

米原市議会基本条例に基づく評価報告書

米原市議会 議会運営委員会

令和7年9月12日

1 はじめに

この評価報告書は、米原市議会基本条例（平成 25 年 米原市条例第 20 号。以下「議会基本条例」という。）第 28 条第 1 項の規定に基づき、令和 3 年 11 月から令和 7 年任期満了に至る期間の議会（以下「現任期議会」という。）における議会活動に関し、議会運営委員会において検証を行う。

現任期議会が実践した議会活動について、成果と課題の分析を行い、次の議会へ申し送るため、自ら検証し、その結果をまとめる。

2 地方議会制度の現状と本市議会が目指す議会運営の本質

今般、議会基本条例に基づく現任期議会の取組を評価するに当たり、何をその本質において議会活動・議会改革を実践してきたのかを明らかにしなければならない。そのためには、現行法制下における「首長」と「議会」の関係について、双方の権原に焦点を当て、現行法制上双方がどのような立ち位置になっているのかを概観する必要がある。

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）第 147 条は、首長は自治体を統轄し、代表すると規定している。ここで「統轄」とは、「他の執行機関はもとより、議会および住民のすべてを含めて、当該団体の事務についてこれを統轄し、その最終的一体性を保持することを示す。」概念であるとされている（松本英昭著「逐条地方自治法（第 9 次改訂版）」（学陽書房）522 項引用）。

また、首長の事務に関しては、自治法第 149 条各号列記の規定は、「概括例示主義」とされており、その意味は、他の機関の専権事項でない限り、自治体の事務は、おおよそ首長の権限としての推定を受けることを意味し、このことから、首長の権限は自治体組織の中で非常に大きなウエイトを占めていると解されている。

これは、議会の権原として、自治法第 96 条各号列記の議決事項が「制限列举主義」であるされていることと比較し、包括的な権限を有する首長と、議決権を有するといいいながらも権原

に制限がある議会との関係性を如実に表していると解されている。

自治体の根幹的な事務である予算に関しては、自治法第 149 条第 2 号は首長の権原として、予算を調整し、これを執行することを挙げている。「予算の調整」とは、予算を編成する一切の行為をいうとされており、マニフェスト選挙が常態となっている現代社会においては、行政の継続性・持続可能な行政運営の観点からは看過できない事態を生む懸念が思慮される。事実、コロナ禍において、財政調整基金や建設基金等を取り崩し、市民に支援金を給付することをマニフェストに掲げた候補が当選し、問題になった事例があった。当該事例では、最終的には議会がこれを拒否し、地方財政法等法令違反が疑念される事務執行は避けられたのであるが、大衆迎合的な選挙に指向し、特に SNS を駆使した選挙が常態となりつつある現代社会においては、本市においても現実に関わりうる可能性がある。

市の最終的な意思決定（団体意思の決定という。）は、議会が負っているとされながらも、予算編成にかかる執行機関の意思決定過程に議会が関与できないという、法制度上の課題があると思慮される。

首長と議会との関係性は、二元代表制を標榜しつつも、現行法制度上は首長優位の制度であるといえる。このことは、2000 年に施行された地方分権一括法により、国と地方は対等な関係とされ 25 年が経過した今でも、地方制度の本質が、明治期から今日に至る歴史的な沿革をも背景に、中央集権的制度運用から脱却できていない表れであると考察するものである。

一方で、先述したように、大衆迎合主義の政治が台頭し、これに SNS を駆使した政治手法が常態化しつつある現代社会においては、首長の権限が強大であるがゆえに誤った自治体経営が正当化され、ひいては市民の安心・安全を脅かす事態を惹起する恐れがあると思慮される。このことは、我が国の地方自治制度における二元代表制と似たような性格を持つ某国の現状を見れば、容易に想像されるものである。

このような現代社会において、議会が目指すべき活動の本質は、『現行法制度上、首長をはじめとする執行機関の権原を尊重しつつも、自治体の意思形成過程に初期の段階から参画し、最

終、議決権を行使して団体意思を決定するという議決責任を果たせるよう、自治体経営に積極的に関与できる仕組を模索し、実践することで、多数決による意思決定と、合議制の機関として、団体意思の決定に至った経過を明らかにする議会運営を目指す。』ことであるといえる。そして、その本質に基づいた議会運営を実践した上で、その顛末を市民に公開することが開かれた議会としての取組につながるものである。

3 現任期議会の取組と評価（総論）

現任期議会は、委員間討議の仕組や一般質問通告書様式の改善、討論通告様式の改善などを通じて、議員間の自由な討議を誘発し、また、一般質問においても「論点と争点の見える化」を図ることに取り組んできたといえる。

また、定例会月以外に開催される委員会協議会では、執行部の志向する政策の情報提供を受け、議論の場として、政策提言的な機能を実践してきたものといえる。

さらには、広聴機能の面では、若者世代を主たるターゲットに、米原高等学校および伊吹高等学校生徒会とのディスカッションを通じ、単に「聴く」だけでなく、ともに政策の種を考えするという、政策提言に向けた演習も実践してきた。

本市議会における議会改革とこれに基づく議会運営は、先述した、議会活動の本質に沿った取組を実践してきたものである。

現任期議会が実践した議会改革の詳細は、次項で記載する。

4 現任期議会の取組と評価（各論）

（１）評価項目体系

評価は、議会基本条例をもとに、下記の個別評価体系に基づき行う。

	大項目	関連条項号	小項目	関連条項号
1	市民に開かれた議会	第3条第1号		
2	市民意見の把握と市政へ反映	第3条第2号		
3	市政の課題に関する論点、争点の見える化	第3条第3号	自由討議を通じた議会意思の形成 委員会における議員間の自由討議 代表質問および一般質問の活用	第4条 第17条第2項 第14条第1項
4	積極的な情報公開と説明責任	第3条第4号	市民に対する説明責任 議会活動の情報公開	第10条第1項 第10条第2項 第22条
5	災害時を想定した取組	第6条第1項		
6	政策提言・政策評価能力向上のための議員研修の充実	第23条		

（２）個別評価

評価指標は、1～5段階とする。各評価指標の視点以下のとおり。

- 「5」：非常に良い（目標を上回った。）
- 「4」：良い（最高評価には届かないものの、目標を達成し一定以上の成果を上げた。）
- 「3」：普通（期待された目標をおおむね達成した。）
- 「2」：あまり良くない（期待された目標をやや下回った。）
- 「1」：良くない（目標を大きく下回り、著しい改善が必要。）

※（評価の視点）

評価は、過去の議会活動と現任期議会の取組を比較し、相対評価したものです。

1	大項目	市民に開かれた議会
条・項・号		第3条第1号
条文の概要		公平性、公正性および透明性を確保し、市民に開かれた議会を目指す。
	小項目	
条・項・号		
条文の概要		
実施施策		市民に開かれた議会とは、議会においてどのような議論が展開され、どのように意思決定されたのかについて、市民に分かりやすく公表し、市民に議会の役割を認識してもらい、信頼される議会を目指すことであり、具体の実践および評価の内容は、以降の個別項目による。
成果		
評価		
今後の課題		

2	大項目	市民意見の把握と市政へ反映
条・項・号	第3条第2号	
条文の概要	市民の多様な意見を的確に把握し、市政に反映させるための運営に努める。	
	小項目	
条・項・号		
条文の概要		
実施施策	議会デジタル化広聴推進委員会を設置し、市内各種団体との意見交換会や、県立米原高等学校、県立伊吹高等学校生徒会のみなさんとのディスカッションなどを実施した。	
成果	・ 県立米原高等学校生徒会のみなさんとのディスカッション 計3回 ・ 県立伊吹高等学校生徒会のみなさんとのディスカッション 計2回 上記のディスカッションは、若者の意見を聴き、政策提言や、議会審査の参考とすることを目的に開催したものである。 ディスカッションでは、生徒の皆さんと共に課題の発見・分析等を行い、政策の種発見へとつなげる手法を模索することができた。	
評価	4	
今後の課題	今後、議会に求められる機能としては、政策評価機能のみならず政策提言機能の発揮が期待されている。 政策立案にあっては、EBPM（科学的検証に基づく政策立案）が求められる中、議会においてもこのことを踏まえた政策評価・提言の必要性に迫られることとなる。 今後、議会の広聴機能は、上記を念頭に置いた手法の開拓に取り組む必要がある。	

3	大項目	市政の課題に関する論点、争点の見える化
条・項・号	第3条第3号	
条文の概要	自由かつ達な討議を行い、市政の課題に関する論点および争点を市民に明らかにするよう努める。	
1	小項目	自由討議を通じた議会意思の形成・委員会における議員間の自由討議
条・項・号	第4条・第17条第2項	
条文の概要	第4条 (略)積極的に議員相互間の自由討議を行い、議会意思の形成に努めなければならない。 第17条第2項 委員会、付託議案の審査および所管事項の調査等に当たり論点、争点を明確にし、議会意思の形成に寄与するため、議員間の自由討議を重んじた運営に努めるものとする。	
実施施策	予算審査と決算審査を連動させるための仕組として、「予算・決算常任委員会」を常設型の常任委員会とし、かつ、議会意思形成に至った議会における議論の経過を明らかにするため、当該委員会および各分科会において、「委員間討議」の仕組を導入した。	
成果	これまで、委員会における審査の手法は、各委員と執行部による質疑応答により進行されてきており、委員間での議論の場がない状況にあった。 今般、委員間討議の仕組を導入したことにより、委員相互の議論の場を設けることができ、委員間の闊達な意見醸成の機会を整備できた。 執行部、議会相互に委員間討議に基づく論点整理を周知でき、このことにより、議会における議論の深化を図ることができるようになった。	
評価	5	
今後の課題	委員間討議の仕組導入後、分化会および分科会後の予算・決算常任委員会における議論は、徐々に深化してきている。 今後は、議員個人のレベルアップとさらなる議論の深化が期待される。	

3	大項目	市政の課題に関する論点、争点の見える化
条・項・号	第3条第3号	
条文の概要	自由かつ達な討議を行い、市政の課題に関する論点および争点を市民に明らかにするよう努める。	
2	小項目	代表質問および一般質問の活用
条・項・号	第14条第1項	
条文の概要	(略) 代表質問および一般質問は、広く市政上の論点、争点を明確にして行うものとする。	
実施施策	代表質問や一般質問に関し、質問の背景や意図が明確になるよう通告書の様式を改善した。 また、本会議における同質問時には、議場システムを活用した質問項目のテロップ表示を行うことで、市民に分かりやすい議会運営に努めた。 さらには、会派内における質問時間の調整制度を新設し、議員個人としての質問から、会派としての総合力を生かせる環境を整備した。	
成果	通告書の様式を改善したことにより、議会および執行部双方にとって、より分かりやすい通告とすることができた。 また、質問事項をテロップ表示することで、質問事項の概要が見える化でき、市民にとっても視聴しやすい環境整備を図ることができた。 さらには、代表質問・一般質問に係る会派内時間調整により、会派内での議論を経て、より練度の高い一般質問等の機会を整備できた。	
評価	4	
今後の課題	通告書の様式を改善したことにより、様式に沿って作成すれば、自ずと論点・争点が明確にできるようになっている。今後は、質問力向上に向けた議員研修等を重ねることで、人的集団としての議会力の向上が期待される。	

4	大項目	積極的な情報公開と説明責任
条・項・号	第3条第4号	
条文の概要	(略) 市民に対して積極的な情報公開に取り組み、説明責任を果たすよう努める。	
1	小項目	市民に対する説明責任
条・項・号	第10条第1項	
条文の概要	議会は、議会意思の形成および議決権に基づく市の意思決定に関し、市民に対し説明責任を果たさなければならない。	
実施施策	予算・決算常任委員会および各分科会における委員間討議の導入。さらには、本会議における討論の活発化のため、討論通告様式の改善と議会だより紙面の改善を図り、議会意思の形成に至った顛末にかかる見える化の充実を図った。	
成果	委員会（分科会）における委員間討議を導入したことにより、議会意思形成に至った議論の経過に係る足跡が残るようになってきている。	
評価	4	
今後の課題	委員間討議や本会議における討論通告様式等の改善による活性化など、仕組の導入は加速度的に進めてきた。 今後は、委員間討議対象案件拡大の検討と、委員会審査において何を着眼点とすべきかなど、議員の資質向上への取組を漸進的に進める必要がある。	

4	大項目	積極的な情報公開と説明責任
条・項・号	第3条第4号	
条文の概要	(略) 市民に対して積極的な情報公開に取り組み、説明責任を果たすよう努める。	
2	小項目	議会活動の情報公開
条・項・号	第10条第2項・第22条	
条文の概要	第10条第2項 議会は、原則として議会の活動に関する情報を市民に公開するものとする。 第22条 議会は、議会広報等の広報媒体を通じ、議会の活動を広く市民に周知するよう努めるものとする。	
実施施策	議会だよりの紙面を改善し、議会意思の形成に至った顛末にかかる見える化の充実を図った。 また、政務活動費の使途の透明性を図るため、支出一覧表様式を新たに設け、公表した。	
成果	市公式ウェブサイトによる代表質問・一般質問の録画公開、伊吹山テレビによる生中継など、すでに実践している事項とあわせ、議会だより紙面の改善により、議会意思形成過程の見える化の充実を図ることができた。 また、政務活動費の額の増額とも相まって、透明性の確保を図ることができた。	
評価	3	
今後の課題	市民意識調査では、議会生中継の視聴は横ばい傾向、議会だよりの読了率は減少傾向にある。 紙面の改善を図ったものの、そもそも情報は、自ら取得するものであることから、議会活動や議論に興味を持っていただけるような手法が必要である。	

5	大項目	災害時を想定した取組
条・項・号		第6条第1項
条文の概要		災害時においても議会機能を維持し、その持てる権能を発揮して、災害からの復旧および復興に努めなければならない。
	小項目	
条・項・号		
条文の概要		
実施施策		米原市議会機能継続計画を策定し、発災時における災害対策会議、災害調査特別委員会の設置など、迅速に行動できる指針を策定した。
成果		災害時における議員、議会の行動指針を明確にすることができ、迅速な初動体制と、災害時における議会活動の在り方の見える化により、災害時において、組織としての議会力の発揮が期待できる。
評価		5
今後の課題		今後は、当該計画に基づく訓練を実施し、当該計画の改善も含め、その運用を図る必要がある。

6	大項目	政策提言・政策評価能力向上のための議員研修の充実
条・項・号		第 23 条
条文の概要		議会は、議員の政策提言能力および政策評価能力ならびに資質の向上を図るため、議員研修の充実強化に努めるものとする。
	小項目	
条・項・号		
条文の概要		
実施施策		滋賀県市議会議長会や長浜・米原市議会連絡協議会主催の議員研修、さらには、本市議会独自の議員研修を実施した。
成果		議員研修を実施することで、議員の資質の向上、ひいては政策評価能力の向上を図ることに寄与できた。
評価		3
今後の課題		複雑多岐化する現代社会において、単発の議員研修のみでは、資質の向上を図ることは難しい面もある。 研鑽機会の常設化など、さらなる工夫が必要である。

5 今後の課題と方向性（総論）

今後、本市議会としては、現任期議会で培った数々の手法を継承しつつ、その練度を上げることが重要である。また、現行法制度は、先に記述したとおり、その歴史的沿革からも、短期的な大変革を期することは難しいと考えられる。しかし、市独自に制度の弱点を補う仕組みを構築することは可能であろうと思われる。例えば、通年をとおした議会活動の機会を創出することで、首長の招集行為によらず、自主的な会議を開催でき、次節に応じたタイムリーな機関意思の決定など、首長をはじめとする執行機関の権原を尊重しつつも、自治体経営の意思形成過程への参与を図ることは可能であると思われる。また、当該過程においては、市民の意見を聴取することが重要となるが、このことについても、現任期議会で実践した、政策提言に結び付けられる広聴の在り方を漸進的に進化させながらその機能向上を図る必要がある。

また、議会は議員の集合体であり合議制の機関であることから、構成員としての議員の資質向上は必須の要件である。議員研修の充実等、あらゆる手段を講じながら、漸進的な議員の資質向上を目指すことも重要な要素となる。

議会改革は、全国の各自治体議会において、大きなムーブメントを起こしている。しかし、その尺度が、DX化の推進を図ることが議会改革であるなどという、議会活動の本質から離れた指向であってはならないと考える。

本市議会としては、今後もその本質を重視した議会運営を第一義とし、その上で、DXのツールなどを活用した議会の見える化も検討していく。