

令和元年 10 月 28 日

浜田市議会議長 川神 裕司 様

議会運営委員会  
委員長 澁谷 幹 雄



### 委員派遣報告書

下記のとおり派遣しましたので報告します。

#### 記

1 期間 令和元年 10 月 15 日（火）～10 月 16 日（水）

2 場所及び目的

(1) 兵庫県加東市

- ・自由討議について
- ・政策討論について
- ・議会改革について

(2) 兵庫県宍粟市

- ・議会基本条例の検証について
- ・自由討議について
- ・議会改革について

3 精算額 一人当たり 15,900 円

4 派遣委員名

澁谷幹雄	岡本正友	三浦大紀	川上幾雄
串崎利行	野藤 薫	上野 茂	佐々木豊治
道下文男	牛尾 昭		

随行職員 議会事務局 次長 篠原 修 、事務局議事係長 新開智子

5 調査の概要

別紙のとおり

# 議会運営委員会視察報告書

## 【兵庫県加東市】

1 日時:令和元年 10 月 15 日(火)13 時 30 分～15 時

### 2 視察項目

- (1) 自由討議について
- (2) 政策討論について
- (3) 議会改革について

### 3 調査研究活動の概要

加東市が取り組んでいる議会改革の取り組み(自由討議、政策討論会等)の内容について説明を受け質疑を行った。

(ポイント)

#### ▶自由討議について

- ・平成 30 年度に議会基本条例を見直し、自由討議を定義
- ・議員 1 名で発議が可
- ・討議時間は 30 分を超えることも可
- ・議長・委員長が論点整理可
- ・賛否あるなかでの合意形成を生み出すもの
- ・質疑から討論の間に行うもので、本会議ではあまりない(意見が固まっているため)
- ・請願審査は、委員長発議が多い

#### ▶政策討論会について

- ・常任委員会が課題にあたるべきという意識が強く、特別委員会が立ち上がることが少ない
- ・複数の委員会にまたがることは特別委員会を設置(常任委員会の連合審査会を設置したこともある\*施設の統廃合など)→常任委員会が二つなので、連合すると全員=全員協議会的位置付けになる
- ・政策提言に時間がかかるのが課題

#### ▶情報公開

- ・賛否がわかれたものは全て賛否公開
- ・広報で議会関係のクイズ実施(応募は直近で 9 件)
- ・傍聴規則の改正:通信機器の持ち込み可(録画・録音・メール送信等などは禁止)

#### ▶その他

- ・政務活動費がない
- ・委員会で計画をたてて、調査、視察、報告書のまとめ(委員会でまとめるので討議が必要)
- ・会議規則、委員会条例、議会運営基準等の一体的見直しが必要

## ○各委員からの質疑応答

**Q 1 :** タブレットの貸し出し状況は。平均年齢が高めなので。

**A 1 :** 議運委員長:特定の議員のみ。ペーパーレス化の議論と一緒にすると、反対する議員が多く現在の形になった。

**Q 2 :** 委員会における自由討議の状況は。

**A 2 :** 請願の審査の時には委員長がほぼ発議している。その他は議員が手をあげる。所管事務調査はフリーディスカッションになりやすいが、議案審議については考え方が決まっている場合が多く、自由討議になりにくい。

**Q 3 :** 1案件 30分とすると、執行部を拘束することについてはどのように考えるか。

**A 3 :** 質疑の途中に自由討議がある場合もあるが、当市においては質疑後にまとめて実施。なるべく当局は存在させないとしている。当局が聞きたい、当局がいた方がよいと判断した場合には、その限りではない。理事者がいると質疑になりやすい。当局に対して質疑した上で(理解をした上で)討議を行う。自由討議は、論点が明確ではならないといけないということ。30分という時間は区切っていないが、乱発される場合には、議長委員長の裁量にしたがって、討議になじまないということで切れる。合意形成に向かって進んでいる場合には進めるが、見出せない場合には切ることができるようにしている。一人から発議できるので、30分は意見をきいてねという意味合いのもの。

**Q 4 :** 発議はだれでもできるということか。

**A 4 :** 付帯意見をつける、修正するなどのゴールが見えないと話がかみ合うことはほぼない。

**Q 5 :** 提案の内容はどのようなものか。どれくらいの頻度・件数があるのか。

**A 5 :** 発議するときには決まっている。新人の議員等には伝えないといけないと感じていて、提案しやすい環境づくりが課題。自由討議というツールを使いこなせていると残念ながら感じていない。回数としては、一定例会に一度あるかないか。例えば、ある請願で、内容が間違っているものがあつた。当局にきいておいたほうがよいと思って発議したが、否決する雰囲気強く議論にならなかつた。修正するより反対するほうが楽なので、それも自由討議に至らないことが多い。本会議で自由討議が提案される要件は、所属していない委員会に付託されているもの。常任委員会で決議しているので、起こりうる設定はしているが、現実的には起こらない。

**Q 6 :** 非常に機能すればよいツールだと感じた。

**A 6 :** うちのやり方でもかなり杓子定規。質疑が終わる前に論点を出しておかないと機能しないのではないかと。もう少し進化させたい。

**Q 7 :** 質疑の段階で論点を出しておくことが大事だと思った。ただ、論点を誰がどのように出すのか。

**A 7 :** 整理するのは委員長権限。質疑の途中に、この論点について議論しましょうと出しておいて質疑を終了するほうがよいだろうと思う。

**Q 8 :** 定例会開会してどれくらいの時間があるか。

**A 8 :** 会議規則の見直しはしているが、町議会規則にのっとって、本会議質疑が初日に行われる。予算委員会は常任委員会ではないので、補正予算は本会議で審議することになる。宝塚市では、①質疑と論点出し②討論と採決の二日に分けている。必ず二日ないといけないことはないが、それぞれの時間を確保することは必要と考える。

**Q 9 :** どのように討議するのか。

**A 9 :** 挙手制。自分が委員長のときは、一人一度は発言するよう指名した。

**Q 10 :** 発案されていない段階での自由討議はないのか。

**A 10 :** 議案の採決に伴わないものは、フリーディスカッションは頻繁にやっている。政策課題はとにかく常任委員会でやる。委員長の指名に基づいて発言するよう気をつけている。テープ起こしの業者が反訳してくれるが、気をつけるようにしている。オフで自由に討議することもある。

**Q 11 :** 地域公共交通に関する提言書について、提言するまでの流れはどうなっているか。

**A 11 :** 視察、勉強会（講師）などを経て市長に提出した。全体的に俯瞰したものではなく、市の関与が少ないという指摘の内容になっている。当時の委員長の思いが強かった。

**Q 12 :** 執行部とのやりとりはないのか。

**A 12 :** 本題については、当局が明らかにしていない部分を指摘したものなので、すり合わせなどはない。別件の提言もあったが、事前に執行部と話をするなどの雰囲気ではなかった。（できていなかった）。地域公共交通網計画に反映された。総合計画への意見書は、それをどのように反映したかどうかをフィードバックさせた。

**Q 13 :** 常任委員会はなぜ二つか。

**A 13 :** 人数的なもの。予算決算や総合計画の特別委員会も全員でやっている。

**Q 14 :** 議会報告の実行委員会はどのような位置付けか。

**A 14 :** 報告型の時は資料作成が大変だったが、車座方式にしてからはフィードバックが大変。

**Q 15 :** 政策立案プロセスがあるか。議会報告会で拾い上げた意見から政策提言などにつなげているか。

**A 15 :** 本当は政策討論会をやりたいが、常任委員会で一年間の計画を立ててサイクルをつくるものである。自分が委員長の時にサイクルを回そうとしたが、提言書までもっていけなかったという現実がある。議会報告会実行委員会には、各常任委員会半分ずつで構成。いただくご意見は半分要望。そこで片付く。政策課題については、ある程度決着ついたものに対してきかれるものが多い。空き家に関する問題においては、議会主導でうごいた時がある。当局に対してこういう条例をつくれという一般質問したことがあるが、結果、空き家対策の条例ができた。先進的な条例をつくったが、国で統一的な仕組みをつくったため、今は・・・。

**Q 16 :** 浜田市では総務文教委員会で、地域交通の課題を取り上げている。どんな提言書だったか。

**A 16 :** 今の仕組みだけでは不十分。京丹後市と豊岡の事例を視察した。

**Q 17 :** 車座形式にしてどうだったか。

**A 17 :** 現在は中学校区単位、年2回。一般的な声かけ。車座形式にして評判はよくなって、リピーターも多い。全体の参加人数よりも来場者の満足度が高まっている。

る部分を評価している。以前は行学校区単位、年4回。

**Q18**：メディアの持ち込みはどのようにルール化したのか。

**A18**：休憩中の発言が記録されてしまう、手持ち資料の個人情報漏洩してしまう（性能の良いカメラで撮影可能）といった理由から傍聴者のメディア持ち込みは禁止した。

**Q19**：議会報告会における質問は載せているか。

**A19**：仕分けしてお返ししている。意見要望の仕分けは実行委員会。

**Q20**：委員会の年間計画はどのように決めているのか？委員長が決めるのか。

**A20**：現在は委員長一任状態。課題である。

○各委員の感想(視察終了後委員会での振り返り)

- ・自由討議の手法についてはまだ疑問が残る。一定のルールが必要。
- ・手話条例を評価。本会議場も車椅子へ配慮されていてよい。自由討議のルール化は必要。
- ・形式ばらずにできる自由討議が望ましい。合意形成を求めるだけでなく様々に意見交換すべき。意見シートの提出は論点整理に有効。
- ・導入するのはよいが、ルール化が必要。学生議会の実施について関心あり。
- ・限られた人しか自由討議を活用していない点においては、両市議会もまだ試行錯誤段階か。討論の前段で賛否に関わる発言ができて、討論とは異なり意見が言い合えるという点は参考になった。本会議等へのメディアの持ち込みについてはきちんと整理されていてよかった。
- ・予算委員会でも自由討議ができていた。浜田でも導入を検討すべき。
- ・フリーディスカッションではあるが、委員長が論点整理をしている点は参考になった。合意形成に至らないことが多いということがあったが、お互いに言いたいことを言える環境は大事。
- ・加東市においても、自由討議はまだ試行錯誤だが、浜田市議会でも積極的に取り入れるべき仕組み。委員会の年間計画を年度当初に示すことは有効。宝塚市では、①質疑と論点出し②討論と採決の二日に分けているという話があった。それぞれの時間を確保することは必要と考える。メディアの持ち込みの整理は浜田市議会でも必要。
- ・政策討論会について、まとまったことを意見シートとして執行部に出すことになっている点は参考にしたい。議場がバリアフリーでよい。
- ・委員会の前に自由討議の時間を確保。委員が発議する仕組みであれば、浜田市議会でも導入が可能ではないか。全員協議会については、執行部が退席後、自由討議の時間をもうけることはできるのではないか。以前、福知山を訪問したとき、委員長が立候補方式だった。委員会で所信表明していた。加東市でも年度当初に二年間の研究調査を決めているということも、参考にすべきではないか。

(所感)

現在の浜田市議会において、議員間討議が十分に行われていないことに対する改善意識が、今回の視察の背景にあった。

各議員の振り返りからもわかるよう、自由討議の有効性・必要性については、概ね共通認識が得られたと感じているが、その手法については、視察させていただいた加東市議会においても多くの課題を抱えている現状であり、引き続き様々な観点から研

究を要する。

広島法科大学院の新井誠氏がまとめた「自由討議について-地方議会における導入の意義・方法・課題- (2015)」の冒頭では、「議事機関として議会を設置する」とある憲法にふれ、議会とは、討議・熟議する機関であること、つまり、討論の場であることがまず要請されると説明されている。

現在、浜田市議会各委員会では、議案質疑の後に直ちに採決という流れになっているが、上記を踏まえるならば、そこに自由討議の時間があるべきではないか。この点とあわせて、本会議における議案に対する賛否の討論だけでは、熟議の仕組みとして十分でない旨を指摘する議員もあった。

例えば、質疑、論点出し、討論、そして採決それぞれの時間を予め確保するといった仕組みがあれば、必然と自由討議の時間は確保される。採決までの仕組みについて、今回の視察で学んだ自由討議のプロセスを参考にしながら、いつ、どのように、どれくらいの時間、どんなルールに基づいて確保することが有意義なものになるのか、これもまた議員間でしっかりと議論すべきである。

いずれにしても、秩序ある議論の場を担保するために必要なことは、論点整理をすることと一定のルールを定めることである。監視だけでなく提言機能を向上させていく上で、闊達な議員間の自由討議は必要不可欠である。その導入に向けて、前向きに検討を進めたい。

#### ▶視察の様子



加東市議会議運委員長より説明を聞く



意見交換の様子



加東市議会本会議場



加東役所正面玄関(噴水広場)

## 【兵庫県宍粟市】

1 日時:令和元年10月16日(水) 10時~12時

### 2 視察項目

- (1)議会基本条例の検証について
- (2)自由討議について
- (3)議会改革について

### 3 調査の目的や経緯

議案や請願などの議会への負託に対し、より議員間の論点を尽くした合計性を図るため、議会基本条例第11条にもうたわれている議員間の「自由討議」の手法を中心に、議会改革全般を学ぶためである。

### 4 視察内容 説明者(議会事務局次長 議会広報公聴委員会副委員長)

初めに議会事務局次長より**議会改革全般**について、「委員会活動」「定数」「情報公開」「機能強化」の項目別に説明を受けた。

#### ○主な取り組み

##### 《委員会活動》

- ・議会への意見箱を市役所などに設置。
- ・議会報告会を座談会方式に。また団体との意見交換会を実施。
- ・常任委員会が自ら市民団体等へ出かけ「お出かけ市議会」を実施。

##### 《情報公開》

- ・本会議、常任委員会での手話通訳者の設置(一週間前にリクエスト必要)
- ・政務活動費を用いた先進事例調査について、議場で報告会、当局との意見交換会を実施。

##### 《機能強化》

- ・議会基本条例の検証実施
- ・自由討議を委員会、全議員協議会で導入

#### ○各委員からの質疑応答

(1)議会基本条例の検証について

**Q1** : 議会報告会の頻度は。テーマ設定はどのようにしているか

**A1** : 年に2回、中学校区単位で行っている。テーマ設定は委員会で設定。病院の建設など全市的なテーマを取り扱ったり、合併した4町の事情も異なるので、現場の状況を含めて設定。意見を聞いてほしいという声があったので、車座方式にした。

**Q2** : お出かけ市議会をどのようにおこなっているか。

**A2** : 申し込み書を提出してもらう形。テーマによって、どの委員会で訪問するかを検討。少ない人数でも対応している。30年度は高校から申し込みがあって、2年生全員を対象に議会について紹介をおこなったりした。おおよそ年に2回。内容は要望が多い。

**Q3** : 議会報告会、意見箱などで聞いた意見をどのように活用されているか。政策立案プロセスはどのようになっているか。フォローはどのようになっているか。

**A3** : 議会報告会でいただいた意見は分野ごとにまず分けて、常任委員会へ。次回開

催時に答えを戻すようにしている。意見箱の意見については、過去一件だけ当局へ提出した。個別の回答はしないことにしている。

**Q 4 :** 市民検証委員会のメンバーはどのように決めているか。

**A 4 :** 基本的に公募だが集まらないので、議員から推薦で集めている。

**Q 5 :** 各モニターはどのようなものか。

**A 5 :** 広報モニターは、広報の紙面について意見をいただくもの。2回実施。議会モニターは、議会基本条例を検証したものについて意見をいただくもの。2回実施。いずれも公募であるが、広報モニターの方々にお願いした。市民モニターは、議会全般に対する意見をもらうもの。

**Q 6 :** 次期議員を養成する要素も多分にあるが、状況はどうか？

**A 6 :** そこまではないが必要性あると感じている。メディアの活用方法が大きく変わってきている。それに対応した情報発信なども必要。

**Q 7 :** 中学生議会はどのように始まって、なぜ終わったのか。

**A 7 :** 各種調整が大変だった。質問内容は先生がつくったものという感が強かったため、目的と異なる結果となった。教育の一環としておこなった事業であり、議員の関わりは少なかった。

**Q 8 :** おでかけ議会のテーマ設定はどのようにしているか？

**A 8 :** 各常任委員会で検討。

## (2) 自由討議について

**Q 9 :** 自由討議の実績は。

**A 9 :** 一つの議題について30分、発言は一人3回までとしている。論点・争点を明らかにして自由討議をしようということとしているが、いつのまにか賛否の討論になってしまっている傾向ある。議長・委員長が采配している。

**Q 10 :** 論点整理しているのに、そうならない原因は何か。

**A 10 :** 議員力だと思う。理解できない部分について説明を求めたこともあったが、きちんとした説明がなく、その議案に対して反対したこともあった。大きな方向性について議員間討議をもっとすべきと考えている。その時間は増えてきてはいる。

**Q 11 :** 議員力の向上について考えていることがあるか。

**A 11 :** 広報の充実。一般質問をお互いにみることを検討している。関係性が悪くならないかという懸念点もある。

**Q 12 :** 自由討議の事前通告はあるのか。

**A 12 :** 告知はない。議運で出てくる案件について、発議される形。

**Q 13 :** 自由討議のテーマは、議案？それとは別に議長や委員長が合意形成をとる必要があると考えたものか。

**A 13 :** 後者の方が多い。全員協議会で行われることが多い。

**Q 14 :** 政策討論会に近いようなものと感じるがどうか。



**A14:** その場で突然出てくるもの。

**Q15:** それで意見がでるか？

**A15:** ざっくばらんなもの。議員協議会にはカメラが入っていない。そのほうが言いやすいというのはある。

**Q16:** 内容はどんなものがあるか。

**A16:** 有価物とは何かやごみ収集の仕方について。どんな病院が必要か、など。

**Q17:** 議事録はとっているか。

**A17:** 要約のみ。公開はしない。

**Q18:** 時間はオーバーしないのか。

**A18:** 予算決算は常任委員会。発言時間を決めていないので、30分を超えたようなこともあった。規定する必要性については考えている。

**Q19:** 自由討議と文書質問は？

**A19:** 結論はでない。文書質問は出した議員にしか戻ってこない。

**Q20:** 予算委員会の時も突発的にはじまるのか、パターンはどんなものか。

**A20:** 自由討議の時間がとってある。最終日の採決前1時間。

**Q21:** 執行部は拘束されているのか。

**A21:** 議員と事務局しかいないので言いたいことが言える。

**Q22:** 浜田は通年会期。文書質問の実績は？

**A22:** 資料請求はかなりある。最初は議長に出すことになるので、そこではじかれるものもある。申し合わせの中に記してある。

### (3) 議会改革全般について

**Q23:** 政務活動費の報告会についてはどのように行われているか。

**A23:** 3月定例会で全部終わった段階で議場にて会派ごとに行う。市民向けという形。市長以下、係長くらいまで招集。執行率29.3%。政務活動費がいないという会派もある。一人会派はあるが、二人とも申請されない。

**Q24:** 議案付託前に論点整理の委員会をされているが誰が参加するのか。

**A24:** 各会派でまず議論。その後、一覧表にまとめて書く常任委員会に持ち寄る。各委員会で決めている。

**Q25:** 質疑はどの段階で行っているか。

**A25:** 初日に行っている。

**Q26:** 論点整理と議案質疑はどう区別しているか。

**A26:** 論点整理は委員会。質疑は個人ごと。

**Q27:** だぶったりしないのか。

**A27:** 聞かれる場合もある。本来はわけてほしいと言っているが・・・。

**Q28** : 市外からの請願とは何か。

**A28** : 郵送で来るものは全議員に配布のみ。持参される場合に、構成員に市内在住の方がいれば回答を考える。

**A29** : 反問権に関する課題とは何か。

**Q29** : 市民に言われた・・・など一般質問であるが、あやふやでそれを問えるようなところまで考えたが、質問の趣旨を聞くことができることを認めている。政策研究会という仕組みもある。例えば、市民局の建て替え問題についてそこから提言したこともある。

**A30** : 政策を立案したのちに執行部へどのように出すか。

**Q30** : 議員、会派、常任委員会ですとまとめる概ね3通りかと。

**Q31** : 議会報告会は2パターン。一般市民向けと団体との意見交換。後者は議会からお願いするとのことだが、リクエストして断られたこともあったのか。今後も続けていくか。

**A31** : その時のタイムリーな話題を選定したので、受け入れてもらえた。定例会の合間に行うので、1~2 団体が限度か。今後も続けなくてはならないと考えている。30 年度にできなかった理由は、災害。

**Q32** : 高校生議会の実施についての検討状況は。

**A32** : 主権者教育とすれば受け入れてもらいやすい。受験なども控えているので、2 年生を対象にした。市内3校を順に回りたい。

**Q33** : 議会傍聴者が増えているが、要因は何と考えているか。

**A33** : 各議員の声がけと思う。身近に感じてもらいたいという思いからの地道な活動。そこからモニターになっていただくなど。

**Q34** : 議会活動の頻度などについてどのような認識か。

**A34** : 極力日数を増やさないようにしている。報酬審議会でも指摘されている。

○各委員の感想（視察終了後委員会での振り返り）

- ・自由討議の一定のルール作りが必要。市民の傍聴や参加の呼びかけやモニター制度など評価する。
- ・団体との意見交換会は参考になると思う。自由討議について基礎的なルール作りを。お出かけ市議会は多いに参考になる。自由討議と情報公開の狭間を埋めることが今後の課題ではないか。
- ・自由討議に関心をもっているが、あまり進んでいない。子ども達と議会の関係に関心をもった。
- ・お出かけ市議会や意見箱、二種類の議会報告会など多くの広報広聴活動に取り組まれていた。意見箱はやりとりができなないのでどうか。団体向けの議会報告会は今後当市でも取り入れるべき取組と思う。
- ・自由討議に重きをおいていた。予算委員会ではどう取り組むのか。
- ・広報公聴のお出かけ市議会に関心があった。政務活動費の報告会を本会議場で行う取り組みも参考になった。
- ・モニター制度の必要性は当市でも議論すべきではないか。小中学生については試験者教育の観点から実施を検討してはどうか。

- ・多方面で熱心な取り組みがなされていることに感心した。自由討議で、公開はしないことで自由な討議ができることで参考になった。三つのモニター制度は議会改革の市民認知が行きわたっていない点を補う取組みで、当市でも検討すべきと思う。議場もバリアフリーになっていた。
- ・(2市の取組をとおし) どういうやり方をすれば自由討議ができるのか。委員会では採決の前に討議の時間を確保していた。委員の発議により開催されており、当市でも可能ではないか。全員協議会については議長が進行し、執行部退席後討議の時間を確保し、発議があれば可能と考える。合意形成や議会の責任を果たす観点で取組んでいくことではないか。
- ・年度当初に委員会のテーマや計画など運営方針を検討することも参考にすべきではないか。

▶視察の様子



宍粟市議会より説明を聞く



意見交換の様子



宍粟市議会本会議場



宍粟市議会本議場(車いす専用傍聴席)