平成２５年度 議会運営委員会管外行政視察報告書

１　行政視察全体の概要

(1)　視察日

平成２５年１０月２９日（火）～１０月３１日（木）

(2)　視察先

広島県　呉市議会　〔視察日時 10 月 29 日(火) 13 時 30 分～15 時 00 分〕
山口県　光市議会　〔視察日時 10 月 30 日(水) 10 時 00 分～11 時 30 分〕
山口県　周南市議会　〔視察日時 10 月 31 日(木) 10 時 00 分～11 時 30 分〕

(3)　視察事項（※３市共通）

「市議会における議会改革の取組みについて」

(4)　視察目的

本市議会においては、議会改革の要となる議会基本条例を６月に制定したが、条例事項を実践していくことが今後の大きな課題となっていることから、議会改革を推進している上記の市議会を視察し、これまでの議会改革の推進状況及び特に議会報告会（意見交換会）の実施状況等を視察し、本市議会の今後の運営上の参考とするもの。

(5)　参 加 者　（合計 10 名）

《議会運営委員会》

委員長　柳生　陽一
副委員長　岸野　文信
委　員　山本　修三
委　員　内匠　勇人
委　員　赤木　和雄
委　員　名村　嘉洋
委　員　小寺　昭男
委　員　三木　浩一

《議長》

議　長　松本　義彦

《随行》

議会事務局長　米澤　幸和

２　広島県呉市議会での視察事項について

(1)　呉市議会の出席者

呉市議会議長　　神 田　隆 彦 氏
議会事務局
　議事課長　　清 水　和 彦 氏
　議事課議事係長　沖 原　秀 規 氏
　庶務課主事　　黒 神　千 恵 氏

(2)　調査項目（議会改革及び議会報告会について）

《説明員：議会事務局議事課長　清 水　和 彦 氏》

①　一般的な調査事項について

・呉市の特徴としては、３人以上を交渉会派と認めており、２人以下の会派は、ひとまとめにして一つの会派として比例按分している。１人会派の議員も議運や特別委員会に所属できるようになっている。

・予算は、予算特別委員会を設置して全議員で構成して、新年度予算、補正予算ともに予算関係は、すべて議員全員で構成する予算特別委員会で審議しており、決算については、決算特別委員会を設置して、１３名の委員で審査を行っている。

・質疑については、一問一答制ではなく、総括質問方式で回数は３回までの制限になっており、１回目質問時間は２０分以内、２回目、３回目１０分以内で答弁時間は含んでいない。

・一般質問の方式は、会派の代表質問と個人質問の２部制をひいており、５つの会派から代表が一人出て議会の冒頭で代表質問を行う。それが済んだ後に個人制の一問一答で個人の議員が質問する。

・政務活動費については、月額５万円、所属議員一人に対して年額６０万円を会派に支給している。１人の議員には１人会派として支給している。

②　議会広報等について

・議会広報は単独では発行しておらず、市広報祇に２ページ程とってもらって、「市議会の動き」として掲載している。

・これまで幾度なく議会広報発行に関しての検討委員会ができたが、現在のところ発行する予定は全くない状況であり、その代わりに議会ホームページで、かなりの分量の内容を掲載している。

・議員個人の賛否結果等も掲載しており、インターネット中継もライブと録画の両方でやっている。

③　議会改革と議会報告会について（呉市議会基本条例に基づき説明）

・呉市では平成２２年６月に議会基本条例を制定し、これに基づき改革を行ってきた。

・基本条例の制定としては早い時期に制定しており、これは時の議長が制定に熱心であったためで、当時は議会改革が未実施のものも結構あり、条例としては割と見切発車的な条例でスタートし、制定後に後追いで議会改革を行ってきた。

④　議会基本条例中の主な事項について説明

〔第８条（情報公開）関係〕

・ホームページで公開する事項を徐々に増やしてきており、平成２０年には、委員会視察報告書のホームページでの公開、平成２２年１２月には、委員会会議録のホームページでの公開、平成２３年３月には、視察受け入れ状況のホームページ公開（他都市からは好評）を行っている。

〔第９条関係（議案に対する賛否の公表）〕

・平成２３年１０月臨時会の結果から、各議員のすべての議決対応をホームページで公開している。

・賛否確認の方法は、原則として反対者は反対討論することになっており、また反対討論はしないが反対である場合は、会派単位で議会運営委員会で事前に確認しており、議場で採決に入るまでに議運で反対者を把握しており、事務局も把握している。当日は事務局がそのようになっているか目で確認して、その結果を以て公表している。

〔第１４条（論点情報の形成）〕

・基本条例に基づき、理事者側から提案される議案資料に、条例に記載の６項目を基本的に書き込むことを要求している。

・平成２３年２月からは、議案資料の不足分を当局に請求するという行為を開始しており、今までは、もらった資料で分からなければ委員会で質疑をしていたが、事前に議員が審査するに値する材料が揃っているかどうか委員長と事務局が議案を精査して、必要な項目が出てくれば、常任委員長から議長に申し出て、議長から市長に追加資料の提出を委員会審査前に要求している。このため、市側から出てくる資料が結果的に充実してきたと思う。市側も聞かれたら説明するという態度から、聞かれる前に資料を出すという方向性に若干変わってきていると思う。

〔第１６条（議員間の自由討議）〕

・平成１６年９月から、委員会の所管事務調査という形で議員間での自由討議を行っており、議員同士が話し合いをすることによって何かを作り上げていくということに取組んでいる。現段階では、議案審査に議員間の自由討議を行うかどうかが課題である。

〔第１７条（政策研究会）〕

・副議長を座長にして各会派から一人づつ政策責任者に出てもらい、色々な政策を作っていこうということで、自治法上の会議の場として会議規則に位置付けている。

〔第１８条（委員会）〕

・平成１８年から担当書記による正副委員長への付託議案の内容説明を行っている。

・議事課内で当局とは違う立場で議案の研究を行い、すべての議案の協議を行った上で、委員長へ議案の問題点等をアドバイスしている。

〔第２０条（議員研修）〕

・平成２０年８月から外部講師を招いて、全議員勉強会を年１回開催している。

〔第２２条（予算の確保）〕

・平成２３年１０月からは、議員にも議会の予算に関心を持ってもらいたい、場合によっては後ろ盾になってもらいたいということで、事務局職員が議会予算を編成する前に、各会派から来年度予算において議会に必要なものをヒアリングして議会予算を組み立てている。

《議会報告会について》

（１）班編成　　常任委員会ごと（４常任委員会）

（２）掲載時期　通常５月

（３）議会報告会までの流れ

・政策研究会で運営方針（市内何ヶ所行くか、報告テーマを何にするか等）を決定し、それに基づきテーマのポイントを作成しており、各委員会が持っていく資料等はすべて政策研究会が作成している。常任委員会はそれをもらって報告会を行っている。

《本市からの事前の質問事項に対する呉市議会からの回答》

「呉市議会議会報告会」の開催に関して

（１）市内１６か所を常任委員会単位で回られていますが、担当委員会の割り振り方法と意見交換の中で委員会所管以外の意見、要望が出た場合の対応はどのようにされているのか。

・割振りは、常任委員会単位である。

・所管外の意見等に対しては当然出てくるが、回答できるものは議員の感覚で議会の総意として答えるが、回答できないものは当日預かって帰って、後日回答している。

（２）意見交換を行うと、どうしても要望会的なものになりがちと考えるが、貴市議会として市民への対応はどのようにされているのか。

・当市の議会報告会の次第書のとおり、事前に挨拶の中で、議会は市長と違って事業を行う権限ないため市民から意見を聞いても、直ぐに「できる」「できない」など回答できないが、市民の意見は議会へ持って帰って、今後どうすべきかを議員全員でしっかり議論とする材料とさせてもらうということを、最初に断わっている。

（３）一般的に市民からの質問・要望等に対しては、議会の立場というより、市側の・立場（代弁）での答弁になってしまうこと考えられるが、どのようにされているのか。

・事業内容等を説明しても市長側の答弁になってしまい、議会としての意味がないため、議会としてどういう議論をしてこうなったということを説明する必要がある。

（４）議会報告会開催における議会事務局の役割をご教示ください。

・基本的にすべてに関わっている。（報告会資料をパワーポイントで作成、会場の手配、資料の配布、会議録の作成、アンケートの集計等）

・議員には見える部分（会場の設営、市民の出迎え、当日の資料の配布、当日の説明と質疑）はすべてやってもらっており、見えるところには事務局は出ない。

（５）議会報告会開催に際して、議会として事前に特別な勉強会等はされるのか。

・初年度は徹底的に行った。各地区のセンター長にその地区の懸案事項があるか出してもらって、想定問答集まで作ったが、実際はほとんど出ず、想定外の問題がほとんどであったことから、２年目からは行わなかった。

（６）平成２５年度から関係団体と常任委員会単位で開催されているが、成果はどうか。

・高齢者が多く、若い人はどうしても来ないことから、若い人がいる団体のところへこちらから出向いて行くことにした。お互いに目的意識が合致していることから、議員も来られた人も満足度が高かったと思われ、今後も継続する考えである。

（７）議会報告会への参加人数が年々減少傾向になっているが、原因はどこにあると考えられるか

・減少するのは仕方がないことと考えており、初年度、参加者が多かったのは各団体３人の動員を行ったからで、議会内で議論があり、その後動員を止め、ＰＲだけ議員にしてもらったところ次第に人数が減ってきた。

（８）議会報告会開催の広報、PR 方法はどのようにされているのか。

・市政だより、ホームページ、各種団体への依頼等、各戸配付のビラで行っている。

（９）議会報告会をきっかけに、貴市議会で初めてとなる議員提案による「呉市空き家等の適正管理に関する条例」を制定されていますが、条例制定までの経緯等をご教示ください。

・別紙資料を参照

３　山口県光市議会での視察事項について

(1) 光市議会の出席者

副議長　　森重　明美氏
議会運営委員長　木村　信秀氏
議会事務局
　次長　　蔵下　敏幸氏
　議運係長　川崎　裕二氏
　調査係長　大濱　貴之氏

(2) 調査事項の説明（説明員：木村議会運営委員長）

①　議会改革の取組みについて

・平成１６年１０月に１市１町の対等合併を行い、この年に議会選挙があり、旧光市が１８人、旧大和町が６人の区割り選挙を行い、定数２４名の議員を選出した。

・平成１７年３月に議会改革研究会を立ち上げ、議会改革の取組みを行っており、この議会改革研究会の立ち上げから、１８年５月まで１７回の会議を行った。

・平成２０年８月に議会だよりを休刊したが、これは議会報が市民にしっかりと読まれていないということがあり、この原因を議論した結果、タイムリーでなかった点、事務局への負荷が大きすぎた、というような様々な意見の中で、一度休刊をすることを議会改革の中で決定して、議運で了解を得たものである。

・平成２０年４月には、市議会議員選挙の改選があり、合併協議会の申し合せにより、統一選挙区で定数を２名削減した２２名とした。

・平成２１年３月に第２回の議会改革研究会を立ち上げ、平成２２年９月までに２７回の会議を開催し、この間、市議有志により、旧光市で６回、旧大和地区で３回、地区市議会報告会が開催された。

・平成２２年１２月に市議会議員の定数を２２人から１８人に削減する条例を議員提出議案として提案した。

・平成２４年２月に第１回市議会報告会・意見交換会を開催した。（主に決算について報告）

・平成２４年７月に第２回市議会報告会・意見交換会を開催した。

・平成２４年１０月に市議改選があり、定数が１８人になった。

・これを受けて平成２４年１２月に議運の諮問機関として広報広聴委員会を再度立ち上げた。

・本年２月に第３回市議会報告会・意見交換会を１会場で決算認定に関する報告を行った。

・平成２５年７月から８月にかけて第４回市議会報告会・意見交換会を開催し、２グループ、４会場で開催した。

(4)《本市からの事前の質問事項に対する光市議会からの回答》

①議会報告会について

（１）貴市議会での開催経緯及び実施状況をご教示ください。

・上記のとおりである。

（２）意見交換会を行うと、どうしても要望会的なものになりがちと考えますが、貴市議会として市民への対応はどのようにされていますか。

（３）一般的に市民からの質問・要望等に対しては、議会の立場というより、市側の立場（代弁）での答弁になってしまうこと考えられますが、どのように対応されていますか。

・議会報告ということに関しては、議決事件つまり議決したものでしか市民に報告できないという立場から市民に報告している。議員個々の意見は言わず、あくまでも議決されたもの,議論されたものを報告会で市民に報告している。

・ただし、意見交換になるとどうしても市民からの意見・要望が入るが、それらはほとんど執行部に対するものであり、我々は執行権がなく、答弁する立場にないと考えており、議会報告会の回答については、執行部の回答をしっかりもらって市民にフィードバックする方法をとっている。

（４）議会報告会開催における議会事務局の役割をご教示ください。

・議会報告会の会場の借用手続き、議会報告会周知のための広報車の借用、市広報紙・市ホームページでの周知、議会報告会が円滑に進むように行政との調整を主な役割としている。

（５）議会報告会開催に際して、議会として事前に特別な勉強会等は開催されますか。

・勉強会については、各常任員会において議会報告会での報告項目の選定、資料の作成、読み原稿の確認を行っており、全員でリハーサル、反省会を行っている。

・現在、議会基本条例を制定していないので、できる限り今の現状の中でできることを先行させてやって行きたいという決意の中で取組んでいる。

（６）意見交換会で市民からの意見がきっかけとなって、政策提案等につながったケースがあればご教示願います。

・現在のところ、具体的なケースはない。

②　議会基本条例について

現在、全国の地方議会で「議会基本条例」の制定が増えている中で、現状では貴市議会では制定されていませんが、貴市議会として同条例に対するお考えがあればご教示ください。

・現在のところ基本条例を制定していないが、改革先行型の取組みを行ってきたということで、平成２５年度末から議会基本条例の制定作業に入る予定にしている。

・平成２１年ごろ、議会改革研究会で基本条例制定について議論したが、結論が出なかった。

・平成２２年ごろ、「ニセ議会基本条例」のマスコミ報道が全国的になされたことから、本市も慎重に検討を進めており、本市議会の大きな課題と考えている。

・平成２４年１１月の市議会議長選挙において、現議長が議会基本条例の制定を公約に掲げて議長に選出されたことから、折り返しの現時点でしっかり精査すること必要があると認識している。

・来月１１月の議会運営委員会で議会基本条例制定の先進地を行政視察する予定にしている。

４　山口県周南市議会での視察事項について

(1) 周南市議会の出席者

議長　　米沢　痴達氏
議会事務局
次長　　松田　秀樹氏
庶務調査担当　岡村　光史氏

(2) 本市からの調査事項について（説明員：議会事務局　松田次長）

①　議会改革の取組みについて

・周南市議会は、２年間の在任特例により７８人の議員でスタートしたが、議員報酬問題に端を発した住民からの議会解散請求により、平成１６年５月に解散し、平成１６年６月に出直し選挙により、新たに３４人の議員が選ばれ、議会改革の取組みを始めた。

・議会改革のキーワードは『公開・対話』であるが、公開はできているが、対話はまだもう一歩であると事務局では考えている。

②　委員会懇談会（ミニコン）について

・平成１７年７月に当時の議長が議長選挙立候補の所信表明において「市民のためのまちづくりが、議会から発信できるよう議論が活発になればと思う。そのため市民団体等との対話を積極的に推進したい」を提案した。これがきっかけとなりいろいろと検討した結果、委員会単位で市民と対話しようということになった。

詳細は、「委員会懇談会(ミニコン)に関する申合せ」に記載があるとおり、

１目的・・・市民の生の声を聞いてそれを議会活動に生かすこと。

２内容・・・内容については、委員会単位であるため、所管事務調査として市民団体と懇談会を行うことにしている。当時は市長も市民との懇談会をテーマを決めずに積極的にやっていたが、議会も同じことをやっても意味がないということで、テーマを決めて行うことにした。

３方法・・・事務局は事前にその団体に懇談の了解を得て、打合せを行っている。
懇談会は、委員長が座長になり、委員長・副委員長が中心になって質疑の答弁を行う。

・これまでの懇談会はすべて２時間でやっている。最初の１時間はテーマに関した意見を聞き、残りの１時間で委員と市民の懇談をおこなっており、懇談会は公開している。

・当初は記録は取らないということであったが、記録は必要であることから、今は要点筆記ではなく全文筆記で記録を取り、公開（ホームページに載せるような積極的な公開ではなく、閲覧の申し出があれば見せる）とし、市民の了承を得た上で、発言者全員の氏名も掲載している。

・平成１７年～１８年ころは多く開催していたが、現在は少なくなっている。

・委員会懇談会を実施して良かった点としては、平成１８年１１月に医師会・歯科医師会と懇談会を行い、徳山中央病院の子ども救急センター発足のきっかけになった例がある。

・失敗例は、平成１９年１０月に実施した武道連盟との懇談会で、結局、武道館建設の陳情の

話になってしまったことがある。

③　正副議長選挙の立候補制の中止について

・本市の正副議長の任期は、申し合わせにより１年で、毎年正副議長選挙を行っており、立候補制については、平成２４年までは実施していたが、今年は行わなかった。１０年程行ってきたが、３年程前から色々な問題が出てきたため、今年は立候補制は行わず、当選した議長が５分ほどの所信を述べる形に変更した。

・理由は、立候補していない人が、副議長になった事例が２回あり、市民から立候補制をとりながら立候補していない人が副議長になるのはおかしいという非難を受けたこともあり、また１０年継続してきたことからこの辺で止めても良いのではないかということも少しあり、中止となった。

・しかし議長になった議員の所信表明の中から議会改革に結びついた事項がたくさんあり、その意味では立候補制も議会改革に結びついた点があると考える。

④　議会基本条例について

・議会基本条例については、本市議会は制定していないが、これは、現在のところ本市議会議員から基本条例を作ろうという意見が全くない状況であるためで、議会としては、議会改革的な事は、やれることは、先にやって行けばよいという考えで、条例として残さなければならない時が来れば、作ればよいという考えである。

⑤　その他の事項

・平成２６年６月から予算決算常任委員会（委員差し替え方式）で設置し、議員全員が予算決算の審査を行っている。

・次年度の予算編成へ提言することを目的に、決算認定に際して意見を付して審査報告書を提出している。

・議会としても事業を抽出して行政評価を行い、その内容を付帯決議として予算決算常任委員会から委員会提出議案として提出している。

５ 視察結果について

今回の視察は、視察市の議会改革の推進状況と特に議会報告会（意見交換会）の実施状況について行政視察を行ったものであるが、今回、視察した３市議会については、議会基本条例の制定の有無（光市と周南市は未制定）にかかわらず、議会改革に対して積極的に取り組んでおり、議会報告会（意見交換会）についても、鋭意取り組んでいる。特に下記の各視察市議会の取組み内容については、本市議会としても今後の議会改革、議会運営に参考とすべき点と考えられる。

《議会報告会（意見交換会）に関して》

（１）意見交換会では市民から「要望的な意見」が多くなる傾向があるが、呉市議会では、議会報告会冒頭の議長挨拶の中で、『議会は市長と違って事業を行う権限がないため市民から意見を聞いても、直ぐに「できる」「できない」等の回答はできないが、市民の意見は議会へ持ち帰り、今後どうすべき

かを議員全員でしっかり議論する材料とさせてもらう旨を説明する』など、最初に市民に議会の立場等、権限を説明してから意見交換会を行っており、本市議会での意見交換会においても同様な説明をすべきと考える。

（２）呉市議会では、一般的な議会報告会を実施する一方で、最近になって若い人など年齢層の幅広い市民にも参加してもらうことを目的に、委員会単位で市内各種団体との意見交換会を実施しており、市民から好評を得ているとのことである。

また、周南市議会では、議会基本条例を制定していないが、市民の議会への参画を確保し、市民の声を議会に生かすため、「委員会懇談会」（ミニコン）を開催しており、これは全く本市議会が現在実施している意見交換会のスタイルとほぼ同様の内容となっている。

今回視察した呉市議会、光市議会では、一般市民を対象とした議会報告会（意見交換会）への参加人数が年々減少していることからも、議会が積極的に幅広い年齢層の市民と意見交換できる各種団体との意見交換会は、有効な施策となると考えられ、今後とも充実発展させていく必要があると考える。

（３）光市議会の議会報告会開催に際しては、各委員会において、報告会での報告項目の選定、資料の作成、読み原稿の確認を行うとともに、委員全員でリハーサル、反省会を行っており、本市議会でも周到な事前準備と反省点の抽出等により、次回の意見交換会にそれらを活かしていくことが必要であると考える。

《その他の議会運営に関して》

（１）呉市議会では、３人以上を交渉会派と認めており、２人以下の会派は一まとめにして１会派として比例按分しており、１人会派の議員も議運等に所属できるようにしている。本市議会でも会派人数を最低３人とするか２人とするか検討が必要となっており、２人を会派とする場合には参考となると考える。

（２）呉市議会では、予算関係は、議員全員で構成する予算特別委員会で審議しており、また周南市議会では予算・決算は、すべての議員が審査に関わることができるように委員差し替え方式での予算決算委員会（常任委員会）を設置している。本市議会でも現在の常任委員会での分割付託方式に問題もあることから、今後、本市議会でも予算関係を専門に審議する委員会設置等も検討していく必要があると考える。

（３）周南市議会では、議会基本条例の規定に基づき、理事者側からの資料等に基本条例記載の基本項目を書き込むことになっており、資料が不足していれば議長から市長に追加資料の提出を委員会審査前に要求している。本市においては、議案資料は十分とは言い難く、議会基本条例に規定されている第９条(重要な政策等の説明及び審議)、第１０条（予算及び決算における施策説明資料の作成）を根拠として、議会の説明責任、議決責任を果たす意味においても、より詳しい議案資料を要求していく必要があると考える。

（4）周南市議会では、次年度の予算編成に対して提言することを目的に、決算認定に際しての予算決算委員会審査報告書に意見として、決算全体、一般会計、特別会計に分けて意見を付して認定するとともに、別途、委員会として事業の行政評価を行った結果を附帯決議として委員会提出議案で上程している。本市議会においては、決算特別委員会での審査では意見・要望等が出るものの、それが次年度の予算編成に対する提言等になっていないことから、本市議会でも決算審査での意見・要望の次年度予算への反映策を検討する必要があると考える。