

議会基本条例の制定に関するパブリック・コメントに寄せられたご意見及びこれに対する多治見市議会の考え方について

○意見募集期間 平成21年11月16日(月)から平成21年12月25日(金)まで

○提出された意見及びこれに対する多治見市議会の考え方

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
1	記載内容の追加について	議員さんには、市民税、固定資産税、国民健康保険料、水道料金など滞納されている方はいらっしゃると思いますが、市民の義務を果たすのは当然のことだと思うので、議会基本条例の中に、「滞納がないこと」を明記し、市民の範を示すべきだと思います。第17条議員の政治倫理の条に「滞納がないこと」を明記してほしいと思います。	議員は市民から信託を受けていますので、その点は十分に自覚しています。本条例は理念条例であり、ご意見にあるような「滞納がないこと」のように具体的な規定はしていませんが、議員は市税などを滞納しないことは当然のことと認識していますので、ご理解ください。

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-1	<p>条例の制定意義と目的の明確化について</p>	<p>1 条例は制定する意義と目的を明確にする必要があります。</p> <p>なぜ、この時期に「議会基本条例」を制定しなければならないか、という歴史的必然性の認識と説明がありません。従前の議会活動と条例制定後の議会活動は何がどう違うのか、市民は条例制定でどのような影響を受けるのか、などの条文が必要ではないでしょうか。</p> <p>19日の「市民説明会」で「条例は極力シンプルを心がけた」との説明がありました。しかし、前文に上記の条文がないと、会場の市民から指摘があったように「今までの議会は何もして来なかったのか」「議会が変わったという姿を見せて欲しい」「この条例がないと仕事ができないのか」「あまりにもシンプルすぎて、立場の違いによって様々に拡大解釈される恐れがある」という誹りは免れません。また、「前文で条例の理念と目的を謳った」との説明でしたが、「前文」は強調されたとおり「議会の決意表明」だけです。その意気込みは高く評価しますが、上記した理念や制定の目的はどこにも見当たりません。</p>	<p>まず、「歴史的必然性の認識と説明」については、平成12年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（通称：地方分権一括法）が施行され、国と地方との関係は「対等・協力」に変化しました。さらに、平成19年に地方分権改革推進法が施行され、議会の役割の重要性がさらに高まってきました。このような時代背景の中、本市議会では、議員定数・政務調査費・行政視察の見直しなど、これまでも議会改革に努めてきましたが、今後、こうした改革を確かなものとすると共に、より一層改革を推進していくために、議会基本条例を策定するものです。</p> <p>これらの内容を前文にうたわなかった理由は、市民説明会でも説明しましたように、本条例全体をシンプルにすることに心がけたためです。</p> <p>次に、前文の文章は、ご意見のとおり「本市議会の決意表明」となっていますが、この中には、本市議会が、この条例の制定によって「市民に開かれた議会、市民参加を推進する議会」を目指すことを理念としてうたっています。また、条例の目的については、第1条に規定することによって、前文に掲げた内容が単なる理念ではなく、本市議会の今後の基本方針となることをより明確に示すことができると考えています。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-2	<p>条例の制度設計について</p>	<p>2 条例には理念・構想・条例・規則・要綱を想定した制度設計が必要です。</p> <p>条例案は次元の異なる理念・構想・政策・施策が同列に扱われ体系化されていないため、条例が理念条例なのか、それとも政策条例なのかの判別が困難となっています。理念条例ならば、条例はシンプルになります。また、議会機能強化や議員定数・議員報酬・政務調査費は「必要な事項を別に条例で定める」が、政治倫理は「別に定める」としたため、条例と規則・要綱の仕分け基準が不明確です。さらに、条例策定者の様々な熱き思いが条例に散見されますが、会場の市民から指摘があったように、各条文に対応する具体的な制度設計方針が明示されていません。</p> <p>条例は、議会を活性化するための構想を立案し、体系的な制度として具体的な設計を行った後、条例・規則・要綱に仕分けして条文に落とし込む必要があると考えています。</p>	<p>この条例は、市議会が担うべき役割を果たすために必要な基本的事項を定めたもので、理念条例として策定しました。よって、理念を実現していくための具体的な方法などについては規定していませんが、市議会の方向性や考え方を示す条例と考えています。</p> <p>ご意見のように、条文に掲げる内容の具体的な設計を行った上で、条例を策定するという方法もあると思いますが、先進自治体の例においても、すでに具現化している政策を条例化した自治体と、まず条例を制定した後に、具体的な政策を決定した自治体とがあります。本市議会では、まず、本市議会の決意表明にあたるこの条例を策定し、全議員が基本的な共通認識を持った上で、各条文に規定する内容について、具体的な方法を定めることとしました。</p> <p>なお、この条例の施行日までに、「議員間の自由な討議」「一問一答方式」「市長の反問」「市民との対話集会」について、具体的な実施方法を定める予定です。また、「議員の政治倫理」については、どのような法令形式とするのかは決まっていませんのでこのような表記となっていますが、できるだけ早急に定めたいと考えています。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-3	<p>議会活動を「市政基本条例の範囲内」に限定することについて</p>	<p>3 議会活動を市政基本条例の範囲内に限定する必要はないと思います。</p> <p>条例案は「多治見市議会は、市の最高規範である多治見市市政基本条例の範囲内において、議会の基本理念、議員の責務や活動原則を定め、・・・」と謳っています。</p> <p>議会は、議決結果を「市政（行政）基本条例」に照らし整合させる必要はありますが、活動を「市政基本条例の範囲内」に限定することは、二元代表制の一翼を担うという自覚と責任を自ら放棄することに等しいのではないのでしょうか。</p> <p>地方主権時代の議会は、市長部局の規範にとらわれることなく国際的かつ全国的な視野から自由闊達に議論することと、市民感覚に適合しながら市民合意の得られるような議決を行うことが求められます。仮に議決しようとする事案が市政基本条例に抵触する可能性がある場合には、市政基本条例の適否や改廃も視野に入れて検討するという「二元代表制の一翼」としての自覚が必要だと考えています。</p> <p>市長部局は提出議案の説明責任を「市政基本条例」に基づいて果たす、これに対し議会は「議会基本条例」に基づいて質疑や質問を行う、市民生活を巡るこうした激しい論戦が地方主権時代の二元代表制議会のあるべき姿ではないのでしょうか。</p>	<p>広い視野から自由闊達に議論することや市民合意の得られるような議決を行うことについては、ご意見のとおり大変重要なこととしてとらえ、この議会基本条例案においても議員間の自由な討議や市民との対話集会を規定し、その実現に向けた取り組みを始めようとするものです。</p> <p>ただし、多治見市市政基本条例は、多治見市の最高規範として、市民の責務、議会と市長や執行機関の役割と責務など、市政の基本的な原則と制度、その運用の指針、市民と市の役割を定めていますので、市長部局の規範とは考えておりません。同条例第2章では代表機関として議会と市長を置くことを定めていますし、議会基本条例案第2条においても「市民の代表機関としての役割を認識し、立法などの市の重要な政策決定を行うとともに、市長などの執行機関の事務の執行の監視と評価を行わなければなりません」と、二元代表制を十分意識して策定したものです。</p> <p>また、今後、議会の役割や責務などに照らし、多治見市市政基本条例の改正の必要性が生じた場合は、二元代表制の一翼としてそのように対応すべきと考えています。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-4	「議決機能」の位置付けについて	<p>4 議会本来の「議決機能」の位置付けが低いのではないのでしょうか。</p> <p>議会の最も重要な機能は議決機能です。しかし、条例案は条例の制改定や予算等の議決機能が明記されておらず、監視・立法機能に比べて議決機能の位置付けが低いと思います。財政難の折、限られた財源を有効に活用するため、既設の「決算委員会」より事前に十分な審議を尽くすための「予算委員会」、職員の定員や給料等の適否を比較検討するための「人事委員会」の設置など、議決に関する新たな制度設計が必要だと考えています。</p>	<p>ご意見のとおり、議会の最も重要な機能が議決機能であることは十分認識しています。地方自治法第96条第1項に定める議決事項は、長の権限の定め方とは異なり、限定列举の規定となっています。このような理由から、本条例案には条例の制定・改廃や予算等の議決事項を明記していません。しかし、同法第2項の規定により、第1項の限定列举のほかに議会の機能を強化するために、議決する事項を条例で追加することができるとしています。このため、議会基本条例案第16条において「議会は、意思の決定機関として機能強化を図るため、必要と認められるものを議決事項として追加」することができるとし、併せて地方自治法第96条第2項の規定により議会の議決すべき事件を定める条例を制定するため、パブリック・コメントによる意見公募を行ったところです。また、「予算委員会」等の設置など、いただきましたご意見を参考にさせていただき、今後勉強の対象にしたいと思えます。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-5	議会の公開と市民参加について	<p>5 議会の公開と市民参加の制度設計が不十分ではないでしょうか。</p> <p>条例案は「市民に対し議会の情報を積極的に伝え説明責任を果たす」となっています。それには、本会議・各種委員会・全員協議会・会派会議の機能を定義し、各会議を定例化して会議録を公表し、議会が市長部局に対し政策決定過程の透明化を求めたように、議決に至るまでの意思決定過程を市民が理解できるように透明化することが不可欠です。</p> <p>また条例案は、「市民の意向を議会活動に反映するため市民との意見交換の場を設け」「市民と議会の対話集会を毎年1回以上開催する」とあります。</p> <p>それには、議会に市民の感覚や意向と英知を結集して議決事項に反映させるために、双方向の「対話集会」の開催と共に、上記各種会議の段階で「参考人制度」を取り入れ、市民発言と専門家の意見聴取の機会を制度化する必要があると考えています。</p>	<p>ご意見のとおり、議決に至るまでの意思決定過程を市民に透明化することは大変重要なことととらえ、議会会議規則を改正し、平成21年1月から各種委員会協議会・全員協議会・会派代表者会議を公式会議に位置づけ、各種委員会協議会と全員協議会についても会議を公開し、会議録も公表しています。対話集会につきましても市民と議員とが自由に意見交換ができる場を想定して、現在その具体的な実施方法の検討を行うなど、徐々にではありますが、取り組みを進めています。</p> <p>会派会議の定義、各会議の定例化、各会議における市民発言や専門家からの意見聴取等に関するご意見につきましては、今後各種の議会改革手法を検討する中で参考にさせていただきたいと思います。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-6	<p>一問一答方式と反問権について</p>	<p>6 本当に一問一答方式と反問権を導入する必要があるのでしょうか。</p> <p>条例案は「議員は、議場で一般質問を行う場合は、一括質問の方式と一問一答の方式のいずれかを選択することができる」「市長は、議員の一般質問に対し、議長の許可を得て反問することができる」とありますが、原理原則を明示しないと議事運営に混乱が生じると予想されます。</p> <p>そもそも、一問一答を導入する目的は何でしょうか。単に、議会傍聴者にわかり易くするためでしょうか。一問一答を一項目一答と読み替えても、一項目のなかで複数以上の質問を行えば、一項目一括質問に対し一項目一括答弁にならざるを得ません。それでは一問一答の主旨と整合しません。また理由は後述しますが、宮崎県議会は知事部局が一問一答に答弁できず暫時休憩が頻繁に発生して時間が空費されているようです。</p> <p>一問一答方式は、論点の発見に適しますが口論になり易く、論点を整理し政策の争点にまで止揚するためには間が必要であり、本会議になじみにくく委員会に適するのではないかと考えます。また、一問一答と一括質問の両方を併用しますと、実際の再質問では両者が混在することになり、質問者も答弁者も混乱し議長の議事整理が煩雑となって「暫時休憩」「議事進行」が頻繁に発生し、余計に「わかりにくくなる」恐れがあります。</p> <p>一方、反問権を導入する目的は何でしょうか。議員質問の意味が不明ということであれば、市長部局は質問に対して事前に検討し意思決定を行った後に答弁していないこととなります。それでは議員が本会議で質問する意味がありません。神奈川県議会の反問権は、そのマニュアルによれば、時間の多くが質問の再確認に費やされることが予想されます。また、仮に市長部局から「議員の質問主旨に同意するが、実行するための予算措置はどのように考えているのか」と反問された場合、予算編成権を持たない議員はどのように答弁されるのでしょうか。今回、会場の市民からも指摘があったように、反問権の取り扱いは極めて難しいものと</p>	<p>多治見市議会は、これまで議場での一般質問を一括質問の方式で行ってきました。1人の質問者（議員）が、複数または多岐にわたる質問を一度に行い、それに対して、執行部も一度に答弁をする方式です。答弁は、市長をはじめ出席説明者（担当部長など）がそれぞれ行うため、各質問に対して、どの答弁が相對しているのかが分かりにくく、論点や争点が明確に伝わらない場合が見受けられました。そのため、今後は市民に対し、論点や争点をより分かりやすくするために一括質問の方式と一問一答の方式との選択制を導入します。また、これに伴い、今まで以上に議会と市長などとの間に緊張感ある関係が生まれると考えています。</p> <p>反問権は、市長に限って、質問に対して問い返すことができるようになります。議員は、問い返された場合、自分が政策を提案するうえで調べた資料をもとに、市長の質問に答えなければなりません。これによって、論点と争点がより明らかになり、議論の活性化につながり、さらには、議員に緊張感が増し、より高い水準の政策を提案するようになると考えています。</p> <p>ご意見にある「議員の質問主旨に同意するが、実行するための予算措置はどのように考えているのか」と反問された場合、予算編成権を持たない議員はどのように答弁されるのか」については、仮にそのような反問があれば、議員自らが政策提案をするうえで調べた資料をもとに、市長が実行するための判断の参考となるような考え方を述べなければならぬと考えます。</p>

		<p>考えております。</p> <p>議会質問の一問一答方式や市長部局の反問権は、通常外国の議員内閣制の小規模自治体で少数の無報酬議員がノブレス・オブリージュを踏まえた執行機関の事務方職員に質問する時に採用される方式です。この制度を設計思想と歴史的文化・価値観の異なる二元代表制の日本の中規模議会にそのまま適用するのは問題が多いと考えています。「言論の府」としての議会の役割は、事案の論点発見だけでなく、論点を整理し政策争点を明確にして議決の判断を容易にすることです。仮に、議会傍聴者にわかり易くする目的のために一問一答方式や反問権を導入するのであれば、議会本来の議決・監視・立法機能が軽視されることにつながり、本末転倒になる恐れがあります。</p>	
--	--	---	--

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-7	<p>質疑と質問、本会議と委員会について</p>	<p>7 質疑と質問、本会議と委員会を機能別に制度化する必要があります。</p> <p>本会議で行う議員の質問には、市長部局提出議案に対する「質疑」と、議員発の市政全般に対する「一般質問」の二種類があります。市長部局は質疑に対しては十分な準備を行います。しかし、一般質問に対しては市の事務事業にない質問も行われますので、一問一答方式でその都度タイムリーに市長部局の統一見解が答弁できるとは限りません。その理由は、議員が答弁者の個人的見解を求めているのではなく、市長を初めとする部局内で合意された政策・施策と予算の回答を求めていますので、市長部局内で調査・検討・協議に時間を要する質問には答えることができないからです。</p> <p>一方、議員が質問を行う場には本会議と各種委員会があります。当市の本会議での質疑は1議案3～4回の質問が可能で時間の制限はありませんが、一般質問は1議員3～4回の質問が可能で時間は90分以内の制限があります。これに対し各種委員会では、一般質問はできませんが、質疑は1議案に対し一問一答の質問が可能で時間の制限もありません。</p> <p>本会議で議論を深めて論点を整理し争点を明確にするために、質問時間は議会運営上現行通りに制限するが、質問回数制限は解除した方が良く考えます。そして、各種委員会は多種多様な質問ができるよう現行通りの一問一答方式が適すと考えています。また私は、議員と市長部局が全ての事案に対する基本的な認識をお互い共有し、論点・争点を明確にしながら合意形成を図るのが良く考えています。このため、全市に跨る重要課題は、一般質問で提起された課題であっても、各種委員会に付託して慎重審議による合意形成を図る必要があると考えます。そして、一会期で結論が出せない課題は発議して継続審議事項とし、次会期で市長部局が十分な検討を行った後に答弁を行う。さらに、全市を二分する難しい重要課題に対しては、「市民投票」を行う以前に、議員間同士が広く公開された場で自由な討議・討論を行う。このような構想は制度として設計できないのでしょうか。</p>	<p>ご意見の「一問一答方式でその都度タイムリーに市長部局の統一見解が答弁できるとは限りません。その理由は、議員が答弁者の個人的見解を求めているのではなく、市長を初めとする部局内で合意された政策・施策と予算の回答を求めていますので、市長部局内で調査・検討・協議に時間を要する質問には答えることができないからです」については、そのようなケースも想定されますが、これは、一括質問方式による場合の再質問のケースについても同様であると考えます。ご意見をいただいた90分以内の質問時間などについては、現在運用を検討中であります。</p> <p>ご意見の「全市に跨る重要課題は、一般質問で提起された課題であっても、各種委員会に付託して慎重審議による合意形成を図る必要があると考えます」については、ご趣旨は理解できますが、現行法では、上程議案以外の議員政策提言を委員会付託することはできないと解しております。</p> <p>議員同士が広く公開された場で自由な討議・討論を行う等に関するご意見につきましては、今後各種の議会改革手法を検討する中で参考にさせていただきたいと思っております。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-8	議員定数と報酬について	<p>8 議員定数と報酬は、他の都市や市民感覚をも考慮する必要があります。</p> <p>議員の定数と報酬の決定は、条例で提案されている「社会情勢と市の財政状況」を考慮するのが当然だと考えます。しかし、加えて近隣都市や他の類似団体都市との比較検討と、市民感覚を共有するために多治見市民の年間所得をも考慮しないと、多治見市の議員が特権階級として市民感覚から乖離し、会場の市民からも指摘があったように、お互いの不信感を助長する恐れがあると考えられています。</p>	<p>第18条で多治見市の議員定数の基本理念を規定しています。市の議員定数は地方自治法で人口に応じ、議員定数の上限が定められていますが、議員定数の基本理念はどこにも規定されていません。その議員定数の基本理念をここで明確に規定しました。</p> <p>第18条第2項では、議員定数は別の条例で定めるとしています。多治見市議会議員定数条例は既に制定済みですが、議会基本条例の中にあらためてその根拠を定めるものです。</p> <p>そのほか、いただいたご意見は、真摯に受け止め今後の取り組みの参考といたします。</p>

No	概要	意見の内容	意見に対する議会の考え方
2-9	議会事務局の体制強化について	<p>9 要である議会事務局の体制強化が必要だと考えます。</p> <p>市長とは異なる立場と価値観で市民の代表として選出された議会が二代表制を実質的に機能させるためには、全ての行政情報を市長部局から入手するのではなく、前述したように異なる視点で自ら行政情報を収集・分析する必要があります。市長は976名前後の職員によって支えられていますが、議会は6名（内1名は臨時職員）の議会事務局職員のサポートがあるだけです。24名の議員活動を支えるには余りにも貧弱ではないでしょうか。総務省の指導と市の財政面からみて容易に職員数を増加することができませんが、二代表制を機能させるためには、近隣の自治体議会と議会事務局を共有するなどの工夫が必要ではないでしょうか。少なくとも議会事務局には、新たに政策・施策の調査・立法・法制の各専門職が必要だと考えています。</p>	<p>ご意見にある議会をサポートする体制や各専門職の必要性は、議会としても賛意を表明するところです。検討する中では、議会の機能強化として、議会図書館の整備や職員の増強等の検討もいたしましたが、厳しい財政状況の中で議会図書館の整備や職員を増員することは、とても困難な状況から、本条例案には規定していません。いただいたご意見はありがたいエールと理解するとともに、今後も実現可能な議会の機能強化に向け、鋭意努力していく考えであります。ご意見の近隣の自治体議会と議会事務局を共有するなどの工夫は、現実的には非常に困難と考えますが、その可能性は今後勉強したいと考えます。</p>