

全国自治体議会の運営に関する実態調査 2008 概要報告

長野 基（市民と議員の条例づくり交流会議運営委員／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・朝日新聞社共同調査「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2008」の概要について、市民と議員の条例づくり交流会議の運動の中心である「自由討議」「市民参加」「情報公開」の3項目に「開かれた議会改革」と「議会による条例作り」の観点から注目される項目の結果について報告する。

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（1,858 団体／2008 年 4 月 21 日現在）
（47 都道府県、17 政令指定都市、23 特別区、39 中核市、43 特例市、684 市、812 町、193 村）
- （3）実施期間：2008 年 4 月末～5 月
- （4）調査方法：全自治体議会事務局宛への送付
- （5）回答状況：有効回答 1517 議会（08 年 7 月 4 日時点）（回収率 81.6%）
- （6）調査実施主体：自治体議会改革フォーラム（呼びかけ人代表 廣瀬克哉）
朝日新聞大阪本社編集局（担当：編集委員 神田誠司）
- （7）結果公表：朝日新聞紙上（2008 年 6 月 1 日・6 月 8 日ほか）
自治体議会改革フォーラムホームページ掲載等予定

3. 議会改革および議会の状況について

問1【議会改革取組状況】

約 44%の議会では議会改革に向けた特別な態勢がとられており、約 2 割（22.4%）の議会では常設の議会内機関である議会運営委員会を利用した検討が行われている。何らかの特別機関が設けられている場合では、調査会・検討会などのアドホックな組織を設置している議会が 13.2%、議案提出ができる議会改革特別委員会を組織している議会が 8.4%であった。一方、55.8%と過半数の議会は特段の態勢はとられていない。議会改革に向けての取り組みは広まってきてはいるとはいえ、現時点でも少数派というのが実態である。なお、「特段の態勢をとっていない」とした議会の中には議会基本条例制定済みの 5 議会を含む。これらは議会基本条例制定をもって特別な態勢は解除されたと考えられ、「議会改革その後」の段階となっていることを伺わせる。

問2【議会基本条例】

市民と議会・議員との関係など、代表・審議機関としての議会のあり方を規定するものが議会基本条例である。調査結果では策定済みが 17 議会（表参照）、すでに素案を策定済みで近い将来に制定を予定している議会が 4 議会であった。また、125 議会（8.2%）から制定に向けて検討中との回答を得た。県議会では三重県が、市町村議会では栗山町がそれぞれ最初の議会基本条例を制定してから二カ年で約 1 割の議会において議会基本条例についての動きが行われるようになった。

議会基本条例制定議会（制定時期）				
都道府県	三重県(2006年12月)			
市町村	北海道栗山町 (2006年5月)	神奈川県湯河原町 (2006年12月)	三重県伊賀市 (2007年2月)	北海道今金町 (2007年5月)
	岩手県一関市 (2007年6月)	島根県出雲市 (2007年11月)	茨城県鉾田市 (2007年12月)	島根県邑南町 (2007年12月)
	京都府京丹後市 (2007年12月)	愛知県北名古屋 (2007年12月)	鳥取県南部町 (2007年12月)	北海道知内町 (2008年3月)
	山形県庄内町 (2008年3月)	宮城県松島町 (2008年3月)	大阪府熊取町 (2008年3月)	埼玉県とぎがわ町 (2008年3月)

注記:「素案を策定済み」と回答した議会から、調査後、2008年6月に福島県会津若松市議会、同7月に福島県議会が議会基本条例を制定している。

問3【議長の在任期間】

二元代表機関としての議会を代表する議長には、当然ながら、機関の長としてのリーダーシップが求められる。議会改革も議長の指導力に左右される面が大きい。そのリーダーシップを担保する要素のひとつとして在任期間の保障が考えられる。調査の結果、実際には全体の約2割（22.5%）が慣例により1年ごとに交替としており、特に都道府県では過半数（53.2%）、政令市でも約半数（47.1%）が該当した。しかし、町村議会では1割弱（9.50%）にとどまった。一方、原則として1期4年間在任するとした議会は全体では34.2%だが、上記とは逆に、都道府県・政令市では約1割であるのに対して、町村議会では過半数（52.0%）が該当する結果であった。

最も多い回答でみると、議長の在任期間は都道府県・政令市が1年、特別区・市が2年、町村が4年という状況にあり、全体では2年以下で交替する議会が64.4%である。なお、市議会議長会（2008）『平成20年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成19年1月1日～12月31日）』によると、市議会では申し合わせ・慣例による議長の任期は任期1年が29.8%、任期2年が44.0%、任期4年が13.4%という結果であった。これは我々の調査とほぼ同じ数値である。

問10【政務調査費】

現在、政府調査費を支給している議会は823議会（54.25%）であった。都道府県・政令市・特別区は100%支給だが、市議会では85.3%、町村議会では19.7%である。町村議会では、そもそも政務調査費がある箇所は2割で、基礎自治体間でも差が出る内容となった。

この支給している議会を対象に領収書添付義務付けの有無を問うたところ、90.0%の議会は1円以上の支出について領収書を添付することとなっていたが、6.8%の議会は特に義務付けていないという回答であった。特に都道府県では8箇所（17.0%）が義務付けなしということであった。

政務調査費についての具体的な使途基準マニュアル（取扱要領）は現在、79.5%の議会で定められているが、12.4%では特に定められていなかった。また、政務調査費で視察した場合に、事後に視察報告書の提出を義務付けている箇所は61.4%にとどまっている。こちらも都道府県で78.3%、政令市では64.7%で義務付けなしという結果であった。都道府県・政令市では政務調査費の金額が大きいだけに一層の公開が進むことが期待される。

4. 討議のあり方

問12【事前通告】

質問内容の首長等執行機関へ事前通告について、①一般質問での質問、②予算議案に関する委員会での質問、そして、③その他の議案に対する常任委員会での質問の各場面での状況を調査した。結果、一般質問では全文通告とする議会が全体で 16.0%、要旨を通告とする議会が 75.0%、通告なしは 20 議会（1.3%）であった。特に町村では約四分の一（23.4%）が全文通告と回答している。一方、②③の委員会質問では通告なしとする議会が市町村議会では 90%以上という回答であった。全体として、一般質問は通告、委員会質問は通告なし、という色分けである。ただし、これら「通告なし」には都道府県議会の 7 箇所、政令市の 6 箇所が含まれるが、「職員が個別に議員に聴いて回っている（福島県議会）」（朝日新聞 2008 年 6 月 8 日）という事例も含まれており、実質的に通告している事例は回答数よりやや多いことが予想される。

問 13【一問一答方式（一般質問）】

一問一答方式で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」の前提のひとつである。全体では 46.4%の議会が本会議での一般質問で一問一答方式を導入あるいは選択可能としている。2007 年調査では 42.5%であったことからすると若干増加という結果であった。注目されるのは町村議会では導入あるいは選択可能とした議会が過半数を超えた 53.5%（394 議会）となっている点だ。2007 調査では 721 町村中 353 議会実施（実施率 49%）であったことからすると着実な前進である。市議会も 2007 年調査で 38.6%であったものが 42.9%へ増加している。なお、都道府県議会では 11 議会から 12 議会への微増であった。

問 14【議員同士の討議】

議員同士の討議により議会としての意思を形成すること、これは当たり前のようで実は実施されていない、ということが 2007 年調査で最も注目を集めた内容のひとつであった。本会議で自由討議を行っているのは 9 議会、委員会・本会議双方で実施しているのが 3 議会だった結果は「議員同士の討議は想定範囲外」という表現で報告された。今回の調査でも 82.5%の議会で議員同士の討議は実施していないという結果であった。

都道府県・政令市のような規模の大きな議会の本会議で実施することは難しい面があるが、少人数の委員会では実施できる要素が高まる。そこで、まずは「長」提出議案の審査を行う際に、賛否の異なる議員間で随時発言を求めて質問、反論ができる「自由討議」を、議事録に残す公式のものとして委員会でどの程度実施しているか見てみると、実施している議会は全体で 7.8%であり、都道府県議会では 13 議会（27.7%）、政令市は 1 箇所、市議会では 6.2%、町村議会では 8.0%という結果であった。議事を停めて、議事録に残さずに行う箇所を含めると委員会で自由討議が行われている議会は 170 箇所（11.2%）である。一方、本会議で議事録に残す公式のものとして実施している議会は 10.6%だが、都道府県議会では 1 議会、政令市ではゼロ、市議会では 4.0%、町村議会では 18.1%であった。（なお、討論、表決の前に「討議」を議事として設定している場合の他、事前の書面による通告なく挙手により 2 回以上の討論を認めている場合も「自由討議」に含むものとしている）。

こうした議員同士の討議を制度として規定する方策について、複数回答により見ると、会議規則で行う事例が最も多い 100 議会（6.6%）で、このうち、81 箇所が町村議会であった。これは町村議会の一割（11.0%）となる。また、議会基本条例を持つ 22 議会では例外なく、同条例中で議員同士の討議を規定していた。

最後に、2007 年調査の際、問い合わせの中でも、この項目が何を意味しているのかを確認するものが多く、追加で行った電話取材の結果、多くの認識の相違が認められた。今回の調査においても、問い合わせ内容や電話での確認作業の結果からして、回答した議会にとっても、また、調

査主体である我々にとっても判断に迷うさまざまな事例が存在した。従って、調査結果の精査は引き続き、必要ではあるが、少なくとも、議員同士の討議を「事実上」ではなく、議事の必須の段階として設定している議会はきわめて少ないのが現状であるといわざるを得ない。

問 15【執行部の反問】

二代表機関間での政策討議の方策のひとつが、公開の場である議会審議の場で執行部側の反問権を認めることである。調査結果では、一般質問・予算議案に関する委員会質疑・その他の議案に関する常任委員会質疑の各場面で、執行部からの反問を会議規則・議会基本条例等の制度として認めている議会は1%台という結果であった。慣例として認めている議会も各場面で3～4%で、最も件数の多い常任委員会質疑で61議会（4.0%）という結果であった。合計して約4～5%となるが、これら実施事例の大半は町村議会である。都道府県・政令市議会では会議規則・議会基本条例等で認めている議会はゼロ件であった。自治体の種類によって差異がある結果となった。

問 16【議決事件】

地方自治法96条2項を活用して議決事件を追加することで議会は自らの政策決定領域を拡大することができる。このことにより対首長部局との関係だけではなく、市民との関係も変わる可能性がある。調査結果では議決事件を1以上追加している議会が全体では約1割（10.7%）存在した。内訳では都道府県議会では61.7%、政令市では52.9%と半数以上が追加をしており、特別区・市でも10%を超えるが、町村議会では41議会（5.6%）にとどまっていた。なお、町村議長会（2008）『第53回町村議会実態調査』では、調査対象時点が2007年7月1日現在と我々の調査とはやや異なるが、議決事件の追加を行っているのは152町村（14.9%）であった。この結果の差異については検討を要すると思われる。

問 17【議員提案条例】

議会による政策づくりの一側面として議員（委員会）提出条例の制定状況を見てみると2007年1月1日から12月31日の間に議員提案条例が提出された議会は全体で7.3%であり、2007年調査で7.6%だったことからみると微減となった。2007年調査・2008年調査を通じた変動幅では、都道府県・政令市では40%台から30%台へ、市議会では8.4%から10.0%への若干増加、町村議会では2.1%から1.5%へ、という結果であった。

過去4カ年における可決された議員（委員会）提案による政策的な条例を持つ議会は全体では8.2%であった。内訳は都道府県では72.3%、政令市で47.0%、市議会では9.0%、町村議会は2.0%であり、基礎自治体では条例制定の経験がほとんどない。議員個人・会派の姿勢だけではなく、議会事務局の人材・立法補佐機能などの構造的要因を含め、解決すべき課題は多いといわざるを得ない。

問 18【議案順序】

2008年第1回定例会における議案番号から議案順序を問う本設問は、住民代表機関である議会の審議は、住民との権利義務関係を規定する条例を制定した上で、その条例を遂行する内容を含む予算を決定していくのが責任ある審議のあり方であり、首長側が提案する予算を審議・決定してから、根拠となる条例を制定してゆくのは順序が逆ではないか、という問題意識から設定された設問である。結果、約3分の2の議会では条例議案後に予算議案という順序で審議され、3分の1は予算議案後に条例議案の順序であった。予算議案の政治的重要性は理解できるが、後者に

議会に対しては、審議機関における審議のあり方として、議案の順序を検討してもらいたい。

5. 市民参加について

問 19【市民の提案説明】

代議制機関の活性化には、審議過程で、争点に関心を持つ市民に参加と発言の機会が確保されることが重要である。憲法・地方自治法に制度化された最も歴史ある議会への市民参加方策が陳情・請願だ。それらを通じて議会へ住民が発意し、審議過程に参画の機会を得ることは、議会審議の質を高めることにもつながると期待できる。しかし、73.4%の議会ではたとえ希望しても請願代表者が直接議員に説明することは認められていない。希望者に発言の機会が保障され、その発言が記事録に残る議会は 16.2%、説明は出来るが議事録には残らない議会は 8.1%であった。2007 年調査では議事録に残すとした議会が 300 議会（20.4%）であったことからすると、若干後退した感がある結果であった。

問 20【傍聴者の発言】

審議の中で傍聴者に対して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。諸外国では、特に基礎自治体のレベルで傍聴者に対して議事次第の中で時間を設け、議長の指揮の下、事前登録をした者やその場で申し出た者に発言の機会を与える場合がしばしば見られる。今回の調査では、全体では 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 議会が発言を認めて、かつ議事録に残した経験ありとしており、17 議会（1.1%）で議事をとめて行う方式で認めた経験があるとの回答を得た。2007 年調査では、発言を認めて、かつ議事録に残した経験ありとした議会がゼロ、議事をとめて行う方式で経験ありとした議会が 9 議会であったことからすると、ごく僅かだが変化の兆しがあるといえよう。

問 21【市民提案の取扱】

代議制機関の活性化には、市民に対して議会が責任を持って審議・応答することも重要だ。その前提は市民から機関としての議会に提出された提案・意見を、その構成員である議員が共有することだ。今回の調査では、原則として各会派（議員）に通知されるのは 35.8%、一方、議長判断で代表者会議等の議題としたもの以外は通知されないとした議会が 32.1%という結果であった。町村議会では 45.9%で原則通知だが、市議会では 26.4%にとどまるなど、本項目も自治体の種類によって回答に差が出る結果となった。この取組での共有に関する費用は非常に低いため、積極的に取り組む議会が拡大することが期待される。

問 22【市民との対話の場】

議場での審議過程で市民参加を得ることに加え、議場から機関としての「議会」が出向く形で市民との対話の場を設けることは地域民主主義の上で重要だ。こうした場は市民の声の中から政策の方向性を見出し、そして代表機関としての議会が住民に対して説明責任を果たす場ともなる。

今回の調査では 2007 年 1 月 1 日から 12 月 31 日の間で、議会として市民と直接対話する機会を設けていた議会は 130 議会（8.6%）であった。複数回答による内訳では、機関としての議会の政策的立場や意思決定内容を説明する「議会報告会」を実施している議会が 22 箇所（1.5%※全回答議会に対する割合。以下、同じ）、議題を設定した意見交換の場を設けている議会が 84 箇所（5.5%）、テーマを設けず定期的を開催する懇談会を持つ議会が 27 箇所（1.8%）となっている。

2007 年調査では 2006 年 1 月 1 日から 12 月 31 日の間で、議会として市民と直接議論する機会を設けていた議会が 165 議会（11.2%）、議会として市民の意見を聴く機会を設けていた議会が

88 議会（6.0%）、議会報以外で議会での審議・議決の結果を市民に報告する機会を持った議会が 8 箇所（0.5%）であった。

設問項目が異なるため、単純に比較は出来ないが、全体の 1 割という相対的な割合の変化は起きていない中で、絶対数では直接対話の機会を設定する議会は増加している。

（議会報告会実施議会一覧）

北海道福島町・北海道木古内町・北海道今金町・北海道栗山町・北海道中川町・北海道清里町・北海道厚真町・岩手県奥州市・宮城県柴田町・宮城県本吉町・秋田県小坂町・福島県桑折町・福島県会津美里町・福島県楡葉町・埼玉県大利根町・千葉県神崎町・福井県越前市・長野県須坂市・長野県飯島町・三重県伊賀市・滋賀県竜王町・広島県三次市

問 23【週末・休日議会】

議会を週末や夜間に開催することも会社員層など、住民に傍聴しやすい状況をつくり、議会への市民参加を促す方策と考えられる。定期化されているわけではないが、2007 年 1 月 1 日から 12 月 31 日の間で実施した 30 議会に、定期的に実施しているとした 29 議会の合計 59 議会（3.9%）で行われているという結果となった。内訳は市議会が計 17 箇所、町村議会で計 40 箇所であった。

この項目は全国市議会議長会・全国町村議長会の定期調査でも項目化されている。全国市議会議長会（2008）『平成 20 年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成 19 年 1 月 1 日～12 月 31 日）』によると、夜間議会が 3 市、土曜・日曜議会の開催事例が 14 市であり、また、全国町村議長会（2008）『第 53 回町村議会実態調査』（平成 19 年 7 月 1 日現在）では、夜間議会が 19 町村、休日議会が 29 町村である。

加えて、今回の調査では他調査にはない選択肢として「実施したことがあるが、現在は行っていない」という項目を設け、実態把握に努めた。結果、該当事例が 172 議会（11.3%）にも上った。主な内訳は都道府県議会が 9 箇所、市議会が 61 箇所、町村議会が 99 箇所である。停止した理由は各議会で異なるだろうが、傍聴者が集まらないから停止したのであれば、「広報上の問題はなかったのか」「議会運営が傍聴者に理解しやすく、分かりやすいものであったのか」等の点を点検する必要があるだろう。そして、何より、「そもそも、傍聴者に関心を持って来てもらえる内容であったか」を振り返る必要があるのではないだろうか。

6. 公開・説明責任について

問 24【議案関連資料の公開】

最も基本的な政策情報である議案関連資料を審議の場としての議場という空間で議員・市民が共有することは審議・代表機関である議会への市民参加の前提条件でもある。しかし、6 割以上（62.2%）の議会は傍聴者に対する公開の取り組みはなく、公開している議会は 26.2%にとどまっている。費用面や準備の都合で公開できないとするならば、事後的な公開に努める方法もあるが、閉会後にホームページで公開している議会は全体の 4.0%、印刷物での公開は 16.6%となっている。一方で、積極的な取り組みとして、ごく少数ではあるが、0.9%の議会で開会前にホームページ上で公開しており、また、印刷物での公開も 4.2%で取り組まれている。

そもそも、議案関連資料というのは、議会の政策判断のために作成、提出された資料である。行政執行上の都合によって作成・管理させている一般の行政情報以上に、住民に対して公開される意義があるといえよう。そのような情報が集約されるというのは議会でしかあり得ないことだが、公開状況からみると、そうした認識が薄いといわざるを得ないのは問題だ。議会への市民参加の前提は政策情報の公開・共有であり、少なくとも、傍聴者に対する資料提供が行われることが必要である。

問 26【動画記録公開】

議場での審議を傍聴できない市民へは動画記録を公開することで時間と空間の制約を越えた参加の機会を提供することができる。また、これまでの「市民と議員の条例づくり交流会議」での議論から動画記録が公開されることで議場での議論が緊張感を持った、充実したものとなることが指摘されている。今回の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%、実質的な審議が行われる常任委員会では 0.7%という結果であった。特に都道府県では 91.4%、政令市では 76.5%の議会にて本会議で実施し、常任委員会でも共に約 30%が実施している。

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%であったことをみるとやや公開性が拡大したといえよう。動画記録公開は設備や技術・人員の条件があり、傍聴者への議案関連資料公開に比べ、直ぐに整えることは難しいが、インターネット技術の低廉化により、より取り組みやすくなっている。今後は委員会レベルでの公開の取り組みが進むことが期待される。

問 27【賛否の公開】

比例代表選挙ではない日本では有権者が選挙で投票するのはあくまでも議員個人である。自分が投票した議員が議会の場でどのような判断をしたかを知ることは次の選挙での投票を決めるための大きな要素であり、議員個人の側から見れば、賛否の公開は公選公職者としての説明責任を果たす上で決定的に重要である。しかし、86.0%の議会は公開してないのであり、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僅か 3.8%であった。重要議案のみ公開として議会在 2.2%あったことを勘案しても、約 6%の議会では有権者は議員個人の政策判断の結果を知ることができないのだ。

2007 年調査では公表していないとする議会在 92.5%だったことを踏まえると、大きな変化はなかったといえよう。一方、議会運営は会派単位で行われている現状があり、同時に、会派マニフェストや地域政治の担い手としてのローカルパーティーに期待する立場から会派を重視する考え方がある。しかし、会派単位での公開状況でも全ての議案について公開をしているのも 6.6%にとどまっている。

問 28【常任委員会の公開】

現在の議会の大半は審議の実質を常任委員会が担っている。常任委員会が公開されることは代表・審議機関としての議会の透明性の前提であり、「スペースがない」という理由で傍聴者を認めないことは従来から問題視されてきたことでもあった。現状では原則自由公開としているのが 27.0%で、64.1%は許可制、そして 8.6%の議会では原則非公開という結果であった。2007 年調査では原則自由が 18.6%、許可制が 73.6%であったことを見ると、やや改善がみられるが、依然として常任委員会への市民のアクセスは制限されている。

問 29【委員会採決の公表】

議会での意思決定過程を公開することも議会の透明性の条件である。委員会審議を踏まえて本会議審議が行われる審議過程からして、委員会採決結果が本会議採決前に明らかにされることは議会の意思決定過程の公開であり、また、公開性に対する姿勢を見る指標となる。しかし、95.0%の議会では公開してない。ホームページ上で公開しているのは 1.7%である。この項目での実施費用は非常に低いため、公開に取り組む議会が拡大することが期待される。