

「気がついたことから、できることから」

一歩ずつ積重ねた改革の軌跡

～北海道福島町議会の議会改革の事績～

全国町村議会議長会・編（地方議会人：平成 27 年 7 月号掲載を再編集）

（町勢概要）

福島町は、北海道・渡島半島の西南端に位置し、南は津軽海峡、北は大千軒岳に囲まれた面積 187.2 km²、人口 4,591 人（平成 27 年 5 月 31 日現在）の自然豊かなまちである。世界最大の海底トンネル「青函トンネル」の北海道側工事基地であり、また、第 41 代横綱千代の山と第 58 代横綱千代の富士を生んだ「横綱の里」として全国的に名を馳せており、これらを記念した「青函トンネル記念館」や「横綱千代の山・千代の富士記念館」などの観光施設は、連日、大勢の人で賑わっている。

町の主な産業は漁業で、全国最大級の生産量を誇る「スルメ」と日本海からの荒波と津軽海峡の急流で育てられた「真昆布」が特に有名だ。

（改革前夜）

福島町議会の改革の第一歩は、平成 11 年にまで遡る。平成 11 年 9 月に溝部幸基議長が就任し、溝部議長が永年の議員活動の中で疑問を持ち続けていた議会や議員のあり方に関する様々な課題を、新人議員 3 人を含む議会運営委員会を中心に積極的に検討し実践し始めたことから議会改革の機運が一気に高まったのだという。

折しも、この年は地方分権一括法が成立し、地方に自主裁量による行財政運営が求められるようになった年。住民にとって「議会」とは何なのかを再考し、改革を推し進めるのに絶好のタイミングと言えた。

このような中で、福島町議会では改革のための組織を敢えて設けず、議会運営委員会を主体に、それぞれの議員が気づいたことについて議論を重ね、できることからひとつずつ、丁寧に改革を重ねることを基本スタイルとした。この「一歩、一歩」の精神こそが、今や他の追随を許さぬほどの改革を実現した福島町の礎となっていることは言うまでもない。

（改革に向けた 3 つの視点）

福島町議会では、「議会の主役は議員」、「住民が参画する議会」、「変化を恐れない議会」の 3 つの視点に立って改革に取り組んできた。

①「議会の主役は議員」という視点は、二元代表制としての議会の役割は何かをし

っかり自覚したうえで、主体性を持った意思決定を行うことを促し、行政依存や追認の議会から脱皮するための視点であり、行政諮問機関の議員就任廃止、事前協議としての全員協議会の廃止、政治倫理条例の制定等の方策に繋がっている。

②「**住民が参画する議会**」とは、住民の意向を行政に反映させるための視点である。住民の多くは、選挙で議員を選びはしても、議会や議員の活動をはっきりと理解しておらず、議員もまた住民のニーズを的確に把握しているとは言えないのが実態である。これを解消するためには、議会の方から住民に情報を提供しそれを共有することが重要との判断に至り、「住民に開かれた議会」実現に向けた様々な改革を行った。（詳細後述）

③「**変化を恐れない議会**」とは、社会情勢や時代の変化に応じて、常に議会も変革し続けなければならないという自己改革の意識を醸成するための視点であり、「気がついたことから、できることから」を合言葉に常に改革を心掛ける福島町議会の基本姿勢を示す視点となっている。

とはいえ、「議会を改革する」といっても、計画を立てそれを執行する行政に比べ、意思を決定し行政を監視する議会の活動は、住民には見えづらく、分かりづらいものである。そこで、福島町議会では議会の責務である説明責任・議決責任を十分に意識し、政策形成過程の早い段階から議員や議会の意思を計画に反映させるよう努力したところ、調査段階での討議において、議会の意思が反映される場面が増え、目に見える成果が表れはじめた。具体的には、

- ① 公共下水道計画の中止（総事業費 130 億円・起債 50 億円、基本計画作成後中止、町管理型合併浄化槽へ転換）、
- ② 温泉ホテル構想の中止（計画段階で議会調査を経て中止）、
- ③ 財務システム更新にあたりプレゼンテーション実施（約 4,000 万円コスト削減）
- ④ 選挙の平日投票の実施（190 万円の人件費削減）
- ⑤ 火葬場建設費の抑制（所管調査から特別委員会を設置し、約 1 億 2,000 万円建設費削減）等であり、実際に町財政の健全化に寄与することとなり、議会として相応の役割を果たす結果を残した。

（開かれた議会づくり）

他方、改革初期における住民参画の視点による「開かれた議会づくり」への取り組みは、旧態依然とした議会の慣習や前例を住民の立場になって拭い去ることから始まった。当時の溝部議長の言葉を借りれば、「町民のための議会という原点に立ち、（中略）研鑽を深め透明性の高い活動を続けていく」（平成 12 年年頭の議長所感より）という

ことだ。

実際には、議会や議員のことを住民によく理解してもらうための「情報共有」を念頭に置き、閉鎖的になりがちな議会を開放的な議会とし、受動的な議会から積極的に発信する議会に変える改革から着手した。

具体的には、

- ① 会議の原則公開（住民との情報共有、傍聴機会の拡充）、
- ② 傍聴者を歓迎するための傍聴規則に改正（主権者たる住民を取り締ることとなっていた傍聴規則の改正、写真・ビデオ撮影等の禁止事項や乳幼児等の入場制限の大幅緩和）、
- ③ 傍聴者への議案及び資料の配布（傍聴者との情報共有、審議内容の明確化）、
- ④ 住民懇談会の積極開催（住民との情報共有、民意聴取及び行政への反映）、
- ⑤ 選挙公報の発行及び全戸配布（有権者へ平等な情報提供、選挙啓発の促進）、
- ⑥ 議会・議員の評価制度導入（議会・議員活動の周知、問題点の明確化、議員の資質向上）、
- ⑦ 夜間休日議会の開催（傍聴機会の増加）、
- ⑧ 議会単独ホームページ開設（住民への情報発信及び情報共有）、
- ⑨ 議員研修会への住民参加（議会・議員活動の周知）等の取組みである。

また、一般質問については、平成 12 年に、質問内容が傍聴者にも判然とすること、議論の散漫防止を図ることなどを目指して、一問一答方式を導入しているが、平成 19 年には、更に質問回数及び質問時間の制限を撤廃し、本会議における討論活発化に一層の拍車をかけた。

（議会・議員評価制度）

平成 17 年に導入された「議会評価制度」及び「議員自己評価制度」は、当時、全国初の議会版政策評価システムとして、注目を浴びた。

議会評価は、議会活動を「活性度」、「公開度」、「報告度」、「住民参加度」、「民主度」、「監視度」、「専門度」、「事務局の充実度」、「適正な議会権能」、「研修活動の充実強化」の主要評価 10 項目（細目 36 項目）に区分して、本会等が実施している町村議会実態調査の結果や先進事例と比較して 3 段階で評価して公表するもので、住民に議会活動の内容を充分周知する効果を得たことはもとより、議会改革を推し進めるための指針となった。

一方、議員自己評価は、議員がそれぞれ「行政」、「財政」、「教育」、「福祉」、「その他」の 5 分野ごとに政策課題を掲げ、その「取組み」と「結果」について、議会評価

と同じく３段階で自己評価して公表するもので、住民にとって分かりづらかった議員活動の可視化に大いに寄与するとともに、議員本人にとっても議会活動の目標が明確化されることでモチベーションアップにも繋がった。

また、この評価制度との関連で、「選挙公報」の発行も注目された。公職選挙法で認められているハガキでの選挙活動を議員全員による申し合わせで止め、候補者全員の公約を載せた選挙公報を全戸に配布することとした。これにより、各議員が議会改革や町政に対する姿勢を明示することとなり、これが議員の自己評価、更には住民の審判（投票）の基準となっていることは想像に難くない。さらに、二次的な効果ではあるが公費負担のハガキの購入がなくなったことで経費節減効果も見られたという。

（議会基本条例の制定）

このように、全国に先駆けてあらゆる活性化方策を採り入れてきた福島町議会であるが、平成 19 年に議会改革の「集大成」として議会基本条例の制定に着手した。改選を控えた 6 月に町民懇談会を開催し、議会基本条例施行に向けたタイムスケジュールを示して、新たな議会メンバーにおいて、議会基本条例制定のための課題・行程を再確認したうえで策定作業に入った。

議会基本条例の前文には、決して改革を後退させてはならないとの強い思いが込められており、合議制の議会と独任制の町長が緊張関係を維持しながら、政策をめぐる立案・決定・執行・評価（監視）の論点・争点を明確にし、善政を競い合うことを常に意識し、改革の３つの視点を忘れることなく、不断の努力を続けることを約束している。

善政競争のイメージは、まず、行政を追認してきた今までの議会活動について、「結果責任」としてしっかり認識し反省すること、その上で、行政と議会の「役割分担」を意識し、町の未来へ挑戦する「協働の町づくり」へと行動することと捉えている。

議会基本条例と「町づくり基本条例」の同時施行は、ここに意義があると言える。

福島町議会基本条例では、目的達成のための実践目標として３つの柱を立て、さらにその中で具体的にそれぞれの事項を規定している。

１つ目の柱は「**わかりやすく町民が参画する議会**」であり、これまで積重ねてきた「開かれた議会づくり」への取組み（改革）を進化させ、

- ① すべての会議の原則公開、
- ② 議案、資料の情報提供（ホームページ上での事前公開）、
- ③ 住民の議会への参画を奨励する規則、
- ④ 議会報告会の開催、

- ⑤ 「議会白書」の作成・公表、
- ⑥ 「議会・議員評価」の義務化、
- ⑦ 採決態度の公表、
- ⑧ 政務活動費の公表、
- ⑨ 議長、副議長選の所信表明の実施を規定した。

次の柱は、「**しっかりと討議する議会**」。会計年度をベースとした通年議会を条例に規定し、町長による「告示」及び「召集」行為を削除した。このことにより、会期に制約されることなく、議員同士の自由討議による議会の合意形成を行うための土壌が整った。また、議員同士の討議にとどまらず、住民（傍聴者）も討議に参画できることにした。

なお、議会基本条例の策定にあたり、

- ① 通年議会制度、
- ② 質疑の回数制限の撤廃、
- ③ 説明員の反問制度、
- ④ 文書質問制度、
- ⑤ 傍聴人の討議への参加等の取組みについては、

試行期間を設けており、積極的に活性化方策を展開する一方で、試行錯誤を繰り返しながら、慎重、かつ専門的な検証が行われていることも見逃してはならない。

最後の柱は、「**町民が実感できる政策を提言する議会**」とした。議員の政策形成能力と議会権能をアップさせるため、

- ① 行政との善政競争による政策提言（提言型の討議により善政を競う議会）、
- ② 政策形成過程の資料の提出を義務化、
- ③ 重要計画を議決事件として追加（責任の分担）、
- ④ 行政の事務・事業評価の実施、
- ⑤ 議会の附属機関の設置（議会諮問委員会）等の規定を加えたものである。

議会基本条例制定後、実際に政策提言を具現化したのは、平成 21 年の「第 4 次総合開発計画（後期）」に対する提言が最初となった。

議会では、当初計画からの状況変化を考慮し、「基本目標」の内容に追加や修正等を加え、さらに「主要施策」も見直すと同時に、「人材育成」、「産業の充実」、「行財政の運営」に的を絞り、常任委員会において調査と討議を重ね、各議員の具体的な施策を集約し、全員協議会での議論を経て、提言書として取りまとめ、溝部議長から村田町長（当時）に提出したものである。

（議会基本条例の検証・行動計画の策定）

福島町議会では、平成 22 年度に、議会基本条例の見直しに関する事項、議員定数・歳費に関する事項、議会評価に関する事項等の調査審議及び意見具申を行うための附属機関として、議会基本条例第 20 条の規定に基づき「議会諮問会議」を条例で設けた。

議会諮問会議では、議会からの諮問を受け、これまでに

- ・「議員定数及び歳費」（平成 23 年 5 月）、
- ・「議会基本条例の全体の検証」（同年 11 月）、
- ・「議会費の標準率」（平成 24 年 10 月）、
- ・「適正な議員定数及び適正な歳費月額」（平成 25 年 9 月）、

についての検討結果を答申した。

このうち、議会基本条例の検証については、諮問会議から「現状及び課題を確認した結果、本条例の見直し改正は必要ないものと判断する。」との答申を受けたが、さらに充実した議会活動を期待するとの諮問委員会の参考意見が付されたことから、

- ①「論点・争点」を明確化し議会としての意思をはっきり示すことの実践（討議を明確にする発言ルールの制定・定期的な勉強会の開催）、
- ② 一般質問事項の追跡調査と政策提言への取組み、
- ③ 総合計画に対する議会提言の追跡調査、
- ④ 総合計画条例制定への取組み、
- ⑤ 住民意見を聞くことに重点を置いた懇談会の実施（町内会単位で 18 会場で開催）、
- ⑥ 執行部への議会・委員会結果の適切な伝達（本会議後の議会運営委員会報告、常任委員会意見を執行側に手交、意見交換等）等を織り込んだ「議会基本条例見直し検討による行動計画」を策定し実践している。

先に、福島町議会の「議会基本条例」は、改革の集大成であると述べたが、「これで完成」という意味ではない。条例制定に向けた準備段階を「P：計画」、条例施行を「D：実行」とするならば、諮問会議の答申を含む検証作業が「C：チェック」、この行動計画の策定が「A：改善」となり、この一連の PDCA サイクルを繰り返すことにより、議会基本条例の適正な運用、積み上げてきた議会活性化方策の成果が、より良いものへと変革し続けることとなる。即ち、ここでいう「集大成」の意味とは、議会基本条例によって福島町議会の改革システムが確立したということと捉えるべきであろう。

(議会白書)

福島町議会における一連の議会活動は、議会基本条例第 17 条の規定に従い「福島町議会白書」にまとめられて住民に公表されており、福島町議会ホームページ (<http://www.gikai-fukushima-hokkaido.jp/>) にも掲載されているので、誰もがその内容に触れることができる。

100 ページを超えるこの白書は、本会議、委員会等の結果報告を記した単なる議会報告書ではない。

巻頭にこれまでの改革の足どりと実施状況を配し、本文には、本会議の審議結果、委員会の活動報告のほか、議会の諸活動を議会評価に用いるものと同じ「活性度」、「公開度」、「報告度」、「住民参加度」、「民主度」、「監視度」、「専門度」、「事務局の充実度」、「適正な議会権能」、「研修活動の充実強化」の 10 項目に分類し、それぞれ具体的数値を用いて公開している。

また、資料として、議会による行政評価、議会報告会の概要、諮問委員会の答申、政務活動費の活用状況、視察受入市町村、会議・行事等の出席状況、議長・副議長の出張の状況を添付しているほか、巻末には、議会基本条例によって義務化した「議会の評価」及び「議員の自己評価」を掲載している。

この白書 1 冊で、一年間の福島町の議会活動の全てを網羅しているといっても過言ではなく、住民との情報共有を実現し、議会の実効性を明白にする、まさに福島町議会の改革の歩みの記録である。

(情報共有から参画・協働へ)

初期の議会評価で課題とされていたインターネットによる議会中継は、ホームページ上において平成 21 年 12 月から本格配信している。現在では、本会議場で開催される会議（本会議・特別委員会・常任委員会・全員協議会等）はライブ中継とオンデマンド中継の 2 つの方法で行っている。

このように住民への情報発信がさらに充実し、今後、単なる情報共有から立案・決定・執行・監視（評価）のあらゆる段階で、しっかりと討議が行われるようになれば、住民・議会・行政が一体となって参画する「協働の町づくり」の手法が問われることになるのでは……。これからも福島町議会の改革に注目していきたい。