存在感のある自治体議会をめざして —議会基本条例をツールに「政策のひろばとしての議会」をつくる—

会津若松議会議長
目黒 章三郎

目黒章三郎（めぐろ しょうざぶろう）

1952年福島県大沼郡三島町生まれ。法政大学法学部中退。1995年4月会津若松市議会議員初当選。1999年4月に2期目当選、2007年4月に3期目当選。NPO法人環境保全会議あいづ（ECA）理事、NPO法人はっとハウスやすらぎ理事、会津新選組同好会（隊士名・井上源三郎）などをつとめる。

目黒 京都といえば京都所司代というのがありました。安政の大獄以後、京都は大変治安が乱れ、京都所司代ではどうしても京都の治安が守れないということで、そのうえに京都守護職というのを置きまして、幕末は京都の治安を守ったということです。それに、会津藩が白羽の矢を立てられまして、今の京都府庁跡に、京都守護職屋敷というのがありまして、そこに石碑だけが建っています。今の京都府庁のところですか。それができるまでは、京都に金戒光明寺、そこが駐屯の場所だったのですが、鳥羽伏見の戦いで亡くなった会津藩士の墓が黒谷山の一番上にあります。

余談ですが、その配下の新選組のさらにその下の手下として使われた地元の小鉄会というのが、会津藩のお預かりという意味で会津という名がついています。そういうステータスなのです。そこの初代は黒谷山の会津藩の墓地と同じところにあります。その命日には黒服のその筋の人たちがお墓参りに来ているそうなのですが、余談はさておき、1時間くらいお話させていただいて、それから質疑応答をしたいと思います。

議会改革で注目を浴びる

会津若松の議会改革が始まったのは、統一地方選挙が平成19（2007）年4月にありまして、翌年の6月の定例会で議会基本条例を制定したということです。議会基本条例制定前は、全国の議会と比べてもたいした特徴的なことはなかったのですが、制定以降全国から注目を浴び、今、年間150団体くらいが議会改革だけで会津若松市議会に視察に訪れています。当然、議会事務局だけでは対応できないので、今は、議員が当番制というか、誰かが対応しています。議会事務局は司会をするくらいで、後は議員自らが対応しているということで、私も週1・2回、議長になる前からやっていました。ただ、物見遊山的に来る議会か、本当にやろうとして視察に来るのかも、空気感でわかってきました。意思疎通が悪い議会だとか、仲の悪い議会だとか、逆に意思疎通の取れている議会だとか、しゃべっているうちにわかりますね。この議会は真摯に受け止めて、帰ったら議会改革に進んでくれるとか、単に聞くだけかとか…

きっかけは議長選

平成19(2007)年4月に選挙があり、5月の臨時会で議長・副議長および委員長・副委員長を決めなくてはならないというときでした。若松の議会定員は30名です。私の所属した会派は4名で構成しました。私の政治的な立場は完全無所属です。ただ君が代と日の丸はあってもしかるべきだと思っております。そういう政治的スタンスです。4人で会派を組みました。最大会派は当時9人の会派がありまして、あと、5人会派がありました。9人会派と5人会派のほうから、議長に出たいといううわさが個人名とともに流れてきました。

私は3期目なのですが、1期、2期市会議員をやって、3期目は県会議員に出て300票差で落ちまして、4年間の空白後、平成19(2007)年に再挑戦でもう一度市会議員になった出戻りなんですね。ちょっと古いことを知っていました。私は4人の会派の幹事長的な立場になったのですが、うちの会派の会長が「あの二人には任せておけない、俺も出る」とのことで、幹事長的な立場の私としては「困ったな」と思ったのです。勝ち目がないですから。

今、1700自治体くらいあり、そこには議会があるのですが、ほとんどの議会は議長、副議長、常任委員会の委員長、副委員長が事前に話が決まって投票という格好になると思います。それまでは水面下でどこと組むかなどの話し合いで進んできたものと思います。会津若松もそうでした。

会派の会長は、勝ち目がなくても「出る」という意思は固かったので、私は、出るといった会長に「何のために議長選に出たいのか

ペーパーに書いてくれ」とA4用紙1枚に施策などを書いてもらいました。

私のいなかった4年の間に会津若松市は1村1町と編入合併しまして、編入の在任特例で60人くらいの議員数になったのです。編入された某村の議員が、議員間の懇親会の席で、ある女性議員のお尻を触ったとか、触らないとかいう話がありまして、議員の倫理条例を作らなくてはいけないという話があったようです。改選を迎えたので、それは申し送りになり、うちの会長も議員倫理条例を作る、という文言を書きました。それで、出来上がったので、各会派を回りました。すると、各会派の議長に立候補するという相手方からからも3、4日経ったら、同じように所信のペーパーが回ってきたのです。そのときに私は「しめた」と思いました。勝ち目のない戦であっても、これは実をとったと。みんなが同じように議会改革を進める、議員倫理条例の制定に尽くすというようなことを言っているわけです。文章化しているわけです。5人会派がひとつ折れて、副議長になるということで決まったので、うちの会派の会長が議長になれませんでした。会津若松市の議会改革のスタートがそこから始まったということです。『議会からの政策形成』(ぎょうせい)という本にもそのことが書かれていませんが、そこから始まったわけです。

そして、議長選挙が5月中旬に終わり、しばらく様子を見ていたのですが、どうも動きがないので、うちの会長に、各派代表者会議あたりで「何の動きもなかったら、そろそろ口火を切って、あの公約はどうしたのと言ってくれ」という話をしていたのです。すると、議会事務局と当時の議長が打ち合わせをして、今後の議会改革に向けてのスケジュールなどを代表者会議の中で示してきたという

格好でスタートしたということです。

です。

条例づくりから改革が始まる

議会改革のトップランナーといわれている北海道の栗山町あたりは、議会基本条例ができる前に町民に向けて、町政報告会などをやって、段取りを経て、議会基本条例という格好に結びついたのですが、会津若松市は議会基本条例づくりを通じて、改革の意識、意欲が高まっていったといってもいいのではないかと思います。

会津若松市議会基本条例制定プロセスというのが資料にあります、「何のために議会改革をし、どういう事業をやるのか」という一覧があります。「議会基本条例の制定」、「議員政治倫理条例の制定」が書いてあります。私たちは、この2つの条例が目的ではなくて、あくまでも、全体の改革を進めていく上でのひとつの事業であるという位置づけです。

基本理念は、「市民の負託に応える合議体たる議会づくりを目指して」。この理念の下にさまざまにやっていく。今回地震で3ヶ月ちょっと選挙が伸びまして、4月24日の選挙が8月7日になりました。今、非常にタイトなスケジュールの下で、いってみればこの3ヶ月間何も進まなかったのです。いつ選挙になるかわかりませんし。それが8月7日の選挙で、9月定例会、12月定例会ということなので、非常にタイトなスケジュールの中で再スタートを切った状態です。具体的検討事項の24個の中で、今言った条例はできておりますので、最後に見直して、この24項目が16項目に整理している最中というところ。基本理念や方向性は変わっていません。具体的な検討事項を整理したということ

市民委員の参加でかけ算の効果

どんなふうにも基本条例づくりにいったのかについては、議会制度検討委員会を立ち上げました。会津若松市で特徴的なのは、特別委員会にできなかったということです。特別委員会ですと、当然議員だけの委員会になります。ここに市民委員も2人参加しました。学識経験者として、福島大学の先生が途中からオブザーバーとして入っています。そして、具体的なキックオフは、代表者会議で平成19年6月くらいから始まったのですが、実際の制度検討委員会はお盆過ぎから始まりました。理論的な、議員全体に議会基本条例とは何かというような話は、北海道大学の名誉教授で、当時、北海学園大学の神原勝先生にお越しいただき、本会議場で講演していただきました。

その後、事例研究として、11月くらいに、すでに議会基本条例を作って運用していた三重県の伊賀市議会から元議長の安本さんに来ていただき、実際の運用などをお話いただきました。私は、議会制度検討委員会の委員になりたかったのですが、会派の中で1期の議員になりたいと意欲的でしたので、彼に委員をゆずり、細かい委員会の内容はわかりませんが、逐条的にやっていったわけです。

あとから話を聞きますと、市民参加や公開性、多様な市民意見をどう議会に反映するのか、委員の大学の先生の話が非常に参考になったということでした。市民委員をいれて正解だったと。議員同士の対立、意見の相違が、市民の意見で氷解したという効果もあったらしく、市民に入ってもらってよかったと。ですから、自治法上、市長部局には諮問委員

会が第3者機関としてありますが、議会には第3者機関が認められていません。そういう条項がありません。それを突破したのが三重県議会だということです。三重県議会は総務省に問い合わせたところ望ましくないとのことだったが、文言にないからやってもいいのだという解釈で議会自ら審議会を設置しているようです。まさに、形態的には特別委員会ではなくて、市民、あるいは学識経験者をいれた議会制度検討委員会は、議会からの審議会的な要素もあったのかと思っています。

そんなことで任意組織として始まりましたが、初期の期待値が、議員+公募市民+学識経験者で1+1+1=3だったのが、実際は足し算ではなくて、掛け算の効果があったということです。

議員同士の議論を重視

会津若松市議会の特徴は、全体構造として、何に重きを置いたのか。北海道の栗山町では夕張市の財政破綻のようなことが、議会改革を進めなくてはいけないという危機感からはじまったということです。そこで求められたのが、当局提案に賛成するも反対するも、修正をかけるも、どうしてそうなのかという議決責任が議員には問われていると思います。今、法的に言えば、夕張のように破綻しても当時議決した議員に経済的な賠償責任が有するかといえば、そこまではいいはないらしいですが、議決責任があるわけです。それを賠償という金銭的なことではなくても、責任はある、説明責任ですね、きちんと市民に対して自分はこういう判断でこういう賛否を表しましたということが求められるだろうということで、議決責任、説明

責任を明記したというのが、会津若松の議会基本条例の特徴だというふうに思います。

その説明責任を果たさなければならない議会というのは、討議する場なのですが、実態はそうではないのです。当局に対する質問のみですよ。議員間の討議って、どこの議会でもほとんどありません。そこで、重要視したのは「議員間討議」です。そういう場を設けるということです。全部の提案に対してやっているわけではありませんが、抽出してやっています。議員間討議をしないと議論が深まらないし、市民に対しての説明も、自分の所属会派がこう決めたから、なんていうことでは、説明責任を果たしたことになりませんよね。そういう議会が多いのですが。あるいは自分は市長にとって与党的な立場だから当局提案には原則賛成しているとか、そんな説明も市民にとっては説明責任を果たしたことにはならないと思います。ですから、きちんと議員間討議をして、深めていってその賛否の裏づけを語るわけです。

その前に政策討論会の条項もあります。課題の発見が市民との意見交換会です。

われわれが作った議会基本条例が完璧だとは思っていません。条例ですから、改変の余地もあっていいと思いますから、それはそれぞれでどう特徴づけるか、作った後どう運用するかということだと私は思っています。

議会改革の三要素

ちなみに東京財団が、昨年1月末に「ニセ議会基本条例を斬る」というフォーラムをやったらしいのです。もうすでに全国1700議会のなかで、200以上は議会基本条例ができていたのですが、昨年1月の段階では100まで行かなかった。同じ条例でも、福島県も

県議会で議会基本条例を制定しています。しかし、お飾り条例ですね。つくっただけです。そういうのが増え始めたので、一石を投じるために今言った東京財団が「ニセ議会基本条例を斬る」というフォーラムをやったということです。

北海道の栗山町議会の事務局長を定年退職され、研究員になられた中尾修さんがかわっておられまして、東京財団が「じゃあ、偽物ではない議会基本条例とはなにか」といったときに3つの要件を言っています。

1つは、議会報告会がある。義務付けられている。会津若松市議会では、市民との意見交換会とっています。単なる報告ではなくて、市民との意見交換のなかから問題を発見するんだという問題意識を持っていますので、議会報告会があること。2番目が、議員間討議をやるということです。3番目が陳情請願者の議会での意見陳述と言いますか、趣旨説明というか、そういう意味での議会での市民の参加を保障するという3つを東京財団では提起をしています。会津若松市議会では、実質的には陳情請願者をお呼びしていたのですが、それが、条項がなかったので、平成23年3月に改正しまして、条項に加えました。

ただ、栗山町と違うのは、義務付け条項ではなく、努力義務規定にしました。それは、自治法で「参考人」ということになるのですが、自治法の109条第6項では、「調査または審査のために必要と認めるときは参考人の出頭を含め、その意見を聞くことができる」というふうになっているのです。ですから、「しなければならない」という義務規定にしてしまうとそれとの整合性に少し危惧したことと、もうひとつは、会津若松市民の中に、行政クレーマー、議会クレーマー的な

人がいまして、陳情を乱発してくるわけです。そういう実態もあるので、義務規定にしまえば意見陳述しなくてはならないことになってしまうので、それも困ったものだというので、あくまでそれは議会判断というふうにしました。

民主主義というのはもともと権力の暴走をどう防ぐかという制度だと私は理解をしています。一人の人間に権力を負わせないと、そのようなことが基本なわけです。そう考えると、いってみると性善説に立っていないのです。人間というのは誤りを犯しますから。だからお互いに議論を尽くして牽制しあいましょうということなので、そこに合議制の議会の大切な存在意義がある。

議会における政策形成サイクル

会津若松方式

政策形成サイクルについてですが、市民との意見交換会、これは2種類あります。ひとつは毎年2回定例的に、5月と11月にやっています。会津若松市の約15の小学校区に分けて、地区別意見交換会をやっています。議員の定数は30人ですので、1班6人、5班集体で、5月なら5月に1班が3地区ずつを回る、というふうにしています。

なぜ5月と11月かという、2月～3月に来年度予算の審議が終わりますから、その議会報告の議会広報紙が出ますので、それをひとつのテキストとして使うということで5月ですね。あと11月は決算が9月定例会に行われるのですが、その報告が11月1日号の議会だよりに載るので、それをテキストにするという意味があります。

栗山町議会では議員報告会は年に1回ですし、京丹後市は年に4回やっているらしい。

そういうところもあるのですが、会津若松は年2回にしています。市民の意見は多いです。それを取りまとめて、どう政策に持っていかかという、4回では多すぎるし、1回でも少ないか、ということで2回にしました。

もうひとつの市民との意見交換会は、分野別意見交換会というのがあります。これは不定期です。たとえば障がい者団体、あるいは幼稚園協会、保育所連合会、中には任意団体で図書館を考える会というような市民団体もありまして、そのようなところから要請要望があり、申し入れがあったときには分野別意見交換会もやっています。

その政策形成サイクルというところが、会津若松市議会が注目を浴びているところです。通常の政策形成として、問題発見、課題設定、問題分析というのがあって、そこに政策立案、政策決定、政策執行、政策評価という格好でいくのが一般的だと思うのですが、これを会津若松方式に置き換えます。

問題発見のところが、市民との意見交換会で、市民から寄せられたさまざまな意見から問題を発見し、広報広聴委員会というのを組織しておりまして、そこで、全部の市民意見を集約し、ジャンル別に分けて、各派代表者会議に諮って、それを政策別にさまざまところに振り分けるという作業を広報広聴委員会が行います。

それを大分類で議会から教育文化など7分類あり、テーマが10項目あります。大分類はA「議会に関すること」、というのが出ています。主な意見・提言というのが、実際の市民の意見です。市議の人数、報酬ともに減にしてはどうか、定数や政務調査費のことも書いてあります。議員活動には、選挙時だけでなく、もっと地区に足を運べとか、いろいろあります。これが実際の意見で、いろいろ

寄せられます。

中項目、大項目という風に分類します。広報広聴委員会で分類された意見はどこで政策討論を議員同士でやるのか、議会のあり方については議会制度検討委員会ということで、これも特別委員会ではないのですが、ここに先ほど言いました、市民と学識経験者を入れた議会制度検討委員会というところで分けました。これも1年半くらいかけて、そもそも議員の仕事とはなにか、議会に集まるのは当然なのですが、たとえば、いろんなところで来賓として招かれるのは公務なのか否かとか、自分が一般質問をやるために調査活動をする、質問書を書くというのは議員の活動か否かなど、そんなことから始まりました。その間、行財政改革もあります。

分科会方式で政策を議論

政策討論会分科会は、第1分科会から第4分科会まであります。会津若松市議会は4つの常任委員会があります。第1は総務委員会、第2は文教厚生委員会、第3分科会が産業経済委員会。第4分科会が建設委員会という4つの常任委員会が、専門の所管する委員会に置き換えてやっています。なぜ常任委員会の名前を使わないかという、ひとつは気分を変えるというとおかしいですが、そういうことと、委員会という4回の定例会本会議で閉会中の審査だということを、いちいち議論しなければならないという手続きも面倒なので、便宜的に分科会という名前にして、政策討論会をしているということです。

たとえば、私は、改選前は総務委員会の委員長であったのですが、総務委員会は行財政に関することということで、会津若松市の財政分析あるいは、自治基本条例のあり方を研

究テーマにしていました。会津若松の財政分析はもちろん当局からのものなのですが、議会自らやろうということで、講師として関西学院大学の小西砂千夫先生をお招きして、年に2、3度財政分析のご指導をいただきました。

そんな政策討論会をやって、先の議員の定数・報酬のあり方なんですけど、いったんはそれを分析していったら、議員は180何日か働いて、それを1日8時間として換算すると、市長の常勤職の6割相当くらいになって、実は、今われわれは年額740～750万円なのですが、上限で860万円という結論で出したのですが、そうしたら市民が大ブーイングで「自分たちの報酬を上げるためにそんな審議会を開いたのか。今だって多いと思っているのに何なのだ」と。

先ほども言いましたが、議会から視察に見えたり、市民との意見交換会に傍聴に見えたりしているんですが、あるどこかの市議会の議員が「会津若松の議会はパンドラの箱を開けてしまいましたね」と。そんな感想を漏らしていった議員さんがいて印象的だったのですが、いずれにせよ真摯に取り組んでいます。もう一回検討しなおしながら、計算のしなおしで、やっぱり770万円くらいまでになりました。それでもブーイングは続きました。ひとつの問題なり課題に、市民から寄せられたことには、基本姿勢は真正面から受け止める。それに応えようとしているんだと思っているのですが、市民からはなかなか評価は得られておりません。定数報酬に関しては一例で申し上げました。

陳情・請願に関して、陳情・請願者にご意見を求めて、それが3月の定例会議で参考人という形になったので、一人分は報酬を出しております。当然参考人ですから、議事録に

も載ります。3月以前は条例上なかったもので、来ていただいて、休議中のやり取りという便宜的なことはやりました。しかし、そのことについても実際の陳情・請願の好意的な人は、議会は変わったなと言っていたいたり、それをもとに入札制度で警備員の入札が各部ばらばらだったり、深夜勤務の割増金を認めていなかったという実態が明らかになったので、今年の4月から入札制度、あるいは根拠となる予定価格も変わったので、そういうところで直接接した団体や個人は議会はちょっとずつ変わっているなという評価をいただいている、そういうところですよ。

議員同士、会派間の垣根が低くなる

さきに申し上げてしまいましたが、市民との意見交換会は、第1回が平成20（2008）年の8月からでトータルの参加人数が294人。215の意見があったという数字です。これで見るとわかるように、参加人数は上下があります。課題としては、町内会長を通じたチャンネルで、各地区の公民館やコミュニティセンターを会場にしてやっているのでも、どうしても年齢のたかい男性の方が多いというところですよ。最少人数は班を組んでいる議員の6人よりも少なかった地区もあるし、最大人数は60人近いところもあったように記憶していますが、それはその地区の町内会長の意欲もあると思います。今は、議員自ら場所の設定や日時、会場の設定すべてをします。市の広報車を借り、1週間前くらい前に議員自ら運転し、マイクを握って広報活動をしたりしています。選挙以来だといいなながら、みなさん一生懸命取り組んでいます。

そして、お話ししておきたいのは、市民との意見交換会をやっている中で、いい意味で

の副産物があったのが、今言ったように、30人の議員で5組の班体制をつくるには、まず、広報広聴委員会をばらばらにし、常任委員会をばらばらにします。当選期数をばらばらにし、会派をばらばらにします。まさに、呉越同舟の班体制なのです。今言った会場の設定や宣伝活動などを自分たちでやります。そこに、前に6人並んでいるものですから、どの会派とか関係ないんです。意見はばんばん来ます。当然、議会と違って通告制はありません。私が360度市政全般に精通しているわけではありません。たとえば、私が言いよんだときに、6人の中から誰かがすかさず答えてくれるわけです。たいした打ち合わせはしていません。

われわれはやっぱり市民のために仕事をしようと思って議員になっているわけですから、問題意識のない議員はいないわけです。市民から来るさまざまな意見だって、何かしらの形で市議会の中で話されていることがほとんどですから、そういう課題に関しても、やはり真摯に受け止めて、だれかしらありますが、そういうことをやって、後で反省会、飲食を共にするかは別として、そういうことで話をしながらやってきました。

すると議員間、会派間の垣根が低くなったのです。イデオロギーが一緒になったということは決してなく、人間的な気心がしれてきたというのでしょうか。それが、議会改革を進めていく中で、一緒に問題意識を共有して、一緒にやっていく、少なくとも同じ土俵でやっていこうという機運になってきたのです。これは議会基本条例をつくったときにはぜんぜん予想をしていませんでした。いい意味での副産物だと思っています。

水面下で支える広報広聴委員会

議会における政策形成サイクルの形成にとって、市民との意見交換会、広報広聴委員会、政策討論会は3種の神器といえますか、3つの主要な機関です。いまは、市民との意見交換会について申し上げましたが、次に広報広聴委員会です。政策形成サイクルの中では、課題の設定をするところが広報広聴委員会ですが、議会基本条例ができるまでは、単なる広報編集委員会でした。そこに市民との意見交換会をやることによって、広く市民の意見を聞くというので、広報広聴委員会という名称に改名しました。仕事も「議会だより」をつくるだけでなく、今言ったように市民の意見を集めて、それを分類し、そして、それをどこの分科会にするか、そういう機能が広報広聴委員会にあります。ですから広報広聴委員会の委員はすごく忙しいのです。

そういう水面下の動きは市民に見えないのですね。私が平成7(1995)年に議員になったときから比べれば、今、会津若松の議員は3倍から4倍忙しくなっているのではないのでしょうか。政務調査費も含めれば、当時から比べれば100万円以上減っています。減っていながら仕事量は増えている。そうはいつでも市民にそのあたりはわかってもらえません。広報広聴委員会はまさに水面下の仕事ですから。そんなことでございます。

議員間の議論で政策議論が深まる

次の政策討論会ですが、各委員会で政策テーマを設けてやっております。

どこの議会でも年4回の定例会があります。会津若松市の場合は議会開催の1週間く

らい前に議案の内示ということで、そこで予算書や条例の改正案などが提示されます。いわゆる内示会というものです。それをもって各議員は、議案内容の事前調査、あるいは課題の検討ということで、議案書を読みながら、ここは引っかかるなというところは直接の担当部署、部課に行って調査をしてきたりするわけです。

提出議案の内容説明というのは、本会議が開会され、付託された委員会で詳しい内容説明があって、当局への質疑を終えて、それから討論がある場合は討論をし、採決するというのが全国どこの議会でもやっている従来の流れでした。

では、議員間討議導入後に会津若松でどのように変わったのか。議案の内示ということで、内示会までは同じです。それから、議案内容の事前調査・検討というのも各議員の関心に応じてやります。この課題・論点の洗い出しというのは、これは定例会の開会の日にやります。会津若松の市議会は、開会当日は市長の提案理由の説明等々でだいたい1時間ほどで終わります。すべての議案を議員間討議をしているわけではありません、当然物理的に無理ですから。

市長の提案をうけて、議員間討議をやったほうが良いというのを持ち寄ります。それが、開会当日のあと、各委員会ごとに集まりまして、課題論点の洗い出しを各議員間でやります。補正予算などの場合は、とくに議員間討議をしなくてもいいという場合もありますし、そうでない場合もあります。それで全員の共有化を図ります。そこで議員間における論点整理・確認の2つをやります。それで、会津若松は一般質問、総括質疑を本会議でやって、後日、各委員会に分かれるのですが、各委員会で当局からの提出議案の内容説

明が冒頭にありまして、それを踏まえて、当局との質疑をやるわけです。

そのあとに、当局の皆さんには委員会室から全員でてもらいます。その後に議員間討議をおこないます。ですから、当局の説明の後の質疑は従来ならば、自分が賛否をするための材料として質疑をしていたわけですが、議員間討議を導入してからは当局への質疑というのは、議員間討議でさらに深めるために質問するというように様相が変わってきました。そして、最後に討論をし、採決をする。

実際の進め方はさまざまな委員会に付託された議案があるわけですから、議員間討議をするものを先にやります。そのあとは、議員間討議が終われば、当局に入ってもらって、従来どおりのような質疑、討論です。このようなことで、市民の関心のある、あるいは重要な案件はこのような議員間討議を通じて、自分は表決にたいしてどのような態度を示したのか、というようなことを考えながら、市民に対して説明責任を果たしていくという仕組みにしていっていいということです。

ローカルマニフェスト賞受賞なるか

最後は、議員の仕事を表で整理したものです。本会議や委員会は右上の領域A、それを取り囲む領域Bは文句なしに議員の仕事です。委員会とかですから。領域C右上のスペースですが、ここに一般質問の作成やその他があります。そこで、領域Xを議員の活動として認めるかということから、365日のうち議員はどのくらい議員活動、議会活動をしているのか、という日数を積算していったおおもとなった表です。おそらくこれも出版されるのではと思います。議員の行動、活動内容を整理した表をもとに、六本木ヒル

ズで行われるローカルマニフェスト大賞に応募しまして、一応優秀議会賞の受賞になっています。5つの議会が選ばれています。そのうちの最優秀になるかどうかは11月4日当日に決まるということです。一応3年連続会津若松市議会はローカルマニフェスト賞に選ばれています。

一応、これで私の話は終わり、あとは質問を受けながらお答えしたいと思います。

司会 ありがとうございます。後ほど紹介しますが、会津若松市議会からの政策形成という本を、見てください。今日のお話は、活字になっていない、そこに至るまでの水面下の動きというか、会津若松の市議会の皆さんの思いを語っていただいたのではないかと思います。率直な意見交換にしたいので、よろしくご協力お願いします。

質問1 奈良県内の市議会議員ですが、議会改革の特別委員会の設置をし、議会改革のフレームをつくるところです。公募の委員と学識経験者をいれることは、できれば検討したいと思っているのですが、特別委員会なので109条の6をつかって参考人招致を続けるので何とかなと思うのですが、公募の委員をどのように募集して、選定されたかをお教えいただきたい。また、学識経験者を呼ぶとかなりお金がかかると思うのだが、専門家の方をいれたいと検討しているので教えていただきたい。

目黒 公募市民2名の予定が1名しか応募がなかったのです。しかし、この方のおかげで、議員間のもつれが解消したり、素朴な質問で、原点から物事を考えるきっかけになったようです。今は予算化しましたが当時は無給でした。

学識経験者は福島大学の松野光伸氏に来ていただきました。交通費程度だったのでは

ないでしょうか。その後、福島大学とは大学、市、議会の3者で業務提携というか、連携協定をし、お互いにWIN-WINの関係でやろうという協定書を作りました。普通は、行政と大学の連携が多いのですが、そこに議会も混ざってやりました。私も、福島大学の行政政策学類でこのようなお話をしてきたりもしています。

北海学園大の神原先生をお呼びしたときは、予算化されていなかったので、政務調査費を出しあって捻出しました。

質問2 大変刺激的な話をありがとうございます。私の専攻が行政学ですが、前半の話のところで、そもそも議長ポストが議会運営等によって、どれだけの価値があるのか、お気に入りの職員を持ってくることができるのか。そして、市民との意見交換会があったと思うのですが、その際に率直に意見を交わされると思うのですが、言えることと出来ないことがあるのかな、と思うのですが、その線引きはどのようにされているのか。3つ目として、そもそもこの改革はなぜ可能だったのか。みなが専門だったから議員活動に熱心に力を注いで車を運転して宣伝に回ってということなのか、それとも、兼業職の方が多くて、普段はお仕事をされていて、ということもあると思うので、トータルパワーでの議会改革の要因をお教えいただければと思います。

目黒 まず、1点目のなぜ議長をやりたいかというのは、私の考えで言いますが、議員になれば議長になりたいという一種のステータスみたいところが大きいのではないかと思います。よく新聞で話題になるのが、どの会派とどの会派が合従連衡で深夜までかかったというのが今までは多かったと思います。

ちなみに今、私が議長になっていますが、前期は4人会派でした。うちの会派の会長が引退されたので、今は3人会派です。会津若松の場合は定数30人の10分の1の会派でも議長になれました。これも議会改革の成果だと思います。実は2年に1回交代するという慣例があるのですが、平成19（2007）年に議長選挙があって、平成21（2009）年に4年の真ん中で議長選挙がありました。そのときにすでに議長選挙に関してはルール化しました。内容は先に紹介した本に書かれていますが、本会議場で所信表明をし、議長立候補者は議長選挙の届出をし、議長選挙をし、そして、質問時間を設けるというやり方になりました。地方自治法で決まっているルールではないので、あくまでも休議中のやりとりなのですが、市民の傍聴もOKです。

ですから、2年前と今回も同じスタイルでやりまして、事前にペーパーも用意するし、10分の持ち時間の中で「自分が議長になったらこのように市議会を持っていきたい」という演説もします。そこに質疑もあります。そのようにして決まっているということです。

今の会津若松の議長は名誉職では務まらないと思います。こういうところにも呼ばれますし、自分の言葉でしゃべれるような人でないと、なかなか大変だと思います。今回とりわけ、議員の中に個性的な人がいましたので、どう議会のルールに従って運営していくか、議会の中で不規則発言など、一般質問とは何か、総括質疑とは何かなども踏まえながらやっていき、緊張の連続でやっております。

議会事務局に関する人事権は議長にありますので、気に入った職員を議会事務局に異動させてもいいのですが、行使した試しはあ

りません。会津若松の議会事務局は非常に優秀な職員がそろっておりますので、ありがたいと思っています。

議会事務局の職員がよく言うことですが、当然人事異動がありますから、いずれ市長部局に戻るときがあるのです。議員より先走って、事務局の人間が議会改革を先導的にやれば、はしごに上ったはいいいけれど、はしごをはずされたということになるのは職員はいやなわけです。ですから、前に議員が立ってもらわないと、その枠内でないと、仕事はできないと議会事務局の職員は言っています。

2番目の意見交換会については、議会側に原則があります。なぜこの議決になったのかという質問があったとき、ある勢力からすると意にそぐわない結果がでたときに、議会内で賛否が分かれたとします。そのときに、自分は反対したが、あの人は賛成したのだという説明はしません。経緯は説明します。こういう討議があって、こういう結果が出たという賛否の説明は言いますが、あくまでもわれわれは、主語は議員ではなく、議会です。議会として対応しようという申し合わせはしております。審議の経過なり、やり取りを話し、結果はこうなったという話です。

最後の、議会改革がなぜ進んだのかについては、ある面では私も石を投げたというところがありますが、運がよかったといいますが、議会事務局にこれにばくっと飛びついた職員もいたということです。他の会派の中にも今までのままではいけないという意識の議員がいたということです。

実は、私は議員になる前に中心市街地活性化の住民運動をやってきた経験があります。冬になれば商店街を通るのは猫と回覧板をまわすだけ。昭和40年代初めまでは隆盛を

極めた商店街がまさにシャッター通りになり、そんな有様になった通りを、平成6(1994)年から町おこし運動を始めて、いまは空き店舗が20店舗、市の景観条例に基づいて修景の家を直したところも50店舗ほどあり、人が20万人以上、30万人以上通るような地域の再生もやってきました。これは運動論の話ですが、さんざんどう展開していくか話し合いました。そのときに、商店主というのは一国一城の主ですから、首根っこ捕まえてこっちはとは言えないのです。議会も同じです。みなさん、それぞれの支持を得て当選した人ばかりですから、同じく一国一城の主のようなものです。だから、スタートラインはみながいっせいに並んでよーいドンということはありません。議員の意識も背景も違います。価値観も違いますから。

そのときに思ったのは、2:6:2の原則があるなということです。たとえばひとつの運動を起こすときに、2割が先進的で、熱のある部分と、いつになっても無関心、下手をすれば足を引っ張る2割、それと、真ん中が6割ですね。この6割の人がどっちを向くかです。先進的なほうに向くか、従来どおりのほうに向くか。そこにどう熱を送るのかということで、この6割を改革の方に向いてもらうのかだと思います。その仕掛け方です。

そのために会津若松は、議員だけではなく、委員の中に市民をいれ、学識経験者を入れた。あるいは学識経験者の講話を全員で聞いたり、具体的に先進事例でどのように運用しているのか、伊賀市議会の安本美栄子元議長をお呼びしたり、さまざまな仕掛けをしながら、その気にさせていったということです。こんなに早くと私は思っていなかったのですが、丸一年後、平成20(2008)年6月の定例会では、多少の温度差があったもの

の、総意で議会基本条例は可決しました。

質問3 市民との意見交換会と、議会の議員間討議の兼ね合いでお伺いしたいです。いろいろな市民の意見が出されるということで、行政の施策にたいしての批判や改善や新規提案などの意見があると思いますが、これをヒアリングして、議会にどのように反映させていくかですが、議員間討議は基本的に行政から出される議案について討議されるとお話しされたと思います。市民の意見を、行政の職員がどのように議案の中で反映させていくか、それを議会として修正なりしていくのか、もう少し説明していただけたらと思います。

目黒 市民から寄せられた意見をどう議員間で共有し、政策に提言していくのかということでよろしいでしょうか。

質問3 職員とのやりとりはどうなっているのかということです。

目黒 市民意見が起点ということですが、市民意見がもちろん起点ですが、そのことでまったく目新しいということはほとんどないです。それなりのことは各議員が問題意識を持ったりしておりますので。たとえば4つの常任委員会のなかでテーマを決めてそこで学識経験者を呼んだり、そのテーマで先進地の視察に行ったりしながら、議員間討議をして政策に高めていく。ひとつの結論が出るまで、皆が黙っているかということ、そうではなくて、その間に4回の定例会がありますので、そこでヒントを得ながら一般質問で自分の政策提言をしていって、それはライジングだということではありません。あるいは、行政当局の前に言って、「実はこうだよな」という政策論議もできますし、いろいろあってもいいのかと思います。

ただ最終的な結論として、議会としてはこ

う考えているという形にはしていく。議員一人一人の威力はピストルだとしますと、議会の塊になると大砲の威力がありますので。二元代表制の一元というのは、議員ではなくて議会なのですから、議員のまとまりとしての議会の意思決定を固めていくために議員間討議が必要だと思っています。

視察に来る質問で、革新系の議員がいるとします。対応者にも同じ革新系がいるとすると、「丸め込まれているのか」とのような感想を漏らされていく人もいますが、そんなことはありません。そんなにイデオロギー的なことではなく、市への提案を市民生活に密着して、同じ土俵でやっていこうとしています。

質問4 議会制度検討委員会が、平成19(2007)年7月に設置されて、平成20(2008)年5月に終了していますね。その間わずか11ヶ月でスピーディに改革が条例設定まで進んだと思うのですが、当然30名の議員の中には、会派があって違う考え方もある。革新的な方も保守的な方もいる。反対勢力への対応を進める中で、一番困ったことは何かと、それを乗り越えるために何をしたかを教えていただきたい。

目黒 一番困ったことはなかったです。出だしが議長選挙ですから。議長選挙で最大会派の9人、次の副議長会派5人、そしてうちの会派です。3人の候補者全員が議会改革をやり出たわけですから。だから、誰がなってもバックギアが効かない状態だったわけです。私はうちの会長が落選しても、「しめた！実をとった」と思ったわけです。相手方の二人からプリントが渡されたときに。それがまず大

前提です。条例の文言うんぬんに関しては多少あったようです。政務調査費の公開にあたっての最後の文言をふくめ2、3あったようですが、下手すれば、あの会派とあの会派が字句の修正をめぐるって反対になるかもしれない。私は、30人のうち20人が賛成でいいと思っていたのですが、ちょっと不穏な流れがあったのです。それで今度私が、うちの会派から出ている議員に、「そんなものは飲め」と言ったのです。まず、議会基本条例を通すことが先決で、修正は後からでもできるから、まず1年間審議してきた条例を通すのが先決だと。それで最終的には通したということです。

目黒 私がしゃべったことは配布資料のごく一部です。会津若松は原発事故の風評被害で大変困っています。これから先、詳しいことは会津若松に来ていただければ私がご説明いたします。ぜひよろしく願いいたします。

司会 議会改革のポイントはいかに会派、党派の論理をこえるかにかかっている。つまり議会の主役は会派ではなく、まさに議会が主役なんだということですね。二元代表制として、なぜ市民の代表を独任制の首長と合議制の議会をつくっているのか、ということとびったり重なる問題で、ここに向かって自治体議会の改革が進みつつあることが目黒さんのお話から理解することができました。ここ関西の中でもその動きが広がっていくことを願いながら、終わりにしたいと思います。今日はありがとうございました。

[2011年10月15日講演]