

全国自治体議会の運営に関する実態調査 2009 速報版 報告資料

長野 基（市民と議員の条例づくり交流会議／跡見学園女子大学）

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」の結果より、本プレ企画のテーマである「「開かれた議会」への改革」（議会への市民参加・市民との対話、議会としての情報公開・発信）の状況の概要を速報版として報告する。なお、あくまでも本日の数値は暫定値であり、今後問い合わせ作業等により回答内容の精度を上げてゆくものである。そして、全体の詳細の結果については、2009 年 7 月の「市民と議員の条例づくり交流会議 2009」にて報告を予定する。

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いた。同財団の支援に感謝申し申し上げる。

3.議会改革への取り組み

（1）議会改革への取り組み態勢

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。議会改革の「過半数化」である。具体的な検討態勢は、議会運営委員会や特別委員会、そして調査会・検討会などの時限的な検討組織を設置しての検討が一般的（全体の 42.5%）であるが、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、そして、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。こうした改革推進の場での市民・専門家との対話の在り方が、本プレフォーラムのテーマである。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。

Q01【議会改革取り組み状況】

議会改革について、現在の、特段の態勢をとっていますか？
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	1	0.1%
1. 現在、特段の態勢はとっていない	693	46.0%
2. 議会運営委員会の案件として検討している	337	22.3%
3. 特別委員会を設置して検討している	143	9.5%
4. 議員のみで構成する調査会・検討会などで検討している	165	10.9%
5. 議員以外の専門家あるいは市民も参加する組織で検討している	1	0.1%
6. 常設の議会改革推進組織を設置している	35	2.3%
7. その他の態勢で検討している	71	4.7%
8. 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	62	4.1%

(2) 議会基本条例への取り組み

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 03 月 30 日現在で 54 条例が成立していることが確認された。2009 年第 2 回(6 月)定例会での制定を目指していた議会を始め、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。制定済みの議会と合わせると少なくとも、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る。

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。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どうか検討中の合計は 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。

Q02【議会基本条例】

議会基本条例の制定を予定していますか？
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	4	0.3%
1. 現時点では制定の予定はない	1202	79.7%
2. 制定すべきかどうかを検討中である	179	11.9%
3. 策定の方針で検討に着手している	65	4.3%
4. 2009年3月末までには制定の見込みである	0	0.0%
5. 2009年第2回(6月)定例会での制定をめざしている	8	0.5%
6. 制定済み	50	3.3%

4.市民との対話の場

2008 年中に議員個人・会派ではなく、議会・委員会主催により議会として市民との対話の場を設けた議会は 233 議会(15.5%)であった。実施の回数では過半数は年 1 回であるが、複数回実施の事例も多く、特に定例会ごとに実施されている南会津町の事例は注目される。

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。

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。なお、これらの対話の場の事例については目下、精査中であり、当該議会側への照会を行っているところである。

Q10【市民との対話の場】(1)

2008年1月1日～12月31日の間に、議員個人・会派主催ではなく、議会や委員会主催の意見交換会、懇談会、議会報告会等、議会として市民と直接対話する機会は、何回ありましたか？

全体	1508	100.0%
無回答	7	0.5%
なし	1268	84.1%
あり	233	15.5%

Q10【市民との対話の場】(2)

あった場合、どのような機会として設定されたものかお答えください。
(複数回答可)

全体	1508	100.0%
無回答	1266	84.0%
1. 議題を設定した意見交換の場として	155	10.3%
2. テーマを設けずに開催する懇談会として	55	3.6%
3. 議会報告会として	54	3.6%
4. その他	12	0.8%

5.議会としての政策情報の公開・発信

(1) 議案・会議資料の公開

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、事後的であっても住民に対して公開される意義があるといえるが、資料を事前にホームページ上で公開している議会は 4 議会（0.3%）であり、審査後に公開している議会は 13 議会（0.9%）という結果であった。印刷物での公開は事前公開が 19.2%、事後の公開では 57.4%である。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）

その中にあって、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している。

そして、会議資料（委員会資料）の事後公開の事例では、北海道福島町、北海道芽室町、東京都千代田区、東京都中野区、東京都荒川区、神奈川県横浜市、福岡県福岡市、鳥取県議会、宮崎県議会の事例が確認された。なお、これらの公開事例についても目下、精査中であり、当該議会側への照会を行っているところである。

Q11【議案・会議資料の事前公開】(3)

議案書以外に、議案審議に用いる資料として議員に送付されている会議資料（議案説明資料等）を、審査が行われる会議の前に公開していますか？
（一つお選びください）

全体	1508	100.0%
無回答	5	0.3%
1. 議案審査に用いる会議資料（議案説明資料等）は審査前に、公開していない（市民は閲覧できない）	1210	80.2%
2. 議案審査に用いる会議資料（議案説明資料等）は審査前に、来庁等により印刷物で閲覧できる	289	19.2%
3. 議案審査に用いる会議資料（議案説明資料等）は審査前に、来庁等による印刷物での閲覧のほか、議会のホームページからも閲覧できる	4	0.3%

Q14【審査後の資料公開】

議案書以外に、議案審議に用いる資料として議員に配布された会議資料（議案説明資料等）を、審査後に、公開していますか？
（一つお選びください）

全体	1508	100.0%
無回答	8	0.5%
1. 議案審議に用いる資料として議員に配布された会議資料（説明資料等）は、公開していない	622	41.2%
2. 会議資料（説明資料等）は、審査後に、来庁等により印刷物で閲覧できる	865	57.4%
3. 会議資料（説明資料等）は、審査後に、来庁等による印刷物での閲覧のほか、議会のホームページからも閲覧できる	13	0.9%

【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。

（2）委員会・全委員協議会の記録の内容と公開状況

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、議会運営委員会そして全員協議会を対象に会議録（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、常任委員会で 201 議会（13.1%）、予算・決算特別委員会で 289 議会（19.2%）、その他の特別委員会で 158 議会（10.5%）、議会運営委員会では 93 議会（6.2%）、そして全員協議会では 40 議会（2.7%）という結果であった。（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%、そして全員協議会では 3.2%であった。最も高い割合である予算・決算特別委員会でさえ、約 2 割でしかない。

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、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」状況にあり、全員協議会では記録自体を作成しない議会が 19.0%となっているなど、「そもそも記録がない」というのも実情である。

Q15【委員会記録の内容および公開状況】(1)

常任委員会の会議録(委員会記録)の内容と公開状況をお知らせください。
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	5	0.3%
1. 常任委員会の会議録(委員会記録)は、作成していない	65	4.3%
2. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	199	13.2%
3. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しており、ホームページでも閲覧	2	0.1%
4. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	634	42.0%
5. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	41	2.7%
6. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	361	23.9%
7. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	201	13.3%

Q15【委員会記録の内容および公開状況】(2)

予算、決算を審査する委員会の会議録(委員会記録)の内容と公開状況をお知らせください。(常任委員会でおこなっている場合にも、あらためてその常任委員会についてご回答ください。)
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	27	1.8%
1. 予算、決算を審査する委員会の会議録(委員会記録)は、作成していない	89	5.9%
2. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	151	10.0%
3. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しており、ホームページでも閲覧	1	0.1%
4. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	440	29.2%
5. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	41	2.7%
6. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	445	29.5%
7. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	289	19.2%
8. 予算、決算を審査する委員会は設置していない	25	1.7%

Q15【委員会記録の内容および公開状況】(3)

予算、決算の審査以外の特別委員会の会議録(委員会記録)の内容と公開状況をお知らせください
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	15	1.0%
1. 予算、決算の審査以外の特別委員会の会議録(委員会記録)は、作成していない	74	4.9%
2. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	196	13.0%
3. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しており、ホームページでも閲覧	2	0.1%
4. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	550	36.5%
5. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	36	2.4%
6. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	325	21.6%
7. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	158	10.5%
8. 予算、決算の審査以外の特別委員会は設置していない	152	10.1%

Q15【委員会記録の内容および公開状況】(4)

議会運営委員会の会議録(委員会記録)の内容と公開状況をお知らせください。
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	8	0.5%
1. 議会運営委員会の会議録(委員会記録)は、作成していない	130	8.6%
2. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	322	21.4%
3. 会議録(委員会記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しており、ホームページでも閲覧	3	0.2%
4. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	648	43.0%
5. 会議録(委員会記録)は、要点記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	26	1.7%
6. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	278	18.4%
7. 会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	93	6.2%

Q16【全員協議会の状況】(2)

全員協議会の会議録(会議記録)の内容と公開状況をお知らせください。
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	6	0.4%
1. 全員協議会は、開催していない	60	4.0%
2. 全員協議会の会議録(会議記録)は、作成していない	286	19.0%
3. 会議録(会議記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	283	18.8%
4. 会議録(会議記録)は、概要記録(結果や決定事項のみ)で作成しており、ホームページでも閲覧で	3	0.2%
5. 会議録(会議記録)は、要点記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	541	35.9%
6. 会議録(会議記録)は、要点記録で作成しており、ホームページでも閲覧できる	6	0.4%
7. 会議録(会議記録)は、全文記録で作成しているが、ホームページでは閲覧できない	283	18.8%
8. 会議録(会議記録)は、会議録(委員会記録)は、全文記録で作成しており、ホームページでも閲覧	40	2.7%

6.議会としての政策提案・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、政策討論会・議員提案条例研究会等の議員によって構成される特別の場の設置が 29 議会（1.9%）であった。

こうした活動は通常の委員会活動の一環として取り組まれている事例も多いと思われるため、少数であることはある意味で当然ともいえるが、設問で問うた取り組みは行うことは、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。今後の各議会の取り組みが期待される。

Q22【政策提案・調査活動】(1)

議会としての政策提案・立法活動を行っていくために、政策討論会、議員提案条例研究会等、特別の場を設置していますか？
(一つお選びください)

全体	1508	100.0%
無回答	3	0.2%
1. 特別の場は、設置していない(常任委員会、特別委員会に対応している)	1476	97.9%
2. 特別の場を、設置している	29	1.9%