

全員協議会（平成23年8月24日）資料

議会改革等調査特別委員会

調査項目 議会改革に関する件 議員定数の検討について（中間報告）

平成23年8月17日

議会改革等調査特別委員会

委員長 宮 脇 保 芳

はじめに

議会改革等調査特別委員会は、調査項目「議会改革に関する件」として「議員定数の検討」を掲げており、本年3月24日に開催した第22回特別委員会以降、今月2日に開催した第29回特別委員会まで、これまで都合8回の会議を開き、次期改選時の議員定数の検討を行ってきました。本日は、これまでの検討の経過を簡潔に御報告し、併せて今後の取組予定を提起いたします。

これまでの会議では、まず、大分県内14市議会、九州管内での類似団体、及び全国レベルでの類似団体、これらの各市議会の状況（内容としては、人口、面積、条例の議員定数、合併した市町村の数、合併直前の構成市町村の議員総数、常任委員会設置数、議員一人当たりが抱える人口〔人口を議員数で除した人数〕、議員一人当たりが受け持つ面積〔面積を議員数で除した面積〕、議員報酬月額、政務調査費、平成21年度一般会計決算状況：資料1、2）を把握し、これらの数値の比較により本市議会のおかれた状況の把握に努めました。

この中で、一般会計歳出予算における議会費の額、その構成割合、経常収支比率、財政力指数を確認する中、仮に議員定数を現行の30人から減員した場合に予算額が、どの程度減額できるのか検証（資料3）を行いました。これらの検証を行うことにより、議員間の定数に対する共通認識の醸成を進めてまいりました。

I 第28回特別委員会（7月20日）

7月20日に開催した第28回特別委員会では、これまでに各委員から出された意見を基に、課題ごとに議論を深めております。以下、その主な意見を申し上げます。

1 議員定数を削減することのメリット・デメリット

まず、「議員定数を削減することのメリット・デメリット」について議論を行いました。
○削減されると思想信条、意見、考え方が偏ってしまい、市民の幅広い意見が通らなくなる。

- 選挙では、定数が減れば得票も多く必要になる。このため大きな政治的組織が有利、少数組織には不利。また、新人や若者の立候補がしにくくなる。
- 議員一人当たりが抱える人口は、既に旧町村規模を越す状況も見られる。
- 資料（資料4）の中で識者の意見としては、定数減少によるメリットとして、意見がまとめやすく議事が簡潔に、また、審議時間も短く効率的な運営が可能と述べられているが、これは、ある意味では、議会がオール与党化するという懸念もされ、二元代表制を損なうことになるのではないかと懸念されている。
- 経費削減がメリットに上げられているが、歳出予算総額に対する議会費の構成割合は、本市でも平成21年度実績で0.63%であり、経費削減には乏しく。また、行革という視点で見た場合、削減すべき予算は首長の執行権の範囲である。
- 一般論として理屈ではなく単純に数が多いという感情論であり、これを払拭するためには、議会の情報を積極的に開示し、市民の理解を得られるよう改革を進める必要がある。

などの意見が出されました。

2 議会の役割、機能の維持・向上

単に定数の議論をしていては議会・議員の役割という本質の部分を見落としてしまうとの意見に基づき、「議会の役割、機能の維持・向上」について議論を行いました。

- 市民の目には、定例会以外の時に議員が何をしているのか、それが見えていない。各地域においては、議員個人としての役割が広範囲にあるわけで、果たして議員それぞれの取組が十分であるのか。これらの活動の周知、啓蒙活動も重要である。
- 定数が減少すれば、行政に対する監視、チェック機能が低下することになる。
- 議会・議員としての資質の向上を図り、市民に信頼され、認められるように、自主的な勉強会・研修会の実施強化が必要である。

などの意見が出されました。

3 予算規模と議案数の関係

本市と予算規模が同程度の市議会において、上程される議案件数等の状況を把握するために、平成21年度一般会計決算ベースで400億円から500億円までの全国74市議会に調査を依頼し、そのうち回答のあった68市議会の調査結果（資料5）を基に「予算規模と議案数の関係」について検討を行いました。調査の結果からは、全国的に議員改選に併せて定数を減少している傾向にあり、併せて常任委員会の構成を見直している議会も見受けられました。特異な例としては、定数削減により人数が少なくなることに對し、委員会での委員の複数所属を認め、対応している議会も見られました。また、まれに本会議中心主義で議会運営している議会も散見されました。

委員会構成では、4常任委員会設置が全体の65%（45市議会）、3常任委員会は30%（21市議会）という状況です。議員定数で見た場合、定数24以上の議会では、4常任

委員会を設置している議会が多い（44 市議会、63%）状況にありました。

議案件数で見た場合、全国 68 市議会と比較しても本市議会に提出される議案件数は非常に多いと言える。その理由としては、9 市町村の合併により公の施設が多数存在することに伴う指定管理議案によるものと推測される。

なお、合併後の本市議会の各常任委員会ごとに付託された議案件数（資料 6）について検証したところ、総務常任委員会は 205 件で全体の 18%、建設常任委員会は 249 件で 22%、教育民生常任委員会は 365 件で 33%、経済産業常任委員会は 296 件で 27% という状況でした。

4 常任委員会の数と、委員会構成人数

本市議会は委員会中心主義で議会運営をしており、常任委員会の数と委員会の定数は、議員定数を検討する上で非常に密接な関係があることから、「常任委員会の数と、委員会構成人数」について議論しました。

本市議会では、現行 7 人と 8 人を委員会の構成人数としているが、識者の見解（資料 4）では、委員会の定数は 6 人から 10 人が適当とされており、人数に幅がある。山梨学院大学江藤教授の見解としては、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、そのため議員間討議できる議員数が重要な基準である。そして、常任委員会で討議できる最低人数として 6 人は必要、7 人から 8 人が妥当であるとも述べられています。

本市の常任委員会を現行の 4 から 3 に減らすことができるのか、否か。委員会の定数は、何人必要かということを中心に議論をしました。

○ 3 委員会でも構成を検討し、整合性を図れると思う。

○ 委員会数は、提案された議案をきめ細かく審査するためには減らさない方がよい。

○ 仮に 3 委員会に統合した場合、過去の議案審査状況から見ると 50% 近い議案件数を 1 つの委員会で担当する恐れがある。

○ 議員を複数の委員会に所属させ委員会定数を確保することも可能である。この方法を採用する場合は、委員会の数とその定数を決めることが直ちに議員定数の根拠とは言えなくなる。

その他活発な意見が出される中、特別委員会の方針としては、1 委員会 6 人以上の委員構成による 4 常任委員会の設置が望ましいことを確認しました。

5 議員報酬

一般的に市民は、議員定数は多い、報酬は高いと感じている。仮に定数が現状維持であるなら報酬の減額を検討すべきとの意見に基づき「議員報酬」について議論しました。

○ 報酬を減額することには市民からは異論は出ないが、増額することには過去にお手盛りとの批判があった。佐伯市では、旧市からここ 10 数年議員報酬は上がっていないのが事実である。

○仮に政治に関心があり今後、議員を目指す若者がいたとして、議員報酬の減額は、そのような人への弊害になってしまう。

○合併協議の中で議員報酬は、旧佐伯市の額に据え置いた経過もあり、類似団体比較でも低い位置にある。こうしたことを指摘されるのは、日頃の議員活動が見られていないためであり、議会としての行動を市民に見せて理解を得る努力が必要である。などの意見が出されました。

6 小選挙区制

合併直後の選挙では小選挙区制があった、現職議員の出身地の状況も考慮する中、旧市町村区域から必ず一人は議員ができることができるようなシステム・方策がないかとの意見に基づき「小選挙区制」について議論しました。

○合併して全てを統一している中で議員制度だけ逆戻りするのか、議員は地域の代表だけではない全市的なことも考えながら地域のことも考えてくことが求められている。

○気持ちはわかるが、難しい。

などの意見が出されました。

II 第29回特別委員会（8月2日）

8月2日に開催した第29回特別委員会では、本市議会は、上程される議案を各常任委員会で事前に審査し、本会議において議決するという「委員会中心主義」で運営がされています。このため常任委員会の数及び委員会の定数は、議員定数を検討する上で非常に重要な判断材料になることから、常任委員会の数、委員会運営を行う上で必要な委員数に注目し、議論を重ねました。

1 委員会複数所属制度

まず、前回、第28回特別委員会では他都市の事例を見ながら議員定数を減少させながら常任委員会の数を確保するために、議員を複数の常任委員会に所属させる「委員会複数所属制度」を採用している議会が存在しました。これは、平成18年の地方自治法の一部改正により議員が複数の常任委員会に所属することが可能となったためです。本特別委員会では、議員定数を決定する上で、本市議会が必要とする常任委員会の数及び委員会の定数が一つの根拠になるという考えに立ち、検討を行ってきました。しかし、この委員会複数所属という制度を採用する場合は、常任委員会の数とその定数というものが議員定数を決定する上での根拠となり得なくなります。このため、本市議会の運営において常任委員会の複数所属を採用するか否かを、まず議論することにしました。

一委員から、現在でも自分の所属しない委員会であっても委員外議員として参加することができている。複数の常任委員会に所属せずとも、委員会審査に加わることが可能であり、複数所属制度を採用する必要はないとの意見が出されました。

また一委員から、委員会では委員数が多いほど監視能力が働き、また、審査の質も向

上する。しかし、議員数が少ないから一議員が複数の委員会に重複して所属し、一委員会の委員数を増やしてチェック機能を果たすという考え方だが、議員は一委員会専属として提出された議案に対して徹底的かつ専門的に審査すべきというのが本来の姿であり、一委員会に一定数の委員がいれば、複数所属は必要ないとの意見が出されました。

また一委員から、4常任委員会にするのも一つの考え方だが、4委員会を保持するため仮に一委員会が実質的に5人になった場合、委員会の機能を果たしていけるのか、こうしたときは、複数所属を考える必要がある。また、他都市の事例を見ても3常任委員会の可能性もある。いずれにしても一委員会ある程度の人数が必要であるとの意見が出されました。

また一委員から、今の常任委員会のあり方に何か問題があるのだろうか、現在の常任委員会は、定例会以外でも頻繁に会議を開き活動している。議会基本条例では、議会活動をもっと充実させ市民の声を取り上げていこうとしている。常任委員会の役割、使命を考えたとき、複数の常任委員会に所属するということは考えられない。むしろ常任委員会を充実させる議論をした上で、常任委員会のあり方を考えるべきであるとの意見が出されました。

また一委員からは、旧佐伯市では3常任委員会で運営できており、新市でも3常任委員会で可能であるとの意見が出されました。

各委員から活発な意見が出された後、挙手採決の結果、全会一致で複数所属にせず、一議員一委員会所属とすべきと決定しました。

2 委員会の委員数及びパブリックコメントの実施方法

前回「4常任委員会を設置し、各委員会に6人以上の委員を置く」という方向性を確認しています。また、9月議会で小野議長が常任委員会委員を辞退する意向であり、次期定数についても同様に議長が常任委員会委員を辞退することを想定し、1委員会にプラス1人するという意見。これまでの委員会での議案審査件数その他の状況を考慮し、総務常任委員会及び教育民生常任委員会に、それぞれプラス1人するという意見が出されており、これらの意見を踏まえて、前回の「4常任委員会、委員定数6人以上」という方針を整理すると、次の6案が導かれます。

| 素案 | 内容及び説明 |
|----|--|
| A案 | <p>4 常任委員会 × 6 人 = 24</p> <p>委員会を最小人数6人で構成するという案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総務6、建設6、教民6、経産6 ・議長が委員会委員就任後に委員を辞退した場合は、5人の委員会が発生する。 |
| B案 | <p>4 常任委員会 × 6 人 + 1 = 25</p> <p>議長が委員会委員就任後に委員を辞退した場合に、当該委員会に欠員1が生じるため、4委員会で実質的に定数6を確保しようとする案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委員会条例で委員数を規定するため1人増員する委員会を特定する必要がある。 例) 総務7、建設6、教民6、経産6 など |
| C案 | <p>4 常任委員会 × 6 人 + 2 = 26</p> <p>これまでの委員会審査の状況を鑑み、総務と教育民生を各1増員する案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総務7、建設6、教民7、経産6 |
| D案 | <p>4 常任委員会 × 7 人 = 28</p> <p>委員会を7人で構成するという案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総務7、建設7、教民7、経産7 |
| E案 | <p>4 常任委員会 × 7 人 + 1 = 29</p> <p>議長が委員会委員就任後に委員を辞退した場合に、当該委員会に欠員1が生じるため、4委員会で実質的に定数7を確保しようとする案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委員会条例で委員数を規定するため1人増員する委員会を特定する必要がある。 例) 総務8、建設7、教民7、経産7 など |
| F案 | <p>4 常任委員会 × 7 人 + 2 = 30</p> <p>※委員会定数7 + (総務、教民) に各1増員する案 現行定数と同様。 総務8、建設7、教民8、経産7。</p> |

委員会複数所属の議論と平行して、委員会の委員数及びパブリックコメントの実施方法について議論をしました。

一委員から、常任委員会の議論を考えた場合、やはり人数の多い方が議案に対して活発な議論が行われる。人数を6人にしないと充実した議論ができないのか、現在の7人・8人では、悪い点があるのかとの意見が出されました。

また一委員からは、議会として市民の利益に資することは議論が活性化し、政策立案能力を高めること。あるいは、チェック機能を高めること。そのためには、一定の議員数は必要

である。しかしながら、民意をとれば現行の議員定数は、やはり削減という方向になるとの意見が出されました。

また一委員から、パブリックコメントに掛ける際は、案を決めて示すのではなく白紙の状態ですら市民に問うのが良いのではないかと意見が出されました。これに対し一委員から、議員それぞれが定数の根拠を見つけづらいように市民もその判断は難しいことである。だから議会として、こういう根拠で、この人数を考えた提案するのが我々の仕事であるとの意見が出されました。これに対し同委員から、ここまでの段階で意見を聴取してもいいのではないかと意見が出されました。

また一委員から、最終結論が出ていないが、現在このような形で議論をしている。これを市民に示し、意見を聴いた上で判断すれば、いいのではないかと意見が出されました。

一委員から、最終素案として出さなくても中間報告として、議論の経過を示し、複数の案を提示し意見を聴いてはどうかとの意見が出されました。

また一委員からは、委員数の議論として少数精鋭の議会をつくるということで4常任委員会×6人の24を推したい。なお、市民等から3常任委員会での対応を求める声があれば、改めて議論をすることも含みとして持っておきたいとの意見が出されました。

また一委員から、議長が委員会を辞退すること、また、委員会審査を高めるには最小の人数で最大の審査を尽くすことを考えれば6人、これらを併せて考えると25人が妥当と考えるとの意見が出されました。

ここで事務局からA案の24を推す場合、議長が委員会委員を辞退したときには5人の委員会ができることになる。そうすると少なくとも委員会に6人の委員がいるという条件が欠けてしまう。そのことを含んで提案するということがよいか確認を求めたところ。これに対し一委員から、A案の24は、あくまでも4常任委員会で6人という考えであり、5人の委員会ができることを容認するということである。また、3常任委員会での設置ということ想定したものではないとの意見が出されました。

これに対し一委員から、5人では議論ができない、常任委員会で委員長を除き4人で審査することになる。それでは有識者の意見のように6人以上いないと好ましくない。24という案は、なくなるとの意見が出されました。

ここで一委員から、3常任委員会設置の可能性がまだあるのではないかと意見が出されました。これに対して一委員から、本特別委員会としては4常任委員会でいくという方針を確認した。今後、市民の意見を聞き、全協に掛け、それで3常任委員会という意見になれば、最終的には全協の中で判断することになると思う。今は、たたき台としての議論であるとの意見が出されました。

その他活発な議論が交わされ、A案からF案までのいずれをもって本特別委員会の案として提示するか議論がされたが、意見の一致に至ることはできませんでした。

3 議員の意見聴取

議会改革等調査特別委員会は、議員定数の検討について、これまでの経過を以上のとおり中間報告いたします。

これまで検討し決定した方針、議員定数の根拠となる常任委員会の数及び委員会構成人数の6つの素案に対して、この全員協議会で議員の皆様の意見をいただき、改めて特別委員会として検討を加え、議員定数素案を決定したいと考えています。

1 これまで決定した方針

- ① 1 委員会 6 人以上の委員構成による 4 常任委員会の設置とする。
- ② 議員は、複数の常任委員会に所属せず一議員一常任委員会所属とする。

2 常任委員会の数及び委員会構成人数の素案

| 素案 | 内容及び説明 |
|-----|--|
| A 案 | <p>$4 \text{ 常任委員会} \times 6 \text{ 人} = 24$</p> <p>委員会を最小人数 6 人で構成するという案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総務 6、建設 6、教民 6、経産 6 ・議長が委員を辞退した場合は、5 人の委員会が発生する。 |
| B 案 | <p>$4 \text{ 常任委員会} \times 6 \text{ 人} + 1 = 25$</p> <p>議長が委員を辞退した場合に、当該委員会に欠員 1 が生じるため、4 委員会で実質的に定数 6 を確保しようとする案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委員会条例で委員数を規定するため 1 人増員する委員会を特定する必要がある。 例) 総務 7、建設 6、教民 6、経産 6 など |
| C 案 | <p>$4 \text{ 常任委員会} \times 6 \text{ 人} + 2 = 26$</p> <p>これまでの委員会審査の状況を鑑み、総務と教育民生を各 1 増員する案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総務 7、建設 6、教民 7、経産 6 |
| D 案 | <p>$4 \text{ 常任委員会} \times 7 \text{ 人} = 28$</p> <p>委員会を 7 人で構成するという案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総務 7、建設 7、教民 7、経産 7 |
| E 案 | <p>$4 \text{ 常任委員会} \times 7 \text{ 人} + 1 = 29$</p> <p>議長が委員を辞退した場合に、当該委員会に欠員 1 が生じるため、4 委員会で実質的に定数 7 を確保しようとする案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委員会条例で委員数を規定するため 1 人増員する委員会を特定する必要がある。 例) 総務 8、建設 7、教民 7、経産 7 など |
| F 案 | <p>$4 \text{ 常任委員会} \times 7 \text{ 人} + 2 = 30$</p> <p>※委員会定数 7 + (総務、教民) に各 1 増員する案 現行定数と同様。 総務 8、建設 7、教民 8、経産 7。</p> |

4 今後の取組

なお、本特別委員会は、9月定例会終了後、議会モニターからの意見聴取会を開催します。また、10月上旬からは、市民に対して議員定数素案を提示しパブリックコメントを実施していきたいと考えています。

【今後のスケジュール】

| | 3～7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 |
|-----------------|------|-----|----|-----|-----|-----|
| 特別委員会 素案の決定 | 調査研究 | (○) | | | | |
| 全員協議会 | | 下旬 | | | | |
| 市民意見の聴取（議会モニター） | | | 下旬 | | | |
| パブリックコメント | | | | ←→ | | |
| 特別委員会 最終案の決定 | | | | | ○ | |
| 各派代表者会議、全員協議会 | | | | | ○ | |
| 議案上程 | | | | | | ○ |

以上の中間報告に対して、皆さんから忌憚のない御意見をいただきたいと存じます。

別冊資料

- 1 大分県管内の状況
- 2 九州管内及び全国の類似団体の状況
- 3 平成21年度決算実績を基にした議員数の変動による議会費の推移
- 4 議員定数に関する識者の意見
- 5 全国市議会の調査結果一覧
- 6 各常任委員会付託議案等の件数