

自治研 かんがわ

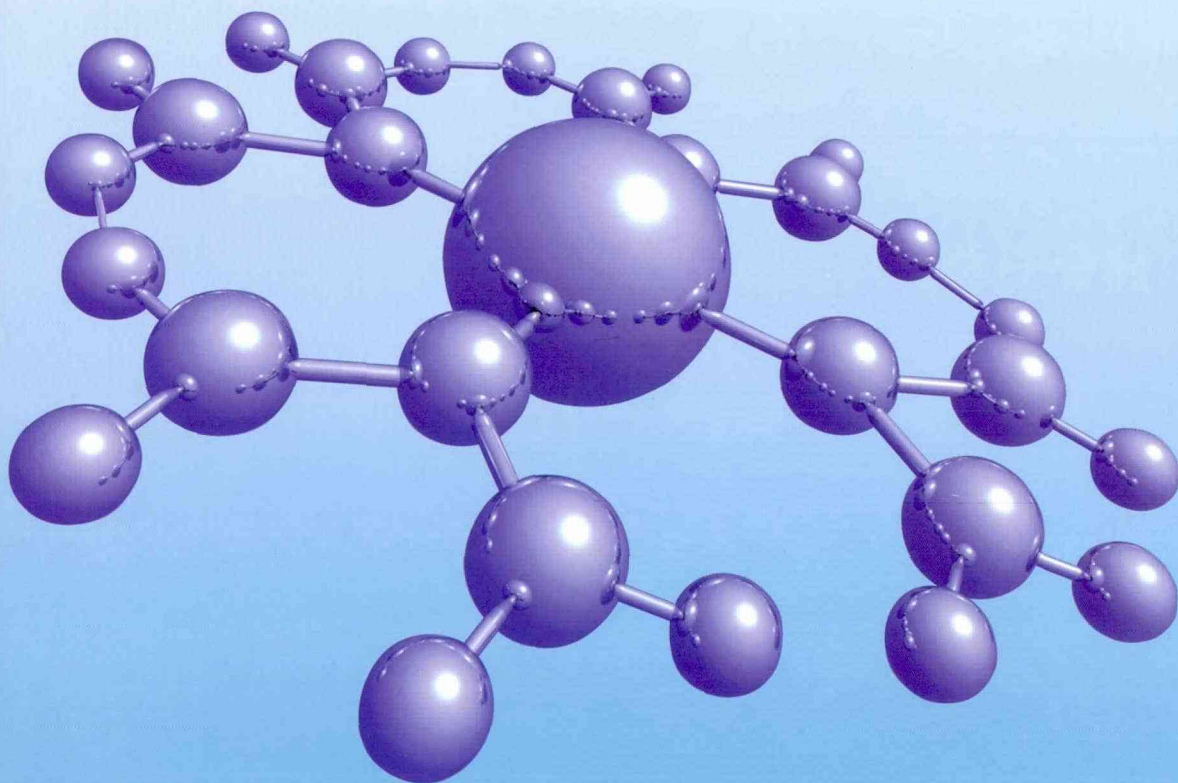
2009

4

No.113

(通算177号)

- ◆ 待ったなし地方議会改革
- ◆ 神奈川県が都道府県で初の自治基本条例を制定
- ◆ 「鎌倉市自治基本条例素案大綱」がまとまる



社団法人 神奈川県地方自治研究センター

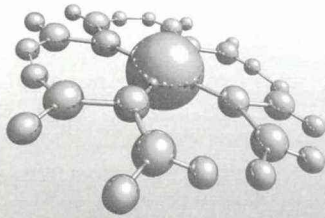


自治研 かながわ

2009
4

No.113
(通算177号)

◆◆◆ 待ったなし地方議会改革
◆ 神奈川県が都道府県で初の自治基本条例を制定
◆ 「鎌倉市自治基本条例素案大綱」がまとまる



神奈川県地方自治研究センター

もくじ***CONTENTS

自治体議会改革を市民自治の観点から捉える ……………	1
2008年度第2回地方分権システム研究会 待ったなし地方議会改革 — その現状と課題を考える — 全国都道府県議会議長会 元議事調査部長 野村 稔 ……………	2
神奈川県が都道府県で初の自治基本条例を制定 — 県議会が付帯意見つきで修正可決 — 編集部 ……………	15
「鎌倉市自治基本条例素案大綱」がまとまる — 鎌倉市自治基本条例策定市民会議が市長に提出 — 編集部 ……………	20
2009年度3月通常総会開かれる……………	22

自治体議会改革を市民自治の観点から捉える

2008年12月、神奈川県議会基本条例が成立した。県議会としては、三重県、福島県、岩手県について4番目の条例制定となる。県内市町村では、湯河原町議会、大井町議会ですでに議会基本条例が制定されており、川崎市議会においても条例制定に向けた準備がすすめられている。2000年に北海道栗山町からスタートした議会基本条例の制定は、着実に各地に広がりつつある。

そうした議会基本条例の制定を、議会改革の第一歩として取り組み始める自治体議会もある一方、休日・夜間議会の開催や議会審議の活性化など、運営面での議会改革に取り組んできた自治体議会も少なくない。県内でも、たとえば横須賀市議会における議会改革の取り組みは先進事例として全国的にも着目されてきた。

議会改革への取り組みが活発化したのは、1990年代後半の地方分権推進委員会勧告で機関委任事務廃止の方向が打ち出され、議決権の及ぶ範囲が拡大する自治体議会の役割として、政策形成への関与の重要性が指摘されるようになったことが背景にある。この流れのなかで、議員からの条例提案も積極的に行われるようになり、自治基本条例を議会主導で制定する自治体も出てきた。その一方、自治体の財政危機が明らかになるにつれ、議会によるチェック機能の不全が指摘され、さらに地方行革の流れのなかで、議員定数や報酬の問題を中心に議会や議員のあり方についての問題提起も盛んになるなど、議会・議員に対する世論は厳しさを増しつつある。

この約10年の間における自治体議会・議員を取り巻く社会経済環境の変化は、当事者である自治体議会・議員自らが、主体的に議会改革に取り組まざるを得ない状況をもたらしたようである。

しかしながら、議会による議会改革の問題関心は、主に議会内部の議論の活発化や、二元代表制の対をなす首長との関係に置かれており、主権者である市民との間には未だ一定の距離がある。たとえば、議会・議員がもつ情報を市民にどのように公開し、伝えようとしているのか、議会の審議は市民に身近なものとして受け止められているのかなど、市民と議会との関係について改革すべきことは、なお多く残されていると考える。そこで、当センターとしては、市民自治の観点から自治体議会改革を捉え直したいと考え、継続的な研究会のテーマと位置づけることとした。

本号では、その第一弾としてまず議会の現場における改革課題を明らかにするため、地方分権システム研究会で行われた講演の記録を掲載する。当センターでは、引き続き自治体議会改革に関する研究と情報収集に努め、市民と共に議会改革の課題を明らかにするため、月報を初めさまざまな機会を活用しながら、情報提供を行っていく予定である。

2008 年度第 2 回地方分権システム研究会（2009 年 2 月 6 日）

待ったなし地方議会改革

—その現状と課題を考える—

全国都道府県議会議長会 元議事調査部長 野村 稔

2009 年 2 月 6 日、神奈川県地方自治研究センター2008 年度第 2 回地方分権システム研究会が、神奈川県地域労働文化会館で開催された。野村稔全国都道府県議会議長会元議事調査部長より「待ったなし地方議会改革—その現状と課題を考える—」というテーマで、ご講演をいただいた。

以下は、その講演内容をもとに編集部において原稿を作成し、野村氏が加筆・修正したものである。

1 地方議会改革の現状

(1) 現行制度の活用を

議会改革で制度改正が少ないのは、議会が有利になる改正を総務省がやらないためである。知事・市町村長に顔を向けているからである。

たとえば、現在の地方議会は請願をいつでも受理するが、かつては保管と受理がはっきりと分かれていた。閉会中に事務局に持っていくと、そこでは「お預かりします」だった。次の定例会が始まったら、正式に受理しますので、それまでは事務局でお預かりしますと言っていた。

昭和 40 年代に公害問題が激しくなったとき、公害防止の請願は、圧倒的に閉会中に出されてお預かりしますだった。しかし、受理しないといたら住民が納得しない。議長がいるのだから受理するだけはいいのではないかと都道府県議長会がいくら言っても、自治省（現総務省）は閉会中の受理はダメと言った。閉会中に受理できるとの行政実例を



講演中の野村氏

出すのに昭和 46 年から 48 年まで、2 年かかった。

住民の利益になる運用の問題でも、大変な時間を必要とした。いわんや地方議会強化のための制度改正には時間を要するので、地方議会は改正を待つのでなく、現行制度を十分活用することが大事である。

(2) 議員は条例をつくれぬ

地方自治法制定以来 60 年の間に、議会に有利な制度改正はほとんど行われてこなかった。それでいて分権時代になったから、議員に議案をどんどん出せということになった。

2 待ったなし地方議会改革

議員による議案の提出は、定数の 1/8 以上の賛成が必要だった。それが小渕内閣の時に 1/12 でいいということになった。提出の要件を 5 割方緩和したから、議員に議案をどんどん出しなさいと言ったのは、中央省庁と学者とマスコミである。

しかし、議員は素人なのだから、議会事務局の職員を増やさないと条例は作れないと、都道府県議長会は旧自治省の行政課に申し入れた。それに対して行政課では、行政改革で増やせないという。議会事務局に法制担当の職員がいなければ、議員は絵に描いた餅をもらったようなもので、実際に条例をつくるのは難しい。条例というのは部毎に特殊だから、各部から 1 名ずつ職員を出してないと、そういう職員がいないと対応できない。

三重県の北川前知事は、執行機関の法制担当職員を議会に出した。だから、議員提出議案が増えて、1 年間に 5 つぐらいとなった。宮城県も浅野知事のとときに法制担当の職員を議会事務局に出している。

しかし率直に言って、1 人や 2 人ではできない。三重県議会は、年に 5 つの議員提出議案を出したが、一方の知事は、100 の議案を出している。100 対 5 でどちらが活性化しているというのか。議員は 5 つの条例を作るのにも、ものすごく時間を取られてしまって、質問のネタも集められない。それで県民のためになるのか。

たとえば、アメリカでは上院 50 州、1 州あたり議員が 2 人ずついる。年によって違うが、私が調べたところ、議員に 40 人の調査員が公費でついている。下院議員は 15 人の調査員がついている。だから議員がこういう法律を作ろうという立案ができる。

調査員の半分くらいは弁護士である。訴訟の国なので弁護士が多い。弁護士資格を取って開業してもなかなか依頼人が来ないので、最初は国会議員の調査員になる。彼らは手段

として法律を立案し、こういう法律を作ったという実績を残す。そして 2~3 年経ってから弁護士活動をする。そのような弁護士がいるので、議員は法律を立案することができる。日本は、議員にそういう調査員がない。国会議員でも政策秘書を含めて 3 人である。

またアメリカでは、法律案ができたなら、自分の選挙区に送るための印刷費、郵送費は全部国費となっている。こうしたことから 1 年間で約 10,000 件の法律案が出るが、一方で、ほとんどがパフォーマンスで成立しないという欠点もある。

2 議会運営の改革課題

(1) 議会は執行機関の監視者

議会の主たる役割とは、執行機関の監視であり、条例の提案ではない。議会（批判監視者）があつて、行政の公平、公正、能率性が確保されるので、議案の提案より、監視・提言を充実することが大事である。

議会のスタッフがいっぱいあれば、条例の提案や政策の提案となるが、それができないから、監視が議会の役割になる。それを言っているのが、自治大学校元副校長・慶應義塾大学元教授の八木欣之介氏（現・帝京大学教授）で、八木氏は監視力が第一だという。学者ではこの人しかいない。

(2) 住民のために政策論争をする

住民のために政策論争をやるのは当然のことである。ところが、自分は知事の与党とか、市長の与党とかいう議員がいる。長の選挙における対立、過去の与党野党意識を議会運営に持ち込まないでやってほしい。選挙の後遺症をひきづらないでほしい。

与党や野党というのは、国会の議院内閣制でいうことであつて、アメリカの大統領制度では与党・野党という考え方はない。

(3) 政務調査費の活用明示を

政務調査費を活用して政策の提言をするべきである。そして本会議や委員会で発言するときは、政務調査費であることを明示する。

政務調査費は、議員立法で平成 12 年にできた。これは昭和 49 年 8 月 29 日に都道府県議長会が要望書を出したのが始まりだが、法制化には 27 年かかった。

都道府県議長会が政務調査費の要望を出したときに、自治省（現総務省）は絶対やらないといった。議員は何に使うかわからないという。建前は議会と首長は対等と言うが、はっきり言って議員不信の傾向がある。

都道府県議長会は、政務調査費の制度化を 2 段階方式で考えていた。最初は会派にだけいくような形で制度化して、会派への政務調査費が定着したら、次に議員に行くようにすることを当時の行政局長と暗黙のうちに合意した。

政務調査費の名称は、法案化したときに衆議院法制局がつけたもので、要望では「議員活動費」と言っていた。議員立法の際に、こちらで作った条文を衆議院法制局で審査したところ、議員活動費は俗語に近いのもっともらしい用語にすべきということで、政務調査費という名前になった。

「政務調査費」という大きな名前になっているから、町村議員は使えないだろう。いまの議員は、電話や携帯電話やファックスなどを自分で用意して活動しているが、昭和 22 年に自治法を作ったときの報酬の考え方には、それらの経費は含まれていない。

政務調査費で得た情報をもとに、本会議・委員会でこういうことをやれと発言して、翌年の 3 月に会派名などは挙げないで提言事項をリストアップする。知事部局の当初予算に提言事項が反映されていれば、それを部別に挙げて行って、どれだけ予算がついたかの資料の提出を、議運決定で知事に要求すればいい。

い。ついていないのは理由を書いて、政務調査費で県議員全員が 5 億使って提言したことはこれだけあったと、「議会だより」で出せばいい。

議員が 5 億しか使ってないけど、提言事項の予算措置が 600 億あったら、こんな効率いい提言はない。このような実績報告を何でやらないのかと言っている。本会議で言っても、会議録を見たってわからない。会議録を使って、これは政務調査費を使ってやったと住民に説明すればいい。

それをやるのが面倒ならば、質問のときに「政務調査費で調査したところによると」と述べてから始めればいい。議員は実績をなぜ出さないのか。できることを、なぜやらやないのか。これをやれば、政務調査費は必要だということが住民にもわかるはずである。

(4) 政策の優先順位の提案を

税の自然増収はもう多く期待できないので、議員が「あれもこれもやれ」と主張する時代は終わった。現在は、「あれをやるなら、こちらをやめろ」と政策の優先順位を提言する人が議員である。

(5) 組み替え動議の活用を

予算編成前に議会の要望事項を長に提言する。12 月議会で、こういうことをやれと決議をして送る。来年 3 月にどれだけ入っているか。入っていなければ修正議決をする。与党が多いから修正ができない、あるいは議会事務局が弱体だから修正動議をつくることできないというなら、それは組み替え動議でやればいい。

組み替え動議は解説書に書いていないから、聞いたことがないという。款項で当てはまるようにやるのが修正動議であり、事項別明細書を作らなくてはいけない。款項だけで分かる予算はない。目節で具体的になる。修

正の事項別の予算書をつくらないといけな
いので、たくさんあると事務局が対応できな
い。

組み替え動議はたとえば、「平成 21 年度一
般会計予算を左記の通り組み替えて、再提出
されたい。」という動議である。「左記の通り」
だから「1. 河川改修費を 1 億円増額するこ
と。」でいい。それなら議員が書ける。自分
の政党で論議して、あるいは政党間で話し合
って、組み替え動議を出せばいい。そこで知
事が予算を組み替えて再提出する。それまで
予算の審議はストップということになる。

組み替えて再提出するのは首長がやるの
で、議会は待っていればいい。修正の動議は、
ばっちり適用になるので、事務局に職員がい
ないと修正案をつくれぬ。

可決した組み替え動議の内容を全部予算
化しなければ、予算が否決になるというわけ
ではない。長と議会が話し合い、たとえば 2
つは今の議会でやり、残りは補正予算でやる、
あるいは時間をかけて考えさせてくれと、政
治家同士の話し合いで決めればいい。組み替
え動議には、政治的拘束力があるということ
である。

こうしたやり方は、あまり解説書には書い
ていないが、私は国会の傍聴やっているから
こういうことをいう。国会の修正動議はすべ
て組み替え動議である。

(6) 付帯決議をつける

今一番最初にやることは、議案に付帯決議
をつけることである。たとえば、議員が 30
人いて 1 人の首長が出したものを、論議して
も最後は原案可決する。1 人の知恵と 30 人
の知恵が同じということである。それなら議
員は多いから、数を減らせということになる。
議員定数を減らせという最大の理由はここ
にある。

付帯決議を付けることによって、議会は政

策を提言していく。これだったら、いくらで
もできる。国会は本会議で付帯決議をやっ
ていないが、委員会では重要な法案のときに必
ずやっている。その付帯決議の提出は野党が
行う。与党と野党が事前に話し合っ、法案
を通して野党が付帯決議を提案するという
ことで合意したら、委員会は次のような次第
で進行される。

「〇〇法律案を採決いたします。起立多数
であります。原案の通り可決されました。」
となったら「委員長」と手を挙げるのは野党
で、「ただいま可決されました法律案に対し、
付帯決議案を提出いたします。」と言って、
提案理由の説明を行う。「ご質疑ありませ
んか。討論ありませんか。」「質疑や討論の通告
がありませんので、ただちに採決をいたしま
す。」「付帯決議案を原案の通り可決するこ
とにご異議ありませんか。」「異議なし。」「よ
つて可決されました。」となる。

法案の採決の日には大臣が出席している
ので、大臣はそこで「委員長」と手を挙げる。
委員長が大臣の発言を許可。大臣は「ただ
いま可決されました付帯決議につきましては、
政府として真剣に検討し実現するように努
力いたします。」と所信を表明する。

こうした付帯決議を地方議会でもやれば
いい。本会議でやって、知事・市町村長に所
信を求めればいい。委員会には、知事や市町
村長が出ていないところもあるので、部長に
見解を求めればいい。それをなぜやらないの
か。自分の政策を表現するチャンスがあるの
に使っていないので、この 3 つを是非使っ
て欲しい。

(7) 提言事項の予算措置状況を調査する

もう一つは、提言した事項の出来高を示し
ていない。一番重要なことをやっていない。
これをやるべきである。

過去 1 年間の定例会、臨時会で議員や会派

が提言した事項を執行機関の部課別にまとめ、当初予算の措置状況を審議資料として提出を求める。政務調査費以外で提言した事項をこうして調べればいい。

(8) 決算審議では議会の意思表示を

決算審議を予算と同様に重視し、その成果を付帯決議で明確にする。不認定では、議会の意思が明確にならない。

決算の審査の場合は、不認定もあるというのが旧自治省の見解だが、法的には決算に不認定はない。認定という団体の意思決定を行うのは議会である。不認定は確定していない状態である。不認定もあるという行政実例があるが、先輩が出したものを後輩が否定できないから残っているだけで、ありませんというのが国会関係者の見解となっている。

その代わりに、おかしな使い方があったら、国会では内閣に対する警告決議という付帯決議がある。地方議会は付帯決議でもいい。あるいは知事に対する警告決議でもいい。それをやればいい。ただ認定だけだと全部適正だったということになる。全部適正はあり得ない。遺憾な点は付帯決議で指摘しないとけない。監査委員が指摘したのと同じことであっても、議会は立場が違うから指摘しないとけないが、そういうことをやっていない。

(9) 地方自治法第 99 条によらない意見書を

意見書を自分のところの知事・市町村長には出せないと解説書に書いてある。それは、地方自治法第 99 条に基づく意見書を出すことはできないということであって、99 条と入れなければいい。知恵を出せばいくらでも出せる。

総務省が出せないとやっているのは「99 条に基づき」である。それを地方が拡大解釈して受け取っている。

(10) 住民にわかりやすい議会運営を

議会の運営を住民にわかりやすいものに改める。審議を充実し、効率性を確保する。これは、やろうと思えばすぐできることである。

いまの地方議会の本会議は本当に遅れている。一問一答をやっていない。本会議の質問は演壇に来て 5 つの質問、それに首長が 5 つの答弁といったやりかたである。そういった問答は、世の中で議会だけしかやっていない。だから傍聴人が来ない。委員会は一問一答でやっているのに、なぜ本会議でできないのか。

本会議では、同僚議員に向かってなぜ質問をするのか。三重県議会は演壇の前でやる対面方式にした。一般の議員は、発言する議員の後ろにいる。議長は知事の後ろだという。議長は知事の保護者なのか。議長は中立公平のアンパイアである。知事の後ろにいるというのは違う。議長席を変えることができないのなら、議会は 2 人以上が同時に話すことはないので、演壇を使わないで、議長席から見て右・左に発言席をおけばいい。

議員の質問は、首長が住民のためにどういふことをやるのかとの具体的内容を引き出す役である。質問が長くて答弁が短いのでは、住民のためにならない。議員の質問は短く、答弁は長くというのが議会で、演説はやるなということである。答弁の引き出し役が議員の質問だと言ったのは、前田英昭前駒澤大学教授で日本の国会研究の第一人者である。議員の質問というのは、自分が多くしゃべるのではないと言う。

また、重複質問もやってはいけない。大阪府議会を高校生が傍聴したときに、5 人の議員が同じ質問をした。傍聴の感想を聞かれた高校生は、同じことを質問する府会議員は頭が悪いのではないかと、答えたという。傍聴人には、政党が違うから同じ質問がくり返さ

れている、という発想はない。

(11) 所管事務調査を活発に

常任委員会は所管事務調査を活発に行い、当該団体の行政の現状、問題点、対応策をまとめ、必要に応じ本会議へ報告し、議会広報に掲載する。所管事務調査権があるので、しっかりやっていただきたい。たとえばカネがないなら、総務常任委員会が財政の問題について、その理由を調べればいい。執行部の言うことを議会がただ聞くだけでなく、実態を調査すべきである。

(12) 参考人制度の活用を

委員会における重要議案の審査では、参考人制度を活用し、外部の意見を聴く。執行部は、都合の悪い説明はしないので、執行部の話だけ聞いて、それで議案を通したら一種の談合ではないか。修正も付帯決議もやっていない。できれば農業行政なら農協の会長を、商工行政なら商工会議所の会長を呼んで、賛成かどうか聞けばいい。執行部の意見しか聞かないやり方では、審議が十分でないだけでなく、審査が片寄る。

(13) 議員を派遣する

かつて大阪の堺市議員が閉会中に、アメリカと東南アジアに視察に行ったところ、閉会中に議会の議決がないので議長が勝手に命令したとして、住民監査請求が出て、大阪地裁、高裁を経て、昭和62年3月10日に最高裁の判決が出た。国際化時代を迎えて地方議員が海外の事例を調査するのは必要なことであり、閉会中は議会運営委員会の議決があるので、違法でないとの判決だった。

最高裁判決が出たので、都道府県議長会は、海外の事例調査は違法ではないと自治法に規定してくれたら、議長は安心して命令を出せると当時の自治省に求めたが、そんなこと

やったら、地方議員がどんどん行くからだめだと言われた。

議員の派遣規定は、その最高裁判決から随分経って、平成14年にできた。これを活用して、たとえば年の初めの消防の出初め式に市町村議員を派遣すれば、自分のところの消防力がどれだけなのかがよくわかる。2年目から担当委員だけでもいい。他は自分で行けというやり方もある。

(14) 閉会中の継続審査事件の議決

常任委員会は閉会中の継続審査事件を多く議決し、突発事件に対応すべきである。宮城や岩手のような大きな地震が起きたら、すぐに土木委員会を開いて調査しているか。やっていないところが多い。どこの県にも断層があるので、いつ起きるか分からないのに何でやらないのか。

多くの継続審査事件を調査終了までと議決しておけば、議員の任期中有効なので、たとえば下校中の子どもが襲われたとか、問題が起きたらすぐに開いて対応を考えるべきである。議員は、よそで起きた問題をすぐ自分の町のこととして捉えて考えないといけない。

(15) 外交関係の意見書と利害関係

直接的な利害関係のある事項を除き、外交関係の意見書は、国の内外政策に影響するのでなじまない。これについて総務省(旧自治省)は、国の外交政策に影響するので慎重にされたいとの通達を地方団体へ2回出している(昭和39年、同41年)。

外交問題は全部出せないということではないが、たとえば中東への給油問題では、米軍基地のある横須賀は利害関係のあるので出せるが、米軍基地と関係のない長野県のようなところは、意見書提出にはなじまない。

国、県、市町村の事務分担によると、外交

は国の事務であるので、直接的な利害関係のない地方団体の議会は提出できないと解される。

(16) 傍聴人を増やす

議会広報をたんねんに読む住民は少ない。見ないから、傍聴人を多くしないといけない。傍聴人を増やすには、議会の招集日をたとえば3月、6月、9月、12月の第何曜日とか決める。市町村の場合は、住民が役所の本庁に来るので、次の議会の予定を庁舎に垂れ幕を下げる。開会したら、「今日から一般質問やっています。」「今日から委員会審査に入りました。」「最終日で採決です。」と垂れ幕を取り替える。こういったものが目につけば、寄ってみるかという人も出てくる。こういう工夫をどうして議会がやらないのか。

それから、各種団体がたくさんあるのに、なぜ議長は団体の活動に傍聴を入れてほしいと依頼しないのか。議会の活動を見に来てくださいと言えば、最初は来ないが何回か要請されると、つきあいでも来るようになる。来れば議員や議会に対する発見がある。

傍聴人を多くしないと、議員や議会の活動についての評価が高まらない。最初は垂れ幕や各種団体への呼びかけから始めればいい。

また、事務局がそういうアドバイスを議会運営委員会にしないといけない。統計でみると全国の県議会の事務局長は、2年で交替している。2年では、議会の活性化に力を入れるよりも無事に混乱のないようにと消極的になる。混乱しても、県民のためになる議会にするにはどうすればよいかと考える人が局長にならないといけない。

3 今後の制度改正に求められること

(1) 議員の位置づけを明確に、

議員報酬の名称変更を

平成20年の地方自治法改正で、議員の報酬は「報酬」から「議員報酬」となった。

都道府県議長会では、平成16年4月、都道府県議会制度研究会をつくって、地方議会のあり方について検討した。大森彌、小林良彰、大山礼子、金井利之、斎藤誠、川村仁弘の諸先生(学識者)と実務家の私も含め7人で検討をすすめた。

各種の改革を提言したほか、議員の報酬が低いから、これを高くしないといけないということになった。そのためにどうすればいいか。歳費ということではどうかということになった。

報酬は、非常勤職員が提供した役務(サービス)への対価で、家族を養うような金ではない。歳費は年俸なので、報酬を歳費にしようと言ったら、国会議員が反対した。歳費がだめならということで、地方歳費と名称を変えることとした。

県、市、町村の議員のすべてを生活給である地方歳費とすることには、異論がある。具体的には町村議員を同様に扱うことに否定的な意見があるので、県、市、町村議員を同時に地方歳費とする戦術をとると実現しない。率直にいうと、当面は、都道府県と市の地方歳費の問題と、町村議会における報酬と分けて考えないといけない。

平成20年の地方自治法改正は、議員の報酬を他の特別職の報酬と区別するため議員報酬とした。名称だけの変更のようであるが、これは地方歳費への第一歩と解したい。

地方議員の位置づけは、戦前は名誉職と書いてあった。戦後は何も書いていないので、地方自治法に地方議会と地方議員の役割を規定する必要がある。議会基本条例より前に、議員とは、こういうことをする人と規定する必要がある。

(2) 議会に資料要求権を付与する

地方議会の資料要求は、法令上の根拠がない。国会は国会法第104条にあるので、地方議会にも入れてくれと言ってきたが、旧自治省がダメというので、40年かかってもできなかった。そんなことをしたら資料ばかり要求するからという理由によるものである。

議員は、発言中に資料を出してもらいたいと言うが、私が議長だったら、質問は許可したが、資料要求の発言は許可していないと注意するだろう。いまの議長はそういうことを言わないが、本当は議員や議会が執行部に資料を要求する際には、議決が必要となる。この手続きを省略しても執行機関から資料が提出されるのは、ほとんどの議案は長提出であることによる。

資料を要求する議員が、議決を省略しているのを知っているならいいが、理解せず議会に資料要求権があると勘違いしているのは困る。

議会を活性化し、当該団体の情報を独占している執行機関に対抗するためには、地方自治法で議会に資料要求権を付与すべきである。

(3) 委員会の再審査制度を明文化する

委員会で間違った採決をしてしまった場合、再審査はできる。以前、福岡県の山田市議会で市長や議員の給料・報酬を引き上げる条例が出た。条例案は審議会の答申に基づくものなので、総務委員会の議員は賛成した。可決した後に議員の一人から、こういう財政状況で市長はともかく自分たちの報酬まで引き上げることに気が引けるという話が出て、ほとんどの議員が賛同した。

この場合には、再審査の議決をすればいい。たとえば「ただいま可決されました特別職報酬条例をこの際、再審査したいと思います、ご異議ありませんか。」、そこで過半数でも全

会一致でも可決すれば「再審査することに決定いたしました。」となり、この瞬間に前の議決が効力を失う。本会議の議題になるまでの間だから、かなりの時間がある。再審査については、会議規則に規定はないが、会議の理論上できる。

なお、本会議では再審査は認められないので、可決または否決したときは、どうしようもない。

(4) 議会に附属機関の設置を認める

議会に附属機関を設けることができる。現在、附属機関は知事、市町村長が設置している。地方自治法の第138条の4に、地方公共団体は附属機関を設置することができる」と書いてあるので、議長は作れないという反対解釈だった。

しかし、分権時代の法解釈では、議会に対し禁止規定がないので、議長はできるのだということになる。議会はできないと書いていないので作れるというので、三重県の議会基本条例は、附属機関をつくっている。

議会は附属機関を設置できないというのが総務省の見解だが、総務省の見解は一見解に過ぎない。分権時代で法的拘束力が下がったから、議長が解釈権を持っているが、事務局長はそれを言わない。なぜ言わないか。混乱したときにいろいろ言われること、またそう解釈できると書いてある総務省通達や、有力な学説がないからという理由がある。本当は、総務省が法解釈が変わったと通知を一本出せばいいが、出さない。

4 議員活動に対する公費支給の検討

これまで全員協議会、各派代表者会議、正副委員長会議など、いろいろな協議の機関は、勝手にやっているという位置づけだった。勝手にやっているから、途中で交通事故等にあ

ったら、治療費等は個人負担となっていた。

平成 20 年の地方自治法改正で、会議規則に規定すれば公務となり、費用弁償も支給できるようになった。会議規則の改正は議決でできるから、最初は明らかに公務というものだけ入れ、論争のあるようなものは入れないで、2年、3年経ってやればいい。

都道府県議長会の都道府県議会制度研究会は現在も続けているが、大森座長のときにまとめた「自治体議会議員の新たな位置付け」（平成 19 年 4 月 19 日※資料 1）に書かれている内容は、議員の位置づけを明確にすれば議員が安心して仕事ができるということである。地方議員に地方歳費を出してくれれば、

基本的にはこういう必要はないが、できないから一つずつ取り組みが必要になる。

現在の議員活動の位置づけがあいまいである。会期中の活動や閉会中審査の活動等は明らかに公務であるが、閉会中の議員個人の活動には公務性が認められていなかった。しかし閉会中の議員個人の活動を、極端な表現をすればすべて次の選挙のための活動とみなすことはできない。その中には公務性のある活動が当然あるが、それを判定する尺度がなかった。平成 20 年の地方自治法改正が公務性のある議員活動を拡大した意味を、議員は認識する必要がある。

議会基本条例の展開と実践 議会改革の到達点

議会基本条例条文比較・制定過程状況一覧、全条文も掲載！

“議会不要論”を乗り越える 議会改革の“最前線”がここにはある

『議会改革白書 2009年版』

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編

刊行にあたって：廣瀬克哉（自治体議会改革フォーラム）

- 第 1 章 議会基本条例の展開と実践——現場からの報告
- 第 2 章 議会改革の最前線を追う——先進議会の取り組み評価
- 第 3 章 議会改革の到達点と今後の課題
- 第 4 章 自治体議会の運営に関する実態調査報告
 - ・ 2007年&2008年調査結果概要報告と回答一覧
 - ・ 資料編 議会基本条例制定過程状況一覧&全条文集（2008年12月31日現在「31」条例）



【2009年3月3日発行 A 4 判 248 頁 定価：本体3,500円＋税 発行：生活社】

◎お問合せ・ご注文は

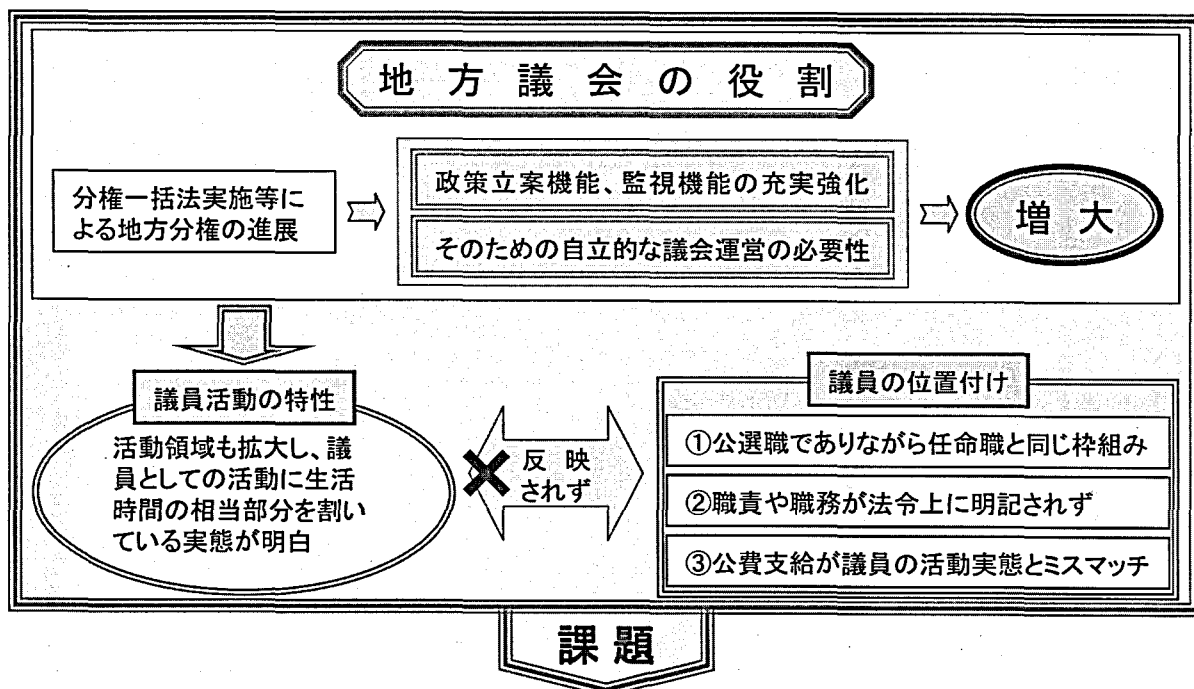
自治体議会改革フォーラム事務局 まで

〒102-0083 東京都千代田区麹町2-7-3-2F 市民と議員の条例づくり交流会議内

TEL03-3234-3844 FAX03-3263-9463 info@gikai-kaikaku.net

http://www.gikai-kaikaku.net/

はじめに



分権時代に対応して、議員が政策立案などの役割を十分に果たしていくために
 『議員の法的位置付けの明確化』

I 自治体議会議員の新たな位置付け

提案1	自治体議会の議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるため、地方自治法に自治体議会の議員の職責・職務に関する規定を新設せよ
-----	---

議員の職責・職務についての考え方

◎ 職責	① 公務員として住民全体の奉仕者	◎ 職務	① 自治体の政策形成にかかわる調査・企画・立案
	② 住民の直接選挙によって選出されることから生ずる住民の代表者		② 政策形成に必要な情報収集、意向調査、住民との意見交換などの活動
	③ 合議体の構成員として議会の機能を遂行する		③ 政策形成に関する調査研究の推進に資するため議案調査、事務調査などの活動
	④ 議会の適正かつ効率的な運営・管理の確保のための会派代表者会議などへの出席		
	⑤ 議会の会議における審議を通じて団体意思(例えば条例)または機関意思(例えば意見書)を確定(議決)する		
	⑥ 執行機関としての首長等による団体意思の執行・実施が適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的になされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促し、または代案を提示する		
	⑦ 団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促す		
	⑧ 自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事への出席		
議員の職務の具体化に当たっては、各自治体の条例の定めにより、実情に即した対応を可能とする			

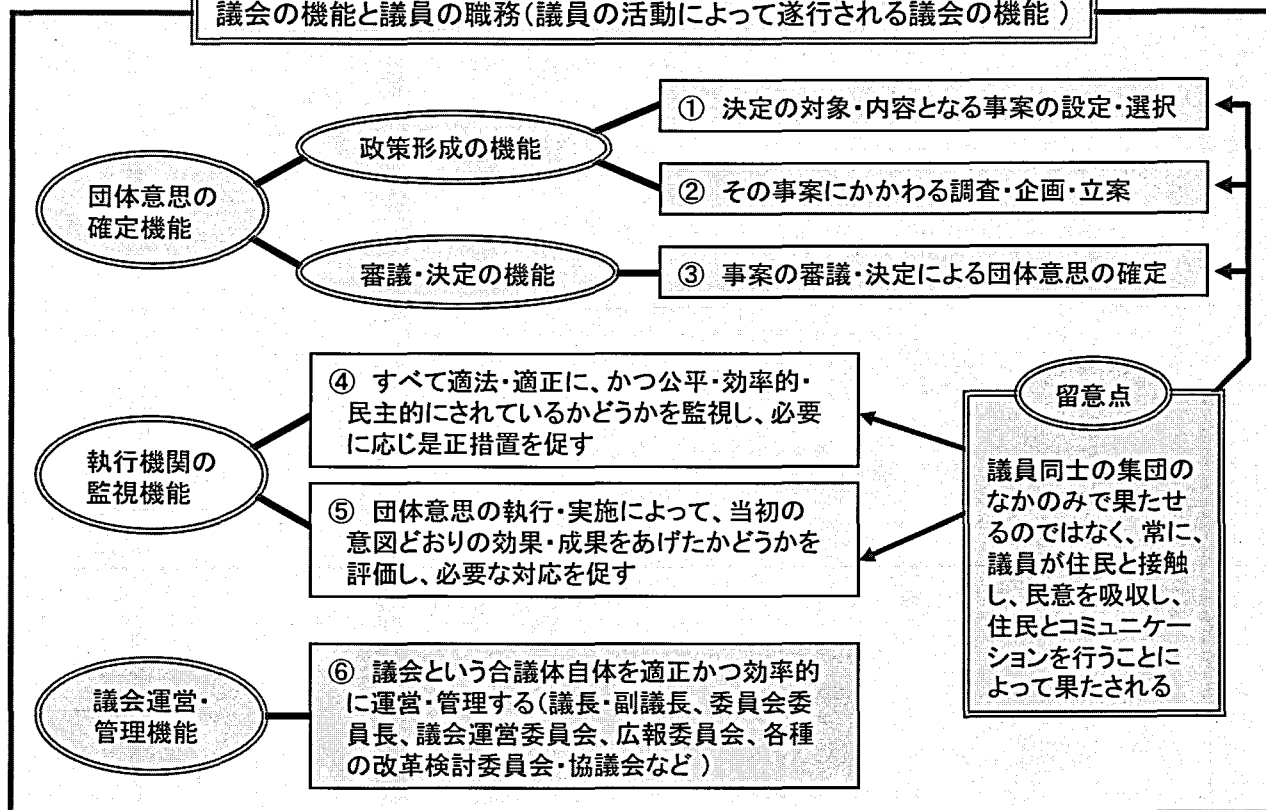
規定新設の効果

議員が任命職である職員とは異なる公選職(住民の直接選挙によって公選されて就任)という身分であることの明確化

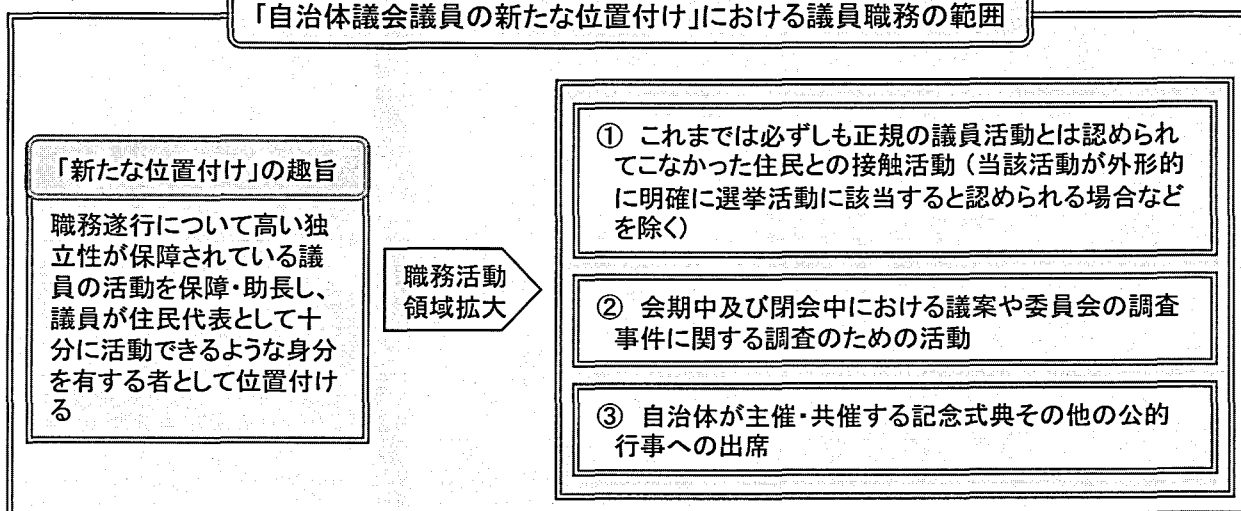
議員の活動に対する評価や期待における議員と住民とのズレの縮小及び不当に狭く解釈されてきた議員の活動領域を適正に定めることによる、活動の積極的展開のための環境整備

一般に誤解を与えている非常勤職的な扱いの是正

議会の機能と議員の職務(議員の活動によって遂行される議会の機能)



「自治体議会議員の新たな位置付け」における議員職務の範囲



提案2

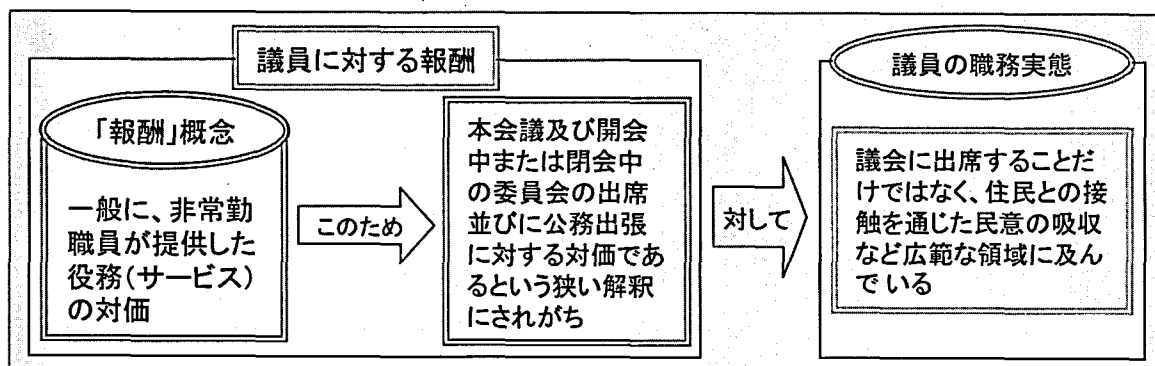
地方自治法第203条から議会の議員に関する規定を分離し、「報酬」を「地方歳費(仮称)」に改めることとし、次のような条項を新設・別置きよ

第203条の2 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、地方歳費(仮称)を支給しなければならない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

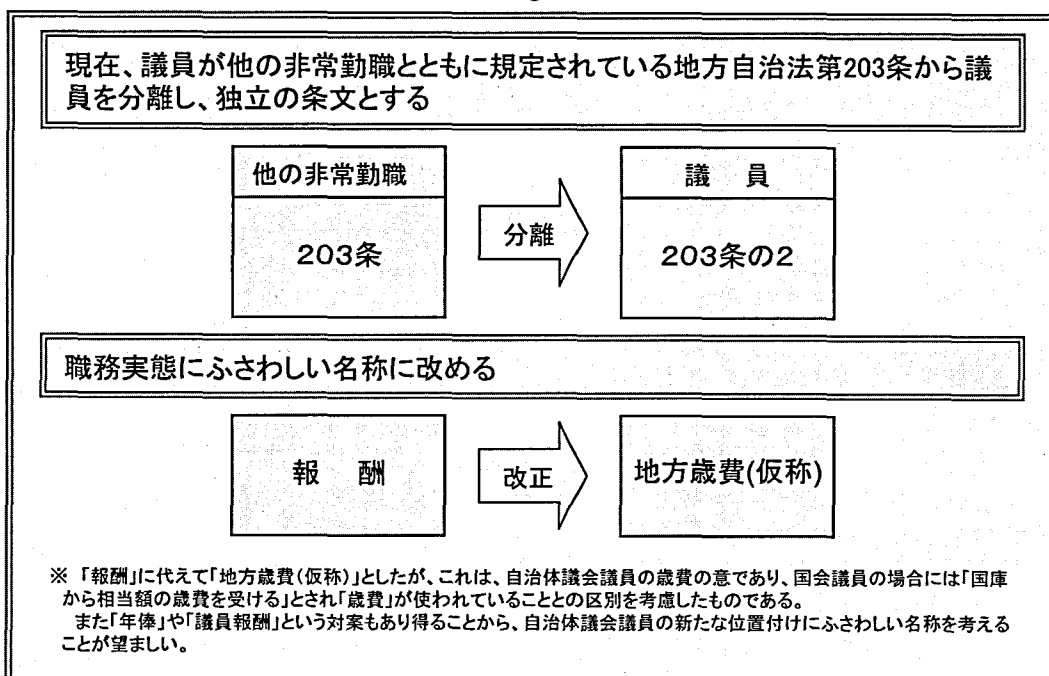
3 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。

4 普通地方公共団体の議会の議員の地方歳費(仮称)、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。



「報酬」という名称は、議員の職務実態を反映した名称としてはふさわしくない

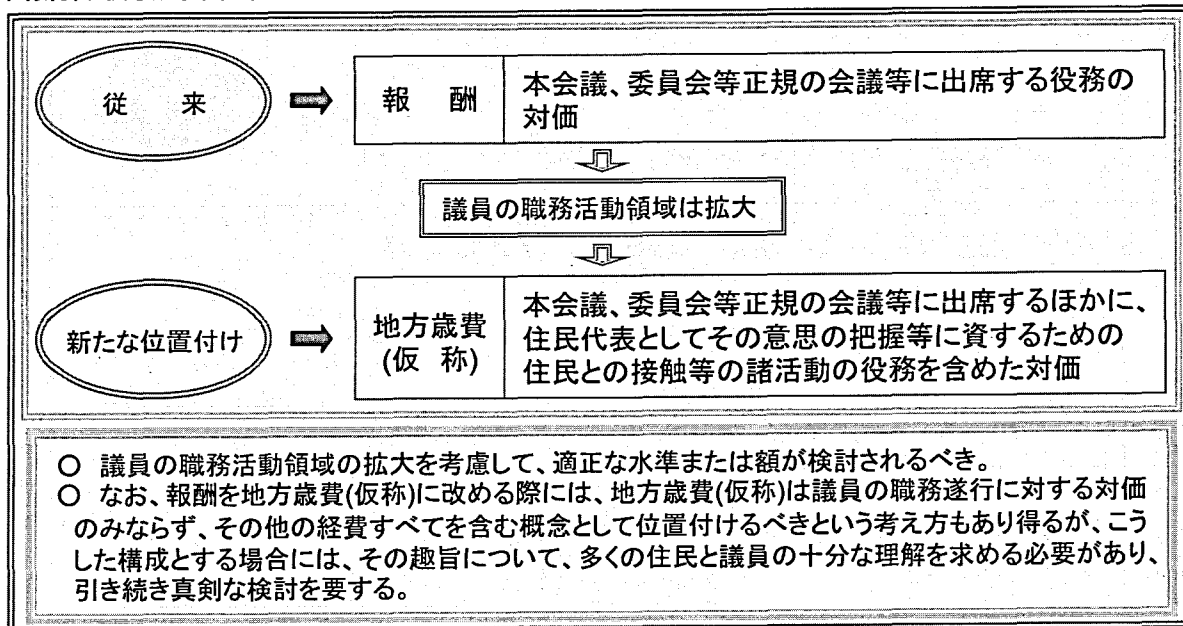
「自治体議会議員の新たな位置付け」における議員としての職務と整合性がとれるよう、議会の議員に対する対価については、議員としての広範な職務遂行に対する公費支給と解すべき



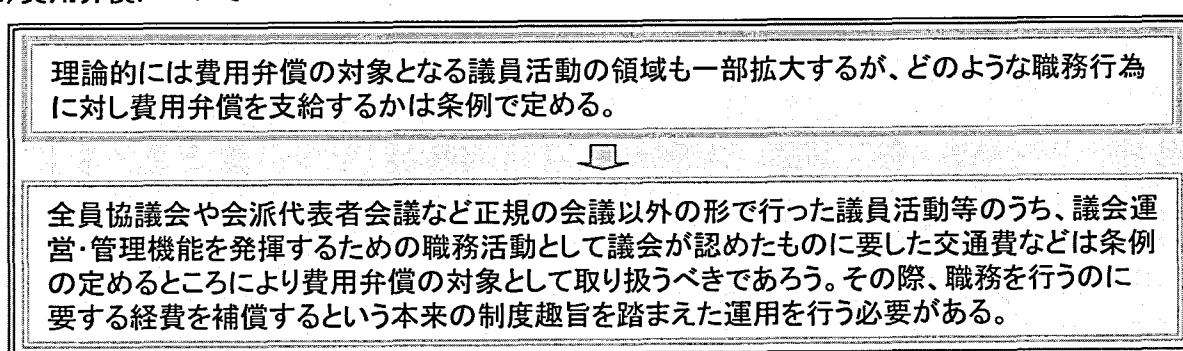
II 議員活動に対する公費支給の検討

「自治体議会議員の新たな位置付け」と議員の職務活動に対する公費支給

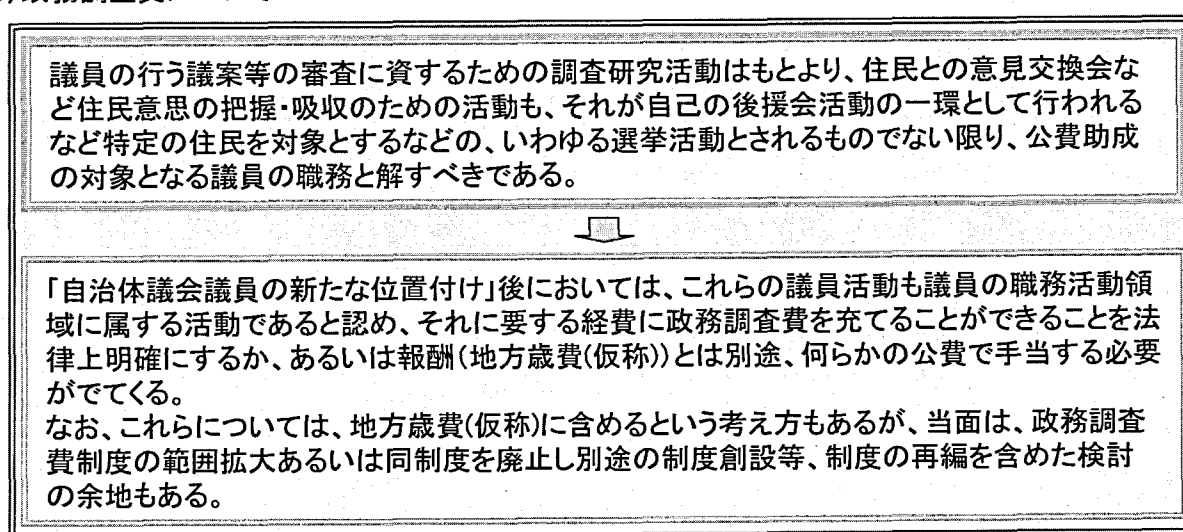
(1) 報酬(地方歳費(仮称))について



(2) 費用弁償について



(3) 政務調査費について



「自治体議会議員の新たな位置付け」を契機に、(1)～(3)など公費支給の水準または額の決定に当たっては、広く住民に納得できるような審議と決定手続きを工夫することが考えられる。

神奈川県が都道府県で初の自治基本条例を制定

— 県議会が付帯意見つきで修正可決 —

編集部

1. 都道府県で初めての自治基本条例

神奈川県では2009年3月19日の県議会本会議において、神奈川県自治基本条例が付帯意見つき賛成多数により修正可決・成立し、同月27日に公布・施行された。都道府県レベルでの自治基本条例の制定は、これが全国で初めてのこととなる。

この条例案は、昨年12月の県議会定例会に知事が提案したが、市町村への説明不足などを理由に継続審議とされていた。なお、今定例会における議会の付帯意見は、県民投票に関するもので、具体的には、住民投票が「乱用されることがないように、最も合理的な仕組みとなることを十分に考慮する」という内容となっている。

各地の自治体で自治基本条例の制定が活発化し始めた背景には、2000年の地方分権一括法施行を契機に、地域の特性を活かした自治体運営をすすめるにあたり、主権者である市民が地域の政府をつくるという観点から、その統治機構や組織運営のあり方を、「憲法」ないしは「基本法」的な意味を持つ条例により独自に規定していこうとする、いわば市民自治の動きがある。

そこで本号では、神奈川県の自治基本条例が県民をどのように位置づけ、県民は県政との関わりの中でどのようにこの条例を活用するのか、主に市民自治の観点から条例の特徴をみていくこととしたい。

2. 条例制定までの経過

県の自治基本条例制定に至るまでの主な経過は、以下のとおりである。

・2004年3月

「地域主権実現のための中期方針」の取り組み施策に「自治基本条例の調査・研究」を位置づけ（所管課による調査・研究を実施）

・2005～2006年度

有識者等を委員とする「神奈川県自治基本条例検討懇話会」を設置し、条例に盛り込むべき内容を検討

・2006年11月

上記懇話会から知事へ検討結果の報告

→ フォーラム等で県民と意見交換

・2007年10月

「神奈川県自治基本条例（仮称）」第一次素案を作成

→ パブリック・コメント等で意見募集

・2008年2月

「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案を作成

→ フォーラム等で意見募集

・2008年12月

神奈川県自治基本条例案を県議会に提出
（継続審議に）

県は、約5年間にわたる検討期間に、県民を対象とした地方分権フォーラムや県民ワークショップを県内各地域で開催（上記経過の

下線を引いた時期) しており、パブリック・コメント以外にも県民の意見を反映させる取り組みが行われてきた。

3. 条例の概要と特徴

(1) 全体構成と前文

自治基本条例は、前文と第1章総則、第2章県民の権利及び義務、第3章県政運営の基本原則、第4章議会、議員、知事及び職員の責務、第5章基本原則に基づく制度及び手続き、第6章条例尊重義務、の章立てで、全26条による構成となっている(18-19頁参照)。

前文では、これまでの神奈川県政の先駆性に触れながら、地方分権改革の進展の中で、自らの責任により、主体的かつ自立的な県政運営を確立し、県民の意思に基づいた政策を実現することへの期待が述べられている。

そのうえで、今日の自治のあり方としては、まず県民個々の自助に言及し、公共的な課題には相互扶助や多様な担い手による協働を求め、その上で担いきれない課題について、市町村や県が解決していくという役割分担が示される。

こうしたなかで県は、県民が県政に参加する機会の拡充に努めること、市町村と対等な立場で連携協力を強めることが謳われ、この条例を県政で最大限に尊重すべき基本条例と位置づけている。

議会が条例案を修正した箇所は、この前文の一部で、「私たちは、県民主体の県政運営を実現することを目指し」となっていた条例案に対し、「私たちは、県民から信託を受けた議会と知事による県民主体の県政運営を実現することを目指し」と、波線部分の文言が挿入されている。県政運営の担い手として、議会と知事の位置づけを改めて強調した修正である。

(2) 県民に関わる規定

では、前文で県政運営の主体と位置づけられている県民は、具体的にはどのように県政運営に関わることになるのであろうか。

以下、県民に関わる主な規定を取り上げてみていきたい。

① 県民の権利と義務(第2章)

第2章の県民の権利及び義務には、たとえば、県政への参加の権利と共にその責任を負うこと、県が提供する役務を受ける権利と共にその費用を分任すること、などが規定されており、県民の権利行使に伴う責任と負担が明記されていることに特徴がある。

② 県政運営の基本原則と県民(第3章)

第3章には5つの県政運営の基本原則が示され、基本理念と併せて県政運営の基本とされる。具体的には、県政に対する県民の理解促進、県民が積極的に参加することができるような県政運営や、県民に対する説明責任を果たすこと、公正を確保することが挙がる。

③ 県民参加に関する制度や手続き(第5章)

第5章は、主に県民参加に関わる具体的な制度や手続きに言及している。

県民の権利としては、第2章に参加に必要な県政の情報を知る権利が規定されている(第3条の2)が、ここでは、県の情報公開や情報提供のあり方について、その手法や態勢を規定する。

また県民参加にあたっては、多様な機会を確保すること、県民からの提案や意見を迅速かつ誠実に処理するよう努めることなど、県の対応に努力義務を課している。

なお、議会審議で付帯意見がついた住民投票の条項は、「県は、県政に関する重要な事項について県民の意思を問うため、県民による投票を実施することができる。」(第16条)との内容で実施の根拠規定程度にとどまる。ここでは具体的な手続きには触れられていない。

4. 市町村を通じた県政への参加

ここまで県条例を取り上げてきたが、県内市町村の自治基本条例の動きに目を転じると、すでに9市町が自治基本条例を制定しており、検討中のところも7市町ある（別表参照）。

これら基礎自治体の自治基本条例は、市民にとって最も身近な政府の運営ルールとなることから、市民の権利や参加に関わる規定など、いわば「住民自治」の理念や制度・手続きを主に規定している傾向がみられる。

県の自治基本条例にも、県民の県政への参加など住民自治に関わる規定は共通するが、一方で、市町村の自治基本条例ではほとんど言及されていない「団体自治」に関わる理念やしくみも規定されていることが、県条例の特徴である。

現行地方自治制度は、原則的には基礎自治体である市町村の事務を優先しながら、広域自治体である都道府県がこれを補完するという考えに依って立つ。そこで、各市町村には地方自治法等の法令により団体としての自治権が保障されているが、一方で、県の区域が市町村の区域を包括するため、今回のような条例の効力は県内市町村の区域にも及ぶ。このため、広域自治体の県におけるいわば「上位の」自治基本条例制定にあたっては、両者の関係を法令の規定する範囲にしたがうのか、あるいは県内市町村に対し県政への参加を積

極的に求めるのか、といった検討課題が生じる。県と県内市町村との団体自治に関わる、政府間関係の問題である。

神奈川県自治基本条例は、既述のように前文で県内市町村との対等な立場に立った連携協力に触れ、条文で県の自治を市町村の自治を尊重して行うという基本理念を示した。県政運営の基本原則にも、市町村が県政に対する提案や意見を通じて参加できるような運営を掲げている。さらに、この理念を具体化するしくみとして、県における市町村に関わる重要な政策については、市町村と協議をするための体制を整備することを規定している。

このように県政に対する市町村の関与を積極的に規定したことは、今後の都道府県における自治基本条例制定の動きに影響をもたらすことになるであろう。

他方、このことは県民にとって、一個人として県政に直接参加するルートに加え、市町村を通じて、県政に意見や提案を行うルートが存在することも明らかにした。広域自治体の県政に対し、一県民が参加可能なテーマは限定的であるが、身近な政府である市町村への参加を通じ、間接的に関わる県政への理解が深まることもある。県の自治基本条例が、基本原則に沿って運用されるには、県内市町村における市民参加の成熟も不可欠な要素なのかもしれない。神奈川発の分権・自治の試みである。今後は、運用に注目していきたい。

別表：県内市町村の自治基本条例制定状況一覧

制定された自治基本条例	施行日
愛川町自治基本条例	2004年9月1日
大和市自治基本条例	2005年4月1日
川崎市自治基本条例	2005年4月1日
平塚市自治基本条例	2006年10月1日
湯河原町自治基本条例	2007年4月1日
寒川町自治基本条例	2007年4月1日
海老名市自治基本条例	2007年10月1日
あじさいのまち開成自治基本条例	2008年4月1日
箱根町自治基本条例	2009年4月1日(予定)

※検討中の市町村

鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、
厚木市、南足柄市、綾瀬市、
大磯町、大井町、真鶴町

※出所：神奈川県自治基本条例ホームページ
情報をもとに編集部にて作成

目次

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 県民の権利及び義務（第3条）

第3章 県政運営の基本原則（第4条～第9条）

第4章 議会、議員、知事及び職員の責務（第10条～第13条）

第5章 基本原則に基づく制度及び手続（第14条～第25条）

第6章 条例尊重義務（第26条）

附則

前文

神奈川県は、これまで県民に開かれた県政を進め、県民の生活環境を守るために、情報公開制度や環境影響評価制度の整備などに取り組むとともに、県民生活に身近な行政を担っている市町村への権限移譲を着実に進めるなど、先駆的な施策を展開してきた。

近年、地方分権改革が進展する中で、地方公共団体自らの責任により、自ら決定することができる社会の実現に向けた取組として、主体的かつ自立的な県政運営を確立するとともに、県民の意思に基づいた政策の実現を図ることが、一層求められている。

また、今日、これからの自治の在り方として、まず県民自らができることは自ら行い、個人で担うことができない公共的な課題には、相互に助け、支え合い、さらに、多様な担い手が協働して対応することが期待されている。そして、そのような対応によっても担い切れない課題については、市町村や県が、それぞれの役割と責任の下で解決していくこととされている。

このようなことから、広域の地方公共団体である県は、県民の多様なニーズや行政課題にこたえていくために、これまで以上に県民が県政に参加する機会を拡充することに努め、併せて、市町村とは対等な立場に立って連携協力を強めていかなければならない。

このような認識の下に、私たちは、県民からの信託を受けた議会と知事による県民主体の県政運営を実現することを目指し、その基本となる理念や原則を明らかにするため、県政において最大限に尊重すべき基本条例として、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、県の自治の基本理念、県民の権利及び義務並びに県政運営の基本原則を定め、並びに議会、知事等の責務を明らかにするとともに、県政運営の基本原則に基づく制度及び手続の基本となる事項その他必要な事項を定めることにより、県民主体の県政を確立し、もって県民の権利の保障及び福祉の向上を図ることを目的とする。

（基本理念）

第2条 県の自治は、県民の意思及び責任に基づき、並びに主

体的かつ自立的に県政を運営することによって、県民が望む地域社会の実現を目指すことを旨として行われなければならない。

2 県の自治は、県民の意思が県民に最も身近な市町村を通じて表明され得ることにもかんがみ、市町村の意見を尊重して行われなければならない。

第2章 県民の権利及び義務

第3条 県民は、県政に参加する権利を有し、その責任を負う。

2 県民は、前項の権利を行使し、及び責任を果たすため、県が保有する県政に関する情報を共有することができるよう、当該情報を知る権利を有する。

3 県民は、県が提供する役務（以下「行政サービス」という。）を等しく受ける権利を有し、その費用を分担する義務を負う。

第3章 県政運営の基本原則

（県政運営の基本原則）

第4条 県政は、第2条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、かつ、この章に定める基本原則（以下「基本原則」という。）に基づいて運営されるものとする。

（県民参加による県政運営）

第5条 県政は、県政に対する県民の理解を促進し、かつ、県民が自発的かつ積極的に参加することができるよう運営されるものとする。

（市町村との役割分担及び市町村の参加による県政運営）

第6条 県政は、市町村が地域における政策を総合的に推進する重要な役割を果たすことができるように県が広域的にこれを補完し、並びに市町村が県と相互に対等な関係の下に、県政に対する提案及び意見を通じて参加することができるよう運営されるものとする。

（透明かつ公正な県政運営）

第7条 県政は、透明性の向上を図ることにより、県民に対する説明責任を果たし、公正を確保することができるよう運営されるものとする。

（効率かつ効果的な県政運営）

第8条 県政は、最少の経費により最大の効果を上げるよう運営されるものとする。

（連携による県政運営）

第9条 県政は、民間の団体、他の都道府県その他の多様な団体と連携して運営されるものとする。

第4章 議会、議員、知事及び職員の責務

（議会の責務）

第10条 議会は、議事機関として、県民の多様な意見を集約し、県の意思決定を行わなければならない。

2 議会は、知事との牽（けん）制及び調和の関係の下に、県政運営を監視しなければならない。

3 議会は、県民に開かれた議会運営を行わなければならない。

（議員の責務）

第11条 議員は、県民の信託にこたえ、県民の意思を県政に反映させるよう活動しなければならない。

（知事の責務）

第12条 知事は、県民の信託にこたえるよう、基本理念にのっ

とり、及び基本原則に基づいて、県政を運営しなければならない。

2 知事は、基本原則に基づく制度及び手続の整備及び充実に努めなければならない。

3 知事は、県民の意思を迅速かつ的確に県政に反映させることができる組織の編成に努めなければならない。

(職員の責務)

第13条 職員は、基本理念にのっとり、及び基本原則に基づいて、職務を遂行しなければならない。

2 職員は、職務の遂行に必要な能力の向上に努めなければならない。

第5章 基本原則に基づく制度及び手続

(情報提供及び情報公開)

第14条 県は、県政に関する正確で分かりやすい情報を、多様な媒体の活用等により、県民に積極的に提供しよう努めなければならない。

2 県は、県民の求めに対し誠実に応答し、行政文書の公開を適正に行わなければならない。

3 県は、県が保有する個人情報の取扱いに関し、県民の権利利益が侵害されることのないよう適切な措置を講じなければならない。

(県民参加の機会の確保)

第15条 県は、政策の立案、実施及び評価の過程において、県民が提案をし、及び意見を提出し、又は県と対話し、若しくは協議をするための多様な機会の確保に努めなければならない。

2 県は、県民の県政に関する提案、意見等を迅速かつ誠実に処理しよう努めなければならない。

3 県は、県民が県政への参加の機会を的確に把握できるよう、あらかじめこれを公表しなければならない。

(県民投票)

第16条 県は、県政に関する重要な事項について県民の意思を問うため、県民による投票を実施することができる。

(市町村との役割分担及び市町村への権限移譲)

第17条 県は、市町村の主体性及び自立性を尊重し、適切な役割分担を図るよう努めなければならない。

2 県は、その権限に属する事務のうち、市町村が処理することが適当な事務については、当該市町村との協議を経て、移譲するものとする。

3 前項の場合において、県は、当該市町村に対し、当該事務の執行に要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない。

(市町村の県政参加)

第18条 県は、県政に関する情報を、市町村に積極的に提供しよう努めなければならない。

2 県は、市町村に関わる県の政策のうち、重要な政策の立案、実施及び評価の過程において、市町村が提案をし、及び意見を提出する機会の確保に努めるとともに、当該提案及び意見を尊重しなければならない。

3 県は、市町村に関わる県の政策のうち、特に重要な政策に

ついて、市町村と協議をするための体制を整備するものとする。

(行政手続)

第19条 県は、県政運営における公正の確保及び透明性の向上を図るため、処分、行政指導及び届出の手続に関し、共通する事項を定め、これを公表しなければならない。

(総合計画)

第20条 県は、県の政策の基本的な方向を総合的に示す計画(以下「総合計画」という。)を策定しなければならない。

2 県は、総合計画の策定及び変更に当たっては、県民及び市町村の意見が十分に反映されるよう努めなければならない。

3 県は、総合計画に定める政策の基本的な方向に従い、効率的かつ効果的に政策を推進するとともに、政策の実施の状況を定期的に公表しなければならない。

(財政運営)

第21条 県は、総合計画等に定める方針に沿って、財源の確保及び効率的かつ効果的な活用を図ることにより、財政の健全な運営に努めなければならない。

2 県は、その財政状況を定期的に公表しなければならない。

(政策評価)

第22条 県は、効率的で質の高い行政サービスを県民に提供するために、政策の評価を適切に実施し、その結果を公表しなければならない。

2 県は、前項の評価の結果を、政策の立案、予算の編成等に適切に反映させるよう努めなければならない。

(民間公共活動との連携協力)

第23条 県は、県民、事業者又はこれらの者の組織する民間の団体が主体的に行う公共的な活動(以下この条において「民間公共活動」という。)を尊重しなければならない。

2 県は、より質の高い行政サービスを県民に提供するため、必要に応じ、適切な役割分担の下に、法人その他の団体が行う民間公共活動と連携し、及び協力するものとする。

3 県は、民間公共活動が積極的に推進されるために必要な環境の整備を行うよう努めなければならない。

(他の地方公共団体との連携協力)

第24条 県は、広域的な見地から課題を解決し、より質の高い行政サービスを県民に提供するため、他の地方公共団体と連携し、及び協力するよう努めなければならない。

(国への提案)

第25条 県は、県民の意思に基づく自立的な県政運営を推進するため、県と対等の立場にあり、かつ、相互に協力する関係にある国に対して、県政運営に関係する政策及び制度の整備、充実、改善等に関し、積極的に提案しなければならない。

第6章 条例尊重義務

第26条 この条例は、県政運営の基本理念及び基本原則を定めるものであり、県は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、又は実施しようとする場合には、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければならない。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

「鎌倉市自治基本条例素案大綱」がまとまる

—鎌倉市自治基本条例策定市民会議が市長に提出—

編集部

1. はじめに

鎌倉市では、2006年度からスタートした第3次総合計画実施計画で、「市民にとって身近なことはできる限り地域で行うとする市民のための地方自治を推進するため、市民自治の基本となる理念や原則を定める条例を市民との協働により策定します」として、自治基本条例の制定方針を打ち出した。

これを受けて2005年12月に市民公募が行われ、2006年1月、公募に応じた市民107名が初会合を行った。その後、3年余にわたる市民による討議を経て、2009年3月31日に鎌倉市自治基本条例策定市民会議から「鎌倉市自治基本条例素案大綱」が市長に提出された。

鎌倉市は、市民によるナショナルトラスト運動発祥の地であり、市民自治の歴史も長いことから、編集部はこの動きに着目した。以下では、策定市民会議の討議経過と大綱の概要を中心にこの取組みを紹介していきたい。

2. 策定市民会議の討議の経過

策定市民会議の討議は、次のようなプロセスですすめられた。

まず、公募により参加した市民の中から自薦による世話人会が組織され、今後の進め方を協議した。13名が世話人となり進め方について協議をした結果、公募した市民で策定市

民会議を組織し、行政はあくまでも裏方として事務を担うということになった。

以来、市民のさまざまな課題を抽出する段階の第1期(約1600の課題意見が出された)と、この討議を基に自治基本条例の素案大綱をまとめる段階の第2期にまたがり、市民による討議が進められた。

第2期は「市民」「行政」「議会」「コミュニティ」「条例の位置づけ」をテーマにグループ討議を行った。2007年10月にはこれらを取りまとめて、各グループの座長、副座長で組織する策定委員会が「自治基本条例素案大綱案たたき台」をつくり、さらにグループでの討議を行った。

2008年2月には、それらグループ討議の結果を取りまとめて、素案大綱案として会員に提起、討議の経過として少数意見なども記載した討議集も併せて配付した。この素案大綱案を中心に全体での討議が行われ、「自治基本条例素案大綱」のとりまとめに至っている。

この間、市民会議での会議は、全体会55回、策定委員会57回、グループ討議延べ百数十回、世話人会、運営委員会数十回が行われた。

また、市民会議では内部の討論にとどまらず、素案大綱案をもとに、PI(パブリック・インボルブメント)活動として地域の組織や、事業者の組織、市民団体などに素案大綱案を説明するなど、延べ2,000人を対象に意見聴取を行ってきた。

今年1月からは、これらの討議の経過をまとめる作業が行われ、2月の全体討議を経て、素案大綱が市長に提出されるに至った。

3. 鎌倉市自治基本条例素案大綱の概要

市民の手で作られた素案大綱の主な内容として、以下の点が挙げられる。

(1) 市民自治の確立を目指す条例

住みよい鎌倉を作るための市民自治の基本理念と基本原則を定め、主権者の市民の信託を受けた議会、市長の役割と責務を定め、市民自治の確立を目的とする。

(2) 最高規範性を持つ条例

自治基本条例を、鎌倉市の憲法的性格の条例と位置づける。

(3) 市民自治の基本理念

平和都市宣言、市民憲章の理念を基本とする。

(4) 市民参加制度の創設

市政への市民参加について、次の4つのシステムを新たに盛り込む。

①地区協議会の設置・・地域の身近な課題を解決するために地域の自治会町内会・NPO などさまざまな団体や個人の参加により、地区協議会を設置して市と協働してまちづくりが行えるシステム

②市民委員会の設置・・総合計画など重要な計画等に関し、公募市民等による市民委員会を設置し、市と協働して計画作りが行えるシステム

③住民投票制度の導入・・市の重要政策の決定に関し、住民の発議も含め18歳以上の市民による住民投票制度

④自治基本条例推進会議の設置・・自治基本条例を着実に根付かせるために推進・啓発を行うとともに、条例の基本原則が実際に活かされているかどうかを検証・チェックする体制

(5) さまざまな場面における市民参加

予算編成過程から執行、決算に至る財政運営への参加や、審議会への公募委員の登用、さらに専門家と市民による政策評価委員会の設置など、市民参加の機会を充実させる。

(6) 市長、議会への市民との関係の強化

(7) 事業者を含めた協働のまちづくり

歴史と緑を守るために事業者にも市や市民と協働してまちづくりを行う。

4. 今後に向けて

鎌倉市自治基本条例の条例素案大綱の策定作業は、討議には専門家や行政は参加せず、市民だけで行う形式が取られており、策定プロセスそのものが市民による「自治の試み」としてすすめられたことは特筆すべきである。

このことは市民の自治力を高めるという意味で一定の効果があつた、と評価する意見がある。一方で、大綱に討議や議論の経過が詳細に記されているように、市民の多様な意見表明のなかから、とりまとめに向け合意形成が図られた際の苦勞の跡も垣間見える。

市長に提出された素案大綱には、「鎌倉市政の主人公は市民」として市民主権や、市民と市が協働して行うまちづくりなどが盛り込まれており、鎌倉の市政・自治には市民の積極的な関わりが不可欠とされる。今後は、素案大綱を基本に市が条例案を策定する予定となっているが、今回の策定市民会議における討議の経験知が、これからの鎌倉の市政・自治の運営に積極的に活かされることを期待しつつ、条例制定の推移を見守っていきたい。

※「鎌倉市自治基本条例素案大綱」及び市民会議の活動経過等については、鎌倉市自治基本条例策定市民会議ホームページ（下記URL）を参照。

<<http://www.kcn-net.org/jjichi/bylaw/index.html>>

— 2009 年度 3 月通常総会開かれる —
「2009 年度中に公益認定の申請をめざす」
「賛助会費の値上げ、2010 年度から」
など全議案が承認される

故横山桂次前理事長に黙祷を捧げる

2009 年 3 月 27 日（金）午後 2 時から神奈川県地域労働文化会館において（社）神奈川県地方自治研究センターの 2009 年度 3 月通常総会が開催された。

総会は、早坂公幸常務理事の司会で定刻通り開会され、冒頭、昨年 12 月 19 日に亡くなられた前理事長の横山桂次先生に対して、参加者一同で黙祷を捧げた。

その後、総会の出席状況（出席 13、委任状 45）について定款どおりに成立している旨の報告があり、確認の後に萩原周子さんが議長に選出された。また、議事録署名人として、横山純子さん、小川慎さんが指名された。

次に理事会を代表して上林得郎理事長の挨拶があり、続いて 2008 年度事業報告と一般会計決算中間報告が勝島行正常務理事から行われ、全体で承認された。

1 号議案「2009 年度事業計画」について

— 賛助会費の値上げを 2010 年度から —

議事に入り、はじめに第 1 号議案「2009 年度事業計画」が松元道治専務理事から提案された。本年度の研究事業計画の要点は、「未曾有の経済危機の下で、地方自治のあり方がどのように変わるか、特に財政への影響等に注目して研究活動を進めていくこと」、また、懸案であった「賛助会費」問題については、基本的な考え

方として「1. 賛助会員制度は存続する
2. 賛助会費と月刊自治研の誌代との乖離を埋めるために、2010 年度から 700（現行 600）円に値上げする。ただし、月刊誌代が実質 800 円に値上げされた場合には 800 円とする」等の事業計画案が提案され、採決の結果、賛成多数で承認された。

公益法人への移行申請を 2009 年度中に行う

続いて、松元専務理事から第 2 号議案「一般会計予算案」が提案され、これもまた賛成多数で承認された。

次に、勝島常務理事から第 3 号議案「公益法人移行について」が提案され、賛成多数で承認された。「2009 年度中に公益認定を申請すること、そのための諸準備を行うこと」となった。

最後に、第 4 号議案「新年度理事・監事（役員）選出」が提案された。この議案については、議長が理事を一人ずつ承認する旨を諮り、全体で確認された後に、1 名ずつ名前が読み上げられ、1 名ずつ採決を行い、全員が承認された。監事も同様とした。

すべての議事を終えて議長が解任され、総会は 3 時に終了した。

また、終了後、記念シンポジウムが「議会基本条例と自治体議会改革」をテーマに行われ、熱心な討論が、予定時間を超えて午後 6 時近くまで行われた。

2009年度(社)神奈川県地方自治研究センター理事・監事(役員)

【任期：2009年4月1日～2011年3月31日】

役職名	新役員	所属等
理事長	上林得郎	神奈川自治研センター
副理事長	柏木教一	連合神奈川事務局長
〃	佐藤潔	自治労神奈川県本部委員長
専務理事	松元道治	自治労神奈川県本部副委員長
常務理事	早坂公幸	自治労神奈川県本部書記長
常務理事	勝島行正	自治労神奈川県本部
理事	岡眞人	横浜市立大学教授
〃	佐野充	日本大学教授
〃	佐藤孝治	神奈川大学准教授
〃	鈴木優子	神奈川生活クラブ生協理事長
〃	横山純子	前葉山町議会議員
〃	加藤良輔	神奈川県教職員組合執行委員長
〃	松原和敏	川崎市労連副委員長
監事	大塚達生	弁護士
〃	大沢宏二	自治労神奈川県本部財政局長
税務顧問	久保田秀雄	税理士

編集後記

新年度に入り、全国の市町村で定額給付金の交付作業が本格化したようである。国からの一方的な指示に短期間で対応する自治体の事務処理能力は、60年以上の行政経験に培われたものなのか、感嘆せずにはいられない。一方、本号で取り上げた議会改革や自治基本条例の制定など、自治体の意思決定に関わる市民自治の問題は未だ創意工夫の段階にある。「市民参加」の用語が自治体に普及し始めて約40年が経つが、自治体の議会・執行機関に市民と向き合う態勢が整うには、今しばらくの時を要するのかもしれない。(谷本有美子)

※ 総会記念シンポジウムの詳細は月報6月号に掲載予定

2009年4月20日

自治研かながわ月報第113号(2009年4月号, 通算177号)

発行所	社団法人神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/ E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 0709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5版・120~150ページ定価650円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。