

「前例より前進 ～今、求められる議会改革～」

愛知県犬山市議会議員 ビアンキ・アンソニー

「外国語指導助手から市議会議員へ」

犬山市議会のビアンキです。自己紹介をさせていただきます。私はアメリカ・ニューヨーク市ブルックリンの出身で、ニューヨーク大学で映画製作を専攻して黒澤明監督の映画も勉強しました。一番好きな作品は『生きる』で、一番人間的な映画だと思っていますが、役所の文化が何十年たっても変わっていないのもよくわかります。

禅や武道など日本の文化に興味があり、1988年の「ぎふ中部未来博」で初めて日本にやって来て愛知県一宮市でホームステイし、犬山城や明治村も訪れました。2度目の来日は翌年、愛知県のJETプログラムのALT（外国語指導助手）でした。1996年から犬山市の教育委員会に7年間勤めて、市独自のネイティブ教師による英語教育「NETプログラム」を立ち上げています。行政の壁にぶつかってすごく大変でしたが、その時に「違う立場に立って頑張るしかない」と思って市議会議員選挙に挑戦し、2003年に初当選しました。議長も務め、現在5期目です。

2014年に1冊目の本『前例より、前進！—青い目の市会議員“奮戦記”』を出しました。2冊目は『（仮）民主主義は市民の希望と参加で始まります』で、まもなく出版する予定です。

なぜ市議会議員になったのか、いきさつをお話しします。私はNETプログラムの立ち上げで「ベストを尽くしてがんばるしかない」と英語教育の

現状の問題点を指摘し続けましたが、担当者との摩擦がひどくなったある日、当時の市長と教育長に呼ばれました。教育長は「ビアンキ何やっとの。自分の立場がわからないのか。口出しすぎ。学校や先生のこと考えないといけないよ」と言われました。でも子どもたちについてはひと言もなかったので「私を子どもの側に立たせてください」と反論しました。

教育制度、教育委員会は子どものために存在している。行政と市民の間に壁があることを感じ、「その壁を壊さないといけない」という気持ちで市議選に出ました。議会も行政も、市民のために存在していることを忘れてはいけません。

「議員間討議、政策提案、市民参加は不可欠」

今日は「前例より前進～今、求められる議会改革～」というテーマで、議会機能の向上と市民参加についてお話ししたいと思います。

「前例より前進」とはこんな意味です。改善が本当に必要な時、今までのやり方のまま続けて違う結果を出すのは無理です。新しい効果、前進を目指すなら、新しい手法を使わないといけません。しかし誰もがそう思っている、方向を変えるのはなかなか難しい。特に日本では難しいなと感じています。新しいことをやっても、うまくいかない場合もあります。その責任を避けようとする考え方が広がっていますが、その中でも我々議員は勇気を出して新しい対策を進めていかないとはいけま

ピアンキ・アンソニー

略歴

ニューヨーク・ブルックリン区生まれ
1987年 ニューヨーク市役所勤務
1988年 ホームステイで初来日
1989年 外国語指導助手（ALT）で再来日
1996年 英語教師として犬山市と契約し3度目の来日
2002年 日本国籍取得
2003年 犬山市議会議員初当選（現在5期目）
2017～2019年 犬山市議会議長

主な著書

『前例より、前進！一青い目の市会議員「奮戦記」』（風媒社 2014）



せん。

議会の権限を最大限に行使し、積極的に市民の目線で提案のできる議員になり、議会は市民に役立つ機能を持つ機関にならないといけません。それぐらいの心構えがない人は議員にならなくていいと思っています。「前例がない」という言葉をよく耳にしましたが、新しい提案の検討の却下に使う時、それは言い訳にしか聞こえません。「前例より前進」の心はとても大事です。

「議会機能の向上」という言葉は「改革」よりも正しいと思っています。なぜなら、議会の権限は法律などで決められていますが、日本では議会はその権限を十分行使していないと思われるからです。議会改革というテーマのもとで大事な課題はたくさんあると思いますが、考えてみれば改革は機能向上のためにあります。議会の機能向上を図れば図るほど、市民のために役に立つ機関になれる。だから、機能向上につながらない改革は意味がありません。

たとえば議会基本条例ですが、それがあってもなくても議会の権限自体は変わりません。しかし、議会基本条例をつくることで議員の意識向上や、あるべき議会の姿を議員に示せるなら、それは価値があると思っています。逆に、単に条例をつくるだけではただの紙くずになってしまいます。基本条例が示していることを各議員が真摯に受け止めて、レベルの高い議論を行って議会として提案できるのならいいですが、それにつながらないのなら、ただの飾りにすぎません。

基本条例や、その他の議会改革を導入して、何が変わり、何がよくなり、市民の生活向上にどれぐらいつながったか。それが議会改革のメリットを測る物差しです。私は、より機能した議会、市民にとってより役に立つ議会になるには、簡単に言えば次の3点が不可欠だと考えています。

1つ目は議員間討議の推進と活用です。言うまでもなく議員同士がお互いに議論をしないと、議会は物事を決められません。2つ目は議会の政策立案と政策提言力の向上です。3つ目は市民参加です。議員間討議で具体的な提案ができる議会になるには、提案が市民のニーズや希望をより反映できるように、市民の意見を吸い上げる場を増やすべきです。市民からいただいた意見を議員間討議に取り上げ、適切な対応を決めます。それが言いっ放しや聞きっ放しに終わるようでは市民参加の意味がなくなります。今日ご紹介する「犬山市民フリースピーチ制度」は、市民参加のための大事なしくみです。今日はこの3点を紹介します。

「地方議会の問題とは地方議員の問題」

議会基本条例の制定は今から13～14年前、北海道の栗山町が最初でした。今は地方自治において議会改革の第2ステージに入っていると言われます。その一番大事な目的は独立機関としての議会が成果を出すことにあると認識しています。だからこそ「改革」よりも「議会機能向上」の方が適切な表現だと思っています。

議会機能を向上させるにはまず、議会に与えられた権限を最大限に行使しなければなりません、それはまだ十分ではありません。議会からの提出議案、提案、修正案、決議などの数と、行政からの提出案件の数を見比べれば一目瞭然です。日本の地方議会は受け身過ぎて、与えられた権限を十分行使していない、十分に機能していないと思わざるを得ません。

戦後の地方議会の歴史を顧みればいろいろな理由が見つかるかもしれませんが、現実的に考えればその主な理由は議員の意識にあります。要するに日本の地方議会の問題とは地方議員の問題なのです。議会の構成員として意識が低く、議会では集約した意見の価値を十分に重んじていない議員が多すぎて、議員間の協力もできず、議会の本来の力が出せていない。市民への効果よりも、誰の手柄になるかが気になるというように嫉妬などで協力しないことも少なくない。

そんな人に言いたいのは「大人になりなさい」ということです。とにかく原点に戻って、一番基本的なことに応えないといけません。議会の使命はいったい何ですか？ 簡単に言えば、議会の使命は市民の役に立つことです。なのに議会活動は十分ではない。議員活動、会派の活動も大事ですが、議会はより積極的に、その権限の限りに機能して、市民の役に立つ機関になるべきで、議会をもっと活用しないといけません。

十分に機能する議会づくりは議員間討議から始まります。16、17年前ですが、私が初めて議員になった時、議員同士がお互いに話し合って意見をまとめる議論の場がなくて、私はとてもおかしいと思いました。議員対行政のやりとりや一般質問や議案の質疑はありましたが、やりとりの内容について議員同士で話す場は、公にも、非公式にもありません。私は、それがあれば議員の一般質問や、議案質疑をもっと生かすことができ、政策提案にもつながると思いました。

当時、ゴミ収集袋の有料化が問題になっていました。控室で先輩議員に「どう思いますか？」と聞いた時、相手はすごくびびって返事をしてくれ

ませんでした。後でもう一人の先輩議員に「そんなことを聞いちゃダメだ」というアドバイスをいただきました。

アドバイスはうれしかったのですが、私は「はっ？」と思いました。それで「他の議員が何を考えているのか、どうやってわかるのか？」「議会として何らかのアクションが必要かどうかをどうやって決めるのか？」と言いました。先輩議員は何も補足してくれませんでした、後で「ビアンキは生意気だ」と言われました。

議員一人ひとりの活動や発言も大事ですが、議会で集約した意見のほうに重みがあることは間違いありません。そのことはずっと気になっていました。

議員間討議の時間を設けた効果は

2011年10月1日、犬山市議会基本条例が施行されました。条例には議員間討議という言葉が10回ほど出てきますが、私は「そんなものは何もやっていない」と指摘した上で、2つの提案をしました。1つ目は定例会中に議員間討議を行うために全員協議会を開くことで、2つ目は常任委員会の中で議員間討議の時間を設けることです。

定例会中の全員協議会での議員間討議は、一般質問と本会議での議案質疑の後、常任委員会の開始前に1日休会を入れて全員協議会を開き、一般質問及び上程議案内容等を協議するための議員間討議の時間が設けられました。現在、年平均で18回ぐらい行っているさまざまな全員協議会は行政からの諸報告が出てくるイメージがありますが、犬山市議会ではこの日はできるだけその諸報告をなくし、議員同士で話をするようにしています。

成果として、議員間討議が具体的な提案につながった事例の1つを挙げましょう。

ある議員は公共施設利用の市民優先について一般質問をしましたが、前向きな答弁がなく、定例会中の全員協議会の議員間討議の課題としました。以前にも複数の議員が同様の質問を行っていて、私が議長だった時も複数の市民団体から苦情をい

ただいていた件です。議員間討議で「市民が予約しやすいよう、優先すべきだ」などと議員の意見が集約でき、市に対して公共施設の利用や予約に関する申入書を提出しました。その結果、改善を図ってくれて各施設は市民優先になりました。議会は議員間討議を通じ、議員の一般質問を生かして市民の希望に応えました。やはり一人の議員の意見より議会の意見には重みがあります。

今年、新型コロナへの対応で各地の地方議会が一般質問をやめたり、専決処分でいいと言ったりしていますが、私はそれは間違いだと思います。議員が議会の重要性、必要性を市民に見せられず、市民が「議会は必要でない」と思ったらおしまいです。「今回はこの質問をしない」と議員が決めるのはいいと思いますが、一般質問を廃止して何でも専決処分でいいというのは議会の責任を放棄していると私は思います。犬山市議会は可能な限りの対策をとった上で、議会を開いて責任を果たしています。

順番としては、2つ目の提案の常任委員会の議員間討議の方を最初に実現しましたが、それにはまず委員長のシナリオの整備から始めました。今までやったことがないから、委員が手を挙げて「委員長、討議をして発言させてください」とはなかなかありません。ですから委員長のシナリオに次の言い回しを入れることを提案しました。

「議案に対する質疑が終わりました。これから議員間討議を行います。ご発言を求めます」

委員会の流れでは、議案質疑終了後および討論に入る前に議員間討議を行います。それを導入したおかげで、付帯決議、委員長報告などで意思表示や政策提案を行う機会がはるかに増えました。

大きな改革は小さなことからでも始まるのだという実例を1つ挙げましょう。9月の決算議会で全ての事業について審議した中で、コミュニティバス事業のあり方について議員間討議が行われました。事業を拡大してほしいという市民の要望は何年も前から出ていて、検討委員会を設置して「市民委員会」「意見交換会」で行政と市民の対話も行われましたが、結論は出ず、何の変更もありませ

んでした。議員間討議では、各委員は改善が必要だと考えていることを確認し「市民とずっと対話してきたからそろそろ結論を出すべきだ」「交通弱者のための対策を整理すべきだ」という方向で意見を集約することができ、「交通弱者支援のさまざまな方法を含めて検討し、速やかに拡大、改善を図る必要がある」という委員長報告を行いました。

もっとも、解決策については委員の間で意見が分かれ「増車したほうがいい」「1台だけでいい」という意見や、デマンド方式に切り替えるという提案もあり、委員長は最小公倍数の策を探りました。その結果、バスは2台から5台へ3台増車されています。

委員会は事業改善の後押しになりました。重ねて言いますが、1人の議員の質問や意見より、議会または委員会の意見のほうが重みがあります。

「女性議会」「市民フリースピーチ制度」の効果

議員間討議で具体的な提案ができるなら、その提案が市民のニーズや希望をより反映できるように、市民の意見を吸い上げる市民参加の場も増やすべきです。市民の意見を吸い上げれば吸い上げるほど、議会からの提案はより市民の目線に近づきますし、市民の意見をより多く市政に反映できるようになります。

市民参加にはさまざまな方法があります。犬山市では「市民フリースピーチ制度」「女性議会」「オープン ドア ポリシー」「市民との意見交換会」「親子議場見学会」などを行っています。市民からいただいた意見への対応はケース・バイ・ケースですが、全員協議会の議員間討議で各課題を協議して対応を決めています。それをしないと市民参加の意味がなくなります。市民の発言が改善につながれば、市民は市政により興味を持ち、市民参加はより活発になるでしょう。

2つの例を挙げましょう。他の自治体のたいていの「女性議会」や「学生議会」は模擬議会で、質問と回答だけで終わります。しかし「犬山女性議

会」は、市民の女性議員が行う準備を現職の市議会議員がサポートしています。議場で質問終了後、女性議員による全員協議会を開き、そこに現職議員も入って議員間討議を行います。その経過は議長に答申され、議長は次の全員協議会に諮り、議会から市への申入れが行われます。議会は市民の意見にはきちんと応えないといけません。実は女性議会の女性議員の一人がこの前の市議会議員選挙に立候補しました。残念ながら当選できませんでしたが、この挑戦の意味は大きいので、ぜひ再挑戦していただきたいと思っています。

そして当時、議長だった私の提案で始まった「市民フリースピーチ制度」ですが、これはぜひやらねばならない制度だと認識しています。そのしくみを簡単に説明しますと、公募で選ばれた市民が定例会の会期内に議場で、議員全員に向けて1人5分間発言し、意見を伝える制度です。その意見は次の全員協議会の議員間討議に取り上げられ、対応を決めます。その経過は発言者には郵便で知らせ、議会のホームページでも公開します。

市民フリースピーチ制度は完全に議会の行事で市当局の職員は呼んでいません。市民が参加しやすい平日の夜か日曜日の朝に行われます。参加は年齢制限なし。発言に対し議員からコメントを出したり質疑ができる時間もあります。狙っている効果は、市民の直接参加によって市政への関心を高めること、議会や議場に親しんでもらうこと、議会活動や市政に市民の意見を反映させることです。これまで毎回、傍聴席は満席で、意見を取り上げる全員協議会にも傍聴者がいました。マスコミでも報道されました。

私は毎回、次のように挨拶していました。

「民主主義では、市民が市民を代表する議員全員に対して意見を言う権利があります」

この場を設けるのは議会の義務です。市民に役立つためには議会が市民と密接な関係を持つことが大事で、市民参加、特にフリースピーチ制度ではその関係づくりこそ根本的な要素です。議場は民主主義の原点で、議員は市民から選ばれた市民の代表ですから、市民と一緒に理想のまちづくり

を考えるのは当たり前のはず。現状は投票率が下がって政治に不信を感じる人が多くなり、議会はその必要性が問われています。民主主義の一番恐ろしい敵は無関心ですが、無関心が広がる時代こそ市民参加は不可欠です。こんな時代だからフリースピーチ制度は何より大事だと信じています。

フリースピーチ制度の実現では議会事務局が大きな役割を果たしました。私が議員を説得しようとする段階で、事務局がイニシアチブをとって細かいプランニングをしてくれましたし、当時の事務局長が「議長がそんなにやりたいなら」と乗ってくれて、若い職員がすごく頑張ってくれました。議会と事務局の関係、事務局の役割とその強化はとても大事な課題です。私は議員の定数を減らしてでも事務局の職員を増やしたほうがいいと思っています。

「議会政策サイクル」とフリースピーチ

「議会政策サイクル」というものがあります。サイクルと言えばよくPDCAがとりあげられますが、議会はビジネスではないのでPDCAよりも「TTT」が適切だと思っています。「取り上げ」「討議」「提案」のTTTです。

取り上げとは、行政からの議案、議員の一般質問や発言、フリースピーチなどで上がる市民からの課題です。それらを議員間討議で協議し、必要であれば提案を行う。提案後、行政の対応やその経過を再度とりあげ、検証し、必要に応じてもう1回サイクルを回す。これが議会の本来の政策サイクルを表していると思います。フリースピーチは、このサイクルにぴったりと合います。

フリースピーチをきっかけに進んでいる成果を紹介します。「障がい者災害支援名簿」についての発言があり、登録に支援者2名が必要という条件がありましたが、議会からの申入書で見直しをうたい、当局がその条件を緩和する改善につながりました。

もう1つの成果の例をお話ししましょう。学校での性別による規制を減らすとともに制服の選択

の幅を広げることについて、母親に続いてフリースピーチに登場したのは中学生の娘さんでした。

「どうして中学の制服は、女子はスカートで男子はズボンと決まっているのか疑問に思います。私はふだんズボンをはいています。スカートよりズボンのほうが落ち着くからです。スカートは冬は寒いし、転ぶとけがをしやすい。私の他にもスカートよりズボンをはきたい女子はたくさんいると思います。また、女子でも心では男子の気持ちを持つ人、男子でも女子の気持ちを持つ人もいますと聞きました。学校では言えなくても、少しでも気持ちの負担がなくなるよう、制服だけでも自分の気持ちを大切に選べればいいと思います」

母親は「市議会の皆さんから『民主主義は市民の希望と参加で始まります。議会に期待してください』という言葉を目にし、希望を口にし、参加することで、何かが変わるのではないかと期待しています」と言いました。

以前、LGBTに関して質問をしたことがある議員は、改めて制服の問題を一般質問で取り上げたいと希望し、別の議員はそれに賛同して教育委員会でも議論してほしいと要望しました。この問題は一般質問の他に民生文教委員会でも議論され、教育委員会にも申入れが行われました。教育委員会は「制服は学校ごとに決定することができるので、校長は、求めがあれば保護者などからの意見を聞いて判断する。場合によっては教育委員会もその相談に応じていきたい」と回答し、この問題は学校判断、校長判断に加えて保護者との相談の上でも判断できるようになり、非常にスムーズに進みました。

私がすごくいいと思ったのは、子どもが制服について発言をしたのをきっかけにして、それが実現したことです。ぜひこの子は市政に興味を持ち、大きくなったら市議会議員になってほしい。市民が参加して何か改善につながるのなら草の根の民主主義を肌で感じることができます。今の時代、それはとても大事なことだと思います。

市民フリースピーチ制度が立ち上がるまでの道のりは簡単ではありませんでしたが、今は定着し

ています。新しいことを実施するのは決して容易ではありませんが、きちんとやれば実現できます。

「議会基本条例を改革促進の武器にする」

他の市町村の議員に会うとよく「議員間討議や市民参加を進めたいのですが、うちでは抵抗が強いです。どうしたらいいでしょうか」と聞かれます。

冒頭で、議会改革の第2ステージは、今までの改革、議会基本条例の設置などをふまえ、議会として成果を出す段階だとお話ししました。

議会基本条例の制定がはやっていた当時、条例をつくること自体が目的になってしまう心配がありましたが、現実には議会機能の向上を図るには、進歩的ではない議員に対抗するのに議会基本条例は大事な武器であることがわかってきました。

議会基本条例の多くには「議会はその権能を十分に発揮し、条例の制定、議案の修正、決議等を通じて首長等に対し、積極的に政策立案を行います」「議員間で十分な討議を尽くして合意形成に努め、議会は多様な市民の参加を保障し、意見の反映に努めます」などと書いてあります。犬山市の議会基本条例も、文言がちよっと違うだけで、ほとんど同じようなことが盛り込まれています。だから、どこかの市町村でそうすることができていないのであれば、「なぜ条例にこんな言葉を入れているのか」「仏つくって魂入れずで終わっているのか」と、問えばいいのです。

犬山市の議会基本条例には「討議」という言葉が10回も出てきます。にもかかわらず、十分な討議をしていませんでした。ですから議員間討議促進対策を進めた時は、後ろ向きの議員たちに議会基本条例を示して言いました。「議会基本条例に書いてある当たり前のことを、当たり前にやりましょう」と。

それでは、議会改革の第2ステージの、議員間討議、政策立案力の向上、市民参加の促進のためにみなさん頑張ってください。私でお役に立てることがあれば、いつでもお教えします。