

議員特別研修実施報告書

報告議員名	菅原 正志	報告日	令和2年3月31日
調査研究・研修等 名 称	「対話と議論」の議会改革		
実 施 日	令和2年 3月30日		
会 場	京都市 京都テルサ		
調査研究・研修等の 概 要	(1) 議会に「対話と議論」はあるか (2) 「ヒカ折れる議会報告会」、「モリあから ない議員間討議」 (3) 「話し合い」をデザインする (4) 可視化と共有のツールを使う (5) 議会の「ファシリテーション」 (6) 議会の「対話と議論」の強みをいかに		
調査研究・研修等の 成果と感想	行政が正しい答えを用意している前提で 追認してはいないか。議論することにより 正しいものになる。政策や制度が行政だけ のときよりもいい状態に保たれるという認識を 市民と共有できるようにしていきたい。 議員間討論は決断が遠いところであ るから自由な発想ができることを確認 できた。 ポストイット、ホワイトボードの効用に ついて学ぶことができたので実践していきたい。		

※1調査研究・研修等の成果を証する書類の写しを添付してください。

※2調査研究・研修等に要した費用の支出を証する書類を添付してください。

議員特別研修実施報告書

報告議員名	菅原 正志	報告日	令和2年3月31日
調査研究・研修等 名 称	議員の報酬と定数を考える		
実 施 日	令和2年 3月30日		
会 場	京都市 京都テルサ		
調査研究・研修等の 概 要	(1) 議会というシクミから定数を考える (2) 議員報酬を考える視角を整理する (3) 「議員」と「議会」をどう設定するか? (4) 「定数と報酬」と「理解と納得」を考える (5) 議会と議員の価値はあけられるか		
調査研究・研修等の 成果と感想	定数は枚方市の現状に合致するものと思った。 報酬は、基礎的統計を把握することで見える化できる。 賛成して監視機能、どんな監視をいつかその過程も可視化して成果とする。 志をもって議員となってやり甲斐(喜び)を語れるようにならないと、改めて思った。 これまで以上に活動の可視化することの重要性を認識した。		

※1調査研究・研修等の成果を証する書類の写しを添付してください。

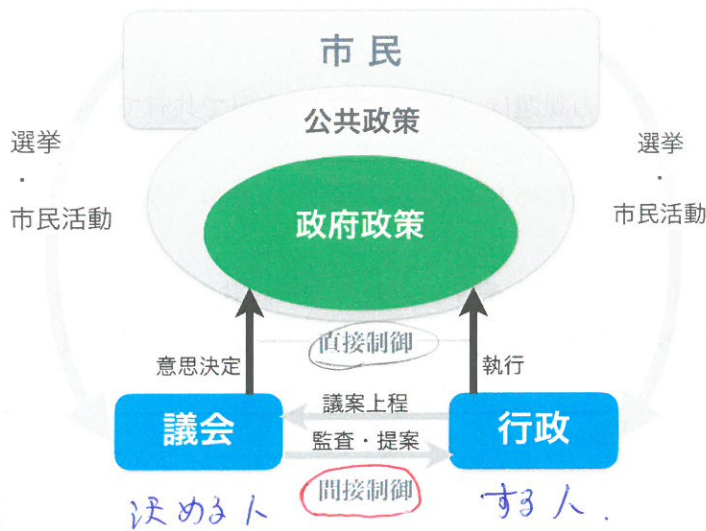
※2調査研究・研修等に要した費用の支出を証する書類を添付してください。

「対話と議論」の議会改革

龍谷大学 土山希美枝 kimiet@policy.ryukoku.ac.jp

(1) 議会に「対話と議論」はあるか

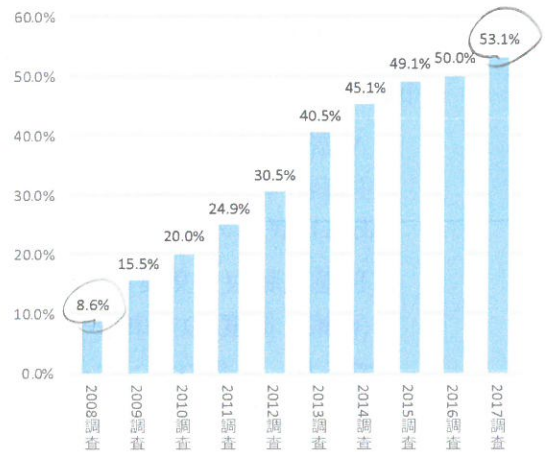
- 「議会改革の難所」としての「議会報告会」「議員間討議」
- なぜ「難しい」のか？
 - 「議員どうしの議論」「市民との対話」がなぜ必要なのかという前提の問題
 - 共有されている議会像の問題
 - 政策議会か、追認議会か（追認機関）
 - 政策をめぐる議論の基本についての理解はあるか
 - 政策には「あらかじめわかっている正解」はなく、「常に間違いうる（可謬性）」なかで、「自分たちなりの答え」を決断する
- 「政策議会」を考える
 - 自治体〈政策・制度〉を制御しているのはだれか



(2) 「心が折れる議会報告会」、 「もりあがらない議員間討議」

- 「心が折れる議会報告会」という典型
- 「もりあがらない議員間討議」という必然

対話の機会は増えている 市民との対話の場を設けた議会



直近1年間で議会・委員会の主催により、意見交換会・懇談会・議会報告会など、「市民との対話の場」を設けた議会。
出典：長野基「市民と議員の条例づくり交流会議2017」報告資料、
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2017enq_nagano20170729.pdf

規定数は増えたが、実施数は 議員間の自由討議 のびていない



■ 条例・会議規則で「議員間の自由討議」を規定

— 直近1年間で、本会議または委員会で、首長提出議案の審査を行う際に「議員間の討議(自由討議)」を実施

出典：長野基「市民と議員の条例づくり交流会議2017」報告資料、
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2017enq_nagano20170729.pdf

自治体は
必要な政策や制度を整備すると
何が必要不可欠な政策、制度なのか

「答え」はない
政策に正解はない!

世の中の半分以上は、議員や議会が何をやっていいのか分からない。
それでも あってもいいかな か 4割 いる。 必要だ というのも 2割 いる。

- 心が折れないためになにが必要か、もりあがる議論のためになにが必要か
 - ▶ 議会報告会の目的はなにか、そのための手段は適切か
 - ▶ 議論したい論点か、議論することに意味のあるタイミングか＝「争点×機会」

(3) 「話し合い」をデザインする

- 「議会報告会（市民との対話の機会）」を実りあるものにするために
 - ▶ 市民との対話の機会の目的は？

- ▶ (A) 説明責任
主権者（＝自治体のオーナー）である市民への報告
- ▶ (B) 意見聴取・交換
〈政策・制度〉の当事者（オーナーであり、社会のメンバー）である市民の意見聴取
 - 特定のテーマについて？ 不特定の「困りごと」について？

説明責任 ①

- I. 議会報告会（内容報告）
- II. 意見聴取・交換（不特定のテーマ）
- III. 意見聴取・交換（特定テーマ）
- IV. 市民提案（請願・陳情含む）
- V. 情報共有（議会から市民へ）
- VI. 情報共有（市民から議会へ）
- VII. 理解と共感の獲得

意見聴取・交換 ②

Public Relations ③

- ▶ (C) Public Relations
議会や議員についての認知や評価を高める（広報）
- ▶ これらの複合であることであることが一般的だが、それぞれの機会の目的・目標を設定して議会として共有し、そのための手段を検討することが最初。

④ 市民にとって、その「対話の場」にはどんな意義や魅力があるのか？

- ▶ 大前提として、「来た市民に「来てよかった」と思って帰ってもらう」こと＝「来る甲斐のある機会」になっているか
- ▶ 「争点×機会」を明確にする
 - 「争点」＝わがまちの〈政策・制度〉の課題は、議会・議員と市民で共有できる「かすがい」
 - 「機会」＝政策過程／議会の意思決定過程のどの段階か。今日の場合「今後に生かされる」機会か
- ▶ 「話したい」気持ちを惹起する情報提供と、話しやすい場のための設計の工夫→（４）
 - （主権者＝自治体のオーナーであり〈政策・制度〉の当事者である）市民と議員・議会が直接向かい合う貴重な機会
 - なにを発言してもらいたいのか、どう聞いてもらいたいのか

- 議員間討議を実態あるものとするために

- ▶ 自治体議会の「議論の経験値」はバラバラ
 - 「議論の基本」はどれくらい共有されているか、議論して決断する経験はどれくらいあるか

⑤ 議論の「機会」は意思形成過程のどこにあるか

- 意思決定のタイミングから遠ければ遠いほど、自由な議論ができる
- 議論しても意思決定に影響がないなら、議論の意味はなくなる

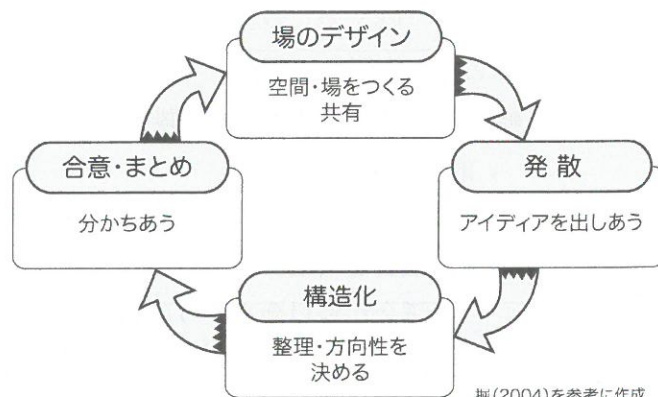
あゆみよく
好意を寄せたい

- ▶ 議論の「争点」をどう拾い上げてくるか→ (6)

④ (4) 可視化と共有のツールをつかう

- 「話し合い」を「しやすく」するための2つの原則

- ▶ 発話をしやすくする：アイスブレイク→ (5) と「問いかけかた」の重要性
 - とにかく「発話」を大事にし、受け止める
 - 市民と議員のあいだはもちろん、市民どうしの意見交換も進むように設計する
 - 情報（とくに、課題をめぐる事実についての情報）の共有をはかる
 - ワークショップのグループにならなくとも、少人数で感想を言い合うなら気軽にできる
 - 問いかけの工夫：「なんでもご意見をどうぞ」では話せない。Yes/Noで聞いてみる例も



グランドルール

- ・相手を非難しない
- ・人の話もよく聞く
- ・意見を否定しない
- ・少数意見も大事にする
- ・肩書きや立場を忘れる
- ・楽しむ
- ・愚痴や文句を言わない
- ・主体的に参加する
- ・無理をしない
- ・○○○

- ▶ 発話と成果の「見える化」：ポストイットの活用、ホワイトボードでのライブ議事録・ファシリテーショングラフィック
 - ツールや道具や設計を活用する
 - ポストイットを使う→「話す前に書く」ことの効果
 - ・発話者が言いたいことを整理できる
 - ・発話したことが形になるので整理しやすい
 - 今日の「成果」をライブで表示
- 話し合いを「対話」にするための基礎知識
 - ▶ 「発話」の受け止めかた
 - 内容だけでなく、発話してくれたということ自体を尊重し、姿勢で示す
 - 「コトバ」の裏にある「文脈」を意識
 - ▶ グランドルールを確認する
 - ▶ 話し合いにはプロセスがある
 - ▶ テーブル構成の人数（市民4-5名）、設営（物理的距離は心理的距離）前の方が空いている
 - ▶ 「話しすぎる人がいたら？」タブレットやキッチンタイマーなどの小道具も活用

(5) 議会の「ファシリテーション」

- ファシリテート「（何かを）しやすくする」という意味
 - ▶ 議会の「ファシリテーション」とは？

・〈つなぎ・ひきだす〉対話と議論

- 利害や価値観、立場の異なるひとびとを「つなぎ」、理解や共感を「ひきだす」対話
- 「聴く力」の重要性

・話し合いの事例やモデル

▶ 岐阜県御嵩町「議会住民懇談会」

▶ 取り組みの概要

- 庁舎の建て替えが課題となる。執行部は審議会を構成、その答申が出そうという時期
- 議会が委員会を作り独自に検討してきた3案をそれぞれ説明し
- 説明のあと30分のワークショップとグループ間の共有でまとめ

▶ しつらえの特徴：ワークショップ形式という手法以上に注目したい点

- 「今後の政策論点について市民の意見を聴く」市民参加の機会
- 複数の選択肢の提供、執行部案が出る前のタイミング→未知の政策情報、自身と他の市民との意見の多様性という「市民が得るもの」→今後の展開への関心と主体性の惹起
- ワークショップでのテーマ設定：「論点のデザイン」としての「問いかけかた」の工夫
 - ・「現状の庁舎の課題」「3報告について」「庁舎の新改築の検討で重視すべき点」
 - ・「どの案がいいか」を主にせず、しかし「どの案がいいか」も発言でき、さらに「今後、議会が検討を進める上で重要視すべき点の示唆」を得る→懇談会の結果をどう反映するか、説明ができる。

▶ 沖縄式地域円卓会議（課題共有型円卓会議）

▶ 課題共有型円卓会議としての沖縄式地域円卓会議

- 前半は多様な立場のひとびとが課題をめぐる「事実」を語る
- インターバルで参加者自体が意見交換する→場の主体性が変わる、後半
- 課題が多様な面から再構築されていく場を共有する
- 「正確な情報を持てば、市民は議論してよい答えを出せる」

▶ グループで意見共有を深めるワークショップ、多くの人と語らう「発散」に効果あるワールドカフェ

▶ 知立市議会「市民と議員の研修会」

- ▶ 講演の途中で、講演の内容について感想や意見を交換。
- ▶ 議員を含む参加者4人で感想を語り合う。

- 単に意見交換してください、ではやりにくいので、「1分間自己紹介（お名前、「なぜ今日ここにきたか」「うちのまちのオススメ」などお話しください、とその場で補



ファシリテート能力	グループや相手の意思決定にはふみこまないが「心理的共感」ある空間をつくり、グループのひとびとをつなげてその力を引き出す。
コーディネート能力	意思や方向性の決定にかかわる。グループの一員として、メンバーを〈つなぎ・ひきだす〉。
リーダーシップ	カリスマ型のリーダーももちろんいるが、グループが多様な価値観や利害をもつひとびとで構成されることを前提とすると、〈つなぎ・ひきだす〉型リーダーシップが求められる。

三人一組での話し合い

参加者3
議員1

足)」のあと「講演を聴いて印象に残ったこと、またその理由」「講師になんでも聞きたいこと」をお話してください、と具体的に示す。

- 時間があれば、画用紙に大きく話し合った結果を書いてももらったり、そこまで時間がなければ何人かにコメントしてもらう。できればそれはホワイトボードに書き出す。
- そのコメントを受けて、講師が後半やまとめに入る。

▶ 総社市議会「市民フォーラム」

▶ 形式としてはベーシックな議会報告会だが、参加型の工夫。

- 議会報告の内容のうち、議会で議論になった論点を紹介し、参加者にもYes/Noやコメントをもらえるようにする。
 - ・ A（総務生活委）総社市新生活交通雪舟くんの利用は、一律1回300円で運行されています。この料金は高いと思いますか、安いと思いますか。
 - ・ B（文教福祉委）英語教育特区は、市内の一部地域のみで行われています。この事業が一部のエリアで実施されていることに賛成ですか。反対ですか。
 - ・ C（産業建設委）市内の南北道整備が進められています。更なる道路整備は必要でしょうか、どうでしょうか。
- 説明後、パネルを回し、「Yes/No」を丸シールで貼ってもらう。「なぜそう思うのか」「自由なコメント」をポストイットで書いてもらい、回収する。
 - ・ 議会の結論と違う大勢であったり、反対意見があれば、「なぜ議論の結果がそうなったか」を委員が解説すればいい（総社市では、そうではなかった）
 - ・ 建設的な提案や、なるほどと思われるコメントがあれば、「今後の議論に生かす」とする。
 - ・ 次回の委員会で、出てきた意見について報告・確認し、公式記録にする。
- 「「わがまちの課題」を一緒に考える」場面をつくる

▶ 飯田市議会「課題共有型円卓会議」を活かした委員会審議／市民との意見交換会

- 社会文教常任委員会が「子どもを見守り育む地域社会」を年間テーマとして活動。そのなかで、課題共有型円卓会議をベースにしたふたつの話し合い形式を実施
- （１）議員と職員の課題共有型円卓会議
 - ・ 「子ども家庭支援の現状と課題の共有」を目的に、児童相談所、市の子ども家庭応援センター、教育委員会、NPOなどの円卓メンバーの知見を共有→参加者で議論→円卓メンバーで再議論
- （２）市民との意見交換会
 - ・ 全市7ブロックでの開催、議会全体の報告→委員会ごとの分科会での話し合い
 - ・ 「子どもを見守る地域」活動を実践する市民を話題提供者の活動や課題意識、情報を共有→参加者で議論

（６）議会の「対話と議論」の強みをいかす

- ・ 議会は「議論するヒロバ」になれるか？
 - ▶ 議会にとっての「争点」の重要性和、「ヒロバ」での共有
 - ▶ わがまちの〈政策・制度〉の課題の発見：アジェンダ設定：政策形成の起点

- ▶ わがまちの〈政策・制度〉の課題の共有：「共通の関心事」：議会と市民の関係性構築
- アジェンダ（課題発見）の3ルート
 - ▶ 市民ルート
 - ▶ 会津若松市議会「市民からの政策形成サイクル」に代表される、市民参加。
 - ▶ 陳情、請願（名前を再考）などの市民提案など幅広く設計しうる
 - ▶ 議員ルート
 - ▶ 北海道芽室町、岐阜県可児市などがもつ、一般質問（議員）→所管事務調査（委員会）→提言（議会）というルート構築の合理性。
 - ▶ 行政ルート
 - 現在の議案の9割を占める首長提出議案だけでなく、行政評価、総合計画などの行政由来の政策情報によるルート
 - ▶ ルートを機能させるシクミ（制度）
 - 委員会制度の活用
 - 所管事務調査
 - 予算決算委員会、広報委員会などの「タスクチーム」
- 議会だからできる「話し合い」に向けて
 - ▶ 話し合う「争点」と「機会」を設計する自由度の高さ
 - ▶ 「話し合う」ことそのものを目的にできる、魅力の強さ

参考文献

- 【Web連載中】土山希美枝「ヒロバな議会でいこう」『議員NAVI』（Webマガジン）。
- 【2019/2刊】土山希美枝『質問力で高める議員力・議会力』2019年2月、中央文化社。
- 【2017/8刊】土山希美枝『質問力でつくる政策議会』2017年8月、公人の友社。
- 石橋章一郎、佐野亘、土山希美枝、南島和久『公共政策学』2018年6月、ミネルヴァ書房。
- 松下圭一『政策型思考と政治』、1991年、東京大学出版会、とくに第9章、12章。
- 土山希美枝・深尾昌峰・村田和代『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力研修ハンドブック』公人の友社、2012年。

議員の報酬と定数を考える

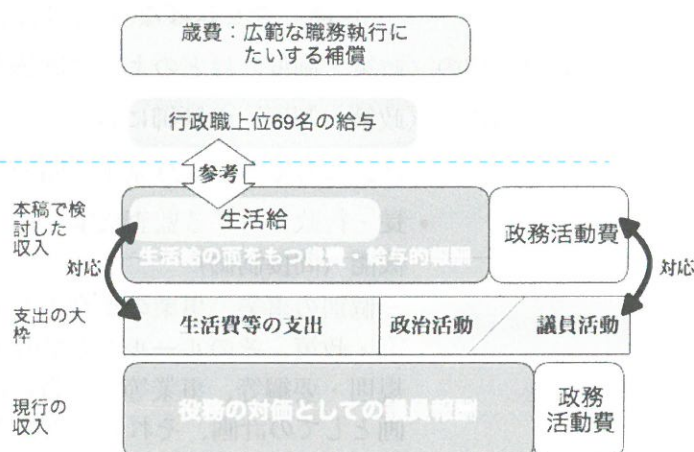
龍谷大学 土山希美枝 kimiet@policy.ryukoku.ac.jp

(1) 議会というシクミから定数を考える

- 議会というシクミを整理すると
- その地域の政策をめぐって「議論による意思集約→決断」をおこなう：合議性×代表性の条件
 - 合議性の条件：シンプルな方程式「一定時間内に実りある議論ができる人数」×常任委員会の数
 - ② 代表性の条件：加減の条件としての「その地域の多様な意見が必要十分に反映できる人数」

(2) 議員報酬を考える視角を整理する

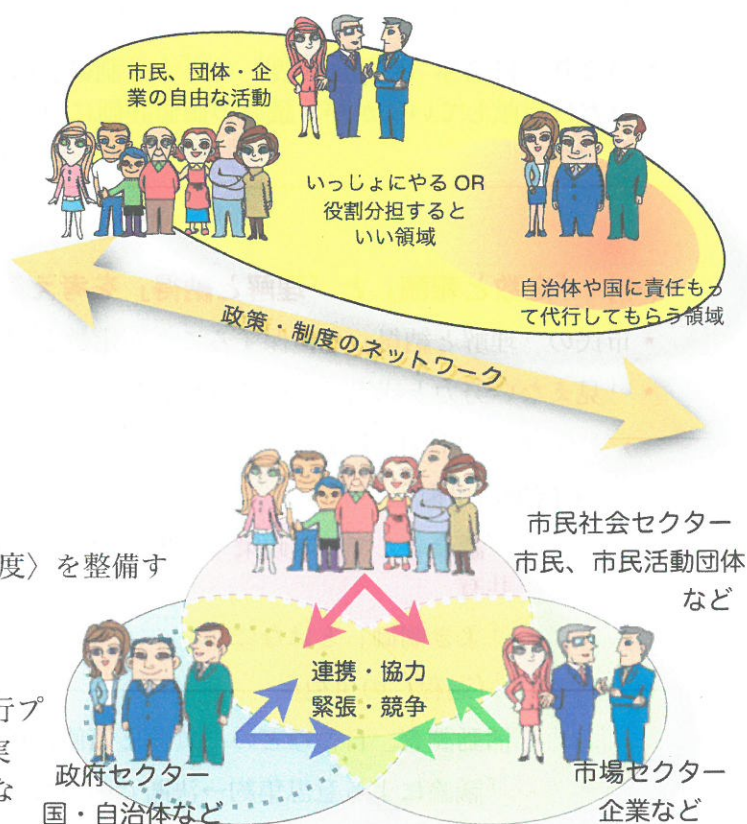
- 「議論による意思集約→決断」はどんな能力が求められ、どれだけ時間がかかるのか
- 議員とはどんな職業か
 - 非常勤？ ボランティア？ 専門性？ 市民性？
 - その給与はどう設計されるか



参考：京都市を例にした歳費としての報酬の設計
土山「自治体議員定数と…」に掲載

(3) 「議員」と「議会」をどう設定するか？

- 「いまの議会」で考えるのか「めざす議会」で考えるのか
 - 議会は議論しているか：「政策議会」と「追認機関」のあいだ
 - 「絶対・無謬の行政」の「確かめ算」と「お墨付き」か
 - 自治体〈政策・制度〉の「よき制御」の責任主体か
- なぜ「政策議会」か
 - 自治体はなんのためにあるのか？
 - 市民が必要不可欠とする〈政策・制度〉を整備するための機構
 - 自治体の〈政策・制度〉
 - 個別事業とその集合、事業の実行プログラムとしての計画、それを実現する組織・条例・例規・要綱などのルール（準則）など



- 信託の実体、政府の市民にたいする、実体のある成果物

▶ (政策・制度)を整備するための「正解」のない問い

国や自治体か
で子どものほ
市民の
不幸にオベリ止め
をかけること。

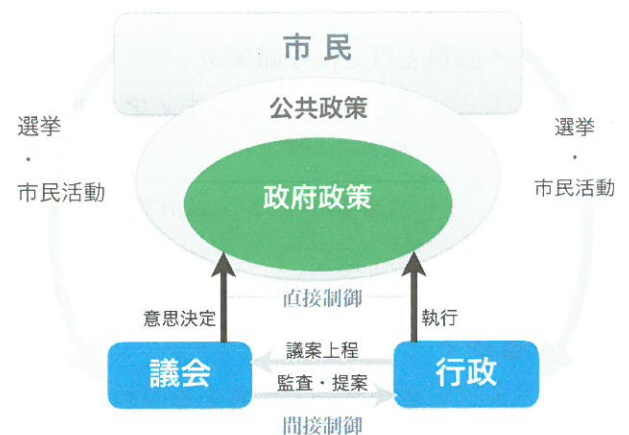
- 課題は無限、資源は有限。
 - なにが「必要不可欠」な〈政策・制度〉なのか
- 政策には必ず複数の選択肢がある。
 - 政策は、現在から出発し「描いた未来」へ到達するための手段→未来のことである限り、「あらかじめ分かっている正解」はない。
- 「決断」という契機的重要性
 - 「正解」があるなら、議論は時間のムダ。だが「正解」がないなかで「自らの決断」をせねばならず、自治体としてのその権限は最終的には議会にある

- ▶ 自治体の〈政策・制度〉はどのように制御されているか：設計と実態から考える
- ▶ 自治体の〈政策・制度〉の制御に責任ある政策主体としてかかわる「政策議会」に

- 社会にある多様な意見を公開のヒロバで議論し、集約→決定する（直接制御）
- 長・行政に対する監査機能と政策立案機能（間接制御）

→個別の事業、事業の集合としての施策・政策、そのルールとしての条例・規則・要綱等、事業等への資源配分計画としての計画、それらを支える行政組織運営のあり方にたいし監査・提案することを通じて、市民にとってより「よい」〈政策・制度〉の実現を目指す

- つまり、自治体〈政策・制度〉の「よき制御」にどれだけ貢献しているかが、議会の価値評価に直結している



(4) 「定数と報酬」と「理解と納得」を考える

- 市民の「理解と納得」を担保することが定数と報酬の検討の核心
- 「見えない努力と成果」に価値は払われない→可視化の必要性
- ▶ どうやって可視化するか

▶ 成果の可視化

- 「議会として」〈政策・制度〉の「よき制御」にどれだけ貢献したか、成果の蓄積と共有

- 「よき制御」とはなにか

▶ 努力（過程）の可視化

- 活動調査、日報などの「負荷と価値の可視化」
- 「議論による意思集約→決断」の可視化

▶ 可視化と相関する「質の向上」

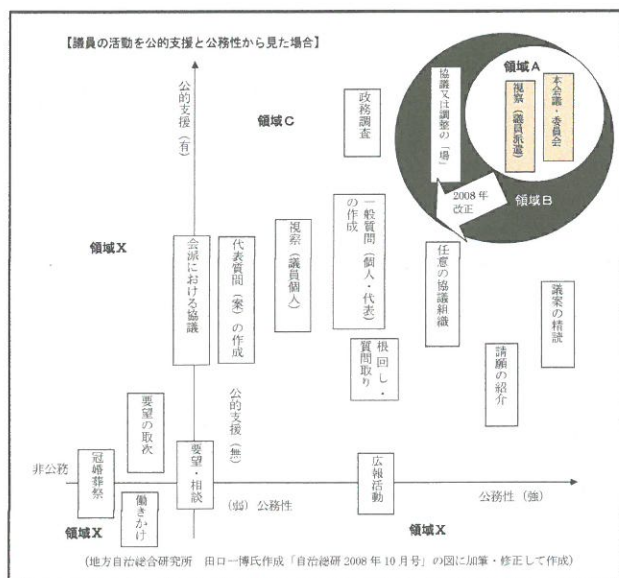
議会を誰に評価
してもいいのか？

議会が何をやって
いるのかわからぬ
56.1%

議員の成果は
議会の成果として
広報にのせる

議員活動分類項目		内容
1	本会議	
2	委員会	常任委員会、特別委員会、議会運営委員会
3	議会内部における会議	幹事長会、全員協議会、議運代表者会議等
4	議員派遣	東部大阪治水対策促進議会協議会（他の議員派遣は以降のいずれかの項目に分類する）
5	議会選出の公職としての用務	議会費以外から報酬が支出されるもの（監査委員、都市計画審議会委員等の行政委員・審議会委員等及び一部事務組合議会議員としての用務）
6	議会選出の公職としての用務	報酬が支出されないもの（交通安全都市推進委員会等としての用務）
7	議会活動に付随する用務	質疑・質問の準備、議案精読、文庫・資料調査などで、主に1人で行うもの
8	报告会、座談会、報告書の作成	議員又は会派が住民の意見を聴き取るために開催するもの（街頭での活動を含む）及び活動報告書等の作成を行うもの
9	現地調査、視察	議員又は会派が市政（地域）課題の把握や解決のために現地・現場へ出向いて行うもの（市内外を問わない）
10	会合、聴取	議員又は会派が市政（地域）課題の情報収集のために市など関係者から説明を受けたり、意見交換を行うもの
11	市民相談	議員又は会派が市民から相談を受けたり、対応を行ったもの
12	陳情、要望	議員又は会派が地域や団体の要望等を相手方から受け取るもの
13	陳情、要望（2）	議員又は会派が要請、陳情活動を行うもの
14	研修、講演会	議員又は会派として研修、講演会、勉強会へ参加するもの
15	公的行事	式典、総会、イベント等で寝屋川市等が主催又は共催するもの
16	15 以外の行事	式典、総会、イベント等で各種団体が主催するもの
17	政党活動	所属政党の党員として行う諸活動であって、他に該当しないもの
18	後援会活動	議員個人の後援会が行う諸活動であって、他に該当しないもの
19	会派活動	所属会派の構成員として行う諸活動であって、他に該当しないもの
20	選挙運動	自己の選挙運動のほか、各種選挙での他の候補者の応援も含む
21	私的活動	休養（睡眠を含む。）、兼業業務、家族との時間、趣味の時間など他に該当しないもの
22	その他	（地域活動等）

参考：会津若松市議会が規定した「議員活動の範囲」



参考：寝屋川市議会専門的事項に係る調査会議
(2017年度)の議員活動分類項目
(項目は駒林良則氏(立命館大学)による)

出典 会津若松市議会(2010)「議会活動と議員定数等の関連性及びそれらの在り方最終報告」19頁。

(5) 議会と議員の価値はあげられるか

- 可視化から、共有と評価へ
 - ▶ どうやって共有するか
 - 成果の共有
 - 議会の成果、議員の成果
 - 過程の共有
 - 公開と参加のデザイン
 - 場、機会の共有
 - ⑥ • 争点の共有、「話し合う」場の共有をつうじた、「議会という価値の向上」
- だれが評価するか
 - ▶ 「手強い」ユーザー／オーナー層の可視化としてのモニター制度
 - ▶ 「市民の議会」としての位置の確立

課題サ
あて
それに
どうとり組ん
でいるか?

参考文献

- 土山希美枝「自治体議員定数と報酬の「適正水準」を考察する」『龍谷政策学論集』2014年3月 (<https://ci.nii.ac.jp/naid/110009762984>)。
- 会津若松市「議会活動と議員定数等の関連性及びそれらの在り方最終報告」2010年。
- 寝屋川市議会専門的事項に係る調査会議『専門的事項に係る調査報告書』添付資料。
- 【Web連載中】土山希美枝「ヒロバな議会でいこう」『議員NAVI』（Webマガジン）。
- 【2019/2刊】土山希美枝『質問力で高める議員力・議会力』2019年2月、中央文化社。
- 土山希美枝『質問力でつくる政策議会』2017年8月、公人の友社。
- 石橋章一郎、佐野亘、土山希美枝、南島和久『公共政策学』2018年6月、ミネルヴァ書房。
- 松下圭一『政策型思考と政治』、1991年、東京大学出版会、とくに第9章、12章。
- 土山希美枝・深尾昌峰・村田和代『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力研修ハンドブック』公人の友社、2012年。Ac dolor ac adipiscing amet bibendum nullam: