

視察地 長野県軽井沢町

1 視察年月日 令和元年 11 月 5 日

2 視察の目的

本町議会は、昨年の改選で定数に欠員が生じたことから、解消に向けた対策を見いだすために、議員のなり手不足解消特別委員会を設置し取り組んでいる。

軽井沢町議会では、女性模擬議会開催を含む先進的な取り組みを行い、一定の成果を出していたことから、調査することとした。

3 視察地の概況（平成 31 年 4 月 1 日現在）

- (1) 人 口 20,295 人
- (2) 世 帯 数 9,908 世帯
- (3) 面 積 156.03 km²
- (4) 財政規模 12,550,000 千円（令和元年度一般会計当初予算）
- (5) 地勢・沿革

軽井沢町は、長野県の東端、群馬県堺に位置し、浅間山（標高 2,568m）の南東斜面、標高 900～1,000m 地点に広がる高原の町である。気候は冷涼で年間平均気温は 9 度前後、夏でも平均気温は 20 度位である。江戸時代には中山道の宿場町として繁栄した。

明治 22 年町村制の実施により東長倉村、西長倉村となり、大正 12 年 8 月 1 日東長倉村が軽井沢町と改称し、その後隣接町村が合併し現在に至っている。

明治 19 年宣教師アレキサンダー・クロフト・ショーらによって避暑地として紹介され、国際的な保健休養地として発展してきた。観光客は、平成 30 年度 870 万人と多くの保養・観光客が訪れ、国際親善文化観光都市として内外の注目を集めている。

4 取り組みの現況

(1) 議会改革への取り組み

これまで、住民への情報公開として平成 11 年 9 月に情報公開条例を制定し、平成 15 年に対面式発言台、平成 16 年に一問一答方式を取り入れ、議員定数を減らして歳費を削減することを住民の声と捉え、平成 18 年に定数を 20 人から 16 人に削減している。さらに、住民参加の促進と追認機関からの脱却を図り、住民に開かれた議会、信頼される議会を掲げ議会改革に取り組んでいる。

ア 情報公開条例

これまで、議会の情報を積極的に発信してこなかったことから、町民にとって、首長・町当局に要望すれば事足りるという意識につながり、議会不要論に発展しかねないとして、議会の役割、必要性を住民に伝えていく必要があるため平成 11 年 9 月 29 日情報公開条例を制定した。

イ 議会とまちづくりを語る会の実施

議会報告会は、平成 20 年から 3 月・9 月の定例会後に議員 5 人編成の 3 班体制で、町内 3 会場で開催している。しかし、参加人数は少なく同じ顔触れになっていた。また、自己主張の一方的な内容になるなど、議会報告会の内容の見直しについて議員から意見が出された。

平成 22 年からは、議会報告会の名称を「議会とまちづくりを語る会」に変更した。はじめの 20 分程度を議会からの話、その後は住民が付箋を貼るなど自主的に自由に意見交換を行うグループトークの場として開催した。当日は、「議案の概要資料」「議会用語集」「軽井沢町予算説明書」を参加者に配布している。

ウ 通年議会制の導入

平成 22 年 3 月 3 日第 1 回定例会より通年議会制に試行し、平成 23 年から通年議会本実施に向けた条例改正案の可決、定例会条例の全部改正、通年議会実施要綱の制定、議会定例会の招集時期に関する規則の全部改正を実施した。

通年議会制の実施は、首長等執行機関の職員が議会に関わる時間が多くなること、開催数の増により議員の負担も増すこと、議会がいつでも開けることにより首長の先決処分が制約されることなど検討を要する事項もあるが、議会活動が中断する「閉会中の期間」を無くすことにより、チェック機能の充実強化を図り、民意の反映や災害時の緊急対応などに対し、主体性、機動性を高めることにつながっている。

エ 軽井沢町議会基本条例の制定

地方分権の進展に伴い、地方公共団体の自主的・自律性が求められるなか、町民の負託に応え、町民等の参加型の議会を目指し議会改革を継続発展させるため、平成 23 年 3 月に基本条例を制定している。条例は、前文と 9 章からなる 22 条及び附則で構成し、平成 23 年 4 月 1 日より施行している。

議会の果たす役割として、政策立案能力を高め、意思決定機関としての使命を果たし、積極的な情報公開、政策に対する町民等の参加の推進、町長等への監視機能の強化や健全な緊張関係を保持し、町民とともにまちづくりを推進している。また、自由討議の場を創設し議員同士の議論を活発にし、住民に頼りにされる議会、特に若い世代が立候補しやすい議会を目指すとしている。

(2) 女性模擬議会について

ア 実施の背景と経過について

平成 13 年に 1 回、平成 26 年に 1 回の合計 2 回開催しており、1 回目は町女性ネットワーク委員会からの依頼により開催、2 回目は議長選挙に当選した女性議長の公約により開催している。

イ 目的と内容

平成 13 年は、町女性ネットワーク委員会の事業の一環として、「町政」「まちづくり」への女性の積極的な参画を目指して、日頃感じている意見を出し自ら学び合うことを目的に実施している。

平成 26 年は、多くの女性が女性模擬議会への参加を通じて、町政の仕組みや議会活動への理解と関心を深め、女性自身の主体的な意識の高揚を図るとともに、

女性の視点からの町政への参加促進と方針決定の場における女性の発言能力の向上を図ることを目的に実施している。

実施内容としては、平成13年、平成26年ともに町政について一般質問を行っている。平成13年は、町女性ネットワーク委員会の方と公募により20人が模擬議員となり5人が一般質問を行い、理事者及び課長等が答弁している。平成26年は、町の各種団体の方と公募により18人が模擬議員となり14人が一般質問を行い、理事者及び課長補佐・係長等が答弁している。

ウ まとめ

女性模擬議会の参加者から町議会議員になった人がおり、ある程度の成果があった。参加者からは、自尊心が高くなった、率先して発言する人が多かった、意識の高い人たちがそれぞれの分野で活躍しパワーアップした、出て良かったなどの感想があり、実際に質問した内容が実現したものもある。

議員のなり手不足解消については、議会に関心を持ってもらうことや女性模擬議会を開催することも方法の一つとは思いますが、女性だけでなく、主権者教育の一環として、若者や子供を対象にするなど、様々な人に議会への関心を持ってもらう取り組みが必要であるとしている。

5 考察

軽井沢町議会では、平成13年2月と平成26年2月の2回女性模擬議会を開催している。その後、平成26年5月に軽井沢町議会が広報の視察のために来町した際、当時の女性議長の公約であったことなど、女性模擬議会への熱い想いを語ってくれた。

女性模擬議会のなかで14人の女性模擬議員たちは、女性ならではの視点や避暑地としての特徴を踏まえた一般質問を行っており、生活に根差した内容のやり取りは新鮮であった。また、議会事務局が事務局を務め、町との共同開催で議長はじめ女性議員がサポートして実現したことであった。

今回の視察で女性模擬議会の動画を見せて頂いた。傍聴席が埋まるほど町民の関心が高く、当時の長野県の女性副知事が隣席するなどマスコミの注目を集めたとのことであった。その後、質問で取り上げた内容が実現されたものもあり、町の姿勢は評価できるものであった。

女性模擬議会は、開かれた議会を目指し、住民の意見を聞く機会づくりとして意義あることと考える。議会や事務局の事前の準備など大変だったと思われるが、町民が自らの視点で町政を語る機会は、町当局にとっても女性模擬議員や関わった人たちにとっても気づきが多く貴重な体験になっている。

現在、本町議会では、議員のなり手不足解消特別委員会を立ち上げ検討しているが、このことは、議会だけの問題とせず、町と連携して住民参画を推進し住民が関心を持つ機会を作ることが重要である。女性に特化したことではないが、そこに女性の参画を掲げることも時代にあった視点ではないか。

本町議会では、令和元年9月定例会の決算特別委員会で、参考人制度を活用した試みも始まっている。また、なり手不足解消検討会議も、公募委員6人のうち5人が女性委員で開催している。軽井沢町議会のような女性模擬議会の実施も一考である。

視察地 長野県飯綱町

1 視察年月日 令和元年 11 月 6 日

2 視察の目的

全国に先駆けて議会政策サポーター制度や議会広報モニター制度を実施するなど、議会改革において議会関係者はもとより、国や各自治体などから高い評価を受けている飯綱町議会を調査し、本町の議員なり手不足解消に資することを目的とする。

3 視察地の概況（平成 31 年 4 月 1 日 現在）

- (1) 人 口 11,115 人
- (2) 世 帯 数 4,187 世帯
- (3) 面 積 75.0 km²
- (4) 財政規模 8,640,000 千円（平成 31 年度一般会計当初予算）
- (5) 地勢・沿革

飯綱町は、長野県の北部、長野市の北東約 12km、当町からは約 340km に位置する。平成 17 年 10 月 1 日に牟礼（むれ）村と三水（さみず）村の 2 村合併で誕生し、今年で合併 15 年目を迎えている農業と観光業を基幹産業とする町である。

江戸時代は、加賀の殿さまの参勤交代のルートや、佐渡から江戸へ運ばれる金の輸送路として重要な役割を果たし、宿場町として栄えた歴史的にも由緒のある町で、町内には江戸と金沢までの中間地点であったことを今に伝える道標「武州加州道中堺碑」が現存している。

4 取り組みの現況

(1) 議会改革への動機

平成 17 年 10 月の合併後に旧牟礼村の第三セクターが経営破綻し、その後、損失補償契約を結んでいた金融機関から提訴され、全面敗訴で約 8 億円（他の金融機関含む）を支払うことになった。

町民からは、議会のチェック機能が果たされていたのかとの厳しい批判や、議決責任と説明責任が問われたので、これを議会改革のチャンスと捉えるとともに、議会改革へと進むことになった。

議会活動に対する全世帯対象の住民アンケートの結果、75%の住民は議会と議員に対して厳しい評価をした。

(2) 取り組みの経過

ア 学習会と自由討議による目指す議会像の確立等

議員全員で、平成 20 年 1 月から半年間で 30 数回に及ぶ学習会と自由討議を重ね、町民が求める「目指す議会像」と、町民に信頼される議会を目指した「改革課題」をまとめ、議会改革を宣言したうえで、同年 9 月議会から実践した。

(ア) 目指す議会像 6 項目

- ・ 町民に開かれた議会
- ・ 町長と切磋琢磨する議会
- ・ 活発な討論が展開される議会
- ・ 住民の声を行政に反映する努力を貫ける議会
- ・ 町の住民自治発展の推進力となれる議会
- ・ 政策提言のできる議会

(イ) 議会改革宣言 8 項目

- ・ 一般質問に一問一答方式の導入と町長には反問権を認める
- ・ 町民に対して議会の議決責任と説明責任を果たす
- ・ 議会への住民参加を広げる
- ・ 議会の情報公開をさらに進める
- ・ 議員の資質向上に努め、議員間の自由討議を活発に行う
- ・ 議員の政策立案能力を高め、政策提言、条例制定などに取り組む
- ・ 行政への批判と監視機能を一層強化する
- ・ 政務調査費を条例化し、政策研究、町民への広報活動等に活用する

イ 議会基本条例の制定

平成 24 年 9 月定例会で、改革 4 年余の実践の成果と教訓や、議会と議員活動の実践の指針等を盛り込み、議会基本条例を制定した。

(3) 取り組みの特徴、成果

議会改革は、チーム議会として取り組んでいるが、その特徴的な取り組み等は、以下のとおりである。

ア 二元代表制の機能強化

- (ア) 議論の活発化を図るため、同一議題への質疑 3 回制限をなくし、回数は自由にしている。
- (イ) わかりやすい議論を展開するため、一般会計予決算の質疑は、款別にすすめている。
- (ウ) 一般質問で町長が検討を約束した課題については、半年ごとに検討結果の書面による報告を求めている。
- (エ) 全員協議会で議案の論点・争点を整理し、本議会での賛否は本人の判断としている。

イ 議会政策サポーター制度

議会活動に住民の参加を広げ、かつ、議員定数が減るなかには、町民の知恵も借りて政策づくりを協働ですすめる必要がある。このために制度を新設し、委嘱された町民サポーターと議員の協働によりサポーター会議を開催し、必要とする政策提言を行うものである。

(ア) サポーターの委嘱状況等

サポーターは、平成 22 年 5 月に第 1 次として 12 人を委嘱、以来、平成 30 年に第 4 次を委嘱し、今日に至っている。なお、任期は、テーマの政策提言までの間とし、再任はない。(表 1 参照)

第4次までのサポーター人数は延べ58人(男性35人、女性23人。60代以上23人、50代9人、40代20人、30代5人、20代1人)となっている。

サポーターには、費用弁償として4,000円/1回(第1次から第3次までは3,000円)が支払われる。

(イ) 政策提言

これまでの政策提言は、下表のとおりである。

表1 議会政策サポーター制度による政策提言の状況

区分	構成(名)					期間	テーマ
	総数	性別		公募	要請		
		男	女				
第1次	12	10	2	2	10	H22.4 ~11	① 行財政改革推進のための政策提言 ② 都市との交流・人口増加をめざす政策提言
第2次	15	8	7	3	12	H25.6 H26.6	① 新たな人口増対策 ② 集落機能の強化と行政との協働 ※
第3次	16	7	9	0	16	H27.6 ~11	① 飯綱町における高齢者の新しい暮らし方(健康戦略)の提起 ② 都市・農村の共生へ—新しい産業を生み出し、若者定住の促進を
第4次	15	10	5	1	14	H30.11 ~	① 日本一住みたいまちづくり—20年後のために今なすべきこと ② 魅力ある農業再生を目指して

※ この提言から、「集落振興支援基本条例」の策定に進み、平成26年9月定例会に議員発議で提案、制定に至った。

(ウ) テーマ設定から政策提言書の完成まで

- a テーマの決定は、常任委員会や全員協議会などで議論し、議会が行う。
- b テーマの概略を議会報で発表、政策サポーターを公募するが、応募者が少ないので、議会として年齢や地域等を考慮し、議員が手分けして町民に要請する。
- c サポーターには、議長名の委嘱状を渡し、提言作りの議論を開始する。1テーマにつき7,8回の議論を重ね提言書をまとめる。なお、座長は常任委員長である。
- d 政策づくりの議論ポイントは「現状把握と分析・問題点の解明・行政が取り組むべき政策課題の整理とその中のサポーターの役割、議員の役割と責任」などにおいている。
- e その後、議員は予算審議、一般質問等で議論を進め、町長に実現を求める。
- f 議会としては、さらに条例づくりに進む。

ウ 町長に予算・政策要望書の提出

毎年9月頃に、町総合計画に基づき整理し、80~95項目(平成28年度からは重要項目列記)の要望書を提出している。

町長は、検討結果を書面で2月か、3月に議会に提出している。

(4) 議会の見える化の展開

議会改革の一つとして、開かれた議会を目指し、議会への住民参加を広げ、議会の見える化を図るため、以下の活動を展開している。

ア 模擬議会・休日・夜間議会

これまで、模擬議会を3回（中学生対象2回・町民対象1回）、休日議会・夜間議会各1回を開催し、その有効性を確認している。しかし、休日夜間議会は、議会側にも当局側にも負担が大きいとしている。

イ 町民懇談会

町民と議会との懇談会は、地域別、テーマ別、各種団体等、多様な形で平成20年度から平成30年度までは32箇所、参加者546人となっている。

ウ 議会広報モニター制度

平成20年度から、多様な住民の意見等を議会広報編集に生かすとともに、議会・町政への町民の多様な意見、批判、提案等を受け、議会活動に反映させることや、議会の応援団になってもらうことが目的である。なお、平成26年7月に「議会広報モニター設置要綱(告示第84号・平成30年11月改正)を制定している。

議会広報モニター(以下「モニター」という。)は任期2年で、当初8人からスタートし、平成26年度(第4次)には57人、平成28年度(第5次)には50人、平成30年度(第6次)には46人となっている。

選考は、議員のいない集落、女性や若者を重視している。近年はなり手不足で1議員に3人以上の推薦を依頼している。

議会報は、議員が手分けして直接モニターに配布し、回収している。この時の会話などが相互理解や情報交換に役立っている。

モニターの意見等は、毎回100項目以上寄せられている。これらは、紙面改善はもとより、議会改革の実行に生かすとともに、必要なものについては、議会報等で知らせている。また、町に寄せられたものは、町に通報し、両方で認識を共有している。

モニター制度の実践により次のようなことも明らかになっている。

- ・ 町民は、行政・議会に無関心でないこと
- ・ 町民は、意見等の表明の場や機会が設定されると、多様な意見等を寄せてくれる
- ・ 町民の潜在意識の掘り起こしにつながるし、モニター以外への議会応援団の広がりにつながる可能性もある

エ 飯綱町議会白書の発行

町議会での議会白書は、北海道内の町議会には散見されるが、全国的には少ない。飯綱町議会では、平成28年度に「平成27年度版議会白書」を初めて作成し、翌年度以降には議員の個々の自己評価も加え、毎年度作成している。

オ 議会事務局は議会改革と議員活動支援に転換

- (ア) 議会改革が前進すると、事務局の仕事量が増えるし、質も問われる。
- (イ) 議長は、地方自治法第135条第5項(事務局職員の任免権)を活用し、調査政策能力のある職員、新課題に挑戦する意欲ある職員など、人材を集める。

(5) 議員報酬、定数問題の取り組み等

ア 議員報酬・定数問題

議会は、平成 25 年 12 月に「議員定数・報酬等調査特別委員会」を設置、議論を重ね、平成 28 年 10 月に「定数は現状維持の 15 人、報酬は増額」との結論に至った。その後、町民との意見交換会や町長への要望書提出などの取り組みを実施した。平成 29 年 9 月の臨時議会で、議会政務活動費の交付に関する条例（以下「政務活動費支給条例」という。）を可決した。

イ 平成 29 年 3 月定例会で条例改正が行われ、報酬の増額を決定し、同時に、町長は政務活動費を検討することになった。

報酬の増額は、議長は据え置きで、副議長 12,000 円(196,000 円)、常任委員長・議会運営委員長は 9,000 円(183,000 円)、議員は 14,000 円(174,000 円)である。

ウ 平成 29 年 9 月臨時会で、月額 10,000 円を上限とする政務活動費支給条例が可決され、政務活動費が交付されている。なお、平成 19 年 4 月から「議会活動調査費の助成に関する要綱」により月額 5,000 円が交付されていた活動調査費は廃止された。

(6) サポーター・モニター経験者からの議員立候補

平成 29 年 10 月 22 日執行の町議会議員選挙では、サポーター・モニター経験者が 5 人立候補し、全員当選している。

当選者 5 人は、サポーター 2 人（新人）、サポーター出身の前職 1 人（再選）、モニター経験者 2 人である。

5 考 察

飯綱町議会は、平成 19 年に生じた第 3 セクター経営破綻に伴い、その責任の一端は議会にもあることを認識し、議会改革の道を歩むことになる。

平成 20 年に実施した「議会活動に対する全世帯対象の住民アンケート」の結果は「75%の町民は議会に対して、町民の声を反映していない」との厳しい評価をしている。この結果から、議会に対する信頼を取り戻すための施策として、議会政策サポーター制度や議会広報モニター制度の導入をはじめ、町民と議会が協働したうえで町民の多様な意見を議会活動に反映させている。

しかし、このこと自体、議会改革として珍しいことではないが、飯綱町議会の特筆すべき点は、議会政策サポーター制度と議会広報モニター制度に対する町民の関わりの深さである。

議会政策サポーター制度は、一度サポーターを委嘱すると、議員とともに政策提言するまで関わっている。サポーターというより、むしろ議会議員の一人と言えるほどの関わり方であった。その後の、政策提言に対する町長の真摯な姿勢や町政に与える効果を見ると、サポーターを務める町民の達成感は、はかり知れない。

また、議会広報モニターでは、町民の多様な意見を議会広報編集に生かすことはもとより、議員のいない集落や女性、比較的的政治に関心の薄い若者に委嘱することで議会への関心を高めてもらい、議会の応援団になってもらう狙いが新しい視点であると感じた。

なお、議会政策サポーター制度を導入して 7 年、議会広報モニター制度を導入して 9 年が経過した平成 29 年度執行の町議会議員選挙で、両制度のどちらかを経験した町民から 5 人が立候補し、全員当選するという大きな成果をあげている。このことは、

議員のなり手不足解消に取り組む本町議会にとって、新たな可能性を感じさせるものであった。

また、視察に伺った我々に丁寧に説明していただいた清水満議会運営委員長の「議会において会派・派閥の存在は議会改革と議会の機能を妨げる」との言葉が印象に残った。「議会が首長の追認機関にならず『チーム議会』として政策力を向上させ、住民福祉の向上へ町長と善政競争を進める。そのためには会派を作らず、全員協議会や自由討議の機会に、町の課題や争点を整理したうえで、あくまで本会議での議決を縛るものではないが、その過程において全会一致を目指す努力を尽くしたい」との言葉に飯綱町議会が「チーム議会」