



2022 (R4).11.17
横浜市会運営委員会

地方分権時代における 議会活動の活性化について ～議員提案条例を中心に～

関東学院大学法学部 出石 稔

1

「政治」とは

○三権分立 立法(国会) 行政(内閣) 司法(裁判所)

自治体の場合

立法(議会) 行政(首長)

※行政：三権のうち、立法と司法を除いた統治機能

「政治」とは → 利害対立する者間の意思決定

「政策」とは → 政治的な対策

地方自治の本来の姿 (憲法が保障する地方自治)

(1) 地方自治の本旨 (憲法 92 条)

団体自治の原則	国等の介入を排除し、国と対等に行政を行うこと。 (法的意義における自治・自由主義)
住民自治の原則	住民自らが政治に参加することによって、住民の意思を地方政治に反映させようとするもの。(政治的意義における自治・民主主義)

⇒ 国や県に指図されず (団体自治)・・・対外的自立

自分たちのことは自分たちで決めて、実行する (住民自治)・・・対内的自律

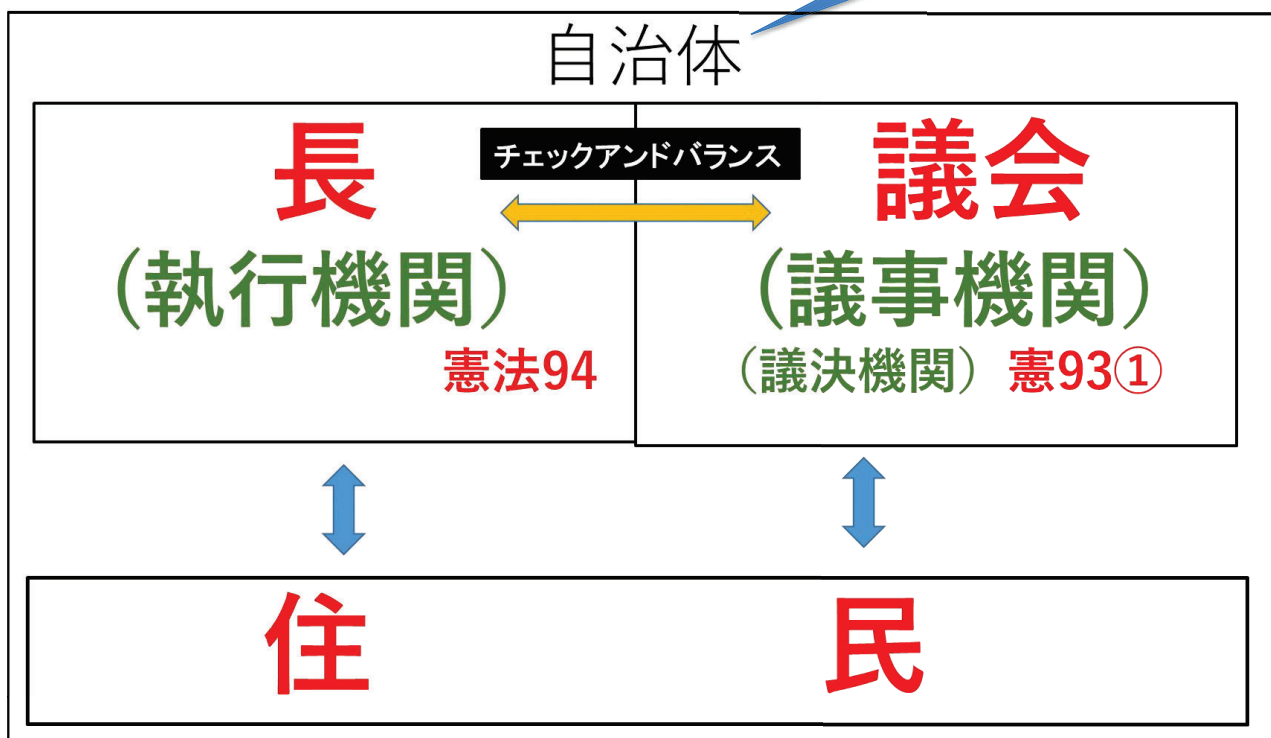
(2) 議会の設置 (憲法 93 条)

(3) 自治立法権・自治行政権 (憲法 94 条)

⇒ 本来の自治の姿 …実際には戦後半世紀にわたり中央集権体制維持
(機関委任事務制度・国庫補助負担金制度)

自治体は「二元代表制」

自治体の3要素
(区域・住民・権限)



Cf. 議院内閣制

議会の意義

① 地方議会の役割

・チェックアンドバランス

二元代表制: 直接選挙で選ばれる「首長」(首長のもとに組織される「執行機関」と「議会」が互いに独立した関係に立ち、チェック・アンド・バランスの作用により住民の利益を確保
(車の両輪／競争・緊張・牽制)

② 身近な代表

・より身近な住民生活に関する「地域利益」の意思決定

③ 役割・機能の低下

・新住民の関心低下＝低投票率／総与党化
・執行権(自149)vs 議決権(自96): 実質的に首長が強く、議会の存在意義低い

※ 議会の在り方 ア 兼業ボランティア型議会(議員報酬を低くし、多数の議員で構成)
イ 専務職業型(議員報酬を高くし、議員数を減らす)

議員の収入
① 議員報酬
② 政務活動費
cf. 国会議員

議会の課題

○十分に権能を発揮しなかった従来の議会

- ・議決事項と長の権限の差異

地方自治法96条に列举された事項に限る
(制限列举)

＝「議決事件」...首長主義との関係

(長の権限＝例示列举(自149条))

- ・なれ合い議会 オール与党化

議員の条例提案権(自112)からの考察

(1) 議員定数の12分の1以上の賛成があれば、どんな条例でも提案できるか

- 議会の意思決定＝当然できる（例：議員定数条例【91条】）
- 長の専管事項＝できない（行政組織条例【158条7項】／「長は条例で・・・」）
- 団体の意思決定（政策条例）＝基本的にできる（長もできる＝共管・競合）

(2) 議員提案条例の実績

市議会における条例提案の状況

条例提案者	2013年（平成25年）	2019年度（令和元年）
市長提案	33,670件（94.0%）	98,248件（91.8%）
議員提案	1,588件（4.4%）	7,299件（6.8%）
委員会提案	576件（1.6%）	1,432件（1.3%）
総数	35,834件（100%）	106,979件（100%）

出典 全国市議会議長会

※うち「政策型議員提案条例」 0.17% / 市長提案条例案→98.8%原案可決

議員の条例提案権(自112)からの考察

○過去3年間に制定した政策型議員提案条例数

議会改革度調査(早稲田大学マニフェスト研究所)

・961議会 / 1394議会中＝過去に政策型議員提案条例実績なし

過去3年間に制定した政策型議員提案条例数

議員提案の状況	自治体数
議員提案による条例案を可決した	147
委員会提案による条例案を可決した	77
議員・委員会提案条例の取組なし	1,170

出典 議会改革度調査2020（早稲田大学マニフェスト研究所）

議会の復権

- 二元代表制による地方自治…現実には、長の執行権の圧倒的優位→議会は長の追認機関？
- 行政改革・地方分権→さらなる自治行政権の強化
(条例制定権の強化は本来議会機能の強化だが、長提案が圧倒的多数を占める現状では、執行機関の優位をさらに助長)
- 分権による「団体自治」の強化(与えられた権限)→「住民自治」の拡充へ
- 市民活動の台頭…行政への市民参加・市民協働の進展

⇒取り残される地方議会

(議会は、議事機関として地方自治法に限定列挙された事項のみを行う機関なのか)

…「住民代表による合議機関」としての本来の役割 = 議会の復権

★自治のアクター 住民 + 長(行政) + 議会

議会を復権させるための地方自治法改正(主なもの)

○2004年(平成16年)

定例会回数制限撤廃(条例で定める回数の招集)

○2006年(平成18年)

専門的知見の活用、議長に長への臨時会招集請求権付与、常任・特別・議会運営委員会の議案提出権付与、長の専決処分についての緊急性要件の明確化

○2008年(平成20年)

全員協議会等の正式会議化

○2011年(平成23年)

議員定数の上限廃止、法定受託事務の議決事件化、議会事務局等の共同設置を可能

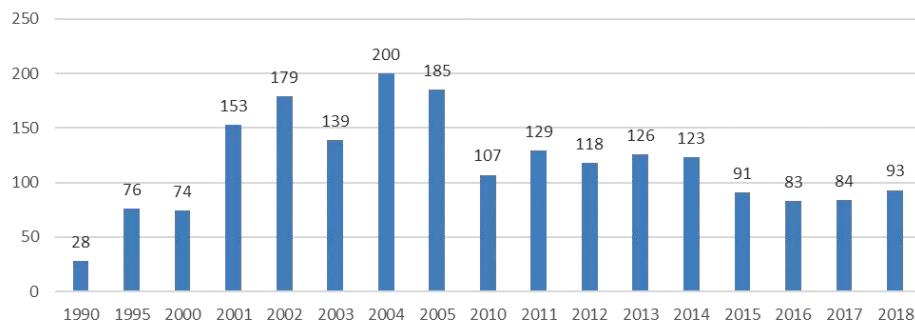
○2012年(平成24年)

通年の会期設定を可能、長が招集しない場合の議長が臨時会を招集可能、政務調査費の名称を「政務活動費」とし用途の透明性を確保、一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件に拡大、副知事又は副市町村長の選任の同意を専決処分対象から除外、条例・予算の専決処分の議会不承認につき長が必要な措置

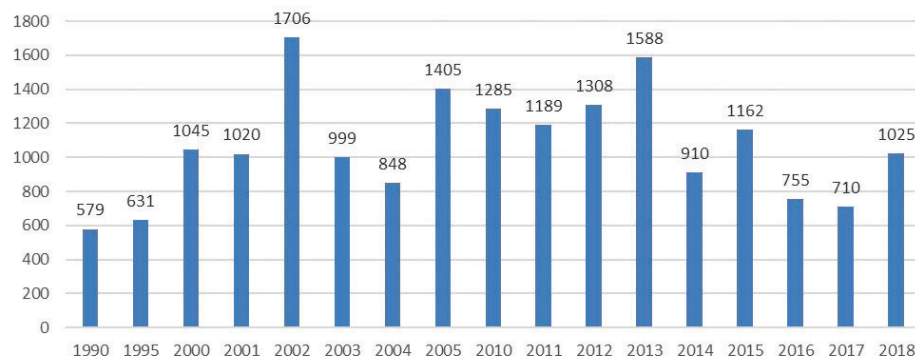
○2017年(平成29年) 決算不認定の場合における長から議会への報告

議員提案条例の変遷(ブームは去った?)

議員提出条例数の推移(都道府県)



議員提案条例の推移(市)



議員提案条例の変遷(新たなステージへ)

○分権直後と比較し、制定数は落ち着いている



○**議会基本条例**=半数以上の議会で制定済み

※**930自治体(52.0%)** うち市は**68%**

(2022年4月1日現在・公共政策研究所調べ)

○**乾杯条例**=140自治体で制定

※うち市は**8割は議員提案**(2017年7月7日現在)



議員提案条例は、新たなステージへ展開...

新たなステージを迎えた議会提案 条例に関するいくつかの論点

※本学津軽石昭彦教授との共同資料使用

13

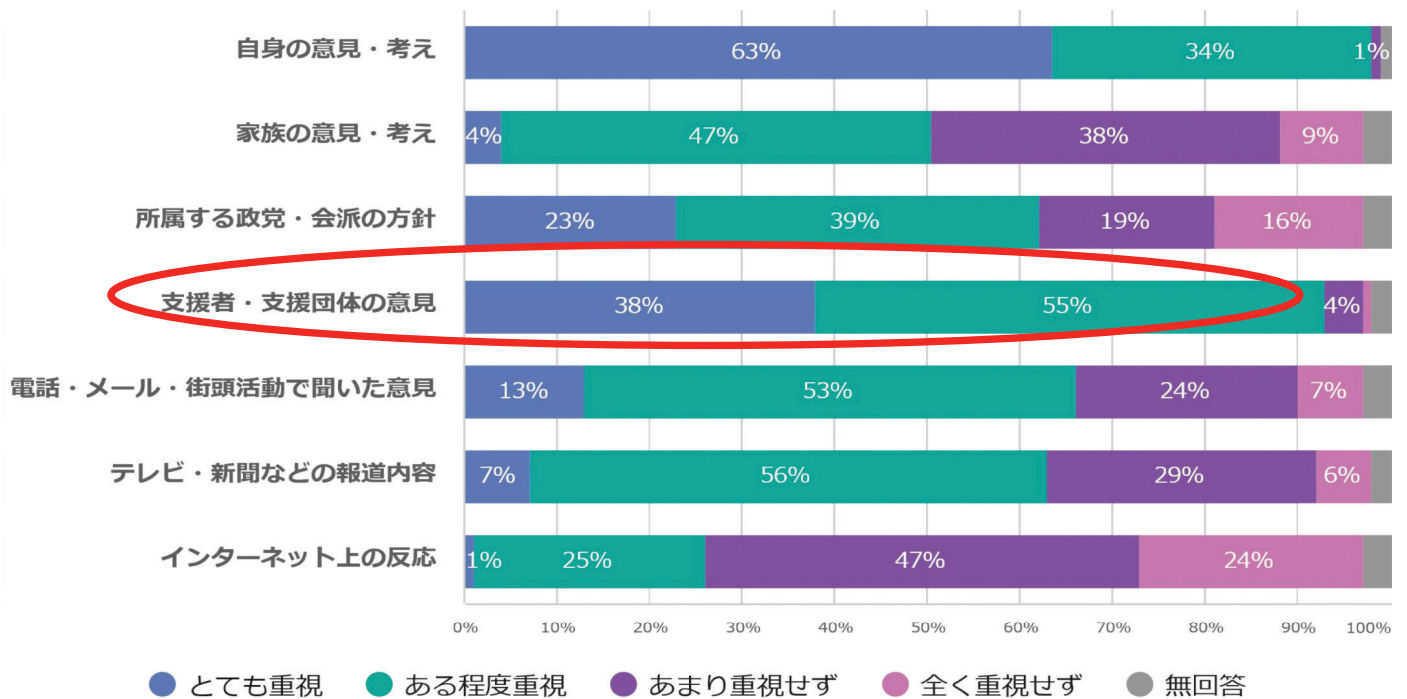
市民目線の立法事実か

【従来の条例化の契機】

- ①調査・研修型
- ②模倣・パクリ型
- ③条例制定自己目的化型

- ・「住民=支持者」と考えていないか
- ・首長と異なる視点の政策か
- ・法的規範としてどうか

議員が政策や活動の優先順位を決める際に重視していること(NHK地方議員3万2千人アンケート(2019年1~3月)より) (NHKホームページ)



考えられる対応

- (1) 支持者以外の住民との接点多元化からの条例制定
- (2) 役所の縦割りを越えた発想による条例制定
- (3) マニフェスト(住民との約束)からの条例制定

首長に比較した議員の優位性(住民に近い、縦割りを越えた生活者視点など)を
まだ生かし切れていないのでは？

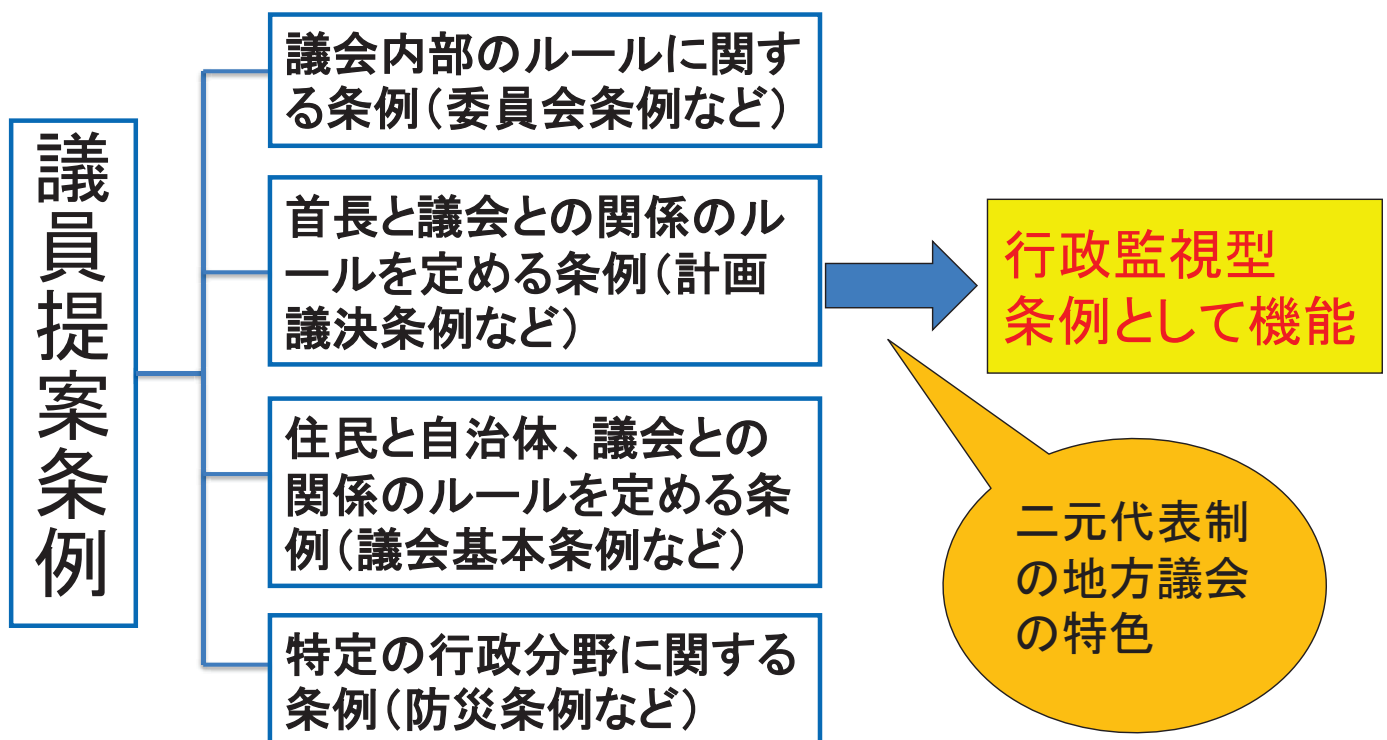
二元代表制からの条例制定と活用

【従来】

- ① 計画議決条例や出資法人監督条例など（行政監視型条例）を制定するのみ
- ② 首長提案の条例の改正や修正は少ない

- ・ 議会の行政監視機能をする条例づくり
- ・ 行政監視型条例を使った新たな政策展開
- ・ 既存条例の見直しや議案修正

議員提案条例の分類



行政監視型議員提案条例のススメ

【フェイズ1】

執行部へ計画策定 & 議会報告の義務付け条項

【フェイズ2】

議決、報告、調査手続などのチェック条項

⇒議会の権限を生かす手続規定の整備

【フェイズ3】

行政監視型条例を活用して政策サイクルを回す

首長提案条例の一部改正・修正のススメ

(1) 行政監視型条例の制定と活用

- ⇒行政監視型条例により多くの行政情報を入手可能に
- ⇒様々な行政からの提供情報を行政監視、政策形成に活用する

(2) 首長提案の政策条例の見直しと改正

- ⇒委員会の所管事務調査等で見直し

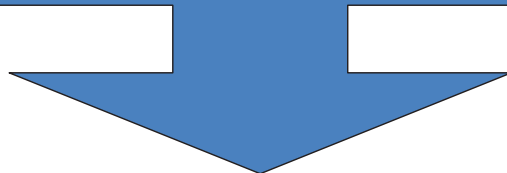
(3) 首長提案の条例議案の修正

- ⇒首長提案の条例議案の早期の情報収集
- ⇒委員会審査などでの議員間討議で深掘り

議会(事務)局とのコラボ

【従来】

- ①議員側⇒事務局に任せっぱなし
- ②事務局側⇒積極的な関与をしない



- ・制度設計に議員が積極的に関わる
- ・事務局も積極的に制度のオプションを提示する

議会(事務)局とのコラボ

1 条例のシーズを育てる(立案者との相談)

- ①「なぜ条例か」の確認(立法事実の確認)
- ②「どんな制度を創りたいか」の確認
(制度の基本構想の明確化)
- ③関連情報の提供
- ④考えられる制度の基本設計のオプションの提案
- ⑤議会審議プロセスのオプションの提案
(「どのような審議方法によるのか」の情報提供)

議会(事務)局とのコラボ

2 条例をともに創る(立案者へのサポート)

- ①会議の場の設定
- ②参考事例等の情報提供・調査
- ③政策法務的な見地からの参考意見提示
- ④執行部との意見調整の場の設定
- ⑤議員による議論に基づいた条文化
- ⑥議会での審議方法に関する情報提供・意見提示
- ⑦逐条解説・QandAの作成
- ⑧議運説明要旨・提案理由説明等の作成
- ⑨委員会審議等での法制面の答弁作成

議会(事務)局とのコラボ

3 条例を執行部に引き継ぐ(円滑な条例施行のために)

- ①条例提案時、成立時のマスコミとの対応資料作成等
- ②執行部における担当課決定のための参考情報提供
- ③条例公布のための資料提供
- ④執行部の担当課への条例内容の詳細説明
- ⑤執行部への条例の解釈運用に関する資料引継ぎ
- ⑥規則制定への参考意見

議会改革との連動

【従来】

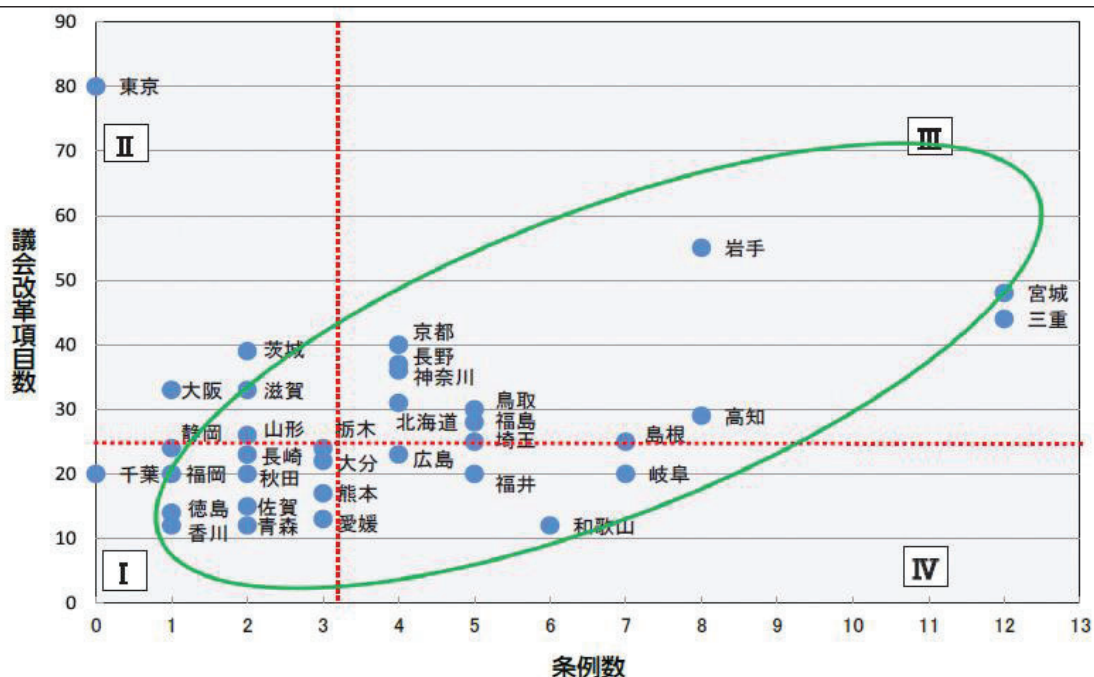
- ①議員提案条例と議会改革を「別物」と考えている。
- ②議会改革は議会全体のことと考え、「自分ごと化」していない。

- ・議員提案条例と議会改革を連携させる！
- ・議会改革⇒議員個人のスキルアップ⇒政策立案
⇒議員提案条例をサイクル化させる！

政策論議から議員提案条例が生まれるべき！
議論を深めることにより議会の仕組み改善に気づく！

議会改革との連動

議会改革と政策立案（議員提案条例）の相関関係



出典：縦軸……「都道府県議会における議会改革のための取組状況について」（平成 18 年 12 月）（全国都道府県議会議長会）
横軸……平成 14～20 年「都道府県議会活動状況」（全国都道府県議会議長会）

図 主な都道府県議会の議員提案条例と議会改革の相関

議会改革との連動

議会改革・議員提案条例は住民起点の議会活動の手段として有効！

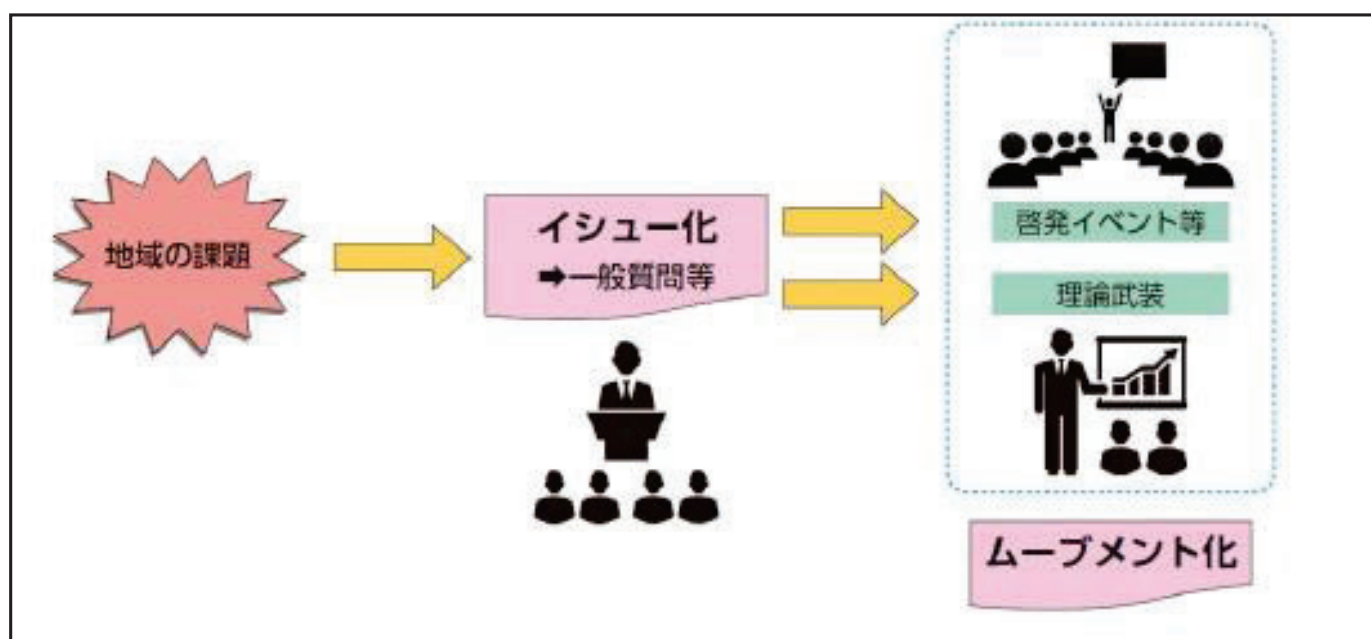
議会改革が進展すると

議会報告会等での民意の把握⇒「政策の種(シーズ)」

一般の市民起点の政策議会・政策議員に変貌

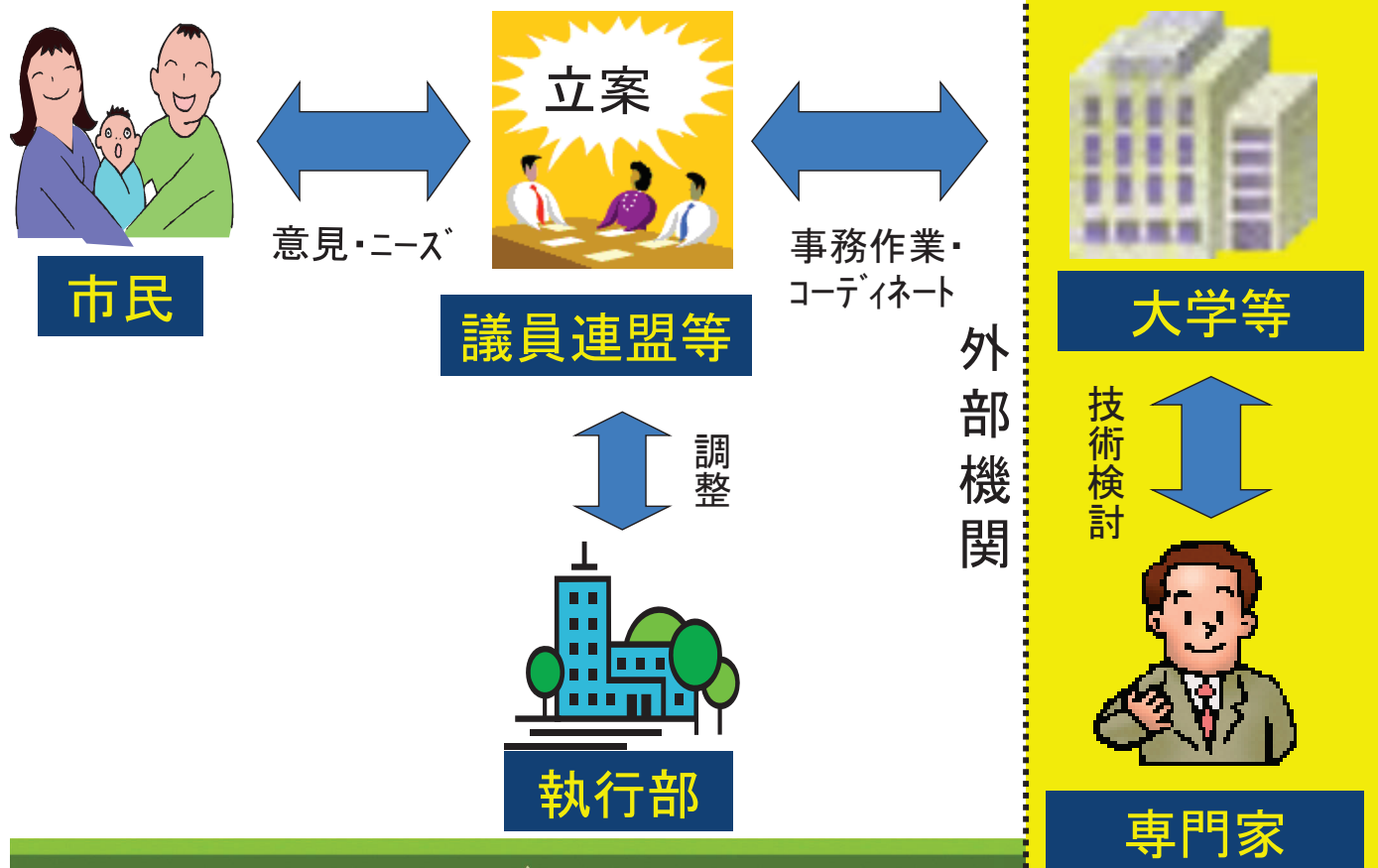
民意による「政策立案」⇒「議員提案条例」
さらなる議会改革への気づきの促進

議員提案条例による地域課題の盛り上げ



➡ A/Wコロナ時代の議員提案条例への市民参画
(ex 横浜市会「脱炭素社会形成条例」)

外部の専門的知見の積極的活用



大学(知(地)の拠点)との連携

横須賀市議会と関東学院大学との包括的パートナーシップ協定

- * 議員、大学教授、学生等と政策研究の場
- * 議員が関東学院大学の図書館等施設利用
- * 議員が法学部地域創生学科の講義を聴講
- * 大学と協働で地域課題の解決、人材育成
- * 市議会で大学生インターンを受け入れ、各会派会議同席、市内施設視察同行など

関東学院大学と包括的パートナーシップ協定を締結しました
～神奈川県内初 市議会と大学が連携協定～

横須賀市議会と関東学院大学は、包括的パートナーシップ協定を締結しました。

平成 28 年 3 月 31 日（木）に関東学院大学 規矩大義学長と横須賀市議会 板橋衛議長が調印式を執り行いました。

この協定は、神奈川県内で初めての議会と大学のパートナーシップ協定の締結であります。

横須賀市議会では、「横須賀市議会基本条例」を制定し、数々の議会改革を行ってまいりました。さらに、政策形成能力の向上に着手するため、人的・知的資源を持つ、関東学院大学との協定締結となりました。

具体的には、平成 28 年度中に議員や関東学院大学教員、学生などで構成する政策などを研究する検討の場を設けたり、議員が関東学院大学の講義を聴講することや図書館などの大学施設の活用なども計画されています。

また、関東学院大学では、平成 29 年度からは法学部で地域創生学科をスタートし、地域課題の解決や地域の持続的発展に取り組んでいくとともに、当市議会と協働した人材育成を進めていきます。






(関東学院大学 規矩学長 ・ 横須賀市議会 板橋議長)

今後の議会の政策立案・ 議員提案条例に向けて

※本学津軽石昭彦教授との共同資料使用

31

議会も評価される時代に！

- ①議会の自己評価（議会基本条例の項目を評価対象）
 - ・議会全体⇒所沢市議会など
 - ・議員個人⇒芽室町議会
- ②市民団体による評価（質問回数等を評価対象）
 - ・議員個人⇒仙台市議会ウォッチャーなど
- ③客観基準による評価（政策サイクルの成熟度を評価対象）
 - ・議会全体⇒日本生産性本部など
- ④W/Aコロナ：自治体DX、住民のデジタルスキルの向上
 - ・住民の直接的な参画、住民の多元化の進行

政策サイクル成熟度の評価

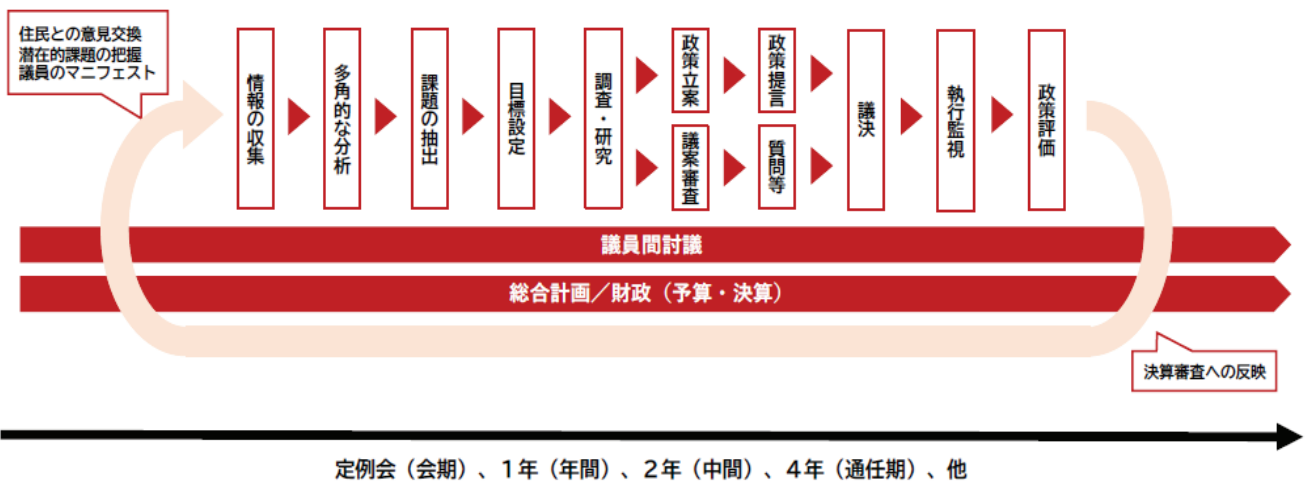


出典：公益財団法人日本生産性本部 第三期「地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会」第2回会合・「議会評価モデル構築PT」第6回会合資料より

図2 議会評価システムのフレームワークのイメージ

■政策サイクル

政策サイクルは、議会改革をさらに進める上で、地方議会が備えるべき基本的な活動プロセスです。先進的な取り組みには様々な特色がありますが、本モデルでは以下のような流れを基本とします。

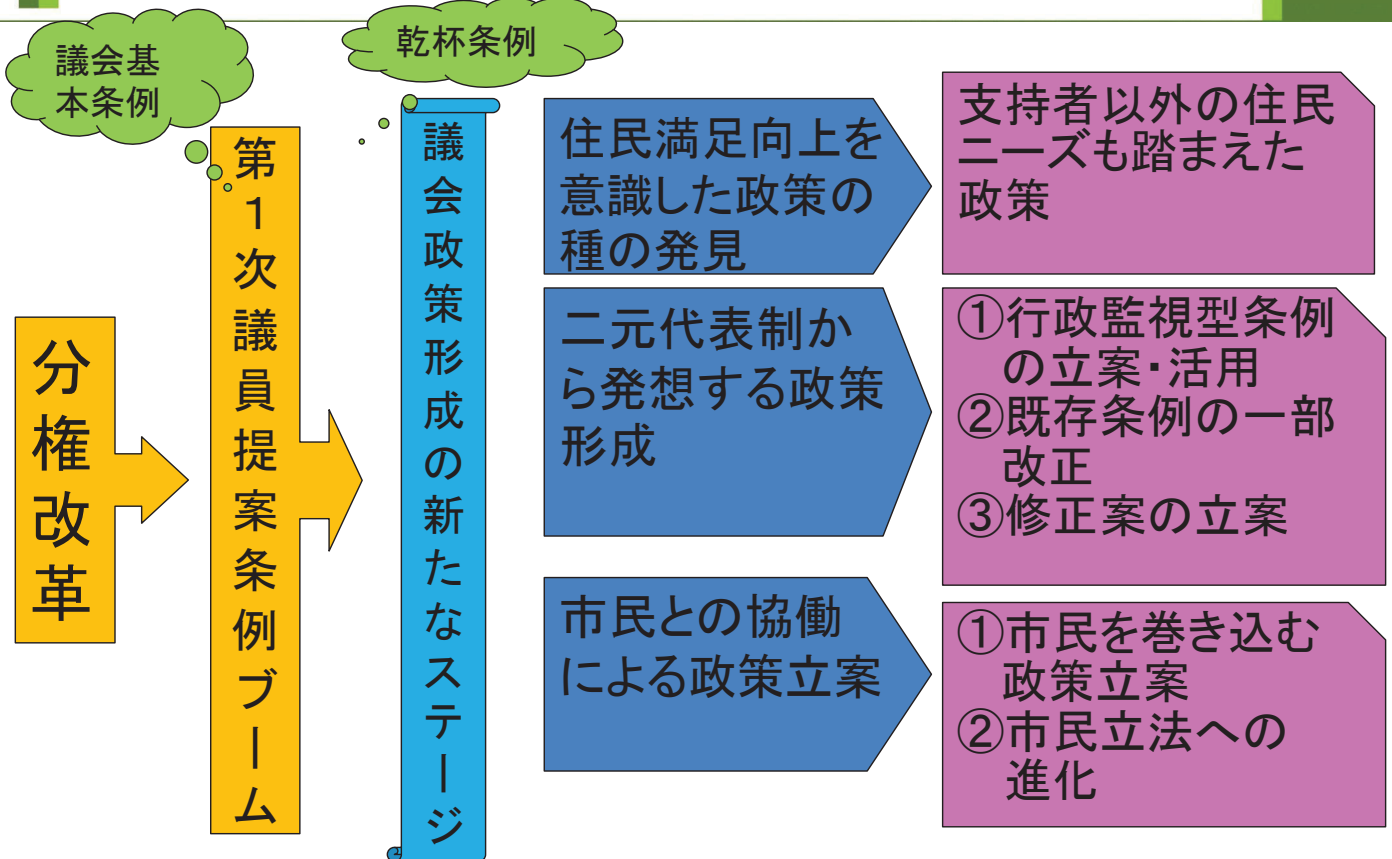


■「成熟度」という尺度（モノサシ）

「成熟度」とは、議会が「気づき」を生み出す組織的な能力をあらわすものです。以下の三つの選択肢をもとに、議会の状態を確認してみましょう。

議会の状態	(認識)	(結果)	(方法)
金 継続的に成果を生んでいる	議会で共有している	明らかな結果が出ている	しくみがある
銀 取り組んでいる	理解の程度に差がある	一部で結果が出ている	その都度取り組んでいる
銅 模索している	認識し始めている	生み出そうとしている	模索している

新たなステージの議会の政策形成



Fin.

ご清聴ありがとうございました

出石 稔