

Title	議会基本条例の構成と具体的な展開
Sub Title	
Author	市川, 太一(Ichikawa, Taichi)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の政治学 日本政治 : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008. ) ,p.1- 24
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88453477-00000008-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88453477-00000008-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

議会基本条例の構成と具体的な展開

市川 太一

- 一 議会基本条例制定の背景
- 二 議会基本条例——評価できる点と問題点
- 三 議会基本条例の具体的な展開
- 四 議会基本条例の意義と課題

一 議会議基本条例制定の背景

北海道栗山町議会の議会議基本条例を中心とした視察に、二〇〇八年一月二四日に出席した。当日の参加議員は五一名、平成一九年度内には一二〇五名の年間の視察があった。視察自体がシステム化され、議員は熱心に質問し、会場は熱気にあふれていた。栗山町が地方議会のメッカになっているという印象を受けた。<sup>①</sup>

伊賀市議会でも北海道栗山町よりは距離的に近いせいも、視察も一九年度、一二〇四件あったという。栗山町議会や伊賀市議会の視察者数から、地方議会議員の議会議基本条例への関心の高さが伺える。

二〇〇六年五月に北海道栗山町議会が議会議基本条例を施行して以来、〇八年四月施行予定の京丹後市を含め、表1にあるように、一〇の県市町にこの条例がある。<sup>②</sup>内訳は、県が一つ、市が四つ、町が五つである。

議会議基本条例はまだ制定され始めたばかりであるが、なぜこのように関心が高く、つくられ始めたのだろうか。<sup>③</sup>どの議会も議会議基本条例の制定の理由としてあげているのは、二〇〇〇年四月の地方分権一括法の施行である。この法律によって機関委任事務が廃止された。明治二一年の市制・町村制の施行以来、この制度によって委任された事務の執行には、議会が関与できなかった。<sup>④</sup>

次に、今まで進めてきた議会議改革の上に、この条例をつくっている町や県がある。栗山町と三重県は分権一括法以前に、独自の改革を積み重ねてきた。<sup>⑤</sup>

三重県議会の議会議基本条例の前文には、「分権時代を先導する議会を目指して、議会議改革に積極的に取り組み、知事等への監視機能の強化や政策立案機能の充実等の議論を行い、議会議改革推進のために、平成十五年十月には、本県議会の基本理念と基本方向を定める決議を行うなど、真摯に努力を重ねてきた」とある。<sup>⑥</sup>

三つ目に、この条例がつけられ始めた要因の一つとして市町村合併が考えられる。合併によって、一九九九（平

表1 議会基本条例施行年月

地方公共団体名	施行年月	人口
栗山町(北海道)	2006年5月	14,304人
三重県	2006年12月	1,867,696
湯河原町(神奈川県)	2006年12月	28,171
伊賀市(三重県)	2007年2月	102,393
今金町(北海道)	2007年5月	6,386
出雲市(島根県)	2007年12月	148,609
南部町(鳥取県)	2007年12月	12,110
銚田市(茨城県)	2007年12月	51,054
京丹後市(京都府)	2008年4月	63,276
熊取町(大阪府)	2008年4月	44,638

成一)年三月三十一日に三三三三あった市町村数は、二〇〇六(平成一八)年三月三十一日現在、一八二一に減少している。従来地域から推薦されて議員になる場合も多かったが、合併によって議員数が減り、議員は一つの地域の代表というわけにはいかなかった。二〇〇八年四月から議会基本条例を施行する京丹後市の議員は「合併する前も旧町の議員をしていたが、町民とは顔の見える関係だった。合併で大きくなり、今までのやり方は踏襲できない。議員が一緒に行動していく中で、多様な意見を一つにまとめることがまちづくりに必要な」と述べている。<sup>(2)</sup>

三重県を除き、議会基本条例を制定した市町村の合併の状況はどうだろうか。合併後に議会基本条例を作ったのは、伊賀市、出雲市と京丹後市である。出雲市は「新市としての一体感を醸成し、地方議会としてのあるべき姿を示すためにも議会運営の基本的事項を定める」と基本条例の前文に書いている。栗山町は〇四年に合併を進めていたが、南空知三町合併協議会(法定協議

会)を構成していた一つの町が離脱して合併ができなかった。しかし今後検討の予定である。湯河原町は「県西地域合併検討会」をつくり小田原市など二市八町で合併を検討し始めている。<sup>(8)</sup>

とは言え、条例の制定までの道のりは平坦ではなかった議会もある。議会基本条例が審議された伊賀市議会では、「まだまだ議員間の議論が十分に行われたとは言えない」とか、「住民自治基本条例が、最高規範制としてきちっと設定をされている」ので議会基本条例も最高規範になると二つの最高規範ができるのか、という意見が出され、二二名の反対があったが、二二名が賛成して可決された。

地方公共団体を取り囲む状況は人口減少・高齢社会、そして財政難が進み、ますます厳しさが増していく。市長と議会の対立という二元代表制の制度的な欠陥もあいかかわらず見られる。このような状況の中で制度や議会運営の方法を見直していくことは、議会・議員にとどまらず、地方公共団体の長、執行機関、住民にとって有意義である。

本稿では、まず市や町議会が制定した議会基本条例の条文を逐条的に検討していく。

次に、今までに制定された議会基本条例を比較する。解説文も含み、特徴のある条文を取り上げたり、モデルとなる条文を考えていく。

三つ目に、議会基本条例に基づいて行われている事業をいくつか取り上げ、その実施状況を明らかにしたい。本稿の作成にあたっては、市や町のウェブサイトを参照しつつ、市会・町会議員、議会事務局職員にもインタビューをした。

## 二 議会基本条例——評価できる点と問題点

栗山町が最初に議会基本条例を制定したこともあり、いずれの市町とも栗山町を参考にして条例を作成している。

栗山町は、基本条例以外にウェブサイト「栗山町議会基本条例のイメージ」「栗山町議会基本条例の策定の経過」などを載せている。

解説を公表しているのは、栗山町、今金町と京丹後市である。

各町や市の議会基本条例の条文を逐条的に検討していく。従って章名など、各町や市などの条例と対応してい

ない箇所がある。

1 前文——議会基本条例は何のためにつくられるのか

前文では、条例をつくるきっかけになっている二〇〇〇（平成一二）年の地方分権一括法の施行について触れられている。

三重県議会が条例制定に先立ち、議会改革に積極的に取り組んできた実例があげているように、議会改革の積み重ねがあれば、それについて書かれるべきだろう。

議会が何をめざすのか、どのような役割を果たすべきか、基本条例には不可欠の要素である。

栗山町議会は「自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これらの論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の使命である」と討論を重視している。

湯河原町の条例は、「議会は、二元代表制の下で、執行機関たる町長及び各種委員会を監視する」とあるように、議会の監視機能を重視している点に特徴がある。京丹後市も「市長等執行機関の市政運営状況を監視する」という文章を入れている。

湯河原町と京丹後市より先に、三重県議会が「政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び評価」を条例の前文に入れている。

2 第一章 目的

伊賀市のように「第一条 この条例は、議会運営及び議員に係る基本事項を定め、議会及び議員の活動により、

〴〵ひとが輝く、地域が輝く〴〵伊賀のゆたかなまちづくりを実現すること」を置くと、目的が明確になり、親しみもわく。

今金町は「今金町に暮らす全ての人たちの町民福祉が向上し、安心して楽しく生活できる豊かなまちづくりの実現に寄与すること」（二条）を目的に置いている。

### 3 第二章 議会・議員の活動原則

この章は議会と議員の二つの活動原則から構成されている。

今金町は、「議会は、議員、町長及び執行機関の長並びに補助機関である職員（以下「町長等」という。）、町民による『まちづくりの討論の場』である」と定義している。議員、町長、職員の役割を書き、まちづくりの討論の場としている点に、今金町の条例の特徴がある。

議会議規則の内容に継続的な見直しを入れているのは栗山町である。栗山町は、町民のために議会があつて、そのため何を書けばいいの、具体的に書いている。

「傍聴者の求めに応じて議案の審議に用いる資料等を提供するなど、町民の傍聴意欲を高める議会運営に努める。」（第二条3）

「議会は……会議を休憩する場合には、その理由及び再開の時刻を傍聴者に説明するよう努める。」（第二条4）

これらの原則は、傍聴させてやっているとという議会が多い中で、どのようにすれば傍聴してもらえるのかを考えて実施しているので評価できる。

議員の活動では、議員として自己の能力を高める、狭い範囲の代表ではなく（一部団体及び地域の代表にとらわれず）、市民全体のために議員が活動することを定めている。

栗山町は会派についての条文を置いていない<sup>10)</sup>。伊賀市の条例は、会派を「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」（四条）としている。地方議会の会派はしばしば人間関係の集団となっている中で、政策を中心としていると書いている点で意味のある条文である<sup>11)</sup>。

ただし、問題点として、「政党に關係していない無所属議員はどうするのか」、「議会運営のために政策の異なる人が一つの会派に集まっている。この場合はどうするのか」などがあげられる。現状では、会派は発言機会の確保（一般質問）のためのグループにもなっている<sup>12)</sup>。

#### 4 第三章 市民・町民と議会の関係

議員が市民・町民のためにあるという姿勢は議会内にとどまらない。栗山町の条例では、町民に対して少なくとも年一回は議会報告会を開く。町民が議会をできるだけ傍聴しやすくするだけではなく、議会が自ら町民に対して報告会を開催する<sup>13)</sup>。議会基本条例の中心となっているのが、この議会報告会である。どのようにこの報告会が実施されているのか、次の節で取り上げる。

議会報告会は町民と情報を共有する方法の一つである。情報の共有によって作られた共通認識は、町政への関心を高める。厳しい財政状況を乗り切るために、官民協同（住民参加）によるまちづくりの環境整備にも役立つ。議会報告会は町民の知る権利への対応でもあり、議会の説明責任を果たす機会でもある。議員が自分の支持基盤以外に出かけていくことで町全体の実態を把握でき、自分が町民全体の代表者という意識をもってもらえるようになる。

栗山町では請願や陳情は町民による政策提案と位置づけられ、「その審議においては、これらの提案者の意見を聞く機会を設けなければならない」と規定されている。

議員個人は町民によって評価されるように、「重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表する」。

今金町は、町民と自由に意見交換するために町民会議を開催する。

議会報告会以外に、栗山町では町民が議会に参加できる制度として一般会議があり、この一般会議は栗山町では大きな役割を果たしている。この点については、次の節で取りあげる。

#### 5 第四章 議会と行政の関係

議員と市長などとの質疑の規則を定めている。<sup>14</sup> 伊賀市の条例は、議場にとどまらず、議長を経由して文書でも質問することができ、その内容などについては文書として残す。

栗山町の第六条は政策の形成過程・政策に必要な要素を定めている。何を考えなければならないのか、わかりやすく必要なチェックポイントを定めている。<sup>15</sup>

湯河原町は、政策の発生源を「当該政策を必要とする原因または背景」というように一般的な内容にしている。より明確化するために「政策の責任者及び担当部署」を入れた方がよい。

伊賀市は栗山町の条文に、「提案に至るまでの経緯」を号に加えている。しかし「提案に至るまでの経緯」よりは「提案に至るまでの検討の過程」の方が文章として明確ではないだろうか。この号以降に、検討事項を具体的に展開していく形になっている。

予算及び決算は市民や町民にわかりやすく提示するために、施策別、事業別の資料の作成を市長に求めている。伊賀市の条例を例にして、条文をまとめると左記のようになる。

(議会審議における論点情報の形成)

第九条 議会は、市(町)長が提案す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ることに資するため、市(町)長に対し、次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) 当該政策を必要とする原因または背景
- (2) 政策の担当部署及び責任者
- (3) 提案に至るまでの検討過程
- (4) 他の自治体の類似する政策との比較検討
- (5) 市民参加の実施の有無とその内容
- (6) 総合計画との整合性
- (7) 財源措置
- (8) 将来にわたるコスト計算

## 6 第五章 自由討議(討論の広場)

本会議は市長への質問がイメージされるが、議員間の自由討議を中心に運営し、議論を尽くし、合意形成に努めると栗山町の第五章には書かれている。<sup>(16)</sup>

他の条例の基になっている栗山町の条文は次のとおりである。

「第五章 自由討議の拡大 (自由討議による合意形成)

第九条 議会は、議員による討論の広場であることを十分に認識し、議長は、町長等に対する本会議等への出席要請を

必要最小限にとどめ、議員相互間の討議を中心に運営しなければならない。」

これに対して、今金町は章名を「討論の広場」とし、「町長等に対する本会議等への出席要請を必要最小限にとどめ」を削除している。町民にとっては、「第五章 自由討議の拡大」よりも討論の広場の方がわかりやすいかもしれない。町長等の出席に関する規定は、議会と委員会の位置づけの違いがあるように思われる。

今金町は栗山町と同じ町であるけれども、委員会を重視している。「議会は、社会経済情勢等により新たに生じる行政課題に迅速かつ的確に対応するため、委員会の専門性と特性を生かし適切な運営に努めなければならない。」（一〇条）

伊賀市は、「議会の合意形成」に加え、「共通認識の醸成を図り、合意形成を得るため、政策討論会」を開催している。条例の制定後、二度、伊賀市議会は政策討論会を開催している。伊賀市議会基本条例「議会政策討論会設置要綱」において、この討論会は「議員の意見交換の場」と位置づけられている。

議会運営については、栗山町では整然として行われている。この点については、次の節で取り上げる。

## 7 第六章 委員会の活動

栗山町にはないが、伊賀市はこの委員会の活動を置いている。ここでも市民に対して資料などを積極的に公開し、市民の要請に応じて出前講座を積極的に行う。

## 8 第七章 政務調査費

議員が保管する書類を、伊賀市個人情報保護条例に準ずるとしながらも、請求があつた場合にはいつでも閲覧

に供するとしている。栗山町は議長への報告書と町民への報告書を義務づけている。<sup>17)</sup>

## 9 第八章 議会及び議会事務局の体制整備

議員研修、議会事務局の体制、議会図書室、議会広報などがこの章の主な内容となっている。この中で、議員研修については、伊賀市は「各分野の専門家、市民等との議員研修会を年一回以上開催する」(二五条)と義務化している。

## 10 第九章 議員の身分及び待遇、政治倫理

全体として、市民の視点もあるが、議会基本条例は市長・行政から議会の独立性を確保したいという意識が非常に強い。この議員定数に関する条文の中に明確に、そのような意識を感じ取ることができる。

伊賀市は「第二〇条 議員定数の改正に当たっては、行財政改革の視点だけではなく、市政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮する」としている。

「議員定数の基準は、人口、面積、財政力及び市の事業課題並びに類似市の議員定数と比較検討し、決定するものとする」という伊賀市の条文にあるように、具体的に定数を決定する基準を定めている。解説にはさらに、「定数の改正は、市長の提案権を認めるものの、市民への説明責任を果たすためにも、議員が提案するもの」と書かれている。

湯河原町は、議員定数や議員報酬の改正にあたっては「町民等を含む第三者機関による議員活動の客観的な評価等を参考にしなければならない」(二四条)としている。今金町も同じような条文を置いている。

湯河原町と今金町の場合、評価とは具体的には何をさしているのか明らかではない。

京丹後市も今金町と同様に参考人制度や公聴会制度の活用を定めている。

### 11 第一〇章 最高規範性と見直し手続

議会基本条例が議会運営における最高規範であることが定められている。伊賀市は、基本条例の理念の徹底化のために、研修を義務付けている点が他の市や町にない特徴である。

## 三 議会基本条例の具体的な展開

議会基本条例を制定していない議会の議員に関心が強い事項について、具体的にどのように実施されているのか紹介し、課題などを取り上げたい。

### 1 自由討議

議会での質疑などが多くの規則に基づいて行われているのは、表現は適切でないが驚かされる。

#### (一) 一問一答

栗山町の自由討議（質疑応答）、一問一答はどのように行われているのだろうか。

筆者は栗山町議会臨時会（二〇〇八年一月二四日九時半から開催）を傍聴した。<sup>(18)</sup>傍聴席の入り口には、傍聴者が臨時会を理解しやすいように議員と同じ資料が置かれていた。

「議案第九号・栗山町図書館に係わる指定管理者の選定について」を例にして議事運営を紹介してみよう。図式化すると、左記の通りである。

提案理由の説明（町長）↓質疑（議員A）↓答弁（教育次長）↓討論（反対討論・議員A）↓採決（起立多数）

まず、町長が議案の提案理由を説明し、質問のある議員が挙手をして質問する。それに対して教育次長が答弁をする。議長は、他に質疑はありませんかと確認し、なければ質疑の打ち切りを宣言する。その後、これから討論に入りますと議長が述べる。議案に反対の議員は挙手をし、反対理由を述べる。原案に対して賛成討論がなければ、討論の終了を議長が宣言し、採決を取るという手順で議事運営が進められる。

（二）反問権

もう一つ、議会基本条例の特徴は反問権である。この条例制定後、栗山町で二件、伊賀市で一件、反問権が行使されている。

平成一八年第五回栗山町議会定例会（二〇〇六年六月二一日）における檜崎忠彦議員の一般質問（学校開放給食会の実施について）に対して中村教育長が「論議が深まらない、取り上げる趣旨、ねらい、何を深めていくのか、聞きたい」と反問権を行使した。<sup>19)</sup>

もう一件は、磯見秀喜議員からの一般質問に対して町長から「コンパクトシティの内容は何か、事業の再生は何をさしているのか」という確認のための質問があった。

伊賀市では、議会基本条例を制定した当時の議長であった安本美栄子議員に対して、教育長は子育てや子どもの健全育成条例の指針とするために制定された「輝け！ いがっ子憲章」について、その周知方法をどうすればいいのか、反問している。議事録には次のような教育長の質問が記載されている。<sup>20)</sup>

「安本議員さんは恐らくこういうご質問をなさるに当たっては、こうしたらいんじゃないかという施策をお持ちだと思いますんで、そういったことをお聞かせいただければ、私はまたそれを一つの施策に生かしていただきたいと思いま

表2 栗山町議会報告会

	参加者総数	会場数
05年度	370名	12
06年度	237	12
07年度	300	12

すんで、ひとつありましたらお尋ねしたいと思いますので、よろしくお願いいたします。」

議員は質問をする際に執行機関からの反問を予想し準備する必要があるだろうし、議員に緊張感をもたせる。<sup>(21)</sup>

## 2 議会報告会

二〇〇四年のデータだが、議会または委員会主催の住民懇談会または議会報告会を実施しているのは、全町村二四九七中一二八町村、比率で言うところ七・五％になる。その後、増えているだろうし、市を加えらると多くなるのだろうが、全市町村ではまだ少ない。<sup>(22)</sup>

議会基本条例の中でも、議会報告会は重点が置かれている事業である。

### (一) 栗山町

○五年度は三七〇名が参加している。○六年度は前年度同様一二会場で実施したが、二年目のせいか、参加者数は大幅に減っている(表2)。そのために、○七年度は一二会場のうち五会場を入れ替えている。時間は七時からとなっている。<sup>(23)</sup>

栗山町議会は開催報告会要領を定めている。

実施は毎年三月下旬と時期を決めている。○六年度は四月六日から五日間、○七年度は三月二七日から五日間となっている。年度によって多少異なっている。

報告内容は議会における一般質問とそれに対する答弁、予算の審議状況など、その年度を総括的にまとめるものとなっている。

出席する議員からなる班の編成や構成について、六人単位、当選期別とか、年齢など、決める際の基準が具体的に決められている。

開催方法、周知方法、報告会次第、その他、会場の設営・準備は町内会または自治会と合同で行うなど、詳細である。

議会に対する要望は全会場一緒に取りまとめられ、意見、要望に対する処理・対応について書かれている。例えば、「議場の出席人員の多さ（部長・課長の人員削減）」という意見・要望に対して、「部長・課長など説明員が多いと感じている。説明員の要請は議長の権限であるが、町側と話し合い、住民サービス（窓口など）に影響のないよう配慮する。」（平成一七年）と答えている。

町に対する意見・要望は、一七年三六、一八年二〇、一九年一六件であった。

## （二）伊賀市

伊賀市は二〇〇七年七月から一〇月にかけて、議会報告会を住民自治協議会と協議し、二一会場で開催している。

開催時間は夜の七時から九時までが多く、参加者総数は四三六名、一会場で平均二〇名程度である。<sup>24</sup> 議会報告会実施要綱に従って、議席順で班を作り、司会や記録者などを決めて会を実施している。栗山町のように、議長が全体を見ながら、班構成をしていない。

このような形で報告会を開くのは、議員と市民相互に負担が大きいと思われるが、両者に意味があると思われる。

議員の役割の一つとして市民の要望を行政に伝えることがある。議員個別に要望を受けるのではなく、各会派から議員が出て行っている点にも意味がある。

問題点として、報告書を見る限り、報告者によって報告内容に差があることである。

各報告書は「議会報告会における市行政に対する要望・提言等の報告について」という表題で一〇数項目にまとめられ、市長へ八月に議長名で報告されている。報告の一部を紹介すると、左記の通りである。

・市駅前再開発事業について

①市民への事業説明不足

②市民へのメリットはない

③五階建ては城下町には不釣り合い

④当該事業の必要性に疑問を持つ

・近鉄伊賀線の存続だけでなく、ＪＲ関西本線、並びに路線バスの存続策も図りたい

・自治協議会、自治会との関係の明確化

報告書と同じように、記載内容はもう少し詳しい方がよい。

栗山町は、個々の会場の議事録が載せられていないが、伊賀市は議事録を作成しており、この点は評価される。栗山町議会橋場議長と伊賀市議会の安本議員に報告会の評価を聞いてみた。<sup>(25)</sup>

「議会報告会に出るのに、議員は勉強しなければならぬので、議員の資質向上に役立つ。」（橋場）

「町民に議員活動や政務調査費などを理解してもらおう機会になる。」（橋場）

「自分の地元以外の市民と会うことができる。」（安本）

「事前に行く地域の勉強をするので地域の課題が何かわかる。」(安本)

「住民ニーズを吸い上げる機会になり、情報収集にもなる。」(安本)

議会報告会は市民・町民の要望を知る上では意義のある試みである。しかし、市長などがタウンミーティングをする市町の場合は、議会と首長の関係はどうなるのだろうか。この点について、伊賀市議会安本議員は市長と議員の違いを次のように説明している。<sup>(26)</sup>

「市長の実施する地区懇談会と議会報告会は重複しない。まず、議会報告会の冒頭で地区懇談会との違いを説明する。議員は要望について、住民に優先順位をつけてくださいと言える。市長よりは議員の方が市民に近い。」

### 3 一般会議(栗山町)

栗山町は、議会報告会のほかに一般会議を設置している。「一般会議は議会への町民参加の機会を設けるとともに、多様な住民の意思・意見を聴取し、そこから発生する町政上の課題に対応するための政策提案の拡大を図ることを目的としています。団体、個人グループなどからご希望があれば、可能な限り対応したいと考えています」と一般会議の目的が書かれている。<sup>(27)</sup>

ウェブサイトをみる限り、二〇〇六年には商工会議所、〇七年には農業委員会、建設協会、栗山町(行政)、栗山町総合計画審議会と一般会議が開催されており、今までに個人との一般会議はない。

建設協会との一般会議では、協会側からは、平成九年には三五億円あった公共工事が一八年には四億九千万円(見込み)となっている現状が説明され、公共工事への配慮、町内業者への優遇、公営住宅の発注量の拡大など

について要望があった。これに対して、議員は農業などへの異業種へ参入したらどうか、町の財政状況への理解を求める意見などを述べている。<sup>(28)</sup>

栗山町（行政）との一般会議は、主に総合計画をめぐって議論が交わされている。町からは総合計画七年度間の最初三年はしっかりと努力目標を示し、後半の四年は状況に応じて見直ししていきたい、議員からは後半の四年の展望計画くらいはのせるべきではないか、というようなやりとりが議事概要に載せられている。<sup>(29)</sup>

総合計画については、さらに二〇〇七年一月一六日に、栗山町総合計画審議会を対象にして一般会議が開かれ、町が作成した案に対して議会修正案を説明し、審議会に意見を求めた。<sup>(30)</sup> 審議会の委員からは議会案への質問や意見が出され、議員が答えている。

町の総合計画を議会が検討し、その案について審議会に意見を求めるといふのは理想的なように思われる。

一般会議は政策形成の過程において重要な位置を占め、議会が町長と住民と意見を交わし始めている。

一般会議は政策の形成過程を公開するという意義もある。

#### 四 議会基本条例の意義と課題

議会基本条例の構成を章ごとに検討し、その基本条例に基づく実践を紹介してきた。条例の制定によって議会や議員のあり方の見直し、議員の仕事についての明確化、住民の意見の汲み上げ、行政や議会のもっている情報の公開などが今まで以上に行われるようになり、評価できる点も多い。

委員会と本会議の関係、委員会で行行政と議論すべきこと、本会議における一般質問のあり方など、検討すべき事項がまだ多いけれども、議会基本条例は、これらを見直す一つの契機になっている。

議会基本条例をつくる過程で議会改革を進めるのも一つの方法である。あるいは議会基本条例にある事項について、実施できるものから実施していくという方法もある。例えば、条例の制定をしなくても、議会報告会は実施できるし、すでに実施町村の数を示したように、議会報告会を実施している<sup>(1)</sup>。

このいずれの方法をとるにしても、基本条例にあげられている条文は議会改革には必要である。

議会基本条例の制定は、今までの首長と議会の関係に大きな変化をもたらす可能性がある。首長と議員が別々に選ばれる、いわゆる二元代表制にどのような意味を持っているのだろうか。

栗山町議会は整然と運営され、一般会議は町民の意見を聞く、あるいはもっと進んだ市民参加の一つとして評価できる。ただし、総合計画を策定する過程で開催された審議会との一般会議では議員と審議会委員が意見交換し、町長も含む執行機関も聞いているという状況はどのように評価すればいいのだろうか。栗山町で行われている議会運営を見ていると、町長や職員の職務と権限とは何か、ということを考えて考えさせられる。

二〇〇八年一月二四日に行われた栗山町の議会基本条例の視察の際に、結果の責任は誰が取るのかと質問した議員がいたが、議会が実質的な権限を持ったとき、たしかにこの問題がある。議会をどこがチェックするのか、という問題である。

栗山町橋場議長に二元代表制について尋ねた時に、「議院内閣制度がよい、二元論は矛盾が出てくる」という答えが返ってきた。議員が有権者から、議員から町長が選挙される議院内閣制型の議会であって橋場議長が町長ならば、納得できるやり方である。議会のあり方は多様であってもよいと考えられるが、栗山町方式は議会に対するチェック機能という点で制度上、問題が残されているのではないだろうか。

- (1) 栗山町議会のウェブサイトを二〇〇八年三月九日に参照。二〇〇八年四月から視察を有料化（五〇〇円）すると書かれていた（<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/sisatu.html>）を二〇〇八年三月一九日に参照）。
- (2) 現在、議会基本条例を施行している県市町の条例は各県市町のウェブサイトで読むことができる。県レベルでは神奈川県議会において議会基本条例制定の機運が高まっている（議会改革リポート・変わるか！地方議会78―議長マニフェストをテコに、議会基本条例の制定を目指す―神奈川県議会）〔『ガバナンス』平成19年11月号、一二四―一二七頁〕。
- (3) 「議会基本条例」という言葉を初めて使ったのは松下圭一であるとと思われる。松下は「議会基本条例」のなかで招集、組織、会期、公開、参加などを規定することを考えるべきです」と書いている（松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、一九九九年、六九頁）。
- (4) 大森彌『新版・分権改革と地方議会』（ぎょうせい、二〇〇二年）八七頁参照。前三重県知事北川も同じような意見を述べている（北川正恭『生活者基点の「行政改革」』（ぎょうせい、二〇〇四年、一四五頁）。ただし議会について書かれているのはわずか三ページである。西尾勝は自治事務の拡大に伴い、地方議会には条例制定権が拡大されると述べている（西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店、一九九九年、一〇四―一〇五頁、一五四―一五八頁））。
- (5) 橋場利勝・神原勝『栗山町発・議会基本条例』（公人の友社、二〇〇六年）九頁を参照。栗山町は〇二年三月に議会情報公開条例を議員提出議案として提案後、インターネットによる議会ライブ中継（〇二年六月）、政務調査費の交付に関する条例・議員定数を二〇から一八へ削減（同二月）、一般質問における一問一答方式の採用（〇三年三月）、一般質問ポスターの掲示（同六月）、議員定数を二三名に削減（〇四年六月）、議会報告会の実施（〇五年三月）など議会基本条例の提案に至るまで毎年議会改革を積み重ねている（『栗山町議会基本条例の策定の経過』（<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/img/h4-1.pdf>）を二〇〇七年二月一日に参照）。
- (6) 『三重県議会基本条例』前文参照（<http://www.pref.mie.jp/KENGIKAI/katsudou/kihon/index.htm>）二〇〇八年三月二一日参照）。
- (7) 京丹後市議会大同議員がインタビューに答えている。「議会改革リポート・変わるか！地方議会81―市民アンケートや懇談会を踏まえ、議会基本条例を制定―京都府京丹後市議会」（『ガバナンス』平成20年2月号、一二七頁）を参照。
- (8) 平成一六年一月一日、上野市・伊賀町・鳥ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町の六市町村が合併して伊賀市がつくられた。

出雲市は一七年三月に出雲市・平田市・佐田町・多伎町・湖陵町・大社町の二市四町、京丹後市は一五年八月、峰山町、大宮町、網野町、丹後町、弥栄町、久美浜町の六町が、鉾田市は一七年一〇月、旭村・鉾田町・大洋村が合併して作られた。

(9) 平成一九年二月二八日午前一〇時に開かれた第一回定例会の会議録にある田山宏弥 (No.118)、小丸勅司 (No.126) 両議員の発言。ウェブサイトのアドレスは <http://www.kensakusystem.jp/iga/cgi-bin3/See.exe>。二〇〇八年三月二二日に参照。伊賀市の基本条例の制定の過程やその過程で問題になった点については「議会改革リポート・変わるかー地方議会72―三重県伊賀市議会」『ガバナンス』平成19年5月号、一二四―一二七頁に詳しい。

(10) 栗山町議会には会派はない。したがって会派に関する規定がない。

(11) 伊賀市基本条例には、「議会の会派は政策を中心とした同一理念を共有する議員で構成し、活動する」となっている。しかし、会派は政党所属と完全に一致しているわけではない。条例にある「政策を中心とした同一理念」というのは所属政党と同じではないのだろうか。ちなみに、伊賀市議会会派は、爽風クラブ、清風クラブ、公明党、市民クラブ、維新の会、親和クラブ、会派に所属せずとなっている。また同一理念と言うのであれば、会派の綱領は必要ないのだろうか。三重県では、新政みえと日本共産党三重県議団の二会派が綱領を掲げている。新政みえほどの綱領ではないにしても、何らかの綱領は必要である。政党と会派が一致していないのは三重県も同様である。

(12) 野々部尚昭愛知県稲沢市議会議員のインタビュー(二〇〇八年二月二三日)。

(13) 議会報告会は宮城県本吉町で初めて行われたようである(橋地利勝・神原勝『栗山町発・議会基本条例』二三頁)。栗山町は条例とは別に、「議会報告会開催の基本的な考え方について」を公表している (<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/img/22.pdf>) を二〇〇七年一月三〇日に参照)。伊賀市第六条の四「市民との意見交換の場」の一つが議会報告会である。【解説】には「ここでは前条第四項の「市民との意見交換の場」の一つとして議会報告会を設けることを義務化し、明文化しました」と書かれている。

(14) 愛知県稲沢市議会野々部尚昭議員は「これらの項目は、議員が一般質問で取り上げることである。行政は積極的に情報を開示しようとしなくて意味がある」と評価している(二〇〇七年二月二三日、インタビュー)。

(15) 神原勝が『現代自治の基本条件と課題』(北海道町村会、一九九五年、八四―八六頁)の中で書いている議員がすべき六つ

の質問項目が、栗山町の条文内容に酷似している。

(16) 栗山町の橋場利勝議長は、「今の議会は質問、質疑のための議会」と述べている。（橋場利勝・神原勝「栗山町発・議会基本条例」四二頁）。また、二〇〇八年一月二四日に開催された栗山町議会において、課長が説明しないことに対して議長が議会の開催中に注意した。職員を議会答弁のために拘束すると、業務に差し支えるという理由からである。

(17) 栗山町は、『くりやま議会だより』に全体の政務調査費取支を報告している。調査研究活動は、同じ目的を持つ議員同士で構成された班によって行われている。〇六年度は「行政経営と行政改革」「中心市街地活性化」「市町村合併」の調査活動報告が議会だよりに掲載されている（『くりやま議会だより』二〇〇七年五月一日号、一八一―一九頁）。

(18) 栗山町の「議会中継」で会議の状況を見ることができ（アドレスは [http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/g\\_ondemand/2008\\_1\\_24infame.html](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/g_ondemand/2008_1_24infame.html) である）。

(19) 二〇〇六年六月二二日の議会議録画の中継配信を二〇〇七年二月一日に参照（アドレスは [http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/g\\_ondemand/2006\\_6\\_21infame.html](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/g_ondemand/2006_6_21infame.html) である）。

(20) 平成一九年第七回定例会、九月二二日（水）午前一〇時開会の会議録。

(21) 江藤俊昭「増補版 自治を担う議会改革」（イマジン出版、二〇〇七年）五七―五八頁参照。

(22) 「地方議会の活性化に関する調査結果」（全国町村会議議長会、二〇〇四年二月調査）のデータである。結果は、<http://www.nactva.gr.jp/html/search/2-1.html> において見ることができ（二〇〇八年三月二二日参照）。

(23) 『くりやま議会だより 臨時号』栗山町議会発行、二〇〇六年三月一日 ([http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/kounhou/06-03-01/0603\\_gikai.pdf](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/kounhou/06-03-01/0603_gikai.pdf))、『くりやま議会だより 臨時号』栗山町議会発行、二〇〇七年三月一日 ([http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/kounhou/07-03-01/0703\\_gikai.pdf](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/kounhou/07-03-01/0703_gikai.pdf))、『くりやま議会だより』（栗山町議会発行、二〇〇七年八月一日）に議会報告会についての結果がまとめられている。若年層の参加が少ない点が課題とされている (<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/kounhou/07-08-01/112.1-0-12.pdf> を二〇〇七年二月一日に参照)。二〇〇五年度から〇七年度までの議会報告会の実施状況については、[http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g\\_houkoku.html](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g_houkoku.html) に「会場」この参加者数が掲載されている。

(24) 伊賀市の議会報告会への出席者は住民自治協議会と自治会代表が主となっている。

- (25) 橋場利勝栗山町議会議長には二〇〇八年一月二四日、安本美栄子伊賀市議會議員（議会基本条例制定時の議長）には同一月二八日にインタビューした。
- (26) 安本議員インタビュー（同右）。なお、住民投票条例をめぐる首長と議会の対立は、しばしば見られる。これ以外にも、まちづくり条例の制定過程でも同じような傾向がみられる。例えば、「協同」議会は蚊帳の外』『中国新聞』二〇〇七年二月三日を参照。
- (27) [http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g\\_jppankajgi.html](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/g_jppankajgi.html) を二〇〇七年一月三日参照。
- (28) 建設協会との一般会議（二〇〇七年一月二二日）。<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/img/070122.pdf> を二〇〇七年一月三日に参照。
- (29) 栗山町（行政）との一般会議は総合計画について二〇〇七年八月一〇日に開かれている。<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/parliament/img/070810.pdf> を二〇〇七年一月三日参照。
- (30) [http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/g\\_ondemand/2007\\_10\\_1onfame.html](http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/g_ondemand/2007_10_1onfame.html) を二〇〇八年三月二〇日参照。一般会議のやり取りを議会中継オンデマンド放送で見ることが出来る。
- (31) 議会報告会は宮城県本吉町で初めて開催されたと言う。本吉町の議会報告会の開催方法などは、<http://www.town.motoyoshi.miyagi.jp/gikai/03/index.html> に書かれている（二〇〇八年三月二二日に参照）。広島県三次市議会では議会基本条例は現在検討中で、まだ制定されていないが、議会報告会が開催されている（二〇〇七年十二月二三日に開かれた「地方政治行政研究会」における三次市議会福岡誠志議員の報告）。

〔付記〕 本稿を作成するにあたって、栗山町議会橋場利勝議長、同議会中尾修事務局長、伊賀市議会安本美栄子議員（前議長）、同松永彰生事務局長、愛知県稲沢市議会野々部尚昭議員、三次市市議会福岡誠志議員のみなさんにインタビューした。お忙しいなか時間を割いてくださった皆さんに感謝申し上げます。また、本稿の執筆のきっかけになったのは、広島県安芸高田市議会加藤英伸議員をはじめとする議員のみなさんたちとの勉強会であった。あわせてお礼を申し上げます。