

議会運営委員会 行政視察報告書

長野県飯田市・愛知県豊橋市

令和7年1月9日(木)～10日(金)



飯田市役所にて研修



豊橋市役所にて研修

松阪市議会 議会運営委員会

令和7年1月21日

松阪市議会議長 中島 清晴様

議会運営委員会
委員長 坂口 秀夫

令和7年1月9日(木)から1月10日(金)の間、行政視察を実施しましたので下記のとおり報告いたします。

記

1. 参加者

視察議員

坂口秀夫委員長、濱口高志副委員長、野呂一平委員、吉川篤博委員
市野幸男委員、田中正浩委員、楠谷さゆり委員、深田龍委員
松岡恒雄委員
中島清晴議長、沖和哉副議長

随行者

議会事務局 新田和弘次長、中口真理子主幹

2. 視察先及び調査事項

(1)長野県飯田市（1月9日）

一般質問から議会全体での政策提言に繋げていく取組について

(2)愛知県豊橋市（1月10日）

政務活動費について

3. 調査内容

別紙のとおり

I. 長野県飯田市

「一般質問から議会全体での政策提言に繋げていく取組について」

1. 飯田市の概要

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。人口は 94,944 人、面積は 658.66 km²である。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。「りんご並木と人形劇のまち」としても知られ、天下の名勝とうたわれた天龍峡をはじめ、天竜川の川下り、元善光寺、しらびそ高原などの観光名所とともに、近年では体験教育旅行や、銘桜を巡る桜守の旅、グリーンツーリズム・エコツーリズムの取り組みなども全国から注目されている。「環境モデル都市」に認定されており、おひさまとまの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「学習の宝庫」と称され、大学フィールドスタディで毎年多くの学生が「飯田」を学びに訪れる。「飯田」の地名は「結いの田」が語源となっており、伝統産業である「水引」に代表される「結び」に縁のある土地柄である。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。「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。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。

2. 対応者

飯田市議会 議長 熊谷 泰人氏

飯田市議会 議会改革推進会議委員長 古川 仁氏

飯田市議会事務局 局長 筒井 雄二氏

飯田市議会事務局 次長 山口 英孝氏

飯田市議会事務局 調査係長 平沢 真一氏

3. 視察項目

「地方議会評価モデル」導入による議会運営の取組について

○飯田市議会改革推進会議について

平成24年3月に各会派からの代表8人で構成し制定され、平成25年3月に「議会改革推進会議に関する規程」を議会運営委員会で決定し、正式に常設の委員会として設置した。目的は、地方自治法第100条第12項の規定による「議案の審査または議会の運営に関し協議または調整を行うための場」としている。また、地方分権の時代にふさわしい市議会のあり方について調査研究を行い、かつ不断の議会改革を進めることを目的としている。

～「存在する議会」から「機能する議会」への質的転換に向けて～

○飯田市議会における議会改革の歩み

第1ステージ（H14. 2002年）「議会の在り方研究会」を設置

第2ステージ（H24. 2012年）「運営改革・運営ビジョン」の策定

- ・全議員参加型によるグループ検討会議
- ・これまでの10年間の取組の振り返り
- ・「住民福祉の向上」を目指した「議会運営の改革」から「議会活動の変革」へ

第3ステージ（R4. 2022年）「地方議会評価モデル」

- ・自治基本条例検証会議で培った全議員参加型の場づくり

住民福祉の向上に向け「①飯田市議会の理想的な姿を考える」「②個人で現状を評価する」「③課題解決のための取組をグループごとに明確化する」「④評価を議員全員で共有する」

- ・将来の「理想的な姿」の実現に向けて、これから「取組むべきこと」を考える。

○飯田市議会のスローガン・・・「暮らし豊かな いいだの未来を 市民とともに」

～市民のしあわせに貢献する議会～

期待される役割「ミッション」・・・「①市民の代表機関として議決の権限を行使し、市民の意志が的確に反映されるように活動します」「②執行機関の活動を評価・監視することにより、適正な行政運営を確保します」「③市民の意志を基に、政策を立案・提言していきます」「④共にまちづくりを進めるため、議会活動への市民参加を推進し、市民に開かれた議会運営を行います」

議会が実現すべき理想的な姿「ビジョン」・・・「①市民との意見交換の場をもとに、行政評価からの決算と予算の連動及び政策提言などによる飯田市」「②議会の政策サイクルがさらに充実しています」「③合議体である議会が一つになり、執行機関と対峙し、切磋琢磨することにより共働して地域経営を行っています」「④さらなる議会力の向上を目指し、議員一人ひとりの力量を高め、研鑽をしています」「⑤会議及び委員会等を公開し、議会活動について説明することにより、市民との情報共有を図り、市民に身近な議会になっています」

○飯田市自治基本条例について

平成12年「地方分権一括法」に基づき、住民自治確立のための市民・行政・議会が協力して、分権時代に対応したまちづくりに取り組むための拠り所となる「飯田市自治基本条例」を制定した。特徴となるのは「議会基本条例」は制定せず、「自治基本条例」の「第6章市議会の役割」の条文の中で市議会および議員の責務などを制定しており、まちづくりに関する市民・議会および行政機関の役割を明らかにした市政運営についての基本的な指針とした「自治基本条例」を学んだ。

③質疑応答

(質問) 提言書の提出はどのタイミングでどの場で行うか。

(回答) 委員会代表質問はテーマを決め、全委員が共通した質問を行う。全委員一致の項目で委員の一人（主に委員長）が委員会代表質問を行う。

(質問) 提言は事例や実績につながっているか。

(回答) 本会議で所管事務調査を部課長に質問でき、個人や委員会の質問とは重みが違う。やってみて良かった。

(質問) テーマはどのように決めるのか。

(回答) テーマをいくつか決め、視察や各種団体との意見交換、意見交換会でテーマについて話し合い、2年かけて提言に結びつける。

(質問) 委員会代表質問はどの定例会でも行えるのか。提言書のフィードバックは。

(回答) いつでもできるしやらなくても良い。議長提言書や委員会提案書は前までは言いつばなしであったが、最近は執行部から返答が来るようになった。委員会が2年サイクルで、一般質問の前に行う。会派代表質問は12月。通告期限までに提出し議会運営委員会に諮る。会派でもテーマを決めて40～50項目の予算要望を提出している。政策討論、委員会テーマ、会派、全員協議会政策討論会を経て、全議員で共有したものしか提出できない。予算のフィードバックは2月定例会前。総合計画については、7月に素案・原案提示、9月議会で提言。12月議会の前に説明がある。

(質問) 政策提言を2年かけるのは。

(回答) 正副議長、委員長、委員会の任期も2年。残りの2年は同じ委員会にいないことはない。3期目になると同じ委員会にすることが多い。

(質問) 議会報告会の参加人数・意見数が多いが、まちづくり委員会共催の仕組みは。

(回答) 合併を繰り返し、20地区になった。住民協議会総会やまちづくり協議会会長会等に議会側から議長・広報委員長が説明に出かけ協力を求める。20地区を7つのブロックに分けて開催し、各地区の議会報告会に住民協議会の理事（40人）がそれぞれの部会に出席。一般の人の参加や、学校・女性団体等にも参加者を呼びかけた。

(質問) 委員会の政策提言へつなげる取組のデメリットは。

(回答) 議長も選挙。大きな市では委員長の取り合いや 1 年交替で行っているが、飯田市では仕事が多く委員長のなり手が無い。1 期目では委員長や副委員長にはさせない。正副議長は委員長経験が無いとできない。スキルの差や、向いていない委員会になると難しいところがある。

(質問) 一般質問や委員会審査では、委員の力が試される。全体の議会力につなげるのは難しいし非常に労力がかかる。フィードバックを返していくことや議員がぜひやってほしいことが取り上げられるか。

(回答) 会派の中で質問を練って、委員会に持って行くと良いが、そこまでできていない。委員会代表質問は会派でもんだものを持ち込み、委員の共通認識と全会一致の合意が必要。予算案に対する否決や修正はこれまではない。会派を作るのは 3 人以上必要。

4. 所 感

飯田市議会の一般質問から議会全体での政策提言に繋げていく取組は、議員一人ひとりが日頃から地域とつながりを持ち、市民の意見を聞き、それをもとにテーマを考えることの重要性を感じた。テーマを決めることも、子育てに関する場合は「パパママサロン」等に出かけて意見を聞くなど、十分に協議が必要で、さらに委員会や会派全員の協議も必要となり、通年議会のように定例会ごとに 20 日ほど登庁し話し合いが行われている。委員会協議会や会派の勉強会なども盛んに行われており、委員長になるとほぼ毎日登庁することも必要になってくる。委員長がかなり働かれていると感じた。これは、すぐにできるものではなく、議会改革を本気で追求する飯田市議会の真摯かつ真剣な取組の成果であると思う。

松阪市議会も議会改革を継続して行うことのできる方法や仕組み、今後の方向性を定めた議会運営ビジョンの策定、議案の審査または議会の運営に関する協議・調整、地方分権の時代にふさわしい市議会のあり方、不断の議会改革等、さらに調査研究を進め、各委員会の所管事項から議会提案に結びつけられるよう、議員力と議会力の向上を図っていかねばならない。次回選挙から議員定数が 4 人減となり、24 人となるが、本会議、委員会、研修会、協議会等において、一人ひとりのスキルをさらに向上させていかねばならないことを飯田市議会の取組で強く感じた。

Ⅱ. 愛知県豊橋市

「政務活動費について」

1. 豊橋市の概要

総人口 362,823 人 面積 262.00 km²

豊橋都市雇用圏の人口は約 66 万人（豊橋市が定義している豊橋都市圏の人口は 79.8 万人）

豊橋市の人口は 2009 年を境に減少に入り、2019 年の統計では人口は 2,525 人の転出超過となり、全国の市町村で 6 番目の多さとなった。職を理由に首都圏や名古屋圏に人口が流出しており、住宅確保を理由に隣の豊川市にも流出している。2060 年には豊橋市の人口が 30 万人を割り込むという厳しい将来推計が出されている。

2018 年（平成 30 年）12 月の豊橋市における外国人登録者数は 17,775 人が居住しており、県内では名古屋市と豊田市に次ぐ数である。これは市民全体の約 4.6% に当たる。そのため豊橋市は外国人市民への対応を積極的に進めている。

《経済》

かつては製糸・紡績業が盛んだった。1927 年時点の製糸生産高は現在の岡谷市に次いで全国第 2 位であり、大正・昭和戦前期には工業生産高の 60～80% を製糸業が占めていた。

農業としては、ちくわや寒天ゼリーといった加工食品も多く生産されており、農業産出額（農業粗生産額）では 1967 年（昭和 42 年）から 2004 年（平成 16 年）まで全国の自治体で第 1 位だったが、2006 年の農業産出額は 474 億円と、724 億円の田原市に次いで愛知県第 2 位・全国第 6 位と低下している。

豊橋を中心とした三河港は、国内屈指の国際貿易港である。特に自動車の輸出入は金額・台数とも全国トップクラスであり、ドイツのブレーマーハーフェン港と並ぶ自動車輸出入港である。

2. 対応者

豊橋市議会 議長 伊藤 篤哉氏

豊橋市議会事務局 庶務課 課長補佐 河合 里香氏

豊橋市議会事務局 庶務課 近藤 琴美氏

3. 視察項目

（1）政務活動費の比較 （詳細は下記 URL にて）

①豊橋市の政務活動費 (<https://www.city.toyohashi.lg.jp/18662.htm>)

議員 1 人あたり月額 90,000 円、年額 1,080,000 円が各個人に交付される。

政務活動費の執行率は 50%～100% で、平均 75% ほど。

②松阪市の政務活動費

(<https://www.city.matsusaka.mie.jp/soshiki/86/seimukatudouhi.html>)

会派に対し、月額 25,000 円に所属議員数を乗じた額 (25,000 円×〇人分)、会派に所属しない議員には月額 25,000 円が交付される。執行率は平均で 50%程度。

(2) 個人への交付のメリット・デメリット

個々の議員へと交付をすることにより、用途や責任の所在が明確になる。誰がどのような政策研究や政務活動にどのような書籍や消耗品、パソコンなどの備品を購入し、こういった視察や研修に参加したのかなど、個別の詳細が明らかになりやすく、説明責任の面でも利点があると言える。また、会派単位ではなく議員個人単位での政務となるため、より迅速な対応や柔軟な支出が可能となる。個々の議員の見解や研究動機が明確になりやすく、個性が反映されるとも考えられる。

一方、個人単位での交付とはいえ、これまで通り複数の議員で視察や研修等に参加した場合、複数の個別報告が行われることとなり、情報が分散したり全体像がつかみにくくなったりする可能性も考えられる。同じ視察先や研修における報告について、一貫性に欠けないような仕組みづくりや相互チェック機能を持たせる必要があると言える。また、議員ごとに消耗品や備品を個別に調達するため、効率が悪くならないよう、会派単位での使用を想定した費用の按分や共同購入といった手法も検討の余地があると言える。

(3) 会派への交付のメリット・デメリット

会派単位での交付のため、備品や書籍、消耗品の共同購入が原則となり、合理化や効率化の面では利点がある。また、複数人での先進地視察や研修参加を基本とするため、行程や旅費の支出が合理化され、会派単位での相互チェック機能がはたらくことで、不適切な支出を防ぐことができる。報告書の提出や研究内容においても、複数の議員からの視点やデータが統合されるため、報告書が包括的で多角的なものとなり、不備を防ぐとともに効果的な調査や分析が可能になると言える。

一方で、議員個人のスキルアップや個別の政策研究に支出しづらい状況も起こり得る。そもそも、議員各自の政策課題や研究動機は多岐にわたり、政治理念等を共有する会派とはいえ、時としてそれぞれの議員の優先順位が一致しない場合も起こり得るため、複数の議員の見解を調整する必要がある。研究課題等の調整に時間や労力がかかれば、即時対応や柔軟な活動を阻害してしまう恐れもあり、たとえば会派内での日程調整などが不調であれば、何かしらの活動を行うタイミングを逸してしまうこともある。また、会派という複数人単位での活動や支出となるため、責任の所在が曖昧になる可能性もあり、個々の議員の役割や説明責任が薄れるとも言える。

(4) 質疑応答

平成24年地方自治法の改正が起因。事務局がマニュアルを作成し議員に提供。

条例で充当可能範囲を定める(第5条)。条例の他「取り扱い要項」も作ってまとめて

いる。

実際に議員からの質問があった時にもマニュアルを活用（サイドブックスにて）。

平成26年度からは「政務活動費ニュース」を発刊し、情報提供に努めている。

（事前質問はPDF参照）

① 高執行率を維持しているがその対策は？

- ▷ 現在、執行率は70%代である。
- ▷ 情報提供（マニュアル）や研修などを重ねている。⇒毎年更新している（見直し）。
- ▷ 議員と密にコミュニケーションをとる。
- ▷ 政務活動費検討専門会議（会派代表者等の会議）を設け意見聴取をおこなう。
⇒（最近の検討事項）備品等10万円以上の購入をどうするか？

② 政務活動費の支出を会派の支出から個人の支出に変えた理由

- ▷ 平成30年議会運営委員会で検討。
- ▷ 個人支出のメリットの方が多かった（市民にも分かり易いし説明責任も果たせる）。
- ▷ 個人の支出の方が政務活動費の自由度があがる。
- ▷ 執行部としては年度途中の会派の解散などに左右されない。

「デメリット」

- ▷ 活動報告や収支報告に会派のチェックが入らない（事務局が関与するため手間も増える）。
- ▷ 在職中に議員が死亡した場合、相続人に報告の義務が発生する。

※（令和5年）ご家族に提出していただいた。

③ 収支がマイナスになっている方もみられるが（100%を超えた収支も報告している理由）。

- ▷ 総支給108万円の内どこまでを報告するかは個人の判断。

④ 政務活動費の使用目的が広報費に多く使用されているがなぜか。

⑤ 議会活動と政治活動の線引きは？（内容のチェックは誰がしているのか？）

- ▷ 事務局が点検の時にチェックしている（結構ある）。 ※事務局が判例を示して助言をする。④と⑤の回答

⑥ 令和5年度、とある議員が党の主催する政治塾に参加する費用を捻出しているがどうか。

- ▷ 議員の判断で。（事務局はチェックし難い）

⑦ 資格取得に関する経費は？

- ▷ 今まではない。

⑧ ガソリン代と書籍代について。

- ▷ すべての本をチェックしている。

⑨ ガソリンは公私をどこで区切っているのか？

- ▷ 市内で乗っている分のみ按分。

4. 所感

そもそも市議会議員の政務活動費の在り方については、「透明性と説明責任」「公正性」「効率性」「適正な使途」「監査と評価」「教育と研修」など、さまざまな観点から重要なポイントが考えられる。政務活動費の使途については、すべての市民が確認できるような透明性を保つために、議員が信頼できる情報を提供し、説明責任を果たすことや、個々の議員に公平に配分され、会派の所属や個人の立場に関係なく、公正な支出が求められる。また、政務活動費は、市政に関する調査研究や活動に有効に活用されるべきであり、無駄のない効率的な使い方が求められ、市政の発展や市民の利益に寄与することが期待される。当然ながら、個人的な利益や私的な用途に使用されることは言語道断である。支出状況については、第三者によるチェックや市民のフィードバックを活用することで、不適切な運用を抑止しなくてはならない。また、議員には政務活動費の適正な使い方についての教育や研修が提供されるべきで、法や判例に準拠する中で、また議会それぞれの運用指針に基づき、どのような案件に支出ができ、どのような活動に充当できるのかなど、議員がより効果的に政務活動費を活用できるような仕組みが必要であろう。

豊橋市議会は、政務活動費の運用マニュアルの整備や議員への研修により執行率の高さが確保されている。収支報告書や収支内訳書、収支一覧を市民に公開し、誰でも閲覧可能にすることで透明性を高め、その執行状況も常に最新の情報を提供しており、市民への説明責任を果たしていると言える。

松阪市議会においては、先の議員定数等の在り方調査会からの指摘にあるように、平均的な執行率が低い状況で推移しており、柔軟に活用できているとは言い難い。なんでも使い切れればいいというわけでは決してないが、議員がそれぞれの政策分野でのスキルや知見を高め、行政運営の監視やチェック機能を果たしていくためにも、より高度な政策提言につなげていくためにも、常日頃の知識や先進事例の情報獲得はもちろんのこと、合理的で効率的な活動のための備品や消耗品の取得も必要不可欠である。また、松阪市議会ではオンライン対応や DX の観点からタブレット端末や PC によるペーパーレスシステムを導入しており、これまでの紙と鉛筆といったアナログ消耗品だけではない、パソコン端末や周辺備品、アプリケーションや関連ソフトといったデジタル関連の支出も、議会活動において必要不可欠となっている状況である。

これまで、政務活動費の使用目的や基準は定められているものの、議員がどのような場合にどの費用を使用できるかを具体的に示すガイドラインやマニュアルは未整備であり、個別の事案に関しては会派内での調整や議会事務局との協議などを経て支出をしてきているが、柔軟な対応ができているとは言い難い。

政務活動費の運用は不必要に躊躇したり過剰な抑制をしたりすべきものではなく、適切に活用することで議員力や議会力の向上に役立てていくべきであり、その先には市政の発展と市民福祉の向上がなされるわけである。議員活動や議会活動において、政務活動費がなくては活動できないというものではないが、全ての活動に議員報酬からの自費を

充てることになれば、経済的に余裕のあるものしか議会活動ができなくなり、多様な人材確保や効果的な政策提言の実現は難しくなるのではないだろうか。

在り方調査会からの答申を踏まえ、松阪市議会においても必要なマニュアルの整備や使用基準の明確化、会派等における相互チェック機能の準用や更なる情報公開の促進などの手立てを講じながら、議員個人への交付も視野に入れた、より効果的で生きた政務活動費の運用に取り組んでいかなければならない。

以上