

# 議会はコロナ禍で何に直面したのか

議会技術研究会共同代表

西 科 純

## 1 議会技術研究会のとりくみ

みなさんこんにちは。議会技術研究会共同代表の西科と申します。本日、参加者された皆さんには『北海道自治研究8月号』をお配りしましたが、その二七ページから議会技術研究会の運営委員による座談会の内容が掲載されています。この内容に沿ってお話させていただきます。

まず、私の自己紹介を簡単にさせていただきます。十勝管内芽室町の職員です。二〇一一年から五年間、議会事務局長を担当し、神原先生をはじめ各研究者、道内では栗山町議会や白老町議会などの先進議会を参考にしながら議会改革を進めました。議会を離れた後も、道内外の議会で研修会講師の機会をいただき、現在は別海町議会と沼田町議会の議会サポーターを務めるほか、議会に関する調査研究も継続しています。

議会技術研究会は北海道自治体学会に属する研究会の一つであり、研究会会則では設置目的を「市

民自治を基調に自治体議会の技量を高める観点から、議会論理と議会実務を媒介する、普遍性ある議会技術を豊かに構想・開発することによって、「実務を踏まえた理論」の形成と「理論をふまえた実務」の構築をめざすことを目的とする」と規定しています。確かに、議会運営では理論も必要ですが実践が重要であり、実践のためには理論が

必要です。その間に存在するのが技術です。行政とりわけ執行機関側は行政技術が大事なのですが、議会技術を中心に研究していこうとの趣旨で二〇一七年一月に発足した研究会です。

## 2 コロナ禍に直面した議会・議員の対応と困惑

本題に入りましょう。コロナ禍も三年目となり、この間、皆さんも生活の上で様々な制約を受け、物事が進まなかったという経験をされたと思います。同様にコロナ禍は議会にどのような影響を及ぼしたのかというテーマで研究会運営委員が集い

座談会を開催したところ、小さなテーマも含めて二〇項目の課題提起がありました。

### ① 感染対策のため対面議論の縮小とオンラインの活用

まず、渡辺共同代表からは、感染対策として対面しての議論縮小があった。議会を開けないというよりは、議会は開くものの時間は短縮する、傍聴者を入れないということも多かった。これは最初、罹患することを回避することに苦労しながら対応した結果によるものと分析しています。

また、利便性や効率性からオンラインを導入しようとした議会も登場しました。本来、議会は議決だけを行うところではなく、憲法にもあるように議事機関であって、政策として吸い上げ、議論のうへ発信する役割があります。コロナ禍では議決機関にとどまり、執行機関側からの議案を評決・採決することに限定せざるを得なかったという傾向が強くなる危険性を指摘しました。

### ② 住民参加や情報公開の制約

高野運営委員からは、住民参加が制約されたとの指摘がありました。北海道の自治体議会の改革の特徴は住民参加や交流によるところが大きいことから、コロナ禍ではこの機会を見合わせる動きがあったことはマイナスの側面です。また、議会情報の公開・提供・共有が重要であり、密室ではないものの、議会活動の情報がしっかりと住民に

向けて発信されたかという疑念、傍聴を制限していたわけですから、議会だよりやホームページで明確に発信したかという懸念が示されました。

### ③ 議員はコロナ禍でどのような問題意識を持ったのか

前登別市議会議員の松山顧問からは、コロナは変化の時であり、だからこそ何が議会・議員にとって問題なのか、何が課題なのかを自己検証・評価する必要があるのではないか。また、議会基本条例を制定した議会ではコロナ禍の運用方法等の点検が必要ではないかとの指摘がなされました。

### ④ 平時の議会活動がコロナ禍で問われた

平時における議会のあり方が問われると指摘したのは、本日の司会を務めている阿部事務局長です。コロナ禍だからできなかったというのではなく、実は平時の時に議会改革や活動を確実にやっていればコロナ禍も対応できるのではないかと。そこが問われている。神原顧問からも同様な発言がありました。

また、一般質問や質疑を取りやめた議会も多くあり、会議時間の短縮、専決処分（編集部注・議会にかけずに執行機関側が一定程度決めることができる制度）が乱発されたことも問題視しました。

### ⑤ コロナを理由に論戦のない議会に

辻道顧問からは、議会も行政もコロナに過剰対

応した面があるのではないかととして、道議会の専決処分の事例を挙げました。自治体独自の緊急事態宣言については、社会の行動制限をすることを考えれば、議会同意が必要だったのではないかと指摘しました。さらに、オンライン議会についても言及し、オンラインであれば何でもうまくいくという幻想・錯覚があるのではないかと述べています。

### ⑥ オンライン本会議導入は法律に違反しない

神原顧問は、三密回避の中で、密を基本とする議会活動には議会基本条例の行動規範を評価するという視点が必要と述べました。阿部事務局長が指摘したとおり、コロナ禍は通常の議会の姿を映し出したといえ、だからこそ平時の議会運営が大事であると指摘しました。

また、オンライン本会議の導入は法律に違反しているから実行できないという議論があります。議会技術研究会運営委員会としては、その議会がその気になれば、法的にみても条例化や会議規則の改正のもとで実行できると一致した意見となりました。

私からもコロナ禍の中で住民交流の抑制、偏った議会議論、オンライン本会議もそうですが、国の制度待ちという錯覚する自治体、議会の法解釈レベルの低さ、分権改革が進展していない点を指摘したところです。

## 2 議会と行政の対応はどうだったのか

コロナ禍では議会だけではなく、行政・執行機関側に対する危機感、あるいは行政の進め方も課題となりました。神原顧問からは、平時時の議会行動が非常時にも映し出されるということは行政・執行機関側にも当てはまる。普段からしっかりと運営していれば、コロナ禍でも政策議論を質や量は落ちることはなかった。神原顧問は、そのためには事業別連動予算が極めて有効であると指摘しています。今日は時間に限りがあるため説明できませんが、このシステムを導入すれば、職員にとっても業務の省力化につながり、住民にも政策や執行を伝えることができるわけです。今後、議会技術研究会でも議会側からの提案と位置付けたいので、重点テーマとして研究を進めたいと考えています。

また、議会議論を政策に反映させることができ、行政を変えることができるのは議会だけであつて、議会は行政と市民の中間に立つて問題提起をしなければなりません。繰り返しになりますが、コロナ禍は議員と議会の本来の役割、日常の活動水準を再認識するきっかけになったと言えるのではないのでしょうか。

## 3 コロナのなかの住民参加・交流の進め方

最近、「くじ引き民主主義」が話題となってい

ます。無作為抽出の方法による住民参加・交流を行っている自治体も増えてきました。これは議会側でも可能な手法であり、住民参加がなかなかできない、人が集まらないと嘆く議会もあります。多人数を抽出して少数であったとしても住民参加策として実行する自治体もあります。

コロナ禍での住民参加・交流の進め方は様々な方法がありますので、政策決定システムに議会提案を構築する仕組みが必要だと思います。また、座談会では札幌オリピック招致を巡って、住民の声を聴く機会が少なく、住民投票のあり方、タイミングの問題、前提となる情報提供も必要だという議論も行いました。

### おわりにー困難を乗り越え、これからの議会を展望して

私はこの座談会の司会を務めましたので、要点整理をしました。まず、オンライン本会議についてはコロナ禍だから実行するのではなく、出席・育児、介護または災害時などで本会議に出席できない場合にも有効であり、平時でも導入する制度担保の視点から必要があると思います。

次に、政策化七項目が議会改革のうえで重要になると思います。①なぜ政策としてやらなければならぬのか。②代替案を考える。③先進自治体の事例がありますから、それらを参考に比較する。④その上で政策の整合性を取って、⑤政策に法的

根拠を持たせる。⑥それにお金がどれくらいかかるのか。議会はここが一番弱い点であり、議員は一般質問・質疑の中で提案を込めますが、議員に対し「どこから捻出するのか」と反問権を行使すると途端に答えられなくなる。議員はそこまで考えて発言する必要があるでしょう。⑦費用対効果もよく考えていなければ、どれだけのコストを必要としますかと執行側から反問されることになってしまいます。

政策化七項目の考え方は、多くの議会で議会基本条例にも盛り込まれていますし、私が事務長を務めている病院でも新事業の企画提案と予算化、実行化の際に役立っています。自治体職員が根底に持つべき重要な政策思考の項目だと思います。冒頭の挨拶で神原顧問も触れていましたが、議会が変われば自治体が変わる、もちろん市民も変わらなければなりません。これまで議会技術研究会でも取り上げてきたテーマですが、議会改革は住民参加・交流をもとにして進める必要があります。

自治体を構成する市民、議員、首長、職員の四者を踏まえると、議員同士の政策討議も重要となります。しかしながら、コロナ禍に限らず議員間討議はあまり行われていない。議員間討議の技術が乏しいからであり、ここにも政策化七項目を基準に実行すればよいと考えます

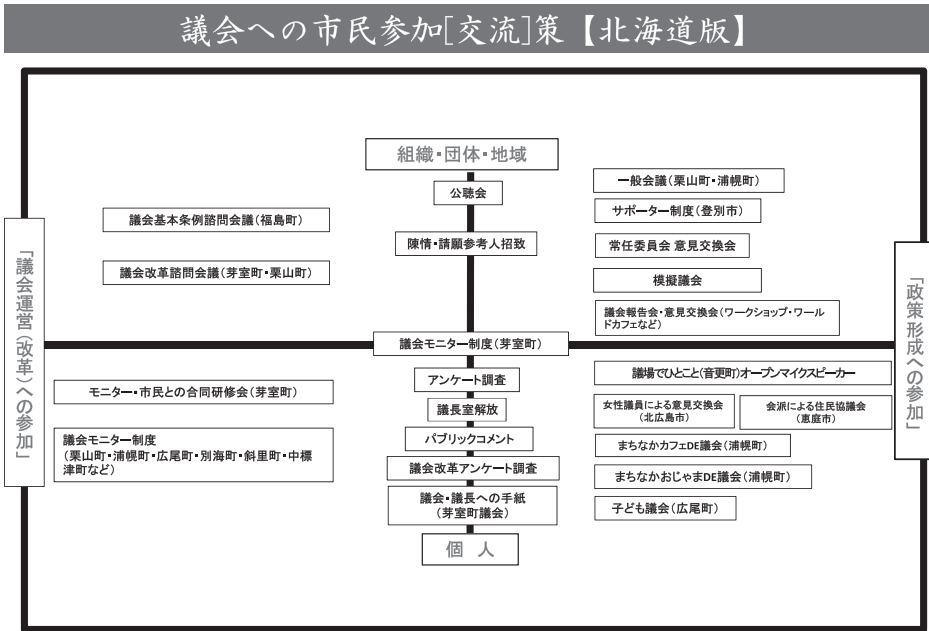
コロナ禍に限らず、人が集まらないから議会報告会や意見交換会などの住民参加事業を行わな

い、取りやめたという議会は多いです。しかし、個人的参加だけではなく地域別、自治会別、団体別、課題別の参加策を考えればよいわけです。性別や世代を分けて参加を促す方法も、組み合わせる場合も考えられます。つまり、住民参加のスタイルは無限にあるということです(図表1)。さらにいえば、神原顧問の著書『議会が変われば、自治体が変わる』の中に「市民が自治に習熟するための学校に議会が進化すれば、そこから議員になつて仕事をしてみよう」と志す市民も育つのではないか」という記述がありますが、そうした観点からも議会への住民参加を実践することが議員のなり手を解決することにつながります。

では、住民と議会の交流を通し、意見交換のうへ浮上した各課題を、議会がどのように政策を汲み上げて、どのように実践化、実行化していくのでしょうか。芽室町議会では福島県会津若松市議会の仕組みを参考としてシステム・フローをつくりました(図表2)。芽室町議会は議会モニターからの様々な問題や課題等の指摘に一つ一つ答え、実践化しながら同時に議会改革を進めました。私は経験上、改革には住民の視点が欠かせないと断言できます。

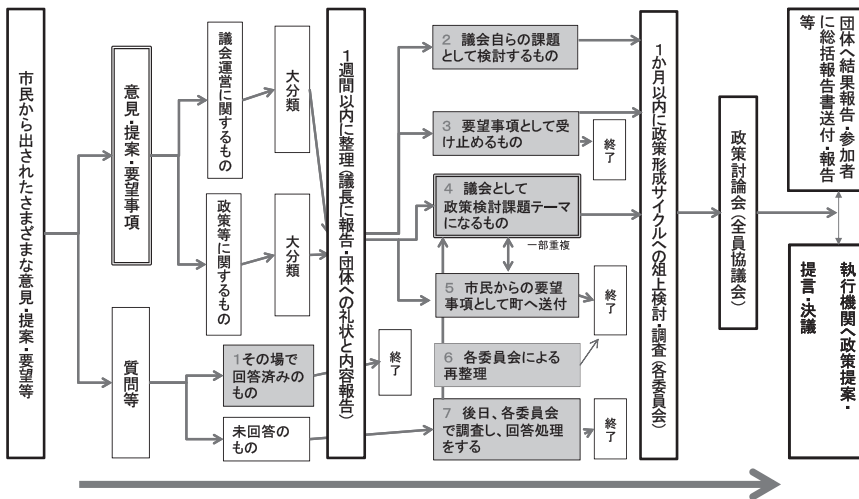
議会とは「採める」ところであり、執行機関側からすれば面倒なところです。しかし、議会議論を経なければ真の政策は生まれてこないといつても過言ではありません。討論のヒロバである議会は採めて当然であり、採めない政策化につなが

図表 1



図表 2

### 議会が市民の意見・提案・要望等をキャッチした場合のフロー



～意見交換会の企画立案～  
町民意見の集約、分類、問題発見、課題の設定までが委員会の担う範囲

私自身も病院の事務長として日々、「理論」と「実践」の反復運動を行い、その間の技術や経営改革に取り組んでいます。私にとっては、議会改革も病院経営改革も全く同じものです。

この講座を機に、今日から、明日からでも、次の議員を目指すとともに、さらに議会改革に向け頑張っていたきたいと思っています。これで私の話を終わりたいと思います。ありがとうございました。

へにしな じゅん

らないのです。議会運営や議会改革には「理論」が重要です。そして「実践」が重要です。理論なき実践は空虚、実践なき理論は暴挙とも言いますが、政策化に向

けて技術を備え、論戦するべきです。私は討論のヒロバは、議場だけではなく議場外でも行われるのが当然だと思っています。それが議員と住民との議論の場の設定です。そこにはど

のように実践し、その後どうすべきかといった設計や技術論が必要となります。様々な場面で理論、実践、技術に置き換える思考が自己と組織の成長につながると思います。