

# 議会改革はどこまですすんだか

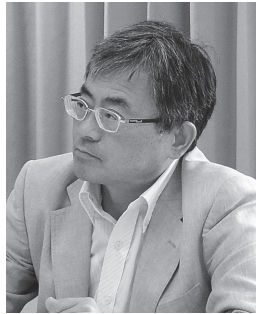
## 改革8年の検証と展望



(司会) 神原 勝  
北海道大学名誉教授



中尾 修  
東京財団研究員  
(元栗山町議会事務局長)



江藤 俊昭  
山梨学院大学  
法学部教授



広瀬 克哉  
法政大学法学部教授

### 1 改革8年、議会は変わったか

栗山の議会基本条例が改革の起点に  
全国で570以上の議会基本条例制定

神原 ご出席いただいたみなさんは日頃から議会改革の現場に足繁くでかけ、実践にふれながら理論構成をし、議会改革の流れを牽引してきた百戦錬磨の方々です。議論していただくテーマは「議会改革はどこまですすんだか」ということですが、どんなお話がうかがえるか楽しみです。議会改革の起点になったのは、八年前の二〇〇六年に北海道の栗山町における議会基本条例の制定です。これが大きなきっかけになって、全国に議会改革の流れが広がっていきました。この八年間の議会改革を検証しながら、現在の課題と今後の展望など、議会改革全般にわたって忌憚らないお話をうかがいたいと考えています。

最初に議会改革の八年をどのように評価できるか概括的に話をうかがいます。次に、議会改革の三本の柱と考えている、議会と市民の関係、議会と長の関係、そして議員と議員の関係です。これは議会改革の中心課題ですから、この三つ、あるいはその相互関係について突き詰めて考えていきたい。最後に、議会改革をさらに発展させていくためにはどんなテーマがあるのかそれぞれご意見を出していただきます。

二〇〇六年五月に栗山町議会が全国初の議会基本条例を制定したとき、私は二〇〇六年が議会改革元年になり今後全国に広がっていく」と、当時、論評しました。それから八年が経ち、議会基本条例の制定も数百のオーダーになって、改革のすそ野が広がりました。これによって自治体議会が力を増したのか、また市民の意思を反映する議会に変わったのかなどについて、みなさんの評価をお願いしたい。

広瀬さんは「議会改革フォーラム」を主宰されて、全国の議会改革の

情報センターのお仕事をされていますので、議会基本条例の広がり状況もふくめてお話しください。

**広瀬** 栗山町議会が初めて制定した二〇〇六年五月一八日から二〇一四年四月一日時点で、五七一本確認できました。見落としはないと断定できませんが、わずかな期間に全自治体の三分の一近くに達し、ここまでくると議会には普通のこととして議会基本条例がある、という状況になってきたと思います。

議会基本条例時代の議会改革の一つの特徴的な取り組みである議会報告会も着実に増加し、名称は様々ですが、機関としての議会が直接住民と対話をする報告会を昨年行った議会はちょうど五〇〇です。アンケート未回答の議会が割くくらいありますので、実数はもう少し多いと思います。二〇〇六年には栗山町と宮城県の新本吉町（現気仙沼市）、そして同県女川町といった限られた議会の取り組みであった議会報告会が、現在では全国五〇〇以上の議会の取り組みになっています。

議会基本条例時代の基本的な指標になる基本条例と報告会がこれだけのペースで広がってきて、議会はこれまで通りであっていいという価値観、考えは鳴りを潜めてきている。ますますみつつかある議会改革を何らかのかたちで取り入れるという考えが、標準的な位置づけになってきたのは確かです。

他方では、その裏返しなのかもしれませんが、議会報告会を行わなければならないと考えている

けれども、「議会報告会を何のためにやるのか」は見えていないという議会も出てきます。他方で、なかなか期待したようには行かないという先行事例の情報だけは伝わってくるので、目的意識は不明確だけれども、議会報告会をどのように行えばいいのか知りたいという問合せが増えてきました。

これはいささか本末転倒な話で、議会改革の具体的な項目について普遍化してきたため、何のために行うのか認識がないままに改革に取り組む事例も出てきているということです。そこでは、どんなやり方がいいのか価値判断の基準を自らが持っていないので、具体的な手はずをどう整えていけばいいのか迷っている現状があります。

**神原** 議会基本条例制定が五七一ですと、これは全国の議会の約三分の一になります。自治基本条例は最初に制定した二〇〇一年から一三年間で約三〇〇条例ですから、これをはるかに凌駕しています。制定状況に地域的な差はあるのでしょうか。

**広瀬** たしかに地域差があり、東京都内は少なく、中国四国もやや少ない傾向です。北海道は町村で伸びがとまりました。埼玉県と千葉県では増えつつあり、都心では増えませんが、東京都心部から三〇キロ、四〇キロ圏で意欲的な取り組みが広がっている印象です。震災被災地では、震災以前から制定に取り組んでいた議会が多く、震災以後も広がっています。

## 議会運営と議会のあり方を明確に規定

**神原** 中尾さんは栗山町が議会基本条例を制定したときの議会事務局長ですが、その後八年間の広がりをどう評価していますか。

**中尾** 議会基本条例制定時にこんなに広がるとは予想していなかったので大変な驚きです。栗山町議会では議会基本条例制定前の二〇〇五年に、旧本吉町（現気仙沼市）につづいて議会報告会を行い、報告会を制度として確立してほしいという意見が各会場の町民から出ていました。このため議会報告会を実施する条例を考えていたときに、議会基本条例要綱（試案）が北海道自治研究（二〇〇四年一月号）に掲載され、これを参考にしながら栗山町議会の活動にあわせた条例をつくっていったという経緯です。二〇〇一年当時、議会が機関として直接住民と対話をするという意識は希薄でしたが、それが大きく転換したのは議会基本条例でした。

首長と議会、二元代表制という地方自治の仕組みも理解度は低く、選挙で選ばれた議員が直接住民と話し合う意識は醸成されていませんでしたから、議会基本条例によって考えは一気に深まったと思います。

従来の議会運営に参考人などの制度で住民が参加することがあって、そのほかに議会報告会もあるかたがよいと思うのです。ただ、広瀬先生が指摘したように何のために議会報告会を行うのか

整理されていないケースもあり、気になる点です。  
**神原** 江藤さんは各地の議会を訪ねていますが、どう見えますか。

**江藤** 栗山町議会基本条例の制定が議会改革の起点になっているのはその通りだと思います。

それには二つの意味があり、一つは議会運営を条例化したことで、どのような議会にするか規範性をもたせた。二つめは、今後の議会のあり方を明確に規定していることです。神原さんが冒頭で指摘したように、住民とともに歩むこと、それを踏まえて議員間討議をし、そして執行機関との政策競争を行い、議決責任を行使していく、これを議会基本条例で明確に規定しました。

私は議会基本条例により議会改革の本史にはいったと思います。これまで議会改革がなかったわけではありませんが、住民自治の根幹としての議会改革という意味ではいままでは部分的なもので、情報公開を行うとか、一問一答方式とか、対面式議場にするなど本体部分ではない。その意味で、議会改革の前史の段階にありました。それとは異なり、今日の改革は、住民自治の根幹としての議会を作動させ、これは議会だけでなく自治体改革につながるものです。栗山町議会基本条例はこれを明確に宣言し、作動させています。

栗山町議会の条例が歴史的な起点になって、全国五〇〇もの議会の横への広がりとともに、議会改革は進化している。議会基本条例を制度化して推進することにより解釈も変わってきているし、自治法自体も改正された。具体的には条例により

議決事件を追加することを定めた、地方自治法第九六条第二項を使うようになってきました。そして括弧書で法定受託事務は議決事項に追加できないことになっていましたが、二〇一一年の自治法改正で法定受託事務についても認められるようになった。さらに議会のサポートとしては、自治法第一〇〇条の二の専門的知見の活用があります。

自治法の解釈はそれぞれの自治体で行っている。議会基本条例をつくるとき中尾さんは苦労されたと思いますが、会議規則があるので議会基本条例はできないという考えを突破して自治の風土をつくり、それにもなつて制度が変わってくる。進化させるといふ点では、全国で条例化をすすめるながら議会改革をすすめていく。ローカル・マニフェスト議員連盟や議会事務局職員のネットワークも広がり、その活動を通して進化を遂げている印象です。一方では、普遍化することでマンネリがでてくるし、新たな課題も出てきます。それを突破するのが自治運動です。

### 議会間と議員間の格差

**神原** 議会基本条例の制定が増えるのは結構なことです。山頂、つまり質を高くするには裾野という改革を志す議会の量を増やさなければなりません。山を高くするためには裾野を広げなければなりません。そのような構造であれば、山頂にいる少数の議会と裾野にいる多数の議会、そしてその中間にいる議会といったように、改革のレベルを同

時的な空間で評価すれば議会間格差があります。しかし時間の流れで見れば、議会間格差はマイナスの方向で拡大しているわけではなく、プラスの方向に向けた格差の拡大ですから、先端を走る議会が課題を明確にして牽引しているかぎりは、裾野にいる議会をあまり批判の対象にしなくてもいいと思います。

それに先駆議会でもぼやぼやしていると居眠り議会になりますし、いま居眠り議会でも覚醒すれば先駆議会になれます。その意味で、議会間の格差は能力格差ととらえるよりは時間格差と考えたほうがいい。私はそんなふうに楽観的にみていますが、この点を中尾さんはどう考えますか。

**中尾** 議会基本条例を制定したけど、さほど改革につながらないという指摘があるのは確かです。基本条例は直接請求の対象になり、住民は基本条例を根拠に何らかのアクションは起こせるわけです。そこで議会は住民の代表機関ですから、議員を選んだ住民の側も議会との関わりを十分認識するようにしないと、議会制度自体が健全に本来の目的を果たせないことになると思います。

**神原** 広瀬さんはいまの点はどうですか。先ほどは、一方でマンネリ化しているというご指摘でしたが。

**広瀬** 神原さんがおっしゃるように、先にすすむ議会があつて後れるところがある格差なので、全体として後退しているわけではない。

もう一つは、条例に書いたことの重みです。条例でこのように定めたのに、なせいまのような決



め方になるのか、という問いかけができるようになりまし。規範として明文化されたものがなくて、住民代表だからこうしてほしいという思いだけで批判をするときと、議会が議決した条例に書いているのに、いま起こったことは条例の規定と違ふといえるときとは、住民からの批判や改善要望の持っている力は異なつてきます。条例で定めたことを実行するというかたちで議会のなかでの合意形成も容易になるでしょう。

いまの段階では基本条例をつくること自体が目的化して、条例を制定した時点で改革が終わつた気持ちになつている議会はたしかにあります。制定した条例を前提に地域の住民との関係を展開する場面が出てくれば、次の段階にすすむきっかけになると思います。停滞している議会があり落ちていく可能性はないとはいへませんが、進展していくテコは潜在的に準備されていると考えていい。

**神原** それは議会のあり方を条例で規範化する、つまり、なぜ議会基本条例を制定するかということにつながる大事な論点ですね。書いてあることは、誰かが気づいてその実行を求めたときにはやらなければならない。これがないといつもゼロからの議論になつてしまいますから。

ところで、マスコミの議会イメージは、いま私たちが議論しているような議会イメージとはかなり違います。たとえば、政務活動費の使い方をめぐつて公の席で号泣して辞めた議員、飛行機の座席のリクライニングをめぐつて市民に暴言を吐いて辞職した議員、セクハラ発言で知性を問われた

議員、いずれも府県レベルですが、面白おかしく紙上やテレビを賑わします。こんな報道を毎日見ていると、自分のところの議会も多分大同小異だろうというイメージで市民は見えてしまう。すぐれた改革をしている議会もきちんと報道しなければバランスが悪い。地道な改革がマスコミの議会イメージに覆われてしまいます。

地方自治のいい点は、全国一斉に同じ問題が起きないということです。一七〇〇の自治体があれば必ずどこかで不祥事は起きるでしょうが、一七〇〇全部ではありません。よそで問題が起きれば、他山の石として自己点検することができます。リスクを最小限にとどめることができるのが地方自治の利点です。

閣僚や国会議員の不祥事など、国レベルで同じような問題が起これば国政全体がマヒして影響は国民全体に及びます。江藤さんは最近のこのような問題をどう感じていますか。

**江藤** 最近の不祥事が多く報道されています。マスコミの報道の仕方にも問題がありますが、私たちは議会改革の起点から八年でここまですんだことを確認することです。議会間格差が出てくるのは当然のことなので、議会基本条例を制定し、議会報告会を定め住民との接触が必須になれば、議会改革はおのずと住民の方に向けて動き出します。装置が組み込まれますから、マンネリや問題点があつても過渡期として徐々に全体が引き上げられていくと思います。

不祥事については、基本的な結論としては新し

い道具、装置を認識していない議員を炙り出すいい機会だと思ひます。東京都議会のセクハラヤジの問題は、議会運営がセレモニーであることを明らかにしました。議長はセクハラヤジを制止しないし、質問者もそのまま質問書を読み続け、同僚議員も議事進行について何もいわない。つまり議会はセレモニーであることによる運営の問題を明確にしました。

兵庫県の政務活動費不適切使途の記者会見を行った号泣議員の問題は、政務活動費の意味をほとんど理解していない。いま議会は監視能力と政策提言能力を高めようとしているときに、理解していない議員を炙り出した。こういった議会をつくつていくかを、住民、マスコミと議論するいい機会だと思ひます。

**中尾** 問題になつた事案について、議会が機関として住民に対して報告会などを行った経験がない議員だと思ひます。機関として住民と向き合うことがあれば、もう少し議会の説明責任や住民が責任を問う機会があつたと思ひます。たとえば名古屋市議会では、河村たかし市長と対立的な関係があつたため、議会報告会を行う動きがありましたが、市民の目の前に議会が登場するのは重要なことです。

## 議会に関する自治法改正 96条2項の議決事項

**神原** 日常的に議会と議員が市民ときちんと接

点をもつていけば、このような問題は極小化できるといってお話としてうかがいました。それで思い出したんですが、議会基本条例を制定するとき栗山町議会の橋場利勝議長が、議員倫理条例は制定しないのかと私が問いかけましたところ、橋場さんは「議会基本条例に書いてあることをしっかりとやれば倫理条例はいらない」とおっしゃっていました。ただし名言です。

やはり議会基本条例、すなわち行動・思考の基準という規範をもたない議会で不祥事が発生する傾向にあることは明瞭ですね。でも新聞・テレビはこんな観点からの報道はまったくしません。事件が起こるとコメントを求めてきますが、私がそのようなことをいうとほとんど理解不能のようです。結局私のコメントが載ったことは一度もありません。

次に議論を移しますが、自治体議会が力をつけてきつつあるなかで、並行して国は議会関係の条項について地方自治法を改正してきています。流れとしては議会の活動を自由にして活発にできるようにする。もう一つは長との関係において議会の影響力を強めていく方向に変えていく。このように二つの視点から改正が行われているのだと思います。

また、議会から法改正の要請があったこと、すでに議会が先鞭をつけて実行していることが混在していますが、私が疑問に思うのは、なぜ現行法下で議会が自由にやれることを、地方自治法に組み込むのかということですか。たんにいえば、

放っておけばいいのに、と思うわけです。

二〇〇〇年の分権改革以降さみだれ的な改正があり、とくに二〇〇六年以降に重要な改正があったと思います。江藤さんは地方制度調査会の委員もされていまして、議会関係の地方自治法改正で感じていることを願います。

江藤 いままででも議会についての改正はありましたが、先ほども触れたように、分権改革の流れのなかで、議会の権限として自治法九六条二項の括弧書きを変更したのは、議会の監視能力を高めたものとして画期的なことだと思います。また、議員の監視能力、政策提言能力を高める改革は出てきています。

首長との関係では、専決処分の厳格化、議会招集にあたって首長が招集しない場合に議長に招集権を付与、通年期制の導入（二〇一二年）、などもこの流れです。委員会に議案提出権の付与は、自由度の拡大とともに監視・提案機能と連動します。これは委員会における議員間討議を前提とする議会運営では画期的なことだと思います。

議会の監視能力、政策提言能力の向上を支援する制度改革として、専門的知見の活用（自治法一〇〇条の二）が定められ、政務調査費が二〇〇〇年改革で制度化され二〇一二年から政務活動費になりました。

議会の自由度を高めることについては、すでに、定例会数・議員定数・委員会数の条例化、委員会の複数所属などが行われました。義務付け・枠付けの廃止、緩和の流れから、基本構想の議会の議

決義務がなくなり、これは自治体の自由度を高めることでしょうが、この意味をどう捉えるか。

さらに自治法の解釈はそれぞれの自治体で責任をもつて行えばいいのです。総務省行政課長の見解では、禁止されていないければ原則自治体の解釈に任せるといったり、公聴会や参考人制度は委員会のみ法律規定だったのが、本会議でもできるとになりましたが、行政課長は従来からできたという。総務省が解釈権を持つていることではありませんが、禁止と書いていないことを自治体はできた、と総務省はいつてるので、それぞれ自治体が独自に考えていけばいいことです。ただし、いまだに総務省は議会に附属機関を置くことを認めていませんが、一つ一つ突破していくことが大切です。

神原 明文で禁止していないことは自治体が独自に構想して行うことは当たり前で、市民参加も情報公開も総合計画も政策評価もみな自由の領域で行ってきたことです。私たちは昔から一貫して考えてきたことです。たとえば自治法九六条二項の議決事件の問題でも、行政法学者は、長については概括例示、議会については制限列挙といってきました。総務省の解釈もそうです。しかし、九六条二項で議会は条例で議決事件を決められるのに、どうして制限列挙というのか、この解釈は間違っていると私は主張してきました。

江藤 そうです。そのときに、従来の行政法学者の解釈、自治省・総務省の解釈をみるのではなく、住民にとってどういう意味を持つのかという解

積をすればいいので、その基準となる議会基本条例ができたのは画期的なことです。

**神原** 総務省が今頃になって間違いに気づいて解釈を変えるのは、ようやくそのレベルに達したということなのでしょうが、そうした総務省解釈は、もう自治体の現場では通用しない。たとえば付属機関が議会に設置できない、など。必要があると判断すれば自主的にどんどんやればいいし、現にやっているわけです。もしそれが違法だというなら、それこそ総務大臣は地方自治法にもとづいて「是正措置」を講じればいいのです。裁判制度を前提にして法解釈権は市民も自治体も省庁もみな対等にもついています。

広瀬さんは地方自治法の議会関係条項の改正で気になる点がありますか。

**広瀬** 基本的にいい方向に行っていると思いますが、気になっているのはいまお話に出た問題です。元々できたことをあえて自治法の条文に加えていることです。たとえば本会議での参考人や専門的知見活用は、書かなければ取り組みが広がらないという考えで、わざわざ条文化された。法律に明記しなければやらない、できない状況そのものが問題を表していると思いい反省すべき点です。

### 首長の再議権制度化の課題 自主解釈と法律事項の狭間で

**広瀬** 近年の法改正の種類のもう一つは、改革がすすんできたことで課題が浮上する、制度が予

定していなかったことで本来必要なものがあつたことに気がついたようなタイプです。たとえば計画議案の再議です。政策的な判断によって計画が修正されたり、議員提案で計画策定されることがあり得ます。それに対して政策方針を巡って、異なる考えを持つ首長が予算や条例について再議できるのであれば、政策的判断に基づく計画の議決に対して再議権があつて然るべきです。

これは計画を議案にして、かつ議会が政策の提案や立案の主体として動くことを想定していなければ、そこに再議権がなくても誰も問題だと思わない。ところが実際に計画を修正する議会が出てきたときに、制度的に手当しなければならぬことになつてきた。この延長でいうと政策条例についての質疑権を行政側に与えるべきではないか、という考えが近い将来出てくると思います。政策の立案主体として議会が積極的に動きはじめれば、その後執行機関は執行責任があるので、どういう趣旨なのか、こういう場合どう執行すればいいのかを質疑して確認しなければ、責任を持って執行できない。現在の制度の上では議会の議事の中で行政側は論点の提起や問題の指摘もできないので、これも制度化していく必要があります。

豊田市議会基本条例にはそれに匹敵する「確認の機会の付与」の規定があるので、積極的に政策提案していく議会みずからの発案で制度化していくことが望まれていると思います。

**神原** さきほど江藤さんからお話があつたように、「基本構想」の議決は地方自治法からなく

なりました。大いに結構なことで、自治体にとつては何のマイナス影響もありません。以前から自治基本条例や議会基本条例に、あるいは最近ですら総合計画条例を制定して、基本構想をふくむ総合計画を規定し、自治体独自の法的根拠をもたせる流れが加速しています。法律事項であつても自治基本条例の低位に組み込まれている。

条例や予算の再議に止まらず、そこに総合計画をふくめることは議会の議決が前提になつてからこそ、執行部側に異論がある場合の対抗措置が必要になる。従来のように総合計画とはいっても「行政計画」であつた時代は必要なかったのですが、議会の議決を要する「自治体計画」になつたからこそです。これは一見、長の権限を強めたようにみえますが、そうではなく議会の政策力量の向上を前提として成り立つ議論です。

**中尾** 第二八次地方制度調査会の答申に基づくとつて重要な改正がありました。

〇六年の改正では先ほども触れたように自治法一〇〇条の二で、議案の審査、事務の調査について専門的知見が活用できるようになりました。さらに一〇九条七項では、常任委員会の議会への議事案件提出権が認められましたが、実際に行つた例は少ない。

一三八条七項、議会事務局に関する規定では、「庶務を掌理する」から「事務に従事する」へ改正されている。これも大変大きい。議員をお世話するといふイメージから、調査能力、政策提案、





かんばら まさる 氏

法制能力等が明確に求められることになったことです。

現場では法的根拠について、自治体の議会事務局長や総務部長は自主解釈に不安があり他に根拠を求めます。都道府県の市町村課や総務省にこれといった聞くことがあると思います。

○六年五月に栗山町議会基本条例を制定したとき、総務省は北海道を経由して町の総務部長にどういう条例を制定したのか照会してきました。町議会が提案して制定した条例なので、議会に問い合わせてほしいのですが、総務省は町の総務部長に問い合わせるかつての機関委任事務のルートになる。「どんな内容の条例を制定したのですか」の問い合わせで、法令の枠を超えているとみたのかも知れません。

当時はまだ議会基本条例に対する見方は定まっていなかった。江藤先生が委員を務めた第二次九次地制調答申(二〇〇九年六月二六日)では「近年、それぞれの議会において、議会の活動理念と



なかお おさむ 氏

ともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きがみられるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される」と肯定的に評価し、議会基本条例が認知されたと理解しています。自治法に規定はないけど議会基本条例は自治法と矛盾しないことが確認されたと思います。

江藤 このときの答申素案では「議会の活動理念等を宣言した議会基本条例」という書き方だったのですが、議論のなかで答申のような内容になりました。議会基本条例は今後の自治のあり方として重要なものと明確に書かれています。議会基本条例は時代の趨勢ですから、多くの議会の取り組みが認知され、答申に書き込まれたという流れでみる事ができます。

中尾 この地制調答申以降、議会基本条例の制定が一気に全国に広がったのは、答申が裏付けになったからで、とくに議会事務局はそのように判

断したと感じています。

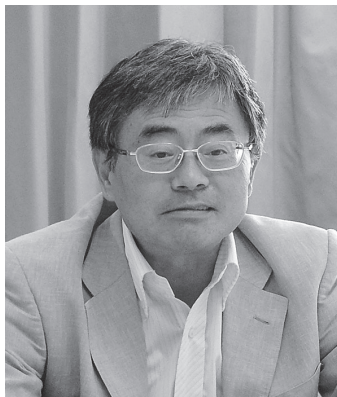
また私自身が臨時委員をつとめさせていただいた第三〇次地方制度調査会において検討された内容から、二〇一二年度の地方自治法改正になったものとしては、「二〇一条第六項 臨時会の招集権に関する規定」「二〇二条の二 通年制議会の実施に関する規定」「二二五条の二第二項 本会議における参考人招致の規定」「二七九条第四項 専決処分の不承認への措置に関する規定」等多岐にわたりますが、自治法上の議会に関するものは相当整備され、これからそれぞれの自治体議会がどう使いこなしていくかが問われていると思います。

神原 おそらく事実経過はその通りでしょうね。事務局もふくめて議会のなかには、法律が明文で禁止していないことは自由にできるとはいっても、情けないことになかなか一步が踏み出せない。だから、法律に明文の規定があれば安心して行うことができるといってしまおう。肯定的にいえば、法律を使って改革を拡大していくことですか。

けれども、私たちが最初に議会基本条例を構想した時もいまま、法律を変えなくても現行法の下で独自の努力で自由にできるものを条例化しようというのが出発点ですから、当然のこと、議会基本条例が法律とぶつかることなどないわけですが、しかし、これからどんどん改革をすすめていくと、次の段階では法改正が必要な場面が出てくるかもしれないませんが、基本は法律から規定自体をはずし

て自治体の自由にすることではないでしょうか。  
**江藤** 議会基本条例と法律がそれほどぶつから  
いのはその通りですが、発想がまったく変わると  
思います。従来のように、憲法、自治法など法律  
を見ながら自治体を運営するものから、自治体は  
こうあるべきなんだという自分たちの規範をつ  
くっていくようになる。様々な場面で、かりに従  
来の法律解釈とぶつかっても、自治をすすめるた  
めの解釈の基準、基点、軸になる規範を作り出す  
のは分権改革の成果です。

**神原** 通年議会も法律で定める前に一部で実施  
されていきました。法律で定めなくても現行法で  
できるのであれば、法律に規定する必要はない。自  
治体の判断と意思で決めればよい。法律事項にす  
るか自治体の自由の領域にするか否かは、これか  
ら先整理する問題として出てくるでしょう。それ  
までは議会の活動が充実する方向であれば容認さ  
れていいと思います。  
ついでに言えば地方自治法の学者・研究者は、



えとう としあき 氏

単なる実定法の解釈ではなく、自治体から発して  
法律に取り込むといった、法律の制定・改正過程  
をきちんと説明すべきですね。そうしないと生き  
た法解釈にはならないし、解釈自体が危うくなり  
ます。

## 2 議会と市民の交流はすすんでいるか

### 議会と市民が向き合う場「議会報告会」

**神原** 八年間を概括的に評価する議論をしてき  
ましたが、次の展開につなげるためにも議会改革  
の最大の成果、あるいは大きな課題について、一  
言ずつお願いします。

**広瀬** 大きな成果は議会への市民参加という考  
え方が当たり前になったことです。そして課題は、  
議会への市民参加がどんな成果を生むだろうか、

**中尾** 栗山町議会もそのような考えで基本条例  
を制定しましたが、問題の整理としては、現場の  
自治体職員は両にらみといましようか、裏打ち  
がほしいし、独自の自主的な判断で行いたい、と  
いう両方の思いがあります。

そのイメージが固まっていないことです。

**江藤** まず、成果についてです。議会への市民  
参加はとても大事なことで、議会の議決責任を行  
使するためには、市民参加が必要だし、議員間討  
議が必要だという広がりが必要で、議員間討  
議が「住民自治の権限としての議会」として動き  
ました。その上での課題が登場していると理解す  
べきでしょう。

**中尾** 議会制度に対して市民の信頼はまだ十分  
とはいえず、議会は住民代表機関だという理解を  
求めていくことが課題です。

**神原** 私も一つ。議会への市民参加や議員間討  
議をすすめて政策議論をしても、それをどうすれ  
ば自治体としての公式の政策プロセスにのせるこ  
とができるか。これは長と議会の関係になります  
が、そこをきちんとシステム化しなければ議会へ  
の市民参加も議員間の政策討議もすすまない。長  
と議会の間の政策ルールの確立の問題です。

さて次に議会と市民の関係、交流はどこまで実  
効的にすすんでいるのかにテーマを移します。



ひろせ かつや 氏



広瀬さんは議会への市民参加のあり方、中尾さんは議会制度に対する市民の信頼の問題点を上げましたが、議会と市民との関係でポピュラーになっているのは議会報告会です。報告会は議会から市民への議会報告だけでなく、実質的には議会への市民参加として運用されていると思います。

先ほど広瀬さんは五〇〇以上の議会が議会報告会を行っているという調査を紹介されたように、多くの議会が報告会を行い、いまや議会の慣行となつていきます。議会が市民と向き合う場が制度的につくられているのは画期的なことです。

一方、行政にも市民に対する行政報告会などがあるため、議会が行政と同じような報告会では新味がないとか、議会が独自に報告する事柄がないなど、手詰まり感が強まっているところもあるようですが、中尾さんはどのような印象を受けていますか。

**中尾** 議会報告会に参加する市民が毎年減少してきているとの悩みを持っている議会が多いのは確かで、各地で世代別やテーマ別の設定など工夫していますが、定期に開催することが重要です。栗山町議会は二〇一四年三月で一〇回目（一〇年目）の報告会になり、住民は議会報告会と行政が行う行政懇談会とは区別できていると思います。議会という機関がどういうことをするのか住民が理解するようになってきたと思います。

不特定多数の住民と定期的開催する議会報告会は、議会が機関として持つ重要なインフラと考えています。

**神原** 広瀬さんはいかかですか。

**広瀬** 手詰まり感は広がっていると思います。来るのは同じ人で高年層に偏っている。一方、議会の側がこのように報告会では話さなければと思いついてあるあり方と、住民が議会に聞きたいと期待することとのずれ違いがあります。

住民は、どんな議論をして、何がポイントになって、そのような意思決定になったのか聞きたい。しかし、議会は機関として承認したので、決まった内容を説明しますという報告会であれば、それなら行政から聞けばいいので、議会報告会にはもう来ないというのが住民の反応です。

議会しか報告できないことは何かをもう一度突き詰めて考える必要があると思います。

### どんな議会議論をしたのかを明確に 市民と議会の双方向性の確立

**神原** 江藤さんいかがですか。

**江藤** 課題はたくさんあると思います。神原さんが議会報告会が市民参加の場といったように、議会への参加は多様に考えることです。栗山町議会のように参考人制度、公聴会制度、請願・陳情制度を位置づけた議会本体への参加とともに、議会報告会のように議会が外に出かけていき不特定多数の住民と議論するようにしたのは画期的なことです。さらに、団体やグループと意見交換する「一般会議」で議論するなどの多様な参加制度が構想され、実践されています。

今後は、議場への参加と外への参加を体系的に構想して使いこなすことです。また、行政が開発した市民参加の新たな手法、例えば公募制や抽選制、さらにワールド・カフェなども活用してよい。議会への市民参加を体系的に位置づける必要があります。

問題の一つは、決定した事後報告だと行政報告会と同じですから、議会だよりや行政の広報を見ればいいことです。議会でどんな議会議論してきたのか、そこを明確にできるかが課題です。

さらに、これら事後決定だけでいいのか。これは長との緊張関係の課題になります。政策をつくり出す素材として活用すべき広聴の側面が組み込まれるかだと思います。住民も報告だけ聞いてもおもしろくないはずですよ。

またそろそろ「報告会」という名称も変えるべきだと最近聞いています。議論した事後報告だけでなく、住民の声を聞きながら政策化して、執行機関と政策競争を行い、それがどうなったかを中間報告や最終的な結果として報告すれば、議会として意味のあることだと思います。課題は多々ありますが、乗り越えようとしている議会は出てきています。

**中尾** 栗山の報告会は議会独自・単独で行うのではなく、地域の町内会や自治会との共同開催です。各会場は一緒に準備し、開催当日は、最初に町内会長、自治会長があいさつをしていただいています。そして住民の意見などは、本会議で報告会の報告として、報告第何号というかたちの公式

なものにしています。住民の意見を聞いただけにせず、意見を議案と同じように扱うことによつて信頼関係を築くことが必要です。

**神原** 中尾さんがおっしゃった点で、表現が適切かどうか分かりませんが私は市民と議会の関係を以前から「市民と議会の双方方向性の確立」といつてきました。ですから、議会から市民へ、市民から議会へという二つの流れをつくることです。これは市民が主催しても議会がやってもいいし、共催でもいい。

栗山町議会の場合は、市民からの要求があれば議会報告会とは別に意見交換の場を設けていますから、双方方向性が当初からつくられていました。

### 議会だよりを情報共有の素材に

**神原** 議会報告会で、議会が決めたことを報告するだけなのでおもしろくない、という声をよく聞きますが、それは突き詰めていえば、行政とは異なる議会の独自活動の報告がないということです。もつと突き詰めれば、議会が独自の活動をしていないということです。

たとえば道南の福島町議会は、独自活動として常任委員会でおこなった政策議論をふまえて政策提案をまとめたりして、「議会だより」に掲載しています。ほかにも議会は何をしてきたか、いまなにを考えているか、議員はどうしてきたか、実に多彩です。行政との争点は何かなどもよくわかります。

この「議会だより」は年四回発行され、議会報告会はこの持ち寄り寄つて報告され議論するので話題にはこと欠かないようです。新聞が議会活動について間違つたことを書けば、「議会だより」で反論しますし、町長に対する問責決議のいきさつ、長が提出した条例案を議会での討議によつて修正したプロセスなども詳しく説明しています。

**中尾** 議会が首長提案を否決したり、議員に不祥事等で議会が追い込まれとき、議会がかたまりとして住民に説明したくても双方方向の回路が確立していなければできません。何か問題が発生してからはなく、日常的に双方方向性の意見交換会、議会報告会を行つておくことが必要です。

名古屋市議会が一例です。議会が河村市長に追い込まれ、報告会を定めた議会基本条例を制定し、議会活動のためにこれだけの議員報酬と議員定数が必要と説明しましたが、市民の反応は厳しく遅きに失しました。

**神原** 福島町の「議会だより」をみると議会の活動はほとんど分かれます。読んでいて非常におもしろく、ここまで取り組むと話題性があり、しかも市民生活に身近に関わる問題ですから関心も高まってくる。要するに、独自の活動をしていないければ、当然報告することもないのは当然です。

「活動なくして報告なし」というべきでしょう。  
**江藤** 先ほど事後報告だけはおもしろくないといいましたが、まず議会だよりを情報共有のための共通の素材にして再度確認し、課題があれば住民から意見をもらうことが事後報告の大事なポ

イントです。

論点がずれるかもしれませんが、議会報告会に来る人たちは、関心があるので大体きますが、住民は多様なのでいろいろな仕掛け、住民参加の手法によつて住民の声は変わってきます。その声を聞いて政策化していく課題があります。もちろん議会報告会は議会の水準が低下したときに住民による批判によつて、水準を上げ維持していく機能もあります。議会報告会は重要ですが、それだけではない住民の多様な声を聞き、調整し統合していく手法も考えていく必要があります。

### 議会基本条例以前と以後の議員

**神原** 議会基本条例がスタートしてからの八年間は、議員の任期だと二期に相当します。そうすると基本条例以前の時代の議会のなかで過ごしてきた議員はまだ多いと思います。そうした議員は基本条例を制定してもなかなか従前の慣習から抜けきれない。しかも改革の中心的な役割を果たした議員はだんだん去っていく。一方、基本条例制定後に議員になった人は、制定時の熱い想いは持ち合わせていない。世代交代がすすむなかでこうした世代間の違いは、今後の展望としてどう考えるべきでしょうか。

**広瀬** 違つてきていますね。議会が議決権を有していることを行政（首長）との取引のカードとして使えるので、何らかの要望を実現するための資源として使おうという発想が従来型の議員には

多かった。一方、最近の議会では当たり前になりつつある、機関としての議会が市民と対話をするとか、議会が政策を提案するといったことを、議会の本務だと感じるかどうか、それを当たり前の議会活動のイメージとして持っているかどうかは大きな違いです。

ただ、日常的な議会の会議の組み立て方、会議の手前でどういう準備があり、そもそも議案が確定して議会に出てくるまでにどういう調整があるとか、議案の扱い方の調整をどこでやるかなどは、従来の前提に基づいた組み立てが残っているので、新しいイメージの議会活動を効果的に行うためには、その見直しが必要です。

一期目の議員は一生懸命ですが、議会の制度をどう使えば効果上がるかをつかむまではなかなかいかない。二期目の後半くらいになると相当できるようになり、三期目あたりが議会の慣行になれずぎずに制度を使いこなす、と評価する人が多かったです。そうしますと、栗山の基本条例から八年が経ち、多くの議会ではここ三〜四年の間に制定しているので、新しい時代の議会に即した動き方、振る舞い方が定着していくためには、まだしばらく時間がかかるのもやむを得ません。

**神原** 基本条例の前と後で議員になった人の間に、振る舞いや意識の違いがあるでしょうか。

**中尾** 基本条例は議員を縛るという表現は適切ではありませんが、議員と議会の活動を厳密にルール化しているので、重たいものです。この条例の重みを熟知し、基本条例を生み出した当時の

議員の思いが、条例後の議員に上手く伝わっていない面もあります。

ただ議会報告会は毎年必ず行われますし、住民との意見交換会などもあるので、住民が意見をいい議論する場があります。議会基本条例は住民にとっても重要で使い勝手が良いものになっていますので、若者や女性にも積極的に関わってほしいものと期待しています。

### 市民の議会観は変化しているか

**神原** 議会報告会の定着をはじめとして市民と議会の関係が様変わりし、相当活発に自己改革をすすめている先駆議会も多々ありますが、市民一般の議会像を変えるまでにはなっていない。市民と議会の間にはまだまだ埋まらない溝があります。その典型は議員定数と議員報酬の問題です。定数も報酬も削減するのが議会改革というマスコミ報道が結構ありますが、そうした認識とは別にこの問題にどう向き合つかで議会の見識が問われます。

議会が活発に活動しはじめていると認識しながらも、議員の数は少ない方がいい、報酬は少ない方がいい、という市民が多分また多数派でしょう。しかし、政策議論をするためには、一定数の議員は最低限確保しなければならぬし、報酬もそれ相当のものを考えなければ議員のなり手がなくなる。市民の議会観というものはどの辺りまで変化しているのか、まだまだ時間がかかる問題なのでしょうか。江藤さんどうでしょう。

**江藤** 難しい点ですが、議会改革の起点から八年しか経っていないことをどう見るかだと思います。議会人は現場で実践しているので方向性はみえはじめていますが、住民は中央集権の流れのままの思考にある人も少なくない。行政主導というかたちで首長に関心が向いていく。数年前までは約六割が地方議会に不満だといわれていたのが、少なくなったのは難しい課題です。ただ、地方議会だけが不満を持たれているわけではなく、国会議員、官僚、地方の行政への不満と不信があります。身近なところが批判を浴びるような不満が蔓延しているのは、地域の民主主義としては問題です。

一気に解決することなかなかできませんが、栗山町議会の議会報告会に来ている人たちは、町議会を信頼している人が信頼していない人より多いというアンケート結果があります。議会が住民の前に出て姿を見てもらうことが、信頼関係をつくることになると思います。

また議会報告会では、権限は首長ではなく議会にあることを知らせる機会にすることです。長期的には議会報告会や様々な住民参加の場を使い、さらには小中学生への教育を議会として行う、市民教育を充実させる時期にきています。形式的には議会に権限はありますが、それが行使できなかつた日本の政治文化を大きく変えていくことをしていかなければ、すぐには市民の信頼を得られません。

**神原** 子どものときから身近にある議会がどういうものかについて学習していれば随分変わってくると思います。地方自治全般についてそうです



ね、高校生の教科書でも若干の制度解説をしているだけで、市民が身近な問題解決のために使う自治政府、あるいは国政にも発信していく基礎政府という視点はありません。中尾さんは中学の教科書も使って自治の話を書いているそうですが、初めて聞くという印象の人が多いのですか。東京書籍の『新しい公民』はよくできていますね。

**中尾** 中学三年生の公民の教科書は地方自治について詳しく書いています。住民自治、政治参加、議会制度、二元代表制などが的確に整理されていますが、自治体職員や議員の地方自治の知識と理解は、教科書のレベルまで整理されているのでしょうか。

**神原** この教科書の第一章「私たちの生活と現代社会」、第二章「人権の尊重と日本国憲法」、そして第三章が「現代の民主政治と社会」ですが、その第三章第一節「現代の民主政治」の最初は「市長になって考えてみよう」と身近な問題からはじまります、そのうえで第二節が国の政治、第三節が自治体の政治と自治です。それぞれに一七頁、一二頁を割いていてバランスもいい。

**中尾** そうですね。教科書の最後は「私たちの政治参加」の項があり、私たち団塊の世代が子どもころは、政治はプロが行うもので政治から距離を置くことを親から教わったような気がします。自治体への政治参加も積極的にできるようにするため、民主主義に対する理解を深める、江藤先生がおっしゃるように政治文化を変えることで、お任せ民主主義から脱却できるかにかかっている

と思います。

### 市民と議会の多様な回路をつくる 議会の活動を知り市民の見方が変わる

**神原** 議会報告会の場の人数は少なくとも、必ず開く、続けることが大切です。また議会の活動を市民に見てもらうために議会モニター制度をつくり、市民からいろいろ問題を指摘してもらおう。議会基本条例をふくめ議会改革の課題を諮問会議のようなかたちで見直していく場に市民も加わってもらおう。議会活動の状況とその変化、改革の課題を広く学習できる場に市民もどんどん入ってもらい、オピニオンリーダーになってもらうとよいと思いますが、そういった点の議会活動は広瀬さんどうでしょうか。

**広瀬** 市民のなかのオピニオンリーダー層が議会に直接参加するチャンネルを増やし、涵養していくと間接的に効果を持つていくと思います。議員の定数や報酬については必ず改革のメニューに上がりますから、公聴会やアンケートをしたときに一般的には減らせという意見・回答が圧倒的に多い。

しかし、議会と市民の接触のチャンネルが多いところではしばしば逆のことが起きます。議員を減らせばいいというものではない、なのにどうして減らしたのかと批判が議会報告会で市民から出たりします。責任ある意思決定をするために、一定の専門的な知識を有した人材を議会に確保する

必要があるのだから、いまの報酬は低すぎるのではないか、という意見も出てきています。

行政の執行が滞れば住民生活に影響しますが、自ら仕事をする役割ではない議会の機関がなぜ必要なのか、自治体財政の比率では大したことはありませんが、絶対額として庶民感覚はそんなに額が必要なのかと捉えると、何のために二つの機関を持たなければならないのか本質的な必要性を理解している人は少ない。

この点について分かりやすかったのは栗山の議会報告会である住民の方の発言でした。近隣自治体の議員が、行政が行っているタウンミーティングと議会報告会では異なった情報が出ていて、同じ町から異なる二つの情報が提供され住民のみなさんは混乱しないのですか、どう整理していますかと質問がありました。

これに対して、「私たちは二つの選挙を行い、長と議会の二つを代表として選り役割分担をして仕事をしてもらっています。役割が違えば目の付け所も違うので、違うことをいうのは当たり前です。異なる両方を聞いて判断できるので私たちは幸せなのです」とある住民の方が応答されました。一つの見方しか説明を受ける機会がないのと、二つの異なるものの方で説明を受ける機会があるのとでは雲泥の差があり、そのためにもう一つの機関である議会があるのは幸せなことであると。ここに二元代表制の本質が表れていると思います。こうした認識が一般的に広がり、伝えられているかという点と難しい。伝えるのが私の役割であ

ると思っております。

**神原** これまで議員報酬については、首長側の付属機関として報酬等審議会をつくり、町長や副町長などの特別職として議員の報酬を検討しています。

福島町では議会議員の報酬を、長が委嘱した審議会委員で議論できるのだろうか、議会の活動を知らないのに何を基準にして議論するのだろうか、と懸念が示されました。そこで、議会基本条例に基づいて設置している町民参加の議会改革検討諮問会議のなかで議員報酬を検討することになり、議員の活動日数を精査して、常勤の町長ら三役の給与に対比させて計算する方式をつくりました。この改革案を報酬等審議会が受け入れました。

一般的な傾向として、現在は、首長報酬はこの額だから、議員報酬はこの程度でいいのではないかと、という井勘定的なものから、現行の額を一心の目安として、ある程度、自動的・継続的に計算し使える方式に変わりつつあるのではないでしようか。

**江藤** 特別職報酬等審議会は、議会の「お手盛り」を防ぐという意味でつくられた。かつては合理性もあつた。しかし、報酬等審議会だけですべてを決めるわけにいかないの、議会の活動等を示して審議してもらう。その際、議会本体の検討会や研究会などで基準を設定して検討し提案することは、福島町議会や会津若松市議会をはじめいくつもの議会で行っています。住民が議会の厳しい目を持った支援者になっていかないと、議論す

る素材を示してもなかなか通らない。二元的代表制の意味を理解している住民はまだ少ないので、理解を広げていく必要があります。

報酬や定数を議論する場合、議会のことを知らない住民と、議会のことを一年、二年みた住民が議論するのでは議論の内容はかなり違います。十勝管内芽室町では一年から二年間議会モニターとして議会運営をみた住民が、翌年に報酬等検討会のメンバーになって議論しているので、議論の

### 3 議員間の討議はすすんでいるか

#### 議員間討議をすすめる議会の工夫

**神原** まだまだ課題はたくさんありますが、市民と議会の関係の改革に努力している議会が多々あることを確認して、次のテーマに移ります。

議員相互で自由に政策の議論をする問題です。市民は議員同士で討論していると思つていますが、議会では長と議員のやりとりはあつても、議員間の討論はほとんどない。長に質問をして答弁をもらう議会から、議員間で自由に討論する議会へ。これが市民参加に次ぐもう一つの基本にならなければならぬのではないかと。

しかしこれは、市民参加以上に難しいと議員はいいです。なぜ、難しいのか。議論の末に論点を整理する、何かを決める、あるいは提案するとい

内容がまったく違い、充実した答申になってます。住民が参加する場合、議会議員の活動を知っているかがポイントです。また、長野県飯綱町では各集落から五〇名以上が議会だよりモニターとなつて議会を理解してもらつています。そこから議会だよりをはじめ議会と行政への意見をもらつています。そういう仕掛け、住民が議会をみる。あるいは参加する機会を広げて行くことが大切ですね。

う行為が議論の出口で予定されない限り、そもそも議論の必要が生じないわけです。単なる意見・情報交換のしつ放しで、まとめる・決める・提案することは一切やらないなら、居酒屋さんでやればいいのです。

たとえば六人の議員が委員会に所属していて、あるテーマで議論すれば必ず論点を文書で整理する。メモ程度でも短い文書でもいいから必ず論点を整理・公開する。このまとめる行為があれば議論が成立します。執行部の提案でも、説明後は委員会として議会として提案の何が問題か必ず議論して論点を整理する。この習慣がなければ、結局は議員個人対長の質問・答弁だけに終わつてしまいます。まさに「議員あつて議会なし」です。

江藤さん、各地の議会は議員間の討議をどんな工夫をしていますか。

江藤 たしかに議員間の議論がないのは変なことですし、討議とは元来自由なものですから、自由討議とは業界用語だと思います。

これまで会派の代表質問や一般質問は、議会としてまとまりがない前提で運営してきたものを、議会はかたまりとして、「人格を持った議会」として作動するためには議員間討議が必要です。そのときに論点を明確にするとともに、まとめあげることの合意形成になります。ただ、政治は合意が形成できないときもあるもので、少数意見を明記するのも今後のためには大切なことで、それも議員間討議によって可能となる。

いままでやっていなかったのが難しい点もありますが、事例としては岐阜県多治見市議会があります。総合計画の素案が提示されると特別委員会を設置し、執行部側が議員の質問に答えるとともに、議員間討議を行っています。たとえば特別委員の委員長がこの案については重要な点なので、これについては議員間で討議することを提案して行っています。そこで、論点を整理し、提案者の執行部側は議会でまとめたものは持ち帰ることもやっています。議員間討議によって論点を明確にして提案していくためには、ルール化と委員長のリーダーシップが必要です。これが制度化されれば議員間討議が当たり前のようになってきます。

今日、議会基本条例の制定自治体が五〇〇になっている。この制定にあたって、議員間討議がないとは考えられません。その議員間討議の面白

さを実感したはずですよ。それを広げれば良いと思っています。

神原 中尾さんは、議員間討議がうまくいっている議会をご存じでしょうか。

中尾 栗山町議会事務局長当時は議員間の議論があり、意見書、決議のときはよく議論がありました。先例や慣例の変更については相当の議論があり、議員自身に関わりのある事柄だと議論は活発です。一方、議案について、委員会委員長から審議経過の後戻りでもいいから、一人ずつ意見を述べてほしいと促せば、そこから議員間討議はすすみます。議会として議案審議をし、最終的に可決するかもしれないし、あるいは修正するか、否決するかもしれない。議案審議とはそういうもので、可決、修正、否決いずれになるか分からない、という議会でなければ議員間討議は難しいのかもしれない。結果が分からない、先の不透明な緊張感のある議会運営が必要です。

広瀬 たとえば委員長報告の中で必ず論点、争点は何で、どういう意見がでた上で意思決定したのかと明記することにすれば、自ずと議論が生まれると思います。現状では多くの議会で、質疑があったことは書かれるのですが、結論がでた後で質疑をした議員と調整をして質疑で扱われた論点を書いているのが大半だと思います。

そうしたやり方ではなく、委員会としての意思決定をする前に質疑が一段落したところで、この間の委員会の質疑と議案に対する審査内容を委員長報告にどうまとめめるか議論をすれば、議会とし

て報告しなければならないことは議員にしか書けないので、当然議員間の議論になります。そうすれば、長の提出議案についての委員会審査でも議員間討議にならざるを得ない。

これに近いかたちなのは兵庫県宝塚市議会の委員会だと思えます。論点整理の時間を設けていて、委員会質疑を通して明らかになった論点、争点はこれで、議員間討議としてA議員意見、B議員意見があり、その後表決の結果、原案可決、修正、否決という結果が出てくる。議員間討議をしないと次の段階にすすめない手順を委員会の審査のなかに組み込むことです。

### 議員間討議があつて市民・長との関係が作動する

神原 福島町議会では、長提案の議案は委員会に付託しないで本会議で議論をします。常任委員は議会独自の政策調査の場と位置づけていますが、つて委員会は基本的には議員間討議の場になります。

その本会議では、個々の議員が質問するだけでなく、議長が議案について論点を提起し、それに沿って議員が議論しています。委員会は、たとえば総合計画の重要項目を評価するときは、このまま継続するのか、修正するところはないか、廃止は必要ないか、新しく提案するものは、と四つの観点から議論し、最後は委員会ですらまとめたものを執行部に提出して改善を求める。これは政策提案



ですね。議員の間で議論しないでできません。

こうしたやり方は他にも波及し、たとえば条例提案されると、議会独自に条例原案の論点はここにあると整理し、それに基づいて執行部は再度修正した案を出す。それを何度か繰り返して議会と長の合意が形成される。

この場合大切なのは、議会が長をいじめて、会議を紛糾させているのではないとみんなが認識することです。新聞はすぐ「紛糾」と書く。すると市民は「何とか仲良くやって」となる。これではいけません。やはり熱い議論があつて、最後に議会と長の「共同作品」としてよいものができる、という認識をもたなければなりません。

**江藤** いまの例は長との関係のなかで、議会としての存在意義を出すためには、議員間討議をしないと長との関係がバラバラになってしまう。それでは、長主導を継続させることになる。機関として、人格として議会が存立し活動するためには、議員間討議が必然ということが一つ。

同時に、市民との関係でも、バラバラに市民に聞くのではなく、議会の意思を示していかなければならない。市民から出た意見を議会として受け止め、政策を創り出し決めていくために議員間討議が必要になる。議員間討議を作動させないと、市民とのよい関係、長とのよい緊張関係も創り出せないですね。

**神原** いろいろ市民から意見を聞いても、その市民意思の取捨選択をふくめて議員間討議しなければ、市民意思を反映させることもできない。だ

から後でまた議論していただきますが、議会への政策市民参加、議員間の政策討議、長と議会の政策緊張の三つは連動しています。

**中尾** 議員には議員同士であなたの考えはここが違うと指摘し合うことを避けたい気持ちがあるように思えます。

**神原** 意見や考えの合わないことが出てくるのは当然です。それが議会の利点で、だから議会は多人数の合議制機関なのです。それを避けるならそもそも議会は成り立たない。議員個人に加えて、党派のある議会はとくにその傾向が強くなります。合意事項からはみだした意見も論点整理においてプラスアルファとして表現すればいい。多様な考えがあることが前提となつて、議会は討論の広場、したがって論点の広場なのです。

**広瀬** 討論は採決における自分の立場、基本的にはこちらが正しいと主張をするための発言ですから、その延長で考え対立的で議員間討論をするとは喧嘩になるイメージになります。議案に対する委員会としての結論をどう説明するかの相談と考れば、喧嘩にならないはず。委員長は全体の論点、争点のバランスをとつて委員長報告をし、個別の委員はこう考えたが全体の結論はこうなつたと整理すればいいと思うのです。

### 市民と向き合うのに議員間討議は不可欠

**中尾** 議員は議員間の話し合いが苦手なので、栗山町議会ではいろいろな議論がありました。

参考人制度を活用し市民の意見を聴いた場合、その意見をどう評価するか議論し結論をださなければならぬ。議員間の討議には市民を媒介とする方法も良いのではないかと思います。

**神原** 次のテーマに移るまえにいい残したことがあればお願いします。

**広瀬** 市民参加の関係で、会津若松市議会の広報聴取委員長は次のようにいっています。市民との交流の場ではいろいろな意見が出てきて、各議員が個別の判断で反応してしまうと、議会のなかで混乱し收拾がつかなくなり。今回はこの目的のために市民の意見を聞くのだから、議会の考えがまとまっている範囲はここまで、ここから先はいろいろな見解があり分かれており、議会として判断するため市民の話を聴くのがこの場のテーマで、議会内については多様な意見があると伝えるにとどめておく。そのための整理を議員間で議論して議会の構えを作つたうえで市民参加をすすめる。次の段階に移るときは、次の構えを作つてから行う。ここを丁寧にしなければ火傷をしますよということ。これは市民参加を行うためには議員間討議が不可欠だということだし、その必然性は市民参加を続けていくと実感するといつていいました。

**神原** 「討議デモクラシー論」を援用しますと、市民と向き合うのを一回ですべてすませようとするとかなり無理が出てきます。一回は聞き役に徹するかもしれませんが、さまざまな意見を聞き、地域ごとの開催であれば地域の意見を持ち寄つ

て、全体で整理した論点をもう一度情報化して市民に戻し、さらに意見を聞いてから議会としてまとめる。全体の状況を知れば、市民の意見や意思は変わるので、確実性の高いものに収斂していくことです。情報公開を前提に討論によってよりたしかな意思が形成されることをふまえた試みですね。議会も同じで、議会内討議デモクラシーを試みるべきです。

**江藤** 関連していえば、市民の意見を起点にして政策サイクルを回していくのが私の基本的な考えです。そこで発言をする住民の声や陳情・請願はとても大切ですが、そこからこぼれている意見もあります。それを議員や委員会が議会としてどう受けとめるか、サイレント・マジョリティといわれる意見の受けとめ方の課題があります。起点

## 4 議会と長の関係はどう変化したか

### 政策提言活動は拡大、少ない条例提案

**神原** 議会の役割に関しては、観点を換えればさまざまな類型ができますが、ひらたくいえば市民意思を代表する機能、行政活動を監視する機能、議会自ら政策提案する機能、自治体意思を決定する機能などでしょう。

議会基本条例を提案した当初から考えていたのは、これらの議会機能を充実強化することですが、

となる市民も討議によって意見は変わるし、そもそも市民も多様化しており、どの時点どの市民の意見をとりたいか、その説明責任も残されている課題です。

会津若松市議会は政策討論会分科会を設置して、議会からの政策サイクルを回しています。この議会は、委員会は個別の付託案件を議論するだけで広げられないという解釈をしていて、また議員間討議を重視するために、政策討論会分科会を活用しています。解釈の違いもありますが制度設計のポリシーを明確にする必要性があります。

議員間討議を行って、地域の重要課題を明確にして住民に投げかけ、住民とともに調査・研究して予算化や条例化につなげている飯綱町議会の動向も重要です。

最終的にはこうした議会の機能強化が、自治体運営の他の主体たる市民・長・職員に影響を及ぼし、議会をふくむこれら主体の相乗作用によって、政府としての自治体の力量がアップすることにつながらなければならぬ。すなわち、「議会が変われば自治体が変わる」ということです。議会改革が及ぼす影響の範囲は議会の内部にとどまるものではありません。

そこで、次に議会改革は長との関係でどのような変化を呼び起こしているのかについて議論した

と思います。

議会が市民の代表であれば市民の声を聞く、聞いたことをふまえて政策を議論する議員間討議、そこでまとめた政策を長と議会の間の政策ルールにのせる。そこで長と議会の関係がどうなっているか問題になってきます。

議会の政策提案、あるいは条例提案は増えているのだろうか。広瀬さんは毎年、市民と議会の条例づくり交流会議を行っていますので、状況を教えて下さい。

**広瀬** 議員提案ないし委員会提案した政策条例の制定が増えていることは確かですが、議会基本条例の制定数や議会報告会の広がりには比べると圧倒的に少ない。以前より少し増えはじまりましたが、ごく少数の議会しか政策条例の立案、提案をしていないという状況はあまり変わっていません。一方、もう少し枠を広げて、政策提言というかたちの議会活動であれば、広がっています。

ただ、議員提案の条例がないのは恥ずかしいという感覚が広がっているため、議会として比較的手を付けやすいものに取り組む例がまず目立ってきているといえるでしょう。例えば「乾杯条例」です。財政的支出をとまわず、悪いことではないと容易に合意できる。他には、自転車の安全、歯の健康についての条例などがあり、理念や心掛けといった内容で、これらは反対意見があまり出てこないものです。具体的な政策や執行をしづらいので制定しやすい。

他方、実際に規制行政をやろうとする議会も極

少数ですがあります。たとえば三重県議会は飲酒運転を防止する効果をどう高めるか、食品の安全をどう確保するかなどに積極的に乗り出しており、個別の議会では進化しつつあります。

**神原** 戦後の日本の自治では、国の官治集権に組み込まれた長が自治体運営全般について主導権を握ってきた。議会は脇役に置かれてきた。分権時代になると法定受託事務もふくめて自治体の事務すべてに議会が関われるようになった。客観的にそういう状況になってきているのですが、依然として政策形成は行政が中心で、さらに総合計画の策定は執行権に関わることで議会が関与すべきではない、などという意識すらいまだに残っている。

議会の努力だけで切り替わるかという点、いまなおつづく官治集権の歴史を背負っているのが簡単ではないが、広瀬さんのように徐々に変化が出てきているということですね。栗山町では「総合計画の策定と運用に関する条例」の制定は、議会が主導して実現した画期的なものです。政策の基本枠組みである総合計画に長と議会が向き合うシステムが構築されたわけですが、中尾さんはどうようにみえていますか。

**中尾** 八年間議会事務局において、議会報告会の実施、議会基本条例の制定とつづき、当時の橋場利勝議長はじめ栗山町議会全体が大変だったのは総合計画に対する議会としての取り組みでした。議会基本条例を制定したからこそ、総合計画の必要性を提起し取り組まざるを得ないものです。

橋場議長の就任当時、議員の質問が的を射てい

ないため町財政分析に取り組み、この蓄積があったので、基本構想の財政規律について議会と執行部の相違が明らかになりました。首長側は住民に少しでも夢を持たせたいので、事業費と支出が増える傾向になる。

議会は全員で基本構想の内容を一つずつ検証し、議会としての対案を考えました。対案は栗山町総合計画審議委員を介して、議会が検討した内容を提案するかたちで、議会としての意思を表明してきました。

財政規律を中心に考え、基本構想の項目毎に相違を明確にしていくことによつて、執行部側は議会の対案を受けて各課にフィードバックして修正していきました。基本構想、計画に対して、執行部と議会の基本的な考え方の相違点を明確にしたことで、議会のかんりの仕事は終わったと思います。

### 議員・議会の提案は多様 一般質問の追跡

**神原** 栗山町の総合計画条例が具体的にどう展開されるかは今後に期待したいと思います。議員や議会が政策を提案する仕方は多様にあると思います。従来型の質問を通してやり方を変えさせたり、新しい論点を提起するのも提案です。委員会として議会の政策意思をまとめて文書化された政策提案、また独自の条例案を作成しての提案。このように多様にあると思います。

ですから条例案を提案することだけが議会の政策提案ではなくて、軽い提案から高度な提案まで、

多様な提案の仕方をもう少し類型化できると思います。そうすれば議会の実質的な政策提案の姿がみえてくるのではないかと。

**江藤** 議員、議会の政策提案、条例提案が少ないということから議論がはじまりましたけれど、議会の提案とは、執行機関との関係で政策条例を議員が出すことだけではない。マスメディアは条例提案数に着目しているのですが、議会がその期待に応えようとすると理念的な乾杯条例のようなものが多くなる。自ら条例をつくらない議会だと、執行機関の条例案を監視できないので、そうした議員提案の条例を否定するわけではありませんが、条例提案だけが議会の提案ではない。

質問の場合、委員会提案、決議などいろいろあると思いますが、議員単発で行う議論ではなく、政策サイクルの中に位置づけることが必要ではないか。それは、住民の意見を起点にしながら、それを委員会で調査研究をする、政策討論分科会で研究する、それを踏まえてまとめたものを委員会、議会として出す。議員単独や会派だけではなく、議会としてこれらの議論を踏まえた上で、委員会としてまとめて提出して、決議をあげることが必要ではないか。こうした議論も踏まえた上での議員の質問には重みがあります。

もう一つは、政策サイクルがつくれず個々バラバラで切断しているのは、首長と政策競争ができない。いま議論にあった財政規律であれば、予算と決算、決算から予算要望へと循環。条例を制定したあとの検証、さらに議会の議決は継続して



いくので、新しい任期の議会になっても過去の重要な議決を検証していく。一般質問を追跡質問していくことを制度として組み込むことです。たとえば山梨県昭和町議会だよりには「追跡質問 一般質問はどうなった？」という欄があり、質問後の執行部の対応が掲載されています。十勝管内芽室町議会でも議会だよりに「追跡！一般質問のその後」の欄があり、一般質問が町政にどう反映されたかを追跡しています。

財政、条例、質問など、サイクルを意識して作動させないと議会の役割を果たせません。

**神原** 議会が議員の質問もふくめて提案している事柄がその後どのように展開しているか、いまお話に出ていた議会だよりのように、記録して伝えるかたちにするのは大事ですね。芽室町議会の「追跡」は大変よい試みです。

**江藤** 議会だよりですから、議員個人ではなく、議会の広報委員会等で重要なことをピックアップして追跡しています。その他、青森県佐井村では議員個人で六カ月以内に質問したものなら、事前通告なしで追跡質問をしていい制度があります。これは議事録に記載されます。同時に、執行機関側からの「検討します」などのような、あいまいな答弁ができないようになっていくことは大きな転換です。

## 長提案の説明義務

**神原** 大方の議会基本条例は、長が議会に対し

て計画や政策を提案するときに、説明責任として負わなければならない項目を規定しています。政策の発生源、検討した代替案、他の自治体の類似政策との比較検討、政策実施の総合計画における根拠または位置づけ、政策実施の財源措置、将来のコスト計算等を説明することを長に課しています。これらは努力規定ですが、最初はともかく、いつまでもたっても説明項目を満たしていない提案を議会が可決していると、長のみならず、議会に対しても批判の矛先が向いてくるでしょう。

しかしこの規定を上手く活用している議会は少ないようです。福島町議会では、たとえば長が提案した企業振興条例案に対し、基本条例に定めてあるこの項目にもとづいて議員が質問したところ、条件を満たしていないことが明らかになり、そこで議会の提案を取り入れて修正可決しましたが、このような活用は希なケースです。

また福島町では、予算のとき、新規事業の場合にこうした項目にもとづいて説明する書式がつくられています。

ここは長との関係を規定する議会基本条例の肝要なところなのですが、書いてあるだけで活用されていないケースが多い。活用している例はあるでしょうか。

**広瀬** 埼玉県所沢市議会基本条例には同様の条文があり、それに合わせた提案政策の書式、フォーマットがあり、新規事業の提案については、フォーマットの内容を埋めることを市長に求めました。膨大な事務作業になるので当初市長は拒否すると

考えたのですが、あっさり通りました。なぜなら、実施計画をつくるときの新規事業調査にほぼ同じ項目があり、あらかじめ行政では予算編成の前提として、夏に新規事業を検討するためにこうした資料を作っていたので可能でした。いまはこれを前提に議論することが定着しました。

行政のプロセスを検証してみると、こうした情報に基づいて予算査定のための資料を作成しているところは少なくありません。それを議会が知らずに、議会に提案され情報はこれしかありませんと説得されたとすれば、議会の勉強不足だと思います。

**神原** 予算編成の過程では当然のことなので、行政が情報を整理するのは難しいことではないでしょう。しかし市民参加の有無まではいってけると、やっつけなければ書けないわけです。そこを狙い目です。やらせることで政策の質をあげる。議会はこの意味が理解できていないからあまり強くは求めない。行政も不十分な情報は出したがらない。

**広瀬** 議会基本条例のこの条項は、あまり指摘されていませんが自治法一二二条「長の説明書提出義務」を具体化した条例であると明確に位置づけたほうがいいのではないかと。自治法に基づいて長は説明書の提出義務を負っており、議会が審議し判断するためにはこのように説明書を構成し、こうした情報での説明を求めていると位置づければ、法的な根拠を有した条例の条項になります。議会が実質的な審査をするために必要だと主張し

ていけばいいと思います。

## 議会の議決責任を果たすために

**江藤** 予算との関係では、財源やコストは重要ですが、ポイントになるのは代替案だと思います。一つだけの提案ではなく、どのくらい代替案があるのか。課題について共通認識があっても政策手法はいろいろであり、とりまく環境変動によって変わってくる。自治体単独でできるのか連携が必要なのか、住民やNPOはどのくらい関わるのか、法令的なしぼりの程度など、様々な要素のなかで政策は決まっています。

提案の背後にはいろいろな政策選択があつたはずなので、それをあぶり出して議会で議論すると、他にもっとよい政策が出てくるのかもしれない。一つの議案が良いか悪いかではなく、多様な政策のなかから精査して議論し、最終的な議決になる。説明責任はここまで問われることです。

議会基本条例に規定した意味は、議会は最適な選択の責任を果たしていかなければならないことです。やりきれている議会は少ないのですが、この条項がなければ議会の議決責任を果たせない。

**神原** 条例に示した六項目から九項目は、これをクリアしなければ行政、職員の政策能力があがらないことを意味します。ですからこれは単に議会だけの問題ではなく、自治体の政策の質を高めしていくのに欠かせないことを、議会の側から規定していることなので、長は職員を督励してこれに

向き合う。むしろ長は議会基本条例を議会プロパーの問題と対岸視するのではなく、二元代表制を運営するための条例だと認識すべきでしょうね。

**江藤** 議会基本条例は、議会運営だけでなく自治の運営を定めたものですが、長との関係ではその項目を入れるのは難しかったと思われま。

**中尾** 議会基本条例は議会がつくった議会のルールだから、首長も行政側職員も関係がないという思いが強い。当初、長の政策の説明項目を入れるのは相当難しく、首長側と随分やり取り、話し合いをして定めることができました。

**神原** 当時、橋場議長に町長とどう折り合つたのか聞いたのですが、やはり最初町長は抵抗していたそうです。そこで、議長が「どんな案件が出てこようと議会は毎回この項目の質問をしますよ、だったらあらかじめ条例で示しておいたほうがよいだろう」といったら、町長も同意してくれたというのでした。

## 長提案の修正・否決が増えている 議会審議で決定される政策の質向上

**神原** 最近では議会が長の提案を修正、否決する例が増えてきたように思います。かつては長の提案を否決するのはきわめて希なことで、首長の不信任決議と同様という受け止め方さえありました。不備なものは修正、否決して当然という雰囲気になりつつあると思うのですが。

**広瀬** 議会による予算の修正が少しずつ増えて

きており、実施を認められない事業が原案に含まれているときに、その事業分を減額修正する例が相当あります。議会は議決権、修正権をもってこの事業でよいか審査するわけですから、すべてが原案のままではいいはずはない。疑問に思いつつも、予算を部分的にも修正するのは大変なことだし、執行権の侵害になるのではないかなど心理的規制が働いた部分があつたと思います。しかし、修正、否決は堂々とやって良い議会の権限だとの認識が広まり、部分的に納得がいけない議案について、その部分を修正するとの認識が広がっていると思います。

**神原** 中尾さんは長の提案に対して、議会が修正、否決する例が多くなっていると感じますか。

**中尾** 私自身が議会事務局長をつとめた八年間でいいますと否決した議案は二件、修正が七件あり、議会提案は二件ありましたので、否決や修正は議会としてとても重いのですが、責務でもあります。全国的には増加傾向にありますが政策提案は十分とはいえません。

道内でも今年三月、後志管内余市町議会と泊村議会が新年度予算を否決しています。否決の背景はいろいろあると思いますが、総体の予算が減少するなかで、従来のような政策はとれないということだと感じています。

**神原** 江藤さんはいまの問題はいかがですか。

**江藤** 議会と長は別々の機関ですから、首長提案を承認しなければならぬ理由はない。議案の修正、否決があり得るのは当然なことで、いまま

でなかったのが不思議なことです。中尾さんがいわれたように、説明責任を行使するためには、議論したり、調査研究する時間が必要です。いまの年四定例会の議会会期では、議論が切られてしまいい、場当たりの表決（議決）になりがちで、議会の説明責任の面から問題があります。通年の発想、四年間の通任期的発想の下で戦略的な議会運営を行わないと説明責任を果たせない。調査研究を踏まえて議案審議にあたるということです。たとえば、提案前の素案段階から委員会などで調査を開始する。長の審議会メンバーと意見交換をしていく。事前の審査と調査を行うという流れ、いわば議会からの政策サイクルを創り出し、プッツン、プッツン切らないことが必要です。修正、否決だけを見るのではなく、説明責任の面と政策形成能力の面の問題としてみることです。

**広瀬** 修正、否決の場面がどうしても目立つのですが、それが何故ときとして必要かと考えると、目指すべきは決定される政策の質の向上ですから、原案可決がほとんどだとしても、建設的、生産的な緊張感によつて原案の質が向上することが重要です。そのためには、原案のままでは問題や課題がある場合に、的確に修正したり、否決したりする議決を行っていることが重要です。ある一年を通してすべて原案通り可決ということになっても、議会が仕事をしていないわけではなく、的確に仕事をしても原案どおりすべて可決ということもあり得ます。ただし、質のいい原案可決かという説明責任は問われています。

**中尾** その通りです。議会の修正案が首長提案より市民にとって良いという確証がなければならぬので、議会には相当の覚悟が求められます。修正は否決より難しいかもしれない。

### 政策ルールの変化、総合計画条例の活用

**神原** これまでの議論にかかわってくる問題ですが、この二年ぐらいの間に総合計画条例が登場するようになりました。二〇一一年の地方自治法改正で「基本構想」の議会議決の条項が削除され、その直後の一二月に武蔵野市が「長期計画条例」を制定し、栗山町ではそれ以前から「総合計画の策定と運用に関する条例」を議会で検討し、二〇一〇年六月に詳細な内容をもつ議会条例案を公表しました。

その後、町長が自治基本条例をつくる意向だったので、議会の条例案はいったん長が引き取り、自治基本条例との整合をふまえて最終的には町長から提案されました。このようなプロセスですが、一貫して議会が主導して総合計画条例の制定にたどり着きました。

武蔵野市は市民自治型の総合計画の原点といわれているように、四〇年にわたって継承してきた武蔵野市方式を条例化しました。さらに二〇〇〇年代になって、岐阜県多治見市がレベルの高い手法で総合計画を策定し、総合計画条例は制定していませんが市政基本条例（自治基本条例）で総合計画の原則を定めています。栗山町の総合計画条

例は多治見市の計画方式に学んでいます。

これらの総合計画に共通しているのは実効性と民主性と継続性でしょう。そして計画の議決をはじめとして議会の参画が重んじられているところに特徴があります。従来の基本構想、基本計画、実施計画という三重層計画は議会が政策参加できるかたちになっていなかったし、実効性も乏しかった。そこでここ一〇年程の間、自治基本条例に根拠をおき、財源措置を重んじた計画にするなど、実効性を高める手法の改革が各地で行われるようになりました。

ここで詳しい手法の話はできませんが、たとえば事業の財源も明確にし、実施計画の期間が四年であれば四年制予算的な意味を持ち、個別の事業は先ほど出てきた政策上不可欠な要素を説明項目に組み込み、財源構成、目的、達成期間も明示した事業ごとの政策調書を政策情報として作成し公開する。こうした方式になっていけば、議会も事業の継続・修正・廃止・新設をめぐって具体的な政策の議論が行えます。

栗山町の総合計画条例のように、計画に記載されない政策は予算化しないという政策と予算の原則をしっかりと立てなければ、行財政縮小時代の自治体運営は難しくなります。政策情報の作成と公開をふくめて実効性の高い総合計画の仕組みをつくる。これから自治体の政策活動はそういう方向に向かざるを得ないので、議会も総合計画に正面から向き合わないとまっとうな政策活動ができなくなりそうです。みなさんの意見を聞かせてください。



## 総合計画を軸に地域経営

江藤 実効性ある総合計画ができてきたのはここ一〇年くらいです。実効性のある総合計画が求められるように環境が変わってきました。分権改革のなかで自治体経営の自由度が高まるとその基軸になるものが必要になり、財政危機になると右肩上がりの予算を組むことはできないし、公共施設の老朽化により適切な管理をしていかなければならない。このような時代背景のなかで、総合計画という地域経営の軸が必要になって実効性ある総合計画は、時代が呼び起こしているのでしょうか。まさにこの時期に、規制緩和・廃止の文脈で基本構想の義務化が廃止されました。地域経営の軸として明確に位置づける条例制定が焦眉の課題となっています。

神原さんがいうように、総合計画を中心に組み立て、計画策定を条例で定めるのはその通りだと思います。そして議会が関わるだけでなく、地域経営の軸ですから、住民と議会と行政の三者で総合計画をつくり、実行するときも三者が関わっていくシステムとして考えていかなければならない。私は行政の政策サイクルと同時に、議会の政策サイクルも重要だといっていますが、議会がすべてに関わるのは不可能です。議会の特徴は執行機関の執行論理に対して住民の視点、また執行機関の縦割りに対して合議体から総合性、そして議会事務局の体制もふくめ資源が少ないこと、

これらの議会の特徴を考えると、何らかに限らないと無理です。そのときに中心になるのは総合的な視点からの総合計画であり、総合的な視点からみて行政からこぼれているニッチ、隙間的なもの、この両者です。まずは、総合計画を中心に関わっていくことですね。

神原 総合計画条例は、総合計画の策定と運用の要件や手続を定めるもので、計画そのものを条例化するわけではありません。総合計画条例や総合計画策定条例をインターネット検索するとたくさん出てきますが、これは従来長が設置していた総合計画審議会設置条例を改正して、基本構想・基本計画・実施計画を策定するという文言を追加し、あわせて条例の名称を変えたものです。総合計画の策定や運用の手法は何も変えていない。これでは総合計画条例とはいえない。

この点でも栗山町は先陣を切ったと思います。議会基本条例に基本構想と総合計画の議決を規定した当初から 議会は総合計画にかかわってきたのですね。

中尾 そうです。先ほども触れたようにそのときから基本構想、基本計画に議会が関わるようになりました。実は議員のみなさんは、議員の任期を超える期間の計画にあまり熱心でない面もあります。今後、八年、一〇年の総合計画に積極的に関わるといっても、次の選挙の任期を超える期間になるので、自身の責任の範疇を超えるとの考えが無意識にあつたものと思います。とはいえ、中長期財政問題調査特別委員会を設置して財政分析

をすすめていたので町財政が相当厳しくなっていることが分かり、議会として基本構想、総合計画に関わらなければならないとの共通認識が生まれました。

現在、執行部は予算提案の前に基本構想・基本計画の一部変更についての議案を必ず提案するので、議会は審議しなければならず、その面では計画の議論がルール化されたといえます。たとえば自然災害が起きて一般会計予算を補正する場合でも、先に基本構想・基本計画の一部変更についての議案を議決してから、補正予算を審議する順序になり、ルール化されています。

### 政策は計画を軸に置き 計画に基づき政策をチエック

神原 栗山町の総合計画条例には、計画期間中の新規政策や既存政策の修正の必要が生じた場合でも、計画外で事業を行うことはせず、それを計画に取り込んで議会の議決を経て計画事業として行う。つまり、総合計画の外では政策を行わないという原則ですね。多治見市市政基本条例と武蔵野市長期計画条例でも、市が実施する政策は計画に根拠を置くこと明確に定めています。このように、政策は計画に根拠を置き、その策定は市民参加・職員参加をふまえて長と議会が決定するかたちがしっかりできれば、議会の政策参加をふくめて自治体の政策のあり方は相当変わっていきます。

中尾 そこで重要なのは、行政、議会、住民の

三者のなかで住民が役割を果たせるかです。議会と行政のやり取りだけ、あるいは従来型の総合計画審議会のみしかなければ無理が生じてきます。

**神原** 計画期間の前期四年か五年は財源確保をふくめて実施の見通しが確実な事業をまとめた実施計画と、将来必要になると想定した四、五年以降の展望計画に分ける。総合計画の策定と次の実施計画をつくるときは長の選挙公約（マニフェスト）を組み込む。当然、策定・改定ときは議員・議会も議論に参加するので議員・議会の政策提案も反映できる。もちろん市民参加・職員参加を行いますから、こうした仕組みをもっていれば市民・長・議会・職員のすべてが参画した総合計画の策定・運用ということになります。

そのために大事なことは、一つ一つの計画事業が政策情報としてきちんと公開されていないと、計画の実効性はもとより、市民・長・議会・職員の参加も実効性をもち得ないということですが、しかし、この情報公開をやっていないところが多い。栗山町は総合計画条例で情報を開示しており、芽室町は議会の要請で情報が開示されることになりました。ここから計画のあり方を変えていかないと、議会の政策提案にも結びついていかない。

福島町の議会報告会で町民から意見が出されますが、その場では実施するとも、できないとも決められない。けれども次期総合計画の策定が迫っているので、そうした町民の意見、議員の提案もふくめて議会で検討し、結果をまとめて総合計画策定に向け一〇〇項目近く政策提案しています。

福島町議会は総合計画に向き合いはじめています。

**中尾** 前半五年の計画は当然固いものです。その後、いろいろな住民要望を反映させるためには計画の変更が必要になるので、結構ハードルが高い。

**江藤** 総合計画を軸に動いていると、住民からの声を聞きながら総合計画の改定にも向かう。こうした視点からは次期計画だけではないですよ。  
**中尾** 前期計画は災害など緊急性の高いもの以外は原則加えないが、とても難しい時代でもあり、ある程度柔軟な対応も必要です。

**江藤** 政策サイクルの議論で、まずは総合計画に基づき政策をチェックしていく。決算認定を明確にするため行政評価をしっかりと行い、決算認定から予算要望につなげていく、これは長野県飯田市議会のやり方ですが総合計画を軸にしながら評価していく。これは重要なことです。

総合計画が軸ですが、計画は状況によって変わるものです。議会が変更する場合は委員会で議論、討議して変えていくことになり、計画を変えたいという思考も大切でしょう。

**神原** 国が緊急経済対策などで補助金をばらまき、自治体はお金がきたからといって思いつきで総合計画外で事業を行うことが多かった。これでは計画の体をなさない。今後はそうではなく、緊急経済対策の補助金や交付金などは、計画事業の修正、新規、前倒しなどで総合計画に取り込んで、誰がみても分かる一望性のある政策運営を行うことです。

**江藤** 固いものだと現実に合わなくなることが

あり、総合計画を軸にしながらも柔軟に修正する。多治見市の総合計画をめぐる対応は一つのテキストでしょう。

## 2011年自治法改正 基本構想の議決義務廃止の意味

**広瀬** 思いつき、ばらまきに対して、全体の一覧性のあるマネジメントが一つ。もう一つは縦割りとの関係です。どの自治体でも数十の分野別行政計画があり、これを全体として束ねる枠組みをつくるとすれば総合計画しかありません。

二〇一一年の自治法改正の趣旨や意義をどう捉えるかですが、これは自治法だけの改正ではなく、二〇本ほどの行政計画に関する条文も廃止されましたが、基本構想に即してつくれという条文の法律が三つ残っています。都市計画、農業振興地域整備計画、景観計画については議会の議決を経た基本構想に即して定めるとなっています。基本構想を上位に置いて、少なくとも土地利用計画については、議会の議決によって自治体の将来ビジョンを定め、それを促すための土地利用の制限であれば可能という位置づけになっている。それ以外の分野別の行政計画については、一旦自由にし、計画の体系をどう設計するかは自治体の自由にした。

どの計画を基本構想との上下関係に置くか、置かないか、基本構想と個別計画の二層制にするのか、別の組み立てにするかを自由にするためには、

これまでの法律規定を一旦自由にしないと設計の自由が生まれないので、義務付け枠付けの見直しとしての二〇一一年改正の一端として、基本構想の義務づけが廃止されました。

この三つの計画の法律が改正されなかったのは、自治法二条四項（基本構想の定め）という文言を使わずに、当該市町村の議会の議決を経て定められた基本構想に即して定めなければならないとなっていたからです。

一九六九年の自治法改正で二条四項が新設されたときに、土地利用の制限に関する行政計画を議会の議決にすべきかの若干の調整があつて、議会の議決を経て定められた基本構想の下に置くかわりに、計画は議会の議決にしないことを自治省が妥協した経緯があります。景観計画は土地利用規制の要素が強いのので、その系譜に属する法律として都市計画法、農振法と同じ規定のしりばりになっています。それ以外の次世代育成支援行動計画などのように横断的な計画については、自治法二条四項に定める基本構想に即して定める、となつていたので一旦全部外れました。どれを体系化するか、そして二層なのか三層なのか、いろいろな設計の自由度ができた位置づけるべきです。

基本構想をつくらない自治体があるようですが、個別の行政計画は野放しにするのか。さらに、議会の議決を経て将来ビジョンを決めておかないと、土地利用規制の正統性の根拠がなくなります。

**神原** 武蔵野市は基本構想を廃止しましたが、総合計画の第一章を基本構想といい換えてもいい。

それになぜ「基本構想」でなくてはならないのか。「総合計画」でよいではないか。いまご指摘の次世代育成支援行動計画にしても、「それに即して」といえるような基本構想ではまったくないわけで、法律に「基本構想に即して」と書いていても、それ自体としてはほとんど意味をなさないのが実態でしょう。

**広瀬** そうですね。実際にいま定められている基本構想が、制度が想定したような内実にもなうものになっていくかが問われると思えますし、基本構想という独立の文書を作ることを義務づける必要もないだろうとは思いますが。要は自治体の将来ビジョンを市民も交えて総合的に検討し、合意形成し、計画のあたりで固めることを通して、ともすればタテワリに流れがちな分野別の行政計画を束ねるものが必要だということです。それをどのように名付け、他の制度と組み合わせていくかは、自治体ごとに自由に設計すればよい。

**神原** 都市計画マスタープランを総合計画のなかの土地利用計画に置き換えて、その部分が「都市マス」と理解しておけば何の問題もない。別建ての計画は必要ありませんね。

### 長と議会の機関緊張の自治体政治 議会が変われば自治体が変わる

**神原** 議会が積極的な政策活動を行うようになると、長と議会との関係もおのずと変化せざるを得ませんが、機関競争、機関緊張の自治体政治

に転換しつつあると聞いていいでしょうか。

**江藤** 過渡期と聞いていいでしょう。住民、議会、首長等の三者の関係が正三角形ではなく、二等辺三角形になったり、三辺の長さが違うことはあり得ます。それぞれの自治体は今後いろいろな三角形を創って個性が出てくればいい。三角形ができないところは問題です。

ただ、過渡期の流れの中で二つ心配していることがあります。二元的代表制の二元を誤解している。大阪市の橋下徹市長や河村名古屋市長のように、民意は自分にあり、議会との対立をことさらあおる。長と議会の緊張関係で政策競争を行うのではなく、選挙で選ばれた自分が民意を代表していることを強調する意味で、首長主導型民主主義で二元を理解しているようです。

もう一つは、二元は議会と首長という二つの機関だけを想定し、住民参加が基本だということを欠落させた議論がみられます。この発想では、住民参加が起点になり三者がまとまりながら市民の政府をつくっていくのが当たり前でなくなっている。

本来の二元的代表、住民参加を基軸とした機関競争主義を動かす際には、難しさもあります。それを作動させる強い意思が住民にも、議会にも、首長等にも必要です。住民自治が進展しているからこそ課題が出てきます。

**神原** 二元代表制はともに直接選挙で選ばれるのだから政治的正統性は対等で、長という独任制機関、議会という合議制機関それぞれの性質をふ



まえたうえでの競争で、どちらが的確に市民意思を反映するか、市民自治をふまえての競争です。そこをしっかりと押さえておかないとこの制度は江藤さんのいわれたように、崩れた三角形になる可能性があります。

**江藤** 誤解を解きながら三者関係をつくり出していく意思を持つことが必要で、二元的代表制、機関競争といえ、自然に自動的に上手くいくわけではないですね。

**神原** 広瀬さん一言お願いします。

**広瀬** 首長側、そして行政職員も両義的な反応なのかと思っています。実際に議会への対応は「手間」がかかります。議会に行つて説明し、提案の前にも丁寧な説明が必要でここを乗り越えて議会で議決してもらわないとやりたい事ができない。面倒だという本音があるけれども、民主主義の制度の理念、原理に照らして議会はいらないうまい切ることはできない。ですから、理念的には議会改革を否定できないので、ほどほどにやつてほしいという感覚があります。

その一方で、意識も高く頑張っている職員や首長から別の場面で聞こえてくるのは、他の自治体についての批評で、しばしば「あの自治体は議会がゆるいから職員が育たない」などといっています。そこになら正確で本質的な認識が示されていて、議会というハードルを越えなければならぬことが、自分たちの質の向上につながっていることを認識している。自分に課せられたハードルとして、議会をクリアすることは負担だという思

いがあるかも知れないけれども、それをやっていない自治体については、質的に劣っているとみているわけです。

ですから、自分たちの自治体の首長と議会との緊張関係をどう生産的な方向に発展させていくか、という課題にすすむべき時期が来ているのだと思います。議会と首長の両方がその方向に認識を合わせることができると問われる段階にきたと実感しています。

**神原** 中尾さんお願いします。

**中尾** 職員は議会事務局にきてはじめて議会の重要性がわかると思います。自ら議会で仕事をしないと議会を認識できないのが実態です。ですか

## 5 議会改革のさらなる発展のために

### 大都市・広域自治体の議会改革の課題

**神原** さて本日最後のテーマは議会改革のさらなる発展です。いままでの議論は、広域自治体の議会、政令指定都市のような大規模自治体の議会についてはとくに触れませんでした。やはり指定都市の議会、都道府県の議会には特殊な課題があると思います。正直いって大都市や広域自治体の議会は一部を除いて改革がすすんでいません。

どこかに原因があるか。一つは規模が大きく議員の数が多。二つめは大規模議会になるほど

ら議会の実態や重要性を認識しない職員がいます。その意味でも地方自治の仕組みを健全に考える研修は重要になってきます。

**神原** 私は「議会が変われば自治体が変わる」、そういう議会改革でなければならぬと思いつづけてきました。議会改革を象徴している議会基本条例という規範を、議員だけが共有しているのではなくて、市民も首長も職員も自分たちに直接かわつてくる「代表民主制の規範」だと認識することです。そして厳しい議会をもつ自治体ほど議員の政策能力が上がっていくという展望で自治会基本条例、総合計画条例が生かされればいいと思つています。

派の存在が大きな位置を占めていきます。これまで議論した市民との交流、議員間の討議、長との緊張関係の問題は、この規模の問題に大きく関係してくる。会派のあり方によっては改革とは逆の流れさえ出ています。この点、中尾さんいかがですか。

**中尾** 政令指定都市、広域自治体の議会に研修講師として招かれることが希にありますが、正直なところ行くことを非常に躊躇します。なぜかというと、今日議論しているようなことを議員のみなさんにお話しても、政令市、広域自治体の議会はそうはいかないという理解だからです。大都市

の議会は独自にみなさんで市民自治、議会報告会のかたちを考えるべきです。議員、議会がどういう手法で市民と向き合うかは、その自治体の議員自身が考え編み出すことだと申し上げています。せひとも新たなものを考え一歩前進していただきたいと思っています。

**神原** 江藤さんどうですか。

**江藤** 大都市や都道府県議会の改革はなかなかすすみません。すすんでいるところをみると、橋本大阪市長や河村名古屋市長とは異なる意味での改革派首長がいたことです。当時、三重県の北川正恭知事、宮城県の浅野史郎知事、鳥取県の片山善博知事との関係で議会は何かしなければと、改革が行われた。それらの知事も議会が重要だいう思いがあるので、改革がすすんできた面はあるでしょう。しかし一般的に大都市や都道府県レベルの議会改革が遅れているのは、住民との距離が遠いからです。ここを突破しないかぎりはずすまない。

政令指定都市の行政区毎に常任委員会を設置するという地制調査申は自治法には組み込まれませんでした。これは議会が住民に身近なところで議論し、住民の前に出て行くことを求めています。横浜市の議会基本条例にはそうした制度が定められています。この活動をするることによって議会は住民の身近な存在になります。三重県議会の議会報告会は、一般の県民だけでなく市町村の議長と首長からも意見を聞いて、議会改革をすすめ政策提言も行っています。住民の声を聞くこと

から議会改革がすすんでいく、これは本来的な活動です。この姿勢を持ち続けることができるのかかかっています。

**神原** 広瀬さんいかがですか。

**広瀬** 一般市町村にまで政党がはいるべきかの背景には、日本の地域社会のなかにおいて政党がまったく機能していない現実があることは押さえておく必要があると思います。しかしそれでも地域における民主主義を行動させるために、政党という社会組織ではなくて、個々の議員や、機関としての議会が活動する回路が働いたところで議会改革がすすんだのです。その成果には見るべきものがあります。しかし、なかなかその原理だけで動けないのが大規模議会です。

七〇〇八〇人の議員がいる議会を個々の議員単位の一層で調整できるかという難しい。やはり二段階、いくつか議員のグループをつくり、グループ間の調整を経て全体の調整をしなければ、全体の合意形成や人事の調整などはできないでしょう。それが党派なのですが、都道府県や大都市議会では政党党派になっていて、しかもその政党の多くが大元は国会議員のグループとして存在しているだけで、地域社会のなかでは機能しないとなれば、議会が自治体政策の担い手として機能するはずがない、という現実突き当たっています。

では、どこから何ができるのか。都道府県議会が住民と直接向き合えといっても簡単なことではない。ならばまず県内の市町村議会と向き合うこ

とです。特別な事態への対応としてはありましたが、宮城県議会と津波被災地市町村議会が一堂に会し、震災復興について議論した上で、国に働きかけること、県に働きかけること、市町村で行うことを整理し、様々な要請活動をしました。広域自治体議会でなければできないことの一例が示されたと思います。

しかしやり方によっては、なぜ県議会が市町村議会に介入してくるのか、と反発を受けるので、すすめ方や構えはよく考えなければなりません。まずは、市町村と都道府県との関係で、広域自治体議会として何がやらなければならないことかに向き合うことです。

もう一つ、政令市と都道府県の議会事務局は大きく、一般市の議会ましてや町村議会事務局ではできないことをやる陣容です。このメリットをどうしたら生かせるのか考えると、まずは政策立案や政策評価、さらに専門能力のある職員をサポートを得ながら、議会人として何ができるのかを組み立てられるのではないかと。三重県議会はかなり自覚的に行っていると思いますが、ここから議会の機能を強化していく方向が規模な議会にはあると思います。

### 行政区別・地域別の常任委員会を設ける

**神原** 私の年来の主張ですが、広域自治体議会の委員会は行政の縦割りに付随したかたちの委員会構成です。広域自治体の政策は縦割りだけでな

くて、面的、地域的な枠組みをもたないと政策の議論も行政の監視も市民との交流もできない。都道府県議会は地域別の常任委員会をつくり、その運営のなかに市町村議会、ときには市町村長の参加も組み込んだ、地域的な活動の枠組みをつくる。ですから議員は、縦割りの常任委員会と、横割りの常任委員会の二つに所属する必要があります。

大都市についてもまったく同じように構想してきました。大都市の議員は行政区ごとの選挙区で選ばれるので、縦割りの常任委員会の他に行政区別の横割りの常任委員会をつくり、地域を総合的にみて政策活動していくのが不可欠の要件だと思っていました。大都市行政の最大の弱点は横割りの政策を構想する装置をもたないことです。ここに着目しなければ議会は実効ある行政監視も独自の政策提起もできません。横浜市や川崎市の議会はそれに気づいていますね。

都道府県議会に進言しても三重県以外は実行するところはありません。大都市に関しては二〇一四年の地方自治法改正で、選択制度ですが、行政区を総合区に格上げして、自治区的な要素をもたせることができるようになりました。そして行政だけでなく、当然、区別常任委員会も導入されると思っていました。突如法案から消えました。区長を特別職にする規定を除けば、総合区の制度や区別常任委員会は地方自治法で定めなくてもできることです。私はむしろ地方自治法改正でなく大都市が自主的にやってほしかった。

区別常任委員会が実現しなかったのは大都市議

会が消極的だったためらしいですが、なぜなのか。従来の縦割り常任委員会を軸に政党支部間バランスで運営してきた議会慣習が崩れるからだと思います。区から選出される議員数にバラツキがあるから、区別常任委員会を導入すれば会派間に大きな利害が生じる。結局、従来の政党支部重視の議会慣習に安住しようとする。

大都市や広域自治体議会は政党支部派で、ほとんどの議員はそこに所属しています。しかし、日本の政党支部は集権構造で地域支部はそのブランチ、集票機関。結局、議員をふくむ地域支部は地域課題に対応して独自の政策活動を行うという自主性、自立性をもっていない。まともな地域政策をもたない、もてないから、区別常任委員会というもう一つの試される舞台ができて対応できない。日本の自治体議会は二元代表制だから長をつくる権限はもっていない。それで議会で仕事をしつかりした地域政党支部をつくるというインセンティブが希薄になるという根本問題もあります。

### 市民に近づく工夫 政党支部の課題

江藤 分権改革では、地域に根ざした会派構成の可能性はないわけではありませんが、いまの政党支部では難しい。都道府県、大都市は中央政党支部と結び付いた議会の会派です。全国政党支部が強いと中央の政策の分岐がそのまま地方に入り議員間討議は脇に追いやられます。分権改革が遅れているのは政党支部だと思います。それぞれ地域ごとの政

策課題があるので、中央政党支部が重視する分岐線とは異なる線が地方では引かれるべきです。いわば、地域の争点です。地方政党支部だけでなく、中央政党支部の争点を付加した名称でも構いません。地域の争点を議論していくことです。地域の独自性を持てる政党支部に変えていかないと、地方議会は活性化しないと感じています。

神原 一部の地域政党支部を除いて、一般会派は地域の課題を争点化できるような幅広い活動を行う地域政党支部になっていきます。その会派が議会活動の中心になって、重要なことは非公開の会派代表者会議で決めてしまおう。議会基本条例がいくら格調高く、あるべき規範を定めていても、市民が傍聴できる場面になったときは、すでに水面下の会派調整で決まっています。表舞台はそれを追認するだけ。これでは議会基本条例はほとんど機能しません。

その代表的な例が北海道議会基本条例、札幌市議会基本条例でほとんど機能していません。市議会基本条例は二年以上の時間をかけて検討しましたが、そのプロセスは全部非公開、市民に一切公開せずに条例案を固めました。なぜ非公開かというと、会派間の微妙な調整があるから市民に公開できないというのが理由です。これでは生きた条例になるわけがありません。その一方で旧態依然たる政党支部の問題が紙上をにぎわしています。やはり江藤さんがおっしゃるように、市民に近づける工夫、地域単位、広域自治体であれば市町村議会参加を行わないと議会は変わりません。



**江藤** あと委員会ごとにテーマ別に関連する団体との意見交換、あるいは不特定多数の住民と意見交換を行う。そうすれば、委員会として政策提言を行うようになり、会派の制約が小さくなっていくと思います。

**神原** 来年、二〇一五年は統一自治体選挙ですが、府県単位の政党支部は議会のことはさておき、知事候補、指定都市の市長候補を誰にするかに熱心です。しかしこれからは議会をどうするか、そのために自分たちはどうするかという問題も一緒に選挙政策を打ち出すべきです。選挙で首長だけとって、あとはぶら下がっていればいいという会派ではあまりにも情けない。

**江藤** まず議会の会派を市民に近づけていく設計をしていくことです。市民がそれぞれの会派を呼んで意見や公約を聴いてよい。

また名称も考えたい。最近では地域政党の動きが出てきて、三重県では「新政みえ」という民主党を中心にしなが、それ以外の人も参加した会派をつくっています。最近山梨県では「チームやまなし」といい自民党から民主党まで集まって活動している。

さらに、中央政党会派の意識改革も必要です。地域ごとの会派とともに、例えば山梨自民党のようにならず地域を重視した名称への変更も、その意識改革になるでしょう。

規模が大きくなったり、委員会制を導入すれば、会派が議会運営には必要になる場合もある。しかし、そもそも、日本の地方議会議員選挙では、会

派制を前提としているわけではありません。都道府県議会を別とすれば、突然臨時会で会派が誕生する。また、水面下の調整では会派は積極的に活動しています。それらの意味で住民にはみえにくい。私はユウレイといっています。会派が住民に近づく説明責任を果たすことが重要です。基本は市民に近づくことです。

**神原** 議会基本条例をみると「会派をつくることができる」とか、「会派間の政策調整に努める」などの表現で会派の規定を置いています。議員個人に対する政党会派の拘束力はかなり強い。しかし、会派は政策集団と書いてあるのでですから政策の議論をすればいい。議論しても会派内部がいつも全員一致するわけではない。最後は各人の良識にもとづいて意思表示すればいい。

ところが、議員が会派集団の意に反した行動をすると会派が除名することがありますが、個人の最終的な意思表示を拘束してはいけないのではないのか。また、会派代表者会議とか幹事長会などは公開すべきです。非公開で市民にみせられないような議論をやっているから、結局は調整とはいってもろくな結論にはならないわけです。まことに情けない。

### 議会事務局のあり方と充実

**神原** 広瀬さんがいわれたことで、大規模議会の議会事務局は会派の要請で調査活動などをするということですか。

**広瀬** 両方あっていいと思います。議会事務局は基礎的な調査機能を持っていないといけないと思いますけど、政策集団としての会派であれば、会派の議席数に比例した政策スタッフを置くのは自然なことです。

一人の議員に対して何人かの政策スタッフがついてサポートする。それは機関全体のスタッフという位置づけの人と、会派の政策支援のように、一定の政策的な方向性を帯びた上で政策実現の仕事をする二種類の人によって構成されるのが、議会政治のあり方から考えてあるべき姿だと思います。

そうすると議員の何倍のスタッフが必要になるのか。米国のカウンシル制度のように議長がすべての行政職員の任命権者になっているところでは、議会事務局のスタッフは少ない。

しかし機関対立型だと行政職員は長の下にあるので議会側のスタッフになれず、議員数の何倍かの事務局スタッフが必要になります。たとえばニューヨーク市議会は一一人の議員に対し、五五〇人のスタッフがいます。このかたちを日本に求めるのは不可能ですが、正職員でできないのであれば、何らかの補佐機能を持ったスタッフを議会として整備することが不可欠だと思います。

**神原** 一通り議会事務局のあり方についてうかがいたいと思います。

**江藤** まずあまりにも議会事務局の位置づけが低すぎます。町村議会事務局のスタッフは平均すると二・五人です。この体制で今日議論になった

課題を担えるかはかなり問題があります。一つは必要なスタッフを配置し、庶務、事務だけ行うのではないことから、名称は議会事務局ではなく議会局にする。

二つめは、いま事務局職員は行政側からの出向制度で、これを全部変えるのは難しい。出向だと職員は議会ではなく行政側につくからダメだと評価されていましたが、かなり変化してきています。出向であっても議会事務局として生き甲斐と誇りを持って活動している職員は多い。議会と行政を循環する仕組みを議会からつくる必要があります。その意味で議長の人事権は重い。

三つめは、議会事務局のスタッフを増やせないのであれば、議会の外にある大学との連携、専門家との連携、参考人制度などを議会事務局機能として位置づけて活動する。

四つめは、市町村議会事務局の横への連携とともに、スタッフの多い都道府県議会事務局は、資源の少ない市町村議会事務局を支援し、補充する。こうしたことが考えられます。議会事務局が充実しなければ議会改革もすすまないことが、ようやく進駆的な議会・議員は気づきはじめています。

**中尾** 首長側が採用した職員を議会事務局に出向させるのは、どこか無理があり限界にきていると思います。首長提案を修正、否決するなり政策提案する議会をサポートをするので、議会事務局は首長側と対局にあり一定の覚悟が必要です。

しかし議会事務局を経験すれば、市民の立場を理解し市民目線で仕事ができる。自治体職員に

とってはまたないチャンスでもありません。たとえ執行側へ戻ったとしても、自治体職員として大きく成長する可能性があります。

**神原** 私はある小さな自治体議会を定点的に数年間みさせていたたいしています。議会事務局は三人で二〇代の若い職員が一人います。その職員をみていて、ものすごく力量、能力をつけてきたのに驚きます。役場外の人々との接触は多々あるし、行政の動きを全般的に見ていなければ議会・議員をサポートすることはできないから、それも一生懸命やる。さらに全国の議会改革の流れにもいつも目配りしていなければならぬ。結局、議会事務局職員はマルチ対応の仕事が求められるから、これ以上の職員研修はないわけです。

その若い職員の方は私に「議会事務局にきてた皆さん自治体の勉強をさせられてよかった」といっていました。議会はすべての問題にかかわっている、職員は情報力・判断力が短期間でも養成されます。議会を経験しない職員は、首長部局でも使えないものにならないといわれるような、職員を育てられる議会、自治体になればいいと思っています。

以上で本日の座談会を終わりますが、最後に一言。最近、芽室町議会の西科事務局長が「芽室町議会にはたくさんの方を改革しているが、一つひとつにはオリジナリティはない」といいました。もちろん西科さんは自分の議会を擁護してそういったわけではありません。そこで私は「一つひとつに

オリジナリティはなくても大事なことは全部やる『総合型改革』こそ芽室町議会のオリジナリティでしょう」と言葉を返しました。

全国で議会改革がはじまって八年、いろいろなことが行われ、また、なすべき改革課題もはつきりみえてきました。そういう意味でいえるのですが、「見える化」という成果を生んでいるのですが、だとすれば、これからはその成果をふまえて、単品改革ではなく「総合的に実施する」という第二の段階にすすまなければなりません。それも今日議論したように政策型議会の構築を軸にして。

本日はとても貴重なお話をたくさんうかがうことができました。何年かたって、さらなる改革の成果をふまえて、この続きができることを願っています。ありがとうございます。

本稿は二〇一四年八月二七日、札幌市内で行った座談会をまとめたものです。

文責・編集部