

## 議員研修会記録

### 1 開会、閉会について

平成29年2月3日午前10時、第2委員会室において開会し、午前11時57分閉会した。

### 2 出席議員氏名

坂井 ユカコ 君	村本 ひろや 君	松本 ひさし 君
佐藤 篤 君	しもむら 緑 君	はねだ 福代 君
渋田 ちしゅう 君	大瀬 康介 君	堀 よしあき 君
あさの 清美 君	としま 剛 君	加藤 拓 君
中沢 えみり 君	福田 はるみ 君	とも 宣子 君
高橋 正利 君	おおこし 勝広 君	あべ きみこ 君
西村 孝幸 君	はら つとむ 君	樋口 敏郎 君
田中 邦友 君	木内 清 君	加納 進 君
千野 美智子 君	田中 哲 君	高柳 東彦 君
議長	副議長	
坂下 修 君	じんの 博義 君	

### 3 講演内容

「議会基本条例の現状や課題・議員による政策条例のつくり方」

講師：牧瀬 稔 氏

一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員、法政大学大学院公共政策研究科兼任講師

研修会の概要は、次のとおりである。

午前10時00分開会

浜田事務局長

ただいまから平成28年度墨田区議会議員研修会を開催させていただきます。

本区議会では、議会改革の一環として、議会の調査審査機能の充実強化などを目的といたしまして、平成25年度から毎年講師をお招きして議員研修会を開催しておりまして、今回が第4回目となります。

本日は、「議会基本条例の現状や課題・議員による政策条例の作り方」をテーマに、一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員、法政大学大学院公共政策研究科兼任講師の牧瀬稔さんにご講義をいただきます。

本区議会では、議会及び議員の活動規範や基本ルール等を定めた議会基本条例の制定に向けまして、今後、特別委員会を設置し、議論することとしております。さらには条例案や予算案の修正議決、特別委員会における参考人の招致や委員間討議の実施など、議会活動の活性化が図られているところでございます。こうした状況の中、牧瀬さんに今回、講師のお願いをさせていただきました。ご多忙にかかわらずお引き受けいただきまして、誠にありがとうございます。

それでは初めに、本研修会の開会に当たりまして、坂下議長からごあいさつを申し上げます。

坂下議長

ただいまご紹介いただきました議長の坂下でございます。

議員研修会開催に当たりまして、区議会を代表いたしまして一言ごあいさつを申し上げます。

牧瀬さんにはご多忙にもかかわらず、このたびは議員研修会の講師を引き受けくださり、墨田区にお越しをいただきまして誠にありがとうございます。

墨田区議会では、より区民に開かれた議会にするとともに、議会活動の一層の活性化を図るため、議会改革検討委員会を設置し、検討結果について最終報告を取りまとめました。その中で、今後は区議会の最高規範となる議会基本条例の制定を目指し、その議論の場となる（仮称）議会改革特別委員会の設置を予定しております。

本日のテーマは、「議会基本条例の現状や課題・議員による政策条例の作り方」でございます。一般財団法人地域開発研究所にお勤めの牧瀬さんは、自治体政策学地域政策地方自治行政学を専門とされ、さまざまな自治体で政策形成に関わっていらっしゃいます。私たちが今後取り組む議会基本条例の策定について、さまざまな観点からのご教授、そして最新のお話をいただけるものと期待をしております。どうぞよろしくごお願い申し上げます。

結びに、牧瀬さんのご健勝、今後のますますのご活躍をご祈念申し上げて、あいさつとさせていただきます。本日はどうぞよろしくごお願い申し上げます。

浜田事務局長

改めて本日の講師をご紹介申し上げます。

牧瀬稔さんでございます。

牧瀬さんは、民間企業や横須賀市都市政策研究所、財団法人日本都市センター研究室などを経て、平成17年に現在の一般財団法人地域開発研究所に入所し、現在は上席主任研究員として活躍しながら、法政大学大学院においても講師を務められております。

専門は、自治体政策学、地域政策、地方自治、行政学で、ご自身の経歴を生かし、新宿区、戸田市、春日部市、鎌倉市などさまざまな自治体で政策形成に係るアドバイザーや委員を務められ、また議会改革や地方創生などをテーマとした講演会や研修会での講師として全国各地の自治体などへ招かれておられます。

それでは、牧瀬さんよろしくお願いたします。

牧瀬講師

これから90分お時間をいただいて、議会基本条例と政策条例の作り方について、問題提起を踏まえながら話を進めていきたいと思っておりますので、よろしくお願いたします。

では、早速、中身に入りたいと思っております。

今日は大分駆け足になると思っておりますが、論点を絞りながらやっていきたいと思っております。

最初に、皆さんも重々ご承知だと思っておりますが、議会の役割というものを確認していきたいと思っております。続いて、まずテーマである議会基本条例というものを進めていきたいと思っております。その後、今度は政策条例に入っていきます。ユニーク条例、こんな条例があるのですよという話をし、4番目に条例づくりの基本的な流れというものを紹介していきます。5番目は、条例をつくった際にこういう規定を入れるといいかもしれませんよという話をし、最後に問題提起を踏まえながら、私の意見を言っておしまいにしたいと思っております。90分ほどお時間をいただいて、これらについて端的に進めていきたいと思っております。

まず、このようなことをいつも最初に話をしています。自治体職員向けのセミナー、研修や議員さん向けのセミナー、研修などで必ず聞いているのですが、今皆さんさまざまな議会活動、議員活動をしていますよね。この議会活動、議員活動、これは手段です。目的ではありません。では、目的は何でしょうかという話です。そんな話を最初にしています。

執行部のほうについては、職員がさまざまな行政サービスを区民に提供し、あるいは政策をつくっています。この行政サービスの提供は手段ですよね。目的ではありません。では、目的は何でしょうかと、このような話を執行部にしています。

この議会基本条例も、あるいは政策条例も、これは手段です。目的ではありません。それをつくることによって何かを達成する、それが目的ですね。目的は何でしょうかということ、最初に確認をしています。

そもそも地方公共団体、議会も含んだ地方自治体の目的は何だろうかということなんです。

その回答は何かというと、皆さんの法的根拠は何ですかと、そんな話になります。これは地方自治法です。地方自治法に議会という章がありますから。憲法第8章があって、そこから発生しています。この地方自治法に回答が書いてあります。自治法の第1条は思い浮かびますか。この自治法の第1条には、回答は書いていません。あくまでも趣旨しか書いていません。自治法はこんなことを書いているのですよ、ということしか書いていません。ただし、第1条も極めて重要です。

ここでの回答は、すぐ下の第1条の2です。何が書いてあるかということ、地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本として、以下全ての項目をやっていくと書いています。この中には、皆さん議会も入りますし、長、執行機関、補助機関、監査委員、行政委員会、全て入ってきます。なので、この議会基本条例も、あるいは政策条例も、あるいは議会活動も、議員活動も、最終目的は福祉の増進ですので、これはしっかり再確認していただきたいと思います。

ここからは問題提起で、また皆さんに考えていただきたいのですが、一昨年段階で700を超えていますので、今、議会基本条例がおそらく800近くあります。この議会基本条例を500くらいまで読んでいましたが、その内、7割くらいが住民の福祉の向上と書いています。しかし地方自治法は増進と書いています。

ちなみに、地方自治法の中には、向上は1カ所もありません。ところが、議会基本条例は、なぜかほとんどが向上なのです。ちなみに、この二つは意味が全然違いますので、議会基本条例をつくる時は、どちらを使うのかということ、しっかり考えていただきたいと思います。

「向上が悪くて、増進がいい」と言いたい訳ではないのです。基本どちらでもいいです。ただ、言葉というのはとても重要ですから、皆さんは福祉を向上していくのか、あるいは福祉を増進していくのか、どちらなのかということです。これはしっかり考えていただきたいと思います。ちなみに、ほとんどの議会基本条例をつくった議会が答えられません。聞いても分からないと言うわけです。そもそも逐条にも書いていないという状況なのです。これは全くナンセンスだと思います。

なぜ向上かということ、初期につくられた議会基本条例が向上を使っていますから、みんなコピーアンドペーストなので、向上になってしまったわけです。これは一番まずいパターンですので、しっかり増進か向上かということを考えていただきたいと思います。

私は基本的には増進かなと思っています。向上でもいいかなと思いますが、その理由はしっかり考えていただきたいと思います。

「住民の福祉」で言う住民とは何かというと、地方自治法が想定しているのは、まさに住んでいる方です。交流人口は入りませんということです。例えば、私は神奈川県民ですから、今日ここに仕事で来ていますので、交流人口になるため、基本的には対象外です。当たり前

ですが、住んでいる方の福祉を増進しましょうと言っているのです。簡単に言うと、増進というのは大きくして前に進めていこうというようなニュアンスです。

福祉は何かというと、いろんな解釈がありますが、抽象的ではありますが、幸福感と指摘しているものもあります。福祉という意味を広辞苑で調べると、一番初めに出てくるのが幸福感です。つまり、「住民の福祉の増進」の意味は何かというと、皆さんがさまざまな議会活動、議員活動をすることによって、あるいは条例をつくることによって、住民全体の幸福感を増やしていくことが目的ということです。

逆に言うと、福祉が増進するような、幸福感が増進するような議会基本条例をつくっていく、あるいは条例をつくっていくということです。この福祉の増進という観点でスタートしないとまずいなという気はするのです。いろんなことをやった結果、福祉が増進しましたというのは効率が悪いですから、この福祉が増進する、あるいは福祉が向上する、これを一番上に置いた上で、そのために何ができるのかをしっかりと考えていくのが議会基本条例、あるいは条例づくりだと思います。おそらくこれが地方自治法上では皆さんの原点で、とても重要ということを押さえていただきたいと思います。

まず、議会の役割とは何なのだろうかということからです。これは皆さん重々ご承知だと思うのですが、一般的に言われている議会の役割は何かというと、1点目が執行機関の監視機能というようなことは言われています。いわゆる行政監視機能がまずありますということ言われています。もう1点目が何かというと、政策をつくる機能、この2点が議会の役割とされています。

ちなみに大学の先生の中には、地方自治法に書いているという方もいらっしゃいますが、地方自治法には一切書いていません。議会という章を見ても、どこにも執行機関の監視機能や政策をつくるということを書いていません。ただ、よく読むと読み取れるかもしれないという話です。

余談ですけれども、地方自治法の中では、明確にどこどこは政策と企画が必要だと書いているのですが、それはどこだと思えますか。どこかかというと、「議会は」でなく、「長は」でもないのです。どこかかというと、「副知事及び副市町村長は」と書いてあるのです。いわゆるナンバー2は政策及び企画が必要なのということです自治法には書いています。これはとてもおもしろいなという気がします。これは私の解釈ですが、多分、長は決断力ですので、政策ではないのです。決断をすること、これが長の役割なのです。となると、このいわゆる事務方のナンバー1ですね。いわゆる副知事、副市町村長、そこに政策とか企画が必要なのということが書かれていることは、結構意味が深いなと思っています。議会は主語にはなっていません。

ちなみに、数年前地方自治法が変わって、最近は「総合区長は」とも書いています。今はナンバー2と総合区長に関しては政策及び企画が必要だということは書いています。

あと監視機能はどこが必要かということなのですが、読み込めるのは監査委員です。ただし、監視とは書いていませんが、監査をしっかりとやっとうということが書いています。なので、地方自治法の議会の章の中には、どこにも明確に書いていないのですが、よく読むと読み取れるという状況なのです。

この2点が果たして機能しているのかという話なのです。

まず1点目、執行機関の監視機能はどうかという話です。

毎日新聞と朝日新聞が調査を行っています。まず、2011年の朝日新聞が2007年から4年間、長が提出した議案を過去の4年間で1本も修正、否決をしていない丸のみ議会は50%あると調査しました。

4年後、今度は毎日新聞が同じ調査を行っています。2015年に過去4年間で長が出した提案について、50%に当たる802議会で否決も修正もしていないと調査しました。

こういう状態で、果たして行政監視機能はできているか、ということがマスコミの論調です。

私は、これは別にいいと思っているのです。基本的には、出す前が勝負です。多分、出す前に水面下で執行機関と議会側でいろいろやっていますので特に問題は無いかと思えます。出されて否決されるとそれこそ大変です。住民の人が困ってしまいますので、私はいいかなと、これだけは思っているのです。

問題は政策立案機能です。議会の政策立案機能をどこから見るかということ、自治法の112条、条例を提案する権利、ここから政策が必要だと解釈していきます。なので、議会にとって政策づくりというのは、自治法の想定では基本は条例づくりなのです。

この条例づくりはどうかということなのです。

朝日新聞の2011年の調査では、2007年から10年の4年間で、議員提案の政策条例が1個もない無提案の議会が91%あるとなっています。議員提案は9%しかありません。そのくらいの話なのです。

4年後に毎日新聞が同じ調査を行っていますが、2011年からの4年間で、議員提案の政策条例をつくったのは、17%しかありません。

なので、最近のデータで見ても、83%の議会が条例をつくっていないと、そういう状況なのです。こちらが結構問題かなという気がします。自治法の観点で見ると、議会の使命は条例をつくることですので、この条例がつくれないという状況は、私は問題だと思っています。

まとめると、執行機関の監視機能は、朝日新聞の調査だと2007年から2010年の4年間で、5割が丸のみなのです。そこから4年後、2011年から2014年も、相変わらず5割が丸のみということなのです。こういう状況のため、マスコミの論調は、行政監視機能はできているのかと言うわけです。

今度は条例をつくる動きです。2007年から2014年で、政策条例をつくった議会は9%ありました。最新の2011年から2014年の間で見ると、17%まで上がっています。つまり、この条例をつくる動きというのは、年ごとに高まってきているということです。

ここからは私見ですが、次の統一地方選挙のときには、おそらく3割は超えてきます。次の次はおそらく5割くらいになると思うのです。だから、こういう中において政策条例をつくれないと、やはり議会としての存在意義が薄くなってしまうということです。だから、ぜひ活発にこの政策条例というものはつくっていただきたいと思います。

最近では町村レベル、町村議会においてもつくっていますから、規模が大きいからつくれないということはないと思います。だからどんどん政策条例というものをつくっていただきたいと思います。

個人的に私が考えているのは、任期中に2本は条例をつくってほしいと思います。実際4年目というのは選挙に入りますから、3年間で2本となると1年半で1本ずつとなりますが、それが一番いいかなと、個人的には思っています。

ある県議会とかは毎年条例を出しています。毎年出すのは、私はお勧めをしないです。条例をつくると、それに伴って仕事が発生しますから、職員にとっても大変なのでよくないです。ただでさえ権限移譲で仕事が増えているのに、議会の条例ができると仕事が増えますし、実際執行権を持っているのは執行部で、動くのは向こうです。だから執行部の動きも考えながらやっていくと、大体任期中に1、2本がベストかなという気がします。毎年出したら本当に仕事が増えて大変です。

初めてつくった場合、大体2年間はかかります。ただ、1回つくとノウハウができますから、それ以降は大体1年間以内でできています。和歌山市議会も最初は2年間、次からは1年くらいです。鎌倉市議会も最初は2年間程度かかり、次からは1年以内でできていますので、1回できればノウハウができるのかなという感じはします。

今言った話をまとめると、マトリックスで縦と横にして、縦軸は政策立案機能が「ある」「ない」です。横軸は監視機能が「ある」「ない」です。本来、政策立案機能が高く監視機能が強いのが議会の姿だと言われているのですが、実際5割くらいは政策立案機能が低く監視機能が弱くなっています。

この政策立案機能が高く監視機能が強い議会を目指す戦い、これが議会改革ということはおさえていただきたいと思います。

なので、まず議会の役割ですが、一般的には議会というものは行政監視機能と政策立案機能が役割と言われています。ところが、実際は果たしていない議会が多い。それが結果として不信感を持っているという状況があるということです。ただ、想定される役割を果たしていない議会が多い一方で、行政監視機能をはががちにやっているところもあれば、一方で条例をつくっているところもありますので、議会においても、差が出てきたという感じはしま

す。

議会の役割というものは、まず行政監視機能があります。これが1点目です。執行機関の監視機能があるわけです。2点目は何かというと、政策をつくる機能である立案機能です。特に条例づくりになります。ここからが重要で、この2点は手段なのです。目的ではないのです。この2点を強化することによって、何を達成するのかというと、福祉の増進です。こういう流れになります。これが一応地方自治法の想定している流れなのです。

なので、議会改革というものは、この執行機関の監視機能を強化する取組、あるいは政策をつくる機能を強化する取組なのです。これが議会改革の基本なのです。そうすることによって、福祉を増進しようという流れになるわけです。極めて単純化できますから、これはしっかり押さえていただきたいと思います。

ここからが重要なのですが、2、3カ月前に、ある議員さんがうちの議会はタブレットを入れたよと言っていました。ここからが重要で、タブレットを入れたことによって、どっちの機能を強化したのという話なのです。しかし、どちらか言えないのです。これはタブレットを入れたことが目的化しているということです。こういうことは、最悪な議会改革なのです。

だから、タブレットを入れたことによって、監視機能を強化したとか、タブレットを入れたことによって政策立案の機能を強化したとか、こういったことをしっかり言えないと、これはパフォーマンスとなってしまいます。だから、さまざまな議会改革の事業は、どちらの機能を強化しているのかを考えないといけないということです。タブレットを入れると議会ランキングが上がりますから、目的にしているわけです。だから、個々の議会改革はどちらに位置付けるのかということ考えた上でやっていかないと、これは単なるパフォーマンスだと私は理解しています。

なので、さまざまな改革はありますが、皆さんどちらの機能を強化していくのということは考えていただきたいと思います。そして、その先にある福祉の増進ないしは福祉の向上、これをしっかり見せてやっていかないと変なほうへ行ってしまう感じはします。最近の議会改革は大分変なほうへ行っていますから、少し困っている気はします。

ここまでが議会の基本的な役割で、今度は議会基本条例を簡単にご紹介していきます。

まず、こんな問題提起です。議会基本条例をつくって何が変わったのか、何が変わるのかということです。これをしっかり言えないとまずいと思うので、しっかり各議員さん、あるいは各会派で考えていただきたいと思います。果たして議会基本条例をつくることで何が変わるのかということです。これが説明できないと住民にとっては何もメリットがないので、とても重要だと思っています。

たまに議会基本条例をつくって何が変わったかと聞くと、議会ランキングが上がったというようなことを言うのですが、これは一番でだめなパターンです。いわゆる住民を見ておら



ず、ランキングを見ているわけです。

もう1点、これは問題提起ですが、議会ランキングの上位の議会が、何かいいことがありますかということを見ていただきたいと思います。ちなみに余談ですが、議会ランキング上位の自治体の多くは人口が減っています。例えば議会ランキング上位で福祉が増進しているのであれば、人が来る可能性が高まるはずなのです。もちろん、人口を増やすためにつくるわけではありませんから、論点は少し違うのですけれども、ほとんど減っています。むしろ、議会基本条例をつくっていない自治体のほうが住民は増えたりしています。おそらく福祉が増進しているので人が来ると仮説をたてることができます。だから、この議会基本条例をつくって何が変わるのかということをしっかり押さえておかないと、私はまずいような気がします。

また、つukらないという判断もあります。あえてつukらないのだという判断も立派な改革です。

私は横須賀市役所時代に自治基本条例を担当しまして、当時の市長はつukらないという判断をしました。これも一つの立派な判断ですから、つukるにしても、つukらないにしても、なぜつukるのか、なぜつukらないのかということは、しっかり検討していただきたいと思います。

今、おそらく800を超えている議会基本条例の多くが機能していません。機能しているのは、おそらく20団体くらいかという感じはします。私が見た500の議会基本条例うち、見直し規定が入っていないのが、3、4割くらいありました。どういうことかということ、つukったらもう見直しはしませんと言っているようなものです。つまり、これはランキング目当てということなのです。6、7割くらいは見直し規定が入っているのですが、ほとんどの見直し規定が「必要に応じて」と書いています。だから、必要に応じた機会が来ないから見直しはしないという状況なのです。

本当に議会基本条例をつくって、議会を動かしていきたいのであれば、2、3年ごとに見直すなどに入れておかないと機能しません。実際に機能しているのは、やはり3年ごとに見直すなどと書かれています。3年ごとに見直して、さらにブラッシュアップしていくという状況なのです。だから、そういうところでやる気が見えますから、もし本当につukって、それを土台にして議会改革を進めていきたいと思うのであれば、見直しも3年ごとに行うということは入れていただきたいと思います。あるいは必要に応じて書いた場合でも、こういう理由で必要がなかったから見直さなかったのだということは言っていただきたいです。それも入れているところは全くないので、最近の議会改革はパフォーマンスしているという感じはします。

この議会基本条例ですが、いろんな方がいろいろなことを言っています。ちなみに、議会基本条例の位置づけを最高法規としている場合がありますが、最高法規は憲法です。あくま

でも議会基本条例は、最高規範です。議会基本条例は最高法規性があるというような間違いがたまにあるので注意してください。憲法は超えません。

もし、条例をつくる場合は、1番のポイントは言葉1個1個を確認するという事です。条例をつくる場合はしっかり言葉を確認して、前後を見ていくことが必要です。これをやらないと変な条例になってしまいますということです。

あと、これは私の考えで、議会基本条例は、地方自治の本旨に基づいた議会基本条例の基本原則という感じがします。この議会基本条例の推移は、近年急激に増えてきています。おととしの段階で701を超えています。おととしの12月の段階で750を超えましたので、おそらく現在で800を超えてきたという状況です。さきほども言いましたが、800は超えているのだけれども、実際に機能しているのはかなり少ない状況です。

もし議会基本条例をつくるのなら、身の丈に合った議会基本条例をつくってあげたいと思っています。3年ごとに見直して行って、場合によっては何かを入れたりするのがベストかなという気がします。だから、むやみに頑張ると後々大変ですから、それも注意していただきたいと思います。

各団体別の推移なのですが、2年前のデータなのでもう少し増えていると思いますが、都道府県では63%、政令市は75%。市区に関しては5割できていますということです。町村はまだ25%という状況です。

この議会基本条例は栗山町議会が初めてつくり、その後、都道府県では三重県が初めてつくりました。それで3団体だったものが、おとしでは701議会まで増えたということです。

議会報告会は初めの2年間くらいはうまくいくのですが、3年目からはマンネリ化してきます。来るメンバーもいつも同じで、住民が怒鳴って、議員は黙って聞き、最後は罵倒されるみたいな感じが多いです。それで、もうやりたくないというパターンが多いです。本当大変だと思います。

議員間討議も大変なのです。なぜかというと全て議事録で残るわけですから、例えば、言った、言わないがなくなりますし、あとは例えば変な議論をして負けてしまったというようなことも一生残ります。

議会基本条例はつくればつくるほど皆さんが制約されますから、それをしっかり押さえておかないといけませんということです。基本的に条例というものは、どんな条例でも制約しますから、何も無いのが一番いいわけです。結構面倒になりますので、その覚悟がないと、個人的にはそんなのつくらなくてもいいという気がします。理念条例であっても、価値観を押し付けていますから、住民に対して制約します。だから、基本的には条例がないのが一番自由だと思います。

ここから挙手をお願いします。議会基本条例にこんな規定はありますかということです。

まず、広域政策への取組です。執行機関は近隣市町、近隣自治体との連携を進めることが

多々ありますが、この連携は議会でも必要があります。そこで、議会基本条例の中にしっかり広域政策の取組を位置付けて、議会間連携も進めつつあるというような規定を書いた議会基本条例はありますかという問題です。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方が多いですね。

これはあります。私は、こういうものはもっとあってもいいと思うのです。住民というのは、墨田区域を意識せず、自由に動いています。近隣区議会と連携して行って、統一の条例をつくるとか、統一の政策展開を行うことは、やっておいたほうがいいと思っています。ただ、これはほとんど入っていません。どこが入っているかということ、初めて入れたのが湯河原町です。

湯河原町も早々に議会基本条例をつくっています。10年前につくっています。第10条で、議会は近隣市町と共通する課題の解決のため互いに連携し、広域政策への取組の強化に努めなければならないと書いています、是非こういう特徴的な規定というものも入れていただきたいと思うのです。単につくるのではなくて、特徴的というか、役に立つような規定をどんどん入れていただきたいと思います。

今度は問2です。議会で独自に職員を採用すると。職員を執行機関からの執行に頼っていたら、議会独自の政策はつくれないので、専門的な知識、経験等を有する者を、任期を定めて議会事務局職員として独自に採用するということです。議会事務局職員が試験を行って独自に採用します。もちろん、異動はないわけです。ずっと議会事務局の職員です。このような規定はありますかということです。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方。

〔挙手〕

牧瀬講師

半々くらいですね。回答はあります。2カ所あります。厳密に言うと今は1カ所かと思います。どこかということ三重県です。三重県議会基本条例が11年前に入れてあります。第25条第2項で議会は専門的な知識、経験等を有する者を、任期を定めて議会事務局職員として採

用する等の議会事務局体制の充実を図ることができる」と書いています。ただ、実際にはやっていません。というか、基本的にはできないです。予算権がありませんからできないという状況です。

ただ、鳴門市議会が議会基本条例をつくって、この規定を入れて実際に採用しようとした。採用しようとしたので、長のほうから再議が掛かって、結果的には議会基本条例は廃案になっているという状況です。現状はできないです。ただ、こういう意思是重要だと思います。やるやらないは別にして、条例というものは意思表示です。議会というものは二元代表制ですから、こういう意思表示を示すことによって、ちゃんと地方自治体に対応していくということを見せるのはありだと私は思っています。

ちなみに、私がお勧めしているのは、議会事務局の職員を強化することは必要なのですが、法制担当が必要だと思っています。あと財務担当も必要です。法制担当を長の機関からの執行に頼っていると、いつかその職員は執行機関に戻るでしょう。だから、今いらっしゃいますけれども、条例をつくって長が嫌がったら困りますから、戻るときが大変です。だから、私がお勧めしているのは何かというと、執行機関で法制を経験した方を退職後、再任用で雇うということです。もう執行機関に戻りませんから、法制経験のある方を再任用で雇って配置するということです。議長とか、議会を見ながら条例をつくってくれます。

だから、私は12、3年前から戦略的に再任用で議会に入れてもらって、その方と一緒に条例をつくっていくということをやっていますので、お互いにウィンだと思うのです。予算も安くつきますし、再任用も60歳から65歳まで無年金ですから働けます。だから、財務担当とか、法制担当を向こうの経験者の方を再任用で雇うことによって、議会を強化していくということです。なので、もし墨田区議会さんも条例をつくるのであるならば、この再任用の方を雇うということはやってもらったほうがいいのかという気はします。

今度は執行機関への立入検査権です。執行機関の隠蔽が大きな問題となるので、議会基本条例に立入検査権を設定したということです。執行機関の活動に怪しい場合は、議会の権能として入っていくという状況です。基本的には法令を守っているかどうかをチェックしていくわけなのですが、この立入検査権があるかないかという問題です。

挙手をお願いします。あると思う方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

これ多いですね。4分の1くらいいますね。

ないという方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

ないという方も多いですね。

これは現時点ではありません。ただ、制定は可能です。なので、できればこれも付けてもらいたいと思います。いきなり立ち入り権はだめですので、まず指導を行って、勧告をして、命令をして、それでもだめな場合はということですが、これも入れてもいいかなという気がします。いわゆる議会としてしっかりチェックしていくという意思表示です。

沖縄県議会基本条例があるところに立入検査権を持っているのです。どこだと思えますか。米軍基地です。ただ、沖縄県議会基本条例は米軍基地立入検査権を持っていますが、その立入検査権を発動して、議員さんが米軍基地の中に入ったら、向こうは国外ですので基本的にはアウトです。それを入れることによって、議会としても見ていくという意思表示なのです。やったらだめなのです。だから、その意思表示の意味もありますので、こういうものも入れておくのもベストかなと私は思っています。

そして反論権です。反問権だけでは生ぬるいので反論権をつくったということです。一般的に反問というのは、質問してきた相手に対して、執行部が逆に確認することです。その質問って、こんな質疑ですかみたいなことです。しかし、反論権というのは、議員さんが何か言ってきたら、執行部の職員が、おまえ、それ間違っていると、何を言っているというのが反論権です。このような反論権を設定した議会基本条例はありますかということです。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

これも4分の1ぐらいですね。

これもあります。北海道鹿追町が初めてつくりまして、その後、三重県の松阪市が入っています。

今度は議会基本構想です。執行機関には、自治基本条例とリンクして行政計画の最上位計画として基本構想があります。であるならば、議会基本条例をつくった際、当然計画として議会基本構想があってもいいのではという話です。そこで、議会基本構想の策定を義務付けた議会基本条例はありますかということです。

これも挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

これはかなり少ないですね。

回答が曖昧で申し訳ないのですが、三角という感じです。

一応、私のイメージは、執行機関は自治基本条例があって、これが法的根拠です。その並列関係で基本構想があるというイメージです。なので、議会基本条例があれば当然、議会基本構想もあってもいいだろうということは、5年くらい前からずっと言っています。

この議会基本構想はないのですが、徳島県の徳島県議会基本条例が議会改革行動計画とい

うのをつくっています。義務付けています。だから、こういう計画をつくることもありかなという気がします。私はもっと上の段階で、こういう方向を生み出していくという基本構想があったほうがいいと思うのですが、最近はこの行政計画的なものを入れるところも増えてきたということです。

いろいろありますが、是非、議会基本条例をつくる場合は、独自の規定というものをに入れていただきたいなと思います。

私に関わった議会基本条例では、2年前に議会事務局の任命というのを入れてもらいました。一応、地方自治法上は、議会事務局の職員は議長が任命権を持っています。ところが、ほとんど勝手と言っては申し訳ないのですが、勝手に来てしまいます。なので、議会事務局の任命権においては、長と議長が協議をすると入れてもらっています。そうすることで協議が始まります、だから言った、言わないがなくなるとか、例えばだから議長があいつ欲しいよとか、長があいつはだめだよということが全て記録に残りますから、入れておいたほうがいいのかなという気はします。

議員間討議とか、議会報告会とか、場合によって反問権は重要とされていますので、しっかり入れていただきたいと思います。

ちなみに、制定した後が大事です。制定自体は時間が掛かるころもありましたが、基本的に簡単です。制定した後の運用が重要です。だから、制定を目的化するのではなくて、制定した後の運用を見ながら、議会基本条例というものをつくっていただきたいと思います。

今度は、政策条例の話に入っていきます。最近おもしろい条例が出てきていますので、このおもしろい条例を幾つかご紹介していきます。

2000年の地方分権一括法を契機として、全国的におもしろい条例がたくさん登場してきています。最近、私が審議会の会長をしている兵庫県加西市は気球のまち条例をつくりました。そこで気球の世界大会とか、加西市ってこの気球がすごいとか、気候が適しているとか、そういう条例をつくって、プロモーションします。あとは兵庫県は、自転車条例をつくったのですが、その中に自転車の保険の加入を義務付けるような条例もつくっています。今、例えば自転車で人をひいて、ひいた方が裁判になった賠償金の最高額って幾らだと思いますか。約9,500万円です。だから、保険に入っていないと自腹になりますから、しっかり義務付けをして、保険に入ってもらおうということです。兵庫県はスマホ規制もつくっています。なので、それぞれ地域に合わせた独自の条例が出てきていますので、墨田区ならではの条例というものも、是非つくっていただきたいと思います。

こんな条例はありますかということです。また挙手で教えてください。

自分の雪は自分で処理することを規定した条例です。あるまちは豪雪地域なので、自分の雪は自分で責任を持って、しっかり処理するということを書いた条例をつくりました。このような自分の雪は自分で処理することを規定した条例はありますかということです。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方が圧倒的に多いですね。

これはあります。初めてつくったのが、北海道余市町と言われています。余市町の条例の第4条でこのように書いています。町民は除雪等計画の推進に積極的に協力するとともに、自らの雪は自らの責任において処理するということを書いています。

今度はこちら。雪国はつらいよ条例。豪雪地域のある村は、雪国のつらさを周囲に理解してもらおうと、雪国はつらいよ条例をつくりました。名称がおもしろくて、教科書を発行する大手出版社が取り上げたため、この村の知名度は一気に上がったそうです。この雪国はつらいよ条例はありますかということです。

これもまた挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

半分くらいですね。

ないという方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方は少ないですね。

これはありません。

中里村の雪国はつらつ条例が雪国はつらいよ条例と化けてしまったという事件ですね。だから、雪国はつらいよ条例は、雪国はつらつ条例の間違いだということです。これは当時の新聞に、こんな動きがあるのかということで結構大きく載りました。東京にいと分からないでもないですよ。雪国はつらいのだな、みたいな感じになってしまいますよね。でもこれは間違いです。

今度はこちらです。絵文字の入った条例はありますかということです。条例に親近感を持ってもらおうと、条例に絵文字を採用したそうです。この絵文字が入った条例はあると思いますかということです。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔挙手〕

牧瀬講師

ないという方。

〔拳 手〕

牧瀬講師

ないという方が圧倒的に多いですね。

これはあります。そこまで緩いのですよということです。だから、自由につくっていただきたいなと思います。

ちなみに、これはいろいろな意見があるのですが、私が関わっている議会は、基本的に条例をつくる際は、ですます調でつくってもらっています。これは私の持論ですが、どんな条例が一番いいかという、読んですぐ理解できる条例が一番いいと思っています。最悪なのは、読んでいるんな解釈があるみたいな条例です。この読んですぐ分かるためには、ですます調が一番いいと思っています。

例えば、こんなルールがあるわけですよ。「及びに」と「並びに」は意味が全然違うのです。例えば、リンゴ、ミカン及びにバナナとか、リンゴ、ミカン並びにピーマンとか、こうやって分けて使うわけです。住民にとってみればこんな意味が通じればどうでもいいでしょう。何が違うかという、及びにというのは、及びに以降は同じ部類なのです。なので、私はリンゴ、ミカン及びにバナナかな、果物にしたつもりなのです。並びにというのは、並びに以降はいわゆる次元が違いますよという話なのです。なので、リンゴ、ミカン並びにピーマンとやったのかな、野菜を置いたつもりなのですが、こういったのがいっぱいあるわけです。住民にとってみればこんなのはどうでもいいわけで、議員さんは住民の代表ですから、住民目線の条例ということで、ですます調がベストかなという気がします。

「直ちに」「速やかに」「遅滞なく」も意味が全く違うのです。多分、執行部の方は「速やかに」というのをよく使うと思います。やる気があったのですが、結果的にさまざまな事情から、できなくてしかたないという、そういう解釈なのです。だから、速やかに、やりませんと言っているようなものです。ただし、「直ちに」「遅滞なく」は、やらないとこれは義務違反なのです。ペナルティが発生するわけです。だから、ほかのところを見ても、ほとんどが速やかに速やかにと言っています。

こういうのは住民にとってみればどうでもいいのです。なので、皆さんは代表ですから、住民目線の分かりやすい条例ということを考えて、ですます調が一番いいかなという気がするのです。

何とかするものとするとか、やる気があったけれども、できませんでしたが大きな解釈なのです。そういう状態になってしまうわけです。そんなことは、住民はどうでもいいですから、もし皆さんが条例をつくるのであれば、住民目線の分かりやすい条例というものをやはりつくっていただきたいと思うのです。無理に背伸びをして、法制してしっかりやるのではなくて、分かりやすい条例がベストかなという気がします。そういう意味では、住民



目線の条例がいいかなと私は思っているのです。

福島県川俣町が友♡ゆう♡の日を定める条例というものをつくっています。これが日本で唯一、これが絵文字かという議論はありますけれども、絵文字が入った条例なのです。

今度は方言で書いた条例で、ある自治体が独自色を出すために、前文に方言を用いて書いたと。この前文を方言で書いた条例はありますかということです。

これまた挙手で教えてください。あると思う方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

大分増えましたね。半分くらいいますね。

回答は、あります。

どこかという、高知市です。高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例というものが、土佐弁になっています。「何でまちづくりをするかと。みんなにとって、のうがえいまちにしたいきと。何かあったときに、すっと助け合える関係でありたいきと。このまちに住んじょ」という感じで、土佐弁になっています。何となく分かりますよね。

「のうがえいまちにしたい」の意味はわかりますか。ちょっと分からないですよ。だから、この条例は土佐弁で書いてある条例と標準語での条例の両方があります。標準語は、居心地のいいまちにしたいからというような感じ。こちらは両方とも議会に出して、両方とも議決されていますから、両方とも立派な条例なのです。このようなものもありますので、是非その地域ならではの特徴的な条例をつくっていただきたいと思うのです。

私の解釈ですが、これは高知市役所と高知市民のパートナーシップ、協働なので、土佐弁がオーケーだと思っています。相手が高知市民ですから、土佐弁で語りかけるところに合理性があるのかなという気がするのです。例えば、企業誘致条例、これはだめですよ。相手は高知市民ではありません。だから、条例の背景を考えながら、理由付けをしっかりとやりながらつくってくださいということです。

ここから一問一答です。どこどこ市笑顔条例、どこどこまち笑顔条例です。この笑顔条例はありますかということです。

挙手でお願いします。あると思う方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

多いですね。

大分多かったですけれどもね、ありません。

次は、全域に犬と猫の放し飼いを禁止した条例です。墨田区全域に放し飼い禁止とか、一部地域ではなくて、全域です。そういう条例はありますかということです。

あると思う方。

〔 拳 手 〕

牧瀬講師

これは大分減りましたね。

これはあります。

次は、犬と猫を同時に10頭以上飼ってはいけませんよという、多頭飼育を禁止した条例です。

これも拳手で教えてください。あると思う方。

〔 拳 手 〕

牧瀬講師

3分の1くらいはいますね。

これは、あります。

最後に、少し具体的なのですが、体重90.6キロ以上の女性はショートパンツで馬に乗ってはいけないという条例です。

拳手で教えてください。あると思う方。

〔 「海外ではある」と呼ぶ者あり 〕

牧瀬講師

まさしくそうです。国内ではないけれども、海外ではあるという条例なのです。これはありませんというのは、海外の条例です。アメリカの条例になります。

笑顔条例はどこにあるかということ、アイダホ州のポカテロ市にあります。常に笑顔でいること。不機嫌な人は逮捕されると、そういう条例があります。笑っていないと捕まってしまう大変な状態なのです。

これは全部で4条しかありません。上から順に持っていきます。第1条、不機嫌な顔をしたら罰せられると。これはいきなり罰則から入るということです。第2条が笑う習慣を身に付けるため、毎年、笑顔週間を設けると。10月の第1週は笑ってしましようみたいなことです。第3条は何かということ、笑顔チェック係をつくって、笑わない人は逮捕する特別官を置くというようなことです。特別非常勤公務員だと思のですが、捕まった人はどうするかということ、捕まった人は笑顔づくりの講習を受けるような、笑いなさいみたいな条例があるのです。

ちなみに、この条例の立法事実、条例の背景は何かということ、1948年にさかのぼります。このポカテロ市は当時マイナス42度くらいまで気温が下がってしまい、それが何年も続いていて、寒くてみんな顔が引きつっているそうです。それではまずいということで、当時の市長さんが冗談半分で案を出したら通ってしまったという条例なのです。

ただ、結果オーライで、この条例によってポカテロ市は微笑みのまちとされています。これが今、観光資源になっていて、これを目当てに観光客が来ていますので、結果オーライ

な条例なのですよということです。ちなみに、2014年の段階で逮捕者は出ていません。

犬の放し飼いの条例は沖縄県多良間村にあります。正式名称は、イタチ保護条例です。私はこれ結構いい条例だと思ってまして、この多良間村は、農作物がないと生きていけません。これが大前提です。農作物を食べてしまうネズミに悩まされていて、ネズミの天敵はイタチです。そのイタチの天敵は犬なのです。なので、犬を放し飼いにしてしまうとイタチが逃げてしまうわけです。イタチが逃げてしまって、ネズミが出てきてしまったら、農作物が食べられてしまい、その結果、村がだめになってしまうわけです。そこに合理性がありますよね。だから、この条例は合憲なのです。

例えば、この条例を墨田区でつくった場合、これは違憲ですよ。なぜなら財産権の明示が無いからです。何が言いたいかというと、条例も地域によって合憲、違憲が分かれるという時代なのですよということなのです。今はおもしろい時代なのです。

さらに言うと、条例も時代によって違憲、合憲が分かれてくるわけです。最後の判断は裁判所になりますけれども、立法事実、条例の背景をしっかりとつくれるれば、どんな条例も通ってしまうということです。これが今の時代、地方分権一括法の時代なのです。しっかりとこういう理由で、だからこのような条例なのだよということがしっかりできていれば、どんな条例でも通ります。これは可能なのです。最後の判断は裁判所になります。だから、私はこの条例はいい条例だなという気がするのです。しっかりと地域性を考えてつくった条例ですので、これはいい条例だなと思っています。

多頭飼育の禁止は鳥取県が持っていました。2年前に廃止してしまったので、今はありません。

空き家条例が一時期はやりましたよね。今は特措法がありますから必要ないのですが、なぜ空き家条例に価値があったかというと、あの条例がない状態で空き家に入ってしまうと、これは不法侵入罪なのです。だから、空き家条例を根拠にして、入っていくということなのです。そこがポイントなのです。さらに、例えばあの条例がない状態で、親切心で雑草を切ってしまうと、この雑草は財物で価値があるのだと家主が言った場合、切った時点で窃盗罪になるわけです。なので、あの条例を用意して、根拠を持って、切っているということなのです。特に行政職員の場合は法定協議で動いていますから、この法定協議を用意してやっていくということが、とても重要なのです。そこに空き家条例の価値があるのです。行政代執行はあまり関係ないです。空き家条例の価値はそこにあるのです。それを国がつくってくれましたから、今は職員も入れる状況なのです。

今度は、井原市に子ほめ条例というのがあります。子どもをほめましようねという条例なのです。これは子どもにとっては「あめ」ですよ。こんな条例をつくらうという話になったわけです。

次に、東国原前宮崎県知事が愛のムチ条例をつくりたいと言ったのです。学校教育の場や

地域での子どもとの接し方について、愛のムチ条例や愛げんこつ条例ができないかと言ったわけなのです。報道陣が、子どもを殴っても罰せられない条例ということかと質問すると、「そうですね、愛をもって、愛のムチであるという範囲内でつけれないか」というようなこと言ったわけです。これを受けて当時の法制課は、愛のムチ条例の検討に入っています。2年間検討した結果、知事がやめてくれたのですが、一応検討に入っています。

ここからこの問題ですが、この愛のムチ条例は制定可能かという問題です。

ポイントはこれなのです。条例というものは、法令を超えてはいけません。これは地方自治法に書いています。これは絶対忘れてはいけない概念です。

この観点で考えると、法令を超えてしまいます。学校教育法第11条、体罰禁止規定を超えてしまうわけです。さらには、殴った時点で傷害罪、若しくは暴行罪になってきます。だから、これらをクリアしなければつけれないという判断なのです。なので、皆さんがもし条例をつくる場合は、法令に違反しない、これを必ず押さえてくださいということです。これが一番重要です。

あともう1点、自治会加入条例です。最近、自治会に入らない方が増えてきているので、自治会加入条例をつくって、なかば強制的に自治会加入を勧めていますというような条例はありますかということです。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

これはないです。なくなったという感じです。

もう1点重要なのですが、今、条例をつくる際は、法令を超えてはいけないという話をしましたが、もう一つ超えてはいけないものがあるのです。何かというと、判例です。最高裁判所の判断も超えてはいけません。

2005年4月に、最高裁が自治会は強制加入団体ではなく、退会は自由だという判断が出ました。だから、これ以降は強制加入の条例はつけれないという状況なのです。

最後に休肝日条例です。健康で長生きをするためには、少しのお酒はよいが、大量のお酒はよくないので、毎月9日と29日は酒を飲まない休肝日と定めた、このような休肝日条例はありますかという問題です。できたら困ってしまう方もいるかもしれませんがね。

挙手で教えてください。あると思う方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

3分の1くらいですね。

ないという方。

〔 挙 手 〕

牧瀬講師

ないという方が多いですね。

回答は、ありません。ただし、休肝日条例はないのですが、休肝日決議はあります。どこかというと、福島県泉崎村が決議でつくっています。なぜ条例化しなかったのですかと聞くと、拘束力がある条例で、飲酒の記載はよくないという判断です。どの法令に違反するのと言ったら、憲法第13条、幸福追求権です。お酒を飲みたいという個人の嗜好を侵害してしまうのでつくれないという判断のようです。365日24時間ではなく、たった2日間だけですから、私は可能な気がします。

条例立案というのは、かなり自由ですから、自由につくっていただきたいなということです。そんなに固くやる必要はありませんので、是非いろんな発想で、いろんな条例をつくっていただきたいなと思います。

今度は条例づくりの基本的な流れです。

基本的には、おそらく執行機関も議会も同じ流れで動いていくはずで。

まず、問題を発見して、現地調査、情報収集をして、何のための条例かという立法目的です。あとその条例の背景である立法事実です。これをしっかり決めます。場合によっては、委員会です。これはプロジェクトチームみたいなものです。類似条例を調査して、類型化し、要綱をつくって、条例案をつくって、逐条解説をつくって、報告書をつくっておしまいという流れになります。

まずは、問題発見が極めて重要です。何が問題かをしっかり発見することです。この問題発見には、私は三つの視点があったほうがいいと思っています。この三つの視点をご紹介します。

こんな問題。これ均等に三つ分けたのですが、一つ当たりの度数は何度かということです。3分の1にすればいいので、何度だと思えますか。

〔「120」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

120、ピンポン当たりです。

何度。

〔発言する者あり〕

牧瀬講師

ですよ。

何度。

〔「120」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

やっぱり。

何度。

〔発言する者あり〕

牧瀬講師

そうです。90度にも見えます。120度にも見えるし、90度にも見えるということです。

意図を説明します。何を言いたいかということ、その問題、課題は、ここから見ると120度に見えるわけです。ところが、ある人は、それ違うよと言うかもしれないのです。それ90度だよねと言うかもしれないのです。ある人は60度だよねと言うかもしれません。つまり、いろんな問題の見方があるわけです。

例えば、議会で見ると、執行部で見ると、あるいは住民で見るとは問題なのだけれども、事業者から見た場合は問題ではないのかもしれないのです。こういうさまざまな観点で、一つの現象が見ることができかどうかということがとても問題発見のためには重要で、このことを何と言うかということ、複眼思考といいます。なので、この問題を発見するためには、一つの現象をさまざまな観点で見ていくということが、とても重要なのですよということです。そうすることによって、問題がクリアになってくるということです。ついつい私も、おそらく皆さんも単眼思考になってしまうわけです。そうではなく、さまざまな立場になりきってみて、そうすることによって問題というものがクリアになっていきます。これが1点目です。

今度は2点目です。

皆さん想像してもらいたいのですけれども、サザエさんの旦那さんの名前は。

〔「マスオ」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

マスオさん、当たりです。

マスオさんは何歳。

〔「45ぐらい」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

45歳ぐらい。

マスオさんは何歳。

〔「50」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

50歳ぐらい。

マスオさんは何歳。

〔「35」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

35歳。

マスオさん。

〔「30」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

30歳。

30から45の間ですね。

では、バカボンのパパは何歳。

〔「50歳」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

50歳。

パパは何歳。

〔「40歳」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

40歳。

パパ。

〔「55歳」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

55歳。

パパ。

〔「40」と呼ぶ者あり〕

牧瀬講師

40歳。

ありがとうございます。

では、回答を出します。マスオさんは28歳です。実はかなり若いです。サザエさんは24歳です。そんな設定になっています。結構意外でしょう。ただし、テレビでの設定になります。

バカボンのパパは41歳ですね

何を言いたいかというと、これが2点目なのですが、政策づくりでは、先入観や偏見を捨てるということです。これもとても重要なのです。東京都全体ではそうかもしれないけれども、墨田区では違うとか、結構あるはずなのです。なので、一回先入観や偏見を捨てるということが、とても重要なのです。どうすれば捨てられるかというと、極めて簡単で、政策づくりでは疑うということです。そうするといろんな発見があります。なので、条例づくりにしても、政策づくりにしても、疑うということはやっていただきたいなと思います。疑ってゼロベースの観点でやっていただきたいなと思います。

3点目はこんな問題があります。2014年12月の時点で、郵便ポスト、コンビニエンスス

トア、美容室、公園、歯科医院、郵便局、理容室がありますけれども、これを日本全国で多い順に並べてください。

皆さんに七つ聞いたのですが、日本全国で郵便ポストと美容室を比較した場合に、ポストのほうが多いよという方、どれだけいらっしゃいますか。ポストが多いよという方。

〔挙 手〕

牧瀬講師

美容室のほうが多いよという方。

〔挙 手〕

牧瀬講師

ちょうど半々ぐらいですね。

回答は、ポストは18万ぐらいあります。一方で、美容室は23万ほどです。つまり、5万ほど多いのですよということです。私も間違えたのですが、結構意外でしょう。

順位をご紹介しますと、1番が美容室です。2番がポストで18万、3番が理容室で13万、4番が公園で9万7,000、5番が歯科医院で6万8,000、コンビニが6番目で4万6,000、最後に郵便局です。

何を言いたいかということ、これが3点目です。何かということ、数字を把握することです。これがとても重要なのです。これは条例づくりにおいても必要です。だから、しっかり数値を把握して、それを根拠にした政策づくりということをやってくださいということです。なので、複眼思考とゼロベース思考とこの数字思考、この三つをしっかりとやれば、ある程度問題というのは発見できます。この三つを駆使しながら、この問題というのをまず発見していただきたいと思うのです。それが終わった上で、あるいは同時並行で現地調査とか、情報収集をしていきます。

法令関係は、データ収集サイトで探していきます。それをやった上で今度は何かということ、立法目的です。これをしっかりと決めます。何を解決するための条例なのかということです。これはとても重要なのです。この立法目的が第1条の目的に来ますので、これはとても重要です。

もう1点重要なのは立法事実です。条例の背景ですね。こういう理由だから条例をつくるのですということです。これが裁判関係の資料になってきますから、この立法についてはしっかり考えてください。

最高裁判所は、特に条例の立法の裏付けとなる社会的背景、経済的背景、文化的背景、科学的背景を用意しなさい、というようなことを言っていますので、全て用意する必要はないと思うのですが、最低限この中で二つくらい用意してもらわないとまずいのですよということです。

この立法事実を用意した後で、場合によっては委員会を立ち上げます。委員会を立ち上げ



て、その中で議論をしていって、かつ今度は同時並行で類似条例を持ってきます。これが結構時間が掛かっているというのが現状です。おそらく特別区に対してアンケートなどを行うと思いますが、これが結構大変で面倒です。

この類似条例を集めたら今度は何かというと、類似条例を類型化します。類型化はこんなふうにやっていきます。たとえば自転車条例なのですが、目的規定は板橋区、取手市、三鷹市があるとか、あるいは板橋区は定義があるとか、あるいは市民等があるとか、このようなものをつくっていきます。ここまでつくったら、あとはコピーアンドペーストです。目的規定はA区を使おうとか、定義はB市を使おうとか、あとは市長の責務は使うとかです。執行部もこれでやっています。間違いありません。だから、そんなに大変ではないのですよということです。なので、コピーアンドペーストをやって、そして条例案をつくっていくということです。あとは文言整理になってきます。なので、何度も言っていますが、条例づくりは簡単なのですよということです。だから、しっかり立法事実と立法目的、これを考えてもらいたいのです。

特に、立法目的はいろんな自治体で必ず違うはずなのです。ところが、議会基本条例の立法目的はほとんど一緒です。これはおかしいでしょうということなのです。それぞれの地域によって、地域性は違いますから、変わるはずなのですが、ほとんど一緒なのです。だから、だめなのですよということなのです。その地域ならではの立法事実があるわけですから、これをしっかり反映させないとだめなのです。だから、条例づくり自体は、そんなに難しくありません。

一番面倒なのは、初めての条例です。どこもつくっていないような条例が一番大変です。ただ、基本的には、ほとんどどこかがつくっていますから、そんなに大変ではないということです。

要綱、方向性はこんなものをつくるということを決めて、場合によってはパブコメに掛けていきます。ちなみに、パブコメを掛ける、掛けないという意見があるのですが、私は掛けたほうが良いという立場をとっています。よく言われているのは、議会というものは、議員さんは住民の代表だから、全て住民の意思は反映されているので、必要ないのだという方もいらっしゃいますが、そうは言っても投票率が100%ではありませんから、意見を聞く必要があるわけです。だから、私は議員提案であってもパブコメをかける派をとっています。

ちなみに、このパブコメも結構面倒で、ケース・バイ・ケースなのですが、半分くらいの自治体が、議員がつくったパブコメを執行部のほうへ掲載してくれています。ただ、半分くらい断っている場合がありますので、その場合はしっかり議会内で要綱、あるいは規定かなにかでルール化をしてもらって、議会としてパブコメに掛けるということも重要なことという気はします。

ある議会のときも、その議会で条例をつくって、執行部のほうへ掲載しようと思ったら断

れてしまったので、独自で要綱をつくってやりました。別の議会の場合は、パブコメではなくてアンケートに掛けました。それでもいいかなという気がします。いずれにしても、市民の意見をしっかり反映するということが重要なことという気がします。

修正が入って、条例案ができて、その後、議会に上程されるといった、そんな流れになります。

あともう1点が重要で、必ず逐条解説というものをつくってください。これをつくっていない議会が多いのです。

これは何かというと、第1条の文言があったらば、この第1条はこんなことを意図しているのですよというようなことを書くわけです。第2条はこういう背景でこうなったのですよとか、各条文の背景をしっかりと書いていくということです。これもとても重要なことです。これが裁判資料になりますから、万が一、裁判になった場合に、これがないと絶対負けますので、しっかり逐条はつくるということが重要です。

あと、これはテクニックですが、各自治体に電話して、ワードでくださいと言うと、とても楽になります。打ち込むのが意外に面倒なので、だめもとでワードやエクセルで送ってほしいと言うと、そのまま来るので、あとはコピーアンドペーストです。だから、基本的にはそれをやったほうが、省略化できます。私も電話して、ワードで欲しいと言うと、ワードで来ますから、あとはコピーアンドペーストです。

あともう1点重要なのが報告書です。これは何かというと、立法事実を書いた報告書です。こういう背景で条例ができたのだということを明記したものになります。報告書というと、分厚いイメージがありますが、短くて構いません。20ページあればよいです。最低限こういう理由で、だから条例が必要なのだということを書いておくことが目標になりますので、厚い必要はありません。これも、もし裁判となった場合は、裁判資料になりますから、しっかり逐条解説と報告書は用意することが重要です。議員さんの場合は結構用意していないので、これは一番まずいと思います。これを用意しておかないと、実際には運用もできないです。

あともう1点、議員提案の場合は、政策提言集も用意してください。これを初めてやったのが静岡市議会なのですが、これは何かというと、簡単に言うと予算要望書みたいなものです。この条例をつくって成立したら、執行部の皆さんにこのような事業をやってもらいますというような事業集みたいな感じです。これを書いておくのです。そうすると、それを見ながらしっかり事業をやってくれます。だから条例をつくただけではなくて、この条例に基づいて、自分たちはこういう事業をやってもらいたいというようなことを書いてやっていくといいです。

これも10年くらい前ですが、静岡市めざせ茶どころ日本一条例というのを議員提案でつくりまして、これに伴ってプラス政策提言集というものを用意しています。これは施策1か

ら9まで用意してしまっていて、それぞれ事業がぶら下がっています。執行部のほうは、これを見ながらこのとおり順番にやってくれています。なので、しっかり政策提言集ということまで用意していただきたいなと思います。

なので、この議員提案する場合は、まず条例案、これ絶対必要です。プラス逐条解説と報告書、これは短くて構いません。あとは政策提言集のこの4点はしっかり用意していただきたいなと思います。

今度は、もし条例をつくる場合は、こういう規定を入れておくといいですよということで、今日は四つに絞っています。

まず、1点目が見直し規定です。このような文言です。この条例は、第1条に規定する目的の達成状況を評価した上で、この条例の施行の日以後3年ごとに見直す、というような文言です。これは絶対入れていただきたいなと思います。議会基本条例であっても、議員提案政策条例であっても、入れていただきたいなと思います。議会基本条例はこれが結構入っていないのです。ほとんどが必要に応じてなのです。だから、そういう時期が来ませんから、一生見直さないというような状況です。これはまずいなという気がします。特に、議会基本条例でなくても、執行部向けのいわゆる政策条例であっても、必ず3年ごとにと入れていただきたいなと思います。

ちなみに、執行部は嫌がります。外してきますからね。これは絶対にやっていただきたいのです。なぜ嫌がるかという、これは極めて答えが簡単で、3年ごとに見直すと書いてしまうと、3年ごとに仕事が発生しますから、やはり嫌なのです。権限移譲でたくさん仕事に来て、ただでさえ忙しいときに、議員さん対応になりますから、説明もかなりプレッシャーになるわけです。だから、外したがるのですが、やはりこれを入れておかないと、条例もその時代時代に応じて変えていく必要がありますから、必ずこの見直すというのは入れていただきたいなと思います。

あと、これに関連して、サンセット規定というものがあります。これは何かというと、4年を超えない期間にとか、3年後にとかです。

あと、時限規定です。平成何年何月何日で終了というようなことを入れるということです。

あともう1点は、条例をつくったら、これも絶対入れてください。私は財源根拠規定と呼んでいます。長には予算措置権がありますが、議会にはありませんので、このようなことを入れておきます。

例えば、条例をつくったら、財政上の措置等というようなことで「第8条、市長はこの条例の目的を達成するため、必要な財源上の措置その他の措置を講じなければいけない」というようなことを入れることによって、予算が付くのですよということです。これを入れることによって、長が持っている予算編成権を間接的にとれるわけです。だから、条例をうまく使うことによって、執行部を動かせるのですよということで、今はそういう時代なのです。

だから、必ずこれを入れておかないと、場合によっては予算を付けてくれませんかから、せっかく条例をつくったけれども、動かないというパターンがあります。特に重要なのは、「区長は」ということです。「区は」ではなくて、区長の責任で付けろということ。これをしっかり明記するとです。

あともう1点は、講じなければならないです。講じるものとするはだめです。「ものとする」はやる気があったができなかった、そういう解釈ですから、これはだめなのです。だから、区長は必ず講じろよと、ここまでやるということ。そうすることによって、かなり予算が付いてきますから、必ず条例をつくったら、これを付けないとだめですよということです。

実際に議員提案で、これが入ってなくて予算が付いていないことは多々ありますから、これを付けてくださいねということ。特に、執行部もこれを嫌がってきます。財源がないから嫌がってくるのですけれども、ただこれは予算が付かないと始まりませんから、これは絶対付けてもらいたいということ。

たまに、これを付けても予算を付けない場合があるわけです。そうしたら、これを使って、こういう規定が入っているのに何で付けないのだというように議会質問します。そうすると付けますから、そのために絶対入れておくのですよということ。なので、条例を使って相手を動かしていくのが、今の時代なのです。

今度は、規則等委任規定と私は言っています。これも私の持論なのですが、議会がつくる条例は、私は10条程度でいいと思います。たくさんある必要はないのです。これは議会の場合なのですが、皆さん政治家ですから、何を示すかということ、こういう方向を目指してということを示します。例えば、富士山に登ろうねと言うわけです。ここは議員さんの役割なのです。あとの登るルートは任せるよというようなニュアンスです。だから、富士山に登ろうねと議員さんが言ってあげて、富士山に登るための中身のルートは任せるということ。この中身のルートとは、規則に委任するよということなのです。

なので、私の持論は、議会としては方向性だけを示して、あとは例えば規則等への委任、この条例の施行に関して必要な事項は、細かい点については規則でやってくださいみたいなニュアンスです。これは執行部的にも、自由にできますからうれしいわけです。創意工夫を凝らせます。ということは、執行部に対してのリップサービスになります。

なので、私の持論での議員提案政策条例は、あってもせいぜい10条くらいで、方向性だけ示してあげて、中身の具体的な事業については規則でやってくれというニュアンスです。

ちなみに、規則等にしていますので、本当はまずいのですが一応要綱も入ります。

ただ、4年前くらいに議員提案政策条例で、これだけやってもらいたかったのに、執行部が規則をつくらうとって定めてきたのです。あえて定めたということが出来るわけです。

なので、3年前からこんなものを入れています。前項の規則等を定めるときは事前に協議

しろということです。そうすることによって、議会の方向性を示すわけです。逆に言うと、これを入れることによって、規則制定権をとれるのです。議会は、規則制定権はないと言われてはいますが、これを入れることによって、必ず協議が始まりますから、そこに基づいて規則をつくってもらふことまでやるのですよということです。

なので、条例をうまく使うことによって、これからは相手を誘導できる時代なのです。だから、積極的に条例を使って、執行部を動かしていくのも、これからの時代なのですということです。

今度は、これも私の持論なのですが、議会がつくった条例は、必ず「議会の責務」を入れてもらいたいのです。なぜかというと、議会というものは議事機関ですから、一般的には区の中に入っているわけです。区の責務というのは問題ないわけです。ところが、やはり議会がつくった条例ですから、区の責務とは別に、議会の責務を用意しておいたほうがいいと私は思っています。そうすることによって、議会として責任を持つということです。これは重要なことという気がするのです。

なので、私は、市の責務とは別に議会の責務を用意してもらって、議会としてしっかり見ていくということがとても、重要なことという気がするのです。なので、必ず議員提案の場合は、市の責務とは別に、あえて議会の責務というものをに入れてもらうことによって、議会がこのつくった条例に対して責任を持つという意思表示もしていただきたいなと思います。

ところが、私の関わっていないところは、ほとんど入っていません。ただ、私は入れるべきだと思っています。是非条例をつくったらならば、議会の責務を入れていただきたいなと思います。

ちなみに、たまに議会基本条例に議会の責務がなかったりしますから、全くナンセンスです。議会基本条例なのに、議会の役割が書いてないわけです。だから、何をやっているのかなという気がします。

ちなみに、重たい順で言うと、まず義務です。例えば、議会の義務です。次が責務です。次が役割です。最後は権利です。重たい順で言うところいう順になっています。やはり最低限責務を入れてもらいたいのです。ところが、議会基本条例を見ると、議会の役割ということになっていますから、大分トーンダウンしているわけです。これもおかしいなという気がします。言葉はしっかり使っていくということが重要だと思います。

何を言いたいかというと、これからの議会の役割は、まず執行機関の監視機能、もう一つは政策立案機能があり、この条例を使うことによって、執行機関をマネジメントできますということなのです。財源根拠規定を入れることによって、執行部の財政権を持つてくるわけです。規則等委任規定を入れることによって、皆さんが好きな規則をつくれるわけです。だから、こういう条例をうまく使うことによって、これからは執行部を動かせる状況なのです。そうすることによって、福祉を増進するということです。これがポイントなのです。

なので、どういう規定を入れれば執行部を動かせるのかということをしっかり考えながら、この規定というものを考えていただきたいなと思うのです。皆さんの創意工夫によって、執行部が持っている権能をたくさん持つてくることが出来ますから、そうすることによって、ますます議会というのは強くなっていくのです。これがポイントです。

最後になります。今回事務局の方とメールでやりとりをしたのですが、kugikai@city.sumida.lg.jpなんて書いています。皆さんに質問なのですが、墨田区は、この@city.sumida.lg.jpにしています。この「lg」の意味は分かりますか。今6割の自治体がlgを使っています。順次、今変えているのです。つまり、これからはlgへの変貌だと思ふのです。

「lg」とは何かというと、ローカルガバメントです。つまり、地方政府なのです。だから、皆さんは地方自治体の議会ではないのですということです。地方政府としての議会なのです。昔みたいに国が上、自治体の下という縦の関係ではないのです。今は中央政府对地方政府の関係なのです、なので、最近は「lg」を使っているわけなのです。だから、議会もlgの意識はありますかということなのです。それがまだまだないので、これはまずいなという気がするのです。なので、国も東京都も墨田区も対等関係ですから地方政府としてやっていくために、しっかりと条例をつくっていくことも重要な気がするのです。なので、皆さんは地方政府としての気概はありますかということなのです。

最後になりますが、この住民の福祉を増進するために、執行機関の監視機能と政策立案機能、これをしっかり強化していくことがとても重要なのです。さらに、この議員提案政策条例を使うと執行機関のマネジメントについても、執行権をとれるのです。そうすることによって、福祉を増進するということを是非やっていただきたいなと思います。それをやることによって、地方政府として近づいていくのかなという気がします。

以上で終わりたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

浜田事務局長

ご講義ありがとうございました。

それでは、質疑応答に移りたいと思います。

ご質問がある方は挙手をお願いします。

佐藤議員

ありがとうございました。

三つ質問があります。一つは最初のいろいろ条例を紹介していただいた部分で、23ページのスライドについて、検査権については執行機関の実地の調査を禁止というような解釈だと思うのですが、書類を請求して、議会においてさまざまな検査をするということだと思ふのですけれども、先ほどのお話ですと、実地も何かできるような、米軍の話が確かあったと思いますが、それを乗り越える方法というのは何かあるのでしょうか。

もう一つは、これは教えていただきたいのですが、50ページのデータ収集サイトということで、法令などを調べるとき、D1-Lawなどの専門サイトがありますよね。全国のおもしろい条例はたくさんありますが、そういうのを一元化されたデータベースなどがあれば教えていただきたいです。

最後は、予算編成権、財源根拠規定についてなのですが、今ほかの市の友人の市議会議員と一緒にやっているプロジェクトがあるのですが、受動喫煙の禁止条例というのをつくることです。それには財源根拠規定を置きたいのですけれども、たばこ税を引き当てたいと考えています。たばこ税は一般財源であるから、必ずそれに使うという規定は、ある意味、法を乗り越えるというような部分があって、首長さんと協議をしたら、予算編成権の侵害であるとのこと。だから、その件というのは規定できないのではないかとということがあります。

予算編成権と、あとは議員提案の側での財源根拠規定の相克というか、ぶつかり合うところまでなら書けるのではないかとというような話があれば教えていただきたいなというふうに思います。その3点です。

牧瀬講師

3点目からですね。たばこ税云々ですね。

これは調べていただきたいのですが、静岡県議会がこの県税の特例に関する条例をつくっています。それは実際通っています。そのほか少くない議会が執行部の予算編成権に関わるような条例を棋院提案しています。なので、既存の傾向をみると、可能であると思います。

最初の質問になります。私の聞いている範囲では、この執行機関への立入検査権は可能と聞いています。ただし、前提として執行権は侵害をしないという話です。一応流的には指導して、その後いわゆる勧告をして、命令をして、それでもだめな場合はということです。いきなりやった場合はだめだけれども、順序を踏んだら可能という認識です。

あと2点目ですね。eLenというサイトがあります。ログインIDとパスワードが必要なのですが、自分が議員や職員ということが証明できれば発行してもらえます。

このサイトは何がいいかというと、1,560団体の条例が全てここへ載っています。なので、これをうまく使うと効率的に条例がつかれます。

例えば、条例、規則、その他もありますが、今回は条例に絞ります。地域を北海道に絞って、防犯という名前の付いている条例を集めようと思って検索を掛けると、北海道も含んだ市町村で防犯という名称が付いている条例が全て引っ掛かります。

3年前くらいに運用が終わってしまったのですが、3年前までの条例が入りますので、このeLenを使ってもらいたいという気がします。

何がいいかというと、例えば、ある自治体の条例を参考にしようかなとか、こちらの自治体を参考にしようかなとか選択すると、比較表示というのを行ってくれます。これはとても楽なのです。

昔はこれがなかったので、全部条例を集めてきて、コピーアンドペーストをして、これをつくるのに1週間以上かかったのですが、今は一発でできるわけです。なので、このe L e nを使うといいです。

3年前の条例までしかカバーしていませんので、やや古い点はあるのですが、これは使えます。ただ、これはあくまでも第1条とか、あるかないかしか分かりませんから、できれば電話して、全てもらったほうがいいです。このe L e nをうまく使うことが、ポイントかなという感じがします。

木内議員

一つお聞きしたいのですが、条例のつくり方の中で、墨田区は下町なので、プライバシー保護と知る権利の両立というのがあるのですが、隣の家に娘が別れて帰ってきて、子どももいて、仕事も探していて、いろんなことをまちが手伝えるのに、プライバシーの部分が壁になってしまうというようなことがあります。下町では、昔はこうだったよというのがよく言われて、区としてのお手伝いとか、議員の知る権利とか、そういうようなことができるのかどうかということです。

牧瀬講師

できるかできないかというのは、申し訳ないのですが、分からないというのが正直なところです。ただ、例えば、箕面市をはじめ幾つかの自治体が個人情報を入力するという条例はつくっています。箕面市はふれあい安心名簿条例と言います。この立法事実は、新型インフルエンザや震災時を想定しています。だから、しっかり合理性があれば一応通っています。

こういう理由でつくったのだよという立法事実が納得できれば、つくれますよということです。ただ、今のところどうやって納得させようかということが、私は分からなかったの、分からないという回答をしたのですが、墨田区がこういう理由で、なのでこういう条例がないと、今後こういう悪い影響を受けるので必要なのですということを考えて、その合理性を市民の方が納得すれば、これはつくれると思います。

だから、立法事実の確定というか、そこをしっかりとやるのがポイントかなという気がします。ただ、今言ったように、個人情報を入力する条例は実際にありますので、全くつくれないということはないのかなという気がします。政策力次第です。皆さん次第かなという気がします。

大瀬議員

逐条解説のところ、これは条例に大体あると思うのですがけれども、この下の要綱とかの逐条解説というのは普通出るのでしょうか。

牧瀬 稔氏

私は見たことないです。条例はありますが、規則から見たことはいないです。特に要綱はないかなという気がします。規則はあるかもしれませんが。条例と規則は法定根拠になりますの



で、住民の機能を制限しますから、必要だと思いますが、要綱はそうでもありません。だからないのかなという気はします。ただし、公になっていないだけで、しっかり作成している場合もあると思います。

大瀬議員

それと、もう一つですが、例えば墨田区の場合、客引き防止条例みたいなのをつくっても、実際には結構取締りをして守れていない状態があって、これに例えば海外では罰則としてごみ拾いをするとか、そういうことを科しているのですけれども、もしそういうことをやったら、客引き防止活動に協力することとか、そういうことを入れていくことは可能なのでしょうか。

牧瀬講師

客引きをしたら、客引き防止者にゴミ拾いとか手伝えということが可能か不可能かといったら、可能だと思うのですが、ただ、あまり実効性がないような気がしないでもないです。実効性を持たせるという意味では、ちょっと分からないですね。

ただ、この辺りだと新宿区とか、あるいは厚木市は、客引き防止条例をつくって、しかも罰則を入れて、パトロールすることによって減ったというのがあります。ただ、やはり罰則を入れても慣れてしまうのです。だから、慣れたら罰則を強化するということの繰り返しなので、条例上の限界はあるなという気がします。

個人的にいつも思っているのは、客引きを防止する会社に対して、法定外税がいいかなという気がするのです。例えば風俗関係に税金100%掛けたりすると、どんなに稼いでも、税金でもっていかれてしまい。結果的に仕事ができせんから、その地域から出ていくはずなのです。しかし、逆に言うと区としてはややグレー的な風俗を公式に認めてしまう話になるのですけれども、ただ、法定外税は可能ですから、100%とか200%掛けてしまえば営業はできません。そうする手もあるのではないかなということは、あちこちでは言っていますけれども、ただ、それをやってはもらえせん。認めたことになりまからね。

おおこし議員

議会基本条例は何のためにというところで、住民にとって機能する議会であるためという、そういったことが大事なのかなと思うのですが、私たち墨田区議会、また個人でも、いろんな自治体でやっている議会報告会に行っています。議会報告会は本当の議会の姿ではなくて、非常に多様な議論が議会にはある中で、それが集約された形で住民に報告されて、最後は住民の思っていることを議員にぶつけられるというのがほとんどなのです。

生の議会で、多様な意見をしっかり議員がキャッチして、議会の場で言ってくれているという事実を届けるには、私は議会報告会の開催よりも、もっと住民に寄り添った形の出前議会みたいなほうが、議会が住民の意思を代表する機関だというふうに認識していただくには大事なのかなと思うのです。先生が今、全国でやられているところで、出前議会だとかを積

極的に実施しているところ、それでもやはり議会報告会みたいな、本当の議会ではないのだけれども、集約した形で報告するような形のものが多いのか、その辺に關しての事実と先生の見解についてお伺いしたいと思います。

牧瀬講師

私の知っている範囲では、議会基本条例を制定した議会では、議会報告会が多いです。出前というのは少ないですね。

ただ、例えば多摩市議会とか幾つかの議会は、何かテーマを決めて出前というのがあります。特に、多摩市議会は議会基本条例の制定過程で、さまざまなチャンネルを使って、市民の意見を把握しています。

不特定多数の意見を効率よく得るという意味では、幅広く意見を得るので、出前というのはいさぎよく聞かないという感じがします。だから、実際、議会報告会が多いかなという気はします。ただし、出前トーク的な規定が入ってもよいと思います。

あともう1点は、会議規則のいわゆる条例が議会基本条例なのですが、なぜ会議規則を条例化するのかということに大きなポイントがあるかなと私は思っているのです。

少し話が外れてしまいますが、規則や条例は誰を縛るのかという話です。皆さん分かって思いますが、規則は住民を縛りません。これはあくまでも議員さんか、職員しか縛りません。だから、区長決裁なのです。ところが、条例は住民を縛ります。なので、議会基本条例にするということは、イコール住民との関係を持っていくのです。この住民との関係性をたくさん入れていかないと、条例化する意義がないのです。だから、その意味ではおっしゃったとおり、まさに住民にとっての条例ですから、議会基本条例をつくるのであるならば、この住民の意向をたくさん把握するような、報告会でもいいし、出前トークでもいいのですけれども、そういう仕組みを入れておかないと条例化する大義名分はないという感じがします。だから、たくさん住民との関わりをつくるようなことを是非やっていただきたいと思います。そこに条例化する意義があるのだと思います。

あと、議会報告の多くが失敗しているのですが、機能不全に陥りつつあるのですが、成功している事例を少しご紹介します。

藤沢市議会や鎌倉市議会は結構うまくいっています。両方とも参加した住民さんの9割以上が満足しているという状況です。なので、もし視察に行くなら、鎌倉市議会とか、藤沢市議会に行ってもいいのかなという気はするのです。

どんなことをやっているかということ、藤沢市議会の議会報告会は、従来、会場のレイアウトを議員と住民が対面する形式行っており、満足が28%、不満が32%あったわけです。ある手法をやったら、満足が一気に91.3%です。何をやったかということ、ワークショップ形式で議会報告会をしています。これが結構うまくいっているのです。

私は、それであちこち呼ばれて、ワークショップのファシリテーターをやっているのですけ

れども、議会報告会は議員さんと区民が対面しているでしょう。だから、これは完全にけんかなごしのです。始から、やってやるぞ、かかってこいよといった状況なのです。だから、これは区民も入った時点で言ってやろうといった感じで、やる気満々になっているわけです。これはよくないのですし、立証されているのです。

例えば、上司と部下の面接もこうじゃなくて、L字型でやったほうがいいということがあります。なので、私がやっているのは、こういうワークショップ形式で島をつくと、議員の皆さんと区民の視線が共通になり、一体感が生まれてくるわけなのです。そうすることによって、変な議論にならないです。

これは鎌倉市議会なのですけれども、いくつか島をつかって、議員さんにそれぞれ入ってもらい、そこで住民との自由な意見をしていくというのが、今一番いいなという気がします。

こんな感じでやっていくと、和気あいあいとなり、けんかになりませんから、本当にうまくいっているのです。それで、今、私もファシリテーターと呼ばれてあちこち行っているのです。

藤沢市議会は議会報告会をやったら、いつもはうるさい住民の方が、ところが、これをやったら一切苦情を言わずに満足して帰っていきましたので、これはいいなという気がするのです。

あともう1点は、これは私のポイントなのですけれども、コーディネーターは第三者、大学にお願いしたほうがいいかなという気がします。

あと、これも私の持論なのですが、各班に私のゼミ生が入っています。大学生が各班に入ると、大人はけんかをしないのです。子どもの前ではけんかできないといった感じです。あとは各班で発表、議論をしてもらうのですが、最後に全体会を行って、みんなで共有化すると、ほとんどの方が満足して帰っていきます。場合によっては、いわゆるワークショップ形式を使うとうまくいくのかなという気がします。

あともう1点なのですけれども、墨田区議会って大学と連携していますか。その大学を活用するということです。向こうもいわゆる連携のために来るわけですから、もし包括協定を結んでいるならば、その大学と連携をして、その大学生に来てもらって、ワークショップをしてもらうといいのかなと思います。

渋田議員

今回の話の中で、議員が議員としてきちっと活動するに当たって、ある程度まず政務活動費、墨田区は14万ですけれども、地方によっては年で10万というところも実際にあるわけですが、そういうところを先生が全国を回っている中で、議員の活動ということも、保障するところは保障していくということは、私は必要と感ずるのです。

あと今回の予算要望に、議会事務局の職員増員を会派として要望しているのですが、議員だけではなくて、職員の体制も私は必要なのだろうなと思っていますが、先生のご意見、お

考えを聞かせてください。

牧瀬講師

後者の体制に関してなのですが、私もそうだと思っているのですけれども、いつか執行部に戻るわけです。どこか心の中ではなかなか議会に本腰を入れない、入れることはできないのかなという気がするのです。そこで、リタイア層をうまく活用するということです。リタイア層は執行部に戻っていきませんから、法制担当とか、財務担当については、リタイア層を活用して、そういう人は議長とか、議会の顔を見てつくってくれますから、そういう方を活用することのほうがいいかなという気がします。

よくあるのは、議会の法制担当を強くしようということで、2年間ほど衆議院法制局などに派遣しましたけれども、戻ってきて、3年後には異動していますから、やはりこの法制担当とか、そういうものはリタイア層でカバーしていく、または大学との連携でカバーしていくのがポイントかなという気がします。

あと、前者のほうの政務活動費を上げるといったことは、これは私もそう思います。地方というのは厳しいですから。ただ、それはなかなか住民が許してくれませんから、住民との信頼関係をつくって、金額を上げるしかないのかなという感じがします。

これまた余談ですが、議会改革とよく言われていますが、改革の意味を辞書で見ると、どこにも削減とか、縮小して入っていませんから、これは注意してください。改革イコール削減ではありませんから、大丈夫だと思いますけれども、これは注意していただきたいと思います。

改革とは、過去あったものを改善するという意味がありますから、それは注意していただきたいなと思います。ただ、そうは言っても、地方自治法は最少の費用で最大の効果と言っていますから、費用を小さくしていくことがポイントになるわけです。そうなると、議員さんの報酬とか、政務活動費を削るのではなくて、議会費全体で見えていくということです。地方自治法上はこれがポイントかなという気がします。

あともう1点は、議員さんの能力を上げることです。余談ですが、1人、1議員がいて、1仕事をするのを、1人1.2能力を上げれば、とてもやりやすくなります。だから、議員の能力を上げていくというのも、一つのポイントかなと思っています。

浜田事務局長

それでは、最後に本日の研修会の閉会に当たりまして、じんの副議長からごあいさつをお願いいたします。

じんの副議長

楽しいすばらしい講演をありがとうございました。

今回の研修を参考にして、墨田区も取り組んでいきたいと思っています。

最後にいま一度御礼の拍手をさせていただきたいと思っています。ありがとうございました。

（拍手）

浜田事務局長

それでは、本日の研修はこれで終了させていただきます。本日は長時間にわたり誠にありがとうございました。

午前11時57分閉会