

平成30年3月22日

宗像市議会
議長 花田 鷹人 様

議会運営委員会
委員長 末 吉 孝

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30年1月30日～2月1日（3日間）

2 視察地及び調査事項

(1) 三重県伊賀市（1月30日）

・議会基本条例、議会における政策立案の仕組みづくりについて

(2) 兵庫県宝塚市（1月31日）

・議会改革の取り組み、議会基本条例の運用について

(3) 大阪府堺市（2月1日）

・議会力向上会議、議会基本条例の運用について

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。

◆ 三重県伊賀市（人口93,363人、面積558.23km² [H29.4.1現在]）

【市の概要】

市制施行 平成16年11月1日（1市3町2村合併）

〔上野市、島ヶ原村、伊賀町、阿山町、大山田村、青山町〕

伊賀市は、三重県の北西部で、近畿圏、中部圏の2大都市圏の中間に位置している。京・大和文化の影響を強く受けながらも、独自文化を醸成し、歴史文化の薫る地域となっている。

財政規模 427億8,705万1千円（平成29年度一般会計予算）

【調査事項】

〔議会基本条例、議会における政策立案の仕組みづくりについて〕

- 1 議会報告会：市民との意見交換の場と位置づけ、実施している。
概ね小学校校区単位に設置された「自治協議会」を対象に年1回実施
10年間で347回、延べ参加人数7,497人、平均参加人数21.61人
- 2 政策討論会：議会内の共通認識の醸成や合意形成の目的とする。
議員提案による説明①議題②趣旨③提言→参加議員による自由討議（会議録はなし）
10年間で19回実施、2本が条例制定及び改正にいたる。
- 3 出前講座：委員会審査の経過説明等を目的とする。

- 各常任委員会で希望した団体等に進行を委ね、議会活動であるので議員個々の意見、見解はのべないことが基本で進める。（ただし、意見交換の際に意見が求められた場合は、この限りではない）
- 4 基本条例の見直し：議決事件の追加等→議会決定事項への対応等
改正過程—議員全員協議会での意見集約、議会運営委員会での議論7回
会派代表会議2回、本会議において全会一致で可決。
 - 5 議員研修の充実強化：伊賀市名張市議会連絡協議会議員研修会、政策的研修受講の呼びかけ、会派視察の報告研修の実施
 - 6 議会報の充実：議会報年4回発行、議会放送、インターネット録画配信
 - 7 更なる改革に向けた取組み：伊賀市議会活性化推進会議、政策形成サイクルの確立議員研修の充実、議会報の充実（インターネット中継）、身分及び処遇（定数、報酬など）

【所感】

- ・議会基本条例を全国に先駆けて制定した伊賀市の現状を視察したことによって、初当選から当たり前だと思っていたことが、様々な議論の中からつくられたことであり、先輩方のご苦勞を感じる事ができた。
- ・宗像市と同じような議会報告会での参加者対応や、まだ取り組むことができていない政策討論会、委員会活動を生かした出前講座など、今後の議会活動で取り組むかどうかという課題をいただいた。
- ・宗像市では取り組みがなされていない政策討論会、重要議案では、各議員が建前でなく本音で意見交換を行うこととされているが、賛否が変わる事例はなかった。また、出前講座は市民との要望を含め意見交換の場所として積極的に導入すべき取り組みであると感じた。
- ・議会報告会については、当初から38地区の住民自治協議会を対象に年1回実施し、1会場当たりの参加者は平均20人程度であり、継続していることに感心した。
- ・政策討論会は、平成19年度当初から毎年1～3回程度実施しており、先駆的な取り組みが参考になり、宗像市においても実施する方向で検討すべきと感じた。また、委員会活動としての出前講座も、当初から毎年2～6回実施されており、市民からの要請に積極的に対応している状況が確認でき大変に参考になった。
- ・本市の議会基本条例制定に際して、先行事例市として基本的な条文を引用させて頂いた伊賀市であったので、基本条例制定後の状況を見る事が大いに興味が持たれた。
- ・議会報告会については、宗像市とほぼ同じような経過と課題を抱えているように思えた。
- ・政策討論会を開催されているが、議員間の自由討議が政策決定過程の中でどのようなポジションを占めているのかが、よく分からないと思った。
- ・基本条例の見直しについて、「議決事件の追加」について行ったことは、今後本市においても参考になった。
- ・議会改革として、IT化を進められているが、宗像市の方が先行していると感じた。

◆ 兵庫県宝塚市（人口225,010人、面積101.89km² [H29.4.1現在]）

【市の概要】

宝塚市は、武庫川の清流と六甲・長尾山系の美しい山並みに象徴される豊かな自然、千年の伝統を誇る植木産業や古代の息吹を今に伝える史跡の数々、世界的に有名な宝塚歌劇、手塚治虫記念館などたくさんのお宝で構成されたまちである。

財政規模 767億8,427万1千円（平成29年度一般会計予算）

【調査事項】

【議会改革の取り組み、議会基本条例の運用について】

宝塚市議会は26人の議員により構成され、さまざまな議案の審議を通して、市民の声を市政に反映させる役割を果たしている。「市議会報かけはし」や市議会ホームページ、議会報告会、本会議のインターネット中継などを通じて市民に議会の活動を広く伝えるよう努め、議会基本条例の精神に基づき、議会改革を進めるとともに、市民に開かれた議会を目指している。

1 議会基本条例の制定経過

平成8年：議会運営などを検討する委員会を設置し、委員会の原則公開、委員会記録の公開、海外

視察の廃止、特別委員会の費用弁償廃止、一問一答方式の採用など、議会改革を進めてきた。

平成20年：委員会を議会改革検討委員会に改称

平成18年：平成21年に市長が増収贈賄により逮捕される事件、第三セクターの破綻などによる議会への指摘や批判を背景に、議会のあり方を考える土壌が形成されてきた。

平成23年：議会基本条例を制定し、取り組みを進めている。

2 議会改革検討委員会

平成20年に制定され、委員構成は議長、副議長、議員(所属議員数が5名までの会派からは1名、6名以上の会派からは2名)である。

条例制定に関わっていない議員も多数いるので、今後はこの委員会を中心に見直しをかけていく。

3 一般質問

答弁を含めて90分が限度だが、平均60分程度である。施政方針に関しては代表質問を行う。会派のなかで重複は避ける。重複する答弁は省略することが可、と申し合わせがある。

4 代表質問

答弁を含めて150分が限度である。

5 自由討議

平成23年に施行した「宝塚市議会基本条例」に基づき、平成23年9月定例会から、各常任委員会において自由討議を導入した。

自由討議の前提として、論点の整理が必要である。議案の詳細説明を受けた後に、委員協議会を開催し、論点整理を行い、論点が明らかになった場合は自由討議があるので共通認識とした上で行う。

第1回の常任委員会は執行機関職員より詳細説明をうけ、質疑を行う。その後、同日中に論点整理を行う。

第2回の常任委員会において、質疑が出尽くした段階で質疑を終結せずに、いったん質疑中断した上で自由討議を実施する。自由討議が出尽くした段階で、質疑に戻し、再度、質疑の有無を確認し、質疑が無ければ質疑終結、討論にはいる。

この自由討議導入のメリットは、①委員会審査の議論が深まった ②各委員の発言の真意などを委員会審査の中で確認できるようになった ③傍聴者にも議論の様子がわかりやすくなった ④付帯意見を出す努力をすることになった。全員で文面を考えることで少数意見も含めた形で付帯意見をつけることができる。

また、課題は、①審査時間が大幅に増大する結果となった ②論点整理が必ずしも必要ではない ③委員長に負担が集中する ④議論によって考えが変わることは少なく合意形成に至らない、などがある。

6 議会報告会

平成23年度から定例会ごとに市内2～3箇所において実施する。実施の詳細は広報広聴委員会で決定し、駅ビラの配布から会場設営、片付け、司会進行、会議記録、議案審査の報告、質疑応答などすべて議員が主体になって行う。

報告会の進め方は定例会で行った委員会審査の結果を報告する。議会としての報告であり、議員個人の意見は発言しない。市民より、議員個人の考えが知りたいとの声があり、平成26年から議会報告会とは別に市民との意見交換会も実施している。

議会報告会は、市民との対話の場として位置づけられてきたが、議会として発信する機会をつくることで議会力が増す結果となっている。市民から出た意見に対してはフィードバックするしくみが必要だが、議会として共通認識が必要となるため、共感する議員、会派ごとに一般質問などで対応することになる。定例会が終わってすぐに行うべきであり、委員会報告書があれば、可能である。

課題としては、①参加者が減少傾向 ②報告の仕方に工夫が必要 ③開催結果が公表されていない ④開催結果の報告が議会でも共有できていない、などである。

7 意見交換会

平成26年7月から。市民と議員が自由に意見を交換できる場として行う。発言者は公募をする。テーマ選択や内容、学生との意見交換など試行錯誤で行っている。

8 政策研究会

議員提案による政策提案は多かったが、議員個人による提案であり議会全体では合意できないものが多かった。そこで、議会に政策研究会を設置して市政に関する重要な政策や課題について合意形成

に努めた。会派代表者からの申し出により研究テーマごとに設置し、現在までに2件の提出があった。

【所 感】

- ・最も特徴的な点が自由討議に関してだが、自由討議を行うことで議論を深くする、議員同士の情報共有をすとの説明があるが、会派制をとっている場合は、議員個人の判断だけで意見を変更することは難しいと考える。
- ・「開かれた議会」として委員会のなかで自由討議をすることは市民には非常に関心を持たれると思うが、お互いの論点と立ち位置の相互理解の上で行わないと劇場型の自己主張だけで終る可能性があり、議会、議員の成熟度が試されると感じた。
- ・議員間での政策討論会、議員間討議について説明を受けたが、大きく議案審議に影響することは無く、付帯決議や継続審議することはあっても賛否が変わることは無かった。この運営により会議時間が長くなることへの疑問点と議事進行する委員長の役割の重要性を感じた。宗像市で取り組むことについては十分な検討が必要。
- ・平成23年4月に議会基本条例を制定し、9月定例会から常任委員会において自由討議を導入しており、活発な議員間討議を実施していることに感心した。
- ・平成25年3月定例会から、委員会における議案審査を重視するために、以前は宗像市と同様な運営であったものを、全体的に議会運営の流れを大きく見直し、常任委員会での議案審査を先に行い、その後、一般質問を実施し、本会議最終日の前に常任委員協議会を開催して委員会報告書を決定している。これは宗像市としても検討する価値があると考えた。
- ・宝塚市において一番興味があるのは、委員会審査における自由討議（論点整理）の仕組みや、実際のやり方、委員会としての審査の深まりや、当局との間での資料等のやり取りなどであり、非常に参考になった。
- ・委員会ごとのこの論点整理のための自由討議は、実際の議会日程においては日程をかなり使わなくてはならないので、問題点は議会日程が長くなり過ぎないかと感じた。
- ・一般質問や自由討議など、論戦が非常に活発であると感じた。

◆大阪府堺市（人口835,308人、面積149.82km² [H29.4.1現在]）

【市の概要】

堺市は、大阪府の中央部の西寄りに位置し、世界最大級の仁徳陵の造営地として古くから開け、また中世の南蛮貿易で栄えた自治都市として輝かしい歴史を有している。

昭和30年～40年にかけては、重化学コンビナートを主体とする堺・泉北臨海工業地帯の造成や泉北ニュータウンをはじめとする大規模住宅団地の建設、さらには全市的な市街地の整備など産業の発展と人口の増加が著しかったが近年は横ばい状態となっている。

平成18年4月に全国で15番目の政令指定都市に移行し、新たなまちづくりを展開している。

財政規模 4,151億円（平成29年度一般会計予算）

【調査事項】

〔議会力向上会議、議会基本条例の運用について〕

全国初の政治倫理条例を制定した堺市議会は、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4月議会基本条例を施行した。（議会基本条例の規定）

1 委員間討議の実施

委員会は、調査審査を充実させるため、必要に応じて委員間討議を行うことができる。

常任委員会（一議題につき30分） 予算・決算（全体で30分） 事前に通告が必要。

2 議会力向上会議の実施

地方分権時代にふさわしい議会のあり方について協議し、議会機能の強化や議会の活性化を図るため議会力向上会議を設置している。各会派から2名選出（若手議員でもよい）。

3 請願・陳情者の意見陳述について

請願・意見陳述の提出時に意向確認を行い、希望する場合は委員会で許可・不許可の協議決定後委員会において3分間意見陳述ができる。

4 議会報告会について

2部構成で実施

第1部：議会報告（20分～30分、8月、9月定例会で審議した主な議案）

第2部：議員との懇談（各常任委員会所管ごとの意見交換）

【所感】

- ・委員間討議の時間は30分、討議模様のVTRで見る限り必要性を感じなかった。市民の方が見る場合、委員会委員同士のやり取りで、議案内容がより詳しくわかる場合もあるかと思うが、委員の意見だけを押し付ける場合などは無駄なように思える。
- ・請願・意見書提出について、代表が委員会において意見を言える場所が設けてある。宗像市においても取り組みを検討すべきだ思う。
- ・堺市は84万人の政令都市でもあり、一概に本市と比較することはできないが、特徴として次のような事が挙げられる。
 - (1) 議会力向上会議
議会機能の強化及び活性化を図るため、設置されている。
 - (2) 議場が円形議場になっており、大型のスクリーンも2基
 - (3) 事前申込みによる議会報告会（定員48人）進め方におけるユニークな点は各テーブルにファシリテーターが進行し、発言者はぬいぐるみを持った方のみで、他の方は口を挟まないことなど。
 - (4) 必要に応じて、委員間討議を実施することができる。一議題につき30分以内。本市にとって必要か必要ではないのかという点では、議員のスキルアップが必要だと感じた。
- ・議会改革度調査（2016年）によると、政令市（20市）の中では、第1位であり、議会が大変活発に議論されている状況が確認できた。特に議会基本条例の中にある委員間討議については、常任委員会での模様を動画で説明を受け、議会改革が進められていることを感じた。
- ・議会報告会の実施については、政令市のため宗像市とは大きく異なっているため単純に比較はできないが、今後の取り組みへの検討課題と感じた。
- ・議決事件及び報告案件の拡大については、別途に市議会の議決すべき事件等に関する条例を制定し、協定書の締結について議会が監視できる仕組みをつくっており、本市においても参考になると感じた。
- ・委員間討議が委員会開催の2日前の申し出によって行われ、論点整理や、付帯決議、継続審査などの合意形成を図る、大きな道具立てになっているように思う。
- ・堺市も宝塚市と同じように、議員間討議が活発なため議会日程がどうしても長くなっているように思う。
- ・議会の議決すべき項目を拡大したことは、宗像市の参考になるし、今後検討を始めなければならない。
- ・議会基本条例制定後、市議選を何回か経過する中で、制定時の議員が少なくなる現状が、議会基本条例の趣旨に対する認識も薄れていく危険性があることを指摘されていた。このことは、改選ごとに議会基本条例の勉強会を必須に行う必要があることを示している。