

# 行政視察報告書

この度、長野県上高井郡飯綱町、長野県上水内郡小布施町を視察した概要について、別紙のとおりご報告いたします。

資料その他については、事務局に保管してありますので、ご高覧ください。

令和元年11月22日

## 議会運営委員会

|     |       |
|-----|-------|
| 委員長 | 遠藤 忠裕 |
| 委員  | 寿松木 孝 |
| 委員  | 菅原 正志 |
| 委員  | 菅原 惠悦 |
| 委員  | 高橋 和樹 |
| 委員  | 木村 清貴 |
| 委員  | 菅原亀代嗣 |

横手市議会議長 播磨 博一 様

# 議会運営委員会 行政視察報告書

## ◎長野県上高井郡飯綱町（9月25日）

### 調査事項 1. 政策サポーター制度について

#### 【調査の概要】

#### 1. 政策サポーター制度について

##### (1) 導入までの経緯

第三セクターの破綻がきっかけで、町民から議会のチェック機能と議決責任が問われ、議会改革が始まった。また、旧村の議会の運営方式の統一の必要性、さらに全世帯を対象に議会活動に対する住民アンケートを実施したところ 75%の町民が議会に満足していないとの結果が議会改革の大きな動機となった。町民が求める議会像を集約し、住民に



信頼される新しい地方議会づくり、政策提言のできる議会を目指し、整理したポイントとしては、①追認機関からの脱出②「チーム議会」としての意思統一③住民参加を広げること等がある。4年にわたる議会改革の実践の成果を踏まえ、平成24年「議会基本条例」を制定、その第7条が政策サポーター制度である。

##### (2) 住民参加について

議会の議決を経て、町の事業が展開していくことを町民に広く知ってもらうため、「サポーター制度」「モニター制度」「住民との懇談会」「中学生議会」「夜間議会」などを実施した。議会は一過性であってはならないという考えの下、どんなことでも無駄だと思っても長く続けることにしているとのことであった。ただし、議員、職員への過度な負担があると判断した場合、いったん中止し再検討することとしている。また、新聞、TV等で取り上げられると、住民の議会への関心が高まり、反響も大きいことから、メディアを大いに活用している。

##### (3) 政策サポーター制度の新設と実践

制度新設の理由としては、①開かれた議会とするため議会活動への住民参加を広げる②町民の知恵を借りて政策づくりを協働ですすめるということがある。飯綱町は、現在、50区に分かれており、15人の議員では全てを見ることが出来ない。また、今の議員報酬では、若い人が議員になれず、議会で若い人たちの意見を反映できない。議員より若い世代の意見を聞きたいということで、政策サポーター制度を実施しているとのことであった。

#### 【内容】

- ・開催：1テーマにつき1回2時間で7～8回（座長は常任委員長）
- ・人数：現在15人（テーマに合った年代層で、議論を深められるような人選）
- ・謝礼：4,000円
- ・テーマ：議会が設定（常任委員会、全員協議会等で議論）
- ・その他：意見集約、報告書の作成は、各常任委員長

#### （4）当局の対応

提案を積極的に受け止め、課長会、担当課でも検討し、書面により回答を得ている。

#### （5）政策サポーター制度の実績

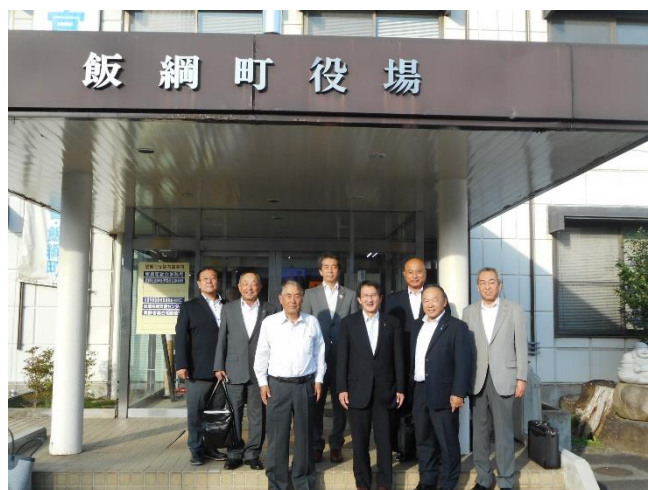
- ・延長保育料の無料化を政策提言し、実現
- ・「集落振興支援基本条例」の制定  
町の活性化は、集落からの活性ということで活性化委員会を立ち上げた区に5万円。
- ・若者定住促進

町で2,000万円程度の住宅を3か所作っている。定住し農業に従事してもらおう。現在1家族が移住してきている。



#### （6）メリットと課題

なり手不足の問題から政策サポーター制度を立ち上げたわけではなかったが、結果的になり手不足の一助になった。議員の仕事とはどういうものをサポーター制度を通して知り、これなら私にも出来るのではないかと、ハードルが低くなって、議員になりたいと思う人が増えたのではないかと分析している。これまで、政策サポーター制度のメンバーから5人の議員が出ているとのことであった。今後も住民と幅広い意見交換をすすめ、住民の意見を踏まえて議会として責任を持って決定し、その決定が妥当かどうか住民が検証できるよう、議会白書の発行が不可欠と考えているとのことであった。



### ◎長野県上水内郡小布施町（9月26日）

#### 調査事項

1. 政策立案常任委員会について
2. なり手不足検討委員会について
3. まち図書テラソ、まちじゅう図書館について

## 4. まち歩きガイドについて

### 【調査の概要】

#### 1. 政策立案常任委員会について

##### (1) 議会の中での位置づけ

小布施町議会には、総務産業常任委員会、社会文教常任委員会、政策立案常任委員会、議会広報常任委員会4つの常任委員会があり、前段の2つが行政に向けた立ち位置であるとしたら、後段の2つは、どちらかというところチェック、監査、監視機能の委員会、町民に向けた立ち位置であるといえる。政策立案常任委員会では、政策立案に関する事項、懇談会等の住民の政策立案に関する意見、要望の聴取に関する事項、また、請願陳情に関する事項が所管である。議会広報常任委員会では、議会だよりの発行に関する事項、議会報告会に関する事項、その他を行っている。



##### (2) 政策立案委員会の役割と機能

住民の声を幅広く聞くため、農協、小中学校 PTA、自治会長会、商工会、農業委員会等で意見交換会を毎年開催し、意見を聞いている。また、議会への意見要望を受付し、議員が町民から吸収した意見を政策立案申出書として議長に提出している。それを政策立案常任委員会で採択・不採択を決定し、本会議に諮る。その後、本会議でも政策立案常任委員会で検討し、議案の内容によっては付託替えをする。要望書を出すもの、条例により規則を定めるもの、政策案などの議案を作成する。全員協議会で承認を得た後、本会議に諮り、その結果を議会報告会で報告する。

##### (3) 議会報告について

集落とは別に 9 つのブロックでコミュニティが存在しており、ブロック単位で委員の任期 2 年の間で回っている。これは、議会広報常任委員会が担当しており、討論会は、政策立案常任委員会が担当しているとのことであった。

##### (4) 政策立案の実現性について

道路の補修などは、自治会に任せており、政策立案常任委員会が提出するものは「50 年後の町道の在り方」「若者の定住促進」など大きなテーマである。これまで、「子どもに関する基本条例」「住民投票条例」「議会と大学の連携協定」など多数あるとのことであった。

#### 2. なり手不足検討委員会について

##### (1) 発足の経緯

平成 23 年、平成 27 年と 2 回、無投票となり、3 回連続の無投票は、なんとか避けた

いとのことから「なりて不足検討委員会」を立ち上げた。合併直後は、集落代表、地域代表という意識があった。それが薄れてきており、選挙戦になっても投票率は下がってきている。

## (2) 活動内容

①議会の活動状況②なり手不足の状況について③検討委員の話し合いによる意見集約④全世帯へのアンケートの実施⑤なり手不足チラシの配布などがある。公募の委員は10名、報酬等はなく議長からの委嘱状のみで、8回の検討会を開催した。アンケートは、現状を知ってもらうためにPRを兼ねて実施した。議会側が住民から直接意見を聞くことで、なり手不足解消のヒントを探るのは、全国的にも珍しい取り組みとしてNHK等でも特集を組んで取り上げられた。

## (3) 結果と今後の課題

結果的に平成31年も無投票となった。しかし、全くなり手がいないというわけではなく、各選挙の際には新人がおり入れ替わりは行われている。自治会でこれまでの慣習として交代している人もいるが、地域的なバランスは壊れているとのことであった。また、報酬の低さも原因のひとつと考えている。17万円余りの報酬では、議員だけで生活するのは厳しい。兼業についての規則等は特に設けておらず、地方自治法の規定の中で運用している。検討委員会では、なり手不足に関して、①議会改革の取り組みや議員活動の見える化②町民と議員の距離を近づけることの必要性③議員を支える制度などの意見が出された。町民からのアンケートには、議員に対する厳しい意見も多数記入されており、無投票は、町民、特に若い世代の政治離れを加速すると考えているが、次のステップに関しては、検討中であるとのことであった。



## 3. まちとしょテラソ、まちじゅう図書館について

### (1) まちとしょテラソについて

平成10年、後の平成18年に町長となる市村良三氏を中心として、図書館移設設備等検討委員会という住民組織の検討会が立ち上がった。平成13年、15人の町民が公募され、図書館づくりの会がスタートし、あり方検討委員会というものに発展していった。その後、15名職員からなる庁内プロジェクトチームが出来、平成19年頃から、



図書館のベースとなる基本構想案が作られた。

#### 【コンセプト】

交流と創造を楽しむ文化の拠点とすべく①学びの場②子育ての場③交流の場④情報発信の場の4つの場を作ることを目指した。新たな知識との出会いが色々な輝きを放つ、また暗い温泉町の中を照らすような行灯としての役割を担うというような意味から、愛称は「まちとしょテラソ（照らそう）」となった。



#### 【運営と特徴】

火曜日を除き、午後 9 時まで開館しており、職員（非常勤官庁 1 名、嘱託職員：事務長 1 名、主任司書 1 名、臨時職員 5 名）は二交代制である。町民だけでなく、隣接する市の住民も利用可能であり、登録者は約 11,000 人で、そのうち小布施町民は 5 割弱である。立地的に拡張性が持てるという利点もあるが、特に派手なことはせずとも、何度も足を運べるような運びたくなるような図書館の運営に努めているとのことであった。

#### （2）まちじゅう図書館について

小布施町が官民あげて行ってきた町中を花でいっぱいにしてという小布施オープンガーデンの家からの発想である。図書館が出来るときに、そのようなことを図書館でもできないだろうかということで、まちじゅう図書館が出来た。現在、16 施設が加盟しており、店が持っている本、個人が持っている本を並べて、来た人に見てもらおうという取り組みである。基本的なコンセプトは、本とつながる、人とつながるということで、町民にとっても、町を訪れる方にとっても、いい本との出会いが生まれることを期待している。庭と違って建物の中に入ることから簡単ではないが、理解を求めながら今後もオーナーを増やしたいとのことであった。

#### 4. まち歩きガイドについて

「小布施まち歩きガイド」として登録している町民が、目的に合わせて観光案内人として約 1 時間に渡り町をガイドするもので、中心地から少し離れた地域から北斎館までを案内していただいた。ガイドと一緒にそこ見られる路地を通ったり、北斎にまつわる歴史的な興味深い話を聞くことが出来た。また、図書館で聞いた「小布施オープンガーデンの家」も多数見学したが、官民が協力して「栗と北斎と花のまち、小布施」の観光に取り組んでいる様子が感じられた。



## 【飯綱町議会・小布施町議会の視察を終えての所感】

### ●遠藤忠裕 委員長

<飯綱町>

議会改革を推進し新しい地方議会創りを目指す。

議会の権限、役割、責任を果たす。

チーム議会として政策力の向上を目指す。

議会への住民参加を広げるー住民自治意識向上ー見える化する。

議会改革ー議員の意識改革ー持続的改革の実践。新たな仕組みづくり

新人議員の定期的研修で議会力の継続性追求

【課題】議員力向上

平成 24 年 9 月定例会議会基本条例制定

(1)住民参加の推進 (2)政策サポーター制度 (3)議会白書ー自己評価

(4)年間活動計画の作成(毎年 4 月)などの推進、実行

○二元代表制を実体あるものに

○議案の論点、争点整理(本会議賛否は本人判断)ー積極的政策提言

○政策サポーター制度新設ー住民参加促進(費用弁償 1 回 4,000 円)

9 月「予算、政策要望書」を提出ー検討結果書面で議会に提出

【感想】チーム議会、議会の見える化など、議会力、議員力向上に議長を先頭に努力していると感じた。意識改革は、地道に継続して実行すること。

<小布施町視察研修>

長野県で一番面積の小さい自治体(中心部から 2km 四方)

江戸時代から交通の要衝として栄えた。

観光と農業(特に栗が名物)が中心の街づくり

住民参加の街づくりが観光資源になっている。ーオープンガーデン、まちじゅう図書館

○政策立案常任委員会

住民の意見を聞く…政策立案の検討一本会議で調査報告ー政策案として作成

ー全協へ報告、承認…本会議で議案の議決

○なり手不足検討会

これまで 3 回の選挙が無投票となっている。しかし、定数には達している。

住民アンケートを実施…課題として今後も継続していく。

○町立図書館まちとしょテラス

運営理念…「交流と創造を楽しむ、文化の拠点」

町民だけでなく、周辺市町民にも貸し出しをしている。いろいろな企画を実施している。

子供から高齢者までが来ている。図書館への登録をする事で利用者の確保。

午後 8 時までの開館したことが利用者には好評だとのことだった。

### ●寿松木孝 委員

<飯綱町>

#### ○政策サポーター制度について

第3セクター破綻による債務保証が発生した事で、町民との信頼関係が薄れた事から転換を図るため様々な住民参加の施策を実施しているとの事だった。

その中の政策サポーター制度は、住民の意見をベースに政策立案をし、その実現に結びつけているとの内容だったが、出される様々な要望の中から何をどう立案されたのかなど、透明性を図る仕組みづくりも必要と感じられた。

また、その副産物的効果としてこのサポーター制度経験者から5人の議員が誕生し、なり手不足の一助になっていたようだった。

#### <小布施町>

##### ○政策立案常任委員会について

住民の声を幅広く聞くため様々な団体と意見交換をし、要望を受付けて政策立案委員会で検討し議案に結びつけているようだった。

また、その内容については大きなテーマだけを取上げるなどの工夫がなされていた。

横手市議会では、議会報告会を地区会議との共催で開催しており、意見交換や要望への対応を図っているが、市民の声を市政に反映させるとの基本的な考え方は同じと感じた。

##### ○なり手不足検討委員会について

議員のなり手不足の状況を踏まえ、全世帯へのアンケートを実施し公募の委員を募り検討会の実施をする事で、状況の解消を目指しているようだった。

ただ、現実的にはその効果を実感するのは難しい状況と感じた。

##### ○図書館について

まちとしょテラソは、交流と想像を楽しむ文化の拠点を目指し他施設、住民組織の検討委員会が立ち上り長い年月をかけて検討がなされ基本構想がつくられたとの事、これにより市民に愛される施設として機能しているようだった。

また、町中図書館は各店が持っている本や個人の持っている本を並べて、訪れた人に見てもらう取組で、町内16施設で実施されているとのことようだった。

町として、図書を多くの場として活用する取り組みでの賑わいは、十分な時間をかけての検討の成果であった様と感じられた。

全体を通じ、両町とも議員数や議会事務局の体制など決して恵まれていない環境での様々な取組にチャレンジしている議会の姿勢に感銘を受けた。

#### ●菅原正志 委員

##### <飯綱町所感>

第三セクターの経営破綻を機に議会の議決責任と説明責任が問われ、これを議会改革のチャンスと捉え、取り組んできた成果が全国的に名声を博している。目指したのは

- 1) 追認機関から脱し、議会の権限と役割、責任を果たす。
- 2) 「チーム議会」として政策力を向上させ、住民福祉の向上へ町長と善政競争を進めること。

以前、視察した会津市議会においても与党、野党という立場ではなく、行政といかに善



政競争をするかと強調されていたことを思い出した。

3) 議会への住民参加を広げ、自治意識を高め議会を見える化すること。

新たな仕組みづくりが図られ、それが継続されてきており、これまでの歩みが「地方議会改革の10年」という本になった。自分がイメージしていた、改革の取り組みが殆んど実践されていることに驚いた。本議会においても、今後取り組むべきものを上げてみる。

・政策サポーター制度

議員と一緒に作業することで、活動が身近に感じられ、何より担い手不足解消の一助になるものと思う。北海道芽室町でも取り入れられていた。

・議会広報モニター制度

・議会白書。議会の自己評価

・一般質問事項の、その後の対処の追求

一方で、チーム議会を可能にするためには全員協議会を数多く実施することとあったが、議員数が二倍近い当議会で、どのような話し合いの場を求めていくのかが課題であると思った。今後の活動に向けて、大いに参考になった。

<小布施町>

三期連続無競争は異例だと思った。ところが、各地区での調整により議員の顔ぶれは、この期間で約半数が入れ替わっていることに驚いた。選挙が行われても、三期の間にこれほどの入れ替わりは起こらないのではないだろうか？当地でも農業関係の理事選挙は調整によって無競争となっている。お金と時間をかけるよりも話し合いの方が現実的であるという考え方のようだ。これが議会選挙に、そのまま当てはまるとは思わないが、現実的であるとも受け止められる。直近の改選では、当選後に各候補者の公約が改めて公表され、話題となっていた。メディアなど外部では、無競争について問題視しているようだが、内部（市民）では、仕事、報酬、家族の理解等、立候補に至るハードルを考えると現状（調整による無競争）で、いたし方ないのではないかと思った。

小布施まちあるきガイド、まちとしょテラソといわれる図書館など、当市においても大いに参考になるものがあると思った。ぜひ産建の視察で再訪したいものだ。また図書館においては開館当初のリーダーが変わったら、その後、図書館関係者からの評価が下がったとの話を耳にした。やはり組織も地域も人次第であることを感じた。

## ●菅原恵悦 委員

<飯綱町>

◎政策サポーター制度について

飯綱町議会は、住民には信頼される新しい地方議会づくりを目指し「何を、どうしたらよいか」整理し、①追認機関からの脱出(議決責任を果たす)②地方議会はチーム議会としての意思統一(議会は一つになって市長・町長が提案するものを吟味して議決する)がポイントであると捉えた。

しかし、議会の議決なくして仕事は出来ない、ということを住民はわかっているのか、

と言う疑問が残り住民参加(政策サポーター制度等)を広げている。

所感

※そのためには、全員協議会をたくさんやり、徹底的に議論する。住民福祉向上のためにどうしていくのかということ議論すると、自然に意思統一がなされていくのではないかと、とのアドバイスを頂いたので、前向きに取り組んでみたい。

<小布施町>

◎政策立案常任委員会について

小布施町議会は、議会への意見要望や議員が町民から吸収した意見を政策立案書として議長に提出している。それを政策立案常任委員会で採択、不採択を決定し、全員協議会で承認を得た後、本会議に諮り、その結果を議会報告会で報告している。

◎なり手不足検討委員会について

3回連続の無投票は避けたいとのことから「なり手不足検討委員会」を立ち上げた。これは全国的にも珍しい取り組みとしてNHK等でも特集をくんで取り上げられた。しかし、H31年の選挙の際には新人も出馬したが、結果的に無投票となった。議会としては、無投票は政治離れを加速すると考え、更なる検討を重ねている、とのことであった。

◎まちとしょテラソについて

①学びの場②子育ての場③交流の場④情報発信の場を目指し、新たな知識との出会いが色んな輝きを放つ、また、町中を照らすような役割を担うような意味から愛称を「まちとしょテラソ」とした。

◎まちじゅう図書館について

現在16施設が加盟して店が持っている本、個人が持っている本を並べ、観光客や来た人に見てもらおうという取り組みである。

◎まち歩きガイドについて

約1時間案内して頂いた。観光案内人がいることで、初めての観光地でも路地を通ったり、北斎にまつわる歴史的な話を聞くことができた。

所感

政策立案常任委員会として位置付け、住民の意見や要望等を精査し、一定の過程を得て議案を作成する等、住民と議会が連携して取り組もうとする姿勢を感じた。また、町中は平日にもかかわらず多くの観光客で賑わっており、官民が一体となり協力して観光に取り組んでいる様子を感じた。学ぶべきことが多い視察研修でした。

## ●高橋和樹 委員

<飯綱町>

政策サポーター制度について

導入理由が第三セクターの破綻と、住民アンケートの結果で、75%の町民が議会に不満であった事であるが、当市議会でも明日は我が身である。行政規模は違えど、当市議会

も議会への「住民参加」と「幅広い意見交換」の手法を早急に再検討し、「政策サポーター制度」についても、一度議会改革のテーブルに上げる必要があると感じた。

#### <小布施町>

「政策立案常任委員会」の役割について、委員会設置については別に議論が必要だが、本市議会の「市民との意見交換会」等、公聴委員会とのリンクが可能なのではないかと思う。これも議会改革のひとつとして検討するべき事だと思う。

町内を歩き感じた事は、驚くほどの観光客を迎える街なみは、暖かく優しい街であった。それは住民の郷土愛と一体感を強く感じるものであり、図書館も含め「無い物ねだり」をせず「有る物」を活用する行政の方針だと感じた。観光事業について、再度訪問し視察したいと思う。

#### ●木村清貴 委員

##### <飯綱町>

三セクの巨額の債務履行を求められ、金融機関に敗訴する事件があった飯綱町であるが、これをきっかけとして住民の監視が厳しくなったのは言うまでもない。それと共に議会が目覚め、先進的な改革に取り組んでいる。

議長の強力なリーダーシップは必須だが、何か我が身に降りかかる大事件がないと住民は政治に関心を持たないだろうかという疑問も持つ。

#### <小布施町>

古くから交通の要衝として栄えた小布施町は、昭和の合併を最小限の範囲にしたようだが、小さな町ゆえの議員の後継者不足は深刻と感じた。

町民の67%が議員のなり手不足を感じている実態は報酬の低さもあると思われるが、原因を追究し解消に努めなければならない。いずれ本市にも同じような問題が起こるものと感じる。

#### ●菅原亀代嗣 委員

地方議会が直面している「議員のなり手不足問題」議員報酬が低いと言われている二つの町議会を視察研修した。

##### <飯綱町>

横手市議会でも参考にすべき点がいくつかあった。

#### ① 新人議員の定期的な研修会

私も新人議員であるが、特に議員という職業は特殊なので先輩議員や議会事務局による研修は、必須であるのではないかと考えた。

#### ② 政策サポーター制度

政策サポーターは、議員と住民の間助的な立場と思えた。また、議員のなり手不足問題の一助にもなっているようだ。

#### ③ 一般質問で、町長が検討を約束した課題について、半年ごとに検討結果を書面で議会へ

## 報告

このことについては、自治振興セミナーにおいて、山梨学院大学の江藤俊昭教授が議会改革の先駆的な取り組みと紹介した。

### <小布施町>

平成23年の町議会議員選挙から無投票当選が続いていて、「議員のなり手不足検討会」を立ち上げた。結果的には本年4月の選挙も無投票当選となったが、新人議員が4人ということなので、決して議員のなり手不足とは言えない気がした。

また、議会改革の面からは、議長が女性であることや議員定数14人中女性議員が4人いることは、非常に良いことだと感じた。

二つの議会を通し、「チーム議会」「議会基本条例」の大切さを感じた。

### <全体を通じて>

2町議会では、多くの自治体が抱えている「人口減少」「少子高齢化」や「若者の政治離れ・無関心」といった問題に、最善の策を模索しながら、議会としての立場から多面的な取組を実施していると感じた。いずれも住民との協力・連携失くしては解決し難いが、今回学んだことを今後の横手市の議会運営の参考にしていきたいと思う。ありがとうございました。



以上、報告いたします。