

平成31年議会運営の評価及び検証

検証結果報告

平成31年1月30日

【検証者】

公益財団法人北海道文化財団 理事長
学校法人北工学園 理事長

磯 田 憲 一

一般社団法人旭川ウェルビーイング・コンソーシアム
統括コーディネーター
旭川大学名誉教授

竹 中 英 泰

公益財団法人旭川市公園緑地協会 理事長

長谷川 明 彦

目 次

| | |
|-------------------------------|----|
| 1 検証の概要 | 1 |
| (1) 検証の実施期間 | 1 |
| (2) 検証の範囲 | 1 |
| (3) 検証の方法 | 1 |
| 2 検証の結果 | |
| (1) 全体としての検証結果及び意見 | 2 |
| (2) 項目別検証結果及び意見 | 3 |
| 3 むすび | 9 |
| 【検証対象】 | |
| 平成31年旭川市議会基本条例に関する評価（議会の自己評価） | 11 |

1 検証の概要

(1) 検証の実施期間

平成30年12月1日から平成31年2月12日までを実施期間とし、検証者3名による会議を、12月26日、1月9日、16日及び30日の計4回実施した。

(2) 検証の範囲

平成29年5月18日から平成30年11月30日までの間における平成31年旭川市議会運営の評価(平成31年議会運営の評価及び検証実施要領(以下「実施要領」という。)の2に規定する別記様式)による議会の自己評価を検証の範囲とした。

(3) 検証の方法

議会運営の評価及び検証実施要綱及び実施要領に基づき、旭川市議会基本条例逐条解説その他関係資料の提示を受け、検証のための会議を開催し、議会の自己評価について関係者に説明を求めるとともに、関係者への質問等により検証に必要な確認を行いながら、評価の妥当性や今後のあるべき方向性などについて全体的な検証及び項目別の検証を行い、合議により意見の取りまとめを行った。

2 検証の結果

(1) 全体としての検証結果及び意見

議会運営の自己評価については、全体として真摯な姿勢で対処していると評価するが、検証の結果、自己評価の方法などについて見直しの必要性を感じたので、以下、意見を述べる。

まず、評価項目について、これまでの評価及び検証の結果を勘案しつつ、議会運営の実態に即して評価項目全体の見直しを検討する時期にあると考える。

継続的に検討すべき事項は残しつつ、その時々求められる事項を把握し、新たに評価項目として取り上げられることを検討されたい。それぞれの評価項目は、基本的に議会基本条例の条文に対応した項目となっているが、それぞれの項目における自己評価の内容が、一つの条文に対応するものだけではなく、複数の条文にまたがるものもあり、項目を一つにまとめた方がより効果的に評価できるものもあると考えられる。

次に、段階評価については、議会基本条例制定後8年余りを経て、同条例に基づく議会の運営に一定の進捗を見る中で、今回の自己評価では全て5（目標達成）又は4（おおむね目標達成）となっているが、一様に「目標達成」などと評価しては、評価が形式的になり、意味がなくなるおそれがある。

段階評価は1（未着手）から5（目標達成）までの中から選択することになっているが、取組目標によってはこのような評価の仕方がなじまないものがあり、表現を項目ごとに設定するか、若しくは単に数字のみの段階評価とした方がよい場合も考えられる。多くの取組目標は、何をもって目標達成とするかについては様々な考えが想定されることから、絶対評価は難しく、相対的な評価にならざるを得ない上に、後に述べるように、政策的効果も評価の対象にするのであれば、文章による評価も検討すべきである。

また、段階評価を5（目標達成）としながら、課題等において必要な改善を加えることや引き続き検討することを挙げてイ（改善・拡充）としている項目があるなど、論理的な関係が分かりづらいところがあるので、進行管理との関係や進行管理の表現についても併せて検討願いたい。

次に、評価結果については、その説明の記述が、単に会議を何回開催したとい

うものもあり、「評価結果」というより「事業報告」と受けとめられるものが散見される。議会運営の評価及び検証の狙いがどこにあるのかを考えて、「手段」と「目的」の違いを深く認識し、取組の内容がどのようなものでそれがどのような政策的な効果に結び付いたのかについて記述するなど、真に評価の対象とするべき事柄の記述に努め、現状の姿を市民に伝える努力を重ねることが大切と思われる。

このような評価の仕方を取り入れる場合は、取組目標についても、それに応じて政策的な効果を上げることを目指す内容を設定すべきであると考えます。

(2) 項目別検証結果及び意見

No.1 特別委員会の設置による調査

市政における重要な案件について、調査特別委員会を設置して調査をし、市政の監視及び政策提案を行うことを取組目標としているが、特別委員会を設置したことや調査報告を行ったことをもって評価するのではなく、議会としての立ち位置を明確にした上で、アンテナを高く張って市政の課題を的確に把握し、執行機関が選ぶべき針路を示すことや、時代の先を見据えた議論ができたのかといったことを実質的に評価すべきである。

段階評価は4（おおむね目標達成）としているが、委員会の運営の仕方をもう少し工夫すべきであると考えます。委員会の当初において、調査するポイントを明確にすることや、あるいは調査報告を取りまとめる前に委員間討議を行うなど議論を深め、様々な意見を拾い上げることも大切である。そういった点を踏まえ、進行管理はウ（継続・現状維持）ではなくイ（改善・拡充）を求めたい。

No.2 議員（委員）間討議

対象期間において、議会基本条例の制定後初の委員間討議が行われていることは評価できるものの、旭川市議会においては全会一致をもって実施するといった要件

的な制約もあり、活発ではない状況にある。会議で議論するのは当然のことであり、市政の監視や政策提案に資する議員（委員）間討議は、積極的に行うことが望ましい。進行管理をウ（継続・現状維持）とし、課題等を「議員（委員）間討議の提案があった場合、実施されるよう会議の運営に取り組む。」としているのは、受け身的であり、積極性が感じられないことから、イ（改善・拡充）を求めたい。

「市政の課題」については様々な立場があり、討議の議題とすることが難しいこともあるかもしれないが、同時代を共に生きる市民の一員としての視点で、広く「時代の課題」といったものを見出し、討議の議題とすることがあってもよいのではないか。地域だけにとどまらない時代の課題に対する各議員の知見を広く発信することで、議会や議員への信頼や共感を高める一助にもなるのではないかと考える。

No. 3 説明責任と情報公開

議会基本条例第5条に規定している「説明責任」は、地方公共団体としての意思決定等をしたことを市民に対して説明していくものであり、議決結果などの情報をホームページなどで公開していることから、議会として一定の説明責任を果たしているといえる。特に「あさひかわ市議会だより」は、従前に比べて内容が充実してきており、議案に対する議員個人の賛否を掲載していることなどは評価できる。議会だよりは、市の広報誌に折り込まれて各世帯に配布されており、市民が議会の情報を得るための有効な手段であることから、今後ともより多くの市民に興味を持って読まれるよう工夫をすべきである。段階評価を4（おおむね目標達成）とした議会の自己評価は妥当である。

No. 4 政務活動費の透明性の確保

新たに政務活動費の会計帳簿や領収書をホームページに掲載し、市民が自由に見られるようにしたことは、政務活動費の用途について透明性を高めるための効果的な取組であるほか、「政務活動費執行の手引」を作成するなど、支出ルールを明確化していることも評価でき、段階評価を4（おおむね目標達成）とした議会の自己

評価は妥当である。しかし、議会自ら課題等として「情報提供の内容については検討する余地がある。」と認識していることから、進行管理はウ（継続・現状維持）ではなくイ（改善・拡充）とすべきである。

No.5 市民との意見交換の実施

4つの常任委員会単位でテーマを設定するなど、議員が自ら企画・運営し、多くの時間と労力をかけて意見交換会を実施していることは認めるが、開催にかけている労力の割には、参加者が少なく、年齢層も限られていると考えられる。今後はテーマ設定や開催時間と場所をよく検討した上で、各議員による電子メール配信やSNSを活用した周知方法を取り入れるなどの改善を図ることで、多様な市民が参加し、より充実した意見交換とすることを期待したい。加えて、大学・高専と連携し、教員の知見を活用するとともに、若者の活動の場として参加できるようにすることで、議会や議員個人が若者の意見を聞く機会を確保できるものとする。

なお、課題等を「必要な改善を加えながら政策形成につながる意見交換会を目指すべきである。」としながら、段階評価を5（目標達成）としたことは疑問を感じる。

No.6 政策提案及び政策提言

常任委員会から施策の提言書などを執行機関に提出したことは、積極的な取組として評価できる。このように対外的にアピールできる取組がこれからもなされることを期待したい。

自己評価に当たっては、議会が行った政策提案などにより、執行機関の施策が実際にどのように変わったのかという記載があれば、市民にとって、議会の果たしている役割がより分かりやすくなるのではないかと考える。

多くの職員を擁し予算編成権のある市長に対し、34人の議員と少ない職員の事務局体制では、議会が政策条例を提案するのは容易なことではない。とはいえ、各議員は地域の声を聴く機会が多いことから、対象期間において議会による政策条例

の提案がなかったことについては不十分感がある。例えば、市としても市民との協働のまちづくりを進める中、町内会の加入率の低下、一部の市民委員会の解散など地域自治を支える組織が弱体化している現状から、議会が課題を発掘しながら、議員（委員）間討議、あるいは市民との意見交換会といった取組も活用し、政策提案や政策提言が行われることを期待したい。

また、これまで議会が提案した政策条例として、公契約の基本を定める条例などの実績があるが、議会として、政策条例の提案だけではなく、これらの条例の運用状況を点検し、それにより必要な政策提案をしていくことも必要である。

評価結果に記載されている修正案や附帯決議案の提案件数などについては、議会の本来的な活動の結果を表しているにすぎない。議会として、政策条例の提案だけでなく、どのような理念や視点を持って、どのように政策提案をしたのかということが分かる評価の仕方をすれば、結果として執行機関の政策に取り入れられなくても、そのような努力した経過を市民に評価してもらえないのではないかと考える。今後は、取組目標の設定を含めて、評価記述の工夫改善に、より積極的に取り組むべきである。

No. 7 常任委員会の活性化

各常任委員会が関係団体との懇談会や行政視察による先進事例調査を行うなど、熱心に活動しており、また、行政視察による調査の結果を政策提案及び政策提言（No. 6）につなげたり、意見交換会の実施（No. 5）で扱うテーマについて、より深く調査するために行政視察を行うことは、効果的な取組であり評価できる。今後、政策提案等に結び付けられるような取組が更に増えることを期待したい。

行政視察をした結果、たとえ政策提案等につながらない場合であっても、視察先で得られた内容を具体的に成果として評価結果に記載することも市民が議会を評価するための貴重な情報となることから、評価結果のまとめ方を工夫するとよいのではないかと考える。また、どのような目的を持って視察先を選んだのかについて記載することも必要と考える。

行政視察に係る調査結果報告の後、執行機関の職員を交えた意見交換を行っている事例もあるが、このような取組は執行機関にとっても新たな情報を得るための貴

重なる機会となり、市の施策の推進にもつながるので、今後もこのような取組がなされることを期待したい。

行政視察や関係団体との懇談会をするだけでなく、そこから政策提案等につなげていくことについて、議会として課題であることを認識しており、進行管理をイ（改善・拡充）としたことは妥当である。

No. 8 議会及び議員の研鑽

議員研修会については、テーマ設定や講師の決定から当日の運営まで議員自ら企画し実施していること、また、研修会を市民や執行機関の職員にも公開し、聴講できるようにしていることは評価できる。

評価結果については、いずれも開催回数などの報告にとどまっている感がある。各種研修への参加や先進自治体への視察などが積極的に行われており、これらは市民にとって最も分かりやすい議員活動の一つと思われるが、その研修や視察で「何を感じたか」、あるいは「どんな示唆を受けたか」などを可能な限り発信することは、議会人としての姿を市民に理解していただく貴重な機会になるはずである。何らかの工夫がなされることを期待する。

なお、国立大学などにおいては、F D ・ S D（Faculty Development ・ Staff Development）とあって、教員だけでなく職員の能力も組織的に高める取組をすることとされているが、同様に議会でも、議員だけでなく事務局職員についても、議会としての政策形成機能を高めるため、各種研修への積極的な参加を推進すべきである。

No. 9 議会運営の評価及び検証

議会による自己評価は過去3回と同様の方法で行われているが、自己評価の仕方について見直しの必要性を感じた。具体的な意見は「全体意見」の中で述べたので、今後検討を求めたい。

過去の外部検証者から検討を求められていた、議会に関する市民アンケートにつ

いては、初めて実施されており、大きな進展があったものと言える。今後は、アンケートの結果を踏まえて議会運営に改善の必要があるかどうかを検討した上で、必要であれば適切な措置を講じていただきたい。

外部検証に市民の視点を加えるための手法として市民団体の代表などを選任することについては、引き続き検討することとしている。検証には幾つかの手法があるが、この検証は、議会による自己評価を基礎とした取組である。議会活動については多くの市民や各種団体の視線を大切にしながら進められるべきであるが、それは適宜適切に、多様な手法によって担保されるべきものである。自己評価の果たす役割は、議会のあるべき姿に照らして、自らの状況やあるがままの姿を市民にさらすことにあるが、広く市民から検証を受けるという形式にとられることで、「自己評価」と「検証」という積極果敢な取組の持つ本来の役割と効果を減じることがあってはならない。市民アンケートを実施したことや、学識経験者も市民としての立場を有していることを考えると、学識経験者のほかに更に市民団体の代表を加えることには、こだわらなくてよいものとする。

なお、この評価項目について、段階評価を5（目標達成）としながら進行管理をイ（改善・拡充）としているのは、相互の関係が分かりにくいと感じた。

No.10 議会の改善・要望事項への取組

議会運営等についての改善すべき項目を各会派及び無所属議員から提案してもらい、それを議会運営委員会において協議する仕組みを構築し、精力的に協議していることについては評価したい。

対象期間においては3つの事項が全会一致となり、実施となっているが、件数や内容を見ると、やや物足りなさを感じるところである。

実施に向けての協議においては全会一致を目指していることから、多くの成果を出すことは難しいものと考えられるが、1つでも多く実施できるように協議がなされることを期待する。

また、課題等として、「合意形成の方法については工夫の余地がある。」としているにもかかわらず、進行管理をウ（継続・現状維持）としていることには疑問がある。

3 むすび

民主主義を基幹とした公正な社会を形成していく上で重要な役割を担う市議会が、議会基本条例に基づき制度化した「自己評価とその検証」は、市民の負託に応える市議会を実現するための「大切な装置」である。

全国の多くの自治体議会が視察に訪れるこの先進的な取組については、議会基本条例制定以来の努力の結果であると評価できる。この取組をもっと広く市民に知ってもらうことも大事であり、そうすることによって、市民と議会との距離も縮まり、ひいては、市民参加、協働のまちづくりも進展するものと考えられる。

この分野の先駆者でもある旭川市議会が、これからも制度の改革・改善を図り、マンネリに陥ることなく、一層成熟した取り組みを目指し努力していかれることを願う。

