

令和元年10月4日

京丹後市議会

議長 松本 聖司 様

議会改革特別委員会

委員長 谷津 伸幸

議会改革特別委員会調査報告書（中間報告書）

議会改革特別委員会における調査検討事件について、会議規則第107条の規定に基づき、下記の通り報告する。

記

1 調査検討事件

議会の改革を進めるための調査・検討

2 設置の目的

京丹後市議会基本条例、京丹後市議会政務活動費の交付に関する条例及び京丹後市議会議員定数条例について趣旨・目的が達成されているかどうか検証し、議会の改革を進めるため調査・検討を行う

3 調査検討経過（調査検討等の実施期日及び項目）

- (1) 第1回委員会 平成30年10月3日
 - ① 正副委員長の互選について
- (2) 第2回委員会 平成30年10月15日
 - ① 今後のスケジュール及び内容について
- (3) 第3回委員会 平成30年11月8日
 - ① 京丹後市議会基本条例について
 - ② 議員研修会について
- (4) 第4回委員会 平成30年11月26日
 - ① 京丹後市議会基本条例について
- (5) 第5回委員会 平成30年12月6日

- ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて
- (6) 第6回委員会 平成30年12月18日
 - ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて
- (7) 第7回委員会 平成31年1月21日
 - ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
- (8) 第8回委員会 平成31年2月1日
 - ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
- (9) 第9回委員会 平成31年2月12日
 - ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
- (10) 第11回委員会 令和元年5月9日
 - ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
 - ② 今後のスケジュールについて
- (11) 第12回委員会 令和元年5月27日
 - ① 議員報酬、議員定数及び政務活動費について (市民アンケート)
 - ② 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
- (12) 第13回委員会 令和元年6月7日
 - ① 議員報酬、議員定数及び政務活動費について (市民アンケート)
- (13) 第14回委員会 令和元年6月14日
 - ① 市民との懇談について
- (14) 第15回委員会 令和元年6月26日
 - ① 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
- (15) 第16回委員会 令和元年7月25日
 - ① 京丹後市議会に関するアンケートの集計について
 - ② 京丹後市議会基本条例の検証のまとめについて (男女共同参画)
 - ③ まちづくり委員会との懇談会について
- (16) 第17回委員会 令和元年8月26日
 - ① まちづくり委員会との懇談会について
- (17) まちづくり委員会との懇談会 令和元年8月26日
- (18) 第18回委員会 令和元年8月28日
 - ① まちづくり委員会との懇談会について
- (19) 第19回委員会 令和元年9月5日
 - ① 議員定数について
- (20) 第20回委員会 令和元年9月19日
 - ① 議員定数について

4 調査検討の概要

(総括)

委員会では、議会基本条例の運用を含めた検証を行い、見直しの必要な場合は改正案を策定すること、特に政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（平成30年5月23日公布・施行）の施行を受け、男女が政治的意思決定課程に積極的に参画し共に責任を担うとともに、多様な意思・民意が政治や社会の政策・方針決定に公平・公正に反映され、均等に利益を享受することができる社会の実現に向け、男女共同参画等を議会基本条例の条項として検討することとした。

また、アンケート調査及び市民との懇談会を実施し、議員定数及び議員報酬並びに政務活動費について検討することとした。

今回の調査にご協力頂きました市民の皆様に感謝申し上げます。

- (1) 議会基本条例の検証と見直し事項の検討と改正案の策定
 - ① 議会基本条例の運用状況と課題の検討 . . . 資料①
 - ② 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律 . . . 資料②
 - ③ 京丹後市議会基本条例の改正（案） . . . 資料③

- (2) 市民アンケートについて
 - ① 議会のあり方からみる議員定数の考え方 . . . 資料④
 - ② アンケート集計結果及び分析 . . . 資料⑤
 - ③ アンケート意見のまとめ . . . 資料⑥

- (3) まちづくり委員会との懇談会のまとめ . . . 資料⑦

- (4) 議員定数について
 - ① 京都府下における議員定数・報酬・政務活動費の状況 . . . 資料⑧

5 調査検討の中間報告

(1) 議会基本条例の検証と見直し事項の検討と改正案の策定

先ず現行の議会基本条例について、条項ごとに運用面も含めた自由討議による検証と課題の整理を行い、改正が必要と認められる条項については、わかりやすい表現とした見直し案を検討した。

① 運用状況に対する主な意見

議会及び議員の活動原則について（第2条及び3条関係）

- 予算決算の審査でPDCAサイクルは改善されたが、個々の議案について可決後、追跡調査が不十分な議案もある。
- 「市民の多様な意見を把握し、市政に反映する」とあるが、議会としては限界がある。議員個々の活動強化を図るべきではないか。
- 情報公開として、議場を使うと放映もできるが、委員会室などはハード面の整備が今後の課題としてある。時代の流れに伴いICTなどの活用を見込みながら、改革をいとわないことも大事。今の技術なら議会中継で資料をワイプ表示させることができる。
- 難しい言葉、行政用語が多く出て、市民にはわかりにくい。わかりやすい視点ということで、工夫が必要ではないか。

など、総括した意見が出されました。

市民参加及び市民との連携（第5条関係）

- 議会の日程については、委員会など、議題も含めて公開しないと、市民が「参加したい」「行ってみようか」と関心が持てない。公開しているインターネット情報について、改善が必要ではないか。
- 「市民との」という定義が曖昧になっている。個人に意見を聞く場面もあるが、市民とは、個人か、集団か、団体かという点で、ニュアンス的に少し変える必要もあり、検討が必要ではないか。
- 議会報告会が、ワールドカフェ形式になり、市民のいろいろな意見を聞くことができるようになり、本当にいいと思う。

緊張感の保持（第6条関係）

- 一般質問の関連質問については、議長の整理権ではあるが、通告にないということだけでなく、議論が深まるよう弾力的な運用が必要ではないか。

との意見があった。

【反問権の行使の状況】（過去5年）

平成25年・・・0件

平成26年・・・0件

平成27年・・・5件

平成28年・・・1件

平成29年・・・0件

市長による政策等の形成過程の説明（第7条関係）

- 提案時に、争点があった事業について執行後の評価、進捗状況や執行状況の報告も含めて、積極的に取り組む必要がある。PDCAサイクルも改善されているが、その辺を有効に活用できないか。
- 継続的な事業は評価等しやすいが、単年度事業で終わる場合の審査は出来ていないのではないかと感じる。

との意見があった。

議員間討議の拡大（第10条関係）

- 議員間等の拡大について、委員会においては各個の意見交換が現在も行われているが、実態は、議員それぞれの思想や思惑、意見がさまざまに在り、非常に合意形成は難しく、各議員の譲歩も必要となる。合意形成が難しいからこそ、議員個々が、その経過及び結果について市民への説明責任を十分に果たさなければならない。

との指摘があった。

【政策討論会議の開催状況】※議運で決定して開催。

平成26年・・・4回

平成27年・・・2回

平成28年・・・3回

・地方創生総合戦略

・エコエネルギーセンター

・第2次総合計画 など

委員会の適切な運営（第11条関係）

- 「市民にわかりやすい運営」というのが、少し明確にならないか。
1項は、委員会のあり方として、専門性や特性を生かすことの規定、2項は、市民に対してどう説明するのかの規定として、文言を整理すべきではないか。

との意見があり、1項については、「市民にわかりやすい」という文

言を削除し、「委員会の専門性と特性を活かした運営に努めるものとする」。また、2項については、「委員会は所管する事務等について、市民に審査の経過等を説明するとともに、市民との意見交換をするための懇談会等を積極的に行うよう努めるものとする」とした。

- 常任委員会などで、市民との意見交換等が少ない。との指摘があった。

【常任委員会の懇談会の主催状況】（改選後の状況）

- ・総務常任委員会・・・特になし
- ・文教厚生常任委員会・・・図書館及び図書室、市立病院
- ・産業建設常任委員会・・・丹後機械工業協同組合

議員研修の充実強化（第12条関係）

- 研修会は少ないながら計画的に行っている。
- 条項について、1項で充実強化に努める、2項で充実強化に当たりとあるが、まとめたほうがよい。

との意見があり、2項を削除した。

議会事務局の体制整備（第13条関係）

- 文章の修飾関係が複雑で、条文の「議会は、議会の監視・・・」は読み違いの可能性がある。文言の調整をしたほうがよい。

との意見があり、「議会の」3文字を削除した

議会図書室の設置、公開（第14条関係）

- 蔵書数、資料数、設備に不足感がある一方で、実際の利用状況もほとんどない。充実していないから利用がないのか、ニーズがないから充実しないのかを含め、議論の余地がある。

との指摘があった。

議会広報の充実（第15条関係）

- 多様な広報手段として、フェイスブック等がある。本議会のページは設置しているが、全く発信できていない。広報の一環としてのフェイスブック等の活用について、特性上の課題はあるが、検討すべき。

との指摘があった。

最高規範性（第19条関係）

- 「一般選挙後に全議員を対象とした研修を実施」とあるが、平成28年度は全議員が対象となっていない。議会基本条例は定期的

に見直されていることから、改選後は全員を対象とすべきである。との指摘があった。

次に、政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（資料②）の施行に伴い、議会としても積極的にこの条例の中に盛り込むべきとの提案があり、取り扱いも含めて協議・検討した。

当初、前文のみ改正する案と、交野市の議会基本条例を参考として、前文はできるだけ簡素にして、京丹後市議会が開かれた議会として、いろいろな方が政治に参画できるということを条文化することで、市民に見える化する案の2案を提案した。

協議を重ねる中で、先ずは前文については調整できることが確認できたことから、「・・・議会は、市民から直接選挙で選ばれた多様な京丹後市議会議員（以下、「議員」という）により構成される合議制の機関であり・・・」とすることで合意した。

新しく（議会の環境整備）を設け提案した。

第3条 議会は、多様な議員が議会活動を行うために必要な環境を整備するよう努めるものとする。

(1) 男女が等しく議員として活動できる環境

(2) 性別、年齢、職業、思想信条、障害の有無にかかわらず、議員として活動することができる環境

を提案した。

② 男女共同参画等に対する主な意見

（提案の通り）

- 前文の「多様な」を受けて、その説明として、第1号、第2号が必要。
- 男女が等しく議員として活動できる環境を整えるという部分、またマイノリティの部分を含めての環境を整えるために条文を整えることが大事だと考える。
- 実際できていないからこそ、これから市議会として先駆けてしていくメッセージ性で男女共に、いろいろな方が議会に参画しやすい環境をまず整えることによって、市議会議員になりたいという方が増えてくるのではないか。

（本文のみ）

- 条例の新たな制定あるいは改正には、既存の条例では実現できな

い事柄や課題を説明する必要があるのではないか。

- 市の男女共同参画条例には、第3条で基本理念、第4条で市の責務、第12条で施策の推進体制の整備、第15条で積極的改善措置が謳われている。ここでは改正案の新たな第3条第1号でいう環境整備が定められており、当然市議会も含まれ、同じ趣旨の条例を設けることになり必要ないのではないか。
- 第1号の男女が等しく・・・、第2号の性別に（中略）関わらず・・・という点は、同じであり条例の整合性に問題があるのではないか。

各党派に持ち帰り協議の結果、条例本文に「男女共同参画等の理念に則り」を追加、各号を削除することとし、次の通り整理した。

（議会の環境整備）

第3条 議会は、男女共同参画等の理念に則り、多様な議員が議会活動を行うために必要な環境を整備するよう努めるものとする。

議会基本条例については、本委員会で最終調整の結果、資料③の通り改正案をまとめた。

（2）市民アンケートについて

主に議員定数、議員報酬及び政務活動費について、市民の声を広く聴く方法として検討した結果、アンケートを実施することとした。

アンケートは、無作為抽出によるものとし、抽出段階で条件として、男女比や年齢の範囲を6町域の人口割で振り分ける方法とした。統計的に1万人を超える場合、回答数が400人で誤差は約5%と言われることから、過去の回収率を約30%して、信頼度95%程度を得られる約1,500人をサンプルサイズとした。

また、アンケート項目は、平成23年度のアンケートを参考に整理し、新たな項目として政務活動費を追加、回答者の参考資料として、平成27年度の定数見直しの際に使用した「議会のあり方からみる議員定数の考え方（資料④）」を添付し、議員報酬及び政務活動費についても、現状が分かるように工夫した。

市民アンケートの回答数は489人、概ね想定した回答数を得ることができた。また、自由記載欄についても、議員定数139件、議員報酬173件、政務活動費86件、議会に求めること122件ということで、

相当の時間を費やして記載頂き、有意な意見が聴取できた。

アンケートの結果については、資料⑤、資料⑥の通りまとめた。

(3) まちづくり委員会との懇談会のまとめ

市民アンケートと共に、市民の声を聴くための懇談会を検討した。当初は、市民と議会の懇談会のテーマとすることも検討したが、現在の懇談会の手法が平成27年とは異なり6地区開催することが困難なこと等から、団体からの意見聴取とすることとした。

相手団体の選定において、男女比や年齢構成など多様な意見を聴取する観点から、まちづくり委員会を選定した。他にも平成27年の対象団体も検討したが、団体によっては意見が偏る、選定の理由が曖昧なことなどの意見が出され、まちづくり委員会の構成団体とも重複する団体もあること、また市民アンケートにより、市民の声として信頼度の高い意見が得られることなどを考慮して、まちづくり委員会のみとした。

懇談会については、懇談会の趣旨や「議会のあり方からみる議員定数の考え方（資料④）」について説明した後、2グループに分かれ、主に議員定数と議員報酬及び政務活動費について、参加者から意見を聴取した。

懇談会での意見については、資料⑦の通りまとめた。

(4) 議員定数について

市民アンケートの結果やまちづくり委員会との懇談会を踏まえ、今、議会がやるべきことは、議員の資質向上、議員・議会活動の見える化であるとの統一した意見となった。

また、特別委員会として、定数削減と現状維持の意見が拮抗したことから、議員定数についての採決はせず両論併記とすることとした。

(定数削減とすべき主な意見)

現在の人口と将来的な人口減少から考えて

- **市制**発足以来、平成20年、平成24年と議員定数は改正されたが、平成24年、平成28年と2期8年間、定数が改正されていない。今回改正しなければ3期12年という長期にわたって定数が改正さ

れないことになり、市民の理解は得られない。

前回、定数が削減された平成24年4月末の人口は5万9,969人、現令和元年4月末の人口は5万4,670人、7年前に議員1人当たり2,725人の人口だが、現在は議員一あたり2,485人、議員1人当たりの人口はこの7年間で240人の減少している。社人研の将来推計人口も大きく減少すると推計され、これは参考とすべき。

- 議員一人当たりの人口で見た場合、他市の自治体でみると、18人～20人が妥当なところ。人口が減っているという中で削減するのは、もったもな話だと思う。

近隣市や類似団体と比較して

- 京丹後市の議員定数が22人。人口（令和2年3月末見込）は5万3,919人で、議員一人当たりの人口は2,450人。平成30年度の決算合計は617億円、議員一人当たり約28億円の決算審査をしている。

福知山市の平成31年3月末の人口は7万7,743人で、議員一人当たりの人口は3,239人。決算合計は803億円、議員一人当たり33億4,600万円の決算審査をしている。

豊岡市の平成29年10月22日の人口は8万3,335人で、議員一人当たりの人口は3,473人。決算合計は722億円、議員一人当たり約30億円の決算審査をしている。

改選時期に近い基準日で見ると、近隣の福知山、豊岡の議員の負担は京丹後市よりも多い。

定員を18人まで減員すると、議員一人当たりの人口は約2,995人となる。福知山、豊岡市並みとするには、相当な定員減数が必要と考える。

- 全国の5万人台の類似団体57市の平均人口は5万5,070人で、平均議員定数は19.6人。議員定数が20人以下の市は35市の6

7%。さらに範囲を広げ4万人、5万人、6万人台の類似自治体113市の平均人口は5万8,614人で、平均議員定数は19.9人。人口で見る定数は、議員定数22人を肯定する数字ではない。

また、過去7年間、議員定数を削減した5万人台の類似団体は、41市の72%。4万人、5万人、6万人台の類似団体113市では、67.3%が定数を削減している。

さらに面積比という考え方もあるが、京丹後市は501.43km²。5万人台の類似団体の面積では、岩手県宮古市の1,259km²が最大で定数は22名。新潟県佐渡市は855km²で定数は21名。岐阜県池田市は504km²で定数は18名。京丹後市の林野率が80%を超えることを考えると、面積比で定数を考えるには疑問がある

市民アンケート、まちづくり委員会との懇談会を踏まえて

- 市民アンケートやまちづくり委員会との懇談では、議会として論議して、将来を見据えた定数を考えるべき、現在の定数でまだ余力があれば減らすべきとか、人口が減ったなら減らすべきとの意見もあった。人口を参考にして、定数を考えるのも、一つの案だ。
- 市民アンケートの結果によると、定数が多いと答えた方45.4%。適当との回答は39.7%。これは平成23年実施のアンケート結果で、議員数が多いと回答された37%より大きく増率している。

定数を議論するとき、この数字が多いか少ないかは議論のあるところだが、市民の声を大切にすべき議会としては、真摯に受けとめなくてはならない。

- まちづくり委員との懇談会において、若い議員の出現への期待、また市の将来を見据えて、広域的に活動を行う議員、さらには献身的に資質の高い議員のあり方を望む声が多く、生活費のためという議員なら、今のままなら議員数は削減すべき。定数15人を提案する委員もいた。
- アンケート結果で、減らすという意見が、前回のアンケートより多

くなっている。議員の資質向上が問われている。資質に問題があるから減らした方が良い。顔が見えないから減らした方が良い。という市民の率直な意見であり、議会として真摯に受けとめなくてはならない。

(現状維持とすべき主な意見)

行政の監視機能の低下

- 二元代表制により、大きな執行権を持つ市長と、議決権を持つ議会の、チェックアンドバランスという関係でお互いに独断や暴走を防ぐ仕組みがある。これ以上の定数削減は執行機関に対する批判や監視機能を弱める。
- より多くの議員で審査等、市政の行政の監視をするほうが、より建設的な意見、より多様な意見がそこで反映される。
- 議会の力は現状でも首長の政治権力と比べてみれば一目瞭然。改選のたびごとに新人議員が誕生し、議会の知見と力量が一旦ある程度落ち込む。議員定数を減せば、さらなる低下は避けられない。審査を経て、議会としての判断を下す場において、一定の議員数が確保されるべき
- 二元代表制のもとで、議員の存在意義は、市長と市政運営のあり方や、それから税金の使い方などを住民の目線でしっかりとチェックをしていくことにある。

政策形成機能の低下

- 議員削減により3常任委員会の人数の減少や、あるいは、常任委員会を2つに統合するなど、議会審査や議員の負担から考えると、立法機能を弱めることにつながる。
- 政策形成は、議員の重要なところの一つ。議員一人一人が市民の課題をしっかりと抽出して、その課題や理想をどう具体的に落とし込んで、政策に結びつけていくのかというのが本来議員の仕事である

- 議員定数は本来、議員の調査活動、議会審査の実態や現状、議会運営のあり方、市が抱える独自の地域課題に向き合う姿勢などから検討し、模索されるべき。地域において、一律かつ平均的に少子高齢化が進んでいるわけではなく、より異なった視点と視野から、まちの将来を考えていく必要がある。
- 議員は市民と市政をつなぐ、住民自治の大切な担い手であり、議会は市民の縮図であるべき。多様な意見をより正確に反映させることができる規模というのが必要だ。

市民アンケート、まちづくり委員会との懇談会を踏まえて

- 市民アンケートの結果では、市民の声が議会に反映されている4%、反映されていないが53%であった。客観的に、多様な民意を行政の意思決定に反映するという点で、議会や議員が果たすべき役割は大きく、これ以上の削減は適当でない。
- 多くの方はわかりやすい情報の提供や、議員の資質向上、議員活動の見える化を求めている。議員定数を減らしたことによって、そのあたりは解消されない。
- 定数について多いとする者と、適当と少ないとする者は拮抗している。回答を選択した市民の思いはさまざまで、自由記載の中には、「実際の議会や議員活動をする上で、感じている方々の意見のほうが見えにくいと言えらることであり、これを市民に求める質問ではない」との意見もある。
- 身を切る改革というが、切られるのは身ではなく民意だ。市民アンケートで、議員が何をしているかわからない、見えないというようなことがあったが、だから議員はたくさん要らないと切っていくことで、さらに見えなくなり悪循環になる。