行政視察報告書

この度、福島県伊達市及び宮城県柴田町を視察した概要について、別紙のとおりご報告いたします。

資料その他については、事務局に保管してありますので、ご高覧ください。

令和元年１０月８日

議会改革推進会議

委　員　長	播磨　博一
副 委 員 長	立身万千子
委　　員	菅原　惠悦
委　　員	青山　　豊
委　　員	奥山　豊和
委　　員	菅原　正志
委　　員	佐藤　清春
オブザーバー	小野　正伸

横手市議会議長　　播磨　博一　様

議会改革推進会議 行政視察報告書

◎福島県伊達市（7 月 22 日）

調査事項　（１）議会改革に取り組む組織体制について
（２）正副議長選挙における立候補制の効果について
（３）政策討論会の成果について

【調査の概要】

（１）議会改革に取り組む組織体制について

伊達市は平成 18 年 1 月に５町合併により誕生した。議会改革に関する事項は基本的に議会運営委員会が担っているが、特定の案件がある場合には、「議会改革に関する特別委員会」や「議員定数に関する特別委員会」など、その都度、特別委員会を設置する体制をとっている。

議長は、議会運営委員会には出席しているが、特別委員会には出席しないスタイルをとっている。また、重要な案件については、会派代表者会議、議会運営委員会、是認協議会に諮り、議員のコンセンサスを得るようにしている。

ここで、特徴的であったのは、議会運営にあたっては、会派の考えを取りまとめていくことに非常に力を注いでいる点であった。伊達市の議長の言葉を借りれば「各会派の考えがまとまれば、ほとんどは通る」とのことであった。

（２）正副議長選挙における立候補制の効果について

正副議長選挙における立候補制の導入については平成 22 年の改選後の初議会から実施している。流れとしては、本会議を休憩し、議場で全員協議会切り替え、候補者が決意表明を行っている。なお、地方自治法において、正副議長選挙は前議員が選挙人、被選挙人となれることが明記されており、立候補者のみに選挙対象を限定するのは違法であるとの観点から、本会議を休憩し全員協議会で決意表明会を実施しているとのことであった。また、議長候補者の決意表明は、近年より具体的になってきており、議長マニフェストととらえている。

決意表明演説及び正副議長選挙時、参与は議場内に在籍している。正副議長の任期は４年であるため、初議会が決意表明演説の場となる事や、選挙以外の議案がある事など

がその理由である。

（３）政策討論会の成果について

議会報告会等において、市民から寄せられた意見などから市政に関する重要な政策及び課題について、現状の研究、解決策の検証等を通して政策立案や市への政策提言に結び付けている。

実施に至った背景として、当時、市として大きな課題となっていた小規模小学校の統廃合について、議会としてどのような方向性にもっていくべきか、という件についてまとめ上げる必要性があったことが一番のきっかけとなっている。政策討論会のフローを作成し、これに基づいて議論を重ね、平成 28 年には導いた結論を「小規模小学校統廃合についての申し入れ」を市長及び教育長に提出している。

この他、「除染について」や「高齢者の免許証返納に伴う買い物弱者対策について」を開催しているが、研究や情報共有にはなっているが、いずれも結論には至っていない。ピンポイントの課題は結論を導きやすいが、大きすぎる課題は、中々結論や着地点を見つけ出すのは難しいと改めて感じたとのことだった。

◎宮城県柴田町（7 月 23 日）

調査事項　（１）議会改革に取り組む組織体制について
（２）正副議長選挙における立候補制の効果について
（３）議会行動計画について
（４）高校生との懇談会について

【調査の概要】

（１）議会改革に取り組む組織体制について

柴田町の議会改革に取り組む体制としては、議会運営委員会が議会基本条例に基づいて、その役割を担っている。以前に「議会改革推進特別委員会」的なものを作ったことがあるが、今は組織的には議会運営委員会が行っている。柴田町議会は定数が少なく、この方がスムーズだと考えている。当然、議会運営委員会には議長、副議長がオブザーバーとして加わっているので、それぞれの立場からもご意見をいただいている。

また、柴田町における議会改革は、議会基本条例の規定をどのように実現していくか、２年に１回、検証を行ってい

る。チェックシートを用いて行っているが、全議員から、それぞれの課題についてどのように達成してきたかということを評価いただいて、その全体の評価を議会運営委員会で協議して、議会としての評価を決定した上で、次の２年間のために、前の２年間で達成できなかったことや新たに課題となってきたことなどを、行動計画として決め、次の２年間で一つ一つ実現していくというようなサイクルをもって行っている。

（２）正副議長選挙における立候補制の効果について

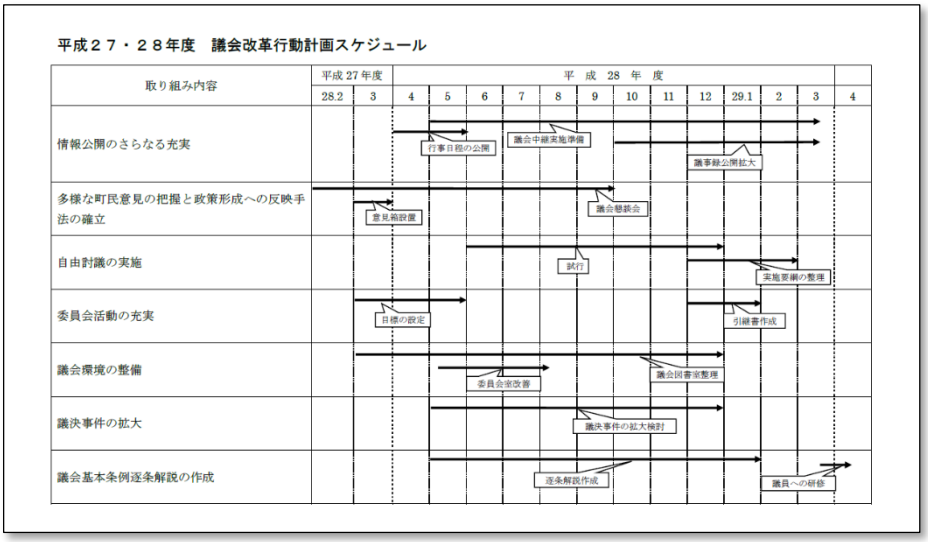
柴田町では所信表明会（全員協議会）の形で行っている。改選後、世話人会議に対して立候補を届け出るというような形で立候補制をとっている。その後、正副議長としてどのような議会運営を考えているかということを表明していただくとい形になっている。柴田町の場合、３月の選挙であり、４月１日が改選後の初議会になるのが通例となっているが、議場において、本会議が開催される前に所信表明会を行っている。所信表明の内容はマニフェストというよりは、議長が目指す目標としてとらえている。

また、所信表明会は本会議に先立って行われるため、執行部側は全課長が出席している。ただ、今回の初議会の場合、４月１日が土曜日であった為、執行部からは総務課長一人に出席していただいた。初議会では監査委員の選任などの人事案件がある為に、必ず執行部提案となる案件がある。また４月１日であるので、執行部席に座る方々の紹介がある事などの理由により、執行部側は全員出席している状況である。

（３）議会行動計画について

前述のとおり、議会行動計画は議会改革で出された課題を、どのように達成していくのか、議員全員が共通の認識を持てるという点では、周知するツールという面もある。同時に、一部の選ばれたメンバーだけで議論するのではなく、みんなが一体で行っているという形で取り組めるという点でも、メリットがあると考えている。また、ある意味課題に関する自動提案装置になっている。議会運営委員会で自然に次は何をやろうか、という話になるという点で、行動計画を参照しながら取り組めるという点では、意識付けの上でも、実際の取り組みの問題でも、メリットがあると考えている。

執行部側としても、今、議会で何をしていて、そういう取り組みがもしかしたら要望・要請として来る可能性があるということを、事前に周知して、議論の土台になるというところにも寄与している。



▲柴田町の「議会行動計画」抜粋

（４）高校生との懇談会について

▲柴田町の「高校生との懇談会」

議員懇談会を行う前に、毎年議員研修を行っている。高校生との懇談会については、まず、我々も経験したことのないものでだったので、初回研修の時は、青森中央大学の佐藤先生に来ていただいて、ファシリテーターになっていただいた。その次の研修の時は、柴田町議会と近隣議会の興味がある議員も参加して、ワールドカフェを初めて研修会で行った。そのような研修を経て「高校生との懇談会」に臨んだ。今いる議員は何度もワールドカフェを使った高校生との懇談会を経験しているので、毎年、懇談会の前に研修を行うということにはなっていない。

また、高校生との懇談会で出された内容については、まだ町政に活かすというところまでには至っていない。今後の課題となっている。議会懇談会報告書で内容を報告する程度にとどまっている。裏事情を話すと、柴田高校と懇談会を行っているが、この高校に柴田町から通っている人は４割程度である。多くは仙台や近隣市町村から来ており、必ずしも柴田町に対する要求・要望だけではなく、自分たちが住んでいる市や町に対して思う事、あるいは、駅から高校までの柴田町の様子などが、柴田町に対する要求の出どころとなっている。その部分をどのように生かすかという点と、他市町と比較で意見が出てくることから、今後どのような検討をして町の方に伝えていくかというのが新たな課題となっている。

【伊達市議会・柴田町議会の視察を終えて　―所感―　】

＝　菅原 惠悦 委員　＝

議会報告会等において市民から寄せられた意見などから、市政に関する重要な政策及び課題について、議会として政策討論会を行い、市への政策提言に結びつけるために積極的な政策形成サイクルにチャレンジしていた。取り組んでいる議員から直接、お話を聴くことができ大変参考になった。

＝　青山 豊 委員　＝

今回の視察における私の中でのテーマは「改革に取り組む組織体制」の考察だった。伊達市議会も柴田町議会も、議会運営の中心となっている議会運営委員会がそれを担っているというシンプルな体制であった。

議会改革を進めるにあたってはまず、確固たる信念をもった議長がリーダーシップを発揮するという前提で、議会運営委員会が実務を仕切るという方法がベターなのかもしれない。いずれにしろ、議会改革推進会議の組織のあり方やメンバー構成は任期折り返し時に見直さなければならないと強く感じた。

また、柴田町議会における佐藤先生との連携や、高校生との懇談会は横手市議会においても今後進めていく必要があると思う。

＝　奥山 豊和 委員　＝

●福島県伊達市

伊達市議会では、全体的に「会派」の枠組みを重要視している印象を受け、特に「政策討論会」の取り組みが興味深く感じた。会派代表者による幹事会において交通整理を行い、政治判断が伴うような案件を議論することとしている。

また、議会報告会で承った意見を掘り下げる場としても機能しており、市民の声を下にした政策形成サイクルの一翼を担っているようだ。小学校統合に関する議論を行った実績があり、全市的な判断を伴うような課題に対しいかにして議会の意思を示していったらいいのか、学ぶべきシステムだと思う。

広聴機能や議会改革の議論は議会運営委員会が担っており、「議運は別格であっていい」という議長の言葉が印象的だった。議会をどうまわしていくのかを議論する議会運営委員会が最終判断を行うというのは組織として当然の姿であり、今後、横手市議会における議会改革を議論する組織のあり方を考える上で参考にすべきと考える。

●宮城県柴田町

柴田町議会では、議会運営委員会が議会改革を担当している。議会基本条例の検証作業については、チェックシートに基づいて行い議会行動計画に反映されていて、議会内で共通認識を持つことに繋がっている。

町民との意見交換を行う議会懇談会は、実行委員会制により全議員が等しく運営に携わっていて、選ばれた一部の議員だけで物事を進めるのではなく、議会全体で取り組んでいくという強い意志を感じた。

柴田高校でのワールドカフェ方式を採用した懇談会は、毎年の恒例行事になっており、一般懇談会（議会報告会）や議会内での議員間討議における対話の手法として定着してきているようだ。

このような手法は、議員一人ひとりにファシリテーション能力が求められるのではないかとハードルが高いように受け止められがちだが、説教をしない、否定をしない、聞き役に徹するというような最低限の決まり事で十分実現可能のように思う。

議会が持つ本来の責務を果たすべく「政策形成サイクル」の構築に取り組もうとした時に、住民の声をいかにして吸い上げていくのかが課題となる。決まったことを一方的に報告するような従来の進め方ではないこうした新たな対話の手法は、議会内の合意形成を図る際にも有効となり、積極的に取り入れていかなければならない時期に来ているのではないか。

＝　播磨 博一 委員　＝

●福島県伊達市

説明には髙橋一由議長、及び議会運営委員長が対応してくれた。調査項目を３点伝えていたのでそれに沿う形で進められた。

議会改革に取り組む体制については、特別委員会が設置されているとき以外は議会運営委員会が議会改革に関する調査研究を担っているとのことだった。ただ重要な案件については会派代表者会議、全員協議会に諮り、議員のコンセンサスを得るようにしていた。横手市議会においても同じような流れになるが、重要な案件の部分で違いを感じた。

正副議長選挙における立候補制の効果については、平成 22 年から候補者が決意表明について本会議を休憩し、議場で全員協議会に切り替えて行っている。近年は内容が具体的になってきており、議長マニフェストととらえているとのことだった。果たして横手市はそこまでいけるのか疑問に感じた。

政策討論会の成果については、横手市ではこのような取り組みがなかったので非常に参考になった。これは議会報告会などで市民から寄せられた意見などから市政に関する重要な政策及び課題について、調査研究、解決策の検証をとおして政策立案や市への政策提言に結び付けるもので、これまで小学校の統廃合について、除染について、免許証返納に伴う買い物弱者対策についてなどが主な議題となっていた。横手においても議会報告会後の取り組みをもう一歩踏み込んだ活動が必要ではないかと思った。

●宮城県柴田町

こちらでも髙橋たい子議長、各常任委員長が対応してくれた。

議会改革に取り組む組織体制については柴田町においても議会運営委員会が主体となっているとのことだった。チェックシートを用いて評価を決定し次の２年間の行動計画を策定し、その進捗状況を確認しながら進めているとのことで取り組みの深さを感じた。

議長選挙における所信説明会については、柴田町においては通年議会となっていて、しかも議長の任期は４年ということで若干横手市と事情が異なっていた。また所信表明については議長が目指す目標と捉えているという事で、自分としてはこの方がしっくりすると感じた。

議会懇談会の取り組みについては、これは議会報告会として行っていたものを、一方的な報告ということではなく、住民と意見交換を大事にするという事で懇談会と変更したとのことで、全国的な流れと思う。質疑の中で特に多かったのが高校生との懇談会のことで、柴田高校の生徒と意見交換しているとのことだった。他町村の生徒が６割を占めているとのことだったが、高校生からは多様な意見が出される中、それをどう施策として生かすかが、高校生にとって議会の存在を感じてもらういい機会になっているのではないかと感じた。席上、Ｙ８サミットの事も紹介しながら意見交換をしたが、高校生との懇談会も視野に入れることも考えなくてはならないと思った。

＝　立身 万千子 委員　＝

●福島県伊達市議会から学んだこと

①議会基本条例を平成 21 年 10 月に制定後、検証を継続して行い、会派中心に論議を進めてきた。

②議会報告会…平成 21 年 11 月から開始。目的は市政の諸課題に柔軟に対応するため、議員及び市民が自由に情報、意見を交換すること。

・当初は議会の活動状況や予算決算等の審議内容の報告が主で、年 1～2 回。

・合併当初の小学校区で実践してきた。それを重ねる中で地域課題が多く出されるようになった。

・そのため、広聴機能を持つ議会運営委員会が、各報告会の班長の報告書を基に最終チェックし、緊急な対応が必要な課題は執行部と論議して他は各会派で論議する。という流れに変えたとのこと。

■市民の意見を、現状の研究や解決策の検証等を通して政策立案や市への政策提言に結び付ける　→　それを政策討論会（各会派から選出される幹事会中心に）で議論する。

＊なぜ会派を重視するのか？・・・会派のほうが決断が速いため。ただし、無会派は決定権がないだけで発言は自由にできる。

■以上のプロセスにより、市政の課題が明確になり実現に向けて具体化される。

「政治判断を要するものは、会派で論議する」との議長の言葉があった。

③正副議長選挙…立候補制・候補者が議場で決意表明（議長のマニフェストとして）決意表明の時間は全員協議会に切り替えるが市執行部も出席する。

●宮城県柴田町議会から学んだこと

①議会改革…議会活性化の取り組みは平成 15 年開始。議会運営委員会主体で進める。2 年に 1 度は全議員がチェックシートで議会基本条例を検証する（定数 18 では、この方法がやりやすい）

②議会懇談会…議会報告ではなく、3 種類の懇談会（一般・団体・高校生）で論議を深めることにシフトしたとのこと。その際のテーマを事前に双方の話し合いで決め、有識者や役場職員を講師に、市民と議会とが事前学習をする＝＝公開議会研修会（議員だけの研修も議員懇談会の前に行う）

・特に高校生は公民の授業としてワールドカフェ形式（席替えする井戸端会議）

・全議員の持ち回りによる「議会懇談会実行委員会」が中心に行っている。

③議会行動計画…議員全員が当議会として進むべき方向を意識づける　＋　執行部に対して周知することで議会改革が進めやすい。

・議員懇談会等で出された課題を、どう達成していくか論議する。委員会の任期に合わせて 2 年毎に区切って策定している。

④正副議長選挙…任期が 4 年のため、初議会の開催に先だって議場で所信表明会を行う。会派の世話人会が取り仕切り、マニフェストというよりは議長が目指す目標と捉えて表明の機会を設定。本会議前だが執行部は出席する。

⑤自由討議の方法について…議員間討議はワールドカフェ形式で行うと意見交換しやすい。

⑥議員定数と報酬について…議会活性化に繋がるか否かが物差し。この２課題は別々に分けて考えるべき…特に報酬は若い世代が議員になれるには妥当か？を判断する資料として、公務・議員活動・私的活動の量を１年間洗い出しする作業をしている。

■多岐にわたる質問にも丁寧に答えていただいた。「気づいたら、やってみる」との、柴田町議会議長の言葉が印象深かった。

＝　菅原 正志 委員　＝

●伊達市における議会改革の取り組みについて

正副議長選挙では立候補制で、候補者が決意表明を行っているとのことだった。決意表明は、本会議休憩し、議場で全員協議会に切り替えて行われているとのことで、その間、参与は議場に着席しているとのことだった。

抱える課題は類似点が多いと感じた。報酬を上げるために定数を削減とか、若い人が議員になれる環境づくり、議員で生活できる報酬などの話をうかがった。

また東大教授のお話として、委員会採択は４－３ぐらいでないと軽いのではないかと

言われたが、実際にはそうなっていない。そうなると当議会の委員会構成は委員長1名、委員7名、計8名となっており、三常任委員会で24名、議長1名として25名。これが当市の規模からしても最低限の定数ではないかという思いを強くした。

議会基本条例の概要においては

① 条例先行型の制定であること
② 会派制の導入
③ 会議の原則公開　（委員会も含めて）
④ 議会報告会の義務化　（年2回、22の小学校地区単位で）
⑤ 一般質問は一問一答制　（答弁も含めず40分間）
⑥ 反問権
⑦ 重要政策に係る論点整理　（委員会等で活用する）
⑧ 政策討論会の実施　（主に除染などが中心で、平成29年度以降開催されていない）
⑨ 政務活動費　（月3万円で12カ月）
⑩ 議会広報の充実
⑪ 議員の政治倫
⑫ 最高法規制
⑬ 見直し手続き

などについての話をうかがった。

●柴田町における議会改革のとりくみについて

議会改革に取り組む組織体については、議会運営委員会が主体となっているとのことだった。

また議員全員が基本条例チェックシートに基づき、評価し、議運で協議し、議会としての評価を決定して、次の2年間の行動計画を策定して、その進捗状況を確認しながら進めている。

正副議長選挙における立候補制の効果については、改選後の初議会の開催に先立ち、議場において所信表明会を開催しているとのことだった。所信表明は目指す目標と捉えられているとのことで、参与は全員参加しているとのことであった。

また議会行動計画及び高校生との懇談会についても、お話をいただいた。

マニフェスト研究会の上位にランクされ、北上市議会との交流、佐藤先生とのアドバイザー契約を結んでいるなど、改革の仕組みづくりにおいては、学ぶべきことも多かったように思う。一方で、議員選挙の投票率二期連続 50%台など、議会活動の内容に工夫が要るのではないかという疑問ももった。マニフェスト研のランキングのためにではなく、いかに住民に寄り添う議会の方向性を模索すべきと感じた。

＝　佐藤 清春 委員　＝

●福島県伊達市議会

議会改革に関する特別委員会は常設ではなく、重要な事項を協議する場合（例えば、議会基本条例の制定、議員定数の見直し等）に設置し、設置されていない場合は、議会運営委員会がそれを担ってきているとのこと。しかも、議長は特別委員会には出席しないが、議会運営委員会には出席しているので、議長のリーダーシップが発揮しやすく、スムーズな議会運営ができるのではないかと思った。

正副議長選挙における決意表明は、マニュフェストとしてとらえているが、実現できないこともあるので、それは努力目標として考えた方がいいのではないかとの話に納得した次第だった。

●宮城県柴田町議会

議会基本条例の検証作業の中で、全議員による議会基本条例チェックシートの評価をもとに、2 年間の議会行動計画を策定し、進捗状況を確認しながら議会改革を進めているとの説明は、問題意識を常に議員全員で共有しているという点で大変参考になった。

議会懇談会は、一般懇談会と団体懇談会、それに柴田高校との懇談会を開催しており、一般懇談会については、年 2 回の公開議員研修会を実施。懇談会開催への強い意気込みが感じられた。また、高校生との懇談会は、ワールドカフェ方式を取っているが、やはりワールドカフェの研修を実施。これまで４回開催しており、高校生との話し合いで出た課題を今後の政策提言に生かしていきたいとの説明に、懇談会が確実に成果を上げてきていると思った。

＝　小野 正伸 副議長（オブザーバー）　＝

【福島県：伊達市議会】

伊達市議会では、合併以来、議員定数の大幅削減や積極的な議会報告会の開催など、前向きな議会改革が進められている印象だった。特に、議会報告会等で出た意見などを具現化するための政策討論会がマニュアル化しており、様々な成果に結びついていることは、今後、大いに参考にすべき事例であった。

【宮城県：柴田町議会】

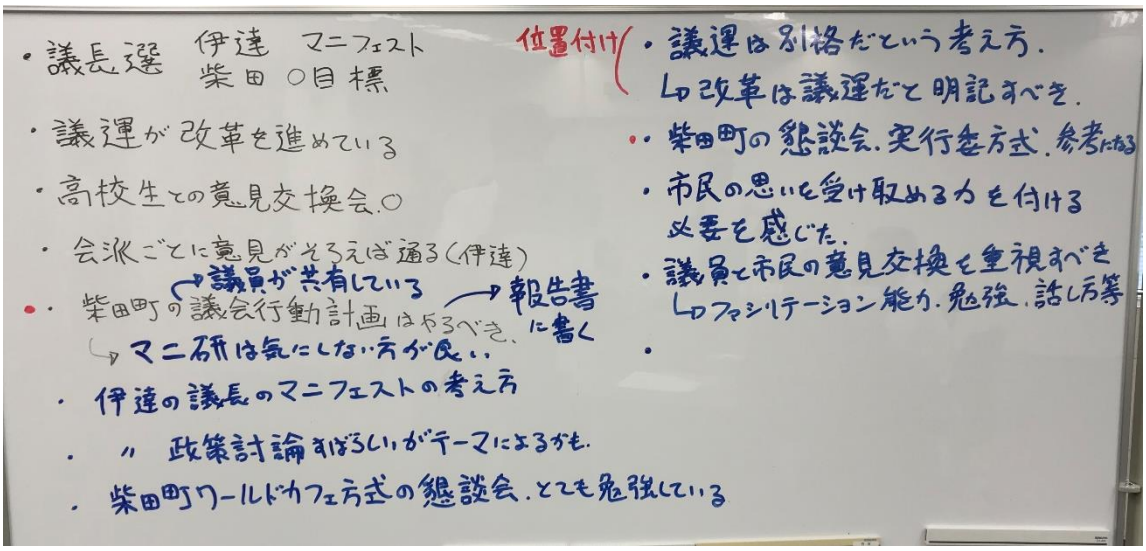
柴田町議会は議会改革度ランキングが東北では常に上位に入っており、一度は訪問したいと思っていた議会でした。女性議長のリーダーシップもさることながら、住民に開かれた議会を目指し、様々な改革に取り組んでおりました。

特に、ここ数年、地元の高校生や大学生と開催しているワールドカフェ方式での懇談会は、着実に成果を上げており、人数の多さも目を引きました。また、議会広報誌も毎年評価されており、積極的な情報発信が好印象でした。

■感じたこと

- 両議会とも正副議長選挙における立候補制を導入しており、我が議会での実施に向けて、参考にさせていただいた。
- 議会改革推進会議と議会運営委員会は表裏一体の間柄であるが、何回も議運の意見を伺ってばかりではスピード感に欠けるので、議運のメンバーがそのまま、改革を担っていった方が良いのでは。（責任重大ではあるが）
- 今後、議会改革は時代の変化と共に変わっていくことはあっても、市民の皆さんにとって、分かりやすく、その声を如何に拾っていくかが重要であると思う。
- 議長のリーダーシップは勿論、各常任委員会の積極的な活動や議員間討議の充実などを図り、「チーム横手市議会」として１枚岩で前進あるのみ。

以上、報告いたします。

◀視察後、議会改革推進会議で行政視察の振り返り

▼振り返りでは数多くの意見、所感が出されました