

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

市民参加と情報公開の仕組みをつくれ

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5月

東京財団政策研究部

本政策提言について

本政策提言は、東京財団の研究プロジェクト、「地方議会の改革プロジェクト」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通り。

【リーダー】

木下敏之 東京財団上席研究員／前佐賀市長

【メンバー】

福嶋浩彦 東京財団上席研究員／

中央学院大学社会システム研究所教授 前我孫子市長

中尾 修 東京財団研究員／前北海道栗山町議会事務局長

赤川貴大 東京財団研究員兼政策プロデューサー

<本政策提言に関するお問い合わせ>

東京財団政策研究部 赤川貴大 電話 03-6229-5502

e-mail akagawa@tkfd.or.jp

東京財団 政策研究とは

日本は、バブルの崩壊からようやく立ち直ったかと思うと、今また、グローバルな経済危機に直面しています。さらに年金・医療などの社会保障に始まり、教育や農業・環境などの問題は山積したままであり、国内問題はますますグローバルな問題と直結するようになり、外交・安全保障問題は米欧だけではなく、アジアや新興国などのプレーヤーも加わって、複雑化し、国益の再整理が必要になっています。

このような重大な時期に政治は機能不全をきたし、これらの問題についての、政策論議では対症療法が中心となっており、冷静な分析と検討が十分ではありません。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言を行うインフラが整っており、国会と霞が関の中間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

1997年に東京財団が設立されてからこれまでの間、民間から内閣に入ったり、霞が関の官僚が政界やアカデミズムに飛び出したり、政策をめぐる人材の流動化は急速に進みました。東京財団の政策研究事業は、こうした流動化した人材の知性や能力を集めながら、世の中を動かす発火点となることを目指します。

地方議会の改革プロジェクト

中央から地方への権限移譲は、各自治体の政治的意思決定の範囲の拡大を意味します。市町村長は、前例や国や都道府県の指示に従うことなく、自らの判断と責任で実施事業の取捨選択をしなければなりません。また、地方議会にも議決機関としての責任を明確にする時代となりました。行政が作成した条例案や予算への可否だけでなく、議決理由や意思決定過程の透明性も求められます。首長と議会、市民が知恵を出し合って地域づくりになければなりません。財政状況だけでなく、地方自治体の政治のあり方が市民生活に大きな違いを生むことが予想されます。二元代表制の一翼を担っている議会の改革は急務です。

このプロジェクトでは、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、自治の力を強固にする視点から議会基本条例「東京財団モデル」と政策提言を取りまとめました。各議会の歴史や文化、個性を尊重しつつも、議論のたたき台のひとつとなることを願い提言いたします。

【要旨】

地方分権の流れは、「地域主権」を掲げた民主党政権の誕生で加速された。今後、地方自治体が条例で定める事務事業の大幅な増加が予想される。それは意思決定機関である地方議会の責任も増大することを意味する。だが、それを担う地方議会の準備と覚悟は十分とは言い難い。既に首長・行政では当然となった市民参加と情報公開が議会にも求められる。議会が市民の意思を的確に把握する仕組み・制度を整えることが、政治の成熟度を高めることに繋がる。

地方議会改革の具体的な取り組みのひとつとして、議会基本条例が注目を集めている。これまでの地方自治法第120条の会議規則による画一的な運営を止め、日本国憲法が定める条例制定権を根拠とする議会の最高規範として議会基本条例は、地方議会が自らの意思で実施する改革として画期的である。だが、2006年5月に全国初の議会基本条例が北海道栗山町で誕生して以来、100を超える地方議会で制定されているが、二元代表制での自治を担う意思決定機関としての役割を自覚せず、従来の中長・行政に対するチェック・要望型の思考・行動から脱却できていない議会基本条例もある。

厳しい財政状況下で多様な要望に対応することが自治体にはこれまで以上に求められる。自己責任、自己決定の原則に基づく文字通りの自治の一翼を担う議会は、市民参加と情報公開を進め、市民からの信頼を獲得しなければならない。それには、確固たる理念と実効性、継続性のある議会のルールが明記された議会基本条例による円滑で効率的な運営が求められる。具体的な制度としては、①議会報告会、②請願・陳情者の意見陳述、③議員間の自由討議、の3つが議会基本条例の必須要件である。

議会基本条例の問題点

二元代表制の一翼を担う地方議会の議会基本条例には、「市民参加」と「情報公開」を実施するルールが明確にされていなければならない。そして、議会主催の正式な公開の場において、議員が自らの支持者とは限らない市民と議論することが保障されている必要がある。

だが、旧態依然の首長への要望型の自治制度を想定した議会基本条例は少なくない。実際には使用しない権限を首長に見せつけ、「レバレッジ(槌子)」の効果に期待し、首長・行政の“おこぼれ(個別議員の利害)”を受け取ることに満足する追認機関が維持される最悪のケースも想定される。たとえば、これまでの実績を大きく超える議決権限の拡大を明記している条例がある。これまでおざなりな審議を続けてきた長期行政計画にどの程度の関与が可能なのか疑問である。

自治体の理念の基づき、当該自治体の実態に合致した身の丈にあった、多種多様な議会基本条例が存在することは自然であるが、市民と議会の関係が核となる必須要件は除外してはならない。

議会基本条例3つの必須要件

市民と議会の関係・意思決定機関としての役割を明記することが、議会基本条例の核である。
それに基づく「3つの必須要件」を定めた。

1. 議会報告会(意見交換会など)

議会が機関(合議体)として一体となり、民意をくみ取る仕組みを市民が気軽に体験する機会である。市民からの信頼の獲得には、議会が市民生活の場に出向くことは不可欠である。市民が議会を通じて政策決定過程に関与する機会である。

2. 請願・陳情者の意見陳述

市民が抱える個別具体的な懸案事項について議会で意見を述べることを希望した場合、それを保障しなければならない。慣例などの運営実態として実施している議会もあるが、市民の権利として条例に明文化することで市民に周知することが重要である。

3. 議員間の自由討議

議会は意見をぶつけ合い、結論を導き出すところである。議決行為よりも決定に至る過程(プロセス)が持つ実質的意義を重視することで議員・議会の存在意義が明確になる。議論は議会の醍醐味である。

議会基本条例の必須条文

前文

市民に選挙で選ばれた議員により構成される〇〇議会(以下「議会」というい。)は、二元代表制の特性をいかし、市長と緊張関係を保持しながら、市民参加のもとで、憲法に定める地方自治の本旨の実現に邁進する責任と権限を負っている。

(目的)

第1条 この条例は、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点や課題を広く市民に明らかにし、合議制の意思決定機関としての議会の果たすべき役割を明確にすることを目的とする。

(議会の活動原則)

第2条 議会は、議会への市民参加と情報公開の原則に基づき、次の各号の議会活動を行わなければならない。

1. 全ての会議を原則公開するとともに、閉会后速やかに議会主催の議会報告会を開催し、討議内容及び議決事件の説明をするとともに、市政全般に関する課題について市民と意見交換を行うこと。
2. 請願及び陳情は市民による政策提言と位置付け、その審議並びに調査にあたっては、提出者が希望した場合は、参考人として意見を直接求めること。
3. 議員による討議の場として、議員相互間の自由闊達な討議を通して、意見を集約していく運営すること。

(見直し手続き)

第3条 議会は、議会運営がこの条例の目的、原則等に即して行われているかどうかを不断に検証し、必要があると認める場合は、この条例の改正を含めて適切な措置を講じるものとする。

議会基本条例の分析

2009年10月末時点で制定が確認できた68市町村の議会基本条例を分析した結果

「3つの必須要件」をクリアしているのは、66%(45議会)

(栗山町・伊賀市・今金町・出雲市・邑南町・京丹後市・松島町・知内町・熊取町・会津若松市・薩摩川内市・大分市・松江市・大村市・北島町・菊川市・所沢市・新発田市・高千穂町・藤里町・福島町・北栄町・栃木市・大和町・宇多津町・松本市・島田市・流山市・小松島市・三笠市・名寄市・朝来市・精華町・宮古市・嬉野市・天理市・観音寺市・葉山町・大磯町・長野市・牧之原市・読谷村・奥州市・伊達市・若桜町)

3項目全て◎:8議会

(栗山町・伊賀市・今金町・松島町・北島町・福島町・大和町・名寄市)

議会基本条例の分析

	栗山町	伊賀市	今金町	出雲市	邑南町	京丹後市	松島町	知内町	熊取町	会津若松市
議会報告会	◎(4条)	◎(7条)	◎(4条)	○(9条)	○(4条)	○(5条)	◎(4条)	○(4条)	○(6条)	○(5条)
請願・陳情者の意見陳述	◎(4条)	◎(6条)	◎(4条)	△(7条)	○(4条)	◎(5条)	◎(4条)	◎(4条)	○(5条)	△(追加予定)
議員間の自由討議	◎(3条)	◎(4・11条)	◎(3・9条)	○(7条)	◎(3条)	○(3・10条)	◎(2・3・9条)	◎(9条)	◎(3・10条)	◎(3・12条)

	薩摩川内市	大分市	松江市	大村市	北島町	菊川市	所沢市	新発田市	高千穂町	藤里町
議会報告会	○(11条)	○(5条)	◎(7条)	○(6条)	◎(6条)	○(7条)	○(7条)	○(5条)	○(6条)	○(4条)
請願・陳情者の意見陳述	△(11条)	○(5条)	△(6条)	△(2条)	◎(5条)	○(6条)	△(6条)	△(5条)	○(5条)	○(4条)
議員間の自由討議	○(3条)	◎(2・3・10条)	○(3・10条)	○(3・10条)	◎(4・10条)	◎(4・11条)	◎(3・12条)	◎(3・9条)	◎(4・12条)	◎(3・9条)

	福島町	北栄町	栃木市	大和町	宇多津町	松本市	島田市	流山市	小松島市	三笠市
議会報告会	◎(7条)	◎(4条)	◎(8条)	◎(4条)	○(6条)	○(7条)	○(7条)	○(10条)	○(7条)	○(5条)
請願・陳情者の意見陳述	◎(7条)	○(4条)	○(7条)	◎(4条)	△(5条)	△(6条)	△(2条)	△(17条)	△(6条)	△(4条)
議員間の自由討議	◎(6・23条)	◎(3・10条)	◎(2条)	◎(3・9条)	◎(4・9条)	○(3条)	◎(3・12条)	○(4・16条)	◎(4・11条)	◎(3・9条)

	名寄市	朝来市	精華町	宮古市	嬉野市	天理市	観音寺市	葉山町	大磯町	長野市
議会報告会	◎(5条)	○(6条)	◎(8条)	○(6条)	◎(5条)	○(7条)	○(6条)	△(5条)	○(5条)	△(12条)
請願・陳情者の意見陳述	◎(5条)	○(6条)	◎(7条)	△(5条)	△(4条)	△(15条)	△(5条)	△(2条)	△(5条)	○(12条)
議員間の自由討議	◎(11条)	◎(3・11条)	○(4・13条)	◎(3・10条)	◎(4・9条)	○(3・13条)	◎(3・11条)	△(13条)	◎(4条)	◎(4・10条)

	牧之原市	続谷村	奥州市	伊達市	若桜町
議会報告会	○6条)	◎(4条)	◎(13条)	○(7条)	○(5条)
請願・陳情者の意見陳述	△(5条)	○(4条)	△(6条)	△(6条)	△(4条)
議員間の自由討議	○(3条)	◎(3・8条)	◎(2・9条)	◎(4・12条)	○(3条)

◎:義務規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
 ○:努力規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
 △:できる規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
 空欄は該当なし

議会基本条例の分析

	Y町	I市	H市	N町	K市	M市	T町	K市	S町	O町
議会報告会								○(6条)		
請願・陳情者の意見陳述			△(5条)		△(5条)		△(2条)			
議員間の自由討議	◎(4・7条)		○(4・9条)	○(9条)	◎(3・10条)	○(6条)	◎(3条)	○(11条)	○(3条)	◎(3・7条)

	O村	H市	Y市	K市	T市	S町	S市	T市	K町	K市
議会報告会					◎(5条)		○(8条)			
請願・陳情者の意見陳述	○(4条)	△(7条)	○(7条)	△(9条)				△(15条)		
議員間の自由討議	◎(3・8条)	○(5・10条)	○(3条)		○(8条)	◎(3条)	○(4条)		◎(4・9条)	

	K市	K市	O市
議会報告会	△(8条)		
請願・陳情者の意見陳述		○(6条)	
議員間の自由討議	○(7・12条)	○(4・10条)	○(7条)

◎:義務規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
 ○:努力規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
 △:できる規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
 空欄は該当なし

議会基本条例の分析(2)

第一次調査から2010年3月末までに制定が確認できた26市町村の
議会基本条例を分析した結果

「3つの必須要件」をクリアしているのは、77%(20議会)

(長生村、八女市、陸前高田市、洲本市、北方町、益田市、和寒町、蔵王町、帯広市、小坂町、
越前市、御船町、多摩市、平群町、名古屋市、小郡市、えびの市、三好市、大東市、秩父市)

	長生村	八女市	陸前高田市	洲本市	北方町	益田市	和寒町	蔵王町	帯広市	小坂町
議会報告会	○(14条)	◎(6条)	◎(15条)	○(13条)	◎(4条)	○(5条)	◎(4条)	◎(4条)	○(5条)	○(4条)
請願・陳情者の意見陳述	◎(13条)	○(5条)	◎(6条)	△(13条)	◎(4条)	◎(5条)	◎(4条)	◎(4条)	◎(5条)	◎(4条)
議員間の自由討議	○(10条)	○(4・10条)	◎(4・11条)	◎(3・8条)	◎(3・9条)	○(4条)	○(3条)	◎(3・9条)	◎(3・11条)	◎(3・8条)

	越前市	御船町	多摩市	平群町	名古屋市	小郡市	えびの市	三次市	大東市	秩父市
議会報告会	◎(6条)	◎(10条)	○(5条)	◎(5条)	○(4条)	○(4条)	◎(7条)	◎(7条)	◎(7条)	◎(6条)
請願・陳情者の意見陳述	○(5条)	◎(8条)	◎(6条)	◎(4条)	◎(4条)	◎(4条)	○(5条)	◎(5条)	○(14条)	◎(6条)
議員間の自由討議	○(2・11条)	◎(5条)	○(4・13条)	○(3条)	△(3条)	○(3・9条)	○(3条)	○(4条)	◎(16条)	○(11条)

	K市	O市	S市	K町	I市	T市
議会報告会				○(5条)	◎(12条)	◎(10・11条)
請願・陳情者の意見陳述	◎(6条)		○(8条)			
議員間の自由討議	○(4・10条)	○(7条)		○(11条)	○(6条)	○(4・6条)

◎:義務規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
○:努力規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
△:できる規定またはそれに準ずる規定や要綱、実施実態がある
空欄は該当なし

議会基本条例の分析

議会基本条例の制定数は増加傾向にある。制定に向けて継続審査中の議会は170を超えている。具体的な取り組みとしての議会報告会・意見交換会等も実施されており、議会基本条例は普遍的な制度として定着してきた。

改革のきっかけは、各自治体によって様々だが、背景には議会の存在自体への危機感の共有がある。

危機に対して“チーム議会”（議員＋事務局職員）としての共同作業に取り組める体制の維持が成否のカギとなっている。

基本条例の目的は、議会や議員の権限の拡大ためではなく、市民（住民）自治の拡大を図ることである。そのためには、情報公開と市民参加の確保は当然である。

討議なき議会はむなしい。行政に対して形式的な質疑をやめ、議員同士の自由闊達な討議を行い、自治体の主役である気概を持つことが、市民からの信頼回復につながる。中央依存体質から脱却し、自主自律を基本とした議会運営の仕組みが必要である。

政策提言

1. 議会基本条例の制定過程に市民の参加と情報公開を図ること

市民参加と情報公開は自治の基本であり、基本条例の制定を待つ必要はない。原則、全過程を公開にし、常に市民との意見交換の機会を設けること。議員のみで非公開の審議で原案を作成するなど論外である。

2. 議長の選出方法を公開にすること

議長のリーダーシップは議会改革に不可欠である。密室での会派間調整で1～2年で議長のポストを順送りする慣例は即時止め、少なくとも1期4年議会を統制できる議員を選出すること。また、地方自治法の改正を待たず、議会基本条例で議会の招集権を議長に付与することも検討すべきである。

3. 議会事務局職員を独自に採用すること

議長のリーダーシップと同様に議会の事務局機能が十分に発揮されることで、議会本来の役割が組織的に遂行でき実効性が高まる。事務局長はもちろん一般職員も名実ともに議長が任命した人材が、その任にあたるべきである。

市民参加と情報公開の仕組みをつくれ
～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月第1刷発行

2010年5月第2刷発行

発行者 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 (広報代表) Fax 03-6229-5508

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

無断転載、複製および転載を禁止します。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、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

出捐を得て設立され、活動を行っています。

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.tkfd.or.jp/>