

議会改革と連動した条例制定 ～墨田区議会基本条例

「議会改革検討委員会」設置以降、約1年半の間に15回の特別委員会、22回の運営協議会を開会し、条文の検討や逐条解説の作成及び条例制定後の課題の整理を実施。この間、議会として初めて「休日・夜間における議事堂以外での委員会開会」や「議会基本条例（素案）に係るパブリック・コメント」を実施するなど、精力的に議会改革に取り組み、平成30年第4回定例会において、条例を全会一致で可決するに至った。

1 議会改革の流れと条例制定の背景

平成12年の地方分権一括法、そして平成19年の地方分権改革推進法の施行により本格的な分権時代に突入し、全国各地の議会では、従来の監視機能を中心とした議会活動に加え、住民参加型の開かれた議会、さらには政策提言を積極的に行うことができる議会の実現に向け、様々な議会改革の取組を始めていました。

このような中、墨田区議会においても、平成19年8月に「議会のあり方検討会」を設置し、議会運営に係る当面の課題について検討を行ったことをきっかけに、本会議や予算・決算特別委員会のインターネット中継の開始、費用弁償（定額旅費）の廃止を行うなど、積極的に議会改革を進めてきました。

そして、平成25年3月には「議会改革検討委員会」（内部組織）を設置し、議会改革に関する様々な課題について、本格的な協議を行うようになり、区民アンケートや陳情者からの意見聴取の実施につながりました。平成27年12月には「墨田区議会議会改革検討委員会」と名称を改め、常任委員会のインターネット中継を開始するとともに、議会及び議員の活動規範や基本ルール等を定めた議会基本条例を制定することを決定しました。

この決定により、平成29年5月に、議会基本条例の制定その他議会改革に関する諸問題について総合的に調査し対策を検討することを目的に、公式な組織として「議会改革特別委員会」を設置し、条例制定に向けた本格的な検討を開始しました。

2 条例制定のプロセス

議会基本条例の条文案を策定するに当たっては、委員会の中に、委員の代表者から成る「運営協議会」を設置しました。まずは、条例全体を八つのカテゴリーに区分けし、各会派に役割を分担した上で、条文案を検討しました。そして、公開の場である特別委員会において委員間討議を行うなどして、条文案一つ一つを丁寧に整理していきました。一通り全ての条文案を整理した後、全体の整合を図るとともに、構成や表現の再検討を行い、条例（素案）を策定しました。この条例（素案）について、平成30年10月にパブリック・コメントを行い、寄せられた11件の御意見を反映して、同年11月に「開かれた議会」、「議会活動の活性化」を基本理念とする条例の最終案を策定しました。

特別委員会の設置から条例の最終案の策定

墨田区議会議長

樋口 敏郎

まで、およそ1年半の期間を要しました。その間、特別委員会を15回、運営協議会を22回開会し、全ての会議で活発な委員間討議を行いました。また、本区議会として初めて、同委員会を休日・夜間に議事堂以外（2か所の地域プラザ）で開会するなど、精力的な委員会活動を展開してきました。

こうした活動を経て、「墨田区議会基本条例」は、本区議会として初めての委員会提出議案として提出され、平成30年12月11日の本会議において全会一致で可決し、同日、公布に至りました。また、施行は、議員改選後の任期開始日である令和元年5月1日としました。なお、東京23区における議会基本条例の制定は、荒川区議会、板橋区議会に次ぐ3例目となりました。

こうしたプロセスの詳細や本条例の逐条解説については、本区議会ホームページに掲載しておりますので、是非御覧ください。なお、本区議会の議会改革の取組については、早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革度調査2019」の総合ランキングで、全国で29位に位置付けられ、東京23区では前年に引き続き2年連続となる1位に輝きました。

3 条例制定に当たった課題

全30条に及ぶ本格的な条例制定を議会から

提案することは初めてのことでしたので、議会事務局職員は専門書を読んだり研修に参加したりして、法制能力の向上に努めました。しかし、法制執務は非常に奥が深いため、区長部局の法務部門に協力を要請し、議会事務局と連携してリーガル・チェックを行うこととなりました。

また、バブリック・コメントについても、区議会として実施した前例がなく、実施基準もありませんでしたので、区の実施基準を準用して実施しました。

このように、議会基本条例の策定に向けた議論を重ねていく中で、議会事務局のスタッフ機能の強化や政策提言を行うに当たった規定整備の必要性を痛感しました。

4 条例制定による効果・成果

墨田区議会基本条例には、通年議会、一般質問の分割方式、政策会議、区長等の反問・反論を始めとして、前例のない様々な規定が盛り込まれました。そこで、この条例の実効性を確保するため、議会基本条例の運用に係る検討課題として39課題（その後追加したものを含めると、現在は44課題）を抽出し、現在、議会改革特別委員会において、一つ一つの課題について具体的な運用方法を定め、順次、運用を開始しています。これにより、

常に新しい課題に取り組む議会が実現され、議会全体の活動の活性化が図られています。

また、同条例では、全国初と思われる議会事務局による議会に対する「提案制度」を明文化しました。この規定により、議会事務局から、主体的にタイムリーな様々な提案がなされ、円滑かつ効率的な議会運営及び議会活動の充実に貢献しています。さらには、職層や年齢に関係なく議会事務局職員同士で知恵や意見を出し合うことにより、職員の職務に対するモチベーションや責任感の向上につながるのと同時に、職員一人一人の政策立案及び政策提言能力の開発が図られています。この取組については、日本最大規模の政策コンテスト「第15回マニフェスト大賞」において、「優秀マニフェスト推進賞（議会部門）」に選出されました。

5 今後の課題と展望

議会基本条例は、平成18年に栗山町（北海道）が全国で初めて制定したことをきっかけに、大きなムーブメントとなり、現在ではおよそ800の地方議会で制定されています。現在は、単に条例を制定することが目的ではなく、その条例を効果的に運用していくことにより、議会の意識がどのように変化し、ひいては区民の負託にどう応えたのかを検証し、

改善を重ねていく段階にあります。

墨田区議会では、現在、条例の具体的な運用方法等の検討を重ねていますが、それが終了した後、これまでの検討の成果を何らかの形で区民にお示ししたいと考えています。本条例には、この条例の目的の達成状況を検証する規定を設けましたが、一定のPDCAサイクルを確立することが、議会改革の一つの到達点であると考えています。

墨田区議会は、これからも、区長と共に二元代表制の一翼を担い、区民等の福祉の増進を図る責務を負っていることを改めて認識し、議会基本条例に掲げる理念を体現し、積極的に議会改革に取り組んでいく覚悟です。

年月日	主な取組事項
平成 19 年 8 月	議会のあり方検討会を設置 費用弁償（定額旅費）の廃止を提言
平成 25 年 3 月	議会改革検討委員会を設置 議会基本条例の制定を議会改革の最終的な着地点として提言
平成 27 年 12 月	墨田区議会議会改革検討委員会を設置 議会基本条例を制定することを提言
平成 29 年 5 月	議会改革特別委員会を公式な組織として設置 条例制定に向けた本格的な検討を開始
平成 29 年 5 月～	15 回の特別委員会、22 回の運営協議会を開会し、条例の素案を策定
平成 30 年 10 月	条例素案に係るパブリック・コメント実施
11 月	議会として初めてとなる委員会提出議案として「墨田区議会基本条例」を提出
平成 30 年 12 月 11 日	本会議において全会一致で可決成立（同日公布）
令和元年 5 月 1 日	施行