

2023年度11月定例会(12月12日)松谷清議員 総括質問に関する質疑全文

○議員(松谷 清)

それでは、通告に従いまして3点の質問をさせていただきます。

まず、社会の大きな力と情報公開・市民参加について伺います。

世界の大きな知と社会の大きな力を生かし、根拠と共感に基づく市政変革研究会資料が、議会に提供されています。レベルが高く、刺激的な中間報告となっています。社会の大きな力を引き出すものは、情報公開と市民参加が前提になると考えます。

その観点で、報告を見直すと様々な手法があちこちにちりばめられていることに気がつきます。従来の情報公開・市民参加の枠組みとの差異や質的变化を期待するものであります。

そこで、2点、社会の大きな力は、情報公開・市民参加と組み合わせられたときに発現されると思いますが、今後の情報公開・市民参加について市はどのように考えるか、伺います。

2つ目に、4月の選挙時において市民団体である市民マニフェスト制作委員会からデジタル技術を活用した市民参加システムであるアイデアボックスの採用について公開質問状が出されました。当時、市長は、このような仕組みを市政に生かすことが必要と回答されております。

アイデアボックスは、スペインのバルセロナ市で採用されているデシディムの変容バージョンであります。日本ではデシディムは加古川市、アイデアボックスは横浜市が採用しています。パブコメによる市民参加方式の水準をアップするものであります。

デジタル技術を活用した市民意見の聴取の方法について、どのような調査研究をしているのか、伺いたいと思います。

次に、南アルプスとリニア中央新幹線について伺いたいと思います。

国有識者会議の報告書についてであります。リニア中央新幹線をめぐるJR東海・国・県、8市2町、静岡市の動きは、第26回、第27回の国有識者会議の報告書をめぐり流動化しようとしております。

そうした中で、難波市長は第26回国有識者会議の南アルプス環境保全報告書に対して工事開始前の影響回避・低減措置が十分に書かれていないとして、また静岡県の報告書案への批判的意見に理解を示してきました。また、第27回国有識者会議のまとめに、静岡県森副知事は、抗議ともいえる議論の継続を求めるコメントを発表しました。

創生静岡、白鳥代表の代表質問において、360万立米の盛土や南アルプスの自然環境の質問に大枠の方向性が市長から示されました。

そこで、国有識者会議の報告書に対して検討が不十分との見解を県は示していますが、市はどのように評価しているのか、伺います。

市長は11月22日の記者会見において、科学的・工学的観点に基づくJR東海との協議を始めることは表明する一方で、9月定例会でリニアに関する決議も上がっている中で、市には権限がない、県条例に基づく意見提出という慎重な表現もされております。

幾つか論点があるわけでありまして。

1つは、360万立米の土砂盛土と周辺の深層崩壊による天然ダム、その決壊による泥抜きを含む燕沢・椀島・畑薙ダムへの影響評価、これは12月4日の協議会で議論されるとのことです。

2つ目に、大井川の水の減少に伴う35の沢、特に希少種に関連して11の沢のJR東海の調査に対して国有識者会議委員の板井氏は数年の調査が必要であると指摘しております。また、静岡市の環境影響調査により、移植など代償措置の効果は低いことが判明しています。市長は大井川の水より南アルプスの自然環境の問題のほうが難易度は高いということもたびたび発言をされております。

3つ目に、高山植物、ライチョウなど、氷河期からの動植物の生存環境を維持していく意味での駒鳥

池や湧水における表流水と地下水と関係性の調査の不十分さなどがあります。織部環境政策監も登用しました。市長がこうした論点をどう捉えているかで対処も変わります。

そこで、国有識者会議の報告書を踏まえて、今後、市は生態系の保全の課題にどのように対処するのか、伺いたいと思います。

次に、学校給食における地産地消についてお伺いします。

これも市政変革研究会、農と食分科会の議論を基に有機農業の積極的推進、そして、それは9月補正予算において規格外、有機食材の学校給食への活用につながりました。素早さに驚いております。私は、オーガニック学校給食は有機米から始める必要があることを指摘してきました。有機米の導入についても、確保がされればと教育長も答弁なされております。オーガニック給食に向かうためには、まず、地産地消から始めることが肝要であります。

その意味で2点、お伺いいたします。

難波市長は11月25日、産業フェア開催式典で脱炭素社会と地産地消について語ってくれました。食材には市内産、県内産、国内産、海外産などあります。地産地消の基本的考え方にに基づき調査もされております。学校給食における地産地消はどのような現状であるのか、伺います。

次に、米の地産地消に進めるために現状、米生産者の市内JAへの出荷量はどれくらいか。また、水田活用について市はどのように考えているか、伺いたいと思います。

以上1回目です。

○市長（難波喬司）

私からは、大項目2、南アルプスとリニア中央新幹線についてのうち、中項目（1）国有識者会議「報告書」についての2つの質問にお答えいたします。

まず、国有識者会議の報告書についてですが、有識者会議は、令和4年6月から14回にわたり、生態系の問題について、各分野の第一人者による科学的根拠に基づく議論が行われてきました。

これに対し、県は、留意点や課題点について十分な議論が行われていないと指摘しています。県の指摘のとおり、報告書には、トンネル掘削開始前の回避・低減措置の不足など、確かに不十分な点はあると考えます。

しかし、全体として見れば、これまでの有識者会議での論点整理に沿った精緻な検討により、南アルプスの生態系等に関する知見は、相当高い水準まで積み上がったと考えています。

したがって、有識者会議の報告書は、これから静岡市中央新幹線建設事業影響評価協議会において具体的な議論を進める上で、大変有効な報告書であると評価しております。

次に、今後の本市の対応についてですが、国有識者会議の報告書では、トンネル掘削による南アルプスの環境への影響と対策について、1、トンネル掘削に伴う地下水位変化による沢の水生生物等への影響と対策、2、高標高部の植生への影響と対策、3、地上部分の改変箇所における環境への影響と対策、この3つの論点ごとに大きな方向性がまとめられました。

これら3つの影響と対策の取組の前提として、自然環境への影響は多くの不確実性を伴うことから、施工開始前からモニタリングを行い、その結果を影響の予測・評価にフィードバックし、必要な保全措置を実施するとしています。

また、JR東海においては、整理された環境保全措置やモニタリング等の対策に全力で取り組むとともに、静岡県や静岡市等の地域の関係者との双方向のコミュニケーションを十分図ることが重要であるとされています。

これら論点については、確かにまだ詰めるべき点があります。よって、報告書を十分読み込み、何をさらに詰める必要があるかを整理し、JR東海と対話を進める必要があります。

今後、本市としては、有識者会議の報告書を踏まえて、市の協議会において委員の皆様にご議論をい

ただき、それを参考にして市の見解を取りまとめてまいります。

その他の質問については、局長より答弁いたします。

○総務局長（大村明弘）

私からは、今後の情報公開・市民参加についてどのように考えるのかについて、お答えいたします。

議員御指摘の社会の大きな力を引き出すためには、説明責任を義務として行うものという従来の認識にとどまらず、政策形成過程において、より市民が参加しやすい環境を整えることが必要であると考えております。

例えば、市民の皆さんの信頼を得るために、市が持つ様々な情報をあらかじめ分かりやすく、使いやすく公開することや、ワークショップのような双方向のコミュニケーションが図れるような場において、市民の皆さんと対話しながら合意形成を進めることがこれまで以上に重要になってくると考えます。

信頼と共創の市政の実現に向け、こういった取組をより一層進めてまいります。

○市民局長（市川靖剛）

デジタル技術を活用した市民意見の聴取の方法についてどのような調査研究をしているのかについてですが、現在、市政変革研究会ウェルビーイング分科会において、市民の声を聴くシステムについて、市民自治推進課、広報課などで調査研究をしています。

その中で、議員御案内のアイデアボックスやデシディムといったデジタル技術を活用した市民意見聴取ツールを導入している複数の都市へ聞き取りを行い、その効果や課題の把握、分析を進めてきました。

こうしたツールは場所や時間、人数などの制限があるワークショップなどと比べて意見投稿しやすい点などのメリットがある一方、意見募集のテーマによって、意見投稿数やアクセス頻度に大きく差が生じており、ツールの導入だけでなく、意見投稿を促す工夫を継続的に行うことが不可欠であることが分かりました。

ウェルビーイング分科会の委員からも、市政そのものへの関心を高めることも重要であるといった意見をいただいております。こうした観点も踏まえ、今後も継続して検討を進めてまいります。

○教育局長（青嶋浩義）

学校給食における地産地消の現状についてですが、本市では、第2期静岡市教育委員会食育推進計画において、地域に根差した食育の観点から、児童生徒が地元産の食材や食文化を知り、生産者への感謝や、食べ物を大切に作る心を育むために地産地消の推進に努めております。

その一環として、地元産の食材を使ったふるさと給食を毎月、さらに6月と11月にはふるさと給食週間として、年間合計20日程度の取組を実施しています。

本市学校給食の地産地消率は、このふるさと給食週間の期間中に使用するニンジン、ジャガイモなど、各食材を1品目と数え、全体の品目数から算出した割合としています。

令和4年度実績で、学校給食センターの地産地消率は、市内産が18%、県内産が44%、国内産が94%。また、各学校で調理する単独調理校では、市内産が17%、県内産が39%、国内産が97%でした。

○農林水産統括監（大村 博）

米生産者の市内JAへの出荷量はどれくらいあるのかについてですが、市内生産者による令和4年産の米生産量は、水田台帳の作付面積417ヘクタールから推計すると約2,000トンで、そのうちJAへの出荷量は約168トンあり、残りについては生産者個人の販売や自家消費などです。

次に、水田活用をどのように考えるのかについてですが、家計調査結果における本市の1世帯当たりの米の年間購入数量は、平成30年の89キログラムに対し、令和4年は71キログラムとなり、5年間で18

キログラム減少し、消費者の米離れが進んでいます。また、作付面積も5年間で約40ヘクタール減少しております。

本市では農業経営の安定化と農地を維持するため、米を作付する水田では、米生産の安定化、高品質化を進め、作付を転換する水田では、消費者ニーズが高く、かつ、すぐに水田に戻せるサトイモやスイートコーンなどの高収益作物への転換を進め、水田活用を図っております。

○議員（松谷 清）

答弁いただきました。

それでは、2回目の質問であります。

情報公開と市民参加の分野は幅広く多様なスタイルがあり、今後の調査研究に期待しておきたいと思っております。

そうした中で、9月21日、財政局長から2024年度財政指針が示されております。市民や議会から様々な要望が出され、代表質問でも各党派から様々な関係質疑がなされました。それらを踏まえ、財政局長、市長の査定が進行し、予算編成がつくり上げられ、進行します。そして、来年の予算議会では、議会に新規・拡充など事業の状態を示す説明がなされます。

しかし、この10月から2月までの予算編成過程は、ある意味では、ブラックボックスであります。私は、予算編成過程、少なくとも新規事業が予算化される過程を情報公開し、市民が市政に参加するシステムをつくる必要があると考えております。

そこで2点お伺いします。

2023年度の当初予算における新規事業は、要求時と編成後の段階でそれぞれ幾つあったのか。また、2024年度当初予算要求段階で幾つあるのか、お伺いします。

2つ目に、この予算編成はどういった段階を経て予算案になっていくのか、また、新規事業はどのような観点で予算査定を行っていくのか、お伺いしたいと思います。

次に、南アルプスとリニア中央新幹線についてお伺いします。

報告書についての考え方が示されました。

次は、田代ダム取水抑制案についてお伺いしたいと思います。

トンネル工事に伴う県外流出する水量を東京電力田代ダムの水利権の活用で対処する、いわゆる田代ダム取水抑制案についてお伺いいたします。

静岡県は、一昨日11月29日、JR東海に対して8市2町を含む大井川水利協議会が、県外流出量に田代ダム取水抑制量が不足する場合、特に渇水期になるわけですが、2つ目に、突発湧水など想定外の事態への対応を今後もきちんとすべきだという条件をつけて了承するとの回答を出しました。タブレットに11月30日の静岡新聞のニュース資料がありますので、見ていただければと思います。

そこで、田代ダム取水抑制案の渇水期対応について市はどう考えているのか、伺います。

次に、突発湧水の想定外の事態は、静岡市の生態系の問題に絡みます。大井川の水量について、JR東海は主には降雨量によるとしています。県の第7回水資源地質構造専門部会で、JR東海は、大井川の水量は4,200ミリメートルの雨に匹敵するとしています。気象庁のデータでは年間2,700ミリメートルの量となっている。その差1,500ミリメートルがどこから来ているのかということが専門部会で問題となり、それは被圧地下水による水量じゃないのかとの指摘がなされました。JR東海は、そのことについてまだ明確な対応をしておらず、回答するとは言っていますが、いまだ回答はありません。8市2町からの突発湧水の懸念の根拠は、ここにあるわけであり。これは市長が副知事時代のことでありますので、十分認識されていると思います。

問題は、静岡に影響してくるのですけれども、山梨県側に流出する水量は、透水係数を文献値から推定して、ゲットフローズによる想定500万トンというふうに出しているわけでありまして、透水

係数いかにで県外流出は増加します。6月議会で透水係数について環境局長から解析条件の1つにすぎないとの答弁をいただいております。

しかし、JR東海はボーリング調査、実測による透水係数を一度も公表していません。ようやく県の専門部会の指摘を受けて、静岡県側の破砕帯につながる山梨・静岡県境の破砕帯に対して実測を始めました。そして、もう1つの突発湧水の可能性は、これは静岡県内の西俣地下の破砕帯になるわけでありますがけれども、JR東海はボーリング調査、斜めからのボーリングをやっておりまして、破砕帯の存在も認めているわけであります。これも専門部会で指摘されています。しかし、いまだこの調査資料は公表されてはおりません。被圧地下水による突発湧水量の算定をしっかりとしなければ田代ダム取水抑制案は成立しません。また、この問題は35の沢、11の希少種に関連する沢の問題や高山植物、ライチョウの生息環境など、静岡市域の南アルプスの生態系に大きく影響します。転付峠周辺では、山岳関係者の話では、十分に垂直ボーリングは可能だというふうにも述べられているわけであります。

その意味におきまして、地質構造を把握するために、JR東海が行った過去のボーリングの調査結果など資料提供を静岡市として求め、さらに、JR東海に垂直ボーリングの実施を要請すべきじゃないのかと考えますが、その点をお伺いしたいと思います。

次に、学校給食における地産地消について、お伺いたします。

今、基本的には静岡市内産から食材というのが見えてくるんだという基本姿勢を持っているわけであります。今、答弁でセンターと自校式の地産地消利用率は出ましたけれども、この問題はもう少し具体的な中身を精査していく必要があると思います。

それらを踏まえた上で、自治体の学校給食の米を扱っているのは、静岡県学校給食会になります。静岡県学校給食会は、静岡市から要請があれば静岡市産の米を学校給食に提供するために経済連と協議することを明言しております。静岡県学校給食会は、既にJAしみずから平成22年度で6トンを購入しております。残念ながら、これは駿遠、袋井の農協に納められているんですね。答弁にあった168トンを含めると174トンの静岡市産の米が流通していることになります。1年間の米飯の購入量は458トンであります。

地産地消の観点から、静岡市内産の米を学校給食で提供する考えはあるのか、伺います。

また、168トンのJAへの流通量は販売先が決まっているのではないかと心配する向きもあります。しかし、米の学校給食利用が進めば、休耕田の利活用が進むと想定されますが、どのように考えるか伺って、2回目の質問です。

○財政局長（大石貴生）

予算編成に関する2点の御質問にお答えします。

初めに、当初予算における新規事業数についてですが、令和5年度は単年度限りで実施する臨時的な事業も含め、263の新規事業の予算要求があり、最終的に予算計上されたものは約9割、235事業でした。令和6年度は276の新規事業の予算要求がありました。

次に、予算編成の方法と新規事業の査定の観点についてですが、まず、本市における予算編成の方法は、財政局が前年度予算額を基に示達した一般財源の範囲内で各局が予算を編成する事業と財政局の予算査定を経て編成する事業の2つに大別されます。

このうち、各局が予算編成を行う事業は、施設の維持管理や継続的に実施している補助金などで、各局において必要な事業に予算を組み替えて編成しております。

財政局で予算査定を行う事業は、4次総に基づく投資的経費や予算を重点配分する施策、年度間の事業費の増減が大きい事業などです。これらの事業は財政局内で段階的に査定を行い、このうち重要なものは市長・副市長の査定を経て決定し、予算を編成していきます。

なお、政策・施策に大きな影響を与える事業などについては、あらかじめ経営会議などで方針を確認・

決定した上で、その方針に沿って予算査定を行っております。

また、新規事業の予算査定は、社会情勢の変化や市民ニーズ、既存事業の状況などを踏まえ、事業の必要性や有効性、費用対効果や事業手法の妥当性などの観点から事業を精査し、当初予算に計上する必要があると認められる事業を予算化しております。

○環境局長（田嶋 太）

リニア中央新幹線に関する2点の御質問にお答えします。

まず、田代ダム取水抑制案の渇水期の対応について市はどう考えているのかですが、取水抑制の実施内容については、JR東海から説明を受けており、本市としては、県外流出量を大井川に戻す方策として、渇水期の対応を含め有効な案だと考えております。

なお、冬季など渇水期において、発電所を安定して運転継続するための流量を確保できない場合は、発電所の運営への影響を考慮した上で、適切な方法を東京電力リニューアブルパワーと協議をしていると認識しております。

次に、地質構造を把握するためのJR東海への要請についてですが、トンネル掘削による沢の水生生物などへの影響を低減するためには、断層の位置や地質、トンネル湧水量を把握することは重要です。

しかし、JR東海が実施した過去のボーリング調査のデータだけでは不十分であり、また、垂直ボーリングでは、トンネル本坑付近の精緻なデータは得られないと考えております。

国の有識者会議の報告書案では、施工開始前に高速長尺先進ボーリング等で断層の位置などを把握し、その科学的データに基づき、必要な保全措置を行うこととしています。

本市としては、トンネル本坑に沿った高速長尺先進ボーリングで得られるデータなどを基に地質構造やトンネル湧水量を評価し、生態系への影響を低減することが重要であると考えております。

○教育局長（青嶋浩義）

市内産の米を学校給食で提供することについてですが、現在、本市の全児童生徒及び教職員など約5万人に対して必要となる米の総量は、年間約458トンです。

本市では、この必要量を毎年安定した価格で確保するため、その全てを公益財団法人静岡県学校給食会から購入しておりますが、令和4年度に県給食会が取り扱った米の総量約2,800トンのうち、静岡市内産の米は約6トンとわずか0.2%でした。

市内産の米の割合を増やすことは、本市が目指す地産地消の推進につながるものの、現時点では市内の生産量が他の自治体に比べて少なく、必要量の確保や価格の面から課題があると考えております。

○農林水産統括監（大村 博）

米の学校給食利用が進めば休耕田の利活用が進むと想定しているが、どのように考えるかについてですが、米の生産量は、国・県・市が公表する需要量予測に基づき、生産者自らの経営判断により決定しています。

令和5年産静岡市産米の生産の目安は、最大で2,195トンで、平成30年産と比較すると449トン減少している状況です。

また、農林水産省が算出した令和4年の10アール当たりの主食用米の販売収入は全国平均で11万8,000円であり、市内の休耕田を活用して米生産を行う場合でも、1ヘクタール以下の小規模経営となることが多いと考えられることから、休耕田を利活用しても十分な収益を上げることは難しいと捉えております。

こうした状況を踏まえると、市産米の学校給食の利用が進めば、休耕田の利活用のきっかけになる可

能性がありますが、大きく進むものではないと考えております。

○議員（松谷 清）

それでは、3回目の質問をいたします。

予算編成への市民参加の問題がありますけれども、財政局長から詳細に予算編成過程について答弁をいただきました。

千葉県我孫子市の予算編成過程の情報公開、市民参加状況に関する資料が、タブレットに格納されております。新規事業名や要求額が具体的に記載されております。3回にわたる予算査定、ちょっと字が小さくて、大きくしないと見えないんですけども、12月、1月、2月と、事業ごとに編成過程が公開されております。また、要求段階で市民意見を入れたことに対するコメントも公表しています。

静岡市において、少なくとも新規事業については、予算編成過程を公開して市民意見を取り入れていくことについて、どのように考えているか、伺いたいと思います。

次の質問で、この田代ダム取水抑制案が合意されたと。市長もそれはいいよと言ってるんですけども、肝心の取水量の分析については不十分だと。不十分だと分かっているんですけども、答弁では、私がお願いしました垂直ボーリングはあまり効果がないということだけでも、JR東海に資料を直接要求するというところについて答弁していないんですね。

これはなぜかというのが、私は、非常に不思議なのですけれども、協議会でこれから議論するわけでありまして、なおかつ市長は、独自案というのを前回の盛土については出しているわけでありまして。そういうのを出していくなれば、基本的な情報を入手するというのは、当然、科学的・工学的観点に立てば、必要なことだと思うのですけれども、その答弁が明確でないのは大変残念であるということを書いて質問を終わります。

○財政局長（大石貴生）

予算編成過程の公開による市民意見の取り入れについてですが、本市は、これまでも政策形成に当たっては、市民参画の推進に関する条例に基づきパブリックコメントやワークショップなどを実施し、市民意見を反映した上で総合計画等の計画の策定や施策の立案を行い、これらに基づき予算を編成しています。このような過程の中で、市民意見は予算編成に一定程度反映されているものと考えております。

市が実施する政策・施策を分かりやすく提示し、市民の皆さんの共感を得ることは大変重要であり、先ほど総務局長が答弁したとおり、政策形成過程において、より市民が参加しやすい環境を整える必要があると考えております。

本市の予算編成における情報公開については、これまで予算編成方針や課別の予算要求額、最終的な予算額等を公表しておりますが、他の政令市では9市が主要事業の予算査定の状況を公表しております。

しかしながら、そのほとんどは事後公表で、予算編成中にこれらを公表し、市民意見を聴取している市は2市にとどまっております。

また、議員御紹介の我孫子市においては、予算編成中に新規事業についてパブリックコメントを実施しており、寄せられた市民意見は直近の3年間で2件という状況を確認しております。

こうした状況を踏まえ、今後、他市の取組状況を調査、研究し、効果的な公表方法や公表時期などについて検討していきたいと考えております。