

視 察 報 告 書

平成28年9月21日

鳥取市議会議長 房 安 光 様

議会基本条例策定特別委員会
委員長 石 田 憲太郎



本委員会は、下記により委員を派遣し、行政視察（調査）したので、その結果を報告します。

記

1 期 間	平成28年5月17日から平成28年5月19日まで
2 派 遣 先	京都府亀岡市・三重県伊賀市・岐阜県可児市
3 視 察 内 容 (調査)	<p>○議会基本条例について</p> <p>亀岡市：</p> <ul style="list-style-type: none">・制定までの経過について・関連する取り組みについて・成果・効果（議会内、対市民）について・見直しの検討について・今後の課題について <p>伊賀市：</p> <ul style="list-style-type: none">・制定まで経過について・関連する取り組みについて（政策討論会・出前講座）・成果・効果（議会内、対市民）について・見直し・改正の経過等について・今後の課題について <p>可児市：</p> <ul style="list-style-type: none">・制定までの経過について・関連する取り組みについて（地域課題懇談会・議会運営サイクル）・成果・効果（議会内、対市民について）・今後の課題について
4 派 遣 委 員 の 氏 名	委 員 長 石田憲太郎 副委員長 金谷洋治 委 員 勝田鮮二・星見健蔵・魚崎 勇・平野真理子 砂田典男・長坂則翁・角谷敏男
5 委 員 会 所 見	別添のとおり
6 参 加 者 所 見	別紙のとおり

議会基本条例特別委員会先進地視察（亀岡市・伊賀市・可児市）所見等

亀 岡 市

・条例制定にあたり、亀岡市議会の将来にわたる理念を表し、条例の根幹となる「前文」には特に時間をかけて取り組まれたようである。鳥取市も「前文」から具体の検討を開始しようとしている時であり、まさにその思いが伝わってきた。条例の各条についてはこれまで積み上げてきた改革の集大成を基本とされており、2年毎の見直しでステップアップしていこうとされている改革先行型である。二元代表制を強く意識し、会派の差異を超える努力をすることのできる限り「全会一致」を目指し、執行部の追従機関とならないよう対等の立場に努力されていることが印象深く、説明をされた議員の条例に対する熱い思いも強く感じた。

・元議長が説明をされた。議会が一致してできるものからやっていくことが必要との事。後で見直しをすればよいと伺った。私もそのとおりと感じた。

・議会基本条例制定にあたっては、平成21年12月定例会で議会基本条例制定特別委員会を設置し、市民の皆さんにとってわかりやすい、開かれた議会に向けた議論を深める中で、パブリックコメント、条例案説明会を開催し、市民の皆さんの意見を反映するとともに、必要に応じて内容を見直し、改正を加えることにより、17回の会議を重ね、平成22年10月条例制定へと結びつけた。なお、制定にあたっては、会派間の歩み寄りを行うことで、できるものから条例に盛り込んできた。会派、党派を越え議員一人ひとりが意識を高め、全員一致による条例制定へと結びつけた。特に前文を大切に力を入れて大切に作成したとのこと。なお、施行から平成26年10月までに、4度にわたり一部改正を行っている。

・議会基本条例制定時、リーダー的役割をされた木曾元議長により説明をうけた。市の議会基本条例ということで、会派を越えた全議員により合意を得た内容のみを制定したものである。従って、全項目を盛り込むことは不可能であった。一致を見なかった内容については制定後特別委員会を継続し、合意した内容を順次条例改正していくものであった。この手法はすごく現実的であり、鳥取市の議会基本条例制定に適用することも検討が必要であると感じた。

・条例の制定に直接取り組まれた議員に説明していただき、思いの部分がよく分かった。特に前文がポイントであり、力を入れておられ、時間と労力を費やした最も大事なところであり、思いのこもった最も重要なところだと説明された。まさに本市の特別委員会もそこに取り組むところであり、その大切さ、前文を決めて全議員が一つになって取り組まなくては、その後の内容がきちっと決まらないということを教えていただいたと思った。

・亀岡市の場合は、平成22年10月に議会基本条例を制定し、その後条例見直しなどを行い、現在の条例になっている。条例に不都合と感じた条文があれ

ば、その都度真摯に対応し、より良い議会基本条例へと変更し、議会の憲法とも言える議会基本条例への議員の意識が熟成されている。最初から完璧な議会基本条例が出来上がるのは至難の業だと思う。とりあえず出来るところから条文化していったら、その都度真摯に対応しながら完成を目指せばと思った。

・議会基本条例の特色として、これまでの議会の歩みを踏まえ「市民福祉の向上」を議会の基本理念として示し、議会運営や議員の活動の原則等を明らかにしている。議決責任と説明責任。議員間の自由討議。二元代表制を明記するとともに、議会と市民及び市長等との関係を規定している。議会における最高規範性と継続的な見直しを明記。フルセット型の条例ではない。基本条例の位置付けとしては、これまで進めてきた議会改革の集大成ではあるが、ひとつのステップ（通過点）に過ぎない。また、基本条例は議会活動、議員活動のベースでもある。基本条例制定時は、議会が市民から期待されていなかったし、市民の基本条例に対する認識は低かった。いずれにせよ、基本条例を通じて議会力、議員力の向上を図らなければならない。

・「前文の作成に多くの労力を費やした。最も大切な点となっている。」と説明があり、議会の目標は「市民福祉の向上である」との説明には、なるほどと感じた。他にも今後の参考となった条文や説明が多かった。「全会一致での実施に努力している。そうでないと市民に説明がつかない。」とも言われた。視察資料に、課題と議会改革に関して、「内なる改革から市民とともに歩む改革へ」と書かれているが、鳥取市議会で条例制定の作成過程をどう市民に見えるようにし、市民の意見を反映していくのか、また議員全員で条例に対する共通認識、理解を得るのか、そのための審議の流れ・進め方、再度検討、必要な見直しをしていく必要がある。

伊賀市

・検討に当たっては、基本条例先進地の栗山町を参考にした「条例先行型」の制定過程であったことも理由だと思われるが、条例を制定すると忙しくなる・縛られる等の消極的意見もあり、採決では1/3の反対があったとのこと。議会としての規範を示す基本条例の制定に多くの反対があったというのは問題だと感じた。制定後の課題として、政策討論会をもっと活発にとか報告会がマンネリ化している、基本理念が薄らいでいるなどが挙げられていたが、「条例先行型」で、議員のベクトルの一致を見ないまま制定されたことが弊害となっているのではないかと感じた。

・議会基本条例は、平成19年2月28日議員発議により。賛成 22、反対 11。1/3が反対。時期が早い、縛られるなどが理由のようである。できれば一致したいものである。

・議会基本条例制定にあたっては、平成18年5月、議会のあり方検討委員会

を設置。平成18年6～8月まで56会場、83団体、約500人の市民との意見交換を行った。平成18年9・10月に北海道栗山町議会基本条例を参考に素案を作成。パブリックコメントや議員全員懇談会での議員間の議論を踏まえ、平成19年2月条例案を議員発議。賛成22、反対11により可決。条例に基づく主な活動として、議会報告会、政策討論会、出前講座等を開催。政策討論会は、参加議員による自由討議で会議録は作成しない。出前講座は、各委員会ごとに開催。ほとんどが各種団体との講座。今後の課題としては、「議員間の議論を活発化していく」「議会報告会への参加者が自治会役員等限られてきている」「条例制定だでに終わっては何にもならない」などが挙げられている。

- ・条例は一般的な手法で制定されている。また、亀岡市のように全会一致分以外の項目も条例制定しているため、約3分の1が反対している。

条例に基づく活動により市民と議会との距離は縮まっているようである。ただ、議会報告会は制定当時からマンネリ化、議員研修も効果が薄れているのではないかと、この担当者の意見。この点も鳥取市でも考慮しておく必要を感じた。

- ・議会事務局の説明であり、客観的、冷静に話が伺えた。議会基本条例制定に反対する人もあったので、議員がすると偏る形になるからかと察した。なお、正副議長の任期が1年では短いように思った。

- ・議会基本条例で何が変わったか。市民は、「意見交換で議員との距離が近くなった」「個人と議会全体の対応が良くなった」。議員は、「地元地域以外の課題が多く見えた」。平成19年以降議会基本条例について170団体が視察に来られた。議会報告会の参加者が固定化している。当初より条例の意識が薄れているなど問題が多い。

- ・伊賀市の議会基本条例は、市民参画のタウンミーティング、パブリックコメント、議員全員懇談会などを経て、平成19年2月に議員発議で条例制定された。条例案への賛成22人、反対11人。基本条例に基づく主な活動は、議会報告会（第7条）、政策討論会（第12条）、出前講座（第13条）など。条例制定に伴う今後の課題は、政策討論会での議員間討論を活発にして執行部に提言、議会報告会のマンネリ化の防止と参加者の固定化の打破など。また、条例制定時の理念が薄らいできており、基本条例の制定はしたが課題も多いと感じた。

- ・議会事務局職員の説明では、議会基本条例により市民との距離が縮まったこと、議員が「議会と議員個人の違いがわかるようになった」「（議会報告会の実施では）同じ地域に行かないようにして、他の地域がわかるようになった」という声も出ているという変化があった。今後の課題として、「議員間討議を活発化させる」「議会報告会は工夫しているが、マンネリ化している」「議員の研修は、基本条例に規定があるが実施されていない」など、このままでは「議会基本条例が形骸化する。」とも説明される場面もあった。

可 児 市

・可児市の場合、非常に改革意識・実行力のある議員（元議長）が様々な改革を推し進めながら条例の制定へとつながっており、他市では少ない例のように思う。特に印象に残ったのは、各種団体との懇談会や地域課題懇談会の開催で、よく「議会は何をしているのかわからない」と言われる市民との距離感を払拭されており、高校生議会では、若い世代に議会を身近に感じてもらい、考えを政策・提言に反映し、開かれた議会と認識していただくことができている。条例策定の検討にあたっては、亀岡市同様「全会一致」を重視されており、ポイントとして各条文には運用基準を必ず設ける、意見陳述の場の保障・反問権・自由討議の三つは必ず盛り込む、逐条解説をもって市民説明会を実施することが重要であるとの説明をお伺いし、これからが具体の検討に入っていく本特別委員会にとって非常に参考になるものとなった。

・当時の議長が説明。やる気があり、引っ張ってこられたのだと感じた。人口減少について、バランスの悪さなど長期的な説明をされ、財政の自立等を伺った。地方の悩みは同じ。若い世代の都市部流出。地域の担い手の減少。地方都市の衰退を抑えるには、人材育成、ふるさとの魅力を伝える。可児市議会は、多くのマスコミ等に取り上げられるようになり議会も忙しくなりすぎたのではないかと感じた。基本条例については、やってきた事を形に残す、ボリュームではないとのことであった。鳥取市も今まで決まったことを条例に入れていけばと感じた。

・基本条例制定後の取り組みを、実行→検証→改善する（PDCAサイクル）が重要である。条例に基づき、何を行い、その結果どうなったか。確認しながら活動することで、はじめて条例が活きる。検証の結果は、市民に公開することも重要と思った。若い層の高校生・大学生たちとの意見交換、さらに有識者の方々からの意見・アドバイスも盛んに取り込まれていて、ぜひ参考としたい。

・議会基本条例制定後に取り組みを実行⇒検証⇒改善するPDCAサイクルが重要である。議会基本条例に基づき、何を行い、その結果どうなったのか。確認しながら活動することで、初めて条例が活きる。検証の結果、条例そのものに修正が必要な場合は、条例改正もする。検証の結果は、市民に公開することも重要と思った。また、若い層で高校生・大学生たちとの意見交換、さらに有識者の方々からの意見・アドバイスも盛んに取り組まれていて、ぜひ参考としたい。

・可児市には平成27年度の1年間に全国45議会446人が行政視察に訪れており、視察内容のほとんどが議会改革についてということである。議会改革のための市民アンケート調査を実施したところ、「市議会に関心がない 40.6%」「議員の活動内容を知らない 64.2%」などの厳しい結果であった。厳しい現状を踏まえ、議会改革を進める必要性を再認識し、平成23年9月には議会基本条例特別委員会が設置された。2度の視察と、20回に及ぶ委員会を開催。住民説明会、意見募集を経て平成24年12月に条例制定へと至った。その後、

条例施行に併せた会議規則、申し合せ等の見直し、運用基準の制定を実施。現
在も随時見直しを実施している。また、基本条例に基づく議会報告会を毎年開
催することと定めており、春と秋に実施している。また、独自の活動として、
各種団体との懇談会、キャリア教育についての研修会、地域課題懇談会、高校
生議会、ママさん議会等地方から国を変える取り組みを率先して行っている。
なお、議会基本条例制定にあたっては、条例作成と運用基準を作ること、やっ
てきたことをまずは条文化していくことを行ってきたとのこと。

・可児市議会は、「地方を活性化するのは、国・県ではなく市町村である」との
意識の下、議長が精力的に動いている。市民と議会との距離を縮めるためあら
ゆることを実施している感がある。政策提言を含めて市長と議会は対等である
と「そもそも議会が執行部へのチェックのみの機関だけならアマチュア議員で
良い。」とまで言っている。中部経済圏の中、周辺市との競争で必然的に発生し
てきた意識だと思われる。今後、鳥取市もこのように進んでいくのであろうと
思われた。

・議員として、また、議会としてすごいスピードと力で改革を推進されている
と感じた。たくさん説明をしていただき、具体的に本市の議会改革に取り入
れていかなければと思った。

・可児市議会においては、元議長をはじめ議会改革に熱心な議員が多く、市民
の信頼に応えるべく、活力あふれる議会活動をしていくために議会と議員の活
動ルールとして「可児市議会基本条例」を平成25年4月から施行した。この
ような取り組みが、鳥取市議会でも行えるのかいささか心配をしているが、何
とかとりまとめて提言したいと思う。

・議会基本条例調査研究プロジェクトチームの提言書に基づき、平成23年9
月基本条例特別委員会が設置された。平成24年10月に議会基本条例制定（施
行は平成25年4月）。しかし、議会改革のための取り組みは政務調査費使途基
準の見直し、一問一答制の導入など、以前からされている。特徴的な取り組み
として、大学との連携の取り組み、高校主催の模擬選挙に対する支援、協力な
どがあり、大いに参考となった。

・議会改革の中心をなすものは、13年前から取り組みがされ、平成21年
には基本条例の検討が始まり、正副議長の立候補制の導入、先例・申し合わせの
見直しなど、50項目を超える改革を進めている。条例制定では、取り組んで
きたことを条例に入れているが、条例をつくっただけでなく、議会活性化特別
委員会を設置して条例に規定している活動や議会運営を常に見直して提言を行
っている。

共 通

- ・問題点・課題を抽出し、全員が理解合意のもとで月日をかけて検討されていた。
- ・いずれの市議会も全国から視察がみえられるだけあって、特色ある先進的な取り組みがなされているのに感心した。条例については、作るだけで終わっては意味が無く、議員一人一人が率先して取り組むことが重要だと思う。また、継続して見直しを含めた検討を行うことも重要だと思う。
- ・亀岡市議会と可児市議会は、相当な期間、議会改革に取り組んできたベースがしっかりと共有されている。特に引き続き議会改革の特別委員会を継続設置して、改革に不断の努力がされている。もう1つは、亀岡市議会、可児市議会は、条例作成当時の元議長が説明されるほど、議長の意気込み・リーダーシップがある。
- ・条例も市民にわかりやすいように、逐条解説を作り、無くてもQ&Aを作るなどわかりやすく、議員も条例の理念や考え方を理解共有できるようにしている。