

意見提出書

案件名：「生駒市議会の運営及び議員活動に係る基本条例（案）」

生駒市議会の改革を考える市民の会

代表

住所：生駒市

電話：0743

メールアドレス：

(意見提出者の区分：市内に事務所を有する市民団体)

意見

全般的意見

生駒市議会を「真の議論・討議の場」にするべきである。

「生駒市議会の運営及び議員活動に係る基本条例（案）」（以下、「案」という）は、「議論」「討議」という語句が多用され、議会は「議論」「討議」の場であることが繰り返し強調されている。しかし、案でいう「議論」「討議」は、「議員相互の闊達な議論」（前文）「議員相互の討議を尊重」（第2条3項）「議員間の討議」（第3条の解説）「議員相互の討議」（第12条1項）「議員相互の討議」（同2項）「全議員による討議」（同3項）というように「議員同士」のものだけである。しかし、議会は「議員と市民」「議員と市長等」の議論・討議の場でもなければならない。

「真の議論・討議の場」とは「議員同士」だけでなく、「議員と市民」「議員と市長等」の自由な議論・討議の場でもあることだ。案ではこのことの視点が弱い。このことを全体的に大きくとらえて、以下、具体的に意見を述べたい。

具体的意見

【1】第4条（市民参加及び市民との連携）3項について

<趣旨>

この条文についての【解説】3には「請願については（中略）委員会で求められれば、参考人として出席することができます。」となっているが、これを「請願については、請願者は希望すれば、政策提案者として趣旨説明または趣旨説明と質疑応答をすることができる。」と書き改めると共に、これを条文に追記するべきである。

<理由>

①【解説】3によれば、請願者は委員会では求められなければ議会に出席できない。これは、議会を「議員と市民」の議論・討議の場にするのを否定するものである。議会を「真の議論・討議の場」とするためには請願者が希望すれば出席できることが不可欠である。それを拒むことは、議会は市民との議論・討議を否定していることになる。

②また、請願者が希望すれば出席できることが、案の第2条1項でいう「市民参加を進め、市民に開かれた議会運営を行う」ために不可欠である。

③【解説】3によれば、請願者を参考人として招致する。参考人とは、議員が審議・政策立案等をするときに「参考になる意見等」を述べる人であり、「政策提案」を述べる人ではない。これは、案の第4条3項「請願及び陳情は、市民による政策提案と受け止め」と矛盾する。

④請願は憲法第16条で明記された基本的人権であり、それを尊重する姿勢があるのであれば、請願者が希望すれば、趣旨説明または趣旨説明及び質疑応答をすることができるようにするのは当然のことである。そのようにしないのであれば、請願権を尊重する姿勢がないことになる。

【2】第13条（質問）について

<趣旨>

「（質問）を（質問及び意見聴取）とし、「市長等は、議員の質問に対して、その趣旨確認のための質問をすることができる。」を「市長等は、議員の質問に対して、反問及びその趣旨確認のための質問をすることができる。」2 市長等は、議員又は委員会提案の修正案、条例案、決議等に対する質問をすることができる。」3 議会は、議員又は委員会提案の条例案作成過程においては市長等から意見を聴取するものとする。」とすべきである（つまり、1項で「反問権」を、2項で「質問（反論）権」を認め、3項で「議員又は委員会提案の条例案作成過程での市長等の意見聴取手続の制度化」を行うようにすべきである）。

<理由>

(1) 市長等に「反問権」を認めるべき理由

①議会は議論・討議の場である。議論・討議の質を高めるためには、「議員と市長等」との双方向のやり取りが必須である。議会を「真の議論・討議の場」とするためには市長等の反問権は不可欠である。「反問権」を認めないことは、議会は市長等との議論・討議を否定していることになる。

②「市民懇談会（13年2月2・3日）での意見等への対応一覧」には、議会が市長等の反問権を認めない理由が次のように述べられている。「行政と議会とで情報量に大きな格差があり、議会と行政が対等に議論を行うためには、行政が把握している全ての情報を議会が把握している必要があります。それができない中で、反問権が行えることになると、議会の重要な役割である行政に対する監視が充分に行えないとの判断があり、導入しないこととなりました。」情報量の格差を理由に議員が市長等との議論・討議を回避するのは、「議員と市長等」の議論・討議を恐れているといわざるを得ない。議員・議会は、把握している情報が少ないと判断すれば、市長等にそれを求めればよい。それで不十分であれば、情報入手に努めればよい。そのために、「情報公開制度による開示請求」「地方自治法第100条の規定に基づく調査権（100条調査権）」「同法第98条第1項の検査権」がある。更に、「政務活動費を活用した調査」や「議員派遣による調査」を行えば市長等を凌駕する情報さえ得られる。これらを活用・実施すれば十分に必要な情報を得ることができる。これらをやってない、しっかりとやっていない、やろうとしないから情報量の格差などというものを持ち出すことになる。

③「生駒市議会の運営及び議員活動に係る基本条例(案)等説明会（13年4月27日）」では、議会が市長等の反問権を認めない理由として「情報量格差というのは、即時性の問題もある。行政はすぐに情報を示してくれないので議会と行政は対等には決してなれない」ということが述べられた。これは、言い換えると「行政はすぐに情報を示してくれないので対等には決してなれないので反問権は認めないで、つまり、それ以上の深い議論・討議はせずに議案審査を進める」ということになる。行政（市長等）がすぐに議案審査等に必要な情報を示さないのであれば、それが示されるまで審議等を中断する、または継続審査等する、など対処方法はいくらでもある。従って、即時性の情報量格差も「反問権」を否定できる理由とはならない。

④相手が把握している全ての情報を把握していなければ議論ができないとする認識は非常にお粗末な認識である。相手と同量の情報を持っていなければ議論できないとなれば永久に議論などできない。議論には瑣末な情報など不要である。議論するのに求められるのは、実りある議論を実現するために必要な重要な情報である。それを引き出し議論に持ち込むことこそ議員の任務である。重要な情報を引き出すことなくして行政に対する「監視」は出来ない。

⑤なお、案の条文では「監視」という語句が5箇所※も使用されている。市長等からの反問を受けることを回避して何を監視するのだろうか。「反問権を認めることなき監視」は、一方的で不適当な市長等への非・責めの追及となる恐れがある。

※ 「行政を監視、けん制」（前文）「市長等の事務の執行等について（中略）監視並びに評価」（第7条1項）「市長等に対する監視」（同3項）「行政運営に対する監視機能を強化」（第10条1項）「行政監視機能の向上」（第22条1項）

⑥案の第9条（市長等による政策の説明等）では次のように、議会は情報量の格差を埋めるために市長等に情報提供をさせることを制度化している。すなわち、1項「市長等が政策を提案するときは（中略）必要な情報を提供するように求めるものとする」2項「市長等が議会に予算議案を提出するときは（中略）政策説明資料を提出するように求めるものとする」3項「市長等が決算議案を提出するときは（中略）説明資料を提出するように求めるものとする」4項「前項（引用者注：1～3項）の規定に反する場合は、必要な情報を明らかにするよう説明資料の提出を求めることができる」。このようにして一方では、わざわざ規定違反時の処置条文まで設けるほどの周到さで市長等に情報提供を課しながら、他方では「情報量に大きな格差」があるとの理由で反問権を認めないのはまったく理解を超えることである。一事が万事、このように今回の条例案は、市長等に多くの課題や負担・義務を課しながら自分たち（議会・議員）には「マイルドな」（しんどいことは避ける）ものだとの批判を招くものになっている。

(2) 市長等に「質問（反論）権」（議員又は委員会提案の修正案、条例案、決議等に対して質問・反論する権利）を認めるべき理由

①議員又は委員会提案の修正案、条例案、決議等が事務執行上の問題点や法令適合性や制度の問題点などが見落とされて制定・決定されたならば、その執行段階で多くの弊害を生じ、最悪の場合、既存の法令や制度と適合せずに執行できないことすらあり得る。そうならないためには、修正案、条例案、決議等の審議の段階で、条例等の執行を担う市長等からの質問や意見を十分に受けることが不可欠である。

②案の第8条2項（政策立案及び政策提言等）では「議会は、市長等に対し、本会議において可決された決議及び採択した請願を最大限尊重（中略）するように求めるものとする」として、決議・請願の履行を事実上義務化している。「質問（反論）権」を認めないならば、これは一方的な押し付けとなる。

③質問（反論）権が行使されることにより、事務の効率化や議会と市長等の円滑な関係の構築が進み、また、議会が「真の議論・討議の場」となり得る。議員は議論を恐れてはならない。議論することが仕事である。

(3)「議員又は委員会提案の条例案作成過程での市長等の意見聴取手続の制度化」をすべき理由

①条例案が議会で審議される前にあらかじめ市長等から意見を聴取し、それを条例案に反映しておけば、より効率的で実りある審議ができ、議会と市長等の円滑な関係の構築が進む。また、事務執行上の問題点や法令適合性や制度の問題点などが見落とされて条例が制定されるというリスクも防止することができる。

②現在は議員個人で恣意的に行われていることを制度化することで、①のことが確実なものとなる。

【3】市議会議長及び副議長の選挙について

<趣旨>

市議会議長及び副議長の選挙は立候補制により行われることを規定した条文を設定すべきである。

<理由>

①議会は、案の第2条第1項に規定するように「公正性、透明性を重んじ、(中略)市民に開かれた議会運営」を行わなければならない。しかし、現行の議長・副議長選挙は、誰が議長・副議長になる意思をもっているのかが選挙の結果が出るまで判明しないという不透明な、それゆえ市民に対し閉鎖的で、公正性が損なわれる恐れの大いいものである。公正性と透明性を確保し開かれた議会とするためには立候補制（立候補の意志があることをあらかじめ所定の手続きで届ける・表明する）が必要である。

②昨年の議長・副議長選挙は、市民に対して説明不可能な、つまり説明責任を果たせない不透明なものであった。案は、しきりに「透明性」「市民に開かれた議会」「説明責任」を唱えている。しかし、現行の議長・副議長選挙の説明責任を果たせないこともある不透明さや閉鎖性を改革しようとしないのである、案は、単なる作文に過ぎないといわざるを得ない。

③なお、『全国市議会旬報』（12年10月5日号）によれば、12年12月31日現在で市議会議長の立候補制を導入しているのは全市（809市）中で151市（18.7%）に上る。

【4】表題・用語について

(1) 表題

<趣旨> 「生駒市議会の運営及び議員活動に係る基本条例」を「生駒市議会基本条例」とすべきである。

<理由>

①名称は、できるだけわかりやすい簡潔なものがよい。全国的にも「議会基本条例」という名称が使用されて普及しており、「議会基本条例」とすれば、いちいち説明しなくてもそれがどういう条例かが理解できる。対して、「議会の運営及び議員活動に係る基本条例」は、まず「議会基本条例」と違うのか同じなのかから説明しなければならないなど、理解しにくい。どうしても「議会の運営及び議員活動に係る基本条例」である、ということと言いたければ、前文冒頭に「この条例は、議会の運営及び議員活動に係る基本事項を定める条例です」などと明記すればこと足る。

②「生駒市議会の運営及び議員活動に係る基本条例(案)等説明会(13年4月27日)」でも、冒頭に司会者が「『議会の運営及び議員活動に係る基本条例案』は略して『議会基本条例案』といいます」と断りを述べていた。今後、この条例が議題・話題になるたびに、同様の断りを述べなければならない事態は避けるべきだ。

(2) 第6条の「市民等」

<趣旨> 「市民等と情報の共有と意見交換を行うため、市民懇談会を開催」を「市民と情報の共有と意見交換を行うため、市民懇談会を開催」とすべきである。

<理由> 「生駒市自治基本条例」第2条(定義)の【解説】には、「『市民』とは、地方自治法上の『住民』(市内に住所を有する人で、外国人市民や法人も含まれます。)のほか、市内に勤務している人や市内に通学している人、市内で市民活動や事業活動などを行っている個人や団体としています。」とある。市民懇談会が、「地方自治法上の『住民』(市内に住所を有する人で、外国人市民や法人も含まれます。)のほか、市内に勤務している人や市内に通学している人、市内で市民活動や事業活動などを行っている個人や団体」との懇談会であるのならば「市民等……」とするのは誤りである。「市民」という用語は、議会基本条例の上位条例である自治基本条例に規定された定義に従って使用すべきである。(念のためであるが、自治基本条例でいう市民は団体も含んでいる。)

(3) 第22条2項の「市民等」

<趣旨>第22条2項の【解説】に、「広く各分野の専門家、市民等との議員研修会」という条文の中の「市民等」の「等」の内容を明示すべきである（内容の例を挙げてよい）。

<理由>

①条文では「等」は分かりにくいので避けるべきである。

②①がかなわぬ時は、条例中で定義するなどして、「等」の内容が分かるようにすべきである。

③②もかなわぬ時は、せめて【解説】でその内容（内容の例を挙げてよい）を明記すべきである。その場合、【解説】文の「学識経験者等、各分野の専門家を招いた議員研修会を積極的に開催するとともに、市民等と議員とが共に学べる研修会」を「学識経験者等、各分野の専門家を招いた議員研修会を積極的に開催するとともに、市民や他自治体議員等と議員とが共に学べる研修会」とするなど、自治基本条例に規定された「市民」の定義との整合性がとれるようにすべきである。

(4) 第2条2項の「補助職員」

<趣旨>「議会は、市長その他の執行機関及びその補助職員（以下「市長等」という。）と常に緊張ある関係を構築し」を「議会は、市長その他の執行機関及びその補助機関（以下「市長等」という。）と常に緊張ある関係を構築し」とするべきである。

また、第2条2項の【解説】には、「執行機関」「補助機関」「市長等」など分かりにくい用語の解説を記述すべきである。

<理由>

①「補助職員」は、一般にいう臨時職員（アルバイト）のこととして使用している自治体もあり、誤解を招きやすい用語である。対して、「補助機関」は、地方自治法で使用されている法定用語である。議会基本条例では、出来るだけ地方自治法の法定用語を使用すべきである。

②また、条文の分かりにくい部分は【解説】で分かりやすく説明しなければならない。第2条2項の【解説】には次のような説明がほしい。「執行機関とは、市長と行政委員という行政の仕事を行う機関のこと。行政委員とは、行政委員会（教育委員会・選挙管理委員会・公平委員会・農業委員会・固定資産評価審査委員会）の委員と監査委員である。副市長・水道事業管理者・市職員は執行機関を補助するので補助機関という。」

(5) 用語の定義付けについて

<趣旨>「定義条文」を設けるべきである。

<理由>

○上記したような「市民」「執行機関」「補助機関」を例として、案ではいくつかの用語について分かりにくさが生じている。条例に使われている用語のわかりにくさは条例条文のわかりにくさを生じ、それは条例のわかりにくさをもたらし、ひいては条例を市民から遠ざけることにもなりかねない。これらを解消するためには、条例に使われている用語を定義付ける条文が必要である。

○なお、次に「定義条文」の案を記す。参考にさせていただければ幸いである。

（定義）

第2条 この条例において、次に掲げる用語の意義は、生駒市自治基本条例に定めるところによる。

市民 執行機関

2 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 補助機関 執行機関を補助する副市長・水道事業管理者・市職員をいう
- (2) 政策形成 政策の立案・提案・提言をいう。
- (3) 請願 地方自治法第124条に規定する請願をいう。
- (4) 陳情 生駒市議会会議規則第140条に規定する陳情をいう。

【5】案についての議員と市民の議論・討議の場を！

1回の説明会と1回のパブリックコメントだけでは、市民の意見を十分に聴いたことにはならない。また、未だ議員と市民との十分な意見交換・質疑応答の場が設けられていない。従って、今後、少なくとも1回、必要あれば2回以上の議員と市民の議論・討議（意見交換・質疑応答）の場を設けるべきである。

（以上）