

平成 29 年 3 月 31 日

西宮市議会議長

岩 下 彰 様

議員の長期欠席及び早退等に関する検討会議座長

大川原 成彦

議員の長期欠席及び早退等に関する検討会議 会議結果報告

本検討会議は、議員の長期欠席及び早退等の取扱いについて調査・研究するために設置された会議です。

第 1 回目の検討会議を平成 28 年 12 月 15 日に開催して以来、これまで 5 回にわたり検討会議を開催してまいりましたが、第 5 回目の検討会議を平成 29 年 2 月 15 日に開催し、同日の会議をもって、本検討会議における調査・研究を終えることとなりました。

以下、これまでの調査・研究事項等について御報告申し上げます。

## 記

### 1 沿革・設置

本検討会議は、平成 28 年 5 月 17 日開催の議会運営委員会において委員から病気療養による欠席及び早退にかかる取扱いについて協議すべきとの意見が提起され、本件課題を協議するための検討会議を設置することが確認されことに伴い、「議員の長期欠席及び早退等に関する検討会議設置要綱」（資料 1）に基づき、調査・研究を行うこととなったものです。

### 2 正副座長・委員

平成 28 年 12 月 15 日に第 1 回目の検討会議を開催し、互選により、座長に大川原成彦

委員を、副座長に篠原正寛委員をそれぞれ選任しました。委員構成は次のとおりです。

座長	大川原 成彦	(公明党議員団)
副座長	篠原 正寛	(政新会)
委員	佐藤 みち子	(日本共産党西宮市会議員団)
委員	中尾 孝夫	(市民クラブ改革)
委員	福井 浄	(維新プラス)
委員	山口 英治	(公明党議員団)
委員	よつや 薫	(無所属)
委員	わたなべ 謙二朗	(会派・ぜんしん)

### 3 本検討会議の運営

本検討会議の運営にかかる基本方針については、本検討会議の設置の際、あらかじめ議会運営委員会において、本検討会議の調査・研究の対象となる「早退等」とは早退、遅参及び中抜けであること、本検討会議の議事録を作成すること、また、本検討会議における調査・研究はおおむね年度内を一つの目途とすることなどが確認されました。

また、本検討会議の運営にかかる諸事項については、平成28年12月15日開催の第1回目において協議し、会議の傍聴や会議予定日等の広報、議事録の公開など、本検討会議の運営に関する事項については委員会に準ずる取扱いとすること、並びに、無所属の委員は無所属議員間の連絡係となることなどを取りまとめました。

### 4 開催日及び協議事項

資料2のとおり。

## 5 主な協議事項

長期欠席及び早退等の取扱いについての協議の概要は次のとおりです。なお、委員から出された御意見については、本検討会議における発言に即して記載しています。

### (1) 早退等について

現在、本会議や委員会等への出欠においては、①出席②欠席③遅参という概念しかないところ、さらに早退・中抜けという概念を付加することについて協議したところ、次のような御意見がありました。

#### ① 本会議や委員会等への出欠状況に早退という概念を付加することについて

- ・ フルで出席した者と顔だけ見せて帰った者とを同等に扱わないためには早退という概念を決めたほうが便宜上よいのではないか。
- ・ 議会基本条例においてありのままを公開しようとの方向が確認されていることから、周知するかどうかは別として記録には出席・欠席に加えて遅参・早退も載せるべき。
- ・ 議員活動に対する事後評価の一つの目安になるため記録に残すべき。
- ・ 早退については遅参と同様に扱うべき。
- ・ 現在、常識の範囲でどうしても辛抱できなければ帰るなどの選択をしているわけで、今のところ大きな問題もないのに、あえて早退という概念を付加することはないのではないか。
- ・ 早退についても周知をはかるため、理由まで含めるかどうかは別としても議長や委員長から報告すべき。

など

#### ② 同じく、中抜けという概念を付加することについて

- ・ 朝は在席していたにもかかわらず長時間中抜けした後に最後だけ出席しているようなケースはレアケースであり、時の良識で議長が事情を聞くなり注意するな

りという方法で解決すればよいのではないか。

- ・ 参加に値しない出席などに対しては中抜けという概念があってもよいし、何らかのペナルティーがあってもよい。
- ・ トイレや意図的離席も含めて会議途中の出入りは往々にしてあることであり、議員の良識で判断すべきで、あとは議長が秩序保持権でもって対処すべき。
- ・ 途中で出入りがあるのは往々にしてあることであって、いろんなケースがあり、早退や中抜けについて定義するのは不可能に近く、定義したとしてもアンバランスなものになるため、概念を付加する必要はない。
- ・ 現在、何か支障を来しているわけではなく、各位において良識の範囲で動いており、現状のままでよい。

など

また、何をもって早退とするのか、早退と離席をどのように線引きするのかについて協議したところ、次のような御意見がありました。

- ・ 離席して戻るつもりであったのにそのまま閉議した場合は結果的に早退になるのではないか。
- ・ 長くなる離席はあらかじめ想定できると思われるため、長時間の離席が想定される場合は届け出る形にすれば、終わりの時点で区別しなくてよいのではないか。
- ・ 遅参と同様、早退についても届け出ることにした上で、レアケースについては時の議長が判断してはどうか。
- ・ 万々やむを得ない理由のときだけ離席するのであり、いろいろなケースがあつて非常に定義しにくいために議員の良識に任されていることから、現状のままとすべき。

など

### ③ その他

このほか、関連事項について調査・研究する中、都市行政問題研究会（全国市議

会議長会)における「分権時代における新しい議会運営のあり方」に関する研究成果として、平成14年2月に「分権時代における新しい市議会会議規則」がモデル案として報告されており、同モデル案に関して次のア及びイが明らかになりました。

なお、標準市議会会議規則については、これらが反映されておらず従前どおりとなっています。

#### ア 遅刻・早退について

本市議会会議規則及び標準市議会会議規則においては「欠席」に関して届出義務が課されているところ、モデル案においては欠席に加えて「遅刻」及び「早退」についても届出義務が課されており、他市ではこれを参考に会議規則を改正した事例もある状況です。

#### イ 離席について

本市議会会議規則及び標準市議会会議規則においては「みだりに離席してはならない」旨が規定されているところ、モデル案においては、訓示的規定は極力省くべきとの趣旨から、かかる規定が削除されています。

また、遅参や早退と議員報酬との関係について全国市議会議長会に対して聞き取りを行ったところ、遅参や早退により提供されなかった役務の度合いを数値化して報酬に反映させることは難しく、例えば離席時間を累算して会議1日相当分になれば欠席1日分とみなし、その分の報酬を減額する方法などもあるが、現実的ではないとの見解を得ました。

## (2) 長期欠席について

本件協議においては、次のような御意見がありました。

### ① 現在の運用における問題点について

- ・ 議長経験者からの「議長が当該議員に話をしようにも、何らかの申合せがないと議論がかみあわない、あるいはそういう話にならないことがある」との体験談

を踏まえると、議長と長期欠席議員とが面談するためのルールがないことや、議長や会派から何らかのアクションを起こすための根拠になるものがないことが問題である。

- ・ 議員としての責任を全うするための自覚を促すために何らかのルールが必要ではないか。
- ・ 出欠進退は自ら決めるとの理想が必ずしも働かない場合には道義的な問題が生じてしまう上、減額措置がなければ大病の場合は逆に責任感のある人ほど良心の呵責により辞職が早まる一面があることや、長期欠席に対して当該議員自身または市民がどう思うのかという問題とは別に議会としてどう思うのかという基準を示しておくべきではないか。
- ・ 今のところ議会としての対応に問題があるとは思えない。
- ・ ルールにおいてはこういった機微に触れるようなことに踏み込むべきではなく、後追いのような形にはなるが、そういう状況になったときにこういった会議で何か手を打つことを検討すべき。
- ・ 非常勤特別職への報酬というのは、役務の提供への反対給付であるという点において原則日当制であり、理屈上は福島県矢祭町で実施されている日当制が一番正しい。本来日当制にするべきであるが、国会議員のまねをして月給制にしたり期末手当を支給できるようにしているところにギャップがあり、その部分を整理すべき。

など

## ② 長期欠席とは本会議や委員会等への出欠状況をもって判定すべきかについて

- ・ 本会議と委員会さえ出ていれば議員として事足りるかという議論ではないが、逆説的にそれらなくして議員として成立しないという意味から長期欠席の判断の土台になるべきであり、それ以外のことは判定しづらい。
- ・ 議員によって働き方が異なるため何をもって長期欠席とするかについての定義が困難である。

- ・ 客観的に判断できるものは本会議及び委員会の出欠しかなく、長期欠席については除外規定を創設した上で本会議や委員会への出欠状況とすべき。
- ・ 長期の欠席とは、欠席を積み重ねた結果、長期という概念になるのであり、長期欠席という概念は乏しい。

など

### ③ 議員が定例会及び委員会を長期に欠席した場合、どのような措置が執られるべきかについて

- ・ 自主的に辞職すべきとの大前提のもと、個別対応が必要であれば期末手当の減額も含めて検討すべき。
- ・ 一般市民からもいろいろな意見がある中、長期欠席議員に対する満額支給を疑問視する意見も一定あると思われることから、報酬や期末手当について支給制限が必要ではないか。
- ・ 定例会や委員会への出席は議員の基本的責務であるためそれが果たせない場合には報酬や期末手当について減額した上で、減額割合については議員の責務のうち定例会や委員会への出席が占める割合に応じるべきであり、その割合は議論により決めるものである。
- ・ 住民には議員の解職請求が法的に保障されているとの御意見はもっともだが、議会としてどう考えるのかということに対する一定の答えが今はなく、また市民が許さないということではなく議会としてそれを許してはいけないというところに立つべき。
- ・ 議員は非常勤であるため報酬減の概念に乏しく、ルール化するのではなく良心に従ってやっていくのが一番妥当である。
- ・ 議員は社会的常識や道義的責任に関しては高いものを求められており、長期欠席により具体的に議員活動ができない時点で自ら辞職するしかあり得ないため、個人の判断に委ねるべき。
- ・ 何らかの働きかけは必要だが、現在既に議長による欠席議員への事情聴取など

が行われているため、現状でよい。

- ・ 本人の自覚が第一であり、それがなさそうであれば議長が意向確認に行くようなことをしてもよいのではないか。
- ・ 報酬削減のかわりに休業保険のような制度を設けるべき。

など

このほか、長期欠席議員には減額支給することとしたとしても、減額後も報酬を支払うのであって、役務の提供がないのに支払うことに矛盾があるような気がするとの御意見に対しては、仮に半額でも支払うのはおかしいというのはもっともだが、満額支払うことのほうがもっとおかしいのではないかとの御意見がありました。

#### ④ 長期欠席を理由に議員報酬・期末手当・政務活動費の支給制限を行うべきかどうかについて

##### ア 議員報酬について

- ・ 結論ありきではなく、基本的な部分として報酬は議員の存在に対するものであるため、長期欠席だから報酬減との考え方ではない。
- ・ 長期に欠席することは議会基本条例に規定された責務を完全に果たせていない状態であるため、支給制限を行うべき。
- ・ 本人が申告した期間の報酬を停止するような制度を設ける方法もあるのではないか。
- ・ 問題となるサボタージュに対しては懲罰規定をもって対処すべき。
- ・ 365日議会に来るだけが議員活動ではなく、自ら勉強したり政務活動費を利用して研修に参加するなど、それぞれが自己研鑽しており、事務所を設け、雇用した臨時職員に仕事をさせている場合もあるため、四角四面にやることなく、それぞれで判断すればよい。

など



イ 期末手当について

- ・ 地方自治法上、期末手当は「支給できる」との規定であり、支給できるということは支給しなくてもよいとのことであるため、議員報酬ではなく期末手当を対象として考えるのも一つではないか。
- ・ 議員の期末手当は期末勤勉手当ではなく、また非常勤の議員に期末手当を支給することは疑問であるというような解説もあることからすれば、なかなか議論が難しい。

など

ウ 政務活動費について

- ・ 返還可能であるため切り離して検討すべき。
- ・ 役務の提供への対価ではなく補助金であるため別問題である。

など

⑤ その他

このほか、関連事項について調査・研究する中、全国市議会議長会に対して聞き取りを行ったところ、次のア及びイのとおりのお見解を頂戴することができました。

ア 長期欠席により議員報酬・期末手当・政務活動費を支給制限することについて

欠席を理由に支給制限することは理解できるが、政務活動費は役務の提供への対価ではなく、欠席をもって政務活動もしていないと考えることには疑義もあり、政務活動費まで支給制限をすることに理論的根拠を用意するのは難しいのではないかと。

イ 議員報酬の日当制について

日当制が果たして西宮市議会議員の実態に即しているのかどうか論点となるほか、日当制のもとで適切に議員活動できるのかどうかについては検討が必要である。

### (3) 長期欠席や遅参・早退・中抜けに関する具体的な提案について

前項「(2)長期欠席について」において、長期欠席を理由に議員報酬・期末手当・政務活動費の支給制限を行うべきかどうかについて協議する中で、「現状に対し何らかの変更を加えるべき」との立場に立つ委員において具体的な提案が可能な場合は、意見を用意することとなり、次の2案が提案されました。

#### 【 提案 1 】

- 1 毎年、12月～5月までの量的評価を6月に、6月～11月までの量的評価を12月にそれぞれ行い、期末手当に反映させる。
- 2 当該期間の出席義務のある会議（定例会及び委員会が原則）の合計時間の50%を切った場合は減額対象とする。合計時間の50%を計測するのが難しい場合は遅参、早退した場合、その日の時間を半分とする方法等で対応する。
- 3 減額の幅や決定方法は議会運営委員会に報告後、設計が必要となった段階で詳細を決める。
- 4 在・不在の時間を明確にするため早退という概念を設定し、遅参と同等に諸事項を定める。
- 5 議長は欠席が多い者に対して現状と今後の見通しを聴取する。
- 6 以上を体系的に整理するため、関係条例を制定する。

（ 提案 1 に対する意見等 ）

- ・ 提案に同意。
- ・ 減額の対象が期末手当という点では同意見であり、それが地方自治法の趣旨でもあるのではないか。
- ・ 細かい部分については多少意見が分かれるところがあるとは思いますが、賛成。
- ・ なぜ期末手当なのか、なぜ6箇月ごとの評価なのか、なぜ50%なのか、なぜ議員報酬や政務活動費は減額しないのかなどの理由に関する説明がなく、理屈・合理性・妥当性・納得性に欠けているように思われる。

- ・ 議員の仕事は定例会や委員会への出席だけではなく、生活相談や勉強会への参加、視察など多岐にわたっており、議員の仕事とは何かという判断が大変困難であるため、定例会や委員会への出欠状況だけでこういったことを決めるのは余りにも乱暴ではないか。
- ・ 議員の仕事は定例会や委員会への出席だけではないというのはその通りであって、だからこそ議員報酬ゼロ・期末手当ゼロではなく、期末手当を対象とし、さらにその全部ではなく一部を減額する措置とすべき。
- ・ 報酬等の減額により、減額されても議員であり得るとのお墨付きを与えるようなことになるのではないか。
- ・ 減額することで中途半端に延命させるのではないかというのであれば、逆に長期欠席議員には必ず辞職勧告するという提案をすべきではないか。
- ・ 「議会活動の範囲を明確にするため」に設けられた地方自治法第100条第12項<sup>(※)</sup>が法としての一応の手立てであり、法定外の会議についても公のものとするには、会議規則に盛り込む必要がある。

<sup>(※)</sup> 地方自治法第100条第12項 「議会は会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる。」

など

上記意見・質疑等に対し、提案者からは、客観的に計るものはそれらへの出席しかなく、また、本検討会議において出された「議員報酬よりも期末手当のほうが減額になじむのではないか」というような他の委員の考えを受け、当初は議員報酬と期末手当の両方を対象に考えていたところ期末手当のみを対象に提案したものであるなどの説明がありました。

## 【 提案 2 】

1年間の猶予期間を設け、それを踏まえた上で、半年ごとの見直しという形で長期欠席議員と正副議長とが話し合う中で議員報酬や期末手当等についての考え方を捉えていく。

( 提案2に対する質疑応答 )

[ 質疑 ] ・ 何らかの取扱いを始める時期や期間は別の議論だとしても、連続もしくは多々欠席する人には期末手当なり何らかの減額があるという方向であるという御意見だと理解してよいか。

[ 応答 ] ・ その通り。ただし、その場合の対象をどうするのかという細かい部分についてはまた協議すべき。

など

上記提案2件に関する協議の結果は以下のとおりとなり、意見の一致を見ませんでした。

- ・ 提案1 …… 提案委員1名・賛成委員3名
- ・ 提案2 …… 提案委員1名
- ・ 現状のままでよい …… 委員2名

## 6 おわりに

早退等に関する協議については、中抜けや遅参との関係も含めて、その周知及び記録の是非ならびにその方法などについての協議を行ったものの、具体的な提案には至りませんでした。

長期欠席に関する協議については、前述のとおり、「現状に対し何らかの変更を加えるべき」との意見と「現状のままでよい」との意見に分かれ、前者の委員からは具体的な方策の提案もありましたが、意見の一致を見ませんでした。

以上をもって長期欠席及び早退等の取扱いにかかる調査・研究を終了することとなりましたので、その結果について、このとおり議長に御報告申し上げます。

以 上

## ■資料 1

### 議員の長期欠席及び早退等に関する検討会議設置要綱

#### (設置)

第1条 西宮市議会に、議員の長期欠席及び早退等に関する検討会議(以下「検討会議」という。)を設置する。

#### (目的)

第2条 検討会議は、議員の長期欠席の取扱い並びに本会議及び委員会における議員の早退等に関する事項について調査及び研究を行うことを目的とする。

- 2 検討会議は、調査及び研究の結果を議長に報告するものとする。
- 3 議長は、前項の報告内容を速やかに、議会運営委員会に報告するものとする。

#### (組織)

第3条 委員の定数は8人とする。

- 2 検討会議の委員は、議長が指名する。
- 3 委員は、委員を退任しようとするときは、議長の許可を得なければならない。

#### (運営)

第4条 検討会議に座長及び副座長を置く。

- 2 座長及び副座長は、次条に規定する検討会議において、委員の互選により定める。
- 3 座長は、検討会議を代表し、その業務を統括する。
- 4 副座長は、座長を補佐し、座長に事故あるとき、又は座長が欠けたときは、その職務を代理する。

#### (検討会議)

第5条 検討会議の意思決定は、検討会議において行う。

- 2 検討会議は、座長が招集し、その会議の議事運営を行う。ただし、座長及び副座長を互選する検討会議は、議長が招集する。
- 3 検討会議は、委員の半数以上の出席がなければ、会議を開くことができない。
- 4 委員は、公務その他のやむを得ない事由により検討会議に出席できない場合は、代理の議員を検討会議に出席させることができる。この場合において、委員は、あらか

じめ座長の許可を得なければならない。

- 5 議長及び副議長は、必要があるときは、検討会議に出席し、発言することができる。
- 6 委員でない議員から発言の申し出があったときは、座長は検討会議に諮り、その可否を決める。
- 7 検討会議は、原則公開する。

#### (調査及び研究)

第6条 委員は、第2条に規定する事項を、自ら調査及び研究を行うとともに、検討会議の一員として、検討会議での合意事項に従い、活動するものとする。

#### (補則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、検討会議に関して必要な事項は、検討会議において定める。

#### 付 則

- 1 この要綱は、平成28年12月15日から実施する。
- 2 この要綱は、議会運営委員会において、議員の長期欠席及び早退等に関する取扱いが決定された日をもって、その効力を失う。

■資料2 議員の長期欠席及び早退等に関する検討会議開催状況

回	開催日	協議事項	会議時間	開閉時刻
1	平成28年12月15日	1 正副座長の互選 2 委員席の指定について 3 本検討会議の運営について 4 その他	0:50	13:02 13:52
2	平成28年12月27日	1 議員の長期欠席及び早退等について	1:56	15:00 16:56
3	平成29年1月16日	1 議員の長期欠席及び早退等について	1:42	10:00 11:42
4	平成29年2月2日	1 議員の長期欠席及び早退等について	1:43	14:59 16:42
5	平成29年2月15日	1 議員の長期欠席及び早退等について	1:21	10:00 11:21

( 会議時間合計 )

7:32