

議会改革調査特別委員会 中間報告書

令和4年9月

佐伯市議会
議会改革調査特別委員会

1 はじめに

議会改革調査特別委員会は、付議事件を「調査第1号 議会改革に関する件」として、「議会基本条例の検証について」、「議員定数及び議員報酬について」の2つの調査項目を掲げ、令和3年9月22日に第1回の委員会を開催以降、延べ20回の委員会、3回の研修会及び1回の行政視察を経て、調査研究及び委員間討議を重ねてきた。まず始めに、これまでの本特別委員会の開催経過を報告する。

(1) 本特別委員会への付託事件

付議事件：調査第1号「議会改革に関する件」

調査項目：①議会基本条例の検証について

②議員定数及び議員報酬について

(2) 本特別委員会の委員構成（12人）

委員長 富松 万平

副委員長 後藤 勇人

委員 梶川 善寛、高司 政文、戸高 秀世、大野 達也、染矢 和陽、
御手洗秀光、吉良 栄三、坪根 大吉、山野内真人、福嶋 勝彦

(3) 特別委員会の開催状況

開催期日	主な協議事項等
第1回委員会 令和3年9月22日（水）	■正副委員長の互選
第2回委員会 令和3年10月15日（金）	■議会基本条例の検証について ・検証の進め方 ・評価検証シートについて ■議員定数及び議員報酬について ・これまでの検討経緯 ・調査の進め方 ■調査スケジュール（全体）について
評価・検証シートの記入作成 令和3年10月22日（金） ～年12月22日（水）	■評価・検証シートの記入作成を各会派に依頼 （12月定例会閉会日までに提出）
議員研修会 令和3年11月26日（金）	■議会改革に係る議員研修会 ・講師：早稲田大学マニフェスト研究所 ローカルマネージャー 長内紳悟氏

	<ul style="list-style-type: none"> ・テーマ：議会改革に関する最新の動向、先進事例等について
第3回委員会 令和4年1月21日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・検証の進め方（振り返り） ・評価検証作業
第4回委員会 令和4年2月1日（火）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・評価検証作業（第VI章）
第5回委員会 令和4年2月22日（火）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・評価検証作業（第VI章・第VII章）
第6回委員会 令和4年3月11日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・評価検証作業（第VI章・第VII章）
第7回委員会 令和4年3月16日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・評価検証作業（第II章・第III章・第IV章）
第8回委員会 令和4年3月30日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・評価検証作業（第III章・第VIII章・第IX章）
第9回委員会 令和4年4月14日（木）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・検証結果（案）について
第10回委員会 令和4年4月26日（火）	<ul style="list-style-type: none"> ■議員定数及び議員報酬について <ul style="list-style-type: none"> ・過去の調査結果について ・調査の進め方について
第11回委員会 令和4年5月12日（木）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・改革案件の抽出（課題の整理）について
第12回委員会 令和4年5月26日（木）	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について（研修会及び意見交換会） <ul style="list-style-type: none"> ・講師：早稲田大学マニフェスト研究所 ローカルマネージャー 長内紳悟氏 ・テーマ：議会基本条例の検証作業から見えてきた課題について
第13回委員会 令和4年6月8日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ■議員定数及び議員報酬について <ul style="list-style-type: none"> ・前回の振り返り ・整理・収集資料について ・市民意見の聴取方法について ■先進地視察について
第14回委員会 令和4年6月24日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ■前回の振り返り <ul style="list-style-type: none"> ・整理・収集資料の確認 ・市民意見の聴取方法の確認 ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・基本条例の条文改正に関する検討

	<ul style="list-style-type: none"> ■先進地視察について
<p>第15回委員会 令和4年7月1日（金）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■議員定数及び議員報酬について（研修会及び意見交換会） <ul style="list-style-type: none"> ・講師：早稲田大学マニフェスト研究所 ローカルマネージャー 長内紳悟氏 ・内容：定数・報酬を考える上で考慮すべき視点等、住民との議論の在り方 ほか
<p>第16回委員会 令和4年7月15日（金）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・基本条例の条文改正に関する検討 ■先進地視察について
<p>先進地視察研修 令和4年7月27日（水） ～7月29日（金）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■議会改革に係る先進地視察研修（視察先） <ul style="list-style-type: none"> ・岩手県滝沢市議会 ・岩手県奥州市議会 ・宮城県大崎市議会 ・政策サイクル推進地方議会フォーラム
<p>第17回委員会 令和4年8月5日（金）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■先進地視察研修の振り返り
<p>第18回委員会 令和4年8月22日（月）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・これまでの振り返り ・今後の取組の方向性について
<p>第19回委員会 令和4年8月31日（水）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■議会基本条例の検証について <ul style="list-style-type: none"> ・今後の検討事項について ■議員定数及び議員報酬について <ul style="list-style-type: none"> ・今後の検討事項について ■中間報告に係る日程について
<p>第20回委員会 令和4年9月7日（水）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■中間報告（案）について

2 議会基本条例の検証について

（1）検証の目的

佐伯市議会基本条例（以下「条例」という）は、平成21年9月定例会において、条例検討のための特別委員会を設置し、延べ21回の委員会を開催する中、素案の作成のための協議を重ねるとともに、研修会や先進地視察、アンケート調査や市民との意見交換会、パブリックコメントを経て、平成22年9月定例会において可決、成立し、平成22年10月1日に施行された。

この条例は、市民を代表する市政最高の意思決定機関として市民の意思を市政に反映させるため努力を惜しまずその活動に専念し、公平かつ公正な議論を尽くし、真の地方自治の実現を目指すことを基本理念とし、佐伯市議会は、この理念の実現に向けて、様々な取組を実施してきた。

また、条例第27条では、「議会は、この条例の施行後、常に市民の意思、社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずるものとする。」と規定している。

条例施行から12年が経過した議会基本条例について、議会における最高規範として制定した基本条例の趣旨を再確認するとともに、これまでの取組を振り返り、基本理念の実現に向けて、条例の目的、原則等に即した取組がされているか評価・検証を行うこととした。

(2) 検証の進め方について

ステップ1 現状の把握（分析）

- ア 条文（項・号）ごとに、取組状況・実績、評価及びその理由、課題等を整理する。
→「評価・検証シート」により整理。
- イ 党派ごとに各条文に謳われた理念や責務、具体的取組等と実情の取組等を照らし合わせる中で、評価及び課題・問題点等の洗い出しを行っていただく。その後、委員会にて集約し、検証と評価を重ねていく。
- ウ あわせて、「議会改革の動向等に関する研修会（専門家による議員研修会）」を実施し、議会改革に関する最新の動向、先進事例等について見識を深めるとともに共通認識を図る。

ステップ2 改革案件の抽出（選択と集中）

- ア 委員会としての評価・検証をとりまとめる中で、課題・問題点については、改善・拡充に向け、既存の取組の見直し、又は新たな取組を検討すべきか否か、また、本委員会で協議すべき案件か否か（議運等での協議が相応しい案件かどうかを整理）を判断する。
→本特別委員会で協議する案件の絞り込み（選択と集中）。

ステップ3 先進事例等の調査・研究、改革案のとりまとめ

- ア 抽出（選択）した案件について、引き続き調査・研究を進め、改革案をとりまとめる。必要に応じて条文の改正を行う。

イ 結果については、報告書を作成し、議長に提出するとともに、議会ホームページや議会だよりに掲載するなど、広く市民への周知を図る。

（３）検証方法について

委員会において「評価・検証シート」を作成し、まず、会派ごとに評価を依頼するとともに、今後の課題等についても記載（自由記述）いただいた。

委員会では、会派から提出された「評価・検証シート」**別紙 1**を基に、課題抽出や評価意見のとりまとめを行い、委員会としての評価結果をとりまとめた。

【評価区分について】

実際の作業に当たっては、全27条の条項について1条、1項ずつ評価を行い、その際に使用する評価区分は、達成度を測る「段階評価」と「評価後の取組」の2区分として、評価基準は、次のとおりとした。

【評価の段階】	【評価後の取組】
A：達成されている(取組が満足できる)	1：条文に従い、これまでどおり取り組む
B：概ね達成されている(取組が概ね満足できる)	2：改善・拡充に向け、新たな取組を検討
C：一部達成されている(取組がやや不足している)	3：今回の検証をもとに条文の改正を検討
D：今後努力を要する(取組が不十分)	4：その他
－：評価対象外	

（４）検証結果について

今回の議会基本条例の検証においては、各条文に規定されている目的、目標、手段等が達成されているのか、具体的な取組を振り返りながら、確認作業を進めてきた。なお、全27条72項目の条文で構成される条例のうち、57の項目が「評価対象」となった。

評価の結果（割合）は以下のとおりとなった。なお、条文ごとの評価の内訳は「検証結果」**別紙 2**のとおりである。

【評価の段階（割合）】

A：達成されている(取組が満足できる)	27項目（47％）
B：概ね達成されている(取組が概ね満足できる)	19項目（33％）
C：一部達成されている(取組がやや不足している)	10項目（14％）
D：今後努力を要する(取組が不十分)	1項目（1％）

【評価後の取組（割合）】

1：条文に従い、これまでどおり取り組む	29項目（51％）
2：改善・拡充に向け、新たな取組を検討	18項目（32％）
3：今回の検証をもとに条文の改正を検討	8項目（14％）
4：その他	2項目（4％）

【検証結果のまとめ】

評価の割合は、「A：達成されている（取組が満足できる）」が47%、「B：概ね達成されている（取組が概ね満足できる）」が33%、「C：一部達成されている（取組がやや不足している）」が18%、「D：今後努力を要する（取組が不十分）」が2%となっており、AとBを合わせると全体の約8割は概ね取組ができているが、残り2割についてはさらなる取組が必要との判断となった。

CとDとした主なものは、「政策提言及び政策立案等の強化」、「議員間討議」、「傍聴意欲を高める議会運営」、「議会モニター制度の在り方」、「事務執行の監視及び評価」、「議会広報の充実」、「政治倫理の確立と向上」に関する項目であった。

また、C・D評価となった項目以外にも、概ね取組ができているものの、さらに改善・拡充に向け協議が必要と判断した項目もあり、これらもあわせて「**議会基本条例の検証作業により見えてきた課題（全27項目）**」として整理するとともに、条例改正が必要かどうか検討を行う条文についても整理を行った。

以下、議会基本条例の検証作業から見えてきた課題のうち、主要なものを列記する。なお、詳細は、**別紙3**「課題整理表」及び**別紙4**「条文改正検討表」を参照願いたい。

議会基本条例の検証作業から見えてきた課題（主な検討項目）

- ア 市民の多様な意見の把握
 - ・議会報告会の在り方
 - ・議会モニター制度の在り方
 - ・参考人制度及び公聴会制度の活用
 - ・市民懇談会の在り方
- イ 政策提言及び政策立案等の強化
- ウ 議員間討議（自由討議）
- エ 所管事務調査の積極的な活用
- オ 事務執行の監視及び評価
- カ 議会への関心度
 - ・情報公開、議会広報の充実

- ・傍聴意欲を高める議会運営
 - ・主権者教育等の取組
- キ 議員個々の資質及び見識等向上
- ・議会図書室の充実
 - ・議員研修の充実
- 等

(5) 課題の検討にあたって（視察研修及び研修会から学んだ視点等）

課題解決に向けて方策や方向性を調査・研究するに当たり、先進地視察や講師を招聘しての研修会も実施してきた。各市議会等における先進的な取組については、具体的な実践例を数多く紹介いただき、今後の取組を検討する上で非常に参考になるものとなった。ここでは具体の取組の紹介は割愛するが、視察及び研修会から学んだ（見えてきた）視点等を以下に整理する。

- ア 議会は議事機関（話し合いの公共広場）であることの再認識を
 - ・議員と議員、議会と市民、議会と市長、これらの対話がベース
 - ・議員間討議は対話から、対話は傾聴から
 - イ 議会は立法機関（ルールメイカー）であることの再認識を
 - ・ないなら作る、機能してないなら改める
 - ウ 執行部とは、事務事業ではなく政策（目的）で勝負（競争）する
 - エ 議会改革は第2ステージへ
 - ・住民自治の根幹としての議会を再認識すること
 - ・基本条例の制定で「形式要件」は整った、これからは「実質要件」を満たしていく必要がる
 - ・「存在する議会」から「機能する議会」へ
 - ・そのためには個人プレー（議員個々）のみではなくチームプレー（議員総体）の議会活動へ
 - ・自治法は議員ではなく議会に権限を付与
 - オ 鍵は「政策サイクル」の作動
 - ・監視機能のみではなく政策提言機能の充実を通して、地域課題を解決する議会、住民の役に立つ議会に変化
 - ・「政策サイクル」の起点は「市民との対話」から
 - ・あわせて「議員同士の対話」が鍵、「対話」を通してチーム議会へ
 - カ あわせて「議会改革サイクル」を作動
 - キ 議会改革の取組を継続的なものへ
- 等

(6) 今後について

条例の理念の実現に向けて、これまで様々な取組を実施してきた一方、多くの課題も出てきた。また、課題解決に向けて先進事例等を調査・研究する過程で出てきたことは、地方分権時代の新たな議会運営を明確化した議会基本条例の制定を、議会改革の第1ステージとすれば、議会が持つ役割や権限を発揮して議会の成果を住民福祉の向上につなげていくことが議会改革の第2ステージであり、今、まさに善性競争により多くの地方議会が議会改革のさらなるバージョンアップを進めている段階にあるということである。

そして、ここで重要なのが議会活動の連続性と言われている。また、議会改革の第2ステージで最も重要な一つが「議会からの政策サイクル」の構築と作動、そしてその豊富化ということである。

「政策サイクル」とは、住民との意見交換会等から、政策の種を拾い上げ、議員間討議を重ねて、議員提案による政策的条例の制定や首長への政策提言等、住民福祉向上に寄与する政策に結び付けることである。

言うなれば、今回の検証で出てきた個々の課題（取組）についても、ひとつひとつを整えるだけではなく、議会活動全体の様々な取組を連動させることの視点が必要ということである。

今後は、こうした視点等を踏まえながら、引き続き、個別具体の課題について委員間討議を重ね、解決のための方策や取組の方向性を可能な限りとりまとめていくこととしている。

あわせて、議会改革の取組は、議員全員がその課題や方向性を共有し、議会全体で認識をひとつにしながらか取組を進めていくことが大変重要と考える。機会あるごとに、議員全員での勉強会や協議の場を持つよう努めていくこととしたい。

3 議員定数及び議員報酬について

もうひとつの調査項目である議員定数及び議員報酬については、合併以降においても、数回にわたり、調査・研究、協議を行ってきた経緯がある。なお、これまでの検討経緯については、議員定数においては特別委員会を3回、議員報酬においては特別委員会を2回設置する中で、調査・研究、協議を重ねており、その考え方等も一定程度整理されている。まずは、こうした過去の特別委員会の調査結果を確認するとともに、関連データのアップデート及び整理・収集、定数・報酬に関する専門家の見解等の把握を現在並行して進めている。

また、議員定数及び議員報酬については、議会基本条例において「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。」とされている。

今後は、「市民意見の聴取方法」、「報酬審議会への諮問の在り方」も整理しながら、これまでの収集資料や先進地の事例等をもとに、視点・論点の整理を含めて、引き続き調査を行うこととしている。

なお、現時点での確認事項（整理・収集資料等）は、**別紙5**及び**別紙6**に整理しているので参照願いたい。