

第5回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議 事項書

平成23年11月25日13:00～
議事堂2階201委員会室

1 三重県議会基本条例の検証に当たって検討すべき課題について

2 その他

添付資料

資料 A	議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議での検討状況
資料 B	第4回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議における議論の結果
資料4 - 1	議会の議決権及び知事等の執行権について
資料4 - 2	他の道府県の議会基本条例における議会と知事等との関係等に関する規定についての関連規定
資料5 - 1	反問権について
資料5 - 2	他の道府県の議会基本条例における、議員の質問等に対して知事等によるその趣旨確認等（いわゆる反問を含む）について関連する規定
資料6 - 1	三重県議会基本条例第12条の規定に基づく附属機関、第13条の規定に基づく調査機関及び第14条の規定に基づく検討会等について
資料6 - 2	他の地方議会の議会基本条例における附属機関の設置に関する関連規定

議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議での検討状況

事務局において整理したメモ（H23.10.31 現在）

第3回プロジェクト会議（H23.9.30）において優先的に検討することとされた項目に 印番号

条項	優先	項目	概要	備考・検討回
前文		最高法規	議会基本条例が議会の最高法規である旨を前文等で記載	第4回
		用語の定義	知事等、委員会等、会派など	
4		議決責任	議会又は議員の議決責任を規定	第4回
3、10		政策形成	政策形成についても規定	第4回
4(4)		議場での質疑等の方法	対面演壇方式に限らず選択制に	運用上の問題
6(1)		議会運営の原則	公平性、公正性、透明性も規定	
6(2)		正副議長立候補者の所信表明の会場	本会議場で行い議事録を残す	運用上の問題
8		議会と知事の役割	自治法に定められた各役割（議決権、執行権）を規定	
8		質問趣旨確認（反問権）	事前通告制のない会議で論点整理のため質問趣旨確認権を付与	
7		議会の説明責任	第6章「県民との関係」に位置付ける	
4(3)		議会報告会等	議会報告会や意見交換会などを規定	広聴広報会議で検討
3,18,19		議会活動の評価・理解	議会活動の評価・理解の深度を多様な手段で的確に把握する旨規定	
18		請願者の意見陳述機会の保障	委員会の公式の場でも希望があれば請願者に意見陳述機会を保障	議会運営委員会で検討
19		議案に対する賛否公開	既に実施している議案に対する各議員の賛否状況の公開を規定	実施済
19		議長定例記者会見	議長による情報発信を恒久的に実施する旨規定	実施済
21		委員会資料の事前公開	既に実施している委員会資料の事前公開を規定	実施済
12,13,14		附属機関、調査機関、検討会等	自治法100条の2（専門的知見の活用）との整合性を図り、12～14条を整理統合	
12		附属機関の調査対象	県政の課題に関して審査、諮問、調査できるよう規定	
12		附属機関委員の身分等	附属機関委員の身分や待遇等を規定	

条項	重点	項目	概要	備考
		会期制	通年制議会等について再度規定	会期プロジェクト会議で検討
		議員定数や選挙区、議員報酬	議員定数や選挙区、議員報酬の在り方や考え方を規定	
5		会派	会派の役割(議員の支援等)を規定	
25		議会事務局	議会に政策担当秘書や議長補佐役の職を設置。事務局の増強	
9		知事等に対する資料提出等の要求	知事等執行部に対し資料提出の要求や書面による意見開陳等を要求	
3		意見書提出及び決議	自治法 99 条の意見書提出や、決議による議会の意思表示を規定	
4		議員活動の明確化	議員活動を規定し明確化を図る	議員報酬等調査会で検討
11		議会機能の強化	第6条に包含し当該条項を削除	
15		議員間討議の充実	充実した議員間討議の仕組み導入	
17		政務調査費	議員活動の基盤強化や充実のためである旨を規定	議員報酬等調査会で検討
22,23		交流・連携の推進	1 つの条文とし改革の方向を強調。 海外の自治体議会との交流を規定。	
		議員連盟	条例で規定	
		議決事件の追加	自治法 96 条 2 項の議決すべき事件を規定	
		住民投票	議決権限に属する重要な政策課題について議会が住民投票を実施	
		予算の確保	必要な予算を確保	

第 4 回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議(H23.10.31)

における議論の結果

テーマ 1 :【前文関係】議会基本条例の最高規範性について

プロジェクト会議における議論の結果：

条例上又は他の方法によって議会基本条例を最高規範と位置付けることはしないこととする。

議論の主要な経緯

- 1 .三重県議会基本条例を含めて特定の条例を議会における最高規範等と位置付けることは、法秩序の構成原理（後法優先の原理及び特別法優先の原理）等に鑑み、無理があると考えられる。
また、名称に基本が付いているからといって、その形式的効力は通常の条例と同じと考えざるを得ず、三重県議会基本条例を議会に関する最高規範と規定するには、その意義や効果を説明することは困難であると考えられる。
- 2 .例えば、議会基本条例の一部改正条例案を提出し、採決に当たって附帯決議を行うなどといった方法により、本県議会が議会基本条例を最高規範であると位置付ける意思表示を行うこともしない。

テーマ2：【第4条関係】議決責任について

プロジェクト会議における議論の結果：

各議員又は議会の議決責任について、議会基本条例に新たに規定するか否かは未定。

各議員及び議会の議決責任の内容については、議論を深めたものの結論は出なかった。

有識者等を招致し、その意見を聴取した上で、さらに議論を深めることとする。

議論の主要な経緯

1. 「議決責任」は、説明責任や政治的責任、法的責任あるいは道義的責任など多義的である。
2. 各議員の議決責任とは、主に、提出又は賛成した議案についての説明責任及び当該議案が実施された場合の政治的責任である。
3. (各議員又は議会の) 議決責任とは、自己の意見に賛同する議員の過半数獲得に向けて働き掛け、その結果に対する責任というものであり、また、可決された議案を確実に知事等に執行せしめるという責任でもある(一部委員意見)。
しかし、この知事等に執行せしめるという責任は、知事等を監視・評価する責務であり、現行の第9条の規定が包含していると思われる(一部委員意見)。
3. 議会の議決責任とは、採決に当たって反対した議員も含めて、当該議案が可決された場合、その議決による世の中への影響までを含んでいるものと考えられる。
その有無や、内容、知事提出の議案の場合と議会の側(委員会又は議員)が提出した場合の責任の深度などについては、プロジェクト会議委員でさえ認識が様々である。
4. 仮に議会基本条例に議決責任について規定する場合には、誰の(議会又は議員)いかなる責任を、どのように規定するか等をプロジェクト会議において十分に議論した上で意見を一致させ、県民に対して説明する必要がある。
5. そのため、一度有識者等を招致し、その意見を聴取した上で、さらに議論を深めることとする。

テーマ3：【第3条第3号及び第10条関係】政策形成について

プロジェクト会議における議論の結果：

政策形成は、各人によってその概念として認識する幅に差が大きく、誤解を招く懸念があるため、議会が政策形成を担うとの趣旨を議会基本条例に規定することはしない。

議論の主要な経緯

1．立法の基本原則として、条例を含めた法令の立案に当たっては、表現の正確性（用語の明確性）及び平易性が求められる。

仮に、議会基本条例において政策形成について規定するのであれば、政策形成、政策立案及び政策提言の概念の包含や相違などを検討し、明確に整理する必要がある。

2．国の法令において、政策形成、政策立案及び政策提言の概念は、確立したものととして十分に整理されたものはない。

3．他の道府県の政策形成の立法例を見ると、知事等が行うものが「政策形成」であり、議会が行うものが「政策立案」であると整理しているものが多い。

4．有識者（佐々木信夫氏）の整理によると、政策のプロセスにおいて、政策形成とは、課題設定（問題、課題の整理）、政策立案（解決方法の設定）及び政策決定（政策の公式決定）を含むと整理されている。

この政策決定とは、条例案の可決のみならず、所要の予算の編成、必要な人員の配置等を含む組織の編成、実施する施策や事務事業の決定までを含む可能性がある。

5．今後、議会基本条例において議会が政策形成を行うと規定する例が増加したり、政策形成の法令上の概念が確立されたりする可能性はある。しかし、そのような場合を含めて議会基本条例を不断に見直すことは議員の責務である。

6．現在、議会基本条例に、議会が政策形成を行うとの趣旨を規定することは、政策形成の概念が十分に確立していない、現行の議会の取り組みに鑑み、過度に広義に誤解される懸念がある等の理由から、規定しないこととする。

その他、多数の意見あり。

議会の議決権及び知事等の執行権について

(出典：逐条地方自治法、学陽書房、松本英昭著)

日本国憲法（昭和 21 年 11 月 3 日憲法）

第 92 条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第 93 条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号）

第 1 条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

この憲法第 92 条の規定は、第一は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項の「大綱」は、国の法律で定めなければならないこと（法律の留保）を明らかにし、同時に他面において、国の法律に基づかない政令その他命令等によって定めたり、左右するべきではないことを示している。第二は、これに関する国の法律は、「地方自治の本旨」に基づいて定めなければならないことを定めている。この「地方自治の本旨」について学説は分かれるが、一般的には団体自治と住民自治の 2 つの意味における地方自治を確立することとされている。

団体自治：国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体において処理すること。地域団体の国家からの独立に着眼したもの。

住民自治：地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること。意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目したもの。

また、地方自治法は、憲法を直接に承けた地方自治の基本法的性格も含めた基幹法とされている。

1. 地方自治法に規定される『議会』

- ・ 地方議会は、住民の代表機関であり、住民全体を代表する機関。
- ・ その機能は、自治立法（自主法）の定立、すなわち自治立法権を中核機能とする団体の意思決定機関であり、それを基盤として政策形成機能をも有する（政策形成機能は、執行機関も有する）。

また、執行機関を監視する監視機関としての機能を担っている。

さらに、多様な民意の反映、利害の調整、住民の意見の集約といった機能を有する機関でもある。

- ・ いうまでもなく議会は、普通地方公共団体の意思決定機関であって、普通地方公共団体の意思は、住民に代わって議会によって決定される。

しかし、普通地方公共団体の意思のすべてが議会により決定されなければならない訳ではない。意思決定機関としての議会が団体意思を決定する場合の権限は地方自治法第96条に掲げられているので、議会は同条第1項各号に掲げる事項及び同条第2項の規定により議会の権限とされた事項について議会の議決により団体の意思を決定する。それ以外の場合は、執行機関たる長、各種委員会等が、自己の権限に属する事項につき、自ら決定し（自ら決定したことが団体の意思となる。）これを執行することとなる。

しかしながら、議会は予算の議決及び条例の議決を通じて、そのような事務についてもその意思を及ぼし得るわけであるから、議会が普通地方公共団体の運営全般にわたっての方針を決定するものであるということができる。

- ・ 第96条の議決権は議会の権限中最も基本的であり、本質的なものである。本条の議決によって、普通地方公共団体としての意思が決定する。議会の議決事項については、同条第1項において制限列举主義によっているため、法令に議会の議決を経べき定めがなく、かつ、同条第1項の第1号から第14号に掲げる事項に該当しない場合は、当該事項については、第2項の規定によって定められない限り、長その他の執行機関が、それぞれ自己の権限内で自ら決定し、それが団体の意思とされる。これらの執行機関の中では、長が各執行機関を所轄する立場にあるため、その権限について最も広い推定をうける。

2. 地方自治法に規定される『執行機関』

- ・ 執行機関の組織についての特色は、首長が直接公選制とされていることのほか、執行権限が一の機関に集中されることなく、行政機能の種類及び性質に応じて、多くの独立の執行機関が設けられ、しかもそれらの機関の多くは、合議制の委員会としての構成がとられていることである。これは、権力の集

中を排除し、行政運営の公正妥当を期するとともに、住民の直接参加による機関により行政の民主化を確保しようとするものであるといえる。

- ・ 第 138 条の 2 の規定において、執行機関は、自らの判断と責任において、事務を誠実に管理し及び執行する義務を負うとされており、普通地方公共団体の議会と執行機関は、それぞれ相互に独立対等な関係にあり、また、各執行機関相互間においても、その権限の範囲内にあつては独立の関係にあるから、管理及び執行に当たっては、議会の議決及び他の執行機関との関係について配慮するとしても、すべて自らの意思決定に基づいて行うべきことが明らかにされている。
- ・ 第 147 条に規定されている長の統括代表権とは、具体的な法律上の権限というよりは、むしろその地位の性格を表すもの。
- ・ 第 148 条（事務の管理及び執行権）においては、長は管理執行権の包括性及び網羅性が規定され、長は法律又は政令により他の執行機関の権限とされていない事務については、長が当然にその権限として処理することができる。
- ・ また、第 149 条（担当事務）において長の担任する事務が規定されており、これは概括列举主義といわれ、同条各号に掲げられた事務が必ずしも長の担当事務のすべてを尽くしているものではなく、これら以外にもその権限に属する事務のあることを併せ示している。これは、長の権限の特殊な性格を示すものであり、長が広い権限の推定を受ける。

とはいえ、一旦議会において議決された議案は、それが普通地方公共団体の担当事務に関するものである限りは、その議決された議案の内容に従って長が事務を執行しなければならないので、長においてそれに異議があるとの理由で、その執行を拒むことを得るものではない。

1. 他の道府県の議会基本条例における議会と知事等との関係等に関する規定についての関連規定

条例名	議員の質問等に対して知事等執行部の側によるその趣旨確認等に関する規定
議会と知事等との関係について独立した章を設けて規定しているもの	
北海道議会基本条例 (平成 21 年条例第 75 号)	<p>第 5 章 知事等との関係 (知事等との関係の基本原則)</p> <p>第 20 条 議会は、二元代表制の一翼として、議決権を有し、知事等が執行権を有するという互いの役割を尊重しつつ、適切な関係を保持しながら共通の目標である道民生活の向上及び北海道の発展のため、自らの機能を有効に発揮しなければならない。</p>
岩手県議会基本条例 (平成 20 年条例第 72 号)	<p>第 3 章 知事等と議会との関係 (知事等との関係の基本原則)</p> <p>第 9 条 議会は、二元代表制の下、知事等と対等で緊張ある関係を構築し、知事等の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言を通じて、県政の伸展のために活動するものとする。</p> <p>2 議会は、知事等と異なる立場及び権能を生かし、活動しなければならない。</p>
宮城県議会基本条例 (平成 21 年宮城県条例第 43 号)	<p>第 5 章 議会と知事等との関係 (議会と知事等との関係の基本原則)</p> <p>第 16 条 議会は、二元代表制の下、知事等と常に独立かつ対等の立場に立ち、その権能を最大限に発揮することにより、公正な県政運営の確保に努めるものとする。</p>
神奈川県議会基本条例 (平成 20 年条例第 68 号)	<p>第 5 章 県議会と知事等の関係 (知事等との関係)</p> <p>第 13 条 県議会は、二元代表制の下、知事等との立場及び権能の違いを踏まえ、対等かつ緊張ある関係を保持しながら、第 8 条第 1 項各号に掲げる役割を果たすものとする。</p>
三重県議会基本条例 (平成 18 年三重県条例第 83 号)	<p>第 4 章 知事等との関係 (知事等との関係の基本原則)</p> <p>第 8 条 議会は、二元代表制の下、知事等と常に緊張ある関係を構築し、事務の執行の監視及び評価を行うとともに政策立案及び政策提言を通じて、県政の発展に取り組まなければならない。</p> <p>2 議会は、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。</p>
京都府議会基本条例 (平成 22 年京都府条例第 44 号)	<p>第 4 章 議会と知事等 (議会と知事との関係)</p> <p>第 11 条 議会は、二元代表制の下、議決権を有する議会の権能と執行権を有する知事の権能との違いを認識し、かつ、知事の役割を尊重しつつ、緊張感のある関係を保ちながら、自らの権能を最大限に発揮し、共通の目標である府民福祉の増進に努めなければならない。</p>
奈良県議会基本条例 (平成 22 年奈良県条例第 13 号)	<p>第 5 章 知事等と議会との関係 (知事等との関係の基本原則)</p> <p>第 13 条 議会は、二元代表制の一翼として、議会が議決権を有し、知事その他の執行機関(以下「知事等」という。)が執行権を有するという互いの役割を尊重しつつ、共通の目標である県民の福祉の向上及び県勢の発展のために努めるものとする。</p>
広島県議会基本条例 (平成 22 年条例第 45 号)	<p>第 5 章 知事等との関係 (知事等との関係の原則)</p>

	第 12 条 議会は、二元代表制の下、議決権を有する機関として、執行権を有する知事等との互いの役割分担の関係を尊重しつつ、共通の目標である県民生活の向上及び県勢の伸展に向け、自らの機能を遂行しなければならない。
愛媛県議会基本条例 (平成 23 年条例第 34 号)	第 5 章 知事等との関係 (知事等との関係の基本原則) 第 15 条 議会は、二元代表制の下、知事等との立場及び機能の違いを踏まえ、互いの役割を尊重しつつ、対等かつ緊張ある関係を保持しながら、自らが持つ機能を遂行しなければならない。
高知県議会基本条例 (平成 21 年条例第 72 号)	第 6 章 知事等との関係 (基本原則) 第 23 条 議会は、二元代表制の下、知事等との立場及び権能の違いを踏まえ、対等かつ緊張ある関係を保持しながら、共通の目標である県民生活の向上及び県勢の発展に向けて活動しなければならない。
鹿児島県議会基本条例 (平成 22 年条例第 38 号)	第 5 章 知事等と議会との関係 (基本原則) 第 22 条 議会は、二元代表制の一翼として、知事等との立場及び権能の違いを生かし、互いの役割を尊重しつつ、対等で緊張ある関係を保ちながら、共通の目標である県民の福祉の向上及び県勢の発展に向けて活動しなければならない。

議会と知事等との関係等について、独立した章は設けていないものの、規定を設けているもの

福島県議会基本条例 (平成 20 年福島県条例第 66 号)	第 2 章 議会の機能 (知事等との関係) 第 7 条 議会は、二元代表制の一翼として、議決権を有し、知事等が執行権を有するという互いの役割分担の関係を尊重しつつ、共通の目標である県民生活の向上及び県勢の伸展に向け、自らの機能を遂行しなければならない。
石川県議会基本条例 (平成 22 年条例第 29 号)	第 2 章 基本理念 (議会と執行機関との関係) 第 3 条 議会は、二元代表制の下、知事等との立場及び権能の違いを踏まえ、対等かつ緊張ある関係を保持しながら、知事その他の執行機関(以下「知事等」という。)の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言を通じて、県勢の発展を促すものとする。
大分県議会基本条例 (平成 21 年大分県条例第 32 号)	第 2 章 議会の役割と機能 (知事等との関係) 第 7 条 議会は、二元代表制の一翼として、議決権を有し、知事等が執行権を有するという互いの役割分担の関係を尊重しつつ、共通の目標である県民生活の向上及び県勢の伸展に向け、自らの機能を遂行しなければならない。

議会と知事等との関係について、包括的又は一般的な規定はないもの

長野県議会基本条例 (平成 21 年条例第 43 号)	知事等による事務の執行の監視及び評価や、県政に関する調査などの規定はあるものの、議会と知事等との関係について、一般的又は包括的な規定はない。
大阪府議会基本条例 (平成 21 年大阪府条例第 59 号)	知事等による事務の執行の監視及び評価や、県政に関する調査などの規定はあるものの、議会と知事等との関係について、一般的又は包括的な規定はない。

反問権について

1 三重県議会基本条例策定時の議論

三重県議会では、平成 18 年 9 月 5 日に開催された第 9 回議会基本条例検討会において以下の議論がなされている。

副座長から「二元代表制のあり方検討会の答申でも執行部の反論権をうたっている。ただ、反問ではなく反論。議員が追求したときにそれは間違っていると反論できるようなもの。」との説明に対し、座長からは、「反論でもいい。例えば、「議員はこう仰るが私はこう思う。」との部長答弁があってもいい。それが対等の関係。反問・反論の両方入れてもいい。各委員の考え方はどうか。」また、委員からは、「議論することはいい。議員の質問が県の意向に沿わないという答弁は実際にある。逆に質問が来る反論は、限られた時間の中でどうか。」また、「あえてそこまで明記しなくてよいのでは」、「会派でもまだ協議していない」

との意見に対し、座長から「では、会派で議論をお願いし、今後の宿題としたい。」

(会議録から抜粋)

2 各自治体において規定されている「反問権」の考え方

(1) 北海道栗山町(平成 18 年 5 月施行)

(町長等と議会及び議員の関係)

第 5 条 議会の本会議における議員と町長及び執行機関の職員(以下「町長等」という。)の質疑応答は、広く町政上の論点、争点を明確にするため、一問一答方式で行う。

2 議長から本会議及び常任委員会、特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問に対して議長又は委員長の許可を得て反問することができる。

【解説】

1 本会議における一括質問・一括答弁は、町政上の論点・争点が曖昧になるおそれがあり、これらを明確にしていくために、質疑は一問一答方式で行うことを規定。

2 町長ほか町の職員は、議長の許可により議員の質問に対して、論点・争点を明確にするため逆質問することができることを規定。

(北海道栗山町議会HPより)

(2) 伊賀市(平成 19 年 2 月施行)

(議員と市長等執行機関の関係)

第 8 条 議会審議における議員と市長等執行機関及びその職員(以下「市長等」という。)との関係は、次に掲げるところにより、緊張関係の保持に努めなければならない。

- (1) 本会議における議員と市長等の質疑応答は、広く市政上の論点及び争点を明確にするため、一問一答の方式で行うことができる。
- (2) 議長から本会議及び委員会への出席を要請された市長等は議長又は委員長の許可を得て、議員の質問に対して反問することができる。
- (3) 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) 議会は、議員が行う市長等への口頭による要請に対して、両者の関係の透明性を図るため、日時、要請内容、対応及び経過等を記録した文書を作成するよう市長等に求めるものとする。

【解説】

- ・議員と行政との緊張関係の保持、透明化を図るための方途を規定しています。
- ・緊張関係の保持では、審議の論点の明確化を目的とした一問一答方式の導入、行政から議員への反問権の付与を定めています。
- ・透明性の確保では、いわゆる口利きや働きかけ防止のためなど、議員からの要請、質問は文書で行うことが出来るものとし、この場合行政からの回答は公文書とすることを定めています。

(伊賀市議会HPより)

(3) 四日市市(平成23年5月施行)

(反問権)

第13条 本会議又は委員会において、議員の質問に対し答弁をする者は、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。

【解説】

本会議や委員会において、市職員は、議員からの質問や質疑に対して答弁を行います。答弁を行うにあたり、質問や質疑の内容が不明確であった場合、議員が知りたいことを聞けないばかりか、傍聴される方にも議論がわかりにくいものとなってしまいます。そこで、市職員が質問や質疑を行った議員に対して、質問の趣旨の確認をすることができるよう定めることで、議論を明確にしようとするものです。

また、反問には、議論の明確化に加え、市職員から議員の考え方を問い返したり、対案の提示を求める、「反論」も含まれます。これにより、本会議・委員会における議員と市職員との議論が深まることが期待されます。

(四日市市議会HPより)

なお、四日市市の「反問権」については、「議長の許可」も不要で、反問には議論の明確化に加え、議員の考え方を問い返したり、対案の提示を求める「反論」も含まれる。

(出典：ガバナンス October 2011「変わるか！地方議会」より 四日市市議会への

3 論点

- (1) 反問権を認めるのか。
- (2) 認める場合には、
 - 執行部の質問等について、どの程度まで認めるのか。
 - 議長又は委員長の許可を必要とするのか。
 - 本会議、予算決算常任委員会の質疑等、どの会議に認めるのか。

(参考 「反論権」)

- 1 反論権とは、(四日市市議会基本条例の考え方)
「議論の明確化に加え、市職員から議員の考え方を問い返したり、対案の提示を求める」こと。 (出典：四日市市議会基本条例逐条解説)
- 2 規定している他の自治体の条例の例(抜粋)
北海道鹿追町(平成22年3月施行)

(信義と緊張関係の保持による審議及び反問)

第6条 議会は、本会議及び委員会の審議において議員と町長、その他の執行機関の長及びその委任を受けた者(以下、「町長等」という)が、それぞれの権能を明確に認識し、相互にけん制し合う「機関対立の原理」を基本としながら、信義と緊張関係の保持に努め、次に掲げる共通理解のもと円滑な討議を行う。

- (1) 議員と町長等との質疑応答は、広く町政上の論点及び争点を明確にして行なうこと。
- (2) 前項における質疑応答において、町長等は答弁に必要な範囲内で「反問」ができる。

(政策提案に対する反論)

第7条 議会では、町長及びその他の執行機関の長若しくは議会等が行う提案において、町政の重要課題に係る事項で理解困難及び根拠不明な場合は、町長等及び議員は、議長又は委員長の許可を得て、信義と緊張関係を踏まえて「反論」することができる。

1. 他の道府県の議会基本条例における、議員の質問等に対して知事等によるその趣旨確認等（いわゆる反問を含む）について関連する規定

条例名	議員の質問等に対して知事等執行部の側によるその趣旨確認等に関する規定	他府県への照会に対する回答
議場等における質問等に対して、知事等によるその趣旨の確認や反問等に関する直接的な規定を有するもの		
北海道議会基本条例 (平成 21 年条例第 75 号)	(議会運営の原則) 第 5 条 (略) 2 ~ 4 (略) 5 知事等は、議長又は委員長の許可を得て、質問者に対して答弁に必要な範囲内において 質疑等の趣旨を確認するための発言 をすることができる。 6 (略)	「知事等は、議長又は委員長の許可を得て、質問者に対し答弁に必要な範囲内において質疑等の趣旨を確認するための発言をすることができる。」という条文であり、文字通り知事等が質問者に対して、質疑等の趣旨を確認できることを定めたもの。 当該規定を運用した例は、現在のところなし。
岩手県議会基本条例 (平成 20 年条例第 72 号)	(本会議及び委員会の運営) 第 13 条 (略) 2・3 (略) 4 議長の求めに応じて本会議又は委員会に出席する知事、教育委員会の委員長、選挙管理委員会の委員長、人事委員会の委員長、公安委員会の委員長、労働委員会の委員及び監査委員その他法律に基づく委員会の代表者又は委員並びにその委任又は囑託を受けた者は、議員の質問及び質疑に対する説明をよりの確に行うことができるよう、議長又は委員長の許可を得て 質問及び質疑の趣旨を確認するための発言 をすることができる。 5 ~ 7 (略)	説明をよりの確に行うことができるよう、質問及び質疑の趣旨を確認する範囲にとどまる。(会議録なし)
宮城県議会基本条例 (平成 21 年宮城県条例第 43 号)	(知事等の反問) 第 25 条 議長の求めに応じて本会議又は委員会に出席する知事等は、議員の質問及び質疑に対する答弁を的確に行うことができるよう、議長又は委員長の許可を得て 反問 することができる。	知事等の反問の運用については議会運営委員会で検討し、別紙「知事等の反問について」を決定した。 議会運営委員会の検討において、反問の内容を、他県の先行事例を参考に、質問の趣旨確認、質問で引用された内容の出典確認に限定すべきかについて協議したが、反問を行い得る範囲を制約すべきではないということと一致し、「反問は、答弁を的確に行うための行為であり、答弁に関連しない事項についての反問はできない」とだけ規定することとした。実際の運用においても、それに沿った形で反問が行使されている。
神奈川県議会基本条例 (平成 20 年条例第 68 号)	(知事等の反問) 第 16 条 知事等は、会議又は委員会における質問及び質疑に対して、議長又は委員長の許可を得て、答弁に必要な範囲内で 反問 することができる。	本県の議会基本条例では、第 16 条において、「知事等は、... 質問質疑に対して、... 答弁に必要な範囲内で反問することができる。」と定めているが、「答弁に必要な範囲内」とは、答弁に当たり、確認することが必要不可欠と判断される事項をいい、質問・質疑の趣旨についての確認や、質問・質疑に含まれる事実関係についての確認等をいう。答弁に関連しない事項については反問することはできない。
石川県議会基本条例 (平成 22 年条例第 29 号)	(知事等の質問等) 第 15 条 知事等は、本会議又は委員会における議員の質疑又は質問に対して、	議会基本条例第 15 条の「知事等の質問等」の規定ですが、これは、知事等との議論をさらに深め、質問や答弁の内容の充実を図ることを 明記してい

	議長又は委員長の許可を得て、質問し、又は意見を述べる	ることができる。	るものですが、実際に運用されたことはなく、運用のルールについて、定めたものではありません。
奈良県議会基本条例 (平成 22 年奈良県条例第 13 号)	(質問等の充実) 第 9 条 (略) 2 議員は、質問等の論点を明確にし、県民にわかりやすくするよう努めるものとする。 3 審議又は審査に必要な説明のため議長又は委員長から出席を求められた者は、議長又は委員長の許可を得て、質問等を行う者に対して答弁に必要な範囲内において質問等の趣旨を確認するための発言をすることができる。		奈良県議会基本条例第 9 条第 3 項については、知事等に対して議員の質問等の趣旨を確認するための発言を認めたものです。 その適用範囲は条文のとおり答弁に必要な範囲内としており、議員の質問に関連して議員に対して更なる詳細な説明を求めたり矛盾点の確認を行うものは含まないと考えます。 本会議で運用された例はありません。
広島県議会基本条例 (平成 22 年条例第 45 号)	(知事等による確認) 第 15 条 知事等は、本会議又は委員会における質問及び質疑に対して、議長又は委員長の許可を得て、答弁に必要な範囲内で質問及び質疑の趣旨を確認することができる。		広島県議会基本条例第 15 条において、「知事等は、本会議又は委員会における質問及び質疑に対して、議長又は委員長の許可を得て、答弁に必要な範囲内で質問及び質疑の趣旨を確認できる。」と規定しているとおり、知事等執行部からの発言は、いわゆる反問権ではなく、議員の質問に回答するため質問の趣旨を確認する範囲にとどまるものである。 これまでに、少なくとも本会議における実例はない。
高知県議会基本条例 (平成 21 年条例第 72 号)	(知事等の質問趣旨確認) 第 26 条 知事等は、本会議及び委員会における質疑及び質問に対する説明をより的確に行うことができるよう、議長又は委員長の許可を得て、質疑及び質問の趣旨を確認することができる。		本県の条例では質問趣旨確認について規定しているが、この規定は、知事等が本会議及び委員会における質疑及び質問に対する説明をより適格に行うためのものである。 なお、これまでのところ、当該規定が実際に運用された例はない。

三重県議会基本条例第 12 条の規定に基づく附属機関、第 13 条の規定に基づく調査機関及び第 14 条の規定に基づく検討会等について

1. 議会に附属機関を設置することについて、総務省への照会及び回答等

地方自治法が議会の内部機関として設置を認めているのは、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会だけであり、いずれも条例で設置するものとして
(出典：地方自治法質疑応答集)

また、平成 21 年 2 月、第 12 条の規定を活用した三重県議会改革諮問会議の設置に先立ち、議会に附属機関を設置することについてその見解を聴取するため、総務省職員と打合せを行った。その際の総務省における地方自治法の解釈は次のとおり。

- ・首長は独任性の機関であるため、偏った考え方等に陥る懸念がある。そのため、合議制の専門的又は中立的な第三者機関(執行機関の附属機関)を設け、その意見を反映させるようにしている。
- ・他方、議会はそもそも多様な民意を反映した、かつ選挙という洗礼を受けた議員によって構成されるこの上ない客観性(かつ中立性)を持つ合議体であり、そのような懸念はない。
議会は合議をすることが仕事なので、それを別の機関(附属機関)に丸投げするのは良くないのではないか。
- ・とはいえ、専門的知見が必要となる場合があり、既にそれは公聴会や参考人などで住民の意見を聞く制度はあるけれども、それでは賄いきれない部分があるため、地方自治法第 100 条の 2(専門的知見の活用)が設けられた。(平成 18 年の地方自治法改正による)
- ・なお、この専門的知見の活用は複数の学識経験者等の合議による調査、報告も含む。しかし、議長会から要望を受けた議会の附属機関とは異なり、合議の構成員に非常勤特別職の委員を任命するいわゆる附属機関に位置付けられるものではない。附属機関というのは多義的であり、いろいろなものが想定できる。議会の審議を丸投げするような、いわゆる執行部の附属機関のような、審議会はできない。
- ・費用弁償等金銭の支給について住民訴訟を受ける可能性はある。仮に条例を制定し、その規定に基づいても、当該条例が違法であると訴えられる可能性はある。裁判所が最終的にどのような判断をするかは分からないが、総務省として言えるのは「当該附属機関は法律に根拠のあるものではない」ということ。

しかし、三重県議会では、「附属機関の設置につきましては、地方自治法の中で執行機関については認められているけれども、議会に対しては沈黙されていると、何も触れられていない（中略）知事の理解を得たいのは、時代背景が変わってきているということ（中略）今、（中略）地方分権一括法ができ、国と地方の関係も変わってきたし、（中略）してはいけないといっているものをするとは私は慎むべきだと思いますが、沈黙されている法律であれば、ある程度我々としてはチャレンジしていきたいという気持ちがある。」

（出典：平成 18 年 10 月 17 日基本条例素案に関する検討委員会と知事との意見交換会での
岩名議長の発言
抜粋）

と三重県議会の考え方を明らかにしている。

2．既存の附属機関（執行機関の附属機関や国の審議会等）と議会の附属機関との相違

既存の附属機関（執行機関の附属機関や国の審議会等）

執行機関の附属機関や国の審議会等の役割の一つに、諮問に応じて意見、見解を述べることや、政策等の提言や勧告を行うということがある。この意見、提言、勧告等の答申の取扱いについては、以下のとおり捉えられている。

- ・ 審議会の答申は、法的には行政庁を拘束しないが、（略）答申が最大限尊重されるべきはいうまでもない。（出典：行政法要論・学陽書房・原田尚彦著）
- ・ 法律や条例で定められた事項について諮問した以上、それに対する意見を尊重することは当然の事理。（出典：行政法 行政組織法・有斐閣・塩野宏）
- ・ 平成 11 年に成立した中央省庁等改革関連法以降、「わざわざ審議会等を設置する以上、その勧告や意見を受けた政府がそれを尊重するのは当然である」と整理されているところである。（第 165 国会衆議院総務調査室資料より）

議会の附属機関

他方、そもそも議会は、住民を代表して、地方公共団体の意思を決定する機関であるから、その権能を行使するに当たっては、外部からの介入関与を一切排除して、独立かつ自由に活動できなければならない。議会に対する外部からの権力的介入を許すことは、いわば議会の自殺であってその存在意義を抹消するも同然だからである。（出典：議会法・ぎょうせい・松澤浩一著）

従って、議会の附属機関の答申に、議会への拘束力を認めることはもちろん、

議会に尊重する義務等を負わせるべきでないのは当然とみられる。

議会の附属機関の答申の取扱いは、議会の審議等に資するため、各議員が参考とするものと整理するのが妥当と考えられる。

3．三重県議会基本条例第12条の規定に基づく附属機関の設置目的の拡大

上述のとおり、県政の課題に関する調査については、既に現行の地方自治法第100条の2（専門的知見の活用）及び三重県議会基本条例第13条の規定に基づき、調査機関が担っているところである。

さて、議会活動については、議員自身の活動と重複することとなるものであり、例えば議会の情報公開や議会改革などに関して議員以外の第三者による機関を設置し、諮問することにより、客観性や中立性の確保を図っていると説明しているところである。

他方、合議によって県政の課題に関して、必要に応じてする専門的知見を活用しつつ、審議することは議会本来の役割である。仮に、改めて県政の課題に関する審査・諮問・調査をさせるために附属機関を設置することとするのであれば、議会の機能の丸投げではないのかという指摘に対して、十分な理論武装が必要とみられる。

（参考）

根拠条項	名称	構成員	設置目的	設置根拠
第12条	附属機関	学識経験者等	議会活動にかんする 審査・諮問・調査	設置条例
第13条	調査機関	学識経験者等+議員（必要 があると認めるとき）	県政の課題に関する 調査	議決
第14条	検討会等	議員	県政の課題に関する 調査	議決

他の地方議会の議会基本条例における附属機関の設置に関する関連規定

条例名	附属機関の設置等に関する規定
宮城県議会基本条例 (平成 21 年宮城県条例第 43 号)	<p>第 6 章 議会の機能の強化 (専門的知見の活用等)</p> <p>第 2 3 条 議会は、議案の審査又は県の事務に関する調査を効果的に行うため、法第100条の 2 の規定による専門的事項に係る調査の委託を活用するものとする。</p> <p>2 議会は、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は、別に条例で定めるところにより、調査又は諮問のための機関を設置することができる。</p> <p>(宮城県議会の解説)</p> <p>平成 1 8 年の地方自治法の改正により、議会の活動として、議案の審査及び当該地方公共団体の事務の調査に関し専門的な知見の活用が必要となった場合に、議会が学識経験者等に専門的事項に係る調査をさせることができるようになりました。</p> <p>議案の審査等を効果的に行うため、この制度を活用することを定めています。</p> <p>また、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は、別に条例で定めるところにより、調査、諮問等のための機関を設置することができることを定めています。</p>
会津若松市議会基本条例 (平成 20 年会津若松市条例第 19 号)	<p>(附属機関の設置)</p> <p>第 7 条 議会は、審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を設置することができる。</p>
所沢市議会基本条例 (平成 21 年条例第 1 号)	<p>第 9 章 議会及び議会事務局の体制整備 (附属機関の設置)</p> <p>第 2 3 条 議会は、審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を設置することができる。</p> <p>(所沢市議会の解説)</p> <p>市政全般について、審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときには、別に条例で定めるところによって、附属機関を設置することができることを定めています。</p>
北海道福島町議会基本条例 (平成 21 年条例第 11 号)	<p>第 6 章 適正な議会機能 (附属機関の設置)</p> <p>第 2 0 条 議会は、議会活動及び町政の課題に関する審査・調査のため必要があると認めるときは、議決により、学識経験を有する者等で構成する附属機関を設置する。</p> <p>2 議会は、必要があると認めるときは、前項の附属機関に、議員を構成員として加える。</p> <p>3 附属機関に関し必要な事項は、議長が別に定める。</p> <p>附属機関の設置実績 議会基本条例の検証や見直し、議員定数や歳費に関する事項、さらに議会評価に関する事項等の調査審議等を行うために議会の附属機関として「議会諮問会議」を平成 22 年度から設置。</p>
神奈川県葉山町議会基本条例 (平成 21 年条例第 13 号)	<p>(附属機関の設置)</p> <p>第 6 条 議会は、議会活動等に関して必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、審査、調査又は諮問のための附属機関を設置することができる。</p> <p>(葉山町議会の解説)</p> <p>議会の機能強化等を図るため、また町民参加の方法の一つとして、議会においても附属機関を設置することができる根拠規定を明文化するものである。</p>