

「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 —

江 藤 俊 昭

1. 問題の所在

地方議会改革は、急展開している。地方分権改革の進展によって自治体改革、正確には行政改革が進展していた一方で、議会はその改革の蚊帳の外に置かれることが続いてきた。自治体改革は、ニュー・パブリック・マネジメントなど民間の手法を導入した改革や、住民参加・協働など行政への多様な参加（公募制や抽選制等）が導入されてきた。前者では、内部評価や外部評価を重視するが、そのマネジメントサイクルに議会は登場しない。後者では、住民を政治・行政の場に登場させ住民と行政の連携を強化してはいるが、議会は住民と行政の「連合」に包囲され「萎縮」する。改革を進める先駆的な自治体ほど、議会は政策過程の蚊帳の外に置かれてきた。

みずからの役割を再認識した議会・議員は独自に、そしてそれらの連携によって改革を進めた。地方分権改革による地域経営の自由度の高まり、財政危機の深刻化によって、行政とともに政治の役割が急浮上した。地域経営の方向を決断する政治にとって、重要な権限を担う議会の役割をめぐる理論と実践の論点が浮上した。議会は、「住民自治の根幹」（第26次・第29次地方制度調査会答申）の役割を再認識することができる。

議会には地域経営における重要権限がほとんどすべて付与されている。会期の最終日に（中間で行う自治体もある）議決されている事件（事項）を考慮すればよい。条例、予算・決算、市町村合併などの重要事項、そして契約や財産の取得処分までに及んでいる。議会には次のような特徴があるから、このような「驚くべき権限」が付与されている。すべて合議制に由来している。①多様性（さまざまな角度から事象にかかわり、課題を発見できる）、②討議（議会の本質の1つ：論点の明確化、合意形成の可能性）、③世論形成（公開で討議する議員を見ることによる住民の意見の確信・修正・発見）といった特徴を議会は持つ。だからこそ、議会は「住民自治の根幹」である。つまり、これらの特徴に

よって万国共通、議会に地域経営の権限が付与されている。

なお、それと類似している規定、つまり「民主主義・住民自治を進める議会」も重要である。「議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある」（第32次地方制度調査会答申、傍点引用者注）。議会は首長とは異なる地域経営の主体である。議会改革は、自治体改革の本道である。つまり、議会改革は地域経営全体にかかわる。

こうした議会の役割を果たすための改革は、新展開している。この動向とともに、さらなる進展のための課題を探るのが本稿の目的である。

第1に、議会改革の到達点を確認する。それは、議会の役割を再確認した新たな改革であり、それを議会改革の本史への突入として理解する。「住民自治の根幹」としての議会が作動し始めた。その改革を明確にしたのが議会基本条例である。ただし、重要であるとしても主要には議会運営の改革（形式改革）である。それを議会改革の第1ステージとすれば、住民の福祉向上につなげる第2ステージ（実質改革）に連続させる必要がある。それを実現するには、執行機関とは異なるサイクルを議会が回す必要がある。つまり、“議会からの政策サイクル”の作動である。

第2に、議会改革をさらに進めるにはその評価が必要である。議会からの政策サイクルに必要なのは、善き生産物（政策）は、それを生み出す善きシステムから生まれるという視点と実践である。そこで、そのシステム開発は必要である。そのシステムは、住民、執行機関との三者関係を踏まえた設計である。生産物とともに、システムの評価手法を検討する。議会基本条例の項目、議会が目標とした議員提案の条例数・項目、住民の満足度など多様な手法が開発されている。生産物作成の知識（inの知識）とシステム開発の知識（ofの知識）を区分しつつ、後者を善き生産物は善きシステムから生まれるという視点を踏まえつつ、それらを評価できる手法を開発する。評価にあたって、目標が設定されていなければならない。フォアキャスト思考とともにバックキャスト思考を踏まえた評価となる。

最後に、議会からの政策サイクルの充実のための理論の展開を探りたい。とはいえ、筆者が2002年に提起した「協働型議会」（江藤 2002（原型は2001））の豊富化という限定的なものになる。筆者は、この間の議会改革の動向を紹介しつつ展開のための課題を提起してきた。その基礎になったのが協働型議会である。これについて肯定的評価もいただいているが、疑問や課題も提起されている。改革のための理論を進める意味でも、これらに

ついて論評したい。

2. 議会改革の到達点

(1) 議会改革の胎動

新たな議会は、閉鎖的な議会から住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会、質問・質疑だけの場から議員間討議を重視する議会、それらを踏まえながら迫認機関ではなく首長等と政策競争をする議会、という3つの原則に基づいている。まさに、従来の議会運営とは一線を画すものである。新たな議会像を宣言したのは、議会基本条例である。新たな議会運営の宣言について、筆者は議会運営のコペルニクスの転回、あるいは議会改革の本史（後述）への突入と特徴づけている。北海道栗山町議会の議会基本条例（2006年）は、たしかに新たな議会像の金字塔ではあるが、普遍的な議会像であるために多くの議会もそれに続くことになる。

その制定によって、議会改革の本史に突入したと断言したが、それ以前は議会活性化という名称が多く用いられていた。具体的には一問一答方式、対面式議場の導入、委員会の公開・要点筆記の公開等を想定するとよい。いまでは「これが改革……」と思われるものまで、20年も30年も同じようなことが提案され徐々にではあれ実践されてきた。こうしたことは、議会改革（議会活性化という用語が用いられていた）の前史である。それは、中央集権体制下で議会の役割が位置づけられず、そうであっても頑張ろうとする議会が改革の道筋をつけた。それが前史の改革である。

時代が変わり、地方分権改革の中で議会の役割が問われてきた。それに真摯に対応したのが栗山町議会を先駆とする議会である（中尾・江藤編 2008）。したがって、今後検討する議会改革の本史は、地方分権改革の申し子であって、栗山町議会に限定されるものではない。より正確に言えば、栗山町の場合やその他の自治体は、平成の大合併の嵐の中で新たな住民自治、新たな議会運営を考えざるをえない状況だった。このように議会基本条例は全国に広がる要因があった。そして、それぞれの議会の創意工夫によって議会基本条例は豊富化された。すでに指摘したように、住民参加や協働といえは行政との関係が問われ、議会は蚊帳の外に置かれていた。それを転換させるべく住民と歩む議会を明確にしたのが議会基本条例である。

新たな議会運営のこれら3つの原則は、それぞれの自治体の思いつきではない。地

方自治の原理がまさにこれらの原則を生み出している。地方自治は、国政と同様に政府（代表制、自主的な権限財源）を有しているが、それらには大きな相違がある。

国政における議会は二院制であり（世界では一院制の方が多い）、国民代表制（一度選出されれば、国民全体の代表となる（議員の良心に基づき考え行動し表決する）＝リコールはない）を採用しているのに対して、地方自治では議会は一院制である。住民がチェックするからであり、だからこそリコール制度をはじめ多様な直接民主制が導入されている。ここから、住民とともに歩む議会、住民参加をさまざまに導入する議会が登場する。

また、二元制（議員とともに首長を住民が直接選挙）を採用していることを考慮すれば、首長等とは異なる立場から議会の意思を示す。そのためには、質問・質疑の場となっていた議事を議員間（そしてそれらと首長等との、また住民も参加する）の討議空間に再編する必要がある。

このように、新たな議会像は地方自治の原理に由来している。とはいえ、中央集権制に基づく地域経営にとってはそれが開花せず、ようやく地方分権時代に地域経営の自由度が高まることで開花した。

（2） 議会改革の本史の突入と展開

最初の議会基本条例が北海道栗山町議会で制定（2006年5月）されてからほぼ15年が経過した。後述するように課題はあるが、議会不信が蔓延している時代に住民に対するマニフェストとして高く評価すべきではある。その意義の確認とともに、次のステップを模索する必要がある。この条例の制定状況は、まさに「バクハツ」である。1つは、制定自治体数の急増である。徐々に改良が行われ、議会間の「善政競争」が生み出されている。もう1つは、二元的代表制（機関競争主義）に基づいて従来とはまったく異なる議会運営が宣言されたことである⁽¹⁾。

この系譜で必要なのは、自治基本条例を頂点とする条例体系を創り出すことであり、その中には権限や組織にかかわる規定や議会条文を多く挿入することが求められている。名実ともに自治体の憲法を創り出す、地域経営のルール化である（江藤 2017

(1) 一般に流布している二元代表制ではなく、二元的代表制として「的」を挿入しているのは、首長への不信議決と首長による議会解散といった議院内閣制的要素だけではなく、住民参加が前提となること、二元的激しい対立を想定していないことを強調するためである。その原型は、二元的代表民主制（西尾勝）である（江藤 2016 b）。

a)。

しかし、そうであってもその系譜の改革は、あくまで議会運営という形式である。その改革をもう一步進めたい。本来議会が有している役割・権限を十分発揮して、住民福祉の向上につなげる、まさに形式を超えて内容・成果にかかわるように議会改革のステージをあげることである。

議会基本条例などのルールの整備とともに、その作動によって住民の福祉向上につなげ、住民自治を推進する課題が浮上する。議会改革が目的ではないことの確認である。①議会からの政策サイクル（＝フォーラムとしての議会）の創出、②自治体間連携補完・自治体内分権における議会の役割、③新たな議会を創り出す条件整備（議員報酬・定数等）、④主権者教育・市民教育を充実させる議会、といった課題である。これらを意識し実践することが、議会改革の本史の第2ステージである（江藤編2016、江藤 2016 a）。

その中心となるものが、議会からの政策サイクル（＝フォーラムとしての議会）の創出である。それ以外の課題は、議会からの政策サイクルを豊富化させるものといえる。

（3） 議会改革の第2ステージの意義

議会運営のルール改革、いわば形式改革は住民からすれば「あたり前」のことである。それを「住民福祉の向上」の実現につなげたい。新たな議会運営のルールを制度化した議会基本条例の制定をもって議会改革の本史への突入と考えている。それを住民福祉の向上につなげることが「議会改革の本史の第2ステージ」である。その中心が議会からの政策サイクルである。

住民の福祉の向上に結合させることこそが必要である。本史の改革のさらなるバージョンアップ（第2ステージ）のもっとも重要な1つが議会からの政策サイクルの構築である（表1参照）（江藤 2016 a）。

議会改革によって議会基本条例が制定された。それは新たな議会を宣言した。逆に、その条例は議会改革（運動）にも大いに役立つ。ようするに、議会基本条例によって議会基本条例が制定されたが、逆に議会基本条例によって議会改革は進む。＜議会改革が誕生させた議会基本条例＞、＜議会基本条例が推進する議会改革＞である。

長野基（2012：202、廣瀬編（2018：第1章（長野論文）））は、議会改革の重要な要素の実践と議会基本条例の制定の関係を考察して、制定議会の方が議会改革（そ

表 1 議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	手 法
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	
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

の要素)を充実させていることを確認している(それぞれの要素が「行われていない」を質問項目としていることに注意していただきたい)。議員間討議が行われなかった(制定済み68.5%、未制定88.5%)、市民との対話の場が行われなかった(制定済み22.7%、未制定78.4%)、議案に対する賛否の公開が行われなかった(制定済み31.9%、未制定78.4%)、となっている(多変量解析による因果関係ではなく「こうした傾向」という提示)。その上で「少なくとも議会基本条例、あるいは制定プロセスが、議会活動に対して何らかの肯定的なインパクトを与えているということが推測される」と控えめながら結論づけている。

(4) 議会活動の連続性による追認機関からの離脱

今後の議会改革は、住民の福祉の向上に結合させることこそが必要である。議会改革の本史のさらなるバージョンアップ(第2ステージ)のもっとも重要な1つが議会からの政策サイクルの構築と実践である(江藤編 2016、江藤 2016a)。

議会からの政策サイクルを回さない限り、つまりプツンプツンと定例会で切られると追認機関にならざるを得ず、住民福祉の向上につながらない。議会活動の連続性が必要である。従来の議会を想定してほしい。定例会4回で、閉会中の審議(委員会)は限定された付託事項(多くは議案)、といった状況が続いていた。定例会も期間が限られ(せいぜい3週間)、議案審査は定例会が開催されてから行うことにより(招集前に説明会が行われようとも)十分な審議ができなかった。結局、議会は質問が重視され、議案審査は不十分で追認機関にならざるを得ない。

連続した議会運営によって追認機関からの離脱、住民福祉の向上が目指される。それが議会からの政策サイクルである。

議会にはそれを行う上でのさまざまな道具を持っている。議決(自治法96①②、付帯決議を含む)、条例案提案、要望・意見書・提言・報告書(決議を含むものがある)、質疑・質問(会派・一般)、委員会からの提言等である。これらを駆使して議

会は住民福祉の向上を目指す。体系的な議会からの政策サイクル（大文字）を提示することになるが、その構成要素となる各層（個別）の議会からの政策サイクル（小文字）は着実に実践されている。追跡質問・調査（それを踏まえて議会の課題として所管事務調査項目に加える）、予算・決算の審議（議決）の連動、条例の検証等はすでに行われている。議会は、多様な層を意識してかかっている。

（5）議会からの政策サイクルの登場

① 議会からの政策サイクルの要素

議会からの政策サイクルは、議会基本条例において宣言された新たな議会（共時的）を通時的に、したがって過程として作動させたものである。以下は、議会からの政策サイクルの要素である。

- a. 起点としての住民との意見交換会（議会報告会）。前の期の議会からの申し送りとともに、住民の意見を参考にして議会として取り組む課題・調査研究事項を抽出する。住民との意見交換会はこの起点だけではなく、政策過程全体にわたって張りめぐらされている。これには議会側からテーマを設定し住民間で議論を巻き起こす役割も含んでいる。なお、議員個々人が住民と意見交換することは、議会議論を豊富化する重要な要素である。
- b. 一方では、それを踏まえた決算・予算審議。住民の意見を踏まえた審査を行う上でその論点を明確にしておく。議会独自の行政評価の実施はこの文脈で理解できる。それによって決算審議・認定は充実し、それを予算要望につなげる。条例をめぐっても、提案だけではなく、検証、それを踏まえた改正等も含まれる。
- c. 他方では、住民の意見を踏まえて政策課題の抽出と調査研究、政策提言。委員会等の所管事務調査として行われることが多い。条例化や条例の検証、地方財政を念頭におく。
- d. これらの2つの流れを束ねる総合計画。総合計画を意識した活動を行う。議会は総合計画を所与のものではなく、変更可能なものとして考える。

この議会からの政策サイクルを作動させるためには、通年的とともに通任期的（議員任期を意識して4年間の活動）な発想と実践が不可欠である。定例会を1回とした通年議会や、自治法において新たに規定され通年期制、さらに定例会は4回としながらも閉会中にも委員会を中心に充実した活動を行うことなどを含めて、通年的な発想で活動する議会は広がっている。そして、議員任期は4年間であるがゆ

えに、その4年間の議会の目標を決めてそれを意識して活動し首長等と政策競争をする。こうした通任期的な発想や実践も生まれている。さらに期を超えて申し送り等によって次期の議会につながぐことも行われている。

② 「議会から」の意味

議会からの政策サイクルは、執行機関が回す政策サイクルとは当然異なる。執行機関の財源・人員を考慮して、同じことをやろうとすれば息切れをおこすという意味以上に重要なことは、執行機関とは異なる「議会から」という特徴を意識して独自の政策サイクルを回すことである。

議員提案条例を重視したサイクルではあるが、「議会から」という特徴として、大津市議会は、執行機関の縦割りの狭間にある、執行機関の率先垂範が期待できない、執行機関が当面の対応で飽和状態にある、といった行政課題に率先して取り組むことを強調する。会津若松市議会が強調する「ニッチ（行政が取り組んでいない隙間）」を豊富化している。

より広い視点から、議会からの政策サイクルを考える場合、その議会の3つの特性を確認したい。

- a. 執行機関の執行重視に対する議会の住民目線重視。執行機関は数値目標や首長のマニフェストを優先する。それに対して、議会はそれらを見放すわけではないが住民の目線を重視する。
- b. 執行機関の縦割りの組織運営に対する議会の合議制（多様性）の組織運営。執行機関は、組織原則として官僚制を採用し縦割り行政となる。合議体である議会は、さまざまな角度から地域を観察し提言できる。
- c. 執行機関の補助機関（職員組織）の膨大さや財源の多さに対する議会の資源の少なさ。議会の資源は、執行機関のそれと比べた場合、限られている。

こうした議会の3つの特性を踏まえれば、議会からの政策サイクルは総合性の視点からのものとなる。執行機関のようなすべてにかかわる包括性は困難であるし、現時点では議会の特性を活かせない。そこで、具体的には総合計画と「ニッチ」分野にかかわる必要がある。前者は全体にかかわる重要なテーマという意味とともに、多様性を有する議会が得意とする分野である。また、後者は縦割り行政の弊害を打開できる議会の特性を発揮できる。もちろん、個々の議員が追及するテーマを取り上げるのは、重要である。

(6) 議会からの政策サイクルの展開

議会からの政策サイクルと類似した議会からの政策形成サイクルという名称が広がっていた。会津若松市議会が提起した名称である（今日「政策サイクル」と併用）。それは住民からの要望を踏まえた議会からの提案を強調するためであった。その意義は認めつつ、それを超えて政策過程全体にかかわる議会、より正確に言えば監視・評価を踏まえた政策提言、そしてそれらの軸となる総合計画にかかわる議会の役割を検討したい。

① 議会からの政策「形成」

住民と意見・要望等を踏まえて議会として、政策提言することは必要であり、この実践はさまざまに試みられている。委員会（政策討論会分科会等）による所管事務調査等という手法が活用される。任期4年を意識したテーマもあれば、その都度重要テーマを取り上げるものなど、手法はさまざまである。

- a. 任期4年という通任期を意識したテーマの設定（ミッション・ロードマップ等）。会津若松市議会は、選挙後すぐに、住民との意見交換会を行い、それに基づき調査研究テーマを設定して、任期終了までに政策提言を行っている（2009年から）。可児市議会も体系的なサイクルを回している。住民との起点の意味は、会津若松市議会、長野県飯田市議会、可児市議会のように、議会報告会・住民との意見交換会で提出された意見を政策課題とすることだけではなく、長野県飯綱町議会のように、議会側からテーマを設定してそれを住民と議論すること（政策サポーター制度）を含んでいる。
- b. 『議会白書』等でその成果は発表されているが、大津市議会では、より可視化を重視して「ミッション・ロードマップ」（4年間の目標・工程表）を策定して、それを実践している（2015年から）。議会改革のほか、政策提言（立案）として主に条例の制定があげられている（がん対策推進基本条例、土地利用基本条例、交通基本条例等）。
- c. その都度テーマを設定した調査研究・提言。住民との意見交換会において提出された意見、また請願・陳情の採択を踏まえてテーマを設定して調査研究、提言を行う。議会として提言を行うがゆえに、それに基づいて監視・評価も効果的なものとなる。

② 政策過程全体にかかわる — 評価・監視を踏まえた形成へ

飯田市議会は、総合計画に責任を持つ視点から決算認定を重視しそれを充実させ

るために議会としての行政評価を行い、それを踏まえて決算認定を行っている（江藤 2009、2016 a）。6月定例会において、委員会で検討する行政評価項目（事務事業・施策の混合）を設定し（一常任委員会当たり20項目程度）、調査を行い、8月下旬に委員が持ち寄った評価を踏まえて、討議を行い委員会としての評価を行う。それを参考に、9月定例会において決算認定を行う。その認定に基づいて、予算要望につなげ予算審議に活かす。

会津若松市議会は、同様の視点から、予算決算委員会の政策サイクルを創り出した（会津若松市議会編 2019）（図1参照）⁽²⁾。決算審査を充実させるために、決算審査準備を行う（主に6月定例会以降）。住民との意見交換会からの要望・意見、議員活動・会派活動でのヒヤリング、執行機関の行政評価、そして総合計画策定時に議論した論点等を踏まえて、決算審査で審議すべき論点を事前に提示する。それは「政策のたまご」として位置づけられる。その際、議会として「執行機関とは異なる視点から住民ニーズをキャッチアップ」を目指し、政策・施策を評価する。

同様に、予算審査を充実させるために、予算審査準備を行う（主に12月定例会以降）。その際、議会として「執行機関と異なり、執行を前提とした思考ではなく、『そもそも住民の福祉のためには』との思考で立案」することを重視する。この準備は「政策のインキュベート」であり、それを踏まえて議会からの政策形成が充実する。政策・施策をゼロベースで考えること、議会としての対案を持つことを意識する。この議論にあたって、住民の意見を念頭に予算審議が行われる。

これらの審議を充実させるために、決算、予算ごとに抽出論点表が作成されている。施策評価表を念頭におくとよい。注意していただきたいのは、次の論点・要点が明記されていることである。準備会で議論した「質疑によって明らかにすべき事項」や「基本施策に対する評価等（委員間討議での合意点）」「備考（決議等、要望的意見の要点）」である。充実した審議を行うためである。

(2) その乗り物・制度として、予算審査決算審査準備会（議案として提出されてから設置される予算決算特別委員会とは異なる。審査準備会分科会は常任委員会ごとに設置される）が設置されている。決算案、予算案が提出される前に、決算審査、予算審査は事前審査になると考えているためである。決算案、予算案ではないので事前審査には当たらず、予算（審査）決算（審査）委員会で行っても筆者には問題はないと思われる。

③ 総合計画にかかわる議会 — その策定や評価の重視

総合計画を地域経営の軸とみなして、総合計画策定にあたって提言する議会も増加してきた（江藤 2017 a、2021 c）⁽³⁾。会津若松市議会は、総合計画の審議を充実させるために、予算決算審議と同様に、その審議にあたって準備会を設置している。2016年に審議・議決が行われた総合計画をめぐる議会のかかわりは次のようなものである（会津若松市議会編 2019）。

総合計画案が9月議会で提案されるが、まずそれ以前に（特別委員会設置は議案提出後）準備会を設置し（5月）、現在進行している総合計画についての評価を議会として行った。これを踏まえて充実した審議を行うために、9月議会では特別委員会を設置し継続審議とし、閉会中も充実した審査を行い12月議会で可決している（さらなる継続審査もスケジュールには入っていた）。

留意していただきたいのは、準備会では次期総合計画素案の審議ではなく、現行の総合計画の審議を行い、議論する論点をまとめていることである。論点を議会として明確にして総合計画にかかわっているために、その後の予算決算審議でもこれに基づき充実した審議もできるし、実施されている総合計画本体の改正も視野に入れることができる。

(7) 政策過程におけるPDDCAサイクル

政策サイクルといえば、PDCAサイクルを思い浮かべる（P計画、D実践、C評価・検証、A改善）。それは、人間行動でも組織行動でも当然意識されるべき手法である。行政改革と同様に、議会改革でも活用できる。議会基本条例の条文を基準に毎年その改革を評価する発想はその1つである。議会という機関としてだけでなく、機関内、たとえば委員会、議会事務局等々での評価もできる。つまり、PDCAサイクルはさまざまな実践において活用できる手法である。

住民自治を進める上で、また地域経営を行う上で、PDCAサイクルが広がっている。議会からの政策サイクルという視点からその活用の範囲を確定しない安易な活用は中央集権時代の行政主導に引きずられる。PDCAサイクルは重要だとしても、地域経営全体にこのPDCAサイクルを位置づけ実践すると、議会が排除・軽視される

(3) 栗山町議会、岐阜県高山市議会、同多治見市議会、長崎県小値賀町議会、京都府精華町議会などを想定するとよい。最後の精華町議会（全国町村議会議長会特別表彰）以外、総合計画にかかわった議会としてマニフェスト大賞を受賞している。

可能性がある。PDCAサイクルには、地域経営にとって重要な討議と議決・決定が含まれていないからである。

地域経営においてはそのサイクルで軽視されていた討議（deliberation, debate, discussion）と議決（decision）という2つのDを組み込むことが必要である。それを踏まえないPDCAサイクルの活用には、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論点である。逆にいえば、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。従来のPDCAサイクルの発想と手法を超えたPDDCAサイクルという地域経営における新たな発想と手法の開発が必要である。

その上で、議会からの政策サイクルの独自性を確立したい。行政による政策サイクルと議会からの政策サイクルは同じことをやっては意味がない。したがって、執行機関の論理と実践に掬めとられないために、また議会・議員が息切れしないために、常に考慮すべきことである。

執行機関との特徴の相違を考慮すれば、すでに指摘したように議会は「包括的ではなく総合的な視点」を有した実践が必要となる。したがって、議会は行政がかかわれない隙間（ニッチ）な課題、および総合計画策定・評価を集中的に担う。すべてにかかわることはできないし必要はない。

3. 議会改革評価の現状と課題 — 議会成熟度評価の提案

(1) 議会改革の到達点（議会からの政策サイクル）を踏まえた議会の評価

住民福祉の向上に資するために「議会からの政策サイクル」が構想され実践されてきた。それを進めるためにはさまざまな手法が開発されているが、本稿では議会成熟度評価を模索したい。

住民の意見を起点に政策提言する議会からの政策形成サイクルから出発しつつ、そのバージョンをあげた。通年や通任期、さらには期を超えた作動、政策提言を充実させるためには監視力を前提とすることも必要なこと（監視から政策提言へ）、そして総合計画を軸に地域経営を考え監視・政策提言を行う必要性が共有されている。ようするに、議会は政策形成だけではなく政策過程全体にかかわること、地域経営の軸である総合計画を念頭に政策を考えることになる。議会改革を進めるために議会からの

政策形成サイクル（政策提言重視）を含みこんだ議会からの政策サイクルが開発されている⁽⁴⁾。自然災害、感染症拡大といった危機状況でもこれを作動させることが必要である。

この住民福祉の向上を実現するために開発された議会からの政策サイクルの構築と実現は、議会改革の第2ステージ（新たな議会運営を実現する第1ステージを踏まえて）と呼んでいる。これを進めるためには評価が不可欠である。

改革を先駆的に行っていた議会では、非常事態でも（正確にはそれだからこそ）住民に寄り添う運営を行っていた。この改革のバージョン・アップが模索されている。その1つが、議会評価である。それは、急展開している議会改革をさらに進めるための手法である。人間であれ組織であれ、進化・深化するためには、冷静な評価を踏まえた改革が不可欠である。そこで地方議会の評価が目目されている。地方議会による政策・行政評価、議会基本条例の実現性、議会として設定した条例制定およびその数を目標としてそれら进行评估することも必要である。本稿では、それらを参考にしつつ、住民自治の向上を目指したシステム（議会からの政策サイクル）を評価する手法とその実践を紹介する（本稿で提起するものを議会成熟度評価とし、他の評価手法を議会（改革）評価というように区別し、それらを一括する場合は議会の評価とする）。

議会（改革）に対する評価は、住民自治を進化（深化）させることを目指す。住民はその評価情報を知ることにより、あるいはみずから議会の評価を行うことにより政治参加を充実させる。議会成熟度評価は、主権者教育と連動する。住民は、たんなるサービスの対象者（消費者）を超えて住民自治を担う主体（市民）として登場する。議会の評価によって議会が変わり、行政だけではなく住民も変わる。

本稿では、地方議会成熟度評価を提起する。今日、議会評価は様々なものが模索されているが、すでに指摘したように善き生産物（市場の商品であれ公共の政策（サービス等）であれ）は、善き組織・経営によって産出され、それを改善するための手法を開発した日本生産性本部の「経営品質向上プログラム」を活用する。非常に大雑把に言えば、善き政策は善き組織（経営）が不可欠である。そのために、善き政策かど

(4) 注意していただきたいのは、議会からの政策サイクルは、地域経営の要素であることを常に意識してほしい。行政もサイクルを回しているし（その多くは首長の選挙マニフェストと連動させている）、地域経営の中で議会からの政策サイクルを把握する必要がある。議会だけではなく、首長との緊張関係を意識しルール化する必要がある。

うかの評価は重要であるが⁽⁵⁾、より重要なことは議会からの政策サイクルという組織（経営）を評価しその改善を目指す。また、その組織（経営）評価にあたっては議会基本条例条文も重要であるが、動態的な組織（経営）を評価する。

このように、議会からの政策サイクルと議会成熟度評価は親和性がある（後述する<inの知識>を含めた<ofの知識>との連動）。この評価は、議会からの政策サイクルの実践によって開発された手法である。

（２） 地方議会評価の登場

議会成熟度評価は、従来の議会改革評価と異なる。すぐ後に指摘するように、従来の議会評価は大まかには２つある。なお、議会改革評価・議会評価というと、議会による行政評価（事務事業・施策）・決算審査・議案審査を想定するかもしれないが、それではない。それを含みこんだ議会本体に対する評価である。

誤解を避けるために指摘するが、筆者は議会による政策評価、それに基づく政策提言を軽視してはいない。その逆である。議会からの政策サイクルを強調するのは、政策評価や政策提言を充実させると考えているからである。ただし、留意すべき事項がある。政策（議会からの政策サイクルの生産物）の評価や提言は、価値に基づいて行われる。政治的価値は合意もできるが対立も生む。議会は合意形成を目指すも一致できないこともある。また、政策評価自体の再検討が求められている。今日主要には行政で行われている政策評価自体の開発が行われているが、その再検討が提起されている。「今日では政策評価の機能不全はほぼ周知の事実」という評価である。「評価という取組が批判に対する答えを曖昧にし、惰性的に生きながらえ、その一方で、事業仕分けやE B P Mといった類似の取り組みが屋上屋を重ねているからである」（西出 2021： 4）⁽⁶⁾。充実した実効性ある政策評価を活用することは必要である。

-
- (5) 議会による提言や審議の中身だけを評価対象としない消極的理由として、政策の成果の評価は政治的価値が含まれるために、その時々の評価は重要であるが、選挙や歴史に委ねられるからである。
- (6) 「現行の評価システムには技術や物理的な要因以外の、評価それ自体に帰着する問題がある」と考えるのが筋である」という視点からの課題と解決策が提示される（西出 2021： 4）。なおその同じ雑誌特集の「行政評価 — 期待と幻滅の四半世紀」という衝撃的タイトルの論文の中で、「政策を決めるのは政治であり、決して行政ではない。まして、行政機関が『評価』でできるようなものではない」という指摘、および業績測定（performance measurement）と評価（evaluation）は異なるという視点は（馬場 2021： 13）、本稿と重なる。

こうした政策をめぐる評価と政策提言が不可欠である。その開発が急務である。それを充実させるのが、議会活動を評価する手法の開発である（表2参照）。

1つは、議会基本条例の条文を評価項目とするものである（後述する〈inの知識〉の重視）。地方自治原則は議会基本条例に刻印されている。そこで、条文を評価項目とするのは理解できる。評価にあたって、到達点が明確ではないために、成果とは関係のない「取り組んでいる」が評価基準となることが多い。したがって、自己満足の様相を帯びる。評価基準が明確でないために、第三者評価を行っても同様である。この手法では、現行の条例を前提にするために条例改正の視点は軽視される。後述する価値創造は、後景に退く。

もう1つは、議会が設定した目標、たとえば議員提案条例制定数や議会報告会開催回数等を設定して、その達成数（率）を評価する（後述する〈inの知識〉の重視であるが、〈ofの知識〉への展開の契機がある）。明確な数値が設定されているために、評価は可能である。しかし、アウトプット（活動）評価は容易であるが、アウトカム（成果）評価は困難であるというレベルにとどまらず、根本的問題が生じる。数値化される事項（条例数等）に焦点が合わされ、数値化できない事項は軽視され、議会改革全体は評価対象とはならない。また、議会改革におけるその数値、たとえば議員提案条例制定数の評価はできても、極めて重要な議案審査は評価対象から外れる（議員提案条例が賛美される風潮に乗った評価項目）。

なお、これらの要素を加味して何らかの価値から点数化して評価しランキングを作成する試みも行われている（早稲田大学マニフェスト研究所など）。

こうした従来の議会評価は意義あるものであるが、問題もある。それを踏まえ、新たな評価が模索されている。

1つは、政策立案と議会改革のそれぞれの目標を明確にしたミッション・ロード

表2 従来、及び最近の地方議会成熟度評価モデルの相違

従来の議会評価	従来の議会評価の課題*	議会成熟度評価モデル
議会基本条例条文に即した評価	評価項目の明確化（地方自治原則が明確）→評価水準が不明	議会からの政策サイクルを軸とした5つの視点を設定し、それぞれに項目を配置するが、その項目それぞれに5つの状態を例示し、評価の素材とする。成熟度が、項目毎、視点毎、そして全体として理解できる。
議員提案条例数	数値化により評価が容易→議会評価としては部分的	
議会からの政策サイクル	全体的評価の可能性→指標が不明確	

注：*は、意義と課題であり、→の後が課題である。

マップの作成とその評価である（大津市議会）⁽⁷⁾。これはいわば従来の2つの評価の接合である。目標としての政策立案は従来の評価の条例制定数と関連があり、目標としての議会改革は議会基本条例条文評価と関連がある。両者の目標を明確にして、これに基づいた評価である。両者を視野に入れたことは重要であるが、すでに指摘した課題を内包する。

もう1つは、政策提言・監視の充実を目指し、それを実現する議会からの政策サイクルの構築に力点をおいた上でそれを評価する（正確にはシステム改革思考）（飯田市議会、会津若松市議会、可児市議会等）。政策提言は重要な役割であるが、それ以上に監視機能が重視される。また、こうしたアウトプット、そしてアウトカムを充実させるシステム（議会からの政策サイクル）の構築と評価に焦点を合わせる。とはいえ、この評価の理論化はなされていない（議会成熟度評価はこの延長にある）（後述する<inの知識>を踏まえた<ofの知識>の重視）。

議会成熟度評価は、従来の評価、および最近の評価の展開を意識して理論化している（議会による行政評価、議案審査等は前提となる）。

- ① 運用の評価：議会基本条例の理念と条文を意識する。
- ② 政策提言・監視の評価：議員提案条例は重要であり目標を設定することも重要であるが、首長提案の審議の充実が必要である。
- ③ 議会からの政策サイクルの評価：議会からの政策サイクルの水準により議会の政策提言・監視力が確定する。

議会成熟度評価は、従来のこうした議会評価を踏まえている。議会基本条例に明記された議会運営、議員提案条例数、住民参加制度の具体化等は、成熟度基準を設定する際に活用している。それらを念頭におきながら組織の行動指針や能力が評価対象になる。議会成熟度評価は、議会からの政策サイクルの制度とその作動を成熟度によって評価する。

(7) より正確に言えば、大津市議会の議会改革評価は2つの特徴を有する。1つは、議会の機能評価（7項目）、政策立案（7項目）、情報公開（広報）（4項目）、市民参加（広聴）（3項目）、といった広い項目での評価を行っていることである（4分野21項目）。もう1つは、自己評価後に（議員→会派→議会運営委員会（議会としての評価、今後の方向・改善策の決定））、その評価自体を外部の第三者が検証するという二段階方式を採用していることである。

(3) 議会からの政策サイクルを充実させる知識

— <inの知識>を含めた<ofの知識>の活用

議会からの政策サイクルを充実させる2つの知を確認したい。政策提案・監視のための知識（inの知識）とプロセス（政策サイクル）構築のための知識（ofの知識）とを連動させる2つの知の活用の視点である（秋吉 2017）（表3参照）。

執行機関への監視・政策提言のためには政策についての知識が不可欠である（inの知識）。法律知識はもちろんのこと、政策ごとに、福祉、都市計画、教育等に関する知識である。これを束ねる総合計画や財政の知識はもちろん重要である。この知識は、議会からの政策サイクルの成果（政策）を創り出すにあたっては不可欠である。これは、一般に政策提言力・監視力といわれる能力の重要な要素である。これは<inの知識>に該当する。

この知識にとどまらず、プロセスの知識、つまり成果（政策）を生み出すためのプロセス（政策サイクル）の構築と改善のための知識の必要性を強調している（ofの知識：政策サイクルの構築・改善の知識）。

議会からの政策サイクルを踏まえた地方議会成熟度評価モデルは、<ofの知識>と親和性があるが、同時に<inの知識>を含んだ監視や政策提言が欠如すれば空虚となる。<inの知識>を含めた<ofの知識>を地方議会成熟度評価は活用している。

表3 議会からの政策サイクルを作動させる2つの技術

	inの知識 (knowledge in process) (議会からの政策サイクルの作動上の技術)	ofの知識 (knowledge of process) (議会からの政策サイクルそのものの技術)
定義	政策決定に利用される知識	政策のプロセスの構造と動態に関する知識
学問領域	「政策分析論」「政策デザイン論」 ・政策決定のための情報分析 ・政策案の設計のための技術 ・政策の評価	「政策過程論」 ・政策決定（問題の発見・定義、政策案の設計、政策案の決定）のメカニズムに関する研究 ・政策実施のメカニズムに関する研究
主要関連学問	システム工学、政治学、経済学、法学（立法学）、個別学問（例：交通論）	政治学、行政学
議会の対応	議員・会派・委員会による学習・視察、専門的知見の活用等	

出所：秋吉（2017：29）の「表 公共政策学における2つの知識」に議会の対応、および「inの知識」「ofの知識」の欄に「議会からの政策サイクルの作動上の技術」「議会からの政策サイクルそのものの技術」を追加した。また、タイトルを変更している。

(4) 議会成熟度の2つの道具

本稿で提案する議会成熟度には2つの道具がある⁽⁸⁾。地方議会評価（議会成熟度評価）モデル（その詳細版）である。それは、住民福祉の向上を目指し、その実現のための議会からの政策サイクルの理論化と実践を踏まえた評価を成熟度という基準から行う。もう1つは、議会プロフィールである。それは、議会の将来のミッション・ビジョンと現状を明確化する。これらによる評価は、新たな社会づくりと、新たな議会改革であり、価値創造過程である。評価には冷静な目と、熱き心が必要である。

① 地方議会成熟度評価モデル

地方議会成熟度評価モデルは、住民自治を推進する議会からの政策サイクルを前提として4つの要素から構成される。評価する対象、基準、手法、主体である。これらは相互に連動している。

＜評価対象＞議会からの政策サイクルを前提とした議会評価であることは何度も指摘した。5つの視点から議会からの政策サイクルの評価を行う。戦略プラン、政策サイクル、条件整備、信頼と責任、ふり返りと学び、という視点である（図2参照）。それぞれの視点ごとに下位項目が設定されている（全体として15の確認項目それぞれ3段階評価、詳細版は40の確認項目それぞれ5段階評価⁽⁹⁾）。

＜評価基準＞評価にあたって、成熟度を活用する。成熟度を設定するにあたってはビジョンやミッションが明確でなければならない。バックキャスト（現状を視野に入れながら、将来を展望する価値創造）思考と親和性がある。その項目ごとに認識（認識や前提とする考え方が全体で共有されているか）、方法（仕組みや制度は継続性を持った取組みとなっているか）、結果（結果は生まれているか）という3つの要素で成熟度を評価する。成熟度の基準作成と参考に資するために、「評価ガイドライン」（手引書）を策定している。

(8) 地方議会成熟度評価は、財団法人 日本生産性本部が設置した「地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会」（顧問北川正恭、座長江藤俊昭）に基づいている（会津若松市議会、飯田市議会、可見市議会、大津市議会等、2016年度より）。本稿はその成果の一部である。この研究会に基づき、日本生産性本部は試行から実践にはいった。地方議会成熟度評価モデル（地方議会評価モデル）と議会プロフィールはダウンロードできる。

<https://www.jpc-net.jp/consulting/mc/pi/local-government/parliament.html>

(9) 当初、地方議会評価として40の確認項目それぞれ5段階評価、概要版として15項目それぞれ3段階評価、を想定した。研究会の議論の中で、活用のハードルを低くするため本文のようにした。

図2 「地方議会成熟度評価モデル」の評価の枠組み

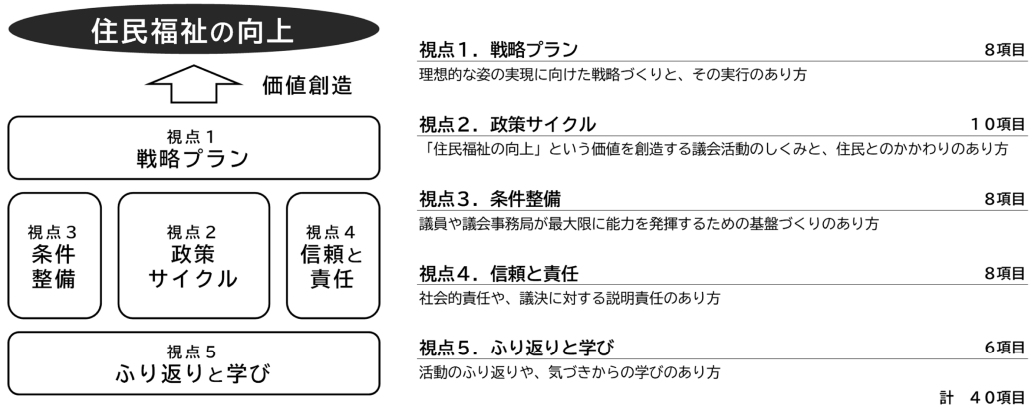


図3は、5つの視点のうち「政策サイクル」の項目と成熟度を上げたものである。

図3 視点2：政策サイクルの成熟度評価【例示】

視点1 戦略プラン	視点2 政策サイクル	視点3 条件整備	視点4 信頼と責任	視点5 ふり返りと学び
議会の基本的な活動				
④【住民との対話】 住民との意見交換会や、議会報告会を通じて、住民との対話をもとに情報収集に取り組んでいますか。	住民との対話やコミュニケーションによって得られた情報が、議会活動に反映される仕組みがあり、議会全体でも共有している。 住民との対面での対話や、非対面でのコミュニケーションにより、住民との対話を通じた情報収集に取り組んでいるが、議会全体ではまだ共有されていない。 住民との対話は十分でなく、そのあり方を模索している。			
⑤【議員間の討議】 議員間で討議を実施するなど、論点の明確化や合意形成に取り組んでいますか。	議員間討議が日常的に行われ、機関意思の形成を意識した合意形成が実現している。 議員間で議論を行っているが、必ずしも合意形成が実現されているわけではない。 議員間の議論のあり方を模索している。			
⑥【政策立案・議案審査】 調査活動などを通じて、議会独自の視点での政策立案、並びに執行機関からの議案の審査や、監視機能の発揮が行われていますか。	調査結果を活用し、議会独自の視点にもとづく議案審査や政策立案を行っている。 調査活動を行っているが、議会独自の視点に基づいて議案審査・政策立案を行うという意識は一部の議員のあいだでとどまっている。 調査活動を通じた議案審査・政策立案のあり方を模索している。			
⑦【総合計画・政策成果・決算の連動】 総合計画、政策成果、決算認定が連動する仕組みが構築されていますか。	議会として、決算時に総合計画の体系を踏まえて政策の評価を行い、その結果を次の予算審議時にも反映させている。 総合計画の体系を踏まえた政策評価を行っているが、決算や予算とはまだ十分にひもついてはいない。 総合計画を頂点とした政策体系との整合性、政策の目的・成果に連動する予算（決算）審査のあり方を模索している。			

<評価手法>評価の手法は、討議による。それによる「気づき」こそが評価と改革の実践を創り出す。この「気づき（そしてそれに基づく改革）」が、議会成熟度評価の真骨頂である。これによって、議会（それに参加する住民も含めて）住民福祉の向上を目指す議会改革に向けた住民自治の向上の連帯感を醸成する。

<評価主体>評価をだれが行うか、である。議会全体（議会運営委員会、会津若松市議会の場合「議会制度検討委員会」）なども想定できる。専門的な評価者を加えてもよい。さらに、今後住民もその評価に参加することも構想している。議員による討議は、住民間討議とともに第一級の位置を占める。討議による「発見・気づき（discovery）」の重視である。

② 議会プロフィール

議会に期待される役割（ミッション）、実現すべき理想的な姿（ビジョン）を明確にして、それに向かうための現状の的確な評価や、今後の社会環境の変化を確認する。「理想的な姿」を逆算して課題を抽出し、解決のためのとるべき行動を考えるためにこのプロフィールを作成する。

<理想的な姿の構想>ミッション（例えば自治基本条例の前文）、ビジョン（例えば議会基本条例の前文）→現状分析→社会環境の変化の想定→課題の抽出→活動目標の設定→行動計画等の策定というプロセスを経てプロフィールを作成する。地方議会成熟度評価モデル作成と反復する。

<2つの道具の活用方法>

地方議会成熟度評価モデルと議会プロフィールとは、相互に関連している。それぞれの活用の仕方が考えられる。

会津若松市議会では、議会成熟度評価を行った。議会制度検討委員会は、9回にわたって検討会を開催し中間報告を作成している。会津若松市議会は、当初より議会からの政策サイクルを実践しそれをわかりやすく解説した『見て知って参加するための手引書（議会白書）』を全戸配布している。そのバージョン・アップのために議会成熟度評価を活用している（今日、さらなる評価を行っている）。

日本生産性本部は、議会運営委員会が評価主体となった計18時間（計3日間）程度のモデル研修（実践を含める）を提示している。議会プロフィールと成熟度評価モデルのそれぞれの事前説明から始める。まずプロフィールの理想的な姿の構想の確認を行い、評価モデルの評価目線を確認・（個人評価を踏まえた）成熟度評価の全体的な確認を経て、プロフィールの現在の姿の共有・社会環境の変化の確認・取

り組むべき課題の抽出・活動目標の具体化・設定の作成へと至るプロセスである。
これらも参考にしつつ、それぞれの議会が評価日程を策定する。

(5) 住民自治を進める手段としての議会成熟度評価

成熟度評価では、「完成形」の概念がなく、成熟度が高まれば高まるほど、さらに高次元の目標が設定される。つまり、改革が永続的に行われる。議会改革は、民主主義と同様に無窮運動である。それを意識しなければ形骸化する。討議による「気づき」、それに基づいた改革の連続を目指す。

評価参加者（議員、議会事務局職員、第三者（アセッサー）、住民等）の討議による「気づき」、それに基づいた改革の連続である。善き生産物（商品であれ政策であれ）は、善き組織運営によって産出されるものである。地方議会改革を成熟度という視点から評価する。顧客満足度を優先するこのプログラムに対して、地方議会成熟度評価モデルは、住民満足度（client, customer, consumer）にとどまらず主権者としての「市民（citizen）」を想定している。議会成熟度評価は、主権者教育とも連動する。

個々の議会ごとに成熟度基準はまずもって異なる。とはいえ、議会改革のネットワークがあれば、成熟度基準は全国水準を踏まえたものになる。また、組織内の研修を受けた評価者や第三者による支援があれば、全国的視点からそれぞれの議会が評価される。つまり、議会が相対的に評価される。地方議会成熟度評価モデルの「議会プロフィール」と「地方議会成熟度評価モデル（地方議会の成熟度基準）」は、それぞれの議会が成熟度基準の作成を容易にするとともに、それを活用することで全国的な相対的基準ともなる。

先駆議会の実践を参考にしながら、議会成熟度評価モデルの構築を目指してきた。そして、それらの議会がそのモデルを採用することで議会改革をさらに進めている。とはいえ、先駆議会とはいわれない議会であっても、議会改革を進めようとする議会や議員が、どのような議会を目指すかのイメージを創り出し最初の一步を踏み出すことに活用できる。まさに、推進の原動力としても活用してほしい。

(6) バックキャスト思考とフォアキャスト思考

議会成熟度評価は、地方議会、地域社会の診断書、でもある。それにあたってどのような改革を目指すかが明確でなければならない（価値前提）。この価値前提とした評価は、バックキャストの議論と連結する。

地域経営の今後にとっても、また地方議会改革にとっても将来を見据えることが必要である（「二元的代表制の作動とその射程」と「地域経営の議論を巻き起こす」の前提となる議論）。目前の課題に追われていれば、本来のミッション・ビジョンが達成できないのは、組織や個人、そして地域社会も同様である。その思考方法は問われるが、地方創生の議論はその1つである。そこで、地域の将来展望を構想する際の思考を考える必要がある。フォアキャスト思考とバックキャスト思考の射程を考える。それらの思考に基づいた地域の未来予測にあたっては、討議が必要であり、その討議にはフォーラムとしての議会が、市民間討議とともに第一級の位置を占める。討議による「発見・気づき」の重視である。地域の未来予測と総合計画の関係についても検討したい（江藤 2020 a b）。

① フォアキャストとバックキャストという2つの思考方法

今日、未来予測にあたって、フォアキャストとバックキャストという2つの思考がある。前者は、従来一般に活用されている思考方法であり、いわゆるエビデンス（妥当性justification）重視の思考である。不確実性や曖昧さ（uncertainty and indeterminacy）は極力排除される。後者は、不確実性や曖昧さ、未来に適合的でさまざまなアクターによる討議による「発見」が重視され、新たな価値（望ましい（望ましくない）未来像）の創造を目的としている（Dreborg 1996）。今日、バックキャスト思考が脚光を浴びているが、それらにはどちらも長所短所がある（表4参照）。

バックキャスト思考の活用には条件もある。以下の条件で有利に作動できる（木下 2015 : 68）。

- a. 問題の複雑性、多くの関係者、社会の各レベルに大きな影響を与える。
- b. 現在からの劇的な変化、不連続な変化の必要性（現在から段階的変化ではなく）。
- c. 支配的潮流による未来予測は、その潮流が解決すべき問題に含まれる。
- d. 市場が満足なコントロールを提供できない場合（問題が外部性に大きく依存している）。
- e. 時間軸が長く大きな選択の余地がある。

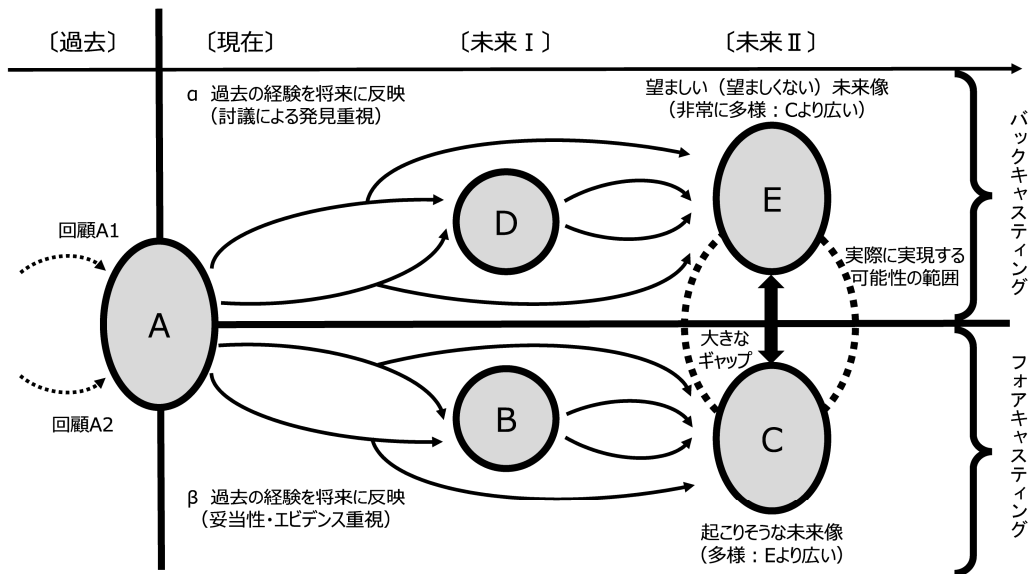
フォアキャストとバックキャスト両者は有意義である。図4は、それぞれの目標への移行過程を示したものである（概念図）。未来予測でも、過去についても（回顧）評価・判断が必要である。どちらも、不確実性がともなう。過去

表4 フォアキャストとバックキャストの比較

種類	長所	短所
フォアキャスト型シナリオ	過去・現在から外挿、あるいは、専門家に対するヒヤリングなどによって、現在を起点として起こる可能性がある将来を描くことが可能である。	描かれた将来は過去や現在の状況によって影響を受けるため、過去に例のない事象については予測に反映させることが困難である。また、その将来が描き手にとって達成すべき目標を実現しているかどうかは保証されない。
バックキャスト型シナリオ	現在の状況に関わらず、到達すべき将来像あるいは回避すべき将来像を想定することによって、現在から不連続的な変化を描くことが可能である。	バックキャストは将来から現在へと時間の流れに逆らった思考を必要とし、すなわち因果関係を逆方向に追いかける必要があるため、その実行はフォアキャストよりも容易ではない。

出所：木下（2015（一部略））。

図4 フォアキャストとバックキャストの思考の異同



注1：木下（2015）とDreborg（1996）を参照して筆者作成。

注2：Aは過去の評価、Bは短期予測（評価）、Cは中長期予測（評価）、Dは短期予測（評価）、Eは中長期予測（評価）、である。どれも討議が不可欠である。αは、新たな価値創造のために過去の経験を将来に反映させる（価値創造、発見重視）。βは、エビデンスに基づく将来展望（妥当性重視）、である。

の評価に比べて未来予測にはそれが強い。とりわけ、エビデンスに基づくフォア

キャストイングよりも、新たな価値創造を目指すバックキャストイング思考の方が不確実性は強い。この不確実性を限界があっても確定できるのは討議である。とりわけ、不確実性が強いバックキャストイングでは討議は第一級の位置を占める。討議による「発見（気づき）」の重視である。もちろん、不確実性を前提にした討議による評価・判断（発見を含めて）でも一致が見いだされるわけではない。

どちらの未来予測にせよ、未来像を設定できたとしてもそれに向かう道は、単一ではない。移行過程も含めた未来像の設定である。それも含めて討議による確定が行われる。フォアキャストイング思考は過去の問題点の改善に主眼がおかれる。それに対して、バックキャストイング思考は、価値創造である未来像に向かう成熟度の高度化に主眼がおかれる。

② 価値創造としてのバックキャストイング思考

筆者が構想するバックキャストイング思考は、将来のあるべき姿から考えること、そしてこのあるべき姿を討議によって明確化することである（日本生産性本部 2020：7）。バックキャストイング思考は、価値（将来のあるべき姿）とそれを明確化するための討議を重視する（新しい価値の創造）。つまり、あるべき姿の明確化は、当然そこに至る短期、中長期の課題を討議によって明確にすることである。その意味では、将来像の設定だけではなく、そこに至る過程を明確にすることが課題となる。

しかし、現状を無視したあるべき姿は単なる空想となる。それについて筆者は、次のように考えている。価値創造を含めたバックキャストイング思考の価値前提とフォアキャストイング思考の事実前提との関係でもある。事実前提は「事実がこうだから、どうするのか」であり、この価値前提は「この価値を重視するから、こうする」という考えである。価値前提は、「大切にしたい価値の優先順位を決めておき、全員がその順位にそって判断するので、状況や場合による違いが生まれにくい」といわれる。

この事実と価値の二項対立は、規則基準と原則基準、部分最適と全体最適、方法思考と目的思考、と関連がある。それぞれの前者は「ご都合主義になりがち」である。それに対して、それぞれの後者で考える方は「難しいし、専門的な知識も必要」である。この議論では、価値前提（及びそれぞれの後者）で考えることが重視されている（日本経営品質賞委員会（日本生産性本部） 2019a：6、岡本 2003：7

— 8) ⁽¹⁰⁾。

筆者は、これらの二項は、対立するものではなく相互に関連するもの、反復運動だと考えている。むしろ<現状=事実>の中に淘汰される価値と新たな価値が存在すると考えている。

- a. <現状=事実>は、課題はあろうとも歴史的に培われた「合理的なもの」（それなりに根拠がある）によって形成されている。
- b. 価値は、外在的な（外からもたらせる、現実とかけ離れた）ものではなく、現状の中に「未来形成的なもの」（多様な要素を束ねて方向づける）が宿っている。
- c. 価値は、固定したものではなく、その時々に変化するものであり、価値と事実との反復運動である。
- d. 価値にも、階層があり、最も大きな価値変動は、パラダイム転換である（たとえば、戦前と戦後の地方自治の原則の大幅な変更、地方分権一括法の施行は、中規模な変更）。

「地域の未来予測」は新たな価値をめぐる討議によって生み出されたものであり、未来を創造するものである。

③ 議会をめぐるバックキャスト思考の射程

二元的代表制は、現行地方自治制度ではベターな選択肢であるとしても、議会と行政の融合（癒着）や日常的な対立という両極で揺れる可能性は残されている。そこで、抜本的な制度改革も提案されている。

かつて、地域主権戦略会議、地方行財政検討会議で議論されていた融合型（首長と議員が内閣を創る議会内閣制）や分離型（イメージとしてアメリカ連邦政府）などである。憲法で規定されている議員と首長を直接選挙する二元制の呪縛からの解放も必要だろう。諸外国の地方自治制度を参考に抜本的な制度改革を構想することである。ただし注意したいのは、最善の地方自治制度はなくベターな制度を意識的に選択する意思の必要性である。どの制度でも問題を内包しているという自覚である。

(10) 日本生産性本部による事実前提と価値前提には、二項対立を超える視点はある。インサイトという概念である。「表面に現れていないような潜在的パターンを読み取ること」である（日本経営品質賞委員会（日本生産性本部） 2019 a : 7）。「顧客が無意識のうちにとっている行動のなかに、新たな価値創造の機会を読み」とることである。事実前提と価値前提をつなげる視点である。

もう1つは、市民社会に政党が根づいているかどうかを考慮し選挙制度や政党制と連動させることである。都道府県において議会内閣制（憲法の枠内で議院内閣制に類似した制度）が可能となり議員選挙を比例代表制としても、政党自体が分権化しなければ実質的な中央集権制は継続する。町村では現時点では政党選挙は馴染まない。これら2つの留意点を踏まえない提案は単なる空想となる。ともかく、中長期的には自治憲章・市憲章などで地方政府形態（自治体の基本構造）を住民が選択できる抜本改革も視野に入れたい。

効率性だけを求めるのではなく、地域民主主義の充実の視点から地方自治制度を作動させる熱き意欲とともに、そこで浮上した課題を明確にして短期と中長期の解決策を切り分ける冷静な目を養う時期に来ている。当面は、抜本的な改革は、括弧で括り、二元的代表制の作動を目標に地方成熟度評価を行うことは必要である。

4. 議会からの政策サイクルを充実させる 協働型議会の論点

(1) 議会からの政策サイクルを基礎づける協働型議会の位置

本稿で提起する議会からの政策サイクルの基礎には、協働型議会の構想がある。栗山町議会基本条例によってその生を受けた。いわば、構想から実現に向かった⁽¹¹⁾。議会基本条例制定後、さまざまな改革が行われている。より正確に言えば、『協働型議会の構想』（江藤 2004）では軽視してきた論点は、現実の住民自治の進展に伴って、新たな課題が提起され住民や議員がそれに応える改革の連鎖が生まれた。『構想』の中身は、肩ひじを張って強調しなくとも、それらの改革によって豊富化されてきた。現実が『構想』を超えている。したがって、実践と理論の弁証法を提起した『地方議会改革』（江藤 2011c）以降、協働型議会という用語を筆者は主体的には用いてい

(11) このことは、筆者がその条例を構想し創出したといたいわけではない。事実は逆である。メールを直接送付していただいた議会基本条例の原型に対して（渡邊三省（当時札幌市役所）試案）、筆者は「こういう条例が制定されればいいですね」と応えていた。とはいえ、協働型議会で提示した議会改革と、その議会基本条例が宣言した議会像は、同じ方向を向いていた。故岡本光雄・全国町村議会議長会事務次長が『協働型議会の構想』を栗山町議会に紹介してくださり、中尾修事務局長（当時）は議会基本条例制定前に、この方向は間違いないと確信する1つの要因であったと語っていただいている。

ない。

そもそも協働型議会は、地方自治の原理に由来する「当然」の構想である。同時に、この構想に即した改革も行われているのは、議員にとっては厳しくとも、協働型議会の基礎となった地方自治の原理に基づく「当然」の議会・議員活動だからである。当然であっても、議会への住民参加や、議員間（そして住民と議員との）討議の重視は、従来は軽視・無視されてきた視点である。監視は従来からも指摘されていたが、政策提言を含みこむとともに、住民参加や議員間（そして住民と議員との）討議と連結させる提案である。住民が選挙で選出した首長との間接的な協働、住民が選出した議員によって構成される議会と住民との直接的な協働という2つの意味での協働を念頭においている。協働は、恒常的な対立や融合（癒着）ではなく緊張関係による善き生産物の産出を想定している⁽¹²⁾。

この「当然」を「自然（じねん）」と読み替えてもいい。自然の「自」には2つの意味がある。「みずから」と「おのずから」である。「みずから」は主体的な意思を表し、「おのずから」は物事が勝手にそうなることを意味する⁽¹³⁾。自然とは、その2つが合致するときのことである。「みずから」ばかりだと空回りし、「おのずから」を待っていると何も起こらない。しかし、その両方が合致する瞬間がある（河合 2020：82（文語に変更））。まさに、地方分権改革に伴った地方政治の重要性という時代と、改革を行う議会・住民の意思・意欲の活動が合致してきた。その間をつなぐのが、理論である。その理論の1つに協働型議会があったのではないかと僭越ではあるが考えている。

筆者の地方議会論を「実践的に議会・議員のあり方を模索する研究」に位置づける論及がある（金井 2019：328）。その議論では、地方議会研究には実証研究と規範

-
- (12) 現行の地方自治制度の下での議会の新たな役割、議会と首長との新たな関係を模索したい。現行制度では、議員とともに首長も直接住民が選挙する。この制度では、一方の極に議会と首長が癒着することで議会が追認機関化し議会の役割を果たせない経営がある。他方の極に、議会と首長とが不毛な激しい対立を繰り返す経営がある。前者は監視が効かず、後者は不毛な対立が日常化し、どちらも住民福祉に逆行する。そこで、この両極とは異なるもう1つの方向を探っている。それは、広がっている議会基本条例の中に刻み込まれている。
- (13) 地方自治にとって、類似の用語である「自治（じち）」には「みずからおさめる」と「おのずからおさまる」という2つの意味がある。この意味を踏まえて、今後は「おのずからおさまる」ではなく「みずからおさめる」ことへの転換を強調する文脈である。本稿では、この「みずからおさめる」に時代を読み込むことを強調している。自然（じねん）の「みずから」と「おのずから」両者は、自治の「みずからおさめる」の2つの契機だと考えている。

研究があるという。二者択一ではなく、実態を踏まえた規範的提言が必要なこと、規範的提言は議会改革としてどの程度実効性を持つかも問われるという。実態に迫るには、参与観察、体験記、ルポルタージュ、暴露本／トンデモ本なども含めた様々な分析が必要とした上で、「実践的に議会・議員のあり方を模索する規範研究がある」。

「こうした系譜において重要な位置を占めるのが、自治体議会改革に関する規範的研究」として、廣瀬編（2018）、廣瀬・自治体議会改革フォーラム編（2016）（筆者も執筆している）、中邨（2016）、高沖（2018）とともに、筆者（江藤 2009、2011 c、2012、2016 a、江藤編 2015、2016）があげられている（金井 2019：330-331）。

その論及が依拠する立場は、「自治体議会に関する実証研究を背景とした規範研究である」（金井 2019：329）。資料・データに基づかない「非定型的な研究」、「実地での観察調査及び聴査を中心」とした研究を特徴としている。独特な提起や論理展開、そして行政統制論の豊富化として地方議会論が展開されるのは、非常に興味深い。とはいえ、筆者も、その論及と同様に実地での観察も活用している。また、この論及が主題とする討議広場（フォーラム）としての議会についていえば、筆者はそれと類似した機関競争主義＝フォーラムとしての議会と位置づけている（江藤 2016 b：第3章など）。

なお、好意的な評価とともに（江藤 2021 a）、課題も提起されている。協働型議会論に基づいた議会からの政策サイクルを充実、展開するには提起されている課題を探る必要がある。

（2）「希望」としての議会改革論（精神論）という論評

協働型議会の方向について賛同しつつも、「この構想には、『新しい政策サイクル』などの重要な手法が見られるものの、住民参加の点を除けば、総じて制度的担保が弱く、結局は、議会に対する『希望』にすぎなくなる恐れがある」（碓井 2017：241）、「どちらかといえば精神論に終始し、あるいは比較的細かな改革論に終わる傾向があった」（碓井 2017：259）という碓井光明による論評がある。この論評は、「構想」（空想）という非現実性という批判を超えた論評である。「より明確な『制度的担保を伴う改革』」の提示が目指されているからである（碓井 2017：241）。

丹念に読み込んでいただいております、その論文全般にわたって協働型議会が参照された上での論評・批判なので本稿でも触れたい。

① 制度論の欠如について

制度改革の欠如というのは、条例や会議規則のレベルの制度ではなく、法改正、実際は自治法改正を念頭においている。これについては、筆者の立場から2つのことを指摘したい。1つは、そもそも現行制度を使い切っていないこと、もう1つは、その枠内での改革とともに（抜本的改革は構想しつつも提示はせず（その一端は法改正として提示））漸進的改革が現実的であることである。

まず、筆者は法制度改革より現行の枠内での改革を推進した。協働型議会は、明確な議会イメージのなかった状況で、地方自治の原理に即した議会像を明確にすることが第一義的な目的であった。地方自治の原理に即したというのは、現行法体系の枠内を前提としたわけではない。とはいえ、現行法体系でも十分に活用されていない制度が多々ある。参考人・公聴会制度、議員間討議を前提とした首長等の出席義務、首長との政策競争など、いまだ十分に活用されていない。

また、法律には規定されていなくとも、多様な制度を条例等で規定することは可能である。市民フリースピーチ、議会報告会、議会への審議会設置、議会から首長への予算提言など想定すればよい。

その際、自治体の法律解釈権を尊重したい。「議会は、議会に関する日本国憲法、法律及び他の法令等の条項を解釈し、運用する場合においても、この条例に照らして判断しなければならない。」（北海道栗山町議会基本条例25②）といった条文が議会基本条例に規定されることはまれではない。自主解釈権を大いに活用したい⁽¹⁴⁾。

② 提起されている常勤議員と非常勤との二重構成の議会制度論について

この論及が所収されている著書は「抜本的改革」がタイトルになっており、各論文はそれを目的に執筆されている。当然法制度改革が議論される。そこで提起されたのが「常勤議員と非常勤との二重構成の議会制度論」である。

地方議会は、政策提言と監視機能を併せ持つ。それが発揮できないのは、雇用社会の進展に対応できず、「結果的に被用者の代表といえる議員が少なくなり、住民

(14) 「禁止されていないものは自由にやっつけていいのか」という問いに、総務省自治行政局行政課長は「具体的には、個別に考えなければいけませんけれども、一般論としてはそういうことになります。」（第29次地方制度調査会第11回専門小委員会）と答えている。総務省が解釈権を有しているわけではないが、本稿と同様な視点である。この解釈は新しい時代に即したものであり、大いに歓迎すべきである。国会も両院の規則があり、自立権は当然である。地方議会も会議規則を設けているのは、同様である（条例制定改廃の直接請求の対象からは除外）。ただし、一定の縛りが必要であり、その多くは法律によるものである。

意思吸収・代表機能を十分に発揮できない」こと、および自治体の活動範囲の量的活動と質的高度化に即した条件が整備されていないためだという的確な評価をする（碓井 2017：239）。その上で、3つの方向を打ち出す。政策形成を担う専門家とともに、多様な民意を反映させる議会・議員の育成、そしてそれらの整備にあたってコストを考慮することである（碓井 2017：241）。ここから専門家集団としての常勤議員と、多様な民意を吸収する非常勤議員という二重構成が提起されるのは1つの見解である。

議員の性格について、従来から「名誉職的なもの」か「専門職的で常勤に近いもの」かの議論がある。この議論は当初議員報酬をめぐる議論として活発化していた（衆議院1956年5月22日（大臣答弁では自治省作成の答弁資料では名誉職となっていた性格を「中間的なところ」に変更している）、東京都議会による識者へのコメント依頼（1960年））。つまり前者は、無報酬か低額が、後者は高額かある程度の報酬額が想定されていた。その後、議員の性格付けと絡まりながら、前者が民意吸収（市民性）重視（無報酬か低額）、後者が専門性の重視（高額かある程度の金額）の議論と重なる（江藤 2006 a（増補版2007）、2012）。

筆者は、市民性と専門性を分割するのではなく、統合すること（市民性と専門性を併せ持った議員）、専門家（専従職）と名誉職（ボランティア）とは別の論理に基づき議員報酬は活動量から（定数は討議できる人数から）算出することを提示した（江藤 2006 a（増補版2007））。

こうした市民性（民意吸収機能）と専門性（政策提言・監視機能）を分割してそれぞれの議員を想定することは1つの見識である。従来の分割は、全議員をどちらかに類型化するのに対して、二重構成論は1つの議会で分割する。

筆者も、これと同様なことを考えたこともある。それは「抜本的改革」の系譜である法改正を伴うことと、法改正を伴わないことの両者からである。議員報酬を検討しながら、議長・副議長とともに、委員長にも一般議員と異なる報酬が必要なことを提起してきた。その注釈で「今日では議論されなくなってきたが『多人数議会と副議決機関モデル』にも活用できる（地方行財政検討会議）。『議会内理事会』の理事と、恒常的には活動しない議員（調査研究をしない非常勤という意味ではない）の存在を認める議会制度の構想に道を開くものである」という指摘をしたことがある（江藤 2019（初出2016）：82）。「多人数議会と副議決機関モデル」は、地方行財政検討会議によって、「自治体の基本構造」として提案されたものの1つ

である。その中で、住民自治、機関競争主義の充実の視点から「多人数議会と副議決機関モデル」だけが活用できると考えていた。

二重構成の議会制度論は、この「多人数議会と副議決機関モデル」の系譜である。地方行財政検討会議は、6つのモデルの選択、碓井は現行制度と二重構成の議会制度論の選択という相違はあるが、法律改正を念頭においている⁽¹⁵⁾。

筆者の「議会内理事会の理事と、恒常的には活動しない議員」という構想は、「多人数議会と副議決機関モデル」を取り上げていることから、法律改正を念頭においている。しかし、議長・副議長、委員長の活動との関係で、そのモデルを参照していることからすれば、法律改正をしなくとも「議会内理事会と、恒常的に活動しない議員」の設置が可能であることを示唆している。ようするに、恒常的に活動する議会の「常任」委員会（恒常的に活動する委員会＝理事会）の構成である。

運営で設置する後者の場合、「議会内理事会の理事と、恒常的には活動しない議員」とを区分する際のルール化の問題を内包することになる。ただし、「希望」「精神論」と指摘される可能性はあるが、議長・副議長や委員長・副委員長などの選挙を念頭において、議会内理事会の選出のルール化を行うこともできる。

(3) 機関競争主義の限界論からの論評

機関競争主義（二元的代表制）の作動への疑問が提起されている。1つは、そもそも地方議会に政策提言能力はないというもの、もう1つは、首長等との政策競争の際に、政策提言は現実的ではなく監視を重視すべきだというものである。

① 地方議会の政策提言能力への疑問

協働型議会は、政策提言・監視機能を重視する。こうした傾向に対して、その機能は発揮できないと断言する議論がある。議会と議員・会派の影響力は区別して考えるべきであり、後者は大きな役割を果たすというものである。実証研究を踏まえた提言であるがゆえに説得的である。それに基づき地方自治の特定の運営を肯定してそれをさらにすすめる制度改革論がセットになっている。今日学界の重要な潮流

(15) この二重構成論は、少数の専門的議員と議会参画員（抽選制）が挿入される「集中専門型」にも連なる可能性はある（町村議会のあり方に関する研究会（総務省）「町村議会のあり方に関する研究会 報告書」2018年）。パッケージとして提起される「集中専門型」と「多数参画型」の選択制について、画一性を推進することから住民自治には逆行する（江藤 2019）。ただし、二重構成論は抽選制ではなくすべての議員は選挙で選出され、また権限が付与されることで、むしろ「多人数議会と副議決機関モデル」に近い。活用できる改革論である。

と連動するこの議論は、従来の地方行政に対して地方政治を強調した画期的な研究群である。したがって、この潮流に対する論評は、総合的・体系的な検討を必要とする。本稿では協働型議会と関連する事項に限定して検討したい。

「大統領制における議会を念頭において、議会の役割として政策提案の機能を期待する声は強い。議会の立案能力を向上させるための、さまざまな改革提案も出されている」として、廣瀬（2010）、江藤（2011c）、吉田（2016）が参照される。その直後に、この方向が否定される。「しかし、日本の地方議会に政策提案の役割を期待することは、現実的基盤に欠く」と断言される（曾我 2019：53-54）。この政策提案には政策提言機能と監視機能両者が含まれていると思われる。地方政治について交渉を軸に検討すれば、そもそも議会は交渉のプレイヤーにならないだけでなく（多数会派はなる）、議会の政策提言も監視機能も区分することなく一括して消極的に理解される。

議会はその政策を提案権によってでも、拒否権の行使によってでも実現するわけではない。「議会の影響力が行使されるポイントは、議場ではなく、首長との事前交渉」だからである。つまり、議員は「提案権なしでも望む政策を実現できている」から議員は提案をしないという論理になる（曾我 2019：53）。これを根拠とした議会の政策提言機能の否定・消極的な判断は、早急すぎる。都道府県を対象とした実証からの限定的な議論の問題点はある（いわゆる「総与党化」がほとんどという現実の追認）。協働型議会は、事前交渉という不透明な政治過程を是正すること、機関として議会が作動することが政策の高度化を推進すること（偏りの是正）を主軸に、現行制度を踏まえて構想されている⁽¹⁶⁾。すでに指摘しているように、この構想は実効性の検証は必要であるが（アウトカム評価）、市町村議会を中心として実現されている（都道府県でも、三重県議会などその方向を模索している議会はある）。

多様な現実を統合する理論化が目指される。そして、それを踏まえた制度改革は必要である。

(16) この潮流は、「地方政治」研究を一気に高めた。とはいえ、筆者の議論とは相違はある（江藤 2018：91-94）。筆者は、実証対象が党派・議員ではなく主として議会を中心に据えること、「与党」という多数派が存在している都道府県だけではないこと、そして地方政治を普通地方公共団体の政治だけではなく広域や狭域の政治も視野に入れ、また「執政制度」だけではなく住民、NPO等を含めた多様な主体の対立・連合を対象を広げることが強調している。

② 地方議会の政策提言ではなく監視重視に力点移動

上記の「現実的基盤に欠く」という議論と協働型議会とは対象も住民自治のイメージも異なる。前者の政策提案には、政策提言も監視も混在している。それらを区分することが一般的な理解だと思われるが（人見 2000）、筆者は統合させることを構想している。協働型議会が依拠する機関競争主義（二元的代表制）＝フォーラムとしての議会について肯定的評価をしながらも、現実を踏まえて監視機能に限定するのが現実的だという見解がある。

今井照（2017）は、二元的代表制には3つの立場があると指摘する。1つは、「二律背反を解消するために議会を優位とする」議会一元制の立場である。後述するように、現憲法でも可能な設計もできるが（自治法等の改正は必須）、本質的には憲法改正を伴うものである。もう1つは、議会と首長は「それぞれが独立し行動できるようにする」、「議会に対する執行機関の自立性」を強調する立場である。少し前まで大きな影響があったが、「現在の通説とも大きな距離」があり、今井とは異なる立場がある。

そして、最後が機関競争主義である。筆者の機関競争主義を説明した上で、その評価に向かう。まずもって高く評価したうえで、市川（2004）、中邨（2011）を参照しつつ、政策提言は現実性でも規範性でも妥当性は乏しく、監視機能を重視することが必要であるという。

すでに指摘したように、政策提言と監視を区分する議論は一般的であるしわかりやすい。協働型議会は、議案審査を重視する。一般質問・代表質問を重視する議論に対して、機関としての議案審査の重視である。同時に、監視には政策提言が含まれる。政治は価値の選択だからである。「議会からの政策形成サイクル」から「議会からの政策サイクル」への転換は、監視を含みこんだ政策提言を重視する。政策提言と監視を単純には分けられない。相互に連結している。

5. 議会改革による新たな課題の浮上：理論と実際の弁証法 —— むすびにかえて

住民自治の進展、とりわけ議会改革の新展開には、システムの開発、つまり議会からの政策サイクルの充実が必要なことを強調してきた。いわば組織変革（最近の用語ではイノ

バージョン) である。議会からの政策サイクルの展開のための新たな視点を2つ挙げて、本稿を閉じることとする。地方議会成熟度評価によるもの、そしてDXによるものである。

(1) 組織変革も視野に

本稿は議会改革を進めるための手法の1つとして、地方議会成熟度評価を紹介した。その前提が、住民福祉の向上を実現する議会からの政策サイクルである。その充実には議会の組織変革が不可欠である。地方議会成熟度評価の成熟度基準(組織成熟度)は、組織の階層性を前提に「創発性」(全体は部分の総和以上のもの)という視点に基づいている。部分と全体を意識しながら組織成熟度を測る(部分最適と全体最適)。そのための指標が状態指標である。

こうした状態指標の設定は、組織変革のために設定されている。「時間軸を基にした組織適用能力の状態を示す動態的概念」である(渡辺・平松 2007: 11)⁽¹⁷⁾。この時間軸を状態指標の高度化を目指す組織変革(狭義)と、そもそも新たな価値を創出するための組織変革、したがって状態指標自体の大幅変更(広義)、両者を視野に入れている(表5参照)。

成熟度基準を作成するにあたって、未来ビジョンを活用する。その作成ではバックキャスト思考を採用している。その際、明確に価値前提を踏まえたバックキャスト思考(フォアキャスト思考と対立する)である。この未来ビジョン、およびそれに基づき作成される成熟度基準は正解があるわけではない。もっとも重要なことは、これらの作成「過程で理解と事業実施のアイデアを得る機会となる」(神崎 2020)。合意形成が前面に出る。まさに、このバックキャスト思考は、住民自治と連結する。

なお、「事実価値」とは異なる「価値前提」を強調するが、関連はある。「未来予測の知識をある程度持った状態から理想的な未来の姿を描く作業に入る。未来に関して一定の制約条件が課されることで逆に理想的な未来像へのイメージがつかみやすくなる」(小塩・中島 2014)。まさに、討議の重要性が、未来ビジョン、成熟度基準を現実的にする。

(17) 経営品質を組織成熟度と組織変革から理解する視点は、渡辺・平松(2007)から示唆を得ている。

表5 経営品質・組織成熟度・組織変革の関係

【経営品質】	α 良質な商品・サービスは経営品質が規定する。 β 明確な目標設定に基づく組織変革（成熟度の段階と成熟度自体の変革）
【組織成熟度】	・ 統合性（創発性、全体適合を視野に入れる） ・ 時間性（成熟度の階段を登ること、および新たな成熟度の模索） → 組織変革へ
【組織変革】	（組織成熟度を踏まえた組織変革） ・ 成熟度の階段を登る（状態指標の高度化を目指す）：小文字の組織変革（狭義） ・ 成熟度基準を変える：大文字の組織変革（広義）

出所：江藤（2020 b）

（2）DXを活用した地方議会成熟度の展開

議会からの政策サイクルは、フォーラムとしての議会と重なる。その充実には、DXは有用である。それは、タブレット活用によるペーパーレス化、効率化の実現、そしてオープンデータ化というレベルにとどまらない。これらとともに、DXを「オープンプラットフォーム」≒「フォーラムとしての議会（住民・議員・首長等による公開と討議空間）」の構築に活かすことである。

① 非常事態だけではなく恒常的にもオンライン議会の可能性を

コロナ禍で一方では右往左往する議会とともに、他方では困っている住民に寄り添う議会とが二極化している。後者に属する議会の中に「オンライン議会」を実践したものもある（新川・江藤 2020）。折しも総務省は、新型コロナウイルス感染という非常事態という特別な時期に、委員会（議員協議会）等に限って、会議規則・条例を定めれば開催可能だという通知を発出している。本会議は不可となっている。

特例的な対応を超えて、恒常的にオンライン委員会を開催できる会議規則や条例を開催した議会も登場している。実践した議会もある（大阪府議会）。

また、今後の課題として本会議開催の法改正の意見書を提出している議会も広がっている。さらに、オンライン模擬本会議を開催している議会もある（天津市議会）。

そして、オンライン議会はさまざまに模索されているが、議員間だけではなく、住民がそれにかかわる手法の開発が不可欠である。この点は、次項と連動する。

なお、オンライン議会の構築にあたって、諸外国の実践も参考にしたい。その際、「技術革新にコミットするという能動的な姿勢」、およびオンライン技術に慣れること以上に「オンラインを取り巻く社会的文脈を再点検して、オンラインの仕組み

と同調させること」が必要である（牧原出「『バーチャル地方議会』を開いてみたら」『自治日報』2021年2月26日）（牧原 2021）。前述の組織変革に接合する。

② 住民自治を進めるためにDXを活用

住民自治を進めるには、＜住民－住民＞関係（住民間の討議空間）の創出、とともに＜議会・行政－住民＞関係（住民、議会、行政、それぞれの間の討議空間）の充実が必要である（江藤 2011c：終章）。後者だけでは、充実した住民参加・参画制度があったとしても、住民は原子化・個人化してしまう。前者が充実することで後者も充実する。

前者については、自主的なネットワークが生まれている。それらに基づいた住民の見解に機敏に対応するシステムの構築が模索される。

議会報告会・住民との意見交換会、市民フリースピーチ、「市政課題広聴会」（大津市議会議会会議条例70①）など創造的な議会の広聴システムが模索され実践されている。

これらの新たな動向にDXを活用したさらなる展開が必要になっている。四日市市議会（三重県）は、重要な議案について住民から意見を聞く場を設けている（議案に対する意見募集）。市民の意見を議案審査の参考とする取り組みである。各定例会月議会における重要な議案（市民サービスに大きな変化をもたらすような条例案や事業案）について、市議会ホームページにおいて情報提供を行い、住民からメール等で意見を募り、その意見を委員会での審査が行われる前に、全議員に配付する。

海外の事例なども参考に、これらのさらなる展開が期待されている。パリでは、市の予算の5%をオンラインも活用し住民が提案する参加型予算制度がある（マドリッド、ミラノでも同様な制度あり）。「DXが『新しい自治』を実現」している（市川文子「望む生き方実現する手段（耕論 DX何のため?）」『朝日新聞』2021年6月2日）。すでに紹介した四日市市議会のような制度が韓国でオンラインを使って行われ、フランスでは署名サイト上で15万筆集めた案件を諮問機関（各界の代表者によって構成）が検討し国会や政府に提言する制度がある。「DXは、統治のあり方を変える可能性も持っている」（曾我部真裕「利活用で『個人の尊重』を（耕論 DX何のため?）」『朝日新聞』2021年6月2日）。

まさに、新たな住民自治の展開であり、組織変革が行われる。バックキャスト思考に基づき新たな住民自治、議会をソウゾウ（想像・創造）することになる。

（えとう としあき 大正大学社会共生学部公共政策学科教授）

【附記】

地方議会成熟度評価にあたって、本文でも指摘しているが、日本生産性本部に設置された研究会の成果・議論を踏まえている。参加したメンバーや事務局にあらためて感謝したい。本稿は、筆者の論文を大幅に修正加筆している（江藤（2020 b、2021 a b）など）。併せて参照していただきたい。

キーワード：住民自治の根幹としての議会／議会改革の第2ステージ／
議会改革成熟度評価／協働型議会

【参考文献】

- 会津若松市議会編（2010）『議会からの政策形成 — 議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル』ぎょうせい
- 会津若松市議会編（2019）『議会改革への挑戦 会津若松市議会の軌跡 — 市民の意見を起点とし「課題解決」を図る議会へ』ぎょうせい
- 秋吉貴雄（2017）『入門 公共政策学 — 社会問題を解決する「新しい知」』中公新書
- 市川喜崇（2004）「地方議会の役割と活性化」今井照編『自治体政策のイノベーション』ぎょうせい
- 今井照（2017）『地方自治講義』ちくま新書
- 碓井光明（2017）「地方議会の構成の抜本的改革試論」阿部昌樹・田中孝男・島田暁文編『自治制度の抜本的改革 — 分権改革の成果を踏まえて』法律文化社
- 江藤俊昭（2000）「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備 — <市民—市民>関係の構築を目指して —」人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい
- 江藤俊昭（2001）「住民参加か議会の活性化か、それとも？」『地方自治職員研修』2001年7月号
- 江藤俊昭（2002）「住民自治と地方議会 — 協働型議会への改革」『都市問題研究』2002年2月号
- 江藤俊昭（2004）『協働型議会の構想 — ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社
- 江藤俊昭（2006（増補版2007） a）『自治を担う議会改革 — 住民と歩む協働型議会の実現』イマジン出版
- 江藤俊昭（2006 b）「住民自治を促進する法と条例」辻山幸宣編『新しい自治の仕組み』ぎょうせい
- 江藤俊昭（2009）『討議する議会 — 自治体議会学の構築を目指して』公人の友社
- 江藤俊昭（2011 a）「地域政治における首長主導型民主主義の精神的地位」『法学新報』第118巻第3・4号
- 江藤俊昭（2011 b）「地方政府形態と地方選挙制度：比較地方選挙制度論序説」『山梨学院大学法学論集』第68号
- 江藤俊昭（2011 c）『地方議会改革 — 自治を進化させる新たな動き』学陽書房
- 江藤俊昭（2012）『自治体議会学 — 議会改革の実践手法』ぎょうせい
- 江藤俊昭（2015）「基礎自治体の変容 — 住民自治の拡充の視点から自治体間連携・補完を考える」日本地方自治学会編『基礎自治体と地方自治』敬文堂
- 江藤俊昭（2016 a）『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
- 江藤俊昭（2016 b）「二元的代表制の『的』の意味を考える」『議員NAVI』2016年9月26日

- 江藤俊昭 (2017 a) 「地域経営のルールとしての自治・議会基本条例 (上) (下)」『議員NAV I』2017年1月25日、2月27日
- 江藤俊昭 (2017 b) 「地域経営の軸としての総合計画」『議員NAV I』2017年3月27日号
- 江藤俊昭 (2018) 「地方議会の役割 — 住民・議会・首長の新たな役割」幸田雅治編『地方自治論 — 変化と未来』法律文化社
- 江藤俊昭 (2019) 『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて — <地域と地域民主主義>の危機脱却の手法』公人の友社
- 江藤俊昭 (2020 a) 「議会改革の到達点から第32次地制調答申を読む — 地方自治制度改革と地方議会改革との連動 —」『自治総研』2020年9月号 (通巻503号)
- 江藤俊昭 (2020 b) 「地方議会評価による地域経営の高度化 — 日本生産性本部「地方議会評価モデル研究会」の成果を踏まえて — (上下)」『地方財務』2020年10月・12月号
- 江藤俊昭 (2021 a) 「協働型議会<再考> — その展開と課題 —」『山梨学院大学 法学論集』第87号
- 江藤俊昭 (2021 b) 「〔特別寄稿〕地方議会成熟度評価を住民自治改革に活かす — コロナ禍だからこそ住民に寄り添う議会を」『地方議会人』2021年6月号
- 江藤俊昭 (2021 c) 「コロナ禍の議会政策サイクルと自治体・行政計画 — 非常事態の日常化での住民自治」『ガバナンス』2021年10月号
- 江藤俊昭編 (2015) 『Q&A 地方議会改革の最前線』学陽書房
- 江藤俊昭編 (2016) 『自治体議会の政策サイクル — 議会改革を住民福祉の向上につなげるために』公人の友社
- NHKスペシャル取材班 (2020) 『地方議員は必要か — 3万2千人の大アンケート』文春新書
- 岡本正耿 (2003) 『経営品質入門』生産性出版
- 小塩篤史・中島聞多 (2014) 「未来志向でうみだす事業構想」『月刊事業構想』2014年4月号
- 金井利之 (2019) 『自治体議会の取扱説明書 — 住民の代表として議会に向き合うために』第一法規
- 河合俊雄 (2020) 『Momo ミヒヤエル・エンゲ (100分de名著2020年8月号)』NHK出版
- 神崎昌之 (2020) 「サステナブル経営におけるバックキャストリングとライフサイクル思考の活用」『Journal of Life Assessment, Japan』Vol. 16, No. 3, July 2020
- 木下祐介 (2015) 「長期的な将来社会ビジョン構想のためのバックキャストリング」西條寿人編『フューチャー・デザイン』勁草書房
- 曾我謙吾 (2019) 『日本の地方政府』中公新書
- 高沖秀宣 (2018) 『自治体議会改革講義』東京法令出版
- 辻陽 (2019) 『日本の地方議会』中公新書
- 寺島渉 (2019) 『議会改革の10年の歩み』自治体研究社
- 中尾修・江藤俊昭編 (2008) 『議会基本条例：栗山町議会の挑戦：住民と歩む議会・討議する議会・執行機関と切磋琢磨する議会』中央文化社
- 長野基 (2012) 「議会基本条例が議会活動に与えたインパクト — 制定・未制定議会の分析から」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2012年度版』生活社
- 中邨章 (2011) 「これからの地方議会と議会人の役割」『ガバナンス』2011年6月号
- 中邨章 (2016) 『地方議会人の挑戦 — 議会改革の実践と課題』ぎょうせい
- 新川達郎・江藤俊昭 (2020) 『非常事態・緊急事態と議会・議員』公人の友社
- 西出順郎 (2021) 「政策評価、その問題の本質を考える」『都市問題』2021年5月号 (Vol. 112)
- 日本経営品質賞委員会 (日本生産性本部) (2019 a) 『2019年度版 日本経営品質賞 アセスメン

ト基準書』

日本生産性本部（2019b）『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』

日本生産性本部（地方議会改革プロジェクト）（2020）『地方議会評価モデル（地方議会の成熟度モデル）』

馬場伸一（2021）「行政評価 — 期待と幻滅の四半世紀」『都市問題』2021年5月号（Vol.112）

人見剛（2000）「住民自治の現代的課題 — 地方議会・住民参加・住民投票」『公法研究』第62号

廣瀬克哉（2010）『「議員力」のススメ』ぎょうせい（第4章には、廣瀬、新川達郎、江藤俊昭による座談会が収録されている）

廣瀬克哉編（2018）『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版局

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編（2016）『議会改革白書（2016年） 議会基本条例10年』生活社

牧原出（2021）「『いわゆるオンライン会議』としての地方議会」『地方自治』第880号

松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会

吉田利宏（2016）『地方議会のズレの構造』三省堂

渡辺昇・平松庸一（2007）「経営品質メカニズムに関する理論モデルの研究 — 組織成熟度と組織変革の共通化プロセス —」『日本経営品質学会誌オンライン』Vol. 2, No. 1

Dreborg, Karl H (1996) “Essence of backcasting”, in *Futures*, Vol. 28, No.9.

Huss, William R. (1988) “A move toward scenario analysis”, in *International Journal of Forecasting*, 4.

Quist, Jacob=Philip Vergragt, “Past and future of backcasting: The shift to stakeholder participation and a proposal for a methodological framework”, in *Futures*, Vol. 38, No. 9.