CLOSE UP 滋賀県大津市

先進・ユニーク条例【解説】

大津市議会意思決定条例

―議会の「常識」を変える

大津市議会局次長　清水　克士

滋賀県大津市は、「大津市議会意思決定条例」を制定した（条例第24号として、平成29年3月21日公布、同年4月1日施行）。

議会の意思決定の機動性を確保し、手続の明確化を図ることを狙いとした全国初の条例。

議会の意思は、なぜ「議決」でしか決められないとされているのでしょうか。

議会内部の視点からは、議会は多数決によって議論に決着をつける合議制機関だからと言えるのかもしれません。しかし、市民視点からは、全て議決でなければならないとする法的根拠もないのに、多数決の結果が明らかな場合にまで、より費用や時間が掛かる「議決」という形式に固執する必要性が本当にあるのか、とも言えます。また、手続に必要以上に手間を掛けることが、丁寧な議論をしているということと同義でもありません。

そこで、議会の意思決定は議決しかあり得ないという議会の常識の壁に挑んだのが、平成29年4月1日に施行した「大津市議会意思決定条例」です。本条例は、機動的な議会の意思決定によって実務上の課題を解決すべく、議長や議会運営委員会の決定をもって議会の意思とする事項を明示した、全国初の条例です。

1　条例制定に至った背景と経緯

全てが議決であることへの疑問を感じ始めたのは、人事議案の審査に関してのことでした。大津市議会では、副市長や教育長などはともかく、人権擁護委員、公平委員会委員や固定資産評価員などの人事については、反対する理由も見当たらないといった消極的全会一致で、賛否が分かれることはありませんでした。そのような人事案件については、それだけでも臨時会開催が必要となる議決ではなく、議会運営委員会で意思決定をしてもいいのではないかと思ったのです（大津市議会運営委員会では、非交渉会派もオブザーバーとしての出席を求めるため、全会派の意思確認が可能）。

本会議における議長の次第書を用意するためには、いずれにしても議案についてのおおよその議員の賛否態度を事前確認しておく必要があります。その時点で、当該人事案件が全会一致か否かは判明するため、全会一致でないと判明した場合だけ、本会議での採決を求めれば十分だと考えたのです。結果的には、役職によって議会での手続に差異があることは、各々の候補者に失礼だとの理由で、人事

案件については従前どおりとの結論になりました。しかし、このことが本条例制定を考えるきっかけになりました。

一方、法的観点からの疑問もありました。それは、個別法に議決を求める根拠を置く議案のほとんどは、「議会の同意を得て」などと規定されているにすぎないということです。「同意」とは、一般的に「他者が当該行為をすることについて賛成の意思表示をすること」です。つまり、個別法を見る限り、議会の意思決定方法までは規定されておらず、どのような意思決定方法によるかは議会に裁量があり、必ずしも「議会の同意」＝「議決」ではないと解釈できます。

また、一つの法律の中で同一行為を別表現することは、解釈に予断を与えるため、考えにくいということもあります。具体的には地方自治法で議会の意思決定に関して「議決しなければならない」とされているのは一部であり、多くは「議会は～できる」「議会の承認を得て」など、他の表現がとられています。したがって、法に「議決」と明記されていなければ、首長が事務決裁規程を定めているのと同様、議会も意思決定方法を条例に包括的に規定し、予め市民に明示しておけば、議決以外で意思決定できる余地があると考えたのです。

2　条例の概要

条例は、第1条から第6条までの条文と別表で構成しています。

市民感覚からは、議会の意思決定は首長の事務執行に比べてスピード感に欠けるという指摘があるのも事実であり、そのような市民ニーズや行政の効率化に対応することも、議会における課題の一つです。また、市民に開かれた議会を実現するためにも、議会における意思決定過程を明確化し、可視化することも必要です。

これらを踏まえて第1条では、議会の意思決定に係る手続と権限を個別具体的に定めることで、「議会の意思決定に係る機動性の確保と意思決定手続の明確化を図ること」を目的として定めています。

第2条は定義条項であり、第3条では「意思決定の区分等」として、議会における機関意思決定手続を内容に応じて「本会議における議決」（以下「議決」という。）、「議長による決定」（以下「議長決定」という。）、「議会運営委員会における決定」（以下「議運決定」という。）の3つの区分とすることを定めています。

なお、「議長決定」の場合は議会運営委員会に諮問した上で決定され、「議長決定」「議運決定」をした場合は、直近の定例会で議長から報告することを、第4条「会議への報告」として定めています。

第5条では「決定権限の変更」として、議決でなければ少数意見が反映されないとの意見に応え、議会運営委員会で賛否が分かれるとき及び議長又は議会運営委員会委員長が特に必要と認めるときには、「議決」に意思決定方法を変更することを定めています。つまり、全会一致が見込まれなければ、議長決定や議運決定とされることはなく、少数意見を尊重しつつ、議会の意思決定の機動性を高める制度設計としたことが実務上の大きなポイントです。

第6条は委任規定であり、別表では意思決定すべき事項を「法令に基づくもの」「条例に基づくもの」「その他」に分けて、「議決」「議長決定」「議運決定」のいずれによるかを、それぞれ明示しています。

3　条例制定の実務的意義

市民視点からの制定意義としては、形式的議決を得るためだけの臨時会開催に要する費用や時間の節減に資するものです。一方、議事運営の視点での主な制定意義は、次のとおりです。

（1）議員派遣（地方自治法第100条第13項）

地方自治法制定時には想定されていなかった「通年議会」に移行することによって生じた不都合に関することです。具体的には、法定外活動を議会の公務に位置付ける「議員派遣」の手続についてです。議長公務や法定されている本会議、委員会等に関する活動以外は、個別に議決による議員派遣手続を経なければ公務とはみなされません。したがって、例えば、議会への住民参加を実現する手法としての議会報告会（以下、議会外で行われる類似のものを総称。）を行う際には、議員派遣の手続を経なければ、議員が会場に向かう際に被災しても公務災害の対象とはなりません。また、議会（事務）局職員も、人件費の不当支出となるため、公務として位置付けられなければ、業務として議会報告会に関わることはできないということになります。

地方自治法第100条第13項では、「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その他議会において必要があると認めるときは、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる」とされ、標準市議会会議規則第167条では「法第100条第13項の規定により議員を派遣しようとするときは、議会の議決でこれを決定する。ただし、緊急を要する場合は、議長において議員の派遣を決定することができる」とされています。この「緊急を要する場合」とは、一般的には閉会中と解されています。

そもそも、物事の判断基準は、事象の軽重によって統一されたものであるべきで、会期中は議決、閉会中なら議長決定でよいという基準自体に合理性があるのかも疑問です。ただその規定を大前提にするとしても、大津市議会のように通年議会を採用している議会では、閉会期間は事実上なく、議員派遣の手続を経るには常に本会議を開くことが必要となります。しかしながら、本会議を開くには費用弁償等、様々なコストも発生するため、議員派遣の手続のためだけに本会議を開くことに市民理解が得られるとも思えません。

したがって、大津市議会では、議員派遣については費用弁償も伴うことから、議会運営委員会で全会一致を確認してから、費用弁償の支出命令書とともに稟議で議長決定することで、議会の意思決定としています。

（2）専門的知見の活用（地方自治法第100条の2）

議会からの政策立案に欠かせない専門的知見の活用については、「逐条地方自治法」（以下「逐条解説」という。）の第100条の2の［解釈］において、詳細内容の議決を必要とするとの見解が示されています。しかし、大学連携事業の詳細を常に定例会開催に合わせて決めようとすることは、機動性を欠くため実務上困難を伴います。そのため、大津市議会では制度運用の機動性を確保しつつ、公費支出の合法性を担保するため、当該条項についても議長決定とすることとしました。

過去の大津市議会における専門的知見活用の財源については、議員からの会費のみで運営し、議員研修、災害義援金などに資金拠出するために設立した任意団体「議員クラブ」の予算を充てていました。それは、政策検討会議(注)の進捗に合わせて、必要となる専門的知見を大学に要請するスタイルでは、前述の法適用要件についての議決を、その都度採ることは難しく、法的根拠のない公費支出に疑義があったからです。議会基本条例に専門的知見の活用条項を置いているので、それを根拠に公費支出が可能ではないかとも考えたのですが、執行機関でなければ公費支出の根拠を条例に求めることはできないとの有識者の見解もあり、公費支出の合法性担保のため、法適用要件を満たすという実務的必要があったものです。

（3）本会議での公聴会開催、参考人招致（地方自治法第115条の2）

公聴会開催、参考人招致の意思決定手続については、「逐条解説」では議決、議運決定のいずれでもよいとされています。しかし、その都度場当たり的に決めてよいということではなく、大津市議会としてとる手続は予め決めて、市民に明示しておくことが必要と考えました。

特に公聴会については、地方自治法で規定されている住民参加を実現する重要な手法であるにもかかわらず、全国の地方議会ではほとんど活用されていません。しかし、議会への住民参加の在り方としては、私は議会報告会に代表される会期日程外に実施される手法ではなく、議事日程の中で議案や請願についての住民参加を求めることが、議事機関としての本筋と考えています。したがって、大津市議会でも今後、公聴会制度等を積極的に活用すべく、より機動性のある議運決定によるものとしました。

4　条例制定の本質的意義

「大津市議会意思決定条例」の議事機関としての実務的制定意義は前述のとおりですが、立法機関としての制定意義は別にあります。それは、法の制度趣旨と議会の現場ニーズのギャップを、独自に条例制定で埋めたことです。

地方自治法制定当時には想定されておらず、追加改正によって制度化された「通年議会」や「専門的知見の活用」などの導入によって生じる実務的課題は、本来的には法改正時に合わせて措置されるべきものです。しかし、地方自治体に法改正の権限が与えられていない以上、立法論を語っていても直面する課題は解決できません。地方議会が自らの権限である条例制定権を行使することによって、法と現場ニーズの乖離に対処したことこそが、大津市議会が「議会意思決定条例」を制定した、地方議会としての本質に関わる制定意義です。

5　今後の展望

現状での条例の制定効果としては、議会報告会を公務とするための議員派遣手続の簡素化と、専門的知見の活用に伴う大学への公費支出の合法性担保については、既に実務上のメリットを得ています。

一方、本会議での公聴会開催と参考人招致については、意思決定手続を明確化したにとどまり、制度の活用についてはこれからですが、私はこれを実現することがこれからの重要な課題と考えています。それは、議会報告会が議会への住民参加の必要条件との認識が半ば常識化していますが、一方で法定公聴制度については、参考人招致は比較的活用されているものの、本会議での公聴会開催に関しては、未だにほとんど開催例はありません。議会報告会にも大いに意義はあると思いますが、会期日程外の公式会議録も残らない広聴手法だけに注力し、法定制度の活用には関心を示さない傾向については、私には大きな違和感があります。

政策形成上も、執行機関でも独自条例などで行政目的を達しようとするのは、法定制度だけでは不足するとの判断後ということが一般的ですが、議会のように法定制度の適用を最初から考えず、各議会での独自制度に偏重して目的を達成しようとするのは、極めて特異に思えるからです。

やはり、地方自治法の立法趣旨を実現するための手法としては、まずは会期中に公式記録が残る「公聴」として住民参加を目指すことが、議事機関の本質に適うものではないでしょうか。そして本条例には、議会への住民参加の在り方に一石を投じる前提として制定した面もあり、そのために活用していくことが今後の課題です。

「常識」は多くの人の内面で権威化し、それを前提に思考しがちですが、その「常識」

を疑わなければ、議会の現場における進歩はないと思います。それは、世の中が激変しているにもかかわらず、未来永劫、正しいと言い切れることなど、ほとんどあり得ないと考える方が自然だからです。そして、「常識」に囚われない姿勢が具現化されたものの一つが、「大津市議会意思決定条例」であると自負するとともに、私はこれからも大津市議会が、前例踏襲や横並び意識の結果としての「常識」に囚われず、自己責任で自己決定することを求められる地方創生時代にふさわしい、先進の地方議会で在りつづけるために支えていきたいと思っています。

最後になりましたが、本条例の制定にあっては、北川正恭早稲田大学名誉教授、江藤俊昭山梨学院大学教授、出石稔関東学院大学教授、駒林良則立命館大学教授、本多滝夫龍谷大学教授を始め、多くの方々から貴重な御意見を賜りました。この場をお借りして厚くお礼申し上げ、本稿の締めくくりとさせていただきます。

注

政策検討会議：議会からの政策立案内容についての議員間討議の場

大津市議会意思決定条例　概要

趣　旨　議会の意思決定の機動性を確保するとともに、手続の明確化を図ることを目的とする。

制定の必要性

機動力ある議会の実現

議会は、合議制機関である性格上、その意思決定に時間を要する。よって、迅速な対応を求める市民ニーズや行政の効率化に対応するために、全てを議決によらずに議会の意思決定が可能なスキームを構築しようとするもの

制定の意義

1　議会の意思決定方法の明確化

法には議会の意思決定を求める表記として、「議決」以外に「議会は～できる」「議会の同意を得て」「議会の承認を得て」「議会の意見を聞いて」などがある。

議決以外については、どのような方法によって議会の意思とするのかを、市民に明示する必要性がある。

2　議会の意思決定の迅速化

「議決」「議運決定」「議長決定」の3段階に事象を分類整理し、条例化して予め議決しておくことによって、意思決定権限の委任し、機動的な意思決定を実現する。

施行日

平成29年4月1日

主要項目

1　議員派遣(地方自治法第100条第13項)

手続的なものであり、標準会議規則においても閉会中は議長決定によることが許容されているなど、個々に議決を求めるほどの重要性が認められない。

2　専門的知見の活用(地方自治法第100条の2)

「逐条解説」で求めている議決事項は、調査内容、期間、相手方氏名、調査結果の提出方法などであり、個々に議決を求めるほどの重要性が認められない。

3　本会議での公聴会開催、参考人招致(地方自治法第115条の2)

「逐条解説」では、議決でも、議会運営委員会決定でも良いとしており、大津市議会としての決定手法を確定させておく必要がある。

4　緊急質問など(会議条例)

これらは全て議運に諮ってから議決をとっているが、事実上、議運での議論で決着しており、改めて議決をとる必要性に乏しい。