

問題提起 1

# なぜ議会改革に取り組んだか

芽室町議会議長

広瀬重雄

## 地方分権と議会改革

芽室町は帯広市の西隣に位置し、人口約一万九千人のまちです。農業が基幹産業で、商工業も農業に関連した企業が多く、経済・産業政策の議論は農業が中心になっています。

芽室町議会が議会改革に取り組むに先立ち、すでに全国各地で議会改革の必要性が議論される時代に入っております。

一九九三年、衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」がされ、二〇〇〇年に地方分権一括法が施行され、以降、地方分権改革が進んできました。この間には平成の市町村合併でのまちの将来をどうするか等の議論があり、議会改革はこうしたことを契機にして始まっていったとも考えられます。

とくに地方分権一括法では、国の機関委任事務制度が廃止され、自治体の事務は基本的に議会の

議決を経て決定されることになりました。その結果、議会の責任と役割が重大になり、住民の代表としての議会機能の拡充と、さらなる議会活性化への取り組みが強く求められてきました。「議会が機能を発揮しなければ、住民の福祉向上にはつながらない」という時代になりました。議会改革の取り組みには、こうした時代背景があります。なぜ芽室町議会は議会改革が進んだのかと問われますと、二〇〇〇年地方分権一括法施行に併せて、我が町では芽室町議会活性化計画を策定しました。毎年、議会が何をしておくかを計画を立て、実行して現在に至っています。一部住民からは「議会は何をやっているところなのですか」などとよく聞かれ、それ以前に「議員の顔さえ分からない」、「議員は偉い人なのでなかなか話す機会がない」等、住民とは距離があるという意見が多くありました。

## 町民の厳しい声を契機に改革を進める

平成の合併を議論している時期に、財政難を理由に「議員定数と議員報酬を削減しろ」という意見が各地で出てきて、芽室町でもそうした意見が多くありました。このため議会でも定数・報酬について議論し、町内の各団体との意見交換会、そして住民の考えを聞くこと、様々な手法で意見を聞きました。住民が寄せた意見の九割以上が、「定数と報酬を削減すべき」というものでした。その理由としても、議会に対する批判的な意見が多々ありました。

私たち議会はそうした意見を受け、二二名の議員定数を段階的に削減して、現在は一六名、法定上限であった二六名より一〇名少ない定数です。町の人口は減少していないのに議員を減らさざるを得なかったという、そんな現実がありました。

報酬については、経済的状況が厳しいのに、なぜそんなに報酬をもらうのかというのが町民の見

方でした。町と議会は、「ホットボイス」という町民からの意見、要望、提案などを受け付けていて、その中で議員報酬に対する批判がかなりありました。私たちは町民の意見を謙虚に受けとめ、報酬についても削減していきましました。

私たちは、町民と議会の間非常に距離があると感じ、議会改革の必要性をあらためて痛感いたしました。それまでも町議会活性化計画により改革に取り組んできたわけですが、更なる改革を進めようという認識に立ちました。これらの経過があり、芽室町では、議会改革に再度アクセルを踏み直したのではと考えています。

### 議会も担つまちづくり

私は二〇一一年、議員四期目になって議長に就任しました。初当選は一九九九年、四一歳のときで、議場での当選証書付与式が終わった後、先輩の議員から議会の事、議員としてのあるべき姿等、様々な事を教わりました。その中には昔からの慣例が続いており、良いことよりも、悪しき慣例が多々ありました。

改選のたびに、先輩の議員が一期目の議員にそうした慣例を話しますが、新人議員がなぜそんなことをと疑問に思うのは当然です。議会の悪しき慣例、不要な慣例は変えていかないといけないことも議会改革の背景にあったのではないかと思われまます。

私の本業は農業で、仕事の傍ら若い時代からまちづくりに関わってきました。JA芽室の青年部長を経験し、三五歳以下の部員が十勝管内で最も多い約二六〇名在籍していました。その後、青年会議所でもまちづくりの活動をし、道東ブロックの役員をして道東各地の人と一緒に活動し語り合いました。十勝管内の青年会議所は帯広市と芽室町の二つだけで、芽室町には「まちづくり」に対する先輩からの土壌があったと思います。

ところが、いざ選挙に立候補し当選して議員になると、まちづくりは役場、行政が行うもので、議会はそれを認めてくれればいい、という雰囲気を感じました。当時私はまだ若く、こうした状況は納得できなかったもので、先輩議員と随分議論をしました。住民の代表として、志をもつて議員になったのに、実際の議会と行政は思っていた内容と違っていた。まずその部分を何とか変えていかなければならない、議会として、議員として変わっていかねばならないと考えたところでした。

まちづくりイコール行政、という意識が道内多くのまちにあると思います。その意識を変えるのは私たち議会、議員の責任だと思っています。

### 公開と参加、議会改革の目的は住民福祉の向上

議会の機能、仕事とは何でしょうか。大きく三

つの仕事があると思います。一つは、団体意思の決定。これは議会の議決権で、議会の大きな権限です。二つめは首長、執行機関に対する議会の監視、チェック機能です。そして三つめは、政策立案機能、立法機能を重視していく改革方向で、それをどのような手法で行っていくのか、それが議会改革だと思っています。

議会改革が最終的な目的ではなく、議会改革は、住民の福祉向上を私たち議員、議会がどのようにして達成していくのか、それにつきまます。住民からは、議会改革を頑張っているが町民にとってどんな意味あるのか、という指摘もされますが、議会改革によって町民の皆さんが幸せになると思っています。全国の議会の皆さんもそうしたい思いで、住民から叱咤激励され、懸命に議会改革に取り組んでいるのではないかと思います。

議会改革を進めるために二つのキーワードがあると考えています。一つは情報公開です。住民からは、議会は何をやっているか分からない、見えないと言われていましたが、現在芽室町議会が持っている情報は全て公開、公表しています。議会ホームページでの公開、提供、本会議と委員会のネット中継、ソーシャルネットワークサービス（SNS）の活用、広報の紙媒体など、あらゆる手段で提供しており、議員と議会がどのような活動をしているのか町民に知ってもらうことが第一だと考えています。

もう一つは住民参加です。議会が何をやってい

るのか分からないと町民から言われますが、では町民の皆さんは議会に対して様々な意見を言っていただけですか、と問いかけます。私は日頃から現在の日本の政治の現状を思うときに、お任せ民主主義にはなっていないのかと考えています。

それはまさに行政依存だと私は思います。行政依存の延長線で議員を選び、議員はしつかりやってほしい、ということになるのだと思います。

しかし、かつてのように成長する時代であればそれでよかったですでしょうが、国の財政も自治体財政も苦しくなって、そして少子高齢社会になると、各自自治体で何でもかんでも事業、仕事ができるわけではありません。住民のニーズに必ずしも応えられていない状況になっています。

ところが住民は、議員、議会に要望すると、その多くは実現できるのではないかと思っているのではないのでしょうか。これからは、できないものはできない、と言う説明責任が住民から選ばれている議員、議会にあります。そうした時代に私たちは現在置かれていると認識しています。

様々に整備してきたインフラや公共施設の維持管理には今後数十億円の財源が必要で、新規に施設整備をするのは難しい状況です。住民のニーズと、行政展開の方向が合致しないことが多くなる岐路にあると思います。住民の意向も確認しながら、議会がどう判断していくか難しい課題があります。

そのためにも、住民と議会と行政がどう意見を

交わせるかにかかっていると思います。今後、財政が拡大することはあり得ませんから、住民に説明し理解を得て、まちづくりをしていくこととなり、議会の役割は更に大きくなると感じています。

### 執行機関と議会の関係

町行政は町民から施設整備などの要望があっても、何でもできるという対応になりません。限られた財源の中で予算編成しています。どのくらいの税収があるのか、地方交付税はどのくらい交付されるのか、地方債はこのくらい発行可能などを見込んで、中長期の町財政計画の見通しを立てながら、町政の執行をしています。そして私たち議会と執行機関が大いに議論していくことが必要です。

議会は二元的代表制の一翼を担っているのですから、地域経営、どう地域をマネジメントしていくのかを執行機関だけでなく、当然議会も考えていく課題ではないでしょうか。その意味で、財政政策をしっかりと勉強していかなければならない。いままでも財政の調査はしてきましたが、まちの財政はどういう状況にあるのか、どう予算配分するのかについて更に認識を深めないと、執行機関と対等の議論するのは難しいと思います。そうした意味においても私たちにはまだまだ努力が必要です。

現在、我が町は首長を筆頭に公立病院職員を含ま

めると約三〇〇人の職員規模です。

これに対して議員は一六人、議会事務局スタッフ四人で、執行機関と同じような政策議論をすることはなかなか難しいと考えます。このため、まちにとつて何が最も重要な課題か抽出し議論していくこととなります。議決する事項は委員会の所管調査で議論しますが、これから先二年度、三年後の町の実行計画の内容について議論をしています。これは、当年度予算を議決するとその年の事業内容はほぼ決定してしまうので、次年度、さらに二年度を視野に入れ、限られた財源を有効に使うための議会の論点として、いま町の実行計画に予定されている事業の中から、議会として何事業かを抽出し議論に取り組んでいるところです。

### 追認議会から政策提言する議会へ

議会改革を進めてきて、理事者との関係は難しい課題が多々あると感じています。

議員も経験された本州のある首長さんは、執行機関が実施しようとするのをなぜ議会は反対するのか、足を引っ張るのかと発言し、そうした議論があるのではないのでしょうか。行政のやること、町長の政策が最善だと思っている町民は多くいます。

一方、議会が政策提言に向けて議論する重要性を理解する人もいます。私たち議会は住民の代表なので、住民の意見を聞いて議会内で議論して、

議決のときの判断材料にし、政策提言していく。

しかし、このような議会の活動を肯定しない理事者もたくさんいると思われまます。そうした壁に突き当たっている議会があるとも聞いています。

そこで首長ほか職員はAチーム、議会はBチームで、どちらも選挙で選ばれている。

芽室町の場合はAチームに三〇〇名の職員がいて、トップに町長がいる。私たちBチーム一六名の議員が議会として議論して、一つのを創り上げて町に提案していくのが、二元代表制における議会の役割だと思います。

町の政策立案は町長の独断で決めているわけではありません。町民のニーズを聞き、様々な調査をし、内部検討をして成案にいたっています。しかし、何事も完璧なものはありません。執行機関Aチームの提案よりも、Bチーム議会の案が住民に理解され、支持されることがあるかもしれません。そこには緊張感をもった議論が必要で、議会が首長の追認機関であったならば、議会不要論が出てくるでしょう。首長と議会議員はともに選挙で選ばれているのです。

執行機関と議会の考えはほぼ一致しているが、住民福祉向上のための施策は、AチームよりBチームの方がいいかもしれない、という議論を私たちBチームがやっていたいかなければ住民の負託に応えられない、住民の福祉向上につながっていない、そんな思いでいます。

## 議会改革の共通認識

この五年間、いろいろな機関から評価をいただき光栄ですが、なぜそこまで改革が進んだのですか、とよく聞かれます。一方、我が町ではなかなか改革が進まないということを聞きます。特効薬はありませんが、強いて挙げるとすれば、議長または所管の委員長のリーダーシップが欠かせないと思います。併せて議会事務局は自治体の職員なので、いつ執行機関側に異動するか分からず、やりにくい面があると思いますが、しかし議会事務局となつたならば、議員のためではなく、住民のためという視点で、仕事をしていくのがポイントだと思います。

二つめは、町議会議員がいて、議長、委員長が議会改革の方向を示したとしても、数名の議員は納得せず動かないことがあります。議員に理解してもらうことが議会改革に不可欠です。外部有識者、議会サポーターの協力を得て、議会改革の必要性の共通認識を持つことができましたし、議会基本条例も全会一致で可決しました。各論になれば当然いろいろな意見がありますが、議会改革の方向については共通した考えがないと進んでいきません。

そして住民の負託に応えるためには、議員だけで頑張るのではなく、住民の理解を得る努力が必要だと思えます。

これらのことを地道に取り組みることによって、

良いまちにするための議会の役割が果たされると思えます。

そうは言っても住民は理解してくれない、住民は変わらない、という弱音が出ることもあります。議会が変わることによって、まちが変わり、住民も変わっていく、まちは良くなっていく、という思いでいます。会場の皆さんもこれからのまちづくり、それぞれのまちの住民福祉の向上に向けて取り組んでいただければと思います。

以上で報告を終わります。ありがとうございます。

問題提起②

# 芽室町議会は何を変えたのか

前芽室町議会事務局長

西 科 純

## 議会を知ってもらうことが改革の起点

二〇一一年、統一地方選で町議会議員選挙のある直前に議会事務局に異動になり、一六年三月まで五年間事務局において、四月からは税務課で仕事をしています。

私には人事異動の都度、読む本があります。それは松下圭一先生の『政策型思考と政治』です。議会に異動が決まり、どのような気構えで議会事務に取組むべきか。このなかで松下先生は「議会の五課題」として、「政治争点の集約・公開」「政治情報の整理・公開」「政治家の選別・訓練」「長・行政機構の監視（政治批判・政治調査）」「政策の提起・決定・評価（立法ならびに予算・決算）」の五つを挙げています。

松下先生の掲げる五課題を町議会全体の共通認識とするにはどうしたらいいのか、何を議会改革の起点とすべきかを考えたわけです。一つは、情報

の公開と共有です。町民と議会の対話、議会報告会が各地で行われるようになってきましたが、ほとんどの町民は議会の細部を知らないでしょう。議会の傍聴に多くの住民は訪れませんし、議会広報紙もあまり読まれていない。議会の日常的なこととは報道もされません。一般質問は報道されることが多いので、一般質問をする議員は仕事をしていると思われています。

町民と意見交換をすると、四年の任期中に一度も一般質問をしない議員がいる、そうした議員に対する報酬は高い、という議論になりがちです。こうした町民の声に対して、どう解決していけばいいのかを考えると、情報の公開と共有が最も重要であると痛感し、まずは議会だよりの改革に取組む必要性を感じました。

議会だよりの発行は年四回のところが多いと思いますが、芽室町議会では毎月発行しています。よく毎月書けますねと聞かれますが、書く内容が多いから発行できるのです。書く内容が多いとい

うことは、議会の活動内容が多いということ。通年議会のもとで委員会や研修会を数多く開催し、改革に取組むと活動量は増えます。芽室町議会は広報広聴委員会を設置してないので、議会だよりは議会事務局で編集作業をします。その代わり、議員の皆さんは委員会活動等に力を入れていただきたいという思いで役割分担をしているのです。

☒1（後掲）は二〇一二年から二〇一五年まで四年間で町議会が行ってきた改革と活性化策です。いわば議会情報の公開と共有を起点に改革に取組んできた軌跡です。

議会への住民参加を考えると、一九九一年の議員選挙の投票率は八六・三％ありましたが、二〇一五年選挙のときは六五・〇％まで下がっています。二〇年間で約二〇％投票率が低下しています。まちづくり、住民参加の観点から、投票率が下がった状況をどうみたらいいのか。投票率低下は住民参加の低下という危機感が私にはあり

ます。投票率を上げるとは難しいかもしれませんが、投票率をこれ以上上げたくない気持ちがある。ここを念頭にして、議会改革を進める気持ちがある。私個人にはありました。事務局職員間では、議会がどう活性化したらいいかという話もよくしました。

議会事務局の体制は、局長と次長、そして書記と臨時書記の計四名です。どこの町議会事務局も同じような人数だと思います。管内には、監査委員、事務局と兼務のところも多くあり、少ない人数では大変な事務だと思います。少ない人数で議会事務局を担っていくのは大変なときもあります。

議員一六人と事務局職員が少ないなかで、どのように議会を活性化させていくかは、図のとおり、他の団体・機関と連携することがポイントです。執行機関の各課と一緒に進めていく場合もあるでしょうが、まずは他の機関と関係をつくっていく。大学、議会サポーター、議会モニター、関係する研究機関などと連携して情報交換しながら、研修体制を組み立ててきました。

二〇一三年に議会基本条例を制定しました。二〇〇七年に制定した自治基本条例に議会の項目はありませんでしたが、議会改革を進めるには議会基本条例が必要との議論が高まり、議員会で研修会を行いました。二〇一二年三月に議長が議会運営委員会に議会基本条例の制定について諮問し、五月に議長が渡島管内福島町議会を調査・視察、六月に条例は必要と議長に答申しました。同年七月から

協議をはじめ、延べ一三回の協議を行い九カ月で原案を作成し、二〇一三年三月に全会一致で議決しています。

議会基本条例制定後に重要なことの一つは、条例の進捗管理です。現在、全国で約八〇〇の議会基本条例が制定されていますが、制定で終わっているところが多く、条例制定後の進捗管理が極めて重要であると議会モニターから指摘を受けました。

二つめは、議会における計画の重要性です。二〇〇〇年から議会活性化計画を策定していますが、議会基本条例制定を機に内容を見直し改正しました。

三つめは、条例の点検・見直しです。常に条例の内容を見直し、先の一と二を経て、条例の付加修正を行っていくことが重要です。

### 議会活性化計画と議員による取組の評価 政策サイクル

議会活性化計画はPDCAサイクルを回しながら進めています。活性化計画の内容は百数十頁に及び、議会基本条例の各条文を議員それぞれが評価し、各評価結果を集計して課題を抽出する作業をします。

PDCAということは、方針や目標、計画を持つことが重要となります。任期四年間の議会改革をどのように設計するのか、それをどのように実

行するのか。冒頭で情報公開を最初に行うとお話ししましたが、運営上の改革は最初に議員資質の向上からはじめ、研修制度と議会モニター制度、議会サポーター制度などをつくる。二つめは議会運営の基礎を議会基本条例の内容に沿って改革する。三つめは委員会活動の改革を進めるといことです。一と二の活動により当然委員会活動も改革に向かっています。議会活動は本会議が全てではなく、議会を活性化することは各常任委員会の活動を改革し、活性化させることが本丸となります。芽室町議会は現在、その段階に入っています。

昨年の初議会で初めて議会基本条例に基づき、所信表明をもとにした議長選挙を行いました。広瀬議長ともう一人の議員が立候補し、それぞれマニフェストを掲げました。当選した広瀬議長のマニフェストは、①政策提言する議会、②住民参加を促進する議会、③ICT化（情報通信技術）を進める議会、④議員間で討議する議会、⑤災害時に向き合う議会の五項目であり、これらを議長任期四年間で基本的には実施することになります。

次にこの五項目を議会全体のマニフェストとして町議会活性化計画の主要事業に掲げ、改革工程表をつくりスケジュール化する。所信表明がこの先の四年間の大きな方向性となるわけで、キックオフとしては重要な意味を持ちます。

一年間の取組みをして、議会基本条例の条文で



報告会の実施と議会白書を発行しホームページでも公開する。「月」の広報は議会だよりを毎月発行する。「日」の広報は毎日ホームページを更新し、SNSで情報発信する。

議会白書のまとめと作成は議会事務局で行っています。議会白書の作成と公開は議会基本条例で定めており、福島町議会を参考にしました。議会活動年報、履歴化を図り町民に公表しています。最近では、常任委員会ごとに白書を発行する議会もあります。こうした白書は議会運営上、改選期の引き継ぎにもなるので有効です。

議会だよりは町内のほぼ全世帯に配布されていますので、町民に目を通してもらうようお願いをしています。編集内容の企画は議運が行い、編集の実務作業は全て事務局で行っています。

SNSは、フェイスブック (Facebook)、ライン (LINE)、ツイッター (Twitter) を導入し、更新回数が多いのはフェイスブックで、登録者は五四〇人を超えました。

議会ホームページは、ほぼ毎日更新しています。広聴では町民の意見をハガキ、またはメールで投稿してもらう議会ホットボイスがあります。五年間で五四件の意見が寄せられ、氏名記載のあるものは郵送で回答し、ホームページ、議会だよりも内容を掲載しています。

議会報告会、町民との意見交換会を総称して、「議会フォーラム」としています。三つのかたちがあり、一つは地域別に行う意見交換会、二つめ

は商工会やJA、福祉の団体などへ常任委員会が出向くもの。三つめは全体フォーラムで年に一回か二回、議会が取り組むことについて町民との研修会とワークショップ、町外の有識者による研修などを行っています。

地域別意見交換会を二〇〇九年からはじめ、一会場で町民六六人が参加しました。このときのテーマは議員定数と報酬額で、町民からは厳しい意見が多々寄せられました。以降、毎年、意見交換会、議会報告会を開催していますが、徐々に行き詰まってきました。参加者は少ないのですが、会場が異なっても同じ人が参加し、特定の参加者が議会批判を中心に長時間発言し、対応できない議員をやり込める場、というような状況になっていました。

このため、二〇一三年から意見交換会の開催内容を変えました。参加した町民全員が発言できるよう、ワークショップの手法を導入し、これにより参加者も増えました。町民から出された意見を議会がどのように実現しようとするのかが分かることよって、次回の機会への参加に結びつくと思います。ですから、意見交換会の内容を議会だよりに掲載せ、こんな話をして楽しくやっていますとSNSで情報提供しています。この結果、二〇一五年には一三会場で四四一人の参加に至っています(表1)。

二〇一四年には老人クラブと集中して意見交換会を行いました。議会に対する批判的な意見は少

表1 議会改革フォーラムの開催状況  
(議会報告と町民との意見交換会)

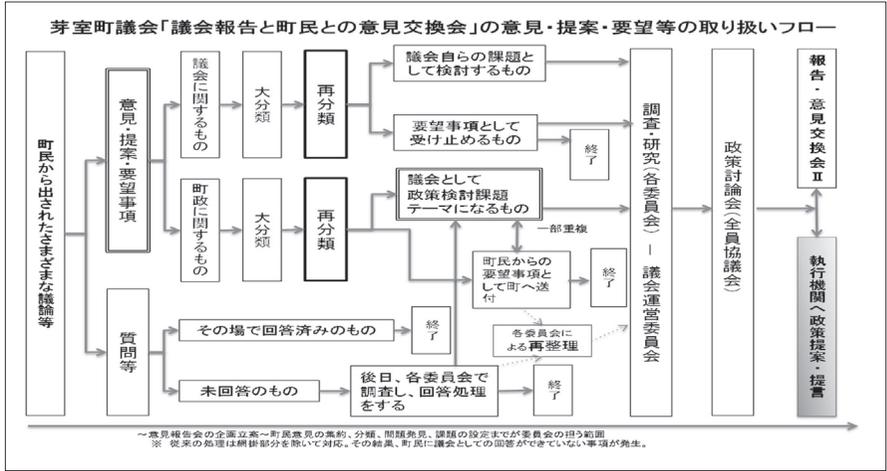
年 度	参加人数	会場数	概 要
2009	66	1	
2010	86	3	
2011	233	7	
2012	146	7	
2013	(改革)225	7	議会フォーラム1回
2014	(改革)383	13	議会フォーラム2回 11老人クラブと意見交換
2015	441	13	議会フォーラム2回 11老人クラブと意見交換
合 計	1,580	51	

なく、それぞれの人生経験を背景に建設的な意見が多く出されました。老人クラブの集まりは午前十一時から始まり、一二時から昼食会になるので、意見交換会は正味一時間で延長がなくコンパクトに終わります。二年間行ってきたので、次は世代を替えた交換会が必要になってきています。

団体との意見交換会は、二〇一二年八団体、一三年一二団体、一四年五団体、一五年七団体と行っており、議会の各常任委員会(総務・経済・厚生・文教)が核となっています。

全体フォーラムは、講演、報告を聞くスクール

図4 意見・要望・要望等のフロー(H26⇒54項目275点)



方式の運営でしたが、現在はワークショップ方式で行っています。意見交換会で出された町民の意見を分類し、各常任委員会に振り分け、議会自ら検討課題とするもの、要望として受けとめるもの、政策提言する

ものなどのフローを示したのが図4です。町民からの意見が、議会でどう議論して展開されていくのか明らかにならないと、町民から信頼を得られないことから、ここは重要な点だと思います。

### 議員研修計画

議員研修会は研修計画をつくり毎年一〇回程度行い、二〇一五年度は一三回行いました。当初は研修予算がなかったため、議員会会計の予算を使っていたのですが、一三年度からは予算を組んで要綱化し計画的に行い、一五年度までの五年で延べ五四回行いました。このうち議会主催が四〇回、議員会主催一〇回、委員会主催が一回です。

研修会は町民の皆さん、議会モニター一〇人、諮問会議委員五人、町職員、周辺自治体の議会議員へも参加を呼び掛けます。研修内容は議会運営から政策研修に比重が移っているのが特徴です。

二〇一二年には北大公共政策大学院と芽室町議会とで包括連携協定を結び、主に研修事業やシンポジウムなどを行っています。北大大学院生との交流では、学生が芽室町議会議員の報酬の算出について研究をしていたとき、算出手法を議会でも参考にしました。

政策形成サイクルの観点では、北大の各先生から政策分野ごとのアドバイスをもらい、その内容はホームページで公表しています。

### 議会サポーター、モニター制度 議会改革諮問会議

議会サポーター制度は、栗山町議会の制度を参考に制度設計し、二〇一二年四月に五人を委嘱、現在は大学の先生を中心に七人に委嘱しています。主に議員研修の講師、議会運営と政策形成分野のアドバイスをお願いしています。

議会モニター制度も一二年からはじめ、町民の皆さんにお願いしています。モニターは一〇人、任期は一年で連続二年まで。毎年半数の五人が残り、五人が新しいモニターに交代するようにし、二〇一五年まで延べ三〇人に委嘱してきました。

モニター会議は各委員会の議員と一緒に口の字型にテーブルを囲んでの会議でしたが、意見交換会と同様に少数の人が長く発言し、それに対して議員が答えらずに窮する事態にもなり、他のモニターと議員は傍観者になってしまいました。このため、モニター会議もワークショップ方式にして、議員とモニターがそれぞれ少数人数に分かれて話し合うことにしました。二〇一二年から一四年まで一二回モニター会議を開催し、一七九項目の提言がまとまり、これらを各常任委員会で協議しています。

二〇一六年七月からはモニターを二〇人に増員することが決まっています。これまで議会運営全般を取り上げていましたが、今後は政策提言のモニターとして各常任委員会の活動に密接に関わり、

提言をいただくこととなります。これは長野県飯綱町議会的方式を参考に改革するものです。

議会改革諮問会議は二〇一三年から導入しました。議長が町民五人に委員を委嘱し、任期は二年です。初年度は議長から、①議員定数、②報酬額、③委員会数（委員数）、④政務活動費導入、⑤議会活性化策、⑥議会基本条例改正の六項目を諮問しました。諮問会議は、定数は維持し、報酬は金額を示し引き上げる答申をしました。

諮問会議の議論に、議員は一切関わっていませんし、事務局も何ら原案を示していません。諮問会議は議員の活動日数や議員アンケートなど半年に及ぶ調査を元にして、報酬引き上げという結論に至りました。

諮問会議委員には、議会改革に対し積極的に発言していただいた議会モニター経験者が複数います。諮問会議の場でも、人数が多い、報酬を下げるという議論になると思いますが、これだけ活動している議会なのだから報酬を上げるべきだと発言が変わりました。事務局では、次期の議会のための定数、次の改選で議員になる人のための定数と報酬なので、現職議員の顔と発言していることを忘れて、議論してくださいと委員にお願いし続けました。

現在は二期目の諮問会議委員に移っており、全員が議会モニター経験者です。政策提言型議会に向けた制度設計、議会図書室機能、議会ICT、議会BCP、議会改革策、議会基本条例改正の六

項目の諮問に対し、既に今年二月に答申がなされました。

### 一般質問・質疑の追跡システム

議会での一般質問の課題は、議員個人の質疑にとどまり、その後の対応や実現したのか不明なものがあります。執行部は答弁した内容を、一、二年経ってから平然と実行し、または事業の名称を変え平然と実行することもあることから、質疑追跡システムはそのことを明確にし、議会として取組もうというものです。

龍谷大学の土山希美枝先生を講師に、一般質問研修を二回行いました。定例会が終わってから、全議員にシートを配り、一般質問の内容について、各常任委員会で追跡調査を行う項目を挙げてもらい、各常任委員会で追跡する項目を決定します。議員個々が記入するシートは簡便なものです。

記述する項目は四項目で、①自らが所属する常任委員会で追跡調査すべきと考える政策・事務事業等で、一般質問と質疑（討論）等に分けています。②他の常任委員会に追跡調査を依頼したい政策・事務事業等で、これも一般質問からと質疑（討論）等から。③議会運営全般に関する検討するもの（定例会議を通じて、改善に向けて取り上げるべきもの）。④その他として、定例会議を通じて改善に向けて取り上げるべきもの、審議方法などで分かった点などです。

これらをシートに記入したあと、常任委員会ミーティングで追跡事項を決定しますが、これは正式な常任委員会ではないので、非公開で行っています。決定した事項は全て議運で報告し、議会全体での情報の共有化を図ります。決定した項目は各常任委員会で追跡調査を行います。調査を含め、まとまれば委員会、本会議での提言決議という流れになります。

議会だよりに、「〇〇議員の一般質問の追跡調査を〇〇常任委員会で行います」。または「〇〇議員の一般質問を〇〇委員会で追跡調査を検討中」と掲載します。

一般質問がどう政策に反映されたかも載せます。議員の一般質問と、町長の答弁、その後の臨時会で政策決定し、補正予算を可決したことなどを載せています。

委員会内と委員会間のコミュニケーションの課題もあります。A議員の一般質問の内容が、A議員の属さない委員会のことだと、委員会ではA議員の質問を追跡調査することを躊躇してしまう。質問内容よりも議員をみて判断することがあり、内容で判断できるようにすることが必要です。

委員会間の競争意識も働きます。あちらの委員会の追跡調査は何項目、われわれの委員会は何項目と、提言と決議の数が分るので委員会間で競い合うことがあります。ただ、追跡調査の項目が多くなると、対応できなくなることがあり、調整している状況もうかがえます。

## 議員間（自由）討議

各議会で議員間の自由討議が課題に挙げられず。しかし、自由討議をしなければならぬ、と断定的に捉えるのではなく、非公開の委員会ミーティングを採り入れ、委員会に付託する案件や課題を公開で審議を行うことで必然的に議員間討議になっていきます。委員会の意思を一つにまとめるときには、委員会内の協議として相互で討議になります。ですから、とりあげる議案の内容によって、おのずと議員間討議になっていきます。進行具合は委員長のリダーシップに左右されます。

非公開のミーティングでは委員長が会議の進行をあえてしないのでもいいと思います。委員会では議条例や規則に基づいて、議員が挙手をして、委員長が指名してから発言する。委員長が司会を務めるものですが、このような方式だとなかなか自由討議は展開できません。改めて常任委員会を開催したときは、委員会ミーティングの討議内容を整理して発言すればいいと思います。議員間討議をしなければならぬ、とは言いませんし、公開されているかどうかは大事ですが、重要ではない。重要なのは、議員の意思が論点、争点化するくらいぶつかり合ったかということだと思います。あえて議会事務局が入らない場をつくる必要もあります。

委員会付託の案件は必ず議員間討議になり、執

行部に対する政策提言も委員会の考えをまとめなければならぬので、自ずと議員間討議になるものです。

今年五月から全議員にタブレット端末を配付しました。おそらくは、道内の議会では初めてのことであり、全ての議案をタブレットに入れて紙をなくすような方向を目指しています。その他に総会計画をはじめ町の各種計画が約五〇とスケジュール、今後は各法律と条例が入っていくことになりました。また、ホワイトボード、模造紙を用意し、出された意見、考えを書き込んで整理していくことが必要です。

本会議ではまだ自由討議を行っていません。議員間で自由討議をする場合は、執行部側がいるとやりにくいので、議場から執行機関に退出してもらうことが基本になると思います。そのように試行されていくことになると思います。

また、政策討論会という場を設けています。全員協議会の際に、今日は政策討論会の日と位置づけ、質疑だけで終わるときもありますが、議員同士の討議の場をつくるのが重要です。

### 議会事務局のスタンス

会場に議会事務局の方がお越しになっていると思います。もしかすると考えが異なると思いますが、私が考える議会事務局の姿勢は、まず執行機関、首長と距離を置くことです。職員は課長とは

情報共有のために、こういう質問があるかもしれない、こういう協議があるかもしれない、ということを提供します。しかし、私は町長、副町長と一切の協議をしません。

二つめは、議員との緊張関係を維持する。密接な関係にならない。三つめ、全国の議会改革の情報収集の感度をよくする。しかし、議会改革度、先進地などの全国一位を目指すわけではありません。どこそここの議会ではこうした改革をしている、という情報を事務局として押さえておく。四つめは、いとわず諫言する。私は議長に対して、事務局長としてはこう考えたと明確に伝えます。議員に対しては間違っています、と告げるので疎まれていたと思います。でも、事務局としてこれは必要なことだと思いますし、言い過ぎたら謝ればいいのです。

五つめは、議会戦略・戦術を練る。備える。議長、委員会委員長は方向性を示すので、事務局はそれを具現化する。事務局はいろいろな手立てをし、執行機関はこう言うだろう、こういう姿勢を取るであろうとあらゆる予測を立てます。

### 芽室町議会は何を変えたのか

私が議会事務局に異動した際、変えようとしたことは三つあります。

第一は、議員の意識改革です。住民は議会や議員が通常何をしているのか分からないと言ってい

ます。そのことを議員が認識することによって、議会改革の一步が始まります。

第二は、政策に向き合う議会です。追認議会から完璧に脱却することです。五年間で原案否決したのは七件で、決算は二年連続で不認定にしています。

消防団条例の原案否決は、今年二月に北海道新聞の全道版で大きく報道されたのでご存知の方も多と思います。経過を説明すると、執行機関提案の消防団条例原案を否決し、議員が修正案を提出し、修正案は賛成多数で可決されたものの、可決した修正案に対し町長が再議権行使しましたが、臨時会の採決で再議は退けられました。その後、委員会が新たな条例案を提出し、全会一致で可決しました。

こういう進め方ができたのは、議会基本条例に基づいて議会運営してきたからでしょう。首長提案を追認するのは簡単なことで、議決後、二、三年してから条文の一部を修正する方法もあるでしょう。しかし、議会は新たに消防団を設置するのだから、しっかりと内容の条例を議決したいという考えでした。

議会サポーターの神原先生は、芽室町は「総合改革型議会」で、議会基本条例をベースにした議会運営と活動を評価し、次の年に課題を解決する姿勢を見せているとの評価をくださっています。課題解決の積み重ねとバランスの良さが特徴だと思います。北川正恭・早大名誉教授は、政策型議

会を目指すべきと説いています。総合計画条例を制定したので、今後は政策への向き合い方がポイントになると思います。

第三は、住民から期待、信頼される議会です。住民から期待、信頼されない議会であれば、議会不要論は必ず浮上します。制度的に選挙があつて議会が構成されますが、執行機関側からすると議会がなければ、執行はスムーズになるという見方が正直いつてあるのでしょうか。役場の係長以上であれば、議会というものをそれなりに理解しますが、一般職員は議会が何をやっているのかあまり知らないし、委員会の審議が紛糾するとなれば、議会とは難癖をつけるところだという見方もするでしょう。

住民から信頼される議会になるためには、まず職員から一置かれなければなりません。このため、全会議の中継録画配信を行い、職員もこの中継を注目して観るようになっていきます。議会中継は議会の活動を知ってもらうためには有効な手段です。最後に、町民・議員・首長・職員の四者の変化を申し上げると、現在は町民からは議会は何をしているのか分からない、という声は聞かれなくなりました。最近では、どうして執行機関ともめていいのか、という声があります。

議員、議会活動が見えていないときは、議会は不要という意見がありました。採決で提案否決が増えさまさまに報道されると、今度は町と議会の調整がうまくいっていないのではないかと、他の

町に対して恥ずかしい、という意見がでます。恥ずかしいことの責任は誰がとるのか、誰の調整が悪いのか、議長あるいは事務局長が調整をするべきだ、と言われるようになります。

争点が出たとき、調整するのが議会事務局だろうという声があります。かつての議会はそうだったでしょう。でも今は調整するのは議長、事務局長ではありません。執行機関側の課長なり、副町長が議員との話し合いにより争点箇所を見出し、原案修正する。あるいは提案時期を動かすことなどで、まずは否決を避けることでしょう。

芽室町議会の今後の改革の視点として、強い議会の再来、進化を求めたいと思います。私が役場に入った頃は議会が強いという印象があり、議事堂のある「三階がダメだと言っている」からと政策が前に進まないことがありました。一方、長側は住民参加や情報公開を利用して議会を乗り越えていこうとする。いろいろ議会側が提言しても聞いたふりをして実行しない、あるいは二、三年経つて知らないうちに実行することを続けるのかもしれない。したがって、議会は一つの塊となったときのその強さを認識することが重要なのだと思います。その一つの塊、論点化のためには議員間討議が重要なのは言うまでもありません。そうした姿が住民の福祉の向上につながっていくことを信じてやみません。

以上で報告を終えます。

# 図1 芽室町議会の改革・活性化策

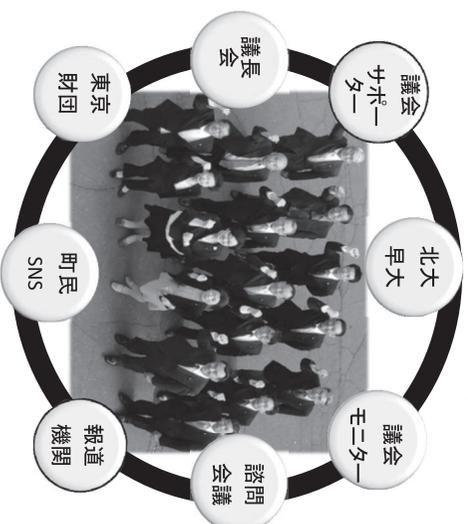
【住民に開かれ、分かりやすく、行動する議会】を目指して (H24～27)

- ### H27の議会改革・活性化強化策
- 1 政策型議会移行
  - 2 議員問討議(自由討議)推進
  - 3 調査・附属機関の設置検討
  - 4 議員倫理の確立
  - 5 議会図書機能の整備
  - 6 議会ICTの推進
  - 7 議会BCPPの策定

- 1 議会改革・活性化策(H23 - H27)
- 2 議会基本条例(通年の会期制)への移行(H25.5.1)
- 3 議会だよりの通年発行(H25.4.12)
- 4 議会報告と町民との意見交換会Ⅱ(議会フォーラム)の開催(H24)
- 5 全会議(全員協議会・委員会含)のインターネット中継・録画配信(H25.8.1)
- 6 議会モニター設置(H24.4.1)
- 7 議会改革諮問会議の設置(H25.6.3)
- 8 議員研修計画の策定と予算化(H24.4.1)
- 9 議会サポーターの設置(H24.4.1)
- 10 北海道大学公共政策大学院との包括連携(H24.6.6)
- 11 政策形成サイクル導入(政策討論会・町長提言)(H26.10)
- 12 議会ICT計画  
facebook(H25.5.28)、LINE(H26.7.14)、Twitter(H26.8.16) タブレット導入(H28.5)
- 13 議会白書の作成・公表(H25)
- 14 自治基本条例、議会基本条例、議員倫理条例の議員自己評価(H26.5)
- 15 予算決算常任委員会の設置協議(H26.8)
- 16 議会BCP(H28.5)
- 17 子ども議会の検討(H26.9)・議員学会実施
- 18 各委員会ミーティング(戦略会議)の実(H26.8)
- 19 審議会委員の就任全席検討(H26.12)
- 20 政策提言を決議(H27.3)

## ネットワーク型議会の構築

- ①議会活性化計画(H12～)
- ②議員研修計画(H24～)
- ③議会の計画(H20～)
- ④政策形成サイクル導入(H28～)



- ・議員16人・平均2.7期・平均年齢57.3歳
- ・1期目6人(37.5%)・女性議員 3人(19%)
- ・農業5、建設1、サービス1、会社員1、無職5、団体1、政党2・議員報酬額 204,000円

## 本会議等開催回数(H27)

- ・定例会議16回
- ・臨時会議4回
- ・全例会議12回
- ・委員会
- ①総務経済常任委員会(7人)29回
- ②厚生文教常任委員会(8人)21回
- ③議会運営委員会(7人)31回
- ④予算・決算特委11回
- ⑤庁舎建設調査特委6回
- ⑥合同委7回

## 議員選挙

65.06%(2015) ← 86.23(1991)  
 △21.17% (人口19,068人/△27.3.31)  
 (有権者数15,014人/△27.4.26)

- 原案否決(14年ぶりに)(5案否決・修正2案可決)
- 1 役場庁舎建設基金条例案(H25.3)
- 2 職員給与減額案(H25.9)
- 3 平成24年度一般会計決算(再認定)→不認定(H26.3)
- 4 平成25年度一般会計決算不認定(H26.9)
- 原案否決・議員提出修正案可決・委員会提案可決
- 5 職員給与条例(町長・副町長給与減額)(H26.6)
- 6 消防団条例原案否決・議員提出修正案可決(再議否決)
- 7 消防団条例(委員会提出)全会一致で可決(H28.2)

## 外部評価歴

- 2015 ワニエース大賞優秀成果賞
- 2014 ワニエース大賞最優秀成果賞
- 2014 全国議会改革度ランキング1位
- 2013 同ランキング102位 2012 277位
- 2014 NPO法人 公共政策研究所調査(道内 道・市町村議会で高位)
- 2013 北海道町村議会議長会広報コンクール入選
- 2013 HP情報公開度調査(蘭越町琵琶議員)
- (道内市町村議会で第1位)
- 2012 ワニエース優秀コミュニケーション賞

## H28議会費予算

報酬 59,888,000円(0.48)  
 議会費 118,236,000円(1.01人件費込)  
 町予算総額 11,660,000,000円

事務局長 52歳(0年)  
 事務局次長(兼総務係長) 51歳(9年)  
 書記 〇歳(1年)  
 臨時書記 〇歳(4年)

# 議会改革はここまで到達した

## —芽室町議会改革の全貌と特色—

広瀬重雄 芽室町議会議長  
西科 純 前芽室町議会事務局長  
神原 勝 北海道大学名誉教授

### 1 総合型議会改革—芽室町議会のオリジナリティー—

#### 総合的、体系的な仕組みと制度

神原 一〇年前の二〇〇六年五月一日、栗山町議会が全国ではじめて議会基本条例を制定しました。本日の西科さんのお話をうかがって、かつて松下圭一さんが話されたことを想い起こしていました。意義のある改革課題が提起され、それが実践できる課題として認知されて具体的な改革が広がっていくには、一〇年という時間が必要だということでした。栗山町の議会改革は全国に七〇〇の議会基本条例をもたらしていますが、先ほどの広瀬議長、西科前議会事務局長のお話をうかがって、その改革のレベルにおいても、一〇年を経てここまで到達したのか、と率直にいつて感慨深いものがありました。

自治体議会の改革はこうして全国に広がってきましたが、各地の議会が同じ歩調、同じレベルですすむわけではなく、議会間の格差が拡大してきます。新しい議会の確立をめざしてどんどん先端を切り開いていく議会、それを追うかたちで改革を積み上げていく議会と、そして従来型の議会慣習にひたつてまだ眠りから覚めない議会、このように三分化しながらすすんできていると思います。

議会間格差といってもマイナスイメージでいつているわけではありません。先頭が新境地を開いて

て手本を示すかぎり、それを追いかけて追い越せと後続部隊が続いていきます。そして先頭に立つこともあります。先頭を走っている、油断をすれば、ウサギとカメのたとえのように遅れをとってしまいます。このようにプラスの方向に向かっている格差ですから、私は、これは能力の格差ではなく時間の格差だと思っています。

私は、この間のめざましく成果をあげている芽室町議会の改革を「総合型議会改革」と特徴づけました。なぜ、総合型なのか。あるとき西科さんが私に「わが議会はたくさんさんの改革をしているけど、その一つ一つにオリジナリティーはない」と話したことがありました。そこで私は、全国の議会は改革をはじめているけど、部分的な改革の域を出ないところが多いのではないかと。その意味で、一つ一つにオリジナリティーはなくても、総合的に実行していることが、芽室町議会のオリジナリティーではないか、といったのです。

そして今日お二人の話しをあらためてうかがって、総合的、体系的に議会のあり方を変える仕組みや制度をつくっていることがよくわかりました。そして改革の中身を見ますと、総合性だけではなく、芽室町議会がはじめた新しい改革もあります。芽室町議会がはじめた新しい改革もあり、レベルを高めたものもたくさんあります。

芽室町議会改革の最大の特徴は、今日の自治体議会改革のカタログだということです。芽室町議会一カ所で行った日本の自治体議会が何をめざし、

何を改革しようとしているかがよくわかります。その意味で、芽室町の市民に対してはもちろんですが、議会改革を志す全国の人々に対して議会を見える化した功績はきわめて大きいと思います。

議会改革がこまですすんできますと、次なる課題は「議会が変われば自治体が変わる」、すなわち、議会の改革は内部運営的な改革にとどまらず、市民政府としての自治体の再構築を自覚した議会改革が問われることとなります。具体的に言えば、自治体を運営する主体は、政治主体である主権者市民、そして制度主体の議員・長・職員の四者ですから、それぞれにどのような影響を与える改革かということです。

さらに具体的に言えば、自治体は地域の公共課題を政策によって解決するための市民の政府ですから、その自治体の政策活動に議会がどこまで肉薄していけるか。自治体の政策活動をめぐっての議会と四者の関係の改革が問われることとなります。本日は、このような課題も展望しながら、お二人の問題提起を補足する意味でもう少しお話をうかがいたいと思います。

### 先端情報をおつめ改革意識の共有化

**神原** 芽室町議会はほかのまちを参考にして、道内だと栗山と福島の両町議会、道外では福島県の会津若松市議会、長野県飯田市議会など、先進的に取り組んでいるほかの議会の情報を丹念に取得し、それを吟味し手を加えながら芽室町議会の改革として独自のものをつくり上げていると思

ます。全国の議会改革の先端状況をとらえる。これは改革の第一歩ですが、このあたりの問題から始めたいと思います。どんな努力がありましたか。

**西科** 芽室町議会は議会基本条例をベースに議会改革・活性化をすすめており、条文にある項目がどのように各地で展開されているかについて、「ガバナンス」「地方自治職員研修」「自治日報」などの情報誌から、事務局がまず収集・整理します。議会運営委員会が議会改革の中心ですが、この議運委を開催する前に正副議長、正副議運委員長と事務局で必ず会議を持ちます。年間五〇回から六〇回くらいの開催になりますが、情報交換を踏まえて議運に持ちかけていく。先進地の情報を参考にして議会改革をすすめていきますが、議運委以外の議員からの反対意見や拙速という慎重論が出ることも想定しながら、全員協議会で、議員間の温度差を埋めていく一連の作業が苦勞する点です。

改革に向けて、先進地調査に行く前にはほとんど実行することを前提としています。定例会では必ず議運委員長報告を行いますので、導入決定の後付けとなる資料的な整理、展開と捉えており、改革は自ずから加速化していくこととなります。議員任期の四年のうち、改革は二年目、三年目に集中しました。四年の任期のうち実質二年で議会改革をすすめました。急速に改革をすすめたので、その反動を埋めることは苦勞した点かもしれません。

**神原** 自治体が新しく取り組みをはじめるとき、全国一七〇〇以上も自治体があるのですから、ど

### 芽室町議会改革の主なあゆみ

- 1983 (昭和58)年  
2月 町村議会の機能を高めるための方策 (全国町村議会議長会)
- 1996 (平成8)年  
3月 地方分権推進委員会勧告中間報告、地方自治体の自治責任
- 12月 地方分権推進委員会勧告第一次勧告、①地方公共団体の事務の新たな考え方、②地方公共団体の行政体の課題
- 1997 (平成9)年  
7月 地方分権推進委員会第二次勧告、地方議会の活性化
- 1998 (平成10)年  
4月 町村議会の活性化方策に関する報告書 (地方 (町村) 議会活性化研究会)  
町議会委員会を公開 (傍聴者資料配付)
- 1999 (平成11)年  
4月 町議会議員選挙  
委員会会議記録業務を事務局に移管
- 2000 (平成12)年  
4月 地方分権一括法施行  
芽室町議会 活性化計画を策定  
会議規則を改正 (議員提案権、一問一答選択方式導入に改正)  
めむろ議会まめ通信を発行 (毎月発行)  
町長が委嘱する審議会等委員への就任を限定  
化 (民生委員推薦協議会、都市計画審議会土地  
開発公社役員、議会議員等弔慰審査委員、名誉  
町民審査委員)  
10月 会議規則及び傍聴規則改正可決  
地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方  
方税財源の充実確保に関する答申 (第26次地方  
制度調査会)

ここに類似の先行例があると考えなければなりません。「情報なくして改革なし」です。ですから、改革が先行している自治体があるという前提で調べて、情報を集める。そうした情報を議会であれば事務局と議員が共有し、視察も交えながら吟味していくことが大事だと思っております。

最近では、地方自治関係の情報誌もたくさん出ていますし、また議会改革関係の本もそれなりにありますから、意識すれば情報は得られます。ところが改革の遅れている議会では議員はもろろん事務局の職員もほとんど読んでいません。そこで職員になぜと聞くと「議会から指示がない」などといっています。

芽室町の場合は積極的に情報収集していますが、一般論として、議長、議員からいわねければ事務局は情報を集めないのだろうか。議会に改革志向があるか否かはともかくとして、議会事務局職員として議会に関する先端的な情報を集めるのは重要な職務だと思います。議長、議員から指示がなくても、指示があったときは即座に示せるくらいの、普段からの情報蓄積と改革動向の解説ができるくらいの学習は最低限してほしいのですが。

**広瀬** 私が議長になったときと、西科事務局長になったのは同時期で、そして互いの考える議会の改革の方向性は同じなので、私は事務局長に対して、先走ってもいいから色々情報を集めるようにと伝えました。そして先進地視察の目的と内容、視察先の選定などは全て事務局に任せてきました。

私たちも情報誌を見ますし、インターネットも見ますが、全国の議会で住民との意見交換会の先

進地はどこだろうか探してほしいという言い方しかしていません。ですから、議会の指示、あるいは事務局が自発的にかはどちらでもいいと思っております。大切なのは改革の意識、改革目的の共有だと思えます。

**神原** 議会は市民に見えない議会から見える段階に到達し、そのなかで改革課題も実践例も蓄積されています。ですから議会の改革をはじめ、あるいはすすめるためには、全国に目配りした改革の先端情報が不可欠になりますので、あえてお尋ねしました。

### 議会改革の課題を網羅

**神原** 芽室町はたくさん改革をされていて、おそらく日本の自治体議会改革が一〇年来積み上げてきた改革課題はほとんど、ないしは九五%くらいは網羅されているのではないかと。個々の改革テーマの進捗度は問題の性質上さまざまですが、これから新たに着手しようと考えておられる改革課題、改革テーマはあるでしょうか。

**広瀬** 神原先生から、総合型改革の議会と評価されていますが、なぜ総合的なのか。先ほどの改革・活性化策の図には、二二策あるいは二四策の改革・活性化策があり、このうちどれが欠けても、改革は十分なものではありません。情報公開、住民参加などいろいろな道具を使って政策提言し、最終的には住民の福祉向上につなげていくためには、一つ一つの改革項目が必要だったということですから、たくさん改革を行っているという意

### 2001(平成13)年

- 3月 任期途中の辞任及び役職交替の際の月額報酬を日割支給へ、管内日当廃止へ条例改正可決  
議会ホームページを開設  
会議録検索システム導入
- 9月 一般質問答弁書を質問者に事前配付  
決算審査特別委員会設置
- 10月 議会インターネット映像配信を開始(本会議・特別委員会・全員協議会)、庁舎一階ロビーモ二タ―で放映開始

### 2002(平成14)年

- 5月 夜間、休日議会開催の見送りを決定
- 9月 議員定数を四人削減(二八人)する条例改正を可決

### 2003(平成15)年

- 4月 町議会議員選挙
- 9月 まちづくり特別委員会を設置し市町村合併・単独(自主自立)を調査  
合併問題に関する各種団体との意見交換会を開催

- 11月 今後の地方自治制度のあり方に関する答申(第27次地方制度調査会)  
規定化

### 2004(平成16)年

- 11月 自治基本条例関連の議員会主催研修会開催

### 2005(平成17)年

- 2月 議員定数条例等審査特別委員会協議の結果、三常任委員会維持 議員定数(二八人)維持を決定  
政務調査費の導入見送りを決定  
議員報酬月額を二割減額(二年間)、期末手当支給率を三・一に、役職加算廃止を決定  
議会たよりと町広報の合体を検討、従来どおり単独発行に決定  
町長が委嘱する審議会等委員への就任を限定化(民生委員推薦協議会、土地開発公社、都市

識でなく、住民福祉向上のために必要な項目だった。今後はこれら改革項目をどう進化させていくか、実のあるものにしていくことが課題です。

改革の成果が住民に還元され、議会は住民のためによつてくれたのだな、と思われる議会になるには時間がかかります。住民の意見交換会で議会、行政に対して政策課題が提案されたときに、「できません、できません」と簡単に言えません。住民から課題の提案があつたとき、議員全員で議論を尽くし、最終的に議会が提案をし、予算化するためには執行機関側にも理解してもらうことが必要です。こうしたかたちになるのは、年単位の時間がかかるので、一つ一つの改革項目、道具をどうやって進化させていくかです。

人口一万九千人のまちで、一部の町民の声しか聞けていません。声を発することができない住民の要望をどうまちの政策に反映させていくか、そして議会はその住民の声をどのようにして聞くことができるのか。ここが不十分で、課題です。

意見交換会に来られない住民には、こちらから出向いて意見を聞く。それでも会えないときは、SNSの利用やアンケートで住民に聞くことになると思います。先ほど西科前事務局長が紹介した老人クラブとの意見交換会は、議員三人ずつのグループになって町内の各老人クラブを訪ねました。さらに、外出が制約され、意見交換会に来れない、子育て中の母親たちから、子育てに関わる要望や悩みなどを聞く仕組み、手立てが欠けています。そんなことを考えています。

**神原** 対市民との関係ですね。西科さんはいか

がですか。

**西科** 早稲田大学マニフェスト研究所が二〇一四年に全国議会改革調査を行い、約一五〇〇の自治体議会が回答したなかで芽室町議会が一位となりました。調査は住民参加度、情報公開度、議会の機能強化の三分野について五〇項目〜六〇項目行われますが、住民参加度と議会機能強化度の分野で大差をつけての一位でした。住民参加と機能強化は関連することですし、今後この分野をどれだけ進化させられるかがポイントになるでしょう。

神原先生が言われたように、改革課題の九五％くらいまで着手していると思いますが、これらは議会事務局が行える範囲の改革です。ホームページの管理、SNS発信、議会広報の編集発行、制度設計の上での手伝いなど、これらは議会事務局が行える内容なのです。これまでは議会改革をすすめる土壌の改革を行ってきましたが、今後は住民から信頼を得られる成果が必要であると思っています。

政策形成の観点から考えると、総合計画への向き合い方が課題になりますし、同時に子ども議会など、子どもと若者が考えていることを政策化するという未来に向けての課題もあります。

三つめは引継ぎの課題です。議員は四年ごとの選挙がありますし、議会事務局職員も人事異動があります。議会は四年経つと一度リセットする面もありますが、議会の構成が変わっても引き継ぐべきものは何か、そして引き継ぐ手法も議会自体が考えなければなりません。改革を退化させない

計画審議会、議会議員等弔慰審査委員)  
3月 分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策中間報告(第二次地方(町村)議会活性化研究会)

12月 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申(第28次地方制度調査会)自治基本条例関連の議員会主催研修会を開催

#### 2006(平成18)年

4月 地方自治法改正(議員の複数所属制限の廃止、専決処分要件の明確化等)

分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策―あるべき議会像を求めて(第二次地方町村)議会活性化研究会(最終報告)

9月 議員定数を五人削減し一三人とする陳情受理  
12月 右記陳情を否決

#### 2007(平成19)年

2月 地方自治法改正に伴う重複委員を協議の結果、議員定数を現行の一八人に決定

3月 自治基本条例を可決(議会関連七条)

4月 議員報酬月額を一部減額に本則改正決定  
議会議員選挙

9月 第三次地方(町村)議会活性化研究会が発足―大規模市町村合併後における基礎自治体のあり方と町村議会のあるべき姿

#### 2008(平成20)年

6月 議員定数等議会制度のあり方に関する調査特別委員会を設置

9月 会議規則を改正し議員協議会を公式会議化  
10月 土地開発公社役員辞職(議選廃止)

#### 2009(平成21)年

6月 第29次地方制度調査会答申、監査・議会制度のあり方

10月 議会報告会と町民との意見交換会を初開催  
11月 三常任委員会の維持、定数一八人維持を決定

#### 2011(平成23)年

3月 全国町村議会議長会優良議会賞受賞

ための装置、この装置とは議会基本条例、活性化計画、議会モニター、議会改革諮問会議などであり、これらは議会改革の強化策にもなりうるものなのです。

## 四年間の改革目標とスケジュール

**神原** 改革をすすめる場合、これまで長期つづけてきた議員が多い議会は、いままでの古い慣習から抜け切れず、それを変えるのは心理的抵抗があります。芽室町議会の議員は現在一六人で、昨年の選挙で新人が六人当選し、平均期数も二七期と若い議員で構成されている。若い方が多いと改革のテンポにどんな影響を及ぼすものなのでしょうか。

もう一点。先ほど次を担う議員のための報酬の検討であるとか、子どもの政策や参加のお話がありました。この夏の参議院議員選挙から施行される「一八歳選挙権」について議会としてなにかなさいましたか。

**広瀬** 議長に就任した四年間で、改革項目全てではありませんが、計画から実行までの四年間のスケジュールをつくりました。議長は一期四年で辞めるつもりでしたので、四年間の期間を設定し、その結果、改革項目の八五%から九〇%くらいを取り組みました。

議長二期目になってからは、残されていた課題のうち議会ICT計画では、タブレット端末を今年導入し、議会BCP計画（災害時対応基本計画）を今年五月に策定するなど、昨年以降、実行して

いなかったものを補充してきたかたちです。

改革がやりやすいか、やりやすくないか、という以前に、一六人の議員が一期四年間でこれだけは成し遂げようと目標をたててやった結果を今日報告しています。新しい六人の議員も、改革の進化をどういう手法、手段で行うか議論している最中です。

次の議員になる人のため、という点では、中学生、高校生の若い世代、七月の参院選では一八歳から選挙権を得るので、若い世代にどうやって参加してもらおうか、子ども達に議会、行政について興味を持ってもらうために子ども議会の検討をしてきており、高校生議会を行っている岐阜県可児市議会の事例を参考に今年は実践したいと考えています。

若い世代、そして若いお母さん方にも、まちづくりに興味を持ってもらい、参加しやすい方策をつくっていきたいと考えています。

**神原** 西科さんはいかかですか。

**西科** 異動する直前の三月に議会未来フォーラムというのを開催し、「子どもと議会」についての計画を立てました。十勝管内浦幌町では行政の取組みとして、小学生、中学生の提言を汲み取って政策化を図っています。これから求められる活動分野であり、高校生のまちづくり提言を実現している道外の先進議会の議会活動として岐阜県可児市議会を視察する予定です。

小中学校の児童会や生徒会の子らを集めたイベント的な子ども議会はよく行われていますが、子ども達の意見をどうまちづくりにつなげるか。地

4月 自治基本条例改正可決（反問権追加）  
地方自治法改正（法定受託事務の議決事件追加、議員定数の法定上限の撤廃）  
議会議員選挙

### 2012（平成24）年

4月 地方自治法改正（通年会期、議長臨時会招集等）  
議会モニター制度（一〇人、議会サポーター制度（五人）導入）  
議事録作成支援システムを導入

6月 自治基本条例改正可決（総合計画の議決権を拡大）  
北海道大学公共政策大学院と包括連携協定を締結

8月 本会議場で委員会開催しインターネット中継  
試行

11月 第七回マニフェスト大賞優秀成果賞を受賞  
（ベストプラクティス賞―議会広報紙毎月発行）

### 2013（平成25）年

1月 議会フォーラムを初開催

3月 議会基本条例、会議条例、議員政治倫理条例可決（全会一致）  
自治基本条例改正可決（議会基本条例制定に伴う改正）

4月 役場庁舎建設基金条例制定案を否決  
議会だよりを通年発行化  
文書質問制度を導入

5月 副議長・正副委員長会議を必須化  
議会公式フェイスブック開設  
議会ホームページ上に会議録検索システム  
議会ホームページ上に全員協議会・委員会会議記録を掲載

6月 通年議会（会期の通年制）を導入  
議会白書を初刊行

道町村議会改革協議会広報コンクール入賞  
第一次議会改革諮問会議を設置（報酬・定数・委員会数・政務活動費・議会改革策・議会基本条例の適宜改正を諮問）  
第一委員会室にインターネット中継用設備を

方創生議論のときに執行機関側は子ども達との意見交換を行いました。今後とも継続していくことが必要です。こうした取組みによって、子ども達は将来も政治への関心を持つきっかけになると思います。しかし、町民との意見交換会も同様ですが、議会が意見を汲み取って、どう協議してどう行動したのかを、子ども達にフィードバックして見せない限り、議会は子ども達の信頼を得ること

## 2 内部改革から自治体改革へ――各主体との関係

### 議会と住民・長・職員との関係

**神原** 最初に申し上げたように、議会改革は議会という機関の内部だけの改革ではありません。私は一〇年前、栗山町議会基本条例が制定されたときから、議会が変われば自治体が変わる議会改革をめざさなければならぬ、といい続けてきました。議会改革がすむとそのようなところに辿り着かざるを得なくなりますし、それがまた議会改革がどこまですすんだかのメルクマールになります。

その場合、カギになるのは議会の政策活動です。最初のころは、政策提言を活発に行う議会を想定していても、現実的にはそこまで手が届かない状況でしたが、いまは徐々に手が届くようになってきています。先ほど自治体を運営する主体は主催者たる市民、選挙で選ばれた長と議員、そして市民に代わって仕事をする職員の四者だといま

はできません。「子どもと議会」をイベント化するのではなく、ホームページで情報公開し議会だよりに掲載、実現に向けてしっかりと協議を積み上げる、その事務を束ねることが議会事務局の役割だと思えます。それは役割分担上の話であって、事務局を含め議会全体で取組む必要があります。**神原** さすがは「子どもの権利条例」をもつ芽室町議会ならではの発想ですね。

たが、議会が自治体の政策活動に深くかかわるシステムが構築されれば、ほかの三者もその相互の関係も変わっていきます。

議会と市民・長・職員との関係、そして議員相互という四つの関係があります。このなかで基本的には長と議会がどういった関係構築しているか、そこがきちんとしていないと、市民と議会がいくら交流して市民の声を聞いても、長と議会の関係でそれを政策に反映させていく仕組みがなければ、声を聞いただけで終わってしまふ。そうなればかえって市民の議会不信が高まってしまいます。

職員との関係にしても、議会基本条例には議会は行政をチェックしたり政策提言すると書いても、とくに自治体の政策活動に議会の意思が反映する仕組みがなければ、職員は議会と真剣に向き合うことをしないでしよう。議会の意思を自治体の政策に反映する仕組みがなければ、議員同士で政策を討議するインセンティブは高まっていきません。そこで長との関係に議論を絞りたいのですが、

設置し中継・録画配信開始  
9月 職員の給与の臨時特例に関する条例制定案を否決

### 2014（平成26）年

3月 議会基本条例、自治基本条例、議員倫理条例の議員自己評価を初実施  
平成24一般会計決算不認定（再認定付議）  
職員の給与の臨時特例に関する条例制定の件を否決  
定例会で町長が反論権行使（全国初）  
町長からの任期感謝状辞退  
議会ホームページのCMS化（コンテンツ・マネジメント・システム）  
6月 特別職の給与に関する条例中一部改正案を修正可決  
議会政策形成サイクルを導入  
政策討論会を導入

7月 議会公式ライン（LINE）開設  
委員会ミーティングを導入  
文書質問制度初行使

8月 議会公式ツイッター（Twitter）開設

9月 平成25一般会計決算不認定

11月 第九回マニフェスト大賞最優秀成果賞を受賞（議会活性化計画など）

12月 議会基本条例一部改正（庁舎建設基本計画の議決権拡大）

### 2015（平成27）年

1月 小・中学生のための議会見学会を初開催  
3月 議会基本条例一部改正（都市計画マスタープランの議決権拡大）  
議会政策サイクルに基づき六項目を本会議決

議  
自治基本条例改正可決（町長の責務及び職員

の責務に法令遵守追加）  
4月 議会議員選挙

5月 早稲田大学マニフェスト研究所による議会改革度調査二〇一四ランキングで全国一位

初議会で立候補制による正副議長選挙初実施

議会は従来のような追認機関であってはならないとお二人からありましたけど、ここは実際どう変わってきつつあるのでしょうか。

## 対長との関係、政策争点の提示

**広瀬** 四年間で、原案五つを否決し、二案を修正可決しました。私も事務局長も苦労しましたし、議会と町長はうまくいっていない、議会は何をやっているんだ、というのが地元紙と町民の捉え方で、残念でした。

私たち議会は、執行機関と対峙するものではないと町長と職員に話してきました。しかし、理事者の皆さんはそう捉えず、理事者が考えたことを議会で根回ししてうまく計らってほしい、というのが本音です。議会がそうですねと納得し、理事者側の望む行動をとれば、議会改革の方向が変わってしまいます。二元代表制の一翼である議会の役割を理解していただきながら、うまく関係をもちながらやらなければならぬのは、難しい問題だということ、強く感じました。

追認機関になってはいけませんし、一方何でも激突することにもなりません。町民のために何が最善かを考える。議員間で政策議論をしていると、何を議論しているのだろう、と職員の緊迫感が伝わってきます。それだけでも私たちの行っていることは有意義なことだと感じます。さらにです、理事者側に不足するものがあれば政策提言をしていく。何でもかんでも理事者側にぶつかっていくのでは、町民の利益になりませんので、互い

に補充し合い、協調できることは協調する。しかし機関競争をしていく、その兼ね合いが難しいですね。

**神原** 同じ問題を西科さんにも伺いたいのですが、先ほど松下先生の「議会の五課題」に触れましたが、その本のなかでは「長の五課題」もあげています。議会の最初の課題として挙げているのは、「政治争点の集約・公開」です。そうしますと議会の情報公開は会議を映像で見せるだけではなくて、自治体の政治行政上の争点、政策の争点といったものを討論をとおして市民に示すことが情報公開に含まれなければなりません。議会が「討論の広場」「情報の広場」とされるゆえんです。だから議会改革がすすんでいくと必然的に長との関係が厳しくなっていくと思います。この問題についてどうでしょうか。

**西科** 議会改革がすすんでいるところだから長と議会の緊張感が高まるのか。それとも関係が悪化しているから議会改革が行われるのか、どちらもありうるでしょうが、芽室町議会の場合は、議会改革をすすめる上で、議員が議案に向き合ったときに、その疑問や課題が浮上します。議会基本条例第一二条で、長が提案する政策は、政策の発生源や計画における位置づけなど七つの論点で審議することを定めています。議案をこの七項目と照らし合わせることで課題を抽出し、それが争点となり、争点化が大きくなっていく過程で原案否決につながっていったのだと思います。

ですから首長との関係を決して悪化させようと思っているのではなく、議案の内容によって対立

予算決算特別委員会を常設化(四年間) 常任委員会数を一減らし(二委員会) 委員数を増員(八人)

議員報酬額・期末手当額を増額改正 議会ホームページ上に議会メール開設 町長が委嘱する審議会等委員への就任を全廃 (法に基づき委員を含む) 第一委員会室にプロジェクト・スクリーンを配置

6月 議会サポーター二名を追加し七名に  
7月 第二次議会改革諮問会議設置(ICT、BCP等諮問)

9月 町消防団条例を議員提案により修正可決  
10月 町長再議請求、臨時会で否決

11月 議会ICT推進計画書を策定  
第一〇回マニフェスト大賞優秀成果賞を受賞 (一般質問追跡システム等など)

12月 総合計画の策定と運用に関する条例を可決 (全会一致)

自治基本条例改正可決(総合計画条例制定に伴う改正)

## 2016(平成28)年

2月 町消防団条例を委員会提案し全会一致で可決

議会BCP(災害時対応計画)策定

3月 議会基本条例一部改正(災害時の対応を追加) 政策形成サイクルに基づき厚生文教常任委員会が政策提言(二回)

5月 早稲田大学マニフェスト研究所による議会改革調査二〇一五ランキングで全国一位

議会ICT推進計画に基づき全議員・事務局職員にタブレット貸与

議会BCP(災害時対応計画)導入

議会サーバー、本会議場中継システムを更新

6月 北海道町村議会議長会、議会広報コンクール入賞

7月 議会モニターを二〇人に増員

議会ホームページにアクセシビリティ導入



ひろせ しげお 氏

するような状況になるのであって、議会改革がすすんでいく過程では当然のことだと思っております。このことを住民には理解していただけるまで、改革は続けなければならないでしょう。

議員は二元代表制の下での町民の代表であり、議会の考えは一万九千人の住民の多くの考え、と執行機関側は認識したほうがいい。議員が言っているのではなく、町民が言っていることとして、まずは捉えるべきです。長は住民の参加を経て議案を提出しているのだけれど、選挙で選ばれた議員が否決している。すすまないのは否決した議会に原因がある、と論じる傾向にあります。しかしながら制度上は、どちらも代行者に過ぎないので

す。それぞれの自治体によって、長と議会の関係は異なると思いますが、その二つの機関の間に入るのには議会事務局、執行機関側の職員、そして直接の影響を受けるのは有権者である町民です。議会側に一斉に町民の視点が集まり、態度、意思が明確でない議員は周辺状況をみながら姿勢を変えて



にしな じゅん 氏

いくこともあります。選挙で選出されることも理解し対応する余裕も事務局職員には大事なことです。

### 議会と長の論争による決定

**神原** 先ほど広瀬議長のお話にもありましたように、かつて財政の豊かな時代は行政に任せておけば、時間をかければやってくれるので、市民は要求はするがそれ以上深く関わることはなかった。しかし、財政の状況は厳しくなり、必要な政策を議論して取捨選択して合意を得なければやっていけない。それは行政だけではできないので、合意形成のなかで議会が果たす役割は大きなものがあります。そういう時代のなかで議会だけが変わるのではなく、長も変わっていかなければ、うまくいかないと思います。

そこで、各地の政策をめぐる長と議会との関係でどういった問題があったか少し調べてみたことがあります。私から見て長と議会でのいい議論をし

ていると思ったことでも、新聞の見出しは「対立」「紛争」となります。本来あつてはならないことが起きている、あるいは議会が長の足をひっぱる、といった、マイナスイメージでの書き方が多い。これは紛争ではなく、論争だと考えればいいのです。いい論争をしなければ、いい決定はできないのです。議会が長との間でいい論争をして、それをふまえてこそいい決定ができる。「論争なくしてよい決定なし」、いい決定がなければ長はいい執行ができません。

議論をして意見を戦わせることは好ましいイメージで受け止められない。それがいまだに惰性的に尾を引いている。マスコミの対応も変化していくべきだと思っております。

**広瀬** マスコミはそうした論調で報道するものだと思っております。議会を取り上げてくれるのは、政策議論をしている結果だと捉えるようにしています。私たちは政策論争している、機関競争している意識でいました。議会と長が様々に議論を戦わし、頑張っているのは、町民の暮らしをよくするためで、町長に反対する事が町民のマイナスになるとは考えていません。マスコミ報道に一喜一憂するのではなく、案件ごとの是非を議会議員一六人が一つになって意思表示するようにしています。

論争してその年に予算化されなくても、二、三年後の実行計画に盛り込んで予算措置されれば、それは徹底した長と議会との議論があつたからだと思います。政策議論するのが当たり前のことと考えることです。

## 条例の議会修正案と再議、委員会再提案

**神原** これは事実関係を聞かせてほしいのですが、消防団条例のことが報道されました。議会と長の意見が合み合わず、最終的には議会が新たに条例案を提出して可決しました。先ほど触れられていましたが、事実関係を教えてください。

**西科** こうした問題が出てくると、議会と長は対立していると報道されることを想定していましたが、報道にあおられていく面もあります。住民の視線を気にする議員が、途中で考えを変えてしまいうことも政治の世界ですからありうることです。

全国で最も大きい十勝管内一つの広域の消防組合ができるので、各自治体が消防団を設置することとなり、これまで三町で構成していた消防組合も一旦解散し、それぞれの町で首長が消防団を設置するために必要な条例案でした。町の条例案は、過去の条例と同じような内容でした。消防団員は、どこも欠員が多く、防災力の低下が懸念され、報酬の低さの問題もありました。しかし、当町のもつ



氏 まさる かんばら

とも大きな問題は、消防団員と執行機関側との話し合いが全くなされずに条例案が提案されたことです。

まちづくり参加条例は、該当する団体と長側は意見交換すること、条例制定についてはパブリックコメントを行うことを定めており、手続きを怠ったことを問題にした議員が、消防団の設置条例原案には賛成できないと動きました。その後、議員提案による修正案が可決となり、これに対して町長は審議をやり直す再議を求めましたが特別採決により退けました。最終的には総務・経済常任委員会が修正案を提案し、本会議で全会一致により可決となりました。

道新全道版で報じられたのは、「しかし、町幹部は『議会はすべてを公開で議論する方針で、事前の話し合いがしにくく、論議が合み合わない場面が多い』と言う」という記載がありました。これを読んだ町民は、議会は事前の話し合いに応じないと思ってしまう、公開で議論するのがおかし

### 3 内部改革から自治体改革へ―「政策議会」への展望

#### 自治基本条例、議会基本条例、総合計画条例による自治の枠組み

**神原** 議会と長との関係のほか市民・職員といった他の主体との関係もありますが、これまでの話でも触れられましたので、次の論点に移します。町長、行政との関係で広瀬議長がいわれるように、

いように感じてしまう。しかし、密室で議会と長が決めることも本来おかしいと思わなければならぬ。公開で議論する前に、前段での議論を求めているのは執行機関側、調整というニュアンスが入っていますが、だから町の考えが理解されず、議会は否決したという書き方です。そして地元紙では、どちらかというと町側に立った記載内容になっていました。最終的には条例は可決され、消防団からは好意的に受けとめてくれました。総務経済常任委員は消防団員と意見交換会を行いましたし、常任委員会の調査では消防団長と副団長を二度参考人として招致し、議会基本条例に則って手続きをすすめ、議決に至りました。消防団側には感謝されましたが、消防団のために行っているのではなく、町民から防災を通して感謝されるのが本来の意味です。議会側はいい仕事をしたと思っていますが、執行機関側はそう思っていないでしょうね。一部から、今回の人事異動は私が責任を取ったということを聞かされました。

議会改革、議会活動の最終的な狙いは「住民福祉の充実」であり、それを政策として実現することにあります。自治体は地域における課題を公共政策で解決するためにつくっている政府ですから、政策が中心課題になるのは当然です。

したがって議会も政策活動を軸に議会活動をしなければなりません。いままでの政策活動は行政が中心でしたから、議会は提案された政策を追認

するのが仕事だと観念されてきました。しかし、今後の議会はそういうわけにはいかない。そこで市民・長・議員・職員が共有し参画する政策システムとして総合計画条例が制定されるようになってきました。

二〇一一年の地方自治法改正で、基本構想の議会議決条項が削除され、その直後に一九七〇年代から市民自治型の総合計画の先駆自治体であった武蔵野市は長期計画条例化しました。北海道では、二〇一三年に栗山町が武蔵野市や岐阜県多治見市の計画システムをふまえて本格的な総合計画条例を制定し、一四年には福島町で同様の条例、そして一五年に芽室町で総合計画条例を制定しました。

三つの自治体に共通しているのは、議会が主導して総合計画条例の制定に至ったことです。もうひとつこれら三自治体に共通することは、自治基本条例、議会基本条例、総合計画条例の三つの条例がそろったことで、三条例の揃い踏みは現時点では全国でここだけです。

自治体の憲法といわれるのが自治基本条例。自治体政府（長十議会）を動かしていく基本的な条例が議会基本条例。議会基本条例は議会だけのものではなく、長にかかわる重要な規定もありますから、二元代表制の運営条例といってもいいでしょう。そして自治体政策の基本となる総合計画の策定と運用のルールを決める総合計画条例。この三つが制定されて、それぞれの自治体を動かしていく基本的な枠組みができあがりました。

このうち議会基本条例は当然ですが、総合計画条例も議会が主導していることに大きな意義があ

ります。十年前はだれも想像すらしなかったでしょう。まさにこれからの議会がめざそうとしている最先端の課題がここにあります。私はそのような議会を当時から「政策議会」といつてきました。最近は前三重県知事の北川さんも「政策型議会」といつています。議会改革は最終的にそこに行き着くのです。

議員間の政策の議論を議会の政策提言にどう結びつけるか、議会の政策提言にどう実効性をもたせるか、市民と議会の交流の成果を自治体の政策に反映させるか、議会改革のなから出てくるこのような問題を解決するためにも、総合計画条例が必要になります。

司会者が演説して申しわけありませんでしたが、あたらためて芽室町で議会が主導して総合計画条例を制定した意義とか制定までの経緯をお願いします。

### 議会から求めて総合計画条例

西科 私が企画財政課長時代に岐阜県多治見市を視察し、多治見市の計画策定の手法を学び、芽室町に導入しました。私自身も総合計画の策定には思い入れがありました。しかし、その後人事異動すると総合計画は自治体計画という観点が欠落してしまつた。手法は多治見方式でも、精神は異なるわけです。単年度予算についての議会の審議と採決では、数年にわたる計画の事業がどうなるのか分からない。本来、議会が調査しなければならぬのは、二年后、三年後の計画です。そのことについて議会として執行機関側に三年ローリン

グの実行計画書を提示することを求めてきました。しかし、計画は執行権の範ちゅうだから公表しないといひ続ける。住民に対しても公表しないと言うのです。議会改革がすすんでいない自治体でも実行計画が公表されているケースは多いのです。

議会は、予算審査上、三年後の計画でどうなるのが大事な議論となります。たとえば建設事業で基本設計、実施設計、本工事と三年くらいかかるとき、最初は委託設計費が計上されます。そのときに建設規模などの情報がないと議会では議論できないので、三年後どうなるかの計画が必要で、また、大きな事業があると、ほかの事業の予算化が先送りになることがあるので、事業のバランスを考えるためにも計画書が必要ですが、議会には提供されませんでした。そこで、議会事務局職員は役場のイントラネットで全ての計画書を見ることができるので、印刷して議員に配布しました。本来は町側が提供すべきものだと思いますが、どうしても議員にはそういう意識を持つていただけなかったのです。

議会が変わろうとするときでしたし、全国の事例や栗山町、福島町の取組みを学び、議会サポーターの研修を受けるなどして、議員も理解を深めていきました。そうしたなかで町側の態度に少しずつ変化が出てきました。原課の課長は、議会が三年後の計画をみないと、一年めの予算の判断をできないことくらいは分かっているのです。栗山、福島で総合計画条例が制定されたことを、私から担当課長に情報提供してきました。執行機関側も町の政策を総合的・計画的にすすめる重要性の観

点から、ついに条例を制定することになりました。条例制定前の二〇一五年一月に、神原先生を講師に招き、総合計画条例の意義について、議会と町の合同研修会を行い、職員と議員が百名近く出席し、翌一二月、総合計画条例を全会一致で可決制定しました。これで実行計画書は晴れて、住民にも議会にも公表されることとなりました。首長の考え一つで実行計画の公表は可能なものですが、議会側の要求から実に五年の時間を費やしました。

## 政策議会に向けての課題

**神原** 総合計画条例は自治体の新しい動きで、今後は各地に広がっていくと想定していますが、この過程で新しい計画の手法が編み出されたり、議会の取り組み方などについてもいろいろな試みがなされると思います。ただ一言いっておきたいのは、各地に「総合計画策定条例」という名称の条例が制定されていますが、これは従来からあった「策定審議会設置条例」と変わりばえしないもので、ここでいう「総合計画条例」とはまったく内容が異なる点に留意していただきたい。

さて栗山町では「総合計画の策定と運用に関する条例」を議会で検討し、議会条例案を公表しました。そして町は自治基本条例と総合計画条例を同時に制定しようということで、長が議会案を一時預かって調整し、最終的には町長提案で総合計画条例を制定しました。本日は細かく紹介できませんが、条例には、総合計画に記載のない事業は予算化しないと明言しています。その予算を議決

するのは議会です。

最初の四年は財源確保が見通せる事業を中心に「実施計画」をつくる。次の五年後から八年後は「展望計画」として、将来必要と想定される政策を取り上げる。実施計画の改定ときは長の選挙公約も反映させる。計画記載の各事業の目的、財源構成、達成期間、政策履歴などを明示した個票（進行政管理計画）を作成し、政策情報として公開します。この方式によって、自治体が行う政策の全貌が明らかになります。

そして計画にない事業を予算化できなければ、次の計画改定まで待つという窮屈な対応ではなく、計画を議会の議決によって変更していけばいい。国が自治体に求める地方創生は、自治体の計画にないわけですから、既存の総合計画にない新規の事業をおこなう場合は、その事業を総合計画に組み込み、議会で計画修正の議決をすることになります。こうして、すべての事業は政策段階で議会の承認を得るかたちになります。

福島町議会では各常任委員会で政策調査を行い、議会が重視する数十項目の計画事業をチェックし、修正、中止・廃止、新規政策の四つの観点からチェックし、行政に対して政策の提案をしていくかたちです。こういうルールがあれば、市民との議論が豊になり、あれはいい政策だとか、修正してほしいなどの意見を、議会の政策提案のなかに組み込んで、実現していくことが可能になる。

議会がこの総合計画システムをどう活用していくかはこれからの最先端の議会改革の課題ですが、

広瀬議長はどう展望されているでしょうか。

**広瀬** 自治基本条例、議会基本条例、そして総合計画条例を制定し、仕組みはできたので、あとはどう活用していくかです。私たち議会がどのよう長、住民と議論して政策実現を目指していくかは、今後の課題です。

基本は、議会基本条例を生ける条例として、条例各項目を実践して政策実現に結びつけていく努力をしなければならぬと考えています。

最後に会場の皆さんにお話ししたいことがあります。全国各地の議会改革のいいところを参考に、その町に合った議会改革、自治のあり方を考え、私たちは芽室町に合った改革を考え、皆さんには、いいところを吸収していただき、互いに切磋琢磨して、議会は素晴らしいところだと発信していきたい。地方消滅などと言われるかもしれませんが、議会が変われば、自治体は変わります。皆さんとともに議会改革に頑張っていきたい。

**神原** 広瀬さん、ありがとうございます。とてもよい締め括りをしていただきました。これで本日のシンポジウムを終了します。会場のみなさん、広瀬議長さん、西科さん、ありがとうございます。

本稿は二〇一六年五月二十八日、札幌で開催した「議会改革シンポジウム」の第一部問題提起と第二部ディスカッションをまとめたものです。

文責・編集部