

## 生駒市市民自治検討委員会第5回調査部会会議録

<事務局>

時間が参りましたので、ただいまから生駒市市民自治検討委員会第5回調査部会を開会させていただきます。

本日の会議につきましては、お手元の次第に基づき進めさせていただきたいと存じます。部会長よろしくお願いたします。

<部会長>

おはようございます。今日は議会についてですが、自治基本条例ができることによって、議会の位置づけが変わってくるのではないかとと思いますが、議会のあり方をどう自治基本条例に定めるのか、基本的な問題点となってくるので、御議論をお願いしたいと思います。

### (1) 議会の役割・責務

<事務局> 検討資料読み上げ

<首藤委員>

市民自治を推進しようとした場合、一番重要なのは、市民の意見等をスムーズに吸い上げていくかということだと思います。市民はこの条例によって目覚めていくと思いますが、その意見をどう集約していくかというのが大きな問題になっていくわけですが、議員を通じてスムーズに吸い上げていかないと大きな問題になります。ところが、議員は日常活動の中でスムーズに吸い上げるようなことになっていないわけです。市民の啓蒙とともに、議員の向上というのが大きな役割を持つと思います。市民の意見を吸い上げて、それを反映し、立法までもっていくというのが重要だと思うので、今回に反映させていかないといけないと思います。そうしないと、市民は目覚めてもぶつけるところがないということになりますし、それを市にぶつけても、議会が置き去りになってしまったらまずいので、スムーズに活動できるような内容にしていけないと思います。

<事務局>

今、議員は要望活動をされていないとおっしゃいましたが、決してそういうことはないと思います。情報を配信したり、市民の意見を聴いておられたりしていますので、訂正をいただきたいと思います。

< 首藤委員 >

やっておられるのでしょうか、市民自治条例が目指すところにおいて、どうかなということでしょう。従来の陳情型政治であればそれでいいと思いますが、良識ある市民の声を広く吸収していくという点においては、場もないと思います。自治会との関係の中で意見を吸い上げるなどの仕組みがあればいいのでしょうか、今は、議員が動いても、政治活動となってしまいますし、ややこしい立場におられると思います。

< 部会長 >

議員の役割は後ほどしますので、そのときに議論します。

資料として地方自治法の議会の権限がありますが、読んでいただいてどういう感じを受けられましたでしょうか。細かいことを決めていますよね。私が言いたいのは、現在の地方自治法上の議会は団体自治の機関です。団体意思を形成して、決定する機関として位置づけられています。資料の各市・町の例においても、意思決定機関とありますが、団体意思を決めるという意味で言っています。団体意思とは、生駒市であれば、生駒市としての団体としての意思を決定する、議決する。それが、直接公選で選ばれた議員が、団体の意思を議決することによって、団体の意思を構成します。それによって、国・都道府県との間で、団体の自立性を表明する。そういう機能・権限です。市民自治と議会との関係はどうなるのかというのは、地方自治法上には出てきません。地方自治法は団体自治の面で議会の捉えています。ということは、地方自治法の範囲で議論しても、市民自治と議会の関係は解けません。そういう点では、現在の議会は団体自治の機関であると同時に、市民自治をどういうふうに進捗するか、市民自治との関係で議会の位置づけを、というのがポイントです。議会と市民自治との関係を、自治基本条例の中に定めておかないと、議会と市民参加との関係をどう書くか、というように揺れるわけです。その点どうでしょうか。

< 首藤委員 >

ですから、私が疑問に思いますのは、市民自治基本条例は、議会の中でも検討して定めるのでしょうか、その時に、今の議会の中でスムーズな検討、前向きな検討をしてもらえるのか不安に思っています。この条例が実施されると、今の議会のかたちの中では困ることになるのでないかと思えます。だから、今の議会の状態と、市民自治の中での議会のかたちとの整合性をとっておかないと、議員の方も困られるのでないかと思えます。

< 中谷委員 >

議員は困りません。反対に整理してもらうことによって、きめ細やかな情報が出てきて、議会で議論できますので、賛成しております。

先ほど言われた市民の声を吸い上げるというのも、個々の議員活動があって、個々の議員の考え方が違うのと、個々の出身母体なども違いますので、一概に否定するようなことは受け入れられません。色んな人から色んな電話、面会などもありますので、吸い上げる努力はしておりますので、それは個々の議員の資質であって、一概に否定されたら、私たちも選ばれている立場ですので、ご理解をいただきたいと思います。

< 首藤委員 >

それはそれでいいと思います。ただ、市民会議に参加しており、議論していると、市民の代表の委員が出ておりまして、市民が主体的に物事を考え、行政に反映していくために積極的に活動しなければならないというかたちになりますと、市民はそれをどういふうにして議員にお願いしたらいいのかというのがはっきりしないといけないのかなと思います。

< 小笹委員 >

議会全体の話で言えば、陳情もあれば請願もありますし、請願を受けて議会で議論するのは、今の仕組みの中でもあるわけです。それは法に定められていることです。

それから、中谷委員からも話がありましたが、早い段階から自治基本条例を制定すべきということは申し上げてきました。そのことについては、議会全体の合意があると言ってもいいと思います。もう1つは、議事機関に対して、自治基本条例の中で位置づけし直すということは、例えば、地方自治法改正されて、団体自治ということと言うと、分権は進んでいて、市民自治もこれからどうなっていくかということもありますが、団体自治といったときに、行政の分権は議論されていますが、同時に議会はどういう権限をもって、分権化されたときの行政機関に対して監視していくのかとか、役割を果たしていくのかということは、改めて自治基本条例で位置づけていかないといけないということは、議員であれば認識していますので、そのへんは誤解のないようお願いしたいと思います。

< 部会長 >

分権時代における議会の権限をどういうふうにするかですが、資料の市・町の条例はそのことをあまり意識していません。地方自治法に委ねているかたちになっていますから。それでは不足するのではないかと思います。例えば、市議会が有する法令に定められた議決権を規定する。とありますが、法令とは何を言っているのでしょうか。

<事務局>

憲法、国の法律、条例、規則などです。

<部会長>

それでは広すぎませんか。地方自治法でも法令という言い方はしていません。法律または政令という言い方をしています。きっちり区別したほうがいいと思います。政令未満については、ここでいう法令には入れていないわけです。省令とか補助要綱とかは入らないと考えたほうがいいのではないのでしょうか。資料の市・町の条例を見ても法令の使い方はあいまいで、分権時代には合わないと思います。集権時代であれば、通達などに従わなければならなかったのに、省令なども法令の中に入れて考えていましたが、厳密に言えば、法律または政令までしか自治体を縛れない。

<小笹委員>

大雑把に考えれば、地方自治法で議決権の内容は規定されていますが、議会の中でどうやって行政の監視機能を高めていくのかとか、議決事項についても議会改革委員会で議論しています。例えば、地方自治法で言うと、総合計画の基本構想については議決事案になっていますが、総合計画の中で、市民が見られて、市が何を考え、何をしようとしているのかというのは、基本計画に書かれています。この基本計画については、議会は議決権はありません。これを議決事案に含めるか含めないかはこれからの検討次第ですが、こういったことが1つの例としてありますが、議決案件についても、市がやろうとしている基本的な計画について、議会が関与していくのが必要なのでないかということで、議決案件を拡大していくという方向性を持って議論しています。そういうことも含めると、この条例も法令に制限されることについては書いたほうがいいと思います。

< 部会長 >

今までの使い方と言うと、法令というのは使わないほうがいいと思います。使うのであれば、法令またはそれに基づく政令のほうがいいです。

< 事務局 >

基本構想案に書いている法令に定められた議決権というのは地方自治法の 96 条、98 条、99 条のことを指しています。

< 部会長 >

地方自治法及び地方自治法施行令までで、施行規則はありますが、拘束力はありません。ただ、それは参考なので全国一律でやったほうがいいです。例えば、予算の科目とか節別区分とかは施行規則にあります。これは、便宜的に一緒にやったほうがいいから、使っていると考えたほうがいいです。そういう問題があるわけです。

< 事務局 >

基本構想案の市議会が有する法令とは、憲法、地方自治法、地方自治法施行令に限定されたもので、小笹委員がおっしゃった、市独自で、議会の議決を得ましょうという条例ができた場合は、市の重要事項を議決する権限を有することに入ってくるわけですね。

< 部会長 >

そうですね。ただ、市の重要事項を議決する権限というのは、法律には定めはありません。これは具体的には何なのでしょう。

< 事務局 >

生駒市独自では議会の議決が要りますという条例が 1 つあります。昭和 24 年制定の法律

または政令に条例で定めるべき規定のなき職員の定数を定める場合は議会の議決が要る、というのがありますが、そういうところに、それを全廃して、新しく条例をつくっていくかもしれませんが、小笹委員がおっしゃったような、総合計画の基本計画も議会の議決を得るという条例をつくったらいいですね。

市の重要事項を議決する権限を有することとは、地方自治法96条2項を引っ張ってきた生駒市の議会の議決すべき事件に関する条例という形で制度的には条例化させていただいて、議決すべき事件をその中に入れていくというシステムになっていますので、96条第2項の表現を市の重要事項を議決する権限を有するという形で表現させていただいています。

< 部会長 >

定義は明確にしておいたほうがいいですね。地方自治法96条第2項について議論していますが、例えば、その中で基本計画を条例で定めるということが可能かどうか、すべきかどうかという議論ですよ。

< 事務局 >

北海道の栗山町の議会基本条例では、都市計画マスタープランや総合計画の基本計画など5つほど議決事件として挙がってしまっていて、独自に条例で定められていますので、それは地方自治法96条第2項からきているものだと思います。

< 部会長 >

そうですね。だから、私は、総合計画の基本計画は条例で定めることにすべきだと思います。禁止はされていませんから、それは何の違法性もありません。基本構想を議決するということは地方自治法で書いていますが、基本計画については定めはないので、条例で定めていいわけです。基本的には地方自治に関しては、法律や政令で定めること以外のことは条例

で定めてもいいです。もちろん、条例が法律またはこれに基づく政令または憲法に違反してはいけませんが、そうでない限りでは条例はそこを否定できるわけです。団体意思の表明という点では意思表示ができるわけです。そのことを上手く表現できませんでしょうか。法令で定める範囲でとなると、法令で決まっていることしかできなくなってしまうという感じになってしまいますから、それは違うということと言わないといけません。それが資料の各市・町の条例は無自覚でないかと思います。

< 田中委員 >

例えば、主旨はいいが、それが行政から出てきたときに、形がかわったもの、市民の思いから言えづれていることを、市民の代弁者としての議会が抗弁する機会もなければ何も無いというのは不自然なので、そのあたりまで規定できればいいと思います。そうでないと、この件に関しては議会が弱いように思えます。

< 入口委員 >

田中委員の話に関連しますが、地方自治法に書いている議決できる事項はたくさんありますが、条例を制定したり、予算等を決めたりするわけですね。実際、予算・決算を否認することはできるわけですね。それができて、行政とキャッチボールしていくということですね。現実のところ、それが機能しているかどうか分かりませんが、そのあたりはどうなのでしょう。

< 中谷委員 >

予算1つとっても、各論反対していても総論で採決のとり方をするので、市民の皆さんから吸い上げてきたことが、予算に出てくるまでにそういう機会が少ないのが事実ですし、機会があっても、理事者の権限で理事者がこうしますというのが出てきたら、それをどうするのかを判断する場であって、細かいことまで突っ込めないわけです。この条例ができれば、

色々な面で、もっと細かい情報が提供してもらえらるわけですから、いいことですので、議会としても早くつくってほしいと要望しているわけです。議会の関わり方は難しいと思います。踏み込んでまでは、あまり文章化できないのではないかとありますので、そのあたりが、自分でもどういうものかははっきり分かりませんが、明確に議会が市民自治条例ができたときに、どうしたらいいのかというのが、自分でも理解できないところがありますので、難しい問題だと思います。

< 入口委員 >

一括したものに対してにしか YES・NO 言えないのでしょうか。

< 中谷委員 >

そうですね。修正案とか他の手段はありますが、だいたいの今までの議会の流れからみたら、採決するときは細々しないので、全体の予算案でどうですかということになります。

< 部会長 >

予算は一体性がありますからね。最終的な議決は一体で採らないと、予算はバラバラになってしまいます。

< 小笹委員 >

修正案を出したとしても、釣り合いをとれるようにしないとけません。後の話にも関わってきますけど、立法機能とか政策立案機能の強化というような、議会自身の体制の問題というのは出てくるわけです。例えば、条例案出すにしても、予算修正案を出すにしても、議員個々の質は問われるかも知れませんが、それだけではどうしようもないわけです。24人の議員で修正案を出すというのは、スタッフも含めて体制をきちんと整えていないとできないです。



< 田中委員 >

議員の仕事はしんどくなるかも知れませんが、そうしないことには、正しい市民の想いは反映されにくいですよ。

< 小笹委員 >

議会改革の問題もあるわけですが、今の体制で条例をつくったり、予算の修正案を出すというのはなかなか難しいです。だから、否決か可決という手段しかないです。法律で認められていても、実際に運用できないという別の問題もまたあります。

< 入口委員 >

個人的には、基本構想案の内容でいいと思いますが、議会については、細かいこともありますので、議会自身で決められたらいいのではないかと思います。

< 田中委員 >

ここで言う重要事項というのは、範囲がどこからどこまでというのは指定はできるのでしょうか。

< 部会長 >

できません。個々にやるしかありませんし、最初から縛ったらおかしいです。重要事項と議会が判断したら、それでやれるというのがいいと思います。

< 小笹委員 >

将来的に議会基本条例となるかどうか分かりませんが、いずれにしても議決権を拡大するということと言えば、条例化しないといけないので、自治基本条例で重要事項とされているものはこういうものだという条例を別につくる、そういう形になるのかと思います。

< 田中委員 >

そうでないと意味がないと思うし、具現化したら違うものができてきたというのであれば、市民の意見が反映されたことにならないので、その権能を市民の代表である議会が持たなければ意味がないと思います。

< 部会長 >

具体的にはどうでしょうか。基本構想案の議会の役割と権限について、そういう文言を付け加えたほうがいいのかも知れないですね。法令をはずして、法律に定められたくらいにしておけばいいのでないですか。施行令は政令だから、政令は内閣の意思決定、政府命令ですから従わなければいけません。法律の中に政令も含むということにしておけばいいです。ただ、省令は、大臣が命令しているわけですから、これに団体である自治体は従う必要はないです。そのあたりが、法令で曖昧にしてきたわけです。省令に従わなければいけないと思っているから、通達にも従わなければならないと思っているわけです。2000年以降はそうではないです。法律（政令を含む）にしておいてもいいですね。

それから、法律に定められたに直すとして、議決権及び自らの権能に基づいて、法律に違反しない範囲で議決する権限を有するみたいな感じですかね。実際の議会の権限は幅広いです。法律に決めていないことができます。

< 入口委員 >

そのあたりのことは、基本構想案の市の重要事項を議決するというところに入らないのですかね。

< 部会長 >

それでしたら、市の重要事項にそれをはっきり規定しておいたほうがいいですね。市の重要事項（法律に違反しない範囲で）とか。あとで少し工夫しましょう。

< 首藤委員 >

これについては省令とか通達も入るのですか。今までは霞ヶ関は通達はたくさん出しますが。

< 部会長 >

昔は法令でしたけど、今は法令として扱うべきではないです。拘束力を持った通達でないです。事務次官通達、あるいは参考資料です。

< 首藤委員 >

私は、議会の役割の中で立法機能というのは重要だと思うのですが、これを強化していくというのは、この基本構想案の表現で十分なのですかね。

< 部会長 >

立法機能という面は、はっきりしないというか、議決機関ですから。法律で決められた処理機関みたいに見えますね、地方自治法の規定の仕方が。立法機能というのをもう少し前に出さないと。

< 首藤委員 >

議員立法というのをたくさん増やしていかないと、生駒らしさというのが出てこないと思います。部会長の話を聞いていると、議員立法までもっていくには事務処理能力がない、スタッフもいないと。そのあたりが非常に問題だと思いました。だけど、どうしても市の行政機関というのは、上からの通達、機関委任事務でやっていますから、医療・介護などは縛られてしまっています。そこで生駒らしさを出していくには、生駒方式を立法していかないと、上から予算が決まってまして、病院をこうしてつくりなさい、特別擁護老人ホームもこうしてつくりなさいと、国で決まったことをそのままやっているだけですので、地方自治の基本

である生駒市の実情を反映できないことになるので、それを乗り越えるには議員立法で乗り越えていかないと、生駒らしさは出てこないと思います。

< 中谷委員 >

ハードルが高いですが、それはよく理解しています。

< 小笹委員 >

国でしたら、内閣や総理と議員立法権があります。内閣の法制局があって、衆議院にも法制局があって、法律の専門スタッフがいるわけです。ところが、地方議会ではどこでもそうですが、法制の専門スタッフを置いているところはないです。実際に条例をつくろうと思えば、行政機関にいる法制のスタッフと相談しながら条例をつくる。要は、対峙している機関であるのに、相手方の機関の職員と話をして条例をつくるのが実態です。議会自身に法制のスタッフは置いていないです。

< 部会長 >

あと、市民立法機能というのがないですね。アメリカでは NGO とか NPO は立法機能を持っています。具体的にこういう法律をつくったらどうかと提案するわけです。そういうのは日本にはないです。市民自治も提案する立法機能を持ってもいいわけです。

< 首藤委員 >

自治会も政策立案機能を持たなければならないという意見があります。政策立案までできないという議論になっているわけですが、自治会の意見を言おうと思えば、文句ばかり言っても仕方がないので、こうして欲しいという政策立案をしていかないと迫力がないわけです。

< 部会長 >

そういう意味では、地方自治法に直接請求があって、その中に条例改廃制定請求があるわけですが。条例改廃制定請求の場合、条例案まではいきませんが、条例の要綱をつけないといけません。そういう意味で、市民の側も条例改廃制定請求の仕組みを使って、条例化を進めていくというのがあります。十分に使われていないというのがありますが。要するに、議会の立法機能を高めること、今のところそこまでしか言えないです。合わせて、市民の立法機能も強化していくと。

あとも1つ付け加えていただきたいのが、市議会は意思決定機関として団体意思を決定するとともに、市民自治を推進する機関としての議会というのを位置づけておく必要があります。今までありませんでしたから。例えば、市民自治推進条例とか NPO と行政との協働に関する条例とかというような、立法機能を通じて市民自治を推進していくための仕組みをつくっていくのが議会としての役割でないでしょうか。その点で、市民自治を推進する機関としての議会というのを明確にしておく、他にない新しいものになります。

大きく2つありますが、市民自治の推進機関の役割と、もう1つが法令に定められたもののほか自らの権能に基づいて議決する権限を有するということです。

それでは次の項目に行きたいと思います。

## (2) 議会の会議・会期外活動

< 事務局 > 検討資料読み上げ

< 小笹委員 >

ニセコ町では会議は討議を基本とするとなっていて、基本構想案では討論するとなっていますが、これは何か意図しているのでしょうか。議会の仕組み上、討論というのは仕組みとしてあります。賛成討論とか反対討論は今でもやっています。討議ということ言えば、検討会で、議員同士で自由討議というのが議題となっています。まだどうなるか決定はしてい

ませんが。問題意識を持って討議というのを入れているのであれば、ニセコ町のような表現であるし、そういうことを考えて討論を討議に変えているのか気になりました。

<事務局>

議会では討論という表現を使いますので、討論という形にさせていただきました。伊賀市の第39条3項でも使われていますので、馴染むのかと考えました。討論か討議がいいのかは御議論いただけたらと思います。

<部会長>

討論と討議は区別されています。討議は議員同士で自由討議して、意思決定します。討論というのは、自治会との質疑です。それと別にどういう条例をつくるかとかは議員同士で自由討議します。そういう意味では討議はディスカッションです。そういうふうになせこ町は使っていますので、討議とは議員同士の自由討議で、議会としての意思を決定していくという意味合いです。

<小笹委員>

そう思います。議会で自由討議をするかどうかはまだ決定していませんが、討論と討議は使い分けると、意味が変わってしまうと思います。

<部会長>

1990年代くらいから、討議民主主義というのが言われています。

<小笹委員>

運用の仕方は、この条例ができたあとに議会で決めていくわけですから、自由討議しなさいということガチッと決めていくのでないと思いますが、討議を基本とするという規定は

自治基本条例の中でしてもいいと思います。

< 部会長 >

先ほどの議論から言うと、自由討議をする中で、議会としての予算修正案をまとめていくとか。そういうことで、今までのように1対1の質問だけでは議会としての意思は固まっていないわけです。個々の議員と当局との関係だけです。予算についておかしいということであれば、それについて議会のほうで自由討議の中で議会としての意思をつくっていくという道筋をつくっていくということですね。それが今までなかった。討議民主主義について一番紹介しているのは東京大学名誉教授の篠原一先生です。市民の間でも討議民主主義は必要です。三鷹市がやっているのは討議民主主義で、無作為で市民を抽出して、案件について提案して、議論してもらって、意見をまとめて政策に反映させるというのがあります。だから、市議会の会議は討議を基本とするですね。

< 小笹委員 >

逆に、討論とは今の仕組みであるから、賛成討論・反対討論が基本ですから、おかしくなってしまうですね。基本的に生駒市市議会は委員会中心主義でしていますから、本会議での討論はあまりないです。委員会の議論が中心でありますから。討論が基本と言うと、今の仕組みの中に討論があるからわざわざ言う必要はないと思います。討議とは考え方の話になりますからね。

< 部会長 >

伊賀市の第40条5、6項のような審議過程に市民が参加するというのが抜けていますが、それはどうでしょうか。

<事務局>

伊賀市の条例は議会の権限に踏み込んだ内容になっているのかなと、それは議会の意思でそういう事項を入れるか入れないのか判断いただくのが適切であるのではないかとということで、ここでは入れていません。

<小笹委員>

事務局の説明のとおりにしていただくのはありがたいです。今議題になっているのは、議会改革検討会で協議しているような内容がいくつか含まれていまして、議論している最中です。

<部会長>

当事者の希望ですので尊重しましょう。私の希望としては、市民参加して議論できるような議会にしていただけるとありがたいです。

<李委員>

市民自治を推進する機関という意味では、各々の分野のプロフェッショナルというか、市民との協働ということで、NPOとかNGOなどの代表と同じテーブルで協議するということ、議会に必要なことだと思いますので、運営の中に入れていただけたらと思います。開かれた議会になるという意味では、市民との協働の運営ということで道は広がるのではないかと思います。

<部会長>

私もそうと思いますが、議会の議論もありますので。

<事務局>

議会改革検討委員会の動向も見ながら、来年度の条例作成時には議会の方と調整をとっていきたいと思います。

<小笹委員>

今ある仕組みを上手く使えていないというのが、どこでもそうです。例えば、公聴会など意見を聴くというのは仕組みの中で保障されていますが、実際にはあまり行なわれていません。ですから、今ある仕組みがどういうものなのかを踏まえて、さらに市民を協議に加えていくということだと思います。それも含めて議会改革検討委員会で議題になると思います。

<部会長>

公聴会は議会が発議しないとできませんから。そういう意味では、議会が発議する討議が必要ですが、それがまだできていません。李委員がおっしゃったように、議会が専門家集団と議論するのは議会のパワーアップになります。だから、専門家集団と議論できていけば行政を超えることができます。そういう方向で議論していただけるとありがたいです。

この項目はこれでよろしいでしょうか。それでは次の項目に進みましょう。

### (3) 議員の役割・責務

<事務局> 検討資料読み上げ

<中谷委員>

当たり前のことですが、このように規定していただけたらいいと思います。

<部会長>

これでよろしいでしょうか。それでは以上で終了させていただきたいと思います。ありが

ありがとうございました。