

2017（平成 29）年 4 月 26 日@富山県議会

議会基本条例の意義と課題

——「住民自治の根幹」としての議会を作動させる——

山梨学院大学法学部/大学院研究科長 江藤俊昭

はじめに——富山の議会との関係——

- ① 政策討論委員会（2000 年～、公開に）→「議会運営等に関する検討小委員会」（2011 年以降）による議会改革
- ② 「政活費」をめぐる問題→負の連鎖→公開すればいいわけではない（活動指標）＝成果を！（成果指標）

1. 地方政治の誕生

（1）地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ

- ① 地方分権
- ② 財政危機

（2）2つの政治

- ① 首長主導型民主主義
- ② 二元的代表制（機関競争主義）

（3）議会（議事機関）と首長等（執行機関）による政策競争

- ① 議会に驚くべき権限を与えている

（自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な計画、執行権限にも）

- ① なぜ議会に権限を与えるのか（住民代表機関＋議事機関）

（二十四の瞳効果＝多様性、12 人の怒れる男たち効果＝論点の明確化、合意の可能性、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成）

* 驚くべき権限の自覚を！！＝議会改革の起点

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議（問題をえぐり出す、第 3 の道の発見）→独善性の排除（調査研究、住民との意見交換（議会報告会））

参考 自治法第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。

（四～十四 省略 財産の処分、契約など）

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）によ

り議会の権限に属する事項

○2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。

2. 議会基本条例の意義

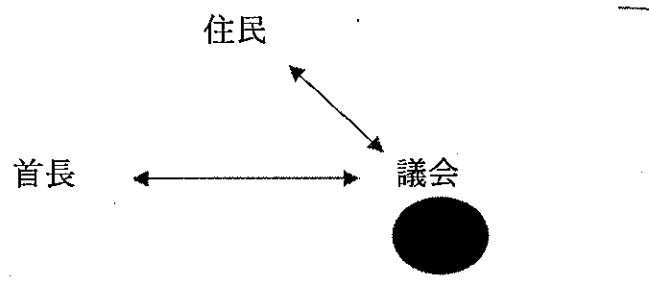
- (1) 議会・議員にとっての意義：議会・議員のマニフェスト
- (2) 住民にとっての意義：参加のルール

3. 住民自治の3つの原則——議会基本条例は自治のルール

- (1) 自治における根幹という意味
- (2) 議会運営だけではない（三者間関係のうち、住民—首長関係以外は明記）

議会基本条例の構成：住民自治に関する条例

- i <住民—議会>関係
- ii <議員—議員>関係、議員の資質
- iii <議会—首長等>関係
- iv 原則、条件、危機管理等



<議会基本条例はバクハツ！これがなかったら…>

- (1) それぞれの自治体の議会の規範とすべきルールなし
 - ① 議員としてはばらばら（制度設計する際も何を基準にするのか）
 - ② 住民も議会運営がわからない（ここがポイント、「見える化」の一步）
- (2) 議会改革の到達点がわからない
 - ① 新しい議会改革が含まれている
 - ② 改革の到達点が見える
- (3) 構成要素（何を規定するか）
 - ① 住民参加の実現（住民との関係（公開、住民参加、議会白書））
 - ② 議会の存在意義（自由討議）

- ③ 執行機関と切磋琢磨する（議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、執行機関に提案の説明義務、一問一答と反問権の付与）
- ④ 条件整備（図書室、議会事務局、議員報酬・政務活動費等）

4. 議会基本条例の展開

表1 議会基本条例の構成と基本項目

<p>【前文（制定の意義、制定過程、議会（住民）の想いを明示）】 地方自治法の遵守とともに、「この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う」。（北海道栗山町）</p>	
<p>【議会運営の根本規範性（議会運営の基本原則・法令等の解釈基準）】 憲法、自治法、条例その他に明記されているバラバラな議会の規定を当該自治体でまとめ上げた基本原則（自治基本条例がある場合はそこに最高規範性がある）。だからこそ、法令等の解釈基準。</p>	
<p>【新しい議会運営の3つの要素】</p> <p><住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会> 会議の原則公開、議員の賛否公開、参考人・公聴会の充実、議会報告会や住民との意見交換会の開催、陳情・請願を住民からの政策提言としての位置づけ・代表者の陳述（茨城県取手市、栃木県大田原市）、委員会での傍聴者の発言機会の保障（大田原市）、議会モニター、住民投票（栗山町、愛知県高浜市）、など。</p> <p><議員間討議を重視する議会> 監視や政策提言としての一般質問・代表者質問、議員間討議の重視（論点の明確化や合意形成の可能性）、会派の合意形成の努力、など。</p> <p><執行機関と政策競争をする議会> 一問一答方式、首長等への反問権付与、議員・委員会による条例制定改廃の提案への首長の意見表明権（滋賀県大津市）、議決事件の追加（自治法96②）、専決処分基準（自治法180（長崎県壱岐市））、首長等へ</p>	<p>【新たな議会を創り出す条件】 議会事務局の行政からの独立した機関の位置づけ（北海道名寄市、同和寒町）、議会事務局職員の議員のパートナーとしての位置づけ（茨城県美浦村）、議会事務局の充実・役割（調査政策機能を含む（鹿児島県出水市））・採用の手法（議長との調整（北海道芽室町、山梨県都留市））・専門家の任期付き採用（高知県四万十町）、図書室の充実、定数（横須賀市）、議員定数・報酬・政務活動費の決め方、専門的知見の活用、議会サポーター・アドバイザー、附属・調査機関の設置、議員・事務局職員研修、予算の確保（滋賀県米原市）、など。</p> <p>【住民が議員となる環境づくり】 誰もが議員となり活動できる条件整備の明確化（神奈川県秦野市、長野県上松町）。</p> <p>【新たな必要な規定】</p>

<p>の説明義務（提案のコスト、総合計画における位置づけ、検討した他の政策等）、議決責任（福島県会津若松市）、議会活動サイクル（福岡県大牟田市）、委員会による政策提言（岐阜県白川村）、文書質問、など。</p> <p>＜3つの要素を実現する制度＞</p> <p>通年議会・通年期制（北海道白老町、同福島町、新潟県柏崎市）、定例回数（神奈川県横須賀市）、委員会（同）、広報広聴委員会・政策討論会等。</p> <p>＜議員・議長、議会の役割・責務＞</p> <p>議員・議会の役割と責務、臨時会の招集についての議長の責務（群馬県吉岡町）、議長・副議長選挙の立候補制（栗山町）、議員の議決責任（兵庫県西宮市）</p>	<p>＜議会としての危機管理＞議会版BCP（業務継続計画）策定（大津市）、指揮系統の序列等の要項策定（茨城県小美玉市）、体系的な危機管理条項（福島県郡山市）</p> <p>＜自治体間連携・議会連携・自治体内分権＞市町村間・都道府県間・両者間の議会間連携、自治体内分権（長野県飯田市（議会提案による自治基本条例））</p> <p>【議会改革の推進】</p> <p>議会基本条例の見直し（市民からの意見聴取（新潟県上越市））、改革推進組織設置</p>
--	---

注：広がっている議会基本条例の項目を素材としている。いまだ、希少ではあるが重要である事項についても明記している（その際自治体名を記している）。前文は、従来は憲法、法律、条例を考慮すれば、憲法と教育基本法だけであった。今日、法律では基本法などで前文が規定されている。基本的な法律であり、その制定時の想いを明確化していることにより、規範性がある。自治基本条例や議会基本条例で規定された前文も同様である。自治体を明確に「政府」と規定している議会基本条例もある（福岡県田川市、同豊前市、宮城県蔵王町、福島県南会津町）。

出所：江藤俊昭「自治体議会学のススム」『ガバナンス』2016年6月号（一部加筆修正）。

5. 議会基本条例の誤解（議会の基本条例ではない）

- (1) 議会基本条例＝住民自治のルール
- (2) もう2つの住民自治の制御（対立激化と癒着）

6. 議会基本条例のもう一步

- (1) 自治基本条例との連動
- (2) 県と市町村の関係

表2 都道府県の自治基本条例の必要性とその規定事項（＜ ＞内必要性）

<p>＜市町村との関係の明確化＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県と市町村の関係についての規定（自治基本条例） ・都道府県の広域機能と補完機能について、市町村への関与の原則を定め、
--

その詳細は「県と市町村との関係に関する条例」を自治基本条例の関連条例として制定

・市町村との連絡調整機能の強化のために、「都道府県議会と市町村議会の協議の場」の設置を自治基本条例に明記するとともに、議会基本条例に都道府県レベルの議会報告会開催を義務付ける

<間接民主制を補完する制度>

・常設型住民投票制度の規定

<ローカル・ガバナンスの構築>

・市町村、住民だけではなく、企業、NPO と協働して地域経営を行う理念と目標の規定（県民の権利と責務、市町村との関係を超えた規定）

注：島田輝之「広域自治体における自治基本条例の可能性と課題」『山梨学院大学院 社会科学』第 33 号（2013 年）をもとに、作成。

（3）総合計画との連動

7. 議会基本条例の策定過程

（1）制定内容の留意点

- ① 三重県やその他に縛られないように（市町村も参考に）
- ② 独自の視点

（2）住民自治のルールということを住民とともに考える

- ① 懇談会、PC
- ② 主権者（市民）教育の絶好の機会

8. むすび ——議会改革の本史の第 2 ステージへ——

- ① 形式から内容に：住民福祉の向上につなげる→議会からの政策サイクル
- ② 条件整備（報酬・政務活動費）も議論し説明責任を

参考文献：『議会改革の第 2 ステージ』（ぎょうせい、2016 年）『自治体議会の政策サイクル』（編著、公人の友社、2016 年）『Q&A 地方議会改革の最前線』（編著、学陽書房、2015 年）『自治体議会学』（ぎょうせい、2012 年）、『図解地方議会改革』（学陽書房、2008 年）、等多数。現在『ガバナンス』（ぎょうせい刊）、『議員 NAVI』（第一法規）連載中。