

議会運営委員会 行政調査報告書

- 1 調査期間
平成25年11月11日(月)
- 2 調査場所
長野県飯田市議会
「議会運営について」
- 3 参加委員
委員長 樋口敏郎
副委員長 おおこし勝広
委員 佐藤篤
委員 福田はるみ
委員 高橋正利
委員 細田一夫
委員 加納進
- 4 同行幹部職員
副区長 久保孝之
- 5 調査概要
別紙のとおり

調査概要 【飯田市】

1 市の概要

飯田市は日本の中央、長野県の最南端に位置し、東に南アルプス、西に中央アルプスがそびえ、南北に天竜川が貫く日本一の谷地形が広がり、豊かな自然と優れた景観、四季の変化に富み、動植物の南北限という気候風土に恵まれている。

養蚕や水引などの伝統産業により発展してきた飯田市は、現在では先端技術を導入した精密機械、電子、光学のハイテク産業をはじめ、半生菓子、漬け物、味噌、酒などの食品産業、市田柿、りんご、なしなどの果物を中心とする農業などが盛んに行われている。

また、「環境モデル都市」に認定された飯田市は、おひさまもりのエネルギーを地産地消のグリーン電力として利用した先進的な取り組みを、市内や全国に向けて発信している。

飯田市は「住み続けたいまち 住んでみたいまち 飯田 人も自然も輝く 文化経済自立都市」を目指す都市像に掲げ、地域経済活性化プログラムによる「若者が帰ってこられる産業づくり」、地育力向上連携システムの推進による「帰ってきたいと考える人づくり」を進め、自治基本条例の精神が浸透し地域自治組織がしっかり機能することで「若者が住み続けたいと感じる地域づくり」を進めている。

また、飯田下伊那を圏域とする定住自立圏の中心市宣言を行い、全国に先駆けて周辺町村と「定住自立圏形成協定」を締結し、地域医療の充実や産業の振興、公共交通システムの整備など互いに連携・協力を図っている。

行政、企業、市民で「結いの力」を発揮し、リニア時代を見据えた 21 世紀型の戦略的地域づくりを進め、それらにより人材サイクルの大きなうねりをつくり出して、豊かなライフスタイルを実現できる持続可能な地域経営を目指している。

(参考資料 飯田市ホームページ)

2 調査事項

(1) 「議会運営について」

飯田市議会では、平成 18 年に議会が主導して自治基本条例を制定している。この条例は、自治の基本的な原則と、まちづくりに関する市民、市議会及び市の執行機関の役割を明らかにし、市政運営について基本的な指針を定め、市民が主体のまちづくりを協働して推進していくことを目的としている。

この条例の中では「議会の責務と役割」が謳われており、このことが議会改革のひとつの土台となっていることから、「議会による行政評価の導入」や「議会報告会の実施」など、自治基本条例制定を起点としたさまざまな議会改革に取り組んでおり、その取組状況及び課題等について調査するものである。

3 主な質疑応答等

Q：議員定数の削減についてですが、法定上限がなくなったことで、条例定数として何人が適正なのかが非常に難しい問題となってきている。適正な定数についてどのような議論があり、何を根拠としたのか。

A：定数については、会派間の調整の中で現在の 23 名となった。市民の側からはもっと少ない定数の要望もある一方で、ただやみくもに減らせばいいものではないという声もあり、様々な考えがあった。会派間でも、もっと増やすべき、いやもっと少なくても良いとの意見もあった。

バランス的に23名となったので、明確な根拠があったわけではない。

Q：自治基本条例が目指すまちの姿が、基本構想が目指すまちの姿に抵触した場合の整理の仕方に興味があった。基本構想は改正前の地方自治法では定めることとなっていた。自治基本条例はあくまでも条例なわけで、その整理はどうなっているのか。

A：法体系の話となると、確かに自治基本条例は飯田市の一条例にすぎず、「あくまでも条例」と言われてしまうと論破することはできない。しかし、「我がまちの憲法にしよう」として考え、飯田市の条例の中ではトップの条例として位置づけるような意気込みでつくった条例であることに変わりはない。

Q：資料18ページの「行政評価の取組み」についてですが、常任委員会で集中審議のうえ、提言書のような形で集約されるとのことですが、審議の流れの中に決算特別委員会のような会議体が設置されていないのか。

A：昔は設置していたそうだが、今は設置していない。

Q：では、常任委員会でそれぞれ評価等をして、本会議で認定するという認識でよいか。

A：今年からは、本会議の前にいわゆる「全員協議会」を開会し、共通認識を持つようにしている。

Q：議会報告会についてですが、先日、埼玉県越谷市議会の議会報告会を見学した。法改正に伴う手続き的な条例改正まで細かく説明していて、正直つまらなかった。飯田市議会は1年に1回開会し、1年間の定例会における主な議案審査状況等の報告をしているとのことだが、説明する議案等の内容について、どのようにメリハリをつけているのか。また、分科会ごとに意見交換会も行なっているとのことだが、そのテーマの設定は誰がどのように行なっているのか。

A：議会報告会は、自治基本条例を説明するために各地区を回ったことから始まったもの。今年も10月から1ヶ月かけて、現在、ちょうど6会場の報告会を終えたところである。

議会報告会の流れとしては、まず、全体会を15分ぐらい開き、議長あいさつなどを行なっている。次に、常任委員会ごとに3分科会に分かれる。その中で、各委員長から1年間の特徴的な審査事項を説明することとなっている。説明内容については、委員長によって細かく説明する委員長もいるし、かいつまんで説明する委員長もいる。また、行政評価の状況も報告してもらうことになっている。ここままで概ね30分程度である。

その後、テーマごとの意見交換会を行う。テーマについては、昨年の意見交換会で意見・要望があったテーマの中から設定している。

意見交換会終了後、再び大きな会場に戻って全体会を15分程度開き、各分科会からの報告を行うという流れで実施している。

この意見交換会で出た意見やテーマについては、広報広聴委員会を開会して、今後はどの常任委員会で取扱うかについての振り分けを行い、各常任委員長にも確認してもらっている。

Q：飯田市議会の議会報告会は年1回だが、市民側から、もう少し開催してほしいという要望はないのか。また、議会報告会の参加者は、市政に関心の高い方が多いと思われるが、参加者はどの程度いるのかも含めて伺いたい。

A：意見交換会後にアンケート調査票の記入をお願いしているが、「もっと回数を多くしてほしい」という意見や、20地区を6会場に分けて実施していることもあり、「自分の地区だけのために来てほしい」という意見などが多くある。20地区ごとに開催するのは無理だと思うが、来年度はもう少し会場を増やせればいかなと思っている。

また、今年度の参加者は510名でした。昨年度よりは50名程度増えている。最初に議会報告会を開催したときは、市への要望、市長への要望がほとんどだった。6回目ともなると、議会と行政との違いが分かってきて、議会への要望が多くなってきた。「議会はどうか考えてい

るのか」という論点も増えてきている。二元代表制の意味が分かってきていると感じている。

Q：資料6ページにある「議会の在り方研究会」を既に平成14年度に設置するなど、当時の地方議会にはないようなハイレベルな検討をしていたと思うが、アドバイザーの方など誰かいたのか。それとも自前で検討していたのか。

A：アドバイスをもらったというよりは、自主的に検討していたと聞いている。

Q：まず条例ありきではない。議会改革の検討の中で、まず飯田市の状況を検証することが必要だということから勉強を始めて、最終的には自治基本条例が必要だとなった。

検討の途中で改選期を迎えたため、議員の中には任期中に条例制定したいという方もいたが、あせってつくるべきものではない。改選後の新しい議員に託そうとなった。4年ぐらいかけてたくさんの議論をしてつくった条例である。議員の中に一人の反対者もなくつくれたことは自慢である。

A：議会基本条例や議会報告会などは、予算の裏付けという面からも条例化した方が良いと考えるが、大勢はどうなっているのか。

Q：議会基本条例も、議員の全員一致で方向性を定めていこうと思っている。自治基本条例があるので、その中に入れ込むということも可能だと思う。議会報告会に関しては、今年条例を一部改正して明確に規定したところである。

A：議会事務局がとても大変だと思いますが、事務局の職員は何名いるのか。

Q：局長、次長、係長3名、職員1名、臨時職員1名の計7名。このほかに法務担当者として、市長部局の職員と兼務している職員が1名いる。

A：本条例第27条に「市議会事務局職員は、全力を挙げて市議会の活動を補佐します。」とありますが、これは我々が強制したのではなく、事務局側がこのように書かせてくださいと言ってきたものである。条文どおり全力を挙げて補佐してくれている。

Q：決算関係の資料が、7月の段階で市長部局から提出されるとのことだが、大変な作業になると思う。まだ監査は受けていないから、法的には正式な決算書類とは言えないのではないか。

A：あくまでも情報提供ということになると思う。最終的な決算としてまとめたものではないのではないか。

Q：議会のあり方研究会の検討テーマの中に「議員定数削減」とある。「定数の適正化」ならわかるが、削減となると定数を減らすことが前提となっている。なぜ議員側から定数削減がでてくるのか伺いたい。

また、例えば議会報告会で委員会報告をまとめる際、当然として対立する問題があった場合、複数回答の形にするのか、回答を一本化するのか。一本化するならば、そのための調整はどのようにしているのか教えていただきたい。

A：結果的に定数削減という表現となった。平成15年3月に「議会の在り方研究会」の報告書をまとめている。その中での記述をそのまま読ませてもらうと、「飯田市議会の議員定数に関する条例の制定に向けた議論が急がれたが、議員定数に関する議論の前提として、定数ありきではなく、議会活動のあり方について今一度研究を進める。」と書いてある。方針としては、「議会はいかにして民意を汲み上げることができるのか。」という角度からの研究である。よって、すぐに削減とは書いていない。「民意を汲み上げるために、定数はどうあるべきか。」という記述の報告となっている。

A：「議会は民意をいかに汲み上げていくか」というテーマで検討した結果として、議員定数の削減に至っている。

Q：一般的に、議会が見えないから、定数を減らせという問題になる。また、議会側から定数削減の話がでると、市民の声に翻弄された形になってしまい、議会というものの役割を自ら放棄

してしまう形に受け取られかねない。

A：議会が何をしているかが見えないため、定数削減の方向に流れていってしまうこともある。よって、議会報告会で議会活動等を報告することによって、「議員は忙しいのか。そうであればもっと人数を増やさないといけない。」という話に繋がっていく方もいる。いまだに削減せよという方もいる。議会報告会を通じて、議員の活動を理解してもらえらる場ができたなど感じている。

また、意見が分かれた内容についての報告は、「少数意見として、このような意見もできました。」と報告している。

A：議会報告会での市民からの質問に対してはルール化しており、個人の意見は言わないこととしている。

A：質疑の流れによっては、委員長判断で「それぞれ個人の意見を言ってくれよ。」というような運営をする場合はそれに従うが、それ以外については、あくまでも市議会として、また委員会としての報告をしているので、個人の意見は控えるようにしている。

Q：墨田区では「各派交渉会」といって、交渉会派の代表者が集まる会議体があるが、代表者会議との関係で、永井さんの議会改革推進会議委員長と木下さんの広報広聴委員長はどのような位置づけになっているのか。

A：例えば、今検討している常任委員会のテレビ中継についてどのように決まるかという、議会改革推進会議で「やりましょう」と決めたら、まず全員協議会に諮ります。その後、議会運営委員会に諮り、決定したら議長名で各議員に通知する。

Q：広報広聴委員会は。

A：広報広聴委員会についてだが、議会報告会は去年までは議会運営委員会で協議していたが、今年の4月に議会改革の一環として新たに設置した委員会である。議会報告会、議会だより、ケーブルテレビ、ホームページを担当している。

A：広報広聴委員会は要綱で設置している任意の会議体であり、いわゆる検討委員会のようなレベルであるが、議会改革推進会議での検討の中で、強力な権限を持たせようという議論になっている。議会報告会を担当する組織であることから、メンバーについても正副常任委員長がいけないといけないとか、議会運営委員長がいけないと全体が見えないとか、各会派の代表者もメンバーになっているとなると最強の会議体になってしまう。それもどうなのかという議論になっており、まずは、歩きながら考えようという話になっている。

Q：資料が大変見やすく、よくできていると思うが、この資料は誰が作成したのか。

A：事務局です。

A：事務局には全力で補佐してもらっている。この6年間、様々な議会改革を繰り返してきているので、資料も精度を増してきた。

A：事務局がいないと事が進まない。

Q：常任委員会の数を4つから3つにして混乱はないのか。

A：今まで2つの常任委員会に所属してめいっぱいやらせていただいた。複数委員会への所属については当時も議論があった。その時は、自分たちの活動を制限してはいけない。まずはやってみようとなって、4年間やってきた。やはり無理があった。行政評価もあり、視察も2回あり、日程調整が大変で事務局にも苦勞をかけた。全員一致で常任委員会を3つにした。

A：市側も来年4月から大きな組織改正をしたいとのことで、それによって議会側もどうするかという議論があるのではないかと考えている。

Q：行政評価の取組については、対象事業の78事業を常任委員会で集中審議し、市側に提言を行なうとのことだが、決算審査は市の全部の事業が対象となる。常任委員会での決算審査と行

政評価はどのようにリンクされているのか。また、どのように来年度予算に反映されていくのか伺いたい。

A：議員ごとに捉え方が違うと思うが、私は問題だと思っている。山梨学院大学の江藤氏に質問した際、「行政評価については、政策や施策といった大きな枠・大きな立場で評価したらどうか。」というアドバイスをもらったことがある。しかし現実的には一個一個の事務事業に入り込んでしまう。結局、行政評価での質疑と決算審査での質疑と2回やっているという思いがあるということは申し上げておく。

A：行政評価については、まず市側の評価を聞く。そうすると、市側と同じ視点で評価してしまっているかなと個人的には悩んでいる。議員の目線、市民の目線をどこまで保ちながら評価できるかというところはある。

A：まだシステム化されていない部分が多い。

A：ただ、委員会の中で議員間討議をしているので、違った目線で見ている議員の意見ももらえるので、自分の評価がそれほど間違っていないと思っている。

Q：行政評価については市側に提言しているが、提言に対する市民の評価はどうか。また、提言は反映されているのか。

A：提言については、次年度予算の審議の中で時間をとり、具体的な説明を聞いて質疑もしている。ただ、議会報告会の中で報告した時に、市民から過大な評価を受けるものではないのかもしれない。むしろ、「この提言のこの部分はこれでいいのか。」という質問があるのは事実である。

A：行政評価の中で廃止と提言した事業もいくつかある。例えば、飯田市で毎年5月に開かれる国内最高峰の自転車ロードレース「ツアー・オブ・ジャパン」南信州ステージについて、飯田市議会は、市の事務事業の行政評価の中で、市の負担が増える一方で、経済効果は検証されておらず、厳しい財政下で行う事業とは言えないという理由で、「縮小・廃止」を提言した。廃止にはなっていないが、一定の事業費が縮小され、提言が反映されている。また、天龍峡温泉交流館管理事業という事業についても、当該施設の利用の方向性が明確にならないので、過去の経過も踏まえ事業を廃止すべきと提言した。廃止と提言するには責任があるし、重い選択をしてきたが、二代表制ということを考えれば、言わざるを得ない。

Q：事業廃止と提言した場合、施設などを利用していた市民の方からは、「何言ってるの。」と言われるかもしれない。また、事業廃止と提言したからといって、市長が「わかりました。廃止します。」とはならないのでは。

A：市長は「では廃止します。」とはならないかもしれませんが、ただ、市長が廃止しなければ、なぜ廃止しないのかという点について議論になります。天龍峡温泉交流館管理事業の廃止については、市民の方から廃止に反対する意見もありました。それらを踏まえて廃止と提言したわけですが、その中で、改めて市民の方との意見交流も深まっていくと考えている。

Q：議会改革の大きな柱の一つとして、いかに市民が議会に関わってくるかということだと思う。地方では、ほとんどの方が自治組織に加入していると思われるが、様々な議会改革を通じて、地域とのかかわり合いがどのように変わってきているのか。

A：自治会の加入者については幅がある。95%加入している自治会もあれば、加入者が7割を切る自治会もあり様々である。議会報告会も6回目になるが、初めは議会のことがわからないという方が多かったが、今回初めて「もっと回数を増やしてほしい」と言われた。このことは、「もっと我々市民たちの所に来てよ。」ということで、私はここまで6年かかったと受け止めている。確かに出席者は自治会の役員の方が多いですが、逆に、役員の方は複数回参加してくれているので、良く理解してくれていて、激励してくれていると認識している。

A：議会報告会へは議員全員で出席しているが、「全員で来なくていいから、その代わり何回も来てほしい」という地域の方もいる。最初の頃は、「市側も市政報告会があつてめんどうなの
に、今度は議会側も報告会をやるのか。かなわんなあ。」という感覚で受け止められていたの
が、「もっと来てくれ。」というふうに変わってきた。もちろん全員ではないが、増えてきてい
る。

地域によっては校長先生方が来てくれたこともあつた。防災がテーマだったときの話だが、
地域の方から「小中学校できちんと防災訓練をしているかわからないので、議会としてチェッ
クしてほしい。」といった意見があつた際、参加していた校長先生が説明してくれたことがあ
つた。また、その校長先生は「学校側として防災教育をしっかりと行って、いざという時には、
生徒たちが率先して地域の方を助けられるような地域にしていきたい。」と言ってくれたこと
があつた。議会報告会を通じて学校と住民が接点を持てたことが、とてもありがたかつた。今
後は参加者の幅も広げていく必要があると思つている。

Q：行政評価や決算審査も常任委員会で審議するとなると、相当なボリュームになると思うが、
実態として常任委員会の状態はどのような感じなのか。

A：委員会によって違うが、早く終わる委員会もあれば、次の日に繰り越してということもあり
ました。委員長のやり方にもよります。

Q：資料の18ページの(1)②に書かれている「委員会勉強会」はいつ実施しているのか。

A：常任委員会開会前に執行機関側から説明を受けて実施している。委員会での運営をどうする
かも、事前に委員長サイドでは決まっている。個々の議員による評価は各議員が自宅で行なつ
ている。

以上