

注1 全国市議会議員会「令和2年度市議会の活動に関する実態調査結果(平成31年1月1日～令和元年12月31日)」、(2021年1月)、全国町村議会議員会「第66回町村議会実態調査結果の概要(令和2年7月1日現在)」、(2021年3月)に基づく。

議会基本条例の制定・ 検証・改正の特徴と展望

東京都立大学都市環境学部都市政策科学科准教授 長野 基

2006年5月に北海道栗山町議会が全国初の議会基本条例を制定して15年。その後、議会基本条例は自治体議会間の「競争と共創」の中で進化してきた。そして、議会基本条例の存在は「議会への市民参加」と「議員間討議」という、議会の文化、ひいてはローカル・デモクラシーのあり方に影響を与えてきた。これらは総体として自治体の財政規律向上に一定の貢献もしている。

議会基本条例、過半数時代

本誌6月号発刊時点で全国の874市区町村(50・2%)が議会基本条例を制定している(533市区「市区の65%」、341町村「町村の37%」(注1)。都道府県議会を含む全体の動向では2013年制定自治体が最多(159団体)であり、それ以降、新規制定数は一貫して減少してきている(図1)。

一方、議会基本条例の下で運用された「通年議会」制が廃止された事例(長崎県議会・2014年)はあるが、議会基本条例そのものを廃止した事例は管見の限り、存在しない。

い。「急激には増えない」「廃止されない」の両面で議会基本条例は「定着」した制度になっている。

本稿ではこうした議会基本条例をデータで振り返りながら、その成果と展望を考察したい。

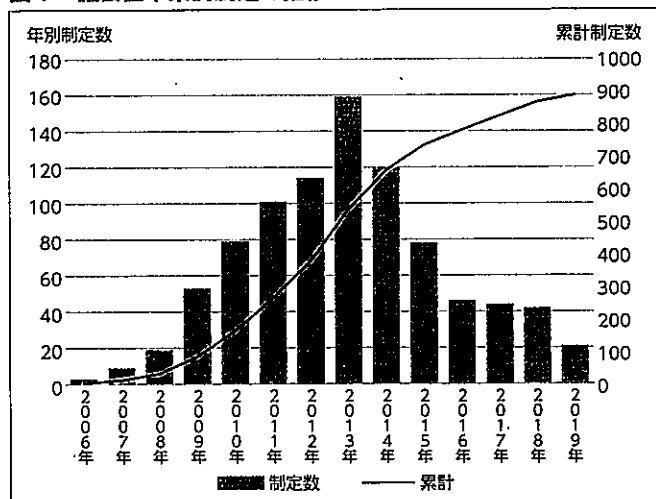
議会基本条例の検証と改正

現在、多くの議会基本条例では「運用評価(見直し手続き)」条項を持つ。「議会は、1年ごとに、この条例の目的が達成されているかどうかを第11条第1項の議会改革推進会議において検討するものとする」(栗山町議会基本条例・第27条)がその例である。

栗山町議会基本条例制定から10年目となる2016年末時点を対象に実施された法政大学ポアソナード記念現代法研究所自治体議会プロジェクト・自治体議会

エクト・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(2017年)」では、議会基本条例制定済の議会(689団体・調査時点)のうち、13・1%で「運

図1 議会基本条例制定の推移



出所:長野(2018)より加筆・修正。



ながの・もとき 1975年東京都町田市生まれ。早稲田大学政治経済学部助手、跡見学園女子大学マネジメント学部専任講師などを経て、2011年10月より首都大学東京都市環境学部准教授(2020年4月より名称変更・現職)。全国町村議会議員会「町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会」委員などを務める。「市区町村議会の改革とその成果に関する計量的分析」(『自治体学』25(1)、2012年3月)にて自治体学会「自治体学研究奨励賞」を受賞。

表1 議会基本条例改正の発生状況

(年)

No.	都道府県	自治体名	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	北海道	栗山町	◆		○		○○	○○	○		○		○			○	
2	神奈川県	湯河原町	◆		○			○○									○
3	三重県	三重県	◆						○	○					○		
4	北海道	今金町		◆		○	○					○	○				
5	岩手県	一関市		◆					○				○				
6	茨城県	鉾田市		◆					○	○							
7	愛知県	北名古屋		◆						○							○
8	三重県	伊賀市		◆						○	○				○		
9	京都府	京丹後市		◆		○			○○	○○			○	○			○
10	鳥取県	南部町		◆													
11	鳥根県	出雲市		◆	○				○								○
12	鳥根県	邑南町		◆				○							○		
13	北海道	知内町			◆				○○			○					
14	岩手県	岩手県			◆						○	○			○		
15	宮城県	松島町			◆		○			○		○					
16	山形県	庄内町			◆												
17	福島県	福島県			◆												
18	福島県	会津若松市			◆			○	○			○				○	
19	福島県	大玉村			◆												
20	埼玉県	ときがわ町			◆								○○				
21	千葉県	松戸市			◆					○							
22	神奈川県	神奈川県			◆					○							○
23	神奈川県	大井町			◆												
24	滋賀県	東近江市			◆					○							
25	大阪府	熊取町			◆			○	○			○					○
26	鳥根県	松江市			◆					○							
27	徳島県	北島町			◆			○							○		
28	福岡県	久留米市			◆					○○						○	
29	長崎県	大村市			◆					○					○		
30	大分県	大分市			◆				○						○		
31	鹿児島県	薩摩川内市			◆○		○			○				○			

凡例：◆条例制定 ○改正施行 (○○：改正施行が同年内に2回あることを示す)

用実績評価・公開(注2)を実施と回答された(長野2018)。

この時点での約1割という実績の解釈は慎重さを要するが、議会が運

用評価を踏まえ、場合によっては条例改正も行う自己改善のサイクルに着手するようになったことは議会基本条例の重要な成果といえよう。こうした改正実施は長い運用年数を持つ議会でも多く見られると予想される。そこで2006年から2008年という最初期に制定された議会基本条例について各自治体例規集から条例改正の発生状況を整理したものが表1である。栗山町では9回、京都府京丹後市では8回にわたる改正を行っており、平均では2.5回の改正が行われている。

議会基本条例の発展

議会基本条例は北海道自治体学会議会研究会「議会基本条例試案」(2004年)から栗山町議会基本条例(2006年)への流れと三重県議会基本条例(2006年)からの流れというプロトタイプに①地方自治法改正という外部環境変化への対応、②条例運用への自己点検からの自律的対応、③自治体議会間の「相互参照」(伊藤2006)と学習による競争的变化の中で内容が充実・発展がなされてきた(長野2014)。

たとえば、議会の市民参加の新しい局面をもたらした「議会報告会」や「一般会議」などの市民と議会との意見交換の場の開催、陳情・請願者からの議場での聴取を定める条項、そして、議会審議における首長等への「反問権」の設定、さらには議会基本条例の評価・見直しのスケジュール化は栗山町議会基本条例で最初に導入された。

一方、三重県議会基本条例では、当時、その違法性が指摘された局面もあったが、議会による諮問機関設置が初めて導入され、議会のガバナンス改革として議長選出過程の透明化(所信表明機会)を謳う条項も盛り込まれた。後者の議長選出過程の透明化(所信表明機会)条項は栗山町議会基本条例へ2011年改正で導入されてゆく(なお、議員間の「自由(議員間)討議」は栗山町、三重県共に最初から盛り込まれていた)。

そして、福島県会津若松市議会基本条例(2008年)で設定された議会と市民とのインターフェースの変革と議会としての「ガバナンス改革」の両方の性質を持つ「広報広聴委員会」システムも、その後の条例制定で参照・導入されてゆく。

このように設計・導入された議会基本条例は、前節でみたように、そ

注2 来庁による印刷物閲覧のほか議会ホームページ上で公開を実施の場合に「公開」と定義している。
注3 政令指定都市・特別区を除く理由は選挙制度の違い(政令市のみ中選挙区制が採用されている)と財政制度の違い(特別区のみ都区財政調整制度での財源配分が行われている)を統制するためである。

- 伊藤修一郎 (2006) 『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ』 木鐸社
- 高沖秀室 (2013) 『「二元代表制」に惹かれて』 (公人の友社)
- 長野基 (2014) 『議会基本条例の変化・展開を考える—「改正内容」の分析から』 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2014年版』生活社、85～97頁
- 長野基 (2018) 『統計で見る自治体議会の実容』 廣瀬克哉編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』 法政大学出版局、12～41頁
- 長野基 (2019a) 『自治体議会改革の成果と構造—基礎自治体パネルデータからの分析』 『法学志林』 116 (1)、31～68頁

の後の運用と改正を通じて内容を充実させ、改正件数で最も多いのは地方自治法改正への対応であり、中心は政務活動費導入(2012年法改正)と基本構想議決義務の廃止(2011年)を受けた基本構想・基本計画の議決事件化であった。そして、議会による災害対応条項を導入する改正作業も多くの議会で行われている(「議会災害対策本部の設置」(会津若松市)など)。

また、各議会での改正作業を通じて取り組まれた創意工夫も多岐にわたる。たとえば、議会の政策立案機能強化に向けては、「議会による予算を伴う条例提案時の首長側との協議の制度化」(徳島県北島町)や「委員会による政策立案と政策提言の努力義務化」(鳥根県出雲市議会)が改正作業により追加された。

議会による自治体政策の制御では、本会議・委員会の附帯決議や採択した請願のうち、議会が必要と認めるものについて、首長等に事後の状況・対応等を「遅滞なく報告するよう求める」というモニタリングの仕組みが改正作業の中で整備された(三重県伊賀市)。

そして、ローカル・デモクラシー全般にわたる改革として、「政治分

野における男女共同参画の推進に関する法律」への対応を踏まえての男女共同参画のための議会の環境整備の規定(京都府京丹後市)、さらには議会による住民投票実施と投票結果尊重の規定(栗山町)も議会基本条例へ組み込まれてきた。

議会基本条例制定・運用の効果

以上でみたように全国へ普及し、制定後も内容を拡充させてきた議会基本条例であるが、では、それを制定したことの効果はどのようなものが析出されるのであろうか。

筆者は先述の「全国自治体議会の運営に関する実態調査」において2008年から2015年の活動を対象とし、その全年度の調査に回答した市町村議会、かつ、活動調査対象期間前後に当たる2007年度と2016年度の決算資料が総務省のインターネット公開データより得られた906市町村議会(政令指定都市・特別区を除く)を対象(注3)に統計解析を行った。

結果、議会基本条例の運用年数の長さは、①「市民との対話の場」実施件数の大きさに正の影響を与え、その「市民との対話の場」の大きさ

が「議員提案政策条例」の可決件数の大きさに正の影響を与えること、

②首長側提出議案に対する「議員間討議」実施の経年数の大きさに正の影響を与え、その「議員間討議」の経年数の大きさが自治体の実質公債費比率改善へ正の影響を与えること、③「市民との対話の場」の件数は首長側提出議案に対する「議員間討議」実施の経年数に作用を与え、間接的に自治体の実質公債費比率改善へ有意に作用していることが確認された(長野2019a)。

これらは議会基本条例が持つ「インフラ効果」を示すものである。議会基本条例の存在は「市民との対話の場」と「議員間討議」という議会の場と「議員間討議」と「議員間討議」という議会的に自治体としての財政規律を高めることに影響を与えていたのである。

このように議会基本条例が「市民との対話の場」を担保する構図となっていることは、「議員のなり手不足」の重要な要因である議員報酬の改善(増額)とも結びつき得る。町村議会に限った調査の知見だが、議員報酬の検討過程における市民参加手続の充実度が報酬改定において増額する(一時削減を「元に戻す」場合を含む)帰結に正の影響を持つ

ことが確認されたからである(長野2019b)。

自治体ガバナンスの(再)点検と「わがまち」のデモクラシーの構想

議会基本条例は自治体議会間の「競争と共創」の中で進化してきた。導入内容の変化をみれば、東日本大震災以降は「議会の災害対応」が大きく注目され、2020年以降の新型コロナウイルス感染症への対応を含めて充実化が図られようとしている。この延長線ではオンライン議会を可能とする委員会条例・会議規則改正との対応が次の焦点のひとつとなる。

そして、議会基本条例の存在は「議会への市民参加」と「議員間討議」という、議会の文化¹、ひいてはローカル・デモクラシーのあり方に影響を与えてきた。これらは総体として自治体の財政規律向上に一定の貢献もしている。

これから議会基本条例策定を検討する議会においては、自治体ガバナンスの(再)点検と「わがまち」のデモクラシーの構想という視点からの熟慮と熟議が期待される。検討手続き自体への市民参加も重要な要素となろう。

○長野基 (2019b) 『議員報酬・定数等に関する調査結果の分析』 町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会「町村議会議員の議員報酬等のあり方(最終報告)」全国町村議会議長会、11～37頁
 ○渡辺三省 (2013) 『議会基本条例の源流に遡って—議会基本条例試案(2004年)を振り返る』 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2013』生活社、60～65頁