

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策研究

議会基本条例「東京財団モデル」 普及度合いの検証

2011年3月

東京財団政策研究

本報告言について

本報告書は、東京財団「地方議会改革研究」における研究成果である。プロジェクトのメンバーは以下の通り。

【リーダー】

中尾 修 東京財団研究員

【メンバー】

大沼瑞穂 東京財団研究員兼政策プロデューサー

【協力】

本田正美 東京大学大学院学際情報学府博士課程

<本報告書に関するお問い合わせ>

東京財団政策研究 大沼瑞穂 電話 03-6229-5502

E-mail onuma@tkfd.or.jp

はじめに

日本が本当に元気になるためには、地方が活気を取り戻すことが欠かせません。国と地方の関係を見直し、真に自立的な地方を創出するには今何が必要なのか—東京財団ではこのような問題意識から、市民の日常生活と最も密接な関係にある地方行政や地方議会の在り方、地域の特性を活かした経済社会を目指す地域再生の創出などを軸に政策研究を進める一方、市区町村職員のリーダーシップを育成する「週末学校」などの人材育成事業も行っています。これら一つ一つの試みが全体として、地方が元気を取り戻す原動力となることを目標にしています。

名古屋市や鹿児島県阿久根市での首長と議会の対立が顕著となっている昨今、地方議会の存在意義が問われています。こうした中、2011年春、全国で統一地方選挙の季節を迎えます。東京財団が06年から行ってきた地方自治のプロジェクトでは、首長も議会もどちらも住民が直接選挙で選ぶという二元制代表制のあり方に早くから着目し、政策提言ⁱを出したり、各地で勉強会を行ってきました。

東京財団では、議会改革とは、住民の議会への参加と議員同士の活発な議論を担保していくことをその第一歩と考えました。議会で住民が意見表明（陳情）し、それを受けて議員同士が議会で議論する。さらに、議会で議論したことを住民に説明する機会を頻繁に設けることにより、住民からの意見を吸い上げ、さらに議論をした上で、行政側に提案していく。こうしたサイクルを徹底し、合議体としての生きた議会を作ること、住民も個別の陳情による物事の解決ではなく、地域の主権者として議会と関わっていくようになり、議会や議員の役割を認識していくことでしょう。

このプロジェクトでは、議会改革の手法のひとつとして注目を集めている「議会基本条例」に焦点を当て、議会基本条例「東京財団モデル」を策定し、全国的な普及活動に力を入れてきました。生きる議会を作っていくこと。それが議会改革であり、そうした議会における条例とは何かを考える上で、この報告書がその一助となれば幸いです。

ⁱ 政策提言：「分権時代の地方議会改革—改革派首長からの提言—」2008年7月

政策提言：「市民参加と情報公開の仕組みを作れ—地方議会改革のための議会基本条例『東京財団モデル』」2010年1月

政策提言：「地方議会改革は誰のためか—市民の役割と議会の責任—」2010年5月

はじめに

- 名古屋市や鹿児島県阿久根市で起こった首長対議会の対立はもはや一部の地域の特殊な問題ではない。4月の統一地方選挙が近づき、地方議会の存在意義自体が問われている。
- これまで地方議会は、条例制定権や議案修正権という権限があるにも関わらず、こうした権限を最大限行使してこなかった。行政が作成した条例案や予算への可決だけをもって「議会の仕事」としてきたといっても過言ではない。
- 住民から議員定数や議員報酬に対する疑義の声が挙がる中、議会は地方自治の担い手として自らの責任や役割を明確にしなければならない。地方議会、議員とはどうあるべきか、本質的な議論とともに、具体的な方策が必要である。
- こうした状況に対処するため、全国的に議会改革の手法として一種のブームになっているのが、議会基本条例の制定である。2006年に北海道の栗山町議会が最初に制定したのに始まり、統一地方選前に駆け込み的に増加している。
- しかし、議会基本条例の制定によって、本当に議会改革が進んでいるのであろうか、という問題意識の下、東京財団は実態の検証を行った。

1. ニセ議会基本条例の横行

○全国的なブームの中にあつて、何のために議会基本条例を制定するのか、といった本質が欠落しているニセ議会基本条例が多く存在する。

○議会基本条例の制定は、住民から信頼される議会になるための手段であり、議会改革とイコールである。東京財団「地方議会改革プロジェクト」では、改革の柱として、

①情報公開

②住民の議会への参加

③議員同士の活発な議論の推進 を掲げた。

○ニセ議会基本条例をこれ以上増やさないよう、昨年5月上記の視点を具体化 するため以下の3点につき、議会基本条例に義務化・明文化するよう政策提言を公表した。

【議会基本条例「東京財団モデル」必須3条件】

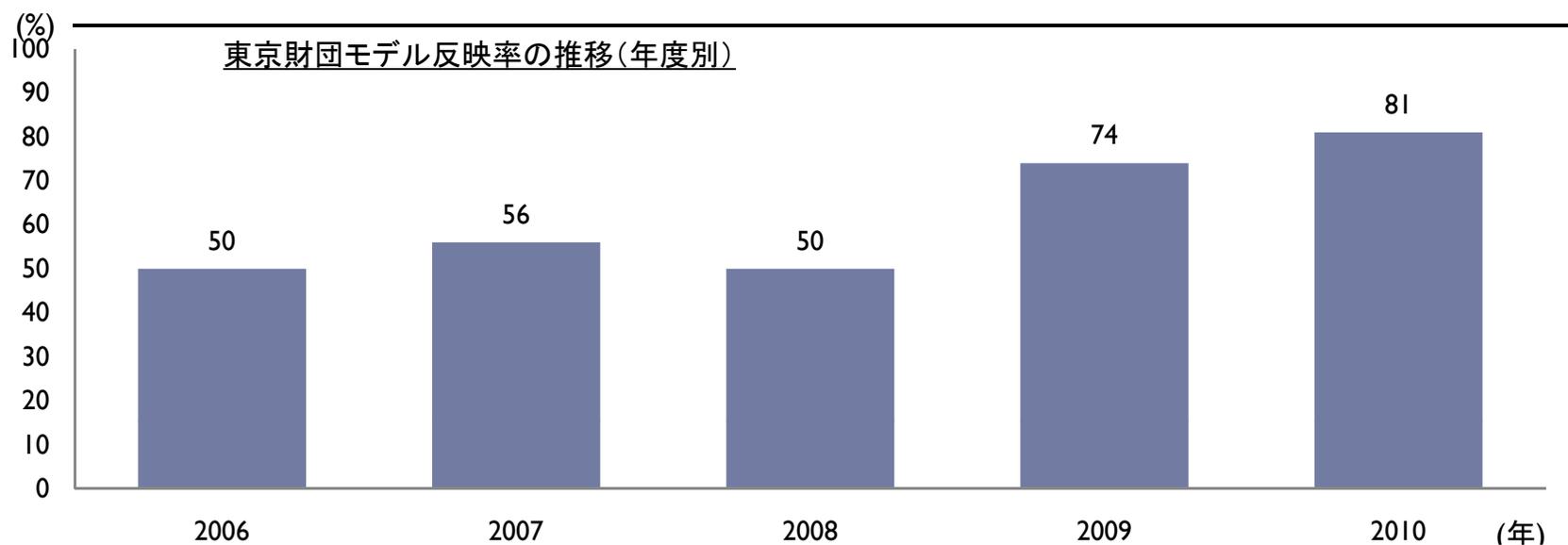
1. 議会報告会(意見交換会など)
2. 請願・陳情者の意見陳述
3. 議員間の自由討議

2. 東京財団モデル「必須3条件」 反映率の推移状況(2006-2010)

○議会基本条例が初めて制定された2006年以降の制定数の推移と東京財団モデル「必須3条件」の反映率を見ると以下の通りである。

年別

西暦	制定議会数	反映数	反映率(%)
2006	2	1	50
2007	9	5	56
2008	16	8	50
2009	50	37	74
2010	73	59	81



3. 検証

○2006年の栗山町議会での議会基本条例の制定から5年。基礎自治体では150件と全体の1割に迫る猛スピードで議会基本条例の制定数は増加している。

2006年には2件だけだった議会基本条例は、2009年50件、2010年73件とこの2年間で全体の8割を超えている。

○東京財団「必須3条件」が盛り込まれている条文は、年々増加傾向にあり、2010年はおよそ8割の条文に「必須3条件」が盛り込まれている。(最終ページの資料参照)

○しかし、必須3条件が条文に義務化・明文化(制定時)されているのは、以下の14議会に留まる。

【必須3条件が義務化・明文化されている議会】

栗山町、伊賀市、今金町、松島町、北島町、福島町、大利根町、名寄市、北方町、陸前高田市、御船町、蔵王町、石巻市、豊浦町

4. 必須3条件の義務化・明文化の必要性

- (1) 「必須3条件」を盛り込んでいても、義務化・明文化しなければ、議会報告会や住民の議会での陳情・請願等の意見陳述が必ずしも実施されているとは限らない。徹底した情報公開と住民参加が進まなければ、議会改革は進まず、条例は絵に描いた餅となる。
- (2) 議会基本条例を制定したことによって、「我々は議会改革をしている」とのアリバイにされないためにも、「必須3条件」の義務化・明文化が必要である。

【具体的理由】

- ① 議会報告会の義務化によって、後援者以外不特定多数の住民との意見交換をする機会を得、機関としての議会に対する様々な意見を吸い上げることが必要。
- ② 請願・陳情者の意見陳述の機会を保障することは、個別利益のために議会に陳情するのではなく、住民も地域経営の視点で地域を考え、積極的な住民参加を促すことになる。
- ③ 議員同士の自由討議が深まれば、議会本来の権限、すなわち条例制定権や議案修正権等の行使へとつながるアイデアが生まれる。議員の議論こそ合議機関たる議会の真骨頂。

資料

	鹿追町	石巻市	加西市	川崎町	三芳町	花巻市	東吾妻町	呉市	豊前市	横須賀市
議会報告会	○(4条)	◎(7条)	◎(8条)	◎(10条)	◎(6条)	○(9条)	◎(3条)	○(10条)	○(10条)	○(13条)
請願・陳情者の意見陳述	○(4条)	◎(6条)	◎(6条)	◎(6条)	○(5条)	○(8条)	◎(3条)	○(12条)	◎(10条)	○(12条)
自由な討論による合意形成	◎(10条)	◎(12条)	○(12条)	○(16条)	○(12条)	○(16条)	○(8条)	○(16条)	◎(18条)	◎(21条)

	小矢部市	亀山市	綾部市	奄美市	宗像市	和木町	山元町	白糠町	大町市	南会津町
議会報告会	○(4条)	○(8条)	○(5条)	○(7条)	○(6条)	◎(4条)	◎(5条)	×	◎(12条)	○(8条)
請願・陳情者の意見陳述	△(4条)	△(8条)	△(5条)	△(6条)	△(5条)	○(4条)	○(4条)	◎(4条)	○(10条)	△(8条)
自由な討論による合意形成	○(9条)	○(14条)	◎(10条)	◎(11条)	○(4条)	○(8条)	◎(10条)	○(4条)	○(17条)	○(4条)

	佐伯市	志免町	昭和町	野洲市	鹿島市	加東市	井原市	亀岡市	上越市	豊浦町
議会報告会	◎(6条)	◎(5条)	○(9条)	○(8条)	×	◎(7条)	○(7条)	◎(7条)	◎(9条)	◎(4条)
請願・陳情者の意見陳述	○(6条)	○(4条)	△(9条)	◎(8条)	△(7条)	○(6条)	△(7条)	○(6条)	○(8条)	◎(4条)
自由な討論による合意形成	◎(22条)	◎(8条)	○(7条)	◎(13条)	○(6条)	○(14条)	○(13条)	◎(14条)	○(15条)	◎(9条)

	防府市	和光市	箕輪町	富士市	播磨町	塩竈市	上峰町	旭川市	長崎市	十津川村
議会報告会	○(9条)	○(5条)	○(9条)	◎(7条)	○(6条)	◎(5条)	×	○(12条)	×	◎(6条)
請願・陳情者の意見陳述	○(9条)	○(5条)	○(9条)	◎(6条)	○(6条)	◎(5条)	○(4条)	×	△(7条)	×
自由な討論による合意形成	○(14条)	△(4条)	○(7条)	○(12条)	◎(11条)	○(11条)	○(2条)	◎(4条)	○(4条)	◎(3・12条)

	大豊町	河北町	酒田市	女川町	田原市	四万十町	広島市	大牟田市	鳥羽市	守山市
議会報告会	◎(4条)	×	○(5条)	◎(4条)	×	○(6条)	×	◎(12条)	○(4条)	×
請願・陳情者の意見陳述	○(4条)	×	△(5条)	○(4条)	○(5条)	○(5条)	×	○(13条)	○(4条)	△(8条)
自由な討論による合意形成	◎(8条)	×	○(9条)	◎(8条)	○(3条)	◎(14条)	×	△(4条)	◎(9条)	△(8条)

	西和賀町	田川市	木津川市	塩尻市	佐倉市	白山市
議会報告会	×	◎(8条)	○(6条)	◎(10条)	◎(7条)	○(6条)
請願・陳情者の意見陳述	×	○(7条)	○(5条)	◎(7条)	△(6条)	○(5条)
自由な討論による合意形成	○(9条)	○(4条)	○(11条)	○(4条)	◎(13条)	○(12条)

2010年4月以降議決した基本条例の条文(鹿追町は2010年3月議決)
 議会報告会色付:義務化しており高評価
 全項目色付:東京財団モデル不合格

議会報告会	◎:義務・明文化 ○:努力・~ものとする ※この項目は△評価をしない
請願・陳情	◎:意見陳述機会・明文化 ○:意見陳述機会・努力規定 △:参考人規定で担保
自由討論	◎:義務・明文化 ○:努力・~ものとする △:消極的ではあるが規定
全項目	×:規定なし

議会基本条例「東京財団モデル」普及度合いの検証

2011年3月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>