



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	HOPS 2013地方議員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, 8, 155-168
Issue Date	2014-05-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59395
Type	other
File Information	ASSP8_012.pdf



HOPS 2013 地方議員向けサマースクールの開催について

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21日（水）・22日（木）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・大学院が単独で取り組むもの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る。本年は第6回目として、北海道内の市町村議会議員ら56名の参加を得て実施した。

このスクールは、地方議会・議員のあり方から、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、議論することにより相互研鑽を図ることをねらいとするものであり、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全国でも例のない取組ではないかと思われる。

また、本大学院の機能を活用して実施するこのスクールは、本大学院自身が、公共空間を担う主体の一つとして、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、本大学院の社会貢献活動の一環と位置付けることができよう。

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。

- | | |
|----------|--|
| 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 | : 2013年8月21日（水）～8月22日（木） |
| 4. 開催場所 | : 北海道大学（札幌市北区北9条西7丁目） |
| 5. 対象・定員 | : 地方議会議員及び地方議会議員を志す方。
1日コースは定員なし、2日間コースは定員20名程度 |
| 6. 受講料 | : 1日コース6,000円、2日間コース8,000円（宿泊代含まず。） |

* 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
メールアドレス：koukyou-seisaku@goo.jp

＜HOPS 2013地方議員向けサマースクール日程＞

月 日	時 間	内 容
8 月 21 日 (水)	12:45 ～ 13:00	受付（5 番教室）
	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 山崎 幹根 写真撮影
	13:25 ～ 14:25 (1 時間)	＜座学＞（5 番教室） ◆政策立案の基本 北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳
	14:35 ～ 16:05 (1.5 時間)	◆議員提案の条例立案のポイント 北海道大学公共政策大学院教授 岸本 太樹
	16:15 ～ 17:45 (1.5 時間)	◆自治体財政（予算・決算）の見方とチェックポイント 北海道大学公共政策大学院教授 石井 吉春
	17:50～17:55	1 日コース修了証書授与 北海道大学公共政策大学院院長 山崎 幹根 (エンレイソウ)
	18:00 ～ 19:30	◆意見交換会（夕食懇談会・立食・会費制）
8 月 22 日 (木)	9:00 ～ 12:00 (3 時間)	＜演習・グループ討議＞ ◆ケーススタディの検討（三重県伊賀市議会基本条例等の事例演習） (W401) A 班 北海道大学公共政策大学院教授 石井 吉春 (W406) B 班 北海道大学公共政策大学院教授 蛭子 准吏 (W407) C・D 班 北海道大学公共政策大学院教授 原田 賢一郎
	13:00 ～ 14:30 (1.5 時間)	＜演習・全体討議＞（W101） ◆ケーススタディの検討結果の発表・意見交換 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 蛭子 准吏 北海道大学公共政策大学院教授 原田 賢一郎
	14:40 ～ 15:00	◆閉講オリエンテーション 2 日間コース修了証書授与・閉講あいさつ 北海道大学公共政策大学院院長 山崎 幹根

2 今回のサマースクールの特色

今回のサマースクールについては、次のような特色を有するものになるよう企画した。

- ① 2日間の日程確保が難しい人々等に配慮して、従来の2日間コース（座学・演習）に加えて1日コース（座学のみ）を新設したこと。
- ② 1日目は、理論編として「政策立案の基本」の座学、実践編として「議員提案の条例立案のポイント」と「自治体財政の見方とチェックポイント」の座学を行い、基礎的課題解決能力の習得を図るようにしたこと。
- ③ 2日目は、三重県伊賀市の自治基本条例と議会基本条例の事例をケーススタディとして取り上げ、「事前学習」・「グループ討議」・「全体討議」からなる演習を行い、実践的課題解決能力の習得を図るようにしたこと。
- ④ 議員同士及び議員と本大学院教員・学生との意見交換・情報交換の時間を十分に確保するため、意見交換会の時間を夕食と兼ねて設定したこと。
- ⑤ 「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本大学院の特色を生かし、参加者が自ら考え、参加者間の討議を通じて意見交換・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、受講者の募集に御協力いただいた。この場を借りて改めて感謝申し上げる次第である。

さらに、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信するとともに、北海道議会事務局及び札幌市議会事務局には募集案内を直接持参し、議員への配付をお願いした。また、北海道大学及び本大学院のウェブサイトにも案内を掲示するとともに、マスコミへの資料提供も行ったところである。

今回の募集定員は1で述べたとおり、1日コースは定員なし、2日間コースは例年と同じく20名程度とした。募集開始直後から、昨年受講した地方議員からの応募や道内市町村議会事務局からの応募照会があるなど関心が高く、締切日（7月5日）の時点で応募者が1日コース34名、2日間コース28名、合計62名と、2日間コースは大幅に定員をオーバーする応募者に達した。

4 受講者

上記のとおり2日間コースは応募者が定員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にした。

その後、1日コース2名、2日間コース4名、合計6名の辞退者が出たため、最終

受講者数は1日コース32名、2日間コース24名、合計56名となった。

受講者の属性を分類すると、次の表1から表6までのとおりである。団体の区分別では、市議会議員が13名（24%）、町村議会議員は41名（76%）と例年どおり町村議会議員の受講者が多かった（表3）。なお、例年参加していた北海道外からの参加者は、今年度は残念ながら0名であった。

今年度の特徴としては、①再受講者が25名（45%）であったこと（表4）、②本大学院と連携協定を締結している芽室町議会から議長・副議長を含め7名の応募があるなど複数の応募者があった議会が8議会・30名（54%）と、昨年度に引き続き会派やグループによる複数の応募のあった議会が多かったこと、③議会事務局長の参加が昨年度と同じく2名あったこと、④女性議員の応募が昨年度とほぼ同数の9名（昨年度8名）であったこと（表1）が挙げられる。これらのことから、このサマースクールが北海道内市町村議会の議員研修として定着しつつあることがうかがえる。

年齢別では、35歳から77歳までと幅広く、平均年齢57歳（昨年度56歳）であった（表6も参照）。

議員経験別では、1期目・2期目のフレッシュな議員が68%（昨年度64%）を占める一方、3期目以上のベテラン議員は32%で、その中には現職の議長が4名含まれて

表1 男女比率

性別	人	比率
男	47(32)	84%
女	9(8)	16%
計	56(40)	100%

（注1）（ ）内は前年度実績（以下表4を除いて同じ。）

表2 現職・議員志望者の構成

区分	人	比率
現職	54(37)	96%
議員志望者	2(3)	4%
計	56(40)	100%

表3 現役市町村議員別比率

議員別	人	比率
道議会議員	0(2)	0%
市議会議員	13(11)	24%
町村議会議員	41(24)	76%
計	54(37)	100%

表4 コース別受講者の構成

区分	人	比率
1日のみ	32(11)	57%
2日間コース	24(14)	43%
計	56(25)	100%

（注2）（ ）内は再受講生で全受講生の45%

表5 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）	19(13)	18(11)	6(5)	6(6)	5(2)	54(37)
比率	35%	33%	11%	11%	10%	100%

表6 年齢構成

区分	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	計
受講者（人）	3(3)	5(5)	27(18)	18(13)	3(1)	56(40)
比率	5%	9%	49%	32%	5%	100%

いる（表 5）。ベテランクラスの議員でも、議員としてのスキルアップの必要性を感じ、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。

5 スクールの内容

スクールの内容については 1 及び 2 で述べたとおり、1 日コースでは、「政策立案」、「条例立案」及び「自治体財政のチェック」という地方議会議員としての基礎的スキルの向上を図る内容とした。2 日間コースではそれに加えて、自治基本条例・議会基本条例の制定により住民自治の充実や議会の活性化に取り組んでいる三重県伊賀市の事例を、事前学習・グループ討議・全体討議を通じて演習形式で学ぶことにより、実践的スキルの向上を図る内容とした。以下、これらについて詳述する。

5-1 演習の事前学習

このサマースクールの 2 日間コースは、少人数方式により受講者が自ら考え、お互いに議論することを特色の一つとしているが、2 日目のグループ討議及び全体討議における議論を限られた時間の中で出来る限り実り多いものとするため、受講者に事前学習のための資料を送付し、次の項目についての資料を各自で作成の上、事前に提出するよう依頼した。

- (1) 「伊賀市自治基本条例」を制定するに至った背景とその特色を整理してください。
- (2) 伊賀市の「住民自治協議会」の特色（設置、組織・構成員、権能、財政措置、計画作成等）を地方自治法上の「地域自治区」制度と比較して整理し、住民自治の取組の効果、今後の課題とその解決方策について考えてください。
- (3) 「伊賀市議会基本条例」を制定するに至った背景及びその特色について整理した上で、条例の実践により期待される効果、今後の課題とその解決方策を考えてください。
- (4) 伊賀市の事例を参考にして、住民自治の取組に対して自治体に関わる際に留意すべきことは何か、また、議会の活性化のためにどのような方策があるか、その留意事項や解決すべき課題は何か考えてください。

ここでは、受講者が事前に提出した（1）～（4）についての主な内容を紹介する。

（1）自治基本条例を制定するに至った背景とその特色の整理

受講者の多くは、伊賀市は 1 市 3 町 2 村が合併して新設された市であることから、「合併」に伴う「自治体としての住民意識の再構築と自治意識の一体化の必要性」を条例制定の背景に挙げ、条例の特色としては、「地方分権」を背景とする「補完性の原則による自治機能を実現するための住民自治協議会の設置」を挙げていた。

- （2）伊賀市の「住民自治協議会」の特色を地方自治法上の「地域自治区」制度と比較した上での住民自治の取組の効果、今後の課題とその解決方策の検討
伊賀市の「住民自治協議会」と地方自治法上の「地域自治区」制度とを分かり

やすく表で整理した受講生が多数見受けられたが、ここでは、本大学院から参考例として配付した資料をもって、一つの整理としたい（表7）。

さらに、このような住民自治の取組の効果と今後の課題については、効果として、「住民自治協議会は市民の自主性を尊重し、自治意識を高め、地域の課題を地域で解決し、地域を活性化させる効果がある」といった意見や、『自分たちの地域のことは自分たちで決める』自治の精神を根付かせ、地域の自主的な事業、行事の活性化につながる」などといった好意的な意見がある一方で、課題としては、「自治会（町内会）や行政との役割分担」、「住民自治協議会の民主的運営」、「住民自治協議会委員の正統性の確保」、「住民の当事者意識」、「住民自治協議会の人材確保（委員の専門性確保）」などが挙げられていた。

（3）議会基本条例を制定するに至った背景とその特色について整理した上での条例の実践により期待される効果、今後の課題とその解決方策の検討

条例を制定するに至った背景としては、「伊賀市の最高規範である伊賀市自治基本条例で規定されている『議会の役割と責務』（第5章）の具体化」や「議長選において伊賀市議会基本条例の制定を公約に掲げた議長が就任し、その新しい議長

表7 伊賀市の「住民自治協議会」と地方自治法上の「地域自治区」制度との比較

地方自治法上の「地域自治区」制度と比較した伊賀市の「住民自治協議会」の特色（参考例）

	住 民 自 治 協 議 会	地 域 自 治 区
設 置	(条例第25条) ○ 住民自治協議会が設立された場合、代表者は、市長に設置の届出をする。 ○ 市長は、設置の届出があった住民自治協議会を市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地域の同意・決定機関とする。	(自治法第202条の4) ○ 市町村は、条例で、区域ごとに地域自治区を設けることができる。 ○ 事務所を置き、事務所の長は、長の補助機関である職員をもって充てる。
組織・構成員	(条例第24条) ○ 住民自治協議会とは、一定の地域において住民が自由に参加でき、自発的に設置された組織で、以下の要件を満たすもの。 ・ 区域を定めていること。 ・ 区域に住む又は活動する者であれば、誰でも会員になれること。 ・ 組織設置の目的が、良好な地域社会の形成に関するものであること。 ・ 目的、名称、区域、事務所の所在地、会員の資格、代表者及び会議などを明記した規約を定めていること。 ・ 役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍などに配慮し、民主的に選出されたものであること。	(自治法第202条の5) ○ 地域自治区に、地域協議会を置く。 ○ 地域協議会の構成員は、区域内に住所を有する者のうちから、その多様な意見が適切に反映されるように配慮しつつ市町村長が選任する。
権 能	(条例第26条) ○ 市長の諮問に応じ、調査審議し、答申すること。 ○ 住民に身近な市の事務執行等について、市長に提案すること。 ○ 住民生活に関わりの深い市の一定の事務について、同意すること。 ○ 市の事務の受託を行うこと。 ○ 市に情報を求め、質問すること（市長には対応義務あり。）。)	(自治法第202条の7) ○ 市町村長等により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、意見を述べること。
財政措置	(条例第27条第1項第2号) ○ 市は住民自治活動に対し財政支援を行う。 (具体的な措置) ○ 地域の人口等により「地域交付金」を交付 ○ 地域まちづくり計画を策定した住民自治協議会の活動等に対する財政的支援として「地域活動支援事業補助金」を交付	(自治法第203条の2) ○ 報酬の支給（無報酬とすることも可能（自治法第202条の5第5項））、費用弁償 ※ その他、通常の予算措置
計画作成等	(条例第28条) ○ 活動方針や内容等を定めた地域まちづくり計画の策定に努め、策定した場合、市長に届出をする。	

の信念とリーダーシップ」などが挙げられ、条例の特色としては、「議会報告会、委員会による出前講座」や「重要政策・課題について議会として共通認識の醸成を図り合意形成を得るための政策討論会の設置」などが挙げられている。そして、条例の実践により期待される効果としては、「住民自治に根差した議会基本条例は、合併後も意思決定機関としては有効」、「議会報告会や出前講座で市民から出された課題を、政策討論会で議論し、議会として政策提案したならば、市長も重く受け止めるし、議会と執行部との緊張感も高まる」などといった意見があった。また、今後の課題としては、「議会として一枚岩になれるか」、「住民自治の実現に向け議会、議員の関わりかたに『議会報告会』、『出前講座』で一定の配慮がみられるもののさらに工夫が必要では」などといった意見があった。

- (4) 伊賀市の事例を参考にしての、住民自治の取組に対して自治体に関わる際の留意事項、議会の活性化のための方策とその留意事項や解決すべき課題の検討

住民自治の取組に対して自治体に関わる際の留意事項としては、「協働の名の下に、市民の役割は広く重くなりつつある。行政からの予算面を含めた、権限移譲を住民組織に進めるべき」、「それぞれの地域に合ったまちづくりを実行するために一定の権限や財源を分配することが、自分たちの地域は自分たちでつくるという『自治する市民』を増やすことにつながる」などといった意見があった。また、議会の活性化については、「議会は住民との意見交換の機会を持ち、そこから課題を抽出し、議員間での討議を重ね、政策提案につなげる具体的実践が重要」、「市民が参加したいと思えるような議会報告会にするには、テーマを絞り、特定の年齢層に働きかけるなど、検討の時間と議会報告会そのものの工夫が必要では」などといった意見があった。

今年度は事前学習のボリュームが多かったため、受講者は意見等をまとめるための作業が例年以上に大変だったのではないかと思われたが、全体討議の中で受講者の一人から、「この秋に伊賀市を訪問し、関係者からさらに話を聞きたい」という発言を聞き、資料をもとにさらに自分自身で調べることで、そして、そこから見えるものを自らの言葉で表現することを体験できたことに受講者も満足したように思えた。

5-2 座学

このサマースクールでは、1日コースとして、理論編として、本大学院の宮脇淳教授による「政策立案の基本」、実践編として、岸本太樹教授による「議員提案の条例立案のポイント」と石井吉春教授による「自治体財政の見方とチェックポイント」の講義をそれぞれ行い、基礎的課題解決能力の習得を目指した。

宮脇淳教授からは、多くの興味深い論点が指摘されたが、紙幅の関係から1つだけ紹介したい。それは、なぜ議会や行政に市民参加が必要なのかを「法的思考と政策思考の違い」で説明していたことであつた。「法的思考」は、発生した事案に既に存在

する法律を当てはめて、白黒ははっきりさせる思考であり、法律という過去の経験を基準とすることから「過去を見る思考」に位置付けられる。議会の議決や行政の執行には効果的な思考である。しかし、過去の制度にとらわれるという欠点がある。これに対し「政策思考」は、現在の制度に配慮はするもののそれには囚われず、将来どうあるべきかという理想に向けて包括的視点で物事を思考する（「将来を見る思考」としての「政策思考」）。したがって、白黒二分法に囚われず中間領域に選択枝があると考ええる。それではなぜ今、議会や行政に市民参加が必要とされているのか。それは、法的思考が強い議会や行政では気付かない多様な視点・問題点を、政策思考が得意な市民が市民参加を通じて発掘し、提供してくれるからである。ただし、市民参加だけで問題の解決をすることはむずかしく、やはり、全体の政策体系の中でどう解決していくかという議会や行政の力も必要になり、お互いの力をいかに融合させるかがこれからの自治体経営に求められるといった内容であった。

続いて、岸本太樹教授の「議員提案の条例立案のポイント」では、地方公共団体の存在意義、地方公共団体が果たすべき機能及び役割が説明されるとともに、地方公共団体の議会が有する“条例制定権”に焦点が当てられ、条例を立案するに当たって考慮すべき諸々の法的論点について、憲法学及び行政法学の観点から、体系的な説明が行われた。

地方公共団体の議会が条例制定権を持つことは周知のとおりであるが、実際に議会が条例を制定するに当たっては、「法律の範囲内において」という憲法上の条件をクリアしなければならない。問題となるのは、個々の立案局面において、「制定しようとしている条例が、果たして、国の法律との関係で、『法律の範囲内』という憲法上の要件を充たしているか（当該憲法上の要件に抵触していないか）」である。

講義では、この点に関する先例として、いわゆる「徳島市公安条例事件最高裁判決」が紹介され、条例を立案するに当たっては、国の関係法令を見落とすことなく、「法律による規制の趣旨と目的を考慮し、法律が全国一律の規制をかけようとしているのか、それとも、規制の最低基準（ナショナルミニマム）を規律したに過ぎず、各地方公共団体が地域の特性を考慮しつつ独自の規制を行うことを容認しているのか」を見極める必要がある旨の説明があった。講義の後半では、パチンコやラブホテルの出店規制条例の効力が争われた2つの神戸地裁判決（宝塚事件と伊丹事件）を取り上げ、条例が法律の範囲内にあるか否かを評価・判断するに当たって、裁判所がいかなる論理構成を用い、どの点に注目しているかについて説明があった。

最後に、石井吉春教授の「自治体財政の見方とチェックポイント」については、論点がいくつかあったが、紙幅の関係上、地方交付税制度の問題点と北海道内の自治体の課題に関する論点のみ紹介する。

地方交付税は、地域間の財政力格差の是正と全国で一定水準の行政サービスを維持するための財源保障を目的とし、国が地方自治体に配分する交付金であり、いわゆる

ひも付きの補助金とは異なり、使途に制限のない一般財源である。地方交付税交付金の算定に当たっては、小規模自治体ほど補正係数が高くなり、交付額が相対的に多くなる仕組が採用されている。北海道のような合併をしなかった市町村の多い地域では、地方交付税への依存度が高く、自主財源ではないお金で自治体が成り立っている現実がある。

この地方交付税制度の問題点としては、①制度の根幹である基準財政需要額の算定が複雑化し、地方議員や一般住民には算定が出来なくなっていること、②地方の財源不足を、交付税率の引上げではなく、かつては交付税特別会計の借入れ、近年では国負担分は一般会計からの繰入れ、地方負担分は臨時財政対策債で対処してきたが、交付税特別会計の借入額及び地方の臨時財政対策債の額が巨額にのぼっており、交付税制度の持続可能性が危ぶまれること、③地方交付税の都市と地方の配分格差が妥当な水準なのか、大都市から異論を唱える声が上がってきていること、④ほとんどすべての地方自治体は財政的に地方交付税に依存しているがそのような構造でよいのか、地方自治体が地方交付税に依存しないですむ税源配分を考える必要があるのではないかとといったことが挙げられる。

そして、地方の長期債務残高が200兆円に達する中、多くの地方自治体では財政の硬直化が進み、公債費負担が財政構造を圧迫している。こうした地方の財政危機には地方交付税制度のあり方そのものが大きく関係している。問題の先送りではなく、長期的展望が必要ではないか、特に、財源的に地方交付税に多く依存している北海道内の自治体においては、今やそれを考える時期が来ているのではないかとといった内容であった。

受講後のアンケートを見ると、全体を通じて座学は若干難しかったとの意見もあり、来年度以降の講義テーマの選定等は今後の検討課題であると思われる。

5-3 演習のグループ別討議及び全体討議

各グループは、グループ討議が行われた8月22日（木）の午前中に、グループ毎に議論した結果を模造紙にまとめ、同日午後の全体討議においてそれぞれ発表した。それを踏まえて、全体で意見交換を行った。全体討議における各グループの発表内容のポイントを大きく2つの項目にまとめて整理すると、概ね次のとおりである。なお、5-1で紹介した内容と重複するところがあるので、主な論点を中心にまとめることにしたい。

- (1) ①自治基本条例を制定するに至った背景とその特色の整理、②伊賀市の「住民自治協議会」の特色を地方自治法上の「地域自治区」制度と比較した上での住民自治の取組の効果、今後の課題とその解決方策の検討

【Aグループ】

- ① この度の伊賀市のケーススタディを勉強しながら、わがまちはどうなのか考

えさせられた。わがまちでは住民参加と言えばパブリックコメントであるが、伊賀市の例を勉強しながらそれで良いのか考えさせられた。伊賀市の住民参加がどのように実現していったのか、どうやったら自分たちのまちは自分たちでつくるといふ住民自治が根付くのか、伊賀市の例を見て驚かされる思いであった。伊賀市の事例を紹介してくれたサマースクールに感謝したい。

- ② 地方自治法上の「地域自治区」は行政主導であるのに対し、伊賀市の「住民自治協議会」は行政に依存しない地域住民が自主的に参加した組織である。その違いは住民の意識が大きく異なることによる。住民自治の取組の今後の課題として挙げられるのは、他人任せにではなく住民の主体性を維持し、継続させることではないか。その解決方策は、行政が住民自治協議会を支援する仕組みをつくることではないか。このことによって、本当の意味での住民参加が実現すると思う。

【Bグループ】

「今回の伊賀市のケーススタディは面白かった」というのが、Bグループ全員共通の思いであった。伊賀市は合併をしたから自治基本条例をつくったのか、自治基本条例があったから合併をしたのかというと、前者のケースである。合併によって失われるものを守るために自治基本条例をつくったのだろう。この議論の中で、ある町の議員から自分たちの町では自治基本条例をつくらうとしたところ、自治基本条例は町民を縛る条例なので、町民を縛りたくないという理由で、条例づくりをあきらめてしまったことが紹介された。そこで、条例をつくりたいと思う人は町民を縛りたいという意図があるのではないか、条例の向こうに真の目的があるのではないかという観点からグループ内で議論した。その結果、条例は確かに町民を縛ることではあるが、条例にメッセージ性がなければ町民はいじめられているだけで町民への説得力はない。平成の市町村大合併は中央集権的で、地方は国の下請的關係（トップダウン型）であった。それに対し、伊賀市の場合は、合併を自治基本条例でボトムアップ型に変えようとしたのではないか。そのためには、市民を縛ることを通じて市民が団結し、国が実現しようとした合併とは異なる合併のあり方を実現しようとしたのではないか。合併のイニシアティブを国から地方に取り戻すことが隠し技としてあったのではないか。自分たちのルールづくりが結局は自分たちを縛る結果になったのではないか。自治基本条例で市民を縛るという議論もあったが、町内会長や議員の成り手がいないなど地域が疲弊していく中で、伊賀市は住民自治協議会を立ち上げることで先回りの問題解決を図ったのではないだろうかというのがグループの結論である。

【Cグループ】

伊賀市は、合併を契機に、合併で失われることが懸念される住民自治を守るために住民主体を自治基本条例の中心理念に置いた。具体的には、伊賀市は地方自治法の地域自治区制度とは異なる伊賀市流の住民自治協議会を自治基本条例で設

置し、地域の自主的行動が始まったが、従来からある自治会の力をどう制度に取り入れるかが課題であり、住民の自治意識の持続・継続が自治基本条例を生きたものにするかどうかの分かれ目になるのではないか。

【Dグループ】

ある町の議員から、自分たちの町でも自治基本条例を検討したが、町民の意識が醸成されていないことから見送ったとの紹介があり、伊賀市はなぜ自治基本条例が制定できたのか、条例を見直す仕組みがどうなっているか、さらに、住民自治協議会が本当に機能しているのかを主に議論されたことが紹介された。自治基本条例を制定したある町の議員からは、伊賀市は合併がトリガーであったが、わがまちは財政破綻寸前であったことがトリガーとなり自治基本条例をつくったこと、条例で4年に1回条例の見直しをまちづくり推進会議が行うように規定され、実際に条例の点検が行われていること、他のメンバーからは、住民自治協議会の制度では責任の所在が分からないなど懐疑的意見が出ていたことなどが報告された。

- (2) ①議会基本条例を制定するに至った背景とその特色について整理した上での条例の実践により期待される効果、今後の課題とその解決方策の検討、②住民自治の取組に対して自治体が関わる際の留意事項、議会の活性化のための方策とその留意事項や解決すべき課題の検討

【Aグループ】

- 住民自治を育てていくには、住民の自主性の尊重が重要であって、住民が自主的に行ったことに対し、駄目出しをしないことが求められるのではないか。議会としても、住民からの意見には議会内でしっかり議論を行い、住民の意思に配慮した回答をすべきである。
- 議会の活性化のための方策として議会基本条例を制定すべきか、制定しない方が良いかグループ内で議論があった。①条例で議員を縛ることはどうなのか、②昨年までの考えでは、議会基本条例を制定せず、例えば議会報告会を個別に行えば良いと考えていたが、実際、個別に行うことにしたら実現しない現実があり、条例で縛らなければ議会報告会は実現しないと思うようになった、③会派内での議論はあるけれども会派を超えた議員間の議論はないが、条例で議員相互間の自由討議や政策討論会の規定があれば議会を活性化させるのに効果がある、④議会基本条例をつくって終わりではないなどの意見があった。結論としては、議会基本条例で議員を縛ることにより、議員はもっと仕事をするはず。伊賀市のケーススタディは現状を考える良いきっかけになった。

【Bグループ】

議会の活性化の方策として議員発議の条例をもっとつくるべきではないか、逆にそうっていないのは、議員発議の条例をつくることを嫌がる人がいるからで

はないか。議員が条例をつくることで、議員に権力が握られることを嫌がる首長がいれば、そのようなことが出来ないようにする。市民に権利を認めれば行政の仕事が増えるので、ほどほどにしたいと考える行政との関係に似ている。むしろ、議会基本条例をつくって、首長と向き合わなければ議会の存在意義がない。そのためには議会事務局の能力向上、議会改革に対する議長から議員への働き掛け、議会と首長サイドとの政策議論がもっと必要である。また、出前講座などを通じた市民と議会の課題共有も重要ではないか。

【Cグループ】

伊賀市の議会基本条例は自治基本条例の理念を継承しているので、生き生きとした自律した住民を前提とし、議会報告会や出前講座などで住民の自発的参加を保障している。そして、議会としての規範を確実にするために、政策討論会や反問権などが制度化された。議会が条例の理念に基づく制度を実行できなければ「絵に描いた餅」になりかねないので、議会の責任は重大ではないかとの指摘があった。さらに、議会基本条例に規定されているように実践されているか、住民の目でチェックを行う必要があるのではないか。

【Dグループ】

①議会報告会をやりたいと思っていたが、先輩議員がやらないと言っているため出来ないでいること、②議会は討議の場であるのに、現実是这样になっていないこと、③一方、伊賀市は議会基本条例をつくることで、議会報告会や政策討論会などを実現できたようだが、本当にそうなのかグループ内での議論になったことが報告された。

各グループからの発表が終わった後の意見交換の場では、①議員の活動をどこまで可視化すべきか、②多選議員は問題か、③議員報酬は成果報酬とすべきか、④議会事務局職員の外部からの人材登用は可能か、⑤限界集落問題についてどう考えるかなどといった問題提起があり、参加者同士で活発な意見交換が行われた。このように、伊賀市の事例とわがまちの住民自治や議会の姿とを重ね合わせ、わがまちはどうあるべきかについて、受講者全員が「理想」と「現実」を共有し、「現実」を「理想」に近づけるのは自分たちであることを確認できたことが、本サマースクールの成果の一つと言えよう。

また、全体討議におけるグループ毎の発表に対し、スタッフとして参加していた公共政策大学院の学生からも質問が投げかけられたが、学生にとっても「机上」で考えていたことと「現場」で起きていることとの違いについて知る良い機会となったのではないか。

今回の演習におけるグループ討議のキーワードを挙げるとしたら、「縛る」ではないか。受講者からは「縛る」ことに対して否定的な意見と肯定的な意見が出されていたが、筆者にとっては「縛る」（自己規律）という言葉に込められた思いは「矜持」

や「理想」という思いのように聞こえた。「縛る」ことを否定することは、結果的に「理想」を持つことを否定することになるのではないか。政策を考える上で理想がなければ政策を考えられないことになり、このことは議員としての資質に関わる重要な論点であったと思われる。

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。アンケート結果の抜粋は、次のとおりである。これを見ると、今年度から1日コースと2日間コースに分けたことに対しては、「良い」が96%と高い支持を受けた（表8）。1泊2日というサマースクールの期間については、「ちょうど良い」が88%、「やや短い」及び「短

◇アンケート結果（抜粋）

表8 コース別にしたことはいかがでしたか？

良い	50	96%
悪い	1	2%
未記入	1	2%
計	52	100%

（注1）回収率93%

表9 1泊2日の期間はいかがでしたか？

ちょうど良い	21	88%
やや短い	2	8%
短い	1	4%
計	24	100%

（注2）2日間コース受講者のみ回答

表10 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	33	63%
年2回程度	13	25%
未記入	6	12%
計	52	100%

表11 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いと思いますか。

（1）議会に関するテーマ

議会改革事例 (8件)	具体的政策立案のポイント (4件)	自治体活性化への議員 の役割 (4件)	議員提案の条例立案の ポイント (3件)
事務局体制の確立事例 (2件)	議員定数・議員報酬 (2件)	議会が行う事務事業評 価 (2件)	一般質問の方法 (2件)
マニフェスト (1件)			

（2）その他のテーマ

市町村予算の実践的チ ェック方法 (5件)	少子高齢化対策 (3件)	自治体病院経営 (1件)	産業の発展 (1件)
広域連携の有り方 (1件)	指定管理者制度の賛否 (1件)	先進的なまちづくり事 例集 (1件)	障害児教育 (1件)
その他 (4件)			

い」が12%であった（表9）。開催回数については、「年1回程度」が63%に対し、「年2回程度」を望む声が25%であった（表10）。これらの結果から、「年1回程度」の開催で「1泊2日」の期間を希望する受講者が多かったことがわかる。さらに、今後のサマースクールのテーマとしては、表11にあるように「議会改革事例」、「市町村予算の実践的チェック方法」、「具体的政策立案のポイント」、「自治体活性化への議員の役割」など多様な意見が寄せられた。

また、アンケートの自由記載欄における主な意見等は次のとおりである。

- ・座学は、学問的すぎるくらいあり。もっと、実態・実例を取り入れるべきと思う。
- ・1日コースに座学のほかに自治体議会の事例紹介もあったらよかった。
- ・広い地域からの議員の方々との意見交換を通じて、大変勉強になりました。もっと自由討論の時間が欲しいと思います。
- ・興味のあるテーマであったので、勉強になった。他の自治体議会の取組などを知る機会にも恵まれました。
- ・もっと時間が欲しかった。楽しい時間でした。関心のあることばかりで、ラッキーでした。
- ・盛りだくさんのスクールでした。一部難しい点もありましたが、勉強になりました。自分の町のあるべき姿や早急に行う事を見出し、議会全員で対応していく議員・議会を目指していこうと考えます。今回ご指導いただきました先生方にお礼を申し上げます。来年も参加予定です。
- ・早稲田大学マニフェスト研究所、法政大学の議会研究フォーラムの状況も研究・検討してみたいかでしょうか。

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あり方については、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、さらに、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思いを同じくする仲間を増やし、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。