協働型議会＜再考＞
――その展開と課題――

江　藤　俊　昭

１．問題の所在
２．協働型議会とその評価
（１）協働型議会の概要
（２）協働型議会の誕生
（３）協働型議会の評価
３．協働型議会の実現から展開――議会改革の本史とその第２ステージ
（１）協働型議会の構想から実現へ
（２）議会改革の本史の突入と展開
（３）議会改革の第２ステージ――議会からの政策サイクルの展開
（４）議会活動の連続性による追認機関からの離脱
（５）議会からの政策サイクルの登場
（６）議会からの政策サイクルの展開
４．協働型議会の課題と論評・批判
（１）議会からの政策サイクルの課題
（２）協働型議会についての論評・批判
５．これからの協働型議会
（１）二元的代表制の作動とその射程
（２）地域経営の議論を巻き起こす
（３）フォアキャスティング思考とバックキャスティング思考

【補論】協働型議会における「協働」：住民と議会との協働を探る

1．問題の所在

本『法学論集』は、法学部政治行政学科（旧行政学科）設立30周年記念号である。そこで、設立当初からこの学科に属している筆者として、30年間の研究成果の一端を振り返ることにしたい。筆者は、住民自治、住民参加をテーマに研究してきた。とりわけ「住民自治の根幹」としての議会の研究を軸として20年以上経過している。その中心にしたのが、協働型議会である。その意義・展開・課題について検討したい。このことは、住民自治、「住民自治の根幹」としての議会についての今後の理論化と実践にとって多大とはいえないまでも有用だと思われるからである。

協働型議会は、一般的にはほとんど知られていないであろう。協働型議会は、筆者の造語である。『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、2004年）、『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、2006年（増補版2007年））はタイトル、あるいはサブタイトルで明記している著書である。前者は学術書、後者はそれを一般向けに書き下ろしただけではなく、協働型議会を創出する（議員の資質を踏まえた）議員報酬・定数の考え方、そして選挙制度にまで論点を広げている。後者は、北海道栗山町と三重県の議会基本条例の意義を強調した終章を追加した増補版も出版した。後述するように、協働型議会と議会基本条例が並走している。

協働型議会は、それらの著書を出版する以前に提案していた（「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７月号、その原型（アクティブ型議会、監視型議会）は「住民参加か議会の活性化か、あるいは？」『地方自治職員研修』2001年７月号）。これらを踏まえて、

体系的に論じたのが、タイトル、あるいはサブタイトルに協働型議会を冠した２つの著書である。

２．協働型議会とその評価

（１）協働型議会の概要

協働型議会を提示した際の論理構成の一部を理解していただくために、当時の雑誌に掲載した評論から確認したい（「協働型議会への改革と議員の意識改革」『地方議会人』2003年７月号、抜粋（若干修正））。住民と歩む議会（アクティブ型議会）と首長等と政策競争する議会（監視型議会（政策提言・監視型議会））という２つの要素とともに、それらをつなぐ議員間（そして住民と議員との）討議（主体的な調整（世論形成）手法）の要素、という３つの要素によって構成されていることは、いまでも変更していない。少し長いが引用したい。

＊＊＊

<協働型議会とは>

住民、議会、首長という三者間関係を前提とした自治体を考慮して住民を基軸とした議会改革を考えたい。二元代表制および一院制の特徴から、首長に対する監視機能、政策形成機能を高めた議会に向かう改革がある。この議会を監視型議会と呼ぼう。さらに、一院制や直接民主制の重視からは、議会への住民の直接的な参加を組み込んだ議会改革がある。この議会をアクティブ型議会と呼ぼう。

監視型議会とアクティブ型議会、これら両者の機能を併せ持った議会が期待される。これを協働型議会と呼ぶ。一方では、監視型議会は住民から直接選挙された首長とチェック・アンド・バランスを行うという意味での住民との協働であり、他方では、アクティブ型議会は住民が直接議会に参加するという意味で住民との協働だからである。

<調整スタイルとしての討議する議会へ>

協働型議会は、監視型議会とアクティブ型議会とを併せもった議会である。

今後、首長および議会双方で住民参加や協働が実践されれば、住民の意思は首長や議会だけに集約されるわけではなくなる。そうだとすれば、住民参加や協働による首長サイドの政策形成に議会はどのようにかかわるべきなのか、さらに議会はアクティブ型議会の場で表れる住民の意思とどのようにかかわるべきなのだろうか。

今後の住民参加や協働の充実によって、首長や議会は唯一の政策形成者ではなくなり新しい役割を担うことになる。政策のオプションを確認し議論する役割は主に住民参加組織に移る。その場合の議会の責任を明確にすれば、①優先順位を考慮し政策の最終決定を行うこと、②住民参加組織の提起について、法律、財政、目的、手続の視点から見た場合に問題があるものを再検討することである。つまり、議会の役割は、調整と最終的な決定である。ここでは、議会の役割は住民を積極的に政策の決定や執行にかかわらせることであり、住民の競合する利害を調整することである。

しかし、調整機能を有する協働型議会は受動的にのみ決定するわけではない。議会の決定は、住民が提示したオプション内だけではない。住民参加や協働は時として住民エゴといわれる分断化された利益に基づいた提言を行う。住民が提起したオプション内での選択にとどまらず、新しい提案を行うことも重要である。

この協働型議会は、「総与党化」の下での討議なき議会でもなければ、住民の意向を尊重した陳情をぶつけあう議会でもない。陳情に基づき利害がぶつかりあった後の多数決民主制を是としているわけでもない。そもそもどのレベルの議会でも、「公開と討議」が前提となっている。討議に基づいた妥協の必要性、さらには一歩進んで、別の方途の模索（M. P. フォレットのいう統合）である。いわば討議によって議員や住民の意見は変化する可能性があることを前提としている。

＊＊＊

ほぼ20年経過しているが、筆者の地方議会への考え方（理論）の基本は継続している。これは、筆者の研究のスピードが遅いこともあるかもしれないが、そもそも協働型議会は、後述するように地方自治の原理に由来する「当然」の構想だからである。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。

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[1)]。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。

（２）協働型議会の誕生

協働型議会を提案する上で、その底流には、地方分権・住民自治の展開があったという時代背景があったこととともに、筆者にとって偶然が重なった。

１つは、議会の重要性を指摘されたことである。当時、条例に基づく住民投票が新潟県巻町で初めて実施され、その後広がりを見せていた時期である。筆者もその息吹を感じながら、新たな住民自治を模索していた。その巻町を調査する機会を得たが（行政管理研究センター、主査辻山幸宣）、そこで提示されたテーマは「地方議会と住民投票」だった。インタビューを行った住民投票運動の一人が、「議会がしっかりしていれば、このような住民投票運動をしなくてもよかった」という言葉が印象的だった。新たな住民投票が動き、その意義を確認したかったが、議会の位置づけを再検

討することが課題となった。住民投票を調査したアメリカ合衆国オレゴン州でも総務長官からも同様な言葉をいただいた。人権にかかわる安楽死（死ぬ権利）をめぐる州法を住民投票で制定したことについてのヒヤリングの際の言葉であった。住民自治、住民投票は重要だとしても、議会が再編されなければならないと確信するようになった。その再編の意味は、執行機関はもとより住民から自立した議会を構想するのではなく、住民と歩む議会の構想である。

もう１つは、フォーラムとしての議会（住民も参加し討議する空間）のイメージを創り出す上で参考になる実践と理論を学ぶ機会があったことである。そのオレゴン州市町村調査（その後アイオア州市町村調査）で、いくつかの議会を「傍聴」しただけではなく、正式な議会の場（自由な提言）で発言する機会もいただいた。「住民の議会」を実感した。ちょうどその頃、そのイメージを理論化する著書と遭遇した。Richard C. Box や John Gyford などの著書や、熟議民主主義の論稿（当時は市民社会における熟議が多く、地方議会への応用を考えた）を新たな地方議会論に活用させたいと思い興味深く読んだ。

そしてなによりも、議会改革の新たな動向が蓄積されていたことである。協働型議会は、構想ではあっても現実から切り離されたものではない。紹介している議会改革の動向はまさに現実である（その方向を法律や海外の事例を踏まえて詳細に提案した提言書も提出された時期である（全国町村議会議長会『地方分権に対応した新たな町村議会の活性化方策』2006年（中間報告、2005年）））。協働型議会は、外国の理論や実践も視野に入れているが、日本の現実を踏まえている。依拠した主な理論は、二元的代表民主制＝機関対立主義（筆者は二元的代表制＝機関競争主義）である（西尾勝の40年前の提案）。そして、協働型議会を豊富化する実践が広がってきたことである。著書の中で、その実践を協働型議会の３つの要素に配置

した。ある研究会において、佐藤竺成蹊大学名誉教授から、協働型議会は「海外からのヒントを得ているのですか」という質問を受け、「日本の現実から構想しています」と応えたのはこの意味である（(2005年６月８日))[2）]。

（３）協働型議会の評価

『構想』出版後、少なくとも７つの雑誌等での紹介していただいた。それ以外に、竹下譲自治体議会政策学会会長による本格的な書評がある（地方自治学会編『道州制と地方自治』啓文堂、2005年)。ローカル・ガバナンスという視点で議会改革を提案したことに対して「重要であるにもかかわらず、ほとんど重視されていない視点である」、また質問の場から「討論（討議）の場」への転換を強調したことに対して「議会の意思として一本化する」意味で重要、といった評価をいただいた。もちろん、実態に通じていない読者、そして実態に通じているが「一般質問」の問題を意識していない読者双方には「この本はかなり難解」という厳しい評価もいただいた。

当時の文脈では、機関として作動させる議会改革がほとんど俎上に載せていないことを考えると、「難解」だった。質問の場に分断されていた議会を機関として、「人格を持った議会」（岡本光雄）として作動させる理論化を急ぐあまり、一般質問の問題点の指摘を軽視していた。今日でも、機関として作動する議会における一般質問・会派代表者質問との関係の理論化は希薄であり、早急に進める必要がある（「質問・質疑を政策資源として活用する」として「連載　自治体議会学のススメ」『月刊　ガバナンス』の中で主要に議論している（2019年10月号から))。

竹下は「筆者（江藤氏）は、この討論を議員だけの討議、あるいは議員と首長（および首長部局）だけの討議とは位置づけていない。住民も参加

する討議としているのである」と的確に指摘していただいた。筆者が強調したかったのは、住民、議員、首長等の三者によるフォーラムとしての議会である。最近の議会改革でも軽視されている論点である。

なお、書評ではないが、公開されている審査報告書がある（「第31回東京市政調査会藤田賞」『都市問題』2005年10月号）。著書の部として審査対象となった最終の３冊のうちの１冊である。本賞（該当者なし）・奨励賞（黄東欄）にも選出されてはいないが、光栄である。選考経過報告書では、概要をまとめた後で（八木信一の著書とともに)、「民主的大改革といえども、結局は中央集権と一体となり、中央集権を支える土台としての側面が強かった」ことが軽視されているという評価である。常に振り返りたい指摘である。

当時、研究者からは現実性に乏しい「構想」（ときには空想)、逆に若い編集者からは「当たり前＝当然」の議会、という評価もいただいたことも付け加えておきたい（江藤　2006（2007）：あとがき)。後者の論点は、地方自治の原理に即した単純な構想ということになるし、そうであっても現実には中央集権制の下で首長主導が作動して、それに慣れている議会・議員の実際を直視すれば、（前者の論点である）構想と映る。

なお、先駆的といわれる議会（マニフェスト大賞受賞議会、全国町村議会議長会特別表彰等）の議会改革にも協働型議会は活用されている。たとえば、北海道福島町議会基本条例には、協働型議会の構成要素の１つであるアクティブ型議会が議会基本条例の条文に刻み込まれた。

「（開かれた活動的な議会の推進）第25条議会は、町民の代表機関として、町政の諸課題に柔軟に対処し、社会、経済情勢等により新たに生じる行政課題に適切かつ迅速に対応するため、常任委員会、特別委員会等の適正な運営とすべての議会の会議等の連携により機動力を高めアクティブ型議会を推進する。/2 議会は、広報・広聴常任委員会を町民との協働のまちづ

くりを目指す討議の場ととらえ、地域の課題、行政の政策課題、基本構想・基本計画、予算、条例などについて、町民と情報を共有し、自由に意見交換する。」

また、会津若松市議会は今日の議会改革の鍵概念である「議会からの政策形成サイクル」を発見する際に、協働型議会を活用していただいている（会津若松市議会編　2010）[3)]。議会基本条例の制定時に協働型議会やその発想を参照している議会もあった（北海道白老町自治基本条例制定に関する小委員会会議録2005（平成17）年11月10日）。

3．協働型議会の実現から展開――議会改革の本史とその第2ステージ

（1）協働型議会の構想から実現へ

「構想」として筆者が提案した協働型議会は、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。このことは、筆者がその条例を構想し創出したとい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。

また、中尾は『月刊　地方議会人』（中央文化社）に筆者を紹介してくださり、基本条例の意義やその後の議会改革を執筆する機会を与えていた

だいた（「住民と歩む合議体としての地方議会へ――北海道栗山町議会基本条例による議会運営のコペルニクス的転換」（2006年７月号）など４論文は、中尾修・江藤俊昭編『議会基本条例――栗山町議会からの挑戦』中央文化社、2008年、に収録)。ともかく、議会基本条例制定に向かうルートの１つに、協働型議会の「構想」もあったとは思われる。

議会基本条例制定後、さまざまな改革が行われている。より正確にいけば、現実の住民自治の進展に伴って、『構想』では軽視してきた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』（学陽書房、2011年）以降、協働型議会という用語を主体的には用いていない。

（２）議会改革の本史の突入と展開

議会基本条例制定の最も大きな意義は、新たな議会像を宣言したことである。閉鎖的な議会から住民に開かれ住民と歩む議会、質問・質疑だけの場から議員間（そして住民と議員との）討議を重視する議会、それらを踏まえながら追認機関ではなく首長等と政策競争をする議会――３つの原則である。まさに、従来の議会運営とは一線を画すものである。新たな議会の宣言について、筆者は議会運営のコペルニクス的転換、あるいは議会改革は本史に突入したと特徴づけている。栗山町議会の議会基本条例は、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。まさに、この方向での改革を提示した１つが協働型議会である。

本史に突入した議会改革の実践と、それを宣言した議会基本条例の制定が広がっている。議会基本条例は従来の議会とは異なる運営を住民に宣言

したものであり、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。

最初の議会基本条例が栗山町議会で制定（2006年５月）されてからほぼ15年が経過した。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。住民とともに歩む議会、議員間討議を重視する議会、それらを踏まえて首長等と政策競争をする議会である。

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2017a）。

しかし、議会基本条例（そして自治基本条例）はあくまで議会運営という形式に過ぎない。その改革をもう一歩進めたい。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。

栗山町議会による議会基本条例制定によって議会改革の本史に突入したとみている。従来の議会とは異なる議会、つまり協働型議会に込めた議会改革の方向は、議会基本条例の充実によって豊富化され、議会基本条例は展開を見せている。

こうした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である。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、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二段階である（江藤編　2016、江藤　2016)。

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――議会からの政策サイクルの展開

そこで、議会改革を次につなげたい。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)。

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、

表１　議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	住民との関係
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	住民の不信の蔓延
本史	第１ステージ	住民と歩む議会等の新たな議会運営	見える化、住民と多くの接点
	第２ステージ	住民の福祉向上につなげる	住民の信頼づくりへ

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

この間の議会改革は重要であろうとも、あくまで運営という形式の変更である。住民の福祉の向上に結合させることこそが必要である。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2016）。

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えず、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、議案審議・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（大文字の）を提示することになるが、それ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わっている。

（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（プロセス、サイクル）として作動させたものである。議会からの政策サイクルの要素は次のである。

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。

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。

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。

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な発想と実践が不可欠である。定例会を一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な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、議会はそれらを無視する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、大幅に劣っている。

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。

（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。その意義を認めつつ、それを超えて政策過程全体

にかかわる議会、より正確にいえば監視・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、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９月)。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)。

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）。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）[4）]。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」することを目指し、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「政策のインキュベント」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・審査を行うためである。

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[5)]。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、現行の総合計画の評価を行い、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。

4．協働型議会の課題と論評・批判

（1）議会からの政策サイクルの課題

議会からの政策サイクルの作動を踏まえて、さらに充実させるための課題を考えたい[6)]。第2ステージを充実させる課題として、「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」とともに、つぎの3つがあることはすでに指摘した。それぞれについても協働型議会の視点から検討を加えた。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）。まさに、協働型議会は豊富化された。

「自治体間連携補完・自治体内分権における議会の役割」として、広域化、および狭域化する自治が行政主導となっている状況を踏まえて、「住民自治の根幹」としての議会がかかわる重要性とその手法を検討した。議会からの政策サイクルの応用である（江藤　2014、2015）。

また、「新たな議会を創り出す条件整備」については、議員定数・報酬、政務活動費、議会事務局、議会図書室の充実強化を検討した（江藤　2017cd）。議会からの政策サイクルを充実させるには不可欠だからである（筆者が座長を務めた、全国町村議会議長（町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会）『町村議会議員の議員報酬等のあり方　最終報告』2019年、参照）。

そして、「主権者教育・市民教育を充実させる議会」は、学校教育も重要ではあるが、住民がまちづくりにかかわること、議会とともに考えることが、「住民自治の根幹」である議会・議員を理解する機会となることを強調した。議会からの政策サイクルを作動させる主体の育成である（江藤

2016、2019)。

（2）協働型議会についての論評・批判

筆者の地方議会（改革）論ではわざわざ協働型議会の名称を活用していないことはすでに述べた。とはいえ、その議会改革論には、協働型議会が通底している。筆者の地方議会論への論評・批判を協働型議会のそれと読み替えて、それらを紹介するとともに、それについての筆者の考えを提示したい。

筆者の地方議会論について、少なくない著書・論文で紹介され、あるいは参考文献にあげていただいている。教科書や研究書もあれば（辻中・伊藤　2010、木下・加藤　2020、辻　2019、など)、実践書もある（高沖 2018、寺島　2019など)。また、約３万人いる地方議員への悉皆調査を踏まえた文献の参考書としてもあげられている（NHK スペシャル取材班 2020)。

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」に位置づける論稿がある（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)、中邨章（2016)、高沖（2018）とともに、筆者（江藤　2009、2011c、2012、2016、江藤編　2015、2016）があげられている（金井　2019：330-331)。

その論稿が依拠する立場は、「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「否定形的な研究」、「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の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、その論稿と同様に実地での観察も活用している。また、この論稿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：第３章など）。その論稿と筆者の議論とはそれほど遠くはないと思われる。

①「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、すでに指摘した「構想」（空想）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、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。

ａ．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（犬山市議会)、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。「この条例は、議会運営における最高規範であって、議会は、この条例に違反する議会の条例、規則、規程等を制定してはならない。」（北海道栗山町議会基本条例23②）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[7)]。

b．常勤議員と非常勤との二重構成の議会制度論について

この論文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もコストを考慮することである（碓井　2017：241)。ここから専門化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)、東京都議会による指揮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（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（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[8)]。

すでに指摘した、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いることからすれば、法律改正をしなくとも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。もちろん、議員の意欲や支持者の期待を考慮すれ

ば、その制度の導入は問題もある。とはいえ、現行制度内での改革の方向である。

②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。

ａ．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・会派は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・体系的な検討を要する。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（曽我　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はなく（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」から議員は提案はしないという論理になる（曽我　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[9)]。すでに指摘しているように、この構想に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。

ｂ．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。政策提言と監視は単純には分けられない。相互に連結している。

５．これからの協働型議会

協働型議会は、多様な実践によって豊富化されている。筆者は、マニフェスト大賞審査委員、全国町村議会議長会特別表彰審査委員の議論・審査、全国町村議会議長会、全国市議会議長会、全国都道府県議長会を始めさまざまな議会での研修等の講師などで地方議会の積極的・多様な実践を実感

している。それを踏まえて協働議会論は鍛えられている。その課題と解決の方向の一端はすでに指摘した。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、④主権者教育・市民教育を充実させる議会、といった課題と解決の方向である。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。議会改革の本史の第2ステージはこれらを意識し理論化を試みた（江藤編 2016、江藤　2016）。

これからの協働型議会の充実・強化の課題について射程を長くとって考えたい。<議会改革から自治体改革（住民自治改革）へ>という視点からの提起である（住民の福祉向上に連結）。

（１）二元的代表制の作動とその射程

①抜本的な改革とその課題

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。とはいえ両極で揺れる可能性は残されている。橋下徹前大阪市長や河村たけし名古屋市長、小池百合子東京都知事の誕生による議会との確執を想起するとよい。首長が選挙を踏まえて、みずからだけの正統性を強調し、議会との対立構図を創り出す。議会だけではなく、首長を直接選挙するという日本の地方自治制度の特徴からすれば、当然想定できる。二元的代表制＝機関競争主義だけではなく、また議会主導型地域経営でもなく、首長主導型地域経営も作動の１つの形態である。日本の憲法や自治法では、議会主導型と首長指導型という両極の地域経営で揺れる。そのどちらでもない機関競争主義＝二元的代表制を選択し実践するには強い意思が必要である（江藤 2011a）。その意思を持たない場合、地域経営は不安定となる。

そのために抜本的な制度改革が提案されている。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（アメリカ連邦政府）を超える必要もある。そのためには、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議論の俎上に載せてよい。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。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。

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への選択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（江藤　2011b）。

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（江藤　2017a）[10)]。

ただし、筆者は現行の制度を十分に活用してはいないと考えている。そこで、問題のある議会内閣制などの選択肢が提案されているが、その前に現行制度を十分活用することがまずもって必要である。したがって、今日の議会改革が目指した方向を重要な選択肢としたかった（江藤　2011c）。

②現行制度のさらなる改革の道――機関競争主義の充実

すでに指摘した協働型議会の課題の解決をさらに模索する必要がある。それらに加えて今日では、非常事態・緊急事態への対応、その下での協働型議会の作動の重要な課題として浮上している（新川・江藤　2020）。その上で、長期的な視点からの機関競争主義の作動と協働型議会の充実の課

題を探れば、少なくとも視点、乗り物（道具）、評価による改善があげられる。

ａ．視点：サイクルの充実（２つの知と PDDDCA の作動）

議会からの政策サイクルを充実させる２つの視点を確認したい。１つは、＜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)。もう１つは、執行機関の政策サイクルと連動させる視点である。

執行機関への監視・政策提言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)（表２参照)。

もう１つの執行機関の政策サイクルと連動させる視点を確認しよう。執行機関の政策サイクルとともに、議会からの政策サイクルを作動させることが重要となっているからである。これら両者の知識の活用があいまって、二元的代表制は作動する。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。

とはいえ、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

表２　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	

注：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。

（deliberation, debate, discussion）と決定（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。

そろそろ、地域経営にとって従来の PDCA サイクルの発想と手法を超えた PDDDCA サイクルという新たな発想と手法の開発が必要になっている。

ｂ．乗り物（道具）：委員会の充実強化

議会からの政策サイクルの乗り物（vehicle）として委員会があげられる。委員会の数、所管事項（数や財政規模）を再検討してほしい。委員会とは別に、政策討論会分科会を設置した会津若松市議会は、委員会の数や所管事項を再検討している。委員会それぞれの所管事項の量・質の偏りが検討の理由であった。

委員会の充実強化は重要ではあるが、行政の縦割りの議会内での「再生産」の危険性などの課題はある。その是正にあたっては、連合審査の充実や、委員会による審議の中間報告会、視察報告会等が必要である[11)]。

さらに、前述したが日常的に活動する従来の委員会とは異なる司令塔となる委員会も構想してよい。

ｃ．評価による改善：政策サイクルの評価

議会改革の進展には、他の組織と同様に評価と改善が必要である。この「評価」とは、行政に対する評価ではない。「議会からの政策サイクル」そのものの、つまりその作動による住民福祉の向上に対する評価である。一方で、議会改革の評価がある。これは、議会基本条例の条文を評価項目とすることができる。他方で、議会からの政策サイクルによる作動が住民福祉の向上に役立ったかという評価の手法がある。これは、研究の途上にあるといってよい。満足度調査も可能であるが、その都度、あるいはテーマごとの調査を連続的に行うことは、現実的ではない。

その役割は、全国の他の議会改革を考慮しながら、住民福祉の向上にかかわる当該議会の位置を確認することになる。

議会基本条例の条文に基づく評価、目標とした条例制定数、あるいは制度構築に関する評価は実践されているが、全体像がつかめない。そこで、日本生産性本部の「経営品質向上プログラム」を手掛かりに設計したのが地方議会評価モデルである（江藤　2020ab、日本生産性本部（地方議会改革プロジェクト）　2020)。よい生産物（商品であれ政策であれ）は、よ

い経営（成熟度）によって産出されるものである。経営品質が問われる。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）」を想定しているといったように相違はもちろんある。

成熟度評価には、「完成形」の概念がなく、成熟度が高まれば高まるほど、成熟度の段階に応じて、さらに高次元の目標が設定される。つまり、改革改善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が必要である。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。

成熟度による評価は、従来の活動指標や成果指標を軸とした手法とは異なる。「評価」という用語が同じであるにもかかわらず、意味が異なる。状態の把握（成熟度）に役立つ評価手法である。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。まさに、地方議会、地域社会の診断書の作成である。その認識におい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、後述するバックキャスティングの議論と連結する。

（２）地域経営の議論を巻き起こす

今後の地域社会の課題をめぐる討議を巻き起こす課題がある。まず、人口減少社会、ポスト・コロナ社会の地域の問題を掘り起こし議論を巻き起こす課題がある。これは主権者（市民）教育の意味もある。また、広域連携や狭域自治が重要になるがそれと議会との関係を探る課題がある。そし

て、議会改革を押しとどめる中央集権化への対抗の課題がある。それらの課題の解決に必要なのは討議である。本来議会が得意とする分野である。これもバックキャスティングの議論と連結する。

①中・長期の地域経営についての討議

今後の地域社会を考えるにあたって、討議するテーマの１つは、地域社会の反省である。ポスト・コロナ時代には、都市集中の問題、地産地消の重要性、新自由主義による公務員・医療従事者等の削減や格差の拡大の問題があぶりだされた。新たな地域経営の方向を模索しなければならない。

もう１つは、縮小社会への対応を議論する。1970年代のシビル・ミニマムを再考することである（松下　1971）。拡大期のシビル・ミニマムは社会資本拡充運動によって実現に動き出した。それに対して今日は、社会資本の削減を念頭にシビル・ミニマムの水準を確定することが課題となっている（新シビル・ミニマム）。もともとシビル・ミニマムは討議の広場を伴っている（千葉　1995）。今日のシビル・ミニマムはそれを引き継ぐとともに、協働も広がっている。これらを組み込みながら新シビル・ミニマムの確定を行う。これはもちろん、総合計計画における議会の役割の議論と連動する。

これらの地域課題の議論を巻き起こすのは、議決権限を有し討議をその存在意義とする議会が重要な役割を担う。

②広域自治と狭域自治を進める議会

すでに今後の課題として指摘していることではあるが、平成の大合併後には広域連携・狭域自治が重要になっている（江藤　2014、2015、2020a）。議会からの政策サイクルの応用であることを強調してきた。

自治体の行政サービスのうちいくつかを広域連携で担う場合、その初動だけに議会は責任があるわけではない。一部事務組合・広域連合を含めて、

その後も議会は責任も持っている。構成自治体の委員会等で常に監視や政策提言を行う必要がある。

また、地域協議会等の設置など狭域自治も広がっている。それは首長の審議会の位置にある。それでは、ますます議会は蚊帳の外に置かれる。議会からの政策サイクルに地域協議会委員との懇談等を位置づけることも必要である。

③中央集権化への対抗

新たな中央集権化に対抗する課題がある。今日、地方分権一括法施行から20年が経過し、その進展はあるものの他方では集権化が進行している。地方版総合戦略等、自治体計画の（努力）義務化を想定すればよい。新型コロナウイルス感染症拡大は、この動向をさらに進めた。国の対応は、中央集権制を強化し「住民自治」を弱体化させている。

地方分権が培ってきた「法の支配」が破壊されていることが、帰国者・接触者相談センター、特別定額給付金、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の検討を踏まえて明らかにされている（今井　2020）。それは、議会の弱体化にもつながる。

たとえば、法定外の自治事務である特別定額給付金をめぐって「自治体議会の無視もしくは軽視」があった。「国の補正予算の成立時期にかかわらず、市区町村の補正予算の早期編成・成立に向けて、手続きを進めていただきたい」という国から連絡事項があった。「これを素直に読むと、市町村は補正予算を議会にかけず、市町村長に専決処分で対処せよ、といっているかのようであり、現に多くの市町村ではそのようにした」。自治体の意思決定、つまり議会の決定が必要であるにもかかわらず、である。しかも、議会側から専決処分の要望を出したところもある。

集権化の構造が自治体の行政化を進め、議会が作動できない環境（専決

処分のような議会の役割放棄）を作り出した。地方分権改革の充実、法の支配の確立、地方議会改革の充実の必要性が再浮上する。

（3）フォアキャスティング思考とバックキャスティング思考

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（前述の2つの節で検討した「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。その思考方法が問われるが、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。フォアキャスティング思考とバックキャスティング思考の射程を考える。その上で、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、その討議で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（discovery）」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　2020ab）。

①フォアキャスティングとバックキャスティングという2つの思考方法

今日、未来予測にあたって、フォアキャスティングとバックキャスティングという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、不確実で曖昧な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、フォアキャスティングに対してバックキャスティング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3参照）。

表３　フォアキャスティングとバックキャスティングの比較

種類	長所	短所
フォアキャスティング型シナリオ	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。
バックキャスティング型シナリオ	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。	バックキャスティング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ティングよりも容易ではない。

出所：木下（2015（一部略））。

バックキャスティング思考は、従来の思考とは異なるために脚光を浴びる。環境問題を制御する思考から生まれている。達成目標値を定めて、それに向けた技術開発、社会改革を行う。その思考は環境以外のテーマにも広げられている。その活用には条件がある（括弧内はエネルギー問題の例）。

Ａ．問題の複雑性、多くの関係者の存在、社会の各レベルへの大きな影響（政策・技術、消費者のライフスタイルなどが絡み合っている）

Ｂ．現在からの劇的な変化、不連続な変化の必要性（低い自給率、化石燃料依存という現状の解決には劇的な変化が必要）

Ｃ．支配的潮流による将来予測は、その潮流が解決すべき問題に含まれる（構造的問題の解決には、政策・技術・ライフサイクルを含めた様々な改革が必要）

D．市場が満足なコントロールを提供できない場合（エネルギー源の調達は、政治・経済によって影響を受ける）

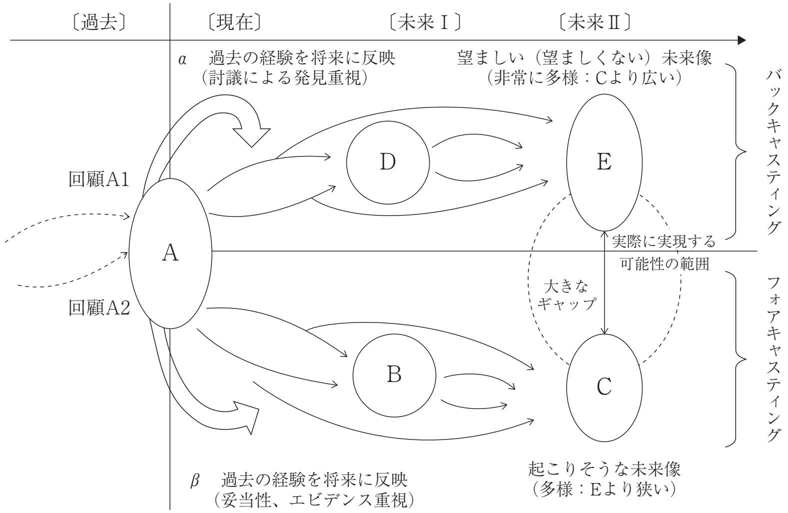
E．時間軸が長く大きな選択の余地がある（さまざまなエネルギー供給源の選択が可能）

これらＡ～Ｅといった４つの条件で有利に作動できる（木下　2015：68)。まさに、人口減少・高齢化・「地方消滅」といった課題とともに、ポスト・コロナの課題への長期的展望が必要になっている。構造的問題であること、それに多様なアクターが組み込まれていること、既存のルールでは打開できないことを考慮すれば、将来の課題解決には、バックキャスティング思考を活用する意味はある。

フォアキャスティングとバックキャスティング両者は有意義である。図１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ティングよりも、新たな価値創造を目指すバックキャスティ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、不確実が強いバックキャスティ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。フォアキャスティングは過去の問題点の改善に主眼がおかれる。それに対して、バックキャスティングは、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。

図１　フォアキャスティングとバックキャスティングの思考の異同



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

②価値創造としてのバックキャスティング思考

筆者が構想するバックキャスティング思考は、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）。バックキャスティング思考は、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、その点次のように考えている。価値創造を含めたバックキャステ

ィング重視の価値前提とフォアキャスティング重視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、大切にする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（およびそれぞれの後者）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）2019：６、岡本　2003：7-8）[12]。

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転換は大幅な変更、地方分権一括法施行は中規模な変更）。

「地域の未来予測」（第32次地方制度調査会答申）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フォーラムとしての議会の重要性と総合計画

価値創造の未来にあたって、議会（そして住民間の、首長との）が議論を巻き起こすテーマについてはすでに指摘した。価値創造を含めたバックキャスティング思考では、未来は決まっているわけではなく、拘束はありながらも想像・創造するものであり、その方向は討議によって明確になる。価値創造を含めたバックキャスティングによって、「地域の未来予測」の強固な正答が得られるものではない。この未来ビジョンの作成「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　2020：183）。合意形成が前面に出る。住民間、そして討議をその存在意義とする議会の役割が再定義される。まさに、このバックキャスティング思考は、住民自治と連結する。

「地域の未来予測」と、議会が議決している総合計画（基本構想、基本計画）との連動の論点である。総合計画は、作文計画から実効性ある計画に変化してきた。その実効性を担保する手法の１つに、計画期間と首長任期との連動がある（４年×任期（たとえば２期、あるいは３期））。予測可能性を高めるために相対的に短期（見方によっては中期）である。地域展望（将来、長期）との接合が課題であった。その課題に応えるのが、「地域の未来予測」と議会が議決する総合計画との関連の明確だと思われる。未来予測、人口ビジョン・地方版総合戦略は、中長期を想定している。それに対して総合計画は、中短期である。これらをつなぐ（連結）制度化を模索したい。「連結」させるのは、そのポリシーであり、議会の議決である[13)]。

【補論】協働型議会における「協働」：住民と議会との協働を探る

協働型議会の豊富化を検討してきた。本稿で検討してきた課題だけでは

なく、その課題と前提となる「協働」や「住民」についても検討しなければならない。協働型議会と直接関連する論点のみ検討したい。

①「公僕論」から、および体制翼賛の危惧からの協働批判

協働という用語が広がっている。住民と地方政府との新たな関係を問う戦略的な政治概念である。主権者は住民であることは「当然」である。その上で、住民と行政（筆者は議会も含める）が協力して地域経営を担うことである。行政主導への批判、および分断化された利害実現を要請する「無責任」な住民への批判が念頭にある。それぞれ一方のみを善とした地域経営手法ではなく、両者による地域経営、その多くは公共サービス供給（規制を含む）を想定する。

協働への批判がある。行政職員は「われわれ主権者が雇った人間である」。「雇い主と雇われ人がなぜ『協働』しなければならないのか。雇い主は雇われ人を意のままに使うことが本文なのであって、かれらと『協働』する必要などまったくない」という批判である（新藤　2003）。

主権者としての住民一般は抽象的存在である。住民個々人の基本的人権は尊重されなければならないし、主体的に活動することは当然である。しかし、職員は個々の住民に従わなければならないアクターではない。主権者といった原理的な議論にとどまるのではなく、その作動を戦略的に位置づけたものが協働である。抽象論を提唱するだけでは、結局現状維持となる。

協働には「チーム住民」（体制への協調）の危うさへの批判もある。少数派排除の「危うさ」「胡散臭さ」はある。しかし、その危険だけを強調していては同様に現状維持となる。危険があっても、それを極力縮小化する協働が期待される。多様性を起点とした、そしてそれを保障する制度化（条例等）を行った上での協働の実践である（江藤　2004）。

②住民自治の豊富化

今日、「住民自治」の定説と異なる解釈が広がっている。今井照は、岐阜市議会基本条例や学会での若手の報告を踏まえて「ぶっとんでしまった」そうだ。地方政府を構成する要素が団体自治（憲法94）とともに住民自治である（地方自治の本旨、憲法93)。「住民自治とは自治体政府をガバナンス（統治、統制）すること」、つまり政治概念である。

それとは異なる住民自治が登場してきた。市政とは別に「市民が主体的に行うまちづくり」がある。これでは、「自家撞着にいきつく」（今井2009)。地方政府との関連なきに住民自治を想定する。それは「基礎的自治体そのもの」であり、「そこには『団体自治』と『住民自治』が生まれる」からである。

筆者は、憲法が想定する住民自治は承知しているし、それを抜きに「住民自治」を議論することはできない（江藤　2006b)。とはいえ、地方政府に対する「直接統制権発揮」だけではなく、「住民による地域社会経営や NPO 活動などの自律的・自己統治的な活動をも意味する」（中川2011)。その典型として「地域自治」がイメージされる。ボランタリーセクターが政府以前の存在であり、その失敗から政府の関与が必要だという指摘もあるいし（L. M. サロモン)、日本の歴史にも妥当する（「結」「講」などを想定)。憲法の地方自治の本旨から導出される住民自治を踏まえつつも、それを豊富化する議論も必要である。

筆者は、住民自治を豊富化するものとして、＜住民と地方政府＞関係の充実強化だけではなく、＜住民—住民＞関係（市民社会）の充実強化を強調してきた（江藤　2000)。住民が地域の事柄について自ら決め行動（公共サービス提供）することである。より正確にいえば、＜住民—住民＞関係は、＜住民と地方政府＞関係の前提であり、豊富化するものである。したがって、住民自治は住民自身が決め行動する位相と、住民が地方政府に

公共サービス等を担わせる位相とを含みこんでいる。討議デモクラシーの二回路と合致する（篠原　2004）。

議会は「住民自治の根幹」として住民による統制・制御の対象となり、同時に＜住民―住民＞関係を促進する役割を担う（まちづくり委員会等）。地方政府と住民との政策形成と政策実施における協力関係をともに協働（狭義）する位相と、＜住民―住民＞関係が創り出す政策形成と政策執行における協力関係の位相とがあるが、両者を含めた関係を協働（広義）と考えている（江藤　2000、より正確にいえば、それらの関係による生産性に着目している）。

③協働型議会における協働

これらを踏まえて「協働型議会」の協働を再考したい。１つは、議員の選挙、住民との意見交換等による議会という直接ルートとともに、住民によって直接選挙された首長との牽制均衡によるルートの設定である。この２つのルートによる住民と議会の協働が生まれる。もちろん、その前提として＜住民―住民＞関係の充実が不可欠である。協働を住民と行政の関係だけではなく、住民と議会を合わせて理解することはすでに指摘した。

もう１つは、価値創造として協働（co-production）をめざす議会の構築である。住民と歩む議会によって生産性が向上すること（新たな価値の創造）を含みこんでいる。新たな価値とは従来とは異なる政策や協働の仕組みの提言などを想定するとよい。筆者は、協働を単なる主体間の関係だけではなく（partnership、collaboration）、その関係によって生産性が生じることを強調している（江藤　2000）。議会改革の第２ステージでは、この視点が重要となっている。企業が提供するよい商品、サービスは企業の経営品質に規定される。同様に、地方政府によるよいサービスはよい経営品質（政策過程）に規定される。企業や行政の運営が究極的にトップダ

ウンであるのに対して、それとはまったく異なるのが地方政府であり、「住民自治の根幹」としての議会の運営である。

こうして、住民と歩む議会は、住民福祉の向上・価値創造のための議会、フォーラムとしての議会に連続する。今日、それが模索されている（日本生産性本部　2019、江藤　2020b）。

注

1）地方自治にとって、類似の用語としての「自治（じち）」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」側面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。

2）筆者とともに、大学講師加藤幸雄氏、NPO・研修情報センター代表理事世古一穂氏が参考人として発言した（分権時代に対応した新たな地方（町村）議会のあり方・活性化方策を検討している「第2次地方（町村）議会活性化研究会」（全国町村議会議長会））。https：//www.nactva.gr.jp/asp/topics/show_topics.asp？tid＝233

3）本文でも指摘するが、会津若松市議会は、今日政策形成場面だけではなく、政策過程全体にわたってかかわること、とりわけ地域経営の「本丸」である予算や決算にかかわることを重視していることにより「議会からの政策サイクル」に力点を移動させている（会津若松市議会編　2019）。

4）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済特別委員会とは異なる。審査準備会分科会は常任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。

5）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。これらは、マニフェスト大賞を受賞している。

6）議会からの政策サイクルの「議会」は全会一致をイメージしやすいが、政治であるがゆえに、そうならない場合がある。全会一致原則か（可児市議会）、特別多数（予算要望にあたって3分の2原則（西脇市））など、多様である。「議会か

ら」を強調しつつも、合議が少数派の締め出しにつながる熟議民主主義に対する批判などの検討も必要である。

7）「禁止されていないものは自由にやっていいのか」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）と応えている。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。

8）この二重構成論は、少数の専業的議員と議会参画員（抽選制）が挿入される「集中専門型議会」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。

9）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　2018c：91-94）。筆者は、実証対象が会派・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を対象としていないこと、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・連合を対象に広げることを強調している。

10）日本国憲法成立にあたって、都市憲章・市民憲章に基づき自治体の組織・権限を規定する議論もあったことを再考するときでもある（佐々木　2004）。

11）委員会の所管事項の検討にあたって、執行機関の組織編成にも関心を持つことも重要である。首長直下の内部組織の設置と所管事務については条例事項だからである（自治法158①）。また、閉会中の委員会の活動について、限定的に扱う自治法の条文の解釈変更や改正も必要である（自治法109⑧）。

12）日本生産性本部による価値前提と事実前提には、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）2019：７）。「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。

13）長期的な未来構想と自治ルールを探る上で「都市憲章」は有益である（江藤

2017ab)。神奈川県川崎市や同県逗子市で模索されていたものである。とくに、川崎市で二回提案されたが否決された。まさに、都市憲章を再考すべき時期である。

参考文献

【参考文献】引用文献、および主要な文献に限っている（協働型議会を構想するにあたって参照した文献は省略している)。筆者の著書・論文の参考文献も参照していただきたい。なお、筆者の著書・論文執筆の背景を理解する必要がある場合、そのタイトルと出版年を文中に挿入している（この欄と重複する場合がある)。

＊＊＊

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（2009)「『住民自治』の変質が気になる――自家撞着の『定説』」『ガバナンス』2009年８月号
今井照（2017)『地方自治講義』ちくま新書
今井照（2020)「新型ウイルス感染症対策と地方自治――『日本モデル』と法の支配」『自治総研』2020年７月号（通巻第501号）
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『協働があの制度づくりと政策形成』ぎょうせい
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（2006b)「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――自治体議会学の硬直を目指して』公人の友社
江藤俊昭（2011a)「地域政治における首長主導型民主市議の精神史的地位」『法学新

報』第118巻第3・4号
江藤俊昭（2011b）「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（2011c）『地方議会改革――自治を進化させる新たな動き』学用書房
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（2014）「自治体間連携・補完における新たな議会の役割」『地方議会人』2014年8月号
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）『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（2017a）「地域経営のルールとしての自治・議会基本条例（上）（下）」『議員NAVI』2017年1月25日、2月27日
江藤俊昭（2017b）「地域経営の軸としての総合計画」『議員NAVI』2017年3月27日号
江藤俊昭（2017c）「問われる議員定数・報酬――住民自治の進化・深化の視点から考える（上）（下）」『議員NAVI』2017年9月25日、10月10日
江藤俊昭（2017d）「議会事務局の新たな役割――議会との二人三脚による住民自治の進化・深化（上）（下）」『議員NAVI』2017年11月27日12月25日
江藤俊昭（2018a）「政務活動費・議会図書室の充実（上）（下）」『議員NAVI』2018年1月25日、2月26日
江藤俊昭（2018b）「統一地方選挙を住民自治の深化に（上）（下）」『議員NAVI』2018年11月26日、12月10日
江藤俊昭（2018c）「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（2020a）「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（2020b）「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　ミヒャエル・エンデ（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ティ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
木下建・加藤洋平（2020）『地方議会改革の進め方』八千代出版
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ティング」西條寿人編『フューチャー・デザイン』勁草書房
佐々木高雄（2004）「地方自治の本旨」条項の成立経緯『青山法学論集』第46巻１・２号
篠原一（2004）『市民の政治学』岩波新書
新藤宗幸（2003）「『協働』論を超えて～政府形成の原点から」『地方自治職員研修』2003年３月号
神野直彦（2020）「『危機の時代』と財政の使命」『世界』2020年７月号
曽我謙吾（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
千葉眞（1995）『ラディカル・デモクラシーの地平――自由・差異・共通善』新評論
辻陽（2019）『日本の地方議会』中公新書
辻中豊・伊藤修一郎編（2010）『ローカル・ガバナンス――地方政府と市民社会』木鐸社
寺島渉（2019）『議会改革の10年の歩み』自治体研究社
中川幾郎（2011）「地方分権から地域自治へ」中川幾郎編『地域自治のしくみと実践』学芸出版社
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』生活者
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

日本生産性本部（2019）『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）』

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

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

＊＊＊

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, Jaco＝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.