

令和2年 2月 28日

恵庭市議会議長 伊藤 雅暢 様

会 派 名 恵庭市議会公明党議員団

代表者氏名 野沢 宏紀



政務活動費結果報告書

恵庭市議会政務活動費の交付に関する条例第7条第1項に基づき、当派の令和元年度研究研修結果報告書について、次のとおり報告します。

記

1 研究研修期間 令和2年 2月 6日から 令和2年 2月 7日まで(2日間)

2 内 容

研究研修名	「令和時代の議会論(地方議会セミナー)」(2月6日) 「目黒区議会BCP(業務継続計画)」(2月7日)
研究研修会場	「アットビジネスセンター池袋駅前本館」(2月6日) 「目黒区議会」(2月7日)
参加人員	2名(野沢宏紀、生本富士代)(2月6日) 3名(野沢宏紀、松島緑、生本富士代)(2月7日)
研究研修内容	別紙のとおり

(研究研修資料/別紙のとおり)



令和2年2月28日

恵庭市議会公明党議員団行政視察報告書

<p>*報告者</p> <p>団長・野沢宏紀</p>
<p>*行政視察参加議員名</p> <p>野沢宏紀、松島緑、生本富士代、計3名</p>
<p>*行政視察日程</p> <p>令和2年2月6日（木）野沢宏紀、生本富士代 令和2年2月7日（金）野沢宏紀、松島緑、生本富士代</p>
<p>*行政視察項目</p> <p>2月6日（木） 東京都 (議員・職員のための2040年構想と議会のあり方特別講座 IN 東京) 「令和時代の議会論」について</p> <p>2月7日（金） 東京都目黒区議会 「目黒区議会BCP（業務継続計画）」について</p>

研修会場・東京都（アットビジネスセンター池袋駅前本館）
研修項目・「令和時代の議会論」について「講師・金井利之氏（東京大学法学部教授）」
報告者・野沢宏紀
<p>* 研究研修内容 *</p> <p>講座では、「二元代表制論」「二元代表制の問題点」「討議広場代表制」「議会のための職員」「議会のための予算審議」「議会のための条例審議」「議会のための計画策定」についての講義があった。「二元代表制論」「二元代表制の問題点」については、その成り立ちや問題点の話があった。明治国家では、権威主義体制、集権体制で官治では、選挙される議会ではなく、官僚優位の仕組みを重視していた。市町村長は、機関委任事務制度の下、国の機関としての位置づけであった。戦後において、知事や市町村長は直接公選制となり首長は、住民の直接的な信任による民主的な正当性を有することになったが、機関委任事務制度は維持されたままであった。2000年改革で、機関委任事務制度は廃止され、地方分権が進み首長集権の体制となった。その様な首長優位の中で議会を強化しよう、とするのが議会改革であり、それは首長と議会が対等である、との宣言に近いものが「二元代表制論」の活用ではないか、と言う視点が一つある。もともと、戦後の日本では、議会＝住民代表と言う一元代表制が通説であり、首長は住民の代表ではない、と考えられてきた。選挙において、首長には住民要件は科されていないが、議員には住民要件が科されている。それは、歴史的な要素（官僚優位論）からも、必ずしも首長を政治家や住民代表とは位置付けない。首長の選挙は、優秀なシティマネージャー（CEO 的な）を選ぶ、との考えがあるからである。そこで、首長は住民の代表である議会の声を聞いて自治体運営をしなければならないと、議会側が主張してきた。議会優位の体制も多くなった。一元代表制論からすると首長の政策は議会と対立している場合、議会多数派に阻まれることになる。そこで、首長側から出てきたのがもう一つの「二元代表制論」である。首長も議会も直接選挙される代表として対等である。首長と議会の意思が異なる場合は、どちらが住民の意思に沿っているのか、住民が選挙で判断すればよい、との構図が出来てきた訳である。ですから、同じ「二元代表制論」と言っても二つの視点があり、それぞれの中で成り立ってきたことが良く理解できた。議会においては、首長との対等性をより深化させるための「二元代表制」にならなければならないが、現状では、首長の単独行動を阻止できないのが最大の問題点である、との指摘もあった。「討議広場代表制」については、選挙で選ばれば「代表」と言うことではない。しかし、住民の「代」かわりに決定する資格があるのは、選挙の際、どの様な意思を持っているのか、を明らかにした上で住民が政治家を取捨選択しているからだろう、との見解であった。また、首長がマニフェストを掲げて当選してしまうと、議会とは一切議論しないことになる。何故ならマニフェストを示して当選したから、との視点もあり、やはり「代表」との位置づけは中々難しいな、と感じた。「議会のための職員」では、事実上の人事権は首長にある（制度上は分立しているが）。議会事務局職員も首長部局で採用された一般職であるから「異動」するだけであり、議会事務局職員が議会のために仕事をすることは実は困難な状況なのである。そこで、議会事務局を強化するならば、議会事務局で独自に採用するしかないのであるが、それも非常に困難である。そもそも議会のためになる議会事務局</p>

の定員増を首長が認めないであろう、からである。そこで、自治体職員は議会・議員に対しても自治体の公選職として支援すべきではないか。また、議会・議員は議会事務局職員だけでなく、自治体職員の全てを活用すべきである、との視点があった。「議会のための予算審議」では、予算査定権力について、首長は各団体、各所管、議員等の要求を査定（採否決定）するから自治体における政策決定の中心人物になれる。住民や各団体も首長に陳情するのは査定者だから。議員に期待するのは、その要望の影響力だけである。予算編成過程で議会側に首長が一定の配慮をしているので、議会側も要望は加味されている、と自己弁護している、となる。故に、首長査定を議員が求める限りにおいて、議会・議員は中心にはならない。議会が政策決定を担うためには、首長予算提出を減額査定する必要がある、とのことである。このことは議会における大きな権能であるので、しっかりと意識しなければならない、と感じた。「議会のための条例審議」では、よく議会改革論では議員提案条例が推奨されることが多い。それは、議会は立法機関であるから条例を制定しないのは仕事をしていない、と批判される。現実的には、提案しない、修正しない、否決しない、というところが多い。また、制度的には「立法機関」ではなく「議事機関」である。しかし、このことも問題は多いとのこと。規則だけではなく首長専決条例が存在する。理屈上は、条例に関する首長専決という制度は廃止させるべきである、との見解があった。「議会のための計画策定」では、総合計画についての視点があった。総合計画は多年度予算事業という性質を持っている。大まかに方向付けられた事業計画を、毎年度予算付け。予算審議は、総合計画との比較対照・突合で行うという手がある。総合計画の策定段階で、どこまで財政フレームが明確化できるか。ただ、総合計画を楯に予算事業を正当化すると、臨機応変な見直しへの足枷になる場合がある。以上が講義の主な点である。まとめとして、議会における最大の権限は、条例制定と予算の議決権である。しかし、それらが空洞化しているため、「計画」への関与も重要である、との視点が示された。計画策定においては、職員との協働は必須である、とのことでもある。また、様々な過程において、議会側が主導権を握るのは容易なことではなく、その場合には首長優位を受容。首長優位とは、政治責任を議会側に押しつけられることを意味する。すなわち、自治体の失敗は議会の責任、自治体の成功は首長の功績となる。住民のために失敗の責任を負う覚悟があるのなら、現状のままでよいが、そうでなければ、議員が首長になる、又は議会が権力を握る、しかないのだろう、との視点があった。

今回の講座では、令和の時代に入り、これからの議会のあり方について、特に首長との関係性について多くの示唆があった。どちらも住民代表であるならば、その対等性をどう維持するのか。しかし、現状では首長側に多くの権限（権力）が集中しており、その中で議会側がどう対峙していくのか。また、立法機能を最大限に活かして、対等性に更に踏み込んだとしてもそれらが解消されるのか。その考察は更に重ねなければならない。最終的には、住民がどう評価するのか、になってくるので、そうであるならば、住民の福祉の向上が真に図られるような緊張感をもった首長との関係性を築いていくことも重要ではないか、とも感じたところである。これからも住民の皆様にも更に期待される議会・議員であるべく市政の課題に全力で取り組むことを改めて決意するとともに今後も精進を重ねて参りたい。

視察研修先・東京都

視察研修項目・地方議会セミナー「令和時代の議会論」

報告者・生本 富士代

研究研修内容

○講師…東京大学法学部 金井 利之教授の講義を、受講して参りました。

○テーマ「令和時代の議会論」と題して

1. 二元代表制論とはなにか
2. 二元代表制論の問題点
3. 討議広場代表制
4. 議会のための職員
5. 議会のための予算審議
6. 議会のための条例審議
7. 議会のための計画策定

議員1年目の私にとっては、とても難解な講義内容でありました。

始めに「二元代表制」について、議会と行政の関係性を、歴史的背景から、現代に至るまでの傾向性についての序盤の講義は、大変興味深く理解もできましたが…。印象に残った内容は、首長と議会は対等であること。議会も政策を独自に展開すべきであること。議会を強化するためには、議会改革を推進していかなくてはならず、その議会改革の一つに、議会事務局の強化を挙げられておりました。

議会は予算を決める議決権を持ち、予算の権力は査定する側にあり、決定の中心人物は、首長であることを再確認致しました。

議選監査委員の果たす役割が、とても重要である事も学び、守秘義務を守りつつ監査で知り得た情報を、議会での政策論議に活用することは、むしろ必要で、それが監査委員の仕事であるとの事でした。私達議員も日頃から予算・決算をチェックする姿勢が大事だと思います。

総合計画というのは、多年度予算事業という性質を持っているので、とても重要。

(その時…住民参加の意見交換をしている場合は、異議申し立てができないので)政策提言は、予算編成前に、議会が方針を示すことが大事であるとの事でした。議会の二大権限は、条例と予算である事を、最後に結ばれておりました。

今まさに、私は、恵庭市議会議員条例策定部会に参加し、素案作りに取り組んでいますので、とても参考となる、貴重な講義の機会となりました。

研修会場・東京都目黒区議会
研修項目・「目黒区議会 BCP（業務継続計画）」について
報告者・野沢宏紀
<p>＊研究研修内容＊</p> <p>災害時における対応については、行政においては「地域防災計画」等によりその定めが明確化されているが、議会における対応を明記した計画等はない。そこで、恵庭市議会においては、「恵庭市議会災害時対応マニュアル」を策定し、令和元年12月16日から施行している。このマニュアルは主に初動態勢について定めたものであり、災害等が長期化し復旧復興に時間を要する場合には別に「議会 BCP（業務継続計画）」を定め、議会業務をどの様に継続させていくのか、を明確に定めなければならない。そこで、全国的にも BCP の策定に取り組む議会が増えてきており、恵庭市議会としても、「災害時対応マニュアル」に引き続き「恵庭市議会 BCP（業務継続計画）」を策定するべく策定作業（検討）に入っているところである。その様な中、我が会派としても先進的に BCP を策定している目黒区議会において研修し、今後の策定作業の参考になれば、と視察を行った。目黒区議会の BCP 策定のきっかけとなったのは、東日本大震災である。平成28年12月にある会派からの策定提案があり、その後、議会運営委員会の理事会で主に検討を重ねてきたとのことである。平成30年12月に素案が作成され、平成31年1月に全議員に説明を行い、同2月に決定し策定となった。BCP の内容は、「計画の目的」「計画の運用」「対象とする災害等」「災害等発生時の議会・議員の行動指針」「災害等対応組織」「環境整備」「議会・議員等の役割、情報伝達」「災害等発生時の対応」「災害等発生時における議会運営」となっている。「対象とする災害等」は、1地震、2風水害、3その他、として、大規模火災、新型インフルエンザ等の感染症、武力攻撃・大規模テロ、大きな被害が発生した場合又はそのおそれがあるとき等である。計画の中では、主に「環境整備」について質疑をさせていただいた。環境整備については、「防災機材等の整備」として「戸別受信機の貸与」「非常用食料・飲料水の確保」「防災服等の貸与」また「防災士資格の取得」「研修及び訓練」が明記されている。戸別受信機については、各議員宅に設置している、とのことであるが、現在はアナログなので、将来的にはデジタル化の対応をしたい、とのことである。非常食等については、ビスケットやアルファ化米、飲料水を3日分の確保に努める、と明記している。防災服等については、執行機関と同等のものが一式貸与される、とのことである。防災士の資格取得については、区で職員の取得を推奨していたので議会としても防災知識の向上を目指して取得を推進している。取得費用については議会事務局で予算化している。研修及び訓練については、これまで外部講師を招いての勉強会の開催、今後は「都市防災」をテーマにした講演会を予定している、とのことである。また、区対策本部の運営訓練に連動した形での訓練も検討している。この計画の住民への周知は、区 HP、策定時には、「議会だより」に掲載した、とのことである。</p> <p>今回の視察においては、議会における災害時対応の重要性を改めて感じる、とともに恵庭市議会においても早急に策定し、住民の期待に応えて行かなければならない、と更に決意した。</p>

視察研修先・東京都目黒区

視察研修項目・目黒区議会BCP

報告者・松島 緑

＊研究研修内容＊

大規模災害が日本全国で起きている中、恵庭市も、2018・9月の胆振東部地震での、ブラックアウトを経験する中で、行政だけではなく議会としても、災害時には迅速な対応が不可欠です。市議会としての防災対策マニュアルの必要性を身をもって体験したことで恵庭市議会防災対応マニュアルを作成。

令和元年12月に会派交渉会で合意。令和元年12月16日に議員協議会で周知し施行。その様な中で、議会BCPをいち早く作成して、取り組んでいる、目黒区議会BCPを視察研修して参りました。

目黒区議会は東京都内の中でも先駆けての取り組みで、東日本大震災、大規模災害の勃発により、必要性を感じる中で、2016・12月会派から議会BCPを提案2017・1月区議会議会運営委員会で確定、2018・12月素案作成、2019・1月全議員説明、2019・2月目黒区議会BCP議会運営委員会で確認施行、作成にあたり滋賀県大津市や長崎市議会を視察研修し参考とした。

目黒区議会BCPの内容としては大規模自然災害だけではなく、他国のミサイル攻撃・テロ・新型ウイルスの発生・等、区民の生命を脅かす様々な危機に対し、議会としてルールを明確にし様々な状況に対しての対応を協議しての作成となった。

「議員」は地域において消防団や町会、区民の一員として、実際に現場で救援活動にあたるのが、想定される。住民からの要望の把握区役所や関係機関への連絡等、災害時に「議員」が果たす役割は大切であり、「議会」として組織的に執行機関と連携して災害時に対応していくことが緊急時に大切である。目黒区議会では、災害時に「議員」や「議会」「事務局職員」の行動基準を各段階に定めて、迅速かつ継続的な議会活動を確保することが目的として「区議会BCP（業務計画）」を策定。区議会における危機管理は、このたびBCPを策定するだけでなく2018年から議員の防災士資格取得に取り組み、全議員の所得を目指しており、現在では36名の議員中27名取得している。防災士の資格は3か年計画で、一年間で10名目指している。受講料（6万円）は公費で負担、試験（8千円）については各自で自己負担となるが、防災士となったことにより、知識や機能を地域における防災活動に生かしていることが、議員一人一人の防災意識も高まり、とても素晴らしい取り組みだと感じました。また、防災環境整備として議員一人一人の家に防災無線が設置され、今現在はアナログ無線をデジタル化へと来年度から切り替えていく予定、また、議員の非常用食料・飲料水の確保・防災服等（ヘルメット、つなぎ、シャツ、防災用長靴）の貸代をする。このことにより災害時にもいち早く対応出来る状況だと感じました。研修及び訓練については、災害伝言ダイヤル「171」の活用による、議員の安否確認また、情報把握訓練を年一回実施。また、区議会BCPを踏まえたその他の訓練や災害時の対応についての研修会を開催。年一回、都市防災公園で訓練を開催、全議員対象となり実施を行っている。今回のコロナウイルスに対しても区として危機管理対策本部を1月31日に立ち上げたことにより、区議会も同時期に立ち上げている。災害と言っても様々な状況に柔軟性を持ち、早急に対策を打っている状況になる事が市民の皆さんの安全で安心して暮らせる、まちづくりとのかを更に実感し、今後の取り組みの参考として参りたいと思います。

視察研修先・東京都目黒区

視察研修項目・目黒区議会 BCP について

報告者・生本 富士代

研究研修内容

- ・東京都目黒区の人口は、208,241 人 ・議員数、36 人

緊急事態に対する準備・対応・復旧という行動計画を、議会全体で再構築し、正確な情報発信などの危機管理体制を、どのように強化しているのか、又、災害発生時においての、議会や議員、事務局職員それぞれの役割を、初動期～中期～後期にかけて、どのように対応しているのか学んで参りました。

○経緯 東日本大震災を契機に、議会 BCP の必要性を受け止め計画。

2016 年 12 月区議会より策定の提案。

2018 年 12 月素案説明。 2019 年 2 月議会 BCP 策定に至る。

○対象とする災害

- ・震度 5 以上の地震。風水害。新型インフルエンザ等の感染症。その他。

○環境整備

- ・全議員に防災行政無線の戸別受信機を貸与している。
- ・非常用食料・飲料水の確保（約 3 日分を議員と区職員全員分）
- ・防災士資格の取得（受講料公費負担）現在 27 議員が取得している。
- ・研修及び、訓練を毎年実施している。（災害用伝言ダイヤルの体験利用）
- ・障害のある議員に応じた、合理的配慮の提供に努めている。

災害発生時における、区と区議会の連携、議長と議員との安否連絡等、様々な状況に応じた取り組みが、明確に構築されていることに関心致しました。

どの場面においても、情報を的確に把握し、対応するためには、それぞれの情報を共有することが大切であり、組織的な連絡・連携体制の強化が重要であるとの事でした。又、課題としては、住民への周知が、議会からの発信という点では、弱いので、市の HP 等に載せて、周知しているとの事です。

実際に、今年の台風災害を経験し、目黒区民の防災に対する意識も高まり、問い合わせが多くきていたとの事です。正確な情報収集の大切さを学びました。

早速、本年 1 月末に区は「新型コロナウイルスの感染症」に対応して、危機管理災害対策本部が立ち上がったと同時に、区議会も対策本部を立ち上げたとの事。本市も、かつて経験したことのない、社会状況に見舞われておりますが、本市議会で議論を進めている、議会 BCP 策定に向けてとても参考となる有意義な視察となりました。