

(様式 2)

## 管外調査、研修、要請陳情、各種会議結果（報告）

舞鶴市議会議長 あて

平成29年12月18日

会派代表者氏名 上羽 和幸

このたび、調査、研修、要請陳情、各種会議をしましたので、下記のとおり報告します。

### 記

1 参加者氏名 上羽和幸、松田弘幸、小谷繁雄、杉島久敏

2 調査・研修地、要請陳情先、各種会議先 … 下記①にて記載

3 期 間 平成29年11月15日 ~ 11月17日

4 経 費 ¥229, 840

5 結果の概要

#### ① 会者・研修講師名

11月15日 別府市議会事務局 局長

次長

課長補佐

11月16日 中津市議会 議会運営委員長

11月17日 周南市議会 副議長

政策推進部施設マネジメント課 課長

課長補佐

主査

係長

事務局

- ② 調査、研修、要請陳情、各種会議先内容 … 別紙にて次の事項を記載
- ア 事業目的、事業の概要、効果など
- イ 研修、要請陳情、各種会議内容
- ウ 所 見

○視察先：大分県別府市

○視察先所在地：〒874-8551 大分県別府市上野口街番15号 ☎0977-21-1547

○視察目的・内容

### 【目的】

議会改革の取り組みと議会基本条例について

### 【調査項目】

1. 議会改革の取り組みの概要について
2. 議会基本条例の制定に係わる議論の経過について
3. 議会基本条例制定の効果について

### 【実績と成果】

#### 1. 議会改革の取り組みの概要

- ① 議員定数25名、7会派、常任委員会は3委員会で任期は2年、議会運営委員会、特別委員会として予算決算特別委員会を設け、当初予算審議と決算認定審査を集中審議する。分科会はなし。
- ② 議会基本条例で定める政策緊急会があり、市政政策の重要な課題研究を行っている。  
議案質疑、一般質疑は一問一答方式
- ③ 平成年月、議会放映の開始、本会議と予算決算特別委員会をケーブルTV放映とインターネット中継の2つの媒体で行っている。

- ④ 政務活動費の公開で、政務活動費について領収書を含めた情報公開をHP上で行うよう進めている。
- ⑤ 市民と議会の対話集会を平成25年から実施
- ⑥ 予算決算特別委員会の設置、当初予算と決算認定審査の循環性を図ることを目的に議員全員で集中審議する。決算認定審査については自由討論による意見書の作成を行っている。
- ⑦ 議決結果の賛否の公表
- ⑧ 政治倫理条例の改正
- ⑨ 配偶者の出産補助、男女共同参画の立場から男性議員の出産立会休暇を認めている。
- ⑩ 平成27年5月より議員報酬の3%削減、
- ⑪ 視察旅費の見直し、海外視察の凍結
- ⑫ 費用弁償の廃止
- ⑬ 条例にない議員参画の見直し
- ⑭ 手話通訳の委嘱料の予算化

以上、市民に信頼される議会のため、具体的に何をすべきかを明確化、条例化することでその実現を図るため、議会基本条例を作成した。

## 2. 議会基本条例策定に係わる議論の経過

平成27年、議会基本条例に向けた議員側からの意見が高まる。

条例先行型ではなく、実績を挙げ、改革先行型を目指す。

条例制定で何が変わらのか、議論し、「明確な根拠を持って議会の機能が強化充実され、市民の身近な存在へ転換して行くべき、そして議会組織が一丸となって、市議会が時代のニーズに応じた議会運営へ改革して行く」、「市民との意見交換の場を多様に設け市民意見を政策提案に結

び付ける」、「議会機能の強化、事務局の強化」、最終的には「市民の幸福度のアップ」を目指し、議会と市民と市長の関係の中で、開かれた市議会のため、積極的な情報の公開が必要との結論に達する。

条例作成については「条例は基本的には、議会としての最高規範としてのルールである」とし、そのため見直し作業、検証が必要と考え、全国各地を参照して作成してきた。制定に向けた取り組みについては、議長が中心となって研究会を立ち上げる方向で進め、週一回のペースで、相当数の会議をこなしてきた。同時に先進地視察や会派代表会議、最終的にパブリックコメントなどを実施。反問権、反論権、文章質問権については議会と市長との均等した力関係が保たれるようバランスを取るために、執行部に対する説明及び市長との意見交換を行い作成に取り組んだ。

そうした中、平成28年4月1日制定となった。

### 3. 議会基本条例制定の効果

基本条例を中心とした議会力・議員力を高める意識の向上によっているのは間違いないところである。災害時の対応においても、すべての議員の行動が議長の指揮の下、実施された。また、政務活動費における領収書の公表など、議会の透明性に積極的になってきている。政策立案や合意形成の必要性に関する理解も高まり、また反問権、反論権、文章質問権があることにより、根拠のない質問ができないなど、良い意味での緊張感によりバランスが保たされることにより、議会の運営が一定スムーズに行えている。

市民との意見交換についても、議会における自由討議の必要性の認識も高まってきている傾向性が現られる。

## 【主な質疑】

質問：議会基本条例の作成に関し、後発組となった理由は

回答：認識として別府市議会では、当初「作る必要性がない」という意見が多かったように記憶している。作るとなると「ルール化、義務化となり実行しなくてはならない、足枷になる」など、経験上、消極的な部分があった。

また、議会改革を先行していたため、「その中で決めれば良い」と考えられていた。

質問：「反論権」について、質問についても反論を認めているようだが、現実に一般質問する場合において答弁者が反論できるのか、行った場合どう対処されるのか。

回答：対処というより、この規定があるから、ブレーキが利くといったもので、曖昧な根拠のない一般質問ができなくなってきた傾向がある。

質問：「文章質問権」については、効果が高いと思うが、緊急性を用いるとほとんど効果のないものになってしまうのではないか。

回答：そのとおりです。緊急性に対する議員個々の温度差がある。

質問：なかなかまとまらないと思われるが、基本条例のたたき台を作る進め方はどうされたのか。

回答：一つひとつ各回を重ねて作っていくしかない。柱を決めて項目のみを協議していく方法を取った。次に何をするかを決め、決まらないところはすべて「保留」とした。

質問：素案を作っていく流れはどうされたのか。

回答：各条文の一つひとつを作り、議長と研究会委員、事務局で協議していった。

最終的には、「自由討議」「市民との対話集会」については各会派に理解頼った。

質問：議会改革を進めて行くと、業務が増えすぎる傾向が見られ、「議員の個人活動ができなくなる」といった議論や議員活動よりも議会活動へという傾向性があることから、議会で

頑張っている議員の活動を市民に理解していただけているのか。

回答：各議員の議会での活動が市民の評価に反映されているのかは分かりづらい。

質問：市民との対話集会はどのような形で実施されているのか。

回答：地区の状況をより詳しく知るため、当初は地区公民館を会場として開始した。翌年には

範囲を広げ、地域の公民館で実施、選挙年齢の引き下げもあり、市全体の状況をつかむため、すべての中学校を回り実施するという計画を立てた。

## 【所感】

事細かく丁寧で説明していただきしたことにより、所見として申し述べることは少ない。

災害時行動指針においてBPCにより、適切な業務執行を行なうことを目的としている点や反問権、反論権、文章質問権、自由討議の保証及び拡大を新たに盛り込んだことにより、今後の成果・効果が注目されるところである。

議会基本条例制定については、すべてを他市の状況を参考にして進めて行くものではなく、作成の段階から十分な協議や審議が尽くされ、一つひとつ丁寧に取り組んで行かなければならぬものと知らされた思いである。状況を考えて良いところは積極的に取り入れ、舞鶴市に合致した条例としていかなければならない。

別府市議会は条例先行型より、実績を上げてからの改革先行型を目指されている。場合によつては議会基本条例を作る必要がない、という結果となっていたかもしれないと思われるところである。しかし、全国的な視察などを行なうことにより、それぞれの状況に応じた議会基本条例の制定につながったものと思われる。

○視察先：大分県中津市議会

○視察先所在地：〒871-8501 大分県中津市豊田町14-3 ☎0979-22-0394

○視察目的・内容

### 【目的】

議会改革の取り組みと議会基本条例について

### 【調査項目】

1. 議会改革の取り組みの概要について
2. 議会基本条例の制定に係わる議論の経過について
3. 議会基本条例制定の効果について

### 【実績と成果】

1. 議会改革の取り組みの概要について

平成17年3月合併（1市3町1村）、70名以上の議員を平成19年：30名、23年：28名、27年：26名と議員定数を住民目線で減じてきた。

平成19年7月、議会・行財政改革調査特別委員会を設置した折、議会基本条例に関する議論があったものの、作成までには至らなかった。当時は「条例制定ではなく、地方自治法の運用、議会会則の運用の仕方の問題」との意見が大多数を占めていた。

平成23年9月、議会条例ではなく「中津市議会改革マニフェスト」を作成し、市民との約束を果たすべく、議會議長を先頭に全議員で取り組む。

平成25年9月に「マニフェスト」内容の検証のため、議会改革推進プロジェクトを設置し、実績評価及び推進を行なう。

平成27年に「基本条例を制定していくべきではないか」との思いで特別委員会（9名）

を設置、議論を交わし、平成28年3月に「中津市議会基本条例」として制定する運びとなつた。

平成29年3月、議員定数等調査特別委員会を基本条例と替わる形で立ち上げ、平成30年3月の改選期までに、議員定数の結論を出すための議論を行なつてゐる。

## 2. 議会基本条例の制定に係わる議論の経過について

「中津市議会改革マニフェスト」では、議会改革を果たすために2元代表制の確立を目指すため、「開かれた信頼ある議会」、「行動する議会」、「創る議会」として、インターネットの配信や議会広報の充実などを図かり、意見交換会の開催、政策研究会設置の検討を進めている。また、行政への提言、議員間討議の推進、議員定数の見直しを含め各種委員会の充実を図つてきた。

## 3. 議会基本条例制定の効果について

結果、効果として、各種団体や市民との意見交換会の開催の根拠付けに繋がつてゐる。

### 【 主な質疑 】

質問：定数26名で4常任委員会を運営されているが、常任委員会の審査を行うのは7名以上が好ましいとされていますが、現実に6名で審査を行うのは、人数的に少ないのではないかとの審議にならないか。

回答：確かに6名では少ない。審査が止まることがあることから、やはり7～8名が必要と思われる。そのため現在の常任委員会の数を4から3に減らす方向にある。

質問：自由討議を行う上で、毎回、合意形成ができるものか。

回答：合意形成については課題である。議員間の温度差がある。しかし会派間の意見を引き出す機会として活かされている。

質問：中津市議会では議会基本条例を短期間のうちに作成されているが、合意形成はどのようにされたのか、反対はなかったのか。

回答：当時、作成する時期に来ている感があった。全国的な流れを見ると作成することに対するメリットが各会派間で見出せていたのではないかと思われる。

質問：政策研究会設置の経緯、その成果は。

回答：議会としても会派だけでなく、政策についてお互いに勉強しようとの機運が高まつたこと、またそれを事務的にまとめることができる人物が得られたことから設置できたと思っている。効果としては他会派の議員の考えを知ることができることから情報の共有の機会となっている。

質問：議会の中で任意の団体をつくっていくことには違和感があるが、どういった扱いで発足するのか。

回答：要項のようなものがある。例えば、〇〇研究会を作りたいと思えば、簡単な会則を作成し事務局に提出、全議員に案内を出してもらい賛同する議員が集まれば、どういった活動をするか、代表を決めてスタートとなる。

質問：マニフェストの記載により意見交換会を活発にされているようだが、参加人数はどうか。

回答：多い時で50人、少ないと7～8人と差がある。地域の方の協力により大きく変動する。

質問：意見交換会の開催回数がかなり多いように思われるが、議会活動と議員活動との日程調整はうまくいっているのか。

回答：計画的に大変な作業になってきているのは確かである。

質問：各常任委員会によって意見交換会の回数に偏りができるいるのは、意見交換する団体数の違いからか。

回答：個々の委員会の都合による。実施に向けて委員会として取り組めた数ということになる。

質問：そうすると、各定例会の間に委員会としての意見がまとまらなかつたということなのか。

回答：今後の課題である。意見交換会を実施しようとして動いているが、各委員会の独自性に任せている。

質問：本会議で議員が質問したことに対する取り組み状況の報告を執行部に義務付けしているがどうなっているのか。

回答：毎年6月議会で過去に質問されたことに対して、取り組み経過を一覧表にしたもののが執行部から送られてくる。

質問：執行部の反問権について、どのような内容か。

回答：議会は議論を成熟させていく場である。質問の主旨の確認程度のことであって、本来の反問権とは少し意味合いが異なる。正直執行部が反問権行使するならば、議会での議論は成り立たないものになってしまう可能性がある。

## 【 所 感 】

政策研究会の設置や自由討議の導入などの工夫により、さまざまな議題について議員間討議が随分と積極的に実施されている感がある。自由討議における合意形成においても、会派や議員間において温度差があることが課題となっている点からすると、短期間の間に議会基本条例の作成、制定まで漕ぎつけられたのは素晴らしい、評価できる点であると思われる。

事実、中津市では、平成26年まで「中津市議会改革マニフェスト」を作成し、市民との約束を果たすべく、議會議長を先頭に全議員で取り組む姿勢であったことからすると、議会基本条例の作成に関しては、限られた時間の中で相当な協議や討論をしなければならなかつた筈である。相当効率よく計画的に取組まれたものと思われる。

また、どの市においても人口減少により、議員定数の在り方や議会の公正性や透明性が

強く求められる時代となってきたている。

議会基本条例制定に向けて、条例の中に定める「議員の活動原則」においては、全国的に近年の市議会における不祥事に対する反省から、強い決意が求められるべきであろうし、議会と市民との関係を追及していくと当然のことながら、議会の持つ情報公開が必要となってくると思われる。市民との意見交換の場や回数の増加にともない今後、課題は大きく見えてくることになると思われる。そうした意味から議会基本条例の制定が後年になればなるほど、市民の要求も高まり、必要以上に「開かれた議会」を示す形を厳しく求められるようになってくるのではないか、と思うところである。

本市においても、「なるべく速やかな議会基本条例の作成を迫られている」と強く認識していきたいものである。

○観察先：山口県周南市

○観察先所在地：〒745-8655 山口県周南市岐山通1-1 ☎0834-22-8502

○観察目的・内容

### 【目的】

公共施設の再配置について

### 【調査項目】

1. 公共施設再配置の取り組みの概要について
2. 「モデル事業」実施の経緯と進め方について
3. 「モデル事業」の効果について

### 【実績と成果】

1. 公共施設再配置の取り組みの概要について

合併当初（2市2町）、公共施設のあり方などについて「合併協議会」などで大きな課題となり、競技調整を行ってきたが、なかなか形として表れてこない状況であった。

平成18年9月、「公共施設見直し指針」を策定

平成21年度からは、公民館など市民が直接使用する施設に関し、管理運営状況やコストの調査のため「施設・カルテ」を作成、現在も「公共施設白書」として作成を継続している。

平成23年11月、「財政問題に関する要望決議」が提出され、「公共施設再配置計画」の早期策定、市長直轄の実行組織の配置が要望された。

平成24年4月に行政改革推進室を設置、10月に「公共施設再配置計画（案）」を公表したところ、市民の批判が集中する結果となってしまった。地図説明会を行わず、市民への説明が不十分なまま、公共施設の廃止などの方向性を示してしまったことが大きな原因であった。

平成25年1月、「再配置計画（案）の再考を求める要望決議」を全会一致で可決、2月に「再配置計画（案）」を取り下げる。特別委員会の設置

平成26年3月、「公共施設再配置基本方針」を策定し、平成27年8月、「公共施設再配置計画」を策定

平成28年4月、計画を推進し、実効性を高めるため専属組織として組織マネジメント課へ組織改編を行なった。

平成29年9月現在の人口は、145,454人だが、平成52年では、112,771人になると推計される。

## 2. 「モデル事業」実施の経緯と進め方について

周南市における公共施設の状況を見たとき公共施設の約6割が整備後30年以上を経過したものとなり、一斉に更新時期を迎えることとなる。そのため必要とされる予算は今後40年で約5,886億円と試算されるも、30%にあたる約1,766億円の不足が予測される。そこで公共施設再配置計画に則り、公共施設の保有のあり方について、①サービス、②コスト、③量、④性能の4つの最適化を目指すこととなる。

再配置を進めて行く上において、「地域別計画」を策定し、優先的に対応すべき施設がある地域から策定を行って行く方法がとられた。

モデル地域の選定にあたっては、市北部の中山間地域にある「長穂・和田地域」を選出、選出理由は支所・公民館の老朽化、耐震性がなく建物の一部が土砂災害の特別警戒区域となっていることによる。長穂地域においては平成27年度から28年度実施、和田地域においては平成29年度から実施している。

「モデル事業」にあつては、当初より、ワークショップ形式、協議会形式の住民一体型の共同作業により、対象とする再配置施設を選定、規模・機能について具体的に検討し、「地域別計画」とし実行に移していく。情報発信についてはさまざまな媒体を通じて逐一発信。

長穂地域にあつては、地域活動が盛んな地域であり、平成25年4月、「自らの地域を、自らの手で発

展させて行く」ための方向付けとして、「ちいきの夢プラン」を策定している。大規模なイベントを開催することにより、地域外から多くの集客を見せてている。

事業の進め方としては、地域説明会の開催をとおして、事業の取り組み内容に対し、住民の理解を得る。次に住民参加による地域別計画の策定により、ワークショップ形式、協議会形式の住民一体型の共同作業により、公共施設の再配置などについて話し合い実行に移して行く。

結果として休校中の小学校に支所・公民館の機能を移転する複合型施設とされた。

### 3. 「モデル事業」の効果について

施設分類計画により、各施設の方向性や優先度が明確化されたことから、地域における再編、再配置の優先度の高い地域を検討できる。また、施設の重要性、対策の優先度、再配置を行った場合の効果を総合的に判断することができる。その上で用途廃止、転用など個別にできることを迅速に行うことができる。

自主点検を行うことで、施設の修繕必要箇所の把握により、優先度を順位化し、財政部局に報告したり、予算編成に活用することができる。

### 【主な質疑】

質問：現在、周南市において施設の維持管理経費を、利用者の使用料のみで賄えている施設はどの程度あるのか？

回答：全くない状況である。

質問：貸館施設、公共施設の利用状況は、どのくらいが適正と思われているか。また、公費負担については何割程度となっているのか？

回答：平均としては30%程度、中山間地域では住民の数が少ないので、自然利用率は低い。公費

負担については、おそらく全コストの1割に達していないものと思われる。

質問：施設の利用に関して、減額や免除制度は設けられ、公平性や統一性が図られているのか。

回答：各施設によって設置条例で定めている。市全体としては統一した減免規定はない。公平性が損なわれている点は今のところない。

質問：施設が新しく建て替わるというのであれば、地域住民も納得し、参加してもらいやすいとは思われるが、施設が閉鎖され、なくなっていくとなれば、協力を得づらいのではないか。

回答：基本ベースは、公共施設を維持管理していく中で、2市2町が合併した経緯から地域に必要な機能を維持するための支所や公民館はその機能を残す形で見直しを打ち出した。次にその機能を持たせるための規模について再配置計画をマネジメントした。それが長寿命化政策であり、有効資産の活用であると考える。

質問：地域性の問題から施設を削減していくのは大変ご苦労だと思われるがどうか。

回答：施設を維持管理していくには財源が足りない、確保できない。その上でコンパクトにしていくということを理解してもらうしかない。

質問：受益者負担を考えると、利用しない者とする者との間に不公平が生じないように、利用料金の設定を行っていく必要がある。その適正化をどのように捉えているか。

回答：公共施設には、その施設やサービスなどに関して全市民が負担した税が含まれていることなどの観点から、施設を残すべきと考えるのであれば、利用したサービスや施設の維持管理運営のため必要とされる金額の情報などを行政側から提示し、地域住民に理解していただくべきである。これは課題である。

質問：モデル事業として学校を複合型施設として利用されているが、本市においても廢校となり利用されていない学校が多くある。

回答：学校というのは、なかなか活用する方法が難しい。企業誘致などによる有効活用などの点を考慮し、本市でもその取り組みを開始したところである。

## 【所 感】

全国的な少子化、超高齢化社会を迎えることから、多くの市において公共施設の維持管理は困難な状況となってきたものと思われる。受益者負担の公平性から、公共施設の再配置については問題視されるところである。

公共施設の再配置計画においては、受益者である市民に対して、再配置の意味や意義をいかに周知し、理解・納得していただくか、それが第一のスタートになるものと考えられる。その上で100%というのではなく無理なことであろうが、市民全体の意見を反映させる方法を見出していくなければならないものと思われる。時間と労力が多くかかるであろうが、地域の方と施設の利用方法や機能などについて、またその必要性などの討論を重ねる機会を設けることが大切である。行政側の一方的な作業とならないよう、地域住民の声をどこまで拾い上げることができるかが問われるところであろう。

施設の有効活用については、地域性を十分考慮していかなければならぬであろうし、機能集約していくにしても利便性を考え抜いた上でなければならないところであろう。市街中心部であればある程度の集約は可能と思われるが、中山間地で集約を行うとなれば住民の理解を得るために費やす時間は多くを要することになるのではないかでしょうか。つまり準備段階での調整が後々の結果を大きく左右することになると思われる。

現在、舞鶴市においても進められている受益者負担のあり方の見直しについては、その公平性の確保について持続可能な納得いく利用料金体系が望まれるところである。そのためには、「ほかの施設を参考にして」や「おおむねこの程度が妥当」という曖昧な基準であってはならないだろう。確固たる根拠を示さなければ、住民の理解を得ることは困難であると思われる。