

根室市議会「議会改革調査等特別委員会」の審議に関する 中間報告書

1. はじめに

最近の地方自治体の置かれた現状は、地方分権改革の流れと地方自治法の改正などによって地域主権、住民自治意識の高まりから、地方自治体の自主裁量と自己責任のあり方が問われる新たな時代が到来しております。

このような中であって、地方議会の役割やあり方に対しても住民からの厳しい指摘もあり、議会のあり方が問われる時代となっております。

根室市議会でも、前回の改選期を前に住民団体等から議員定数削減に対する要望書の提出があり、その取扱について検討されました。その結果、定数削減については、これまでも進めてきた経緯もあり、定数問題を議論するには、市民の付託に応える議会の役割と同時に検討することとし、改選後、特別委員会を設置し、協議することとしたものであります。

特別委員会では、目的・方向性の協議の中で、先に他議会における議会改革に取り組む状況について情報収集する事が取り決めされ、講演会が開催されました。

2. 目的・方向性について

講演会は、NPO 法人自治体政策研究所理事長森啓氏を講師に迎え、「地域主権と議会の役割について」をテーマに行われました。

講演会の後、委員会において「二元代表制」について協議が行われました。

その結果、二元代表制は「地方自治では、首長と議会の二つを自治における代表機関と位置付けし、この二つをもって自治における「二元代表」としていることを確認し、その根拠は、憲法 93 条によって地方自治体の首長と地方議会の議員が直接選挙すると定められていることにあるとされております。また、首長と地方議会の権能は、憲法及び地方自治法により規定され、首長は執行権を持つこと、議会は条例制定の立法機関・議事機関・監査機関・評価機関として位置付けされていることが確認されました。

二元代表制における議会の役割は、「行政と対等・独立の機関として相互牽制・抑制と均衡によって緊張関係を保ち続ける事が求められ、自治体の運営の基本方針を決定し、その執行を監視し、評価するとされている。」という内容でとりまとめたものであります。

このまとめに対し、委員会の協議で、現状は憲法及び地方自治法において、首長の権限・権能・情報収集能力・組織力が明確に規定されているのに対し、議会における権限・権能や組織力は明確ではなく限定的であり、とても対等な関係とはなっていないなどの指摘もあり、議会の役割と責務が十分に果たされていないことも確認されました。

このような取りまとめ、認識から特別委員会は、住民主体の地方自治の確立にむけて「二元代表制」の意義を踏まえた議会改革の必要性について共通認識を確認したところであります。

また、議会改革のとりまとめたものとして、「議会基本条例」とすることについても確認されたところであります。

3. 具体的取組について

この「二元代表制」についての取りまとめと議会の現状認識から出された協議の視点が「議会と市民の関係」「議会と行政の関係」「議員定数と報酬」でありました。

特別委員会を第1小委員会と第2小委員会に分け、第1小委員会は「議会と市民の関係」、第2小委員会は「議会と行政との関係」について、昨年9月から今年5月まで精意活発な活動により、それぞれのテーマで取りまとめの報告を頂いております。

「議員定数と報酬」については、「限られた人員」での議論となることや、時間的制約から本委員会で協議を行うとしたものであります。

第1小委員会の議論の主な視点としては、

○市民への説明責任と情報公開

議会だより、議会報告会

○市民からの政策提言の具現化に向けた取組

参考人制度及び公聴会制度、請願及び陳情等であります

取りまとめ報告

① 第1小委員会（市民と議会の関係について）

市民への説明責任と情報公開、市民からの政策提言の具現化に向けた議会の取組み

(1) 議会報告会

議会は、議会活動に関する情報公開を行い、説明責任を果たし、市民とお互いの情報を共有するため、議会報告会を年1回以上開催する。

報告会の開催にあつたては、原則、全議員が出席し、広く市民の意見を聴取し、議会活動に反映させる。

(2) 参考人制度及び公聴会制度の活用

議会は、地方自治法第109条及び第109条の2に基づき、合議制の機関として、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会における参考人制度及び公聴会制度を活用し、市民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させる。

(3) 請願及び陳情等

議会は、地方自治法第124条及び第125条に基づき、市民からの請願及び陳情を政策提案と位置付け、その審議においてこれらの提案者の意見を聞く機会を設けるよう努める。

(4) 議会広報の充実

議会は、広報手段として「議会だより」を通じ、多くの市民への議会広報活動に努める。

議会だよりは、各定例会毎に年4回発刊する。

議員の中から「議会だより」編集に係わる委員を選出する。

編集委員は、各会派等から選出する。

(5) 協議があつた事項（課題等）

合議制機関として、議員による自由討論が課題

十分な議論・時間を確保できる議会運営が必要（通年議会・閉会中の取扱い）

モニター制度、パブリックコメントなどの手法・問題点

議会の付属機関への市民参加

「議会だより」編集を支援する事務局スタッフの確保

第2小委員会の議論の主な視点としては、

- 議会の権限・権能の充実
地方自治法96条2項関係
- 市民の期待に応える審査機能の観点からの議決事件の追加・拡大
地方自治法96条関係
- 議会機能の拡充
代表・一般質問のあり方であります

取りまとめ報告

② 第2小委員会（議会と行政の関係について）

議会としての権限・権能の充実させ、市民の期待に応える審査機能の観点から議決事件の追加・拡大を検討する

(1) 地方自治法第96条関係

第1項物品購入に関わる議決金額について、自治法施行令で2000万円以上となっていることを根拠として、現行の3000万円から2000万円に変更

第2項の議決権の拡大について、市の各種計画について議決事件に加えるべきものとして、根室市総合計画をはじめ20項目の計画を選定しかし、基準づくりが必要

- 第8期根室市総合計画
- 第8期根室市総合計画後期実施計画
- 根室市過疎地域自立促進市町村計画
- 落石辺地総合整備計画
- 根室市地域防災計画
- 根室市耐震改修促進計画
- 第5次根室市行政改革推進計画
- 根室市一般廃棄物処理基本計画
- 根室市分別収集計画
- 根室市障がい者計画
- 根室市障がい者福祉計画
- 根室市高齢者保健福祉計画
- 根室市介護保険事業計画
- 根室市保育計画
- 根室市森林整備計画
- 根室市観光の街づくり基本方針
- 根室市都市計画マスタープラン
- 根室市住宅マスタープラン
- 根室市下水道中期ビジョン
- 根室市公共下水道事業全体計画

(2) 議会機能を充実させる諸課題について

代表質問・一般質問のあり方について

チェック機能充実させるため、代表質問及び一般質問の取り扱いについては、従来どおり行うこととし、部長答弁を認める。

回数制限を外し、第1質問は壇上、第2質問以降は発言席を設けて行う方向で検討する。

時間・人数制限については、議会運営委員会に一任することで確認

市長による政策等の形成過程について

根室市としても、政策水準を高めるため及び市民への公開のため、基本条例に盛ることを確認

長の反問権、文書質問について

長の反問権を認め、文書質問の提出も認めることとする。

(3) 今後の検討課題

議決事件の拡大について

第8期根室市総合計画ほか20の計画・方針追加する基準は、京丹後市の例を基本とし、根室市に合わせて検討が必要である。

行政側からの予算・決算の資料提供について

予算・決算審査にあたって、文書によるできるだけ丁寧な資料提供を求めることは必要であり、委員会での審議を深めるため、改善等については検討課題とする。

小委員会の調査・検討を踏まえて

基本的に、小委員会の論議を尊重し、それぞれの小委員会で出された結論に沿った改革項目を基本条例に盛ることとした。

- ・議会だより（広報委員会を設置して）年4回の発行を行う
- ・議会報告会について
全議員が参加して、年1回以上開催する

4. 議会の組織体制について

小委員会の報告を受けて報告された事項を確認すると同時に、それを実行するための議会の組織・体制のあり方及び小委員会で議論とならなかった、定数と報酬について協議が行われた。

- ① 報告された事項は、基本的に改革項目とすることの確認がされた。
議会だより、報告会
- ② 組織・体制についての協議の項目とその方向性
協議された事項
 - ・代表者会議の位置付けについて（連絡調整機関とする）
 - ・会派制の前提について（無所属を認める方向）

- ・ 常任委員会及び特別委員会のあり方
議決権追加・拡大と合わせて常任委員会の審査活動を充実させること
三つの常任委員会と根室市の産業構造や北方領土などの特殊性から水産対策及び北方領土対策の各特別委員会を設置すること
- ・ 通年議会の取組について
議会の議案審査期間、内容の充実、常任委員会の活動の充実、専決処分の減少などの方向から必要性は認められたが、行政側の対応の関係から、実施導入には今後行政側と協議が必要である。

今後、協議が必要な事項として

- ・ 委員会全体としての今後の調査項目について
議会の意思決定から自由討論の場の設置について
議員の研修・調査のあり方
事務局機能の整備について

5-1 議員定数について（継続審議中）これまで出されている意見等

- ・ 市民からでた提言がたたき台となると思う。定数を減することが必ずしも議会改革とは思っていないが、一つの捉え方としてはあると思う。定数を減らしながら、議会改革を進めていくべきではないか。
- ・ 現状の20人から全員で、見直していくことも視野に入れていくべきと考える
- ・ 市民からの請願の特に理由にしているのは、行政が行政改革で切り詰めているのだから、議会もやってほしいと言う事と思う
- ・ 議員の素養や知識、判断力に委ねる。今後向かう方向は、少数精鋭である個人の資質そのものを高めることである。
- ・ 一方では、圧倒的だと思うが議員が多いのではという声は、まちの中に存在することは確かである。
- ・ 常任委員会の人数、委員会の数の問題の話があったが、これから先、通年議会などどう変わっていくかわからないが、常任委員会は2委員会制度にした方が良いのではないかと、現状から見てこれで可能ではないかという考え方である。
常設にするかどうかを含めて論議の余地があり、一概に結論は出せないけれども。先に人数ありきで走ってしまったので、それに合わせて人数を考えると自ずからだいたい数字は分かると思う。14人ないし16人を考えている。
- ・ 前回の選挙の時、20人の定数でしばらく様子を見ようとの経過があった。
- ・ 委員会で論議し、二元代表制の問題から一定程度の議員数は必要だとする見方もある
- ・ 十数年で10名の削減となっている、今回の議員定数の削減の論拠となっているのは、市民からの請願という形である。
請願があったから削減しようとの考え方であれば反対である、議会の活動に応じた定数を考える必要がある。

- ・市民からの4千人の署名と請願が大きく、議員一人ひとりの活動が市民に理解されていなかったのが大きいと思う。議会改革を進める上で、委員構成も含めてどのくらいの人数が become 必要になるのかという部分もあり、非常に難しい。
- ・議会として市民に入って、活動報告をして我々が変わっていることを見てもらうことで状況が変わってくるのではと思っている
- ・市民から議員定数の削減、報酬の削減が出る背景は、議員活動がいかにか市民に不透明であるかが大きな要因とされる。つまりアピールが足りないということである。そのためには、議会だよりや議会報告会である。
- ・議員定数については、根室市議会はどうあるべきか、それにふさわしい定数はどうかという事が大切と考える。
- ・行政改革が進んで、今の状況になっているが、依然として首長の側は、大きな権限と権能を持っている。二元代表制と言うなら、議会もそれにふさわしい権限と権能をもつべきであるが、議会が持っているのは非常に限定的である。
- ・委員会中心主義に切り替えて、委員会の日常活動を重視するとなれば、常任委員会の3つと言うのは減らせない、本音の論議が出来る数は7~8人必要とすれば、今の定数が多いと判断できないと考えている。
- ・定数を決めていく要素として人口的な要素がある、ただ人口減だけで決めていいのかと言うのも疑問があり、根室市が抱える課題、将来予測も含めどうゆう街にしていくのかという関わりの中での判断が必要である。
- ・少数精鋭と質的な問題も言われるが、これは立候補する人の権利を抑えてしまう問題で、求める方向はわかるが、いささか無理がある。

5-2 議員報酬について（継続審議中） これまで出されている意見等

- ・議員の側から報酬を上げろとか下げろと言うのはなかなか言いにくい。それも含めて報酬審議会をやってほしい
市議会議員に若い人が出てこない原因を考えると怒られるかもしれないが、議員で食べていけない状況があるからである。
- ・議員経験に関係なく、若い議員もベテラン議員同額の報酬であり額が妥当であるかもう一つの考え方として日当制もあるが、日当制で議員になる人はいないと思う。結論を出すのは難しいが類似都市に追随する。報酬審議会にかけても大変な作業になると思う。
- ・おそらく下げると言う話になると思うが、議論の中でそうゆう判断になるのは仕方がない。そうゆう中で議員活動をするにはどうするかと言えば、政務調査費の増額を保障してほしい。
- ・報酬自体は、現行据え置きで良いと思う。ただ政務調査費はやはり議員活動のきっかけにもなるし、よその町と比べてもお粗末である。希望でいえば、月2万5千円位に上げてもらってもよいのでは。報酬の考え方は生活給という考え方でなく、議員活動のやり方で、各々の議員が考える問題だと思う。
市民には、人数を減らして報酬を上げればよいとの意見もあるが、それほど事態は容易い事とは思っていない。

- ・報酬問題は、定数よりも難しいと思う。正直他都市に合わせるという方法しかないと思う。若い人が出られる条件をどうつくっていくかということも重要な問題である。あらゆる階層、あらゆる年代、あらゆる職種から出られるというのが、論議を深めていく上で重要である。何の基準で、どうすればいいのか、学者もいろいろ考えているが根拠がないというのが現実ではないか。他都市と比較して検討せざるを得ないのではないか。
- ・根室は端っこにあり視察も他の町と比べて一番経費がかかる、面積も広い議員活動議員活動で走り回ろうとすると経費もかかる。活動費は人口ではなく面積であると思う。そういう意味では、報酬ではなく政務調査費と考える。
- ・報酬問題は、自分たちにこれだけ価値があるということは言いづらい。一方で、若い人たちが出れるような条件をちゃんとしないと、男社会と高齢化に議会がなくなってしまった時、本当に多様な市民の意見を反映できるのかという危機感を感じる
- ・報酬については、会津若松市が具体的に議員の活動日数、活動領域を分析して割り出している。そうゆうのも参考にしてもいいのではないか。

6. 今後の委員会の進め方について

今日の議員協議会の中間報告は、これまでの特別委員会の経過を理解頂くことと特別委員会の協議に直接参加できない議員の考えを聞く機会として説明会を開催させていただきました。

今日いただいた意見を参考にさせて頂くと同時に、今後、市民及び関係団体との意見交換会を開催する予定となっております。

市民との意見交換会の後、これまで論議されてきたことを中心に改革項目をいれた基本条例の制定と議員定数・報酬について来年6月を目途に取進めをしていくことを考えております。

《取組の経過》 参 考

平成21年12月根室市議会「議会改革調査等特別委員会」設置条例の可決により、根室市議会に議会改革の「特別委員会」を設置した。

平成22年1月22日、第1回目の理事会を開催し、改革項目の検討と併せて改革の共通認識を図るため「地域主権と議会の役割について」をテーマに講演会を開催し、地方分権の進展に伴い、議会の権限・組織・運営のあり方・定数など、議会としての機能を十分発揮するための議会改革について調査・研究することとした。

5月20日開催した講演会は、講師に森啓氏（NPO法人自治体政策研究所理事長）を招へいし地域主権と議会の役割、議員・議会活動、議会基本条例等についての講演により、市民や関係団体からの参加者と一体となり、議会運営に対する考え方や基本条例を考える機会となった。

その後、改革を進めるための項目の洗い出しや、審査の方法等についての論議を行い、二元代表制の意義を深め望ましい議会のあり方を探るための審議をおこなってきた。

市民にわかりやすく開かれた議会を目指すため、議会基本条例の制定を基本とすることで一致のもと本格的な審議をすすめることとした。

その後、効率的な審議を行うために、9月からは、特別委員会の中に「市民と議会の関わり」、「行政と議会の関わり」について2つの小委員会を設置し、それぞれのテーマに基づき審議を行う事とし、その審議は、約9カ月に及び、第1、第2併せて14回の審議を行い、平成23年5月に小委員会による審議を終了し、6月からは全体の委員会において協議することとした。

委員会の審議では、小委員会の積み残し課題や全体協議となる議員定数や報酬また、通年議会、広報委員会の設置、議会報告会の開催など様々な論議を行い、この間、委員会7回、理事会4回の審議により、改革項目についての方向性を見出した。

今後は、本日の議員協議会の後、市民との意見交換会等の意見も踏まえて、最終的な議会改革の方向性を決定し、議会基本条例のもと着実に議会改革の実践に取り組んで行くものとする。

これまでの会議の開催状況

(11月8日開催分まで)

| | |
|-------------|-----|
| 特別委員会の開催 | 11回 |
| 特別委員会理事会の開催 | 11回 |
| 第1小委員会の開催 | 5回 |
| 第2小委員会の開催 | 9回 |
| 講演会 | 1回 |
| 全議員協議会 | 1回 |
| 合計 | 38回 |