

こんにちは。今、ご紹介いただきました法政大学の廣瀬と申します。今日は私の話は基本的に前座でありまして、これから制定されようとしております所沢市議会基本条例についての素案の発表と市民の皆さんと特別委員会の委員の皆さん、あるいはそれ以外の今日参加されている議員の皆さんとの対話の場というのが主眼かと思いますが、とはいえ議会基本条例という条例そのものがそれほど馴染んだものかということについては、ほんの3年ぐらい前には世の中に存在していなかった、そういう条例でもありますので、少し今日はこれから制定されようとしている議会基本条例というのは何者かということについて、イントロダクションをさせていただき、また、所沢市議会よりも先にすでに32の議会で議会基本条例を制定されていますので、その32を概観しながら、大体どんな条例がこれまで作られてきているのかということを紹介させていただき、その上で今これから制定されようとしている所沢市議会基本条例というのはどういう特徴があり、どんな内容のものかということについて特別委員会の皆さんと市民の皆さんによって議論をなさる、というような順番で展開できればいいのかなと、そんなふうに考えております。

配付させていただきました資料には、冒頭のところで議会基本条例の静かなブームという表現を使わせていただきました。議会基本条例の第1号と言われている条例は2006年の5月18日に北海道の栗山町という町の議会で制定されたものです。ここからまだ3年が経過していないわけです。2年と9ヶ月ぐらいになりますでしょうか。この北海道栗山町議会基本条例が全国の議会関係者にと言うとちょっと大げさかもしれませんが。これまでに100少しの全国の色々な議会関係者の皆さんの議会改革への思いに火をつけた、ということでこの半年ほどの間に10何本、一気に制定へとたどり着いておりまして、それらを含めて今年の1月の末に静岡県菊川市というところで制定されたものが把握できている限りでは一番新しいものですが、ここまでに32本できているわけです。ところが、最近になっても、まだたとえば現職の市町村長さんの中にも「議会基本条例とは何か」という概念がいま一つ掴めていられない方も実はおります。さらに、驚いてはいけないのかもしれませんが、全国の議会の実態調査というのを私たち、議会改革フォーラムという団体を立ち上げて、運営実態調査や議会改革の情報の取りまとめを共有していくような活動をしておりますけれども、そこでアンケートをとりますと、議会基本条例を制定済みという回答をしてこられる自治体の議会が実は32よりも若干多いのです。これはなぜか。議員の定数に関する条例、議会の委員会に関する条例、これほどこの議会にもあります。つまり議会の基本的事項は条例で定めるというふうになっているものがいくつもありまして、こういうものをちゃんと条例で定めていますよという趣旨で、わたしたちの議会は議会基本条例がありますと、こういう認識の議会がまだあります。現役の議会事務局の職員の方の中にも全国の色々な議会の中にはそういう認識がまだあります。そういうことで、全国に燎原の火がというような形にはなかなかない。意識のある議会では気がついて、議会の改革をしっかりと取り組んだ上で新しい議会のあり方を議会基本条例として制定して行こうじゃないか、こういう流れになっておりますけれども、その存在に気がつかない議会や市町村もまだまだ少なくはない。さらには市民の皆さんの議会基本条例、議会改革に対する関心ということで言えば、これはなかなかまだ強まってきているとも言えないのではないかと。これはここにいらっしゃる議員の皆さんに大変失礼な言い方になるかもしれませんが、市

民の議会への期待度というのはまだ残念ながらそれほど高まってきているという情勢にはないと思います。まったく期待してはいなかったが、少し動きが出てきたかと注目をする人が現れてきたというところが、これは所沢市の話として言っているのではなくて、全国の流れとしてそういう一般的な状況があるのではないかと。議会基本条例についての検討や議会改革の検討をどんどん進めてはいるのだけれども、なかなか関心を持っていただけないという少しもどかしい思いをしながら議会改革に取り組んでいる議会関係者も全国には少なくないのではないのかなというふうに思います。とはいえ、これを言うとこれもまた怒られるのかもしれませんが、これまでの議会のあり方を振り返れば「そう簡単に期待してくれと言っても、何をどう期待すればいいんだ」と、「ちょっとは行動で示してもらわないことには何を期待していいかということについてもピンとこないぞ」というのが多くの市民の皆さんの実感ではないでしょうか。とすれば、議会改革というのは、まず動かしながら、議会の活動を展開しながら初めてその展開が市民の目にふれて、ようやく少しずつ、じゃあ次はこういう活動が期待できるかなということが少しずつ形をとってくる、そういうものではないだろうかと思います。その点で言いますと、まだなかなか32の議会基本条例の大半はまだできてほやほやです。中には、去年の6月に制定をしてからあと、非常に市民との対話の中で議員としてのやる気ががぜん出てきて、毎週のように政策検討会議というのをやって、市の主要政策について議員同士でいろいろと議論を展開し始めた会津若松市議会のような例もございます。ここはわずか半年で、ある意味では市議会の活性化のトップランナーに躍り出たような感もありますけれども、できればそういう活動が全国へさらに広がって行き、それを通して市民の関心というものが広がっていくということにつながっていけば議会というものがもっと市民の自治にとって有効な代表機関として位置づけられ、また実績を残せるのではないかなとそんなふうに思っている次第です。ちなみに、去年の5月に調査をしたそのときの回答では議会基本条例の制定を視野に入れて改革に取り組んでいると答えていただいた議会が全国で120ほどございます。そのうちの10いくつはすでに制定済みなのですが、しかし、そこで視野に入れてと答えてはいなかった、たとえば川崎市議会ですとかいくつかの市議会はその後、記者発表などをなさいまして議会基本条例に取り組んでおられますので、その意味ではおそらく120という数ではなくもっと多い数の議会が議会改革を進めた上で議会基本条例を制定したいという取組みをされているということは確かだろうと捉えております。ところでこの議会基本条例、先程ですね、そういう意味ではないという意味で議会の基本事項を定める条例のことを総称して議会基本条例というわけではありませんと、それと勘違いしている人がいますと申し上げました。ではなんだったら議会基本条例という概念なのかということなのですが、これについては若干ニュアンスの違う説明をしている流れがあります。一つは第1号であった栗山町議会のご説明ですけれども、栗山町は今、自治基本条例あるいはまちづくり基本条例という条例は持っておられません。他方で議会が討論の広場として町長や行政の担当者、町民、そして議員が議会という場で自由闊達に討議をしながら、地域のあるいは自治体としての意思決定をしていく、合意形成をしていく、そういう場を積極的に活動して行くという趣旨の条例です。その具体的な仕組みとして、議会の活動を住民に直接報告をする議会報告会ですとか議論の仕方についてもさまざまな情報といったものを規定しております

が、これを議長さんが説明されるときに、現時点における栗山町の自治基本条例です、とおっしゃります。あるいは栗山町の議会の憲法ですと、こういう言い方をされます。これはまちづくり基本条例あるいは自治基本条例についても自治体の憲法という説明のされ方がありますけれども、議会基本条例も同様のものであるという説明をされている議会がございます。それからもう一つ、都道府県議会として第1号で制定をしました三重県議会では少し違う説明をされています。これは基本条例という名前から現れているとおり、たとえば法律の中にも教育基本法ですとか、そういう基本法という名称を持っている法律と、それから教育関係で今例示しましたから、たとえば学校教育法ですとか地方教育行政組織法ですとか様々な具体的な教育を動かして行くための個別の法律というのは両方存在しているわけです。一応、法律学の教科書では憲法があって法律があって、更に政令であるとか省令であるとか行政法規であるという形の法体系の説明をしますけれども、法律というその意味で言うと一つの法形式の中に基本法、教育基本法というのは法律としては比較的短い、簡潔なものです。そして、教育の理念、目的等について規定されておりますけれども、具体的にそれによってこういう組織があってこのように動くというようなことを書いているわけではないです。こういうその基本法の理念があり、そこで基本的な枠組みを定めた上で具体的な行政活動等については別個の個別法によって定めていくということを国の法律の体系の中にはいくつもこういう決め方をしているものがあるわけです。同様のことが議会基本条例とたとえば議会には定数を定める条例、委員会条例あるいは政務調査費の支給に関する条例等々さまざまな具体的、個別的なことを定める議会関係の条例がございます。その全体に対して一定の考え方や枠組み、基本的な理念、こういったことを定めて議会活動の基本的な枠組みを定める条例です。国の法律で言うと基本法に当たるものが基本条例ですよといった説明をされています。説明としては議会基本条例とは何かと言うと、そういうものだとして理解するのが一番素直ではないかなと。議会の個別的な細かいことは個別の条例であるとか、あるいは議会の場合には会議の持ち方等について会議規則等の、あるいは傍聴のルールについて定めた傍聴に関する規則等がございますが、こういった個別的なルールの全体の上に立って議会というのはどういう機関であるのか、住民に対してどんな責務を負って、どのように活動にしていくものかということ、その大枠を定めていく条例、これが議会基本条例であるというふうにご理解いただければいいのではないかなと思います。また、既存の議会に関する法制度の、ある意味では欠落と言う言い過ぎかもしれませんが、手薄であったところを補うという意味も持っているということも触れておきたいと思います。地方議会の存在については憲法が直接定めています。日本国憲法の地方自治のところには直接公選で長を選ぶこと、所沢市で言えば市長を選挙で選ぶこと、そして議会の議員を直接公選で選ぶこと、市議会議員を選ぶこと、これは憲法で直接定められています。この二つの代表機関を別個の選挙で選ぶということで二元代表制というふうにも言われるわけですが、この憲法については、地方自治を憲法が保障し二つの代表機関を置くことを、あるいはその代表機関のそれぞれの執行権がここにあり、自治立法権が議会にあるというような基本的なことを定めておりますが、それ以上のことは地方自治の本旨に基づき法律によって定めるということになっており、これに基づいて地方自治法という法律があるわけです。ところが、この地方自治法、特に議会については、

権限や手続きについては比較的細かく、あるいは過剰に細かく書かれております。ところが、議会の責務でありますとか、住民から直接選挙で選ばれた議員さんたちが住民に対してどのように責務を負い、どのような関係を結ぶべきかというようなことについては特段定めを持っていません。非常に手続き的権限の配置、組織の設置、こういったものに関わる詳細な規定を持っているようなルールです。つまり憲法の非常に抽象的で地方自治の本旨というひとりで理念を表現した部分と、細かい手続きという地方自治法との間にギャップがあるのではないかと、合理性の代表機関というのは住民から選ばれたものとしてどのように住民に対して責任を果たし、どのような議事を展開し、どのように活動していくことが代表機関としての責任を果たすことなのか、これについての理念やあるいは基本的な活動の枠組みについては別途に定めないかぎり、今のところ法制度上のルールというのは抜け落ちていると言うか非常に手薄であるという状態です。ここを埋めるという意味が議会基本条例にはあるということです。したがって、議会とはどういうものか、その自治体運営における役割、あるいは、その活動に関する基本理念や活動方針、あるいは、議会はこのような組織を持ちこのように振る舞っていくという基本的な組織などを定める条例が求められていたということでもあります。そして、それを議会基本条例という名称で栗山町が制定をしましたので、このタイトルで議会基本条例を制定していくということが広がってきているわけです。では、具体的にはどのような内容を持った条例なのかということについて若干整理をしてみたのが3のところであります。ここでは6つの項目で整理をしてみましたけれども、まず、開かれた議会ということが、一番の第一歩かなと思います。議会の公開と説明責任を果たすことを、これはほぼ例外なく制定済みの32本の条例が決めておりますし、所沢市議会の素案にもこういう理念は入っておりますけれども、そんなことを言われなくても地方自治法はどうしていくのか、という疑問をお持ちになるかもしれません。地方自治法にも地方議会の会議はこれを公開原則とするということは書いてあります。しかしながら、この地方議会の会議というのは通常どのように解釈されてきたかと言いますと、本会議のことであるというのが基本的な解釈でした。自治体のほとんどでは、かなり小規模な自治体では本会議主義で、全部本会議でというところがありますが、ほとんどの議会では実質的な内容面にわたる議論は、委員会という場でやるわけです。常任委員会、あるいはまた、特別な案件がある場合に設置される、今回の議会基本条例についても設置されているような特別委員会、こういった委員会で行いますが委員会のルールは委員会条例というので決めることになっておりますけれども、この委員会条例の標準として示された標準市議会委員会条例とかですね、標準都道府県議会委員会条例を議長会が定めていますが、これは参考として示しているだけですけれども、かなり多くの議会がこれに従って委員会条例をつくっております。そこではたとえば委員会についてどう決めているか、標準条例に従いますと、委員長または委員会の判断で条例を許可することができるというのは標準的なルールです。許可することができるというのは、特別に許可をすればその都度意思決定をしてこれは傍聴を認めましょうと決めれば傍聴できるけれども、そうでなければ傍聴できない、そういう意味では原則公開ではありません。もちろん實際上、傍聴希望者があれば入れる限りは傍聴を認めることを原則的な運用にしているという議会は少なくないと思いますけれども、地方自治法の地方議会の会議はこれを公開することを原

則とするということとはちょっとニュアンスの違う実態がありまして、さらにこれは意外に古い伝統ある議会に今でも残っている傾向がありますが、たとえば大阪市議会、今では横浜市のほうが人口が多いわけですけれども、かつては全国一の大都市であった大阪市議会ですけれども、ここの委員会は原則として非公開と言いますか、傍聴を認めておりません。傍聴はマスコミ関係者、記者クラブのメンバーだけ傍聴を認め、一般市民にはモニターを通して音声、たしか画像もなかったと思いますが、音声によって別室で聞いてもらう。なぜか。ひとつには、広く市民に知らせるという意味ではまずはマスコミを通して報道してもらうのだからマスコミ優先、もうひとつは、たとえばいろんな案件があるので市民が直接見に来ていて周りから取り囲んでいるという状態だと自由闊達な討議に差し支えるということ。いや、選挙で選ばれて責任を負って議論をするという立場の人たちがそうなのかという気持ちになるわけですけれども、少なくとも現在でもこの運用を厳然と守っているわけですね。そういう議会があるということです。所沢市議会では傍聴席の数の限界というのが恐らくはたくさん傍聴の希望者が来られたときには出てくる可能性がありますけれども、そうでないかぎり基本的には傍聴を認める運用で行われているとは思いますが、これをちゃんと明確にするということが必要ではないか、さらに委員会の原則公開としているところもありますが、すべての会議という形で、たとえばこれも委員会の一種ですが、よく聞いてみると運用はややグレーゾーンのような運用をされているところも多いです。議会の運営についての調整をする場としての議会運営委員会ではそこにかかる議案についての審査に関するところは公開で傍聴も認めるけれども、いわゆる議会の中での調整的なことをやる場面は傍聴を認めないという運用が慣例であるという議会が調べてみますと比較的多いですね。委員会条例ですべての委員会を公開と言っているのにそれをやっている議会もありまして、ちょっとこれは法的におかしいと思うのですが、それはともかくとしまして、すべての会議の原則公開ということを決めていくということになりますとそういう調整の場についても基本的には公開をしてやって行くという方向になります。議会の公開度はそこで変わってくるということでもあります。また議会の説明責任を明記すると同時に議会報告会という規定を設けている議会が相当数に上ります。これは何か。議会活動報告という活動は、現在でもほとんどの議会ですべての議員さんはおやりになっているのではないかと思います。ところが栗山町が始めました「議会報告会」というものはそれとはちょっと趣旨が違います。個々の議員の議員活動報告あるいは議会活動報告というのは一人の議員としてこのあいだのたとえば12月議会ですべての議員さんがどのように行動したか。いろいろと問題のある議案についてどんな議論をし、賛成したのか反対したのか、こういったことについて、自分の行動について報告をするという趣旨の会だと思います。これはもちろん選挙で選ばれた議員として当然の活動だと思いますが、もう一種類、栗山町がやり始めたのは、組織としての議会が議会全体の行った行動の結果について報告し、説明をし、必要があれば質問に答える、こういう趣旨の会です。ですので、わたしは反対をしたけれどもこれが通っちゃいました、ほかの議員はみんなけしからんのです、という説明はルール違反、こういう考え方でありまして。少なくとも議会としてこういう議論をして賛成だった人はこういう意見、反対だった人はこういう意見で、何対何で可決されました、あるいは否決されましたということを説明し、それが可決されたことによって実施さ

れたときはどうなるのかという質問が飛んでくれば、そこの報告会に出ている議員がちゃんと説明をするといった趣旨の会であります。これは議員さんにとってはけっこう厳しい会でありまして、議会に出てくる議案のほとんどはもともと行政が用意したものが多いわけです。政策議案の大半はそうだと言っていていいと思いますが、これについてももちろんそれでいいかどうかということをチェックし、良いという判断ができれば議決をしてそれを実施に移してもらおうという役目になっているわけですが、ならばいろいろな疑義が出た場合にもそれについて議会の中の質疑によってちゃんと疑問を正して、これならよろしいという納得が出たから可決されたはずであると、これは市民から見ると当然なことですね。ですから、じゃあそれが可決されてお金の面は大丈夫ですか、いや、こういう見積もりであってこうふうに見積もりどおりで大丈夫だろうと判断できたから可決しましたよと説明できるはずであります。ところが、ひとつひとつの議案について細かくこれを説明しようと思うと大変な労力ですね。行政の職員は自分の所管のことを説明します。議員が報告に行ってもどの部分についてもどんな質問が飛んでくるのかわかりませんから、全部カバーしなくてはいけないということになると大変でして、議員としてはこれまでにない勉強をしなくてはいけなくなる。また、それを意識して質疑をすれば当然質疑においても非常にある意味で言うとチェックはきっちり行われるということが期待できます。その意味では住民に対する説明責任を議会という機関が負うということは、議会という機関が議案を審査する上でも責任を持ってきっちり審査をする、その意味では議会活動のグレードアップにつながるということでもあります。この議会報告会をやったことがきっかけとなって議会の活性化がさらに拍車がかかるという議会も少なくはありませんし、逆に若干情けないことではあるのですが、やってみたらあまりにも大変なのでできるだけやらないで済ませようという人が増えてきてしまって、それでもやらなくてはいけないという議員さんとのあいだで大いに議論になっていて議会報告会を積極的にやろうという動議が出たのにそれが否決されちゃったという議会が残念ながらあります。これは、議会基本条例を持っていてもそこからあとの活動そのものが問われてくるということでもあります。それから、討議方式についての規定をもっているところがたくさんありますが、その中では、一問一答ができるというのは標準的な決め方かなと思います。一問一答と申しますのは、伝統的には議会における、特に一般質問とか代表質問と言われる、市長さんあるいは行政の執行機関の責任ある人に対して一連の質問をずらっと並べていって、質問側がたとえば5項目質問し終わると今度は答弁する側がその5項目についてまた順次5問に対して5問答える。で、再質問もまた一括で再質問をしてまた一括で答えるというようなことを、しかも伝統ある大規模な議会でありがちなのですが、答弁調整といってこの質問に対してこのように答弁しますということを事前に打ち合わせをしまして、朗読会をやっているというような議会もあります。そうしますと、聞いていても十何分とか二十何分とかずっと一連の質問が流れていて、またそれに近いような時間答弁が順次ずっと。何がどういふふうにかみ合っていたか、かみ合っていないかよくわからない。そして、論点が深まりにくいとか、いろいろと問題もかかえがちです。そこをひとつひとつの論点について、その都度やりとりをしながら議論を展開していくというやり方をしようというのが最近の流れとなっています。また、反問権、これは少し強い言葉ですが、栗山町の条例が使ったのでこの言葉が少

し広がっております。反問権といいますのは、質問を議員がされますね。それに対してたとえば市長がお答えの答弁、それからこのあいだ公聴会が行われましたけれども、公述人という自分の意見を述べる方がいったん述べたあと議員からの質問に答えるという時間がありますけれども、いずれも議員が質問をし、公述人なりあるいは市長なりの答弁者が答えるという関係が基本ですので、質問に対して質問を返すなんて失礼だなんていう話がありますが、議論を深めるためには、「それはどういう趣旨ですか。」とか、「そのように解釈された根拠はどこにあるのですか。」というようなことで議論を深めていったほうが実質的な議論がしやすいということもあると思います。これをできるようにしようというのが反問権です。質問を受けて答弁する側も必要に応じて質問者に対して問いを返すことができるという議事の規定の仕方です。それから議員同士の自由討議を基本にすべきであるというような規定を持っている議会が大半であります。議員同士が議論をする、議会というのは話し合いで物事を決める場と日常用語的に解釈をすれば当然それは行わないで決められるはずはないだろうと思うわけですが、これが意外に公式の議事のなかで、たとえば議事録を読んだり、確認をすると分かりますが、意外とないです。議員同士が「ああだ、こうだ」と議論をしている場、議員提案の条例案などが出てきたときには質疑そのものが議員同士の質疑になりますから、これは議員同士の議論になるのですが、市長の提出議案を市長さんやあるいは行政の管理職の人との間で質疑をやっているときに、行政と議員、個々の議員という間のキャッチボールは一杯ありますが、賛成派の議員と反対派の議員が直接やりとりをする議論というのはほとんどありません。討論という議事はあるのですが、これは、「わたしはこういう理由においてこの議案に反対であります」とか、「この議案に賛成であります」という自分の態度を表明する時間帯のことであり、反対者と賛成者が直接議論をするという議事運営は標準的な会議規則の中ではないのです。もちろん、実は舞台裏でいろいろな議案についてどのような手順でどのように議論をしていくかということ調整する中では議員同士が議論する場というものはあるのですが、これは基本的には裏の打ち合わせの話でありまして、当然議事録が残るわけでもありません。結果的には市民から見るところでは議員同士の議論なんて全然ないじゃないかということになってしまいます。それをちゃんと議場の中できっちりとやりましようということが議員同士の自由討議を基調とするという考え方があります。また、いい議論をしようと考えればちゃんとした情報に基づいて議論をしていく必要があります。もちろん議案を提出する際に議案に関連する資料として市長提出議案であっても市長部局がそれなりに議論をするための素材としての情報は提供されるわけですが、それが、議会が判断を下すために必要十分であるかどうかということについては必ずしも常に必要十分とは限りません。とすれば、こういう重要な議案を出すときには、このような種類の情報は必ずつけて出してください。あるいはこのような情報の提出を求めますというようなことを定めるということが一般的であります。どこから出てきた、どういうことをきっかけに出てきた政策なのか、類似の政策やほかの自治体の政策とどんなふうに対比をしてこの案を固めたのか、費用の見積もりはどうか、長期的にこのコストは担っていけるか、法令上の位置づけとか総合計画での位置づけはどうかといったように、一つの政策を検討する際にはいろいろな要素を検討しなければいけません。こういう情報をちゃんと提出することを首長に義務付けるという条例もあ

りますし、議会は自らの審議のために必要ですからそういう情報の提出を求める、こう定めている条例もありますが、この情報の確保というのが非常に重要なポイントであります。次に議会というのは、代表機関というときに選挙で選ばれた代表であるからあとは代表だけで議論をするのが本筋であって、それ以外の個々の市民の意見を聞くということは特段する必要はないという考え方を持たれる議員さんも全国には少なからずいらっしゃるわけです。それをちゃんと担うことが代表者としての責任であるというような議論があります。しかし、代表者というのは4年に1回の選挙で選ばれたことだけにおいて代表であるということで完結してしまうものであるという考え方が適切かどうか。もちろんその選挙で選ばれているということは非常に重いことなのですが、だからと言って、いったん選ばれたらあとは4年間の任期が終わるまで白紙委任をしてもらいますということではないはずです。ですから常に有権者、市民の声に耳を傾け、あるいは議論をしていく、政策について検討をしていく際にも、市民と議員のあいだで大いに意見交換、議論をしながらそれを踏まえた上で、最後の議決権の行使については選挙で選ばれた代表者としての責任において一票と言いますか表決の票を投じるというものであるべきだろうと思います。とすれば、議会の議事の中にももっと市民が参加できるステージがあってよいはずです。地方自治法にもそのステージは用意されています。このあいだ行われました公聴会、おそらく所沢市議会でも公聴会をやったのは何年ぶりですか…初めてですか。実は全国の市議会8百いくつあるんですけれども、平均すると8百いくつの市議会のうち、一年間で公聴会をやった市議会というのはだいたい例年一桁です。10に満たない。1%弱、1%にならないということは、7市で言えば一つの議会100年に1回はやりますかということです。つまり自治体としてはもうほとんどのところで行われていませんが、これは立派に地方自治法に規定されたものであり、手続き的に若干の時間を要し、手間がかかるということで避けられてきたという以外に説明が付きません。避けられてきたと言うか、厳しく言えば怠慢であったと言ってもいいかもしれません。さらに、自治法に規定されたのは少しそれより後になりますが、公聴会は手続き的に非常に重いので、もう少し議会の側がこの議案についてはこういう人の参考意見を聞いたほうが良いと思えば、随時参考人を招致できる、呼べるように参考人という制度が作られています。参考人の制度を使う議会は公聴会よりは多いのですけれどもそれでも盛んに使われているとは言いがたい現状であります。これをもっと積極的に使っていくということが第一歩で、あるいは請願や陳情というのを市民による政策提案と位置づけて請願を出した人から直接議会の議場において話を聞く。そして、これは市民の政策的な知見であるとか、市民と言ってもたとえば当事者としての専門的知見があるかもしれません。何も大学の教員だけが専門性を持っているわけではない。いろいろな事業を展開していらっしゃる方であればその事業に関連する政策についてはまさに専門家です。生活に密着をした政策についてその生活者としての視点で、それでは普通の生活者はその政策についていけませんよというような事を聞くのもまた非常に重要なポイントです。こういったことをたとえば請願・陳情についての審査をする中でも生かしていきましょう。こういったことが多くの議会基本条例の中に規定されてきています。ただ委員会での審査、参考人、公聴会、なかなかそれなりにやはり議事というは手続きというものがあまして、自由闊達とはいきがたい部分もございます。もう少しざっくばらんに自



由に議論ができる場も設定したほうが効果的だということできざまな意見交換の場を持つという組織を設定している議会も多くございます。それから、議会が何を議決できるかということについても多くの議会基本条例がここを強化するという選択をしています。地方自治法の中には議会の権限を定めた条文があるわけですが、そこで定められているものは法律の義務付けですから自治体が意思決定するときに議会が決めなくては決められない、これを義務的な議決事件と言います。法的に義務付けられて、それは議会が決めないかぎり自治体が決められない。それに対して、同じ条文の第2項に条例に定めることによって議会が議決すべき事項を定めることができるとなっています。これを任意的議決事件と申します。どの自治体もナショナルミニマムとして必ず議会で決めているのが第96条1項ですね。義務的な議決。それに対して第2項で条例によってそれ以外の事項について議会が定めるべきと、自治体ごとに定めれば良いとなっている項目がありまして、たとえば市町村の総合計画の中で基本構想は一番長期的なビジョンを示しているような場所とお考えください、そこは法律に基づいて地方自治法の中で議会が定めるとしておりますけれども、基本計画というのはそのもとに位置づけられていて、もう少し具体的ないろいろな事業であるとか目標値であるとかそういったことを定めているものです。これまで法律においては、市長さんが決裁をされる行政計画というような位置づけでしたので、所沢市においても現在、第4次総合計画の後期基本計画という総合計画の基本計画を実施中ですが、これは市民参加の手続きを経た上で市長さんの決裁で、もちろん市議会にも十分に説明をされた上で行政計画として決められております。これをいくつかの議会では基本計画も議会が定めるものとして議会の議決によって定めるというようなことをやるところが増えてきました。政策を選ぶときに、基本計画の中でこの事業をやりましょう、こういう優先順位で位置づけてこの事業をいつまでにこのように仕上げましょうということを決めていく、そこが政策選択の中では非常に基本的な事業については重要なポイントですので、ここにかかわりを持ちこの議決をするか、それともここは行政が決めることができ、それを後で、たとえば事業化するときには予算の議案が出てきて初めて議会がそれをやって良いかどうかを決めるということになるのか、ここは大きな分かれ目でありまして、議会基本条例に基本計画の議決を定めた自治体では、そういうところから政策の選択、主要な政策的な事業についての選択を議会が自らやろうと、そこで決めた上でこの計画事業をあとで予算化するときにはもう一度年次予算の議決のところで管理しましょうという考え方になります。それ以外に、都市計画マスタープランですとか横断的な計画であります次世代育成支援行動計画でありますとか、基本的なあるいはまた市民生活に密着をしたさまざまな計画について議会の関与を深めて行こうという議決事件の追加が広く行われているというところでもあります。それから、議会が政策を作るという機能、これまでは政策を作るのは行政、それに対してそれでいいかどうかというチェック役が議会という認識が一般的でした。しかし、立法機関が議会なものですから議会がむしろ条例づくりのかたちで政策を作りそれを議決しそれに則って条例に基づく行政を市長さんが執行して行く回路は当然あって良いものですし、古典的に言えば議会政治というのはむしろそれが本筋だったわけです。現在、行政国家では行政機関でないとわからない細かい技術的な政策制度もありますし、国が法律に基づいて自治体に執行を任せているものもたくさん

ありますから、多くの議案が行政から出てくるというのはやむを得ない面もあるのですが、だからといって議会が政策立案をしなくていいということではない。とすれば行政が新しい政策を作るときによく行われるのは、たとえば学識経験者や市民代表、公募の市民等が入った審議会等、こういうのを附属機関と言いますが、そういうところで議論をしたり、あるいは今、総合計画やまちづくり基本条例で行われていますように、市民会議という市民参加の場を設定してそこで議論をしてもらうことが一般的に行われます。議会も議会で条例案を作っていこうということであればそういう議論をする、これは不可欠の場ではないか、そういう観点から三重県議会の基本条例を第1号としましていくつかの議会基本条例では附属機関を置くことができるという規定を持っておりますし、あるいはそれ以外の調査機関、あるいは政策検討会議等々の設置や議会事務局が政策立案のサポート機関として強化されていくようなことも目立っております。それから政策という観点になりますと、会派というものの位置づけ、会派といいますのは政党と一致している名称のところもありますし、そうでないところもありますけれども、議会の中で議員集団が作られていてその集団単位でいろいろなことが動いております。これを会派と申しますが、この会派をどう位置づけるのか、実態としてはしばしば人事会派などと言われまして次の議長さんを送り出すための同じ考えと言うか、同じ思想をしていこうとする人たちの集まりというような性質もあるわけですが、そういうことをやってはならないわけですが、少なくとも基本的には政策についての理念を共有する、基本的に政策について一致をしている議員集団が会派を組んで政策的な合意形成であるとか議論を会派単位でやっていくものだという位置づけを明確にしようというのが、特に市議会の基本条例では一般的に定められております。町村議会では中には会派制をとらないというところもありますので、そういう議会では会派という規定を持っておりませんが、市議会ではまず会派制をとっていないところはありますので、ちゃんと政策会派でいこうということを決めるというのが非常に重要なポイントの一つであると思います。さて、最後に結びとしまして、自分にとってこの議会基本条例があったらいったいどんな良いことがあるのか、悪いことはないのかということでもあります。これは、少なくとも議会の中でこの議会基本条例という検討が広がってきた背景には住民から期待されていないのではないかと、あなたたちはいらぬと言われているのではないかとという危機感が一般的にはあるのではないかと思います。所沢市議会はそのままでないような気がしますけれども、しかしもっと活性化したいという思いがあったことは間違いなくと思いますが、いずれにしても住民と議会の関係を再構築しようということが議会側からの問題意識としてもありますし、住民の側からすると、まずはお手並み拝見かもしれません。それでもいいと思いますが、動き始めた議会の活動には少し注目をしていただき、厳しく注文をつけるべきところはつけ、そのときに従来の議会よりもこの議会基本条例を定めてそれに則って活動を展開する議会というのは今紹介してきましたようにいろいろな情報を持っておりますから、住民が意見を伝える場も豊富に設定されることが期待されますし、それに耳を傾けながら議会が活動するということが期待されますし、そういう活動の経験を通して住民から期待される議会へと脱皮をしていくきっかけになり得ることではないかというふうに思います。まさに地方自治の舞台は市長さんが設定される市民参加の場もその一つだけれども、合議制代表機関である議会で開催される議論

が市民とは切れたところで行われている、これではやはりおかしいわけであり、参考人の形かもしれません。あるいはもうすでに特別委員会では一部行われていますように非公式な形ではあるけれども傍聴者からも「今日の議論を聞いていかがですか」という形で感想や意見を述べてもらう。こういう形でも住民の声を伝えるための一つのきっかけにはなるわけです。こういったことを通して、議会が住民自治の舞台の一つになっていくということが期待されるのではないかと、そして行政というのは特任制の代表ですからあくまで市長さんお一人ですね。市長さんはマニフェストを掲げてこういうことをやりたいということで信任を受け、当選されて行政の執行に携わっておられます。そのとき、やはり市長さんは市長さんの姿勢、あるいは市長さんの政策方針に従って、こういうことをやりたいということで基本的にはたとえば情報もお出しになるでしょうし、住民に理解してもらおうという説得とか広報もおやりになる、これは市長の政治責任としてある意味当たり前のことですが、それに対して、議会は複数の代表がいる合議制の機関ですからたくさんの目で見てその情報が偏っていないか、本当にそれだけだろうか、別の観点から見たらどうかということをしかりと議論をして、その議論によって納得できたと思えばそういう議論もまた住民へ持って行けばいいし、その議論の仕方はちょっと偏っているのではないかと思えばその意見を持って行けばいい、というようなことをできるような場として議会が展開をして行けば、二代表制という制度が設計された意図というのは、これまで以上に十分に実現されて行くのではないかなというふうに思います。最後に一つ、まちづくり基本条例との関係について簡単に触れて締めくくりにしたいと思います。まちづくり基本条例の検討が市民会議も立ち上がり、いよいよ本格化しようという時期であります。このまちづくり基本条例、自治体の憲法というような説明もあります。当然そこでは自治の機関である議会というものの位置づけ、議会の責務、議会と住民、主権者である住民との関係、こういったことは当然まちづくり基本条例の守備範囲にもなってくる。これとこの議会基本条例というものの位置づけをどう整理するかということが問われるわけですが、まちづくり基本条例が最上位にあって、それに対して基本法としての議会基本条例がその中の議会の行動原理については整合性のとれたかたちで最終的には仕上がって行くということが期待されると思います。これは同時に、制定するというのが一つの理想かもしれませんが、神奈川県湯河原町というところは同時制定をされていますね。ところで、いろいろと議論をしてみてもなかなかペースがそろわないということがあります。栗山町では結局議会基本条例ができて2年9ヶ月経ちますけれども、自治基本条例はいまだにできておりません。こう言っただけですけれども、行政と議会の姿勢の違いというものを感じなくもありません。神奈川県議会では12月に両方かという議論もありましたけれども、議会基本条例は制定されましたが自治基本条例はまだ制定に至っておりません。それぞれの自治体においてそれぞれの条例についての議論がどれくらい煮詰まってきたかによって自治基本条例側が先に行く自治体、議会基本条例が先に行く自治体、両方がペースをそろえられる自治体、いろんなタイプがこれまでもありましたし、これはある意味では避けられないことかもしれないと思います。他方、議会基本条例を一番真剣に動かしている北海道栗山町では2年と9ヶ月の間にどのような運用をされているかと言いますと、すでに2回の修正をされています。第1号ですから、それこそ先例の無い条例として作られた議会基

本条例、ほかの議会の取り組みや自分たちの議会活動をやってみてこれがもっと必要だと思ったところを順次追加されています。議会改革の推進組織を設置する、議会モニターを設置する、このあたりは三重県議会の活動をかなり参考にされていると思います。あるいはまた調査機関の設置というものは当初の条例にはなかったのですが、これが確か去年の12月に調査機関を設置するという修正が行われ、徐々に充実してきているわけです。ですから、いろいろな活動を展開してみてさらにこれを増強しようとか、これを補強しようとか、こっちで展開しようということを随時追加しながら、そしてまた今後検討が進んでくるまちづくり基本条例についてもまさにその議会基本条例に則った議会としての検討活動を積極的に展開されて、議会と市長と市民が一体になって最終的に整合性のとれたまちづくり基本条例を仕上げて行く、こういうふうになって行くのが所沢のこれまでの流れで言う一番ふさわしい、また望ましい形ではないだろうかと私自身は考えているところです。そういう活動をするための議会活動の基盤としていろいろな調査機関であるとか附属機関であるとかが議会基本条例の素案に入っておりますので、そういうことを活用しながらまちづくり基本条例に、行政が市民参加で作るということに任せるのではなく、議会もまたその基本条例作りの主体的な参加者になっていくということをやっていただくと非常に良いのではないかなと思っています。以上をもちまして議会基本条例ということについてのイントロダクションとしての私からの話を終了させていただきます。どうもご清聴ありがとうございました。