

通年議会とかつらぎ町議会の議会改革

はじめに 現状と問題意識

かつらぎ町議会（以下「町議会」という）は、通年議会に基づいて議会活動を展開しているが、2023 年の比較によると、町議会を除く和歌山県内 20 町村の議会が年間平均 55 回の開催（本会議 17 回、委員会 38 回）に対し、町議会は、年間 124 回（本会議 33 回、委員会 91 回）となっており、平均の倍以上の開催回数となっている。

通年議会の実施によって、町議会は委員会の開催回数を増やしてきたが、このような状況の中で、議員の中からは、自分たちの積極的な議会活動を評価しつつも、これ以上会議の開催回数が増えることを懸念する声が出ている。

一方、議会改革の取り組みでいえば、委員会活動や本会議の開催回数が増えているものの、議会による条例案の提出及び条例案・予算案の修正、政策提言には十分結びついておらず、改善が必要になっている。

通年議会の開始から 11 年が経過したなか、議長から通年議会の検証が諮問された。これを受けて議会運営委員会は、通年議会を含む議会改革について、検証を試みるものである。

今回の検証は、今後町議会が進むべき方向を明確にするために行われる。この検証作業は、事実に基づく町議会の取り組みを踏まえるよう努力するものである。

（１）通年議会の実施に至る経緯

議会改革は 2003 年における一般質問の一問一答方式への移行から始まっている。その後、ある時期から議員作成の質問資料が、当局と傍聴者に配布されるようになり、質問の「見える化」が図られた。

議会改革への自覚的な取り組みが本格的に始まったのは、2006 年 8 月の議会運営委員会における議会改革についての議員間討議である。

この討議によって委員会は、2006 年の栗山町議会への視察をはじめ、平成 22 年の開成町への視察まで計 5 つの町村への視察を行っている。

その後町議会は、2011 年 10 月から 11 月にかけて各種団体へのアンケートを実施している。このアンケート結果を土台にして、同年 12 月に議会活性化特別委員会を設置し、これ以後、自治区長会をはじめとする各種団体との懇談、通年議会実施の検討、議会基本条例制定に向けた検討を行っている。

通年議会は、2013 年 3 月から 9 月まで、211 日間の会期を設定した試行期間を経て、2014 年 1 月 1 日からは、条例と要綱に根拠をおき実施された。

移行を目前に控えた 2013 年 12 月には、当時の議会活性化委員長と議長が、議会だよりで紙面对談を行い、通年議会に至った議会改革について語り合っている。委員長は、「議会改革は花園村との合併が契機となった」「全国町村議長の 3 次にわたる議会改革の提言を受けて、二元代表制に基づく議会の在り方を探求してきたことが、今日の通年議会につながった」と語り、議長は、「試行期間を通じ、議案審議に一定の期間をかけることができ、議会本来の役割であるチェック機能のさらなる充実や議員個々の質的向上につながったと思います」と語っている。

また、当時一問一答方式の 60 分の一般質問と質問者による資料の配付、傍聴者へのアンケートについて、町村議長会から高い評価を受けていることが紹介されている。今後の課題として委員長は、①議会運営、②議会活動、③委員会活動、④委員会傍聴の 4 点で協議を行うこと、栗山町議会を参考に基本条例を制定したいと決意を語っている。また議長は「議員間での議論を発展させるには通年議会が最適であると考えます」とも語っている。

通年議会実施以後、大きく変化したのは委員会の開催の仕方だった。所管事務調査が活発に行われる中で、委員会における議員間討議が徐々に始まったと言える。2016 年 3 月会議では、町長が提出した 15 歳までの医療費の無料化（施行日は 2016 年 4 月 1 日）に対し、議員全員で修正案を提出し可決した。この修正は、3 年後の 2019 年 4 月 1 日から 18 歳まで医療費を無料にするもので、これは、議員間討議の努力を反映したものだった。

（２）議会基本条例制定への努力

2014 年 7 月の議会改選後、新たに設置された議会活性化委員会は、自治区長等との懇談を行いつつ、2015 年 6 月から 2016 年 3 月まで議会基本条例の協議を行い、条例案を 6 月議会に提出し可決、同年 8 月 1 日より施行した。この当時議会基本条例を県内で制定していた議会は少なく、本町は 3 例目となった。

議会基本条例制定の特集（議会だより第 70 号（2016 年 8 月 1 日号に掲載）は、「目指すもの」として 6 点、「条例制定で変えようとする事」として 4 点あげている。

【目指すもの】

- ①町執行機関と対等の立場で緊張感を保ちながら町政運営にあたる。
- ②議員は町民全体の奉仕者であることを常に自覚して活動する。
- ③情報の公開や説明責任を果たし、町民の意見を聴取して議会の活性化に生かす。
- ④町議会と町長は、両者が常に緊張感を持ち、政策をめぐって町政の発展に取り組む。

- ⑤通年議会とすることで、機動的で町民ニーズに即応し、議会機能の向上と効果的な運営を図る。
- ⑥町民に対し積極的に情報を公開し、意見交換の場を設けるよう努める。

【条例制定で変えようとする事】

- ①委員会活動の活発化（通年議会を最大限に活用し、常任委員会や議員全員協議会などを、これまで以上に開催し、議会機能の向上と効果的な運営を図る）
- ②広報広聴活動の充実（議会広報紙の充実とインターネット中継、町民アンケートの実施、意見交換の場を広げる）、
- ③審議会等に原則就任しない（町長等との緊張関係を保つため。議会の場で議論を尽くす）
- ④政策立案能力の向上（調査研究や研修を行い、議員の政策形成及び立案能力の向上を図る）

上記の議会改革の力点は、二代表制を踏まえたものであり、どのようにして住民に開かれた議会をつくるのかという点にあることは明らかである。この時点で、通年議会との関係で、委員会活動と議員全員協議会を活発化することが自覚されていた点に注目したい。

この基本条例制定後、「議会だより」の編集は大きく変化し、広報広聴委員会による懇談会も充実・発展した。また、議会モニター制度は、重要な役割を果たすようになった。審議会の委員に就任しないで、議会で議論を尽くすという観点は、今後も重要である。ただし議員間討議が、目指すべきものの中には入っていなかった。

（３）議会基本条例以後の議会改革

議会基本条例制定後、議会改革がどのように進められてきたか、項目を列挙する。この９年間の変化を踏まえれば、通年議会と議会基本条例を土台として、町議会がどう発展してきたかがよく分かる。

- 2015 年 3 月 執行部からの参考資料の充実
- 2016 年 12 月 いじめ問題で 2 つの常任委員会による合同審査を秘密会として実施
- 2017 年 9 月 議会モニター制度の実施
- 2020 年 5 月 議会だより第 85 号から住民コメント掲載
- 2021 年 2 月 定例月以外の本会議に調査期間を置くよう努力
- 2021 年 6 月 本会議映像配信
- 2021 年 9 月～2022 年 3 月 議員定数削減と議員報酬の改定についての特別委員会

- での議論、自治区長会と議会モニターとの懇談会、住民アンケートの実施とその公表
- 2021 年 10 月 決算審査の実施及び 10 月会議における決算認定の本会議の開催
 - 2022 年 4 月 インターネットによる会議録検索システムの実施
 - 2022 年 10 月～ 請願の審議と委員会の請願における参考人制度の活用（3 回）
 - 2022 年 8 月 1 日施行 政務活動費の条例制定とその運用
 - 2023 年 10 月 決算審査特別委員会の録画配信実施
 - 2024 年 1 月～ 1 月会議における 3 月、6 月、9 月、12 月会議の会議日程の決定
 - 2024 年 3 月 長期総合計画調査検討委員会における協議と政策提案
 - 2024 年 6 月 議会だよりの題字変更（議会だより かけはし）、フルカラー化
 - 2024 年 7 月 議会業務継続計画（議会 BCP）策定
 - 2025 年 1 月 議会運営委員会における基本条例等改正の協議
 - 請願・陳情の常時受付と定例月にこだわらない日常的な審査
 - 委員会傍聴の開始
 - 議会提出資料のホームページ掲載
 - 広報広聴特別委員会による団体との意見交換会
 - 委員会における所管事務調査の充実及び議員間討議
 - 委員会の請願審査における討議
 - 議会個人情報保護条例の制定に関する協議

（４）議会改革と切り離せない通年議会

町議会における通年議会の取り組みは、議会改革と一体のものであり、議会基本条例と通年議会が相互に関連していることを踏まえ評価を行うべきだ考える。

近年は、通年議会が定着してきた中で、定例会の会期については 1 月会議で全て決定するようになり、年間を通じて、議会日程を見通せるようになった。また、町長の意向もあって、定例月以外の本会議に対しても、議案説明の本会議と採決日の間に議案調査の期間を置くようになりつつある。年間を通じて議会運営を見通しつつ、機動的に本会議を開催するこのスタイルを発展させていけば、議事機関としての議会、合議制を重んじ、議員間討議を活発に行う議会への発展を視野に入れることができると思われる。

決算審査特別委員会は、10 月～11 月にかけて行われ、12 月会議の本会議で認定することとなっていた。しかしこれでは、議会の委員長報告による指摘が、次年度予算に反映しないので、決算審査特別委員会及び本会議の決算認定を 10 月中に行うようになった。この議会運営は、3 月、6 月、9 月、12 月という定例月の姿を少し変化させるものであり、通年議会らしい本会議の開き方に向かっているといえる。

通年議会を実施することによって、「長の専決事項の指定」を作り専決処分を極力なくすことになった。委員会は、閉会中の継続審査という考え方を脱し、常任委員会と議会運営委員会では、日常的、自主的に所管事務調査が行われるように変化した。これは、当局側の議案や住民から提出された請願・陳情に対して、受け身であった町議会が、能動的に動く方向に変化しつつあることを示している。

通年議会と議会基本条例が制定された当初から、委員会活動の活性化が期待されていたが、年間の委員会の開催回数が 90 回を数えるようになった点からすると、目指した方向は実現しているといえるし、通年議会によって一番大きく変化したのは委員会活動だったといえる。

常任委員会における所管事務調査の充実によって、行政の課題を議員が深く把握しつつ課題を検討するようになった。このことによって、住民と町議会との距離を縮め、開かれた議会へとつながることを目指している。

議員の個人活動である一般質問の質も変化し、政策提案型の一般質問が町議会の特徴になっているが、このような変化も二代表制とは何かという議論から始まったものであり、議会改革が土台にあるのは間違いない。

しかし、2016 年 8 月 1 日に施行された議会基本条例以降、政策提言が、2017 年 9 月の「子どもの貧困対策の提言」と 2018 年 6 月の「デマンドタクシー等の導入に関する決議」、2024 年 1 月の「第 5 次長期総合計画素案への提言」に留まっているところに課題がある。

（５）2025 年の議会基本条例等の改正の意義

2023 年 5 月 18 日から 2024 年 10 月 2 日まで議会運営委員会で協議した議会基本条例等の見直しは、1 年 7 カ月に及ぶものとなった。協議は 2020 年 7 月に行われた検証作業の資料の精査から出発し、「基本条例」「委員会条例」「定例会条例」「会議規則」「傍聴規則」の 5 本について見直すものとなった。本町全体の条例との整合性を整えることを重視した結果、基本条例は全部改正となった。この基本条例を含む改正すべき条例及び規則は、委員会での検討後、総務課との事務レベル協議を経て、最終は委員会で確認された。委員会の協議を経た後は、全員協議会への報告（1 回）と協議（1 回）を行い、成案の完成となった。

この過程の中で、町長から反問権の導入を求める申し入れがあり、「詳細説明」という呼び名で反問権の規定を基本条例と会議規則に加えることとなった。2025 年の基本条例の改正は、二代表制を踏まえ、町議会が町当局の提案する議案や予算案を受け止め、賛成や反対の態度を決める議会から、住民の実態と声を踏まえ、政策立案と政策提言を行い、議案に対しても積極的に改善を図ることを通じ、住民の福祉の増進

に寄与する議会へと発展することを目指したものである。主な改正点は以下のとおり。

- ①議長副議長選挙立候補者の、本会議における所信表明
- ②委員会、全員協議会（議長の裁量による非公開あり）の原則公開
- ③詳細説明権を町長その他説明員に付与
- ④一問一答方式による一般質問を会議規則に明記
- ⑤発言席の位置づけの明確化
- ⑥議場における発言の仕方の整理
- ⑦通年議会の位置づけの多くを要綱で規定していたが、これを条例上の規定になるよう整備
- ⑧一義不再議の原則（同一の議案を同一の会議に提出できないという規定）を通年議会に適用（会議規則の一義不再議の規定を通年議会実施要綱で読み替えていたものを会議規則の改正で対応）
- ⑨議員間討議（自由討議）を本会議で実施できるよう会議規則で規定、委員会もこれに準じて規定
- ⑩自由討議上のルールを、本会議、委員会の議案審議、委員会の所管事務調査に対して規定
- ⑪傍聴規則の整理
- ⑫基本条例の文言の整理

今後、どのようにすれば、議員間討議を議会運営の中に組み入れるかが、議会改革のカギを握っているのは間違いない。議案に対し、議員が議案修正を行うためには、理解した上で相当な努力が必要である。町当局の議案等を、さらにより良いものに作り替えることができれば、住民の福祉の増進に寄与できる。この分野で変化を起こすことが、本町のまちづくりの力になる。

（６）改革のカギを握る委員会及び議員全員協議会の活性化

冒頭に書いたとおり町議会の本会議及び委員会の開催回数は、年 124 回を数えるに至っており、さらにここに行事や視察、研修などの日程も入るので、効率化の面でも改善が必要になっている。

委員会及び議員全員協議会における活動を、さらに活性化しつつ改善するためには、以下の 4 点について検討が必要である。この改善点は、今後の議会改革の要になる。

一つは、通年議会を前提とした本会議及び委員会の開催の在り方を再検討することである。1 月最初の本会議で年間の本会議日程を決定しているが、このときに定例月の委員会日程も決めるようにする。さらに定例月以外の本会議については、月の 20

日までの開催に限るというルールを決め、月の後半には議会日程を入れないよう努力することである。これは、年間の議会関係のスケジュールをコントロールし、効率化を図ろうとするものである。

二つは、各地域で住民を対象とした議会報告会を実施することである。報告会で出された課題や協議すべき事項は、2つの常任委員会に振り分け、調査や検討を深め、条例提案や政策提言につなげる努力が必要である。このような取り組みは、全国の議会でも盛んに行われている。これが軌道に乗れば、住民との意見交換を起点として政策サイクルが確立する。具体化については、広報広聴特別委員会が議会報告会を企画し、各地域の報告会は、全議員が班を編制し、分担して行うことが考えられる。

三つは、委員会もしくは議員全員協議会における議案・予算案に対する議員間討議である。議員全員協議会は、会議規則第128条で「法第100条第12項の規定により議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場として、全員協議会を設ける」と規定している。この規定は、議員全員協議会が地方自治法に定められたときに導入されたものである。町議会も、全員協議会のこの機能を活用し、全議案に対する議員間討議を実施すべきである。

また、委員会における所管事務に関わる議案に対し、議員間討議を行うことも考えられる。とくに本会議で審議している当初予算について、2つの常任委員会は、当局への「質疑」を中心に勉強会を行っているが、この会議を議員間討議に切り替えることも検討すべきである。

議員による議員間討議が、内容豊かに行われるためには、当局に対する事前のヒアリングや議員による質疑準備が必要になる。議員間討議を充実させるためには、これらの時間を確保した上で、議員間討議の日程を議会日程に組み込むことが求められる。この具体化を考えると町議会の期間は、今よりも延びる可能性がある。

四つは、委員会の活動改善である。委員会では、課題を鮮明にして盛んに所管事務調査を行っている。この活動を通じて、議員の問題意識や議員活動への意欲が高まっている。さらに委員会の活動を発展させるためには、委員長によるたたき台としての案の作成が必要である。この努力が進めば、委員会における条例提案や政策提言の作成、委員会における会議の効率化が期待できる。

その他の課題として、議員の資質の向上のために講師を招いての研修も必要である。さらに議会基本条例第17条には調査研究機関の設置が規定されている。議員間討議を発展させるためにも専門家の力を活用することも求められている。

(7) 議員の報酬の在り方の本格的検討を

(6) で提起した改善方向が実施されると、町議会の活性化は大きく前進する。通

年議会の検証を踏まえた結果、通年議会の積極的な継続と活動改善が結論となった。

町議会の活性化は、通年議会の下で議会活動を活発に行うことを求めている。議員活動への拘束時間が長くなると、他の仕事との両立が困難になる。

議員は住民の代表であり、住民の多様な意見を反映した存在として、一定の人数を必要とし、社会的繋がり少ない若い世代の層からも議員を生み出すことが求められている。議員への立候補は、住民の被選挙権に関わっており、議会は、若い世代も含め、多くの人が立候補できる条件を整備する責任がある。それと同時に、議員活動に専念しながら、生活が成り立つような条件をつくる必要がある。

現行の議員報酬は、24万5000円だが、議員活動を仕事として成り立つようにするには、思い切った報酬の引き上げが必要になる。

ただし、住民生活が物価高の中で苦しい状況におかれているなか、議員報酬の引き上げについては、なかなか同意を得ることは困難であり、丁寧な説明責任が求められる。

町の報酬審議会でも議員報酬について、審議すべきとの意見が出され、自治区長会や議会モニターとの懇談会では、多くの区長やモニターが議員の報酬は上げるべきだという意見を表明した。これらの意見は、議員活動の内容が伝われば、住民の中にも理解が深まることを示唆している。

議員報酬については、慎重に審議するとともに、時間をかけた説明の努力が求められる。この報酬をめぐる住民との協議が建設的に行われれば、議会の役割を浸透させ、立候補の条件を広げ、町の活性化につながるものである。このことを踏まえ、住民と向き合った議論を組織することが必要になっている。