

## 議会改革の取組

### ——三重県議会基本条例を素材に——

藤 枝 律 子

#### はじめに

日本国憲法は、地方自治体の機関について、長、議会について公選制(93条2項)であることを定め、議会については、議事機関として設置する義務があること(同条1項)を明記し、さらに地方自治法上でも、議会は必置機関(地自89条)とされている。このように地方自治体においては、公選による独任制の首長と合議制の地方議会を置くことによって、代表制民主主義を採用し、合議体である議会には、少数者の意見も尊重し、様々な視点から議論を重ねる熟議民主主義が期待されている。

しかしながら、今日の地方議会は十分にその機能を果たしていないといった批判がある。さらに地方議会議員の選挙において、年々投票率は低下しており、住民の地方議会に対する無関心も顕著である。このようなことから、近年、地方議会の活性化ということが重要な課題となってきた。地方議会自らにおいても、その存在理由が問われるようになってきたという危機感から、制度の改革、運営の改善などの論議がなされ、前向きな取り組みが見受けられ、多くの自治体において「議会基本条例」の制定を目指す動きもみられる。

ここでは、三重県議会における「議会基本条例」を素材に、地方議会の改革の具体的な取り組みを検討する。

#### I 地方制度調査会答申にみる地方議会の課題

2005(平成17)年12月、第28次地方制度調査会は、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」を提出した。「第二 議会のあり方」において、議会の政策形成機能の充実と執行機関に対する監視機能の一層の充実強化が必要であることを指摘し、その具体的方針として、それぞれの議会における運営や制度の運用面における取り組みなどの自己改革を進めていくことや、制度については、①常任委員会への所属制限の廃止、②委員会に議案提出権を付与、③学識経験者等必要な者に調査・報告をさせることができるようにする専門的知見の活用、④専決処分の要件の見直し、⑤議長への招集請求権の付与などについては制度改正を図ることとし、法定受託事務を議決事件に追加することができることと

すること、議員定数の上限を撤廃することなどについては、引き続き検討すること等を答申<sup>(1)</sup>した。そして、その答申を踏まえて、2006(平成18)年5月末、地方自治法の一部が改正されている<sup>(2)</sup>。

さらに、第29次地方制度調査会の「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」においても、議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策、議会制度の自由度の拡大、議会の議員に求められる役割等について、自己改革の取り組みに加え、見直しの方向について答申している<sup>(3)</sup>。「…長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。」との答申を受けて、2012(平成24)年の地方自治法の改正により、地方公共団体の議会は、条例で定めることにより、定例会及び臨時会とせず、毎年、条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とすることができることとされた。この通年の会期の制度は、定例会・臨時会の制度のように集中的に審議を行う議会運営と異なり、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会のあり方を、選択することができるようにするものである<sup>(4)</sup>。

また、第31次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(2016年平成28年2月末取りまとめ)において、「議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員の研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である」ことが指摘された。そこで、多くの地方自治体の「議会基本条例」はこのような指摘を取り込む形で規定されている。

## II 議会基本条例の概要

### 1 議会基本条例制定情况

「議会基本条例」とは、自治体における議会運営の基本原則を、当事者である議会が自己決定したもの<sup>(5)</sup>である。

最も早く議会基本条例を制定したのは、北海道の栗山町議会であり、2006年5月18日制定、同日施行されている。次いで、三重県議会と神奈川県湯河原町議会も同年に制定している。したがって、都道府県レベルにおいて、三重県議会の制定が最も早い制定になる。制定情况としては、2020年7月1日現在で、合計888の自治体(49.7%)において制定されており、道府県では、32団体(68.1%)、政令市では16団体(80.0%)、特別区で3団体(13.0%)、市で509団体(66.0%)、町村で328団体(35.4%)が制定している。三重県においては、2006年の

三重県に続いて、伊賀市(2007年)、亀山市、鳥羽市(2010年)、四日市市、桑名市(2011年)、松阪市、鈴鹿市(2012年)、尾鷲市、大台町(2013年)、南伊勢町(2015年)、伊勢市、名張市、熊野市、いなべ市(2017年)、東員町(2018年)の15市町で制定されている。

## 2 条例制定の目的と背景

そもそも、条例制定の背景には、議会の機能不全がある。また、憲法 93 条は地方議会を憲法上の必置機関としているが、それ以上の明定はなされておらず、執行機関に対する監視機能や政策形成機能を発揮できるようにするため、地方議会の位置づけや任務を明らかにする必要がある。

地方自治法 97 条 2 項は「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない」と定め、予算編成権は首長にあり、議会はそれを追認するのが現状である。さらに、議会の議員による条例提案数の低さ、すなわち、議員立法の低さも問題視されている。そもそも、政策形成機能を地方議会が担うことを地方自治法は想定しておらず、地方自治法の構造では、議会は長提案の議案の審議機関にすぎないのが現実<sup>(6)</sup>である。「議案を提出するに当たっては、議員の定数の 12 分の 1 以上の者の賛成がなければならない。」(地自 112 条 2 項)とされ、実質的に専門性を有する補助機関によって条例案が策定され、形式的に単独で条例提案が可能である首長と比較して、立法能力、立案の早さの点で劣っているのは否めない。しかし、単に長の提案を追認するだけの機関でいいのかという危機意識が、議会には生まれてきている。

また、1999 年に始まる第一次分権改革、2000 年施行の地方分権一括法の影響から、地方自治・分権の気運が高められたこと<sup>(7)</sup>、自治体が自己規律をするには自治の基本的なルールをつくる必要性<sup>(8)</sup>が生じてきたことがある。

自己改革の取り組みの一つに、議会の権限を増やしたことがある。地方自治法 96 条 1 項には、15 件の議決事件が規定されているが、地方分権までは、法が列挙するもの以外には追加できないと思われていた<sup>(9)</sup>。96 条 2 項には、追加してもいいと書いてあるにもかかわらず、これは飾りにすぎないと思われてきた。それが、分権時代になったときに、初めて基本計画の決定に議会が責任を持つという見識が生まれてきた<sup>(10)</sup>のである。

このように、地方分権改革の課題の一つとして議会改革がクローズアップされ、地方議会の在り方が改革課題として認識されてきたが、それは現行の二代表制を維持しつつ議会と首長のチェック・アンド・バランスの回復を目指すものであった。その具体化として、これまで数次の地方自治法改正がなされており、議員の議案提出要件も緩和(地自 112 条 2 項)されている。しかしながら、地方自治法の画一性や規律密度の高さの問題から、各自治体が自由に権限を拡大するのには限度がある。議会の自主性・自律性の拡大の観点から、基本的

事項については法律で定めるが、その組織と運営はできるだけ議会の自主性・自律性に委ねるのが望ましいと思われる。そして、政策形成機能の強化のためには、立法機関としての位置づけが必要であり、議会基本条例によって対処する方策が検討されるようになった。

### Ⅲ 三重県議会基本条例

#### 1 三重県議会基本条例の制定の経過

1995(平成7)年5月に、各会派代表議員5人で構成される「議会に係る諸問題検討委員会」が設置され、三重県議会における議会改革が動き出している。翌1996(平成8)年に、「議会改革検討委員会」の設置、2003(平成15)年には、全議員で構成される議会改革推進会議の設置を経て、2005(平成17)年5月に「議会基本条例研究会」を設置(議員5人で構成)、2006(平成18)年5月に「議会基本条例検討会」設置(議員12人で構成)し、9月には、「議会基本条例」の素案が公表され、素案に対するパブリックコメントが実施された後、2006(平成18)年第4回定例会に上程され、12月の本会議において全会一致で可決成立し、12月26日に公布及び施行された。

なお、制定された後も見直しは進められ、2011(平成23)年6月に、「条例に関する検証検討プロジェクト会議」(議員9人)を設置し、条例の規定に関して検討を加え、文書による質問等を追加する等の条例の一部改正案を取りまとめ、2012(平成24)年6月には、条例の一部改正案が議員提案案として提出され、全会一致で可決している。さらに、2017(平成29)年9月には、「議会改革度の向上及び議会基本条例の改正に関する検討プロジェクト会議」(議員10人)を設置し、2018(平成30)年6月に、大規模な災害等への対応等を追加<sup>(11)</sup>する一部改正案を議員提案案として提出し、全会一致で可決した<sup>(12)</sup>。

以下では、議会基本条例の条文構成を、三重県議会基本条例についてみていく。

#### 2 三重県議会基本条例の条文構成

議会基本条例は、主に、議会の組織や運用、住民とのあり方、首長や職員とのあり方について、基本的なことを定めている。

多くの議会基本条例は、前文を設けており、三重県議会の条例においても「住民が自治体の長及び議会の議員を直接選挙する二代表制の下」、「県民の負託にこたえる責務を負っている」ため、「県議会は、住民自治及び団体自治の原則にのっとり、真の実現に向け」、「知事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、政策決定並びに知事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」ものであるとし、「県民の負託に全力でこたえていく」決意を述べている。

### (1) 総則

この条例は、「二元代表制の下、議会の基本理念、議員の責務、活動の原則を定め、合議制機関である議会の役割を明らかにすること」とともに「議会に関する基本的事項を定めることにより、地方自治の本旨に基づく県民の負託に的確にこたえ、もって県民福祉の向上及び県勢の伸展に寄与すること」を目的としている(1条)。

また、基本理念として、「議会は、分権時代を先導する議会を目指し、県民自治の観点から、真の地方自治の実現に取り組むものとする。」(2条)とし、ここでは、住民自治を「県民自治」と言い換え、前文を受けて「真の地方自治の実現」に取り組むことを述べている。その基本理念を踏まえ、4つの基本方針(3条)として、県民が参画しやすい、開かれた議会運営(1号)、政策決定・事務執行に対する監視と評価(2号)、独自の政策立案・政策提言への取り組み(3号)、議会改革の推進と他の地方議会との交流・連携(4号)を定めている。

### (2) 議員の責務及び活動原則

議員の責務及び活動原則(4条)として、県民の負託にこたえること(1項)、資質の向上(2項)、説明責任(3項)、対面演壇・質疑に関する一問一答方式(4項)を定めている。

特に、対面演壇・質疑に関する一問一答方式であるが、条例制定前からの改革の取組みを規定したものである。従来の議場は、国会議事堂の議場を模して議員席と執行機関席が対面し、議長席の前に議員席に向かって演壇が設置され、議員側に向けて議員が質問するような構造になっていた。議会改革の取組の一環で、三重県議会では、2003(平成15)年から、議員側に新たな演壇を設置して従来からの演壇と対面させ、知事等と対面するよう改めている<sup>(13)</sup>。

従来、執行機関に対する質問は、議員が質問項目の全てについて一括して質問し、執行機関側がそれらの質問に対して一括して答弁を行うという、いわゆる一括質問という形で行われていた。そのため答弁は、質問項目の順ではなく、県の組織順に答弁を行うことになり、傍聴等を行う場合、どういう質問に対する答弁を行っているのか分からないということもあった。そこで、議員発言用演壇を議員席側に新設し、議長席前の演壇と対面させたことにより、議員は、何度も議長席側に移動して登壇することなく、質問を項目ごとに分割方式、さらには一問一答方式で行うことができるようになった<sup>(14)</sup>。

なお、執行機関との関係から、反問権を規定している地方議会もある。例えば、四日市市議会基本条例は、「本会議及び委員会において、議員の質問に対し答弁する者は、論点を明確化し議論を深める目的で反問することができる」(13条)と規定している。

会派については、地方自治法においては、明確な定義づけはされておらず、またその活動等について規定していない。しかし、会派には、多様な住民意見を集約し意思形成に反映さ

せるという機能があり、政策集団としての役割がある。議会運営において会派の存在が不可欠であることを重視<sup>(15)</sup>して、三重県条例では、「議員は議会活動を行うため、会派を結成することができる」(5条1項)として、会派の規定を置いている<sup>(16)</sup>。

### (3) 議会運営の原則等

議会は、知事等の事務執行の監視、評価、政策立案、政策提言を行う機能を有しており、そのような「機能が十分発揮できるよう、円滑かつ効率的な運営に努め、合議制の機関である議会の役割を果たさなければならない」(6条1項)とする。また、議員の定数及び選挙区等について「県民意思等が的確に反映されるよう不断の見直しを行うものとする」(6条の2)。さらに、議会は「議決責任を深く認識し、議会運営、政策立案、政策決定、政策提言等に関し、県民に対して説明する責務を有する」(7条)として議会の説明責任を定める。

### (4) 知事等との関係

前文にあるように、議会は、「知事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、政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び評価を行う」こととなっている。そこで、議会は、二元代表制の下において「知事等と常に緊張ある関係を構築」(8条1項)し、「合議制の機関としての特性を生かし、知事等との立場及び権能の違いを踏まえ、議会活動を行わなければならない。」(同条2項)として、知事等との関係の基本原則を定める。具体的には、「知事等の事務の執行について」、監視及び評価を行い、県民にその評価を明らかにする責務を有する(9条1項、2項)。さらに、「条例の制定、議案の修正、決議等を通じて」、政策立案・提言を行う(10条)として、政策の「決定」段階のみならずその形成過程にも関わっていくことを議会の権限であると宣言<sup>(17)</sup>し、議会を立法機関として積極的に位置づけている。

地方自治法上、長と議会の関係について、自治体を代表するのは長であり(地自147条)、議会の権限は、制限列举されている(同法96条1項)。また、予算編成権についても長にあるという、長が優位する制度設計がなされている。実際上も、多くの条例は首長提案であり、議会と首長とのチェック・アンド・バランスが機能していない。そのような制度運用の見直しのために、議会の活性化が主張されてきた。

もっとも「立案」や「提言」は政策形成に関わることにについては地方自治法96条2項を活用し、議会の議決事項の追加という方法で解決することもできる<sup>(18)</sup>。2011(平成23)年に成立した自治法の改正で、法定受託事務についても原則として条例で議決事件を定めることができることとされ、普通地方公共団体の意思の決定機関としての議会の機能を強化するため、自治法96条1項に限定的に列举された事項に加えて、必要と認められるものを条例

で、議会の議決事項に追加指定することができることとされている（同条 2 項）<sup>(19)</sup>。重要な事項については議会の権限事項であるべきであろう。

それを受けて、近年、基本的な行政計画の策定・改廃を地方自治法 96 条 2 項に基づく議決事項とする条例が徐々に増加しつつあり、2016 年 4 月 1 日現在、都道府県では、1 都 1 道 2 府 35 県でかかる条例が 74 制定 市町村についても、1179 団体で、1559 件の条例制定されている。これは、基本的な政策決定には住民代表である議会が関与すべきという考えによるもの<sup>(20)</sup>である<sup>(21)</sup>。

#### (5) 議会の権能の強化

議会は「議会の機能の強化」（11 条）のために、審査・諮問・調査のため必要があると認めるときは、「附属機関を設置することができる」（12 条）。

地方自治法は、執行機関の附属機関として、審査会・審議会の他に審査・諮問・調査等のための機関を置くことができる（地自 138 条の 4 第 3 項）と定めている。一方、議会については、事務局の規定を置くのみである（同法 138 条）。2006（平成 18）年の地方自治法改正により、議案の審査又は地方公共団体の事務に関する調査のため、専門的事項に係る調査を学識経験者等にさせることができるという「専門的知見の活用」（同法 100 条の 2）が規定されたことから、この「専門的知見の活用」の一類型として、議会の調査機能等を補完するために、「附属機関」を設置することを定める<sup>(22)</sup>ものである。地方自治法 100 条の 2 の「専門的知見の活用」は常設的な性格をもつものとはいえないことから、条例 12 条の附属機関は「議会活動に関し、審査・諮問・調査のため必要があると認めるとき」に設置されることになる。「別に条例で定めるところにより」とあるところから、設置される附属機関ごとに設置条例が設けられることになる<sup>(23)</sup>。

さらに、議会は「専門的知見の活用」の一環として、県政の課題に関する調査のため、議決によって、学識経験者等で構成する「調査機関を設置することができる」（13 条）。地方自治法に定める 100 条調査権は、執行機関の事務執行における特定の事案に対するものであるが、条例 13 条の調査機関は、具体的事案の真実究明等の調査とは異なり、議会の政策形成能力の充実に関わるものとされる。また、設置の要件としては「県政の課題に関する調査のために必要があると認めるとき」であることから、議会活動に関する審査・諮問・調査のために設けられる 12 条の附属機関とは異なり、県政課題の調査という見地から設けられるもの<sup>(24)</sup>である。

また、議会が有する政策立案能力の向上、議会活動の円滑・効率化に資するよう、議会事務局の機能強化及び組織体制の整備（25 条 1 項）と、専門的知識経験等を有する者を任期付職員として採用することによって、事務局体制の充実を図る（同条 2 項）ことを定める。さら

に、調査研究機能の強化のため、議会図書館を適正に管理し、運営するとともに、その機能の強化に努める」こと(26条1項)を定める。議員は、「調査研究のため、積極的に議会図書館利用するものとする」(同条2項)。議会図書室は地方自治法100条19項に基づいて設置されており、全ての自治体議会にあり、国から送られる官報や都道府県から送られる公報などを保管している。議会図書室の設置を地方自治法で義務付けているということは、これにより執行機関提出の条例案等を、執行機関側からもたらされる情報以外の視点でチェックできるようになる<sup>(25)</sup>。また、議会図書室は市民が利用できるようにしてもよいとされており、都道府県など大きな議会では市民が気軽に図書室を利用できるようになっている。三重県鳥羽市議会では、鳥羽市立及び三重県立図書館と連携を行い、議会図書室にない資料の貸出しを受けたり、レファレンスサービスを受けられるようにした<sup>(26)</sup>。

議会機能強化の観点から、県政の課題に関する調査のため必要があると認めるとき、議員で構成する「検討会等を設置することができる」(14条)ことや、議員は、本会議での質問等の機会にとらわれず「知事等に対し文書による質問を行うことができる」(14条の2)ことも規定されている。

さらに、「議会の権能を発揮するため」、「積極的に議員相互の討議に努めるものとする。」(15条1項)との議員相互が討論する規定が置かれているのも特徴的である。従来の自治体議会では、議員が執行部を相手に質疑するという形式が採られていた。しかし、富山県や四日市市の議会では議員相互が闊達に討論する<sup>(27)</sup>ようになってきている。主に執行機関への質疑・質問により行われてきた委員会、調査機関・検討会等における審議の過程で、議員相互間で討議を行うことを通じて、県政の課題に対する議会の立場を明らかにしていく必要がある。そのために積極的に議員相互間の討議に努める<sup>(28)</sup>ことを定め、「議員間における討議を通じて合意形成を図り、政策立案、政策提言等を積極的に行う」(同条2項)ことが目指されるが、「政策立案及び政策提言能力の向上のため」には、議員は「研修及び調査研究に積極的に努める(16条)ことが必要である。

地方自治法100条14項で、地方自治体は、「条例の定めるところにより」政務活動費を交付することができることを定めているが、近年、その使途の不透明さが問題視されている。三重県でも「三重県政務活動費の交付に関する条例」により、その交付が規定され、議会基本条例の中で「証拠書類を公開すること等によりその使途の透明性を確保するものとする。」(17条1項)として、改めて使途の透明性の確保を義務づけている。

#### (6) 県民との関係

地方自治法には議会と住民との関係を明示した規定がなく、近時の地方議会改革では議会が住民とどのような関係を構築すべきかが大きな課題<sup>(29)</sup>となっている。現状の議員構成が



多様な民意を反映するものになっておらず、28 次地方制度調査会においても、住民参加の取組の遅れが指摘され、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努力が必要である、と説かれている。そこで制定された議会基本条例には必ず議会と住民との関係に触れる規定が置かれている<sup>(30)</sup>。

三重県の条例でも、県民と議会との関係について、議会審議に住民の意見を直接的に反映させることができるよう「県民の議会活動に参画する機会の確保に努め」（18 条 1 項）、執行機関の事務執行に対する監視・評価、政策立案・政策提言の過程における住民参加の具体的な方法として、「参考人、公聴会等の積極的な活用及び県民との意見交換等」の制度の充実に努める（同条 2 項）ことを定める。

「県民の議会活動に参画する機会の確保」として、会議の傍聴、広聴広報活動、資料の公開の他に、従来からの「請願」や「陳情」が考えられる。三重県議会では、請願者の意見陳述の機会の保障として、各会派の政策担当者会議において、請願者から請願の趣旨を確認しているほか、委員会で意見を聴く必要がある場合は参考人招致を行っている<sup>(31)</sup>。なお、松阪市議会基本条例では、「市議会は、請願及び陳情を市民からの政策提案として受け止め、審査に当たっては、請願者又は陳情者の説明機会の確保に努めなければならない。」（6 条 2 項）として、政策立案・政策提言の過程への住民参加が明定されている。請願については、憲法 16 条の請願権を前提に、地方自治法で「議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。」（124 条）として手続について規定している。また、議員の紹介がない場合でも、法律上の行為ではなく事実上の行為の陳情として認められている。しかし、事実上の行為のため、請願法 5 条の「請願は官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない」と規定するような誠実処理義務が法的に議会に生じるものではないが、住民参加制度の意義からすれば、議会は誠実に処理することが望ましい<sup>(32)</sup>。

地方自治法では、議会の本会議や委員会（常任委員会・議会運営委員会・特別委員会）は、公聴会を開き、「予算その他重要な議案、請願等について」利害関係者や学識経験者等から意見を聞くことができ（地自 115 条の 2 第 1 項）<sup>(33)</sup>、委員会の調査または審査に資するために参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる（同法 115 条の 2 第 2 項）。議会での審査の参考とするために開催するものであり、利用を見込んで 2012（平成 24）年の地方自治法改正により、委員会だけでなく本会議における開催も可能<sup>(34)</sup>になった。そこで、議会への住民参加の拡充に資するものとして、議会基本条例の多くで「公聴会制度及び参考人制度を活用する」ことが規定されている。様々な立場の方の意見を聴いて質疑を行うことにより、議案等への理解を深めることができ<sup>(35)</sup>る。

本条例 18 条 2 項では、積極的な活用に努めることをうたっているが、その活用については進展しているとはいえないのが現状である。公聴会の開催が進まない一因として、その手

続の煩雑さがある。すなわち、①議長が公聴会開催の承認をする、②日時、場所、案件等を公示して公述人を募集する、③公述人になりたい人がその理由と賛否を文書で当該委員会に申し込む、④賛否が偏らないように賛成と反対の立場が同数になるように配慮して公述人を決定し通知する<sup>(36)</sup>といったプロセスを経るには多くの手間と人員を要する。

それに対して、1991（平成3）年の地方自治法改正で導入された参考人制度は、開催に至るまでの手順が煩雑な公聴会よりも、もう少し簡単に意見を聴くことが出来ることを目的<sup>(37)</sup>としており、公聴会の公述人と違い公示の必要がなく、賛成の立場と反対の立場の両方の参考人の参加も求められていない<sup>(38)</sup>ので、積極的な活用が考えられよう。

「県民との意見交換等県民参画に係る制度の充実」を図るためには、その前提として、議会は、「多様な媒体を用いた県民への情報提供に努める」（19条1項）必要がある。第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月）では、「ケーブルテレビ、インターネット等の手段を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである」としている。公聴広報機能の充実のために、既に、「みえ県議会だより」等の広報紙、テレビ、インターネット、新聞等を用いた情報提供がなされているという現状を踏まえた規定がなされている。

地方自治法115条1項は「会議公開の原則」を定める。地方公共団体の意思決定機関たる議会がその活動のありさまを公に示すことにより、住民の注目と批判を受けつつ、その公正な運営を確保することが可能となり、また、住民が議会及び議員の活動を十分に理解することによって、その意思を地方公共団体の政治・行政に反映していくことが現実に可能になる。いわば「会議公開の原則」は、住民自治が十分に機能するための前提となる重要な原則であるといえる<sup>(39)</sup>。しかし、同条の「議会の会議」とは本会議を指すと解され、委員会は公開の対象にならないとされている。本会議に先立って事実上の組織としての全員協議会が非公開で行われることが多いが、これも会議の公開を求める法律の趣旨に反し、その運用によっては議会審議の形骸化を招くおそれがある<sup>(40)</sup>。そこで近年、議会基本条例で委員会も公開する議会が増え始めており、三重県条例においても、「開かれた議会運営に資するため、委員会等を原則として公開」（20条）している。「等」としているのは、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会、全員協議会、代表者会議など全ての議会の会議<sup>(41)</sup>を含めていることによる。

また、「会議公開の原則」は、その内容として、①傍聴の自由、②報道の自由、③会議録の公開の三つを含むものとされている<sup>(42)</sup>。本会議については、広報やホームページのほか、CATV やインターネットによる中継など住民に対する開かれた議会をめざす取り組みが広がっている<sup>(43)</sup>。さらに、議会改革を行っている議会では傍聴改革に関しても力を入れ始めて

いる。傍聴規則が、現代議会においては合わなくなっていることから、傍聴券の廃止(傍聴人名簿の記載なし)、自由な録音・撮影の許可、パソコンの持込みなど<sup>(44)</sup>、規則の見直しが行なわれている。会議録についても議会図書室で閲覧できる(21条)。

さらに、議会から住民への積極的な働きかけという側面でいえば、住民への説明会や報告会といった住民との交流の場が試みられており、そこから議会からの情報提供と住民との意見交換による民意の吸収が期待されている<sup>(45)</sup>。

#### (7) 政治倫理

議員の政治倫理について、多くの議会基本条例では、わざわざ独立した章を設けていることが特徴的である。

三重県議会基本条例でも、第8章「政治倫理」として、第4条の「議員の責務及び活動原則」を受けて、「県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なければならない。」(24条1項)との政治倫理規定が置かれている。さらに「議会は、議員の政治倫理に関して別に条例を定める」(同条2項)ことを受けて、「三重県議会議員の政治倫理に関する条例」が定められた。このような政治倫理に関しては、既に多くの自治体で要綱等が定められているのではあるが、それを改めて基本条例の中に規定するという形になっており、近年の相次ぐ議員の不祥事について議会が危機感を持っていることの表れともいえる。

#### (8) 他の条例との関係

三重県議会基本条例では、「この条例は、議会に関する基本的事項を定める条例であり、議会に関する他の条例等を制定し、又は改廃する場合においては、この条例との整合を図るものとする。」(27条)と定める。「基本的事項を定める条例」とは、議会に関する最高法規の性質を有するものではなく、あくまでも他の条例とは並立・並列の関係<sup>(46)</sup>であることを意味する。

地方自治法は条例相互の形式的効力の優劣を定める規定を持たず、従って、法的効力に差異を設けることはできないと解するのが一般的であるが、最高規範性を規定する自治体もある<sup>(47)</sup>。「最高規範性」という意義について、条例間においては「後法は前法に優位する」という限りにおいて優劣を語ることができるものの、それ以上に自治基本条例が一般的にほかの条例に対して優位することを認めるのは困難であるとの指摘もある<sup>(48)</sup>。最高規範性は、あくまでも宣言的な意味に過ぎないとされる。

議会は、条例制定後も「常に県民の意見、社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ず

るものとする」(28条)として、見直しを行う旨を規定している。見直し規定を置いていない自治体もあるが、見直すことは当然になされるものと解されよう。基本条例をつくること自体が目的化してしまい、制定したそのままで何年も改正しない自治体も見受けられるが、絶えず、条例の中身を検証し見直して、社会情勢等に合わせた改正をしていく必要があるだろう。

## おわりに

議会基本条例は、単なる理念条例であり、そもそもこれまで行ってきた改革を条例という形で定め直したものにすぎないという一面がある。「条例は本来、住民の権利義務にかかわりのある法規の定立形式」であるにもかかわらず、法規すなわち裁判をとおして実現可能な権利義務を定立するためではなく、もっぱら「自治行政の基本理念とか基本方針を強く打ち出すため」に条例を制定することは、「条例形式」の「濫用」であり、「条例一般の法規性を希薄にする」ような事態を招きかねないという批判<sup>(49)</sup>がある。

しかし、このような条例の制定は、議会が自ら改革しようという意思を形にしたものである。条例の中に、議会の、首長や住民との関係を問い直す姿勢を見ることができる。住民自治に資するためにも、議会での審議の活性化と議員の資質の向上と自己規律は必要であり、住民に対して開かれた議会となることで、議会に対する住民の関心を取り戻すことができ、住民の自治意識の向上につながりうるのではないだろうか。

## 注

<sup>(1)</sup> 松本英昭『要説 地方自治法〔第十次改訂版〕—新地方自治制度の全容—』(ぎょうせい、2018年)57頁参照。

<sup>(2)</sup> 改正事項として、議会制度の充実に関する事項(専門的事項に係る調査(議会における専門的知見の活用)、議長の臨時会招集請求権の創設、議員の常任委員会所属制限の廃止、委員会の議案提出権の創設等)等がある。

<sup>(3)</sup> 松本・注(1)357頁参照。

<sup>(4)</sup> 松本・注(1)412頁。

<sup>(5)</sup> 沼田良「自治基本条例と議会基本条例(下)」自治総研 388 巻 2011 年 2 月号 44 頁参照。

<sup>(6)</sup> 岩名秀樹、駒林良則「議会基本条例の可能性(2・完)」名城法学 58 巻 1・2 号 6 頁参照。

<sup>(7)</sup> 中川義朗・村上英明・小原清信編『地方自治の法と政策』(法律文化社、2019年)102頁参照。

<sup>(8)</sup> 沼田良「自治基本条例と議会基本条例(上)」自治総研 383 巻 2010 年 9 月号 24 頁参照。

<sup>(9)</sup> 沼田・注(5)48頁。

<sup>(10)</sup> 同上。

<sup>(11)</sup> 近年の大規模な災害等の発生状況から、議会における大規模な災害その他の緊急事態への対応についての規定(7条の2)を追加した。

<sup>(12)</sup> 三重県議会「分権時代を先導する議会を目指して」(2019年)4-6頁参照。

<sup>(13)</sup> 三重県議会「三重県議会基本条例 逐条解説(平成30年6月11日)」10頁、三重県議会「議場を対面演壇方式に」(2013年改訂)3-4頁参照。

<sup>(14)</sup> 同上、三重県議会「議場を対面演壇方式に」(2013年改訂)6頁参照。

<sup>(15)</sup> 岩名、駒林・注(6)10-11頁参照。

<sup>(16)</sup> 会派は、政策立案等について「会派間で調整し合意形成に努め」(2項)、「議員の責務を果たすために行う活動を支援するものとする」(3項)ことも定められている。

<sup>(17)</sup> 岩名秀樹、駒林良則「議会基本条例の可能性(1)」名城法学56巻4号28頁。

<sup>(18)</sup> 同上。

<sup>(19)</sup> 松本・注(1)379-380頁。

<sup>(20)</sup> 宇賀克也『地方自治法概説〔第8版〕』(有斐閣、2019年)263頁参照。

<sup>(21)</sup> このことに関する事件として、名古屋市中期戦略ビジョン再議決事件(名古屋地判平成24(2019)年1月19日判例集未登載)がある。名古屋市会は、議員提案により、地方自治法96条2項に基づき、市の総合計画の策定等に関して「議決すべき事件等に関する条例」を可決した。名古屋市長は、この議決に異議があるとして地方自治法176条1項が定める再議に付したが、市議会は、同一内容の議決をし、本件条例は制定された。その後、市長は、総合計画たる「名古屋市中期戦略ビジョン」を作成し、定例会に提出したところ、24箇所を修正してビジョン原案を議決した。市長は、市議会が行った修正議決が議会の権限を超えるものとして再議に付した。市議会は、当初の修正議決と同一内容の再議を行ったため、市長は、176条5項に基づき愛知県知事に審査を申し立て、255条の5に基づく県の自治紛争処理委員の審理を経たうえで知事が行った棄却裁定を受けた後、176条7項に基づき市議会を被告として本件議決の取消しを求めて出訴した。名古屋地裁は、本条例の趣旨に照らせば、議会が「その内容を一部修正して議決することを当然許容しているものと解される。ただし、…修正には制約があると解される。市長から提案された総合計画に定める施策の基本的な方向性を変更するような修正を行うことは、…許されない。」とし、本件議決の適否については、「23の修正箇所は、いずれも議会の修正権の範囲を超えるものとは認められない。」と判断した。

<sup>(22)</sup> 三重県議会・注(13)22頁参照。

<sup>(23)</sup> 個別具体的な審議事案に直接関係あるものという意味ではない。即ち、個別具体的な案件とは関わりなく、今後議会の意思を形成していくうえで専門的な調査等が必要となるため、議会が自らの判断で取り上げる事項について設置するものであり、常設的なものが念頭に置かれているとの指摘がある。

岩名、駒林・注(6)15 頁参照。

<sup>(24)</sup> 岩名、駒林・注(6)16 頁。

<sup>(25)</sup> 林敏之、大島俊也『Q&A 今さら聞けない自治体議会の基礎知識』（第一法規、2019 年）207 頁。

<sup>(26)</sup> 林、大島・注(25)209 頁。

<sup>(27)</sup> 沼田・注(5)48 頁。

<sup>(28)</sup> 三重県議会・注(13)27 頁参照。

<sup>(29)</sup> 岩名、駒林・注(6)17 頁参照。

<sup>(30)</sup> 同上。

<sup>(31)</sup> 三重県議会・注(13)30 頁参照。

<sup>(32)</sup> 中川、村上、小原・注(7)177 頁。

<sup>(33)</sup> 2012 年の改正において規定された公聴会は、重要な案件の委員会審査を周到に行うために設けられた。

<sup>(34)</sup> 林、大島・注(25)109 頁。

<sup>(35)</sup> 同上。

<sup>(36)</sup> 林、大島・注(25)109-110 頁参照。

<sup>(37)</sup> 同上。

<sup>(38)</sup> 同上。

<sup>(39)</sup> 松本・注(1)414 頁。

<sup>(40)</sup> 室井力、原野翹編『新現代地方自治法入門』（法律文化社、2000 年）218 頁注 5。

<sup>(41)</sup> 三重県議会・注(13)32 頁参照。

<sup>(42)</sup> 松本・注(1)414 頁。

<sup>(43)</sup> 中川、村上・注(7)177 頁。

<sup>(44)</sup> 林、大島・注(25)117-118 頁参照。

<sup>(45)</sup> 岩名、駒林・注(6)18 頁。

<sup>(46)</sup> 三重県議会・注(13)40 頁。

<sup>(47)</sup> 例えば、四日市市議会基本条例では、前文で「四日市市議会における最高規範であるこの条例を制定する」としている。

<sup>(48)</sup> 中川、村上、小原・注(7)103-104 頁参照。

<sup>(49)</sup> 阿部昌樹『自治基本条例 法による集合的アイデンティティの構築』（木鐸社、2019 年）47 頁。

## 参考文献

松本英昭『要説 地方自治法〔第十次改訂版〕—新地方自治制度の全容—』（ぎょうせい、2018 年）

- 沼田良「自治基本条例と議会基本条例(上)」自治総研 383 巻 2010 年 9 月号
- 沼田良「自治基本条例と議会基本条例(下)」自治総研 388 巻 2011 年 2 月号
- 岩名秀樹、駒林良則「議会基本条例の可能性(1)」名城法学 56 巻 4 号
- 岩名秀樹、駒林良則「議会基本条例の可能性(2・完)」名城法学 58 巻 1・2 号
- 中川義朗、村上英明、小原清信編『地方自治の法と政策』(法律文化社、2019 年)
- 三重県議会「分権時代を先導する議会を目指して」(2019 年)
- 三重県議会「三重県議会基本条例 逐条解説(平成 30 年 6 月 11 日)」
- 三重県議会「議場を対面演壇方式に」(2013 年改訂)
- 宇賀克也『地方自治法概説 [第 8 版]』(有斐閣、2019 年)
- 林敏之、大島俊也『Q&A 今さら聞けない自治体議会の基礎知識』(第一法規、2019 年)