

滋賀県下の自治体議会改革の現状と課題

——全自治体アンケート調査の報告と分析——

高 橋 進
本 多 滝 夫
瓜 生 昌 弘
山 口 剛

目 次

- 第1章 地方議会を取り巻く環境
- 第2章 自治体議会改革の現状と課題
- 第3章 2040年問題と地方議会
- 第4章 県及び19市町の議会改革の現状
- 第5章 滋賀県下の議会での特徴的な取り組み
- 第6章 議会活性化と議会改革の今後の課題
- おわりにかえて
- 資料編
 - 1 大津市議会のリアリング結果
 - 2 米原市議会、彦根市議会のヒアリング結果
 - 3 県及び市町調査（基本事項）
 - 4 県及び市町調査（議会改革関連事項）
 - 5 滋賀県の「議会改革白書2018年版」

第1章 地方議会を取りまく環境

第1節 統一地方選挙の投票率の低下

近年、統一地方選挙をはじめ各種の首長・自治体議会選挙での投票率は年々低下を続け、自治体議会への市民の関心の低下が心配されている⁽¹⁾。投票率の低下は、代表制民主主義にとってその正統性を危うくするきわめ

て重大な問題であるにもかかわらず、近年まで政治研究者によって、そのような視点からはあまり検討されてこなかった⁽²⁾。統一地方選挙の投票率は、第二次大戦直後は80%から90%で国政選挙を上回っていたが、その後次第に低下し（図1参照）、地方選挙の「統一率」の低下も原因となり、国政選挙とほぼ同じかそれを下回るようになった。直近の選挙で見ると、2019年4月の統一地方選挙の道府県議会議員選挙の投票率は44.02%と過去最低となり（前回45.05%）、指定都市議会議員選挙は43.28%、市議会議員選挙（指定都市議会議員選挙を除く）は45.57%、町村議会議員選挙は59.70%であった。他方、国政選挙では、2019年7月参議院選挙の投票率は48.80%（2016年54.70%）、2017年10月の衆議院選挙は53.68%（2014年52.66%）であり、都道府県議会、指定都市議会、市議会の各議員選挙の方が衆参議員選挙よりも低いことがわかる⁽³⁾。いまでは、国政選挙よりも投票率が高いのは、住民にきわめて近い「地域代表」という性格が強く、「ムラ型」選挙が残っている町村議会議員選挙だけとなった。

滋賀県でも同様に、自治体議会選挙での投票率は低下傾向にある。2019年4月の県議会議員選挙の投票率は、2011年の49.69%、2015年の46.54%を下回り、戦後最低の43.13%であった⁽⁴⁾。

かつては身近な議会の選挙、自分たちの代表を送るという強い意識があり、80%以上の高い投票率を保持していた自治体議会選挙の投票率が、なぜここまで低下し、有権者の半分以上が投票に行かない状況にまで変化したのであろうか。もちろん、国政選挙の投票率の低下と共通の原因が指摘されているが、同時にこの原因の一端は自治体議会そのものにもあると考えられる。

第2節 地方議会を見る目—市民と議員の相互不信

自治体議会や自治体議員に関するマスコミの報道は中央政治に比べてきわめて少なく、報道内容は不祥事やスキャンダルが大半である。政務活動

費で知人女性に海外視察を委託した愛知県議、政務活動費で年間約200回の日帰り出張を繰り返し、号泣会見した兵庫県議、市長選の票のとりまとめの疑いで半数以上の市議が逮捕された平川市議会、政務調査費の不正使用で大量の議員が辞職に追い込まれた富山市議会、大阪府堺市議の政務活動費に関わる架空チラシ事件、その他酔っ払い運転や無免許運転、わいせつ画像販売など、犯罪や事件に事欠かない⁽⁵⁾。これらの事件は議会や地方議員の活動への不信を招き、一部には議会不要論さえ出ている。また、一般市民は自治体議会や議員の日常生活・活動内容をあまり知らず、年に4回の定例議会のあるときだけ議会に出席し、首長の提案を議論し承認するのが仕事だと考えている人々も多い。それゆえ、議員の不祥事が問題になると、議員の数を減らすことや給与を減らすことがその関心の中心となる。

地方議会を見る市民の目は厳しい。早稲田大学マニフェスト研究所の2018年調査によれば、地方議会・議員への信頼度は首相の26.6%よりも低く、都道府県議会15.1%、都道府県議15.1%、市区町村議会16.6%、市区町村議17.1%である。首長の信頼度は、知事30.9%、市区町村の首長26.1%であり、ともに議会よりも高い。また、「地方議会は何をしているか分からない」が49.1%、「地方議員は何をしているか分からない」が52.3%もあり、市民から活動が評価されず、市民に見えていないのが実状である⁽⁶⁾。

では、議員の側は市民をどのように見ているのか。「NHK選挙WEB地方議員2万人アンケート」によれば、「有権者は議会に無関心だ」と思っている議員は全国では66.6%であり（「とてもそう思う」と「ある程度そう思う」の合計）、滋賀県では75.0%（「とても」14.5%、「ある程度」60.5%）と、全国よりも8.4%も多い。また、議会改革が一定進む中で、議員の同僚議員に対する目も厳しくなっており、「なぜこの人が、という同僚議員がいる」と、70.4%の議員が思っている（滋賀県70.4%）⁽⁷⁾。

「実現したい政策は、特にない」という議員が36.4%（滋賀県37.5%）おり、彼らは「なんのために議員をしているのか」という疑問と不信を抱かざるをえない。しかし、それでも、「議会は機能している」と75.6%（滋賀県72.6%）の議員は思っている⁽⁸⁾。となると、議会活動は熱心な一部の議員の活躍で支えられているのか、あるいは多くの議員は、「地方議会の役割はこの程度」と考えているのか、これで議会改革は進むのか、不安になる。

しかし、幸い市民はまだ議会を見放してはいないようである。上述の早稲田大学マニフェスト研究所の調査によれば、「地方議会はあってもなくても同じだ」とまで考える市民は21.5%、「そう思わない」が36.1%、「どちらでもない」が36%である。「地方議員はいてもいなくても同じだ」と考える人は22.5%と少数で、「そう思わない」が37.9%、「どちらでもない」が約36%である⁽⁹⁾。相対多数が地方議会と議員の存在価値を認めており、まだ救いはある。しかし、この二つの質問で「どちらでもない」との回答者が、存在価値を認める回答とほぼ同比率で、約3分の一強存在していることは、地方議会が「剣が峰」に立っていることを示している。本稿ではその再生の道を考える。

第3節 議会の新たな動き

大半の議会と議員が真面目にその職責を果たしており、さらに近年は議会の役割と活動の強化に取り組んでいる議会や議員が増加している。しかし、自ら予算案や条例案を作成し、政策を実行できる首長に比べて、首長提案の審議と議決が実際の活動の中心である自治体議会の活動は一般に地味であり、マスコミのニュースになりにくい。自治体議会がその活動面でニュースになるのは、主に首長提案が議会で否決されたときである。

最近の滋賀県でもこのような例はある。2018年の彦根市の市庁舎耐震補強・増築工事の裏合意に関する百条委員会の活動と2019年2月の一般予算案の否決、2019年秋の大津市における支所・公民館の廃止・縮小とそのコ

コミュニティ・センター化条例案に対する議会からの反対意見の噴出によって、市長が当初の条例案を撤回し、修正案を提案せざるを得なくなったケース、2019年12月と2020年3月の高島市議会での新ゴミ処理施設の用地取得案の否決などがその例である。これらの議会の行動は、後述の地方議会改革の動向が示すように、議会本来の役割を発揮したものであり、単なるエピソードとしてではなく、もっと積極的に評価されるべきであり、そこから議会の監視機能の強化、市民と議会とのつながりの発展、議会の活動強化と改革につなげる方法と道筋が考察されるべき事柄である。

他方、高知県大川村議会が、議員候補者不足が続いたため、議会に代えて住民総会（町村総会、地方自治法94条）の設置を検討したように、小さな町村議会では人口減少と産業構造の変化に伴い、議員のなり手が不足し、議会の存続そのものが危うくなりつつある⁽¹⁰⁾。

自治体議会は、このような状況変化の中でその役割と意義を問われている。これに対して、2000年頃から大都市議会ではなく、北海道の栗山町議会やニセコ町議会のような地方の小さな町の議会が先駆となり、自治体議会の改革と議会活動の活性化、住民自治の発展をめざす取り組みが展開され、全国へ拡大してきた。滋賀県にもこの改革の波は及んでいる。

本稿は、このような状況下にある自治体議会の課題と展望を明らかにするために、2019年5月に滋賀自治体問題研究所に設置された地方議会改革研究会が行った、滋賀県下の地方議会改革の実態調査とその分析の報告書『滋賀県下の地方議会改革の現状と課題～議会調査の報告と分析～』を大幅に加筆・修正したものである⁽¹¹⁾。第1章では地方議会を取りまく環境を、第2章では2000年代以来の地方議会の自主的な改革の歩み（「内からの改革」）と総務省側の「外からの改革」論を概観するとともに、その課題を考察する⁽¹²⁾。第3章では、政府が進める「自治体戦略2040構想」と第32次地方制度調査会の議論の内容と問題点を地方議会との関連で検討する。第4章では、滋賀自治体問題研究所が滋賀県議会と県下の19市町議会

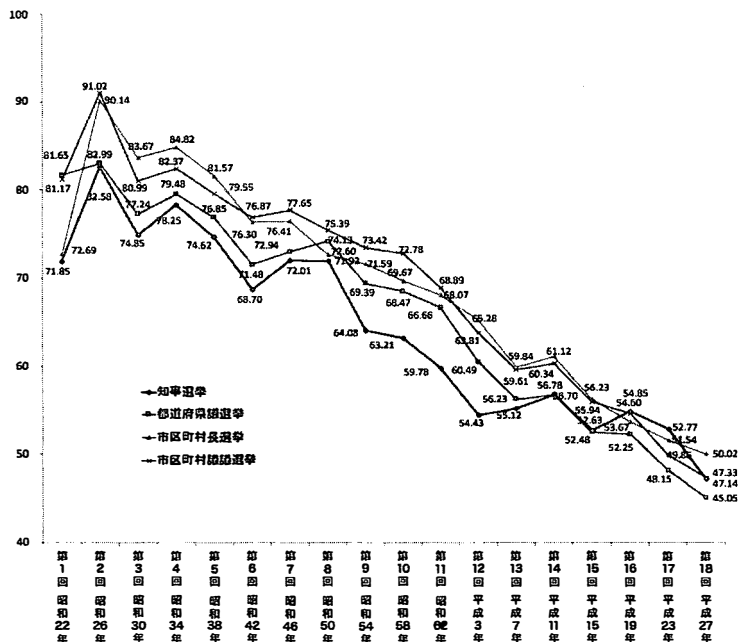
に対して行った議会改革の調査結果を整理、分析する。第5章では、滋賀県下の議会改革の特徴的な取り組みとして、大津市議会の議会改革と議会基本条例の運用について自己検証している米原市議会と長浜市議会の例を紹介、検討する。第6章では、第5章までの分析を踏まえて、地方議会活性化のための課題の提示を行う。資料編として、第4章関係のアンケート結果、大津市議会、彦根市議会と米原市議会のヒアリングを付けている。

執筆は、第1章、第2章と「おわりにかえて」を高橋、第3章を本多、第4章、第5章、第6章は、報告書の瓜生の原稿を高橋が加筆した。資料編1、3、4、5を瓜生、2を山口が担当した。

- (1) 本稿では「地方議会」という用語と「自治体議会」という用語が混在している。一般的に使われている「地方」議会という用語には、政策を決定する「中央」政府に対して、その政策を微調整し、遂行する周縁の「地方」という意味を含んでいる。このバイアスを避け、政策決定の中心が国と自治体の双方にあることを強調する立場から、近年、政治学・行政学の分野では「地方議会」という用語に代えて、「自治体議会」という用語を使用する研究者が増えてきている。ここでは、中途半端ではあるが、慣用的な用法として「地方議会」の用語を使いつつ、自立した自治体としての存在を強調する場合には、「自治体議会」の用語を使用する。江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、2012年；廣瀬克也編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版社、2018年；金井利之『自治体議会 取扱説明書』第一法規、2019年、3頁、参照。
- (2) 選挙学会など選挙研究の専門家は以前から投票率の低下を重視していた。ここでは、広く政治学研究者一般を指している。日本学術会議政治学委員会・政治委員会政治過程分科会「提言 各種選挙における投票率低下への対応策」2014年8月29日；竹島博之「意識調査から見た有権者教育の射程と限界—若者の投票率向上のために—」日本政治学会編『政治と教育』（年報政治学2016-1）木鐸社、2016年、11-30頁；日本政治学会編『選挙ガバナンスと民主主義』（年報政治学2018-II）；品田裕「18歳・19歳の投票率について」『地方自治』843号、2018年2月、参照。
- (3) 高橋進「地方議会・地方自治の危機、民主主義の危機か？～投票率低下と議員の意識から考える～（1）（2）」『しがの住民と自治』335号、336号、2019年6月、7月。総務省『目で見える投票率』平成31年3月、http://www.soumu.go.jp/main_content/000610780.pdf
- (4) 高橋進、前掲「地方議会・地方自治の危機、民主主義の危機か？」；滋賀県

- HP : <https://www.pref.shiga.lg.jp/kensei/iinkai/104265html>
- (5) 佐々木信夫『地方議員の逆襲』講談社、2016年、22-24頁。
 - (6) 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会「LM地議連「統一選 政策ビラ解禁に向けた議会イメージ・政策型選挙調査」2018/08/22、http://www.maniken.jp/pdf/180822seisaku_cihougikai_research.pdf
政治と行政への信頼と不信については、日本政治学会編『政治行政への信頼と不信』（年報政治学2010- I）木鐸社、2010年、参照。
 - (7) 「NHK選挙WEB地方議員 2万人アンケート」<https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/touitsu/2019/questionnaire/giin/>
 - (8) 「NHK選挙WEB地方議員 2万人アンケート」<https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/touitsu/2019/questionnaire/giin/>
 - (9) 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会「LM地議連「統一選 政策ビラ解禁に向けた議会イメージ・政策型選挙調査」2018/08/22。http://www.maniken.jp/pdf/180822seisaku_cihougikai_research.pdf
 - (10) 議員のなり手不足の問題については、江藤俊昭『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて <地域と地域民主主義>の危機脱却手法』公人の友社、2019年、参照。
 - (11) 本稿の元になっている調査は、滋賀自治体問題研究所が2019年12月から2020年2月に滋賀県議会及び滋賀県下19市町議会に対してメールで実施した。その内容は、自治体議会改革フォーラムが2016年1月～3月に実施した調査「議会改革白書 2016年版」（廣瀬克也・自治体議会改革フォーラム編、生活社、2016年）の滋賀県下の議会の2018年時点での変化と、それに関連して本研究所が追加した質問事項である。調査項目は、議会基本条例やそれに基づく議会改革の実施状況、議員報酬、政務調査費、議会での質問時間数など50を超える。今回の調査では、「議会改革白書 2016年版」では回答のなかった甲良町、豊郷町を含め、全議会事務局から回答を得た。2016年版と2018年調査の各項目への回答は、資料編にまとめてある。調査にご協力いただいた議会事務局の皆さんに感謝したい。この調査研究には、滋賀県職員互助会の2019年度の補助金を受けた。調査結果は報告書『滋賀県下の地方議会改革の現状と課題～議会調査の報告と分析～』としてまとめられている。本稿は、この報告書を大幅に加筆、修正したものである。
 - (12) 「内からの改革」と「外からの改革」の用語は、辻陽『日本の地方議会』中公新書、2019年による。

図1 統一地方選挙の投票率の推移



総務省『目で見る投票率』平成31年3月、23頁。

第2章 自治体議会改革の現状と課題

第1節 首長優位の二代表制度—強すぎる首長権限、弱すぎる議会

日本の地方自治制度は、首長（知事市町村長）と自治体議会議員の両方を直接選挙で選び、両者を形式上は同等の市民代表としており、「二代表制」と呼ばれている⁽¹⁾。この点は、国会議員による選挙で多数を占めた者が首相になり、その下で内閣が構成され、執政（行政+政治統治）が行われる議院内閣制とは異なっている⁽²⁾。この二代表制においては、議会の第1の仕事は議案に対する議決であり、それによって自治体の意思決定となる。第2の仕事は、議会全体が首長に対する監視機能を果たすこ

とであり、この機能の性格は「機関対立主義」あるいは「機関競争主義」と呼ばれている。それゆえ、地方自治法第100条第1項は議会に「当該地方公共団体の事務に関する調査権を認め」、さらに「特に必要があると認めるときは、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を求めることができる」と規定している。つまり、議会全体の活動の重要な柱は、首長とその行政執行への監視機能である。それゆえ、自治体議会には原理的に「首長の与野党」という考え方は存在しないとされる。しかし、現実には、議員や諸党派・会派は首長の与野党の立場を取りがちである。

他方では、地方自治法は首長だけに予算の提案権を認め、議会はその否決と修正権限しか持たない（修正は増減が可能）。また「再議」という制度もある（地方自治法176条）。首長は議会の議決に異議があるとき（つまり、首長提案が否決された場合や議会側が自ら提案し可決した条例案に対して、首長が反対の時には）、再議（つまり、議会の再審議）を要求することができる。そして、再議を求められた予算や条例の議案に関しては、議会の3分の2以上の同一内容の議決でなければ、当初の議決は効力を有しない。つまり、首長は議員の3分の1を確保しておけば、その提案通りに行政を執行できる制度となっている。近年では、2014年に大阪府の松井知事（当時）が、大阪府議会が可決した知事の特別顧問らによる助言等の場の公開を求める情報公開条例の改正案を再議に付し、廃案にした事例がある。全国では1999年4月から2016年3月までの17年間に204件が再議に付されている⁽³⁾。

そのうえ、首長には「専決処分」が認められている（地方自治法179条）。専決処分とは、緊急を要する時や議会を招集する余裕がないとき、また議会が議決すべき案件について結論を下さないまま時間が経過した場合は、首長が議会に代わって議案を処理することができる権限である。つまり、議会の議決がないのに、議決されたことと同じように実施することができる制度である。この目的は行政の遅滞を防ぐためとされているが、実際に

は首長による乱用が問題となっている。専決処分については、2012年の東京都東久留米市議会が4度否決した一般会計当初予算案の市長による専決処分や鹿児島県阿久根市の竹原市長による甚だしい濫用があり、このような問題に対応するために、2012年の地方自治法改正で専決処分の対象に一部限定が加えられた⁽⁴⁾。

このように、二元代表制が謳われながらも、他方では「首長主義」とも言われるように、制度的にも実体的にも首長の権限と実行力、アピール力の方が強く、議会は良くて脇役、悪くて悪役の役回りであった。しかし、2006年の夕張市の財政破綻のような事例が起これば、その責任を首長だけでなく議会も問われ、首長と行政を監視するはずの「議会は何をしていたのか」という非難が沸き起こるのが現実である。

第2節 地方分権改革による自治体議会の権限拡大

戦後、地方自治体が脚光を浴びたのは、1960年代末から70年代の「革新首長の時代」、80年代の「地方の時代」（両者は主として大都市圏）、90年代の「改革派知事」の時代（主として農村部）である。これらはいずれも首長が主導したものであり、自治体議会は脇役にもなれず、福祉と市民自治、改革を推進しようとする首長に対する反対勢力としての面が強かった。この当時は「3割自治」といわれ、自治体の権限が限定され、国の機関委任事務がその事務の大半を占めていた。さらに、多くの場合には保守勢力が議会の多数を占めているなかで、革新首長は内では議会、外では福祉や基地問題・公害問題などで国の権限と衝突しながら、独自の施策や条例を通じて市民福祉の向上と環境政策の推進に努力してきた⁽⁵⁾。しかし、地方自治体の権限の拡大はなかなか進まなかった。

この状況を法制度的・政治的に一変したのが、2000年に成立した地方分権一括法による改革である。世界的な地方分権化の流れを受け、また1990年代からの国内での各種の分権改革の動きを集約し、その発展の跳躍台と

することをめざして法制度の改革が行われた。「第1次地方分権改革」と呼ばれるこの改革の目玉は、機関委任事務の廃止であった。機関委任事務とは、国が指揮監督権を保持したまま、国の事務を首長等に委任し実施させるもので、これらの事務についての条例制定権は認められていなかった。その事務が都道府県の実務の7～8割、市町村の実務の3～4割を占めていた。地方分権一括法によって、機関委任事務が廃止され、自治体の事務は自治事務と法定受託事務（以前の機関委任事務の3割が法定受託事務に、7割が自治事務に移行）に分けられた。自治体議会にとって重要なことは、この改革によって原理上は両事務とも自治体の条例制定権の対象になったことにより、議会の権限が拡大したことである。しかし、この時は法定受託事務については、法律・政令に定めがある場合のみ議会の議決事項とさせた⁽⁶⁾。

2000年代後半から現在まで続いている分権改革は、「第2次地方分権改革」と呼ばれている。2006年12月に地方分権改革推進法が制定され、この法律によって設置された地方分権改革推進委員会のもとで改革案が次々と提起され、法律化されてきた。国による多くの義務付け・枠付けが廃止され、自治体の権限に移行した。しかし、注意すべきは、自治体の規模によって事務と権限の拡大に差があることと、移行事務量に見合う財源移行が不十分なことである。

自治体議会の活動に関しても、活動強化のための法改正が行われてきた。議案の提出は議員定数の8分の1から12分の1へと修正され、議員による議案提出が少し容易になった。議員定数は1999年、2001年の2度の地方自治法改正を経て、自治体が自由に条例で定めることができるようになり、2004年の改正では、自由に定例会の回数を定めることができるようになった。2011年には法定受託事務にかかる事件（法律用語では、議決事項を「事件」という）も議会の議決の対象となった（「国の安全に関することその他」政令に定めるものは除外）。2012年の改正では、上述の阿久根市長

による専決処分の濫用と議会招集拒否の事例もあり、専決処分の限定、議長への臨時議会の招集権の付与、議会活動強化を企図しての参考人招致・公聴会などが規定された。また、「政務調査費」を「政務活動費」に変更し、議会活動の活発化、政策能力の強化を企図して用途の拡大を可能にした。しかし、これは、「はじめに」で述べたような、そのずさんな使用に道を開くことにもなった。以上のように、ともかく自治体の権限拡大、それに伴う議会の権限の拡大と活動強化のための法改正が第2次分権改革で行われてきた⁽⁷⁾。

他方では、2000年代に橋下徹大阪府知事（後に大阪市長）、河村たかし名古屋市長、竹原信一阿久根市長などの「ポピュリスト首長」が登場し、首長と議会の関係（「首長の暴走」）、民主主義、自治体議会の役割に新たな問題を投げかけた⁽⁸⁾。

第3節「内からの」自治体議会改革の歩み

上述のように、地方分権改革によって法形式上は国と自治体との関係は、それまでの上下関係から対等な関係へと大きく変化した。もちろん、沖縄の辺野古基地建設問題が示すように、法律上も国の権限が自治体に優越している面は残存している。しかしともかく、自治体の権限は拡大し、それにしがたって地方議会の権限も拡大した。このような自治体の法的位置づけの変化を受けて、先進的な自治体では「自治力」の強化を進めようとする動きが生じてきたのであり、その表れの一つが自治基本条例の制定である。自治基本条例は「自治体の憲法」とも言われ、自治を担う市民、議会、執行機関などのそれぞれの役割と責任、情報公開や市民参加、住民投票など自治を推進する制度と基本方針を定めている。2000年に全国の先頭を切って北海道のニセコ町が制定し、2019年9月現在で390自治体が制定している⁽⁹⁾。自治基本条例のほとんどは首長提案で制定されたが、長野県飯田市は議員提出議案として自治基本条例が制定された数少ない例であ

る⁽¹⁰⁾。

もう一つの流れは2000年代後半から始まる議会基本条例の制定である。これは議会の側からの提案で制定されている。議会基本条例の基本的な目的は、議会の役割の明確化であり、「議会力」の強化である。その第1の特徴は、議会は自治体の「意思決定機関」であり、首長と対等な二元代表制を担う機関として明確に位置づけていることである。すなわち、行政事務執行に対する監視機能及び立法機能の責務を持つと明確に宣言している。第2の特徴は、市民の代表機関として、市民の意思を代弁し、市民の参加を進め、市民に開かれた活発な議会をめざすとしていることである。第3に、議員間の自由討議による議員の資質向上と議会の政策能力の向上をめざしていることである。議会基本条例は、2006年に北海道栗山町が最初に制定し、自治体議会改革フォーラムの調査によれば、2019年11月3日現在で878自治体（49.1%）で制定されており、今や自治体議会の基本装備となっている⁽¹¹⁾。

第4節 議会改革の内容

議会基本条例による議会改革の中身の柱は、上述のように、第一に、議会と首長との関係を機関対立的な二元代表制と捉え、議会を首長と緊張関係に立つべきものと位置づけていることである。つまり、首長となれ合い、首長の方針を追認するだけの存在であってはならず、執行部を監視する役割を重視しているのである。第二は、市民の議会活動への参加を推進しようとしている点である。重要事項を審議する際には、学識経験者や利害関係人から意見を聴く公聴会や参考人の招致、請願・陳情の審議において提出者として市民が直接意見を述べる機会の設定、議員がグループで市民の元へ行き、議会活動の報告や市民との意見交換をする場の設定、子ども議会などの開催がその例である。長野県飯綱町のようにさらに進んでいる議会では、市民の「政策サポーター制度」を導入し、議会による政策形成に

市民の力を直接借りる政策が展開されている⁽¹²⁾。

第三は、議員間の政策討議を充実させ、「議会力」つまり議会としての政策能力と執行部を迫及する能力をつけることを重視していることである。その目的は個々の会派や議員だけでなく、議会全体としての力量の強化である。委員会の場とは別に「政策討論会」などの場を設けて、議員間で政策課題を自由に話し合うことも目指している。これは、議員や委員会による政策提案や条例提案という成果をもたらし、「政策議会」への発展の道を拓いている⁽¹³⁾。また、本会議や委員会で従来の「一括質問」「一括答弁」ではなく、「一問一答」方式を導入したり、首長に「反問権」を認め、質疑を充実させたりすることにより、議会の機能強化と緊張感につなげている。

第四は、情報公開の推進である。本会議の中継とネット配信、議案に対する個々の議員の賛否の公開、議案や委員会議事録のネット公開、政務活動費の領収書の公開などは、市民の知る権利の保障にとって重要である。

第五は、議会としての政策統御である。例えば、議会による行政の事務事業の政策評価の実施や首長提案議案への修正案の提出がそれである。これらは総務省の学識者等による地方議会改革論とは異なる「内からの議会改革」と呼べるものである⁽¹⁴⁾。しかし、これらの改革がどれほど各議会の実際の活動強化、審議力と監視能力の強化、住民自治の強化、住民福祉の増大に寄与しているかは、個別に検討する必要がある。

他方では、これらの取り組みのいくつかは、以前から住民の要望を聞き、政策提言をしてきた会派や議員にとっては当たり前であり、なぜ他の議員や会派のために努力する必要があるのかという疑問の声もある。しかし、二代表制を充実するためには、会派を超えて議会全体としての議会力を強化することが、市民自治・地方自治を充実し、議会の役割を十全に果たしていくために不可欠であるという認識が次第に共有されるようになっていく。各地の自治体議会はこのために着実な努力を続けている⁽¹⁵⁾。

このような議会改革をすすめるうえで不可欠なのは、議会事務局の体制強化である。議会活動の活発な議会は、いずれも議会事務局の人員体制を質量とも強化している⁽¹⁶⁾。

議会改革を支援することを目的に、早稲田大学マニフェスト研究所は、毎年、情報共有・住民参加・機能強化の3点での改革度に基づく議会改革度調査ランキングを公表しており、議会事務局や議会改革関係者、地方議員の間ではそのランキングは、自分たちの改革の取り組みの外部評価として重視されている。ちなみに、2018年ランキングの300位まででは、滋賀県内の議会では、第2位大津市議会、第19位長浜市議会、第44位彦根市議会、第51位米原市議会、第64位甲賀市議会、第94位草津市議会、第125位湖南市議会、第295位滋賀県議会となっている⁽¹⁷⁾。

第5節「外からの議会改革論」

上述の「内からの改革」の取り組みとは別に、総務省はこの間、毎年のように新しい研究会を設置し、地方議会改革と議員選挙制度の検討を行っている。2013年8月に発足した「地方議会のあり方に関する研究会」は、憲法学の長谷部恭男を座長に全員が法学・政治学・行政学の有識者で構成された研究会であり、2014年2月に報告書を取りまとめた。

報告書では、議会の本質的な役割としての議決案件、議会の意思決定の支援機能の充実、公聴会や参考人制度の活用による民意の反映と住民参加の拡充、議会からの情報発信や議会活動の評価の仕組みの構築、選挙制度の検討、自治体の規模等に応じた議会制度のあり方や議員に求められる資質などが検討され、議員の選挙制度の方法が今後の検討課題として提起されている。

「地方議会のあり方に関する研究会」報告が公表された直後の2014年7月に、新たに「地方議会に関する研究会」が発足し、2015年3月に報告書をまとめた。この研究会の座長は行政法学者の小早川光郎であり、先の

「地方議会のあり方に関する研究会」のメンバーのうち5人が継続して入るとともに、現場の実状を踏まえるために、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の各事務局長がメンバーとなった。この研究会の目的は、上記の3議長会から示されている検討項目など地方議会に関する課題を具体的に検討するとされていた。2015年3月に公表された報告書では、①地方議会の現状と課題を、ア、地方分権の進展や人口減少時代の到来を踏まえた、地域の実情に応じた効果的な議会機能の発揮イ、性別、年齢層など、住民の構成と比較しての議員構成の偏り ウ、投票率の低下など住民の関心の低下 エ、議会と議員への信頼確保を挙げている。②議会制度及び議会運営のあり方に関しては、団体意思決定、監視、政策形成という議会の3つの機能に関して、人口規模の観点から議会の役割と機能を整理し、その充実方法を検討している。また、③地方議員に求められる役割（代表性と専門性）とその活動支援（議会事務局の充実など） ④多様な層が議員になりえる方策 ⑤政党と選挙制度のあり方 ⑥住民参加の充実と議会の説明責任を果たせる仕組みの構築、情報発信なども検討された。また、この報告では、団体規模により政党化の状況が異なることを認めつつも、専門化、多様な層からの議員の供給、政策競争等の観点から、「有権者の実効的な選択を可能にする選挙制度」（比例代表制、選挙区の設定、連記制）について検討している。

この報告から約1年半後の2016年11月に新しく「地方議会・議員に関する研究会」が発足した。この研究会は、先の研究会で検討されたテーマのうち、地方議会議員のなり手の確保と幅広い人材の確保を検討課題としたが、2017年7月の報告書では地方議会の選挙制度だけが取り上げられた。そこでは、住民の関心を喚起し、地方議会の存在感を高めるには、「実効的な代表選択」が可能な選挙制度が必要であるとし、それを、投票容易性、比較可能性、納得性（選挙結果と議員の選出との納得できる関係）、投票環境（有権者の投票参加意欲の高まり）の4つの観点から検討している。

市区町村議会に関しては、求められる役割について、高い専門性が求められる大規模自治体から地域課題の細やかな捕捉が必要な小規模自治体まで、人口規模に応じて多様であるので、比例代表制、制限連記制と投票区の設置、現行制度と選挙区設置の中からの選択を提唱している。都道府県議会に関しては、広域的・戦略的な政策形成機能が求められ、政党化や会派制が定着しているので、比例代表制と選挙区選挙の並立制、併用制、選挙区設置の組み合わせを提唱している。

この研究会は、先の2つの研究会と異なり、地方議会の充実強化のための自主的な取り組みには関心を払わず、選挙制度工学的な発想に立ち、選挙制度の改変による地方政治と地方議会の改革を過度に志向していると言って良い。報告書でも「純粋に学術的な見地に立ち」「実効的な代表選択という観点から議論した」と述べている。この点は、かつて、小選挙区制の導入によって二大政党制と「政権交代が可能な民主主義」が実現すると述べていた「選挙制度改革論者」の破綻した議論を想起させ、日本の地方政治の実態を無視した観念論の危うさを感じさせる。

2019年1月の総務省の3議長会（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）へのそれぞれの議会における課題への対応策の検討依頼に応じて、全国都道府県議会議長会に2019年5月に第4次都道府県議会制度研究会（座長、中邨章、行政学）が設置された。2020年3月に公表された報告書は、知事との関係、議会機能と議会のあり方、議会の位置付けと職務等の明確化に関して、地方自治法の改正を含む積極的で現実的な23項目の提言を行っており、注目に値する⁽¹⁸⁾。

- (1) 一般的には「二元代表制」概念が使われているが、これについては、近年、様々な議論がある。金井は、二元代表制論を批判し、制度的には「二次元的公選職制」と捉え、首長・議員・副首長などが寄り合って議論する「討論広場としての議会」に住民代表の意義を与える「討論広場代表制論」を提唱している。金井利之『自治体議会 取扱説明書』第一法規、2019年、39-85頁。江藤も二元代表制論に留保を付け、議場という場で住民、議員、首長が集い、

討議する「フォーラムとしての議会」を提唱している。江藤俊昭『議会改革の第2ステージ 信頼される議会づくりへ』ぎょうせい、平成28年、123-128頁。駒村良則『地方議会の法構造』成文堂、2006年；榊原秀訓『地方自治の危機と法』自治体研究社、2016年、第2章、参照。このような議論に留意したうえで、ここでは一般的に使われている二元代表制という用語を使用する。

- (2) 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』、有斐閣アルマ、2008年、参照。
- (3) 辻陽『日本の地方議会』中公新書、2019年、24頁。
- (4) 辻陽『日本の地方自治議会』23-36頁；加茂利男他編『地方議会再生 名古屋・大阪・阿久根から』自治体研究社、2011年も参照。
- (5) 岡田一郎『革新自治体』中公新書、2016年。
- (6) 西尾勝『未完の分権改革』1999年、岩波書店；白藤博行「憲法の自治体議会像と議会改革の課題」『専修法学論集』89号、2003年12月、31-55頁；辻『日本の地方議会』188-190頁。移行事務に関しては、辻『日本の地方自治』194-195頁掲載の表参照。
- (7) 白藤博行「第2章 地方自治法の「抜本改正」と議会改革」加茂利男他著、前掲『地方議会再生 名古屋・大阪・阿久根から』15-44頁。
- (8) 阿久根市の竹原市政、大阪の維新政治、名古屋市の河村市政については、加茂利男他著『地方議会再生 名古屋・大阪・阿久根から』自治体研究社、2011年；平井一臣『首長の暴走 あくね問題の政治学』法律文化社、2011年；有馬晋作『劇場型ポピュリズムの誕生 橋下劇場と変貌する地方政治』ミネルヴァ書房、2017年、参照。
- (9) NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧（更新日：2019年12月1日）」同研究所HP <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>。
- (10) 飯田市については、江藤俊昭『討議する議会』公人の友社、2009年、50-54頁、参照。
- (11) 自治体議会改革フォーラムHP：<http://www.gikai-kaikaku.net/>
- (12) 飯網町議会については、相川俊英『地方議会を再生する』集英社新書、2017年；寺島渉『地方議会改革の10年』自治体研究社、2019年。
- (13) 土山希美枝『「質問力」でつくる政策議会』公人の友社、2017年。むしろ、議会内でも一種の個人事業主である議員間及び政党・会派間の対立と競争、政治闘争が厳然と存在しており、予定調和的な「チーム議会」はアブリオリに形成されない。そのような内的競争関係が存在しつつも、二元代表制的な意味で議会全体として住民を代表し、首長と対抗・競争する機関としてのまとまりが、議会力を強化するというダイナミズムを、いかに形成し理解するのが課題であろう。江藤俊昭『議会改革の第2ステージ 信頼される議会づくりへ』31-32頁；金井利之『自治体議会 取扱説明書』212-259頁照。
- (14) 辻『日本の地方議会』196-203頁。

- (15)戸上健「会派制度を廃止、全員が一丸議会へ前進」『住民と自治』、2013年8月；柏原誠「代表としての議会の意義を考える『大阪都構想』の政治過程から」『住民と自治』2015年5月；竹下譲『地方議会 その現実と改革の方向』イマジン出版、2010年；吉田利宏『地方議会のズレの構造』三省堂、2016年。江藤俊昭「地方議会改革のいま―「住民自治の根幹」としての議会を作動させる」『住民と自治』2016年5月；；長野基「統計で見る自治体議会の変容」前掲、廣瀬克也編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』12-41頁。
- (16)駒林良則「議会事務局の充実強化を目指して」『住民と自治』、2016年5月；清水克士「議政局「軍師」論―議会事務局のサポート体制と議員との関係」『ガバナンス』2015年5月、37-39頁；同「自治体議員と議政局職員の距離・関係―続・議政局「軍師」論」『ガバナンス』2019年6月；高沖秀宣『自治体議会改革講義』東京法令出版、平成30年、93-113頁；金井利之『自治体議会 取扱説明書』260-291頁、参照。
- (17)早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革度調査2018ランキング」http://www.maniken.jp/gikai/2018rank_300.pdf参照；日経グローバル編『地方議会改革の実像 あなたのまちをランキング』日本経済新聞社、2011年
- (18)都道府県議会制度研究会『都道府県議会制度研究会報告書』2020年3月30日。
<http://www.gichokai.gr.jp/kenkyu/index.html>
【総務省の諸研究会の報告書等掲載サイト】
地方議会のあり方に関する研究会
https://www.soumugo.jp/main_sosiki/kenkyu/c-gikai/index.html
地方議会に関する研究会
https://www.soumugo.jp/main_sosiki/kenkyu/c-gikai_kentou/index.html
地方議会・議員に関する研究会
https://www.soumugo.jp/main_sosiki/kenkyu/chihogikai_giin/index.html

第3章 2040年問題と地方議会

第1節 2040年問題と地方議会

(1) 2040年問題とは

2040年問題とは、総務省内に設置された、学識経験者から構成される自治体戦略2040構想研究会（以下「2040研究会」）が2018年4月に公表した「自治体戦略2040構想研究会第1次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」において提起した問題

である。2040研究会は、2040年には日本の人口は1億1,092万人に減少するところ、人口減少のスピードの加速によりその頃には毎年90万人程度が減少し続け、高齢者人口（65歳以上）は、団塊ジュニア世代が全て高齢者となる2042年に3,935万人（高齢化率36.1%）でピークを迎えると予想している。そのような「少子化による急速な人口減少と高齢化」が進行する中、日本は「若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏」、「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」、そして「スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」といった「未曾有の危機」に見舞われるというのである。

とくに深刻なのは東京である。これまでは日本の経済活動の中心の東京に若者が流入し、それがさらに東京の経済活動を発展させ、そこで増大した税収を地方圏に還流させることで若者を流出させた地方圏を支えてきたが、高齢化が今後進行する東京は、地方圏を支えられなくなり、東京自身が膨大化する医療・介護サービスを維持することができない、また、首都直下型地震が起きたら東京23区だけでは避難住民を収容できない、さて、どうすればよいのか、といったように問題が設定されている。

そこで、2040研究会は、同年7月に公表した「第2次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」において、「新たな自治体行政の考え方」として、つぎの4点を提案している。

- ① スマート自治体への転換
- ② 公共私による暮らしの維持
- ③ 圏域マネジメントと二層制の柔軟化
- ④ 東京圏のプラットフォーム

①から④までの考え方は、つぎのように敷衍することができよう。2040研究会の構想（以下「2040構想」）は、東京をあいかわらず成長エンジンとして位置づけたうえで、これまで東京に行財政資源を集中的に投下して

きた仕組みを人口減少時代に合わせて再編するために、東京圏概念に基づいて、東京圏では、圏全体が東京を維持し、東京圏以外の地方圏では「中枢中核都市」（2018年12月全国で82都市を指定）が中心となって圏域を形成し、中枢中核都市は圏域の高度な都市機能を担い、スマート自治体と称される周辺市町村はICT用にスタンダード化された行政を担うだけにする。スマート化によって半減した自治体職員では担えない公共サービスについては、これをシェアリング・エコノミーや地域運営組織・地域自治組織に委ねて、これらの「私」と「共」が自治体に代わって地域を維持する。それができないような圏域外の市町村は都道府県が補完すればよい、というものである。

2040構想が法制度として実装化された暁には、圏域内の周辺市町村は、中枢中核都市の「内部団体」に近いものになり、圏域外の小規模市町村は都道府県との関係では「特例的団体」に近いものとなり、都道府県・市町村から成る二層制はスポンジ化するであろう。その先は広域市町村合併、道州制が待っている。そして、このような再編と並行して、自治体職員は、シェアリング・エコノミー化された「公的サービス」を担うプラットフォームを呼び寄せることを仕事とするようになる。そして、なおも市町村の手に残る公的サービスは、AIやロボット技術が対応することとなり、その実態はITベンダーが担うということになる。スマート自治体においては自治体職員が半分で済む所以である⁽¹⁾。

（2）2040構想と地方自治

2040構想は、自治体のあり方を大きく変容させるものであり、したがってこれを実現するためには地方自治制度の改革も必要となる。ところが、第1次報告のまとめには、つぎのような記述がある。

「今後、本研究会において議論すべきは、新たな自治体と各府省の施策（アプリケーション）の機能が最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えである。」

さらに、第2次報告では、つぎのように締めくくられている。

「政府全体として、第一次報告において示した新たな施策（アプリケーション）の開発と 第二次報告において示した新たな自治体行政に関する制度設計について具体的に検討を進める必要がある。」

これらの叙述では、国の施策に唯々諸々と従うだけの自治体行政像が描かれている。そこには地方自治という言葉も地方分権という言葉もない。2040研究会は、地方分権改革以前に存在し、地方自治体を国に従属させていた機関委任事務制度の頃の中央官庁の官僚と同じような目線で地方自治体を見ていたといつてよい。

自治体行政は、「行政」に違いはないが、「地方自治体」の行政であって、決して「国」の行政ではない。憲法上、自治体には、内閣が有する行政権とは別に、独自の行政執行権能が保障されていることは今や常識となっている。そして、自治体の行政の多くについては住民の直接選挙によって選出される首長がこれを執行する権能を有する一方で、第2章第2節で述べられているように、地方分権改革を通じて、もう一つの住民代表である地方議会が自治体行政のあり方を大きく左右する権能を有するに至っている。したがって、2040構想が法制度として実装化されたとしても、これを具体化するには首長の「協力」だけでなく、地方議会の「協力」が必要とされるのである。

地方議会の「協力」は、言うまでもなく、地方議員を選ぶ住民における2040構想への肯定的な理解、その前提となる2040年問題について住民の間での危機意識の共有が必要とされる。そこで、この2つの問題を、2040構想を法制度化するために設置された第32次地方制度調査会は、どのように扱っているのか以下で検討する。

第2節 第32次地制調における地方議会に関する議論

（1）中間報告における地方議会への言及

第32次地方制度調査会（以下「第32次地制調」）は、2040構想⁶が出されるとほぼ同時、2018年7月5日に設置された。地方制度調査会は、政府が地方自治制度を変える際には必ず諮問をしなければならないとされている機関である。第32次地制調に対する内閣総理大臣からの諮問は、「圏域における地方公共団体の協力関係」、「公・共・私のベストミックス」を例示するにとどめているが、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点」といった点で、2040構想と問題意識を共通にしていることに照らせば、第32次地制調は上記の4つの事項を制度化することを任務としているといっていよい。

第32次地制調は、諮問事項を専門家による調査に付すために、その下に設置した専門小委員会での20回にわたる審議を経て、設置後1年を経過した2019年7月30日に開催された第3回総会において中間報告をとりまとめた。

中間報告は、運命に抗う悲壮感の下で唯一の選択肢を提示するといった雰囲気⁷の2040構想と比較すると、「地方圏への新たな人の流れが生まれたり、多様な人材の参画が進んだりしつつあり、このような流れが広がることで、課題の現れ方が緩やかなものとなる可能性がある」といったように、やや冷静な論調で課題を提示するとともに、「行政サービスの内容や提供体制を、Society 5.0の到来を前提としたものへ変革し、新たな技術を地域社会へ実装していくことができれば、人材不足や距離等の制約を乗り越え、課題の現れ方を変えていく可能性がある」と述べ、Society5.0への期待に基づいた課題解決の楽観的な展望を示している。

中間報告は、国との関係において自治体は国の施策を走らせるためのOSであり、地域・住民との関係においては、シェア・エコノミー、コミュニティ・ビジネスの運営者のための基盤整備者（プラットフォーム・ビルダー）であるとした2040構想と比較すれば、「（地方自治体における『地域の未来予測』の作成のために）国においては、各府省の政策に

関わるデータ等、国で統一的に把握しているデータについて、都道府県及び市町村に対して情報提供を行うなど、実情に応じた作成支援を行うことが求められる」といったように、オブラートに包まれた表現をとっている。

さらに、中間報告は、「人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について、民主的に地域の合意形成を進めていく上で、議会の役割は一層重要になる。」といったように、地域の合意形成を踏まえて自治体が2040年問題に対処すべきであるとの観点を示している。とくに、地方議会への言及は2040構想にはなかった点である。

もっとも、第32次地制調は、これに続けて、「議会が多様な民意を集約することが重要であり、議員のなり手不足を克服することが求められる」、「議会への多様な人材の参画を促進する必要がある」と指摘する。つまり、地方議会への民意の反映の課題については、これまで多くの地方議会で試みられてきた議会改革を参照して検討を進めるのではなく、議員の「人材」確保の問題として検討するとしているのである。

(2) 専門小委員会での議論の経過

中間報告で言及された地方議会については、中間報告をとりまとめた第3回総会において提案された「今後の審議」において、次年の最終答申までの審議事項の一つに挙げられ、さっそく、その後すぐに開催された専門小委員会の第21回会合においても審議された。その会合では第32次地制調の事務局が、第31次地制調答申を引いて、「人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保の観点」から、地方議会に関する課題を提示した。しかし、同会合では委員相互の間での議論はされることはなかった。

その後しばらく、地方議会の件は審議事項とされることはなく、第33回会合（2020年3月4日開催）においてようやく俎上に上がった。その会合では、2019年6月に総務省内に設けられた研究会である「地方議会・議員

のあり方に関する研究会」でとりまとめられた「論点整理と検討の方向性」をふまえて、事務局が提示した「当面の対応の考え方」が議論された。それゆえ、第32次地制調専門小委員会での議論をまとめる前に、「地方議会・議員のあり方研究会」での議論を紹介することとする。

第3節 法制化に向けた議論の収斂

(1) あり方研究会「論点の整理と検討の方向性」

地方議会や議員のあり方に関しては、すでに、総務省において研究会が3次にわたって設けられ、報告書が提出されていたことは、第2章第5節「外からの議会改革論」で紹介した通りである。

高知県大川村が人口減少のため議員の候補者が不足するおそれがあるとして、村議会を廃止して「町村総会」（地方自治法94条）を設ける検討を始めたことを承けて、2017年7月総務省は「町村議会のあり方に関する研究会」を設けた。同研究会は、翌年3月に報告書を提出し、町村における2つの議会モデル（少数議員から成る「集中専門型」と、多様な職業から議員を得るべく議員をすべて非専門とし、一部の事項を議決事件から外した「多数参画型」）を提示し、小規模町村はいずれかのモデルを選択すべきであると提案した。

もっとも、地方議員のなり手不足問題に対応して設けられた直近の2つの研究会（「地方議会・議員に関する研究会」、「町村議会のあり方に関する研究会」）は、いずれも研究者だけで構成され、とくになり手不足に悩む町村議会関係者の意見が反映されていないとの批判が強く、法制度化に向けてかなりの困難が予想されるものであった⁽²⁾。

そこで、第32次地制調において地方議会・議員制度の改革を進めるためには地方議会関係者の参画が必要であることから、専門小委員会とは別に、前述したように「地方議会・議員のあり方に関する研究会」（以下「あり方研究会」）が総務省内に設置された。その構成員10人に、地方議会関係

者 4 人（全国都道府県議会議長会関係 1 人、全国市議会議長会関係 2 人、全国町村議会議長会関係 1 人）が加わっている。

あり方研究会は、設置後、これまで 5 回の会合を開催している（2020 年 3 月 9 日現在）。この間、構成員となっている地方議会関係者から意見書等が提出され、審議を経た後に、2020 年 2 月 1 日の第 5 回会合において、「論点整理と検討の方向性（案）」が事務局から提案された。それによればあり方研究会は、「地方議員のなり手不足の要因に対応する際の視点」として、「議員や潜在的ななり手の視点から整理し、対応を検討すること」が必要だとし、「議員報酬」、「兼業禁止」といった議員の待遇に焦点を当てている。そして、「議員の待遇に関する検討を行うには…議会に対する住民の理解を得ていることが前提になる」としている。

あり方研究会は、このような視点から、「多様な住民が議会に参画しない（できない）」制度的な要因を取り除くこと、「地方議会が住民の理解を得るために」求められる議会の取組を進めることを検討の方向性として挙げている。さらに、あり方研究会は、「多様な人材の参画を促す」ために「地方議員の選挙制度について、根幹を含めた見直し」をも検討の方向性の一つとして挙げている。

もっとも、あり方研究会は「多様な住民が議会に参画しない（できない）」制度的な要因を取り除くこと、具体的には、「議員の位置づけ」、「経済的な要因」、「身分に関する規制」、「立候補環境の整備」について第 32 次地制調でのさらなる検討を求めるにとどめている。「地方議会が住民の理解を得るために」求められる取組は、この間の議会改革の成果でもあることから、取えて国による法制化は必要とされないからであろう。また、「地方議員の選挙制度」の見直し、とりわけ、クォータ制の導入、連記制の導入、選挙区の設定は地方議会関係者から出された意見ではないところであり、第 32 次地制調の審議に付すことができるほど議論は成熟していないからであろう。

(2) 専門小委員会「当面の考え方」

第32次地制調専門小委員会第33回会合にもどらう。上述のように、あり方研究会第5回会合で提案された「論点整理と検討の方向性（案）」をふまえ、事務局から「当面の対応の考え方」として、あり方研究会の要望に従って、「議員の位置づけ」、「経済的な要因」、「身分に関する規制」、「立候補環境の整備」の4点が示された。その要点は以下のとおりである。

① 地方議員の位置づけ

- ・地方議員の位置づけ・責務を明確化すれば、地方議会・議員に対する住民の理解を深め、地方議会・議員を活性化し、ひいては、若者や女性、サラリーマンなど新たな人材の議会への参画を促進することにつながると考えられるか。
- ・地方議会を構成する議員の属性に偏りがある中では、若者や女性など多様な層の住民は参画したいと思わないのではないか。これまで参画しようとしてこなかった多様な層の住民が参画しようと魅力を感じるように、地方議会が意識改革を行う必要があるのではないか。

② 経済的な要因

- ・議員報酬については、主に小規模団体において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの意見がある。他方で、地方自治法には、議員報酬の額は条例でこれを定めると規定されており、住民の合意がなければ引き上げることは難しいのではないかという意見もある。
- ・地方議会・議員の活動が住民に知られていないことが、地方議会・議員に対する住民の理解や信頼の低下を招いているという指摘もある。
- ・このため、地方議会・議員の活動や議員報酬等の実態について、

住民の理解を深めるための工夫や方策を検討する必要があるのではないか。

③ 身分に関する規制

- ・ 地方議員の兼業・請負禁止は、職務執行の公正、適正を確保することを目的に、地方公共団体との「請負」を禁止するもの。
- ・ 兼業・請負禁止については、地方議員のみならず、地方公共団体の長、副知事・副市町村長、その他の執行機関についても概ね同じ規制が設けられているが、地方公共団体の長等については、地方議員の場合と異なり、第三セクターの役員を兼ねることが許容されている。議員のなり手不足が深刻化している現状を踏まえると、地方公共団体の長等と同様に、第三セクターを兼業・請負禁止の対象から除外することが考えられるのではないか。
- ・ 地方公共団体との「請負」の範囲が明確でないことが議員のなり手不足の要因になっているとの指摘があり、その範囲を明確にすることを検討すべきではないか。
- ・ その際には、現行では、個人の請負については取引量にかかわらず一律に禁止されているが、法人の請負については、当該地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人に限られていることを踏まえ、個人の請負についての規制のあり方についても検討する必要があるのではないか。

④ 立候補環境の整備

- ・ 立候補に伴うリスクを軽減する観点からは、地方議会議員選挙に立候補した候補者が休暇を取得するなどした場合に、そのことを理由として解雇や配置転換などの不利益な取扱いを受けることがないようにすることについて、事業主等関係者の負担等の課題に

も留意しながら、検討する必要があるのではないか。

ところで、あり方研究会の「論点整理と検討の方向性（案）」で挙げられていたにもかかわらず、「当面の対応の考え方」では欠落した事項がある。それは「議員の年金」に関する事項である。この事項は、地方議会議員関係者の意見の中には必ず存在し、かなり強い要望とされている。

地方議会議員にも、以前は地方公務員共済制度の一つとして年金制度があった。しかし、平成の大合併の進展により、地方議員が激減し、かつ、議員報酬が減額され続けたところから、年金制度を維持することができなくなり、2011年に廃止された。

このような経緯から、地方議員の年金制度の復活、具体的には地方議員の厚生年金制度への加入には根強い反対がある。そして、その反対の背景には、保険料の労使折半による自治体における新たな財政負担の発生に対する抵抗感が財政担当者の間にあるだけでなく、ヨーロッパのように地方議員を名誉職と捉えるといった考え方が根強く存在し、「地方議員の位置づけ」に関する地方議会関係者の認識とはかなり食い違っている⁽⁴⁾。したがって、「当面の対応の考え方」の中に入れるには、ハードルはなおも高いと考えられたのであろう。また、それは、クォータ制の導入、連記制の導入、選挙区の設定を含む地方議員の選挙制度の改革もまた、第32次地制調への審議事項として要望されなかったことと相殺の関係にあったようにも思われる。

第4節 小括

2040構想は、自治体のあり方を根本的に変えてしまうことを意図している。もっとも、そこで示された考えに基づいた法制度が成立したとしても、実際の運用は各自治体に委ねられる。各自治体の選択が、圏域マネジメントにおいて想定されるように、最終的には自分の居住している市町村の、

「自治体」としての存在自体を左右することになる以上、熟議に基づいた地域の合意が必要である。したがって、第32次地制調が中間報告において地方議会の重要性を強調したのは至極当然のことである。

しかし、第32次地制調専門小委員会も、議員のなり手不足の解消方策、中でも「多様な住民が議会に参画しない（できない）」制度的な要因を取り除くこと、具体的には、「議員の位置づけ」、「経済的な要因」、「身分に関する規制」、「立候補環境の整備」に検討を収斂させようとしている。

このように検討の対象を限定する理由は、前述した通り、「地方議会が住民の理解を得るために」求められる議会の取組を進める課題は、地方議会がすでに自主的に検討と改革を進めてきたものであり、敢えて国として法制度化する必要はないというところ、そして、地方議会議員の多様性を高めるための重要な制度改革である地方議員の選挙制度の見直しの課題は、第32次地制調の委員の地方議会関係者の意向に沿ったものではなく、第32次地制調に残された時間に照らせば成案に至る見込みがないというところに求められよう。

微温的な改革が果たして2040構想が目指す自治体の再編に向けての「合意形成を行う場」としての議会につながるのか、疑問に思われる。もっとも、公共私連携を進める手法として公務員の兼業を許容するためのコンセプトである「一人複役」の発想に照らせば、なり手不足の解決手法として挙げられている4つの制度改革は地方議員における「一人複役」を許容し拡大に資するものともいえる。それが地方議会自体を公・共・私連携の下に置くことを意味するのであれば、地方議会の改革にかかる第32次地制調の目的は十分に達せられたといってよいであろう。

- (1) 晴山一穂・猿橋均編『民主的自治体労働者論』大月書店、2019年、146-148頁 [本多滝夫執筆]
- (2) 大田直史「地方議会・議員のあり方改革の方向性」『自治と分権』73号、2018年54頁以下

- (3) 今井照「地方議員の年金復活 自民党の新法案が的外れすぎる」『現代ビジネス』2018年2月1日 (<http://www.gendai.ismedia.jp/articles/-/54306>)

【追記】

脱稿後、2020年6月26日に第32次地制調は、最終答申として「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を内閣総理大臣に手交した。

答申は、2040構想をめぐる最大の論争点であった「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」の法制度化を提言することをせず、中間報告でも示された「地域の未来予測」を市町村間が共有することで、連携中枢都市圏、定住自立圏、市町村合併を含む、さまざまな広域連携の手法を市町村が自主的に選択すべきことを提言している。もっとも、答申は、連携計画について市町村間での共同作成の推進が可能となるような法制の整備を求めている。

地方議会の議員のなり手不足の問題については、答申は、あり方研究会および専門小委員会で検討の対象とされた4つの課題（①議員の法的位置づけ、②議員報酬のあり方、③請負の禁止、④立候補環境の整備）をそのまま課題として提示するにとどまり、法制化すべき事項を具体的に提言することをしていない。もっとも、答申は、「団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて引き続き検討すべきである」として、あり方研究会や専門小委員会では検討対象とされなかった、「町村議会のあり方に関する研究会」の報告書で示された2つの町村議会モデルを総務省が引き続き検討できる余地を残している。

なお、あり方研究会は、第32次地制調の答申後も調査審議を継続している。2020年6月29日には、第7回会合を開催し、地方議会議員の選挙制度の検討を行った。

【報告書等掲載サイト】

- ・ 第32次地方制度調査会
総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/kaigi_back.html
- ・ 自治体戦略2040構想研究会
総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html
- ・ 町村議会のあり方に関する研究会
総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/index.html
- ・ 地方議会・議員のあり方に関する研究会
総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihogikai_giin/index.html

第4章 県及び19市町の議会改革の現状

本章では、滋賀県における議会改革の現状や課題を把握するため、滋賀自治体問題研究所が、県および県下19市町議会事務局に依頼・実施したアンケートの内容を整理し、いくつかの項目を抽出して検討する。

第1節 基本事項の調査結果

表4-1は、基本事項として調査した項目のうち、条例での議員定数、議員報酬、政務活動費、議会事務局の体制などをまとめたものである。予想されることであるが、各項目とも、県、市、町で大きな差がある。

議員定数について、予算規模と人口規模との関係を図4-1、図4-2に示した。全体としては、予算規模、人口規模が小さくなるほど定数が少なくなっているが、予算規模、人口規模共に低減傾向に限界が表れている。つまり、予算規模や人口規模が小さくなくても、一定数の議員が必要なのである。

表4-1 議員定数、報酬額、政務活動費、議会事務局体制

県、市町名	条例 定数 (人)	年間報酬総額(円)			政務活動費			議会事務局体制(人)		
		議長	副議長	議員	議員一人 あたり (円/月)	2018年度 平均執行 率(%)	備考	正職員数	嘱託職員	臨時・非 常勤職員
滋賀県	44	16,520,350	14,328,874	13,486,000	300,000	87.02	会派非所属 200,000円	27 (育休1)	14	0
大津市	38	10,525,140	9,788,220	9,019,260	70,000	74.50		16	1	0
彦根市	24	8,522,640	7,245,840	6,463,800	20,000	84.56		8	0	0
長浜市	26	7,369,200	6,408,000	5,927,400	20,000	54.30		7	0	0
近江八幡市	24	7,289,100	6,408,000	5,767,200	20,000	88		5	0	1
草津市	24	6,696,000	5,904,000	5,316,000	30,000	73		7	1	1
守山市	22	5,904,000	5,064,000	4,584,000	20,833	89	年額25万円	6	1	
栗東市	18	6,728,400	5,719,140	5,214,510	20,000	約75		5	0	0
甲賀市	24	7,209,000	6,247,800	5,607,000	20,000	89		6	1	0
野洲市	18	6,816,574	6,023,950	5,548,374	10,000	78.9		5	0	0
湖南市	18	6,949,800	6,002,100	5,528,249	16,000	68.64	(4月分は 24,000円)	5	0	0
高島市	18	6,160,000	5,236,000	4,774,000	20,000	82.51		5	0	0
東近江市	25	7,369,200	6,247,800	5,927,400	20,000	94.81		6	0	1
米原市	18	6,341,000	5,231,324	4,755,750	10,000	92		5	0	2
日野町	14	5,126,400	4,005,000	3,684,600	なし	—		2	0	0.5

竜王町	12	4,771,602	3,582,664	3,186,352	なし	—	2	0	議会開催時に臨時議員1人配置
愛荘町	14	3,780,000	3,079,992	2,880,000	なし	—	2	0	1
豊郷町	12	2,958,000	2,136,000	1,944,000	なし	—	2	0	0
甲良町	12	3,360,000	2,400,000	2,124,000	なし	—	2	0	0
多賀町	12	4,645,720	3,404,739	2,943,349	なし	—	2	0	0

図4-3は、一般会計予算額とその予算額に対する議員報酬総額（すべての議員の報酬額の総和）の比率を示したものである。予算規模が小さいほど、予算に占める議員報酬総額の比率が大きくなっている。図4-4に示した議員個人の報酬額についても、同様のことがいえる。議員報酬は、なり手問題とも密接に関わり、現状が適正レベルか検討が必要である。

図4-5は、議員数に対する議会事務局の職員数（正職員＋嘱託職員）を示したものである。県は41人で議員一人当たりの職員配置数0.9人と議員数に近い職員が配置されている。大津市が17人で議員比0.4人、他市は5～8人で議員比0.3人前後、日野町をはじめ6町は2人で議員比0.2人未満である。米原市と彦根市でのヒアリングによると（資料2参照）、両議会では議会改

図4-1 議員定数と予算規模

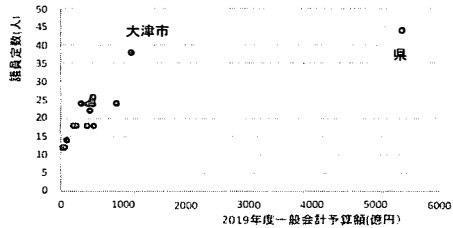


図4-2 議員定数と人口規模

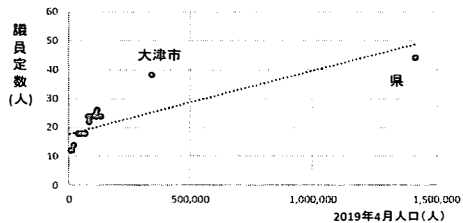
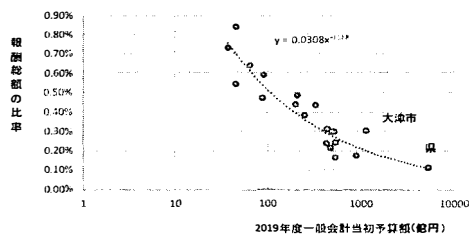


図4-3 議員報酬総額比率(対一般会計予算)



革の取り組みに向けて増員された。第5章第1節および資料編の「大津市議会のヒアリング結果」で紹介しているように事務局の質量の充実は議会改革の実現に不可欠である⁽²⁾。

表4-2は、各議会における質問種別の質問時間をまとめたものである。議会によって異なる取り決めがあることがわかる。

質問時間は議員が行う質問時間であるが、近江八幡市では、当局の回答時間が含まれている。この方式は時間管理が容易であるが、議員の質問時間の短縮にならない運営が必要である。代表質問については、市議会では会派要件を2人以上とする結果、1名の政党や無所属議員は代表質問ができない。「代表質問」の定義に関連するが、少数でも市民の代表であり、それがしっかり反映されるべきであろう。

図4-4 予算額に対する議員個人報酬額

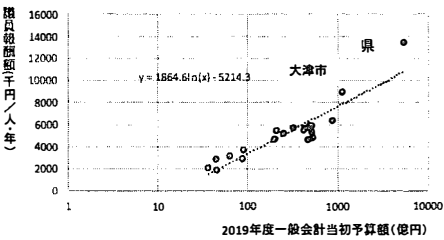


図4-5 議員数に対する事務局職員数

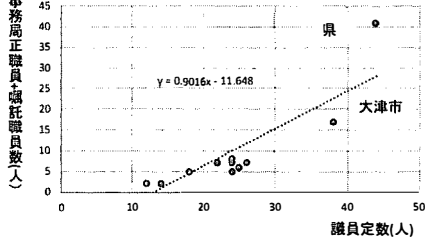


表4-2 各議会における質問時間

県、市町名	代表質問	一般質問	議案質問	その他	質問種別の区別	補足説明
滋賀県	概ね60分	120分/年、 30分/議会	上記2に含む			代表質問は5人以上の会派のみ
大津市	所属議員数3～5人の会派⇒40分 所属議員数6～10人の会派⇒45分 所属議員数11人以上の会派⇒50分	60分	60分			当初提出議案に対しては議案質問と一般質問を同時に実施しており、発言時間は合わせて60分。追加提出議案などに対して単独で質問する場合は、議案質問のみで60分。
彦根市		60	30	30		一般質問と議案質疑を合わせて30分

滋賀県下の自治体議会改革の現状と課題

長浜市	35分＋会派所属議員数×3分	40分	制限なし			当局の答弁時間は含まない
近江八幡市	2時間／議会	1時間／議会				代表質問は2人以上の会派のみ。個人質問の議員の持ち時間は30分（左記回答は当局回答時間含む）
草津市	基礎時間20分＋会派構成議員数×5分（正副議長を会派構成議員数に含み、会派ごとの上限は60分）	25分／議会	制限時間なし			
守山市	40分／議会	30分／議会	30分／議会			
栗東市	0.75	0.5	3回			代表質問は2人以上の会派のみ可
甲賀市	0.5時間＋（3分×会派の人数）／議会	0.5時間／議会	時間制限なし（再々質問まで）			
野洲市	40分	30分	30分			代表：1会派40分以内
湖南市	25分＋（会派人数－1人×5分）	30分（答弁）	20分（答弁含む）			
高島市	30分＋（会派人数×5分）	50分	時間制限なし 3回まで			代表質問は2人以上の会派のみ可
東近江市	原則、各会派人数に議員1人当たり5分を乗じた時間に、各会派10分を加算するが、その都度議会運営委員会にて決定する。ただし、代表質問の時間は、1日間で200分以内とする。	25分以内 （3月は20分以内）	定めなし	定めなし	定めなし	代表質問は、2人以上の会派のみ可
米原市	40分／議会	30分／議会				
日野町	—	1時間（答弁は除く）	同一議題 3回まで	—	—	
竜王町			時間制限なし			
愛荘町		30				
豊郷町	なし	30分／議会	質疑時間制限なし	1議案	3回まで	
甲良町	—	40分／議会	—	—	—	
多賀町	—	0.5時間／議会		—	—	

第2節 議会改革関連課題の調査結果

（1）議会基本条例の制定、運用評価の状況（Q2）

アンケートの回答全体は資料編4に示しているが、ここではいくつかの特徴的な点を紹介、検討する。議会基本条例は、議会によって多少の差はあるが、議会及び議員の活動原則、市民との関係、首長等との関係、議会の体制・機能強化などを定めたものであり、議会改革をすすめる基本方針となる。Q2および資料4-1に示すように、県と13市および日野町、竜

王町、愛荘町の3町が制定済であり、豊郷、甲良、多賀の3町が制定に向けて検討中という回答であった。

制定済の県および市町は制定後5年以上が経過しているが、制定後4年間の条例の運用状況を議会全体として評価し、その内容を公開しているのは大津市、長浜市、米原市だけである（大津市は資料4-1およびQ2（2）では、評価未実施となっているが、実際には2018年度に実施され、2019年3月に結果が公表されている）。これら3市議会は、運用状況を評価して今後の課題を明らかにする作業を行い、次の取り組みへとつなげている。草津市、野洲市では特別委員会で評価し、公開している⁽³⁾。

県議会は評価を実施しているがその内容は非公開との回答であったが、これでは市民が判断できない。議会運営委員会などで各年度の運用状況について議論されているところもあるが、そうした内容についても積極的に公開していくべきである。議会の情報公開こそ、市民の議会への信頼を高めるものであるという視点が大事である。なお、運用実績の評価・公開を行っている議会は、2017年調査では、全国の制定済みと回答のあった689議会のうち、13.1%であった⁽⁴⁾。ただ、評価活動は評価そのものが目的ではなく、議会改革の目的が住民福祉の向上のためであることに、常に留意する必要がある。

（2）議会における議論の形式（Q6、Q7）

一問一答方式は、県および栗東市を除く18市町で導入されている。ただ、一問一答方式は、10問に対し10答、50問に対し50答が準備されるなど、議論が深まらないという問題も指摘されている。その本来の目的は議会の審議を深めることであり、さらなる改善、工夫が必要であろう。なお、2017年調査では、全国の導入自治体は82.8%である⁽⁵⁾。

首長の反問権（Q7）は、県、東近江市、豊郷町、甲良町を除き設定され、2018年度は7市町で実際に反問が行われた。全国では、反問権導入が52.6%、2016年度での行使が14.8%であった⁽⁶⁾。反問権は首長と議会との

間に一定の緊張関係を形成する効果があるようである。しかし、反問権については賛否両論あり、「偽計」との批判もある⁽⁷⁾。どのように行使すれば議論の充実につながるのか手探り段階と思われ、実践の中での工夫が待たれる。

(3) 通年議会制（資料4-2）

通年議会制を実施しているのは、滋賀県と大津市、2019年度から守山市で実施という状況である。県は従来と大きく変わらない形で導入したため、審議日数は変わらないと回答している一方、大津市は審議日数が増えたという回答であった。いずれも災害時などに迅速な対応が可能となることなどをメリットとしてあげている。しかし、個々の議員からは、拘束時間が増え、市民の中に入りその声を聞く時間がなくなったという不満も出ている。市民の声を集約することは議会・議員の重要な活動であり、「議会内の議員活動」と「議会外の議員活動」の兼ね合いが今後の課題であろう⁽⁸⁾。導入していないところは、執行部側の負担の増大などを懸念材料としてあげているが、これも運用次第である。なお、2019年4月時点で全国での導入は、通年議会、通年会期の両方式を合わせて約60議会である⁽⁹⁾。

(4) 議員間討議（資料4-2、Q8、9）

「討議する議会」は議会基本条例がめざす議会の基本像である。議員間討議は、県と愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町を除く15市町では条例などで明文化されている。愛荘町では明文化されていないが、議員間討議が行われている。大津市、長浜市、近江八幡市、草津市、野洲市の5市では頻繁に行われている。県および12市町では2018年度は、首長提案についての議員間討議は行われなかった。全国の2017年調査では、22.1%で実施されている⁽¹⁰⁾。議員間討議の目的は、議案への議員の理解を深め、議会の共通認識と協働に寄与することであるが、それには議員特に常任委員長らの力量が問われているとの指摘もある。

(5) 市民との対話（表4-3、資料編4-3、Q13）

市民との対話は「新しい市民参加方式」として、各地の議会で行われてきている。「首長と市民との対話」はこれまで多くの自治体で行われてきたが、2000年代までは、議会としての「市民との対話」は、どこの議会も実施してこなかった。「議会による市民との対話」は、個々の議員による支持者との懇談会や住民相談会とは次元の異なるものであり、「議会の説明責任」の遂行と「政策議会」への発展に関わるものである。

表4-3は、2018年度の「市民との対話」の実施状況をまとめたものである。実施していない議会は愛荘、豊郷、甲良の3町であった。他は何らかの形で市民との対話が行われていた。なお、2017年調査では全国の53.1%で実施されている⁽¹¹⁾。最も多い形式は議会報告会であるが、一方的な報告会は議会側からも参加する住民側も意欲がわかないと各地で報告されている。

甲賀市では住民のよく集まる「市まちづくりセンター」などへ常任委員会が出かけ、住民の意見を聴く試み、彦根市では常任委員会ごとに報告会を分担し、該当議員がチラシを配って宣伝、ワークショップ方式やワールド・カフェ方式の導入など、様々な工夫がされ、多数の市民の参加を得ることができている。一方的な報告会から、住民の意見を聴くこと、住民とともに市の課題を考えていくことに方向転換していると言える。

県、大津市や多賀町など8市3町では、特定団体や特定テーマでの住民対話が行われているが、議会によって参加者数に差がある。「住民との対話」は議会からの政策形成と結合され、「政策議会」への発展の重要な基盤として位置づけられるべきであろう⁽¹²⁾。

表4-3 住民との対話の実施状況（2018年度）

議会報告会			特定団体との意見交換会			特定テーマでの意見交換会		
議会数	延べ回数	延参加者数	議会数	延べ回数	延参加者数	議会数	延べ回数	延参加者数
11	21回	810人	8	24回	536人	3	12回	173人

(6) 公聴会、参考人招致、専門的知見の活用 (Q12)

2018年度に公聴会が行われた議会はゼロであったが、参考人招致は県、大津市、彦根市、長浜市、栗東市の5議会で行われた。公聴会は手続的に機能的でなく、議会の会期などの都合で設定しにくいので、その代替として近年は参考人招致の形で専門的な知見を活用する方向に進んでいる。2017年全国調査でも公聴会は0.1%の実施であるが、参考人招致は16.7%であり、2010年調査の12.6%から着実に増えている⁽¹³⁾。

(7) 会議状況のインターネット配信 (Q19)

竜王町、豊郷町、甲良町、多賀町の4町を除く、県および15市町で本会議のインターネットのオンデマンド配信が行われており、議会の公開は進んできた。2017年全国調査では、52.9%で実施されている⁽¹⁴⁾。議会の傍聴に來られなくとも、別の場所あるいは事後に議会の審議を見ることができるとは、住民が議会と議員の活動を知るうえで非常に便利である。住民側がこれをモニターする努力や体制についても検討が必要であろう。

(8) 議案に対する賛否の公開 (Q20)

すべての議案についての各議員の賛否を公開しているのは、県および14市町である。守山市、日野町、竜王町、多賀町は非公開、甲賀市は意見書・請願についてのみ公開されている（甲賀市では2020年3月議会からHP上での会議案の公開へ改善）⁽¹⁵⁾。住民から見ると、自分たちが選出した個々の議員が、議案や請願、意見書に対してどのような態度をとったのかは知りたい、知るべき情報であり、知らせることは議会の義務である。代表の行動の公表は代表制民主主義の大前提である。賛否の非公開は議会の情報公開の原則に反しており、直ちに改善すべきである。2017年全国調査では57.4%の議会が、すべて議案に対する議員個別の賛否を公開している⁽¹⁶⁾。

(9) 請願・陳情での市民の提案説明 (Q10) —市民の議会への参加

陳情・請願において「市民の希望で認める」のは、大津市など4議会で

ある。「議会が必要と認めたとき」に限定しているのが12市町であり、これらのうち、2018年度に実際に市民による提案説明が行われたのは、大津市、長浜市、栗東市、甲賀市、米原市の5市だけであった。滋賀県、彦根市、守山市、高島市、豊郷町、多賀町の6議会は「想定していない」と回答している。議会で活動するのは議員だけであるという古い固定観念に基づく旧来の議会運営においては、紹介議員の説明や賛成討論だけで良いと済まされてきた。

しかし、今日、「市民の参加する議会」「討論の場としての議会」「討議広場（フォーラム）としての議会」への改革をめざす視点からは、請願・陳情した市民自身によって提案の趣旨を説明してもらい、それについて議員が質疑をすることが、主権者である市民に対する「議会の責任」を果たすうえで不可欠である。また、資料4-2の項目6から分かるように、請願・陳情の採択にあたって「反対討論が必ず行われる」のは、甲賀市、日野町、竜王町、豊郷町の1市3町だけで、他は「反対討論が行われないことがある」となっている。これは、実態的には「反対討論なしの採決での否決」が行われているということであり、市民から見れば「問答無用の否決」となる。これでは、市民に対する「議会の説明責任」は果たされていない。議会はところてんの押し出し道具のように、陳情・請願を機械的・効率的に処理すれば良いというものではない。思想信条を問わず、市民の声に誠実に向き合うところから、「市民に開かれた議会」が始まる。北海道栗山町議会は、議会基本条例で「特別な理由がない限り、委員会において提出者代表の意見を聴く機会を設けなければならない」定めている。滋賀県下の議会でも早急な改革が求められる⁽¹⁷⁾。

(10) モニター・サポーター制度 (Q28 (2))

議会活動に住民参加を得る方法の一つとして議会モニター、サポーター制度が、議会改革議論の中で提案されている。2015年調査では県下ではこうした制度を導入する議会はなかったが、今回の調査で野洲市が広報紙の

作成にこの制度を導入しているという回答があった。内容について注目していきたい。2017年全国調査では、何らかの形のモニター・サポート制度の導入は3.8%(56議会)とまだまだ少ない⁽¹⁸⁾。

(11) 政策討論の場 (Q25)

政策審議のための新たな場の設定も、議会改革の内容の一つである。政策討論のための特別な場を設定しているのは、前述の政策検討会議を設置している大津市と今回調査で新たに設置と回答とした草津市だけである。大津市の政策検討会議は議会改革の重要な成果の一つであり、議会活性化に大きな貢献をしている。他に、常任委員会や特別委員会での開催実績があるのは、東近江市だけである。2017年全国調査では、特別な場の制度設置が10.5%、「開催実績あり」が7.2%であり、まだまだ広がっていない⁽¹⁹⁾。

- (1) 廣瀬克也・自治体議会改革フォーラム編著『議会改革白書2016年版』2016年、生活社。この白書のデータの分析は、同書の「調査結果概要」130-154頁、参照。また、2017年調査も加えた分析は、長野基「統計で見る自治体議会の変容」廣瀬克也編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』12-41頁、参照。
- (2) 清水克士「議政局「軍師」論—議政事務局のサポート体制と議員との関係」『ガバナンス』2015年5月、37-39頁；同「自治体議員と議政局職員の距離・関係—統・議政局「軍師」論」『ガバナンス』2019年6月、32-34頁、参照。
- (3) 大津市議会の議会基本条例を踏まえた「議会活動の評価」報告書は、<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/news/23495.html>；草津市議会の議会基本条例の取り組み状況の検証は、<https://kusatsu-shigikai.jp//04assembly/index2.html> 野洲市議会の議会改革報告書は、<https://www.city-yasu.lg.jp/gyousei/gikai/gikai/1454413349603.html>
- (4) 長野基「統計で見る自治体議会の変容」18頁、表1-2。以下で引用する長野論文の2017年度全国調査の回答母数は、1485自治体議会である。同、15頁、表<はじめに>-2参照。
- (5) 長野基「統計で見る自治体議会の変容」25頁図3-2参照。
- (6) 長野基、前掲、25頁、図3-3参照。
- (7) 金井利之『自治体議会 取扱説明書』105-109頁、参照。
- (8) 金井利之、前掲、134-141頁；高沖秀宜『自治体議会改革講義』47-52頁、参照。
- (9) 自治体議会改革フォーラム、http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku_kaiki.html。2020年5月11日アクセス。

- (10) 長野基、前掲、26頁、図3-4参照。
- (11) 長野基、前掲、21頁、図2-3参照。
- (12) 土山希美枝『「質問力」でつくる政策議会』公人の友社、2017年；同「政策議会の政策過程と「争点資源」開発」廣瀬克也編著『自治体議会の固有性と普遍性』103-127頁。江藤はたんなる「議会報告会」からの脱却を強調し、「住民との対話」を議会からの「政策サイクル」の起点と位置づける。江藤俊昭『議会改革の第2ステージ』21-23、71-76頁参照。
- (13) 長野基「統計で見る自治体議会の変容」19頁、図2-1参照。
- (14) 長野基、前掲、29頁、図4-2参照。
- (15) 甲賀市議会事務局に確認したところ（2020年5月12日）、資料編Q20の甲賀市の欄では「重要議案についてのみ各議員の賛否公開」欄に◎が付いているが、実際には賛否の公開は意見書と請願に関してだけである。一般議案は「賛成多数で可決」と記載。
- (16) 長野基、前掲、30頁、図4-3、参照
- (17) 江藤俊昭『議会改革の第2ステージ』110-111頁；高沖秀宣『自治体議会改革講義』57-58頁、参照。
- (18) 長野基、前掲、22頁、表2-2、参照。
- (19) 長野基、前掲、24頁、図3-1、参照。

第5章 滋賀県下の議会での特徴的な取り組み

議会改革の進展の中で、滋賀県下の自治体でも先進的な取り組みが行われている。ここでは、その中でも特徴的な大津市の議会改革の取り組み⁽¹⁾、米原市と彦根市の議会改革の自己評価を紹介する。

第1節 大津市議会の議会改革

本調査研究では、調査活動の最初に、大津市議会の議会事務局に議会改革の状況や課題についてのヒアリングを行った⁽²⁾。同市議会の改革は、早稲田大学マニフェスト研究所の2018年度調査では全議会で2位、64中核市の中で1位にランクされ、全国的に注目されている⁽³⁾。その特徴である政策検討会議、大学連携と議会事務局体制について紹介する。

(1) 政策検討会議⁽⁴⁾

表4-1から分かるように、政策検討会議のテーマは、議会改革に関わ

る条例の検討・立案だけでなく、いじめ防止条例、災害対策基本条例、がん対策推進条例など、市の具体的な政策に関わるものがある。また、政策づくりに当たっては、必要に応じて執行部からの助言、参考人招致、公聴会の開催など、議会と議員内部ですべてをカバーするのではなく、開かれた形で執行部や外部の専門家の知見などを積極的に活用していることが、その活動を支えている。また、この政策検討会議での政党・会派を超えた具体的な政策をめぐる話し合いは、政党・会派間の信頼の醸成と、お互いを「話のできる議員・政党・会派」として認め合う関係を形成することに寄与している。その結果、少しずつ「チーム議会」ができつつある。このような体制づくりが、議会事務局体制の充実とあいまって、その旺盛な活動力を支えている。

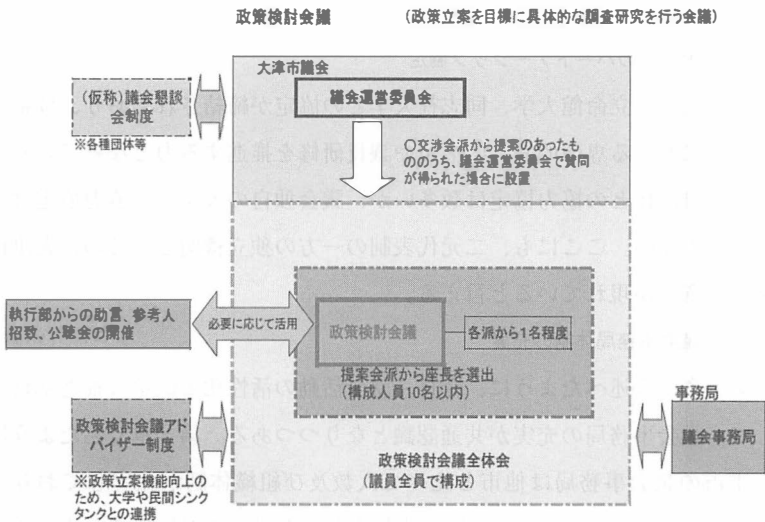


図 4-1 大津市議会政策検討会議

表 4-1 大津市議会政策検討会議における取組

H23(2008)	議員政治倫理条例
H24(2009)	いじめ防止条例
H25(2010)	「議会BCP（業務継続計画）」を策定
H26(2011)	議会基本条例
◇ (2012)	災害対策基本条例
◇ (2013)	いじめ防止条例の改正
H27(2014)	「議会ミッションロードマップ」を策定
◇ (2015)	がん対策推進条例
H28(2016)	大津市議会 意思 決定 条例（「議決事件」「専決処分」の拡大）
継続中の課題	・ 議会における行政評価 ・ （仮称）土地利用基本条例

表 4-1 には記載されていないが、平成29年度以降、「若者の議会への関心と投票率向上への仕組みづくり」（2019年 3 月に市議会議長への報告と市長への提言を提出）、「公文書管理のあり方」をテーマに検討を進めている。

（2）大学とのパートナーシップ協定

龍谷大学、立命館大学、同志社大学との協定が締結されており、政策検討会議における専門的知見の活用や議員研修を推進する力となっている。大学と自治体との協力協定は数多いが、議会独自の大学との協力協定はまだまだ少ない。ここにも、二元代表制の一方の独立機関としての、大津市議会の意志が現れていると言える。

（3）議会事務局体制の充実

第 1 章でも述べたように、今日、議会活動の活性化と改革の推進基盤として、議会事務局の充実が共通認識となりつつある。第 3 章で見たように、大津市の議会事務局は他市と比べて人数及び組織体制が充実しており、「議会局」という名称の議会総務課と議事調査課の 2 課体制である。また、議会局職員の意識も高く、一種の「軍師」として議会改革を引っ張っている。議会局職員は、もはやかつてのような議員の「世話係」ではない。職員は、議会運営と議会活動の「先例」「標準」「横並び」「ひとつと」意識を脱却し、ボトムアップで改革を提起し、「チーム議会」として議員と議（龍法 '20）53-1, 90（90）

会事務局（職員）が協働関係を構築している⁽⁵⁾。

（４）争点解説と議会質問の成果を伝える『市議会だより』

大津市議会の「市議会だより」には大きな特徴がある。その第一は、議会事務局の責任で、各議会審議での重要争点について、市当局の主張と議員の賛成、反対の議論をまとめることで、市民に何が争点かを分かりやすく示している。例えば、2019年4月30日の143号では、前年から市民の間で大きな関心を呼んでいた「市民センター」の支所機能の集約化など、その機能のあり方をめぐる問題について、市の方針だけでなく、市民から3万筆以上の反対署名が出されたこと、市の当初案と実施案の変更内容等を紹介し、「議会や市民の意見が一定反映された形となっている」と踏み込んだ解説をしている。また、支所の人員減や取扱業務の窓口時間の見直しについて、「配置人員数の再考を求める意見が相次いだ」と議論状況を紹介している。「賛成多数で可決」という、たんなる報告の「市議会だより」ではなく、「討議の広場」としての議会という方向づけを明確にしている。

第二の特徴は、「市政ビフォー・アフター」欄では、「議員の質問とその後を追跡しました」として、議員の質問内容とその時の市の回答を並べ、その要望が、その後に予算が付いて「実現」した例を報告している。議会審議での質問や要望の実現を、特定議員の成果としてではなく（それは、個々の議員や会派がその議会報告で行う）、「議会」審議による市民要求の実現として報告している。このように大津市議会の「市議会だより」は、その改革理念である「チーム議会」を表現するものとなっている。

（５）「市民の議会参加」

市民の議会参加を推進するための方策として、2020年4月に市民生活に直結する重要な行政課題に関して、「賛成」「反対」双方の立場の市民等から議場で意見を聴き、議会での議論に生かすための仕組みとして、「市民課題広聴会」を設置した⁽⁶⁾。これは、現行の法制度として存在する公聴

会の使い勝手が悪いため、「市民の議会参加」の推進のために、市議会規程を定めることにより、機動的に運用できる制度を新設したと評価できる。

（６）大津市議会の議会改革の評価

大津市議会は、早稲田大学などの調査で高い評価を受けていることもあり、多くの視察がある。高く評価されつつも、「とてもあそこまではやれない」という感想もある。改革は事務局の努力が大きく、議員からも事務局に引っ張られてここまでできたという感想がだされている。大津市議会という先駆者に刺激され、第３章で見たように滋賀県下の他の議会も旧来の慣習に安んずることなく、できることから改革を進めている。また、滋賀県下の市議会事務局で「軍師ネットワーク」を形成し、相互の研鑽に励んでいる。

第２節 議会基本条例の運用の検証例：米原市と長浜市

滋賀県で議会基本条例の運用の評価を行ったのは、県議会と大津市、米原市、長浜市、草津市、野洲市の５議会であった。アンケート調査票に示されているように、草津市と野洲市は議会改革特別委員会で年１回以上の見直しを行い、HPで公開している。ここでは４年に１度の本格的な検証を行っている米原市と長浜市の二つの市議会の評価を紹介し、その意味を考える。なお、二つの議会とも早稲田大学マニフェスト研究所の2018年の改革度ランキングは高く、長浜市が19位、米原市が51位である⁽⁷⁾。

そもそも、議会基本条例の検証・評価を行う目的は、議会基本条例に定めた改革事項を実施したかどうか、実施した改革内容の確認と実施によって明らかになった課題、また未実施の場合はその理由を自ら考察することによって、議会改革をさらに進め、議会力を強化し、地方自治体の目的である住民の福祉の向上と市民自治の発展に努めることにある。

（１）米原市議会

米原市議会は、2013（平成25）年11月に議会基本条例を制定した。この
(龍法 '20) 53-1, 92 (92)

条例の第28条には「議会は、4年に1回または必要に応じ、この条例の目的が達成されているかを議会運営委員会において検証する。」と明示している。それに基づいて2016（平成28）年7月から準備をし、議会運営委員会と全員協議会での検証作業、議員研修、検証アドバイザー（大学の専門研究者）からの助言と協力を受け、2017年11月に検証結果を公表した。この検証結果は紙面の大きさの関係で本稿には掲載できないので、詳細は米原市議会のHPを参照していただきたい⁽⁸⁾。

検証方法は、第一に、検証シートを作成し、それにそって検証作業を行っている。具体的には、議会基本条例の条文を「1. 市民に開かれた議会」「2. 議員の公平性、透明性」「3. 議会の体制の強化」「4. 評価および検証」に4分類し、それを12の具体的な取組目標に整理し、12の取組目標のそれぞれに関連した具体事業を項目と実績を挙げて検証する形をとっている。公表された評価結果は非常にわかりやすくなっている。第二に、行政評価の手法も入れて、検証シートの「評価結果」に5段階評価（「未着手」から「目標達成」まで）、「課題等」にアからカまでの6段階評価（「要検討」から「その他」まで）を付けている。第三に、認識の共有のために、作業の過程で議員全員による研修会と検証シートの内容についての意見交換を行っている。第四に、今後の方策について専門家の助言を受け、議論をし、専門家の外部評価を受けている。

検証結果の中で重要なことは、段階評価の点数以上に、「課題等」が明確であるか、そして、「今後の方策」がどこまで具体的かという点である。この点は、米原市の検証結果は明瞭かつ具体的に書かれており、これが実践されれば、議会活動のいっそうの活発化が期待される。

議会改革、議会活動の活発化という課題は、アドバイザーが指摘するように「ゴールのない課題」であり、「継続的な努力」が求められる。そのためにも議会活動を市民に「見える化」し、「市民自治を活発化」することが今後とも大きな課題である。米原市議会はこの検証結果を受け、2017

年11月から2021年10月までの新たな議会改革実施計画を策定した。そこでは、議員の任期の4年間を前後期に分けて具体的な計画を立てている。

「市議会だより」の副題は、市議会が目標とする「討論の広場」である。これは誌面にも現れており、重要議題に関して争点を分かりやすく伝える工夫が試みられている。例えば、住民投票条例に関しては、「クローズアップ討議 クロ討」という欄で議会での「賛成」「反対」討論を要約して論点を明確にし、委員会での票決数と本会議の票決数も掲載し、結果を明確に知ることができるようにされている（「市議会だより」58号、2019年10月30日）。また、見出しの工夫もされている。しかし、どこの「議会だより」も悩んでいる点であるが、個々の審議については、旧来通りの委員会報告、議員の質問と執行部の回答を書く形であり、市民に論点を分かりやすく伝える所までは行っていない。

他方では別の問題もある。活発な議会改革にもかかわらず、市議会議員選挙の投票率は減少傾向にある。2005年76.84%、2009年68.40%、2013年66.71%と低下している。2017年は衆院選とのダブル選挙であったために、68.35%と少し持ち直したが、2005年には及ばない。市長選挙は、2009年68.73%、2013年61.88%、2017年51.73%であり、市長選挙よりも市議会議員選挙の方が、市民にとってより身近な代表選出であるがゆえに、少し投票率が高い。代表制民主主義においては選挙がその正統性の最大根拠である。市民の投票参加を高めるための、市議会と市行政の総力を挙げての抜本的な取り組みが求められている。広域合併と議員数の減少により、議会・議員と行政が「遠くなった」ことが大きな影響を与えていると考えられるが⁽⁹⁾、それゆえに創意ある取り組みが必要である。

なお、市長提案で、2019年9月に自治基本条例（平成25年制定）17条に定められていたが制定されてなかった常設型の住民投票条例を制定した（9対8で議会が可決）。

（2）長浜市議会

長浜市議会は2013（平成25）年9月に議会基本条例を制定した。議会基本条例の第26条に「議会は、別に期間を定め、この条例の目的が達成されているかどうかを議会運営委員会において検証し、その結果を市民に積極的に公表するものとします。」と規定しており、この規定に基づいて検証を行った。検証作業は2017年3月に開始し、検証結果が2017（平成29）年9月に公表された。検討結果については、紙面の関係でここには掲載できないので、長浜市議会のHPを見ていただきたい⁽¹⁰⁾。

長浜市議会の議会改革の進め方は、以下のとおりである。条例制定の翌年（2014年）10月に、「議会の活性化に関する検討について協議及び提言」を行うための議会活性化検討委員会を設置した。この検討委員会が、条例に定めた様々な議会改革の諸事項の具体的な実施に関して議論を行い、議会運営委員会・会派代表者会議・全員協議会との往復作業を通じて答申を出す。早急に対処すべき事項や中期的事項等に区分けし、進捗状況を管理し、議員研修も実施しつつ、諸改革を着実に実施してきた。この検討委員会は、議員の半数以下で構成され（2020年3月までは9人、総議員定数は26人）、議長の諮問委員会の性格である。議会運営委員会は議会の運営業務があるので、それとは別の委員会を設けることは、一つの方法であろう。今後の方式は、検討中とのことである。

検証方法は、第一に議会基本条例の条項に即して議会活動・改革の検証項目を20に整理し、検証チェックシートを作成している。第二に項目ごとに「現状等」を確認し、「今後の取り組み」で「要検討」「改善・拡充」「継続」に分け、具体的に取り組む内容を書いている。第三に専門家による全議員研修と助言を経て、検証作業を行っている。

また、改革の不断の継続とスピードいう点でも高く評価できる。検証結果を受けて、すぐさま議会活性化検討委員会が、「要検討」とされた項目について順次検討を開始し、答申を出し、改革に着手している。2019（平成31）年1月には、現在の議員の任期中の「市議会活性化検討ロードマッ

プ」を作成し、全議員が課題を共有できるようにしている。そして、これに基づいて、具体的な実施案を答申し、着実に実施している。

しかし、このような議会改革にもかかわらず、長浜市議会選挙でも投票率の低下が顕著である。2010年64.14%、2014年57.82%で、2018年46.54%とついに半数を割った。約10年で約20%も低下しており、放置できる状態ではない。市長選挙も同じ傾向であり、2010年58.4%、2014年46.28%、2018年43.98%である。投票率が半数に満たないことは、地方議会と自治体が地域の政治と住民との関係の変化に対応できていないことの表れであり、地方政治の危機である。抜本的な本気の取り組みが求められる。

- (1) 主な議会改革の内容については、大津市議会HP「これまでの主な議会改革」を参照。<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/1390675535742.html>
大津市議会HP「議会活動の評価」<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/news/23495.html>参照。
- (2) ヒアリング内容は、資料1を参照。
- (3) 早稲田大学マニフェスト研究所HP、<https://www.waseda-manifesto.jp/gikaikaikaku>
- (4) 大津市議会HP、<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/kaikaku/1459823122646.html>
- (5) 清水克士、前掲、「議会局「軍師」論」、参照。
- (6) 大津市議会HP、<https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/news/32193.html>
- (7) 早稲田大学マニフェスト研究所HP、<https://www.waseda-manifesto.jp/gikaikaikaku>
- (8) 米原市HP、<https://www.city.maibara.lg.jp/material/files/group/52/28039176.pdf>
- (9) 平成の大合併と投票率低下との関係については、堀内匠「『平成の大合併』の効果としての投票率の低下」『自治総研』368号、2009年6月、86-108頁；河村和穂『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年、参照。
- (10) <https://www.city.nagahama.lg.jp/cmsfiles/contents/0000003/3161/kensyou.pdf>

第6章 議会活性化と議会改革の今後の課題

近年、議会改革は第2ステージに入り、議会改革のメニューは出そろい、今後の重要な課題は政策づくりと議会への市民参加であり、その実現のためには議員力・議会力の向上が必要であると言われている⁽¹⁾。滋賀県下の議会ではさまざまな体制上の制約や改革の取り組みの早い遅いもあり、すべての面で同レベルの取り組みは難しいであろう。そのような条件の相違を考慮しつつも、本章ではこれまでの考察を踏まえて、とくに住民の「関心を強める、協力を得る、参加を得る」という点から、今後の課題を提起する。

第一の課題は、議会改革および議会活動の評価とその公表である。県および13市3町で議会基本条例は制定されているが、その運用状況の評価を含めて、議会改革・活動の評価を実施・公表しているのは、大津市、長浜市、米原市、草津市、野洲市の5市だけである。評価活動は持続的な議会改革の基盤となるものであり、すべての議会で行きわたることが求められる。また、今後はその際、住民参加や住民意見を取り入れる努力が必要である。

第二は、政策づくりとそのための「議員力・議会力」の向上である。政策づくりの方法として、モデルとなるのは大津市議会の政策検討会議である。大津市議会の検討会議は2008年に設置され、本年度12年の蓄積と経験を積み重ねており、他の議会が一朝一夕に真似できるものではない。しかし、それぞれの実情にあった政策協議の場をつくることは可能であろう。長浜市議会のように、常任委員会レベルでの議員間の自由討議の機会を増やすこと、それによる議員同士の信頼関係を醸成すること、「住民との対話」「住民懇談会」、陳情・請願での市民の説明と質疑、参考人招致などを通じての住民の声という「政策資源」の活用など、様々な仕組みと仕掛けを通じて、個々の議員の力と議会全体の力を向上させることによって、議会による政策づくりや政策提案が可能になるであろう。実際に長浜市議会

は常任委員会の調査研究や市民との対話などから得た意見を基に、市長に対して放課後児童クラブのあり方、学力向上や農業振興などについての「政策提言」を行っている⁽²⁾。

第三は、議会運営における住民参加の拡大である。議員は住民の代表であるが、複雑化した今日の行政・社会において、議員だけですべての課題に適切に対応することは困難である。それゆえ、積極的に住民の協力や外部の力を求めるべきである。議会運営における住民参加の形態は、以下のような様々な形が想定されるが、それぞれの議会に適したものを大胆に取り入れ、試行錯誤の中でより良い形に近づくことを考えるべきであろう。

①議会モニター、サポーター制度の導入の検討

選任は公募を基本とし、地域でその存在や役割が認められるような措置が必要である。

②多様な構成の住民議会の実施

小学生による子ども議会は多くの議会で開催されており、それなりの効果が発揮されている。中学生や階層・年齢別・性別・テーマ別あるいは障害をもった人たちなど、様々な形の住民議会に拡大していく必要がある。大津市議会では2017年に女子学生議会が実施された。さらに、そうした住民議会での議論の内容を、政策として実現することも重要である。それによって、参加した住民の「参加しがい」「満足感」つまり有効性感覚が形成され、自治体と議会への関心と参加意欲が高まる好循環が作られる。

③「議会への市民参加」の拡大

請願・陳情や参考人招致、市民広聴会の紹介でも述べたように、議会を「市民が参加する議会」に変えることが、今日の議会改革の焦眉の課題である。議員や議会事務局が先例や旧来の慣習に拘束されず、様々な形での「市民が参加する議会」への接近の試行を求めたい。全国では、すでに傍聴者に発言を認める議会もある。そのような実践を通じて、議会を議員、首長、住民の「討議の広場」とすることが、住民自治のこれからの形であ

ろう。

④大学などとの連携

多くの自治体で大学との連携協定が締結されているが、その協定の議会活動への拡大あるいは議会独自での連携協定の締結は議会活動の強化にとって有効である。内部資源に限界がある場合は、外部資源を活用することが機能強化の効果的な方法である。大津市のような政策づくりや評価活動における支援、彦根市のような議会と大学の相互参加など、様々な形で連携を図ることが可能になる。

第四は、専門的知見の積極的な活用である。自治体行政の様々な形の民間化など、自治体行政の変化に伴い、法制度や社会経済の複雑な問題について議会が判断しなければならないことが今後増えてくるであろう。専門的知見の積極的活用により、議会がより科学的・客観的に執行部提案の妥当性を判断する助けになり、それを修正することが可能になる。

第五は、議会報告会の改革である。いろいろ試行錯誤されているが、文字通りの報告会では、首長側の報告と変わらないとしてやめているところもある。逆に、住民の意見を聞くことに力をいれて取り組みが行われているところでは継続している。住民の声を聞き政策をつくる機会、ワークショップ方式で地域の課題を住民と議員が一緒に考える場など、新たな位置づけをしつつ、新たな形での「議会と住民との対話」の探求が求められている。

第六は、二元代表制のもとでの議会の監視機能の強化である。首長側に迎合せず、住民の立場に立って行政をしっかりチェックすることが、住民の「議会への信頼」を高めるうえできわめて重要である。その点で、第1章でも紹介したように、この間いくつかの議会で首長提案の修正や否決が行われていることは評価できる。

第七は、議会広報の改善である。米原市議会の「議会だより」における住民の目を引き付けるための、週刊誌の見出し風にしたキャッチ面の作成

や重要争点を取り上げた「クローズアップ討論」の紙面構成、大津市議会の「議会だより」における争点整理や「市政ビフォー・アフター」欄、甲賀市議会の予算案に関する反対討論と賛成討論の要約紹介、長浜市議会の「委員間議論」での意見や付言の紹介、彦根市議会の一般会計予算案への議会の疑問の紹介と修正内容の分かりやすい紹介など、様々な創意工夫が試みられ、「討論の広場」としての議会、「政策実現の場としての議会」の創造に向けての努力が、「議会だより」でも実践されていることは高く評価できる。このような改善がすべての議会の「議会だより」で行われ、いっそうの工夫と改善が積み重ねられることを期待したい。

第八は、「代表」の問題である。大規模合併が行われ、議員定数が削減された結果、人口の少ない地区では、いわゆる「地域の代表」が選出しにくくなっているという問題がある。総務省の研究会では、選挙区の導入なども提案されているが、これは一長一短がある。この問題については拙速に結論をだすのではなく、住民の声が反映される議会づくりの課題として、住民の合意が得られるよう慎重な検討が必要である。

第九は、議会の情報公開である。Q20で示されているように、守山市、日野町、竜王町や多賀町など、全議案に関する個々の議員の賛否を公開していない議会が1市3町存在する。第4章第2節(8)で述べたが、これは早急に改善されるべきである。議案の議決は議会の最大の仕事であり(決定権)、議案に個々の議員がどのような態度をとったかを市民に知らせることは、議員と議会の説明責任の論理から当然であり、議会の義務である。市民と議会との情報の共有があつてこそ、市民の協力と参加を得ることができるのであり、議会改革の大前提と言える。

第十は、議会による「シティズンシップ教育」の積極的展開の必要である⁽³⁾。それは、議員による議会制度の説明ではなく、青少年に対する「市民教育」「政治教育」である。例えば、議員が学校に出向き、自治体の政治と政策について青少年と討論をする、また青少年の前で議員間での討

論を繰り広げるという、「生の政治」を見せることである。政治的な公平性を保ちつつ、自治体の重要問題について生の政治議論を行うことこそ、議会と議員が「真面目に働き」、「市政を決定」している姿を青少年に見せることに寄与するであろう。それは、青少年の議会への関心を高め、投票率の向上にもつながるであろう。

以上のように、今日の自治体議会は多くの課題に直面している。議会と議員の側からの、それらの着実な実行を通じて「議会が市民のものになる」ことに近づくであろう。他方では、住民自身が「議会を市民のものにする」ために、関心を持ち、可能な努力をする必要がある。その相互作用によって、「住民自治」の実現に近づくであろう。

- (1) 駒林良則「地方議会改革の現状と課題」『しがの住民と自治』341号、2019年12月；江藤俊昭、前掲、『議会改革の第2ステージ』参照。
- (2) 「ながはま市議会だより」57号、令和2（2020）年4月15日。
- (3) シティズンシップ教育については、石田徹・高橋進・渡辺博明編『「18歳選挙権」時代のシティズンシップ教育 日本と諸外国の経験と模索』法律文化社、2019年。

おわりにかえて

本稿では触れることができなかったが、議会改革の重要課題の一つに、議員の代表性の問題がある。現在の議員の性別、年齢別、職業別の割合は住民の構成との乖離が激しく、「代表性」という点で課題を抱えている。

女性議員の比率は、2017年12月31日時点で都道府県議会10.1%、政令市議会17.3%、市区議会15.0%、町村議会10.9%である。2019年の統一地方選挙後の6月1日現在の市川房枝記念会女性と政治センターの調査では、全国で14.0%と過去最高になったが、それでも2割に満たず、女性議員のいない議会は全国で302（16.9%）ある。

年齢別では、60歳以上が都道府県議会50.2%、市区議会36.4%、町村議

会19.1%であり、40歳未満の若い人が圧倒的に少数である。職業別でも、都道府県議では半数強が議員専業であるが、市区議では報酬額の低い市もあるために、議員専業は約4割、町村議では約2割強であり、町村議では農業・林業が約3分の1を占めるほか、圧倒的多数が自営業者であり、サラリーマン労働者はほとんどいない⁽¹⁾。いわゆる「なり手不足」の現象は滋賀県ではまだ顕著ではないが、町議会では近いうちに課題になるであろう。

様々な人々が「代表」を送りたくとも送れない現在の自治体議会の環境、議員の待遇、選挙制度の仕組みは、日本社会のあり方と深く関係している。議会と市民感覚との「ズレ」は、このような構造が一因である。議会改革を通じて、このような住民構成とのアンバランスの解決方法やそのカバーの方法が、意識的に追求される必要がある。それによって、住民自治と地域の民主主義が発展する道が開けるであろう。

- (1)総務省「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」の説明
https://www.soumu.go.jp/main_content/000622877.pdf

都道府県議会制度研究会「都道府県議会制度研究会報告書」、令和2(2020)年3月30日、7頁、<https://www.gichokai.gr.jp/kenkyu/index.html>
全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」(令和元年7月集計)
https://www.sigichokai.jp/research/zokusei/_icsFiles/afldfile/2019/12/16/R01zokuseisirabe.pdf

全国町村議会議長会「町村議会実態調査結果の概要」(令和元年7月1日現在)
<https://www.nactva.gr.jp/html/research/index.html>。市川房枝記念会女性と政治センター編『女性参政資料集2019年版 全地方議会女性議員の現状』2020年、市川房枝記念会女性と政治センター出版部。前田健太郎『女性のいない民主主義』岩波新書、2019年、参照

資料編

資料1 大津市議会局のヒアリング結果

日時 2019年5月30日(木) 10:00～

場所 大津市役所

出席 清水克士氏（大津市議会局次長）

滋賀自治体問題研究所 高橋、本多、山口、服部、瓜生

【具体的な質問項目と回答】

Q 1. この間、各市町議会では議会改革に取り組んでいますが、特徴的な改革事例を教えてください。

- ・政策検討会議（各会派から一人、少数意見が反映される）
- ・大学とのパートナーシップ協定の締結（龍谷、立命、同支社）、インターンシップ受け入れ

Q 2. 議会改革の到達点をどのように評価されていますか？

- ・手法を整えたという段階
- ・市民の幸福度をどれだけ向上させたかという点は不十分
- ・議会の認知度を上げる点に努力（議長の名前）

Q 3. 議会改革の結果発生している課題について教えてください。

- ・一般的によく言われるのは、議員の地元での活動が圧迫されている。
- ・議員の働き方改革ができていない。
- ・どこに特化していくかが課題。

Q 4. 議会と首長との関係について、どのように考えますか？

- ・緊張感が高まったと言える。ねじれているから改革が進んだともいえる。
- ・いままではスルーしていた課題について監視機能が高まった。

Q 5. チェック機関として議会の役割をどのように評価されていますか？

- ・監視機能が高まっていると言える。
- ・一問一答方式、再質問がいくらでもできる。

Q 6. チェック機関としての議会の役割が発揮された事例をあげてください。

- ・議会だより 2月号に掲載されているように、市民センターの統廃合について、議会が市長をただしている。
- ・2016年国保料金15%値上げ案：議会から8%に抑える修正案を可決（15%は繰り出しをしない）

Q 7. 議員の立候補者が減っている状況についてどう考えますか？

- ・大津市は該当しない。

Q 8. 人口減少問題が議会にどのようにあらわれてくると予想されますか？

- ・候補者が減っているところでは問題。
- ・大津市はまだ肌身で感じる状況にはない。

Q 9. 議会は地域課題についてどのように取り組むべきと考えますか？

- ・市民センターの広報問題。市長にとっては票を減らす問題でもあり、部分最適の総和が全体最適とならないというまさに合成の誤謬が表れる問題を議会がどう取り組むかという問題に直面している。ただ、市民の意識レベルがどこにあるか、自分の地域のことを考えると全体最適とならない。地域の課題を吸い上げることがいいのか。地域エゴを代表がのみこんだ形で議論すべきと考えるが、実際は市民の意見をストレートに取り上げているだけなので…。

Q10. 各市町議会で議論されている特徴的な地域課題について教えてください。

- ・100条委員会が立ち上がっているところ。庁舎建て替え問題がある。首長としてもできればやりたくない…。票にならない…。長期スパンでどう考えるか？
- ・議会は議事運営のなかで市民意見を聞くことをやらなければならない。公聴会という制度があるが活用されていない。地域意見を二分するような問題でも市民意見を聞く方法が確立していない。

Q11. 議会活動を円滑に進めるための議会事務局の役割についてどのよう

に考えておられますか？

- ・「議事事務局「軍師」論」を参照していただきたい。

Q12. 投票率の低下傾向が続いていますが、この原因と対策についてどのように考えておられますか？

- ・インターネット投票・休みの日に投票・投票時間の延長などは方向がずれているのではないと思われる。
- ・学生と意見交換すると、フレッシュな意見（具体的な提案）が出てくるが、社会人になると意識がうすれる。学生のうちにもっと考える機会を作る必要がある。

【議会報告会について】

Q13. 旧来の形の議会報告会では、議員個人の考え方と異なる報告をしなければならない。議会報告会の成果と到達点をどう考えるか？

- ・挫折してやめているところが多いが、地域によってやる意義があるところがある。小規模自治体や職住一致しているところなど。議会報告会こそ住民参加というのは学者の意見。

【庁舎問題などのかかえている自治体で、公聴会をなぜしないのか？】

- ・法律がそういうことを想定していない。実務的に日程にはめ込めない。議案としてでてこないと公聴会は開けない。大津では、参考人招致ということについて検討している。

【通年議会化することにより、どこに違いがでてきたか？】

- ・委員会がしょっちゅう開かれるようになった。今まで機関として合意形成できなかったが、議論することによって、会派をこえて合意形成できる。すべてがそうではないが…。

【反対・賛成の溝が埋まってきたか？】

- ・合意形成できない議会ほど執行部の思うつば、という意識が形成されてきた。

「合意形成に努める」という文言について議論がされている。

【議会改革の整理】

- ・議会だより。手間暇がかかっているが、知りたい人には情報量が足りないし、興味ない人には字数が多い。個別のやりとりを外したほうがいいかを議論しかけている。

【議会事務局のまとめに議員から意見は？】

- ・執行部から（書きすぎといった）意見がでてくることがある。

【議会の質問時間】

- ・答弁を含めて一人60分が配分される。大津は質問者が増えて大変。

【政務活動費について】

- ・会派への支給と個人と両方あるが、大津は会派交付のみ。県は両方の支給がある。執行状況は100%の会派もあるが、平均で7～8割。

【議員のなり手と報酬】

- ・そこそこの報酬がないとやっていけない。専業でやっていけるのは大津市と草津市ぐらいか？市民のなかで議論が必要。

【政策検討会議について、成案にならなかったものの一覧などは】

- ・資料としてはない。

【越市政の市政運営について】

- ・一般質問では頻繁に取り上げられている。

資料2 米原市議会、彦根市議会のヒアリング結果

アンケート結果に基づき、2020年2月3日に米原市と彦根市の議会事務局と議会改革を担当している議会運営委員会、議会改革特別委員会委員長に対して、直接訪問して議会改革の取組状況等についてのヒアリングを行った。研究会の質問に対する両議会の回答要旨を以下に紹介する。

2-1 米原市議会

<議会事務局>

1. 議会事務局の体制について

Q 1 現在の5人体制はいつ頃からですか？

- ・議会基本条例の制定に伴い事務局を強化するため、平成28年度から5人体制となった。その前は4人体制であった。

Q 2 臨時職員はフルタイムの配置ですか？

- ・週4日勤務、勤務時間は7時間45分

Q 3 体制上の制約から実施できない課題はありますか？

- ・本音を言えばもう1～2人欲しい。議員定数は、合併当時24人→20人→18人である。事務局の仕事は庶務的な事だけでなく、法務的なことや政策提言的なことも必要である。議員定数について、全国的には更に減員していこうとする動きもあるが、当市の規模や面積からすれば、これが最低限の人数である。常任委員会は3委員会。

Q 4 議会事務局職員の平均在職年数は？

- ・おおむね2年～4年、局長は2年目、次長は4年目である。

2. 政治倫理条例について

Q 5 審査請求の乱用のような事態を想定されていますか、審査請求の事例はありましたか？

- ・平成28年に議員のブログについて不適切であるとの審査請求があり、審査会を5回開催した。対象の議員が委員長であったので、本会議で議論した。その1例のみ。

Q 6 2018年度の請願の内容を教えてください。

- ・主要農作物の種子生産にかかる県条例の制定に関する意見書の提出を求める（採択）

Q 7 2018年度の意見書の内容を教えてください。

- ・北方領土問題の解決促進を求める（可決）。
- ・主要農作物の種子生産にかかる県条例の制定を求める（可決）。

Q 8 基本条例の見直し評価が行われていますが、事務局の事務は大変ですか？

- ・事務局で資料を作成しているが、軸は議会。議会運営委員会で議論し、全員協議会で確認。評価には龍谷大学の白石教授に指導を受け５段階評価を行っている。最終的には満場一致であった。市民からの問い合わせはないが、行政視察が増えた。評価の結果、条例を変えていない。評価はシートによる分類方法により行っている。

Q 9 市長の反問はどのような内容で行われたのですか？

- ・平成29年に反問権が行使された。革新系の議員の質問に対して、数字の確認をするとともに、質問の内容に対する解釈について、自治基本条例を確認することを議員に求める形で行われた。

Q10 議員間討議を活発に行うためのカギは、どこにあると考えますか？

- ・まずは傾聴することが大事である。大原生涯学習センターを廃止する条例案を審議する際、先ず委員会を休憩して自由討議を行った。その議論には、常任委員会に所属していない議員も参加した。

Q11 議会報告会に対する市民の声、感想は？

- ・参加人数は少ないが、２年ほど前に報告会はワークショップ方式による参加型の討議する場に変えた。令和元年度は、前年に竜巻被害が起こったこともあり、防災問題をテーマにした。次年度は伊吹北部８自治会を対象に、公共交通の整備をテーマに考えている。
- ・「議会だより」を見ている人は３～４割という調査結果がある。議会だよりの見出しを週刊誌の吊広告のような形にした。議会報告会に参加して良かったと答える方もいるが、何のためにしているのかという声もある。

＜北村喜代隆・米原市議会運営委員会委員長＞

Q 1 議会改革の現状と課題について（基本条例の評価なども）

- ・当初は少し疑問を感じていたが、結果的にみんなが一つになって課題解決に向けて動けるようになり、議員の意識改革につながり、意見をまとめていこうということになった。

Q 2 議会としての政策能力の向上について

- ・最初に数人の議員から出てきた曳山の通る道路の埋設物の制限などの条例制定提案を行おうと議論したが、最終的には課題が多く断念した。先週には保守系議員が金沢大学に行き、自動運転についての研修を受け、続いて敦賀市の公園の子どもたちに人気のある遊具の視察など、政策能力を向上させるような取組も行っている。

Q 3 住民参加について

- ・注目してもらうには、子ども議会などの取組も重要。住民による議会のサポーターやモニター制度を作っていくことも必要ではないかと考えている。

Q 4 議員のなり手不足について

- ・40歳代の議員が2人で、あとは高齢議員が多い。議員報酬について、第三者委員会を設けるなどして、引き上げを図るべきだと思う。

Q 5 議会改革が進められる一方で、投票率の低下傾向が続いていることの原因と対策について

- ・国政選挙は低下傾向にあるが、市議会議員選挙はそれほどでもない。議員は地域とのいろいろな形の結びつきが必要である。私は各種団体の役員を数多くしている。小学生を対象にした公民館講座を行った。高校生に政治的関心を持ってもらうため、伊吹高校に協力を申し入れたが、まだ実現していない。

2-2 彦根市議会

<議会事務局>

1. 議会事務局の体制について

Q 1 現在の8人体制はいつ頃からですか？

- ・平成23年度頃から8人体制、その前は7人。

Q 2 市長部局でみられる臨時職員の配置は全くないのですか？

- ・特に必要としていない。

Q 3 体制上の制約から実施できない課題はありますか？

- ・特にない。

Q 4 議会事務局職員の平均在職年数は？

- ・2年3か月（2019年12月現在）。

2. 政治倫理条例について

Q 5 審査請求の乱用を防止するための議長権限は、どのような事態を想定して設置されたものですか？

- ・審査請求が相手方を陥れるような事態を想定した。

Q 6 審査請求の事例はありましたか？また、議長権限が行使され、審査会にかけられなかった事例はありますか？

- ・事例はありません。

Q 7 2018年度の請願の内容を教えてください。

- ・（仮称）彦根市新市民体育センターの早期開設を求める（採択）。
- ・主要農作物の種子生産にかかる県条例の制定に関する意見書の提出を求める（採択）。
- ・饗庭野演習場での実弾射撃訓練の中止を求め、政府に意見書の提出を求める（不採択）。
- ・子どもの医療費の完全無料化を、中学校卒業まで拡大することを求める（不採択）。

- ・市民体育センターの建設の見直しを求める（不採択）。
- ・「消費税増税は中止」の意見書提出を求める（不採択）。
- ・消防団人事について、市長の任命権者としての役割発揮を求める（不採択）。

Q 8 2018年度の意見書の内容を教えてください。

- ・彦根愛知犬上地域新ゴミ処理施設建設候補地の見直しを求める（可決）。
- ・主要農作物の種子生産にかかる県条例の制定を求める（可決）。

Q 9 基本条例の見直し評価が行われない理由は何ですか？

- ・見直しについては規程に定めている。改正はされていないが、マニュアル等の見直しはした。昨年度、評価を実施している自治体に議会として視察を行った。

Q10 市長の反問は、どのような内容で行われたのですか？

- ・学校での配布物について、ルールや要綱のようなものが必要ではないかという質問に対して、市長が論点整理する形で反問した。

Q11 議員間討議を活発に行うためのカギは、どこにあると考えますか？

- ・議員間討議は4年間に1回だけあった。議員間に情報量の差がある。事務局でできるのは助言アドバイスのみ。議会図書室の活用は改築中のため、あまりできていない。

Q12 議会報告会に対する市民の声、感想は？議会報告会に対する議員のみなさんの声、感想はどのようなですか？

- ・広聴委員会が担当し、3つの常任委員会がテーマ毎に報告会を開催している。報告は少な目にして、意見を出してもらおうようにしている。庁舎の改築工事問題や予算を否決した問題については、報告会でしていない。体育センターの規模や座席数などについては議論した。議会報告会でのワークショップ方式は、平成27年度から行っている。滋賀大学の協力を得ている。出された意見は政策提言に反映している。

＜彦根市議会改革委員会委員長＞

1. 議会改革の現状と課題について

- ・議会改革特別委員会は常設に近い委員会である。滋賀大学の柴田雅美先生の協力を得て行っている。課題は、ICTの活用やルール決めなど。

2. 議会としての政策能力の向上について

- ・新人議員を対象に2～3日かけて、「政策能力がつくには」などのテーマでワークショップ方式の研修会を開催している。これまでは、会派の中で質問内容のすり合わせができていなかったが、それが本年度からできるようになった。
- ・滋賀大学の柴田雅美先生の授業の5コマを市議会が担当し、学生相手に講義等を行っている。

3. 住民参加について

- ・議会報告会の開催に向けて、議員自らが商業施設等で案内ビラ2400枚を配り、参加を呼びかけたりして、ワークショップ方式で開催している。

4. 議員のなり手不足について

- ・子ども議会を市内の17小学校を対象に実施した。8月に研修を行い、11月に質問を議場で行い、それに執行部が答える形で行った。その結果については、参考にすることがあっても、政策が実現したような例はない。

5. 議会改革が進められる一方で、投票率の低下傾向が続いていることの原因と対策について

- ・議会で投票所の新設等についても、選管へ要望している。「議会だより」についても学生の意見を聞きながら、読んでもらえる広報紙になるよう変えてきている。

資料3 県および市町調査（基本事項）

資料3-1 県および市町調査 基本事項1

議員定数、議員報酬、一時金、年間総報酬（月額×12＋一時金）

県、市町名	2. 議員数（人）				3. 議員報酬月額（円/月）			4. 議員報酬一時金（円/年）			年間報酬総額（円）		
	条例 定数	男性	女性	欠員	議長	副議長	議員	議長	副議長	議員	議長	副議長	議員
大津市	38	30	8	0	657,000	611,000	563,000		2,456,220	2,263,260	10,525,140	9,788,220	9,019,260
彦根市	24	19	5	0	534,000	454,000	405,000	2,114,640	1,797,840	1,603,800	8,522,640	7,245,840	6,463,800
長浜市	26	25	1	0	460,000	400,000	370,000	1,849,200	1,608,000	1,487,400	7,369,200	6,408,000	5,927,400
近江八幡市	24	19	5	0	455,000	400,000	360,000	1,829,100	1,608,000	1,447,200	7,289,100	6,408,000	5,767,200
草津市	24	21	3	0	558,000	492,000	443,000	0	0	0	6,696,000	5,904,000	5,316,000
守山市	22	18	3	1	492,000	422,000	382,000	0	0	0	5,904,000	5,064,000	4,584,000
栗東市	18	14	4	0	420,000	357,000	325,500	1,688,400	1,435,140	1,308,510	6,728,400	5,719,140	5,214,510
甲賀市	24	19	4	1	450,000	390,000	350,000	1,809,000	1,567,800	1,407,000	7,209,000	6,247,800	5,607,000
野洲市	18	15	3	0	430,000	380,000	350,000	1,656,574	1,463,950	1,348,374	6,816,574	6,023,950	5,548,374
湖南市	18	11	6	1	440,000	380,000	350,000	1,669,800	1,442,100	1,328,249	6,949,800	6,002,100	5,528,249
高島市	18	15	3	0	400,000	340,000	310,000	1,360,000	1,156,000	1,054,000	6,160,000	5,236,000	4,774,000
東近江市	25	22	2	1	460,000	390,000	370,000	1,849,200	1,567,800	1,487,400	7,369,200	6,247,800	5,927,400
米原市	18	16	2	0	400,000	330,000	300,000	1,541,000	1,271,324	1,155,750	6,341,000	5,231,324	4,755,750
日野町	14	12	2	0	320,000	250,000	230,000	1,286,400	1,005,000	924,600	5,126,400	4,005,000	3,684,600
竜王町	12	10	2	0	301,000	226,000	201,000	1,159,602	870,664	774,352	4,771,602	3,582,664	3,186,352
愛荘町	14	12	2	0	315,000	256,666	240,000	0	0	0	3,780,000	3,079,992	2,880,000
豊郷町	12	10	2	0	292,000	214,000	185,000	1,141,720	836,739	723,349	4,645,720	3,404,739	2,943,349
甲良町	12	12	0	0	280,000	200,000	177,000	0	0	0	3,360,000	2,400,000	2,124,000
多賀町	12	10	2	0	246,500	178,000	162,000	0	0	0	2,958,000	2,136,000	1,944,000

資料3-2 県および市町調査 基本事項2

政務活動費、議会事務局の体制

県、市町名	5. 政務活動費			6. 議会事務局の体制		
	議員一人あたり （円/月）	2018年度平均 執行率（％）	備 考	正職員数 （人）	嘱託職員 （人）	臨時・非常勤職員 （人）
滋賀県	300,000	87.02	（会派に所属しない議員は 200,000）	27（うち1人は育児 休業中）	14	0
大津市	70,000	74.50		16	1	0
彦根市	20,000	84.56		8	0	0
長浜市議	20,000	54.30		7	0	0
近江八幡市	20,000	88		5	0	1
草津市	30,000	73		7	1	1
守山市	250,000円/年89%	6		1		
栗東市	20,000	約75		5	0	0
甲賀市	20,000	89		6	1	0
野洲市	10,000	78.9		5	0	0
湖南市	16,000	68.64	（ただし4月分は24,000円）	5	0	0
高島市	20,000	82.51		5	0	0
東近江市	20,000	94.81		6	0	1
米原市	10,000	92		5	0	2
日野町	0	—		2	0	0.5

論 説

竜王町	0	—	2	0	議会開催時に総務課付の臨時議員の配置（1人）
愛荘町	0	—	2	0	1
豊郷町	0	—	2	0	0
甲良町	0	—	2	0	0
多賀町	0	—	2	0	0

資料 3 - 3 県および市町調査 基本事項 3

議員政治倫理条例

県、市町名	7. 議員政治倫理条例	
	制定年月日	特徴、主な内容
滋賀県	平成15年10月17日	県議会議員の職務・行動の規範等政治倫理規程を定める規程
大津市	平成23年12月19日	議員が議員活動を行う際に遵守すべき政治倫理に関する基本的事項を定めるとともに、市民との信頼関係を築き、公正で民主的な市政の発展に寄与することを目的に制定したものの
彦根市	平成27年3月26日	議員の就業等の報告義務を規定、審査請求が濫用されないように、一定の場合に議長権限で審査会を設置しないことができる旨を規定
長浜市	平成18年2月22日	議員としての品位と名誉を損なうことのないように行動することを定めている。
近江八幡市	2019年4月1日	政治倫理基準の明確化・審査会の設置
草津市	平成20年9月30日	議員が明確な基準のもとで誇りをもって市政を担いつつ市民に対する説明責任を十分に果たすとともに市民が議員を信頼し、必要に応じて議員の活動についての説明を求めることができる仕組みを創設し、今後、さらに大きな役割が期待される市議会の健全な発展を期して制定。
守山市	平成22年12月21日	議員の職務、政治倫理基準等
栗東市		
甲賀市	2018年12月28日	議員の職務、政治倫理基準等
野洲市	平成22年9月27日	議員の職務の他、市民の役割を明記
湖南市	平成17年9月30日	第1条 この条例は、市政が市民の信頼な信託によるものであることを認識し、その付託にこたえるため、市長、副市長、教育長及び市議会議員の政治倫理に関する規律の基本となる事項を定めることにより、市民全体の奉仕者として、政治倫理の確立と向上に努め、常に良心に従い、誠実かつ公正にその職務を行うべきことを促し、あわせて市民が市政の主権者としての自覚のもとに行動することを求め、もって清潔で民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。
高島市	平成28年12月9日	
東近江市	平成20年9月24日	議員及び市民の職務、政治倫理基準等
米原市	平成26年9月30日	米原市議会基本条例の規定に基づき、米原市議会議員の職務や政治倫理基準を定めることにより、議員が市民の信頼な信託に応え、清潔で民主的な市政の発展に寄与することを目的としている。
日野町	平成26年3月26日	可決町民全体の代表者として、その人格と倫理向上に努め、開かれた民主的な町政の発展に寄与する
竜王町	なし	
愛荘町	なし	
豊郷町	なし	
甲良町	なし	
多賀町	なし	

滋賀県下の自治体議会改革の現状と課題

資料 3-4 県および市町調査 基本事項 4
委員会設置状況

県、市町名	8. 委員会の設置状況						備考
	常任委員会数	その名称	特別委員会数	その名称	予算委構成人員(人)	決算委構成人員(人)	
滋賀県	5	総務・政策・企業常任委員会、県民生活・土木交通常任委員会、環境・農水常任委員会、厚生・産業常任委員会、文教・警察常任委員会	6	琵琶湖対策特別委員会、地方創生・しがブランド推進対策特別委員会、行財政・働き方改革特別委員会、スポーツ振興対策特別委員会、決算特別委員会、予算特別委員会	42	15	
大津市	6	総務常任委員会、教育厚生常任委員会、生活産業常任委員会、施設常任委員会、予算常任委員会、決算常任委員会	3	公共施設対策特別委員会、防災対策特別委員会、生活支援対策特別委員会	37	37	2018年度
彦根市	4	企画総務消防常任委員会、市民産業建設常任委員会、福祉病院教育常任委員会、予算常任委員会	2	議会改革特別委員会、決算特別委員会	12	10	
長浜市	4	総務教育常任委員会、健康福祉常任委員会、産業建設常任委員会、予算常任委員会	2	決算特別委員会、中心市街地活性化調査特別委員会	26	23	
近江八幡市	4	予算・総務、教育厚生・産業建設	2	市庁舎整備等、公共施設等検討	24	15	
草津市	3	総務常任委員会、文教厚生常任委員会、産業建設常任委員会	5	予算審査特別委員会、決算審査特別委員会、都市再生特別委員会、議会改革推進特別委員会、総合計画特別委員会	12	12	
守山市	3	総務、文教福祉、環境生活都市経済	3	環境施設対策、議会改革、公共施設調査	9		
栗東市	4	予算、総務、文教福祉、環境建設	5	議会改革、議会広報編集、国道バイパス整備促進、総合計画、決算（決算審査時のみ）	17	16	
甲賀市	4	総務、厚生文教、産業建設、予算決算	3	広報、議会改革、開票事務不正調査	22	22	
野洲市	3	総務常任委員会、文教福祉常任委員会、環境経済建設常任委員会	3	議会改革推進特別委員会、都市基盤整備特別委員会、野洲市民病院整備事業特別委員会	17	17	
湖南市	5	予算、決算、総務、福祉教育、産業経済	2	議会改革推進、庁舎整備	9	8	
高島市	4	総務、文教福祉、産建、予算	1	決算	17	16	
東近江市	4	総務常任委員会、福祉教育こども常任委員会、産業建設常任委員会、予算決算常任委員会	1	河川整備推進特別委員会	24	24	
米原市	4	総務教育常任委員会、健康福祉常任委員会、産業建設常任委員会、予算常任委員会	3	米原駅周辺都市整備特別委員会、環境事業対策特別委員会、市統合庁舎建設に関する特別委員会	18	8	
日野町	3	総務、産業建設、厚生	5	予算、決算、人口減少対策、地域経済対策、議会広報	13	6	
竜王町	3	総務産業建設常任委員会、教育民生常任委員会、予算決算常任委員会	2	地域活性化特別委員会、議会広報特別委員会	11	11	
愛荘町	3	総務産業建設常任委員会、教育民生常任委員会、広報常任委員会	2	同和対策特別委員会、予算・決算特別委員会	13	13	
豊郷町	4	予算決算・総務産業建設・文教民生・議会広報	なし		12	12	
甲良町	3	予算決算常任委員会、総務民生常任委員会、産業建設文教常任委員会	1	議会広報特別委員会	11	11	
多賀町	3	総務常任委員会、産業建設常任委員会、広報常任委員会	3	議会改革特別委員会、予算特別委員会、決算特別委員会	11	11	

論 説

資料 3-5 県および市町調査 基本事項 5

請願、意見書

県、市町名	9. 2018年度請願・陳情		10. 2018年度意見書		11. 低投票率対策として実施していることをお書きください
	提出件数	採択数	提案数	可決数	
滋賀県	17	1	25	24	特になし
大津市	5	0	43	16	「若者の議会への関心と投票率向上の仕組みづくり」をテーマに政策検討会議を設置し、執行機関への提言や議員による小学校訪問を実施
彦根市	18	2	2	2	なし
長浜市議	17	2	3	1	なし
近江八幡市	4	0	13	8	特になし
草津市	1件	1件	4	3	なし
守山市	請願0 陳情7		6	6	
栗東市	請願書1、陳情・要望13	1	1	1	
甲賀市	5	1	41	17	
野洲市	1	1	20	6	特になし
湖南市	請願：1件 陳情：2件	請願1件	3	2	
高島市	1	0	7	7	特になし
東近江市	7	0	10	6	選挙日当日の無料タクシーの送迎
米原市	1	1	2	2	
日野町	5	1	3	2	特になし
竜王町	1	1	2	2	
愛荘町	1	1	7	2	
豊郷町	1	1	2	2	特になし
甲良町	1	1	4	3	
多賀町	2	2	1	1	

資料 3-6 県および市町調査 基本事項 6（議会図書室、質問時間）

県、市町名	10. 議会図書室の整備・利用状況	12. 本会議における議員一人あたりの質問時間は何時間ですか？					補足説明
	1. 充実、よく利用 2. 時々利用 3. ほとんど利用されていない 4. 全く利用されていない	1. 代表質問	2. 一般質問	3. 議案質問	4. その他	5. 質問種別の区別はない	
滋賀県	1	概ね60分	120分/年、30分/議会	上記2に含む			代表質問は5人以上の会派のみ
大津市	1	所属議員数3～5人の会派⇒40分 所属議員数6～10人の会派⇒45分 所属議員数11人以上の会派⇒50分	60分	60分			当初提出議案に対しては議案質問と一般質問を同時に実施しており、発言時間は合わせて60分。追加提出議案などに対して単独で質問する場合は、議案質問のみで60分。
彦根市	2	60	30	30			一般質問と議案質疑を合わせて30分
長浜市	2	35分＋会派所属議員数×3分	40分	制限なし			当局の答弁時間は含まない
近江八幡市	2	2時間/議会	1時間/議会				代表質問は2人以上の会派のみ。 個人質問の議員の持ち時間は30分（左記回答は当局回答時間含む）

草津市	2	基礎時間20分＋会派構成議員数×5分（正副議長を会派構成議員数に含み、会派ごとの上限は60分）	25分／議会	制限時間なし			
守山市	3	40分／議会	30分／議会	30分／議会			
栗東市	3	0.75時間	0.5時間	3回			代表質問は2人以上の会派のみ
甲賀市	2	0.5時間＋（3分×会派の人数）／議会	0.5時間／議会	時間制限なし（再々質問まで）			
野洲市	2	40分	30分	30分			1会派40分以内
湖南市	3	25分＋（会派人数－1人×5分）	30分（答弁含まず）	20分（答弁含む）			
高島市	3	30分＋（会派人数×5分）	50分時間	制限なし、3回まで			代表質問は2人以上の会派のみ
東近江市	3	原則、各会派人数に議員1人当たり5分を乗じた時間に、各会派10分を加算するが、その都府議会運営委員会にて決定する。ただし、代表質問の時間は、1日間で200分以内とする。	25分以内（3月は20分以内）	定めなし	定めなし	定めなし	代表質問は、2人以上の会派のみ
米原市	3	40分／議会	30分／議会				
日野町	3	—	1時間（答弁は除く）	同一議題3回まで	—	—	
竜王町	2				時間制限なし		
愛荘町	3		30分				
島郷町	3	—	30分／議会	質疑時間制限なし 1議案3回まで			
甲良町	3	—	40分／議会	—	—	—	
多賀町	3	なし	0.5時間／議会	—	—	—	

資料4 県および市町調査 議会改革関連事項

資料4-1 県および市町調査 議会改革関連1（議会基本条例）

県、市町名	1. 基本条例の見直しや評価（期間、評価主体、公表など）はどのように定められていますか？	2. 基本条例の運用実績の評価と公開に関する課題があればお書きください
滋賀県	議会基本条例の付則において、「議会は、一般選挙の執行後おおむね2年を経過することにより、この条例の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と定められている。	平成29年度に各会派代表者会議（公開で実施）において、条例の施行状況に係る検討がなされ、「本県議会では、これまで議会改革には積極的に取り組み、機能の充実強化を図ってきているが、これからもその取組は大変重要であり、今後も継続して代表者会議等で検討していく」ことが確認された。
大津市	条例の実行性を担保するため、社会の実情等に合致したものであるかを常に勘案し、条文改正の必要があると認めるときは、議会運営委員会等で検討し、その結果に基づいて改正等の必要な措置を講ずることとしている。	特になし
彦根市	年1回以上見直し。議会改革特別委員会で見直し	未実施が課題
長浜市	議会運営委員会において検証。検証結果への対応が図られた後、再検証を行う。HPで公表。	
近江八幡市	定めていない	評価制度の検討要
草津市	年1回議会改革特別委員会条例検証を行い、検証結果を議会HPで公開。	定期的な検証を通じて、取組内容の整理を図っているが、未実施の項目もあり、検証の方法や実効性の担保については課題。

論 説

守山市	なし	
果東市	特に定めなし	
甲賀市	必要に応じて検証し、改正	未評価
野洲市	条例第25条の規定により必要に応じて検証し、適切な措置を講じる。 (H24.25.26.27に一部改正)	議会改革推進特別委員会等で検証。改正内容もHPで公開。 (野洲市の議会改革として冊子作製し公開。)
湖南市	規定なし	
高島市	議会基本条例第25条見直し手続において定められている（議会は、この条例の目的が達成されているかどうかを検証し、必要に応じてこの条例の見直しを行うものとする）。	見直しや評価・検証の手続きについて、具体的に定められていないため、実際に運用されない。
東近江市	議会運営委員会で検討	
米原市	見直し期間：4年、見直し主体：議会運営委員会、公表：議会HP	
日野町	定めなし	実績なし
竜王町	特に決めていない	
愛荘町	—	—
豊郷町	制定なし	制定なし
甲良町	—	—
多賀町	特に決めていない	特になし

資料 4－2 県および市町調査 議会改革関連 2（通年議会制）

県、市町名	3. 「通年議会制」で審議日数は？	4. 「通年議会制」についての評価や課題についてお書きください	5. 議員間の討議の実施状況？	6. 請願、陳情の採択に当たって、反対の討議は必ず行われますか？
	1. 増えた、2. 減った、3. 変わらない、4. 採用していない		1. 頻繁に行われている、2. 時々行われている、3. ほとんど行われていない、4. 全く行われていない	1. 反対討議は必ず行われる、2. 反対討議が行われないことがある、3. 反対討議が行われない、4. その他
滋賀県	3	大幅に制度が変わらぬよう配慮して導入したため、導入前と大きな変化はなく、特に課題も生じていない。こうした中、定例会議会期中以外にも、有事に知事の招集を待たず議会を開催できる体制が取れていることはメリットであり、評価できる。	2	2
大津市	1	緊急的な行政課題や災害時などへの迅速な対応や市政に対する監視機能強化に有効である。本市議会では課題は特になし。	1	2
彦根市	4		3	2
長浜市	4		1	2
近江八幡市	4	採用していない	1	2
草津市	4		1	2
守山市		2019年度から導入	4	2
果東市	4		3	2
甲賀市	4		4	1
野洲市	4	弾力的な運営が難しく、執行部のスケジュールを縛り、行政事務や住民サービスの低下を招く。	1	2
湖南市	4		4	2
高島市	4		4	2
東近江市	4		3	2
米原市	4		2	2

滋賀県下の自治体議会改革の現状と課題

日野町		4	専決処分がなくなり議会が審議に加われるが、導入には執行面との調整が必要	3	1
竜王町		4		2	全員賛成の場合以外は、反対討論がある
愛荘町		4	—	4	2
益郷町		4	特になし	4	2
甲良町		4	—	4	2
多賀町		4	—	4	1

資料4-3 県および市町調査 議会改革関連3（住民対話）

県、市町名	7. 2018年度に議会として住民との対話はどのようなものが行われましたか？実施回数と延べ参加人数をお書きください								8. 上記の回答での特定団体名、特定テーマ名をお書きください	
	1. 議会報告会		2. 特定団体との意見交換会		3. 特定テーマでの意見交換会		4. その他		1. 特定団体名	2. 特定テーマ名
	回数	延参加人数	回数	延参加人数	回数	延参加人数	回数	延参加人数		
滋賀県	—	—	—	—	9回	69人	—	—	—	「私立学校の魅力づくり等について」「スポーツを支援する活動について」「農業大卒者の教育の充実や卒業後の目標等について」「障害者の雇用拡大等を取り巻く課題と展望について」「部活動指導員の取り組みについて」「産産意欲を振り立てる地域内での産産物の独自の販売促進について」「ソーシャル・インパクト・ボンドによる社会的課題の解決に向けた取り組みの現状と課題について」「2024滋賀国体強化拠点校における競技力向上について」
大津市	—	—	4回	221人	—	—	—	—	「おおつかがやきネットワーク」「大津市医師会」「大津市歯科医師会」「大津市薬剤師会」	—
彦根市	4回	223人	—	—	—	—	—	—	—	—
長浜市	4回	80人	4回	80人	—	—	—	—	地域づくり協議会、連合自治会	地域づくりについて、次の世代につなぐ地域力
近江八幡市	1回	36人	4回	81人	—	—	—	—	学童保育連絡協議会 等	—
草津市	1回	65人	—	—	—	—	—	—	—	—
守山市	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
栗東市	1回	19人	—	—	—	—	—	—	—	—
甲賀市	3回	137人	—	—	—	—	—	—	—	—
野洲市	—	—	1回	15人	2回	66人	—	—	①都市計画税を考える会 ②駅前自治会	①都市計画税をいっしょに考えよう ②駅前南口周辺整備事業
湖南市	7回	70人	—	—	—	—	—	—	—	—
高島市	1回	12人	—	—	—	—	—	—	—	—
東近江市	1回	200人	—	—	—	—	—	—	—	—
米原市	1回	10人	7回	70人	—	—	—	—	米原市シルバー人材センター、伊吹北部8自治会長、米原警察署、米原市社会福祉協議会、米原市商工会、小泉以北8集落まちづくり協議会、米原市女性の会	—
日野町	1回	38人	2回	20人	1回	38人	—	—	・農家関係者（県農政連日野支部、稲作経営者会） ・新成人	・人口減少 ・地域経済
竜王町	—	—	1回	31人	—	—	—	—	民生委員・児童委員協議会	地域活動の状況と課題

論 説

愛荘町	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
登郷町	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
甲良町	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
多賀町	—	—	1回	18人	—	—	—	—	多賀町シルバー人材センター	—

資料 4-4 県および市町調査 議会改革関連 4（議員提案条例）

県、市町名	9. 過去 5 年間（2014～2018年度）での議員提案条例		
	提出件数	その内容（条例案名）	可決件数
滋賀県	5 件	「滋賀県歯および口腔の健康づくりの推進に関する条例案」「滋賀県スポーツ推進条例案」「滋賀県自転車の安全で適正な利用の促進に関する条例案」「近江の地場産業および近江の地場産品の振興に関する条例案」「近江の地酒でもてなし、その普及を促進する条例案」	5 件
大津市	20 件	(2014年度) 大津市議会会議条例（一部改正）、大津市議会委員会等傍聴条例（一部改正）、大津市議会会議条例（一部改正）、大津市議会委員会条例（一部改正）、大津市議会基本条例（制定）、大津市災害等対策基本条例（制定）、大津市議会会議条例（一部改正）、大津市議会委員会条例（一部改正）、大津市議会議員の議員報酬等及び非常勤議員の報酬等に関する条例（一部改正） (2015年度) 大津市議会委員会条例（一部改正）、大津市議会議員の議員報酬等及び非常勤議員の報酬等に関する条例（一部改正）、大津市がん対策推進条例（制定） (2016年度) 大津市議会基本条例（一部改正）、大津市議会会議条例等（一部改正）、大津市議会意思決定条例（制定）、大津市議会委員会条例（一部改正）、(2017年度)、大津市議会会議条例（一部改正）、大津市監査委員会条例（一部改正）、大津市議会委員会条例（一部改正） (2018年度) 大津市議会基本条例（一部改正）	20 件
彦根市	16 件	委員会条例の改正など	11 件
長浜市	4 件	長浜市議会委員会条例の一部を改正する条例（2014～2017に 4 回改正）	4 件
近江八幡市	1 件	近江八幡市議会議員政治倫理条例	1 件
草津市			
守山市	なし		
栗東市	1 件	議会基本条例	1 件
甲賀市	7 件	甲賀市甲賀の茶及び甲賀の地酒を信楽焼の器でもてなす条例 甲賀市議会議員政治倫理条例	7 件
野洲市			
湖南市	17 件	湖南市議会委員会条例の一部を改正する条例の制定について、湖南市議会会議規則の一部を改正する規則の制定について、など	17 件
高島市			
東近江市	2 件	①地方自治法施行令第152条1項第3号の法人を定める条例の制定について ②東近江市歯及び口腔の健康づくりの推進に関する条例の制定について	2 件
米原市	11 件	①米原市議会委員会条例の一部を改正する条例について（5回）②米原市議会議員政治倫理条例の制定について ③米原市議会の議員報酬の額の特例に関する条例の廃止について ④米原市議会議員政治倫理条例の一部を改正する条例について ⑤米原市議会議員の報酬および定数の在り方に関する審議会条例の制定について ⑥米原市議会の議員の定数を定める条例の一部を改正する条例について ⑦米原市議会委員会条例の制定について	
日野町		—	
竜王町			
愛荘町	1 件	議会改革条例の一部を改正する条例	1 件
登郷町	なし		
甲良町	6 件	甲良町特別職の職員の給与に関する条例の一部改正	6 件
多賀町			

滋賀県下の自治体議会改革の現状と課題

資料4-5 県および市町調査 議会改革関連5（タブレット端末の配備状況）

県、市町名	13. タブレット端末の議員への配備状況について
	1. 全議員に配備し、紙媒体の配布は行っていない 2. 配備しているが希望する議員には紙媒体も配布 3. 希望する議員には紙媒体のみを配布 4. 配備していない
滋賀県	4
大津市	一部紙資料を併用（紙資料の配布の有無を資料ごとに決めている）
彦根市	2
長浜市	4
近江八幡市	4
草津市	2
守山市	4
栗東市	4
甲賀市	1
野洲市	4
湖南市	1
高島市	4
東近江市	4
米原市	4
日野町	4
竜王町	4
愛荘町	4
彦根町	4
甲良町	4
多賀町	4

資料5 滋賀県の「議会改革白書2018年版」																							
・ 下表は「議会改革白書2016年版」について県および市町の協力を得て2018年の状況を示したものです。 ・ 2018年度末で変更または訂正がある場合は該当番号に○を記入してあります（○のある項目での○は2015年度の状況です）。 ・ 設問番号欄に「期間2018年度」とあるものは、2018年度の状況の回答です																							
質問No	質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	倉郷町	甲良町	多賀町	
Q1	議会改革体制	1 議会運営委員会				○					○				○	○	○	○					
		2 特別委員会設置			○			○	○	○	○	○	○						○				○
		3 議員の調査会・検討会		○																			
		4 議員以外も参加組織で検討																					
		5 1～4)以外の常設改革組織				○	○																
		6 その他の体制													○								
		7 改革取組終了、態勢解散	○																○				
		8 現在特設態勢組1～7 非該当															○				○	○	
Q2(1)	議会基本条例	1 検討中																					
		2 制定方針、検討着手																		○	○	○	○
		3 16年3月制定見込み																					
		4 17年7 月までに制定予定																					
		5 16年中制定予定																					
		6 制定済み		○	○	○	○		○		○	○			○	○	○		○	○			
		7 制定済み、改正済み						○		○			○	○				○					
		8 制定予定なし																					
Q2(2)	議会基本条例の運用実績の評価・公開	1 歳運で評価・公開				○										○							
		2 特別委で評価・公開						○					○										
		3 特別組織で評価・公開																					
		4 1～3非該当組織で評価・公開実施																					
		5 評価実施、非公開	○		○																		
		6 評価未実施	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-			-
Q2(3)	議会基本条例改正内容	1 政務活動費へ規定変更					○						○	○									
		2 議決案件の追加・変更					○						○					○					
		3 住民投票案の追加・変更																					
		4 議会への住民参加案追加												○									
		5 協議・政策審議組織案の追加																					
		6 議会付属・調査機関案の追加																					
		7 1～6 に該当しない改正		○						○			○					○					

質問No. 質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町
Q3 自治基本条例	1 制定に向けて検討中									○											
	2 議会に関する規定のない条例制定済(まちづくり条例等含む)										○		○								
	3 議会に関する規定含む条例制定済(まちづくり条例等含む)				○	○	○								○			○			
	4 制定予定なし	○	○	○				○	○			○	○			○	○		○	○	○
Q4 議長選出時の公約所信表明	1 本会議で議会設定				○																
	2 全協等本会議以外の場で議会設定		○				○		○	○	○	○			○						○
	3 設定せず	○	○	○	○	○		○					○	○	○	○	○	○	○	○	
	4 設定せず																				
Q5(1) 地方自治法改正(基本構想策定義務廃止)	1 策定・議決条例の制定・改正		○	○		○	○		○	○		○	○	○		○		○		○	○
	2 既存条例に条項存在				○			○							○						
	3 議決方式廃止、新運営枠組み																				
	4 1～3に該当せず				○				○		○										
Q5(2) 地方自治法改正(通年制)	1 通年制を条例で定めた							○									○		○		
	2 独自条例・要綱で通年制実施	○	○																		
	3 四期制			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	4 1～3に該当せず																				
Q5(3) 地方自治法改正を受けての取組・権限行使 期間2018年度	1 議決による臨時会の招集											○									
	2 本会議での公聴会、参考人招致																				
	3 首長の条例予算以外の再議請求																				
	4 1～3はなし	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
Q6 一問一答の導入	1 導入	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	2 未導入								○						○						
Q7(1) 反問制度	1 要綱等で明文化して限定して導入											○			○						○
	2 要綱等で明文化し無限定で導入																				
	3 法規等で明文化し限定して導入		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○			○	○	○			
	4 法規等で明文化し無限定で導入											○									
	5 未導入	○												○				○	○	○	
Q7(2) 反問の実施 期間2018年度	1 行われた			○			○		○		○	○	○		○		○	○	○	○	
	2 行われなかった	○	○	○	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

質問No. 質問	回答選択No.	遊賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町
Q8 議員間討論	1 要綱等で明文化																				
	2 法規等で明文化	○	○	○	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
	3 明文化されていない							○										○	○	○	○
Q9 議員間討論の実施状況 (複数回答有)	1 質疑の時間帯に議事を止めて																				
	2 質疑の時間帯に議事を止めずに														○						
	3 質疑の時間帯とは区別して議事を止めて																	○			
	4 質疑の時間帯とは区別して議事を止めずに			○	○	○				○	○										
	5 討論の時間帯に事実上の議員間討論を行った										○										
	6 首長提出議案の審査には行われなかった	○	○	●			○	○	○			○	○	○		○	○			○	○
期間2018年度 Q10(1) 諮問陳情での市民の提案説明	1 市民の希望で認める		●						○		○				○		○			○	
	2 議会が必要と認めたとき		○		○	○	○	●		○		○		○	●	○		○		○	
	3 想定していない	○		○				○					○						○		○
Q10(2) 諮問陳情での市民の提案説明の実施	1 機会があった		○		○				●	●				○	○						
	2 機会がなかった	○		○				○				●									○
	3 希望がなかったので機会がなかった								○		○	○	○	○			○			○	
	4 機会を設けなかった					○	○			○			○			○		○			
期間2018年度 Q11 傍聴者の発言	5 諮問陳情がなかった																				
	1 明文化した規定により認め、議事録に記録																				
	2 明文化した規定により認めたが、議事録に記録せず																				
	3 議長等の裁量で認め、議事録に記録した																				
	4 議長等の裁量で認めたが、議事録に記録せず																				
	5 認めていない	○	○	●		●	○			○	○	○	○	○	○	○		○		○	
期間2018年度 Q12 公聴会・参考人招致	6 希望がなかったので機会がなかった			○	○			○	○								○				○
	1 公聴会を開催した																				
	2 参考人招致を行った	○	●	○	○				○			○		○	○						
期間2018年度	3 行わなかった		○			○	○	○		○	○	●	○	●	●	○	○	○		○	○

質問No. 質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町
Q13(1) 市民との対話 期間2018年度	1 0回							○										○	○	○	
	2 1回以上	9回	4回	5回	4回	5回	1回		6回	3回	3回	7回	1回	9回	9回	2回	1回				1回
Q13(2) 市民との対話の 様式の方法 (複数回答有)	1 議会報告会として			○	○	○	○		○	○		○	●	○	○	○	○				
	2 特定の団体等との意見交換会	○	○	○	●	○					○				●	●	●				○
	3 住民のだれもが参加できる場			○	×		○		○			○	●	○	○	○	○				
	4 特定テーマについての意見交換の場 回答なし	○		○	○		○		○							○	○				
Q14(1) 本会議上程前の 議案・会議資料 の事前公開	1 印刷物でのみ閲覧可能		●	○	○				○						●						
	2 印刷物での閲覧のほかホームページ で閲覧可能		○				○								○						
	3 非公開	○				○		○		○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
Q14(2) 議案書の委員会 等審議前の事前 公開	1 印刷物でのみ閲覧可能		○	○	○	○		○	○	●		○				○	○		○	○	○
	2 印刷物での閲覧のほかホームページ で閲覧可能	○					○				○		○	○	○						
	3 非公開									○								○			
Q14(3) 会議資料の会議 前の事前公開	1 印刷物でのみ閲覧可能			○					○							○	○				
	2 印刷物での閲覧のほかホームページで 閲覧可能																				
	3 非公開	○	○		○	○	○	○		○	○	○	○	○	○			○	○	○	○
	4 議案書以外に資料はない																				
Q15(1) 会議の公開状況 (条例上の規定)	1 委員長または委員会の許可によって 傍聴可能				●							○		○			○	○	○	○	○
	2 常任委員会のみ原則公開																				
	3 常任委員会、特別委員会を原則公開							○		○						○					
	4 常任委員会、特別委員会、議会運営 委員会を原則公開		○	○	○		○		○				●								
	5 すべての会議を原則公開	○				○					○				○						
	6 地方自治法のほか会議公開の条例 の定めはない																				

質問No. 質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町
Q15(2) 常任委員会の傍聴	1 特段の事情がない限り認める運用、概ね希望者は傍聴可能		○		○		○	○	○	●		○	○	○	○	○				○	
	2 通常認める運用、スペースに限りがあり、希望者全員は入室できないことがある	○		○		●				○	○										
	3 一般市民には原則として認めない運用																				
	4 希望があった時に判断																○	○	○		○
	5 常任委員会未設置																				
Q16 傍聴者への議案書や会議資料提供	1 資料の一部または傍聴者用に用意した資料提供			○		○			○		○			○	●	○			○	○	○
	2 同じ資料を提供している	○	○		○		○	○		○		○					○	○			
	3 資料提供は行っていない												○		○						
Q17 審査後の会議資料公開	1 審査後に、印刷物でのみ閲覧可能		○	○	○	●		○	○	○	○	○		○	●	○		○		○	
	2 印刷物での閲覧のほか、ホームページで閲覧可能	○	●																		
	3 非公開						○						○		○		○		○		○
Q18 常任委員会記録の内容及び公開状況	1 概要記録で作成、ホームページでは閲覧不可												○								
	2 概要記録で作成、ホームページでも閲覧可能																				
	3 要点記録で作成、ホームページでは閲覧不可									○						○	○		○	○	○
	4 要点記録で作成、ホームページでも閲覧可能	○																			
	5 全文記録で作成、ホームページでは閲覧不可							○	○		○	○		○	○			○			
	6 全文記録で作成、ホームページで閲覧可能		○	○	○	○	○								●						
	7 作成せず																				
	8 常任委員会は非設置																				

質問No. 質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	彦根町	甲良町	多賀町
Q19(1) 会議状況(記録)のインターネット配信(複数回答)	1 本会議をオンデマンド配信	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎		○			
	2 常任委員会をオンデマンド配信																				
	3 予算決算委員会をオンデマンド配信																				
	4 特別委員会をオンデマンド配信																				
	5 全員協議会をオンデマンド配信																				
	6 その他の会議をオンデマンド配信		○																		
	7 配信せず															○	○		○	○	○
Q19(2) インターネット上での動画配信(配信サービスの利用(ライブ中継の場合も含む))	1 ユーチューブで会議状況を配信					◎		○	◎				○								
	2 アストリウムで会議状況を配信						○														
	3 1,2以外のサービスを利用				○		◎			○	○			○		◎		○			
	4 動画配信(配信サービス)は利用せず	○	○	○			○		○			○			○	○	○		○	○	○
Q20 議案に対する賛否の公開状況	1 全ての議案について各議員個別の賛否を公開	○	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○			○	○	○	
	2 重要議案についてのみ各議員の賛否を公開									◎											
	3 全ての議案について会派単位の賛否を公開																				
	4 重要議案についてのみ会派単位の賛否を公開									○											
	5 非公開							○								○	○				◎
Q21(1) 条例により議決事件を追加しているか	1 追加している	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	2 追加していない							○													
Q22(1) 議会による議案修正(1)	1 否決件数		0	1								1						1			
	2018年度の否決件数	0						0		0		0							1		
	2 再提出後可決件数		0	1								1						1			
期間2018年度	2018年度の再提出後可決件数	0						0		0		0									
	Q22(2) 議会による議案修正(2)		0	2	1	1								1				1			
	2018年度の修正案の件数	1						0		0		0							0		
期間2018年度	2 可決された修正の件数		0		1	1								1				0			
	2018年度の可決された修正案の件数	1						0		0		0									
	Q23 議員提案条例		0	1		1		0		1				1	1				0	2	
期間2018年度	1 提出された議員提案条例案	0	1			1		0		1				1	1				0	2	
	2 可決された条例案	0	1			1		0		1		2		1	1				2		

質問No. 質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町
Q24 議会によるパブリックコメント	1 議会基本条例に関するパブリックコメントを実施																				
	2 議会基本条例以外での議会や議員にかかわる条例に関するパブリックコメントを実施									○											
	3 政策的な条例案(上記以外)の制定・改廃に関するパブリックコメントを実施した	○	○																		
	4 (1)～(3)以外のパブリックコメントを実施																				
	5 パブリックコメントを実施していない	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
期間2018年度																					
Q25(1) 政策討論の場の設置	1 特別な場を設置している		○				○														
	2 特別な場は設置していない(常任委員会、特別委員会などで対応している)	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Q25(2) 具体的な関係実績は	1 関係実績はある		○											○							
	2 関係実績はない			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○
Q26 専門的知見の活用 (複数回答)	1 地方自治法に基づく専門的知見の活用																				
	2 議員以外に公募市民や外部有識者が参加する機会を設置しての調査検討		○																		
	3 公募市民や外部有識者(学識者)等、議員以外で構成される機関を設置しての調査検討																				
	4 専門的知見の活用はしていない	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
期間2018年度																					
Q27 事業・施策・計画の 評価・点検 (複数回答)	1 事業事業評価		○				○					○									
	2 施策評価						○														
	3 政策評価																				
	4 自治体計画の進捗評価																				
	5 まちひと仕事創生法に基づく地方人口ビジョン策定を受けて、既存の「基本構想」の評価・点検																				
	6 1～5には該当しない方式での評価																	○			
期間2018年度	7 事務事業等の評価は実施していない	○	○	○	○	○		○	○	○	○		○	○	○	○			○	○	○

質問No. 質問	回答選択No.	滋賀県	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	草津市	守山市	栗東市	甲賀市	野洲市	湖南市	高島市	東近江市	米原市	日野町	竜王町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町
Q28(1) 特色ある議会改革(1) (SNSの利用)	1 議会でTwitterアカウントを取得、利用	○																			
	2 議会でTwitterアカウント取得、ページを開設		○	○								○			○						
	3 議会でLINEアカウントを取得、ページを開設																				
	4 議会として「1」から「3」以外のSNSサイトを開設		◎																		
	5 議会でネット上でのSNSは利用なし				○	○	○	○	○	○	○		○	○	◎	○	○	○	○	○	○
Q28(2) 特色ある議会改革(2) (議会モニター、サポーター制度)	1 議会運営にモニター・サポーター等を導入																				
	2 議案審議モニター・サポーター等を導入																				
	3 議会の政策審議にモニター・サポーター等を導入																				
	4 議会議員と共に審議検討するモニター・サポーター等を導入																				
	5 広報作成支援などを行うモニター・サポーター等を導入										◎										
	6 「1」～「5」に該当しないモニター・サポーターを導入																				
	7 モニター・サポーター等の制度は導入せず	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Q28(3) 特色ある議会改革(3) (災害時などの対応)	1 議会としての「事業継続計画」(BCP)を策定	◎	○											◎							
	2 災害対策本部への関与を制度化											○			○						
	3 議員行動マニュアルを策定					◎			○		○		◎		◎						
	4 議会(議員)としての災害時の行動を定めている	◎				◎	◎	◎													
	5 議会としての特に定めたものはない	○		○	○		○			○				○		○	○	○	○	○	○