

様式第2号（第5条関係）

平成26年8月4日

出張報告書

栗山町議会議長 鵜川和彦様

栗山町議会議員 八木橋 義則



このたび、下記のとおり出張いたしましたので報告します。

記

- 1 期 日 平成26年7月26日 ～ 平成26年7月28日まで
- 2 旅 行 先 法政大学市ヶ谷キャンパス、全国町村議員会館（東京都）
- 3 目 的 「市民と議員の条例づくり交流会議2014」参加
全国町村議会議長会研修（通年会期制度について）
- 4 関係書類 別紙のとおり



日 時	平成 26 年 7 月 26 日 14:00 ~ 17:00
視 察 先	法政大学市ヶ谷キャンパス外濠校舎薩埵ホール
調査事項	行財政縮小時代に地域の未来をどうつくる!? 自治体の将来ビジョンをどのように選び、実現していくのか
対 応 者	法政大学 廣瀬克哉教授・東京財団研究員 中尾 修氏 北海道大学名誉教授 神原 勝氏 ^{ローカルマニフェスト推進ネットワーク九州} 神吉 信之氏
1. 視察目的 2. 視察内容 ①背景 ②特徴 3. 主な質疑 4. 考 察 (感想、政策提言、課題など)	「議会基本条例の制定・改正・評価」について 2013年中では147議会が議会基本条例を制定、年末時点での累計値は518条例、2014年調査では105議会が年度中に制定予定と回答、従って2014年中には全体の3割(約600議会)を超える議会で制定の見込み 議会基本条例「改正」経験:全体の13%(205議会) (1)改正内容上位項目 ・政務調査費から政務活動費への修正(75.1%) ・基本構想の議決事件化などの議決事件追加(20.7%)⇒地方自治法改正と連動が中心的動機と推定される (2)ローカル・ガバナンス改革 ・議会への住民参加に関する条項の修正(9.4%) ・議会における協議・政策審議のための組織に関する条項の修正(2.3%) ・議会による住民投票条項を追加とする回答は2議会が寄せられた。 議会基本条例の「運用」に基づく「修正」 ・議会基本条例制定済み(改正済みを含む)議会 ・「運用実績を評価し、かつ、それを公開している」議会は、当該議会比にて6% ・「評価は行ったが、公開はしていない」と回答した議会は20% 「運用実績を評価し、かつ、それを公開している」⇒「改革のマネジメント」の問題へ

全国自治体議会の運営に関する実態調査2014概要報告

長野 基(首都大学東京)

「地方自治法
改正への対応」

<基本構想議決義務の廃止への対応>

- ・「基本構想」策定・議決条例の制定を行った議会(26.8%:420議会)
- ・既存条例中に基本構想策定・議決を定める条例があった議会(6.4%:101箇所)
- ・議決を経る「基本構想」(総合計画)方式を廃止し、新たな運営枠組みへ移行が、1.5%(23自治体)……予想以上の多さ。
- ・⇒「パネル/ディスカッション」自治体の将来ビジョンをどのように選び、実現していくのか」へ

<「通年制」(「通年の会期」制度)>

- ・改正地方自治法に基づく「通年制」を条例で制定 1.1%(17議会)
- ・改正地方自治法に基づくものではない「通年制」を独自条例・要綱で制定 2.0%(32議会)
→約3%(48議会)が「通年」(「通年の会期」)制へ
- ・◆参考:2013年中に制定された議会基本条例では、全147条例中、6条例で通年(通年の会期)制を規定:北海道茅渚町、岩手県滝沢市、宮城県大河原町、宮城県涌谷町、石川県金沢市、岡山県鏡野町。

<議会への市民参加> 市民との対話の場

- ・「議会として市民と直接対話する機会」(市民との対話の場)2013年1月1日から12月31日の間に実施:45.1%(714議会)

<「市民との対話の場」の実施方法 2014年度>

- ・議会報告会 70.4%、特定の団体等との意見交換会・懇談会として 44.2%、住民の誰もが参加できる場として 40.9%、特定のテーマについての意見交換会 33.7%

<議会における議員間討議>

実施と定める規定と実施実績

- ・27.8%(440議会)が会議規則・条例で議員間の自由討議を規定。
- ・⇒2013年1月1日から12月31日の間に、「質疑」の時間とは区別して、議長・副議長の判断または議員の動議により、議事を止めずに「議員間の討議(自由討議)」の場を設定して行った議会:7.4%(117議会)。

◆参考:経年推移データ

2011年 2.4%、2012年 3.5%、2013年調査では 5.6%である。

神原 勝 (北海道大学名誉教授)

議会にとつての大きな意義
自律自治体の構築と自治・議会・計画の3条例

1. 生ける自治基本条例の条件

- ・自治体は地域の公共問題を政策で解決するための、もう一つの政府(長と議会)であり、市民意思を反映して政策を効果的に実行し市民福祉を増進させる
- ・その政府の活動を律する基本ルールを定めたものが自治基本条例(対内的には最高条例、対外的には最高基準)
- ・自治基本条例が実効性をもつための条例(生ける自治基本条例)

2. 議会基本条例と議会の政策提案

- ・議会運営の理念が自治基本条例に書かれており、議会基本条例はそれを具体化するための(基本は以下の3点)
- ①市民と議会の双方向性の確立(市民の代表機関としての役割と基礎的役割)
- ②長と議会の機軸緊張の政治による論点・争点は明確にし自治体としての裁量の決定を導き出す。
- ③議員間の政策討議を活性化させ議会としての政策提案を積極的に行う。

3. 総合計画条例の効用と議会

- ・基本構想→抽象的な理念を並べた美辞麗句の作文
- ・基本計画→分野別政策の大綱的な政策指針(具体性なし)、内容は実施計画に委ねられるため初年度から空洞化
- ・実施計画→予算の論理が優先
- ・役立つ総合計画をつくるために総合計画の「総合」とは何か。
- ・従来の3重層計画ないし3分冊計画を1つの「総合計画」に統合化
- ・自治体が行うすべての事業を一望性(一覽性)あるものに統合化
- ・計画(事業)の前提となる行政と財政の健全化目標を含めた統合化
- ・計画の策定・運用に不可欠な公開・参加を基本とする諸制度の活用
- ・総合計画の手法を革新・条例化し、その総合計画に正面から向き合わなければ議会の政策能力は高まらない→議会の力が弱まれば行政も成長できない→議会が変われば自治体が変わる

日 時	平成 26 年 7 月 27 日 10 : 00 ~ 15 : 30
視 察 先	(法政大学市ヶ谷キャンパス 58年館 844教室)
調査事項	公共施設等総合管理計画 縮小時代の未来と市民・議会・行政でどうつくる？
対 応 者	地方自治総合研究所 菅原敏夫
1. 視察目的 2. 視察内容 ①背景 ②特徴 3. 主な質疑 4. 考 察 (感想、政策提 言、課題など)	「この計画に対する市民の関与、とりわけ議会の関与」 今日の話の柱は三つ。公共施設等総合管理計画とはなにか、その問題は何かということ。市民と議会の条例づくり交流会議だから市民と議会のこの計画に対する関与はどのように保証されているかということ。残された課題はなにか、の三つだ。 1. 公共施設等総合管理計画という「行政計画」が今年度新たに作られる新制度になってから、公共施設等総合計画という言葉が頻繁に出てくるようになった。安倍内閣の地方創生策の端っこの一環でもある。ナショナル・レジリエンス、イノバ長寿命化、賢く使う、を併せて総合的管理というものらしい。 制度のポイントは二つ、公共施設等総合管理計画の策定のために補助(のようなもの、特別交付税、措置率1/2)を本はよう、ということ、その計画にたがって、公共施設等の「除却」をする場合にはお金を借りられるように(はよう)(特別期間14年度以後の当分の間、地方債の充当率75%、地方債計画計上額300億円)、ということだ。 総合管理計画を作ることそれ自体は法律に定められていないけれど、お金を借りられる規定を作るために、わざわざ地方財政法が改正された。 2. これは議会の課題だ、市民の重要問題だ 「行政計画」の一番簡単な定義は、議会が(したがって市民が)関与しない計画という意味だ。もちろん、議会の権限拡大ともなう議決事件の追加が行われていようか、包括的な計画の議決を行っている自治体議会でない限り、総合管理計画が議決事件に追加されているところはまた少なからう。この計画について、いっしょに合うのどう

7/27
2日目条例づくり
交流会
2014

市民はいつ発言できるのだろう。これまで自治体はファシリティ・マネジメント計画や公共施設白書などを作ってきたが、今回の場合、新しく定められる総務省令に沿った計画でなければならぬので、条例の改訂を必要とするだろう。だからこの機会での意見表明は必須である。

それではなお、公共施設の除却は議会の権限である。つまり、公共施設等のかなりの部分は「公の施設」。「公の施設の設置及びその管理に関する事項は条例でこれを定めなければならない。」(第244条の2)とあって、条例を必要とする。さらに「普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。」特に重要な公の施設を定める条例に廃止に特別多数を必要とする。つまり、「除却」は勝手に決められないはずだ。

3. 管理と計画の技術、狙いと今起きていること
では、どうしたら良いのだろう。後先を考えずに公共施設を作った自治体の体たたく、自業自得といえはそれまでなのだが、これをきかずになにが必要かということば考えなくてはならぬ。そのことに關しては、実は昨日の議論で答が出ている。「役に立つ総合計画をつくれはよい」と議論があった。総合計画は、昨日今日急に出てきた総合管理計画のエッセンスを含まうに作られなければならないということだろう。個別事業のシートはその事業(公共施設に限らない)の始まりから、終りまで、発案から、除却までの全生涯を進行管理する。そうした総合計画と総合計画条例が回答ではないのだろうか。

公共施設、インフラは、減価償却による更新・取替えされるのではなく、維持補修により使い続けられるものが多い。公共施設、インフラは維持補修の特徴を考慮する必要がある。そしてそれは、強靱化、長寿命化に求められている。維持補修の特徴は、減価償却の特徴と違って、時間の経過に対してガンマ分布となるということである。そんなに難しいことではない。維持補修費は時間の経過に対して、時間が倍になったら、2.5倍とか4倍とかの割合で増える。経験的にもよく知られた事実で、私の住む家は、最初はメンテナンスなどの費用はかからず、築20年を過ぎた頃、大規模な修繕を必要とする、というおれである。どのような関数の分布を示すかというのは公共施設の種類によって違ってくる。これは私たちが開発しなければならない管理の技術である。

日 時	平成 26 年 7 月 28 日 9:00 ~ 10:30
視 察 先	東京都千代田区一番町25番地 全国町村議会議事館
調査事項	通年の会期制度の創設について
対 応 者	全国町村議会議事館「議事調査部」 副参事 山西 正太
1. 視察目的 2. 視察内容 ①背景 ②特徴 3. 主な質疑 4. 考 察 (感想、政策提 言、課題など)	地方行政財政検討会議及び第30次地方制度調査会は、通年会期制度の創設について、「現行の定例会と臨時会の議会運営の方式に加え、通年を会期とすることを選択できるようにする方式では定例会を条例で定めて予見可能性のある形で定期的に会議を開くこととすることによってこれまでとは異なる議会運営を可能とし、議会運営の方式の選択肢が広がるのみならず、より幅広い層の住民が議員として参画し易くなることにつながるものと考えられ、その制度化を図るべき。」としている。 この制度の導入については、各議会の判断に委ねられることから、導入に当たって参考とする条例の例、会議規則等の改正例を示すこととした。 (留意点) (1) 会期等に関する条例(例)について 一般的に、住民の権利義務に係る案件は、条例化すべきとされていることから、「〇〇町(村)議会の会期等に関する条例」では、改正法に明記されている基本的事項にとどめ、会議の名称等、運用の詳細事項については、実施要領で定めることとする。また、招集日の会議開催について、現行では、招集日に定数の半数以上が出席し会議を開かないと流会になるが、改正法の通年の会期制度を導入した場合、条例で定めた日の到来をもって招集したものとみなされるため、当該日に参集する必要はなくなる。 ただし、一般選挙後の初議会に関しては、長が任期満了の日から30日以内に議会を招集し、議員は当該日に参集することとなる。

(2) 会議規則 (例) について

① 標準会議規則第5条～第8条(会期に関する事項)については、通常の会期は一年を単位としており、会期の始期及び終期は条例で定められているため、削除するものとする。

② 標準会議規則第15条(一事不再議)の規定について、改正法の通常の会期制度を導入した場合、会期の長期化に伴い、一度議決された議案の意思が確定した事件と同一の事項に係る事件が同一会期中には議案として提出される事態が想定されるため、一事不再議の原則の例外である事情変更の原則を明記する必要があると考えられる。

一方、事情変更の原則は、現行会議規則において、明文化されていないにもかかわらず、通常の会期を採用した場合にのみ会議規則(例)に明記することになると安易に事情変更の原則が適用されることとなるとの懸念や、事情変更の原則の適用は客観的事実を基とした政治判断であるので、会議規則に明記することは適当ではないという意見もある。

事情変更の原則の安易な適用を防ぐため、事情の変更の認定にあたって「真にやむを得ない」など加重要件を課することと考えられる。

また、一事不再議の原則の適用をめぐる混乱を避けるため、一定期間の経過後は議決議案についても同一会期中における再提出を認める、という方法も検討に値すると考えられる。

(3) 委員会条例 (例) について

委員会条例(例)第7条(内会中の委員の議長指名)ただし書き及び第12条(内会中の委員辞任の議長許可)については、改正法の通常の会期制度を導入した場合、議員の任期が終了するまでは、1年ずつの会期が切れ目なく連続することになり、実態として「内会」は存在せず、現行の規定は不要となると考えられる。