

## 桐生市議会 議会改革調査特別委員会 行政視察報告書

視察都市	掛川市（人口 117,925 人）
視察日時	令和元年 11 月 12 日（火） 午後 2 時 00 分～午後 3 時 30 分
視察項目	・議会改革の取り組みについて

早稲田大学間マニフェスト研究所・議会改革度調査 2018 ランキング順位  
掛川市 総合：37 情報共有：228 住民参加：14 機能強化：76  
桐生市 総合：6 情報共有：11 住民参加：32 機能強化：5

### ◎視察概要

視察項目 ・議会改革の取り組みについて

#### （1）説明要旨

掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

#### 【掛川市の概要】

静岡市と浜松市の中間に位置し、「県政の谷間」といわれるほど財政的な落ち込みの厳しい町であった。

昭和 54 年、全国に先駆けて「生涯学習都市宣言」を成し、有名にもなった町である。「人生の舞台である掛川市を豊かなものに」という理念のもと、様々な活動を展開してきた。

#### 【議会改革・議会活性化の主な経緯】

平成 25 年 3 月：「掛川市議会基本条例」制定。

同年 10 月：市内 9 会場で議会報告会開始。

平成 26 年 1 月：政策討論から政策提言までを目指した、政策討論会を開始。

平成 28 年 3 月：議員発議にて、「掛川市健康医療基本条例」を制定。

令和元年 6 月：すべての本会議において手話通訳インターネット中継導入。

令和元年 5 月：常任委員会で、テーマ制による調査研究を開始。

平成 31 年 3 月：掛川市議会 BCP を策定し、議員発議により、「掛川市防災意識の高いまちづくりを推進する条例」を制定。

令和元年 9 月：BCP の検証も兼ねて、市議会防災訓練を実施。

### 【議会改革・検討中の課題】

現在検討中であるのは、以下の2点である。

- ・ 現在、予算分割付託方式を取っているため、予算・決算の審査方法
- ・ タブレット端末の使用

### 【掛川市議会基本条例の概要】

「掛川市議会基本条例」は、理念先行型で作られたものであり、10章・20条から成るものである。

第5条には、「議会報告会」を位置付けており、「市民の意見を把握し、議会活動に反映する」という規定を設けている。

第9条では、「政策立案等」ということで、政策立案能力の強化のために、条例の制定、議案の修正をしていくとした。

第10条では、「自由討議等」とし、議員が討議を尽くして、議会として合意形成を目指すものとした。

第11条では、具体的な実践の場として、「政策討論会」を条例に盛り込んでいる。

### 【連動している議会報告会と政策討論会】

掛川市議会では、議会報告会と政策討論会が連動している。

各々の常任委員会がテーマを決めて、調査・研究したものを、市内9カ所(中学校区単位)で行われている「議会報告会」で市民に中間報告する。

そこで、市民の声を吸い上げて、更に、常任委員会で練り上げて政策立案していく。

そして、一定の政策立案ができると、全議員による「政策討論会」で更に議論を重ね、議会として市長に政策提言していく形をとっている。

### 【議会報告会の実施方法】

自治体単位で、「議会報告会開催案内」を回覧で告知、周知している。

平成25年からスタートした議会報告会だが、元々は、議会基本条例をつくるときには、「常任員会で議案をどのように審査して、どのように決めたかを報告しよう」と規定した。しかし、市長が市民に報告をする「出前市長室」があるため、それと重複しないように、市議会では「これから問題になるだろう問題」をテーマにするようにした。

平成26年には、「人口減少社会に掛川市はどう対応すべきか」というテーマを掲げた上で、人口減少社会に基本認識、超高齢化社会への挑戦、進む少子化への対策などについて議員自らプレゼンテーションした。

しかし、その内容が、基本的な認識や、一般的情報であったため、そこでの市民の反応は、「まず、議会の考えを示すべきではないか」というものであった。

そこで、平成 27 年からは、「『掛川市健康医療基本条例』の取り組み」についてなど、具体的に「市議会の考え」をプレゼンする形とした。

平成 29 年からは、「前年の市長への提案」を市民に報告をし、加えて、新たなテーマをプレゼンすることとした。

#### 【議会活性化特別委員会の取り組み】

平成 29 年度の議会活性化特別委員会の取り組みの中では、「常任委員会の活性化」ということで、テーマ制で調査研究し、その成果である政策素案を議会報告会で報告していくように変わってきた。

#### 【議会報告会の実施効果・課題・今後の取り組み】

効果としては、市民の意見を把握して、議会活動に反映しており、少しずつではあるが、開かれた議会、身近な議会になりつつあるところだと思う。市民の市政への参画意識向上にもつながっていると思う。

課題としては、若者の参加がすくないこと、年配者が多いという点である。また、市民意識に対して、「個人、会派ではなく、掛川市議会としての答弁をする」規定になっているので、即答はできないことがあるというのが課題である。また、500、600 名の参加者があるが、それでも市民の一部であるので、まだまだ多くの方へは届けられていないと認識している。

今後の取り組みとしては、手話通訳の導入もしているが、開催方法も考慮している。今は教室形式でやっているが、それをワールドカフェ方式へ変更したり、開催時間も現在は夜だけだが、昼間でやったりすることも検討が必要だと考えている。

#### 【掛川市の議会報告会の参加者が多い理由】

##### ① 市民の自治会への加入率が高い

自治会加入率が 85%ある。各自治会と会場、開催時間の調整を図り、開催案内を自治会の組単位で回覧している。

##### ② 全国に先駆けて、生涯学習を進めてきたこと

掛川市の生涯学習は、人づくりとまちづくりを両輪として進めてきた。「人生の舞台である掛川市を豊かなものに」として、掛川市に生まれたからではなく、「掛川市が好きだから」「掛川市に住んでみたい」という「選択的定住民」を増やそうとしてきた。この取り組みの中で、掛川駅の新幹線駅や、東名掛川インターチェンジ設置、掛川城・木造本格天守閣復元は、市民募金などの市民の力によ

って実現したものである。

#### 【政策討論会の実施方法と効果】

現在は、常任委員会で政策立案した案件は、政策討論会に移ってくる。また、会派で提案したものは「幹事（定数 8 人：各会派按分選出）」が取りまとめ、決定したものは、全議員により政策討論会へとつながる。政策提言する基準は、議会としての合意形成が成った場合である。今まですべて政策提言につながっている。

効果としては、政策提言につながり、市民の意見が、改善や、総合計画、戦略書に反映されている。

#### 【委員会提案による条例制定までの取り組み例】

掛川市と袋井市による、全国初の自治体病院統合を実現した。静岡県は、病院、医師、ともに少ない県。「医療の過疎地」といわれるような土地である。掛川市の総合病院、隣町の袋井市の市民病院は、どちらも老朽化し、勤務していた医師も大学に戻ってしまうような状況であった。

そこで、病院を統合し、地域医療の核となる『中東遠総合医療センター』を企業団立で作った。

議会では、医師会と調整した「(仮)かけがわ健康長寿基本条例」の素案を議会報告会でプレゼンしていった。この平成 27 年度の議会報告会には、9 会場で、552 人の市民の参加があった。

そこでは、以下の点などについて議員がプレゼンし、市民の声を集めた。

- ・なぜ、「(仮)かけがわ健康長寿基本条例」の制定が必要か
- ・持続可能な地域医療とは
- ・市民にお願いしたいこと
- ・掛川市が取り組むべきこと

ここで得た市民の声を活かすべく、特別委員会で協議を重ねた。

更に、パブリックコメントの意見公募や、医師会、中東遠総合医療センターなどの各種団体との調整を経て、条例案が完成した。

中東遠総合医療センターは、袋井市との病院であるので、この条例案は、いきなり上程はしなかった。袋井市の市議会、医師会にも説明に行き、ご理解をいただいたうえで、平成 28 年の第一回定例会(2 月)に条例案を提出し、全会一致で可決したものである。

この結果、制定された「掛川市健康医療基本条例」は、以下の特色を持つ。

- ・延命治療や終末期医療、あるいは、尊厳死にまで踏み込んだ全国的にも珍しい条例
- ・医療の過疎地であるので、「在宅医療」も、一つの医療機関ととらえて地域医療の仕組みを考えて作った条例
- ・『一世紀一週間人生』という市議会が考える健康長寿社会の理念も盛り込まれている条例。これは、「百年元気に生きて、最後の一週間、家族に看取られてこの世を去る」「よく学び、よく働き、食事や休みを適切にとって楽しく暮らす」という考えである。

#### 【政策討論会によって加速する施策展開】

政策討論会は、その年によって回数は異なる。上記の平成27年度には、12月から3月まで4回行った。合意形成が得られるまで、年度をまたいでも継続することを視野に入れつつ討論を重ねている。

条例を作って終わるのではなく、「実効性のある条例」とするために、施策にまで踏み込んだ提言を市長等に提出し、各種施策に反映されていった。

《提言例》

- ① 公共施設に健康診断機器を設置すること
- ② 各種検診の検診率向上のため、施策の充実を図ること
- ③ 掛川版エンディングノートを作成し、近親者と話し合える環境を作ること
- ④ 訪問診療機関の拡充について、関係機関と検討をすること

この結果、行政、医療機関の取り組みが加速した。

《上記提言例の効果》

- ① 公共施設への健康診断機器の設置の実現
- ② 『かけがわ生涯お達者市民・推進プロジェクト』の推進
- ③ 掛川版エンディングノート作成
- ④ 医師会で「在宅医療推進員」の設置

#### 【政策議会の概要】

掛川市議会では、これまで、それぞれの定例会を

3月「予算議会」

6月「企業会計の決算議会」

9月「一般会計・特別会計の決算議会」

12月「政策議会」

と、それぞれ銘打って行ってきた。

この12月定例会の「政策議会」では、常任委員会協議会にて、

- ・ 9月の決算における反省点
- ・ 議会報告会での市民からの声

上記の点を踏まえて、中長期的な課題について、議員、当局の立場抜きでのフリートーキングによる意見交換を行い、アイデアを出し合った。

昨年からは、各常任委員会がテーマをもって調査研究しているので、「常任委員会政策立案の最終調整の場」と位置付けて行っている。

### 【政策議会の成果例】

平成28年度の総務委員会では、「災害時の避難勧告体制及び地域防災力の強化」について、フリートーキングを行った。

これが、翌年の議会報告会「迫りくる豪雨災害に備えて - 九州北部豪雨後 -」につながり、市民に問題提起を行った。

そこでは、

- ・ 避難情報が出ていても、非難しない住民が多くいる。
- ・ その人たちには、「今までこの地域で被害は出ていない、大丈夫だ」という思いがある。
- ・ それが、全国では大きな人災に繋がっている

という市民の意見があった。それを受けて、議会では、「市民の“意識”が変わらねば何も変わらない」と考えて、市内の事業者との意見交換をしながら情報収集を重ねていった。

その後、政策討論会で「豪雨災害に備えリアルタイムな情報共有可能なシステム構築」について、合意形成し、市長に政策提言をするに至った。

更に、平成30年には、「災害意識向上特別委員会」の設置をした。そこでは、

- ① 日常生活の様々な場面で発生する災害に対し、初動等を習慣づける取り組みなど、防災意識の向上策
- ② 市議会BCP(業務継続計画)の策定

上記2点について、各分科会に分けて、検討、調査研究を行った。

様々な有識者の話しを聞いたり、市内の事業者と意見交換をしたり、先進市の視察をしたりしながら形作っていった。

平成31年3月には、『掛川市防災意識の高いまちづくりを推進する条例』を制定した。これは、災害を“我がこと”として、意識し、備えて、行動できるように、まちぐるみで具体的活動が展開することを期待して作られた条例である。

### 【議会改革の活性化】

「申し合わせ事項」を「規則」に、更には「条例」へと格上げしていくことで、

議会の「申し合わせ事項」を小さくして、「見える化」を進めている。

#### 【議会基本条例の見直し】

「理念先行型」で制定された議会基本条例であるが、現在は、

- ・ 議会基本条例の「具現化」
- ・ 市議会の「見える化」
- ・ 議会活動に対する市民への「説明責任」

それぞれの項目について検討を重ねている。それが整えば、改革を先行し、条例を見直していく「改革先行型」になっていく。

#### 【調整官の配置】

平成 27 年度から、議会事務局に「調整官」という再任用職員を配置している。これは、総務部長職経験者を、その在職時の経験及び知識を活用すべく配置したものである。

- ・ 職員からの相談業務
- ・ 調査資料の提供
- ・ 事務局職員の支援

などの業務を担っている。

#### 【議会改革の問題点】

議会活性化には、事務局の組織を再編成し、調査機能及び法務機能の充実強化が必要である。しかし、事務局職員は議長の任命にもかかわらず、職員のローテーションなどにより、その機能が発揮されていない。

下関市議会など、一部の議会事務局では、「局長在職 25 年」「係長在職 15 年」という職員がいるところもある。

---

## (2) 主な質疑応答

### ◎飯島委員

「早稲田大学間マニフェスト研究所・議会改革度調査ランキング」において住民参加の順位が高くなっているが、その自己評価は？

### ④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

マニフェスト研究所の視点は、毎年変わっているが、「調査研究してきたことを議会報告会で市民に周知し、意見を吸い上げ、それを全議員で政策討論して、政策立案あるいは政策提言している」点や、その内容を市民にフィードバックしている点も評価されたのではないかと考えている。

◎工藤副委員長

議会報告会から政策討論会までの流れは、1年間で行っているのか？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

基本は2年間であるが、毎年議会報告会を行っているので、常任委員会では、できるだけ1年間で立案できるように頑張っているところである。ただ、調査研究が長引けば、常任委員会は2年制なので、2年かかることもある。

◎工藤副委員長

常任委員会でテーマを決めるまでに、何回ぐらい委員会を開催しているのか？

④掛川市議会 議会運営委員会 委員長 松本 均 様

閉会中を含めて、常任委員会ごとに10回ぐらいは行っているかと思う。

委員の中から、テーマを出してもらい、委員会のなかで練り上げるので、調整には非常に時間がかかる。まず1年でテーマを決めて、それを発展させて2年目には政策提言にできるように努めている。途中修正もしていくが、最初のテーマ設定には時間がかかる。

◎工藤副委員長

議会報告会の開催は、市内9カ所・中学校区単位・3班体制とのことだが、この9カ所は、時期をずらして行っているのか？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

その通りである。

この3班編成は、議会報告会のためのものである。1班7人で、1班が3会場を受け持つこととなる。

◎工藤副委員長

政策討論会では、テーマはどのように決めているのか？その流れの中で、議会運営委員会はどういう役割を担っているのか？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

政策討論会は、会派選出の幹事会8人が主だっている。なので、何か制度を変えるなどがない限り、ここに議会運営委員会が携わることはない。

◎周藤委員

住民参加を促すために、議員が防災訓練などの行事に参加することがあると思うが、掛川市ではどのくらい的人数が参加しているのか？



④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

住民参加を促すためには、まず、議員が市民と顔を合わせることが大切だと考えている。個々の議員の事情などにより、一律ではないが、市主催の大きな行事などには、出来るだけ全員参加するようにはしている。

④辻委員

「防災意識を高める」ということを政策に入れたきっかけは？また、議会BCPの具体的な展開は？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

まず、防災について考えていた議員が多かったことが要因の一つである。それと、九州北部豪雨発生時に、政務活動費でふたつの会派の代表者が災害支援物資を持ちながら、状況の調査研究をしてきた。それを、全議員にプレゼンし、市の執行部局にもプレゼンしたことで、「他人事ではない」という意識が更に高まり、議会報告会での「迫りくる豪雨災害に備えて」という問題提起に繋がっていった。その議会報告会での市民の声を吸い上げて、翌年には特別委員会が設置され、BCPや条例を作っていくという流れになった。

BCPは、業務継続計画だけでなく、議員の行動マニュアルを含めた計画となっている。

④掛川市議会 議会運営委員会 委員長 松本 均 様

10年ぐらい前から、東海地震についてずっと話しをしてきていた。数年前からは、南海トラフ沖地震の話も頻繁に聞くようになった。また、東日本大震災の被災地には、毎年、ボランティアに行っている議員もいる。被災地の現地を見てきた危機感の強い議員が多く、条例について取り組みやすい環境だったと思う。

④辻委員

議員のなかで防災士の資格を持っているものは、どれくらいか？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

数名である。女性議員でも消防に携わっている議員もいる。

④近藤委員

議会報告会参加者の年齢層は？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

およそだが、8割が60歳以上である。

④掛川市議会 議会運営委員会 委員長 松本 均 様

昨日も、議会報告会に行ってきたが、55名の参加者の内、女性は2名だった。

若い方、女性の方の参加が、これからの課題だと思う。

◎近藤委員

「各種検診の検診率を上げるために、施策の充実を図る」という政策提言の話しがあったが、具体的展開は？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

議会側は、「受信者に特典サービスを付与する」などの細かい提案まであった。また、「行政だけでやっていると発展がない。民間事業者と連携していくべきだ」という提案もあった。それに応えて、行政は、健康増進や予防医療などで、その取り組みを展開しているところである。

④掛川市議会 議会運営委員会 委員長 松本 均 様

乳がん、子宮頸がんなどをセットで検診できる「レディースがん検診」なども用意している。

◎歌代委員

自治会への加入率が85%と高いのは、他市にない具体的要因があるのか？

④掛川市議会事務局 主幹 赤堀 義幸 様

平成29年の市議会議員選挙の投票率は、64.53%あった。その前の選挙では、66.09%であった。政治に対する関心が高いかと思う。これまで生涯学習などに取り組んできたことも要因のひとつかと思う。

---

(3) 参考となる点及び課題

- 議会からの議案上程前に、市民との意見交換を行っている。  
「掛川市健康医療基本条例」や「掛川市防災意識の高いまちづくりを推進する条例」などは、議会報告会で市民の意見把握し、意見交換会、政策討論会を繰り返して条例制定に至っている。
- 「掛川市で生まれたから住んでいる」ではなく、「掛川市が好きだから住みたい」という『選択的定住民』を増やすための生涯学習の推進
- 高い自治体加入率：85%  
(参考：「東京の自治のあり方研究会」33区市長村対象調査(2015年)：  
2003年61%→2013年54%)
- 議会事務局職員の異動により、事務局機能が十分に発揮できない。掛川市議会が視察した下関議会では、在職15年、25年の職員もいる。
- 各委員会の政策提案を、全議員で合意形成をはかり、11月定例会を「行政側との最終調整の場」としている。
- 市議会BCPの策定

- 3 班体制による議会報告会の実施回数の多さ  
(掛川市：9 回／年、桐生市：4 回／年)

◎視察成果による当局への提言または要望等

**【市民の意見を反映した「政策立案提出サイクル」の導入】**

- ① 議会報告会で市民の声を吸い上げる
- ② 調査研究
- ③ 議会報告会にて、再び、市民の意見聴取
- ④ 市民参加の政策討論会
- ⑤ 政策提言

上記の過程で、市民の議会への関心が高まる。その効果で、議会傍聴などの「住民参加の増加」を図る。

**【議会報告会の回数増加】**

上記の「政策立案サイクル」を実現するために、掛川市の例に倣い、市議会議員を数班に分けることで、議会報告会の回数を増やせないかを検討する。

**【住民参加型・政策討論会の導入】**

上記の「政策立案サイクル」を実現するために、住民参加型の政策討論会の実施を検討する。

≪検討課題≫

- どのようなテーマにするか？
- 市の事業、予算化を考慮した政策立案が可能か？

**【議会傍聴の「手話通訳」「託児サービス」導入】**

市民参加を推進するために、市民にとっての、より傍聴しやすい環境を整備する。

**【議会 BCP の導入】**

桐生市議会には、「桐生市議会災害対応指針」はあるが、BCP(業務継続計画)はない。そのため、BCP を検討する必要があると思われる。