

自治体議会を討論の広場に ～ 栗山町議会基本条例の画期性を考える ～

北海道栗山町議会議長

橋場 利勝

橋場利勝（はしば としかつ）

昭和20（1945）年、栗山町生まれ

昭和40（1965）年、北海道立栗山高等学校卒業。

種子馬鈴薯、小麦等の畑作中心の農業を営む。

平成7（1995）年、栗山町議会議員に落選、現在、4期目。

平成11（1999）年5月より、平成12（2000）年10月まで、文教公正常任委員長を務める。

平成12（2000）年10月より議会議員に就任。

現在に至る（議長3期目）

司会 今日のテーマは「自治体議会を討論の広場に～栗山町議会基本条例の画期性を考える～」ということで、北海道の栗山町議会議長の橋場利勝さんにご講演をお願いすることになりました。

2000年の分権改革によって日本の自治体は、法制度上は地方政府という位置づけになりました。その流れを受けて今、自治体では自治基本条例の制定の動きが始まっているわけです。自治基本条例というのは自治体の憲法という言い方をしますが、自治体を運営していくための諸制度、ルールの根拠を明記して、それぞれの自治体にとって最高の規範力を持った条例にするという意味が含まれています。しかし各自治体の自治基本条例の中身を見てみると、なぜか議会の扱いが弱いのではないかと思います。何となく腫れ物に触るような位置づけになっているというのが自治基本条例の実態ではないかと思います。

翻って考えますと、日本の地方自治制度は二元代表制で、一方は首長を選び、そし

てもう一方で議会の議員を選んで両者の間の緊張関係の中でそれぞれの地域社会における政策的な課題を議論するというのが制度上に想定されているもので、憲法第8章の中にもそのことが明確にうたわれています。にもかかわらず地方分権が本格化している今日でもまだ議会の存在が正当に位置づけられていないとすれば、それは日本の民主主義、デモクラシーの観点から見た場合、日本の自治体の現状は半分の民主主義、片肺機構であるということを意味しているのかもしれません。

その原因はいくつかあると思いますが、少なくとも議員の皆さん方の中に、そうした扱いでも構わない、よしとするような認識が、残念ながら今まではあったのではないかと思います。それだけではありませんが、少なくとも大きな要因の一つとして指摘できるのではないかと思います。それではまずいのではないかとということで、北海道の栗山町で議会の側から自治体改革に向けた議会基本条例の取り組みがはじまったわけ

です。

栗山町議会基本条例の持っている意味は何か。日本の地方自治にとって相当に、画期的なインパクトを持っているはずですが、事実、視察がひっきりなしだということですが、今日もこの会場にいくつかの自治体の議員さんが来ていらっしゃる。橋場さんのご講演をお聴きしながら、こういう取り組みが関西の地域でもこれから始まることを、私どもとしても期待していきたいと思います。それではよろしく願いいたします。

全国初の議会基本条例

橋場 皆さん、こんにちは。ただいまご紹介をいただきました栗山町議会議長をやっております橋場と申します。よろしくお願い申し上げます。栗山町のことを最初に申し上げさせていただきます。私どもの町は人口が1万4,200人くらいの小さな町でございます。私は議長をやりまして、まだ7年たっていないのです。平成12(2000)年10月からということで私の前の議長が急逝されましたのでピンチヒッターで議長になりました。2期目の1年半すぎた時から議長をやっております。4月、統一地方選挙がございまして、4期目に立候補いたしました。今回また議長をやれという指名をいただきました。

栗山町は千歳空港から1時間以内のところで地理的には道央圏になりますが、便利のいいところでございます。隣が夕張市となっていて、その手前の町だということで栗山町をご承知いただけるかと思えます。農業が基幹の町でございまして、皆さん方に自慢できるものはあまりありません。

しかし夕張メロン、夕張キングの発祥は実は私どもの町でして、夕張の名前は使えないのですが、栗山町でもメロンをつくっております。おいしいメロンでございます。種子馬鈴薯に関しては、全国で一番の移出用の産地です。道外に移出している芋の種子が全国で一番です。あとはあまりありません。水稻が基幹作物でございまして、何でもとれるということで却って特産物がないといった方がいいかもしれません。そんな町の町議会議長をしているわけでございます。

昨年、全国で初めて議会基本条例を制定いたしました。普通、条例と言いますと理念条例として、言葉だけは中に入れるのですが、実行してもしなくてもいいというのが普通の条例でございますが、私どもの議会基本条例は議会運営の具体的内容をきっちと条例の中に入れて制定させていただきました。昨年5月18日、臨時議会で制定したわけです。3月の定例会の折りに大体できていましたので制定しようかと思ったのですが、住民の皆さん方に条例の中身をしっかりと説明して町民の皆さんから意見を聞く場を踏むことが必要だろうと思ひまして、パブリックコメントをかけましたので5月になったということです。

あとでまたくわしく触れたいと思いますが、栗山町議会では議会報告会を平成17年3月から行っていましたが、議会報告会でこの条例の中身を町民の皆さんに説明しながら、意見をいただいたわけですね。また平成18(2006)年4月に町長選挙があって町長が代わったもので、この条例は町政全体を制約する中身もありますから、新しい町長とも相談したという経過があります。それから、今年の6月定例会から、実は今ま

で議員が18人いましたが、今年4月の選挙から13名になって5名減らしたのですが、18人の議員が1年間、自分たちでつくった条例に基づいた議会の運営をしてみたい、という思いも重なって、そんなことで5月の臨時議会での制定となったわけでございます。

私、平成12（2000）年に議長になったんですが、丁度、その年に国会で分権一括法が通りました。これからの地方議会は、分権に対応できる議会が必要だという思いもありまして、平成13年9月から議会改革に着手しまして、改革を続けて4年半になります。今まで改革をしてきたこともきちっと条例の中に入れて条例化するのがいいなとそんな思いもありまして、4年半に及ぶ改革の成果をしっかりと条例の中に組み込ませていただきました。

全国で初めての議会基本条例ということになります。私も、全国で初めてということは全国議長会に問い合わせてわかっていたのですが、これほど大きな話題になるとは考えていませんでした。マスコミにも宣伝をしていただいたと申しますが、今、視察があとをたたないんですね。今年2月まで109団体、881人、昨年7月からの数字です。この条例の関係で視察者が多いです。全国の議会議員の皆さんが訪れるわけですが、そのことを考えますと、今の地方議会、これではよくないな、改革しなければならないと、皆さん思っておられる証だと思えます。視察者の8割5分くらいは道外からの視察です。特に市の関係の人が多い。インパクトもありましたし、視察者の何割かは私の町の町に泊まっていたので、経済効果もあったのかなと思っています。ところでございます。

分権社会で議会の責任が重くなる

今、なぜ議会改革が必要なのか。2000年に地方分権一括法が通りました。今までの国と地方の関係は上下主従の関係だったのが、対等協力の関係になったわけです。今までの機関委任事務が象徴していますように、機関委任事務制度で地方を縛っていたわけです。議会としても機関委任事務の関係には権限が及ばない部分でしたから、それまでの議会はあまりすることがなかった。行政側も「国がやっていますから、この部分は議会の権限は及びませんよ」というような口実もあったわけです。それが廃止されたわけですから、自治体で行う事務は全部、自治体の事務になったわけです。そうすることで自主自立、自己責任が重くなりました。行政側も重くなったのですが、議会の責任もまた重くなったわけです。

自治体の運営の姿を見てますと、どちらかというと今までは議会は主役ではなかった。わき役だったのですが、分権一括法が通りましたから議会も主役に踊り出たわけです。考えてみますと主役になるのは大変なですね。今まで通りの流れで続けていた方が我々議員としては楽なのですが、しかし、そういうことではいけない。

地方議会は住民からもいろいろ批判をいただいております。たとえば、いま地方財政は非常に厳しい。財政危機、お隣の夕張市は財政破綻になりました。分権社会になってから平成の大合併で議員定数は少なくなりました。そういうことと合わせて、政務調査費の問題も透明性がないということで厳しい批判を受ける場合もあります。分権社会になりますと住民の皆さんも地方自治について興味を持ち始めました。財政が

厳しくなって住民負担が増えていく。住民の目線も非常に厳しくなっていました。たとえば提案されたものをただ議会がセレモニーのように通していけばいいという時代ではないと思っています。しっかりと住民の立場に立って審議しなければならない。また、住民の皆さんの目線がきつくなりましたし、議会に対する信頼度がなかなか上がってこない。議会の役割は大きくなりました。そのギャップですね、信頼の低下と責任の大きさ、今までとは比べものにならないくらい議会の責任は大きくなった。そのギャップをどう埋めるかというのが我々地方議会に与えられた大きな責任ではないかと考えているわけです。

改革のきっかけは議会による町民報告会

皆さんもご承知のように、今、第28次地方制度調査会で地方議会を改革しなさいと提言がありました。全国町村議長会、全国市議会議長、同じく県議会議長会に改革の提言をしたわけですね。町村議長会では昨年4月、議会改革の最終報告を出しております。その中には私どもの議員同士の自由討議、町長、町側の理事者の反問権、町民と議員が直接対話をしなさいと記されています。実は私どもの町村議長会では最終答申の中にそういうことが含まれております。しかし今、地方議会が改革することになりますと、すべて議員にとっては大変なことなのです。改革しない方が楽ですから。しかし「今、改革をしなければ地方議会は住民の皆さんに批判を浴びて、存亡の危機に陥るのではないか」と報告の中で地方自治の専門の方が述べています。

実は昭和51（1976）年の第16次地方制度

調査会の中で「地方議会は住民とのコミュニケーションが足りない」と言っております。住民の意思を議会がしっかりと反映していない。その時の学者の方からも「議会は空洞化している」と言われていました。改革がなかなか前に進まなかったわけです。今、それぞれの地方議会で、それなりにいろいろな方法で改革は続けていると思います。しかし、いいことがわかっていても、なかなか改革が進まない。北海道ニセコ町が自治基本条例、まちづくり基本条例を全国で最初につくりました。しかしこのまちづくり基本条例の中でも議会の部分は腫れ物に触るような感じで扱われている。私どもの町でも、いずれ今の町長は、おそらく来年くらいから始まるかと思いますが、「まちづくり基本条例をつくる」と言っています。そういう意味では議会の基本条例と2本建てでもいいですが、これでいいとは思っていません。常に改革をしていかなければならないと思っています。そういうものをきちっとこの中に入れていきたいと思っているわけであります。

議会基本条例は、地方議会の憲法といってもいいかと思いますが、地方自治法の中でも「地方自治体には議会を置く」と法律的にもきちんとして議会が保障されています。しかし、私たちは法律で守られているから議会が存在しているのではなく、住民から信頼を得る議会になってはじめて議会の存在理由もあると思っております。そのために実は平成13（2001）年9月から私どもも改革を進めてきたということであります。

もう一つ申し上げたいのは、なぜ条例の制定に至ったかという経過です。私どもは、議会報告会を平成17（2005）年から行ってきました。議会報告会は北海道では最初で

ございます。宮城県本吉町が全国で一番先に議会報告会を行っていました。

議員個々人で後援者を対象に町政報告会を行っている人はいますが、市民の代表機構である議会の名で市民に報告会をおこなう例はほとんどなかった。そこで何とか議会報告会を行いたいと考えていたのです。その時、住民の方から全員の議員に「議員というのは選挙の時だけは住民の皆さんに政策的なことも話をするが、当選してしまうとそれきりですね」と痛烈な一言があったんです。私もその通りだと自覚していましたから「これはいい機会だ。よく言ってくれたな」と。その時に私はぜひ、議会が議会報告会をしたいと思っていましたから、皆さんに声をかけて何とか議会報告会に踏み込むことができました。

議員の抵抗はそれほどありませんでした。スムーズにいったと思います。政党色のある人は「僕たちはすでに行っているよ」とか、「自分の後援会活動で町政報告をやっているから必要ない」と言うんですが、それとは全く違いますね。後援者を相手に報告会を行うのと、議会は後援者は関係ありませんから、自分とあまり縁のない町内の隅々までいくわけですから、自分の都合のいいことだけ言っているわけにいきません。厳しい意見もいただきます。真の町民の声を聞くということで、この報告会はよかったと思います。

議会報告会を行いますと、住民の皆さんから「こういう報告会は非常にいいから、今後も続けてほしい」という話がありました。それで私どもも18人の議員の申し合せで報告会を行ったのですが、住民の中に「実は町民の目から見ても町のやり方でおかしいと思うことがある。議会がしっかりと

おかしいと思ったことを議会の責任において正していただきたい」「あなた方はこうやって報告会を開いているが、あなた方もいつ選挙で落ちるかもしれない。選挙で違う人が選ばれてもしっかりと続けていってほしい。それには条例を制定したらどうか」という意見もいただきました。「なるほどな。それも一つの方法だな」と、考えはじめました。そこで、議会報告会を終わった後、それぞれの班で集約して「どうだ、ぜひ一つ、条例化しよう」ということでまとまりまして条例制定に至ったということです。

報告会は議員が説明する側に回るわけです。条例制定も報告会も住民に後押しされた、条例制定も住民に後押しされたということで、私どもは「開かれた議会」ということをめざしていますので、そういう意味においては住民の皆さん方にいろいろ後押しをいただいて、ここまできたなというふうに思っているわけでございます。

議会在インターネットで放映

平成13（2001）年9月から議会改革を続けてまいりました。今回、新たに改革の成果も条例の中に入れましたので、改革の主なものと条例の主なものを、皆さん方にお話をしたいと思っております。

私から見ても、議会改革ということに対して、住民の皆さんの意識は盛り上がっていない。自分の選んだ議員が、選ばれた議員もそうですが、情報を報告しない。選んだ町民の皆さんも自分の選んだ議員がどういう発言をしているか、議場でどんな活動をしているか、そこまでチェックはしていない。選んで、それで終わりなんですね。

そうということで、もっともっと住民の皆さんに情報公開する必要があるということで、平成14年6月から議会にテレビカメラを入れましてインターネットで放映しています。

これはなぜかと言うと、議員だけではなく、執行側も町政も情報を伝えるためにも必要だと思っています。今はあちこちの自治体でテレビで放映しているところは数多いと思いますが、私どもの地域のようにインターネットで放映している議会はどこもありませんでした。ケーブルテレビでやっているところはあったんですが。国会でもそうですね。テレビで映っている時は緊張して、いい質問が出る。テレビで映っていない時は居眠りする議員もいるかと思えます。議員は住民の目線があるとそれを意識します。そういう意味ではよかったなと思えます。よくも悪くも情報が速く伝わる。悪ければ町民の批判が即、来る。こういうことで効果があったと思います。

私ども議員は選挙という評価を受ける身ですから、住民の皆さんに情報を伝えていく、自分が頑張っている姿を見てもらい、これが筋ではないかと思っていまして、テレビカメラを入れてインターネットで放映したのは効果があったと思います。傍聴に来ていただきたいと言っても、市民の皆さんはなかなか来てくれない。夜間議会とか日曜議会とか住民の皆さんの都合にあわせてやるんですが、1、2回はいいんだけど、元の木阿彌になっている。そういうことであればいつも公開して住民の皆さんに見ていただく方がいいだろうということで、インターネット放映に踏み切ったわけです。それから今までより傍聴者が多くなったなと思います。アクセスは100くらいあります。一番多かったのは議案にもよりますが、

700くらいのアクセスでバンクしたことがあります。住民の皆さんの興味を引くようになったかと思っています。

今までは実況中継だったんですが、今年5月からオンデマンド方式で録画していつでも見たい時に見られるシステムにいたしました。この人の質問の時間だけ見たいという時はアクセスしていただければ見られる状況です。よその皆さん方に見ていただくような立派な議会ではないですが、よくも悪くも、しっかり見ていただくことが大切ではないかと思っております。

私ども、議会の定例会の度に一般質問者の質問者の名前と項目の中身をポスター1枚に書いて、議員がコンビニエンスストア、ホテル、駅とか公の施設に貼って歩いています。少しでも傍聴者に来ていただきたいということで活動を続けています。この効果はわかりませんが、私たちの改革にあたって、町民の皆さんに議会に関心を持っていただくという啓蒙活動の一環として続けております。

情報公開と透明性の確保

開かれた議会にするためには情報公開と透明性の確保が大事であることはもちろんですが、それのもとになる情報公開条例がまだありませんでした。そこで平成14年、執行側に「ぜひ情報公開条例を制定してほしい」と言ったんですが、なかなか重い腰を上げなかった。それなら議会で行うと情報公開条例をつくって、中間報告まで議場でしたんです。そうすると議会の本気度がわかったのでしょうか、執行側が「ちょっと待ってほしい。半年待ってほしい」ということで、半年待って町側の提案で最終

的には情報公開条例を制定しました。行政には、昔から情報を伝えたくないというのが本能みたいなものがありますが、正確な情報をきちっと伝えることは、それだけ住民の皆さんも、しっかりと正確な情報を得るわけですから、正しい認識と、正しい政策に対する批判の目も養える。情報公開条例は今ではあたりまえですが、その意味ではこの条例はよかったなと思っています。

私どもは政務調査費を平成15年からつけましたが、先に情報公開条例をつくっていましたから、政務調査費は住民の目線から見ると、何か第二報酬ではないかと見られがちですが、一つの曇りもなく、1円たりともしっかり公開している。もちろん条例もつくっていますから、領収書をつけて使いう方も全部決めております。政務調査費の導入もあたっても、しっかりと情報公開条例をつくったことはよかったと思っています。

議会報告会は議員の資質向上をうながす

先ほどのべました議会報告会は、北海道では初めてでございます。栗山町は18人の議員と1万4,600人の人口で60くらいの自治会がある。しかし小まめに回ることはできません。議会報告会は12会場を設定して、ここに議員を3班に分けます。議長に任せるというので年齢順に1、2、3と分けて、1班6人で、均等になるように全部役回りを決める。12会場どこに行くかわかりません。一番年長者を責任者として決めて、班長の抽選によってどこの会場に行くかを決める。自分の支持母体と一切関係ない。そういう意味ではいいと思います。

私も自分の選ばれた地域で報告をします

が、どうしても自分の都合のいいことしか言いません。後援者ですから厳しい意見もあまりありません。しかしどこへ行くかわからないわけですから、初めて接する町民もいます。そういう意味では厳しい意見もきます。厳しい意見を受け止めなければだめですね。そういう意味では報告会はよかったと思います。町民の皆さんの評価もよかった。

何を聞かれるかわかりません。議員が聞かれて答えられなければ、なんだとなりますから、踏み切る時も諸刃の剣だったのですが、議員も何を聞かれてもいいように一生懸命勉強します。わからないことはわからないんですが、議員の資質向上にもつながったなと思っています。

こうした試みはやろうと思えばやれるわけですから、どこの議会でもできることではないかと思っています。議会報告会は、住民の皆さんも「これからも続けてほしい」と言ってくれました。そこで条例の中にも「年1回以上行う」と決めました。効果があったと思っています。議会の報告をするわけですから、議会で決まったことを報告するわけですから「あの時、私は賛成しなかったよ」と言っても通用しません。議会の意思として決まったことについては、反対の人も決まったことに対してはすべて同調していただく、これが基本でございます。

地域を回る時、それぞれ12会場、地域の皆さんと共同で開催する、共催の形でやっています。役割分担はしますが、ベテランの議員だけが質問されて答えるということになると長続きしません。すべて平等に回るように6人の議員が均等に振られるようにいたします。大体7時から9時までの2

時間です。1時間は議会の報告で、あとの1時間はフリートークです。町側に対する質問もあります。町側に対する質問は答えられるものと答えられないものがあります。それをしっかりと受け止めて記録して議会として町側に質問事項を見せて、しっかり答えるようにする。質問事項と答弁を添えて次年度の報告会に町民の皆さんに配っております。聞くだけではありません。聞いてしっかり答えて議会として対応するわけです。それを住民の皆さんに渡しております。そういう意味でも議会報告会はよかったなと思っています。

市民の要望で一般会議を開催

4年に1回、住民は選挙の時だけ政治に参加する。本来はしっかり町民に選ばれ住民に一番近い立場にいるはずですが、しかし現実が一番遠いのではないかと。そこで町民との距離を縮める意味においても町民との対話が必要ではないかという趣旨で、今回一般会議を条例の中に入れました。

一般会議は幅広い意味を持ちます。たとえば11月は決算委員会ですが、12月からは次年度の予算査定に入ります。次年度の予算には執行側の権限ですから、私どもの考え方を入れるかどうかは別として、執行側と次期の予算編成に向けて懇談をしております。これも一般会議です。一般会議は住民の皆さんから要望があつて、年1回の報告ではなく、何回でもどんな団体とも議会是对応します。これが一般会議です。5、6人の皆さんから「議会と話し合いを持ちたい」と言われて18人が出向くわけにいかないの、「この範囲でいきましょう」ということで、対応の仕方は議会運営委員会

協議します。

一般会議を条例を制定してから3回行っています。商工会議所の役員の皆さん、建設協会の皆さん、農業団体の役員の皆さんと3回行いました。それぞれの幅広い意味での意見が聞けて大きな参考になりました。一般会議で意見交換しながら必要なことは意見書もありますが、陳情とか請願、一般質問に結びつけていくのが、私どもの考え方でございます。

地方自治法に定められている参考人招致、公聴会は今までも積極的に行ってまいりました。北海道は財政的にも厳しい自治体が多いわけですから、住民負担を伴うものについて、ごみの有料化、水道料の値上げ、公共施設利用料の値上げなどについてはいろんな団体から選んで、住民の皆さんを参考人として呼び出して意見を聞いています。特に今回、請願及び陳情についても住民の政策提案と位置づけました。今までもやっていたましたが、改めて条例の中に位置づけていたしました。住民参加の議会を目指しているわけですから、当然だと思っています。必ず提案者から意見を聞くようにしております。

財政状況も議会でチェック

委員の政策能力の向上をめざすことにおいては、北海道に限らず地方自治体の財政状況は厳しいです。これをどう好転していくかということは行政側だけでなく、われわれ、監視する立場にある議会としても、大いに関心をもって議論していかなければならないと思っております。財政問題、これは難しい問題ですけれども、その実状は役所の担当部局だけが知っているだけで、

職員全員が自分の町の財政をどこまで知っているか、私はそこまで熟知していないと思っています。議員は町政全体を監視するんですが、しかし監視する立場のものがしっかり町の財政状況の中身を果たしてわかっているか、それは疑念を持つところです。平成14年から栗山町中長期財政問題審査特別委員会をつくりまして、私どもの町の財政状況について、基金がいくらで、栗山町の長期財政計画はどうなるかを、しっかりと過去2回、検証してきました。今は3期目になります。6月議会でもた特別委員会を立ち上げまして、検証しているところです。

お隣の夕張市が財政破綻をいたしました。そんなことからすると、議員がそこまでチェックできるかというのは厳しい問題です。行政がしっかりしていれば綻びはないんですが、地方財政は単年度会計ですが、単年度ごとに予算と決算をチェックしてもだめですね。バランスシートをつくって会計処理を行っていけば問題はないんですが、単年度会計は基金から取り崩しても、基金がいくらかでも残れば黒字になる。本当は基金を使った分だけ財政はその年はマイナスになるわけです。各年度の公債比率もわかります。ただでも10年後にどうなっていくかわかりません。そういう意味では議員の政策能力向上を目指して、財政問題をきちっと把握することか大事だと思っています。

どこの自治体もそうだと思いますが、実は栗山町も行財政改革を、ご多分に漏れず一生懸命やっていますが、財政推計をしますと、平成17（2005）年から10年間、27年まで104億円、このままやっていると財源が足らなくなる。そういうことで、人件費を

削ったりむだを省いて104億円分を浮かさなければならぬ。行政側だけでなく、議会がしっかりと監視して指摘していかないと、中央集権の機関委任事務制度があった流れでやっていますから、なかなか改まっていけないのではないかと考えております。たまたま行政がしっかりしているから綻びはないんですが、行政と議会がともに対処していかないと、もう町が破綻になると「議会なんていらんよ」と住民の皆さんから言われるのではないかと考えています。

議会理念としての自由討論

私どもはこれまで5回ほど理事者側の提案に対して修正権の行使をしました。私が議員になったのは平成7年でしたが、その頃は行政はまだバブルでした。修正権を行使すると町長への不信任だと言われましたけど、当然、議会の権利です。修正権を今まで5回くらい行使いたしました。当然、どこの議会も首長の与党、野党になるんですね。おのずと与党、野党を形成する。バブル経済の時代は議員が、首長に自分の要望をかなえてもらうために与党につくったこともありました。与党、野党を形成して、与党が絶対多数になると根回しをして、緊張感がなくなります。地方議会は二元代表制なんです。二元代表制というのは機関対立主義ですよ。議会が野党的立場なんです。野党とは言いませんが、住民の立場に立って、提案されたものを質問も何もしないで通すのではなく、きちっと議論をして、議決することが大事ではないかと考えています。議会で議員が批判をするのは反対ではないんです。しっかりとそのものの議論をして、そこでより論点、争点を争いながら、

新しいものを発見していくことにつながるわけですから、単に批判することは反対の意味ではないと思っています。

議会基本条例をつくった関係で、実は、条例の中の前文にこの二元代表制の理念を述べています。町長と議会の異なる特性、町長は独任制です。議会は合議制機関です。これが合い競いあって住民の付託に応えれば、最終的にその町にとっての最良の意思決定ができると前文に書いています。私も常日頃から開かれた議会を目指したいと思っていますから、常に住民の皆さんとの対話を心がけています。議場というのは、町長と議会と職員と町民、この四者の相互協議の場である。議場はそういうものだと思位置づけております。

議員と執行者が競いあえば最良の意思決定ができる。最良の意思決定はどういうふうにしてつくるか。議会は議員同士や町長との自由闊達な言論の場です。自由闊達な議論を通して、人の話をよく聞くと「なるほどな」ということもあると思います。その意味では論点、争点を整理して新しい発見ができる。それが言論の府である議会だと思っています。

私どもの基本条例では議会としての一番大きな使命は、あくまでも自由討議にある、言論の場だということが、今回の私どもの基本条例の核心であります。議会基本条例を議会運営の最高規範と位置づけております。基本条例の中身は前文は理念、各条文はその理念を具体的に制度化したものであり、制度を動かすための原則を各条文で述べています。

4年半かかってこの条例をつくりました。一気につくると議員の抵抗もあったのかなと思います。しかし4年半かけてじわじわ

とやってきたので、いつ変わったかわからない。よく視察に来る人からは、そのあたりを聞かれます。「議長の指導力ですか？」と言われますが、そんな指導力は関係なく、徐々に少しずつ改革してきた。条例の中身の8割方はそのような過程をへてつくられてきました。急に変われば、いくら栗山町の議会でも抵抗があるかなと思います。いつ変わったかわからんよということでやってきましたから、そういう意味では極めてスムーズに条例を制定することができました。

政策提案における説明責任と反問権

新しい条例の中身と、今まで改革を行った主なものを述べましたが、そんな中で今回、「町長が新しい政策を提案する時は、議会に7つの要件についてきちっと説明してください」と申し上げました。最初は町長も嫌だなと思ったと思いますが、「そういうことを言っても町長、この程度のことはしっかりと私どもから質問で指摘しますよ」と言いましたので、「仕方ないな」ということで認めていただいたんです。新しい提案をする時には7つの政策要件、その中には将来のコストはどうなるかをきちっとすることも入ってますが、100%補助金でものをつくったとしても維持費がかかるわけですから、財政を考えればタダでもらったからいいというものではありません。そういう意味ではしっかりと将来のコストまで取り入れました。

地方自治法96条第2項では議決の追加をすることができるんです。その中では長期総合計画についてはしっかりと議決事項として入れました。総合計画の基本構想は、

今までも議決事項として地方自治法でも決められていましたが、総合計画そのものを今回議決事項に入れたことによって、私も議員としても責任がいちだと重くなった。総合計画そのものがしっかりした計画でなければならないし、これに基づいて町の政策があるわけですから、行政も大変だし、私も大変です。それだけ議会としての責任が重くなります。そういうものを今回、議決事項に加えさせていただきました。

反問権について。今回、町長と執行側に反問権を認めることにいたしました。96条第2項の議決案件の追加は、町長の政策提案に厳しい条件をつけたわけですから、この反問権も当然だと思っています。議員も安易に一般質問することがあるんです。行政側は何とか丁寧に答えようという考えがありますから、焦点がボケてくることがしばしばあります。自分で十分調査もしないで情報だけ聞きつけて質問する。こういうことになると、双方の議論がかみ合わないことがある。今回、改めて行政側に反問権を与えたんですが、視察に来る方の中には反問権を与えなくても反問する首長がおりますから、「そういう人に反問権を与えたら大変だよ」ということもありました。しかし、私もはお互いに紳士的にやっていますから、町長に反問権を与えた。

5月、条例を制定して、6月の定例会で二つ反問権の行使がありました。焦点がボケなくていいと思います。「あなた、こう言っているけど、これは違うよ」ときちっと説明する。議員も反問されたら困るから十分調査を尽くして質問することになりますので、聞いていてもよかったなと思いました。反問された人も「長く話しすぎて、焦

点がボケたところもあるのかな」と言っていましたけど。聞いている人が、しっかりわからないとだめだと思います。反問権、一問一答もありますから、筋書きのない一般質問になるなと思っています。裏で質問事項を打ち合わせてやることもありますが、質問する場合は、疑問もその問題に精通していなければいけないのではないかと考えております。

議員同士の自由討議

自由討議について。議会は全国どこもそうだと思いますが、行政側に質問し、あと反対、賛成があれば討論して、最後に議決です。行政側に質問するだけなんですね。議員同士の自由討議は全くないんです。本来は二代表制の合議制機関ですから、合議は互いにああでもない、こうでもないと討議して最終的に落ちつく。議員同士、行政側から提案された議案であっても、いろんな考え方があると思います。ここがこの議会も全員協議会で根回しをしている。しかし全員協議会は公の認められた機関ではありません。ここで根回しされてわかっていても、それはそれとして住民の皆さんに対して、議会で本当は知っているはずだと思っても、きちっと質問すべきなんです。一般の皆さんから見ると「議会で議員同士で議論している、喧々諤々と議論して決まったのだ」というイメージがあると思いますが、実質の議会は、全国どこもそうはなっていないと思います。議員同士の自由討議が一切ないのが、今の議会ではないかとと思っています。

私もも常任委員会に重要な案件は付託しますから喧々諤々と議員同士で議論して、

最終的に「このへんで」と修正案を出すわけですが、本会議では自由討議の場はいまだかつてないんです。しかし住民の皆さんから見ますと、その議案に対して住民の皆さんが「なんでこういうことを議員は質問しないのか」と思うことがあるかもしれません。討論、採決だけではわかりません。問題提起、議論することによって、その中から論点、争点が発見されて、ひょっとしたらもっとよいものが出てくるかもしれない。しかし自由討議がない。

情報公開は議会の資料を書面でかいたものを全部見せればいいのではなく、本当は議論を通じて住民の皆さんに見せるのが、言論の府としての議会の一番重要な部分ですね。ところが今は、そうはなっていない。全国どこの議会もそうだと思います。そこで自由討議をすることにいたしました。重要案件は委員会に付託するものですから、本会議では質疑、討論、採決となっています。「自由討議は動議によって出しているだけで結構です」と私ども申合せ事項にしています。自由討議が成立してくれば、討論はいらんのだと。いきなり質疑、自由討議、採決でいいなと考えております。これはできますから、そういうふうには持っていけばいいと思っています。議員同士が「あなたはこう言っているけど、違うでしょう。私はこう思いますよ」と同じ賛意でも、いろんな意見が聞かれる。そんなふうに思っています。合議制機関でありながら、議会には討議する場所がないというのが実態ではないかと思っています。

その他、条例の主なものとして、重要案件に対する賛否を公にすることにいたしました。たとえば住民負担をとまなう議案。たとえば合併とか大きな議案については、

議員としては自分の政治信念がありますから、公にするのが筋だと思っています。これについても「この議案は今回は重要議案ですから賛否をとりますよ。広報に載せますよ」とお知らせしようと。これを議会運営委員会ではかりながら進めたいと思います。これは住民の皆さんからすると議員を選ぶ一つの大きな要素になるのではないかと考えております。

議員定数と報酬の見直しについては、あくまでも私どもは参考人招致、公聴会をやっておりますので、町民の皆さんの意見を聞きながら提案は議員がする。提案は議員の責任においてやることだと思っています。

私ども選挙のたびに条例を見直すことにいたしました。条例が目的に沿って実際、運営されているかどうかを見直す機会は4年に一度の選挙の年と言っています。今回の選挙で議員が13人になりまして2人新しい議員が出ました。新しい議員にも認識していただく。改めて条例を認識していただく機会でもあると思っています。この条例についても、時代が変わればこれがいいと思っています。もったいいいものもあると思っていますから、そういうことをしっかりと4年に一度、検証していくことにいたしております。

議会基本条例が全国に波及

全国どこの議会も標準会議規則によって運営されていると思います。分権社会になりましてから会議規則そのものが制度疲労を起こしている。私どもは今回、条例を定めて、情報の公開、住民との対話を目標に掲げて条例をつくりました。どこの議会も

会議規則だけで運営していると、制限することが多くて目的がない。分権社会になってから国と地方は対等協力の形になりましたが、法律においても対等なんですね。子どもは法に違反しない範囲の中で条例を制定していますが、情報公開条例は、地方自治法にもどの法律にも書かれていません。市民参加も書かれていていません。法律に定めがない。しかし情報公開も市民参加もこれはあたりまえです。地域にとっていいものは条例に定めて、どんどん条例をつくっていくべきだと考えております。

昨年11月1日に三重県議会が県下の議員を集めて地方議会のフォーラムを行いました。それぞれ周りの県からも議員が参加しておりました。350人くらいだったと思います。私に「一番先にやったんだから、実践報告をしてほしい」と三重県議会に招かれて報告してきました。三重県議会も今年の12月20日、条例を制定しました。ちょっと私どもとは中身が違いますが。その後、伊賀市が5月から条例をつくっております。私どもの町にも視察に来られました。神奈川県湯河原町もつくりました。北海道の今金町もつくりました。登別市もつくりたいと。全国あちこちで議会として、しっかり目的を持った基本条例をつくるのではないかと考えております。

二セコのまちづくり基本条例を始まりとして今、全国であちこちで基本条例をつくっていますが、議会はなかなか改革に前向きでないんですね。しかし、いいことは実践していく、そうでないと住民の皆さんが納得しないと思っていますから、私どもの基本条例が、少しでも全国のそれぞれの地方議会に、何らかの励みになればいいなという思いを込めて、あちこちに呼ばれてい

って話をしています。そういう布石になってほしいなと思っているわけでございます。

今日は私どもの実践をお話いたしました。ご静聴いただきましてありがとうございます。質問があれば受けたいと思いますので、よろしくお願いいたします。どうもありがとうございました。

司会 どうもありがとうございました。二元代表制はどういうことなのか、橋場議長の講演で実によくわかったのではないかと思います。逆に言うと、今は会場にいらっしゃる皆さんの自治体の議会のことを考えれば、その落差を実感されたことだろうと思いますが、盛り沢山な議会改革についての内容を報告していただきました。質問を受け付けたいと思います。

（質疑応答）

質問 滋賀県東近江市から来ました。2回合併をしまして12万弱の市になりました。昨年、一昨年と2回合併しております。議会で栗山町を8月初旬にうかがってお話をお聞きしたいと申し込みをさせていただいたところ、大変お忙しいようでお断りをいただきました。龍谷大学でこのような機会をいただきましたので寄せていただきました。私ども1市6町の合併ですので議員もばらばらです。議会報告会をなさっていることはよいことだと思います。私どもも以前から町政報告会、地区別懇談会はやっているところですが、会派制で無会派も入れて6つございます。栗山町では3班に分けるとのことですが、意見の違う議員もおられるし、私ども1市6町、離れた旧町は合併したてで、わからないこともありまして、班の振り分けとか、意見の違いで、地域に出掛けていってうまく住民の皆さんと話が

できるのかなという心配もあるのですが、そのへんいかがでしょうか。

なお最近、東近江市でもケーブルテレビで議会を生中継しておりまして、緊張感を持ってやらせていただいています。

橋場 議会報告会で最初の1時間が報告、あとはフリートークで懇談します。議会の報告は予算が決まってからやっていますが、その年の予算の主なもの、その年に決めた重要議案を住民の皆さんに伝えることを主眼にしています。議会で決まった経過を住民の皆さんに伝える必要がありますから。

議会報告会は3班に分けて「こういふことを報告しよう」と決めてやっています。議会に対して「こういう質問が来るな」と思うものは先手を打って説明するんです。報酬についても政務調査費についても、私どもは決して報酬は高いと思っていませんが、下げてもキリはありません。いくら下げても、まだ下げろということについては、ただ言ってもだめですから、全道の類似町村の比較資料を集めて「こうなっていますよ」と。北海道の空知支庁圏で、10市15町村がありますが、「町村としてもこれだけの活動をしていますよ」という資料をきちっと出せば町民の皆さんは納得しますね。政務調査費も「そういうことであれば上げた方がいい」とか「報酬もそんなに低いなら」と言ってくれます。しかし、上げるわけにいかんのですね。

住民からの質問にはきちっと筋を通して説明すれば、住民の皆さんは納得していただけますね。そういうことでは報告会はいいと思っています。最初の年は行政側に対する質問が8割くらいでした。2年目からは議会に対する質問が多くなりました。議会にとって町民は味方だと思っていますか

ら、情報をしっかりと提供して理解いただくことが大事ではないかと思います。よその町村と比較するにも年に何回か常任委員会をやっていないこともありますから、自分なりに説明する資料を寄せていくことが大事ではないかと思っています。

質問 大阪市役所の議会事務局で政策調査を担当しております。上司からもぜひお話を聞くようにといわれ参加しました。大阪市は人口240万人、24区の行政区がございます。議員が89名おります。議会の運営方法も異なると思いますが、議会にまつわる制度改革を今後どう生かしていくかについては同じ課題を抱えていると思っています。その観点から2点ほどおたずねします。

修正権の行使をされたということですが、具体的にどういう内容か。たとえば首長が提案した議案に対して修正をかけるとしても予算に関連したものを修正しようとする、それに伴う予算措置が必要となってきました。議会は予算の提案権がありませんので、修正権を行使したとしても実際に首長に手当されないと実施されないことが起こりうる。そういう点で栗山町ではどういふふうに考えておられるか。それが1点。

もう1点は、お話から議員が真摯に勉強されていることがよく分かりました。私もその話を持ち帰って議員に伝えないといけないのですが、当然、議員を支えているのは議会事務局です。どこも自治体も同じようだと思いますが、職員は首長についている。大阪市長のもとに職員が4万3,000人おります。市会事務局は議長のもとで53名の職員です。人的パワー、持っている専門知識、かかる人手から比べてハナから勝負にならないわけです。二元代表制で議決機関と執行機関は機関対立関係にある。ところ

が実際に対立していくためのマンパワーで言うと彼我の差は大きい。その中で住民の付託に応えられる議会活動をやっていく時、議会事務局も含めた政策形成能力、調査能力も含めて向上させていかないといけないと思いますが、その点について栗山町ではどのようなお考えをお持ちか、その2点について教えていただければと思います。

修正権行使と予算措置について

橋場 たとえばごみの有料化、これについて最初に提案されたのは袋が大きくて金額が高かった。ここで住民の皆さんを参考人でお呼びして話を聞くと「そんな大きな袋はいらない。使い勝手が悪い」と。そこで、袋の大きさを改めて50リッターから40リッターに変える提案をしました。金額も2割下げました。組み替え動議でも議会が通らないと予算は通らないのですから、執行側と話をすることはできると思います。それと保育所の民営化を今年4月から行いました。町立の保育所を民営化することは我々の地方では抵抗が強い。しかし厳しい財政の中ではやらざるをえない。私どもは他の府県もしっかりと調査して、昨年4月から行うと言っていたんですが、あまり急速すぎて父母の皆さんが反対していた。そこで1年間遅らせまして、民営する相手も募集したら4つほどありましたから、しっかりと父母の皆さんも入って「あなた方も選びなさい」ということで1年間延長したというのが修正の中身です。

予算の組み替えそのものにまつわるものは少なかったんですが、公共施設の利用料の値上げについて、これについても参考人の意見を聞くと、公園がありまして焼き肉

コーナーのごみは全部持ち帰りだと言っていました。しかしこれは車で来ている方や町内の方はいいが、町外の皆さん、バスや公共施設に来た人に、ごみを持って帰れといっても大変だと。そういうものはきちっと料金をいただく。ごみの始末をする料金をいただいて貸そうと修正しました。

あと水道料と下水道料の値上げ、私どもの町は年金生活者で厳しい世帯もあるものですから、所得制限をして所得の低い人には料金を上げないで今のままでいこう。こういう修正案を出しました。修正はしましたが、あくまでも町側と協議して「こうでなければ通りませんよ」と予算措置を町側にさせるということでございました。

事務局体制について

事務局体制は3人です。今日はここに議会事務局長が来ています。議員のサポート体制は大事だと思いますが、法務の関係は3人ですべて行うのは無理ですから、執行側の法務担当の人に手伝ってもらったりしています。同じ役場の中ですから、住民のためになることであれば、役場の職員も議会とか行政側と関係なく手伝っていただくという考えであります。人数を多くはしたいですが、空知管内の町村を見ると2、3人です。多くすることはできない。したいけれどもできない、財政的な制約もありますので。問題は頭数ではないと思います。頭数だけ言っても意識を持って頑張ってもらう人がいないと、少なくとも3人でも4人、5人の仕事をするのではないかと思いますから。

質問 大阪府吹田市議会事務局職員です。今回の条例の中身を見ますと、議会と地域

住民が密着した内容になっています。導入に値するものばかりだと思います。その点で吹田市は人口35万人。条例を制定して一般会議、議会報告会をする中で、自治体の規模が問題になってくると思いますが、自治体の規模と内容との関係で、どのようにお考えなのか教えていただきたいと思います。

橋場 逃げ道を考えれば、いくらでもあると思います。議会改革にとって、人口が多い、少ないは関係ないと思っています。多いところであれば個別に住民の皆さんと接することはできませんが、タウンミーティングでもやろうと思えば方策はあるわけです。反問権だって、人口の多い少ないは関係ないでしょう。自由討議だって関係ない。住民にいかに透明性、情報公開して公に見ていただくことが大事ではないでしょうか。「栗山町は小さい町だからできたんでしょう」と言われるのですが、しかし人口規模が大きい、小さいに限らず、やるか、やらないかではよいのでしょうか。議長一人

では無理です。事務局体制、同調者が大事だと思います。三重県もやりました。中身は違いますが、反問権を入れた方がよかったなと思いますが、三重県はそういう形ではありませんが。採り入れること、できることはいくらでもあると思います。ぜひ一つ事務局の皆さん、頑張ってくださいと思います。

司会 どうもありがとうございました。自治体の大小の規模は関係ないんだと強調されました。お話を聞いていると、この条例に至るまでは4年半かかっているわけで、いかなる自治体であれ、できることから着実にやっていけば、気がついてみたら栗山町に近いところまで行けるんじゃないか。可能性はあるということを肝に命じて、これから関西でも、こういう取り組みが、議会発で、新しい動きが出てくることを期待したいと思います。今日はどうもありがとうございました。

[2007年6月29日講演]