

平成22年8月24日

加西市議会議長 森元清蔵様

総務常任委員長 吉田稔

総務常任委員会行政視察報告書

総務常任委員会においては、下記の内容にて行政視察を実施いたしましたので、報告をいたします。

記

1. 調査年月日 平成22年7月28日（水）～30日（金）
2. 視察先 青森県弘前市、青森県八戸市、青森県三沢市
3. 参加者 吉田委員長、森田副委員長、井上智委員、後藤委員、桜井委員、土本委員、三船（事務局随行）
4. 視察内容（視察時間は実時間）
 - ◎青森県弘前市 平成22年7月28日（水）13:00～17:10
〔調査事項〕
 - 学校規模適正化基本方針について
 - ①生徒数の今後の動向について
 - ②小中学校の今後の統廃合計画について
 - ③教師の加配について
 - ④その他、特徴的な方針について
 - ◎青森県八戸市 平成22年7月29日（木）15:30～17:20
〔調査事項〕
 - 協働のまちづくり施策について
 - ①協働のまちづくり条例の制定経緯と実施状況について
 - ◎青森県三沢市 平成22年7月30日（木）9:20～11:15
〔調査事項〕
 - 情報公開の現状について
 - ①条例上における課題と現状について
 - 行財政改革大綱について
 - ①大綱の特色等について

◎青森県弘前市

〔調査事項〕

学校規模適正化基本方針について

- ①生徒数の今後の動向について
- ②小中学校の今後の統廃合計画について
- ③教師の加配について
- ④その他、特徴的な方針について

【経 緯】

教育委員会の諮問機関として、市内の小中学校の規模適正化を検討するために、学校関係者、保護者、学識経験者からなる委員12名で構成された市立小中学校通学区域改編協議会を設置して検討が行われた。

児童生徒数は少子化等の影響により、総数では減少するものの、個々の学校については、郊外の宅地化により児童生徒数が増加する学校や、あるいは市街地や農村地区では児童生徒数が減少し続ける学校など様々である。

そのような状況の中で、子供たちの教育環境について、学習活動の充実と施設の整備の観点から、学校規模の適正化を進める方向性について検討されて適正化基本方針が出された。

【現状と課題】

- (1) 人口については、平成7年をピークに減少に転じ、平成27年の人口推計では175,508人となり減少傾向は止まらない見込みである。そこで昭和30年と平成26年度推計を比較すると、児童数では約65%の減少見込みであり、生徒数においても約56%の減少見込みである。
- (2) 小中学校の学校規模の現状は、小規模校が約半数を占めている中で、複式学級は小学校で5校、中学校で1校となっている。これらの学校は、今後においても解消の見込みがない状況である。
- (3) 学校施設の現状は、昭和56年以前の建築校が小学校では約68%（25校）、中学校では56%（9校）となっている。その中でも木造校舎が小学校では2校、中学校では1校が残っており、学校施設の老朽化や耐震化の対応に相当な財政負担が必要となる。

【小規模校及び複式学級の長所と短所】

〔長 所〕

- ①複式学級においては、児童生徒に自学自習の力がつく。
- ②複式学級においては、異学年による学び合いにより、上学年の理解の定着や下学年へのモデル提示を図ることができる。
- ③小規模な教職員組織であり共通理解を図りやすい。
- ④児童生徒の実態を把握し、きめ細かな指導ができる。
- ⑤学校が拠点となり地域と連携が深まりやすい。
- ⑥教師と子供、保護者との心のつながりを保ちやすい。

〔短 所〕

- ①複式学級においては、2つの学年が同じ教室で授業を行うため、時間を半分に割って指導する等により、学力の向上・定着が難しい。加えて、教科などの指導内容に制限が生じる。(音楽の合唱や体育のゲームなど)
- ②複式学級においては、教師の負担(授業の準備)が非常に大きく苦勞する。
- ③人間関係が固定化されてしまい、集団生活における適応能力が育ちにくい。
- ④部活動の選択肢が狭い。
- ⑤職員が少ないため、教師一人の役割が多くなりがちである。

【通学区域改編の基本的な考え方】

義務教育の目標は、すべての子供が自立して社会に生き、個人として豊かな人生を送ることができるよう、その基礎となる力を育てるとともに、国家及び社会の形成者として必要な基本的資質を養うことである。

- (1) 学校規模の適正化については、小規模校では、児童生徒にきめ細かい指導や教職員の共通理解が図りやすいという長所がある反面、人間関係が固定化され、序列化が進み切磋琢磨する経験も減少し、集団生活能力が育ちにくく、部活動の数も制限されるなど、子供たちに新たな能力を引き出すことが難しくなる。

子供たちにとって、よりよい教育環境とは、複式学級や小規模校にも良さはあるが、教育活動がより効果的に実現できる、ある一定以上の学校規模を確保することが必要であり、地域事情に合わせた通学区域の見直しにより学校規模を適正化すべきである。その適正規模とは、文部科学省が定める適正な学校規模の基準が理想的である。その基準に適合させようとするなら、学校の統合が必要となる。しかし、学校統合は地域の事情や地理的条件などにより相当難しいものである。

したがって、学校規模適正化の第一段階として、小規模校のうち、特に複式学級を編成する学校については、統廃合により複式学級の速やかな解消を図る。次に、第二段階として、将来的に地域住民の理解を得ながら、小規模校の適正化に向けて統合を進めていく。

- (2) 統廃合するに当たって校舎など施設環境の整備については、子供たちが安全で安心して学習できる学校施設の確保に向けて、老朽化や耐震補強などの緊急性や必要性を財政の効率的執行を考慮して整備すべきであり、複式学級の果たしてきた教育的役割を十分に理解し、統合後に生かしていくべきである。

加えて、学校施設は、災害発生時には、地域住民の避難場所としての役割を果たすことから、耐震性を有し安全で安心できる施設でなければならない。

- (3) 学校規模適正化のために学区統合をする場合は、通学路の安全確保や適正な通学距離を超える場合は、通学手段の確保、あるいは支援策としてスクールバスなどの運行について十分なる検討を要する。

- (4) 地域や保護者とは、十分な理解を得ながら進めていく必要があるため、統合するに当たっては、統合すべき複式学級編制校を公表するとともに、関係する地域住民を含めた検討委員会を組織する等、十分な協議を行うべきである。

【小中学校規模適正化基本方針】

児童生徒にとって、よりよい教育環境とするため、地域の理解と協力を得ながら、次により学校規模の適正化に努めます。

1. 12学級に満たない小規模な学校は（以下「小規模校」という。）のうち、複式学級編制校は統廃合により複式学級の速やかな解消を図るとともに、その他の小規模校についても、逐次検討を進めます。
2. 地域事情や地理的条件などを考慮して進めます。
3. 児童生徒が安全で安心して学習できるよう、校舎など施設環境の整備を考慮して進めます。
4. 児童生徒が安全で安心して通学できるよう、通学路の安全確保や通学の支援策を考慮して進めます。

◎青森県八戸市

〔調査事項〕

協働のまちづくり施策について

①協働のまちづくり条例の制定経緯と実施状況について

【経 緯】

平成9年12月に策定した第4次総合計画において、市民活動促進のために市民活性化プロジェクトとして①まちづくりフロンティア21事業、②市民活動サポートセンター事業を実施するとともに、国の補助を受けて市民活動モデル調査を実施したところ、協働の必要性について報告書がまとめられた。

そこで協働のまちづくり事業に関して庁内で横断的な連携を図るため、26課の担当課長や担当者による庁内連絡会議を立ち上げ、約1年半の間に27回の会議を重ね、協働のまちづくり条例を策定することとなった。

【協働のまちづくり条例の概要】

〔趣 旨〕

住民自治の実現を目指し、市民と行政が協力し合いながら、まちづくりを進めるため、基本理念や基本的なルールを定めるもの。

〔特 徴〕

市民主体のまちづくりの基礎

協働による市政運営の基礎

〔内 容〕

○前文 ⇒ 市政は市民の信託に基づくことを明記

○目的 ⇒ 市民主体のまちづくりを進め、協働により豊かな地域社会を目指すことを明記

○まちづくりの基本理念

⇒ まちづくりは、市民一人ひとりの幸福を目指し市・市民・事業者の協働により行われることを基本とすることを明記

○権利と責務（市民、子供、事業者、市、市長、議会）

⇒ まちづくりの主体は市民であり、子供も将来のまちづくりの主体であることや、市、市長、議会、事業者が主体的に協働のまちづくりを推進することを規定

○情報共有の原則（情報共有、説明責任、情報公開）

⇒ 市、市民、事業者が相互に信頼関係を築くための基礎となる情報の共有原則について、情報の公開及び提供等のあり方について規定

○協働の手法（パブコメ、政策提案制度、附属機関委員の公募、基本計画、市民投票）

⇒ 協働のまちづくりを推進するための具体的な手法としての、パブリックコメント制度や政策提案制度の整備・充実及び市の基本計画策定における市民参加の機会の確保などについて規定

○協働の推進

⇒ 協働のまちづくりを推進するため、市民活動の推進、地域コミュニティ活動の推進、地域コミュニティ自治の推進などの方向性を明記

○条例の位置付け

⇒ 自治基本条例としての性格から、市の条例・政策等の中で最も尊重されなければならないことを明記

【推進体制の整備】

- ①職員向け協働推進マニュアルの策定
- ②協働のまちづくり庁内推進本部の設置
- ③地域コミュニティ計画の手引書の策定
- ④地域コミュニティ活動事例集の作成
- ⑤政策・事業提案制度検討委員会の設置

【推進体制の充実】

- ①協働のまちづくり推進委員会の設置
- ②協働のまちづくり推進基金の設置
- ③職員の意識改革

【地域コミュニティの振興】

- ①住民自治推進懇談会の開催
- ②地域コミュニティ活動促進事業の実施
- ③「元気な八戸づくり」市民奨励金 地域づくり応援コースの設置
- ④公民館を核とした地域コミュニティ振興の推進

【市民活動の促進】

- ①「元気な八戸づくり」市民奨励金制度
- ②「元気な八戸づくり」市民提案制度
- ③ボランティア活動促進事業

◎青森県三沢市

〔調査事項〕

- (1) 情報公開の現状について
 - ① 条例上における課題と現状について
- (2) 行財政改革大綱について
 - ① 大綱の特色等について

情報公開制度について

【沿革】

平成8年と9年の2年間をかけて、庁内に情報公開制度調査委員会を設置して検討を進めると同時に、市民の意見を反映させるために懇話会を設置して協議を行い、平成9年に条例制定をしたが、近年の飛躍的な情報化の進展に伴い、情報の利用をめぐる社会情勢の変化に適切に対応すること、行政が果たさなければならない住民に対する説明責任の一層の徹底が求められてきたことにより、旧条例の広範にわたる見直しが必要となり、平成19年に条例の全部改正を行った。

【全部改正の主な改正点】

① 条例の目的に知る権利、市民に説明する責務等を明記《改正》

地方自治の本旨を明記することにより、当市における行政文書の開示請求権の重要性や保護する必要性を明確にするため規定した。また、行政活動に関する市の説明責任と、より民主的な市政の推進を図ることを目的に取り入れ、条例の解釈及び運用の指針とした。

② 開示請求する者の責務を明記《新規規定文を追加》

開示請求者が大幅に請求を行うなど、行政執行に著しい支障を及ぼすような開示請求をむやみに行うことができないように、適正な請求に努めることを開示請求者の責務として新たに規定をした。

③ 請求権者の拡大《改正》

これまで開示請求権を行使する主体は市民と考えてきたが、市政に利害関係や関心を持つ者にも広く情報を手に入れる機会を与え、より開かれた市政を推進するため、「何人」にも開示請求権を認める規定にした。

④ 原則開示の趣旨を明確化し、不開示情報の範囲の整理《改正・新規規定文を追加》

原則公開とする情報公開条例の趣旨を明確にするため、不開示規定はあくまで例外であり、不開示情報を除いて行政文書を開示しなければならないという実施機関の義務を明確にした。

⑤ 個人に関する情報の明確化と公務員等の職務遂行情報《改正・新規規定文を追加》

原則開示の適用除外として、保護する個人に関する情報の範囲を個人情報保護条例の規定との整合性を図り、より明確に規定した。

⑥法人等任意提供情報《新規》

行政指導による情報提供等において、情報提供者の信頼と期待を保護するため、実施機関の要請を受けて個人や法人から任意に取得した情報を不開示情報として新たに規定した。

⑦公益上の理由による裁量的開示《新規》

不開示情報が記載されている場合であっても、実施機関が公益上、特に必要があると判断するときは、裁量的開示を行うことができることを規定した。

⑧存否応答を拒否できる情報《新規》

開示請求にかかる行政文書が存在しているか否かを回答するだけで、不開示情報の規定において保護しようとする利益を害する場合に対応するため、行政文書の存否を明らかにしないことができることを規定した。

⑨公開決定等の期限の特例《新規》

各地の情報公開制度運用の中で、顕在化してきた大量請求に関する対応について規定したもので、開示請求にかかる行政文書が著しく大量な場合、最大延長期間45日以内に全てについて開示決定等を行うことにより、事務の遂行に著しい支障が生ずると認められる場合において開示決定等の期限の特例を定め明確にした。

⑩事案の移送《新規》

開示請求のあった行政文書が別の実施機関が保有する文書であった場合等でも、改めて請求書を提出し直したり、補正の手続きを行ったりしなくても、決定の手続きが進められるように規定をした。

⑪第三者意見の聴取《新規》

開示決定の日と開示を実施する日との間に少なくとも2週間をおくことによって、開示決定に不服を持つ第三者が、行政不服審査法に基づく不服申し立てや行政事件訴訟法に基づく取消訴訟を提起することを可能にするために規定した。

⑫さらなる開示の申し出《新規》

行政文書の開示を受ける者が、閲覧後に写しの交付を求める場合などに利便性を図るため、期間を定め同一の行政文書について、更に開示を受けることを申し出ることができるように明記した。

⑬不服申し立て《新規》

諮問をした実施機関に対し、審査会に諮問した旨を不服申立人等に通知することを義務付けた。

⑭行政文書を適正に管理する旨の義務規定《新規》

この条例の円滑な運用を図るために、行政文書の管理が重要であることから、こ

れまでの行政事務の効率的執行ということの外に情報公開に適切かつ円滑に対応するためという観点でも文書管理を適正に行うべきことを規定した。

⑮行政文書の開示請求等に関する規定の適応除外《新規》

対象となる開示請求手続きにより閲覧等をさせる必要に乏しいことから、本章の規定を適用しないこととした。

⑯指定管理者の情報公開《新規》

指定管理者が公の施設の管理を通じて保有することとなった情報については、自らが情報公開を行う必要があることから、努力義務として規定した。

【運用上、制度上の課題】

- ①受付窓口（事務局）で行う事務と担当課（行政文書を保有する各課）で行う事務を決めているが、情報公開請求等があった場合、すべて受付窓口で行うものと思っている職員がいる。
- ②開示請求されたものが複数の課にまたがった場合、中心となる担当課を決定するのが難しい。
- ③開示できる情報であっても、解釈を誤り、不開示情報にしている場合がある。
- ④情報提供できるものであっても、開示請求させ、開示請求者に時間と手間を取らせている場合がある。
- ⑤自衛隊や米軍の情報を保有しているため、開示決定後、異議の申し立てがあった場合に、審査会で審議する場合の判断材料がなく、判断が難しい。
- ⑥条例の目的に「市民の市政について知る権利を尊重し…」と規定しているが、最近は業者からの開示請求が多い。
- ⑦条例に適正な請求に努めることを明記しているが、業者からの大量請求があり開示する行政文書の写しを作成するのに大変手間がかかる。
- ⑧全国的にあると思うが、地図情報を開示請求したものを商売にしている業者がある。

行財政改革

【方向性】

平成16年度から実施された三位一体の改革以降、地方交付税等の大幅な削減による厳しい財政環境の中で、財政の健全化を進めることが大きな課題となり、職員数の適正化や民間委託の推進、事務事業の見直しなど、これまでにない大幅な改革を実施してきた結果、平成16年から平成21年度までの6年間で約50億円の財政効果を生み出すとともに、開かれた市政や人材育成の推進、情報化時代に対応した行政サービスの向上を図ってきた。

しかし、平成20年度からスタートした総合振興計画を着実に推進するとともに、今後の地方分権の進展や、さらに厳しさを増す地方の財政環境に対応していくためには、一層の行財政改革の推進が不可欠である。したがって、これまで実施をしてきた経費抑制型の改革を継続しながら、行政経営という新たな視点で行政の質的改革を進めていくことが必要となっている。

そのような観点から、平成21年の12月に平成22年度から平成26年度までの5カ年計画を策定した。この5年計画は毎年検証を行い見直しを行い進めていく。

【平成22度からの行財政改革大綱の骨子】

(1) 行政経営推進プランの実施

人口減少、少子高齢化社会の進展などにより、今後ますます縮小化が見込まれる財源や人材などの資源を、いかに質の高い行政サービスに結びつけ市民の満足度を高めていくかが課題である。そのために総合振興計画の着実な推進を図るため、行政経営システムの確立を目指し、行政経営プランを実施する。

- ①新しい行政評価システム及び財政評価の実施（新しい行政評価システムの確立、外部評価の実施及び財政評価の実施）
- ②マネジメントサイクルの確立（総合計画、財政・予算、組織・人事の連携強化や評価を起点とするマネジメントサイクルの確立）
- ③組織マネジメントの改革（トップマネジメントの強化、行政課題への迅速・的確な対応を可能とする組織改革及び人材育成並びに人事管理）
- ④地域協働の推進（多様な主体の参加と協働によるまちづくりの推進及び行政経営情報の公開と共有）

(2) 健全な財政経営の確保（当初目標効果額約6億7,000万円）

今後、ますます厳しさを増すと予測される地方の財政環境にあって、一定程度の基金残高を確保し、基金に頼らない持続可能な財政構造の確立を目指すため、財政指標などの推移も踏まえながら、これまでの行政改革の取り組みの方向性を継続する中で健全な財政運営の確保を図る。

- ①事務事業の再編整理等（行政評価などによる事業の見直しなど）
- ②民間委託等の推進（指定管理者制度の促進、民営化など）
- ③総人件費の抑制に向けた取り組み。
- ④歳入確保策の推進（税の徴収強化、受益者負担の見直し、未利用財産の売り払い、有料広告制度の推進等）
- ⑤施設の維持費の見直し（施設の統廃合、各種委託内容の見直し等）
- ⑥補助金の整理合理化等（補助金・負担金の見直し、新たな補助金制度の創設等）
- ⑦その他健全財政にかかる見直し等（特別会計・企業会計の見直し等）

(3) その他社会情勢等に応じた推進施策

高度情報化や環境施策など、社会情勢等に応じた施策を講じ、行政の果たすべき役割を推進するものである。

- ①市民参加による市政の推進（審議会の参加促進、協働型社会に向けた団体支援）
- ②高度情報化の推進（市民サービスの向上、行政体制の整備）
- ③環境施策の推進（環境に配慮した施策）
- ④第3セクター等の抜本的な見直し（公社等のあり方の検討）
- ⑤行政の広域化の検討（消防の広域化など）
- ⑥その他の項目