



Title	地方議会向けサマースクールの開催について
Author(s)	水澤, 雅貴
Citation	年報 公共政策学, 7, 309-319
Issue Date	2013-05-17
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/53310
Type	bulletin (other)
File Information	APPS7_017.pdf



[Instructions for use](#)

地方議会向けサマースクールの開催について

北海道大学公共政策大学院公共政策学研究センター研究員
水澤 雅貴*

北海道大学公共政策大学院（公共政策学連携研究部・公共政策学教育部）では、8月2日（木）・3日（金）の2日間、地方議員向けのサマースクールを開催した。

このサマースクールは、地方分権が本格化する中、自治立法権の担い手としてその役割がますます重要となっている地方議会の活性化に寄与することを目的に、大学・大学院の取組としては全国初の試みとして、2008年にスタートしたものであり、本年は第5回目、道議会、市議会、町議会議員ら40名の参加を得て実施した。

議会改革の問題から、議員活動、議会運営の実務上の課題などについて、講義を通じて理解を深めるだけでなく、受講者自らが考え、情報・意見を出し合い、議論することで相互研鑽を図ることを狙いとするもので、大学・大学院の取組として、このような地方議会議員向け研修を、宿泊を伴う集中講義・グループ討議形式で実施するのはユニークと言える。

また、当大学院の機能を活用して実施するこのスクールは、当大学院自身が、公共空間を担う諸主体の中の一つとして、積極的に社会的役割を果たしていこうとするものであり、当大学院の社会貢献活動の一環と位置付けることができる。

以下、今回のサマースクールを総括する。

1 サマースクールの概要・日程

サマースクールの概要及び日程は次のとおりである。

概 要	
1 主 催	: 北海道大学公共政策大学院
2 後 援	: 北海道市議会議長会 北海道町村議会議長会
3 開催期間	: 2012年8月2日（木）～8月3日（金）
開催場所	: 北海道大学（札幌市北区北9条西7丁目）
4 対象・定員	: 地方議会議員及び地方議会議員を志す方。定員20名程度
5 受講料	: 8,000円（宿泊代含まず）

* メールアドレス：koukyou-seisaku@goo.jp

＜HOPS 2012地方議員向けサマースクール日程＞

月 日	時 間	内 容
8月2日 (木)	12:45 ~ 13:00	受付
	13:00 ~ 13:10	開講オリエンテーション 開講あいさつ 北海道大学公共政策大学院院長 宮脇 淳 写真撮影
	13:25 ~ 14:55	◆これからの地方議会改革 北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根 ◆地方議会改革の動向と課題—事務局側からの視点 議会事務局研究会所属 高沖 秀宣 (前三重県議会事務局次長)
	15:05 ~ 16:35	◆議会基本条例制定のビフォー・アフター 北海道福島町議会議長 溝部 幸基
	16:45 ~ 17:45	◆道内地方議会へのアンケート調査結果報告 「2012 自治体議会を活性化するための環境調査」 北海道大学公共政策大学院 HOPS 院生 NPO法人公共政策研究所 水澤 雅貴
18:00 ~	◆受講者の自己紹介、地方議会改革・活性化に関する情報・意見交換 北海道大学公共政策大学院教授 生沼 裕	
8月3日 (金)	9:00 ~ 12:00	◆＜グループ別討議＞地方議会改革・活性化の現状と課題 A班 北海道大学公共政策大学院教授 石井 吉春 B班 北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根 C班 北海道大学公共政策大学院教授 生沼 裕
	13:00 ~ 14:30	◆＜全体発表・意見交換＞地方議会改革・活性化の現状と課題 北海道大学公共政策大学院教授 石井 吉春 北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根 北海道大学公共政策大学院教授 生沼 裕
	14:40 ~ 15:00	閉講オリエンテーション 修了証書授与・閉講あいさつ 北海道大学公共政策大学院院長 宮脇 淳

2 サマースクールの特色

今回のサマースクールの企画に当たり、次のような特色を意図した。

- ① 長期離席が難しい地方議会議員等に配慮して日程を2日間とし、密度の濃いスクールとすること
- ② 地方議会改革の動向と課題、議会基本条例制定の効果等について、研究者の研究成果（理論）と地方議会改革の当事者の生の熱い声（実践）を聞く機会を設けること
- ③ NPO 法人公共政策研究所と公共政策大学院院生が本年度行う道内地方議会へのアンケート調査結果（実態）について速報し、議会の活性化について参加議員との意見交換を行うこと
- ④ 全国初の「文理融合型」公共政策大学院として、「理論と実践の架け橋」を重視し、政策立案能力を有する有為な人材の育成に力を注いでいる当大学院の特色を生かし、参加者が自ら考え、参加者間の討議、意見交換・情報交換し、発表する機会を多く設けること

3 募集と応募状況

サマースクールの実施に当たっては、北海道市議会議長会と北海道町村議会議長会の後援を受け、両団体が有するネットワークを活用して、受講者の募集に協力をいただいた。この場を借りて改めて感謝申し上げる次第である。

受講者の募集に当たっては、道内市町村議会事務局に募集案内をメール送付したこと、北海道議会事務局と札幌市議会事務局に直接募集案内を持参し、議員の皆さんへの直接配布をお願いしたこと、その他、北海道大学及び当大学院のウェブサイト以案内を掲示するとともに、マスコミへの資料提供を行った。

今回の募集定員は、例年と同じ20名とした。募集開始直後から、昨年受講した地方議員からの応募や首都圏の地方議員からの応募照会があるなど、関心が高く、締切日（6月15日）の時点で応募者は42名と大幅に定員数をオーバーする応募者に達した。

4 受講者

受講希望者が定員数をオーバーしていたが、今回のサマースクールでは特別な選考は行わず、希望者全員の受講を受け入れることとした。

その後、2名の辞退者が出たため、最終受講者数は40名となった。

受講者の属性を分類すると、次表のとおりである。道内からの参加者は39名で、道外（千葉県）からの参加者が1名であった。団体の区分別では、都道府県議会議員は

表1 男女比率

性別	人	比率
男	32(17)	80%
女	8(1)	20%
計	40(18)	100%

(注1) ()内は2011年実績（以下同じ）

表2 受講者の道内・外比率

区分	人	比率
道内	39(17)	97%
道外	1(1)	3%
計	40(18)	100%

表3 現職・議員志望者の構成

区分	人	比率
現職	37(13)	93%
議員志望者	3(5)	7%
計	40(18)	100%

2名、市議会議員が11名、町村議会議員は24名と現職議員の比率が93%であった。また、今年度の特徴は、北海道大学公共政策大学院と連携協定を結んだ芽室町議会から6名の応募があるなど複数人応募議会が10議会、26名（65%）と去年の複数人応募議会が1議会、2名であったことと比較しても、今年は会派やグループによる複数人応募議会が多かったこと、また、女性議員の応募（今年8名、前年1名）が多かったこと、議会事務局長が2名（前年0名）参加したことがあげられる。

年齢別では、最小年齢32歳～最高年齢78歳で、平均年齢56歳（前年51歳）であった。

議員経験別では、1期・2期のフレッシュな議員が64%を占める一方、3期以上のベテラン議員が36%で、その中には現職の議長が2名含まれている。ベテランクラスでも、これまでの議会活動に変革の必要性を感じ、改めて勉強して、議会活動・議会改革に活かしたいとする意欲的な方が多かった。

表4 現職の経験状況

区分	1期目	2期目	3期目	4期目	5期目	計
現職(人)	13(4)	11(4)	5(3)	6(0)	2(2)	37(13)
比率	35%	29%	15%	16%	5%	100%

表5 年齢構成（()内は2010年実績）

区分	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	計
受講者(人)	3(5)	5(3)	18(4)	13(6)	1(0)	40(18)
比率	7%	12%	45%	33%	3%	100%

(注2) 再受講生 9名(23%)

5 スクールの内容

スクールの内容については、1の概要・日程のとおりであり、目下の重要課題である地方議会改革等をテーマに、研究者と地方議会改革の当事者の講義・グループ別討議等を設定した。

5-1 事前学習

当スクールは、少人数方式により受講者が自ら考え議論することを特色の一つとしており、2日間にわたる議論をやり多いものとするため、事前学習として次のテーマに関する意見等の事前提出を各受講者をお願いした。

(1) あなたが所属する（又はあなたが目指す）議会の議会改革・活性化（議会基本

条例含む)に関するこれまでの取組、現状と課題、今後予定されていることについて

- (2) 地方議会改革・活性化（議会基本条例含む）に関し、他の受講者から聞きたい事項・意見交換したい事項等について
- (3) 「課題設定型議会」に必要と考えられる次の4つのプロセス（①～④）における議会の在り方に関して
 - ①住民参加による地域課題の発見と共有（議会や委員会等主催の住民との対話の場ほか）
 - ②課題を踏まえた議会内の討議と合意形成（議員間の自由討議、議会事務局体制の充実ほか）
 - ③行政（執行部）と議会の課題共有と討議（通年議会、一問一答方式、反問、政策討論の場の充実ほか）
 - ④住民への説明（議会情報の公開・提供の充実、議会や委員会等主催の議会報告会ほか）

ここでは、受講者が事前提出した（3）「課題設定型議会」に必要と考えられる4つのプロセスにおける議会の在り方に関する主な意見等を整理してみる。

まず、①の住民参加による地域課題の発見と共有と④の住民への説明を合わせた「課題発見と検討結果説明（対住民）」に関して、次のような課題提起があった。

- a 町長が移動町長室や町長室開放を行い、住民の課題発見や課題共有を行っている中で、議会は何をすればいいのか。住民との対話の主導権は、議会ではなく首長となっている。
- b 地域課題を聞くには議員個人の後援会や地元聞く方が詳しく聴き取れると考える議員が多く、住民との対話を議会に提案しても、議員個々の賛同を得ることができない。
- c 議会報告会では、住民は自らの利害に関する案件には興味を示すが、直接影響の無い案件には全く興味を示さず、議論が低調であった。議論が進むアイデアはないか。
- d 議会報告会では、議員も説明に慣れていないこと、住民も話すことに不慣れなこともあり、話題が広がらなかった。

一方、②の課題を踏まえた議会内の討議と合意形成と③の行政（執行部）と議会の課題共有と討議を合わせた「マネジメント（議会内、対執行部）」に関しては、次のような課題提起があった。

- a これまで、議会では行政側からの提案に対する賛否に終始し、議員自ら課題を提起して討議・合意形成に至ったという経験は無い。
- b 付託案件や所管調査のための委員会ではなく、委員会でテーマを決めて自由討議ができれば面白い。特に、将来的な課題をテーマに話し合いができればいい。

- c 自由討議には委員長等の議論集約能力が欠かせない。論点と争点をまとめる能力を養うべきである。
- d 議会の華は議論である。しかし、議論を繰り返すほどに、つまらない結論に落ち着くことが多い。
- e 行政と議会は対立的な構造となりやすいため、情報共有がなかなかできない。意識の上では、行政も議会も「住民全体の福祉向上のため」という意識を互いに持つことが重要ではないか。

このように、議会としての住民との対話、議会報告会、議会内の自由討議、行政と議会の課題共有と討議など、議会の活性化がなかなか思うように進展しないことへのいら立ちを感じさせる課題提起が目立った。

5-2 講義・講演

スクールでは、まず、当大学院の山崎幹根教授から「これからの地方議会改革」と題しての基調講義が行われた。山崎教授は、「自治の質を高めることが今求められており、地方議会の役割は大きい。地方議会に今求められていることは、議会活動を住民に理解してもらおう努力や議員の行動が形となる議会での議員の質問力向上である。さらに、二元代表制の一翼として、首長の暴走を抑制するという役割も求められている」「地方議会改革は進化・多様化の時代を迎えており、それぞれの地方議会に合った改革が必要である」といった指摘を含む地方議会改革全体を俯瞰した内容の講義が行われた。

続いて、長年、議会事務局職員の立場で議会改革に携わってこられた高沖秀宣講師からは、「地方議会改革の動向と課題—事務局側からの視点」と題してご講演をいただいた。高沖講師は、「今の自治体議会改革は初動期を経て第2期に入ったのではないか?」と話を切り出され、自治体議会改革4期(段階)仮説として、「(初動期)改革が始まり、議会基本条例を制定するまで。(第2期)議会基本条例に基づき、政策形成機能の充実・強化を図る→通年議会となり、議会の在り方が変わる。(第3期)議会に予算編成権を与え、本格的な二元代表制へ(事務局に財政担当課・法制担当課を設置する等の事務局改革)。(第4期(完成期))議会主導型行政・議会一元制へ移行。」という、議会の発展段階説を述べられた後、地方議会をめぐる厳しい見方として、江藤俊昭氏(山梨学院大学法学部教授)の主張と朝日新聞(H23.2.17)の記事の紹介をされた。江藤教授の主張からは「①閉鎖的な議会から、住民に開かれ、住民参加を取り入れる住民と歩む議会に変わること、②執行機関の追認機関から、それと切磋琢磨していく議会に変わること、③議会が、議員・会派による執行機関への質問だけの場から、議員同士の討議を中心とした議会運営に変わること」が今の議会にとって急務であるとの指摘を、また、朝日新聞の記事からは「なくそう『3ない議会』」として、①首長提出議案の無修正・否決 ②議員提出の政策条例なし ③議員個人の

議案に対する賛否状況の非公表」を紹介され、「議会不要論の払拭」と「市民の立場から様々な問題点や課題を捉え、それらを解決するために備えておくべき議員としての能力、すなわち、審議能力、政策形成能力、政策立案能力などの議員の資質向上」を行うべきと述べられた。

さらに今後の課題として、「地方政府」としての自治体議会の可能性に関して、「憲法が想定している『二元代表制』は、権力の乱用による弊害を抑制しようとする仕組みであり、首長の語る「民意」と議会の語る「民意」が相互に牽制しつつ前進する仕組みであるはずだが、果して、『二元代表制』は実践されているか？議会は眠っていないか？」との厳しい指摘があった。最後に、「議会に対する厳しい見方にもめげず、議会が自ら政策提案が出来ること、首長だけの提案ではいずれ政策面で限界が来る。議会が首長と政策提案を競い合うことで、自治体として政策のレベルアップが期待される。議員として現行法制下でやれることは、まだまだたくさんあるのではないかと、各々議会に戻ってやるべきことをやってほしいとの激励があった。

会場からの質疑では、「政策づくりと議会事務局との関係」について、「事務局職員を巻き込んで予算等の勉強をして欲しい。議員が職員と一緒に政策づくりの雰囲気をつくることから始めて欲しい」、続いて「通年議会の意義」についての質問に対しては、「任期中すべて活動することになり、議会の在り方、議会事務局の在り方を変えなければならない。議会は一年中審議可能なので、修正案や代案を出すことから始めて欲しい」、最後の質問として「自由討議と会派の関係」については、「会派があれば自由討議が進まないと考えられているが、委員会で、委員長が論点を定めて自由討議をすれば、会派内の話にとらわれることなく討議が出来る。論点の絞り込み等議会事務局と討議のシナリオをしっかりと作り上げることが大事」とのサジェスションがあった。

続いて、地方議会改革のフロントランナーである北海道福島町議会の溝部幸基議長から「議会基本条例制定のビフォー・アフター」と題してご講演をいただいた。溝部議長からは、次のような話があった。「議長に就任した平成11年から『開かれた議会』を目標に議会改革に取り組んできた。改革の視点として、1点目は、二元代表制としての議会の役割は何なのか、議会の主役は議員であることをしっかりと自覚し、従来の行政依存・追認の議会活動から脱皮し、主体性を持って議会の意思決定するにはどうしなければならないかという視点。2点目は、4年に一度議員を選挙する住民の意向を行政に反映させるための住民参画で、議会活動を住民によく理解してもらうために情報を共有するという住民の側に立った視点。3点目は、地方分権改革、三位一体改革、市町村合併推進等々、国全体が大きく変動している社会情勢の中で保守的な議会・行政といえども、変わっていかなければならないという視点。この三つの視点で、全国の先進事例を参考にしながら『気がついたことから・できる事から』を合言葉に現行法でできるものから順次取り組んできた。」と、続けて、議会基本条例

への思いを込めて、「議会基本条例の前文には、『開かれた議会』づくりの集大成として、決してこの改革を後退させてはならないとの強い思いが込められており、合議制の議会と独任制の町長が緊張関係を維持しながら、政策をめぐる立案・決定・執行・評価(監視)における論点・争点を明確にし、善政を競い合うとして、改革の3つの視点(①わかりやすく町民が参画する議会、②しっかりと討議する議会、③町民が実感できる政策を提言する議会)を忘れることなく、不断の努力を続けることを約束している。」と、その熱い思いを受講生に語り掛けられた。

会場からは、「福島町議会と議会事務局との関係」について質問があり、溝部議長から、「福島町の議会事務局体制は、正職員(事務局長、総括主査、主事)3名、臨時職員1名の計4名であり、監査委員事務局を兼務しているが、同規模の町村議会事務局としては平均を上回る状況にある。過疎化に歯止めが利かない小規模自治体の議会は、どうあるべきかの議論もあるが、地方分権改革が進行する中で議会の役割は拡大し、責任もますます重くなっている。事務局の人的体制(質量的)が課題であり、当面、人事交流で質的な体制強化を目指す事で妥協せざるを得ない。二代表制の一翼を担う議会として、しっかりと行政と対峙し、その役割を充分果たすためには、議会事務局の体制強化も必須の要件だ。議会事務局の役割は、①議員対応(情報収集・庶務等)、②行政対応(調整・情報共有等)、③住民対応(広報広聴・協働参画等)と大きく三つある。小規模自治体の議会議員の専従状況を考慮すると、行政側と比較し、まともに討議をする体制となっているとは言えず、事務局に依存する度合いが高くなっている。しかし、財政悪化の状況下では、経常経費で大きなウエイトを占める人件費の抑制が課題となり、厳しい職員定数管理のもと、議会事務局の人員増は、全く不可能であり逆に削減を求められている状況にある」と回答された。

なお、ご多忙の中、快く出講をお引き受けいただいた高沖・溝部両氏には、改めて深く感謝を申し上げる次第である。

最後に、私水澤(NPO 法人公共政策研究所理事長)と当大学院公共経営特論I受講の院生7名により、本年度院生の協力の下当研究所が実施した道内地方議会へのアンケート調査結果(速報値)の報告を行った。当該実態調査を分析することにより、道内自治体議会が課題設定型議会(前述)になっているかどうかの評価を行ったが、重要ないくつかの指標の評価結果から、道内自治体議会は課題設定型議会には道半ばという結論となった。なお、当該調査結果をまとめた報告書は当研究所のホームページ¹⁾に既に掲載してあるが、ご参照いただければ幸いである。

5-3 グループ別討議

事前学習や講義等を踏まえ、グループ別討議では、事前学習の「①住民参加による

1) <http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/essay.html>

地域課題の発見と共有と④住民への説明」を討議するAグループ（1～3班）と、「②課題を踏まえた議会内の討議と合意形成と③行政（執行部）と議会の課題共有と討議」を討議するBグループ（1～3班）に分かれて、熱心な議論が行われた。

各班は、3日午前中に班毎に議論したことを手際良く模造紙にまとめ、同日午後の全体会においてそれぞれ発表・意見交換を行った。Aグループ（1～3班）とBグループ（1～3班）の各発表のポイントは、概ね以下のとおりである。

◎Aグループ

・現状と課題について

- a 住民は議会に対する関心がない。また、議会も、住民との対話の機会が少ないことを良しとして来たのではないか。
- b 首長が行う懇談会や町政報告会と、議会が行う議会報告会との違いを住民の側に分かってもらえない。
- c 昨年、議会と住民との対話の場を初めて設けたところ、住民から議員一人ひとりの議会活動を聞かれ、何のための対話の場であったのか疑問を持った。住民との対話の持ち方には工夫がいる。

・解決策について

- a チーム議会として地域に出向き、地域課題を住民と共有する試みが大切であり、住民の議会への関心を高めることで、議会への信頼を取り戻せる。
- b 議会報告会を行って来て、議会と行政の区分ができなかった住民も、回数を重ねるにしたがって、理解出来るようになった。重要なことは、議会と住民との対話を継続することであって、一度や二度でやめてはいけない。
- c 議会と住民との対話では、まちの課題の説明やまちの課題を住民から引き出すことはなかなか難しい。しかし、難しいでは済まされないので、議員の資質向上を図らなければならない。

◎Bグループ

・現状と課題について

- a 議員間の自由討議は本会議では行われていない。先輩議員が本会議で賛否を言ったことに反対などできない。議場で討議する仕組みが必要だ。
- b もともと、議会は首長からの提案を追認する体制になっているため、原案を示さなければ、議論そのものも展開できない。
- c 議員自ら議案を考えることも、議員間で討議することも不慣れである。
- d 議員の資質が伴っていないことから、一問一答方式の利点や技法の習熟がされていない。

・解決策について

- a 議員間の自由討議については、議会基本条例や正副議長の申し合わせなどによって一定のルール化をすることで、自由討議がしやすくなる。

- b 自由討議については、進行方法や論点・争点の整理方法などの整理がまず必要で、そのための研修会を開催してはどうか。
- c 一問一答方式による質問が、議員個人の満足のためでなく、住民のための質問であることを再認識することが大切である。

なお、グループ別討議の発表後の全体での意見交換では、「議会改革」に関して「チーム議会として、改革を継続すること」などが確認された。

このように、一步一步の実践が大きな改革に繋がることを受講者全員が共有、確認できたことが、本サマースクールの成果の一つと言えよう。

6 今後に向けて

サマースクール終了時に受講者全員にアンケートを実施した。アンケート結果（抜粋）は次のとおりである。これを見ると、サマースクールの開催回数については、「年1回程度」が76%に対し、「年2回程度」を望む声が21%、1泊2日の期間については、「ちょうど良い」が78%、「短い」「やや短い」が16%と、「年1回」で「1泊2日」の希望が多かった。さらに、今後のサマースクールのテーマとしては、表8にあるように「議会改革」、「政策立案」、「住民参加」など多様な意見が寄せられた。

また、アンケートの自由意見欄の主な意見等については、次のとおりである。

- ・大変勉強になりました。2日目のグループ別討議も内容のある話で、充実した日々でした。今後の議会活動に活かせる様にします。
- ・今回で3回目になりました。毎年内容が深まって来て、充実したものとなっている。道や他の市町村の方々と話が出来ることが何よりの収穫です。もっともっと勉強していかなければと考えています。
- ・事前学習した内容について議論する方式は、課題を掘り下げられるので良い。また、他の自治体の議員の方と情報交換する機会はあまりないので、良い場となりました。

◇アンケート結果（抜粋）

表6 このような議員向けスクールの今後の開講について、どのように思いますか？

年1回程度	28	76%
年2回程度	8	21%
未記入	1	3%
計	37	100%

表7 1泊2日の期間はいかがでしたか？

やや長い	1	3%
ちょうど良い	29	78%
やや短い	1	3%
短い	5	13%
未記入	1	3%
計	37	100%

表 8 今後議員向けスクールを開催する場合、どのようなテーマを取り上げたらいいと思いますか。

(1) 議会に関するテーマ

議会改革のあり方 (9件)	議員の政策立案力 (9件)	議会の町民参加のあり方 (6件)	議員の資質向上 (5件)
自由討議の具体的手法 (3件)	広報・広聴の充実 (2件)	議会事務局の役割強化 (2件)	議員報酬・議員定数 (2件)
会派 (1件)	議決事項の拡大 (1件)		

(2) その他のテーマ

自治体財政 (2件)	市・町立病院のあり方 (2件)	デマンド交通 (1件)	子育て支援 (1件)
消防の広域連携 (1件)	脱原発 (1件)	社会保障 (1件)	外交問題 (1件)
税制 (1件)	農政 (1件)	公共事業 (1件)	男女共同参画のあり方 (1件)

- ・素晴らしい機会をいただきました。また、参加している議員の方々も意識が高い方が多く、討議も実り多いものでした。
- ・サマースクールは情報量も多く、良かった。全体的に志の高い会であり、議員になって良かったと再確認できた。各市や町に、北大の学生が来て意見を聞かせてほしい。

このように、受講者からは感謝と今後のサマースクールへの期待の声が数多く寄せられたところである。来年度のサマースクールの在り方については、これらのアンケート結果を踏まえて、今後、検討していく必要がある。

最後に、今回のサマースクールを一つの契機として、受講者同士が幅広くネットワークを形成し、今後も情報交換をしながら同志を増やし、各地域で議会の活性化や地域の振興にますます取り組んでいかれることを期待したい。