

議会基本条例改定に関する特別委員会会議記録（概要）

平成27年12月16日（水）

開 会（午後1時30分）

【議 事】

（1）改定に係る提案の取り扱いについて

西沢委員長

過日、廣瀬先生による地方自治法第100条の2の調査委託の報告会が行われ、調査報告については11月30日までに出していただくようお願いをしておりました。現状では、まだ報告がないということで事務局からその説明をお願いします。

事務局

廣瀬先生の調査報告につきましては、11月30日までを調査期間とし調査報告書の提出をお願いしておりました。従前、12月に若干かかるというような話はいただいておりますが、14日の月曜日に、お父様が先週お亡くなりになったことから、提出ができないというような連絡がありました。そのため、本日は調査報告書の御用意ができませんでした。いつ頃御提出していただけるか確認をしておりますので、返事があり次第、御報告させていただきます。

西沢委員長

調査報告書が若干遅れているということなので、今回は報告会のときに使用したパワーポイントを印刷したものを参考にして、協議を進めていき

たいと思うがよろしいか。

(委員了承)

初めに前文について、民主ネットリベラルの会から提案のあった「決意し」の後に「議会の最高の規範として」を加筆する提案について、意見を求めます。

赤川委員

補足だが、議会基本条例を制定したとき、自治基本条例はできていなかった。自治基本条例制定のときに、最高規範性が最終的には最高規範たるとなったが、どっちが上下ではなく、議会基本条例も自治基本条例も同じという意味なので、自治基本条例とのバランスを考えると最高規範たるべくということでもいい。

入沢委員

自治基本条例と合せるというのはわかるが、議会の最高の規範性を持つとなると、相反することが申し合わせ事項や議運で決められたりすることがあったときに、議会基本条例が一番の規範性だとなることが危惧される。

西沢委員長

議会基本条例を最高規範とすると、他のさまざまな議会の取り決めに縛りがかかるのでないかという意見か。

石原委員

どの程度効力や優劣があるかといったことは、念頭にあるのか。

赤川委員

そういうことではなく、他市の条例を見ると何らかのそういう言葉が入っているケースが多い。優劣とかどっちを重んじるということではないし、これに書かれたから申し合わせ事項が無効になる、申し合わせ事項がこれに反することによって何か無効になるとかそういった意味ではない。

西沢委員長

改正するなら改正するに足る理由を逐条解説に載せなければいけないし、議運に提案するときにもそれなりの意見を付けなければいけないと思っているので、そういう観点からも少し御議論をいただきたい。

入沢委員

最高の規範を持つというような文言は、見栄えがいいとは思う。優劣ではないと言うが、あるときになって優劣を主張される方も出てくるかもしれないし、どうしてもその辺のことを心配してしまう。

荻野委員

当初は最高規範性という言葉があったが、制定時の委員会の考え方として、条文の中にそういう規定があるのは美しくないというような御意見もあって、それならば全会一致を目指すということで実質的な最高規範性を持たせようという考えのもとに、条文からはなくなった。そういう経緯がありましたので、それについては私もその考え方は変わっていません。

矢作委員

自治基本条例との整合性というのはわかる部分ではあるが、一致しない

のであれば、現状のままでやむを得ないと考える。

西沢委員長

全会一致という前提で当時も行っておりましたので、前文については現状のままということによろしいか。

(委員了承)

次に、第3条の議会の活動原則だが、議長選挙における選出過程を明らかにするというので、日本共産党所沢市議団から新潟市議会の条文を案として提示いただきました。

矢作委員

至誠自民クラブからは、新規規定として正副議長の選出が出ている。これを入れるとすれば第3条のところかなということなので、新たに条項を作るということであればそれでも構わない。

西沢委員長

至誠自民クラブから、議長及び副議長の選出は立候補制とし、立候補する議員は、選挙に先立って所信表明を行うものとするという提案がありますが、これについて何か意見はあるか。

入沢委員

至誠自民クラブが提案する正副議長の選出で所信表明を行うとあるが、そのところと日本共産党所沢市議団が言われている過程を明らかにしなければならないというのは、少し違うのではないかと認識しているが、いかがか。

西沢委員長	日本共産党所沢市議団が提案している、過程を明らかにしなければなら ないというのは、具体的には何をイメージしているのか。
矢作委員	市民から見て、選出の過程がよくわからないまま決まるということでは なく、わかりやすくするべきだという意味合いです。至誠自民クラブが提 案する条文案が、よりわかりやすいかなと思います。
荻野委員	趣旨としては、現状の形では市民にとってわかりにくい部分があるの で、それを改善した方がいいのではないかとということです。それと、他の 議会を見ている、かなりこのような事例がふえてきたということもある ので、今回提案させていただきました。
西沢委員長	所沢市議会の議長選挙も立候補制ではないか。
荻野委員	どの議員の名前を書いても無効にはならないので、そういう意味では立 候補制ではないという認識がある。ある程度、事前に名前が挙がった人の 中から投票していただいて、立候補していない議員の名前があったら無効 票ということになるのかなと考える。
事務局	新潟市議会の条文の規定は、第5条の議長及び副議長の中の第2項とし

て設置されているものでございます。次に、正副議長選挙については、地方自治法の第103条で、普通地方公共団体の議会は、議員の中から議長及び副議長一人を選挙しなければならないとなっております。第118条には公職選挙法の規定を準用するとあります。その中で、立候補制というのは準用されておられません。ですから、正副議長選挙において、地方自治法上は立候補制の根拠がないということになります。仮に、立候補制を敷いたとしても、それ以外の方に投票されても無効とはなりません。他市では、本会議休憩中に所信表明演説等を行って、その後本会議を再開して投票に移るといった例はございます。法に担保がないことから書いてもいいのかもしれませんが、立候補した方以外に投票してはいけないというようなことはできませんので、その辺りを御留意いただいた上で御協議をいただければと存じます。

石原委員

かつてはどうだったんでしょうか。今は、互選で選んでいるということではないのか。

事務局

全ての議員が権利者でいらっしゃいます。投票もできますし、正副議長になりうる候補者でもあるということでございます。

石原委員

そういう過程で選出されたのであれば、特別不透明という印象は抱いていない。課題ということで、引き続き検討事項にしてもいいのではないかと存じます。

西沢委員長

ただ今の説明では、立候補制を条文に規定しても地方自治法上の担保がないことから、条例上に規定することにどれだけ強制力が持たせられるのかという部分が懸念されるということです。そういうことであれば、先の課題として認識し協議していくという考え方もあるのではないかという意見が石原委員から出ました。他に意見はありますか。

矢作委員

かつてどうだったという点で言えば、越阪部議員のように所信表明を配った人もいます。何だかよくわからないけれど議会で決まったという形ではなく、どういう姿勢で選挙に臨むかというようなことも、市民が見てわかるような形にした方がいいのではないかということで提案させていただいた。

赤川委員

今までの議長選挙において、越阪部議員以外にも所信表明ではないが、こういうふうに議会を変えていきたいということで、非公式に所信をはっきりさせ議長選に臨んだという人は何人か記憶にあるが、そういう意味か。

西沢委員長

矢作委員と荻野委員の提案は、市民にわかりやすく透明性のある議長、副議長選挙をすべきであるというものだが、これについてはどうですか。もう少し透明性を高めるべきかどうかという議論において、皆さんの考え

を聞きたい。

入沢委員

市民の意識からしたらそうすべきかなと思うが、実際議長が決まるまでにはいろいろあるわけだから、こういう条文に入れて縛り過ぎるのもどうなのかなという思いがある。立候補制で所信表明をした上でないと議長になれないとガチガチに決めても、立候補していない人が議長になることだってありうるのではないか。

西沢委員長

所信表明をしても、実態との乖離があるのではないかということでしょうか。

石原委員

積極的な立候補を、ある種歯止めをかけてしまうようなハードルになってしまうのではないかということです。

事務局

先ほど申し上げたのは地方自治法上、公職選挙法の立候補制を担保されてないということで、その辺で立候補制と限定してしまうことについてはどうなのかなという疑義があるということで申し上げた次第で、選挙に先立って所信表明をするということについてを否定しているものではないです。御提案いただきました新潟市議会においては、その裏側と言いますか、これを担保するためにいわゆる立候補をされる方は所信表明を別途行っているということでもありますので、そういう意味で条文の書き方と

して、立候補制は規定しないにしても、所信表明などを行うというようなそういう御気持ちがある方については、そういうことを経た上で行うということについては可能であると考えておりますので、そのように御理解をいただければ幸いです。

荻野委員

そういうこともあるので、条文の文言については特にこだわってはおりません。もっと緩めた方がいいということであれば、共産党の案で言うと、その過程を明らかにするよう努めるものとするとか、その程度でもいいかなと思います。

西沢委員長

議長選挙の過程というのは、議長や副議長になりたい人がその動機と云うかその立場になってどのようなことを行う意思があるのかというのを、市民に対して明らかにした方がいいということだと理解しており、その部分はそう思います。しかし、この議会の中で1つの物事を決めて行くのには、ある程度の時間が必要である。議会基本条例の制定は1年かからなかったが、その前に2年間やっていたまちづくり基本条例に関する特別委員会の経験があるわけで、そういう意味では3年ぐらいかかっていると考えてもいいと思う。それから、議員定数の削減も実質2年間かかった。経験上から言うと、こういうことをやりたいという所信表明をしても、1年で人事が交代していく現状を考えると、ちょっと無理だと思う。議長任期は、実際は4年間なのに1年で交代している現状を変えないでそういうもの

をここに規定しても、実効性があるのかという疑問があるというのが会派の意見です。これについて、意見をいただきたい。

入沢委員

理想的なあるべき姿を条文化するのは、時期尚早ではないかというのが我が会派のスタンスです。

赤川委員

選出される過程を市民から見て透明にするというのは、どうやって選ばれているのかわからないというようなことで、その話があったと思うので、所信表明といった具体的な文言を使わないで、それがどこかに表れればいいと思う。

西沢委員長

選出方法は、選挙なので極めて明らかにやっています。そこに至る過程を言っているわけですが、何かありませんか。

荻野委員

条文に入れるかどうかという問題と実際の運用をどうするかは別の問題なので、条文に入れなくても運用でできる部分もあると思うし、なかなか運用部分までここで決められないところもあるので、これだけではないが条文に入れられなかった部分についても、議運なり何なりで議論していただけるような形で持って行っていただけるといいのかな考える。

西沢委員長

至誠自民クラブの提案は、今回は取り止めでよろしいか。

荻野委員 条文に入れるのが難しいということであれば、今後、またどこかで議論をしてほしいという気持ちはあります。

西沢委員長 それでは、そういうことでよろしいか。

(委員了承)

共産党の提案についてはどうか。

入沢委員 我が会派としては、条文に入れるのは反対です。

西沢委員長 それでは荻野委員の提案のように、条例改定案を出すときに、議長、副議長選挙については、市民にわかりやすい透明性のある選出方法を検討していただきたいという内容の意見を付すことで、いかがか。

(委員了承)

次に、第6条の市民参加及び市民との連携は、公聴会制度や参考人制度の活用をうたっております。今回、民主ネットリベラルの会から、議会報告会、政策討論会での市民の意見を委員会等議会の中の政策形成を通じ、施策に反映させるように努めるものとするという一文を追加する提案が出されています。

赤川委員 現在の条文は、市民参加というのを委員会での公聴会制度や参考人制度

に限っているような表現です。公聴会制度と参考人を十分活用してということなのだが、それ以外にも市民の意見はいろいろ出てきているので、議会報告会や政策討論会等も政策形成に反映させるための意見として取り入れるということです。第2項に追加するのか、または新たに第3項を設けるのか、その辺については考えておりません。

西沢委員長

文言の整理は後ほど行うとして、議会は、本会議及び委員会及び議会報告会及び政策討論会において、公聴会制度及び参考人制度等を十分に活用して、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるよう努めるものとするということか。

赤川委員

委員会で公聴会とか参考人制度を取り入れるのが市民参加ではなくて、市民の意見の反映というのはそれだけではなくて、他にも多様な市民の意見を取り入れる場がある。その中に議会報告会や政策討論会があるということから、第3項を設けたほうがいいのかもわからない。

西沢委員長

第13条に政策討論会の規定があるが、どうなのか。

赤川委員

規定はあるが、それをどういうふうに政策形成に反映していくかということがある。廣瀬先生の報告でも、やった後どういうふうに活かすかという事を言われていました。

西沢委員長

7月30日の委員会で配付した参考資料の3ページ、第6条の規定について、他市議会の議会基本条例でどんなふうに規定されているかが載っています。赤川委員の御提案は、このうちのどれが一番近いものか。

赤川委員

例えば、鳥羽市議会の第4条第4項、会津若松市議会の第5条第5項のような条文を、市民参加の項目として表したい。政策形成に反映させるといような条文を加えたらどうかと思います。

西沢委員長

似たようなところを見ると、鳥羽市議会も市民との意見交換の場という表現にしています。また、会津若松市議会の第5条第5項では、市民との意見交換の場を多様に設けるとしています。流山市議会も第9条第2項で市民との意見交換の場を多様に設け、と定めています。

赤川委員

その後が大事だと思うんです。政策立案能力を強化するとか、政策提案の拡大とかが今ちょっとないので。

西沢委員長

そうすると、第3項としてこういった条文を入れ込むということですか。それは具体的に議会報告会とか政策討論会と書かなくても、市民との意見交換の場ということでもいいということか。

石原委員

赤川委員の市民の意見は多種多様であるという御意見は全くその通りだが、議会報告会や政策討論会が意見の場ということでは、そこに来られた方が、即ち市民として意見を反映させるのは過熱感がある。意見交換の場に来られない人たちも市民として御意見を持っていらっしゃるでしょうし、多種多様な意見というところから逆に離れていってしまうのではないかという気がする。

赤川委員

どんな意見でも反映させなければいけないという懸念があるのでしょうか。政策形成サイクルについて、広聴広報委員会で意見をまとめてどのようにサイクルへ組み入れるかというのは、実際には全部取り入れているわけではなく、また、中には政策形成に反映してくるものも当然出て来ている。必ずしも全て取り入れるというわけではありません。

石原委員

貴重な意見として承るということは大切にしなければいけないが、政策に反映というところになってくると、今も市民文教常任委員会で政策討論会の準備をしているが、文化財保護について参加して意見表明された方が極端な意見を出された場合、それを反映させるとなると民主主義から離れていってしまうということがあるので、条文化するにはよくよく気を付けて取り扱わなければいけないと考える。

赤川委員

では、必要に応じてという文言を入れたらどうか。

石原委員 御意見として承って、それをいかにするかということは大事だと思います。

荻野委員 多様な意見交換の場の中に、議会報告会や政策討論会等さまざまあるということか。

西沢委員長 少し整理します。赤川委員の提案の趣旨は、議会がこれから新たに何かに取り組んでいくことを条文に反映させるというわけではなくて、今、市議会がやっていることを具体的に条文の中に反映させていったらどうかという提案だということでしょうか。

赤川委員 市民参加というプロセスの中で、所沢の施策に反映していくような貴重な意見も出てくるので、それを議会が見極めるということです。

西沢委員長 それを条文として入れたらいいのではという提案か。

赤川委員 そうです。ですから、表現としては抽象的でいいと考えます。

西沢委員長 今すでに行っている議会報告会や政策討論会の中で出てきた市民意見というものを、正副委員長連絡協議会で各委員会に振って御議論いただい

て、その中で重要な案件だというものは委員会としてどう取り扱うかという協議がある。そういうようなことを、条文として入れたらどうかという提案です。

石原委員

条文案の中で、政策形成を通じ、施策に反映させるとあったので、一足飛びという感じはしました。今やっているような、精査する場面もあるという意味合いを持っていらっしゃるのであれば、それを条文案の中で示していただけたいのではと考える。

西沢委員長

現状では、議会の討議に反映させるという書き方ですね。

赤川委員

場合によっては、政策形成にも反映するものがあるということです。これからは出てくるのではないか。それが市民の意見として大切にするという理解です。

入沢委員

今度、委員会で政策討論会を実施しますが、委員会で議会報告会を行えるというのは運用的に決まっているのか。

西沢委員長

その議論には、まだ入っていません。

入沢委員

市民参加の場ですが、条文上だと公聴会と参考人制度に限定されている

が、案の中では議会報告会、政策討論会での市民の意見をとなっています。議会報告会は、事実上は質疑応答をして市政全体の話をしませんが、報告だけでいいという考え方もあるわけです。市民の意見を聞くということでは、個別的にいろいろと市民の意見を聞く機会があるわけで、意見を聞く場という一見あいまいな文言が入るような条文はいかななものかと会派として考えている。

矢作委員

流山市議会の第9条第2項のような規定であればいいのかなという感じはします。廣瀬先生の話の中でも、どう活かすかということがこれからの大事なポイントだとありました。赤川委員は、政策討論会や議会報告会という言葉はなくてもいいとおっしゃっていましたが、実際には政策討論会や議会報告会というのはあり、請願や陳情も含まれると思う。そういう意味で言えば、明文化しておくほうがいいのではないかと考える。

荻野委員

議会基本条例ができた後に、広聴広報委員会ができた。広聴という言葉が条文上位置付けられていないので、赤川委員がおっしゃるのはまさに広聴の部分だと思う。この条文の中に入れ込むという方法でもいいと考える。反映という言葉を入れたくないとなれば、議会は、市民との意見交換の場を多様に設け、広聴活動の充実に努めるものとするといった程度の条文ならいいのかなと考えます。

入沢委員

どうしても場というのが、何か機会を作らなくてはいけないのではないかと懸念がある。

西沢委員長

確認します。まず、民主ネットリベラルの会からの提案は、第6条第3項に政策形成フローに当たるようなものを設けたいということが一つ。具体的には、政策討論会や議会報告会という言葉を使わずに市民との意見交換の場を多様に設けると、そのような表現で差し支えないか。最後のまとめは、多様な意見交換の場を設け、荻野委員の提案により、広聴活動の充実に努めるものとする。これで、一度会派へ持ち帰るということでよろしいか。

(委員了承)

次に、第8条の意見提案手続については、議会運営委員会ですでに提起されています。事務局から説明願います。

事務局

自治基本条例の定義の中で、「市」は市議会及び市長その他執行機関とし、議会を含むとされております。それに基づく市民参加を進めるための条例で、例外の規定はありますが市はパブリックコメントを行うものとするという義務規定がございます。そこで、議会も「市」に含まれるものですから、議会基本条例における第8条について、行うことができる規定になっておりますので、ここについては市民参加を進めるための条例で義務規定となったものとの調整が必要ではないかということで議会運営委員

会へお諮りし、この特別委員会で議論をしていただいたらとのお話があったものです。

西沢委員長

議会基本条例は行うことができる、自治基本条例は努めるものとする、市民参加を進めるための条例は行うものとするとなっている。公明党としては、自治基本条例に合わせて努めるものとするでいいのではないかとという提案をさせていただいた。

荻野委員

この条文の特徴は、基本的な政策等の策定としか定めておらず、議会に係るものとは限定していないことです。それを踏まえると、現状のままがいいと考えます。

入沢委員

自治基本条例に合わせたいと考えます。

矢作委員

行うことができる、努めるものとする、まずはこの意味を確認したい。

西沢委員長

できる規定と、極力行わなければいけないけれどできないケースもあるでしょうという違いです。

矢作委員

解釈としては、できる、努めるものとする、行うものとするという順か。

西沢委員長

市民参加を進めるための条例も、全てやりなさいとは書いていないと思うが確認をしたい。

事務局

自治基本条例第3条に定義を定めています。第4号に市として、市議会及び市長その他執行機関をいいますと規定しています。同じく第19条に参加の方法がございます。第2号市民等の意見聴取のうち、ア、市は、重要な施策等の策定又は改廃に当たっては、意見の反映が可能な段階で内容等を公表して、意見提案手続、公聴会等により、市民等の意見を聴取し、市政に反映するよう努めるものとしますと規定しています。平成27年4月1日施行の市民参加を進めるための条例第8条、参加の手続の実施に、参加の手続は、第6条第2号から第6号までの参加の方法によるものとし、このうちパブリックコメント手続については必ず行うものとします。第6条には参加の方法について、パブリックコメント手続や公聴会への参加というような項目がございます。ただし、第8条第3項には、前2項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合は、パブリックコメント手続の方法による参加の手続を行わないことができますという規定がございます。

赤川委員

市民参加を進めるための条例を策定するときに、自治基本条例との整合性についての議論は行われたのか伺いたい。

事務局

自治基本条例は、意見提案手続、公聴会等により、市民等の意見を聴取し、市政に反映するよう努めるものとするということで、意見聴取の方法を列挙しているものでございます。一方、市民参加を進めるための条例は、その中でもパブリックコメント手続については必ず行うものとしますという規定でございます。自治基本条例はより広い規定をして努力義務とし、市民参加条例は最低限パブリックコメントだけは行うという義務規定をしております。その差がございますので、整合が図られていないということではないと考えております。

西沢委員長

今の説明をもとに、いかがか。

矢作委員

一步進めるという意味では、努めるものとするでもいいかと思う。

西沢委員長

四日市市議会でも努めるものとする定めています。

荻野委員

四日市市議会は、議員提案条例等に限定しているところが所沢市議会との違いです。所沢は、あえて議員提案手続に限定しなかったものです。

赤川委員

自治基本条例と合わせるという意味で、努めるものとするでもいいと考える。

西沢委員長 荻野委員がおっしゃった基本的な政策等というのは、委員会の提言や決議も含まれるという解釈でよろしいか。

荻野委員 執行部が提出するものについても、議会がパブリックコメントを行うことができるという解釈です。そのために、あえて議会と限定しなかったということです。

矢作委員 市民参加条例ではパブリックコメントは必ず行うものとする、ただし行わないことができるという話だったが、そうなることと合わせる必要性はないのか。

西沢委員長 荻野委員の意見は、議会基本条例制定時の趣旨からすると合わせる必要はないということです。このときに議会運営委員会でも議論があったのが、執行部からある議案が提案され、それを議会が修正するときにパブリックコメントを行わなければいけないということであれば、一定例会中にパブリックコメントを行うことは事実上不可能でしょうと、こういうケースも含まれるのかという議論があったような気がするが、どうか。

事務局 そのとおりです。

西沢委員長 制定時、第8条はどういうことを想定していたのか説明願いたい。

荻野委員

執行部が聴く市民の意見と議会が聴く市民の意見が違う場合がある。そのために、議会でも出来るようにしておこうという趣旨だと考えます。一般的な議会基本条例は議会に限定していますが、所沢市議会はそうではないということです。

赤川委員

議会提案以外のことも含んでいるとなると、そういうものも議会基本条例にうたうこと自体について、考え直す必要があるのかどうかと思います。この条文をそのまま生かすということであれば、行うことができるにとどめた方がいいと考える。

荻野委員

自治基本条例制定のときは、議会で特別委員会を組織し、修正案に対しパブリックコメントを行った。そういうケースもあります。

西沢委員長

総合計画もパブリックコメントを実施したか。

荻野委員

12月に提案されて、同じく12月に議決したので行っていません。

西沢委員長

皆さんの考えを順に伺いたい。

赤川委員

いろいろな事案が想定されるので、行うことができるがいいと考える。

矢作委員	努めるものとするでもよいかと思います。
西沢委員長	自治基本条例制定のときは時間的余裕があったのでパブリックコメントをやり、逆に出来ない時はやっていない。そういうことでは、努めるものとするとしても運用の面ではあまり変わりがないかと考える。
荻野委員	努めるものとするとなると継続審査が増えるかもしれない。
入沢委員	努めるものとするに改正するのであれば、四日市市議会のように議員提案条例に限定した方がいいと考える。基本的な政策等に対してのままでは、努力規定とはいえ、あらゆるものに対して行う必要が出てくる。よって、そのままか、変えるのであれば議員提案条例に限定するべきと考える。
荻野委員	対象を限定することに反対です。
矢作委員	同じく反対です。
入沢委員	現状のままがいいと考えます。
西沢委員長	それでは、第8条は現状のままということによろしいか。

(委員了承)

この続きについては、次回協議を行うことでよろしいか。

(委員了承)

新規提案をされた会派については、提案内容についての具体的なメリット、それについての課題を次回までに明確にしておいていただきたい。

(委員了承)

西沢委員長

(2) 次回の日程について

次回の委員会は、12月21日の午前10時0分より開催すること
よろしいか。

(委員了承)

散 会 (午後3時0分)