

## 議会改革の第2ステージとは何か

木須美樹 議会事務局職員メーリングリスト  
(g-mix) 管理者／長崎県長与町職員

鵜川和彦 栗山町議会議長

西科 純 議会技術研究会共同代表

司会 神原 勝 議会技術研究会顧問・  
北海道大学名誉教授

### 1 議会改革第一ステージの評価

**神原** 第二部のパネルディスカッションをはじめます。パネラーの皆さんは議会改革と深い関係をもった多彩な経験をお持ちですので、その内容を聞かせていただくだけでも議会改革の勉強にとつては大きな意味があります。そこで、それぞれの方から自己紹介をしていただこうと思います。最初に一番遠い九州からこられた木須さんお願いします。

**木須** 皆さんこんにちは。長崎県長与町から参りました木須です。二年前まで議会事務局に八年三カ月在籍し、現在は学校教育課にいます。

議会事務局にきた当初は毎日が退屈で、早く異動したいと思う日々でしたが、私がいま管理者をしていますg-mix（議会事務局職員メーリングリスト）と出会ったことがきっかけとなり、議会事務局の仕事は自治体職員にとってやりがいのあるものだと気づきました。

議会事務局職員は、執行部とは違い上司の許可だけではなく議員の理解と合意が得られなければ物事が進まないなどの悩みを抱えながら、議会という狭い世界の中で仕事をしています。そういう中で、横の繋がりを持つということは大変心強いものです。

また、年に一回メーリングリストオフ会を開催しています。職員同士が顔を合わせる機会を持つことで、失敗事例など普段表には出てこない情報のやり取りや、本音で話をするができるのが

g-mixの魅力です。

また、小さなまちの議会事務局職員は、問題を解決する時、すぐに執行部に頼ってしまう傾向がありますが、二元代表制の意義を考えるとg-mixのようなネットワークを活用し議会側の視点に立つことが重要だと考えます。これからも議会事務局職員の能力向上を目指していきたいと思

**神原** ありがとうございます。次に栗山町議会の鵜川議長お願いします。

**鵜川** こんにちは栗山町議会の鵜川です。私が最初に議員に当選したのは二〇〇七年でしたので、すでに議会基本条例は制定（二〇〇六年制定）されていきました。最初から議会基本条例があった世代です。

小さなまちでは地域から推されて議員になる人は多いと思いますが、議員になる前の〇六年に夕張市が財政破綻し、そして国では税財政の三位一体改革、行政改革が課題になっていました。また、私自身も会社経営の再構築を実行していたこともあり、行財政改革の面で町に貢献できるのではないか、という思いから議員に立候補しました。

財政破綻した夕張市は一時借入金金进行操作し、言葉は悪いですが、借金飛ばしをやっていたこともあり、なぜ連結バランスシートにしないのか不思議に思ったので、行政コスト計算書やキャッシュフロー計算書などの導入を選挙公約として掲げま

した。これの計算書はいまほとんどの自治体で取り組まれるようになっていきます。

町議会議員になった頃は、基本条例ができてからまだ一年目なので、日々全国からの視察や議会基本条例の実践に追われていました。いま振り返ってみると、先輩議員はいい仕組みを作ってくれたと思っっています。とくに議会報告会は必ず行い、一三年目に入り、苦勞しながらも長い期間実施しているのは栗山町議会だけではないでしょうか。条例に定めているので、住民との約束として報告会はなんとしてもやらなければならいとの思いもあります。

今日は私の経験を中心にお話することになると思います。よろしくお願ひいたします。

**神原** それでは西科さんお願ひします。

**西科** 私は芽室町議会の議会事務局長を二〇一六年三月末まで五年間務め、現在は税務課で仕事をしています。議会事務局にいた五年間は、住民から選挙で選ばれた一六人の議員が集まる議会を改革することを主眼にしてみました。つまり、議会改革とは「会議を改革すること」として活動をしてきました。

様々な住民参加、情報の伝達と共有の方法、議会の機能強化などは議会事務局の仕事です。しかし会議の中身を変えることを事務局はできない。会議の手法を含めてどのように合意形成を図っていくかが、議会改革の本流と私は思っていました。早稲田大学マニフェスト研究所が毎年行っている議会改革度調査で七十数項目を数値化により比較できますが、会議の中身までは分かりません。

ですから、会議の中身をどのように改革していくかに関しては、住民参加度、情報共有度、議会機能度は基盤として整え、最後に残った会議の改革を念頭に五年間、議会事務局で仕事をしてきました。

### 改革10年で情報公開と住民参加が進む

**神原** 木須さん、西科さんのように、議会事務局を去つても議会に関心を持ち続けている人が増えていくことは、議会にかぎらず自治体職員の方として大切なことだと思います。

栗山町議会基本条例が制定されて一年目に入り、これまでの時期を第一ステージとして、次の一年を歩んでいこうという動きにいまなっています。そこで、第一ステージを振り返つてどのような成果があつたのか。それを皆さんにお伺ひしたいと思います。議会改革は栗山町議会発でもありませんから、鶴川さんからお願ひします。

**鶴川** 議員になつてからの一〇年で感じているのは、先ほど議会の見える化のお話があつたように、情報公開が格段に進んだことです。栗山町議会では、住民参加と情報公開が改革の二本柱になっています。

住民参加は様々なかたちで行っています。議員になつたばかりのときは、住民の中に入っていくのは正直苦手でいやでしたが、議会基本条例に定めているおかげで、住民の中にどんどん入っていくようになりました。議会報告会は議会が説明責任を果たす場として実施してきて、回数を重ねていくなかで住民と議会との意見交換の場の機能

も持つようになってきました。私もそうですが、住民が二元代表制を知り、理解することになったと思ひます。

繰り返しになりますが、情報公開が格段に進んだことが第一ステージの効果だと思います。そして次の第二ステージは、住民の声をいかに議会の政策活動、政策提言につなげていくかが課題だと思っっています。

### 制度、仕組みをつくり議会が変わる 議会改革に向けた事務局職員の交流

**神原** ありがとうございます。住民との交流を議会の政策活動にどのようにつなげていくか、これは議会改革の大変重要な論点なので後でまた議論したいと思ひます。つづいて、木須さんお願ひします。

**木須** 私が議会事務局に異動したのがちょうど一〇年前で、当時、議会は何をしているのか、議会事務局にいてもよく分かりませんでした。しかし、三年ほど経過したころから、開かれた議会を目指し、積極的に活動をしなければならぬという機運が議会の中で高まりました。そして、議会基本条例の制定に向けて、議員の活動の幅が広がり、あまり仕事が多かつた議会事務局職員の業務は増え、仕事を楽しくやがいを感ずるようになりました。また、議会改革については、議員から事務局職員に意見を求められるようになり、議員と職員との信頼関係が深まつたと感じました。また、今まで議会と住民との接点がありません



木須美樹さん

でしたが、議会報告会を実施することで住民との接点ができました。以前は会議の傍聴は許可制でしたが、原則公開にしたことで委員会にも町民が傍聴になるようになりました。住民からの信頼を得るにはまだ不十分な面はありますが、この一年、制度、仕組みをつくることによって議会と議員の意識は変わってきたと思います。

**神原** さまざまな改革を通して、議員と職員の間、信頼関係が強まり、議会事務局の仕事も楽しくなってきたということですね。想像ですがその情景が浮かび上がってくるようです。次に西科さん、いかがでしょうか。

## 2 第二ステージの課題は何か

**神原** みなさんありがとうございます。この一〇年間、議会の市民参加と情報公開が進み、また、議会事務局職員の議会改革に関する交流や研究会が立ち上がったという話でした。

では次に、いま挙げられた第一ステージの成果



鶴川和彦さん

**西科** 鶴川議長もおっしゃったように、一〇年間で議会の情報公開と共有、そして特に道内町村議会では住民参加が進んだと思います。これは議会基本条例の制定が大きな理由だと考えます。もう一つは全国に目を向けると、今日来られているg i m i xの皆さん、関西を中心とする議会事務局研究会、東京の議会事務局実務研究会、岩手県でも議会事務局研究会、そして滋賀県の軍師ネットワークなど、議会事務局職員同士の交流が行われています。情報の共有、課題解決や議会改革に向けた事務局職員の交流が生まれたことが大きいと思います。

をふまえ、これからの第二ステージの改革はどのように進めるべきか、パネラーの皆さんにお話を伺います。

二〇一七年八月に議会技術研究会のサマーセミナーを開催し、研究会として幾つか提案をしてい

ますので、そのことも含めて西科さんに報告をお願いします。

### 議会の多元的な政策活動 事業別政策調書の作成・公開

**西科** 八月のサマーセミナーは、一般質問の技術向上研修として、土山希美枝（龍谷大学教授）、渡辺三省（議会技術研究会共同代表）、澤田元氣（前福島町議会事務局議事係長）、石川さわ子（札幌市議会議員）の各氏、そして神原先生と私が講演・事例報告をしました。

研究会共同代表の渡辺さんは、自治体議会の政策活動は、立法活動だけでなく多元的であることを提起しています。議会の政策活動として議員や委員会の条例提案という立法活動が強調されているが、果たしてそうなのだろうか。二〇一五年年度の全国九二八の町村議会と八一三市議会の条例提案数は、長の条例提案数全体の四〇五％程度。また、全市議会の政策的条例は一〇〇件と、一市あたり〇・一二件にすぎない。

したがって、議会は立法活動も含めた政策活動として、一、「議員個々の活動」として本会議・委員会質問等。二、「合議的活動」として議員提案条例、長提案の条例・予算等の審議・修正、政策評価など。三、政策の発生源となる「住民との連携」としての陳情・請願、住民提案、議会報告会等による政策への反映。四、同じく発生源となる「外部知見の活用」として専門的知見の活用、議会サポーター等による政策への反映。五、「他



議会の連携」としての広域連合議会や他市町村議会等との連携、議員共同研修による政策の実現や質の向上。このように五つの分野に整理して、議会の多元的な政策活動を提案しています(図表1)。

神原先生からは、政策チェックリストの活用が提案されました。自治体の政策情報として①事業の名称、②事業の担当、③計画上の位置、④事業の対象、⑤事業の概要、⑥事業の性質、⑦新旧の区分、⑧決定の過程、⑨事業の調整、⑩財源の構成、⑪経費の算定、⑫実施の方法、⑬執行上の課題、⑭評価と改善の一四項目に分類した「事業別政策調書」(図表2)を事業毎に行政側に作成させる。この政策調書を基本にして、執行機関と議会が政策の議論を行う。さらに政策調書を公開することによって、市民、議会、首長、職員は政策情報を共有して政策の議論できることを提案しています。

### 議員間討議を活性化するために

西科 私は議員間討議について報告しました。



西科 純さん

NPO法人公共政策研究所の調査(道内自治体議会を活性化するための環境整備に関する調査報告書「二〇一六・九」によると、回答した道内一三八議会のうち、政策討議・議員間討議をして政策提言を行っているのはわずか六議会です。議員間討議せずに政策提言しているのが四議会あり、これはどのようにしているのか不明ですが、何らかの方向性を提言している。

また、同研究所の「道内市町村の総合計画に関する調査報告書」(二〇一七・九)では、総合計画策定にあたって政策提言している議会は、調査に回答した一一自治体のうち、わずか三議会しかありませんでした。

では、議員間討議を活性化するにはどうしたらいいのか。条例で定めたから、事務局が進言したところで議員間討議が進むものではない。手法が確立されていないと討議できませんし、最近注目されているのはダイアログと言われる対話方式、会話方式ですが、このほかに似た方法でワークショップ、ワールドカフェがあります。この手

法をそのまま議会には導入できないので、委員会で討議する手法が必要になります。

そこでまず、各常任委員会委員長の「次書」を変換することです。これは議会事務局が用意する議会運営のシナリオのようなものですが、当初から自由討議を行う意思を次書に盛り込む。さらに、議会基本条例で定めている政策形成過程の項目を、議員間討議用の論点・争点シートとして作成し(図表3)、議員間討議する。

一方、首長、行政職員と議会の対話のあり方をどうするか。すべて議決ではなく、協議のなかで練り上げて塾度を高めて政策をかたちづくっていくこともありますし、どのような手法がいいのか。さらに議会と三者間(住民・首長・職員)討議のあり方として、総合計画をベースに置くことなどを提案しています。

神原 大変具体的な説明、ありがとうございます。けれども、言葉だけでは理解できない部分があるかもしれませんので、今日は議会技術研究会が行った八月のサマーセミナーで公表した「議会・議員としての政策活動一覧」、個別事業毎の「事業別政策調書のフレーム」、討議を活性化するための「委員間討議用(論点・争点)シート」を資料として配布しました。研究会としてここまで議論をして進めてきた、とりあえずの成果です。

### 総合計画を基軸にした政策活動

神原 議会がきちんと政策に向き合っていくためには、行政に政策データの作成を議会が求めて

図表 1

## 議会・議員としての政策活動一覧

政策活動の種別	政策活動項目	法、条例等の別	政策活動の内容
1	議員個々の活動 ①	本会議、委員会での質問	条例、会議規則
	議員個々の活動 ②	文書質問	条例、会議規則
	議員個々の活動 ③	住民・団体との交流	その他
2	合議的活動 議会 ④	議員提案条例	自治法
	合議的活動 議会 ⑤	長提案の条例、予算・決算等の審議、修正	自治法
	合議的活動 議会 ⑥	政策評価	条例等
	合議的活動 議会 ⑦	常任、特別委員会提案条例	自治法
	合議的活動 議会 ⑧	意見書、決議	自治法
	合議的活動 会派 ⑨	政策、予算要望	その他
3	住民力との連携 ⑩	陳情・請願＝住民提案	自治法、条例
	住民力との連携 ⑪	議会報告会	条例等
	住民力との連携 ⑫	一般会議	条例等
	住民力との連携 ⑬	議会モニター	条例等
4	外部の知見活用 ⑭	議会オンブズマン調査	条例等
	外部の知見活用 ⑮	専門的知見の活用	自治法
	外部の知見活用 ⑯	公聴会、参考人制度	自治法
	外部の知見活用 ⑰	議会改革諮問会議	条例等
	外部の知見活用 ⑱	議会サポーター	条例等
	外部の知見活用 ⑲	大学等外部団体との連携	条例等
5	他議会との連携 ⑳	広域連合・一部事務組合、市・町村議会（管内、全道、全国）との連携、協力	規約、その他
	他議会との連携 ㉑	議員共同研修の実施	

※ 上記の政策活動に加えて、自治体の課題の整理や、「議員個々の活動」方策として、情報公開条例に基づく公文書公開請求又は情報提供の活用もあり得る。

(2017年8月11日 渡辺三省)

いくことも当然ですが、事業別政策調書のようなものが整っていないと具体的な政策の議論になりません。さきほど鶴川さんは、住民との交流をいかに政策につなげていくかが重要だと話していただきましたので、もう少しお話を続けていただければと思います。

**鶴川** いま栗山町は第六次総合計画の前期実施計画（二〇一五～一八年）の段階です。その前の第五次総合計画は町民参加のもとに策定しましたが、議会が修正案を出すかたちで策定しました。当初の計画案は総花的だったため、議会として総合計画の対案をつくることにしました。専門的知見の活用として神原先生からも助言をいただき、苦勞し修正を重ねながら議案案をつくりました。議案案ができたことから町民も参加した総合計画審議会との一般会議を行い、議案案を説明しました。このときは、議員と審議会委員、そして町長と職員との間で熱心に議論をしました。総合計画審議会は議案案を支持する答申をし、町執行部も最終的には議案案に沿った計画修正案を提案して、可決しました。

第六次計画策定のときも、町民参加の総合計画審議会をはじめ、町民と議員が自由に意見交換する一般会議を原案作成の段階から一〇回ほど行ってきました。こうしたなかで感じたのは、執行部は議会から修正案を出されることに非常に抵抗がある。いやがると感じました。しかし私たち議員と議会は、住民の福祉向上という観点から議論し、修正案を提案しました。

政策については栗山町議会として力不足を感じ

図表2 事業別政策調書のフレーム(新版)

		作成年月日	年 月 日
		記載担当課	
大項目	中項目	小項目	
1 事業の名称			
2 事業の担当	(1) 担当部課係		
	(2) 関連部課係および関連事業		
3 計画上の位置	(1) 総合計画における事業の記載	① あり(政策・施策・事業番号)	
		② なし	
	(2) 総合計画における事業の優先度	① A(高)	
		② B(中)	
		③ C(低)	
(3) 事業を記載したその他の計画など			
4 事業の対象	(1) 対象地域	① 全市域	
		② 特定地域	
	(2) 対象市民	① 市民一般	
		② 特定市民・団体	
5 事業の概要	(1) 現状における問題点の認識		
	(2) 当該事業の目的と達成目標		
	(3) 付随して想定する波及効果		
6 事業の性質	(1) 法定受託事務(法律名)		
	(2) 法定自治事務(法律名)		
	(3) 法定外自治事務(条例・要綱などの名称)		
7 新旧の区分	(1) 過年度からの継続事業(○年度～○年度)		
	(2) 新規事業	① 単年度事業	
		② 後年度への継続事業(○年度～○年度)	
8 決定の過程	(1) 事業の発案・提案者または事業のニーズ(発生源) (市民・団体・企業・議会・議員・長・外郭団体・他市町村・都道府県・省庁・外国・外国自治体など)		
	(2) 事業にかかる長のマニフェスト(選挙公約)		
	(3) 事業の立案過程で検討した代替案(代替案) (市民提案・議会提案をふくむ)		
	(4) 関係者からの意見聴取・市民参加(市民参加)		
	(5) 議会・議員が指摘した問題点(議会議論)		
	(6) 利用した主な統計および政策情報(政策情報)		
	(7) 参考にした他自治体の類似事業(類似事業)		
	(8) 国の施策・法令・参酌基準(国の基準)		
	(9) 市民に対する事業の周知方法(事業周知)		
9 事業の調整	(1) 地域や関係団体との調整		
	(2) 関係部課との調整		
	(3) 他市町村・広域連合・一部事務組合などとの調整		
	(4) 都道府県との調整		
	(5) 国(省庁)との調整		
	(6) その他		

大項目	中項目	小項目
10 財源の構成	(1) 事業費	① 事業費総額
		② 年度別区分(○年度～○年度)
	(2) 事業費の性質	① 単独事業
		② 補助事業(省庁、都道府県)
	(3) 財源の構成	① 一般財源
		② 国庫支出金
		③ 都道府県支出金
		④ 地方債
		⑤ その他(調整基金など)
	(4) 地方債の内容	① 地方債の種類
		② 充当率と発行額
		③ 償還期間
		④ 元利償還における地方交付税措置
⑤ 当該地方債が債務全体に及ぼす影響		
11 経費の算定	(1) 積算の明細	① 積算費目の区分・数量・単価
		② 事業実施にともなう職員人件費
	(2) 将来のコスト(将来に向けての維持管理、老朽化対策および事業採算等の見通しと対処方法)	
12 実施の方法	(1) 直 営	
	(2) 補 助	
	(3) 融 資	
	(4) 委 託	
	(5) その他	
13 執行上の課題	(懸念される問題の極小化など)	
14 評価と改善	(進捗状況・効果・実施方法・予算規模・課題・改善方法などを総合的に検証)	
	(1) 事業の履歴(執行後に生じた事情変化及び問題)	
	(2) 事業の進捗	
	(3) 目標達成度	
	(4) 事業の評価	① 市民による評価
		② 議会による評価
		③ 行政による評価
④ その他		
(5) 改善の方向	① 事業継続(現状維持・拡充・縮小・統合など)	
	② 事業休止	
	③ 事業終了	
	④ 事業廃止	
	⑤ 新規事業(新たな事業に切り替える)	

(注) この「事業別政策調書のフレーム(新版)」は、1996年に作成した「事業別政策調書のフレーム」をベースにしている。その当時北海道が政策評価のためにこのフレームの趣旨を採用し政策基礎情報として作成・公表した、同名の「事業別政策調書」(現在は別の政策評価情報の様式に変更している)、および現行の岐阜県多治見市「総合計画実行計画シート」や北海道福島町「政策調書等・総合計画事業推進管理票」などを参考にして、情報項目を若干追加して整理したものである。(2017年8月 神原 勝)

図表3 委員間討議用(論点・争点)シート

平成〇年〇月〇日 第〇回 〇〇〇常任委員会

担当課・係 名 〇〇〇〇〇〇〇〇

事務調査(事務事業等)名 〇〇〇〇〇〇

項 目	調査内容	論点整理	争点整理
(1) 政策の発生源			
(2) 検討した他の政策等			
(3) 他の自治体の類似する政策等との比較検討			
(4) 総合計画の実行計画及び個別計画における根拠又は位置付け			
(5) 関係ある法令及び条例等			
(6) 政策等の実施に関わる財源措置			
(7) 総合計画上の実行計画及び将来にわたる政策等のコスト計算			
(8) 住民参加の方法			
(9) その他			

ています。様々な住民参加の回路を持っていますが、住民との様々な交流をとおした政策立案はまだありません。したがって、第二ステージは、監視機能だけでなく、政策提言できる議会になることです。そのためには、議会が住民のなかに飛び込み、住民との交流をさらに進め、いかに政策につなげていくかが課題です。

さらに、公共施設等総合管理計画をつくりましたが、町施設の維持管理、修繕、更新が大きな課題になっています。資産管理について議会が提案

できることはないかと考えています。

**神原** ありがとうございます。いまお二人から報告のあった議会技術研究会のサマーセミナーでの提案、総合計画を基軸とした政策活動の議論について、木須さんはどう感じましたか。

**木須** 今の話を聞いて、私の町の議会とは状況が大きく違うと感じました。そもそも基本計画及び実施計画が議決事項になっていません。議会基本条例の素案では基本計画が議決事項に入りましたが、執行部側からの申し出により削除されたのです。基本計画自体が抽象的な枠組みの計画

### 3 四つの主体間そして議会と長の関係

#### 住民の声を議会の政策にして提案

**神原** 次のテーマに移りたいと思います。先ほどの講演で、私は自治体運営には市民、首長、議会、職員の四つの主体があると言いましたが、これからの第二ステージの議会改革で、四つの主体と主体間の関係はどう変わっていくべきなのか、ぜひ皆さんの考えをお聞きしたいと思います。

引き続き木須さんに伺いますが、議会事務局職員、自治体職員一般としてもいいですが、職員として第二ステージに向けて考えていかなければならない課題をお願いします。

**木須** 長与町では、議案の修正、否決がほぼありません。首長、執行機関と議会との間で調整という名のもとに、事がスムーズに進むことが重要

にも関わらず議決を拒んだ町の姿勢を職員としても残念に思っています。

事業別政策調査を基本とした議論の構築や総合計画を基軸とした議会、町民、町が真剣に向き合う姿勢はとても素晴らしいと思います。こうした先進事例を知ること、自らの町でやることは多々ある、との思いを強くします。

**神原** 木須さんから評価されましたが、まだ問題提起の段階で、どう活用されるかはこれからの課題です。

視されていると感じます。二元代表制を担う議会と首長はお互いに遠慮なくもつと意見を戦わせてよいと思います。

また、議会事務局職員の人事権は議長にありますが、政治や個人的事情を駆け引きとして利用するのではなく、議長には、首長と対等に、議会体として事務局職員の人事に対して責任を持つてほしいと思います。そうでなければ、議会事務局職員は議会のために本気で働くことができません。

**神原** いまのようなことはどの自治体でもある一般的な現象なのかもしれませんが、鵜川さんは議長としてどうお聞きしましたか。

**鵜川** 執行部に対して、議会事務局にいい人をほしいと要望するだけでは来ないので、この人がほしいと強く言わないとダメだと感じています。

執行部と議会事務局の態勢があまりにも違いす



ぎるので、政策提言するのは難しいと感じていま  
すし、議会は執行部のできないニツチな活動だけ  
では意欲も低下してしまいます。

議会の仕事は第一に行政の監視機能ですが、私  
たちは、住民の意見、声を政策立案に結びつけ  
たいと考えています。その力をつけたい。

### 政策形成サイクルの構築を目指して

神原 鶴川さんがおっしゃるように、議会が住  
民の声を聞いても、それを議会の政策としてま  
めていかないと、政策提言できないと思います。  
加えて、議会が提言する政策をまとめても、そ  
れを計画や予算に反映できる仕組みがなければ、自  
治体政策に反映できません。

総合計画や年度予算など、自治体の政策づくり  
のなかに議会の政策を組み込む手続きが保障され  
ないかぎり、議会はいつまでたつても中途半端な  
立場に置かれていきます。

西科さんに伺いたい。議会の政策を組み込んで  
いく政策システムを持たないと、住民の声を議会  
を通して政策反映することができないと思うので  
すが。

### 西科 これは極めて重要な部分だと思えます。

住民と議会との意見交換会などで、去年住民から  
出された意見はどうなったのか、と言われたこと  
がありました。そこで、芽室町議会版の政策形成  
サイクルを考えました。一年間の議会（委員会）  
活動のなかで、三月の予算審議、九月、一〇月の  
決算審議が大きな区切りになり、その間に委員会

は各政策の所管事務調査をしています。それと議  
会報告会、意見交換会は農閑期の冬が多いので  
が、出された意見を予算、計画に反映させていく  
仕組みをつくらないと、住民は議員が何をしたか  
分らないまま、任期四年が過ぎていきます。

やはり、議会の年間スケジュールのなかにどう  
意見交換会を組み込んで、どのポイントで委員会  
を行い、たとえば総合計画の議論がはじまってい  
るときに差し込んでいくことが必要です。そのと  
きに政策提言がポイントになり、予算議会の前に  
政策提言して予算に反映させる、決算審議のとき  
に政策提言し翌年度の予算に反映させる。議員の  
意識を年間の政策サイクルのなかに組み込んでい  
くことが必要です。

議会事務局にいるとき、こうしたことを考えた  
のですが、まだ課題が多々あり十分に機能してい  
ませんが、今後の活動に期待しています。

### 多年度予算としての総合計画

#### 総合計画と年度予算の結合

神原 一年間のなかで議会の政策を反映させる  
政策形成サイクルを構築するというお話で、大  
変素晴らしいと思えました。これは単年度の予算  
に関わることでですね。そこでもう一つ、総合計画  
に関わる問題があります。

よく政策、施策、事業という区分を目にします  
が、この区分では、いつてみれば政策・施策は事  
業のグルーピングとか説明・解説にすぎないので  
すね、ですから私は事業こそが政策だと思ってい

ます。予算化するの事業で、年度の予算は事業  
を組み立てている。

そして総合計画も事業を中心に組み立て  
る。四年ないし五年の期間で総合計画を具体的に  
実施する政策として計画化する。ですから、各年  
度の予算に落とし込める多年度予算として、実効  
性のある総合計画を考えなければなりません。

そういう総合計画の手法を持たなければ、単年  
度予算のなかだけで問題解決をしようとしても、  
時間が足りなくて政策の議論できないことが多々  
あります。そこで、多年度予算としての実効性の  
高い総合計画の手法を確立すること、いま西科  
さんが言われた単年度予算のなかにいかに議会の  
意思を反映させるという二つの装置を持たなけれ  
ば、議会の政策意思を反映させることができない。  
これは行政を含む自治体としての政策装置の問題  
です。

この問題をどう乗り越えていくか。これを考え  
るいい手本が栗山町総合計画の策定と運用に関す  
る条例だと思っています。計画にない事業は予算  
化しないという画期的な規定も条例にあります。

今後の努力にかかる部分がたくさんあると思いま  
すが、鶴川さん可能性のほどは、いかがでしょうか。

### 鶴川 栗山町には総合計画の策定と運用に関す

る条例、そして自治基本条例、議会基本条例があ  
り、自治体運営の基幹となるこの三つの条例があ  
る自治体は数えるほどしかありません。総合計画  
の策定に際しては町民と意見交換する一般会議で  
詰めていますし、総合計画に載っていない事業は  
一切しないことを徹底しています。ただ、国の政

策変更などで新たに事業を実施するときは、必ず総合計画を修正してから事業を行うことにしています。

総合計画は住民参加で策定しますが、専門的な分野もあるため、町民にとつての参加は大変だという現実もあります。そのような問題を抱えながらも、総合計画は町のすべての政策の根拠となる最上位の計画とし、総合計画に沿ってまちを運営していきたいと考えています。

**神原** だんだん核心に迫る問題に入ってきました。木須さんにお伺いしたいのですが、議会が政策に向き合った活動をする事になると、本来予定していなかったことに議会は首を突っ込み始めた職員は思うのでしょうか。それとも議会本来のかたちに戻り始めたと思うのでしょうか。

先ほど鵜川さんは議会が計画の変更を提案すると、行政は嫌がるという話もありましたが、政策の形成過程に議会が入ることが当たり前の仕組みになっていけば、そのような行政の感情は生まれなと思うのですが、いかがでしょうか。

**木須** 行政職員から見ると、議会から首を突っ込まれるのは嫌なことだと思います。先程も申し上げたとおり、長与町では基本計画の議決化を執行部側から拒まれました。町の政策に首を突っ込まないで欲しいということがあると思います。

しかし、常に首長の政策が正しいという保障はありません。重要であると思われる政策であっても、内部の調整会議だけで予算化するのではなく、将来にわたって財政負担がつくことを考えると、議会がきちんと精査と議論をして、事業の

実行または修正を決めることが議会の責務だと思います。

**神原** なかなか難しい問題です。一つの例として、道南の福島町議会が栗山町の条例を参考にし、総合計画条例を制定し運用しています。福島町議会は本会議主義をとつていて、委員会への付託案件はなく、したがって委員会は政策調査を主体に活動します。

総合計画事業の評価は行政も行いますが、議会の委員会も、そのままがいいのか、修正すべきなのか、止めるべきなのか、新しい政策に置き換えるべきなのか、などの観点から議論し、議会の意

## 4 これから改革を始める人へのアドバイス

### 住民との交流が力に、信頼される議会へ

**神原** 時間が残り少なくなりましたので、最後のテーマに移ります。議会改革一〇年が経過したと言っても、みんなが一つの方向に進んでいるわけではなく、議会全体が改革方向に歩調を合わせているところもあれば、何とかしなければと思いを募らせながら議員が一人で呻吟しているところもあり、議会改革の姿はまちまちです。

そこで、全体として議会改革の機運が盛り上がらない状況のなかで、どうすれば突破口を開いていけるのか。今日この場に参加された議員や職員の皆さんのなかにはそのような想いを抱いておられる方が大勢おられると思いますので、パネラー

見を委員会でまとめて執行部に改善を提案するかたちに行っています。

毎年実施している議会報告会での住民意見も整理し、常任委員会における総合計画の点検と合わせて、総合計画策定時に議会として一〇〇項目の政策提案を行っています。議会がここまで積み上げた政策活動をする、行政がこれを無視することとはできません。

福島町議会も試行錯誤しながらやっています。このようなやり方もありますので、これから皆で知恵を働かせていかなければならない重要な課題です。

の皆さんからアドバイスを聞きたいと思います。まず、西科さんからお願いします。

**西科** 議会技術研究会の運営をしていると、会員の方から「どうしたらいいか」と相談のメールや電話が寄せられます。「個々の議員の意見が、二人目、三人目と広がっていかない」「議会改革を進めるため住民との意見交換会を開催したいのだけれど、議長や何人かの議員が賛成しても、いわゆる首長派の議員や古参議員が反対して実現できない」といった相談などもあります。

いま、議会改革の第二ステージに突入していますが、わが議会では第一ステージの入り口にも立っていないと言います。今日のようなフォーラムや研究会などに出席すると改革意欲も高まるのですが、いざ議会に戻って実践しようとしても、

いま言ったようにできない状況があり、徐々に改革意欲が低下してしまっています。

打開するためにはやはり、住民と議会が接点を持つ以外ありません。また、議会と長の関係を変えようとしても、そうした意識を持たない首長が多いので、住民の皆さんと議会が接点をもつことだと思っています。

もう一つ、職員の間には、議会がいろいろ改革に取り組んでいることを知りませんし、関心がありません。こうした現状を踏まえると、議会は住民と交流することが力になります。町内の商工会や青年会議所、農協青年部などと議会の意見交換。そこには議会改革に目覚めた自治体職員も参加して交流する。こうしたことが議会改革の基礎になると思います。

**神原** つづいて木須さん、いかがでしょうか。

**木須** 議員も職員も、議会改革に意欲を持っている人はいますが、どうしても反対があるため進まないところが多いと思います。最近、議会をめぐっての不祥事がよく報道されていますが、ピンチをチャンスに変えることが大事だと思います。これまでは動かせなかったことを動かせるきっかけになるのではないのでしょうか。

先日、長与町議会議場通路の前に、関係者以外立ち入り禁止の貼り紙が貼られたことで、「開かれた議会を目指して先進的な試みを打ち出してきた長与町議会が、最近後退している」と報道されました。こういうピンチから議論を深め、突破口としていくべきだと思います。

**神原** 最後に鶴川さんお願いします。

**鶴川** 議会改革を進めるのはもちろんですが、議会に対して住民からの信頼がなければ改革は進んでいかないと考えています。

栗山の議会基本条例では、政策の決定過程について町長に七項目の説明を求めており、議会はこのことを理解し、かつ町民に説明する責任があります。

町民からは、町長提案を賛成ばかりしている、と言われることがあります。政策決定過程の七項目に当てはめて、調査・検証した結果、町長提案に賛成していることを理解してもらう努力が必要です。

議会基本条例は議会と議員の活動規範であり、住民との約束ですから、条例の決めたことから議員は逃げるわけにいきません。議員にとっては厳しい面もありますが、住民から信頼されることが重要です。

### 全体像を捉え個々の問題のチェックから

**神原** どうもありがとうございます。渡辺さんが作成した議会の政策活動一覧表には、議会の幅ひろい政策活動の全体像が示されています。また、第一ステージを通して、あるべき議会改革の全体像も見えてきました。第二ステージとなる今後は、この全体像を押しえながら、議会の政策活動の質を高めることに照準を合わせることで、求心力のある議会改革が展開できるのではないかと、と思いました。

時間が超過しましたのでこれで第二部のパネル

ディスカッションを終わります。このような集いが繰り返し催されることを期待しています。会場の皆さん、パネラーの皆さん、ありがとうございます。

本稿は二〇一七年一月二二日、議会技術研究会、議会事務局メーリングリスト（g m i x）、当研究所の主催により札幌市内で開催した議会技術研究フォーラム二〇一七のパネルディスカッションをまとめたものです。

文責・編集部