

議会改革調査特別委員会記録

平成25年8月5日（月）

於：第1委員会室

議会改革調査特別委員会記録目次

平成25年8月5日（月）

出席委員	1
本日の会議に付した事件	1
出席状況の報告	2
開議宣告（午前10時2分）	2
政治倫理条例の制定について	2
議会基本条例の制定について	4
散会宣告（午前10時46分）	9

議会改革調査特別委員会 委員会記録

平成25年8月5日（月曜日）

出席委員（9名）

委員長	高橋伸介	委員	藤田幸久
副委員長	大橋智洋	委員	岡林薫
委員	前田富枝	委員	大塚光央
委員	広瀬ひとみ	委員	堀井勝
委員	清水薫		

本日の会議に付した事件

1. 政治倫理条例の制定について
2. 議会基本条例の制定について

市議会事務局職員出席者

事務局長	山下寿士	事務局課長代理	田中朗
事務局次長	五島祥文	事務局課長代理	吉田章伸
事務局課長	大西佳則	事務局主任	鈴木義久
事務局課長	沖卓磨	事務局主任	藤野亜希子

○高橋伸介委員長 開議に先立ち、事務局職員から委員の出席状況を報告します。五島事務局次長。

○五島祥文市議会事務局次長 本日の会議のただいまの出席委員は、9名です。

以上で報告を終わります。

(午前10時2分 開議)

○高橋伸介委員長 ただいま報告しましたとおり、出席委員は定足数に達していますので、これから議会改革調査特別委員会を開きます。

○高橋伸介委員長 調査に先立ち申し上げます。

本委員会の傍聴は、委員長においてこれを許可します。

○高橋伸介委員長 これから調査に入ります。

○高橋伸介委員長 まず、政治倫理条例の制定についてを議題とします。

次の案件とも関連しますが、本件については、議会基本条例において議員の政治倫理に関する基本事項を規定することが一般的となっていることから、本委員会としても、議会基本条例において議員の政治倫理に関する基本事項を規定する方向性で臨みたいと思います。これに御異議ありませんか。

(「異議なし」と呼ぶ者あり)

○高橋伸介委員長 御異議なしと認めます。

よって、本件については、ただいま申し上げたとおりに決定します。

○高橋伸介委員長 それでは、次に、ただいま御決定いただいた方向性を踏まえ、さらに議員等を対象にした政治倫理条例を議会基本条例とは別に制定すべきかどうかという点について、委員間で御協議をお願いします。いかがでしょうか。藤田委員。

○藤田幸久委員 議会基本条例の制定に向けて優先的に取り組んでいかなければならないという流れがございますので、うちの会派としましては、まず議会基本条例に取り組んで、この議会基本条例の中に政治倫理条例の内容を盛り込むという形でいきたいと思っております。

○清水 薫委員 うちの会派でも別個に制定すべきかどうかという議論をしたんですけども、議会基本条例の中に条文としてきちんと入っていれば、先日、先進都市研修に行った四日市市議会でも必ずしも別個の条例がなく、要綱の中で補足されている状態でもありましたし、また、これを真剣に議論したときには、やはり時間が結構かかりますよね。これだけで十分に時間がかかると思います。そのことを考えれば、ことしメーンで取り組む議会基本条例に本当に集中して、そちらをまず仕上げていく方が大事なのではないかと思えます。

○広瀬ひとみ委員 今の御意見、藤田委員もそうなんですけれども、今年度、集中して議会基本条例をまず制定していこうと、そのために議論する時間も必要になってくるので、同時並行で政治倫理条例を議論していくのはなかなか難しいということですが、議会基本条例の中に位置付けて、その後どうしていくのかというのは、議会改革の課題として今後の議論に委ねていくという形で、条例にしていくのか、要綱にしていくのか、定められているところでもいろいろあるんですけども、そういったことも含めて、引き続き議論する課題だという認識でいいんでしょうか。

○藤田幸久委員 今後、議論を重ねる中で、本当に続けていく必要性があれば、しっかりと議論を続けていこうと思っております。

○清水 薫委員 非常に大事な事項であることは確かだと思います。ですから、議会基本条例の中で取り組むべき政治倫理上の項目もしっかりと押さえて、その上でどういうことが本当に必要であるのかは、やはり、十分に時間をかけて、皆さんでゆっくり議論しないと、そう簡単にやれるものではないと思います。

○広瀬ひとみ委員 議会基本条例と政治倫理条例をセットで提出されている議会もあったので、提案会派としては同時にということも考えていたんですけども、もちろん、それぞれが重要でじっくりと議論しなくてはいけないということは、そのとおりだと思います。

議会基本条例の中に政治倫理に関する規定を盛り込んでいくことについては、先ほど皆さんで確認していただいたところですが、その規定に基づいて具体的にそれをどう担保していくのかということがなければ、議会基本条例そのものも絵にかいたもちになってしまうので、何をしているのかという話になってしまうと思うんですね。

ですから、今回、議会基本条例に集中して議論を行っていくという形になったとしても、ぜひ引き続き議論が必要だということで合意できれば、政治倫理条例の具体化を先の課題にしていくことについては、私どもとしても理解させていただきます。

○大塚光央委員 議会基本条例の中に政治倫理条例を組み入れていくというか、踏まえていくということなんですけれども、もともと政治倫理条例というものが今の状況の中で必要なかどうかということについて、会派ではいろいろな意見があります。極端に言えば、そういうものは要らないという意見もあります。

今の全体的な認識として議会基本条例の中に政治倫理条例を落とし込まなければ議会基本条例ができないと言っているように広瀬委員の意見が聞こえるんですけども、そういうことではなくて、あくまでも議会基本条例の案文作成をしていく中で政治倫理条例を落とし込むことが必要ならばということだと私は思います。

○広瀬ひとみ委員 必要ならばということですが、やはり、必要なか必要でないのかということについて、きちんと議論しなければいけないと思うんですね。じゃあ、今、そのことについて議論する時間がありますかと言われたときに、議会基本条例を具体化しないとイケない中ではスケジュール的に厳しいですよ。これは理解できますので、必要なか必要でないのかを含めて議会改革の課題という位置付けにさせていただいて、今後の議論に委ねていくということでもいいでしょうか。

○大塚光央委員 私としては、その前提条件で案文作成に入っていくという意味ではないですよということだけです。政治倫理条例を組み入れないと議会基本条例の議論にも入れないということではないということだけ言っているんです。

これからの議論の中でそのことを共有されて、こういう文面でいこうというなら、私からは何もないですけども、あくまでも議会基本条例制定の議論の中でそのことが担保されているわけではないと私は思いますということだけです。

○広瀬ひとみ委員 もう一つよくわからないんですけども、議会基本条例の中に政治倫理に関する規定を入れる。入れたからには、やはり、それをどう担保していくのか、具体化していくのかということを経済改革の不断の課題として考えなければならない。

ここまではOKですよ。

○高橋伸介委員長 四日市市議会基本条例ですと、第32条でしたか、「議員は、選挙で選ば

れた市民の代表として、高い倫理観を持ち、品位の保持に努めなければならない」とありますが、本当に1行か2行なんですね。いろいろと見ていますと、政治倫理条例は、過去にトラブルがあったところに多く、今後、本市議会でどうなるかは別として、1行であれ2行であれ、議会基本条例に入れ込んでいくという方向性は共通理念であると思っております。

また、今後、議会基本条例の案文作成をどんどん進めていきますと、見直し条項にも触れることとなります。私どもの枚方市議会では、私も含めて委員が毎年替わっていくシステムになっていますから、これはその時々で議論されていくことになると思っております。

今回の場合、議会基本条例の中に理念という形で入れていくことには御同意いただいていると私は思っております。大塚委員、そういう流れでよろしゅうございますか。

○大塚光央委員 広瀬委員もそういうことらしいですから、それで結構です。

○広瀬ひとみ委員 大塚委員の思っておられる条例に盛り込むべき規定のイメージと私の思っているイメージとがちょっと違ったのかなと、今、議論の中で感じたんです。

議会基本条例の中に具体的な中身を盛り込むということになれば、もちろん、大塚委員が言われているように、もう要らないという話になります。理念的なものだけを書き込んで、その後どうしていくのかは要綱なり条例なりに委ねるということになれば、そういう書き方になるということで、それはそのときにまた議論するという形でよろしいでしょうか。

○高橋伸介委員長 そのように私は理解しておりますけれども、委員の皆さん、よろしゅうございますか。堀井委員。

○堀井 勝委員 結構です。

○高橋伸介委員長 他にありませんか。（「なし」と呼ぶ者あり）ただいまの御協議をお聞きしていますと、議員等を対象にした政治倫理条例を直ちに単独で制定するまでの必要性はなく、時間的な制約もある中で、まずは議会基本条例の案文作成作業を集中して行い、政治倫理条例を制定するかどうかについては、議会基本条例の施行後、改めて検討してはどうかとの御意見が大勢でありました。

よって、本委員会としましては、次回以降、議会基本条例の案文作成作業に集中して取り組んでまいりたいと思います。委員の皆さんの御理解をお願いいたします。

○高橋伸介委員長 次に、議会基本条例の制定についてを議題とします。

本件については、第1条の前に置かれる前文に規定すべきと考える事項について、会派で御検討の上、7月31日までにその案を文書で御提出いただくようお願いしていたところがございます。御提出いただいた文書につきましては、お手元に配付の資料のとおり、一覧表の形で取りまとめさせていただきました。つきましては、委員間で御協議いただく前に、それぞれ順に御説明をお願いしたいと思います。

まず、自由民主党議員団、前田委員。

○前田富枝委員 書かせていただいているとおり、四日市市議会基本条例の前文に準拠するということです。また、これも書かせていただいている「市民」の定義については、四日市市議会基本条例では第2条などに絡んできますが、この前文の中で議論すべきことではないので、取りあえず前文に関しては準拠するというところでお願いします。

○高橋伸介委員長 次に、日本共産党議員団、広瀬委員。

○広瀬ひとみ委員 基本的には、大体どこの議会基本条例でも書かれている中身を文章にまと

めて前文の案という形にしたつもりなんですけれども、冒頭で書かせてもらっている「地方政治の原則は住民自治にあり」というところに私自身はこだわりを持っています。

そもそも地方政治というものは住民自治が基本にあって、その住民自治の具体化の手段として議員が選ばれ、市長が選ばれるという二元代表制があり、そういう形で間接的に住民の意思を市政に反映していくことが保障されると同時に、直接民主主義の制度も憲法の規定の中で保障されているわけです。

そもそも住民自治のための機関だということを基本にうたい、その住民自治をより実現していく、そのために議会はどうあるべきかという視点で議会改革をさらに進めていくための議会基本条例という位置付けを前文の中で明確にしたと考えております。

○高橋伸介委員長 次に、未来に責任・みんなの会、清水委員。

○清水 薫委員 私たちの会派として各市を調べましたら、基本的には、議会の責務、社会背景、議会の役割、そして条例制定に向けての決意、大体こういう項目が共通して前文に反映されていると思います。

また、一方で、前文というものは、枚方市議会の在り方というか、枚方市議会はこういう議会を目指していく、こういう議会にするんだという宣言みたいなものなんですよね。ここに枚方市議会の独自色を出すことが大事になるのではないかと思います。そこで、枚方市議会で今までやってきたこと、また、今後どうしていくのかということで、議会改革のことを入れて、この部分を条例を制定する決意としました。

さらに、その前段階において、二元代表制の中の議決機関としての議会の役割、あるいは地方自治の本旨の実現を目指していくという基本理念の中での枚方市議会の在り方を反映させるような前文にしたらどうなのかという視点で、項目ごとに簡単にまとめました。

○高橋伸介委員長 次に、公明党議員団、藤田委員。

○藤田幸久委員 わが会派は、この議会基本条例の制定に当たって、まず最初に、もう長年にわたってずっと議会改革に取り組んできたということを一言入れたいと思います。

2点目に、地方自治体は、議会と首長との二元代表制であって、その二元代表制において事務執行の監視、積極的な政策立案・提言を行っていくのが議会に与えられた使命であるということを訴えさせていただきたいと思います。

3点目に、地域主権型の社会を実現していくために、どこまでも市民とともに、しっかりと寄り添いながら、御意見を聞きながら、協議もしながら、そして、市民の声を市政に反映していくという、これが枚方市議会の取り組むべき基本姿勢であるということを最後に訴えさせていただいて、議会基本条例を作成していきたいと思っております。

○高橋伸介委員長 次に、民主クラブ、大橋委員。

○大橋智洋委員 四日市市議会基本条例がオーソドックスでうまくまとまっているということで、基本的にはこの四日市市議会基本条例に準拠し、具体的な文言等については案文を作る過程の中で、この委員会でもた少し議論していけたらいいと思っております。

○高橋伸介委員長 次に、民主市民議員団、堀井委員。

○堀井 勝委員 ここに書かれてあるとおりです。

○高橋伸介委員長 最後に、みんなの党市民会議は、私から説明させていただきます。

四日市市では自治基本条例が制定されており、四日市市議会基本条例はそれにリンクして

いますけれども、基本的に憲法と地方自治法の趣旨にのっとっているのではないかということで、私どもでも四日市市議会基本条例の前文に準拠してはどうかという意見がありました。

もう一つは、「中核市」という文言を入れられないか、委員会の中で検討していただきたいという意見がありました。なぜ中核市という話になったかと申しますと、ここ数年、私も勉強させていただいていますが、どうも自治体規模により議会のシステムが微妙に違うようです。例えば、3万人規模の自治体と40万人規模の自治体の議会では、やはり、どうあるべきかが微妙に変わってきて当然だろうと思います。

今後の課題となっている通年議会のうち専決の問題ですが、小さな自治体ですと、首長と議員がいつも顔と顔を合わせており、その中での専決はある程度可能だろうと思います。しかし、大規模自治体や面積が非常に広い自治体では、招集など、さまざまな課題があります。

本市は来年度に中核市になるということで、大規模自治体として、ある程度のアローアンスも視野に入れた議会基本条例になるのではないかという話も出ました。また、「中核市」という一言を入れることにより、規模の大きな自治体の議会基本条例であるというメッセージになるのではないかという意見が出ておりました。

○高橋伸介委員長 それでは、ただいまの御説明を踏まえ、前文に規定すべき事項について、委員間で御協議をお願いします。いかがでしょうか。広瀬委員。

○広瀬ひとみ委員 四日市市議会基本条例に準拠するという御意見が比較的多いようにお伺いしたんですけれども、四日市市には自治基本条例がありますが、今、枚方市にはないというところでいえば、そこを除いて、この中に書かれているポイントを盛り込んでいくという御意見と受け止めさせていただきました。

また、公明党議員団さんから、これまでも議会改革を進めてきたということ盛り込めばよいのではないかという御意見がありました。私が議員になったのが1999年ですけれども、確かに、それ以降、精力的に議会改革の取り組みがなされてきたと感じています。

ただ、枚方市議会では委員協議会が傍聴できるなど、それ以前からすごく開かれた市議会がつくられてきたということを感じていまして、そういうところは実は珍しいんですね。枚方市議会は開かれた市議会だったということに、びっくりじゃないけれども、いいところだと思っている部分もあるので、過去から枚方市議会はそういう努力を行ってきたという形で御提案の中身が書き込まれたらいいなと感じているところです。

○岡林 薫委員 四日市市議会基本条例の前文に準拠するという御意見が結構あるんですけれども、それもいいと思いますし、また、事務局から、ほかの前文も幾つか紹介していただいております。そういった中で、やはり、前文というのは、この条例の最高規範性をうたうという意味では、短いけれども非常に重要な部分になってくると思います。

先ほど清水委員もおっしゃっていましたように、例えば、未来に責任・みんなの会の提案内容を見ると、議会の責務、社会背景、議会の役割などが要ると述べていただいております。このように、前文には何と何を盛り込まなければいけないのかということ、四日市市議会基本条例の内容などを参考にしながら、ポイントを決めてお互いに議論していけば、意見が出てくるのではないかと思います。

○清水 薫委員 今おっしゃったとおりだと思うんですけれども、私たちの会派の中では、やはり枚方市議会としての決意が要る、そうでなければ物足りないというか、そこが前文の肝

心な部分、大きな要素になるのではないかという議論があり、そういう表現も入れさせていただきました。一方では、先ほども出ていましたけれども、枚方市議会が今までにやってきたことも当然入れるべきではないかと。そういうことを網羅すればいいと思います。

私たちの提案の中の「社会背景」という部分については、社会背景は変わっていくものではないかということで、私たちの会派でも若干の意見があったので、この項目を前文に入れるのは違うかもわかりませんが、ただ、地方分権の進み具合から考えると、やはり、今の議会の役割という大事な部分は絶対に外してはいけないということで議論しました。

議会の責務や役割など、項目の分け方は難しかったので、少し混同しているところもあるかもわかりません。この項目は自由に考えていただいたらいいと思います。

○大塚光央委員　うちの会派としても、例えば文言の位置付けも含めて、おおむね四日市市議会基本条例をベースにしながら論議していくということです。

ただ、1点だけ、日本共産党議員団さんがおっしゃっている言葉で「住民自治」がありますけれども、議会というものは、ある程度の意思決定をする場ですから、どういうベースでこうなったのかなと思うんです。四日市市議会基本条例の前文とはベースが違うような気がするんですが、一緒ですか。

○広瀬ひとみ委員　四日市市議会基本条例の中にも「日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を目指すものである」と書かれていると思うんですけれども、「地方自治の本旨」とは何かということだと思いませんか。憲法が定めている「地方自治の本旨」は住民自治にあるということなので、「地方自治の本旨」と書くと難しいと思い、「地方政治の原則は住民自治にあり」という書き方をさせていただいたということです。

前文は議会としての決意を示すものではあるんですけれども、できれば、住民の皆さんに読んでいただいて、地方政治とは何か、議会の役割とは何かということが御理解いただけるような中身にしたいということもあって、こういう書き方をさせていただきました。

○大塚光央委員　それは、今後、個別の論議の中ではあると思うんですけれども、基本的には、本来の議会の姿は、ある程度の意思決定をしていくということでしょう。

住民自治というと、聞こえはいいんです。そのとおりでいいんですけれども、やはり、枚方市の41万人市民にいろいろな考え方があって、それを議会が、やむを得ずとは言いませんけれども、いろいろな判断に基づいて、ある程度の意思決定をしていくというのは、システム上、仕方がないわけですよ。

広瀬委員が言うのはそのとおりでいいんですけれども、そういうことではない場合が半分ぐらいあるわけで、そういうことからすると、前文としては難しいという気がするんです。

○広瀬ひとみ委員　「そういうことではない」という部分が、ちょっとわかりにくかったので、もう少し補足説明をお願いします。

○大塚光央委員　「住民自治」という言葉はそのとおりでいいんですけれども、議会として最終的な意思決定をする場合、すべての住民さんを網羅しているかといえば、そうではない場合が多いわけでしょう。その辺をどうしていくかは中身によるんですけれども、前文で書かれると少し違和感を感じるということです。

○高橋伸介委員長　広瀬委員が言う「住民自治」は、基本的に直接民主制を目指しておられるということではないですよ。憲法、地方自治法にのっとった解釈ですよ。住民自治です

から、市議会議員、町議会議員、村議会議員は、その住民でないと立候補もできませんよね。この辺の仕組みは大塚委員もOKですね。

○**広瀬ひとみ委員** 済みません。言葉足らずだったかもしれないですけども、国政においては国民権、地方においては住民主権であると思うんですよね。それをどう具体化するのかといえば、今、委員長が言われたみたいに、直接民主制というわけにはいかないんで、住民は、議員を選び、議会を構成する。市長を選び、市長に信を託して、市政の運営を任せる。そのことによって、住民自治が推進されます。

もちろん、それだけではなくて、住民にはリコールの権利もあれば、監査請求権もあれば、請願権もあるということが憲法で位置付けられているわけなんですけれども、そういう住民意思をできる限り反映させていくことが議会の役割だということを言いたかっただけです。

○**高橋伸介委員長** 先ほど、広瀬委員から、委員協議会の傍聴も許可されていたということで、他と比較して情報公開が結構進んでいたという御意見もあったんですけども、枚方市議会はどうなんでしょうか。議員を長年務められている堀井委員、何か御意見をいただけますか。

○**堀井 勝委員** 私は、それほど進んだ議会だとは思っていません。まだまだ遅れた議会ではないかと。ただ、昭和50年に黒い霧事件があって、行政も、議会も、あのときに大改革をやっています。やはり、それが随分と今に反映されているのではないかと思います。

○**前田富枝委員** できた後にだれに見てもらおうのかというと、やはり、先ほど広瀬委員がおっしゃったみたいに、私も市民の方に見ていただきたいんです。硬い文言もいいですけども、もうちょっと読んでいただきやすい文言にしていいただければと思います。

また、先ほど、委員長から、みんなの党市民会議さんの提案内容をおっしゃいましたけれども、「中核市」を入れ込むことについても、私は、今、個人的にはなるほどと思っています。入れていただければ、枚方市のことも、枚方市議会のことも、よりわかっていたけるのではないかと思います。

○**高橋伸介委員長** より平易な、わかりやすい言葉でということは、以前からずっと堀井委員にも御指摘いただいており、市民の方がこれを読まれたときに、すっと入っていけるような案文になっていればいいと感じております。

○**大橋智洋委員** この前文を考えると、よく話題になることですが、少し枚方のオリジナリティーを出したいと言いながら、どの議会でもそういうことはなかなか難しいといえますか、書きたいと思いつつも本来は書き込むべきではないかもしれないというのが前文なのかと思います。そういう中であって、例えば、公明党さんがおっしゃっているように、枚方市議会として議会改革を進めてきたことであるとか、今の中核市の話であるとか、あくまでも個人的にですけども、そういう枚方の個性みたいなものを少し入れられるような感じもして、その点についても積極的に議論して、入れられるようであれば、入れていきたいと思いますので、そういうことも含めて会派に持ち帰りたいと思います。

○**堀井 勝委員** 先ほど、「ここに書かれてあるとおり」とお答えさせていただいたんですけども、やはり、市民が主役であるとか、住民が主役であるとか、そういう文章がどこかに入れられないかと思います。議会は、日本国憲法や地方自治法に基づいて行われているわけですけども、あくまでも住民が主役ということを強調してはどうかと思います。

○**高橋伸介委員長** 他にありませんか。（「なし」と呼ぶ者あり）今日は、一定、本件につい

て、協議を尽くすことができたように思います。そこで、今回は、今回の御協議の内容を反映させた形で事務局に前文のたたき台を作成させますので、委員の皆さんには、これをもとに改めて御協議いただきたいと思います。

なお、次回以降、前文についての議論に加え、本市の議会基本条例の基本設計についても御協議いただきたいと思います。

具体的には、先日、先進都市研修に訪れた四日市市議会基本条例を参考にいただき、この条文は必要である、あるいは不要である、ほかにも必要な条文があるなどといったことについて、委員間で御協議いただきたいと考えております。その前提としまして、各委員におかれましては、会派内の取りまとめをよろしくお願いいたします。

○高橋伸介委員長 以上で、本日の調査はすべて終了しました。

よって、議会改革調査特別委員会はこれをもって散会します。

(午前10時46分 散会)

委員長 高橋伸介

議長 有山正信