

議会改革度調査2010 結果報告

2010年12月27日

早稲田大学マニフェスト研究所
議会改革調査部会

【1】本調査研究の目的

背景:

地方自治体を取り巻く環境の急激な変化や地方自治法改正による地域主権の推進により、現在は**地方議会において改革が必須な状況**となっています。

現在、議会基本条例の制定や情報公開・住民参加などさまざまな取組が先進的な議会によって実施されていますが、多くの議会においてはまだまだ議会改革への道半ばと思われます。

また、議会改革を進めようにも体系だった手順等が整備されていない状況のため、手当たり次第・場当たりの対応にならざるを得ません。

上記背景を受け、早稲田大学マニフェスト研究所にて議会改革調査部会を発足し、調査研究を行うこととしました。

昨年度は議会改革に必要な要件を検証するとともに、全地方議会への状況調査を行いました。そして今年度、要点を更に深掘りし、改めて全地方議会への調査を行っております。

議会改革に求められる要件と、調査結果から見える地方議会の状況について公開いたします。これが各議会の改革推進の一助となれば幸いです。

目的:

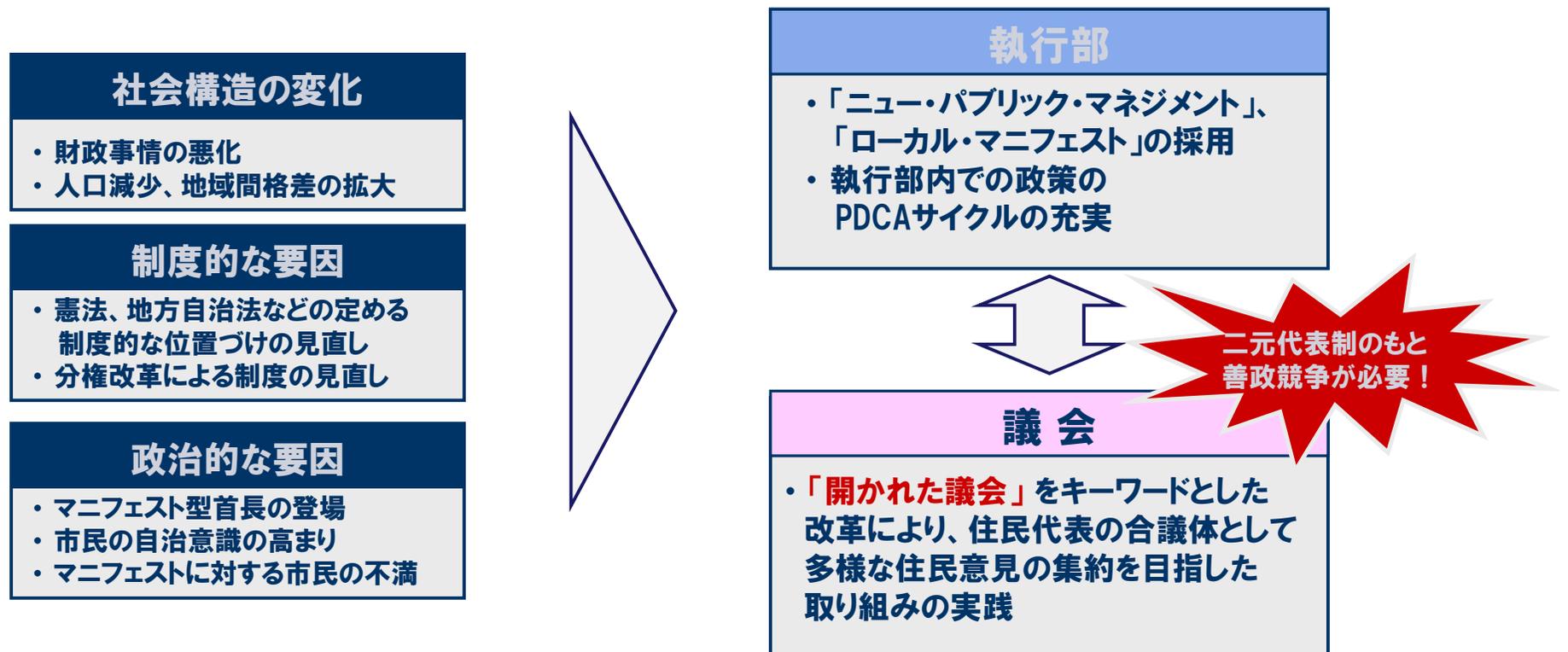
- ① 全議会における改革度状況(傾向)の確認
 - ・全国の地方議会の改革度がどのような状況にあるのかを確認・提示します

- ② 議会による自己評価および改善策の提示
 - ・自議会が改革度でどのステータスにあるのか、どこを強化すべきか確認できる指針を示します

議会改革に必要な要素に関する当調査部会における考えを、以下に示します。

1. 議会改革の背景

- 自治体外部における、財政難や「社会構造の変化」と「制度的要因」、「政治的要因」の3つの要素により、自治体の役割が大きく変わろうとしている
- 議会内部では、執行部と議会の間での機関競争を背景に善政競争を行う事例が出てきている



2. 開かれた議会の理念

理念

- 開放感にあふれた議会をつくることで、住民の信頼を取り戻す点が「開かれた議会」の理念
- 先進事例では、「開かれた議会」に「情報公開」「説明責任」「議会活性化」などのキーワードがあてはめられている。しかし、これは一側面を表すに過ぎない
- 開かれた議会を目指して議会基本条例を制定する事例が多数見られるが、「議会基本条例を制定した議会＝開かれた議会」ではない

構成要素

- 「開かれた議会」を目指した取り組みでは、結果として「情報公開」、「住民参加」、「議会機能の強化」の取り組みが共通して行われている

情報公開

- ・ 自治体の政策決定過程に関する情報の公開
- ・ 議会自身の情報公開

住民参加

- ・ 議会が行う会議・活動への住民参加およびその環境整備

議会機能強化

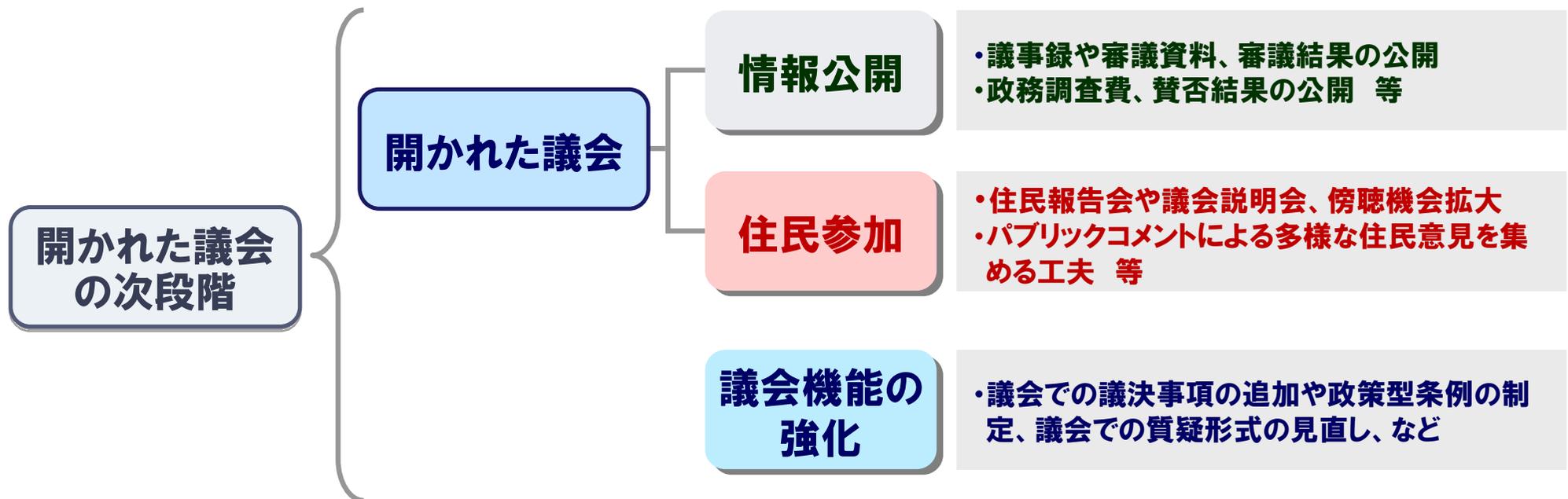
- ・ 二元代表制の下で議会に求められる役割を果たすために必要な条件の整備（議決事件の追加、議会運営ルールの見直し、など）

- 「開かれた議会」を実現する上で、上記の3要素は密接に関係しており、どれか1つの要素の重要性が突出しているわけではない

2. 開かれた議会の理念

定義

- 「開かれた議会」が使用され始めた文脈を考えると、開かれた議会とは主として情報公開、広げても住民参加までの概念である。本来的な意味では、議会機能の強化は、「開かれた議会」と同次元で使われるものではない
- 「開かれた議会」が実現された結果、多様な住民の意見を纏め上げ、政策として実現する必要が生じる。その際に求められる施策が「議会機能の強化」である



3. 議会改革の促進手段

ICT導入の必要性

- 議会におけるICTの活用は積極的に進められているとはいえない状況であるが、以下に示すような事情も考慮し、積極的にICTの活用を検討する必要がある

国民生活への普及

- ・ インターネットの人口普及率が78%を超える(※)など、ICTは国民生活に深く根ざしている
- ・ インターネットを介した情報発信など、ICTの利用に取り組まないことは、住民の間に新たなディバイドを生じさせている

ICTの導入効果

- 【情報公開】 説明責任、迅速な情報公開の実現
- 【住民参加】 インターネットを活用した多用な住民からの意見収集など、「双方向性」のある議会運営

議会関係者の要請

- ・ 「住民投票に至る前に、フラットに広く民意を聞く手段がほしい」
(県議会議長)
- ・ 「ホームページを通じて委員会の発言内容もわかるようにするなど、より開かれた議会を実現していきたい」(町議会議員)

※ 2009年通信利用動向調査(総務省)

3. 議会改革の促進手段

導入効果

□ 議会におけるICTの活用状況からは、以下の4点が導入効果として指摘できる

情報公開

- ・ 立法情報(議案・審議資料等)の公開による政策決定過程の見える化
- ・ 情報公開の迅速化

住民参加

- ・ 政策決定過程への住民参加の手段の拡充
- ・ 時間や場所に制約されない議会への参加機会の確保

省力化

- ・ 省力化、省資源化の実現
⇒音声認識ソフトの導入によって、議事録作成業務の省力化を実現など

議員の資格要件の見直し

- ・ 住民から常に見られていることを意識し、事前に十分な勉強をしてから議会に臨むなど、議員の在り方が変化する

導入方法

業務の見直し

- ・ 現在の業務運用の一部をICTに置き換えるのではなく、ICTの使用を前提とした大幅な見直しが必要

実現方策

- ・ 議会単独での資源の制約を考慮し、共同利用などの方法でのICTの導入を検討すべき

2010年8月に実施した全地方議会を対象とした調査の結果を速報として発表します。

1. 回答数

- ・依頼日 8/11 および 10/22(未回答議会への再依頼)
- ・調査期間 8/12～12/3 (12/14まで受付延長)
- ・内訳

区分	議会数	回答数	回答率	回答方法		
				Web	紙	Web率
都道府県	47	44	93.6%	37	7	84.1%
市区	809	726	89.7%	703	23	96.8%
町	757	483	63.8%	470	13	97.3%
村	184	103	56.0%	99	4	96.1%
合計	1,797	1,356	75.5%	1,309	47	96.5%

※議会数はH22/3/31時点の値を用いています。

※回答率は、回答数÷議会数 です。

※Web率は、Web÷回答数 です。

2. 議会改革度上位議会

得られた回答を集計すると同時に、各設問の回答について、議会改革度合を数値化するため配点を行いました。その得点による順位付けを行い、得られた傾向について示します。

各設問を、①「情報公開」②「住民参加」③「議会機能強化」のいずれかのカテゴリに分類し、そのカテゴリ毎に点数を算出しています。「平均点(和)」は、①②③を合計した値であり、「平均点(積)」は、①②③を積算した値です。そのため、1項目のみが突出していたり落ち込んでいたりする場合は、「平均点(積)」の値が小さくなります。マニフェスト研究所では、各カテゴリがそれぞれ推進されていることが必要であるとの考えのもと、「平均点(積)」を重視し、特に断りが無い場合はこの点数による順位付けを行っています。

議会改革度の総合得点上位100議会を別紙(改革度ランキングベスト100.pdf)に示します。なお、ご参照される際には、以下の点にご留意願います。

- ・未回答議会が25%近くあるため、全地方議会を母数とした結果ではありません。
- ・設問や配点(重視する項目)が異なるため、他団体等が実施した「ランキング」と合致しているわけではありません。
- ・回答者の回答基準が異なることにより、同様の内容を実施している議会でも回答が異なっている場合があります。(例えば設問40「費用弁償の支給方法」に関して、定額と実費が混在している場合の判断など)
- ・「平均点(積)」は、桁数が大きくなるため1/1,000した値を表記してあります。
- ・本調査はランキングによる順位付けを目的とするものではなく、あくまで目指すべき基準点に各議会が達しているかどうか、達していない場合はどのカテゴリが弱く、どのように伸ばしていけばよいのかを判断するための指針となることを目的としています。

3. 議員構成による傾向

平均年齢、女性議員比率について議会改革度の得点との有意な傾向が見られました。

(t検定における有意水準1%棄却)

これだけで構成比率が改革度と直接の相関があると言える訳ではありませんが、議会議員の構成が自治体の住民構成を反映している度合と、改革度との関連性については今後継続検証していきたいと考えます。

順位	議員平均年齢	女性議員比率
1位～100位	58.1	14.4%
101位～200位	58.3	14.0%
201位～300位	58.0	14.3%
301位～400位	58.5	13.0%
401位～500位	59.2	11.2%
501位～600位	59.9	11.4%
601位～700位	60.2	9.9%
701位～800位	60.3	11.8%
801位～900位	60.9	9.8%
901位～1,000位	60.8	8.8%
1,001位～1,100位	61.5	8.6%
1,101位～1,200位	61.4	7.0%
1,201位～1,300位	62.0	7.3%
1,301位～1,356位	61.8	5.8%
回答全議会平均	60.1	10.6%

※t検定:統計学的な検定法のひとつです。二組の対象について、各々の平均に、有意差があるかどうかを測るものです。これにより「有意」と判定されたものは(偶然そうだったわけではなく)明らかに平均に差があると言えます。

4. 地域による傾向

都道府県別に平均得点(その県下の市区町村議会の平均点)で集計を行いました。東側/西側や日本海側/太平洋側 といった地域特性は特に見られません。

No	都道府県	市町村数	回答数	回答率	平均点(和)	順位	平均点(積)	順位	No	都道府県	市町村数	回答数	回答率	平均点(和)	順位	平均点(積)	順位
1	北海道	179	154	86.0%	318.9	32	1751.8	28	25	滋賀県	19	13	68.4%	413.5	7	2778.6	14
2	青森県	40	35	87.5%	229.4	47	600.1	46	26	京都府	26	15	57.7%	462.0	2	5841.4	1
3	岩手県	34	28	82.4%	372.5	16	2358.9	18	27	大阪府	43	42	97.7%	411.5	8	3096.2	9
4	宮城県	35	32	91.4%	404.1	9	2804.6	13	28	兵庫県	41	32	78.0%	416.9	6	3360.6	6
5	秋田県	25	24	96.0%	320.6	30	1087.9	36	29	奈良県	39	23	59.0%	282.8	40	1635.3	30
6	山形県	35	25	71.4%	324.8	27	1799.3	26	30	和歌山県	30	21	70.0%	252.1	46	531.0	47
7	福島県	59	34	57.6%	312.5	33	2279.8	19	31	鳥取県	19	14	73.7%	450.7	3	3843.7	4
8	茨城県	44	37	84.1%	322.8	28	1663.7	29	32	島根県	21	13	61.9%	440.4	4	3395.0	5
9	栃木県	27	19	70.4%	303.7	36	1269.6	34	33	岡山県	27	18	66.7%	311.4	34	1026.4	39
10	群馬県	35	32	91.4%	257.0	45	724.7	45	34	広島県	23	16	69.6%	328.4	26	1508.6	32
11	埼玉県	64	48	75.0%	388.0	12	2956.9	10	35	山口県	19	19	100.0%	336.1	23	1938.3	24
12	千葉県	54	48	88.9%	361.0	18	2243.1	21	36	徳島県	24	13	54.2%	330.8	25	1062.3	37
13	東京都	62	58	93.5%	431.8	5	3921.8	3	37	香川県	17	8	47.1%	266.3	44	1428.5	33
14	神奈川県	33	31	93.9%	509.4	1	5662.2	2	38	愛媛県	20	15	75.0%	268.7	42	908.0	41
15	新潟県	30	26	86.7%	393.1	11	3343.8	7	39	高知県	34	13	38.2%	268.5	43	932.6	40
16	富山県	15	12	80.0%	322.1	29	900.9	42	40	福岡県	60	46	76.7%	334.5	24	2122.5	22
17	石川県	19	11	57.9%	319.1	31	1118.2	35	41	佐賀県	20	17	85.0%	383.5	13	2827.6	11
18	福井県	17	15	88.2%	380.7	14	2602.6	16	42	長崎県	21	18	85.7%	375.6	15	2063.1	23
19	山梨県	27	16	59.3%	351.6	19	1909.9	25	43	熊本県	45	29	64.4%	304.3	35	1787.3	27
20	長野県	77	54	70.1%	349.5	21	2808.9	12	44	大分県	18	16	88.9%	347.2	22	2244.2	20
21	岐阜県	42	37	88.1%	288.6	39	1045.7	38	45	宮崎県	26	20	76.9%	302.5	37	872.0	43
22	静岡県	35	28	80.0%	395.9	10	3119.7	8	46	鹿児島県	43	27	62.8%	290.0	38	1528.3	31
23	愛知県	57	48	84.2%	368.9	17	2398.4	17	47	沖縄県	41	20	48.8%	273.0	41	752.2	44
24	三重県	29	23	79.3%	350.7	20	2612.5	15									

※各設問を、①「情報公開」②「住民参加」③「議会機能強化」のいずれかのカテゴリに分類し、そのカテゴリ毎に点数を算出しています。「平均点(和)」は、①②③を合計した値であり、「平均点(積)」は、①②③を積算した値です。そのため、1項目のみが突出していたり落ち込んでいたりする場合は、「平均点(積)」の値が小さくなります。(P8説明文再掲)

※回答数、平均点には都道府県議会を含めておりません。あくまで県下の市区町村議会における合計点です。

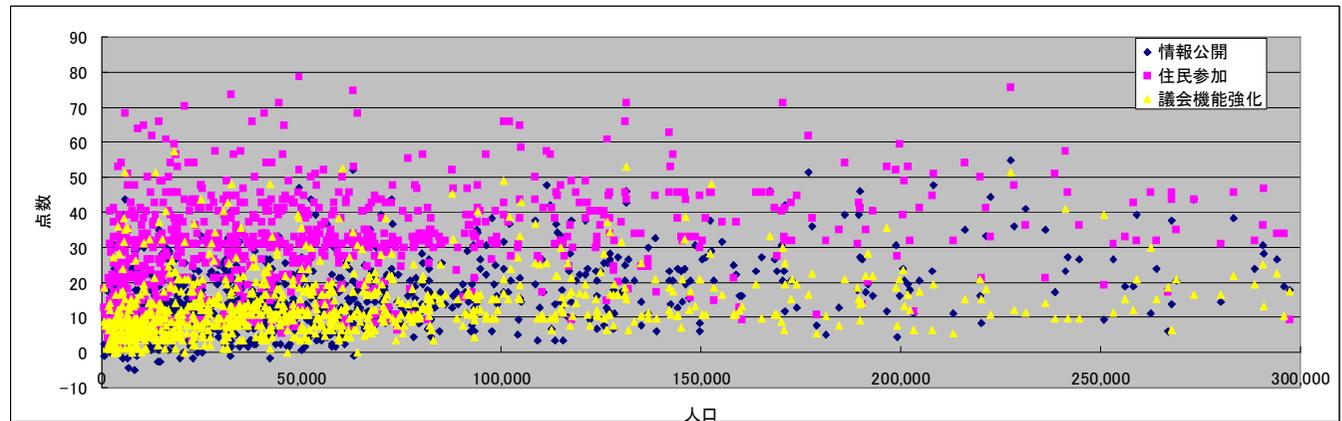
5. 人口との関連性

各自治体の人口分布と、議会改革度得点との関連をみてみました。

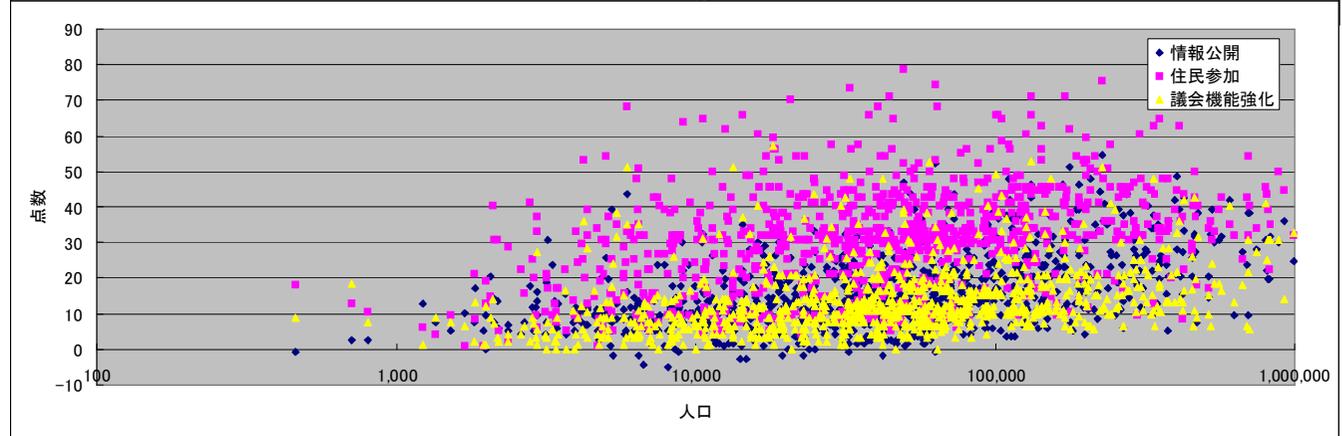
上図が人口を等間隔に並べたもの、下図が人口を対数表記したものになります。

やや人口が多いほど得点が高くなる傾向がみられるように思えますが、相関係数(r)は0.1~0.2となり、統計分析上、人口と議会改革度の相関は高いとは言えません。

人口×各軸得点 散布図
(横軸等間隔)



人口×各軸得点 散布図
(横軸自然対数)



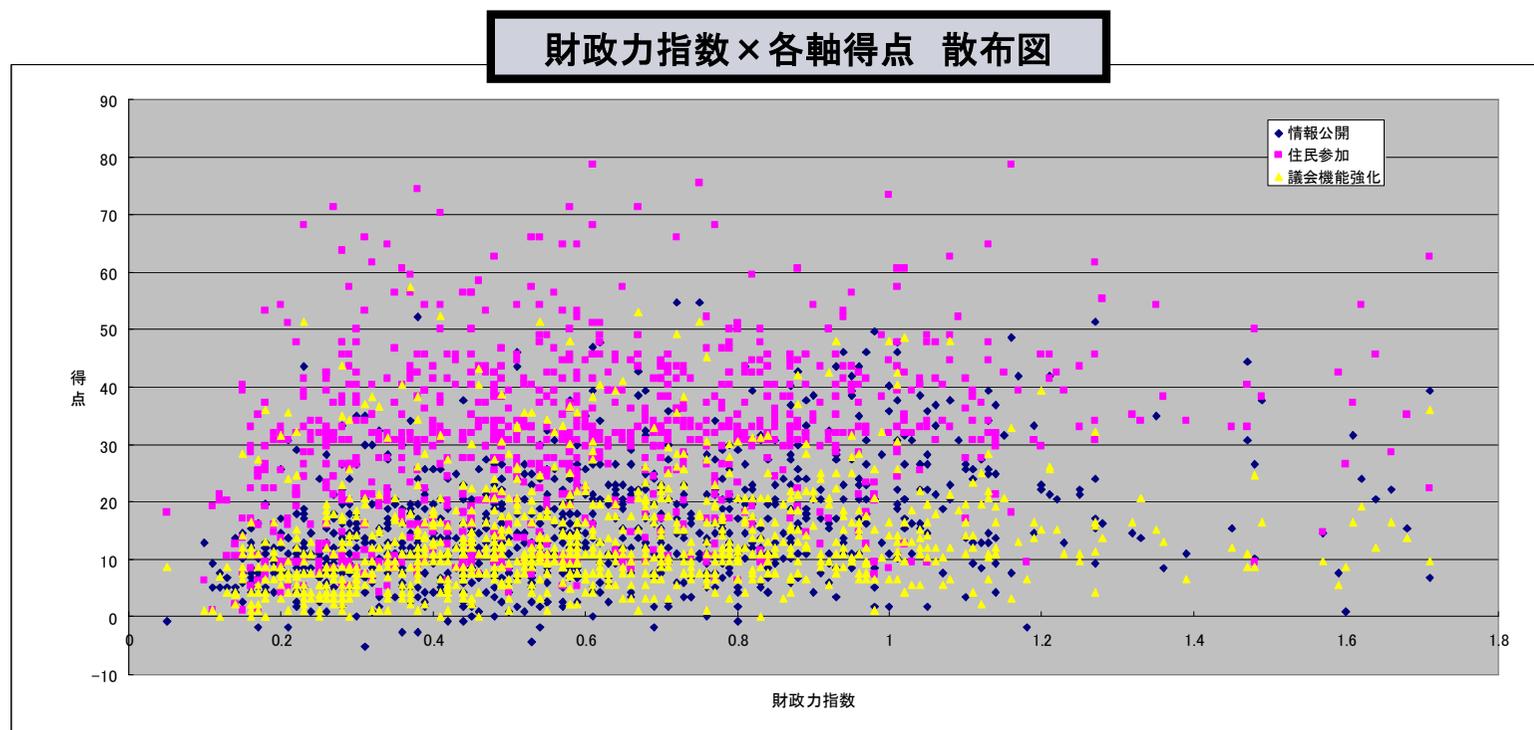
※人口は、総務省統計局の情報を参照しました。

※相関係数(r):二つの変数の相関を示す指標です。-1から1の間をとり、1に近いほど正の関係が強くなります。調査対象にもよりますが、通常は0.5以上ないと相関関係があるとはいえません。

6. 財政力指数との関連性

各自治体の財政力指数と、議会改革度得点との関連をみてみました。

議会傍聴時のバリアフリー設備や手話通訳者配置など、財政力と比例すると思われる設問もありましたが、以下に示すとおり相関は認められませんでした。統計分析上も、相関係数(r)は0.03~0.11程度であり、財政力指数と議会改革度はほとんど相関関係は無いと言えます。



財政力指数:地方公共団体の財政力を示す指標として用いられるもので、基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値です。通常は過去3カ年の平均値を指します。たとえば財政力指数が2.0の場合は、行政需要の約2倍収入があるという意味になります。

※財政力指数は、総務省統計局の情報を参照しました。

**4~6の結果から、議会改革度は地域や人口、財政力には関係が無いことがわかります。
つまり地域特性や自治体規模とは関係無く、議会改革を進めることが可能と言えます。**

7. 行政区分(都道府県/市区/町村)別の傾向

行政区別での得点度数分布表を右に示します。(縦軸:議会数、横軸:得点100点満点換算)

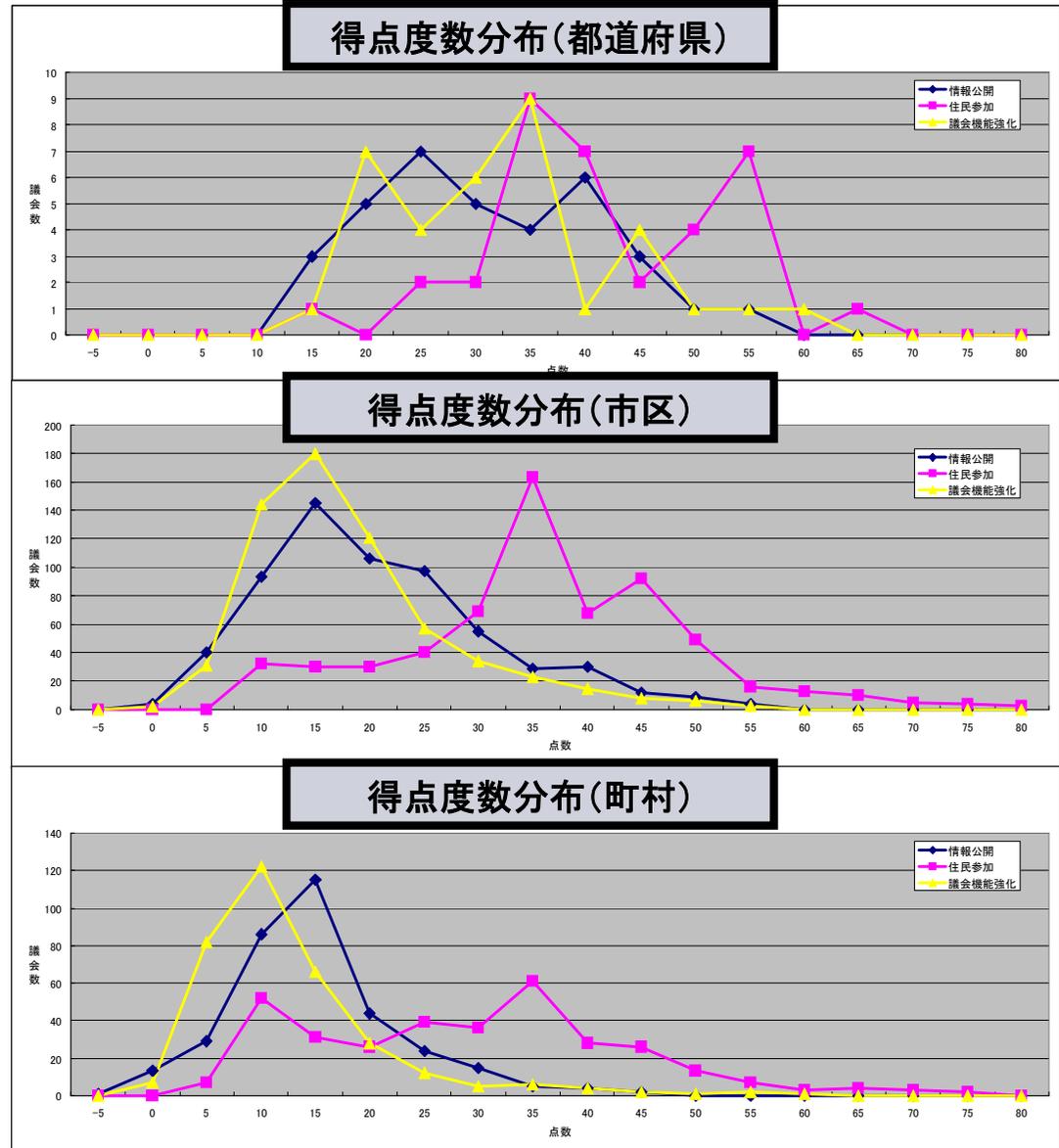
下表の平均点からもわかるとおり、有意に違いがあることが確認できます。

これにより、行政区分により議会改革に関する意識の違いがあることが分かります。

前頁で見てきましたとおり、人口・財政力とは関係なく改革は進行させられますので、町村議会においても今後、改革を促進させることは可能と考えます。

※ただし、町村においては回答率が低いことから全体の傾向を示しているとは言い切れません。

※全員協議会の有無など、行政区分によってはほぼ無効となる設問も混在しているため、若干獲得し得る総合得点に差異がでています。



8. 議会基本条例制定状況による傾向

議会基本条例の制定状況別に平均得点を見てみました。

下表・図に示すとおり、議会基本条例を制定済みの議会は、総じて平均点が高くなっています。

議員間討議や政策型議員提案条例の制定、議会報告会による報告実施等が、議会基本条例を制定する際に定められたからと思われます。

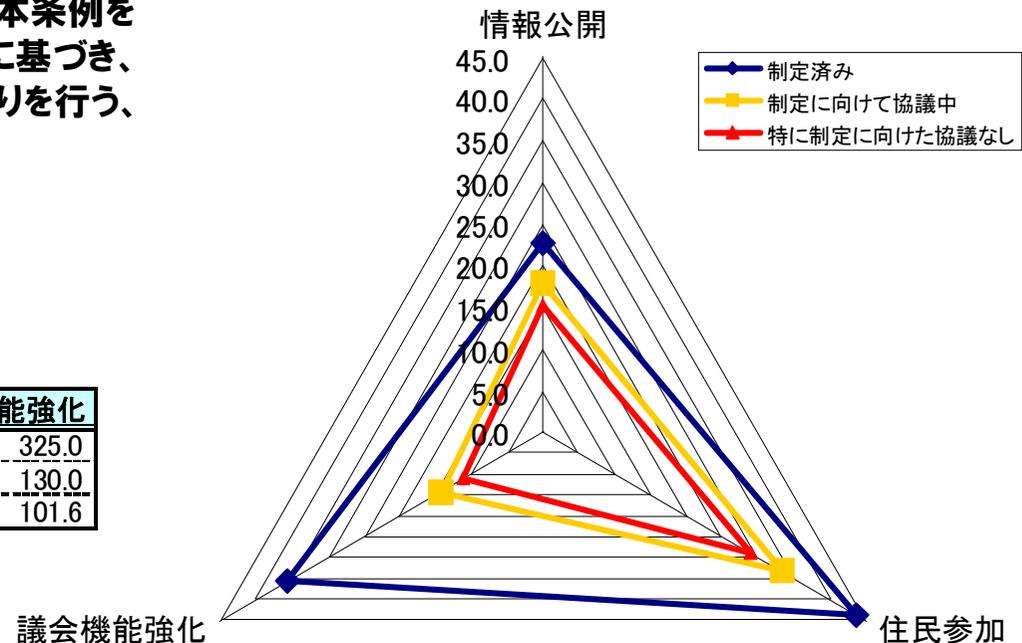
「議会基本条例を定めたので改革度が高まった」「改革度が高まった結果として議会基本条例の制定に至った」、議会によりどちらの場合も考えられますが、**議会基本条例が制定されており、それが実効を伴っていることが、議会改革が推進されている事の現れであると言えます。**

「実効を伴っている」点は当然ながら重要です。議会基本条例をおざなりに定めただけでは効果は見込めません。条例に基づき、具体的な取組を検討実施し、その成果について振り返りを行う、いわゆるPDCAサイクルをまわしていくことが大切です。

議会基本条例制定状況別平均点

議会基本条例制定状況	該当数	情報公開	住民参加	議会機能強化
制定済み	113	131.8	205.1	325.0
制定に向けて協議中	344	103.5	156.6	130.0
特に制定に向けた協議なし	899	88.3	135.8	101.6

※議会基本条例制定済みの地方議会は2010年12月現在で113より増えています。上記の数値は8月時点での回答のものがあることと、未回答議会があることでズレが生じています。





その他

当研究所が8月に実施した調査に関しては、以下にて随時情報公開していきます。

早稲田大学マニフェスト研究所 議会改革調査部会のページ

<http://www.maniken.jp/gikai/>

早稲田大学マニフェスト研究所
議会改革調査部会

〒162-0041 東京都新宿区早稲田鶴巻町531
マルフジビル2F
Mail:mani@maniken.jp
Tel&FAX:03-6457-6852