

平成 28 年 3 月 1 日

富良野市議会議長 北 猛 俊 様

議会運営委員長 広 瀬 寛 人

## 都市事例調査報告書

平成 27 年第 4 回定例会において、都市事例調査の許可を得た所管にかかわる事務について、下記のとおり事例調査を実施したのでその結果を報告します。

### 記

1. 調査地 福島県会津若松市、埼玉県春日部市
2. 日 程 平成 28 年 2 月 3 日 ~ 2 月 5 日 3 日間
3. 参加者 日 里 雅 至 ・ 石 上 孝 雄  
本 間 敏 行 ・ 黒 岩 岳 雄  
渋谷 正文 ・ 天 日 公 子  
今 利 一 ・ 広 瀬 寛 人
4. 調査事項 議会運営について
5. 調査内容 別紙のとおり

= 別 紙 =

- 福島県会津若松市 -

## 概 要

会津若松市は福島県西部、県都福島市からは 100 キロメートルの場所に位置し、東は猪苗代湖、南は会津高原の山々、西は宮川、北は日橋川と接し、面積 383.03 平方キロメートル、人口約 12 万 4 千人のまちである。日本海側気候、かつ内陸性気候に属し、夏の暑さも冬の寒さも厳しく、夏は太平洋高気圧がフェーン現象をもたらし、冬は降雪量が多く、春秋は日較差が大きくなる。

4 世紀後半には古墳が造営され、有力者の存在や相応の経済基盤の確立が明らかになっている。また、地元の古文書には仏教が日本に伝わった飛鳥時代に、会津にも仏寺が建立されたという伝承も残っており、仏都としても称されている。

武士による統治は室町時代に始まり、蘆名直盛の黒川城（鶴ヶ城）築城、織豊期には蒲生氏郷が城下町の再編、整備を実施し、江戸時代には徳川秀忠の四男保科正之が会津入りし、会津藩の城下町として栄える。幕末の戊辰戦争では、会津藩も攻撃の対象とされ、新政府軍の侵攻により、城下町の大半が灰燼に帰している。

明治入り県内で初めて市制施行し、若松市が誕生。豊富な水資源を活用した電力供給により、日本の経済成長を支えた。また、昭和 30 年には周辺 7 村と合併すると、市名を若松市から会津若松市に改める。平成の大合併では北会津村、河東町を編入する。

近年では大河ドラマの舞台として、鶴ヶ城、飯盛山などの旧跡に多くの観光客が訪れるなど、漆器や蒔絵、酒造、絵ろうそくなどの伝統的な地場産業と、豊富な水資源を活かした IC 関連の先端産業の集積が見られることから、産業を観光資源ととらえ、観光客の誘客に取り組む。一方では、東日本大震災の被災地大熊町の役場、学校機能、避難者を受け入れている。

## 議会改革の流れ

会津若松市議会は、市町村合併後に 57 名の議員が平成 19 年の改選で 30 名となり、改選後に就任した正副議長は、これまでの議会改革の流れを踏まえ、議員のみで検討することの難しさから、市民や学識経験者を活用し、ゼロベースで議会におけるルール作りを始めた。

平成 19 年から翌 20 年にかけて設置された議会制度検討委員会は、議員 7 名、市民 1 名、学識経験者 1 名の 9 名で構成された。委員会では議会改革に関する理念、方向性の検討や、会津若松市議会基本条例、議員政治倫理条例の原案作成に係る検討が行われた。

議会運営、仕組みに関するルールとして議会基本条例とともに、議員の行動基準として議員政治倫理条例が平成 20 年 6 月に制定された。

## 議会基本条例について

会津若松市議会の議会基本条例は、栗山町議会で議会基本条例策定に携わった中尾修氏による議会基本条例の必須条件である、

住民との意見交換が義務化されていること。

議員間討議が義務化されていること。

請願、陳情者の議会における意見陳述の機会があること。

の3点を参考に制定し、議会運営に関する最高規範として位置づけている。市民参加を基軸とした政策形成サイクルの確立と実践により、エンドユーザーである市民のため、また市政発展に貢献するための手段として、議会内の仕組みやルールを定めている。議会による政策形成は行政への監視機能の向上、政策提言・政策立案機能の向上、市民参加の促進が進み、議会全体の合意形成能力を高め、市政に貢献するものとしている。

### 議員政治倫理条例について

議員政治倫理条例は、合併後の議員数が多い時期に宴席での不祥事が制定の契機となった。行動を規制するという視点ではなく、権限や地位を利用した口利きや斡旋等を禁止事項として規定し、議員を守るために活用している。条例の特徴として、

- ・議会基本条例と同時制定し、市民との新たな信頼関係構築を条例の趣旨にしたこと。
- ・資産公開は規定していないが、補完的機能として就業等の報告義務を規定したこと。
- ・政治倫理基準にセクハラ等の人権侵害行為を規定したこと。
- ・政治倫理審査会を議会の附属機関として設置したこと。
- ・審査請求要件を請求者と連署4名の計5名としたこと。

の5点があげられる。

### 政策形成サイクルについて

議会基本条例第2条で、透明性、公平性を確保するとともに、市民に開かれた議会をめざし、市民の多様な意見をもとに、政策提言や政策立案を行うよう規定している。

議会の議決責任を証明する形で、議決に至った議論経過や内容説明、その議論をする前段の準備として論点整理や問題分析、そのための課題設定や問題の根源を探る意見聴取を通して議決の根拠を住民に示す、政策形成サイクルを導入している。その主なツールとして、市民との意見交換会、広報広聴委員会、政策討論会の3点があげられる。

#### 1. 市民との意見交換会（意見聴取、要望事項等）

議会基本条例第5条の規定に基づき、議会が多様な市民の多様な意見を多様に代表しうる合議機関として、その役割を果たすため、政策形成サイクルの起点として、市民との活発な意見交換を図る場として実施している。

意見交換会では、市民の意見、要望の意図や真意を聞くという姿勢で、市民から聴取した意見を議会内での議論、政策形成につなげている。また、意見交換を通じて、市民への議会活動の説明や情報提供を通して、市民世論の喚起や形成に寄与している。

#### 2. 広報広聴委員会（意見整理、問題発見、課題設定）

議会基本条例第6条に規定に基づき、広報広聴委員会に関する規程を定め、議会の広報機能に加え、市民との意見交換会の企画立案をつかさどり、市民との意見交換会であがってきた意見の整理や、問題発見、論点整理、課題発見を行い、政策検討会への橋渡しをしている。

### 3. 政策討論会（問題分析、政策立案）

議会基本条例第 13 条の規定に基づき、政策討論会に関する規程を定め、政策討論会では、広報広聴委員会から上がってきた事案について、政策研究として問題分析と政策立案を行う。政策討論会は全体会、分科会、議会制度検討委員会の 3 種類に分かれ、全体会は議員全員、分科会は 4 常任委員会ごとにそれぞれの所属議員、議会制度検討委員会は議会制度に関する課題の討議を行い、議員と市民、学識経験者で構成される。委員会所管の事務調査ではなく、市民や学識経験者の参画が可能にしている。

問題分析では、論点の抽出を行い、設定された討論テーマを分析するにあたり、基本的な視点を議論し、方向性を決定する。次に、問題分析に当たり、学識経験者から方法論を学び、論点の整理、争点の発見を行っている。これを通して議員の主観的な判断による論点の抽出や整理をするという段階から、客観性を持って理論立てて考え、議論する体制を整えている。よって、学識経験者として地方自治にとどまらず、経済学、財政学、建築学など様々な専門分野の方を招聘している。政策立案では争点ごとに議員間討議を通して、合意点を仮説として立て、その根拠となる情報を市民との意見交換会や学識経験者、行政からの情報提供により収集し、得た情報をもとに仮説の検証を行う。

これら討論の末、結論が導き出せた場合は政策立案に活用し、結論が導き出せなかった場合は、再度論点を整理して上で、議長を通じて全議員に配布し、審議や討議の材料として政策形成サイクル全体で活用していく。

#### 議決責任と議員間討議について

議会基本条例第 12 条の規定に基づき、議決責任を果たすためには説明責任が伴うため、説明責任を果たすことができるよう問題点の分析を行って、「議会」としての結論を出す場として議員間討議を実施している。

問題分析と論点・争点の明確化による市民世論を喚起する視点として、理事者側の説明員に対する質疑を踏まえ、表決結果を伝えるとしても賛成者数、反対者数の数を示す数量的説明にとどまってしまうのではなく、「議会」がどのように論議をして、結論を導き出したかということ伝えることにより、説明責任を果たすとしている。

議員間討議に入る前に、執行機関は退席している。説明員である執行機関は事業の担当であり、同席によって討議が深まらないということからこの措置をとっている。

討議では、議員間討議の有無を確認し、議員間討議の必要性がある場合は争点に対して合意できる点、合意できない点を明らかにし、合意できない点についてはさらに合意できる点がないか討議する。合意点について、共通認識や妥協点という見方になる場合もあるが、このような過程で合議体の意思決定を行っている。

#### 考 察

議会改革の先進地として、会津若松市議会の取り組みは大いに参考となった。合併後の平成 19 年、30 名の新たな議員定数もとで、議会改革に真剣に取り組むとの意思表示を明確にした中で正副議長選挙が行われ、改革に向けて大きく舵を切ったと思う。当事者だけの論議に限界を感じ、市民と学識経験者を外部から招いて、新たな考え方や方向

性を探った英断が、今日の会津若松市議会の礎となったと推察する。

特に神原教授や江藤教授、広瀬教授など議会改革に造詣の深い学識経験者を交え、本気の議論を行った覚悟が伝わってきた。また、市民からの視点や発言が、何度も行き詰った議論を打破したとのお話からも、「議会改革は市民のため、エンドユーザーは市民である」という認識がなせる業だと改めて考えさせられた。議員は、選挙で選ばれても市民から白紙委任を頂いたわけではなく、市民の福祉向上に資する方策や方向性を常に考察し、仮説を立て市民に説明と提案をして、最終案を議決するという大切なプロセスを愚直なまでに履行しようと合議体としての議会・議員の熱意を大いに見習うべきと考える。

合議体としての議会の権能を高めるために、導き出した結論（議決）に対する説明責任が不可欠であり、議会という合議体の結論に至る過程を詳細に伝える必要性が科せられている。問題や課題の発見から、それを分析して論点や争点を議員自ら、そして学識経験者の知恵を借りて深める作業を行い、更には論点整理をした考え方を市民に示して意見聴取を行い、政策に反映させようとする市民参加型の政策形成サイクルは、議論を進める手順を定め、市民への可視化を図り、議会基本条例の趣旨を具現化するためのツールであることが理解できた。これがエンドユーザーである市民への貢献と理解され、多種多様な考え方や手法を用いて議論することで、分析と考察の深度を増大させ、市民の関心を喚起し、市民との信頼関係を構築している。

頂いた資料と会津若松市議会の取り組みをまとめた書籍「議会からの政策形成」は、富良野市における議会改革の方向性を探るうえで、貴重な参考資料になるものとする。広報誌の編集方針も議論経過や、各議員がどのような視点で賛否を考えたかが伝わり参考となった。意見書・陳情書・請願書の取り扱い方も富良野市が参考とすべき点があり、この度の視察を踏まえて施行後1年が経過した議会基本条例に鑑み、議会の取り組みを検証することが肝要と考える。

- 埼玉県春日部市 -

## 概 要

春日部市は関東平野のほぼ中央、東京都心から 35 キロメートル圏内に位置し、埼玉県東部の中心都市として、東は江戸川を挟んで千葉県野田市と、南は松伏町と越谷市、北は白岡市、宮代町と杉戸町、西はさいたま市と接する人口約 23 万 7 千人、面積 66.00 平方キロメートルのまちである。市内には大落古利根川、中川、江戸川が流れ、都心への通勤圏に含まれるが、水田や屋敷林が広がる水と緑豊かな環境を有している。

7000 年前の縄文海進によって海だったこの地は、その後、海岸線後退により現在の地形になった。鎌倉時代になると領主の春日部氏台頭し、当地を治めたことが地名の由来になっている。江戸時代になると日光街道の宿場町、粕壁宿として古利根川を通じて江戸と結ぶ航路が整備され、河川交通の要衝として栄える。現在も市内を縦貫・横断する鉄道や道路が整備され、交通の要衝となっている。また、日光東照宮の造営に携わった職人が当地に住みつき、桐たんすや桐小箱の製造を始め伝統工芸品になっている。

明治に入って粕壁宿は武蔵県に属し町村制によって明治 22 年に粕壁町となり、明治 32 年には東武鉄道が開通し、近代化が進められるようになった。昭和 29 年に周辺 4 村との合併で春日部市が誕生、平成 17 年には庄和町と合併し、新春日部市が誕生した。

特別住民で子育て応援キャラクター、まちの案内人でもある、クレヨンしんちゃんのまちとしても知られ、クレヨンしんちゃんを活用した、春日部市のシティセールスの他、情報誌の作成や広報機能の強化、ゆかりのある著名人を通じた情報発信が行われている。近年では、江戸川に面して首都圏外郭放水路の整備により、水害の軽減が図られているほか、市庁舎・市立病院の改築、春日部駅付近連続立体交差などの事業が進んでいる。

## 春日部市議会における災害発生時の対応要領について

春日部市議会は、平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災を教訓に災害発生時の市議会と議員の対応をルール化し、平成 25 年 2 月に「春日部市議会における災害発生時の対応要領」を制定した。地震が発生した当時は 3 月定例会の開会中で、その後の対応に課題を残したことが契機である。地震発生直後の対応に関して市議会及び議員の役割、市災害対策本部との情報共有について特段の取り決めがなかった中で、市の災害対策本部に議員からの要望、要請事項が入り、現場で情報が錯綜、混乱してしまったという。このような市災害対策本部と議会との間で連携がうまく取れなかった反省から、設置場所や組織、任務、議員の対応、災害発生時の参集基準などを規定した。

この要領は春日部市に地震等により大規模な災害が発生し、市災害対策本部が設置された場合、これに協力、支援するため市議会に災害対策支援本部を設置し、市災害対策本部と連携、協力を図り、災害の拡大防止と災害復旧に寄与していくものとしている。災害対策支援本部の役割として、次の 5 点を定めている。

- ( 1 ) 議員の安否確認。
- ( 2 ) 市災害対策本部から災害情報の報告を受け、議員に情報提供。
- ( 3 ) 議員から次災害情報を収集、整理し、市災害対策本部に情報提供。
- ( 4 ) 被災地に及び避難所等の調査。

( 5 ) その他本部が必要と認める事務。

市議会災害対策支援本部と市災害対策本部との連携では、議会事務局長は市災害対策本部の会議に出席することから、議会事務局長を中心に行うことを想定している。また、議員は普段から地域に密着している実態から、市職員では把握しきれない情報を収集することができるので、議員が得た情報を収集、整理し、市災害対策本部に伝達することにより、適時適切な被災者、被災地支援を行うことができるというねらいがある。このことによって、市災害対策本部から出た情報を議員から直接被災地者個々人に伝え、住民の不安や混乱の解消につなげることを想定している。

市議会災害対策支援本部が設置されたときに議員の対応として、

- ( 1 ) 自らの安否及び居所、連絡場所を災害対策支援本部に報告し、連絡体制を確立。
- ( 2 ) 災害対策支援本部から情報提供を受け、地域の防災活動に役立てる。
- ( 3 ) 被災地及び避難所等で情報収集を行い、必要に応じて災害対策支援本部に報告。
- ( 4 ) 被災地における救援活動に協力。
- ( 5 ) 被災者に対する相談または助言。

の5点を規定し、議会事務局の対応として、議会事務局長が前述の役割を担っていることに加え、議会事務局職員は災害対策支援本部の事務に従事すると規定している。

### 大規模災害発生時の春日部市議会議員の行動マニュアルについて

対応要領に基づき、大規模災害が発生したときの初動参集基準や行動時の留意事項を定めている。参集基準として、震度5弱の地震の場合は議長、副議長、会派代表者が議場に参集、震度5強では議長、副議長、会派代表者が議長の指定する場所に参集、また、議長の指示があった時は全議員が議長の指定する場所に参集すると規定されている。この震度5弱と強で参集場所が異なるのは、庁舎の耐震性能を鑑みて差異を設けている。

また、活動時の留意事項として、

- ( 1 ) 服装・携行品について、平成26年度に予算化して配布した帽子、防災服上下、編み上げ靴を着用し、ヘルメット、手袋、懐中電灯、携帯ラジオ及び筆記用具、個人用として食料や飲料水等を携行する。
- ( 2 ) 交通手段について、市域が13キロメートル四方程度であることから徒歩・自転車・バイクを使用する。
- ( 3 ) 緊急措置について、火災または人身事故等緊急事態に遭遇したときは、人命救助等の適切な措置をとる。
- ( 4 ) 被害状況等の収集について、被害状況や災害状況等情報収集に努め、必要に応じて災害対策支援本部に報告する。

の以上4点を定めている。

### 防災訓練について

東日本大震災を機に年1回、これまでに4回実施している。防災訓練は地震を想定した訓練に重点をおき、実際の災害発生時における実効性を高め、ノウハウの蓄積を目的に行っている。

本会議中の地震を想定した、議場から安全かつ迅速に避難誘導をできるようにするための地震避難訓練、地震発生時の初期対応、災害対策支援本部の設置訓練、メール送受信訓練、議員参集図上訓練を行っている。改選後も実効性を高めるための訓練が次のとおり行われている。

#### １．メール送受信訓練

災害時における市議会災害対策支援本部と議員との具体的な連絡手段として、メールの活用を想定し、災害発生時における連絡の仕方を訓練したもの。事務局から災害発生を知らせるメールが送信され、そのメールに応答する形で行われた。

#### ２．大規模災害の発生を想定した参集図上訓練

平時と大規模災害発生時における通勤方法、通勤距離、通勤所要時間と、最寄りの避難所、災害発生時に巡回できる避難所を議会事務局に知らせ、その回答を以って議会事務局で一覧を作成し、非常事態に備えている。

### 考 察

災害発生時における議会、議員が果たすべき役割をマニュアル化して、全体像を的確に把握する体制づくりを学ぶことができた。要領の策定のみならず、防災訓練を行い、問題点や課題の抽出を行っている点は大いに見習うべきと感じた。

議員の安否確認や連絡手法としてのメール送信訓練も実施概要をまとめ、数名の議員を除き、メールで連絡をとる実証実験も行われている。議員自らの安否と共に、自宅周辺の避難場所や議員の判断で巡回できる地区などを、あらかじめ議会事務局が掌握し、春日部市内の被害状況を議員自ら把握しようとする姿勢が感じ取られた。

自宅から市役所までの距離を徒歩による移動や所要時間なども実際の訓練として行い、データを一覧にして一括管理されている。富良野市の起こりうる災害や規模を想定して、実際に議員や議会としての行動について検証する必要性を改めて感じた。連絡手段や移動手段、所要時間までを実証することによる準備に勝るものはなく、平時から綿密な準備を行うことの重要性を、今回の視察により改めて認識したところである。