

平成31年3月19日

宗像市議会
議長 花田 鷹人 様

議会運営委員会
委員長 神谷 建一

所管事務調査（行政視察）報告書

本委員会は、下記のとおり行政視察しましたので、報告します。

記

1 期 日

平成31年1月22日～同24日（3日間）

2 視察地及び調査事項

（1）愛知県犬山市（1月22日）

- ・議会基本条例の運用について、議会改革・市民との意見交換会の取り組みについて

（2）岐阜県可児市（1月23日）

- ・議会基本条例の運用について、議会報告会等の取り組みについて

（3）静岡県掛川市（1月24日）

- ・議会基本条例の運用について、議会報告会及び政策討論会の取り組みについて

3 調査内容

概要は以下のとおり。資料は議会事務局に保管。

◆愛知県犬山市（人口74,326人、面積74.90km² [H30.4.1現在]）

【市の概要】

市制施行 昭和29年4月1日（1町4村合併）

〔犬山町、城東村、羽黒村、楽田村、池野村〕

犬山市は、愛知県の最北部に位置し、木曾川を挟んで岐阜県との県境に栄えた城下町である。市の西部は市街地、農地、工業地として利用され、東部の丘陵地には緑豊かな里山が広がっている。古代から小集落が発展し、戦国時代には織田氏の所領となり、国宝犬山城とともに当時の町割りが現在も見られる。

財政規模 247億8,834万8千円（平成30年度一般会計予算）

【調査事項】

[議会基本条例の運用について、議会改革・市民との意見交換会の取り組みについて]

1 犬山市議会 議会改革のあゆみ

- ・議会基本条例の制定（平成23年10月1日施行）
- ・議会人事・組織の改革（議長任期2年・各種委員報酬の廃止など）
- ・情報公開、情報発信、議員間討議の促進。
- ・市民との意見交換、市民参加の場の設定。
- ・平成29年7月～平成30年6月 議会改革委員会を設置（議会基本条例の検証、申し合わせ事項の見直し、政務活動費などの検証）
- ・権限を最大限発揮できる議会への改革（市民参加、議員間討論、議会の政策立案・政策提言力の向上）

2 犬山市議会での具体的な取り組み

（1）市民参加促進の取り組みとしての市民フリースピーチ

- ・定例会開催期間に、市民が議場で議員に対し、市政に関して5分間、自由に発言できる。
- ・市民からの意見は、全員協議会で議員間討議を行い、申し入れなどのアクションを実施。
- ・協議結果は文書やホームページで公開。

（2）女性議会

- ・平成30年2月14日に開催、執行部と共催。
- ・公募で「いちにち女性議員」を募集、10人が参加。
- ・事前勉強会の後、模擬議会で一般質問を行う。その後、一般質問での執行部の答弁に対する疑問を「いちにち女性議員 議員間討議」として意見交換、その結果を議長に申し入れ。
- ・議長は「いちにち女性議員」の申し入れ内容を全員協議会で討議し、意見集約したものを執行部に申し入れ実施。

（3）オープンドアポリシー

- ・誰でも気軽に議長室に来て、議長と相談しやすい日を設定。
- ・実施日を設定することで、相談しやすくなるように工夫。
- ・現在、会議・公務のない毎週水曜の午後に開催中。

（4）市民との意見交換会（毎年様々な取り組みを実施）

- ・会場ごとにテーマを決めての意見交換。
- ・著名人の講演会も同時開催。
- ・委員会ごとや、市民との距離が近い場所での開催。
- ・意見交換会にかかる予算（平成30年度〔講師謝礼20万円、看板代1万1千円〕）
- ・市民の意見交換会終了後の報告（意見交換会での市民の意見等については、委員会（各地区）ごとに回答を作成、市議会だよりに掲載。）
- ・常任委員会と各種団体との意見交換会（委員会ごとに行う意見交換会については、各常任委員会で検討することとされ、平成23年度から各種団体と意見交換会を実施。）

（5）親子議場見学会

- ・平成28年度から開始。
- ・平成30年度は8月18日（土）に午前の部、午後の部と2回行い、合計14組参加。

（6）議員間討議の促進の取り組み

- ・定例会会期中に全員協議会を開催。
- ・全員協議会の議員間討議で意見を集約し、提言書の作成。
- ・委員会での討議の場を設置。
- ・委員会の議員間討議を政策提言に活用。

（7）議員間討議から政策立案・政策提言への取り組み

- ・議員間討議を行うことで、市議会からの提案がより活発化。

3 犬山市議会の取り組みの効果と今後の課題

（1）効果

- ・小さなことでも議会が成果を出し続けることで開かれた議会を実現。

(2) 今後の課題

- ・参加者を増やすこと。
- ・幅広い世代の参加を実現すること。

【所 感】

- ・犬山市の議会改革の特徴は、特別委員会、議会運営委員会ではなく議会改革を推進していきたい有志が集まって進めてきたことに本市との大きな違いがある。
- ・市民フリースピーチ制度は、市民の議会への関心と期待を高め、より身近で開かれた議会として毎回多くの方が参加されている。市民からいただいた意見を全員協議会などで議論し政策提言につなげる仕組みがあり、本市においても今後しっかりと議論すべき項目だと考える。
- ・市民参加の場として、女性議会、オープンドアポリシー、市民との意見交換会、親子議場見学会など様々な場が設定されている。その中でも市民フリースピーチは、市民参画型議会の核を成しており犬山市議会の最も大きな特徴であるといえる。
- ・本市においても市民目線で市民の役に立つ議会にするために、市民の意見を議会として十分討議し、政策提言するプロセスを築き具現化する必要があると感じた。そのために、議会として政策提言できる力をつける必要があり、議員一人一人が努力することが重要である。建設的にお互いに議論することが議員の政治に対する自発性、政策に対する責任感を高めると感じた。
- ・犬山市議会の特徴は、市民参画型の議会に取り組んでいることである。代表的な取り組みとして、市民フリースピーチ制度の定着が図られている。平日の18時30分から行っており、傍聴席は傍聴者・報道ともに満席とのこと。一人5分では短いのではと思う。また、常任委員会時に各種市民団体との懇談を行っている。市民との意見交換会では、著名な講師による講演会を開いた後に、意見交換会を行った時には参加者が多いとの報告であり、本市でも検討の余地があると考えます。
- ・正副議長の立候補制選挙での所信演説は、正副議長の議会改革の意識や議会運営の考え方が明確になって良い制度と考える。
- ・議員間の討議の取り組みは、本市でも検討の余地があると考えます。
- ・議会の政策・立案能力の向上の取り組みは、本市では特に遅れている課題であると考えます。
- ・議長を中心に、議員同士がよく連携して協力しているという印象を受けた。前例にとらわれずに何でも議員間で討議する姿勢は、本市でも取り入れる必要があると感じた。特に議員間討議から政策立案や政策提言を行い、実施できた事例もあるので参考にしたい。
- ・議員、議会が何のために存在するのか、そのために何をすべきか、というシンプルな疑問を議会全員で共有し行動に移していることが犬山市が異彩を放っている理由であると感じた。全員協議会での議論の充実、市民との意見交換会の充実、市民フリースピーチ制度の導入による市民参画意識の向上策は本市でも今すぐに協議できる取り組みであると感じた。

◆岐阜県可児市（人口101,292人、面積87.57km² [H30.4.1現在]）

【市の概要】

市制施行 昭和57年4月1日

可児市は、岐阜県中南部に位置している。北部はおおむね平坦で、従来からある集落が発展した住宅地を主とした市街地が形成されており、南部は県下最大級の工業団地や住宅団地、ゴルフ場が点在する丘陵地となっている。また、市の北端部には日本ラインとして有名な木曾川、中央部には東西に可児川が流れており豊かな水と緑に恵まれたまちである。

平成17年に中部国際空港が開港し、東海環状自動車道可児御嵩ICが開通したことで名古屋都市圏を支える拠点としての役割も期待されている。

財政規模 326億8,000万円（平成30年度一般会計予算）

【調査事項】

[議会基本条例の運用について、議会報告会等の取り組みについて]

1 可児市議会の議会改革への考え方

「そもそも住民は議会へ何を期待しているのか」

- (1) 権力により集められた税金の使い方が正しいか。
- (2) 集められた税金がどのように使われているか、その効果は。
- (3) 不正や無駄はないか。
- (4) 市民の声は市政に反映されているか。

「二元代表制は車の両輪ではダメ」

- (1) 自動車学校の教習車のように運転者（執行部）と、アクセルやブレーキをサポートする教官（市民の代表である議会）の関係

2 各種取り組みについて

(1) 大学との連携の取り組み

- ・名城大学都市情報学部のゼミに参加し地方自治や時事問題について毎月一回、意見交換を行っている。

(2) 議論の充実のための取り組み

- ・一般質問・議案質疑の選択制の導入、反問権の保障、本会議及び委員会での自由討議を規定、議場モニター（スクリーン）を設置しパソコンなどの活用、正副議長立候補制選挙時の所信表明演説の動画配信などを行っている。
- ・市議会の現状を調査するために議会改革のためのアンケート調査を実施している。
- ・予算決算審査から報告までのサイクルをシステム化している。
- ・議会報告会、地域課題懇談会などの意見聴取・反映サイクルから、議会からの政策提言、執行部の提言対応結果を報告させ、その対応結果を市民にフィードバックするまでがシステム化されている。

(3) 若い世代との交流メニューとして

- ・高校生議会、春・夏・秋のオープンエンリッチ（キャリア教育）、地域課題懇談会、ママさん議会、模擬投票（二年に一度）を一年間に回している。（建設中の駅前子育て拠点施設について、ママさん議会の意見書を議会全会一致で採択し執行部へ提言を提出。施設の利便性の向上などに反映させた。）

(4) その他

- ・議長職における引き継ぎを実施して、議会BCPについて3カ年で検討、策定、実施するシステムが確立している。
- ・委員会で取りまとめたものを委員長が代表質問し、住民福祉向上につなげている。市民に興味関心を持ってもらうために議会報告会チラシに議員の顔写真を掲載したことなど。

【所感】

- ・可児市の議会改革では、市民からの意見聴取から市長に政策提言するまでの「意見聴取・反映サイクル」がしっかりと出来上がっていることに本市との大きな違いがある。
- ・市民への議会報告、地域課題懇談会、各種団体との懇談会等随時開催され、市民から要望があれば議員が出向いていく。また高校生議会やママさん議会、多くの方に関心を持ってもらい、市民からの声を全議員が議論し最終的に政策立案、政策提言として市長へ通知している。同時にその結果を市民に報告しており、まさに行政と議会市民が一体となった取り組みがなされている。本市としても取り組みの仕組みを作る必要を感じる。
- ・可児市議会において、大学との連携により、議員の資質を高める取り組みが成されていることや、ママさん議会の開催、議会改革のために有志議員がアンケート調査をするなど市民ニーズを十分に聞くための取り組みをし、議会への市民参画を促す取り組みをしていることが特徴的であった。
- ・議会報告会での市民意見には、3常任委員会が責任もって対応しており、常任委員会の責任と権限がしっかりと役割を果たしていると感じた。

- ・委員会が市民意見を集約し、具体的な政策につなげていることによって議会全体としての意見として重みをもつことが十分理解できた。委員会による代表質問まで実施できる委員会の責任と権限をもつことによって、市民意見をより専門的かつ深い視点で政策提言に結びつけることができるのではないかと感じた。
- ・二元代表制は、議会と執行部は対等の関係ではあるが「車の両輪ではない」との考えである。この考えは予算委員会でも生かされており、議会の提案で議案が修正されることがある。委員会でまとめた内容について本会議で代表質問ができるようになっており、執行部への力強いアピールになっている。
- ・正副議長立候補制度があり、議場で所信表明の演説が実施されている。議長の方針が明確になる制度であると感じた。
- ・本会議や委員会で自由討議ができるようになっているが、本会議での実際の状況を聞くことはできなかった。
- ・議会改革のアンケートをとったところ驚くほどの否定的結果で、それが本格的な改革に取り組んできた起点になっている。
- ・常任委員会と市民との懇談会は、5人以上の市民から要請があれば、議運に諮った上で開催する規定があり、参考になると感じた。
- ・各議員の役職を1年間として、1年間で民意を反映する政策タイムラインが作成されており、短いサイクルで議会としての意見を取りまとめる姿勢は斬新だった。
- ・地域課題解決型キャリア教育を市議会として支援している。これによって、地域への愛着や当事者意識の醸成、広い視野や新しい経験の獲得、社会や学問のつながりの実感などの効果が期待できる。
- ・かねてより次世代育成、将来の有権者育成の視点の重要性を訴えてきた。また学生へのアクティブラーニング、議員インターンシップを実践してきた経験からも、議会として若者たちと接点をもつ取り組みが必要だと強く感じる。

◆静岡県掛川市（人口117,605人、面積265.63km²〔H30.4.1現在〕）

【市の概要】

市制施行 昭和29年4月1日（2村1町合併）

〔東山口村、曾我村、掛川町〕

掛川市は、静岡県西部に位置し、南アルプスの雄大な自然を初めとした恵まれた自然を背景に、1年を通じてアウトドアスポーツやレジャーを提供している。また、古くから東海道の要所で宿場町が栄え、稲作、ミカン、茶の栽培が盛んで、茶の加工業、繊維工業に加え、化学・電気、自動車、家具、楽器などの工場がある。

財政規模 470億6,000万円（平成30年度一般会計予算）

【調査事項】

[議会基本条例の運用について、議会報告会及び政策討論会の取り組みについて]

1 議会改革のあゆみ

掛川市は全国に先駆けて昭和54年に生涯学習都市宣言を行い、さらに合併に伴い、平成19年に再宣言し、市民、議会、行政が一体となり生涯学習まちづくりを進めてきた。円形議場は、議員内閣制ではなく、大統領制を形で表現し、市民、議員、行政が一体となって議論に参加する雰囲気醸し出している。市民から付託された期待に応えるため、自ら議会改革を推し進め、議会の権能をさらに高めていくことを決意し、平成25年3月理念先行型の議会基本条例を施行した。

2 議会基本条例の規定

(1) 議会報告会について（平成25年から開始）

- ・テーマ設定は幹事会（会派選出8人）で決定。テーマ毎に作業部会を設置して調査研究を行い、市内9カ所（中学校校区単位）で3班編成で実施。市民意見は各委員会の政策立案に活用。執行機関への政策提言を行っている。
- ・開催案内は、市議会の広報誌やHPへの掲載及び自治会回覧し、議会報告会の資料作成、会場の申込み、会場設営、記録等は全て議員対応としている。
- ・運用ルールは、市民への説明は個人や会派の見解は禁止し、議会として説明。議会から報告、意見交換（質疑応答）、政策討論の流れで実施。
- ・平成25年から平成28年までの市民参加者数は452人から603人で、最も参加者数が多かった議会報告会のテーマは、人口減少社会に掛川市はどう対応すべきかであった。

(2) 政策討論会

- ・議員全員参加とし、座長、副座長を含め定数8人で各会派から選出。討論を重ね、議会の合意形成が図られた場合に政策提言とされる。議会基本条例を基本に議会としての共通認識の熟成、合意形成が図られている。
- ・政策討論会の実施効果として、積極的な政策提言につながり、平成26年においては政策討論会でとりまとめた意見が議長から市長に提言されている。議長から市長に提出された提言書は、市の総合計画、戦略書に反映された。

(3) 政策立案、政策条例制定

- ・政策立案、政策条例制定の基本は、議会の条例制定の背景として、どの自治体も課題として抱える2025年問題、市として抱える病院施設の課題など行政が取り組みにくいものに着手。地域医療の再生モデルとして全国初の自治体病院統合が実現、2015年6月日経ビジネス病院経営力ランキング22位となった。行政が環境基本条例、市民が掛川市自治基本条例、議会が掛川市健康医療基本条例、3者が条例提案している。
- ・政策条例に関する議会特別委員会の具体的な取り組みとして、市議会の動きでは、全議員が構成する平成27年地域医療基本条例特別委員会を設置。市議会独自の地域医療の仕組み、「一世紀一週間人生」として議員の意見を具体的な形に示した。特別委員会として仕組み研究、医師会との調整によって素案作成、議会報告会（参加者552人）にて市民周知、各種団体へのパブリックコメントによる意見公募、条例案を近隣市（袋井市）議会、医師会への説明を経て、掛川市健康医療基本条例を平成28年第一回定例会にて発議。全会一致で可決の運びとなった。
- ・条例には、6つの基本理念が示され、市民の努力規定、医療機関の努力規定、市の義務規定が明確に示されている。また掛川市健康医療シンポジウムを開催し、条例の必要性を市民に周知している。
- ・政策討論会は、条例制定後、政策討論会にて全議員による討論を行い積極的な政策提案を行うことによって合意形成することができている。
- ・政策提言は、実効性のある条例とするため政策提言し、各種施策に反映。具体的には、予防医療の推進、検診率を上げること、掛川版エンディングノート作成、在宅医療の推進の4つの政策提言を行い、行政、医療機関の取り組みが加速するという効果がみられた。
- ・これによって市民への表彰式、啓発講演会の実施、他職種連携、民間企業との包括協定、協働取り組みなど実現。施策を加速させたことで掛川市お達者度（静岡県独自の健康指標）目標は前倒しで目標達成できた。
- ・行政側は、掛川市地域完結型医療体制整備と地域包括ケアシステムの構築をもとに市民総ぐるみで健康づくりや介護予防に取り組んでいく展開を考えている。

【所 感】

- ・掛川市の特徴は、議会・議員活動に市民の関心度が非常に高いと感じた、9カ所で行われている議会報告会には毎年500人以上の方の参加がある。議会からの提案を市民がどのように感じているのか考えを聞き、さらに議員で議論し最終的に政策提言を行うシステムが確立しており、分かりやすさから市民の関心が高いのではないかと思う。
- ・「オール掛川」として行政・議会議員・市民が一体となった取り組みがなされていた。本市においても議会報告会の進め方について今後の検討が必要と考える。
- ・市民、行政、議会が三位一体となり、市政に取り組むしくみができていることから、議会改革を進めやすい土壌が整っているように感じた。議会特別委員会の仕組み研究から条例案発議までの4段階にわたる条例制定の取り組みは、議会のレベルの高さを感じた。
- ・議会基本条例に挙げられている議会報告会、議員間討議、条例制定などを実現させるためには、議員全員が議会改革を本気で考え、私心を捨て市民や行政を納得させる目標を持ち、一致団結することが必要だと感じた。
- ・宗像市議会の議会報告会の課題は、①減少傾向にある参加者と限られた発言者、②議会報告会後は参加者アンケート、意見集約は成されるがそれに対する議会での議論、提言がないまま、市長に届け、ホームページへ掲載するのみであるということだと思う。議会報告会で得た市民意見に対して議会での政策討論を加味したうでの政策提言が必要であると感じる。本市の議会基本条例に示されている議会報告会のあり方を検討し、課題に具体的にに取り組む時期を迎えていると感じる。今回の視察で、議会報告会は議会改革の基本になるものであり、効果的な議会報告会のあり方について学べた。
- ・議会報告会の参加者が多いことに驚いた。自治会の加入率が高いことや、全国に先駆けて生涯学習都市宣言し、人づくりとまちづくりができていることがその要因であるとのことであった。
- ・掛川市をより良いものにしていこう、行政に任せず自分たちが参画しようという市民意識の熟成は、議会をより身近なものにするためには欠かせないことだと感じた。
- ・議会報告会のテーマ設定は会派選出8人で決定し、具体的で市民が関心を示しやすいものが選ばれている。テーマごとに作業部会を設けて調査研究し、議会報告会は議会としての意見を述べる場としている。市民意見は常任委員会及び特別委員会において、政策立案され、執行機関へ政策提言、議会における政策形成へ反映されていることは参考になった。
- ・本市においては議会報告会後の意見は、アンケート集約のみに終わっており、今後は議会報告会後の意見を政策討論会、政策提言、政策形成まで議会として責任をもつ必要があると感じる。またその際、議員間討議の導入を図り、議会として合意形成が図られたものに対して、政策提言にもっていくまでのプロセスを形成することがよいのではないか。その時、常任委員会がどのような役割を果たすかが今後の課題であると感じる。
- ・掛川市の基本条例は①議会が言論の府として議員間の自由な討議を重んじている（第3条）②議会と執行部との緊張関係を明記している（第6条）③議員は議会機能の発揮のため、議員間の自由討議に努めること（第10条）議会図書館の適正な管理・運営の強化（第18条）④議会事務局の強化（第19条）などで議会のレベルアップに取り組んでおり参考になった。
- ・正副議長を初め、常任委員会は1年交代であり、議長は4年、常任委員会は2年交代の本市に逆に質問があり驚いた。
- ・議会事務局強化と条例作成などのため、市職員OBを嘱託として活用している。当市議会でも検討する課題と考える。
- ・議会報告会に参加する市民がとても多いが、これは自治会加入率が高いことや生涯学習を進めてきたことによるものだけではなく、市民の関心が持てるテーマを幹事がとりまとめるなどの事前の準備がしっかりと行われているからだと感じる。
- ・政策討論会の実施方法などがしっかりとシステム化されており、本市の参考としたい。
- ・政策討論会、政策提言実施の根拠を伺ったところ、議会基本条例に定めてあるために行っているとの

ことであった。掛川市議会と宗像市議会の議会基本条例に大きな違いはない。すなわち本市においても政策討論会、政策提言を実施する根拠があるということになる。さらに言えば、本市の議会基本条例の中に政策討論会を開催すること、政策提言を行うことは記載されている。つまりそれらを行っていないことは条例を守っていない（努力義務なので努力していない）ことになる。市民に条例を守ることを求める立場の議員・議会がこれではいけないと感じた。