

議会基本条例と 議会調査10年

長野 基(首都大学東京)

本日の報告内容

- 「全国自治体議会の運営に関する実態調査2016」をはじめとする計10回の調査資料から自治体議会の変化を確認する。
- 議会基本条例の制定
- 議会の審議（議会における討議）
- 議会における情報公開
- 議会への市民参加
- 議会による政策形成／政策マネジメント

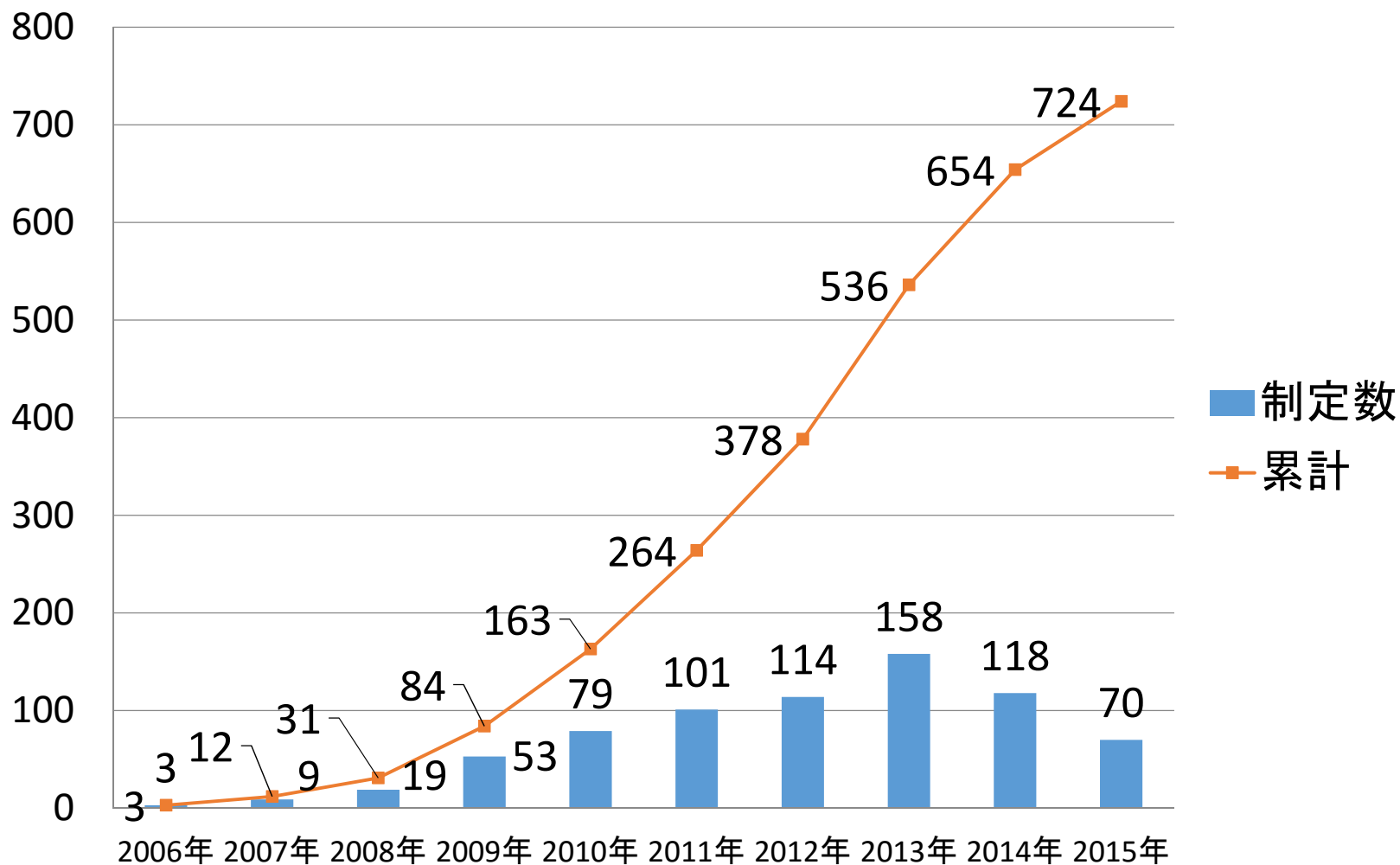
全国自治体議会の運営に関する 実態調査2016

- 法政大学ボアソナード記念現代法研究所自治体議会プロジェクトと合同実施
- ご回答頂いた各自治体議会事務局の皆様に御礼申し上げます。

区分	回答状況
全体	1553 (87%)
都道府県	47 (100%)
政令市	20 (100%)
特別区	23 (100%)
市	746 (97%)
町村	717 (77%)

議会基本条例の制定

議会基本条例(制定状況)



議会基本条例（制定予定と改正）

2016調査回答	全体	割合
全体	1553	100.0%
その他（または無回答）	6	0.4%
1. 制定すべきかどうかを検討中である	181	11.7%
2. 制定の方針で検討に着手している	70	4.5%
3. 2016年3月には制定の見込み（予定含む）である	12	0.8%
4. 2016年7月までの制定をめざしている（予定）	3	0.2%
5. 2016年中の制定をめざしている（予定）	14	0.9%
6. 議会基本条例を制定済み（改正は行っていない）	400	25.8%
7. 議会基本条例を制定済みであり、改正も行っている	267	17.2%
8. 現時点では制定の予定はない	600	38.6%

議会基本条例（運用評価）

2015年末までに議会基本条例の運用実績の評価を議会として実施し、その内容を公開（来庁による印刷物閲覧のほか議会のホームページ上で）しましたか？	全体	割合
【母数：制定済み議会】	667	100.0%
＜内訳（複数回答）＞		
1. 議会運営委員会で運用実績の評価を行い、公開を実施した	29	4.3%
2. 特別委員会で運用実績の評価を行い、公開を実施した	13	1.9%
3. 評価のための特別な組織を設けて運用実績の評価を行い、公開を実施した	11	1.6%
4. 運用実績の評価・公開は行ったが、評価実施組織は「1」～「3」に該当しない	16	2.4%
5. 運用実績の評価は行ったが、公開はしていない	82	12.3%
6. 運用実績の評価は行っていない	506	75.9%

10.3%

議会基本条例(改正内容)

2015年末までに実施した改正内容はどのようなものですか？ (複数回答:該当するものをすべてお選びください)	全体	割合
【母数:改正済み議会】	267	100.0%
1. 政務調査費から政務活動費への規程変更	175	65.5%
2. 議決事件の追加・変更	78	29.2%
3. 議会による住民投票に関する条項の追加・変更	2	0.7%
4. 議会への住民参加(政策提案制度を含む)に関する条項の追加・変更	30	11.2%
5. 議会における協議・政策審議のための組織に関する条項の追加・変更	17	6.4%
6. 議会の附属機関や調査機関に関する条項の追加・変更	8	3.0%
7. 改正内容は「1」～「6」には該当しない	80	30.0%

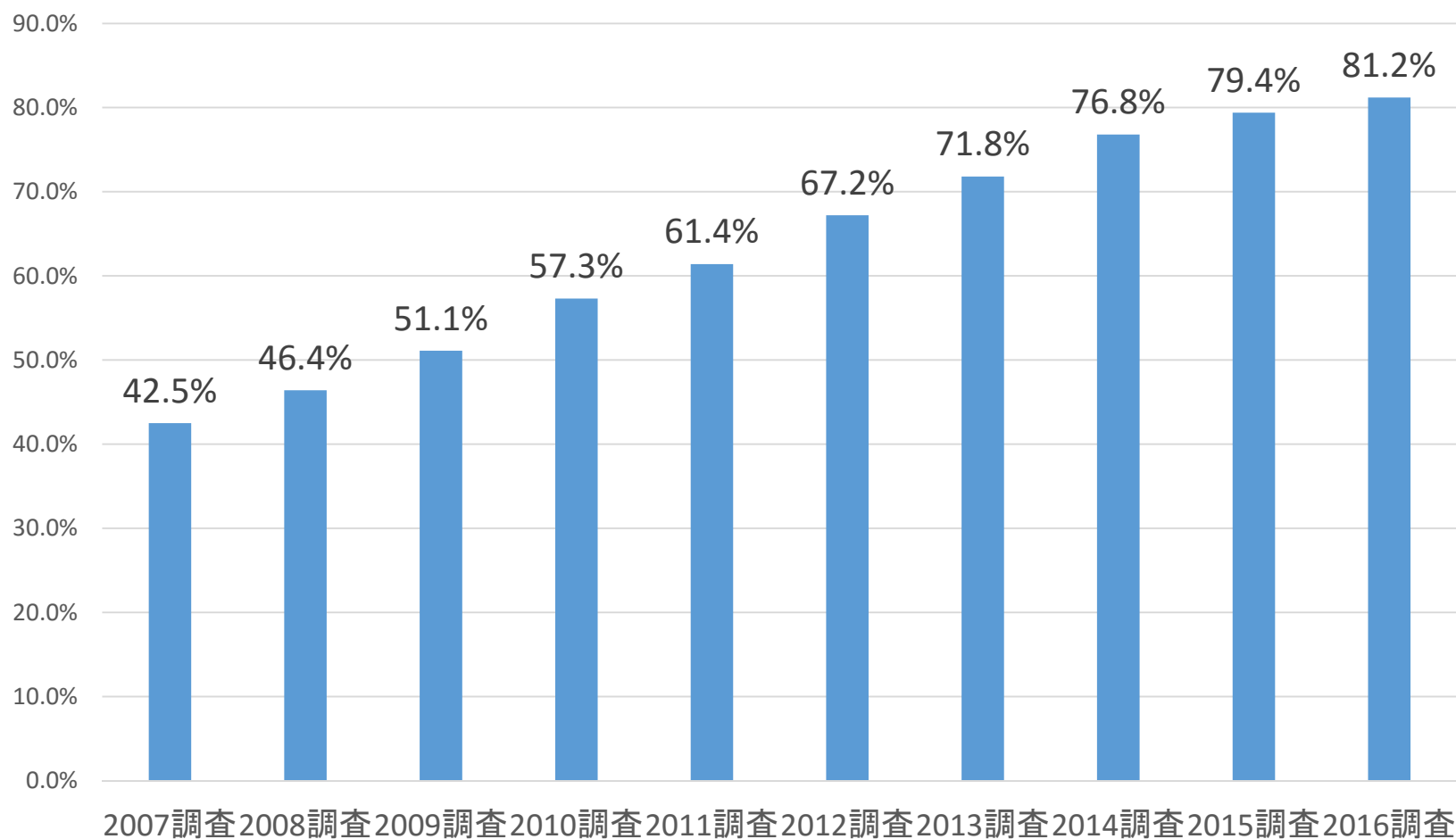
2015年制定議会基本条例から

- 西宮市議会基本条例
- 第2条 この条例は、次に掲げる用語の意義に基づき、前条の目的に従って運用することを基本理念とする。
- (1) 議会の活性化 地方議会・議員が有する議事機関としての権能が最大限活用され、議会全体はもちろん各議員も公平な立場から積極果断に市政の課題に取り組み、質の高い政策提案、議案審査、行政監視によって住民の福祉の増進が図られている状態をいう。
- (2) 議員の資質向上 広く市政全般に対して常に信託にふさわしい知識、見識及び能力を高めることに務め、公平な立場から公正にこれを行使する良識を有すること、並びにこれを可能とするための機会を絶え間なく創造していくことをいう。
- (3) 市民の関心や信頼を向上させること 質の高い議会活動と質の高い広報活動を行い、そのことによって高まる関心や信頼がさらに議会や議員の質を高めるという相乗効果を生み、その結果、投票基準の変化や投票率の向上につながることをいう。

議会の審議 議会における討議

一問一答方式の導入

一問一答方式を導入している(選択できる)自治体議会



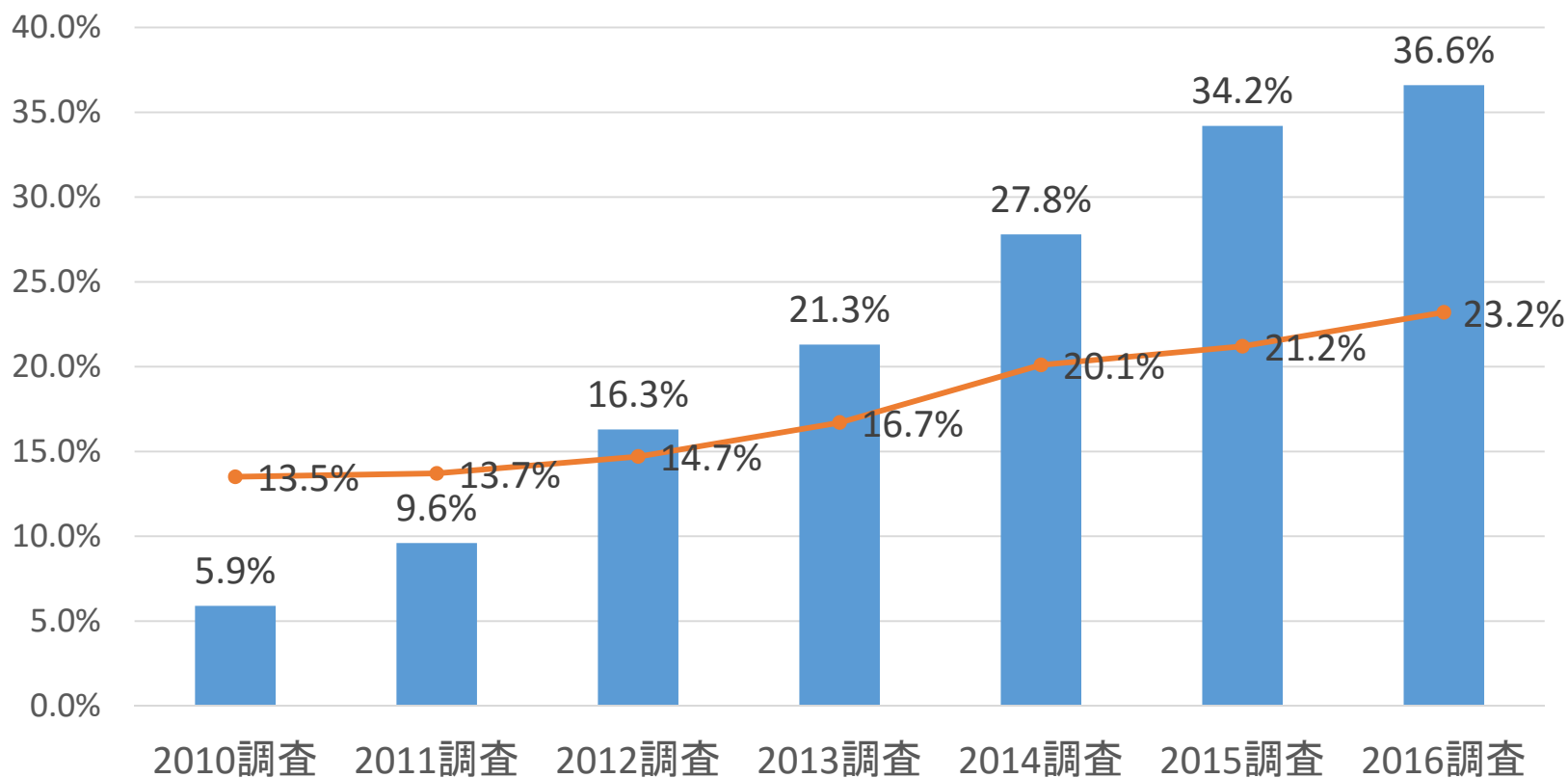
問:本会議の一般質問、代表質問のいずれかで、一問一答制を導入していますか?¹¹

首長等の反問(逆質問)

	制度化:議員の質問、質疑に対する首長等の反問(逆質問)を明文化した規定によって認めている	実態:直近1年間で議員の質問、質疑に対する首長等(執行機関側)の反問(逆質問)あり
2007調査	-	-
2008調査	4.7%	-
2009調査	4.8%	-
2010調査	9.0%	-
2011調査	14.4%	-
2012調査	22.7%	-
2013調査	30.5%	10.5%
2014調査	37.7%	13.5%
2015調査	43.9%	13.0%
2016調査	47.5%	14.0%

※2008調査の数値は一般質問での「反問」を認めている割合

議員間の自由討議



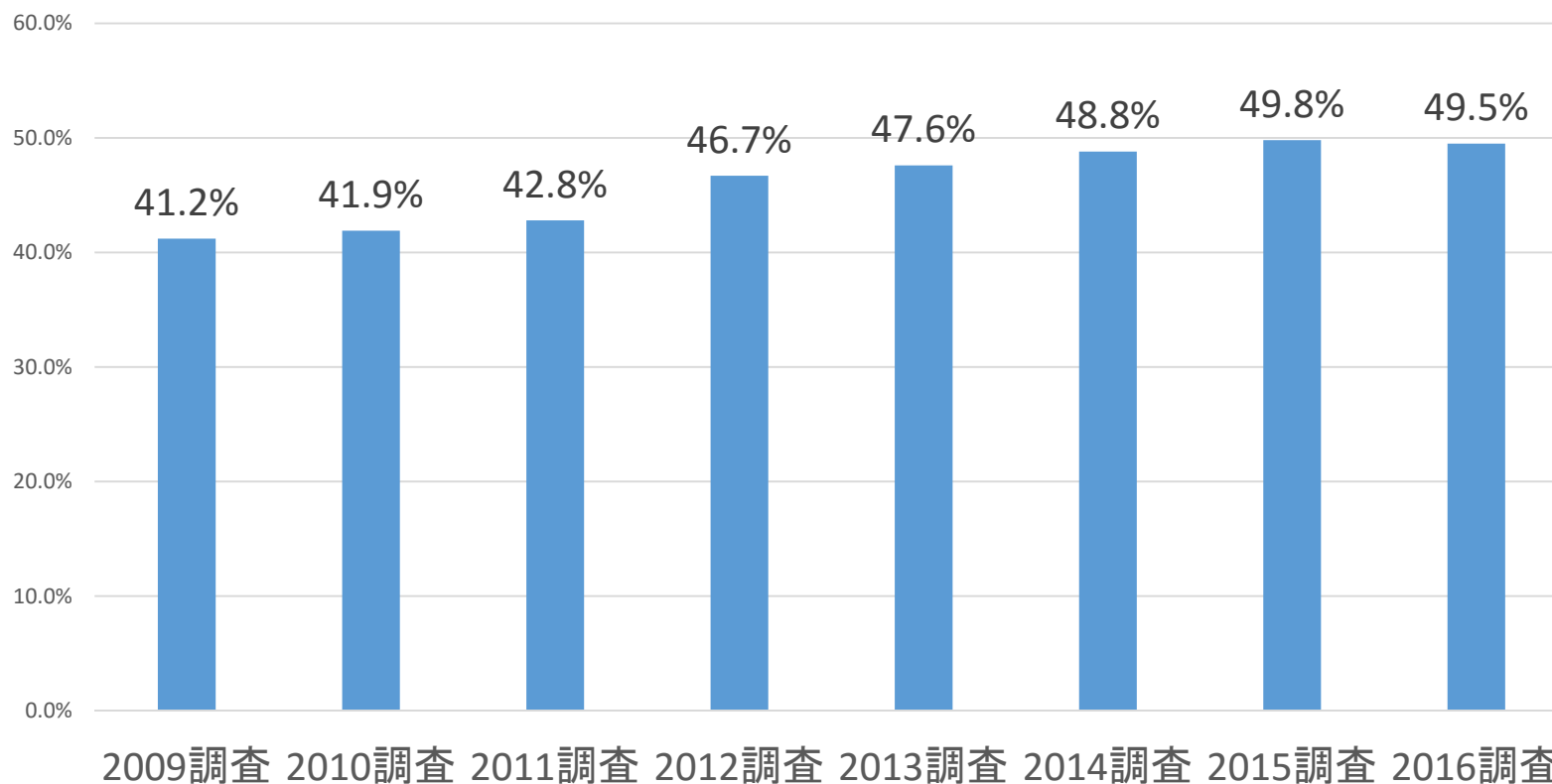
■ 条例・会議規則で「議員間の自由討議」を規定

● 直近1年間で、本会議または委員会で、首長提出議案の審査を行う際に「議員間の討議(自由討議)」を実施

議会における情報公開

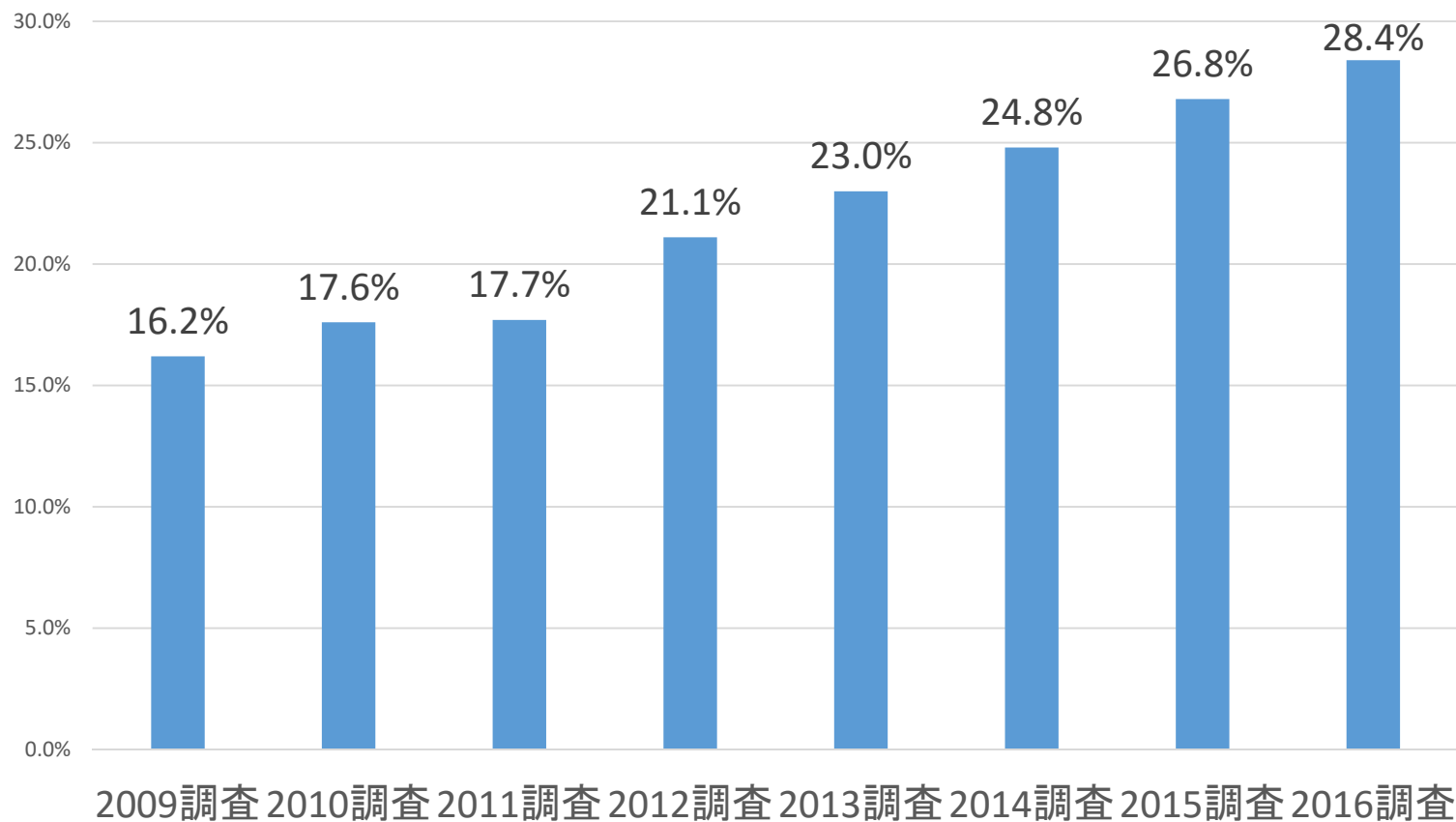
常任委員会（傍聴）の運用実態

「特段の事情がない限り、認める運用を行っており、概ね希望者は傍聴できる」と回答した議会の割合



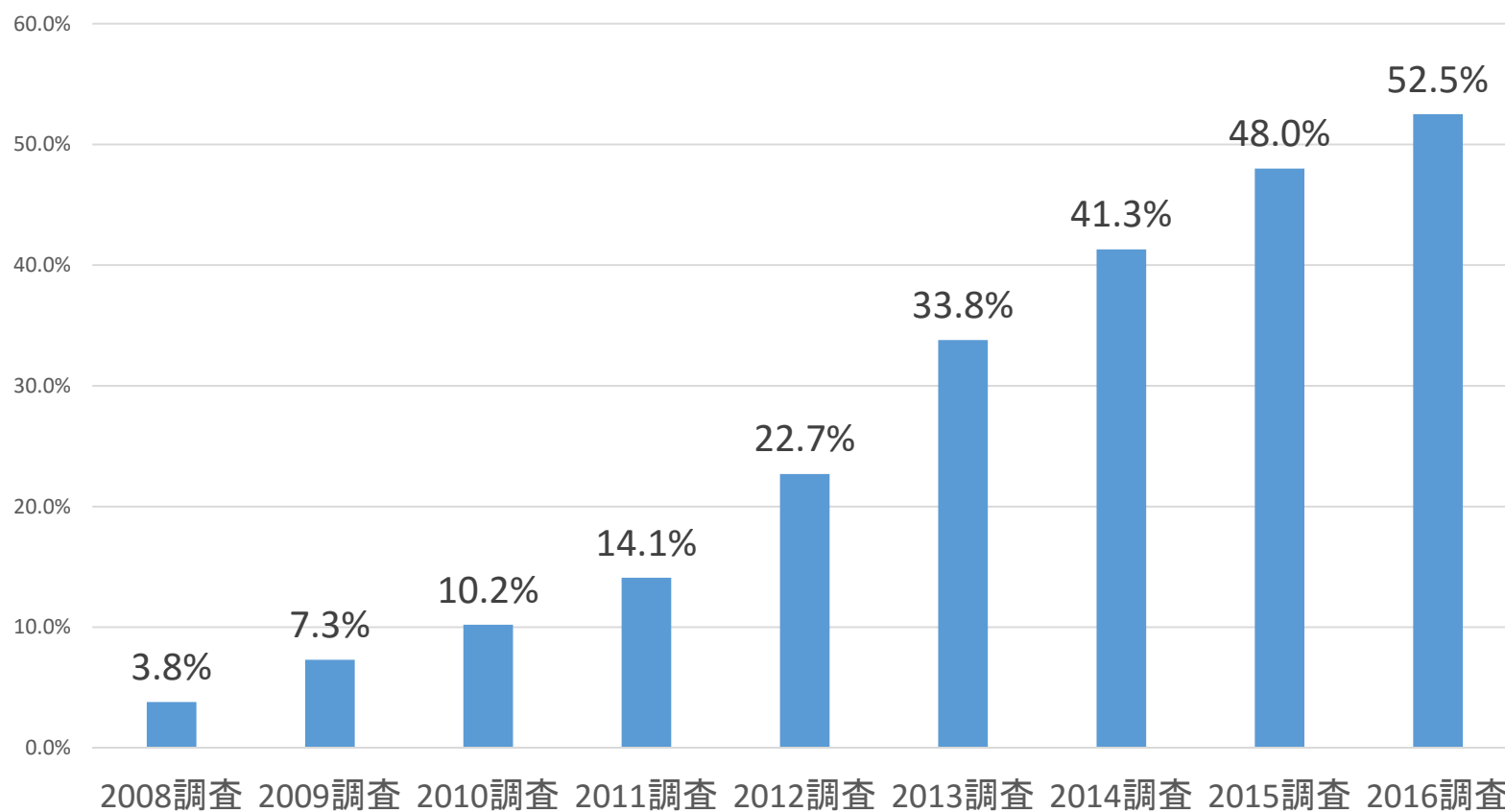
委員会記録の公開

「全文記録・要点記録・概要記録」を合わせ、何らかの形で
常任委員会会議録がホームページ上で公開されている議会



議案に対する賛否の公開

すべての議案について、各議員個別の賛否を公開している議会



議会によるSNS(ソーシャル・ネットワーク・サービス)利用

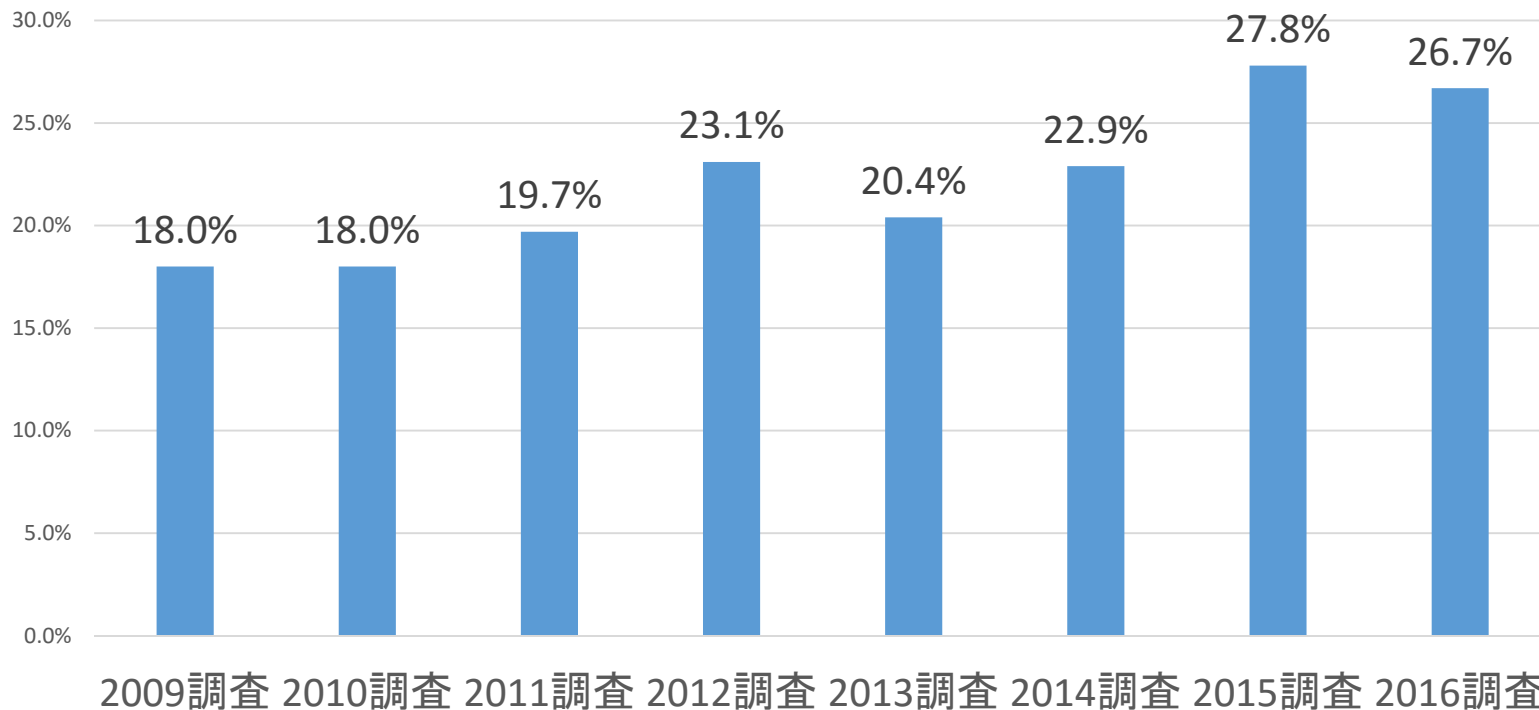
- ・発信のみの場合もあるが、市民参加の新しい形態の可能性として2014調査より計測

	調査年		
	2014	2015	2016
SNS利用議会(全体)	3.7%(58議会)	5.3%(82議会)	6.4%(99議会)
<内訳(複数回答)>			
①Twitter	1.8%(29議会)	1.9%(29議会)	2.1%(33議会)
②Facebook	2.0%(31議会)	3.7%(57議会)	4.8%(74議会)
③LINE	0.2%(3議会)	0.3%(4議会)	0.2%(3議会)
④①～③以外のSNS	0.4%(7議会)	0.3%(4議会)	0.5%(7議会)

議会への市民参加

請願・陳情における市民の提案 説明機会

直近1年間で請願または陳情の提出者として市民が直接説明する(趣旨や意見を述べる)機会があった議会



傍聴者・希望者の議場での発言 機会

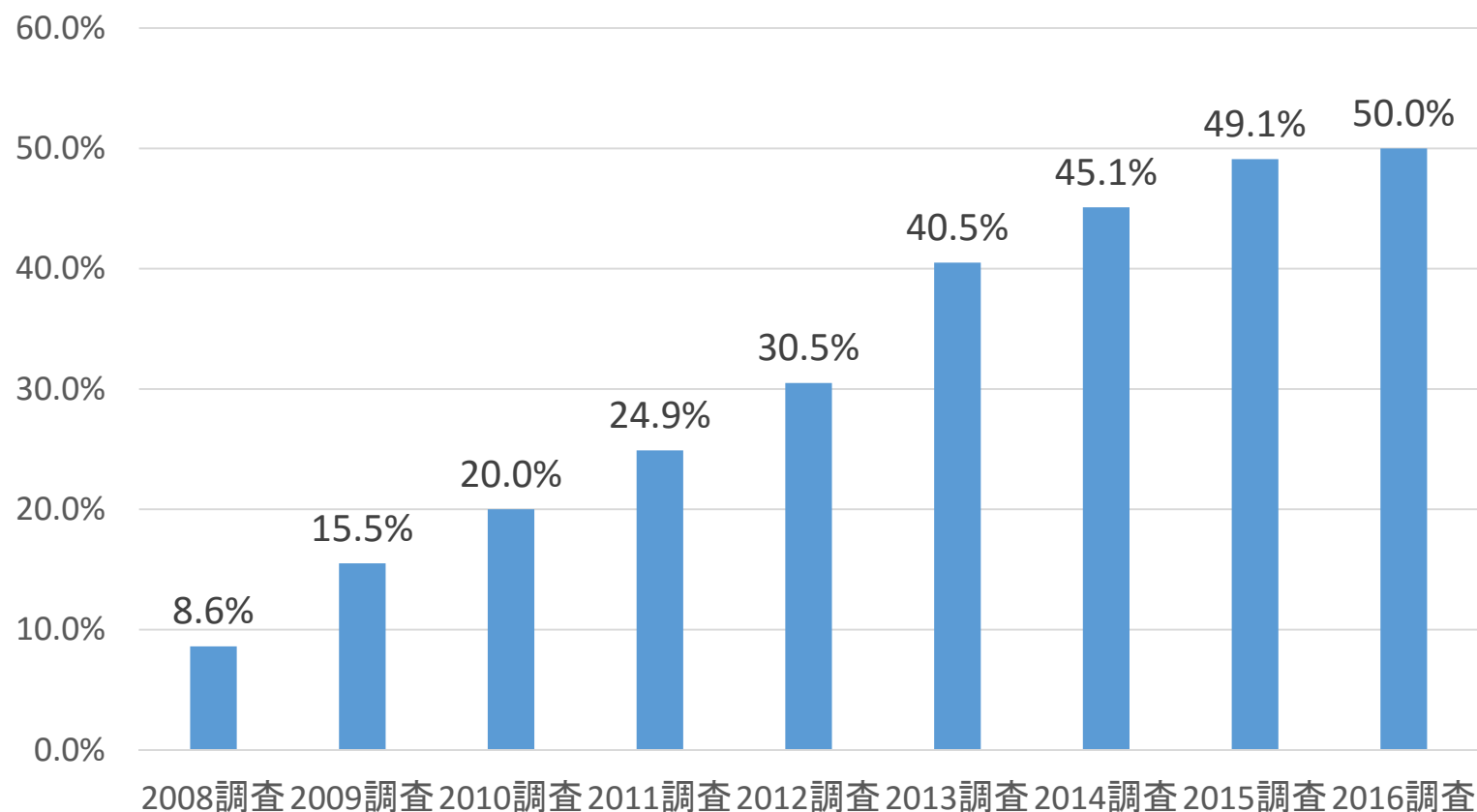
直近1年間で陳情・請願の説明以外に、会議傍聴者または希望する市民が本会議または委員会において発言する機会があった議会

2012調査	2.0%
2013調査	1.2%
2014調査	2.2%
2015調査	1.5%
2016調査	1.5%

※「対話の場」の拡大率と比較すると「変化がない」ことが特徴
⇔『市民と議員の条例づくり交流会議 シリーズ「議会基本条例10年」パート I 2016春の総会企画 議会を変える議員間討議【実践編】(2016.3.27)』の背景の一つ。

市民との対話の場

直近1年間で議会・委員会の主催により、意見交換会・懇談会・議会報告会など、「市民との対話の場」を設けた議会



議会によるパブリックコメント

	調査年				
	2012	2013	2014	2015	2016
直近1年間での実施の有無					
実施議会(全体)	6.2%	9.4%	11.0%	10.1%	6.0%
<内訳(複数回答)>					
①議会基本条例に関するもの	-	-	7.6%	6.0%	2.8%
②議会基本条例以外での議会や議員にかかわる条例に関するもの	-	-	1.5%	1.5%	0.8%
③政策的な条例案(議会や議員にかかわるものの以外の、政策的な行政関係条例案)の制定・改廃に関するもの	-	-	2.1%	2.9%	1.9%

議会モニター&サポーター

	調査年	
	2015	2016
導入議会(全体)	3.8%(59議会)	3.3%(52議会)
<内訳(複数回答)>		
①議会運営への意見	1.5%(23議会)	1.6%(25議会)
②議案への意見	0.1%(2議会)	0.3%(4議会)
③専門的助言	0.1%(1議会)	0.1%(2議会)
④議員との共同検討	0.1%(2議会)	0.1%(1議会)
⑤広報作成・報告会支援	1.9%(29議会)	1.4%(22議会)
⑥1~5以外の役割	0.6%(9議会)	0.5%(7議会)

専門的知見活用・付属機関

直近1年間での実施の有無	調査年					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
実施議会(全体)	0.8%	1.5%	1.9%	2.0%	1.7%	1.4%
<内訳(複数回答)>						
①「地方自治法に基づく専門的知見の活用」	0.5%	0.7%	1.0%	1.0%	1.0%	0.6% (9議会)
②「議員以外に公募市民や外部有識者が参加する機関を設置しての調査検討を行った」	0.5%	0.3%	0.6%	0.3%	0.4%	0.5% (8議会)
③「公募市民や外部有識者(学識者)等、議員以外で構成される機関を設置して調査検討を行った」	-	0.5%	0.3%	0.7%	0.3%	0.6% (9議会)

議会による政策形成／ 政策マネジメント

議会による議案修正①

提出者側の修正対応

直近1年間で首長等が議案(直接請求を除く)を一度提出した後、議会側の意見等により、「提出者側が自ら取り下げ、誤字等の技術的な修正以外の内容にわたる修正を経て再提出した議案」を「可決」した議会

(「取下げ→出直し→可決」による政策形成)

2012調査	6.1%
2013調査	4.3%
2014調査	6.3%
2015調査	4.8%
2016調査	4.0%

議会による議案修正②

議会側の修正案提出と可決

直近1年間での首長側提出議案(直接請求を除く)に対する議員による「修正案が提出され」た議会と「可決」した議会

	提出	可決	(「修正」による政策形成)
2009調査	14.5%	8.5%	
2010調査	24.3%	13.8%	
2011調査	21.8%	11.9%	
2012調査	21.5%	11.0%	
2013調査	19.2%	10.2%	
2014調査	18.6%	9.8%	
2015調査	17.3%	8.9%	
2016調査	16.9%	8.4%	

議員提案条例

直近1年間での議員または委員会による“政策的な条例”
(議会や議員にかかわるもの以外の政策的な行政関係条例)
の立法活動:「条例案が提出され」た議会と「可決」した議会

	提出	可決
2008調査	7.30%	-
2009調査	8.00%	3.70%
2010調査	7.50%	4.10%
2011調査	8.20%	4.00%
2012調査	8.10%	4.50%
2013調査	8.40%	5.40%
2014調査	11.20%	7.30%
2015調査	10.80%	8.00%
2016調査	8.40%	5.60%

※2015調査(2014年の立法活動)での「可決」数の多さは統一地方選挙(=任期の区切り)を目指しての活動として説明できる?
⇔では、2011調査(2010年の立法活動)の「通常水準」はどのように説明できる?

地方創生・人口ビジョンと基本構想

- 2016調査では議会による事業・施策・計画の評価・点検を問う設問の中で扱う。
- 「まち・ひと・しごと創生法に基づく地方人口ビジョン策定を受けて、既存の「基本構想」の評価・点検を行った」議会は14議会(0.9%)。

事業・施策・計画の評価・点検

	調査年					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
直近1年間での実施の有無						
実施議会(全体)	1.1%	1.9%	4.3%	3.9%	4.2%	7.9%
<内訳(複数回答)>						
①事務事業評価	0.9%	1.6%	2.5%	2.7%	3.1%	3.3%
②施策評価	0.2%	0.5%	0.8%	0.9%	1.0%	0.9%
③政策評価	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.5%	0.5%
④自治体計画の進捗評価	0.1%	0.3%	0.5%	0.6%	0.5%	1.5%
⑤まち・ひと・しごと創生法に基づく地方人口ビジョン策定を受けての既存の「基本構想」の評価・点検	-	-	-	-	-	0.9% (14議会)
⑥①～⑤には該当しない方式での評価実施	-	-	-	0.6%	0.3%	2.0%

議会改革白書2016掲載論文のご紹介

- 2016調査回答からは議会による附属機関の違法性の指摘あり。
- 「議会は市長のように附属機関の設置はできないはずである。地方自治法を調べてからこのような調査を行ってほしい。」(九州地方A市)
- →三重県「議会改革諮問会議設置条例」、会津若松市「議会制度検討委員会」は地方自治法違反？
- 議会改革白書2016では法政大学法学部・西田幸介教授より「地方議会の附属機関と自治組織権」としての論考を掲載予定。