

議会はコロナ禍で何に直面したのか

渡辺三省	議会技術研究会共同代表・元札幌市職員
〈司会〉西科 純	同 研究会共同代表・芽室町職員
阿部忠彦	同 研究会運営委員・千歳市職員
高野 讓	同 研究会運営委員・北海道地方自治研究所研究員
松山哲男	同 研究会顧問・元登別市議会議員
辻道雅宣	同 研究会顧問・北海道地方自治研究所理事
神原 勝	同 研究会顧問・北海道大学名誉教授

座談会にあたって

西科 本日、司会を務めます議会技術研究会共同代表の西科です。新型コロナウイルス感染症拡大が始まって以降、自治体議会では様々な取り組みとチャレンジをしながら、コロナ禍にあっても感染対策に留意して運用を続けてきました。ただ、緊急事態宣言によって生活面、社会面の活動が静止したことで、議会も一定の制約を受けるなど、議会を取り巻く課題が浮上しました。

今日の座談会は、議会技術研究会の運営委員会メンバーが集まっていたが、コロナ禍で明らかになった自治体議会の課題やその解決策、アフターコロナにおける議会のあり方を討議したいと考えています。最初にコロナ禍の自治体議会をどのようにみてきたのか。これについてお聞かせ願えますか。

1 コロナ禍に直面した議会・議員の対応と困惑

感染対策のため対面議論の縮小とオンライン会議の活用

渡辺 議会技術研究会では、二〇二〇年八月中旬から九月中にかけて会員議員を対象に新型コロナウイルスにかかる所属議会の活動に関するアンケート調査を行いました（編集部注・調査概要は『北海道自治研究623号（二〇二〇年二月）』に掲載）。調査当時のコロナ対策は、コロナに罹患しないようにするにはどうすべきかという対応策が中心で、

これは議会に限らずいろいろなところで共通するものでした。

それから二年近く経過し、コロナとの付き合い方もある程度分かるようになってきたこともあり、議会ではオンライン会議の活用も含め、現在に至っているのではないのでしょうか。ただ、オンライン会議が定着してきたが故に、会議の利便性や効率性ばかりが追求され、とりあえずオンライン会議でやるということばかりが目立ってしまっているように感じています。

コロナを克服する視点でのオンライン会議であればよかったのですが、利便性の視点から恒常的にオンライン会議となり、議会の基本である人と人が討議することが避けられていけば、議会がなくてもいいのではないかと。私自身はそこを危惧しています。

それから、私が参加しているNPOの読書会で、宇野重規さんの『民主主義とは何か』を読み、民主主義とは何なのかを考えていく中で、私は思想家トクヴェールの「アメリカ東部ニューイングランドのタウンシップの自治」と、ジョン・スチュアートの「ミルの『代議制民主主義』に刺激を受けました。というのは、オンライン会議の普及によって、自治体議会が住民の声を十分に吸い上げないまま、活動しているのではないかと感じるが増えたからです。

このままでは住民の意見が充分把握されないまま、効率性だけを求めた単なる議決機関となってしまう恐れがあるのでないか。また、昨今の議会改革についても議会基本条例が制定されているか、オンライン会議が導入されているかといった

制度、ハード面ばかりが目されるようになり、コロナ禍だからこそ、住民に依拠した議会といった原点に立ち返って行くべきではないか。もしそれがきちんとできなければ、住民投票という、間接民主主義における特例的な状況への日常的な備えの必要があるのではないかと感じています。

西科 ありがとうございます。次、高野さんお願いします。

コロナを理由とした住民参加の制約

高野 この二年間で気になっていることは、議会だけではなく行政側にも言える話になります。コロナ禍で住民参加はどのように変化していったのか。また、コロナが終了した時点で元のようなスタイルに戻るのか。戻らず今のまま進むのか非常に関心を持っています。

議会活動の部分で言えば、私が住む札幌市では年四回の定例会とは別に、毎月のように臨時会を開いていたようです。けれども、議会からも行政からも何を議論するために臨時会を開催するのといった情報の公開・提供はほとんどなされていませんでした。一方、議員からすれば臨時会の場で、何らかの質問や議論をしているのでしようが、議会はもちろん、議員からも質問や議論に関する情報の公開や提供はほとんどありませんでした。もつとも、札幌市議会の場合、そうした情報の公開・提供は議員個人に任せている現状ですから、議員自身が発信しなければなりません。臨時会対応を真面目にやればやるほど、市民との交流の時間がなくなり、情報提供する機会すらないとい

う悪循環に陥っていると感じています。そうした実態は札幌市に限らず、多くの自治体であるのではないかと考えると、個人や会派ではなく、議会からの情報公開や提供はとても重要だと感じました。

もう一つ、これはコロナだからという訳ではないのですが、二〇二〇年六月の公職選挙法改正によって、町村議会でも立候補時に供託金制度が導入されました。代わりに選挙事務の拡大もなされましたが、地方議会議員のなり手不足が叫ばれている現状で、立候補のハードルが上がったのも事実です。この動きが、来年の統一地方選でどう影響を与えるのかにも興味を持っています。

西科 ありがとうございます。松山さんお願いします。

コロナ禍で議員は何に直面し、どんな問題意識を持ったのか

松山 たまたまですが、自宅の書棚にあつたP・F・ドラッカーの『マネージメント 基本と原則』を改めて読んでみると「変化の時こそ、基本を確認しなければならぬ」「自らの国、経済、産業、事業が直面する課題、問題は何か。行うべき意志決定は何か。そしてそれらの課題や問題、意志決定に適用すべき基本と原則は何かを徹底して考えていかなければならない」と記述されていました。これはコロナ禍の現在の議会にも該当すると思います。個々の議員が何に直面して、何が問題・課題なのかという認識を持ったのか。また、今までの議員・議会活動とウイズコロナ・アフターコロナになってからの議員・議会活動はどうあるべ

きなのかについて、議員各々で再認識していなければならぬということではないでしょうか。さらに、先ほど渡辺さんからもありましたが、議員間や議員・議会と首長・職員を含めた行政間、そして、住民との対話などにどう向き合っていくのが重要だと感じました。そのあたりが今後の取り組みに大きな影響を与えていくのだろうと思っています。

また、あとで話があるのか分かりませんが、二〇二〇年の議員アンケート結果から感じるのは、議会基本条例の運用方法、特に議員・議会の役割・責務の点からの議会基本条例制定の背景も再認識して行く必要があるのではと感じています。

西科 ありがとうございます。次は阿部さんお願いします。

平時の議会活動がコロナ禍で問われた

阿部 二年半近く経過した今だから言えるのは、以前、神原先生もおっしゃっていました、徳島地方自治研究所が発行した「徳島自治No.116(二〇二一年八月)」の徳島新聞記者による「不要不急」の存在とならないために「コロナ禍から考える市町村議会の役割」で、「コロナ禍で問われることになったのは、平時の活動の在り方だ」という記述のとおり、平時の議会の取り組み方、良し悪しが如実に現れたと感じています。他方で、議会だけではなく、執行機関の取り組みについても、あわせて検討する必要があります。確かに、和歌山県の仁坂知事や奈良県の荒井知事、山梨県の長崎知事など、独自性を発揮された

執行機関のリーダーも見られましたが、そうしたところは少なかった。全体として、議会も執行機関も好機とらえて考える機会があったにも関わらず、「考える力」が今一つ足りなかったのではないかと感じています。

この間、一般質問の自粛や専決処分が多発が報道で問題視されていました。私の属する千歳市では、二〇二二年六月二十五日現在で感染者が八四九八人、一時は道内でも断トツに多かったこともありましたが、「議会だより」などで再度確認して見ましたが、一般質問の自粛や専決処分の多発はなく、議会は市民との関係についても、「市民の声を聴く会」や「交流学习会」を可能な範囲で開催しており、議会も執行機関も正常に運営されたものと考えております。

ただ、一般質問の自粛や専決処分の多発については、本研究会が実施したアンケート調査の結果からは、調査項目のうち「一般質問・質疑の中止・取り下げ、短縮化」が一六名の二五%、「新型コロナのため、議会参集を行わず、長の専決処分を容認した」が五名の七・八%、との結果となっていましたので、これらが課題だったと言えは課題であった、と言えるのかもしれませんが。

西科 なるほど。それでは辻道さんお願いします。

コロナ対策を理由に論戦のない議会に

辻道 二年前の三月、コロナ感染が拡大してきた当時を振り返ると、誰もが知ってる志村けんがコロナに感染して亡くなったことは、世間に大き

なショックや影響をあたえ、それ以降、社会は様々な場面で、より三密を避けるようになったと思います。三月定例会は、新年度予算を審議する議会でしたが、多くの議会では会期と質問時間の短縮、質問の取り下げ、傍聴の制限などの対応をとり、密をさけた感染拡大防止が議会運営の前提になりました。

一方、行政側の職員は感染防止に努めながらも密な状態で仕事をしていて、個人的には議場は広い空間なので密は避けられていると思っていたのですが、経験したことのないコロナ感染とこの先どうなるのか分からないという状況で、行政や社会全体が過剰に対応した面があったと感じています。

初めてのコロナ感染対策の議会を経て、質問の制限や議論しない、といった非常時の議会運営が、その後もしばらく状態化した、安易に受け入れてしまった面もあるのではないのでしょうか。

一方、密を回避するため住民との交流が少なくなりましたが、コロナで危機的な状況にあるときこそ、議会が住民に対し「こうした対応を取っている」「こういう活動をしています」と知らせることが必要だと思います。研究会のアンケートでは通常の議会だよりとは別に、住民への広報活動を独自に行ったとの回答もありました。

また、議会報告会が中止になったところが多かったのですが、住民の声をオンラインで聞いたり、少人数の場を設けて密を回避した交流を行っていました。住民との交流を積極に展開していた議会は、コロナ禍であっても工夫して行っていましたね。議会に限らず、行政もしばらくの間、コロナ

感染防止を理由にした活動や事業の中止延期がづいたように見えます。

アンケートでは、コロナのため議会に諮らせずに長が専決処分を行ったところは少なかったのですが、道は事業者への支援金約四八億円の補正予算は緊急を要すると専決処分しました。一部の道議から臨時議会を求める声がありましたが、大勢にならなかつたようです。ところが専決処分から一カ月たつても支援金支給はすすまず、問題視され、議会軽視だったといえます。コロナ禍のなか専決処分の問題は全国で起き、議会のあり方が問われ、通年議会であれば専決処分の問題は起きないといえます。

さらに、自治体独自の緊急事態宣言は、社会の行動を制限するので、議会に諮り、議会の同意を得て宣言することが必要だったと思います。また、オンライン会議の活用が期待されていますが、オンライン会議を行えば大体のことはうまくいく、という幻想や錯覚があると感じています。必要だと判断した議会が行えばいいということではないのでしょうか。

西科 神原先生はこの間の議会をどう見ておられたのでしょうか。

三密回避の中で、密が基本の議会活動にどう対応していくか

神原 コロナ禍で議会がどう展開してきたか、具体的な動きを私は追っていませんが、議会基本条例で定めた議員や議会の行動規範に照らして評価する視点が大事だと思います。議員・議会の行

動規範として①住民と交流しその意思を自治体の政策に反映していく、②長や行政をしつかり監視して、議会自体もいろいろな政策を提案していく、③そのために議員間の議論を活発化させるという三点ですが、実はどれも密な関係の中でなければ達成できない課題です。

ところがコロナ禍は、密の回避が基本ですからこれらの行動規範と逆の動きを求めますね。このギャップにどう対応するかが課題になります。しかし、非常時となつて、突然新しい発想やいい知恵が生まれてくることはないと思っています。普段からきちんと考え規範を実践する習慣がついていれば、その延長上で非常時の対応も可能になる。結局、議会のコロナ対応というのは、普段の姿を映し出しているのだと思います。

私の少ない知見でも、議会基本条例を条文に即して毎年きちんと点検して、問題点を発見し改善している議会では、その議会白書などを読んでみると、コロナ禍であつてもきちんと議会運営ができています。議会基本条例もない、そうしたこともやっていない議会では質問時間の短縮や議会活動が縮小方向となつていく。こうした問題点をもつと強く指摘すべきだと思いますね。

オンライン本会議導入は法律に違反しない

神原 そして、先ほどからオンライン会議の話が出ていますが、先ほど挙げた三つの活動領域でオンラインが活用できて、成果を上げているのであればやればよいと思っています。特に非常時における議会の行動指針（BCP）の中にオンライン

をどう組み込み、確立していくかについてはしっかりと考えるべきだと思います。

しかしながら、平時の議会活動でオンライン化がプラスの効果をもたらすか、もたらさないのか。これについてはきちんと見極めて行く必要があるのではないのでしょうか。私個人としてはオンラインを活用してよい効果が出るのであれば、委員会だけに限定せず、本会議でもやればよいと考えています。法的には何の制限もありません。

地方自治法にはオンライン本会議を禁止する明文の規定はありません。したがって、その実施は自治体議会の判断、解釈にゆだねられる自由の領域です。解釈権は国と自治体は対等ですし、総務省の通知も省の意思を示す「お願い状」にすぎず、自治体を拘束することはできません。自治体議会は禁止されていないわけですから、必要なら独自のルールでオンライン本会議を行えばよい。これが自治体の自主法務というものです。

さらに、コロナによって対策を全国画一化することは、効果が薄いリスクも高いことが明らかになった。地方自治には国による画一化を避けリスクを分散し最小化する効用がある、という自治の必要性の原点からも、オンライン本会議だって法律によって全国一斉導入はしない方がいい。導入したい議会がはじめ、各地で経験を積み、これなら全国でやっても大丈夫と判断できるようになれば法律にすればいい。

分権自治の時代なんだから、すぐ総務省に意見を求める「お伺い法務」とか、はじめから法律化を求めるようなことはもう止めてほしいです。総務省もなんでこんなことに反対するのかわかりま

せんが、自治体議会にオンライン本会議を認めたら国会に跳ね返ってくることを恐れているんじゃないか。私には理解不能です。

住民交流の抑制、偏った議会議論、国の制度を待ちといった課題が見えてきた

西科 皆さんありがとうございます。今日は司会ですので、本来であれば自分の意見を述べていけないのかもしれませんが、議会技術研究会の運営メンバーとしての立場で発言するならば、皆さんと重複する点が多くあります。一点目として議会への住民参加、議会が行う住民参加、市民交流の低下を感じましたね。北海道内での議会改革は、住民の意見を取り入れながら政策化し、議案に反映させて行動するという住民参加がベースとなってきた経緯があります。私自身も議会事務局に所属していたときにこれを実践してきましたが、この機会が失われた先行きがどうなるのか懸念しています。

一方で、辻道さんからもあつたように、議会だけではなく行政もコロナを言い訳に住民参加策を実行しない自治体が見受けられるようになったのも事実だと思います。ただ、この二年半のコロナの感染者数の状況を見ると、必ず感染者数が減るタイミングがある。そうしたときを見計らつて政策を進めなければならぬのでしたが、GOサインを出して瞬時に機動的に実践する、その意欲のある議会とない議会の差が出ているなど感じています。これは阿部さんの発言にもあつた議会自身が平時の意識をどう持っているのかにも関

係しているかもしれません。

二点目は議会運営です。コロナ禍の議会を見てみると、給付金や補助金問題の議論一本だけだったように見受けられます。確かに、商工会から推薦されている議員であれば商業振興の給付金議論も理解できますが、もう少し総合計画も含めた高齢者の消費生活を守るなど、人が生きて住み続けていくうえで政策的議論があっても良かったのではないかと。そうした意味でも議論内容の質に劣化が見られるように感じました。

三点目としては先ほど、神原先生から地方分権というキーワードが出たとおり、コロナ禍で中央集権への回帰が深刻化したと感じています。感染症法をはじめとする法制度上でやむを得ないことではありますが、国が指示を出し、道、市町村がそれを受けていくというメッセージ性なものと政策がほぼ一緒であり、それぞれの首長たちもそれを待っている実態があります。自治の視点でいえば、コロナ政策が自治体によって違って当然だと思うのですが、横並びで統制されていてずいぶん気味の悪い印象と、果たしてそれでいいのかという疑問が浮かびました。

2 オンライン議会導入の課題と必要性

西科 私も含め、皆さんから課題を挙げていただきました。時間の都合もありますので、すべてに触れることができませんので、今回はこの中から①オンライン議会、②自治体、執行機関側の危機感、③コロナ禍の住民参加の三つに絞って議論を進

めていきたいと思えます。もし時間があれば、議会基本条例についても触れていきたいと考えています。

総務省の通知は技術的助言

西科 最初にオンライン議会について議論していきます。総務省では令和二年四月三〇日自治行政局行政課長名で、委員会はオンライン開催できるが、自治法の解釈上、本会議は認められないとの通知を出しています。こうしたことから、いくつかの議会から本会議のオンライン開催を求めて法改正するよう国に陳情や意見書を提出しているようです。

阿部 手元にはその総務省の通知がありますが、「本通知は法第二四五条の四第一項に基づく技術的助言であることを申し添えます」と明記していますね。

神原 当然です。それはただの紙切れで、総務省が「私たちこう考えますので、みなさん参考にしてください」ということを通知しているにすぎず、なんら強制力はありません。だからある意味では受け取る側の認識に問題がある。「国が反対しているのでやれない」と。認識があまりにも旧態依然としていて、分権改革以前と変わらない。

阿部 さらにこの通知では「本会議においてはできない」とは明記しておらず、「現に議場にいるものと解されている」という、なんとも消極的で間違いないような微妙な表現になっています。所詮は技術的助言であり、法律は完璧ではありませんから、自治体において地方自治法を積極的に解釈しその余地があると判断したのなら、

国の通知に唯々諾々と従うのではなくオンライン本会議を行うべきですが、議会側にも執行機関側にも地方自治法を解釈して考えればできるよね、という意見が多数にならなかったのが不思議ではありません。

渡辺 私は大学の非常勤講師をしていますが、全国的にオンライン授業は認められており、受講すれば単位を取れるようになっていきます。総務省が主張するような論法で言えば、大学のオンライン授業も単位が取れないということになりかねませんが、非現実的と言わざるを得ません。

法改正を要請するのではなく、自己の責任でオンライン会議をルール化

松山 私はオンライン本会議の導入後、どのように質疑応答をしていくのかについては、モニターの使用などといったような運用の方が課題になってくると思いますね。デジタル化やオンライン化などが進む社会変化の中で、どのような課題があるのかを整理することや、ハード・ソフトに係るノウハウの研修も必要でしょうし、これらの取組みを進めることで、オンライン議会は可能だと考えています。

神原 オンライン議会は自治体法務の問題だと私は考えています。自治体法務には①法律をどう自主的に解釈するかという解釈法務、②法律にならないものを条例で立法化する立法法務、③法律を制定改廃させる改革法務、④訴訟に的確に対応するための訴訟法務、⑤法的な情報・技術を提供するなど市民の法活動に対する支援法務の五つがある

と思いますが、今回のオンライン議会については、冒頭でも話したように地方自治法にはできないと規定されていますから、①②に当たるとは、

ところが、先ほど西科さんからあったように、全国議長会などが国に法改正を要請して、全国制度化したいという主体性のない考え方が主流となつてしまつています。これは分権時代の自治体法務、自主法務のあり方にも反しているんですよ。オンライン議会についても自分たちの責任で実施するという主体性を示してもらいたいと思いますね。

渡辺 オンライン議会の議論を見ていると、二〇〇〇年の地方分権改革で一度は消えた上下主従の関係が、また復活している、見方を変えれば、そのまま続いているのではないかという気がしています。技術的助言だから従う必要はありませんし、導入したければ自主的に自治体議会が動くべきであり、もつと自信を持つてやっていくべきでしょうね。

神原 仮に自治体が自主的に判断して、オンライン本会議を開催した時に総務省は「法律違反だ」とは言えないと思います。今の地方自治法上、総務省より先に都道府県知事が裁定しなければなりませんからできないでしょう。総務省も品位のないことは言わない方がいいと思いますし、自治体側も「お伺い法務」あるいは「法律依存法務」はそろそろ卒業してほしい、これではいつまでたつても自主法務が育たない。

阿部 私もオンライン本会議の議決について、国が「その議決は無効だからやり直せ」と果たして言えるのか疑問です。自治体の議決によって既に物事が進んでいるのに「やり直せ」と言うこと

自体があり得ないのではないか。この議決がもし不適當であるならば、正式な文書により勧告されることになるのでしょうか。そもそも「技術的助言」であり、自治体の判断を軽視することにつながるかと考えます。

渡辺 以前、茨城県のある自治体議会に「自分たちの判断でオンライン本会議開催できないのでしょうか」と聞いてみたことがあります。「責任を問われるのが怖い」という回答でした。確かに自治体職員がそう思うのは分かんなくもないのですが、議会なり自治体なりが組織としてきちんと解釈していけば、オンライン本会議への道は開けるのではないかと話を聞いて思いましたね。

オンライン議会に対する執行部側の考えが見えない

辻道 技術的課題はいろいろあるとは思いますが、私も法律に「ダメ」と書いていない限りは必要と考えている議会は導入すればいいと思います。気になつていいるのは、オンライン議会について首長を含めた執行部側はどう思っているのかです。必要性や利点については議会側からの発言ばかりで、執行部からの考えはほとんど聞いたことがありません。新規で面倒なことは避けたいとか、議会のことなので発言を控えているのかもしれない。もし、首長側からやつた方がいいのではないかと発言があれば、議長と議会も同意し積極的に行動できると思います。

それと渡辺さんから責任を取るのが怖いという話がありましたが、誰が誰に対して責任を取るの

かがあいまいで、責任を取る相手がないのに、責任という言葉によって、国の法改正をまち、自ら試みない理由にしている気がしてなりません。

神原 例えば、オンライン本会議によつてなされた議決に対して、市町村長が違法な議決だと思つたら、再議に付することができず。再議に付してもなお問題ありであれば、再議の方法にもありますが、都道府県知事の裁定を求めることができます。その先には訴訟提起もありますけれど、そういう類いの問題ではないと思いますよ。単純にオンラインでやるか、議場に行つてやるかの違いだけです。

辻道 行政の職員も、オンライン議会になれば、議場に来る議員は少なくとも会議は可能になり、オンラインでの議案、資料の提供が当然のこととなり、議会運営の負担が軽減されるとなれば、オンラインの導入に賛成すると思いますね。

オンライン議会の総務省論点提示は解決できる課題

西科 二〇二〇年四月に総務省の行政課長が出した文書にはその後があつて、同じ年の七月に「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法に関するQ&Aについて」を出し、そこでは「本会議における審議及び議決は、団体意思に直接関わる行為であるのに対し、委員会は本会議の予備的審査を行うことであることがその理由である」と書かれています。

要するに委員会と本会議の差は「出席の解釈の差だ」ということです。さらに論点が長々と書いて

てあるので要約すると、①住民の傍聴機会をどう確保するのか。②なりすましによる議事への参加を防ぐための本人確認をどう行うか。③評決をどう行うか。④使用端末の通信環境をどうするか、⑤通信障害やハッキングによる情報セキュリティをどう確保するかが論点として挙げられています。

とはいえ、すべて解決できる内容であり、課題をクリアすればできますといい換えることも可能です。つまり、実施するためのヒントを与え、自治法解釈の問題でも「できます」といつているに等しい。ただ、具体的に実行するのならば、辻道さんが述べられたとおり首長との協議も必要となりますし、運用ルールについて個別条例を制定するのか、議会基本条例を改正して対応するのかという課題はあるでしょう。

神原 運用については従来の会議規則、会后条例の改正でもいいと思います。あくまで評決についての方法ですから、そこに加えてもいいでしょう。いずれにしても自治体の自主法規の中でできるので、簡単に解決できてしまう内容です。

西科 多くの自治体議会で導入されている押しボタンの採決でもなりすまし行為は発生してしまっていますからね。

松山 瞳や静脈などで本人確認をすることもできるようになっていきますし、いくらでもクリアできる課題だと思えますね。

非常時と平常時のオンライン議会導入の視点

高野 これまでは、コロナ禍という非常事態下

でオンライン議会導入に向け話が進んでいたと感じていますが、今後は子育てをしているので、あるいは親の介護があり自宅から離れられないのでオンライン出席したいという議員が出てくることを想定しなければならぬと思います。つまり、オンライン議会は非常時のツールではなく、使いたい議員がいれば平時でも使えるツールとする必要があるということです。今はまだそうした視点での検討がなされていないと感じていますので、もつと制度導入に向けた議論を積極的にしてほしいですね。

渡辺 オンラインの使い方は、今話題にのぼった子育てなどでも充分使い勝手があると思いますし、北海道の場合は広域なので、例えば遠隔地で災害が起きて出席できないという場合や冬場の悪天候で出席できないときにも利用可能だと考えています。今はコロナ禍だからオンラインの話ですけども、産休、育休、病休など議員活動との両立を考えれば、オンライン化が進むと私も思います。それも含めた制度導入議論が必要かもしれません。

阿部 二〇二二年五月一八日付けの北海道新聞に茨城県取手市議会事務局次長のインタビュー記事が掲載されましたが、取手市議会は委員会について、妊娠、出産、育児、介護、自らの疾病を理由としたオンライン出席を可能とし、実際に今年四月の委員会では数日前にけがをした議員がオンライン出席をしたとのこと。オンライン出席を導入して誰も困りませんから、私も導入すべきだと思います

総務省の通知は、議会対応を現に行っている者からすると非常に違和感があります。議案は、本

議会において最終的に議決されることになりましたが、実際は委員会中心主義と言われるように、委員会での議論が重要です。委員会で決定されたことが委員長報告として本会議にかけられますが、この時点で質疑はほぼありません。つまり、委員会の方が実際は重要であり、委員会がオンライン可能であるならば、本会議もオンライン可能にすることが自然であり、国の通知は実態とずれていると思えましたね。

神原 だからこそ、オンラインの活用は非常時の活用と、平常時の活用と二つの概念に分けて、平常時はどういった活用の仕方があるのか、あるいはルール化について議会技術の観点から整理してみる。議会技術研究会の作業として必要になってくるかもしれませんね。

西科 ありがとうございます。思いかげず神原先生にまとめていただきましたが、議会技術研究会としても、そのような視点で研究する必要があると感じました。

3 コロナ禍の行政の対応はどうか

西科 ここからは議会ではなく行政側、執行機関側に対する危機感、あるいは行政の進め方に問題がなかったのかについて議論していきたいと思っています。

議会も行政も平時の行動が非常時にも現れる

辻道 二年前の新年度予算を審議する三月議会

のときは、多くの議会で、会期の短縮、質問時間の短縮や取り下げがあり、論戦のない議会という状況で予算が可決されました。コロナ前のときの議会のように厳しい質問に相対することがなかったため、執行部側の本音としては、ほっとしたのではないのでしょうか。でも、討論が制限された議会運営は問題だと思ふ議員は少なからずいました。なにしろ新年度予算、新年度の事業、政策を議論する議会でしたからね。

西科 当時は、コロナがいつまで続いていくのが見えなかったという問題がありましたよね。

神原 先ほど平常時の議会の行動が非常時に現れると話しましたが、これは行政も同じだと思ひます。普段からきちんとしていけば今回のようなコロナになつても政策議論の量や質が落ちることを避けられると私は考えています。

例えば、議会技術研究会が二〇一九年一〇月に新人議員を対象とした財政講座を開催した時に、予算書を見て政策が分かる事業別予算にして、その事業別予算の事業と総合計画の事業、事業評価・決算を統一した事業コードで管理する、いわゆる「連動型事業別予算」のシステムづくりを提案しました（何をみれば政策がわかるか―連動型事業別予算のすすめ『北海道自治研究611号（二〇一九年一二月）』に掲載）。

これを整備しておけば職員が人事異動して新しい部署に行つてもすぐ担当事業が分かりますし、議員から見ても議会の政策活動にもつとも必要とされる政策情報ですから、こうした自治体の政策システムが構築されていけば、まさにコロナのような事態の中で政策議論の質を落とさないために

効果を発揮しますね。デジタル化を叫ぶなら、こうした政策情報をそれこそデジタル化すべきです。簡単にやれるんですから。

ですが、行政も議会もそれを求めないので、自治体として総体の政策力がついていかないと、議会が共用する仕組みとなつていなければ平常時はもちろん、非常時も上手くいかないですよ。栗山町議会などではコロナ禍以降、議員から連動型予算に切り替えていくべきだと質問が出るほどです。

渡辺 事業別連動予算については、国分寺市も取り組んでいますよね。

神原 国分寺市だけではなく、全国でいろいろな自治体を取り組んでいます。この制度を導入することで、職員の業務がものすごく省力化されます。無駄なことやらなくてもすむわけですから、職員の少ない時代に向つてつけの政策システムでもあるのです。

渡辺 ただ、残念ながら議会に関わつてほしくないという風潮があり、あいまいにしているように感じますね。

議会議論を政策に反映させる連動型事業別予算

松山 今までの議論で少なからず言えることは、行政を変えるのは議会だよ、とはつきりと言うべきですよ。

神原 それを議会の側から言つていかないと。市民だつてそこまで分らないんですよ。だから、行政と市民の中間に立つて議会が問題提起す

る以外変えようがない。先ほどの栗山町はどうなるか分かりませんが、議員がかなり突っ込んで質問していくことは非常に大きな意味を持つていてと思います。

松山 冒頭の課題提起で話したように、議員・議会は、行政のあり方も含めて本来の議員・議会の責務として何をやるべきなのか再認識の必要と、それに向つて具体的に取組むことが大事なのではないかと思ひます。やはり、行政を変えなければどうにもならないですよ。

阿部 私自身、一般質問否定派だからというのもありますが、一般質問の中には事前の資料要求で足りる質問も多く見られます。議会基本条例などによりルール化が必要と考えますが、議論のベースとなる資料作成を要求していくのであれば、そもそも一般質問の必要はなくなりそうです。

むしろ、議会は、予算に関連した質疑などを中心とするシステムに変えることが大事ではないかと考えています。ほとんどの政策は予算を付けないとできません。一般質問で質問されても予算を踏まえる必要があることから、執行機関からは最大限に配慮しても「今後検討します」という答弁にしかならないケースが、どうしても多くなる傾向があります。

神原 議会議論を政策に反映するためには、前年度までにやつた施策の予算消化について決算で評価して次年度予算に反映していく必要があります。それを実施するのが連動型事業別予算です。でも、実際はそうなつておらず、札幌市が決算で事業評価を出してくるのは予算書を出す直前の二月です。法律で決められていて八月に出さなければならぬのは評価に使えない抽象的で中身が書

いていない評価ですから、阿部さんが言われたようなポイントを突いた話のしようがないんです。

松山 改めて連動型事業別予算の勉強する研究会が必要かもしれませんね。

西科 事業別連動予算については、私が在籍する病院で使わせてもらっています。分かりやすくなつたと好評です。

神原 小さな自治体であれば、政策で力点を置いているのなにか分かるから、議会がそれについて政策提言することは比較的容易にできるということはあるでしょう。下川町議会はCO₂ゼロ宣言をし、議会活動によって排出される二酸化炭素を実質ゼロにする取り組みをしています。これは下川町がまち全体として森づくり運動からカーボンオフセットをまちの政策方針としているため、議会も一緒になってやるぞという対応をした結果で、政策が可視化している小さなまちだからできたわけです。ところが大きな自治体であれば連動型事業別予算のような政策システムがなければ市民はもちろん、議会も長も職員も分からないまま自治体が運営されるという恐ろしい事態となっていくわけです。

渡辺 住民を議会側の味方につけて、住民がこれだけ望んでいるといった背景を示さなければ議会が丸め込まれてしまうように思いますね。

西科 そのためには、資料を市民、行政、議会と共有するシステムがないとダメでしょうね。

渡辺 冒頭で話したように、この一年ほど代議制民主主義あるいは間接民主主義を懐疑的見ている、どうしたらいいのか悩んでいるのですが、くじ引き民主主義といったシステムも組み合わせ

上手く活用していくことも必要でないかと感じているところでです。

松山 渡辺さんが今話したこと繰り返しになつてしまいますが、行政にしても議会にしても住民との協働と云うのですが、見せかけでしかない。議会報告会を開催して「これをやりました」と伝えますが、実際に問題・課題の把握ができて

いるのか。そして、そうした問題に対する政策策定ができていないのか否か。この部分について、私は非常に懐疑的に捉えています。

そうすると、議会側も住民自治の視点を持った取り組みが求められているのではないのでしょうか。そうすると、ワークショップのような住民との対話の場から抱えている問題、思いや考えなどを把握したうえで、政策策定していくようなことが必要でしょう。こうした視点も持つて議員・議会活動に取り組みなければならぬと思います。これは議員を辞めてからの反省の一つでもあります。が、もつと住民と対話をするべきであったと痛感しているところです。

4 コロナのなかの住民参加・交流の進め方

西科 住民参加の話が出てきましたので、ここからはその話題を議論してきましょう。芽室町議会でもコロナ前は議会と市民の交流をメインに進めてきたのですが、コロナによって一時は市民交流から離れていったのも事実です。コロナ禍が続く中で、議会と住民参加や交流はどのようにしていくとよいのでしょうか。

住民の声を議会の政策に置き換える

神原 私は住民参加・交流で聞いた声をどう処理するかが一番の問題として考えています。聞いたものがすべて政策になるわけではなく、実現したいけど技術がない、とてつもない金がかかる、もつと優先するものがあるなど様々な理由ですべて実現できるわけではありません。だからこそ、議会が実現可能性をめぐって議論し、住民の声を議会の政策に置き換えなければならぬわけですね。それは議会の中で議論しないとできません。

さらに自治体の意思決定や政策決定を、総合計画の策定や予算の編成といった、自治体としての政策決定システムのなかに、議会からの提案として議論し組み込む仕組みが必要です。こういった政策システムがなければ、いくら住民と議論をしても持つて行き場がなくて、議会からの「要望」で終わってしまう。交流をする、その内容を議会の意志にする、それを反映する仕組みを自治体の政策システムの中に組み込んでいく。これを実践するには議会だけの問題ではなく、自治体としての政策システムの問題であると理解してほしいですね。

市民の声を生かすためファシリテーターとなる議員の幅広い視野

松山 住民と交流するワークショップについては、直接集まってくる対面方式や、オンライン方式もありますので、進めやすい方法で対応していくのが大事だと思います。そのワークショップを進

行するファシリテーターを務めるのが議員と考えた場合、問いかけてということについてどこまでできるのが大事になってくると思います。

私自身も「きたのわ」というNPO法人が開講したファシリテーション研修に参加し、多くの学びを得ましたが、対話を進めて行くうえでどこまでの問いかげができるのかという課題や幅広い知識とロジカルな思索も求められるなどと、難しさを痛感しました。

渡辺 自治体の中にもファシリテートできる人はいますからね。いずれにしても、住民参加の部分は議会が独りよがりで見聞しているのでは無いかという気がしてなりません。現段階では住民の声を議会が生かし切れて来ていないように思います。

神原 今渡辺さんが言われていたように、議会にどれだけの力があるか疑心暗鬼になるよりも、長と行政をふくめた自治体としての政策システムとして議会の政策提案をきちんと組み込む仕組みになっているかどうかを問うべきでしょうね。

松山 そうなると、議会・議員がそのまわりの市民社会の成熟度をいかに高めていくのかという役割を持っているという認識も必要だと思いますね。

市民への情報提供と交流を繰り返し 議会の考えを確かなものにしていく

高野 自治体には様々な住民参加制度がありますが、「やりたい」といつて出てくる市民は基本的に意識の高い方だと思います。それ故に自分自身でもいろいろ勉強しますから、積極的な提案も

してくるでしょう。ただ、住民の中には自分なりの考えや意見はあるけど、どこにそれをぶつけていいのか分からない。本来であればそうした人たちの窓口となりうる議員にすらアクセスすることも難しいという人がいるのも事実です。

前回（二〇一八年）の自治体議員をめざす人のための講座で、講師を務めた柏野大介恵庭市議が住民参加の試みとして、無作為で抽出した住民協会の取り組みを報告していました（編集部注・内容は『北海道自治研究597号（二〇一八年一〇月）』に掲載）。それによれば、これまで市役所がやってきた住民参加とは異なり、性別や様々な年齢層が集まったことで、声を出しにくい人たちから意見を聞くことができ、一定の成果はあったという話でした。こうした活動からも、声を上げたいがどうしたらいいかわからない人をどうすくい上げ、先ほど神原先生がおっしゃっていた政策に置き換えていくのか。この仕組みづくりが改めて求められていると思います。

神原 それは非常に大事な問題です。恵庭で開催した住民協議会は、いわゆる「討議デモクラシー」にあたるのだと思いますが、住民の声とは何か。突然、あるいは一回だけ聞いた声が住民の声といえるのか。自分の意見として答えたことでも、ちょっと他人の意見を聞いたり、あらためて勉強してみたら、どうも前に考えたことと違ってきた、あるいは正反対になったなどということはいまのところよくあることです。

だから人と議論をしたり、的確な情報を得ることが大事になるのです。そうして意見はだんだん「確かな意見」に変わっていくわけです。ところが、

多くの自治体では、市民の意見を一度だけ聞いて終わりにしてしまう。札幌市のオリンピック誘致議論が典型例ですよ。調査を一回やって賛成者がやや多いから誘致を進めるといふ。議会も議論するどころか早々と誘致促進決議をしてそれにおすみつきを与えている。

もつと時間をかけて検討していけば、施設はどうする、金はどうするなど様々な問題が出てきますから、当然市民の賛否の意見も変わりますよね。だからこそ、情報と参加を繰り返しながら市民の確かな意見をつくっていく必要がある。最終的にその確認として住民投票がおこなわれ、そこで誘致の市民合意が得られればこれはこれで素晴らしいことです。だからとにかく拙速であつてはならない。

渡辺 繰り返しになりますが、私は補充すると言う意味でもくじ引き民主主義が必要と感じていますが、ある人から「くじ引きとは不謹慎だ」と言われました。もちろん、それによって意思決定の主体が変わるものではありませんが、少なくとも必要な情報を担保しながら、市民の意思を合意形成していくうえで有効なシステムになり得るものだと思います。

神原 私もくじ引き民主主義を導入することによって、補充することはできると思いますし、市民参加的に、あるいは討議デモクラシーのほとんど活用したほうがいいでしょうね。ただ、代表制民主主義からくじ引き民主主義への制度変更は、近代から築いてきた代表制度の後継制度として打ち出す自信があるなら別ですが、それはないでしょう。

西科 先ほど神原先生がおっしゃったように、議会で聞いて政策化していくということは議会基

本条例で条文化されることが多い七項目の論点
①政策等の発生源 ②検討した他の政策等の内容 ③他の自治体の類似する政策等の比較検討 ④総合計画における根拠又は位置づけ ⑤関係の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将来にわたる政策等のコスト計算）につながつていくと感じています。その視点でいえば、できなかった部分に着目して、次はできるような体制づくりを整備しておくことは必要だと思いますね。

オリンピック招致を巡り市民の声を聞く機会が少ない

辻道 市民の声を政策に反映させることに関連して、札幌オリンピック招致について市民の声を聞く機会が極めて少ないと思います。六月の札幌市議会で議員提案されたオリンピック招致に関する住民投票条例案は否決され、その前の三月議会では、共産党と市民ネットを除いた会派の賛成によりオリンピック招致が決議されました。でも、議会、会派が市民の考え、意見を聞く場はなかったと思います。行政は一度世論調査を行ったので、これ以降、住民の意向を把握する調査の予定はないとしています。

オリンピック開催に不安を持っている市民が多いなか、市は以前に試算したオリンピック招致と開催に伴う経費を圧縮した、新たに費用の概算を公表しましたが、削減できた根拠が不明なため、市民の心配は募るばかりです。市民は疑問と不安の声をどこに届けなければならないのか困惑しているな

か、オリンピック招致がすすんでいる状況です。

神原 札幌市のオリンピック誘致について住民投票をやるとするのは、何もオリンピックを反対するための道具として使うわけではないことを理解してほしいですね。オリンピックを開催するにはクリアしなければならない問題、解決しなければならぬ疑問点がたくさんあります。市民の多くが疑念を持っているから賛成となっていないわけで、本当に市民合意が確立して誘致するというのであれば、市民に対してきちんとした情報を与えて、市民自身が判断する場を繰り返し設け、最後に「どうするか」を住民投票でやった方がいい、そういう想いで住民投票の実現に期待しているわけです。

世界は札幌市のそこを見ているのではないですか。先ほども言いましたが、世論調査を一回実施して、賛成が多いから誘致するというのは市民合意とは言えませんよ。したがって、この件は最後にどんでん返しがあるんじゃないかと私は思っています。それに札幌市の自治基本条例には市政の重要課題についての住民投票の規定がありますが、それを無視してしまうことになれば、市政の基本も問われることになりそうです。

渡辺 住民投票条例を提案するタイミングが遅すぎた感がありますね。誘致の決議を出す前あたりに提案するべきだったように思います。もつとも誘致賛成の決議に至る背景も謎です。個人的に情報公開請求したい気持ちがあります。結局のところ、議会も行政も適切に作用していないという情けない状態にあると感じますし、情報の透明性が低いということでもあります。

おわりに―困難を乗り越え、これからの議会を展望して

西科 残り時間が少なくなってきましたので、そろそろまとめに入ります。今日の議論も含めて、今後の議会のあり方について、最後に一言お願いいたします。

渡辺 世の中が落ち着いてきたわけですから、今までは非常時のツールとしての活用でしかなかったオンライン会議については、コロナを克服した先を見据え、女性の政治参加を含め、いろいろな人が使えるようなツールとして考えていかなければならないと思います。

あと、市民のひとりとして、すべての議員・議会がというわけではありませんが、今のままの議員・議会では住民の代表と言えるのか。代議制民主主義が機能していないのではないかと。非常に懐疑的な気持ちになってきています。住民の意見をきちんと聞いて政策に生かせるように議会、あるいは議員として活動していく。まさに議員・議会としての原点に立ち返るべきだと感じています。それにプラスして、住民が直接意見表明することができる住民投票の仕組みづくりも必要と考えられています。札幌市も自治基本条例第二二条の中で住民投票規定を設けていますが、別に条例で定めるとなっているため、万が一の時には使える仕組みとは言いがたい。札幌市の場合は、まさにオリンピックが市政の重要課題だったと思っ

ています。常設型住民投票条例のような市政の重要な課題が出てきたときに住民投票が実施できるものを

制度化することで、住民として議会を補完している立場から制度導入の重要性を提えています。

高野 苫小牧市で常設型住民投票条例案の策定にかかわった人間からすれば、必要な時に条件さえ整えばできる常設型住民投票条例はあった方がいいと感じています。ただ、神原先生もおっしゃっていたように、住民投票を実施するには様々な情報が必要となります。行政側から出てくる情報は都合のいいものばかりでしょうから、二元代表制の一翼を担う議会側からも市民が正しい判断できるように必要な情報を公開・提供していかねばならないと考えています。

また、今日の座談会で課題として挙げられていたオンライン議会ですが、このシステムは住民参加・交流のツールとしても有効活用できると感じていますし、議会運営の中でも積極的に活用すべきツールだと思っています。今までは一部の人たちだけしか利用していなかったシステムが、コロナによって誰でも簡単に利用できるようなった。それを利用しない手はありません。このツールを生かすのか、あるいは生かさないのか。その動きにも注視しています。

松山 冒頭で話したように、今回のコロナ禍で議員・議会の責務を再認識する機会にもなったので、それに対応することからも、議会技術研究会としても事業別運動型予算の勉強会を開催してほしいですね。

この座談会に参加するので久しぶりに札幌に来て大きな書店に寄りましたが、地方は本屋が閉店し本を手にとって購入することができない状況となっています。議会技術研究会として、この本を

読んでおくべきといった書評のようなものがあればよいのではないかと考えています。

阿部 多くの課題が出ましたが、これらの課題を解決し、議会や執行機関のあり方を検討する際には、憲法や地方自治法をベースとした議論がとにかく必要であると思っています。議会をほしめ、執行機関も含めて様々な利害対立の中で話が進んでいきますから、ルールがなければ話し合いもできないということを変更して理解しておく必要があるのではないのでしょうか。

そして、『北海道自治研究641号（二〇二二年六月）』で神原先生が西尾勝先生の追悼文を執筆されています。その中に「西尾先生は地方自治の本旨のあいまいさを国のせいにしてしまうのは敗北主義ではないか」「自治体や自治を担うものは、地方自治を伸長させる立場からもっと、積極的かつ創造的に憲法を理解すべきではないかと、お話をされました」との記述がありました。もつと積極的に憲法や法律を解釈して地方自治の良い方向を見いだして行くことが、議会も執行機関も必要であり、責務でもあると考えます。

辻道 来年は統一地方選挙ですし、新型コロナという今までにない事態を経験したので、議会基本条例に基づき、この四年間どのような議会・議員活動をしてきたのか点検・評価してほしい。会派制をとっている議会は各会派の自己点検・評価もでてくるでしょう。

先行している福島町議会や芽室町議会のように、一気に「白書」をつくることは難しいでしょうか。できるところからは是非やっていただきたい。点検・評価することによって、次の議会の展望に

つながると思います。

神原 私も同じようなことしか言えませんが、民主主義には二つの側面があります。「制度としての民主主義」、その制度を生かす「運動としての民主主義」です。いろいろな民主主義の制度があるのだけでも、制度があっても活用する精神とかさらにいい制度をつくる精神がなければ、市民自治とか民主主義は前進しない。つまり、制度の運動化と運動の制度化という、二つの視点から自治基本条例、議会基本条例の作動状況を見つめていくことを強調したいと思います。

西科 皆さんありがとうございます。最後に司会の私からもひとこと述べさせていただきます。コロナ禍の中でも胸を張って議会改革を進めた議会は確かにあったと思います。そうした議会は第七波の到来でも対応できると私は考えていますので、どのような活動をしていたのかについて調べてみたいと思っています。

また、今回出された意見を踏まえ、今後の議会技術研究会の研究や活動を展開していくことになりましたが、現時点で困っている議員や議会は多いとも思います。そうしたところからお声がけいただければともに考えていくことは可能です。そのような議会や議員にとって身近な研究会でありたいと考えています。これで座談会を終了させていただきます。

本稿は二〇二二年七月二日に行った議会技術研究会運営委員会メンバーによる座談会をまとめたものです。
文責・編集部