

# 議会改革調査特別委員会 中間報告書

佐伯市議会議会改革調査特別委員会

## 議会改革調査特別委員会 中間報告書

調査項目：調査第3号 議会改革等に関する件

- 調査細目 ① 3常任委員会への移行について（4常任委員会1委員複数委員会所属）  
② 執行機関の各種審議会等委員の就任について  
③ 議員定数について  
④ 佐伯市議会基本条例の検証について  
⑤ 欠席届の取扱いについて

平成28年8月19日

議会改革調査特別委員会  
委員長 井上清三

### はじめに

議会改革等調査特別委員会は、調査項目「議会改革等に関する件」として、上記記載の5つの調査細目を掲げており、平成27年6月26日に第1回本特別委員会を開催以降、今年18日に開催した第22回特別委員会まで、協議を重ねてきました。

開催回	開催年月日	協議内容
第1回	平成27年6月26日	正副委員長互選 視察訪問団の受入対応
第2回	7月1日	今後の委員会運営方針について
第3回	7月13日	佐伯市議会基本条例の検証について
第4回	7月30日	佐伯市議会基本条例の検証について
第5回	8月21日	佐伯市議会基本条例の検証について
第6回	9月1日	正副委員長互選 視察訪問団の受入対応
第7回	9月9日	佐伯市議会基本条例の検証について
第8回	10月8日	佐伯市議会基本条例の検証について
第9回	10月29日	佐伯市議会基本条例の検証について 欠席届の取扱いについて
第10回	11月5日	欠席届の取扱いについて
第11回	11月19日	執行機関の各種審議会等委員の就任について
第12回	11月27日	3常任委員会への移行について （4常任委員会1委員複数委員会所属） 議員定数について
第13回	12月16日	執行機関の各種審議会等委員の就任について
第14回	平成28年2月25日	執行機関の各種審議会等委員の就任について
第15回	2月26日	執行機関の各種審議会等委員の就任について

第 16 回	4 月 15 日	3 常任委員会への移行について (4 常任委員会 1 委員複数委員会所属) 議員定数について
第 17 回	5 月 10 日	議員定数について
第 18 回	5 月 24 日	議員定数について
第 19 回	6 月 7 日	議員定数について
第 20 回	7 月 19 日	議員定数について
第 21 回	8 月 4 日	議員定数について
第 22 回	8 月 18 日	議員定数について 3 常任委員会への移行について (4 常任委員会 1 委員複数委員会所属)

本日は、これまでの検討の経過及び結果について御報告するとともに、併せて御提言させていただきます。

## 1. これまでの報告済の事項

### (1) 佐伯市議会基本条例の検証について

佐伯市議会の最高規範である「佐伯市議会基本条例」が、平成 22 年 10 月施行から 5 年が経過していることから、同条例の条項を 1 つ 1 つ検証、見直し、評価を行う中で、第 21 条（予算の確保）において、議事機関としての機能をより充実するとともに、より開かれた議会運営を実現する議会費の予算確保を行うため、各常任委員会及び広報委員会正副委員長並びに政策研究会正副会長から構成する「議会費に係る予算編成プロジェクトチーム」を設置し取り組んではどうかと議会運営委員会及び全員協議会にそれぞれ提案し、承認をいただきましたので、平成 28 年度当初予算要求書作成から同プロジェクトチームで活動をいただいているところであります。

### (2) 欠席届の取扱いについて

佐伯市議会会議規則第 2 条及び第 91 条において、それぞれ本会議及び委員会の欠席の届出について規定されているものの、その他の会議等の欠席の届出について規定がありません。また、欠席の正当な理由についても、明文化されたものがないことから、「欠席届の取扱いについて」調査しました。第 9 回及び第 10 回委員会の調査の結果、欠席の届出が必要な会議等は、「本会議」、「常任委員会」、「議会運営委員会」、「特別委員会」、「全員協議会」、「各派代表者会議」、「議員政策研究会」、「広報委員会」、「正副委員長会議」とする。欠席の届出については、原則議員本人が議長等に欠席届を提出する。ただし、急を要する場合は、電話又は FAX により届け出ることができる。電話での欠席の連絡があった場合は、事務局で欠席届を作成するが、後日、本人が事務局作成の欠席届に署名する。欠席理由欄については、可能な限り詳細に記入のこと。欠席理由の正当性の判断については、『議員本人の責任において、社会通念上やむを得ないと認められる事由があればよい』。判断については、『個々具体的に議長等が判断するより方法がない』と結論付けました。なお、本会議の出欠状況については、議会広報誌により、公表するとの結論に至り、議会運営委員会及び全員協議会にて報告し、議員皆様に御了承いただいたところであります。

## 2. 前回報告以降の委員会活動報告

### (1) 各調査細目の報告

#### ①佐伯市議会基本条例の検証について

佐伯市議会の最高規範である「佐伯市議会基本条例」の条項を検証、見直し、評価を行いました結果につきましては、別冊資料 P1～P6 のとおりであります。この検証につきましては、この後、他の 4 調査細目を調査するに当たり、その調査結果により、さらに検証、見直しを行う必要が生じてくる可能性があり、再度調査することとしています。

#### ②執行機関の各種審議会等委員の就任について

佐伯市議会基本条例前文において、「長と議会の関係は、二元代表制から導かれる機関対立主義を形成しており、それぞれの異なる特性を生かして住民の意思を行政に的確に反映させる共通の使命を負っている。」と明記しており、これに基づき、執行機関の各種審議会等から脱会した経緯があります。しかしながらここに来て、市民から公平な視点から議員の審議会等の参画を要請する声もあり、調査細目設定に当たり、「執行機関の各種審議会等委員の就任について」再度調査することに至りました。

今回の各種審議会等の調査に当たり、本委員会において調査した結果、佐伯市における審議会等は、ホームページに公開しているもののほか、条例、要綱等で設置しているものを含め 80 以上の審議会等が設置しているものと考えられます。その中から、今回調査の対象とした審議会等は、法令等に定められている委員で構成されている審議会等、個人情報扱う審議会等、指定管理にかかわる審議会等、議決事項にかかわる審議会等、計画策定に関する審議会等及び予算に直接的にかかわりを持つ審議会等を除外した 26 の審議会に絞り、その関係する各種審議会等の担当課から審議会の現状等を聴取し、審議会等への議員の参画について調査しました。

その結果、佐伯市議会基本条例前文の趣旨に沿い、各種審議会等には引き続き参画しないことといたしました。ただし、法令等に定められている委員で構成されている審議会、つまり都市計画審議会及び民生委員推薦会の各委員に就任することと結論付けました。

#### ③ 3 常任委員会への移行について（4 常任委員会 1 委員複数委員会所属）

本市議会は委員会至上主義で議会運営を行っており、常任委員会の数と定数は、議員定数を検討する上でも非常に密接な関係があることから、3 常任委員会への移行については、委員会構成、1 委員複数委員会所属、各委員会構成人数及び所管事務等々多岐にわたり慎重に議論しました。

##### (ア) 3 常任委員会への移行について

本市議会では、4 つの常任委員会を設置しており、委員定数は 2 常任委員会で 6 人、2 常任委員会で 7 人としていますが、現行は 1 常任委員会で 5 人、3 常任委員会で 6 人の委員で委員会運営を行っており、委員数 5 人の委員会で、1 名欠席した場合、委員長を含め 4 人で議案の審査を行う委員会も出てくる可能性があります。また、平成 26 年 12 月定例会から、各常任委員会で審査していた補正予算議案を議長を除く全議員で構成する予算特別委員会を設置し、予算議案については同特別委員会で一括集中審査するよう審査形態を変更した経緯があります。本来、議会の生命線は議員間討議ができることであり、その機能を適切に発揮させることが重要であると考えられます。これは委員会においても同様であります。そのため、あらゆる観点から意見、考えを出し合い議員間討議できる委員数が重要な基準と考えられます。そして、常任委員会で討議できる最低人数として、

7人から8人が妥当であるとの見解が主流であります。統計的に見てみると、全国人口段階別常任委員数（表1）については、人口5万人から10万人の市（267市）において、1委員会当たり平均7.39人との数値が示されています。また、全国人口段階別常任委員会数（同資料 表2）については、5万人から10万人の市（267市）において、180市（67.4%）が3常任委員会を、64市（24.0%）が4常任委員会を設置しており、全国平均では3.3個の委員会を設置しているとの数値が示されています。

表1 【人口段階別常任委員数】（1委員会当たり）（平成25年4月現在）

人口段階	常任委員数
5万人未満	7.08人
5～10万人未満	7.39人
10～20万人未満	7.65人
20～30万人未満	8.35人
30～40万人未満	9.19人
40～50万人未満	9.50人
50万人以上	9.28人
政令指定都市	10.95人

表2 【条例で定められた常任委員会の数】（全国813市）（平成26年12月31日現在）

	1委員会	2委員会	3委員会	4委員会	5委員会	6委員会	7委員会	8委員会	平均
5万人未満 (262市)	4市 1.5%	65市 24.8%	161市 61.5%	28市 10.7%	4市 1.5%	0市	0市	0市	2.9委員会
5～10万人未満 (267市)	0市	14市 5.2%	180市 67.4%	64市 24.0%	8市 3.0%	1市 0.4%	0市	0市	3.3委員会
10～20万人未満 (156市)	0市	3市 1.9%	55市 35.3%	83市 53.3%	12市 7.7%	3市 1.9%	0市	0市	3.7委員会
20～30万人未満 (45市)	0市	0市	4市 8.9%	38市 84.4%	2市 4.4%	1市 2.2%	0市	0市	4.0委員会
30～40万人未満 (26市)	0市	0市	0市	18市 69.2%	6市 23.1%	2市 7.7%	0市	0市	4.4委員会
40～50万人未満 (23市)	0市	0市	0市	13市 56.5%	8市 34.8%	2市 8.7%	0市	0市	4.5委員会
50万人以上 (14市)	0市	0市	0市	2市 14.3%	9市 64.3%	3市 21.4%	0市	0市	5.1委員会
政令指定都市 (20市)	0市	0市	0市	1市 5.0%	7市 35.0%	10市 50.0%	1市 5.0%	1市 5.0%	5.7委員会
全市 (813市)	4市 0.5%	82市 10.1%	400市 49.2%	247市 30.4%	56市 6.9%	22市 2.7%	1市 0.1%	1市 0.1%	3.4委員会

（表1、表2：榊地方議会総合研究所 広瀬和彦所長資料）

このほか、各常任委員会の開催数、議案数、審議時間、所管事業予算規模等の資料（別冊資料 P28）を参考に本市の常任委員会を現行の 4 常任委員会から 3 常任委員会に移行することはできるのか。委員会の定数は、何人にするのが最善かということを中心に議論をしました。

この議論の中で、3 常任委員会にすることに伴うメリット、デメリットについて、主に次の意見が挙げられました。

《メリット》

○現員 24 名の議員数の場合、3 委員会にすることにより、1 委員会当たりの委員が 2 名から 3 名増員することで、様々な観点からの意見を出し合い、議題に対する審査が充実するとともに委員会の活性化が図られる。

○1 委員会削減により事務局職員の業務量の軽減、事務の効率化が図られる。

○例えば、建設常任委員会と経済産業常任委員会については、所管は分かれているものの、さまざまな点で共通する所管事務や連携を必要とする事項も多いので、仮に両委員会が一つになった場合、審議内容の充実、調査の効率化が図られる。

《デメリット》

○仮に 3 委員会に統合した場合、1 委員会当たりの所管事務が広範囲になり、議案数、審査時間が増加する委員会ができる恐れがある。

**(イ) 4 常任委員会 1 委員複数委員会所属について**

3 常任委員会移行にあわせ現状の 4 常任委員会を維持し、1 委員複数委員会所属について協議しました。

委員会委員は、所属委員会の案件を専門的に掘り下げて審査することを一つの使命にしていることと、同時に議員が 2 個以上の委員を兼ねることとなれば、所管事務調査等を行う際など各委員会が同時に審議を行うことができなくなり、日程調整に苦慮することとなります。また、委員会制度の本来の主旨である手分けして能率的かつ専門的審議を行うに当たり支障きたすとの意見等が出されました。

上記（ア）、（イ）において、活発な意見が出される中、本特別委員会としては、本来委員会至上主義のもと議会運営を行っている本市議会としては、あらゆる観点から意見、考えを出し合い委員間討議できることを重要な基準と考え、委員会において能率的かつ専門的審議を行うため、3 常任委員会を設置し、委員を増員した上で委員会審査を行うことが望ましいと結論付けました。

**(ウ) 各常任委員会の所管事務について**

本特別委員会において、3 常任委員会を設置することが望ましいと結論付けるに当たり、並行して 3 常任委員会の所管についても協議を行いました。

現行の常任委員会は、総務常任委員会、建設常任委員会、教育民生常任委員会、経済産業常任委員会の 4 常任委員会があります。4 常任委員会を 3 常任委員会に改編するに当たり、各常任委員会の開催数、議案数、審議時間、所管事業予算規模等の資料（別冊資料 P28）を基に協議した結果、現建設常任委員会と経済産業常任委員会を一つの委員会に統合し「建設経済常任委員会」と定め、所管事務については、両常任委員会の所管を引き継ぐこととし、「総務常任委員会」と「教育民生常任委員会」の 3 常任委員会に改編することが最善であると結論付けました。

なお、各常任委員会の所管事務については、審査の効率性、実効性等を考えたとき、「部」単位での所管による方が良いのか、どのような所管で審査を行うべきか等、今後も引き続き調査の必

要性があることを確認しました。

### (エ) 各常任委員会の定数について

各常任委員会の定数については、議員定数を検討する上でも非常に密接な関係があることから、次の⑤においてあわせて述べますが、前述したとおり、委員会において様々な観点からの意見を出し合い、議題に対する審査が充実するとともに委員会の活性化が図られるよう1常任委員会当たりの委員を増員した上で委員会審査を行うことを基本に協議を行いました。

### ⑤議員定数について

佐伯市議会基本条例では、議会の使命として、選挙で選ばれた議員が市民の負託にこたえるため、市民の多様な意見を持ち寄り、その意見を議員同士で話し合い、集約し、市政に反映させることを使命と定め、真の二元代表制を確立するため、首長と政策を巡って競い、住民全体の福祉の向上と地域社会の活力ある発展を目指すこととしています。

このことを踏まえ、佐伯市の人口、面積、予算規模の現状等を把握、分析し、また前項の各常任委員会の定数にも密接に関係してくることから各委員会の議案審査件数、時間等あらゆる角度から現佐伯市議会の議員定数は何人が最適かを調査しました。

議員定数の指標として、5つの観点から算定し調査を行いました。

#### (ア) 常任委員会算定方式 (㈱地方議会総合研究所 広瀬和彦所長資料)

討議・委員会で住民の意見が反映できる1常任委員会の委員数	×	常任委員会制度の趣旨を満たす常任委員会数 (議長分を1プラスこともあり)	=	議員総数
------------------------------	---	---	---	------

#### (イ) 人口比例方式 (㈱地方議会総合研究所 広瀬和彦所長資料)

当該地方公共団体の人口数 (住基 H28.6.30)	÷	議員1人当たりの住民代表数	=	議員総数
----------------------------	---	---------------	---	------

#### (ウ) 住民自治協議会方式 (又は小学校区方式) (㈱地方議会総合研究所 広瀬和彦所長資料)

当該地方公共団体における住民自治協議会数または小学校区数	×	最低一人の議員を選出 (1票の格差に注意)	=	議員総数
------------------------------	---	--------------------------	---	------

#### (エ) 面積人口方式 (関西大学 林先生) (㈱地方議会総合研究所 広瀬和彦所長資料)

議員定数= +14.78+0.0846×(人口(千人)) -0.0000655×(人口(千人) 2乗+0.0061×(面積(km <sup>2</sup> ))
---

#### (オ) 八女市議会方式 (八女市議会資料)

地方自治法改正 (H23.5) 前の第91条の規定による議員定数の根拠である「人口10万人未満の市は30人、人口5万人未満の市は26人」の考えを基本に算定。

人口10万人未満の議員一人あたりの人口：3,333人 (100,000人÷30人) 人口5万人未満の議員一人あたりの人口：1,923人 (50,000人÷26人) 平準化した議員一人あたりの人口：(3,333人+1,923人) ÷ 2 = 2,628人 平準化した市議会議員数：人口÷2,628人=議員定数
--

【佐伯市の場合】

(ア) 常任委員会算定方式

1 常任委員会の委員数

$$(7 \text{ 人の場合}) \quad 7 \text{ 人} \times 3 \text{ 常任委員会} = \underline{\underline{21 \text{ 人} (+ \text{議長分} = 22 \text{ 人})}}$$

$$(8 \text{ 人の場合}) \quad 8 \text{ 人} \times 3 \text{ 常任委員会} = \underline{\underline{24 \text{ 人} (+ \text{議長分} = 25 \text{ 人})}}$$

(イ) 人口比例方式

$$74,334 \text{ 人 (住基 H28.6.30 現在)} \div 3,196 \text{ 人 (全国平均)} = 23.3 \text{ 人} \approx \underline{\underline{24 \text{ 人}}}$$

(ウ) 住民自治協議会方式 (または小学校区方式)

$$19 \text{ 地区自治委員会} \times 1 \text{ 人} = \underline{\underline{19 \text{ 人}}}$$

$$28 \text{ 小学校区 (大島、深島休校含む)} \times 1 \text{ 人} = \underline{\underline{28 \text{ 人}}}$$

(1 票の格差を勘案した時 28 人以上となる)

(エ) 面積人口方式 (関西大学 林先生)

$$14.78 + (0.0846 \times 74,334 \text{ 人}) - (0.0000655 \times 74,334 \text{ 人} \times 74,334 \text{ 人}) + (0.0061 \times 903 \text{ km}^2)$$

$$= 26.2 \text{ 人} \approx \underline{\underline{27 \text{ 人}}}$$

(オ) 八女市市議会方式

$$74,334 \text{ 人} \div 2,628 \text{ 人} = 28.3 \text{ 人} \approx \underline{\underline{29 \text{ 人}}}$$

このような指標を算定し、議論を行った。

○本市議会は、執行機関等からの議案審査、所管事務調査等を特に常任委員会を中心として議会活動を行う委員会至上主義をとっており、常任委員会を基本に定数を決めればよいのではないかと。

○常任委員会を基準に考えた場合、現状の6人では少ない。1人欠席した場合5人。委員長を除いて4人で審査し、議論を交わすこととなる。市議会においては、7～8人の委員による委員会運営が適当であるとの見解がある。委員会審査に当たって、多数決を取るときを考慮すると、1委員会当たりの委員数は偶数のほうが良い。また、あらゆる観点から意見、考えを出し合い委員間討議できることを重要な基準と考えとき、8人の委員で構成するのが良いのではないかと。

○平成23年5月に地方自治法の改正が行われ、それまで同法第91条で市議会議員の定数の上限が定められていたが、同法改正以降は特に定めがなく条例で定めるようになった。本市は、面積は九州一広い自治体であり、9市町村が合併したことなど本市の実情を考慮した上で議員定数を決めた方が良いのではないかと。

○議員定数について議論するとき、人口が減少するとそれに伴って定数も削減すべきとの声が出るが、削減した場合、1議員当たりの面積はその分増加していく。また、負託を受けた市民の声を十分市政に反映できるのか。

その他活発な意見が出され、議論を尽くした結果、議員定数については、本特別委員会の方針としては、1委員会8人の委員構成による3常任委員会の設置が望ましいことを確認するとともに、議長の委員会脱会、委員辞任を考慮すれば、3委員会中1委員会だけ9人の委員会構成とする議員定数25人が最善であるとし、委員会定数については、「総務常任委員会」は「9人」、「建設経済常任委員会」は「8人」、「教育民生常任委員会」は「8人」とすることと結論付けました。



### (6) 議員報酬、委員長手当について

議員報酬については、佐伯市議会基本条例第15条において、「議員報酬の改定に当たっては、行財政改革の視点だけではなく、市政の現状及び課題並びに将来の予測及び展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して市民の意見を聴取するため、議会モニター制度、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用するものとする。」また同条第2項では、「議員報酬の条例改正に関する議案は、法第74条第1項の規定による市民の直接請求があった場合を除き、議員又は委員会が提案するよう努めなければならない。」と定めている。このことを踏まえながら、さらには特別職報酬等審議会との関係も調査しながら、今後も引き続き調査を行いたいと考えています。あわせて、各委員長手当についても、多くの市議会において支給されていることから、引き続き調査を行いたいと考えています。

### 3. 今後のスケジュールについて

日付	会議等	議題等	調査内容等
8月22日	議会運営委員会	中間報告	第22回までの調査内容
8月22日	全員協議会	中間報告	第22回までの調査内容
8月30日	本会議	委員長中間報告	第22回までの調査内容
8月30日	本会議	議員定数等一部改正案提出	佐伯市議会議員定数条例 佐伯市議会委員会条例
9月上旬	第23回委員会	議員報酬、委員長手当について	
9月下旬	第24回委員会	議員報酬、委員長手当について	
10月中旬	第25回委員会	議員報酬、委員長手当について	
10月24日	議会運営委員会	議員報酬、委員長手当について	提言
10月24日	全員協議会	議員報酬、委員長手当について	提言
未定		各常任委員会所管事務について	
未定		基本条例の検証、見直し、評価	
12月もしくは3月	本会議	関係条例一部改正案提出	議員報酬及び費用弁償条例等