

平成23年2月7日

浜田市議会議長 牛尾博美様

議会基本条例策定特別委員会行政視察報告

下記のとおり視察を行いましたので、その結果について報告いたします。

記

1. 期 日 平成23年1月19日（水）～20日（木）
2. 視 察 先 ・徳島県小松島市（19日）
・香川県観音寺市（20日）
3. 視 察 者 [委員長] 原田義則 [副委員長] 江角敏和
[委 員] 布施賢司 佐々木豊治 西田清久 三浦保法
山田義喜 三浦一雄 牛尾昭
川神裕司副議長
4. 視察目的 議会基本条例の策定について
5. 質疑内容 視察両日の各委員から質問があった事項と回答の内容については別紙(質疑内容)に掲載
6. 視察から
学んだ点 以下に掲載

(1)はじめに

平成22年12月議会において、議会のあり方や議員の使命、役割等、議会に関する基本的な事項を定めた「議会基本条例」を制定すべく、調査研究を行う目的で、「議会基本条例策定特別委員会」が設置された。その委員会で、これまでの議会改革の実績や経緯を踏まえ、当面「条例の素案」を、短期間ではあるが3月中に作成することとした。そうした目的の達成と、当面の素案づくりに向け調査研究を行うため、上記の両市議会を訪問した。視察先においては全委員が熱心に質疑し、両議会の関係議員からも誠意をもって答えていただいた。

(2)視察地を選定した理由について

視察地は、日程等の制約があり、中国・四国地方をエリアとして選考した。そのエリア内で、「議会基本条例の構成と類型に関する統計分析(高崎経済大学地域政策学会)」や、「東京財団政策研究部」の分析結果で、

評価ランキング入りしていること等を参考に、小松島市議会(徳島県)と観音寺市議会(香川県)を選定した。

(3)分析評価等の基準について

東京財団政策研究部が、「議会基本条例3つの必須要件」としているのは、「市民と議会の関係・意思決定機関としての役割を明記することが、議会基本条例の核である」とし、「それに基づく『3つの必須要件』を定め」ている。具体的には、

①議会報告会(意見交換会など)

議会が機関(合議体)として一体となり、民意をくみ取る仕組みを市民が気軽に体験する機会である。市民からの信頼の獲得には、議会が市民生活の場に出向くことは不可欠である。市民が議会を通じて政策決定過程に関与する機会である。

②請願・陳情者の意見陳述

市民が抱える個別具体的な懸案事項について議会で意見を述べることを希望した場合、それを保障しなければならない。慣例などの運営実態として実施している議会もあるが、市民の権利として条例に明文化することで市民に周知することが重要である。

③議員間の自由討議

議会は意見をぶつけ合い、結論を導き出すところである。議決行為よりも決定に至る過程(プロセス)が持つ実質的意義を重視することで議員・議会の存在意義が明確になる。議論は議会の醍醐味である。

以上を「3つの必須要件」とし、68議会中45議会を選定している中に、小松島市と観音寺市も含まれていた。

その3項目全てに◎の評価がされているのは、栗山町、伊賀市など8議会である。

一方の高崎経済大学地域政策学会の統計分析は、①議会機能を強化する事項(議会改革)、②議員能力を強化する事項(議員能力)、③住民参加を強化する事項(住民参加)を、54議会の各条文から分析し、総合改革ランキングを、「先進型」、「優良型」、「標準型」、「低整備型」、「名目型」に分類してある。

小松島市議会は優良型で、特に②の「議員能力を強化する事項(議員能力)」では、最高点の評価(1位同点4市町議会)を受けている。



1月19日小松島市議会における質疑の様子

ちなみに、この分析の「総合改革ランキング」でも、1位が栗山町議会、2位が伊賀市議会となっている。

(4) 両市議会と浜田市議会の改革等比較

1月19日小松島市議会と、20日観音寺市議会の視察において各委員からの質疑や当日配布された資料で、両市議会と浜田市議会の改革の経緯や経過は、下記のように整理できる。

①経過の比較表

	小松島市議会	観音寺市議会	浜田市議会
市町村合併の時期	S32年	H17年10月	H17年10月
改革や基本条例の勉強会等開始時期	H19年6月 条例勉強会	H19年2月 改革検討	H17年11月 部分改革開始
組織の立ち上げ時期と組織の名称	H20年6月 議改特別委	H20年3月 議改PT	H18年6月 議改検討委
	同年同月に決算特別委を設置し審査方法の検討		H22年12月 条例策特委
基本条例制定時期	H21年3月	H21年6月	H23年9月予定
備考	基本条例制定時に政治倫理条例も制定	以降、立候補制の試行、広報広聴常委設置	政治倫理条例は、H20年6月に制定

②経緯の共通点と特徴

議会改革及び議会基本条例制定の機運が高まった経緯は、小松島市議会については、厳しい財政状況とH19年の改選で5名の新人議員



1月20日観音寺市議会における質疑の様子

が誕生したこと、観音寺市議会や浜田市議会は市町村合併が契機であったと言える。

小松島市議会は、議会改革特別委員会を設置し、改革を進めながら基本条例を制定し、観音寺市議会も同時期に議会改革プロジェクトチームを設置

し、これも同時期に基本条例を制定されているものの条例制定を踏まえ、制定以降に順次改革を進めているという若干の違いや特徴があるように思う。両議会に共通していたのは、議員全体の認識を一致させる努力が丁寧に行われていたことである。

一方、浜田市議会は、両市議会と比較して改革のスタート、議会改革検討委員会の設置時期、具体的な改革の実施は早いものの基本条例の制定は遅れている。

(5) 条例の比較(章名と条名)

■小松島市議会

前文

第1章 総則

1条 目的

2条 定義

第2章 議会及び議員の活動原則

3条 議会等の活動原則(3項)

4条 議員の活動原則(3項)

5条 会派

第3章 市民と議会の関係

6条 市民参加及び市民との連携
5項

7条 議会報告会

第4章 議会と行政の関係

8条 議員と市長等執行機関の関係
(2)

9条 政策等の形成過程の説明(2項
1項に(7))

10条 予算及び決算における政策説明

第5章 自由討議の保障

11条 議会の合意形成(2項)

12条 政策討論会

第6章 委員会の活動

13条 委員会の活動(2項)

第7章 政務調査費

14条 政務調査費の執行及び公開(4項)

第8章 議会及び議会事務局の体制整備

15条 議員研修の充実強化(2項)

16条 議会事務局の体制整備

17条 議会図書室の充実

18条 議会広報の充実(2項)

第9章 議員の政治倫理、身分及び待遇

19条 議員の政治倫理

20条 議員定数(2項)

21条 議員報酬

第10章 最高規範性と見直し手続き

22条 最高規範性(2項)

23条 見直し手続き(3項)

附則

■観音寺市議会

前文

第1章 総則

1条 目的

なし

第2章 議会及び議員の活動原則

2条 議会等の活動原則(6)

3条 議員の活動原則(4)

4条 会派(3)

第3章 市民と議会の関係

5条 市民参加及び市民との連携
4項

6条 議会報告会(2項)

第4章 議会と行政の関係

7条 議員と市長等執行機関の関係
(4)

8条 議会審議における論点情報の
形成(2項) 1項に(7)

9条 監視及び評価(2項)

10条 政策立案及び政策提言

第5章 自由討議の保障

11条 議会の合意形成(2項)

12条 政策討論(2項)会

第6章 委員会の活動

13条 委員会の活動(3項)

なし

第7章 議会及び議会事務局の体制整備

14条 議員研修の充実強化

15条 議会事務局の体制整備

なし

16条 議会広報の充実(2項)

第8章 議員の政治倫理、身分及び待遇

17条 議員の政治倫理

18条 議員定数(3項)

19条 議員報酬(2項)

第9章 最高規範性と見直し手続き

20条 最高規範性(2項)

21条 見直し手続き(3項)

附則

以上の比較で、双方違う部分は下線で記した。章立ても条立てもほぼ同じだが、章名については、小松島市議会の「第7章の政務調査費」が、観音寺市議会の条例にはなく、従ってその条名の「政務調査費の執行及び公開」も記されていない。さらに、第4章の「議会と行政との関係」の章名は同じだが、その章の条名や条数に違いがある。また、小松島市議会の条例2条の「(市民とはの)定義」と、17条の「議会図書室の充実」が、観音寺市議会の条例にはない。

また、条名は同じだが、条項数や()数にも違いがあり、その内容や各条文そのものの内容の違いについても、浜田市議会の基本条例素案を具体的に策定する段階では、他の高い評価がされている条例も含め詳細に精査する必要がある。

(6) 両条例及び取り組みの特徴

第1章の『総則』で、小松島市議会の条例第2条「市民とは」の定義が明記されている。第2章の『議会及び議員の活動原則』(議会等の活動原則)で「会議規則の内容を継続的に見直す」とあり、観音寺市議会の条例では、「申し合わせ事項…」とされている。第3章『市民と議会との関係』(市民参加及び市民との連携)に、「小松島議会情報公開条例」がある点、「政策立案能力の強化…政策提案の拡大」という字句や「重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表…」も明文化され、両条例とも、「議会報告会」も明記されている。政策立案、提言の関係は、観音寺も10条にある。

第4章『議会と行政の関係』で、観音寺では、「会期中又は閉会中にかかわらず文書質問」ができることが明記されている。小松島では、「政策等の形成過程の説明」として、観音寺では、「議会審議における論点整理」



として(7)点にわたって示されている。当日も議会が「事務評価書」を作成しているといった報告もあった。

第5章『自由討議の保障』では、両条例とも「政策討論会」がうたわれており、その内容の調査研究が必要である。

(7) おわりに

今回視察した両市を選定する際に、「東京財団政策研究部」の分析結果も参考にしたと(2)に記したが、そこに「議会基本条例の問題点」として、以下の点が書かれてあるので、紹介して視察報告の「おわりに」にしたい。

議会基本条例の問題点 ～ 「二元代表制の一翼を担う地方議会の議会基本条例には、「市民参加」と「情報公開」を実施するルールが明確にされていないなければならない。そして、議会主催の正式な公開の場において、議員が自らの支持者とは限らない市民と議論することが保障されている必要がある。(中略)

…自治体の理念に基づき、当該自治体の実態に合致した身の丈にあった、多種多様な議会基本条例が存在することは自然であるが、市民と議会の関係が核となる必須要件は除外してはならない」とある。

こうした点を今回の視察で学んだことと併せ、参考にしながら今後の条例素案づくりに活かしていく必要がある。

以上

(報告書作成者 江角敏和)