

# いま議会は変わろうとしている そのまちの二元代表制を生かすために議会・議員ができること

議会技術研究会共同代表  
西科純

## 1 栗山町議会による「議会改革・旋風」の意義は何だったのか

本日はどのような活動をすれば、議員や議会がそのまちにとって、責任や存在意義のある議員になれるのかを紹介したいと思います。

二〇〇六年、栗山町議会が全国で初めて議会基本条例を制定し、現在では全国八〇〇あまりの自治体議会が議会基本条例が制定されています。栗山町議会の取り組みを分析していくと、議会基本条例制定前年に、道内初、全国では二番目となる議会報告会を開催しました。ちなみに、議会報告会を全国で初めて実施したのは二〇〇一年、宮城県本吉町議会（現気仙沼市）で、栗山町議会では二度視察し、自らの栗山町で実施に至っています。議会基本条例が全国的な広がりを見せたこともあり、議会基本条例が議会改革のきっかけになったといわれていますが、私は栗山町議会が議会報

告会を実施した二〇〇五年が議会改革のきっかけになったのではないかと考えています。議会基本条例が登場して一二年経ちますが、栗山町議会のすすめ方を捉えると、議会改革の第一ステージとは何かということが理解できるのではないのでしょうか。

### ① 改革10年の成果とこれからの課題

二〇一六年八月、栗山町議会では議会基本条例制定一〇周年記念のフォーラムを開催しました。基調講演と議会基本条例制定当時の議長及び現議長、当時の議会事務局長、研究者によるパネルディスカッションを実施しました。そのパネルディスカッション（本誌二〇一七年二月）のなかから、特徴的な発言を紹介したいと思います。

橋場利勝前議長は「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』と欲していたことが大事だと思う」と述べています。北海道大学名誉教授の神原先生は「議会

は住民と交流し、議会の仕事を住民のみえるかたちにしていく」、山梨学院大学の江藤教授は「住民のために、住民と歩む議会をつくっていく必要がある」、北海道地方自治研究所の辻道研究員は「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る」と述べています。パネラー四名の話をまとめると、「議会つてやはり必要だと住民に思ってもらわなければならない」ということになりかと思えます。ちなみに、ここでの三議会とは道内の栗山町議会、福島町議会、芽室町議会です。

次に、栗山町議会の議会改革がどのような意味を持っていたのか。江藤先生は「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」「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」。辻道研究員は「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ことを絶えず意識していく」。

法政大学の廣瀬教授は「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時、各論では反対したが分権の方がいい」と述べ、これまでの議会改革とは異なる方向性を示した、ということ。神原先生も「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」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う」とパネルディスカッションをまとめています。

こうしたパネル討論での発言のほぼすべてを実践しているのが栗山町議会のすごいところです。議会改革は最終的には住民参加が必要になります。それは大規模議会であっても、小規模議会であっても同じです。住民参加を意識しないまま執行機関と議員だけで議会改革を決定していくのではなく、住民参加を基本として意識しながら議会改革をすすめることが大事なのです。

皆さんの住むまちの行政と議会に課題はありますかと聞かれると、皆さんはどう答えられるでしょうか。

職員に対して、議会に対して、同僚議員に対して様々な見方があるので、何らかの課題はあると答えるでしょう。こうした課題が議員になろうとするきっかけの一つにもなると思いますが、その課題は明確になっていないでしょうか。

議会改革と議会の活性化を図れば皆さんが考えていた課題は解決するのでしょうか。それはなかなか難しいと思います。ただ、現状の課題を何とかしたい、何かを変えたいと考えているからこそ、議員に立候補する、二期目もチャレンジするのではないでしょうか。そして、なかなかうまくいかないことが課題なのでしょう。

## ② 住民に見る議会に「議会改革の出発点

私が芽室町議会事務局の任務に就いたのは二〇一一年ですが、それ以前から芽室町議会では議会改革、議会活性化の一環として議会報告会と町民との意見交換会を行っていました。

議会事務局に来たときは、議員定数と議員報酬が議会報告会のメインテーマでした。住民の関心は極めて高く、厳しい指摘や質問がでて、出席していた議員は返答できませんでした。納得できない町民は再質問し、なぜ答えられないのか、議会や議員は何をやっているのだ、ときつく追求していました。議会報告会は町内の数カ所で行っていたのですが、翌日の別会場にも前日質問していた住民が来て、同じ質問を繰り返します。私はその姿から議会報告会の手法に問題があると感じた一方で、席上で事務局職員としては議員に対して返答のアドバイスをするわけにはいかず、もどかしい思いでこのやりとりを見ていました。

議会報告会のテーマであった議員報酬と議員定数について、町民から報酬が高い、議員数が多すぎるという意見はありましたが、問題は、議員が町民からの指摘や質問に回答できないことでした。管内町村議会と比較しても報酬は決して高くないし、議員数も多くはなく、議会費は町の歳出総額の１％ほどにし過ぎません。

町民からは「議員が何をしているのか分からない」「議員の活動がみえない」と何度もいわれました。ここが、私の議会事務局としての議会改革

のスタートとなりました。議会と議員の活動が見えるようする、町民に議会のことを理解してもらうことが、議会改革の原点でした。全国的な改革事例を調べ、事務局からできる改革に取り組みことにしたのです。

まず、議会のホームページを変え、議会報告会の内容をすべて載せる。議会だよりは年一二回毎月発行する。視察に来られた方からは「議会だよりを毎月発行して書くことがあるのですか」とよく聞かれましたが、活動をしていれば町民に説明することがたくさんあって、全てを書ききれないくらいなのです。

住民に議会活動がみえないことを解決しようとしたのが、議会改革の出発点でした。

## ③ 議会改革・活性化とは

議会改革の制度として、議会モニター制度や議会改革諮問会議などの先例は栗山町議会と福島町議会にあるので、これら議会の要綱を参考にして制度を導入するのは簡単です。しかし、従来のまま議会報告会や町民との意見交換会をすすめても、町民からの質問に答えられず議会と議員の活動が見えないと思われる心配があり、議員と議会事務局が一体となって改革をすすめていく雰囲気になっていきました。

それぞれの議会で改革への取組事例はいろいろあります。芽室町議会の改革は、町民参加によって情報を共有して、議会が何をやっているのか、

やろうとしているかを明確にすることでした。行政や議会に課題があるとすれば、それを踏まえた上での議会改革、議会活性化策になるでしょうが、私が必要だと考えていることは議会を理解してもらったための住民参加策でした。

## 2 先駆議会の改革取組とステージの変遷を認識する

### ① 政策議会への展望、改革は内部だけで可能か

栗山町議会基本条例の制定から一〇年が議会改革の第一ステージとすれば、第二ステージの改革があります。私は議会への住民参加が第一ステージと考えていますが、一般的に議会基本条例制定が第一ステージとされ、そうした議会の第二ステージは政策議会へとシフトすることと捉えています。

神原先生の言葉を拝借しますと、政策議会とは、自治体の政策活動に向き合う力量を備えた議会で、市民の意思を自治体政策に反映させるため、市民と議会の日常的な交流を深めることを基本とし、議員間討議をすすめる、議会としての政策意思を確立し、自治体がすすめる政策をチェックしながら議会自らも政策提案する議会です。

第二ステージは政策議会を展望することであれば、ある程度の政策活動に向き合う力量を備えてきたという前提が必要です。その前提として、市

民意思を自治体に反映させるために、議会報告会、意見交換会、ワークショップなどで市民と議会の日常的な交流を深め、市民から出された意見を持ち帰って議員間で討議し、議会が政策課題として提起する。また、首長が提案してくる政策を議会がチェックして、次のステップとするために政策提案、修正提案、新規の提案をすることができれば第二ステージに到達したといえるでしょう。

では、議会基本条例を制定していない議会は、第二ステージに行けないのかというと、第一ステージと第二ステージは同時並行なので可能です。ここには住民参加が不可欠となります。

議会改革は議会内部だけでできるのでしょうか。議員が改革の重要性に気づいて一人で動き始めても、ほかの議員は誰も賛同してくれないことがあります。改革意思を持った議員が孤立しないようにするにはどうしたらいいのか。まず一つめとして、議会事務局がどれだけ課題を共有する理解力があるのが重要です。二つめは、似たような考えを持つ議員がいるかもしれないので、一人、二人、三人と固まって活動できる議員を集めること。三つめは住民とつながることです。議会改革の必要性を感じている住民とつながり、住民の声を力にすることです。この三つを上手に活かしていくしかないと考えています。

### ② 議会をチェックするポイント

早稲田大学マニフエスト研究所が毎年実施して

いる議会改革度調査で、芽室町議会は四年連続議会改革度ランキング一位の評価を得ています。このランキングは改革内容が全国一優れているというのではなく、改革に必要なことを体系化し、その達成度をランキング形式で表したものです。

ランキングは、①情報共有度、②住民参加度、③議会機能強化の三つが基準となっています。詳細は省略しますが、情報共有度の項目であれば、議会ホームページの内容、年一二回発行している議会広報活動などが関係してきます。住民参加度は、議会報告会やワークショップ、広聴制度などが入り込みます。

ちなみにみに議会改革度調査ランキング上位一位のうち芽室町以外は市議会と府議会です。市議会の事務局職員は一〇数名から、大規模議会では五〇名以上の職員を置く事務局もありますが、芽室町議会の事務局職員はたった三名しかいません。なぜ、少人数体制でランキング一位になれるのか説明を求められることが多いのですが、そのノウハウはなかなか伝えられません。結果的には議会改革を積み上げてきたことによる評価だと思いますが、芽室町議会が全国一位になれば住民が議会に関心を持つてくれるかもしれない。傍聴に来てくれるかもしれない。こうしたことが議員の励みになっているのは事実です。

私は議会事務局を離れ、当時、一緒にいた職員も全員異動していますが、議会改革は継続してい

ます。それは議会の制度が継続しているからで、議員が四年で代わっても事務局職員が改革を継続し、事務局職員が異動しても議員は任期中だから継続していく。さらに、議会モニターのような住民参加の制度があると、職員の異動時期と議員の交代時期をつなぐことができます。つまり新しい議員がきたときは議会モニターとなっている住民が迎え入れるかたちになっているのが特徴です。

### ③ 情報共有度と住民参加度

現在議員は一六名、政務活動費はありません。議会事務局職員は局長、次長、書記、臨時職員が一名配置されています。

情報共有度は議会ホームページです。スマートフォンでも見ることができるので、後ほど確認していただければと思います。議会だよりは年間一二回発行しています。その他の情報共有度は、Facebook、Twitter、LINEを利用しています。

住民参加度として、住民への傍聴資料は議員とまったく同じものとしています。傍聴者は受付で名前を書き受付箱に投函しますが、必要性も含め改善の余地があると思います。陳情があれば、参考人招致として陳情者を必ず議会に呼んでいます。住民参加制度として議会モニター制度があり、ワークショップを開催するなどしています。議会モニターは現在二〇名で、一六名の議員より数が多い。歴代モニターの数は六〇名くらいになりました。

シズンシップ教育として高校生との対話、中学生や小学生も議会に来ていますし、議場でのコンサートを開催しています。

議会報告会は制度化・義務化しており、地域や組織・団体を対象に行い、対話しやすいようにテーブルの配置を変えるなど工夫を凝らしています。全町民を対象にした議会フォーラムは年に二回開催しています。

### ④ 議会機能強化度

議会には議会活性化計画があり、毎年更新しています。また議会改革は議会運営委員会で協議します。議会改革諮問会議を住民五名で組織し、今日お話しする蘆田さんは、諮問会議の会長を務められました。議長の任期は四年で、議長選挙のときにはマニフェストを掲げて選挙に臨みます。

政策型議員提案の例としては消防団設置条例があります。条例提案にあたっては議会委員会と消防団が意見交換をして条例案の内容を詰めています。通年議会を採用し、首長には反問権と反論権があり、首長の反論権を有する議会は全国でも二つか三つくらいですが、おそらく芽室町議会が最初ではないかと思っています。

自由討議は各議会で課題になりますが、事前に委員会ミーティングを行い、委員会付託の案件は必ず議員間の自由討議を行います。そして、自由討議を活発に行うための議員研修も行っています。本会議だけでなく常任委員会も通年サイクルで活

動しており、委員会の年間テーマを設定しています。議決事項には、総合計画はもちろん、都市計画のマスタープランなどを追加しています。総合計画や総合戦略策定時には特別委員会を設けず、二つの常任委員会の合同委員会を設置して議論しました。一方、予算決算特別委員会は常設の委員会とし、予算審査準備・予算審査議決・決算評価準備・決算審査認定というサイクルで議論し、補正予算の審議も行います。

現在、大学の研究者を中心に八名の方に議会サポーターを委嘱し、多方面にわたってアドバイスをいただき、北海道大学公共政策大学院と町議会と包括連携協定をしています。

このほかに、災害時の議会対応BCP（議会行動指針）のルール規定、ICTとして全議員にタブレットを配布し、議場に持ち込み会議中に利用しています。議会図書室は改善の必要がありますが設置しています。

議会・議員活動の変化として、意見交換会では住民から議会を批判する意見は少なくなってきたので、議会の活動を理解してくれるようになったと思います。議会の政策提言は増加傾向にあり、執行部の追認機関ではなく、緊張関係を持つようになっています。毎年議員研修を多数開催し、そして一般質問研修を機に一般質問の追跡をシステム化しています。これは一般質問のその後の動向について、常任委員会が追跡調査を行うものです。一般質問研修は、議員の積立金による議員会で主

催しています。

ほかの項目は時間の制約があり説明を省略しますが、芽室町議会の改革内容を簡単に見ていくとこのようなメニューとなっています。

### 3 新人議員と二期目再選議員の役割は何か

住民感覚を純粋に生かすのが、一期目の新人議員の仕事だと思います。自治体の疑問や問題点を掲げ、最も住民に近い考え方を持つところから議員なったのですから、その感覚を生かさない手はありません。

そして、二期目の議員には勢いがありますので、二期目の議員が議会改革の取り組みの中心的存在になるのではないかと思います。そして一般質問の内容について二期目の議員が相当力をつけていきます。

昨年夏のセミナーで龍谷大学の土山希美枝教授は、残念な質問として、公表数字を確認するだけの質問／論点を入れすぎてばやけてしまった質問／個別的にすぎる質問／合理的な根拠や論拠のない批判／国や県の政策や事業で自治体が関知できないことがらの質問／自身の政治信条の演説に終始している質問等々、こうしたことになっていないか指摘していました。

残念な質問をしていないのが重要になります。芽室町議会でも土山先生を講師に一般質問研修を

実施しています。活きる一般質問にすることが重要です。

### 4 自治を築く主体としての議会―三元代表制から考える―

議員になって、この先どのような活動が期待されるのでしょうか。最初の講座で渡辺さんが紹介した西尾先生は、関連して以下のように指摘しています。

「第一に長と議会は双方とも直接市民を代表する機関として、その正統性の根拠において対等の地位にある。第二に、議会は決して自治体の最高機関ではなく、立法権を完全独占していない（長の拒否権あり）反面で、行政権の一部も所掌する（契約案件の議決等）議事機関である。要するに自治体の『団体意思』決定は長と議会に分享されるいは長と議会の相互作用によってなされる」

さらに両機関の『統合機能』には、その構成構造に由来する差異があるとし、長は独任制機関であるため、機関意思の形成が比較的容易であり、一貫した政治指導を積極的に展開しやすい反面、自らの行為において選択肢の多様性と争点の所在を開示することは困難である」。

これに対し「議会は合議制機関であり、政党党派に分化しているため、機関意思の形成が簡単ではなく、その行為に一貫性を保つことが難しい反面、多面的な利益分化を反映するとともに、審議

過程において争点を提起する面で優れている」としています。

この優れている部分を生かしていくことが議会改革に大事なことだと思います。合議制機関は基本的に多数決で成り立っているため、合議的機関として強くするのであれば、住民の意見を聞き、住民の声を取り入れる合議制機関を目指すべきだと思います。

議員同士の合意に加え、合意の背景には住民がいる。住民の意見を全て聞くのは困難ですが、聞く努力は不可欠です。ここをバネにしていけば、議会と議員のできる枠組みは広がります。議会が変わればまちも変わることを信じています。以上で私の話を終えます。

へにしな じゅん