

## 第4回議会のあり方等検討特別委員会議事概要

日 時 平成20年7月1日(火)

午後1時から

場 所 第2・3委員会室

### 1 駒林良則 名城大学法学部教授による講演概要

竹井委員長 時間となりましたので、研修会を始めます。

本日の第4回議会のあり方等検討特別委員会は、午後の開催としました。前回、約束しましたように今日は前半が研修会で、三重県議会を視察した時、県議会の事務局から、紹介していただいた名城大学法学部教授であります駒林良則先生を講師にお招きいたしました。先生のプロフィールについては、お手元に配布してありますのでご覧ください。

先程、駒林先生と食事の時いろいろ話をしましたが、先生は三重県議会の議会基本条例制定に当たっても、いろいろご指導されたそうで、当市もいろいろな場面で、お手伝いなり、ご協力をお願いしたいと思っているところで、今日は、1時間ぐらいの講演と休憩をはさんで1時間程度の質疑時間を予定しています。我々も初めてのことで、専門的な領域については、まだ勉強していませんので、簡単なことでもわからない事もあると思いますので、ぜひこの機会に質問をお願いします。

それでは、さっそくですが駒林先生の研修を始めます。先生よろしく。

駒林先生 初めまして、駒林と申します。議会のあり方等検討特別委員会にお招きいただきありがとうございます。私は、行政法を専門にしていますが、最近、地方議会にも関わって、勉強をさせてもらっていますので、本日は私も勉強させていただきます。後ほど、いろんな意見をいただく時間もあるようで、よろしくをお願いします。

レジュメ

### 二代表制の下での議会基本条例の意義

亀山市議会「議会のあり方等特別委員会勉強会」

2008年7月1日 駒林良則(名城大)

はじめに

「見えない」地方議会改革への苛立ち

## I 二元代表制の下での地方議会改革

### 1. 地方分権改革の議論と二元代表制

#### 1) 二元代表制の下での地方議会の位置づけ

- ・二元代表制の下での議会と長との関係 — 共に住民代表として、各々権限を分かちつつ、相互にチェック&バランスの関係
- ・地方議会は二元代表制を根幹とする首長制の下で本来的立法機関としての役割を担う⇒その実質化として自治体の重要事項は議会の権限として捉えていくべき

#### 2) 地方分権改革における二元代表制の論議

- ①二元代表制を堅持しつつ、議会と長との実質的対等性の実現を目指す方向  
実質的対等性を実現するために議会活性化を図る
- ②二元代表制そのものの見直しの方向  
「自治体は自ら適した組織形態を自らの判断で選びとるべきである」という組織の自主性自律性論に由来

### 2. 地方議会改革の動向

#### 1) 議会運営に関する自主的改革の進展

- ・議会の本来的権限の行使
- ・開かれた議会づくり
- ・議会運営・討論の活性化
- ・組織運営の合理化効率化

#### 2) しかし、議会権限、長との関係など根幹的な法制度改革は実現していない。

## II 議会基本条例の制定

### 1. 制定動向

2008年4月現在 1県16市町で制定。128自治体が制定検討中  
さらに拡大するか不明 — 自治体基本条例との関係？

### 2. 議会基本条例の制定を必要とする状況

Iの2.で触れた議会改革の成果を具体化するという要請のほか、以下の法状況による必要性があると思われる。

#### 1) 地方議会法制の不備

- ・議会の組織運営は自治法及び会議規則によって専ら規律されるべきである、との通念の存在？
- ・議員の法的性格の不明確さ

#### 2) 議会と住民との関係の明示

- 3) 政策形成機能強化への対応
- ・そもそも自治法は議会が政策形成機能を担うことを想定していない。
3. 議会基本条例の主な内容とその検討
- ①議会審議（原則）関係規定 — 審議の透明化効率化、議員間自由討議の拡大など
  - ②議員活動（原則）関係規定 — 議員の責務・職務、会派、政治倫理、政務調査など
  - ③議会機能の充実強化 — 政策形成機能強化のための内部機関の設置、事務局の強化など
  - ④議会と長その他執行機関との関係 — 審議における一問一答方式、執行機関側への反問権付与（執行機関との緊張関係確立）
  - ⑤議会と住民との関係
    - i) 住民の議会への参画の側面
    - ii) 住民へ働きかけの側面
  - ⑥議会基本条例の位置づけ — 最高規範性？
4. 「先導的」な三重県議会基本条例に学ぶべき点
- ①現行の地方議会法制の枠を超えて議会のあり方を志向している。 — 「法定外」内部機関の設置 — 地方自治法関係規定を完結的なものと捉えてきた傾向に再考を迫る
  - ②「無難な」規定内容で終始するのか、議会基本条例に自ら検討した改革内容を具体化させるのか。

### Ⅲ 議会基本条例制定後の議会のあり方

1. 議会基本条例制定の意義を改めて考えてみる
  - ・議会の位置づけやその活動原則は地方自治法から明らかであるとはいえない — 議会基本条例は、議会が自らの意思で議会を運営するためには現行法制度には限界があることを自覚した結果である（三重県議会） — 議会自律権による独自の議会組織・運営のルール化への期待
  - ・議会基本条例の制定が議会改革の到達点ではなく出発点であるという認識
2. 主導性ある議会を目指す
 

「主導性」の内容

  - ①議会活動の恒常化
  - ②政策立案への主体的関与 — 議員提案型条例の制定
  - ③政策立案関与、特に議員立法制定について立案過程での住民意見聴取手続や執行機関意見反映手続の自主的ルール化

それでは、紹介がありましたように、1時間ほど話をさせていただきたいと

思います。

お手元に 2 枚のレジュメがございますでしょうか。これに沿ってお話したいと思います。それから、新聞記事もその下にありまして、今日、話させていただく中身は、事務局のほうから二元代表制についてと二元代表制における議会のあり方という話、そして議会基本条例の話をしてくれということでした。それで、タイトルとしては、「二元代表制の下での議会基本条例の意義」ということで話をさせていただきたいと思います。

まず、本題に入ります前に、議会人ではない人間、普通の住民といたらい、そういう者が議会をどのように見ているのか、どのように考えているのかというようなことに、私は一番関心があって、住民サイドから見た議会に対する見方、考え方について関心があるところです。住民サイドからは、地方議会改革について、いろいろ取り組まれていることが、なかなか見えてこないということがあり、それで、一定の不信感があります。その前にあるのかもしれないけれども、不信感というのが、結局、政務調査費の話とか、議会の監視機能が強化されなければならないのに、十分に監視ができていないのではないかとこの点にあるようです。自主的に改革をすべきだと、言われ続けていながらも、なかなか改革ができない。多くの場合は、議員の報酬とか、費用弁償の問題については、ワーと問題になりますけれども、それからどうなったかということまでは、きちっと問題を解決しているにもかかわらず、あまり住民は関心を示さない。そのあたりはマスコミも取上げてくれないということもあります。そういうような点の一つあります。

それともう一つは、私が思っていることですが、議員はいわゆる議員活動と議会活動の双方について、いろいろと比重を置きつつ、その両方の活動に取り組んでいるけれども、やはりどうしても議員活動のほうに比重が置かれるか、あるいはスタンスがそちらの方を向いていたのではないかと思います。議会活動あるいは議会の審議について、どれだけ重要視されてきたのかというと、一般的に考えてみると、なかなかそこが見えてこない。むしろ議員活動のほうに比重を置いていて、議会そのものの審議のあり方、改革については、どうしても二番手、三番手になってしまっているというイメージがあります。そういうイメージあるいは不信感というものが住民の中にあるのではないか。

これから制定を考えている議会基本条例は、ある意味では作ろうと思えば簡単に作れるわけですが、制定を改革の一つの出発点にさせていただきたいと思っている。あるいは、議会改革の決意表明の一つとして議会基本条例の制定という形にもっていただきたいというのが結論的な想いでございます。

三重県議会では、いろんな議会改革が行われ、議会で行われた改革の一つの到達点として三重県議会基本条例が制定されたわけですが、制定は到達点というよりも、むしろ第一歩であるということで、これから更に議会改革を進めていただきたいという意味で、決意表明であると考えています。良い機会であると捉えていただくことを望んでいます。

少し長くなりましたが、これからの私の話は、主として三つの話であります。一番目は、二元代表制の下での地方議会改革ないしは二元代表制の下での議会のあり方の話、二番目は、議会基本条例そのものの話ということになります。三番目は、これは非常におかしな話ですが、将来のことで議会基本条例制定後、議会はどうかあるべきかという話で、この三つについて話をしようと思って、レジュメを作りました。

まず、二元代表制の下での地方議会の改革ということですが、結論的に答から先に言ってしまうと、二元代表制の下での議会というのは、レジュメの最後の大きな三番目のところにもありますが、議員がどれだけ主導的に議会というものを動かすかということでもあります。その意味は、いろんな内容があるけれども、最後に話をしますが、主導性ということで、一番いいたいのは、執行機関から自立している議会ということで、執行機関から独立しているわけではありません。執行機関から自立した中で、最終的には、その自治体の意思を決めていく、要するに合意していくことにはなりますが、その前の段階で、どれだけ自立できるのかということを目指す、当面はそういう議会を考えているところです。

執行機関から自立するという意味は、これはいろいろな意味内容が入っており、誤解を受ける可能性もありますが、敢えてそういうことを結論的として話をしたわけです。中味として、レジュメの1. 地方分権改革の論議と二元代表制ということです。二元代表制ということですがけれども、首長制という言葉でも表現できるかと思えます。結局のところ議会の議員も首長も住民の直接選挙で選ばれるという意味では、ともに住民代表だということですので、議会と首長との関係は、レジュメにありますように「各々権限を分かちつつ、相互にチェック&バランスの関係」にあります。このことは、ご存知のとおりです。従いまして、首長制という言葉は、結局、両者がお互いに平等の立場でチェック&バランスして、分立しながらも最終的には合意に至る、そういうことを理想としているということです。

これは、釈迦に説法と思いますが、ただ、ここだけは聞き流していただきたいですが、三重県知事は、首長制という言葉で、首長が偉いんだということをおっしゃった記憶が私にはあります。その時は、びっくりしましたけれども、首長が偉いわけではありません。いくら地方自治法第147条

で、首長がその自治体の代表権限を持っているということがあったとしても、それは法律上そのような形になっているだけの話であります。その条項をもって議会よりも首長のほうが偉い、上に立っているんだというような認識は、今はもう持ってみえないと思います。おそらくいろいろなところから怒られて、認識も変わられていると思いますが、何年か前まではそのような考え方をお持ちでありました。実質的に、政治的にどちらが強力を持っているのかということは、別にしても、本来の建前としては、両者がチェック&バランスでやっていく。チェック&バランスが働くということは、基本的には両方の力関係を同じにしないと働かないわけです。

もう一つ二元代表制というところで、私が注目しているのは、地方議会というのは二元代表ということを根幹とする首長制の下においては、長に執行機関があるのであれば、議会には立法機関制がある。本来的にそういう役割を与えられているはずであるということです。この立場からすると、レジュメのアンダーラインを引かせていただいた本来的立法機関というのは、結局、議会は団体として重要な権限を握るべきだということです。その実質化として自治体の重要事項は議会の権限として捉えていくべきではないかということでもあります。

どうも、旧自治省、今の総務省の偉い人が作った「逐条地方自治法」ですが、昔は長野士郎、今は松本何がし（松本英昭）の法解説書ですけれども、その中に出てくる考え方は、ご存知のように、地方自治法第96条1項（議決事件）には、議会の基本的な権限が制限列挙されている、地方自治法96条1項、これこそが地方議会の権限であると、なるべく地方議会の権限を狭めようという意図で書かれている。これは、昭和18年の旧市制町村制のところ、改正がなされた後もそのまま引き継いでいるわけです。第96条2項をうまく活用すれば、重要な事柄は条例で規定することにより議会の権限にすることができるという考え方であり、非常に議会を軽く見た解釈になっています。地方自治法には、そういう考え方、つまり議会はあまり活躍してもらいたくないという考え方、あるいは首長が招集権を持ち、あるいは専決処分もあるというような、古い考え方がまだまだ残っています。この地方自治法における首長と議会との関係と二元代表制というものを全体的にイコールに捉えてしまう、二元代表制を地方自治法に結び付けてしまう考え方はおかしいと思っています。憲法で二元代表制は決まっているわけですから、本当はそうではないはずです。そのような形で、どうも地方自治法の実務的解釈は、議会に対して非常に弱く、首長に優位に解釈をしてしまっている。これを打破していくということが、実は地方議会の改革になるのだろう。少し過激な話ですけれども、目標はそこに置いておくべきだろうと思っています。

ます。大変な話であることは確かですけれども、志だけは高く挙げておくことは重要かもしれません。

それから、今まで行われてきた分権改革における二元代表制の論議というところで、少し出しておきましたが、議論は大きく二つに分かれております。まだ、論議の話ですから重要ではないかもしれませんが、①は、二元代表制そのものは、維持をするという立場です。そうしますと現実には首長の優位があるわけですから、議会の地位の底上げ、ここでは、実質的対等性の実現ということを書いておきましたが、議会を活性化して、少しでも首長とのパワーバランスを整えていく。そうしないと首長と議会とがこれから対等に、かつある意味、けんか腰になるということには無理があるということになります。現在、その議会改革あるいは議会活性化が徐々に進んでいるという状況であります。

②の二元代表性そのものの見直しの方向性ということについては、絶えず議論されています。これは地方制度、大きくいえば地方制度の改革、ないしは自治組織の弾力化ということで常に言われているところです。この点を後押ししているのが分権改革の自己決定という考え方で、そういうキーワードによって、カギ括弧で示しておきました「自治体は自ら適した組織形態を自らの判断で選びとるべきである」という自分達の自治体の決定は自分達でやる、そのため自治体の組織においても自分達で自立的に決定すべきである。自分達が好きなように組織は決定されるべきだ、これはある意味、当然の話です。従って、必ずしも二元代表性を採る必要はない、うちは採る必要があるのか、ないのか、そこら辺は、各自自治体で判断させていくべきではないのかということです。二元代表制を採らない、例えば議会から首長が選出されたとしても良いのではないかという立場まで議論されています。それは、ある意味、重要な話ではありますが、どこまで自治体に組織決定の自由というものを認めていくのか。それから、自治体といってもスケールにいろいろ違いがあります。道州制が導入されたらとんでもない話になってきますけれども、自治体の規模が同じではないのに、同じような組織を採っているのはどうかということもあります。

この二つの議論は、現状では二元代表制というのは憲法第93条で決まっていることだから、憲法改正を行わないと、結局、実現は難しい。このため、二元代表制の下で、あるいは二元代表制というものを堅持して、どれだけ組織を自由に換えられるか。この枠の中でどれだけ自由にやれるのかということが議論されています。それには法制度的に変えていくという方法もありますし、根幹だけは法制度、いわゆる地方自治法に書いておいて、あとは各自自治体の条例で、好きなように決めるようにするという方法もあります。どち

らかというと執行機関における行政委員会については、自由さということに先に手をつけていくということになるでしょうけれども、議会についても二元代表制の下で、どれだけ変えられるのか、議会に執行機関的な権限を与えても良いのではないかとということも言われています。二元代表制そのものの骨格だけ残して、あとを自由にしていくのかどうか、どれだけ自由にするのかということが今後、議論されていくかもしれません。

レジュメの I の 2 地方議会改革の動向というところで、1) と 2) というのがあります。1) は議会運営に関する自主的改革の進展については、4 点あります。これまで現実的にいろんなところで、改革がなされてきております。後でもお話することになりますが、まず現実的に行われてきた議会改革の成果を議会基本条例の中に反映させるという形になってくると思います。

一点目、議会の本来的権限の行使というのは、いわゆる地方自治法 96 条第 2 項の議決事件の追加条項、すなわち条例によって議会権限を追加できるという、この条項の活用の話とか、あるいは場合によっては、執行機関の各種審議会委員に議員が就任しているのを制限していくというような形のこともここに含まれるものと思われます。二点目、開かれた議会づくりと書いておきましたが、これは最近どこの自治体でも行われている積極的な委員会の公開とか、夜間・休日における議会の開催とか、あるいは傍聴者にもっと配慮した傍聴規則の改正とか、様々取組みがなされているところです。それから三点目、議会運営あるいは議会討論の活性化、これらでもいろいろ取り組みが実施されているようです。対面式議会とか、一問一答方式です。それから執行機関側にも反問権を与えるといったような、結局のところ議員相互の討論をもっと深めるような、ないしは執行機関と議会が緊張関係にある議会審議を行うという趣旨が中心だろうと思われます。四点目、組織運営の合理化効率化、これは従来から言われてきた話で、議員定員の削減の話とか、あるいは政務調査費、報酬の見直しなどの話など、このあたりは、以前から議論されているところです。この 4 点に絞れるかどうかわかりませんが、こういった内容の議会改革は自主的に進められてきています。また、場合によっては、その内容が固まっておれば、地方自治法が規定改正にもなっていくでしょう。こういう改革は徐々に進んでいるということです。

しかし、2) 議会権限とか、首長との関係という根幹的な部分についての法制度改革の実現というのはなされていません。ここは確かに難しいところで、先程、本来的な立法機関の話でいきますと、現状の地方自治法第 96 条 1 項、ここら辺の書き方を抜本的に改正するというようなことは、まだ意見としては徐々に出てきているけれども、まだ議会の権限を法制度上も広めていくということまでは至っていないように思われます。

それから議会と首長との関係、今の話も首長との関係ですが、どこでも言われている議会の招集権限を首長から議長に渡すことをどうするのかというところも改革されていません。細かなところはいろいろありますが、要するに議論としては議会運営において、現行法制下で十分対応できるようなところについて改革が先行して進んでいるという状況であろうと思われます。

レジュメのⅡ、これから亀山市議会も議会基本条例の制定について検討をしていくということですが、1.として制定動向、これも新聞記事等でご存知のとおり、この4月現在では、全国でも三重県議会と16市町でしか制定されていません。新聞報道によりますと全国で128の自治体が制定を検討中だとのことで、亀山市もここに入ってくるのかも知れません。ただ、これ以上、制定を検討する自治体が拡大するかどうか、あるいは実際に議会基本条例が制定されるのかどうか不透明なところもあります。そのいくつかの理由としては、当り障りのないところとして、自治基本条例、まちづくり条例といったようなものが、多くの自治体において、既に制定され、その中に議会のあり方についても盛り込まれているところだと、敢えて議会基本条例を作る必要性はないだろうということだと思います。そうすると、そこから見えることは、基本的な住民と議会との関係とか、議員の職務・責務といったようなごく基本的な議会のあり方を議会基本条例には書くものだと、そのように認識してしまうと、既にまちづくり条例、あるいは自治基本条例にそれらの内容がほとんど書かれていることとなりますから、敢えて、新たに条例を制定する必要はなかろうということになります。自治基本条例のほうが先行して制定されていくことになると、それと議会基本条例との関係をどうするんだということが出てくると思います。そういう意味では、議会基本条例の中味とも、勿論関わってくるけれども、これから制定する自治体がどのように拡大していくのか、隣が制定したから、うちも制定しなければならないという感じではないということであれば、広まっていくかも知れません。

2. 議会基本条例を必要とする状況ということですが、自治基本条例の中に含まれているような抽象的な議会のあり方、これも重要とは思いますが、実は、いろいろな問題があって、先程お話した自主的な改革を具体化するだけではなく、やる気があれば、議会基本条例で触れてもいいという内容があると思います。それは、どういう内容か、個別具体的にここで話すことはできませんが、いくつかその問題点だけでもお話できていると思います。レジュメ2ページの1)、2)、3)については、言ってみれば、自治基本条例が制定されていても、議会基本条例を制定すべきではないかと思われる法的な状況があるのではないかと、従来から思っていました。

1) 地方議会法制の不備ということではありますが、私は実務的なことがよ

く分かっていない人間なので、言っていることがトンチンカンな話をしているのじゃないかと気にしてしまして、違っていたら恥ずかしい話ということになります。その不備という意味は、大きく二つに分けることができます。

一つ目は、議会の組織運営というものは、ほぼ地方自治法とそれから会議規則とそれから各議会が作っている申合わせ事項とかこういったもので、既に完結している。あるいは議会運営の組織というものは、地方自治法とか会議規則に専ら規律されているのであって、この枠を踏み外してはならないと思っているのではないと思われるわけです。そうではなく、それは昔からそういう形のこと書かれているわけですが、21世紀にもなって、インターネットでいろんなことが分かるような状況の中で、法律とか会議規則だけでよいのだろうか。その枠を踏み外してはダメというふうに、だれがどうしてそのように思わせているのか。それは旧自治省なのかもわかりませんが、そのようなおかしな話はないわけで、まず自分達が議会として、こういうことがやりたいと思って、最近では改正がいろいろとされてきたけれども、全国議長会の考え方を見ていると、これは実情に合わないから法制度を変えてくれ、こればかり言うわけです。先にその枠を超えて、その議会議が思っていたのであれば、一遍やってみたらどうかということです。それでは、地方法自治法違反になるのではないかと、規則違反になるのではないかとという心配は確かにあるかもしれません。下手をすると住民訴訟に発展する可能性もあって、それをびびっているのは事務サイドであって、議員サイドは自分のやりたい組織で、必要性があるなら一回それをやってみるような、そういう思考、考え方に180度変えていくべきじゃないかという意味では、地方議会法制というのは、いろんな穴がいっぱいあるのではないかと考えています。おかしなところがあるのではないかと、そこにあまりとらわれずに一歩踏み出してみるということが重要ではないかと考えています。その取っ掛かりとして、議会基本条例が、その穴を埋めたり、あるいはその枠をやや超えてしまうということもあっていいのではと思っております。

もう一つは、議員の法的性格の不透明さということを書きました。これは、先般、6月の地方自治法の改正において議員の報酬が非常勤の報酬規定から切り離されて議員報酬という形で、第203条の2が新しくでき、言ってみれば純粋の非常勤ではないということが、はっきりしてきたということかもしれません。しかし、まだまだ中途半端な法的な位置付けであって、報酬だけが非常勤から切り離されたからといっても、非常勤職であると言えなくはない。変な言い方ですが、まだまだ議員の法的な性格が明確になっただけではない。自分のところは、これを何とか議会基本条例で明確にできないのかという思いです。

それから2)と3)これは、地方自治法などが予定していなかった、想定していなかった話です。議会と住民との関係の明示が必要であるということですが、たしかに議員というのは、住民代表ということですから、特に地方自治法において議会と住民との関係は書かなくてもよかったのか知りません。現状では、3)の政策形成機能を強化し、これから議員提案の条例を作っていくことに本気になって取り組んだ場合、どうしても議会と住民との関係をきちっと考えていかなければならないこととなります。ある意味、非常に難しい話かもしれませんが、執行機関が提案する議案、あるいは条例案を審議するのとわけが違い、議員の責任で作るということですから、住民から遊離したような、そういった形で条例を作っても、はじまらないわけです。議会が、どれだけ執行機関を使ってもよいですが、住民の意思を吸い上げて、どのように条例に結びつけるのか。議会と住民とのチャンネルをどのように確立していくかということとなります。現行の法律は、このようなことを想定して作っていませんが、作るべきだと思っています。

3)政策形成機能強化への対応、これは、今お話したとおり、そもそも地方自治法の規定を見ると、議員が自分の力だけで条例を作るというようなことを想定していないんだろうと思います。その想定外のことについて、政策形成機能の強化や地方分権ということを以前から言い続けてきているわけですが、そこに法的な根拠みたいなものを地方自治法には求められないということです。そこで何らかの法的根拠を作ってもいいのではないかと、議会基本条例が、その法的根拠を与えるのではないかと考えています。議会基本条例には、その他にもいろいろな側面がありますが、後ほどお話ししたいと思います。

次の3. 議会基本条例の主な内容とその検討、これはこれまで作られた議会基本条例の規定内容をやや羅列的に並べたものです。内容は、おおむねご存知と思いますが、議会基本条例はその性質上、特に市町村レベルにおいて、抽象的、宣言的な中身になってしまっています。それでも、いくつか主な内容を見ていくと、レジュメの①～⑥までの6点ぐらいに集約されるのではないかと考えております。一番規定されているのは、やっぱり会派で、議会基本条例で会派というものを取扱うところが目立ってきています。

それから③の議会機能の充実強化、先程の政策形成機能の強化というところでお話しましたが、強化のための内部機関の設置ということ三重県議会においては条例化されました。全員協議会とか会派代表者会議などの非公式組織については、今度の地方自治法の改正で、法的根拠を持ったものにするができるようになりましたけれども、ここで言っているのは、三重県議会では政策形成機能を強化するための内部機関、こういったものを作ったと

ということです。三重県議会でも、特に附属機関の設置については議論のあったところですが、議会基本条例でこれを規定するという事は、躊躇するところがあるかと思えます。それから、これに関連して、議会事務局の強化ということですが、これも当然、お題目だけではなくて、本当に事務局強化を図ることは必要なことです。それから④の議会と長その他執行機関との関係、これについては先程お話ししました。⑤議会と住民との関係、これは住民に対して議会をオープンにするということです。これには住民に議会を聞きに来てもらうという側面と住民に積極的に働きかけていくという側面、そういった二つの側面があります。ここで、住民との間にしっかりしたチャンネルを作るという非常に難しい話ですけれども、ぜひとも必要なことではないかと思っています。それから⑥の議会基本条例の位置付け、ここでは最高規範性ということが問題であります。ここでは、議会に関係のある各条例の中で、議会基本条例が最高の条例であるということをもって、最高規範性があるかどうかということです。実質的にそのような位置付けをするための細工、工夫をすることは、十分可能であります。ただそのように規定するという事については、三重県議会基本条例の制定の過程でも議論されたけれども、なかなか難しい問題ということになります。法制度的に各条例間には、優劣をつけるということを考えておりませんから、本当に最高規範性について書いたとしても、つまり「議会基本条例に違反する議会関係条例は無効である。」と書いたとしても、それは実効性のないものであると、私は考えております。個人的にはそのように思っていますが、ただ最高規範性に近い形での工夫をすることは十分可能であると思っております。

4. の「先導的」な三重県議会基本条例に学ぶべき点、これについては、既に三重県議会へ行政視察に行かれたということですので、特にここでは付け加える点は無いかもかもしれませんが、三重県議会基本条例と他の自治体の議会基本条例を見比べて、特徴的な点がいくつかあるのではないかと思います。私は、感想的に二つあると思っております、一つ目は三重県議会基本条例は、先程の附属機関のところでもお話ししましたがけれども、現行の地方議会の法体系の枠を超えて、議会のあり方を考えようとしているのではないかと思います。このことは、先程も少し話しましたがけれども地方自治法とそれに関連する法規定は、必ずしも完結的なものではないということ十分に認識して、法律の枠を超えるということは、少し問題があるかもしれませんが、法律も完全無欠なものではない、だから時代が変われば、法解釈で変えていくか、あるいは法改正が行われるまでは、思い切って法律の枠を踏み越えていってはどうかと思っております。そのようなきっかけを与えたのが三重県議会基本条例ではないかということです。

①と②とは関連しており、結局、無難な規定内容で終始するのだろうか。北海道の栗山町などいろいろな自治体において議会基本条例が制定されていますので、それらのエッセンスを全部集めてきて、執行機関側が文句を言わないだろうというところ、そういうツルンとしたというか、無難な規定内容でいくのか。あるいは議会基本条例に自ら検討した改革内容を盛り込めることができるか。「自ら検討した」というところにアンダーラインを引いたのは、他のところで検討したのではなく、自分のところで検討した改革内容をここに盛り込めるかどうかということです。栗山町が執行部の反問権を規定したから、みんな取り入れてしまう。これはこれでいいと思いますが、それでは私達は、別の内容について新しいことを一度考えてみるということもどうでしょうか。ひょっとしたらそれがスタンダードになって、他の自治体に波及することになるかもしれません。

三重県議会基本条例は、県のレベルの話ですからそれはスタンダードであるかもしれませんが、その内容では市町村においては重すぎるかもしれません。従って、参考にはしつつも、市町村には市町村のレベルでの議会基本条例というものがあると思っています。先程、議長さんとも話をしましたが、亀山市のように議員の数が20名から30名ほどの自治体においては、監視機能と政策形成機能の両方ともやるということはなかなか難しいことであります。議会事務局とタイアップすることは、必要ですけれども、それでも議会事務局の職員数は少ないわけです。そのため、監視機能か政策形成機能かのどちらかにシフトしても良いのではないかとということもあるわけです。そうすると、例えば監視機能にシフトするのであれば、それに合った議会基本条例になるだろうし、政策形成機能のほうを一生懸命やるということであれば、そのことに力点をおいた議会基本条例が必要であると思います。モデル的などちらでも対応できるようなものを作るということも良いのかもしれませんが、オリジナルな規定も含めてみたらどうかという話です。それは三重県議会基本条例から学ぶべき点であると思っています。いろいろありますけれども時間がなくなってきましたので次へいきます。

最後の大きなⅢ番、これはまた非常に難しい議論で、質問受けますとお答えしづらいかも知れませんが、お話したいことが二つございます。一つ目は、議会基本条例制定の意義を改めて考えてみるということでございます。これは、先程からオリジナルな規定というものの、あるいは議会基本条例の制定は、議会改革の到達点ではなく出発点だという認識について、既にお話をしましたので、議会基本条例の制定をきっかけに、さらに改革のペースを早くするということとか、規定する内容について大いに議論を巻き起こしていただきたい。また、住民を巻き込んでもいいですから、議会に関心を持って

もらう、そういうふうなことのきっかけにさせていただきたい。そういう思いがあって書いています。そうすると、議会の議員が自分達で自分達のルールを作っていくという、これはこれで大変な話で非常に勉強していかなければならないことでもあります。これをやっていただくと議会事務局もまた勉強になり、議員と議会事務局の相互作用で議会改革がどんどんと広がっていくのではないかという感じがします。それを期待して、議会基本条例の制定に向けて議論をしていただいて、理解を高めていただきたいということが一つあります。

それから2.の主導性ある議会を目指すということでございます。これもどちらかというと、三重県議会に触発された議論でありまして受け売りでございます。「主導性」の内容、つまり自分達が議会の動かすということは、どうしても執行機関側とうまく連携を取りながらとか、これは必要ですけども、議会が執行部に何か動かされているのではないかというイメージを住民側に与えるのかもしれない。それで、こういった形で主導性といったものが図れるのかということです。いろいろ考えられるわけですが、さきほどの話と重なってきております。

一番目は、三重県議会のように議会活動を恒常化するという。これはこれで大変なことなんでしょうけれども行政機関の監視もやり、それから政策形成もやらなければならないと、そうすると時間的に足りなくなってしまう。ということはいわゆる純粋な議員活動を議会活動のほうに重点をシフトしていかなければならないということになります。ですから、監視も政策形成もやろうということは、議員の意識改革というものを伴っているということで、これもまた大変なこと。しかし、そうなりますと執行機関側としても議会側のやる気がわかってくると、下手な対応はできなくなると思っています。要するになめてかかられないようにするためには、議会も力をつける必要があるということです。

②は政策立案の主体的関与、これは当然の話で、主体的に政策決定とか、政策立案に関わっていくということです。③は政策立案関与、議員立法による条例等の制定過程において、住民と意見交換、ないしは住民とのチャンネルをちゃんと確保しておくことも必要ですし、執行機関の意見を聞くことも必要です。つまり、議員が条例案を作って、自分達で決定してしまうという独断的なことになってきますと、執行機関はかなり嫌がる話になります。このため、執行機関側の意見を条例制定過程においてどのように入れるか、これも非公式な形で意見を聴くというのはもう時代遅れで、オープンな形で意見を聴取するということが避けられません。こういう議会のオープン化も含めた形でルール化をする。これもルールを議員が自主的に作るというところ

にミスがあり、執行機関のほうにこういうルールを作ったからと言うと、ある意味執行機関にとっては、襟を正すというか、これではちょっとなめてはかかれないぞというふうに思わせることになろうかと思います。

最初の、与えられました時間も尽きました。申しわけありませんが、話については不十分かも知れません。言いたかったのは、ある意味、二元代表制の下では議会は主導的で執行機関から自律している、先程、結論をお話しましたが自律していて、ちょっと言い方悪いですけども執行機関側からはなめられない議会になるということが重要と思っています。執行機関側からすると、一応持ち上げておいて、議会ないしは議員が上手に思うように動いてくればシメシメとたぶん思っています。それは、そうではないぞと思わせるということは、これから重要なことであると思っています。その一つのツールとして、手段として議会基本条例を制定していただくのも一案ではないかということでもあります。まあ、少し取り留めのない話で、全部お話できなかったかもしれませんが、時間がきましたので、これで終わりにしたいと思います。どうもご清聴ありがとうございました。

**竹井委員長** 約一時間、先生には質疑の時間を取っていただいております。ただ今、背景から制定そして制定後へと、我々がこれから議論をする内容についていろいろ勉強させていただきました。私たちは、これからその手順に従って進めていくわけですけども、先生の講演の中で不明な点等がございましたら、順次お手元のマイクのスイッチを入れて発言をお願いします。

特にこちらからは指名はいたしませんので、先生に直接聞いていただきたい。まず、委員の方からそれぞれ順番に、ご質問のある方は挙手をして、先生にご質問をお願いします。委員の質問が終わりましても、まだ時間があれば、せっかく傍聴の方もみえますので、質問をお願いします。なお、議長につきましては、委員といっしょに質問していただいても結構です。それでは、順次発言をよろしくをお願いします。

**宮村委員** 本日は、先生たいへんご苦勞様です。ぜひ先生をお招きしてお話を聞きたいとそんな願いをしたこともありまして、たいへんうれしく思っております。

一言で言いますと、常に緊張感を議員、議会が持っているかということで、後にも議員の質問がひかえておりますので、簡単に言いますが、例えば一例をあげますと、今月早々に常任委員会で行政視察を行う予定ですが、当市のことについては、職員から聞いたことありませんので分かりませんが、他市においては、市職員が常任委員会として議員が行政視察に行くという情報を議会事務局から仕入れた場合、議員は何を視察に行くのかなということに大

変関心を持っている地方自治体もあるわけです。そういう意味では、これに限らず、常に議員の行動、議会の活動についてどういうふうに市職員が見つめているのかなど、そんなことを根底に議会活動、そして議会改革を考えております。そこで一点だけお尋ねしますが、私もここにいる議員の皆さんも考え方はまったくいっしょですが、首長の専決処分について、前回は勉強させていただいたところですが、専決処分として一方的に決定しておいて、後から承認という形になります。このやり方について私はどうも解せません。先程、議会改革の中でお話いただいた、今後の議会のあり方、活動、改革ということに入ってくるとは思いますが、専決処分について先生はどのようにお考えでしょうか。

議会で審議するとなりますと臨時会を開催しなければならないなど議会活動の仕事がけっこう増えるということになります。議会に限らず、物事すべて先に決定しておいて、後でどうかお願いというより、まあよろしくとこんな感じはどうかと思います。私は、やっぱり専決処分についてはさせない、臨時議会は一日あればできることですから、これは必要じゃないかなどこういった緊張感が必要だと、そんな思いをしています。

また、何か一つ議会改革の中では目玉になることが必要じゃないか。いくつも実施することは大いによいことですが、メニューばかり多くて、腹痛をおこしてもしかたありませんので、消化のいいところのものから優先順位で取上げていくべきじゃないかなど、こんな思いをもっています。

まず専決処分について、先生のお考え方だけお教え願いたい。

**駒林先生** 一問一答でいきたいと思えます。専決処分、これには二つあって、地方自治法第 179 条のお話、要するに議会を開催する暇がないとか、いろいろな前提条件がついていますが、これがある意味、少し言い方は悪いですけれども、ルーズに運用されて議会のないがしろにしているという、そういう運用がされているのではないかと。ここは改めるべきではないかということで、おっしゃるとおりだと思っております。

いつも言っていることですが、専決処分があつて、かつ議会の招集権も首長にあると、議会の議決権限を地方自治法第 96 条 1 項で制限しているというふうに解釈すると、首長は、都合の良い時に議会招集を行い、議会の意見をまあ聞いて、それで議決してもらい、残りは議会を招集する暇がないとか何とか言って、専決処分として自分で決めるところは決めてしまうという運用すらできるということです。今の地方自治法制度は、そのような首長から見るとうまくやろうと思えばできるわけです。そもそもそういう形で、市制町村制の明治憲法下における話で申しわけございませんけれども、昭和 18 年の地方自治法改正、そういうところから説き起こしますと、うるさい

議会は、黙ってもらいたいというのが本音であって、地方自治法第96条（議決事件）なんかは改正されて今に至っているわけです。そういう仕組みは、実はよく読めばそういう形になっていたので、法制度上は変えられておりません。専決処分は、昔からある制度です。だから議会が常に開いていないということを前提にした制度であると思います。ということはこれから恒常的に開くということを基本に考えれば、今おっしゃるような専決処分というものは本当に考え直す時に来ていると思っています。

三重県議会は、当初からこの専決処分について、問題視されていましたが、今日は、三重県の職員もお見えですけれども3月末の地方税法改正に伴う関係の県税条例改正については、必ずどこの都道府県でも専決処分です。地方税条例の一部改正を行う必要がある時を議会の会期内とすることによって、その専決処分は許さないということにした。専決処分ではなく、審議しようと思えばやれるわけで、一応、専決処分という制度は今のところあるわけで、それはそれとしてしかたがないことですが、うまく機能させないという方法もあるのではないかと考えております。制度そのものの成り立ちがおかしいのではないかとおっしゃっているように思いますが、そのとおりだと私も思っております。ただし、地方自治法がある以上、そこをうまく執行機関側に使わせない方法をこれまで怠ってきたという感じはしております。おっしゃる通りそれだけでも一つ目玉の改革になるのではと思っております。

また、ご意見につきましては、私も同じような考え方を持っております。

**竹井委員長** 皆さん、質問があると思いますので、とりあえず各委員一巡した後、まだ時間があれば2巡目の質問とさせていただきます。一人一問でまずお願いします。

**水野委員** 今、亀山市では市民まちづくり条例いわゆる自治基本条例を作ろうとしております。その議論の中で、議会の位置付けについても意見が出てくると思っています。そういう状況に対応する形で、議会基本条例を作ろうじゃないかという発想があるわけです。先程の先生の話では、議会基本条例の制定にあたって、例えば地方自治法でも規定があるじゃないか、会議規則でも規定があるじゃないか、また市議会申合わせも既にあるじゃないかと言われましたが、この議会基本条例を作るメリットについて、市政という大きな観点から見たメリットはどう考えたらいいのでしょうか。先生の所見をお聞きしたい。

**駒林先生** 亀山市政上のメリットについては、まだ亀山市議会基本条例が作られていないので何ともいえない段階であり、また作った条例の内容にもよると思っています。今のご質問の前段部分で、まちづくり条例の制定に向けた議論がなされているところであると、ただし、先程の議長のお話などでは、まち

づくり条例においては議会に関する事項は触れないということを聞きました。そういうことだと、議会と住民との関係についてとか、議員の職責についてとかそういった事項はまったくまちづくり条例では触れられないことになります。このため、議会基本条例の中で亀山市議会のあり方についてどうするということは十分反映でき、中味によっては、まちづくり条例と並ぶような高い位置付けになるという感じはいたします。幸か不幸か、そのような形でまちづくり条例が議会に関する内容を外した内容になるということでしたら、むしろチャンスではないかと思えます。まちづくり条例がその自治体の最高規範だというふうに位置付けられると、先程の話ではありませんが、最高規範かどうかは問題のあるところですが、仮に最高規範だとしたら、議会に関することはノータッチであるため、十分に議会に関することで市政運営上の重要な事項は書き込めるのではないかと思っています。それは、執行機関との関係においても、さまざまな事項が書き込めるのではないかと思います。

ただ、最終的にはまちづくり条例との整合性について、できていない条例とできていない条例との間の整合性という話は、おかしいですけれども整合を図ることは同じ条例ですから考えなければならないのは当然の話であります。議会、執行部の片一方が作るというのはおもしろいと思っております。また、先に作ってしまうという手もあるかもしれません。こんな条例を作ってしまったから、これに合わせてくださいと言ってしまってもいいのかもしれない。

**鈴木委員** 先生、ご講演ありがとうございました。レジュメの中で、「自治体は自ら適した組織形態を自らの判断で選びとるべきである。」という書き込みがありますが、どのような例を挙げられるのかかなと思っていたら、議会から首長が出て良いのではないかと発言もありました。それは法律の枠内ではないわけですが、法律の枠内においてこの組織形態を変えたとしたら、例えば他にどんな例があるのでしょうか。

**駒林先生** 今、議論されているのは、二元代表制そのものの見直しということです。大きな議論として自分のところの組織は自分で決めたらいいではないかということですが、二元代表制そのものは、憲法上の制約があつて、これではなければならないということになります。私もこの立場で、どちらかというと二元代表制の堅持をとる考え方です。それで二元代表制の枠組みの中でということでの発言ではありますが、考えていたのは、地方自治法の改正ということを考えておりました。そういう意味合いでは地方自治法の範囲内ということではなく、憲法の範囲内ということになります。ちょっと議論が大きくなり過ぎるのかもしれませんが、私が考えていることではもちろんあ

りません。例えば議会の解散とか、不信任に関する現行規定については、もっとやりやすいように改正してはどうかということを提案している人もいます。

組織形態ということについては、普通言われているのは、議会の部分ではなくて、執行機関側のことであります。例えば、教育委員会は、現在、法律で設置を義務付けられているわけですが、設置しなければならないという義務付けを全部外してしまっ、設置したいところは設置してもいいし、設置したくないところは設置しなくてもいいということに変更してはどうか。そうなりますと、教育委員会の持っている権限は首長のほうに行くということになります。議論のあるのは、教育委員会とそれから農業委員会ですが、両方とも事務局レベルでは必要性は高いといわれています。市町村レベルにおいて、多数の委員会が本当に必要なのかということがあって、これらの組織形態を規定している地方自治法あるいは個別法を改正すべきではないかと言われています。結局のところ、これらの組織変更については法改正がなければちょっと難しいかもしれませんが、ただ自分達で組織形態を選ぶことができれば、設置してもいいし、設置しなくてもいいという選択の幅がもたれるということになります。

それぐらいでのコメントしかできませんが、今のところ憲法の制約がありますので、議会から首長を選ぶということはできないと思っています。こうしたことをやるところもあるし、そうしないところもあるという選択制を設けたらどうかそういう意見は大胆であります。これは憲法第93条の問題に引っかかってくると思えますが。議会がいらないという組織形態もあっていいのではないかとされています。執行機関だけでよい、そのほうが意思決定が早いということです。

**森（美）委員** 先生、今日はどうもありがとうございました。先生は、住民サイドから見ると議会に対する不信感があるということをお話されましたが、その中で主導性ある議会として、議員活動から議会活動へ軸足をシフトしていく必要があるのではないかと述べていただきました。しかし、議員として活動の軸を議会活動にシフトさせていった場合、果たして住民に受け入れられるのかどうか、またどのように住民に受け入れられていくのか、そういうところについて教えていただきたい。

**栗林先生** 法律をやっている人間には、なかなかこのあたりは難しいことです。専ら地方議会を勉強している政治学者ですとそういうところについて十分お答えできるのだらうと思いますが、ご質問の内容は非常に法律論から離れており、苦手なところで、どうお答えしたらよいか難しい内容です。今の質問は要するに、議会活動が忙しくなれば議員活動から議会活動のほうに活動

の重点をシフトしていかなければならないということになり、それを住民がどう評価するのか、評価してもらえるのかということだと思います。受け入れられるかどうか、受け入れられないということは、次の選挙で落ちてしまうということですか。どのように考えたらよいのでしょうか。

後援会に入っていたら別かかもしれませんが、普通の住民はむしろ議会活動についてあまり知らない、分かっていません。このため、議員個人が政党を含めどのような議会活動をしているのかについて、普通の住民はあまり関心がない。むしろ議会の活動をきちっとやってくれているのか、報酬を出しているのは、議会の活動があればこそと思っているわけです。このような言い方は問題でしょうけれども、昔の議員は議員活動が主で、議員活動に附属して議会活動が在るという考え方が主でした。ところが私の話では、議会活動を主にしてほしいということです。しかし、議員は議会活動で報酬をもらっているわけです。そうすると、住民といってもどのような住民をイメージするかによって、議員活動と議会活動への比重の置き方はいろいろ異なってくると思います。むしろ目に見えない住民の方を念頭に置いていただきたいという考え方を持っており、いろいろ議員に言ってくる特定の住民にとっては、議会活動よりも議員活動を一生懸命やってほしいと思っているのは確かだと思います。そういったことも重要だとは思いますが、今の話はもっと議会活動のほうに比重を置いてみたらどうかということです。両立できないということをおっしゃりたいのではないかと思います。

**森（美）委員** 先の話であれば、全体的に見て住民の方というのは、議会活動には関心がない。議会に対する不信感というよりもどちらかというに関心がないという部分も往々にしてあるのではないかと感じております。地域のことなど、いろいろなことについて議員に働きかけをするというようなことに重きを置いている住民の方も多い中で、議会活動に比重を移した時、それを住民の方が受け入れてくれるのかどうか、先生のお話を聞いた中で、少し感じましたのでお聞きしました。

**駒林先生** 私が議員の立場になって考えますと、何だかんだいろいろ言われても4年に一度の選挙で落ちてしまったら、議員活動も議会活動もなにもないわけですから、先ず議員活動ありきということが、今のお話の底にはありそうですね。自分が議員だったらそのように考えることもいたしかたないと思います。

ただ、議員は住民代表ですけれども全住民の立場からいうと、ある程度議員活動から外れた亀山市全体のことも担っているわけですから、その部分の仕事についても十分に住民の理解が得られると思っております。どちらか一方に、すべてシフトさせろといっているわけではなく、もう少しこちらにシ

フトしてくれと言っているわけです。やはり議員という身分は、パイプ役的な部分もあるのでしょうけれども、それとは切り離された市全体の立場で物事を決める、あるいは制定するということはある程度得ることで、そこは自由じゃないですか。むしろそういったことをいろいろやっていただいた経験というものは、また議員活動に跳ね返ってくるのではないかという感じはいたします。

**竹井委員長** ただ今の件は、たぶんこの委員会の中でもいろいろ議論されることと思いますが、先生の立場は二元代表制ですから組織論としては、いくら議員が強くなっても、議会が強くなると弱い面がでるのではないかとのお考えであります。これについては、またこの委員会において議論として進めさせていただこうと思います。

**前田委員** 単純な質問で申しわけないですが、現在、全国で16市町において議会基本条例が制定され、128自治体で制定が検討されているということをお聞きしました。定数とか報酬など大雑把な項目では各自自治体ともあまり差はないと考えます。先生は、いろいろな情報を得てみえると思いますが、既に制定された、あるいは制定を検討されている議会基本条例の内容、項目の中でユニークといえますか、特異というか、こんな発想もあるんだ。又はこれはというものございましたら教えていただきたい。

**駒林先生** 今のご質問も非常に重要な質問だと思います。私そんなに勉強していませんので、16もの市町で議会基本条例が制定されたのかなと思っております。ただ今、ご発言がありました各市町の議会基本条例をざあーと見た限り、それほど注目に値するものは、今のところありません。そのことについては、今日お見えになります高沖次長さんをご存知かも知れませんので、後でお答えいただきたいと思います。

三重県議会基本条例は、その意味ではユニークです。これまで議会改革のための委員会を長年続けておられたということもあって、いろいろな問題点が指摘され、それが少しずつ削れていき、最終的にあそこまで残ったということです。その経過はご存知じかかもしれませんが、本来ならいろいろ条例化されるべきであった事柄が、最終的には執行機関との関係でも落とされていきました。おそらくユニークな部分というのは、どこの自治体も規定したいと思いますが、一つは執行機関との関係があるときは、そこでの調整において、かなり難しい部分もあり、まあ妥当なところに落ち着くのではないのかという感じはします。ですから反問権というような、ある意味そんなに大した事じゃないように素人目には思いますが、そんなことでもワァワァ言うぐらいですので、もっと新しいことを出せば、きっと反響が起こるのではないかと考えています。そういうことぐらいでしょうか。ただ議会基本条例

をずうーと見ていたら、やっぱり自分達でやっているいろいろな改革を具体化しようとするところは見えてきて、それぞれ違いは出てきます。その辺が一つです。もう一つは、会派について比較的突っ込んで書いているところと書いてないところ、またさっさと書いてあるところ、その辺の差はあるようですけれども、微妙に差はあっても何か大きな目玉的に突出しているのは、あまりないように思います。もし、あったら何か情報が入ってくると思います。高沖さんどうですか。

**高知県議会事務局次長** 私もあまり市議会レベル、町議会レベルの議会基本条例の中味について詳しく調べていませんが、三重県議会は、先程先生からお話がありましたように、政策形成機能を充実させようということで、付属機関と調査機関と検討会というものを設けようと、これもあれもといろいろ掲げました。それによりまして、政策を首長のほうへどんどん提言していくことを努力目標とするように規定しましたので、各議員も条例で規定した努力目標ですので、議員としては政策形成機能に努力していかなければならないということになり、大きな責任をこの条例で負ったことになりました。

これを受けまして、栗山町議会は、この3月に栗山町議会基本条例を一部改正して、三重県が規定した調査機関というものを、三重県議会基本条例の一部を引用いたしまして、新たに加えたということをお聞きしております。

それから三重県議会の独自のものとして、議会改革を絶えずやらなければならないということで、議会改革推進会議という組織をこれまで全議員が参加してやってきました。それを条例上の組織として議会基本条例の中へ位置付けして、終わりなき議会改革に取り組んでいくということを議会基本条例に謳いました。そうすることによって、議会基本条例を制定した後も、それで終わりではなく先生の話にもありましたように、そこを出発点として今後もどんどん議会改革に取り組んでいくということを謳うようにしました。その辺が他の市議会、町議会の議会基本条例にないような規定を三重県議会は先に規定したとそのように思っております。他の自治体についての勉強は十分しておりませんので、これぐらいしかわかりません。以上でございます。

**前田委員** 関連していいですか。先程、専決処分の問題が出ておりましたけれども、三重県における県議会の会期について、大幅に改正されましたけれども、市町村ではなかなか難しいかなという感じはしておりますが、三重県が会期を今の状態に変更されたということを先生はどのように評価されてみえますか。また、どのようなお考えですか。

**駒林先生** もちろん後退しているわけではないですから、先程の話でいきますと議会活動の恒常化ということを書きおきましたけれども、議員活動は恒常的に行っているんでしょうけれども、議会活動の恒常化というのは、

会期というところで制約されているということを考えますと、その会期というものを取っ払ってしまうということは一つの考え方だと思っております。つまり恒常化しなければ、会期でブツブツ切られるということもありますし、執行機関との対等性というところではやっぱり太刀打ちできなくなってくると思います。議会側が恒常化すると執行機関は大変だということで、たぶん三重県議会も執行機関側の反発みたいなものが当然考えられました。その背景には、議会開会中は執行機関側が議会にずうーと張り付いていなければならないということです。議会が恒常化してしまうと執行機関側を含めてその張り付きを解除してやらないと仕事ができないということになってしまいますから、そこで従来の議会のあり方も変えていかなければならないことになります。

全部リンクしてくる話になってきて、これはこれで一つおもしろい方法であると思っております。結局、ガラガラポンでどういうことになっていくのか、これも三重県議会の成果がどうなるのかによりませんが、まだ成果については早いようです。何年か経ってみて、いい方向だったら、みんなが真似をするでしょう。これも自治体のサイズの問題があって、小さなところと大きなところとでは違うこともありますし、執行機関側にも関連することですからなかなか難しいというところがあります。しかし、政策形成機能でほんとうにやっていくんだということになれば、議会を恒常化していかなければ無理な話となります。だから、そこを執行機関側に理解してもらい、そこに掛かってくるのかなという感じがします。

**池田委員** 県における県民との密着度、それから5万都市である亀山市における市民との密着度、それぞれ状況は異なります。亀山市における議会基本条例のあり方、それから執行機関との関係、密着度が高いという状況下における住民と議会との関係や議員の職務と責務などについて、議会基本条例を制定するときの配慮すべき点とか、何かアドバイスがいただければと思います。

**駒林先生** 今、おっしゃったとおり、県議会のような大きなところと接触された経験がそのまま生かされないといいまじょうか、違う観点で見なければならぬと思います。今副議長がおっしゃったような点で、こちらも非常に勉強になりました。なかなか一筋縄ではいかないなあと思ひまして、今お話があったのは三重県ぐらい大きいとある程度議会と執行機関との間に距離が保てるということでしょう。亀山市ぐらいになると良いにつけ悪いにつけ、距離が保てないということでしょうか。良い点としては、非常に密着しているということは、考えようによっては合意形成に対しては非常にスムーズにいくことです。だから執行機関もこれまでそういうものだと思って議会と付き合いってきたということですが、ただしそれは非常に怖いことでもあり

ます。スムーズというのは先程もお話しましたように、ひょっとすると執行部からばかにされるということもありますことから、その点は非常に襟を正すことが必要です。そういう意味で議会基本条例というのは議会が自覚的に自分の立場を反映すべきであって、この条例はどこも前文があり案外前文のところでそこら辺の意識を汲み取れるようになっております。特に三重県議会基本条例は、前文のところで意志を感じますけれども、やっぱり議会が自分の立場を自覚した、だからこういう立場を取りたいというようなことは、前文のようなところで反映していただきたらと思います。何と言いますか親しい中にも礼儀ありみたいな、きちっとした対応を取ってもらいたいということで、議会としてもこれから政策なら政策、監視なら監視、そこらはちゃんとしていくということが重要なのではないかという感じがしました。

あまりにも人口的に小さいところで、あれもこれもというふうなことは、ちょっと難しいのではないのでしょうか。さっきの話でもそうですけれども、議会基本条例を制定したらそれで終わりということではなく、足りないところは、また改正していけばいいということで、今の時点における亀山市議会の立場というものを前文に反映していただくという形でやっていただき、また状況が変わってくれば改正し、バージョンアップしていけば良いのではと思います。ある意味、そんなに大業に考える必要はなくなってきているのではないかという感じがします。その点、三重県議会は最初の議会基本条例でしたので、しんどかった部分はありますけれども、後から制定するところは独自の内容と既に制定されところの内容をうまく使いながらやっていただければよいのではと思っております。個人的な感想で申しわけありません。

**大井議長** 駒林先生ありがとうございます。インターネットで駒林先生のホームページを見させていただきました。たくさん書物も出されております。この三重県議会基本条例も岩名前議長との共著で、「議会基本条例の可能性」という本を出版されております。これから私もこの本を取得いたしまして、勉強させていただきたいと思っております。この三重県議会基本条例を私なりに評価させていただきますと、基本的方向性として議会活動の積極的な公開とこれに対応する形での議会への市民参加であります。さらには議会機能としての執行機関の監視と議会独自の政策形成を謳っているということであって、分権改革の方向性に沿ったものということで評価させていただきたいと思っております。今日は県議会の高沖次長さんもお見えになっており、彼のお話を聞きますと、議会基本条例を作るまでには相当ご苦労されたと、ご苦労されたのは内部の職員の理解を得ることから始まり、大変だったと。まさにこれから亀山市議会もこの条例作るにはいろんな議論があると思いますが、そういう議論をしていただいて、三重県の市の先覚者となるような議会基本

条例を作っていただきたいと思っております。そこで、一点、先生が出されておりますもう一つの書物における議員の身分についてです。議会の処遇に関する考察ということについて、一点だけ確認させていただきたい。講演の中で、2ページ目の地方議会法制の不備という項における議員の法的性格の不明確さということですが、今、議員は非常勤職となっております、これを常勤職化することについて、先生のご意見を聞かせていただければと思っております。

**駒林先生** これも難しいところですね。地方自治法のベースはドイツで、今、議長からご紹介いただいたのは主にドイツの地方議員の身分に関する話でありまして、ドイツの制度をベースにして明治の地方制度はできており、それが今も続いているということです。現在でもドイツの場合は、地方議員は基本的に名誉職的な位置付けでして、名誉職というのは基本的に常勤ではありませんから復職制です。要するに別に正業としての職があることから、基本的に無給であります。ただし、かかった費用については、費用弁償としてお金を出しましょうという形になっております。その制度をベースとしていたことから明治時代は、まさしく名誉職であったわけですがけれども、ドイツの場合は夕方から議会を開きますが、昼間は他の仕事をして、片手間といったらなんですけれども、夜に議員の仕事をします。だから本業の仕事に影響しないから無給という理屈で成り立っています。ところが、ドイツにおいても大きな町の議員は、ほとんど議員活動に拘束されてしまうことになったことから、どうしたのかというと本来の正業で得られるべき金額を費用弁償の形でお金を出すという形が認められてきて、ほぼ日本でいう報酬に近い形になっているわけです。結局、そこら辺を考えますと建前が今のところドイツの建前で、他に仕事をしてよい、だから非常勤職という形になっています。報酬という意味合いは、単なる職務の対価ということということではなく、もう生活給に近づいてきています。議員活動、議会活動さらに自分の本職の仕事をやるというのは、おそらくほとんどの方ができないはずで、どちらかの仕事片手間になってしまうことから、その実態にこれから合わせていくという法改正がなされていくことになるが、これが非常に難しいところでしょうけれども、おそらく常勤化してくると思っております。特に都道府県などの議員は常勤化に近い扱いになってくるだろうと思います。難しいのは小さな自治体でして、これまで政策形成とかはほとんどしない、議会の会期もほとんど限られた会期でやっている。そうすると議会活動のみに報酬を出すという仕組みで、議員活動は何もみてくれないわけですから、実際は議員活動を活発にしているにも関わらず報酬に反映しないため、小さな自治体にとって現行制度は非常にいびつな形として残ってしまう可能性があるのでは

ないかと思っております。

議会活動にシフトすることが一般的な形になりますと議員を常勤職化していかなければならないと思います。そうすると、先程の話に帰ってきて、議会の恒常化を図るということを考えないと、とても住民の賛成は得られないだろうと思います。議会を年に数回しか開会していないし、開催の日数も100日にも満たないということですから、また何とか泥棒と呼ばれることになりかねません。そうしたところも全部リンクしてくるようには思います。今はちょうど中途半端な過渡期的なことになっているようで、実態に合わせるという形で、今回、地方自治法第203条の2の改正により、議会の議員の位置付けが、いままで他の非常勤職といっしょの取扱いだったものから少し状況が変わってきました。おそらくこの法改正を突破口として、非常勤職とは違う処遇とすることになり、そこで変わるのは、やっぱり議会活動にシフトしていくことを念頭に置いているわけです。そこはたぶん相互作用的になってくるのではないかと思います。それは、私の予想ですし、そうなっていかねばちょっとおかしいと思っています。

**竹井委員長** それでは、質問の時間もちょうど1時間ぐらい経過いたしました。委員会としては、先生からいろいろお話をさせていただいたことを軸にこれから半年ぐらい時間をかけて、議論を重ねて行きたいと思っています。

先生には長時間、大変貴重な時間を割いていただきまして、本当にありがとうございました。また、これからもいろいろなことをご示唆を願うようなこともあろうかと思いますが、その節はぜひよろしくお願いします。

最後に先生に感謝の拍手をお送りして、この会を閉じたいと思います。本当に今日はありがとうございました。

**駒林先生** こちらこそありがとうございました。また、いろいろと勉強させていただきましたので、それらを自分の仕事にも結びつけ、反映させていきたいと思っています。ありがとうございました。

## 2 議会のあり方等検討特別委員会議事概要

**竹井委員長** 第4回の議会のあり方等検討特別委員会は、前段の2時間、駒林先生による勉強会ということでした。大変活発な質疑をちょうだいいたしまして、ありがとうございました。

事項書の協議事項及びその他に進めさせていただきます。時間的にはそんなにかけられないと思いますので、よろしくお願ひしたいと思っています。

それでは、まず第2番目、協議事項であります。前回の第3回議会のあり

方等検討特別委員会における決定事項の確認ということですが、お手元に第3回の資料が配布してございますので確認をお願いしたいと存じます。特段大きな決定事項はなかったと思います。議事概要につきましてもお手元に配布しておりますので確認していただきたい。

前日も確認していただきましたが、議事概要ということで全文書いてございません。前回の内容において、発言の趣旨がズレるということはないと思いますが、とりあえず一度お読みいただきまして、自分の発言において発言趣旨と文章のニュアンスが違うということがございましたら早めに事務局のほうに申し出でいただきまして、修正が必要な場合は事務局と調整をお願いしたい。これは個人個人の発言ですので、私がそれは右だ、左だと言う立場ではございませんので、事務局と調整をお願いします。折り合いがつかない場合は、テープから反訳した原文のまま載せるということになっております。今回の場合あまりないと思いますが、今後、またいろいろ話題が盛り上がりますとニュアンスの問題も出てまいりますので、とりあえずご一読だけはお願いします。

では、協議事項の2. 第3回議会のあり方等検討特別委員会決定事項の確認と議事概要については、以上でございますがよろしゅうございますか。

(異議なしの発言あり。)

**前田委員** 今日の講師の先生に対する講師謝礼はいくらか知りませんが、予算的には10万円計上されており、また講師の旅費についても東京から一泊2日分の予算をつけてもらっております。たぶん今回の場合は名古屋からですから旅費については、そんなに必要ないと思いますので、もう一回ぐらい勉強会を計画されているということはないのですか。これからの話になるのですか。

**竹井委員長** 正・副委員長と事務局との調整会議では、基本的にはもう一回やろうと考えております。できれば、考え方の異なるといいますか、違ったスタンスをお持ちの先生をお招きしてはどうかという話はしております。例えば、今日の内容が詰まっていって、もう一遍あの先生に来てもらおうということになるかもしれませんが、勉強会はもう一回予定しております。ある程度、論議が進んだところでもう一回予定をしております。どなたを講師にお招きするかは決めておりません。

予算的には何とかあります。

コンサルタントへの業務委託料が予算計上額よりかなり下回ったこと、またこの業務に関しては、追加補正もよいということまで承認は取っております。簡単に考えれば必要な予算は出してくれるだろうと思っております。5万円か、10万円のことでありますから、これから市には何億円もの繰越金が入っ

できますので、まったく問題のない数字だと思います。

二元代表制の下において、我々のスタンスを理事者が理解をすれば、このような長丁場の会議というのは一回だけですので、私はそんなに深く考えずに事務局と議長でがんばって、予算を取ってきてもらえばいいのではないかと考えております。あまり心配はしておりません。

研修会はもう一度やることを考えております。他によろしゅうございますか。

それでは、協議事項については終了させていただきまして、お手元に様々な資料を提出しましたので、事務局から資料内容について説明いたさせますのでよろしくをお願いします。

**事務局長** お手元へ配布させていただきました資料について説明させていただきます。最初におことわりしておきますが、各種審議会・委員会一覧表でございますが、これは行政改革室で調査したものを基に作成したのですが、再度精査いたしましたところ漏れが1件ありました。訂正したものに差し替えさせていただきます。新しい資料の17番目の亀山市高齢者保健福祉計画検討委員会が抜け落ちておりました。誠に申しわけございません。

この一覧表からご説明申し上げます。一覧表をご覧ください。まず一列目は、ナンバーで、二列目が審議会・委員会の名称となっております。3列目は現数で、これは委員会・審議会の定員でございます。4列目が審議会・委員会の事務局を担当しております室名でございます。次の列が根拠条例等で、設置根拠となっております条例、規則、要綱などがございます。その次の列が前回議論いただいた事項であります根拠条例等の上位に位置する法律等がございます。この欄につきましては、必要に応じまして法律、政令、省令などの規定内容についても議論の過程で提出いたしたいと存じます。

次に、この一覧表の中で、2ページ目のナンバー33番までのグリーンに色が塗ってあるものが、議員が参加している審議会・委員会でございます。その他の色が塗ってない88番までが議員が参加していないものでございます。

続きまして、A3版の資料、先進自治体の議会基本条例等比較表についてですが、三重県議会と全国的にも注目された北海道の栗山町議会、伊賀市、出雲市の4自治体の議会基本条例を分析した一覧表ものがございます。ベースになっておりますのは、三重県議会基本条例で、その記載順序、記載内容を基にして作成しております。例えば、三重県議会基本条例の前文ですと栗山町ではどの内容が対応するのか、伊賀市ではどうかと横断的にまとめた分析表がございます。

更に、他の自治体もということであれば、付け加えたいと存じます。必要

があれば、おっしゃっていただければ、提出させていただきます。

**竹井委員長** お手元に事務局長から説明がありました各種審議会・委員会一覧表と4先進自治体ということで、三重県議会、有名な栗山町、県内の伊賀市、先進的な内容だろうということで出雲市の4自治体の比較表を作らせました。また、後日の勉強会の資料に使いたいと思いますのでよろしくお願いします。

それから、最初の各種審議会・委員会の一覧表ですが、緑色の33番まで議員が参加をしているものとなっておりますが、88ある中で、なぜ33だけなのかということも疑問でして、いま選出の方法について調査をするように頼んであります。要するに充て職になっているのか、議会の中から選出するのか、市長が委嘱するものというのがありますので、何によって議員がこの委員会に参加をしているのか。特に委嘱によるというのが一番重要なところで、都合によっては議員が参加したり、都合によっては参加しないということもあり得ますので、議会から何名という形なのか、市長が委嘱をするものということなのか。この2点の違いをそれぞれ調査してほしいとっております。それができるとほぼ内容が見えてくるといいますか。ひょっとしたら市長が委嘱と書いてあっても、一覧表の色の塗ってないところは、我々に声がかかっていないものもありますし、代表者会議で参加をしないといって、断ったケースも過去にあります。意図的に入れられているのか、外されているのか知りませんが、今日の話じゃありませんけれども理事者側の手に乗っかって、我々が委員を派遣させられているのかどうか。汚く言えばそういう言い方ですけども、少しその調査もお願いしてございます。それができるとほぼこの88の審議会・委員会のあり方が見えてくるのではないかと思います。その後の議論は、また条例を作る中で、さまざまな参考資料としてお使い願えればと考えております。

それから、もう一つお手元には、この前事務局から言われましたが、栗山町における議会基本条例の制定に関する本を購入させていただきました。各委員に一冊ずつありますので、折につけ読んでいただき、ご活用をお願いしたい。

それから今日、新聞の記事のコピーを4枚配布させていただきましたが、研修会用が2枚あり、残り2枚は事務局から出してもらいました。また、最近こういう議会改革の特集の記事が各紙に出ておりますので、気付いた範囲で、皆さんもこういう新聞にこういう記事があったと事務局のほうにご紹介いただいて、こういうものも集めてみようと思います。また、新聞記事もシリーズのものであったり、単発のものもありますけれども、いろいろな見方が書いてありますので、ぜひこういうものも皆さんがお気づきになりましたらご報告をお願いしたいと考えます。こういうものもこれからの議論には参考にな

るかなというふうに考えております。

これで、前回ご指摘をいただいて整理した部分ですが、今、資料の説明で、ご質問等ございましたらよろしく申し上げます。

森美和子委員

**森（美）委員** 審議会・委員会一覧表の差換えについてですが、差換え前の資料は、勝手に処分してもよいですか。

**竹井委員長** 事務局へ戻してください。

**前田委員** 一昨日、あいあいで開催されました保護司会の「社会を明るくする運動」についても委員として、自動的に選任か委嘱かのいずれかの形で案内文書が届いておりましたが、市議会として組織に参加していることから自動的に議員全員が委員になるという形のものなのか。その辺よくわかりませんので、出席はさせてもらったけれども、あれはどういうものですか。

**竹井委員長** たぶん、条例等を根拠とするものではなくて、鈴亀地区の上部団体から流れている運動で、議員がそこへ参加をしていることになっているのだと思います。市長と議長も朝7時ごろから街頭で配り物をするイベントがあるようで、そのメンバーに加えられています。この各種審議会・委員会とは別の話です。調べてみないとはっきり分かりませんが、運動推進団体に全議員がメンバーとして連ねているのかもしれない。

当委員会では、この一覧表に載っているものしか議論の対象としませんので、今の話は、また別の話になります。我々が派遣要請を受けて、議会から出す委員に限定してあります。この場合は議員に要請があるだけで、議会には要請がありません。一覧表のものは、全て議会に要請があります。

ただ、市長と議長は、年に一度、朝に配り物をするイベントに参加しており、行政も議会も運動に参加しているという位置付けであろうということです。

この団体は、法務省の関係団体で全国組織です。あくまでも議論の対象は条例等に基づき、議会からの代表者だとか市長から委嘱を受ける場合はこの一覧表に載っていますので、そこだけを対象にしたい。

他によろしいでしょうか。

（発言者なし）

**竹井委員長** 次の特別委員会の日程と内容の確認をしたいと思います。正・副委員長の打合せで、調整をさせていただいておりますが、コンサルタントへの業務委託については、今から入札をする段階です。両方の特別委員会を一つのコンサルタントにやらせるということらしいので、正・副委員長と事務局とでコンサルタントがどんなことができるものなのか調整をしてみたいと思います。どのような業務が強いのか、弱いのか、とてもうちではそんなこ

とできないというような、この部分はダメですよということがあるかもしれませんが、一旦調整をした上で、7月の第5回の特別委員会になりますが、内容を決めようかなというふうなところまでは行っております。

今、考えておりますのはコンサルタントの人を入れて、お渡しした資料と今日の研修会も踏まえて、できれば一回自由な議論をやってみたいなと思っております。テーマは議会基本条例を作るということがテーマですけれども、今日の話もありましたし、何といたっても整理はまだできていませんが比較資料もあります、また今日、森美和子委員から議会と議員ということについての質問がありましたが、少し自由な意見交換をやれないだろうかと思っております。それについては、特別委員会には協議会はないわけでありませけれども、特別委員会を一旦切って、懇談会に切り替え、議事録とは関係ない議論の場にしたいというふうなことを考えています。早くても7月の全員協議会以降の日程で開催したいと考えております。要するにコンサルタントがどの事業者になるのか決まりませんので、打合せができませんが、決まれば打合せをし、その結果を受けて全員協議会の終わった後、ですから7月23日ぐらいの週に開催したいと考えております。各常任委員会の視察も18日までには終わると聞いておりますので、まだ固まっておりますけれども、最後の週ぐらい、23日の週ぐらいで開催をお願いできないだろうかと思いません。業務委託するコンサルタントが決まった段階で、各委員の方に日程の打診を事務局からさせていただきますので、空いている日をお教え願います。予定では23日以降から8月の頭までに一遍やりたいということです。ご予定等あるかと思いますが、すこし頭に入れていただければありがたいと考えております。次回の日程と内容について、よろしゅうございますか。

(発言者なし)

**竹井委員長** それでは、コンサルタントが決まり、そこ調整をした上で、特別委員会を開催させていただきます。次回は、少しフリートーキングみたいな形で自由な意見交換を行います。その先の話をしてしますと、第5回特別委員会の次ぐらいにはどこかへ行政視察に行きたいと思っております。先ず研修や視察を重ねておいて、9月議会が終わった後から本格的な議論に入り、その辺でもう一回勉強会をしてはどうかと考えます。また、違う先生の話もきいてみるか、同じ先生でもう一度詰めた話をするか、皆さんと意見調整をして10月、11月頃にもう一度、研修会的なものもやれないかと思いません。粗くはそのような日程で、事務局とは調整をしておりますので、その辺も頭の隅にでも置いていただきたいと思います。また会派の視察なども入ってきますので、事前に調整はさせていただきます。よろしくお願いたします。

日程については、よろしゅうございますか。そういう流れでよろしいです

か。

(はいとの発言あり。)

次回特別委員会の日程については、事務局との調整が終わりましたら、7月後半から8月初旬に第5回を開催させていただきます。内容につきましては、自由な討議でいきます。事前に皆さんの日程については、事務局から確認をいたしますので、その旨、空いている日のご連絡をお願いいたしたいと思います。

事項書3.のその他を入れて、だいたい終わりましたが、特に確認をしておきたいことございませんか。なければ終わりたいと思います。

よろしいですか。

(はいとの発言あり。)

**竹井委員長** 本日は、長時間ありがとうございました。