

第1部・記念講演

私の望む議会

栗山町議会は、全国ではじめての議会基本条例を制定してから一〇年経ったことを記念して、二〇一六年八月二十六日、栗山町カルチャープラザEkiにおいて、記念式典を行いました。式典は、第一部の橋場利勝前議長による記念講演と第二部のパネルディスカッションから成っています。本誌編集部は、いずれの内容も今日の議会改革の精神をあらためて確認し、また改革をさらに前進させるための重要な問題が提起されていると考え、本号でその全容を紹介することにしました。

皆さんこんにちは。久しぶりに皆さんの前に帰ってきました。ここから会場を拝見しますと、先輩の皆さんや面識のある方ばかりで非常に緊張しております。今日は、二〇〇六（平成一八）年五月一日、全国で初めて議会基本条例を施行してから、一〇周年という記念の事業です。当時の責任者として本当に感慨深いものがございます。

記念事業にあたって、栗山町議会の方から講演の依頼があり、どうしようかなと考えましたが、やはり基本条例をつくった経過や内容について、皆さんに知ってもらうことが大事なことだと思いました。しかしながら、私も議会を離れてから五年が経ちましたので、当時のことはもう随分とおぼろげになっており、皆さんの期待にそえる話ば

できないかもしれません。また議会の話ですから関係者の皆さんにはいいと思いますけれども、なかなか面白い話はできないと思いますが、いろいろ思い出しながら話をさせていただきます。

開かれた議会を目指し改革をすすめる 首長と議会の二元代表制

私は、地方自治は住民自治が基本だと思っています。そして、住民自治をすすめるためには、住民参加と情報公開をすすめて、住民の自治意識を高めていくことで、住民の皆さんが変わると思っています。住民の皆さんが変わると、行政も変わり、その先頭に立つのが住民の皆さんの代表であ

る議会が担う。そして「議会が変われば、まちが変わる」という思いで、二〇〇一（平成一三）年九月から「開かれた議会」を目指し、試行錯誤しながら改革をすすめて、四年半に及ぶ議会改革を後戻りさせないために、議会基本条例を制定したという経過です。

地方自治のしくみは、首長も議員も選挙で選ばれる二元代表制です。しかし、私が議員になったのは一九九五年（平成七年）で、その頃は二元代表制ということを聞いたこともなく、自治のしくみも深く考えてもいませんでした。また、そういう時代でもありました。

二元代表制とは、首長と議会の機関対立主義と言われますが、私は対立でなく、むしろ首長と議会の機関競争主義だと理解しています。そして互いに切磋琢磨しながら、議会と首長のほどよい緊張関係を保つことが大事であり、まちにとって最良の意思を決定するということが、私は二元代表制の理念だと思っています。

橋 場 利 勝
前栗山町議会議長



しかし、当時の議会運営や、議会と行政との関係は、長い間の先例や慣例に従って行っており、また中央集権の時代ですから、国の事務を預かる首長の権限が強く、大げさに言えば、首長のひとことで物事が決まると言っても過言ではありませんでした。

当時の町議会議員の定数は二〇人で、議員は住民の代表ですが、この頃の議員は地域代表という考え方が非常に強く、私自身も地域の代表として地域のために何か仕事をしなければならないと必死でした。

自治体は議会と首長との二代表制なので、本来は首長に対して、議会に与党、野党は好ましくありませんが、しかし現実には与党・野党というような関係があり、特に都道府県議会はそうで、栗山町においてもそういう状況がないと言ったら

嘘になると思います。極端な与野党の例はないと思いますけれど、私も首長を支える立場で議会のあるたび、それぞれ同志が集まってスムーズな議会運営をするための相談をしていたものです。また、その当時は議案の提案は、一〇〇%首長提案でしたが、議案について賛成・反対の意見はありますが、議会が議案の修正や否決をすれば、これは首長の不信任につながると言われていた時代です。

分権という時代の分岐点

そういう時代の中で、二〇〇〇（平成一二）年四月に地方分権一括法が施行されました。分権社会とはどういうものかということになりますが、これまで国と地方の関係は上下主従の関係でした。国に従うのが地方、市町村の務めで、自治体が国の仕事を行う機関委任事務制度がそうさせていたのです。中央集権の象徴的な機関委任事務制度が廃止されて、国と地方の関係は対等・協力の関係になった。

それまでは大体市町村の事務の四五%くらいが機関委任事務という国の事務だったのです。都道府県では大体八五%くらいが機関委任事務だった。これには議会の権限が及ばないので、市町村の仕事の五五%くらいしか議会の権限はなかったと言えます。

この機関委任事務が廃止になるということは、

それぞれ地方の決定権も責任も格段に大きくなったということです。全ての案件について議会の権限が及ぶことになった。しかし、考えてみますと、いまだに国は地方交付税、国庫補助金など財源の面で地方を縛っており、本当に対等とはいえない。しかし、この地方分権の流れは、時代の大きな分岐点になったなと私は思っている。

なぜ、中央集権から地方分権になったのか。私なりの考えですが、全国どこへ行っても同じようなモノがあり、同じような政策になって、国も財政的に成り立たなくなってきたので、分権社会にして、地方に責任を持ってもらうことが必要になったのではないか。そしてその後、三位一体の改革、市町村合併の問題などにつながって行ったのではないだろうか。

住民に議会を知ってもらうため様々な改革

三位一体の改革で財源が地方に来ると喜んでいたら、移譲されたのわずかな財源で、一方交付税はどんどん減った。私たちのまちは合併はできませんでしたが、真剣に近隣二町と合併の議論はしました。またその後、民でできることは民でと民営化がすすみ、保育所や老人ホームの民営化、そして町有施設の指定管理者制度の課題が山積していました。

こうした状況のなかで、町民の生活にも大きな影響があったのですが、町民の目からみると議会

は何をしているのか分からない。住民から選ばれた議員がどんな活動をしているか、何も機能していないと思われる。情報を提供していないから当然とは思いますが、「これじゃあいかん」と最初に行ったのが、議場にカメラを入れたネット中継です。

当時、日曜議会とか、夜間議会を開き、何とか住民の皆さんに議会活動を知っていただくということが全国各地で行われました。しかし最初は日曜議会や夜間議会に住民は来ますが、だんだん傍聴に来なくなるし、職員の時間外勤務も多くなるということもあって、栗山町としては事業に恵まれてネット中継することになりました。

これまで一般質問は三回で終わっていましたが、ネット中継で見ている人に分かりづらいだろうというところで、国会の予算委員会のように一問一答方式に切り替えました。今も行っていますが、定例会ごとに議員の一般質問者のポスターを二〇枚くらい作り、町内の各公共施設に議員自ら貼っています。議員が一生懸命やっていることを町民に評価してもらうために行っていました。そして議案に対する各議員の賛否を公表することにし、これは議員の政治姿勢が問われることです。議会だよりに掲載しました。

町民からの陳情・請願は文書を議員に配付して、重要なものについては委員会に付託していました。が、陳情・請願は「町民の政策提言」と位置付けて、提案者に議会に来ていただき、提案理由の説

明や内容を聞くという改革をしてきたわけです。

これらは議会改革のほんの一例で、改革の基本はやはり情報の公開です。情報公開条例がないと、住民の知る権利を保障することになりませんか。町長側に条例の制定を求めました。ちょうど議会も政務調査費を導入することになっていた。政務調査費の使い方、町民の皆さんに疑問を持たれることがないよう、徹底的に公開しなければならぬ。町側に情報公開条例をつくることをお願いしたのですが、町側はあまり積極的ではなく、条例を制定する姿勢を感じられなかった。それでじゃあ議会で作る」と決めて町議会として中間報告をまとめました。そうすると町側はあわてて「準備の都合もあるのもう少し待ってほしい」ということで、「それならいいよ」と議会も了承して、半年後の二〇〇二年九月に情報公開条例が制定されました。

町民との対話 議会報告会をはじめ

町民の多様な意思、考えをしっかり受けとめ、これを町政に反映することが議会と議員の使命です。そして町民の意思を汲み上げるのは、「町民との対話しかない」と自身は思っていました。

そうしたとき、二〇〇四年、新年の臨時議会だったと思いますが、議会の終わったあとと新春行政懇談会というのがあって、議員と特別職、教育委員長、農業委員長、監査委員などの皆さん

との懇親会るとき、選管委員長が「議員の皆さんは選挙の時だけは、公約を並べて熱心に町政を語るけども、当選したらそれっきりですね」とあいさつで述べました。われわれとしては返す言葉もなく、それぞれの議員の顔を見ると、みんな苦笑していました。本当にそのとおりなのですが、私も含め、議員が選挙で掲げた公約を、当選後に頑張って実践していたら、日本で一番いいまちになっていたと思います。しかし、私も含めて選挙のときのだけの公約で、実現までにいたらなかった。

開かれた議会をすすめるためには情報公開も大切な手段ではありますが、もっと大切なことは、住民との直接対話です。

私は町民との対話を考えていたので、選管委員長に言われたことは「渡りに船」という感じでタイミングがよかった。議会事務局長に「全国の議会に住民との対話を行っているところがあるかどうかを調べてほしい」と頼み、そうすると全国で一カ所だけあったんです。宮城県の本吉町議会。現在は合併して気仙沼市になっていますが、そこで議会報告会を行っているということでした。

当時私は全国石炭議長会役員をしていたので、東京での用務のあと、議連の委員長と盛岡市で出会い、本吉町へ調査に行きました。議会や町民に話を聞くと、町民の評判もいいし、議会が丁寧で新たに議会報告会に取り組むのには、賛成議員が多い方がいいので「ぜひ、本吉町へ行ってほし

い」とお願いし、その後、議員が二つの班に分かれ道外研修として本吉町に行きました。

そして議員の皆さんの理解を得て、二〇〇五年三月二十八日、全国で二番目、北海道では初めて議会報告会を行いました。最初に、この会場の二階の会議室に約九〇人くらいの町民が集まり、NHKをはじめ民報各局も取材にきました。

報告会をつづけるため議会基本条例をつくる

私は最初、議会報告会では住民から厳しい意見があるだろうなと思っていましたが、どちらかというと住民の皆さんに背中を押される意見が多かった。もちろん厳しい意見もありましたが。

報告会は議員を三つの班に分け二会場で行い、各会場では住民からこういう意見が寄せられました。「この試みは大変いい。住民からみて行政のやることをおかしいと思うことがある。そういうときは、ぜひこの報告会を開いてほしい。そして住民の意見を直に聞いて、議会がそれを正してほしい。それは今いる議員のときだけではなくて議員が変わってもつづけてほしいからぜひ条例を定めてほしい」という意見が出たんです。

各会場ともに議会報告会をつづけてほしいという町民からの声が多かったです。終わった後の議員の反省会では「厳しい意見があったからもうやめようや」という考えが大勢になると思った

のですが、議員自身手ごたえがあったようで「これから報告会をつづけよう」「報告会をつづけるために条例をつくらう」となりました。

条例の検討をはじめようとしたとき、事務局長が北海道自治体学会議会研究会が作成した札幌市モデルにした議会基本条例の試案に出会いました。条例試案をみると「栗山町の議会に合うな」「ここは少し手直しをすればいいな」と検討をすすめました。議員の皆さんには厳しかったと思いますが、四年半に及ぶ議会改革を行ってきた、基本条例試案の八割方はすでに実践していたので、スムーズに基本条例を制定することができたんです。

条例は二〇〇六年の三月定例会に提案しようと思ったのですが、議会報告会を四月に開催することにしていたので、町民の皆さんから条例への意見・要望を聞くためのパブリックコメントの手続きを得て、六月定例会で提案しようと考えていました。ところが、栗山町より先に議会基本条例を制定するところがあるようだ、という情報があったので、五月一八日開催の臨時議会で議員提出議案として提案し、議決しました。

基本条例の主要な部分というのは、やはり議会報告会なんです。これは、住民の知る権利に対応し、議会の説明責任を果たすという根幹です。

住民との対話の一つとして、そのほかに一般会議を設けています。これは議会と町民、団体が互いに意見交換し話し合うもので、細かな決め事がないので柔軟に運営できます。

三重県議会は都道府県議会で最初に議会基本条例を制定し、二〇〇六年一月に議会改革フォーラムの研究会があつて招かれて講演しました。そのとき控室にいた市民の方や亀山市長から、「栗山の一般会議はとてもいいですね」「相当インパクトがあるように感じます」と言われました。一般会議は、柔軟に対応できるいい会議だと私も思っています。

三町合併協議のとき、合併できると思い、議員定数を一人から一人にしました。議員が少なくなると町民の声が届きにくくなると心配されましたが、しかし、大事なものは議員の数よりも、住民の声を聞くシステムがあるかどうかなんです。栗山町議会は、そういう仕組みがあるので心配はいりませんが。

中長期の財政分析と総合計画の対案を作成

二〇〇二年に「中長期財政問題調査特別委員会」を設置しました。二〇〇〇年以降、栗山町の財政はだんだん厳しくなってきました。議会・議員は行政をチェックする責務を負っていますが、それまでは執行部側に仕事をさせるのが議員の仕事で、チェック機関というより執行部にやらせるというのが議員の手腕だと思っている議員が多かったです。しかし、財政が厳しくなるほどチェック機能を果たす必要があると思います。議員は財政に弱いと言われ、町の財政を理解しないで、「あれを

やれ、これもやれ」と言うわけにはいきません。

財政問題特別委員会でも中期の町財政を分析し、今後一〇年間の財政の厳しさが分かったので、どういう行財政改革が必要で、どんな行革を行うのか、執行側とも大いに議論しました。各議員にとつて大変勉強になったと思いますし、このときの蓄積が、これからお話しする議会による総合計画の対案づくりに活かすことができました。

地方自治法で基本構想は議決事項になっていましたが（二〇一一年の自治法改正で議決事項から削除）、肝心の総合計画の中味は議決事項ではなく、これまで議会での説明だけで終わっていました。大事なのは計画の内容です。

町総合計画審議会では二五人の委員により計画原案を審議し、議会は行政との一般会議のなかで計画原案について審議しましたが、計画は総花的な印象でした。今後財政は厳しくなるので、厳しい財政状況を考慮した議会としての総合計画の対案づくりをすることにしました。

対案を作成するための策定委員会を設けました。委員は議長の私と副議長、議員三名の計五名の策定委員会とし、専門的知見の活用として専門家からの助言を得、今日お越しの神原先生からいろいろの助言をいただきました。議会事務局の作業も大変でしたが、修正を重ねながら議案案をつくりました。

議案案ができてから、総合計画審議会との一般会議を議場で行い、議案案を説明しました。この

ときの情景は、議員と計画審議会委員、町長をはじめ執行部側の職員一〇名くらいでしたが、討論のヒロバと思えるような熱心な議論になりました。

その後、総合計画審議会は、結果的に議案案を支持する答申を行い、執行部側も最終的に議案案に沿った計画の修正案を提案し、可決されました。審議委員の皆さんからは、「議会は行政の追認機関だと思っていたが、栗山町議会は違つたんですね」と言われ、議会が苦勞して議論を尽くした甲斐があつたと思いますね。

こうした経験からも、住民参加は、住民の皆さんが少しでもやりがいがあると思う環境をつくらなければだめだなと思います。かたちだけの参加ではだめです。そして議会が行政に対し、厳しくかつ真剣に相対したことで、行政のレベルもかなり上がったと思います。

私の望む議会は基本条例の前文に

最後に議会基本条例のことについて一言申し上げます。

基本条例は、議員と議員の関係、議会と首長との関係、そして議会と住民の関係、さらには議会活性化の取り組みなどを定め、その基本は住民参加、情報公開、そして議員が徹底した審議を果たすということです。

議員の皆さんには「議会基本条例は住民参加と情報公開と説明責任を課したものであり、議員に

とつては大変厳しいものだと思います。しかしそれは、議員の皆さんの資質を磨くいい機会でもある」と思っています。

条例は、議員の質問に対する行政側の反問権を認めています。反問権を認めているということは、もう少し実のある議論をしてほしいということなのです。議員は首長から反問されたら切り返す技量もほしい。自分が考えた質問ですから、その質問については信念をもつて貫いてほしいと思います。議員一人ひとりの力は限られているんです。議会がまとまればじめて、まちの意思決定がなされるんですね。ですから、しっかりと議会が議会の力を発揮する。

栗山町議会が、なぜここまで議会改革をすすめてこられたのか。それは分権一括法の施行、町財政が厳しくなつたという要因はありますが、何より一番は、主権者である町民の皆さんを意識したからだだと思います。このままの議会のやり方ではないのか、いままでの議会や活動のあり方では住民から信頼を得られないと思つたことが改革をすすめた最大の理由だと思っています。そして、町民の皆さんから背中を押されたことが改革の大きな力となりました。

消防の演習の後の懇親会の席、団員同士で議会基本条例が話題になり、あれは当たり前のことを書いてあるだけだ、という話をしていました。本当にそうなんです。住民から見ると当たり前のことなんです。議会基本条例を制定してから、

私も視察に來た議員から聞かされるのは、いろいろとできないことを並べての質問があります。それに対して、「あんた方、やる気がないでしょう」「やる気があれば何でもできますよ」と切り返します。議会事務局が言うとは大変ですけど、私が言うからいいんですね。しかし、どんな素晴らしい条例をつくったとしても、それが充分に活用されなければなんの意味もありません。

最後に私の望む議会とは、それは何かと言いますと、もちろんいままでお話ししたこともありますけれども、やはり、議会に与えられた権能というものがあります。それを十分に発揮することです。先ほど、総合計画の議案案の話をしましたけれども、そういう議会に与えられた権能を大変だけれども発揮することです。その内容は、栗山町議会基本条例の前文に書いてあります。これから望まれる議会というのは、この前文のとおりで、これに尽きるところです。ということで、議員の皆さんには、これからますますの御活躍を御祈念申し上げながら、以上をもって私の話を終わらせていただきます。ありがとうございます。

栗山町民（以下「町民」という。）から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会（以下「議会」という。）は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長（以下「町長」という。）とともに、栗山町の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、ともに町民の信託に応える活動をし、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。

議会在町民の代表機関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、将来にかけてますます大きくなる。特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持つ権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ適当な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。

このような使命を達成するために本条例を制定する。われわれは、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法律」という。）が定める概括的な

規定の遵守とともに、積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、町長等の行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備等について、この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う。