

自治体議会改革 - 何が変わり、何は変わらなかったのか

全国自治体議会の運営に関する実態調査 2007～2011

2011.4.22

自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表 廣瀬克哉

自治体議会改革フォーラムでは、2007 年以来毎年 1 回全国自治体議会の運営に関する実態調査を行ってきた。この 4 年間は議会改革が大きく動いた時期だったが、大きく変わった項目と、あまり変化しなかった項目が確認できる。そこからは、この間の改革の実体的な成果を確認することができるとともに、今後に残された課題を読み取ることができる。

◎自治体議会ここが変わった

<p>議会基本条例は 200 本から自治体の 20%へ 議会と市民との直接対話は 400 以上の議会が実践</p>

1. 議会基本条例は自治体の 2 割に向けて増えていく

議会基本条例の制定数は、2010 年末までに 167 本、それに加えて今回の調査で「3 月議会までに制定見込」と答えた 43 自治体を合わせると、すでに自治体全体の 1 割を超え、議会基本条例は 200 本台に達したと思われる。その他、すでに制定方針を定めて動き出している議会が 155 あり、さらに 274 議会が議会基本条例を制定すべきか検討中である。議会基本条例は自治体全体の 2 割に向けて増えていくものと思われる。

2. 急増する議会報告会、市民との直接対話

議会報告会の実施数は、2006 年の開催議会 8 から、22、54、108 と増え、2010 年の開催議会数は 201 となった。その他の方式を含めて、市民と議会との直接対話の場を設けている議会は 421 に達し、市民と向き合う議会の取り組みは着実に広がってきている。

3. 議員個別の賛否公開

すべての議案について議員個々の賛否を公開している議会は 54 (2008 調査) から、110 (2009 調査)、156 (2010 調査) と増え、2011 調査では 239 議会 (14.1%) となった。2007 調査でも同様の設問はあったが、会派単位の賛否の公開があれば結果的に個々の議員の賛否が分かるはず、と回答した議会が少なくなかったため、2008 調査から会派単位の公開と個人単位の公開を明確に分けた設問に切り替えた経緯がある。当時は、議員一人一人を明記して賛否態度を公開する必要性についての議会側の認識がそれだけ乏しかったということである。この認識の転換だけでも大きな変化と言える。

4. 議決事件の追加

議会の議決事項を追加して、議会権限を強化する取り組みは着実に広がってきている。条例により議会の議決事件を追加している割合は、10.7% (2008 調査), 13.2% (2009 調査), 21.1% (2010 調査), 25.7% (2011 調査) と 25% を突破するに至っている。総合計画の基本計画など、自治体全体に関わる基本的な計画が議決事件とされていることが多い。執行権に対する議会権限の強化となるため、議会内での合意を得られやすいともいえるだろう。

◎議論によって政策を磨き上げる議会の姿はまだ見えてきていない

議会運営の実態は変化が見えない 制度化は進みつつあるが、実体化はこれからの課題
--

5. 議会改革は「常識」に しかし検討体制はすべて議員のみ

すでに 2009 調査以来、議会改革について特段の態勢をとっていない議会は半数未満となっており、議会改革に取り組んでいない議会の方が少数派になっている。特段の態勢をとっていない議会は、46.0% (2009 調査)、42.1% (2010 調査)、42.8% (2011 調査) と推移しており、大きな変化は見られない (2010 調査よりも 2011 調査で若干比率が高まったのは、回答数の増による)。しかし、外部の専門家や市民を加えて検討している議会はゼロで、議会改革は議員だけで取り組むというのが現段階の議会改革の限界を示している。

上記 2. と合わせてとらえると、自分たちの活動について市民に説明責任を果たすところまでは到達したが、市民とともに議会をつくるという構えにはまだ至っていないということが読み取れる。

6. 議員間討議の実践に大きな変化なし

本会議または委員会で、首長提出議案の審査を行う際に議員間の自由討議を行った議会の比率は 2010 調査, 2011 調査ともに 13.5% とほとんど変化が見られない。自由討議について、会議規則や条例, あるいは要綱や申し合わせなどで規定している議会は, 2.8% (2009 調査), 6.8% (2010 調査), 10.8% (2011 調査) と着実に増加しているが, 実際に首長提出の議案審議の過程で議員間討議をおこなった議会の数は, 大きく変化していないのである。議員間の討議が議会活動にとって重要だという認識は広まりつつあるが, 審議の中で実際に行って成果を挙げていくという課題はまだ残されている。

7. 請願, 陳情者の議会での説明機会

市民が議会の議事に直接関われる機会が請願, 陳情である。しかし, 直接請願や陳情を提出

した市民が、自ら議場でその趣旨を説明する機会の確保されている議会は多くない。実際に請願者などが議場で自ら説明する機会があったのは、17.9%（2009 調査）、18%（2010 調査）、19.7%（2011 調査）と、ほとんど変化がない。条例や会議規則、申し合わせなどによって市民が希望すれば議場での直接説明を認めている議会は、7.0%（2010 調査）から 8.9%（2011 調査）へと増加しているが、実数については大きな変化がないのが実態だ。

8. 議案の議会修正や政策条例の議員提案はいまも例外的少数

議員提案の政策条例を可決成立させた議会は 5.6%（2009 調査）、4.1%（2010 調査）、4.0%（2011 調査）と推移しており、増加の形跡は見られずむしろ若干減少している。議会による議案の修正可決を 1 件以上行った議会は、13.8%（2010 調査）、11.9%（2011 調査）と、これも増加傾向にはない。議会の議事を通して政策が磨き上げられていくという姿は、まだほとんど実現されていないのが実態である。

9. 議会による政策の評価はまだ萌芽的段階

議会のチェック機能を実現する方法の一つとして、一部の議会で取り組みが始まっている事務事業評価や施策評価だが、2010 調査では事務事業評価を 9 議会、施策評価を 2 議会が行うにとどまっていた。2011 調査では事務事業評価が 16、施策評価が 4、政策評価が 2、自治体計画の進捗評価が 1 と増加しているものの、まだまだごく一部の議会による萌芽的な段階にとどまっている。

以上に紹介したように、自治体議会の改革は、議会の本来の仕事である審議を通して自治体の政策をよりよく仕上げていくという場面については、まだまだ実績がともなっていないのが実情だ。議員間討議の重視や、市民による議事への参加についての制度的な強化（請願者による説明や参考人、公聴会の積極活用など）は進みつつあるものの、それが議会審議の実体的な変化につながるには至っていないのが議会改革の現段階だといえよう。今後それを現実化して、市民と議員の参加による議会審議を経たからこそ、最終的に実現された政策が、良い政策になったという評価を得られるような議会活動の展開が期待される。