

## 第 8 回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議（概要）

日 時：平成 24 年 2 月 13 日（月）13：03～16:25

場 所：議事堂 2 階 202 委員会室

出席者：法政大学法学部 廣瀬克哉 教授

同志社大学大学院 新川達郎 教授

議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議委員 9 人

資 料：第 8 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

資料 1	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 2	三重県議会基本条例の検証に当たり検討すべき事項
------	-------------------------

資料 3	議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議の展開（案）
------	------------------------------

< 参考人（学識経験者）からの意見聴取 >

委員：只今から、第 8 回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議を始める。

本日は、最初に法政大学廣瀬克哉教授と、同志社大学新川達郎教授のお二人にお越しいただき、これまで結論が保留となっている事項についての見解をお聞きしたい。併せてすでに当検討会で結論が出ている事項についてもコメントがあればお聞きしたい。

### テーマ 2 「議決責任」

委員：最初に「議決責任」について、検討会においては、条例に賛成した議員や議決した議会、それに議案に反対した議員についての議決責任についてどのように考えるべきか等について、結論が出ていない。

議決責任についてどのように考えるべきか、条例に反映すべきか、そうでないのか、反映するのであればどのように規定するのか等について見解をお願いしたい。  
参考人：議決責任については二つの次元を明確に区別する必要があると考える。議員の責任と機関としての議会の責任の二つが、質的に違う内容を問われていることを押さえるという点である。

決定内容の適切さについての責任、それを議決したことの責任という観点については、当然ながら反対をした議員が少数派であり、多数派が賛成によって議決をした議案に対して、反対派までが責任を負わされるということは考えにくい。

政策に対する立場の違いによって県民のそれぞれの支持を得て、またその議決における行動を評価されて、次の選挙において当落が決まってくるという観点から言えば、まさに政治責任は賛否が割れた問題について個々の議員さんの政治責任というのは、賛成か反対かということのそれぞれの立場に対する責任として生じてくる。従って、全体として可決した条例案について、反対派の方が内容についての責任を直接問われるかと言えば、それは問われないと考えるのが自然と考える。

他方、機関としての議会にも責任はあると考えるが、それは二つの点から問われるべき。今の条例に関することを先に申し上げると、議決した後の責任が議決をした機関には存在する。特に議員提案条例であればなおのこと、これは大きな責任がある。いかに政策がよくても執行がまずければ初期の成果があげられないかも知れない。あるいは、二つの権限の関係の中で問題になるが、議会は議決したが、執行しないということがあり得るか、また消極的にしか執行しないということは、これは政治的な現実としてあり得るかも知れない、といったことまで含めると、議決をした機関として、その後をフォローアップする責任は、当然の政治責任として生じる。これは、反対派としては問題のある政策だと考えていたとすれば、その問題が生じていないかどうかをチェックするという質問、質疑等を議会で行うことを通して実現されるし、賛成派としては、初期の効果が得られているかという観点からフォローアップすることになるが、いずれにしても決めっぱなしで良いという話ではないという意味の議会の機関としての責任があると考えます。

もう一つは、決定過程における合議体としての意思決定の質として争点を形成して論点の提示がちゃんとできた上で意思決定をしているかどうか、このプロセスについての責任は、賛否いずれの立場であるとしても、合議体の構成員として合議体がうまく機能したかどうかという責任は問われると考えます。

いずれにしても、責任は執行権がある場合であればともかく、執行権がないので、法的にも賠償責任等を負う立場でない。従って、政治的、道義的責任ということになるが、これを条例に規定することで、どんな効果があるかと考えると、条例の条文そのもの、加えて逐条解説等においてこれはこういう具体的な内容にすることを、例えば議決した内容のフォローアップの責任とか、議決過程における質の責任等を明記することを通し、政治責任として何が問われているかということが明確になり、また何について説明できなければならないかという項目が具体化されるので、それを通して政治責任の実質化という効果は期待できると考える。

因みに、執行権がある議会についての一つの例を紹介すると、かつて執行権を持っていたグレーター・ロンドンのカウンシル、これは執行型の議会で、一元性なので、日本の二代表とは違うが、公共交通を利用しやすくすることを目的として、地下鉄とバスの料金の値下げを議決した。その結果、莫大な赤字が出て、一般会計からの繰入をして、それによって納税者に対する損失をもたらしたことから、値下げに賛成をした議員に対して訴訟が提起をされ、賠償の判決が下った例もある。これは、賠償云々というところでは執行権の有無によりまったく違う制度ではあるが、議決内容に伴って、個々の議員の責任をどう問うかということについて、あくまで賛成をした議員にこれが問われている点では、原理的な観点は日本でも変わらないのではないかと。

委員：続いてお願いしたい。

参考人：議決責任について社会的責任あるいは道義的責任、政治的責任は発生するという。もう一方では、法的責任については問われることはないということで、

基本は同じ。但し、そういう観点からすると、同様に議会基本条例において議会の責任ということを宣言するのは、こうした道義的、社会的、政治的な責任を明確にする意味からは大いに意義のあることと考える。

それは同時に、選挙あるいは県民世論による議会に対する責任を問う声をきちんと聞き、またそれに対する責任を果たそうとする姿勢にもつながるのではないか。

なお、法的責任がまったく発生しないと言われると、これは少し疑問があって、議会にも一定、議会運営という点については執行責任があるので、予算措置上の問題等々で予算執行に対して議会責任が問われるケースは一般的には考えにくいがあり得ると考える。

それから、基本的には議会の議決については、機関としての決定であり、しかも地方公共団体としての意思決定と考えられるので、議決責任は、議会という単独の機関の責任ではなくて、三重県という地方公共団体の責任であると考えた方がいい。

そういう観点からすると、例えば国家賠償責任のような考え方からすれば、まさに三重県として責を負うことになるので、団体の意思決定をしている意味からも、その一翼を担う議会としての責任を明確に謳うと良いのではないか。なお、議員あるいは各党派構成員の方々には住民監査請求、住民訴訟等で財務会計上の違法・不当については当然責を問われることはあり得るので、そこまで視野を広げるかどうか分からないが、このあたりは政治倫理の問題に係わるところも出てくるかもしれない。

委員：団体としてのというところをもう一度説明願いたい。

参考人：議会の議決が、条例にしても予算の議決にしても、これ自体は別に議会が単独でそれを議決して議会として執行する性質のものではなく、提案権者が誰であれ、また実際の予算管理上の執行権者が誰であれ、これはあくまでも地方公共団体としての条例であり予算である。だとすれば誰が責任を取るのかということについては、三重県が責任を取る形にならざるを得ない。

委員：賛否の結果を公表する流れがあると思うが、それは先ほど言われた議員の反対者は問われないことと関係があったの動きだと理解してよいか。

参考人：まず議決に際してどのような投票行動、賛否の行動を取ったかということが、政治的に意思決定に対する非常に重要な責任の取り場であると考えてるので、一人一人が個々の議案についてどういう態度であったかを公開するのは大前提であり、その意味で、政治責任を取るための必要条件であると認識している。

委員：それ以外の理由で賛否の結果を公表することはないか。さっき言われた理由だけのために、そういう動きはあるものなのか。

参考人：基本的にはそう考えている。県民は1人の議員にしか投票はできない。そして、その投票によって、その4年間の任期の間に議決権の行使に携わることができ、その時にどのように行動した議員であるのか知る機会がなければ、その政治的評価はできないので、そのためには個々の議案に対する賛否は、原則として公表されるべき。何か特殊な事情によって、議会の特定多数の判断により秘密投票にすべき特

段の事情がある場合のみ、秘密投票が許される場合があるが、それを除いて、賛否の公表はやはり政治責任を明示するための措置であると思う。

委員：そうすると議会並びに議員は、いわゆる政治的責任、道義的責任、社会的責任は有する。しかし、議会も団体としての一翼ということを見ると、その法的な責任とか賠償責任等まで問われるものではないことが、明確になったと考えられる。これを議会基本条例に規定した場合、社会的、道義的、政治的責任の意義付けという部分においては、意義があるのではないか。しかし、例えば法的な責任や賠償責任等を問われる責は残念ながらないので、逐条解説なり、この条例の中で書き込むかどうかは別にして、いかなる責任があるかということの説明は必要になってくると理解してよいか。

参考人：そういう理解でよい。例えば賠償責任については、道義的に賠償したいと言っても、自治体に対する寄付が禁止されているから、法的、制度的に取る道はない部分もある。

委員：そうすると我々は、賛否やそのプロセスにおいて、最終的には次の選挙において、有権者からその審判を受けるのが、最高に受ける責任であるという判断になるということか。

参考人：そのとおりだし、議会責任を宣言するということと対の形で説明責任が出てくる。そこをどこまでしっかり果たすかが、議会責任と係わって重要になってくると考えている。

委員：賛成、反対を決める時に、個人の議員としての判断の前に、会派としての議論があり、会派の意向が賛否を決めることになるが、会派の審議の中にも、テーマによっては賛成反対で大いに分かれて議論して決めていく過程があり、最終決定する時に多数決という取り方はしない会派運営を心掛けてはいるが、やむを得ない場合は、会派としての意思統一をする場合も出てくる。会派としての意思統一がなされた時に、それに従った各議員の責任論についてはどうか。

参考人：日本の地方議会においては、会派という形、あるいは議会政治の歴史と政党政治の歴史はちょうど並行しているが、これはどこの国の国政であれ地方政治であれ、避けて通れない問題。議会は複数の代表による合議体であり、議会の議決は基本的に多数による議決なので、その多数を形成することを通して何らかの意思を実現していくプロセスを無視しては議会は動かない。

したがって、突き詰めていけば選挙で選ばれた一人一人の議員の政治責任というものに分解はできるが、例えば4年の任期の間にもどのような政策をどのように実現をしていくかということ全体として捉えて、それに対する政治責任を考えていった時に、一定の安定した会派を作り、その会派による多数派を形成することを通して、ある方向に向けた政策を実現していこうという、その活動全体を通しての政治責任は当然出てくる。その中で、個々の政策についての判断を同じ会派・政党の中でも異論の出ることもあるし、それをどう合意形成するかというのは、会派や政党の自治に任されている。その中で一定の政治的良識に基づいてそれぞれが努力する

としても、最後の段階では多数決によってその会派、政党としての意思を形成することやむなしという局面は常にある。

その時に、政党・会派に留まるか留まらないかということを含めて突き詰めれば、個々の議員にはその自由はあるが、ある一つの案件によって離脱をすることによって、その案件について個人としての賛否を優先するという政治責任の取り方を選ぶか、ある会派の中に留まり、4年間でどのような政治的目的あるいは政策目的を達成するかということを経験的に判断して政治責任を自分として取ることを考える中で、個人としては反対だけれども、今回については会派、政党の見解に従った投票行動を取ることは、政治判断としてあり得るわけだし、会派・政党の統一行動に参加をしたことに対する責任は、自身の最終的な判断によるので、それは取っていたかなくてはならない。

もう一つは、選挙においても、当然どの会派に属しているかということも、個々の議員の個々の賛否の態度だけではなくて、有権者の方からの判断の基準の一つであることは間違いないわけで、これは政党・会派というそれぞれの団体としての政策の選択と、個人の議員の政治責任は、ある意味、密接不可分に結びついていると理解している。

参考人：会派が、政務調査費をはじめとして、議会内で一定、任意ではあるが一つの政策集団としてその存在を認知されているところの責任は当然あり得る。

会派自体も、まさに責任という観点からすれば道義的、社会的、政治的な責任を負うし、予算上の措置で言えば法的責任を負っていることになる。そういう意味で、会派には逆にそうした責任を全うすることが求められている。基本は説明責任だが、そうした責任主体としての会派という考え方を加えていく必要があると考えている。

委員：会派の方針を本人がそれを認めたかどうかという個人的な責任というような判断、それから条例等で会派の位置付けをそのようにした場合は、会派としての責任も出てくるだろうというお話をいただき、よく分かった。

委員：誰が提案しようと、誰が決定しようと、三重県という団体が決めたということになれば、議提議案であれ何であれ、道義的責任等については、客観的に見た場合、同等と考えるべきなのか。議提議案を出して、自らが提案して自らが決めるという、ある意味、執行部からすれば勝手なことをされる、前の知事は、二元代表ではなくて首長制度であり、最終責任は全部首長が取らなければならないという意味において、あまりにも団体責任を押し付けられすぎではないかというところが、我々議会としては反論しづらいところがある。

そういう意味では、道義的責任というのは、大きさを量れるものではないが、議提議案については道義的な責任は大きいという捉え方をしても間違いないのか。

参考人：団体意思が決定された場合の責任の取り方として、まず知事が全責任を取るというのはまったく嘘で、責任はほとんど取っていないので気にする必要はない。

責任を取ったように見えるのは、住民訴訟等で敗訴した時の賠償の話ぐらいで、

あとは政治的な責任で、議会とまったくイコールだと考えていい。併せて、道義的責任をどの段階でどういうふうにするというのは、まさに議会がどういう意思決定をしていかれたのか、そして地方公共団体全体として透明性を持ってその政策のプロセスを明らかにする中で責任が果たされていく、あるいは責任の所在が明らかになっていく、ここが重要ではないか。

参考人：議会として自ら立案したものと、知事提出議案を審査した上で可決をしたものとの責任の重みの差をどう認識すべきかということだが、現実問題として立案当事者であったか、そうでなかったかにおいて、まったく質の違いはないということはない。

やはり立案をする場合は、より立案の当事者としての責任を当事者として実感しながらということになるだろうが、あまりこれを強調すると、逆に長の提出議案については、仮に議会が認めたものであっても、失敗したらデザインをした側が悪いのだからということであっては困る。二元代表ということが強調されるようになってきた一つの政治的な重要なメッセージは、行政の提案であるとしても、議決をするという権限が与えられているのだから、それに対しては当事者としての構えと責任意識を持って意思決定をしていただきたい。

その構えを持つことの覚悟が、ある意味で言うと反映された言葉でもあると思うので、その検討プロセスにおいてどこまで深いレベルの論点形成をしっかりとできるかということを通して、一定の意思決定の当事者意識を責任として担ってほしいというものと思う。

委員：仮にこの議会基本条例で「議決責任」を書き込んだ場合、それを根拠にして生産性のない住民訴訟が起こされやすくなるというのは、我々の意図しないところなので、その辺について伺いたい。

参考人：ここでの議決責任の議論とは、その責任を誰がどう問うかということを考えて時に、それは法的に司法システムで問われる責任ではなくて、むしろ政治的、社会的、道義的に問われる責任として考えていただきたい。

したがって、住民監査請求、住民訴訟という、言わば納税者の権利として、納税したお金が適切に使われたかどうか基本にした財務会計上の違法・不当に係わるような訴訟の類型には、まったく当てはまらない責任形態であると理解をいただいた方がいい。まれに両方引っかかっているケースも出てくるかも分からないが、基本的にはまったく別ものだと理解している。

参考人：今言われた、まれに両方引っかかる例というのも、この議決責任ということを経営上盛り込まなくても訴訟の提起自体はできるが、訴えの利益なしということにしかならないであろう。その意味では、訴訟という観点からあまり懸念する必要はない。

委員：訴訟が成り立たない、利益がないとのことだが、それでもそれを盾に起こしてくるきっかけになれば、我々としても警戒するところがあるが、そこまで心配ないということでしょうか。

参考人：基本的には、今のようなケースは当然想定されるが、おそらく社会一般的に言うと、クレーム型の議論をする方はたくさんいて、この件があろうがなかろうが、あらゆる手段を講じてやってくるのは、今までと同じと考えていいであろう。

委員：議員提案条例と執行部提案のものについては、違いがない理解でいいのか、あるとすればどう違うのか。

参考人：それは議決責任の面において違いはないと捉えた方がいいのか、あると捉えた方がいいのかという主旨か。

委員：その条例を執行上、状況が悪化して仮に訴訟になった場合、この県条例が議提であったか否かということによって、その議会の責任がそうでない場合とで違うのか否かという主旨で質問した。

参考人：例えば議提条例で詰められていない部分があって、それが結果的に執行上のミス、あるいは執行上での見落としや問題の発生を誘発した部分がある場合には、内容についての明確な政治的責任が生じるだろう。

一方、行政の事務執行に関する条例が行政提案で出てきて、議会としてはなかなか気付きにくい手続き上の穴のようなものが仮にあったとして、初期の政策の設計そのものにおいては問題はなかったけれども、執行上の問題が生じた場合に議会が負う責任とは、質的に違う。

委員：その場合でも、訴訟になって法的な問題になっても、議会には法的な責任はないのか。

参考人：そうである。

委員：議決責任と言うと、ネガティブな意味の責任だけしか議論の範疇にはないのか。もっと手柄的というか、いいことをやった時の責任を考えるのは変なのか。

参考人：議決権自体は議会の権限なので、これを適切に行使していくのは本来の議会の仕事である。一方、その権限を行使する以上は、それに対する責任があるのがここでの議論の出発点になるから、適切に行使されて当たり前ということになると考えられる。

但し、こんなにうまくやっているのにということ、どうやって褒めるかは、これは逆に県民の側、市民の側の責任としてあるかも知れない。

委員：今の三重県議会の基本条例では、4条で議員として議会活動について県民に対して説明責任を有すると規定しており、7条で、議会として議会運営、政策立案、政策決定、政策提言等に対し、県民に対し説明責任を有するという項があるが、議決に関しての政治的責任について、4条と7条のセットで書かれるべきものなのか別の条立てで置くべきなのか。

参考人：議決責任に対して、それをどう全うしていくかという時に、説明責任を出させていただいたが、勿論それだけではなくて、各議員は、選挙に際して政治責任を取られることもある。単純に対の関係ではなくて、議会の議決責任の一端を果たすものとして、説明責任もあるという位置付けの仕方がよい。

参考人：議会の議決責任がまずあって、議会の説明責任は、それを実現していくため

の責任の取り方の一要素であるという位置付けで整理できる。

### テーマ3「政策形成」、テーマ4「議会と知事との関係」、テーマ6「附属機関委員の身分等」

委員：次に、「政策形成」について、検討会での議論では、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は基本条例に規定しない結論だったが、その後、多くの文献等に議会の権能として政策形成が明記されているとの指摘があり、再度議論すべきであるとの意見があった。

次に、「議会と知事との関係」について、検討会においては、本県の基本条例では、議会と知事・執行部の役割を明確に規定した方がよいのではないかと、条文に「議会の議決権」と「知事等の執行権」という文言を明記すべきではないかとの意見があったが結論は出ていない。議会基本条例では、常に緊張感ある関係と規定しているが、他の道府県の条例で規定しているように、適切な関係という表現にすべきではないかとの議論もあった。結論としては、後段の「常に緊張感ある関係」とは、常に対立関係にあるのではなく、常に緊張感を持って議決権なり執行権なりの権能を発揮する意味として捉え、条文は変更しないこととしているが、これらの検討事項のうち、議会の議決権と知事等の執行権という文言を明記すべきではないかということについて、ご見解をお願いしたい。

さらに、「附属機関における委員の身分等」について、附属機関の委員の身分や待遇等について、条例に規定すべきではないかについて議論した。非常勤特別職の公務員と、会議等で意見をいただく学識経験者の身分等の区別、違いは何かとの検討。非常勤の特別公務員は地方公務員であるが、地方公務員法の適用は受けない。また、非常勤特別職の公務員は、業務の対価である報酬を受けるが、会議等でご意見をいただく学識経験者等は報償費を受けるという違い、また公務災害に関する条例の適用を受けるかどうかの違いがあるとのことだった。これは地方公務員法に、執行部には附属機関の設置が規定されているが、議会に附属機関を設置する規定はないことから、現在の三重県議会の取り扱いが報償費となっていることによる。また、他の自治体の中には、条例を根拠に報酬を支払っている例があると聞いている。このことについて伺いたい。

参考人：まず「政策形成」ということだが、当然、一般的な意味での政策形成機能については、これは議会が果たすべき重要な機能の一つであることについては、共通の認識があるのではないかと。これなくして議会の重要な働きをしていくことはできない。但し、問題は政策形成ということは何を意味させているのかということ。立案、提案、議決等いろんな行為がある中で、それを総称して政策形成と言っているのであれば、それはそれで一つの定義ではないか。また、それに係わるような調査研究、選択肢の比較検討等々を含めて政策形成と言うこともできると考える。それらの中で現実には議会の主たる業務ではないものが仮に含まれているとすれば、それは政策形成の定義の仕方として間違っているということになるが、一般的には議会基本



条例でどういうふうにこの政策形成機能的なものを表現するかという問題に尽きるので、結論から言うとどっちでもいいと考えている。

続けて、論点の三つ目「**議会と知事の役割**」について議決権と執行権という言い方で問題提起をしているが、基本的には用語どおりの権限の配分になっていないのが日本の地方制度の特徴である。したがって、この用語をそのまま使うと混乱する可能性もある。要するに執行機関側にも立法権があるという問題である。その議論を踏まえて、どこまでこの議会と知事との関係を具体的に書き込んでいくのかという問題と考える。当然これは整理をしていく必要があるし、それぞれの各団体でこの問題に積極的にコミットしていく必要性が高いと思っているので、三重県議会として工夫をするのが望ましいと考える。「緊張関係と適切な役割分担」というような一般的な言い方を少し踏み込んで、執行機関と議会とがお互いの動きについて役割認識を持てるような規定の仕方はないか、それをぜひ探求していただきたい。ある意味では、執行部は議会の権限に配慮をすること、逆に議会の側は執行機関の権限にきちんと敬意を払い配慮をすることがその前提になるのではないか。

それから、「**附属機関の委員の身分等**」について、基本的には、附属機関を設ける云々という議論については、もう既に本県で条例化をされ、ある種、決着がついている議論であり、その点では、国の方で言っている議論は、的外れの批判と考えていいのではないか。実際にそれを法的に違法だという根拠は今のところない。事情が変われば別だが、おそらくこれを盾に違法確認訴訟がされることもあり得ないので、現実の問題ではなく、あくまで想定上の問題でしかないと考えている。附属機関の性質だが、非常勤の公務員という委員の性質に当然なる。そうすることによって公務員としての身分を定め、その権利や義務を定めることができることになる。一番極端なケースで言えば守秘義務の問題、あるいは公務災害の問題、こうした委員の身分に係わるような問題を考えていった時に、附属機関として適正に取り扱うことが望ましいのではないかと考えている。したがって、報償費ではなくて報酬ということにならざるを得ないということである。

参考人：まず「**政策形成**」と政策立案の関係については、西尾勝著『行政学』という本があり、該当の部分を今日の資料として提出した。議事録を拝見すると、少し違う概念形成のもとで議論をされているので、ややこれまでの議論とは違う観点も出てくるかと思うが、まずはそれを紹介させていただきたい。

政策立案は誰かが意図を持って政策をデザインする主体性、当事者性というものを前提とした議論だということ。それに対して、政策形成は、いろんな主体が、いろんな利害や意見を持ち込んできて、その妥協の結果、何らかの形を取る。これは個々の主体性はあるにしても、全体として引いた視点から見ると、ある形が形成されるというふうに現実には捉えることができることになる。立案者、起案者の立場に立つ主体性を持った概念としての政策立案と、それを客観視した時に、つまりこの場にいろいろな政策についての方針や意見が出されてきて、それが合成されてある形を取ると見た時に政策形成なのである。

議会においても当然、各会派、各議員の意見もあるだろうし、あるいは議会に対する要望、陳情、請願、こういった形でいろいろな政策についての意向が議会の場にも出されてくる。行政から出される原案そのものも、それ自体の中にもいろいろなベクトルが入っていると同時に、もう1回それを議会で修正をしていくとすれば、さらに新たな要素も加わってある形に形成される。それ全体の質を高める、強化をしていこうという観点で議会の政策形成機能と呼ぶことはあり得ると思うし、あるいはその政策形成機能を強化するための議会事務局の強化という捉え方をすることもある。

では、議会基本条例において、特に議会における政策の立案や提言等、政策の主体としての議会の活動を強化しようという時に、どういう規定をしていくことが一番適切かと考えると、引いたところから議会の政策形成機能をどうするかという視点もあり得ると思うが、三重県議会が既に規定されているように、議会議員が自ら政策を作るという能動的な観点からの方針を示しているのだと理解をするならば、政策立案、政策提言等を積極的に行うという条文を持っていることによって必要十分ではないかと認識している。

それから、**議会と知事の役割**だが、近年、二元代表制という言葉も定着してきた。モデルはアメリカの大統領制などの権力分立型の政治制度であるとよく言われるが、権力分立の純粹型の制度設計ではないことにも注意しておく必要がある。

そもそも、長に議案提出権があること、予算調製権が長に専属をしていることは、権力分立型の政治制度ではあまり一般的なことではない。むしろ長は執行権に純化するのだから、議案の提出そのものも長は持たない。アメリカの大統領制において、法案提出権も予算案の提出権もアメリカ大統領にはないところに表れている。但し、これも実質的には随分修正がかかっていて、予算教書という、言ってみれば予算決定に対する要望書であるが、日本の議会が出す予算要望とはまったく性質が違い、言わば一旦自分で組むとすればこのような予算であるというものを、行政府から提示をした上で、さらに議会側でそれを揉んでいく形になっているし、議員提案で全ての法案は出ているけれども、行政府がスポンサーになっている法案は多数出ているわけであり、現代の行政国家の中では行政機能の複雑化、高度化、あるいは行政のカバーする領域の拡大の中では、分立制を取っていたとしても、こういう面において、行政と議事機関との係わりは非常にオーバーラップをしてくる。

そして、現在の日本の地方制度は、そのオーバーラップしたものを一定の形に制度としたものだと認識するのが、現実を忠実に反映しているのではないか。それを最も究極の場面で象徴しているのが、議会の側に執行権の長の不信任の決議権があり、他方で執行権の長に議会の解散権があるという、これは本来、議員内閣制の中で形成された制度だが、日本の場合にはアメリカの大統領制や州政府には存在しないこの権限をあえて盛り込んである。むしろ、執行権と議事機関との融合型の運営をある程度予定していると理解すべきである。

他方で、執行に関する比較的広範な議決事件もあるので、これは純粹に分離型の

権限規定を議会の基本条例で規定をしていくことに何らかの議会の権能の強化にメリットがあるかについては、むしろ単純化により落ちてしまう論点も増えてしまう恐れがある。むしろ、政治的正当性を持っている合議体が有している特有の権能、議会ならではの権能をどう積極的に発揮するかという観点から、議会のあるべき姿を論じた方が、知事と議会それぞれが最も得意とする分野という役割分担が明確になるのではないか。

正当性を有する合議体としては、争点の形成と論点の明示の機能を強化する、あるいはこれは議会固有の役割としてそれを積極的に担う、それによって執行権との積極的な、生産的な緊張感を保持しながら、自治体全体にとってベストな機能を果たしていくことを目指していくような議会の在り方についての規定の絞りが、むしろ議会基本条例には合うのではないか。

もう1点の「附属機関の委員の身分等」について、結論としては、附属機関を置くことはでき、その性質に照らすと、地方公務員法第3条3項2号の条文を素直に読めば当てはまるのであって、特段、身分についての条例上の規定を設けることなく、但し、当然これは非常勤特別職の公務員であることを前提として、個別の附属機関の設置の際にその委員に対する報酬支給の条例を制定されればよいのではないか。

端的に言えば、議会の附属機関とその委員の身分については、法律が想定をしていない領域と位置付けることになろうが、想定していないものについて最近の一般的な法解釈の流れで言うと、法律の範囲内において条例制定権があるわけだが、それは最高裁の徳島市の港湾条例判決等に示されたように、法律と条例の趣旨や目的、効果の矛盾衝突があるかないかで判断することであって、法律が審議や審査を外部性を持った客観的、中立的な立場での合議体に委ねるべきと考えた時、附属機関を置くことができるように想定をし、そしてそのような立場で職務に当たる人の身分は、非常勤の特別職公務員であると見ていることと、条例に基づいて同様の機関を議会に設置し、その委員を特別職、非常勤公務員と見ることとは、目的や趣旨、効果において衝突するかという観点ではまったく衝突はない。

1番最初に作られた県議会での例は、宮城県における県議会情報公開条例の情報公開審査会で、この第三者機関は典型的な附属機関の例である。これは一般的な県のように行政と議会がともに一本の条例で情報公開の実施機関になっていて、その運用上の判断において異議がある場合、第三者機関に一旦諮問をして、その意見を聞いた上で再度行政処分について再検討をする。この時に一本の審査会でやることは自然な流れだが、議会だけの情報公開制度を持っている場合に、議会だけの情報公開の判断についての審査を、知事の附属機関が行うのが適切であるはずはない。その自然な流れで宮城県議会は、議会の附属機関として情報公開審査会を置いていた。

この議会の情報公開審査会と県知事のもとの情報公開審査会は、機能において、またその委員の職責において実質的な差がまったくないと見るとするならば、委員としての身分がどうかということについて、あえて法的な差を付けなければいけない

積極的な理由はないと考えられる。

また、それに対して法律の手当てがないことを背景として、その部分については条例でその法的な位置付けを定めることがなされた場合、その条例が法律に違反をしているかと言うと、明らかに違反をしているわけではない、と解釈するのが自然である。

総務省の「議会に附属機関が置けない」という解釈は、例えば社会保障審議会のように、社会保障についての政策立案をする際に必ずそのような機関にかけて立案をせよというような機関を、議会がさらに議会の外側に置くことが適切ではないのではないかということを行っているが、三重県議会においては、このような県政に関する課題について審議する附属機関を想定していない。これは議会の審議のために、議会が参考とする情報を得るための調査機関であるという形の位置付けになっている。他方で、議会に対する外部性を持った第三者的中立な評価や審査、あるいは議会での、いわゆる百条調査的な意味での調査をする必要がある場合に、第三者性を持った附属機関が必要であると想定している。このような意味での第三者的なチェック機関としての附属機関の必要性を考えた時、先ほどの情報公開審査会の例にもあるように、議会に必要な場面があり得るということは明らかである。

そして、それが存在する必然性があるとするならば、それを条例のもとに置いて個々に設置をした場合、その委員については、条例によってその身分や待遇について手当てをしていくことになると思う。

委員：**附属機関の身分と報酬**の件で改めて確認したいが、そうすると、宮城県の情報公開審査会については附属機関的な位置付けがされていたということで、そこでは報償費ではなくて報酬が支払われていた事実もあるのか。

参考人：三重県議会に先行していた事例が二つあり、東京都千代田区の政務調査費等の支給基準に関する審査会と、宮城県の先ほど紹介した例だが、一方は確か条例上あるいは解釈上、特別職公務員であると認めた上でなぜか報償費を支払っており、他方は、身分についての見解は示さず報酬を支払っていたと理解している。

これは整理する必要があると、総務省でも頭を抱えていたことと、行政課の考えは、この想定外のことについて本来は置くべきではないことを想定しつつも、なお条例の根拠に基づいて設置されてしまえば、その条例の根拠はないとまでは言えないので、条例のみに根拠を持つ機関という確認をした上で、それは法律が想定していないから、地方公務員法上の想定とは違うことを強調した。他方、公務員課に尋ねた時には、実質的に同じものがあり、類推していいのではないかと、というようなことを最初はアドバイスされたことで、その身分という観点で言えば、実質的にはやはり執行機関の附属機関と同じであるので同等に扱っていくのが筋ではないか。

委員：報酬の支給については、その附属機関が設置された時に、個別の条例を規定すれば報酬を支給をしてもいいのではないかと、というお話をいただいたと思うが、住民監査請求等をされた場合、要するに違法な支出をしたと指摘をされた場合、そこはどのような判断がなされるのか。

参考人：法令と条例との関係についての解釈が問われた時には、先ほどの判例の基準が定説、確定判例でもあるし、現在の主流の考え方になっているので、それに照らした時に負けることはまず考えられない。

委員：本県の議会基本条例は、12条、13条、14条において何を議題とするのか、そして委員を外部にするのか、内部にするのかというところでは、うまく整理がされている。この会議においては、12条から14条はそのままにしておこうということにしたが、附属機関等が設置された場合、三重県議会としては、その個別条例に次は報酬を支払うことを規定することによって、何か戦う県議会として一歩進めることができる。今回は報酬と条例に規定して突き進めば、さらにまた議会における附属機関ということの議論は深まるという感想を持った。

参考人：附属機関の非常勤公務員に対する報酬規定をどう置くかについては、執行機関の場合には報酬条例で一律に決めており、逆に、議会の側でこうした附属機関規定を置くのであれば、それに対する報酬条例を用意するのが当然ではないか。

参考人：報酬を支払わなければならないという条例を作って、機関によって責任の重さも違いうだろうし、職務も違うから、額については当然変わってくる。

参考人：支給根拠条例を作ることになり、実際の報酬額については、別表の形で改めて議決をすることになるだろう。

委員：**議会と知事の役割**について、二極対立という部分においては、そこまで条例に規定するのはどうなのかという趣旨に捉えたが、それでいいのか。

参考人：完全な機関対立型の構成になっていないので、現在の仕組みをうまく動かしていくためには、双方の配慮がどうしても必要だし、そのことをどう具体的に文言化するか非常に難しいが、それは必要である。

但し、まったく対立局面がないわけではなくて、その点では常に緊張関係をとすることは大前提としてあって然るべきである。要するに緊張関係と、役割分担と適切な協力が揃わなければ、今の仕組みは動かないことを強調したいということ。そうした観点で従来イメージされるような議決権と執行権という単純な図式は止めていただきたいというのが、今の見解。

委員：お互いが配慮するとか敬意を払うというのをどういう文言で示すかというのは、非常に難しい。例えば緊張ではなく適切という言葉を入れるのかどうかとか、これは今後の議論課題として三重県議会としても捉えていきたい。

また、これを定義することによって無理が出てきたり、落ちるところも出てくるので、それよりも、いわゆる議会本来が持っている、この合議体の特徴を明示した方が、執行部と議会の対立というよりもいいのではないかと理解してよいか。

参考人：そのとおり。例えばよく議会の権能を拡大しようとした時に、これは執行権の侵害に当たるのではないかという議論がなされることがある。これは行政権の中の行政機関の機関間の分担について言うと、この権限はどこに属するということが明確にならないと組織管理上もうまくいかないの、明確になるように解釈していく。その解釈の方法論も確立されているが、政府の設計における議事機関と執行機

関の権限においてオーバーラップしている二つの機関の関係を捉えると、権限が違うから相手のところに踏み込んではいけなく、一定の緊張感を持つ牽制の相互関係の中で結果的に団体全体としてベストな結果を出しなさいという制度設計になっているわけなので、同じような政策立案であっても、平常時には議会は言わば立案を執行機関に任せ、しっかりと質疑をした上で判断をしていくということで足りるという種類の政策があり、しかし、何らかの大きな事件であるとか非常事が起こった時に、政治的に県政全体としてこれを克服していくというメッセージを出さなければいけない。

あるいはそういうメッセージを県民に共有してもらうことによって、県民全体としてのある種の解決であるとか、安心といったものを作っていかなければいけないような局面では、むしろ議会の権能も非常に大きく行使されることを通して、立案においても、議会の側も主体として非常に大きく係わり、議会と行政が全体として最後の結論を出したのだから、我が県としてこれは乗り越えられるメッセージになっていくことが求められる場合もあるだろう。この権限だからこの立案、このタイプの条例のこの部分の立案は行政の役割、この部分は政治の役割を予め明確に線を引いて分けできるものではない。

そういう意味では、論点形成についての役割を積極的に果たす観点から、それぞれの政治状況の中で議会として今はこれが必要だということではそれを最大限追及し、それがひいてはいい緊張関係の中で県全体としてのパフォーマンスが一番良くなっていくというものを目指すべきだという趣旨を表現されるといいのではないか。

委員：両先生から提案されたことをさらに書き込んでいくのかどうかに関しては、ここで判断するのか、ないしはやっぱり引き続きよりいいものとして研究していくのかは、また別のところに委ねたらどうかと考えた。

参考人：現行の自治法の議会と長の関係を良しとするのかどうか、あるいはこれまで慣行的にやられてきたものが前提でいいのかということについては、当然、議論の余地はある。従って、実際の法解釈や運用上可能なところからこれまでの慣例や、長と議会との関係について、これを整理するという観点から議論する、あるいはそのための議会基本条例の規定を考えていくことは当然あり得るし、ある意味では先進的にこの議会基本条例を定めた三重県にはそういう期待もある。

委員：議決権と執行権という言葉が出てきたが、これは他にもたくさんの機能や役割があるのはよく分かるし、ダブっている部分がたくさんあるのも当然だが、議決権と執行権については、それぞれ分かれていて、それぞれに位置しているものだから、その代表的なものとしてこういう言葉も書いた方がいい。しかしお話を聞いていると、それは本来の機能を逆に分かりづらくする、実質のものとはまた違うものになってしまう見解だったと思うが、その違いをあえて言うとしたら、どういうふうにすればいいのか。

参考人：議決権という言葉自体、つまり決定権だが、専決処分であるとか、本来の議

会の議決事件についても長が決定できる制度が自治法の中に書かれている。それは本来、議事機関としての役割であるけれども、それは非常時、あるいは緊急時のみと見るべきだとは思いますが、合議にかけること以上に重要であるような場合にのみ、そういう権限の移り変わりというのもある。

じゃあ議会固有とは何かという時、「議事機関として議会を置く」という憲法の言葉があるが、その議事機関であることの本質とは何なのかを条例上で明記をして、これは独任制である知事にはできないことであって、重要な団体としての意思決定はこの議事機関でやらなくてはいけないと、それを最も生産的に実現をしていくことを議会の責務として追求する、その結果として当然、健全な緊張関係を執行機関との間で維持していくことが求められてくると。そういう役割分担ではないか。

参考人：通常言われている議決権と執行権という言い方をしても、それはそれで一般的には分かりやすい。但し、問題はそれが完全に権限として分かれているわけではないということ。したがって、そうやってしまった時にその中身をどういうふうに個別具体的にきちんと定義しておくのか、あるいは議会基本条例なので、議会の議決権とは言っているが、実はその議決を通じてされる実際の機能は政策形成であったり、監視であったり、場合によっては県民意思の反映であったりといった具体的な議会の機能を、例えば今の合議、議事あるいは審議をする機関としての政治なども含めて定義をしていく必要はあるし、逆にそういう具体的な内容を持った議会基本条例での議決権の中身が示される必要がある。

併せて、執行機関の方については当然書きにくいですが、逆にその執行機関と、権限機能上重なっているところがあることを前提にして、なお、その上で相互に調整をしていくことが二つの機関を置いて一つの自治体を運営していくことの重要な意味だということを書き込めるか、あるいは解説に落とすのか分からないが、工夫をしていただければと考える。

委員：配慮と敬意というところで、例えば今の基本条例には、8条において「知事との関係で常に緊張ある関係」と書かれている。「適切な」とは書いてないが2項において「知事等との立場及び権能の違いを踏まえ」と書いてあるが、これをその議会の側から執行機関に対しての、ある種配慮と敬意と捉えていいのか伺いたい。

それと8条2項のところで、議会は、立場、権能の違いを踏まえ議会活動をしなさいと書いてあるが、ここに、議会は知事に対してこういうのを踏まえるのと同時に、合議体特有の役割等強く意識し担わなければならないと書いていくことによって、より議会の特徴なり性格が暗に執行部にはないと匂わすことができるのかどうか伺いたい。

参考人：本県基本条例の場合について言えばご指摘のとおりである。その時に大事なのは、知事と議会との相互の配慮と敬意ということが重要で、そのことを議会基本条例できちんと謳っていくことが大事である。

併せて、緊張関係は勿論大事だし、「常に緊張関係を」というのはとてもいい条項だと思っているが、単なる対立を前提にした緊張関係ではなくて、そこには常に

協力をし、そしてそれぞれが自主的に役割を分担して行動していくという、緊張と協力、そして自主的という、この三つが並び立たなければ、現在のこの機関対立型の構図は動かないと考えており、そうした観点での文言が望ましい。

参考人：合議体固有あるいは特有の役割だが、イギリス議会政治の特徴についての古典と言われている書物の中で彼らが強調していることの一つは、「議会の報道機能」というような言葉を使っていたりする。今の文章としては、報道機能という言葉がそぐうかどうかは分からないが、争点形成や論点明示機能のことを言っている。政策の論点、争点、今はこれが問題であり、国政あるいは県政の課題はこれなのだということを議会の議論を通して明示して世論形成を促すことができる。そして、世論と政治的代表機関の間の相互作用の中で民主的な意思決定をしていける。これは合議体あってこそその機能であって、これが議会政治、あるいは議会という機関固有の欠かすことのできない機能だ。

それをこの県議会の役割分担あるいは権限の効果的な発揮という中に含まれていると読むことはできるが、それをより明確に条文化して、具体の規定にうまく当てはまらないとすれば、例えば前文の中に議会が合議体として持つ固有の機能について言及をするといった方法があるのではないか。

委員：いわゆる先進議会の条例であれば戦闘的に行ったらどうかということも含めて、何かやっぱり書き込む必要が出てきたのかなと感じながら、伺った。

委員：**政策形成**という概念は、ちょっと引いて客観視する概念だという説明を聞き、認識を新たにしたが、政策形成という言葉、政策形成機能という言葉も含めて、いろいろ使われ、市民権を得た言葉のように思うし、やはりこれから条例を見直して、さらに次の時代につなげて、充実したものにしていくなかで、そういうところも加味しながら行ったらどうかという捉え方もあるのでその辺を伺いたい。

参考人：立案という主体性を明確にした言葉の方をより強調される方が望ましいのではないか。政策形成という言葉は、市民権を得てきているかも知れないが、誰が主体性を持っているか、やや曖昧にしたような概念を、社会的な流通度が高いから入れようかというよりは、我々はもう政策の主体として立案や提言をしますということを明確に宣言した方が、議会の基本条例としてはそぐうのではないか。

参考人：議会が政策形成に積極的に係わっていく、あるいはそうした機能を議会の中にしっかり持っていくことが期待をされているし、その必要性を感じておられる。そのところをどう具体的に表現できるかということに係っているのではないか。議会の議論については監視機能、チェック機能、議決が強調されてきたりということがあったが、実はそこに至るプロセス、審議の議論や政策立案に係わるところの議論が今まで表面化しなかったり、重要な機能だと認識されなかったことがあって、そこを改めて強調していく必要があると理解いただければと考える。

委員：**附属機関の報酬**のところ、支給根拠条例を作るべきと、その方が自然なんだというお話をいただいたが、例えばこの議会基本条例の12条のところに「附属機関を設置することができる」と書いてあるが、その2項に「委員の報酬は支払うも



のとする」と付け加えてはダメなのか伺いたい。

参考人：執行機関の附属機関と同等のものにするという規定の仕方にまずはなるが、いずれにしても、報酬は支払わなければならないので、そのことも含めて報酬条例は設けていただければ、より議会としての姿勢は鮮明になる。

委員：そうすると、その附属機関を設置する時に、条例で報酬を書き込むにしても、基本条例の2項で対応するのではなくて、2項に書いたとしても作っておくべきということか。

参考人：現実には、附属機関を設置する時に、その附属機関の委員の報酬について定めなければならないので、それをどう定めるかという問題だが、むしろ議会としてこの附属機関を今後活用していくことを示すのであれば、当然、報酬条例を別途定めて、そして個別の設置条例の中で規定をするよりは、報酬条例の別表の形でそれぞれの報酬を定める方式もあるのではないか。逆に言えば、議会の附属機関をきちんと作っていく姿勢を示すことになるのではないか、そういう主旨でお話をさせていただいた。

委員：知事と議会の関係のところ、独任制である首長と比較して、合議制である議会の独自性、有意性はどういうところにあるのか伺いたい。

参考人：複数の視点からの議論を通して論点、争点を発見、公開できること、これに尽きる。責任の所在の一元制や政治的リーダーシップ、これが独任制の特徴であるとすれば、この論点、争点の発見、公開に優れている、それがあってによって意思決定の質が上がるという組み合わせによって独任の執行の長と合議体の意思決定機関があることのベストミックスになるという整理になる。

委員：附属機関について、報酬と報償費の区別の中で、私の理解では、公務災害ぐらいいしか実質上の違いはない。守秘義務と言われたが、特別公務員の場合、守秘義務は規定がないと理解しているが、実質上、何が違うのか伺いたい。

参考人：特別職の公務員についても、その職によって守秘義務は発生する。特別職の公務員は幅が広いので、長、議員も含めてすべて特別職なので、何もかも同じことではないが、例えば非常勤職員については当然守秘義務は発生するということになる。同様に、附属機関の委員にも守秘義務は発生をすることになる。それ以外に何かあるかということになると、公務災害以外にあまり具体的に思い付かない。

## その他のテーマ

委員：次に、結論が出ている最高規範性や質問趣旨確認、議員の定数及び選挙区、それに報酬調査会の議論を待って検討する議員報酬及び費用弁償費、それから知事等に対する文書による質問、住民投票等について、意見を伺いたい。

参考人：まず反問権の問題だが、近年、質問趣旨の確認に限定した反問権の規定を設けている議会基本条例が少しずつ増えていると認識しているが、その範囲であれば、反問権として条例にわざわざ書き込む必要のあることでもない。まさにその質問や質疑における会議でのやり取りに関するルールだから、申し合わせや会議規則の中

で確認をしておけば済む。他方、その議論の場面や議題によっては、むしろ質問に対し答弁をする関係ではなく、政策論を同じ立場で戦わせる議題設定をする、そういう場面を想定することであれば、これはやはり条例事項。二元代表の二つの機関の間で政策論をどのように議論をするかという場の設定になるので、その場合には、反問という言葉がいいのかどうかということはあるが、いわゆる質問に答える関係ではない政策の論議ができる場を設けるとすれば、一考の余地はあるのではないか。

それから、**文書による質問**については、実際の議場でのやり取りは一定の時間制約や、あるいは実際の相互のやり取りでは、常識的なところに落ち着く部分があるが、文書による質問の場合だと、まったく制約がなければ、確かに乱用、乱発が、現実問題としてあり得ないわけではない。それをどう調整するかは、一定の議会の機関意思に基づくコントロールが必要になるだろうが、これを議長が基本的には判断していく、議長の議会の中での整理権に属することと考えていくのか、あるいは一番厳しくすれば本会議での議決を経ることになる。ただ、そこまで行くとハードルが極めて高く、百条調査に近いぐらい難しいことになってしまいかねない。その間のどのあたりで現実的に必要な場面には使いやすいし、なおかつ乱用されるわけではないという運用のルールをどの辺にするのがいいかが、常識的に問われる。

それから**住民投票**、例えば栗山町議会基本条例が、「議会が議決するための住民意識の確認のための手段として、議会の発議において住民投票できる」という規定を持っている。こういう意味での諮問的住民投票は、議会として必要性を感じる場面があるとすれば、個別条例でやることも勿論可能だし、あるいは一般的にそういう住民意思の確認の手段を議会が住民に意思を問う時の一つのメニューとして持っていることを条例に規定する選択もあり得ると思う。今回は、今後の検討課題ということなので、必要な意思決定を議会が直面しているわけではない判断かと思うので、これはそういう理解でさらに今後も継続して検討すればよいのではないか。  
参考人：まず**最高規範性**を記載するかについて申し上げる。

これまでの議論の中でも、所詮、宣言的なものでしかないことで必要ないという判断をしているが、一方では、そもそもこの条例自体が宣言的な意味合いも強いのではないかということがある。そうだとすると、世論を喚起するといった意味合いでの宣言性は、もう少し検討しても良かったのではないか。

**反問権**については、むしろ反論権規定をこの際に置いてはどうか。ぜひ議論を今後進めていただければと考える。反問権そのものの扱いについては、議運あるいは会議規則等々での取り扱いでいいと考えている。

それから、**定数、選挙区の見直し**だが、報酬については既に議論があったかと思うので省くが、定数、選挙区については、議会基本条例でぜひ盛り込んでいただきたい。その際にできれば客観的に住民を代表できるような選挙の仕方、言ってみれば第三者的に見ても公平、公正な選挙ができる規定の仕方をしていただきたい。

**文書での質問**についても同様。今の議会が扱うべき内容がこれほど幅広く、そして深い問題を扱わざるを得ない状況の中では、文書型の質問、回答というものも当

然せざるを得ないのはよく理解できる。一方、しばしば乱用というご懸念もあろうかと思う。適正な利用がされるような手続き、手順としてどういうふうに質問が出来るかということについて、議会としての工夫をすればよい。この点については、国会での文書質問の手順、また他の議会でも先例があるので参考にするとよい。

**住民投票**については、議会として県民の意向を確認していくという姿勢を持つということ。そして、いざとなればやれることを基本条例の中で謳っておく。具体的には個別条例でいいと考えるが、まずはそういう姿勢があることを謳っておくことの価値、意味は大きい。勿論、県民世論そのものは選挙や各種の調査等々を通じて明らかになる場面もあるが、一方、個別具体的な政策問題については、その当事者、関係者の意向をしっかりと把握するという観点からも、さまざまな県民意見の集約手法を取って然るべきではないかと思っているところもあり、そうした観点からも、いろんな県民参加の手続きを用意していると思うが、その一環として諮問的な住民投票もぜひ検討いただきたい。

#### その他事項

委員：最後に、これまで以外に基本条例について意見等があればお願いしたい。

参考人：その県議会、自治体について限定せず、議会制度一般に対する行動や、連携を取った何らかの働きかけ等、これを意識的に展開しようということを条例の中で宣言した神奈川県のような例もある。現在、三重県議会の議長は全国都道府県議会議長会の会長でもあるし、議会の制度そのものが問われている部分もあるので、三重県議会が、都道府県議会のある種、改革のリーダーであることはもう間違いないので、その立場からどういう形で全国の議会の改革、あるいは議会制度一般の改革に対して係わっていくか、自らが事例として最先端を走ること一つだが、制度改革等への働きかけ、能動的なアクションなど条例上の位置付けがより鮮明になってもいいのではないか。

参考人：本県議会基本条例については、非常に充実した内容と承知はしているが、今改めて三重県議会の役割を考えていった時に、この基本条例の中に議会そのものの具体的な活動の有様をどこまで盛り込むのかが問われていると思う。

ポイントは、基本的に三つあって、今日議論のあった政策形成ないしは政策立案的な役割、これはもう少し具体的に書き込めるところもあるのではないか。

もう一つの重要な議会機能である監視機能についても、評価、チェックは確かにあるが、これからの議会活動をしっかりと展開していく上で、この監視機能をどうするかということについて、まだまだ議論する余地は大きい。

最後に、政策形成や住民投票の議論とも係わって、議会が県民の意思、意向をどういうふうに反映していくのか、議員が最後は議論をし、そして住民代表として意思決定をしていくということ自体に変わりはないが、さまざまな意見や利益、利害をしっかりと確認していくプロセスというのをもう少し具体的に書き込めないか、私の希望として触れさせていただきたい。

< 検討会 議事概要 >

テーマ2「議決責任」

委員：再開する。議決責任について、ご意見をお願いしたい。

委員：最終的には法的責任や賠償責任といった首長が持っている責任は負わないにしても、道義的、社会的、政治的責任はある。それを条文として書くか書かないかというところは、議員がこういうことも分かっていないといけないという訓示的なものにしかないので、書いても書かなくても同じであると改めて感じた。

ただ、議論してきたことの証として残し、また後世に残すのであれば、単に議員及び議会は、議決責任を負うという簡単な話ではなく、「議員及び議会は、議決したことに対して道義的責任、社会的責任、政治的責任を負う」と具体的に書くべきではないか。

委員：議決責任について書くことによって、具体的な事実が何か大きく変わることはないし、そういった意味においては、これはもう当然有する責任であり、我々議員並びに議会は当然自覚しているものである範囲で、改めて条例に書き込む必要はない。

それと、住民訴訟等が起されてしまうのではないかについて、法的責任はないから、仮にそれがされたとしても、当然賠償責任は問われず、職権の乱用等訴えるだけの提起の目的がないことで退けられるだろうという話があったが、提起するのは県民の自由だから、それを文章化することによって、ここを根拠に言いやすさを持たせてしまうことはある。裁判所の判断によって、訴えの提起の事実は無いとなると思うが、これは書くよりは、我々は当然自覚しておくべきことの範囲で、それ以上の責任は議会並びに議員にはないところも、今後、議論してもいいかもしれない。

委員：議決したものを執行せしめる議会としての役割、この責任の部分を、説明を改めて聞かせてもらい、現在の法にそれが書いてあるかどうか確認していなが、もしまだであれば、議会としての責任の部分になり、そういうところは書き込んではどうか。

委員：書くか書かないかということになると、今、議会基本条例を次の時代に持っていくために見直そうじゃないかと我々は議論しているわけだから、責任を明確に県民に示すことで、意思表示として記すべきである。

委員：項目として社会的責任、政治的責任という形でもいいが、きちっと書くことによって県民から訴えられやすいことは横に置いて、書いた方がいいのではないかと思う。

委員：フォローする責任という言葉が先ほどあったが、決めっぱなしではダメだという、それが非常に耳に残った。それともう一つ、機関としての議会の責任として、対で言われたのが議決過程の方の問題で、意思決定の質や論点の明確化という言葉

も入れたい。

委員：7条に議会の説明責任という項があるのであれば、その前提として一番自分たちが大事にすべき議決責任という言葉もあって然るべきで、あった方がいい。

委員：例えば議決責任と我々は書いて、逐条解説で議決責任とはさっき言われた社会的、政治的、道義的な責任であって、当然フォローアップすると説明しておく。議決責任はそう定義付けるという書きの方が分かりやすい。

委員：きちっと執行されているかどうかという部分は、11条に「議会は、知事と事務の執行の監視及び評価」と書いてあり、ここである意味、書かれている内容と認識する。議決責任を書くとなると、議員の責任としては当然4条で、議会としては7条になってくると思うが、それを書き込むかどうかに関しては、その必要性があるのかとを感じる。条例に盛り込むことは、それによって何らかの具体的事例が発生する、その事実が必要だから、そのために書き込むわけであって、その必要性がどこまであるのか。かつ、議決責任としか書けなかったら、当然、逐条で議会の責任はこれとこれで、この責任はないと書き込まないといけない。

議員の責任となってくると、その賛否に対してどうしたかという責任も、当然、反対した人は責任を負う必要がないわけなので、そういったことも説明をしていかないといけないし、そういったことを含めて議決責任と書いていいのか、それを文章化して明文化するかどうかすごく悩む。

委員：議員の議決責任を書くよりも、7条のところでの「議会は」が主語の議決責任と考えており、定義付けとしてはそういう書き方ではないか。

もう一つ、監視機能やチェック機能だけでなく、もう一段上の機能も期待感を込めて今日説明いただいた。そういうのを議会と知事の役割のところでもう一回議論しないといけないのかもしれないが、それらも含めると、議決責任に対して少し定義付けをして、議会の議決責任という書き方にした方がいいという印象は受けた。

委員：前回の質問は、議決責任について、条例に規定した場合どの程度まで責任を問われることになるのかというのが一つ。それから、議会は議決したことについて責任を負うと規定した場合、いかなる効果があるのかというのが二つ目。それと、知事提出の議案を議決したことでもどこまで責任を負うか。そして、可決した予算が執行された際に大きな損失が出た時にどこまで責任を問われるか。

総じて言うと団体の意思決定なので、それは全部三重県としての責任というところがあつたのと、そういう規定をした時にいかなる効果があるのかと言えば、それを条例に書き込む、逐条解釈に書き込むこと自体が効果があるというのが先生の答えだった。

そこで今言われたようなフォローアップとか意思決定の質の話といったことを説明責任として果たさなくてはならないというところが、一番の議会の議決責任だろうという結論だった。

賛否両論になっているので、整理をしておきたい。議決の責任というが、いかなる形にしる、県としての団体の意思決定だから、そこで責任を負うべき話であって、

個別の責任ではない。あるのは、政治的、道義的責任というようなこと。議会としてはそれを説明する責任があるということに絞られていくということだった。基本条例を見ると、説明責任は2、3回出てくるが、議決に伴う説明責任というのは書かれていないので、ある程度規定しておいた方が素直な感じがした。

委員：それを書いたことによって、具体的な事実が何か新たに発生するかというと、何の効果もない。あえてそれを書くだけの意味合いがあるのか。書くことによって相当、考え方・概念を説明する必要性が出てくる。文章で明確に本来分からなければいけないものを、相当説明を要する条文になる可能性があると思うので、あえて書き込む必要があるのか。それは我々としてある意味、分かっておけばいい問題だという感じがする。

委員：ここで議決責任の項を起こして書くとすれば、道義的、社会的責任を取る表現になるが、この道義的、社会的責任というのはどういう責任の取り方かということも少し分かりにくいので、今書いていくのは、ちょっと難しいと思う。我々が議決したものを執行させていく、そのフォローアップというものを説明責任に含めて書く方がいい。

委員：我々の議決責任と言え、道義的、社会的、政治的責任で、その責任の取り方は何かと言え、次の選挙で審判を受けること以外にない。これを書き込んで何が得られるかということ、我々の自覚以外のものはない。

委員：それを言い出すと、何で説明責任が書いてあるのかという話になる。

委員：「説明責任を有する」と書いたら、それだけの事実が発生する。あくまで努力規定だが。

委員：そうすると、「法的に拘束力もないものが書いてあって」という理屈で、あんまり噛み合わないところがある。

委員：いろいろな要素があるので、書いたことによって何かが発生しなければならないというだけではない。

責任という意味で言うと社会的、政治的、道義的責任だが、その前段で言っていたフォローアップする責任とか法的決定の質についての責任が結構大きくて、宣言的な意味かも分からないが、書く意味はやっぱりあって、何を我々がこれから目指していかないといけないのか、どういうことをやってきたのかということも含まれている解釈にしてはどうか。

委員：「説明責任」という言葉の中に包含される言葉でもあるという気もしている。例えば今の逐条解釈の中をもう少し分かりやすく書き直すのも有りではないか。また、相互の意志表示として入れていくのも一つの方法かもしれない。入れるとすれば4条ではなく7条のところではないか。

委員：7条に説明責任があって、議決責任の一つとして説明責任があるという話だったが、では議会は議決責任を有するのかどうかということを書き込むことは、そうだとはいえ切れない。

委員：条例に書いていることによって、それを根拠に訴えた時に、責任という言葉

書いているじゃないかと。法的責任はない、道義的、社会的責任で選挙の時だけだと言っても、書いてあるのは事実になる。そうすると、そこをもって訴えの提起ができる。議決責任による責任とは何かを説明する必要がある。それを書いたらどうかとなるが、それはあくまでも道義的、社会的、政治的責任だったら、その責任は何かと言ったら、4年後の選挙で審判を問われるというだけ。

委員：書いても書かなくてもそのリスクはある。議決責任に対して、議員である以上、あるいは議会である以上は、当然そのことの責任を負っているわけであって、書いてあろうがなかろうが、それを訴える人は、議会で議決したことに不満があるから訴えるわけであって、それは議会基本条例に書いてあるなしに係わらず訴える。ただ、ちゃんと規定してあれば、その訴えがそれは違うことで棄却されるだけ。

委員：いや、明文の事実というのは大きい。

委員：今、議決責任を入れた方がいいと言われる方と、規定する必要まではどうかという意見がある。間を取るわけではないが、7条の逐条解釈の中の「説明責任」のところで、もう少し詳しく規定を入れ直すやり方はどうか。つまり条文を変えずに逐条解釈の中に、議決責任があって、それはフォローアップするとか、意思決定の過程を明らかにするとか、そういったものだと書き込んでいく。

委員：7条は、取組状況等を見ると、広聴広報のことが記載してあり、そこに言われたいろいろな機能まで記載する解釈はちょっと無理がある。

委員：でも、説明責任というのは全部込み。

委員：込みだが、今までの7条の解釈上の捉え方。

委員：だから、そこを大きく変えなくちゃいけないという意味。

委員：だったら条文を変えるのと一緒にとということになる。これから逐条解説でいくというのはちょっと無理がある。

委員：全部逐条解説を書き換えれば。

委員：フォローアップとか過程の明確な説明とかを逐条解説の中に入れていくのは可能のように思う。しかし、社会的、道義的、政治的な責任を議会は有しているという議会責任の宣言的な部分まで逐条解説に書き入れるのはそぐわない。

そうなってくると、一つ提案だが、前文の中にそういう宣言的な議会の責任という表現を書くことができればよい。

委員：前文のところに議決責任という言葉を入れて書くのも一つ。もう一つは、第7条のところで主語を「議会は」にして、例えば議決責任という言葉に抵抗があるのなら「議決したことに對して、社会的、道義的、政治的責任を負う」としておいて、逐条解説で、今、言われたようなことを膨らませて書く方法で可能なら、その方がきれいという気がする。

委員：議会基本条例は、何が生まれ、結果が出ているかということは勿論あるが、我々が毅然とこう臨んでいく姿勢を示す大きな目的もあるわけで、その中で、議決責任は堂々と、我々は選挙で選ばれて責任をもって臨んでいく一つの大きな県民に対する意思表示とするということ、入れるべきだという立場だが、今、言われたよう

なところが妥協案となるなら、それでいい。

委員：前文だけで処理するという案はどうか。

委員：それも一つの考え方。

委員：それを条文に入れることによる立法事実としてのリスクの方が高くなる。

委員：私も書き込むことによるリスクに大変神経質になったが、先生の話を知ると、そんなに気にしなくてもいいと感じたので、ちょっと安心をした。

委員：平行線になっているので、次回に回して、一度事務局と正副座長で、まずは前文の表現を考える。

委員：前文でも条文でもいいが、議決責任という言葉を使わずに、我々議員は社会的、政治的、道義的責務を有するという書き方なら、少し弱まるのではないか。

委員：それだと何のことか分からなくなる。

委員：それなら議決に対してという言葉が要る。議決に対して社会的、道義的、政治的責任が要るかというのはどうか。

委員：議決に対してとなると、その文言を取られそうな気がする。

委員：一度考える。

委員：前文でか。

委員：前文でいけるなら前文で、前文で難しければ条文でということになる。

委員：両方作って議論できるとありがたい。

委員：一度考えて示したい。

### テーマ3「政策形成」

委員：政策形成について、先ほどの学識経験者の意見では、我々の解釈論とは随分違って、一般的には政策形成という言葉は引いた言葉であると。政策に関する、ある形になっていく状態を表している言葉であって、主体的な言葉でないから、あまり三重県議会にはふさわしくないという指摘をいただいた。そこで、一応の結論は、今までどおりということだったがどうか。

委員：もう結論は得られており、今日の両先生のお話では何ともそれに対して内容がない状態なので、コメントは控える。

### テーマ4「議会と知事の役割」

委員：議会と知事の役割について、これもいろいろ意見をいただいたが、いわゆる単純なものではないということだった。議会は議決権、知事と執行部は執行権というようなものではないから、そこが返って誤解を招く表現になってしまうので、気を付けてもらいたいということだった。

委員：それに加えて、緊張感だけに関わらず、相互の配慮と敬意という言葉が使われたが、議事機関の独自性というところにも「合議制の機関である議会の役割」という言葉を別の条文でも使っているが、そんなところも生かしながら、例えば第8条1項を「議会は、二元代表制の下、知事等と常に相互の配慮と敬意を持った緊張



ある関係を構築し、とする。

2項で、「議会は、知事等との立場及び権能の違いを踏まえ、」の後、「合議制の議事機関としての独自性を生かし、議会活動を行わなければならない」とする。その意味するところは、合議制の優位点として、政策決定の質が高いものでなければならないとか、議決責任のところで議論があった、議論の論点、争点を明確にしながら政策決定して、決定したことをしっかり監視、フォローアップしていくことも含めた独自性という言葉でどうか。それは逐条解説に譲ればいいのかもしれないが、そんな思いを込めて提案させていただく。

委員：どう書き込むか。前の整理では、「常に緊張感ある関係」という規定はそのままにしておこうかということだったが。

委員：今の提案の中における1項の部分は、思いとしては敬意と配慮というのは分かるが、あえて議会の側から言葉にまでする必要はないと思うので、原文のままでもいいのではないか。

2つ目に関しては、いわゆる議会の独自性の特徴を生かすというのを入れるのは、今までにない考え方として提案いただいたので、あってもいいと。それは「知事等の権能の違いを踏まえ」の前に入れてもいいと考えるが、それは文章として形がいいものにしてやればいい。

委員：文言整理をやっていかないといけないところである。6条に「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」と書いてしまっているので、もう一回8条で入れると、文言的に変な感じがしないでもない。議会運営の原則というところで、そういう書き方をしている。表現の仕方の話であるので、その辺を研究して、入れ方を考えていくことにする。

委員：今日の発言を生かすとなると、ちょっといじる必要性がある。

委員：確認いただきたいのは、今日いただいた先生の意見を踏まえて、8条のところの書きっぷりがある程度、「合議制の議事機関」という意味合いを入れた形にしていくことでよいか。

(了承)

## テーマ6「附属機関委員の身分等」

委員：附属機関における委員の身分等についていかがか。

委員：報酬をどう書き込むか、この12条に基づいた別の条例として常設の条例を作るのか、ここに書き込むのかということだが、もう個別的にできた時の設置条例で報酬と書き込むだけでもすごいことではないか。

委員：報酬の根拠条例を執行部は作っていて、議会でも附属機関を設けるんだったらそういうものがあって然るべきという説明があったが、執行部の条例はシンプルなものなのか。どういう根拠条例を作っているのか。

事務局：報酬条例で別表を作り、何々審議会はいくらとか、全部いけるようしてある。

委員：条文としてはどうなっているのか。「審議会を作った時には報酬を払うものとす

る」ぐらいの条文なのか。

委員：執行部は附属機関があるわけだから、「附属機関の委員には報酬を支給する」というだけじゃないか。額が別表で定めるだけではないか。附属機関はいっぱいあるから。

委員：今までの結論は、このままでいいということだった。報酬にするか報償費にするかについても、今のままにしておく結論だった。いわゆる報酬という形にまでここで決めてしまうのか、もう少し議論をしていく。

委員：条例まで変える必要はないと思うが、この会議が結論を出せるのかどうかという問題が出てくる。仮に附属機関を設置すると、別の会議で決まった場合、そこが決める話にならざるを得ない気がする。この会議で結論付けられると、こうせざるを得ないとなるのか。

委員：それに関しては、議会改革推進会議からこのプロジェクト会議を作って議論して報告してくれということになっているので、ここで結論付けて議会改革推進会議へ報告すれば、その結論は尊重してくれるよう検討会に行くはず。そうすると、かなりの確率でその結論どおりになっていくことになるのではないかと。

委員：そういう書き方でできるのであれば、したらどうか。

委員：ここで決めるとほぼ決まりということになるので、どうか。

委員：正副座長案で第12条2項として「その構成員については非常勤の特別職とし、報酬を支払うものとする。」という条文を作ってください、あえて内閣法制局に意見照会したらどうか。その上でまた議論をしてはどうか。

委員：時間がかかることを言っているような気がする。

委員：議会基本条例のスタイルとして12条、13条、14条があって、12条だけあえて具体的なことを書き込むことは、バランスが崩れる。13条、14条は、「その他のことは議長が別に定める」ぐらいしか書いていない。そこに具体的に特別職にするとか報酬にするという書き込みをすることによって、13条、14条とのバランスに関して、意見照会するのはいいと思うが、それで好きにしていっていいとなった場合、条例のバランスとしてどうかというのは気になる。それだったら、例えばここに「議長が定める」にした方がいいか、その時々個別条例で十分なような気がする。その提言だけしておいても、それだけでもすごいという感じがする。

委員：それも含めて、一回意見照会をやってみたらどうか。

委員：12条をそこまで突っ込んでしまうと、あとの条例とのバランスがあって、でないと13条なんかは報酬費で支払うと書かないといけないとか、そこら辺はちょっとバランス的には難しいという気はする。

書き方をどういうふうにするかの話なので、要するにこの12条でいうところの附属機関を設けた場合の委員については、非常勤の公務員として報酬で支払うということを決めてしまうかどうかというだけの議論。

このプロジェクトの結論で、12条に関する附属機関については、特別職の公務員という規定にして、報酬で支払うと決めると、今後全部それになっていく。それを

決めるかどうか。ただ、12条の附属機関は、今後どんなものが出てくるかわからないので、全部報酬の方がいいのか、報償費も残しておいた方がいいのかというのはあるので、どちらの方がいいかということ。学識者のお二人は、報酬にしてしまった方がいいという意見だった。

委員：報酬の方がいいというのは、それはどういう意味で言われたのか。

委員：報酬と報償費だと、まず守秘義務が発生するということと、あとは公務災害という二つの違いがある。また、執行機関の方の審議会等と比べた時に、こっちだけ報償費というやり方もやっぱりおかしいということ。

委員：この前、設置する時にまさしく議会が初めて議論をして、さまざまな状況から報償費になった。それに対して両先生は、何も対立するものがないのだから、報酬として特別職にすればいいという話だった。

国が規定していないことに対して、地方がさらに進んでいくという部分において、ここを報酬にと提案に書き込むことまではやっていいのではないかと。いろんな附属機関がこれから出てくるかもしれないが、全部報酬にしてしまうのかと言われたが、その時に、調査機関ということもあり得るわけで、そういった余地も議会としては残しているので、附属機関に関しては、もうその方向性でいく結論を、このタイミングで付けてもいいのではないかと。

委員：皆さん、それでは、そういうふうにしたい。ただ、書き方としては全部という仕分けをしてしまうよりも、その附属機関の性質に応じて報酬も入れる言い方で結論づけることでどうか。

委員：非常勤の特別職は報酬ということで我々としては上げる。法制局へ照会も我々の議論の経過として、やってもいい。

委員：今後の議論を縛らない範囲において、事務局が事務の範囲として法制局に照会するのならいい。今後、その結論がこの議論を縛るのであれば、時間が足りなくなるので止めた方がいい。

委員：ただ危惧するのは、我々としてはそれで押し切るとしても、他の議員が議会基本条例改正案を議決する際において、我々に対してそこまで調べたのかと聞かれた時に、調べていないでは説明責任を議案提出者として果たせないで、そういう意味合いも含めている。

委員：非常勤の職という身分であれば、イコール報酬となる。だから非常勤の職員という身分を明らかにすれば、報酬がどうのこうのと書かなくてもよいのではないかと。

委員：条文は変えずに、推進会議の方に12条に関する附属機関については非常勤の特別職という扱いにすることで申し入れることでよいか。

(了承)

ということで、四つのテーマについては「議決責任」を除いて決めていただいた。次回には決着したいと思うので、正副座長の方で案を考えてお示しさせていただきたい。次回は3月16日13時からとする。

(16:25 終了)