

# 議決事件に議会が 責任を持つとは

## —総合計画案を提案する栗山町議会の挑戦—

自治の担い手である議会が、地域ビジョンに無関心であってはならない。議会改革を推進し、全国初の議会基本条例を制定した栗山町議会は、この基本構想さらには基本計画に積極的にかかわっている。基本計画を議会の議決事件に追加することにも、それらの大幅な修正を執行機関に提案する。こうした修正案の策定を住民と議論する中で豊富化しようとした。議会の新たな挑戦である。

### はじめに

議会改革がもう一歩進んだ。しかも、大きな一歩である。議決事件である総合計画の議会案を作成し、それを住民に説明し、住民の質問に議員が答えている。その場は、公会堂でも公民館でもなく議場そのものであった。総合計画の議会案の作成、しかもそれを議場で議員が住民に説明し、議員全員

と住民が議論。

2007年10月16日の夕刻、北海道栗山町議会の議場で行われていた「議会」に目を疑った。この住民の意見を踏まえてバージョンアップした議会案を作成することになっていった。従来の議会を考えると隔世の感がある。

たしかに、議会改革はここ数年で急展開している。住民に開かれ住民参加を促進し（閉鎖的ではなく！）、首長とも切磋琢磨し（与

党野党関係は存在せず、監視と政策立案の役割を發揮しつつ、議員の質問に対する執行機関からの反問権も認める！）、議会の存在意義である議員同士の討議と議決（質問の言いつばなしではなく！）を重視する議会である。

全国初の議会基本条例である栗山町議会基本条例では、こうした議会運営の方向がしつかりと明文化されている。その議会基本条例の内容の大部分は制定以前にす

えとうとしあき 1956年東京都生まれ、中央大学大学院法学研究科博士課程満期退学、現在 山梨学院大学法学部政治行政学教授 博士（政治学、中央大学） 専攻 地域政治論 第29次地方制度調査会委員をつとめる。



山梨学院大学  
法学部教授 江藤 俊昭

に行っていたものであった。それを制度化したという意味で、「生ける条例」（神原勝・北海学園大学法学部教授）である。議会基本条例として制定するのは、議会改革を後退させない意欲を示すとともに、議会運営の最高規範と法令解釈の解釈基準を明確にするためであった。

栗山町議会は「議会が、議員、町長、町民等の交流と自由な討論の広場である」という認識に立つ

総合計画審議会委員との一般会議（栗山町議会基本条例）  
に際し、開催趣旨の挨拶をする橋場利勝議長（2007.10.16）



ことを宣言している（同条例2②）。交流や自由な討議に基づき創造的に地域経営を行う住民と議会の意欲が読み取れる。閉鎖的で限られた人だけの場ではなく、地域にかかわる人たちが自由に交流し討議できる場としての議会が提起された。その上で、合議制の特徴を生かした議会運営、また住民に開かれた議会運営、そしてそれを踏まえて執行機関と切磋琢磨する議会運営が制度化される。

地方自治体の総合計画の根幹を占める基本構想は地方自治法に基づいて議会の議決事件となっていくが、より現実的な基本計画はそうなっていない。また、福祉、都市計画などの主要な基本計画（マスタープラン）も同様に議決事件にはなっていない。議決事件になっていないということは、「公開と討議」によってそれらが決められてはいないことを意味する。

栗山町議会は、自治の一翼を担う議会として、主要な計画を議決事件に追加した（地方自治法96②の活用）。栗山町の今後の方向を

執行機関とともに議会が責任を持つことの宣言である。議決事件として追加された基本計画と、基本構想は一体となり総合計画として議会の議論と議決の対象になっている。

また、議会運営は住民参加を基軸とすることを明言している。したがって、主要な計画の審議と議決に当たっては、住民参加を議会に導入することが不可欠である。

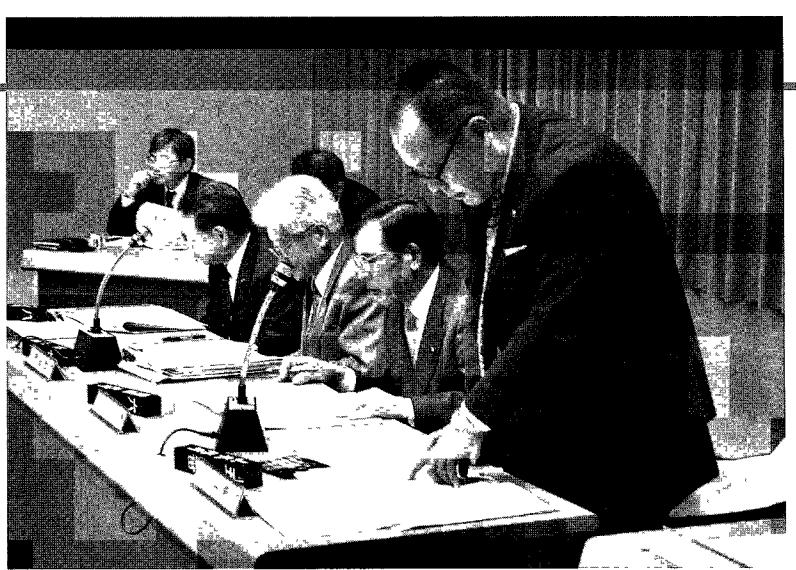
従来のはとんどの自治体では基本構想案が提出されてから審議し、そのほとんどは修正のないままに可決される。それに対して、議決事件に責任を持つ議会（基本計画総合計画案）が積極的にかかわり、修正案も提出する。議決のあり方を180度転換させるものである。総合計画をめぐる栗山町議会の動向は、議決に責任を持つ議会の新しいあり方を示したものである。

## 1 条例に基づく一般会議での住民との意見交換

—総合計画案に対する議会修正案作成の経過—

地方分権時代の自治の担い手の一つである議会が、地域ビジョンである基本構想に無関心であってはならない。議会改革を推進し、全国初の議会基本条例を制定した栗山町議会は、この基本構想さらには基本計画に積極的にかかわっている。基本計画を議会の議決事件に追加するとともに、それらの素案の大幅な修正を執行機関に提案する。政策提言や監視を重視する議会改革の一環である。同時に、こうした修正案の策定を住民と議論する中で豊富化しようとした。それは、住民と歩む議会改革の一環とも言えよう。

栗山町では、基本構想と基本計画の策定に当たって、総合計画審議会を設置していた。執行機関の素案を下に審議会で議論し、その



答申を受けて基本構想案が執行機関で練られて、最終的に議案として議会に提出され、議会の議決を仰ぐ。従来の策定方式にそって進もうとしていた。

しかし、栗山町議会は、議会基本条例の理念に基づき、積極的にその過程にかかわる。そこで、議会の議決事件にかかわる新たな手法を採用する。議会の議決の意味転換や住民参加の新しい意味については、後述することにして、本項ではその経過を追う中で「一般会議」の意義を考えよう。

一般会議とは、議会基本条例で規定されているもので、議会が必要な時に、執行機関や住民と意見交換をすることができる制度である（同条例11②）。この一般会議の威力が遺憾なく発揮された。一般会議はもちろん、公開である（会議録は議会のHPでも読める）。

執行機関の基本構想案の説明を議会として受ける。この場合、注意したいのは、条例に基づく一般会議によって受け取ることである。他の議会は、事前に議案を受

け取ることに消極的であった（事前審査の疑い）。また、受け取るとしても全員協議会といった公式ではない会議によってである（閉鎖的な議会）。栗山町議会は、基本構想をめぐってまず執行機関と3回にわたって一般会議を開催し、執行機関案の説明を受け取るとともに、意見交換を行っている。

それを受けて、議会全体で3回、素案策定委員会（議長を含む5名）で3回、執行機関案を審議するとともに議会修正案を練り上げていく。その際、専門的知見の活用（地方自治法100の2）による学識経験者として神原勝教授に依頼し、助言を受けている。この修正は字句修正に留まらない。むしろ、「計画のための計画」に対して財政状況を踏まえ財政再建を基軸とした「メリハリをつける」ことを目的とした総体的な修正案である<sup>(1)</sup>。

この修正案を執行機関に提案する前に、議会基本条例に即して住民との意見交換を行う。それが冒頭で紹介した議場での意見交換会である。栗山町議会が毎年行う不

特定の住民との意見交換会（議会報告会）ではなく、総合計画審議会委員との意見交換である。議会基本条例に制度化されている一般会議として行われた。

総合計画審議会は、それまでに4回開催され、執行機関案に対して意見を述べていた。審議会の意見は、すでにまとめられ執行機関にも提出されていた。しかし、これを踏まえた執行機関案の修正は行われていない。奇異に感じられるのは、この審議会のまとめが議会には提供されていないし、当日も配布されていないことである。

「今まで4回の皆さんの意見をまとめたものがお手元についていると思うんですが、ないんですか。われわれだけですか」と会長自身も困惑していたことからそう言える。

この総合計画審議会委員との一般会議では、議会からの修正案の説明と、それへの質問や意見交換が活発に行われた。議員全員13名（それに議会事務局3名、学識経験者1名（専門的知見の活用）、総



議会案に対して審議会委員から町長提案との相違点等多くの質疑が交わされた

合計画審議会委員24名、それに町長をはじめ執行機関8名（それにアドバイザー1名）が参加した。議員席に議員が、執行機関席に審議会委員と執行機関が座った。意見交換では、審議会での議論がむしろ議会修正案に近いことが明らかになった。このことはその後の経過を見ても了解できる。

この一般会議が終了して議員が退席した後で、その議場で突然（とは言っても一般会議が始まる前に打診はあったとのこと）審議会委員は残され、答申策定委員が選出された。その答申策定委員を中心に答申が練り上げられ、12月5日には、町長に答申が提出された。

答申が提出される直前（12月3日）に、議員（素案策定委員会の5名）と審議会委員（答申策定委員会委員の5名）の一般会議が開催されている。この開催は、審議会からの要請であった。ここで、審議会委員は、議会案との相違（ビジョンなど）を含めて答申についての意見交換が行われた。

この答申は、執行機関案ではな

く議会案に近く、これにそって答申が行われた<sup>(2)</sup>。重点課題として「町財政の健全化」を位置づけるとともに、「維持可能な自律した地域自治」の観点を打ち出している（計画の趣旨）。また、計画の趣旨に続く項目には、「計画の位置付け」を挿入し、計画の役割だけでなく、計画の原則、計画の機能、近隣市町村との連携・協力が明記されている。

また、計画の構成と期間を修正し、計画の構成とし、実施計画における個々の施策・主要事業の管理については、名称を「執行計画」から、「進化管理計画」に修正する。議会も責任を持つという意味を強調するとともに、それを政策情報として議会や住民に公開するものとして位置付けている。こうしたコンセプトを含めて、その他さまざまな修正がある。これらは議会修正案にそったものとなっている。答申を受けて行政案が作成され、議会に提案され、議会として議論していくことになる。

## 2 議決事件の議決の意味転換

従来、ほとんどの自治体では、基本構想を含めて議会の議決事件とは言っても、首長案に対して修正も加えず、そのまま可決していた。予算や条例ならば、議会として議論する素地は残されているが、抽象的になっていく基本構想の議決に当たっては修正をせず実質的な議論がほとんどないのが一般的である。

栗山町議会は、抽象的になっていく基本構想とともに、基本計画を議決事件に追加して自治体の施策全体に責任を持つ。そして、その責任を単に首長からの議案提出後の審議だけに限定することをしない。条例案の提出が脚光を浴びているが、自治体の方向を決める重要な議決事件について積極的に提案する。

そのことが、執行機関との「協働」関係をつくり出し、その後の執行にも責任を持って監視するこ



とができる。栗山町議会は、地方自治の一翼を担う議会として積極的に提言する姿勢を打ち出した。

議決とは、単に賛否という議決をするだけではなく、議会として責任を持ち修正したり提案しながら討議することを踏まえた上での賛否なのである。まさに、議決事件の意味転換である。

基本構想は、計画的な行政運営を行うために議会の議決を経て策定される。この規定は、1969年に地方自治法に挿入された。主語は、普通地方公共団体ではなく、市町村となっている。高度経済成長の中で明確な地域ビジョンを基礎的な自治体である市町村が策定することになった<sup>(3)</sup>。

基本構想は、地域経営にとって重要な事項であるがゆえに、議会が議決しなければならない。そうだとすれば、議会は責任を持ってこの構想と立ち向かわなければならぬ。すべての市町村で、この構想は首長提出である。微調整はあるとしても、基本的に首長提案が可決されてきた。議会が提出す

るなど聞いたこともない。

しかし、基本構想があまりにも抽象的になり地域経営の「憲法」とはいっても、さまざまな政策がそれに拘束されている体系にはなっていない。「基本構想が市民と住民等とが相互に確認した町づくりの将来目標とその実現方針を明らかにしたものであるという我々の立場からすれば、基本構想はいわば市町村の『憲法』として、単に市町村長の行政方針によつてのみ改訂されるべきものではない<sup>(4)</sup>。こうした一般に流布されている見解では、基本構想は抽象的にならざるを得ず、市町村の行政運営を縛るものではなくなる。

基本計画や実施計画、さらにはマスタープランが議会の議決事項になつていなければ（地方自治法96②による議決事件の追加を行わなければ）、議会は行政にフリーハンドを与えることになる。その意味で、この報告書のように、基本構想を「憲法」として位置づけ対象的に位置づけるとすれば、自治基本条例の理念と連動させて条

文化すべきであり、それ以外の実質的な総合計画を議会の議決事件とすべきである<sup>(5)</sup>。

抽象的な基本構想であるために、便宜的に通過させていたことも、首長提案の議会での可決を促進した。また、議会の議決権は、あくまで首長が提案するものに正統性を与える意味としてしか理解されず、修正はよほどのことがあつた場合に行われるという例外的なものとして考えられてきた。ましてや、議会が基本構想を提案するなど考えられなかつた。

栗山町議会では、まず議会として自治体の総合的計画に責任を持つ意味で、基本計画をはじめ分野の主要な基本計画を議決事件に追加した。さらに、議決の責任を単に審議と決議に矮小化することなく、十分に審議し代案も提出することを議会の責任とした。実質的な権限を獲得するとしても、それを生かす努力を議会は行ったのである。権限が弱く、形式的な従来の議論からすれば大きな転換である。議決の意味転換とい

# 一般会議

## 栗山町第4次発展計画基本構想(案)

開会 平成19年10月16日  
午後7時00分より  
栗山町議会議事堂

10月16日の一般会議はインターネットでライブ中継およびオンデマンド放送(再放送)され住民に知らされている

つてもよい。しかも、議会案の提出に当たっては、住民との意見交換会を踏まえて行っている。このことは次項で検討することによろう。

### 3 住民参加の意味転換

住民参加や協働は、行政の専売特許ではないことは認知されてきている。地方政治は、国政とは異なり住民参加を基軸にしている。

議会はその蚊帳の外に置かれるべきではない。議会も積極的に住民参加を促進しなければならないし、今日住民参加を促進する議会も登場している。要するに、地方政府全体が参加や協働を促進すればよい。

行政が参加や協働を充実して行っている場合であっても、議会がそれをやらなくてよい根拠にはならない。もちろん、さまざまなかかり方がある。住民、議会、首長の三者間関係を考慮すれば、三つの可能性(パターン)がある<sup>(6)</sup>。

① 行政への住民参加による提言の扱い。通常、執行機関だけに生かされている。それを議会が

参考に受け取ってもよい。もちろん、首長が諮問しているのだから、首長に答申するのが原則である。しかし、住民がつくり出した地方政府は首長だけではない、議会でもある。

② 住民参加を議会が導入した場合、住民から受け取る提言や意見の扱い。行政への住民参加による提言の扱いと同様に、首長は参考に受け取ってもよい。

③ 住民組織が首長と議会双方と緊密な関係を結ぶ場合の扱い。例えば、執行機関の呼びかけで集まった住民組織が、首長とパートナーシップ協定を結ぶとともに、議会ともパートナーシップ協定を結ぶという想定である。住民は地方政府を首長や執行機関だけだと考えなくてよい。住民による提言を政策立案の参考として議会に提出する(パターン①)だけではなく、議会と協力して提言を練り上げる。議会は、その原則に照らせば、多くの住民との協働が必要である。その中の一つとしてそ

の住民参加組織と協力関係を持つこともできる。

栗山町議会の総合計画をめぐる一般会議は、このパターン③に入る。審議会委員は、執行機関と協力しながら議論し答申を練り上げようとするが、その際、議会とも協力して行う。従来の審議会と首長との関係の修正が加えられた。すなわち、従来は、審議会委員は執行機関と協力しながら、審議会委員だけで議論し(住民と議論する審議会は増えてきているが)、首長に答申を提出する。

栗山町では、総合計画をめぐって、審議会委員は執行機関と協力するとともに、議会と協力し議員とも議論しながら審議会委員で答申を作成し首長に提出する。

もちろん、経過を形式的に見れば、審議会が答申を作成するに当たって議会修正案を参考にしようとしたわけではない。逆に、議会自身が修正案作成に当たって、審議会委員の意見を聞きつつより良いものを作成しようとしたに過ぎない。しかし、結果的には審議会

住民も積極的な意見を述べ参加・協働の意義を強く感じていた



委員は、議会修正案や議員の意見を参考にしながら答申を練り上げることになった。議会の支援を背景に住民が提言する構図である。

こうした議会の動向が住民への「支援」として把握できるのは、次の条件があったからである。一つは、従来から栗山町議会は議会報告会を実践してきた。年に1度、議会として住民の前に出て議会報告会を開催してきた。それが認知されていた。議会が単なるセレモニーとして一般会議を行ったとは審議会委員からはみなされず、真摯に審議会委員の意見を汲み取るものだと捉えられたのであろう。

議案を基軸にした答申を作成した理由のもう一つは、議案が今後の栗山町を考える場合、妥当な方向を指し示していたからである。財政状況の厳しい栗山町を直視し、課題を明確にし、計画のための計画でも総花的ではなくしっかり実施できる「めりはり」をつけたものだった。審議会委員は、自分たちが議論してきた論点が明記された議案を参考に答申を練

り上げたといつてよい。

二元代表制の下で、執行機関と議会はそれぞれ住民参加を積極的に進めることが必要である。栗山町議会は、従来の執行機関の審議会方式に議会がかかわる手法を開発したものである。このことは審議会がパワー・アップする手法でもある。住民参加の意味転換ともいえる事態が生まれたのである。

## むすびにかえて

―栗山町議会の議会運営の普遍性―

栗山町議会は、不断の努力によって議会改革を実践している。「絵に描いた餅」ではない。改革によってより高いステージを目指す。議会報告会による住民との意見交換から、執行機関との切磋琢磨へ、議会の自由討議へと展開した。それを議会基本条例制定にまで結びつける。その高いステージでは、またより高いステージを目指す。議会の議決事件の追加を踏まえて、その修正案の作成へと向かう。「正

の連鎖」が生み出されている。

総合計画に対して議会が修正案を提出することができたのは、議会が独自に調査研究をしていたからである。たとえば、その計画作成の前提となる行財政改革について、首長提出のものを不十分として再提出を議決している（2007年3月）。執行機関はそれに応じて新たな行財政計画を策定した（同年7月）。議決に当たって、議会は、中長期財政問題等調査特別委員会を中心に栗山町の行財政を調査研究していた。

こうした地道な努力の成果が、今回の総合計画の議会修正案につながったことも忘れてはならない。議会改革は、一朝一夕には不可能であるとしても、栗山町議会の議会改革は住民自治の理念に即した改革であり、普遍的なものがある。

### 〔注〕

(1) 「栗山町議会基本条例に基づく栗山町第4次総合計画審議会委員との一般会議 会議録（平成19年10月16日）」。一般会議の議論は、これを活用した。また、「栗山町第4次発展

計画第I章基本構想(案)」「(町案)」「栗山町新総合計画」成熟と洗練のまちづくり」第I章基本構想」(議案案)、「栗山町第4次発展計画について(答申)」「栗山町総合計画審議会答申)、「栗山町新総合計画(第5次総合計画)第I章基本構想」(答申(修正案)) (答申を受けて行政で修正したもの)注)、を参照した。

(2) 「答申」参照。10月16日の一般会議での「私たち審議会の方向」と「議案案は「引用者注」同じ方向を向いている」という指摘に見られるように、議案案と審議会委員との見解は近かった(「会議録」)。当日は、ビジョンをめぐって議論が戦わされた(審議会委員でも統一見解はない事項)。なお、審議会員から、事前に議案案が提出されればより充実した会議となったことだろうという意見も出ていた。改革派首長の登場が、議会活性化につながったとの指摘がある。栗山町の総合計画をめぐる動向は、逆に議会改革が執行機関の動向に影響を与えた。

(3) 議会の議決は、一般に地方自治法96①に列挙されている。指定管理者の指定の議決は、指定管理者制度の流れで規定されている(自治法244の2)。基本構想の議会の議決が自治法2④に規定されているのは、市町村の地域経営にとってそれが極めて重要なものであることだからである。

(4) 財団法人地方自治協会『基本構想の課題と展望』1976年、110頁。

(5) 多治見市のように、基本構想を抽象的なものではなく詳細な計画を含

んだものにすることもできる。財団法人 地方自治研究機構編集発行『行政評価等マネジメントシステムを取り入れた総合計画に関する研究』2005年では、江東区、町田市、深谷市、横須賀市、大和市、多治見市、豊中市、といった先進事例研究を踏まえてメリットや課題が整理されている。

(6) 江藤俊昭「住民自治における地方議会の役割―議論の風をコップの中から外へ―」『都市問題研究』2006年8月号、参照。



専門的知見を活用した議会素案策定委員会



議会案を検討する議員全員による一般会議も3回におよんだ

〔付記〕

橋場利勝議長をはじめ栗山町議会議員の方々、および中尾修栗山町議会事務局長をはじめ議会事務局の方々には、常に議会改革の勇気をいただくとともに、方向性を教示いただいている。また、本稿の執筆に際して、資料提供とともに、貴重な意見をいただいた。こ

の場をお借りしてお礼を申し上げます。たい。なお、栗山町議会改革については、本誌2006年7月号、2007年5月号の筆者の論稿を、また議会改革全般については、江藤俊昭『増補版 自治を担う議会改革』イマジン出版、2007年、を合わせて参照してもらいたい。