

小山市における議会改革（議会基本条例、議員定数、 議員報酬、政務調査費）の進展

白鷗大学法学部教授

市 村 充 章

目 次

はじめに

- 1 議会改革の背景
- 2 小山市議会での検討の経緯
- 3 小山市議会改革の意義と評価

おわりに

付録

- 資料1 小山市議会改革推進協議会設置要綱
- 資料2 小山市議会改革推進協議会専門部会設置要領
- 資料3 小山市議会議長の第一次諮問
- 資料4 小山市議会議長第二次諮問（再諮問）
- 資料5 初期の議会基本条例（素案）の概要
- 資料6 初期の条例案要綱（素案）に付した詳細な解説（11月15日版）
 - 3点の重要検討事項についての調査結果
 - 1 政務調査費について
 - 2 議員報酬について
 - 3 議員定数について
- 資料7 小山市議会改革推進協議会答申
- 資料8 議員報酬、政務調査費等に関する条例提案理由説明等
- 資料9 議員報酬、政務調査費等に関する条例（案）
- 資料10 小山市議会改革推進協議会 平成23年2月2日答申
- 資料11 最終的な小山市議会基本条例案（素案）一般的な解説付き

はじめに

小山市では、平成22年初から議会改革に取り組んでいる。その主な検討事項は、議員定数の削減の是非、議員報酬のあり方、政務調査費のあり方、そして議会運営のあり方などであり、それらの検討を行う中から、全体を貫く市議会の目的、市民の代表機関としてのあり方及び執行機関との関係のあり方を明確に規定する議会基本条例制定の必要性が認識されることとなった。市議会の依頼により議会基本条例に関する講演を行った後、小山市と本研究所周で小山市議会基本条例制定支援業務委託契約が交わされ、この条例策定作業に関わってきたので、その経過と現況について述べることにしたい。

1 議会改革の背景

地方自治体の議会の活性化は、戦後の日本国憲法制定以来、地方自治が次第にその実質的な自治の力を高めてくる中で、次第に重大な課題となってきた。その議会の活動権限や、長との関係、国との関係、市民との関係は、現在課題の多いものであり、それを理解するためには、過去の歴史的な背景を知る必要がある。そこでまず、議会に関する歴史的環境を少し掘り下げて考察する。

振り返れば、日本の地方自治は、鎌倉中後期にその発達を始め、室町中期に惣村等の強力な自治組織として発達したものの、織豊政権から徳川幕府の時代、兵農分離、石高制による中央集権的な幕藩体制においては、惣村としての一定の強い自治権を維持したが、五人組帳、宗門人別帳による管理などの国家統制も同時に強められた。明治維新以後、明治4年の維新政府による戸籍法・大区小区制導入では、町村の自治は壊滅の危機に瀕することとなった、町村の自治は、大区小区制への反対の中で郡区町村編制法により息を吹き返

し、明治22年の市制・町村制制定によって、ヨーロッパ風の中央集権の制約下での地方自治のしくみに制度的な転換がなされたが、これは、実質的にはかなり中央統制が強いものであった。そして、戦後は、日本国憲法第8章に地方自治が保障され、今日に至っている。

地方自治についての一般的な教科書的な理解では、市町村の自治は、明治以降の三新法（郡区町村編成法など）や市制町村制から始まったかのように説明されることが多いが、実際には、その淵源は江戸徳川時代より遙か以前に求めることができる。その自治は、人々が自発的に形成したものであり、その自治的な意思決定は、市制町村制以前では、惣・寄合などと呼ぶ有権者全員による合議体で行い、多数決によりなされてきたものである。鎌倉、室町期から江戸期にかけての村の自治立法権は広範なもので、刑罰法規及び課税権などの自治の本質的権限を伴うものが多くあった。

市制町村制施行以後、現在までの期間は、市町村の重要な意思決定は、戦前においては市会、町会または村会で合議により行われ、同じく多数決で決定されてきた。ただし、市制町村制における市町村会が扱える決定事項は国の法令が強力にこれを規制しており、予算決算などの限定されたものであり、議会としてははなはだ不活発であった。

戦後の市町村議会は、この明治以来の市制町村制時代の中央集権的統制のしくみを多く地方自治法その他の個別行政法に残してしまったため、市町村議会の権限は、憲法の建前ほどには小さくなく、国家は、市町村に対して、市町村の事務の半分を占める機関委任事務に関しては国家の意のままに市町村長及び委員会に命じて執行させたので、意思決定機関である議会の出番はそれほど大きくなかった。

さらに、憲法第92条は「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づき、法律でこれを定める」とし、これは日本政府がマッカーサー草案に対して中央統制を残すために日本政府案としたときにGHQとの折衝時に政府が滑り込ませたものである。この規定のため、現行憲法下では、「地方自治の本旨」には反し得ないという曖昧な制約はあるものの、国家は比較的自らの好きな様に地方自治体の活動内容を規定し、義務づけることができたのである。このため、市町村の組織、仕事などの多くは、固有事務であろうが団体委任事務であろうが、国の法令によって規律されてしまい、議会（市町村自身）が独自に地方自治体の組織および運営に関する事項を主体的に決定することができないようになっていく。

こうした中央統制的制約のために、戦後の市町村議会及び議員の活動は、その本来あるべき権能を抑制されて、残念ながらいささか活力に欠けたものとして、市民の注目をなかなか集めないものとなってしまった。

近年の地方分権論議の中で、市町村の意思決定権限を増やす必要性が認識されるようになって、市町村の重要な意思決定権限を持つ議会は、脇役に押しとどめられてきた従来の立場から、市町村の主役として見直されるとともに、その活動実態が問われるようになってきたものであるように思われる。

地方分権の中身としては、まず、平成12年の地方分権一括法の本格施行の前後から、国の地方議会の立法権を制約する様々な法規制は少しずつ緩和されてきたことが挙げられる。なにより大きなことは、市町村の仕事(事務)について、市町村議会の立法権を排除してきた機関委任事務制度が廃止され、議会の立法権が、市町村の事務のうち長の専権事項に属さないすべてのものに対して原則として及ぶこととなったことである。

また、地方自治法では限定列挙され、枠をはめられてきた議会の議決権限についても、

国の権力的関与を認めない自治事務について条例で議決事件に追加できるという風穴を開けられた。さらに、議会の調査立法活動を拡大できるように定例会の回数制限を撤廃し、政務調査費の支出、議員派遣、学識経験者への調査委託などの制度も法的に認められるようになった。これらの地方自治法の改善のほぼすべてについていえるのであるが、国家が積極的にそうしたのではなく、全国市議会議長会、全国町村議会議長会などの地方六団体からの継続的な要求を受け、ついに国も法制度に反映させざるを得なくなったと解釈できるものである。

市町村議会の権能は、国の法制度においてこのように少しずつ拡大し、多様化し、市町村の自主性自立性に委ねる範囲が拡大してきたとはいえ、じつは、憲法も地方自治法も、市町村自治の意義や議会の意義について、積極的に規定しているわけではない。

地方自治法は、基本的に、淡々と自治体の組織と運営について規定した組織法にすぎず、自治体、住民、議会の目的や理念についてはほとんど何も規定していないのである。これは、敗戦後の占領下で、内務省の官僚が、地方自治法が、国家が自治体を統制した市制町村制と、国家と市町村の中間団体について規定した府県制、さらに国家による首都統制法的な色彩の強い都制（これらはいずれも法律の名称である。）の諸制度を織り交ぜて、短時間に案文を起案したことに由来している。このため、市制町村制の時代に比べればかなり自治を尊重するものとはなっているが、明治時代からの過去の残滓もまた大きく引きずっているのである。

ただ、憲法と地方自治法が市町村の意義や目的についてほとんど触れていないのは、町村というものが、幕府、維新政府、戦後日本政府機関の如何に拘わらず、市制町村制の制定以前から存在してきた所与の存在であったためでもある。市町村は、自然発生的な地方

自治体が成立して以来、数百年を経過し現在まで継続しているという事実があるものの、国家は、市町村の自治を国家主権から伝来したもの、さらには憲法から伝来したものであって、固有の自然発生的なものではないという見解を採って、その自治権について、制限的に解してきた。戦後改革では地方に関する国家の一律の個別行政法規が膨大な自治内容に踏み込むものとなり、自治であるべきものは地方における末端事務的なものに墮するものとなり、地方自治の確立は半端なものになっていたのである。このため、市町村が自らの自由意思で決定するために存在する議会では、その立法・調査に関する実力の涵養が進まなかった。

簡単に言ってしまうと、議会に立法調査能力がほとんどないことやその議会での立法活動が市民の目には映りにくい原因は、以上のようなことがその要因である。

国家は、全国の市町村に共通する個別行政法を頻繁に制定改廃し、個別行政法の制定改廃が行われると、これに応じて所管の各省大臣の委任を受けた局長クラスの官僚から都道府県の対応する部局の長に対して、その個別行政法の制定改廃に対する対応を促す通知が届けられる。しかも、都道府県の個々の部局の長には、多くの場合、その対応する官庁からの出向者が就いている。(都道府県は、「割愛願ひ」を提出してこの出向者を受け入れ、お客様として遇していた。) 国の通知は、都道府県から市町村の対応する課に届けられる。市町村の課では、この通知に従い、その町村の対応する条例を国の法令の制定改廃に適合するよう制定改廃するための条例案を起草し、市町村長から議会に、市町村長提出の条例案として提出される。たとえば、国民健康保険法については、〇〇市国民健康保険条例、介護保険法であれば〇〇市介護保険条例、景観法であれば〇〇市景観条例というように。それらは、条例制定が義務づけられる

ものもあれば任意のものもあるが、どちらであっても、国家が市町村に向けた法令を作るならば、制度的に、あるいは立法者において少なくともこれに大きな制度的または心理的制約を受けることは間違いない。平成12年の地方自治法改正前には、国の省庁が通知に「条例準則」という条例案のモデルを添付している場合が大半を占め、執行部の担当職員はこの条例準則に市の名称や若干の状況を当てはめて条例案文を起草していたのである。つまり、沢山条例案を議会に提出している長などの執行機関にしたところで、別に特別な独自性を発揮している訳ではない。いわゆる「必要的条例制定事項」などというものを、ルーティンワークとして、各部署において実行してきたに過ぎないのである。

特に市町村税条例については、時期的な制約もあり、本来議会の権限に属する条例制定権を、議会を招集する暇がないという理由で、市町村長が毎年度末に成立する地方税法改正法とともに送られてくる条例準則に則って職員に作成させたものを専決処分形で自ら成立させているというのが実情である。

それのみならず、国家の法律は、市町村の行政執行の根拠として条例の制定を求めず、長など執行機関の規則・規程等で済ませる場合もある。この場合には、憲法第94条及び地方自治法第14条に添えられている条件規定によるのであるが、そうなると市町村が行っている行政であるにも拘わらず、議会の出番はなくなるのである。

このように、市町村の多くの仕事は、すでに国家の制定する個別行政法で詳細に定められているものが多く、議会及び議員は条例などの自治体の意思決定機関であるという本来の役割からほど遠い環境に置かれてきた。議会及び議員がその市民代表としての手腕を発揮する余地は、現行法制のもとでは、実際にはあまり大きくなかったのである。

そうして、議員提案の条例案はほとんどな

く、市町村長提出の条例案ばかりとなり、それは実は国の法制に従って作られたものばかりであり、そして、それはほぼ100%近く原案通り可決されることとなるのである。これでは、市民が自らの代表としての議員を議会に送り出し、住民自治の基盤としようにも、どうにもならない壁があったのである。

そうしてみると、市町村議会の、市町村活動上のこのような不当に低い位置づけのほとんどの原因は、戦後の国の市町村の自治を制約する法制度に帰せられるべきものであって、議会と議員達にその多くの責任を押しつけるのは正しくない。

しかし、これらの状況は、一般の市民の目から見れば、市議会が何をしているのかがよく分からない、議員は働いていないと映ることになる。議員は無能であり「給料」が高いのだから、もっと数を減らし、給料を減らすべきだという、扇動的な、きわめて単純な主張があるが、そうしたプロパガンダは人気を集めることになる。そうして、政治家の選挙公約などでこれを大きく取り上げると、有権者がこれを鵜呑みにすることになる。

本当は、議員は職員ではないのだから行政（事務）的に有能な能吏である必要はないし、住民の代表として有能な人が数多く出てくる方が、住民全員にとってよい議会活動につながるはずである。また、報酬は常勤職員の給料とは性質を異にするものである。議会の議員定数は議会が住民の代表機関として有効に機能するために設定されるべきなのであって、報酬とを結びつける理由はほとんど存在しない。報酬と市町村財政とを結びつけて、行財政改革のために議員数を減らして財政への一助としようという言い方も、市の財政規模の中での議員報酬額のあまりの小ささを無視した、大変機会主義的で扇動的な主張と言わざるを得ない。

国家は、地方分権一括法で国家の地方統制の権限が縮小するのに対抗するように、地方

自治体にも、市町村合併を促進し、かつ、議員定数規定を上限定数規定に変えてしまい、議員数削減を促した。この定数上限制を導入する自治法改正がなされた当時の自治省担当者が参議院での調査室への法案説明会で述べた理由では、定数規定の減数条例ですでに減らされた議員定数を基準としてさらに厳しい行財政情勢に対応するために、まだ減数条例を定めていない自治体を含めすべての自治体において削減を含めた条例化を求める狙いであるということであった。

しかし、議員定数は、本来自治体の任意に委ねられるべきものであり、本来の制定経緯からいえば、有権者に対して国家が一定の議員数を住民自治の実現のために保障した規定であるから、この改正は本末転倒だといえる。

こうした中で、市町村の定数のあり方が議論されるようになったのである。

また、政務調査費は、地方議会がその能力を高めるために長年国に要望してきた制度であるが、実際に支給できるようになったとき、会派や議員の用途には疑問のあるものが多く見つかり、その支給額と用途のあり方が問題となってしまった。これは、古い体質の市町村政治が、調査研究を要しないものだったためであって、一過性の問題だと考えられるが、全国で、政務調査費の額と用途、公表のあり方などの見直しがなされることとなった。基本的にいえば、その制度の趣旨は、地方自治と議会の発展に役立つものであるが、見直しは必要だということであろう。

また、議会での審議・審査のあり方も、「議会の活性化」問題では、長い間さまざまな意見が出され、行われてきた。地方分権一括法制定の前で国の地方自治法は議会の自主性自立性を高めるように改善されてきつつあり、市町村議会は、その活動を活性化させるためのさまざまな取組ができる道が開かれるようになってきた。

2 小山市議会での検討の経緯

小山市において全面的な議会改革を進めている経緯について、述べることにしたい。

(1) 検討体制の整備

平成22年1月28日、小山市議会の石渡丈夫議長は、各党派代表者で構成している会派代表者会議に対して、議会改革の検討を提案し、協議会は、同日、2月及び3月にその対応について協議し、検討のフロー案、検討機関として推進協議会設置要綱案、専門部会設置要綱案について意見を集約した。

同年4月26日、市議会は、議員全員協議会を開催し、議会改革について協議し、議会改革推進協議会及び専門部会を設置して、そこで協議をしていくことを決定した。この際、これらの組織の設置及び運営について定めた議会内部規則として、小山市議会改革推進協議会設置要綱（後掲資料1）及び小山市議会改革推進協議会専門部会設置要領（後掲資料2）を決定し、同日、要綱及び要領が施行された。

小山市議会改革推進協議会（以下、「推進協議会」という。）は、議長の諮問に応じ、行政改革及び地方分権を踏まえた市議会の改革に関する総合的事項を協議、推進することを目的とし、議長以外の全議員が委員となる。会議を総理する会長には副議長、副会長には総務常任委員会委員長を充てる。また、各改廃代表者による理事会を置き、議会制度、組織及び構成に関する検討項目、議会運営、機能、公開に関する検討項目などの成案づくりを行うこととした。無党派議員も理事会を傍聴できることとした。

また、小山市議会改革推進協議会専門部会（以下、「専門部会」という。）は、協議会の設置目的を達成するため、推進協議会会長から依頼を受けた議会運営、議会機能、公開等に関する事項について、専門的に調査、研究又

は検討し、その結果を会長に報告するものとした。専門部会は、会長が指名する部会員若干名をもって構成し、部会員は、議会運営委員会、議会広報委員会等に属する委員をもって充てることのできるものとした。専門部会には、専門部会を総括し、招集し座長となる部会長、その補佐と代理を行う副部会長各1人を置いている。部会長は、推進協議会会長から依頼を受けた事項にかかる会議の結果について、適宜、会長に報告することとされた。

(2) 議長による諮問（第一次）

こうして、議会改革の検討体制が整ったので、石渡丈夫議長は、5月6日、新設された議会改革推進協議会の塚原一男会長（副議長）に対し、議会改革について諮問を行った（後掲資料3）。

石渡議長は、諮問内容において、議員定数の削減、政務調査費の減額の条例化、一般質問の改善、予算、決算審査を特別委員会で行うことについて検討して欲しいと述べた。

通常、諮問機関に対して所管事項の意思決定権者が何らかの懸案に関して諮問を行う際には、客観的で中立的な検討事項を示すにとどめ、その答申に対して検討の方向性に影響を与えず、自由な検討に委ねるように配慮するものだが、この諮問では、議長が望む答申の結論内容に踏み込んでいるように見える。ただし、諮問は、もともと諮問機関の意見形成をできるものではないから、これで諮問機関である推進協議会の意思形成の自由に影響が及ぶものではないというべきだろう。諮問内容は概ね次のとおりである。

①議員定数の削減について

議員定数については、議会の現状を見ると、減員はやむを得ないと関している議員が少なくないと思うこと、定数減を市民に訴えている議員もあり、市民から市長への手紙として定数減を訴えているものがあることを理由に挙げ、平成22年に話題となっていた名古

屋市長が市議会の定数を半減する条例案を提案したようなことになるより、議員自らが協議し、我が身を削る取組をお願いしたい。

②政務調査費のあり方について

政務調査費については、年間80万円の交付額を条例で定めているが、多すぎると考えられ、改正により附則で平成21、22年度に限りその100分の80の64万円に減額しているが、現在は当時より環境は悪化しており、本則を64万円に改めたいとした。

政務調査費の使途基準は議員全員で協議したものでなかったため、一議員が他の議員の政務調査費の使途について異議を唱え、裁判になっている（ある議員が、住民訴訟として訴訟した。）ので、このようなことが起きないように、全員で協議して基準を定めてこれを守っていけばそのようなことはなくなるはずではないか。

③一般質問及び対面方式ないし一問一答式の導入について

小山市議会の申し合わせにおいて、本会議審議では、議員一人当たり市政一般質問2回（1回の質問時間15分）、市政一般個人質問2回（1回の質問時間30分）が保証されている。しかし、市政一般質問は答弁を含めた時間が60分（（質問15分＋答弁15分）×2の意）であるというだけで、実際に質問されているものの多くは代表質問としての体をなしておらず、実質的にいえば、単に市政一般個人質問を30分と60分に分けているに過ぎないようなものではないか。

また、対面方式、一問一答式の導入については、現在の質問の形態も一問一答式に近くなっているので、議論を活発化するために、会議規則第57条規定の質問は3回までという制限を超えても良いのではないか。また、対面方式の導入により、質問者と答弁者が近くで真剣に行えるので、これらを改善すべきではないか。

④予算審査、決算審査について

予算審査、決算審査等については、現在各常任委員会での分割審査としているが、特別委員会において審査すべきとの意見がある。改善方策を専門部会等で審議し、協議会で結論を出してほしい。

事項①、②については、本年9月議会に間に合うように答申されたい。事項③については、意見がまとまれば、本年9月議会か12月議会に試行できるようにされたい。④については、意見がまとまれば、平成23年度の予算審査ができるようにされたい。

なお、今回は最初の諮問なので、すぐ答申可能な事項を諮問したが、次の事項についても今後諮問して行きたい。

1. 議会基本条例の制定
2. 常任委員会のCATV放映
3. 質問者に対する執行部の反問権の付与
4. 各種委員会への議員参画について

(3) 推進協議会での諮問事項の検討

議長を除く全議員で構成する推進協議会は、この諮問を受けて、二週間後の平成22年5月6日、第1回会議を開催した。ここでは、諮問事項の確認、諮問事項を検討する順位付け、検討組織の振り分け、協議会の運営等を協議した。

これを受け、5月28日、専門部会も第1回会議を開催し、部会長等の選出を行い、議会改革について検討した。

推進協議会は、6月3日に、第2回会議を開催し、諮問事項を検討した。その結果、議会基本条例制定に向けた検討と合わせて議員定数等について検討していくこととするという結論になった。

ここで、初めて議会基本条例の制定問題が浮上したのは、議員定数、政務調査費、一般質問などのあり方を総合的に検討するには、どうしても、議会の根本理念、目的、役割を明確にしなければそれらの議論は、是非を結論づけることができないからであろう。諮問

された諸事項は、それぞれ条例や規則に基づいているが、それらは、議会のあるべき姿を明確にしているものではなく、何の判断基準も含まれていないのである。まして、憲法や国の地方自治体の組織及び運営を定める法律である地方自治法には、「地方自治の本旨」と、地方自治の意義内容は自明の所与のものであることが示されているだけで、議会の本質的役割はまったく示されていない。この程度の手がかりで、定数問題を合理的に議論することができるはずはないといえる。

ここで、同時に検討すべきだとされた議会基本条例とは、議会と議員の意義と役割を市町村自身が明確にした上で、議会の内部構成の基準を定め、議会及び議員が、市民とどのような関係にあるべきか、二代表制の下で議会が監視し相互に抑制し合う制度となっているが現行法制できわめて強力な実質的権限を有する市長との関係、市長を含む行政上の執行機関との関係について、明確な原理や議会制を充実するための重要なしくみを確立することをその主たる内容とするもので、議会に関する基本法規となるものをいう。

そこで、全議員の議会基本条例に対する理解を深めるため、市議会は、議会基本条例についての講演会を実施し、依頼を受けて、7月22日、筆者がその講演を行った。その内容は、議会基本条例の意味、制定事項及びその内容、各自治体における制定状況、小山市における諸法制との関係などを概観したものである。講演後、推進協議会は第3回会議を開き、議会基本条例制定について検討した。

8月12日、専門部会は第2回会議を行い、一般質問、ならびに予算審査及び決算審査の二項目について検討を行った。

8月18日、推進協議会は第4回会議を行い、議長に対する中間報告の案について検討し、翌19日、推進協議会会長は、議長に対し協議会の協議状況について中間報告を行った。この中間報告では、議員定数の削減及び政務調

査費の見直しについては9月までに結論が見いだせず、同年12月議会に上程すべく議会基本条例の制定を諮問事項に加えることを希望した。

(4) 議会基本条例制定の諮問事項への追加 (第二次諮問) から答申まで

議長は、平成22年8月19日に中間報告を受け、同日に、議員定数の削減及び政務調査費の見直しについては同年12月議会までに決定することを条件に、「小山市議会基本条例の制定について」を追加諮問した。これは「再諮問」とも呼ばれている。諮問の原文は、資料4に掲げる。

専門部会では、8月27日及び9月10日に、第3回及び第4回会議を行い、第2回に引き続き、議会の一般質問、ならびに予算審査及び決算審査の二項目について検討を行った。

議員全員による推進協議会では、9月28日に第5回会議を開き、議会基本条例素案の概要（後に意見内容に従い修正した素案概要を資料5として掲載した。）について検討を行った。

専門部会は、10月25日に第5回会議を行い、これらの一般質問、ならびに予算審査及び決算審査の二項目についての検討結果をまとめた。

議員全員による推進協議会が同日に第6回会議を開き、議会基本条例素案の概要について検討を行った。推進協議会では、引き続き11月11日、同22日の第7回、第8回会議において、議会基本条例要綱案、議員定数及び政務調査費について検討し、また、専門部会から報告された一般質問について検討を行った。

22日、推進協議会では、筆者を講師として、小山市議会基本条例案要綱（素案）の解説について、研修を行った（資料6）。

推進協議会は、11月29日、12月6日の第9回及び第10回会議において、定数問題と政務

調査費問題を検討し、6日に、議員定数は現状維持とし、議員報酬及び政務調査費などの議会費削減により財政負担の軽減を図ることで意見の一致をみた。

推進協議会は、12月15日には、第11回会議を開き、議員報酬と政務調査費について、具体的削減案を協議している。

12月20日、推進協議会は第12回会議を行い、議長諮問に対する答申案をとりまとめ、ついで議員報酬及び政務調査費に関する条例改正案について検討した。この「議会改革について」と題する答申は同日、推進協議会会長及び副会長から議長に手渡された（資料7）。

全員で構成する推進協議会の意見は、概ね次のとおりである。

議員の定数や報酬については、国・地方とも財政難に直面するなか、住民からそれらの削減などを訴えているという状況も現実である。各市議会で市の行財政改革に合わせて精力的に自己改革に取り組んでいるところも少なくない。

ところで、地方議会の役割として、政策提案・監視機能を十分に果たすためには、相応の議員定数と報酬が不可欠であると思慮いたしますが、分権時代に入り議会における条例制定権が拡大したものの、議員提案の政策的条例制定件数は微増でしかない。

従って、単に議員定数を減らし、さらに報酬を減らすのみでは、議会改革とはならず、「削減ありき」だけでは議会制民主主義の成熟には繋がらないとも指摘されている。

このような状況から、分権時代における議会のあり方として、住民自治の拡充を目的に、議会主導により市民・議会・行政の役割と責務などを明記した議会基本条例の制定により、市民と議会の関係を再構築する必要があると判断し、議長に小山市議会基本条例制定の追加諮問を要請し、議長の追加諮問を受け、議会基本条例制定の検討と合わせ「議員定数の削減について」検討・協議を行った。

議員定数は、地方議会が民主主義を実現する上で必要な数を保障するべきであり、議員は住民の代表として選出され、市の重要な意思決定を行い、市政全体を常時監視する役割を負っている。

そして、議会内の意見の多様性と集約の可能性とのバランスの上に議員定数は決められてきたといってもよいが、それは議会運営の効率化を第一義とするものではなく、自治体側の財政的な負担の軽減などの理由により、議員定数の削減を考えるべきではないとの意見もあった。

一方では、議員定数に関する考え方は理解できるものの、議員の定数問題については、全国及び県内他市議会、近隣市議会における削減の現状及び動向、歳出削減の必要性などから、これらに依って行くのが今の議会のあるべき姿であるとして、議員定数の削減は必要であるとの意見もあり、統一した結論には至らなかった。

このような中で、議会本来の住民自治の価値及び議会制民主主義の成熟を図ることが重要であり、議員定数削減による財政負担の軽減を図るのではなく議員の定員を削減せず現状の定数を維持することとした。

そして、議員報酬等の削減により財政負担の軽減を図るとして、平成23年4月から2ヵ年間、議員報酬を現行報酬から5%削減、また政務調査費の交付額を年額50万円とすることを決定した。

なお、議員定数のあり方等については、今後、議会基本条例制定後において、行財政改革の視点だけでなく、市政の現状や課題、将来の予測と展望を考慮しつつ、市民等の意見なども聴取しながら検証・検討していくこととした。

そして検討結果を次の様に列挙した。

1. 議員定数の削減については、現行議員定数を維持することとする。
2. 政務調査費について

ア. 政務調査費64万円の条例化について、本則年額80万円を、年額64万円として2年間減額しているものであり、平成23年度から2年間50万円に改正する。

イ. 使途基準の見直しについて、現行の使途基準及び支出参考基準の見直しを図ることとし、具体的見直しについては、協議会理事会において引き続き検討を行う。

3. 小山市議会基本条例の制定について、引き続き作業部会にて取りまとめを行い、平成23年度施行を目指す。

4. その他

議員報酬の減額及び政務調査費の減額に伴う、小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例の一部改正及び小山市議会政務調査費の交付に関する条例の一部改正については、所要の手続きを進め、今12月議会に議員提案として改正条例を上程する予定。

(5) 議員報酬等及び政務調査費の条例改正

平成22年12月24日、推進協議会会長である塚原一男副議長は、前述の答申を踏まえて、小山市議会の議員報酬及び費用弁償等に関する条例及び小山市議会政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例案を12月定例会の最終日に提出した。他のすべての議員(推進協議会のメンバー)は、条例案提出の賛成者となっている。

条例の内容は、市議会議員が率先してリーマンショック以降厳しい財政状況の中、市の財政的負担の軽減り市政発展に寄与するため、平成23年4月から2年間、議員報酬を5%削減すること、及び、政務調査費を50万円に引き下げることとしたものである。

この条例案は、全議員の賛同を得ているため、本会議での質疑等は省略し、委員会負託及び討論も省略し、直ちに採決され、全会一致で原案通り可決され、成立した。

その提案理由と条例の案文は参考資料の

8, 9に掲げた。

いずれも2年間の暫定措置ではあるが、議員定数を2, 3名減らすより、地方自治の本来の進展に適う解決策であると思われる。

(6) 議会の審査等の改革(一般質問改革、対面式の導入、予算決算審査の改革)

平成23年1月31日、専門部会は第6回会合を持ち、議長から諮問されていた議会改革事項の内、一般質問、対面式の導入及び予算審査・決算審査について改善策を協議した。これは、2月2日の全議員で構成する推進協議会に報告、議論され、議会改革についてと題する第二次答申としてまとめられて、同日、塚原会長から石渡議長に手渡された。(資料10に掲載。)

①一般質問の改革

代表質問は、1定例会に立派所属議員3人当たり1人の割合でできることとし、端数が生ずる場合は、年間トータルで調整できることとする。代表質問を行う者を除き、議員は定例会ごとに個人質問ができることとする。同一会派の議員ができる関連質問について、事前通告制とする。同一質問3回までの制限は、廃止する。

②予算審査の改革

特別委員会を設置し、同委員会は、総務常任委員会委員全員と、他の常任委員会から推薦された委員2名で構成する。

これらの改革は、本年2月議会から、試行として実施する。

③決算審査についての改革

平成23年4月の市議会議員選挙での改選後に検討することとする。

(7) 政務調査費の使途基準の見直し

2月28日、推進協議会の理事会で協議され、検討中である。

（8）議会基本条例制定への動き

翌平成23年1月17日、市議会では、議会基本条例を制定するため、各会派から代表者を出して構成する小山市議会基本条例作業部会（部会長 山口忠保議員）を設置し、具体的な策定作業を始めた。

この作業部会は、1月17日、1月24日、2月16日、3月1日などに会合を行い、小山市議会基本条例案（素案）をまとめた。（資料11に掲載。各条に解説が付されている。）

これにより、議会基本条例案の骨格が概ねできあがることとなった。

3 小山市議会改革の意義と評価

小山市議会では、このように、議会と議員の意義および責務の明確化、その権限の拡張、定数の意義についての再検討、議会の審議能力の向上、市民代表としての議会に市民の意思を反映させる方法、審議・審査体制の改革、議員報酬及び政務調査費の改革などのかなり抜本的な見直しとして、議会改革が進行中である。この改革は、今も進行中なので、まだ最終的な結果が全て出ているわけではない。

小山市議会で結論づけられた議会改革の事項内容は、しばしば、他の自治体において採用されたものとは異なっている。その典型的な事例は、議員定数と議員報酬に関する結論である。他の市町村では多くの場合、高給取りで、やっている仕事が見えないとの議会の機能不全への批判に対して、安直に議員定数の削減を行い、個々の議員の報酬はそのまま確保しようとしている。その本質は現職者の地位保全であるのに、改革らしき外見を装う方法をとっている。しかし、小山市では、住民の代表としての議員の定数に重要な自立的な価値を認め、当面これを削減しないこととし、報酬を削減することで、同程度の市財政への寄与は行うことにした。議会が定数を減

らすことは、代表者による合議体としてみれば自己否定に等しいことであろう。定数のような本質的な重大な事項は、その意義、原理に即して考慮されなければならないのは当然なことであり、小山市議会議員は、その点で、真実に向き合う勇気と冷静さがあったと評価できる。

議会基本条例の素案においては、最近の多くの市町村で制定されている条項の内で一問一答方式の採用、議会報告会などの合理的意義のある事項は当然採用しているが、しばしば見られる無意味な事項、法的におかしな事項は除外している。

さらに、独自の点として、議員定数の住民代表としての基本原則とその手続的保障を規定したこと、議会の権限（議決事件）に重要な行政計画類を加え議会が行政に対して計画段階でその意思決定権を及ぼすこととしたこと、実際には存在して重要な意義のある全員協議会の設置と権限について条例で前向きな法的根拠を与えたこと、執行機関から提案される議案について審議に必要な基礎的な諸資料の提出義務を定めたこと、議員の調査立法活動に必要な法制その他の補助的機関と図書室などを充実させることを定めたこと、しばしば市町村では曖昧にされている議員報酬額についての評価の原則とその改定手続きの客観性確保について定めたことなどが挙げられる。

議会基本条例は、その市町村の規模に応じて、議員の能力を発揮できるように設計されるべきであろう。小山市は、人口16万人、議員数30名程度であり、その議員達の活動にもっともふさわしい制度的枠組みが整備される必要がある。この議会基本条例の素案は、これらの基礎的な条件をかなり満たしているのではないかと思われる。

冒頭に述べたように、小山市の議会基本条例の意思形成に際して、支援事業の要請を受けて本研究も一部に参加した。この支援事

市村 充章

業は、平成18年の地方自治法改正でやっと追加された「第百条の二 普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。」という規定により可能となったものである。

この市町村自治体の主たる意思決定機関というべき議会が自らの判断に必要な調査研究の委託を行う権限が、明治20年代でも昭和20年代でもなく、平成18年にやっと認められたという事実が、国が定める地方自治制度が、いかに意思決定機関としての議会を軽視してきたか、ひいては市町村自治体の独自の判断をいかに阻害してきたかということを物語っている。

地方自治と中央集権、民主主義とそれ以外のものとは絶えず押し合いそれぞれの地歩の拡張を争っている。個々人の幸福のためには、自治が望ましく、全体の発展のためには、ときとして全体の利益が個々の利益に優先されることもあろう。しかし、個々人にとってみれば、地方自治の領域が増えることは一般的に益するところ大なのは間違いない。

地方自治は、明治以来、国家の法的規制の下に置かれてきたが、市町村が正統的な自治体である以上、その住民の代表機関であり主たる意思決定機関である市町村議会は、その存在意義の実現のために、より独自で自由な意思決定に向けて改革に取り組まざるをえないし、それはきわめて自然なことである。

地方自治は、法制度と実態の二つの変化が相互に影響を与え合いつつ進むものである。また、日本においては、国家の法制度の改革と自治体自身が定める法制度が、互いに影響を与えつつ進むものである。

今回の小山市における議会改革は、自治体の主要な意思決定機関としての議会在、法的環境の変化と相まって、自らの意思で地方自治の実現に向けて変革しようと努力している

姿であるといえる。

おわりに

おわりに、本稿を書くにあたって、資料提供などの多くの便宜をいただいた小山市議会事務局の各位に対し、こころから御礼を申し上げます。

本稿の執筆時点では、小山市議会では、多くの時間を費やし多くの検討がなされて、ようやくその改革の着地点が見えてきたところである。その基礎自治体としての意義を全うする議会改革が実現できることを期待する。

付録

資料1 小山市議会改革推進協議会設置要綱

小山市議会改革推進協議会設置要綱

(目的及び設置)

第1条 議長の諮問に応じ、行政改革及び地方分権を踏まえた本市議会の改革に関する総合的事項を協議、推進するため、小山市議会改革推進協議会（以下「協議会」という。）を設置する。

(委員)

第2条 協議会の委員は、議長を除くすべての議員とする。

(会長等)

第3条 協議会に会長、副会長1人を置く。

2 会長に副議長、副会長に総務常任委員会委員長を充てる。

3 会長は会議を総理する。

4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるときは、これを代理する。

(理事会)

第4条 協議会に理事会を置く。

2 理事会は、次に掲げる事務を所掌する。

(1) 議会制度、組織、構成に関する検討項目の成案づくり

(2) 議会の運営、機能、公開に関する検討項目の成案づくり

(3) その他の検討項目の成案づくり

3 理事会は、会長、副会長及び各会派からの代表者で組織する。

(会議)

第5条 会長は、協議会及び理事会を招集し、その座長となる。

2 協議会及び理事会は、それぞれ委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

3 理事は、理事会に出席できない場合は、代理を出席させることができる。

4 会長が必要と認めた場合は、関係者の出席を求め、意見を聞くことができる。

5 委員は、理事会を傍聴することができる。

(報告)

第6条 協議会の庶務は、議会事務局において処理する。

(細目)

第8条 この要綱に定めるもののほか、協議会の運営に関し必要な事項は、会長が理事会に諮り別に定める。

附則

この要綱は、平成22年4月26日から施行する。

資料2 小山市議会改革推進協議会 専門部会設置要綱

小山市議会改革推進協議会専門部会設置要綱
(設置)

第1条 小山市議会改革推進協議会設置要綱第1条の目的を達成するため、小山市議会改革推進協議会専門部会（以下「部会」という。）を置く。

(目的)

第2条 部会は、小山市議会改革推進協議会会長（以下「会長」という。）から依頼を受け

た議会運営、議会機能、公開等に関する事項について、専門的に調査、研究又は検討し、その結果を会長に報告するものとする。

(構成)

第3条 部会は、会長の指名する部会員若干名をもって構成する。ただし、部会員は、議会運営委員会、議会広報委員会等に属する委員をもって充てることのできるものとする。

(部会長及び副部会長)

第4条 部会に部会長、副部会長各1人を置く。

2 部会長は、部会を代表し、会務を総括する。

3 副部会長は、部会長を補佐し、部会長に事故あるとき、又は部会長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 部会の会議は、部会長が必要に応じて招集し、その座長となる。

(報告)

第6条 部会長は、会議の結果について、適宜、会長に報告する。

(細目)

第7条 この要領に定めるもののほか、部会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

附則

この要領は、平成22年4月26日から施行する。

資料3 小山市議会議長の第一次諮問

平成22年5月6日

小山市議会改革推進協議会

会長 塚原 一男 様

小山市議会議長 石渡 丈夫

小山市議会では、今日まで様々な議会運営

市村 充章

等の改善を自ら行って参りましたことは、高く評価されるものである。

しかし、いずれの自治体においても、財政的に厳しい時代を迎えており、当市も同じである。

このような時に、我々議会としても、やらねばならない問題が山積している。行政側は我が身を削って行政改革を推進している現状において、我々議会としても開かれた議会は勿論のこと、経費の削減に積極的に取り組み、市民の付託に応えるよう早急に取り組まなければならないので、次の事を諮問する。

記

1. 議員定数の削減

議会の現状を見ると、減員はやむを得ないと感じている議員も少なくないと思います。議員の中にも、後接会日より、集まりの席等において、市民の皆様にご定数減を訴えたり、市民からの市長への手紙で定数減を訴えられたりしております。

名古屋市長のように、定数半減の条例を提案されるより、我々議員が自ら協議し、我が身を削る取り組みをお願いしたい。

2. 政務調査費

ア. 政務調査費64万円の条例化

小山市議会政務調査費の交付に関する条例第3条によると、年80万円の交付を定めており、附則2において、21・22年度分限り100分の80を乗じた額とされておりますが、改正時の2年前と状況は変わっていない。むしろ環境は悪化しているので、条例第3条の規定を年64万円に改め附則2を削る。

イ. 政務調査費の使途基準の見直しを全員協議で現在の使途基準は全員で協議したものでないため、一議員が他の議員の使途について異議を唱え、裁判になっているので、全員で協議し基準を定め、それを守って行けば、そのような事は無くなるはず。

3. 一般質問について

ア. 申し合わせにより、議員一人市政一般質問2回、市政一般個人質問2回が保証されているが、市政一般質問は答弁を含めた時間が60分であるだけで、代表質問の体をなしていない。ただ単に市政一般個人質問を30分と60分に分けているに過ぎない。

イ. 対面方式、一問一答式の導入

現在の質問も一問一答式に近くなっており、議論を活発化するために市議会会議規則第57条規定の3回を超えても良いのではないか。

また、対面方式の導入により、質問者と答弁者が近くで真剣に行える。

4. 予算審査、決算審査について

予算審査、決算審査等については、現在分割審査としているが、特別委員会において審査すべきとの意見があるので専門部会等で審議し、協議会で結論を出してほしい。

1. 2. については、本年9月議会に間に合うように答申されたい。
3. については、意見がまとまれば、本年9月議会か12月議会に試行できるようにされたい。
4. については、意見がまとまれば、23年度の予算審査ができるようにされたい。

なお、今回は最初の諮問なので、すぐ答申いただけるものを諮問いたしました。次の事項についても今後諮問して行きたいと思っております。

1. 議会基本条例の制定
 2. 常任委員会のCATV放映
 3. 質問者に対する執行部の反問権の付与
 4. 各種委員会への議員参画について
- 以上

資料4 小山市議会議長第二次諮問 (再諮問)

平成22年8月19日

小山市議会改革推進協議会

会長 塚原 一男 様

小山市議会議長 石渡 丈夫

議会改革に関する追加諮問について

平成22年5月6日付小山市議会改革推進協議会会長への諮問に対し、種々協議されておりますことに感謝申し上げます。

さて、8月1日に貴協議会より第1回中間報告をいただきましたが、中間報告では議員定数の削減及び政務調査費の見直しについては本年9月までに結論が見出せず、本年12月議会に上程すべく議会基本条例制定の検討を進める中で見直しを導くとの内容であり、そのため、議会基本条例の制定を諮問事項に加えていただきたい旨の報告書であります。

つきましては、前2件の議員定数の削減及び政務調査費の見直しについては本年12月議会までに決定することを条件に、下記のとおり追加諮問いたします。

記

1. 小山市議会基本条例の制定について

資料5 初期の議会基本条例（素案） の概要

なお、本稿では、9月28日案を推進協議会での後の意見により、11月10日付けで改訂したものを掲げてある。

小山市議会基本条例（素案）の概要

1 議会の基本原則

(1) 議会の役割

議会は、市民の代表機関として市民の意思を市政に反映させ、条例の立法その他の重要

な事項について市の意思を決定し、行政が適切に執行されていることを常に監視し、自らも不断の努力によって議会の活性化に努め、もって市勢の発展と市民の福祉向上を実現しなければならない。

(2) 議会の議決事件

議会が市としての意思決定を行う議決事件として、条例の議決、予算の議決及び決算の認定など地方自治法に定める15項目の事項の他、地方自治法第96条第2項で認められている追加議決事件とすべきものについて、総合計画その他の重要な基本計画を含めるものとするを規定する。

2 議会の構成と機構

市議会の構成とその内部機構については、地方自治法において重要事項が規定されているが、その設置又は構成要素が市の自治に委ねられているもの、及び市にとって重要であるにもかかわらず法が規定していないもの等については、市として、基本的な条例事項として定める必要があるため、これらを議会基本条例に明確に規定する。

(1) 議会の議員定数に関する基本原則

①議会の議員定数は、民主主義においても最も重要である、市民の意見が市政に充分反映され、住民自治が実現できるようにする観点から、人口に応じて十分な代表の数を確保するよう定められなければならない。

②議員定数の改定にあたっては、十分な審議時間を確保し、少数者の質疑討論の時間を充分確保しなければならない。

(2) 委員会の設置

議会活動において重要な役割を担っているが、地方自治法上は設置が任意とされている常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会の設置に関する基本規定を定める。

(3) 全員協議会の設置

地方自治法第100条第12項に関連し、議会活動において重要な機能を果たす全員協議会

の設置と役割を明記する。

(4) 会派代表者会議の設置

地方自治法に規定のない会派代表者会議の設置と役割を明記する。

3 議会及び委員会の運営の原則

議会が、民主的かつ積極的な議会活動を実現できるように、以下の原則を定める。

(1) 議会の定例会及び臨時会の会期並びに議会の審議及び委員会の審査等に当たっては、十分な質疑時間を確保しなければならない。

(2) 議会は、長等の執行機関からの提案に対する質疑を行うだけでなく、議員が自ら案件を提案し、執行機関及び関係者と議論することができる機会を設けるよう努める。

(3) 議会および委員会では、議員相互の自由討議の尊重に努める。

(4) 本会議のみならず、常任委員会及び特別委員会の会議についても原則として公開とし、本会議についてはテレビ中継等により市民に活動状況の情報を提供する。

(5) 常任委員会及び特別委員会は、陳情、請願について、必要があると認めるとき、代表者から意見を聴取する。

(6) 常任委員会及び特別委員会は、公聴会及び参考人の制度を活用し、利害関係人の意見、専門的意見、市民の意見を聞く機会を設ける。

(7) 議会は、地方自治法100条の2で追加された「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査」を計画的に活用する。

4 市民と議会の関係

議会が、市民の代表による機関として、市民と常に連携して活動が行われるように、市民に対する情報提供及び市民の意見の反映のための原則を確立し、これを実現するための制度を設ける。

(1) 議会活動における市民参加の促進及び市民と連携した政策立案、行政監視活動を原則とする。

(2) 議会は、議会活動を市民に対し報告し意見交換をする場として、議会報告会を、毎年、適切な時期に開催することとし、その詳細は別に定める。

(3) 議会は、各議員が負っている議決に対する説明責任を果たすため、会期ごとに、各議案に対する各議員の議決態様について、一覧できる資料として作成し公表する。

(4) 議会は、市民の多様な意見を反映させる運営に努める。

5 市長等執行機関と議会及び議員の関係

議会が二元代表制の原理に従って、重要な立法、議決及び調査監視の機能を十分に発揮できるようにするため、議会と市長その他の執行機関との関係を明確にし、議員が、執行機関の有する市政に関する情報を的確に入手し、及び十分な資料に基づき質疑を行い、並びに議会として常に行政への監視を行うことができるように、以下のとおり、その原則としくみを確立する。

(1) 二元代表制の趣旨に照らし、議員と市長等の執行機関との質疑は常に緊張関係を持つものでなければならない。

(2) 議会における議員と執行機関との質疑は、一問一答方式で行うことができる。

(3) 本会議及び委員会等の会議において、答弁者は、本会議にあつては議長、委員会にあつては委員長の許可を得て、論点整理をするために質問の趣旨を確認することができる。

(4) 議会は、市長が提案する条例案、政策、計画、施策及び事業等の議決事件については、その提出の背景、取り得る他案との比較、総合計画上の位置づけ、関係法規、財源措置、政策等の効果予測など審議に必要な資料を添付し、説明を行うよう求める。特に、条例案

に付いては、条例案関係資料として、①条例案の提案理由説明、②条例案要綱、③条例案、④条例案新旧対照条文、⑤条例案に関連する法規参照条文、⑥条例案施行に要する費用を冊子化し、配布するよう求める。

(5) 議会は、市長が予算又は決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、(4)と同様に、分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料の作成を求める。

(6) 議会は、市長等執行機関の行政が適切に執行されていることを不断に調査監視し、必要と認める場合には、遅滞なくその是正のための措置を講じなければならない。

6 議員の活動の原則

議員の活動のための原則を、以下のとおり定める。

(1) 議員は、市政の課題、市民の意見の把握、関連する法制度及び財政等の研鑽につとめ、市民の代表としての責務を果たさなければならない。

(2) 議員は、市民全体の代表者であり、地域その他の一部の利益にとらわれず、市民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならない。

(3) 議員は、自らの行った議会活動及び議決について、市民に対し説明責任を果たさなければならない。

(4) 議員は、政治倫理を遵守しなければならないが、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれるときは、別に条例で定めるところにより、自ら疑惑を解明し、市民に対しその責任を明らかにしなければならない。

7 会派

議員は、議会活動を行うため議会内の団体としての会派を結成することができる。

8 政務調査費

(1) 議員の調査研究に資するため、別に条

例で定めるところにより、地方自治法第100条第14項に規定する政務調査費を支給する。

(2) 政務調査費の額は、議員の調査研究に要する経費の一部に当てるために必要な金額を基準として、市の財政状況を勘案して決定されなければならない。

(3) 政務調査費は、用途基準に従い、制度目的に即して議員の調査活動のため適切にこれを使用しなければならない。

(4) 議会は、議員から提出を受けた政務調査費の収支報告書その他の関係資料を積極的に公表するものとし、市民から請求があるときは、当該議員は、その用途内容について説明しなければならない。

9 議員報酬の原則

議員報酬及び手当等の種類及び金額その他の事項は、議員の職務内容の実態及び市の財政状況に適合するものとなるよう、常に客観的な検証を行うものとし、その内容は別に条例に定める。

10 議員の研修体制

議会は、議員の政策立案、調査活動能力の向上に資するための法制度、財政、行政分野別、特定行政課題等の専門的分野の研修を、少なくとも毎年（2回）以上実施するなど、研修強化に努める。

11 議会事務局の整備

議会の運営及び活性化に必要な議会事務局について、以下のとおり定める。

(1) 市は、議会事務局の拡充強化に努める。

(2) 議会事務局には、議員による調査立法活動を補佐することのできる法制執務能力のある職員を配置する。

(3) 市は、議会改革及び議会事務局の整備のために必要な予算の確保に努めなければならない。

12 議会図書室の整備

議会図書室には、議員の調査研究に資するため、地方自治法第100条第18項が義務づける官報、広報及び政府刊行物のみならず、市政に関連する情報をできるかぎり系統的に収集し、議員の用に供さなければならない。

13 議会広報活動の充実

議会広報活動を充実する。

14 議会改革推進協議会の設置

議会改革の推進を確実に推進し活性化を図るため、議会改革推進協議会を設置し、定期的に協議を行う。

15 最高規範性

本条例の最高規範性を規定し、その意義と周知方法を明確にする。

(1) この条例は、議会に関する最高規範である。

(2) 議会及び議員は、他の議会に関する条例、議会規則の制定改廃及び解釈並びに議会の運営に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例の制定事項との整合を図らなければならない。

(3) 議会は、一般選挙による議員の新たな任期の開始後、速やかにこの条例の内容に関する研修を行わなければならない。

資料6 初期の条例案要綱（素案）に付した詳細な解説（11月15日版）

小山市議会基本条例案要綱（素案）解説

はじめに

市議会の能力を高め、市の地方自治を発展

させ、議会が住民の代表機関として健全に機能するための根本原理を確立する基本法として、小山市議会基本条例を作成するにあたって何が規定されるべきなのかを検討する。

法制執務の基本は、問題点の実態把握及び分析、制定事例の比較検証、目的達成のためのもっとも適切な内容の抽出、法体系の中での整合性を確認することである。

条例の基本的な対象事項について、まず考察する。

これまでの全国市町村の制定事例を見ると、最初に作られたのは横須賀市議会基本条例であり¹、地方自治法にすでに確定的に規定されている組織法的事項に関する規定に多くを割いているものであった。その規定は慎重に検討されたものであるから、本当は検討に値する先例であるといえる。

ただし、地方自治法は、議会のあり方について、その組織及び運営の骨格をかなり具体的に、全国一律かつ市町村と都道府県をあまり区別することなく規定しているので、国の法令が規定している議会関係の内容に関して、議会基本条例で重ねて規定することは慎重にしなければならない。

なぜなら、市町村は、この法が規定した内容を、自治体法である条例又は規則によって独自に変更することは憲法92条及び同94条の解釈上認められていないからである。これらの規定の解釈上、法に定められている内容をあえて独自に定め直すことは、法との間に矛盾抵触がある場合には無効となり、矛盾抵触がない場合には単に空振りの規定となるから、法制上問題を生じるからである。

初期の事例として、北海道にある栗山町議会基本条例は、横須賀市の条例と比べると、議会の活動原則に関して理念的な主張が盛り込まれ、その具体的な実現のしくみを規定し

1 栗山町が最初の事例ではないが、議会活動に関する理念的な主張を多く条項化している栗山町の条例が、あたかも最初の事例のようにもてはやされたのである。

て制度的保障としようとするものである。現在全国で制定されているのは、この栗山町のものが出発点となっている。

今回の小山市議会基本条例の策定の方向性を考えるに当たっては、時間的な制約もあり、よりコンパクトに要点を達成するため、後者の実例を検証した。

ある分析では、制定条例の規定内容を、議会機能を強化する事項、議員能力を強化する事項及び住民参加を強化する事項の規定ぶりを指標として点数を設定し、先進型（栗山町、伊賀市、朝来市、北島町、福島町、菊川市、高千穂町、天理市、松島町、今金町）、優良型（北栄町、宇多津町、知内町、藤里町、流山市、松江市、京丹後市、小松島市、宮古市、新発田市、名寄市、所沢市）、標準型（北名古屋市、銚田市、熊取町、佐賀市、大分市、三笠市、会津若松市、東近江市、栃木市、薩摩川内市、久留米市、大玉村）、低整備型、名目型の五類型に区分している²。

また、議会が市民と向かいあっているか否かを、条例としての真偽の基準とし、議会基本条例の必須要件として、（1）議会報告会、（2）請願・陳情者の意見陳述、（3）議員間の自由討議を規定しているかどうかを挙げるものもある。その3要件すべてについて義務規定またはそれに準ずる規定、要綱、実施実態等があるのは、栗山町、伊賀市、今金町、松島町、北島町、福島町、大和町、名寄町の8議会（12%）にとどまったとしている³。

ここでは、これらの俎上に載った中から栗山町、伊賀市、流山市、所沢市、大分市、会津若松市の6自治体を検討対象とすることにする。このうち、栗山町は制定後すでに3回の改正を行っている。これらの実例によっ

て、検討をした結果、中には明らかな問題があるものも見られたので、適切と思われるもののみを抽出し、今回の概要、要綱の内容を記述したものである。

2 増田正・深澤佑太「議会基本条例の構成と類型に関する統計分析」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）2010年 45頁～58頁

3 民間団体である東京財団が、平成22年1月25日、84の議会基本条例が制定されている中で、「ニセ議会基本条例ってなんだ？」と題するシンポジウムを開催し、その中で示したものである。しかし、議会が議決している条例は、その自治体の意思であり、会議の議題名称には少々予見があるように思われる。

条例の制定事項の概要

既存の各市町村の条例から主要な大項目となるものを抽出し再配列すると、次のようになる。

大項目的事項	小項目
1 前文	
2 総則	①目的、②議会の役割
3 議会と議員の活動原則	①議会の運営原則、②議員の活動原則、③会派、④全員協議会、「議会の構成」
4 議員定数の基準	
5 審議の原則	①自由討議、②一問一答方式、③反問権
6 委員会の活動	①委員会の運営の原則、②議会運営委員会
7 市民と議会の関係	①市民参加及び市民との連携、②議会報告会、③意見提案手続
8 議会と市長等執行機関との関係	①市長等執行機関と議会及び議員の関係、②市長による政策等の形成過程の説明、③市長による政策形成過程の説明、④予算及び決算における説明、⑤法律第96条第2項の議決事項、⑥政策等の監視及び評価、⑦閉会中の文書による質問
9 政務調査費	意義、交付、使用、報告、公開、責任
10 議会改革推進体制	①議会改革推進会議、②交流及び連携の推進、③議会モニターの設置
11 議会及び議会事務局	①議員研修の充実強化、②議員政策研究会及び議会活性化推進会議、③議会事務局、④予算の確保、⑤議会図書室、⑥議会広報の充実、⑦専門的識見の活用、⑧附属機関の設置（地自法第138条の4第3項及び第202条の3に抵触）
12 議員の身分保障、報酬と政治倫理	議員の政治倫理、議員報酬、期末手当
13 最高規範性	最高規範性または他の法規との関係

条例案（素案）要綱の解説

第1 目的

本条例は、小山市議会の組織及び運営並びに議員に関する基本的事項について、地方自治法（以下、「法」という。）その他の法令に規定されず又は市町村の任意の判断に委ねられている事項に関する諸原則並びに組織、運営等に関し重要な事項を定め、その活動の主体性を強化し、住民との連携の向上を図り、もって、議会が、二元代表制の下で議会に与えられた責務を全うし、住民の代表としての役割をより一層適切に果たすことを目的とするものであること。

○ 目的規定について

本条例は、議会の組織及び運営並びに議員活動に関する基本原則を定め、その体制の整備を図ることにより、市民の代表として市民に開かれた議会を実現し、もって議会及び議員活動のさらなる活性化を実現することにより、市政における住民自治を徹底することを目的とすることである。内容としては、そのような事項が網羅されていけばよい。

第2 議会の基本原則

1 議会の役割

議会は、市民の代表機関として市民の意思を市政に反映させ、条例の立法その他の重要な事項について市の意思を決定し、行政が適切に執行されていることを常に監視し、自らも不断的努力によって議会の活性化に努め、もって市勢の発展と市民の福祉向上を実現しなければならないものとする。

2 議会の議決事件

議決事件は、法第96条第1項に掲げる15項目の列挙事項の他、同条第2項の追加議決事件として、市政上の重要事項である総合計画その他の重要事項を含めるものとする。

○ 議会の基本原則について

目的に次いで規定すべきなのは、議会の基本原則である。それは、議会の本来の役割、意義を明確に規定することと、設置及び権限について規定することである。多くの先事例では、このような認識は欠けているようであるが、議会基本条例として定めるなら、まず議会の権能は明確にされなければならない。

1 議会の役割について

憲法第8章と地方自治法の議会に関する規定では、議会を設置することについて規定されているものの、その役割と意義について明確にする規定はない。これは現行の地方自治法が、戦前の「市制町村制」、「府県制」など、中央政府から地方を統制する色彩の強い法律の規定をほぼそのまま継承して、内務省官僚によって案文が作られたため、起案者においては、議会の役割をわざわざ強調する意思がなかったためである。しかし、現在の地方自治の状況においては、議会がなぜ存在するのか、議会の役割が何なのか、自治体において明確に共通の認識がなければならないと考えられる。そのため、このような役割を明確にする規定を置くべきである。

2 議会の議決事件について

議会の市町村における権限は、地方自治法第96条第1項に議決事件として15項目を限定列挙しているが、その第2項において、自治事務についてはこれを条例で拡大できる旨が規定されている。平成12年の地方分権改革により地方自治法その他の国の法令は抜本的に改正され、議会の議決権限は大幅に見直された。同項の規定により、市町村にとって重大な意思決定となるような総合計画その他の計画などの従来執行機関側の権限とされてきた重要事項が、条例で定めるなら議会

の議決権限の及ぶところとなってきたのは、市町村の自治にとって大きな前進である。そこで、議決事件の範囲については、市町村の二元代表制の発現にとってきわめて重要な問題であるため、議会基本条例の冒頭に規定されるべきである。

第3 議会の構成と機構

1 議会の議員定数に関する基本原則

- (1) 議会の議員定数は、民主主義において重要な要素であることにかんがみ、市民の意見が市政に充分反映され、住民自治が実現できるようにする観点から、別に条例で定めるにあたっては、人口に応じて十分な代表の数を確保するように定められなければならないものとする。
- (2) 議員定数の改定にあたっては、十分な審議時間を確保し、少数者の質疑討論の時間を充分確保しなければならないものとする。

2 委員会の設置

法が任意の設置としている常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会については、議会活動において重要な役割を担うものであることにかんがみ、別に定める条例により、いずれも設置するものとする。

3 全員協議会の設置

- (1) 法第100条第12項の規定により議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行う場として、全員協議会を設けるものとする。
- (2) 全員協議会は、議員の全員で構成し、議長が招集するものとする。
- (3) 全員協議会の運営その他必要な事項は、議長が別に定めるものとする。

1 定数について

議員の身分に定数を入れている条例が多いが、これは間接民主制においてもっとも重要な議会の最重要の組織構成の問題である。その点で、議員の処遇という周辺問題にすぎない報酬と関連づけようとする多くの市町村の条例制定のスタンスは、不適切ないし不見識である。また、定数の持つ議会制上の重要性から、議会基本条例に定数の決め方についての基本原則を掲げるのは必須事項といえる。議会基本条例においては、定数は、議会の設置、権限とともに、冒頭部分に置かれるべきである。伊賀市、大分市などは、定数の基本原則を規定しており、評価できる。一方、単に「別に条例で定めるところによる。」とするような条例は、基本条例としての役割を放棄するものであるし、「行財政改革の視点だけでなく、市政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮する」などとする規定であるのも、議会における議員定数の意義を理解していない書き方である。

議会の議員定数は、市民が市政に関与する枠組みの問題として、合理的な理由によってその数が決定され、説明されなければならないものである。

定数決定のための要素を考えるなら、第一の要素は、市民の意見が市政に充分反映され、住民自治が実現できる数が確保されなければならないこと、それは、人口に応じて十分な代表の数を確保するように定められなければならないものとするのである。議員数が多ければ、それだけ、市民は自分たちの代表を議会に送り出しやすくなり、少なれば出しにくくなるということが、そのもっとも大きな法則であることを認識しなければならない。議員定数は、住民自治のために確保されているであり、行政改革が行政の無駄を省く名目で公務員定数の削減に向かうことに意義をみいだすの

と同様の姿勢で判断すると、議会の存在意義、ひいては地方自治そのものを損なってしまうこととなる。そのため、議員定数の決定については、議会の役割に即して合理的な数となることを、市民に説明できるようなものでなければならない。一般に、現在よく行われている定数削減の改正では、合理的な説明がないまま行われ、改革姿勢を見せるためのパフォーマンスに過ぎないものが多いように見えるが、それでは議会制の損失になるにすぎないであろう。

今回の検討に際し、現行地方自治法の議員定数規定の設定の由来、ヨーロッパの自治体の議員定数等について検討したので、末尾の資料を参照されたい。それらの検討結果として、地方自治法の規定に従った本市の議員定数は、おおむね妥当な規模であり、異様に少ないアメリカ合衆国の自治体はむしろ大変な例外であり、ヨーロッパの基準からすれば、本市の定数はむしろ少な目であることが判明した。もし、定数の変更をするなら、過去に国会で行ってきたような行政改革に協力しその苦しみを分かち合うなどという、あまりに安易で的外れな理由づけではなく、議会制民主主義の本質から、科学的で合理的な根拠に基づく説明が必要である。

第二の要素は、議会は、様々な部分社会の属性を持つ多様な代表が、市政について合議する場である以上、適切に市民の声が反映されなければならないという点である。特に、意見の反映という点で重要なのは、少数者の意見が圧殺されてはならないという、最低限の民主主義のルールである。このため、議員定数の改定にあたっては、十分な審議時間を確保し、少数者の質疑討論の時間を充分確保しなければならないものとするのが保障されるべきである。

2 委員会の設置について

地方自治法は、市議会の機関として、常

任委員会、特別委員会及び議会運営委員会を、任意に設置できるものとしている。しかし、これらの委員会は、議会活動において重要な役割を担うものであることにかんがみ、人口16万、定数30ほどの議会にあっては、当然設置すべきものであり、このような重要事項については、基本となる根拠規定は、まず、基本条例に置かれなければならない。

3 全員協議会の設置について

全員協議会は、かつて地方自治法には根拠規定がなく、しかし、本会議で審議しにくい事件に関して実質的な協議を行うために、便宜的に設けられてきた。現在では、地方自治法第100条第12項の規定により、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行う場を置けるという規定を活用して、実効性のある形で全員協議会が設置できる。執行機関からの説明の場にとどまらず、市議会が、能動的に、かつ自由に活動できるようにするため、全員協議会をこのような形で明確に規定することが望ましい。全員協議会は、議員の全員で構成し、議長が招集するものとし、全員協議会の運営その他必要な事項は、議長が別に定めるものとする。

第4 議会及び委員会の運営の原則

- 1 議会の定例会及び臨時会の会期並びに議会の審議及び委員会の審査等に当たっては、十分な質疑時間を確保しなければならないのとする。
- 2 議会は、長等の執行機関の提出事案に対する質疑を行うだけでなく、議員が自ら案件を提案し、執行機関及び関係者と議論することができる機会を設けるよう努めるものとする。
- 3 議会および委員会では、議員相互の自由討議の尊重に努めるものとする。
- 4 本会議のみならず、常任委員会及び特

別委員会の会議についても原則として公開とし、本会議についてはテレビ中継等により市民に活動状況の情報を提供するものとする。

- 5 常任委員会及び特別委員会は、陳情、請願について、必要があると認めるとき、代表者から意見を聴取するものとする。
- 6 常任委員会及び特別委員会は、公聴会及び参考人の制度を活用し、利害関係人の意見、専門的意見、市民の意見を聞く機会を設けるものとする。
- 7 議会は、法100条の2に規定する議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査の権能を計画的に活用するよう努めるものとする。

○ 議会及び委員会の運営の原則について

市議会の運営に関しては、地方自治法には手続き規定は比較的詳細に設けられている。しかし、市議会というものの本質が、住民の代表として、議員の合議体が、市政に関し、条例制定改廃、予算、契約などの重要な意思決定を行い、行政を監視するというものであることを考えるとき、現状には、改善されるべき課題が多くある。もっとも重要な点は、議会が能動的に活動できるか、その活動が、議員の地位の根源にある住民と適切、密接にリンク可能なしくみになっているかということにある。したがって、市議会の運営に関しては、単なる手続き規定だけでは十分ではなく、これらの機能を発揮できるように運営の原則を確立する必要がある。

1 議会の定例会及び臨時会の会期並びに議会の審議及び委員会の審査等に当たっては、おぎなりの質疑で済ませるのではなく、質問議員に対して十分な質疑時間を確保し審議を尽くさなければならない。

2 議会は、長等の執行機関の提出事案に対する質疑を行うだけではなく、議員が自ら案件を提案し、執行機関及び関係者と議論することができる機会を設けるよう努めるものとする。議員提出による議案は非常に少ないという現状があるが、それは、必ずしも健全な状態とはいえない。立法者である議員には、条例案等を議員立法できる環境が必要である。また、現在のように、議案を提出した執行機関に質問するだけではなく、多様な議論ができる場の確保も議会の活性化には重要な要素であろう。どのような方法をとるかは、別途検討していくことが必要となる。

3 議会および委員会では、議員相互の自由討議の尊重に努めるものとするのも同様の趣旨である。

4 公開について。

代議制の本質から、市民に対して議会活動は基本的にオープンでなければならない。地方自治法の規定がある本会議のみならず、常任委員会及び特別委員会の会議についても公開することが住民自治の観点から望ましいことは言うまでもないので、原則として公開することとする。現状に即して、本会議についてはテレビ中継等により市民に活動状況の情報を提供するものとする。

5 陳情、請願について

常任委員会及び特別委員会は、市民の重要な意見活動である陳情と請願について、必要があると認めるとき、代表者から意見を聴取するものとする。

6 公聴会等における広範な意見の聴取

常任委員会及び特別委員会は、公聴会及び参考人の制度を活用し、利害関係人の意見、専門的意見、市民の意見を聞く機会を設けるものとする。

7 専門的事項にかかる調査の権能

議会は、その審議機能の活性化に資するため、法100条の2に規定する議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査の権能を計画的に活用するよう努めるものとする。

第5 市民と議会の関係

- 1 議会は、常に市民の多様な意見を反映させる運営に努めなければならない、議会活動における市民参加の促進、市民と連携した政策の立案、及び行政への監視活動が実現できるように努めるものとする。
- 2 議会は、原則として全議員の出席の下で、議会活動を市民に対し報告し意見交換をするため、別に条例で定めるところにより、毎年適切な時期に議会報告会を開催するものとする。
- 3 議会は、各議員が負っている議決に対する説明責任を果たすため、会期ごとに、各議案に対する各議員の議決態様について一覧できる資料を作成し公表するものとする。

○ 市民と議会の関係について

議会基本条例は、議会制度を住民自治のためのしくみとして機能させることが大きな目的であるから、各種の制度を改革し、市民と議会の関係強化を実現できるようにすることが重要な立法上の課題である。そのため、市民と議会の関係について、一般的な基本原則、具体的制度としての議会報告会及び議員の議決態様の公表をあげた。

1 市民の多様な意見の反映等の原則について

議会は、常に市民の多様な意見を反映させる運営に努めなければならない、議会活動における市民参加の促進、市民と連携した政策の立案、及び行政への監視活

動が実現できるように努めるものとすることを基本原則として掲げる。

2 議会報告会について

議会は、原則として全議員の出席の下で、議会活動を市民に対し報告し意見交換をするため、別に条例で定めるところにより、毎年適切な時期に議会報告会を開催するものとする。

現在は、議会は市民に対して議会だよりとホームページによる広報をしている程度であるが、これでは、市民に対して議会の活動への理解を広げるには不足するものがあるようである。議会報告会は、直接市民と対話をしながら、議会活動を説明し、市民の意見を取り入れるものであるから、もしその行事が成功するなら、議会への関心と住民の参加意識は格段に高まるものと考えられる。

3 各議員の議決態様の公表について

議会制民主主義においては、議員を選んだ市民には、議員個々人が、各議案についてどのような判断をしたかを明確な形で知らされるべきである。重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表する等市民の評価が的確になされるよう情報の提供に努めるものとするを規定する。

アメリカ議会ではこのような公表が当然に行われているが、原則として良い制度だといえる。ただし、アメリカでは地元支持者への利益誘導を図るポーク・パレル法案を通すことが議員の実績とされてしまうため、そのために支持者が監視するための星取り表となっているともみることができる。それでも、議員がどのような議決での賛否行動をとったかは、有権者にとっては評価の判断基準となるもっとも重要な基礎資料であることは間違いなく、これを公表することは、大きな議会改革といえる。

第6 市長等執行機関と議会及び議員の関係

- 1 二元代表制の趣旨に照らし、議員は、市長等の執行機関との質疑においては常に緊張関係を保つように努めるものとする。
- 2 議会における議員と執行機関との質疑は、一問一答方式で行うことができるものとする。
- 3 本会議及び委員会等の会議において、答弁者は、本会議にあつては議長、委員会にあつては委員長長の許可を得て、論点整理をするために質問の趣旨を確認することができるものとする（いわゆる「反問権」）。
- 4 議会は、市長が提案する条例案、政策、計画、施策及び事業等の議決事件については、その提出の背景、取り得る他案との比較、総合計画上の位置づけ、関係法規、財源措置、政策等の効果予測など審議に必要な資料を添付し、説明を行うよう求めるものとする。
特に、市長が提出する条例案については、条例案関係資料として次のものを冊子化し、配布するよう求めるものとする。
 - ①条例案の提案理由説明
 - ②条例案要綱
 - ③条例案
 - ④条例案新旧対照条文
 - ⑤条例案に関連する法規参照条文
 - ⑥条例案施行に要する費用
- 5 議会は、市長が予算又は決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、4と同様に、分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料の作成を求めるものとする。
- 6 議会は、市長等執行機関の行政が適切に執行されていることを不断に調査監視し、必要と認める場合には、遅滞なくその是正のための措置を講じなければなら

ないものとする。

- 1 執行機関に対する緊張関係について
戦後の地方自治制度は、二元代表制（首長制、大統領制）を採用した。住民が二つの代表機関を選挙で直接選び、政治行政をこれらに委ねるというものである。二つの代表を選ぶ意味は、権力分立を果たすためである。権力分立は、公的権力が一カ所に集中するのを防止し、幾つかに分散し、互いに監視、牽制させることで、権力の暴走を防止しつつ、住民のために政府が適切に活動するようにすることがその目的である。
そのため、二元代表制においては、この権力分立が現実に議会と執行機関との間の緊張関係として現れてこなければならぬ。議会と市長が一体の利害共同体となってしまうとは、二元代表制は機能しないのである。議会は常に執行機関との緊張関係を保つように努めなければならない。そこで先行条例でもそのような規定が見られるのである。
- 2 一問一答方式について
議会における議員と執行機関との質疑は、一問一答方式で行うことができるものとする。一問一答方式とは、首長等執行機関に対する議員の質問等において、事項をまとめて質問を行い一括して答弁を受ける一般的な従来の方式ではなく、議員の一つの質問に対して答弁者が答弁することを繰り返し、持ち時間内であればその回数の制限を設けないことをいう。議会での言論が実質的に市政に関する疑義を明らかにし、建設的な結論を得るためには、このような柔軟な質疑が原則となるべきである。
- 3 いわゆる「反問権」について
本会議及び委員会等の会議において、答弁者は、本会議にあつては議長、委員会にあつては委員長長の許可を得て、論点

整理をするために質問の趣旨を確認することができるものとする。

4 執行機関への議決事件の審議に必要な資料の提出要求について

議会は、その議決権限を充分に行使できるように、市長が提案する条例案、政策、計画、施策及び事業等の議決事件について、その提出の背景、取り得る他案との比較、総合計画上の位置づけ、関係法規、財源措置、政策等の効果予測など審議に必要な関係資料を添付し、説明を行うよう求めるものとする。このような資料が、審議、審査の関係議員に提供されない限り、執行機関との情報格差が生じ、十分な審議、審査は望めない。

特に、市長が提出する条例案については、条例案関係資料として、国会で用意されているものに準じて、次のものを冊子化し、配布するよう求めるものとする。

- ① 条例案の提案理由説明
- ② 条例案要綱
- ③ 条例案
- ④ 条例案新旧対照条文
- ⑤ 条例案に関連する法規参照条文
- ⑥ 条例案施行に要する費用

5 予算及び決算の要求資料について

議会は、市長が予算又は決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、4と同様に、分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料の作成を求めるものとする。

6 執行機関への調査監視について

議会は、二元代表制における役割に即して、市長等執行機関の行政が適切に執行されていることを不断に調査監視し、必要と認める場合には、遅滞なくその是正のための措置を講じなければならないものとする。

第7 議員の活動の原則

- 1 議員は、市政の課題、市民の意見の把握、関連する法制度及び財政等に関し不断に研鑽に努め、市民の代表としての責務を果たさなければならないものとする。
- 2 議員は市民全体の代表者であり、地域その他の一部の利益にとらわれず、市民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならないものとする。
- 3 議員は、自らの行った議会活動及び議決について、市民に対し説明責任を果たさなければならないものとする。
- 4 議員は、政治倫理を遵守しなければならない。政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれるときは、別に条例で定めるところにより、自ら積極的に疑惑を解明し、市民に対しその責任を明らかにしなければならないものとする。

○ 議員の活動の原則

議会基本条例では、議会本体だけでなく、これを構成する議員についても、その活動姿勢のあり方、責任についての基本的な原則を定める必要がある。

- 1 議員は、市政の課題、市民の意見の把握、関連する法制度及び財政等に関し不断に研鑽に努め、市民の代表としての責務を果たさなければならないものとする。
- 2 議員は市民全体の代表者であり、地域その他の一部の利益にとらわれず、市民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならないものとする。ただし、いわゆる「全体の奉仕者」という概念は、エドモンド・バークの、議員は支持した有権者から自由な行動をすべきだという多分に政治的な主張に発している。議員は本来、複数存在し、それぞれが異なる性質の有権者に指示されて当選してきているのであるから、地域、職能、性別な

どで区分されるような市町村内の何らかの部分社会を反映しているのは当然のことであり、そうした背景を持つ議員達が合議することによって、全体として市のバランスの取れた意思形成がなされることになる。議会制度とはそうしたものである上、すべての議員が、その支持者の意向を捨てきって中立公正に考えるべきだというのは必ずしも現実的ではないことは念頭に置きつつも、単なる地域への利益誘導のみに走る問題を予防するために、全体の奉仕者性を規定するものである。

3 議会活動と議決に関する説明責任について

議員は、自らの行った議会活動及び議決について、市民に対し説明責任を果たさなければならないものとする努力義務を明らかにするものである。

4 政治倫理について

政治倫理は、議会活動外においても議員としての倫理を求めるものであるが、その規制の根拠を定める。

議員は、政治倫理を遵守しなければならず、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれるときは、別に条例で定めるところにより、自ら積極的に疑惑を解明し、市民に対しその責任を明らかにしなければならないものとする。

第8 会派及び会派代表者会議

- 1 議員は、議会活動を行うため議会内の団体としての会派を結成することができるものとする。
- 2 議会の円滑な運営を図るため、別に定めるところにより、会派の代表者による会派代表者会議を設置するものとする。

- 会派に関する規定について
議会内会派について、現実に存在し、実

質的には重要な役割を果たしていることにかんがみて、その意義を明らかにする規定を置く。

1 議員は、議会活動を行うため議会内の団体としての会派を結成することができるものとする。会派は、議員が結成、加入する団体の私的自治に関わる任意の団体であるから、本来、条例上に規定しなければならないものではないし、条例において、公的な役割を与えるべきものでもないであろう。しかし、その実際上の役割の大きさから、会派には、会派のための事務室などの種々の便宜が与えられているのであり、これらの制度の対象としての会派の規定を置く必要がある。ただし、そのことは、会派的な各種の活動に関して、無用な規制をする趣旨と解してはならないものであることはいうまでもない。

2 議会の円滑な運営を図るため、別に定めるところにより、会派の代表者による会派代表者会議を設置するものとする。「概要」では、議会の組織の末尾に掲げたが、会派代表者会議は、議会の機能を遂行する機関ではなく、任意の組織である会派の間でなされる協議の場であるから、要綱案では会派の項に移動したものである。ただ、現実に存在するものであるとしても、会派活動について、詳細に市の条例で義務を科す規定を定めるのは適切ではない。多くの先行条例で規定が為されている会派代表者会議であるが、この会議の性質からいって、本来公的な役割を条例で与えるべきものではなく、その点で、条例に設置を規定すべきかについて、慎重に検討する必要がある。

第9 政務調査費

- 1 議員の調査研究に資するため、別に条例で定めるところにより、法第100条第

14項に規定する政務調査費を支給するものとする。

- 2 政務調査費の額は、議員の調査研究に要する経費の一部に当てるために必要な金額を基準として、市の財政状況を勘案して決定されなければならないものとする。
- 3 政務調査費は、使途基準に従い、制度目的に即して議員の調査活動のため適切にこれを使用しなければならないものとする。
- 4 議会は、議員から提出を受けた政務調査費の収支報告書その他の関係資料を積極的に公表するものとし、市民から請求があるときは、当該議員は、その使途内容について説明しなければならないものとする。

○ 政務調査費について

政務調査費については、地方自治法が市町村に条例に基づいてこれを設けることができるとしていることから、議会基本条例において、その最初の根拠を置き、政務調査費条例でその詳細を規定するという形式にする必要がある。ただし、政務調査費は、市民からみて関心の非常に高いものとなり、その取り扱いについては、多くの争訟が全国で生じているので、取り扱いに関する基本原則として、支給金額の設定基準の考え方、使途を適切に守るべき責任、議会が政務調査費の収支報告書を公表する責任、疑惑があるときの当該議員の説明責任等は、議会基本条例に定めておく必要がある。

第10 議員報酬の原則

議員報酬及び手当等の種類及び金額その他の事項は、議員の職務内容の実態及び市の財政状況に適合するものとなるよう、常に客観的な検証を行うものとし、その内容は別に条例に定めるものとする。

○ 議員報酬の原則について

議員に選出された者が、議員としてふさわしい活動を行う対価として必要充分な額を支給されることを明らかにする。

なお、議員報酬の考え方については、後述する調査資料を参照されたい。

第11 議員の研修体制

議会は、議員の政策立案、調査活動能力の向上に資するための法制度、財政、行政分野別、特定行政課題等の専門的分野の研修を、少なくとも毎年（2回）以上実施するなど、議員の研修の強化に努めるものとする。

○ 議員の研修体制について

議会は、議員に求められる政策立案、調査活動能力の向上に資するための法制度、財政、行政分野別、特定行政課題等の専門的分野の研修の機会を設けるべきである。

そのため、少なくとも毎年（2回）以上実施するなど、議員の研修の強化に資する制度的な保障のしくみを規定するものである。

第12 議会事務局

- 1 市は、議会事務局の拡充強化に努めるものとする。
- 2 市は、議会事務局に、議員による調査立法活動を補佐することのできる法制執務能力のある職員を配置するものとする。
- 3 市は、議会改革及び議会事務局の整備のために必要な予算の確保に努めなければならないものとする。

○ 議会事務局について

議会事務局は、議会活動の活性化において、鍵を握る大きな存在である。議員の活動を支えている組織であるが、もし、議員立法や調査活動を充実させ、執行機関に充分に対抗する情報の収集と分析ができるよ

うにし、また、議会が市民に開かれた形になるためのさまざまな制度を作っていくなら、その際に決定的な役割を果たすことになる。

- 1 市は、議会事務局の拡充強化に努めるものとするという基本原則を規定する。
- 2 市は、議会事務局に、議員による調査立法活動を補佐することのできる法制執務能力のある職員を配置するものとする。議員の立法活動及び執行機関への調査活動の補佐機関とする。
- 3 市は、議会改革及び議会事務局の整備のために必要な予算の確保に努めなければならないものとする。適切な予算確保の根拠とする。

第13 議会図書室の整備

議会図書室には、議員の調査研究に資するため、法第100条第18項が義務づける官報、広報及び政府刊行物のみならず、市政に関連する情報をできるかぎり系統的に収集し、調査研究に供さなければならないものとする。

○ 議会図書室の整備

議会の議員活動を支援するために、議会図書室が地方自治法により設置されているが、現状では、きわめて不十分で活用しにくいものとなっている。議会図書室には、議員の調査研究に資するため、法第100条第18項が義務づける官報、広報及び政府刊行物のみならず、市政に関連する情報をできるかぎり系統的に収集し、調査研究に供さなければならないものとする。国においては、国立国会図書館が、この役割を果たし、それは日本国内でもっとも大規模で権威のある図書館であるが、市議会の図書室も、市庁舎の一隅にすぎないとはいえ、庁舎内でもっとも完全な政治行政資料を整備する図書室であるべきだろう。現在、一般的にその役割についての市町村議会の自

覚は全国的に欠落しているようであるが、権威のある文書資料の集積が、議会の権威、活動能力の基盤なのである。市民も利用できることにし、その資料を充実していけば、自然に議会は活性化されるものである。

第14 議会広報活動の充実

議会は、市民に市政と議会活動について適切な情報を伝達するため、議会広報活動の充実強化に努めなければならないものとする。

第15 議会改革推進協議会の設置

議会は、議会改革の推進を確実に推進し活性化を図るため、議員で構成する議会改革推進協議会を設置し、定期的に協議を行うものとする。

- 議会の改革は、常時行っていくべきものである。そのための議会改革推進協議会を公式の機関として議会内に設置すること及びその役割を規定する。

第16 最高規範性

- 1 この条例は、議会に関する最高規範であること。
- 2 議会及び議員は、他の議会に関する条例、議会規則の制定改廃及び解釈並びに議会の運営に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例の制定事項との整合を図らなければならないものとする。
- 3 議会は、一般選挙による議員の新たな任期の開始後、速やかにこの条例の内容に関する研修を行わなければならないものとする。

○ 最高規範性について

多くの既存条例において、最高規範性に関する規定を最後に置いているのは、先行して定められてきた多くの自治基本条例においてそうであることに倣ったものであ

う。それは、憲法の最高法規条項が最後尾にあることに倣ったものであると思われるが、この最高法規規定は、実は経過規定としての意味で最後尾に置かれたものだと考えられ、後に、その意味の受け止め方が変化したものである。そのため、この位置でいいのかは疑問がある。

第17 施行期日

この条例は、公布の日から施行するものとする。

3点の重要検討事項についての調査結果

目次

- 1 政務調査費について
- 2 議員報酬について
- 3 議員定数について

1 政務調査費について

(1) 規定の意義

1 政務調査費は、議員の調査立法活動の前提となる重要な財源であるため、法が、地方議会の活性化を図る趣旨から、議員の調査活動の基盤を強化する等のため、平成12年の改正により、その支給を認めることとなった。

ただし、法は政務調査費の根拠規定であるが、制度自体を設けるかどうか、その額等は各自治体の任意に定めるものとし、また、支給対象者を「議会の会派又は議員」としているため、市としては、基本条例において、政務調査費制度の設置根拠、目的、支給対象者、用途の基準を明確にすることは、議会制度における基本的に重要な事項となる。

そこで、ここでは、(1) 政務調査費を支給すること、(2) その支給金額の

算定の原則を定めること、(3) 議員における政務調査費支出の基準を明確にすることを定める。

- 2 収支報告書の提出は法的義務である。ただし、会派及び議員の説明責任等については法、条例、規則上に規定がない。用途についての議会及び市民への説明責任は重要な事項だと考えられるので、(4) として、ここに根拠規定を置く。

(2) 地方自治法における政務調査費の根拠規定

地方自治法第100条

- 14 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。
- 15 前項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。

平成12年改正により、地方公共団体には、会派又は議員に対して政務調査費を支出する道が開かれた。政務調査費は、地方自治の大前提である地方議会の活性化、能力向上のために、全国市議会議長会など地方六団体が、その法制化を要望し実現したものである。

議会活動が活性化するためには、議員の調査立法活動が活性化することが、最初の課題となる。調査研究は、議員活動の前提となるものであり、議員の調査研究活動には、市政の状況を把握し、市民の意見を調査し、必要な文献を収集し、他地域の状況を調査し、有識者等から意見を聴取するなどが考えられる。これらに要する経費は、本来、議員を志

す者の自費で行われることが基本であろうが、これに対して、その経費の一部を、市が支援することは、議会機能の活性化のために取り得る有用な施策の一つといえる。

平成13年の議会政務調査費交付条例の制定以降、小山市は、会派に対して議員一人当たり年額80万円を一律に保障し、研究研修費、調査活動費、資料作成費、資料購入費等の一部に当てることを認めてきた。この金額は、宇都宮市等の例を参考にしたものという。宇都宮市では、会派に対して、議員一人当たり月10万円（年間120万円）を支給している。ただし、小山市では、後に改正を行い、会派への支給制度を議員個人への支給制度に改め、本法附則において、平成21年度から2年間に関しては、その80%（64万円）に抑制するという附則を追加している。これは、現実には、各会派又は議員が、議員活動において、実際に使用している経費に対してかなり大きすぎたため、不適切な使用の事例が生じたためである。

小山市議会政務調査費の交付に関する条例

平成13年3月21日

条例第1号

（趣旨）

第1条 この条例は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第100条第14項及び第15項の規定に基づき、小山市議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、政務調査費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。

（交付対象）

第2条 政務調査費は、市議会における議員の職にある者（以下「議員」という。）に対して交付する。

（交付額及び交付の方法）

第3条 政務調査費は、年1回交付するものとし、その額は、毎年度4月1日現在の議員に、年額80万円とする。ただし、その

年度の中途の補欠選挙等による新たな議員の政務調査費は、80万円に当該年度の期間の割合を乗じて得た額を交付する。

（第2項以下略）

附 則

（施行期日）

1 この条例は、平成13年4月1日から施行する。

（平成21年度及び平成22年度の政務調査費の特例）

2 第3条第1項の規定にかかわらず、政務調査費の額は、平成21年度及び平成22年度に限り、同項に規定する額に100分の80を乗じて得た額とする。

（3）必要額の概算

では、比較的積極的に調査研究活動を行っている場合、議員一人が年間にどれだけの資金をその活動に使用するものなのだろうか。簡単な概算を試みる。

国内での調査交通費及び宿泊代 年2、3回

50,000～150,000円程度

学会費及び学会参加費 1, 2件

30,000～100,000円程度

図書・定期刊行物購入費 書籍60冊@3000

180,000円程度

定期刊行物 3件 @20000

60,000円程度

講師招請等 共同招請6回@7000

42,000円程度

資料作成費 印刷代

10,000～200,000円程度

以上からすると、望ましい調査研究を行う議員の場合には、これらの費目について、年間40万円から70万円程度を支出することとなるであろう。これに、事務的な経費まで政務調査費の使途として加えらるるとするならば、さらに15万円程度を加算することとなる。

（４）小山市の政務調査費の実態

小山市議会における平成21年度の政務調査費の使途と総額についてみると、以下のようになる。

項 目	支出報告の総額
研究研修費（研修会参加等）	2,584,373
調査活動費（視察、ガソリン代等）	4,850,880
資料作成費	95,114
資料購入費	2,447,724
広報費	753,742
公聴費	20,000
人件費	99,000
事務費（インターネット代、パソコン代、電話代など）	5,714,931
合 計	16,565,764

注 議会事務局調

これにより、平成21年度の議員一人当たり政務調査費の最終的な実平均支出金額は、51.5万円であった。

政務調査費支給額64万円は、平均的議員には使い切れない多額であり、議員30名に対して1,920万円支給され、報告された使用額は16,565,764円であり、差引残高は2,637,552円となったが、さらに、利息とその他の事情により、執行額としては15,445,669円に縮小し、合計で3,754,331円が市に返還された。議員は、規定に従い平均で12万円超を市に返還しているのである。

この実態からすれば、平均的な議員の調査研究に要する経費は、一般的な事務費まで加えて積算しても、政務調査費を大きく下回っていることがわかる。

政務調査費は、地方自治法によれば「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として」交付されるものであるから、経費の一部への交付であるべきだが、現実には、平均的議員の調査研究費の全額を支給していることになり、しかも使い切れてい

ない。

これらの実態からいえば、政務調査費は、支給額が大きすぎ、議員の調査研究の全額に当ててさらに残額が出るという状況にある。

（５）適切な政務調査費の金額の算定

もとより、議員の調査研究活動が活性化していくなら、それは、市の民主的発展の基礎として、その多額の経費を市が負担することは、政策的には充分考えられることであるが、現在の議員の調査研究の実態では、この政務調査費の金額設定は、大きすぎるようにみえる。

ゆえに、政務調査費の支給金額は、現実の調査研究実績の金額の規模をまず算定して明らかにし、これに対して一部の助成措置として機能するように、再設計する必要があると思われる。

２ 議員報酬について

（１）規定の意義

議員に選出された者が、議員としてふさわ

しい活動を行う対価として必要充分な額を支給されることを明らかにする。

(2) 地方自治法における議員報酬等に関する根拠規定

地方自治法

第203条 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬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 議員報酬、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」とは、広義には一定の役務の対価として与えられる反対給付であり、地方自治法では、もともと203条で「報酬」と表記しているのは、常勤の職員に対する「給料」と区別する趣旨をもって、非常勤の職員が行う勤務に対する反対給付を指して、そう称してきたものである。つまり、議員は非常勤の職とみられていたことになる。平成20年改正で、203条は、議員を対象とする203条から、それ以外の非常勤職員を追い出し、後者は203条の2に規定されることとなった。この際に、「議員の報酬」は、「議員報酬」という呼称に変更された。

非常勤職員に関しては、勤務日数が重要であるから、勤務日数に応じて支給することと

されているが、議会の議員は、国会議員の歳費制度との均衡を考慮して、ここから除外されてきた。

ただし、このことは、議員報酬は、月額又は年額によるべしとする反対解釈を許す趣旨ではなく、地方自治法は、議員報酬支給の原則については、全く触れていないと解すべきだとし、月額にするか日額にするかは、普通地方公共団体が自主的に定め得べきものであるとしている⁴。2008年、矢祭町が、議員提案により、月額報酬制を廃止し、議会、委員会等への出席があったときに3万円程度を支給する日当制の導入、期末手当の廃止を可決したのは、こうした解釈によっているわけである。

なお、第3項の地方議会議員への期末手当支給ができるとする規定は、昭和31年改正で新設されたものであるが、当時から、その可否の論議はあったものの、「国会議員との均衡を考慮して」設けたものであり、「当然に議会の議員に対し期末手当の支給を行うべきであるとの趣旨に解されるべきものではない。」とされていた⁵。

国会議員に対し、なぜ期末手当が与えられるのか、その合理的な理由があるとは思えず、それに地方議員が倣うという理由付けには、明確な合理性は見あたらないので、単に改正当時の国及び地方の政治関係者の欲のなせる業というべきかもしれない。国家の法制が常に正しいものであるわけではないので、この点は、市議会が、みずから襟を正し、本当の活性化のための改革を行おうとするのであれば、検討に値する課題であるといえるか

4 長野士郎「逐条地方自治法 第十次改訂新版」学陽書房、昭和61年589p.、この記述は、松本英昭「新版逐条地方自治法 第3次改訂版」学陽書房、平成17年にはみられないようである。長野士郎氏は、元自治省事務次官、岡山県知事を務めた。逐条地方自治法は、著者を交代しつつ、地方自治法のもっとも重要なコメントールとして、現在までその版を重ねている。

5 長野前掲書、589p.

6 大正14年時点では、市制「第19條 市會議員ハ名誉職トス」、町村制「第16條 町村會議員ハ名誉職トス」と規定されている。市制、町村制とは、戦前の地方自治を規定する法律であった。

7 川村芳次「改正市制町村制義解」帝国地方行政学会、大正15年、88-92pp.

もしれない。

（3）議員報酬の沿革

議員の報酬は、法が支給を義務づけているものである。沿革的にみると、戦前の市町村会議員は、フランスやプロイセン王国の例にならない名誉職とされていた⁶。名誉職とは無給で職務をなすものをいい、その理由は、職務上の関係は有給職とする必要がないからだ⁷とされる。ただし、無給であっても一切の支給がないわけではなく、旅費その他の実費に関しては認められてきた⁸。

戦後、地方自治法の制定の際に、市町村議会の議員は、無給の職から現在のように報酬を伴う職に変えられた。これは、戦後改革で市制町村制を廃止し地方自治法を制定した際に、GHQが従来の日本の政治体制を変えるため、地域の指導層だった地主など有産階級を自治体から排除し、無産階級等の議員進出を促そうという占領政策によるものであったように思われる。ただし、それは、世界的には一般的なことではなかった。

（4）諸外国の議員の報酬に対する考え方

諸外国の現在の事例を検証することとする。

①アメリカ合衆国

アメリカでは、一般的に、議員は非常勤と位置づけられ、週1回以下程度の出席しかない。常勤の議員制度を持つのは大都市に限られる。非常勤である議員の場合、無報酬またはきわめて少額の報酬である。2001年の調査では、人口2500人以上の自治体のうち、完全無報酬が15.4%、であり、常勤議員の平均年収\$4,569（約38万円）、非常勤議員の平均年収\$4,201（約34万円）にすぎないという。

報酬はきわめて少額でかつ議員数が少ないので、議員のなり手としては、年金生活者、弁護士、企業幹部などが多くとされる。（9月14日現在 1ドル=83円で換算）

②イギリス

イギリスでは、自治体議員は、今も名誉職と位置づけられており、報酬を支給する自治体でも日当制としてみる考え方も根強いという。法が認めるいくつかの手当（基礎手当、特別責任手当、所得損失手当）は支給されており、1998年の地方議員全体の手当総額年間平均は、£3,669（約47万円）だったという⁹。また、2009年のグレイターロンドン議員（東京都規模）は年俸制で£53,493（約690万円）が別格の高さで、バーミンガム市議会議員は年俸£15,818（約204万円）、ウィンチェスター市では£5,874（約76万円）¹⁰だという。（9月14日現在 1ポンド129円で換算）。2001年の地方議員の実態調査によれば、常勤被雇用者27%、非常勤被雇用者9%、自営業者16%、退職者38%、非就業者11%だという。

③フランス

フランスでは、市町村に相当するコミューンの議会議員は無償が原則である。議会で定める特定の職務などには、一定の上限の下、交通費など必要経費について実費弁償が行われる。人口10万人以上の場合、議員が手当を受けるものもありうる¹¹。公務員が議員となっても身分保障されることと名誉職であるため、議員の出身構成は、年金生活者29%、管理職／教育等高度専門職23%、民間サラリーマン19%、農業経営者18%、商工業経営者7%などとなっている。

8 梶康郎「改正市町村制精義」帝国実業学会、大正元年、94p.

9 平成17年「平成16年度比較地方自治研究会調査研究報告書 欧米における地方議会の制度と運用」8p.

10 イギリスの地方議員の報酬事例は、竹下謙「地方議会その現実と改革の方向」2010、イマジン出版、89-101Pによる。

11 平成17年「平成16年度比較地方自治研究会調査研究報告書 欧米における地方議会の制度と運用」8p.

まとめ

これらから、世界的には、地方自治体議会の議員は、名誉職（無給の職）であるのが普通であり、常勤的で専門性が高い場合には、報酬を支払うところもあるが、その金額は大変少ないということが分かる。

(5) 小山市の議員報酬の現状

これらの状況に対して、日本の中規模市では、一般の議員全員に対して月額50万程度の報酬と期末手当数ヶ月分が支給されており、年間総額としては。常勤サラリーマンでも公務員や大企業の上級管理職に近い。したがって、現在の日本の市町村議会議員の報酬は、世界的な水準からみると、特別に高額であるということになる。それに、議会は、常勤の職として年4回の定例会を中心として活動日数は多いとはいえないのである。

小山市の現状については、一般の議員に対して、平成3年には毎月46万円、平成6年には49万円、平成10年には51万円が支給され、条例改正の都度、その金額は増加してきた。また、期末手当は、平成17年12月1日以降、6月に160/100、12月に175/100、合計で報酬の3.35ヶ月分が支給されている。したがって、一般の議員は、年間に、議員報酬として612万円、期末手当として170万8500円、合計782万8500円を受けている。

なお、この金額については、平成3年以降の改正経緯を見る限り、最近の経済不況と給与削減の傾向が続く中、減額はされていないようである。これは、議員が自ら報酬を決めていることと無関係ではないであろう。

これに対して、一般職の常勤公務員の場合は、国の人事院勧告とあわせて、地方公務員法において次のように定められる。

(情勢適応の原則)

第十四条 地方公共団体は、この法律に基づいて定められた給与、勤務時間その他

の勤務条件が社会一般の情勢に適應するように、随時、適当な措置を講じなければならない。

- 2 人事委員会は、随時、前項の規定により講ずべき措置について地方公共団体の議会及び長に勧告することができる。

第四節 給与、勤務時間その他の勤務条件
(給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準)

第二十四条 職員の給与は、その職務と責任に應ずるものでなければならない。

- 2 前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。

- 3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。

- 4 職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。

- 5 職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当つては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。

- 6 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

(給料表に関する報告及び勧告)

第二十六条 人事委員会は、毎年少くとも一回、給料表が適当であるかどうかについて、地方公共団体の議会及び長に同時に報告するものとする。給与を決定する諸条件の変化により、給料表に定める給料額を増減することが適当であると認めるときは、あわせて適当な勧告をすることができる。

一般の常勤公務員の場合、地方公務員法において、①社会情勢に適應するように給与等

の勤務条件を随時見直すことが義務づけられており、②給与はその職務と責任に応ずるものでなければならず、③生計費・国及び他自治体の職員・民間企業従事者の給与、その他の事情を考慮して定めること、他の職員の職を兼ねる場合にはその給与は支給しないことなどの基本的な原則が規定され、人事委員会が置かれている場合には勧告を行う権限がある。それゆえに、常勤の職業的公務員の場合には、社会の情勢にあわせて、給与の引き下げも行われているのである。

これに対して、議員の報酬については、このような額の決定の原則もそのための調査のしくみも一切法定されていない。その理由は、議員が本来非常勤的な職務であって無給だったことから、戦後においても、常勤公務員のような給与の原則を設定する発想がなかったからである。決して、特別な地位にあるから高給を支給するのが妥当だというものではない。

しかし、現実には、多くの市において、条例の改正を重ねている内に、議員は、企業や官公庁の常勤の管理職並の高い報酬を得るようになった。このようなことが起きたのは、議員たちが自らの報酬条例を成立させることができるため、第三者によるチェックが十分に効いていないためであろう。

本当は、議員は世界的な常識からかけ離れた変わった報酬を得ているのだということを、当事者である議員が再認識する必要がある。

この現状を踏まえるなら、地方自治法において、国は、議員報酬の額の根拠について、あいまいな規定に終始してきたので、議会基本条例では、議員の報酬に関する額の算定についての基本原則を明記し、かつ、減額を含め妥当な額を実現するための不断の見直しを行うことが、議会としての市民への責務を果

たす第一歩なのかもしれない。

3 議員定数について

(1) 規定の意義

議員定数は、市町村のもっとも重要な要素の一つである。国は、地方自治法において、議員定数の市における人口段階別に上限定数としての基準を定め、条例で市自身が独自に条例で定めることと規定している。ところが、定数に関しての原則は、国の法令にはなんらの規定がない。小山市が、その議員定数に関して条例を定める時の基本的な原則を定めることは、議会基本条例の重要な事項となるべきものである。

議会基本条例という住民代表たる議会の構成要素は、議員であり、合議体としての議会の行動の基礎は第一に議員定数にある。議員定数が多ければそれだけきめ細かく住民の意見が議会に代表されることとなり、定数が少なければ議会での議論のきめは粗くなり、大まかな議論で済まされてしまうこととなる。つまり、議員の定数とは、議会の住民代表としての質と議論の質を大枠として決定する要素である。

なお、この定数問題は、民主主義と地方自治の基本的な構造の問題であるから、自治そのものの基本問題であり、多くの市町村が定めている条例にみられることだが、議員の処遇・報酬の章の中に議員の処遇と関連づけているかのように同居させていることは、議員が何者なのかを忘れた行為であるといえる。

(2) 議員定数の沿革

市町村の議員定数を一律に法で規制する方法は、そもそも、ヨーロッパの地方自治法制を導入した市制町村制（明治21年4月17日法律第1号）¹²に始まるものである。市制町村

12 市制町村制は、正確には、市制と町村制の二つの別個の法律である。しかし、また、帝国議会の開設前のことであり、その準備段階として制定されたものであるため、政府は、一括して法律第一号として公布した。

制では、プロイセンとフランスのしくみを参考に定数の制度が決定された。

明治21年制定時には、議員定数は次のように定められた。議員定数は、ヨーロッパの先進国において、人口を基準として法で定められていたので、日本でもこれを取り入れたものである。これは、最近になり、地方自治法改正の際に、上限定数であるとされ、その定数削減がなにかの改革であるかのように、国は定数削減を奨励する態度を採ってきた。

市制

第十一條 市會議員ハ其市ノ選舉人其被選舉権アル者ヨリ之ヲ選舉ス其定員ハ人口五萬未満ノ市ニ於テハ三十人トシ人口五萬以上ノ市ニ於テハ三十六人トス
人口十萬以上ノ市ニ於テハ人口五萬ヲ加フル毎ニ人口二十萬以上ノ市ニ於テハ人口十萬ヲ加フル毎ニ議員三人ヲ増シ六十人ヲ定限トス
議員ノ定員ハ市條例ヲ以テ特ニ之ヲ増減スルコトヲ得但定限ヲ超ユルコトヲ得ス

そのモデルとされた仕組みは、フランス共和国とプロイセン王国の制度である。当時のフランスにおいては、人口六万以上は三十六人とし、数個の区役所を置く大都會では、区長の管轄ごとに三人を増員した。

また、当時のプロイセン王国市制の規定は以下のとおりであった。

プロイセン王国市制

第十一條 市會ハ左ノ比例ニ依リ構成スルモノトス

- 人口二千五百以下ノ市ハ議員十二名
- 同二千五百乃至五千ノ市ハ同十八名
- 同五千一乃至一萬ノ市ハ同二十四名
- 同一萬一乃至二萬ノ市ハ同三十名
- 同二萬一乃至三萬ノ市ハ同三十六名
- 同三萬一乃至五萬ノ市ハ同四十二名
- 同五萬一乃至七萬ノ市ハ同四十八名
- 同七萬一乃至九萬ノ市ハ同五十四名

同九萬一乃至十二萬ノ市ハ同六十名
人口十二萬以上ノ市ハ五萬人毎ニ市會議員六名ヲ増員ス

從來市會議員ノ人数異ナリタル所ニ於テハ市條例ヲ以テ之ヲ変更スルマテハ其儘タルヘシ但市條例ハ一般ニ市會議員定員ノ例外ヲ設クルコトヲ得

(この日本語訳は、おそらく日本政府による。二千五百のところはあるいは二千五百一である可能性がある。)

プロイセン王国市制では、定数は法定定数を人口段階別に比例的に増加するものとして定めたが、従来の都市の強固な自治権に配慮して、経過的権利と独自の定数条例を認めている。

人口16万超の小山市では、小山市がもしプロイセンの発達した都市自治体であるとするなら議員定数60名、最初の近代自治制度である市制の制定時の規定に従えば、議員定数は39名となる。

ヨーロッパの伝統的な16万都市は、多くは世界的に有名な文化的な都市であり、残念ながら小山市などのように、昭和の大合併で人為的統合の結果人口を増やしたものはその実質は大変異なるものであるというしかない。

日本の制定時の町村制では、議員定数は次のようであった。小山市の区域は、大合併以前は、町村であった。

町村制 (明治21年制定時)

第十一條 町村會議員ハ其町村ノ選舉人其被選舉権アル者ヨリ之ヲ選舉ス其定員ハ其ノ町村ノ人口ニ準シ左ノ割合ヲ以テ之ヲ定ム但町村條例ヲ以テ特ニ之ヲ増減スルコトヲ得

- 一 人口千五百未満ノ町村ニ於テハ
議員八人
- 一 人口千五百以上五千未満ノ町村ニ於

テハ 議員十二人
 一 人口五千以上一萬未満ノ町村ニ於テ
 ハ 議員十八人
 一 人口一萬以上二萬未満ノ町村ニ於テ
 ハ 議員二十四人
 一 人口二萬以上ノ町村ニ於テハ
 議員三十人

注：「権」は原文では旧字体だが、フォントがないので簡略字体で表記。

なお、モデルとなったプロイセンの町村制では、町村会は、全員が公選制ではなかった。

プロイセン王国町村制
 第十一条 左ノ者ヲ以テ町村會議員トスイ 町村聯合中ニアル私領地ノ所有主ニシテ士族（注：ユンカー（騎士）階級のことであろう）財産簿中ニ登録セラレタル者
 ロ 町村會議員六名乃至十八名但其任期ヲ六年トス各町村議員ノ員数ハ町村條例ヲ以テ之ヲ定ム

日本政府は、四民平等を原則としたから、このような差別的な規定は模倣せずに、人口段階別に定数を法定したのである。

大正15年の男子普通選挙制が実現した時点では、市制における市會議員の定数は、若干の改正が行われた。市制町村制は、その後も数次の改正を経ているが、大正15年改正の条文を掲げる。

市制（大正15年改正）
 第一三条 市會議員ハ其ノ被選挙権アル者ニ就キ選挙人ヲ選挙ス
 議員ノ定数左ノ如シ
 一 人口五萬未満ノ市
 三十人
 二 人口五萬以上十五萬未満ノ市

三十六人
 三 人口十五萬以上二十萬未満ノ市
 四十人
 四 人口二十萬以上三十萬未満ノ市
 四十四人
 五 人口三十萬以上ノ市
 四十八人
 人口三十萬ヲ超ユル市ニ於テハ人口十萬、人口五十萬ヲ超ユル市ニ於テハ人口二十萬ヲ加フル毎ニ議員四人ヲ増加ス
 議員ノ定数ハ市條例ヲ以テ之ヲ増減スルコトヲ得
 議員ノ定数ハ總選挙ヲ行フ場合ニ非サレハ之ヲ増減セス但シ著シク人口ノ増減アリタル場合ニ於テ内務大臣ノ許可ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス

町村制（大正15年改正）
 第一一条 町村會議員ハ其ノ被選挙権アル者ニ就キ選挙人ヲ選挙ス
 議員ノ定数左ノ如シ
 一 削除
 二 人口五千未満ノ町村
 十二人
 三 人口五千以上一萬未満ノ町村
 十八人
 四 人口一萬以上二萬未満ノ町村
 二十四人
 五 人口二萬以上ノ町村
 三十人
 議員ノ定数ハ町村條例ヲ以テ之ヲ増減スルコトヲ得
 議員ノ定数ハ總選挙ヲ行フ場合ニ非サレハ之ヲ増減セス但シ著シク人口ノ増減アリタル場合ニ於テ府縣知事ノ許可ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス

大正15年改正では、町村議會定数の最低数は八名から十二名に増員されている。

市制町村制から地方自治法まで、国が、議

員定数法定にあたってふさわしいと考えてきたのは、第一に、定数は人口を基準とすること、第二に、最低限の定数、最大の定数があるということ、第三にふさわしい定数はその自治体の状況によって自主的に条例を定め増減できるものだという事、考え方は、このように、基本的に人口の大きさによって判断するものが当然であるとされてきたが、仏独両国の制度を短期間に模倣したために、その本来の意味づけについて、立法者側に緻密な認識が不足し、十分な説明がなされないまま制定されたようにみえる。

市制町村制の制定者でなければ、なぜ人口に比例してその数の定数を定めるかを正統な立場で説明することできないから、このことが、その後の定数論議で根無し草のような価値判断をする致命的原因となったと言うべきかもしれない。

(3) 財政への貢献ができるか

議員定数を削減すべき理由の大きな項目として、歳出の削減、財政再建につながるという主張がある。この考え方が正しいのかについて、検討してみることにする。

小山市の平成19年度と20年度の一般会計の予決算額は、次のとおりであった。

小山市の議会費は、一般会計歳出総額の0.8%である。この内数として、議員の報酬は、月額51万円とこのほかに期末手当などが支給されている。議員一人あたりの市財政からの年間の支給額は、1,200万円+ α であり、議会費約4億3000万円の内の3%程度を占める。単純に一人の議員への市からの支出を、定数÷議会費であるとするのが仮定しうる最大の負担額となるが、この場合、一人の議員に要する経費は、諸費を含めて、1,430万円である。議員の報酬等を据え置いて、一名削減するこ

(単位：千円、%)

	平成二十年度			平成十九年度		
	予算額	決算額	構成比	予算額	決算額	構成比
議会費	436,177	423,513	0.8	432,988	415,786	0.8
総務費	10,255,325	7,221,848	14.1	7,299,309	7,024,418	13.6
民生費	12,775,112	12,344,603	24.2	12,548,283	12,206,288	23.6
衛生費	5,015,933	4,949,550	9.7	4,724,606	4,682,570	9.1
労働費	785,573	783,123	1.5	872,932	871,563	1.7
農林水産業費	1,748,225	1,673,388	3.3	1,471,987	1,436,238	2.8
商工費	2,645,500	2,607,192	5.1	2,429,612	2,414,016	4.7
土木費	9,137,957	8,159,158	15.9	9,572,307	9,377,075	18.1
消防費	1,844,615	1,820,625	3.6	1,912,968	1,898,595	3.7
教育費	5,939,238	5,642,899	11.0	5,980,260	5,857,338	11.3
災害復旧費	5	0	0.0	5	0	0.0
公債費	5,713,530	5,529,013	10.8	5,559,929	5,481,534	10.6
諸支出金	2	0	0.0	2	0	0.0
予備費	23,000	0	0.0	28,225	0	0.0
計	56,320,192	51,154,912	100.0	52,833,413	51,665,421	100.0

との市財政への寄与は、0.028%ということになる。そうすると、たとえば4名削減した場合には0.1%、10名削減しても0.28%にしかならない。

結局、議会費は、小山市の財政規模に対して大変少額でしかないため、議員定数削減がもたらす財政的な効果は、税収入の景気動向によるブレや、地方交付税制度のブレよりも遙かに小さいものであり、市の財政に対しての効果はゼロに等しいことがわかる。

議員数が十分確保されて議会が活性化すること、定数削減で市財政に寄与するということを利益衡量の対象とすること自体が、理念的に議論すべき事柄なのか問題があるが、仮に比較衡量を試みたとしても、定数削減で失われる住民自治の価値および民主主義実現の機会の価値の方が、それによって現状の報酬実態等の中で挙げうる財政的なメリットよりはるかに大きいことはまちがいないので、定数削減をする根拠として財政的理由を挙げるのはいささか無理がある。

結論として、市財政のために削減する必要があるという考え方は、事実を見る限りさしたる合理性はない。

（４）定数削減論の由来

過去に、国会の両院では、定数削減の議論がたびたび生じた。最初の頃は、戦後長く採用してきた衆議院中選挙区制で、過疎過密現象とともに、人口の変化に伴う定数格差訴訟に対応するため、衆議院において格差のある選挙区定数を是正する方法として、その格差で不利益を被る選挙区のみ増員をもって弥縫的な対応をしたことがそもそもの発端だと考えられる。弥縫的に増員で対処すると、次第に総定数が増えることになる。しかし、それでは人口減少を続ける過疎地選挙区はやがて極端に有権者の「一票の価値」の重みが突出することとなってしまう、これも削減せざるをえなくなってきた。そのため、選挙区民と

議員とに痛みを伴う突出選挙区の定数削減をしろという声に最終的には屈することとなったのである。削減により議員に痛みがあれば政治改革になっているのだという、短絡的な受け止め方はこの経緯から生じたものである。

その後、平成6年に成立した政治改革関連法では、衆議院に小選挙区比例代表並立制を導入したが、折からの「行政改革の痛みを議会も分かち合うべき」だからと称して、衆参ともに定数を削減していった。なぜ削減するのかはだれにも明確には説明できなかったと思われるが、単に政治改革らしきことを各党が身を切っている、という姿勢を国民に対して示すことで、その党が他党より熱心に改革していると、アピールしたのだといえる。

他党は8名減らすとっているから我が党は思い切って10名減らす案を出すという、バーゲンセールと見まごう、醜悪な削減数を競い合ったのである。論理ではなく情緒に訴える政策であったが、それは、日本の国政を豊かにしたとはいえない。

国政での政治改革は、二大政党体制に日本の体制を組み替える目的をもってしたが、その中核を担うのが小選挙区制の導入であった。

与党としては、衆議院の比例代表定数を減らし最終的に純粋小選挙区制に近づけたかったのだが、衆院の比例代表議員は抵抗できなかったものの、参議院の場合は、職能代表的性質が強い全国区からの伝統を継承した政治的に強力な比例区議員からの反発が強く、その結果都道府県選挙区部分とともに減らしたのである。参議院の場合、この定数削減の結果、栃木県選挙区は、選挙区人口は増加しているにも拘わらず、従来の定数4から定数2（3年ごと改選定数1）に転落することとなって、栃木県民は、参議院における代表を半減され、その実態は少数者の代表を出せな

い小選挙区型になってしまった。定数を安直に削減すると、代表の本質的性質が侵されるのである。

(5) 諸外国の市議会定数の状況

諸外国の自治体議会の定数を分析する。

①フランス

フランスは、日本と類似しており、人口規模等に応じて定められる。市町村（コミューン）の定数は、「人口100人未満で9議席」から「30万人以上で69議席」とされ、大都市は、さらに多い。ちなみに、人口14万のル・マン市をみても、2008年に選挙された議会の議員数は55名であった。

②ドイツ

ドイツのニーダーザクセン州の市町村（ゲマインデ）では、人口に応じて6名から66名であるという。また、ライン川沿いの古都、人口16万程度のマインツ市（ラインラント・プファルツ邦にある独立市）についてみると、地方政府規則により、人口15万以上なので、2004年選挙での議員定数は60名であった¹³。ドイツの都市自治体は、自治権がきわめて強いので、これらの議員の活動に対する住民の評価は高いと考えられる。

③イギリス

イギリスは、サッチャー首相当時の地方改革で自治体は大きく攻撃され、統合が繰り返された、現在の自治体の人口は、世界的にみて突出して多くなっている。連合王国を構成するイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの四つの地域全域で、県などを含め、469の自治体に22,911名の議員がおり、平均すると1自治体の議員数は49名となる。たとえば、大学町として有名なケンブリッジ市は、2001年調査での人口は約11

万人であり、現在の議員数は42名（選挙区は14）である¹⁴。

④アメリカ合衆国

アメリカでは、自治体は住民による自由な設立行為に由来するものだが、人口2,500人以上の自治体において、1自治体の平均議員数は6名である。10万人から25万人規模の自治体での議員数平均は7名である。大都市でも、ロサンゼルスで15人だが、シカゴは50人である。日本で議員数削減を主張する人々は、このアメリカの状況を念頭に置くものが多いようであるが、世界的にはこれは極端に少なく、また、議会の能力に対する住民や識者からの評価は、芳しいものではないようである¹⁵。

ただ、アメリカでは日本よりはるかに議員数が少ないから日本でも削減すべきだという主張がしばしば見られる。それは、つまるところ、日本人が、アメリカに留学等の機会に得たその見聞を以て、世界標準を知らずに発言したに過ぎないようにみえなくもない。実際には、日本が長い時間を掛け発達させてきた地方自治制度は、比較論的にみたと、不合理で救いようのない仕組みなどでは断じてない。

ちなみに、議会基本条例に掲げられる多くの条項にも、アメリカの自治体議会改革の運動に倣ったものが多いようにみえる。

⑤スイス連邦

世界でもっとも優秀な自治が確立していると思われるスイス連邦の場合、ジュネーブ州では、州の市町村行政法により、市町村（ゲマインデ・コミューン）の議会議員定数は、人口段階に応じて、人口600以下の9人から人口30,000以上の37人と定められている。（日本でも上限定数制を導入する以前は人口段階

13 マインツ市の公式サイト<http://www.mainz.de/WGAPublisher/online/html/default/hthn-5vnkd5.en.html>による。

14 ケンブリッジ市公式サイトによる。<http://www.cambridge.gov.uk/ccm/navigation/about-the-council/councillors/>

15 小滝敏之（千葉経済大学学長）「アメリカの地方議会」、比較地方自治研究会『欧米における地方議会の制度と運用』自治体国際化協会、平成17年、72-75p。

別定数であった。)ただし、同州としては突出した大都市（人口18万人）であるジュネーブ市については80人とされている。ジュネーブ州にはジュネーブ市の他にめぼしい都市はなく、人口3万台以下であるから、人口16万規模の小山市程度の市があれば、このジュネーブ市に匹敵する議員数が与えられることになると考えられる¹⁶。

まとめ

このように諸外国の状況を比較してみた結果としていえることは、世界的にみて、自治体議会の議員数は、どの地域においても、人口におおむね比例して設定されており、その数も大体同じくらいである。アメリカだけが例外的に少なく、かつ評判もあまりよいものではない。日本の市町村の議会の議員数は、世界的な議員数の平均よりかなり少なくされつつあることが分かる。

したがって、現在の小山市の人口16万人に議員の定数30名としているのは、住民代表の数を確保し、活性化した議会が市政をリードしていくに当たって、多すぎるとは言えないことが分かる。

議会における議員の定数は、自治体が民主主義を実現する上で必要な数を保障すべきであり、議員は、住民の代表として選出され、市の重要な意思決定を行い、市政全体を常時監視する役割を負っているものである。それゆえに、定数が多いほど住民は自らの意思をよりよく体现する議員（代表）を出しやすくなる。議会内の意見の多様性と集約の可能性とのバランスの上に、議員定数は決められてきたと見てよいが、それは、議会運営の効率化を第一義とすることを意味するものではない。

また、議員定数に関しては、もともと、無給か、低い手当程度の支給が世界的な通念な

のだから、自治体側の財政的な負担の軽減などは、そもそも考慮されるべき要素とはいえないわけである。

資料7 小山市議会改革推進協議会 答申

平成22年12月20日

小山市議会議長 石渡 丈夫 様

小山市議会改革推進協議会
会長 塚原 一男
議会改革について（答申）

平成22年5月6日付諮問のありました議会改革についてのうち、12月までに答申するとした下記の件について、結論を得たので答申します。

記

はじめに

議員の定数や報酬については、国・地方とも財政難に直面するなか、住民からそれらの削減などを訴えているという状況も現実であります。

そして、各市議会は、市の行財政改革に合わせて精力的に自己改革に取り組んでいるところも少なくありません。

ところで、地方議会の役割として、政策提案・監視機能を十分に果たすためには、相応の議員定数と報酬が不可欠であると思慮いたしますが、分権時代に入り議会における条例制定権が拡大したものの、議員提案の政策的条例制定件数は微増でしかないのも現実であります。

従いまして、議会において単に議員定数を減らし、さらに報酬を減らしているのみでは議会改革とはならず、「削減ありき」だけで

16 自治体国際化協会「スイスの地方自治」（2006）

は議会制民主主義の成熟には繋がらないということも、指摘されているところでもあります。

このような状況から当協議会では、分権時代における議会のあり方として、住民自治の拡充を目的に、議会主導により市民・議会・行政の役割と責務などを明記した議会基本条例の制定により、市民と議会の関係を再構築する必要があると判断し、議長に小山市議会基本条例制定の追加諮問を要請したところがあります。そして、議長の追加諮問を受け、議会基本条例制定の検討と合わせ「議員定数の削減について」検討・協議を行ったところではあります。

議会における議員の定数は、地方議会が民主主義を実現する上で必要な数を保障すべきであり、議員は住民の代表として選出され、市の重要な意思決定を行い、市政全体を常時監視する役割を負っているものであります。

そして、議会内の意見の多様性と集約の可能性とのバランスの上に、議員定数は決められてきたといってもよいが、それは議会運営の効率化を第一義とするものではなく、自治体側の財政的な負担の軽減などの理由により、議員定数の削減を考えるべきではないとの意見もあったところでもあります。

一方では、議員定数に関する考え方は理解できるものの、議員の定数問題については、全国及び県内他市議会、近隣市議会における削減の現状及び動向、歳出削減の必要性などから、これらに添えていくのが今の議会のあるべき姿であるとして、議員定数の削減は必要であるとの意見もあり、統一した結論には至りませんでした。

このような中で、当協議会としては、議会本来の住民自治の価値及び議会制民主主義の成熟を図ることが重要であり、議員定数削減

による財政負担の軽減を図るのではなく議員の定数を削減せず現状の定数を維持することとしました。そして、議員報酬等の削減により財政負担の軽減を図るとして、平成23年4月から2ヵ年間、議員報酬を現行報酬から5%削減、また政務調査費の交付額を年額50万円とすることを決定したところでもあります。

なお、議員定数のあり方等については、今後、議会基本条例制定後において、行財政改革の視点だけでなく、市政の現状や課題、将来の予測と展望を考慮しつつ、市民等の意見なども聴取しながら検証・検討していくこととしたところでもあります。

以上、検討の経過及び当協議会での意見等を述べ、報告とするものですが、その結果については下記のとおりであります。

1. 議員定数の削減について

現行議員定数を維持する。

2. 政務調査費について

ア. 政務調査費64万円の条例化について

現行の政務調査費は、年額80万円を、年額64万円として2年間の経過措置として減額したものであり、これらを踏まえて平成23年度から2年間を50万円とするよう改正するものです。

イ. 使途基準の見直しについて

現行の使途基準及び支出参考基準の見直しを図ることとし、具体的見直しについては、当協議会理事会において、引き続き検討を行う。

3. 小山市議会基本条例の制定について

引き続き作業部会にて取りまとめを行い、平成23年度施行を目指す。

4. その他

議員報酬の減額及び政務調査費の減額に伴う、小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例の一部改正及び小山

市議会政務調査費の交付に関する条例の一部改正については、所要の手続きを進め、今12月議会に議員提案として改正条例を上程する予定。

会付託及び討論を省略し、直ちに採決したいと思いますが、これにご異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○石渡丈夫議長 ご異議なしと認めます。

よって、これより採決いたします。

議第10号については、原案のとおり決することにご異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○石渡丈夫議長 ご異議なしと認めます。

よって、議第10号は原案のとおり可決されました。

(平成22年12月24日小山市議会本会議録)

資料8 議員報酬、政務調査費等に関する条例提案理由説明等

○18番 塚原一男議員 ただいま上程になりました議員提出議案第10号の提案理由につきましてご説明申し上げます。

上程されました議案は、小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例及び小山市議会政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例についてであります。ご案内のとおり、長引く不況と円高が相まって雇用や中小企業を初め、市民生活が厳しい状況にある中、本市においても行財政改革を積極的に推進しているところであります。

そのような状況から、本市議会議員みずからも率先して財政的負担の軽減を図り、市政の発展に寄与するものであるとして、平成23年4月から2年間現行の議員報酬を5%削減するとし、さらに政務調査費につきましても平成21年3月議会提案において、条例上年額80万円のところ20%削減を実施し、現在64万円としておりますが、これを50万円に引き下げのものであります。

なお、この条例改正は平成23年4月1日から施行するものであります。

以上、議員各位のご賛同をいただき、ご決定いただきますようお願い申し上げます。簡単ではございますが、提案理由の説明とさせていただきます。よろしくお願いたします。

○石渡丈夫議長 お諮りいたします。

本件につきましては、全議員の賛同を得ておりますので、質疑等は省略させていただきます。

お諮りいたします。本議案に対し、委員

資料9 議員報酬、政務調査費等に関する条例（案）

議第10号

平成22年12月24日

小山市議会

議長 石渡 丈夫 殿

提出者 小山市議会議員 塚原 一男

賛成者 小山市議会議員 中屋 大

小山市議会議員 福田 洋一

〃 五十畑一幸

〃 大橋 一巳

〃 白石 資隆

〃 大出 ハマ

〃 浅野 和朋

〃 安藤 良子

〃 岸 興平

〃 岩崎 昇

〃 小林 敬治

〃 山野井 孝

〃 荒川美代子

〃 小川 昇

〃 関 良平

〃 青木美智子
〃 鈴木 清三
〃 石川 正雄
〃 生井 貞夫
〃 塚原 俊夫
〃 野村 広元
〃 角田 良博
〃 石島 政己
〃 大山 典男
〃 山口 忠保
〃 本橋徳太郎
〃 手塚 茂利
〃 松島 不三

小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例及び小山市議会政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例の提出について

上記の議案を別紙のとおり、地方自治法第112条及び小山市議全会議規則第14条の規定により提出します。

小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例及び小山市議会政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例

(小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例の一部改正)

第1条 小山市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例昭和31年条例第19号)の一部を次のように改正する。

附則に次の1項を加える。

- 5 第1条の規定にかかわらず、平成23年4月日から平成25年3月31日までの間の議員報酬については、同条中「600,000円」とあるのは「570,000円」と、「540,000円」とあるのは「513,000円」と、「510,000円」と

とあるのは「484,500円」とする。

(小山市議会政務調査費の交付に関する条例の一部改正)

第2条 小山市議会政務調査費の交付に関する条例(平成13年条例第1号)の一部を次のように改正する。

附則第2項の見出し中「平成21年度及び平成22年度」を「平成23年度分及び平成24年度分」に改め、同項中「政務調査費の額は、平成21年度及び平成22年度に限り、同項に規定する額に100分の80を乗じて得た額とする。」を「平成23年度分及び平成24年度分に係る政務調査費の交付については、同項中「80万円」とあるのは、「50万円」とする。」に改める。

附 則

この条例は、平成23年4月1日から施行する。

(提案理由)

現在の厳しい社会経済情勢及び市の財政状況に鑑み、小山市が進める行財政改革に呼応し、小山市議会自らも率先して財政負担の軽減を図り、もって市政発展に寄与するため本条例を改正するものである。

資料10 小山市議会改革推進協議会 平成23年2月2日答申

平成23年2月2日

小山市議会議長 石渡 丈夫 様

小山市議会改革推進協議会
会 長 塚原 一男

議会改革について(答申)

平成22年5月6日付で諮問のありました議会改革についてのうち、一般質問並びに予算及び決算審査については、下記のとおり結論を得たので答申します。

記

- 1 一般質問について

(1) 代表質問は、1 定例会に会派所属議員 3 人当たり 1 人の割合でできることとし、端数が生ずる場合は、年間トータルで調整できることとする。

(2) 代表質問を行う者を除き、議員は定例会ごとに個人質問ができることとする。

(3) 同一会派の議員ができる関連質問についても、事前通告制とする。

(4) 同一質問 3 回までの制限は、廃止する。

(5) 代表質問は、質問時間 30 分、答弁を含め 60 分とする。

(6) 個人質問は、質問時間 20 分、答弁を含め 40 分とする。

(7) 対面式の導入及び上記事項の実施時期については、改選後に決定することとする。

2 予算審査について

(1) 「予算審査特別委員会」を設置する。

(2) 同委員会は、総務常任委員会委員全員と、他の常任委員会から推薦された者各 2 名で構成する。

(3) 本年 2 月議会から、試行として実施する。

3 決算審査について

(1) 改選後に検討することとする。

(2) 附帯意見として、「決算審査特別委員会」を設置することとし、9 月議会に上程、閉会中に審査、12 月議会で認定とすることとする。

4 その他

その他詳細については、改選後に再度検討していくこととする。

なお、諮問事項のうち、議会基本条例の制定につきましては、現在、作業部会にて検討をしており、本年度中に条例素案を完成させるとしてあります。

また、政務調査費の支出基準については、

理事会にて見直しを検討することとなっております。

資料11 最終的な小山市議会基本条例案（素案） 一般的解説付き

小山市議会基本条例案（素案）

目次

第 1 章 総則（第 1 条—第 3 条）

第 2 章 議会の基本的組織（第 4 条—第 6 条）

第 3 章 議会及び委員会の運営の原則（第 7 条—第 10 条）

第 4 章 市民と議会の関係（第 11 条—第 14 条）

第 5 章 市長等執行機関と議会及び議員の関係（第 15 条—第 20 条）

第 6 章 議員の責務と活動（第 21 条—第 27 条）

第 7 章 議会の補助的機構（第 28 条—第 29 条）

第 8 章 議会改革（第 30 条）

第 9 章 最高規範性及び見直し手続き（第 31 条・第 32 条）

附則

第 1 章 総則

（目的）

第 1 条 本条例は、小山市議会（以下、「議会」という。）の組織及び運営並びに議員に関する基本的事項について定め、もって、議会が、二元代表制の下で議会に与えられた責務を全うし、住民の代表としての役割をより一層適切に果たすことを目的とする。

【解説】 第 1 条は、本条例の趣旨と目的を定めるものです。この条例は、議会の組織と運営の全

般についての基本的事項、及び議員のあり方についての基本的事項を定めます。小山市は市議会及び議員に関してさまざまな条例や規則を定めており、また、これからも定めていくことになるが、それらを含めて、小山市が定める権限のある小山市議会に関わるすべての事項についての基本法規となります。このような基本法規を定めることにより、市議会及び議員の組織及び運営は、この基本条例に即して行われることとなります。

(議会の役割)

第2条 議会は、市民の代表機関として市民の意思を市政に反映させ、条例の制定、予算の議決、その他の重要事項について市の意思決定を行うとともに、行政が適切に執行されていることを常に監視し、同時に自らも不断の努力によって議会の活性化に努め、もって市勢の発展と市民の福祉向上を実現するよう努めなければならない。

【解説】本条は、小山市議会の基本的な役割が何かを定めています。憲法と国の法律である地方自治法には、基礎自治体である市町村の議会の役割は明らかにされていません。それは、国の意思がどうであれ市町村の住民達の合議体としての議会は存在してきたし、これからも存在するのですから、国が役割を勝手に定めても意味がないからです。しかし、当事者である小山市にとっては、市議会の役割を明確にしなければ、その組織をどう作り、どう行動するのが正しいのかの判断基準が定まりませんから、その役割の基準を定めるのです。

ここでは、議会というものは、市民が市民から選んだ代表者によって構成される市民の代表機関であり、市民の意思を市政に反映させることがその本質的な役割であり、そのために、条例の制定、予算の議決、その他の重要事項について、小山市の意思決定を行うものであることを定めています。そして、もう一つの大きな役

割として、二元代表制における権力分立の効果を発揮するために、市長、各種の委員会などの行政活動が適切に行われているかを常時監視することを規定しています。

ただし、市議会の活動が、その役割を忘れ、市民の良識から乖離したり、市民への説明を怠ったりすることがないように、議会自身もまた、普段の努力を怠らず活性化を図っていくことを定めています。

(議会の議決事件)

第3条 議会の議決事件は、地方自治法(以下、「法」という。)第96条第1項に掲げる15項目の列挙事項の他、同条第2項の追加議決事件として、別に条例で定めるところにより、市政上の重要事件である総合計画その他の重要事項を含めるものとする。

【解説】議会の主な活動は、小山市の意思を決定することです。それは基本的に議論をして本会議で議決をするという形で行われます。議決事件というのは、議会が議決することで市の意思を決定する権限がある事項のことです。議決事件は、住民自治の観点からは本来広範に議会にあるはずですが、地方自治法はその第96条の1項で議決事件を15事項に限定しています。それ以外の事項はすべて執行機関である長、または教育委員会などの委員会に属することになります。議会の議決事件をなるべく限定してしまおうという考え方は、中央集権的だった明治時代の市制町村制の名残で、戦後の民主的な市町村の自治にとっては問題があるものだったので、批判がありました。

これを改善するために、平成12年の地方分権一括法では、同条第2項を改正し、国が市町村に権力的な関与をしない分野(自治事務)については、その市町村の条例で定めれば、執行機関の判断に任せることなく、議会が自ら議決(意思決定)することができるようになりました。これは、市の中での議会の権限の範囲が大きく

変わる事柄ですから、当然、その基本規定をこの基本条例に定めるのです。

それゆえに、ここでは、本来、市として、市民にとって重大な影響がある重要な意思決定事項、多くの自治体では総合計画などを定めています。総合計画などをここに加えるのは、それらが、決定されてしまえば、市民の財産、生活、安全などあらゆる事項に関して、将来にわたり重大な影響を与えるものだから、執行機関の判断に委ねるのでなく、住民の代表で構成する議会ですっかり議論し、その合意をもって決定しなければ、市民に対して責任を果たすことにならないからです。それらをここに含ませるために地方自治法が改正されたのですから、どのような内容を議決事件に加えるか、基本的な方向性はあきらかにしておく必要があります。

第2章 議会の基本的組織

（議会の議員定数に関する基本原則）

第4条 議会の議員定数は、民主主義において重要な要素であることにかんがみ、市民の意見が市政に充分反映され、住民自治が実現できるようにする観点から、市民代表の数を確保しなければならないものとする。

2 議会は議員定数の改定にあたっては、十分な審議時間を確保し、少数者の質疑討論の時間を充分確保するとともに、行政改革の視点だけではなく、市政の現状、将来の評価等に関して市民の意見を聴取し検討しなければならない。

3 その他議会の議員定数については、別に条例で定める。

【解説】 本条は、市議会の議員定数の基本的な意義と、定数を変える際に必要な手続き過程について基本的事項を定めます。議会の議員定数とはなにかがはっきりしなければ、何人いればいいのかが明確になりません。明確でないなら、削減すべきか、増やすべきか、そのままがいい

のかはいえないのです。

日本では江戸時代以前から現在にいたるまで、自治体の本当の意思決定は常に合議で、しかも多数決という大原則を守って行われてきました。合議が一番民主的であり、自治体の全構成員が納得できる結論になるからです。現在の地方自治では、住民は住民の中から選んだ議員によってその意思を議会に伝えるという、間接民主主義という方法が採られています。議員の意思は住民の意思であるはずですから、議員数が多いほど、議会での意見は住民の意見に近い姿になります。住民としては、同じ考えを持つ人達が自分たちの代表を送り出せるようにするためには、定数は多い方がいいのです。10,000票を集めなければ代表を送れないのと、1,000票で送れるのとでは、議会の議論の内容のきめ細かさ、住民の意思の伝わり方がまるで違ってきます。

議会とは、さまざまな意見を集約する場です。それはある地域からの訴えであったり、年代、職業、社会活動などの何かの特性を持った団体かもしれません。議員数が多ければ、それは実現でき、少なければ、より全体を考える議員だけになってしまうために実現は困難になります。

そこで、諸外国、特に日本が明治以来民主主義と地方自治のモデルとしたドイツ、フランス、イギリスなどでは、十分な議員定数を住民に保障してきたのです。これらの国家の市町村では、人口16万人もの大きな都市自治体であれば、議員定数は30人を大きく超えるのが普通です。例外は、5、6人程度でいいとするアメリカですが、アメリカの地方議会は、あまり評判がよいとはいえないようです。

日本でも、明治時代の市制町村制以来、ヨーロッパの自治体とほぼ同じ基準で議席数を保障してきました。それは、人口を基準として行われました。小山市の平成23年現在の議員定数は、そこからさらに削減されたものです。これに対して、バブル崩壊以後、企業のリストラが良い

ことであるかのように評価され、行政改革として公務員数削減が国の政策となり、国会議員の政治腐敗が問題となったとき、国会の各政党は政治改革という名で、国民と痛みを分かち合うと称して国会議員の定数削減を競って打ち出しました。これが、定数は少ない方がいいという主張の始まりです。しかし、定数を削減した中でいわゆる選挙区間の格差是正を行ったため、格差はむしろ拡大してしまい、最高裁が違憲判決を出さざらなければならぬようになってしまいました。

議員定数削減は、よく、議員報酬などが減るために、自治体財政の危機的状況を救うという理由で行われることがあります。実際には、自治体財政に占める割合はきわめて小さく、財政的效果はほとんどないに等しいものです。議員報酬は、定数問題とは性質の異なる問題です。それより、市民が自分たちの本当の意思を議会に伝えられる代表を持てるかどうかの方が本質的に重要なことなのです。

第2項では、議会が議員定数の改定を検討するにあたって必要となる要件を定めています。議員定数は、市民の代表としての議員の性質を決めるものですから、十分な審議時間を確保し、少数者の質疑討論の時間を充分確保しなければならないのは当然のことです。国や多くの自治体での定数削減論議は、正確な情報を市民が得ることなく、政治的な勢いのままに、削減するのが改革なのだという主張とともに、行われてきました。しかし、議会というものは、市民が市政に対して意見を述べ、市の意思を形成していくためのもっとも重要な場なのです。市民が市長を選ぶ仕組みがある国もあればない国もありますが、議会の議員を市民が選べない民主国家などありません。自治体のもっとも重要な機関は、執行機関ではなく議会なのです。

議員定数は、これを踏まえて慎重に議会において検討されるべきですが、さらに、市民の代表である議員の数と性質に関わる問題ですから、市民の意見を聴取し検討しなければならないこととしています。

(委員会の設置)

第5条 議会は、円滑かつ効率的な議会運営を推進するため、常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会を設置し、付託された事件等について審査を行うものとする。

2 委員会は、市政に関する政策立案及び政策提言を積極的に行い、閉会中もその専門性と特性を活かした活動を積極的に行わなければならない。

3 委員会について必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】 本条は、議会の議会内での活動を議員達が分担して行う内部機関について定めるものです。地方自治法は、市町村の自治を尊重し、市町村議会の中に置かれる委員会について、第109条第1項で「条例で常任委員会を置くことができる」、第110条第1項で「条例で特別委員会を置くことができる」、109条の2第1項で「条例で議会運営委員会を置くことができる」と定めています。常任委員会は、議会の議決権限について所掌分野ごとに分担して詳細に審査する場で、すべての議員はいずれかの常任委員会の委員となります。特別委員会は、なにか特定の問題（附議事件）を審査するために置かれる委員会です。議員運営委員会は、議会の運営に関する事項、議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項、議長との諮問に関する事項に関する調査などを行います。いずれも、国の法では、設置するかどうかは市町村の条例を定めるか否かの任意の機関となっていますが、市議会が十分に活動するためには必要なものです。本条例は、議会に関する基本条例として、それらのすべての委員会を設置することを定めます。

第2項は、委員会は、政策立案、提言を積極的に行うこと、閉会中もその活動を積極的に続けることを定めます。日本の地方議会は、明治以来の地方自治のしくみの中で、従来、政策の

立案、提言について、執行機関に対してあまり強い立場にあったとはいえませんでした。しかし、市民が市民の中から代表として選んだ議員で構成する機関なのですから、本来積極的に市民の立場に立って市政のあり方を自ら形成していくべきなのです。この規定は、その議会の積極的な姿勢を示すものです。

第3項は、各種の委員会の詳細については、別に条例で定めることを定めます。

（議員全員協議会の設置）

第6条 議会は、議案の審査又は市政に関する重要な政策課題及び議会の運営に関し協議又は調整を行う場として、議員全員協議会を設ける。

2 全員協議会は、議長が招集し、運営その他必要な事項は、議長が別に定める。

【解説】 本条は、議員全員協議会を設置すること及びその役割について定めるものです。議員全員協議会は、議員全員が集まって議案の審査又は市政に関する重要な政策課題及び議会の運営に関し協議又は調整を行う場です。

議員全員が会議をする場として、本来本会議がありますが、本会議は、議決事件を議論する場です。ところが地方自治法第96条第1項のために制約を受けている議決事件以外にも、市にとって重要な課題は沢山あります。このため、議決事件以外で重要な事項に関して執行機関が説明をし、非公式の了解を受ける場として、法的根拠のない事実上のしくみとして全員協議会が行われてきました。平成20年の地方自治法改正により、第100条第12項では、議会は会議規則の定めるところにより、議案の審査又議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができるとされ、全員協議会はその対象となりました。議員全員協議会も、現在の地方自治法の制度の中では、議会活動のために欠かせない重要なものですから、ここに定めるのです。

第3章 議会及び委員会の運営の原則

（審議及び審査の原則）

第7条 議会の定例会及び臨時会の会期の設定並びに議会の審議及び委員会等の審査に当たっては、民主的かつ積極的な議会活動ができるよう十分な質疑時間を確保しなければならない。

2 議会は、長等の執行機関の提出事案に対する質疑を行うだけでなく、議員が自ら案件を提案し、執行機関及び関係者と議論することができる機会を設けるよう努めるものとする。

3 議会および委員会等では、議員相互の自由討議の尊重に努めるものとする。

【解説】 第3章は、議会及び委員会の運営についての原則を定めています。

本条第1項は、議会の定例会、臨時会の会期の設定、議会の審議、委員会等の審査に当たり、民主的かつ積極的な議会活動が実現できるように、その質疑時間を十分に確保することを議会に義務づけています。

第2項は、議会は、議会活動において、議員が議案を提案し、執行機関及び関係者と議論できる機会を積極的に設ける努力を義務づけています。明治以来の地方自治制度において、市町村議会が、執行機関からの提案の審議に終始し、その圧倒的に多くの議案を原案通り可決してきたことへの反省に立って、市政に取り組む姿勢を抜本的に転換するための規定です。

第3項は、議会内での自由討議の尊重について定めます。市町村議会は、第2項で触れたように、従来、執行機関から提案された案件の審議・審査が活動の中心となっていました。しかし、議会自身が政策を議論し、提言し、決定する場であるべきです。議会は、住民の代表者である議員で構成する会議体として行動します。そこでは、ただ数の論理だけで問答無用に押し切るのではなく、各自が十分に意見を交わして

結論をまとめていく熟成した民主主義でなければ、本当の意味での合議制とはいえません。その意味で、議員相互の自由討議は、議会のもっともあるべき姿といえますから、ここに、自由討議を尊重することを定めています。

(公開)

第8条 議会は、公平性、透明性を確保し市民に開かれた議会を目指すため、本会議のみならず、常任委員会及び特別委員会の会議についても原則公開とし、市民にその活動状況の情報提供に努めるものとする。

【解説】 市議会は、市民の代表機関として、市民にその活動を積極的に公開し、どのような活動を行っているか、市民に向けて説明しなければならないことはいまでもありません。

地方自治法は第115条第1項において、原則として「議会の会議は公開とする」ことを定めています。この会議とは本会議を指し、委員会はこの義務づけの対象には含まないと政府は解してきました。しかし、委員会において議会の実質的な議論がなされているのが現状なので、委員会の審査について市民に対して公開されないのはおかしいとして、この解釈は多くの批判を受けてきました。そこで、本条では、委員会の会議もすべて原則公開とすることを定め、市民に本会議及び委員会における活動状況の情報提供に努めることを、議会に義務づけています。

(意見の聴取等)

第9条 常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会は、請願又は陳情について、必要があると認めるとき、代表者から意見を聴取するものとする。

2 常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会は、公聴会及び参考人の制度を活用し、利害関係人の意見、専門的意見、市民の意見を聞く機会を設けるものとする。

る。

【解説】 本条は、市議会が、市民等からその意見を積極的に聞き、議会活動に反映させるしくみを定めています。議会にとっては、議員が選挙で選ばれたときだけでなく、常に市民や市に関係がある人々から意見を聞く機会を設けることがその役割を果たす上でよいと考えられるからです。

第1項は、市民その他市に関係のある人が事実上行っている陳情、地方自治法第124条によって議員の紹介により書面で行う請願について、委員会は必要があると認めるときは、その代表者から意見を聴取するものとするを定めます。

第2項は、常任委員会及び特別委員会は、地方自治法第109条からの三箇条で、予算その他重要な議案、陳情等について、公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聞くことができ、また、市の事務に関する調査又は審査のために参考人の出頭を求め、その意見を聞くことができます。本項は、小山市議会の委員会は、この国が定めた制度を活用し、積極的に市民の意見を聞く機会を設けることを定めるものです。

(調査)

第10条 議会は、法第100条の2に規定する議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができるとする権能を計画的に活用するよう努めるものとする。

【解説】 本条は、地方自治法に追加された第100条の2の規定を活用し、議会が、議案の審査又は小山市の事務に関する調査のために、必要な専門的事項に係る調査について、学識経験者等に行わせることができるという規定を計画的に活用するよう努めることを定めるものです。

従来は、このような学識経験者等に調査自体を行わせることは、行政の分野に属すると考えられ、地方自治法では議会の権限として認められていませんでしたが、改正によって追加され

ました。しかし、議会活動には、議案の審査や執行機関の事務に関する調査をするに際して専門的な知識が必要なものも多々あるわけですから、議会がその審査又は調査を進めるためには、そうした調査を専門知識のある者に委ねることも必要なので、この規定を積極的に計画的に進めることを定めます。

受け止め、市議会のあり方に反映させていくことは、市民と議会の考え方を一体化し、市民の代表機関としての議会の存在意義を高めることとなります。このため、原則として全議員が出席して、市民に対して議会報告会を開催するのです。

第4章 市民と議会の関係

（市民参加及び市民との連携）

第11条 議会は、常に市民の多様な意見を反映させる運営に努めなければならないが、議会活動における市民参加の促進、市民と連携した政策の立案、及び行政への監視活動が実現できるように努めなければならない。

【解説】 第4章は、市民と議会の関係がどうあるべきか、そのしくみを定めます。

本条は、議会が、常に市民の多様な意見を反映させる運営に努めなければならないものであるという根本の原則を明記し、そのためには、議会活動における市民参加の促進、市民と連携した政策の立案、及び行政への監視活動が実現できるように努めなければならないという議会の活動の諸原則を定めます。

（議会報告会の開催）

第12条 議会は、原則として全議員の出席の下で、議会活動を市民に対し報告し意見交換をするため、別に定めるところにより、議会報告会を開催するものとする。

【解説】 本条は、議会が市民に対して議会報告会を開催することを定めます。

議会には、民主主義の中の中心を占める住民の代表機関である議会がどんな活動をしているかについて、市民に説明する責務があると考えられます。また、その活動に対して市民と議会が意見交換をし、市民の意見を議員達が謙虚に

（全議員の議決態様の公表）

第13条 議会は、各議員が市民に対して負っている議決に対する説明責任を果たすため、会期ごとに、各議案に対する各議員の議決態様について公表する。

【解説】 本条は、全議員について、その議決事件についてどのような態度を採ったのかを公表するしくみを定めます。議員は、市民の代表として議会で活動していますが、市民にとって議員の活動を評価する上で重要な情報は、議決における賛否、棄権、欠席などの態度です。各議員は、これらの議決態様について、市民に対し、なぜそのように行動したのかについて説明する責任を負っていると考えられますが、基礎的で客観的な賛否に関する情報は、議会が一括して公表することを定めます。

（議会広報活動）

第14条 議会は、市民に市政と議会活動について適切な情報を伝達するため、議会広報活動の充実強化に努めなければならない。

2 議会は、広報公聴活動の充実強化を図るため、議会広報委員会を設置するものとし、必要な事項は別に定める。

【解説】 本条は、議会が市民に向けて市政の状況とその活動状況を積極的に伝えるための広報活動を、充実強化していくよう努めることを定めます。そのために、第2項において、議会広報委員会を設置することを定めます。これは、地方自治法上という常任委員会、特別委員会等とは権限の種類異なる市議会独自の組織なので、ここに定めるのです。

第5章 市長等執行機関と議会及び議員の関係

(緊張関係の保持)

第15条 二元代表制の趣旨に照らし、議員は、市長等の執行機関との質疑においては常に緊張関係を保つように努めなければならない。

【解説】 第5章は、市議会が、市民の代表機関として、条例制定その他の重要な議決権限を有し、二元代表制の下で、市長等の執行機関に対して権力分立と抑制・均衡・監視の役割を担っていることに鑑みて、執行機関と議会及び議員がどのように行動すべきか、それをどのようなしくみで実現するかを定めるものです。

本条では、二元代表制の下で、議員は、執行機関との質疑において、常に緊張関係を保つように努めるべきことを定めます。明治時代の市制町村制以来、市町村では執行機関と議会の議員とは、しばしばなれ合い的ともみえる質疑答弁が行われることがみられましたが、それでは、本来の二元代表制の趣旨に反し、議会の活性化の妨げになりかねません。議員は、長の行政に対して、常に冷静に判断し、問題点を指摘し、市政の改善を図っていく責務があります。本条は、その執行機関への議員の姿勢のあり方を定めるものです。

(一問一答方式)

第16条 議会における議員と執行機関との質疑応答は、論点及び争点を明確にするため、一問一答方式で行うことができるものとする。

【解説】 本条は、議会の質疑応答について、一問一答形式を採用できることを定めるものです。市町村議会では、従来、一人の議員は、すべての質問を一括して行い、答弁する執行機関側は、これに対して一括して答えるだけでした。これでは、質疑の往復ができず、通り一遍のものとなり、執行機関に対して問題点を深く追及し、

また追及によって何らかの言質を引き出すというようなことは困難です。一問一答方式にすることで、議員は執行機関側に対して様々な角度から、十分な追及ができるようになります。

(質問趣旨の確認)

第17条 本会議及び委員会等の会議において、答弁者は、本会議にあつては議長、委員会にあつては委員長の許可を得て、論点整理をするために質問の趣旨を確認することができるものとする。

【解説】 本条は、執行機関側に、許可を得て、論点整理のために質問の趣旨を確認することを認める規定です。この規定は、執行機関側の答弁者が議員の理解のために的確な答弁をできるようにするためのものであり、執行機関側に議員に対して議案への議員の政治的態度を反論するものと解してはなりません。

(文書による質問)

第18条 議会及び議員は、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て文書により質問することができる。この場合において、文書により回答を求めるものとする。

【解説】 本条は、議員に、文書による質問権を認めるものです。

(議会への重要政策等の説明)

第19条 議会は、市長が提案する条例案その他の議決事件については、その背景、他案との比較、総合計画上の位置づけ、関係法規、財源措置、政策等の効果予測、将来にわたるコスト計算など審議に必要な資料を添付し、説明を行うよう求めるものとする。

2 特に、市長が提出する条例案については、条例案関係資料として次のものを冊子化し、配布するよう求めるものとする。
(1) 条例案の提案理由説明

- (2) 条例案
- (3) 条例案新旧対照条文
- (4) 条例案に関連する法規参照条文
- (5) 条例案施行に要する費用

3 議会は、市長が予算又は決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、前項の規定に準じた分かりやすい施策別又は事業別の説明資料を求めるものとする。

【解説】 本条は、議会が、市長が提案する条例案、予算、決算等の議決事件について、議員が本会議で審議し、及び委員会で審査する際に必要となる議決事件に関連する資料の提出を、議会が市長に求めるものです。

市議会においては、議決案件の内容を理解し、これを分析し、課題を発見し、質問その他の議会でへの対応を考える上で、これらの資料は必要不可欠のものです。同様の資料は、国会に対して内閣が調製して提出しています。

(行政への監視)

第20条 議会は、市長等執行機関の行政が適切に執行されていることを不断に調査監視し、必要と認める場合には、遅滞なくその是正のための措置を講じなければならないものとする。

【解説】 本条は、二代表制において、議会に課されている重要な役割である行政への監視について、その基本原則を定めるものです。議会は、執行機関の行政を不断に調査し、かつ監視し、必要と認める場合には、議会は遅滞なく、条例の制定改廃その他その是正のための措置を講じなければならないものとしています。

第6章 議員の責務と活動

(議員の責務)

第21条 議員は、市政の課題、市民の意

見の把握、関連する法制度及び財政等に関し不断に研鑽に努め、市民の代表としての責務を果たさなければならない。

2 議員は市民全体の代表者であり、地域その他の一部の利益にとらわれず、市民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならない。

【解説】 第6章は、議員の責務と活動について、原則とこれを実現するしくみを規定しています。

本条は、議員の活動のあり方について、規範を定めるものです。第1項は、議員が、市民の代表としての責務を果たすため、市政の課題、市民の意見の把握、関連する法制度及び財政等に関し不断に研鑽に努めなければならないことを定めます。

第2項は、議員が、なにより市民全体の代表者であることを示し、地域その他の一部の利益にとらわれず、市民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならないという根本理念を定めます。ただし、議員は多様な意見を議会で戦わせ、全体として、市民が納得できるように結論を得る場ですから、多様な意見があることは必要なことです。

(説明責任)

第22条 議員は、自らの議会活動について、市民に対し説明責任を果たさなければならない。

【解説】 本条は、議員が、市民から選ばれた代表として、広く、自らの議会活動について、市民への説明責任を果たす義務があることを定めています。

(議員の政治倫理)

第23条 議員は、政治倫理を遵守しなければならないが、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれるときは、別に条例で定めるところにより、自ら積極的に疑惑を解明し、市民に対しその責任を明ら

かにしなければならない。

【解説】 本条は、議員の政治倫理責任について定めるものです。政治倫理に反する事実があるという疑惑を持たれたとき、議員はみずから積極的に疑惑について説明し、市民に説明し、責任を明確に示さなければなりません。その具体的な要件やしくみについては、別に条例で定めるものとしています。

(会派)

第24条 議員は、議会活動を行う団体として、政策を中心とした同一の理念を共有する議員をもって、会派を結成することができます。

【解説】 本条は、会派についての位置づけを定めます。

会派とは、議会内で議員達が議会活動を行うために、事実上の団体として、政策を中心とした同一の理念を共有する議員をもって、会派を結成しています。ただし、あくまで、事実上の団体でしかありません。

(政務調査費)

第25条 議員の市政に関する調査研究に資するため、法第100条第14項に規定する政務調査費を支給する。

2 政務調査費は、議員の調査研究に要する経費の一部に充てるために必要な金額を基準として、市の財政状況を勘案して決定されなければならない。

3 政務調査費は、用途基準に従い、制度目的に即した議員の調査活動のため適切にこれを使用しなければならない。

4 議会は、議員から提出を受けた政務調査費収支報告書その他の関係資料を積極的に公表するものとし、市民から請求があるときは、当該議員は、その用途内容について説明しなければならない。

5 政務調査費について必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】 本条は、議員の政務調査費について、議員を対象としてこれを設けることを定め、政務調査費について、その額の適切な設定、使途基準に従った使用、政務調査費収支報告書等の関係資料の公表、市民からの請求に応じた使途内容の説明義務を定めています。なお、ここでは、基本事項のみ定め、詳細なしくみは、別に条例で定めることとしています。

(議員報酬等の原則)

第26条 議員の議員報酬及び手当等（以下、「議員報酬等」という。）は、社会情勢や財政状況、類似する他市との均衡及び議員の職務内容並びに活動状況等を勘案して定められなければならない。

2 議会は、議員の議員報酬等の改定を行うときは、公聴会制度の活用等により、市民及び有識者の意見を聴取し、その意見を反映するよう努めなければならない。

3 議員の議員報酬等について必要な事項は、条例で別に定める。

【解説】 本条は、議員の報酬等のあり方と、その改定を民主的に市民参加の中で行うことを定めます。議員報酬は、議員のあり方を大きく左右する要素です。

第1項は、市町村議会の議員は、明治時代以来、地方自治法が定められた昭和22年までは、報酬のない名誉職とされてきました。諸外国では欧米ともに、基本的に報酬はないものが普通です。しかし、日本では、戦後地方自治法が制定されたとき、地主や企業家などの資産家であっても議員になれるように、議員報酬を出せることが定められました。市町村議会は、戦前とは比較にならないほど活動量が増えており、市におけるその役割は大変重要性が増しています。そうした状況からすれば、たしかに名誉職と決めつけて無報酬にするのは実情に合わないかもしれません。とはいえ、議会は、報酬を条例で自ら決定できる立場にあるため、その適正

な報酬等の金額については、己を厳しく律して定めるようにすべきです。そこで、その適正な議員の議員報酬及び手当等の額その他の条件については、社会情勢や財政状況、類似する他市との均衡及び議員の職務内容並びに活動状況等を勘案して定められなければならないことを定めます。なお、議員定数のあり方と議員報酬等を結びつけるのは、おかしな議論といえます。

第2項は、議会が議員の議員報酬等の改定を行うとき、公聴会制度の活用等により、市民や有識者の意見を聴視し、その意見を反映するよう努めなければならないとしました。

第3項は、議員報酬等の詳細は、別に条例で定めることとするものです。

(議員の研修体制の充実強化)

第27条 議会は、議員の政策提言、政策立案、調査活動能力の向上に資するための専門的研修等の充実強化に努めなければならない。

2 議員は、常に自己研鑽に努め、議員としての資質向上を図るため、自ら研修に参加するよう努めなければならない。

【解説】 本条は、議会が、議員の能力を高めるために、研修体制を充実し、議員は、自己研鑽だけでなく、研修に率先して参加する努力義務があることを定めるものです。議員となった市民は、その知識能力は様々でしょうが、一般的には、政策立案、条例案の作成、行政への調査活動のために必要な専門的な知識があって選ばれるというわけではありません。あくまで住民の選んだ住民としての代表なのです。これに対して、議員が身につけるべき立法、行政等の知識は相当のものとなります。また、その時々を生起する社会問題に対して的確な知識を得る必要があります。こうした知識能力については、議会が積極的に研修を行うことで提供することが、議会活動全体の活性化に必要なことだと考えられるため、ここにその研修機会を設けることを、議会の努力義務として定めたものです。

第7章 議会の補助的機構

(議会事務局)

第28条 議会に議会事務局を置く。

2 市は、議会事務局の拡充強化に努めるものとする。

3 議長は、議員による政策立案や調査立法活動を補佐することができるよう、法制執務能力を有する職員の配置に努めなければならない。

4 議会は、議会改革及び議会事務局の拡充整備のために必要な予算の確保に努めなければならない。

【解説】 本条は、議会事務局の設置及びその整備について定めます。市町村議会においては、議会事務局の設置は、議会を設置する旨を定めた条例で行われます。その条例は、議員立法として行うものとされています。その設置は、市長の組織権から独立したものと考えられますが、法第138条第2項には、誰が設置するかという主語が省かれています。むずかしいところですが、条例で置いたのですから、それは市が議会の中に置いたと考えるのがよいのではないのでしょうか。

ただし、職員の任免権は、市長ではなく議長にあり、また事務局長は議長の命に服し、その他の職員は事務局長の命によってその事務に従事します。

第2項は、議会事務局を拡充強化するよう努めることを定めています。その理由は、議会活動を活性化するためには、これを事務的に補佐する機関である議会事務局が充実していることが必要だからです。事務局がないと、合議体というものは形骸化することが多いのです。

第3項は、市は、議員が政策立案や調査立法活動を充分に行えるように、法制執務能力を持つ職員を議会事務局に配置するように努めることを定めます。従前から、条例案などの議案のほとんどは、市長が提案したのですが、本来

期待されているのは、議員があるべき市政の実現のために政策を立案し、それを条例案にまとめ、議会に提出して、議会で議論をして条例として成立させるような事例が増えていくことです。そうした主体的な議員活動の障害となっているのは、こうしたスタッフが議会に配置されていないということです。本当に議会が活性化するためには、こうした専門的な職員が議員を補佐することが必要といえます。

第4項は、議会が、議会改革及び議会事務局の拡充整備のために必要な予算の確保に努めなければならないことを定めます。これは、人と仕組みを整備するためには、それに応じた予算が必要だからです。

(議会図書室の整備)

第29条 議会は、議会図書室を設置するとともに、これを議員のみならず市民、市職員の利用に供するものとする。

2 議会は、議員の調査研究に資するため、法が義務づけたものの他、市政に関連する情報をできるかぎり収集し、議員の用に供さなければならない。

3 議会図書室の管理等については、別に定める。

【解説】 本条は、地方自治法第100条第12条によって設置が義務づけられている議会図書室について、独自の内容を定めるものです。

法は、議員の調査研究に資するため、官報、県公報及び刊行物を保管するとしているのですが、議会活動に資する資料は本来広範囲に存在します。ここでは、市政に関する基礎資料をできる限り収集し、議員のみならず、市民及び市の職員の利用に供する施設とします。

第8章 議会改革

(議会改革)

第30条 議会は、議会改革を継続的に取

り組み、かつ、確実に推進するよう努めなければならない。

2 議会は、議長の諮問に基づき議会改革の取り組みを行うため、議員で構成する議会改革推進協議会を設置し、協議を行うものとする。

3 議会改革推進協議会の組織及び運営等は、別に定める。

【解説】 議会改革は、継続的に議会改革に取り組み、これを確実に推進する必要があるものです。そのため議会に議会改革に関する努力義務を課します。また、議長の諮問機関として、議員で構成する議会改革推進協議会を設置します。

第9章 最高規範性及び見直し手続き

(最高規範性)

第31条 この条例は、本市において、議会に関する最高規範である。

2 議会及び議員は、他の議会に関する条例、議会規則等の制定改廃及び解釈に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例の制定事項との整合性を図らなければならない。

3 議会は、一般選挙による議員の新たな任期の開始後、速やかにこの条例の内容に関する研修を行わなければならない。

【解説】 本条例が、小山市において、議会に関する最高規範性を持っていること、そしてそれが適切に見直されていくようにその手続きを定めるものです。

第1項は、議会に関する最高規範であることを定めます。これは、数多く制定されている議会に関する条例、議会規則等の法規の根本となる規範を定めている基本条例であるという意味です。法秩序の構成原理の上では、現行の法制度の下では、他の条例とは対等の関係にありますから、これと抵触する他の法規があったとしてもそれを当然に排除するわけではありませ

ん。しかし、他の条例、規則等の制定改廃及びその解釈に当たっては、この議会基本条例の趣旨を、特に、第2項において定めているように、議会及び議員は、これを尊重しなければならない、この条例の制定内容との整合性を図っていかなければならない義務を負います。

第3項は、本条例の議会における重要性に照らし、一般選挙による議員の新たな任期の開始後、速やかにこの条例の内容に関する研修を行い、その情報の周知を図らなければならないことを定めています。

（見直し手続き）

第32条 議会は、この条例の目的が達成されているかどうかを、随時検証するものとし、検証の結果、制度の改善が必要な場合には、この条例改正を含めて適切な措置を講ずるものとする。

【解説】 本条例は、議会と議員の活動が活性化し、市民の代表として十分な役割を果たせるようにするものですから、その第1条に掲げた目的が実現するよう、その実効性について、随時検証していく必要があります。また、その検証の結果改善すべき点については、改正等の適切な措置を講じていく必要があります。本条は、その見直し手続きを定めるものです。

附則

（施行期日）

この条例は、公布の日から施行する。