特　集

「議会活性化シンポジウム」

～地方議会が「討論のヒロバ」となるためには～

北海道自治体学会議会技術研究会主催パネルディスカッション

平成 28 年 11 月 5 日(土) ／　北海道大学公共政策大学院教室

●パネリスト（敬称略）

神原　　勝（北海道大学名誉教授）

松山 哲男（北海道自治体学会会員・登別市議会議員）

渡辺 三省（北海道自治体学会会員・札幌市職員）

西科　　純（北海道自治体学会会員・前芽室町議会事務局長）

●司会 水澤 雅貴（北海道自治体学会会員・NPO 法人公共政策研究所理事長）

討論をはじめるにあたって

水澤雅貴（司会）　今回、パネルディスカッションのテーマを「地方議会が『討論のヒロバ』となるためには」としたのは、先ほど基調報告で報告しましたが、アンケート調査の結果、地方議会が討議しない機関となっていることから、地方議会が「討議のヒロバ」になってほしいと、思ったからでした。地方議会を見てみますと、先ほどの神原先生のお話しにもありましたが、３つのタイプがあります。

１つは、寝たきり議会です。当然、議会基本条例の制定も行わず、政策づくりもしないので議員間討議も行わず、結果、政策づくりは行政依存の議会です。

２つ目は、居眠り議会です。議会基本条例の制定は行ったが、政策づくりの制度や議員

間討議の合意ができないため、相変わらず政策づくりは行政依存の議会です。

３つ目は、先駆議会です。議会基本条例を制定し、政策づくりの制度と議員間討議を行う仕組みや議員の意識改革が進み、行政との政策競争を行う議会です。先駆議会になって初めて、二元代表制が機能する議会の誕生となったと考えています。これらを念頭にしていただいて、パネルディスカッションを進めていきたいと思います。

今日の論点として４つ考えております。1 つ目が、栗山町議会基本条例施行 10 年を迎えて、今、議会と自治体の何が変わったのか。2 つ目が、議会改革を進めてきた議会では、政策討議をどのように進めてきたか。3 つ目は、議会改革を進めてきた議会では、具体的にどのような制度（仕組み）づくりをしてきたか。4 つ目は、議会改革を進めてきた結果、どのような新たな課題が浮上しているのかについて議論としたいと思います。

渡辺さんからは全体的な視点で、松山さんからは市議会議員の立場で、西科さんは議会事務局長を務めてこられた視点でコメントをいただきたいと思います。そのあとで神原先生から全体的なコメントをいただきたいと思います。最後に時間があれば、会場から 1、2 名の方から質問を受けることにしたいと思います。

論点１：栗山町議会基本条例施行 10 年を迎え、議会と自治体の何が変わったのか

水澤　それでは論点 1 ですが、栗山議会基本条例施行 10 年を迎え、今、議会と自治体の何が変わったのか。栗山町議会基本条例が制定された 2006 年以来、神原先生は 2006 年を「議会改革元年」と位置づけ、「議会が変われば自治体も変わる」といわれてきましたが、10 年経って議会・自治体は本当に変わったのでしょうか。私は、地方自治制度ができてから 70 年近くたっても二元代表制と住民主権が形式に陥っている現状を非常に危惧しています。討議しない議会の再生には、主権者である住民に寄り添うこと、すなわち、住民の課題を政策としてまとめあげる能力を議会が持つこと、そのことによって、住民とともに歩む議会になれるのではないかと思っております。

すでに、議会改革の実践例も多くの議会で経験し、議会改革の課題も見えてきていると思います。また、議会改革の結果、自治体は本当に変わったのでしょうか。神原先生のご講演をふまえ、パネラーの皆さんに、この 10 年の議会改革の実践例や議会改革の課題、そして議会と自治体、住民が本当に変わったのかについてコメントをお願いします。

はじめに、栗山町議会基本条例に影響を与えたといわれる議会研究会で議会基本条例試案を作成され、また、最近、北海道自治体学会ニュースレターに議会基本条例 10 年について寄稿された渡辺さんからお願いします。続いて、西科さん、松山さんの順で、最後に、神原先生に 3 者のコメントに対して、または講演の補足などをお願いします。

議会改革の意味が大きく変化した

渡辺三省　ご紹介いただきました渡辺です。今、札幌市役所に勤めており、平成元年から

11 年まで議会事務局におりました。その後、議会研究を続けて今に至っています。先ほど、水澤さんが非常に詳細で厳しい分析があり、悲観論者という話もありましたが、こと最近の議会改革に関しては、私は悲観論を抱いていないので、ある意味冒頭に発言するのは非常にプレッシャーとなっています。観念的な話になってしまうことをご容赦いただきたいと思います。

10 周年を迎えて、議会改革の意味が大きく変わったということで、議会基本条例制定以前は、行財政改革のうちの議会改革ということで、議員を減らすとか、議員報酬を減らすといった行財政改革で語られておりましたが、栗山町の議会基本条例ができて、二元代表制としての議会の改革につながってきたのかなと思っております。そのなかで栗山町議会、福島町議会、芽室町議会などが、議会・議員だけではなくて事務局もいっしょになって改革を進めてきたというのが大きな意義があると思います。実は、私は平成 8 年に白老町が通年議会制を導入したときにも伺いましたが、これも議会と事務局がいっしょになって成し遂げ、大変すばらしいことだと思いました。白老町についても、条例上で回数を決めないで開くことができるという自由度が増したかたちになっており、通年議会という、とてつもない発想で成し遂げました。また、二元代表制のなかでは、首長側に対抗して、議会側でも住民参加の取組みを広めたということに大きな意義があると思います。

そういう意味では、実は栗山町の一般会議も、私たちが栗山町議会基本条例制定前に取り組んでいた議会研究会の発想のなかでは、定例会ごとに議会の活動が分かれて、議会の活動が制限されているなかでもこまめに地域の方の意見を聴くというのが、招集権についても今もそうですが、首長の方にあって、なかなか議会の開催が限定されているなかで、住民参加につなげていったということは大きな意味があったものと思っています。加えて議会報告会というのは、栗山町が条例のなかに制度として入れております。

報告会では議員個々の意見を述べるのではなくて、議会全体の議決責任を自覚した報告会としている反面、最近は議員の賛否の公表について、よくいわれる「議会あって議員なし」「議員あって議会なし」という片方だけを強調した言い方をなされるかと思いますが、昨今、二元代表制が導入されて、今申し上げた先進的なまちにおいては、になるかもしれませんが、「議会あって議員あり」というように両方の活動がよく見えるようになってきたことが特徴としていえます。最後に先ほど水澤さんのお話のなかで、「先駆、居眠り、寝たきり」の割合が「１：２：７」ということでありましたが、私はどちらかというと議会基本条例を制定して変わったところもありますが、あるいは変わっていないところも、決して悲観してするのではなくてこれからまだまだ伸びる余地があると思っていますし、総合的に全て行うことが一番かもしれませんが、どこか特徴的に「これは自分の議会で特技がある」というのが出てくれば、それはそれで議会基本条例を制定したというのではなく、この十年間の大きな成果といえるのではと考えています。

二元代表制の理解が浸透してきた

西科純　　十勝管内の芽室町の西科です。議会事務局に 5 年間おりました。今年の 4 月から執行機関に戻りました。よろしくお願いします。まず 1 つ目の栗山町議会基本条例制定

から10年ということで､議会と自治体の何が変わったかという設問についてでありますが、やっと議会の課題というのがみえてきた10年といえ、議会基本条例を制定して課題が明確になるまで10年かかったという印象です。ということは、議会改革を通じて自治体が本当に変わっていくということになると、まだまだ先の話になるのであろうと楽観的にみています。時間がかかりすぎるのではないかというご指摘は市民、住民のなかにはあるでしょうが、地方自治の場合は仕方ないなと思っております。

選挙で選ばれる時の首長、議員が限られた任期でオンとオフセットがあるので、これは連続したなかでは進まないなと思います。これは国政をみても同じですね。ただ、渡辺さんと被るのですが、主権者に二元代表制が理解されつつある、意識されつつあると思います。10年前とは異なり、議会基本条例の前文などに二元代表制を入れ、首長側からも使われるようになってきていることを鑑みれば、10年かかりましたが、進展はあると思います。

また、政治というのは「調整しながら折り合いをつけること」と考えますので、考え方の違いや利害も越えて何らかの決着をつける、意思決定をするということであろうと思います。話し合いで折り合いをつける場合もあれば、妥協して調整をしながら駆け引きもしながら、折り合いをつけて決定することもある。

この10年間で、執行機関側の原案に対して否決するケース、修正可決する案件が増えてきていると思います。そういう意味では執行機関側も、より慎重に議会対策を図ってくるようになってきている。こういうことからこれからの10年に期待しています。

選挙制度からみると、首長の独任制、議会、議員の合議制、この合議制のなかに議員同士が束になってチーム議会を意識して立ち向かうという構図、機関競争する構図がありますが、一方で合議制の解釈のなかに議員と市民・住民という構図が積み上げられてきている。この次の議論になるのでしょうが、議員間討議だけではなくて、住民とどのように議論をしていくかということについていえば、10年前は私が見る限りは存在していない。議会報告会、意見交換会が相当に浸透していると言えます。ワールドカフェやワークショップなどへかたちを変えながら、さらに進んでいくと考えています。

基本条例に則して様々な取り組み

松山哲男　登別市議の松山でございます。私は今、議員8期目でございまして長くやっています。長くやっている割に成長はどうなのかなという思いはしていますが、「議員っていったい何をすべきなのか」と悶々としているときに、北海道自治土曜講座というのがございまして、これが私にとっては最大の勉強する場であり、鍛え上げてくれた場であるなと思っています。そういう延長線上で議員として、議会としてどうあるべきなのかということを明確にしなければならないなと思ったのは、先ほどの神原先生の講演、あるいは渡辺さんのお話のなかにありましたが、議会基本条例の研究会で少しかじった思いがございます。そのときは「登別市議会が最初につくるんだ」という意気込みでいたのですが、私の力不足、そして同僚議員、あるいは議会事務局の理解をなかなか得られませんでした。

しかしながら、2007年9月に議長もやろうということで諮問事項として、議会運営委員会の方に上げて、8人の小委員会で検討を始めましたが、新人議員もいて地方自治法からの勉強でした。これはいい勉強の場だったと今でも思っておりますが、3年6か月で73回の委員会開催になりました。

2011年3月に登別市議会基本条例を制定し、配付資料1のとおり全22条からなっていますが、黒字の部分が政策提言等についての内容です。あくまでも議会基本条例というのは、

議員、議会のルール、行動規範として当然ながら位置づけてつくったものでありますが、1つには条例に則った議員、議会の意識を高めたというふうにも言えると思います。2点目には条例の具現化に向けて、市民との意見交換会の実施に関する要綱、サポーター設置要綱、文書質問に関する要綱などの要綱を制定いたしました。次に条例に則った議員、議会活動のチェックの要綱というのを制定いたしました。これは基本条例に係る活動検証に関する要綱という堅苦しい名称でございますけれども資料2のとおりです。

条例第18条に議会改革の推進ということで活動の検証、課題の抽出という内容の条文があります。そして第22条で条例の目的達成、検討ということでそれらをチェックしていく必要があるだろうというのが資料 2 の登別市議会基本条例チェックシートでございます。これを実施して基本条例に則った取組みをしているのかどうかということをチェックしております。これは全体的なことでございまして、「じゃあ議員個々ではどうなのか」ということで、条例に係る議員自己評価実施要綱という資料 3 をつくりました。これは先ほどの議会活動のチェックも大事なのですが、「議員個々は本当にきちんとやっているのかい」ということを常時みていかなければいけないだろうということで、いわゆる条例の理解と遵守の推進及び条例に基づくより活発な議員、議会活動を推進するためにこの議員自己評価書というものをつくりました。お手元に集計表があると思いますが、自分で評価をして達成してさらに取り組んでいるのか、概ね達成しているのか、あるいは取り組んでいるけれども改革の余地があるのか、検討しているが実行に至っていない、または取り組んでいるとは言えない、取り組んでいないという 4 つに分類して自分の活動がどうなのかということを常に見て、次年度に生かしていくということでございます。そして、点数をつけたものを議会だより「でぃすかす」にこういう評価をしていますよということで一部を掲載しています。詳しくは、議会の方に連絡をいただければ全部提示しているという取組みをしております。

議会基本条例をつくっていろいろな取組みをしているわけでございますけれども、「議会としても一生懸命やっているんじゃあないの」と思うのですが、市民の見方としては非常に厳しいです。とくに政務活動費の絡みとかもろもろの部分において「大丈夫かい」というような指摘を受けていますけれども、登別市議会の場合は、領収証は 1 円から全部取っていますし、ホームページでもアップしていますので心配はないのですが、いろいろな意味合いで厳しいものがございます。しかしながら、我々、基本条例に則っていくことによって、議員、議会の役割と責任の意識も高まって何をすべきかということが議員間でも議論がでてきているということではよかったという思いであります。

10年で「議会の見える化」が進んだ

神原勝　この10年で議会あるいは議会をめぐる問題の変化は、いま皆さんがご指摘になったことに私も同感です。私はそれを「議会の見える化」が進んだ、と表現しています。これは2つの意味をふくんでいて、ひとつは二元代表制における議会のあるべき姿、したがって改革の方向性がだんだんと明らかになってきたということです。端的にいえば750にまで普及した議会基本条例にはそれが書いてあるわけですから。

もう一つは、自治体によって温度差はありますが、日本列島全体でみれば、相当ハイレベルの改革実践例が蓄積されたということです。ですからこれから改革をはじめようという議会はお手本があるわけですから非常にやりやすくなったといえるでしょう。ゼロから議論をはじめる必要はなくなりました。

例えば、芽室町議会のように、私は「総合型改革」といっているわけですが、全国の自

治体議会が今日改革のテーマとしているもののほとんどに手をつけていますから、ここ一つを視察するだけでも大変な勉強になります。そのようなことで、議会改革は 10 年たって、登山に例えれば、3 合目くらいまでは来たと考えています。

それから、過去 10 年間の経験をふまえると、今後の課題についてもある程度見えてきたのではないかと思います。先ほどの水澤さんの調査の報告のなかでも、「政策討論の不在」という問題が指摘されていましたが、私はこの問題は今後の議会改革の最大の課題ではないかと思っています。けれどもこれは議会だけの努力ではなかなか達成できない。すなわち行政をふくめた自治体政府としての政策活動のあり方が問われる問題だからです。

議会は市民の代表機構として行政の政策活動をしっかりと監視して、おかしいところがあればそれを是正し、足りないところがあれば議会自ら政策提案しなければなりません。ところが、議会で政策を議論しても、それを自治体の総合計画と年度予算の両面から政策過程にきちんと乗せていく仕組みがないと実効的なものにはならず、従来型の長に対する質問とか要望に終わってしまうのではないか。

そこで重要になるなのは、それを可能にするような、自治体政策の基本枠組みとなる総合計画の手法とか技術の革新です。これについてもすでにすぐれた先例が出はじめており、北海道でも栗山町では議会が主導して、自治基本条例を根拠法にして「総合計画の策定と運用に関する条例」を制定し、福島町や芽室町でも議会が主導して同型の条例ができています。これについては後ほど時間があればお話ししたいと思います。

論点 2：議会改革を行ってきた議会では、政策討議する議会になるために、どんな努力がなされ、また政策を討議する議会になったのか

水澤　2 つ目の論点ですが、議会改革を進めてきた議会がある日突然、討議する議会になるわけではなくて、その間、いろいろな努力をしてきているわけです。どのような努力を行ってきたのか、その結果どうだったのかというところを考えてみたいと思います。前振りですが、政策づくりは行政の仕事と思っていた議員がどうやって政策づくりができるようになったのか。討議の経験がない議員がどうやって討議ができるようになったのか。質問・答弁が討議と思っている議員の意識をどう変えたのか、首長の姿勢に批判的な視点を持って対案を出したり修正したりする議会にどのようにしてなっていったのか、議員の意識改革をどのように進めてきたのか、是非、パネリストの皆さんに聞きたいと思います。

今回の調査では、議員間の政策討議や議会と行政の政策討議がされていない議会が多いという結果でした。なぜ、議員間での政策討議や議会と行政との間での政策討議が行われない議会が多いのか。その理由として、元々議会では政策を考え、政策を実現することを想定せず、首長から提案された議案等に賛否を表明するだけが議会の監視機関としての役割と思ってきたからではないでしょうか。そのため、政策を立案するのは行政の役割と割り切ってしまい、議員は、住民の課題を首長に陳情することで、自ら動くことも、議員間で政策討議することも、政策実現のために首長と討議をすることも必要としなくなったのではないでしょうか。結果、議員活動が見えないことから議会不要論や議員定数の削減等、議会の存在意義が問われる結果となっていると思います。

それでは、議会が政策討議をしない原因や政策討議をするためにどんな試みを行ってきたかについて、松山さん、西科さん、渡辺さん、最後に、神原先生の順で、コメントをお願

いします。

議会における政策討議とは何なのか

松山　まず政策討議をする議会といいますと、神原先生がおっしゃったとおり、議会の努力では限界があるということには頷ける点が多々あります。議員の意識改革という部分でわれわれの議会においては、議員研修会を実施していますけれども、昨年、神原先生に議員研修会の講師をお願いしました。その時のテーマが今、先生の仰っている「政策議会の展望と課題―計画・条例・予算を中心に」という内容でした。すごい内容だということでこの時の資料をみますといろいろと自分でメモをしているのですが、自分自身が十分に理解をしていないのかなということ、そしてそれが具現化されていないのは何故なのかということへの助言を神原先生にいただきたいと思います。

もう 1 つは政策討議をする議会というのは、いったい何なのかということですね。議員間の討議もあり、市民との討議もあり、行政との討議もありますが、どのパターンを考えていくべきかということが大事だと思います。例えば議員間の政策討議ということでは、最近、当議会では珍しいことがありました。議案が出されたら必ず自由討議の時間を設けるのですが普段はあまり活発ではありません。ところが 9 月定例会で、私の所属する生活福祉常任委員会で登別市家庭的保育事業等の設備及び運営の基準に関する条例の一部を改正する条例があって、活発な討論になりました。

ある議員は「これは厚生労働省の通知で各指定都市、中核市を対象にしているのではないか。ましてや都市部で深刻化する保育に共通する特色は登別市に該当しないのではないか」という質疑があり、また他の議員は「いや、登別市は温泉地であり、ホテルの従業員を確保するためには、少し緩和をしなければ従業員が集まらないから実態をふまえたらこれはいいのではないか」という意見がありました。あるいは別の議員は「いや、緩和をすることによって保育の環境が緩くなっておかしくなってくるのではないか」という議論がありました。

それで質疑が終わり、その後自由討議を行いました、いわゆる討論となったら賛成か反対かということなのですが、そうではなくてそれぞれの意見を聴いて、「これはこうなのではないか」という議論があり、非常に議会らしい討議に久しぶりになったなという印象があります。結論からいいますと、そういう討議がありまして文言を修正しました。「保育の需要に応ずるに足りる保育所、認定こども園、または家庭的保育事業等が不足していることに鑑み…」という条文を実態と合わないから削除すべきだということで修正案を通したという事例です。これは一つの討議の成果かなと思います。

また、市民と議会の関係としてどうなのかという、いわゆる議案としてどうなのかという問題なのかもしれませんが、3 年前に議員提案で中小企業地域経済振興条例を提案しました。そのとき市民、行政、事業者の 3 者が対等な関係の協議会をつくって、登別市の経済振興においてどのようなビジョンをつくるのか、政策をどうするのかということで、私も会長になって進めたのですが、そのなかで諮問委員の事業者の方といろいろな議論をしたり、今日お越しいただいている岡山洋一さんにファシリテーターをお願いしたりして協議を進めて、報告書が 9 月にできました。それは市民との政策論議だったといえます。行政との政策論議はどうなってくるのかということについては、神原先生から回答がなされると思います。

まだまだ課題が多い政策討議の現実

西科　資料にもまとめてありますが、議会改革を進めてきたとはいいますが、本当に討議する議会に芽室町議会は本当になっているかといえば、まだ疑問があります。ただし、どんな意識改革などの努力を行ってきて、政策討議する議会が重要であるという認識に立つまでになってきたかという経過は多くあります。私は、日本人は討議や討論がそもそも苦手だったのではないかと思いますね。考え方を変えれば、討議というときに「議論しよう」「議論しなきゃ」となってしまい、ある議員の意見に反論すると「俺の考えにいちゃもんをつけるのか」という感じになってしまう。とくに公開のなかで議論をしていくと、もっといい意見が出されると妬んだりもするのですね。相手のいい意見をしっかりと認めようとしない。こういうなかではいい討議は進まないですね。

資料に書きましたとおり、そもそも討議というものを理解していない。それは質疑とか最終的な討論などの発言回数が多いということで討議した気になってしまっている。持論展開するだけで、発言の最後に「私の意見ですから」と言い切る議員もいる。ということは「私の意見は変わらないからもう私の意見に触れるな」と防御してしまう。こういう議員が複数いると討議には絶対にならない。そうすると委員長の司会進行の技術の話になってくるわけですね。

また、討議の必要性も感じていない議員もいます。首長や執行機関を擁護し、原案を追認する議員は対案も無用なので討議は必要ない。事務局職員もそうですね。首長からあれこれ指示されたり、原部原課の部長、課長から何か作用が働いていると事務局が討議を妨害しようと企てる。事務局職員は協議する時間を避けたがる傾向はありますね。早く委員会を終わってほしいというように。自由討議の時間がもったいなかったりする。これは修正案を練るのには事務局職員が加わるからですね。自由討議をスルーしようとする。そして、議長や委員長の会議進行能力がないことですね。会議の次第書に従おうととするから、イレギュラーに対応できず自由討議をしても取りまとめ方、対案をつくれないわけです。どう修正するかの決定ができないわけです。

意識改革の部分では「気づき」の問題なので、議員間討議はしなくてはならない、住民との討議や協議、執行機関との協議はしなければいけないというところに気づくためには、議会基本条例の条文にあり、これを毎年議員が自己評価をしているからですね。その年度にできなかったことは合計評価でててしまうわけですね。

芽室町議会は議員間討議の自己評価が低いわけですね。ということは気がついているわけです。そうすると、次年度の目標は議員間討議という設定になるのですね。そこで討議手法や会議進行をテーマとした議員研修を組み込んでいくわけですね。本日お越しの岡山洋一さんにも何度か講師をお願いしてきました。もう１つ、住民参加として議会モニター、議会改革諮問会議を設置していますが、こちらから議員間討議ができていないという指摘を受けている。議会基本条例に掲げられているができていませんねという指摘です。これは傍聴、ネット中継視聴、議会だよりを読んでくださっているからこその指摘です。

事務局からの指摘もそうですね。そこで、事務局からも討議の場を設定するようにお願いしましたね。これは非公開の委員会ミーティングです。現在、全議員にタブレットを配付していますので、これを駆使しながら議論を進める場合もあるようです。あるいは模造紙、ポストイット、マジックを使うなど

の工夫ですね。こういう作業的な討議については非公開で構わない。さらに、全員協議会で議題を政策討論会に設定する。そのような場をつくってあげるといいう工夫はしてきました。

議会が独自に動けば行政の緊張も増す

渡辺　私の場合は、最近、議会実務を行っていないので、どうしても観念的な話になってしまい申し訳ないのですが、この部分でいうと国会と自分たちの議会を思い浮かべていただくと、基本的に国会は議院内閣制である一方、自治体は二元代表制ということであれば、本当は質問するときに議員に向かって質問するのではなく首長側に向かって質問するとなると質問席は議員側にないとおかしいですね。討議という入口から入ると、まず議員と首長の対立とはいわないまでも、二元代表制のなかでいうと対面式の質問席の必要性からがスタートなのかなと思います。

内なる取組みから住民への発信へといういい方になりますが、議会広報の編集という点で、栗山町、福島町、芽室町をはじめ本州の先駆的な議会のホームページを通して議会だよりを読むと、問題提起型といいますか、今、何が市政、町政で問題となっているかということを分かりやすく何らかのかたちで発信しています。そこから住民の方へ討議のための材料を提議し、議員のなかでも討議する内容について提議している。道内のある大都市市議会で行われている、単純に議員が質問して首長が答弁するという進め方では、それ以上進まないですね。何が問題となっているかを住民にも知らせるし、自分たちも討議の材料とするという意味での議会広報の工夫をしているところは目立ってきている気がしています。

それから住民参加という面では、陳情・請願を住民の政策提案として考えると議会基本条例にありますが、そういう住民とのコミュニケーションを議会として行うことで、「今、住民はこういうことが問題として考えている。これは自分たちがいろいろと適用できるのではないか」と意識改革につながっていくのではないかと考えます。

それから、資料のなかで栗山町議会基本条例の第 6 条第 2 項、第 9 条で「町長等への本会議等の出席要請を必要最小限とする」「議員相互間の討議を中心とした運営を行う」ということで、栗山町議会や芽室町議会にうかがった際に議員間討議をおやりになっていたのですが、おそらく執行機関側からすると、討議をすることが習慣化、日常化していないような議会の場合は首長がある意味においてコントロールできてしまうという部分があるのではないかと思います。討議をするときは執行機関に退席願って議論すると、必然的にコントロールが及ばない。議会の方として自律的に行っていくという意識改革、最初の話にもつながっていきますが、自治体は変わったかという点として議会も独自に動くことで首長側にも緊張感が増してよりよい二元代表制の関係を築いていけるのではないかと思います。

議会と首長は「車の両輪」という意味を、よくよく考えていくべきだと思います。最後に、議員研修も単に議員のなかで大学の先生の話を聴くだけではなくて、登別市議会も栗山町議会も芽室町議会も福島町議会もそうですが、住民を巻き込んで何が課題となっているか、あるいは議会の運営において何が問題となっているかをともに学んでいる。神聖な議事堂という場を、住民とともに歩んでいるという場にしているような気がします。

政策の基本枠組み、総合計画は健全か

神原　議会の政策討議をどう活性化するかということで、少し遠回しになりますが、計画

と条例と予算を引き合いに出して、実例をあげてお話しようと思います。

先ほど総合計画条例のことをちょっと触れましたが、全国で二例目の栗山町の総合計画条例（総合計画の策定と運用に関する条例）は、日本の最先端をいっている東京武蔵野市とか岐阜県多治見市の経験をふまえて、それに町としての独自のものを加えて条例化しているものなのですね。

ごく簡単にいえば、「総合計画に記載のない事業は予算化しない」、また「期間中に必要が生じた事業は総合計画に組み込んだうえで予算化する」、要するに総合計画の外で政策は行わないという原則を立てています。これらの総合計画の策定・改定ならびに途中の修正はすべて議会の議決を要します。まずこうした原則があります。

そのうえで 4 年間の実施計画とその後 4 年間の展望計画に分けますが、実施計画は財源の確保が見通せて確実に実施できる事業を掲載する。展望計画は現時点での必要度は低いが将来必要になるであろう事業を予測して書く。なぜ 4 年間かというと、最後の 4 年目に長の選挙が来てその選挙公約を組み込んで実施計画を策定ないし改定するためです。こうして長の選挙公約と総合計画が分離しないようにしているわけです。議会についても、当然、策定・改定・修正時には議会としての提案を組み込むことができます。

それで市民参加・職員参加などをふまえて計画をつくるわけですが、そのために徹底した情報公開をする。それで情報公開するときには行政が政策情報を公開するだけではなく、市民が求めたものに答えなければいけないということで、市民には行政に対して情報の「作成」を請求できる権利があるということが総合計画条例のなかに書かれています。実例は少ないが、情報公開はそこまで到達しているわけです。

重要なことは、4 年間の実施計画の事業ごとの政策情報を 1 枚のシートにして公開することです。これを進行管理計画といっていますが、担当部課、事業目的、実施期間、実施年度、財源構成、将来コスト、事業過程など、政策に不可欠な情報を一覧できるようにして、市民・職員・長・議員が同じ情報を共有できるようにします。

栗山町の行政と議会がこうした総合計画に習熟するまでにはもう少し時間がかかるかもしれませんが、議会の政策活動にも大きなプラス効果が期待できます。例えば、福島町議会の常任委員会の事務調査では、総合計画の記載事業のなかで議会が重要と考える事業を取り上げて評価し、うまくいっていれば OK ですが、おかしければ修正する、だめなら廃止させる、足りなければ新規の提案をするというかたちで委員会として政策評価を行ったうえで提言をまとめます。

まだまだ、これからのところはありますが、このような仕組みを動かしていくと、議会が議会報告会などで市民の声を吸い上げても処理の仕方が見えてくる。整理した市民の意見を議員間討議を通して議会としての政策提案にまとめ、それを総合計画や年度の予算につなげていくことができます。

このような自治体としての総合計画のシステムがなければ、行政だけで考える政策は独善的になったり、思いつきとか場当たり的となり、また議会がいくら市民参加を行って市民の声を聞いても、その市民の意見のもって行き場がないという状態になります。それに総合計画のシステムが不全で議会の政策意思が反映する仕組みになっていなければ、そもそも議員間討議の必要性すらないわけで、これでは行財政縮小時代の効率的な自治体運営と効果的な政策展開はうまくやれないわけです。

ついでにもう一つ、これは本日の資料に入っていますが、福島町の「政策等調書・総合計画事業進行管理票」を紹介しておきたいと思います。

総合計画（実施計画）事業を新規事業として各年度で予算化するとき、長は政策情報であ

るこの調書に記載しなければなりませんが、ここには議会基本条例で長に説明責任を負わせている項目についての説明欄もあります。事業は誰が必要と考えたのか、似たような政策を実施している自治体の調査はしているか、総合計画のどこに根拠を置いているか、財源はどうなっているか、将来のコストはどう予測しているか、根拠となる法律や条例などはあるか、など。

多くの議会基本条例では長に政策の説明責任を負わせていますが、計画や予算と結びつけてここまで実体化している自治体は少ない。もちろん福島町では議会と行政が協議してこのような政策調書を作成しているのですが、これがあるかないかで議会の政策議論の質は大きく左右されます。私が、議会だけの努力でなかなか政策提案には限界があるというのはそのようなことをいっているのです。

これは自治体の経験にもとづく私の判断ですが、行政のレベルが低いと、議会もレベルの低い活動しかできないのですね。逆もまた真なりです。ですから皆さん、大改革をやるときは別としても、日常の自治体運営においては、行政だけがよくて議会が悪いところ、あるいは行政が悪くて議会がよいところなどありません。どちらもいいか、どちらも悪いかです。そういうふうに考えていかなければ、前向きの自治体政策、あるいは議会の政策活動はできないということを申しあげたいのです。この 10 年、議会における政策論議の必要性が強く認識されるようになってから、逆に長や行政の政策活動の未熟さが浮き彫りになっているのではないか。私はそこを併せて問いたいのです。

松山　　確かに総合計画関連のしくみは必要ですが、その前に議会が議員間であるいは市民間で、また行政との間の論議のしくみが十分にできてからでないと現実的に難しいのではないかと思うのですね。議会のレベルやそこまでの意識に相互が到達していないのではないかと思うのです。

神原　　ですから、いま申しあげたように、行政をふくむ自治体のあるべき政策システムの構築を議会が積極的に長にも市民にも提案して変えていかなければならないのではないでしょうか。栗山町の総合計画条例の制定は議会が条例案までつくって主導したように。議会が政策を本当に議論しようと思うなら、必ず総合計画のあり方に行き当たります。

論点 3：議会改革を進めた議会では、討議のヒロバになるために具体的にどんな取り組みを行ったのか

水澤　　議会改革を行ってきた議会では政策議会になるために具体的にはどのような仕組み（制度）づくりをしてきたのか。一部は今もお話しが出ていましたが、例えば、執行機関に依存しない専門的知見を活用した政策づくりの仕組み、全員協議会や政策討議会で政策討論を具体的にどのように実施していくのか、通年議会を活用した委員会中心の政策づくりの仕組み、もしくは総合計画とリンクした政策評価を活用した政策づくりの仕組み等、仕組みがなければやはり討議をする議会にはなれないのではないかと私は思うのですが、できましたら、みなさんに具体的にどのような仕組みを取り入れて討議のヒロバになっていったのか、また結果はどのようになったのかについて、西科さん、渡辺さん、松山さん、神原先生の順で、お聞きしたいと思います。

政策討議を重視した議会基本条例

西科　芽室町議会はまだ「討議する議会」にはなっておりませんので、目指している最中ということでお話させていただきます。「討議のヒロバ」ということであれば、議員間討議だけすればヒロバになるとは思っておりませんので、住民の皆さんとの話し合いとか執行機関との協議を含めて、議会がヒロバとなっていくことが重要であり、議員間討議だけを念頭にしてはいないということですね。

資料にも記載していますが、どのような制度設計をしてきたかということでありますが、芽室町議会では議員研修に力点を置いていますので、外部講師をお願いして議員会主催で研修を開催しています。札幌市の（株）アムリプラザ様にお願いして会議進行研修、ワークショップ・ワールドカフェの研修を数回にわたり行っています。このときご指導いただいたのは、机と机の距離を 5~10 センチ縮めるということが印象的で、直ちに実践しました。簡単なことですが、これはけっこう効果がありましたね。

研修は大変重要で、「気づき」の部分を共有できる。討議の場をつくるということでは全員協議会で政策討論会を行いました。委員会が活動の中心であり、政策提言も委員会を中心としますので委員会として考えをまとめることになります。全員協議会では、委員会と委員会以外の議員が向き合って説明と質疑を行います。そしてまとめる段階において討議を経ることになります。最終的に執行機関側に提案する際には、議会としてまとめるということですので討議は必然になります。

先ほど、神原先生から議会基本条例には政策形成の 7 項目についての記載があるということを述べられましたが、資料のとおり栗山町議会基本条例第 6 条に（町長による政策等の形成過程の説明） として「町長は、議会に計画、政策、施策、事業等（以下「政策等」という。）を提案するときは、政策等の水準を高めるため、次に掲げる政策等の決定過程を説明するよう努めなければならない。」としています。栗山町のここの主語は「町長」になっていますので、説明責任を課しているということになります。

しかしながら、芽室町議会基本条例では第 12 条で（政策形成過程等）「議会は、町長等が提案する重要な政策等の意思決定においては、その水準を高めるため、次に掲げる政策形成過程を論点として審議します。」としています。この主語は「議会」です。草案の際に議論しより能動的にという思いからこうした条文になりました。したがって、議会は順守しなければ条例違反をしていることになるわけです、これをどれだけ芽室町議会議員が認識しているかなのですね。私の問題提起なのですが。そのために自治法によらない通年議会制や様々な制度設計をしていることが思考的にリンクされているのかどうかです。ここに神原先生が総合型議会改革と称してくださっている意義があり、集結されていくわけですが理解できているかということです。

第 12 条第 2 項でも、「議会は、前項の政策等の提案を審議するに当たっては、政策等の適否を判断する観点から、立案、決定、執行における論点、争点を明確にし、執行後を想定した審議を行います。」としているのも特徴で、新規事業などはよく国の補助制度をもとにスタートさせますが 3 年後に単費となっても継続するのかどうかということなどをしっかり調査すべきだということです。こういうところの議論をしっかりしていないと財政は肥大化していくわけですね。この第 12 条をもとに調査を進めると必然的に議員間討議はできるはずなのですね。そこで、先ほど神原先生が述べられた総合計画実施（実行）計画調書の様式にこの 7 項目等を加えていくことに現在、芽室町も取り組んでいるわけです。資料は

福島町の調書、芽室町の調書となっています。加えて芽室町の決算書の成果の説明書、そして事務事業マネジメントシート、施策シートを添付していますが、これらをその時期がきたら所管委員会と調査する。そうすると議会の行政評価となり、対案を示すための政策提案、そして議員間討議になるわけです。したがって議会の年間スケジュールがルーチン化していくわけです。

資料のとおり、これが通年議会をベースとする芽室町議会の年間スケジュールです。こういうスケジュールを 1 期目の議員にそれ以上の期の議員が本来は伝えていかなければならないわけです。愚痴になりますが、議員も事務局も時間をかけてということを避けますので、見送る傾向となりますね。東京財団の議会基本条例モデルがありますが、1 に意見交換会、2 に陳情・請願、3 に公聴会を盛り込むべきとしていますが、すべて議会への住民参加を基調としている。とくに公聴会については、全国的になされていないから、争点となる案件の際には実施を試みなければならないわけです。議会基本条例に記載がある以上、果敢に取り組んでいくことがやはり重要だと思います。また愚痴になりますが。議会基本条例に書かれていることを実践していけば、議員間討議も進むし政策提言も進むと私は思っているのです。細かな制度化はたくさんありますが、大枠やその柱は基本条例が制度であるという考えです。

議会報告会や意見交換会をツールに

渡辺　ここは具体的ではなくあっさりとお話をしますが、議会報告会や意見交換会といったツールがきっかけとなるでしょうし、あるいは、議会による事業・施策のすべてとはいわないまでも評価は必要になってくると思います。自治体では第三者の評価は行ったりしますが、やはり予算の議決権とか決算の認定権を持っているのは議会ですので、そういう意味では、議会での事業や施策の評価を契機として、議会内での討議が必然化していくのだと思いまし、討議を必然化しなければなりません。質問と答弁のキャッチボールのみであってはいけないと思います。あるいは、住民と議会をつないでいく議会モニターをうまく活用していくあたりがそうなのだろうなと思いますし、先ほどもお話をしましたが議会広報のなかで討論の題材を議員のなかで、あるいは住民と共有化していくことが必要なのではないかと思います。

議員間協議の場の設置に関する要綱

松山　議会内部においては、議員間の協議の場の設置に関する要綱を制定しています。資料では議員個々からの政策提案及び課題の提起の方法についてまとめています。委員会においての政策提案、そして会派からの政策提案などについてそれぞれの議員が明確にわかるようにつくったものです。今のところまだ出ていません。しかしながら、当市の会派においては 1 つの案件についてできる範囲で協議をかなり行っていますので、私は会派はあってしかるべきと思います。ただ、それが変にいろいろな案件によって、右に寄ったり左に寄ったりすることはあってはならない。あくまでも市民のため、うちの市のためにどうなのかという判断で議論をしている会派だと思っていますので、会派のなかでもいろいろな議論を行っています。

当市の会派は懇親会の際も会派ごとに座るなどということはありません。これは講師の方々が驚きます。本州あたりではあまりそういうことはないようです。会派内で常時意見交

換を行っています。会派も様々ですね。各会派においても政務活動費で視察した場合には必ず報告書を提出し、市においてどういう点がよかったのか、指摘、提言などをしなければならないとしています。常任委員会の視察においてもまったく同じです。このようにして意見交換をして政策提言をしていきたいということです。

それから市民との関係ですが、議会報告会的なものを議会フォーラムということで開催し今年で 10 回目となりました。最初はけっこう集まったのですが、どこの議会でも同じだと思いますけれども、毎回参加者が減ってくる、あるいは同じ人が来るという状況でというのが悩みです。そこでどのようなテーマにしたら関心を持ち集まってくれるかの検討をして、高校生、専門学校生に議場で議員になっていただいて、われわれ議員が理事者となって質疑答弁を行ったりと、いろいろ実施していますが傍聴者は少ないというのが悩みです。

そこで今年は 3 つの常任委員会が重点活動テーマを持っていますので、そのテーマに基づいて二手に分かれ、午前と午後の 4 か所で実施して、1 か所約２0 人程度の集まりでしたが、ある意味でいろいろな議論ができてよかったかなと思います。でもやはり工夫は必要かなと思っています。また、議員会主催で議員研修会を開催し、市民も職員も入って議論を行っています。これには周辺議会の議員にも参加をよびかけています。その中で、地域包括ケアシステムについて、来年 1 月に市民も職員もケアシステムに関わる医療、福祉関係者などを幅広く集めて議員研修会を開催しますし、各会派の横断的勉強会を作り、これを何とか議会提案で構築していきたいと考えています。

議会は行政職員の政策能力を高める

神原　ヒロバというのはみんなが集まるからヒロバとなるのですね。討議のヒロバということは、自治体運営の 4 者である市民、長、議員、職員が議会というヒロバに直接間接に登場するということだと思うのです。政策というものは主観的なもので客観的に 100%正しい政策はないわけです。政策に正当性を与えるのは、合意形成手続きの確かさしかありません。

とすれば、政策のはじまりとなる論点・争点の提起と整理、つまり 4 者がさまざまなカタチを通して出す政策課題を明らかにし、それを整理していくのが議会のヒロバ機能だと思うのですね。そうしますと、議会報告会などの議会と市民の相互交流、議会と長の政策論戦などはみなヒロバ機能になります。これについての様々な工夫が皆さんからありましたが、私から自治体職員について少し考えてみようと思います。

職員というのは議会に直接登場する機会はあまりありませんが、長の提案の背後には職員の政策活動があるわけです。先ほど、西科さんが芽室町議会では長に課した議会基本条例の 7 項目は議会の審議項目だとおっしゃっていました。これは非常にいいことで議会の主体性を感じますが、多くのところでは長の説明責任としています。

いずれにしても、何のためにこのような項目を設けているかといえば、これを長あるいは実質的・実務的には職員がクリアすることによって自治体の政策レベルを上げるというねらいがあるからなのです。

政策の発生源を明らかにし、情報公開・市民参加を行い、他の自治体の類似政策を検証し、総合計画上の根拠をはっきりさせ、財源の構成、将来のコスト負担まで説明を求めていき、それを全部クリアにすれば政策のレベルが上がるのは間違いない。だから長に説明責任を求めるわけで、決して長や職員をいじめるわけではないのです。

そうすると職員は直接議場にいって発言しなくても、長が議会基本条例を使って、議会が

求める、あるいは審議する 7 項目を満たした政策活動を行おうと職員を督励することによって職員のレベルひいては政策のレベルを上げていくことができるわけで、たかが 7 項目、されど 7 項目、とても大きな意味をもつことになります。

長と議会が馴れ合っていたり、長と職員が馴れ合っているところではこれはなかなかできないですね。長が「議会はああいっているけど適当にやっておけ」と職員にいったらまずこれは駄目ですね。地方自治法の文言では職員は長の補助組織ですが、政治的には市民に代わって仕事をする代行機構ですから、また自身が市民でもあるのですから、任命権者との関係においては、適度の距離感覚をもった自立が求められます。

よく職員の意識改革が必要といわれますが、私は昔からこの意識改革という言葉が嫌いです。職員の意識改革を強調する説教調の論文は非常に空疎で役に立ちません。自分に照らしてみたって意識改革なんか簡単にできないでしょう。だから意識改革先行を強調してコトが成功した試しがない。これは経験則です。

けれども仕事のやり方を変えろといわれれば話は別です。変えたルールに従って仕事をしなければならない。私はそういう仕事のシクミとか制度の原理が変わり、それに習熟することによって意識が変わっていくと考えたいのです。だからしくみづくりを重視しているわけです。そのような意味でも議会基本条例、議会改革は長部局の職員にとっても深い関係があるとのだといっています。

もう 1 つ、いま議会は頑張っていますから、悪い面を強調するよりよい面を真似しろといっているのですが、情けないなと思うことは多々あるのです。例えば、「陳情・請願は市民の政策提案」と最初にいったのは私なのですが、2003 年にこれからの議論の参考にと札幌市の議会基本条例神原私案をつくったときに書いたのですが、議会への議案の提案は、長と議員（議会）にしかないのはおかしいわけですね。陳情・請願は市民の政策提案なのだから、提案は 3 種類あるといったのです。だから議会が陳情・請願を審議するときは、当然、提案者市民に議会に出席して説明してもらうべきだと。

その後、多くの議会基本条例にはこうしたことが書かれています。札幌市の議会基本条例には書かれていませんが。それで私はいい出しっぺとしての責任があるから随分調べてみたのですが、情けないことには委員会の休憩時間に提案の代表者から説明を聞くということになっている。休憩時間にですよ。だから提案理由はもちろん、それをめぐって質疑等あったのかどうかも記録として残していない。市民との交流といいながら魂が入っていない。本当に情けない。

もうひとつ、会派の問題です。人は個人でもみな党派性を帯びますし、ましてや政治の場である議会ですから、私は議会の会派は否定しません。あるていどの世論集約効果を果たしているでしょう。ただ、会派のあり方についてはいろいろ問題があります。とくに政党との背後関係をもって、議院内閣制における与野党的運営に傾斜すると議会機能が死滅するという大きな問題がありますが、この問題はここでは触れません。

そこで、どの基本条例にも「会派を形成することができる」と書いていますね。理念を共有した議員同士が政策活動のために会派をつくることができるとある。それはそれでよしとしましょう。でもいくつかの観点から問題があると思うのです。

私は、いま少しいましたが、自治体の二元代表制は国レベルの国会内閣制とは違うのだから、

議会で会派が与野党化して議会が与野党軸の党派的運営に流れていくと、二元代表制の機能は死滅すると思っているのですね。これはそもそも議会改革あるいは議会基本条例の必要を提案した時の一番大きな理由だったのです。議会運営における与野党軸から長と議会の機関競争軸への転換です。

だからそれを前提に、議会の政策活動を活発にするために、ゆるやかな政策グループがつくられるのは自然な流れです。けれども、党議拘束などを定めて議員個人の活動を強く拘束するような会派運営には賛成できません。先ほど松山さんがおっしゃったように、会派横断的なアドホックな政策グループが必要に応じて自由かつ多様に生まれ、あるいは消えていく活動のイメージであってほしいものです。その意味でいえは、議会基本条例に会派のことを書くなら、あわせて、会派は議員個人の意思表示や自由な政策活動をさまたげないこと、会派が政策活動のためにあるなら、成果をきちんと公表するといったことをきちんと書き込んでいただきたいと思うのです。

会派が固く閉ざされた集団であるところほど議会改革はすすんでいません。とくに大都市の議会、都道府県の議会です。例えば会派代表者会議というのがありますね。いくら議会基本条例をつくって立派なことを書いても実質的に重要なことは、その手続きではなく、非公開の会派代表者会議でいろいろなことを決めるわけです。これでは議会基本条例は形骸化してしまいます。

例えば、札幌市の議会基本条例をつくるときも、会派代表による秘密会で行って条例化のプロセスなどは、ついに市民に公開されることはありませんでした。その際に新聞記者がそれを質したら、委員長が「公開すると、会派の微妙な利害関係が調整できなくなるから」と述べて、それが新聞に載るんですね。残念ながら、市議会の日頃の運営ぶりが類推されますね。

論点 4：当初のテーマ：地方議会が討議のヒロバとなるため議会改革を取り組んだ結果、生まれた新たな課題は何か

水澤　議会が討議をするヒロバとなるために、議会改革に取組んだ結果、どのような新たな課題が生まれたのかについて、松山さん、西科さん、渡辺さん、神原先生の順で、お話しいただければと思います。

議会を軸に社会の問題解決能力を高める

松山　新たな課題まではいかないのですが、大事な課題として討論するための制度設計をどのようにするのかということですね。それには当然、それぞれのまちや議会の特性がありますので、どういうふうに捉えてどう問題や課題を整理し、その解決をどのようにしてどういうふうに決めていくのかという制度設計が１つと、市民社会の成熟度、市民、議員、行政にしても資質をいかに高めていくかということが肝要だろうと思っています。

そういう面では、今インターネット時代において皆さんの知識はすごいのですが、現場はどうな

っているかということにおいては非常に弱いのではないかと思っています。そういう部分でいうとい咀嚼力の欠如といえるのかなと思います。私はそのようなことからいうと地方自治土曜講座のようなものはやはり必要なのかなと思います。行政法だけではなくて、経済から福祉などをいろいろな角度から勉強ができたということがわれわれ議員にも市民においても必要なのかなと思います。

もう１点は、市民社会の成熟度ということを高めていくことを申し上げましたが、『地域公共人材をつくる－まちづくりを担う人たち』という本があります。私も「共に成長する市民と議会」という拙稿を載せています。それはわれわれ議員が地域の公共人材にならなければならない、または育てていかなければならないのではないかということでこの本を紹介します。

もう 1 つは、政策策定力を議員が高めていくことが大事だと思っています。私も関わっていますが、９月に１１回目を迎えた、登別市にいろいろなテーマに沿った政策提言をする全国大学政策フォーラムを開催しています。このフォーラムの提案者である今川先生は、他の２つの地域でも同じようなことに取り組んでいることから、自治体政策への提言を内容とした「自治体政策への提言－学生参加の意義と現実」という書名での発刊をすることになりました。私も、「双方が高め合える政策策定を」とした拙稿を書いたのですが、いわゆる政策策定の上で問題、課題の把握として何が必要なのか、どういうことをしなければならないのかということで、ファシリテーターのお力も借りなければならない、解決策としては各種データの活用、あるいはマーケティング調査手法、あるいは専門的な知見などが必要であるとの内容としました。やはりそのあたりのものが今後のわれわれにおいても大事なのかなということを感じました。

議会の提案をめぐる行政の認識を変える

西科　３点お話したいと思います。まずは執行機関、首長との関係になってきますが、神原先生からもお話があったのですが、議会が討議のヒロバを構築していくなかで、政策提案というのが当然出てくる、修正案が出てくるとなると、首長はどうしても危機感を持ってしまう。これがなぜか分からないというのは、本日の議論を聞いていれば分かるとは思うのですが、そもそも執行機関、首長というのは行政案に対して触られたくないし、隙間の政策などの提案などあげてもらいたくないわけですね。好んではいないでしょう。

しかし、そこは自治ということを考えると、「当然のことなのだ」という首長が登場してこないと分からないのではないかと思いますね。議会が提案したことに関しての意識を変える必要がある。自治は高まるという意識に変えていく必要がある。ここはマスコミも報道の仕方についても成熟する必要がある。芽室町でも資料のとおり、再議がありましたがその時の報道のあり方などには大きな疑問を感じるわけです。対立を煽るような報じ方ですね。

２点目としては、論点と争点を明確にするということ。３点目は議員選挙の際の公約について、議員同士は連携して類似公約は政策提案をすればいいということ。それには一般質問もあるし、所管事務調査もあるし、議員提案につなげていける条件はそろっているのですから、４年間のうちに１つは実現させていただきたいですね。

多様な方法を駆使し議会の少ない資源を補う

渡辺　　最初の方は 2 つほどありますが、議会での争点や課題を基本にして政策提案をす

る、その時に議会での資源が少ないというのはどこもそうだと思いますので、先ほどの水澤さんのお話のなかでもありましたが、少ない資源を解決するために外部との連携を図る。例えば、大学との連携など多様な連携が解決策の１つになると思います。

もう 1 つ、議員が一生懸命に議会改革に取組むと成り手にふさわしい報酬のあり方が当然出てくると思うので、そのあたりは議員の活動とはという議論をするためには会津若松市議会の報酬の出し方、どういう活動範囲が議員としてふさわしいかとか、福島町議会の歳費という出し方は大変参考になると思います。

最後に一言ということで、羅列してしまいますが、議会図書室の有効活用ということで図書館との連携ですね。これは執行機関の方にいろいろなデータや情報がありますが、それは執行機関に都合のいい情報やデータの提供によりますので、議会独自という意味で図書館との連携、議会図書室を有効活用すること、議員が、執行機関からの情報に頼り切っていること自体が、議員のありようとしていかがなものかと疑問を呈する次第です。

あるいは私は政務活動費も必要なのでしょうが、今のように問題が多いといわれている現状を考えれば、議会調査費として集合化できないか、その可能性について探っていきたいなと思います。それから災害時の業務継続計画の策定。指定都市でいえば神原先生のお話にもありますが、区の常任委員会の独自性を探っていくことが必要なのかなということがあります。縦割りから横割りへの議論の移行ということですね。区の常任委員会は、地方自治法の中での法制化がなくても、今でもできるのです。そういう方向になっていかないのが、とても不思議な限りです。それから、議会議員と市民とをつなぐ議会モニターという応援団をどんどん増やして議会への関心をもう少し増やしていく。改選ごとの振り返りという意味では、議会基本条例の中に見直し規定がありながら見直しのないところでは、住民が積極的に提案していくということも必要かと思います。

最後になりますが、栗山町の一番最初の議会基本条例を小型版にして手帳の中に入れて持ち歩いています。それはシンプルなのですが、理念を持った議会基本条例を振り返りながら、議員ではありませんが議会のあるべき姿はこうだと思って、その理念を常に持ち歩いています。栗山町議会基本条例は、10 年経っても、少しも色あせていないどころか、今もなお光り輝いています。皆さんも基本条例を制定しているところやこれから制定しようとするところはそのようなポケット版を持って歩くというのは、振り返りには必要なのかなという気がしています。

大規模議会にも二元代表制を作動させる

神原　　私は３つのことを述べたいと思います。

一つ目は長と議会の関係の問題です。西科さんのお話にもありましたように、議会の力量が増してくると長も大変ですね。提案したものがすんなりとは通らなくなりますし、議会から提案まで出されてくると大変だと思います。

この大変という意識は中央集権と結びついて強い権限を行使していた時代に築かれたものです。議会は脇役ではじめから市民は議会の責任をあまり問わなかった。しかしいまは分権時代です。自治体に対する国の強い関与がいろいろ残っているとはいえ、自治体が行う仕事はすべて自治体の事務になり、これらには議会も全面的に関与できるようになりました。議会は昔の議会でなくなったとすれば、反面で、長も昔の長ではないはずです。

そこの認識が変わらなければ、昔ながらの長の過剰責任は結果として無責任になる。だから長はもっと肩の荷をおろして議会にも責任を負わせるような自治体運営のシステムを構

築する必要がある。そう考えるといま進んでいる議会改革というのは、市民に対してもっと責任を担える議会にしようということですから、今日いろいろ話に出た総合計画にしても予算・決算にしても 7 項目の説明責任・審議責任にしても、長の側からも議会プロパーの問題と対岸視しないで、わが身の問題として協力する必要があります。

二つ目は、議会改革のすすめ方の問題です。今日はたくさんの話が出ましたが、議会改革の個別テーマ、個別アイテムというのはだいたい出そろっています。したがってこれを着実に実行することはもちろんですが、今後は、個別に一つ一つというよりは、議会の政策活動の力量を高めることに焦点を当てて、これとしっかり結びつけて個々の改革を行うことが大事ではないかと思うのです。

総合計画の策定や進行管理計画といった政策情報の作成、あるいは事業別予算のつくり方、政策サイクルのまわし方、議員間の政策討議のすすめ方といったように、政策活動のレベルを高めるような技法というか技術といったものを磨く必要があると思います。政策活動に焦点を当てることによって、議会改革に求心力が生まれてくるのではないでしょうか。

最後の三つ目は、渡辺さんからもありましたが、広域自治体と大都市自治体のあり方の問題です。ここではごく一部を除けばほとんど改革は進んでいません。先ほどの政党会派の問題もそうですが、ほかにも大きな問題があります。

それはたくさんの人口や広大な面積を有するとどうしてもタテ割り行政が支配的になるからです。そして議会の常任委員会の活動もこの行政のタテ割りに沿ったかたちでしかなされないのですね。議会もタテ割り議会です。タテ割り行政にはタテ割り行政としての合理性があるにしても、これを面からみれば面の個性があって、政策課題、政策の力点とか優先順位から評価すれば必ずしも合理的とはいえない問題がたくさんでてきます。

したがって議会は面の機能を強化して行政と向き合わなければ、行政を監視・批判したり、提案したりといった有効な政策活動ができないのです。そこで長年私は、道でいえば支庁（いまの振興局）を改革して道行政のなかの地域政策機能を強化し、あわせて議会も地域別常任委員会を設置して、そこへの道民、市町村の参加をふまえて、広域議会しての監視や政策の機能を発揮するよう主張してきました。しかし、現在のところ支庁改革はきわめて中途半端ですし、議会も地域別常任委員会は話題にもしていません。

大都市札幌市も同じ問題を抱えています。人口で 20 万を超える中核市規模の区役所には政策機能はありません。強烈なタテ割り行政が市民に直結です。だから議会は複数の区をある程度束ねてもいいから区別常任委員会をつくれば、区を面としてみる総合的な観点から行政を相当にチェックできるわけです。そうしなければ議会の行政に対する監視機能とか政策機能というのは高まらないですね。このことも私は長年主張してきました。

最近になって、ようやく地方自治法で現行の行政区を変えて総合区にし、ある程度の政策機能をもたせることができるようになりました。本当は法律改正がなくてもできるのですが。その法改正のとき、実は地域別常任委員会の設置も決めるはずだったのですが、大都市議会が時期尚早と抵抗したために実現しなかったのです。でも常任委員会の設置ですから、これは別に法改正がなくてもやれることです。

いま全国的に議会改革は進んでいますが、昨今の東京都が象徴しているように、大都市や広域自治体では二元代表制が作動せず、議会改革も相当遅れていますね。これには先ほど来の政党会派の問題が深く関係して、議院内閣的な運用から脱出できないからです。人口 30 万人以上の自治体の数は全体の 5%ですが、占める人口は全体の 50%をこえます。この大規模自治体に二元代表制をどう作動させるか、そのための議会改革はどうあるべきか、今後の大きな課題だと思っています。

水澤　予定の時間がきました。
　それでは、パネルディスカッション「地方議会が「討論のヒロバ」となるためには」を終了します。長時間ありがとうございました。