

6. 議会基本条例立案部会の協議の経過

2013（平成25）年9月から2014（平成26）年11月までの約1年2ヶ月の間に38回の部会を開催し、活発な意見交換を重ね、ここに国立市議会基本条例案を議会に提出することができました。

条例を作成したいという議会の総意は、2011（平成23）年7月に先進市である多摩市議会の担当議員を招いての研修、2011（平成23）年10月、自治体議会改革フォーラム主宰の廣瀬克哉氏（法政大学教授）を招いての研修で醸成されていましたが、直接のきっかけは2013（平成23）年の議長選挙において複数の候補者が議会改革に向け議会基本条例の制定を掲げたことで制定に向けた動きが現実になりました。

この間条例制定の先進市を2度にわたり視察、各委員の研究・調査と、部会の闊達な議員同士の議論をした経過が、まさに議会改革に向けてのプロセスであると考えます。ここに部会開催日程と主な議論内容についてまとめましたので報告いたします。

今後はこの議会基本条例の取り組みが、喫緊の課題の解決や議会からの政策立案等に連動させることができるように努めてまいります。そして政策を決定する過程において、議員間の十分な討論を行い市民参加による市民理解を得ることで、この議会基本条例が生きてくるものと考えます。

条例案制定にあたりスーパーバイズを頂いた江藤俊昭氏（山梨学院大学教授）と法制担当者との調整等に尽力頂いた議会事務局職員にはお礼申し上げます。

開催回数	開催日	主な協議内容
第1回	2013年9月24日（火）	<ul style="list-style-type: none"> 部会としての今後の進め方に関して 条例制定までのタイムスケジュールに関し3提案を検討。2014年9月をデッドラインにするには月2回部会開催することを決める。
第2回	2013年10月9日（水）	<ul style="list-style-type: none"> 議会基本条例をなぜ作るのかを議論する。 先進市の事例調査を各委員がプレゼンテーション（栗山町・流山市・会津若松市他）
第3回	2013年10月31日（木）	<ul style="list-style-type: none"> スケジュール案4案を検討 条例作成の進め方、作り方の検討
第4回	2013年11月11日（月）	<ul style="list-style-type: none"> 議会基本条例の前文検討→各委員が前文に盛り込みたいキーワードを出し意見交換 条例骨子に関する考え方（議会改革白書から取った重松委員作成資料を検討）
第5回	2013年11月26日（火）	<ul style="list-style-type: none"> 先進市視察1～2月にすることを確認 スーパーバイザー希望の講師名を検討 ユーストリームで記録をとることにし、意見交換→会派代表者会議で検討

		<ul style="list-style-type: none"> ・議会基本条例骨子アンケート(条例部会委員対象)に関し意見交換
第6回	2013年12月13日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・議会改革の26項目の確認プレゼン(小川委員)これに基づき議論する。 ◎市民参加 ◎情報公開 ◎議会の権能 ◎議会の専門性 ◎評価・見直し ◎議員間討議 ◎反問権 ◎一問一答
第7回	2014年1月9日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・前回の続きの議論 ◎議員間討議 ◎反問権 ◎一問一答 ・1.18の議会報告会での報告内容を検討(パワポ原稿に議論の過程を見える化する) ・視察とそのコーディネートについて議会事務局職員にも力量をつけてもらうため随行を求めることになる。 ・議会報告会について(不要の意見1名に対し他全員が市民参加型の報告会にすべきと結論)
第8回	2014年1月28日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・ユーストリームで自由討議の様子を視聴(栗山町、流山市の特別委員会) ・視察先についてプレゼンテーション 三重県伊賀市(阿部)、栗山町(上村)、会津若松市(重松)
第9回	2014年2月4日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・2.14近隣市視察視察について(大和委員担当で流山市と所沢市を調査→所沢市に決定) ・条例の制定過程と運用状況を視察する。 ◎「議会の機能」について協議 ・先進視察先小布施町・飯田市を調査依頼(望月委員担当)
先進市視察	2014年2月14日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・埼玉県所沢市議会視察(視察報告書参照) 1. 条文内容について17項目 2. 所沢市議会評価実施要綱と議会評価報告書の概要について 3. 市議会ツイッターの活用状況
第10回	2014年2月20日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・今後の工程表についての協議 ・前文(阿部チーフ・高原担当でたたき台を作成)・骨子案(上村チーフ・重松・東・藤江担当でたたき台を作成)・条文案検討(望月チーフ・小川・大和担当でたたき台作成) ・視察先についての調査報告(望月担当)

		<p>長野県飯田市、小布施町、飯網市、大町市、松本市 →スムーズな移動も考慮し絞り込む。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・所沢市議会視察の成果報告(大和担当) 大雪の日。桑島議員・島田議員の説明と的確な応答に刺激を受ける。
第11回	2014年3月7日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・骨子作業チームより骨子案についての説明・議論する→骨子と条文作りの違いは大きな木を書くのに幹から書くのか葉から書くのかの違い。他の6市を比較・検討してみる。 ・条文作業チームより進捗状況の説明 ・視察について→大町市・小布施町に決定 条例制定に関わった議員に説明を要望する。
第12回	2014年3月14日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・各作業チームに分かれ、議会基本条例案作成の作業 ・各作業チームの進捗状況について確認 (前文作成チーム、骨子作業チーム、条文作業チーム)
第13回	2014年3月27日(木)	<p>☆ランチミーティング(於ピエトロ・大和委員企画)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・5.17と5.18市民の意見を聞く会の分担について (17日の報告は上村・東・望月・小川・高原・阿部、18日の報告は重松・藤江・大和・小川・阿部) ・視察報告のまとめについて 小布施町→重松・上村・望月 大町市→大和・東・藤江 ・議会基本条例骨子アンケートの議論 <p>◎議会の専門性 ◎市民参加 ◎議員間討議</p> <ul style="list-style-type: none"> ・骨子案と条例案について→重松委員が条項条例を入れたエクセル表を作成、それをもとに議論する。
第14回	2014年4月17日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・視察について事前確認 ・各チームの進捗状況報告 ・骨子についての議論
先進市視察	2014年4月23日(水) ～24日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・長野県大町市議会視察 ・長野県小布施町議会視察
第15回	2014年5月1日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見を聴く会について意見交換 →市民の意見を聴くためには各テーブルに議員が入るよう提案。実行委員会に条例部会からは17日は重松委員・18日は東委員担当

		<ul style="list-style-type: none"> ・長野県視察のまとめについて（視察報告書参照） ・新たな資料をもとに骨子・条文を検討 第1章、第2章2条・3条・4条、第3章
第16回	2014年5月7日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・視察報告書の確認→委員会に提出 ・条文チームの論点を提示説明・骨子確定の作業 第3章～第8章 ・今後の進め方について 第1～3章 小川チーフ・高原・上村担当 第4～5章 大和チーフ・阿部・藤江担当 第6～8章 望月チーフ・重松・東担当
第17回	2014年5月14日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見を聴く会の役割分担について 受付・会場誘導・アンケート回収・パワポ各担当を決める。部会報告は部会長 ・市民の意見を聴く会資料について 部会長案を元に協議する。
第18回	2014年5月29日（木）	<ul style="list-style-type: none"> ・議会基本条例作成スケジュールについて ○現実的に条例提出は12月議会にならざるを得ない。 ○議会報11.5日号にパブコメ募集 ○逐条解説も今期に作成したい。 ・条例の作り方について 前回と異なる3グループに分け議論する。 第1～3章 小川チーフ・阿部・東担当 第4～5章 大和チーフ・上村・重松担当 第6～8章 望月チーフ・高原・藤江担当
第19回	2014年6月19日（木）	<ul style="list-style-type: none"> ・今後の議会基本条例制定スケジュールについて ・条文検討チーム（3チーム）から報告 ・財政部会・委員長・議長への提案調整の日程は5者会議で決めてもらうことになる。
第20回	2014年6月27日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ・議会基本条例制定スケジュール(案)の確認 →条文1次案ができた時点で各会派に説明する。 ・8.2日号議会報に載せる条例部会の原稿は3チームのチーフが章ごとの論点をまとめ、全体として重松委員（議会報編集委員）がまとめる。
第21回	2014年7月4日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ・条文検討チーム3クール目（3チーム）から報告 ・議会報に載せるフォーマット案を確認する。 ・第7章については財政部会と調整する。 ・今後の進め方について

		<ul style="list-style-type: none"> ・7.9日17時議会応接室で議会報のポイントについて協議→確認した内容の決定は次回の部会でする。
第22回	2014年7月11日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・今後の進め方について ・7.25(金)の特別委員会では各部会がワークショップ形式で説明する。 ・議会報原稿の確認→論点とポイントを再確認→「見える!動く!創り出す」議会へ ・基本条例第一次素案の見直し→議論の必要がある条文については「要議論」として残しておくことにする。
第23回	2014年7月23日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・議会改革特別委員会(財政部会への説明)に向けての進行等について ①素案をもとに説明・意見を聞く ②条例案説明は3グループに分ける ③ポストイットで質問・意見等を書いてもらう ④役割分担をする
第24回	2014年8月1日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・条例部会スケジュール案の再確認→法制チェック等は議会事務局を通してお願いする。市当局は条文の中身に関しては踏み込まないとのこと。 ・条文集中議論 ◎第26条(見直し手続き) 第25条(条例の位置付け) 第22条(議会事務局の強化) ・前文キーワードの確認→前文案たたき台の説明(阿部)
第25回	2014年8月8日(金) ①9:00~12:00 ②13:00~17:20	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民と議員の条例作り交流会議」参加報告(重松委員より) 生方委員長・阿部・小口両部会長参加 ・前文のたたき台について ・基本条例第一次素案について集中議論報告 ◎第22条(議会事務局体制の強化) 第25条(条例の位置づけ) 第26条(見直し手続き) ・各自1分ずつ意見・討論をする。 21条~17条、11~16条、7~10条、5・6・2・3・4・1条の順で意見を述べる。
第26回	2014年8月18日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・前文について→議会報臨時号のパブコメに前文は入れないことにする。

		<ul style="list-style-type: none"> ・条例第二次素案の担当者による発表と意見交換 第1条 望月 第2条 上村 第3条 大和、 第4条 重松、第5・6条 小川が各担当する。
第27回	2014年 8月27日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・議会報臨時号の原稿について ・条例第二次素案条文検討
第28回	2014年 9月 1日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・条文説明と議論 第23条 高原、第24条 東、第13条 阿部、 第14条 高原、第15条 重松、第11条 小川、 第12条 藤江、第21条 阿部、第22条 上村、 第25条 藤江、第26条 小川が各担当で説明、 議論を交わした後、第二次素案を確定した。 ・議会報臨時号掲載の5つのポイント整理
第29回	2014年 9月 8日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民の意見を聴く会」の役割分担 パワーポイント小川・大和・重松→資料作成 ・各条文の議論 第8・9.10.11条 ・議会事務局との条文調整及び議論
第30回	2014年 9月16日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民意見を聴く会」役割分担について ・A・B・C各グループに分け司会・記録を分担 ☆パブコメや市民の意見を聴くで、重要変更条文があれば変更する場合もあることを確認する。 ・議会報 臨時号について (掲載内容の確認及び財政部会との調整)
第31回	2014年 9月22日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・江藤先生からのコメントについての扱いを確認する。 ①前文(阿部担当)②防災対策(望月担当)③自治体間の連携(重松担当) ・これまでの検討課題について確認する。 ・第2・4・5・6・9(6)・13・18・23条は改めて議論することにする。 ・逐条解説の扱いは「趣旨及び解説」とすることを決める。
第32回	2014年 10月 1日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見を聴く会の進め方について ①パワーポイントの内容(小川・大和担当) ②市民の意見をどうまとめるか。記録重要 ③25分×3グループ④条文のポイントを示す(上村担当) ・江藤先生のコメントよりの検討事項 ・防災対策(望月担当)・自治体間連携(重松担当)・

		<p>1 条・前文案提示(阿部担当)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「趣旨及び解説」について 各担当委員が 10.27 部会までに書き提出する。
第 33 回	2014 年 10 月 14 日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> ・「市民の意見を聴く会」分担確認 パワーポイントは議会報をベースに作成(小川担当) 論点整理した模造紙準備(上村担当) ・条例を何のために作るのか→この議論は前文作成につながるものである。 ・5つのポイントの確認 <p>☆ソーシャルインクルージョンに関する意見交換 →特定の理論ではなく普遍的理念ではないか →パブコメ等参考に改めて議論する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・前回の検討事項 ・議会事務局から議論が求められているポイントについて検討→法務的観点から議論が必要なポイントを中心に検討する。 ・第1・2・4・6・12・16・19・23・24条
第 34 回	2014 年 10 月 27 日 (月)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見を聴く会の意見集約 ・災害時対策→第7章第24条と他自治体・大学との連携→第2条(4)の各条文内容と章確認 ・施行日は2015.1.1の希望 ・広報広聴委員会の取り扱いについては担当より方向性を報告する。 ・議会事務局から議論が必要なポイント確認 ・「ソーシャルインクルージョン」についての意見交換 ・基本条例前文検討→江藤先生のスーパーバイズを受けることにする。 ・「趣旨及び解説」について確認する。
第 35 回	2014 年 10 月 27 日 (月)	<ul style="list-style-type: none"> ・「ソーシャルインクルージョン」を条例に入れることについて、反対の立場から藤江委員・賛成の立場から上村委員→議論の結果は賛成8名、反対1名→委員会での提案とスーパーバイズを受けることに。 ・議会基本条例「前文」について 阿部・高原案を元に藤江案一部を取り入れ修正し意見交換
第 36 回	2014 年 11 月 8 日 (土)	<ul style="list-style-type: none"> ・議会基本条例「前文(案)」→確定

		<ul style="list-style-type: none"> ・第3次素案の検討→確定 ・「趣旨及び解説」について第7・17条検討 ・パブリックコメントについて ・事務局案は各担当者が再確認→確定
第37回	2014年 11月 17日 (月)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の意見を聴く会での意見への回答の検討 パブコメと重複しているものに関しチェック(重松委員担当) →68項目分担 ・議会基本条例「前文(案)」について(市民の定義・ルビの扱い) →部会長が委員会での意見をいれ再提案 ・広報広聴委員会について→テーマ・人数・内容・位置付け等素案を作成(大和・重松・小川・藤江担当) ・「用語解説」15項目→11月中に完成させる
第38回	2014年 11月 25日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> ・第3次素案(委員会に提出した一次原案)について確認

議会改革特別委員会（議会基本条例立案部会）視察報告

2014年2月20日
議会改革特別委員会
議会基本条例立案部会

1. 日時 2014年2月14日（金）

2. 視察先及び視察内容 埼玉県所沢市：議会基本条例等、議会改革について

3. 参加者

委員（部会長）	阿部美知子		
委員	大和祥郎（視察コーディネーター）		
	東 一良	高原幸雄	上村和子 藤江竜三（議事録）
	重松朋宏	望月健一	小川宏美（議事録）
随 行	町田勝則 佐藤修平		
接遇者	所沢市議会議員	桑 畠 健也 氏	
	所沢市議会議員	島 田 一隆 氏	
	所沢市議会事務局主査	瀧 澤 恵 氏	
	所沢市議会事務局主任	伊 藤 庸介 氏	

4. 議会基本条例等、議会改革について

（1）視察の目的について

議会基本条例を立案するに当たって、「日経グローバル2012年5月号」の「議会改革度」ランキング6位（住民参加度は1位）である所沢市市議会の議会基本条例について、制定までの経緯、制定後の運用、条例の内容を調査すること。加えて、議会の自己評価の仕組み、ICTの活用状況を調査すること。

（2）視察の概要について

① 視察市の概要について

市制施行 昭和25年11月3日 面積 71.99平方キロメートル
人口 34万2,925人 世帯数 15万699世帯（平成25年12月31日現在）

② 視察の流れについて

所沢市議会議員の桑畠議員よりあいさつを受け、所沢市議会議員の島田議員、桑畠議員より説明を受けた後、質疑応答を行った。

(3) 調査事項について

○ 議会基本条例について

調査事項	調査結果
① 制定までの経過について	議会基本条例制定特別委員会にて、9ヵ月間と期限を区切り、条例を作成していった。条例原案は、委員会内の作業部会（6名）にて作成。工程表をつくり、原案作成の日程、視察、パブリックコメント、公聴会等のスケジュール設定を行っていた。 *短期決戦が大事。「工程表」作成・実行が必要。 法規的なチェックを有識者にしてもらう必要。
② 制定後のチェック体制について	27条（見直し手続）で規定。「所沢市議会議会評価要綱」を整備。 1年ごと（「所沢市議会議会報告書」）及び4年ごと（改選ごと）（「所沢市議会基本条例第27条の規定に基づく検討結果報告書」）に行っている。 *実効性のある条例とするために非常に大事。
② 前文のつくり方について	正副委員長に一任していた。 *皆で書いてはまとまらない。特徴として「地方自治法第96条第1項に規定する議決事件に留まらず、法律に反しない限り、議決すべき事件を定める権限等を有する」を入れた。

○ 条文内容について

調査事項	調査結果
① 議決責任を規定した意義について	3条2号。議会制民主主義において、多数決を行い、議案等が可決された場合、反対を表明した議員であっても、その議決には責任を負うことを強調する意義がある。
② ユニバーサルデザインの理念を規定した意義とその成果について	3条4号。手話通訳者の設置や議場改修を行った。 *本来、条例に横文字は入れないが、全会一致による条例制定を基本にしたので、第3条に「ユニバーサルデザインの理念」を主張する議員がいて入れることになった。
③ 会派を規定した意義について	5条。会派は地方自治法等に規定がないので、条例で位置づけを補完している。
④ 会議の原則公開を規定しているが、会派代表者会議（もしくはそれに類する会議）の公開の有無について	6条1項において原則は公開。会派代表者会議は公開していない。これを公開とすると、さらなる秘密会ができてしまうことを懸念した。

調査事項	調査結果
⑤ 会議規則等のほかに、公聴会及び参考人を規定した意義と条例制定後の活用事例について	6条2項。デュー・プロセス・オブ・ロー（法に基づく手続）を保障する意義がある。 参考人について、平成21年は11件、平成22年は12件、平成23年は7件、平成24年は5件の事例がある。
⑥ 議会報告会の開催頻度と運営について	7条。平成22年から現在まで、年2回の頻度で14回開催している。予算・決算の報告。運営は、委員会ごとに賛否の分かれた案件を中心に報告。班を編成し、班ごとに複数会場で実施。平日と休日、昼と夜の日程を入れて開催。「所沢市議会議会報告会実施要綱」を制定。「議会報告会報告書」を作成し、議長に報告。質疑応答・意見交換は、そのままにせず、「正副委員長連絡協議会」で担当に振り分け、その報告は議会報に掲載する。
⑦ 意見提案手続（パブリックコメント手続）の対象案件の選定方法・実施方法・事例について	議会側が提案した議案について実施している。直近は「所沢市歯科口腔保健の推進に関する条例（素案）」についてパブリックコメントを実施し、文書にて受け付けている。
⑧ 一問一答方式の質問・質疑の事例について（できる規定にした理由は）	9条1号。ほとんどの議員は一問一答で一般質問を行っている。できる規定にしたのは、一括質問・一括答弁を行いたい議員の権利を制限しないため。なお、議案の質疑回数は3回に制限している。
⑨ 市長等の反問権の事例について	9条2号。多数ある。質問等の趣旨について、理事者が確認することにとどめている。市長のパーソナリティによっては、「野党」議員への嫌がらせになるかもしれないので注意が必要とのことでもあった。
⑩ 閉会中の文書質問の実施方法と事例について	10条。閉会中の委員会が全会一致ならば、議長を経由して、執行機関に文書質問をすることができる。議員個人はできない。平成21年に「所沢駅から西所沢駅間の連続立体交差に関する質問」の事例があり、市長に文書回答を求めた。
⑪ 議員間の自由討議の実施方法と事例について	12条。委員会において、委員の発議により、委員長が委員会に諮り実施している。論点が明らかになるという効果がある。実施例として、平成22年6月15日の市民環境常任委員会で、廃プラ焼却の市外設置について自由討議を行い、論点が明確になったことにより、附帯決議を可決した事例がある。
⑫ 政策討論会の運用方法について	13条。議員が一堂に会し、議案のみならず、特定のテーマについて意見等の交換を行っている。共通認識の醸成を目的としている。初めは、何度かリハーサルを行った。「所沢市議会政策討論会設置要綱」を制定。

調査事項	調査結果
⑬ 正副委員長連絡協議会の運用状況について	正副委員長の打ち合わせ。質疑・答弁を委員会へ振り分ける作業を行うなど。
⑭ 附属機関を設置する際に検討した課題と設置後の活用について	23 条。総務省は、地方議会が審議会等附属機関を持つことには否定的だったが、所沢市議会では、法政大学の廣瀬克哉氏や行政法学者の塩野宏氏の見解に基づき、設置していた。設置後、「所沢市議会議員定数のあり方に関する審議会」を設置した。その答申は、議員定数について、上限を 37 人（9 人で 4 常任委員会を構成する）・下限を 33 人（8 人で 4 常任委員会を構成する）とするものであった。（それぞれ、議長は常任委員会に属さない）。その答申を受け、現行 36 人である議員定数を 37 人とし、経過措置として当分の間は 33 人とする所沢市議会議員定数条例改正を行った。
⑮ 議員定数・議員報酬・政務活動費の決定方法について	議員定数については、⑭を参照のこと。また、『日経グローバル』の「議会改革 現場からの提言 6」、「同 18」に詳しい。議員報酬等については、議会改革の中で議論していなかった。
⑯ 議会事務局の組織体制の整備のための予算について	議会費について、会派単位で要望を出し、議長が集約して市長に要望しているとのことだった。そのため、議会事務局の組織体制の整備のための予算については、その中で要望されていると推察される。
⑰ 「最高規範性」を規定しなかった理由について	全会一致であることが最高規範性にかわる典拠になりうるので、規定はしなかった。

○ 所沢市議会議会評価実施要綱及び議会評価報告書の概要について

平成 24 年 6 月から平成 25 年 5 月までの期間で、議会運営委員会は、「審議会設置による議員定数の改正」、「所沢市議会災害対策会議設置要綱の制定」、「第 2 回政策討論会の実施」、「予算委員会設置の協議」を、広聴広報委員会は、「市議会だより作成・配布」、「インターネット中継」、「議会ポスター」、「ケーブルテレビによる議会日程テロップ告知放送」、「所沢市議会公式ツイッター」を、それらの達成度及び方向性から評価している。

○ 所沢市議会ツイッターの活用状況について

所沢市議会からのお知らせやホームページ・フェイスブックの更新情報などを発信している。今回の視察の様子もすぐに公開されていた。



所沢市議会基本条例について、説明を受ける委員



所沢市議会 議場にて

議会改革特別委員会（議会基本条例立案部会）視察報告

平成 26 年 5 月 7 日
議会改革特別委員会
議会基本条例立案部会

1. 日時 平成 26 年 4 月 23 日（水）～24 日（木）

2. 視察先及び視察内容

- (1) 4 月 23 日（水）長野県大町市：議会基本条例等の議会改革について
- (2) 4 月 24 日（木）長野県小布施町：議会基本条例について

3. 参加者

議長 青木 健

委員（部会長） 阿部美知子

委員 大和祥郎 東 一良 高原幸雄 小川宏美 上村和子
重松朋宏 望月健一 藤江竜三

随 行 吉田公一

接遇者 4 月 23 日（水）大町市議会議長 小林 治男氏
大町市議会議員（議会運営委員長） 中牧 盛登氏
大町市議会議員（元議会運営委員長） 八木 聡氏
大町市議会事務局庶務議事係長 川上 晴夫氏

4 月 24 日（木）小布施町議会議長 関谷 明生氏
小布施町議会議員（元議会運営委員長） 関 悦子氏
小布施町議会議員（政策立案常任委員会副委員長） 小西 和実氏
小布施町議会議員（政策立案常任委員会委員） 小林 正子氏
小布施町議会事務局長 三輪 茂氏

4. 大町市 「議会基本条例等の議会改革について」

(1) 視察の目的について

事前調査事項として、議会基本条例については 6 項目、条文内容については 23 項目、議員定数等検討委員会については 4 項目、議会における事務事業評価、議会基本条例と逐条解説との関係について依頼し、先進市である大町市議会より視察当日説明をいただき、国立市議会の議会基本条例策定の一助とする。

(2) 視察の概要について

① 視察市の概要について

市制施行：平成 18 年 1 月 1 日 面積：564.99 平方キロメートル

人口：2 万 9,386 人 世帯数：1 万 1,775 世帯（平成 26 年 3 月 31 日現在）

② 視察の流れについて

大町市議会小林議長より挨拶を受けた後、議会運営委員長の中牧議員、議会基本条例制定時の元議会運営委員長の八木議員より説明を受け、その後、質疑応答を行った。

③ 調査事項について

事前調査事項のうち、下記項目について説明及び回答があった。

○ 議会基本条例について

調査事項	調査結果
① 制定までの過程は	伝統的に議会改革は、議会運営委員会（議運）で行っている。平成 21 年 9 月に議長から議運へ諮問し、21 回の議運を開催し、松本市・流山市を視察。法政大学廣瀬克哉教授に前後 2 回の講演会及び助言をいただいた。条文は、ブレインストーミング手法によりキーワードを抽出し作成。パブコメや市民との意見交換会では、廣瀬教授にもアドバイスをいただきながら平成 22 年 9 月議会へ議員提出にて提案、可決し、平成 22 年 10 月に施行した。
② 市民との意見交換会で、廣瀬克哉先生にアドバイザーを依頼した効果は	前後 2 回（最初と最後）行った。廣瀬教授にアドバイスをいただいた効果は 2 つある。 1 つ目は、特に市民の皆さんに関心を持っていただくため、2 回目の講演会では市民参加をお願いし、他市の議会基本条例の内容を廣瀬教授より市民の皆さんへ説明したことは大変よかった。2 つ目は、さまざまな疑問について相談ができたこと。
③ 市民からのパブコメがどのように条例上に反映されたか	パブコメは質問が多く、参考にして条例に反映にする内容は特になかった。
④ 数多くの市民との意見交換会が開かれているが、市民からどのような声があがり、どのような形で市政に反映されているか	意見交換会は 2 つある。 1 つ目は、議会が主催し、決算委員会終了後に、市内小学校区 6 カ所にて、1 班議員 6 人、3 班体制で行う議会報告会。2 つ目は、市民の意見を保障するため、条例に定めている大町オリジナルの意見交換会。現在まで 11 回開催している。

○ 条文内容について

調査事項	調査結果
① 第 1 章から第 8 章までの章立てはどのように組み立てたか	栗山町、会津若松市の議会基本条例を研究し、「市民により身近な議会に改善できること」をテーマに、ブレインストーミングにより条文に含まれるキーワードを抽出し策定した。

調査事項	調査結果
② 議会基本条例を「議会における最高規範」と規定した理由について、憲法や地方自治法との関係は（第3条）	憲法や地方自治法を超えることはできないが、この条例を気持ちの上で大事にしたいので設定した。
③ 「最高規範」について、条例の後半部に規定している例が多いが、第3条に位置づけた理由は（第3条）	大事な内容ほど前にもってくるようにしている。
④ 議決責任を規定した理由は（第5条）	議決責任こそが議会基本条例をつくる理由・目的である。責任と自覚が必要とした。そのことをわかりやすく、目立つように第5条に記載した。
⑤ 災害時の対応について、具体的には、議会がどのような働きをすると想定しているのか（第6条）	策定時にはなかった条文だが、3.11 東日本大震災以降の見直しにて追加した。ここでは、議員がまずは集合し、情報を共有すること。そして、災害対策本部を支援することを明記した。理由は、一部議員の個別行動により、災害対策本部に混乱を生じさせないようにするため。
⑥ 議員の政治倫理について、どのように具体化しているか（第8条）	議会基本条例の施行後につくった。「大町市議会申し合わせ先例集」に入れた。 兼職・兼業の禁止：補助金団体や自治会等の役職・役員をできないことを規定した。理由は、市民に疑念を生じさせないようにすること。
⑦ 請願のみを市民の政策提言と位置づけた理由は（第11条第2項）	大町市の特徴で、陳情に関して各自治会から細かな生活に密着した市民要望事項が多く、陳情のあり方を整理しきれない状況であるので記載しなかった。
⑧ 全ての会議について原則公開と規定しているが、会派代表者会議（もしくはそれに類する会議）は公開しているか（第12条第1項）	会派代表者会議も公開しているが、1回も傍聴はない。申し込みがあれば受ける。
⑨ 意見交換会・政策調整委員会の運営方法・開催状況は（第13条・第19条）	条例ができたが動かない市議会が多いと聞いているため、推進するための組織として政策調整委員会を設置した。政策調整委員会では、意見交換会での意見集約や日程調整、資料作成、市長への提言等を行っている。今後、政策調整委員会を条例化に向け検討中である。意見交換会は、1人でも開催する。
⑩ 附属機関を設置する際に検討した課題と設置後の活用状況は（第14条）	違法かどうか廣瀬教授に確認した。三重県議会と総務省にて文書でやり取りしている。設置することに関しては違法ではないと総務省見解がでた。違法ではないので掲載した。

調査事項	調査結果
⑪ 「議員の提言及び質疑等に関し、論点及び争点を明確にするための発言をすることができる」とし、「反問」としなかった理由は（第 15 条第 3 項）	表記はしないが、反問権と同じ意味である。
⑫ 政策等の形成過程の説明は、どのように行っているか（第 16 条）	「政策等の形成過程説明資料」を、新しい事業や大幅に変更が生じた事業について提出してもらうことにより、スムーズかつ、深い議論や審議ができるようにしている。
⑬ 自由討議の実施方法と事例は（第 18 条）	自由討議は委員会にて行っている。行政側への質疑と討論の間に行う。
⑭ 議会事務局の組織体制の整備のための予算は、どのように確保しているか（第 22 条）	他市を調べた際に入れなかったところが多かったため入れなかった。
⑮ 一問一答・議員定数・議員報酬について、規定しなかった理由は（規定なし）	議会で決められる最高の法規を議会基本条例に規定しているので、あえて条例に入れなかった。

○ 議員定数等検討委員会について

調査事項	調査結果
① 設置の根拠は	委員会は、条例上に規定していない。委員会には 2 つの特徴がある。 ・委員会組織に市民公募（2 名）を入れている。 ・議員活動実態調査票を 1 年かけて議員全員に調査した。
② 定数削減実施の予定は	先般（平成 23 年の統一選挙）改定したばかりなので予定していない。

○ 議会における「事務事業評価」の実施について

- ・目的として、市の執行機関を監視・評価するという議会本来の果たすべき責務が強化される。
- ・平成 25 年度は試行段階として、平成 25 年 7 月から行った。
- ・評価手順は、市の事務事業全てを対象とし、その中で 3 つの常任委員会にて 3 つの事業を評価した。
- ・評価方法は議員用と委員会集約用の 2 つの事務事業評価シートを作成し評価する。
- ・評価結果は、議会から市長へ提言、市のホームページに公表、3 月定例会にて予算審査で提言内容を確認した。

- 議会基本条例と逐条解説との関係について
条例をわかりやすく説明するために示した。

(3) 所感 (担当：大和祥郎・東 一良・藤江竜三)

- 条例づくりは、議会運営委員会（議運）で行っており、改めて議運の権威を感じた。
印象に残ったことは、条例づくりで、大事なものほど、前に入れていることや、専門的知見のアドバイスは、法政大学の廣瀬教授から最初と最後にアドバイスをいただきながら、大町市オリジナルである、市民要望で開催する意見交換会を少なくとも年1回開催することは、大変すばらしい試みと感じた。
また、災害時の対応についても、議員のスタンドプレーにならないよう、基本として災害対策本部を議会が支援し、正しい情報を議員全員が把握し、議会として対応をすることを明記していることは、大変よいと感じた。(大和)

- 市民の意見交換会などは、細かい決め事よりもとりあえずやってみて改善していくという姿勢に驚いた。利用される方も、節度を持ってある程度の団体で使うなど有効に活用されているようだった。
ただし、ここでも、議会報告会の人集めは、ケーブルTVなどを使って宣伝するなどをしているが、苦勞しているようだった。議員からの説明は10分以内で意見交換に十分に時間を使うやり方は、国立市議会の報告会とは違った開催方法だが、今後の改善の一つの指針になると感じた。(藤江)

- 大町市議会が議会基本条例を策定するにあたり、議会基本条例の第5条にあるように、議会の議決責任において議決した際、市民に説明する責務があるということが、大変重要なことであるとの話を伺った。議会基本条例策定に当たり市民に対する説明責任こそが議会基本条例を制定する大きな意義であるとの認識を持つことはもちろんだが、柱となる目的を持って議会基本条例策定を進行させるべきであると改めて感じた。

災害時の対応についても条例に盛り込むことで災害時の混乱を避け、情報の共有と議会の災害対策支援を明確にするなど有事に混乱しないようにとの目的意識により、条例に盛り込んでいることから目的を持ち条例を策定していることが伺える。

最高規範という認識においても、法体系において基本条例の位置的なことはあるが、あくまでも気持ちの上での意義（精神論）が大きいとの見解が示されたことは、大きなポイントとなる。国立市議会においても文言にとらわれ過ぎず意義のある条例づくりをしていきたい。また、市民との意見交換会においても意見交換会開催要領を策定し、年1回以上の開催や市民からの要望に応じた開催など意欲的に展開しているが、やはり他市同様、参加者の数が少ないのが現状のようであるが、人数にこだわらず開催する義務を果たしていくということは意義のあることである。国立市においても個々が議員としての自覚と誇りを持ち最高規範であるといえるよう未来に向けて残して恥ずかしくない議会基本条例制定に向け努力することが重要であると考え。(東)

大町市議会玄関にて



大町市議会より説明

説明を受ける委員



5. 小布施町 「議会基本条例について」

(1) 視察の目的について

事前調査事項として、議会基本条例については3項目、条文内容については19項目を依頼し、先進市である小布施町議会より視察当日説明をいただき、国立市議会の議会基本条例策定の一助とする。

(2) 視察の概要について

① 視察市の概要について

町制施行：昭和29年2月11日 面積：19.07平方キロメートル
人口：1万1,326人 世帯数：3,701世帯（平成26年4月1日現在）

② 視察の流れについて

小布施町議会関谷議長より挨拶を受けた後、基本条例制定時の元議会運営委員長の関議員、政策立案常任委員会委員の小林議員より説明を受け、その後、質疑応答を行った。

③ 調査事項について

事前調査事項のうち、下記項目について説明及び回答があった。

調査事項のうち丸数字や「・」のあるものは、あらかじめ部会で質問項目を設定した。丸数字でなく「●」の調査事項は、視察当日の委員質疑。）

○ 議会基本条例について

調査事項	調査結果
①制定までの経過について	2007年選挙では大半の立候補者が議会改革を訴えた。選挙後、先輩議員から「議会改革なら基本条例つくるべき」とのアドバイスを受け、北海道栗山町議会に学びながら条例案をつくった。 2011年選挙前に条例案はほぼ完成していたが、「執行するのは改選後の議員なので、新しい議員に委ねるべき」との意見を受けて選挙後に先送りし、新議会での検討を経て2012年9月議会で制定した。他に参考したのは、熊本県御船町議会、島根県邑南町議会、山口県防府市議会。
②議会の活動原則・議員の活動原則を作成するに当たり、検討したことについて	選挙のたびに議会や議員のあるべき姿が変わらないようにした。
③制定後のチェック体制について（とくに、条例の目的の達成については議会運営委員会で検討、条例改正については全員協議会で協議とした理由について）	所管は議会運営委員会（議運）。委員会中心主義を取っており、委員会では委員外議員も発言できるが、議運（副議長、広報を除く3常任委員長、選挙による議員1名の5名で構成）は委員外議員の発言を認めていない。条例改正は大事なことなので、全員協議会で協議する。
●「小布施らしさ」と言ってよいような、条例の最大の特徴は？	小布施らしさを意識してつくったことはない。まず栗山町を視察し、懇談して、「自分たちには栗山までの力はない、学ばせてもらおう」との意識で取り組んだ。御船町の基本を入れさせてもらった。当時、「よその条例を真似したのではないか」と言われたが、これまで自分たちが議会改革で実行してきたことを盛り込もうということやってきた。そのため、苦勞してつくった感じはない。
●条例制定にあたり、専門家のアドバイスはもらったか	町村議長会の担当者、町長（を通じて、関係の弁護士）にも見てもらった。専門家は入れていない。

○ 条文内容について

調査事項	調査結果
①議会の情報公開について、議会図書室に加えて、町立図書館を規定した理由は（第4条第4項）	公文書を見られるところがほしいとの町民要望があったが、町役場3階にある議会図書室は町民には使いづらいので、町民によく利用されている図書館の一面に視察報告や議事録などの議会関係資料を置いた。
②議員による自由討議の実施方法と事例は（第4条第6項）	従来は質疑終了後、その場で採決していたが、「質疑の後、時間をおいて考え方を整理したい」との意見があり、導入した。会派制をとっていないため、委員外議員も質疑・討議に参加している。委員外議員の発言は、手続的には一応、委員長が諮っているが、だいたい認めている。自由討議により、他の議員の考え方が知ることができてよい。
●自由討議を経て町長提出議案を修正したことはあるか	今年の3月議会でも、議員から修正提案して可決した町長提出議案がある。討論によって否決した事例もある（2013年3月議会・ひとり親家庭児童高校等入学・就職祝金支給条例案）。
・通年議会のメリットは	請願・陳情の対応が早くなる。地域課題にかかわる請願・陳情は出されたら即、会議を開き委員会に付託する。閉会中の専決処分がなくなった。
・地方自治法第102条の2に基づく通年議会ではなく、条例で定例会を年1回とすることにより通年議会を実施している理由は	自治法改正（2012年9月公布）前に、通年議会を開催（定例会回数条例を2010年3月公布、2011年から実施）したため。
・会期の始期と終期の理由	新年度の予算議会がある3月を始期とした。
・閉会は、議長が宣告しているのか、自然閉会としているのか	2月28日に自然閉会している。
・一事不再議の原則との関係は	「事情変更の原則」を適用している（通年議会実施要綱第8条）。
・地方自治法第180条の議会の委任による専決処分は、どのように取り扱っているか	専決対象は3項目（小布施町長の専決処分事項の指定について）。
●通年議会は長の負担が増えるというがどうか。	導入前、町長からは「毎日一般質問されたら困る」「長が議案を提案したとき、議会側はすぐに会議を開催してくれるのか」との2つの心配があった。前者については、従来と変更なし（定例会議で実施）、事務量はふえないということを説明し、町長側の理解を得た。後者の懸念については、導入前も町長は専決したがらず、臨時会が多かった。実際、導入後の臨時的な会議の大半は町長提出議案である。2013年度については、議会主導で開催したのは4月議会（政策委員会から町の道づくりについての意見書を議決した）くらい。

調査事項	調査結果
●一日だけ開催する会議でも、委員会に付託するのか	その場合も付託する。今年の雪害対策のため、4月30日に会議を開催予定しており、議案が可決すれば5月から執行できる。
③政策立案常任委員会の活動状況は（第6条第1項）	<p>政策提案により、グランド芝生化（現在は幼稚園について）を実現した。歩きにくい国道の歩道について、調査研究・検討を始めている。</p> <p>3月議会に出た室内ゲートボール陳情を即採択し、即視察に行き、「実施できる」と判断して4月に議決、9月議会で予算化し、12月に完成した。</p> <p>言葉だけの答弁をもらって終わりではなく、現場を見て委員会が確信をもって動く。近隣視察の車は公用車だが、他の経費は自費。</p>
④広報について、常任委員会を設置した理由は（第6条第1項）	大切なことなので、常任委員会で設置した。
●各常任委員会名が基本条例に位置付けられている（第6条第1項）が、委員会設置条例を入れ込んだのか	委員会設置条例は別にある（→委員会条例）。
⑤毎月の委員会開催を規定しているが、委員会の活動状況は（第7条第1項）	実際には、毎月は開催していない。
●常任委員会が4つあるが、委員会開催の日程調整はどのように行っているか	4委員会は、議案審査グループ（縦の組織）と政策立案グループ（横の組織）の2種類の委員会に分かれる（委員会条例に規定）。各グループの委員会は重なることなく、1日1委員会で開催している。
⑥請願・陳情の提出者の発言は、どのような形で行っているのか（第7条第3項）	原則として、請願・陳情者には委員会に出席してもらい、会議録に残る形で発言してもらっている。
⑦意見交換会の運営方法・開催状況は（第9条第2項）	<p>年2回は全体の報告会。現在は意見交換会を中心に、地域に出て行って地域課題を拾い上げるために、28自治会の地域単位で順番に開催している。</p> <p>報告会は全議員で対応し、役職者は全会出席している。</p>

調査事項	調査結果
<p>●議会報告会の広報の仕方は。参加者の意識に変化はあったか。(第9条第3項)</p>	<p>『町報おぶせ』と同報無線で広報している。最初、町内4カ所で開催したが、参加者は多い会場でも10人前後と、少なかった。そこで、町民が集まる図書館で2回ほど開催したが、それでも参加者は少なかった。自治会に出向いて開催したら参加者はふえたが、地元選出議員が声をかけてくれないと集まりが悪い。今年は3回予定している。</p> <p>栗山町議会を視察した際、参加者が少ない報告会について質問したところ、「1人でも2人でも来てくれる人がいれば出向く」との回答を聞き、「来てくれる人を大事にする」と、自分たちの考えを改めた。</p> <p>冒頭に1委員長5分以内で報告している。基本的に意見交換はフリートークだが、議員定数を検討した時は、参加者に議論を投げかけた。</p>
<p>⑧一問一答の運用方法は(第10条第1項)</p>	<p>対面方式、持ち時間(30分)内で、再質問は1質問あたり3回以内。ただし議長が認めればそれ以上も可能。</p>
<p>⑨反問権行使の事例は(第10条第3項)</p>	<p>2回くらいある。</p>
<p>⑩政策等の形成過程の説明は、どのように行っているか(第11条)</p>	<p>議案提案(議案説明)の後(主に翌日)、委員会ごとに勉強会を行っており、その際に資料を提出してもらっている。</p>
<p>⑪町民だけでなく、各種団体・他の地方公共団体議会との交流・連携を規定した理由は(第13条)</p>	<p>幅広く他の議会と交流するため、規定した。各種団体との交流は、議会から申し入れて意見交換会を実施している。</p>
<p>⑫議会改革推進会議の活動状況について(第14条)</p>	<p>現在は設置していない。</p>
<p>⑬議会事務局の組織体制の整備のための予算は、どのように確保しているか(第17条)</p>	<p>現状の予算で、特に業務に支障はない。</p>
<p>⑭議員の政治倫理は、どのように具体化しているか(第18条)</p>	<p>個々の議員に委ねている。</p>
<p>⑮議員定数・議員報酬の決定方法は(第19条・第20条)</p>	<p>2年前に検討委員会を設置して調査研究を行った。視察を踏まえて意見交換会で地域住民の意見を把握し、パブリックコメントを経て、議員間討議で現状維持を決めた。報酬は低い。報酬審議会(2年に1回、町長から諮問されている)の答申を尊重している。</p>

調査事項	調査結果
<p>●政務活動費はいくらか。報酬が低いが、議員は納得しているか。</p>	<p>政務活動費はない。 議会で報酬についての議論もなく、報酬審議会決定に従っている。 2011年選挙が無投票だったので、町民の中から定数削減議論が起こり、定数と報酬について議会として検討した。報酬については検討委員会内部では、生活報酬を保障すべきとの意見もあったが、報酬審議会から「現状どおり」との答申があり、従った。町民から「報酬を上げて構わない」との意見が出てくるか、町村議長会である程度の指針が出されないと、報酬アップは難しい。これまで、町財政や職員給与引き下げに対応して、議会が自発的に引き下げてきた経過もある。通年議会は町民に見てもらっているので、(報酬の再検討は) これからの議論だろう。</p>
<p>●2006年に定数を大幅に削減(18→14人)しているが</p>	<p>当時、財政が厳しく、「議員が多すぎる」との町民世論が高かった。定数を削減すると委員会の人数が確保できなくなるとの懸念があったが、地方自治法が改定され、複数委員会に所属できるようになったこともあり、削減してもやっていける見通しが立ったので、削減した。</p>
<p>⑩最高規範を規定していない理由は(規定なし)</p>	<p>原則を明記しているので、特に必要なかった。法制度上、無理があるという説もあるが、議会の憲法として定めている。</p>

○ その他の質問

質問	回答
<p>●議員の選ばれ方は、地区推薦なのか。</p>	<p>議員が二十何人かの頃(数十年前)は、地区推薦の議員が多かったが、今は3人くらい。</p>
<p>●合併の話はあったか</p>	<p>「平成の大合併」のときは、(須坂市、高山村と)「須高地域」で合併構想があった。町民アンケート調査の結果、70%が反対し、議会でも「自立」でやっとうと結論を出した。当時の町長も自立志向だった。小布施の町は町民の力が強い。</p>
<p>●予算編成等に注文をつけるのは、長の執行権に対する介入にならないか</p>	<p>予算執行にあたっての要望として附帯意見を付したり、決算時に次年度予算編成に向けての留意事項を議会として出しているが、あくまで提言であり、「責任を持って対応せよ」といったのは道づくりだけ。</p>
<p>●最終本会議での採決にあたって、質疑はあるか</p>	<p>委員会で委員外議員も参加して充分議論し尽くされているので、本会議はいわば「セレモニー」で終わる。</p>

(3) 所感 (担当：上村和子・小川宏美・重松朋宏)

まちづくりの精神と連動する議会基本条例をつくりたい。

小布施町視察は、課題解決だけにとどまらず、これまで住民がつくってきたまちづくりのよさも再認識した上で、未来につなげる議会基本条例とするための原点を実感できた視察になりました。

小布施町は長野県で一番小さい自治体です。しかし、合併の話が出た時には反対する町民が圧倒的に多く、できなかつたそうです。まちに誇りを持っている町民が多い自治体だと思いました。

条例で保全されている歴史的町並みや、オープンガーデンによる景観保全など「町民のまちづくりに対する意識の高さ」が歴史的に根づいていることも感じました。

古くから小布施にある、庭は内と外をつなぐ公共のものだから通り道として誰でも通ってかまわないという「お庭ごめん」の文化(だから塀がない)から生まれたオープンガーデンと、いたるところにつくられたベンチとテーブルのお休みどころ、「観光ではなく交流を」といったまちづくりの哲学が伝わりました。

町役場の裏には大きな運動場を持つ小学校と、世界で行ってみたい図書館の一つに選ばれた町民参加でつくられた平屋ワンフロアの町立図書館「まちとしょテラソ」が、それこそ塀がない状態でつながって建っており、子供たちがのびのびと自由に遊んでいました。小学校もオープンガーデンのひとつに入っていて、門扉で閉じられた都市部の小学校との違いの大きさを感じました。

議会基本条例の説明をして下さった小布施町議会の皆さんも、会派がないためか、みんなで議論しながら考えるということが根づいており、議員間のバリアが少ないと思いました。

国立市も、小さな自治体ですが、南部に広がる崖線と湧水と田園風景、一橋大学、大学通りを中心とする文教地区、そして「しょうがいしゃがあたりまえに暮らすまち宣言」がある福祉のまちと、住民によるまちづくりの文化が根づいています。

そのまちづくりと共にあった国立市議会も住民の多様性を反映してか、1人会派が多くなってきています。政党や同一会派でも一人一人が(あたりまえだが)個性があり、それが、国立市議会の特徴ではないかと思います。

「違い」を尊重し、一人一人を大切にする議会であるための議会基本条例をつくりたいと思いました。

小布施町議会にて



小布施町議会より説明

小布施町オープンガーデンにて



小布施町の図書館「まちとしょテラソ」 死ぬまでに行きたい世界の図書館15に選ばれた図書館です

