

令和元年7月16日

石巻市議会
議長 木村 忠良 殿

議会運営委員会
氏名 委員長 奥山 浩幸

視察報告書
視察の概要は下記のとおりです。

記

- 1 参加委員 委員長 奥山 浩幸
副委員長 櫻田 誠子
委員 佐藤 雄一 高橋 憲悦 遠藤 宏昭
山口 荘一郎 青山 久栄 後藤 兼位
ほか事務局随員1名

- 2 視察日時 令和元年7月2日（火）から
令和元年7月4日（木）まで 3日間

3 視察先及び視察内容

(1) 北海道留萌市議会

○議会改革について

ア 議会基本条例に基づく議会運営基盤の再構築について

○議会報告会のあり方について

ア 議会報告会の運営方法について

イ 議会報告会に多くの市民に参加していただく秘訣について

(2) 北海道栗山町議会

○議会改革について

ア 日本で初めて議会基本条例を制定後のさらなる改革状況について

○議会報告会のあり方について

ア 議会報告会の運営方法について

イ 議会報告会に多くの市民に参加していただく秘訣について

4 調査目的

石巻市議会は、平成22年4月「市民と協働する議会を実現」し「市民福祉の向上」と「市政の発展に寄与」することを目的に定めた「石巻市議会基本条例」を制定し、議会改革・活性化への取り組みを実施してきている。

今回、留萌市議会「議会改革について」及び「議会報告会のあり方について」を行政視察し、本市議会の議会改革の参考とするものである。

5 調査概要

留萌市は北海道の北西部に位置する。重要港湾・留萌港を擁する商業港湾都市で、留萌振興局管内における行政・商業の中心である。1950年頃までニシン漁で繁栄し、現在は日本一の生産性を誇る「かずの子」をはじめとした水産加工業が基幹産業となっている。

豊かな自然に恵まれ、西に日本海、南北には暑寒別天売焼尻国定公園が連なる風光明媚な町である。

市の面積は約300Km²、人口は20,895人（令和元年6月末現在）、議員定数は14人である。

留萌市議会・議会運営委員会の燕委員長から、「議会改革について」、「議会報告会の運営方法について」特に議会改革については議会基本条例に基づく議会運営基盤の再構築について、議会報告会のあり方については、議会報告会の運営方法について、議会報告会に多くの市民に参加していただく秘訣について等、詳しくお話を伺った。

まずは本条例の制定に至るまでの議会改革の状況として議会改革の経過と背景については、留萌市は市税の伸び悩みに加え、過去に実施してきた多額の投資事業に伴う公債費の増額などの要因により、財政運営が極めて厳しくなる中で、平成12年から「第一次財政健全化計画」、更なる財源確保の必要性に迫られ平成17年から「第二次財政健全化計画」を策定して、財政健全化に積極的に取り組んでいたが、いわゆる「財政健全化法」の実施に伴い、病院事業などの多大な赤字もあって、いよいよ留萌市が「財政再生団体」に転落する危機に見舞われることとなり、これを回避するための新たな計画として、全国でも例の無い給与の20%カットなどを盛り込んだ「新・財政健全化計画（平成21年～平成27年）」を策定する中で、この間、財政健全化を着実に進めているところであり、こうした厳しい財政状況の中では、議会改革においても行財政改革の「削減の理論」を優先せざるを得ない対応も多くあったが、「できることから実行する。」を合言葉として、様々な議会改革に取り組んできた。

そこで、財政健全化対応を含む議会基本条例制定までの取り組みとしては、平成10年9月、市民ロビー等で一般質問のテレビ中継を開始。
平成12年7月、平成15年2月まで議会改革検討委員会（議長諮問会議定数8名）を設置
平成15年3月、議員定数の改正。22人→20人
平成15年9月、議会改革は議会運営委員会で取り組むことを確認。

平成16年2月、常任委員会視察の隔年実施を決定（平成21年～27年は中止）
平成17年12月、議員定数の改正。20人→16人
平成19年9月、一般質問の「一問一答方式」（質問席の設置）の導入
平成23年9月、議会活性化推進特別委員会を設置。
全議員で平成26年2月まで44回開催。
様々な議会改革事例などについて議論を重ねた。
平成23年11月、特別委員会に2つの小委員会を設置。第一小委員会では議会運営等、第二小委員会では情報公開と市民参加について。各13回開催
平成24年3月、傍聴環境の改善。
傍聴者用の椅子をパイプ椅子から委員会室の椅子へと取り換えた。
平成24年3月、議会からのお知らせ掲示板（議会かわら版）を市内公共施設等に設置。
平成24年3月、議員の出席状況や賛否の公表を決定。
平成24年6月、コミュニティFM放送局による一般質問の試行放送開始。
平成24年6月、議会ホームページの全面リニューアル
平成25年6月、子供向けホームページ「キッズページ」を新設
平成25年7月、市民公開講座「地域の未来を創る議会の役割」を初めて実施
平成26年6月、初めての女性農業委員（民間）候補者を議会として推薦

次に、議会基本条例の制定と議会改革の現状について、基本条例の策定にあたっては、
①理想を見つめながらも地に足を付け、これまで積み重ねてきた留萌市の議会活動を中心にまとめること。

②「二元代表制」にこだわること。

③条例を器で終わらせることなく、しっかりと魂を入れたものにするこの3点を基本として、将来における財政健全化後の議会の「確かな礎」としての条例となれるように、基本条例の制定だけではなく、議会を運営する組織やルール、先例や慣習なども含めてあらゆる議会の例規集について、基本条例の趣旨に沿った見直しを一から時間をかけて議論を積み重ねながら、基本条例と連携した議会運営基盤として再構築を図った。

基本条例制定までの歩みとしては、平成23年9月に設置した「議会活性化特別委員会」を44回開催、徹底した議会改革についての議論を積み重ねる中で、議会基本条例の趣旨に向けての取り組みがスタートした。

平成24年5月、議会基本条例についての意義などについて調査研究し、議員間の共通認識と理解を深めるため、議会活性化特別委員会に議会基本条例制定の作業チーム（6人）を設置、12回開催。

平成24年10月、議会基本条例に関する先進地視察。視察は凍結されていたが、車で行ける範囲で士別・名寄市に10人参加。

平成25年2月、議会活性化特別委員会で議会基本条例の策定を決定し、議会基本条例策定小委員会（8人）を設置。27回開催。

平成25年10月、議会基本条例（素案）市民説明会を市内8か所で実施。

平成25年11月、議会基本条例（素案）パブリックコメントを実施。

平成26年6月、議会活性化特別委員会で議会基本条例（案）を最終確認

平成26年6月、第2回定例会において、議会基本条例を全会一致で可決。

議会基本条例の特徴としては、わかりやすい議会基本条例を目指している。

条例の策定にあたっては、「市民にわかりやすく、開かれた」を強く意識する中で、その内容はもちろんのこと、条文に「ですます調」を用い、章名にも工夫を凝らし、逐条解説についても十分に配慮しながら作成してある。

また、双方向型の「市民と議会の意見交換会」の実施。条例の条文には規定していないが、第6条の逐条解説において、双方向型の意見交換会を開催する旨を掲載し、市民意見の政策反映に向けて実行している。

平成26年度の開催状況。議会主催の意見交換会を三日間。議会報告と2つのテーマの意見交換。市内6会場54名の参加。市民団体の申し込みによる意見交換会は1回。

平成27年度の開催状況は、基本的には前年度と同じやり方であった。市民団体の申し込みによる意見交換会はなし。

平成28年度の開催状況は、市内1会場49名の参加。ぜひ来てくださいという姿勢で案内を出した。3班に分け、第6次総合計画に関する意見交換。市民団体の申し込みによる意見交換会はなし

平成29年度の開催状況は、市政施行70周年特別企画、中学・高校生との意見交換会。中学生、高校生各8名とワークショップを実施し、本会議場で発表。市民団体の申し込みによる意見交換会はなし。

平成30年度の開催状況は、議員定数に関する市民と議会の意見交換会。1部と2部に分けて実施し、21団体36名が参加。1部は学職経験者による基調講演。2部は36名の参加者と議員を5班に分け、議会活動、議員活動、議員定数について意見交換を実施し、各班から発表した。市民団体の申し込みによる意見交換会はなし。

「政治倫理」についての10項目の確認として、政治倫理条例の制定には至らなかったが、政治倫理要綱を制定。（平成28年4月1日完全施行）議員全員で具体的に守るべき10項目を確認した。

議会における危機管理体制の確立として、議会の危機管理体制について、常設となる「危機対策会議」を組織し、また、議員の危機対策マニュアルを整備する中で危機管理体制を確立させた。

次に議会基本条例制定後の議会改革について、①議会組織の再構築。議会としての機能を最大限に発揮するために、会議規則に定める法定会議（協議・調整の場＝議会活動の明確化と透明性の確保）の新たな組織として、全員協議会、各会派代表者会議、議会4役会議、委員長会議、危機対策会議を設け、議会としての組織体制の更なる充実を図った。

②議会運営関係例規の整備。議会運営の原点でもある「会議規則」と「委員会条例」について、それぞれの特色を最大限に発揮して機能分担させるために、全国市議会議長会の準則にとらわれることなく、本会議に関することは会議規則で、委員会に関することは委員会条

例で一元的に規定することとして全面的に改正を行うとともに、これを契機として議会運営委員会で1条ずつ条文ごとに事例を想定しながらほぼ毎週のように議論し、それぞれの「逐条解説」として整理した。

また、会議規則や委員会条例は、議会運営の根幹をなすものであるが、その全てにわたって網羅することは難しく、先例や慣習などに頼らざるを得ないところであるが、これらをあらためて整理し、市民にもわかるように明文化するため、1項目ずつ見出しを付けた全国でも例がない330項目に及ぶ「議会運営基準」を新たに定めた。

③会派に関する規定の整備。これまで公式には、政務活動費の交付対象としての「会派」であったが、基本条例において、「議会運営上の会派」として明文されたことに伴い、改めてその届出の関係等を定める「会派に関する規定」と、法定会議としての「会派代表者会議に関する規定」を制定した。

④傍聴環境等の充実。市民参加の原点である「傍聴規則」について、準則ではなく、市民の側の視点からの見直しの議論を行い、少しでも身近で参加しやすい議会の実現に向けた改正を行い、また、持続的な見直しが行われるように、新たに「議長の改善義務」の条文を追加した。

⑤議会広報公聴常任委員会の設置。これまでの議会広報誌の編集・発行を中心とした委員会を発展的に解消し、議会全体の広報及び、公聴を担う議会広報公聴常任委員会（定数8人）として設置した。

⑥議長からの積極的な情報発信。議会（定例会及び臨時会）終了後に、毎回、議長による記者会見を実施し、議決の状況や議会からのお知らせ事項など、議会の説明責任を果たすために積極的な情報発信を行っている。

⑦市長による説明資料。市長が提案する重要な議案（政策、計画、予算案）については、その目的や効果、総合計画等との整合性や財源措置などの必要な情報を明らかにするよう求め、平成26年10月以降の議会において、議案関係資料として提出させている。

⑧資料提供の充実。基本条例においては、議決によって本会議等における答弁と同様の政策についての公式な説明や見解を書面で求めることができる旨を定めているが、閉会中の議員活動における資料の請求についても、基本条例の趣旨を踏まえた中で一層充実させ、「資料の請求と提供を保障」するという観点から、基本条例の根拠に準じた新たな制度として議長を経て資料の提供を求める制度として整理し、既存の資料だけではなく新たな資料作成をも含む対応として協力を求める。同様に、基本条例の趣旨を受けて委員会条例第27条においても、委員会の決定により資料を求めることができる旨を規定している。

⑨確認の機会の運用。「質問の趣旨・内容の確認」をする権利として、会議規則として委員会条例に規定し発言の制限外（回数及び時間）として運用することとしているが、理事者側の遠慮もあるのか、正式に行われたことはない状況である。

⑩議決事件の拡大。二元代表制のもとでの議会が積極的にその役割（市民意見の反映）を果たすためには、市民生活に直結する重要な計画などを議決事件として定める必要があるとして、基本条例第11条において「別に条例で定める」とし、この条例の制定に向けて市と

協議を進め、平成26年第4回定例会に市長から「留萌市議会の議決すべき事件を定める条例」が提案され、これを全会一致で可決した。なお、議決事件となった総合計画に対する議会の責任を果たすため、平成27年6月、全議員で構成する「地方創生及び総合計画に関する特別委員会」を設置した。(平成28年12月解散)

⑪議会運営委員会の機能強化。本会議の運営中心の議会運営委員会から基本条例に基づく新たな議会運営や議会改革に取り組む組織としての機能強化を図るため、会派に所属する各常任委員長を構成員に加えた組織体制となっている。「議会四役会議」(正副委員長と議運正副委員長)などの実績を積み重ねることによって、更にはその機能と権限も十分に強化されていくものと考えている。

⑫議員間(自由)討議。議員間(自由)討議の手続きとしては、会議規則、委員会条例及び議会運営基準に対応する規定を新たに設けており、その活用の体制としては整っているが、留萌市議会での議案の審議においては、伝統的に本会議中心主義であるため、委員会への付託案件が少なく、その活用方法や委員会での付託審査のあり方などについては、検討課題となっている。

⑬議員研修の充実。議会(議会運営委員会所管)として議員の政策形成能力の向上を図るための研修を実施する(他地域での研修参加を含む)ことを確認し、実施している。

平成26年7月、稚内市で開催された議員研修会に参加(12名)

平成26年10月、留萌南部3市町議員研修(人口減少問題)を開催

平成27年8月、「地方創生と地方議会」道北の各議会も参加(167名)

平成28年7月、北空知議会議長連絡協議会研修会に参加(10名)

平成29年10月、道北議長会・上川町村議員研修会に参加(7名)

平成30年6月、北海道大学名誉教授を招いて「議会改革の現状と今後の展望」について受講・意見交換(議員16名・執行部7名)

⑭危機対策会議の充実。常設の組織として「危機対策会議」を設置し、災害などの危機管理事案に対応する。平成26年11月と12月に開催された危機管理に関する講演会に議会として参加、また、12月には研修会(救命講習等)を議場で開催している。

⑮議会基本条例の検証等。基本条例第15条には、議会の機能強化を図るため継続的に議会改革を進めていくことが規定され、その基本的な方向としては①わかりやすい議会(情報公開)、②開かれた議会(市民参加と民意の反映)、③二元代表制としての議会(政策提言・監視・評価等)の実現という大きく3つに区分するところだが、これらを踏まえながら議会運営委員会において常に議論し、継続的な議会改革の推進に取り組んでいく。その検証にあたっては、議会運営委員会で基本条例の条文ごとに年度の検証を行っているところだが、検証体制そのもの、例えば市民意見や専門的な立場からの外部検証や意見交換などについては、定期的(年度)検証なのか、任期(4年間)検証なのかを含めて検討課題となっている。

特に、議会基本条例をはじめとする議会関係例規等については、不変性を求める傾向にあることから、議会改革の推進とともに、積極的に検討を加え、「常に時代に即した内容」であり続けるよう取り組んでいきたいと考えている。と、説明があった。

6 所感・今後に向けた取り組み

議会基本条例の制定に至るまでの議会改革の状況について、議会基本条例の制定と議会改革の現状について、議会基本条例制定後の議会改革について、大きく3つに分けてご説明いただいた。

平成26年度、議会主催の意見交換会を三日間開催した件について、最初から細かく流れが決まっていた中で実施したように感じられたため、その後の変更はあったのか質問したところ、実施規定があり、型にはめて90分ずつ、三日間きっちり開催してみたところ、1日目に来場した同一人物が2日目にも来場する等、開催方法を考えさせられる場面もあったとのこと。

平成27年度も基本的には前年度と同じやり方で市内6会場中、2人だけという会場もあり、待ちの姿勢ではなかなか市民に参加してもらえないことがわかったとのこと、待ちの姿勢から、積極的に団体に出向いて意見交換会を開くきっかけにもなったとのことであった。団体とは、地元青年会議所や建設業協会、PTAなど、思いつく限りの団体に交渉しているとのことであった。意見交換会の内容は基本的に次第通りに進行するとのこと。

石巻市の場合でも、議会報告会を開催してもなかなか人が集まらないということが続いている。議会報告会に多くの市民に参加していただく秘訣について、留萌市のように積極的に団体と交渉して意見交換会を開くという手法は今の石巻市議会の考えには当てはまらないのではないかと感じるが、今後も研究を重ねていきたい。

また、議会基本条例制定後の議会改革について、⑥議長からの積極的な情報発信の内容は、記者クラブに案内を出し、地元新聞社2社が発信しているとのことであった。

記者クラブとの情報交換も定期的に行われているそうである。

議長が毎議会閉会後に記者会見を開き、情報を発信するのは斬新であると感じた。

【提言】

留萌市議会基本条例・第20条「政治倫理」の中で、全議員が守るべき10項目を確認しているが、その中で、信用失墜行為の禁止。違法行為、セクハラ、暴言、不適切な服装など、市民の議会に対する信頼を失墜させるような、議員としての品位を著しく損なう行為を行わないこととある。これに抵触する案件はあったか質問したところ、今のところは無く、あれば議長から注意されるとのことであった。当然のことであるが、石巻市でも議会中の暴言等についてはもっと厳しい対応が必要と思われる。

また、留萌市の議会基本条例制定後の議会改革について、⑮議会基本条例の検証等では、基本条例第15条、議会の機能強化を図るため継続的に議会改革を進めていくことが規定されている。基本的な方向としては、わかりやすい議会（情報公開）、開かれた議会（市民参加と民意の反映）、二元代表制としての議会（政策提言・監視・評価等）の実現という大きく3つに分けているが、これらを踏まえながら議会運営委員会において常に議論し、継続的な議会改革の推進に取り組んでいくとのことであった。検証にあたっては、議会運営委員会で基本条例の条文ごとに年度の検証を行っているとのことであるが、議会基本条例をはじめとす

る議会関係例規等について、日本人はこういったものに不変性を求める傾向にあることから、議会改革の推進とともに、積極的に検討を加え、「常に時代に即した内容」であり続けるよう取り組んでいきたいと考えているとのことであった。

国に憲法改正の議論が求められているように、石巻市においても、時代に合った議会基本条例が必要になってくると思われる。市民のため、より良い石巻市の未来をつくるため、石巻市の議会基本条例の一部を改正する条例というものを考えなくてはならない時期に来ていると思われる。今後も議論を深めて行きたい。



北海道留萌市議会 議会委員会室 視察風景



北海道留萌市議会議事堂

7 調査目的

石巻市議会においては、平成22年4月「市民と協働する議会を実現」し「市民福祉の向上」と「市政の発展に寄与」することを目的に定めた「石巻市議会基本条例」を制定し、議会改革・活性化への取り組みを実施してきた。

今回、日本で初めて議会基本条例を制定した栗山町議会の「議会改革について」「議会報告会のあり方について」を視察し、本市議会の議会改革の参考とするものである。

8 調査概要

(1) 議会改革について

栗山町は、平成12年の地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止を契機に、数々の議会改革に取り組んできた。以下は項目毎の取り組みについて記載する。

①反問権について

市長や教育長による反問権行使は、細かい案件を含めると度々発生している。条例上は課長職などの職員にも権利が認められているが、これまでに行使の実績はない。

②議会基本条例の見直しについて

1年毎に、条例の目的が達成されているかを議会改革推進会議で検討することとしており、策定から10年が経過した段階においては、議員自身が1条ずつチェックした。条例を改正する際には、議会サポーターとして協力いただいている大学教授陣に専門的知見からのチェックを受けることとしている。

栗山町の議会基本条例の特徴は「～しなければならない。」という義務的表現が多い点であるが、当事者の議員としては、束縛されているという認識ではなく、それが当然という認識であるとのこと。

③議会モニター制度について

町民が議会運営に関する提言を行うという議会モニター制度を設け、年に1回以上開催している。開催にあたっては議会側からテーマを投げかけ、それに対する意見を聴取する形式となる。これまで定数は10名であったが、応募が少ないため毎年議長から現メンバーに継続をお願いしている状況が続く。

昨年は公募による応募もあったため、定員を増員して現在は13名のモニターで構成されている。

今春の町議会議員選挙では、モニターの中から2名が議員として当選された。

④議会サポーター制度について

地方議会は2元代表制とはいえど、首長と議会ではパワーバランスの差が大きいことから、議会側も有識者の協力を得てその差を埋めようとのことから、平成21年の条例改正により、議会及び議会事務局の政策形成、立案機能を高め実施するに至るまでの参

考意見として議会サポーターを活用することを定めた。北海道大学の神原勝名誉教授を始めとする3名に協力していただいている。

導入当初、栗山町議会の取組みが先進的だったこともあり、各大学教授の方々も研究材料として手弁当のような形で協力いただいていたが、そのような状況も続かず、現在は議会費の中の研修費として予算措置をしている。地方自治法100条の2に基づく専門的知見の活用に移行するまでもない単純なアドバイスについては議員の親睦会費から支出している。

⑤正副議長選挙における所信表明について

導入直後には議長選挙に4人、副議長選挙に2人が所信表明を行ったものの、ここ2回は1名ずつの立候補に留まった。

支援議員との事前調整は行わずに所信表明に臨む形になるが、政策等ではなく、議会運営に関する所信表明になるので議会改革への責任感につながる。

⑥自由討議について

栗山町議会では、特定の議案以外は原則として委員会への付託をしない本会議制をとっており、本会議場での自由討議はほぼ無い。ただし、特定の議案が委員会に付託された際には委員長が全員を指名し、一人一人自由討議で賛成や反対に関する自らの考えを述べさせている。

(2) 議会報告会のあり方について

栗山町は、全国で2例目となる議会報告会を平成17年に開始した。議員12名を3班に分け、それぞれが4会場ずつを受け持つこととしており、会場は市内でバランス良く配置している。日程については10日間ほどのスパンをそれぞれの地区の自治会長に示し、調整したうえで確定させている。そのことにより、自治会長からも参加の声かけや回覧板の回付などの協力をいただけるようになり、議会報告会の冒頭には自治会長の挨拶をいただいている。

一般市民へは議会報のほかホームページにより周知しているが、何とか人数をかき集めているというような状況であり、参加者も男性高齢者に偏っているため、助成の会合に足を運ぶようなことも行った経緯にある。

議会報告会で使用する資料については、議員が構成や内容を考え、議会事務局が作製のサポートをしている。議会報告会で出された意見に対しては、議会内で討議した後に議長から町長に申し入れするように変更したが、報告にあたっては行政側の報告にならぬように議論経過や議員の考えを中心に進行した際には不評であったとのこと。

参加者の満足度をどう高めていくかが課題とのこと。

9 所 感

(1) 議会改革について

議会基本条例制定の背景には当日の議長の熱意があったとのことであった。現役議員の大半は条例制定後の当選であり、その経過を知り得る議員も少なくなったが、不断の見直し規定を設けることにより、条例が持つ最高規範という位置付けは脈々と引き継がれている印象を受けた。

制度は設けたものの、応募者が伸びない議会モニター制度や、参加者の確保に苦労している議会報告会など課題も残しており、先進と言われる栗山町議会ですえも、議会自体の存在感・魅力を高めることに苦労していることが覗えた。

(2) 議会報告会について

自治会長と調整し、且つ議員による声かけを行ったうえで、12会場で報告会を実施するという丁寧な取組みを行っている栗山町議会ですえも、参加者は減少傾向にあった。

また、当局側との立場の違いを明らかにしようという進行も不評だったとのことであり、議会報告会自体が岐路に立っている印象を受けた。

【提 言】

(1) 議会改革について

石巻市議会基本条例も制定後8年が経過した。栗山町が見直し規定を設けて幾度の条例改正を行ってきたことで、改革の継続性につながっていることから、石巻市議会においても節目となる条例制定10年に向けて、条例が示す理念と現在の議会活動を照らし合わせる作業の準備を進めていくよう提言する。

(2) 議会報告会について

栗山町議会報告会の課題は参加者の満足度向上であるが、石巻市議会での報告会は栗山町同様に参加者数が減少傾向にあるものの、参加者アンケートにおける満足度は高い傾向にある。

栗山町は議会日より、ホームページ以外での周知方法で工夫されており、石巻市議会においても他の周知・広告方法を模索していくよう提言する。



奥山議会運営委員会委員長あいさつ



北海道栗山町議会議事堂

- 10 添付書類 別紙のとおり
11 視察に係る経費 9人 858,982円(随行職員の旅費を含む)

お問い合わせ

石巻市議会事務局 議事グループ
〒986-8501 宮城県石巻市穀町14番1号
Tel : 0225-95-5080 (議会直通)
Fax : 0225-96-2274
Mail : assesc@city.ishinomaki.lg.jp