

行政視察等報告書

令和6年8月23日

境港市議会
議長 永井 章 様

会派名 きょうどう
代表者 岡空 研二

下記のとおり行政視察（調査・研修）を行ったので、その結果を報告します。

記

1 視察等期間	令和6年8月7日（水）～ 8月9日（金）
2 視 察 等 先 及 び 内 容	○令和6年8月7日（金） 移動日 境港から博多へ 研修開催場所 福岡市中央区天神 1-1-1 アクロス福岡 7 階 ○8月8日（木）①午前10時から ②午後2時から ① 「適正な議員定数の策定手法を考える」 ② 「適正な議員報酬の策定方法を考える」 ○8月9日（金）③午前10時から ④午後2時から ③ 「議員が守るべき政治倫理」 ④ 「議会におけるハラスメントについて」 講師 両日とも(株)廣瀬行政研究所 廣瀬 和彦氏
3 視察等議員	米村 一三、岡空 研二、柊 康弘、平松 謙治、森岡 俊夫
4 総 経 費	合計（ 5名）552, 750 円 （ 一人当たり 110, 550円 ） ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所 見 等	別紙のとおり

内 容： 研修受講 ①「適正な議員定数の算定手法を考える」

講 師：(株)廣瀬行政研究所 廣瀬 和彦氏

講義内容

○資料による議員定数とうの現状の分析

1. 議員定数とは議会議員の総数をいい、その法的根拠は地方自治法 90・91 条による。
2. 地方議員数の推移をみれば、合併により平成14年の62,134人から令和3年の32,570人へと半減している。中でも町村議員数は 38,694 人から10,725人へと激減している。
3. 人口5万人未満の市区議会議員定数の平均は、平成23年の19.0から16.9と減少傾向にある。
4. H25 から R5 の議会議員定数と報酬の状況を見れば、議員定数を減した議会は 505 議会あり、その内の232議会で議員報酬増を実施した。議員定数に変化のなかった議会は307議会あり、その内の110議会が報酬増を実施した。(参照 資料7ページ)
5. 市区町村議員選挙の投票率は昭和22年には 81.2%であったが、平成23年に 50%を割り、令和5年には 43.9%と漸減している。
6. 市区議員職業の分析によれば、議員専業が 47.2%あり、兼業職業は農業・林業が 10.5%、卸・小売業が 5.6%、建設業の 3.9%が目につく。
7. 市区議員の性別は男性 82.5%、女性 17.5%となっている。年齢別では70歳代以上が 21.1%、60 歳代 36.4%、50歳代 23.6%で40歳代以下は 19.5%に過ぎない。
8. R5 年調査によれば地方議員の所属政党は、無所属 54.8%、自民党 13.3%、公明党 11.9%、日本共産党 8.5%、立憲民主党 3.7%、日本維新の会 2.0 となっており、政党性が薄いためクォーター制の導入は難しいとみる。

○議員へのなり手不足解消の方策

1. 議員報酬を増加する（年収が7～800万円を超えると立候補者が増加する実態あり）
2. 休業等における労働法を整備する
- 3 議会・議員の役割を法文上明確に規定する
4. 兼業禁止を緩和する
5. 会議規則における欠席理由の改正
6. 議員の通称(旧姓)使用
7. 厚生年金制度への加入（議員年金は既に廃止、退職金は無い）

○議員定数の考え方

1. 人口5万人未満の市の議員定数は、昭和22年に地方自治法により30人と定め、平成11 年に26人と定めた。平成22年に定数の法定上限が撤廃された。議会制度の自由度を高め、議会機能を充実強化する見地から上限制度は不要とされた。
2. 住民の声を議員が反映するには、定数は人口に比例して議員数を増やす人口比例方式が取り入れられた。

- 3.人口5万人未満の市議会は299あり、議会事務局員の平均数は4.5人である。議員定数の平均が16.8人であるから、事務局員1人が3.73人の議員をサポートしている。人口総数の大きい議会である程事務局員が多く、サポートする議員の数は少なくなっている現実がある。
- 4.住民の議員定数に対する意識について、島根県浜田市議会他の調査結果を用いて説明があった。(参照 資料 23～27 ページ)

○議員定数を改定する理由

- 1.議員定数の改正をなぜ行うのかの明確な目的・効果を提示したうえで議論することが必要である。
- 2.定数改定の理由として、議会改革・多様な立候補者の確保・財政状況の改善・将来の人口推移の勘案などが考えられるが、議員定数減が議会改革にはつながらない。
- 3.改正のタイミングは一般選挙が行われる半年～1年前には議論を終わらせておくことが肝要である。任期ごとに改定の議論は必要とは思えない。4年で先の議決を覆すほどの事情が生じることは原則としてあり得ない。
- 4.議員定数と議員報酬の関連性は理論的には無く、別個独立の事案として勘案する。しかし、実務上は住民感情を考慮して、同時に改正するケースが多い。
- 5.定数議論に民意を反映する手法として、公聴会・参考人の活用、専門的知見の活用、議会報告会・意見交換会・アンケート調査の活用などがある。

○議員定数の算定方式について

- 1.議会定数算定にあたって、議会の権能と議員定数の関係について確認しておく必要がある。議事機関の機能重視の視点から討議体制を考慮した議員定数、立法機能を重視した視点から政策立案が容易な議員定数、監視機関の権能重視の視点から充実した監視機能を考慮した議員定数などが考えられる。(市議会の常任委員会として3つの委員会が必要ではないか、さらに委員会の定数が適正であるか考慮することが肝要。)
- 2.常任委員会数方式 議会における審議が本会議中心主義か委員会中心主義のどちらかを考慮し、本会議・常任委員会で十分な討議・審査ができる人数をどのように考えるかがポイントとなる。
- 3.委員会の適正人数を考えるエビデンス
 - ・企業経営において、各組織内のマネジメントが適正に行うことができる人数は一般的に5～7名が望ましい。
 - ・50年以上にわたるチームのパフォーマンス研究の結果、大半の人数に関して4～6人が望ましく、どんな仕事においてもメンバーが10人以上いるべきでないとしている、
- 4.例として可児市議会(人口99,600人)の常任委員会人数を考える視点を紹介いただく。(参照 資料 38 ページ)
 - ・討議性を高めるのに必要な議員数
委員会における討議性に適した議員数は、多様性かつ効率的を担保するのに必要十分な人数は7人から8人である。

- ・専門性を高めるために必要な議員数

専門性は、常任委員会の数がベースとなる。7～8人に常任委員会数を乗じた数が適当。

- ・その他、市民性を高めるのに必要な議員数。議会運営性を高めるために必要な議員数を考慮する。

- ・結果として、常任委員会数は3常任委員会×7名+議長1名=22名を定数とした。

5.その他の方式として、人口比例方式、学校区方式または行政方式、議会費固定化方式、類似都市比較方式などがある。

感想

○本市での議員定数についての考え方

研修内容から類推すれば、本市では

- 1) 3常任委員会×5名+1名(議長) ⇒ 議員定数16名(1名増)
- 2) 2常任委員会×7名+1名(議長) ⇒ 議員定数15名(現行)

上記のように考えられる。

(報告者 米村 一三)

内 容： 研修受講 ②「適正な議員報酬の算定手法を考える」

講 師：(株)廣瀬行政研究所 廣瀬 和彦氏

講義内容

1、議員報酬の法的解釈等について

1) 意義と性質

- ・議員報酬とは、議員に対する一定の役務に対する対価として与えられる反対給付をいう。
常勤の職員に対するものは給与で、非常勤職員に対する者は報酬であり、議員報酬は報酬に近い考えのものである。
- ・原則的に、議員が職務を執行することに支給されるべきもので、職務を執行しない場合には支給すべき性質のものではない。(全額差し押さえすることが可能である)

2) 議員報酬の法的根拠

- ・地方自治法203条、204条2を根拠とする。

3) 議員に対し支給可能なもの

- ・議員報酬 地方自治法203条3項による
- ・期末手当 地方自治法203条2項による
- ・政務活動費 地方自治法100条14項による

2、議員報酬への多様な取り組み

1) 住民による報酬アンケート結果についての説明（資料 24～26 ページ参照）

アンケートを行う際に注意することは、報酬増減の可否を問うのではなく、自分に置き換えて考えてもらえる設問にすること。良い例として枕崎市議会、悪い例として境港市議会などのアンケートが示された。

2) 若手世代に門戸を開く取り組みとして、小値賀町議会等の取り組みを紹介。

（資料 27～29 ページ参照）

3、議員報酬の減額について

基本的な考え方として、報酬及び費用弁償は普通地方公共団体が支給しなければならない義務を負うもので、これを受ける権利は公法上の権利であることから、条例をもって報酬を支給しないことや、あらかじめこれを受ける権利を放棄することを定めることはできない。

例外として、報酬は元来役務の対価としての性質をもつものであるから、議会欠席、懲罰による出席停止のようにそもそも役務の提供がない場合は、これを支給しない旨又は減額する旨を条例に規定することは問題ない。

4、議員報酬を考えるにあたっての考慮点

住民の選挙によって選ばれた地方公共団体の特別職である。一般職の事務職員と異なり任期は4年しか保証されていないこと。年金が存在しないこと。退職金がない。議員は対外的に職業として認識されていない。等々を考慮することが必要である。

5、議員報酬における論点として以下の項目が考えられる

- 1) 議員報酬を生活給又は生活給に準ずる金額とすべきか
- 2) 議員報酬の対象となる活動を一定程度積み上げることができるか
- 3) 議員報酬を増額することが議員のなり手不足解消となるか
- 4) 議員報酬と議員定数を関連付けて考える必要があるか
- 5) 政務活動費との関連を考える必要はないか
- 6) 議長・副議長・委員長等の加算は必要ないか
- 7) 住民に対して議員報酬についてどのように理解を得るべきか

（客観性・透明性ある手続きに従った報酬の改正であるか）

※改定後の検証が必要であることを強調される。

※取り組み例の紹介あり（資料 42～44 ページ 参照）

6、議員報酬算定の基準方式について

1) 執行部職員給与基準方式

- ・地方公共団体における一般職最高給を勘案して議員報酬を考慮する
- ・地方公共団体における特別職給与を勘案して議員報酬を考慮する
- ・地方公共団体における議員定数と同数の執行部職員の給与を考慮する。

（資料 45～48 ページ 参照）

2) 長給与基準方式

- ・長の給与を基準とする妥当性があるか。
- ・長と議員の食味執行日数の対比から
- ・議員の職務執行日数をどう算定するか

3) 国会議員歳費比較方式

4) 日当算出方式

- ・市長以下課長、議員の日当を算出し、議員の職務執行日数を換算して算出
- ・職務執行日数をどう算出するかが鍵となる
- ・地方議会で日当制を導入した矢祭町を参考に

5) 行政貢献度算定方式

議員報酬の性格上、議会活動・議員活動に反映した金額を第三者機関に行わせる

6) 類似団体比較方式

人口規模や人口と産業構造が類似する都市と比較する

7) 議会費固定化方式

議会費を一定の割合とする（絶対額か比率か）

感想

本市議会でも報酬改定の論議を重ねているところではあるが、報酬の算定をどのような方式にするのかが肝要であり、さまざまな考え方が示され参考にすべき点が多々あったといえる。

講師から「改定の効果測定を必ず行うことが最も重要であるが、改定後の変化の洗出しがほとんどの議会でされていない。」との言葉を聞いたことが印象的であった。

（報告者 米村 一三）

内 容： 研修受講 ③「議員が守るべき政治倫理」

講 師：(株)廣瀬行政研究所 廣瀬 和彦氏

講義内容

1、なぜ政治倫理が必要なか

倫理の意義 強制力を伴う法規範に対して、内心の道徳規範をいう

政治倫理の意義 政治に携わる者の行為規範であり、道徳よりもむしろ法規範に近い

行政倫理の意義 公務員に対する社会の期待や信頼にこたえる行動規範をいう

（政治倫理の大きな意義の1つとして、議会と議員が政治倫理に関する自浄作用を発揮し、住民の期待に応えながら住民との間の信頼関係を構築することがあげられる。）

2、政治倫理条例制定の契機について

政治倫理条例を最初に制定したのは大阪府堺市で、契機となったのは昭和56年に学校建設において公共事業で建設業者5人、市職員3人、議員1人が絡む贈収賄事件が起きたことによる。

3、政治倫理条例確立にあたっての留意典

○政治倫理条例を確立するにあたっては、議員各人が持ち合わせているものであり、法的規制が必ずしも必要であるとはいえず、議会の内部的・自主的規律を優先する必要があるのではないか。しかしながら政治倫理を順守するとは言っても、政治倫理の基準は個人でとらえ方が様々であり、議会として明確で統一した基準を持たなければ順守は難しい。

○過剰な政治倫理に対する規制、例えば資産公開等によって議員だけでなく家族のプライバシーにまで影響が及ぶ規制は過剰と考えても良いのではないか。

4、政治倫理条例制定の状況（市区の場合）

全市の53.3%が条例を制定しており、その内の5.2%が資産公開の規定を設けている。人口5万人未満の市に限ると約54%が政治倫理条例を定めており、3.7%が資産公開の規定を設けている。

5、政治倫理条例制定の目的が変化してきた

従来は、実際に汚職事件を契機として再発防止を目的として制定されることが多かったが、最近では長や議員等がその権限・地位を利用して不正を行使して、自己または特定の第三者に利益をもたらすことを防止することを目的としている。

6、政治倫理条例の対象を考える

1) 市長・副市長・教育長・議員が対象となる。政治・行政の運営に大きな影響を及ぼすだけでなく、一般の人が知りえない情報に接する機会があり、権限や影響力の不正利用が容易な立場にあり、その不正行為により公正な政治・行政運営が著しく損なうことができるものであるから。

2) 政治倫理条例の構成は、政治倫理基準、資産公開制度、問責制度政治倫理審査会、住民による調査請求権の項目があるが資産公開制度は採り入れないケースが多い。政治倫理審査会の構成員に議員を入れるかどうかの議論は必要である。問責制度は少し酷ではないかとの見方もある。

3) 政治倫理の基準は以下の項目が考えられる。（参照 資料18～29ページ）

- ・不正疑惑行為の自粛
- ・地位利用の金品授受の禁止
- ・請負等のあっせん禁止
- ・職員に対する職務執行への不当介入の禁止
- ・職員の採用等のあっせん禁止
- ・道義的批判のある企業献金の自粛

4) 政治倫理違反への罰則について

懲罰の対象となるのは本会議・委員会（正規の議会活動）での言動である。政治倫理条例の対象となるのは、懲罰で対処できない言動（いわゆる議会外での活動）である。

5) 政治倫理と兼業禁止への規制（参照 資料35～40ページ）

兼業禁止の主旨とは議員は所属する地方公共団体において議会の一員として予算や契約の締結等において議決権等を有し、直接間接に地方公共団体の事務執行に関与することができる立場であるから

6) 議員が役員を務める法人への補助金交付と兼業禁止

補助金交付を受けても請負には該当しない。別途請負契約がある場合には内容・量によって個々に検討する必要がある。指定管理は請負契約にあらず兼業禁止の規定は適用されない。議員の経営する会社が指定管理者になることは法的には可能である。

7、政治倫理審査会について

- 1) 政治倫理審査会は政治倫理条例を構成する政治倫理基準の順守をチェックする機関で、調査請求権と共に政治倫理条例の実効性を担保する。
- 2) 審査会の形態によって異なる法的根拠
 - ・執行機関の附属機関として設置した場合は、地方自治法138条の4第3項が根拠となり、議会の附属機関とすることはできない。
 - ・議会の協議等の場又は特別委員会として設置した場合は、構成員は議員に限定される。
- 3) 議会に附属機関を設置することは、地方自治法上規定がない。専門的知見の活用の規定は、地方自治法100条の2はそれによって制定された経緯がある。
- 4) 審査会の構成員は学識経験者及び住民が望ましい。議員が加われば政治的左派化が加わる恐れがあり、議員のみでは住民統制が働かずお手盛りとなる可能性がある。（参照 資料48～50ページ）
- 5) 政治倫理審査会の権限には政治倫理条例違反に関する事実解明のための調査権、条例違反の有無を認定する審決権、違反に対する措置の勧告権がある。

感想

境港市議会においても平成26年に境港市議会政治倫理条例を制定してはいるが、今研修における講義での解説から改定を検討する事項が多々あると思いたったところです。

（報告者 米村 一三）

内 容： 研修受講 ④「議会におけるハラスメント
～パワハラ・セクハラについて～」
講 師：(株)廣瀬行政研究所 廣瀬 和彦氏

講義内容

Ⅰ、ハラスメントとは

- (1) お酒が絡むとハラスメントが出やすい。パワハラ・セクハラともに出やすい。
カラオケに誘う、身体に触れると一発ハラスメントとなる。
自分より弱い立場のものに対して相手に深刻な苦しみを与える行動を言う。
加害者は、民事上・刑事上の責任を問われる。公務員（議員も含む。）は、さらに道義的な責任も問われる。

(2) ハラスメントの種類

パワーハラスメント・・・①優越的な関係を背景とした行動であって、②業務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、③労働者の就業環境が害されるもの。

セクシャルハラスメント・・・意に反する「性的な言動」により、不利益を受ける、就業環境が害されるものなど。

◆最悪、精神的な苦痛により、適応障害などをきたす。

地方議会での研修等が増えた要因は、令和3年6月男女共同参画の推進に関する法律が、改正されたことに起因する。努力義務から、原則規定になったことから、研修会や相談窓口への対応を怠った場合、法律違反となり、国や公共団体と同様、地方議会も対象となる。

(改正に至った経緯) 男性・女性問わず、多くのハラスメントを受けた調査結果（エビデンス）が報告されたことから、法改正に至る。

◆地方議会でのハラスメント調査・・・柏市議会・笠間市・小松島市議会等々で議員によるハラスメントを根絶し、及び未然に防ぐことを目的とした「ハラスメント防止条例」を制定した。

(3) ハラスメントの判断基準

(留意点) 閉ざされた政治空間において、上司等が権力関係を利用して行うセクハラの場合、部下や他の職員が明確に意に反することを示せない場合が多いことが問題になることに留意する必要がある。

(4) パワハラ定義の3要件(すべて該当して成立する)

- ①優越的な関係を背景とした言動。→優越的な権限を行使しなくても該当する。
- ②業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの。
- ③労働者の就業環境が害されるもの。

◆議会と職員の関係性

実務上は、選挙で選ばれた住民の代表であり、一般的に職員に対して優越的な地位を有する者と認識される。

(例) 控室などで、自分の意にそぐわない回答だった場合、高圧的な態度で恫喝したり、叱責したりすることが多い。・・・度を越えたかどうかの判断基準の線引きは難しいが、相手がそう感じた場合は、パワハラとなる。

(5) 市議会議員のパワハラ認定

◆小郡市議会・姫路市議会・四日市市議会等認定された判例がある。

(証拠能力) 無断録音も有効な証拠として判断された判例もあり、盗聴行為のみでは刑法罰則とはならない。ただし、慰謝料請求の対象となる。また、盗聴行為をもとに脅迫する場合は、脅迫罪が成立する。

(6) パワハラへの対応手法

- ①パワハラに過剰に反応しないこと・・・パワハラに対して、被害者も感情的になると喧嘩両成敗という形になってしまう恐れあり。
- ②パワハラに迎合しないこと・・・相手に間違ったメッセージを送ることになり、関係性が固定化され、パワハラが継続される恐れあり。
- ③パワハラを受けたら、できるだけ速やかに相談する。
- ④パワハラは、「しない」「されない」だけでなく、「させない」ことも大事・・・パワハラは、職場全員の責任として認識する。

(7) 地方公共団体・議会での職場におけるセクハラ

◆「職場」において、行われる「労働者」の意に反する「性的な言動・行動」により、不利益を受けたり、就業環境が害されることを言う。

(例) 視察の同行や忘年会などでセクハラ行為を受ける事例が多い。悪ふざけ的な行為も対象となるので、注意が必要。

(8) 議会としての防止対策

- ①組織のトップのメッセージ・・・議長が議会におけるハラスメントは議会からなくすことを明確に示す。
- ②ルールを決める・・・基本条例・倫理条例に関係規定を設ける。予防・解決について、方針やガイドラインを作成する。
- ③実態を把握する・・・議員・議会事務局職員に対するアンケートを実施する。
- ④教育する・・・研修を実施する。

⑤周知する・・・議会としての方針や取組について、周知・啓発を実施する。

（研修を受けての考察）

境港市議会でも、議員・事務局職員だけでなく、市長部局職員全員に、パワハラ・セクハラアンケートを実施することが必要と認識。知らず知らずの内にパワハラ・セクハラをしたり、されたりしていることもあり、パワハラ・セクハラ防止条例をいち早く制定し、明確に予防・防止に努める必要を感じた。

（報告者 森岡 俊夫）