

議会運営委員会・議会改革プロジェクトチーム

滝沢市議会調査報告



令和2年1月14日

視察・調査地	岩手県滝沢市議会
調査項目	議会評価制度、通年議会の取り組み 議会基本条例・自治基本条例・行政基本条例の運用等
参加者	議長：橋本正彦 議会運営委員長：中田清介 副委員長：西田稔 伊東寿充・沼津光男・山腰恵一・車戸明良 牛丸尋幸 プロジェクトチーム 岩垣和彦・水門義明・中箴博之・牛丸尋幸（重複）

中田清介

滝沢市議会調査報告

実施期日：令和2年1月14日

視察調査先：岩手県滝沢市議会

対応：滝沢市議会「日向誠一議長・相原議会運営委員長・井上雄二事務局長」

調査目的：・議会評価制度の運用と外部モニター、サポーターアドバイザーの活用状況

・通年議会の取り組み等議会基本条例に基づく活動内容

・議会基本条例・自治基本条例・行政基本条例の一体運用と地方自治について

通告した調査項目

① 活動報告・評価制度について

② 議会モニター・議会サポーター・議会アドバイザー制度について

③ 通年議会について

④ 基本条例と議会のかかわりについて

滝沢市を視察先に選んだ理由

平成30年より高山市議会は、議会評価の専門委員として山梨学院大学江藤俊昭教授を委嘱したところ。この課題については議会アドバイザーとしての法政大学廣瀬克哉教授と共にご指導を受ける体制としたところ。江藤先生からご指導を受ける中で、評価の基準や体制整備について滝沢市議会の例を示されました。その中で滝沢市は、市民起点による対話や広聴活動の在り方や、又価値前提の考えや全体最適の考え方を導入した議会活動を理念として導入し、可能な部分を応用して議会改革を進めている。特に評価活動については、組織の状態を毎年定点観測しながらその成熟度を評価し、自らの気付きによって強みと弱みを明らかにして改革を継続していく手法を採用している。とご指摘いただいたところ。とご指摘いただいたところ。

改選期で迎えた新人議員との議会改革に対する意識レベルを合わせるためにも、今後の新人研修の体制整備のためにも、滝沢市議会の改革への理念を共有することが高山市議会の今後の一つの指針として役立つことを願い実施したところ。本市議会の議会改革への第2ステージに向けてのロードマップも示された中ではあるが、この機会に議会改革推進協議会の活動を、関係者一同もう一度確認し直してみたい。

滝沢市の概要（滝沢市 HP より） 滝沢市は、盛岡市の北西部に位置し、東西約14km、南北約20km、総面積182.46平方kmである。市役所は中央部に位置し、盛岡市中心市街地から8kmの距離にある。市北西部には秀峰岩手山をいただき、雫石川、北上川が流れ、気候は内陸性気候である。稲、野菜、酪農等を主体とした都市近郊農業地帯で、昭和57年には豊かな村づくり全国表彰天皇杯（姥屋敷地区）を受賞し、平成元年4月1日に村制100周年。平成10年度には本市は「情報化の推進」で自治大臣表彰を受け地方分権への対応も評価されている。また岩手県立大学が開学したことにより、盛岡広域圏における研究学園地域としての機能も強化されている。平成12年2月15日には人口50,000人を達成し人口日本一の村となった。平成17年度に一般住民の参画により策定された「第5次滝沢村総合計画」に基づき現



在、『地域は、地域のみinnなでつくる』という基本的な考え方をもとに、人と人の交流や支えあいを大切にしながら、地域のビジョンや課題を地域と共有し、地域協働により将来像の実現に取り組んでいる。平成 26 年 1 月 1 日より、「人口日本一の村」から「住民自治日本一の市」を目指し市制施行。平成 27 年 4 月 1 日より「滝沢市第 1 次総合計画」を施行し、地域の皆さんと行政が両輪となつての協働による市政運営やまちづくり活動に取り組んでいる

データによる比較

	滝沢市	高山市
人口	55,152 人	89,208 人
面積	182.46 km ²	2177.61 km ²
世帯数	22,670 世帯	35,436 世帯
年少人口比率	14.25%	12.79%
生産年齢人口比率	62.45%	55.64%
老年人口比率	23.31%	31.54%
労働力人口	28,955 人	49,832 人
第 1 次産業従事比率	5.0%	10.8%
第 2 次産業従事比率	21.9%	22.8%
第 3 次産業従事比率	71.0%	65.5%
歳出総額	181.6 億円	468.5 億円
地方税収	52.7 億円	136.1 億円
経常収支比率	91.8	82.6%
実質収支比率	7.2%	9.9%
将来負担比率	66.8%	0
財政力指数	0.58	0.52%
地方債残高	171.7 億円	269.3 億円
農業産出額	47.3 億円	233.0 億円
製造品出荷額	418.5 億円	1,470.9 億円
小売業年間販売額	345.4 億円	1,210.7 億円
卸売業年間販売額	335.8 億円	1,052 億円
納税者一人当たり所得	264.3 万円	278.0 万円
空き家率	8.7%	16.1%
介護保険料	6,030 円	5,520 円
1 万人当たり医師数	7.6 人	20.8 人

以上の通りです。滝沢市は平成 14 年に市制に移行しました。

それ以前は滝沢村でした。2000 年に人口が 5 万人を突破して日本一の村となつていました。

盛岡市のベットタウンとして人口が急増しました。私は昭和 44~5 年と滝沢村を訪問していますが、その頃はまだ 1 万 2 千人程度の人口規模ののどかな農村でした。その後盛岡市のベットタウンとして発展し、今は近郊農業が基幹産業となつています。平均年齢が若い等人口急増の特徴があります。

調査概要

1. 滝沢市視察の提案：議会改革PTより

『行政は経営である』という基本認識のもと、徹底した住民との話し合いを通じて住民活動による事業を展開するなど、住民・コミュニティ主体の自治への変革に向けた独自の活動が、着実な成果をあげたとし高い評価を得ている。

住民自治日本一を標榜する滝沢市は市民主体の地域づくりを進めるとともに、市民、行政、議会の協働により推進していかなければならないと、自治基本条例においても議会の役割を示している。当市が抱える課題解決や議会の住民自治により深く関与していく為の取り組みとなど視察されることを提案する。」

この提案を受け、視察調査実施日を令和2年1月14日としたものです。

2. 事前に準備した資料

- ・「先進議会の個性」議会改革を住民福祉の向上につなげるために
江藤俊昭山梨学院大学教授の滝沢市議会の活動紹介文
- ・滝沢市議会基本条例、2014.1.1 制定 その内容と特徴
滝沢市自治基本条例、2014.4.1 制定 その内容と特徴
滝沢市行政基本条例、2014.4.1 制定 その内容と特徴
- ・高山市議会の議会改革：議会評価のこれまでの経過と取り組み
内部評価と外部評価の仕組み
外部評価としての議会評価委員会の設置素案
内部評価としての自己評価の素案
評価体制等をサポートする議会モニターの設置に向けた素案とその業務計画
全国自治体議会の置けるモニター制度の状況一覧
- ・高山市議会アドバイザー制度
- ・評価制度、モニター制度確立へのスケジュール
- ・通年議会の制度解説と課題・問題点
- ・通年議会・通年の会期制度へのロードマップへの論点整理
- ・滝沢市議会評価項目
- ・滝沢市議会「議会モニター」、「議会サポーター」募集要項
- ・滝沢市議会通年議会に関する要綱

3. 滝沢市議会へお願いした視察調査項目

- ① 活動報告・評価制度について
 - ・目的及び成果と課題・評価主体の選定方法等と評価期間の設定
 - ・評価シートの作成経過・市民への周知と効果
- ② 議会モニター、議会サポーター。議会アドバイザー制度について
 - ・各制度導入の目的及び成果と課題
- ③ 通年議会制度について
 - ・導入経過・運用状況及び成果と課題（条例予算の専決処分、災害対策、日切れ法案等）
 - ・執行部との協議

④ 基本条例と議会のかかわりについて

- ・ 制定経過
- ・ 議会の関与と議会内の合意形成等

以上の様な準備をして今回の視察調査に向かったところです。

各項目についての調査概要並びに質疑応答

・ 議会評価制度について

制度的には議会基本条例に盛り込んだ理念4項目の到達度を検証し、議会改革推進会議において次の改革へつなげるという組み立てです。

評価項目

1.市民参加	市民参加の状態を評価	
評価の視点	①市民からの意見の吸い上げ状況	5段階の評価基準
	②市民の議会参加状況	〃
	③意見の活用状況	〃
2.課題解決能力	地域課題に対する解決能力を評価	
評価の視点	①各委員会の所管事務調査報告の内容	5段階の評価基準
	②市民参加との関連性	〃
	③議会独自の視点	〃
3.意思決定能力	意思決定過程の状態を評価	
評価の視点	①議案審査の資する委員会の内容	5段階の評価基準
	②市民参加や課題化帰結との関連性	〃
	③請願の調査	〃
4.透明性	情報公会の状態を評価	
評価の視点	①関連資料の公開	5段階の評価基準
	②政務活動の公開	〃
	③発信媒体	〃

評価基準

- 5 理想像に達している
- 4 十分良好
- 3 概ね良好
- 2 改善が必要
- 1 早急に改善が必要



評価結果は右上図の様にレーダーチャートにて表し、それぞれ比較する事が出来る。これは経年比較が可能となり、事後の改善へ向けた作業に役立つと思われる。又、評価項目の②と③についてはそれぞれの小項目ごとに各常任委員会の活動評価とその検証に繋げることができる仕組みとなっている。

・議会モニター、サポーター、アドバイザー制度について

議会基本条例に基づく活動を側面支援するための制度です。以下の様な内容です。

議会モニター

議会運営を円滑民主的に推進する為に設置します。議会に対して議会運営に対する要望や改善提言などを行う役割を担います。氏名は原則公開、活動は原則無償です。

議会サポーター

議会への市民参加を促進するために必要に応じて設置します。議会運営に関する事務や広報広聴活動に関する業務の支援などを行う役割を担います。氏名は原則公開、活動は原則無償です。

議会アドバイザー

議会の資質向上を図る為に必要に応じて設置します。議会全般にわたって、専門的な知識や経験などを踏まえて助言、提言、指導などを行います。氏名は原則公開、活動に対して必要と認められた時は謝礼などを支払います。

付属機関

議会活動及び市政の課題に関する審査、調査のために必要と認めるときは、議決により設置します。又必要と認める時には、付属機関に議員を構成員として加えることができる。

それぞれの制度運営の現状

議会モニター 滝沢市議会モニター募集要領にて募集。

募集人員は 20 名以内。応募者の中から選考し議長が委嘱。

任期は 2 年、モニター会議、議長の委嘱する調査事項に回答

現状は 15 名が就任。募集方式ではなかなか人が集まらないとのことであった。議会の広聴体制の整備や市民参加の充実について必要な事項ではあるが、市民の意識はそこまで上がってこないという現実もあると認識させられたところです。制度運営に工夫が求められているのでは。

議会サポーター 滝沢市議会サポーター候補者募集要領にて募集

募集人員の上限無し、随時募集。任期 2 年（継続更新は可能）

現在は該当なし。

議会アドバイザー

江藤俊昭 山梨学院大学 法学部政治学科教授

佐藤 淳 青森中央学院大学 経営法学部准教授

付属機関

出来る規定として位置付けている。

全国の自治体議会モニター制度

四日市市議会、新潟県胎内市議会、北名古屋市議会、北海道栗山町議会、北海道芽室町議会等で設置されているが、市民からの要望・意見を広聴する形のもの、議会広報等特定分野に限ったモニターとする形式のものがある。

・通年議会制度について

滝沢市は議会基本条例に通年議会とする事を定めています。

滝沢市議会基本条例第5条

議会は、前2条に掲げる活動原則を達成するため、会期を通年とする。

②通年議会に関し必要な事項は、別に定める。

別に定めるとした要綱を提示しておきます。

○滝沢市議会通年議会に関する要綱

平成26年1月1日

議会訓令第2号

(目的)

第1条 この訓令は、[滝沢市議会定例会の回数に関する条例\(昭和35年滝沢村条例第17号\)](#)及び[滝沢市議会定例会の招集に関する規則\(昭和35年滝沢村規則第12号の1\)](#)に定めるもののほか、滝沢市議会における定例会の通年開催に関し必要な事項を定めることにより、主導的かつ機動的な議会活動を推進し、もって議会の役割や機能の充実、強化を図ることを目的とする。

(会期)

第2条 定例会の会期は、1月から12月までとする。

2 [前項](#)の規定にかかわらず、議員の任期満了の年における会期は、1月から7月まで及び8月から12月までとし、議会の任期延長又は解散があった場合の会期は、1月から議会の任期延長の終期又は解散があった月まで並びに議会の任期延長又は解散に伴う一般選挙後10日を経過する月から12月までとする。

(会議の開催)

第3条 定例会の会議は、1月、2月、3月、6月、9月、12月(以下「定例月」という。)に開くものとする。ただし、特に必要があるときは、前月に繰り上げ、又は翌月に繰り下げて開くことができるものとする。

2 [前項](#)の規定にかかわらず、定例月以外にも緊急に議案等の審議が必要な場合は、その都度、会議を開くものとする。

(会議の呼称)

第4条 定例会における会議の呼称は、〇〇年滝沢市議会定例会〇月会議とする。

2 定例月に開く会議(以下「定例会議」という。)以外の会議の呼称は、その月の会議の回数を記して、〇〇年滝沢市議会定例会〇月第〇回会議とする。

(議案等の付番)

第5条 議員及び委員会提出の議案、意見書、決議等は、会議ごとに一連の番号を付するものとする。

2 市長提出の議案等は、会議ごとに、その種別により一連の番号を付するものとする。

(議事日程番号)

第6条 議事日程は、定例会議及び定例会議以外の会議ごとに一連の番号を付するものとする。

(代表質問及び一般質問)

第7条 会派代表質問は、市長の所信表明及び施政方針に対して行うものとし、市長の一般選挙後の最初の定例会議及び3月の定例会議において行うものとする。

2 一般質問は、2月、6月、9月、12月の定例会議において行うものとする。ただし、議会の任期延長又は議会の解散に伴う一般選挙があった場合は、この限りでない。

(一事不再議)

第 8 条 議会で議決された事件を再び提出する場合は、同一の定例会議中又は定例会議以外の会議中である場合を除き、[滝沢市議会会議規則\(昭和 61 年滝沢村議会規則第 1 号\)第 15 条](#)の規定について事情変更の原則を適用するものとする。

(会議録)

第 9 条 会議録は、定例会議及び定例会議以外の会議ごとに調製するものとする。

(補則)

第 10 条 [この訓令](#)に定めるもののほか、定例会の通年開催に関し必要な事項は、市長と議会が協議して定める。

附 則

[この訓令](#)は、平成 26 年 1 月 1 日から施行する。

としています。

会期制の問題点としては

- ① 会議の在り方:長期間の会期と 議長の裁量に関し、開議、閉議に係る一定のルール化が必要ではないか。緊急の場合長が議長に対する開議請求等。
- ② 専決処分¹の在り方:議会の議決により指定された専決処分事項の改正等。
- ③ 一事不再議について:長期の会期の場合一事不再議の原則はどこまで適用可能なのか等。
- ④ 会期不継続について:会期独立の原則と通年の会期とした場合の諸調整。
- ⑤ 政能率への影響について:長等の出席義務と日程調整等
があると言われています。

現在高山市議会は月例の常任委員会運営を実施しています。月例の常任委員会では閉会中の継続調査をはじめ、行政からの報告事項・協議事項を受けて活動を通年行っている状況です。そうした中では委員会活動を中心とした議会活動は多忙を極めるようになっていきます。実質通年議会の活動と言っても過言ではなく、通年議会のメリットやデメリットをもう一度洗い直して議論する必要があります。議会が必要と認めて制度化する前提としての行政との調整も必要であり、後に報告する自治基本条例との連動を考えた場合もあり、一定のロードマップを示して、その条件整備をする必要もあるのではないかと思うところです。

・基本条例と議会のかかわりについて

今回の視察調査では、自治基本条例、議会基本条例、行政基本条例の三位一体の活用による自治の仕組みづくりについて学ぶことを、もう一つの主眼としました。

私たちがニセコ町のまちづくり基本条例を調査してきたのは平成 29 年でした。そこでは街づくりの基本として住民参加と情報共有の必要性を説いています。そのうえでの必須課題が協同のまちづくりへの参加です。その意味で滝沢市自治基本条例も第 2 条、第 6 条に盛り込み、別に第 3 章で協同による地域づくりとして取り上げその理念を謳っています。またこの滝沢市自治基本条例はこの条例に即した下位の計画等においても、「その他必要な事項については別に条例を定める」として活動の根拠となる条例を定め、市民との協同を担保する体制をとっています。この例としては滝沢市地域コミュニティ条例などがあります。

また議会運営についても第7章で「議会運営の原則」を示し、その政策立案機能と自治立法活動と調査活動を謳い、その活動評価についても第23条に盛り込み、市民とともに歩む議会の姿を示しています。そして議会の活動を担保する条例については「議会基本条例があると位置付けています。

もうひとつ特徴的なつくり込は「第8章 危機管理体制及び地域づくりにおける連携」を定め、その体制整備の確立と必要な連携について定めていることです。BCM等危機管理体制の充実とその必要性が言われますが、自治基本条例に位置づけることでその実効性を自ら確立する体制をとっている事です。

また、滝沢市自治基本条例に基づく自治を確立することを目的とした、滝沢市行政基本条例があります。ここでは市の行政運営の中に経営に関する理念を設け、ガバナンスとマネジメントの位置づけと必要性について述べるとともに、改めて市民参加の推進についても取り上げています。

3 条例相互の関連性と補完性をその条例の中に位置づけ、それぞれ連携する体制となっています。そこでは高山市に「まち協」を規定する条例がないとは異なり、確かな自治体運営への体制を組んでいます。

考察)「議会改革ロードマップ」との関連で見ると今回の視察調査

今回の視察調査に関しては、議会改革PTの提言を受けて実施したものです。今回の視察調査については、参加議員各自の課題設定とその調査に対する取り組みが、議会基本条例に基づく議会活性化の推進に役立ったことと思います。(しかしながら理論と実践との乖離が見られ、当方がきたしたほどの成果を生んでない面も見られたところです。)ここで令和元年12月13日に議会運営委員会に報告した議会改革ロードマップに即して、今後の展望を考察してみたい。

・議会基本条例に基づく活動基盤の充実

これについては議運並びにPTにおける議論の積み重ねで、新人議員研修の在り方と意識レベルの統一に向け努力してきたところです。

- ① 議員研修による意識レベルの統一については今回の視察でも取り上げたように、議会基本条例と自治基本条例の連動と相互補完の仕組み、行政基本条例による行政運営に係る経営理念や市民協働の在り方を踏まえ、三条例一体で運用することの必要性を研修することの必要性を認識することである。このところを再度議会として確認することが必要。

滝沢市においても改選期の新人議員研修の在り方を問いかけたが、高山市の新人議員研修と同様に、通り一遍の研修とのことであった。(滝沢市では今回の改選に伴い半数の議員が入れ替わったと聞きました)

必要なことは議会の置かれている立場を議会基本条例に規定した自治の在り方から再確認することなのではないか。議会は行政の立場を代弁する機関でもなければ、追認機関でもない。議会の持つ政策立案機能と行政のチェック機関としての役割を果たすことを自覚する事ではないか。

- ② その為には改選期として議会基本条例の見直しを進めることが必要ではないか。議会の評価体制が確立していればそれを基に検証できるのであるが、現在進行形でその体制整備を図っている現段階では、今回の視察の成果を踏まえる形で滝沢市の議会基本条例との違いを洗い

出し、当市に取り入れるべき理念等を検証し改正すべき点があればいち早く改正へと進めるべきではないか。そうした観点から言えば災害対応やBCP関連なども考慮して見直しを進める事も必要なのではないか。

そうした事が議会基本条例に盛り込んだ理念を共有し、議会としてその改革に取り組む意識レベルの統一に一步近づくものと考えます。早急にワーキンググループとしての各常任委員会に於いてその洗い出し作業を開始し、全体会でその意思を確認すべきと考える。そのことが改選期としての議員研修につながるものと考えられるし、自治基本条例に対する認識も深まるのではないかと。

・評価制度の確立

評価制度の確立についてはこれまでも議論もし、ある程度までその骨子を固めてきたところです。平成30年8月に廣瀬先生に訪問指導を受けた際には次のご指摘を受けました。

「議会の評価は行政と同じ事務事業評価を行う必要はない。議会による議会からの市民への年次メッセージである」と。その御指摘は、「単にフォーマット化して行う事ではなく、どのような思いでどのような事が出来たのかを市民に説明する作業なのではないか。ざっくりしたもので良いが文章化して説明するものだ」と説明されました。

その思いを具現化する形で内部評価と外部評価を組み合わせたスキームを組み立ててきました。外部評価には「専門家と市民を交えた議会評価委員会」を組織するとことまで固めてきたところです。その評価委員会の有識者委員として・法政大学廣瀬克先生・山梨学院大学江藤俊昭先生に就任いただくところで決定している。

ここで大事な点が内部評価をどのようにして実施し、その上で廣瀬先生にご指摘いただいた文章化したコメントを付ける作業をどうやって実現するかです。今回滝沢市の評価制度を調査させていただいたが、そうした議会内部での評価を一般市民にもわかりやすく見える化し、その後の外部評価においてもわかりやすい評価項目と評価基準が採用され、レーダーチャート等の活用が可能な仕組みです。

廣瀬先生には「外部評価としては、「内部評価に対するコメントを求めればよい」と指摘を受けましたが、その言葉のままに対応出来るには滝沢市の仕組みは参考になりそうです。

有識者の専門的なコメントにも活用でき、その結果を公表することにより広く市民の理解も得られるのではないかと考えます。もっと言えば、評価委員会の有識者や市民委員との共通の基盤に立った点検評価が可能となり、事後の改革・改善への道筋が分かりやすく市民とも共有できるのではないかと考えます。

この際評価へのロードマップの確立が急がれる中では、内部評価の基準に滝沢市方式を位置付けても良いのではないかと考えるところです。

・モニター制度の導入

議会改革への市民参加を得て、その活動を充実させていく観点から導入を図るものであるが、これまでの組み立ての中では広く意見を求めるという形もあるが、まずは「議会だよりの発行」や、一般質問に関するモニタリングの様に個別テーマに絞った運用を志向しながら市政への関心や議会への関心を広めていった方が良いのではないかとこの意見も出ている。新たな人材の発掘といった面も考慮すれば、これまでの方針どおりあと一年の準備期間で速やかに導入の体

制を確立すべきと考える。その際には意識して女性や若者の登用に道を拓きたいと考えます。その募集や選考に万全を期して臨むべきではないか。

・ 通年議会制度の導入

これについてはたびたび議論の俎上に乗れ、今回の滝沢市調査においても主要課題の一つであった。自治法102条による通年議会制度と、自治法102条の2による通年の会期とする方法についても研究したところである。今回滝沢市の例は前者の例であった。

この制度導入が、議会改革を進めるための一つの大事なツールであると受け止められているところもある。しかしである。そのことが市民生活の向上にどういった点で役立っているのか、少し検証してみる必要もある。制度は導入したものの、開店休業状態では仏作って魂入れずでもある。

高山市議会は常任委員会を例月開催している。その中で閉会中の調査を活発にして、その都度必要な報告を行政から受け、行政からの協議も積極的に受け入れている状況である。通年議会制度とは似て非なるものであるが、議会と議員の通年活動に道を拓いているといえる。また調査活動の中では、分野別の意見交換会も活発に実施しているところである。

そうした意味では建前としての通年議会の導入というよりも、**議会の通年活動**といった内容を基本条例に位置付けることで、市民の意見を随時受け入れ可能な議会活動としてアポールしていく道もあるのではないかと考える。自治基本条例や行政基本条例と議会基本条例の三位一体の運用を志向する中であっては、一考を要する課題ではないかと考える。

今回の視察を契機として、議会改革へのロードマップとの関連で考察をしてみた。議会改革への意識レベルの統一や改選期研修の在り方も問題となった。しかし改革の継続と第二ステージへのレベルアップが迫られる中で、足踏みばかりもしてられない。足元の議論を固め更なる改革を基軸とした議会活動に向け努力していくべきではないか。今回の視察の総括を行う中であるべき道を確立してロードマップの遂行に道を開きたい。

用語解説)

価値前提：現状や課題を客観的に把握し、ありたい姿（理想）から到達するための行動を考えること

全体最適：組織やシステム全体が最適化された状態のこと