

飯田市、可児市、新城市にみる市民参加の新展開

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

10月26日と27日、坪郷實さん（早稲田大学教授）、小林幸治さん（市民政調）とともに飯田市、可児市、新城市の3市を視察、ヒアリングしてまわった。その視察、ヒアリングによって、新しい市民参加が展開されていることを感じた。

飯田市議会は議会改革の先達といってよい存在であり、現在どのような展開をみせているのか、大いに関心があったところである。そして可児市の議会改革も最近よく取り上げられるが、筆者には初めてのヒアリングであった。この2市は議会改革を通じた市民参加の展開（市民意見の反映）であったが、もう1つの新城市は市長部局による新たな市民参加の試みである。首長部局と議会という二元代表制のもとでの改革がどのように展開されているのかを報告したい。

1. 飯田市議会

① 議場の構成

飯田市議会は議会発議で自治基本条例を制定し、その条例のもとで議会改革を進めてきたことで著名であるが、そのほかにもいろいろな特徴がある。

その1つは、議場が市長（執行部）と議員との対面式だということである。

2つ目は、議事堂の隣に危機管理センターが置かれ、非常時には議場が防災センターになるということである。そのため、議員の机は可動式になっている。

3つ目は、傍聴席が議員や執行部に近く配置されているということである。議員の一举手一投足を身近に見ることができ、議員も緊張感を持って議事を行っていることがよく分かる議場のつくりとなっている。

② 議場正面

議場には日の丸はなく事業正面に飯田市特産の「水引」が掲げられている。

飯田水引

<http://www.iidamizuhiki.jp/rekishi/index.html>

2. 飯田市の議会改革

① 議会が制定した自治基本条例

全国の自治基本条例は、NPO法人公共政策研究所によれば365条例に及ぶ（2017年4

月 1 日現在)。しかし、議会が制定した自治基本条例は飯田市だけである。

飯田市自治基本条例は、2006 年（平成 18 年）9 月 21 日に制定され、翌年の 4 月 1 日に施行されている。一般的には、議会関係は議会基本条例を制定される場合がほとんどだが、飯田市の場合は自治基本条例の中に 1 章を設け、「市議会の役割」を規定している。

この市議会の取り組みは、2008 年のマニフェスト大賞・審査委員会特別賞の受賞を受賞した。

<https://www.city.iida.lg.jp/site/assembly/jyusyou.html>

② 「議会改革・運営ビジョン」

2011 年（平成 23 年）からは、「自治基本条例」制定後の検証を行うため検証会議がスタート。「議会の役割」については「議会制度検討委員会」を立ち上げ、検討の結果を 2012 年（平成 24 年）3 月「議会改革・運営ビジョン」としてまとめられている。まさに改革を継続しているわけだ。

議会改革・運営ビジョン

<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/18834.pdf>

③ 市民の意見を反映した行政評価の確立と行政評価の決算・予算審査への連動

飯田市議会の議会改革の特徴の 1 つに市議会としての行政評価と、その決算・予算への反映がある。2016 年度（平成 28 年度）の取り組みは以下のように行われた（飯田市議会ホームページから）。

■ 議会による行政評価を実施します

<https://www.city.iida.lg.jp/site/assembly/gyouseihyouka2807.html>

議会行政評価 実施要項

基本構想基本計画の政策評価のまとめ

実施事務事業一覧表

（総務委員会）事務事業実績評価表

（社会文教委員会）事務事業実績評価表

（産業建設委員会）事務事業実績評価表

■ 議会による行政評価 ステップ 1 各常任委員会を実施しました

- ・ 閉会中の継続調査として、7 月 20 日水曜日に実施しました。所管する施策及び事務事業から各委員会で選定した項目について、執行機関側の説明を受けました。

※これに基づきステップ 2 「個々の議員による評価」を実施しました。（7 月 28 日期限）

■ 議会による行政評価 ステップ 3 各常任委員会協議会を実施しました

- ・ 8 月 2 日（火曜日）に開催し、施策及び事務事業について議員間自由討議を行い、各委員の評価を集約しました。

■ 議会による行政評価 ステップ5 市長に提言を行いました

- ・ 9月26日（月曜日）第3回定例会最終日に、各常任委員会でまとめた提言を全議員で確認しました。

議会閉会后、議長から市長に提言書を手交し、常任委員長が説明しました。

※平成28年度 決算認定に関わる施策及び事務事業に対する提言

<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/27848.pdf>

- 提言書に対する予算への反映状況の説明が2017年3月定例会において行われた。
- 3月定例会の予算案採決の前に、3つの常任委員会において、予算への反映状況に対する審査状況が報告された。

以上のように、行政評価は3つの常任委員会ごとに行われ、議員個人の評価内容を議員同士の自由討議を経てまとめられ（議員の合意形成と総意）、決算審査に反映される。それが決算認定に関わる施策及び事務事業に対する提言である。提言は次年度の予算審査（3月議会）において常任委員会において、予算への反映状況が審査される。

④ 議会報告会

議会報告会は、最初に議会基本条例を定めた北海道栗山町議会で実施され、今や議会基本条例が制定されている全国800の議会で実施されている。課題は、議会報告会を通じてどのように市民の意見を市政に反映していくかである。飯田市の特徴は、分科会における意見交換会と、市民からの意見を委員会ごとに調査・研究の対象とし、市に対する政策提言としてまとめることである。

<https://www.city.iida.lg.jp/site/assembly/gikaihoukokukai29.html>

■ 平成29年度 議会報告会

- 日程
10月に6ブロックごとに開催
- 主催／共催
飯田市議会／各地区まちづくり委員会
- テーマ「平成29年度議会報告会 ～市民の声が反映できるまちを目指して～」
 - ・ 全体会…議会報告会と行政評価について
 - ・ 分科会（3分科会）

これまでの議会報告会の開催実績（開催時期・参加人数等）がまとめられている（下図）。この開催実績にみられるように、参加人数は年々すこしずつ増えている。飯田市の場合、21年度（2009年度）以降は市内6か所（6地区）で開催されているが、開催は議会と6地区の地区まちづくり委員会との共催のかたちをとっている（その点に関する課題は次項参照）。

議会報告会の開催実績(開催時期・参加人数等)

年度	開催時期	会場数	参加人数	意見	開催の形態
20年度	7/29～11/21	20			議会活動報告会 議会に設置した「議会議案」「議会改革」「行財政改革」3つの検討委員会の活動を市民に知ってもらい、自治基本条例が謳う「協働のまちづくり」を議会として推進するため行った。
21年度	11/6～11/18	6	457	123	全体会と分科会(4常任委員会)の2部制で実施
22年度	10/28～11/18	6	469	139	同上
23年度	10/14～10/31	6	444	235	同上
24年度	10/17～11/2	6	461	184	同上
25年度	10/2～10/15	6	510	208	全体会と分科会(3常任委員会)の2部制で実施
26年度	10/1～10/8	6	543	248	同上
27年度	10/1～10/8	6	509	358	同上
28年度	9/29～10/6	6	554	383	同上

⑤ 議会報告会の今後の課題

ヒアリングにおいて、後藤議長（日本共産党）が語ってくれた課題は以下のとおりであった。いずれも重要な課題であり、全国の自治体、議会の参考となるものばかりだ。

① 参加者に若年層・女性が少ない……どう増やすか

⇒2016年度（28年度）から議会で、各種団体に参加を促す活動を開始。

18歳選挙権引き下げを機会に、管内の高校、女子短大にも参加を促すため、議員（広報公聴委員会）が学校を訪問して要請した。

② まちづくり委員会（自治会）との共催のあり方

⇒議会報告会開始当初から共催してきた。しかし、まちづくり委員会から共催のあり方について意見が出されたことから、議員自らの呼びかけや、意見交換会のテーマに合わせた各種団体へ参加を促す活動を行う。

③ 意見交換会のテーマ設定

議会で設定した意見交換のテーマと住民が地域課題として意見交換したい内容は、必ずしも一致するわけではない。

⇒現行のスタイルが確立しているため、新たに議会側の体制づくりが必要。

広報公聴委員会で検討を進めている。

<参考資料>

- 平成 26 年度決算認定に関わる施策および事務事業に対する提言
- 「平成 26 年度決算認定に関わる施策および事務事業に対する提言」への対応状況（平成 28 年度事業計画及び当初予算案の内容（社会文教委員会）

3. 可児市議会

① 議会基本条例

可児市の議会改革の 1 つの到達点は議会基本条例であり、2012 年（平成 24 年）12 月 26 日）に制定され、翌年の 4 月 1 日に施行されている。

可児市議会基本条例

<http://gikaikani.lg.jp/gikaiwp/wpcontent/uploads/2016/02/kihonzoreitikuzyo.pdf>

特徴的なのは、「市民参加及び市民との連携」を定めていることである。（下線、伊藤）

市民参加及び市民との連携

第 6 条 議会は、議会の活動に関する情報公開を行うとともに、市民に対する説明責任を十分果たさなければならない。

2 議会は、人事案件、政策形成過程等の案件を除き、原則として会議等を公開しなければならない。

3 議会は、参考人制度及び公聴会制度を活用して、市民の専門的、政策的識見等を求めるとともに、多様な広報広聴手段を活用し、市民の声を積極的に聴取するよう努めなければならない。

4 議会は、請願及び陳情を市民による政策提言と位置付け、その審議においては、必要に応じて当該請願及び陳情をした者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない。

5 議会は、議案に対する各議員の表決の結果を公表しなければならない。

6 議会は、すべての議員の参加の下、議会報告会を毎年開催することとし、市民の意見を議会運営の改善、政策提言等に反映させるよう努めなければならない。

7 議会は、地域課題懇談会を開催し、市民の意見を議会運営の改善、政策提言等に反映させるよう努めなければならない。

② 議会のトビラ

市議会のホームページには、視察対応資料が設けられている。

<議会のトビラ>

<http://gikai-kani.lg.jp/gikaiwp/wp-content/uploads/2016/02/行政視察資料最新版20171013.pdf>

視察当日は、川上議長自らが対応され熱弁をふるって頂いた。(議場は飯田市とは違って、通常の議場だった)

可児市議会の予算・決算審査サイクルは、議長と監査委員を除く予算決算委員会として行うところが飯田市とも違いであり、全体のサイクルはほぼ同じである。具体的には「議会のトビラ」を参照して頂きたい。

4. 可児市議会の議会改革

① 高校生議会

可児市議会は若い世代との交流サイクルを重視している。その1つが高校生議会である。高校生議会は地域課題懇談会の中で開かれている。

地域課題懇談会 (議会のトビラより)

可児市議会では、平成25年度から岐阜県立可児高等学校が取り組む「地域課題解決型キャリア教育(エンリッチプロジェクト)」を支援する取り組みを行っています。このキャリア教育は若い世代(高校生)と地域で活動する大人が関わる取り組みを通じて、若い世代が地元「可児」の魅力を知ることを通じて、以下の効果を目的としています。

- 地域への愛着や当事者意識の醸成されること
- 広い視野や新しい経験の獲得すること
- 社会や学問のつながりを実感すること など

詳しくは下記で。

<http://gikai-kani.lg.jp/kondankai>

④ ママさん議会

ママさん議会は、マニフェスト大賞の成果賞ノミネートの登録されている(2016年度)。

<http://www.local-manifesto.jp/manifestoaward/docs/2016092800051/>

可児市議会は、高校生議会に次いで、子育て世代の意見を市政に反映するための取り組みの1つとして、平成28年(2016年)8月にママさん議会を開催している。この年のママさん議会は、平成30年(2018年)4月に開館予定である駅前の子育て拠点施設の運営、ソフト事業についての提案であり、次のように開催された。

H28. 7. 24 ママさん議会ワークショップ

参加者 子育てサークル、可児高等学校生徒、可児市議会議員

H28. 8. 23 ママさん議会

参加者 子育て世代の女性、市職員、可児市議会議員など

第1部 ワークショップ グループに分かれて意見交換及びまとめ

第2部 議場での報告（第1部でまとめた意見をママさん議員が発表）、意見書の提出・採択

採択された意見の中には、たとえば「子育て拠点」における午後5時以降の飲食の許可があり、議会からの後押しで市長が了解したという。単なる言いっぱなしではなく、市政への反映が実現しているといえる。

⑤ グループ討議方式による議会報告会

議会報告会が開催されるのは、議会基本条例が制定されている議会では当たり前のことになっているが、その運営には課題も多い。可児市議会には各地の議員が視察に訪れているが、グループ討議方式が注目されている。以下はその報告の抜粋である。

尾道市議会

可児市議会では、議会報告会が議会だよりを題材として、グループ討議という手法により開催されており、市民の皆さんとの意見交換が活発になり、参加された市民の皆さん一人ひとりが主役になれるということで、大いに参考になるものでした。また、各常任委員会が各種団体と懇談会を開催し、地域の課題を含めさまざまな情報を共有されていました。特に、高校生を対象とした地域課題懇談会は、キャリア教育支援の一環として実施され、最近では主権者教育としても活用されるなど、将来へ向けてのコミュニティ再生にもつながる施策でした。

西脇市議会

- ・年2回（5月・11月）、3会場で実施
- ・高校生にも参加してもらうため、土日曜日の昼間に開催
- ・細やかに意見を聴取するため車座（ワークショップ）形式で実施
- ・回答できない課題は常任委員会へ持ち帰り確認する
- ・今後、常任委員会による報告会の実施も検討する

藤枝市議会

- ・開催時期 春（5月頃）と秋（11月頃）の2回開催
- ・第7回を平成27年5月、3会場で実施
- ・グループ形式で市民参加者との意見交換を実施

なお、グループ討議方式（ワークショップなど）の場合のファシリテーターは可児市議会の議員が務めている。それも今では当たり前のことになっているということであった。

5. 新城市

① 新城市は新庁舎建設中

新城市役所は現在建て替え中で、仮庁舎がいくつか設置されている。私たちが若者議会のヒアリングをするために訪ねた企画部まちづくり推進課も、仮庁舎の1つの中にあつた。この仮庁舎には「しんしろ市民活動サポートセンターも入っていた。

② 新城市の若者議会

新城市の若者議会の特徴は、市長部局（企画部まちづくり推進課）が設置しているところにあり、議会が設置している可児市の高校生議会やママさん議会のとの違いがある。

新城市には若者条例と若者議会条例とがある。市議会の中には若者議会も若者条例の中に盛り込めばいいという意見もあつたそうだが、穂積市長の強い思いで2つの条例になつたということある（穂積市長は10月29日の市長選挙で再選されている）。なお、この2つの条例は、新城市自治基本条例の前文にもとづき制定されている。

新城市自治基本条例

http://www1.g-reiki.net/shinshiro/reiki_honbun/r366RG00000667.html

新城市若者条例

http://www1.g-reiki.net/shinshiro/reiki_honbun/r366RG00000730.html

新城市若者議会条例

http://www1.g-reiki.net/shinshiro/reiki_honbun/r366RG00000731.html

インターネットで「若者条例」を検索しても、この新城市の条例しかヒットしないので、おそらく全国で「若者条例」という条例は新城市だけだと思われる。しあがって当然、若者議会条例も新城市だけである。

若者議会の活動の詳細は若者議会ホームページをぜひご覧ください。

若者議会ホームページ第2期新城市若者議会（平成28年度）

<http://www.city.shinshiro.lg.jp/index.cfm/7,47387,194,925,html>

若者議会は、活動の成果として政策（事業）案を市長に答申する。その政策には毎年1000万円の予算がつけられ、実際に提案された政策が実現されている。平成29年度（2017年度）に向けた答申は下記のとおりで、予算955万2千円はそのまま市の予算となっている。

平成29年度新城市若者予算

予算総額 9,552千円

1. 図書館リノベーション事業 4,949千円

図書館は本を読む場所という既成概念にとらわれることなく、様々な世代のニーズに応え、図書館の利用率UPや貸出数の増加など、多くの市民の生活の一部に図書館が選択されるようなリノベーションを提案します。
2. ハッピーコミュニティ応援事業 1,320千円

若者同士による活発なコミュニケーションを発生させ、若者が組織化し、自発的な活動が行われるような仕組みを作ります。さらには、既存の組織と世代を跨いだ交流をし、新城市を過ごしやすいまちにします。
3. 新城市若者議会PR事業 1,293千円

若者議会の認知度を向上し、若者議会への市内の理解者を増やします。また、新城市を若者が活躍するまちとして広め、市外の方に関心を持っていただき、足を運んでいただけるように働きかけます。
4. しんしろ魅力創出事業 1,366千円

新城市の魅力をもっと市内外の方に知ってもらうため、若者目線の観光PRと学校教育の魅力UPの土台づくりをします。
5. いきいき健康づくり事業 41千円

市民の健康に対する意識を向上させるため、消費カロリーが非常に高く、今流行りつつあるバブルサッカー教室を継続します。
6. お喋りチケット事業 426千円

地域での支え合い活動の強化を目的に、高齢者にお喋りチケットを配布して高齢者と若者との繋がりをつくります。
7. 若者防災意識向上事業 157千円

災害時に活躍できる若者を増やし災害被害を軽減させるために、若者の防災を考える会の活動により、若者自ら防災意識向上を図ります。

図書館リノベーション事業については、専用のサイトもつくられ、取組み経過も報告されている。

<http://wakamono-gikai.jp/%E7%AC%AC%EF%BC%93%E6%9C%9F%E8%8B%A5%E8%80%85%E8%AD%B0%E4%BC%9A/%E7%AC%AC%EF%BC%93%E6%9C%9F%E8%8B%A5%E8%80%85%E8%AD%B0%E4%BC%9A-%E3%83%96%E3%83%A9%E3%83%83%E3%82%B7%E3%83%A5%E3%82%A2%E3%83%83%E3%83%97%E3%83%81%E3%83%BC%E3%83%A0/%E7%AC%AC%EF%BC%93%E6%9C%9F%E8%8B%A5%E8%80%85%E8%AD%B0%E4%BC%9A-%E3%83%96%E3%83%A9%E3%83%83%E3%82%B7%E3%83%A5%E3%82%A2%E3%83%83%E3%83%97%E3%83%81%E3%83%BC%E3%83%A0-%E5%9B%B3%E6%9B%B8%E9%A4%A8%E3%83%AA/>

この報告をみると、若者議会（分科会）として横浜市山内図書館と海老名市中央図書館とを視察している。若者議会（分科会）の真剣さが伝わってくる。

4. 市民参加の新展開

以上3市のヒアリング、見学を通じて感じた「市民参加の新展開」について、簡単に列挙しておきたい。

- ① 議会が議会として市民参加を工夫し、市民意見を集約して市政に反映するという試みは、もはや「試み」の段階ではなく、現実化していることである。ただし、多くの議会が行っている議会報告会は議決や議論の内容を市民に伝えるだけか、もしくは情報を共有する段階だと思われる。二元代表制であるから、予算提案権は首長にのみあるとしても、議会が市民と共有した政策を、市政に反映していく取組みが広がることが期待される。
- ② 議会が議会報告会や地域懇談会などを通じてどのように市民の意見を集約していくかは、市民の総意をどのように集約していくかということ、可児市のグループ討議方式など、新たな手法が開発されている。高校生議会やママさん議会も、幅広い意見を集約する手法といえる。他の議会でも新たな手法の開発が求められる。
- ③ 新城市の若者議会は、全国で初めての取組みである。最大の特徴は政策提案に予算案もつけて答申することだと思われる。この仕組みには首長の相当に強いリーダーシップが必要だと考えられるが、10月末には再選を果たしているため、この取組みが根付くことが期待される。首長部局の市民参加は、新たな段階を迎えたといえるかも知れない。この取組みの発展形も考えられてよいのではなかろうか。たとえば「年齢層別議会」のような取組みである。

これまで、ミニパブリックスとしての熟議民主主義や無作為抽出型市民討議会などの試みが始められたが、必ずしも広がっているとは言い難い。やはり「人まね」ではない、地域に根ざした手法の開発が望まれる。

- ④ 市民参加手法も手法の問題だけでなく、構想、計画、実施、検証などの各段階で、どのような手法が妥当なのかも試行錯誤の段階にあると思われる。可児市のママさん議会が取り組んだ子育て拠点の運営のあり方などもその1つである。それは、最近の府中市の再開発ビルや周辺整備でも感じていることである。

公共施設や集客施設などの建設における市民意見の反映は、どのように行ったらいいかという課題である。ママさん議会が行ったような、ある程度建物の形ができてから見学会やワークショップを行えば、意見が出やすい。建設途中での設計変更は行政や建設事業者が嫌うことではあるが、建物が完成してからの改修よりはよほど楽な取組みである。

- ⑤ まだまだ私の知らないところで、新たな市民参加が展開されているかも知れない。さまざまな情報が交差し、広がることが期待される。