

議会評価における第三者講評

大正大学地域創生学部公共政策学科 江藤俊昭

はじめに

会津若松市議会より提供のあった試行的評価に係る資料及び参考から、「評価手法の先駆性」、「論述の豊富化の必要性」、「さらなる一歩へ」として3点講評したいと思う。全体的に取り組がしっかりとしており、分科会の評価についても、各分科会で評価に違いはあったものの、それぞれの分科会ごとに切磋琢磨して政策競争を行うシステムが出来上がっている。

1 評価手法の先駆性

今回の会津若松市議会の試行的評価は、地方議会成熟度評価モデル（以下「評価モデル」という。）のガイドブックを基本にしながらも、内容をかなり変えて評価を行っている。評価モデルの作成には私も関わっていたが、今回の会津若松市議会の先駆的な取組を踏まえ、現状の評価モデルには以下の2点の弱点があることを指摘したい。

○ 評価モデルの弱点①：ルールとの連動

評価モデルを作成した日本生産性本部は、本来、企業経営に対する取組が強みである組織であるが、議会は議会基本条例などに基づいた活動をしており、議会や住民自治がこれらの民主主義的なルールを基本としているということに対する意識が弱かったため、現状の評価モデルはルールとの連動が十分ではなかったと思われる。議会プロフィールだけでなく、議会基本条例や自治基本条例を参考にして連携していくことが大事ではないかと思う。

今回の各分科会における評価では、巻末の参考に議会基本条例の各条文と評価項目との対応が記載されており、政策サイクルの評価により議会基本条例の評価を連携していくことは、今後評価モデルを豊富化していく論点になるとと思われる。

○ 評価モデルの弱点②：成果との連動

これまでも、日本生産性本部と成果との連動が大事であることは意識はしてきたものの、現時点での評価モデルガイドブックには成果との連動が書かれていない。今回の各分科会における評価では、決議や要望的意見がどのように実行されているかといった視点も評価に加えられており、アウトカム（取組によりどのような効果や影響があったのか）について、視点が加えられていることが確認できた。今後、そういったアウトカムの視点を成熟度評価にどう入れ込むかということが課題である。

この点について、私としては、視点5の振り返りの所にアウトカムや成果を含めた評価を1項目追加としてはと考えている。会津若松市議会は成果を含めた視点を持って活動している

と思うので、今回の取組は評価モデルガイドブックの豊富化に向けた実践的な提案として評価したい。

2 論述の豊富化の必要性

アウトカムの評価に関連し、もう一つの豊富化として、論述の仕方について述べたいと思う。それぞれの分科会の中間報告のつくりとして、「調査している政策課題」「政策ごとの調査研究報告」があり、その次に内部評価結果が続いている。この構成自体は分からないでもないが、中間報告の中に出てくる質疑と答弁については、なぜこの質疑が出てくるのか、答弁がどのような成果とつながっているのかということが文書からは読み取れなかった。各委員の中でこそ理解はされていることと思うが、質疑を報告に載せる理由として、「論点整理を踏まえた質疑が行われ、良い答弁を引き出すことで成果につなげていく」というストーリーがあることを、読み手が理解できる論述の仕方が必要である。

また、この「①政策課題の設定⇒②論点整理⇒③質疑・答弁⇒④成果」という流れは、全ての分科会に当てはまっていると思われるので、全体の総論としての記述が欲しい。加えて、各分科会での質疑やそれによる成果が出てくる前段に論点整理があることから、それぞれの分析をした上で内部評価を検討いただきたい。恐らく質疑・答弁は成果として取り扱っていると思われるが、考え方によっては参考資料としても良いのではないかと思う。内部評価結果を全面に出した上で、その読み込みのための資料として中間報告を活用するということも考えられよう。そうすべきという断言まではいかないが、読み手側からの問題提起である。

3 さらに一歩へ

成熟度評価モデルは議決責任から政策サイクルへの連動の中で出されているが、議会には住民自治を推進する役割もあると思われる。このことから、議決責任重視型の政策サイクルを含み混んだ住民自治の根幹としての議会を視野に入れて取組を行っていく必要があると考える。今回の日本生産性本部からの意見においても、執行機関や市民との関係をどうするかという議論があったが、恐らくこの住民自治の部分にも連動する内容であり、理論化はまだできてはいないが、今後の課題としてお伝えしておきたいと思う。

会津若松市議会は議決責任を最初に打ち出した議会であり、政策サイクルを回した成果を出さなければならないと考える。議会改革当初の会津若松市議会は「政策形成サイクル」として、提言型の仕組みを念頭に置いていたと思われるが、現在はそれにアウトカムも加えた形で、議会側から見ていこうと評価モデルによる評価を実践している。評価における成果という点で見れば、市長との関係において、どのような政策競争が行われているかも視野に入り、住民との関係についても常に意識を持った議会活動が行われることとなる。これは議会を主語にしていながらも、執行機関や住民との関係が入ってくるということだ。とは言え、評価モデルは議会からの政策サイクルを意識したものであるもので、市長、住民を巻き込むことを全面に出すよりは、視野に入れるといった形で評価していくものとなるだろう。

しかしながら、この間の会津若松市議会の理論と実践は、議会だけのものでなく、自治を作り出そうとする観点が伺える。総合計画や自治基本条例、議会基本条例といった自治を作り出す軸となるルールをしっかりと描きながら政策サイクルを回しており、市民や執行機関を巻き込んだ形でのルール作りや実践が行われている。議会を中心にしながらも、自治の在り方を問いていこうという議論が進められているように思う。第26次地方制度調査会答申の頃から、住民自治の根幹は議会にあるという表現がなされてきたが、その言葉に鑑みれば、議決責任だけでなく、住民、執行機関との3者を統合する場を設定するのも議会の役割ではないだろうかと思う。単なる二元的な制度に止まらず、住民や執行機関を巻き込む場として議会を捉えていく必要があり、私が提唱する「自治を担うフォーラムとしての議会」というイメージもそれに合致する。

また、住民を念頭に置き政策に生かしていくだけでなく、自治の主体として住民を位置付けていくことについても考える必要がある。住民や執行機関を巻き込んだフォーラムとしての議会の在り方を問うていくことが自治力の向上につながっていくと考える。機関競争主義（正当性では対等、政策過程全体にわたって政策競争、政策過程全体に住民参加・統制）の上で制度的に考えれば、議会という場においては、参考人招致や公聴会の制度があり、執行機関を呼んで色々な議論ができる機会もあるが、最終的には議会の議決が重要となる。議会は住民自治の根幹であり、だからこそ議決責任を持っているのではないかと思う。そのように考えた図が参考1の図であり、会津若松市議会では評価の基本的な考えに置いている。

成熟度評価の考え方として、日本生産性本部はバックキャスティング（目標となる未来の姿を定めた上で現在の姿を振り返る）の思考方法を用いている。目前の課題を追求するだけでなく、どういった住民自治を作っていくかという視点で思考していくものである。日常的な改革は全国のような議会が行っているが、それは目前に迫ったものに対する改革であり、他の取組を真似している改革でもあるが、提言などを実施しても成果まで検証している議会は少ないのではないだろうか。会津若松市議会はそうした事実前提だけでなく、住民自治を進めるための議会の役割を明確化しており、地方自治法に対しても、従来の総務省が理解しているような理解でなく、価値前提を踏まえてどういった自治をつくっていくかについて、バックキャスティング的な思考を行っているので、それが議会プロフィールの議論などでも展開されているのではと思う。バックキャスティングの議論というのは、議会改革・自治体改革の議論だけでなく、地域をどういう方向に変えていくかという執行方法の応用であり、全体でそういった考えを持たないと、これからの縮小社会は乗り切れない。

おわりに

講評として大きく三点を述べさせていただいた。1点目の取組の先駆性に関しては、日本生産性本部から、会津若松市議会の取組を踏まえ、評価モデルを改訂する旨の発言もあったところである。また、2点目の報告書の記載方法などの技術的な面については、議員だけが分かれば良いと

いう話ではなく、住民の理解が必要であり、分かりやすさが大事である。先般会津若松市議会が発行した「議会参加ガイドブック」にも収斂できるものとして今回の取組を描いていると思われるので、次期においては念頭に置いて報告書を作成いただきたい。

その上で、さらなる一歩として、議決責任から生まれた政策サイクルはもちろん大事であるが、住民自治の根幹から見ても、自治を作り出す主体として議会の在り方を評価の基本的な考え方として議論することは画期的なことである。現在、この実践に対する理論の構築はそこまで進んではいない状況にあるが、引き続き議論を通じ考えを深めていきたいと思う。