

「議会基本条例をツールとした政策形成サイクルの構築・運用と今後の課題

会津若松市議会

- I 議会基本条例の制定プロセス

- II 会津若松市議会基本条例の概要と特色

- III 政策形成サイクルの全体像(総論)

- IV 政策形成サイクルの主要3ツール(各論)
 - 1 市民との意見交換会
 - 2 広報広聴委員会
 - 3 政策討論会

- V 政策形成サイクル運用による実践例
 - 1 水道事業の第三者委託
 - 2 議会活動・議員活動と議員報酬・定数のあり方及びその関連性
 - 3 政策形成インキュベーターとしての政策討論会の4分科会の運営
 - 4 鶴ヶ城周辺公共施設利活用構想(素案)に関する再考に係る決議

- VI 政策形成サイクルの成果・課題・今後の展望

I 議会基本条例の制定プロセス

1 今般の議会改革のスタート ～ 平成19年5月

⇒ 議長提言～「会津若松市議会における議会改革について」 ★資料編「資料3」
「政策」としての「議会改革の理念・基本方向・検討事項」

(1) 外部環境分析 ～ 地方分権一括法は「機会」と「脅威」の両面

- ・ 議会の役割増大（機会） ⇒ 責任増大（機会&脅威）
- ・ 会津若松の疲弊する地域経済、厳しさを増す財政状態への危機感（脅威）

(2) 内部環境分析 ～ 会津若松市議会の弱みを克服し、強みをいかす

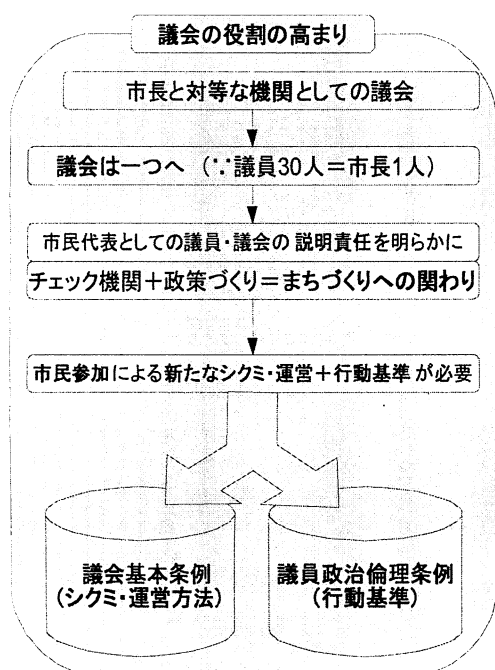
- ・ 弱み ⇒ 合議体としてのまとまり↓
- ・ 強み ⇒ 活発な議論+民主的な政治風土

※ 弱みを克服し、強みを生かす方向性 ～ 合議体としての一体感

⇒ 国・中央でなく、市民に向き合い、議員間で議論→政党に安住しない→地域の振興

(3) 議会改革の主要ツールとして「議会基本条例&議員政治倫理条例」を位置づけ

2 議会基本条例&議員政治倫理条例の同時検討・提案の考え方



【基本条例 ⇒ 倫理条例】

2条例の同時提案の当初のポイントは、第一に、議会のあり方（議会基本条例）を明確にし、その中で議員のあり方（政治倫理条例）を見定めようとした点にあった。



しかし、検討プロセスの中で、「議会基本条例で標榜する市民参加」を推進するための「前提」として、「議員が市民から信頼を得る基盤」＝「政治倫理条例」を再認識したことで、両者の関連はより密接・相互的な関係になっていった。

3 議会制度検討委員会 ～ 概要と特色 ★資料2

(1) 平成19年7月設置・諮問（諮問は資料3がベース） ～ 20年6月の答申を目指して

(2) 委員会の構成

- ・ 当初：構成イメージ＝【±議員】＋【+公募市民】＋【+学経委員】＝+3

↓

- ・ 実際：乗数的効果＝【±議員】×【+公募市民】×【+学経委員】＝+3+α

※ 外部委員のビルトイン → 実質的な附属機関としての試行

4 検討フレームの特色

⇒ 議会改革 (基本条例+倫理条例)

【内部・外部環境】	⇒ 強み+弱み+機会+脅威 (SWOT)
【理論研究】	⇒ 神原勝教授、松野光伸教授の御指導
【事例研究】	⇒ 伊賀市議会安本美栄子議員の御協力
【市民参加】	⇒ 公募市民委員+パブコメ+試行的意見交換会 (150人・80項目)
【将来展望】	⇒ 人口減少・財政縮小のトレンドを直視し、持続可能性の追究へ
【内部調整】	⇒ 検討プロセスの節目節目で議員全員協議会を開催し、中間報告

【メモ：議会基本条例の検討プロセスにおける「政策法務」上の意義】

i 議会基本条例の定義 ～ 神原勝教授定義¹

- ・ 議会基本条例とは、
自治体の政府制度である二代表制を首長と対等に担う議会が、
主権者である市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、
議会運営の理念・理念を具体化する制度・制度を作動させる原則などを定めた条例であって、
当該自治体レベルの議会運営に関する最高規範として位置づけたもの

ii 政策法務の定義 ～ 多様な定義 (∴政策の定義の多様性)²

- ・ 政策法務とは・・・
「自治体が、住民福祉の向上とその人権・権利の実現を図るために、すでにある法の体系をもとに、より地域の行政ニーズに即した自主的な法システムを、積極的に設計・運用すること」³
- ※ 共通事項 ⇒ 政策法務は「政策実現」のための「ツール」
- ・ 政策法務と関係学問
法学、行政学、経済学、会計学、経営学 (経営戦略、マーケティング等)、公共政策学 etc⁴

iii 政策法務の観点からみた会津若松市議会基本条例の意義

- (1) 設計面 ～ 議会改革の「基本理念・方向・改革事項」を明示した上で条例検討に着手
 - ・ 議会改革という「政策」を実現するためのツールとして「条例」を位置づけ (★資料3)
 - ・ 前提：SWOT分析が大前提。強み、弱みをいかに認識 (可視化) するか？
- (2) 運用面 ～ 政策形成サイクルの確立・運用へ
 - ・ 制定後は当然に、条例をツールとした政策形成が可能となる (政策形成サイクル、後述)
 - ・ 動けない・動かない条例→東京財団調査企画「●●議会基本条例を斬る」⁵。

Ⅱ 会津若松市議会基本条例の概要と特色

1 会津若松市議会における「議会基本条例」の意義の受け止め

(1) 議会基本条例の定義 ～ 神原勝教授による定義⁶

・議会基本条例とは、

自治体の政府制度である二元代表制を首長と対等に担う議会が、
主権者である市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、

議会運営の理念・理念を具体化する制度・制度を作動させる原則などを定めた条例で、

当該自治体レベルの議会運営に関する最高規範として位置づけたものである。

(2) 活動主体としての「議会」を「機能面」から定義

・議会活動とは、

顧客である市民を対象として行う、

新たな価値創造のための一連の諸活動のことをいう。

(3) 議会基本条例の「再定義」

◆議会基本条例とは、

市民にとっての新たな価値創造に向け、

市民参加を基軸とした「政策形成サイクル」の確立と実践によって

積極的な「政策形成」を行い、まちづくりに貢献していく、

そのためのツールである。

↓

★議会による政策形成とは、

監視機能↑＋政策立案機能↑＋市民参加↑＝団体意思決定機能↑⇒市政貢献

※ 市政発展への貢献が最終目的、かつ、エンドユーザーは市民。

議会内の仕組みやルールづくりはその手段にすぎない。

2 骨子

- ・ 前文・目的
- ・ 議会・議員活動原則
- ・ 市民と議会との関係
- ・ 市長と議会との関係
- ・ 自由討議の拡大
- ・ 議会の体制整備・機能強化
- ・ 政治倫理・政務調査費
- ・ 継続性・見直し手続き

3 議会基本条例の内容面の特徴[平成20年6月18日原案可決、同月23日施行]

(1) 市民意見を起点とした政策形成サイクル(前文及び第2条)

- ・ 当初は、議員だけの合議体のまともに関心
⇒ 「市民意見を後ろ盾」にした「骨太の合議体」への変化

(2) 各派代表者会議の条例化(第4条第4項)

- ・ 2008年地方自治法改正前

(3) 市民との関係(第5条)

- ・ 市民との意見交換会→「双方向性」と「多様性」を担保 [地区別+分野別] 第4項
- ・ 請願・陳情を市民提案とする旨の規定なし

※ 検討当時は、市民参加、直接参加に対する課題認識が希薄だったこと、さらに、請願者からの説明の機会は従来から事実上行っていたことなどから規定を見送った。

なお、これまでの一連の政策サイクル実践を通じ、市民世論の喚起を通じた請願・陳情提案の重要性、市民からの政策提言等の促進の必要性をあらためて認識しているところであり、これらも含めた制度設計が今後の検討の基本方向と考えられる。

(4) 広報広聴委員会の設置(第6条)

- ・ ただし常任委員会化せず
∴①委員会機能の円滑発揮、②広聴の対外的機能発揮と議会内手続きとの合理的調和、
※なお、常任委員会化の必要条件は通年議会等

(5) 附属機関の設置(第7条)

- ・ 附属機関としての政治倫理審査会設置の一般規定

(6) 議決責任の明確化(第8条)

- ・ 間接的ではあるが、説明責任をブリッジとして条例上の責任を担保(∴議決責任の直接的な法的責任不可及び執行責任へ帰着することとの均衡を考慮)
- ・ 議決責任(8条)と議員間討議(12条)との関連

(7) 市長等との関係(第9条)

- ・ 96条2項の議決事件の規定の見送り
- ・ 論点情報の提供の具体的規定の見送り

(8) 議員間討議(第12条)

- ・ 最重要テーマ(後述)

(9) 政策討論会(第13条)

- ・ 政策形成のインキュベーター機能
- ・ 二面性＝「模索状態の議会活動を育てる機能⁷＋政策研究機能」

(10) 二元代表制を踏まえた予算の確保

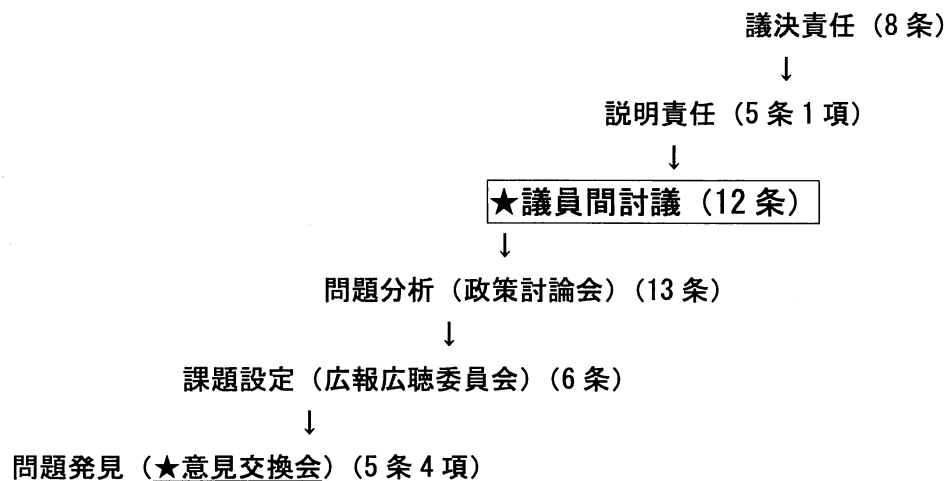
4 議会基本条例の全体構造 ⇒ 単純化した2つのとらえ方

5条（市民）、6条（広報広聴）、8条（議決責任）、12条（議員間討議）、13条（政策討論会）

(1) 全体構造A「政策形成サイクルの主要3ツール」

- i 市民との意見交換会（5条4項） ～ 意見聴取（政策形成サイクルの起点）
- ii 広報広聴委員会（6条） ～ 意見整理→問題発見→課題設定
- iii 政策討論会（13条） ～ 問題分析→政策立案

(2) 全体構造B「議決責任からバックキャスト的にみると・・・」



【メモ：議決責任から見る議会基本条例の全体構造と議員間討議との関係】

(1) 議決責任の立法趣旨

① 第8条の規定

市議会基本条例では、第8条第1項で「議会は、議決責任を深く認識するとともに、議案等を議決し、自治体としての意思決定又は政策決定をしたときは、市民に対して説明する責任を有する。」と規定し、いわゆる「議決責任」を明記している。

② 8条の立法趣旨等

ただし、議決責任は、正面から法的責任を追及することは、現時点では困難といわれているため、当該規定では、「説明責任遂行」を要請することで、間接的に「議決責任」を担保する、すなわち、説明責任を媒介として、政治的・道義的な議決責任を規定しようという立法を試みたところである。

(2) 議決責任から「バックキャスト」的に議会基本条例を見る ～全体構造の再認識

① バックキャスト

バックキャストとは、「議決責任」を遂行する→そのためには「説明責任遂行が必要」→そのためには「議員間討議が必要」・・・という流れで考えていくことであり、それを示したのが上図である。

② フォアキャスト

逆に、左下の「問題発見」から「フォアキャスト」的に見ると、それは、「政策形成サイクルの基本フロー」に他ならない。

③ このように見ていくと、議決責任を遂行することを目的として、その手段をブレイクダウンしていくと、「説明責任+議員間討議+政策形成の3ツール」の関係が明確になり、その結果、議会基本条例の「全体構造」を再認識することができたものである。

5 議員間討議を巡るQ & A（他市からの照会を契機として）

(1) 議員間討議のメリットは？

議員間討議については、メリットがあるから行うという有効性の観点ではなく、必要性があるから行う、という課題認識で対応しているところである。

一般的な必要性については、廣瀬克哉教授⁸の指摘のとおり、①議会における本来的な必要性、②首長との関係からくる必要性、③論点・争点の明確化による市民世論喚起の視点における必要性があると受けとめている。

このことについて、本市議会基本条例に即していえば、議決責任を規定する第8条で「議会は、議案等を議決し、自治体としての意思決定をしたときは、市民説明の責務を有する」旨を規定しているが、他方で、従前のような「市当局に対する質疑」を中心とする審議・審査では、その「議決に係る説明責任が十分果たせない」、だから、議員間討議を行う必要性がある、と解している。

では、なぜ、「市当局に対する質疑」を中心とする審議・審査では、その「議決に係る説明責任が十分果たせない」のか、が次に問題となる。

いま、8人構成の委員会を例にあげる。某条例議案に対する表決の結果、賛成4、反対3で原案可決されたとする。この委員会の「議決」結果については、質疑だけの場合は、「市長提案の議案に〇〇の問題があったから」という説明しかできないはずである。なぜなら、議決の主体は当該委員会、表決の主体は議員であって、そこに、市当局が介入する余地がない以上、上記のような理由では、せいぜい半分の説明能力しか持ち得ないからである。

当該委員会が、残り半分の説明責任を果たすためには、「なぜ、4対3に分かれたのかについて、その論点と争点はどこか、争点ではどのような議論を行ったのか」などについて、委員会サイドの運営の問題として、議論のプロセスも含めた説明が要請されるはずであり、ここに、議員間討議の必要性があると考えている。

かかる認識に基づき、基本条例第12条第2項として「議会は、本会議及び委員会において、議案の審議及び審査に当たり結論を出す場合にあっては、合意形成に向けて議員相互間の議論を尽くすよう努めるものとする。」との規定を置いているところである。

なお、12条第1項は、第2項の、いわゆる一般規定であり、本会議・委員会以外の会議においても、議員間討議の必要性は同様である。

(2) 「議員間討議の課題は何か？」

議員間討議が必要とはいえ、従前、市当局への質疑だけを行っていた議会が、直ちに有効に行えるのか。議員だけで議論するためには、一般にその前提として、議案等について一定の知識や理解が必要と考えられるため、その条件整備が現実的な課題となってくる。

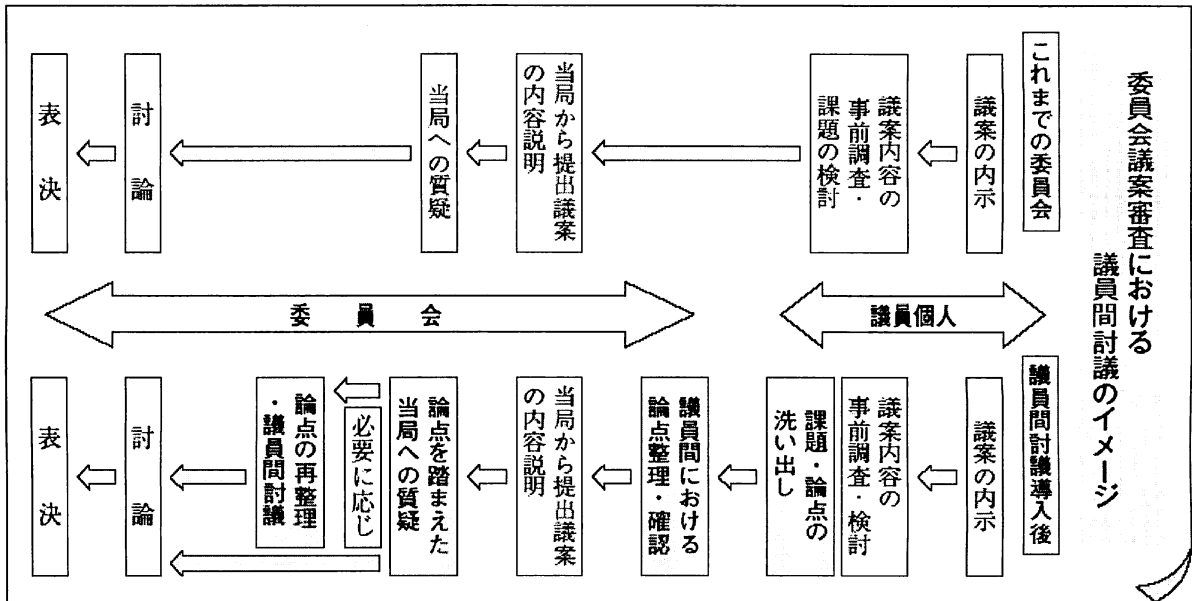
本市議会では、21年6月定例会より、常任委員会において、議員間討議を試行しているが、上記の課題認識に基づき、委員会開会までに、任意の打合せの位置づけで、委員が、個々の議案調査を踏まえ、議案ごとの論点を持ち寄り、かつ、予想される争点等について、意見交換し、事前に委員会としての論点抽出と一定の整理を行っている。この事前準備の可否が、現実的には、議員間討議の可否を左右することになると考えており、その意味において、ここが課題といえる。

なお、このような基本的な考えを踏まえ、別図フローで議員間討議を行ってきたところであり、平成21年9月定例会では、総務委員会及び産業経済委員会で実施されたところである。

また、議員間討議は、議案や論点について、議員間で「争点」が全く生じていなければ、制度上行う余地はないと考えている。

（ただし、争点がないことについては、その理由も含めて必要な確認がなされていることは必要条件である）。

【委員会審査における議員間討議の基本フロー】



6 「合議体として存在＝議会が存在意義を持つ」、そのための必要条件

(1) 議会が「存在」するための必要条件とは・・・

国・中央でなく、市民に向き合い、議員間で議論→政党に安住しない→地域の振興

- ・ 中央（政党本部）だけを見るのではなく、市民とのチャンネルを構築し、真に市民と地域に向き合えるか？
- ・ その上で、ある意味では政党の壁をわがまちのために、議員間で議論できるか？
- ・ 議論の結果、論点・争点を明確にした上で、合意点と相違点を明示・説明できるか？

※1 この条件を満たさないと、合議体になりえず、二代表制が存立しえない。

とすると、議会の存在意義に疑義が生じ、その結果、議会基本条例も意見交換会（議会報告会）も、市政上の「費用」ではなく、「損失」になることも懸念される。

※2 会津若松市議会の場合（平成19年5月当時から現在）

- ・ 弱み ⇒ 合議体としてのまとまり↓
- ・ 強み ⇒ 活発な議論↑ + 民主的な政治風土↑

【??総務省の地方自治法の改正方向について（日本経済新聞平成22年1月11日）】

⇒ 自治体議会として、これをどのように受け止めるか??

① 基本スキーム

- ・ 首長が、議員の一部を、首長を補佐する「行政の主要ポスト」に起用する。
※「主要ポスト」とは、「副市長、各部局のトップ」のこと

② 現状認識と改正目的

- ・ 二代表制とはいえ、現在の地方議会は、無所属の首長を与野党相乗りで支える総与党化で審議が形骸化し、監視機能も果たしていない。
- ・ 議員を政策の立案から執行まで広く参加させ、深く関与させて議会を活性化させる
- ・ 政党色の薄い地方議会で二大政党化を進め、与野党による活発な議論を図る

③ 今後の動向

- ・ 2011年、通常国会へ関連法案を提出、2013年を目途に自治法を地方政府基本法へ

7 議会の活動領域を巡る論点～執行機関との関係における活動領域 第2条

(1) 会津若松市議会の活動領域（ドメイン）

監視機能＋政策立案機能＋市民参加（基本条例第2条）

※ 市民に向き合えば3領域当然だが、、、しかし、経営資源の差で論点が、、、。

(2) 議会活動の活動領域（ドメイン）を巡る議論 「監視」VS「監視＋政策立案（立法）」

★ 監視に特化を！！（政策立案は諦める！）

⇒ 議会の経営資源の相対的希少性を重視 ＋ 議員提案の現実（数%）を重視

★ 監視＋政策立案（立法）を！！

・ 協働型議会の構想（江藤俊昭教授）

⇒ 監視型議会（監視機能＋政策立案機能）＋アクティブ型議会（市民参加）

・ 議会と首長は「同業他社」「政策競争」の関係（松下啓一教授）

⇒ 市民にサービス・価値を提供する「業」を同じくし、ただ、機関対立ゆえに他社

※ 「協働型議会の構想」⁹、「同業他社」¹⁰

【メモ：競争上の地位別戦略¹¹】

		大	小
高	リーダー [市長]	ニッチャー [議会：政策]	
低	チャレンジャー [議会：監視&対案]	フォロワー [議会：監視] × 黙（追）認	

・ 量的経営資源：職員数、資金、生産能力等、・ 質的経営資源：マーケティング力、技術水準等

(3) 会津若松市議会の「ドメイン」の基本的フレーム

① 「過度」の競争は回避したい ⇒ 二重市政の愚の回避。

② フォロワーからチャレンジャーへ

経営資源に優れるリーダーとしての執行機関に対して、従来は黙認的などという意味で「フォロワー」的な地位に安住していた議会は、今後は、まず「監視機能」に関しては、チャレンジャーとしての地位でその機能を発揮することを起点とする。

③ チャレンジャーを原点・起点としたニッチ戦略

さらに、「監視機能」を通じて得た「すきまの政策情報」を活かして、「政策立案機能」につなげていく、すなわち、「政策立案機能」については、ニッチャーとしての地位でその機能を果たしていくというモデルである。

④ 監視機能と政策立案機能の「両立」 → 二者選択的両立ではなく 2者の「相乗効果」を意図

このモデルは、議会が限られた経営資源のもとで、執行機関との適度な競争を行ったうえで、監視機能と政策立案機能を両立させようとするモデルである。議会と執行機関の機関競争主義という制度的な枠組みを踏まえつつ、「経営資源」を量的、質的な2点からとらえ、議会における監視機能と政策立案機能の相乗効果的な果たし方を動的に説明する試み。

Ⅲ 政策形成サイクル（全体像）

1 全体構造

(1) 条例を作動させ、政策形成サイクルをまわすための3つの主要ツール

①広報広聴委員会＋②市民との意見交換会＋③政策討論会＝「政策形成サイクル」

(2) 制度設計に際しての留意点

全体最適性 ＋ 持続可能性

2 政策形成サイクルの基本フレーム

政策形成サイクルは、「市民との意見交換会」をサイクルの起点とし、そこで頂戴した意見については、議会が有する「さまざまな個別の意思を一般化・統合化していくという機能」を踏まえ、「数多くの意見から帰納法的に課題を設定し、市民意見・要望に応えよう」とするモデルである。

(1) 意見聴取→意見整理→課題設定

まず、市民から「意見を聴取」する。次いで、多様・多数の「意見を整理」し、「問題を発見」する。その上で、発見した問題を一般化・抽象化することで、「課題設定」を行う。

(2) 課題設定を踏まえた問題分析から政策立案、政策決定へ

設定した「課題」を調査研究（インプット）しながら「問題分析」を行い、具体的な「政策（条例制定・議案修正・政策提言）」として立案・決定（アウトプット）する。

さらに、政策決定（議決）の経過・結果については、説明責任を果たす。

(3) 政策評価

政策執行に対し、監視及び評価を行い、その結果を「地域振興と市民福祉向上への成果（アウトカム）」として、市民に説明・報告する、という一連のサイクルを構築し、実践しようとするものである。

※ (1)のうち、「市民意見の聴取」は「市民との意見交換会」が、「問題発見」及び「課題設定」は「広報広聴委員会」が担当し、

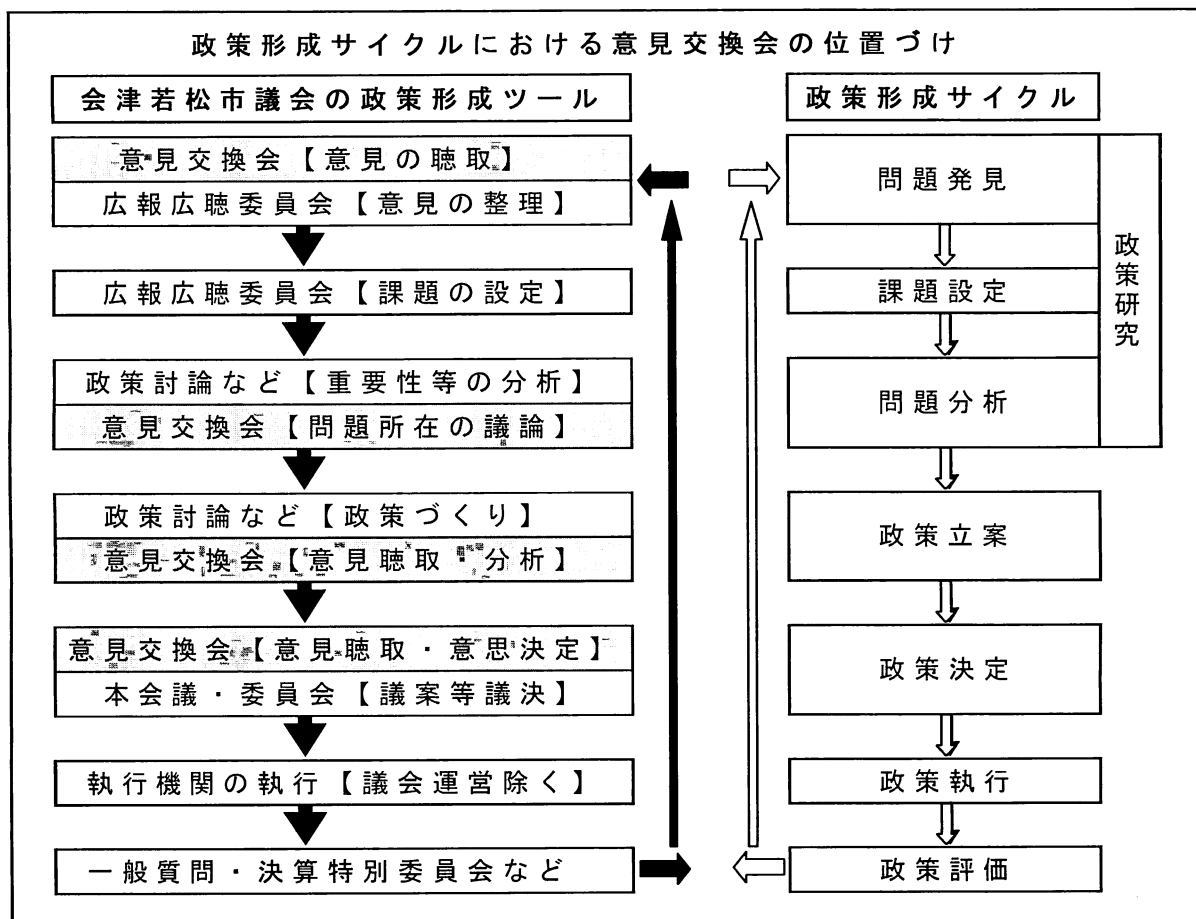
(2)は「政策討論会」が、

(3)は「市民との意見交換会」が、それぞれ主戦場となる。

※ 頂いた市民意見を、市長へ伝達するだけでは議会は単なる「使者」にすぎず、その意味では、市民との意見交換会（議会報告会）を、「議会活動」として認識することはできない。

頂いた市民意見は、少なくとも、議会内にも「政策情報」として蓄積することが、議会活動というための必要条件となる。

【政策形成サイクルの基本フロー】



3 政策形成サイクルにおける「意見整理」→「問題発見」→「課題設定」

(1) 意見整理

意見を「テーマ別」に「分類」する。

※機械的なグルーピング。議会、行財政、福祉等の7分野

(2) 問題発見

「望ましい姿」と「現実の状態」とのギャップから問題を発見する。

(3) 課題設定

「解決・実現すべきテーマ」として10を設定。

「課題」は、政策討論会のテーマとなるため、その設定に当たっては、内容の重要性は勿論であるが、個別意思の統合化機能、総合的・横割的・選択的な議論の可能性など、議会の合議体としての特性も踏まえて検討することが必要。

4 設定した課題（政策課題）について

大分類	政策課題		政策討論会・検討主体
A 議会	1	議会活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方について（優先テーマ）	議会制度検討委員会
B 行財政	2	本市財政の持続可能性と事業・サービスとの調和について～市民が事業・サービスを選択しうる舞台づくり	第1分科会
	3	行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向性について	第1分科会
	4	民間委託のあり方について（モデルテーマ）	全体会
C 生活・環境	5	防災などの地域の諸問題解決に向けた地域と行政機関等との連携による新たな地域社会システムの構築について	第2分科会 第4分科会
	6	地域環境の保全について	第2分科会
D 健康・医療・福祉	7	高齢社会及び少子化社会における社会保障サービスとその負担のあり方について	第2分科会
E 産業経済	8	地域経済活性化と持続可能な地域産業の維持・育成について	第3分科会
F 建設・都市計画	9	都市計画の基本的方向性について	第4分科会
G 教育・文化	10	教育・学習環境の整備について	第2分科会

5 「意見整理」→「問題発見」→「課題設定」の具体例

(1) 「意見整理」の例（抜粋）

A 議会に関すること

大項目	中項目	主な意見・提言
A 議会に関すること	定数・報酬・政務調査費	市議の人数、報酬とも減にしてはどうか
		議員報酬（歳費）について高いや安いかわかるか 全議員の考えを示せ
		議員報酬日当制についてどう考えているか？ 報酬を下げるべきでは
		議員報酬を矢祭町のように日当制にすべきだ
		議員の歳費、政務調査費、交通費についてどの様に考えるか
		政務調査費はどの様に使われているのか、また額は減らせないのか
	議員活動	政務調査費はどのように具体的に使われ政策に生かされているか
		議員年金どのような制度でいつから支給されるか
		議員は、選挙時だけでなく、もっと地区に足を運べ
		会派の目的と趣旨は？本当に政策が共通しているグループなのか？
	議会改革	会派の構成や活動がよくわからない
		議員活動以外で行っている活動はあるか
議会のあり方について、会派・多数だけで決めるのは危険。当局提案だけの予算審議ではなく、事前に市民の意見を尊重してほしい		
一般質問では会派持ち時間制の導入を図れ		
議会での重複質問なくせ		
議会制度改革が進んでいるかのチェック機能は		
意見交換会はよいことである、議会の意見を一つにして行動してほしい 次回の意見交換会では、各議員が、市をどのような方向に持って行きたいと考えているのかを話してもらいたい		
意見交換会を分野別に行うこと期待している 個人や会派の意見交換会等はなくなるのか 意見交換会で地元の議員の扱いはどうなっているのか		
議会基本条例を評価したい 今更なんで議会基本条例そして倫理条例が必要なのか 意見交換会について一定の評価をする。 条例制定後の実績は何かあるか 広報議会で、議案に対する個々の議員の賛否の態度がでているのはいい		

B 行・財政に関すること

大項目	中項目	主な意見・提言
B 行・ 財政に関 すること	財政	合併特例事業について箱物はいらぬ第二の夕張市になってはいけない。議会で議論を
		合併特例債事業のあり方、優先順位はしっかりと財政審議をしなければ住民要望はかなわない
		合併特例債による事業が多すぎる。安易に建物ばかり建てるのはどうかと思う
		借金が多すぎる、解決すべき問題
		実質公債比率18%を下回るには、事業の精査と優先順を決める必要があると思うが
		市の借金はいくらあるのか？市庁舎積立金を本当に取り崩したのか
		地方債はいくらあるのか、また実質公債費比率はいくらか
		実質公債比率はどうなっているのか
		市の財政状況についてどうなっているか
		市の財政は大丈夫なのか
		市の財政状況をどの様に考えているのか
		財政調整基金の切り崩しが多いがどの様に考えるか
		議会費の予算3.8億円。削減などどの様に考えているのか
		平成7年の国体時の財政赤字が継続されているのか
		優先順位の決め方、議員個人の政策イメージは各々あるのか
	市長、職員の人件費削減を検討してほしい	
		税金が高くなって困っている 土日でも納税できる方策の検討を
		税の徴収に関して、議会も、納税のメリットなどを知らせるべき
		国民健康保険税の資産割を改正してほしい
		ふるさと納税について説明を。市はふるさと納税に力を入れるべき
	ふるさと納税についてどの様に考えるか	
	庁舎	新庁舎建設について
庁舎は会津の中央に造るべきだ。場所等を含め議会でもプロジェクトとして検討すべきでないか		
	民間委託	水道の民営化については財政面だけ見て行うべきでない議会として慎重に検討してほしい
		上水道で民間委託の話があると聞くがどうなるのか
		水道事業を民営化したら料金は高くなるのか？安全性は

(2) 意見整理を踏まえた「問題発見」及び「課題設定」

【A 議会に関すること】

【テーマ1：議会活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方について】

【市民意見の受け止め】

- ・ 意見交換会では、議員定数、議員報酬及び政務調査費に関して、本市の厳しい財政状況の観点から、その削減や見直しを求める意見が寄せられた。
- ・ 一方で、今後の議会運営や議員活動に対しては、議会基本条例や市民との意見交換会への評価と相まった期待等も寄せられたところである。

【問題発見及び課題設定】

- ・ 以上の意見は、そもそも市議会や議員に関する情報について、その提供や共有が不十分であることに起因していると考えられる。そのため、今後の取り組みの前提として、議会活動の実態に関するより適切かつタイムリーな情報を提供していくことが必要である。
- ・ その上で、議員定数、議員報酬及び政務調査費については、財政状況を勘案しつつも、議会基本条例を踏まえた今後の議会運営・議員活動のあり方を見定めながら、両者の関連性も含めた検討を行っていくことが必要である。
- ・ そこで、課題については、「議員定数等の削減ありき」ではなく、「議員定数等と議会活動との関連性及びそのあり方について」と設定するものである。

【今後の対応方針】

- ・ この課題は、議会及び議員の最重要課題であること、また、複数の議会内組織（議員定数は議会運営委員会、議員報酬及び政務調査費は各派代表者会議）にわたる横断的課題であることなどから、議会制度検討委員会のテーマとして設定・提案しようとするものである。

【B 行・財政に関すること】

【テーマ2：本市財政の持続可能性と事業・サービスとの調和について】



【市民意見の受け止め】

- ・ 意見交換会では、合併特例事業等の大型事業の必要性、大型事業等を現行どおり遂行した場合における市債残高への不安、このような不安を背景とした本市財政の持続可能性への疑問、大型事業の優先順位見直しへの要請など、本市の厳しい財政状況を不安視する意見が数多く寄せられた。
- ・ 他方で、個別分野では、道路、下水道等の都市基盤整備の推進や生活路線バス等の市民サービスの向上を求めるなど、「歳出増」につながる意見が寄せられるとともに、税金等の市民負担軽減を求めるなど、「歳入減」につながる意見が寄せられており、これらの意見の単純合計としては「サービスは高く負担は少なく」という意見に集約されると考えられる。

【問題発見及び課題設定】

- ・ 本市の経営状況や財政状態を不安視・疑問視する声は、そもそも財政に関する情報について、その提供が不十分であることに起因していると考えられる。そのため、財政状態については、よりわかりやすい内容での説明責任が求められるため、この点については、先の本会議の議論も踏まえ、議会としても、執行機関に要望していく。
- ・ 一方で、市民へのわかりやすい説明については、議会としても、「本市財政の持続可能性」をテーマに、議会としての財政分析の調査研究を行う。併せて、決算審査のあり方についての検討も行いながら、議会の視点での財政状況の解明・説明に努めていく。
- ・ また、財政状態の悪化を不安視する一方での「サービスは高く、負担は少なく」という市民意見は、一見すると「あれも、これも」との一方的な意見とも受けとめられる。しかしながらこれらは、「財政に関する情報不足」を最大の理由として、市民が「あれか、これか」という選択・検討をできるだけの論点情報が提供されていないことが原因と考えられる。
- ・ そこで、議会としては、大型事業や市民サービスの必要性、各事業・サービスの費用対効果、課題・問題点などを調査研究し、その結果を適時に提供しながら、事業間の優先順位などについて議会内の議論及び市民との意見交換を行う。
- ・ これにより、市民が、「あれか、これか」を選択できるための舞台を整えようとするものである。（なお、こうした横断的な課題設定は縦割組織の執行機関では極めて困難であり、議会ならでは課題設定と考えられる）
- ・ 以上のような観点から、課題については「本市財政の持続可能性と大型事業推進や市民サービス向上との調和について～市民が事業・サービスを検討・選択しうる舞台づくり」と設定しようとするものである。

【今後の対応方針】

- ・ この課題は、横断的課題であることなどから、広報広聴委員会から、議員全員による政策討論会のテーマとして提案されたものであるが、テーマとしての熟度を勘案し、政策討論会の第1分科会テーマとして設定し、調査研究していくことを提案しようとするものである。

6 システムとしての持続可能性及び全体最適性

(1) 持続可能性

- ① 「市民との意見交換会」は、年2回（5月及び11月）、「定例的」に開催している。
- ② 他方で、議会内では「広報広聴委員会」及び「政策討論会」を中心に「持続的・継続的」な政策形成活動（政策研究、政策立案、政策決定、政策評価）を行っている。
特に、政策研究（問題分析）は、政策討論会・分科会で継続的に行っている。
- ③ この2つ（意見交換会と議会内オペレート）をクロスさせれば、意見交換会は、「政策研究」、「政策立案」、「政策決定」、「政策評価」といった、「政策形成の各プロセス」で開催し、活用することが可能となる。
この点において、持続可能性が担保されていると受け止めている。

(2) 全体最適性

この取り組みはまた、「意見交換会」を活用して、「市民へのタイムリーな説明責任の遂行」と「交換した意見の政策への反映」を同時に行い、そのことを通じて、議会基本条例で標榜した「市民意見を後ろ盾にした合議体」を実現する側面をも有している。
この点に鑑みれば、市民参加を包含する形で、一定の「全体最適性」も確保されたものと評価している。

★ 持続可能性と全体最適性を担保するポイント ～「政策研究の重要性」

- ・ 政策研究こそ、政策形成サイクルの起点。
⇒ つまり、政策研究がないと、監視機能も政策立案もはじまらない。
- ・ 政策研究は、とりあえず、継続することを重視。学識経験者の専門的知見を十分活用する。
- ・ 分科会は小さいサイクルで回しやすい、小さいサイクルを回し、全体のサイクルを回すイメージで。
- ・ 一般に、議員提案の政策条例のフローは、政策研究が終了していることが前提で、いかに、その後の政策立案を「効果的、効率的」に行うかに主眼が置かれている例が多い。しかし、現実には、その前段階、「政策研究」でつまづくケースが多い。
- ・ そこで、議会という機関が、「政策研究をいかに行うか」、かつ、それを市民参加も含めて、サイクルとして回し続けることができるか、が重要なポイントとなる。
⇒ 意見交換会 + 政策討論会・分科会

IV 政策形成サイクル【各論】～主要3ツール～

1 「市民との意見交換会」～「政策形成サイクルの起点」

(1) 市民との意見交換会の概要・特徴

- ・ 条例の第5条第4項「市民参加の場を多様に設ける」ことを規定
- ・ 開催の手続き・ルールは、別途、「市民との意見交換会開催要領」で規定（★資料9）
- ・ 「多様性」の担保 ⇒ 「地区別意見交換会」＋「分野別意見交換会」
- ・ 地区別意見交換会＝「①議会報告機能」＋「②政策形成のための意見交換機能」
- ・ 回数⇒5月と11月の年2回開催。（1時間30分程度／1地区・回）
- ・ なぜ2回か⇒：議論に堪えうるテーマ・論点提示が必要⇒そのためには調査研究等に一定時間が必要
- ・ 地区別意見交換会は市内15地区。6人／1班×5班体制。1班は3地区を担当
- ・ 班構成⇒2機能に対応 [議会報告機能＝常任委員]＋[意見交換機能＝広報広聴委員]
その他、会派、当選回数等のバランス

(2) 「地区別意見交換会」＆「分野別意見交換会」の考え方

- ・ 政策－市場細分化戦略
- ・ 市場のセグメント化 政策の選択と集中

地区別意見交換会(全地区共通タイプ)

	M1(A地区)	M2(B地区)	M3(C地区)
P1			
P2			
P3			

分野別意見交換会(選択的・専門タイプ)

	M1(福祉)	M2(教育)	M3(産業)
P1			
P2			
P3			

★ マーケティングにおける「意見交換会」の意義

意見交換会は、「議会」と市民との間の新たな公式チャンネルであり、そこを通じた新たなプロモーション活動（プッシュ機能）と位置づけることができる。

(2) 主な経過等

平成20年8月、条例制定後初めての意見交換会を開催した。11月を待たずに8月に開催したのは、少しでも早く、「議会基本条例の制定」を市民に「直接」報告したかったからである。

20年6月定例会の議会報告と議会基本条例をメインテーマに開催したところ、15会場で294人の参加を頂き、215件のご意見を頂戴した。批判など議会への厳しい声が寄せられる一方で、議会基本条例への評価と相まった期待も寄せられた。また、市政については、まちづくりのあり方から市民生活の細部にいたるまで幅広い意見が寄せられた。

分野別意見交換会は、平成21年8月25日に「障害者地域自立支援協議会との意見交換会」、同年11月25日に「障害者の明日を考える会との意見交換会」を行った。

なお、頂戴した意見については、意見交換会終了後に、広報広聴委員会で「意見整理」、「問題発見」、「課題設定」を行っている。

(3) 開催実績（地区別）

第1回意見交換会（平成20年8月開催）	15会場、294人参加、215意見
第2回意見交換会（平成21年2月開催）	15会場、247人参加、263意見
第3回意見交換会（平成21年5月開催）	15会場、293人参加、238意見
第4回意見交換会（平成21年11月開催）	15会場、163人参加、235意見

(4) 市民との意見交換会（議会報告機能＋意見交換機能）の意義と課題

- ① 議会報告機能は、最低限の説明責任の遂行の場
- ② 政策形成サイクルの起点
政策研究の「問題発見」は、まず、市民意見の把握からスタート
- ③ 議会報告会での説明責任から、バックキャスト的に、議会と議員の活動姿勢が変化
説明・報告→「審議・審査＋政策立案」→議員間討議→議案調査→事前の政策研究
アウトカム・アウトプットを意識すると、インプット（政策研究）の効果が上がる
インプットのためのインプットの愚を自然に回避することができる
- ④ 市民からの継続的なモニタリングの場 → モラルハザードの抑止
- ⑤ 「議員市場」におけるシグナリングとしての活用可能性（議員評価）
- ⑥ 「情報の非対称性」から生じる「逆選択」を回避する可能性
逆選択の2面性 = 政策選択における逆選択 + 点としての選挙における逆選択
- ⑦ 討論の広場としての議会への変化（議会のプラットフォーム化）、世論の喚起・形成機能
- ⑧ 市民との意見交換会は、前述の2機能（議会報告機能＋意見交換機能）に対応したメニューを盛り込んだため、常に時間（1時間30分標準）が足りない状況。これ自体は運営方法という点で課題であるが、政策形成サイクルの中で、意見交換会が有効に機能しているかどうかのメルクマールでもある。
- ⑨ 意見交換会の限界⇒地区別は参加者属性の偏りが課題。
参加者の拡充方策、分野別意見交換会の活用、補完策の研究（集客施設等への出前アンケートなど）

※ 栗山町議会の【議会報告会】＋【一般会議】

≡ 会津若松市議会の【市民との意見交換会】

= 議会報告機能 + 意見交換機能

= 地区別意見交換機能 + 分野別意見交換機能

2 「広報広聴委員会」～「意見交換会の企画立案を担当」

(1) 条例施行日にスタート

平成20年6月23日、基本条例第6条に規定の「広報広聴委員会」を開催
∴ 20年8月に、市民との意見交換会の開催を目指したから。

(2) 広報広聴委員会の機能

- ・ 広報広聴＝プル機能（広報・パブリシティ等）＋プッシュ機能（直接説明・対話）
- ・ プッシュ機能としての「市民との意見交換会」の企画立案を担当
- ・ 「市民との意見交換会開催要領」の制定（平成20年7月1日議長決裁）★資料9
- ・ 問題発見と課題設定が重要な機能

★ メモ

議会活動≒マーケティング活動 ⇒ プロモーション活動＝プル＋プッシュ

(3) 意見整理→ 問題発見 → 課題設定

- ・ 意見整理 ⇒ 意見を「テーマ別」に「分類（議会、行財政、福祉等の7分野）」
- ・ 問題発見 ⇒ 「望ましい姿」と「現実の状態」とのギャップから問題を発見する。
- ・ 課題設定 ⇒ 「解決・実現すべきテーマ」として10を設定。「課題」は、政策討論会のテーマとなるため、その設定に当たっては、内容の重要性は勿論であるが、個別意思の統合化機能、総合的・横割的・選択的な議論の可能性など、議会の合議体としての特性も踏まえて検討することが必要。

★ なぜ、議会として「政策課題」を設定することが必要かつ重要か？

- ・ 「政策課題(テーマ)」がないと「問題発見」できない。
- ・ なぜなら、問題発見は「あるべき姿」と「現実(意見)」のギャップであるところ、議会としての「あるべき姿」＝「政策課題」がなければギャップを把握できないから。
- ・ ここに、「課題設定」の重要性がある。
- ・ 逆にいえば、「議会全体としての課題設定」が済めば、あとは、そこにコミットメントして、「政策研究」を継続していけばよい、ということになる。
- ・ 政策研究を継続的に行えば、議会全体あるいは委員会全体としての「価値尺度＝判断フレーム」を習得することができる。
- ・ なお、この「フレーム」は常に見直していくことが必要だし、かつ、その設定・見直しに当たっては、自由な議論の保障を前提に、議員個々人の「個の埋没」にならない配慮が必要である。

3 「政策討論会」～調査・討議・意見交換による政策フレームづくり（★資料11）

(1) 議会基本条例における位置づけ（第13条）

議会は、市政に関する重要な政策及び課題に対して、共通認識及び合意形成を図り、もって政策立案、政策提案及び政策提言を推進するため、政策討論会を開催するものとする。

(2) 政策討論会の概要

- ・ 政策討論会の定義⇒「課題等への共通認識・合意形成」による「政策形成」（13条）
- ・ 政策討論会の構成＝「全体会」＋「4分科会」＋「議会制度検討委員会」
- ・ なお、4分科会は、4つの常任委員会に対応。

(3) 政策討論会の基本フレーム・手順

テーマの問題分析→論点抽出→学識経験者の指導→論点整理→論点に対する議員間討議→論点に対する市民との意見交換→意見整理→論点の最終整理→政策提言・政策立案（条例等の提案）→政策決定（議決）⇒市民への報告（説明責任）

(4) 成果のとらえ方と活用への留意 ～ 議論プロセスにおける中間生産物の活用

パターンA「結論の導出→政策立案への活用」

パターンB「結論出ず→論点整理→議員間討議への活用」

※平成21年3月定例会（水道事業の第三者委託）で試行

- ◆ パターンA「政策立案等の結論が出た場合、政策立案等につなげていく」
 - ① 議会内（常任委員会、議会運営委員会、各派代表者会議等）における政策立案
 - ② 議長を通じた執行機関への政策提言
 - ③ その他議会における政策形成への反映
- ◆ パターンB「政策立案等の結論に至らない場合、論点整理を成果と捉え、審議及び政策形成サイクル全体で活用していく」
 - ① 討論のプロセスで得た論点・課題等を整理及び取りまとめの上、議長を通じて全議員に配布し、討議材料として積極的に活用するものとする。
 - ② これにより、今後の議会における審議充実によるチェック機能向上及び政策形成機能向上につなげていくものとする。

★ 政策形成のインキュベーターの意味

- ・ 政策討論会 → 政策形成のインキュベーター機能
- ・ 二面性＝「模索状態の議会活動を育てる機能」＋政策研究機能
- ・ 「模索状態の議会活動を育てる機能」～組織的な面からのインキュベーター
- ・ 政策形成（監視&立案）におけるインキュベーター機能
- ・ 「協議・調整の場」と「附属機関」との融合
→ ただし、この場合、実際は100条12項による「協議・調整の場」規定は不可

※ 会津若松市議会の活用例～「3つの看板で、活動モードを変える」

常任委員会 【審査・修正】 議員⇔執行機関、議員⇔議員

常任委員会協議会 【説明・情報】 議員←執行機関

政策討論会・分科会 【政策研究】 議員⇔議員、議員⇔外部資源（学識者、市民）

V 政策形成サイクルの運用による実践例

1 水道事業の第三者委託について

(1) 課題設定の背景

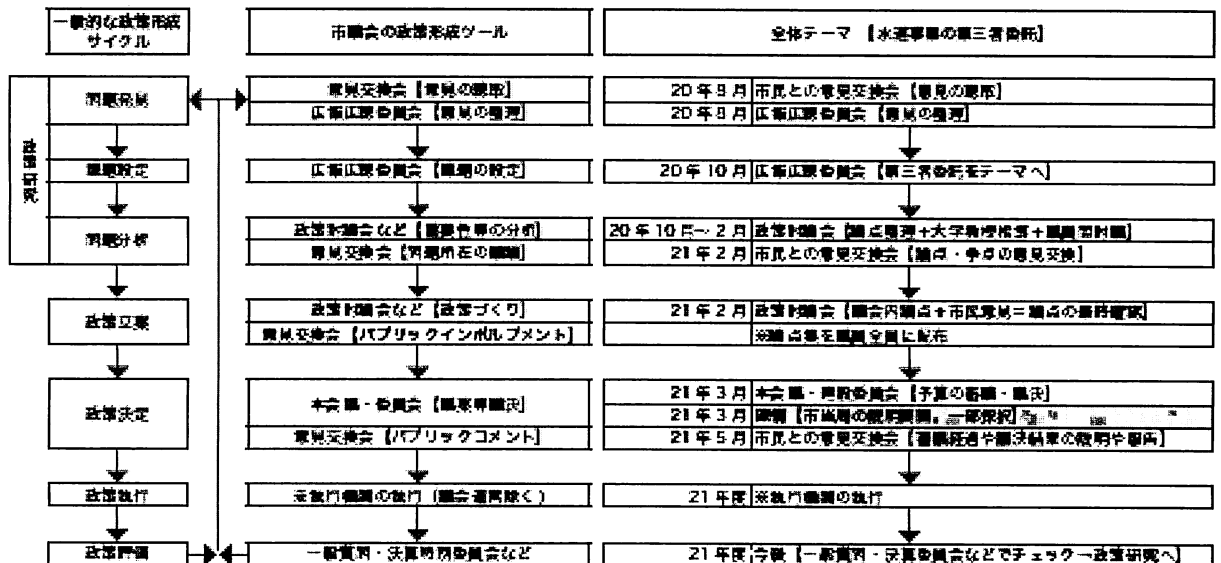
当市水道部では、老朽施設の施設・設備更新に約126～146億円を要することなどに対応するため、サービス向上と毎年約1億3,700万円の費用削減が可能として「浄水施設、送水・配水施設及び料金徴収業務を委託」する案（第三者委託）を提示した。

こうした中、水道事業の第三者委託については、平成20年8月の「市民との意見交換会」でも不安視する意見が出た。また、この委託は内容的にも規模的にも極めて大きな事業でもあることから、市議会でも慎重な調査研究と議論が必要と判断し、20年10月の「政策討論会」全体会でモデルテーマとして設定し、議論していくこととしたものである。

(2) 取り組み経過

平成20年 8月下旬	第1回市民との意見交換会（水道事業委託を不安視する声）
10月14日	第1回政策討論会・全体会（テーマの決定、現地調査）
12月19日	第2回政策討論会・全体会（大学教授による政策研究）
平成21年 1月16日	第3回政策討論会全体会（会派の意見表明、議員間討議）
1月23日	第4回政策討論会全体会（議員間討議、意見交換テーマ確認）
2月5日	第2回市民との意見交換会
～11日	⇒ 水道事業の民間委託について121件の意見を頂戴した。
2月26日	第5回政策討論会・全体会 ⇒ 市民意見を整理した「討議資料」を全議員へ配布
3月	2月定例会（本会議）における一般質問及び総括質疑
3月6日	2月定例会（建設常任委員会）における審査
3月23日	2月定例会（最終本会議）での委員長報告～討論～採決
5月中旬	第3回意見交換会（議会報告機能の中で報告・説明）

(3) 政策形成サイクルの具体的運用（★資料編 資料11参照）



(4) 実現した内容・成果

当テーマについては、広報広聴委員会、市民との意見交換会、政策討論会及び本会議・委員会の審議を有機的に関連させ、市民参加＋政策研究＋議員間討議を行うことで、論点・争点の明確化、市民世論の喚起等を図ることができた。

また、これにより、団体意思決定機能向上と当該事業に係る政策水準向上という一定の政策効果を得ることができたものである。

① 政策形成サイクルの具体的実践

市民意見交換会を踏まえ、議決責任を踏まえた適切な団体意思決定のために、「政策討論会」及び「意見交換会」を活用し、「テーマの問題分析」→「学識経験者の指導」→「議員間討議」を踏まえ、「市民意見交換会（21年2月開催）」で頂戴した121意見をもとに、「論点整理」を行い、21年2月定例会の審議に入り、さらに、審議の結果及び結果については、21年5月の市民意見交換会への報告・説明を行う、という手順で進めた。これにより当テーマの政策形成サイクルを1回転させたものである。

② 議員間討議による論点・争点の明確化を通じた政策水準の向上

政策討論会、意見交換会の内容は、政策討論会規程第13条第2項に基づき、討議資料として全議員に配布した。

所管の建設委員会では8時間にわたり審査が行われ、関連予算は賛成多数で原案可決された。

賛成派・反対派に明確に分かれ、予算案は合意形成が図られなかったが、論点ごとに争点が明らかされるとともに、第三者委託の執行上の課題等も明確になった。なお、この争点・課題が当該事業に対する監視・評価の尺度となるため、今後、議会全体としての監視・評価を通じ、当該事業の政策水準向上が期待される。

③ 議会が提供した論点・争点による市民世論の形成促進

「政策討論会」における「議員間討議」や「市民との意見交換会」において、第三者委託の問題を知り、その重要性等を認識した市民から「水道事業の市直営堅持と第三者委託の検討経過・内容について市当局に十分な説明を求める」旨の陳情が、21年2月、市議会に提出された。

議員間討議を通じて論点が広まり、市民世論が喚起された結果となった。

④ 適切な団体意思決定に向けた議会における合意形成機能の発揮

この陳情については「市当局の十分な説明責任遂行」の部分について、第三者委託関連予算の賛成・反対をこえて、所管委員会、本会議で「議員総員」で一部採択された。これは、議会がより適切な団体意思の決定を志向し、最大公約数的な形での合意形成機能を働かせた結果であると受け止めている。

また、これにより市当局の説明責任遂行が担保されたところでもある。

2 議会活動と議員報酬等との関連性及びそのあり方

(1) 取り組み概要

このテーマは、平成20年8月の市民意見交換会の意見を踏まえ、20年10月、政策討論会テーマとして設定するとともに、21年1月に政策討論会の下組織として、あらためて「議会制度検討委員会」を設置し、以来、この間、山梨学院大学江藤俊昭教授の指導による政策研究も含め、13回にわたる委員会を開催してきている。

検討は①議会活動・②議員活動の定義、③議員報酬・④政務調査費・⑤議員定数の5項目を対象としている。検討に当たっては、「議員報酬・議員定数の削減ありき」ではなく、「議会活動・議員活動の自己将来像」と「その対価としての議員報酬等の額」を仮説モデルとして市民に「提案」する手順を重視している。

その上で、理論・実証分析及び議員間・市民間議論を通じてモデルの妥当性を検証し、平成22年6月を目途に結論を導出する予定である。

この取り組みはまた、「自己将来像」の形で「市議会全体の約束」を表明し、その履行を市民に表明することを通じて、その対価としての「議員報酬」、「議員定数」、「政務調査費」を「申告」する、という意義・効果をも有すると期待しているところである。

(2) 中間報告の概要

平成21年10月19日、議員全員協議会において、議会制度検討委員会から中間報告が行われた。対象は、上記の5項目のうち、議員定数を除く4項目（ただし政務調査費は検討途上）である。

① 議会活動の範囲

議会活動をめぐる制度の現状と動向を理解したうえで、当市議会としての議会活動の現状を踏まえつつ、会津若松市議会基本条例の基本方向を勘案しながら、議会活動の範囲（案）と議会活動の将来像（案）について協議・検討した

その上で、山梨学院大学江藤俊昭教授の御講演を踏まえ、議会活動の定義（将来像）の案を「協働型議会¹²=監視機能+政策立案機能+市民参加」としたところである。

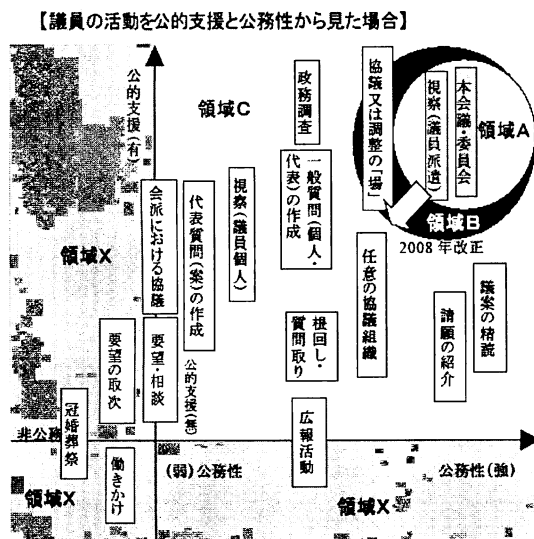
✕
◆A 法律に定められている「本会議・委員会」（地方自治法第96条～第102条の2）
① 本会議 ★全議員
② 常任委員会(4委員会) ★全議員
③ 特別委員会(決算)
④ 議会運営委員会
⑤ 議員の派遣(福島県議長会研修会等) ★全議員
◆B 議案の審査又は議会の運営に関する「協議又は調整の『場』」 (地方自治法第100条第12項に基づき議会活動に含め得る「場」)
⑥ 議員全員協議会 ★全議員
⑦ 各派代表者会議 ※議会基本条例 「会津若松市議会会議規則に規定」
⑧ 広報広聴委員会 ※議会基本条例 平成20年9月定例会一部改正
⑨ 常任委員会協議会(4委員会) ★全議員
⑩ 政策討論会(4分科会) ★全議員 ※議会基本条例
⑪ 政策討論会(全体会) ★全議員 ※議会基本条例
⑫ 政策討論会(議会制度検討委員会) ※議会基本条例
⑬ 市民との意見交換会(地区別) ★全議員 ※議会基本条例
⑭ 市民との意見交換会(分野別) ※議会基本条例
⑮ 議長選挙及び副議長選挙に係る所信表明会 ※議会基本条例

② 議員活動（議員職務）の範囲

議員報酬の支給根拠を明確にし、市民への説明責任を遂行する見地から、「議員の職務」を自治事務として検討してきた。

議会制度検討委員会における現時点の案では、A領域「従前の会議・委員会」、B領域「協議・調整の場（地方自治法 100 条 12 項）」、C領域「A、B に付随する調査研究その他の活動」、X領域「市民要望・市民相談に応じる活動及び市主催行事への参加」を「議員の職務（案）」として取りまとめている¹³。

（下図・右表）



自治総合研究所 田口一博氏作成
 (「自治総研2008年10月号」の図に加筆・修正して作成)

【議員の職務について】

①領域Aのうち本会議に係る審議及び「団体意思等の確定」(議決)

議会の会議においては、議員間の自由討議を重んじ、慎重かつ十分な審議を尽くすとともに、その結果を団体意思又は機関意思の確定に反映させること。

②領域Aの本会議等における「監視」等（一般質問、調査権、検査権等）

執行機関による団体意思の執行・実施が適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的になされているかどうかを監視するとともに、必要に応じ是正措置を促し又は代案を提示すること。

③領域Aの会議等における「評価」(一般質問、決算委員会等)

団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促すこと。

④領域Aにおける政策形成のための企画・立案(政策条例等の企画・立案)

市の政策形成のための企画・立案を行うこと。

⑤領域Bのうち「議案審議」や「政策形成」に必要な協議・調整の場(政策討論会等)

議案審議や政策形成のために、議員間討議を中心とした協議や調整を行うこと。

⑥領域Aの議会運営委員会及びBのうち「議会運営」に必要な会議や協議調整の場

議会の適正かつ効率的な運営・管理を行うために、議会運営委員会や各派代表者会議に出席すること。

⑦領域Bのうち「市民との意見交換会」

市の政策形成のために必要となる市民との意見交換会に出席すること。

⑧領域AやBに付随する議案調査、情報収集、調査研究等(領域C)

審議に必要な議案調査や政策形成に必要な情報収集、意向調査、調査研究などの活動を行うこと。

⑨ 団体意思の決定、監視、政策形成などを行うために必要となる市民要望、市民相談、意見交換などを行うこと。(領域X)

⑩市が主催する記念式典その他の公的行事に出席すること。(領域X)

【メモ：公務性付与の考え方～「領域Xと政策形成サイクルとの関係」】

検討プロセスでは、とりわけ、領域Xのうち「市民要望・市民相談に応じる活動」について議論が分かれた。

要望の調整・取次、市民から受ける各種相談、区長会など各種団体への出席は、実際上の意義とは別に、通説としてその活動に公務性は認められていない。しかし、これらの活動は、社団法人会津青年会議所のアンケート調査¹⁴や都道府県議会制度研究会の研究成果物¹⁵では、重要な意義を有していることも指摘されている。

そこで、いわゆる「住民との接触活動」に、一定の条件整備を図ることで公務性を付与できないだろうか、という問題を設定し、検討したところである。

公務性を認めにくいのは、そこで得た情報が議会活動との関係で不透明であることや市政への貢献度（成果）の把握が困難であることなどに一因があると考えられる。

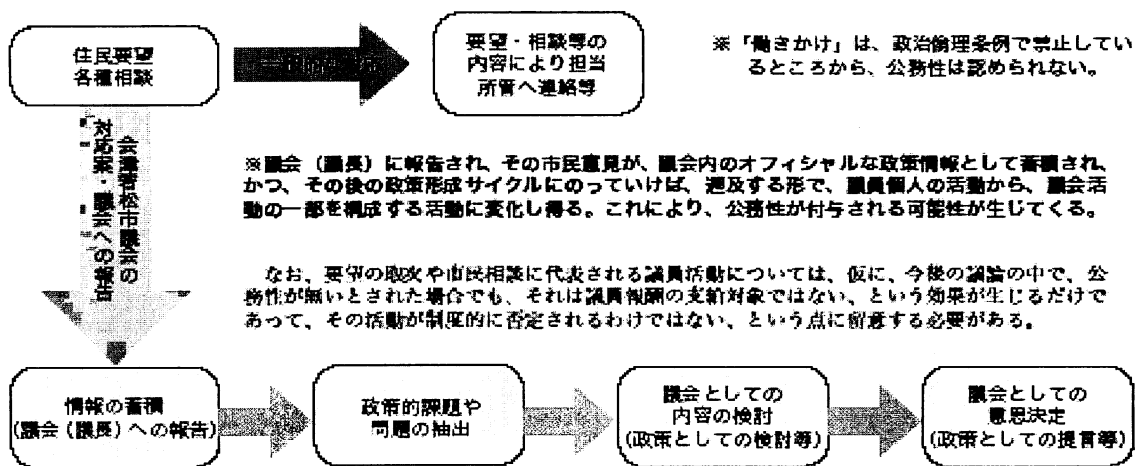
とすれば、その情報を議員個人々の情報にとどまらせることなく、議会（議長）に報告し、その市民意見が議会内の公式な政策情報として蓄積し、かつ、その後の政策形成サイクルにのせていく。ここまですを前提として、さらに、その後、政策が実現した時点から遡及する形で、議員個人の活動から議会活動の一部を構成する活動に変化する、そのような仮説モデルではどうであろうか。

この仮説が検証されれば、公務性が付与される可能性があるのではないかと考えたところである（下図）。

【メモ：住民要望・市民相談に応じる議員活動に対する公務性付与の仮説モデル】

仮に、議員1 要望・相談／1 週間なら・・・

$30 \text{ 人} \times 1 \text{ 要望} \cdot \text{相談} / \text{週} \times 50 \text{ 週} = 1,500 \text{ 政策情報} / \text{年}$



※ 廣瀬克哉教授「議員力のススメ」、ぎょうせい、2010年、119頁

「会津若松市議会のような対応をとろうとすると、（中略）、議会に寄せられている、個別議員を通しての要望、相談や、議会という機関への請願・陳情などは、政策課題の宝庫であることがわかってきます。」

③ 議員活動のモデル日数

「議員報酬は議員活動の役務の対価である」ことを考慮すると、議員報酬を試算するに当たっては、②による定性的な分析だけではなく、定量的なアプローチも必要になる。そのため、議員活動日数を把握しようとしてみたところである。

これは、所属委員会等による議員活動の類型等を考えながら、議員活動のモデル日数を求める。平成19・20年度の活動実態をもとに、本会議・常任委員会等は8時間、それ以外の会議や市民要望・各種相談等は3時間、市主催行事への出席は1時間とし、これを一日8時間換算して、「185日」という議員活動日数モデルを算定したところである¹⁶。

④ 議員報酬（案）

・一般に、人が物の価値を判定する場合には、価格の三面性を考慮しているといわれる¹⁷。
 ・今般の議員報酬（案）については、この価格の三面性に対応する三方式、すなわち、①原価（積算）方式、②比較方式及び③収益方式の考え方を応用して検討しようというものである。応用とは、直接適用できない方式（今回は収益方式）でも、その考え方は可能な限り参酌していくことも含んでいる。

・なお、3方式により算出される額は、あくまでも「試算的な意義」を持つだけであり、最終的には、各試算額を相互に関連付けながら、議員報酬（案）を算定したものである（下表）。

・また、ここでは、「定量的」なアプローチでの試算が全面に出ているが、②で検討した定性的な検討が大前提となっている。さらに、議会活動・議員活動・議員定数を含めた全体最適性を見極めていく中で算定するとともに、最終的には、社会経済情勢や財政状況などの外部要因にも配慮しながら、検討していく予定である。

<p>議会制度検討委員会では、積算方式における検討において、矢野町議会日当制を参考とした日当制修正方式、全国町村議会議員会検討案及び比較方式による試算を行い（表1）、その中で、実証的で理論的でもある全国町村議会議員会検討案が優位であると判断し、同じ公選職（※1）である市長の給料月額を基礎として求めた試算額860万円を議員報酬モデルとすることにしました。</p> <p>ただし、議員と市長を比較すれば、その権限と責任には差があり、量的な差（職務活動の差）と質的な差（職務権限の差）というものが考えられるところから、全国町村議会議員会検討案による試算結果の860万円は議員報酬の上限であるとしてしました。</p> <p>【議員報酬試算方式】 1（原価）積算方式 (1) 矢野町議会日当制を参考とした日当制修正方式 この方式は、議員活動換算日数モデル185日に市職員（部長級職員）の平均人件費から算出した日当相当額を乗じることにより、議員報酬を試算する方式です。その計算式は、次のとおりです。 【議員報酬試算式】 議員報酬（試算年額）＝議員活動換算日数モデル×日当相当額 7,585,000円＝185日×41,000円</p> <p>(2) 全国町村議会議員会検討案方式 この方式は、同じ公選職である市長の職務遂行日数と議員の活動日数の比率を市長の給料月額に乗じることにより、議員報酬を試算する方式です。その計算式は、次のとおりです。 【議員報酬試算式】 議員報酬（試算月額）＝市長の給料月額×（議員活動換算</p>	<p>日数モデル/市長職務遂行日数) 540,280円＝1,008,000円×(185日/345日) 議員報酬（試算年額）＝議員報酬（試算月額）×12月＋試算附本手当 8,609,900円＝540,280円×12月＋2,126,540円</p> <p>2 比較方式 この方式は、類似団体等との比較により議員報酬を算出するものです。今回類似団体のうち本市を含む12団体について調査し、一議員当りの議員活動状況と議員報酬年額の関係について一定の指数化（※1）を図り、それに基づいて試算したものです。その計算式は、次のとおりです。 【議員報酬試算式】 議員報酬（試算年額）＝議員報酬年額（現在）×平均指数（※2） 9,428,215円＝7,665,216円×1.23</p> <p>※1 指数化の考え方：全津市後市議会の一議員当りの議員報酬年額を議員活動換算日数（本会議・各種委員会等の活動換算日数）で割り返した数字を基準とし、同様に各市の一議員当りの議員報酬年額を各市の議員活動換算日数で割り返して得た数字を、比較することによって得る比率を指数としてみるものです。</p> <p>※2 平均指数とは、※1で得た12市の指数の平均をいいます。</p> <p>3 収益方式について 収益方式は、市政への貢献度を把握し、それをもとに議員報酬を考えることであり、理論的に最も説明責任を果たしますが、この市政への貢献度を指数化することが現時点では困難であり、議員報酬を試算できない状況にあります。そのため、議員活動をもとにした議員報酬の試算をしましたが、収益方式の考え方は大変重要であり、議員報酬の検討に当たっては、その考え方を参酌することとしたものです。</p>
---	--

【メモ：議員報酬と議会活動・議員活動との関係】

議会活動の定義、議員活動の定義及び議員報酬の3項目については、相互に直接的な関連性を有するものであり、それらを表現すると次のような関係となる。

◆議員報酬 $R(C) = a \times C(t) + b$

a: 貢献度係数、C 市政貢献関数、 t: 時間、 b: 議会維持の最小額

◆貢献 $C(t)$ は議会活動 (t) の増加関数

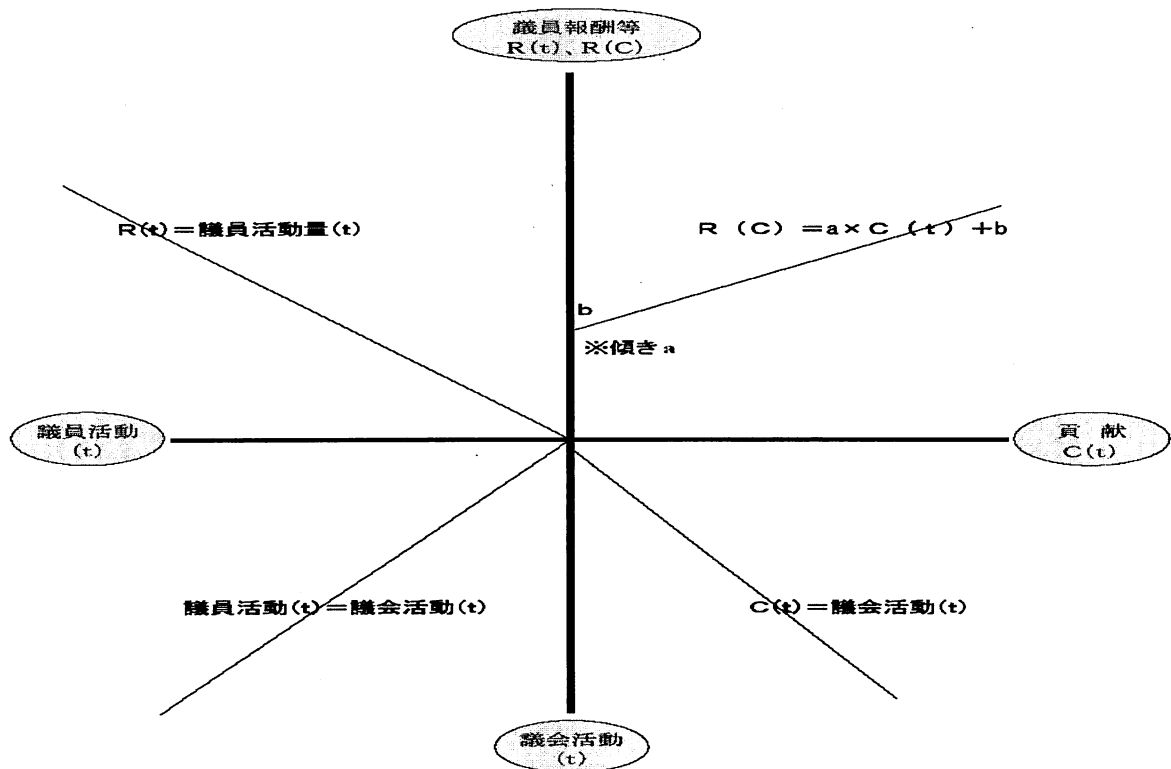
◆議員活動 (t) は議会活動 (t) の増加関数

◆議員報酬 $R(t) =$ 議員活動 (t) の増加関数

・このモデルでは、議員報酬は、「市政への貢献度」を説明変数として説明（決定）することが理論的には望ましい（収益方式が理論的には最善）とした上で、一方で、「市政への貢献度」それ自体を数量化することは、現時点では困難である。

・そこで、議会活動量 (t) 及び議員活動量 (t) の2変数を説明変数として、間接的に市政貢献度を説明（決定）するとともに、他方では、議員活動量 (t) を説明変数として、議員報酬を説明（決定）しようとする考え方（次善の策）を採っている（下図）。

・よって、右上の象限では、議員報酬は、 $R(C)$ 、すなわち、「市政貢献 (C)」の増加関数として表記している。また、左上の象限では、議員報酬は、 $R(t)$ 、すなわち、「議員活動時間 (t)」の増加関数として表記している。



(3) 市民との意見交換会との関係

・このテーマに係る市民意見交換会は、平成 21 年 2 月の第 2 回意見交換会において、テーマ設定の考え方、検討フレーム、今後の進め方などを説明した。

・また、21 年 5 月の第 3 回意見交換会では、議会活動、議員活動、議員報酬、議員定数及び政務調査費の現状報告・説明を行い、意見交換を行ったところである。

・さらに、21 年 11 月の第 4 回意見交換会では、上記の「仮説モデル案」を説明し、意見交換を行ったところである。

・平成 22 年 5 月の第 5 回意見交換会では、全体モデル案を提示し、意見交換を行う予定である。

(4) 今後の進め方

議会制度検討委員会においては、11 月の第 4 回意見交換会の市民意見を整理し、議会活動・議員の職務・議員報酬（案）のモデルを修正するとともに、議員定数の検討にも着手していく予定である。

その上で、前述の 5 項目について、全体最適性も含めて、22 年 6 月を目途に一定の結論を導出していきたいと考えている。

なお、代替案も含めてモデルを提示することのメリットは、単に「高い」、「多い」という議論に終始せず、頂戴した意見をモデルの構成事項に反映できる点にあると考えている。

3 政策討論会・分科会 ～ 政策形成サイクルのインキュベーター

(1) 分科会の概要

分科会とは、政策討論会の下部組織で、4つの常任委員会に対応して設けた4つの分科会のことである。

平成20年10月に政策討論会テーマとされたテーマは、4つの分科会にも与えられた。以来、この間、専門的知見を活用しながら「政策研究」を基軸とした運営を行っている。

(2) 4分科会の取り組み

第1分科会 財政規律のあり方、自治体ガバナンスのあり方など

第2分科会 ごみ減量化、少子化対策、安全安心なまちづくりなど

第3分科会 地池経済活性化と持続可能な地域産業の維持・育成、第6次産業化など

第4分科会 溢水に強いまちづくり、公営住宅のあり方など

★ 「政策研究」の主戦場としての「政策討論会・分科会」

- ・ 市民と議会との公式チャンネルで聴取された多様な意見を源泉(市民意見を聴きっ放しにしない)として、そこから抽出・一般化されたテーマをじっくりと「政策研究」する、という意義も見出すことができる。
- ・ その意味で、分科会は議会における「政策形成のインキュベーター機能」として重要
- ・ 政策形成サイクルを回すための「システム」から、具体的な「プログラム」へ
- ・ 分科会は、政策研究のプログラムの作成者であり、かつ、実践主体。
- ・ 分科会が政策研究を継続し、監視機能と政策立案の基盤となる。
- ・ 政策研究は、とりあえず、継続することを重視。学識経験者の専門的知見を十分活用する。
- ・ 分科会は小さいサイクルで回しやすい、小さいサイクルを回し、全体のサイクルを回すイメージ

※ 分科会の政策研究の成果(中間生産物的)⇒21年9月総務委員会審査に活用⇒附帯決議

(3) 政策形成サイクルの短所を補完する分科会

① 政策形成サイクルの短所と分科会の必要性

当市議会の政策形成サイクルは、市民参加とタイムリーディスクロージャーの観点からは、システムとしての持続可能性及び全体最適性に優れるが、一方、特に、市民意見による政策形成を図る、という点では、大きく、かつ、重い、というデメリットがある。

他方で、市民と議会との公式チャンネルで聴取された多様な意見については「聴きっ放しにしない」、ということが最低限要請される場所である。

そのため、まずは、市民意見を大切にして、そこを源泉として、「政策研究（問題発見→課題設定→問題分析）」をきちんと行う、そのための「システム」と「プログラム」が必要となる。

そして、この「政策研究」を行う「場」こそが、「分科会」である。

② 分科会のサイクル上の重要性とメリット

これまでのところ、分科会における政策研究は、学識経験者を積極的に招聘することで、「継続的に調査研究」することを重視している。この「政策研究」がなければ、その後の政策立案にたどり着かない、という意味で、政策形成サイクルの起点としての意義を有するものである。

また、分科会は7名程度の組織で、政策研究が中心であるため、「小さいサイクルで回しやすい」のが大きな長所である。小さいサイクルを回して、大きなサイクルの回転につなげる、という効果も期待できる。

(3) 『政策の窓』と分科会の関係

- ・ 『政策の窓が開いたとき、問題解決策（政策）を新規に考察するのでは遅すぎる。政策の窓が開くときまでに、長い時間をかけて検討・準備しておくことが必要』との指摘¹⁸がある。
- ・ 分科会は、まさに、「政策を長い時間をかけて検討しておく場」であって、分科会は議会における「政策形成のインキュベーター機能」と位置づけることができると考えている。

分科会は現在はいまだ試行段階であるが、2010年は、本格始動の年にしていくことが必要と考えている。

(4) 試行的・中間的な成果 総務委員会における附帯決議

この間の試行的な成果としては、平成21年9月定例会における総務委員会の附帯決議がある。

これは、7月、8月に第1分科会が行った財政分析に係る政策研究（関西学院大学小西砂千夫教授の指導）を行い、その成果を踏まえ、財政調整基金積み立てに係る附帯決議につなげた、というものである。

議案等に対する質疑と審査

提出議案等に対する質疑については、9日の総括質疑で6人の議員が質疑を行ったあと(総括質疑者名と主な質疑項目は下表のとおり)、総務、文教厚生、産業経済、建設の各常任委員会に付託され、集中的に審査されました。

総務委員会では、財政調整基金積立金に対する基本的認識について、文

厚生委員会では、能登堂設置に係る維持管理などについて、産業経済委員会では、河東工業団地用地取得費の助成に關し、用地の販売戦略及びリース管理などについて、建設委員会では、北会津中学校整備に係る工事請負契約の締結について議論が集中しました。

以下、その審査内容の一部を掲載します。

議案第54号

平成21年度会津若松市一般会計補正予算

財政調整基金積立金(議員間討論案件)

一定の政策目的の設定と計画性を

本市の財政調整基金の運用は、決算剰余金を積み立て、年度間の財源調整だけでなく、年度内の財源調整にも充当しているが、このような手法に対する基本認識について示せ。

財政課長 財政調整

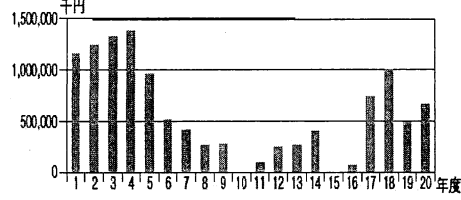
総括質疑者名発問順

- ①木村 政司議員 (会津能登堂管理費 ほか)
- ②松崎 新議員 (印鑑条例の一部を改正する条例ほか)
- ③伊東 くに議員 (産業人材養成事業 費ほか)
- ④斎藤 雄雄議員 (会津能登堂管理費 ほか)
- ⑤成田 芳雄議員 (土木使用料)
- ⑥坂内 和彦議員 (財政調整基金繰入金 ほか)

行政需要の対応に係る財源として活用している。このような運用は「年度間の財源調整」と「その他財政の健全な運営」に資する、という財政調整基金の目的に適合するものであると考えている。

「健全な財政運営」に資するためには、財務政策として、一定の政策目的のもと、明確な意思と計画性をもって積み立てる必要があると考える

財政調整基金残高の推移



が、見解はどうか。

財政課長 可能な限り財政調整基金を積み立てていきたいと考えているが、財政運営の当面の主要課題は、実質公債費比率の低減、市民サービスの水準の維持にある。このような状況の中では、市債残高の低減に加えて、新たなルールを設定しての財政調整基金の積み立てをしていけるような環境にはないと考えている。

災害や債務保証などのリスクに対応する財源として、財政調整基金の一定額を留保すべきとする考え方について、どう認識しているのか。

財政課長 財政運営に当たっては、行政全般、市民サービス全般を考慮しながら、かつ、一般会計を含めて、総体的、全体的な視点でとらえ、対応していく必要がある。

財政調整基金に積み立てるといふ行為は一つの歳出事業である。よって、今後は一定の政策目的の設定と計画性をもって積み立てを行うべきであると思うがどうか。

財務部長 毎年度9月補正予算において、決算剰余金などを可能な限り積み立てるといふルール、方針での対応以上に当初予算で一定額を積み立てるといふ意味での計画性という意図であれば、現時点では困難である。

※なお、本案については、委員間で財政調整基金の

附帯決議文(要旨)

本市の財政調整基金積立金計上の基本的な考え方は、決算や普通交付税の確定、各特別会計繰出金の調整などを踏まえ総合的に整理し、その「残額」を積み立てるといふものである。現在の厳しい財政状況に鑑みれば、一定の理解はできるが、財政調整基金は、年度間の財源調整その他財政の健全な運営に資することを目的としている以上、財務政策の一環として、一定の政策目的のもとで、一定の計画性をもって対応していくことが求められる。本市が今後とも将来にわたって、自律的に健全な財政運営を行っていくためには、厳しい現状を乗り切ることはもとより、人口減少などの外部環境、災害、産業政策に伴うリスクなどを的確に認識しながら可能な限り最大限の財政政策を行う必要がある。

よって市当局は、今後は、一定の計画性をもって積み立てるとともに、将来的に一定の基金残高の実現が可能となる方策などについて調査研究するよう求めるものである。

あり方を議論すべきとされ、委員間討論が行いました。討議の争点は、「現在の財政調整基金運用に計画性は認められるか」「計画性と政策目的を持つた積み立てのあり方をどのように考えるべきか」「現実的な対応はどこまで可能か」などでありました。

その結果、今の基金の運用は計画性が十分とはいえないが、現在の厳しい財政状況の中では、基金残高の目標額の設定までは困難である。ただ、今後は、一定の政策目的を掲げながら、毎年度、計画性をもって積み立てを行うべきである、との考えにまとまったところである。

以上のような質疑応答及び委員間討論の結果を踏まえ、委員全員から、別掲の内容(左表参照)の附帯決議案が提出され、表決に付された結果、賛成総員をもって附帯決議

4 鶴ヶ城周辺公共施設利活用構想（素案）の再考に関する決議

1 経緯

(1) 市長からの構想（素案）公表

平成 21 年 2 月 16 日に市長から鶴ヶ城周辺公共施設利活用構想（素案）（以下「構想（素案）」という。）が提示された。

(2) 市議会の対応

① 平成 21 年 5 月 20 日に、市議会内に、鶴ヶ城周辺公共施設利活用構想（素案）に係る検討委員会（以下「検討委員会」という。）が設置。

② 以来、検討委員会における合計 9 回にわたる会議（条例第 9 条、12 条）をはじめ、関係当事者との意見交換（城前団地関係町内会及び鶴城小学校父母と教職員の会の皆さん）、現地視察、市内 15 会場での市民との意見交換会（条例第 4 条）、さらには市長開催の市民懇談会や地区別懇談会の傍聴など、市民の皆さんに直接向き合い、かつ質及び量的にも、また実証的にも、精力的な検討が重ねられてきたところである。

③ 中間報告及び最終報告

10 月 19 日の中間報告を経て、12 月 10 日には議長へ最終報告がなされるとともに、同月 16 日の議員全員協議会において、最終報告の説明が行われたところである。

※鶴ヶ城周辺公共施設利活用構想とは

【構想策定の目的】鶴ヶ城周辺地域において、第 6 次長期総合計画に位置づけたさまざまな施策、事業を踏まえ、地域にふさわしいまちづくりを進めるために公共施設利活用構想を策定する。

【構想に位置づける市有施設】①会津図書館 ②陸上競技場 ③サブトラック ④鶴城小学校 ⑤会津学鳳高校跡地 ⑥市役所庁舎（本庁舎、栄町第一庁舎、栄町第二庁舎）

【構想の実現】会津学鳳高校跡地の施設の暫定的な利用を除き、中長期的視点にたった施設の将来の姿を示すもので、それぞれ具体的に年次的な取り組みなどを調整、整理する。

【構想（素案）の性格】構想の素案は、鶴ヶ城周辺の公共施設の将来の姿を市民の皆様様に提案するもので、広く意見をいただきながら最終的に「構想」として確立する。

2 最終報告の概要

主要論点である「鶴城小学校の建て替え」及び「城前団地の建て替え」に係る経過と結果について報告。

(1) 第 1 には、鶴城小学校建て替えという政策課題で最も重要視する点は、早期整備を通じた児童の安全確保であることを再度確認した

(2) 第 2 には、鶴城小学校の校舎・体育館を平成 26 年度及び 27 年度で整備することは、少なくとも確実であるとまではいえないことが報告された。理由の 1 点目は、「城前団地の建て替え」に係る建設計画の策定及び入居者移転方策の検討は、地域コミュニティ全体のまちづくりの中で、入居者の権利・健康を守りつつ慎重に行う必要があること、さらに 2 点目は、市議会における城前団地町内会の皆さんとの意見交換の結果や、今般、団地建て替えに係る情報提供と丁寧な建設計画策定を求める陳情が市議会にあらためて提出されていることである。これらのことを勘案すれば、城前団地建て替えに係る建設計画は、平成 22 年度の 1 年間で策定することは困難ではないか、またそもそも、そのような対応はすべきではないのではないかという判断に至ったというものである。

(3) 第 3 には、仮に城前団地への移転改築を遂行した結果、鶴城小学校の整備期間が延びることを想定した場合は、鶴城小学校の児童の安全確保の問題だけではなく、合併特例債活用が

困難になることによる財源への影響を通じて、その他に計画されている学校建て替えにまで影響が生じる懸念もあり、そのような状況が生じた場合は、とりわけ鶴城小学校父母と教職員の会の皆さんとの意見交換における「早期かつ確実な建て替えを」との切実な要請にこたえることができないことの懸念が指摘されている。

(4) 第4には、城前団地の小学校建設用地としての現実的な状況における立地適性を考えた場合、概ね20年間にもわたる城前団地の工事期間を踏まえれば、長期的な工事エリア内に小学校が存することにより、騒音・粉じん等による学校生活への影響、工事施工上の危険、空き家政策による防犯上の危険などが指摘されている。

(5) 第5には、当該構想に係る財政見直しにおける位置づけである。まず、鶴城小学校及び城前団地については、財務部への具体的な協議や同部内での具体的な検討は行われていないことが明らかとなり、さらに、鶴城小学校建て替えに係る基本構想や城前団地建て替えに係る建設計画の策定などの、いわゆる「準備行為」が平成22年度から出てくるにもかかわらず、中期財政見直しや公債費負担適正化計画など本市の「現行の財政見直しの仕組み」の上では、財政的裏づけを求めるのは困難であることがあらためて判明したところである。

(6) 第6として、構想（素案）の性格についてである。

建設位置を先行して決定し、他の事項はその後に調整するという市当局の考え方は、事業見直しの不確実性から生じるさまざまなリスクを、情報を十分に得ていない関係当事者にもみ負担させてしまう、ということにもつながりかねず、妥当ではないとしている。

その上で、政策を「公共的課題を解決するための活動の方針であって、かつ目的と手段の体系をなすもの」と定義し、解決すべき政策課題に即応した「方針・目的・手段」が情報として提示されなければ、正統な議論はできないとしている。

以上より、「構想（素案）の性格やあり方については、十分とはいえない」との見解が確認されたところである。

(7) 最後に、鶴城小学校及び城前団地の建て替えの事業見直しの不確実性がなぜにこれほど重要かが指摘されている。

その理由の第1は、学校は、児童・生徒の勉強・生活の中心であり、また、住宅にいたっては、生活・生命の最も根幹となる基盤であるからとされ、第2には、そのような学校や団地という建物が、時間的、空間的な制約を越えて、一気にでき上がるわけではなく、時間の経過の中で徐々に完成していく、そしてその状況の中に、現実の人間が存在し、現実の生活が営まれていくからであると指摘されている。その上で第3には、このような中で建設位置を先行決定してしまったならば、不動産、とりわけ土地は「地理的位置の固定性」という特性を有するがゆえに、その後の実施段階において、仮に事業が順調に進ちよくしないことがあれば、その負担や不利益はすべて、そこに生活する児童と入居者に帰してしまうことは自明であるからであるとされている。そして、今般の構想（素案）も「政策」である以上は、先行して建設位置だけを決定してしまうことが、場合によっては、このような取り返しのつかない事態を招きかねないと指摘されている。

最終報告では、以上のとおり2つの事業の不確実性及び構想（素案）の性格を主要論点として検討してきた結果について、「このような問題や課題を数多く抱える鶴ヶ城周辺公共施設利活用構想（素案）については、その再考が必要であるとの判断に至った」と総括している。

3 議会基本条例と市長提案の構想（素案）に対する再考要請との関係

(1) 基本条例における政策形成サイクルの規定とその実践の経験

平成20年6月に制定した議会基本条例の前文では「市民参加を礎として、市民との活発な意見交換を図り、そこで得られた意見を大切にしながら、議員同士が自由かつ達な議論をたたかわせ、そのような中から、論点や課題を明らかにしたり、意見を集約したりしていくことが必要である。そして、市民本位の立場をもって、より適切に政策を決定する」旨が規定されている。この間の市議会の歩みは、この趣旨を踏まえ、市民の皆さんの声に耳を傾け、そこでちょうどいしたご意見を大切に、市民の皆さんにきちんと向き合う中で、市民と地域のための政策とは何かを常に志向し、議員間での徹底した討議と市議会としての政策決定を行い、その経過と結果は市民各位へ適切に説明責任を遂行していくという歩みであった。

(2) 構想（素案）に係る検討フレームに対する評価

議会改革の一連の取り組みと今般の構想（素案）に係る検討の歩みは、その基本姿勢や具体的対応において軌を一にするものであったと確信しているところであり、最終報告における検討経過及び結果については、妥当であると考えられるものである。

4 構想（素案）に係る再考に関する決議

以上により、今般の構想（素案）については、その直接の関係当事者である、城前団地関係町内会及び鶴城小学校父母と教職員の会の皆さんをはじめ、市民との意見交換会に参画いただいた市民の皆さんへの説明責任を適切に果たしていくことが重要であり、そのためには、構想（素案）に係る市議会の機関意思を表明することが必要である。

よってここに、構想（素案）については、再考することが必要である旨決議する。

5 今般の「決議」の意義

(1) 市民意見を踏まえた議員間討議により「政策に係る一定の合意形成」を図ることができた
検討委員会では、全委員一致で中間報告及び最終報告を取りまとめることができた。（この時点では、「全委員（全会派）」が賛成していた。）

(2) 「政策に関する一定の合意形成」を「決議」の形で機関意志を決定・表明できた

7ヶ月にもわたる市民意見交換・調査・議論を踏まえ、12月定例会の最終本会議で、「決議案」が提案され、賛成多数で「決議」された。

このように政策に関し、市議会が決議を行うのは初めてのことである。

これは、構想（素案）に係る直接の関係当事者の皆さんをはじめ、市民との意見交換会に参画いただいた市民の皆さんへの説明責任遂行を志向し、貫徹した結果である。

(3) 二元代表制に基づく機関競争主義を機能させることによる政策水準の向上

二元代表制をきちんと機能させるためには、議会がきちんと市民に向き合い、かつ、議員間で議論していくことが必要であり、このような取り組みが、そのまま、政策水準の向上につながり、その成果が、市民と地域に還元されていくことと確信している。

(4) 議会改革から自治体改革への第一歩

今回の決議は、会津若松市という団体の政策の方向性及び今後の決定に一定の関与ができたものであり、市政運営のあり方も含めた、自治体改革への第一歩と感じている。

VI 政策形成サイクルの成果・課題・今後の展望

1 成果と課題

～ 第4回マニフェスト大賞「最優秀成果賞」(平成21年11月6日)審査講評から

福島県会津若松市議会

「議会基本条例を活用することで構築した新たな「政策形成サイクル」の運用」

従来の政策サイクルといえば、行政主導の政策サイクルがイメージされる。自治型社会の時代には、住民主導の二元代表制を作動させなければならない。会津若松市議会は、議会側からの政策サイクル(会津若松市議会の言葉では政策形成サイクル)を理論化し実践した。

三重県議会の「新しい政策サイクル」をさらに発展させシステム化した意義は大きい。議会基本条例に明記した政策形成サイクルを軸にした議会側からの政策サイクルの理論化と実践である。水道事業の民営化問題(議員定数・報酬)をこのサイクルで実践し成果をあげている。

これ自体は高く評価されるべきものだが、地域経営に根幹にかかわる総合計画等にも活用してほしい。また、意見交換会を住人からの聴取としても位置づけられている。意見交換会だけではない議会への住民からの提案の制度化も検討してよいだろう。

(江藤俊昭審査委員)

2 課題、整備すべき条件・今後の展望

(1) 政策サイクルを基軸としたシステムの拡張と精緻化

このサイクルは、大きく、かつ重いという課題を抱えている。「市民意見のライフサイクル」という点でも、なんらかの改善が必要である。政策サイクルのモデルとしての拡張の必要性と可能性、それと併行したモデルの精緻化などが次なる課題となろう。

- ① 政策評価に係る「決算審査」のあり方
- ② 評価たる決算審査からバックキャスト的にみた場合における「予算審査」のあり方
- ③ 上記課題解決のための具体的装置としての「予算決算常任委員会」のあり方
- ④ 予算決算常任委員会から「通年議会」への接続
- ⑤ 「市民意見のライフサイクル」に着目した政策サイクルの精緻化
- ⑥ 政策の具体化(政策基本条例の議員提案等々)

(2) 地域経営の根幹にかかわる総合計画等へのコミットメント

- ・ 地方自治法96条第2項の活用、議員提案による自治基本条例の制定等々

(3) 今後の展望(議長挨拶より)

会津若松市議会では、この間、議会基本条例の制定を契機として様々な取り組みを進めてきましたが、その歩みは、「市民意見を源泉」として、まちづくりに貢献し得る議会の「仕組みづくり」とその「実践」に努めてきた歩みでありました。

これにより、二元代表制の実質化を通じて、政策水準は確実に向上しましたが、同時に、市民との関係を基軸とした議会改革は、「地域政府としての自治体」が「市民からの信託」に基づくものであることを、私たち議会にあらためて自覚させてくれました。

会津若松市議会は今、議会改革のさらなる推進を図りつつ、「市民自治を基盤とした自律的な地域政府の確立」に向けた新たな一歩を踏み出そうとしています。

-
- 1 神原勝・橋場利勝『栗山町発・議会基本条例』公人の友社、2006年、54頁参照
 - 2 兼子仁・北村喜宣・出石稔共編『政策法務事典』ぎょうせい、2008年、2頁、3頁参照
 - 3 兼子・北村・出石前掲注1著、3頁参照
 - 4 兼子・北村・出石前掲注1著、18頁以下参照
 - 5 <http://www.tkfd.or.jp/admin/files/kihon.pdf>
 - 6 神原勝、橋場利勝『栗山町発・議会基本条例』公人の友社、2006年
 - 7 田口一博『地方自治法改正をめぐって（上）100条12項・議会活動の範囲の明確化と会議規則について』自治総研2008年9月号
 - 8 自治体議会改革フォーラム編「変えなきゃ！議会 討論の広場へのアプローチ」、廣瀬克哉『民主主義の舞台としての議会—合議制の代表機関にしかできないこと』生活社、2007年を参考
 - 9 江藤俊昭『自治を担う議会改革』イマジン社、2007年
 - 10 松下啓一『自治基本条例のつくり方』ぎょうせい、2007年
 - 11 グロービス・マネジメント・インスティテュート『新版MBAマネジメントブック』ダイヤモンド社、2005年を参考に作成
 - 12 江藤俊昭『自治を担う議会改革』イマジン社、2007年、「協働型議会の定義」を参考・引用させて頂いた。
 - 13 田口一博『地方自治法改正をめぐって（上）100条12項・議会活動の範囲の明確化と会議規則について』自治総研2008年9月号、10月号
 - 14 会津青年会議所『ローカルマニフェスト推進運動・第一弾アンケート』では、「市議会に求めること」の第1位が民意の吸い上げで43%、第2位が行政のチェック機能で28%、第3位が政策の立案で16%との結果であった。この点は、平成21年6月6日開催「変わる議会・会津から」で、田口一博氏の紹介で「2008年2月の内閣府の世論調査でも『国の政策に国民の声を反映させるためには、政治家が国民の声をよく聞くべき』とする意見が25.7%で1位』との報告があった。
 - 15 都道府県議会制度研究会『自治体議会議員の新たな位置づけ』、平成19年4月19日
 - 16 185日働く、という意味ではなく、活動モデルを積み上げ結果、185日×8時間=1,480時間分が実働時間という意味である。
 - 17 日本不動産鑑定協会『新要説不動産鑑定評価基準』、住宅新報社、2008年（価格の三面性とは、①それにどれほどの費用が投じられたものであるか（原価（積算）方式）、②それがどれほどの値段で市場で取引されているものであるか（比較方式）、③それを利用することによってどれほどの便益（収益）が得られるものであるか（収益方式）、という3点を考慮するという考え方。）
 - 18 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社、2002年