



# 地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会 報告書

2019年3月

公益財団法人日本生産性本部

---

## はじめに 一報告書刊行に寄せて

本報告書は、2年間にわたる「地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会」の成果の一部である。すべてが一致しているわけではないが、その研究会の座長を任された筆者の想いを述べておきたい。

議会改革の方向を明確にしたかった。研究会メンバーの多くは、議会基本条例を制定し、それに基づいて創造性のある多様な実践を行っている。そこで議会基本条例に規定された議会運営を行うことだけでなく、議会が何を指すか、議会のミッションを意識した議会の創造を探求した。議会基本条例に規定された議会運営は重要であろうとも、あくまで形式であり、それを住民福祉の向上につなげる必要があることの確認である。議会からの政策サイクルはその重要なキーワードである。筆者の言葉でいえば、議会基本条例制定によって議会改革の本史に突入したが、それを住民福祉の向上につなげる第2ステージにつなげることが必要という時代認識である。

そのための多様な議会からの政策サイクルを創造することの重要性を確認し、教訓に学んだ。そのためには、サイクルを回す上での知識（専門性・判断力の知識）の重要性とともに、政策サイクル自体を構想する知識（プロセス構築の知識）、といった両者の知識が必要なことを確認した。

こうした問題意識を踏まえて、独自の議会からの政策サイクルを構築するとともに、住民福祉の向上というミッションからすれば、議会・議員の自己満足ではなく、そのミッションが実現できているかを問うことが不可欠である。そこで、議会からの政策サイクルの評価を問うことになる。このことは、そのサイクルのバージョンアップにも役立つ。

議会からの政策サイクルの評価の研究は、方向性を示すことはできたと思われるが、いまだ体系的な理論と実践を提示したとは断言できない。さらなる議論が展開されることを期待している。

筆者は、「住民自治の根幹」としての議会を強調している。議会だけを照射した改革を推奨しているわけではない。つまり、住民、議会・議員、首長等の新たな関係の模索である。二元的代表制（「的」に注意）、機関競争主義（住民を巻き込みながら議事機関と執行機関との政策競争）を提唱しているのはそのためである。また、PDCAサイクルの重要性は理解しつつも、ここでは地域経営全体では討議空間（*deliberation, debate, discussion*）と決定（*decision*）が欠落する。そのために新たな三者間関係を踏まえて、その2つのDを挿入した地域経営においてPDDCAサイクルを強調している。

その際、さまざまな政策は重要であるとしても、総合計画を中心にした地域経営の重要性、そして条例とともに、決算・予算審議の重要性を確認している。

本研究会が日本生産性本部と共同研究となっているのは偶然ではない。良質の商品（商品品質）を創出・創造するには経営本体の質（経営品質）こそが重要という視点を日本生産性

本部は有しているからである。住民福祉の向上のための良質の産物・成果（政策）には良質の政策サイクルが不可欠であるという問題意識は共通しているからである。

もう1つの留意点は、商品生産と政策生産（策定・実施）の目的の異同である。商品と政策の生産は、良質のものを創出するという点では同様である。しかし、政策の生産と商品の生産との目的は異なる。政策生産にあたって、商品生産とは異なり、住民自治の充実強化に役立たなければならない。住民は、商品生産におけるマーケティングの対象としての受動的な客体（商品を選択する主体性はあるもののあくまで生産者ではなく消費者）ではなく、住民自治を担う主体として位置づけられる。ここでも、民間手法の活用は重要であるとしても、住民自治の充実強化にあたっては、その活用には限界があることの認識である。

本研究会の到達点として報告書を刊行する。報告書は、研究会メンバーとして参加した者を中心にしながらも、先駆的な議会のリーダーの実践的なアドバイスを掲載している。メンバーではなくとも、同じ方向を向き実践している仲間だからである。これらによって、読者は多くのヒントを得ることだろう。

読者のみなさんとともに、「議会からの政策サイクルとその評価」をより豊かにしたい。住民自治の根幹としての議会を作動させ、住民自治を進めるために！

2019年3月

地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会 座長

江藤 俊昭

（山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授）

#### 【研究会メンバー】（※）

顧問：	早稲田大学名誉教授	北川 正恭
座長：	山梨学院大学法学部教授	江藤 俊昭
	会津若松市議会	目黒章三郎 議長
		清川 雅史 副議長
		土屋 隆 総務委員会委員長
		松崎 新 議会運営委員会委員長
		樋川 誠 広報広聴委員会委員長
		佐藤 郁雄
		小倉孝太郎
		谷ヶ城 保 議会事務局議事調査グループ副主幹
	飯田市議会	牧内 功 議会事務局調査係長
	大津市議会	清水 克士 議会局次長

可児市議会	川上 文浩 議長
	松倉 良典 議会事務局議会総務課長
	川合 敏己 議会運営委員会委員長
	澤野 伸 予算決算委員長
甲府市議会	廣瀬 集一 総務委員会委員長
	兵道 顕司
	佐野 弘仁
小諸市議会	小林重太郎
那覇市議会	前泊 美紀 議会改革推進会議座長補佐
西脇市議会	林 晴信
船橋市議会	鈴木 和美 議長
	長谷川 大
	齋藤 和夫
	石川 亮
芽室町議会	広瀬 重雄 議長
	仲野 裕司 議会事務局長
陸前高田市議会	福田 利喜 議会運営委員会委員長
早稲田大学マニフェスト研究所	中村 健 事務局長
株式会社ぎょうせい	千葉 茂明 月刊「ガバナンス」編集長

事務局：公益財団法人日本生産性本部 野沢 清  
鎌田 朋宏

(※) 研究会メンバーの肩書は、何れも研究会参加当時のものです。

# 目次

はじめに .....	3
1. “議会からの政策サイクル”による住民福祉の向上 江藤 俊昭 .....	9
2. 多様な“議会からの政策サイクル” .....	27
(1) “議会からの政策サイクルの創造 会津若松市議会 議会運営委員会委員長 松崎 新 .....	29
(2) 4つの政策サイクルを回し多様な民意を反映し、政策に強い議会を創る 可児市議会 議長 川上 文浩 .....	35
(3) 政策条例立案を主軸に据えた通任期政策サイクル「大津市議会ミッションロードマップ」 大津市議会 議会事務局次長 清水 克士 .....	40
(4) 飯田市議会における政策サイクルの構築と運用 飯田市議会 元議会事務局次長補佐 牧内 功 .....	45
(5) 那覇市議会の政策サイクル～“はじめの一步”までの道 那覇市議会 議会改革推進会議座長補佐 前泊 美紀 .....	51
3. “議会改革のもう一步”～議員の思い～ .....	57
陸前高田市議会 福田 利喜.....	59
船橋市議会 議長 鈴木 和美.....	60
甲府市議会 廣瀬 集一.....	61
4. 地方議会、次への期待.....	65
(1) 次世代地方議会のあり方 北川 正恭 .....	67
(2) 政策サイクルを回すための議会改革、次への期待 中村 健 .....	73
(3) 次代の議員を生む機運の醸成を 千葉 茂明 .....	76
5. 議会からの政策サイクルの評価 江藤 俊昭 .....	81
おわりに .....	101
<b>【コラム】 私が思う議会改革の3つのポイント</b>	
芽室町議会議長 広瀬 重雄.....	26
浦幌町議会議長 田村 寛邦.....	56
会津若松市議会議長 目黒章三郎.....	62
飯綱町議会前議長 寺島 渉.....	63
犬山市議会議長 ビアンキ アンソニー .....	79
西脇市議会議長 林 晴信.....	80
伊万里市議会前議長 盛 泰子.....	98
小値賀町議会議長 立石 隆教.....	99

## 【本報告書の論点】

1. 新たな議会が登場してきた：議会基本条例に刻み込まれる→議会改革の本史に突入
2. 新たな議会運営は重要ではあるが、議会運営という形式→「住民福祉の向上につなげる」ことが必要→議会からの政策サイクルの構築と実践の必要性（議会改革の本史の第2ステージへ）
3. 議会からの政策サイクルの特徴
  - ① 2つの力点（政策形成、財政）→総合計画を意識する
  - ② スパン（定例会、1年、2年、4年…）
  - ③ 議会からの政策サイクルは重要であるが地域経営においてはPDDCA
  - ④ 知識には政策作成・監視にかかわるものと、サイクルそのものがある
4. 議会からの政策サイクルの多様性と最初の一步〔多様な実践の参照〕
  - ① 議会からの政策サイクルの多様性
  - ② 最初の一步の模索
5. 議会からの政策サイクルのバージョンをあげるためには、評価が必要
  - ① 視点：評価によって議会からの政策サイクルの向上を目指す
  - ② 評価の2つの位相（第1ステージ：議会運営、第2ステージ：政策、政策サイクル）
  - ③ 評価の主体：自己評価、第三者評価、選挙（主権者）
  - ④ 第三者評価：大学との提携、全国的な機関（生産性本部、早稲田大学マニフェスト研究所等によるチーム）