

議会改革特別委員会（議会費財政問題検討部会）視察報告

平成 26 年 2 月 19 日
議会改革特別委員会
議会費財政問題検討部会

1. 日時 平成 26 年 2 月 14 日（金）

2. 視察先及び視察内容 埼玉県川越市議会：議会改革について

3. 参加者

委員（部会長）	小口俊明				
委員	石塚陽一	石井伸之	長内敏之	尾張美也子	前田節子
	藤田貴裕	稗田美菜子	池田智恵子		
随行者	吉田公一	前川綾香			
接遇者	川越市議会議員（元議会運営委員長）	小野澤 康弘 氏			
	川越市議会事務局副事務局長	大河内 徹 氏			
	川越市議会事務局庶務課副課長	渡邊 靖雄 氏			
	川越市議会事務局議事課主査	島田 純一 氏			
	川越市議会事務局議事課	佐藤 喜幸 氏			

4. 議会改革について

（1）視察の目的について

議会費を検討するに当たって、川越市議会の定数削減、費用弁償・委員会視察旅費・政務調査費の減額等の実際的な取り組みを通して、議員の法律上の位置づけ、議員の役割・仕事、市長諮問機関の審議会等の活動、市民との意見交換をどのように行ったか、という 4 つの観点より調査することを目的とした。

（2）視察の概要について

① 視察市の概要について

大正 11 年に市制を施行し、昭和 30 年、隣接する 9 村を合併。平成 15 年中核市へ移行。

面積 109.16 平方キロメートル

人口 34 万 8,616 人 世帯数 14 万 8,061 世帯（平成 26 年 2 月 1 日現在）

② 視察の流れについて

川越市議会小野澤議員より挨拶を受けた後、小野澤議員、議会事務局副局長大河内氏、庶務課渡邊氏、議事課島田氏、議事課佐藤氏より説明を受け、質疑応答を行った。

③ 調査事項について

○ 議会改革の経緯

平成 18 年、20 年の自治法改正、市財政状況の悪化、開かれた議会の 3 点を勘案した上で、平成 22 年当時の議長から、議会運営委員会に対して、新たな改革事項として

以下の項目が諮問された。

- ・ 常任委員会の数及び所管の見直し
- ・ 議員定数のあり方
- ・ 議員報酬、費用弁償、視察費等議会費の点検
- ・ 政務調査費の使途について経理責任者会議の設置
- ・ 議長交際費の公開

○ 議員の法律上の位置づけをどのように確認したか

改めて確認はしていないが、地方自治法、会議規則、先例等の遵守を基本としている。

○ 議員の役割、仕事について

調査事項	調査結果
議員活動の範囲・定義	特に確認していない。
議員定数削減の議論の経過、4名削減の根拠	<p>中核市及び県内 20 万人以上の市について、定数（法定・条例）、減員率、議員 1 人当たりの人口・面積の調査を行い、それをもとに議論した。また市議会議長会の議員定数に関する調査結果も検討材料とした。</p> <p>最終的に定員を 40 名から 36 名の 4 名削減としたのは、4 常任委員会に各 9 名の委員を配分するためである。</p>
費用弁償、委員会視察旅費、政務調査費の改定における議論の経過、金額等算定の根拠	<p>中核市及び県内 20 万人以上の市について調査を行い、議論の材料とした。</p> <p>委員会視察旅費は執行率が 50%に満たなかったことが削減の要因となり、20 万円から 18 万円へ 2 万円の削減となった。</p> <p>政務調査費については、8 万円から 7 万円へ引き下げを行い、使途のチェックや使途範囲の明確化を目的として、経理責任者会議を設置することで合意した。副議長が座長となり、各会派の経理責任者が出席して使途が適正かどうかチェックを行う機関であり、当初は議長の諮問機関として発足したが、現在は自治法上の協議の場として位置づけている。定期的に開けていない実情があり、現在の課題と認識している。</p>
議員報酬についての議論の経過	<p>中核市及び県内 20 万人以上の市についての調査、市議会議長会の議員報酬に関する調査、市長と議員の 4 年間の総支給額の比較をもとに議論した。</p> <p>平成 20 年自治法改正で非常勤特別職の報酬とは切り離し、独立した形での「議員報酬」を位置づけたこと、また地方分権が進む中、議員活動が複雑かつ多様化し、中核市への権限移譲により職務が増大している背景を考慮し、現状のままとなった。</p>

○ 市長諮問の審議会等の活動について

調査事項	調査結果
議員より委員を選出しているか	平成初期より議員からの選出の多さが課題と認識されており、また自治法上も議員の参加を好ましくないとする解釈があることも踏まえ、一時期半数以下に削減した経過がある。総合計画の審議会等根幹となる部分を残し、主に枝葉にあたる部分は削減した。
委員の報酬について	特に議論していない。金額は 6,900 円である。報酬の辞退は寄附行為にあたることを認識している。

○ 市民との意見交換をどのように行ったか

川越市には約 280 の自治会があり、活動が活発である。議員定数についての市民意見を聴取するため、自治会の代表が集う自治会連合会に要望書を提出していただいた。（8名削減との意見であった。）また、市民意見箱も設置した。

開かれた議会の実現に向けて、川越市議会としても市民との意見交換は今後の課題と捉えている。

○ 改革前後の議会費の比較

議員報酬・期末手当・政務調査費の総額

平成 22 年度決算（定員 40 名）：4 億 2,953 万 9,640 円

平成 23 年度決算（定員 36 名）：3 億 7,864 万 9,620 円

→約 5,000 万円の経費削減を実現

(3) 所感

川越市においては、特別委員会の設置ではなく、議会運営委員会において、各会派の意見を持ち寄り調整した経過であり、議員の法的位置づけや議員の仕事の定義などは、法令、先例を遵守する前提で検討が進められたとのことであった。

定数削減に関して、議会運営委員会での全会一致での合意が得られなかったために、議員提出議案により条例改正を行ったとのことであった。

審議会等委員報酬については、報酬辞退は寄附にあたるという認識であった。審議会等への議員選出の段階からの見直しで対応可能と思われる。

また、市民との意見交換においては、自治会連合会がしっかり機能しており、日常的に行政や議会との情報交換が行われているとのことであった。

これらのことを踏まえると、国立市との取り組み方の違いはあるものの、実際に改革を実現した先進市として、学ぶべきところがあり、一定の成果を得たと言える。

6. 最後に

議会改革について学びたいという、私たち部会の要請を快く受け止めていただき、議会事務局のみならず、当時の議会運営委員会委員長が自ら説明にあたっていただくという格別のご配慮を賜り、衷心より感謝を申し上げます。次第です。

このたび学ばせていただいたことを、今後の私たちの活動に活かしてまいります所存です。

川越市議会にて、説明を受ける委員



川越市議会 議場にて



議会改革特別委員会（議会費財政問題検討部会）視察報告

平成 26 年 4 月 25 日
議会改革特別委員会
議会費財政問題検討部会

1. 日時 平成 26 年 4 月 17 日（木）～18 日（金）

2. 視察先及び視察内容

- (1) 4 月 17 日（木）福島県会津若松市
「議会活動・議員活動と議員報酬・議員定数等との関連性及びそれらのあり方」
等議会改革について
- (2) 4 月 18 日（金）山形県山形市
議員定数・議員報酬・政務活動費の見直し等議会改革について

3. 参加者

委員長 生方裕一

委員（部会長）小口俊明 石塚陽一 石井伸之 長内敏之 尾張美也子
前田節子 中川喜美代 藤田貴裕 稗田美菜子 池田智恵子

随 行 前川綾香

接遇者 4 月 17 日（木）会津若松市議会議員 目黒章三郎氏
会津若松市議会議員（元議会制度検討委員長） 土屋 隆氏
会津若松市議会事務局次長 原 進氏
会津若松市議会議事調査グループ主査 渡邊 彩子氏
4 月 18 日（金）山形市議会議員（議会改革検討委員長） 遠藤 和典氏
山形市議会事務局次長 深瀬 博氏
山形市議会事務局議事課調査係長 阿部 伸也氏
山形市議会事務局議事課主任 鈴木 裕介氏
山形市議会事務局議事課主任 安達ひとみ氏

4. 会津若松市

「議会活動・議員活動と議員報酬・議員定数等との関連性及びそれらのあり方」等議会改革について

(1) 視察の目的について

2008 年 6 月に議会基本条例を制定し、市民参加を重視した「協働型議会」を目指し、実践する取り組みで全国的に注目を集めている会津若松市議会。議会活動・議員活動の範囲と定義を明確にし、議員報酬・議員定数について議論を重ねた経過と結果をまとめた「最終報告」は非常に中身の詰まったもので、国立市議会議会改革特別委員会財政部会においても、大いに参考にしながら検討を進めている。実際に同議会を訪れ、改革を行った議員、事務局に改革の経過と中身を直接伺い、具体的な質疑にも応えていただくことで、財政部会の今後の検討、協議に生かしていくことを目的とした。

(2) 視察の概要について

① 視察市の概要について

市制施行：明治 32 年 4 月 1 日 面積：383.03 平方キロメートル

人口：12 万 3,277 人 世帯数：4 万 8,212 世帯（平成 26 年 3 月 1 日現在）

② 視察の流れについて

会津若松市議会目黒議員より挨拶を受けた後、22 年当時の議会制度検討委員長の土屋議員、目黒議員及び議会事務局次長の原氏より説明を受け、その後、質疑応答を行った。

③ 調査事項について

1) 「議会活動・議員活動と議員報酬・議員定数等との関連性及びそれらのあり方」について

○ 検討の経過

2008 年 6 月に議会基本条例を制定し、その中に市民との意見交換会の定期開催を規定。8 月の意見交換会で出た意見 215 件のうち、47 件は議員定数・議員報酬及び政務調査費に関しての見直しや削減を求める意見だった。一方で、今後の議会活動や議員活動に期待する意見もあった。これらの意見を受けて、同年 10 月の政策討論会全体会で「議会活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」として課題設定した。2009 年 1 月から 2010 年 12 月までの 2 年間、全 28 回の議会制度検討委員会、4 回の政策討論会全体会、5 回の市民との意見交換会を経て、最終報告に至った。

○ 基本的なスタンス

行財政改革の理論である「削減ありき」ではなく、「議会機能、議会・議員活動のあり方」等から検討。民主主義の視点から、いかに市民の声を反映できるかという点で議会のあり方を検討した。「行財政改革の論理は“最小の経費で最大のサービスをという効率性の追求”であるのに対し、議会改革の論理は“地域民主主義の充実・実現”。市民の中に入って議論することが大事」という江藤俊昭先生（山梨学院大）の知見を共有。報酬・定数の削減に矮小化しない、議会力のアップをはかっていく議会改革を進めるために、議会運営、議会活動等にかかる「自己将来像」をマニフェストとして提示することにした。

○ 議会活動の範囲・定義をどのように捉えたか

会津若松市議会が目指し、かつ現在実践している議会像は、会津若松市議会基本条例第 2 条に規定している議会の活動原則のもと①市政に対する監視機能及び政策立案機能を持つと同時に②議会への市民の直接的な参加を組み込み、住民自治の促進を通じて、市民の負託に応えうる議会、つまり、

協働型議会＝監視機能＋政策立案機能＋市民参加機能

とした。それをもとに具体的な議会活動の範囲を以下の通り、定めた。

A) 会議・委員会（地方自治法第 96 条～第 102 条の 2）

①本会議 ②常任委員会 ③特別委員会 ④議会運営委員会 ⑤議員の派遣

B) 協議又は調整の『場』

○ 議員活動日数モデルの考え方について

この定義に沿って、議員活動の種類を考え、議員活動日数を求めた。本会議、委員会は8時間、議会運営委員会等は3時間、行事等は1時間とみなし、年間の活動時間を合計し、8時間を1日に換算して「年間185日」というモデルを「マニフェスト」として提示。
→意見交換会で「実態に合っているのか？」と市民から疑義。→委員会で再精査・検証
→所属の異なる議員の実態調査を行い、平均化して実働時間を算出
→「年間169日」に修正

○ 議員報酬モデルの考え方について

報酬を考える方式は、①原価（積算）方式（矢祭町議会日当制を参考とした日当制修正方式・全国町村議会議長会検討案方式）、②比較方式（類似団体等との比較）、③収益方式（貢献度に応じて決める）の3通りがある。②は類団市と比較すると高くなってしまい、③は理想的だが数値化が難しい、という理由で①を選択し、同じ公選職である市長給料をもとに算定した。

$$\text{試算議員報酬月額} = \text{市長給料月額} \times \text{議員活動換算日数モデル} / \text{市長職務遂行日数}$$

これに期末手当を含め、**770万円**（上限）としたうえで、現在の行財政事情を考慮し、現行の議員報酬額750万円とした。

*その後、報酬等審議会で議員含む特別職は一律7%削減が決定。現行は697万5,000円。

○ 議員定数をどのように捉えたか

市民参加力及び議会・議員支援力という資源とともに、貴重な議会資源の1つ。これら3者によって、いかに議会機能を維持・向上させていくことができるか？

→議会機能の生命線は議員間討議。議員間討議ができる議員数を議員定数の重要な基準に。

$$Y \text{ (議会機能)} = X1 \text{ (議員定数)} + X2 \text{ (市民参加機能)} + X3 \text{ (議員・議会補佐機能)}$$

マンモス議会のデメリット＝会派の壁が高くなる。“結論ありき”で前に進めない

少数議会のデメリット＝議会が多様な市民の声を反映できない

委員会討議を行うには、1つの委員会に7～8人必要。

4つの常任委員会があることから、議会制度検討委員会では①29人②33人③30人の三論併記

→政策討論会全体会での多数決（21：7）で**30名（現行通り）**となった。

*2015年8月の改選前に再検討する予定。

○ 政務活動費をどのように考えたか

これまでに何度か見直した結果、現行**3万5,000円**。「議員活動の手段に対する補助」という位置づけを確認。

概ね妥当であろうと判断→今後も裁判所や他自治体の監査報告などの情報を確認しながら適正な使途に努めていく必要あり。

具体的な額は会派代表者会議で予算編成に合わせて検討していく。

○ 市民との合意形成をいかに図ったか

「年間185日」とした議員活動換算日数モデルを、「実態に合っているのか？」という市

民意見を受けて実態調査を実施し、「年間 169 日」に修正。この数字をマスコミが発表、その後の意見交換会では非難の嵐。「1年の半分しか働いていないのか」「それ以外の時間は何をやっているのか！」と半数以上は懐疑的。それでも、たたかれるのは覚悟で、「そのほかの時間は調査・研究・市民相談などさまざまに動いている」と実態を伝え、「議会は生まれ変わろうとしているんです」と真剣に話し合いを続けることで、「議会のやっていることを信じよう！」と言う市民が出てきた。市民との意見交換会（年間2回、15地区を6人の議員による5班体制で回る）は重要で、市民意識の醸成の場となった。現在では、意見交換会の場で市民から報酬・定数削減の話が出ることはなくなった。

2) 市長諮問の審議会等の活動について

○ 議会より委員を選出しているか

1999年以降、法的に位置づけられているものは除いて議員は辞退している。

○ 選出している場合、報酬についてどのように議論したか

議論はしていない。出た場合は報酬として7,000円を受け取っている。

(3) 所感

- ・ 実際に議会改革を進めてきた議員の生の声は、強い説得力と訴求力に富むものだった。民主主義の視点から、いかに市民の声を反映できるかという点で議会のあり方を検討していった議会改革は、大きな指針となるものだ。
- ・ 議会活動・議員活動の範囲と定義の検討においても、「協働型議会」を目指す議会基本条例に掲げられた目的と理念を貫いており、条例部会との協議の重要性を再認識した。
- ・ 「根拠」に裏打ちされた議員報酬の算定の仕方、議員定数の捉え方は、強い批判を浴びながらも真摯な議論を重ねた末、市民との合意形成を図っていく。そのプロセスは、市民参加型の政策形成サイクルを実践している議会ならではのもので、大いに学ぶべき点であると感じた。
- ・ とくに、「市民との意見交換会」は重要で、細かく地域に入り（15地区、年2回）1会場は50名から60名の参加があるという。市民に集まってもらうために、事前に地区に入り、調査をし、具体的な地区の問題を把握したうえで、あらかじめ話題設定をする工夫をしているとのこと。始めた当初は「市民VS議員」だった会が、現在では終わった後拍手が起こると聞き、感動した。
- ・ 「これまでの議論はゴールではない」という土屋議員の発言に代表されるように、議会活動・議員活動・議員報酬・議員定数について、「これでいいのか？」と引き続き市民とともに考え、検討していく姿勢と熱い志を見習いたい。

会津若松市議会議場にて



5. 山形市

議員定数・議員報酬・政務活動費の見直し等議会改革について

(1) 視察の目的について

当部会では、議会費のあり方を検討している。山形市においては、定数や報酬を削減するにあたり、市民にパブリックコメントを募った。市民の意見を反映させる有効な手段として参考としたい。また、どのような論拠のもとに定数や報酬を削減したのか、検討の際、議員や活動や議会活動をどのような定義で捉えたのか、その過程を学び国立市に生かせるよう調査することが目的である。

また、当部会では審議会へ議員が参加する是非を議論しているので、山形市がどのような状況であるかあわせて調査することを目的とする。

(2) 視察の概要について

① 視察市の概要について

市制施行：昭和 22 年 4 月 1 日 面積：381.58 平方キロメートル

人口：25 万 3,959 人 世帯数：9 万 9,649 世帯（平成 26 年 3 月 1 日現在）

② 視察の流れについて

山形市議会議会事務局次長の深瀬氏より挨拶を受けた後、議会改革検討委員長の遠藤議員及び深瀬氏より説明を受け、その後、質疑応答を行った。

③ 調査事項について

1) 議員定数・議員報酬・政務活動費の見直しについて

山形市では、市議会議員選挙の投票率が 60%台で推移していたものの、平成 23 年度の選挙では、50%台に落ち込み、白票など無効票を入れると 50%を割ってしまった。さらに、当選者の得票は 3,800~2,200 票であったものが、23 年度は 4,800~1,100 票と大きく差が広がった。山形市議会議員の間では、このことを、市民が議会に対して不満を持っている表れであると分析し、議員が市民の代表として重要な事柄を議決することを考えると、さすがに得票の開きすぎが問題であるとの認識が共有された。

山形市議会では、任期 4 年の前半 2 年間で議会基本条例を作り、議員の責務を明らかにした。さらに、市民参加、情報公開、開かれた議会を目指し、議会報告会の実施、議場における議員の賛否の公開、陳情・請願は文書提出のみであったものを、当事者が意見陳述できるようにした。また、議員間討論や、一般質問における一問一答など、市民に分かりやすい議会に変えた。

議員のあり方などについては、条例第 15 条以下に書かれている。これらの整備をした上で、後半 2 年間は、定数、報酬、政務活動費（以下、3 点という）の点検をすることになった。

平成 25 年 5 月 17 日に議会改革検討委員会を設置し、委員長、副委員長、事務局長の 3 役を決定した。その後、6 月 19 日に 3 役案が各会派に示され、協議し、持ち帰ることになった。持ち帰りの結果、6 月 27 日の会議で、上記 3 点をあわせて協議することを確認した。ここで、委員長より、市民の負託に応えることが議会改革の始まりだから、市民の意見を聴きたいと、アンケートを取ることが表明された。その後、数回の会議で各会派から意見が出たが、千差万別であり、まとまりを見なかった。

大きな意見としては、「議員の身分は議員で決める」というものであり、折衷案がでて会派に持ち帰っても、その中でまとめることができず、アンケートについては否定的な意見が多かった。山形市議会では、定数 35 のうち、無会派は 3 人のみで（議長、副議長を入れると 5 人）、あとは、4 つの会派に集約されるが、その会派は、13 人、7 人、7 人、3 人で構成されており内部の意見調整は難しかった。しかし、委員長の主張でアンケートを行う調整を行った。ただ、アンケート内容は当初の 3 役案は認められず、内容を大幅に簡潔化したものに変えざるを得なかった。

アンケートは 11 月 1 日から同 29 日まで行われた。並行して、議会基本条例に基づく議会報告会が行われた。この間、各会派から 3 点に関する意見が出された。会派により意見の隔たりが大きいので、3 役が調整した案を提示したが、賛成は得られず、委員長案を提示するに至った。しかし、これも賛成は得られず、3 役に戻されるなど、紆余曲折をたどった。その後、見直し案を作成するに至り、市民からその内容について意見をもらうためパブリックコメントを行った。見直し案は定数 35 を 33 にし、報酬を月 3 万円減額した 67 万円にすること、政務活動費を月 2 万円減額し、10 万円にするものである。

なお、見直し案に至ったのは、先の選挙の得票のあり方や投票率、議員報酬については山形市の類似団体で比較したところ第 1 位の報酬額だったことなどによる。パブリックコメントは平成 26 年 2 月 18 日から同年 3 月 3 日まで行われ、33 人から意見があった。市民の意見では、見直し案を肯定するものが多い半面、定数も報酬も現行の半分にすべきなど意見が出されている。これら意見を受け、全議員に内容を報告した結果、見直し案を議会の意思とすべきとし、平成 26 年 3 月 24 日の本会議で、全会派一致で可決された。

なお、平成 25 年 11 月 12 日の会派の意見表明では、1 つの会派が定数削減は行わない提案をしていたが、結果的には全会派一致で可決となった。

2) 市長諮問の審議会等の活動について

山形市議会では、かつて外郭団体や社会福祉法人の第 3 者評価委員会にも議員が選出されていたが、平成 17～18 年の検討委員会で、選出は法律条例に基づくものに限定した。都計審や国保運協などであり、報酬は 1 回出席で 1 万 400 円となっている。

(3) 所感

山形県の県庁所在地でもあり大きな町のなかで、選挙時の投票率や票の動きから議会そのものが議会改革の必要性を感じた。議会としての機能を強化することも目的として議会基本条例の制定を経て、議員定数、議員報酬、政務活動費の改革の流れへとつながった。これら改革の大もとにあるのはどこの自治体も抱えている「議会への関心の低下」だと考えられる。議会としての機能を強化すると共に、市民を巻き込み市民の意見のどのように抽出していくかが課題である。現在の国立市の中でも実現できる形で議会改革を着実に取り組んでいくには先進市の事例を学ぶだけでなく、現状に合い、すぐにでもできる手法を実践することが重要と考える。そういった意味で山形市は非常に有意義な視察だったと思う。山形市では議員同士の意見交換を含めて議論はすべて公開の原則で行われ、パブリッ

コメントも行い市民からの意見抽出に重きを置いていた。今後の地方議会においては議会と市民参加の関係は非常に重要になってくることを考えると、あらゆる角度での議論が重要だと思った。議員の身分を議論する過程では、パブリックコメントも有効であるが、そもそも広く意見の交換が行われる場が必要なのだと実感した。

山形市議会にて説明を受ける委員



山形市議会議場モニター



6. 最後に

<会津若松市>

全国でもトップクラスといわれる会津若松市議会の先進的な議会改革の取り組みを、直接伺うことができたことは、これから議会改革を進めていく上で大きな推進力と羅針盤になると思う。貴重なお時間を割いてくださった目黒章三郎議員、土屋隆議員に、改めて心からの敬意と感謝を表したい。

「いまの報酬は我々のためだけではなく、未来の議員のためのもの」

「議会機能の生命線は議員間討議。議員間討議ができる議員数を議員定数の重要な基準にする」

という捉え方は、今後の検討において重要と考える。

今回は財政部会としてテーマを絞って伺ったが、議員間討議のやり方など、条例部会にとって参考となるであろう

お話も伺うことができた。議員間

・市民との膨大な議論の積み重ねを
実践しながら議会改革を行い、
現在も継続中である議会の取組みに
学ぶべき点はあまりに多い。
この視察で学んだことにとどまらず、
『議会からの政策形成—議会基本
条例で実現する市民参加型政策サイ
クル』という本を携えて、
市民の声を生かし、地域民主主義
の実現を目指す国立市議会の議会
改革を進めていきたい。

会津若松市役所正面にて



<山形市>

今回山形市の視察においては、山形市議会議会事務局次長の深瀬氏、及び議会改革検討委員長の遠藤議員にも直接御説明を受けた。多忙にもかかわらず議会改革の背景を含めてお話しいただけたことは貴重であり、有意義であった。山形市議会の皆様より御高配を賜りましたことを心より御礼申し上げたい。

議員報酬や議員定数、政務活動費等議員自身の身分にかかわることを議論していくことは重要であるが、その妥当性を判断するためには相応の努力が必要である。山形市議会で学んだことを国立市で生かしていくように同じ研修を受けた部会メンバーできちんと議論していきたい。

山形市議会議会棟正面にて



山形市議会議場を視察する委員

