

宝塚市議会基本条例の枠組み構想案

現在、宝塚市議会では「市民に開かれた分かりやすい議会、市民のための議会」づくりを行うために、議会のあり方や責務を明文化した「議会基本条例」を作成しようとしています。

この「議会基本条例」は、議会の憲法とも呼ばれ、今後ますます地方自治体への権限移譲が進む中、重要な検討項目になっています。

今回は、市民の方々に、これから宝塚市議会が作成しようとしている「宝塚市議会基本条例」の内容について、ご意見を伺いたいと思っています。

1. 議会って何だろう

◆なぜ、「議会基本条例」を作るのか？

(参考：I 議会改革について 1. 議会基本条例について)

<背景>

- ① 地方分権時代、地方公共団体の権限の拡大等が行われている。市政の運営に関し二元代表制の一翼を担う重大な責務がある。
- ② 地方分権時代における自律的な自治運営を支えるため、行財政能力を更に強化することが必要となってきており、議事機関である議会の役割はますます重要となっている。
- ③ 地方分権一括法の施行により、地方公共団体は、自らの責任において組織及び運営に関する様々な決定を行うこととなり、国と自治体の関係も従来の上下・主従の関係から、対等・協力の関係へと変化した。
- ④ 市民が、自治体の長及び議会の議員を直接選挙するという二元代表制の下、市民の代表として選ばれている議員と市長は、それぞれが市民の負託にこたえる責務を負っている。

<作る意義>

- ① 議会が、あるべき理想の姿を示す灯台のようなものである。
- ② あるべき理想を掲げ、それに向かって努力していくことが大切である。
- ③ 本市議会として取り組みができることを検討し、それを条例化していく。
- ④ 議会改革を推進していく姿勢を明らかにし、市民に示していかなければならない。
- ⑤ 議会基本条例だけではなく、会議規則、委員会条例やその他条例等の改正も同時に行っていく。

◆議会を継続して改革していくには

<常に改革を行っていくための組織を議会に設置する>

- ① すでに、宝塚市議会では議会改革に継続的に取り組むため、議員で構成する議会改革検討委員会を設置している。
- ② 議会の取り組みを総括し、評価する組織の設置も必要である。

<継続的に改革していくための取り組み>

- ① 議会は、議員の政策形成及び立案能力の向上させるため、議員研修の充実強化を図り、議会基本条例の理念を議員に浸透させるよう努める。
- ② 議会は、一般選挙を経た任期開始後、できるだけ速やかに、議会基本条例の目的が達成されているかどうかを検討する。
- ③ 議会は、議会基本条例の目的が達成されているかどうかを検討の結果、制度の改善が必要な場合は、条例の改正を含めて適切な措置をとる。
- ④ 議会は、議会基本条例を改正する場合には、全議員の賛同する改正案であっても、本会議において、改正の理由及び背景を詳しく説明しなければならない。

(参考：Ⅱ 議会の役割と権限について)

◆議会とは何をする所なのか

<条例や予算などを決める>

- ① 住民の直接選挙で選ばれた議員により構成される議会は、議事機関と位置付けられ、住民の代表機関、地方公共団体の意思決定機関の役割を担う。
- ② 議会は、市長とともに二つの代表機関それぞれが異なる特性（二元代表制）を活かし、市民の意思を代弁する責務を負っている。
- ③ 日本国憲法に基づく地方自治制度の二元代表制のもと、議会は、選挙により選ばれた市民の代表者である議員の活動により運営される議事機関であり、本市の意思決定機関としての役割を担っている。

<市民の意見をくみとり、市政への反映させるために>

<一般質問などを活用し、市政を監視するために>

- ① 議会は、住民自治及び団体自治の原則にのっとり、真の地方自治の実現に向け国や県、政党等との立場の違いを踏まえて自律し、市長その他の執行機関とは緊張ある関係を保ち、独立・対等の立場において政策決定並びに市長等の事務の執行について監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行う。

◆議会はどんな活動をするのか

<議会の活動とは>

- ① 市民に開かれた市議会として、議会に係る基本的事項を定め、その責務を明らかにし、将来にわたり市民福祉の向上のために全力をあげて、市民の信託にこたえることを誓う。
- ② 市民に対して二元代表制の実効性を高め、市議会の責務を常に自覚して、最良の意思決定を行うことにより、市民福祉の向上はもとより常に地方自治の本旨の実現を使命として活動する。
- ③ 議会は、市民から直接選挙で選ばれた議員により構成される多人数による合議制の機関であり、地方分権一括法の施行以降、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大

した今日にあって、議会の使命を達成するために、議会及び議員の活動原則等を定めなければならない。

- ④ 市民に開かれた議会、市民参加を推進する議会、市民に身近な信頼される議会を目指し、市民との協働のもと、本市のまちづくりを推進する。
- ⑤ 議会が期待される役割を果たしていくためには、従来の考えや活動にとどまることなく、自ら議会改革を進めていくとともに、地方公共団体の議会の権限を更に強化していくことが必要となっている。
- ⑥ これまでの議会改革を更に進め、より一層市民に開かれた議会を目指すため、地方分権時代にふさわしい議会のあり方としての基本理念を明らかにし、市民の福祉の向上及び市政の発展に寄与しなければならない。
- ⑦ 議会は、日本国憲法及び地方自治法の範囲内において、議会の基本理念、議員の責務及び活動原則等を定めるとともに、議会と市長等及び市民との関係を明らかにし、市民の負託に全力でこたえていかねばならない。

◆議会をどうやって改革していくのか

<1年中議会を開催する>

- ① 議会は、市民参加を積極的に進め、議会が本来もっている自律性により主体的・機動的な活動を行うため、議会・議員活動の基本となる会期を通年（1年中）とする。
- ② 実態として、先進都市では、1年を通して会期中という状況になっているだけであり、議会基本条例の趣旨と現実に大きな違いがある。

<地方自治法で決められている議決する内容を追加する>（第96条第2項）

- ① 市の重要な計画等について、議会と市長等が共に責任を負い、市民の視点に立った透明性の高い市政の運営を行うため、地方自治法第96条第2項の規定に基づく議会の議決すべき内容を追加する。
- ② 地方自治法第96条第2項の規定に基づく議会の議決すべき内容は、市長の政策執行上の必要性を考え決定する。
- ③ 原則として、追加していく方向で検討すべきである。

- ④ 特に、総合計画は1つの柱であり、都市計画マスタープランをはじめ、他の主要計画を含める必要がある。

<法律で定められていない審議会へは参加しない>

- ① 議員は、二元代表民主制の充実と市民自治の観点から、法律で定められていない執行機関の諮問機関、審議会等の委員にならない。
- ② 宝塚市議会では、すでに議会改革特別委員会で結論が出ており、参加しない方向である。

◆会議自体の運営を改革するには

<市民が理解しやすい質問の方法とは>

- ① 本会議における質問・答弁は、論点及び争点を明らかにして行い、議員は、一問一答の方式で行う。
- ② 宝塚市議会では、すでに一般質問では、一問一答方式を採用している。
(※代表質問では、導入されていない。)

<議員同士の議論を活発に行うために>

- ① 議会は、議案等の審議又は審査において議員相互の自由な討議により議論を尽くし、合意形成に努める。
- ② 議長は、市長等に対する会議等への出席要請を必要最小限にとどめ、議長及び委員長は、議員相互間の自由討議を中心に運営を行う。
- ③ 現在、質疑の中で行っている取り扱い協議を、議員間の自由討議にする。
- ④ 質疑、討論、採決という流れの中に、自由討議の概念を盛り込み、公開で実施する。
- ⑤ 自由討議の概念は、委員会では実施できるが、本会議には困難な面がある。
- ⑥ 事案に対する専門的な識見をもった方に意見を聞く機会をつくる。

<委員会において、いろんな議員が発言できるようにする>

- ① 委員会は、審査又は調査中の内容について必要があると認めるときは、委員でない議員に対し、その出席を求めて説明又は意見を聴くことができる。
- ② 議会は、委員外議員の制限規定を廃止し、多様な討議を展開して委員外議員を含めた委員会活動の充実強化を図る。
- ③ 委員外議員の発言の制限規定は廃止するべきではなく、現在のまま行う。
- ④ 委員外議員の発言は、会派制とも関連しているため、検討の余地がある。

◆議会としての説明責任は

<議会の説明責任として>

- ① 議会は、議会運営、政策立案、政策決定、政策提言等に関し、市民に対して説明する責務を有する。
- ② 議会は、市民に開かれた議会を目指し、議会が行う活動へ市民が参加できるよう情報公開に取り組むとともに、市民に対して議会の議決又は運営についてその経緯、理由等を説明する責任を果たす。
- ③ 議会は、議会の活動に関する情報公開を徹底するとともに、市民に対する説明責任を十分に果たさなければならない。

2. 市民参加と情報公開について

(Ⅲ 市民参加と情報公開について)

◆どうしたら市民に参加してもらえるか

<市民が参加できる機会を増やすために>

- ① 市民が議会の活動に参加できるような懇談会、議会報告会等を開催する。
- ② 委員会が開催する公聴会制度及び参考人制度については、市民が参加しやすい運営を行う。
(※公聴会制度 及び 参考人制度とは、自治体の決定や行政運営において、市民や関

係者の意見を直接聴き、役立てる手続き、制度です。)

- ③ インターネットによる資料公開を行う。
- ④ 傍聴者に発言する機会をつくる。
- ⑤ 地域の公民館等で出前議会を開催する。

<市民にどんどん情報公開していくために>

- ① 議会は、透明性を高めるとともに、市民に対する説明責任を果たすため、市民へ議会の活動に関する情報を積極的に公開する。
- ② 定例会の議案を事前にホームページで公開する。
- ③ インターネットによる資料公開を行う。
- ④ 議会広報の発行回数を増やすか、もしくはページ数を増やす。

◆会議へ参加してもらうために

<平日夜間や土日祝に議会を開催する>

- ① 議会は、多くの市民が参加できるよう、平日の夜間、土曜・日曜日・祝日に議会を開催する。

<会議をすべて公開する>

- ① インターネット及びケーブルテレビ等による議会中継を行う。
- ② 市役所庁内や公共施設等による議会中継を行う。

<市民からの提案（請願と陳情）をどう取り扱うか>

- ① 請願及び陳情を市民による政策提案と位置付ける。
(※請願及び陳情とは、政治や行政に対して意見・要望を述べることであり、憲法によって認められた権利です。)
- ② その審議においては、提案者の意見を聴く機会を設ける。
- ③ 請願だけでなく陳情についても口頭陳述を認める。

<傍聴者への資料の提供方法は>

- ① 傍聴者に議案等の資料を公開する。

◆議会の活動結果を報告するために

<議員の賛否を公開していく>

- ① 議案に対する各議員の賛否を議会広報で公表する。
- ② 議員の活動に対して市民の評価が的確になされるよう情報の提供に努める。

<市民との意見交換会である議会報告会を行うには>

- ① 議会は、議会報告会を開催し市民へ議会活動を報告するよう努めるとともに、その報告に対する市民の意見を聴き、議会運営の改善を行う。
- ② 議会は、市政の課題に対処するため、議員及び市民が自由に情報及び意見を交換する議会報告会を開催する。
- ③ 議会報告会は、議員個人の発言をする場ではなく、議会としての判断を説明する会である。
- ④ 議論の事実を報告する会であり、賛成をした理由、反対をした理由や少数意見を報告する。

<議会・議員の評価を公表していく>

- ① 議会は、議会の活性化に終わりのないことを常に認識し、議会評価を1年ごとに適正に行い、評価の結果を市民に公表する。
- ② 議員は、複数の市民の代表者であるため、多様な議員活動の評価については、自己評価として1年ごとに市民に公表する。

3. 議会と市長との関係について

(Ⅳ 議会と市長との関係について)

◆議会として、市長との関係を明らかにする

<市長との関係とは>

- ① 市民が、自治体の長及び議会の議員を直接選挙するという二元代表制のもと、市民の代表として選ばれている議員と市長は、それぞれが市民の負託にこたえる責務を負う。
- ② 議会は、住民自治及び団体自治の原則にのっとり、真の地方自治の実現に向け国や県、政党等との立場の違いを踏まえて自律し、市長その他の執行機関とは緊張ある関係を保ち、独立・対等の立場において政策決定並びに市長等の事務の執行について監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行う。

◆行政（市長当局）に対する会議運営の方法を改革するには

<行政に対して、政策を形成するとき使用した資料を提出させる>

- ① 議会は、市長から市民生活に重要な影響を与える政策、計画、施策、事業等を含む議案が提案されたときは、議会審議における論点情報を示した資料を市長等に提出を求める。
- ② 議会は、市長から計画、政策、施策、事業等含む議案が提案されたときは、政策等の水準を高めるため及び市民への公開のため、市長等に説明に努めるよう求める。
- ③ すべての議案について求めるのは、市長（執行部側）の負担が大きすぎる。重要案件に絞る必要がある。

<行政側が反対意見を言える権限を与える>

- ① 市長等は、本会議及び委員会において、議長又は委員長の許可を得て、議員の質問に対して、論点・争点を明確にするため反問することができる。
- ② 反問、反論、逆質問の違いを整理し、反問権の定義を明確にする必要もある。
- ③ 市民にとっては、論点が整理され、争点が明確になるので分かりやすくなる。

- ④ 議員にとっては、より勉強を深める方向に進んでいくことにつながる。
- ⑤ 執行部との共通認識や議員の資質を高めることにつながる。

<行政への文書による質問ができる>

- ① 議員は、会期中又は閉会中にかかわらず、議長を経由して市長等に対し文書質問を行うことができる。この場合において、市長等に文書により回答を求めるものとする。

4. 議会等の機能充実について

(V 議会等の機能充実について)

◆議会の機能を充実させるには

<議員による政策検討組織を設置するために>

- ① 議会の政策形成機能を充実させるため、議会に議員政策研究会を設置することができる。
- ② 議会は、調査のため、目的を明らかにし、議決により、議員で構成する検討会等を設置することができる。
- ③ 市政に関する重要な政策及び課題に対して、議会としての共通認識の醸成を図り、合意形成を得るため、政策討論会を開催する。
- ④ 市民との懇談の中で上がってきた課題を、議会で検討し執行部に提案できる組織を設置する。

<専門的、政策的な意見などを聞くことができる機関（附属機関）を設置する>

- ① 審査、諮問又は調査のため、附属機関を設置することができる。
- ② 調査のため、学識経験を有する者等で構成する調査機関を設置することができる。議会は、調査機関に、議員を構成員として加えることができる。
- ③ 常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会における参考人制度及び公聴会制度を活用し、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させる。

◆議会事務局の機能を充実させるには

<議会を活性化させるために、事務局の機能を充実させる必要がある>

- ① 議会は、議員の政策形成及び立案能力の向上を図るため、議会事務局の調査及び法務機能の充実強化を図り、組織体制の整備を行う。
- ② 議会は、専門的な知識経験等を有する者を任期を定めて議会事務局職員として採用する等議会事務局体制の充実を図ることができる。

◆議員の資質を向上させるには

<議員の活動原則とは>

- ① 議員が期待される役割を果たしていくためには、従来の考えや活動にとどまることなく、自ら議会改革を進めていくとともに、議会の構成員である議員の役割と身分上の位置付けの明確化を図る。
- ② 議員は、市民の負託にこたえとともに、開かれた場での議論によって議会の透明性を確保しつつ本市の諸課題を解決するため、積極的に活動する。

<研修活動の充実するために>

- ① 議会は、議員の政策形成、政策立案等に係る能力の向上を図るため、議員研修の充実強化に努める。
- ② 議会は、議員研修の充実強化にあたり、広く各分野の専門家、市民各層等との議員研究会を積極的に開催する。
- ③ 議員は、政策立案及び政策提言能力の向上のため、研修及び調査研究に積極的に努める。
- ④ 行政視察は、議員間協議による共通課題を設定し、また議員個人の視察報告書の作成や視察成果にかかる議員間協議の実施等そのあり方を見直していく。
- ⑤ 新人議員や2期目の議員等、節目に研修を実施することも必要では。

<議員倫理を向上させるために>

- ① 議員は、市民の負託にこたえるため、高い倫理的義務が課せられていることを自覚

し、市民の代表として良心と責任感を持って、議員の品位を保持し、識見を養うよう努める。

② 資産公開を実施する。

<政務調査費の報告や公開を行う>

① 会派は、政務調査費の交付に関する条例を遵守しなければならない。

② 会派は、証拠書類を公開すること等によりその用途の透明性を確保する。

③ 宝塚市議会では、すでにどちらも実施している。

以上