

平成 29 年 9 月 28 日

議長 徳 元 敏 之 殿

議会改革調査特別委員会

委員長 山 城 勉

議会改革調査特別委員会中間報告書

議会改革調査特別委員会における付託事件の調査検討中の事件について、会議規則第 45 条第 2 項の規定により、下記のとおり中間報告をします。

記

1. 調査の趣旨
2. 特別委員会の設置
3. 調査事項
4. 調査検討結果の概要
5. 委員会開催状況（調査検討経過）一覧

1. 調査の趣旨

本市議会は、これまで議会改革の一環として平成 17 年 4 月と平成 25 年 3 月の 2 回にわたり議員定数の削減を行う条例を可決した。

その経緯等についてひもといてみますと、平成 17 年の議員定数削減は、小泉政権の三位一体改革により、地方財政は、地方交付税の減額などによる財政の硬直化に伴い、財源的にも厳しい状況に陥る中、また地方分権や今後の少子高齢化の進展、市民福祉の増進への対応などにより、議会もみずから議会改革に取り組んできた。そして、平成 17 年 4 月 27 日の第 2 回臨時会において、議員定数「27 人」を 3 人削減し「24 人」に改正する条例案を賛成多数で可決した。

また、平成 25 年の議員定数削減については、本市の「第 6 次糸満市行政改革大綱」の策定にあたって、糸満市行政改革推進委員会から糸満市長への答申の中において、同委員会から議会改革に関する意見（要望）について、今後、議会においても議論を深めるようにと、平成 23 年 4 月 8 日付で市長から議長に対して依頼があった。

その意見の内容は次のとおりである。

「地方自治は首長と議会の二代表制である。糸満市におけるこれまでの行政改革は、首長を中心に進めてきているように見受けられ、議会自身としての取組がどのようになっているのか、当委員会の審議においても指摘がなされたところである。

市議会が本質的な制度として十分機能していくためには、議員数や報酬問題に限ってのものではなく、首長を監視する機能とともに、議会自身の提案機能、議会における意見集約力など、求められる機能と果たすべき責任は非常に大きなものがある。今後の糸満市における行政改革が、より良いものとして機能していくためにも、まず議会自身による改革の取組もなされ、両者の改革が両輪として着実に取組まれていくことを強く希望する。」との内容になってい

る。

このような状況を踏まえ、市議会は改めてみずからの議会改革に向けて、さまざまな観点から見直し・検討をすることを目的に、平成 24 年 3 月定例会において、全議員を委員とする議会改革調査特別委員会を設置し、調査に着手した。

同委員会は、6 項目からなる付託事件について、調査検討の結果、議員定数の削減を最優先とし、現行の定数「24 人」を 3 人削減して「21 人」とすることを決定した。

なお、議員報酬、費用弁償、政務調査費等については、引き続き調査するとした「議会改革調査特別委員会中間報告書」を決定した。

そして、その中間報告に基づき、議員提出議案第 1 号 糸満市議会の議員の定数を定める条例の一部を改正する条例についての議案が、平成 25 年 3 月第 1 回定例会に提出され、同年 3 月 11 日の本会議において賛成多数で可決された。

本特別委員会は、前回の「議会改革調査特別委員会中間報告書」において、引き続き調査することになった議員報酬、費用弁償、政務活動費及び議会基本条例の制定などを含めて、見直し調査検討するとともに、新たな議会改革に向けて取り組んで行くことになった次第である。

2. 特別委員会の設置

(1) 設置の経緯

平成 28 年 9 月 20 日の議会運営委員会において、議会改革に関する調査をするため、議会改革調査特別委員会の設置が提案された。協議の結果、委員会条例第 6 条の規定により調査特別委員会を設置する決議案が全会一致で可決した。

平成 28 年 9 月定例会最終日の 23 日の本議会において、議会改革調査特別委員会設置に関する決議についての議案が提案されて全会一致で可決された。

(2) 特別委員会の設置決議

議員提出議案第13号

議会改革調査特別委員会設置に関する決議について

上記に関し、別紙のとおり決議するものとする。

平成28年9月23日

提出者	大	城	明	弘
賛成者	浦	崎		暁
	伊	敷	幸	昌
	當	銘	真	栄
	玉	村		清
	山	城		勉
	金	城		悟
	新	垣	安	彦

議会改革調査特別委員会設置に関する決議

1 特別委員会の設置

議会改革に関する調査をするため、委員会条例第6条の規定により特別委員会を設置するものとする。

2 付託事件

(1) 議会基本条例の制定について

(2) その他議会改革に関することについて

3 調査権限

本特別委員会は、2に掲げる事件の調査及び審査が終了するまで閉会中もなお継続審査することができる。

4 委員定数

本特別委員会の委員は11名とする。

(3) 委員の構成

委員の定数	11 人
委員長	山城 勉 君
副委員長	大城 明 弘 君
委員	新垣 勇 太 君
委員	国吉 武 光 君
委員	伊敷 幸 昌 君
委員	比嘉 讓 君
委員	玉城 安 男 君
委員	金城 悟 君
委員	浦崎 暁 君
委員	伊敷 郁 子 さん
委員	新垣 安 彦 君

3. 調査事項

議会改革に関する事項

4. 調査検討結果の概要

(1) 費用弁償について

費用弁償については、廃止する。平成 30 年 4 月 1 日から適用することに決定した。

* 費用弁償の廃止及び適用時期の理由

地方公共団体の議員は、地方自治法第 203 条第 2 項により、その職務を行うために要する費用の弁償を受けることができる。その支給額及び支給方法は、条例で定めなければならないこととされている。

費用弁償は、議員の職務を行うのに要する経費である。一般的には、交通費、旅費その他職務を行うのに実際に要する経費であり、実費的な性格のものである。

本市議会の費用弁償の支給額は、条例において、市内で職務を行う場合や宿泊を伴わない県内旅行にかかる日当については1,500円を支給すると規定されている。

費用弁償の支給対象となる議員の職務とは、一般的には、議会の本会議及び開会中の委員会に出席することまたは閉会中の継続審査・調査事件が付託されている委員会に出席することと解されている。

議員が、その職務に対する対価として費用弁償を受けることは、法的に何ら問題はない。

しかし、近年、議員の不祥事等が数多く起きている中、国民からは議員への費用弁償の支給は、報酬の二重支給ではないかとの指摘や疑問視されているのが現状だと認識している。

また全国的に費用弁償の支給は廃止する市町村議会が増加傾向にあり、県内でも、那覇市議会、豊見城市議会、石垣市議会が廃止している。

このような現状を踏まえ、本市議会も費用弁償を廃止することとした。

また、費用弁償の廃止時期については、平成30年3月議会で条例を改正し、平成30年4月1日から適用することとした。

(2) 会派による視察調査費の予算運用の見直しについて

会派による視察調査費の予算については、効率的かつ効果的な運用を図る観点から、平成30年度以降において、政務活動費に組み込み一体化する旨、予算運用の見直しを行うこととした。

* 視察調査費の予算運用の見直し理由

現在、会派による視察調査費は、2年ごとに予算を計上し、主に県外等の視察調査を実施している。その調査も政務活動の一つである。調査の目的は、会派または議員が行う市の事務、地方行財政等に関する調査研究、研修会・講習会等へ参加し、先進地における農水畜産業を初め医療・福祉や教育、生活環境等を調査しその実態を把握し、市政に反映させるとともに市民福祉の増進に資するため実施している。

このように会派による視察調査費は、政務活動費と密接に関連しており、その予算を政務活動費に組み込み一体化することで、より効率的・効果的に予算運用につながるとともに、議員または会派の調査研究、研修、広聴広報活動等の活性化に資するものと解し、平成30年度以降において、政務活動費と一体化する旨、予算運用の見直し改善を図ることとした。

（３）政務活動費の充実・強化について

政務活動費については、議員または会派活動等の更なる活性化を図ることを目的に、または前記（２）の会派による視察調査費を政務活動費に組み込み一体化する旨の予算運用の見直しや、さらには前記（１）の費用弁償を廃止することなどを勘案して、平成30年度以降において、現行月額1万円の支給額を月額2万円に見直し改善を図り、政務活動の充実・強化や、予算の効率的かつ効果的な運用を図ることとした。

なお、政務活動費の使途の透明性を確保するため、領収書は全て議会のホームページで閲覧情報を公開するとともに、現在、前払いとなっている政務活動費の支給方法を、後払いにすることも含めて、その支給のあり方などの見直し改善も図ることとした。

* 政務活動費の充実・強化の理由

政務活動費は、地方自治法第100条第14項で「政務活動費に充てることが

できる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と規定されている。平成 24 年の同法改正により、これまでの政務調査費について、名称を「政務活動費」に、交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めること、議長はその使途の透明性の確保に努めることとされた。

政務活動費は、政策課題の検討から立案化、市民との意見交換や議案に関する判断材料の収集や分析、評価などを行う上での外部有識者の意見聴取や専門調査員の採用等々、議会の政策形成機能強化のために大変重要である。

また、会派または議員が行う市の事務、地方行財政等に関する調査研究や研修会、講演会・議会報告会等の実施、広聴広報活動や要請陳情活動、市民相談等の活動などを実施するには、それ相応の経費の支出は必要不可欠なものであると思料される。

今回の政務活動費の充実・強化は、これをより具現化するための見直し改善を行うものである。

政務活動費の使途の透明性確保については、1 円からの領収書またはこれらに準ずる書類の添付はもとより、これらの公開、議会ホームページにおける閲覧情報の掲載、活動結果の公表などは、当然行うべきことである。

さらには、その支給方法も活動報告書の提出と同時に請求するシステムに見直しすることも透明性の確保の一つだと認識している。

以上のことを踏まえ、平成 30 年度以降において、政務活動費の充実・強化、情報の公開と支給方法について見直し改善を図ることとした。

（４）議会基本条例の制定等の調査検討課題について

議会基本条例の制定、議員報酬その他議会改革に関する付託事件などについては、引き続き調査検討課題とすることとした。

＊議会基本条例の制定等の調査検討課題となった理由

地方行政等の専門家や文献によると、議会基本条例の制定には、大きくは3つの意義があるとのことである。

1つは、自治基本条例とともに、地域経営のルールを明確にしたことである。憲法、地方自治法等の法律、様々な条例、規則、申し合わせ等によってバラバラに議会の組織・運営は規定されている。地方分権の時代には、それぞれの自治体がどのような運営を行うかが明示されなければならない。その意味で議会運営の最高規範である議会基本条例を制定し、それに基づき議会運営を行うとともに、憲法や法律の解釈基準とすることが必要である。

2つには、議会運営の住民へのマニフェストであり、「住民の議会」を明確にすることである。住民の議会不信は渦巻いている。住民と歩む議会を宣言し、その透明性を増すことである。同時に、議会運営の基本原則を条例にしたことは、住民がそこにかかわれる議会となったことである。法定である「会議規則」は重要であるとしても、それは「内部の規定」である。それに対して議会基本条例は、それぞれの自治体の地域経営のルールの基本原則を定めたものである。条例の制定改廃の直接請求の対象となる。今まで以上に「住民の議会」を明確にする。

3つには、議員、あるいは委員会提出による政策条例を1つも制定したことがない議会が、条例のつくり方を学ぶ場であり、政策形成や監視の拠点となることである。議員による条例提出だけが政策形成ではない。しかし、議員提案による政策条例があまりにも少ない。福祉や環境といった政策条例を制定する場合、この危惧が少ない。そこで、議会を対象に議員が条例制定の仕方を学ぶことはできる。そして、議会事務局の充実強化の必要性を肌で感じるようになる。

なお、議会基本条例を制定する際、特に気を付けているのは次の2つの事項へ

の対応であると強調している。

その1つは、議会報告会の規定である。ぜひ議会基本条例に「少なくとも年一回」あるいは「年一回以上」を明記していただきたい。議員にとって議会報告会は最も重要なことである。条例において義務化すれば、報告しなければならないがゆえに、報告を念頭に置いた活動を実施することになる。

もう1つは、反問権に関する事項である。議員として、自分が行った質問に対して首長等が質問することはかなり重い負担とを感じるであろう。そこで、単に「趣旨確認」程度で、お茶を濁す条例が広がっている。一般社会で言い放しはあり得ない。地域経営にとってはよりよい政策をつくることが議会の使命である。執行機関の知識も活用すればよい。もともと、議員になる際には、よい地域をつくろうという使命がある。議員は市民感覚を持った専門家であり、反問にも堂々と応じてほしい。まさに、議会運営、そして議会基本条例には思想が問われている。どのような自治・議会をつくるかを、住民とともに議論してほしい。

そして、議会改革や反問権のあり方を含めて改革することを明記すべきとの提言がなされている。

本委員会は、このような基本条例の制定に関する提言等を、勘案しつつ、基本条例の制定を最優先事項として調査検討してきたところではあるが、基本的な理念、憲法や地方自治法、条例、規則など関連法令との整合性を含めての調査事項またその作業があまりにも膨大にあり、約1年という短期間での調査研究・検討にも十分な議論をするいとまがなく、また意見の集約することができず、議会基本条例の制定、議員報酬その他議会改革に関する付託事件などについては、平成29年9月定例会への報告は困難な状況となっており、従いまして、引き続き調査検討課題とすることとした。

(5) 調査検討経過・結果等のまとめ

本委員会は、前回の「議会改革調査特別委員会中間報告書」で、調査検討課題となった議会基本条例の制定、議員報酬、費用弁償、政務活動費等その他議会改革に関する付託事件などについて、調査検討するため、平成 28 年 9 月に議会改革調査特別委員会を設置し、新たに議会改革に取り組んで行くことになった。

本委員会では、まず付託事件の中から、議会基本条例の制定、費用弁償、議員報酬、政務活動費について優先事項として調査することを決定した。その中でも、特に議会基本条例の制定を最優先とし、先進地の事例を調査研究するため、県内の宜野湾市議会を皮切りに、名護市議会、県外の福島県会津若松市議会、埼玉県所沢市議会の議会改革の経緯等について調査を実施した。

また、調査の過程で委員より、有識者の意見を聞くことが提案され、琉球大学教育部の島袋純教授を講師にお招きし、「議会基本条例のあり方について」と題した講演会を実施し意見交換も行った。

さらに、前回、調査検討課題となった調査事項に関し、その内容や経緯等について、改めて確認し把握し議論を深めるため、前回の議会改革調査特別委員会の委員長で本委員会委員の比嘉議議員による説明会を実施するなど議論を深めた。

このような調査・検討・議論を踏まえ、本委員会は、第 11 回の委員会において十分な議論・討論を行った上で中間報告の集約を前述の(1)、(2)、(3)、(4)の内容のとおり決定した。

結びに、本委員会において、見直し・調査検討課題となった議会基本条例の制定や政務活動費、会派による視察調査費等については、平成 29 年の市議会議員選挙後において、議会改革調査特別委員会を早期に設置し、対応すること。また新議長はこれに関連する予算の確保に努めることを申し添えておきたい。

5. 委員会等開催状況（調査検討経過）一覧（別表）

以上のとおり、議会改革調査特別委員会の中間報告とする。

別表

委員会等開催状況（調査検討経過）一覧

	年 月 日	審査及び調査の概要、決定事項
1	平成28年9月23日 (第1回委員会)	(1) 正副委員長の互選 委員長 山城 勉 副委員長 大城 明弘
2	平成28年11月14日 (第2回委員会)	(1) 委員会の運営方法等について ・会派ごとに調査事項の優先順位や考え方をまとめることを決定した。
3	平成28年12月19日 (第3回委員会)	(1) 委員会の運営方法等について ・調査事項の優先順位について確認。 「議会基本条例」を第1に進めていくことに決定した。 (2) 県内視察について ・宜野湾市議会を平成29年1月末～2月初めに視察を行う事を決定した。 (3) 議運から付託替えされた陳情4件について ・継続審査
4	平成29年1月31日 (第4回委員会)	(1) 今後のスケジュールについて ・2月7日に宜野湾市議会を視察することを決定した。 ・専門家を招いて研修会を行うことを決定した。
5	平成29年2月7日 (宜野湾市議会視察)	・議会基本条例等について
6	平成29年3月17日 (第5回委員会)	(1) 講師派遣について ・講師意向調査を配布。講師決定については委員長一任とした。 (2) 継続審査中の4件の陳情について ・継続審査
7	平成29年4月25日 (第6回委員会)	(1) 議会改革調査特別委員会の運営方法等について ・基本条例（素案）の作成を委員長案として作成することを決定した。 ・前回の任期中に議会改革調査特別委員長であった比嘉議委員から、以前の調査経緯等について説明を受けた。 (2) 今後のスケジュール等の協議について ・名護市議会を視察することを決定した。 日時については委員長一任することとした。
	(議員研修会)	講師：島袋純（琉球大学教育学部政治学教授） 演題：議会基本条例のあり方について
8	平成29年5月31日 (名護市議会視察)	・議会基本条例制定等について

	年 月 日	審査及び調査の概要、決定事項
9	平成29年 6 月 22 日 (第 7 回委員会)	(1) 委員会行政視察について ・名護市、宜野湾市議会の報告書作成方法について ・県外視察について
10	平成29年 7 月 7 日 (第 8 回委員会)	(1) 委員会行政視察について ・名護市・宜野湾市議会の報告書作成方法について ・県外視察について
11	平成29年 8 月 7 日 ～ 8 月 9 日 (会津若松市議会・ 所沢市議会視察)	・議会基本条例制定について
12	平成29年 8 月 22 日 (第 9 回委員会)	(1) 委員会行政視察について ・名護市・宜野湾市議会の報告書作成方法について ・会津若松市議会・所沢市議会の報告書作成方法について (2) 中間報告書(案)について
13	平成29年 9 月 22 日 (第10回委員会)	(1) 委員会行政視察について ・名護市・宜野湾市議会の報告書、会津若松市議会・所沢市議会の報告書について案のとおりで報告することを了承を得た。 (2) 中間報告書について ・中間報告書について、一部訂正し、次回の特別委員会で最終決定を行うこととした。
14	平成29年 9 月 26 日 (第11回委員会)	(1) 中間報告書について ・案のとおりで了承を得た。9月定例会最終日で報告することが決定された (2) 継続審査中の4件の陳情について ・継続審査