

## 第2 議会改革の動きとそのあり方の模索

### 1 議会改革の動向

自治体議会に対する期待と不満・不信が入り乱れ、議会を見る目が厳しさを増しつつある中で、議会の側も、自ら改革に取り組んできている。

2000年代に入ると、改革に積極的に取り組む議会が現れるようになり、<sup>(18)</sup> その後も、議決対象の拡大、議員提案条例の増加、質疑における一問一答方式の導入、議員間の自由討議、請願・陳情の審査の充実、通年議会制の導入、休日・夜間議会の開催、委員会の公開、議会情報の積極的発信、議会報告会や意見交換会の実施などの取組みが行われてきた。特に、改革の動きが全国的に広がるきっかけとなったのは、2006年に北海道の栗山町議会により制定された議会基本条例であり、同様の条例の制定の動きは全国各地に広がることになった。

議会自身によるこのような改革の動きは、従来においてはあまり見られなかったものだけに、評価されるべきである。その成果については様々な見方があるものの、これらを通じて議会や議員のスキルやレベルがアップしてきていることも確かだろう。

しかしながら、その一方で、そのような努力が議会に対する評価に結び付いていない面がある。また、議会改革をめぐっては、自治体議会による温度差も目立ち、何も手つかずのところや、改革の余裕さえ失いつつあるところも見受けられる。改革に取り組んでも一過性のものに終わったり、息切れしたりしているところもある。

議会基本条例については、制定そのものが目的化し、制定しただけで満足してしまう議会も少なくなく、残念ながら、それがアピールやエクスキューズの手段となっているところなども見られないではない。

改革疲れといったこともささやかれるようになり、議会改革については、踊り場にさしかかりつつあるようにも見える。また、議会基本条例の制定の動きが始まってから15年以上が経過し、議会基本条例ブームも一服しつつある中で、様々な課題も浮かび上がってきているといえる。

(18) 初期のものとして、三重県議会、岩手県議会などの先進的な議会で行われた議会の権限強化、議員提案条例の増加や政策条例の取組みなどを挙げることができる。

それらのことを踏まえつつ、議会改革について考え、取り組んでいく必要がある。

なお、議会改革をめぐることは、インターネットを通じて情報が発信されたり、大学の研究機関やマス・メディアによって全国的な調査が行われ、「議会改革度ランキング」などが発表されるなどしている。これらは、全国各地のそれぞれの議会が、刺激を受けたり、先進事例に学んだり、励みとなったり、自己評価などをする上で、有用なものとはいえる。特に、自治体議会関係者の間でネットワークなどが構築され、情報、ノウハウ、経験等を共有化することは大きな意味をもつといえるだろう。

ただ、その一方で、改革が外向きのものとなり、ランキングを上げたり、注目されたりすることが改革の目標・実績とされるような状況も見られないわけではない。改革は、それぞれの自治体において議会がその役割を果たすために行われるものであり、自治や住民の福祉の向上につながるとともに、自治の本来的主体である住民の理解と支持を得ることが何よりも重要であることが忘れられてはならない。

## 2 議会基本条例について考える

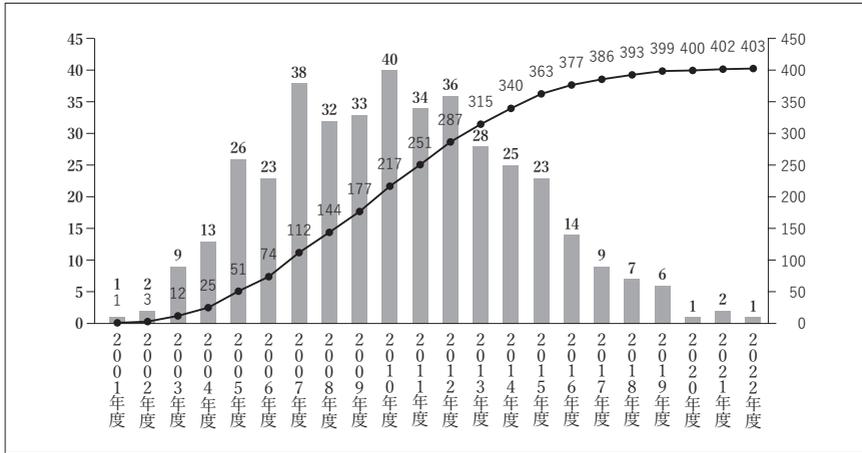
### (1) 議会基本条例の動向

議会基本条例については、2006年の誕生以降、これを制定する議会が増え続けてきている。

自治体議会改革フォーラムの調査によれば、2022年4月1日現在、965自治体(54.0%)で制定されており、その内訳は、道府県32(68.1%)、政令市16(80.0%)、特別区4(17.4%)、市541(70.2%)、町333(44.8%)、村39(21.3%)となっている。また、公共政策研究所がまとめた年度別の議会基本条例の施行状況は、次頁の図表1-2のとおりである。

議会基本条例は、自治体議会の位置付け・組織・運営・活動などの基本的なあり方を定めるものであり、そのほとんどが「議会基本条例」という題名としているが、中には、議会総合条例、議会改革条例などの名称としているところもあり、調査によって若干の数の違いも見られる。

図表1-2 年度ごとの自治基本条例の施行の状況



出典：公共政策研究所「全国自治基本条例・議会基本条例の施行状況（2022.12.28 現在）」

議会基本条例を制定する自治体の数は、全体の半数を超えるに至っているが、近年は、制定する自治体の数は減少傾向にあり、その制定ブームといった状況は落ち着いてきている。制定する議会が増えるに伴い、議会基本条例は自治体議会の標準装備といわれることもあるが、それが議会の標準装備と呼ぶものとなるかどうかは、その制定だけでなく、実施・運用にかかっており、これからその真価が問われることにもなるといえる。

## (2) 議会基本条例の意義・あり方

そもそも、自治体議会の制度については、憲法の下、自治法が詳細に規定し、その運営等について定める会議規則もあり、必ず議会基本条例というものが必要となるものではない。議会改革についても、議会基本条例を制定しなくても取り組むことは可能である。

そのような中で、議会基本条例を制定するのであれば、その目的と意義をしっかりと見定めることが大事となる。

議会基本条例を制定することの狙いや意義については、それぞれの議会においてしっかりと考えてもらう必要があるが、議会基本条例が、議会の位置付け、役割、あり方、改革の方向などについて総合的・体系的に定めるものであることからすれば、その意義としては、議会の使命・全体像の明確化、それによる議会像の共有化と継承にあるといえるだろう。議会は、選挙のたびに構成が変

化しうる存在であるが、基本条例は、住民との約束となり、議会はそれに自己拘束されることになる。

この点、議会基本条例を議会改革のツールと位置付ける見方もある。議会基本条例が改革の手段や成果となる面があることは確かであり、その関係から、議会基本条例の見直しや進化といったこともいわれるが、その一方で、議会のあり方や全体像を規定するものだけに、基本的な部分・要素についてはしっかりとした安定的・恒久的なものとする必要もある。議会改革の熱が冷めた途端に、議会基本条例も見向きもされなくなってしまったというのでは、困る。

そして、以上のようなことからすれば、議会基本条例にひな型はないといいたいところだが、議会のあり方を総合的に規定しその全体像を示すということからは、ある程度項目としては共通する面もあり、また、それぞれの自治体議会の個性を大切にする必要はあるものの、自治体ごとに議会の基本的なあり方がそう大きく異なるものでもないともいえる。これまで制定された議会基本条例を見ると、その内容については、メニュー化・パッケージ化されてきているところもある。

それらを踏まえるならば、条例で定める事項としては、一応、次のようなものがありうる。

- ① 議会の位置付け・役割
  - 議会の位置付け・役割・責務の明示
  - 議会の権限（議決事件の追加なども含む）
- ② 住民との関係
  - 住民との関係に関する基本原則
  - 情報公開として、委員会の原則公開、議員の賛否公開など
  - 住民参加として、参考人・公聴会の活用、請願・陳情の位置付け・取扱い、傍聴者への配慮など、その他、広聴・広報の充実
- ③ 長との関係
  - 長との関係に関する基本原則
  - 執行部による議会に対する説明・具体的な政策情報の提示など
- ④ 議会の組織・運営
  - 議員定数、議長・副議長、委員会、議会事務局など
  - 議会の活動・運営の原則
  - 議員間の自由討議、一問一答、執行部側の反問権など

○会派

⑤ 議員

○議員の責務、活動のあり方、議員の身分及び待遇・議員報酬、議員研修

○政治倫理

⑥ 議会の機能強化

○文書質問

○政策検討組織、政策評価・事業評価やPDCAサイクル

○調査機関・附属機関の設置や外部専門知見の活用

○議会事務局の機能強化

○議会改革の推進

⑦ 条例の位置付け、条例施行や議会改革の検証・見直し等

これによって、とりあえず議会基本条例の輪郭や基本的なイメージを把握・理解することもできるだろう。

**(3) 議会基本条例のつくり方**

このように、議会基本条例については、その内容がパターン化されてきているが、ただ、良いものを取り入れることも必要ではあるものの、とりあえず多くの条例で規定されているものは何でも規定するという姿勢はやはり問題である。条例づくりにあたっては、議会の状況や今後の目指すべき方向などを踏まえた主体的な選択や独自性の加味といったことを心掛けることが大事である。

議会基本条例は、改めて議会のあり方について規定するものであり、何のために条例をつくるのか、議会をどのように変えていくのか、明確な意図や目的をもって定めることが肝要である。そして、そのためには、それぞれの議会において、問題状況や課題の自己診断と処方箋の検討といったことから始めるべきである。

また、議会の基本的なあり方等について規定するものであることから、その規定のほとんどが理念規定、訓示規定、プログラム規定などにとどまっている。

しかし、基本条例だからといって、実体的な事項を定めてはならないということはない。必要があれば、実体的なものも規定していくようにすべきであり、それによってその意義がより高まる可能性がある。たとえば、基本条例では、議員定数については別に条例で定める旨を規定しているものが多いのだが、議員定数が条例事項であることは自治法で規定されており、そのような規定を改めて条例で定める意味はない。むしろ、定数といった基本的な事項であるか

らこそ、議会基本条例で具体的に規定すべきではないだろうか。

基本条例であるがゆえに、理念的・抽象的なものにとどめる必要はどこにもない。

議会基本条例で規定することが想定される主要な項目について、若干のコメントをしておきたい。

### ① 議会の位置付け・役割について

議会基本条例では、それぞれの目指す議会像を目標として掲げるとともに、自治法などでは必ずしも明確にはなっていない議会の位置付けや役割といったものを明示することが考えられる。その際には、住民との関係、長との関係についても規定することになるが、住民との関係では、情報公開と住民参加に関し、原則的な規定だけでなく、具体的な方法も規定することは必須といえるだろう。たとえば、情報公開としては、委員会の原則公開、議員の賛否公開など、住民参加としては、参考人・公聴会の活用、請願・陳情の政策提案としての位置付け・請願者の説明機会の設定、傍聴者への資料の配付や発言機会の付与、議会報告会、意見交換の場などがありうる。最近では、議会サポーターや議会モニターの制度を定めるところもある。

他方、長との関係では、長への反問権の付与、長の政策過程や代替案等の説明義務などを規定するものがある。

また、議会の権限ということでは、議会の議決事項の追加を定めるものが見られるが、改めて議会の権限を概括的・体系的に規定することも考えられる。その場合、法律で規定されている議会の権限や他の条例で規定する権限については確認的・概括的に列挙した上で、議会の議決事項の追加など本条例で権限を創設的に規定するのも1つの方法である。

議会の権限については、複数の法律や条例に散らばって規定されていることからするならば、その役割を規定した上で、その権限を整理しつつ包括的に示すというのは、それなりに意味のあることではないかと思われる。

### ② 議会の組織について

議会の組織としては、議員定数、議長・副議長、委員会、議会事務局などについて規定するものが見られ、その場合には、正副議長の所信表明の導入など選出過程の透明性、常任委員会の柔軟な設置と適正な運営の確保、議会事務局の人材育成・確保や議会図書室の適正運営などに関し規定されることもある。

また、議員に関する規定としては、議員の責務、活動のあり方、議員研修、

議員の身分及び待遇・議員報酬、政治倫理などが考えられる。問題となっている政務活動費のあり方について規定する例も見受けられる。

### ③ 議会の運営について

議会の運営の原則や基本については、審議のあり方として、議員間の自由討議、一問一答、執行部側の反問権などが規定されることも多い。規定するだけとなっているケースも少なくないようだが、これまでの慣行や議員の意識を変えていくということからは、一定の意味はあるだろう。

定例会の回数と会期等について定めるほか、通年議会化をうたうものも見られる。

さらに、議会の運営や活動の基本的な単位となっている会派について規定するものもあるが、会派の定義・位置付けとの関係では、会派の活動や会派を超えた活動を縛ったり、1人で活動する議員に不利益を及ぼしたりすることのないよう、慎重な配慮も必要だろう。

### ④ 議会の機能強化について

条例では、議会の機能強化のための規定が置かれることも多く、そのようなものとしては、たとえば、執行部による具体的な政策情報の提示、文書質問、政策検討組織、政策評価・事業評価やPDCAサイクル、調査機関・附属機関の設置、外部専門知見の活用、議会事務局の機能強化などが挙げられる。議会改革の推進、予算の確保などを規定するものもあり、議会改革を継続的に推進するための組織として議会改革推進会議の設置を規定するところもある。

なお、附属機関の設置については、自治法との関係で議論も見られるが、そのことが自治法に反するとまでいえないとしても、合議制の機関である議会に重ねて合議制の機関を置くこととの問題のほか、安易な附属機関の設置は逆に議会の形骸化につながりかねないこともきちんと認識しておく必要がある。その上で、その必要性と設置が判断されるようにしていくべきである。

また、住民がもつ知見の活用ということでは、参考人、公聴会、専門的事項調査の制度、意見交換会、議会サポーターなどといったものも考えられる。

### (4) 議会基本条例の活用・定着を目指して

議会基本条例の中には、長が主導した自治基本条例に対抗するものとして制定され、両者の関係が十分には整理されていないものも散見される。

しかしながら、議会基本条例の制定は、議会の自律権に基づくものということができ、長への対抗手段となるものではない。ましてや、それを<sup>てこ</sup>に執行部

側への対抗や対立をいたずらにあおるようなことは妥当ではなく、その内容については賢慮を働かせ、自制的となるところも必要となってくるといえるだろう。

そして、何よりも大事なことは、それをいかに着実かつ継続的に実施していくかということであり、その点では、議会基本条例の制定は、到達点ではなく出発点であることが銘記されるべきである。

議会基本条例を定めても、実践が伴わなければ、絵に描いた餅となるだけである（飾っておくだけの神棚条例化）。その点からは、条例の遵守状況・達成度、あるいは議会改革の推進についてチェックや評価をしたり、公表したりする仕組みを取り入れておくことも重要であり、そのための場や組織を整備したり、その結果の公表などを規定しておくことが考えられる。毎年の議会活動の実績と評価を議会白書としてまとめ、住民に公表することを条例で規定しているところもある。ただ、その規定の有無にかかわらず、実際にそのような取組みを行っている議会は、わずかにとどまっているのが現実のようである。<sup>(19)</sup>

なお、議会基本条例の中には、その最高規範性をうたうものが見られる。ただ、そのような規定は、法的には意味がなく、議会としてこれを遵守する決意を示したものと理解せざるを得ない。これに対し、議会運営に関する最高規範だから問題はないとする議論もあるようだが、そうするとそれぞれの分野・事項ごとに最高規範があることにもなりかねない。単なる自己満足とならないよう、その位置付けについてしっかりと考えることが、その後の運用や定着にもつながっていくことになるといえる。

このほか、議会基本条例の制定は、慣習や慣行の見直しだけでなく、議会に関する他の条例や会議規則などの見直しにも具体的につながっていくようなものでなければならず、そうでなければ、抽象的なお題目やプログラムを並べただけのものといった評価は免れないだろう。

いずれにしても、議会が機能するかどうかは、いくら形を整えたとしても、最後は、議員の意識や姿勢いかにかかっているといえる。議会基本条例を制定するのであれば、少なくとも、議員の意識や姿勢の変化に結び付くような内

---

(19) もちろん、そこに定める仕組みが十分に定着しているのであれば、あえて事後評価など行う必要はないといえるが、実際には、条例を制定するだけにとどまっているところが少なくないようだ。議会基本条例の改正についても、中にはそのバージョンアップを図ってきているところもあるが、その多くは改正されたとしても形式的な改正にとどまるところが多い。

容や制定プロセスを目指すとともに、それをしっかりと継承していくようにすべきである。

## コラム② 自治基本条例と議会基本条例

自治体においては、2001年にニセコ町がまちづくり基本条例を制定して注目を集めて以降、自治基本条例を制定するところが相次ぐようになり、NPO法人公共政策研究所のウェブサイトによれば、2022年12月28日現在、403の自治体で、自治基本条例が施行されている。しかしながら、近年は、自治基本条例をめぐる政治的な議論なども生じるとともに、制定自治体の数が1ケタ台の前半にまで減少し、微増にとどまるような状況となっている。

自治基本条例については、自治基本条例、まちづくり基本条例、協働のまちづくり条例など、各地で制定されている条例の題名は様々であり、また、その内容もいろいろである。ただ、これまでに制定された条例などを踏まえるならば、自治基本条例は、その名が表すように、自治体の組織・運営・活動について、理念、原則等の基本事項を定めるものであり、地域の条例のいわば中心・頂点に位置し、それにより地域における条例、規則等の自主法を体系化・総合化することになるものといえることができる。そして、そのようなことから、自治基本条例については、「自治体の憲法」ともいわれ、アメリカの一部の州の市町村で採用されているホームルール・チャーター<sup>(20)</sup>が引き合いに出されることもある<sup>(21)</sup>。

そうであるならば、議会基本条例は、自治基本条例の下に位置するものと捉えられることにもなりそうだが、自治基本条例の制定が先行し、議会基本条例は、それを意識しつつ、場合によってはそれに対抗するものとして制定されてきたことなどもあって、両者の関係が十分に整理されているとは言い難いところもあるようだ。自治体によっては、自治基本条例と議会基本条例の両方に最高規範性が

(20) ホームルール・チャーター（Home-rule Charter）は、「自治憲章」などと訳されているもので、自治体が、その組織・運営の基本的事項について自主的に定めるルールであり、自ら行使できる権限や組織の形態を定めることができる制度とされている。アメリカの多くの州で認められており、自治体がホームルール・チャーターを制定する権利については、州の憲法や法律によって定められ、保障されている。

(21) もっとも、不思議なのは、そのようにいわれながら、自治基本条例を制定した自治体のウェブサイトの例規集のデータベースを見ると、自治基本条例が、例規の体系の最初に位置付けられているわけではなく、県庁、市役所、町村役場の位置を定める条例などよりも後に掲載され、他の条例・規則などの中に埋もれてしまっているところが多いことである。

規定されていることもあり、その場合、法的には意味がないとはいえ、両者の関係が問題ともなりうる。また、自治基本条例の中には、議会の定めがないものも見られるが、それが自治体の組織・運営・活動の基本について規定するものであるならば、議会の規定を欠くことはおよそ考えられないだろう。

結局、自治基本条例が長主導で制定されたもの、議会基本条例が議会主導で制定されたものといった構図となっているところもあるようであり、そのような政治的な意味や対抗といった色彩を帯びることになってくると、条例の制定や法システムのあり方としては疑念などが生じることにもなりかねない。

それぞれが必要というのであれば、自治基本条例と議会基本条例の役割分担といったことも念頭に置きながら、両者の関係を整理し、自治にとって共に意義あるものとしていくことが必要<sup>(22)</sup>だろう。

### 3 議会改革にどう取り組むか

各地の議会で議会基本条例が制定され、議会改革が進められてきたにもかかわらず、十分には効果を発揮していないところも少なくない。

その原因については、それぞれの議会ごとに様々な問題や事情が指摘されうるのだろうが、その一因には、議会の位置付け・役割や特性といったものが十分に見定まっていないところもあるように思われる。議会改革がより実りの多いものとなるようにするためにも、今一度、議会の位置付けや機能を再確認しておく必要があり、そこでは、議会の役割として何がコアなものであるかを見定めることが大事となるのではないかと思われる。

そして、そこにおいて必要なのは、高い理想を掲げるだけではなく、身の丈に合った持続可能な改革と議会のあり方を追求していくことであり、改革などによる劇的な成果や変化といったものはむしろ期待すべきではないといえるだろう。改革に取り組むのであれば、「あれもこれも」ではなく、「あれかこれか」ということで、実行可能なものを絞り込んだり、漸進的に改革を進めたりすることなども必要となる。議会改革がブームとなる中で、ともすればそのような

(22) 2020年4月に自治基本条例と議会基本条例を同時に施行した武蔵野市では、自治基本条例案の作成にあたり、その検討の舞台となった懇談会の議論の過程において、議会側との意見交換が行われ、議会基本条例と自治基本条例において記載される事項や内容について協議・調整が行われたとのことである。武蔵野市ウェブサイト「自治基本条例について」参照。

視点が希薄となっていたところはないだろうか。

議会基本条例については、制定するだけでなく、その実践や深化（あるいは進化）こそが重要であることはいまでもない。

そもそも、議会改革は、改革そのものが目的なのではなく、また、ただ単に執行部に対抗して議会の立場を強化すればよいというものではない。議会の存在感が高まったとしても、それが自治の活性化や質の向上につながらなければ、住民からの十分な理解や支持が得られることはないだろう。独りよがりや独善的となるのは避けなければならない。目に見える成果につなげるには、時間と粘り強い努力が必要となるが、まずはその与えられた役割を果たし、その取り組みが自治の質や住民福祉の増進につながるものにしていくことが大事である。

この点、議会改革を通じて、議会が討議機関、熟議の場であることが再確認されることになったともいわれる。議会基本条例でも、ほとんどの条例が議員間討議について規定している。

確かに、議会は議論の場であり、多様な意見を審議の場に出しつつ討議を通じて調整・決定を行う機関である。しかし、これまで討議があまり行われてこなかったことが問題であったのであり、また、やらないよりはよいとはいえ、議員間の自由討議を何度かやってみたということだけでは、十分な成果とはいえないだろう。たとえ直ちに目に見える効果につながらなくても、それが何らかの形でその決定や行政に影響を与えることになっていかなければ、住民からは評価されることなく、逆に、議会を<sup>や</sup>揶<sup>ゆ</sup>する際の<sup>じょうとうく</sup>常套句ともなってきた「おしゃべりの場」や「発表会」との見方を助長することにもなりかねない。

また、議会では、相変わらず古めかしい先例・慣行や固定観念等に縛られたり、とらわれたりしているような状況が見られ、改革にあたっては、その呪縛を解くことが必要である。とりわけ、これまで何かと模倣されることが多かった国会は、必ずしもモデルとなるものではないことを認識する必要がある。与野党間での駆け引きによるスケジュール闘争となり、あるいは討論が各党各会派の意見の表明の場となっている国会は、むしろ反面教師ともいえるのであり、ミニ国会となるようなことは避けるべきだろう。国会についても、実際に果たしている役割やそのあり方をめぐり、ステレオタイプのところもあるものの、しばしば厳しい批判にさらされ、国民から厳しい視線を向けられてきていることは、周知のとおりだ。

このほか、議会改革とはいっても、議会ばかりに目を向けるのではなく、自

自治体全体を見直し、住民や執行部を巻き込みながら、議会を中心とした自治体改革という視点をもって進めていくことが重要である。

なお、議会の位置付けや機能、あるいは改革を考える上では、これまでのような画一的な思考に立つべきではなく、都道府県議会か市町村議会か、自治体の規模や状況なども考慮に入れることが必要であり、それに応じてそのあり方を考えていくことが大事となってくるのではないと思われる。特に、住民との関係のあり方を考える上で、そのような視点は大きな意味をもつことになるだろう。ただし、しばしば試みられる議会のあり方に関する類型やモデルは、1つの方向性を示すものとなるとしても、それにとらわれすぎるのは妥当ではなく、目安にするにとどめ、あくまでもそれぞれの自治体や議会の状況に即してそのあり方を考えていくべきである。

他方、議会改革においては、議会が住民自治の中核機関としてその役割を果たしていくようにすることが主眼とされるべきであり、そのために住民との関係についても再構築していくことが必要である。これまでの地方分権改革では、主に団体自治の強化が図られてきたが、今後の改革では、それぞれの自治体における住民自治の強化が焦点・主眼となってくること、その関係から議会の役割・あり方が問われることになることも、理解しておく必要がある。

その場合に、審議等の公開性と実質的な議論・決定の確保とは微妙な関係に立つが、プロセスの公開性を高め、住民への見える化を図ることで、説明責任を履行していくことの方に重きが置かれるべきだろう。議会の基本的な意義・役割は、住民に見える場で議論・決定を行うことであり、また、住民への見える化は、住民の関心の喚起と理解・参加を促進していくことにもつながることになる。それにもかかわらず、議会改革を標榜し、あるいは議会基本条例を制定して透明性をうたっておきながら、実質的にはその公開性が高まらないというのは、背理といわれても仕方がないのではないだろうか。

議会改革が進められるようにはなっているものの、「改革」とうたうかどうかにかかわらず、日々地道に取り組むべき課題は山積しているといえる。