

アンケート調査から見る
自治体議会と総合計画の課題

平成29年7月10日

特定非営利活動法人 公共政策研究所
水澤 雅貴

もくじ

自己紹介

1. 今感じていること
2. 議会の活性化調査から見える議会の課題
3. 総合計画に関する調査から見える行政の課題

1. 今感じていること

1-1 「本当のこと」を言わない（私の体験）

●上位者の指示に従い、本音(自分の意見)を言わない。(周りの空気に従う)

⇒自分の意見を言わないことが処世術になっていた。(無関心を装う)

⇒上の者と異なる意見を言えない雰囲気があった。

●一方、私の別の体験では、個人の創意工夫が企業活動の可能性を広げた体験をした。

⇒組織では乗り越えられない壁を個人の創意工夫で、乗り越えることが出来た体験であった。

組織が持続するためには、組織が組織のためにあるのではなく、お客様のためにあることを発見した瞬間でもあった。

●私の体験では、個人の創意工夫を大切にする行動様式と空気に従う行動様式の2つが存在していた。

●しかし、今、私の身の回りで起きていることは、個人の創意工夫よりも空気に従う行動様式が力を増していないか。

⇒個人より組織を大切にする力が強すぎないか。

⇒したがって、無気力が支配し、問題を直視する力が弱くなり、発言しない、関心を持たないというマイナス思考が支配していないか。

「空気」の研究 山本七平 文春文庫 2010(初版1983) P14~P15・P22

彼は、何やらわからぬ「空気」に、自らの意志決定を拘束されている。いわば彼を支配しているのは、今までの議論の結果出してきた結論ではなく、その「空気」なるものであって、人が空気から逃れられない如く、彼はそれから自由になれない。従って、彼が結論を採用する場合も、それは論理的結果としてでなく、「空気」に適合しているからである。採否は「空気」が決める。…至る所で人びとは、何かの最終的決定者は「人ではなく空気」である。

1-2 「うそとほんと」を見分ける力が求められている

今は**客観的な事実**より感情的な訴えかけの方が世論形成に影響を与える時代。それが、「ポスト真実」「脱真実」の時代と言われる。

トランプ米大統領は政権に**都合の悪い報道**を「フェイクニュース」(偽ニュース)と攻撃した。
(にせ)

- * <トランプ大統領の発言の「約70%は事実と反する」(2月20日道新夕刊吉見俊哉氏「時評 社会」>
- ** <フェイク(偽)ニュースが民主主義を壊す> 事実がうそに圧倒される

トランプ米大統領の就任式は観衆が激減したのに、報道官が「過去最大だった」と述べた。記者に問われた大統領顧問は「オルタナティブ・ファクト」(もう一つの実事) (デマ)だとけむりに巻いた。

見方を変えれば事実も変わるということか。「戦争は平和である/無知は力である」「二足す二は五と言いだしかねない」

巧妙な言い換えは日本の政治家も得意だろう。南スーダンの国連平和維持活動(PKO)に参加した自衛隊の日報に「戦闘」とあるのに、海外での武力行使を禁じている憲法9条との兼ね合いから防衛相は「武力衝突」と言い換えた。

ポピュリズム(大衆迎合主義)は世界的な潮流だ。人々の不満といらだちに照準を合わせ、真偽不明の聞こえのいい主張をまき散らして支持を集める。混乱をもたらしても反省しない。

(しんぎ)

1-3 同じことを進めるつもりが、いつの間にか逆方向に進んでいないか？

「地方分権を推進するために『道州制』の導入が必要だ」という人もいれば、
「『道州制』を導入すればますます中央集権化が進み地方分権に反する」という人もいます。

これは「地方分権」という同じ言葉を使いながら、目指すべき社会像が違う。
逆に言うと、基本的なイメージが共通になっていないから、「地方自治」を進めているつもりになっていたのに、いつの間にか逆方向に進んでいるという場合もあります。

かつての「国土の均衡ある発展」という国土計画から現在の「地方創生」という国策まで、表面的には地域を大事にするような言葉が使われているのですが、結果的には中央集権化が進み地域が疲弊してしまう。

気づいたら引き返すことができない致命的な失敗もある。そのたびに社会は大きな犠牲を払うこととなります。

道州制とは

道州制の自民党基本法案

(1) 道州制の枠組み

- ① 都道府県を廃止して、代わりに「道」「州」を置く
- ② 市町村の区域を基礎として、「基礎自治体」を置く
- ③ 道州と「基礎自治体」の二層制

(2) 権限の配分

- ① 国の役割を極力限定し、内政に関わる事務権限は道州へ移行する
- ② 都道府県が行っている事務事業を、「基礎自治体」へ移行する

(3) 道州制導入のねらい

- ① 地方分権体制を構築するため
- ② 国家機能を集約し、強化を図るため
- ③ 地域間格差を是正するため

(注) 平成24年9月6日自民党基本法案(骨子案)より

(4) 道州の区割り案(平成18年2月28日 第28次地方制度調査会答申)

- ① 9道州案
- ② 11道州案
- ③ 13道州案

全国町村会の見解

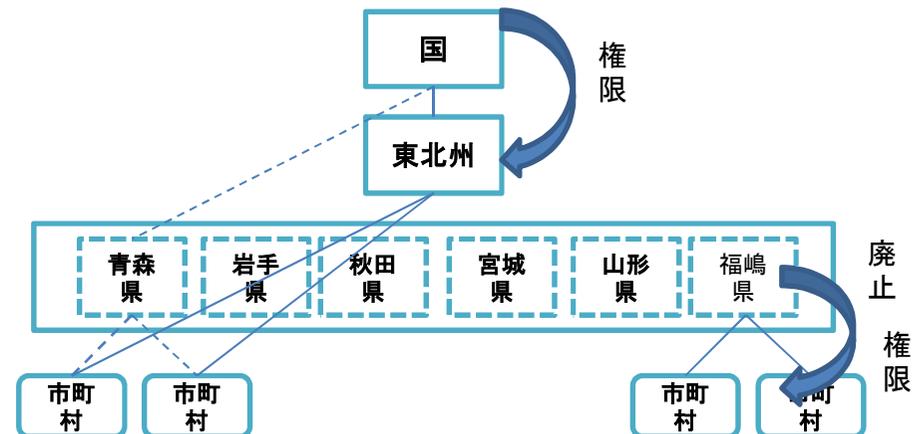
(1) 道州制によって激しいパイの奪い合いが生まれ、**地域間格差は、縮小するどころかむしろ拡大する**。多くの大都市や道州の州都に集中し、周縁部となる農山漁村は、ますます疲弊する。道州制により、**「選択と集中」の論理による「地域切り捨て」の時代が到来する**。

(2) 道州制が導入されれば、農山漁村における自治の砦である町村は、合併を強いられ消滅に向かうであろう。失われた町村の自治を「地域コミュニティ」で代替できるわけではなく、各町村で営々と積み重ねられた多様なまちづくりや自治は消滅する。

このように、**道州制は、地方分権による自治の充実どころか、魂の抜けた殻のような、「自治体」ならぬ「事務処理体」としての地方公共団体を作り出すだけである**。

(注)「道州制の何が問題か」全国町村会 平成24年11月

東北州の例



1-4 我々は「依存」という魔法にかけていないだろうか？

我々は無意識に「あきらめ」て、いないだろうか？ ** あきらめ＝依存

自分たちの問題を自分たちで議論し、工夫する精神を喪失していないか？
⇒自治・自立の精神の喪失

*地方消滅＝**危機感による罫(依存の罫)

**「選択と集中」論は自治を否定した強権的な国家主義的手法
「選択」に対抗するものは、「自治」だ

*896の消滅可能性都市、そのうち523はさらに深刻
2010年から40年までの間に「20～39歳の女性人口」
が5割以下に減少する市区町村数は、896自治体、実
に自治体の約5割は、このままいくと将来急激な人口
減少に遭遇する。

国の言いなりになっていないか？

国や経済のために国民に犠牲を強いることが行われていないか？

平成の市町村合併(2000年地方分権改革、2005～06年市町村合併ピーク)
地方創生(地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服する)
JR北海道による鉄道の切り捨て(地域の切り捨て)

地域の切り捨てに、あきらめる国民をつくっているのではないか？

我々は「**依存**」という***魔法にかけていないだろうか？

***昭和のある時期から昭和二十年の敗戦までを、魔法の森の時代と

参考文献: *「地方消滅」増田寛也編 中央公論 2014 **「地方消滅の罫」山下祐介(やましたゆうすけ) ちくま新書 2014
***「昭和」という国家」司馬遼太郎 NHKブック 1999

仏作って魂入れず で良いのか？

創るまでは熱心で、活用することに無関心



・議会基本条例 ← 議会
・総合計画 ← 行政



自分たちが決めた
通り行われていない



このことを誰が言うのか

初めから仏が
あるのではない



守り、育てることで
初めて仏になる

2. 議会の活性化調査から見える議会の課題

2-1 議会活性化調査の概要

1. 調査対象

- (1)北海道及び北海道内179市町村議会
- (2)兵庫県及び兵庫県内41市町村議会
- (3)沖縄県及び沖縄県内41市町村議会

2. 調査期間

- (1)北海道 平成28年4月4日～7月26日
- (2)兵庫県 平成28年4月5日～6月29日
- (3)沖縄県 平成28年4月11日～6月16日

3. 調査実施主体

NPO法人 公共政策研究所

4. 調査時点

平成28年4月1日

5. 調査の視点

2016年調査では、議会基本条例等に規定があることで、評価が高くなる基準ではなく、規定があっても「実施されていない」、「行っていない」という評価とする基準とした。形式重視ではなく実態重視とする視点とした。

北海道・兵庫県・沖縄県の人口状況

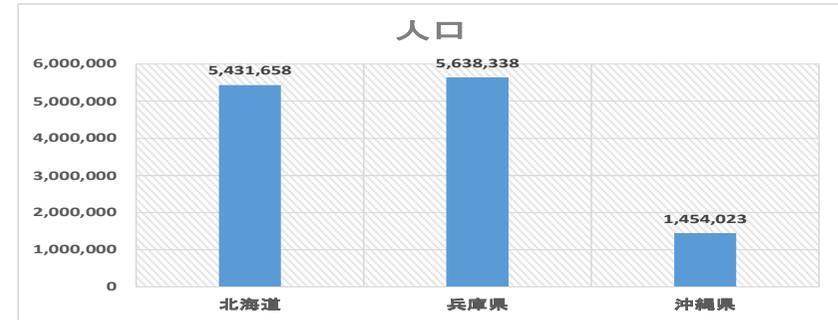
(1)人口比較

人口比較

	北海道	兵庫県	沖縄県
人口	5,431,658	5,638,338	1,454,023
比率	1.00	1.04	0.27

(注)平成27年1月1日現在住民基本台帳人口
総務省 住民基本台帳に基づく人口より

(注)北海道と兵庫県は人口規模は同じである。



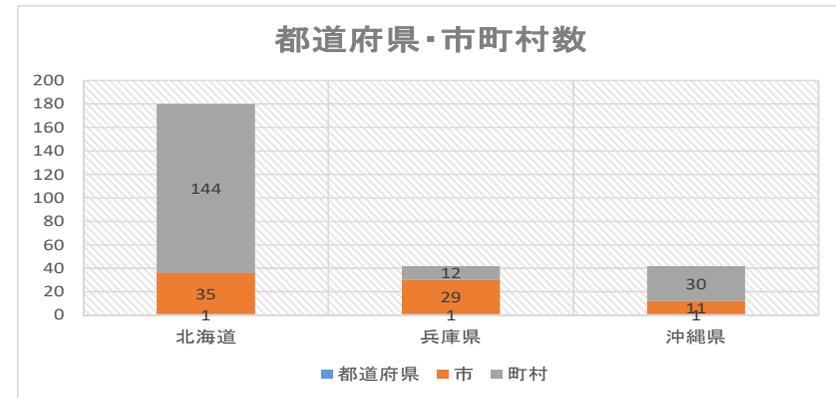
(2)市町村数比較

市町村数比較

	北海道	兵庫県	沖縄県
都道府県	1	1	1
市	35	29	11
町村	144	12	30
計	180	42	42
比率	4.3	1.0	1.0

(注)平成26年1月1日現在財団法人地方自治情報センターより

(注)北海道の市町村数は兵庫県・沖縄県の4.3倍である。



(3)人口規模別市町村数比較

人口区分にみる市町村の構成

人口規模	北海道				兵庫県				沖縄県			
	市町村数	比率	累計	比率	市町村数	比率	累計	比率	市町村数	比率	累計	比率
10万人以上	9	5%	5%	32%	10	24%	24%	100%	4	10%	10%	56%
5万人以上	7	4%	9%		6	15%	39%		5	12%	22%	
2万人以上	22	12%	21%		18	44%	83%		7	17%	39%	
1万人以上	20	11%	32%	68%	7	17%	100%	/	7	17%	56%	44%
5千人以上	48	27%	59%		/	/	/		/	3	7%	
5千人以下	73	41%	100%	/	/	/	/	15	37%	100%	/	
計	179	100%	/	100%	41	100%	/	100%	41	100%	/	100%

(注)道・県の数を除く

県別議会基本条例制定状況【2015年09月18日更新】
自治体議会改革フォーラムより

NO	県名	都道府県 市町村数	議会基本 条例施行 自治体数	施行率
1	北海道	180	37	21%
2	青森県	41	9	22%
3	岩手県	34	18	53%
4	宮城県	36	23	64%
5	秋田県	26	15	58%
6	山形県	36	21	58%
7	福島県	60	20	33%
	東北	233	106	45%
8	茨城県	45	22	49%
9	栃木県	27	14	52%
10	群馬県	36	12	33%
11	埼玉県	64	21	33%
12	千葉県	55	11	20%
13	東京都	63	11	17%
14	神奈川県	34	24	71%
	関東	324	115	35%
15	新潟県	31	12	39%
16	富山県	16	3	19%
17	石川県	20	9	45%
18	福井県	18	11	61%
19	山梨県	28	7	25%
20	長野県	78	29	37%
21	岐阜県	43	12	28%
22	静岡県	36	16	44%
23	愛知県	55	31	56%
	中部	325	130	40%
24	三重県	30	10	33%
25	滋賀県	20	15	75%
26	京都府	27	17	63%
27	大阪府	44	14	32%
28	兵庫県	42	34	81%
29	奈良県	40	9	23%
30	和歌山県	31	2	6%
	近畿	234	101	43%
31	鳥取県	20	10	50%
32	島根県	20	9	45%
33	岡山県	28	17	61%
34	広島県	24	16	67%
35	山口県	20	6	30%
	中国	112	58	52%
36	徳島県	25	4	16%
37	香川県	18	9	50%
38	愛媛県	21	6	29%
39	高知県	35	12	34%
	四国	99	31	31%
40	福岡県	61	28	46%
41	佐賀県	21	11	52%
42	長崎県	22	10	45%
43	熊本県	46	10	22%
44	大分県	19	11	58%
45	宮崎県	27	13	48%
46	鹿児島県	44	32	73%
47	沖縄県	42	8	19%
	九州	282	123	44%
	計	1789	701	39.2%

(注)都道府県別市区町村数一覧(平成26年4月5日現在)

財団法人地方自治情報センター(LASDEC)

(注2)都道府県47、市区町村1,742、計1,789

(注3)合計701自治体(39.2%)(2015年09月18日更新)

内訳:道府県30(63.8%)、政令市15(75.0%)、特別区2(8.7%)、市415(53.9%)、町村239(25.8%)

2-2 議会活性化調査の目的

- ①議会自ら自己評価をすることで、自分の議会のポジショニング(立ち位置)を知ることが出来る。議会改革のスタートを切ることを目的とした。
- ②したがって、順位付けを目的としていない。
- ③2016年調査は、議会基本条例等があること(規定があること)ではなく、行っていることを評価の対象とした。(過去の調査では規定があることで評価をしたが、実際は行われていない実態があることを聞かされていた)
- ④したがって、議会基本条例等があっても、行っていないければ、条例がないと同じ評価とした。
- ⑤また、条例等がなくても行っている議会が多くあるので、行っている議会に光を当てることも目的の一つであった。

2-3 議会活性化調査票の構成

問16 議会の審議結果状況の報告の場（議会報告会等）

議員個人・会派主催ではなく、議会や委員会等主催の議会の審議結果状況の住民への報告の場（議会報告会等）を議会として行なっていますか。

選択	項番	内 容
	5	条例規則の規定に基づき、議会報告会等を <u>年複数回</u> 行っている
	4	条例規則の規定に基づき、議会報告会等を <u>年1回</u> 行っている
	3	申し合わせ(要綱含む。)により、議会報告会等を行っている
	2	検討中
	1	設けていない(条例規則等の規定はあるが、実施していない)
【補足説明欄】		

(注1) 上記項番3～5を選択した議会は、補足設問にご記入ください。なお、ご記入がない場合は選択欄が変更になります。

(注2) 上記項番1～2を選択した議会は、議会報告会等を設ける上で課題となっていることがあれば、補足説明欄にご記入ください。

◎5段階評価

項番	評価基準
項番5	条例規則により行っている。 (条件2)
項番4	条例規則により行っている。 (条件1)
項番3	申し合わせにより行っている。 (要綱・基準)
項番2	検討中(行っていない)
項番1	行っていない。又は、実施していない。

◎評価方法

- ①議会が自己評価（評価の責任は回答者側にある）
- ②誤解以外は自己評価尊重

◎評価の考え

- ①項番1～2は行っていない。
- ②項番3～5は行っている。
- ③項番4・5は条例規則により行っている。
- ④項番3は申し合わせにより行っている。

2-4 議会活性化調査の構成（マクロ分析）

1. 住民参加による地域課題の共有活動を行っているか

- ①議会は、地域のニーズ、年齢層のニーズ、性別の違いから生ずるニーズなど幅広くニーズを聴く機能を整備しているか。（請願陳情者の説明・傍聴者の発言）
- ②議会が住民等との意見交換（住民参加）を通じ、住民が抱える課題を共有する仕組みを整備しているか。（住民等との意見交換）

請願・陳情提出者による提案説明

住民等との意見交換

傍聴者の発言

2. 議会内での議員間討議と合意形成を行っているか

- ①多様な意見を政策に反映する試みとしての議員間の討議を行っているか。（議員間の自由討議）
- ②議会事務局機能の補完をする附属機関等の設置ができる仕組みを整備しているか（調査機関又は附属機関の設置・議会事務局体制の充実）

議員間の自由討議

調査機関又は附属機関の設置

議会事務局体制の充実

3. 議会と行政の討議と課題共有を行っているか

- ①議会は、いつでも本会議を開催し、議決できる仕組みが整備されているか。(通年議会)
- ②議員と首長等との質疑が論点・争点がわかりやすい方法で行われているか。(一問一答方式)
さらに、質問した議員に首長等が対案等を聴き、論点・争点を深めることを行っているか(反問)
- ③議会と首長等執行機関との間に、議会からの政策提言や政策立案を実現するためのコミュニケーションを取る仕組みが整備されているか。(政策討議会)
- ④議会が議決した事業が、当初計画どおり実施され、成果が上がっているか、議会が検証する仕組みが整備されているか。(事務事業評価の実施)

通年議会の実施

一問一答方式の
導入

執行部の反問

政策討議会

事務事業評価
の実施

4. 住民説明を行っているか

- ①議会・委員会開催前の情報(議会日程等の広報)、開催中の情報(傍聴者への資料提供・会議のライブ中継)、開催後の情報(議案に対する賛否の公開・議会報告会・議会モニター制度)を発信しているか。
- ②議会の審議結果等を住民に報告しているか。(議会報告会)
- ③議会の情報発信や住民参加に対し、住民モニターから改善事項を聴く仕組みがあるか。(議会モニター制度)

傍聴者への
資料提供

会議のライブ
中継

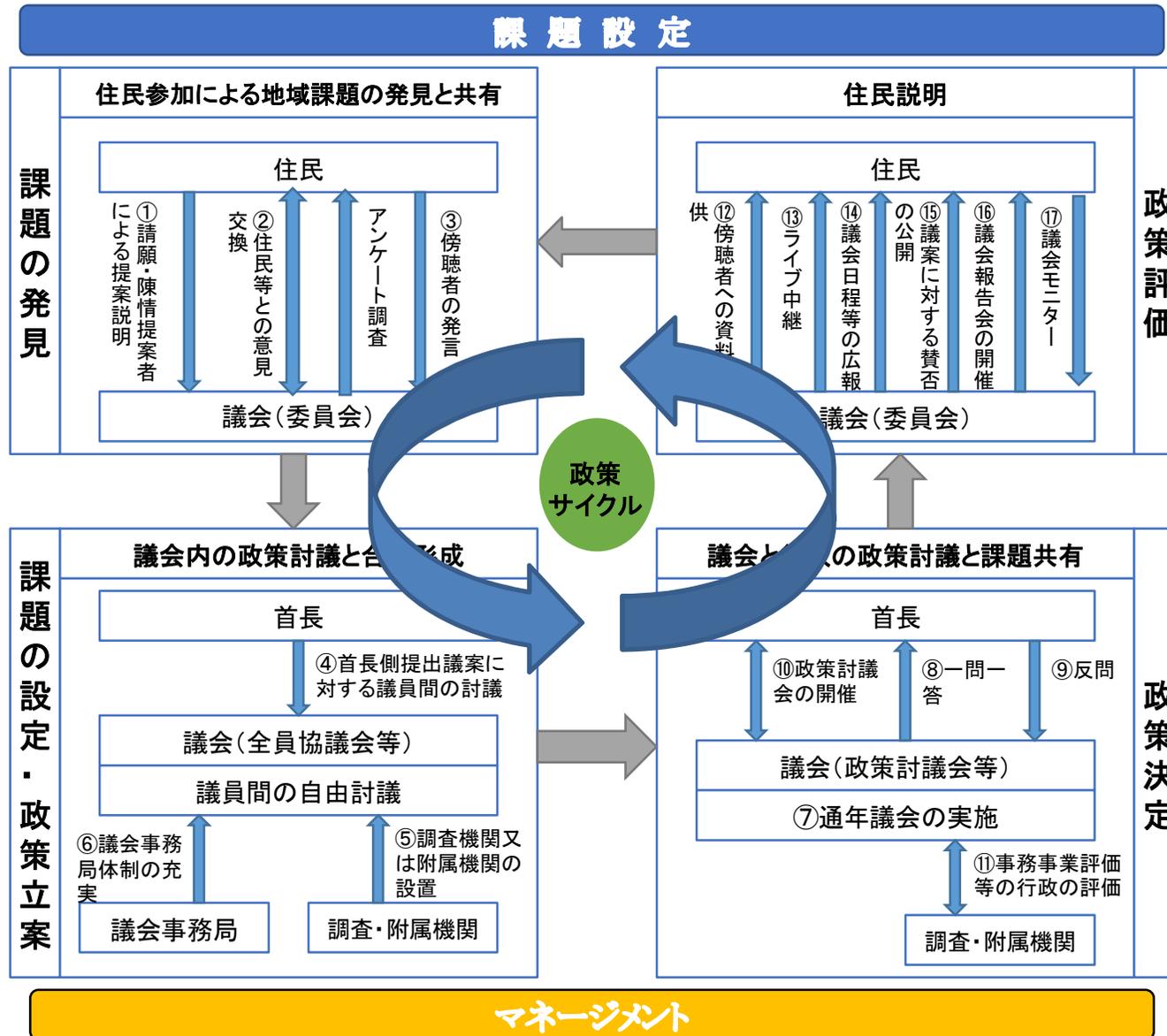
議会日程等
の広報

議案に対する
賛否の公開

議会報告会

議会モニ
ター制度

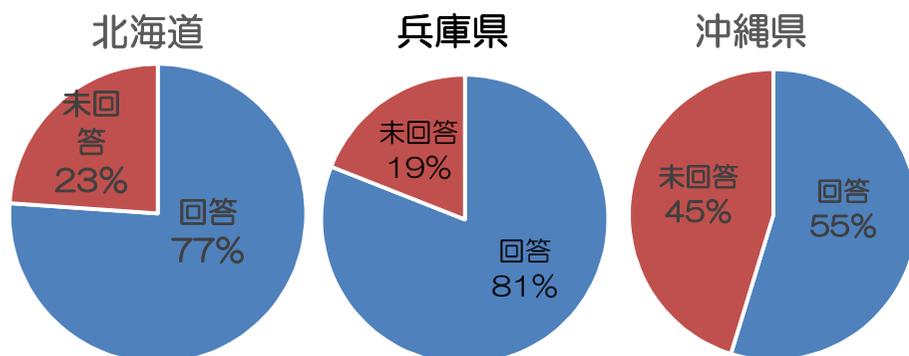
2-5 マクロ分析の仮説（政策サイクルが機能しているか）



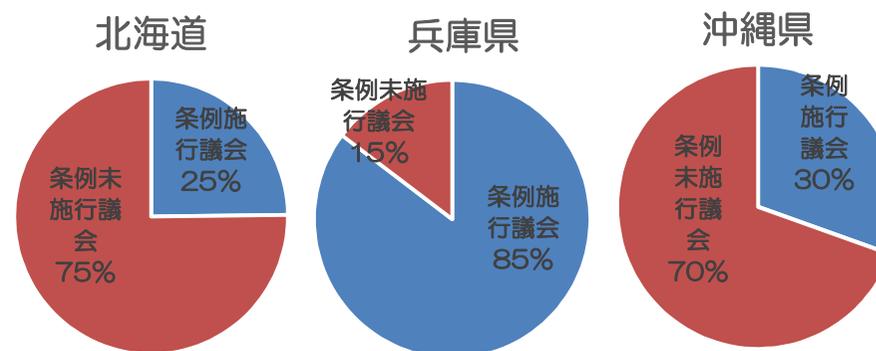
2-6 議会活性化調査の回答状況

項番	項目	再掲	北海道				兵庫県				沖縄県			
		中空知	道	市	町村	計	県	市	町村	計	県	市	町村	計
1	総数	10	1	35	144	180	1	29	12	42	1	11	30	42
2	回答数	7	1	35	102	138	1	27	6	34	1	10	12	23
3	未回答数	3	0	0	42	42	0	2	6	8	0	1	18	19
4	回答率	70%	100%	100%	71%	77%	100%	93%	50%	81%	100%	91%	40%	55%
5	議会基本条例施行議会総数	1	1	16	20	37	1	25	8	34	1	3	4	8
6	議会基本条例施行議会回答数	1	1	16	18	35	1	23	5	29	1	3	3	7
7	回答数に占める議会基本条例施行議会回答率	14%	100%	46%	18%	25%	100%	85%	83%	85%	100%	30%	25%	30%

①回答率



②回答に占める議会基本条例施行議会の回答比率



2-7 議会活性化調査から見える議会の課題（全調査結果検証）

政策サイクルが回っていない。特に「議会内の討議」「議会と行政の討議」が行われていない

マクロ分析の結果、「議会内の討議」と「議会と行政の討議」が行われていない。北海道・兵庫県・沖縄県共通に、政策サイクルが回っていない。

このことは、**議会の重要機能である「討議」が行われていないことを示している。**

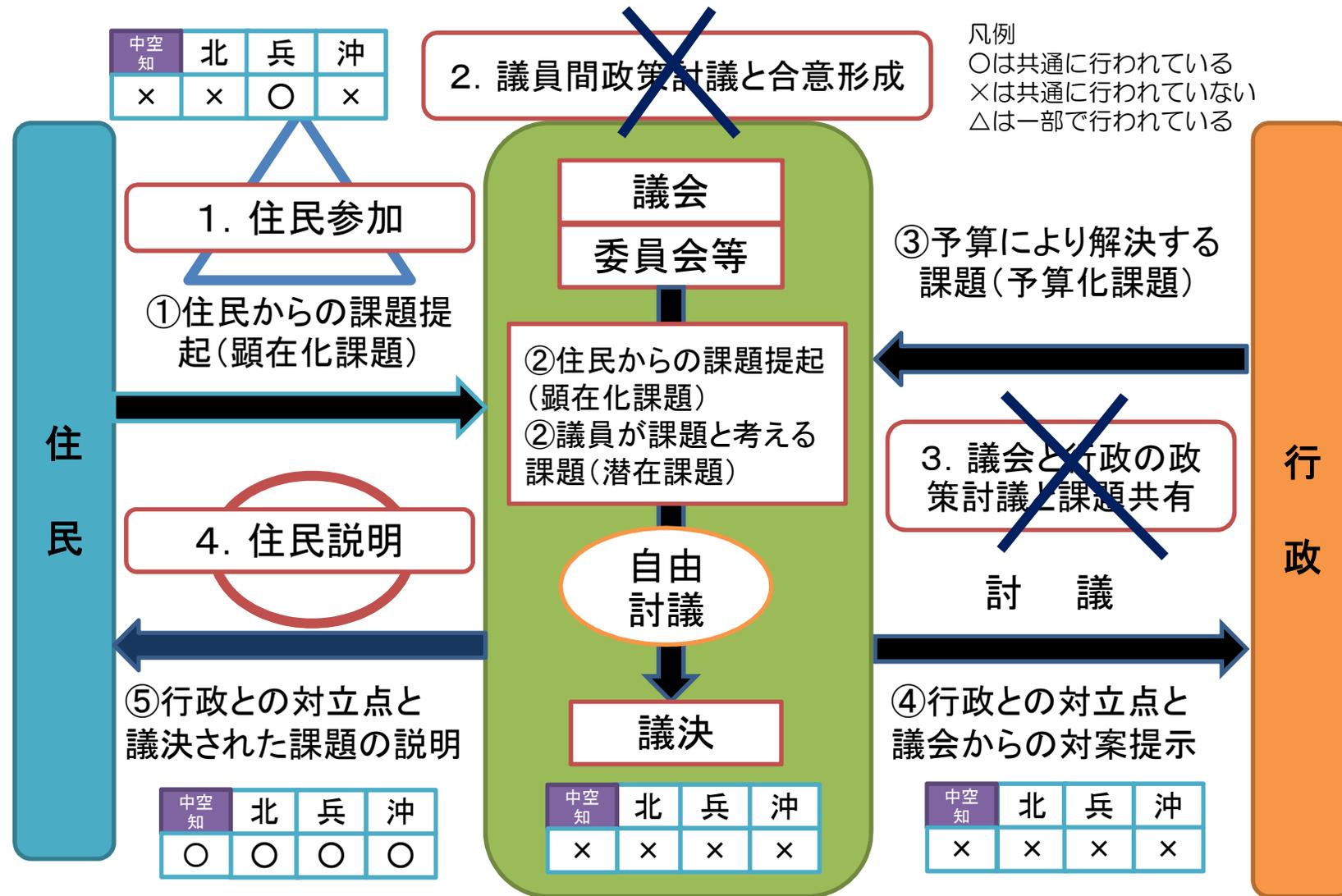
全体評価に見る制度導入状況(数値は道県議会及び市町村議会の行っている議会数)

項目	ミクロ	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	マクロ	住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議					住民説明					
	調査数	請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	傍聴者への資料提供	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会報告会の開催	議会モニター
中空知	マクロ分析結果	14% ×			5% ×			0% ×					40% ○					
	7	29%	14%	0%	14%	0%	0%	0%	71%	0%	0%	0%	57%	14%	71%	43%	57%	0%
		2	1	0	1	0	0	0	5	0	0	0	4	1	5	3	4	0
北海道	マクロ分析結果	17% ×			7% ×			5% ×					39% ○					
	138	17%	35%	1%	12%	2%	8%	7%	80%	8%	5%	2%	55%	42%	55%	38%	41%	4%
		23	48	1	17	3	11	9	110	11	7	3	76	58	76	52	56	6
兵庫県	マクロ分析結果	37% ○			17% ×			13% ×					64% ○					
	34	59%	53%	0%	32%	0%	18%	0%	97%	35%	12%	6%	59%	76%	91%	88%	68%	3%
		20	18	0	11	0	6	0	33	12	4	2	20	26	31	30	23	1
沖縄県	マクロ分析結果	20% ×			14% ×			4% ×					33% ○					
	23	35%	26%	0%	17%	4%	22%	0%	83%	9%	9%	0%	17%	52%	57%	48%	26%	0%
		8	6	0	4	1	5	0	19	2	2	0	4	12	13	11	6	0

(注1) マクロ項目の「議会と行政との討議」の比率は一問一答方式のデータを除いた値

(注2) マクロ分析結果は30%以上が○(機能している)、30%以下が×(機能していない)とした。

2-8 マクロ分析から見える議会の課題 政策サイクルが機能していない＝討議が機能していない



現在の課題: 議員間政策討議と合意形成が機能していない及び議会と行政の政策討議と課題共有が機能していない＝地方民主主義の危機

2-9 議会活性化調査から見える議会の課題

地方議会から討議を奪う原因の1つ目 議会基本条例の規定の中にある

1つ目 地方議会から討議を奪う原因は議会基本条例の規定の中にある。

- ①議会基本条例に討議に関する規定がないこと
- ②討議に関する規定そのものの導入に消極的なこと

対策：議会基本条例の制定時又は見直し時に住民参加を進めること

議会基本条例施行議会の評価に見る制度導入状況(数値は行っている議会数)

項目	ミクロ	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
	マクロ	住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議					住民説明						
	調査数	請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	傍聴者への資料提供	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会報告会の開催	議会モニター	
北海道	議会基本条例制定議会の調査結果	マクロ分析結果	30% ○			14% ×			9% ×					60% ○					
	35	31%	57%	3%	23%	6%	14%	9%	91%	14%	9%	6%	71%	63%	74%	66%	74%	14%	
		11	20	1	8	2	5	3	32	5	3	2	25	22	26	23	26	5	
	議会基本条例	35	31	29	2	35	10	34	3	30	33	4	2	19	23	22	24	24	5
兵庫県	議会基本条例制定議会の調査結果	マクロ分析結果	41% ○			18% ×			15% ×					67% ○					
	29	66%	59%	0%	38%	0%	17%	0%	100%	41%	14%	3%	62%	79%	93%	90%	76%	3%	
		19	17	0	11	0	5	0	29	12	4	1	18	23	27	26	22	1	
	議会基本条例	29	16	18	0	23	10	25	0	22	25	8	2	8	26	22	16	19	1
沖縄県	議会基本条例制定議会の調査結果	マクロ分析結果	43% ○			29% ×			14% ×					62% ○					
	7	57%	71%	0%	43%	14%	29%	0%	100%	29%	29%	0%	29%	71%	86%	100%	86%	0%	
		4	5	0	3	1	2	0	7	2	2	0	2	5	6	7	6	0	
	議会基本条例	7	6	5	0	6	4	7	0	6	7	2	0	4	7	7	4	5	0

(注1) 議会基本条例の欄は議会基本条例で規定している議会数 (注2) 議会基本条例の規定判定はNPO公共政策研究所が行った。

(注3) マクロ項目の「議会と行政との討議」の比率は一問一答方式のデータを除いた値

(注4) マクロ分析結果は30%以上が○(機能している)、30%以下が×(機能していない)とした。

2-10 議会活性化調査から見える議会の課題

地方議会から討議を奪う原因の2つ目 議会基本条例を遵守しない議会にある

2つ目 地方議会から討議を奪う原因は議会基本条例を遵守しない議会にある。
議会が自ら討議に関する規定どおり行われていないこと

対策：議会運営に住民の声を反映させる議会モニターを積極的に導入すること

議会基本条例施行議会の評価に見る制度導入状況(数値は行っている議会数)

項目	ミクロ	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	マクロ	住民参加			議会内の討議			議会と行政との討議				住民説明						
	調査数	請願陳情者の説明	住民等との意見交換	傍聴者の発言	議員間の自由討議	調査機関又は附属機関の設置	議会事務局体制の充実	通年議会の実施	一問一答方式	反問	政策討議会	事務事業評価	資料提供者への傍聴者への	議会中継	議会日程の広報	賛否の公開	議会報告会の開催	議会モニター
北海道	議会基本条例制定議会の調査結果	30% ○			14% ×			9% ×				60% ○						
	35	31%	57%	3%	23%	6%	14%	9%	91%	14%	9%	6%	71%	63%	74%	66%	74%	14%
	35	11	20	1	8	2	5	3	32	5	3	2	25	22	26	23	26	5
議会基本条例	35	31	29	2	35	10	34	3	30	33	4	2	19	23	22	24	24	5
兵庫県	議会基本条例制定議会の調査結果	41% ○			18% ×			15% ×				67% ○						
	29	66%	59%	0%	38%	0%	17%	0%	100%	41%	14%	3%	62%	79%	93%	90%	76%	3%
	29	19	17	0	11	0	5	0	29	12	4	1	18	23	27	26	22	1
議会基本条例	29	16	18	0	23	10	25	0	22	25	8	2	8	26	22	16	19	1
沖縄県	議会基本条例制定議会の調査結果	43% ○			29% ×			14% ×				62% ○						
	7	57%	71%	0%	43%	14%	29%	0%	100%	29%	29%	0%	29%	71%	86%	100%	86%	0%
	7	4	5	0	3	1	2	0	7	2	2	0	2	5	6	7	6	0
議会基本条例	7	6	5	0	6	4	7	0	6	7	2	0	4	7	7	4	5	0

(注1) 議会基本条例の欄は議会基本条例で規定している議会数 (注2) 議会基本条例の規定判定はNPO公共政策研究所が行った。

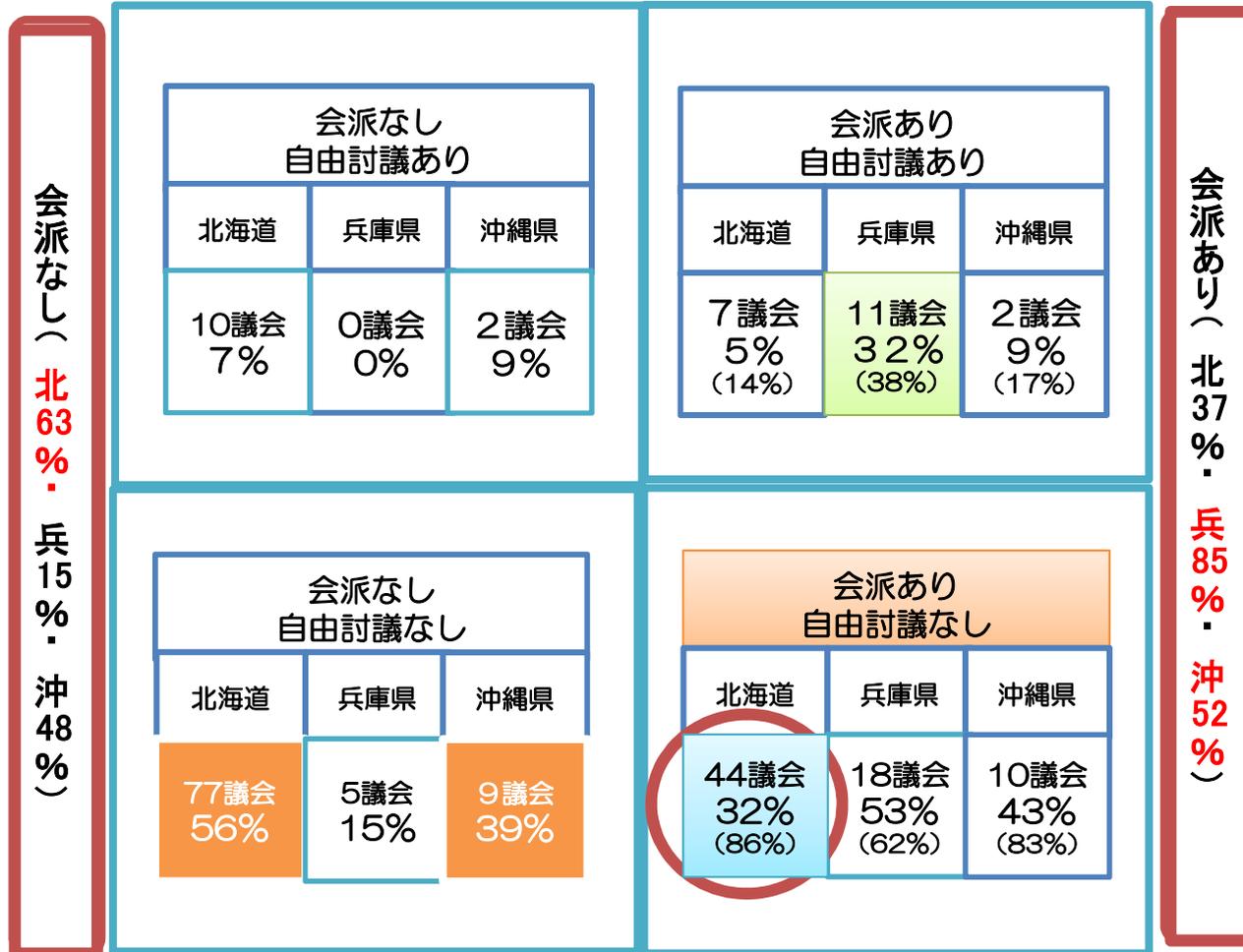
(注3) マクロ項目の「議会と行政との討議」の比率は一問一答方式のデータを除いた値

(注4) マクロ分析結果は30%以上が○(機能している)、30%以下が×(機能していない)とした。

2-1-1 議会活性化調査から見える議会の課題

地方議会から討議を奪う原因3つ目 会派が自由討議を奪っている

④自由討議あり(北12%・兵32%・沖18%)



自由討議なし(北88%・兵68%・沖82%)

会派と自由討議のクロス分析の結果から、「会派あり」のうち「自由討議なし」の比率が、北海道86%、沖縄県83%、兵庫県62%と会派があることで、自由討議が行われ、ない比率が高いことが分かる。したがって、会派が自由討議を奪っていることが良く分かる。

議会内で討議を奪っている原因の一つとして会派が関係しており、会派がある議会では自由討議を行っていない実態がある。

自由討議を奪うのは、厳密に言うと会派というより、**会派が行う会派拘束**と言うべきであろう。会派に属している議員の意思より会派の意思に従わせることにより議員間の自由討議を奪っている。

3 その他の調査項目

3-1 ミクロ分析（効果が出ている項目《1》）

問8 一問一答方式の導入状況

本会議の代表質問、一般質問で、一問一答方式を導入していますか。(H27.4～28.3の期間)

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	導入していない(実施していない)	23	17%		2	1	3%		0	3	13%		0
2	導入を検討中	5	4%		1	0	0%		0	1	4%		0
3	議長の裁量又は申し合わせ(要綱含む。)により、代表質問(一般質問)で一問一答方式を実施している	72	52%		3	12	35%		10	9	39%		1
4													
5	条例規則の規定に基づき、代表質問(一般質問)で一問一答方式を実施している	38	27%		29	21	62%		19	10	44%		6
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1)アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2)条例とは議会基本条例施行議会数

一問一答方式を実施している(項番3~5)は、北海道では110議会(79%)、兵庫県では33議会(97%)、沖縄県では19議会(83%)と、ほとんどの議会で、一問一答方式が行われていることがわかる。

北海道は申し合わせ(項番3)による比率が条例(項番5)より比率が高く、このことは、議会にやる意思があれば行えることを示している。兵庫県と沖縄県は逆に、条例(項番5)による比率が申し合わせ(項番3)より高い。

一問一答方式による質疑は傍聴者(住民)には議員と首長の論点・争点がわかりやすく、議会の存在意義を高める効果がある。

3-2 ミクロ分析（効果が出ている項目《2》）

問15 議案に対する賛否の公開

起立等による表決を行った議案に対する賛否（各議員又は会派の対応、採決態度）を議会広報又は自治体のホームページで公開していますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	議案に対する賛否は公開していない	80	58%		12	2	6%		2	10	43%		0
2	検討中	6	4%		1	2	6%		1	2	9%		0
3	申し合わせ(要綱含む。)により、会派単位又は各議員個別の賛否を公開している	41	30%		11	18	53%		14	9	39%	沖縄県、名護市 沖縄市、南城市 大宜見村、読谷 村、北谷町、与那 原町 粟国村	5
4	条例規則の規定に基づき、すべての議案について、会派単位の賛否を公開している	1	1%	石狩市	1	1	3%	兵庫県	1	0	0%		0
5	条例規則の規定に基づき、すべての議案について、各議員個別の賛否を公開している	10	7%	網走市、芦別市 三笠市、登別市 福島町、栗山町 北童町、芽室町 足寄町、浦幌町	10	11	32%	明石市、宝塚市 伊丹市、加西市 篠山市、西脇市 加東市、相生市 多可町、福崎町 佐用町	11	2	9%	那覇市、南風原 町	2
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1) アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2) 条例とは議会基本条例施行議会数

議案に対する賛否を公開している（項番3～5）議会は、北海道では52議会（38%）、兵庫県では30議会（88%）、沖縄県では11議会（48%）であった。兵庫県の議会は賛否の公開をしていない議会は4議会（12%）に対し、北海道の議会は86議会（62%）、沖縄県は12議会（52%）と、兵庫県の議会は議案に対する賛否の公開が進んでいる。それに対し、北海道と沖縄県の議会は議会数、比率共に賛否の公開が進んでいない。

北海道（30%）、兵庫県（53%）、沖縄県（43%）の申し合わせ（項番3）による議案に対する賛否の公開が、条例規則（項番4・5）によるよりも比率が高い。このことは、賛否の公開は、やる意思があれば行えることを示している。

3-3 ミクロ分析（効果が出ていない項目《1》）

問4 首長側提出議案等に対する議員間の討議(自由討議)により議会としての意思決定

全員協議会等において、首長側提出議案及び議会報告会等で提起された住民課題を議員間討議(自由討議)により、議会意思を決める合意形成を図っていますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	行っていない(条例規則等の規定はあるが、実施していない)	111	80%		25	20	59%		16	17	74%		4
2	検討中	10	7%		2	3	9%		2	2	9%		0
3	議長や委員長の裁量又は申し合わせ(要綱含む。)により、全員協議会等で、自由討議を行い、議会としての意思を決めている	11	8%	函館市、赤平市 八雲町、秩父別町 美深町、小平町、 猿払村 利尻町 厚真町、むかわ 町、中標津町	2	4	12%	三木市、赤穂市 宍粟市、朝来市	4	3	13%	南城市、国頭村 与那原町	2
4													
5	条例規則の規定に基づき全員協議会等で、自由討議を行い、議会としての意思を決めている	6	5%	帯広市、江別市 根室市、富良野 市 芽室町、足 寄町	6	7	20%	兵庫県、神戸市 宝塚市、たつの 市 丹波市、篠 山市 西脇市	7	1	4%	那覇市	1
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1)アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2) 条例とは議会基本条例施行議会数

首長側提出議案等に対する「議員間の討議(自由討議)が行われている」(項番3~5)は、北海道では17議会(13%)、兵庫県では11議会(32%)、沖縄県では4議会(17%)であった。また、「議員間の自由討議が行われていない」(項番1・2)は、北海道では121議会(87%)、兵庫県では23議会(68%)、沖縄県では19議会(83%)であった。このことから、兵庫県では3割の議会で自由討議が行われているのに対し、北海道や沖縄県では約1~2割の議会でしか自由討議が行われていない。議会基本条例には、議員間の自由討議の規定があるにも関わらず、特に、北海道では35議会(100%)で議会基本条例が施行されているにも関わらず、自由討議が行われていない(項番1・2)は27議会(77%)と、同条例の主旨が果たされていない。

3-4 ミクロ分析（効果が出ていない項目《2》）

問9 執行部の反問

議員の質問、質疑に対する首長等の反問が行われていますか。(H27.4~28.3の期間)

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	認めていない(条例規則等の規定があるが、反問は行われていない)	111	80%		29	21	62%		17	20	87%		5
2	検討中	16	12%		1	1	3%		0	1	4%		0
3	申し合わせ(要綱含む。)により、反問が行われた。	2	1%		0	1	3%		1	0	0%		0
4													
5	条例規則の規定に基づき、反問が行われた。	9	7%	江別市、栗山町 当麻町、愛別町 日高町、様似町 芽室町、足寄町 浦幌町	5	11	32%	西宮市、宝塚市 芦屋市、三木市 丹波市、河西市 洲本市、篠山市 宍粟市、養父市 多可町	11	2	9%	読谷村、南風原町	2
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1)アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2)条例とは議会基本条例施行議会数

反問が行われた議会(項番3~5)は、北海道では11議会(8%)、兵庫県では12議会(35%)、沖縄県では2議会(9%)と、兵庫県では1/3の議会で反問が行われている。一方、「反問を認めていない」「反問は行われていない」(項番1・2)は、北海道では127議会(92%)、兵庫県では22議会(65%)、沖縄県では21議会(91%)と、北海道と沖縄県では「反問が行われていない」議会が多い。

「具体的に反問権を行使した事例を見ると、客観的データを問う反問が行われ、緊張感を感じる。首長が反問を行使すると、議会との関係を壊すとの配慮から、行使しない首長が多いのではないか。論点・争点の明確化、なれ合いの排除するためにも反問ができる議会こそ健全な議会と言えるのではないか。」

3-5 ミクロ分析（制度化されていない項目《1》）

問11 議会が評価主体となる事務事業評価等の実施

議会が評価主体となり、事務事業評価等の行政の評価を行っていますか。さらに、政策評価を基に政策提言（政策形成サイクル）を行っていますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	議会が評価主体となる評価は行っていない	130	94%		31	31	91%		27	23	100%		7
2	検討中	5	4%		2	1	3%		1	0	0%		0
3	申し合わせ(要綱含む。)により、議会が決算審査時に政策評価(事務事業評価等)を行い、結果を公表している	1	1%	森町	0	2	6%	加古川市、丹波市	1	0	0%		0
4	条例規則の規定に基づき、議会が決算審査時に政策評価(事務事業評価等)を行い、結果を公表している	0	0%		0	0	0%		0	0	0%		0
5	条例規則の規定に基づき、議会が決算審査時に政策評価(事務事業評価等)を行い、評価結果を次年度の予算に反映させる政策提言を行っている	2	1%	福島町、芽室町	2	0	0%		0	0	0%		0
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1)アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2)条例とは議会基本条例施行議会数

議会が評価主体となる事務事業評価等の実施(項番3~5)は、北海道では3議会(2%)、兵庫県では2議会(6%)、沖縄県では0議会(0%)であった。

議会が事務事業評価を行うことの意義は、議会の議決責任を果たすという姿勢を示すことにある。議決後の責任は執行機関である首長等にあるという責任逃れではなく、事務事業評価によって、予定どおりいかない部分は再度議会として検証、修正提案することで、住民サービスの向上を目指すもので、議会の存在意義を高める重要な試みである。議会が行う事務事業評価の手法等普及が今後求められる。

3-6 ミクロ分析（制度化されていない項目《2》）

問17 議会モニター制度（議会活動に対する住民による評価）

議会の活動状況等について住民から要望、提言等を聴取し、議会運営等に反映させることで、住民に開かれた議会、身近な議会とするための制度を議会として設けていますか。

項番	内 容	北海道				兵庫県				沖縄県			
		数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例	数	比率	自治体議会名	条例
1	実施していない(条例規則等の規定はあるが、実施していない)	125	90%		30	32	94%		27	22	96%		7
2	検討中	7	5%		0	1	3%		1	1	4%		0
3	議長や委員長の裁量又は申し合わせ(要綱含む。)により、議会モニターを実施している(試行実施も含む)	1	1%	別海町	0	0	0%		0	0	0%		0
4													
5	条例規則の規定に基づき、議会モニターを実施している	5	4%	登別市、栗山町 芽室町、広尾町 浦幌町	5	1	3%	養父市	1	0	0%		0
回答数 計		138	100%		35	34	100%		29	23	100%		7

(注1)アンダーラインは議会基本条例施行市町村 (注2)条例とは議会基本条例施行議会数

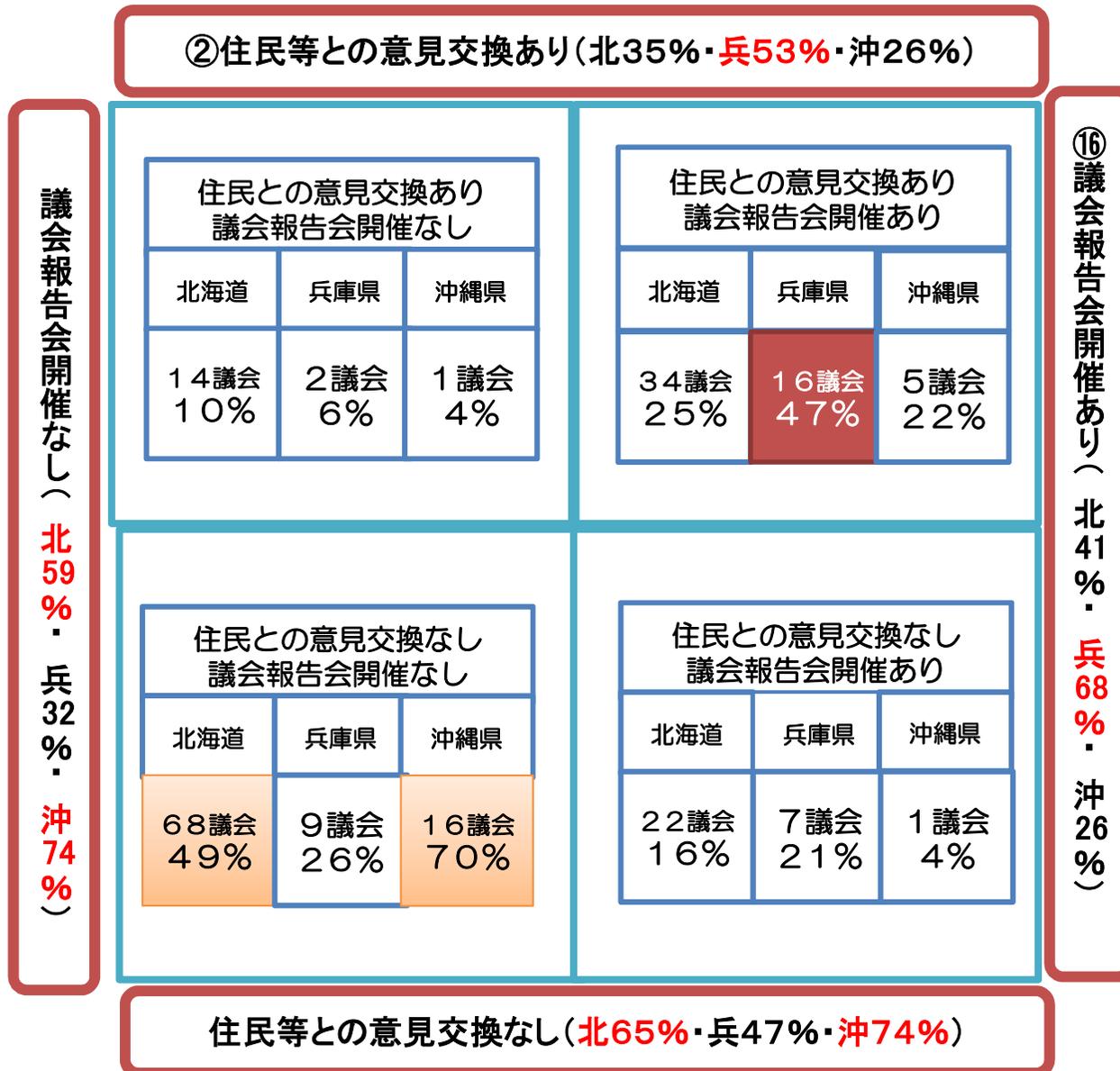
議会モニター制度を行っている議会（項番3・5）は、北海道が6議会（5%）、兵庫県が1議会（3%）、沖縄県は0議会（0%）であった。北海道が先行的に実施されている。

議会モニター制度の意義は、議会活動が真に住民が求める情報発信や議会の議決過程へ住民参加が行われているか、住民の目線で評価されることにある。まさに、議会は住民のためであることを実感する制度である。制度の普及が待たれる。

* 芽室町議会モニター制度の概要

芽室町議会モニター制度(町民10名・任期1年)は、平成24年度から導入した。「町民により開かれた議会を目指す」という新たな活性化策として導入したものであり、本会議及び委員会の傍聴などを踏まえ、「議会運営等に関し町民の皆様からの意見・提言など幅広く聴取し、議会運営に反映すること」としている。

3-7 クロス分析(住民と対話する議会)



このことは、テーマを定めて意見交換する「住民との意見交換」と議会が重点審議した結果説明である「議会報告会開催」共に行っている議会が多いのは兵庫県で、逆に、「住民との意見交換」と「議会報告会開催」共に行っていない議会が多いのが北海道と沖縄県であった。その中には、議会基本条例を施行している議会も入っており、条例どおり運用されていないのではないか。

3-8 議会報告会の課題

北海道内自治体議会が上げる議会報告会の課題

議会報告会の課題

項目	開会方法	議会側の課題							住民側の課題							
		テーマの幅や （参加者を増やす 方法）	時間と場所 （参加者を増やす 方法）	ファシリテーター のスキル	議会の審議内容 の報告	意見交換の時間 （参加者の減少 傾向）	（同じ参加者の 参加）	若い参加者が 少ない	行政要望は わかりにくい	意見交換の時間 が短い	開会時間 が短い	行政要望 が不明	住民が行政 を知らない	説明がわかり にくい	特定の人の 発言が限られ る	参加者の減少
1				1					1							
2	1	1								1						
3					1											
4				1	1	1										
5					1	1	1				1					
6								1								
7					1											
8								1			1					
9					1							1				
10		1									1					
11					1	1	1			1			1			
12		1	1		1						1					
13	1									1						
14		1			1											
15															1	
16					1											
17					1						1					
18							1									
19		1			1	1					1					
20		1			1											1
計	2	5	1	1	3	1	11	4	1	3	1	4	2	3	1	1

議会報告会の課題に対する対策としては以下のことが考える。

①議会報告会は自治の再教育の場

議会報告会を単に、1年間議決した主な議案の審議状況の報告の場と位置付けるだけでなく、自治の再教育の場としても位置付けるべきである。

住民・議会・行政のそれぞれの役割と責務を再確認するところから始める必要がある。

そのことにより、行政懇談会と議会報告会の違いや行政要望が議会報告会では適切ではないことを住民が認識できる。

②議会報告会は住民が議会を通じて政策決定に関与する体験の場

議会報告会で一番危惧することは、議会報告会に参加して、意見を言っても議会は何もしてくれないと、あきらめられることである。

議会報告会は住民が議会を通じて政策決定に関与する体験の場であり、まさに、自治の体験の場でもある。にもかかわらず、自治の体験が出来なければ、がっかりして、次回参加しようとは思わなくなる。したがって、出された意見・提案はどのように議会内で討議され、行政の計画等にどう反映されたのか、議会広報で報告することや、次回の議会報告会で検討経緯の説明をすることで、さらなる、住民提案がされ、好循環が生まれる。まさに、議会報告会は議案の審議状況の報告だけでなく、住民参加と情報共有の場となれる。このことにより、参加者が少ないという問題、議会の審議内容の報告のみといった住民不満は解消することができる。

③重要なことは、議会が「住民と共に歩む議会」「住民に信頼される議会」という姿勢を貫き通すこと

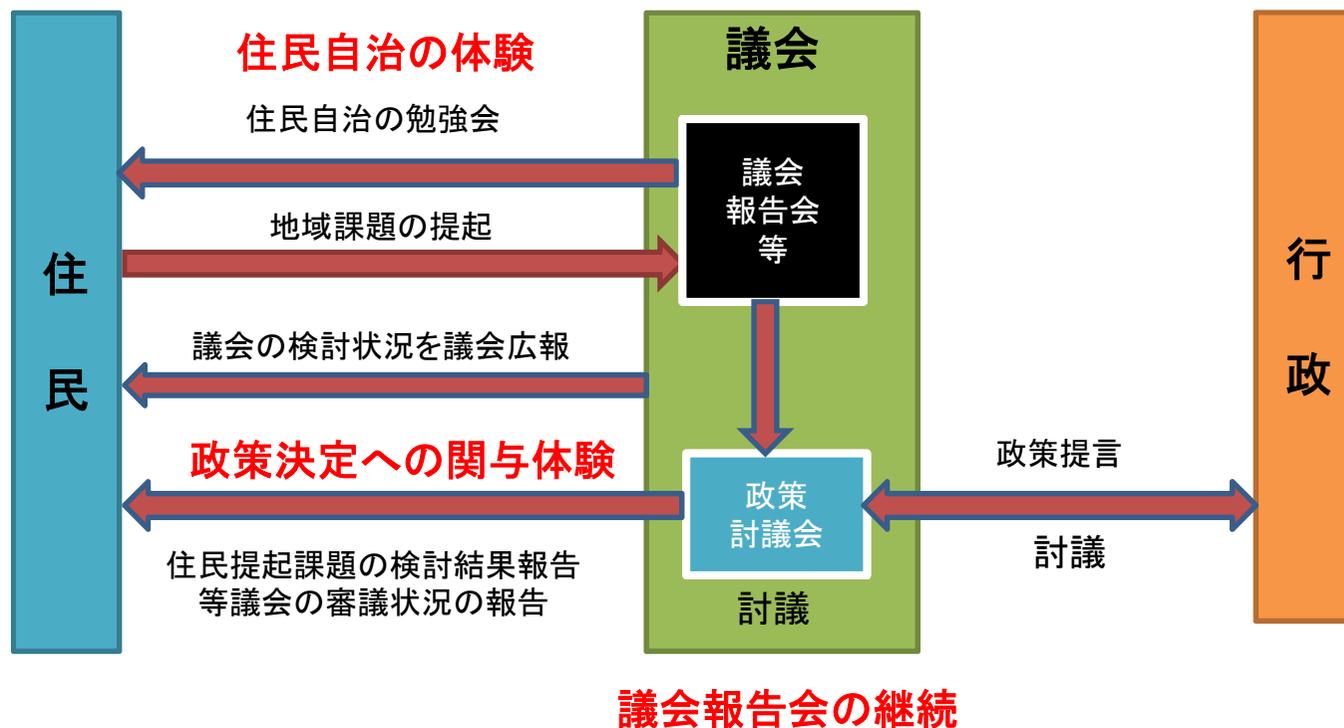
参加者が少数になっても、議会が議会報告会を続ける姿勢を住民に見せることではないか。そうすることで、議会報告会への参加者は確実に増えること間違いない。

新しい議会報告会の形態

①議会報告会は自治の再教育の場

②議会報告会は住民が議会を通じて政策決定への関与を体験する場

③重要なことは、議会が「住民と共に歩む議会」「住民に信頼される議会」という姿勢を貫き通すため、議会報告会の継続

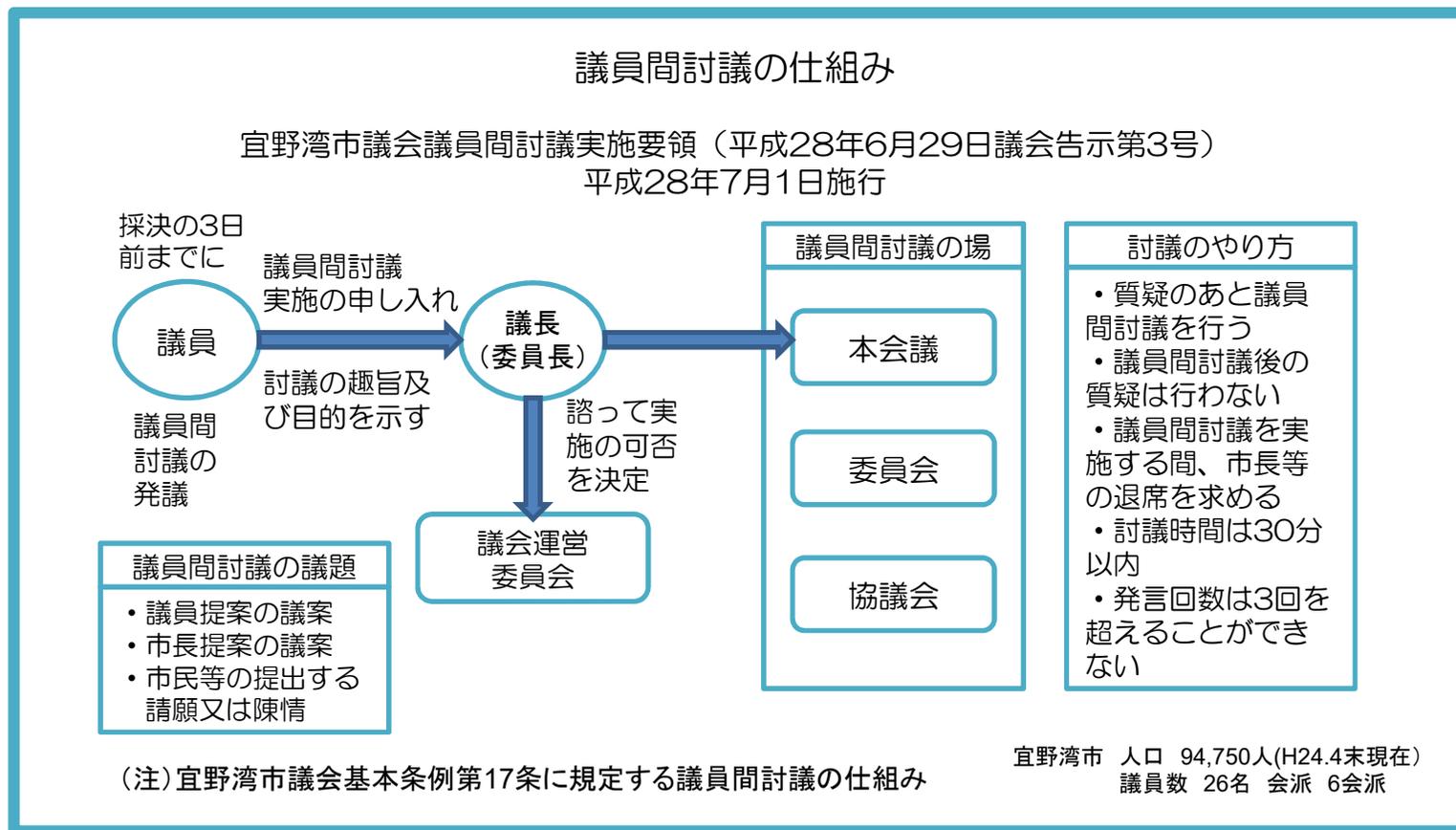


4 議会が討議する議会になるための仕組み

1. 議員間討議の仕組み
2. 政策討議会の仕組み
3. 議会事務局機能強化の仕組み

4 議会が討議する議会になるための仕組み

4-1 議員間討議の仕組み



宜野湾市議会基本条例第17条

(議員間の討議による合意形成)

第17条 議会は、言論の府であることを認識し、議員相互間の自由な討議を中心とした運営に努めるものとする。

2 議会は、本会議及び委員会において、議案等を審議し結論を出す場合にあっては、合意形成に向けて議員相互間において議論を尽くすよう努めるものとする。

平成28年9月8日(木)総務常任委員会会議録より

○本日の委員会に付した事件及びその審査順序

(1) 議案第54号 平成28年度宜野湾市一般会計補正予算(第2号)

(2) 陳情第44号 女性の人材育成と積極的登用等について

(3) 陳情第10号 期日前投票所を大規模集客施設へ設置することについて

陳情第39号 期日前投票所を大規模集客施設及び普天間高等学校、中部商業高校、宜野湾高校に設置することについて

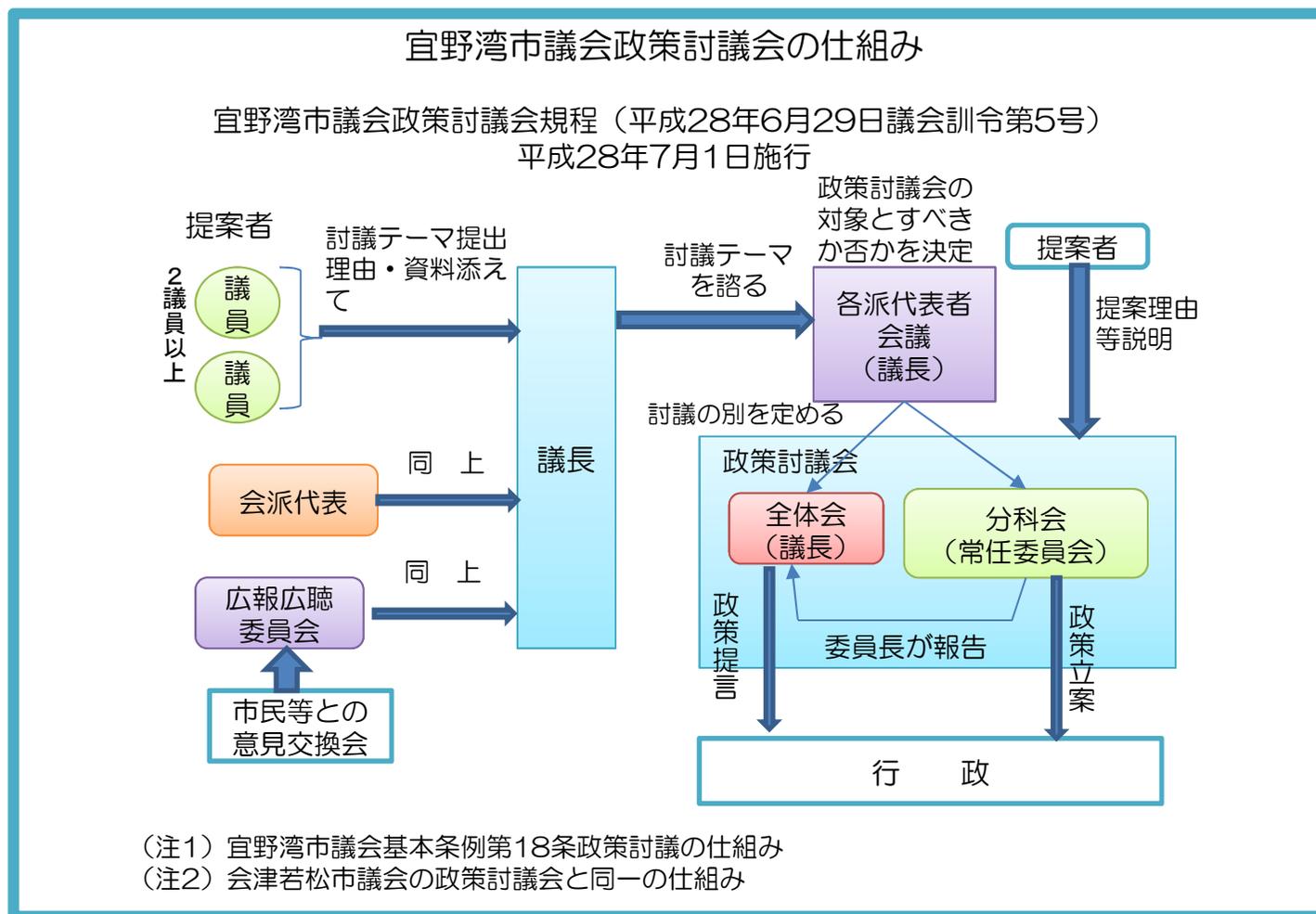
(議員間討議・2件一括議題)

(4) 陳情第25号 伊佐市営住宅跡地の有効利用について

陳情第38号 「伊佐市営住宅跡地の有効利用について(再回答)」に対する陳情

(議員間討議・2件一括議題)

4-2 政策討議会の仕組み



(政策討議)

第18条 議会は、市政に関する重要な政策及び課題に対して、認識の共有及び合意形成を図り、もって政策立案、政策提案及び政策提言を推進するため、政策討議の場を設けるものとする。

《用語解説》 ※19 政策討議会

市政に関する重要な政策や課題に対して、議員間での認識の共有や合意形成を図り、もって政策提案や政策提言を行っていくために、議員相互間で討議を行うための会議のことを言います。

平成29年2月28日第102号ぎのわん市議会だより より

1 (1)

ぎのわん市議会だより

第102号 平成29年2月28日



オスプレイの名護市東沿岸への墜落事故に対する抗議、要請

12月13日に発生したオスプレイの名護市東沿岸への墜落事故に対し、議長を初め基地関係特別委員会委員は、沖縄防衛局長へ事故原因の速やかな公表と住宅地上空での飛行訓練の即時中止等を強く要請した。

ぎのわん 第102号

市議会だより

宜野湾市議会

宜野湾市野路一丁目1番1号
電話 (098) 893-4411 (内 337)
印刷 合同会社正美堂印刷所

市議会から市長へ政策等の提言を行いました!!

去る8月22日から25日の4日間にわたり開催した「第1回 議会報告及び市民との意見交換会」において、市民の皆様からいただいたさまざまな御意見を、議会の中で協議し、政策提言書等としてまとめ、去る12月20日に市長へ提言を行いました。(詳細については2頁参照)



市長へ政策等の提言書を手交する議長及び議員

定例会の経過

11月	30日	議会運営委員会
	2日	会期の決定、案件上程、説明
	6日	上程案件に対する質疑、委員会付託 政策討論会(全体会)
12月	7~9日	各常任委員会議案審査
	13日	中間表決(委員長報告)
	13~16日	一般質問(質問者21名)
	19日	
	14~16日	基地関係特別委員会
	15日	経済建設常任委員会
	16,19日	議会運営委員会
	19日	全員協議会
20日	議会運営委員会 各常任委員会の審査報告及び表決	

**宜野湾市税条例等の一部を改正する条例
についてを賛成多数により可決!!(反対8名)**

12月

定例会

会期
12月2日~12月20日

第402回宜野湾市議会定例会は、12月2日から12月20日までの19日間の会期で開かれました。

今定例会は、宜野湾市職員定数条例の一部を改正する条例について、宜野湾市税条例等の一部を改正する条例について、宜野湾市介護保険高額介護サービス資金貸付基金条例を廃止する条例についてを含む48件にわたる議案等が審議され、21名の議員による一般質問も行われました。

議会からの政策提言に対して市長から回答をいただきました!!

去る8月22日から25日までの4日間にわたり「議会報告及び市民との意見交換会」を市内4会場で開催し、参加者から、市政等に関するさまざまな御意見をいただきました。

いただいた御意見について、議会で協議等を行い、政策提言書等としてまとめ、去る12月20日に市長へ提言を行い、また、平成29年1月25日には市長から政策等の提言に対する回答をいただきました。

議長からは、「議会が動き、市民の皆様の声を市政に反映させることで期待に答えてまいりたい」と意見が述べられ、それに対し、市長からは、「議会総意の提言については重く受け止めるとともに、今後も連携して、より一層市民の皆様が実感できるような政策づくりに努めてまいりたい」との回答をいただきました。



市長から回答文書を受け取る議長及び議員

議会からの政策等の提言及び市長からの回答について（要点抜粋）

1. 各団体への補助金助成のあり方について

議会） 各団体から補助金の増額要請がある現状を踏まえ、活動状況を加味した上で、補助金額の見直しを図るなど、適正な補助金交付に係る制度を構築していただきたい。

市長） 提言に基づき、各団体の活動状況等を精査した上で適正な補助金交付制度の構築を検討してまいりたい。

2. 中原進入路の早期整備について

議会） 当該道路は、軍用地のため市が整備を行わず、歩行者や自転車においては危険が伴う路線である。事故防止等の観点からもあらゆる方策を検討し、早期の整備を実現していただきたい。

市長） 道路整備を早期に実施するため関係機関と調整を進めるとともに、全面道路整備が行われるまでの間、市の土木維持管理業務において安全対策を検討してまいりたい。

3. 本市と諸外国・地域との交流基盤構築に向けた民間大使の設置について

議会） 県内や他市においては、すでに民間大使が設置されており、世界のウチナーンチュ大会で活躍するなど一定の成果を上げていることから、ぜひ本市も設置に向けて検討していただきたい。

市長） 沖縄県に設置してある「ウチナー民間大使制度」へ宜野湾市関係者の積極的な推薦を行い、本市の国際交流の拡充につなげたいと考えている。また、民間大使は他市の状況等も勘案し、研究・検討してまいりたい。

4. 「宜野湾市民の日」の周知強化について

議会） 市民の日の認知度はいまだ低い状況と考える。当該趣旨をより多くの市民へ理解していただけるよう「宜野湾市民の日」の周知に係る取り組みを強化していただきたい。

市長） 現行は市報やホームページによる情報発信や、市民の日の啓発イベントとして海浜公園内の公共施設無料開放などを行っている。次年度はコミュニティFMの活用や啓発イベントのさらなる拡充を含め、周知強化に取り組んでまいりたい。

5. 市産業まつりのヒージャーオーラサー用鉄柵の更新について

議会） 同鉄柵は老朽化が著しく、事故が懸念される大変危険な状況である。使用頻度や保管場所等も考慮の上、リース契約等を含め、次年度の対応方を検討いただきたい。

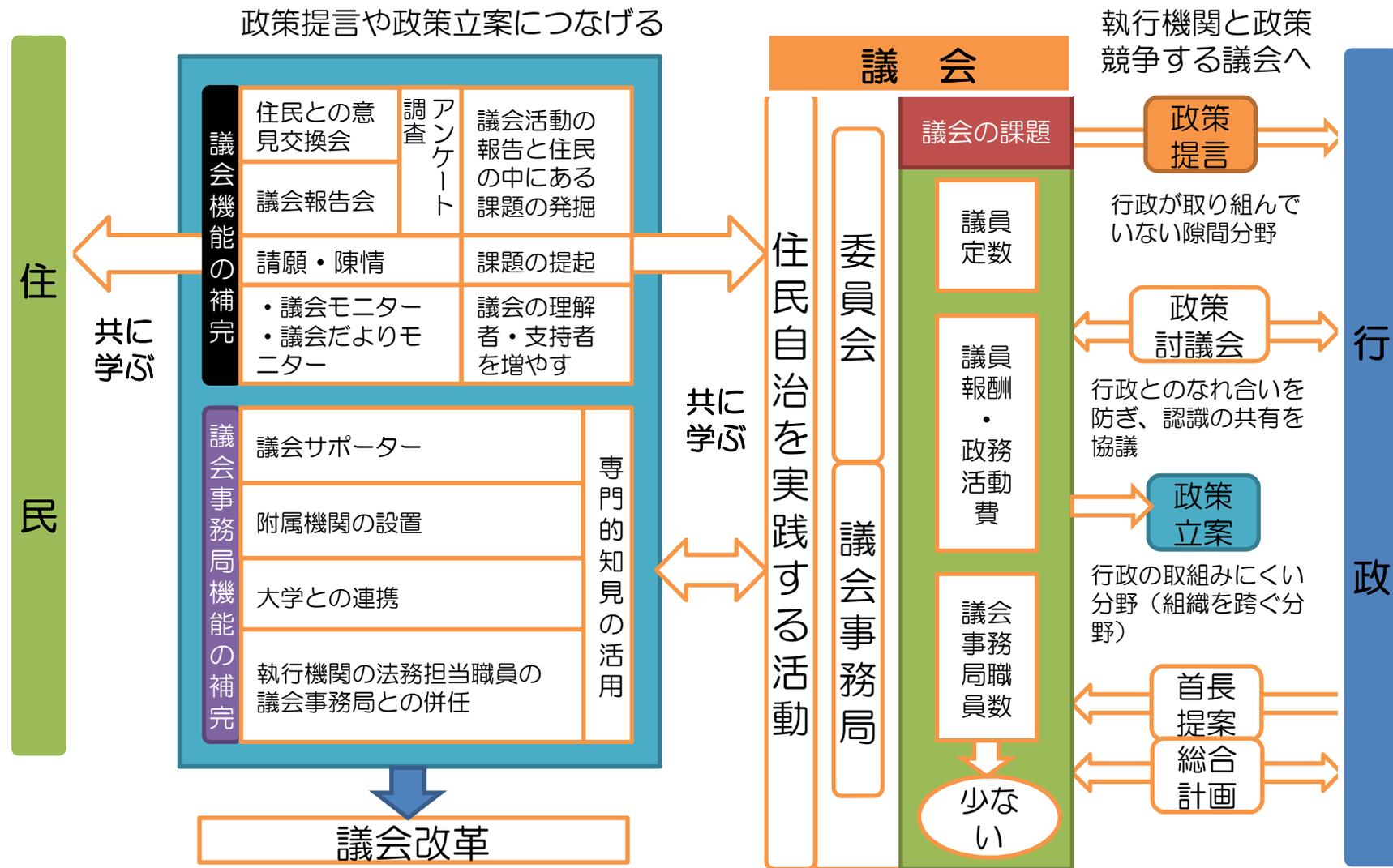
市長） 鉄柵の老朽化が著しいことから予算化を検討しており、今後は、保管上の問題から市所有ではなく、リース方式等を検討してまいりたい。

※ 回答の詳細等については市議会ホームページ（議会報告及び意見交換会）からご覧になれます。

今回の議会報告及び意見交換会の開催について

今回の開催は、平成29年4～5月頃を予定しており、詳細な日程等が決まり次第、市議会ホームページやチラシ・ポスター等で広報してまいります。多くの皆さまのご参加をお待ちしております。詳しくは議会事務局までお問い合わせください。

4-3 議会事務局機能強化の仕組み



(注) 参考文献:「地方創生に向けた町村議会の対応」全国町村議長会・道州制と町村議会に関する研究会 平成27年3月

3. 総合計画に関する調査から見える行政の課題

3-1 総合計画調査の概要

1. 調査対象

(1)北海道内179市町村

2. 調査期間

平成29年4月22日～6月1日

3. 調査実施主体

NPO法人 公共政策研究所

4. 調査時点

回答時点

5. 調査の目的

平成23年8月1日地方自治法が改正となり、基本構想の策定義務が廃止となった。このことを受け、市町村の判断で総合計画の策定を行うことができるようになった。したがって、**基本構想策定義務廃止以降に総合計画を策定した市町村の特徴を分析し、これから総合計画を策定する市町村に、適切な判断材料(情報)を提供**することを調査の目的とした。

6. 回答状況

市町村	全数	回答数	回答率
市	35	29	83%
町村	144	82	57%
計	179	111	62%

7. 以降と以前比率

区分	市	町村	計	比率
以降 (策定済)	14	33	47	42%
以前 (策定前)	14	49	63	57%
予定なし	1	0	1	1%
計	29	82	111	100%

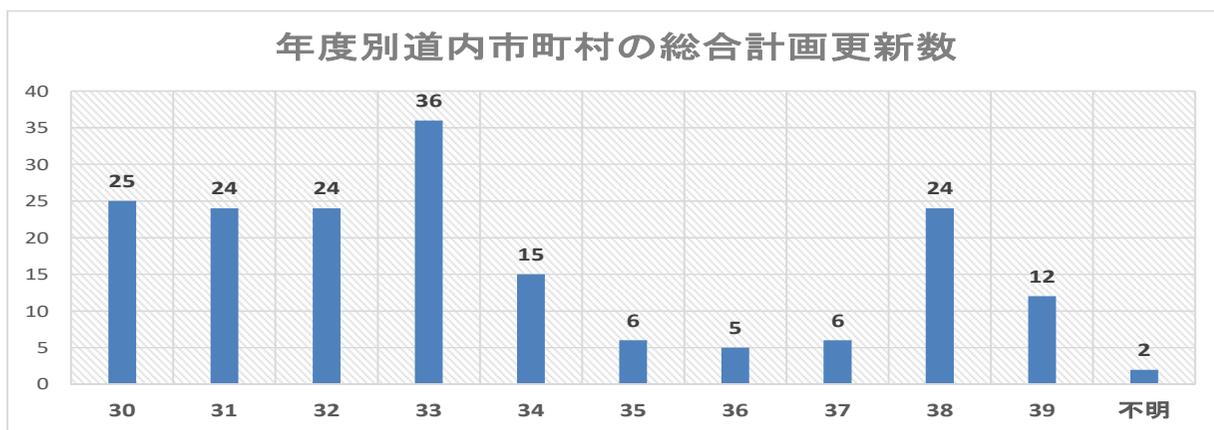
3-2 道内自治体における総合計画の策定状況

基本構想の策定義務が廃止（平成23年8月1日地方自治法改正）となった24年度以降の総合計画の形態と24年度以前の総合計画の形態を比較することで、その変化の特徴を分析する。

	開始年度	終了年度	見直し年度	開始年度	市		町村		計		計	回答数	回答確率	中空知5市5町
					数	比率	数	比率	数	比率				
以前 (策定前)	20	29	28	30	7	20%	18	13%	25	14%	109 (61%)	63	58%	赤平市 芦別市 砂川市
	21	30	29	31	6	17%	18	13%	24	27%				
	22	31	30	32	2	6%	22	15%	24	41%				
	23	32	31	33	5	14%	31	22%	36	61%				
以降 (策定済)	24	33	32	34	3	9%	12	8%	15	69%	68 (39%)	47	69%	滝川市、新十津川町 奈井江町、浦臼町 歌志内市、雨竜町 上砂川町
	25	34	33	35	1	3%	5	3%	6	73%				
	26	35	34	36	1	3%	4	3%	5	75%				
	27	36	35	37	1	3%	5	3%	6	79%				
	28	37	36	38	4	11%	20	14%	24	92%				
	29	38	37	39	4	11%	8	6%	12	99%				
	—	不明	—	不明	1	3%	1	1%	2	1%	2	1		
	—	計	—	—	35	100%	144	100%	179		179	111		

(注2) 総合計画終了年度は北海道ホームページより <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/gyousei/shityousondata.htm>

年度別道内市町村の総合計画更新数



・策定前の市町村は61%あり、策定済は39%と、まだ、6割の市町村では、自主的策定の総合計画に切り替わっていない。
 ・策定前と策定済の市町村の回答意欲を見ると、策定済市町村が69%、策定前市町村が58%と、策定済市町村の方が回答意欲が高かった。

3-3 総合計画の論点

1. 総合計画策定の根拠規定の整備（行政）
2. 総合計画の議決根拠規定の整備と議決範囲（議会）
3. 総合計画の計画体系のあり方〈3層・2層・1層〉
4. 総合計画と首長の選挙マニフェストとの整合性の確保（計画と政策の一致）
5. 総合計画策定時の住民参加の範囲（基本構想・基本計画まで住民の声を反映）
6. 総合計画策定時の職員参加の手法
7. 総合計画策定時の議会としての参加（議会からの提言）
8. 総合計画への成果指標や活動指標の設定（住民評価や議会評価が可能とする）
9. 総合計画（実施計画・分野別計画）と予算書との連携
10. 内部評価（行政評価）と外部評価（住民評価）による計画の最適化を図る（総合計画を育てる）
11. 議会による議会評価と次年度予算・決算認定への反映

3-3 総合計画の論点1

1. 総合計画策定の根拠規定の整備(行政)

行政の総合計画策定の根拠規定の有無(母数:110市町村)

	自治基本条例	計画策定条例	要綱	その他	根拠規定なし	計	根拠なし比率
以降	20	8	4	4	12	48	25%
以前	18	3	1	0	42	64	66%
計	38	11	5	4	54	112	

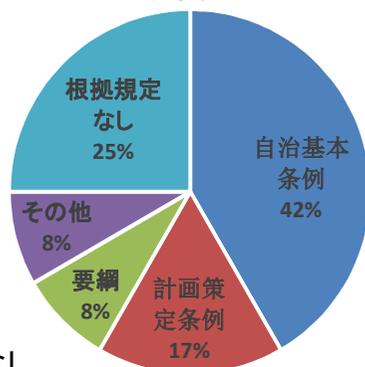
(注3)その他は、議会が基本構想等を議決事件としていることを根拠としている。

(注1)重複が以前に1町、以降に1町ある。

(注2)以前の市町村の根拠規定の有無は公共政策研究所が例規集より判断

H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村

以降

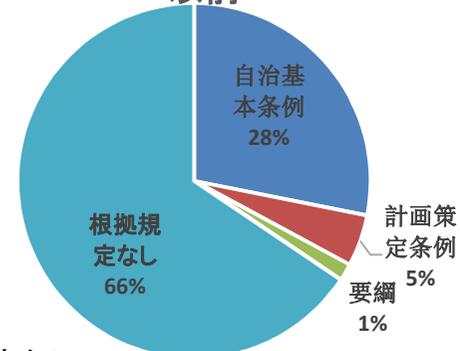


根拠規定なし

区分	市	町村	計
以降	3	9	12

H23.8.1以前に総合計画を策定した市町村

以前



根拠規定なし

区分	市	町村	計
以前	6	36	42

総合計画を策定する根拠規定を整備しないで、総合計画を策定している市町村が25%ある。行政は総合計画は根拠がなくても策定するものとなっているようだ。逆に、75%の市町村では、自らの意思で総合計画策定の根拠規定を整備している。

総合計画策定時に、策定の根拠となる条例等の整備が必要な市町村が66%あり、今後、策定根拠となる条例等の準備が必要である。

課題1: H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村では、総合計画策定の根拠規定を整備していない市町村が25%あった。今後、総合計画を策定する、策定根拠を整備していない市町村は、根拠に基づく行政運営を行うために、策定根拠を整備する必要がある。

3-3 総合計画の論点2 2. 総合計画の議決根拠と議決範囲の明確化（議会）

①議会の議決根拠

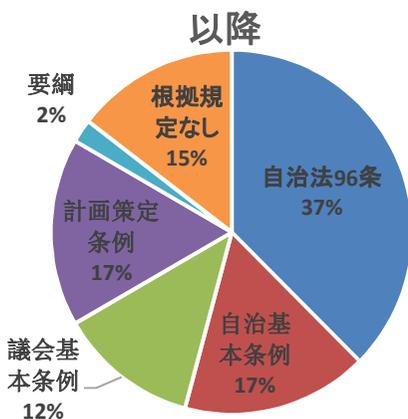
議会の議決根拠

	自治法96条	自治基本条例	議会基本条例	計画策定条例	要綱	根拠規定なし	計	母数
以降	18	8	6	8	1	7	48	47
以前	15	3	3	2	0	43	66	63
計	33	11	9	10	1	50	114	110

(注1)以降の1町で、議会基本条例、計画策定条例で重複

(注2)以前の1町で、自治法96条、自治基本条例、議会基本条例、計画策定条例で重複

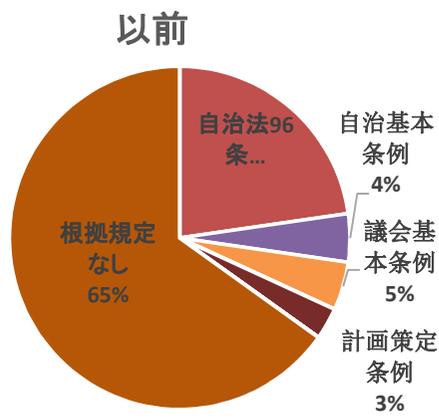
H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村



根拠規定なし

区分	市	町村	計
以降	3	4	7

H23.8.1以前に総合計画を策定した市町村



根拠規定なし

区分	市	町村	計
以前	9	34	43

浦臼町議会の議決すべき事件に関する条例
第1条 この条例は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第2項の規定により、浦臼町議会(以下「議会」という。)の議決すべき事件について定めるものとする。

(議決すべき事件)
第2条 議会の議決すべき事件は、次のとおりとする。
(1) 基本構想(本町における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための構想をいう。以下同じ。)及び基本計画(基本構想に基づき、長期的な展望に立った町政全般に係る政策及び施策の基本的な方向性を総合的かつ体系的に定める計画をいう。以下同じ。)の策定、変更(基本計画にあつては、軽微な変更を除く。)又は廃止に関する事。

課題2: H23.8.1以降に総合計画を策定している市町村議会には、議決する根拠規定を整備していない市町村議会が15%あった。今後、総合計画を策定する、議決根拠を整備していない市町村(根拠規定なし43市町村65%)は議決根拠を整備する必要がある。

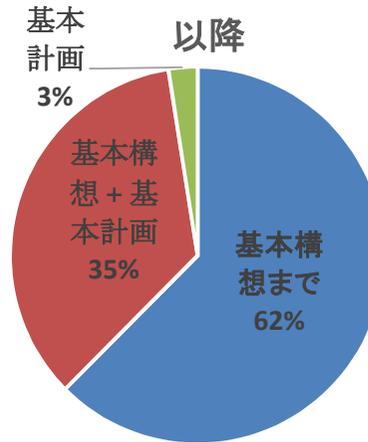
②議会の議決範囲

議決範囲

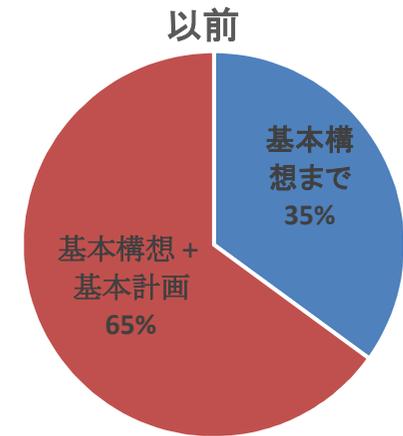
区分	基本構想まで	基本構想+基本計画	基本計画	計
以降	25	14	1	40
以前	7	13	0	20
計	32	27	1	60

・以前の議会による議決範囲は基本構想+基本計画が65%と議会の目が広範囲にわたっていた。それに対し、**以降では、基本構想までが62%と議会の目の及ぶ範囲が狭まっている。**

H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村



H23.8.1以前に総合計画を策定した市町村



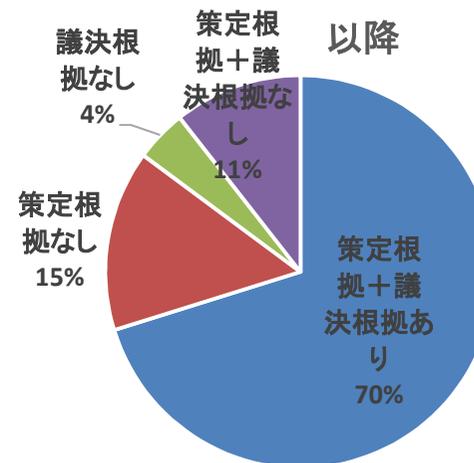
③総合計画の行政の策定根拠と議会の議決根拠の整備状況

総合計画の行政の策定根拠と議会の議決根拠

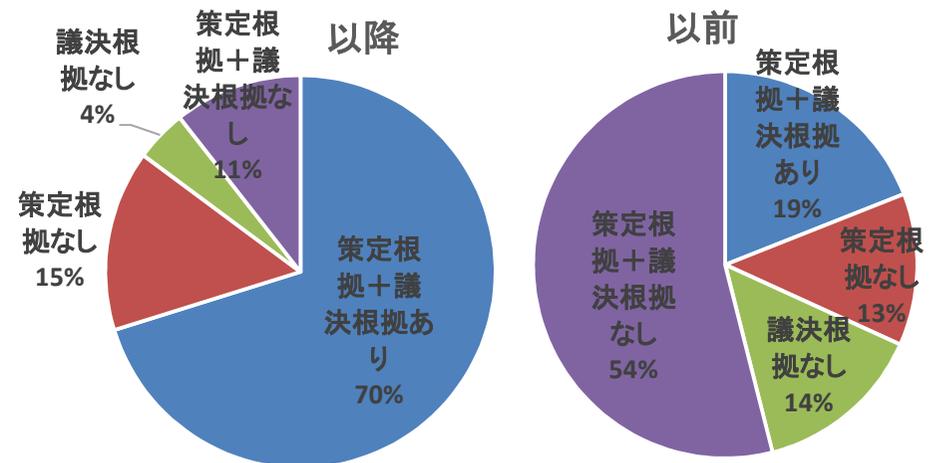
	策定根拠+議決根拠あり	策定根拠なし	議決根拠なし	策定根拠+議決根拠なし	計
以降	33	7	2	5	47
以前	12	8	9	34	63
計	45	15	11	39	110

・**以降では、策定根拠+議決根拠が70%で、30%の市町村では根拠が不完全な状況であった。**
 ・**以前では、策定根拠+議決根拠が19%で、81%の市町村では根拠が不完全な状況であった。**今後の制度整備が待たれる。

H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村



H23.8.1以前に総合計画を策定した市町村



課題3: H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村では、策定そして議決の根拠規定を整備していない市町村が11%(2市3町)あった。今後、総合計画を策定する、策定・議決根拠を整備していない34市町村(54%)は策定・議決根拠を整備する必要がある。

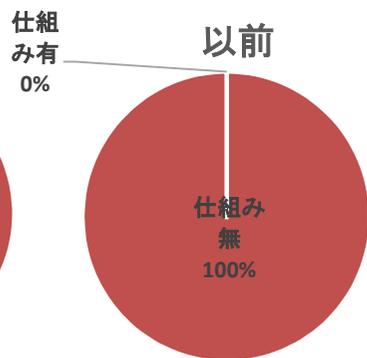
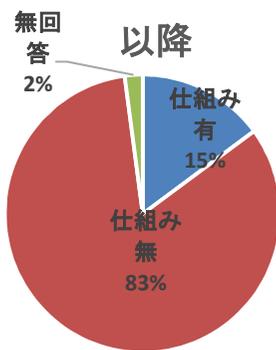
3-3 総合計画の論点3

4. 首長の選挙manifesto(政策)と総合計画(計画)との整合性の確保(政策と計画の一致)

首長選挙時のmanifestoを総合計画案に反映する仕組みの有無

首長選挙時のmanifestoを総合計画案に反映する仕組み

区分	仕組み有	仕組み無	無回答	計
以降	7	39	1	47
以前	0	63	0	63
計	7	102	1	110

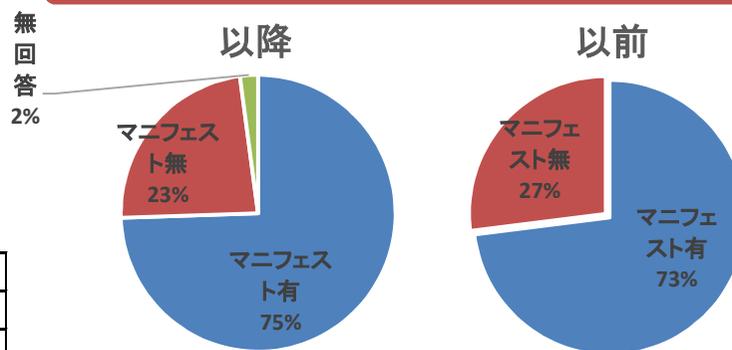


反映する仕組みありの総合計画のタイプ

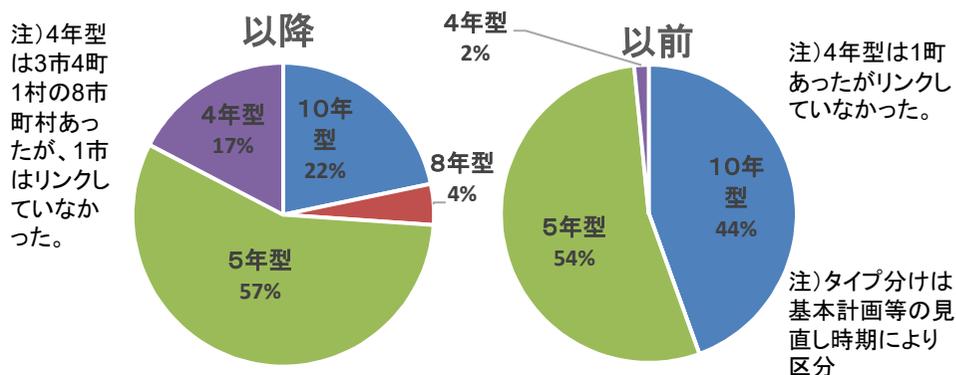
区分	4年型
以降	7
以前	0
計	7

以降で、首長選挙時のmanifestoを総合計画案に反映する仕組みがあると回答した市町村は、7市町村(旭川市、名寄市、福島町、由仁町、美幌町、安平町、中札内村の2市4町1村)であった。総合計画のタイプはすべて首長選挙に合わせて総合計画を策定することが可能な4年型であった。首長選挙と時期合わないのは、総合計画の策定期間が10年型または5年型であった。

manifestoの有無



総合計画のタイプ



注)4年型は3市4町1村の8市町村あったが、1市はリンクしていなかった。

注)4年型は1町あったがリンクしていなかった。

注)タイプ分けは基本計画等の見直し時期により区分

課題4: H23.8.1以前に総合計画を策定した市町村では、首長のmanifestoを総合計画に反映する仕組みがなかったが、H23.8.1以降に総合計画を策定した市町村では、**首長のmanifestoを総合計画に反映する仕組みがあると回答した市町村は7市町村(15%)であった**。これは政策と計画の不一致の改善を図った結果であり、今後、総合計画を策定する、市町村においては**政策と計画の一致、そのためには首長選挙と連動した4年型の総合計画策定を取り入れる必要がある**。

3-3 総合計画の論点4

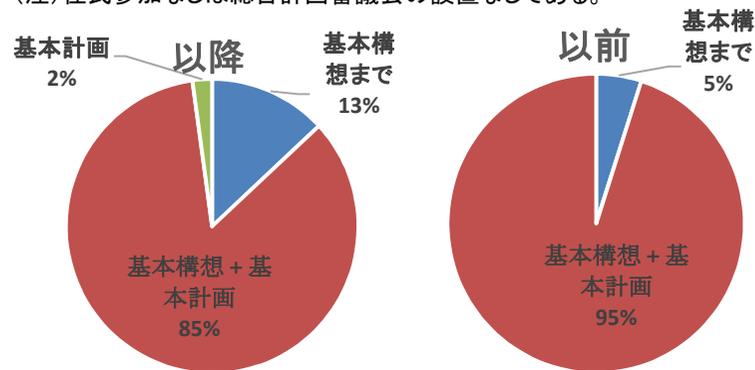
5. 総合計画策定時の住民参加の範囲(住民参加の範囲と議会の議決範囲の整合性確保)

総合計画審議会における諮問範囲(住民参加の範囲)

総合計画審議会における諮問範囲(住民参加の範囲)

区分	基本構想まで	基本構想+基本計画	基本計画	計	住民参加なし
以降	6	39	1	46	1市
以前	3	58	0	61	1市、1町
計	9	97	1	107	2市、1町

(注)住民参加なしは総合計画審議会の設置なしである。



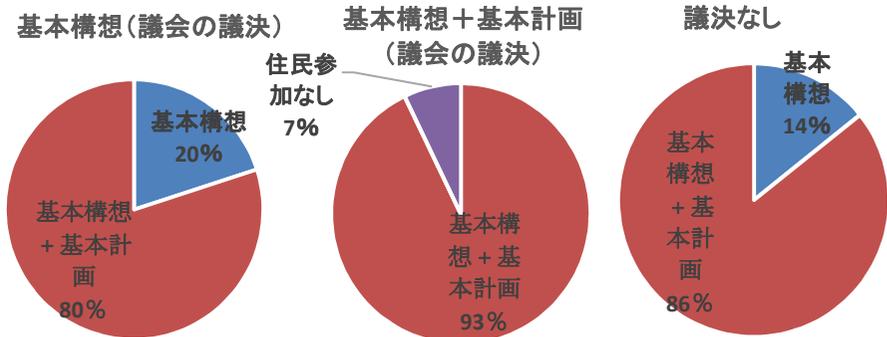
首長から総合計画審議会に諮問を受ける範囲は、**以降では基本構想までが以前より増加傾向にある**。このことは、**基本構想=政策(まちづくりの基本方針)に限定し、住民意見を反映させる仕組み**である。従来の基本計画=施策(政策を実現するための具体的な方策や対策)まで住民意見を反映させる市町村が減少したのは、**首長の裁量範囲拡大を意図した結果ではないか**。

住民参加の範囲と議会の議決範囲はどうあるべきか。

住民参加の範囲と議決範囲(以降)

	住民参加	基本構想	基本構想+基本計画	基本計画	住民参加なし	計
議会	基本構想	5	20	0	0	25
	基本構想+基本計画	0	13	0	1	14
	基本計画	0	0	1	0	1
	議決なし	1	6	0	0	7
	計	6	39	1	1	47

(注)住民参加なしは総合計画審議会の設置なしである。



上記の表は、議会の議決範囲で多いのは基本構想まで、住民参加の範囲が多いのは基本構想+基本計画であった。このことは総合計画への関与の不整合を起こしていることを示している。

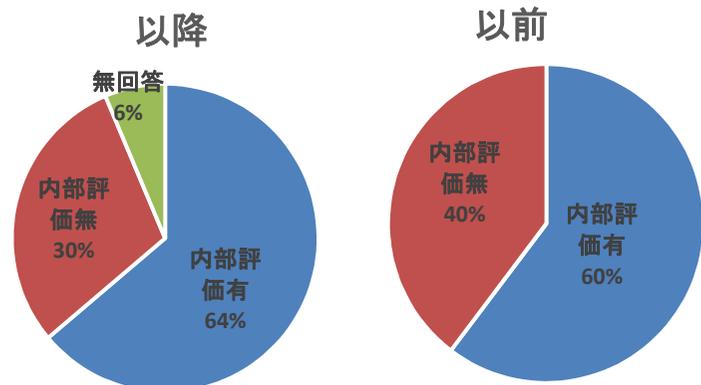
論点5:総合計画への住民参加の範囲と議会の議決範囲が異なるということは、総合計画の計画体系に自治の当事者の意見反映のバランスがとれていないことを表しており、好ましい状況ではない。**総合計画を制度設計するときには、住民参加の範囲と議会の議決範囲を合わせることが重要である**。そのためには、総合計画策定根拠となる条例等に規定すべきである。

3-3 総合計画の論点5

10. 内部評価と外部評価による計画の適正化(総合計画を育てる)

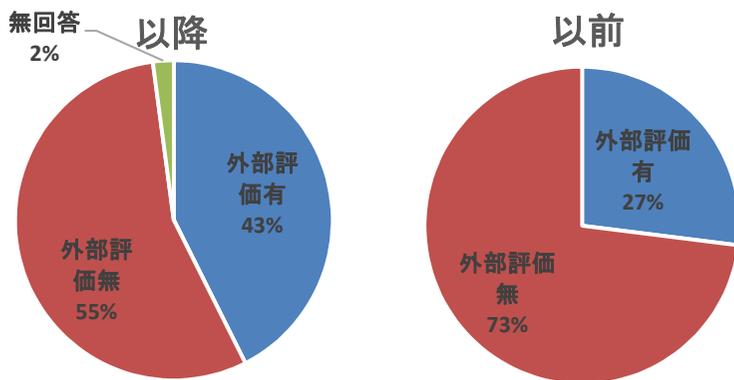
内部評価の有無

区分	内部評価有	内部評価無	無回答	計
以降	30	14	3	47
以前	38	25	0	63
計	68	39	3	110



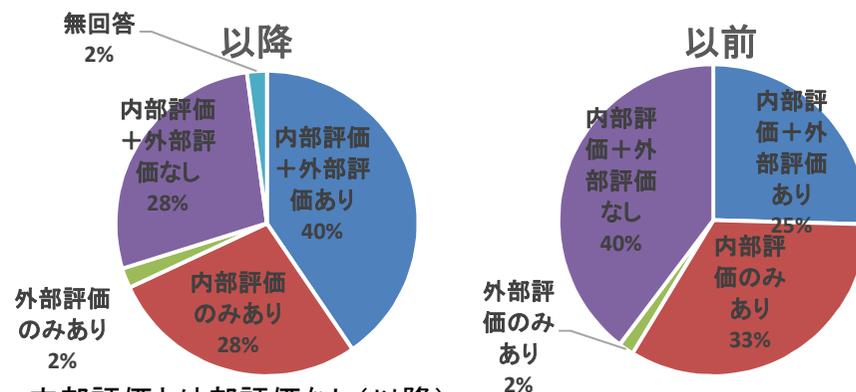
外部評価の有無

区分	外部評価有	外部評価無	無回答	計
以降	20	26	1	47
以前	17	46	0	63
計	37	72	1	110



総合計画の内部評価と外部評価の実施

	内部評価+外部評価あり	内部評価のみあり	外部評価のみあり	内部評価+外部評価なし	無回答	計
以降	19	13	1	13	1	47
以前	16	21	1	25	0	63
計	35	34	2	38	1	110



内部評価と外部評価なし(以降)

区分	市	町村	計
以降	2	11	13

- ・内部評価有の市町村は、以前(策定前)が60%に対し、以降(策定済)は64%と、増加している。(内部評価に努めている)
- ・外部評価有の市町村は、以前(策定前)が27%に対し、以降(策定済)は43%と、増加している。(外部評価に努めている)
- ・内部・外部評価有の市町村は、以前(策定前)が25%に対し、以降(策定済)は40%と、増加している。

内部・外部評価共にありの19市町村のうち12市町村(63%)には計画・実行・評価・改善をルール化した自治基本条例があり、逆に、内部・外部評価共になしの13市町村には自治基本条例は0市町村であった。特に、外部評価は自治を育てる。

3-3 総合計画の論点6

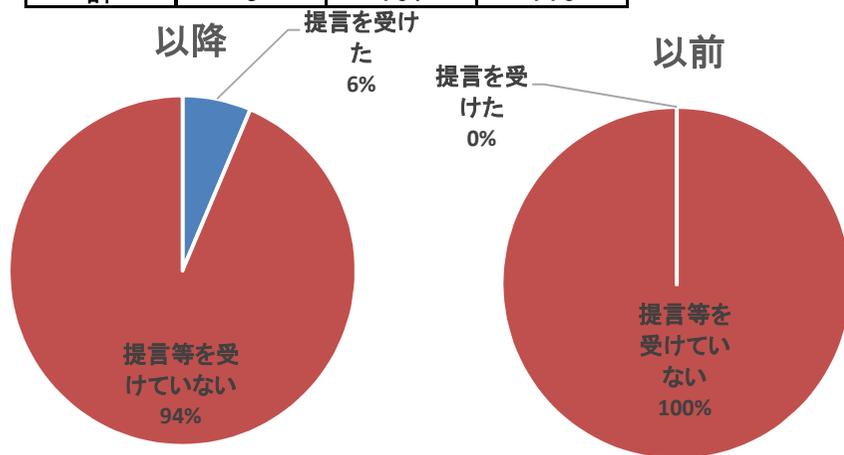
7. 総合計画策定時の議会としての参加(議会からの提言)

11. 議会による議会評価

①議会からの総合計画案への提言の有無

議会からの総合計画案への提言

区分	提言を受けた	提言等を受けていない	計
以降	3	44	47
以前	0	63	63
計	3	107	110



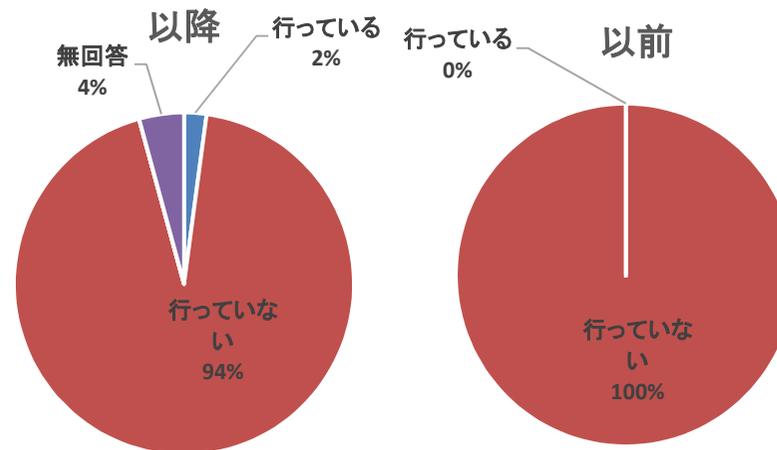
(注) 議会から首長に総合計画案への提言書の提出があった市町村は、根室市、登別市、福島町の2市1町であった。

議会から首長に総合計画案への提言書の提出があった市町村は、以前は0市町村であったが、以降は3市町村と、増加傾向である。議会も総合計画策定に積極的に見えるかたちで参加すべきである。

②議会が事業評価を行っていますか

議会が事業評価を行っているか

区分	行っている	行っていない	検討中	無回答	計
以降	1	44	0	2	47
以前	0	63	0	0	63
計	1	107	0	2	110



(注) 議会が事業評価を行っているという回答があったのは、福島町のみ1町であった。

議会が自ら事業評価をおこなっているという市町村は、以前は0市町村であったが、以降は1町であった。議会が事業評価を行うということは、議決した責任を果たすという意味があるので、これからも多くの議会が行うべきことである。

参考1

平成27年度福島町議会による行政評価(事務事業)

議会による行政評価(事務事業)【平成27年度(平成26年度決算)】

行政側評価

整理NO

2

事務事業名	評価内容						説明
	必要性 + 有効性	達成度 + 効果性	項目別点数 による評価	一次 評価	二次 評価	最終 評価 (外部評価)	
生活館等管理費	6	3	A	A	A	A	

【H24議会の評価: 今後の管理方針を含め統廃合等を町内会と十分に協議のうえ、方向を示すことが必要です。】

◆ 議員評価

議員名	評価	コメント
杉村 志朗	○	
滝川 明子	○	町内会との協議不十分では。
川村 明雄	○	
花田 勇	○	各町内会館の統廃合は各町内との十分な話し合いが必要。
木村 隆	△	統廃合や維持・修繕の方向性があいまい。
平沼 昌平	◎	管理運営方法と施設の有効利用等の検討を行う必要性がある。
佐藤 孝男	◎	
熊野 茂夫	○	
平野 隆雄	△	町内会の住民がわからない。
溝部 幸基	△	- 公共施設維持保全計画の基本方針に基づき、今後の対応を充分検討すべき。(統廃合・維持補修等) - 検討、協議資料として、会館の利用状況を詳細(会議・葬儀等利用目的、公私等)にまとめ示すべき。
平均	○	

最終評価 	◎ 十分評価できる
	○ 概ね評価できる
	△ やや不足
	▲ 不足
説明	

(注)平成27年10月29日開催 総務教育常任委員会資料 調査事件 4 行政評価(事務事業評価)について 福島町議会事務局

参考2

平成27年度福島町議会による行政評価(事務事業)結果表

●評価方法

議会による行政評価(事務事業評価)要綱に基づき、全議員が各事務事業の内容を総合的に判断した4段階評価を行い、「議会の最終評価」と総合的な説明を加えて「議会評価」としています。

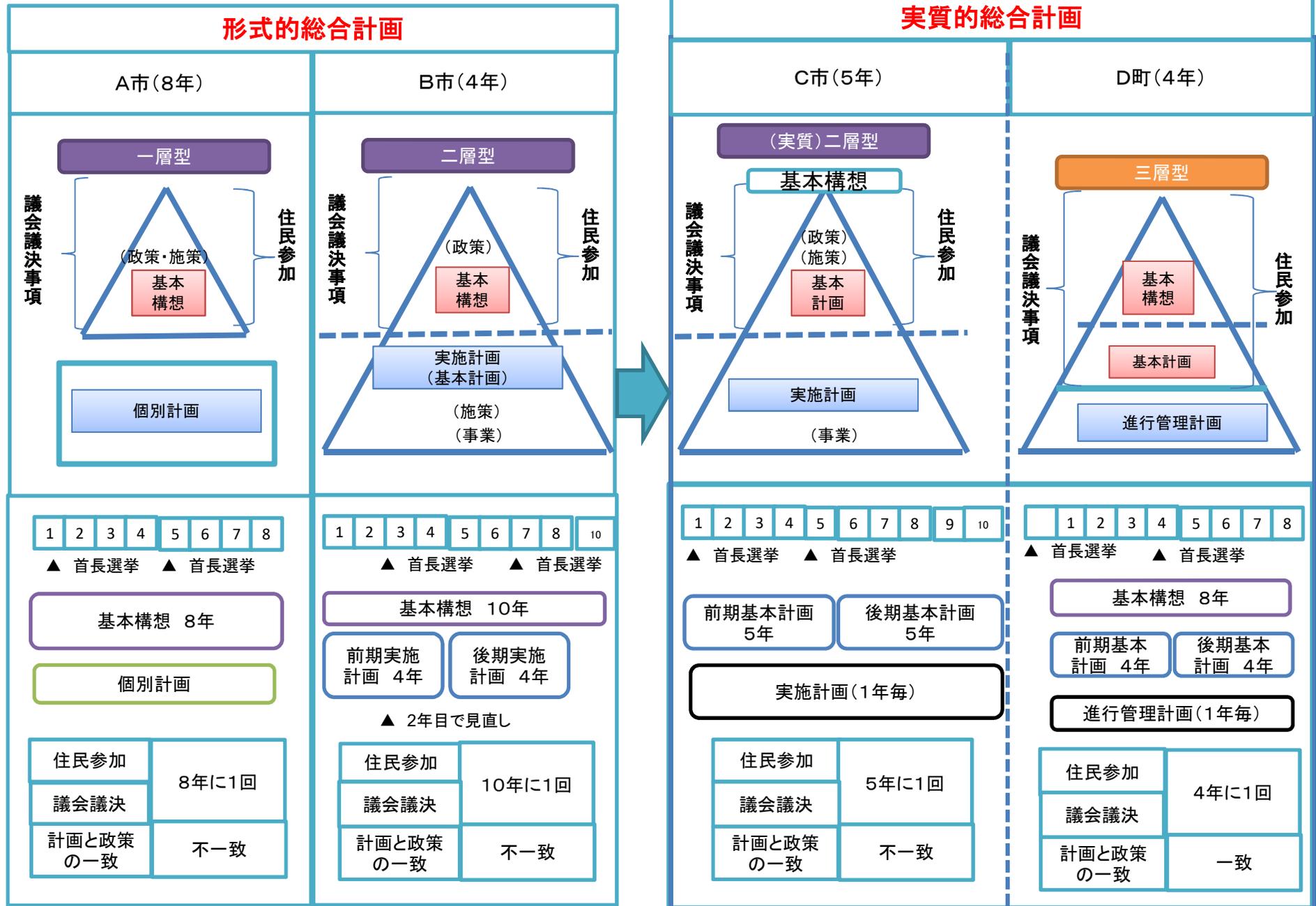
なお、平成26年度までの評価方法は、全議員が行政と同様の評価シートにより点数化し、全議員の評価点数を平均化し、評価表に基づき行政と同様にA・B・C・Dの4段階により決定していましたが、昨年度の両常任委員会において評価方法の見直しを検討し、平成27年度からは評価点数ではなく、行政で評価した内容と議員が認識している評価対象事業の内容を総合的に判断し、「◎」十分評価できる、「○」概ね評価できる、「△」やや不足、「▲」不足の4段階評価としたものです。

◆平成27年度 議会による行政評価(事務事業)結果表

事務事業名	町の評価内容						議会の評価	
	必要性 + 有効性	達成度 + 効果性	項目別 点数 評価	一次 評価	二次 評価	最終 評価	評価	説 明
No.1 町民運動対策費	6	2	A	A	A	A	○	青少年問題について全町的に認識できるような講演会等の事業も必要でないか。
No.2 生活館等管理費	6	3	A	A	A	A	○	公共施設維持保全計画の基本方針に基づき、町内会と充分協議した中で、しっかり方向性を決め、町民に示すことが必要です。
No.3 災害対策費	6	2	A	A	A	A	◎	戸別受信機の使用状況とメンテナンスの継続が必要です。
No.22 私立学校振興費	5	3	A	A	A	A	◎	幼児教育の充実が図られている。
No.23 成人教育費	7	2	A	A	A	A	○	異世代間の交流が図られているが、引き続き町民ニーズの把握をし、リーダーの養成をきちんとすることが必要です。
No.24 青年教育費	5	3	A	A	A	A	○	青年が交流できるような事業を把握し、各団体青年部との話し合いの場を設けるなど、新たな事業展開が必要ではないか。
No.25 少年教育費	5	3	A	A	A	A	○	子どもは地域の宝であり、現在の事業に住民が参画する体制づくりを検討する必要がある。
No.26 町民プール運営費	6	2	A	A	A	A	○	管理・運営は良くなった。学校教育での活用を検討すべきである。無料化については、方向性をきちんと示すべきである。

(注)平成28年度版福島町議会白書 P39~P40

3-4 総合計画の形態



3-5 総合計画が直面している現状

○総合計画の位置づけ

地方自治法改正により基本構想の策定義務(第2条第4項)が平成23年8月1日以降廃止となった。総合計画の法的根拠を市町村が自ら定める必要が発生した。

①地方自治法第2条第4項「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」

②岩見沢市まちづくり基本条例（平成27年4月1日施行）

(総合計画) 第14条 市長は、将来を見据えた市政運営を行うため、最上位の計画として総合計画を策定しなければなりません。

2 市長等は、総合計画に基づいて政策を実施しなければなりません。

○総合計画不要論の主な意見（総合計画不要論は総合的・計画的な行政運営の放棄ではないか）

①総合計画が有効に機能しないので、無意味な総合計画が必要か。

②人口減少時代が到来し、先行きが不透明な社会経済情勢や、現下の厳しい財政状況においては、長期にわたって年次を定め、様々な事業を想定しておくことは困難になっている。

③総合計画の具体的かつ明確な必要性が整理されていない。(まち・ひと・しごと創生)総合戦略に重点を置いて進めていく方針であるので、総合計画を策定しない予定である。

④行政職員自体が総合計画を重要視していない。

3-6 総合計画から見える行政の課題 総合計画が持つ意味の再考が必要

①総合計画は誰のものか

⇒総合計画は住民・議会議員・首長・行政職員、そのまちに住む人みんなのものである。

したがって、計画段階にも、評価・改善段階にも、住民・議会・首長(職員)の意見を反映させた総合計画であるべきである。しかし、最近の傾向では、計画段階での未来ビジョンのみを住民参加、議会の議決を経るが、そのあとの評価・改善段階での住民や議会の関与がないという、いわゆる首長のための計画になっている。

計画・評価・改善段階で、コスト削減のため住民参加や議会の協力を省くとしたら、住民や議会の協力が得れないことが、かえって、コスト増にならないか。

②10年に1度の見直しでは時代の変化に対応できない

⇒長期的ビジョンと基本計画を4年に1度の見直しに転換が必要ではないか。

未来ビジョン(みんなでつくるまちの姿を描く)、人口ビジョン(現状の人口動向の分析を踏まえて、30年先を見据えた8年後の地域像を描く)、財政ビジョン(将来財政支出入の見通し)、産業ビジョン(就業・従業人口、産業別経済指標等の見通し)、土地利用ビジョン(計画的な土地利用、都市環境づくり等の見通し)のような長期的ビジョンと基本計画を4年ごとに策定し、時代変化に対応する計画とすべきである。

③政策と計画の融合が必要では

⇒総合計画が機能しない原因の一つが計画(総合計画)と政策(首長マニフェスト)の不一致にある。

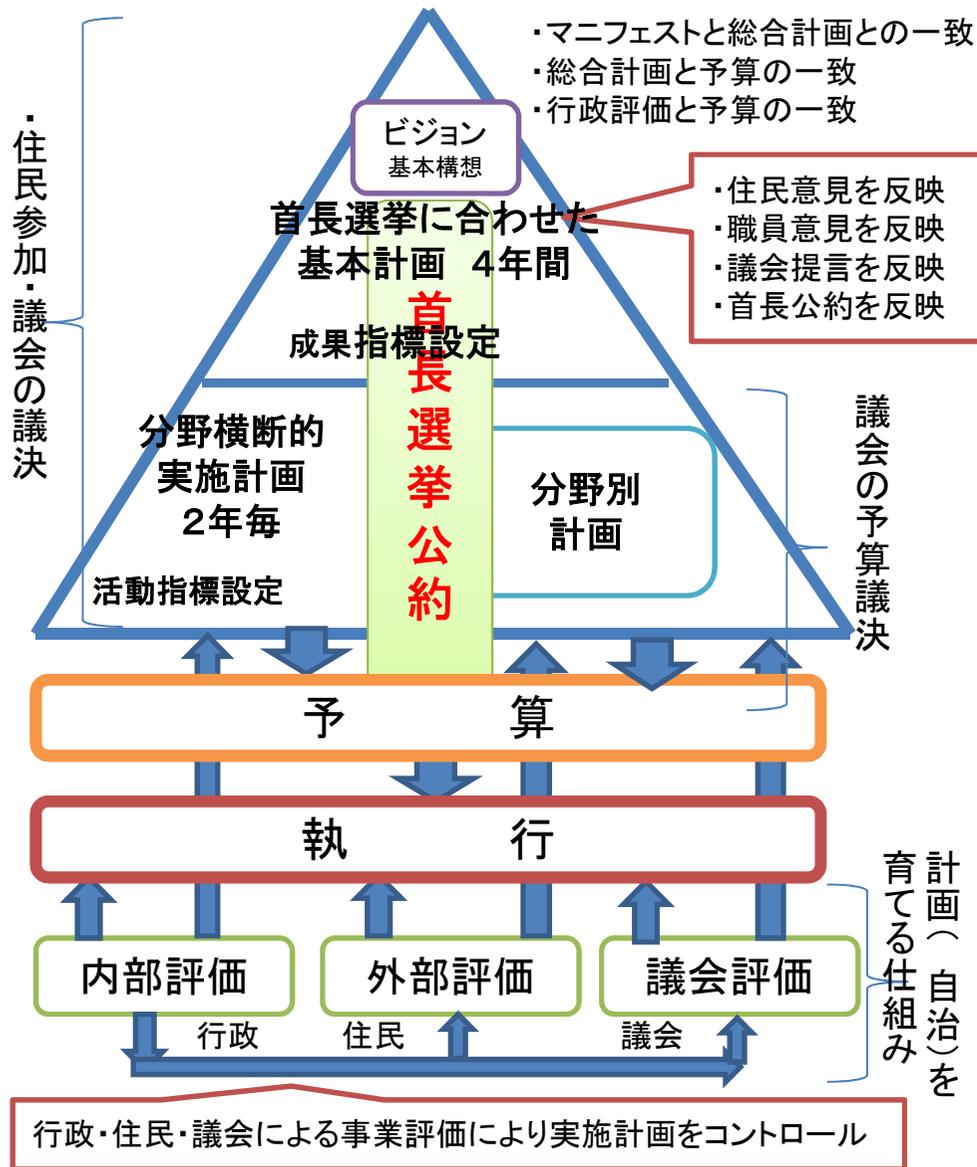
首長選挙の時期と総合計画策定期間を合わすことで、4年に1度(首長選挙の度)、長期的ビジョンと基本計画を住民参加や議会の議決を経て策定することで、まちの住民すべての自治体計画となれる。

④総合計画(地域課題を解決する政策集)を育てる仕組みが必要

⇒計画・予算実行後、行政による内部評価を行い、内部評価を参考に住民による外部評価、議会議員による議会評価を行い、それぞれの評価結果を基に、次年度の計画・予算化することで、総合計画(自治)を育てる仕組みが出来、まちの自治・自立が確立することができる。

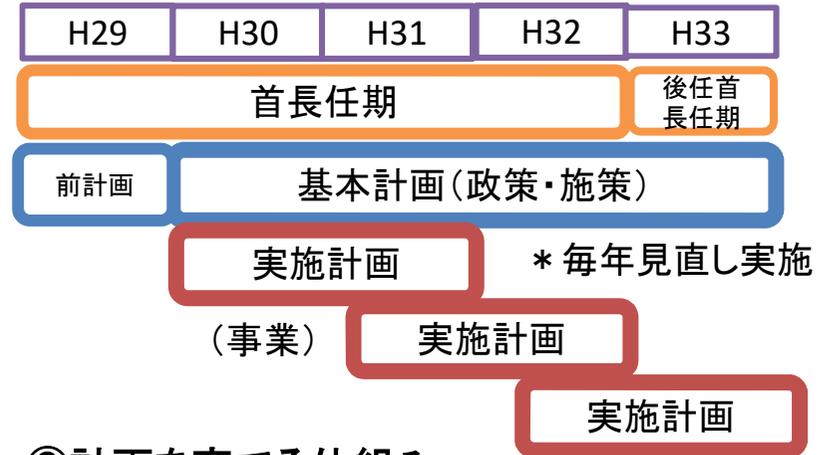
3-7 総合計画策定への提案

①みんなの計画になる仕組み



(注)講演後一部修正箇所あり

②計画と政策の融合



③計画を育てる仕組み

総合計画の要素	長期的	総合的	計画的	首長選挙公約反映	議会提言提出	予算との連携	進捗確認指標	内部評価	外部評価	議会評価
現状	○	○	○	—	—	○	—	○	—	—
提案	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

内部評価 (木の評価)	拡大、現状維持、改善、縮小、廃止
外部評価 議会評価 (森の評価)	「計画は適正か」「取組は良かったか」「時代や状況変化に対応しているか」「進捗状況確認指標は適正か」「取組は的を射ているか」

(注)長野県飯田市の例