

登別市の議会改革の動向と議会基本条例の意義について

渡 辺 三 省

1. はじめに

栗山町で全国で初めて議会基本条例が施行（二〇〇六年五月一八日）されてから六年八カ月が経過した二〇一三年一月時点。以来、全国では、後述のとおり三〇〇に達する勢いで議会基本条例を制定する自治体が増えている。一方、議会基本条例に先行して、全国で初めて自治基本条例を制定したのも同じく北海道の自治体である二七〇町（まちづくり基本条例）である。二七〇町の条例は、二〇〇一年四月一日施行と、栗山町議会基本条例よりも五年ほど早く施行されている。自治基本条例・議会基本条例について全国で最も豊かかつ最新の情報を有する、NPO法人公共政策研究所の調査によると、二〇一二年四月現在、自治基本条例制定自治体数二五一を凌駕するほどの自治体が議会基本条例を制定するに至っている。

北海道では、現在、栗山町や福島町のように、議会基本条例を議会運営の中だけでなく、二元代

表制運営条例として積極的に活用しているように、「町」の自治体議会が住民参加を積極的に取り入れるなど、長との間で機関競争を行っているところである。

一方、「市」の自治体議会はどうか。筆者はこの間、道内の市のうち、議会基本条例を制定し、積極的な議会改革を進めている登別市の取り組みに注目し、市民の代表としての議会が、どのように市民の意思というものを把握しようとしているのか、あるいは、どのように計画的に議会活動を行い、成果を挙げようとしているのか、を中心に調査を行った。本稿はその調査の成果について報告することを主な目的としている。

本稿の構成は、まず、最近の議会基本条例の制定状況と議会改革の動向、および、地方自治法の近年の改正動向などについて概観し、これらの状況を踏まえて、前述のとおり、登別市の取り組みについて報告し、その成果や課題について若干の考察を行う。

2. 最近の議会基本条例の制定状況と議会改革の動向について

自治体議会における改革状況、議会基本条例の制定状況などに関する調査が、各研究機関等によってこの数年相次いで実施されている。以下、主な調査の結果を紹介し、道内の自治体議会の現状やその評価について概観したい。

- (1) 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2012」

自治体議会改革フォーラム（代表＝廣瀬克哉・法政大学教授）が実施した調査によると、議会基本条例は二〇一一年一二月末現在で二六〇自治体が制定している（二〇一二年三月末現在では二八五自治体が制定）。このうち道内自治体の同条例の施行状況は付表1のとおりである。道内一八〇自治体（道十一七九市町村）では、その約

一〇％(道・六市・一〇町)が制定したことになる。

＜付表1＞ 道内自治体の議会基本条例の制定状況

(2011年12月末現在)

施行日	自治体名			自治体数
	道	市	町	
2006.05.18			栗山町	1
2007.05.01			今金町	1
2008.04.01			知内町	1
2009.04.01		名寄市 三笠市	福島町	3
2009.07.10	北海道			1
2010.03.31			鹿追町	1
2010.04.01		帯広市	和寒町	2
2010.10.01			白糠町	1
2010.12.01			豊浦町	
2010.12.10		旭川市		1
2011.04.01		釧路市	北竜町	1
2011.05.01		登別市	足寄町	2
制定自治体数合計	1	6	10	17

(2) 日本経済新聞社産業地域研究所「第二回議会改革度調査」

日本経済新聞社産業地域研究所は、二〇一二年三月初め～四月上旬、市を対象に「第二回議会改革度調査」を実施した。対象とした全国八一〇市区のうち、八〇四市区から回答を得た。

同調査の結果によると、「公開度偏差値」、「住民参加度偏差値」、「運営改善度偏差値」を基にした総合偏差値では、一位の千葉県流山市(総合偏差値九六・二六)を筆頭に、総合偏差値六〇以上の上位グループが二二議会(全体の二五・一％)、五〇以上六〇未満の中位グループが一九六議会(同

二四・四％)、五〇未満の下位グループが四八七議会(同六〇・六％)となっている。

道内では、登別市(三六位、総合偏差値七〇・八六)、帯広市(四一位、同六九・三七)、名寄市(四七位、同六八・三〇)、士別市(八六位、同六三・三九)の四市が上位グループにランクされた。

なお、上位五〇議会のうち四九議会は議会基本条例制定済み、一議会は制定検討中である。少なくとも、上位グループにランクされる自治体については、議会基本条例の制定と、議会改革が連動していることになる。

(3) NPO法人公共政策研究所『北海道内自治体議会を活性化するための環境整備に関する調査報告書』(二〇一二年八月)

NPO法人公共政策研究所(理事長＝水澤雅貴氏)では、北海道および一七九市町村議会を対象に、議会活性化の環境整備に関する調査を実施した。この調査は、以下の項目について1～5の五段階の自己評価を依頼し、うち回答のあった一六二議会の評価結果を集計したものである。各議会の自己評価に基づく分析ではあるが、議会基本条例と議会改革の関係性が明らかになっており、興味深い。

① 住民参加による地域課題の発見と共有課題設定

ア 陳情・請願者説明

イ 傍聴者の発言

ウ 住民との対話の場

② 議会内の討議と合意形成(政策立案)

ア 議員間の自由討議

イ 調査機関又は附属機関の設置

ウ 議会事務局体制の充実

③ 行政と議会の課題共有と討議(政策決定)

ア 通年議会の実施

イ 一問一答導入

ウ 反問権

エ 議会と執行部間の政策討論の場

オ 議会が評価主体となる事務事業評価等の実施

④ 住民説明(政策評価)

ア 傍聴者への資料提供

イ 議会中継

ウ 議会日程等の広報

エ 賛否の公開

オ 議会報告会開催

※ 傍線を付した項目を、「政策サイクル(課題設定→政策立案→政策決定→政策評価→課題設定)」による議会運営の観点から重要項目と位置づけ。

※ 個別項目(ア～オ)の評価→個別項目をグループ化した項目(○数字)の評価→総合評価

二〇一二年八月にまとめた同調査の報告書によると、総合評価としては、議会基本条例制定自治体の自己評価は平均二・八点、未制定自治体は平均一・五点となり、基本条例の有無により差が出た。また、基本条例の有無にかかわらず、市全体の平均自己評価は一・八点、町村全体のそれは一・六点となった。条例未制定の市町村の割合が圧倒的に多いため、全体評価としては高くならなかったものと思われる。

(4) 早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革度調査2012」

早稲田大学マニフェスト研究所は、二〇一二年六月、一七八九の全自治体議会を対象に、議会改革度に関する調査を実施した。回答数は一三七一、回答率七六・六％。

この調査は、①情報公開（本会議・委員会の議事録・動画・資料、政務調査費・視察結果の公開など）、②住民参加（議会傍聴のしやすさ、議会報告会等の実施、住民からの意見受付）、③議会機能強化（議会基本条例の制定、議決事項の追加、事務局要員の増加、政策型提案条例の制定など）――の三項目を分析の観点とし、これら三項目の各点数の積をもってランク付けを行っている。

その結果によれば、上位一〇〇位のうち、道内の自治体では、福島町が一六位、栗山町が二七位、帯広市が二八位、登別市が七八位、士別市が八二位、白老町が一〇〇位にランクされている（白老町のみ議会基本条例を制定していないが、全国で初めて通年議会を実施している）。

以上で見た各調査結果から判断すると、全国的にも道内に限っても、議会基本条例の制定による改革の効果は未制定自治体に比べて高く出ていると言える。条例制定自治体のすべてが必ずしも一般的に評価される水準に達しているとはまでは言い切れないとしても、議会基本条例の制定と議会改革度は正比例している傾向にあると思われる。

道内の自治体の議会基本条例の制定割合は全国的に見て高くはないが、特に栗山町や福島町のようにな全国的に知名度が高く先進的な取り組みを行っている自治体はいくつでもなく、比較的后発の帯広市や登別市のような市でも改革が進められ、その効果が表れているものと考えられる。また、いずれの調査や報告によっても、議会基本条例を制定している栗山町、福島町、登別市、帯広市の四市町にあつては、議会改革の取り組みが高く評価されているものと考えてよいであろう。

3. 近年の議会に関する地方自治法改正の動向等について

(1) 自治体議会に関わる地方自治法改正の動向

二〇〇四年以降の地方自治法の改正の動向について、議会に関する内容を中心に、以下に概観する。

ア 二〇〇四年改正

二〇〇四年改正により、「議会の定例会の招集回数の自由化」がされた。回数自由化は、回数削減の自由化の一回の通年議会の発想につながる。現在も、基本的に議会の招集権は長にあるが、通年議会（招集回数一回）により、常任・特別委員会や本会議を機動的・効果的に開催でき、専決処分抑制が図られることとなる。

全国で初めて通年議会を導入した白老町^②は、長に議会の招集権がないという不利な状態を、

招集回数自由化の法改正を踏まえ、創意工夫で上手く活用した見事な取り組みであったといえる。白老町などの方式は、従来の年四回の定例会と同様の間隔で議会活動を行い本会議を再開する仕組みとしており、必ずしも執行機関側に大きな負担をもたらすものではない。

イ 二〇〇六年改正

二〇〇六年改正では、「議員の複数常任委員会への所属制限の廃止」が実現されたほか、「専門的知見の活用」が追加された。

このうち「専門的知見の活用」については、この間、栗山町では自治基本条例や総合計画の策定と運用に関する条例（二〇一三年三月可決の見通し）の策定において（大学教授）、登別市では三つの常任委員会において（専門性の高い市民）、十分な活用を図っているところである。また、関連して、栗山町では、大学の教授、シンクタンクの研究員で構成される「議会サポーター」を、福島町では、議員定数、議員歳費、議会評価に関する調査審議などを行うための議会諮問会議（一般町民や大学教授で構成）を、それぞれ独自の取り組みで設置しているところである。

なお、第二九次地方制度調査会の『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』（二〇〇九年六月一六日）では、議会基本条例のことが記載されており、政府の審議会において栗山町をはじめとする各自治体の議会基本条例の重要性が改めて追認されたと見るべきである。

ウ 二〇一一年改正

二〇一一年改正では、『地方分権改革推進計画』(二〇〇九年十二月二十五日閣議決定)、第三〇次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」(二〇一一年二月五日)などを受け、「議員定数の法定上限の撤廃」、「議決事件の範囲の拡大」、「市町村基本構想の策定義務の撤廃」が行われた。このうち「市町村基本構想の策定義務の撤廃」に関わって、地方自治法第九六条第二項に基づく議会の議決事件の追加により、栗山町では、基本構想と総合計画が、福島町や登別市では総合計画が、議会基本条例において自治体独自に議決事項とされている。

エ 二〇一二年改正

二〇一二年改正では、第三〇次地方制度調査会の議論などを背景に、地方議会の会期、直接請求制度、専決処分、政務活動費などに関わって、多様な改正が行われた。

このうち地方議会の会期については、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができるようになった。その場合、議会は会議を開く定例日を条例で定めることとされた。しかしながら、前出の第二九次地方制度調査会の答申では、「このような議会運営は、多様な人材が議会の議員として活動することを容易なものとする」との件があり、本節アにいう「通年議会」とは制度の設計趣旨が必ずしも同一というわけではない。

(2) 総務省の動向

総務省では、片山善博総務大臣(任期:二〇一〇年九月一七日〜二〇一一年九月二日)の就任を契機に、総務省と自治体議会の意識改革を促す二つの取り組みが行われている。

一点目は、総務省発出文書(各府省に対して)も、総務省の取り組みを参考に同様の取り組みを(期待)について、二〇一一年には、発信者の職のレベルや内容にもよるが、あて先として執行機関と議会の両サイドに送付されるようになったことである(二〇一一年八月九日関係閣僚懇談会における総務大臣発言)。

二点目は、二〇一二年から、総務省自治行政局行政課に「地方議会企画官」の職が設置されたことである。同企画官は、「自治体の議会に関する重要事項についての企画及び立案並びに調整に関する事務を行う」こととしている(「総務省組織規則」第二一条)。

4. 登別市における議会基本条例の制定経緯と意味

(1) まちづくり基本条例と議会基本条例の関係

二〇〇五年十二月に施行された「登別市まちづくり基本条例」では、次のとおり第二二条において議会の役割と責務が規定されていた。

第二二条 議会は、広い視野に立ってまちづくりの課題を明らかにし、自由に議論をするよう努めなければならない。

2 議会は、市民を代表して最終的意思を決定する議決機関として、市民の意思が市政の運営に反映するよう活動しなければならない。

3 議会は、市民のニーズに対応した政策立案に積極的に努めなければならない。

4 議会は、市の事務事業が公平・効率的に執行されているかどうか、市民の立場に立って監視し、けん制しなければならない。

5 議会は、議会改革に努め、議会の持つ情報を市民と共有できるように努めなければならない。

(2) 先行する議会改革の取り組み

まちづくり基本条例の施行から議会基本条例の制定に至る過程をふり返ると、登別市議会ではこの間、二〇〇六年に議員定数と定例会の回数(セツトで協議され、結果的に二〇〇七年から定例会の回数を年四回から三回に削減(六月定例会の廃止)するとともに(三回への削減は、二〇一〇年まで続く)、議員定数も削減している。その際、議会活性化の観点から、定例会の削減を補完するため、「議会フォーラム」を開催することで市民の意見を把握する取り組みを開始した。

その後、市民意見の市政への適切な時期への反映と、議会機能のより一層の充実強化の観点から、二〇一一年から六月定例会を再開する一方、同年五月の議会基本条例の施行を受け、市民への説明

責任を果たす等の観点から、議会フォーラムは廃止することなく、引き続き重要な存在と位置づけられている。

以下、具体的な内容に入る前に、二〇一〇年の第四回定例会（十二月）での「定例会の回数を三回から四回に改める」（議案第八八号）、二〇一一年の第一回定例会（三月）での「議会基本条例の制定」（議案第二九号）の際の提案説明について触れておく。いずれも、登別市議会本会議録からの引用である。

△議案第八八号 登別市議会定例会の回数に関する条例の一部改正▽

市民の意見を適切な時期に市政に反映させる機会を広げるとともに、議会機能のより一層の充実強化を図るため、定例会の回数を現行の毎年三回から毎年四回に改めるものである。

△議案第二九号 登別市議会基本条例の制定▽

平成一九年（二〇〇七年）九月に当時の議長より議会基本条例の制定について議会運営委員会に諮問され、議会内に議会基本条例小委員会が設置され、以後八人の委員により七三回にわたり慎重に審議を重ね、検討してきた。地方分権から地域主権へと地方を取り巻く環境が大きく変化する中で、地方公共団体はみずからの責任と判断で市民の負託にこたえていかなければならない。

本市議会は、登別市の最高規範である登別市まちづくり基本条例にうたわれた協働のまちづくりの理念のとりどり、市民の声を積極的に受けとめ、議会の担うべき機能を強化し、市民に軸足を置いた協働する議会づくりに努めるため、本条例を制定するものである。

本条例の特色としては、多くの市民参加と議会活動に対する理解と信頼を得るため、議会に関する情報公開と説明責任を果たすことを定めるとともに、広範な市民の意見や地域の声を把握されるため、市民と議員とが意見交換をする場を設けること、さらには直面する重要課題等に対応するため、専門的知見を有する市民に議会サポーターとしての協力を仰ぐことなどを規定している。

本条例の制定に向けては、議会フォーラムを初め議員会主催の研修会、さらにはパブリックコメントにおいて多くの市民から貴重な意見をいただくとともに、北海学園大学の神原教授には二度にわたり懇切丁寧な指導をいただいた。この場をかりて厚く御礼申し上げる。また、執行部の職員からもさまざまな意見をいただいたことに対し感謝申し上げ、登別市議会基本条例の提案説明とする。

(3) 議会基本条例の制定の意義

まちづくり基本条例の「協働のまちづくり」の理念に則った議会運営を目指し、「登別市議会基本条例」は、二〇一二年三月二三日をもって制定、同年五月一日をもって施行された。

議会基本条例は、議会という「機関（かたまり）」^③としての意思を表示していく必要性から制度化したものである。条例には、現在実施していること（改革してきたこと）を明記して、体系的に整理している。

また、条例では、議会の活動原則として、「市民参画の促進のための議会に関する情報公開と説明責任」、「市民との議論の場」、「論点、争点を明確に

した議論」、「合意形成を目指す活動」を挙げている。

5. 議会基本条例に基づく活動とその成果・評価

次に、議会基本条例の趣旨を踏まえた具体的な活動について、「情報公開」、「市民参加」、「議会運営の改善」に分類して整理する（分類整理の仕事は筆者による）。

(1) 情報公開の拡大―市民に身近な議会

条例は、第七条などにおいて、市民への情報公開を積極的に図ることを明記している。

登別市議会では、二〇〇九年九月より、インターネットによる会議放映を行っている。本会議は生中継・録画中継、委員会は録画中継である。市民にとつて、リアルタイムで、あるいはリアルタイムに近い状況で、現在の議会の活動がわかるような取り組みを行っている。

(2) 市民参加―市民との双方方向のコミュニケーション ションを図り、市民の意向を把握

ア 議会フォーラム

議会フォーラムは、会派や議員個々の意見表明の場ではなく、合議制機関としての議会の構成員である議員としての活動の場として位置付けられている。定例会回数の減少を補完するものとして

＜付表2＞ 議会フォーラムの開催状況 (2007～2012年度)

回数	開催年度	開催テーマ等
第1回	2007	「議会改革」 ※ 「定例会の回数」、「議員定数・報酬等」、「議会」、「議員」、「行政課題」、「その他」の6テーマ
第2回	2008	「登別市の観光」 ※ サブタイトル「あなたと私の『まち』再発見!!」
第3回	2009	「市民にとって望ましい議会とは」 ※ サブタイトル「議会・議員にモノ申す」
第4回	2010	「市制施行40周年を迎え～これからのまちづくりを考える～」 ※ 委員会ごとの活動報告形式
第5回	2011	「委員会活動報告、平成24年度予算・情報交換に関する意見交換会」 ※ 予算に関する意見交換は、総務・教育委員会、生活・福祉委員会、観光・経済委員会、各委員会所管の市の主な事業費に関して実施
第6回	2012	「委員会活動報告、地域の問題、課題等・議会費（議員定数・報酬等）に関する意見交換会」 ※ 市の人口、有権者数、議員数、議員報酬等の推移、全国同規模22市議会の議員定数、議員報酬等の比較資料をわかりやすく提示

二〇〇七年度から開催しているが、二〇一一年に定例会の回数を四回に戻した後も、市民の意見を的確に把握し、双方向のコミュニケーションを図るため、引き続き必要として継続実施している。これまでの開催状況は付表2のとおりである。

二〇一一年度の第五回フォーラムは、議会基本条例の遵守を基本に、委員会を中心とした「活動報告」と、まちづくりへの市民参加を進めると

めの「予算に関する意見交換会」を行っている(二〇一二年二月二〇日・二一日の両日、各二地区(計四地区)で同時開催)。各委員会では、具体的な事業を取り上げ、「予算を市民とともに議論する」という初の試みを行った。なお、議会の広報(議会だより『でいすかず』)を取り扱う所管の委員会である議会だより編集委員会についても、情報公開度アップの観点から意見交換を行っている。

各回のフォーラム開催ごとに市民アンケートを実施し、多角的な分析を行い、次回のフォーラムに活かすよう努めている。二〇一二年度の第六回フォーラムでは、約九割の市民がフォーラムの開催を評価したという。

イ 市民との意見交換会

条例は、委員会の活動の一つとして、「市民との意見交換会」を明記している(第三条第一号)。二〇一二年度の開催実績は以下のとおりである(二〇一二年二月末現在)。総務・教育委員会は、市内で図書活動を行っている団体(八月)と、自然活動を支援するNPO法人(一〇月)との間で開催した。また、観光・経済委員会は、市内経済団体五団体と四月から六月にかけて計五回開催したほか、市内特定地区五事業所とも一〇月に計五回開催している。

ウ 議会サポーター

条例上、市民は「専門的知見を有する」とされている。その上で、委員会の活動として、「専門的知

見を有する市民で構成する議会サポーター制度」の実施を明記している(第三条第三号)。サポーターの登録期間は二年。現在の登録サポーターは以下のとおりで、今任期は二〇一四年三月末までである。

総務・教育委員会：市民活動者
生活・福祉委員会：福祉関係者
観光・経済委員会：金融機関職員・中小企業診断士

エ 議員研修会の開催

議員研修会については、条例第五条に基づき、全国的にも珍しい議会・行政・市民の連携による研修会を開催するとともに、他自治体議会との合同研修なども行われている。

(3) 議会運営の改善―自覚的な議会運営

ア 委員会活動計画

一般的に自治体議会における通常の委員会の運営は、比較的受け身の姿勢で臨むことが多いと思われるが、登別市議会では、「委員会活動計画」を立てて委員会を運営していくこととし、また、二年経過した時点で、活動を検証し、課題・懸案が残されたときには、後継の委員会の構成員に引き継ぐこととし、委員会の活動に計画性・継続性を持たせている。

活動計画は、①議会運営委員会、②総務・教育委員会、③生活・福祉委員会、④観光・経済委員会、⑤議会だより編集委員会、⑥予算・決算委員

会——の六委員会にて策定している。活動計画を策定することで、目標を持って委員会を運営するとともに、重要な事項については継続性が保たれる。また、仮に計画期間中の掲載項目が達成されない場合であっても、後継の委員会の構成員に引き継ぐことで、説明責任が果たされることになる。

このうち、観光・経済委員会活動計画（平成二三年度・平成二四年度）の具体的内容は、資料のとおりである。この活動計画では、二年間の計画期間で、政策条例案（「仮称」登別市地場産業振興基本条例）、後に「（仮称）登別市中小企業振興基本条例」と改称）の策定を目標の一つとしている。登別市には、助成を主とした「登別市中小企業振興条例」は制定済みだが、新たな視点での地場産業の振興と今後の登別地域経済の活性化への取り組みの根拠となる条例はまだない。現在は、地域の企業の社長の話を聞いて、委員会として意見交換を行うとともに、議会が研究会を立ち上げ、条例提案に向けた活動を行っているところである。議会が理念条例を議員提案して制定することはあるが、委員会が政策条例案の策定を計画の目標に据えるということは、委員会ないし議会としてのマニフェストを掲げると同等の効果を生じるものであり、その動向が注目される。

イ 議会運営の関係規程の体系整理

議会基本条例のもと、議会運営や各事業・施策について、会議規則、委員会条例、要綱等により体系的に整理し、議会活動の活発化を図っている。

このうち要綱については、以下の項目等について整理を行っている。いずれも二〇一二年四月から施行されている。

○ 市民との意見交換会の実施に関する要綱

- ・ 常任委員会が、所管事務調査と位置づけ、毎年五月から翌年四月までの間に一回以上実施。

- ・ 目的、対象者、時期、場所等を決定し、その概要を年間活動計画により、議長に提出して承認を受ける。

- ・ 提出のあった概要を直近の議会運営委員会に報告する。

- ・ 常任委員長は、意見交換会終了後、提出された意見等を要望、提言、指摘等に分類し、成果・効果を報告書により議長に提出する。

- ・ 実施について、市議会ホームページ等により、広く市民に周知する。終了後の意見等について、それぞれの対応結果を市議会ホームページ等により公表する。

○ 議会サポーター設置要綱

- ・ 議会の政策形成機能、審査機能等を高めるため、専門的知見を有する市民で構成する。
- ・ サポーターになろうとする者は、専門分野別にあらかじめ登録する。その期間は二年とし、再登録は妨げない。

- ・ 常任委員会で必要と認めるとき、議案等の審査又は調査のための参考意見を述べる。このような機会がない場合にあつても、常任委員会委員と毎年五月から翌年四

月までの間に一回以上意見交換を行う。

○ 文書質問に関する要綱

通告書及び回答書の内容は、市議会ホームページ等で公開する。

○ 議員間の協議の場の設置に関する要綱

- ・ 議員個々の政策提案及び課題の提起を議会意思として確立するための協議の場に関し、必要な事項を定める。

- ・ 協議の場は、議会運営委員会とし、政策提案・及び課題の提起の内容により、該当する常任委員会または各会派において協議する。

- ・ 協議の場で決定された政策提案及び課題の提起は、議会全体の意思として市長に提案するとともに、議会においても積極的に取り組む。 など

ウ 議会基本条例による進行管理

議会基本条例に基づき、議会運営委員会において、二年ごとに議会の活動を検証するとともに、その課題を抽出することとされている（第二二条第一項）。初めてのチェックは二〇一三年春の実施を予定している。

また、議長および常任委員会委員長は、任期中の進捗状況および検討すべき事項について、後任者に文書による引き継ぎを行う（第一八条第三項）。

さらに、議長は、一般選挙を経た任期開始後、速やかに議会基本条例の研修を行い、認識を深めることが求められる（第二二条第二項）。

＜資料＞ 平成23年度・平成24年度 観光・経済委員会活動計画書

1. 所管別項目 2. 活動方針 3. 調査・研究事項

- (1) 観光経済部の所管に関する事項
 ・観光に関すること
 ・企業の立地促進及び雇用確保に関すること
 ・商業、林業、水産業及び工業に関すること
 ・労政に関すること

- (1) 地域経済活性化への取り組み
 (2) 懸案事項への取り組み

- (1) 仮称「差別市地場産業振興基本条例」制定への取り組み
 ・差別市中小企業振興条例はあるもの取成を主としたものであり、新たな視点でもつての地場産業の振興と今後の差別地域経済活性化への取り組みに向かう根拠となる条例の策定を目指す。

- (2) 懸案委員会の所管に関する事項
 ・農業委員会に関すること

- (2) 観光産業と地産業の活性化への取り組み
 ・新たな視点でもつての観光産業振興と地産業の振興を視野にした産業構想を検討し、地域経済の活性化に向けた提言

- (3) 都市整備部の所管に関する事項
 ・道路、河川その他土木に関すること
 ・都市計画に関すること
 ・下水道に関すること
 ・水道に関すること
 ・住宅及び建築に関すること

- (3) 懸案事項への取り組み
 ・水道事業について
 ・温泉給湯事業について
 ・差別市地方官等職業訓練校について
 ・カルルス温泉スキー場について

- (具体的な取り組み)
 ① 勉強会等
 ② 各種団体等からの働き取り調査
 (観光協会、商工会議所各部会、建設協会、技能協会、漁組、農業委員会、商店街、独自製品製作会社等)
 ③ 問題・課題等の整理
 ④ 問題・課題等の対応策
 ⑤ 条例案策定へ
 ⑥ 各種団体との意見交換(②と並行した調査)
 ⑦ 振興策等の検討等(今後の展望等)
 ⑧ 所管部署からの働き取り
 ⑨ 現地調査

活動計画内容	スケジュール等	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	備考
所管事務調査の開催予定時期	随時														
参考人制度等の活用と実施時期	必要に応じて実施														
各種団体との意見交換実施時期 新・旧視点による各産業振興への取り組み	有・無														
条例化に向けた取り組みについて	有・無														
行政視察の実施及び時期	有・無														
市民との協働活動の実施及び時期	必要に応じて実施														
その他(懸案事項への取り組み)	有・無														

活動計画内容	スケジュール等	H24												H25												備考			
所管事務調査の開催予定時期	随時	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月		
参考人制度等の活用と実施時期	必要に応じて実施																												
各種団体との意見交換実施時期 新・旧視点による各産業振興への取り組み	有・無																												
条例化に向けた取り組みについて	有・無																												
行政視察の実施及び時期	有・無																												
市民との協働活動の実施及び時期	必要に応じて実施																												
その他(懸案事項への取り組み)	有・無																												

(4) 議会基本条例の制定による成果と課題

「議会基本条例の制定による成果」という場合、「成果が目に見えるもの」と「成果が目に見えないもの」という整理をすることができる。前者としては政策条例の提案などが、後者としては市民との意見交換や合意形成を含む政策形成過程などが該当する。

登別市の場合、議会基本条例で具体的な項目がメニュー化され、情報公開、市民参加、議会運営が進展している。また、委員会活動については、二年間の活動計画を立て、計画的な運営に努めている。登別市議会は、現在実施していること（改革してきたこと）を体系的に整理し、市民参加を進め、市民に向き合った議会運営・計画的な委員会運営を行っているといえる。

ただ、「成果として何を生み出しているか」という点を考えると、長による行政運営・行政サービスの執行等と比較して、数値目標とその達成度を測ることは難しく、広報や市民との意見交換会、議会フォーラムなどで誠実かつ着実に対応し、政策形成過程に活かされたとしても、議会評価ということでは、市民に対して成果が目に見えて出てくるかと言えば、悩ましい側面がある。

議会基本条例の制定が魔法の杖になるわけではない。しかしながら、先に述べたように、全国的に見ても、議会基本条例の制定により自治体の議会改革が進んでいる傾向にあることは明らかである。

登別市議会の場合、市民との議論の場や意見交換の場を設け、双方向のコミュニケーションが深まる取り組みを積極的に行っている。例えば、観光・経済委員会の二〇一二年度の意見交換会の報告書（二〇一二年一月）では、「意見交換会の成果・効果」について次のように記述している。

本年度の意見交換会では、昨年度実施した意見交換で把握した問題や課題、対応策を踏まえながらさらなる現状把握に努めるとともに、地域経済活性化への大局的・基本的な対応策に向けた視点で意見交換を行いました。

その大局的・基本的な対応策とは、新たな視点による登別経済活性化構想の構築であり、その根拠となる「(仮称)登別市中小企業振興基本条例」の制定に向けて、登別商工会議所や中小企業家同友会西胆振支部の方々に呼びかけ、「地域経済の振興に向けた条例研究会」を設置し、当委員会委員もこの研究会に参加。「条例」の先進地視察のほか、三回にわたる「元気な地域経済を創る講演会」の開催など、市民と議会が協働で取り組んでいます。

「独任制機関」である長が、多様な市民の意見を参加をとおしてまとめあげたとしても、実態は長の職員組織が行ったものであるのに対し、市民から選ばれた議員で構成される「合議制機関」の議会の政策形成過程こそが、多様な市民の意見をまとめあげるにふさわしい場であり、目に見える成果は政策条例の提案と合わさることで、「真の意味での成果」を挙げたと言えるのではないだろうか。

さらに、議会基本条例の目的が達成されているかどうかについては、「市民の意見及び社会情勢の変化等を勘案し、二年ごとに議会運営委員会で検討」（第二条第一項）するとしており、具体的に、基本条例に則った取り組みの評価手法を調整中である。まさに、市民とともに歩み、議会として自覚的にやるべきことの進行管理・検証を行うという姿勢を示しているといえ、基本条例が活ける条例として機能していくための努力が続いているところである。

一方、議会フォーラムの市民アンケートの結果を見ての課題として、参加者数の減少化傾向、女性および二〇代、四〇代の参加者数の少なさが挙げられるところである。これらについては、自治体議会全般にわたる議会報告会運営の悩みと通じるものがある。

成果であれ、課題であれ、市民に議会が変わってきていると実感させるには、政策形成過程をより明らかにしていくことが重要である。その意味で、合議制機関としての議会の構成員である議員それぞれが、議会の一員として市民に直接向き合う姿勢を示し続けることが必要である。それは議会が市民の信頼を得るために絶対に避けて通れない道であると考ええる。

6. 調査をふり返って

最後に、筆者が登別市を今回訪問するにあたって持った問題意識について、調査終了時点での見

方を提示したいと思う。

まず、市民の代表としての議会が、どのように市民の意思というものを把握しようとしているのか、という点については、定例会回数の減少を補完するものとして二〇〇七年度から開催している「議会フォーラム」を、定例会の回数を四回に戻した後も市民の意見を的確に把握し、双方方向のコミュニケーションを図るため継続実施していることのほか、「議会サポーター」の設置や「市民との意見交換会」の開催も実施していることから、政策形成過程への積極的な市民参加の実践が見てとれた。ただ、議会フォーラムは、参加者数が減少傾向にあるところ、ひと工夫必要であると思われるが、今後も粘り強く継続していくことが大切であろう。

また、どのように計画的に議会活動を行い、成果を挙げようとしているのか、という問題意識に関わっては、政策形成過程の「見える化」とセツトになる「委員会活動計画」が注目されるが、計画の検証が行われるのは、本稿執筆時点(二〇一三年一月中旬)から約二カ月後の春先が予定されていることから、その時点であらためて振り返ってみたいと考えている。登別市議会にとって、議会基本条例を踏まえた委員会活動計画の検証は、今回が初めてで、検証の評価手法も調整中であるとのことだが、検証が円滑に行われ、十分な成果が出れば、委員会活動、委員会活動の総体としての議会活動がよりいっそう充実したものになるものと期待される。

なお、「(仮称) 登別市中小企業振興基本条例案」の策定については、二〇一三年六月の定例会での提案を目指している模様であり、実現した暁には、あらためて制定過程を振り返ってみたいと考えている。

【付記】

本稿の基になった登別市議会への調査では、二〇一二年一月一三日午前一〇時から、天神林美彦議会運営委員会委員長、松山哲男観光・経済委員会委員長にお会いし、二時間にわたるヒアリングを行った。ヒアリングでは、議会基本条例の内容や具体的な取り組みについて懇切丁寧に教示いただいた。この場を借りてお礼を申し上げます。また、本稿が、公式・非公式を問わず登別市議会および議会事務局の見解ではなく、文責は筆者にあることを書き記します。

【注】

- (1) 神原(二〇一二年一〇頁)。
- (2) 渡辺(二〇〇八)一四頁、二四頁。
- (3) 中尾(二〇〇九)九五頁。中尾氏は、「最終的な表決は議員個々の意志であることは言うまでもないが、機関(かたまり)として事案の分析に徹底して努めることが二元代表制(機関対立主義)の原点であることを再認識したい」という表現を使っている。
- (4) 議会は、憲法第九二条第一項において、「議事機関」と規定されている。議会が、「議事機関」であるということは、一般的には、議会が自治体の重要事項について審議議決する、自治体の団体

(意思を決定する機関である、ということの意味している。したがって、単純に多数決で「議決」する前に、討議し、合意形成を図っていく努力が求められる。

【参考文献・資料】

- ・ 江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい(二〇一二年)
- ・ 神原勝「この10年考えてきたことー自律自治体の形成をめざして」(『都市問題』公開講座ブックレット(25) 議会・立法能力・住民投票」所収) 後藤・安田記念東京都研究所(二〇一二年)
- ・ 日経グローバル編『地方議会改革マニフェスト』日本経済新聞社(二〇〇九年)
- ・ 松下圭一『自治体は変わるか』岩波書店(一九九九年)
- ・ 渡辺三省「白老町の議会改革について」(『北海道自治研究』第四七九号所収) 北海道地方自治研究所(二〇〇八年一二月)

【参照ウェブ】

- ・ NPO法人公共政策研究所
<http://www.16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/index.html>
- ・ 自治体議会改革フォーラム
<http://www.gikai-kaikaku.net/>
- ・ 地方制度調査会
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou-seido/singi.html
- ・ 登別市議会
http://www.noboribetsu-shigikai.jp/index/index_page.htm
- ・ 早稲田大学マニフェスト研究所▽議会改革調査部会
<http://www.maniken.jp/gikai/index.html>

へわたなべ かずみ・札幌市職員▽

登別市議会基本条例

平成二十三年三月二三日 条例第八号
一部改正 平成二十三年九月一三日 条例第一二号

登別市議会（以下「議会」という。）は、市民から選挙で選ばれた議員で構成され、執行機関である市長との二元代表制のもとで、議決機関としての機能をはじめ、市長が行う市政運営に関する監視や政策提言の役割を持っています。

議会は、それらの役割と責任を踏まえ、登別市の最高規範である登別市まちづくり基本条例（平成一七年条例第二〇号）にうたわれる「協働のまちづくり」という理念のつとめた議会運営を目指し、地方分権から地域主権へと地方自治体を取り巻く環境が大きく変化する時代の要請に応えるべく、それにふさわしい議会を構築しなければなりません。

したがって、議会は、市長との緊張関係を保持し、政策形成能力を高めながら、市民との活発な論議を重ねることに併せて、議会内の討議を深める中で合意形成を図り、それらの過程をわかりやすく公開することにより、市民に軸足を置いた協働する議会の実現のため、議会運営の最高規範として、本条例を定めます。

第一章 総則

（目的）

第一条 この条例は、議会及び議員の役割と責任を果たすべく、市民、市長及び議員間の協働による活発な

議会活動とそれを支える議会運営の基本事項を定め、活力あるまちの実現と市民福祉の向上に寄与することを目的とします。

第二章 議会及び議員の活動原則

（議会の活動原則）

第二条 議会は、市民の代表機関として、市民に親しまれ、わかりやすい、開かれた議会運営を目指し、次に掲げる原則に基づき積極的に活動します。

- (1) 市民参画の促進を図るため、議会に関する情報公開と説明責任を果たします。
- (2) 市民との協働による議会活動の展開を図るため、市民との論議の場を設けます。
- (3) 充実した調査活動に基づき、論点及び争点を明確にした議論を行います。
- (4) 議員間の討議を深める中で、合意形成を目指す議会活動を行います。
- (5) 議案の審議は、常任委員会（以下「委員会」という。）を中心に進めます。

（委員会の活動）

第三条 委員会は、市民との協働にふさわしい委員会活動及び運営を目指すため、次に掲げることを行います。

- (1) 市民との意見交換会
- (2) 意見交換会における取り組み状況の報告
- (3) 専門的知見を有する市民で構成する議会サポーター制度の設置
- (4) 充実した行政視察の実施とその成果を踏まえた政策提案
- (5) 政策及び条例、意見書等の提案
- (6) 年間活動計画の策定及びその実行並びにそれらの市民への公表

（議員の活動原則）

第四条 議員は、議会が討論の場であること及び合議制の機関であることを認識し、安心して暮らせるまちづくりのために、次に掲げる原則に基づき活動します。

- (1) 多くの市民、地域の声を聞き市民が求める政策要望の把握に努めます。
- (2) あらゆる場を通して自らの資質の向上に努めます。
- (3) 前二号を踏まえ議員間の討論、政策提案、一般質問をはじめ議会での活動に臨みます。

（議会及び議員の研修）

第五条 議会及び議員は、監視機能、政策提言機能等の向上のため、次に掲げることを行います。

- (1) 議員は、各種研修会の開催及び参加に努めます。
- (2) 議員は、独自の調査研究を行うなど自己研さんに努めます。
- (3) 議会及び議員は、議会活動に資する情報収集に努めるとともに、他議会との交流等情報交換

の場をつくります。

(会派の結成)

第六条 議員は、議員個々の政策を実現するために、政策目標を同じくする議員が集まって会派を結成することができる。

第三章 市民と議会の関係

(市民への説明責任と情報の共有)

第七条 議会は、議会運営、政策立案、政策提案、政策提言等について、市民に対しわかりやすい説明に努めます。

2 議会は、市民にとって身近で参画しやすい議会を築くため、議会が得た情報は公開を基本とし、重要と判断した課題については、その論点を開示し市民との共有を図ります。

3 議会は、本会議、委員会等各種会議を原則公開するとともに、傍聴者へ審議資料を提供します。

4 議会は、議案に対する議員の賛否及び議決内容について定期的に公開します。

5 議会は、議会人事についてその経過を公表します。

(議会広報の充実)

第八条 議会は、市民への説明責任及び情報公開のため、議会だより、ホームページ、議会中継、意見交換会等を活用して、わかりやすい議会活動報告を行います。

(市民参画及び市民との協働)

第九条 議会は、市民の声を市政に反映させるため、

政策提案に際し、次に掲げることに取り組みます。

(1) 市民と意見交換の場を定期的に設けるとともに、パブリックコメントを行います。

(2) 市民との連携を深めるとともに、公聴会及び参考人制度を積極的に活用します。

(3) 請願・陳情は、市民からの政策提言と受け止め、提案者の説明を聴く場を設けます。

第四章 議会と市長の関係

(議会及び議員と市長等との関係)

第一〇条 議会及び議員と市長その他の執行機関(以下「市長等」という。)及びその補助職員は、対等の立場で緊張関係を保持し、活発な議論を展開するため、次に掲げることを行います。

(1) 一般質問は、市民にわかりやすいものとなるよう、再質問を一問一答方式で行います。

(2) 市長等及びその補助職員は、本会議又は委員会において、論点及び争点をわかりやすくするため、議長又は委員長の許可を得て反問することができま

(3) 議員は、議長を経由して市長等に対して文書質問することができます。この場合において、議長は、市長等に文書による回答を求めます。

〔平成二三年条例第一二号・一部改正〕

(政策形成情報の明示)

第一一条 議会は、市長が市政の重要な政策、計画等を提案するときは、論点を明確にするため、次に掲げることを説明するよう求めます。

(1) 政策の提案に至るまでの経緯

(2) 他の自治体の類似する政策との比較検討

(3) 市民参画の実施の有無とその内容

(4) 総合計画との整合性

(5) 政策等の実施にかかる財源措置

(6) 将来にわたるコスト計算

2 議員及び委員会並びに議会が政策提案をする場合は、前項各号に準ずることとします。

(議決権の拡充)

第十二条 議会は、市民生活に重大な影響を及ぼすことが予想される次に掲げる計画等については、地方自治法(昭和二二年法律第六七号)第九六条第二項に基づき議決権を行使します。

(1) 総合計画の策定又は見直し

(2) 市民憲章の制定又は改廃

(3) 各種宣言の制定又は改廃

(4) 姉妹都市及び友好都市の締結又は改廃

2 議会は、前項に掲げるもののほか、必要があると認めるときは、議決事項として追加することができます。

第五章 議員相互の関係

(討論の広場)

第十三条 議会は、議員間の自由討議の場と時間を十分に確保し、論議を深めます。

2 議会は、市民の関心及び参画の意欲が高まるような論議を行います。

(議員間の協議の場の設置)

第十四条 議会は、議員個々の政策提案及び課題の提起を議会意思として確立するための協議の場を設け、合意を得た事案を市長に提案します。

第六章 政務調査費

(政務調査費の執行及び公開)

第十五条 議会は、登別市議会の各会派に対する政務調査費の交付に関する条例(平成一三年条例第九号)を遵守し、公開及び透明性を確保します。

第七章 議会事務局の体制整備

(議会事務局の体制整備)

第十六条 議長は、議会の政策形成及び政策立案能力を向上させ、市民との協働にふさわしい活動を支えるため、議会事務局の調査及び法務機能の充実強化を図ります。

(議会図書室の設置)

第十七条 議長は、議員の調査研究及び市政運営の参考に資するため、議会図書室の充実に努め、適正に管理運営します。

第八章 議会改革

(議会改革の推進)

第十八条 議会は、その役割と責任を自覚するため、議会運営委員会において二年ごとに活動を検証するとともに、その課題を抽出し、議会改革を継続的に推進

します。

2 議会は、議会運営のルール等を定めた登別市議会会議規則(平成一七年議会規則第一号)及び登別市議会委員会条例(平成一七年条例第二号)等を不断に見直します。

3 議長及び常任委員会の委員長は、任期中の進捗状況及び検討すべき事項について、後任者へ文書により引き継ぎすることとします。

第九章 議員の政治倫理、身分及び待遇

(議員の政治倫理)

第十九条 議員は、登別市議会議員政治倫理条例(平成二二年条例第二六号)を行動規範とし、遵守します。

(議員定数及び報酬)

第二〇条 議会は、議員定数及び議員報酬の改正にあたっては、幅広い市民の意見を参考にします。

2 議会は、市民の直接請求及び市長が提出する場合を除き、議員定数及び議員報酬を改正しようとするときは、改正理由を明らかにして、委員会又は議員から提案します。

第二〇章 最高規範性と見直し手続

(最高規範性)

第二一条 この条例は、議会に関する基本的事項を定めた最高規範であって、議会は、この条例に反する議会に関する条例、規則、規程等を制定することはでき

ません。

2 議長は、一般選挙を経た任期開始後、速やかにこの条例の研修を行い、この条例への認識を深めます。

(見直し手続)

第二二条 議会は、この条例の目的が達成されているかどうかを市民の意見及び社会情勢の変化等を勘案し、二年ごとに議会運営委員会にて検討します。

2 議会は、前項による検討の結果に基づき、この条例の改正を含む適切な措置を講じます。

3 議会は、この条例を改正しようとするときは、本会議において改正の理由を詳しく説明します。

附則

この条例は、平成二三年五月一日から施行する。

附則(平成二三年条例第二二号)

この条例は、公布の日から施行する。