

政策研究

POLICY RESEARCH

2010 No. 7 (2010年10月号)

- 羅針盤
事業仕分け的なもので満足して良いのか？
～住民が真に関心を寄せるべき対象は～
佐々木 央 (株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部)
 - レポート: 政策論説
損失補償契約の限界と第三セクター(2)
～長野県安曇野市第三セクター損失補償違法判決～
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート: 政策シグナル
問われる地方自治体の企画力
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート: アジアリンク
韓国経済の回復力(変動と連携)
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - 事例紹介
住民参加とオープンガバメントを活用した地方議会改革
若生 幸也 (株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部)
-

事業仕分け的なもので満足して良いのか？

～住民が真に関心を寄せるべき対象は～

株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部 佐々木 央

民主党政権の目玉の施策の一つである「事業仕分け」は、平成 21 年 11 月には平成 22 年度予算の削減を主な目的として第 1 弾が実施された。平成 22 年 4 月～5 月には、独立行政法人及び政府系公益法人が行う事業を対象に第 2 弾が実施された。さらに、10 月には特別会計を対象とした第 3 弾の前半が、11 月には第 1 弾・第 2 弾で「廃止」とされた事業のモニタリングを目的とした第 3 弾の後半が実施される予定である。国の事業仕分けは、仕分け会場で繰り広げられる仕分け人と事業担当者である役人との白熱した議論がマスコミで大きく取り上げられた結果、「悪代官を成敗する正義の仕分け人」的な観点から、多くの国民が肯定的な評価をしている。

一方、国に先んじて一部の先進自治体で取り組まれていた事業仕分けは、機を見るに敏な首長がいる自治体を中心に、今年度、その取り組みが広がっている。以前の政策研究でも触れたが、行政評価が形骸化していたり、行政評価の外部評価が十分に機能していない自治体が、それを打破するために事業仕分けに新たに取り組むことは、表面的なパフォーマンスとしてはおもしろいが、本質的な問題の解決にはつながりにくい。

たとえ、住民が自分たちの住む自治体が事業仕分けに取り組む、仕分けの結果に満足したとしても、効率性や有効性の低い事業の見直しやムダな予算の削減が実現できる保証はどこにもない。それは、国の事業仕分けで、「廃止」とされた事業のモニタリングを目的とした第 3 弾後半の「再仕分け」が予定されていることを見れば明らかである。事業仕分けで仕分け人が下す判定は、あくまでも「参考意見」でしかない。予算主義が採られている我が国では、自治体が事業を実施するためには、その根拠となる予算が議会により議決されていなければならない。よって、仕分け結果を実現させるためには、執行部が仕分け結果を誠実に反映した「予算案」を作成し、議会が仕分け結果の反映された「予算」を議決することが必要である。すなわち、住民が大きな関心を寄せ、監視を続けなければならないのは、事業仕分けや外部評価の結果に対してだけでは不十分で、自分たちの投票によって選出された首長や議会議員が、事業仕分け等の結果を、どの様な理由に基づき予算に反映させたのか（あるいは反映させなかったのか）を監視することが極めて重要である。

筆者が複数の自治体の外部評価委員を経験したことから言えるのは、首長や議員の表面的な姿勢にだまされることなく、住民自らが、本気で改善・改革に取り組んでいる首長であるのか、議員であるのかを監視しなければ、事業仕分けも外部評価も、壮大な時間と経費の無駄遣いに終わってしまうということである。筆者が関与した自治体の首長は、幸いにも改善・改革に真摯に取り組む信頼できる方が多い。しかし、ごく一部には、外部評価委員と市職員との真剣な議論の結果である改善・改革を求める評価結果報告書を、マスコミの前でこやかに受け取りながら、その提案内容をほとんど無視し予算案に反映しない首長がいたことも事実である。また、自らの選挙に当選することを最優先に、行政サービスの受益者からの反感をさけるため、一見するとサービス切り捨てに誤解される改善・改革案が反映された予算案に反対する議員も相当数存在することも事実である。

本来、事業仕分けや外部評価が担っている事業の見直しやムダな予算の削減を促す機能は、執行部に対して牽制的な役割を担う議会が発揮しなければならないものである。しかし、地方議会の現実には、特定の地区や住民・団体の利益のための陳情・要請の延長線上としての議員活動が中心となっている。事業仕分けや外部評価の真の実効性を担保するためにも、議会議員に対して、仕分け人や外部評価者と同等以上の勉強や研究を求める権利と義務が有権者にはある。住民の厳しい監視のみが、議会と首長をトップとした執行部との適切な緊張関係と建設的な議論を生み出す唯一無二の方策である。

損失補償契約の限界と第三セクター(2)

～長野県安曇野市第三セクター損失補償違法判決～

北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳

1. はじめに

前回9月号の本政策研究論説で2010年8月30日東京高裁判決(平成21年(行コ)第298号)の損失補償契約違法判決の内容について概括した。これを受けて金融機関の第三セクターに対する融資姿勢にも変化が生じ始めている。このことは、これまで損失補償契約等で問題先送りをしつつ継続してきた第三セクターの経営にも今後大きな影響を与えることになる。第三セクター問題の第二回目として見直しを進めるにあたっての大きなポイントについて以下整理する。

2. 第三セクター改革の基本¹

前述の東京高裁判決は、地方自治体と金融機関間の主契約である損失補償契約が財政援助制限法で想定する内容に比べて、より地方自治体の責務が大きい場合、具体的には負担すべき債務額が不確定であり補償すべき範囲も不明確である場合などにおいて損失補償契約は違法としている。こうした判決は、今後、第三セクターの位置づけの見直しを迫るものであり、特に損失補償契約で事実上延命してきた組織体の抜本的改革を迫る要因となる。第三セクターの改革において必要となる大きな視点は、事業手法区分の特性、そして事業自体の公共性、事業の採算性、そして事業手段の適正性である。第三セクターが担う事業の公共性判断では、まず事業が提供する財・サービスが公共政策学的視点から如何に位置づけられるかその鳥瞰図を認識することが前提である。まず、「事業主体、事業手法の適正性評価」及び「公共政策性評価」について整理する。

- ①採算性評価(経常利益等)
- ②事業性評価(営業利益等)
- ③事業主体、事業手法の適正性評価
- ④公共政策性評価
……財・サービスの性格
- ⑤地方自治体のガバナンス体力評価

図 第三セクター評価分析の主要事項

¹ 宮脇淳「自治体戦略の思考と財政健全化」ぎょうせい(2009)。

(1) 事業主体、事業手法の適正性評価

第三セクターは極めて中途半端な位置づけにある。中途半端とは、いろいろな事業類型に対応可能な柔軟性を持っている一方で、現実の実力関係に左右されやすい位置づけにあることを意味する。これまで、事業の性格に合わせて最適な事業手法として第三セクターが選択される場合のほかに、とりあえず事業をスタートすることが優先され、利害関係者の合意や資金調達等が図りやすい現実的妥当性に流された事業手法として、第三セクターを選択してきた経緯が地方自治体、民間企業、そして金融機関各者に程度の差こそあれあることが否定できない。第三セクターの見直しでは事業主体、事業手法としての位置づけを認識し事業に適した手法を選択肢すると同時に、中途半端な存在によって生じる役割や責任の伸び縮み等を回避するため、地方自治体と民間の間の明確な役割分担、リスク分担への合意が必要であり、それが実現しない場合、第三セクターとしての手法適格性がないと判断せざるを得ない。手法適正性がないと判断された場合、損失補償の在り方と同時に、直営、廃止、民間化、指定管理制度、上下分離方法の導入等多彩なモデルの中から今後の手法を選択肢することになる。

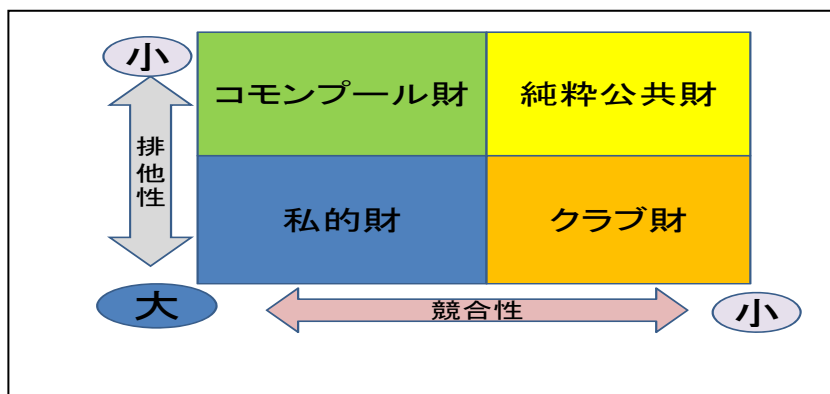
(2) 第三セクター事業の多様性

①事業の多様性

第三セクターの事業は、収益性の高い事業から行政代行的な事業まで現実においては多種多様であり、第三セクターとして担う事業としての適正性についても様々な議論がある。たとえば、物販事業や温泉施設事業等民間収益事業の本質を持つ事業であっても、地域政策的側面から第三セクターで展開することが選択される場合が少なくない。また、地方自治体が担うべきとされている事業を代行する役割を果たしていることから正当化する場合も多い。こうした地域政策性、行政代行性などによって第三セクターでの展開を選択する場合でも、その前段として事業自体に着目した評価を共有しておく必要がある。事業が提供する財・サービスの性格を純粹に評価し、その上で採算性そして第三セクターをひとつの選択肢とする事業遂行のための手段選択の議論を展開することが重要だからである。

②財・サービスの性格

事業が提供する財・サービスの性格を純粹に評価し民間、住民と共有したうえで、公共財としての性格がない、あるいは弱い財・サービスを提供する事業であっても政策性があること、行政目的としての意義があることなどにより第三セクター型で展開する場合、その理由を明確に説明する必要がある。



縦軸の「排他性」は料金支払い等を通じたコスト負担がない場合に財・サービスの提供を制限できるか否かの評価軸であり、制限できる性格が強いほど排他性が大きく、制限できる性格が弱いほど排他性は小さいと評価される。一般的に、排他性が小さいほど公共性は高いことになる。これに対して横軸の「競合性」とは、提供主体が経済的に限定されやすい場合が競合性が小さい、提供主体として誰でも参入可能な場合、競合性が大きいと表現される。競合性が小さいほど経済的性格からは公共性が高い領域となる。財・サービスの需要が増減した場合、それに比例して供給コストが増減する性格が強い時は一般的に競合性が大きく、需要増減に比べ供給コストの増減が緩やかかほとんど変化しない時は競合性が小さい場合が多い。競合性が小さいほど、固定的コストの比率が大きく装置型の事業と位置付けられる。

以上ふたつの評価軸によって「純粋公共財」、「コモンプール財」、「クラブ財」（価値財）、「私的財」に分けて提供する財・サービスの公共性を考えることが重要な判断材料となる。絶対的な物差しではなく相対的な物差しにとどまるものの、第三セクター等によって提供する財・サービスの位置づけを他の公共サービスとの相互比較の中で認識し政策選択の議論を展開することが可能となる。そのことが財・サービスの提供に関する判断の客観性(比較可能性の担保)を高めるだけでなく、時代変化による財・サービスの担い手に関する議論を体系づけて展開する基礎ともなる。

「純粋公共財」は排他性が小さく、競合性も小さい領域である。料金等によるコスト負担の有無で財・サービス提供の制限が難しい領域であり、かつ財・サービスの需要が増減しても全体のコストは大きく増減しない領域である。代表的な財・サービスとしては、国防、外交、司法などが挙げられる。また、消防・警察等の救急業務もこの領域に属する。これと極めて対照的位置づけにあるのが「私的財」である。私的財は、料金等のコスト負担の有無で財・サービスの提供を制限でき、かつ需要量の増減によって基本的に提供コストも増減する領域である。民間企業による事業手法に最も適した領域である。

純粋公共財と私的財の中間に位置するのが「コモンプール財」と「クラブ財」である。「コモンプール財」は、料金等によるコスト負担の有無による財・サービス提供の制限は困難であり排他性が小さいものの、財・サービスの需要増減によって供給コストは増減する傾向が強い、すなわち競合性が大きい領域である。一方、「クラブ財」とは、排他性は大きいものの競合性は小さい領域である。料金等コスト負担の有無によって財・サービスの提供を制限できるものの、需要の増減によるコスト増減はほとんど生じない領域である。電気事業、ガス事業等の装置産業型、温泉施設等の財・サービスが該当する。

第三セクターはこの「コモンプール財」、「クラブ財」の領域を中心に 1970 年代以降急速に拡大した経緯を持っており、官民の中間的領域として時代の変化と共にその担い手と手法の見直しが必要な領域に位置している。

③フリーライダー

以上の領域に関して留意すべき第 1 の点は、フリーライダー(タダ乗り)の問題である。フリーライダーは、排他性が小さい①「純粋公共財」と②「コモンプール財」の領域で発生しやすい。コスト負担の有無による財・サービスの提供制限が難しいため、コスト負担を回避しつつ受益を受けることがそもそも可能な領域だからである。ただし、財政に与える影響は、固定的コストの

大小によりどちらの領域に財・サービスが属するかで大きく異なる。①純粋公共財の場合は、競争性が小さいため需要者が増減した場合でもコスト増減への影響は比較的緩やかである。しかし、需要者が減少した場合、固定コストが大きく赤字体質になりやすい。②コモンプール財の場合、競争性が大きいためフリーライダーが増加すると直接的に財政負担、コスト負担増に結びつく。もちろん、こうしたフリーライダーを完全に排除することは困難である。それは、利用者のモラルというより財・サービスが持つ性格に起因する。その意味で、こうした領域で事業を展開する場合、フリーライダーによる採算性への影響を如何に限定的などに配慮した最適手法の選択が重要となる。

留意すべき第2の点として、純粋公共財であることを理由に必ずしも行政が提供することが正当化されるとは限らないことである。なぜならば、純粋公共財でもその性格からは提供主体は、民間企業も含め多様に存在することが可能だからである。たとえば、花火大会など純粋公共財に属する側面を有している。花火大会への見物人を料金負担の有無で排除することは必然的ではなく排他性は小さい。加えて、見物人や視聴者の人数が増加したからといって花火大会のコストが大きく増加することはない、提供主体は限定されていないものの競争性が小さい面を有している。コモンプール財、クラブ財となる領域でも民間企業等でも担える財・サービスの領域を拡大させることは可能となっている。

提供する財・サービスの性格を評価し、役割・責任関係のガバナンス構造を形成するかが重要となる。政策性の名によって提供する財・サービスの性格評価を回避あるいは軽視することは、地方自治体の対外環境変化に対する対応力を脆弱にし、持続的な財・サービスの提供を困難にする。財・サービスの性格、政策性、事業性など要素ごとに議論を積み上げることが重要である。

(3) 第三セクターの採算性・事業性

第三セクターが担う事業は何らかの公共性を有するものの、行政機関の直営、あるいは地方自治体の普通会計と一体的扱いを受ける地方公営企業の形態を選択していない以上、採算性をより重視するとともに、出資・出損者としてのガバナンスを通じた限定的責任以上に地方自治体がコスト負担することに対して極めて慎重でなければならない。重要な点は採算性とは、元利返済負担を含む経常利益ベースの判断であり、営業利益やビジネスモデルによって判断する事業性とは異なる概念である。このため採算性は、過去における事業に関する過大投資、あるいは減価償却等の引当不足による債務返済・利子負担などを含めて経常利益ベースで黒字か赤字かを判断する指標である。これに対して事業性とは、過去の経営に関する債務返済等は含まず、単純に毎年度の事業と収支状況を判断する指標である。

さらに重要なのは、以上の採算性判断と異なる事業性の判断である。過去の投資の失敗等による元利返済により経常利益が赤字で採算性に乏しいと判断される第三セクター等でもその担っている事業自体の営業利益は黒字で確保されている場合、経営者が変わることで新たなビジネスモデルの展開が可能である場合などは採算性が否定されても事業性は認められることになる。この場合、債務調整等を含めた過去の債務処理が可能な際には、再生、民間化や他の事業手法の選択等で事業そのものを継続する選択肢も存在する。

4. 地方自治体のガバナンス体力

そして、最後に第三セクター改革で重要な点は、改革推進と改革を持続させる地方自治体側のガバナンス体力である。たとえば、第三セクター組織を見直し地方独立行政法人化するなどの動きも見られる。独法化も選択肢のひとつであるものの単なる枠組みの入れ替えではなく、組織体としてのガバナンス構造の徹底した見直しが伴わなければ持続性を確保することができず再び経営面で行き詰ることになる。たとえば、独法化では自立した組織経営と事業展開が可能となるように、その設立等に当たっては必要な資本金を積み増す等まとまった資金の提供が不可欠となる。加えて、採算性、事業性がないか乏しい事業について継続するに当たっては、単に政策性、公共性の言葉で正当化することなく、事業形態も地方自治体直営とするなどの覚悟が求められる。

国の地方自治体に対する政策展開のツールが従来の補助金制度から地方自治体の提案申請に基づき地域の自主性を尊重しつつ政策誘導する交付金制度へと軸足を移しつつある。地域主権、地方分権の大きな流れにおいては最終的に地方への税源移譲がゴールとなるものの、そこに向けた経過段階としての交付金制度充実は重要な意味を持つ。もちろん、最終的な権限が国に保留されていること、申請期間が限られることや執行についても制約が実質的にあることなど課題が多いことも事実である。しかし、従来の補助金制度から脱却する構造改革のプロセスのひとつとして位置づけることができる。

こうした交付金制度を最終的な税源移譲に結び付けていくためには、国側が取り組むべき課題だけでなく、地方自治体自らが取り組まなければならない課題がある。それは、地方自治体自らの企画力の向上である。国内外を問わず 21 世紀求められるのは、地域ごとの個性を發揮し多様なネットワークを相互に形成し外のパワーを地域に受け入れることによる政策展開すること以上に、地域自らのパワーを生みだし外に展開する内発型の取り組みである。従来の補助金が国の規格に地方が合わせることで外のパワーを地域に取り込むことで政策展開したのに対して、地方自治体の提案申請をベースにした交付金制度は地域のパワーを自ら発信することで政策展開する仕組みである。この仕組みを充実させるには地方自治体自らが国が定めた法令、制度、政策等に熟知し住民に繋げていく流通業的思考ではなく、地域のルール、制度、政策等を自ら生み出していく製造業的思考を強めることが重要となる。他者が製造した制度等を熟知し実践する「IN の知識」から自ら新たな制度等を創造、製造し実践する「OF の知識」への転換である。この「OF の知識」では、知っていることだけでなく新たなイメージを形成する政策思考とそれを適切に他者に伝える論理性の充実が求められる。

「OF の知識」への転換には、豊富な臨床（具体的な事例）による実践力とそれを支える理論的基盤の両者が不可欠である。医学でも基礎理論や基礎実験をどんなに重ねても実際の治療では患者ごとに治療の効果は大きく異なる。様々な環境と体質にある地域に適した経営を展開するには、数多くの実践の結果たる先駆的個別事例を見ることで実践的な知識を豊富に形成することが前提となる。一方で、先駆的個別事例を数多く知っていても、それが異なる環境と体質にある地方自治体に適用し機能するかは未知数である。先駆的個別事例は、他の地方自治体等への適用可能性を蓋然的に示すに過ぎず、すべての点の類似性を担保したものではないからである。蓋然性を克服し、先駆的個別事例を多くの地方自治体で有効活用するには、類似点・非類似点を発掘し一般化・普遍化する思考が必要となる。一般化・普遍化する基礎的思考の存在により、先駆的個別成功事例の応用力が確保される。

しかし、こうした「OF の知識」の展開は単独の市町村単位で担うには人的資源、情報力等の面で大きな制約がある。その制約を克服するため国や都道府県に依存すれば市町村の自律性は大きな制約を受けることになる。こうしたジレンマを解決するためにも市町村間の連携を企画面でも深め相互資源の補完を行うと同時に、行政だけでなく住民や民間企業との連携補完が重要な要素となる。各地方自治体でフルセットで機能を持つ自体は過去のものとなっており、それに拘れ

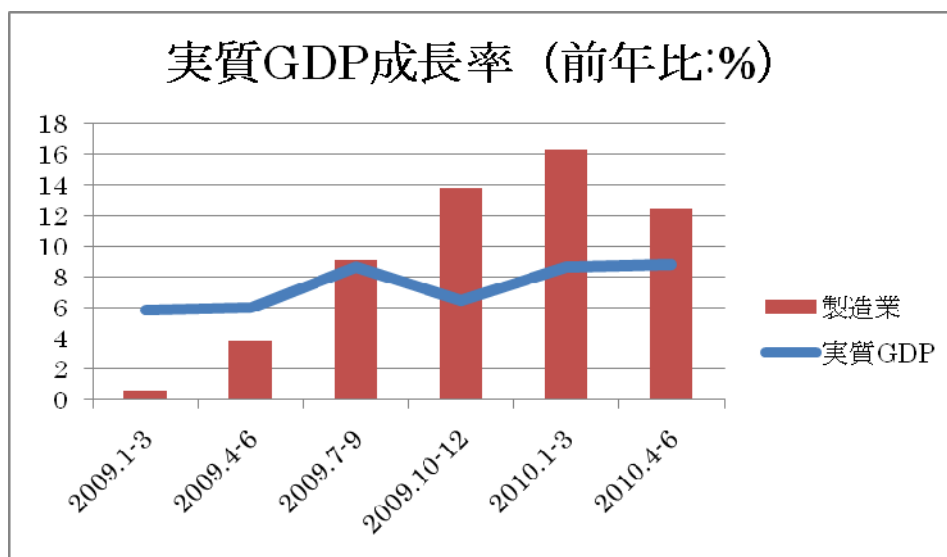
ば機能自体が劣化を免れない。事務的面での連携だけでなく、一步進めて企画力の水平連携、開かれた企画の実践が重要となっている。

インド経済は、2009年7～9月以降本格的な回復局面に入り、2010年に入って以降も実質成長率が前年比8%台の高い成長を維持している。とくに今年4～6月期の実質成長率は前年比で8.8%となっており、2008年以降で最も高い成長を実現している。その背景には、製造業、非製造業を問わず全体として好調な状況となっていることが挙げられる。

製造業は、2009年7～9月から増加傾向となり2009年10～12月以降二桁台の伸びが続いている。4～6月期に入って若干伸びが鈍化したものの依然として10%を上回る伸びを維持している。4～6月期の鈍化も需要減少面からではなく生産余力が限られ供給制約が強まった側面が大きく影響しており、急速な需要拡大が製造業の生産能力を上回っていることがボトルネックとなりはじめている。しかし、こうした点は企業の設備投資をさらに活発化させる要因ともなることから、インド経済の回復力は基本的に強い状況にあると言える。

インド経済回復要因の特色としては、ドイツ等の先進国やベトナム等の新興国とは異なり輸出依存せず内需中心となっている点が挙げられる。インド経済の約6割を占める観光、商業等の非製造業も好調であり全体で4～6月期前年比9.7%の成長となっている。加えて、インド経済の約15%を占める農業生産も今年は収穫が好調であることからプラス要因となっている。

但し、問題点も内在している。内需の好調な状況は、一方で物価上昇圧力を高める要因となるからである。とくに卸売物価の上昇圧力が高まっており、持続的成長に移行するためインド政府がさらに引き締め政策を強めることが見込まれる。中国と並んでアジア地域、そして21世紀の世界の成長の核となることが期待されているインド経済だけに、今後、物価をコントロールしつつ安定成長に移行できるか重要な時期を迎えることになる。



(資料) インド中央統計局資料より作成

図 実質 GDP 成長率の推移

1. 地方議会改革が求められる背景

2000年に施行された「地方分権改革一括法」から始まった一連の地方分権改革は、その改革の進展が不十分と言われつつも、地方自治体の事務執行における自由裁量の拡充を中心に組み込まれてきたと総括できる。またこれと時を同じくして、改革派首長と呼ばれる知事や市町村長が多く登場した。彼らは首長の持つ権限を最大限活用しながら、情報公開や行政評価等の取り組みを通じ地方自治体の行財政改革を実行した。

これらの動きで指向されたのは、主に「団体自治」拡充の方向性であり、「住民自治」の拡充は十分に進展を見なかったのが現状である²。

このような背景から、2010年1月に総務省が設置した「地方行財政検討会議」³でも「住民参加」がテーマとしてクローズアップされている。この会議において「住民参加」一とりわけ地方議会のあり方は中心的なテーマであり、様々な議論が重ねられている。

議会	比較要素	執行部門
合議制	組織形態	独任制
公選議員・議会事務局	組織構成	公選首長・縦割りの補助機関
長期	政策案立案期間	短期
議会そのもの (一部議会による住民参加)	住民意思代表機能	公選首長 (一部執行部による住民参加)

図1：議会と執行部門との比較

また図1に示しているとおおり、地方議会は「首長のような独任制の機関ではな」く、「合議制の機関である。合議制は、多様な人から構成され、日々生起される問題を多角的複眼的に検討」するため、「よりよい政策を形成することができる」⁴という。その際の政策案立案期間は、多様な議員による多角的複眼的検討を経るため、長期間を要する可能性が高い。逆に執行部門は首長の意思が明確であれば、縦割りの補助機関を活用することで、専門性の高い政策案を短期に立案することが可能である。このように二代表制において、地方議会は首長と異なる重要な機能を有している。

つまり選挙により選出された議員で構成される地方議会は、多様な住民意思を把握し、その中

² 「団体自治とは、国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理することをいう。」また「住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」を指す。(塩野宏『行政法Ⅲ・行政組織法』有斐閣、2006年、118頁。)

³ 総務省ホームページ「地方行財政検討会議」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html

⁴ 江藤俊昭『図解 地方議会改革 実践のポイント100』学陽書房、2008年、23頁。

から生まれる問題を多角的複眼的に検討し政策形成につなげるという機能を持つ⁵。これらを踏まえると、地方議会は「住民自治」拡充の「鍵」として位置づけられると推察される。

2. 現状の地方議会の課題

ここまで地方議会改革がクローズアップされているのは、地方議会が数多くの課題を抱えているためである。地方議会の課題は様々であるが、各地で制定されている議会基本条例を概観すると、概ね以下の3点が課題になるという⁶。

(1) 住民意思代表機能の弱体化

平成の大合併以後の自治体区域の拡大等により、自治体区域より小さな単位の「自治」が指向されるようになった。合併前の旧自治体単位や学区単位という違いはあるが、一部自治体の執行部門では、地区別の地域協議会等を通じて、直接的に住民意思を把握する体制が構築されている。また、各政策分野に対しても執行部門は住民参加を取り入れ、住民意思の反映に努めている。

従来議員は各地区の要望等を執行部門に伝え、住民意思代表機能を果たした。しかし、この機能を執行部門が直接担う事例も増加しつつあり⁷、議員による住民意思代表機能は、一部で機能不全を起こしつつあるという意見もある⁸。ただし選挙で選出された議員で構成される議会は、議会自体が総体として住民意思代表機能を一定程度⁹有しており、住民参加を導入する際にも補完的な取り組みが求められよう。

(2) 議員間討論の不足

これまでの地方議会の審議対象は、執行部門の提出議案が大半であり、執行部門との質疑応答が議会の中心となっている。また、議事進行を円滑に進めるための「標準会議規則」等の議事方法により、議事に占める議員間討論の時間は極めて少ないことが多い。「議事機関」としての地方議会にとっての「議員間討論の不足」は、重要議案の論点整理や各種利害調整等の実施を難しくする要因となりうる。本来的な議会の意義は、多様な民意を反映するために選出された議員同士が討論することで、議事機関としての議論が精緻化されるそのプロセスにある。このような多様な民意の反映は民主主義の根幹であり、重視することが求められよう。

(3) 政策形成能力の不足

「(1) 住民意思代表機能の弱体化」及び「(2) 議員間討論の不足」の結果、地方議会の政策形成能力は大きく不足していると考えられる。具体的には、まず「(1) 住民意思代表機能の弱体化」

⁵ この機能には、首長から提案された議案を多角的複眼的に検討し、政策形成につなげる機能（政策監視機能）も含むと本稿では捉えている。

⁶ 廣瀬克哉「自治」『自治日報』2009年4月3日付記事、自治日報。を参考に筆者が加筆修正。

⁷ 上越市の地域協議会においては、公職選挙法に準じた公募公選制を導入しており、住民意思代表機能を執行部門で担う事例となっている。（上越市「身近な地域からはじまるはじめるよりよいまちづくり」2009年5月。

http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/jitiku/pdf/gaiyo_pamph.pdf

名古屋市の地域委員会も上越市同様の事例であり、公選制を導入していない事例も含めると、多様な事例が生まれつつある。（新潟市「他都市の地域自治組織等の状況について」2005年8月。

<http://www.city.niigata.jp/info/kikaku/souzou/jichi/pdf/050824siryo5.pdf>

⁸ 毎日新聞の調査によると、「あなたの住む地区の市区町村議員は、住民の意思を反映していると思っていますか」という住民に対する問いに、「反映している」が31%、「反映していない」が51%という結果が出ているという。（江藤前掲書、13頁。）

⁹ 住民人口構成と異なる男女比・従事職業比などが、地方議会の住民代表機能の議論の焦点となる。

により、議会における情報入力源のひとつである住民等からの地域課題情報の提供が減少することが予期される。なぜ地域情報の減少が問題になるかといえば、この情報が政策形成における起点としての意味を持つからである。

仮に、地方議会が異なる手段で地域課題情報を恒常的に獲得する機能を有していれば、このことは直ちに問題にならない可能性もある。しかしながら、現実的には地方議会の地域課題情報獲得能力が高いとはいいがたい。それは、地域課題情報収集機能を補佐する地方議会事務局の機能不足も影響しているといえる¹⁰。

その上で、議論を精緻化するプロセスであるはずの「(2) 議員間討論の不足」により、減少した住民等からの地域課題情報に対し、適切な論点整理や問題分析を行い、利害を調整した対応策を検討することが難しくなる。このことは、「(3) 政策形成能力の不足」に直結する可能性が高いといえる (図2参照)。

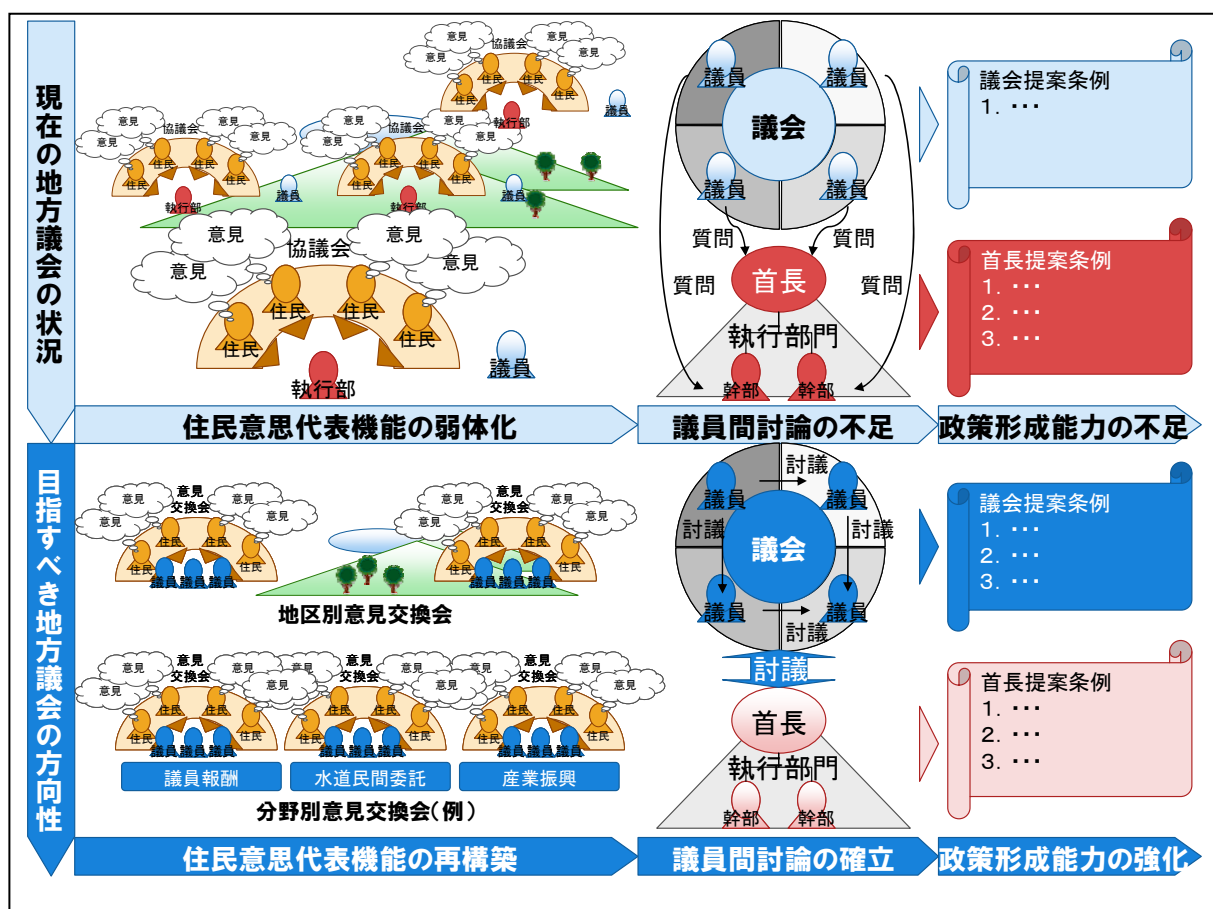


図2：現在の地方議会の状況と目指すべき地方議会の方向性

3. 目指すべき地方議会の方向性

先述したとおり、二代表制における地方議会の役割は、「1. 地方議会改革が求められる背景」で触れたとおり、「多様な住民意思を把握し、その中から生まれる問題を多角的複眼的に検

¹⁰ 議会事務局は執行部門と独立し、議会運営や議会の情報収集をサポートする役割を持つ。しかし少ない職員数、執行部門との人事異動を前提とした運用方法などの課題は多い。(江藤前掲書、162,163頁。)

話し政策形成につなげる」としている。その上で、「2. 現状の地方議会の課題」の議論を踏まえると、目指すべき地方議会の方向性は以下のように位置づけられる。

目指すべき地方議会の方向性は、「住民参加等の手法を用いて住民を巻き込みつつ多様な住民意思を把握し、議員間討論等の多角的複眼的検討を通じて獲得した政策形成能力により、執行部門と切磋琢磨することで、地域における『民主主義の質』を向上すること」として位置づけられる。

これらの方向性に向けて、先述した地方議会の課題を解決する必要がある。そのためには、以下の方策が必要になる（図2参照）。

（1）住民意思代表機能の再構築に向けた戦略的住民参加の活用

（2）議員間討論確立に向けた地方議会政策形成プロセスの構築

（3）政策形成能力の強化に向けた地域課題・政策情報の収集・分析・共有化

全体的な方針として、地域における「民主主義の質」向上を目指すため、「現在の」住民意思を尊重すると同時に、「未来の」住民意思を代表する機能を持たせることが重要であると考えられる。なぜなら未来の住民意思の尊重により、持続可能性の高い政策形成につながると考えるためである。現在の住民意思の尊重は民主主義にとって非常に重要な要素であるが、とりわけ現在の「住民満足度」をあまりに強調することは、将来世代の財政負担を顧みない結論を導く危険性を秘めている¹¹。そのような背景から、将来世代の財政負担を鑑みた未来の住民意思の尊重が必要であると認識している。

このような未来の住民意思の尊重に向けては、様々な社会動態等の分析が必要となる。そのためには、まずその基盤となる地域情報・政策情報の収集・分析等が必要である。そのための基盤として、「オープンガバメント」という考え方が広まりつつある。

オープンガバメントとは、インターネット等を含めたICTの双方向性を活用することで、積極的な政府情報の公開や、行政への市民参加を促進する仕組みのことを指す¹²。この仕組みを活用することで、未来の住民意思の尊重に向けた情報基盤の整備が可能になると想定される。つまり、このような情報基盤の整備・利用の結果、将来の地域状況を把握するための分析が実施され、その結果を現在の住民に対し公開・議論することで、現在の住民意思に未来の住民意思を反映することが可能になると期待される。

本稿では、現在の住民意思を尊重するための方法として、主に「（1）住民意思代表機能の再構築に向けた戦略的住民参加の活用」を位置づけている。また、未来の住民意思を尊重するための方法として、主に「（3）政策形成能力の強化に向けた地域課題・政策情報の収集・分析・共有化」を位置づけている。

次稿では、上述した方策を具体的な事例とともに検討したい。

¹¹ 神奈川県大和市では、2003年に住民満足度調査のみではコスト意識が盛り込まれず、施策の優先順位づけが難しいという問題意識から、住民納得度調査を実施した。（ITproホームページ「住民満足度調査」から「納得度調査」へ）
<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/govtech/20060309/232119/>

¹² 経済産業省「海外におけるオープンガバメントの取り組み」2009年12月。
http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/e-meti/opengov/opengovreport.html

4. 目指すべき地方議会に向けた地方議会改革方策

目指すべき地方議会に向けた地方議会の改革方策の全体像は図3のとおりであると考え。 「(1) 住民意思代表機能の再構築に向けた戦略的住民参加の活用」及び「(2) 議員間討論確立に向けた地方議会政策形成プロセスの構築」に関しては、福島県会津若松市議会が、住民参加及び議員間討論を活用した地方議会政策形成プロセスを構築していることから、本稿で紹介する。

それに加え、「(1) 住民意思代表機能の再構築に向けた戦略的住民参加の活用 (b) 一般的な住民参加の戦略的活用」で、一般的な住民参加を政策形成プロセスに導入する場合の視点を独自に考察する。また「(3) 政策形成能力の強化に向けた地域課題・政策情報の収集・分析・共有化」では、日本や米国のオープンガバメントの取り組みを地方議会改革に活用する場合の方策を考察する。

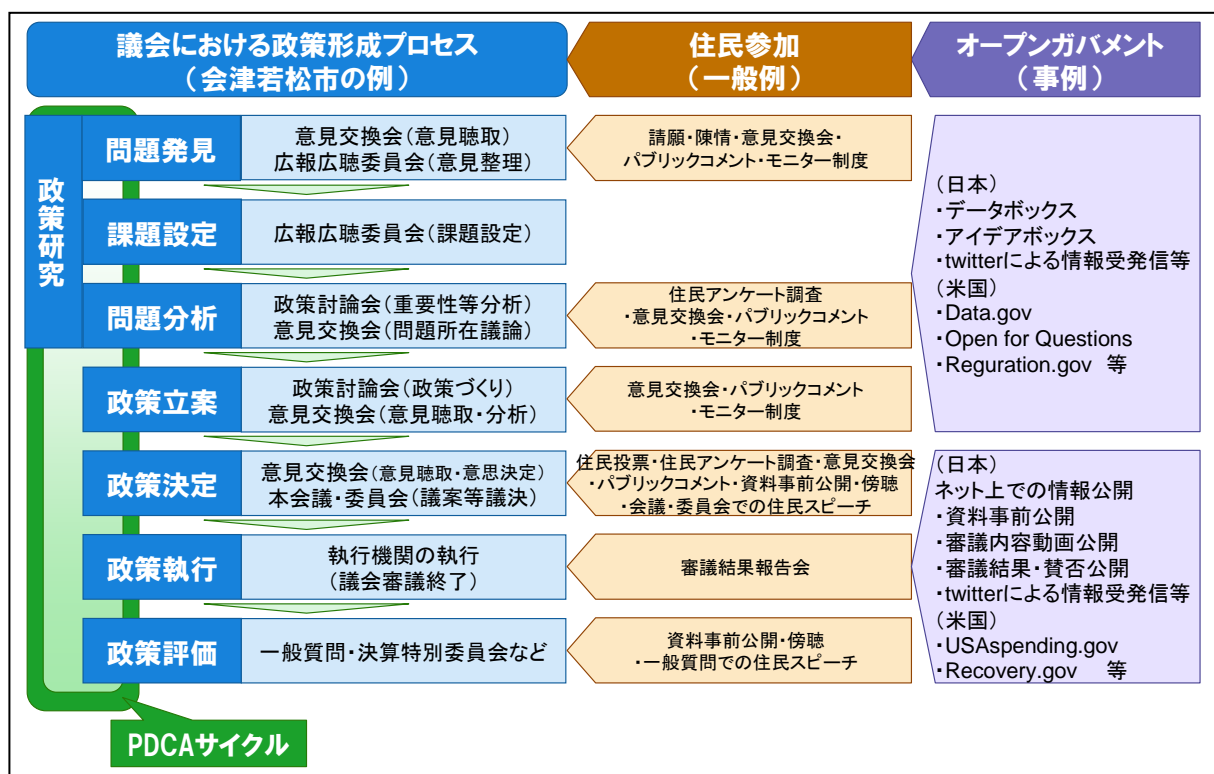


図3：地方議会政策形成プロセスにおける住民参加・オープンガバメントの関係

(1) 住民意思代表機能の再構築に向けた戦略的住民参加の活用

住民意思代表機能の再構築に向けては、戦略的に住民参加を活用する必要がある。なぜ住民参加を地方議会に取り入れるか、具体的には会津若松市の事例を踏まえた上で、一般的な住民参加方法を当てはめ、結果を活用するための考え方を示す。

(a) 会津若松市議会における住民参加¹³

会津若松市議会基本条例では、政策形成プロセスを、「市民参加を基軸とした政策形成サイク

¹³ 田澤豊彦「政策形成サイクルの運用と成果」『議会改革白書 2009年版』生活社、2009年、20頁。

ルの構築と運用によって、積極的な政策形成を行い、まちづくりに貢献していく、そのためのツール」と定義している。

会津若松市議会では、図3にも示しているとおり、「政策研究—政策立案—政策決定—政策執行—政策評価」という一連の政策形成プロセスに対応して、住民参加を促す仕組みを内包している。その仕組みが「広報広聴委員会」及び「意見交換会」である。「広報広聴委員会」は、「問題発見」及び「課題設定」の段階で実施され、「意見交換会」は、「問題分析」、「政策立案」及び「政策決定」の段階で実施される。

「広報広聴委員会」は、住民に直接説明・報告を行う機能や広聴機能を備えた議員で構成される委員会である。また「意見交換会」は、議会からの報告機能及び政策形成のための意見交換機能を備えた住民と議員の会合である。この意見交換会は、行政区（20 地区）を基本単位とする「地区別意見交換会」と、行政分野別に実施する「分野別意見交換会」を位置づけており、それぞれのテーマや政策形成サイクルに応じて、使い分けることが可能である。

（b）一般的な住民参加の戦略的活用

一般的な住民参加は、会津若松市議会では取り入れられている方法以外にも様々なものがある。それらを整理し、会津若松市議会の政策形成プロセスに位置づけると図3のようになると想定される。これらの活用の際に考慮すべき点は、結果活用方法を踏まえた適切な住民参加を検討することである（図4参照）。

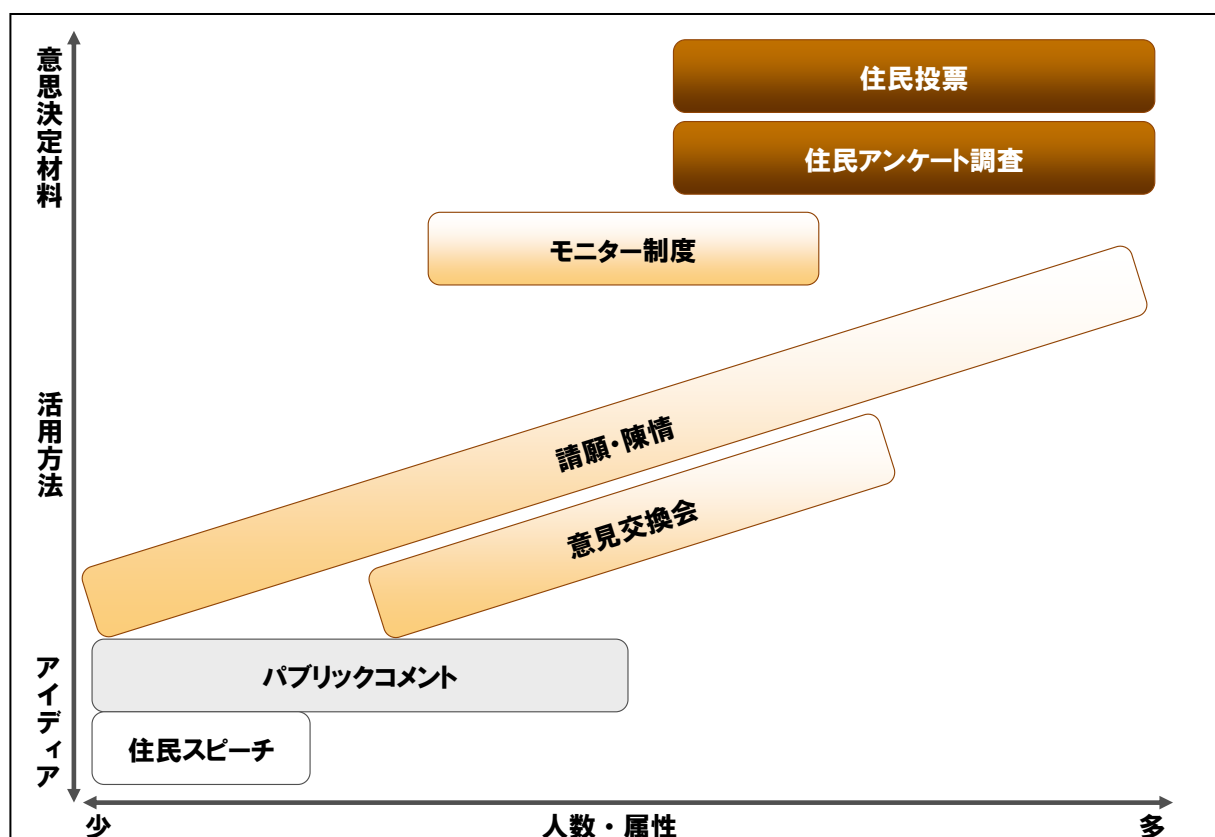


図4：結果活用方法を踏まえた適切な住民参加の検討

先述のとおり、地方議会自体は選挙に基づく住民意思を代表する組織として一定程度成立している。その上で住民意思代表機能を補完するために住民参加を活用する場合、人数・属性等を踏まえ、統計的検証を実施できる方法のみを意思決定材料とし、それ以外の方法をアイディアレベルの活用にとどめるべきであろう。

なぜなら、住民参加は住民意思を把握する一つの方策ではあるが、適切な統計的検証を行わなければ、一部の住民を代表する意見を取り上げることになり、多様な住民意思と異なる結果を導く恐れがあるためである。とりわけ地方自治体の意思決定は、多くの利害関係者の利害と密接に絡んでおり、人数や属性の偏りのある住民意思に基づく意思決定は大きな問題であろう。このような住民意思による意思決定は、議会総体としての住民意思代表機能を歪める恐れがある。そのため、統計的検証を実施できる方法のみを住民意思決定材料とすることが望ましい。

ただし議会への住民参加は、住民意思決定材料としての位置づけのみではない。住民意思を政策形成に反映するためには、多段階の政策プロセスにおける住民参加が可能である。とりわけ、地域課題を導出する「問題発見」プロセスや政策アイディアを導出する「政策立案」に際しては、多様な住民意思により捉えられた地域課題や、その課題を解決する多様な住民意思によるアイディアを必要としている。

ただし、「1. 地方議会改革が求められる背景」でも触れたとおり、地方議会における政策立案期間中は、比較的長期間であることが想定される。その上で、地方議会の政策形成過程に住民参加を導入する場合、方法によっては長期間を要する場合もあるため、政策案の特性に応じた政策立案期間等の制約条件も踏まえた上で、適切な住民参加方法を組み合わせて実施する必要があるだろう。

具体的には、議会での住民スピーチ（議会内で住民が議案に対し意見陳述を行うこと）やパブリックコメント（ある議案等に対する住民・事業者等による意見提出）は、その人数や属性の多様性が限定的であることが多いため、その結果の活用方法は必然的にアイディアを議論に活用するということになる。住民スピーチは議場で数分のスピーチを実施するものであり、短期間で実施可能である。またパブリックコメントは、一定の意見募集期間をとる必要があるが、政策形成プロセスと並行して実施可能であるため、募集期間の長さはそれほど問題とならない可能性が高い。

意見交換会では、人数や属性を管理することが難しいため、結果活用方法はアイディアレベルに留まるが、地区別・分野別に行うことで、参考レベルの意思決定材料になる可能性がある。意見交換会は回数にもよるが、準備から含めると相当の期間を要するものと想定される。

請願や陳情では、人数や属性の多様性も限定的な場合が多いが、住民の大多数による請願や陳情も想定され、その場合は、意思決定材料として活用が可能になる。請願や陳情は、通常の議会において発生しうるプロセスであり、その検討には一定の実施期間が必要とされる。

モニター制度（議会モニターを住民から募り、特定の議案等に対しての賛否等の意見を聞くことが可能な制度）の場合、人数や属性のコントロール等にも左右されるが、基本的に人数と属性が明確な情報に基づき管理することができるため、統計的検証を実施できれば、意思決定材料への活用が期待できる。このモニター制度も準備から実施にかけて一定の期間が必要であるが、政策形成プロセスと並行して実施可能であるため、期間の長さはそれほど問題とならない。

しかしながら、意思決定材料として最も信用できるのは、住民投票と住民アンケート調査である。住民投票は制度上位置づければ、最も住民意思決定材料としては有効であるが、議会そのものの住民意思代表機能との整理が難しくなる可能性がある。また住民アンケート調査は、統計的検証を実施することが可能であり、住民意思を適切に反映した結果が導かれ、住民意思決定材料として確実に活用できる。住民投票と住民アンケート調査ともに実施には相当の期間を要する。

先述したとおり、政策の性質や時間的余裕等の制約条件も踏まえると、ひとつの政策に対してすべての住民参加を導入することは考えにくい。しかし、上述した観点を踏まえ、各政策の政策形成プロセスごとに適切な住民参加を組み合わせることが「住民意思代表機能の再構築」の「鍵」になると考える。

(2) 議員間討論確立に向けた地方議会政策形成プロセスの構築¹⁴

議員間討論の確立に向けては、地方議会政策形成プロセスの構築が重要になると考える。

図3にも示したとおり、会津若松市議会では、「政策研究－政策立案－政策決定－政策執行－政策評価」という一連の政策形成プロセスに対応した「政策討論会」という会合を実施している。この「政策討論会」は、「問題分析」及び「政策立案」の段階で実施される。「政策討論会」は、「市政に関する重要な政策及び課題に対して、共通認識及び合意形成を図り、もって政策立案、政策提案及び政策提言を推進する」（議会基本条例第13条）ために開催されている。

この「政策討論会」では、問題分析→論点抽出→学識経験者指導→論点整理→議員間討議→【意見交換会】→意見整理→最終論点整理→政策提言・政策立案（条例等の提案）というプロセスを想定している。この中で特徴的なのは、学識経験者指導がプロセスに存在していることであり、この学識経験者による指導が一定の専門性の担保につながる。

このように、多様な民意を反映するために選出された議員が政策形成プロセスに従い、学識経験者による指導を受け議員間討議を行うことで、地方議会の議論が精緻化すると考える。

(3) 政策形成能力の強化に向けた地域課題・政策情報の収集・分析・共有化

これまでの論考で、住民意思代表機能を再構築し、議員間討論を確立するための方策を検討した。これらにより、地方議会の政策形成能力は一定程度向上すると考えられる。その上で、昨今の「オープンガバメント」¹⁵の進展を踏まえ、さらなる地域情報・政策情報の収集・分析による地方議会への情報入力機能の強化や情報共有方法を考察したい。

オープンガバメントとは、先述したとおりインターネット等を含めたICTの双方向性を活用することで、積極的な政府情報の公開や、行政への市民参加を促進する仕組みのことを指す。欧米でこのような取り組みが先行しており、様々なサービスが提供されている。これらオープンガバメントについては、代表的なサービスの位置づけを図3に示している。

これらのサービスは、政策形成プロセスにおける「問題発見」～「政策立案」における仕組みと、「政策決定」～「政策評価」における仕組みに大別できる。

政策立案段階までは、主に（a）地域情報・政策情報を収集・分析・共有化する方法と、（b）

¹⁴ 同上、22頁。

¹⁵ 千葉県流山市議会では、2009年10月に『市民に開かれた市議会』の実現に向けて、更なる情報発信と情報通信技術（ICT）の推進を求める決議を議決し、先行した取り組みを実施している。

<http://www.city.nagarevama.chiba.jp/gikai/kasseikasiryvou/ictketsugi.pdf>

アイデア等の意見を募集する方法に分けることができる。また、政策決定以降は、主に（c）審議情報の公開方法と、（d）審議結果・政策の監視方法に分けられる。それらの全般に係るサービスとして、「twitterによる情報の受発信」があり、これにより住民と議員及び議会間のコミュニケーション拡大を図ることが可能になる。以下では、上述した（a）～（d）の考察を行う。

（a）地域情報・政策情報を収集・分析・共有化する方法

地域情報・政策情報を収集・分析・共有化する方法としては、データボックス¹⁶（類似サービスとして米国Data.gov）がある。データボックスは、経済産業省が実証実験のために設置している統計の利活用サイトである。ここでは、PDF形式やExcel形式に加えて、一部でGIS（地理情報システム）を活用した統計表示や、時系列の動的なグラフ表示が可能である（図5参照）。



参照：オープンガバメントラボホームページ「データボックス」

図5：データボックスによる動的なグラフ表示の例

このようなオープンガバメントの利活用により、各統計情報のデータセットをまとめて管理・共有化し、議員や住民が自主的にデータを分析することが可能になる。さらに踏み込んでいけば、一定の分析を施したグラフ等をデータボックス内で共有化し、住民等による投票を行うことで、住民にとって地域課題情報や政策情報を分かりやすく示したグラフが可視化されるという仕組みを構築することが想定される。

さらに、このようなグラフを動的に表示できるように加工し、住民の意見交換会等の様々な場で示すことで、住民に適切な地域情報の認識を促し、意見交換を活発化することが可能になる。動的な表示は住民にとって、過去から現在までの地域状況の推移を認識させ、未来を推計し予期

¹⁶ オープンガバメントラボホームページ「データボックス」 <http://databox.openlabs.go.jp/>

する上で強力なメディアとなる。このことから、現在の住民意思に未来の住民意思を反映することが可能になると考える。このような地域情報・政策情報の収集・分析・共有化は、政策形成プロセスの基幹となるものであり、重要視する必要がある。

このようなデータボックスの設置・管理に際しては、一定の投資等の資源を必要とすることや情報の収集が必要になる。そのため、設置・管理する主体としては、執行部門との協働や、複数自治体議会事務局による圏域単位の議会事務局も想定される（圏域自治体議会事務局による地域課題情報・政策情報の収集・分析・管理能力の向上も期待される）。

(b) アイディア等の意見を募集する方法

アイディア等の意見を募集する方法としては、アイディアボックス¹⁷（類似サービスとして米国Open for Questions）、米国Reguration.gov（規制等の政策情報の提供サイト）等がある。

アイディアボックスは、データボックスと同様に、経済産業省が実証実験のために設置している意見交換サイトである。募集テーマに対して、新しいアイディアの投稿や、投稿済みアイディアへのコメント・賛否投票を行うことができる、ネット上の多人数によるアイディア集積・議論を行うための仕組みである（図6参照）。



参照：オープンガバメントラボホームページ「アイディアボックスつるがしま」

図6：アイディアボックス（つるがしま）によるアイディア表示の例

このようなアイディアボックスの仕組みを、意見交換会の前後に活用することで、論点の整理等が住民と市民との協働で実施することができる。またパブリックコメントの議論も構造化されるため、論点が収斂しやすくなると想定される。

¹⁷ オープンガバメントラボホームページ「アイディアボックス」 <http://opengov.openlabs.go.jp/>

さらに、モニター制度と住民アンケート調査の要素を組み合わせることができれば、統計的検証が可能な人数と属性を管理し、住民に投票を依頼することで、恒常的にモニター制度を用いた住民アンケート調査が可能になるだろう。もちろん、適正水準のモニター数を集めることは難しいと想定されるが、属性を管理することで、比較的信頼性の高い住民アンケート調査が可能になるだろう。これらの方法は、「住民意思代表機能の再構築」にも大いに貢献すると考えられる。

このアイデアボックスに関しても、一定の投資等の資源を必要とすることから、設置・管理の主体は執行部門との協働や、圏域単位議会事務局を検討することが想定される。

(c) 審議情報の公開方法¹⁸

議会審議の公開方法は、インターネット上に審議資料を事前公開に公開すること（有効回答 1527 団体中 12 団体（0.8%）（自治体議会フォーラム調査））や、審議内容の動画公開（有効回答 1527 団体中 332 団体（21.7%）（同上））等がある。これにより、地方議会の透明性を向上し、住民参加の基盤を形成することにつながる。

(d) 審議結果・政策の監視方法

議会審議結果の監視方法は、インターネット上の議会審議結果・賛否公開（有効回答 1527 団体中 31 団体（2.0%）¹⁹）がある。このような議会の審議結果と議題ごとの賛否公開を行うことで、賛否情報を蓄積し、住民ひとりひとりの信条に近い議員を選択するための情報となる。

また、この賛否情報を「ボートマッチ」に活用することも今後検討に値する。ボートマッチとは、インターネット上で各分野における争点に対する賛否と重要度を利用者が選択することで、自分の信条に近い会派や議員を選ぶことができる仕組みである²⁰。

さらにいえば、利用者の信条を登録しておくことで、議員の賛否情報の蓄積に応じて、自分の信条に近い会派や議員をボートマッチが自動的に選択することも想定される（各争点に対する賛否情報の処理方法や新人議員候補者との公平性確保等の検討が必要）。このような仕組みにより、簡便に自分の信条に近い会派や議員を選択できるようになる効果がある。審議結果の監視方法は、審議情報が議会に集まっているため、議会事務局による管理（ボートマッチは民間団体等）が適切であろう。

また政策の監視方法には、米国における USAspending.gov や Recovery.gov がある²¹。USAspending.gov は、米国連邦政府の契約や財務支援の内容についての情報を公開するサイトである。連邦政府の契約、補助金、融資等に分け、支出元の省庁情報、支出先団体の情報、金額、補助金、地域等の情報が整理されており、それぞれを指定して検索することが可能である。

Recovery.gov は、連邦経済対策法に基づいて景気刺激策として支出された連邦支出の用途について情報開示を行うサイトである。分野別、州別、省庁別、金額規模別などでグラフ、表、GIS などを活用し分かりやすい情報提供を行うように工夫されている。予算を多く支出する省庁や契約種別、雇用創出効果等を明らかにできる。

¹⁸ 自治体議会フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2010 集計表（2010 年 7 月 1 日）」
<http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/enq2010date100701.pdf>

¹⁹ 同上

²⁰ 読売新聞ホームページ「日本版ボートマッチ」<http://vote.yomiuri.co.jp/>

²¹ 経済産業省「海外におけるオープンガバメントの取り組み」2009 年 12 月。
http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/e-meti/opengov/opengovreport.html

このような政策の監視方法は、自治体議会の一般質問や決算特別委員会等の審議充実にとって必要不可欠な情報を獲得するものであると同時に、市民にとっても自治体の透明性確保のために必要な情報である。一定の投資等の資源を必要とすることや、情報が執行部門に偏在していることから、首長部門と地方議会事務局の協働による構築・管理が望ましいと考えられる。

4. おわりに

これまでの論考で、住民参加とオープンガバメントを活用した地方議会改革を検討した。

地方議会改革に向けては、(1) 住民意思代表機能の再構築に向けた戦略的住民参加の活用、(2) 議員間討論確立に向けた地方議会政策形成プロセスの構築、(3) 政策形成能力の強化に向けた地域課題・政策情報の収集・分析・共有化 という方策が必要である。

戦略的住民参加の活用に向けては、会津若松市議会の政策形成プロセスにおける住民参加を基軸として整理した。また一般的な住民参加を、参加人数・属性と活用方法(アイデア活用・意思決定材料活用)の軸で整理し、それぞれの方法を政策形成プロセスに位置づけた。

議員間討論の確立に向けては、会津若松市議会の政策形成プロセスが最も合致した取り組みであり、これを参考にして整理した。

地域課題・政策情報の収集・分析・共有化に向けては、オープンガバメントを政策形成プロセス単位で整理し、その具体的活用法を示した。

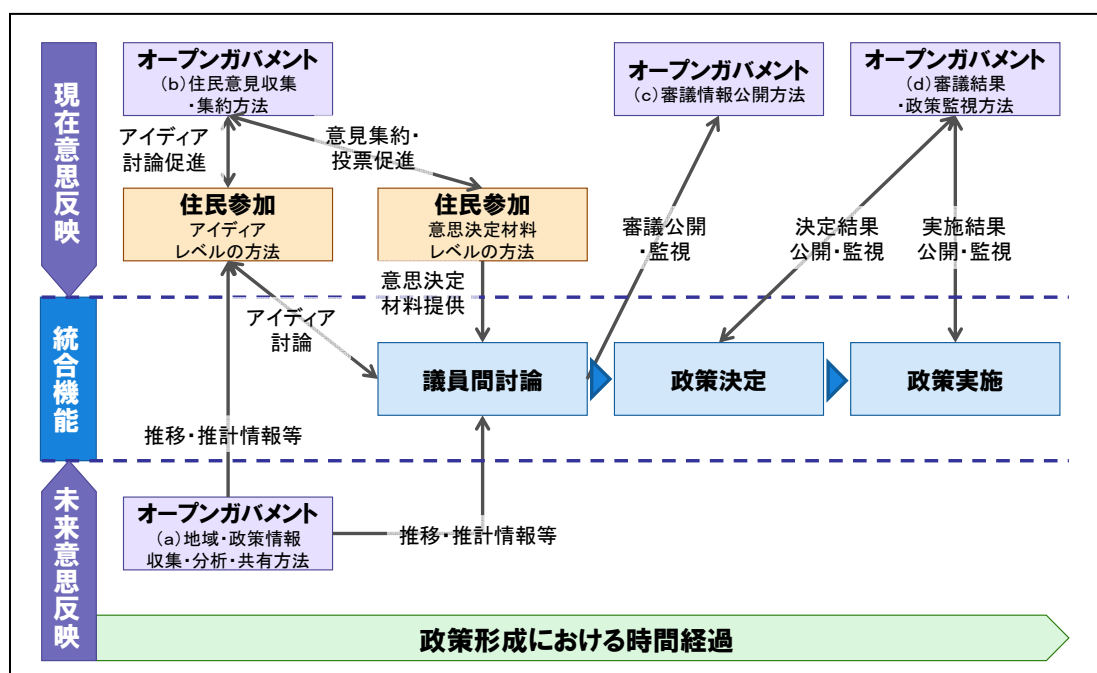


図7：地方議会における現在意思と未来意思統合に向けた流れ

これらを通じ、図7に示したとおり、現在意思と未来意思を統合する政策形成能力を有する、地方議会が構築されると考える。この際に重要なのは、流通する地域課題・政策情報の流量とその質の向上である。もちろん各地方議会の置かれている状況は様々であり、これらの仕組みをすべて実現することは想定しにくい、各議会が地域事情に応じた適切な仕組みを選択・実施することで、現在よりもさらに政策形成能力が強化された地方議会が実現するだろう。