

# 議会基本条例制定十年を経た 自治体議会改革の現況とその課題

三重県地方自治研究センター 上席研究員 高沖 秀宣



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
(一助)三重県地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
http://www.mie-jichiken.jp/  
info@mie-jichiken.jp

## I はじめに

### (1) 議会基本条例制定十年を経て

昨年2016年は、自治体議会に議会基本条例が登場して以来十年を迎えた節目の年でもあった。議会基本条例十年の歩みは、全国800近い議会において議会基本条例が制定されて、議会改革がそれなりに進んだとは言えるが、全国の自治体議会において現実には議会改革の進捗は遅々としてしか進まない感があるといえよう。

この十年を振り返り、議会改革の跡を検証しながら、向こう十年の議会改革を展望してみたい。

(なお、文中、意見にわたる部分については、筆者の個人的見解であることをお断りしておきたい。)

### (2) 三重県地方自治研究センターの役割

三重県地方自治研究センター(以下「自治研センター」という。)では、2015年5月に「市町議会の在り方に関する研究会」を設置して1年間議論をした後、2016年4月に同研究会の「報告・提言」書を公表した。同「報告・提言」書は、県内市町議会議員全員と議会事務局の全



(2016年12月4日 議会改革の集い)

職員に配布して、議会改革の実践的課題を提起したところである。周知のように現在の自治体議会は、議員定数や議員報酬の削減の問題、また、政務活動費の不適切な使用等をめぐり、住民からは非常に厳しい批判がなされている現状があるが、三重県内では全国トップレベルの議会改革の実績を挙げている四日市市議会など、幾つかの市町議会では先進的な改革が行われている。しかしながら、住民の視点からみれば、まだまだ県内の市町議会も議会の情報公開が十分ではなく、議会改革の透明化や議会からの政策提案等の面では、改善の余地があるところであり、各自治体議会の今後の改革に期待したいところである。

自治研センターとしては、自治体議会での改革の実践方策を探る意味で、昨年12月4日に『市町議会の在り方を考える』(議会改革の集い)を開催して、県内自治体議会議員・事務局職員等に同研究会「報告・提言」書の徹底を図ったところである。当日は、改革の先進議会である四日市市議会と鳥羽市議会から議会改革の現状について報告していただき、会場の参加者との意見交換も行って共有を図ったところである。約50名の参加者があったが、一般市民や学生の参加者もあり、議会改革の問題が住民に拡がる契機にでもなればと思っている。

## II 全国の自治体議会改革の概要

### (1) 議会改革度実績全国ランキング (別表参照)

早稲田大学マニフェスト研究所が2016年6月に公表した「議会改革度調査2015ランキング」によると、総合順位で全国1位は北海道芽室町議会、2位大津市議会、3位に四日市市議会、5位に鳥羽市議会がランクされている。以下、三重県議会18位、伊賀市議会23位、亀山市議会54位、桑名市議会92位の順(上位100位まで)である。

1年前の「同調査2014ランキング」では、やはり1位は芽室町議会、2位鳥取県議会、3位四日市市議会、7位三重県議会、17位伊賀市議会、30位鳥羽市議会、39位亀山市議会、71位鈴鹿市議会、88位松阪市議会の順となっていた。

この最近2年間のランキングを比較しても、四日市市議会、鳥羽市議会、伊賀市議会等が全国上位にランクされているが、2013ランキン

グでは、全国1位に三重県議会、2位に四日市市議会と三重県がワンのランキングに拘る訳ではないが三重県議会の下がり状況は気になる。

**早稲田大学マニフェスト研究所 議会改革度調査ランキング**

2014年6月公表		2015年5月公表		2016年6月公表	
1位	三重県	3位	四日市市	3位	四日市市
2位	四日市市	7位	三重県	5位	鳥羽市
12位	伊賀市	17位	伊賀市	18位	三重県
27位	松阪市	30位	鳥羽市	23位	伊賀市
51位	鳥羽市	39位	亀山市	54位	亀山市
55位	亀山市	71位	鈴鹿市	92位	桑名市
89位	鈴鹿市	88位	松阪市		

**(2) 芽室町議会**

その2年連続ランキング1位の北海道芽室町議会を訪ねてみた。2016年1月下旬の厳寒の時期であったが、外気はマイナス20度ぐらいたったが、議会の中は熱気というかわる気十分で、議長と事務局長から議会改革の状況を伺ったが、議会改革に対する志の大きさが伝わってきた。芽室町議会の改革については、神原勝・北海道大学名誉教授が「総合型議会改革」と特徴づけて、「全国の議会は部分的な改革の域を出な

**(3) 大津市議会**

全国2位で市議会改革度ではトップの大津市議会は、議場ICT化・タブレット端末導入、ミッシェン・ロードマップ（議会版実行計画）、大学図書館との連携など意欲的な改革事項が目立っている。また、議会の評価にも取り組んでおり、筆者は、この1月24日に山梨学院大学の江藤俊昭教授を招いて議会の評価に関する講演会が開催されたので聴講した。傍聴席は、本会議場後部の2階席であり、議員席では各議員たちがタブレット端末で講演会資料を見入っていたが、傍聴者には議員にタブレット配信されている講演会資料が紙ベースで配付されていなかった。タブレット配信は、市民のための議会とはならず残念であった。

**III 県内各自治体の議会改革の現況**

**(1) 三重県議会**

2006（平成18）年12月に都道府県議会では最初に議会基本条例を制定し、以後十年余り、同条例上の組織である議会改革推進会議を中心

にして議会改革を進めてきたが、最近では他の府県議会に比してその改革の内容が停滞している感がある。昨年6月に公表された早稲田大学マニフェスト研究所の議会改革ランキングでは、都道府県議会においては兵庫県議会、鳥取県議会、大阪府議会に次いで全国自治体議会の18位となっている。3年前には全国自治体議会のトップにいただけに、三重県議会が今後どれだけ改革の実践度を上げることができるか注目される。

また、筆者は、選挙区調査特別委員会の調査状況を注目しているが、同委員会は、前任中に同じく特別委員会で議員定数を6議席削減すると決めた議員定数に関する条例を見直すこととした。次期県議選の前に定数を削減する条例が改正される可能性も浮上しているようであるが、この問題は、そもそも前任中に次回の県議選では適用しないが、次々回の県議選から適用すべき定数に関する条例を改正したことが発端となっており、折角条例改正したならば、なぜその直後の県議選で適用しなかったのか？また、次々回の選

挙からしか適用しない条例をなぜ前任中に改正したのか？議会の政策法務は機能したのかどうか？筆者としては大いに疑問が残るところである。

なお、筆者は、昨年12月12日に北海道月形町議会前議員の宮下裕美子氏が三重県議会を傍聴した際に同行したが、宮下氏からは、「三重県議会の常任委員会運営が住民主体の視点で展開されていることが驚きであり、議会1階受付で委員会資料が傍聴前に確認でき、配付資料が詳細である。また、受付でカードとアンケートが配付されるだけで、記名の必要がなく、委員会開催中に自由に写真撮影でき、SNSに投稿できたことなど議会の透明性にも好感が持てた。ただ、委員会の傍聴席は、執行部席の後ろではなく、住民の代表である議員席の後ろに傍聴席を設け



傍聴した三重県議会の委員会（2016年12月12日）

るべきではないか」との意見もいた  
だいた。外部の者しか気づかない視  
点であると思われるが、建物の構  
造上の問題であると思過ごすのでは  
なく、要検討事項とすべきである。

## (2) 四日市市議会

市議会の中では全国トップクラスの  
の四日市市議会では、市議会のモニ  
ター制度の設置、全議員が参加して  
意見交換する議員政策研究会の設  
置、市民との意見交換の場であるシ  
ティ・ミーティングの開催など、こ  
れまで意欲的に議会改革に取り組ん  
できた。平成23年の議会基本条例制  
定以降も、通年制議会や議会報告会  
の開催、常任委員会の年間白書など  
注目すべき取組が挙げられる。

この取組の中で筆者は、議会報告  
会に注目し、今年1月15日に開催さ  
れた議会報告会及びシティ・ミー  
ティング（意見交換会）を視察した。  
同日は生憎の大雪で四日市市内では  
50センチ近くも積雪があり、会場と  
なった市民センターまでは最寄りの  
近鉄駅から徒歩でも可能な距離だ  
が、とても歩いては行けないような  
状況だった。当然報告会は中止だ  
と思ったが、膝までの雪をかき分けな  
がら開始時刻に遅れて到着した会場  
には2名の市民が参加されていて、常  
任委員会の7人の議員は、全員出席  
されていて、うち2名が長靴を履い  
て着席されていたのが印象的だった。

## (3) 鳥羽市議会

鳥羽市議会は、ICT化の取組が  
全国的に有名であるが、三重県立図  
書館及び鳥羽市立図書館と鳥羽市議  
会図書室との連携を強めて、議会の

政策立案・提言機能に活用してい  
る。また、地方自治法で規定する通  
年定期制を採用し、議会災害時行動  
計画も策定し、政務活動費領収書等  
のホームページ公開も実施してい  
る。

さらに、議会報告会については、  
平成21年度から開催箇所数や参加市  
民数も多かったが、その在り方を再  
検討し、平成28年には広報広聴委員  
会を設置し、同年11月から「TOB  
Aミライトーク」として再始動し  
た。

今後の議会の市民参画に関する取  
組として、どこまで成果が挙げられ  
るか期待したい。

## (4) 松阪市議会

昨年5月、2017年の次期市議  
選に向け議員定数の見直し検討する  
ため、「松阪市議会議員定数のあり  
方調査会」が設置された。市議会基  
本条例に基づくものである。筆者も  
その調査会委員の一人であったが、  
同調査会の答申は、28人という現行  
の議員定数は妥当なものとの結論で  
あった。

議会の議員定数や議員報酬に関す  
る問題は、住民にとって最も関心の  
あるテーマの一つであるが、概して  
議論は一部住民の強い意向により  
「定数削減・報酬減額」の方向に進  
みやすい傾向がある。つまり議会と  
しては、定数削減・報酬減額すれば  
議会改革は済んだものと思いがちで  
あるが、筆者は、「定数削減・報酬  
減額」の問題は、「議会改革」の主  
要な問題ではなく、むしろ「議会改  
悪」の問題だと捉えている。なぜな  
ら、それらは議会の力を縮小させ、

議会力強化の方向には進まないと思  
えるからである。

また、松阪市議会基本条例には、  
他の議会には珍しい「反論権」の規  
定がある。これは、議会からの提案  
である予算の修正や議員提案条例を  
議決する前に、本会議の場等で市長  
に反論の機会を与えるものである。

実際、議会基本条例を制定施行し  
た直後に前市長が補正予算の修正議  
決前に、また現市長が条例案修正議  
決前に行使した経緯がある。前市長  
の場合は議会修正案が可決され、現  
市長の場合は議会修正案が否決さ  
れ、原案が可決された。

筆者は、二元代表制においては、  
議会と首長とはどこかで対立するこ  
とも想定され、その場合には、議会  
基本条例等で首長に反論権を与えて  
おくことが望ましいと考えている。

## (5) いなべ市議会

議会基本条例の制定に関して、  
2015年6月に全議員で構成する  
議会改革検討特別委員会を設置し、  
主に議会基本条例の調査（研究）を  
行い、その下に作業部会（8人）を  
設けて細部にわたって調査を進め  
た。以来、作業部会は30回以上も重  
ね、昨年末には、議会基本条例の素  
案を作成した。

公表された素案をみると、議会議  
務局の規定で「議会議務局の職員  
は、常に議会の活性化、充実及び発  
展を心がけ、職務に専念するものと  
する。」との条文が見られる。筆者  
の知る限り、議会議務局職員の職務  
専念義務の規定が盛り込まれた議会  
基本条例は数少なく、大いに注目さ  
れるところである。今年2月には、

議会基本条例制定に向けて市民説明  
会を実施し市民との意見交換の上、  
3月議会で制定の運びである。

## (6) 大台町議会

大台町議会は、県内町議会におい  
ては最も議会改革に熱心に取り組ん  
でおり、その成果は議会基本条例に  
表れていると言える。

大台町議会基本条例では、実にき  
め細かく規定されていて、その実践  
には議員の尽力が要請されるところ  
である。

筆者は、具体的には議会基本条例  
の第7条で「町長等は、事前の答弁  
調整としてではなく、討議の充実を  
図る観点から、議会（質問議員）に  
対して事前に答弁内容を示すように  
努める。」として、二次以降の質問  
には回数を制限しない一問一答方式  
を規定していることに注目してい  
る。

議会の答弁では、答弁資料を読む  
だけに終始している議会も見受けら  
れるが、この大台町議会の取組は、  
議会での質問・討議の活性化に向けた  
一つの方策であり、その成果が期待  
される。

## (7) 多気郡3町議会議長会

多気郡3町（多気町・明和町・大  
台町）議会では、議会の在り方に関  
しての議論を地道に積み重ねてい  
て、2016年・2017年と2年  
続けて議員研修会を実施し、議会の  
在り方について模索を続けている。  
この中では、大台町議会の活動が比  
較的活性化していて、他の2議会に  
いい意味で刺激を与えている。近隣  
議会との切磋琢磨という環境は望ま  
しいと言えるのではないかと。

## IV 今後の課題

### (1) 議会基本条例の制定に向けて

住民に対して体系化された議会の在り方や議会改革の在り方を宣言し、議会活動や議会改革の「見える化」を図り実践していくことは、より議会の説明責任を果たす意味でも重要であるが、そのためにも議会基本条例は、議会改革にとって不可欠なものと考えられる。

いなべ市議会が、この2月に制定に向けた市民説明会を開催するなど、3月議会での制定を目指しており、伊勢市議会も今年11月の改選時期を迎えて改選前の制定を目指しているようである。

県内町議会においては、既に制定済の太台町議会と南伊勢町議会に続く町議会が出てくることを期待したい。

### (2) 議会基本条例の徹底実践とその評価

議会基本条例は、制定してからが議会改革のスタートだと考えるべきであり、決して制定しただけでその後あまり改革が進んでいないような「改革したふり議会」になつてはいけない。制定後は、その条文で規定した議会活動・議員活動等について、規定した通り実践されているかどうか、検証してみることが重要である。

また、この場合においては、議員自身による自己評価や議会としての評価だけでなく、見直しについての第三者機関設置を条文化して第三者による客観的評価も必要であり、評

価後はその結果を公表すべきであると言われている。

全国的に見れば、北海道旭川市議会や福島町議会、そして所沢市議会の議会評価が注目されているが、県内でも太台町議会が取組を始めている。今後は議会基本条例の規定の中では、この議会評価に関する条文が注目されるだけに太台町議会の意欲的な取組の成果に期待したい。

### (3) 議会審議の充実に向けての取組

議会基本条例が制定されていなくとも、議会審議の充実にどの議会も正直苦慮しているところだろう。一般的に議員の多くは、委員会で議論することや議会からの政策提案・提言には消極的である傾向がある。

毎年の予算審議においても未だに常任委員会において分割付託して審議を行い、圧倒的に修正箇所なしで首長提案どおり可決されている状況がある。もとより議会で予算を修正して自治体の政策の質を上げることなど、あまり注目されていない。

当初予算については、予算編成が始まる前や予算要求の段階から予算調整方針、予算要求状況などの調査を行い、意見・提言等を行うとともに、決算審査だけでなく、前年度の政策評価に関与し、翌年度の市(町)政運営方針に繋げる活動を行うべきであろう。その場合には、委員会等での参考人・公聴会制度の活用も実現すべきである。三重県議会でも、最近では予算決算常任委員会において参考人招致をして議論を深めているところである。

### (4) 通年制議会の導入に向けた検討

「議会は討論の広場」とはよく言われるが、自治体議会においては一般に討議討論する時間が少ないと思われる。特に町議会においては、予算議案に関しても審議時間が少ないようだ。これは通常の年4回の定例会制度に問題があるのではないか？年4回に限定する必要があるか？

また、議会の根源的課題として、首長等執行機関が1年中活動(執行)しているのに、その監視機関である議会が休会中であると公式に休んでいるのか疑問である。もつとも執行機関側からすれば監視役の議会が年中開会しているのは、とんでもないことだということがある。

そうすると、議会の監視機能の強化のため、また、議会からの政策提案・政策提言機能の拡大のためには、首長執行機関と同様の1年中議会の役割を果たすべく通年制議会の導入という点が、今後の議会の大きな課題となるであろう。

したがって、現行の多くの議会に見られるような、議会からの政策条例どころか政策提案・政策提言もあまりなく、また、十分な予算審議を実施していないような議会運営は、今後は大いにその在り方を検討すべきであろう。自治体議会の通年化導入に向けた議論は、今後の議会改革の大きな課題となると思われる。

### (5) 議会改革は議会力の強化を志向すべし!!

二元代表制の下、議会改革においては、自治体議会の役割を効果的に発揮していく方向に進むべきことは異論がなからうが、筆者は、「議会改革とは、二元代表制を追求してい

くことだ!!」と捉えている。言い換えれば、二元代表制を実質化・実践化していくことなる。議会改革は、議会力を強化する方向に進むことが要請される。

そう考えると、先に述べたように、議員定数の削減や議員報酬の減額の問題は、議会改革の問題ではなく、また、議会議員の政策立案機能を強化するために活用すべき政務活動費が支給されていないような状況は直ちに是正すべきであろう。昨今の政務活動費をめぐる不適切な使用問題から、政務活動費の使用に消極的にならずに、むしろどうすればその成果が挙がるような使い方ができるか真摯に議論すべきであろう。

また、現行法令上、議会力強化のために使用できるものは十分に使いこなさなければ、議会として求められる機能を発揮できないであろう。議会基本条例十年を経た2017年以降の議会改革は、これまでの改革を振り返り、さらなる実践的な改革を目指さなければならぬ。

真の議会改革が成果を挙げるためには、議員はもとより議会事務局職員も共に住民の負託にこたえるべく職務を全うするという意識を持つことが重要である。議員と事務局職員の意識改革がどれだけできるか？今後の議会改革の成果はここにかかっているとと思われる。

今後十年の議会改革を展望して、自治体議会議員と職員の意識改革に期待したい。

(参考文献)

三重県議地方自治研究センター「市町議会の在り方に関する研究会」【報告・提言】(平成28年4月)