

議会基本条例について

平成29年1月25日
議会改革調査特別委員会

議会基本条例とは

法令や国の機関等による議会基本条例に関する確立した定義はないものの、学識経験者から次のような説明がなされている。

- 議会に関する基本的事項について定めた条例
(^{ふくし}福士 ^{あきら}明 北海学園大学教授)
- 自治体の政府制度である二元代表民主制を首長と対等に担う議会が、主権者市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、議会運営の理念、理念を具体化する制度、その制度を作動させる原則などを定めた条例
(^{かんばら}神原 ^{まさる}勝 北海道大学名誉教授)
- 市民の代表機関のひとつである議会がどのようにその責務を果たすかについての基本的ルールを定めるもの
(^{ひろせ}廣瀬 ^{かつや}克哉 法政大学教授)

議会基本条例の制定状況※1

- 平成18年度に北海道栗山町議会，三重県議会などが，全国に先駆け議会基本条例を制定
平成21年度には川崎市議会が，政令指定都市で初めて制定
- 平成27年末時点で，724の地方議会が制定（制定率40.5%）
- 指定都市では，福岡市，仙台市，千葉市，大阪市，熊本市を除く15市が制定（制定率75%）
- 都道府県では，30道府県が制定（制定率64%）

議会基本条例の構成

～他都市等の議会基本条例から～

議会基本条例を構成する主な事項

- 前文
- 議会・議員の位置付け，責務，活動原則等
- 議会の組織・権限
- 市民との関係
- 市長等との関係
- 理念に基づく取組
- 他の条例等との関係 など

川崎市議会の構成例

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 議会及び議員（第3条～第5条）

第3章 議会と市長等との関係（第6条～第8条）

第4章 議会運営（第9条～第11条）

第5章 市民と議会（第12条～第14条）

第6章 議会の体制整備（第15条～第18条）

第7章 他の条例との関係等（第19条・第20条）

京都市会の構成例

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 市会の位置付けと役割（第3条・第4条）

第3章 議員の位置付けと役割（第5条～第7条）

第4章 市民と市会との関係（第8条～第15条）

第5章 市会と市長等との関係（第16条～第18条）

第6章 議会運営の原則等（第19条～第21条）

第7章 市会の権能強化（第22条～第28条）

第8章 議員の定数及び議員報酬等（第29条・第30条）

第9章 補則（第31条・第32条）

三重県議会の構成例

前文

第1章 総則（第1条—第3条）

第2章 議員の責務及び活動原則（第4条・第5条）

第3章 議会運営の原則等（第6条—第7条）

第4章 知事等との関係（第8条—第10条）

第5章 議会の機能の強化（第11条—第17条）

第6章 県民との関係（第18条—第21条）

第7章 議会改革の推進（第22条・第23条）

第8章 政治倫理（第24条）

第9章 議会事務局等（第25条・第26条）

第10章 補則（第27条・第28条）

議会基本条例における前文の例

頻出するキーワード

- 市民に開かれた議会，透明性の確保，市民の参画
- 市民の負託・信頼，市民との協働
- 二元代表制，抑制と均衡，独立対等，緊張関係
- 合議制の議事機関，多様な意見の反映
- 監視機能，調査機能，政策形成機能の強化
- 議会改革の取り組み
- 地方分権，行政課題の複雑高度化

静岡市議会基本条例

静岡市議会は、地方自治制度における**二元代表制**の下、**議員の合議体である議会**が担う役割と責任がますます増大する時代にあって、市の執行機関への**監視機能及び政策形成機能**を効果的かつ効率的に果たすとともに、**市民に開かれた議会の実現**に向けて、**議会改革**を実行してきたところである。

しかしながら、著しく変化する社会、経済情勢においては、議会の基本的な理念、議会及び議員の活動方針並びに市民と議会、市の執行機関と議会との関係等を明らかにし、その役割及び責務を十分に果たし、**市民の負託**に全力で応えるため、**市民との協働**により、更に**市民に開かれた議会**へと変革し続けることが求められている。

そこで、静岡市議会は、このような時代の要請を重く受け止め、議員一人ひとりが、住民に選ばれた代表者として公正かつ誠実に行動し、常に議会のあり方を見極め、「市民が心から愛し、誇りに思う静岡」を後世に引き継ぎ、また、大規模地震等の災害対応については、議会として迅速かつ的確に行動し、もって、市民福祉の向上及び本市の発展に寄与することを決意し、この条例を制定する。

名古屋市議会基本条例

私たち名古屋市会は、選挙で選ばれた議員で構成される市民の代表であり、**市民自治の要**である。

憲法は、地方自治体の制度として、それぞれ直接選挙で選ばれた議員からなる議会と市長とによる**二元代表制**をとっており、議会と市長とは、相互に**独立対等**な立場で、**緊張関係**を保ちながら、市政を運営していく仕組みとなっている。すなわち、議会は、市の方針等を決定し、市の仕事が適切に行われているかをチェックし、一方、市長は、行政の執行責任者として、市の施策を実施し、両者がそれぞれ適切に役割を果たすことで、よりよい市政を実現していくことが期待されている。

近年、地域のことは地域が決めるという住民による行政を実現する**地方主権**への転換が進められていく中、名古屋市政をより市民の視点に立ったものとしていくためには、市民に身近な存在であり、**多様な意見を反映**することができる**議会のさらなる充実・強化**が求められている。

そこで、私たち名古屋市会は、活動理念を明らかにし、本市の住民自治と民主主義を発展させ、市民生活の向上を図るため、自ら抜本的な**議会改革に取り組み**、市民の声を聴き、市民の視点から政策立案、政策提言できる議会を目指すことを決意し、この条例を制定する。

公的団体の 議会基本条例についての評価

全国市議会議長会 議会のあり方研究会

地方分権時代における議事機関としての役割を果たす議会のあり方について [報告・提言]（平成27年6月）

1 諮問事項

地方分権時代における議事機関としての議会の役割を果たすべく議会のあり方について調査・検討を行い、さらに議会が抱える具体的な諸課題に対し、理論上の観点からの調査・研究にとどまらず、実務上の観点からも議会としてなすべき方策を調査・研究すること。

2 諮問事項に対する調査・研究結果

（3）議会改革をより一層推進するために

①見えやすい議会運営

〈略〉…住民の間から地方議会が政策立案機能や監視機能等を果たしていないという批判が出ている。議員間で討議を行い、その上で議会としての意思決定を行うのが理想であるが、このプロセスが機能不全という見方も強い。議会審議過程の不透明性にも批判が集まる。…〈略〉…議会の政策立案機能と監視機能をより明確な形に修正し、住民に機能発揮する議会をアピールすることが求められる。**議会改革の度合いを示す指標の一つに、議会基本条例の制定がある…〈略〉…議会の役割をより充実した形に変えるためにも、議員の権利と義務を明確にし、それを議会基本条例に刷り込むことが重要である。**…〈略〉

3 提言

（3）議会改革をより一層推進するために

○議会活動の方針などの議会のあり方を明確にするため、議会基本条例等を制定し、その検証を行うなど不断に議会活動の充実を図ること。

総務省 地方制度調査会(第29次)

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について（平成21年6月）

第3 議会制度のあり方

議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。…〈略〉

その他，学識経験者等の 議会基本条例についての受け止め

- 議会基本条例は、(議会の)皆さん共通の議会像・議員像
(※4)
- 二元代表制の下での議会の地位が地方自治法に明定されるべきであるにも拘わらず、それが不明確であるために、二元代表制の下で長と対峙しうる議会の地位を確立するという役割を議会基本条例は担っているのである。(※5)

- 議会基本条例は、「私どもは活動規範としてこうやりますよ」という、住民との契約、約束だと思う。個々の議員というよりも、機関として「このように住民と向き合います」というところが大事。 (※6)
- 栗山町議会基本条例は、議会に関する条例という意味ではなく、住民自治を推進する条例という意味で金字塔である。 (※7)

- 議会基本条例については、「市民にとって新たな価値創造に向け、市民参加を基軸とした政策形成サイクルの確立と実践によって、積極的な形成を行い、まちづくりに貢献していく、そのためのツールである」ととらえている。 (※8)
- 議会基本条例は、議会改革に①新しい改革理念の明示②議会改革を総合的に提示するパッケージ化と改革の推進③市民との対話の場の多様な展開など新しい改革実践の普及④改革の制度的定着という作用をもたらした。 (※9)

一方，一般的には，次のような意見も聞かれる。

- 理念的，訓示的な規定がほとんどであり，理念を実現するための手段を具体的に記述した規定が少ない。
- 当然のことが抽象的に記述されており，改めて条例で規定する必要性が見いだせない。
- 条例で規定された議会改革の取組が実行されず，条例が形骸化，死文化している。

- 多くの自治体において議会基本条例が制定されるにつれて、…内容が希薄化することもある。
- 必ずしも期待通りの成果が出ずに、その運用のあり方を模索しているところもある。 (※10)

参考資料

- ※1 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編著 議会改革白書2016年版 生活社（2016）
- ※2 全国市議会議長会議会のあり方研究会 地方分権時代における議事機関としての役割を果たす議会のあり方について〔報告・提言〕（平成27年）
- ※3 地方制度調査会 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について（平成21年）
- ※4 小畑隆資（おばた たかよし/岡山大学名誉教授） 第8回「岡山県議会地域公共セミナー」
- ※5 駒林良則（こまばやし よしのり/立命館大学教授） “地方議会法制の変容” 立命館法学（348）
- ※6 中尾 修（なかお おさむ/東京財団研究員・元北海道栗山町議会事務局長） “議会基本条例制定10年 条例を住民に浸透させる努力を” 地方行政（2016年12月26日）
- ※7 江藤俊昭（えとう としあき/山梨学院大学教授） “議会基本条例制定から10年に想う 自治・議会基本条例のバージョンアップ①” 月刊ガバナンス 通巻205号
- ※8 会津若松市議会編 “議会からの政策形成～議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル”
- ※9 江藤俊昭 “議会基本条例制定から10年に想う 自治・議会基本条例のバージョンアップ①” 月刊ガバナンス 通巻205号
- ※10 榊原秀訓（さかきばら ひでのり/南山大学教授） “首長と議会・議員の関係―議会運営と政策力―” 住民と自治2016年5月号