

## 第17回旭川市議会議会基本条例検討委員会の結果について

日 時 平成22年8月30日(月) 午前9時35分～11時55分

場 所 第2委員会室

### 協議事項

#### 1 旭川市議会基本条例(第2次素案)たたき台について

- ・今までの議論をふまえ、第2次素案のたたき台として、章立てし、決定事項と今後の確認・継続検討になったものを確認した。
- ・今後、第2次素案たたき台を最終整理して、議員協議会を経て、市民説明を開催し、最終的に議長答申するものとする。

#### <主な意見>

##### 第1章について

- ・「最高意思決定機関」に違和感はない。また、「唯一の議決機関」でも間違っていないと考える。
- ・議決機関は組織論的な表現。最終的に民意を反映させていくものとして、意思決定機関が適切だと考える。
- ・講学上の整理は、憲法の「国会は国権の最高機関である」との対比において、地方議会は、地方公共団体の最高機関ということができないとしている。その趣旨は、議会も市長も住民が直接選挙で選ばれて対等である。議会の意思決定は、地方自治法第96条「議決事件」に限定列挙されているが、その他の決定は市長にあるというもの。一方、唯一の立法機関であるともいえないとしている。その趣旨は、地方議会は条例を制定することができるが、市長にも(国の法律に基づかない)規則を定める権利がある(庁舎管理規則、財務、契約規則など)。よって、国が立法権を独占しているように「唯一の」とは言い難いというもの。これらをふまえ、「唯一の議決機関」の方がふさわしいのではないか。
- ・議会も市長も「意思決定」である。ふさわしい文言ということなら「議決機関」か。
- ・(議会も市長も同等の決定機関であることから)「最高」という文言があるから、誤解を招く。

##### 第2章について

- ・請願・陳情者の説明を受ける「場を設ける」ということであれば、旭川市議会会議規則で明記する事項で、議会基本条例に明記する必要はあるのかという意見が会派の中であった。
- ・議会運営委員会の改革事項にはあがってきていない事項だ。
- ・本会議は、旭川市議会会議規則で、また、常任委員会は、旭川市議会委員会条例で定めている。制度としては、参考人制度ということになる。
- ・第3条2項で、「多様な市民意思の把握に努め」というのがあり、具体化し見せていくことが大事。
- ・規程等に載せることには賛成。
- ・「請願・陳情者の説明を受ける場を設ける」ことが入っていない条例は、二セ条例だといわれてしまう。
- ・今の意見は違うと思う。第3条で開かれた議会をしっかりと明記しているので、この項目が規程等の中に載っていないからといって、二セ基本条例になるものではない。条例として必要かどうかであり、実際は、委員会条例等に基づいて、運用している。
- ・やり方については、研究する時間が必要ではないか。

- ・聴くこと自体に反対しているわけではない。参考人招致以外に、委員会を休憩にして、意見を聴くことになると、法律上の整理や聴くことの意味を整理しなくてはならない。
- ・すべてやるということにはならない。
- ・条例は、市民が読んですぐ理解できることが重要で、そのための文言や規程等はちゃんと入れなければならないし、(市民の)参加の機会も確保すべきだと考える。
- ・「場を設けることができる」にしてはどうか。
- ・市民からの希望があることが前提になるだろう。

#### 第3章について

- ・附属機関の議員(監査委員、上川教育センター組合議会委員、都市計画審議会委員等)のかかわり方については、法律で定められているので、現時点での課題から外すことにしてはどうか。
- ・相当前に議会運営委員会でも議論した経過があり、法律に定められたもの以外は、整理し、辞退して、現在に至っている。

#### 第4章について

- ・公聴会は、法律上のものとの整合性はどうか。積極的な開催とは何に基づいたものなのか、整理が必要との意見があった。
- ・公共料金(水道料金)、バス料金などは、「旭川市民の消費生活を守り高める条例」の中で、市民の意見を聴く会の開催を入れている。
- ・議会が公聴会をやることになれば、専門的知見を確認しながら判断していくような大きなテーマを扱うことになる。
- ・公聴会というのは、法律用語で、それ以外のもの(市民に意見を聴くような意見交換会等)も公聴会という名称としていいのか。別の表現とした方が、分かりやすく、誤解がない。
- ・地方自治法第109条に基づき、常任委員会で調査又は審査のために意見を聴くことができる。規定は、委員会条例にしかない。対象者は、利害関係者と学識経験者に限られている。
- ・現行の委員会条例の中で、確保されれているのであれば、運用で活用していくことが可能である。
- ・逐条解説の中で、現状もふまえ、議会の姿勢を示していくこととしてはどうか。
- ・何でも、逐条解説で示していくのはおかしい。条文や規程等にも入らないようなものを逐条解説に載せ、丁寧に説明していくならいいが、条文を読んで、市民が分かるものにしていくべきではないか。
- ・新たに、第9条2項を設けて、参考人や市民の意見を聴くことができることを明記する方法もある。
- ・規程や条文に入れても、すでに現行の規程にあり、できることになっている。(たとえあったとしても)運用してなければ、意味がないことだ。
- ・今までに、それを活用して判断していくような案件はなかったし、今後もあるかどうかは分からない。必要があったらやろうという姿勢はある。

## 2 11月市民説明会について

- ・日時は平成22年11月14日(日)午後、場所は市民文化会館3階大会議室とし、市民への周知方法、説明会の内容等については、渉外チームを中心に開催案をまとめる。

## 3 理事者との意見交換について

- ・8月27日付けで、旭川市議会から旭川市長へ理事者意見交換会を依頼し、資料要求、一問一答、反問権について、具体的な運用を想定し、意見交換をした。
- ・今後も情報交換しながら、各項目について判断していく。

< 理事者出席 >

長谷川明彦総務部長，田澤清一総務部次長，大家教正総合政策部次長，  
中村寧総合政策部財政課長

< 主な意見 >

資料要求について

- ・ 資料については，予算の参考資料の位置付け。とらえ方に行き違いのないように最初に確認したい。委員会で求めるもの，議会で議決がするような資料とは別の資料の議論として，理事者と協議する。
- ・ 資料についての考え方について，地方自治法第98条，100条などの資料と別のものとして，議案を提案する立場から，議案の議決を前提に，その内容を深く理解していただくためのものとして対応してきている。議案を提案する執行機関と審議する議決機関として，議会の審議には一定の資料が必要という関係の中で提出している。

また，参考いただいた所沢市の予算資料について，内容は一事業ごとに詳しいものになっている。現行で作成，提出している資料に代わって出すものになるかは定かではないが，時間的，体制的，物理的に，様々な面で時間内に作成する作業量は膨大になる。直感的に，現在の体制では難しいと考える。また，所沢市と本市とでは，予算編成過程が違うことを申し上げる。

- ・ 規程等に明記するとしている7項目について，各部はこれらのことを考慮し，予算要求し，査定の中でも確認している項目である。そのうち，3「他の自治体の類似する政策等とその比較検討」については，ものよると考える。本市独自の課題の解決ために実施する事業について，あえて他都市の事例を採る必要が本当にあるのか，また，そのための時間，労力も相当なものになると考える。次に，7「将来にわたる負担を含む実施に要する経費及び財源」について，一定程度の制度に関するものであれば，出すことができるが，国との関係で制度改革があるもの，また制度改革の要素があるものについては，出てこない。これは，予算編成前の総合計画推進計画の中でも確認しているが，各部でもはっきりわからず，確定するのは難しい。事業によっては，当該年度の財源の数字を並べて出さざるを得ないのが実態である。

また，参考資料としていただいている所沢市の事業シートについて，所沢市財政課に確認した。

予算案について理解をしていただくためのできるだけ，分かりやすい資料を作成し，提出していく立場であるが，問題は，その資料に掛ける時間，期間。総務部長が申し上げたが，所沢市と本市の予算編成過程に違いがある。議会の開会日，告示日はほぼ同じようだ。最終予算案の確定の時期が，所沢市は1月15日前後。本市は2月頭に記者発表しており，1月末あるいは2月初めまでは確定できない。その決定的な違いの理由は，所沢市は地方交付税の不交付団体であるということ。所沢市は予算歳入の60%が市税収入，旭川市は市税収入が25%，地方交付税が22%。本年度は，平成22年1月25日に総務省が国の予算編成上の留意事項，地方交付税の具体的な算定の考え方，数字等を発表している。旭川市は予算に占める交付税の割合が多いため，これを参考に最終的な交付税の計数整理をしている。12月20日段階で国の地方財政対策で大枠は示されるので，大きく変わることはないが，1月25日以降に数億単位で数字が変わってくるようなこともある。それによって，再度，歳出事業を見直すようなことが過去にも何回もあり，予算確定時期に10日から2週間程度のずれがある。もうひとつ，予算案発表について，所沢市は告示の数日前2月15日頃で，予算確定の1月15日ころから約1か月の資料整理の期間を確保できるため，旭川市の作業スケジュールとは大きく異なる。正直に申し上げて，この期間でやるのは難しいのかなど考える。

また，細かい話になるが，どこまでの事業を提出するのかということ。冊子とした場合ホチキスでとまるものなのかという問題がある。所沢市は，ホチキスでとまる分量ではないが，庁内に製本機があり，それを使っているとのこと。旭川市はホチキスで止まらなければ，外注となる。今まで外注としていた予算書などを，庁内印刷とし，財政課の職員が丁合して，ホチキスとめし，経費を節

減している。そこに掛かる労力も配慮しなければならないと考える。

- ・検討委員会の今までの議論の中でも、すべてを提出してもらうことは考えていない。また、新規事業についても、国の経済対策事業のようなものは省くと、100事業程度くらいを想定しており、それならできるのかなと考えいた。他都市の比較についても、他都市の事業を参考にして取り入れたものなら、入れていくなどの工夫はできるのではと考えていた。時期についても、参考資料として、予算審議に入るまでなら可能か。
- ・1定も予算審議に入るまでに時間があることから、それも作業時間として確保はできないか。
- ・同時に予算審議の勉強会、資料作成、代表質問などがあり、作業は難しいのではないか。それより、市長ヒアリングの時には、これ（所沢市の事業シート）に近いものは使わないのか。
- ・近いもの（事業計画推進シート）は使っている。
- ・それも相当な分量になる。
- ・財政課に出す予算要求表はあるが、予算作るためのもの。査定の経過で変わり、最終的に確定したものは作っていない。
- ・あくまでも予算段階でのもので、査定の過程で変わる。一番は、市長、副市長との打合せで、1つの事業でも3回も4回も作り変えながら、決めるものがある。要求段階のもので使えるものもあるが、かなりの事業は手を加えなければならない。
- ・ある時期で出したものだというただし書をして出すことはできないか。それが基礎資料としてあると、くだらない質問を省けて、効率的に審議を進められると思うが。
- ・項目については、3と7については疑問が残るが、基本的には出せると考えている。時間と資料の精度（不安要素だが）について、時間を掛けると精度の高いものができる。
- ・今、頂いている重点項目などの資料とこのようなフォーマットをシステム等で連動させて、その他の説明を少し加える程度のもを技術的にできないかと考える。それが可能なら、作業は比較的簡単にできるのではないか。そのような研究できないか。
- ・今あるエクセルやアクセスなど使用して、一括処理するような方法だ。
- ・内容が確定していれば、可能であると思う。各部とキャッチボールをしながら、中身を作っていく過程も少し時間が掛かると思う。
- ・新規事業はどこまでやれるか、フォーマットやデータなども含めて検討してほしい。例えば、紙ベースにしないで、参考資料として、各会派にデータで配付するようなこともあり得るだろう。議会もそこまでやってきている。
- ・私たちも、今までの資料がこれ以上いいものはないとは決して思っていない。最初に申し上げたように予算を審議いただくための、更に分かりやすい資料の工夫の必要性は感じている。基本的には工夫したいと思っているが、参考にいただいた所沢市の事例には、少し驚いた感があった。
- ・まずは、こんな形でできないかというものを研究して出していきたい。
- ・議会が議案を判断するのに、どれだけのものが必要かということ。今の資料を作成するために、職員を2名も3名も増やすとか、冊子の分量が多くなるのは、そこまで求める必要はない。3と7以外の項目について、理事者は聴かれたら答えるだろう。それを資料でもらう必要があるのかということを含めて、事業の選定や整理が必要ではないか。
- ・まずは、できることからやっていくこととしてはどうか。
- ・本市には、このような資料は実際にはないことが問題。これらの項目の情報を共有して、初めて効率的な審議ができるものとする。
- ・考え方の確認なのだが、例えば、所沢市のような事業シートのようなものを作成すると、その他の資料はいらぬということになるのか。事業シートになるとある程度形式的なものになりがちである。そのように形式的なものよりは、（事業に特化した）世の中の状況なども含めた資料を提供することもあるだろう。情報量が理事者側が持っている方が多い場合もあるので、画一的な資料より、個別（情報）を深めるもの、クオリティが高まる資料もあるのかなと考えている。

- ・今回、この7項目の資料はいらないと考え、発言を控えていたが、総務部長の発言に触発された。市長に説明責任を十分に果たさせるというも議会の権能のひとつ。条例や規程等には入れる必要はない。条例などに入れても入れなくても、必要なものは出させなくてはならない。それが、議会の論戦力になる。一律に出したものがいいのかというと違うだろう。必要なものは全部ではなくて、市民の立場で議論に必要なものは議会で選定していく、議論が二分するようなときは、その議論の角度にふさわしいものを出してもらうことになる。最初から出してもらうことで、論戦は果たして深まるのか。最初の基礎資料で時間を掛けられても困る。その兼ね合いで判断していけばいい。
- ・三重県議会で取り入れたもので、最低限の基礎資料。無駄に時間を掛けないのが前提。
- ・それも含めて、どういう形がいいのか。検討委員会でも相当な時間を掛けて議論を重ねてきた中で、条例などに入れるのであれば、理事者にも相談したいとしてきたものだ。
- ・一番初めに考え方で申し上げたが、この資料の性格は、地方自治法との関係でどのようなものかという整理で、この7項目の資料がこの条例に入るとどういうことかな、いいかどうか。地方自治法上とのかかわりではないかと感じた。また、前文の中で「最高規範となる本条例」という文言があるが、法的に言うと、最高規範は憲法。地方自治法の枠組みの中での条例で、どの程度まで書き込むのが法的な面からどこまでいいのかと感じた。
- ・感じたとう感想なのか。調査したわけではないのか。
- ・地方自治法の枠の中での市町村条例なので、地方自治法の枠の中ということでは確かなこと。その枠組みの範囲内で、基本条例にどこまで規定するか。地方自治法の範囲内で、具体的に検討されることが必要ではないかと思ったということ。
- ・この資料は、どういう位置付けになるのかということ、最初にも確認したが、参考資料でしかない。本会議や委員会で資料要求するものではない。
- ・議会でも、継続検討になる可能性もある。

#### 一問一答について

- ・委員会質疑では、一問一答に慣れていて、そのやり方を本会議に置き換えたらどうであるかと考えた。本会議に出席しているのが、部長だけである。その中で、どこまで対応できるのか、通告のやり方、事前の趣旨確認がどこまでできるかなど不安と懸念がある。
- ・委員会のような質疑は想定していない。一般質問は市政全般を聴いていくものととらえている。確認したわけではないが、それであるなら部長で十分対応できるだろう。しかし、通告の仕方など、議会も検討していかななくてはならない。
- ・導入している他の都市の例だが、数字等の項目は入れず、部長対応で十分というところ。また、委員会のように、質問のない部長の席に課長が入り対応しているところ。また、隣の部屋に理事者が待機して、常に答弁メモ紙が飛び交うようなところもあるようだ。本市でやるならどのようなやり方がいいのか。
- ・質問者によって、理事者の入れ替えもあるということになる。
- ・伊賀市は、通告を細かくし、それ以外は質問できないとしている。
- ・実際に運用している都市では、マナーがきちっと確立して、ルールとして通告を守る、はみ出た質問はしないとか、場合によっては、理事者の答弁が詰まっても、それ以上追求せず、次の質問に行くなど暗黙のやり取りがあるらしい。そうでないと、常に混乱してしまう。
- ・理事者の答弁中でも、時間が厳密に60分などと決まっていたり、時間になったら切るところもあるようだ。
- ・ルールはどういう作り方をしているのか。申合せとなる。
- ・例えば、「市長の政治姿勢について」というようなものがあるが、そういうのは認められなくなる。
- ・議会も一般質問や大綱質疑のあり方の整理しながら、理事者と相談した上で導入を検討してしていくことになり、どこかで練習も必要になるかもしれない。

- ・主に一般質問の答弁についての手の内だが、質問を把握して、想定した原稿を考える。答弁は、政策的に踏み込んだものとなるので、市長、副市長、政策担当、財政なども含めて、内容を精査している。随分意見のやり取りがあったり、やり直しや修正がある。その中で、政策の質の高いもの、市の意思が強く出たものを用意できることが多い。本会議で出た質問に、その場で部長がすぐ答えることになると、もう少し市長や副市長と意見交換、議論しておきたかったというものも、中にはでてくることもあろうかなと思う。よって、今までのやり方も悪くはなくて、答弁のクオリティは高いものになっていったような気がする。そのようなところとマッチできたらいいかなと思う。
- ・一問一答の性質上、細かくなりがちで、よく準備しないとできない。しかし、議会の一般質問が原稿を読みあうようなものが、本当にいいのかという議論も一方ではある。議会の権能上、自由なテーマで自由に議論するのをだめだということとはできない。何年か前に道議会の議論が話題になったが、視察した中学生の感想に「議論というより原稿を読みあっていました」というのがあった。それが本当の議論といえるのだろうか。そのあたりも整理が必要。ある程度の事前の確認は必要だが、お互い切磋琢磨していかなくてはならない。本会議なので、限界は想定しながら、議論を保障された上で、一問一答の対応ができるかどうかである。

#### 反問権について

- ・反問権なども使いながら、議会と理事者が対等に議論し、高めあうもの。
- ・そうは言っても、他の都市で、反問権を与えられても、使ったところはほとんどない。
- ・議会に対して、理事者側が遠慮しているからではないのか。
- ・議会と市長のかかわりについても、地方自治法の範囲内で考えると、第10条に「質疑及び質問は、論点及び争点を明確にして」とあるが、質疑・質問については、市長が議案を説明し、そのために質疑するとか一般的に市政について質問するという関係にある。質疑・質問は、討論とは違う。討論であるなら、争点を明確にするもので、議会の内部では、論点や論争はあってもいいが、市長のかかわりの中では、論争するような立場にはないと考える。
- ・反問権を付与すると、争点が出てくるかもしれない。
- ・反問権について、使うか使わないは別にして、(市長側は)説明員として議会に出席している立場で、一方、議会は監視や調査の権能があるということでは、(議会と市長側との)役割が違う。反問権は無造作にすべてが許され、逆質問をするような権利ではないと考えている。どこまでかという、答弁に必要な範囲内で反問するというのが、どこかに残るのかと思っている。例えば、委員の御指摘ような理事者の側から議員をまねしたようなこと、そこで議論するということは、難しいのかと思っている。
- ・反問権は、反論権とは違う。反論するというのではなく、分からないところをお聞きすることで、質疑の答弁が正確に、より責任のある答弁になるためのもので、「お言葉ですが」というようなものではない気がする。
- ・他都市では質問の確認をするものが多いようだが、議案を出した以上、しっかり議案を通していくんだとこと、議会も「それは違う」というようなものは、しっかり議論していこうという考えで入れたもの。その中でお互いの意見が出てくれば、市民も分かりやすいのではないかという考えだ。

#### 4 今後のスケジュールについて

- ・第2次素案のたたき台ができあがった時点で、学識経験者にアドバイスをもらうこととする。
- ・法制、文言等の整理を議会事務局にお願いする。
- ・逐条解説については、議会事務局の協力を得ながら進めるが、案ができ次第、検討委員会で協議し、最終案を固めていく。

- ・ 今後，議会運営委員会の正副委員長との打ち合わせをすることとする。
- ・ 議長には，第2次素案のたたき台がまとまり次第，10月の議員協議会の開催，11月の市民説明会の開催の申し入れをする。
- ・ 議員協議会については，最終本会議終了後とする。検討委員会が第2次素案たたき台を説明し，協議を得て，旭川市議会としての第2次素案とする。
- ・ 11月14日の市民説明会の後，整理して，議長へ答申する。

次回検討委員会予定 9月6日(月) 9:30～

#### 第17回検討委員会状況

N0.1



N0.2

