

令和 6 年 5 月 27 日

浜田市議会議長

笠原 様

議員名 牛 尾 昭

調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研修等を行ったので、その結果を報告します。

記

1. 期 間 令和 6 年 5 月 25 日 (土) : 5 ~ 26 (日)

2. 研修内容
地方議会の政策レベルと成熟評価レベルへの進出・現在事業

3. 研修先
日本生産性本部(東京)

4. 調査経費 70,140 円

(経費内訳 会費 11,220 円、旅費 58,920 円)

5. 調査研究活動の概要

別紙にて。



「政策サイクル推進地方議会フォーラム」
「地方議会からの政策サイクル」成熟度評価モデル
～その現在・過去・ミライ～

日 時：2024年5月25日 13：30～17：30

会 場：全国町村会館2階ホール

主 催：日本生産性本部

プログラム：別紙参照

- 講 演：「地方議会からの政策サイクル ～その現在・過去・ミライ～」
大正大学地域創生学部教授 江藤俊明 氏
・「住民自治の根幹」としての議会の作動については、非常に重要なので、
全文を添付、議員各位にてご確認いただきたいと思う。

- 実践報告：会津若松市：マニフェストランク8位
議会成熟度評価モデルの実装に向けた取組経過
～「会津若松「モデル」の構築に向けて～」

- 実践報告：飯田市：マニフェストランク7位。
「議会による自己診断」～「議会の新たな姿」へ
「地方議会成熟度評価」の取組

- 実践報告：いなべ市：マニフェストランク52位。
「地方議会成熟度評価モデル」による議会活動の検証評価

- パネルディスカッションパート1 「政策サイクル～未来」
パネリスト：江藤俊明 氏、松崎新 氏、井坪 隆 氏、清水隆弘 氏
コーディネーター：千葉茂明 氏(日本生産性本部)

- パネルディスカッション2 「伴走する議会（事務）局とは？」
パネリスト：江藤俊明氏、井坪隆氏、清水克士氏
コーディネーター：千葉茂明 氏(日本生産性本部)

考察

総務省の職員が手伝いをしていたのが印象的であった。

最新のマニフェストランク7位の飯田市議会、8位の会津若松市議会、9位の浜田市議会が参加していたのが、特筆ものであった。

パート 1 では、それぞれの立場での首長に対する政策提案・実現の悩みが披歴されたが中身に乏しく感じた。

パート 2 では、伴走する事務局職員像の確立と補佐の射程について、各議長、元議長達の経験に基づき激論がかわされた。私も指名を受けたので、事務局人事については、執行部主導ではなく、議会向きの人材確保が重要で、スカウト活動が必要であると答えた。他市の議長からは、それはなかなか難しいとの発言が多かった。いずれにしても、事務局職員の「事務の射程」を明確化することで、議員と職員の関係をより健全なものとし、「議会からの政策サイクル」確立に不可欠な「チーム議会」醸成を目指して努力していくことが重要と感じた。

以上報告します。

牛尾 昭

「政策サイクル推進地方議会フォーラム」公開セミナー（報告会）

「地方議会からの政策サイクル」と成熟度評価モデル

～その現在・過去・ミライ～

日時：2024年5月25日（土） 13：30～17：30

会場：全国町村会館2階ホール（東京都千代田区永田町1-11-35）

【プログラム】

13：30～13：40 開 会 セミナーのねらい

13：40～14：30 講 演「地方議会からの政策サイクル～その現在・過去・ミライ～」

大正大学地域創生学部公共政策学科教授 江藤 俊昭 氏

14：30～14：50 実践報告 福島県会津若松市議会議員 松崎 新 氏

14：50～15：10 実践報告 長野県飯田市議会議員 井坪 隆 氏

15：10～15：30 実践報告 三重県いなべ市議会議員 清水 隆弘 氏

15：35～16：15 パネルディスカッション「地方議会からの政策サイクル～ミライの展望」

パネリスト 江藤 俊昭 氏 松崎 新 氏 井坪 隆 氏 清水 隆弘 氏

コーディネーター 千葉 茂明（日本生産性本部）

16：15～16：25 休 憩

16：25～17：20 パネルディスカッション

「『地方議会からの政策サイクル』に伴走する議会（事務）局とは？」

パネリスト 江藤 俊昭 氏 井坪 隆 氏 清水 克士 氏

コーディネーター 千葉 茂明（日本生産性本部）

17：20～17：30 ご案内 「政策サイクル推進地方議会フォーラム」についてほか

17：30 閉 会

以 上

2024年5月25日@日本生産性本部「政策サイクル推進地方議会フォーラム」

地方議会の政策サイクル：その現在・過去・ミライ

——「住民自治の根幹」としての議会の作動——

大正大学地域創生学部公共政策学科 江藤俊昭

teto0717@gmail.com

* 報告内容とともに資料の意味もある。

【議会改革の到達点と展望を読む：現場と理論の弁証法】

<議会改革（理論）の急進展>

○「地方議会の活性化というテーマは分権改革の重要な柱の1つ」であるにもかかわらず、「やや誇張していえば、地方自治の研究上は『欠落の一章』といってよいだろう」（大森彌『分権改革と地方議会』（ぎょうせい、1998年（新版2002年）））

○「その後の約20年を振り返ってみますと、自治体の議会・議員をめぐる議論や研究は盛んになり、もはや地方自治研究上の『欠落の一章』ではなくなったといえると思います。慶賀すべき変化です」（大森彌『自治体議員入門』第一法規、2021年）

* 江藤俊昭『協働型議会の構想』（2004年、信山社）から20年

<背景>

- ① 政治の台頭（地方分権改革と地方財政危機）：執行だけではなく、政治（地域を方向付ける）の重要性が高まる
- ② 政務活動費支給の制度改革：研修等の充実（議長会だけではなく、株式会社等がかかる）
- ③ ネットワーク：マニフェスト大賞、議会改革ランキング、全国町村議会特別表彰、議会改革白書刊行、地域のネットワーク（LM九州、女性）、など。

<地方議会の政策サイクル：その現在・過去・ミライ（本日のテーマ）>

- ① 到達点（機関競争主義の作動（人格を持った議会（岡本光雄））：形式改革（議会基本条例）から実質改革（議会からの政策サイクル）
- ② 議会からの政策サイクルを進める課題 M打撃
(のり)
- ③ 新たな議会の方向とその背景

【議会改革の到達点：「住民自治の根幹」としての議会の作動：議会改革の本史への突入】

<基礎編>

(1) 議会改革の本史：議会基本条例に刻印 本史の歴史

- ① 地方政治の台頭：議会の役割の向上
- ② 新たな議会（閉鎖的ではなく住民と歩む議会、質問の場だけではなく議員間討議を重視する議会、追認機関ではなく首長と政策競争する議会）

- ③ 議会改革の前史：情報公開、議会中継、対面式議場、一問一答方式等
- (2) 「思いつきではない」改革：議会基本条例に刻み込む（北海道栗山町 2006 年）
- ① 地方自治の原理に由来（二元制→首長と議会の政策競争・議会の意思を示すための議員間討議、直接民主制の導入→議会にも行政にも多様な住民参加）
 - ② 「住民自治の根幹」としての議会（地域経営にとって重要な権限は議会（自治法 96）→「住民自治の根幹」だから→多様性、論点の明確化・合意可能性、世論形成といった役割（合議制）を担うから）
 - ③ 議会基本条例の作り方：理念・最高規範性、三者間関係、条件、危機管理等
- (3) 議会基本条例の展開
- ① バクハツとしての展開(900自治体超える、従来とは異なる議会運営を明確化)
 - ② 本史の明確化と進化・深化（多様な・個性ある条例制定、以下の第2ステージを創り出す条文も）

の執行オカルトは 執行の
↓ 論理
政治競争

<展開編：議会改革の本史の第2ステージ：議会からの政策サイクル>

- (1) 形式とともに内容を：住民福祉の向上に連動させる（自治法 100⑭-⑯）

表 議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	住民との関係
前史（議会活性化）		一問一答方式、対面式議場、委員会の公開等	住民の不信の蔓延
本史	第1ステージ	住民と歩む議会等の新たな議会運営	議会基本条例
	第2ステージ	住民の福祉向上につなげる	議会からの政策サイクル

- (2) 議会からの政策サイクルの発見

- ① 三重県議会（新しい政策サイクル：決議等による首長等の縛り）
- ② 会津若松市議会（議会からの政策形成サイクル：住民を起点に政策開発（住民との意見交換会での意見をもとに政策提言））
- ③ 飯田市議会（まちづくり委員会との協働による政策サイクル（住民との意見交換会での意見をもとに政策提言、および議会による行政評価から決算審議・予算要望・予算審議））

* 奥州市、滝沢市等

【議会からの政策サイクルの充実課題】

<原則：通年的に作動・討議の場>文献⑤⑦

- ① 通年的に活動（定例4回でも閉会中審査可能）→通任期を意識
- ② 討議空間を創り出す（質問重視から審議重視）→委員会が乗り物
- ③ 最近の動向（所管事務調査、連合審査、委員会代表質問、議案審査の重要性、委員長のリーダーシップ）

<質問・質疑再考>文献①

- ① 質問＝最もはなやか？…⇒質問前の調整、質問後の調整＝議会として受け止める
 - ・従来：地域の争点の素材ではあるが、個々の議員、会派に分断
 - ・今後：議会として受け止める＝事前（通告調整、委員会代表質問等）、事後（所管事務調査等）
- ② 質疑の後の討議こそ重要
 - ・従来：個別の質疑、議員間討議なし、討論各自一回＝独り言か *— 6月がエピソード*
 - ・今後：議会は議員だけでやるもの（自治法121）：執行機関は必要な場合に呼ぶ、質疑の後には議員間討議（修正・附帯決議・委員会による要望的意見）、参考人（関係者、専門家）、討論によって論点の明確化（少なくとも3回は必要）

<議会からの政策サイクルの意義と評価>文献②⑤

- ① 善き政策は善きプロセスから
- ② 成熟度評価モデル

* 日本生産性本部における研究会（もう10年になりますか）

[地方議会改革プロジェクト | 自治体マネジメントセンター | 公共機関向けコンサルティング | コンサルティング | 公益財団法人日本生産性本部 \(jpc-net.jp\)](#)

<議選監査委員の議会との協働：守秘義務に怯えるな>文献②

- ① 議会からの政策サイクルが要請（地域経営の本丸の地方財政にかかわる→監査委員との協働）
- ② 守秘義務の限定（議員の役割を果たせないのは本末転倒）
- ③ 重要な論点を議会で説明（情報公開条例に範囲ならば問題なし。および視点の提示）
 - * 『地方財務』（2023年1月号～12月号）において連載（会津若松市、可児市、西脇市などの事例も）

<議会・議員活動の条件整備：新しい原価方式>文献⑥

- ① 議会を充実させるための条件；報酬、定数、議会事務局、政務活動費、議会図書室
- ② 報酬については、新しい原価方式（議員活動量・成果に即した報酬（公選の首長との比較で））
 - * 全国町村議会議長会

[議員報酬の見直し及び政務活動費の活用に関する調査研究 | 調査・研究 | 全国町村議会議長会 \(nactva.gr.jp\)](#)

<議会事務局改革>文献②⑥報告書②

- ① 最も身近の支援者
 - ② 職員の「補佐の射程」(補佐の射程(支援・協力・参加)、議会局に変更、組織目標・使命の明確化、人事異動のルール化、議会事務局の共同設置は不適等)
- *公益財団法人日本生産性本部：地方議会改革プロジェクト「議会(事務)局分科会」提言「議会からの政策サイクル」に伴走する議会(事務)局職員像の確立を——議会(事務)局職員の「補佐の射程」

地方議会改革プロジェクト | 自治体マネジメントセンター | 公共機関向けコンサルティング | コンサルティング | 公益財団法人日本生産性本部 (jpc-net.jp)

<議員のなり手不足>文献④報告書②

- ① 政治の劣化(投票率の低下、議員のなり手不足の深刻化) ← *民主主義のキキ*
 - ② なり手不足に潜む3つの危機
 - ③ 打開の方途(議会・議員、執行機関、地域コミュニティ都道府県、国との連携)
- 町村議会議員のなり手不足対策検討会 | 調査・研究 | 全国町村議会議長会 (nactva.gr.jp)

【「個性と魅力ある自治体づくりに挑戦する」新たな議会もう一步】

<縮小社会が求める住民・議員・首長等による総力戦>文献①

*縮小社会への対応：地域の再政治化における議会の役割

表 シビル・ミニマムの変遷

【シビル・ミニマム(1960年代~1970年代)】社会資本充実運動	【政治化】政治への関心増加・行政への市民参加→住民の政治的関心向上(投票率上昇)
【脱シビル・ミニマム(1980年代~2000年代)】シビル・ミニマム達成(シビルオペティマム→合意の困難性、民間へ→公的空間の問題からの離脱)	【脱政治化】政治への関心希薄・行政改革(民間委託等)→住民の政治的関心減少(投票率下降)
【新シビル・ミニマム(2010年代)】シビル・ミニマムが問われる(公共施設の統廃合)→合意形成による住民自治、非合意による住民間対立の激化か	【再政治化】政治への関心増加・議会や行政への住民参加→住民の政治的関心向上(投票率上昇)

注：新シビル・ミニマムの時代は予測。

<視点：地域経営におけるPDDDCAサイクルの認識を>文献①②⑤

- ① 行政改革や議会改革においてPDCAサイクルの発想は重要である。
- ② 地域経営において、PDCAサイクルで軽視されていたD(討議(deliberation, debate, discussion))とD(決定(decision))を組み込む。

*新たに付け加えた2つのD(討議と議決)を担うのは議会であり、それを無視する発想は議会を行政改革に包含させる。

*それを踏まえないPDCAサイクルの活用は、知らず知らずのうちに行政の論理が浸透する。多くの議会に留意していただきたい。

<フォーラムとしての議会：議会からの政策サイクルの横断的視点>文献①⑤参考1

① 議会本体にも：フォーラムとしての議会

② 議会には討議(対話は主権者教育には有用だが…)

*議会(議員)の多様性、およびフォーラムとしての議会(参加者)の多様性(三者間関係(多様性の補完、多様な議員の創造))

*議論の区別を明確に(対話(ダイアローグ→気づき)・熟議(ディリバレーション、ディスカッション→メリット・デメリットを抉り出す、合意形成)・闘議(ディベート→論点の明確化))

<改革を進める連携>参考2

① 現場と研究の相互作用の継続：その際『自治体議員入門』の「おわりに」の最後の一文を参照することになる。「これからも住民が信頼を寄せうる自治体の議会と議員のあり方を追求する努力が一層求められていると思います。そのためには自治体議員と研究者の対話や協働がもっとあってもよいと考えます」と。

② 首長等、地域コミュニティ、都道府県、国との連携

[参考文献] ①「自治体議会と地方分権」『自治実務セミナー』2024年3月号(立ち上がれ!地方分権)、②『自治を担うフォーラムとしての議会——政策実現のための質問・質疑』イマジン出版、2023年、③『政策財務の基礎知識』(江藤俊昭・新川達郎編、第一法規、2021年)、④『非常事態・緊急事態に議会・議員はどう対応するか』(新川達郎・江藤俊昭、公人の友社、2020年)、⑤『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて』(公人の友社、2019年)、⑥『議会改革の第2ステージ—信頼される議会づくりへ』(ぎょうせい、2016年)、⑦『自治体議会学』(ぎょうせい、2012年)、⑧『自治体議会の政策サイクル』(編著、公人の友社、2016年)、⑨『「住民自治の根幹としての議会」の改革の新展開—改革を進めるための議会評価の試み—』『自治総研』通巻517号2021年11月号、等

[報告書：報告者が座長のもの] ①町村議会議員のなり手不足対策検討会(全国町村議会議長会)『町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～』2024年3月、②「政策サイクル推進地方議会フォーラム」議会(事務局)分科会(日本生産性本部)『「議会からの政策サイクル」に伴走する議会(事務局)職員像の確立を——議会(事務局)職員の「補佐の射程」』2024年4月

【参考1：議会（議員）の多様性、およびフォーラムとしての議会（参加者）の多様性】

<p>【議会（議員）】</p> <p>議員の属性の多様化</p>
<p>【フォーラムとしての議会Ⅰ（住民－議会（議員）関係）】</p> <p>○アンケート</p> <p>○住民との意見交換会・議会報告会</p> <p>○議会（だより）モニター、政策サポーター</p> <p>○住民によるゼミナール（宮城県大和町議会）</p> <p>○参考人・公聴会の積極的活用</p> <p>○模擬公聴会（長崎県小値賀町議会、大津市議会）</p> <p>○市民フリースピーチ</p>
<p>【フォーラムとしての議会Ⅱ（議場外における住民、議員、首長等による三者間関係）】</p> <p>○市民まちづくり集会（愛知県新城市）</p> <p>○市民まちづくり集会（静岡県焼津市）</p>
<p>【フォーラムとしての議会Ⅲ（議場内における住民、議員、首長等による三者間関係）】</p> <p>○コーディネート議会（調整型議会）：たとえば、テーマごとに参考人・公聴会と首長等への質問質疑の混合方式（議会・議員は受動的ではなく積極的に（調査研究等をしながら）、調整を行い討論し表決する。</p>

【参考2：連携による議会改革（なり手不足を素材に）】報告書①

表 なり手不足の対策・女性議員を増やすための対策（報告書第4編・第5編）

<p><議会が取り組むべきこと：まずはここから！></p> <p>■なり手不足問題の検証組織の立ち上げ ■様々な広報ツールを駆使し老若男女を問わず情報を届ける ■議会から住民の生活圏に出向き交流する機会を増やす ■政策サポーター・議会モニター等を通じた議会の「応援団」の形成 ■多様な人材が議員になるための環境整備（デジタル化、バリアフリー化等） ■なり手向け講座による立候補検討者の後押し ■なり手不足問題を広報紙等で住民に訴えて危機感を共有する ■主権者教育の推進・強化（子ども議会、出前講座等）等</p> <p>○ハラスメント対策の徹底 ○女性模擬議会の開催 ○政策サポーター・議会モニターに女性を積極的に任命 ○保育施設や授乳室の設置等</p> <p><町全体・村全体で取り組むべきこと：二元的代表制の活性化へ></p> <p>■議会事務局体制等の整備・強化 ■低額な議員報酬の改善 ■特別職報酬等審議会委員へ議会の実情に明るい人物を登用 ■執行部が実施する主権者教育における議会との連携 ■議会に対して意見交換・懇談会の場を働きかける（自治会等） ■立候補に係る休暇制度をはじめとした各種規定の整備（企業）等</p> <p>○自治会等における女性の役員登用 ○首長の審議会等への積極的な女性登用 ○女性の</p>

政治参画等を促進するシンポジウムの開催

<都道府県が取り組むべきこと：町村議会の充実へ>

■なり手不足対策に取り組む町村議会に対する財政支援等 ■議会を含む町村全体のデジタル化支援に資する人材派遣等

○女性議員ネットワークに対する支援 ○ハラスメントに関する相談窓口の開設

<都道府県・国が取り組むべきこと：町村議会の充実へ>

■議会が取り組むなり手不足対策への財政支援等 ■住民の政治参画推進に係る優良団体表彰制度の創設 ■議員への立候補や議会・議員活動に利用できる休暇・休職・兼業制度等の整備 ■公務員の立候補制限や他の自治体職員との兼職禁止の緩和 ■厚生年金加入のための法整備の検討 ■議会が行う主権者教育に対する支援 ■手当制度の拡充 ■被選挙権年齢の引き下げ等

○議会の取組に対する財政支援 ○女性議員ロールモデル実例集 ○女性の地方移住の促進

注：■はすべてにかかわる対策、○とくに女性議員を増やすための対策。