

○議会基本条例の制定について

1. 他自治体における議会基本条例の制定状況

2006年5月18日に制定された北海道栗山町議会基本条例を第1号とする議会基本条例は、急速に全国に広がりつつあり、2008年末までに、北海道から九州まで全国の31議会ⁱⁱで議会基本条例が制定されている。表1は、それら31本の議会基本条例と所沢市議会基本条例第二次素案の内容を一覧表にまとめたものである。

2008年4月から5月にかけて実施された、自治体議会改革フォーラム・朝日新聞共同調査によると、その時点で議会基本条例の制定を視野に入れて議会改革に取り組んでいる自治体数が125であった。調査後に議会基本条例を制定した議会は15あるが、その中にはこの調査で視野に入れていると回答した議会も、そうでない議会も含まれており、少なくとも現在未制定の議会のうち、100以上が議会基本条例の制定を視野に入れていることになる。

2. 議会基本条例の主要な内容とその課題

これまでに制定された議会基本条例の内容について、直近の議会改革の動きがみられた、第一次分権改革前後の時期に行われた議会改革の内容と比較すると、以下のような特徴がみられる。

①「機関としての議会」の活性化、強化を意図していること

これまで議会の活性化、強化が議題に上る場合にも、実際に検討されている内容は議員活動の活性化、強化である場合が少なくなかった。一般質問等の活性化に関する議会改革はその一例である。一般質問の活性化が全体として議会という機関の活性化につながることは確かだが、個々の一般質問それ自体は、質問者である個々の議員と、行政機関側の答弁者との関係のなかで行われることである。第一次分権改革前後の議会改革では、一般質問における対面式の議場レイアウトと一問一答方式の採用が広くみられた。これは演壇から同僚議員に向かって一括で質問を行い、答弁もまた同じ演壇から一括で行われるという一般質問のあり方を変え、質問者と答弁者が向かい合って活発で分かりやすいやりとりを実現することを意図したものであった。この改革は、直接的には個々の議員と答弁者との一対一の関係の中で展開される、個々の一般質問の活性化をもたらすものである。そして、一般質問は少なくとも直接には議員間の討議につながることはない。

それに対して、2006年制定の栗山町議会基本条例に盛り込まれている改革策の多くが、個別の議員による活動の活性化というよりも、議会という機関の活性化を意図したものであった。個々の議員としての活動報告ではなく、議会という機関全体としての活動報告として位置づけられた「議会報告会」はその分かりやすい一例である。従来、個々の議員が「議会活動報告」を行う例は珍しくなかった。それは一人の議員としての議会での活動の報告の場であった。本人が反対したけれども可決された議案があった場合、「自分はこうい

う理由で反対したけれども可決されてしまった」という説明が行われることが通例であった。それに対して栗山町議会の議会報告会はまったく異なる考え方で運営されている。報告を行う議員は、個々の議員として報告するのではなく、議会という機関を代表して報告する。したがって、たとえ自分が反対票を投じた議案であっても、可決された場合には、どういう議論を行った上で可決されたかを報告することが義務づけられることになり、「自分は反対したけれども可決されてしまった」という説明はしないというルールのもとで運営されている。一議員として賛成しかか反対したかに関わらず、議会全体としてどのような議論を行った上で、どういう結果に至ったかについては、議会の一員としてすべての議員が住民に対して説明する責務を負っているという考え方がその根本には存在する。

ここには、従来ともすれば明確な区分がされてこなかった、個々の議員活動と機関としての議会の活動の間には、明確な違いがあるという認識が前提されている。機関としての議会全体が、従来以上に活性化し、積極的に自治体運営上の役割を果たしていこうという改革意思がそこにはある。

三重県議会による、議員による政策検討を、政策提言としてまとめていくという活動も、同様である。そこでは議会という機関を政策立案の主体として強化していくことが意図されている。

②合議制代表機関としての強化を図っていること

機関としての議会全体の活性化、強化は、二元代表制のもとで、合議制代表機関である議会が、独任制代表機関である首長とは異なる特性をもっていることの意義を踏まえた改革の取り組みである。合議制代表機関としての特性を活かして、独任制代表である首長とは質的に異なる活動を展開することにより、機関としての議会がこれまで以上に活性化できるからである。

合議制代表機関であることは、複数の異なる意見を持つ代表によって構成されていることを意味し、公開の場で議論を行うことにより、その多様な意見の中から争点、論点は明確化し、合意形成を図っていくことができる点に、独任制代表機関では果たせない特性が存在する。したがって、複数の代表者相互の公開の場での討議が、議会の特性を発揮する活動の重要な柱と位置づけられる。制定済みの議会基本条例の大半において「議員間の自由な討論を重んじること」などの活動原則が盛り込まれていることには、このような意義が存在する。

討議を実質的に充実させていくためには、議案に関する情報の確保が前提となる。今後議会の政策形成機能をより充実させていくとしても、執行機関からの議案の提出も継続する。そのため、執行機関からの議案に関連して、審議検討するために必要な情報を確保するための条項が、議会基本条例に盛り込まれることが多い。栗山町議会基本条例、伊賀市議会基本条例等が示した項目（政策の起源、検討した代案、政策の実施コスト、法令上の根拠や総合計画上の位置づけ等々）を参考にしながら、各自治体で具体化されている。

③議会と市民との関係についてより柔軟、多様であること

議会活動への市民の参加機会を多様に設定しようとしていることは、多くの基礎自治体における議会基本条例の特徴となっている。従来、大半の自治体において市民参加は行政への市民参加であり、議会を通して自治体の政策形成や政策決定過程に参加するという取り組みはほとんど行われてこなかった。また、議会が行政をチェックする機能に関連しても、市民の積極的な参加の場を設定するということも行われてきていない。また、地方自治法に定められた、議会活動に市民が直接参加できる機会である、公聴会、参考人招致についても、市民の審議過程への参加の場として積極的に活用されてきたとはいえない。特に公聴会については、自治体議会での開催はまれであった。

制定済みの議会基本条例の多くが、公聴会、参考人の制度を積極的に活用することや、請願・陳情を市民からの政策提案として位置づけ、議会活動への市民の参加機会として重視していくことを規定している。また、市民との直接的な意見交換の場を多様に設定していくことを規定している例が多い。

議会がその活動について住民に報告を行う議会報告会（個別の議員の議会活動報告ではなく、機関としての議会の活動報告を組織的に行うもの）、議題を設定して意見交換を行う場（栗山町における一般会議に相当するもの）などが設定されることが一般的である。また、従来はもっぱら執行機関側が行っていたパブリックコメントを、議会も行う規定を設けている例も多い。

市民が参加できるためには、まず議会活動の公開が前提となる。地方自治法 115 条の会議の公開原則は本会議のみを意味していると解されているので、委員会などについて原則公開を議会基本条例で定めている例も多い。この点については委員会条例において、原則公開ではなく傍聴の許可制を定めていた議会においては、公開度の向上をめざす改革として位置づけることができる。さらに、2008 年の地方自治法改正により、会議規則に定めることによって協議または調整の場を公的な議会活動の一環として行うことができるようになったため、全員協議会などの公開もあらためて問われることとなっている。従来の事実行為としての位置づけから、公的な議会活動の中に位置づけられる会議に変わったため、従来公開していなかった議会では、公的な議会の活動として位置づけられたことを契機として、公開に踏み切るかどうか問われるのである。議会基本条例で「すべての会議」を公開と規定する場合には、これら公的な協議または調整の場の公開が含まれることになる。

④議会による政策形成が重視されていること

議会基本条例の多くは議会による政策形成、政策提案を積極的に行うことを規定しており、そのための組織の設置を規定している基本条例もある。

政策形成のための具体的な取り組みとしては、地方自治法 100 条の 2 の専門的知見の活用を積極的に行うことや、議員間の政策討論の場を設けることなどが一般的だが、三重県議会、会津若松市議会などでは、附属機関の設置を明記している。

地方自治法 138 条の 4 には、執行機関に附属機関を置くことができる規定が置かれているが、議会についてはこのような規定がない。そのため、従来は合議制機関である議会に附属機関を設置することは法の趣旨になじまないという解釈が総務省から示されていたⁱⁱⁱ。それに対して、2006 年 12 月に制定された三重県議会基本条例では、附属機関を設置することができる規定を置いた。地方自治法に議会の附属機関設置が明記されていないことは、附属機関の設置が禁じられているという趣旨ではなく、法が想定していないと解すべきであり、条例を根拠として設置することは法解釈上問題はないという考え方にもとづくものである。その後、会津若松市議会、松江市議会が議会基本条例に附属機関の設置を盛り込んでいる。

2009 年 2 月現在、三重県議会では、実際に附属機関を設置すべく準備中であり、あらためて総務省行政課などと法解釈上の確認を行っているが、総務省行政課の見解は、地方自治法は地方議会に附属機関を置くことを想定しておらず、議会基本条例にもとづく附属機関が議会に設置されたとしても、地方自治法に根拠を有しない機関となる（条例のみを根拠とする機関となる）とのことである^{iv}。地方自治法の想定外の機関であることから、その委員の身分や報酬についても検討課題は残っているが、条例の根拠があれば、附属機関の設置それ自体が違法であるということにはならないという確認はなされたものということができる。なお、議会基本条例で位置づけているわけではないが、東京都千代田区議会の政務調査研究費交付額等審査会、宮城県議会情報公開審査会など、機能上附属機関と位置づけられる機関は、すでに自治体議会に設置されている実例があることも付言しておきたい。

⑤自治体計画の位置づけを変えていること

議会基本条例では、地方自治法第 96 条第 2 項にもとづいて、議決事件の追加が行われている例が多い。この地方自治法第 96 条に関しては、従来第 1 項に列挙された法定された議決事件について、「制限列挙」という呼び方が使われることが一般的であったが、第 2 項で条例による追加を認めているため、第 1 項の趣旨が誤解されるきらいがあった。その点について、2008 年 6 月 17 日の第 29 次地方制度調査会第 11 回専門小委員会での総務省行政課長説明から、第 1 項の法定された議決事件について、「必要的議決事件」、第 2 項に規定された条例による追加について「任意的議決事件」と呼称が変更されている。第 2 項にもとづいて、自治体が条例により任意に議決事件を追加できるという趣旨が、明確化されたのである。

これまでに制定された議会基本条例では、基本的、総合的な意義を持つ自治体計画が議決事件に追加されている例が多い。その範囲については様々だが、総合計画の基本計画や、都市計画の基本方針（都市計画マスタープラン）などが最も一般的であり、その他、次世代育成支援行動計画などの横断的計画、福祉など住民生活に関連の深い計画、地域にとって政策的な優先度の高い分野の計画などが含まれている例が多い。

これらの計画の多くは、法律によって自治体行政に策定が義務づけられたものであり、その点では国による政策誘導という性質を帯びた計画であった。また、一般的に「行政計画」と呼称され、行政の計画的な執行に資するために作成されるものという位置づけであった。そのため、基本的な政策の方向性を決めるような内容をもっているとしても、自治体における政治的な合意形成にもとづいて政策を確定していくという観点から、ややもすれば薄められて解される傾向にあった。議会基本条例において、議会の議決事件に追加された計画は、従来解されていたような、国法にもとづいて行政の計画的な執行に資することだけを目的とするものではなく、自治体立法である議会基本条例上の根拠もあわせもち、首長と議会という二つの代表機関がそれぞれ関与した上で、自治体全体としての政治的合意形成の結果確定される政策文書としての位置づけを、より明確に確保することとなる。

また、これらは自治体計画の法的な位置づけを充実させるというだけでなく、その議決に向けての議会の活動を活性化することを通して、自治体の政策的な方向性の確定をめぐる議会の関与の在り方を、より積極的な方向に変化させていくことにつながるものである。栗山町議会が、総合計画の基本計画の議決に向けて、一般会議という場を活用して総合計画の在り方についての議論をリードした例が、議会基本条例の議決事件追加がもたらう大きな効果を雄弁に物語っている。

3. 所沢市議会基本条例（第二次素案）について

所沢市議会基本条例（第二次素案）について総合的にとらえると、上記2. に示された、先行する議会基本条例の備えている特徴を踏まえたうえで、現時点における所沢市議会の重要な改革課題に答えようとする内容になっていると評価できる。

また、策定過程において取り組まれた、公聴会の開催、パブリックコメントの実施、ミニシンポジウム開催を通しての市民との直接的な意見交換などは、従来は行われてこなかった議会活動の展開であり、また、2. に挙げられた議会改革の方向性に沿ったものと位置づけることができる。議会基本条例制定過程それ自体が、議会改革であり、条例制定に先だつての試行段階として一定の成功を収めたといえるのではないかと。

条例の効果を今後さらに具体化していくためには、条例に規定された仕組みを実際に積極的に実施していくことが求められる。そのような取り組みを展開する中で、次の課題が確認され、それを議会基本条例の盛り込んでいくということも必要であろう。議会基本条例制定第1号であった北海道栗山町では、すでに2回の修正を行っている。議会基本条例制定を自己目的化して、条例を仕上げたらそれで終わりとするのではなく、条例にもとづいた活動を実際に展開しながら、必要な修正を随時行っていくような、活動に活かされる議会基本条例としていくことが重要である。

第2次素案は、パブリックコメント、公聴会、ミニシンポジウムでの市民との意見交換を踏まえて修正の上で議案として確定されるものと認識しているが、その前段階においても、今後の議会の活性化と改革の基盤を定めるものとして十分な内容を有しているもの

と評価できる。制定された議会基本条例を積極的に活用する今後の取り組みを期待したい。

-
- i 栗山町よりも先に、須賀川市議会基本条例が制定されているが、この条例は議会の基本事項を定める条例を一本にまとめたものであり、自治のあり方の基本として議会活動を定めた栗山町以降の議会基本条例とは趣旨が異なっている。
 - ii その後 2009 年 1 月に静岡県菊川市で議会基本条例が制定されている。
 - iii たとえば、2006 年の構造改革特区第 9 次、第 10 次の提案に際して岐阜県多治見市が行った、議会に附属機関を設置することができる特区提案に対する総務省からの回答。
 - iv 三重県議会事務局からの聴き取り（2009 年 2 月 13 日）による。