

北海道・兵庫県・沖縄県の 自治体議会の課題

(アンケート調査から見る3道県自治体議会の課題)

平成28年11月5日

特定非営利活動法人 公共政策研究所
水澤 雅貴

もくじ

1. アンケート調査の概要
2. アンケート調査から見える課題
3. 課題への対策
4. 提案

1-1 アンケート調査の概要

1. 調査対象

- (1)北海道及び北海道内179市町村議会
- (2)兵庫県及び兵庫県内41市町村議会
- (3)沖縄県及び沖縄県内41市町村議会

2. 調査期間

- (1)北海道 平成28年4月4日～7月26日
- (2)兵庫県 平成28年4月5日～6月29日
- (3)沖縄県 平成28年4月11日～6月16日

3. 調査実施主体

NPO法人 公共政策研究所

4. 調査時点

平成28年4月1日

5. 調査の視点

2016年調査では、議会基本条例等に規定があることで、評価が高くなる基準ではなく、規定があっても「実施されていない」、「行っていない」という評価とする基準とした。形式重視ではなく実態重視とする視点とした。

1-2 なぜ、兵庫県と沖縄県なのか

北海道のほかに、なぜ、沖縄県と兵庫県を選んだのか。

沖縄県を選んだ理由は、
議会基本条例施行状況が北海道は21%に対し、沖縄県は19%と類似していること、ちなみに、兵庫県は81%である。
最大の理由は、沖縄県は北海道から見ると、憧れの地であることから現状を知りたいと思ったことであった。

兵庫県を選定した理由は、
兵庫県（560万人）は、北海道（540万人）と人口規模がほぼ同じであること、議会基本条例施行議会が日本一あること、人口規模が1万人以下の市町村が0の県であることから、議会の活性化の条件が一番整っている県ではないかという仮説のもとに選んだ。

北海道・兵庫県・沖縄県の人口状況

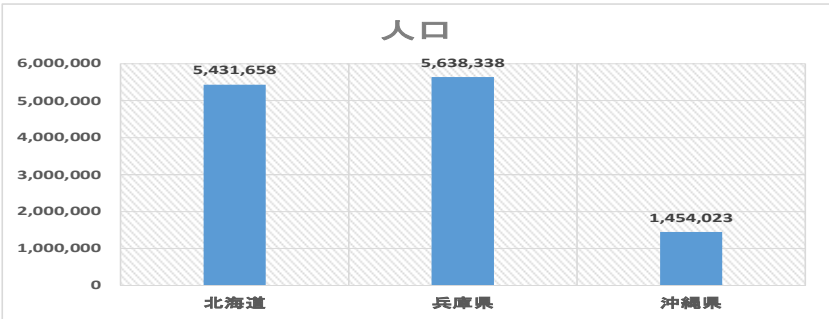
(1)人口比較

人口比較

	北海道	兵庫県	沖縄県
人口	5,431,658	5,638,338	1,454,023
比率	1.00	1.04	0.27

(注) 平成27年1月1日現在住民基本台帳人口
総務省 住民基本台帳に基づく人口より

(注) 北海道と兵庫県は人口規模は同じである。



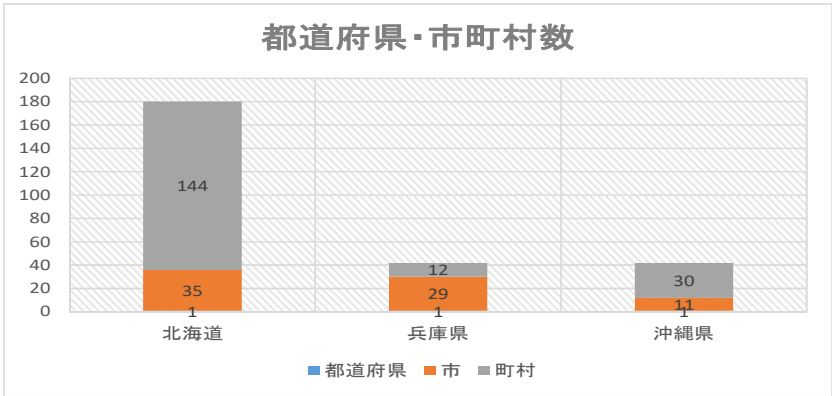
(2)市町村数比較

市町村数比較

	北海道	兵庫県	沖縄県
都道府県	1	1	1
市	35	29	11
町村	144	12	30
計	180	42	42
比率	4.3	1.0	1.0

(注) 平成26年1月1日現在財団法人地方自治情報センターより

(注) 北海道の市町村数は兵庫県・沖縄県の4.3倍である。



(3)人口規模別市町村数比較

人口区分にみる市町村の構成

	北海道				兵庫県				沖縄県			
人口規模	市町村数	比率	累計	比率	市町村数	比率	累計	比率	市町村数	比率	累計	比率
10万人以上	9	5%	5%	32%	10	24%	24%	100%	4	10%	10%	56%
5万人以上	7	4%	9%		6	15%	39%		5	12%	22%	
2万人以上	22	12%	21%		18	44%	83%		7	17%	39%	
1万人以上	20	11%	32%		7	17%	100%		7	17%	56%	
5千人以上	48	27%	59%	68%					3	7%	63%	44%
5千人以下	73	41%	100%						15	37%	100%	
計	179	100%		100%	41	100%		100%	41	100%		100%

(注) 道・県の数を除く

県別議会基本条例制定状況【2015年09月18日更新】
自治体議会改革フォーラムより

NO	県名	都道府県 市町村数	議会基本 条例施行 自治体数	施行率
1	北海道	180	37	21%
2	青森県	41	9	22%
3	岩手県	34	18	53%
4	宮城県	36	23	64%
5	秋田県	26	15	58%
6	山形県	36	21	58%
7	福島県	60	20	33%
	東北	233	106	45%
8	茨城県	45	22	49%
9	栃木県	27	14	52%
10	群馬県	36	12	33%
11	埼玉県	64	21	33%
12	千葉県	55	11	20%
13	東京都	63	11	17%
14	神奈川県	34	24	71%
	関東	324	115	35%
15	新潟県	31	12	39%
16	富山県	16	3	19%
17	石川県	20	9	45%
18	福井県	18	11	61%
19	山梨県	28	7	25%
20	長野県	78	29	37%
21	岐阜県	43	12	28%
22	静岡県	36	16	44%
23	愛知県	55	31	56%
	中部	325	130	40%
24	三重県	30	10	33%
25	滋賀県	20	15	75%
26	京都府	27	17	63%
27	大阪府	44	14	32%
28	兵庫県	42	34	81%
29	奈良県	40	9	23%
30	和歌山県	31	2	6%
	近畿	234	101	43%
31	鳥取県	20	10	50%
32	島根県	20	9	45%
33	岡山県	28	17	61%
34	広島県	24	16	67%
35	山口県	20	6	30%
	中国	112	58	52%
36	徳島県	25	4	16%
37	香川県	18	9	50%
38	愛媛県	21	6	29%
39	高知県	35	12	34%
	四国	99	31	31%
40	福岡県	61	28	46%
41	佐賀県	21	11	52%
42	長崎県	22	10	45%
43	熊本県	46	10	22%
44	大分県	19	11	58%
45	宮崎県	27	13	48%
46	鹿児島県	44	32	73%
47	沖縄県	42	8	19%
	九州	282	123	44%
	計	1789	701	39.2%

(注) 都道府県別市区町村数一覧(平成26年4月5日現在)

財団法人地方自治情報センター(LASDEC)

(注2) 都道府県47、市区町村1,742、計1,789

(注3) 合計701自治体(39.2%)(2015年09月18日更新)

内訳: 道府県30(63.8%)、政令市15(75.0%)、特別区2

(8.7%)、市415(53.9%)、町村239(25.8%)

1-3 アンケート調査の目的

- ①議会自ら自己評価をすることで、自分の議会のポジショニング（立ち位置）を知ることが出来る。議会改革のスタートを切ることを目的とした。
- ②したがって、順位付けを目的としていない。
- ③2016年調査は、議会基本条例等があること（規定があること）ではなく、行っていることを評価の対象とした。（過去の調査では規定があることで評価をしたが、実際は行われていない実態があることを聞かされていた）
- ④したがって、議会基本条例等があっても、行っていないければ、条例がないと同じ評価とした。
- ⑤また、条例等がなくても行っている議会が多くあるので、行っている議会に光を当てることも目的の一つであった。

1-4 アンケート調査票の構成

問16 議会の審議結果状況の報告の場（議会報告会等）

議員個人・会派主催ではなく、議会や委員会等主催の議会の審議結果状況の住民への報告の場（議会報告会等）を議会として行なっていますか。

選択	項番	内 容
	5	条例規則の規定に基づき、議会報告会等を <u>年複数回</u> 行っている
	4	条例規則の規定に基づき、議会報告会等を <u>年1回</u> 行っている
	3	申し合わせ(要綱含む。)により、議会報告会等を行っている
	2	検討中
	1	設けていない（条例規則等の規定はあるが、実施していない）
【補足説明欄】		

(注1) 上記項番3～5を選択した議会は、補足設問にご記入ください。なお、ご記入がない場合は選択欄が変更になります。

(注2) 上記項番1～2を選択した議会は、議会報告会等を設ける上で課題となっていることがあれば、補足説明欄にご記入ください。

◎5段階評価

項番	評価基準
項番5	条例規則により行っている。 (条件2)
項番4	条例規則により行っている。 (条件1)
項番3	申し合わせにより行っている。 (要綱・基準)
項番2	検討中(行っていない)
項番1	行っていない。又は、実施していない。

◎評価方法

- ①議会が自己評価（評価の責任は回答者側にある）
- ②誤解以外は自己評価尊重

◎評価の考え

- ①項番1～2は行っていない。
- ②項番3～5 は行っている。
- ③項番4・5は条例規則により行っている。
- ④項番3は申し合わせにより行っている。

1-5 アンケート調査の構成（マクロ分析）

1. 住民参加による地域課題の共有活動を行っているか

- ①議会は、地域のニーズ、年齢層のニーズ、性別の違いから生ずるニーズなど幅広くニーズを聴く機能を整備しているか。（請願陳情者の説明・傍聴者の発言）
- ②議会が住民等との意見交換（住民参加）を通じ、住民が抱える課題を共有する仕組みを整備しているか。（住民等との意見交換）

請願・陳情提出者による提案説明

住民等との意見交換

傍聴者の発言

2. 議会内での議員間政策討議と合意形成を行っているか

- ①多様な意見を政策に反映する試みとしての議員間の討議を行っているか。（議員間の自由討議）
- ②議会事務局機能の補完をする附属機関等の設置ができる仕組みを整備しているか（調査機関又は附属機関の設置・議会事務局体制の充実）

議員間の自由討議

調査機関又は附属機関の設置

議会事務局体制の充実

3. 議会と行政の政策討議と課題共有を行っているか

- ①議会は、いつでも本会議を開催し、議決できる仕組みが整備されているか。(通年議会)
- ②議員と首長等との質疑が論点・争点がわかりやすい方法で行われているか。(一問一答方式)
さらに、質問した議員に首長等が対案等を聴き、論点・争点を深めることを行っているか(反問)
- ③議会と首長等執行機関との間に、議会からの政策提言や政策立案を実現するためのコミュニケーションを取る仕組みが整備されているか。(政策討議会)
- ④議会が議決した事業が、当初計画どおり実施され、成果が上がっているか、議会が検証する仕組みが整備されているか。(事務事業評価の実施)

通年議会の実施

一問一答方式の
導入

執行部の反問

政策討議会

事務事業評価
の実施

4. 住民説明を行っているか

- ①議会・委員会開催前の情報(議会日程等の広報)、開催中の情報(傍聴者への資料提供・会議のライブ中継)、開催後の情報(議案に対する賛否の公開・議会報告会・議会モニター制度)を発信しているか。
- ②議会の審議結果等を住民に報告しているか。(議会報告会)
- ③議会の情報発信や住民参加に対し、住民モニターから改善事項を聴く仕組みがあるか。(議会モニター制度)

傍聴者への
資料提供

会議のライブ
中継

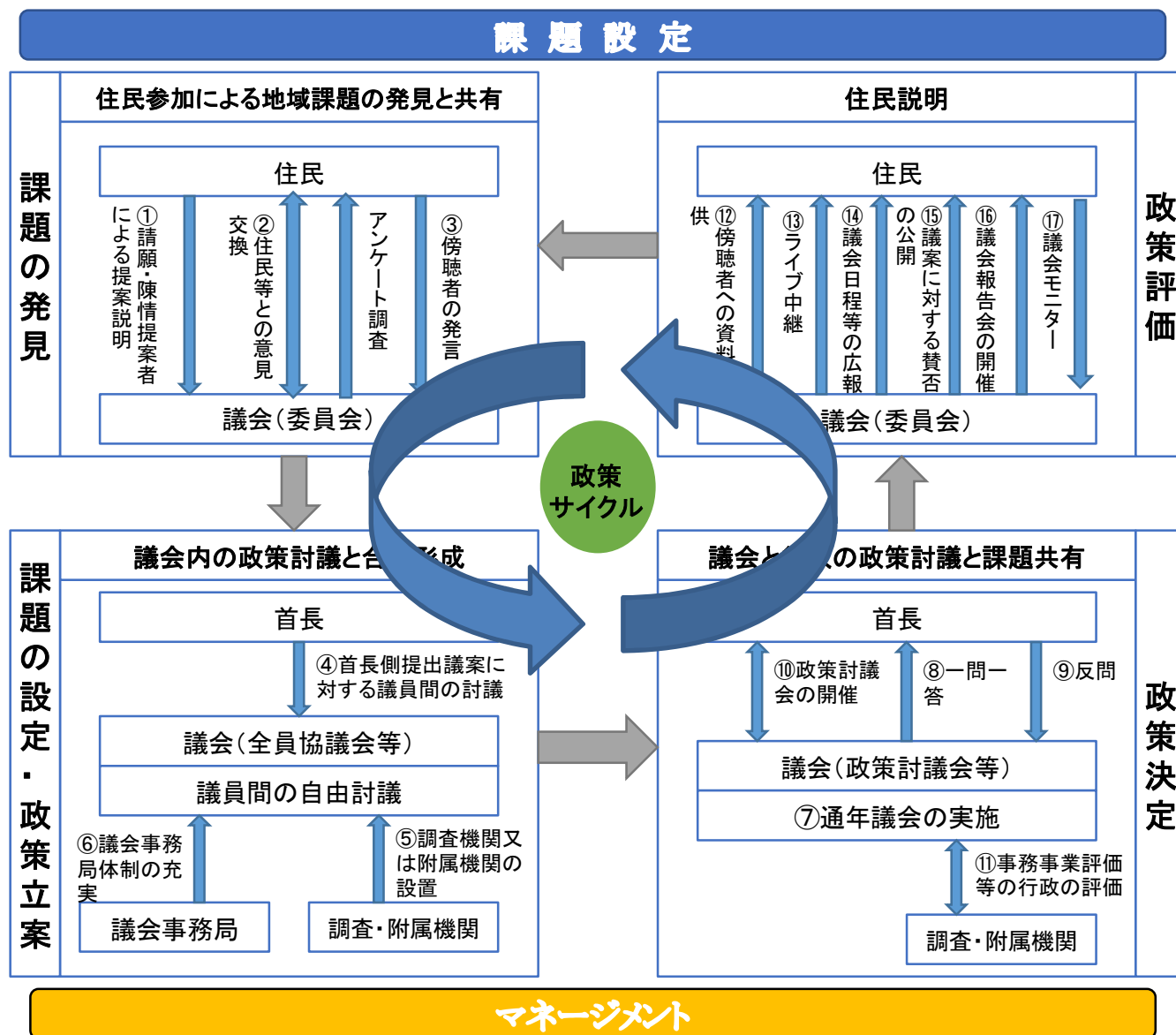
議会日程等
の広報

議案に対する
賛否の公開

議会報告会

議会モニ
ター制度

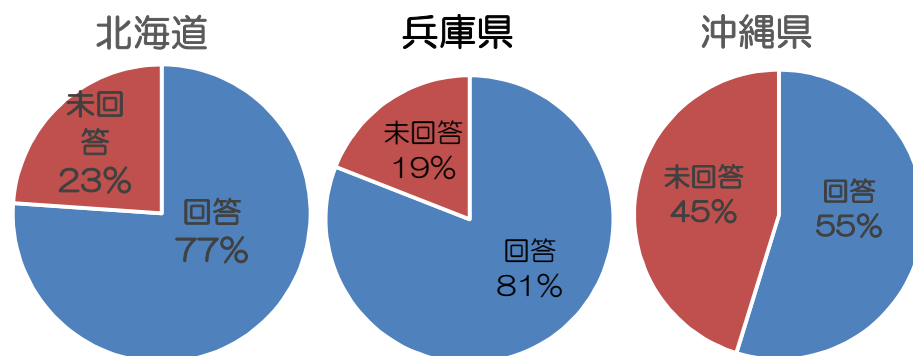
1-6 マクロ分析の仮説（政策サイクルが機能しているか）



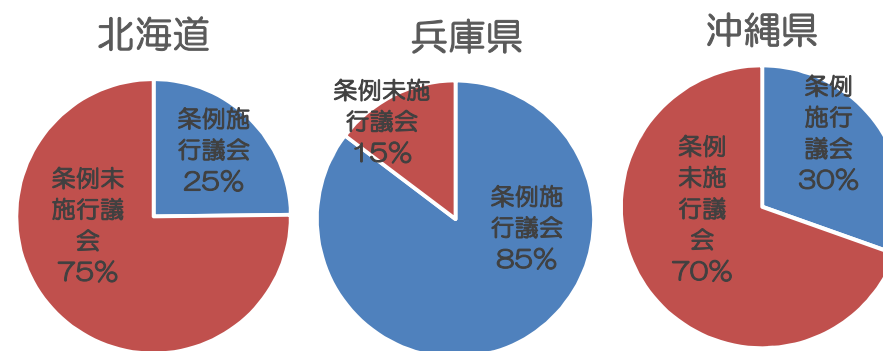
1-7 アンケート調査の回答状況

	北海道				兵庫県				沖縄県			
	道	市	町村	計	県	市	町村	計	県	市	町村	計
総数	1	35	144	180	1	29	12	42	1	11	30	42
回答数	1	35	102	138	1	27	6	34	1	10	12	23
未回答数	0	0	42	42	0	2	6	8	0	1	18	19
回答率	100%	100%	71%	77%	100%	93%	50%	81%	100%	91%	40%	55%
議会基本条例施行 議会総数	1	16	20	37	1	25	8	34	1	3	4	8
議会基本条例施行 議会回答数	1	16	18	35	1	23	5	29	1	3	3	7
回答数に占める議会 基本条例施行議会 回答率	100%	46%	18%	25%	100%	85%	83%	85%	100%	30%	25%	30%

①回答率



②回答に占める議会基本条例施行議会の回答比率

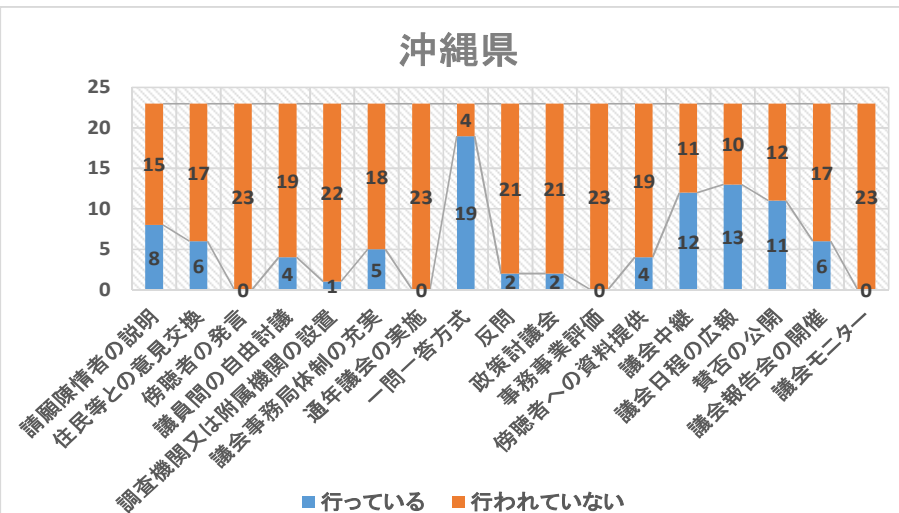
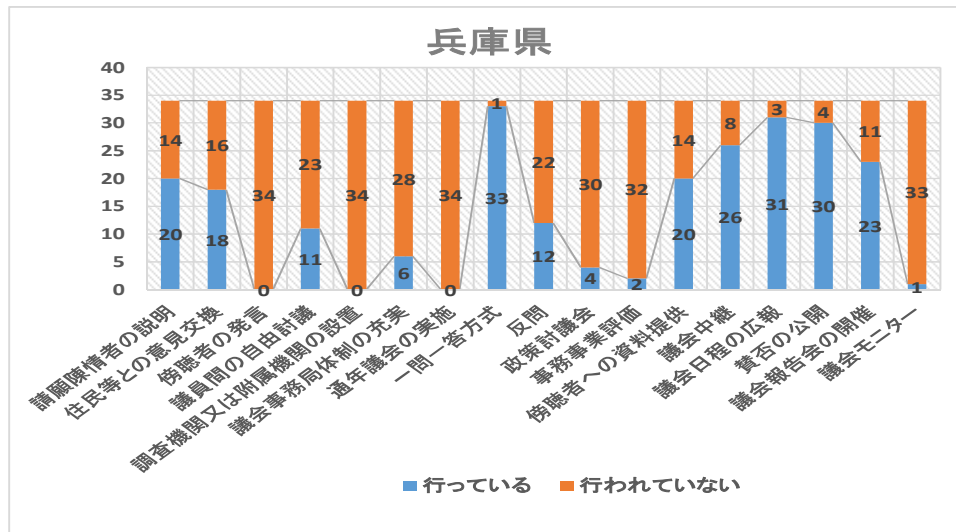
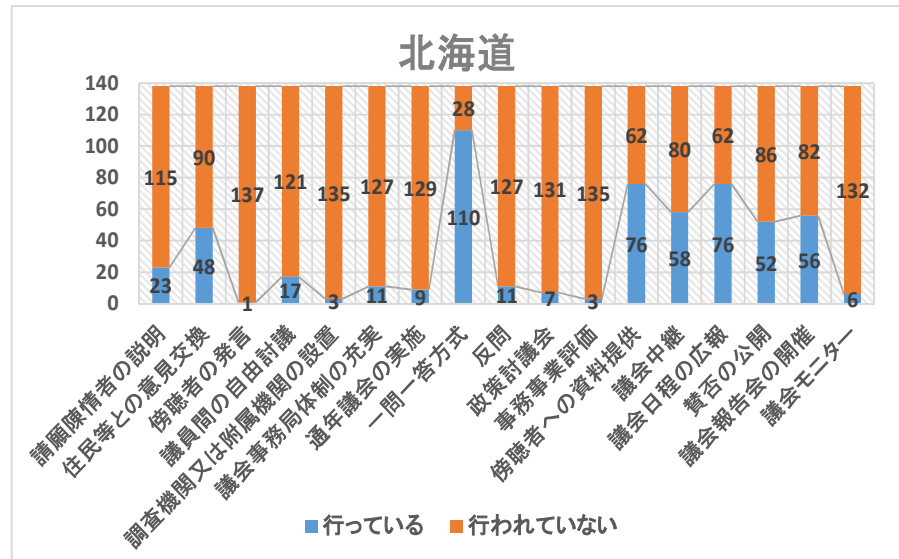


2-1 設問結果から見えるマクロ傾向

北海道・兵庫県・沖縄県は住民説明は行われている。さらに兵庫県は地域課題共有は行われている。共通に、議会内討議と議会と行政の討議が行われていない。

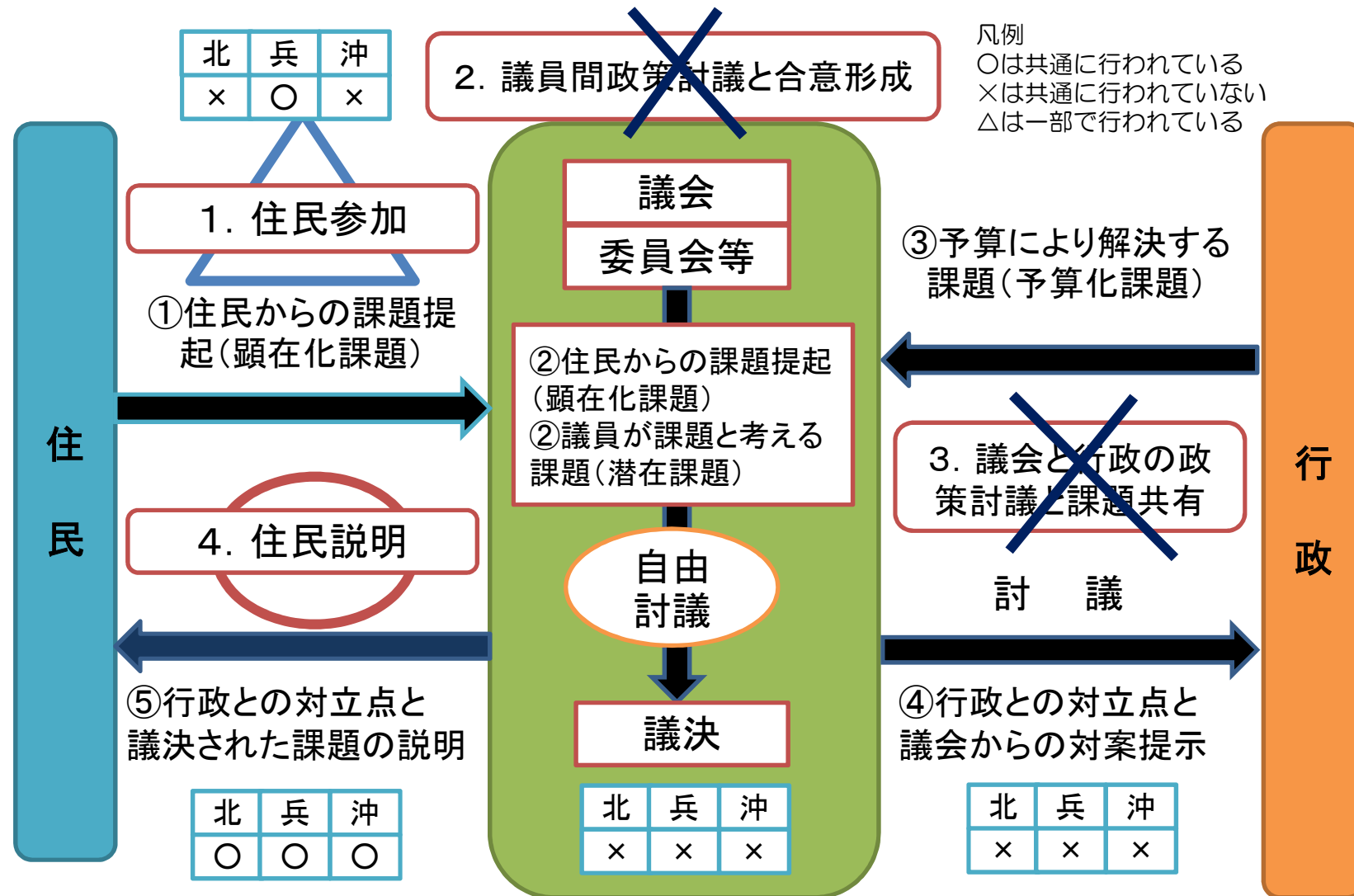
全体評価に見る制度実施状況(実施の議会数)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議				住民説明						
	請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	傍聴者への資料提供	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会報告会の開催	議会モニター
北海道	23	48	1	17	3	11	9	110	11	7	3	76	58	76	52	56	6
兵庫県	20	18	0	11	0	6	0	33	12	4	2	20	26	31	30	23	1
沖縄県	8	6	0	4	1	5	0	19	2	2	0	4	12	13	11	6	0



2-2 マクロ分析から見える議会の課題

討議が機能していない＝政策サイクルは機能していない



現在の課題: 議員間政策討議と合意形成が機能していない及び議会と行政の政策討議と課題共有が機能していない＝地方民主主義の危機

2-3 ミクロ分析から見える議会の課題

調査結果と議会基本条例の規定との関係性検証

議会基本条例に規定がないこと、規定があっても行っていないことが原因で討議しない議会になっているのではないか。

全体評価に見る制度導入状況(数値は議会数)

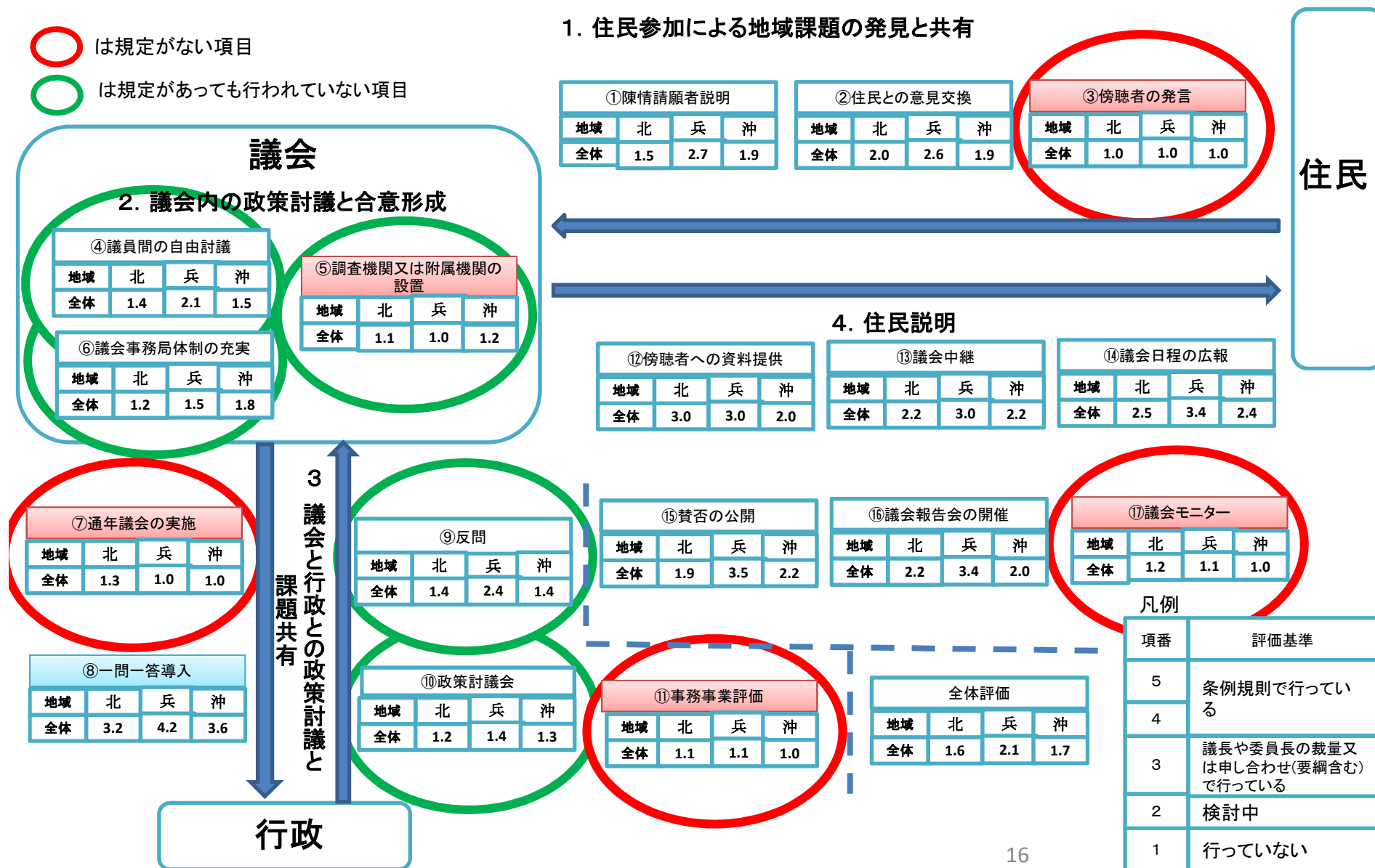
項目		調査数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
			住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議				住民説明						
			請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	傍聴者への資料提供	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会の開催	議会モニター
北海道	調査結果	138	23	48	1	17	3	11	9	110	11	7	3	76	58	76	52	56	6
	議会基本条例	35	31	29	2	35	10	34	3	30	33	4	2	19	23	22	24	24	5
兵庫県	調査結果	34	20	18	0	11	0	6	0	33	12	4	2	20	26	31	30	23	1
	議会基本条例	29	16	18	0	23	10	25	0	22	25	8	2	8	26	22	16	19	1
沖縄県	調査結果	23	8	6	0	4	1	5	0	19	2	2	0	4	12	13	11	6	0
	議会基本条例	7	6	5	0	6	4	7	0	6	7	2	0	4	7	7	4	5	0

(注1)議会基本条例の欄は議会基本条例で規定している議会数 (注2)議会基本条例の規定判定はNPO公共政策研究所が行った。

●議会基本条例にある討議しない原因

- ①討議する具体的規定そのものがない。赤色の項目(通年議会等)
- ②規定があっても行われていないもの。緑色の項目(議員間の自由討議等)
- ③規定そのものの導入に消極的なもの。橙色の項目(議会モニター等)

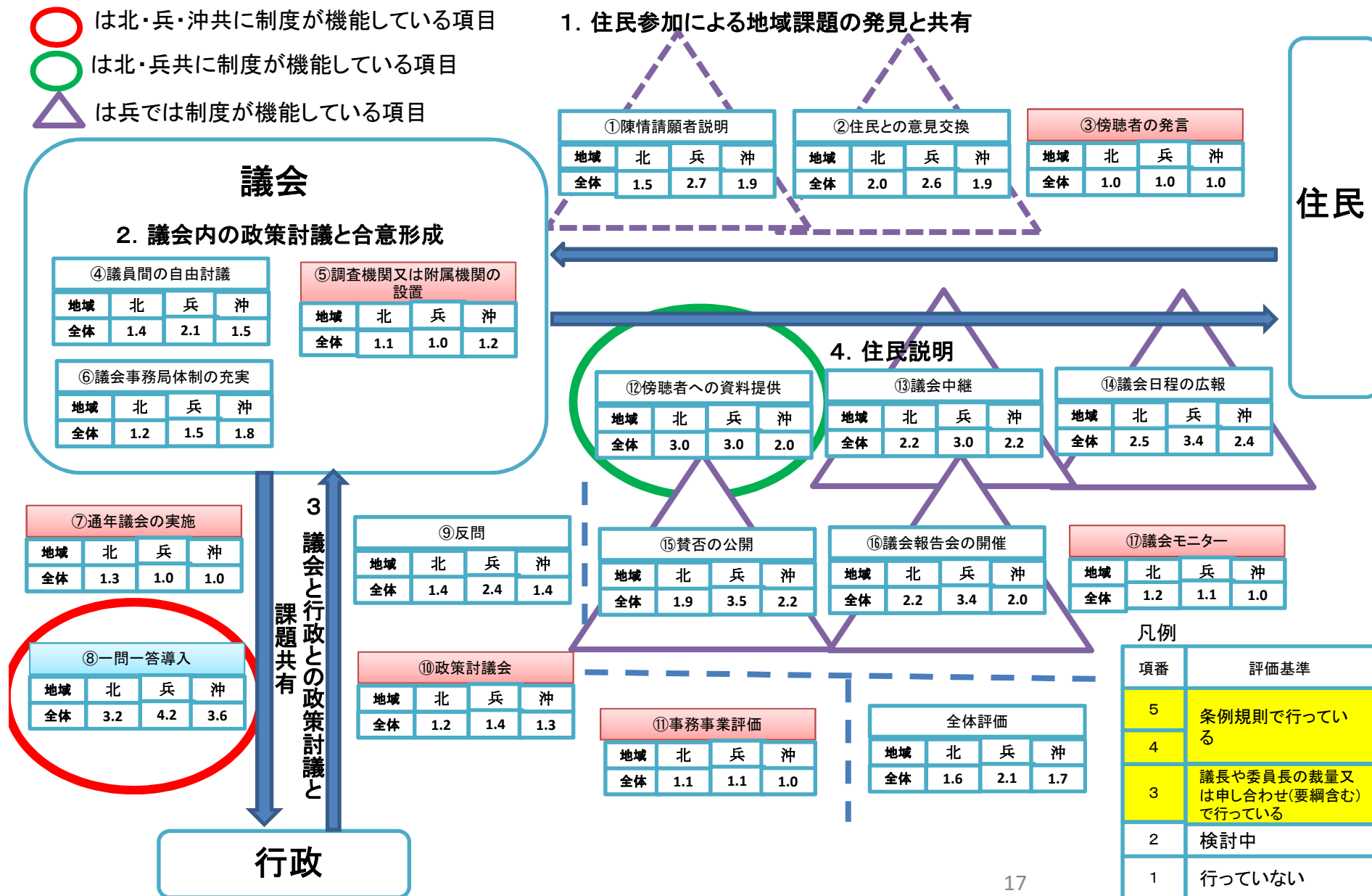
2-4 ミクロ分析（議会基本条例に規定がない又は規定があっても行われていない項目）



2-5 ミクロ分析（行われている項目）

2016北海道・兵庫県・沖縄県自治体議会のアンケート調査結果全体評価3以上

- は北・兵・沖共に制度が機能している項目
 ○ は北・兵共に制度が機能している項目
 △ は兵では制度が機能している項目



2-6 ミクロ分析（市議会と町村議会の特徴）

2016北海道・兵庫県・沖縄県自治体議会のアンケート調査結果が0と1議会

市議会では、議会内の政策討議・議会と行政との政策討議が行われていない。
議会にはほとんど会派がある。議会が討議しない原因は会派にあるのではないかと

（1）3道県の市議会比較

市議会の比較																	単位：議会数		
項目	調査数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
		住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議				住民説明							
		請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	傍聴者への資料提供	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会報告会の開催	議会モニター	
北海道	35	12	13	0	6	0	6	1	29	1	1	0	18	22	29	20	17	1	
兵庫県	29	18	13	0	10	0	5	0	26	11	3	2	16	20	25	23	18	1	
沖縄県	10	3	2	0	2	1	3	0	8	0	1	0	2	7	7	4	3	0	

（2）3道県の町村議会比較

町村議会の比較																	単位：議会数	
項目	調査数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議			住民説明							
		請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	傍聴者への資料提供	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会報告会の開催	議会モニター
北海道	102	11	34	1	11	3	4	8	81	10	6	3	58	35	46	32	39	5
兵庫県	6	2	4	0	0	0	0	0	6	1	0	0	3	5	5	6	4	0
沖縄県	12	5	4	0	2	0	1	0	10	2	1	0	2	4	5	6	3	0

（注）道・県議会含まず。

3道県別議会会派比率

項目	市議会			町村議会		
	会派有	会派無	会派比率	会派有	会派無	会派比率
北海道	32	3	91%	18	84	18%
兵庫県	26	1	96%	2	4	33%
沖縄県	10	0	100%	1	11	8%

コメント：市議会は北海道、兵庫県、沖縄県共に同じ傾向で、項番3の傍聴者の発言、項番5の調査機関又は附属機関の設置、項番7の通年議会の実施、項番9の反問、項番10の政策討議、項番11の事務事業評価、項番17の議会モニターの7項目で行われていない。市議会は会派の影響が強い。

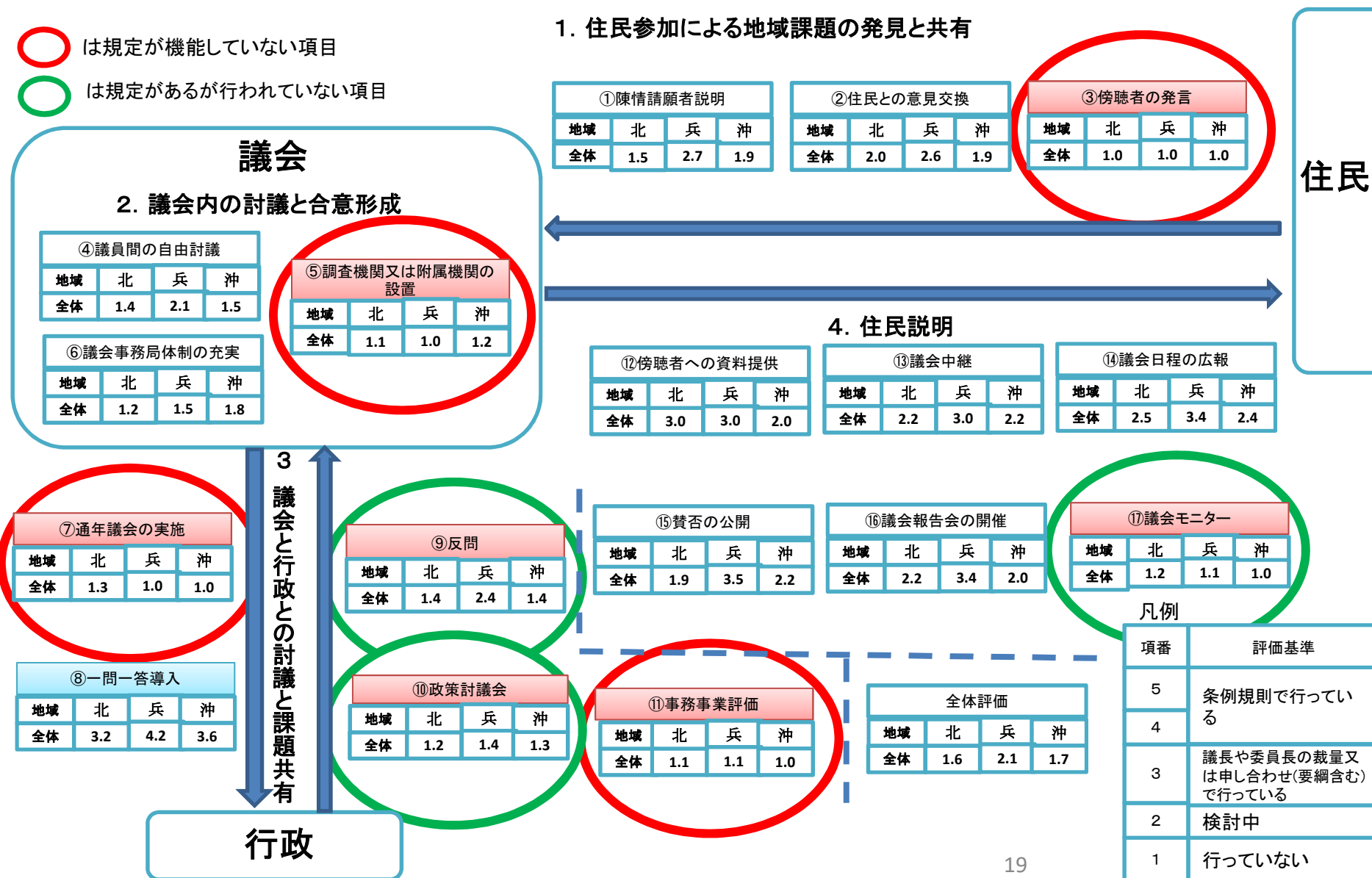
コメント：町村議会は兵庫県と沖縄県共に同じ傾向で、項番3の傍聴者の発言、項番5の調査機関又は附属機関の設置、項番6議会事務局体制の充実、項番7の通年議会の実施、項番10の政策討議会、項番11の事務事業評価、項番17の議会モニターの7項目で行われていない。

一方、北海道の町村議会は兵庫県や沖縄県の町村議会や3道県の市議会では行っていない項目を行っており、先進的取り組みが行われている。町村議会は会派の影響は弱い。

2-7 ミクロ分析（北海道・沖縄県・兵庫県市議会共通に機能していない項目） 2016北海道・兵庫県・沖縄県自治体議会のアンケート調査結果が0と1 議会

○ は規定が機能していない項目

○ は規定があるが行われていない項目



2-8 マクロ・ミクロ分析から見えるまとめ

1. マクロ分析から見える課題

- (1) 北海道・兵庫県・沖縄県共に、重要な、2.議会内の政策討議と合意形成、3.議会と行政との政策討議と課題共有が機能していない。このことは、**議会が議員間及び首長との討議を行っていないことを示している。**
- (2) このことは、**政策サイクルが機能していない。**さらに、**地方民主主義が機能していないことを示している。**

2. ミクロ分析から見える議会が討議しない原因

議会が討議しない原因は①議会基本条例のつくりの問題と②議会基本条例をつくり、具体的に運用する議会に問題があるのではないか。

- (1) 議会が討議をしない原因は、第一に、**議会基本条例に議会が討議をする具体的規定がない（通年議会や事務事業評価等）こと、第二に、議会基本条例に議会が討議をする具体的規定があっても議会が自ら行っていない（議員間の自由討議や政策討議会等）こと、第三に、議会が制度導入に消極的である（議会モニター等）ことが挙げられる。**
- (2) 特に、**市議会ではほとんど会派があり、会派が議会基本条例制定過程や実際の議会運営の中で、議会から討議を奪う結果となっているのではないか。**
(会派率 兵庫県全体85%、沖縄県市議会100%、北海道市議会91%)
- (3) **北海道内の町村議会には、ほとんど会派の影響がないことと枠にはまらない進取の精神がある。特に、栗山町議会・芽室町議会・福島町議会等が先進性を発揮し議会改革を先導した結果ではないか。**

2-9 ミクロ分析（効果が出ている項目《1》）

問8 一問一答方式の導入状況

本会議の代表質問、一般質問で、一問一答方式を導入していますか。（H27.4～28.3の期間）

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	導入していない(実施していない)	23	17%		2	1	3%		0	3	13%		0
2	導入を検討中	5	4%		1	0	0%		0	1	4%		0
3	議長の裁量又は申し合わせ(要綱含む。)により、代表質問(一般質問)で一問一答方式を実施している	72	52%		3	12	35%		10	9	39%		1
4													
5	条例規則の規定に基づき、代表質問(一般質問)で一問一答方式を実施している	38	27%		29	21	62%		19	10	44%		6
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1) アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2) 条例とは議会基本条例施行議会数

一問一答方式を実施している（項番3～5）は、北海道では110議会（79%）、兵庫県では33議会（97%）、沖縄県では19議会（83%）と、ほとんどの議会で、一問一答方式が行われていることがわかる。

北海道は申し合わせ（項番3）による比率が条例（項番5）より比率が高く、このことは、議会にやる意思があれば行えることを示している。兵庫県と沖縄県は逆に、条例（項番5）による比率が申し合わせ（項番3）より高い。

一問一答方式による質疑は傍聴者（住民）には議員と首長の論点・争点がわかりやすく、議会の存在意義を高める効果がある。

2-10 ミクロ分析（効果が出ている項目《2》）

問15 議案に対する賛否の公開

起立等による表決を行った議案に対する賛否（各議員又は会派の対応、採決態度）を議会広報又は自治体のホームページで公開していますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	議案に対する賛否は公開していない	80	58%		12	2	6%		2	10	43%		0
2	検討中	6	4%		1	2	6%		1	2	9%		0
3	申し合わせ(要綱含む。)により、会派単位又は各議員個別の賛否を公開している	41	30%		11	18	53%		14	9	39%	沖縄県、名護市 沖縄市、南城市 大宜見村、読谷 村、北谷町、与那 原町 栗国村	5
4	条例規則の規定に基づき、すべての議案について、会派単位の賛否を公開している	1	1%	石狩市	1	1	3%	兵庫県	1	0	0%		0
5	条例規則の規定に基づき、すべての議案について、各議員個別の賛否を公開している	10	7%	網走市、芦別市 三笠市、登別市 福島町、栗山町 北竜町、芽室町 足寄町、浦幌町	10	11	32%	明石市、宝塚市 伊丹市、加西市 篠山市、西脇市 加東市、相生市 多可町、福崎町 佐用町	11	2	9%	那覇市、南風原 町	2
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

（注1）アンダーラインは議会基本条例施行市町村 （注2）条例とは議会基本条例施行議会数

議案に対する賛否を公開している（項番3～5）議会は、北海道では52議会（38%）、兵庫県では30議会（88%）、沖縄県では11議会（48%）であった。兵庫県の議会は賛否の公開をしていない議会は4議会（12%）に対し、北海道の議会は86議会（62%）、沖縄県は12議会（52%）と、兵庫県の議会は議案に対する賛否の公開が進んでいる。それに対し、北海道と沖縄県の議会は議会数、比率共に賛否の公開が進んでいない。

北海道（30%）、兵庫県（53%）、沖縄県（43%）の申し合わせ（項番3）による議案に対する賛否の公開が、条例規則（項番4・5）によるよりも比率が高い。このことは、賛否の公開は、やる意思があれば行えることを示している。

2-11 ミクロ分析（効果が出ていない項目《1》）

問4 首長側提出議案等に対する議員間の討議(自由討議)により議会としての意思決定

全員協議会等において、首長側提出議案及び議会報告会等で提起された住民課題を議員間討議(自由討議)により、議会意思を決める合意形成を図っていますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	行っていない(条例規則等の規定はあるが、実施していない)	111	80%		25	20	59%		16	17	74%		4
2	検討中	10	7%		2	3	9%		2	2	9%		0
3	議長や委員長の裁量又は申し合わせ(要綱含む。)により、全員協議会等で、自由討議を行い、議会としての意思を決めている	11	8%	函館市、赤平市 八雲町、秩父別町 美深町、小平町、 猿払村 利尻町 厚真町、むかわ 町、中標津町	2	4	12%	三木市、赤穂市 宍粟市、朝来市	4	3	13%	南城市、国頭村 与那原町	2
4													
5	条例規則の規定に基づき全員協議会等で、自由討議を行い、議会としての意思を決めている	6	5%	帯広市、江別市 根室市、富良野 市 芽室町、足 寄町	6	7	20%	兵庫県、神戸市 宝塚市、たつの 市 丹波市、篠 山市 西脇市	7	1	4%	那覇市	1
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1) アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2) 条例とは議会基本条例施行議会数

首長側提出議案等に対する「議員間の討議(自由討議)」が行われている(項番3~5)は、北海道では17議会(13%)、兵庫県では11議会(32%)、沖縄県では4議会(17%)であった。また、「議員間の自由討議が行われていない」(項番1・2)は、北海道では121議会(87%)、兵庫県では23議会(68%)、沖縄県では19議会(83%)であった。このことから、兵庫県では3割の議会で自由討議が行われているのに対し、北海道や沖縄県では約1~2割の議会でしか自由討議が行われていない。議会基本条例には、議員間の自由討議の規定があるにも関わらず、特に、北海道では35議会(26%)で議会基本条例が施行されているにも関わらず、自由討議が行われていない(項番1・2)は27議会(77%)と、同条例の主旨が果たされていない。

2-12 ミクロ分析（効果が出ていない項目《2》）

問9 執行部の反問

議員の質問、質疑に対する首長等の反問が行われていますか。（H27.4～28.3の期間）

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	認めていない(条例規則等の規定があるが、反問は行われていない)	111	80%		29	21	62%		17	20	87%		5
2	検討中	16	12%		1	1	3%		0	1	4%		0
3	申し合わせ(要綱含む。)により、反問が行われた。	2	1%		0	1	3%		1	0	0%		0
4													
5	条例規則の規定に基づき、反問が行われた。	9	7%	江別市、栗山町 当麻町、愛別町 日高町、様似町 芽室町、足寄町 浦幌町	5	11	32%	西宮市、宝塚市 芦屋市、三木市 丹波市、河西市 洲本市、篠山市 宍粟市、養父市 多可町	11	2	9%	読谷村、南風原町	2
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1) アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2) 条例とは議会基本条例施行議会数

反問が行われた議会（項番3～5）は、北海道では11議会（8%）、兵庫県では12議会（35%）、沖縄県では2議会（9%）と、兵庫県では1/3の議会で反問が行われている。一方、「反問を認めていない」（「反問は行われていない」）（項番1・2）は、北海道では127議会（92%）、兵庫県では22議会（65%）、沖縄県では21議会（91%）と、北海道と沖縄県では「反問が行われていない」議会が多い。

「具体的に反問権を行使した事例を見ると、客観的データを問う反問が行われ、緊張感を感じる。首長が反問を行使すると、議会との関係を壊すとの配慮から、行使しない首長が多いのではないか。
論点・争点の明確化、なれ合いの排除するためにも反問ができる議会こそ健全な議会と言えるのではないか。

2-13 ミクロ分析（制度化されていない項目《1》）

問11 議会が評価主体となる事務事業評価等の実施

議会が評価主体となり、事務事業評価等の行政の評価を行っていますか。さらに、政策評価を基に政策提言（政策形成サイクル）を行っていますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	議会が評価主体となる評価は行っていない	130	94%		31	31	91%		27	23	100%		7
2	検討中	5	4%		2	1	3%		1	0	0%		0
3	申し合わせ(要綱含む。)により、議会が決算審査時に政策評価(事務事業評価等)を行い、結果を公表している	1	1%	森町	0	2	6%	加古川市、丹波市	1	0	0%		0
4	条例規則の規定に基づき、議会が決算審査時に政策評価(事務事業評価等)を行い、結果を公表している	0	0%		0	0	0%		0	0	0%		0
5	条例規則の規定に基づき、議会が決算審査時に政策評価(事務事業評価等)を行い、評価結果を次年度の予算に反映させる政策提言を行っている	2	1%	福島町、芽室町	2	0	0%		0	0	0%		0
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1)アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2)条例とは議会基本条例施行議会数

議会が評価主体となる事務事業評価等の実施(項番3～5)は、北海道では3議会(2%)、兵庫県では2議会(6%)、沖縄県では0議会(0%)であった。

議会が事務事業評価を行うことの意義は、議会の議決責任を果たすという姿勢を示すことにある。議決後の責任は執行機関である首長等にあるという責任逃れではなく、事務事業評価によって、予定どおりいかない部分は再度議会として検証、修正提案することで、住民サービスの向上を目指すもので、議会の存在意義を高める重要な試みである。議会が行う事務事業評価の手法等普及が今後求められる。

2-14 ミクロ分析（制度化されていない項目《2》）

問17 議会モニター制度（議会活動に対する住民による評価）

議会の活動状況等について住民から要望、提言等を聴取し、議会運営等に反映させることで、住民に開かれた議会、身近な議会とするための制度を議会として設けていますか。

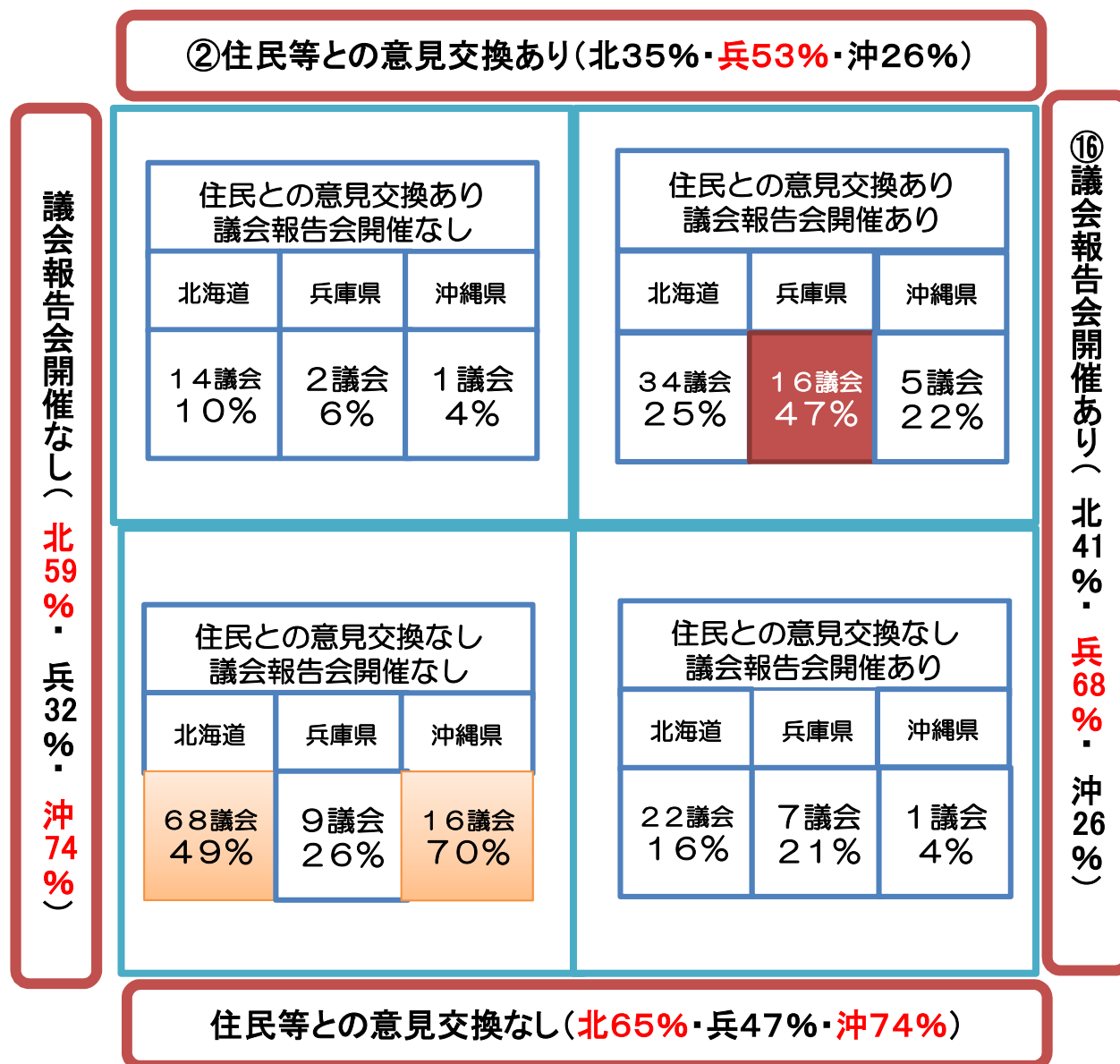
項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	実施していない(条例規則等の規定はあるが、実施していない)	125	90%		30	32	94%		27	22	96%		7
2	検討中	7	5%		0	1	3%		1	1	4%		0
3	議長や委員長の裁量又は申し合わせ(要綱含む。)により、議会モニターを実施している(試行実施も含む)	1	1%	別海町	0	0	0%		0	0	0%		0
4													
5	条例規則の規定に基づき、議会モニターを実施している	5	4%	登別市、栗山町 芽室町、広尾町 浦幌町	5	1	3%	養父市	1	0	0%		0
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1) アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2) 条例とは議会基本条例施行議会数

議会モニター制度を行っている議会（項番3・5）は、北海道が6議会（5%）、兵庫県が1議会（3%）、沖縄県は0議会（0%）であった。北海道が先行的に実施されている。

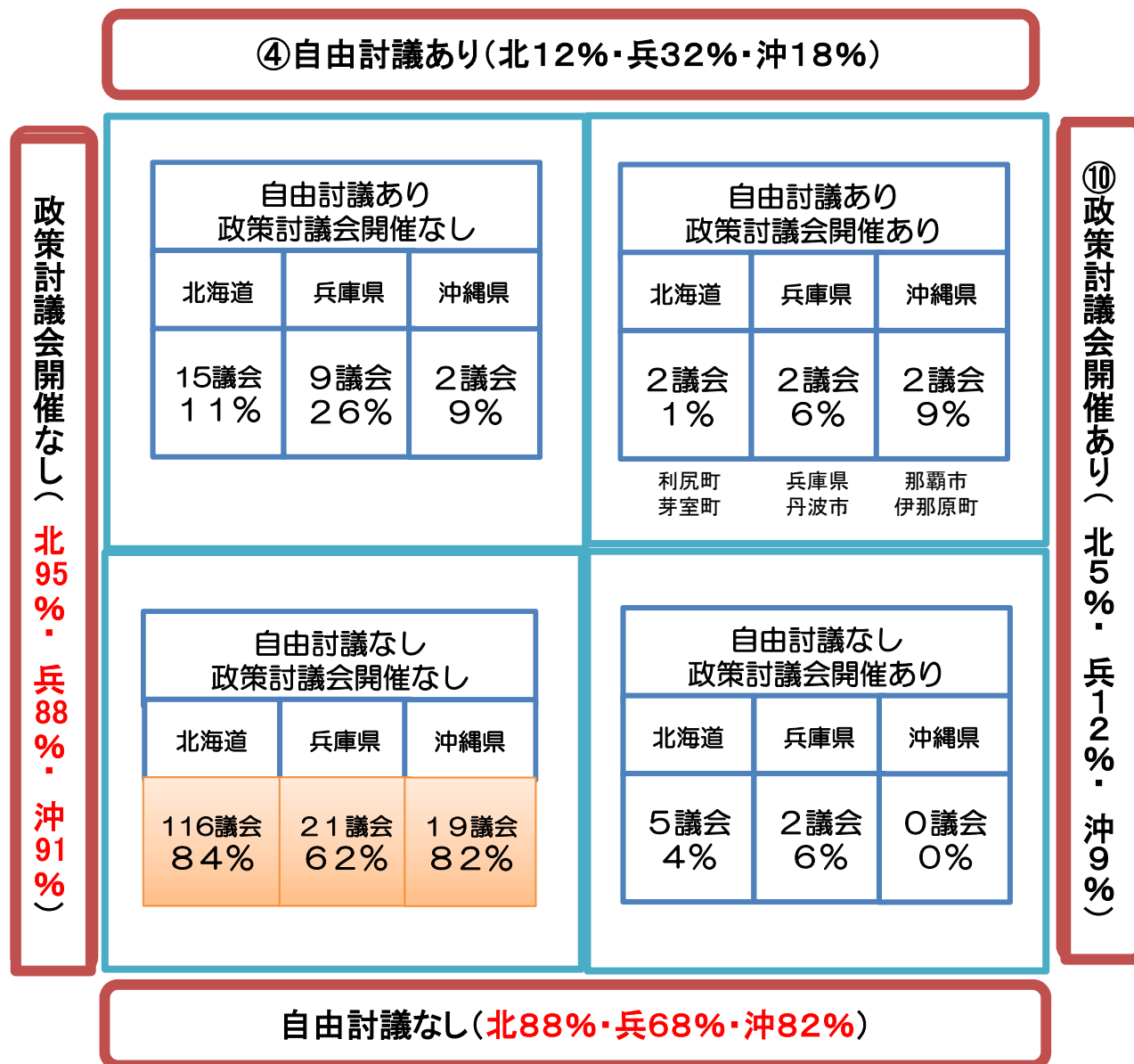
議会モニター制度の意義は、議会活動が真に住民が求める情報発信や議会の議決過程へ住民参加が行われているか、住民の目線で評価されることにある。まさに、議会は住民のためにあることを実感する制度である。制度の普及が待たれる。

2-15 クロス分析(住民と対話する議会)



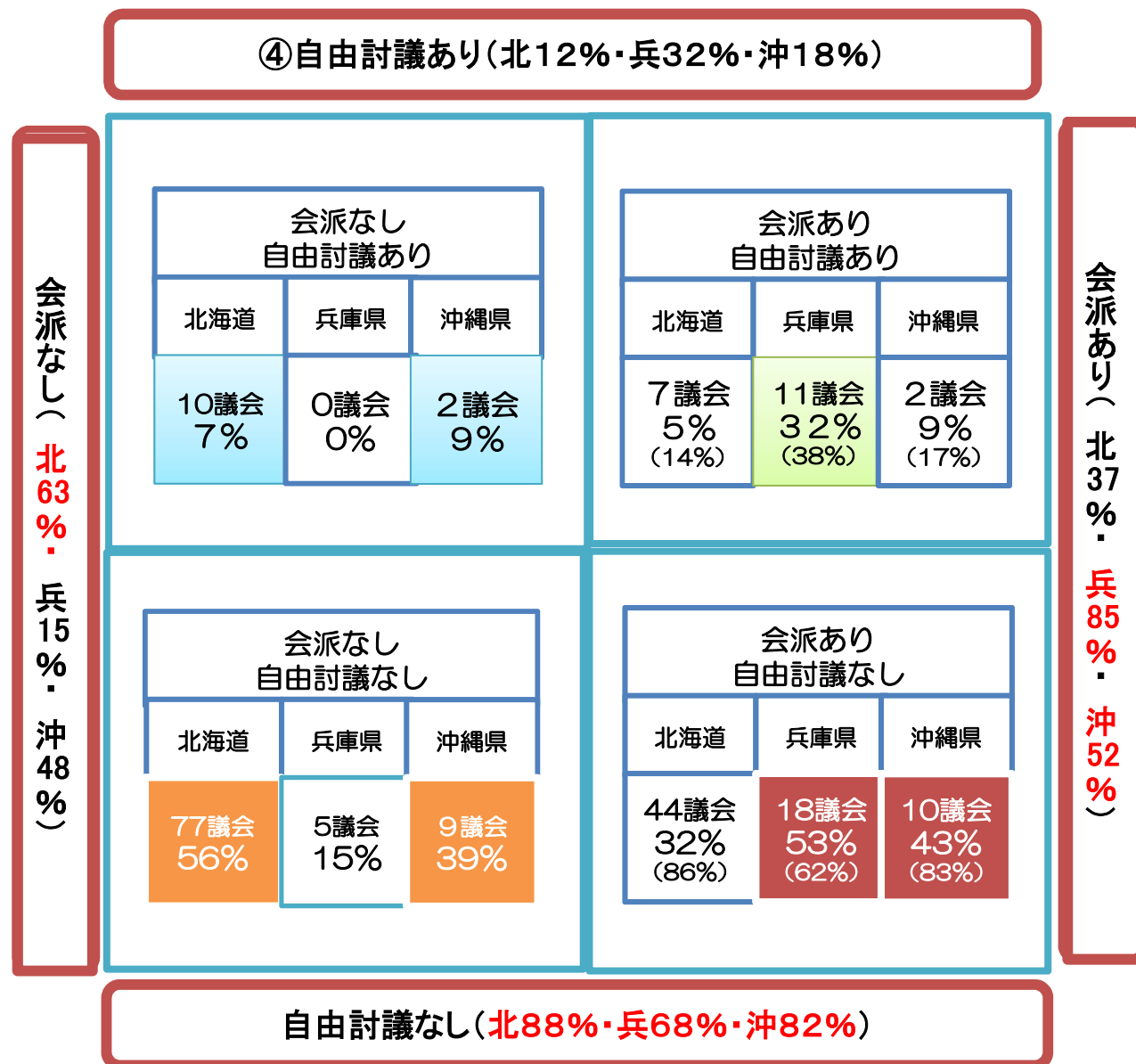
このことは、テーマを
定めて意見交換する
「住民との意見交換」
と議会が重点審議した
結果説明である「議会
報告会開催」共に行っ
ている議会が多いのは
兵庫県で、逆に、「住
民との意見交換」と
「議会報告会開催」共
に行っていない議会が
多いのが北海道と沖縄
県であった。その中
には、議会基本条例を
施行している議会も入
っており、条例どおり
運用されていないの
ではないか。

2-16 クロス分析(討議する議会)



このことは、議会内での議員間討議がなされず、また、議会と行政との討議や課題共有がなされていない。そのような状況では、議会内で政策提言や政策立案が行えないこと、もし、出来たとしても、行政と政策議論や修正等が出来ないため、住民から課題提起されても政策として結実することが難しい状況に見える。

2-17 クロス分析(会派と自由討議の関係)



会派があることで、議員間の自由討議が行われないのではないか、という仮説を分析したところ、会派ありの中で、会派ありで自由討議なしが北海道で86%、兵庫県で63%、沖縄県で83%と、会派があることで、議員間の自由討議が行われていないと回答した議会が多いという結果であった。

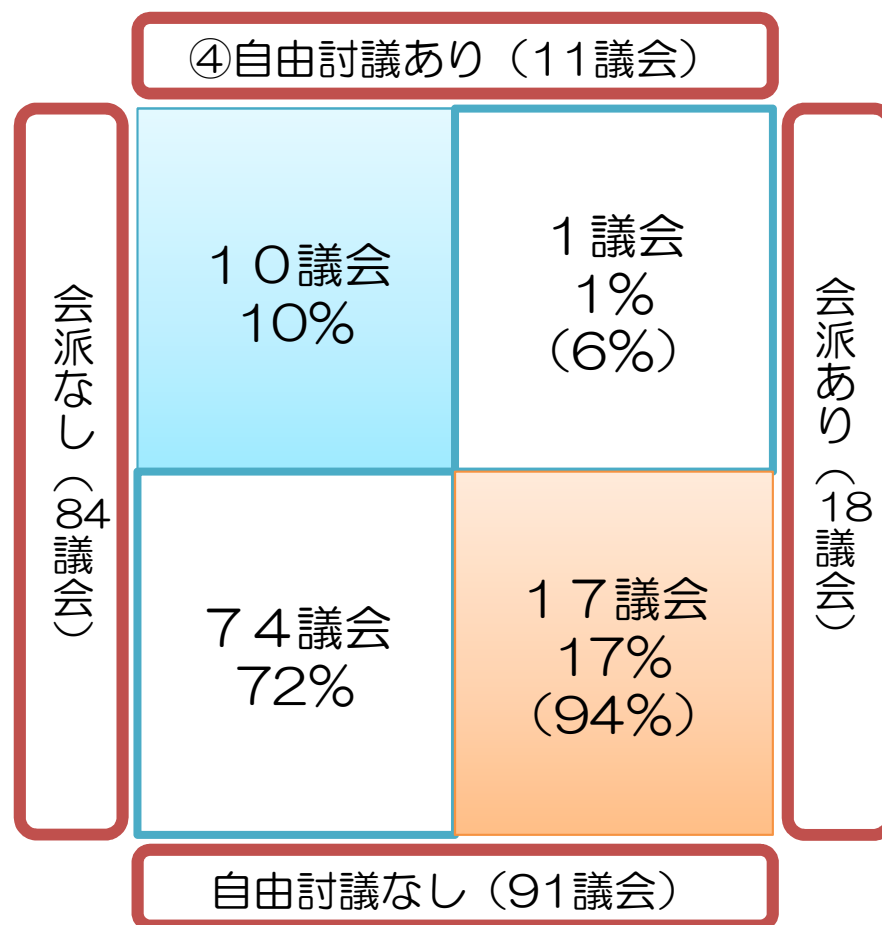
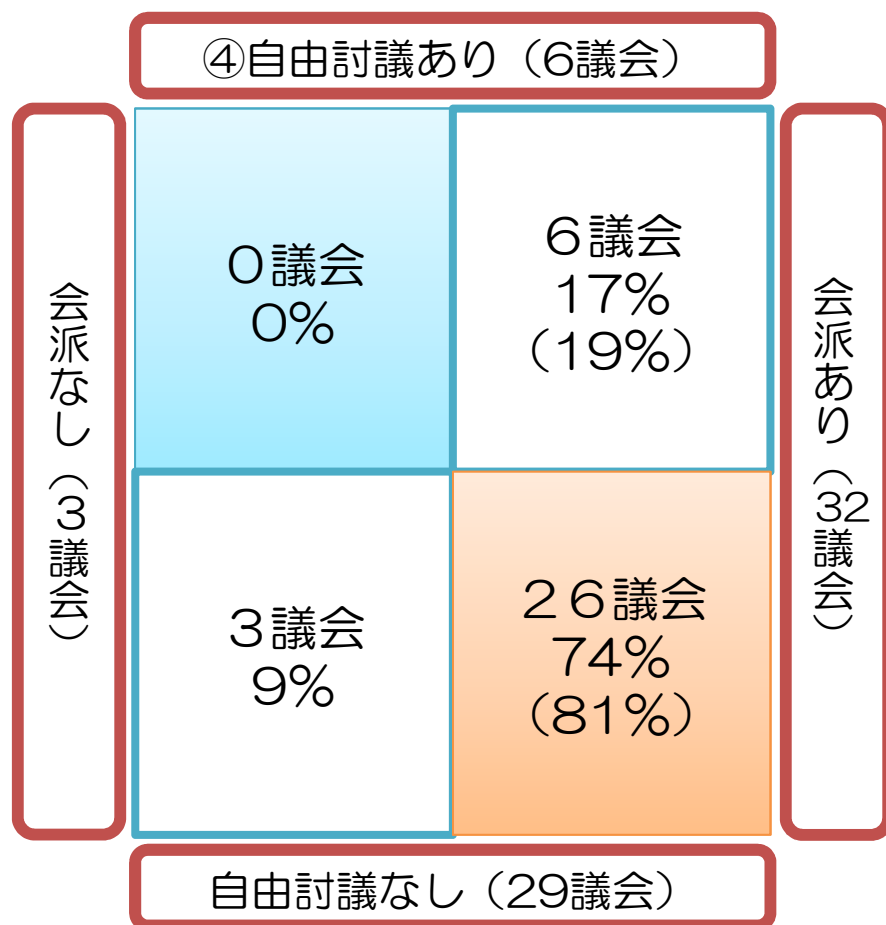
(注) 道・県議会含む

2-17 クロス分析(北海道の会派と自由討議の関係)

会派なしで、自由討議ありは、町村議会では10議会、市議会では0議会であった。また、会派がありで、自由討議なしが、町村議会では17議会(94%)、市議会では26議会(81%)であった。

北海道・市議会(35議会) 対象

北海道・町村議会(102議会) 対象



2-18 クロス分析(北海道の自由討議と政策提言等の関係)

自由討議と議会による否決・議員による修正・政策提言との関係を見ると、自由討議を行っているとは回答の議会より、自由討議を行っていない議会の方が多いという結果であった。自由討議と政策提言等がリンクしていない。

北海道内市議会

項目	対象市町村 議会数	議会による 否決有	議員による 修正有	政策提言 有
自由討議を行っている議会	6	0	1	1
自由討議を行っていない議会	29	1	4	1
計	35	1	5	2
(注) 数は議会数	17%	3%	14%	6%

北海道内町村議会

項目	対象市町村 議会数	議会による 否決有	議員による 修正有	政策提言 有
自由討議を行っている議会	11	0	0	1
自由討議を行っていない議会	91	2	10	3
計	102	2	10	4
(注) 数は議会数	11%	2%	10%	4%

北海道内全体

項目	対象市町村 議会数	議会による 否決有	議員による 修正有	政策提言 有
自由討議を行っている議会	17	0	1	2
自由討議を行っていない議会	120	3	14	4
計	137	3	15	6
(注) 数は議会数	12%	2%	11%	4%

2-19 議会報告会の課題

北海道内自治体議会が上げる議会報告会の課題

議会報告会の課題

項目	議会側の課題										住民側の課題									
	通知方法	テーマ選定	時間と場所 (参加者を増やす方法)	ファシリテーター	議会の審議内容	意見交換の機会	参加者の減少傾向	(参加者)の減少	(参加者)の増加	若い参加者がいる	行政要望がわかりにくい	意見交換の機会が少なくない	場外での意見交換	行政要望がわかりにくい	行政要望がわかりにくい	行政要望がわかりにくい	行政要望がわかりにくい	行政要望がわかりにくい	行政要望がわかりにくい	行政要望がわかりにくい
1					1							1								
2	1	1											1							
3								1												
4					1	1	1													
5							1	1	1					1						
6										1										
7							1													
8										1					1					
9							1									1				
10			1												1					
11							1	1		1		1					1			
12		1		1			1								1					
13	1												1							
14		1					1													
15																		1		
16							1													
17							1							1						
18								1												
19		1					1	1					1							
20		1			1															1
計	2	5	1	1	3	1	11	4	1	3	1	4	2	3	1	1	1	1	1	1

議会報告会の課題に対する対策としては以下のことが考える。

①議会報告会は自治の再教育の場

議会報告会を単に、1年間議決した主な議案の審議状況の報告の場と位置付けるだけでなく、自治の再教育の場としても位置付けるべきである。

住民・議会・行政のそれぞれの役割と責務を再確認するところから始める必要がある。

そのことにより、行政懇談会と議会報告会の違いや行政要望が議会報告会では適切ではないことを住民が認識できる。

②議会報告会は住民が議会を通じて政策決定に関与する体験の場

議会報告会で一番危惧することは、議会報告会に参加して、意見を言っても議会は何もしてくれないと、あきらめられることである。

議会報告会は住民が議会を通じて政策決定に関与する体験の場であり、まさに、自治の体験の場でもある。にもかかわらず、自治の体験が出来なければ、がっかりして、次回参加しようとは思わなくなる。したがって、出された意見・提案はどのように議会内で討議され、行政の計画等にどう反映されたのか、議会広報で報告することや、次回の議会報告会で検討経緯の説明をすることで、さらなる、住民提案がされ、好循環が生まれる。まさに、議会報告会は議案の審議状況の報告だけでなく、住民参加と情報共有の場となる。このことにより、参加者が少ないという問題、議会の審議内容の報告のみといった住民不満は解消することができる。

③重要なことは、議会が「住民と共に歩む議会」「住民に信頼される議会」という姿勢を貫き通すこと

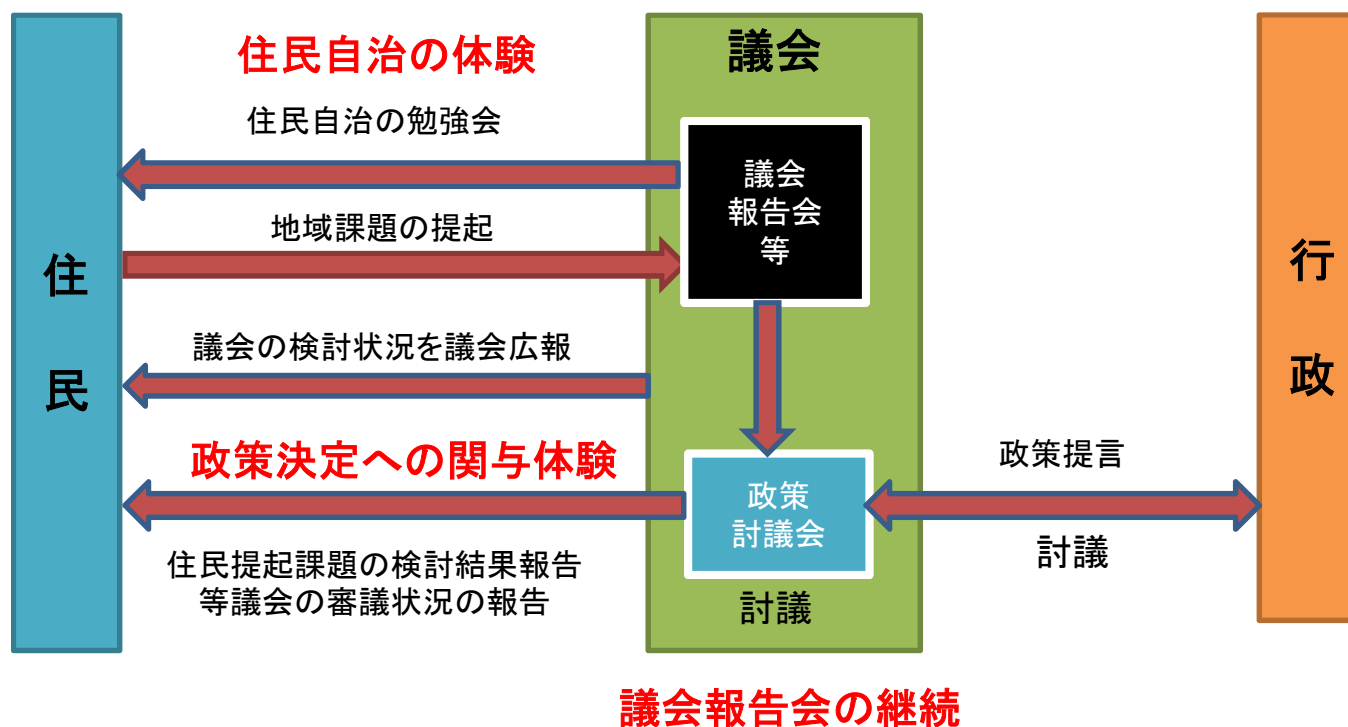
参加者が少数になっても、議会が議会報告会を続ける姿勢を住民に見せることではないか。そうすることで、議会報告会への参加者は確実に増えること間違いなし。

新しい議会報告会の形態

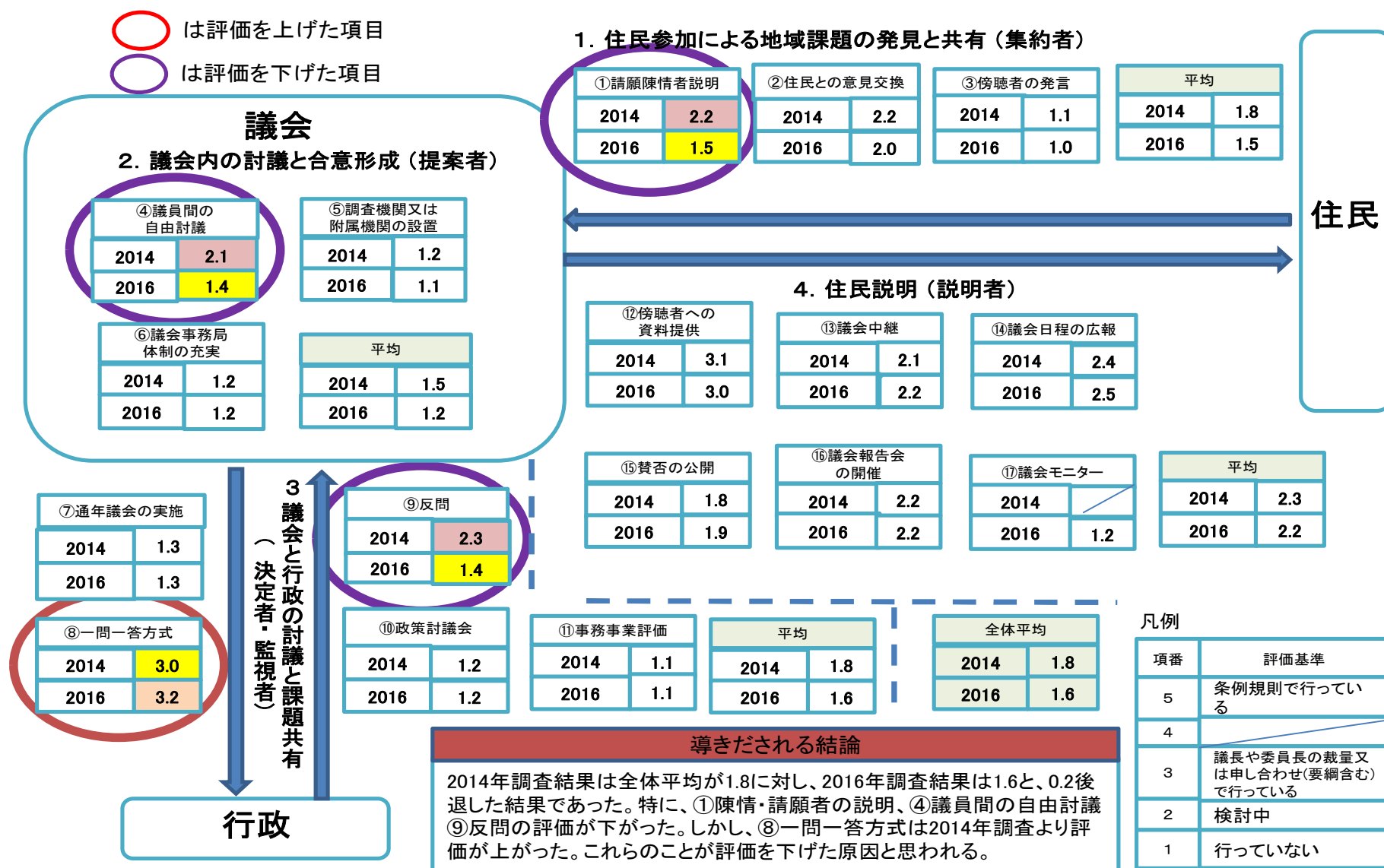
①議会報告会は自治の再教育の場

②議会報告会は住民が議会を通じて政策決定への関与を体験する場

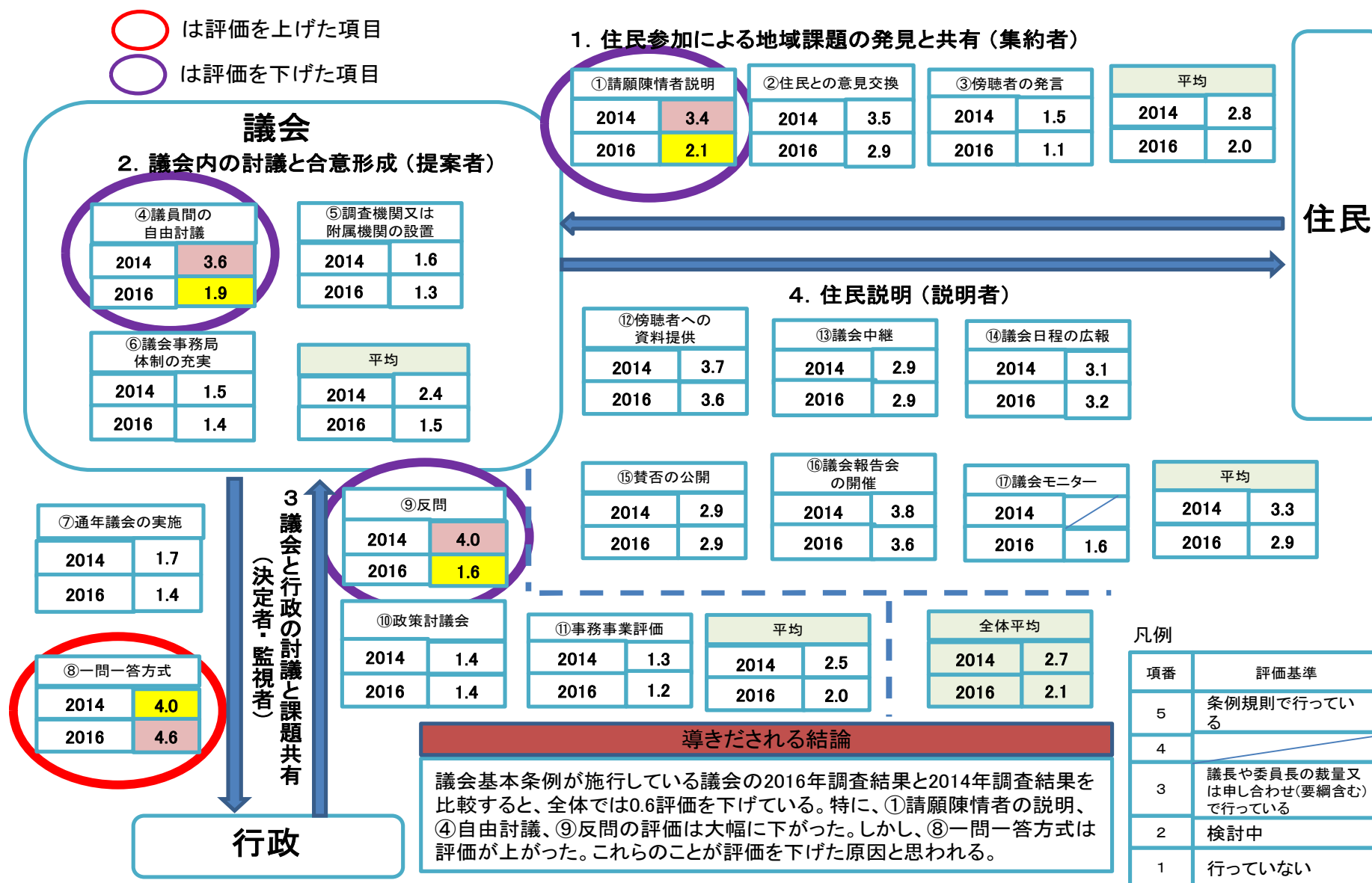
③重要なことは、議会が「住民と共に歩む議会」「住民に信頼される議会」という姿勢を貫き通すため、議会報告会の継続



2-20 北海道における2014年調査と2016年調査比較 全体評価



2-21 北海道における2014年調査と2016年調査比較 議会基本条例施行議会



北海道における議会基本条例施行議会の評価を下げた原因

1. 議会基本条例施行議会の改革は進んでいるか

2016年と2014年の議会基本条例施行議会比較では、2016年調査結果が2. 1に対し、2014年調査では2. 7と、2016年調査では0. 6評価が下がっている結果であった。

具体的には、①請願陳情者の説明が3. 4→2. 1 ④自由討議が3. 6→1. 9 ⑨反問が4. 0→1. 6と大幅に評価を下げている。一方、⑧一問一答方式の導入は4. 0→4. 6と評価を上げている。

以上のことから、2016年調査の同条例施行議会の評価を大幅に下げた原因がここにあると考えられる。

したがって、議会基本条例施行議会の改革は後退している見える。

2. 大幅に評価を下げている3項目（①請願陳情者の説明④自由討議⑨反問）

2016年調査では、大幅に評価を下げている3項目（①④⑨）は議会基本条例に規定されている項目であり、実際には、「行われていない」ことを示している。

①は住民が請願陳情を行っていない、④は議員同士が自由討議を行っていない、⑨は首長が反問を行っていないことを示している。これが、たまたま、1年間行われていないというようには思いにくい。

見方を変えれば、①は議会が請願者等が説明ができることを周知していない、④は当事者である議員同士が討議をする意識がない、⑨は首長が反問するようなするどい質問がないことが原因とも考えられる。

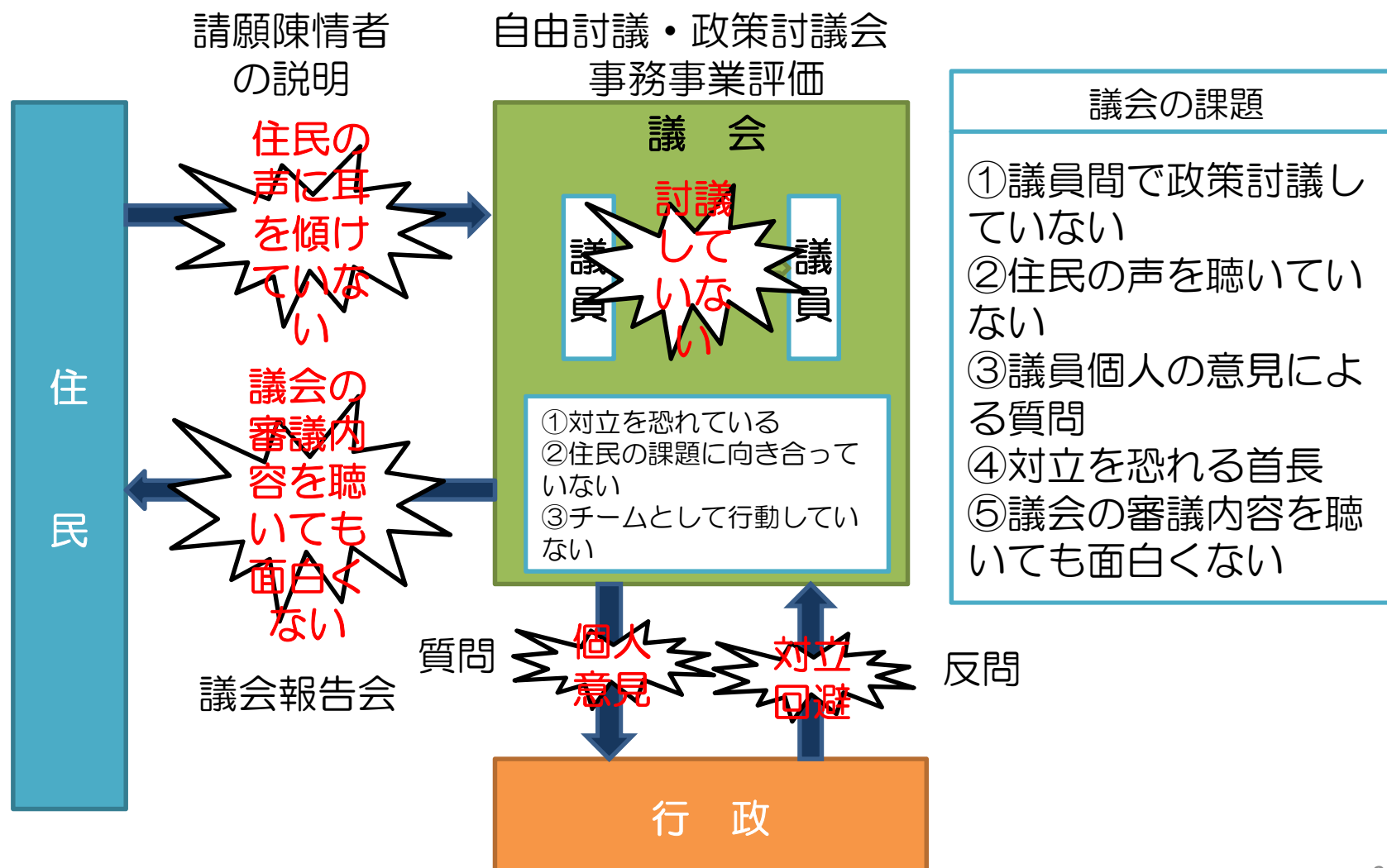
3. なぜ、①④⑨が議会で行われなくなったのか

それは、議員は住民が抱える課題の解決を託されていること、議会は住民から提起された課題や議員自ら提起する課題を議員間の討議を通じ、議会としての合意を図る役割があること、議会は首長との討議を通じ、まちの課題の共有を図る役割があることの認識が不足しているからではないか。

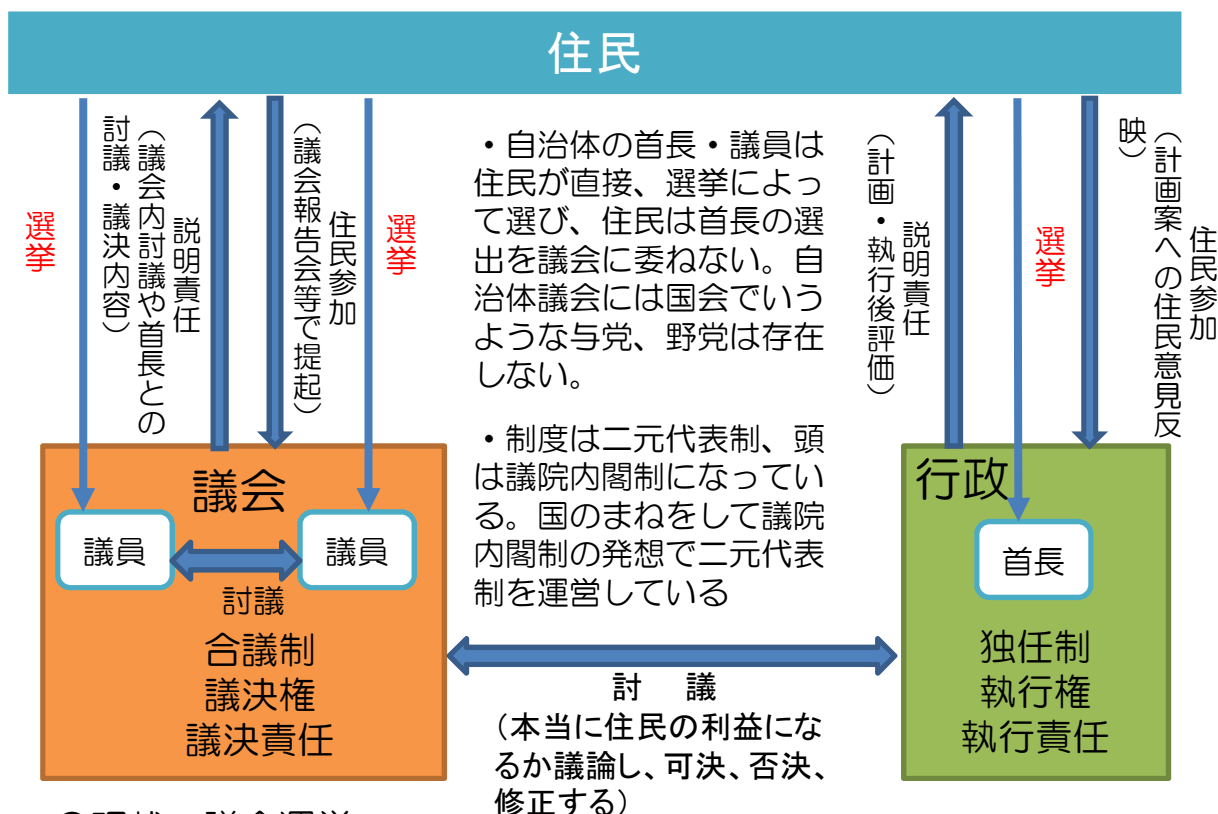
したがって、今の多くの議会は、住民からの地域課題提起に耳を傾けていない、議員自ら地域課題を発見したとしても議会内で討議や合意も行わず、議会として首長との討議・合意も行わず、行っていることは、首長提出の議案へ、議員個人の意見を述べ、結局、追認するだけの議会となっているように見える。

3-1 アンケート調査から見える議会の課題

議会の課題は①議員間政策討議と合意形成がない、②議会と行政との政策討議・課題共有がない。



3-2 二元代表制の危機（地方民主主義の危機）



●現状の議会運営

議会の運営の大部分は執行部との質問—答弁であり、議員同士の討議はやっていない。議案に対する「討議」の時間はあっても、反対・賛成の意見を交互に、一方的に言っているだけというのが議会の実態である。

●現状の議員の意識

「議員は住民から白紙委任されているから議会が責任を持って決めればよい」という議員意識が根底にある。

●二元代表制の下での2種類の議会

①個々の議員が執行部に陳情し、首長提案に賛否を表明するだけの議会
→首長の力が圧倒的に大きくなる

②議員同士が討議して議会としての意思を示し、それによって首長・行政を動かす議会
→議会の力は飛躍的に大きくなる

●討議の重要性と議決責任

①地域の重要な課題について議員同士、対首長と積極的に討議をすれば、住民は自分のまちで今何が問題になっているか、より深く知ることができ、住民の関心は確実に高まる。
→首長・議会の主張のどちらが住民の利益となるか判断できる住民がいることが重要

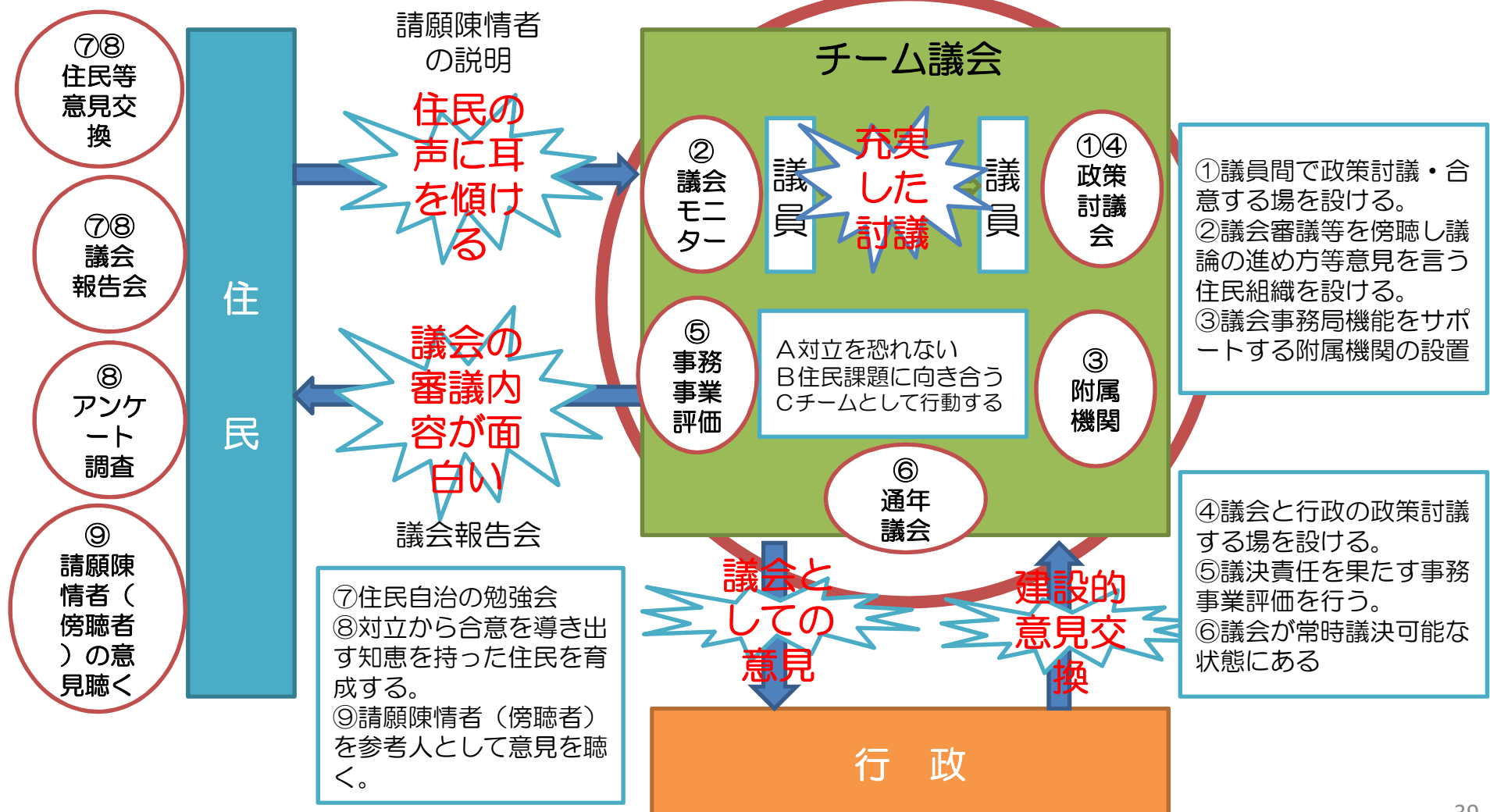
②首長提案の議案に対する「やむを得ず賛成」はやめ、議員同士が議論して議会で修正することが、議会の「議決責任」に対する議員の自覚も必然的に高まる。

3-3 アンケート調査から見える議会の課題の解決策

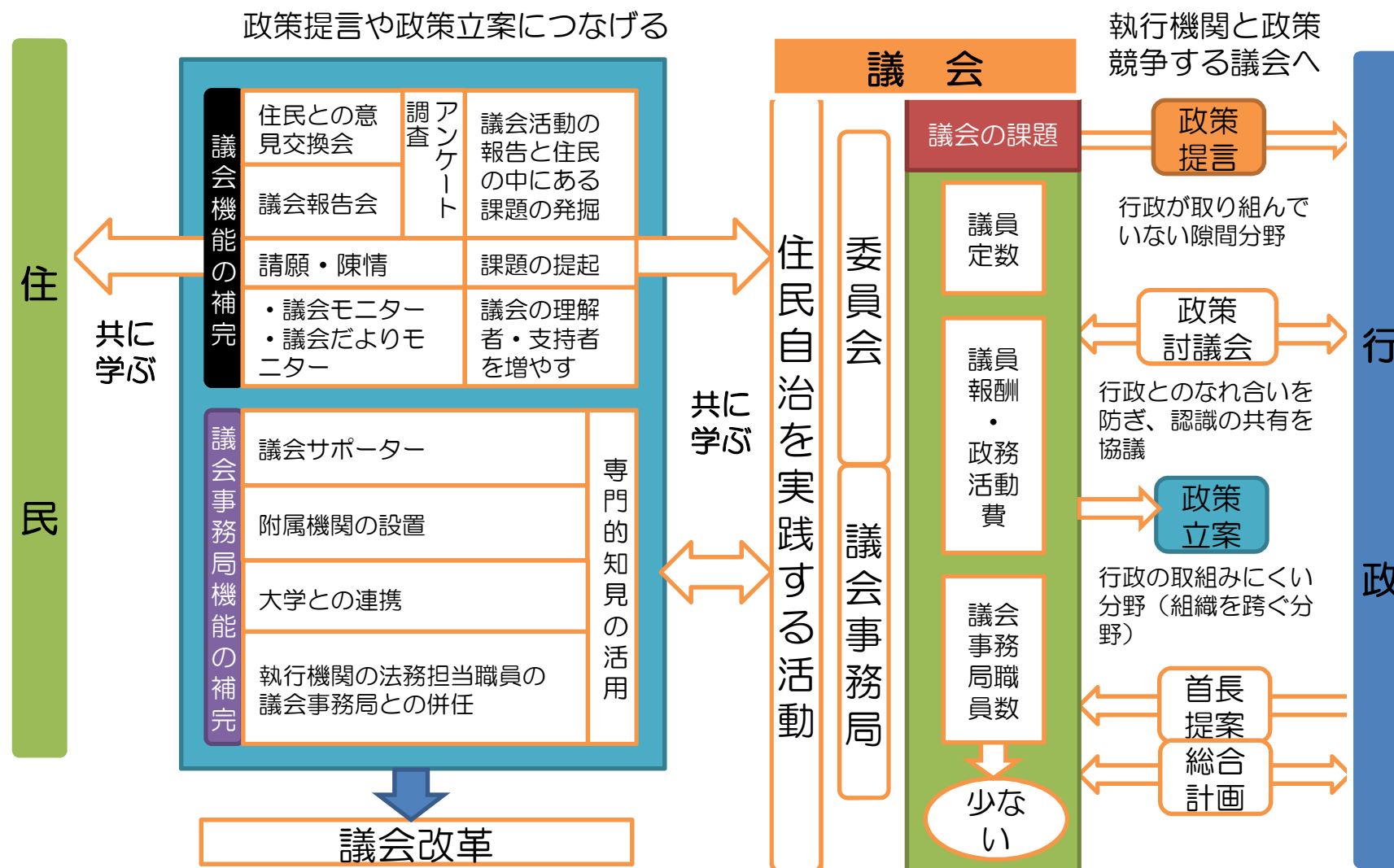
●議会の課題解決策 → チーム議会になる (グループからチームへ)

《チームは意見の衝突を恐れない、意見をぶつけ合う中から新しい価値が生まれることを知っている。それぞれの責任を果たすことに誇りを持っている。活動で得られる刺激ややりがい、達成感を求めている。》

住民の利益という思いを一つにすることで、議会がチーム議会となることができる。チーム議会では議員間政策討議が活発に行われ、合意形成がなされ、対首長との建設的討議・課題共有が行われる。

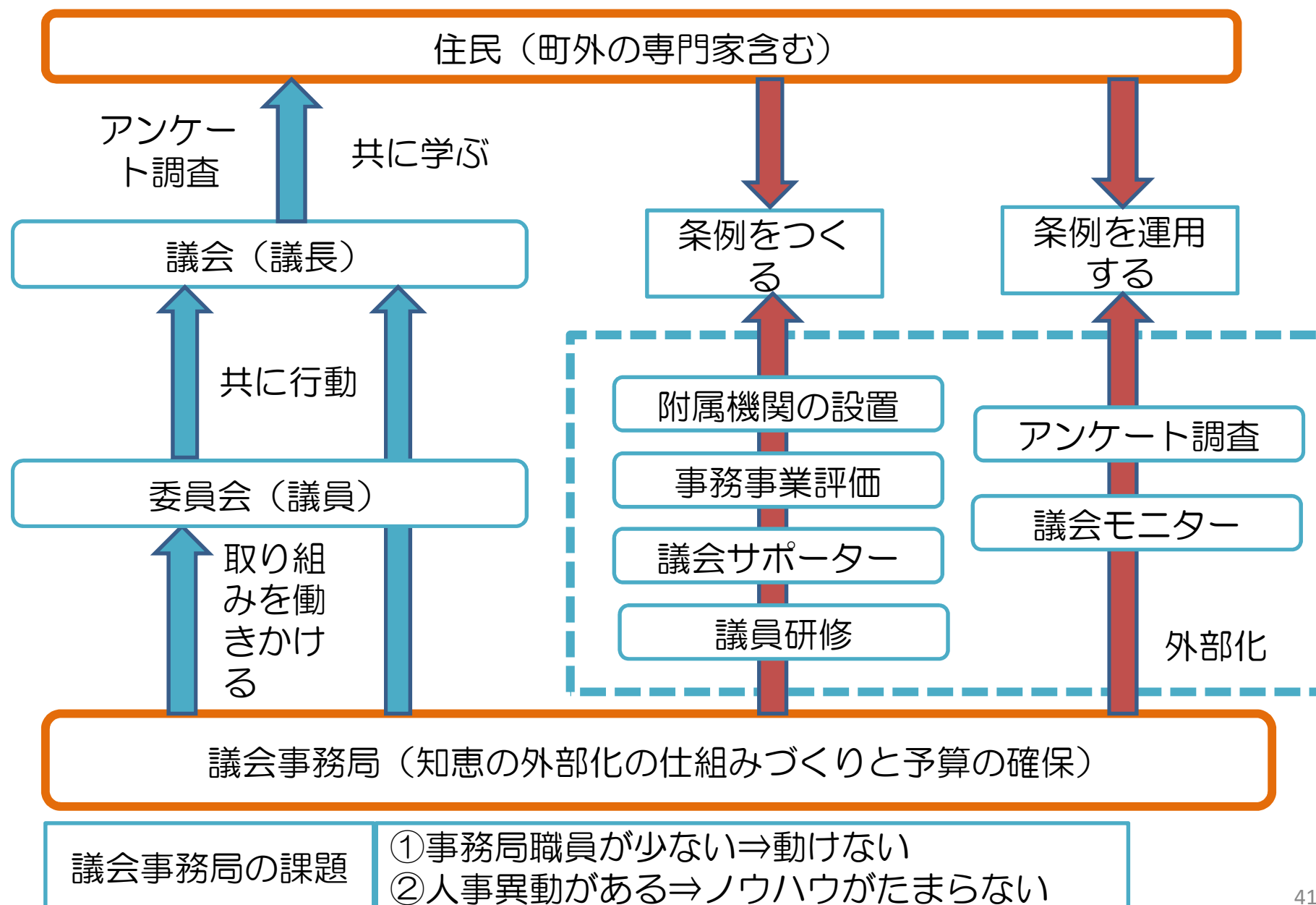


3-4 議会機能や議会事務局機能の強化策（政策づくり強化策1）



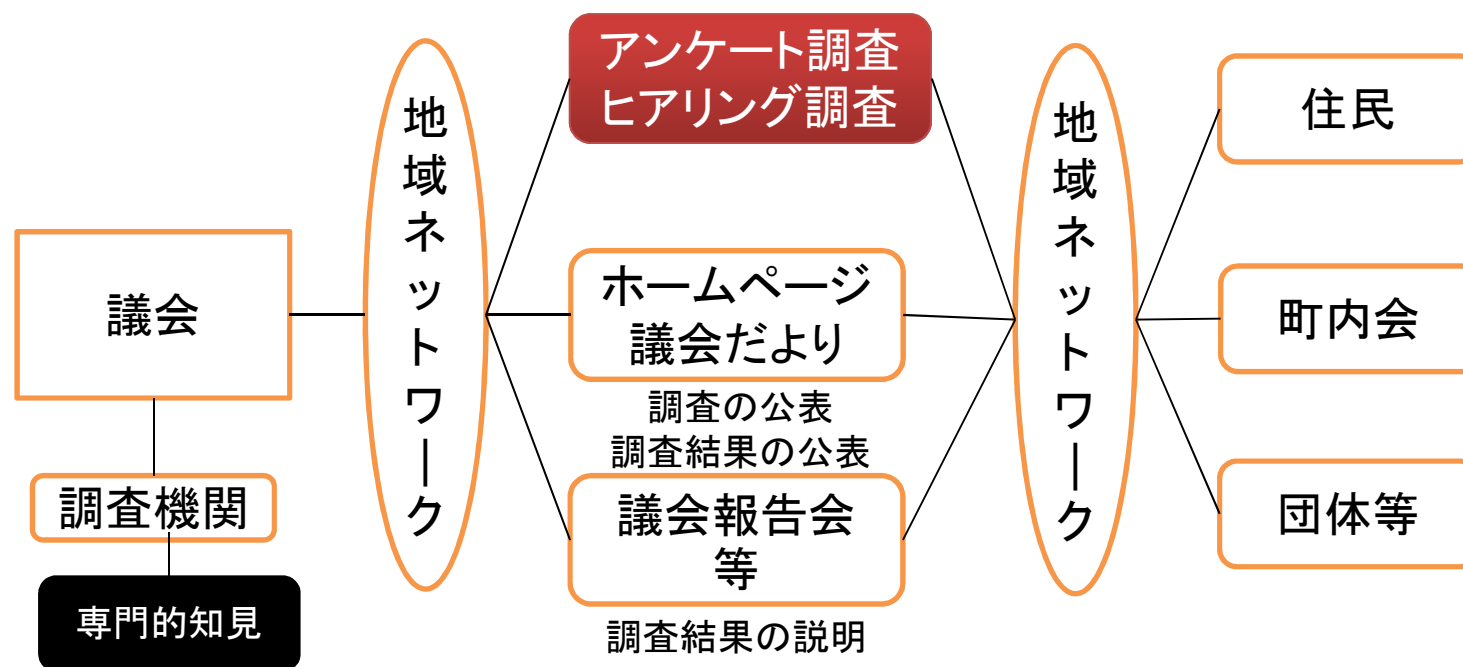
(注) 参考文献:「地方創生に向けた町村議会の対応」全国町村議長会・道州制と町村議会に関する研究会 平成27年3月

3-5 知恵の外部化（政策づくり強化策2）



3-6 議会が行うアンケート調査（政策づくり強化策3）

- ・アンケート調査は課題の数量化により、課題の影響度を判定することができる。
- ・アンケート調査を行政だけでなく、議会も行うことで、地域課題の発見競争が可能となる。
- ・極力、調査・分析を議会議員が率先で行うことと専門的知見の活用で、地域課題に近づける。



1. アンケート調査

- ①調査対象（被害者か加害者か）
- ②調査目的（何を調査するのか）
- ③調査項目（何を知りたいのか）
- ④分析（何を言いたいのか）

2. アンケート調査方法

- ①調査票の送達方法
 - ・戸別配布 ・郵送 ・広報誌に入れて他
- ②調査票の回収方法
 - ・戸別回収 ・郵送 ・持参

3. 分析

- ①議会事務局
- ②外注

JR留萌―増毛間、廃止容認79% 留萌市議会が市民調査

2015/11/07 北海道新聞（どうしん電子版）

【留萌】JR北海道が2016年度中の廃止方針を示している留萌線の留萌―増毛間について、留萌市議会が市民対象に行ったアンケートで、「廃止は当然」と「廃止はやむをえない」の廃止容認派が79・8%に上った。一方、自由記述では留萌―深川間の廃止を危惧する意見が目立った。

アンケートは全市議16人が街頭や町内会などで10月26日から11月1日まで実施。全世帯の1割にあたる1122人から回答を得て、6日の市議会留萌線検討対策会議（座長・野崎良夫議長）で速報値が公表された。

「留萌―増毛間を利用しているか」の設問では、「いつも利用」「時々利用」が合わせて10・6%の一方で、「ほとんど利用しない」が88・7%に上った。「廃線になると地域経済に影響が出るか」との問いには、「ほとんど影響はない」が30・3%で、「大きな影響が出る」の10・1%を大きく上回った。

自由記述では「留萌線はバスで十分」などと廃止を容認する内容もあったが、「近いうちに留萌線全線（の廃止）を考える時代が来る」「留萌―深川間は死守すべきだ」などと危機感がにじむ意見も目立った。

市議会はこの意見とアンケート結果を踏まえ、JRや国土交通省、道に対し要望書や意見書を提出する考え。

4 提案 自治基本条例や議会基本条例のつくり方を変える

●現在の自治基本条例と議会基本条例のつくり方

自治基本条例は行政だけ、議会基本条例は議会だけでつくられている。自治に関するまち全体の問題を一部の議論でしか、つくられていないことが問題である。



●現在の議会基本条例の課題

- ①議会基本条例の制定過程や見直しの過程に住民が関与出来ない（パブコメをしている議会があるが、形式的住民の関与）
- ②住民の知る権利（賛否の公開等）や参加する権利（住民等との意見交換等）を議会がさじ加減している。

議会基本条例の構成

- ・議会・議員の活動原則・**住民と議会の関係**・首長と議会の関係・自由討議の拡大・・・最高規範性及び見直し手続き

- ③議会活動に住民の目と声を反映させる仕組みがない。

●現在の自治基本条例の課題

- ①住民がつくった自治基本条例案を議会が否決する。
⇒議員の権限は住民に由来することを忘れてる。
- ②議会の否決を恐れるため制定された自治基本条例は理念条例となる。⇒具体的規定のない自治基本条例（理念条例）をつくっても何も変わらない。
- ③住民が主権者であるのに、いつの間にか、主権者ではない実態がある。この関係の是正が必要。
⇒住民に信頼される議会になるために

●今後の自治基本条例と議会基本条例のつくり方

まちの自治のあり方を定めた自治基本条例をまち全体で、議論を行いつくる。議会基本条例は議会の運営に関するものに限定する。したがって、名称も議会運営条例とすべきである。



●議会基本条例の形態

- ①議会活動や条例の見直しに住民の声を反映させる仕組みを導入する。（議会運営に住民の声入れることを制度化する。条例見直しを議員だけで議論しない）
- ②議会基本条例は議会運営に関する事項のみの規定とする。
議会基本条例の構成
・議会・議員の活動原則・自由討議の拡大・・・議員の身分・待遇・政治倫理

●自治基本条例の形態

- ①住民が主権者であることを明確にした自治基本条例にすべきである。⇒住民の知る権利と参加する権利の権利保障とその具体を規定
- ②そのためには、自治基本条例づくりに議会も同じテーブルについて、オープンな場で議論するべきである。

(参考) 地方議会の3タイプ

北海道・沖縄県は寝たきり議会が多い。兵庫県は居眠り議会が多い。

議会タイプ		条例有無	政策づくり	討議有無	二元制機能	北海道	兵庫県	沖縄県	備考
1	先駆議会	○	○	○	○	17(12%)	11(32%)	4(17%)	政策競争
2	居眠り議会	○	×	×	×	27(20%)	18(53%)	4(17%)	会派が障害 行政依存
3	寝たきり議会	×	×	×	×	94(68%)	5(15%)	15(66%)	行政依存
計						138(100%)	34(100%)	23(100%)	

(注)議会タイプの名称は神原勝北大名誉教授が命名した呼称を使用

