

令和5年度議会改革推進会議 行政視察報告書

I 調査期間

令和5年10月11日（水）～10月12日（木）

II 視察都市及び視察事項

令和5年10月11日（水） 埼玉県川越市

- ・川越市議会ハラスメント根絶条例について
- ・川越市議会政治倫理条例について

令和5年10月12日（木） 北海道栗山町

- ・反問権について
- ・栗山町議会議員倫理条例について
- ・ケアラー支援条例とケアラー支援について

III 視察者

竹村 雅夫（座長）

土屋 俊則 石井 世悟 有賀 正義

町田 輝佳 石川 麻央 森井 健太郎

西川 誠志 神尾 江里 東木 久代

桜井 直人（議長） ※川越市のみ

IV 視察事項の概要

1 埼玉県川越市「川越市議会ハラスメント根絶条例・政治倫理条例について」

（1）人口及び面積 人口325,913人 面積109.1km²

（2）令和5年度一般会計予算 1,210.0億円

（3）視察事項の概要

I. 藤沢市の課題

藤沢市議会は平成25年に「市民にわかりやすい開かれた議会を実現することにより、市民の負託に応え、もって市民福祉の向上に寄与する」ことを目的に藤沢市議会基本条例を制定した。

この条例は第8条において「議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これらの提案者の意見を聴く機会を設けな

なければならない」と定め、市民の議会への参画を議会改革の重要な柱のひとつと定めている。

こうした理念をさらに深化させるとともに、市民に開かれ市民に信頼される議会をめざすため、藤沢市議会の「政治倫理条例」に相当するものを制定し、議員のあり方を検討することが課題となっている。

Ⅱ．川越市議会ハラスメント根絶条例・政治倫理条例について

a) 条例制定までの経過

川越市議会では平成30年9月、議会事務局職員の女性から弁護士を通じて議長宛に「議員によるセクハラ・パワハラ行為に対する厳重注意及び再発防止」についての申し入れがあった。現職のベテラン議員からセクシュアルハラスメントを受けた、という内容の訴えだったが、これに対し対象の議員はセクハラ・パワハラはなかった旨を主張し、双方の主張はかみ合わなかった。

このため議会は事実確認のための第三者委員会（議長の私的諮問機関）を設置することを確認し、同年10月、大学教授や弁護士からなる第三者委員会が設置される。

同委員会は申し入れを行った職員、対象となった議員、および事務局職員の計21人から聞き取りを行うなどした上で調査結果報告書を議長に提出する。報告書はハラスメントが疑われた事案のうち5件を「ハラスメント」と認定するとともに、議員の政治倫理に関する条例の制定について提案を行うものだった。

これを受けた議会はハラスメントに特化した条例とするか、幅広い政治倫理に関する条例を制定するかを論議した上で、報告書に迅速に対応する必要性からまずハラスメントに特化した条例を制定することとなった。

なおこれに加えて常勤の一般職員2,308名を対象としたアンケート調査も実施したが、この結果からも条例制定が必要と判断したものである。

b) ハラスメント根絶条例の特徴

この「川越市議会ハラスメント根絶条例」は

- 対象を議員と職員に特化している
- 研修会の開催を義務づけている
- ハラスメントの事実が確認された場合は、当該議員の氏名等の公表を義務づけている

点を特徴としている。

また条例の制定に加えて庁内に職員相談窓口が整備されるとともに、内部に相談することが困難な場合に備えて弁護士事務所に委託する形で外部相談窓口も設置された。

c) 川越市議会議員政治倫理条例制定の経過

具体的な訴えに早急に対処するためまず「ハラスメント根絶条例」を制定したものの、第三者委員会からの提案はあくまで包括的な「市議会議員政治倫理条例」の制定だった。このため議会は包括的な政治倫理条例の制定に取り組む。

市議会に倫理条例策定会議を置き、令和元年から令和5年にかけて35回の会議を開催した。途中パブリックコメントなどを経て令和5年3月、川越市議会議員政治倫理条例の制定に至る。

近年制定されている政治倫理条例に共通のことだが、議員の地位利用による不当な利得などを禁ずるだけでなく、ハラスメントや人権侵害にかかわる条項を設置していることが特徴である。（この点は翌日視察を行った北海道栗山町議会政治倫理条例も同様で、昨年条例改正を行ってハラスメント等禁止の条項を追加している）

以上が川越市議会が「ハラスメント根絶条例」と「政治倫理条例」のふたつを持つ理由である。

なお川越市議会議員政治倫理条例第5条6項は「人権侵害のおそれのある行為」を禁じているが、これにはハラスメントだけでなく差別的な言動や振る舞い、議員による虚偽の発言や情報発信による名誉棄損行為なども含まれている。今日的な人権課題を考えれば、このような条項を政治倫理条例に盛り込むのは必須のことだろう。

d) 条例制定の効果と藤沢の課題

ハラスメント根絶条例が制定されて4年が経過するが、議員と職員間でのハラスメントに関する問題は発生していないと認識しているとのことだった。一定の抑止効果があったと判断しているとのことである。

藤沢市議会においても、ハラスメントや人権侵害を禁ずる条項を含む包括的な政治倫理条例（または規定）を制定することが検討されて良いと考える。

なおそのためには、市の職員や市立学校の教職員を対象としたハラスメントに関するアンケート調査を実施することが、意識の醸成の観点からも有意義であるかもしれない。

2 北海道栗山町「反問権について、栗山町議会政治倫理条例について」

「栗山町ケアラー支援条例と栗山町のケアラー支援について」

(1) 人口及び面積 人口10,975人 面積203.8km²

(2) 令和5年度一般会計予算 108.6億円

(3) 視察事項の概要

I. 藤沢市の課題

藤沢市議会は平成25年に藤沢市議会基本条例を制定して一問一答方式や議員間討議、議会報告会の開催などに取り組んできた。

しかし基本条例に規定したもののその後実現に至っていないものが、議員提案条例による政策提言と反問権の行使である。

北海道栗山町議会は全国で最初に議会基本条例を制定した「議会改革発祥の地」と言うべき議会である。その栗山町議会では反問権がどのように行使されているのか、その状況について視察した。

また同町は「ケアラー（無償の家族介護者）」という概念が広まる以前から実質的なケアラー支援に取り組んできた町である。その取り組みをふまえ、令和3年には全国で2番目の「ケアラー支援条例」を制定している。

現在藤沢市議会も政策提案条例としてケアラー支援条例の作成に取りかかっているが、そのような観点からも栗山町のケアラー支援の取り組みとケアラー支援条例についての調査を行った。

II. 反問権と栗山町議会政治倫理条例について

a) 反問権の概要と実際

藤沢市議会基本条例は第11条3項において「市長等は、本会議及び委員会において、議長又は委員長の許可を得て、議案に対する質疑又は一般質問に対し、反問することができる。」と規定している。

しかし藤沢市議会においてはこれまで反問権が行使された事はないのに対し、栗山町議会では条例制定以来、これまでに16回の反問が行われたという。

「反問」という言葉には対立的なニュアンスも漂うが、その目的はあくまで「課題の整理のため」であって徒な批判のためのものではない。

一般に議会では議員が当局に質問し、当局がそれに答弁する、という一方通行になっている。しかし議会が「論議の場」であるなら、双方が互いに相手の主張を確認し合い、論議を深めることがあって良いはずだ。それが反問権の目的である。

反問権を導入した効果については、「議員も質問をするためにはしっかりと勉強をしなければならず、良い意味の緊張感が生まれた」という。

b) 栗山町議会政治倫理条例の概要

栗山町議会基本条例は第24条に「議員は、町民全体の代表者としてその倫理性を常に自覚し、自己の地位に基づく影響力を不正に行使することによって、町民の疑惑を招くことのないよう行動しなければならない。」と規定していた。

平成26年には条例改正が行われ、第2項として「前項に掲げる議員の政治倫理に関する事項は、栗山町議会議員政治倫理条例（平成26年条例第41号）で定める。」との規定が追加された。

議会基本条例第24条の規定はあくまで議員の基本的な姿勢を述べたものだが、栗山町議会議員政治倫理条例はより具体的に

- 納税等の義務を履行するとともに、その職務に関して不正の疑惑を持たれる恐れのある行為をしない。
- 地位を利用していかなる金品も受領しない。
- 個人又は特定の企業、団体等のために一切の取り計らいをしない。
- 職員の採用、昇任又は人事異動に関し、不当に関与しない。
- 政治的又は道義的批判を受けるおそれのある寄付等を受け取らない。
- 町から委託又は補助を受けている団体等の長に就任したときは、その団体を自己の利益のために利用しない。

ことを規定している。

平成5年には一部改正が行われ、

- 町職員の公正な職務執行を妨げ、議員の権限又は地位による影響力を不正に、かつ、不当に行使するような働きかけをしない。
- 何人に対しても、パワーハラスメント、セクシャルハラスメントその他の人権侵害のおそれのある行為をしない。

との規定が追加された。これは川越市議会議員政治倫理条例と同様、今日的な人権意識の向上なども踏まえた改正である。なお「何人に対しても」とは職員だけでなく、そもそも論外と言うべきだが市民・町民も含む規定である。

c) 藤沢市議会における課題

栗山町議会では一般質問に際して事前の答弁調整は行っていないという。そのため本会議でも反問権が成り立ちうるのだろう。藤沢市議会では答弁調整の過程で論点の確認が行われているため、当初想定されていなかった発言でもない限り本会議において反問権が行使される場面は想定しがたい。ただ藤沢市議会でも委員会等の場面では反問権の行使はあり得るだろう。

自治体の職員は一年を通してひとつの課題に取り組んでいる、いわば「プロ」である。法律や制度を熟知しており現場にも精通している。その「プロ」と互角に論議ができるようになるには、本来議員も相当の学習を重ね、現場の実態を調査しなければならないはずである。では、議員はそこまでの準備をして議会の場に臨んで

いるだろうか。極論かもしれないが、十分な準備もせずに単なる「思いつき」次元の発言をしてはいないだろうか。

そのような発言に対しても、当局は丁寧な答弁を返してくれる。それは議員が代表している市民の民意に対する敬意にすぎないのだが、そこを「議員は職員より立場が上」と錯覚すれば政治倫理条例が戒める行為の温床ともなりかねない。

反問権の行使について、藤沢市議会でもあらためて論議する必要があると思う。

Ⅲ. 栗山町ケアラー支援条例と栗山町のケアラー支援について

a) 栗山町のケアラー支援

2000年（平成12年）に介護保険制度がスタートし、介護を必要とする方は安心して暮らしていくためのサービスを受けられるようになった。その一方で、在宅介護をする家族は、先の見えない介護の中で、心身の健康や社会的孤立、離職、虐待など様々な困難に直面している。

また近年では女性の晩婚化や共働き世帯の増加などに伴い、若年層の介護者も増加しているが、介護者（ケアラー）への社会的支援に向けた法整備はなされていない状況にある。

このような中、栗山町では日本ケアラー連盟の依頼によりケアラー実態調査を実施した。その結果、町内前世帯のうち約960世帯にケアラーが存在し、そのうち60%が病気などの体調不良を訴えていることがわかった。また多くのケアラーは日常生活や心身についての不安を抱え、地域とも疎遠になり、将来的な心身の疾病や虐待につながる可能性があることが把握できた。

これらを踏まえ、栗山町は栗山町社会福祉協議会との連携による10年に及ぶケアラー支援活動の集大成として、また将来にわたり誰もが安心して介護や看護ができる地域づくりをめざすため、ケアラー支援のための条例を定めることとなった。

b) 栗山町ケアラー支援条例

令和5年6月現在、全国では13の市・町がケアラー支援条例、またはヤングケアラー支援条例を制定しているが、それらは内容によって大きく3つに分類できるだろう。

○さいたま市条例…… 前文において「ケアラー支援」の理念を記述するとともに、第9条「ケアラー支援に関する施策」で、ケアラー支援に関する具体的な施策を列挙している。

○白河市条例など…… 条例に具体的な施策についての記述はない。理念条例。

○栗山町条例 …… 第8条で「ケアラー支援推進計画」を策定することとし第9条で推進計画の策定及び各施策の評価、計画の見直し等について意見を聴

くため「ケアラー支援推進協議会」を設置する、としている。具体的な施策は「計画」で定める。

このように栗山町条例は独自の構成となっているが、それは栗山町がこれまでケアラー支援の取り組みを実際に積み重ねてきており、その「集大成」として条例を制定したためである。

一方、他の自治体はこれまで必ずしもケアラー支援という視点に立った取り組みの蓄積は十分ではなく、条例を制定することによって今後ケアラー支援に取り組んで行くという「スタート」のための条例である。

栗山町の条例で特徴的なのは条例本体に具体的な支援策を列挙するのではなく、ケアラー経験者や支援事業者などからなる「ケアラー支援推進協議会」を設置し、この協議会が「ケアラー支援推進計画」の策定及び各施策の評価、計画の見直し等について意見を述べる、としていることである。具体的な施策はこの「計画」の中に盛り込まれ見直されていく。障害者政策に関する「総合支援協議会」に相当するものと考えれば良いかもしれない。

栗山町ではこの協議会を通じて、ケアラー当事者の声や町民の意見が計画に反映されている。「当事者主体」「町民参加」の計画策定と言えるだろう。

なおケアラー支援において重要なのは当事者へのアセスメントだ。ケアラー自身はともすれば「SOSを出して良いのだ」ということに気づかないことが少なくない。「介護は家族が担うもの」という常識がまだまだこの社会には残っている。

ケアラー度アセスメントシート

平成 年 月 日

【ケアラー】

氏名	男・女	年齢	歳	職業
----	-----	----	---	----

【要介護者】 ケアラーとの関係 ()

氏名	男・女	年齢	歳	要介護度/障害程度
----	-----	----	---	-----------

【家族の状況】

町内	町外
----	----

【ケアラーの状況】

項 目	担当評価					担当のコメント	
	悪い(悪い・多い)	普通	良い(良い・少ない)	とても良い	わからない		
	5	4	3	2	1		
健康状態	① 体の健康状態について						
	② 心の健康状態について						
	③ 休息や睡眠はとれているか						
	④ 心身のリフレッシュはできているか						
家族	⑤ 心の支えはあるか(家族・友人・ペット・福祉関係者・趣味など)						
	⑥ 家族の協力はあるか(介護に協力し支えてくれる人はいるか)						
	⑦ 家事・清掃・買い物などサポートしてくれる家族はいるか						
介護の現状	⑧ 緊急・急用時にサポートはいるか(介護サービスも含め)						
	⑨ 介護の知識や技術を学び身をつけている						
	⑩ 介護を継続していくことは可能か						
	⑪ 経済的負担はあるがサービスの利用で介護負担が軽減している						
状況	⑫ 利用しているサービスに満足しているか						
	⑬ 国庫・福祉関係者の対応はどうか						

—栗山町社



そこでヘルパーやケアマネが家庭訪問する際には、要介護者だけでなく介護者の状態にも気を配り、評価し、「うつ」などの状態に陥っている恐れがあれば支援につなぐ。そのような対応を齊一にできるようにするため「ケアラー度アセスメントシート」が作成されている。

またケアラーが気軽に集え、相談や情報収集ができるよう「ケアラーズカフェ サンタの笑顔」も開設されている。

c) 藤沢市議会における課題

藤沢では2016年に日本ケアラー連盟によって日本で2例目となる「ヤングケアラー調査」が実施されたことを皮切りに、必ずしも「ケアラー支援」と正面から掲げはしないにしても、実質的なケアラー・ヤングケアラー支援が取り組まれてきた。その点では藤沢は、これからケアラー支援をスタートさせる自治体とは違い、栗山町に近い位置にいるのかもしれない。

ちなみに日本で最初にケアラー支援条例を制定した埼玉県も、本年4月から「ケアラー支援推進協議会」を発足させた。この「協議会」方式は、当事者主体のケアラー支援策を策定していく上で一考に値すると考える。