

議会改革に関する検討調査部会（第2回） 記録

日 時	平成21年11月13日（金） 午後2時01分～午後3時57分	
場 所	杉並区役所中棟4階 第2委員会室	
出席委員 （13名）	部 会 長 河野 庄次郎 委 員 けしば 誠一 委 員 岩田 いくま 委 員 藤本 なおや 委 員 安斉 あきら 委 員 小倉 順子 委 員 斉藤 常男	副部長 横山 えみ 委 員 奥山 たえこ 委 員 中村 康弘 委 員 原田 あきら 委 員 松浦 芳子 委 員 河津 利恵子
欠席委員	（なし）	
委員外出席	（なし）	
事務局職員	事 務 局 長 伊藤 重夫 事務局次長代理 高橋 正美 調査担当係長 鈴木 真理子 議事係主査 小坂 英樹	事務局次長 佐野 宗昭 調査担当係長 小林 一夫 議事係長 中島 廣見
議 題	1 前回記録について 2 スケジュール（案）について 3 議会基本条例の調査・研究 （1）制定の背景等 （2）他自治体議会の議会基本条例について 4 次回の開催予定について	
発言要旨	別紙のとおり	

議会改革に関する検討調査部会（第2回） 発言要旨

発言者	発言内容
部 会 長	開会する。 （午後2時01分） 席次について、委員会形式で決めさせていただいた。
部 会 長	《前回記録について》 前回の記録について、これでよろしいか。 〔「はい」と呼ぶ者あり〕
部 会 長	ご承認いただいたので、現時点以降公開させていただく 《スケジュール（案）について》
部 会 長	年明けの1月ごろまでのおおよそのスケジュール（案）をご提案させていただく。資料5で、他の自治体の条例で規定している事項を大きく3つに分けている。住民と議会との関係、行政と議会の関係、議会の機能強化について、年内の3回で、これらを中心に調査研究をしていくのが一番効率的と考える。 1月ごろに近隣制定自治体を視察したい。参加できる議員だけでも視察をしていきたい。日程については14日、21日でご了解いただきたい。視察先は正副部会長で検討する。 1月の視察終了後の2月からは、それまでの部会の様子や進捗状況を見て、ご相談しながら検討していきたい。 何か質疑があれば。
A 委 員	公にこの議題が出てきたのはこれが初めて。最初の議論として、これは必要なか必要ないのかという議論から始まるのが筋である。主観だが、その点でスケジュールが、条例をつくるという方向でできている点が疑問。ゼロからスタートしないといけないということは確認しておきたい。
B 委 員	A議員に質問するが、このスケジュールを見て成立ありきと感じたところはどこか。
A 委 員	最初にまず必要なか必要でないのかということから始まるべき。
事 務 局 長	議会基本条例が制定されるようになってきた理由や内容、制定自治体の状況等をつぶさに把握した時点で、委員が共通の知識を持った段階で必要性の有無の議論をすべきであろうと部会長のほうから提案があったと理解している。
部 会 長	まず条例の内容を勉強した後、必要性の有無について検討するという機会が最後にある。現段階では、冒頭からそれぞれの委員が必要性の有無について意見を述べるのは無理。
C 委 員	その件は中身次第と考える。議会基本条例があればいいのではない。いわゆるアリバイ条例と言われているものなら最初から無いほうがいいが、中身によってはあったほうがいい。そのことはこれからやっていかなないとわからない。
D 委 員	まず全議員がどういう意見を持っているのかを出発点としている議会もある。全員にかかわることだから、議員の理解と納得を得られるルールづくりを考える必要がある。このスケジュールの中に、全議員を何班かに分けて、この問題についての考えを聞く場を設けることも必要ではないか。可能な限り手だてを講じて、時間をかけて議員の考え方を酌み取ってやっていく方法を見つけていくべき。
E 委 員	重要なのは、議会基本条例をつくるに当たって、各委員がどう受けとめ、どういう点で必要だと思っているか、違いがあればそれを確認することも含めてこの部会の中で一度聞

<p>部 会 長</p>	<p>く機会を設けることはあってもいい。</p> <p>とりあえず今回を含めて勉強会4回が終わった時点で、どういう認識を持っているかお聞きする機会を設けたい。</p> <p>《議会基本条例の調査・研究》</p> <p>(1) 制定の背景等</p> <p>(2) 他自治体議会の議会基本条例について</p>
<p>部 会 長 事務局次長</p>	<p>資料について、事務局から説明をお願いしたい。</p> <p>「他自治体議会における議会基本条例について」、まず北海道の栗山町議会が平成18年5月に制定しており、その条例が我が国で条例化した始まりとされている。</p> <p>制定している自治体は、10月19日現在、全国で75自治体。そのうち、「8自治体議会における条例の制定経過・概要・特徴」として、やや詳しくその条例の内容等々についての資料がある。資料2として、昨年12月の都政新報の記事と、その裏面に、ことし1月の毎日新聞の記事を掲載している。</p> <p>なぜ地方議会がこのような形で基本条例の策定を進めてきているかについて、一番根本的な原因としては、平成12年に地方分権一括法が制定され、分権時代にふさわしい議会を目指す必要性に迫られてきているということがある。</p> <p>もう1つ基本条例制定の動きが相次いでいる背景には、議会不信の高まりがあると言われている。住民の信頼を取り戻して議会の存在意義を理解してもらうためには、議会と議員の活動に関する基本的な条項を体系的にまとめて条例という形で住民に宣言をし、それに沿って議会運営をしていくことが必要ということで、各自治体で取り組んでいる。</p> <p>8自治体の議会における条例について紹介させていただく。</p> <p>横須賀市議会は、条例化の前にさまざまな議会改革に取り組み、現行議会制度の問題点を見直すとともに、検討会を持っている。検討内容としては、現行会議規則、委員会条例、傍聴規則に加えて、議会運営委員会申し合わせ事項、議会先例集の抜本的な見直しと改正、文書化していない慣例などの見直しと明文化を目指し、この検討会の結論をベースにして、15回に及ぶ会議を重ねて条例案としてまとめ上げ、条例を制定した。</p> <p>これは、一般的に言われている議会基本条例と性格的に異なり、いわゆる会議運営を条例化したという側面が強い。</p> <p>須賀川市議会の基本条例についても、平成14年の5月に議会運営議員会に対し、市議会に合致した会議規則の検討を諮問し、会議規則の検討の結果を議会基本条例案としてまとめ上げた。会議規則を条例化したのが基本的な性格と受けとめている。</p> <p>これらと異なり、栗山町議会が初めて本格的な基本条例とされている。平成18年5月制定。様々な改革を進める中で、17年3月に議会基本条例の立案に大きな契機となる、全国で2例目の、北海道では初めてとなる議会報告会を実施した。栗山町議会基本条例の特徴としては、例えば町民や団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置、町長や町職員に反問権を付与、議決事項の追加、議員相互間の自由討議の推進。条例には、最高規範性を付与し、4年に1度の見直しを条例の中に明記している。</p> <p>三重県議会は、平成8年に議会改革検討委員会を設置。平成15年の10月に、議会のあり方の調査研究、他議会との相互交流を目的とする全議員から成る議会改革推進会議を設け、17年に議会基本条例研究会を設置後、18年5月に議会基本条例検討会に改組して、素案を</p>

	<p>検討。18年12月に条例案を提出、全会一致で可決した。</p> <p>伊賀市では、議会改革検討委員会を設置して、議会基本条例の制定について検討してきたが、結果的に最終的な結論をまとめ切れずに検討を中止。その後、議長選挙の所信表明会で議会基本条例の制定など5つの公約を掲げた議員が議長に選ばれたということを契機に、議会のあり方検討委員会を設置して、そこで素案をもってきた。条例案は19年3月の定例会に提出をされ、賛成多数で可決。</p> <p>条例の特徴としては、議会報告会、市長への反問権の付与、文書質問、政策討論会。</p> <p>京丹後市では、平成18年9月に議会改革特別委員会を立ち上げ、市民2,500人と行政関係団体等経験者約600人を対象とした市議会に関するアンケートを実施し、1,263人の市民から回答を得られた。</p> <p>市民から議会改革についての意見を聴く会とアンケートが、後の議会改革の議論を大きく方向づけたと言われている。19年12月に議会基本条例が全員賛成で可決。</p> <p>会津若松市は、19年7月に検討委員会を設置し、議員政治倫理条例とセットで全会一致で可決。市民参加を礎とした議会という基本的性格を実践化する柱として考えられた市民との意見交換会と、意見交換会に基礎づけられる議会内での政策討論会、また、意見交換会と政策討論会の企画運営を担い、広報広聴機能の充実のための機関として設置された広報広聴委員会を条例の特色としている。条例は、市民参加を機軸とした新たなマネジメントサイクルモデルの確立と実践によって、積極的な政策形成を行ってまちづくりに貢献していくことを目指したものである。</p> <p>最後に福島町議会は、議会の自己評価や通年議会、反問権、傍聴人の討議参加など、基本条例の前段階でさまざまな改革の先行実施をしてきた中で、基本条例を21年3月に賛成多数で可決。</p> <p>特徴としては、文書質問、善政競争という言葉は初めて使用、附属機関の設置、議会・議員評価、議会白書の作成、議決事件の拡大、通年議会等。</p>
部会長	質疑があれば。
D委員	地方分権一括法の制定に伴って、制度的に首長と議会の法的な面が非常に格差がある、これでは二元制のもとに議会が対抗できない、したがって、対抗力を強めて議会を活性化しなければいけないという流れが、議会基本条例の制定に当たってあるのではないのか。
事務局次長	議会二元制のもとで、実態的には、議会が執行機関の政策等々の追認機関になってしまっているという批判もある中で、議会が率先して発案をし、執行機関に働きかけていくという機能が大事であることは、議会基本条例の制定の動きの中で非常に大きな流れである。
D委員	議会改革が先行した栗山町が典型。一気に条例制定ではない。議会を活性化し、開かれた議会をどうするかについて知恵を絞ってきた。その結果として議会基本条例をつくらうということではないのか。
事務局次長	改革がまず先にありきでないと、条例だけ形式を整えても実が伴っていかない。当区議会も含め、様々な努力をし、改革を進めてきても、区民になかなか見えてこない。改革の実績を、条例化によって区民に示し、理解してもらおう1つの材料になると考えている。
D委員	全国市議会ランキングによれば、都内で24番目、全国で205番目。我々は議会基本条例を制定すると同時に、改革の柱をきちんと整理して、どこに問題があったのかをとらえておくべきで、プラスアルファが必要である。

F 委員	<p>議会基本条例をつくらなければ議会が活発にならないというのは、逆に言うと、少し恥ずかしい。そんなことまでしてやらなければ議会が活性化しないということ自体が違うのではという感想を持っている。</p> <p>杉並区議会も、この間、議会改革で政務調査費の問題などを取り上げてきた。そのことを住民に伝えるのはいいが、条例がなければ何も活性化できないという考え方は、違うと思う。</p>
G 委員	<p>こういう条例をつくったからこそ、新たに議会としての改革の意識を高めて加速させていくことにもつながる。今まで取り組んできた改革をまとめ、会議の規則もすべて1回見直して条例の中に組み込んでいくことも、これからの議会運営にあっては必要。申し合わせ事項も数多くある。議会運営そのもののあり方を今のこの段階で見つめ直して、条例をつくるかつくらないかということではなく、必要性があれば基本条例に結びついていくものだと考える。</p>
B 委員	<p>確かに町議会も含めて小規模な自治体がやりやすいということもあると思うが、一方で、三重県議会を初め、都道府県議会もどんどんつくっている事実もある。この辺も研究する1つの課題になる。</p> <p>議会ごとに、条例の議決結果を知りたい。また、議会基本条例の規定項目について、他の自治体の状況を知りたい。</p> <p>議会改革の中でも気になるのは、例えば一問一答や議員間討議など、全国でワンパターンである。同じような議会改革をやっていて、逆にそれに追従する、そういう流れも余り意味がないのではと非常に気になっている。制度の始まりや理論についても調べたい。</p>
F 委員	<p>議会の規則を変えることは、議会基本条例でなくともできる。議会報告会も、個人や会派で現在も行っている。議員が一堂に会してまでやる必要性は無い。支援者や、一般区民に対しても、今の議会の状況を報告している。基本条例で規定しなければやらないというのは少し違う。</p>
B 委員	<p>議員と議会は別個に考えるべき。議員個人では努力している現実がある反面、議会という1つの括りとしてどうなのかというところが議会基本条例のスタート点ではないか。要するに杉並区議会としての力を高めていくことが議会改革及び議会基本条例の目的で、議員個人の頑張りという部分とはまた違う議論ではないか。</p>
F 委員	<p>議会と議員は別物ではない。形だけの条例をつくっても、本当に意識が上がるのか。</p> <p>議会としては様々な改革をしたり、インターネットで議会の様子も知らせたり、議会報も顔写真入りで発行して、随分変わってきている。かなり改善されているが、選ぶ側の有権者と議員との間で相互にやり取りして進めていくものと考え。</p>
G 委員	<p>広報に議員の顔写真を入れたことが議会改革の一步目だった。今までの改革は、どちらかといえば、ときの議長の機運で進めてきたところある。これからも、時々の人たちの考え方で進めて、杉並区議会として本当にいいのか。今後の杉並区議会を長い目で見たときに、基本条例をしっかりとつくっていくことが、最終的には区民のためにもなるし、議会の今後のためにもなると考える。</p>
部会長	<p>参考資料の「議会改革検討部会の検討課題」を見てもわかるとおり、この部会が、ある程度、議会の将来のあり方について積極的にかかわってきたということは、ご承知のとおりである。</p>

C 委員	<p>そういう意味で、今回テーマの議会基本条例は、議会における最高規範性を持つ条例として、これからの議会にとって必要という思いは、議員の多くの気持ちであると思う。</p> <p>確かに議会基本条例とは別に、議会改革を進めていくことはできる。しかし、その逆もある。議会には、きちんと会議規則、委員会条例がありながらも、その運用がさまざま、議会によって物すごく違う。例えば一般質問も、1人1人の議員の発言権は守る、自治法からいえば当然のことであっても、実際にそうになっていないところが結構ある。杉並はかなりいいほうだが、そのときに歯止めをかけていく意味でも非常に役立つし、まさにその議会の姿勢をあらわすもの。多くの議会基本条例は前文があって、理念が書いてあるが、それはかなり大きな柱になる。条例にはそういう役割がある。</p>
D 委員	<p>今の流れは、二元制のもとでいかに議会が対抗力をつけるか、開かれた議会にするか、住民の信頼を向上させるか。この視点から何を改革することが期待にこたえることになるのかを考える必要がある。地方分権の流れに少し遅れている。</p> <p>一問一答を採用すれば、即興性があり、住民はおもしろく感じる。政策形成能力を強化するには、区長部局に反問権を与えてやり合わないと議員の力は高まらないという指摘もある。自由討議があれば、議員同士やり合わなきゃいけない。そうすると本当に意識も政策力も高まるとの指摘があるから、今後どんどん議会に入っていくのではないか。</p> <p>だから最高法規の中にこそ歯止めをかけておけば、絶対動かせない。</p>
部 会 長	<p>議会の憲法という位置づけであれば、これが議会運営の中の最高条例に位置づけられる。もし条例を制定する方向であれば、自治基本条例との関係とも整合性をとる必要がある。</p>
F 委員	<p>首長と対抗する力をつけることはいいことだが、今も議員提案は認められている。議員同士で議論するのは、例えば1つの政策について、議会全体として1つの意見に集約して、それで区長に対抗する、そういうものなのか。その辺がわからない。</p>
H 委員	<p>自浄機能が持てない議会ならば、区民の側で議会改革の会をつくりたいという要望や苦情もある。これからの自治体の議会として、情報公開や、メディアに限らない区民の側と寄り添う形での仕組みも、議会として、あるべき姿として描いていくべき。</p> <p>議員間の自由討議も、例えば陳情や請願の審査のときは、行政の側としかやりとりをしない。その場合に、腹立たしいことはある。もう少し勉強して臨めばいいのにとすることもあれば、それはそうではなくてこういう人たちもいるということを議員同士でまず議論したいと思うことは、これまで多々ある。それぞれ立場や理念が違うので、説得して考え方が変わるとは思わない。しかし、もう少し情報交換レベルのことはできる場面があってもいい。そういう意味での議員間討議の場はあってもいいのでは。</p>
F 委員	<p>議論をして、それは相手にわからせたいから議論する。それを集約したものとして出すのか、それとも、ただ議論をするだけのものなのかどうか。そのことが、首長と対抗することになるという意味がよくわからない。何のためにそれをするのかということ。</p>
D 委員	<p>今のやり方のイメージがあるのでは。かつて先輩議員から、本来議会は審議の場だから、議員同士がやり合う場ではあるが、傷つけたりしては困るから、行政に質問していると言われた記憶がある。本来は議会は審議機関だから、議員同士で審議する。行政はあくまでも説明。したがって執行部は議会の出席の請求に対して最小限の出席にとどめる、あとは議会にお任せするのが今の流れ。すると、議員同士でやらなければいけないことになる。</p>
部 会 長	<p>ある意味では、議会の意見が一致すれば首長に対抗する意見になるが、当然会派、政党</p>

	<p>によって意見は異なる。その異なる点を議員同士でまず行って、そして最終的には、理事者から提案された議案に対しては議決で決定する。議会が意見として集大成するために基本条例をつくるのではなく、1つのルールを議会としてつくっていかうということ。</p>
F 委員	<p>議案はほとんどが区長から提案されている。それに対して議員は質問をし、それで説明をしてもらうのだから、それが当然。特別そこで議員同士がやり合うことは活性化ということになるのかどうかは疑問。</p>
G 委員	<p>基本条例の中身まで踏み込んだ議論になっているので、正直まだそこまで勉強していない。俎上にも上がっていない。内容についてはこれからいろいろと調査していけばいい。レジュメにある町田市議会は、検討したが制定しなかったとあるが、その事情も、この段階で把握をしておきたい。説明願う。</p>
事務局次長	<p>町田市議会の事務局に電話で聴取したものだが、経緯としては、改革特別委員会は、もともと基本条例制定ありきということではなく、改革が必要な個々の事項の協議を通じて、結果的にそれらを規定する条例が必要であれば条例として制定しようというスタンスで始まった。あちらのお話では、理念等は最初から無かった。委員会では政務調査費に関する調査研究が主となって、その他の議決事項の拡大等の根幹的な制度についても検討したが、意見がまとまらなかったり、新たにつくる必要性がないと結論づけた項目がほとんどであった。あえて新たに議会基本条例として制定する必要があるのか否かの議論には至らずに委員会としては終結したと聞いている。</p>
A 委員	<p>資料にも議会運営に関する最高規範とあるが、この場合、一体だれがだれに課している最高規範であるのかが非常に大事。あるとすれば、国民、区民が我々杉並区議会に対して課するものである。最高規範というからには、単なる条例、単なる法令だと思ってつくられては困る。</p>
	<p>もう1つ、何がこの議会基本条例で活発化するのか、改善されるのかを議論の中で明らかにしていってほしい。例えば追認機関と言われている状況が、この議会基本条例で改善されるのか。他の会派の問題意識も知りたい。</p> <p>さらに、請願・陳情がほとんど審議されない状況もある。これが議会基本条例で改善されるのか。例えば一人会派や二人会派の少数会派の審議権が、制約とも言える状況にあるのではないかと。そうした状況が逆に改悪されかねないことも、拙速にスケジュールを決めてしまえば、あり得る。だからこそ、各会派のこの議論に先立っての方針や思いを聞いてみたい。</p>
I 委員	<p>この条例がいいのか悪いのかも含めて、それなりに個々の議員は考えている。ただ、どんなに学習しても限界もある。こうして議論をして研究、検討し、様々な考え方を聞くことがまず必要。そういうことをやっていくこと自体に意味がある。結論はどうなるかわからないが、プロセスが今一番意味があると思う。結論がどうなるうとも、改革をしていく、変えていくという意識は多分皆変わらないはずである。</p>
A 委員	<p>議論をするのであれば、今のような観点をしっかりと各議員が持って議論をしていてほしい。4回の勉強会の後には、どういう議会基本条例をつくりたいのか、つくりたくないのか、は表明できるようになっておいてほしい。</p>
部会長	<p>正副部会長としても、つくるなら杉並らしい議会基本条例をつくりたいという思いがある。その意味では、先進自治体の条例規定に拘束されることなく、杉並らしさが表現でき</p>

	<p>ればいいという思いがある。</p> <p>住民と議会との関係をきちっとするという意味では、基本条例はあってしかるべき。これからの議論を通じて、各会派の、あるいは各議員個人の考え方を集約できるような形になっていくと考えている。</p>
E 委 員	<p>前提として、今の議会が本当に民意を代表してそれを実現するシステムかについては、まだ疑問を持っている。しかし、そこに選挙で民意が託された以上、システムを可能な限り、民意を実現できるものに変えていかなければならない。議会が住民から余りに遠い、かけ離れた世界だと当初は感じた。当初よりも、今は確かに随分変わってきた。かつては傍聴自体が許可制。その意味では変わりつつあるとは感じる。</p> <p>だれのための改革なのか、だれのための条例なのかが重要。住民が納得できる、住民の側からして議会が姿勢を正し、変わったというものでなければ、賛成しかねる。</p> <p>提案したいのは、条例をつくる前に、率直に住民の意見を議会として聞く場をかなり早いうちに、率直に議会に対してどんな気持ちなのか、議員に対してどう思っているのかを聞く場を議会として設ける。そして率直に意見に耳を傾けて、区民の声にこたえるものとして作り上げていく。そういうものであれば、一緒につくっていききたい。</p>
部 会 長	<p>新しい提案があった。先ほどは全議員に対して報告会を中間の段階でやると。今、住民に対しても、どこかの機会でも聞く機会を設けたらどうかという提案があった。いかがか。</p>
H 委 員	<p>自治基本条例のときと同じく、フランクに議会とのやりとりをする議論の場もありだと思ふし、どちらかの自治体の例で、アンケート調査をとられたというようなこともあった。できるかどうかは別として、1つの手法としてであると認識した。</p>
G 委 員	<p>住民から意見を聞く会を設けることには、部会がまだそこまで行けるのかと感じている。つくるとなった段階で必要と思う。部会自体は、議長からの諮問の主眼である調査研究をスケジュールに沿って進め、年明け以降は、条例の必要性の有無が議論になってくる。その議論の結果を踏まえて議長に答申していく。どこかしらの段階でつくるとなれば、住民の意見を聞いて本格的な条例の骨子をつくっていくという段階を踏んでいけばいい。</p>
E 委 員	<p>調査研究の場だという位置づけであれば、そのプロセスも極めて重要になる。</p>
部 会 長	<p>条例化の意思がある程度集約できれば、その段階で住民の声を聞くことも大事だと思う。</p>
E 委 員	<p>今の段階ではということには理解した。ただ、実際に中身がある程度決まった段階でそれを説明するという場にならないようにしていくならば、今のご意見で理解する。</p>
J 委 員	<p>議会基本条例を意味のあるものとしてつくっている自治体は、それまでの改革を後戻りしないように条例としてつくったうえで、それを契機にさらなる改革に進んでいく役割を果たしているところが多い。</p> <p>議員1人1人が行政をチェックする役割を果たしていくことも当然必要だが、地方の場合には国の議院内閣制とは違い、首長と対になるのは議員ではなくて議会。議会としてすべての問題が一致できるとは思わないが、議会としての意思を形成できるように努力をする、その努力の結果一致できるものは一致し、できなくとも議会の中で、なぜそう考えるのかということ、議会に属する者がお互いに把握する仕組みをつくらうとしている議会は増えてきたと認識している。</p>
K 委 員	<p>大変勉強になった。私自身は、自治基本条例に議会の条項があるのに、なぜ議会基本条例が問題になるのかが最初の疑問だったが、議会改革はやらなければいけないと思う。そ</p>

<p>D 委 員</p>	<p>して、ある程度の流れの段階では、区民の意見もちゃんと聞くほうがスムーズに行くと感じた。一番重要なのは、杉並区がよりよい区になるための議会改革である。</p> <p>この条例は、生きるも死ぬも議会、議員全体の力。改革を積み重ねないで、ただ美文調にいいところだけを寄せ集めている自治体もある。</p> <p>仮に条例ができたからといって、与党の姿勢が変わるかは別個の問題。与党もやみくもに全員賛成しているのではなく、きちんと問題点は指摘して、区民のためになるかどうかを公正公平に判断して賛意を示していることをご理解いただきたい。</p> <p>< 日程調整 ></p>
<p>部 会 長</p>	<p>本日の会議はこれで閉じる。 (午後3時57分)</p>