

## 特別委員会の中間報告

### 議会基本条例制定に関する特別委員長 桑島健也議員

議会基本条例制定に関する特別委員会の中間報告を申し上げます。

9月定例会以後から現在までの議会基本条例制定に関する特別委員会における活動と議論の内容について、時系列で御報告を申し上げます。お手元に、9月議会で御報告申し上げました第1次素案をまた改良した第2次素案、それから、議会の議決すべき事件を定める条例（案）及び全協のときにもお話をさせていただきましたが、第2次素案の趣旨及び解釈、この3点を皆様のお手元に議長の許可をいただきまして配付をさせていただいておりますので、これを御参照ください。

まずは、本年10月21日火曜日、視察で福島県会津若松市議会を訪問しました。

議会では、まず、田澤豊彦議長からごあいさつをいただき、その後、詳細な説明を事務局次長の小端国彦氏からいただきました。

会津若松市議会基本条例は最高規範という項目がないんですが、このことからわかりますように、今やっていること、これからできそうなことを中心に条例化を進めたということでした。

会津若松市議会基本条例では附属機関の設置についての条項があり、これは三重県議会条例に続き2番目ということになっています。

附属機関を設置できる根拠について質問をしましたところ、議会基本条例と同時施行となった会津若松市議会議員政治倫理条例の条文中にある政治倫理審査会の委員の委嘱状を、もし附属機関条項がなければ市長名で発行することになるので、それを防ぐためにも必要とのことでした。

それ以外の点を除けば、おおむね他市町村議会の議会基本条例を、より手がたくまとめた条例となっています。

また、会津若松市議会の特徴としては、この条例制定で満足することなく、積極的に、条例に規定された市民との意見交換会を開催していることだと思います。もう既に本年9月に1回開催しており、しかも市内15行政区で、市議会議員の地元ではなく、地元ではない地域を分担して意見交換会を行ったとのこと。意見交換会の進め方についても、詳細な計画を立てて実行している点が大変参考になりました。

また、会津若松市議会広報紙を拝見して、各議員それぞれの議案に対する賛否が記録されている点が目を引きました。これもやはり議会基本条例の趣旨にかんがみれば当然やるべきなので、全議員の賛否を掲載する形式としたとのことでした。

やはり、条例案だけを眺めて、どれがいい、どれが悪いという議論ではなく、実際にその条例をどう生かしているかについても現地でお話

をお聞きしないと、なかなかその真意、熱意は伝わらないものだと実感して会津若松市を後にしたところでございます。

まだ先がありました。もともと会津若松市がなぜこのように議会基本条例や議員政治倫理条例を制定することになったかといえば、現議長の田澤議長が昨年4月の統一地方選挙後の初の議長選挙で議会改革について公約して当選したことから始まったそうです。議会制度検討委員会が組織され、その委員会に対して、議長は諮問書によって諮問するという形で議会制度についての議論が進んできたようです。

この視察は、議会基本条例に限らず、議会制度改革全般にわたって大変参考になった視察でございました。御協力いただきました会津若松市議会の関係者の皆様に改めて感謝申し上げます。

視察後の本年10月30日木曜日、第5回議会基本条例制定に関する特別委員会を開催いたしました。

本年9月定例会で、最終日、地方自治法第100条の2の規定に基づき、法政大学の廣瀬克哉教授に所沢市の議会基本条例制定に当たって専門的知見からの調査の依頼を議決いただきました。

調査研究を進めるに当たって、事前に特別委員会のメンバーとの意見交換を行ったほうがよいと判断したため、廣瀬先生からも御同意をいただいたので、意見交換会をまずは午前中に開催いたしました。廣瀬先生から何点かの御示唆をいただき、また、それについて実際に策定に当たった委員を中心に議論を進め、最後にはさまざまな方からも意見をお聞きしました。廣瀬先生からは、特に執行部との間に論点となるポイント（閉会中の文書による質問、附属機関の設置、地方自治法第96条の2による議決事件の拡大）や今後の自治基本条例との兼ね合いなどについての御指摘をいただきました。

その後、会津若松市議会の視察を受けて、所沢市としてはどの範囲で条例制定するかということや午後の委員会で改めて確認しましたところ、全体として会津若松市議会と同様のスタンスで取り組むことを再確認しました。また、会津若松市で議決責任を条文化している点は見倣うべきだという意見も出たので、議決責任の条文をつけ加えるということで一致いたしました。

続いて、前文の検討に入りました。前文につきましては、部会のそれぞれのメンバーの方々が思いのこもった前文案を作成していただきましたが、どれも甲乙優劣つけがたいということになり、石井委員の案をたたき台にして、委員長のと私と荻野副委員長とで案を練ることとなりました。

続いて、本年11月14日金曜日、午前10時から午後5時まで、第6回目の委員会が開催されました。

この日の委員会では、第1次素案に、第5回目の委員会での議論を受けて、新たに議決責任を加え、それ以外の条項については削除を含めて検討していくこととなりました。また、第1条、第10条、第11条、これは第1次素案の段階の条項でございますが、次回の委員会で議

論することとなりました。

資料として、荻野副委員長が作成した第1次素案とその解説及び執行部等との協議によって問題点が指摘された項目を一覧にした表と、中村委員のお知り合いの明治大学教授 村上 順先生からの御意見をいただいたものを中村委員がまとめた表を参照しながら、逐条的に議論を進めました。

その結果、1つの追加条項と幾つかの削除条項、修正条項及び条項の入れかえが発生いたしました。

削除については、条文の趣旨を検討した結果、条項として単独では取り上げないこととしたため条項全部を削除したものの趣旨そのものは残すが、条文の構成上、他の条文と重複している、あるいは特に改めて条文を設ける必要性がない、他の条文の中に移動する、別条例として分離などによって削除されたもの。3つ目が、第1次素案の段階で両論併記であったのが今回の議論で確定し、採択されなかった条文を削除したものなどに分類をされました。

追加条項につきましては、また後ほどですけれども、まずは、削除された項目でございますが、その趣旨も含めた条項全体の削除に該当する条文でございますが、第1次素案における第9条（議会モニターの設置）についての第1項、第2項でございます。議会モニターそのものが先駆的な事例である栗山町では余り有効活用されていないという議論があり、この項目は全部削除いたしました。

以下、特に断わらない限り、各条は第1次素案における条文です。

第21条（議会事務局）、3項、議会は、専門的な知識経験等を有する者を、任期を定めて議会事務局職員として採用する等、議会事務局体制の充実を図ることができる。この項目につきましては、そもそも所沢市には任期つき採用の制度がないことから、この条項は、当該条例の改正も必要となることから削除いたしました。

続きまして、第26条（調査機関の設置）についてですが、これは現在も地方自治法で規定されている公聴会や参考人制度の弾力的な運用で対応できるということから、この項目も削除いたしました。

また、第30条（最高規範性）については、今後制定が予定されている、いわゆる自治基本条例との関係も考慮し、前文に趣旨を盛り込むことを検討することとし、削除されました。

2番目の、条例作成上の技術的問題から削除された項目ということでございますが、第4条（議員の活動原則）、第3号、市民全体の代表者として、高い倫理的義務が課せられていることを常に自覚することという条項につきましては、別条で議員の政治倫理については記述されているために削除いたしました。

続きまして、第6条（市民参加及び市民との連携）、第1項、議会は、市民に対して積極的にその有する情報を発信し、説明責任を十分に果たさなければならない。第4項、議会は、市民との意見交換の場を設け、議員の政策立案能力を強化するとともに、政策提案の拡大を図るよう努めるものとする。第5項、議会は、市民からの請願を尊重しなければならない。この3つの項は他条文と重複するため削除いたしました。

第7条（議会報告会）、第2項、議会報告会に関することは、別に定める。第8条（パブリックコメント手続）、第2項、パブリックコメント手続に関することは、別に定める。この「別に定める」というものについては特に条文に盛り込む必要がないため、この2つにつきましては削除いたしました。

第10条（議員と市長等執行機関の関係）、第3号、市長等は、議員の質疑及び質問時間に配慮した簡潔な答弁をするよう努めるものとするということにつきましては、議運での協議をお願いすることといたし、削除いたしました。

第13条（予算及び決算における政策説明）を削除し、第11条第2項といたしました。

第14条（法第96条第2項の議決事件）全体については削除し、新たに別条例として分離し、その条例素案を次回までに提案することとしました。

第15条（議員間の自由討議による議会としての合意形成）、第2項、議員は、議員相互間における十分な討議を通じて議会全体としての合意形成を図り、政策立案、政策提案等を積極的に行うものとするは、語義定義があいまいなため削除いたしました。

第16条（政策討論会）、第2項、政策討論会に関することは、別に定める。これにつきましても、「別に定める」は必要ないため削除いたしました。

第17条（委員会の運営）、第1項、議会は、社会経済情勢等により新たに生じる高度で複雑化する市政の課題に適切かつ迅速に対応するため、委員会を運営するよう努めなければならないは、続く第2項と重複するため削除いたしました。

3番目、両論併記とされていた条項の削除については、第10条（議員と市長等執行機関の関係）の第2号、当該議員に対し質問の趣旨の確認をすることができる及び第2号<sup>レ</sup>、当該議員に対し反問することができる。この2つの両論併記の部分につきましては、第2号<sup>レ</sup>を採用し、第2号を削除いたしました。

また、外来語の使用について全体的に整理を行いました。

ユニバーサルデザインやパブリックコメント手続などの外来語使用箇所については、ユニバーサルデザインについては、あえてこの語句を

条例中に残すこととし、パブリックコメント手続については、意見提案手続に変更いたしました。

章の追加も行いました。第5章に議会における審議を追加しました。

その他、既存の条例が存在し、その条例に言及する条項については、条文作成の慣習に従い修正いたしました。

第19条（政務調査費）、第23条（議会図書室）、第28条（議員定数）、第29条（議員報酬）については、それぞれ別条例が存在するため、別条例名を記したものを第1項に明示し、その他の項目を第2項以下に整理しました。

その他、あいまいな語句の修正や項目順序の入れかえなどを条文の作成慣習に従い行いました。

続きまして、本年11月19日水曜日、第7回議会基本条例制定に関する特別委員会が開かれました。

この日は、前文について、議会の議決すべき事件を定める条例について、第10条（閉会中の文書による質問）を中心に議論を行いました。ちなみに、この第10条に関しては、第1次素案の条文ではなく、第1次素案を14日に修正したところの条文番号が第10条になっていますので、第10条ということになっています。

前文については、委員長、副委員長提案の前文について議論を行い、修正し、協議の結果、委員会案を作成いたしました。後で御報告申し上げます。

続いて、第10条（閉会中の文書による質問）についての議論を行いました。

閉会中の文書による質問の条文がある島田市議会、伊賀市議会、邑南町議会の運用事例について事務局から報告がありました。

第10条については、むしろこの条項があることで資料請求が制限される、通年議会が実現すれば必要ないなどに基づき、削除すべきという意見もありましたが、やはり何らかの乱用を防ぐ規定を設置しても残すべきという意見が大勢を占めたため、条文をどのように改正すべきかについての議論を引き続き行いました。緊急時のみと限定をすべき、あるいは質問を資料請求とすべき、1人の議員につき年1回という回数制限を設定すべきなどの意見が出ましたが、最終的には、「議員は、閉会中に市長等に対し、文書により質問を行い、文書による回答を求めることができる。」の「議員」のところを「議会」に変更することが決定いたしました。

また、議会の議決すべき事件を定める条例案については、議決すべき事件の追加が容易にできる条例案が選択されました。

続いて、議決すべき事件についての案として委員長から4つの案を示しましたが、最終的に、第1号、基本計画（法第2条第4項に規定する基本構想に基づき市政の基本的な事項について作成する計画をいう）を策定し、変更し、又は廃止しようとするとき、第2号、都市計画法（昭和43年法律第100号）第18条の2第1項の規定に基づく都市計画に関する基本的な方針の2つが選択され、報告すべき条例案が確定

しました。

第1条については原案どおりでよいということになり、また、第11条（議会審議における論点情報の形成）についても、前回修正した内容に変更は加わりませんでした。

以上、前文、条例本文、議会の議決すべき事件を定める条例の委員会案がまとまり、11月21日金曜日の議会基本条例に関する調査報告会及び意見交換会にて発表し、質疑応答、意見を求めました。

以下、前文の加わった所沢市議会基本条例案第2次素案及び議会の議決すべき事件を定める条例（案）を朗読いたします。

所沢市議会基本条例。

所沢市議会（以下「議会」という。）は、日本国憲法によって定められた市民を代表する唯一の議事機関であり、地方自治法（昭和22年法律第67号。）第96条第1項に示す議決事件に留まらず、この条例の定めるところによって、法律に反しない限り、議決権及び条例制定権等を有する。

議会は、二元代表制の下、市長等執行機関との健全な緊張関係を保持しながら、立法機能及び監視機能を十分発揮し、もって地方自治の本旨の実現を目指さなくてはならない。

議会は、平成9年4月に、全国に先駆けて議員提案により「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」（平成9年条例第12号。）を制定し、政務調査費の利用使途の明確化、政治倫理規程の制定など、議会改革にも取り組んできた。

平成12年4月に施行されたいわゆる地方分権一括法により、本市は自らの責任において、その組織及び運営に関する様々な決定を行うことが可能となると同時に、議会の役割の重要性はさらに高まった。議会および議員は、より一層の市民からの信頼にこたえるため、議会諸活動への市民の参加のもと、議員相互の自由闊達な議論を展開しながら、市政の論点を明らかにし、積極的な情報公開を通じて説明責任を果たし、政策立案及び提言を積極的に行っていかなければならない。

以上の目的を達成し、これまで積み重ねてきた改革への取り組みを確かなものとするため、市民の負託にこたえられる議会を目指し、全力で取り組んでいくことを決意し、ここに、この条例を制定する。

第1章 総則。

（目的）第1条、この条例は、真の分権時代の到来に向けて、二元代表制の下、議会が担うべき役割を果たすために必要な基本的事項を定めることにより、議会が市民の負託にこたえ、もって市民生活の向上、市勢の伸展及び民主政治の健全な発展に寄与することを目的とする。

(議会の役割) 第2条、議会は、市民の代表から構成される市の意思決定機関である。

2、議会は、自治体の議事機関であり、条例の制定及び予算の議決並びに行政活動を監視する権限を有する。

## 第2章 議会及び議員の活動原則。

(議会の活動原則) 第3条、議会は、次の各号に掲げる原則に基づき、活動を行わなければならない。

- (1)公正性、透明性及び信頼性を重視する議会運営を目指すこと。
- (2)議決責任を深く認識し、市民に対して積極的な情報公開に取り組むとともに、説明責任を果たすこと。
- (3)自由闊達な討議を行い、市政の課題に関する論点及び争点を明らかにするよう努めること。
- (4)市民にとって、わかりやすい議会運営を行うとともに、ユニバーサルデザインに配慮するよう努めること。

(議員の活動原則) 第4条、議員は、次の各号に掲げる原則に基づき、活動を行わなければならない。

- (1)市政の課題全般について、市民の意見を的確に把握するとともに、自らの資質の向上に努めること。
- (2)議会の構成員として、個別的事案の解決だけでなく、市民全体の福祉の向上を目指すこと。
- (3)議会活動を最優先するよう努めること。

(会派) 第5条、議員は、議会活動を行うため、会派を結成することができる。

- 2、会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成し、活動する。
- 3、会派は、議会運営及び政策立案等に関し、必要に応じて会派間で調整を行い、合意形成に努めるものとする。

## 第3章 市民と議会の関係。

(市民参加及び市民との連携) 第6条、議会は、本会議のほか、すべての会議を原則公開とする。

2、議会は、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会（以下「委員会」という。）においては、公聴会制度及び参考人制度を十分に活用して、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。

(議会報告会) 第7条、議会は、市政の諸課題に柔軟に対処するため、市政の課題全般にわたって、議員及び市民が自由に情報や意見を交換する議会報告会を行うものとする。

(意見提案手続) 第8条、議会は、基本的な政策等の策定に当たり、意見提案手続（パブリックコメント手続）を行うことができる。

## 第4章 議会と行政の関係。

(議員と市長等執行機関の関係) 第9条、議会審議における議員と市長等執行機関及びその職員(以下「市長等」という。)との関係は、次の各号に掲げるところにより、緊張関係の保持に努めなければならない。

(1)議員の市長等に対する質疑及び質問は、広く市政の課題に関する論点及び争点を明らかにするため、一問一答の方式で行うことができる。

(2)議長から本会議及び委員会への出席を要請された市長等は、議員の質問の論点を整理するため、議長又は当該委員会の委員長の許可を得て、当該議員に対し反問することができる。

(閉会中の文書による質問) 第10条、議会は、閉会中に市長等に対し、文書により質問を行い、文書による回答を求めることができる。

#### 第5章 議会における審議。

(議会審議における論点情報の形成) 第11条、議会は、提案される重要な政策について、議会審議における論点情報を形成し、その政策水準を高め、議決責任を担保するため、提案者に対し、次の各号に掲げる事項について明らかにするよう求めるものとする。

(1)政策開始の背景と経緯

(2)他の自治体の類似する政策との比較検討

(3)市民参加の実施の有無とその内容

(4)総合計画との整合性

(5)財源内訳

(6)将来にわたるコスト計算

2、議会は、提案される予算案及び決算の審議に当たっては、前項の規定に準じて、政策説明資料を作成するよう求めるものとする。

#### 第6章 議員間の自由討議。

(議員間の自由討議) 第12条、議員は、議会の機能を発揮するため、積極的に議員相互間の自由討議に努め、議論を尽くしていかなければならない。

2、議長は、市長等に対する本会議等への出席要求を必要最小限にとどめるものとする。

(政策討論会) 第13条、議会は、共通認識の醸成を深めるため、積極的に政策討論会を行うものとする。

## 第7章 委員会の活動。

(委員会の運営) 第14条、委員会の委員長及び副委員長は、市民の要請に応じるため、所管委員会に係る市政の課題に対し、常に問題意識を持って委員会を運営するよう努めなければならない。

2、議会は、正副委員長連絡協議会を設置することができる。

(議会運営委員会) 第15条、議会は、議会運営についての協議を主として議会運営委員会において行うものとする。

## 第8章 政務調査費。

(政務調査費) 第16条、政務調査費については、所沢市議会政務調査費の交付に関する条例(平成13年条例第5号。)に定めるところによる。

2、議員は、政策立案及び調査研究等に資するため、政務調査費の交付を受け、証拠書類を公開すること等により、その使途の透明性を確保するものとする。

## 第9章 議会及び議会事務局の体制整備。

(議員研修の充実強化) 第17条、議会は、議員の資質の向上を図るため、議員研修の充実強化に努めなければならない。

2、議会は、広く各分野の学識経験を有する者及び市民等との議員研修会を積極的に開催するものとする。

3、議会及び議員は、市政の課題を広い視点から捉えていくため、他の自治体の事例等を調査研究するよう努めなければならない。

(議会事務局) 第18条、議会事務局は、議員の議会活動に必要とされる行政情報の提供に努めるものとする。

2、議会は、議員の資質の向上を図り、議会運営を円滑かつ効率的に進めるため、議会事務局の調査機能及び法務機能の充実強化、組織体制の整備を図るよう努めるものとする。

(予算の確保) 第19条、議会は、二元代表制の趣旨を踏まえ、議事機関としての機能を充実するため、必要な予算の確保に努めるものとする。

(議会図書室) 第20条、議会図書室については、所沢市議会図書室条例(昭和49年条例第28号。)に定めるところによる。

2、議会は、議会図書室を適正に管理し、運営するとともに、その機能の強化に努めるものとする。

(議会広報の充実) 第21条、議会は、広報紙等を利用して、議会の活動について、市民に対し、わかりやすく周知するよう努めなければならない。

2、議会は、情報技術の発達を踏まえた多様な広報手段を活用することにより、より多くの市民が議会と市政に関心を持つよう議会広報活動等に努めるものとする。

3、議会は、広報紙等の充実のため、市民からの意見や要望を取り上げるよう努めるものとする。

（専門的識見の活用）第 22 条、議会は、専門的識見を活用し、議会の討議に反映させるよう努めるものとする。

（附属機関の設置）第 23 条、議会は、議会活動に関し、審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を設置することができる。

#### 第 10 章 議員の政治倫理、身分及び待遇。

（議員の政治倫理）第 24 条、議員は、主権者たる市民の厳粛な信託にこたえ、もって清潔で民主的な市政の発展に寄与しなければならない。

2、議員の政治倫理の規範については、別に定める。

（議員定数）第 25 条、議員の定数は、所沢市議会議員定数条例（平成 13 年条例第 56 号。次項において「議員定数条例」という。）に定めるところによる。

2、議員定数条例の改正議案は、市民の直接請求による場合及び市長が提出する場合を除き、議員定数の基準等の明確な改正理由を付して、委員会又は議員から提出するものとする。

3、前項の提出に当たっては、市民等の意見を聴取するため、公聴会制度及び参考人制度等を十分に活用するものとする。

（議員報酬）第 26 条、議員の議員報酬は、所沢市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和 43 年条例第 13 号。次項において「議員報酬等条例」という。）に定めるところによる。

2、議員報酬等条例の改正議案は、市民の直接請求による場合及び市長が提出する場合を除き、明確な改正理由の説明を付して、委員会又は議員から提出するものとする。

3、前項の提出に当たっては、市民等の意見を聴取するため、公聴会制度及び参考人制度等を十分に活用するものとする。

#### 第 11 章 補則。

（見直し手続）第 27 条、議会は、一般選挙を経た任期開始後、できるだけ速やかに、この条例の目的が達成されているかどうかを議会運営委員会において検討するものとする。

2、議会は、前項による検討の結果に基づき、必要に応じて適切な措置を講じるものとする。

附則。

(施行期日) この条例は、公布の日から施行する。

以上、所沢市議会基本条例第2次素案です。

続きまして、議会の議決すべき事件を定める条例(案)。

(目的) 第1条、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第96条第2項の規定に基づく所沢市議会(以下「議会」という。)の議決すべき事件については、他の条例に定めるもののほか、この条例の定めるところによる。

(議決すべき事件) 第2条、議会の議決すべき事件は、次の各号に掲げるとおりとする。

(1)基本計画(法第2条第4項に規定する基本構想に基づき市政の基本的な事項について作成する計画をいう)を策定し、変更し、又は廃止しようとするとき

(2)都市計画法(昭和43年法律第100号)第18条の2第1項の規定に基づく都市計画に関する基本的な方針

附則。

この条例は、公布の日から施行する。ということでございます。

ちょっと原稿にはなかったんですが、言い忘れたことがあるんですけども、この条文の中の変更点として、代表者会議に託されていましたが、いわゆる代表者の会議の項目につきましては、代表者の議を得て削除を決定いたしましたことをつけ加えさせていただきます。

今後の日程としては、当初決定し、合意した工程表に基づき、平成21年1月29日午後4時から8時の予定で、今回の第2次素案をもとに、本条例についての公聴会を本委員会主催で開催します。公聴会開催に当たっては、公述人を所沢市広報1月号やインターネットの所沢市議会のホームページを通じて公募いたします。

同時に、1月からパブリックコメント(意見提案手続)も実施予定です。また、2月には、本条例についてのミニシンポジウムのもの開催も予定しており、ここでも広く市民の皆様からの意見を聴取する予定です。

以上、報告を終わります。