

全国自治体議会の運営に関する実態調査2009 概要報告

長野基（跡見学園女子大学）・廣瀬克哉（法政大学）

1.はじめに

自治体議会改革フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査2009」の結果概要を報告する。一部の項目については、2009年4月26日「市民と議員の条例づくり交流会 議2009 プレ企画－議会改革は市民に開かれているか」にて「速報版」として報告したものが含まれる。なお、複数回答とした項目において矛盾回答等が一部にあり、集計内容が完全に整理できたわけではないため、引き続き、問い合わせと整合性の確保に努めゆくものである。

2 調査概要

- (1) 調査目的：全国自治体議会の運営に関する現状の把握
- (2) 調査対象：全自治体議会（1,851 団体／2009年1月1日現在）
（47 都道府県 17 政令指定都市 23 特別区 766 市 805 町 193 村）
- (3) 実施期間：2009年1月末～2月
- (4) 調査方法：全自治体議会事務局長宛への送付
- (5) 回答状況：有効回答 1508 議会（回収率：81.5%）（2009年04月22日19時現在）
- (6) 調査実施主体：自治体議会改革フォーラム
- (7) 結果公表：自治体議会改革フォーラムホームページ・出版物（予定）

◆本調査の実施にあたっては、財団法人トヨタ財団より研究助成の支援を頂きました。同財団の支援に感謝申し申し上げます。

3.議会改革への取り組み

◇議会改革および議会の状況について

問1【議会改革への取り組み状況】

2008 調査では過半数（55.8%）の議会が「特段の態勢はとられていない」であった。しかし、2009 調査では、割合が逆転し、過半数（53.9%）の議会より、何らかの態勢がとられ、検討が行われているか、あるいは「議会改革の取り組みは終了したので、態勢は解散している」との回答を得た。具体的な検討態勢は、議会運営委員会（337 議会）や特別委員会（143 議会）、そして調査会・検討会など議員のみで構成する時限的な検討組織を設置しての検討（165 議会）が一般的（全体の 42.8%）である。このうち、市町村では、全体の約1割で特別委員会での検討、県・政令市では約3割で調査会・検討会等、議会改革のために組織された協議の場での検討と、協議の場の設定方法では差が見受けられた。

注目されるのは、常設の議会改革推進組織を設置する事例が 35 事例（2.3%）あり、議員以外の専門家・市民が参加する組織を設ける議会も 1 事例（会津若松市）確認されたことである。こうした改革推進の場での市民・専門家との対話の場の在り方は地域民主主義の活性化にとって重要な課題である。なお、「議会改革の取り組みは終了したので、態勢は解散している」とした 59 議会（4.0%）の「その後」についても注目される。

問2【議会基本条例】

2009 調査の時点で議会基本条例は 50 議会で制定済みであり、09年3月末までの制定見込とした議会は「0」であった。回答を促すなどの調査フォロー活動やその後の情報収集や

の結果、2009年07月06日現在で63条例が成立していることが確認された。2009年第2回(6月)定例会での制定など、予定を早めての制定が進んでいることもうかがえる。(参照 <http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikihonjourei-list.html>)

調査時点では、2009年第2回(6月)定例会での制定を目指す議会、そして策定の方針で検討に着手している議会が合計73議会(4.8%)であった。回答内容からは、調査時点での制定済みの議会と合わせると、123議会(8.1%)で今後1年以内といったごく近い将来に議会基本条例が制定・運用されると見込まれた。

そして、制定すべきかどうか検討中とする議会が179議会(11.9%)ある。県・市・町村の類型別で見ても、おおよそ1割という数値に差はない。したがって、全体の状況を見れば、制定済み、検討着手、そして制定すべきか検討中の合計は20%を超えた段階にあり、将来的には200議会以上で議会基本条例が制定されると予想される。

問3【議長マニフェスト・所信表明】

議会改革は議長の指導力に左右される面があり、また、議長のリーダーシップは住民代表機関としての議会の活動を変える鍵ともなる。このような議長のリーダーシップを考えるために2008年調査ではリーダーシップを担保するものとして、議長任期の長さ(交代の頻度)を調査したが、2009年調査では、議長選出に当たって、候補者が他の議員に向かって自らの政策方針を説明する機会を設けているか否かを調査した。議会内民主主義の深化の側面である。

結果、議会の最も公式の場である本会議で表明する機会が設けられているのは37議会(2.5%)にとどまったが、全員協議会で行われている180議会(11.9%)、その他の場で実施されている72議会(4.8%)を合計すると、289議会(19.1%)で何らかの機会が設けられていることが分かった。ただし、県・政令市・特別区議会では全員協議会・本会議という地自法上の議会内組織で実施されている回答はなかった。市町村議会を中心に、この取り組みが実施されている議会で、どのような活性化が果たされたのか、注目される。

◇討議のあり方について

問4【一問一答の導入状況】

一問一答方式での質疑を行うことは、議会を傍聴する市民にも争点と応答が分かりやすく、「議論をする議会」の前提のひとつと考え、本会議での導入状況を継続的に調査してきた。結果、2007年調査では42.5%、2008年調査では46.4%であったものが、2009年調査では51.1%となった。問1でみた議会改革の取り組みの状況と対応している内容であるが、こちらも項目も初めて過半数を超える結果となった。ただし、導入状況には差があり、県議会では30%、市議会では50%、町村議会では57%という結果であった。

問5【首長等の反問(逆質問)】

議会審議の在り方をめぐる議論や議会基本条例の検討の中で、その導入の是非をめぐって議論が分かれることが多い首長等による「反問(逆質問)権」について、何らかの形で導入している議会は73議会(5%)であった。このうち、会議規則・条例という明文化された公式のルールで認めているのが47議会(内18議会は内容を限定する条件付き実施)、要綱や申し合わせ等で認めているのが26議会(内10議会は内容を限定する条件付き実施)という結果であった。全体数が少ないので全体から見ればわずかな差であるが、特に町村議会では条例・会議規則に基づく導入(35議会)が進んでいる。

問 6【議員間の自由討議】

議員間の自由討議も「開かれた議会」を目指すメルクマールとして継続的に調査してきた項目である。議会基本条例でも多くの議会が議員間討議を基本とすることを定めている。2009年調査では、まず議員間の自由討議の「環境設定」としてのルール化に着目した。

結果、何らかの形で議員間の自由討議をルール化しているのは 43 議会 (2.8%) であった。内訳は、会議規則・条例という明文化された公式のルールで認めているのが 38 議会、要綱や申し合わせ等で認めているのが 5 議会である。また、慣例により議員間での自由討議を実施しているのは 52 議会 (3.4%) であった。約 6%の議会で明文化されたものか、あるいは慣例という不成文のルールにより議員間の自由討議の「環境設定」が行われている。このうち、明文化された公式のルール導入は構成人数が大規模となる都道府県議会で進んでいる状況 (8.7%) にある

問 7【自由討議の実施状況】

議員間の自由討議を 2008 年の 1 年間における実施の有無ということで調査した結果が本設問である。結果、委員会で何らかの形で実施した議会が 337 (22.3%)、本会議は 113 (7.5%) であった。運用では質疑、討議のなかで行われる場合が多く、それらとは区別して議員間の自由討議の時間を設けているのは、委員会で 51 議会、本会議で 22 議会であった。ここでの問題点は実施数そのものが少ないことだけでなく、多くは、議事を止めて実施する方式であり、ここでの議論の結果は議事録には掲載されない可能性が大きいことである。質疑の時間とは別に、かつ、議事を止めずに実施しているのは委員会で 18 議会 (1.2%)、本会議で 4 議会 (0.3%) であり、ごく少数にとどまっている。

◇市民の参加について

問 8【請願陳情における市民の提案説明】

関心ある市民に、審議過程への参加と発言の機会を確保することが、代議制機関の活性化にとって重要であり、それによって議会審議の質が高まることも期待される。議会の審議過程に市民が参加する上で憲法・地方自治法にも制度化された最も基本的な方法のひとつが請願・陳情である。

2008 年調査では 73.4%の議会が、たとえ提出者が希望しても、「請願代表者が議員に直接説明することは認められていない」と回答したが、2009 年調査では、「直接説明することを想定していない」としたのは 64.2%、「議会側の判断で説明の機会を設けるが、過去に実施事例はない」としたのは 12.4%であった。設問形式が変わったため、過去のデータと直接比較することはできないが、大きく増えてきたと判断できる内容ではないことは確かなようである。

2008 年の 1 年間では提案者が希望した場合に市民が直接議会で説明する機会を設けたのが 72 議会 (4.8%)、議会の判断で提出者に直接説明を求めたのが 198 議会 (13.1%)、合計 270 議会 (18.0%) で実際に請願者による説明機会を設定したという結果であった。

実際に行われた場合での方法を複数回答で調査した結果、地自法に定められている参考人招致を利用したのが 147 議会 (9.7%) で最も多く、その他の方式では、議事を止めて、発言内容を記録せずに実施 (99 議会、6.6%)、議事を止めずに、発言記録を残す方式で実施 (82 議会、5.4%) の方法が続く。参考人制度活用の割合は都道府県・市・町村議会の間の差はなく、他の方式についても、それほど大きなばらつきは見られない。

次に、参考人招致は最も公式的な方法で発言も記録されるが、その他の方法で実施された場合をみると、109 議会 (7.2%) が記録を残しているのに対し、112 議会 (7.4%) が記

録を残さずに実施されていた。もちろん、複数回答であるため、ある場合には参考人制度を活用し、また、ある場合には記録に残さない方法で実施するという議会も存在すると考えられるが、いずれにせよ、議会への市民の参加結果が記録に残らない場合があること自体は再考の余地があるのではないであろうか。

問 9【傍聴者の発言】

傍聴者に何らかの発言の機会を設定することも、議会への市民参加のひとつの方策である。2008年調査では、全体で98.4%の議会では認めたことがないという結果であったが、2議会が発言を認め、かつ議事録に残した経験ありとしていた。2009年調査では、若干設問内容が変わったこともあるが、98.5%が「認めた（意見を聞いた）ことはない」という結果であった。この中にあって10議会は発言を認めたことがある（ただし、発言記録は残していない）とし、5議会は発言記録も作成するとしている。この設問については、都道府県・政令市・特別区では該当事例はないようだ。

問 10【市民との対話の場】

2008年中に議員個人・会派ではなく、議会・委員会主催により市民との対話の場を設けた議会は233議会（15.5%）であった。実施率でみると、都道府県議会が約30%、市議会が13%、町村議会が17%ということになった。

実施の回数では全体の半数は年1回であるが、複数回実施の事例もあり、特に定例会ごとに実施されている南会津町の取り組みは注目される。2007年中に議会や委員会主催のタウンミーティング・意見交換会、懇談会、議会報告会等を実施したのは8.6%（130議会）であったことと比較すると、かなりの伸び率である。

次に行われていた内容を複数回答で質問した結果では、議題を設定しての意見交換の場が155議会（10.3%）、テーマを設けずに行う懇談会が55議会（3.6%）、そして、議会として審議結果を説明することで説明責任の場ともなる議会報告会が54議会（3.6%）で実施されている。2年前の2007年調査での回答では、議会報告会は全体で7か所という結果であったが、今回は市議会で16議会（2.3%）、町村議会で37議会（5.2%）へと拡大したしており、議会報告会については大きく普及してきたといつてもよいかもしれない。

こうした取り組みを複数回にわたって実施している議会では地区別・分野別（子育て・教育、産業など）で地元住民・各種団体との対話の場を設ける事例が大半だが、合併問題、行革、手数料・費用負担問題など、横断的課題を取り上げる事例も多い。そして、議員定数、議会基本条例といった議会をテーマにして実施された事例も複数確認された。

◇公開・説明責任について

問 11【議案・会議資料の事前公開】

最も基本的な政策情報であり、また、議会の政策判断のために作成、提出された資料でもある議案関連資料を議員と市民が共有することは議会への市民参加の一つの前提条件でもある。したがって、どのような政策情報を含む議案が議会で審議されるのかを、審議・議決が行われる前に市民・住民が知ることができるように公開されることは重要であり、特に市民が自宅からも気軽に見られるようホームページ上で公開されていることは、大変意義があるといえる。調査結果では、議案本文（議案書）を上程前にホームページ上で公開している議会は22議会（1.5%）であり、上程後の公開は78議会（5.2%）であった。一方、会議資料については、わずか4議会（0.3%）であった。

印刷物での公開は、上程前の議案本文（議案書）の公開が22.3%、上程後の公開が72.3%

と、一定程度、行われているとはいええるが、会議資料の公開は 19.2%であった。政令市議会・特別区議会でやや進んでいる感があるが、全体では残念ながら、ホームページ上での議案・会議資料の公開は途に就いたばかりである。(集計上の留意点については備考参照)

その中であって、会議資料(委員会資料)の事前公開事例としては、北海道福島町議会と鳥取県議会の事例が注目される。北海道福島町議会では、「委員会調査資料等のホームページでの事前公開」を「開かれた議会づくり」における「議会の公開度」に位置づけ、開催日の前に議会ホームページにより調査・審査資料を事前公開している(09年04月施行の福島町議会基本条例では、議会の活動原則として、ホームページによる会議資料の事前提供が明記されている)。資料等は事前配布としており、議員への送付が行われた段階で、議案の電子データをホームページへ掲載していく(または電子データ化の)作業が開始される。この作業は事務局長が担当し、職員は事務局長含め3名(その他会議録作成のための臨時職員を雇用)の体制である。鳥取県議会では、常任委員会の審査の前に、付議案の予備調査(執行部説明並びに質疑)を開催しており(会議日程にも掲載、録画中継もされる)、そのときに提出された資料を議案説明資料として、ホームページで公開している。予備調査はあくまで、審査前の予備調査という位置づけのため、議案説明資料は審査前に公開とされている。

【備考】

(1)「本会議資料は公開しているが、委員会で配布される資料は、公開していない」議会においては、議案審査に用いる資料が、ホームページで閲覧できるとはいえない、と限定させていただき、集計させて頂いた

(2) 告示前に市長部局のホームページに、議案関連資料(本会議資料)が掲載され、それ以外に委員会で配布される(議案審査に用いる)資料がない議会は議案審査に用いる会議資料は、事前にホームページで公開しているとしている。

(3) 会議資料を議会のホームページから閲覧でき、その他に委員会で配布される(審査に用いる)資料がない議会は議案審査に用いる会議資料は、事後にホームページで公開しているとしている。

問 12【会議の公開状況】

ほとんどの議会では、実質的な議案の審査は委員会で行われているが、地方自治法で「原則公開」が明確に決まっている本会とは異なり、委員会の公開については標準委員会条例に合わせて「傍聴を認めることができる」としている議会が 771 (51.1%) と、おおよそ半分に上る。条例で常任委・特別委・議運を原則公開と定めているのは 522 (34.6%)、すべての会議を原則公開としているのは 109 (7.2%) である。条例により常任委・特別委・議運を原則公開と定めている割合が特別区議会で 87%と最も高くなっており、以下、都道府県で約 5 割、市議会で約 4 割、町村議会で約 2 割と続く。

傍聴については、常任委員会については、運用上認めるのが原則という議会が多い(65.7%)が、一方で、傍聴を認めていない議会が 103 (6.8%) 存在し、町村議会では 10.5%でそのような運用となっている。他の審議の場についてみると、予算・決算を審査する委員会で 105 (7.0%)、予算・決算以外の特別委員会では 120 (8.0%)、そして議会運営委員会では 255 (16.9%) の議会が傍聴を認めていない。傍聴の設問については全体的に政令市議会で認めない運用の割合が高い結果となっている。

問 13【傍聴者への資料提供】

傍聴者への資料提供は 59.0%にあたる 890 議会で実施されている(内 259 議会(17.2%)で議員に配布されたものと同じ資料を提供)。2007年調査で「議員と同じ議案関連資料の閲覧ができる」として議会が 52.1%、2008年調査では、議案関連資料を「傍聴者に公開(傍聴時に閲覧可能)」とした議会は 26.2%と、設問設計により回答の傾向がぶれてしまったが、

2007年調査と比較すると、徐々に拡大してきているとはいえ、大幅な増加とは言えない。ただし、委員会の傍聴について尋ねた設問を通して、「希望者があまりいないので、希望があった時に判断する」と回答した議会が少なくない(常任委員会が376議会(24.9%)、最も少ない予算・決算を審査する委員会でも321議会(21.3%)に上る)ため、現実的な課題として取り上げられていないという面もあると予想される。

問14【審査後の資料公開】

会議資料を審査後の公開ということでは、そもそも公開していないとする議会が622(41.2%)であった。これに該当するのが都道府県議会では8.7%、町村議会では47.3%と自治体規模によって大きな差が存在した。同じく、限定された場所での印刷物による公開では全体が57.4%であるが、都道府県議会では87.0%、町村議会では52.0%と自治体規模によって差がみられた。

一方、議会ホームページを通じて市民・住民がいつでも気軽みられるように公開されているのは全体で僅か13議会(0.9%)という結果であった。(集計上の留意点については、問11備考参照)

問15【委員会記録の内容および公開状況】

議会が説明責任を果たすためには、その審議・意思決定過程が記録され、公開されることが求められる。本会議については全文記録が行われているが、しかし、委員会単位では記録自体が作成されていないという一般的な状況が指摘されてきた。そこで、2009調査では、記録作成と公開の状況について新たに常任委員会、予算・決算特別委員会、その他の特別委員会、議会運営委員会を対象に会議録(委員会記録)の内容と公開状況を調査した。

予想通りともいえるものだが、全文記録で作成し、ホームページ上で公開している議会は、常任委員会が201議会(13.3%)、予算・決算特別委員会が289議会(19.2%)、その他の特別委員会が158議会(10.5%)、議会運営委員会では93議会(6.2%)であった。

全文記録に要点記録そして概要記録の場合も含め、何らかの形で委員会・協議会での審議過程・結果がホームページ上で公開されている割合は常任委員会が16.2%、予算・決算特別委員会が21.9%、その他の特別委員会が13.0%、議会運営委員会が8.1%であり、最も高い割合である予算・決算特別委員会さえ、約2割でしかない。

そして、それぞれの委員会組織では、そもそも記録を作成していない議会も全体で約4~5%程度存在した。内訳は、都道府県議会では該当事例はなかったが、町村議会ではそれぞれの委員会組織に対して約10%前後で記録を作成していない議会が存在した。

議会の重要な意思決定を担う委員会・全員協議会の情報公開では、第1に、記録そのものにアクセスできない状態が一部であること、そして全体として「ホームページ上からは市民がアクセスできない」状況にあると言わざるを得ない。

問16【全員協議会の状況】

2009年調査では地自法改正で議会の正規の協議体と位置づけられた全員協議会について独立した設問を設けた。まず、市民による傍聴については、条例により原則公開としている議会は95(6.3%)であり、原則として傍聴を認めない議会が539(35.7%)であった。

次に、事後的な公開方法として会議録の公開状況を尋ねたところ、ホームページ上で公開しているのは40議会(2.7%)という結果であり、概要記録、要点記録を実施・公開している個所を合わせても50議会にとどまった。(なお、協議の場としての全員協議会の公開や記録についての設問のため、改選後、議員が顔合わせとして集まる、また、議員研修

の場としてのみの場合は、「1. 全員協議会は、開催していない」として回答を得た)

全員協議会では、自治体の規模を問わず、他の議会内委員会組織に比して傍聴可能な議会が制限されている。そして、記録自体を作成しない議会が全体で 286 (19.0%) に上り、都道府県議会以外では約 2 割の各議会で「そもそも記録がない」というのも実態であった。

問 17【動画記録のオンデマンド配信】

審議過程の公開方法の一つが議会審議の動画記録配信であり、2007 年調査では本会議が 11.8%、特別委員会が 1.6%、常任委員会が 0.5%の議会で実施とし、2008 年調査では動画配信を本会議で実施している議会は 15.9%、特別委員会では 2.2%、常任委員会では 0.7%が実施されていた。

2009 年調査では選択肢をより細かくして質問したところ、本会議が 17.8%、常任委員会が 0.8%、予算・決算を行う特別委員会では 3.1%、それ以外の特別委員会が 0.8%という結果を得た。このうち、本会議に限ってみると都道府県の 89%、政令市の 82%が実施しているが、町村議会では 4%にとどまっている。また、予算・決算を審査する特別委員会では都道府県・政令市の約 30%で取り組まれているが、市町村議会では 1%台であった。

緩やかながらではあるが、明らかに本会議での実施は拡大している。しかし、実質の議論を行う常任委員会・特別委員会については、設備や技術・人員の条件から、すぐに整えるのは難しいとはいえ、遅延として進んでいないという残念な結果であった。

問 18【議案に対する賛否の公開】

公選公職者たる議員がその事案ごとに政治家としての判断結果を明らかにすることは説明責任を果たす上で大変重要なことであるが、2007 年調査では 92.5%、そして 2008 年調査では 86.0%の議会在「賛否は公開していない」と回答していた。2009 年調査では公開していない議会は 82.3%へと若干改善したが、注目すべきは、公開に当たっての質的な向上がみられたことであった。具体的には、2008 年調査で全ての議案について議員個人の賛否を公開しているのは 3.8%、重要議案のみ公開とした議会在 2.2%あったことものが、それぞれ、110 議会 (7.3%)、46 議会 (3.1%) と上昇している。この実施割合は、都道府県・市町村議会の間では大きな差はみられなかったが、政令市議会では、実施している議会在ゼロか所という結果であった。

一方、個人別の賛否が公開されないのであれば、議会運営が会派単位で行われている現状からすれば、会派単位での公開が求められよう。会派別の賛否について、全ての議案について公開をしているのは 100 議会 (6.6%) であり、この割合は 2008 年調査と同一の数値であった。これは各議会における会派に対する考え方の差や、組織化のあり様の差を反映した結果と思われるが、自治体別でみると都道府県議会 (15.2%)、政令市議会 (35.2%)、特別区 (87%) に対し、町村議会 (0.6%) と大きく差が出る結果となった。

◇政策提案・立法活動について

問 19【議決事件の追加】

地方自治法 96 条 2 項を活用した議決事件の追加で、議会在自らの政策決定領域を拡大することができ、その結果、より能動的な政策立案や立法活動が行うことができる。個別条例の制定以外に議会基本条例でも議決事件を追加している事例が多い。2008 年調査では議決事件を 1 以上追加している議会在、約 1 割 (10.7%) 存在したが、2009 年調査では 199 議会 (13.2%) が追加と回答しており、確実に増加の傾向である。特に都道府県・政令市議会では約 7 割の議会在議決事件の追加を実施している。

なお、最新の市議会議長会調査、町村議長会調査によれば、自治体の基本計画を議決するとしているのが 96 議会（5.3%）と報告されている。（「市議会・町村議長会調査に見る追加議決事件」参照）

<参考：市議会・町村議長会調査に見る追加議決事件>

追加議決事件	自治体の基本計画	基本計画以外の重要な計画・各種施策のマスタープラン	重要な契約
市議会	39	11	13
町村議会	57	20	4
計	96	31	17
割合(%)	5.3	1.7	0.9

出所：全国市議会議長会「平成 21 年度 市議会の活動に関する実態調査結果（平成 20 年 1 月 1 日～12 月 31 日）」、全国町村議長会「第 54 回町村議会実態調査」（平成 20 年 7 月 1 日現在）

問 20【議会による議案修正】

議会による政策決定あるいは政策への議会意思の反映方法としては、大まかには議員提案・議員立法によるルートと、執行部側から提出された議案を審議過程の中で修正を図るルートが考えられる。

一般には 99%の議案が原案通り可決されるという統計的な事実がある（参照「市議会・町村議長会調査に見る首長提出議案可決状況」）が、議会の審議過程で実際に議案を修正した議会はいくつあるのだろうか。回答からは 2008 年中に議員による修正案が提出され可決されたことのある議会が 129（8.6%）、議員による修正動議が提出され可決されたことのある議会が 81（5.4%）、そして議会の意見を反映していったん執行部側が原案を取り下げて、改めて提出した修正された議案を可決したことのある議会が 72（4.8%）という結果であった（ただし、誤字等の技術的な修正は除く）。修正案の可決・成立割合は市町村に比して都道府県（15.2%）・政令市（29.4%）で高い。一方、可決された修正動議を持つ議会の割合や取り下げ後、可決をした議会の割合は都道府県・市町村間で大きな差は見られない。

審議を通じて政策案が修正・可決された議会が 1 割以下ということに対しては、「提出前の段階で十分な政策的なコミュニケーションが図られているから修正が生じる余地は少ない」という意見も考えられ、その評価へは意見が分かれるかもしれない。しかし、少なくとも 2008 年中に議会という審議機関の場を通じて、政策案が提起され、かつ議会内の合意により修正された事例は少数であることだけは言えよう。

<参考：市議会・町村議長会調査に見る首長提出議案可決状況>

	首長提出議案	原案可決	原案可決割合
市議会	103806	102981	99.2%
町村議会	84894	84335	99.3%
計	188700	187316	99.3%

出所：全国市議会議長会「平成 21 年度 市議会の活動に関する実態調査結果（平成 20 年 1 月 1 日～12 月 31 日）」、全国町村議長会「第 54 回町村議会実態調査」（平成 20 年 7 月 1 日現在）より作成。ただし、専決処分（法 179）は承認を原案可決、不承認を否決として計算。

問 21【議員提案条例】

議会に政策への議会意思の反映方法のもう一つの柱である議員提案・議員立法の状況を見ると、2008 年中に可決された経験を持つ議会は 85（5.6%）であった。議会内で合意を成立させることは重い課題であるため、可決・成立数の多寡を問うこと自体が難しい。よって、ここでは、提案された経験を持つ議会が 148（9.8%）であることのほうが課題と言えるのかもしれない。提案された議会の割合は都道府県（63%）・政令市（53%）・市（9%）・町村（5%）という割合である。市町村議会で、そもそも提案が少ないことへの解決策の一

つに議会としての立法補佐機能の拡充が求められと言えよう。

なお、議員提案条例は審議の場としての議会の改革を進める契機ともなる。議員提案であれば、必然的に議員同士の討議とならざるを得ないからである。この意味での現状の打開が求められよう。

問 22【政策提案・調査活動】

2009 調査では新たに議会としての政策提案力を高める取り組みや市民ニーズの把握・調査等のための活動についても設問を設けた。

結果、第 1 に議会からの政策提案のための調査・検討の場を通常の常任委員会・特別委員会とは別の形で設置する取り組みが始まっていることが確認された。「政策討論会議」（三重県議会）・「政策討論会」（会津若松市議会・伊賀市議会）・「議員政策研究会」（大分市議会）等、名称や構成、活動内容については多様であるが、29 議会（1.9%）でこのような特別な場が設置されている。特に都道府県では約 3 割の議会で設置されている。

第 2 に、2008 年中には議会としての政策立案のために、市民との情報共有や意見交換を図り、公開の場で議論する議会主催のフォーラム・シンポジウム等が 19 議会で開催された。また、これらの企画と重複する場合もあるが、広く地域の課題を把握し、議会として対応するために、市民や団体等と意見・情報交換する一般会議等の特別の場を設置しているとする取り組みも 54 議会（3.6%）より回答されていた。

そして、こうした市民との場の共有の取り組みと連動する面が大きいのが、194（12.9%）の議会からは、議会または委員会や調査検討組織等の議会の機関として、政策提案を目的とした調査のために、「自治体内」の民間の法人・団体・個人の活動等の現場への視察等のアウトリーチ活動を 2008 年中に実施したとの回答も得ている。

第 3 に、議会の専門性の強化の面では、まず附属機関や調査機関を設置しての調査検討や、専門的知見の活用（外部有識者等の助言を得る活動）が考えられるが、こうした取り組みは 52 議会（3.4%）で行われていた。特に都道府県では 15%の議会で行われている。一方、市町村議会ではいずれも 2%台であった。ちなみに、全国市議会・町村議長会によるデータでは、市議会・町村議の専門的知見の活用状況は全体でわずか 6 事例（0.3%）しかない。（参照「市議会・町村議長会調査に見る専門的知見の活用状況」）

もう一つは議会事務局の能力強化が考えられるが、各議長会等が主催する研修への参加以外では 31 議会（2.1%）より独自策を講じているとの回答を得た。ここでも都道府県議会が 15%で実施と比較的高い割合で実施している。寄せられた自由回答から見る具体的内容では、独自に講師を招いての研修実施が大半だが、それ以外では執行部局の法務担当職員の併任やその経験者の人事配置、衆・参議院法制局への研修派遣が主たる内容であった

以上でみた各種の取組は、行われている比率としてはごく小さいが、議会としての積極的な意思を示すものであり、その努力は高く評価されるものである。新しい議会活動の萌芽がここに見られるといえるだろう。今後の各議会の取り組みが期待される。

<参考：市議会・町村議長会調査に見る専門的知見の活用状況>

	専門的知見の活用	割合
市議会	3	0.4%
町村議会	3	0.3%
計	6	0.3%

出所：全国市議会議長会「平成 21 年度 市議会の活動に関する実態調査結果（平成 20 年 1 月 1 日～12 月 31 日）」、全国町村議長会「第 54 回町村議会議長会実態調査」（平成 20 年 7 月 1 日現在）より作成