

視察No. 1 政策提案型議会運営について

訪問日時 平成27年7月22日（水） 午後1時35分～午後3時20分

訪問先 所在地 兵庫県宝塚市東洋町1番1号
名称 宝塚市役所
担当部署 議会事務局

説明内容（概要）

これまで宝塚市議会では、議員提案による政策条例は多かったが、議員個人による提案であり、議会の合意とならないものが多かった。その後、地方分権改革の流れを受けて平成8年に議会改革がスタートし、平成21年には議会改革特別委員会が設置され、その取り組みにおいて、議会全体の合意形成が重要視されてきたことから政策条例の議員提案の件数は少なくなったが、一つひとつ慎重に検討されるようになった。また、市民から市全体の課題や問題を取り上げ政策提言につなげてほしいとの声が寄せられたことから、議会基本条例の中で政策提言についての条項が検討された。

当委員会が視察した具体的な取り組みは、次のとおりである。

1 政策研究会の概要

平成23年4月1日、宝塚市議会基本条例を施行。同条例に条例案の策定や市長に対する政策提言等を行うため、議会に政策研究会を置き、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ることを定めた。

※宝塚市議会基本条例（抜粋）

第11条 議会は、市政に関する重要な政策及び課題に対し、議会として共通認識の醸成を図り、合意形成に資するとともに、条例案の策定や市長に対する政策提言等を行うため、政策研究会を置くことができる。

2 政策研究会に関することは、別に議長が定める。

①政策研究会の位置付け

議員が、会派の枠を超えて調査研究し、条例案の提案や市長への政策提言を行う。平成26年2月14日に政策研究会の設置規程を制定し所要の整備を行った。

②政策研究会の設置

会派代表者から議長に設置の申し出を行い、会派代表者会議において設置の是非を決定する。研究会へは、各会派から推薦された議員は必ず参加する。無所属議員は、希望があれば会派代表者会議で諮り参加の是非を決定する。

2 政策研究の流れ

①議会全体で取り組むべき政策や課題の選定（議員発案による）

②政策研究会を設置

条例案の策定や政策提言を目的として、課題に対する調査、研究を行う。

③研究成果

政策研究会の活動終了後、30日以内に研究経過の概要や研究成果等を記載した調査研究報告書を議長へ提出する。

④成果を市政に

- ・議長は、会派代表者会議に諮って政策研究会から提出された研究成果を生かすように検討する。
- ・全会派が一致できるよう協議を行い、必要に応じて一部を修正して決定する。
- ・決定された条例案は、会派代表者全員による議員発議で議長に提出する。
- ・決定された提言書は、議長から市長へ提出。又は議場において政策研究会長から提言内容を報告する。

3 取り組み状況

①政策条例案

- ・研究会名 宝塚歌劇を市民が身近に感じる政策の研究会
- ・研究テーマ 宝塚歌劇のある街・宝塚市をPRし、市民が応援できる状況を創出するため、どのような政策が効果的か研究を行う。
- ・設置期間 平成26年4月1日～平成26年6月末日
- ・開催回数 10回
- ・研究成果 政策研究会から報告された条例案は会派代表者会議で条例化に向け検討が重ねられ、執行部や関係機関にも意見を求め見直しを加えられた。そして、平成26年12月定例会に議員提出議案（歌劇のまち宝塚条例）として上程し、本会議最終日に全員一致で可決した。

②政策提言

- ・研究会名 障がいのある人もない人も共に安心して暮らせる宝塚づくり研究会
- ・研究テーマ 国連の「障がい者の権利に関する条例」の理念を踏まえた差別のない社会の実現を目指すため、どのような政策が効果的か、条例案策定や政策提言などについて研究を行う。
- ・設置期間 平成26年6月1日～平成27年3月末日
- ・開催回数 10回
- ・研究成果 政策研究会から議長に提出された政策提言案は、会派代表者会議で提言内容の検討が行われた。各会派間の意見調整を経た後、文言の見直しが行われ議会としての提言書にまとめられた。そして、平成27年3月30日、正副議長が政策研究会の正副会長と共に市長へ提言書を手渡した。

4 今後の課題

- ・研究課題の選定方法
- ・常任委員会の所管事務や特別委員会の任務事項との整理
- ・先進自治体への視察等の調査活動の位置付け
- ・議会事務局の関り

主な質疑応答

質問 議会基本条例制定から3年して政策研究会の活動が始まっているが、遅れた理由は。

回答 議会基本条例制定後、その運用についてはやらなければならないこと、できることを一つずつ優先順位をつけて取り組んできたため、政策研究会については3年目からのスタートとなった。

質問 政策条例案策定にあたり法制担当職員が必要かと思われるが、事務局内に法制担当職員はいるのか。

回答 法制担当職員は配置していないため、条例案ができた時点で市当局の法制担当課にアドバイスを求めている。今年の4月からは法制執務経験者が1人異動してきたため、その指導を受けながら、研修会にも積極的に参加し政策立案能力の向上を目指している。

質問 政策的条例（歌劇のまち宝塚条例）制定後の条例の運用はどのように進めるのか。

回答 条例制定後の運用については、市当局で規則を制定しまちづくりを推進していただくこととしており、現時点で規則はまだ制定されていない。また、既存の条例と齟齬が起きないように担当部署と調整し条例案を策定した。

質問 どういう経緯から歌劇のまち宝塚条例が制定されたのか。

回答 宝塚市議会では、過去、地域に根差した議員が多く個人の裁量による議員提案が多かったが、現在は政党系の議員が増えてきており市民の声を的確に市政に反映させる必要が生じてきた。そういった中で、平成26年は宝塚歌劇100年、市政60年等が重なり市全体を盛り上げようという機運が高まってきたため議会として一つの意思を示す手段として政策研究会が設置され、条例の制定に至った。

質問 政策研究会と市長の附属機関である審議会等との意見調整は。

回答 今後、研究会を進めていく上で色々な課題が出てきた場合、意見交換が必要な場面も出てくるのではないかと予測されるが、目指すところ是一緒だと思われるので、そういった意味での意見交換は必要ではないかと考えている。

質問 予算措置を伴う条例案が提出される場合における市当局との調整は。

回答 今回は理念条例のため、具体的な財源のことまでは検討されてこなかった。過去において予算措置を伴う条例は、事前に議員個人が当局と調整を行い議員提案されてきた。今後、研究会としてどんどん政策条例を提案していくという状況になれば、今の事務局体制では限界があるため、市当局の職員の参加を求めるなど研究会の在り方を検討する必要がでてくる。

調査結果のまとめ

- 政策研究会は、平成26年に始まったばかりの取り組みであり、理念条例制定にとどまっているが、今後、政策条例案の策定、政策提言を行うにあたっては予算措置等の問題が発生してくると考えられるため、宝塚市の今後の展開を注視したい。
- 政策条例制定、政策提言については各常任委員会や特別委員会の所管事務との兼合いもあり、関市議会で取り組むには十分検討する必要がある。
- 政策研究会は、研究課題の選定、委員会の所管事務調査との調整、一部会派に偏らない研究会とする等の課題が考えられるが、会派を越えた調査研究という点においては、関市議会で議会改革を進めていく上で導入を検討していく必要があるのではないかと。
- 政策研究会による提言が市民生活に直結しないものだったということについて、議会としての合意形成に努める点から苦しんだ末での結論であったのかなと感じた。そのため対市民との関係が今後課題になってくるのではないかと。
- 市政に関する重要な政策や課題に対して、共通認識や合意形成のもとで条例案の策定や政策提言を行うことは関市議会にとって今後求められてくることであり、大いに参考にしていく必要がある。
- 関市議会において、宝塚市議会のような政策研究会の設置は現段階では難しいと思われるが、それに向けて検討していくことは可能ではないか。宝塚市議会の取り組みを大いに参考に政策提言というテーマについて今後研究していきたい。
- 政策研究会といった形で議会の意思を一つにまとめ、議会としての存在を示すという意味で政策提言するのも一つの方法であるが、議員はあくまでも個人としての活動が中心であって、共通したテーマを探すこと自体が難しいのではないかと。ただ、そういった意識を持つことは非常に大切であり、議会という存在を何らかの形で示そうという意識は非常に評価すべきである。
- 関市議会においても、例えば目的を持った行政視察の中で他市の参考とするべき事項があるならば、一致した意見として議会として当局に提言すべきである。そうした意識を高めることによって、政策研究会のようなことも実施できるのではないかと。関市議会においても意識を持っていくことが大切ではないかということ強く感じた。

視察No.2 議会基本条例について

訪問日時 平成27年7月23日(木) 午前10時00分～午前11時35分

訪問先 所在地 京都府木津川市木津南垣外110番地9
名称 木津川市役所
担当部署 議会事務局

説明内容（概要）

木津川市は、平成19年3月12日に旧木津町・加茂町・山城町の3町の対等合併により、京都府で15番目の市として誕生した。合併前の町議会では、議案の委員会付託を省略し、説明、質疑、討論、採決までを本会議において行う議会運営や、議案を委員会付託し審査終了後、本会議で委員長報告、討論、採決を行う運営など、3町で議会運営の方法が異なっていたため、議会運営を1つにまとめる手法として、また地方分権が進展し議会の果たす役割と責務が大きくなってきたことから、議会基本条例を策定することとした。

当委員会が視察した具体的な取り組みは、次のとおりである。

1 議会基本条例制定までの取り組み

○平成20年4月～

旧町における議会運営をもとに、木津川市としての議会運営の課題についての整理検討を開始し、一般（代表）質問における一問一答方式の採用、市長・教育長に反問権を付与するなど課題を一つひとつ整理していった。

○平成22年3月～

- ・議会基本条例策定特別委員会を設置 計16回開催
- ・住民アンケートの実施（全戸配布、回収899人（3.6%））
- ・議会基本条例セミナー受研
- ・議会基本条例に関する住民説明会の開催 計3回
- ・議会報告会の現地視察（伊賀市） 計4回
- ・パブリックコメントの実施
- ・議会報告会の試行開催 計4回、46人参加

○平成22年12月22日(第4回定例会)

本会議最終日、木津川市議会基本条例案が提出され、全員一致で原案可決した。

2 木津川市議会基本条例の特徴

- ①議会の地位は、二元代表制の一翼を担う市民の代表としての合議制の議決機関として位置付けている。（前文、第1条）
- ②議会の役割は、地方自治法が議会に付与する「政策立案機能」、「意思決定機能」、及び「行政監視機能」を十分果たす議会運営を行うとしている。（第2条）

- ③市民が参加する議会の趣旨に基づき、「議員定数は、選挙において民意が正しく反映されることを考慮しなければならない」としている。(第19条②)

3 議会基本条例制定後の取り組み状況と成果

①議会報告会

- ・平成23年8月から年2回、5会場で開催
- ・参加者数 平成23年 62人、平成24年 48人
平成25年 52人、平成26年 57人

②議員研修会

議員の政策形成・立案能力向上のため、各分野の専門家を招いて年1回開催

③議案に対する各議員の賛否結果の公表

平成23年5月発行の議会だよりから各議員の賛否結果を掲載

④自由討議

- ・平成23年12月 常任委員会の請願審査において初めて実施
- ・平成25年9月 政策提言に向け、決算特別委員会において実施
- ・平成26年12月 本会議において初めて実施（議員定数の一部改正）

⑤議員定数

- ・平成26年5月 議員定数・報酬等検討会の設置 計8回開催
- ・ " 8月 市民との意見交換会の開催
- ・ " 9月 定例会最終日に木津川市議会議員の定数を定める条例の一部改正案が提出され、議員定数特別委員会を設置。継続審査とし、12月定例会までに計6回の委員会を開催
- ・ " 10月 議員の定数に関するアンケート調査の実施
- ・ " 11月 公聴会の開催（18人の応募があり、賛成反対それぞれ3人の公述人をくじにより選定）
- ・ " 12月 定例会最終日、本会議における自由討議を実施し、採決の結果、賛成多数により可決 定数24人→22人へ

⑥正副議長選挙立候補者の所信表明

平成27年3月の全員協議会において、正副議長選挙立候補者所信表明会に関する実施要領を調整し、平成27年5月臨時会において所信表明会を開催

○取り組みの成果

- ・公聴会及び議会報告会の開催、請願者等の常任委員会での説明機会の確保による市民参加の推進
- ・インターネット中継（本会議、委員会）、議員の議案賛否の公表等による情報公開の推進

4 今後の課題

- ・自由討議による合意形成の拡大、充実
- ・議会報告会の充実
 - 参加者増加の対策（周知方法、開催時期等の改善）
 - 意見交換と事後処理（要望等に対する処置と当局への周知）
- ・請願、陳情提出者の意見陳述における人数及び発言時間の制限

主な質疑応答

- 質問 議会報告会の開催状況は。
- 回答 予算・決算議会後の年2回、会場は中学校単位で5会場を設定し、事務局が班編成を行い、参加者の動員は行わない方針で報告会を始めた。参加者数は年々減ってきており、参加者が固定されてきている。そこで、次回開催の報告会では地域長に案内状を発送するなどその改善に取り組んでいる。
- 質問 議会報告会の内容は。
- 回答 議会広報の内容を中心に説明を行い、その後質疑を受ける形式で行っているが、行政に対する要望や陳情が多く、どう整理していくかが課題となっている。そのため、報告会で寄せられた要望や陳情は、常任委員会や全員協議会等で答えを出すような方向で現在進めている。
- 質問 議会報告会の今後の在り方をどう考えているか。
- 回答 議会報告会への参加人数の減少と参加者の固定化は、どの議会も抱えている課題である。報告会の内容を地域が抱えている課題について議題としたり、団体の会議の中に組み込んで開催するなど、議会報告会がいっそう充実したものとなるよう取り組んでいきたい。
- 質問 これまでに請願及び陳情提出者の意見を聴く機会を設けたことはあるか。
- 回答 木津川市では、請願者が自ら委員会で説明したいと希望される方が多く、ほとんどの場合において請願者が説明し、質疑までの対応を行っている。
- 質問 議会だより作成にあたり、事務局及び市当局はどの程度携わっているのか。
- 回答 木津川市議会では広報編集委員会を設置し議会だよりを発行している。本会議、常任委員会、一般質問ではどこをポイントとして掲載するのか、構成やレイアウトはどうするのか等、編集委員会で協議して決めている。発行にあたり、全体の7～8割程度を議員が担っている。
- 質問 自由討議はどのように進めているのか。
- 回答 当初はディベート形式で行っていたが、合議体である議会として意見をまとめて、次年度の予算に反映できる政策提言を行おうと、平成25年の決算特別委員会において、合意形成を目指した自由討議を行った。しかし残念ながら、全員一致とならず政策提言はできなかった。
- 質問 第19条に「議員定数は、選挙において民意が正しく反映されること」という文言があるが、その意図するところは。
- 回答 議会基本条例策定に当たり市民アンケートを実施した際、議員数が多いという回答が8割近くあり市民の声がかなり大きかったため民意を反映させるとした。

調査結果のまとめ

- ・ 議会報告会は、市民の議会への関心度が低く参加者が少ない議会が少なくない。そのため、議会報告会を開催するのであれば、そのことを十分に踏まえて充実した議会報告会となるよう研究していく必要がある。
- ・ 議会報告会への参加者数が少なく、市民の関心が低いことに驚いた。今後、議会報告会については慎重に検討していく必要があると感じた。
- ・ 議会報告会の市民の参加人数が少なかったことについて、議会報告会自体、本当に市民が求めているものなのかどうか疑問を感じた。
- ・ 議会報告会、議会中継により市民に対して積極的に開かれた議会を推進しているが議会報告会への参加者は少なく、市民の関心がとても低いという現状があり、関市議会において議会改革を進めるに当たっては慎重に検討していく必要がある。
- ・ 議会そのものが市民にとってどうあるべきか、それに応えるべくして報告会等を実施しても表面上の話と現実とに大きな隔たりがある。声高な少数派と物言わぬ多数派との意見は、ずいぶんギャップがあることはどこの市町村においても現実であると改めて感じた。
- ・ 議会報告会の参加者は全国的に見ても少ないという状況等、関市議会において議会基本条例を制定するにあたっては、内容を十分に精査して機能する条例としていかななくてはならないと考えさせられた。
- ・ 議会だよりにおいて、市政に関する重要な情報や議案に対する各議員の対応を公表することは非常に大切なので議会基本条例を制定しなくても、議会だよりは研究を進めて成果を出していかななくてはいけないと感じた。
- ・ 議員一人ひとりの開かれた議会にしようという情熱と自分たちの議会・議員活動に対して誇りを持っていると感じた。今後、関市議会においては、議会だよりのあり方についてさらに研究を進め、議員自らの手で開かれた議会を市民に報告できる議会になっていくことができると強く感じた。
- ・ 議会基本条例制定後の取り組みを拝聴し、議会基本条例を制定しなくても一つひとつ議会改革の取り組みを実行していけば、議会の責務は果たしていけると感じ、今後研究が必要だと感じた。