

# 議会運営委員会行政視察報告書

## 《視察概要》

日程：令和5年8月7日（月）～9日（水）

視察先：大分県中津市、大阪府岸和田市

参加者：石原委員長、鈴木副委員長、上田委員、片山委員、坂元委員、貞岩委員  
岡田委員、乗越委員、事務局随行2名

日程	8月7日（月）	8月8日（火）	8月9日（水）
視察先	—	大分県中津市	大阪府岸和田市
視察事項	中津市前泊※	一般質問等を自由討議及び決議（政策提言）に結び付ける取組みについて	政策討論会について

◎議長から議会運営委員会に諮問のあった「一般質問等を政策提言に結び付ける取組み」について検討を深めるため、当該取組みの先進事例である大分県中津市、及び関連項目として政策討論を通じて議会全体の政策提言につなげていく大阪府岸和田市の取組みについて調査した。

※当初8月7日（月）は、大分県佐伯市で「議員政策研究会」についての視察を予定していたが、台風6号の影響により断念することとなった。

## 《視察項目》

1 一般質問等を自由討議及び決議（政策提言）に結び付ける取組みについて  
（中津市議会） 人口 82,645 人 (R5.8) 面積 491.53 ㎡ 議員定数 24 人

### (1) 視察内容

#### ア 自由討議の取組みに至る経緯

- 平成23年9月に、議会改革の実効性を重視した行動指針、「中津市議会改革マニフェスト」を策定。マニフェストの柱の一つ「創る議会」の行動計画の中に、「積極的な議員間での討議を進めます。」と明記。
- 平成23年12月に本会議における「自由討議」の運用を開始。



#### イ 自由討議の取組みの概要（詳細はフローチャート図を参照）

##### ① 2つの会派が自由討議のテーマを提出

- ・一般質問、代表質問以外のテーマも可。
- ・当番制で2会派の持ち回り（会派ごとの当番回数は会派人数で按分して算出）
- ・毎定例会前の議会運営委員会前日の正午までに提出。
- ・テーマに関する資料を作成し、全議員へ事前配付。自由討議までに十分な周知期間を置く。
- ・決議を求める場合は、当番会派が決議案を作成。

- ・そのほか、定例会の一般質問で取り上げた内容を同会期中に行う自由討議のテーマに追加できるよう、一般質問終了後に議会運営委員会を開催し協議の場を設けている。

**②議会運営委員会で議員間討議に値する案件であるかどうかについて諮る**

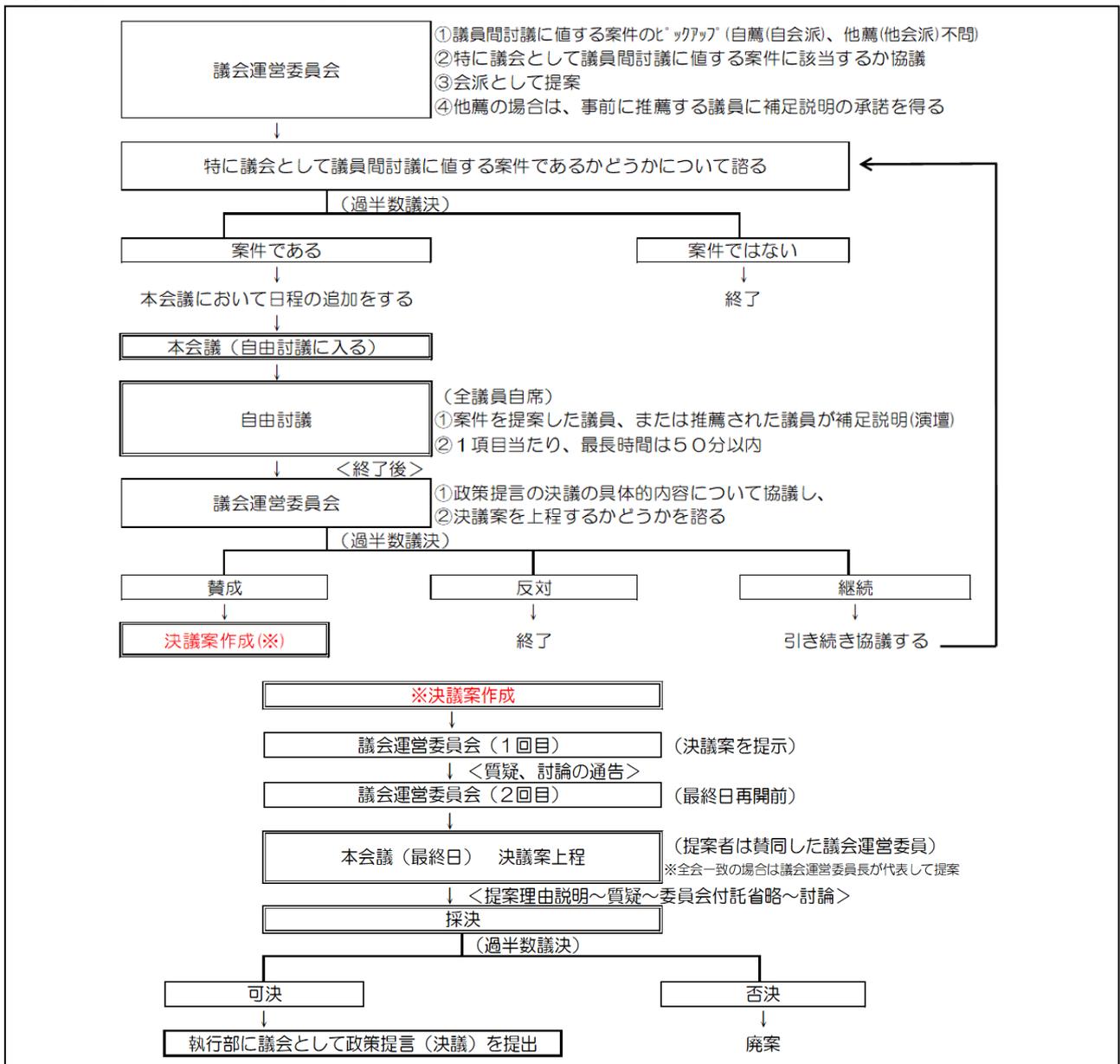
**③本会議において自由討議を行う**

- ・補足説明 5 分程度、1 人当たりの発言持ち時間は 1 回につき概ね 3 分以内。  
1 テーマにつき最長で概ね 5 0 分以内。

**④決議案の議決**

- ・決議まで行う場合は、議会運営委員会で決議案の内容や上程の可否等を協議。
- ・提案者は賛同した議会運営委員となるが、議会運営委員会で全会一致の場合は、議会運営委員長が代表して提案。
- ・委員会付託は省略。

**【参考】フローチャート図**



## ウ 自由討議及び決議等の実績

- 平成23年以降、同様のものを含め77件のテーマで自由討議を実施。  
その内、決議を10件、提言を2件、要望を1件実施されており、そのほか令和5年においては、自由討議を契機に特別委員会を設置している。
- 政策に反映されていないものもあるが、ほとんどの決議・提言・要望は何らかの形で政策に反映されている。

### ●年別の自由討議の件数（令和5年8月時点）

年	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
件数	1	4	2	6	8	6	7
年	H30	R元	R2	R3	R4	R5	計
件数	8	7	8	9	8	3	77

### ●令和5年に出された自由討議のテーマ

- ・異次元の子育て支援策への中津市議会の提言
- ・2023中津市議会議員選挙を振り返って
- ・人口減少に立ち向かう ⇒ 人口減少対策特別委員会設置

### ●テーマの中から決議や提言要望を行った件数（令和5年8月時点）

年	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
件数	1	2	1	0	1	3	1
年	H30	R元	R2	R3	R4	R5	計
件数	1	1	1	0	1	0	13

### ●直近の決議

- ・地域における移動手段の確保を求める決議（令和4年）
- ・新型コロナウイルス感染症から子どもの命や学びを守るとともに、子どもに向き合う教職員の命や健康を守ることを求める決議（令和2年）
- ・誰もが安心・安全に過ごすことができる避難所の拡充と機能の充実を求める決議（平成30年）

## (2) 質疑応答

### ア テーマの選定について

- Q 長年取り組んでいくと、各会派においてテーマが出にくくなるといった課題はあるか。
- A お見込みのとおりで、長年取り組んでいると、自由討議で議論しやすいテーマを選定することが難しくなってくる。当番となるのが1年当たり1～2回のため、事前に会派内で協議を行ったり、過去と同様のテーマであっても視点を変えたりしながらテーマの選定を行っている。  
当初は一般質問を終了した後に、その中から議員間で議論すべき内容について自由討議を行っていた。ただ、それだけではテーマが出にくいため、会派による当番制や一般質問以外の内容も可とする運用に変更した経緯がある。
- Q 自由討議のテーマは、一般質問の内容から選定したものと、会派内で協議して選定したものとは、どちらが多くなっているのか。

A 現状は、会派内で協議して選定したものが主になっている。  
一般質問の内容から自由討議のテーマを追加で提案する機会は設けており、議会運営委員会で諮っている。一般質問を基に自由討議のテーマとして実施されることが理想だと思うが、それだけでは自由討議そのものの継続が困難になるため、一般質問・当国会派どちらにおいてもテーマが選定できるように運用している。

Q 一般質問の内容がテーマとして挙がりにくくなっている原因はどのように分析しているか。

A 一般質問終了後の議会運営委員会での協議を経て自由討議を行うことになり、日程的にタイトとなること、また、テーマを提案するには提案理由の補足説明や議員全員に内容を理解してもらうための資料作成を短期間で行うといった責任も伴うため、積極的に出しにくい現状もあるものと思われる。

Q 各会派がテーマを提出されるに当たり、調査研究に要する期間や労力はどのくらいかかっているか。

A 会派によって異なる。また、自由討議のテーマの補足説明者が資料を作成するが、その期間や労力についても議員個々によって異なる。ただし、資料を前もって提出することにより、それを基に各議員が調査研究し、理解を深め、自由討議に向けての自分の考えを整理することができる。

Q 一般質問の内容から自由討議のテーマを選定するには、同一会期だと日程的にタイトとなることであるが、次回の定例会でそのテーマを選定することについてはどのようにお考えか。

A 次回の定例会であっても、決議につなげることで議員個人の質問が議会としての意思表示となる。議員個人の質問ではなかなか前向きな答弁は得られないが、議会全体としての意思表示とすることにより、一定の効果は出てくるものと考えている。

Q 決議にまで至らなかった自由討議のテーマについて、再度取り上げられることはあるか。

A 過去に決議にまで至らなかったテーマと同様のテーマで自由討議を行うことはある。平成23年から取組みを始め、77のテーマで自由討議を行っているため、今までと異なる新しいテーマを選定することの方が難しくなっている。

## イ 運用について

Q 自由討議と常任委員会による所管事務調査や政策研究会とのすみ分けについてはどのようにされているか。

A 常任委員会による所管事務調査の仕組みはあるが、現在立ち上がっていない。政策研究会も同様。すみ分けについての具体的な整理はない。

- Q 自由討議を通じて決議につなげる流れの中で、所管の常任委員会を絡めるといった議論はあったか。
- A 自由討議のテーマや決議に関することは議会運営委員会で協議しており、常任委員会との絡みはない。
- Q 自由討議を本会議ではなく全員協議会で行うことを検討されたことはあるか。
- A 今までそのような検討は無かった。
- Q 自由討議の時間（50分）を過ぎると自動的に打ち切りとなるのか。
- A 一般質問の場合は質問時間が過ぎると打ち切られるが、自由討議の場合は多少の時間超過は認めている。（1人当たりの持ち時間3分間も同様）
- Q 自由討議の取組みを始めてから、議会としてのまとまりが出たなどの変化はあったか。
- A 全議員が一つのテーマに対して議論することで、議会として一つになって、その結果が決議につながるという点において意義があるものとする。

#### ウ 決議について

- Q 決議されてから市の政策へ反映されるまで、どの程度期間がかかっているか。また、決議後の執行部の動きをどのように確認しているか。
- A 政策に反映されるまでの期間は、決議した政策の内容によって異なる。中には実現されなかったものもあるが、ほとんどについては、何らかの形で実現している。決議すれば執行部の受け止め方も変わってくる。また、決議した後は、執行部の動きを待つ（具体的に回答を求めたりはしていない）ことになるが、再度一般質問を活用して追及することが考えられる。
- Q 一般質問を行う場合と議会全体の自由討議を通じて決議につなげる場合とでは執行部の受け止めに違いはあるか。
- A 一般質問だと前向きな答弁が得られない場合もある。議会全体で議論し、総意として決議（提言）することで、執行部においても重みがあるものとして受け止められているものと思って取り組んでいる。
- Q 当初に比べて決議の数が減っているが、その理由は何か。
- A テーマが出にくくなっていることが理由として挙げられるが、自由討議で議論を深めていくのであれば、決議までつなげる議論をしていく必要があるものとする。

## 2 政策討論会について（岸和田市議会）

人口 188,612 人 (R5. 8) 面積 72.72 ㎡ 議員定数 24 人

### (1) 視察内容

#### ア 政策討論会の取組みに至る経緯

- 平成 23 年 3 月に制定した議会基本条例第 14 条で政策討論会について規定。
- 平成 23 年度から政策討論会を実施。



岸和田市議会基本条例

(政策討論会)

第 14 条 議会は、共通認識を醸成するため、積極的に政策討論会を行うものとする。

- 2 政策討論会は、議長が必要に応じて招集し、全議員をもって構成する。
- 3 政策討論会の設置、運営については、各会派の代表者による会議で決定する。

#### イ 政策討論会の取組みの概要

##### ①政策討論会の組織

- 代表者会議（非公開）
  - ・各会派の幹事長で構成。
  - ・政策討論会のルール等の運営方針を決定。
  - ・正副座長は、正副議長が担う。
  - ・提案書・提言書の取扱いを協議の上、担当部課を明記して理事者に提案・提言する。
- 分科会（公開）
  - ・全議員を 3 つの分科会に分け、それぞれが決めたテーマに沿って討論。
  - ・メンバーは各会派から均等に選出し、分科会の人数が 8 人ずつとなるよう調整。
  - ・月 1 回程度の頻度で開催。
  - ・正副座長は、抽選で決める（正副議長は免除）。
- 全体会議（公開）
  - ・全議員が出席し、それぞれの分科会で討論したことを報告して討論。
  - ・正副座長は、正副議長が担う。
  - ・提案書・提言書案の確認を行う。

##### ②分科会の運営

- ・3 分科会とも同じ日の同じ時間帯で開催。1 回当たり 2 時間以内。
- ・各分科会のテーマは議員が個々にテーマ及び提案理由を持ち寄り、協議の上決定。「理事者が既に取り組んでおり、近々議案として提案される課題」についてはテーマにできない。

- ・必要に応じて、理事者や有識者等を招へいし、説明・意見を求めることができる。
- ・会議は公開。記録は会議録でなく要点記録を作成・公開しており、副座長が作成する。
- ・分科会全体の進め方は、「政策討論会分科会の進め方（案）」のとおり。

### 政策討論会分科会の進め方（案）

1. 明確な目的の共通認識（なぜ、これをしようとするにしようとしたのか。）  
初めにテーマの最終の目標値（姿）を共有し、達成のための施策を議論する。
2. 岸和田市の現状把握
3. 課題抽出
4. 他市の先進事例調査
5. 岸和田市としてのあるべき姿（課題解決）
6. まとめ（取りまとめの議論）

※毎回、会議の結論を明確にする。

- ・何のために開いたかわからない会議にしない。
- ・座長は会議の最後に結論をまとめ、委員と必ず確認し合う。

### ③直近の分科会のテーマ

#### ○令和2年度

- 第一分科会：町会加入者の減少問題について
- 第二分科会：競輪場を活用した観光促進について
- 第三分科会：公契約のあり方について

#### ○令和3年度

- 第一分科会：市民センターの役割について
- 第二分科会：登録・指定文化財及び文化的・歴史的文化財の保護について
- 第三分科会：本市の自然保全エリアのあり方について

#### ○令和4年度

- 第一分科会：子ども食堂への自治体の支援について
- 第二分科会：シティセールスについて
- 第三分科会：サテライトオフィスの誘致について

#### ○令和5年度

- 第一分科会：町会・自治会への加入促進について
- 第二分科会：投票率の向上について
- 第三分科会：空き家の再生による活気創造について

## ウ 提言について

提案書、提言書に対する理事者からの回答は求めないこととしており、政策提言後の政策の受入れ確認についても行っていない。ただし、一般質問において、議員の個々で状況を確認するケースはある。

提言した内容が、政策に直接反映された例はない。

## (2) 質疑応答

### ア テーマの選定について

- Q 分科会でのテーマの決定に当たり、1つにまとまりきらない等の苦勞されている点はあるか。
- A 分科会において事前に提出したテーマを確認し、希望者の多いテーマがあれば、そのテーマに決定したりしている。また、個々に異なる場合は、メンバー各自のテーマに対する思い入れを聞いた上で決定する。
- Q 過去と同様のテーマで取り組まれているものも見受けられるが、長年取り組んでいくと、テーマが出にくくなるといった課題はあるか。
- A テーマの選定に困るということは特にはない。過去と同じテーマで討論を繰り返すつもりではなく、過去の討論から改善した形で取り組んでいる。

### イ 運用について

- Q 政策討論会と常任委員会による所管事務調査とのすみ分けについてはどのようにされているか。
- A 常任委員会では執行部から提出される議案や報告事項を取り扱うが、そのことに限られるため、政策討論会とのすみ分けはない。
- Q 分科会の正副座長を抽選で決定されるようになったのはいつからか。抽選での決定は絶対か。
- A いつから抽選となったのかは定かではない。公平性の観点や各議員の負担を考慮して抽選での決定は絶対としている。要点記録については副座長が作成することになっているので、副座長の負担が大きいものとする。
- Q 3つの分科会を同時に開催されているが、議員が他の分科会の協議を委員外議員として傍聴することはできないのか。
- A 一般の方が傍聴することはできるが、委員外議員としての傍聴はできない。
- Q 毎月分科会を開催されており、次回の分科会までの期間が1か月程度しかないが、その間で各自テーマについて調査研究を行い、その内容を基に議論されているのか。
- A テーマについての現状把握や課題抽出のため、次回の分科会までに各自で調査研究を行い、その内容を持ち寄っている。電話による他市事例等の聴き取りや自費で視察に行く議員もいる。

- Q 討論を行うに当たり、注意されている点はあるか。
- A テーマに沿って討論を行うものの、テーマに関係する団体等の思いと全然異なるような議論にはならないよう注意しながら適宜修正を行っている。
- Q 議長が分科会メンバーに入っているが、提言書を取りまとめる際に課題となるようなことはあるか。
- A 提言書は政策討論会の成果物であるため、特に課題となるようなことはないと考ええる。
- Q 会議録ではなく、要点記録として記録を残している理由は何か。
- A 政策討論会に事務局には同席してもらうが、事務局が会議録を作成することはしない。ホームページにも公開資料として残るため、各自が発言した内容は責任を持って要点記録として副座長に提出し、それを副座長が取りまとめている。
- Q 分科会で視察は実施されているか。
- A 理事者や関係団体から聴き取りを行うことはあるが視察は実施していない。
- Q 政策討論会に対する予算措置はどのようになっているのか。自身で視察に行かれている議員は政務活動費を活用しているのか。
- A 有識者等を招へいするときの旅費や報償費について予算措置されている。視察については政務活動費の活用も考えられるがあまり例は無い。

## ウ 提言について

- Q 提言に対する執行部からの回答は求めず、市の政策に直接反映された例は無いとのことであるが、それでも議員間の共通認識を醸成させるという点で討論しているのか。
- A 政策討論会の主旨は議員の資質向上であり、提言は行うが提言に対する回答は求めないとしているので、そういった運用となっている。ただし、政策討論会の中で理事者と政策について議論することも多いし、執行部としても進めていきたい政策について取り上げてもらいたいという声も聞く。理事者に対する応援になればいいという思いもある。
- Q 提言に対する執行部からの回答は求めないこととした理由は何か。
- A 会派間の意見の違いもあり、提言としてまとめる場合も多数決を用いることなく最大公約数的なまとめ方を行うため、はっきりしたことを出しにくい面もある。行政の権限も一定程度尊重しながら議会としての意見として提言することになっているが、歴史が浅いこともあり、今後どのようにしていくか試行錯誤しながら行っているところである。
- Q 提言した内容を市政に反映してほしいといった声が議員から上がることはないのか。
- A 提言書や要点記録をホームページで公開しており、政策に反映されないことについて疑問を持たれる市民もいるかもしれないが、目的は議員間の共通認

識の醸成としており、提言に対する回答は求めないこととしているので、現時点で議員からの声は上がっていない。提言内容を基に一般質問を行うことはあるが、その中で提言の回答を求めることはない。提言の効果を検証していないのが現状である。

Q 予算編成に当たっての要望等、議会として要望を出されることはあるか。

A 予算編成に当たって会派として個別に執行部へ要望を行うことはある。

## 《委員所感》

### ○大分県中津市「一般質問等を自由討議及び決議（政策提言）に結び付ける取組みについて」

- 中津市議会においては、当初は一般質問等の中からテーマを抽出して自由討議につなげていたが、テーマの数が少なくなり、会派持ち回りとされた。テーマ選定に苦慮（ネタ切れ）されているとのこと。  
中津方式を本市議会に当てはめて考察してみると、一般質問等の現状において提言型の質問があれば、テーマ候補として取り上げる。  
また、努力義務として、できるだけ提言型の質問を行うなどが挙げられる。  
会派持ち回り方式では、会派の負担が大きいと考えられる。  
中津市議会では、政策提言を行うに当たって常任委員会との関わりは無いとのことであったが、少なくとも常任委員会への報告程度は必要ではないかと考える。
- 議会の発言力を増すことができる良い取組みであると感じた。  
会派の議論のレベル差が気になるころだが、議論することで議員各自のレベルアップに繋がる取組みとなると感じた。
- 一般質問等を自由討議および決議に結びつける取組みは参考になった。  
議長の議事進行に感心した。  
各会派の当番制に至った経緯は自由討議の内容が出にくくなっても続けていくためだと感じた。  
テーマが出尽くした場合の大変さはあるのだと感じた。  
会派の負担や温度差があるのかもしれないと感じた。
- 定例会において、テーマを設定し、十分な周知期間において自由討議を行うやり方は、大変興味深かった。  
活発な自由討議の後、決議を上げ施策に反映させていたり、特別委員会を設置していくことにつなげていたりすることは、大変示唆に富むものであり、学ぶことが多かった。
- 当初は一般質問や代表質問からのテーマとなっていたが、ネタ切れが起きたため途中から会派の当番制に変更された経緯を聞き、それが一番ネックであると感じた。  
しかし、一般質問や代表質問からテーマを決めて議員間で自由討議することで

議員全員の共通認識が醸成でき議会の活性化につながるものと感じた。東広島市議会においても様々な視点からの一般質問や代表質問があることから活発な自由討議を行うべきだと思う。

- 一般質問を自由討議や議会として政策提言につなげていくことは、大変であるとのことであった。  
そうした現状を踏まえて、自由討議の議題提出順番表を作られ、定例会ごとに自由討議を実施され、活発に議会活動を行われておられることは、大いに参考にさせていただくべきである。  
ただし、議題にかかる調査研究や資料作成の準備に、かなりの時間が必要であることを感じた。  
また、課題であると思ったのは、当番の2会派全員で準備されているようでないことである。
- 現在テーマ出しに課題があるとは伺ったが参考になる取組みだと感じた。  
本会議で決議した内容がどう市政に反映しているか不明な点はあったが、肌感覚として、この取組みによって決議した内容を執行部がないがしろにすることはないだろうと感じた。
- 一般質問・代表質問の中から、議員間討議になかなか進まなくなったとのこと  
で当番制を取られている。このことは、強制的でもあるので、当番になれば必ずテーマを提出することになり、このことが日々の議員活動に、責任と緊張感を持って活動することに結び付くものだと思う。  
議員全員で自由討議をすることによって、議会として一つになりやすくなるとのことであった。このことが一番大切なことである。

## ○大阪府岸和田市「政策討論会について」

- 一般質問等からの政策提言とは性質が異なり、1年かけて各テーマについて協議・研究したものを提言書として取りまとめ、理事者側へ提出している。  
「提言に対して理事者側から回答は求めない。」とされているが、双方の歴史的な関係性によるものと推察される。  
回答を得ない政策討論会の効果としては、議員の政策立案能力の向上が挙げられる。  
一般質問等からの政策提言に比べると、スピード感が違い、旬な話題を逃がしてしまう可能性もあると考える。  
岸和田市議会においても、政策討論会と担当常任委員会との関わりは無い。
- 予算が十分に確保されていないため、調査研究は議員各自で行うことが必要である。  
机上の空論になる恐れがあるので、しっかりと市民意向を調査する必要がある。  
1年間かけて議論することで、知識は深まると思われるが、政策に反映させるにはもう一步改善が必要である。  
本議会の常任委員会の所管事務調査と政策研究会の中間ぐらいのイメージだ

と感じた。

3つの政策討論会が同時開催であることから、議会全体の共通認識となるのかどうかの疑問を感じた。

- 1年間をかけて提言書をまとめられていることに感心した。  
せつかく提言書が素晴らしいので決議まで持っていかれたら良いのにと感じた。  
理事者の回答は求めず、議員間の意見の醸成が政策討論の取組みの主旨とのことだが、提言書までまとめておられ感心した。
- 月1回程度、政策討論会の3分科会を同時開催し、論議を深めて提言書をまとめていく取組みは大変興味深かった。  
素晴らしい提言書がまとめられているのだが、惜しむらくはそれが執行部に対する要望となっていないことである。  
しかし提言書をまとめる過程は、示唆に富むものであった。
- 平成23年度より政策討論会を始められ、毎月の政策討論会（3分科会）を経て、その都度提言書を作成され理事者に提案・提言されていることに驚いた。  
ただ、「提案書・提言書に対する回答は求めない」ことを聞き、何のために政策討論をされているのか疑問に思った。しかし議員間の討論の場を作ることでテーマへの共通認識の醸成や議会力アップ、議会の活性化が図れるのではないかと感じた。また、岸和田市議会においては提案や提言の回答を求めることにより、違った市政運営ができるのではないかと感じた。
- 政策討論会は、会派間（人員割当表）で3分科会を設置され、テーマも各分科会で協議され、月1回の分科会を開催され、毎年度提言書を作成し担当部課を明記され、理事者に提案・提言されている。  
こうした活発な活動は、我々も大いに参考にすべきである。  
ただ、政策討論会の目的が議員の勉強の場（共通認識を醸成）とされており、提案書・提言書に対する回答を求めないことにされていることは、素晴らしい取組みと立派な提案書・提言書を作成されているだけに、非常に残念に感じた。
- 非常に良い議論がなされており、議員の質向上に資する面は大いにあると感じたが、視察先で意見が出たように理事者に対しての提案として回答を求めても良いと感じた。  
本市の場合、政策研究会の取組みとの整理が必要である。特に政策研究会をより強化していく場合、任意の議員で集まっているという性質上、それをどう議会としての声にしていくかは考えなくてはならない。
- 3つの分科会に分かれて、各分科会で年に1つのテーマについて政策討論をされ、提言書を作成されている。また、理事者に提案・提言されているが、それに対する回答は求めないこととされている。  
政策討論会を行うことで、議員間の共通認識が進み、一体感の醸成につながっているとのことである。中津市議会でも感じたところではあるが、大切なこと

だと思ふ。

もったいないと感じたのは、せっかく立派な提案書・提言書を作成され、提出されているので、次のステップになると思うが、提案・提言に向けて、取り組まればよいと思ふ。