

栗山町発議会改革 その10年の展開・成果・課題を検証する

橋場利勝 前栗山町議会議長
廣瀬克哉 法政大学法学部教授
江藤俊昭 山梨学院大学大学院教授
中尾修 東京財団研究員・元栗山町議会事務局長
辻道雅宣 北海道地方自治研究所主任研究員
鵜川和彦 栗山町議会議長
司会 神原勝 北海道大学名誉教授

神原 橋場前議長さんの素晴らしい講演を受けて、ここからは第二部のパネルディスカッションに移りたいと思います。実をいえば、本日は議会モニターのみなさんにもパネラーとして参加していただきたかったです。これ以上パネラーの人数が多くなると時間内で終わらなくなるので泣く泣く断念しました。これから六人のパネラーのみなさんに話をうかがっていきますが、効率的に進行するため、あらかじめ四つに論点を絞りたいたいと思います。

一つめは、先ほどの橋場さんの話にありますが、「議会改革のねらいは何であったか」をもう一度確認しておこうと思います。二つめは、「一〇年たつてどんな成果があったのだろうか」ということ。三つめは「議会改革をすすめるうえで難

1 議会改革のねらいは何であったか

改革の積み重ねが基本条例に

神原 最初の「議会改革のねらいは何であったか」について、先ほど、橋場さんにお話いただきましたが、パネルディスカッションの進行上、もう一度、端的にお話いただき、あわせて当時議会事務局長だった中尾さんにもその時の想いを語っていただきます。それから廣瀬さんには、議会基本条例の登場をどのように見ておられたかお話を聞きたいと思えます。では橋場さんお願いいたします。

しい問題は何だったか」。最後は、「議会がさらに力をつけていくのにはどうしたらいいか」ということで、この順番にすすめていきます。

六人いますので、それぞれの論点について最初に三人の方が五分間ほど問題に沿ってスピーチをし、残りの三人がそれについて感想なり、あるいは追加のお話しをする。それを二回ほど繰り返して、全体として平等に発言できるようにしたいと思います。ですから、発言のなかで大事な問題が出てきても、パネラー間で議論する展開になりません。フロアーのみなさんには、「いろいろな問題があるのだ」と受け止めていただき、それをご自分のなかで整理、あるいは判断の材料にしていただきたいと思います。

橋場 議会改革について筋書きがあったわけではなく、その都度、その都度、「これは必要だな」と思ったことを改革してきて、改革の積み重ねが結果として議会基本条例の制定になった。それが筋書きのあるように見えたのかもしれない。

議員は、住民参加とか情報公開を避けたい気持ちがあり、選挙で選ばれたプライドもあり、住民から白紙委任されているという考えも根強いので、自分の考えと住民の考えが違うことを嫌います。そういう意味では、議会の住民参加とか情報公開がなかなかすすみにくい。ただ、時代は変わっています。住民の皆さんの



写真左から、司会の神原さん、橋場さん、廣瀬さん、江藤さん、中尾さん、辻道さん、鶴川さん

水準も高くなっています。人口も段々少なくなってきたので、まちづくりは議員だけでできるものではない。

ある議案で町民にとっては不利なことがあっても、町全体のために議員として決断し実行しなけ

ればなりません。議会改革とは、主権者である町民に応えるかたち、「住民の皆さんにはいいな」と思っていたことが大事だと思います。そういう意味での改革をすすめてきたと思います。「住民の皆さんに考えを言える議会」「住民の皆さんに沿える議会」でなければなりません。そういう考えで議会改革ができたと思っています。

神原 つづいて当時事務局長だった中尾さんお願いします。

中尾 八年ぶりに橋場前議長のお話しを聞き、講演内容に感激しています。議会改革のねらいについてはすでに橋場前議長が全部おっしゃいましたので、私が申し上げるまでもないと思いますが、当時の橋場議長をはじめとする一八人の議会議員の皆さんが、議員としての誇り、熱意、そしてその純粋な想いをもって、難関を越えたことにより、栗山町議会改革、議会基本条例につながっていました。私はそのとき議会事務局において一緒に仕事をできたことに大変感謝しています。

神原 議会は住民と交流し、議会の仕事を住民にみえるかたちにしていく、そういう議会に改革する強い熱意が議会にあった。それが議会基本条例の出発点になったという話だったと思いますが、廣瀬さんは栗山町議会基本条例をどのように見ていらっしゃいましたか。

改革10年で700以上の議会基本条例

廣瀬 二〇〇〇年の分権一括法施行後も、自治体行政というのは住民から見ると壁があると思

ます。制度、法律、事務事業の壁、もう一つはお金の制約があつて、住民として要望しても跳ね返されることが多い。

住民の意思をストリートに伝えられる相手方として議会、議員があり、議員と市民が一緒になつて条例をつくつて政策提案するため、二〇〇一年から「市民と議員の条例づくり交流会」の活動しています。毎年、どこかでそうした事例を見つけていることができたが、二〇〇四年頃まで五年間やつても点と点がつながらず、点のままでした。

ある年は静岡県のある市でこんな素晴らしいことがあり。翌年は新潟県のまちでこんな取り組みのあったことが分かって、こういう動きや取り組みが各自自治体に広がるのがほとんどない。どうしてなのだろうと考えたときに、住民の中に要望があつても、議会の側にそれを受け入れる余地というか、構えというものが当時はほとんどなかった。もう一度、議会というものを変えていく運動にしないとだめなのかな、と思つていたときの二〇〇六年五月、栗山町議会基本条例ができたというニュースに触れました。

二〇〇六年夏、法政大学（東京）で開催した「市民と議員の条例づくり交流会2006」に橋場議長をお招きしました。議会基本条例の内容を聞いて、「なるほどそういう方法があるのか」と知り、さらに条例の隅々に魅力のある言葉が散りばめられていて、これを手がかりにしてほかの議会でも同じように追いかけていけるのではないかと考えたのです。

栗山が議会基本条例を制定してからちよ

○年の二〇一六年五月の時点で、全国七三六の自治体議会が議会基本条例を制定しています。都道府県議会の六割、市議会の五割、自治体議会全体で四割を超えています。

義務づけのない条例が一〇年でこれだけ全国に広がったのは稀なことで、やはり「議会をここから変えていかなくてはならない」という想いが、全国各地の議会に存在していた。

先ほど橋場前議長は「その都度考えながらやってきて、基本条例ができてみると、ある筋書きがあつたようにみえているだけだ」とおっしゃいましたが、条例という文書にまとめたことにより、全体の構造が分かり、この筋道でいけば、こういう展開ができるという、ほかの自治体議会のモデルになった。

個別の例として「こんなことをやりました」という一点だけだと難しいのですが、条例という制度にしたことよって全国に広がっていくきっかけになった。議会基本条例の制定が、全国の議会を変えていく突破口になったと思います。

住民と歩む議会、首長と議会の政策競争

神原 全国各地に起こりはじめていた個々の議会改革、試行錯誤の試みに確かな展望を拓いたのが栗山町議会発の議会基本条例であつたと評価されました。鶴川さん、江藤さん、辻道さんに三人のお話に関する感想あるいは付け加える論点などがありましたら順次お願いします。

鶴川 私が初当選して議員になったのは二〇〇

七年の選挙なので、すでに議会基本条例はあつたわけです。民間企業の思考と手法で行政を改革できないかと思ひ議員になり、橋場議長とお会いして、志の高さに感心し、見習うべきことが多々あると感じていました。当時は合併の議論、指定管理者制度の導入や事業の民営化が町の大きな課題になっていましたが、町民からみると議会と行政側とは考えが異なることがあり、こうしたことを町民が望んでいるのだろうかと思ひましたし、議会と町長側はもう少し仲良くならないか、という声も聞きました。しかし、二元代表制の理念は、互いの考えが異なるのは当たり前で、これが正常なカタチだ、ということに慣れるのに少し時間がかかりました。

江藤 まず、橋場前議長の話に感激し、この会場の皆さんと栗山町民だけでなく、全国の多くの人に聞いてもらいたいと思ひました。同時に、「住民に開かれ、住民と歩む」という基本的な考えは、鶴川議長と椿原町長が挨拶のなかで「住民参加、住民と歩む、そういう自治をつくっていくのだ」と触れられ、まちの基本姿勢として表れています。

廣瀬さんも言われたように、義務付けではない条例が、一〇年で七〇〇以上の自治体議会で行くのは通常ではありえないですね。栗山へは六〇〇を超える団体、五千人以上の視察があり、議会報告会にはおそらく延べ三千人以上が参加をされているのではないのでしょうか。「栗山方式」とも言うような、自治のあり方を全国に発信したことに、確信を持つていたのだと思ひます。

議会基本条例の制定は当たり前前の方向になりま

した。議会人としては大変なのですが、住民にとつては当たり前のことです。そこで、どのように住民の福祉の向上につなげていくか、住民のためになっているのか、おそらくこういう議論も今後していくのだと思ひます。

なぜ、議会基本条例が広がってきたのか。その理由は幾つかあり、橋場前議長が言われたように分権という時代背景がありました。さらに、神原さんや札幌市職員の渡辺さんらとのネットワークが北海道にあり、議会改革、議会基本条例の方向は「住民のために、住民と歩む議会」をつくっていくことが基本になっている。そのときに首長との関係は悩まれたと思ひますが、「議会と首長の執行機関とが政策競争しあう、そして住民のために頑張る」という大事な視点を明確にしています。議会は住民とともに歩みながら、執行機関と政策競争をしていく。議事機関と執行機関の機関競争主義という考えです。そして、住民に基礎をおいて魂を埋め込んだ。また、議長、事務局長のリーダーシップをどう築くかも重要です。

神原 では辻道さんお願いします。

辻道 六番目ですと、論点がだいたい出尽くしてやりづらいのですが、栗山町議会から始まつた議会改革は、その後、福島町議会、芽室町議会という道内での先駆的な議会改革につながつています。そしてこれらの議会改革は、今日何回もお話しに出ている住民に議会のことを知ってもらい、議会活動への住民参加を得て、議会改革をすすめていくことが、三議会に共通しています。全国各地の議会改革にも共通しているのだと思ひます。

情報を公開、提供して、住民の参加があつて初めて改革がすすんでいくという基本構図があつて、今のかたちがあると思います。

全国七〇〇以上の議会で議会基本条例が制定されていますが、条例をつくつて実践しているか、ということが論点になると思います。栗山町議会が議会基本条例を制定したのは、橋場前議長のお話にあつたように、その都度必要な改革をすすめてきて、個々の改革の蓄積を条例として体系的にまとめてできあがつたものです。栗山の成果を全国で参考にして議会改革をすすめてきたと感じています。

日本初の議会基本条例制定の熱意

神原 ありがとうございます。一通り、みなさんにそれぞれの想いを語っていただきました。二〇〇六年五月一八日に議会基本条例が初めて制定されました。この日は、四月に再選された橋原町長の所信表明演説の後に、議会基本条例が採決される段取りで開かれた臨時町議会でした。

そのことは先ほど橋場さんが少し紹介していましたが、目前に六月定例会が控えているのに、なぜ五月の臨時議会で議会基本条例を通さなければならなかつたのか、おそらく疑問に思う方が多いでしょう。

当初は六月議会で条例提案する予定だったので、五月になって間もなく、本州のある市議会が議会基本条例を日本で最初に制定するという情報が入りました。その条例案を取り寄せて内容を

みたところ、栗山町の条例案に比べ相当に劣るもので、天と地くらの差がある内容でした。

議会基本条例の第一号がレベルの低い条例になつてしまつては、これからの日本の議会改革に与える悪影響は計り知れない。そこでなんとか栗山町議会基本条例を日本の第一号にしようという熱意から臨時会を開いて可決することにしたのです。これは一〇年たつたのですから、歴史の問題として

2 議会改革10年間の成果は

議会はどう変わったか

神原 次の論点に移ります。これは栗山町議会だけに限定する問題ではありませんが、議会基本条例制定から一〇年経つと先にすすむところもあれば、なかなかすすまないところもあり、議会改革に進捗の差は出てくると思います。

日本全体を見て議会基本条例というものが、あるいは栗山町議会にいったいどんな成果があつたのか、あるいはねらいは達成されたのかということに考えてみたいと思います。

議会の何が変わつたのか、住民に評価される議会になつたのか、あるいは議会改革の結果、住民や行政に変化が生まれてきたのか、どのようなことでもお話をいただければと思います。今度は鶴川さんからお願いします。

鶴川 先ほど申し上げたように、二〇〇七年に私が議員になつたときはすでに議会基本条例は制

て記憶しておくべきだと思います。当事者のみなさんはなかなか話しにくい問題のようですから、私から当時の栗山町議会の思い入れの強さをご紹介させていただきます。

中尾 議員の方は五月の制定を強く望まれたと思います。事務局も同様でしたが、施行月日の問題もありますので、六月制定も視野には入れて考えていました。

定されており、議会改革のインフラは整つていたので、それに則して私たちはすすめてきました。

橋場議長のとときは、市町村合併の問題、税財政の三位一体改革の問題、行財政の集中改革プランという大きな課題がありました。隣の夕張市が財政破綻したため、栗山町の財政はどうなつていくか非常に勉強をしました。また、指定管理者制度についても一般会議、議会報告会を行つてきたように、議会は情報公開と住民参加に取り組んできたと思います。

私が議長になつてからは、政治倫理条例を制定し、議員定数を一三人から二一人に減らしました。また政務活動費を月額八千円から二万円に引き上げましたが、このときは、兵庫県議会議員の政務活動費の使い方が問題になつた時期なので、町民からはいろいろな意見をいただきました。

各団体との一般会議や議会報告会を開き、大変厳しい意見もありました。政務活動費は第二報酬だとの指摘があり、それを払拭するために報告書

と領収書を添えて提出してお金を受け取る後払い方式にしました。かつての政務調査費から政務活動費に変わり、制度上は使える範囲が拡大しましたが、栗山町議会では議員の資質向上につながるものと対象を限定しました。こうしたことにより、住民に理解をいただきました。

議会報告会は活動の核になるもので、一二年にわたって行っています。広瀬先生の著書で、報告会がルーチンワークになっていないか、と指摘していますが、大変厳しいルーチンワークです。町民からは厳しい意見を言われるときがあります。が、どう理解してもらおうかの努力が議員、議会の力量の向上になると思います。

町は自治基本条例を制定し、情報公開と住民参加をすすめる、いろいろな意見を聞いており、議会と機関競争をしているので、議会は町にはできない報告会を考えなければならぬ。

以前、江藤先生は、議会にしかできないことは何か、結果の報告ではなく何が論点、争点になっていたのが重要と言われ、このため審議から結論に至る過程を説明する報告会にしましたが、あまり関心を集めませんでした。住民が報告会に行ってみたいと思えるよう努力していきたい。議会の諸先輩方はじめた議会活性化策、当初は住民の関心も高く広がっていったのですが、継続していくことの苦勞を感じています。

最後に町長と議会との関係です。二元代表制なので互いの考えが異なることはありますが、あまり考えが離れると町民は心配し、不安に思います。ただ、私たち議会は町民福祉の向上のために活動

しているので、町長と議会が常に親密な関係になるのではなく、互いに緊張感を持つ位置で機関競争していきたいと思えます。

報告会で住民の視点が変わる 議会独自の調査分析力

神原 ありがとうございます。では辻道さん、お願いします。

辻道 二つ目の論点、どんな成果があったのかで、いま鶴川議長の話聞いていて思い出したことがあります。地方自治総合研究所（東京）が行っている自治体公会計研究会の場で、橋場議長、中尾事務局長、神原先生の鼎談「議会基本条例の展開―その後の栗山町議会を検証する」というブックレットを配りました。そうするとその研究会のメンバーの鶴川さん（東京在住）が、実は栗山町の出身で中学生のときまで住んでいて、このように栗山町が全国から注目されるのはとても誇りに思いうれしいと言っています。

幾度か研究会で一緒だったのに栗山町出身ということを知らず、また鶴川議長と親戚だと知り驚いたのですが、栗山の議会基本条例が全国から注目され、そのことを各地にいる栗山町出身者は誇りに思っています。

東日本大震災のあった二〇一一年三月、公会計研究会のメンバー数人で栗山町議会を訪れ、研究会の鶴川さんを講師に議員の皆さんと公会計改革の勉強会を行いました。

勉強会終了後、夕方から議会報告会があり、私

たちも参加しました。一般に住民は受益者意識があるのですが、行政や議会に対して、「あれをやってほしい、これもやってほしいほしい」という要求型になりがちです。でも、議会報告会での住民の意見は、「これをやってほしい」ではなく、また全体のことを考えて発言しているように感じました。

栗山に限らず、議会報告会を行っているところは、そのように変わりつつあるのだろうと思います。中にはそうではないところもあるかもしれませんが。議会報告会の成果として、自分たちの利益だけでなく、また全体のことを考えるようになり、住民自らがまちづくりの主体の一人だということを意識して動く人が出てきています。議会が真摯に情報提供していることや、住民の議会モニター制度とも関係していると思います。

鶴川議長が触れたかつての合併問題について、当時、議会が作成した財政分析の報告書は、栗山町と合併予定の二町の一般会計のほかに、土地開発公社など特別会計を含めたトータル借入金や、合併自治体の調査など、議会独自に調査分析した、とても水準の高い内容で驚きました。道内をはじめ全国の議会でもここまでの財政分析の資料を作成した例は少ないと思います。

先ほど橋場前議長の話にあった、財政問題特別委員会を設けて中長期の町財政を分析してきた蓄積があったので、合併問題の分析にも活かすことができましたのだと思います。

今後は限りある財源のもと、どこか自治体でも歳出構造の見直し、計画・政策と予算の連動といっ

たことが課題になります。近年、多くの自治体では借金の返済が増え、財政収支が赤字にならないようにと苦しい財政運営だったため、財源管理が重視されがちでした。住民福祉向上のため、限りある財源の下どう財政運営していくか問われますが、そのためには計画・政策と連動した分かりやすい予算と決算が必要です。古くからの課題です。

新たな議会のあり方を明確にした

神原 江藤さんお願いします。

江藤 簡潔に二点お話しします。一つは形式のことで、この一〇年間で議会のあり方を明確にしたことで、大事なポイントは、従来とは違う新しい議会運営を明確にし、それを条例にしたことです。

具体的には、閉鎖的だったものを住民参加が当たり前の議会にした。さらに、議会は質問の場だけではなく「討論の広場」だと強調し、議員間の討議を重視する。議会は行政の追認機関ではなく、町長と政策競争をする代表機関であると。この当たり前のことを、従来の議会は行っていないかった。中央集権体制の下、住民自治や議会のことが軽視されてきたなかで、栗山町議会の努力で、新たな議会像を明確にしました。本来は、自治の原則なんです、なかなかできなかったことを、栗山から全国に発信したと思います。

二つめは、形式、議会運営を明確にしましたが、今後は議会改革自体が目的ではなく、実質も改革し、住民福祉の向上につなげていかなければなら

ない。これがポイントです。

総合計画や市町村合併について、議会で調査をして対案を出し町民と一緒に議論していく、こうした議会は栗山町議会以外ほとんどほかにありませんでした。二元的代表制の意味を理解し、住民の意向を聞いて、議会の意思をまとめ上げ、町長と政策競争をして住民に議会の考えを示していると思います。

議会と首長が「離れる、離れない」というよりも、議会の考え、姿勢を明確にしたのが栗山町議会の基本方向です。繰り返しますが、議会は「討論の広場」として議会の意思を示さなければならず、それが住民福祉の向上につながるのか、住民自治の拡充につながるのかが大切な論点です。そして栗山町議会は、議会基本条例という形式だけでなく、実質も大事だということを全国に広げたいと思います。

神原 ありがとうございます。議会改革の成果はあった。議会のあるべき姿が明瞭になってきたことと、それに沿った改革の実例が積み重ねられたことをみなさん指摘されました。また三人の方に感想を述べていただきます。橋場さん、この一〇年をどんなふうにご覧になっていますか。

住民と歩む議会活動

橋場 私は、一〇年間のうち最初の五年間議長を務めていて、何とか議会基本条例に沿った議会運営をしたという思いでやってきました。

課題はいろいろありましたが、町長と議会の関

係のあり方も課題の一つです。町長とは個人的に親しいのですが、議員になったら割り切らなければならぬと思うのです。ですから、町長に対して厳しいことも言わなければいけません。「住民にとつてどうなのか」ということを前提に考えなければいけないと思うのです。町長と議会の関係は馴れ合いになってもいけないし、その意味では、議長の行動として役場内の各課を訪れないようにしていました。あるときは気を遣いながらも、議会人として割り切つて行動しなければならぬと思っていました。

神原 そこがしっかりしていないと他の改革も腰砕けになってしまいますね。つぎに中尾さん、いかがでしょうか。

中尾 橋場前議長は「議会はこうするんだ」という基本姿勢を崩しませんでした。地方議会に求められるものを究め、実践しようとしていたと思います。

少し視点を変えます。二年前、NHKの週刊ニュース深読みという番組に廣瀬先生と一緒に出演しました。番組のテーマは議員の不祥事で、兵庫県議の政務活動費の使い方が問題になっていたときでした。全国の地方議会では議会改革の成果が出ているのですが、一方、議員の不祥事は毎年どこかで発生しています。そしてマスコミが感心を持つのは議員の不祥事なんです。

そこで全てではありませんが、住民への議会報告会や住民と意見交換をしている議会を調べてみると、そこでは不祥事が極めて少ないことが分かりました。やはりこのことから、開かれた議会と

して、住民と一緒に歩む議会活動が重要になると思うのです。

最後に栗山町議会の政務活動費についてですが、一昨年、月額八千円から二万円に引き上げました。そろそろ住民の皆さんに、その活用と効果について説明する時期に来ているのではないかと思います。

神原 住民と交流を深めている議会は不祥事が少ない。大事な論点ですね。ありがとうございました。ご指摘のあった政務活動費増額の説明責任につきましては、鶴川議長に委ねたいと思います。それでは廣瀬さんお願いします。

長と議会の関係を的確に理解する住民

廣瀬 住民と歩むのが基軸という話が出ていますが、議会報告会での町民の発言で、強い印象を受けたことがあります。そのことを紹介してコメントに変えたいと思います。

二〇〇八年一月二日に市町村合併に関する議会報告会があり、二つの会場を傍聴しました。町民のほか周辺の町の住民も参加していて、聞こえてきたのは「栗山は行政がやっていることと、議会がやっていることがどうも違うぞ」と言う感想です。確かに、行政側の合併メリットの話と、合併のいろいろな事例を含めて報告する議会とは距離感があったと思います。

その後、二〇一〇年二月、議会報告会に参加する機会があり、隣の議員から「議会と行政からは、同じまちなのに異なった情報が提供され、住

民の皆さんは混乱しませんか、どう受けとめていきますか」という質問がありました。

これに対してある住民は「私たちは二つの選挙を行い、町長と議会の二つを代表として選び役割分担をして、町政にあたってもらっています。役割が違えば目の付け方も違うので、違うことを言うのは当たり前です。異なる両方を聞いて総合的に判断できるから栗山町民は幸せなのです」と応答しました。なるほどこういうことを町民が的確に説明できるところに、まさに議会改革の成果があったと感じたことを思い出します。

神原 大変いい話ですね。私も一〇年間、栗山町をはじめ、いろいろな議会とお付き合いをして

3 議会改革の難しい問題は何か

議論による論点争点の提示と説明責任

神原 三つめのテーマは、これから先の改革課題を意識しながら、これまでの改革で難しい問題は何かあったかということをお話しいただこうと思います。

先ほどから、議会改革は情報公開と住民参加を基本にという話が出ていましたが、観点を考えると、住民と議会の関係、町長や行政と議会の関係、あるいは議員と議員の関係をどう変えるのかなど、自治を担う主体間の関係をどう変えるのかということもあります。鶴川さんからお願います。

鶴川 栗山では情報公開と住民参加をしっかりと

きました。一〇年前は、議会がいろいろ批判を浴びたときに、議会をどうするかという議論はいつもゼロからはじめていました。いまはゼロからの議論は不要になっています。

先ほどもいいましたが、先駆的な議会が積み上げてくれた改革の実践例はたくさんあり、また議会のめざす全体像は議会基本条例に書かれています。この二つにより、自分たちの議会を変えようという精神が育てていけばいつでも改革に取りかかれる。ですから、議会事務局の職員のみならずには、改革の先端情報を常にキャッチしていただくよう、お願いしたいと思います。

実践しており、残っている課題は議会の資質向上だと思います。

江藤先生の議会改革の本には、議会からの政策サイクルについて書かれており、P D C AサイクルのCチェック（評価）とAアクション（改善）は、議会として関わることでできるとしています。しかし、議会が関わるためには、計画や事務事業の内容を把握していなければ、評価などは甘くならないと思います。

中尾さんからの指摘にあったように、政務活動費引き上げの成果として、町民のための政策立案に活かしたいと頑張っているとあります。議会の権能を駆使しながら、議会の資質向上に努めたいと思っています。

神原 橋場さんはどう見ておられますか。

橋場 いつも思っているのですが、「議決責任とは何か」ということです。議会が議決したものが巧くいくかというところ、そうでないこともあります。そして、その責任は議会や行政が負うのではなく、最終的な責任は住民が負っていくのです。ですから、私は「議決責任は、説明責任だよ」と言ってきました。住民の皆さんへどう説明し、理解をさせていただくのか。

それとやはり、議員同士の自由討議、これが大事ななかたちになると思っています。ところが、たとえば本会議前の全員協議会で議員は執行部側から説明を受けますが、これは住民の皆さんは聞いていないわけです。それで議場へ行ったら「なぜあの議員はさつき説明しなかつたのに、なぜこんなことばかり聞くのか、わかっているはずなのに」とほかの議員は思う。やはり住民に向けた発言の場となるのは議場ですから、そういう意味でいろいろな問題を明確にするのに、自由討議をするのが一番大事なのです。しかしいまの議論のすめ方は、議案に対しての反対討論、賛成討論で終わる。

討論で議員の考え方が変わるかと言うと、そんなに変えることはないのです。議案に賛成であっても、議員としては何か問題がないか疑ってみる。そして町民に「このへんに問題がありますよ」ということを自由討議で説明責任を果たす。「論点・争点」というのはそういう議論によって出てきますから、議場において住民に対する説明責任を果たす大きな役割が議員にあると思っています。

神原 いま橋場さんがいわれた「論点・争点」

は、議会のなかで議員が発言した内容を議事録で公開するという形式的なことだけではなく、議会のなかの各種討議をおして「論点・争点」をつくりだし、それを住民に示すという情報の作成・公開です。まことに重要な問題ですね。しかし、その技術はまだ十分には開発されていません。次に中尾さんお願いします。

継続することの難しさ

中尾 栗山町だけではなく全国的な課題として、議会の構成は住民各世代を代表しておらず、女性と若い人が少ない。この会場には三〇〇名近くおられますが、女性と若い人が少ない。

仕事があつてやむを得ないこともありますが、若い人は国政、市町村行政等のことにあまり関心がない。議会、そして行政は、若い人の関心をどう掘り起こしていくか。若い世代に関心を持ってもらう試みは、岐阜県可児市議会で行っており、そういうことに目を向けてほしい。

改革の難しいことは何かということでは、これは継続していくことなので、愚直に継続していただきたい。そして住民の皆さんも関心を持ちつけてほしい。ご自身の仕事が忙しいということがあると思いますが、公共というものについて関心を持ちつづけていただくことが重要です。

本日この会場で地元の住民、主催者の皆さんがこれほどお集まりいただけた事は、栗山町議会の取り組みに深く関心を持ち続けてもらつたと心よ

り嬉しいと思います。

神原 どうもありがとうございます。女性や若い人がもつと議員になる、あるいは会派を横断して議会がそういう人々に呼びかける、そういう戦略的な議会活動が期待されるということですね。それではお三方のスピーチを受けて感想を辻道さんからお願いします。

辻道 最後に中尾さんがおっしゃったように、改革を持続することが一番難しいと思います。継続は力なりと言われるように、継続していったそれが成果に結びつくのですが、継続するのはなかなか難しいですね。

すこし抽象的になりますが、議会に限らず、まちづくりでも、活動が活発な時期と安定的な時期が交互に循環することが多いと思います。議会改革は住民参加が基礎になると思いますから、いかに新鮮なかたちで参加できるしくみをつくるか、活発に議論できるしくみをつくることを絶えず意識していくことが大切だと思います。「改革のための改革」ではなくて、「議会改革は、町民の福祉の向上につながる」という前提、そういう考えで行うことが大切だと思います。

多様な考えがあるから議論が必要

神原 廣瀬さんお願いします。

廣瀬 議会というのはバラバラ、という言い方は変なのですが、多様であることに意義がある。みんなが同じ考えを最初から持っていたら、わざわざ集まって議論をする必要はなく、考え方の違

う人の集まりであることが前提です。

その人たちが様々な角度から同じ問題をいろいろ議論するので、一人の見方では見落とすようなことも気が付くことができる。そしてそれを意思決定に結びつけることができるから、判断がしつかりし、信頼されるということです。

議員それぞれの考え方は違うので、とにかくまとめとて多数決で可決し、行政が滞りなく執行できることをおもんばかると、議論できなくなる。しかし、議論ばかりしていると、議会はまとめる力がない、となる。ある市議会では九月議会でも当初予算をまた否決したので、六カ月以上暫定予算という例もありますが、どちらにとってもマイナスであり、住民にとってもマイナスなのです。

このバランスをどこで取るかは一人ひとりの議員と同時に、議会の中でリーダーシップを取る人がいて、その人はバランスが一方に傾きすぎた時に適宜戻す。それを理解できる住民、議員がいて、軌道修正できるように指示をだすことができる、振り子のように動きながら適正な範囲内とどまれる。ところが、これをずっとその範囲内に収めておくのは難しいので、継続は難しいだろうと思っています。

住民の参加があるから改革ができる

神原 つづいて江藤さんお願いします。

江藤 そうですね。いろいろ難しいことはあります。議会本来の意義は、広瀬さんが言われたように、多様性があり、まとめていくために議員間

討議が必要になる。さらに首長と政策競争するために勉強もしなければならぬ。そういう意味でたくさんあるのですが、それらは議会基本条例に書かれていることを確認したい。

議会報告会は義務づけられているので、議会はどこに問題があるのか住民自身に分かります。水準が下がったらダメですと批判します。私が参加した二つの議会報告会では、これは行政の報告と同じだと住民の方から言われていました。実はこれはすばらしいことです。住民の意見を真摯に受けとめて、それを住民に返していくサイクルを、議会基本条例で決めていることを再確認したいと思います。

議会改革は住民といっしょにすすめないと難しい。この会場には議会報告会に参加された方がたくさんおられ、報告会は主催者教育の場、住民参加の場になっていると思います。今後はさらに高校生や中学生の参加をすすめ、議会活動のなかにどう生かしていくか。

そういう意味では主催者教育、市民教育というのは、学校での教育ももちろん大事なのですが、これは子ども、若者だけではなく大人の問題でもあり、まちづくりに関わってやることです。

4 次のステージに向けての課題

総合計画に沿った事業別予算と決算の課題

神原 最後のテーマになりますが、これからも

行政が住民参加をすすめると同時に、議会が住民に開かれていることは住民自治にとって大事です。議会改革が住民自治をすすめるステップになることを議会基本条例のなかに明確に位置づけられていることを改めて感じました。

神原 いろいろ問題が出ました。私もよく聞くのは、一所懸命議会は頑張つて、議員も努力しているけれども、住民の議会に対する評価に大きな変化はない。こんなに努力しているのに、という議員の気持ちとのギャップが常にあります。また、議員になつてみないとわからない問題もあつて議員は悩んでいる。

そこでこの議員と住民のギャップを埋めるために、栗山町、福島町、芽室町の議会がやっているように、議会改革の諮問会議をつくつて議会の活動状況を住民が点検したり、議会モニター制度をつくつて、住民が日常的に議会をウォッチングする。こういった住民参加をひろげれば、一般の住民よりも議会のことをよく知っている住民が育ち、そうした住民がオビニオンリーダーとなつてくれば両者の心理的な距離はもう少し縮まるのではないかと思っています。

う一段飛躍するために、議会はどうしたらいいのか。すでにたくさん問題が指摘されましたが、議会だけではなくて、長や職員、住民もふくめてけっこうですが、次のステージに向けての課題は何か

というお話をしていただきたいと思います。辻道さん、廣瀬さん、江藤さんという順番でお願いします。

辻道 財政のことに少し絞ってみたいと思います。決算が議会で不認定となることは、それほど珍しいことでなく、いくつか例があります。議会が不認定にしても決算の効力は失われないので、不認定の結果は残りますが決算はそのままということになります。

一方、予算は議会が議決しないと、執行できないので、議会の大きな権限です。ある議会の三月定例会で当初予算が否決されたりすると、新聞などで注目して報道されます。次の議会で議決されるまで暫定予算となり、新年度からの政策執行にも影響がでます。

自治体という政府が今後一年間で行う政策や事務事業を金額で表したのが予算で、一年間の仕事の結果を金額で表したのが決算になります。予算制度は主権者である住民が自治体を監視する、議会が執行機関を監視、チェックするための仕組みです。しかし、自治体の財政は専門用語も多く、住民、議会そして職員にとつて分かりにくいものです。

予算は款・項・目・節の四つに区分され、歳出の款項目は分野毎の目的別に、節は支出の性質別に説明されますが、住民にとつては分かりにくい内容です。また、総合計画と予算がどうつながっているのかも、一目見ただけでは分かりません。

このため、ニセコ町が「もつと知りたいことの仕事」という予算説明の冊子をつくり、総合計

画に沿った事業別の内容、さらに道路橋梁などの整備は地図に示して、全世界帯に配付することを二〇年以上前からはじめました。これを参考に、道内多くの自治体でも同様の予算説明書を配付するようになりました。栗山町の「知っておきたいまちの予算」(二〇一六年度)をみると、分かりやすいように工夫された事業別の予算説明書になっています。

ここまでの資料があるので、通常の予算書のほかに、計画に沿った事業別予算を作成し、財源内訳、事業費の内訳が書かれていれば、政策と予算の連動した議論がやりやすくなります。また、事業別予算に則した事業別決算があれば、予算と決算が連動した議論、政策サイクルの議論ができると思います。

予算編成するときは、財源内訳、事業費の内訳を計算するので、これをベースに事業別の予算を作成することは可能だと思います。もちろん、財政課の職員の加重な作業負担とならない配慮が必要です。

限られた財源を有効に使い、最適な費用で最大の住民福祉を実現するためには、総合計画、政策と連動した事業別予算と決算の議論が必要だ感じています。全国の自治体の課題ですが。

議会がさらに力をつけるために

神原 ありがとうございます。総合計画の実施

事業にかかわる政策情報の作成とそれとリンクした年度予算の事業別予算化は、議会のあるべき政

策活動にとつての大前提です。今後の大事な論点で、行政をふくめた自治体改革の大きな課題ですね。つづいて江藤さんお願いします。

江藤 先ほど私がお話ししたのは、栗山町議会基本条例は従来型の議会運営とは変わったことを明確にしたことです。橋場さんが言われたように「これまでやってきたことをまとめた」ということですが、従来とは違う新しい議会の方向を明確にしています。議会基本条例を読めば、地方自治の原則に即した議会運営、役割が分かる。

そして議会基本条例を実質的に深めるためにはどうしたらいいか。

一つは市民教育から主権者教育につなげる。先ほども触れたので繰り返しますが、あえて申し上げれば、そろそろ議会報告会をという名称をやめた方がいいと考えています。論点、争点を明確にしたとしても、決まったことの報告だとイメージされます。報告は重要だとしても、政策提言につなげることです。住民の声を生かした質問をし、監視をする。広報だけでなく広聴的な機能もある。報告だけではないことも意味する名称を考える時期にきていると思います。

二つめは、議会基本条例と自治基本条例は、本来重なっています。時代的に自治基本条例が先行してきましたが、自治基本条例が自治体の憲法であるなら、この条例に議会条項をもつと盛り込み、二つの条例に整合性を持たせる。

三つめは、形式ではなく、実質的に住民福祉の向上につなげていく。常に住民の声を聞きながら、議会として調査研究して、行政の監視と政策提言

することを常態化してほしい。PDCAの政策サイクルで議会にとつて重要なことは、P（計画）とD（実践）の間に、さらに二つのDが必要なことです。それは、討議（deliberation）と決定（decision）です。

四つめは、議会を運営し、新しい自治をつくっていくための条件です。議会事務局の職員はわずか三名しかいません。議会は地域経営のさまざまな権限を有しており、政策提言していくためにも、事務局体制の充実・強化が不可欠です。

住民に身近な議会が意思決定する意味

神原 ありがとうございます。つづいて廣瀬さんお願いします。

廣瀬 議会は年四回の定例会を開き、ほかに臨時会もありますが、一期四年の任期ですから一六回の本会議という公開の場で、まちの政策について議論し決定をしています。一回の定例会の期間は大体二〜三週間。それを二六回繰り返して、結果を出すという責任を負う。

その一六回の公開の場での議論は、住民の代表としての議員が何をしているか確認する場です。同時に、住民自身が気づいていなかった政策の課題が分かる。また、まちの将来について、ここに大事な分かれ道がある、ということについて気付いたり考えたりする場でもあります。

もう一つは、国会討論などを聞いて、自分の考えたことを一言国会議員に伝えたいと思っても、その機会はなかなかありません。でも町議会の場

合は、身近なところに議員がいて、「この間のあれは何だ」とか「この間の質問はよかった」とか直接伝える機会があります。

四年間一六回あるのだから、「次はこうしてほしい」ということを適宜伝えることができます。そして年に一回必ず議会報告会がありますし、テーマごとの一般会議も随時行われています。町民からは、議会という公開の場のシンポジウムを見て、議員に対して思いを伝える、フィードバックすることができ、任期中の仕事を任せる関係だと思えます。

これもつと機能するようになるのか。たとえば分権改革は、自分たちのことは自分たちで決められるのでもいいことだ、と総論は皆賛成します。ところが国の基準を、条例で自治体独自の基準に変えることになる、異なる意見がいろいろ出てきて、各論では反対されることがよくあります。たとえば、待機児童が多いので、保育所の定員を増やそうとすると、一人当たりの保育面積が狭くなるので、「保育の水準が低下する」「政策の質を落とすな」という反対意見が結構出てきます。

国は一律的に保育の基準を設定し、全国的な団体がその基準に対して意見を言うことはあっても、遠方にいる住民が直接要望を伝える環境にありません。これが、自治体の条例で基準を変更していることになれば、地元の議会が最終的に決定することになります。

議会は年四回、公開で議論し意思決定しているので、意見があれば直接議員に言えばいい。自分たちが選んだ議員が決めてくれる方が、住民がまち

の政策に関わることができると多くの住民が思えるようになったとき、各論では反対したが分権の方がいい。なぜなら自分たちの声の届くところで責任を持って決めてくれるから安心だ、という評価を受けられる。そういう実績を重ねていくことが次のステージ、議会改革の目指すステージではないかと思えます。

住民の参加が議会を鍛える

神原 それでは今のお三方の話を聞いて感想を述べていただきたいと思えます。最後の発言となりますのでよろしくお話しします。

橋場 思ったことをお話しさせていただきます。いま、議会報告会への住民の参加者が少なくなっていると感じますが、報告会は住民が意見を述べる機会でも貴重な場だと思っています。それと、一般会議というルートもあるので、報告会への参加が少ない若い人、女性の方を対象にした話し合う機会をつくることによって、議会報告会にも参加するようになると思います。

もう一つは、議案は主に執行部側の提案が多く、議会が幾つ提案することはなかなか難しい。しかし、まちの意思決定をする、それは議会の責任ですから、執行部側が企画・立案する段階で、町民にとつていい政策をつくるという観点から、議会も参加することがこれから大事になると感じています。

神原 議会のやれる、あるいはやらなければならぬ政策活動とは何か、これからもっと突き詰

めて考えてみる必要がありますね。中尾さん、次にお願ひします。

中尾 振り返ってみますと、議会改革も議会基本条例も、議案に真摯に向き合うための取り組みだと考えます。提案される議案に対し、議会がどう対応するか、議会の存在意義に関わることだと思います。

具体的に言えば、議案に利害関係者がある場合は、参考人制度等で意見を聞く、審査においては専門的知見の活用も考え、十分な議員間の議論を経て、その議論のなかから、修正についても視野に入る場合もある。それで納得できる結論を導き出す。これが議会への信頼になるのではないかと思うのです。

議員研修会などで「住民の水準以上の議会はできない」と言いますと、驚かれます。その自治体に住んでいないと議員になれませんし、議員を鍛えていくのは住民ですから、住民以上の議会はできない。参加するのは面倒と思う住民の気持ちはあるでしょうが、住民が感心を持ちつづけ、若い人の参加が増えることを願っています。

神原 最後になりましたが鶴川さんお願ひします。

鶴川 私たち栗山町議会の次のステージの目標は、やはり住民福祉の向上に役立つ議会になるとことが第一です。諸先輩たちがつくった議会基本条例の精神である住民との関係を絶やさないうこと。そのためには情報の公開と提供をしつかり行うことです。

また、審議から結論に至る過程を住民に公開、

説明し、「さすがは栗山町議会だな」「実のある議論をしているな」と住民に感心され、信頼される議員間討議を行いたいと思っています。そして審議の結果議決しますが、議決したことについて責任を持つ議会でありたいと考えています。

議会の政策活動という視点から再構成

神原 ありがとうございます。みなさんに一通り発言をいただきました。私も最後に一言申し上げます。

本日のみなさんのお話からも、議会がこれからなすべきことはだいたい明らかになっていますので、それを着実に実行することが重要だと思いますが、今後の改革では、とくに議会の政策活動を軸にして住民との関係、議員相互の関係、長との関係などを再構成する視点が重要ではないかと考えています。

栗山町は総合計画の理念や体系、また策定・改定など運用の手続きをルール化した総合計画条例をつくりました。全国では武蔵野市に次ぐ二例目です。これは最初は議会が条例案をつくり、最後は行政と議会が調整して共同作品のようなかたちでできた条例です。福島町と芽室町もやはり議会が主導して、同型の条例を制定しています。

今後この条例の運用に習熟していけば、議会はこれまでと違った政策活動ができると思います。住民との交流でいろいろな提案を受けたら、議会で議論して、議会の政策として提案する。提案するためには議員同士で議論しないとまとめられな

いので、必然的に議員間討議になる。議会の提案としてまとめれば、執行機関とはよい緊張関係の中で有益な政策論争ができると思うのです。

このような市民自治のつとめた総合計画の手法が自治体に定着し、さらに辻道さんが指摘されたような事業別予算がつくられて、計画と予算が連動する自治体の政策の仕組みができれば、議会の政策活動も実効性が高くなります。政策を軸に自治体を革新する議会改革に一段飛躍することを願って、第二部のパネルディスカッションを終わります。

みなさんのご協力で、びったり時間内に終了しました。参加された会場のみなさん、そして、パネリストのみなさん、ありがとうございます。

本稿は、二〇一六年八月二十六日におこなわれた、栗山町議会主催の「議会基本条例制定一〇周年記念」における記念講演とパネルディスカッションの記録を議会技術研究会共同代表の西科純氏がまとめ、それをもとに本誌編集部が編集したものです。 文責・編集部