などを行っていくための段取りは、自ずとこの会議が所管することになります。会津若松市議会では、そのような経緯で、議会の政策活動の司令塔が広報公聴委員会である、という状況が生まれています。他方で、議会改革推進のための組織を別途置く場合には、そちらが議会改革の継続と今後の議会の戦略をたて、合意形成をする司令塔の役割を担うことが自然です。両者、および日常的な議会運営の調整の場である議会運営委員会との役割分担を明確にしておくことが必要です。

◎ 6-2 議員間討議

議員間討議は、合意形成を目指しておこなうことは当然ですが、結果的には多様な見解の存在を明確にし、賛否を分かち論点は何であることを明確にすれば、合意に至らなくても十分に意義のあることと考えます。そこで、条文上に「論点、争点を明らかにするとともに」という文言を加えてはどうでしょ

うか。

◎ 質疑の方式と時間制限、回数制限等

一問一答と、一括質問・一括答弁は選択制にしている議会も少なくありません。合意形成が容易であること、限られた時間内に多くの項目について少なくとも問題提起だけはしたい、というような場合には一括方式の方が使いやすいくということが背景にあると思います。

時間については、政令市以外の市議会の場合には、往復であれば 60 分、片道であれば 40 分というのが「相場」ではないかと思います。反問権が行使された場合には、反問への議員からの答弁まで含めて、この時間制限の枠外とすることが一般的です。

回数制限については、一括方式では再々質問・再々答弁までとしている例がほとんどかと思います。一問一答の場合には回数制限を外すことが一般的です。

◎ 会議規則と議会基本条例の関係

資料のなかに、既存の会期規則と議会基本条例素案との関係に言及されている箇所がありましたが、議会基本条例を「最高規範」にしようとすることは、当然のこととして、議会基本条例に合わせて会議規則を修正することを意味しています。会議規則は議会が議決すれば自由に修正できるものです。