

滅びゆく議会と生き残る議会



早稲田大学マニフェスト研究所 次席研究員
中村 健

1 変化に富んだ社会

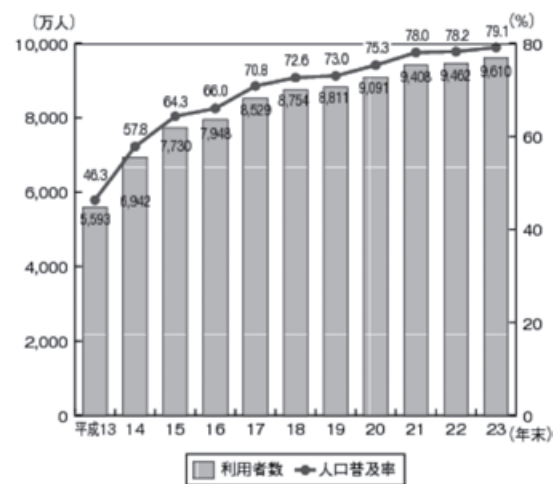
私たちは、日々変化する世界を生きている。地球規模の気候の変化、金融・流通など経済の変化、外交関係の変化、流行するファッションの変化、注目を集める文化や教育の変化など多様な様態が毎日に形を変えている。そして、私たちはその変化に対応すべく自身も変化し、また、ただ変化するだけでなく成長しながら課題を乗り越えようとしている。

地方に目を向ければ人口減少が進んでいる。およそ30年後には現在の3割程度の人口が減少するだけでなく、年齢構成も少子高齢化が一層進み、いわゆる生産人口が少なくなることが明らかとなっている。すなわち、これは納税者が減少し自治体の自主財源がさらに厳しくなるということを表している。また、第一次産業を中心とする雇用機会の減少は、後継者不足を一層招き、山間部の自治体では自治体全体が限界集落化する可能性もはらんでいる。そのような中では、増加する医療費や介護保険料、生活保護費や年金などの見直しも迫られることになるだろう。このように、話題になっているテーマを少しだけ振り返って現状や未来を考えてみても、私たちの身の回りは絶え間ない変化にあふれている。

特に近年、劇的に変化しているのがICTだ。総務省の『平成24年版 情報通信白書』によると、平成23年末のインターネット利用者数は、平成22年末より148万人増加して9,610万人（前年比1.6%増）、人口普及率は79.1%（前年差0.9%増）となっている（図1）。また、60歳以上のインターネット利用者数も概ね増加傾向であり、インターネットがお茶の間へ

普及していることがわかる。ビジネスの世界ではインターネットの使用は当たり前で、むしろインターネットが使用できないと仕事が滞ってしまう状態にある。個人でもインターネットを利用したショッピングやソーシャルネットワークサービス（SNS）を利用した新しいコミュニケーション手法など様々な用途でインターネットが活用されている。タブレット型端末やスマートフォンの普及により、今後はますますインターネットを活用した取り組みが日常的になるだろう。

図1 インターネットの利用者数及び人口普及率の推移



(引用) 総務省「平成24年版 情報通信白書」
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h24/html/nc243120.html>

2 変化に対応できない議会

ところが、これだけビジネスや個人で使用されているインターネットが、地方議会ではほとんど使用されていないという実態が明らかになった。早稲田大学マニフェスト研究所が行った「地方議会におけるPC・タブレット

端末の利用状況調査」によると、「議員へPCを配布している議会は10%」、「議員へタブレット端末を配布している議会は1%」、「本会議場へPCやタブレット端末の持ち込みを許可している議会は10%」、「委員会室へPCやタブレット端末の持ち込みを許可している議会は13%」という結果であった。

地方議会におけるPC・タブレット端末の利用状況調査

調査機関：2013年7月2日～7月13日
 調査対象：全国の村議会を除く全ての都道府県市区町議会（1,335議会）
 回答率：61%（816議会）

上記の「議員へPCやタブレットを配布している議会」の中には、会派単位で支給している議会も含まれるため、配布されている議会であっても議員一人ひとりがPCやタブレットを持っていない場合もあり、このことを考慮するまでもなく地方議会ではPCやタブレット端末を全く使用していない議会が圧倒的であることがわかった。すなわち、会議の手法も従来通りの紙ベース、連絡をとる手段も電話かFAX、住民とのコミュニケーション手法もアナログのみ等、議会運営手法は昔から何も変化していないことがわかる。諸外国で進むペーパーレス化や事務の効率化、SNSを活用した住民との双方向のコミュニケーション手法の導入などについては、日本の地方議会として取り組んでいないことが明らかとなった。社会の常識になったインターネットは、地方議会の世界では、まだ非常識ということなのだろうか。恐ろしく乖離しているといえる。

しかしながら、筆者が知るだけでも個々の議員の中にはインターネットを存分に活用している方も多数いる。それにもかかわらず「議会」という組織になると全く機能していないという不思議な現象が起こっている。早稲田大学マニフェスト研究所が開催しているICTを活用した地方議員向けの研修会に参加され

た議員へ聞き取り調査を実施したところ、次のような意見が多く聞かれた。「ベテラン議員がインターネットは時期尚早とっており、その意見が議会の総意となってしまう」、「最大会派が導入に消極的」、「議員の大半はPCなど触ったこともない。スマートフォンを持っている議員は一人もいない」、「議会事務局でPC操作に詳しい職員はいない」。こうした姿勢からは、住民の中でも比較的若い方の意見を積極的に自分から取りにいこうとしているとは到底思えず、一部の年齢層の目線を中心とした意思決定が議会で行われているのだと推察せざるを得ない。

議会は首長と違い複数の議員からなる合議体であるため、従来の手法に変化を与えたり、新しい手法を導入する際の合意形成は非常に難しい。しかし、「議員の意見がまとまらないから」、「ベテラン議員が若手議員の話聞いてくれないから」、「少数会派の意見は無視されるから」といって社会の変化や住民の生活の変化に対応しない（できない）地方議会をそのまま続けていくことこそ、住民にとって不幸ではないだろうか。問題と知っていることを「ベテラン議員が…」、「話を聞いてくれないから…」等と責任の所在を相手において、自分がその課題を克服する努力をせず、結果、議会として何も成果を生まなければ、それはベテラン議員だけが悪いのではなく、議会を構成しているすべての議員の責任が問われることとなる。むしろ、「どうすればベテラン議員が関心を持ってくれるのか」について知恵を出し、話し合える環境を自らが創っていかなければならないのではないかと。

ここまで、たまたまインターネットを話題として話を進めてきたが、インターネット以外の案件であっても「ベテラン議員が…」、「少数会派だから…」等同様の意見はよく耳にする。しかし、これらに共通する問題は、「どうせ言っても返ってくる答えはわかっているから」と話し合う前に自分であきらめの境地に陥っている場合がある。あきらめてしまうと

事態はそこから前進せず、十分な話し合い・良好な話し合いは、以後、期待できないこととなる。

3 議会とは何をするとところか

2013年6月末までに議会基本条例を制定した地方議会は432議会になった（「自治体議会改革フォーラム」ホームページより引用。<http://www.gikai-kaikaku.net/index.html>）。自分たちの議会がどのような議会を目指し、そのためにどのような活動に取り組んでいくのか、議会活動の背骨となるのが基本条例であるが、これら条例の多くに「熟議」「討議」「議論」という文言が登場している。ここから、議会の多くが「議員間でよく話し合う議会を目指している」ことが読み取れる。言い換えれば「これまでは議会としてあまり話し合いなどしてこなかった」ということだ。

私は、ここで示される「話し合うこと」こそ議会の本質であると考えている。議会の「議」の文字は「話し合う」という意味があり、「会」は「集団」という意味がある。文字通り議会は「話し合う集団」といえる。このことから議員は「話し合う人」といえ、多様な住民の意見を集約しなければならないからこそ議会は複数の人数で構成されていることの意味をあらためて知ることができる。法制度からみても、地方自治法第96条にて地方議会の権限が示され、そこには「議決しなければならない」と明記されている。ここでいう「議決」とは、もちろん「話し合って決める」ということである。議会の最大の使命は「決める」ことであり、その「決める」に至る過程では「よく話し合うこと」が重要となるのだ。

住民が主役の国や地域を創っていくためには、主人公である住民の意見が政策に反映され活かされなければならない。そのためには、住民全員が一堂に集まって話し合うなどして物事を決めることが良いのだが、物理的に不可能である。そこで、住民は自分たちの代表者として自分の代わりに話し合っ

て人を選出する。すなわち、この代弁者が議員となる。それら議員の集合体が議会となっているのだから、議会は話し合っ

て物事が決められて然るべきところである。しかし、旧来の議員は住民の代表というよりは権威的な意味が強く、いわゆる地元の名士が担うことが多かった。その風土が根強く残っていることに加え、戦後50年以上にわたる中央集権体制により政策や財源は地方が独自に考えなくともよかったため、そこに知恵を出したり話し合う土壌など生まれるはずもなかったのだ。

4 話し合う議会

これからの地方議会は非常に厳しい結論を出さなければならない。なぜなら、前述の通りの人口減少などによる自主財源の減少から、予算の配分を「あれもこれも」の総花的予算編成から「あれかこれか」の優先順位を付けた予算編成に変えざるを得なくなるからだ。地方も、国も税収が伸びていた時代には「住民への富の分配」が仕事だったが、これからの時代は「住民への負担の分配」をお願いしなければならない。増税、補助金カット、インフラ整備事業の見直し等がそれにあたる。当然、住民からの不満も出てくるだろうから、議会として一つの意見を導き出すことは、これまで以上に困難になることが予想できる。

しかし、議会は「議決」をするところである。複数の議員で構成される集合体であるから、結論を出すための最終手段は議会内で過半数を確保すればよいのだが、重要なことは、決をとる前に十分な話し合いのプロセスを経たか、全員が満足いく結論は導けなくとも“納得”できる結論にたどり着けたかどうかだ。

全員が「100%満足する」という結論はなかなか見出しにくいだろうし、あり得ないかもしれない。しかし、意見の違う議員同士が互いの意見の相違点を明らかにし、互いの妥協点を見出して「これなら納得」という落としどころを見つけていくのが話し合いである。

本来の役割であるはずの“話し合う”という追求して取り組んでいる議会はまた少数である。話し合うとはどういうことなのか、話し合いはどのように進めていけば良いのかについて議会はもっと研究すべきである。

先日、早稲田大学マニフェスト研究所が、ある議会で効果的な話し合いの模擬体験をしていただいたところ、終了後、これまでプライベートでもあまり会話がなかった議員が互いに「あの人こんな人だと思わなかった」、「若いヤツもいろいろと考えていることがわかった」、「ベテラン議員とこんなに話したのははじめて」という声が聞かれた。話す前から「あの人はどうせこのように考えているに違いない」と勝手に思い込み、これまで十分な話し合いをしてこなかったのだと言う。このように最初から相手のことをこうだと思ひ込み、議員同士が対立している議会であったのだ。思い込みは勝手に様々な妄想を生み、単に食わず嫌いになっているだけかもしれないということにこの議会は気がついた（もちろん、効果的な話し合いには技術が必要である。市町村国際文化研修所で開催される講座の中で当研究所の出番をいただいている講座では、話し合いの技術を体験しながら習得してもらえるような講座としているため、よろしければご参加されたい）。

話し合っただけを決めるためには判断手法を議会として装備しなければならない。例えば、3月議会は次年度予算や事業計画を審議する重要な議会である。ここでは、特別会計を含め何十、何百、何千億円もの予算を審議しているはずだ。そして、その予算を使い自治体では何千という事業が計画されているはずだが、3月議会の委員会や本会議で審議する時間は果たしてどの程度だろうか。平均的な議会の場合、2～3日程度である。「議会はチェック機関だ」と話す議員もいるが、これで果たして十分なチェックはできているのだろうか。十分な審議時間を確保しようとすれば、従来の会期日程や議会運営方法を見直す必要が出

てくるのが当然だ。このように「話し合う」という一点で考えていくだけでも、現状を改善する様々な課題が浮き彫りになる。議会本来の役割について考察していくことから始めてみると、議会として取り組まなければならないテーマが見えてくるはずだ。

5 生き残る議会

議会報告会などへ参加すると、住民側からきまって「議員の定数と報酬を下げるべきだ」とか「議会が何をやっているのかわからない」等の意見が出される。議会報告会終了後の議会からは「自分たちも議会改革に一生懸命に取り組んでいるのに何故わかってくれないのか」、「どのようにして我々が取り組んでいることを住民に知ってもらえばよいのか」等の意見が出される。そして、選挙が近くなれば報酬と定数を引き下げる議会が多い。住民と議会との視点には大きなギャップが生じていることが窺える。議会は“自分たちもそれなりにやっている”といい、住民は“やっていない”と考えているのだ。そして、最終的には「住民の意見だから」という理由で十分な検討もないまま報酬額と定数を下げるといふ、見方によっては選挙対策のパフォーマンスととれる議会が多くある。言い換えれば、簡単に報酬や定数を削減する議会は自身で仕事をしていないことを認めたともいえる。これでは、いくら「やっている」と叫んでみても住民の信頼は得られないだろう。

議会の“やっている”は「これまでの議会活動や議会運営のあり方を変えている」という“手法の変化”を言っているに過ぎず、住民の“やっていない”は「議会改革に取り組んだ結果、私たちの暮らしや地域環境は何が良くなったのか？何の変化も起こっていないのではないか？（むしろ悪くなっているのではないか？）」ということの意味していると考えられる。すなわち住民は“活動した後の変化（成果）”を見ているという点に注目する必要がある。

特集 JIAM 研修紹介

本来、議会改革を進めた結果、住民の福利向上が図られたり地域が良くなることこそが重要で、そこに議会も着目しなければならない。ところが、近年の“議会改革ブーム”で起こっている現象は、これまでの議会運営手法や議会活動方法を改めることが目的となっ
てしまい、本来の「何のために議会改革を行うのか」というそもそもの目的が忘れ去られているケースも少なくないように見受けられる。したがって、従来手法を改善した時点で動きが止まっ
てしまい、「それでどうなったのか？」という住民視点との間にギャップが生じているのだ。もちろん、従来の議会運営手法を改善することは必要なことである。しかしそれは、本来の目的を達成するための手段

でありプロセスの一つに過ぎないということを認識しておかなければならない。議会改革に着手したら「その結果どのような変化が起こったのか」をきちんと議会自身が検証することが問われている。

早稲田大学マニフェスト研究所が毎年実施している「議会改革アンケート調査」は、これまでほとんど動きの無かった地方議会が2007年あたりから活動に変化が起こり始めている点に着眼し、現在の地方議会が「どのような議会改革に着手し、どの程度まで行っているか」という点について調査を行ってきた。その結果、全国の議会で行われている現状を把握することに繋がり、調査結果を多くの議会や関係者と共有することで地方議会議員や

図2 議会活動チェックシート（活動事例と記入例）

基本項目	詳細項目	改革前					
		課題としていたこと	解決方法	取組内容	優先度	必要予算	達成目標
情報公開	議事録の公開状況	公開請求が来た場合にのみ公開しており、インターネットで誰でも何時でも見られない。	議事録をインターネットでも公開する。	専門業者に委託して公開できるシステムとする。	高	100万円	2013年3月
	会議の議案や資料の事前公開						
住民参加	住民傍聴機会と資料提供						
	議会報告会、住民説明会、意見交換会等の「議会が住民に説明する場」の実施						
機能強化	議会基本条例の制定						
	一問一答権の導入・実施実績						

改革後					
進捗度	取組の結果できたこと	達成度	課題事項・問題点	住民から見た変化	今後の取り組み方法
完了	インターネット上で公開し、検索機能もつけることができた。	◎	経費が100万円かかった。	いつでもどこでも誰でも議事録を見ることができるようになった。	経費削減を目指してページの更新等は事務局自身で出来ないか検討。

事務局の皆様へ気づきを与え、議会運営手法の改善事例の提供に繋がった。

ところが、上記のような住民視点からみれば本調査もさらに調査項目を見直す必要がある。また、これまでの調査項目をベースに、「議会として〇〇を行った結果、実施前と比べて何がどのように変化したか」について議会自身が検証を行えるチェックシートが必要であると考え、議会活動を検証するチェックシートを考案した(図2)。議会活動の改善に取り組んだ結果、あるいは条例や政策を策定した結果、議会や地域にどのような変化があらわれたのかについて確認するためのシートである。議会自身が活動の振り返りを行うことで、活動そのものの良し悪しや今後改善すべき事項が見えてくるため、効果的な活動を行えることを期待している。

ただし、活動を正しくチェックするためには、議会改革に取り組む際の目標設定が重要となる。より具体的な数値で目標を設定しておいた方が議会全体で活動の到達点(ゴール)を共有しやすくなるため、議会が一つにまとまる効果がある。また、「何を目指してどのような活動をした結果、その目指していた目標に対してどの程度できたのかできなかつたのか」という活動後のチェックがしやすくなるからだ。

今回、考案したチェックシートは、議会活動の取り組みを住民視点で見るとどうなるか?という点に注意し作成してみた。記入例を書いているので、ご自身の議会活動をチェックするために活用いただければ幸いである。

議会自身が活動の検証を行い、議会改革のさらなる見直しをして取り組んでいても、肝心の主権者である住民とその情報を共有しなければ意味がない。これまで、住民と議会が情報を共有してこなかったために、住民からは議会が何をしているのか見えずに「議会不要論」が上がっていたことも事実である。また、情報を共有するだけでなく、さらに積極的に住民と双方向で意見交換を行う環境を整える

ことが議会として求められている。

2012年10月、議会改革のトップランナーである流山市議会(千葉県)は議会ホームページの改訂を行った。CMSを導入し議会自身でホームページの更新が容易に行えるようにしただけでなく、オープンデータにも積極的に取り組んでいる。このリニューアルされた流山市議会ホームページは、最終到達点を「市民が議会ホームページを運営する」ところに設定している。議会は誰のためにあり、主権者は誰なのかを追求していった結果、このゴールへ行きついた。一足飛びにゴールへたどり着けるとは到底思えない。まずは議会事務局や議員自身がホームページの更新を容易に行えるようになり、市民との意見交換をしながら市民と一緒にホームページ運営を行い、そこから市民がホームページ運営を主体的に行うようなプロセスが必要であろう。ゴールまでは大変なハードルをいくつも越えなければならないが、住民から信頼される誉のある議会へと進化し始めている。全国の地方議会でも議会改革が花盛りだ。各議会が互いの政策を競い合って議会から地域が変わっていくような、そんな自治の姿を期待している。

著者略歴

中村 健 (なかむら・けん)

JR四国社員を経て、1999年に27歳で徳島県川島町長に初当選。全国最年少の首長となる。町長を2期務めた後、2004年に川島町を含む4町村が合併し吉野川市が発足するにあたり、地方自治の探求を目的に早稲田大学大学院公共経営研究科に入学する。早稲田大学マニフェスト研究所で研究員を兼務しながら、大学院を首席で修了。修士論文は大隈賞を受賞。現在は、早稲田大学マニフェスト研究所次席研究員。