

第8回議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議 事項書

平成24年2月13日 13:00～  
議事堂2階202委員会室

1 議会基本条例に関する学識経験者の意見聴取

法政大学 廣瀬克哉教授  
同志社大学 新川達郎教授

(「議決責任」「政策形成」「議会と知事との関係」「附属機関における委員の身分等について」その他)

2 三重県議会基本条例の検証に当たって検討すべき課題について

3 その他

※ 添付資料

資料 1	議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議における議論の結果
資料 2	三重県議会基本条例の検証に当たり検討すべき事項
資料 3	議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議の展開 (案)

# 三重県議会基本条例に関する検証検討プロジェクト 学識経験者 座席表

議事堂202委員会室  
平成24年2月13日

入口

一般傍聴席

記者席									記者席

記者席							

			同志社大学大学院 総合政策科学研究科 新川 達郎 教授	法政大学 法学部国際政治学科 廣瀬 克哉 教授			
--	--	--	-----------------------------------	-------------------------------	--	--	--

入口

書記席

委員席		
-----	--	--

議員傍聴席

## 議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議における議論の結果

### テーマ1：議会基本条例の最高規範性

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

### テーマ2：議決責任 ◎

各議員又は議会の議決責任について、議会基本条例に新たに規定するか否かは未定。  
各議員及び議会の議決責任の内容については、議論を深めたものの結論は出なかった。  
有識者等を招致し、その意見を聴取した上で、さらに議論を深めることとする。

### テーマ3：政策形成 ◎

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

### テーマ4：議会と知事の関係 ◎

議会の議決権と知事等の執行権を書き込むことについては、議会の議決権と知事等の執行権を条例に書き込むか、また、議会と知事等の関係は、(常に)緊張関係か、適切な関係なのか、他の道府県の基本条例の状況を「章」単位で内容を見ることが必要なことから、保留とする。

### テーマ5：質問趣旨確認（反問権）

質問趣旨確認（反問権）は、議会基本条例には規定しない。  
知事等執行部の職員が議員に対して、議員の質問の趣旨・意味を確認したい場合に限り認めることとし、「議会会議規則」や「申し合わせ」に書く必要があるかどうかについて、「議会運営委員会」において検討してもらうよう座長から依頼する。

### テーマ6：附属機関、調査機関、検討会等 ◎

条例制定時の議論の経緯もあり、現行どおりとする。  
「附属機関の委員の身分等」については、有識者から意見を聴き、さらに議論を行う。

### テーマ7：議員の定数及び選挙区、議員報酬及び費用弁償等に関する規定

「議員の定数及び選挙区」の関係については、県民の意思等が適確に反映されるよう、不断の見直しを行う旨を条例に盛り込んでいくこととする。

「議員報酬及び費用弁償等」については、「議員報酬等に関する在り方調査会」の調査結果を踏まえ、検討していく。

### テーマ8：知事等に対する資料提出等の要求

知事等に対する文書による質問制度を新たに設けることとし、具体的な取扱いについては別途協議する。

知事等に対する文書による資料提出の要求については、議会基本条例には規定しない。

### テーマ9：住民投票

住民投票制度については、今後の検討課題とし、議会基本条例には規定しない。

◎の項目については、有識者から意見を聴いた上で、さらに議論を深める。

## 三重県議会基本条例の検証に当たり検討すべき事項 (優先的に検討する9項目における各委員の当初提案と補足説明)

### 1 最高法規 (規定なし)

- 三重県議会基本条例が、議会における最高規範であることを、前文等において明記すべきである。
- ・他の道府県の議会基本条例を見ていて、おそらく前文において、議会基本条例を最高規範として位置付けているものがあつた。本県の議会基本条例もそのように位置付けを明らかにすること、議会の姿勢を示すことは良いことだと考えたので提案した次第。
- ・議会基本条例を仮に(議会や条例の)最高規範とするのであれば、国の憲法に相当するなどそれなりの体裁を整える必要がある。そのため、そのようにすべきなのか否かは最初に決めていただく必要がある。この条例の当初立案時のもそのような議論があつたが、結局最高規範とはしないということとなったものである。
- ・最高規範性については、規定するのであれば十分な議論が必要。この条例の特色として、第1条の目的を見ると本県議会の決議した基本理念と基本方向(平成14年3月)を踏まえているものである。これは、議会の基本理念、議員の責務、活動原則等を明らかにすることに中心軸を置いたものと理解している。仮にこの条例の最高規範性を謳うのであれば、この条例の目的そのものを変えていくこととなる。目的まで変える必要はないのではないか。
- ・最高規範性については、この条例の立案時にも検討したが、そもそもこの条例は議会の基本的事項を定めるものであり、また、第27条において他の条例との整合性を図っているもの。さらに、立案時の検討の過程で、条例に上下はなく、最高規範性は書き込めないものだという理解で現在に至っている。

### 2 議決責任 (第4条関係)

- 議会又は議員の議決責任について、条例で規定すべきである。
- ・議員の立場で議決したことについて当然議決責任は伴うものであるが、議会基本条例において議会が議決したということについての責任の明確性が足りないため、この条例で規定すべきと考えた。
- ・議決責任とは、当然あるものであり、伴うものであるが、しっかりと明記しておくべきと考えて提案した。また、他の道府県の議会基本条例を見ると明記しているものも多々見受けられる。

### 3 政策形成（第3条第3号、第10条関係）

○政策立案又は政策提言の過程である政策形成についても、条例で規定するべきである。

- ・政策立案や政策提言について既に規定されているが、更に踏み込んで政策形成にまで踏み込み、他の議会基本条例を参考に、この機能を強化するべきという考えから提案した。
- ・政策立案や政策提言に取り組むということはその過程の政策形成を含むというのは当然であるが、これまで議会の中で協議を行ったり独自の検討会を設けたりなどの取組もあり、立案という結論に至るまでのその過程も重要ではないかと考え、政策形成に言及している他の議会基本条例もあることから提案した。
- ・最近、議会の重要な機能として政策形成機能が求められてくるようになったが、この機能はどちらかという個々の議員に属しているイメージが強い。しかし、この政策形成機能を議会の機能として向上させて、立法機能や監視機能と同程度に位置付けていることが、次のステップにつながると考え提案した。

### 4 議会と知事の役割（第8条関係）

○議会の議決権及び知事等の執行権という双方の役割を条例で規定するべきである。

- ・明確に知事の立場及び議会の役割、すなわち議会の議決権及び知事の執行権といった互いの役割を明記した上で二元代表による緊張ある関係と規定した方が良いと考えて提案した。他の議会基本条例を参考にした。

### 5 質問趣旨確認（反問権）（第8条関係）

○予算決算常任委員会やその他の各常任委員会など質問等の事前通告が行われない会議において、知事等執行部が委員長等の許可を得て答弁に必要な範囲内で、又は論点を整理するために質問等の趣旨を確認することができる規定を設けるべきである。

- ・質問の事前通告が行われていない全協や予決、常任委員会においては、知事等執行部が論点の整理をする範囲で質問の趣旨確認をしても良いこととしてはいかがかと考え提案した。
- ・他の道府県の議会基本条例を見ると、質問の趣旨の確認のためや議長の許可を得てなどの条件を付して認めているところもあり、本県についてもどうすべきか議論する必要があるのではないかと考えた。
- ・反問権については、仮にも県民の代表である議員に対して、執行権を預かる知事が反問することであり、慎重に議論する必要がある。一定の何らかのものがあってしかなるべきだろうと認識する。とはいえ、二元代表という立場から、反問を認めるこ

とが必要な部分が出てくるかとも思われる。他の条例を参考に、質問の趣旨確認という場合などにおいては認めていても良いのではないかと考える。

○現時点では、反問権の付与は不要と考えるが、仮に、反問権の付与に向けて検討する場合には、所要の条件や環境の整備を図る必要がある。

- ・現時点で反問権の付与は不要としているが、その後の条件的な部分が大事で消極的賛成という意味である。また、資料該当部分の前段は、主に予算常任委員会その他の委員会における確認的反問というニュアンスが強い。私が反問権の付与を不要としているのは、通告制のある本会議の場合についてである。この場合には不要であるが、通告制がない場合には、反問権は入れても良い。もっとも、条件整備をきちんとすべきで、全く反対という訳ではない。
- ・反問権とは様々な形態があると思われ、例えば「何でも反問することができる」や、「質問の趣旨確認」などがある。多数意見は、事前通告のない会議における、後者の質問の趣旨確認を意味しているのではないかとされる。とはいえ、本会議等事前通告のある場合において、その場で質問の趣旨確認をしなければならないというのは考え難く、仮に反問権を設けるのであれば事前の条件整備が不可欠と主張する。情報や人員において優位な知事等執行部が、何でもかんでも反論するというのであればフェアではない。もっとも、私も質問の趣旨確認という意味であればよいのではないかと考える。
- ・これまでも2回ほど本会議において質問の趣旨がよく分からないなどという答弁があった。そもそも質問の趣旨の確認などは既に行われている。

#### 6-1 附属機関、調査機関及び検討会等（第12条、第13条及び第14条関係）

○第13条の規定に基づく調査機関は、地方自治法第100条の2の規定に基づく専門的知見の活用の一類型である旨を条例で規定し、整合性を図るべきである。

○第12条、第13条及び第14条をまとめて一の条文とするべきである。

#### 6-2 附属機関の調査対象（第12条関係）

○現状として、附属機関においては「県政の課題」に関して審査、諮問又は調査することができないが、調査機関や検討会等においては「県政の課題」に関して調査することができる。今後、附属機関が、「県政の課題」に関して審査、諮問又は調査することができるよう条例で規定するべきである。

- ・第12条の附属機関は議会活動に関して、第13条の調査機関及び第14条の検討会等は県政の課題に関して調査等を行うこととされている。相違を設けたことにはそれなりの意味があったと思われるが、改めてこの整理の仕方でのよいのか再検討する必要があると考えて提案した。

### 6-3 附属機関委員の身分等（第12条関係）

○附属機関の委員の身分や待遇等について、条例で規定するべきである。

- ・これまで設置された附属機関は、議会改革諮問会議の1つである。この実績を踏まえて、委員の身分や待遇等を条例で規定するべきと考えて提案した。
- ・議会に附属機関を設置して活発な議論をするというのであれば、附属機関の委員の身分や待遇等が、条例から落ちていると認識している。

### 7 議員定数及び選挙区、議員報酬等（規定なし）

○議員定数や選挙区、議員報酬の在り方やその考え方などについて、議員の存在意義等を踏まえ、この条例で規定するべきである。

- ・議員定数や選挙区については、今後の地方自治の在り方を左右するものなので、県民の意思を的確に示すことができるよう議員定数や選挙区の在り方について不断の見直しを行うといった姿勢を、議会基本条例で示す必要があると考える。また、議員報酬等についても、議員活動の対価であって、この場合の議員活動とは広義の活動を反映するものなどといったことを基本条例で明記する必要があると考える。具体的に、数値や事項を示すという考えではない。

### 8 知事等に対する文書質問制度、資料提出要求制度（第9条関係）

○議会が必要と認める場合や議長が承認する場合において、知事等執行部に対して資料の提出の要求や書面による意見の開陳、説明等を求めることができるよう条例で規定するべきである。なお、この規定の新設に当たっては、地方自治法第100条の規定に基づく調査権や、知事等執行部の側の負担や対応方法などを考慮する必要がある。また、国会の質問主意書に関する制度を参考とするべきである。

- ・議場における質問や質疑だけでなく国会にも質問主意書の制度があるように、議会が承認した場合やあるいは議長が認めた場合には、情報の提供や書面による知事等の意見の開陳を求める制度を設けるべきと考えたもの。もっとも、地方自治法の100条調査権との整理や、現状でも、執行部には議会の側からの情報の要求に対して真摯に対応いただいていることであるため、仮に現状で課題がないのであれば制度の創設の意義も議論する必要がある。これは、自分自身が少数会派に属したときに入手できる情報が少なかつた経験を踏まえ、少数会派も知事等の公式な見解を入手する方法が必要と感じたこともあり、今回提案するもの。
- ・文書質問制度の創設を提案するもの。議会の機能強化の取組の一つとして、もちろん現状でも代表質問や一般質問等の機会があるが、それらに囚われずに常に質問することのできる仕組みを設けるべき。会派の所属議員が、少なくとも6人以上ないと全常任委委員会に所属することはできず、少数会派にとって傍聴等の機会も限

られており、質問や情報入手の機会が限られる。

## 9 住民投票（規定なし）

○議会の議決権限に属する重要な政策課題について、議会が住民投票を実施し、その結果に基づく政策決定、又はその結果を尊重する政策決定をする制度を導入すべきである。

- ・議会の議決権限に属する重要な事項については、議会が県民投票を実施してその結果に基づく又はその結果を尊重する県民投票制度について、一度議論させていただきたいと考えて提案した。なお、議会基本条例に規定するか否かはまた別の議論になる。



## 議会基本条例に関する検証検討プロジェクト会議の展開（案）

- |         |        |   |
|---------|--------|---|
| 第1回検討会  | 7月15日  | ○正副座長の選出 ○今後の進め方                                |
| 第2回検討会  | 9月6日   | ○条例の検証に当たって検討すべき課題                              |
| 第3回検討会  | 9月30日  | ○条例の検証に当たって検討すべき課題<br>※34項目のうち9項目を優先して検討することを整理 |
| 第4回検討会  | 10月31日 | ①最高法規性 ②議決責任 ③政策形成                              |
| 第5回検討会  | 11月25日 | ④議会及び知事の関係 ⑤反問権(質問趣旨確認)                         |
| 第6回検討会  | 12月20日 | ⑥附属機関・調査機関・検討会等<br>⑦議員定数及び選挙区、議員報酬及び費用弁償等       |
| 第7回検討会  | 1月17日  | ⑧文書質問権(資料要求) ⑨住民投票                              |
| 第8回検討会  | 2月13日  | ○参考人招致 ○主要項目の再検討                                |
| 第9回検討会  | 3月 日   | ○中間まとめ(主要項目) →議会改革推進会議役員会へ報告<br>○他項目の検討         |
| 第10回検討会 | 4月 日   | ○他項目の検討   |

## 条例改正案の作成

- |         |      |           |
|---------|------|-----------|
| 第11回検討会 | 5月 日 | ○条例改正案の検討 |
|---------|------|-----------|

〔 知事との協議（執行部からの聴取） 5月 ※必要に応じ 〕

- |     |      |                         |
|-----|------|-------------------------|
| 役員会 | 5月 日 | ○条例改正案の報告（意見交換） →各会派で議論 |
|-----|------|-------------------------|

- |           |    |                  |
|-----------|----|------------------|
| パブリックコメント | 6月 | ※県議会HPで掲載（2週間程度） |
|-----------|----|------------------|

- |         |    |                      |
|---------|----|----------------------|
| 第12回検討会 | 6月 | ○県民意見を踏まえ条例修正案について検討 |
|---------|----|----------------------|

- |        |      |                 |
|--------|------|-----------------|
| 役員会・総会 | 6月 日 | ○条例最終案の報告（意見交換） |
|--------|------|-----------------|

- |               |      |          |
|---------------|------|----------|
| 代表者会議・議会運営委員会 | 6/26 | ○条例議案の協議 |
|---------------|------|----------|

- |     |             |             |
|-----|-------------|-------------|
| 本会議 | 追加議案上程 6/27 | →本会議採決 6/27 |
|-----|-------------|-------------|

## 1. 議決責任

議決についての議員の責任

決定内容の適切さについての政治的責任及び道義的責任

当然ながら反対した議員が可決された政策の内容に責任は負わない

(cf. 大ロンドン議会の地下鉄、バス料金値下げ議決の法的責任)

議決についての議会の責任

執行監視、評価の責任（フォローアップする責任）

決定過程の質についての責任 論点、争点の発見、公開

## 2. 政策形成

政策立案の概念と政策形成の概念の違い

参照 西尾勝『行政学』より

政策立案は政策をデザインする主体としての能動性を前提とする概念

政策形成は政策に対する諸々の影響力によって結果的にある形に成っていくという、引いた視点から客観視する概念

法律における政策形成と政策立案の区別も概ねこのようなとらえ方で理解できる。

議会基本条例では議会、議員が自ら政策を作るという能動的な観点からの規定がなされており、「政策立案、政策提言等を積極的に行う」という規定で十分ではないか。

## 3. 議会と知事の役割

日本の地方自治制度の特徴は議事機関と執行機関の権限の一定の融合

権力分立の純粹型ではない

例) 長に議案提出権がある、長に予算調製権が専属している

議会に長の不信任決議権があり、それに対する長による解散権

執行に関する比較的広範な議会の議決事件

機関対立主義を基本としながらも、議会と長の権限を融合的に設計

それを前提として議決権と執行権という関係性の整理はやや単純化過剰?

政治的正統性を有する合議体特有の役割（争点形成、論点明示）の明記がより強く求められているのではないか?

#### 4. 附属機関委員の身分等

議会の附属機関は「法律が想定していない」

総務省の法解釈は想定していないことについて「想定した上で否定している」という解釈論だが、その解釈における想定自体が三重県議会基本条例の想定する附属機関とズレを含んでいる。

議会が自治体行政に対する独立性を有する合議体であることはいうまでもないが、選挙によって選出された政治的正統性を有する機関の本質的な特徴は、客観性や中立性ではない。その点で、附属機関等とはそもそもの意義は異なっている。

他方、三重県議会が各種機関の中で附属機関が必要と想定しているのは、議会に対する外部性を有する、中立的、客観的な合議体であり、たとえば議会独自の情報公開条例を有する場合に、議会の附属機関としての情報公開審査会が必須となるように、議会に附属機関を置くことは法的にそぐわないのではなく、むしろ必須である。単にそのような必要性を、地方自治法が想定していなかったと解釈するのが素直である。

法律が想定していないことは違法か？

法律と条例の趣旨、目的、効果に矛盾、衝突があれば違法

矛盾、衝突がなければともに有効（徳島市公安条例判決の考え方）

議会の附属機関の委員の身分

地方公務員法第3条3項2号「法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの」は、素直に解釈すれば条例によって設置された議会の附属機関の委員にもあてはまる。

に責任を負う政治機関の任務であるが、インフォーマーな政治集団もそれぞれに、行政サービスの消費者としての立場において政策評価をおこなっている。

これに対して、政策立案の機能は、政党と行政機関にほぼ独占された、両者の協働領域である。野党は内閣提出法案に対して修正案を提出して対抗するし、現に議員立法によって制定された法律も決して少なくない。しかし、こと内閣提出法案に関するかぎり、そのほとんどすべては行政機関の手で立案されているのである。そして、政策実施の機能は行政機関の独占領域に等しい。行政活動は政策を立案し実施する活動であるというものは、このような意味においてである。

## 2 政策形成の分析手法

### (1) 政策立案と政策形成

政策立案と  
政策決定

政策立案と政策決定の境界は実は誠に曖昧である。政策案に原案・修正案・最終成案といった段階があるとき、この最終成案に到達するまでの全過程を政策立案の段階と見做すこともでき、それぞれの段階ごとに暫定的な決定行為があったとみることでもできる。

ことに、日本の中央省庁による立法作業の標準的な手続では、各省の主管課の起草した法案の原案はまず各省間折衝を通過し、次いで与党の閣僚機関の了承を得て、初めて閣議に上程される。そして、閣議決定を経て内閣提出法案として国会に上程されると、そこで今度とは野党間折衝にさらされる。このような手順を経由しているとき、このうちの各省間折衝と政府与党間折衝の過程は政策立案の過程ともいえるし、政策決定の過程ともいえる。

政策立案と  
政策形成

政策の立案・決定の過程は通常は原案についての審議から始まる。そして、この原案には必ずその起草者が存在する。そのかぎりでは、政策はつねに誰かによって立案されたものであるといえ

る。

しかしながら、この政策原案は起草者たち自身がその必要性を認め、積極的に発議し起草したものではなかつたのかもしれない。上司の指示・命令を受けてやむなく起草したのかもしれないし、多くの関係者の協議の場で合意された事項に於て文章表現を与えたにすぎないのかもしれない。また、当初の原案はその後の各省間折衝とか政府与党間折衝の過程で大きな修正を受け、その最終成案は原案とは似ても似つかぬものに変貌してしまっているかもしれない。そして、その最終成案は、この立案過程に参画したどの人の立場からみても、みずからの理想案から遠くかけ離れたものに終わってしまっているのかもしれない。このように考えると、政策はつねに、力のベクトルの合成のように、関係者間の妥協の産物として形成されたものにすぎないともいえる。

政策分析と  
政策研究

政策はつねに立案されたものであるとともに、形成されたものである。そこで、政策の立案・決定過程の研究には、起草者の立場に立ち、政策立案 (policy making) 活動を少しでも合理化しようとする観点から研究している政策分析 (policy analysis) の系譜と、傍観者の立場に立ち、政策形成 (policy formation) 過程に働く力学を解明しようとする観点から研究しているところの政策研究 (policy study) の系譜とが生まれる。

ここで、本節ではまず、後者の政策形成分析の視座の方から概説しておくことにしよう。

### (2) 政策形成の分析手法

政策条件と  
政策の相関分析

まず、最もマクロな次元での政策形成分析の視座として、トーマス・ダイ (T. Dye) およびアイラ・シャーカンスキー (I. Shirkansky) などによって試みられ、一時期アメリカで流行した政策産出分析 (policy outcome analysis) がある。

これは、相関分析の統計解析手法を用いて、各国間、各州間または各自治体間の比較分析をおこなおうとするもので、比較対象