

甲府市議会の令和維新

～あの議会がいかにして改革の入り口にたどり着いたのか～

甲府市議会議員 兵道 顕司

2020.7初稿 2023.7加筆

1 はじめに

平成19年4月の統一地方選で甲府市議会議員に初当選してから今日まで、自身の目を通しての甲府市議会の状況を期ごとに明らかにすることにより、昨年の改選期以降の我々にとっては明治維新に匹敵するほどの取組みととらえている「議会改革」の萌芽をさらに確かなものとするために本稿を起すものである。

栗山町で初めて「議会基本条例」が制定されたのが私の初当選の前年のことである。大学で法学を学び、また前職が山梨県庁職員であったこともあり、官庁速報等の情報で制定を知った時には、地方議会でも本来立法機能を持っていたことを改めて再認識し感慨を覚えた記憶がある。

当選後の議会への初登庁の際、知り合いの記者からの次の一言は今でも脳裏に焼き付いている。

「兵道さん、甲府市議会、レベル低いですよ。なんせ条例の一本も創れないですから。」と。これが私の甲府市議会議員としての原点となっている。

開府500年、中核市移行元年、令和新時代と、いくつもの佳節が重なった令和元年に、この時を逃せば2度とその時は来ないだろう、そんな不退転の決意で臨んだ改革へのはじめての一步は、「明治維新」と等しく根本的な構造改革という意味から、甲府市議会の「令和維新」と名付け、一つ一つの取組みをその本質的な意義を的確にとらえて実行することにより、議会改革の「ステージX」に立とうとするものである。

2 「決め方」という視点からの甲府市議会の歴史

初当選の平成19年から今日までを、議員の任期年数である4年を単位にとらえていった場合、私の目には本来議事機関として重要な役割を担う議会がその「機関性」をこれまでほとんど発揮してこなかったのではないかと映る。

議会での決め事、特に、重要な案件や議会内の人事などについての「決め方」すなわち、「誰が決めるか」を切り口にして、私の2期目までの8年間を「氷河期」、3期目の4年間を「黎明期」、4期目の現在を「令和維新时期」と便宜上位置付けることとする。別の言い方をすれば、議会運営の主導権（ヘゲモニー）をめぐる政治的な駆け引きの歴史的推移ともいえるものである。ただし、あくまでも「個人の感想」による分類であり、議会内でオーソライズされたものではないことをあらかじめ断っておく。

(1) 氷河期(平成19～26年度)

<特徴>

- 最大会派中心の議会運営、その中でも市長誕生の立役者といわれる「長老」の影響力は大きく、1期生の目からは「地方ボス政治」とまでいかないまでも「長老政治」と映る。
- 2元代表制といわれる地方制度では本来あり得ない「与党」「野党」意識が根強く、「機関性」「組織性」は希薄である。これが「追認機関」と揶揄される一つの原因であり、当局側からすれば議会対策がしやすいといえる。
- 議員の意識も私の目からは会派に所属する最大の理由は議会内のポストへの期待ではないか、と思わざるを得ない状況であり、何事も「議論」なくして「いつの間にか決まっている」といっても過言ではない。

<考察>

- 議会が首長の対局に位置する「機関」ではなく、「単に議員の集合体」にすぎない様相である。
- その結果、「議決」が真に議会という機関の意思決定行為であるか、という点に大きな疑問が投げかけられる。
- それは、意思決定の前提条件である、機関内での「相互の議論(熟議)」、その結果としての「合意」という「合議」が存在していないのではないかという指摘につぎる。
- 経験の浅い1期生にとっては、「決まったことをそのまま受け入れること」すなわち、いつてみれば「知らしむべからず、由らしむべし」という状態ではなかったか。
- 皮肉なことに議員が自らの役割について自覚するのは、本会議や委員会での定足数充足、及び採決での過半数充足の場面である。

<総括>

氷河期を総括すると、最大会派が議会の「決め事」に主導権を握っている時代であるが、各会派ともに「期数によるヒエラルキー」が厳然と存在するがゆえに、期数が上位にある議員が「決め事」に中心的に参画するという状況である。期数上位者は多くが年齢でも上位にあり、若手の参画する余地の少ない政治状況ゆえ、私は「おじいさん政治の時代」と呼んでいる。

氷河期の前半4年間は私の議員1期目の時代であり、後半の4年間は2期目であるが、5人会派中4人の議員が勇退し、53歳の私が会派代表、残り4人が新人議員と、期数の多い議員がいなくなったことから、他会派からは公明党は弱体化し、くみしやすしとみられてい

たかと思う。

しかし、今思えばこれが実は絶好のチャンスであった。スタート時からの議会に対する印象から、「**議会改革よりも議員改革**」ではないかと、議員力、政策力アップのために自己研鑽を続けることが出来たことは、不毛な会派間のヘゲモニー争いから距離を置くことをある程度可能にした。まさに、**議員力とは、「政策力」**であると。

(参考) 平成23年～26年度の会派の状況

会 派 名	議 員 数	備 考
政友クラブ	14人	自民系、旧民主系混在
新政クラブ	6人	自民系
公明党	5人	2期生1人、1期生4人
共産党	3人	
社民党	1人	
みんなの党	1人	
無所属	2人	

<この期の議会の成果>

「甲府市議会における定数及び報酬等について(中間報告)」(H26. 8)

東日本大震災直後の統一地方選で改選が行われ、最初の6月議会で、議員報酬の減額条例が一部会派から提出されたが、否決。ただ、今後の議会改革の中で定数等と併せて検討することとされたことを受けて、会派代表者会議で何回か打ち合わせを持ったが、結局定数と報酬については研究会を立ち上げて検討し、それ以外の議会改革は議会運営委員会で検討することとなった。

ただ、途中で実施した議会改革の講演会で講師から、基本条例制定より、個々の議会改革を積み上げて、最後に基本条例制定を考えるべし、との助言から、条例化の議論は棚上げとなり、おそらく市民にとっても議員にとってもわかりやすい、定数・報酬の問題に落ち着いた。

私としては、「**定数・報酬**」の検討より先にやるべきことがあるのではないかと。市民の代表である議会の機能の重要性を再認識しその充実を検討すべきだと強く主張した。特に「無駄の削減」という理由で定数・報酬を削減することは、市民の意見反映のチャンネルを狭めることにつながり、また後顧の憂いなく議員活動に専念できる環境を整えなければ、有能な人材の

確保が困難となり、かえって市民にとっては不幸な結果となる。

3年近い議論の末、結局両論併記の中間報告となり、当面、多数を占めた「現状維持」とすることで調整が図られた。こうした状況を見るにつけ、氷河期においては「議会が何をやっているか分からない」という市民からの批判にこたえることが現実問題として困難であったと認めざるを得ない。その大きな要因は、**議会の機関性、組織性についての理解が残念ながらあまり深くなく、その目的観、すなわち市民福祉の増進という議員、議会が根底に置くべき理念が共有されなかったことにある。**

(2) 黎明期(平成27～30年度)

<特徴>

- ・ 市長の交代と改選による長老の引退があったが、前市長の実質的後継者として登場したこともあり、最大会派を中心とした力関係に大きな変化はない。
- ・ 長老の引退があってもその末裔の存在が顕在化したことにより、長老政治的な「決め方」に変化はそれほどなく、ただ長老たちの重しが取れた分、議会改革の基盤整備の機運が徐々に高まった。

<考察>

- ・ 最大会派中心の議会運営は依然ポスト配分と同義といっても過言ではない状況であり、「期数上位の年齢上位者(すなわち、おじいさんたち)」はいなくなったが、代わりにその末裔たちが台頭する時代になった。(一難去ってまた一難、じいさん去ってまたじいさん)
- ・ **ただ最大会派単独では過半数ではないため、第3会派であるわが会派が俄然注目を浴び、色々な相談や協力要請が次第に多くなってきた。わが会派としては、この「キャスティングボート」的な状況を積極的に利用して、「議会改革」に向けた取り組みを提案してきた。**
- ・ その結果であるが、前任期での個別的な議会改革の検討実施の流れを改選直後に立ち上げさせた3つの研究会を中心に前進することとなった。
- ・ 特に議会制度研究会では
 - 甲府市議会における大規模災害発生時の対応要領
 - 甲府市議会議員政治倫理規程
 - 甲府市議会の一年(議会報告会を起点とした政策サイクルの提案)の3つの個別制度を創り上げ、現在の議会改革の流れにつなげている。
- ・ また、議会だよりには議案に対する各会派の態度を表示するよう改善が加えられた。
- ・ 質問戦では、「2元代表制のもとでの善政競争」というフレーズを使って会派間の政策競

争への誘導を企図した。

<総括>

- ・ 議会制度研究会による個別制度の策定は、前期から引き続いた議会改革の検討の流れの延長線上にあり、特に大規模災害発生時の対応要領の策定は、H26. 2の豪雪災害の苦い経験から「機関として」の対応を初めて明示したもので、今回の新型コロナウイルス対応でも大きな力を発揮した。
- ・ また、「甲府市議会の一年」は、予算審議・決算審議と関連付けた議会報告会を起点とした「政策サイクル」の提案であり、以後の取組みに大きな影響を与えている。
- ・ さらに、前任期で議会基本条例をいきなり制定するのではなく、個別の改革項目を積み上げていくという方向性を選択したことは、条例制定により議会改革がゴールしたというありがちな錯覚に陥らずに済んだという意味では、賢明な選択であったと考える。

(参考) 平成27年～30年度の会派の状況

会 派 名	議 員 数	備 考
政友クラブ	14人	長老引退、新人5人
創政こうふ	8人	新人4人（会派名を新政クラブから変更）
公明党	5人	3期生1人、2期生4人
共産党	3人	新人1人
社民党	1人	5期生
無所属	1人	2期生

(3) 令和維新时期(R1年度～)

2019年は、甲府市にとって大きな佳節を迎えた年である。

まず、1519年の武田信虎公の甲斐の国府(甲府)開設以来500年目、そして4. 1から中核市へ移行、さらに5. 1からは元号が「令和」へと、時代の大きなうねりを感じさせた年である。

この年の4月に統一地方選が行われ、甲府市議会が新たな一步を踏み出すこととなるが、私自身、この統一選をきっかけとした甲府市議会の改革の本史の幕開けとすべく、前年の12月に「**2019年重点施策**」を策定し、これを会派の目指すところに位置付けHP等で公表した。

この「重点施策」の中で、**①議会事務局の議会局への格上げ、②議員間討議など議会内での議論を促進するための仕組みづくり、③市民との意見交換会の制度化、④議員の自己研鑽による政策提言機能の強化**、を明確に規定し、4期目の目指す方向を明らかにした。

4期目スタートから1年ですべての項目に芽出しができたのは、これまでの議会内での取り組みや内外への発信などを通じて、「中核市にふさわしい」「令和新時代にふさわしい」議会の実現という不退転の決意に良識ある議会人の多くが共鳴したものと実感する。

その象徴が、最大会派からの2名の脱退者を中心とした新しい会派の誕生である。これにより議会内でのパワーバランスが崩れ、最大会派中心の甲府市議会運営に終止符が打たれたことは、まさに「令和維新」といっても過言ではない市議会史上最大のトピックである。

(参考) 令和元年度～4年度の会派の状況

会派名	議員数	備考
政友クラブ	11人	1人引退、2人脱退
創政こうふ	8人	2人入れ替え(新人1人、元職1人)
公明党	5人	新人1人
新 こうふ未来	4人	政友クから2人、無所属から1人、新人1人
共産党	2人	1人落選
新 こうふクラブ	2人	社民党1人、元職1人 (ただし途中解消)

①議長選・副議長選の改革

改選直後の臨時議会で、議長選・副議長選に初めて事実上の立候補制ともいべき「所信表明会」を導入した。議長当選者(創政こうふ所属)は、開かれた議会を目指した議会報告会の実施を公約として掲げ、また副議長当選者(公明党所属)は「合意形成」を議会内で図っていくことを公約に掲げ、多くの賛同が得られた。いずれも重点政策に位置付け、中核市にふさわしい議会を目指す取組みとしての方向性と合致する。

②議会報告会(意見交換会)の初開催

議長の公約どおり11月には議会報告会を開催した。その企画運営の任に当たったのが議長からの諮問を受けた議会運営委員会であり、ワーキンググループの中心的責任を私が負った。一部にこれまで経験したことのない市民との対話集會に恐れを抱く議員もあり、また依然議会の意見集約、政策形成の機能に否定的な議員もいた。

しかしながら、かつての「おじいさん政治」のようなあり方は、時代の変化についていけないことは明らかである。そもそも議会が何をやっているのか、役にたっているのか、といった市民からの厳しい指摘は避けられず、こうした声にお応えするためには、これまでのような、どこで

いつ決まったのかわからず、そもそもの説明責任を果たせないような議会のあり方を、市民意見を起点として市民福祉の増進に資するような政策形成を議会が行い、執行機関に提言していくような、より能動的な議会活動に変えていかなければならない。

実際、意見交換会に寄せられた市民からの声には、議会のこうしたありかたをもっと推進すべきだ、といったものが少なからず存在した。

意見交換会でいただいた声は、それぞれ所管の常任委員会で議論し、一定の方向性を出して公表していくこととし、途中新型コロナウイルス感染拡大により一時中断したが、令和2年6月定例会の会期中に各常任委員会で議論が行われた。その狙いは何といっても、いただいた声の中から、政策課題に「気づき」、これを解決するための政策を立案、議員同士の討議によって実行可能な政策に練り上げていくことであり、こうした手順を繰り返すことによる議員の資質向上を目指すところにある。

③議会局への格上げ

令和維新元年の実施策の3番目は、議会事務局を議会局に再編成し、機能強化を図ったことである。

議会がこれまでと違って政策形成、提言を目指すうえでは、これをサポートするパートナーとしての職員集団はより重要になる。従来の議会「事務局」では、単に議会の事務処理を行う部署といった消極的なイメージがあり、未知の分野にいどむというようなベンチャー精神がなかなか育たないきらいがある。

そこで、議員とともに議会の様々な活動を「協働」する議会局への格上げは、職員の資質向上のためにもぜひ実現させなければならない。その基本的な理念は「パートナーシップ」であり、両者間には上下の関係はない。特に、誤解してはならないのは、議会局の職員は議会という機関のために働くのであって、特定の議員の「部下」となって働くのではない。

市民との意見交換会が終わった直後の代表者会議の場において提案し、全会派の同意を取り付け、人事当局との折衝に入った。何回かやり取りをさせていただき、最終的には総務課・議事課及び担当課長1名による体制となり3月の設置条例議決を経て令和2年4月からスタートした。今後意見交換会の定着や様々な政策立案活動に伴う事務量の増大を見ながら組織体制の強化を図っていく予定である。やがては多くの職員が争って議会局への異動を希望する、そんな職場になることを確信する。

3 新型コロナウイルス感染症への対応（機関としての対応を目指して）

(1) 新型コロナウイルス感染症対策連絡協議会

感染者の拡大により市民生活への深刻な影響が懸念される中、市当局では対策本部が設置され感染拡大防止対策や生活支援、経済対策が次々に打ち出された。

こうした状況を受け、甲府市議会においても大規模災害発生時の対応要領に準じて、各会派代表者をメンバーとする「新型コロナウイルス感染症対策連絡協議会」が迅速に設置された。

その大きな狙いは、情報収集と要望活動を連絡協議会に一元化することにより、個々バラバラな情報提供や要望活動が対策本部の業務に混乱を及ぼすことを阻止することにある。この決断は、「機関性」の上からは当然であるが大いに効果があった。

そもそも大規模災害時の対応要領自体、H26. 2の豪雪災害時に議員の個々バラバラな活動が災害対策本部の現場に大きな混乱と余計なエネルギーを使わせた苦い経験の反省に立って制定されたものである。いくなれば個々の議員の活動は市民要望に基づくものかもしれないが、非常時にこうした活動にいちいち対応しなければならないとすると、どの議員の要望にこたえていくべきか一つ一つ検討を加えなければならず、本来必要な対策を迅速に行うことを阻害しかねない。こうなると、個々バラバラな要望活動はもはや「ノイズ」にしかならず、ストレスを生む大きな原因となるばかりか、究極的には市民生活にとってかえってマイナスになってしまう可能性がある。

今回も一部の議員が独自の要望書を提出したようであるが、議会が協議会を設置して機関としての対応を始めたことにより、個々の要望への対応から解放され、感染症拡大防止業務に疲弊しつつある当局の負担軽減に大いに役立った。

協議会は計7回開催され、感染拡大対策等について議会の意見集約を行い、3度にわたって市長に要望書を提出した。

(2) 臨時議会招集と会期の長期設定

学校の休校要請や営業活動の自粛要請など緊急事態宣言発動による市民生活等への打撃を少しでも緩和しようと、国も1次補正を急いで成立させ、自治体でも独自の支援策を次から次へと打ち出す動きが全国で加速している中、講ずべき支援策について議会も責任を持ってかわっていくことが重要であるため、5月1日招集の臨時議会について会期を最大限延ばすべき、と提案した。

その狙いは、第一には言うまでもなく「専決処分のけん制」であり、議案審議を通じて目的、手段の両面から提案の支援策が適切であるかを議会として予めチェックするためである。地方自治の本旨の上からは、専決処分の抑制は当然のことであるが、今回は特に日々状況が変化する新型コロナウイルス対策について、会期を長くとることにより迅速かつ臨機応変に議案の提案を行えるように環境を整えたものである。

③特別委員会の設置

臨時議会の会期を長めに設定しようという第二の理由は、市民の切実な声はそれぞれの議員にも多く届いており、当局が見落としがちな視点を議会が補うことにより、緊急事態に市民生活が押しつぶされないよう、議会としての政策提言を目指す「特別委員会」を設置するためである。これも了承され、「議員だけで」委員会を開き、相互の討議により決議等を行った。

所管事項は、生活支援策と経済対策に絞った。一部からは感染症予防対策など医療面についても議論すべきだという意見が出されたが、「議員だけで」議論する場とする以上、医療面については現実問題として議員だけでは正直言って困難であり、勢い専門的な知見をという見地から当局に説明等を要請するという事態が見え見えで、「あまり価値的ではない」と押し切った。時間的余裕がある平常時ならともかく、こうした緊急時には当局に対応を一元化したほうがより迅速かつ効果的に行えると判断したからである。

6月定例会前日までの会期中に、①生活支援策及び経済対策に関する提言、②国に対する支援の要請の意見書取りまとめ、そして一番やりたかった③医療従事者等への感謝及び分断と混乱を打ち破るためコロナ禍を市民とともに乗り越える決意宣言、を特別委員会で集約してもらい、本会議で議決した。実は特別委員会のもう一つの狙いは、「議員間討議」のトライアル(試行)である。

こうした「機関性」を前面に打ち出した取り組みは続く6月定例会でもその流れが継続する。定例会冒頭、市長の所信表明で明確に「会期中に追加の支援策を提案する」との言及があった。国の2次補正の成立が見込まれるものの、時期及び内容が確定的ではないため、明確になり次第急いで支援策の内容を固めて議会へ提案するというのがその理由である。これは臨時会の会期を長くとったことによる専決処分の抑制という議会の意思を明確に伝えたことの効果である。

その結果、追加補正を提案するために市長から会期延長の申し入れがあり、6月定例会は7月3日まで11日間の会期延長に踏み切った。追加補正は最終日の7月3日に提出されることとなったが、7月1日に全員協議会の場で市長から議案の概要説明があった。市長からは明確に「議会からの提言も踏まえて」という発言があり、追加補正の内容も議会からの提言が多く反映されたものとなっている。

甲府市議会の令和維新が目指してきた「機関競争に堪える議会」づくりが着々と進んでいるという実感が生まれ始めている。

そして改革をさらに深化させるため、以下の事項を公約に掲げて第101代議長に立候補し、32票中17票を獲得して当選した。

4 引き続きやるべきこと (議長マニフェストその1)

(1)活動の定着化を図る

- ・議長選、副議長選での立候補制
- ・市民との意見交換会
- ・委員会での議員間討議

これらはスタートしたばかりであり、今後一層充実を図りたい。

②機能充実を図る

- ・議会の審査機能の充実

成果指標を用いた事務事業評価を議会でも導入することを本格的に検討すべきである。

特に決算審査では、市民福祉の増進のために税金を使ってどれだけの成果を上げることができたかを定量的に把握することにより、市民への説明責任に資することが出来る。

- ・政策立案、提言機能の強化

議員ワークショップなどによるスキルアップ研修を導入する。

- ・議案等のペーパーレス化

タブレット端末の導入を図る。

これらにより、「何をやっているか分からない議会」から「役に立っていると実感される議会」へと成長することができるのではないか。

5 中期的に目指すこと(議会マニフェストその2)

甲府市議会の令和維新は中核市にふさわしい議会に向けてその初めの一步をようやく踏み出した。これまでのパラダイムを180度転換するものだけに、今後も様々な困難や大きな課題に直面することが予想される。

しかし、開府500年、中核市移行元年、令和新時代のこの時に、過去に引き返すことは許されない。

そのために、①「機関としての一体性」を明確にする法的根拠として、②多様な意見を止揚する合意形成をルール化する法規範として、市民福祉の増進を目指す中核市甲府市議会の活動を行うためのツールである「議会基本条例」の制定に令和2年度早い段階に特別委員会を設置して着手する。

その制定が実現したときに甲府市議会の令和維新が目指した「機関競争政治への転換」が現実のものとなり、甲府市議会が議会改革の「ステージX」に立つことができるものと確信している。

そして、1年後の令和3年7月、公約どおり甲府市議会基本条例が施行され、またタブレット端末導入も令和4年12月議会から本施行となり、議案資料のペーパーレス化が実現した。

6 その後～令和5年5月から

4年が経った令和5年4月に統一選が行われ、その後5月の臨時議会で新しい議会構成が決定される、というこれまでどおりのイベントが行われた。

今回は議会基本条例施行後の初の改選であり、自分自身としては条例の理念通り各議員が動いていくものとおもって安心していた。基本条例に定められた「装置」を深化させ、甲府市議会が全国の先進議会の背中をいよいよとらえる時期が到来した、と期待感が膨らんでいた。

しかし、政治の現実はその簡単にはことを運ばせなかった。これまでの4年間連携してきた当時の第2会派が第1会派となるべく、新人議員、再選議員へのアプローチを強めていったことに一部で反発が出たようだ。

令和5年新しい会派構成

会 派 名	議 員 数	備 考
政和こうふ	10人	(旧創政こうふ)現職5人、他から3人、新人2人
政友クラブ	7人	現職6人、新人1人
公明党	4人	現職3人、新人1人
こうふ未来	4人	現職3人、新人1人
共産党	3人	現職2人、元職1人
新 市民クラブ	2人	社民党1人、新人2人
無所属	1人	

今回は、政和こうふではなく政友クラブとの連携を選択した。理由はいたって簡単、改革マインドの有無である。

今期の最大のミッションは、議会基本条例をきちんと運用していくことであり、

- ①議員間討議をより本来の目的どおりに運用していくこと
- ②市民との意見交換会でいただいた貴重な意見を一つでも政策に高めること
- ③常任委員会での議案審査、委員会代表質問など、より一層の取組みをすること

を掲げ、その実施への熱量から、このような連携結果となった。

わが会派は一貫して、市民福祉の向上をひたすら追求め、市民の皆様から「役に立っている議会」と実感していただくことを目指しており、それ以上でも以下でもない。このことは当初からの変わらぬスタンスである。前回も連携したから今回も連携するとは限らないのは当然である。