

「町村議会のあり方に関する研究会報告書」及び「通年議会」に関する 意見集約結果を公表します 【H30. 5. 11～7. 5まで】

喬木村議会では、平成29年12月定例会より議会改革の一つとして休日・夜間を活用した議会運営を行っています。時を同じくして「議員のなり手不足問題」から人口1万人未満の町村議会のあり方について研究会が設置され、今後の議会のあり方について協議された研究会の報告書が平成30年3月末に公表されました。

この度、喬木村議会として今後の議会運営のあり方について、公表された報告書の一部を抜粋し、それぞれの部分について議員の意見を掲載します。また、「通年議会」についても意見をまとめてありますので参考にご覧下さい。

要因の分析

我が国の制度の沿革や諸外国の制度の例を踏まえると、現行制度の次のような点が議員のなり手不足を招来しているものと考えられる。

【議決事件】

地方議会は、長年の制度改正の積み重ねにより、地方自治法施行当初に比べ、また国会の議決対象と比較しても広範な事項を議決対象としている。その結果として議員としての専門性がより強く求められるとともに時間的にもより拘束されるようになり、一般の有権者が議会に参画しにくくなっているものと考えられる。

専門性という事はそれほど感じない。有権者の参画については、議会の「やり方」という実情より、議員の「あり方」が見えづらい事が、無関心となる原因ではないかと感じる。

【佐藤文彦議員】

【定数】

議員定数についても各市町村の規模によって大きく異なる。たとえば人口100,000人を超える規模の市（指定都市を除く。）の平均議員定数については約30人程度であるが、人口1,000以上10,000未満の市町村においては約10人程度となっている。各市町村において議員定数の削減が進められてきた経緯にかんがみると、元々議員定数が少ない小規模市町村ほど、議員の負担感が増加してきたものと考えられる。

議員定数と報酬を一緒に考える向きもあるが、民間企業のように一般管理費と給与との関係とは次元が違う。地方自治法の改正によって人口によって定められていた定数枠が取り払われ、今まで大きな議論もなく定数削減が図られてきた、こうした中、常任委員会の数にもよるが、現在の喬木村村議会の2常任委員会からみれば1常任委員会6名、委員長を除く5名での審議を考えると、少ない議員では白熱した議論ができない可能性がある。また、偶数では採決に混乱をきたす。合議体という議会の前提条件を侵さないとするれば4人（委員長を除くと3人）以上となる。少数の議員では、執行機関の専門性と類似し、多様な意見を踏まえて合議することは難しい。

【木下温司議員】

様々な立場、年齢層の意見を吸い上げることが求められるとすれば、ある程度の人数は必要。少なくともよいという考えにはならない。

【福澤眞理子議員】

[議員報酬]

議員報酬は各市町村の規模によって額が大きく異なり、たとえば人口100,000を超える規模の市（指定都市を除く。）の平均議員報酬月額については500,000円を超えているが、人口1,000以上10,000未満の市町村においては200,000円を下回っている。小規模市町村においては、会期日数は限られているとはいえ、他の職業と兼業するには議員活動に係る時間的拘束が大きい。その一方で、議員報酬だけでは生計を立てていけないという状況にあるものと考えられる。

議員報酬は3つの方式から検討されなければならない。（江藤俊昭）原価方式、比較方式（同規模自治体との比較）、収益方式（村政への貢献度＝成果の重視）。比較方式は周辺町村、全国の町村のデータ一当で確認できるが、収益方式は数値化が困難（活動の内容が理解されにくい）原価方式は議会議員活動の日数を判定しなければならない。

北海道の浦幌町議会の議員報酬検討では、全国町村議会議長会方式に、浦幌町議会独自の法則を検討し採用している。その方式とは首町の活動日数を年間330日とし、議員はその3分の1（活動データによる）したがって110日とし、報酬も首町の3分の1を限度とする。（村長の給料が61万とすればその33%20万となる計算、ただし現状では、相当議論しないと難しい問題。） **【木下温司議員】**

議会の機能について議論されないまま、定数・報酬の削減ありきで進めてこられたのではないかと思う。どちらも議論を深め、その根拠を住民に示す必要がある。兼業議員の立場では、これ以上の負担（委員会の数等）は厳しい。 **【佐藤文彦議員】**

住民の多くが議会活動に無関心である状況を長期にわたり築いてきた責任は私たち議員側にもある。有権者・後援会に対して活動報告を行い、ひとりでも多くの方に活動内容を理解して頂く中で現在の報酬がその活動内容に対して適正あるいは妥当であるか判断して頂き、議会地区懇談会などで通じて議員のなり手不足解消と幅広い世代の議員構成がなぜ必要かを、また今進めている議会改革の趣旨と現時点での取り組み内容を説明して次回選挙までに方向を出すべきである。報酬審議会でも前回の会議内容から、区長の皆様から厳しい意見が寄せられていたが、議員報酬と区会議員の報酬が同じ土俵の上で論じられていると感じ取れる部分があった。

若い世代や子育て世代の議員や女性議員を増やしていくには現時点での報酬では一般企業への通常勤務が選択される。そのような議員には現時点の報酬が変わらないとすれば（国からの雇用企業もしくは町村への補助金給付による）特別手当など支給する事により対応がされるべきである。また夜間議会の取り組みによりパート社員としても社会保険にも加入できる状況の整備が出来つつある。さらには、雇用企業に対して税制面や入札面での優遇措置が取られれば企業者の協力が得られる事も推測できる。 **【中森高茂議員】**

[兼職禁止及び請負禁止]

地方議会議員に係る兼職禁止及び請負禁止は、それぞれその職務を完全に果たすための妨げとなる職との兼職を禁止すること、また議会運営の公正を保障するとともに、事務執行の適正を確保することを趣旨としている。しかしながら、小規模市町村においては、人口が少ないことに加え、事業所も限られていることから、公務部門の人材や市町村との取引関係がある事業者等が議員になり得ないことによる実態的影響が大きいものと考えられる。

現状では法の規制があり難しい点もあるが、今後議長会等を通じ、検討・研究する必要がある。また、兼職の禁止についても、雇用主の理解が必要である。

【木下温司議員】

請負禁止については、その基準（年間売上の何%以下など）を明確に示すことで、今まで議会への参画を躊躇されていた方（特に事業主）が検討されるきっかけになるのではと思う。

【佐藤文彦議員】

[議会運営]

小規模市町村においては議員報酬のみで生計を立てていくことが難しい一方で、議員活動に係る時間的制約が大きい実態がある。多くの小規模市町村においても、その議会運営は平日昼間を中心とし、かつ定例会及び臨時会による方式が採用されている。このため、当初予算や決算の審議などに際しては、議会活動のために仕事を休まなければならない日が1週間以上続くなど、兼業議員としての活動に対して各企業等の理解が得られにくい状況にあると考えられる。

特に地方は中小企業が多く、一人当たりの生産コストや、職業も様々サービス業など昼夜を問わず仕事内容も違う。雇用主に相当な理解力が無ければ、兼職は難しい。ただ、このような経験者が議員となれば、視野の広い議論が展開できる。

【木下温司議員】

[勤労者の参画]

勤労者が議員として活動しようとする場合、地方自治法上の法規制のほか、各企業等の就業規則などによって兼業が困難な場合がある。我が国の労働基準法制においては、「公民権行使の保障」（労働者が議員活動のために必要な時間を請求した場合には使用者はこれを拒むことができない）が規定されているものの、諸外国における労働者の議員活動に係る使用者の配慮義務等の例と比較すると、勤労者の参画に対する保障が必ずしも十分ではないものと考えられる。

議会は一定の法のもとに成り立っている。地域の1議会だけでは大きな改革はできないが、市町村議長会、全国議長会と連携し現在の情勢に即した改革を進めることは、今後の議会運営につながっていく。

【木下温司議員】

各町村議会において現在の報酬から鑑み、勤労者の議員参画が現在一番求められるべき優先事項と考え、自分でもその取り組みを实践すべく3時までパートタイマーとして勤務している、私の場合は酒類販売業もあり8時間労働が出来ない状態ではあるが、極力議会の無く酒配達の注文の無い日には3時以降まで勤務している。飲食店には自分の立場を理解頂き、鍵を預かり空いた時間の補充をさせていただいている。正規に努める勤労者が参画するには、ある程度従業員数が確保されていて、休んでも代わりの方がその仕事を継続してすすめて頂かなければ会社が損失を被る場合が考えられる。そのため、仕事の内容にも左右されるところが多くその人の役職などにより議員参画へのハードルが高い。例え社長等役員には充分理解頂いて雇用されていても、他の従業員や上司の理解が無ければ働きにくい状況が生まれる可能性がある。

【中森高茂議員】

兼業と言っても、いくつかの形態がある。勤労者の場合雇用主の余程の理解がないと議員の活動は困難である。開会中の議会への出席のみならず、昼間行われる様々な行事、視察・研修、殊に今年度の視察受け入れなどへの参加も、どちらも本業として続けることは難しい。アルバイトとしても、予定が立たず求職活動も困難。

【福澤眞理子議員】

1 現行議会における議会改革の取組

議会の権限や自由度の拡大に資する制度改革を受け、各地方議会において主体的な議会活性化の取組も見受けられる。

議会の活動理念とともに、審議のあり方や住民参加等を規定した「議会基本条例」については、平成18年5月に北海道栗山町で制定されて以降、他の自治体においても制定が進んでいる。これらの自治体では、議員間の自由討議の実施や、議会審議における一問一答方式の導入、議員からの質問に対する首長側の反問機会の設定等によって、審議を充実させ、議会のプレゼンスを高めている。

夜間・休日を中心とした議会運営を導入している自治体もある。各種報告等を資料配布により対応し、事実確認的質問の回答は事前に議員間で共有することとするなど種々の工夫をするとともに、当初予算や決算の審議については平日昼間の議会審議を組み合わせることとしている。十分な審議時間を確保しつつ、他に職を持ちながらも議員活動がしやすい環境整備に努めている。

現行制度下においても、こうした議会改革の取組により、議員のなり手不足という課題に一定の成果を上げている自治体もあり、各地方議会においては、これらの自治体の取組内容や成果を踏まえ、自主的取組を積極的に展開していくことが重要と考えられる。

一方で、現行法令の枠内では課題解決に制約があることも事実である。地方議会の実態を踏まえながら、長期的展望に立って議会制度を不断に見直していくことはもちろん必要であるが、小規模市町村における現下の議員のなり手不足にかんがみれば、これらの市町村の実情に即した議会のあり方を議論し、町村総会とは異なる制度的解決策を喫緊に提示する必要がある。

こうした観点から、以下では、小規模市町村において考えられる議会の姿を検討し、整理していくこととする。

各地方議会の議会活性化の取り組みの基本は、制度改革が入口ではなく、それぞれの市町村の実情に即した議会のあり方、議員の役割を論議し、その自治体に必要な制度設計を容認していくことだと思う。

特に町村議会議員においては、専門的知識を有する人材より、多様な民意を聴取する能力、地域へ貢献と熱意を持った人材が必要とされている。 **【下岡幸文議長】**

小規模自治体の現状は地域住民の声を行政に繋げる身近な存在であること、専門性も必要ですが、民意を徴収する能力、地域を活性化させようとする意欲を持った人間が必要とされている。 **【木下温司議員】**

それぞれの自治体により、予算規模・生活環境など様々異なる。当然、議会についても様々有って良いと思うし、その自治体に合った議会の形を自主的に造りあげていくべきだと思う。自主的な取り組みが重視されるべきで、そこからの要望・提言

を優先的に検討し、実現に向けての改革に取り組むべきだと感じる。

【佐藤文彦議員】

議員のなり手不足は、そもそも、制度がどうのとか、報酬がどうのかが問題ではないように感じる。住民がそれぞれ本業を持つ中で、政治に対する関心度というか、地域作りをどうするとか、そこに勢力をどれほど費やすかは、個々においてその尺度はまちまちである。執行部側に対し、単に意見を申し入れることは容易いが、共に頭をひねり、いわゆる政治活動を行うことに踏み込むことへの勇気は並大抵のことではない。むしろ本業の安定と発展を期待し、夢を描き人生を設計している人が多い中で、政治については、誰かがやってくれることに期待している人が多いのではなかろうか。正直、私も立候補については、その点で、自問自答したところである。そうしたことをふまえ、本業+議員活動を考えたとき、その地盤となる地域との関係と、住民理解がいかに大切になってくるかが問題となる。また、議員を送り出す地域の考え方、住民の意識も重要。議員候補となる人の生活環境を含め理解したうえで、いわゆる責任でもって政界に送り出すという意識改革が大切ではなかろうか。当然、それを受ける者の精神の置き所は当たり前のことであるが。

地方議会の場合、国会とはその本質を異にしていると捉えている。地域作りをどうするかが本質である以上、党派間の争いでなく、地域を代表する議員が、課題解決の為に調査研究を重ね、一定の方向性を導きながら、修正を繰り返しながら進んでいくことが大切だと私は思う。

議員として活動して頂ける人をいかに増やすか。究極は「地域愛」。批判、否定ばかりの考えでは、良き地域作りの妙案は生まれにくい。幅広い年齢層と、多岐にわたる職業、そして熱意。そうした議員集団を形成して議会を運用し、実績として残していくことが地域の発展につながる。そこが冥利というものである。

ならば、どうすれば良いのか。

同志を増やすこと。この場合の同志とは同じ方針で進む。ということではない。議会運営を理解し、地域作りに熱意のある同志という意味である。それは、より良き地域作りの為に議論を尽くし方向性を導き出せる同志ということである。地方議会に、今必要なのはそこではないかと。その意味合いをはき違えているから、議員になろうという心構えができないのではないか。

また、議会議員は名誉職と捉えられがち。そこにも問題があるのでは。先述した通り、本来の精神からかけ離れていることも、なり手不足の要因を引き出していると考ええる。

今後の取組として、議会の内容について、住民の理解度をいかに上げてもらえるか。関心度をいかに上げてもらえるか。そして、議員の活動やその取り組み方に対し、どれだけ理解してもらえるかが、なり手不足解消への鍵となると考える。

今後の議員の在り方とすれば、兼業議員という立場を念頭においていかなければ、なり手不足解消にはつながらず、多様な、幅広い人材確保へとつながらず。兼業議員という立場をいかに住民に理解してもらえるかが大切である。

夜間休日について試行中であるが、これのみが独り歩きし評価されている感じがしてならない。当然のことながら改革のひとつの試みにすぎず、万策ではない。すべてが夜間休日で行われるわけではなく一部のことである。議員の活動は、会議のみで終わるものでなく、その活動は多岐にわたる。課題に対する調査研究、意見集約などから始まり、民意の収集活動、政策提言など幅が広い。更に、充て職の立場での各種会議や行事への参加を加えると、年間の活動日数は、兼業議員にとって、そのハードルが益々高くなってきている。なり手不足解消に向けては、これらの課題を総合的に判断

した上での、議会の在り方を考えていく必要があると考える。

【下平貢議員】

議会活性化の取り組みは、各地方議会の主体性を重要視した議会のあり方を模索し、研究し、審議することが、充実した自治体運営の活性化に帰結する。

議員に関する観点においては、現行下の課題として「兼職禁止・請負禁止・休暇取得にかかる不利益取扱い禁止」など、制度制約の解決を必要とする積極的な取り組みにより、議員のなり手不足解消を図ることが重要と考える。

【櫻井登議員】

喬木村議会の規模、会派の有無、現状の議員のスキルから検証中。すべての議会に当てはまるものではない。議員のスキル次第で審議時間は足りなくなることから、さらなる工夫を・ルールづくりが必要。事前の情報共有・賛否等考えの共有と採決当日までの「再考」する時間を確保できれば質の高い議会運営が可能となる。そのための意見集約の仕組みが課題。

【事務局】

2 新しい2つの議会のあり方

合議制の住民代表機関として、地方議会には、種々の分野にわたる行政課題を的確に把握し、多様な民意を反映した意思決定を行うことが求められている。議員のなり手が不足している小規模市町村においては、より多くの住民が市町村運営に参画することで、住民自らが議会機能の発揮に一定の役割を持つあり方があり得るものと思われる。

こうした視点、及び小規模市町村においては議員活動（議員報酬）のみによって生計を立てていけないにもかかわらず、議会運営の方法や議員に係る規制によって、他の職業との兼業はしにくい実態があることを踏まえると、小規模市町村における議員のなり手不足対策については、大別して2つの方向性があるものと考えられる。

一つは、少数の議員によって議会を構成するものとし、議員に専門的な活動を求める方向性である。議員には、首長とともに市町村の運営に常時注力する役割を求めるとともに、豊富な活動量に見合った議員報酬を支給し、議員活動そのものによって生計を立てていくことを想定するものである。これに加えて、議員とは異なる立場で住民が議事に参画することによって、議会に求められる多様な民意の反映という機能も維持することが考えられる。以下、このような議会の姿をここで「集中専門型」と呼ぶこととする。

継続して議会傍聴し、ご意見を寄せていただく議会モニターには、今後その役割において大きく期待するとともに重要な役割を担っていただく。モニターより寄せられる意見についてどのように対応するか「見える化」を強化する必要がある。

【事務局】

これとは逆に、本業を別に持ちつつ、非専門的な議員活動を可能とする方向性も考えられる。議会の権限を限定するとともに議員定数を増加することによって、議員一人ひとりの仕事量や負担を緩和するとともに議会に参画しやすい環境整備として議員に係る規制を緩和し、議会運営の方法を見直すものである。議員が多数存在することで、議会全体として、地域課題の的確な把握や多様な視点からの監視機能の発揮が期待できるものと考えられる。以下、このような議会の姿をここで「多数参画型」と呼ぶこととする。

もちろん、現行の議会のあり方を維持することも当然の選択肢であることを前提とした上で、「集中専門型」「多数参画型」という新しいあり方を条例で選択できるこ

ととする。このことによって、小規模市町村における議会制民主主義による住民自治の確保に資することができるものと考えられる。

以下、「集中専門型」「多数参画型」の詳細について述べる。

「集中専門型」「多数参画型」どちらも喬木村には当てはまらない。現行のまま、喬木モデルを作るべきだと感じる。 **【佐藤文彦議員】**

喬木村議会としては、現行の議会制度を基本とし、多様な地域、多様な年代からの人材を確保するため、勤労者が兼業で議員活動できるための夜間・休日議会の導入、通年議会を念頭に置いた会期制度の検討など、「集中専門型」「多数参画型」の利点を取り入れた議会制度を設計すべきと思う。 **【下岡幸文議長】**

喬木村議会の目指すべき方向性としては、現行の議会のあり方を当面維持しつつ「多数参画型」的なより多くの村民が参画できる議会のあり方を探っていくべきである。(中学生による「模擬議会」も主権者教育という意味と「多数参画型」議会への模索のひとつという意味もあるのではないかと) **【後藤澄壽議員】**

現行議会の議会改革を発展させることを前提に、「集中専門型」か「多数参画型」の選択ではなく、それぞれのメリットの受け入れを可能とし、本村の実情を鑑みることにより、充実・活性化を図ることが望ましい。 **【櫻井登議員】**

議員のなり手不足という課題を抱える小規模市町村を対象に「集中専門型」と「多数参画型」という二つの新たな議会の選択肢を提示したとまとめられている。

そもそもなぜ議員のなり手がなく、そこから出発することが必要ではないか。制度の問題だけではないように思う。

議会懇談会を昨年経験したが、そこに参加してくださった方々は地区でなにがしかの役割をもたれている方が多いのではないかと、自分は議員として働きかけもできなかったが、一般の住民の方の参加がどのくらいあったのかと考える。

村においても住民に参加してもらう会議や委員会などあると思うが、公募をしてもなかなか手がないと聞いたことがある。議会に関して言えば議会モニター制度をつくり、議会に関心をもってもらうなど取り組みをしている。今年度からは高校生のモニターが誕生し、期待したい。

提示された二つの制度については、想定しにくい。当面は現行の制度を基本にして、現在進めている方向で検討していくのが良いと思う。

勤め人が兼業で議員活動をすることは難儀なことだ。議会は夜間・休日などの導入でカバーできると思うが、議会だけではない。

勤めでない議員においても議員の活動だけに専念されているわけではなく、時間的な制約は少ないとしても、大変さには変わりはないと思う。

ただ、雇用されて契約の中で仕事をしながらという兼業は、職場の理解を得られたとしても、それなりの大変さはあった。

短い経験の中でも、研修・視察・視察の対応への出席・様々な行事等々出席を求められる事案があった。日数は数えてみていないが基本的には出席するスタンスでやってきた。正直なところ負担感があった。『使用者に多大な負担にはならないものと考えられる』という記述があったが、そうであろうか。少なくとも日々対応を迫られる自分の仕事は、ほかのメンバーと同じ量の仕事をするにはできなかった。不在の間の対応など、職場のメンバーにも負担をかけたと思う。

議員の活動への理解をしていただく機会をつくること、どのような事柄が支障となっているのか、老若男女、様々な年代の方の意見を聴く機会をつくっていくことが必要と思う。

【福澤眞理子議員】

議員のなり手不足解消に総務省での「集中専門型」「多数参画型」と提示されていますが、喬木村としては現行議会における議会改革を推進します。

議員のなり手不足を無くし若者、女性、山間地の人達が議員として積極的に取り組める様に議員として生活の保障が不可欠であり、それにはまずは兼業で出来る議会の日程、時間を作る議会が必要で昨年より進めている議会改革として休日・夜間議会の実施している、一年間の試みとして行っているが、いずれ検証されることになると思います。

又、新たに通年議会が提示され、議会の主体性、機動性を高めることが出来る導入も賛同できるものだと思います、年の4回の定例会での予算、決算には十分な集中審議を行い、補正予算等は〇〇月会議で行い議案が平均化され通年議会になれば会議の回数は増すが議案が分散され審議が充実させることが出来るのではないかと思います。

又、平成24年に制定された「議会基本条例」で議会の活動とともに、審議のあり方を村民参加を基として議会報告会、議会モニター等により意見を頂き検証することになります。

以上の議会改革を検証すると共に村民にわかりやすく説明し賛同を得て、意見を聞き導入することにより村民と議会が一体化させることが大切と考えます。

【東原靖雄議員】

「集中専門型」「多数参画型」両案については、この報告書をまとめるにあたり、どれくらい地方議会にヒアリングしているのか大きく疑問に思う。所謂、机上のプランであり、現場の現状や、考え方を全く参考にしていない。

そもそも、なりて不足の背景にあるものはなんなのか。議会の魅力、存在感、議員の仕事の内容が住民に十分に伝わっていないことが、なりて不足の大きな要因の一つであると思うが、報告書に示された二つの案の中では、この事についてきちんと触れられていない気がする。

当議会は、喬木モデルの確立を目指し、現行での検証を続けていくことが大切と思う。

【後藤章人議員】

「集中専門型」・「多数参画型」両案が出された事を疑問に思う。私たちはまずは現行定数の下、勤労者世代や女性議員の参画を進めるために何が必要かを議論すべきだと考える。多種多様な世代の方による議会活動をどう行うかは各町村議会がそれぞれおかれた状況において考えるべき事であり、喬木村は現在の議員構成や議員活動の中から思う所を存分に議論し、次回選挙だけにこだわるのではなく、十数年後の選挙にてそのような方々が選挙に出て頂けるような環境整備を整えていくべきと考える。夜間議会等で注目を浴び喬木村議会視察が多いが今は初めの一步を踏み出した所と考える。2つの方向性が示された事は勤労者として働く中で問題点を探し提案提言しようと考えた私にはショックであり自身の議員活動に対して意欲を失いかけている。

【中森高茂議員】

二つの新しい議会の在り方において、それぞれにメリット・デメリットが存在する

ことから、現行の喬木スタイルを基本とし、メリット部分を加えた改革による「喬木バージョン」が必要と思う。 **【昼神二三男議員】**

「集中専門型」について

- 想定される利点 ⇒ ・生活給の保証される専門議員。
・専門的な知見を結集することで政策の充実が期待できる。
- 想定される課題 ⇒ ・議会の意識と、住民の意識との乖離。
・議会参画員の「責任ある発言」がなされるか。
・少数議員で公平な監視機能が発揮できるか。【佐藤文彦議員】

想定される利点として、①専門的な議員活動、②生活給が保証される議員報酬、③学識経験者等の意見を踏まえた専門的検討、④議会活動への自己評価など。
想定される課題は、①議会と住民とのコミュニケーション不足、②議会参画員の選出方法や発言に対する責任（議決権なし）など。 **【下岡幸文議長】**

専門的な議員活動ができるために、審議、視察、研修について、時間をかけて検討ができる。村からの提案議案の審議、条例改正の制定についての審議、討論等、各委員会への付託審議をしなくても全体議員にて討論すればよくなる。各市町村でも、議員のなり手不足が叫ばれている今日、多数参画型は難しくなってくるのではないか。議員報酬については、今までよりは多くなり、生活給として保障されれば、安心して議員活動に専念できる。当面スタートした議会方式進めていくものの、将来的には集中専門型に向かうのが良いのではないか。議員としての活動は、だんだんと難しく、複雑化しています。専門的な議員活動が、ますます求められる中、いつでも議会活動に参画できる体制が必要かと。 **【小池豊副議長】**

より専門性の高い人材の確保が要求されるが、果たして、恒常的に選出が可能なのか。行政経験者であったり学識経験者、法律に長けた者であったりと、そのハードルは高いものが要求される。そのことにより、むしろ、民意との距離が遠くなる恐れが懸念される。また、少人数（3～5人）であることから公平性の保たれた議論が出来るかが疑問。 **【下平貢議員】**

メリット

①専門的な議員活動、②平日昼間の議会運営、③生活給を保障する議員報酬

デメリット

- ①少数の専門的議員による構成、②多様な民意を反映させる機能の維持確保
③議員参画員等の補完確保、④議員参画員への損失補填や費用弁償の発生
⑤議員参画員の人選方法 **【櫻井登議員】**

集中専門型については、議会のあり方をイメージした時、納得し、受け入れられるものではないと思う。ただでさえ人口減少のなか少数で、住民が納得できるよう、きちんと施策の説明ができるような人材が確保できるのか、高いハードルであると感じる。 **【後藤章人議員】**

「多数参画型」について

- 想定される利点 ⇒ ・多様な地域、世代からの民意を集約できる。

想定される課題 ⇒ ・議員1人1人の負担が少なく、兼業しやすい。
・多人数で、首長との間で適切な緊張関係を構築出来るか。
・契約や財産の取得・処分といった議決の公平性の確保。
・選出方法により、多様な民意とは成り得ない場合も想定される。 【佐藤文彦議員】

想定される利点として、①多様な地域、多様な年代からの人材確保、②民意の集約や議員間の意見集約が比較的容易、③多様な視点からの政策提言、監視機能発揮など。

想定される課題は、①議員活動時間の不足による腰掛け議員、アルバイト議員、名誉職議員の増、②議員選出方法の不平等性、③議決事件の制限など 【下岡幸文議長】

多くの参加による議会運営という点では理解できるが、現行の状況でさえ確保が難しい中、多くの確保が可能なのか。また、人口減少社会における、組織再編の時代に逆行してしまうのではなかろうか。

資質の高い議会運営を目指していく場合、それに見合った議員の確保が可能なのか。

結局は、時間的余裕のある年代構成になってしまうのではなかろうか。それでは今までと変わらない気がする。喬木村議会としては現行制度の改革から将来を模索していくことが良いと考える。

多様な地域から多様な年代からの人材確保。より良き地域作りの為に、多方面からの人材確保につながるように地域とも連携しながら、次世代を見据えて、後継者育成を図らなければならない。

兼業での議員活動が出来る仕組みづくり。これからの時代は、兼業でも活動できる制度作りをしないと人材確保にはつながらない。住民理解を得ながら、活動のルール作りが急務。

夜間休日議会について。兼業でも議員活動ができることを目的として取り組まれてきた。このことについては、議会改革に一石を投じた形となった。夜間や休日に会議を行うことへの抵抗感はなかった。夜間議会については、議員活動にしても、家業にしても、昼間の活動時間が増えたことは確かである。夜間休日開催により傍聴者が増えたこと、役場職員の傍聴が可能になったことは一定の評価が出来る。ただし、目的としている兼業でも活動ができ、なり手不足解消につながるかという課題については疑問である。総合的な制度の見直しとルール作りが大切だと考える。

【下平貢議員】

メリット

①議会に参画しやすい環境整備、②非専門的な議員活動、③民意の反映、意見集約の容易、④監視機能発揮の期待、⑤兼職・請負禁止の緩和

デメリット

①議会の権限を限定、②夜間・休日中心の議員活動、③生活給の保障なし

【櫻井登議員】

多数参画型については、議会運営の面では、通年議会等細部においては、自分の思いと通じるものはあるが、全体的には、一つのパッケージとしてまとめてあることにより、選択できる型ではないと思う。 【後藤章人議員】

	集中専門型	多数参画型
(a) 議員活動	主たる職務として専門的に活動	従たる職務として非専門的に活動
(b) 権限	地方自治法第96条第1項を維持(積極的に同条第2項を活用し、政策形成に関与)	契約・財産等に関する議決事件を除外
(c) 議員報酬 ・定数など	生活給を保障する水準 少数の者からなる議員構成	生活給保障なし 多数の者からなる議員構成 選出方法の見直し
(d) 兼職禁止 ・請負禁止	請負禁止を維持 公務員の立候補退職後の復職制度	請負禁止を緩和 他の自治体の常勤の職員との兼職可能
(e) 議会運営	本会議審議(委員会制なし) 平日昼間中心	通年会期制による審議日程の分散 夜間・休日中心
(f) 勤労者の 参画	立候補に係る休暇の取得等について不利益取扱いを禁止	立候補及び議員活動(夜間・休日中心)に係る休暇の取得等について不利益取扱いを禁止
(g) 住民参画	議会参画員の活用	多数の有権者が議員として参画

(a) 議員活動

集中専門型においては、(i)議決事件の拡充、(ii)専門的検討の拡充、(iii)住民参画の拡充などにより、議案の審議を充実・可視化させることが考えられる。

(i)議決事件の拡充については、地方自治法第96条第2項の規定を積極的に活用し、自治体の基幹的な計画等を議決事件に追加するなど、重要な政策の形成に関与していくことが考えられる。

(ii)専門的検討の拡充については、地方自治法第100条の2の規定に基づく専門的事項に係る調査や同法第109条第5項及び第115条の2に規定する公聴会や参考人の制度を活用し、学識経験を有する者等の意見を踏まえた専門的検討を充実させることが考えられる。

(iii)住民参画の拡充については、現行法上の公聴会や参考人の制度を活用した住民からの意見聴取のほか、各地方議会による自主的な議会改革の取組に見られるように、議場内における取組(傍聴者への発言機会の付与など)・議場外における取組(議会と住民とのコミュニケーションの場作りなど)をそれぞれ充実させることや、3(1)において後述する「議会参画員」などを活用した住民との政策的議論の実施が考えられる。

集中専門型は、豊富な活動に見合った、一定水準の議員報酬の支給を想定するものであることから、以上のような議会活動について、自ら評価を行うとともに住民に公表し、住民からの信頼確保に努めることとすべきである。

専門性という観点から議論の充実。また、報酬面での補償などの利点はあるが、現在の小規模自治体においては、地域イズムが強く議員として幅広い視野で議員活動をしようにしても中々理解していただくのが難しい。地域、女性など幅広い分野からの議員登用には結びつかず。なり手不足と議会運営の解決にはつながらない。少数で多様な民意を反映させるかが課題。それと7・8人規模となれば選挙等では立候補をちゅうちょすることも考えられ、公職選挙法等も絡めて検討を要する。

【木下温司議員】

多数参画型については、従たる職務として非専門的に議員活動を行うものであることから、後述の権限のあり方や議会運営のあり方とあわせて、その活動を軽減することが考えられる。

(b) 権限

集中専門型については、地方自治法第96条第1項に規定された議決事件のほか、同条第2項の規定を積極的に活用して、市町村の基幹的な計画などを議決事件として追加し、重要な政策の形成に関与していくことが考えられる。

多数参画型については、契約の締結・財産処分等について議決事件から除外することが考えられる。この点については、3(3)「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」において詳述する。

(c) 議員報酬・定数など

集中専門型においては、少数の議員による専門的活動と生活給を保障する水準の十分な議員報酬の支給が必要となる。多数参画型においては、多数の議員による非専門的議員活動とこれに対応した副収入的議員報酬を支給することとなる。

集中専門型の議員については、現行議会よりも人数を絞り込んで専門的な議論を行うという趣旨に即し、人口1,000未満の市町村における平均議員定数が約7人、1,000以上10,000未満の市町村においては約10人という実態も踏まえて議員定数を検討する必要がある。合議体である以上、議長を含めて最低3人は必要であり、同じく市町村における合議制の機関である教育委員会が5人（教育長及び委員4人）、選挙管理委員会が4人により構成されていること等にも留意すべきである。

休日・夜間議会の運営の工夫として、調査研究を協働で行う試みを実施する我が喬木村にとっては、定数の半減は委員会運営を劇的に変えることと議員の負担を考えると厳しい。果たして少人数で可能か？現実的な定数は何人か慎重に検討する必要がある。

【事務局】

集中専門型の議員は、執行機関の監視のみならず、市町村の運営にも積極的に参画するイメージであることから、アメリカにおける「理事会型」（選挙で選ばれた理事から構成された理事会が議事機関と執行機関の双方の機能を持つ政府形態）を導入している自治体における理事が5人程度とされていることも参考になるものと考えら

れる。

「生活給を保障する水準」としていかなる議員報酬の額が適当であるかについては、各自治体の職員の給与の状況や議員の実際の活動量などを勘案し、住民の理解を得ながら検討・決定すべきものと考えられる。

議会基本条例に基づき、議会報告会において住民の客観的な意見を聴取する必要がある。ただし、判断材料を丁寧に説明しないと方向性を誤る恐れがあるのでその点を留意し、説明することが必要。

【事務局】

多数参画型の議員については、権限を限定するとともに負担を軽減し、より住民に近い立場で議会活動に参画することを期待するものであり、現状よりも議員定数を増やすことを想定している。

権限を限定した場合、監査委員の機能強化が必須になる。しかし、財政力、人材確保自体もままならない小規模自治体においては現実的に実現が困難。ここで言う議員活動は、執行部の事業計画を中心とした事業参画であり、このことがかえって「追認議会」を招くことを懸念する。監視機能が低下すれば議会の機能低下に繋がらないか。

【事務局】

たとえば各市町村の集落や小学校区を単位とした選挙区を設けて選出することが考えられる。

人口減少は地域コミュニティーの縮小を加速化している。地区役員についても成り手不足の状況下にある。区長会と議会の役割区分が見えない。議会不要論に繋がりはないか懸念される。選挙区を細分化した場合の執行経費は財政負担となる。一票の格差等総合的に判断した場合、選挙区定数を常に変更する必要性が今後考えられる。担い手不足の解消に繋がるかどうか疑問。

【事務局】

(d) 兼職禁止・請負禁止

集中専門型については、専門的に議員活動に従事するものであることから、現行法の兼職禁止、請負禁止といった規制を原則として維持することが適当と考えられるが、小規模市町村において、長とともに経営責任を負うにふさわしい議員を複数確保するためには、できる限り候補となる者の層を広くする必要性も認められる。このような観点から、特に民間企業の勤労者とは異なり議員との兼職に関し厳しい規制がある公務員について、3(2)において後述する「公務員の立候補の支障を緩和する仕組み」を設けることが考えられる。

小規模自治体にとっては、議員の役割・やりがい・議員の魅力化を図り、次期担い手の人材育成しか対策がない。公務員が議員になれる仕組みは賛同できる。

【事務局】

多数参画型については、住民に近い多様な者の議会参画を実現しようとするものであり、また議員としての権限や活動を限定するものであることから、議員に係る規制を緩和する必要がある。

集中専門型と同様、公務員が議員となる上での支障を緩和するという観点からは、多数参画型においては議決権限が限定され、また議員が多数であるため一人当たりの政治的影響力が減殺されることなどを踏まえると、公務員が在職のまま議員活動に従事することを検討すべきである。その場合においては、同一市町村における議事機関と執行機関の分離の観点から、新たに兼職を認める対象としては、他の自治体の一般職の職員に限ることが適当であると考えられる。

地方議会における議決事件との関係から現行の請負禁止が規定されるに至った経緯を踏まえると、議決事件を限定するとともに請負禁止を緩和することが考えられる。この点については、3(3)「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」において後述する。

(e) 議会運営

集中専門型については、専門的に議員活動に従事することから、現在慣例的に広く行われている平日昼間を中心とした議会運営で差し支えないものと考えられる。

また、議員定数が少数に限られることから、委員会制をとらず、本会議において充実した議論をすることが必要であるものと考えられる。

議員・議会参画院員(住民代表)を含めて自由討論を経て議決権のある議員の討論、採決という議会運営が想定される。本会議における議決権は議員のみに限定される。しかしながら、住民代表の参画員が議員定数よりも多いことは、慎重審査の採決に大きく影響することから議員一人当たりの負担が大きい。構成員の比率の想定が議員1に対して住民代表2では厳しいのではないか。

【事務局】

多数参画型については、他に職業を有し、非専門的に議員活動に従事するものであることから、議会運営の効率化とあわせ、夜間・休日を中心とした議会運営とすることが必要である。具体的には、通年会期制を導入して審議日程を分散させるとともに、夜間・休日と平日昼間の議会開催を適切に組み合わせることが想定される。

一部の市町村で具体的に実践されているような議会運営の効率化によって、審議時間は十分確保できるものと思われる。

喬木村議会の事例が記載されていますが、取り組みの中で審議時間が十分確保できるとまでは結論に至っておらず、議員のスキルが向上して討論が活発になれば更なる方法を考える必要があると考えている。

【事務局】

なお、現行制度下における議会運営については、その会期のあり方や各会議の開催時間などは各自治体の裁量(条例又は会議規則)に委ねられているが、多数参画型においては、通年会期制及び夜間・休日を中心とした議会運営を基本原則として位置づ

ける必要がある。

喬木村の休日・夜間議会は、平成30年3月定例会において通年議会を加えた喬木モデルの構築の調査研究を進める方針を決定した。 **【事務局】**

最近広がりつつある通年議会は、長野県では軽井沢町、小布施町で行われている。通年議会（通年期制・通年会期制）は、議会の監視機能のさらなる充実・強化を図り、議会が主導的・機動的に活動する、議会の機能効果を図ることができる。その一つが専決処分の是正、もう一つが議長に招集権が移る。また自主的に開議ができることにより災害時に議会は積極的に対応できる。また住民にとっても議会が常に活動していると映る。ただ課題としては一時不再議、議長権限の明確化などクリアしなければならない課題もある。 **【木下温司議員】**

(f) 勤労者の参画

我が国の労働基準法制においては「公民権行使の保障」が規定されており、勤労者たる議員が議員活動のために必要な時間を請求した場合には、使用者は拒むことができないとされている。ただし、こうした議員活動に要する時間が著しく長期にわたる場合などについては、現行法制上、解雇や降格などの処分をすることは必ずしも禁止されないと解されている。

勤労者の立候補や議員活動をこれまで以上に促進・保障する観点からは、こうした議員活動に係る休暇の取得等を理由とした使用者による不利益な取扱いを禁止することが考えられるが、企業側の負担にも配慮した検討が必要である。

国で制度設計することを今後も提言する必要がある。

【事務局】

選挙運動期間が限定されていることを考えれば、立候補に伴う休暇の取得等について不利益取扱いを禁止することとしても、使用者にとって必ずしも過大な負担には当たらないものと考えられる。

夜間・休日を中心とした議会運営を行う多数参画型については、年間数日程度に限られる平日昼間の議会活動に係る休暇の取得等について使用者に不利益取扱いの禁止を求めたとしても、同じく過大な負担にはならないものと考えられる（なお、既に法令上使用者による不利益取扱いが禁止されている裁判員活動について、平成28年における裁判員の平均職務従事日数が概ね7日程度であることとの均衡にも留意すべきである。）。

裁判員制度と比較することに限界を感じる。調査研究のための現地確認、各種研修会、広域的なブロック会議等、地域行事式典参加等どうするのか。 **【事務局】**

3 新たに検討すべき仕組み

(1) 住民参画の仕組み

① 基本的視点

集中専門型と多数参画型という2つの議会のあり方を検討する上で、特に少数の専門的議員により構成される集中専門型については、多様な民意を反映させる機能を別に確保する必要があるものと考えられる。

議員のなり手不足を抱える小規模市町村において、長とともに市町村の運営に責任を持つにふさわしい資質を兼ね備えた議員が複数選出されるためには、幅広い層が議会の議論に触れ、議員としての活動に繋がる経験を積むことが重要である。

2年間の任期で議会傍聴しご意見を寄せていただく議会モニターから議員が誕生する仕組みができないか。 **【事務局】**

これらの観点から、議会への住民参画がポイントとなるものと考えられる。地方自治法における住民参画の手法としては、公聴会及び参考人の制度（同法第109条第5項及び第115条の2）、又は専門的事項の調査の制度（同法第100条の2）がある。このほか各自治体の自主的な取組として、たとえば請願・陳情を提出した者本人が議会でその趣旨を直接説明することを可能としている例、一般質問終了後等に傍聴者に質問・意見を述べる機会を与えている例、また、少人数による議員と住民とのコミュニケーションの場を設けている例などがある。さらに、一定数の住民を「政策サポーター」などとして任命した上で、議員とともに政策的議論に参画させている自治体も存在し、住民側の議会に対する理解・関心が高まるとともに、実際に議員のなり手が生まれている。

こうした状況を踏まえ、集中専門型と一体的な制度として、次のような「議会参画員」を設け、(1)多様な民意を反映させる仕組み、(2)住民が議会活動に関わる経験をえられる仕組みを確保することが考えられる。

「住民参画の仕組み」では、例えば「住民参画員」という新たな手法の模索もあるが、議員との立場の相違や権限の制約を受け、出席の義務が課される等を考慮すると、この手法は具体性に乏しく参画員にもなり手がいないと思え、集中専門型は考え難い。むしろ、議会モニター、或いは政策サポーター等、「議会参画員」と仮に位置付けても、将来の議員のなり手を見込む方策として検討すべき仕組みを考えること。

【櫻井登議員】

新たに検討すべき仕組みのうち「住民参画の仕組み」については、検討すべきと思う。「公務員の立候補の支障を緩和する仕組み」「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」については、喬木村議会の目指す方向と新制度との間に距離間があり、今回は無視する。

「住民参画の仕組み」は新制度の提案内容と異なるが、①多様な民意の反映、②住民の議会活動への関心を高める仕組みとして、新たな仕組み設計を考えるべきと思う。現行の議会モニター、未来塾との懇談を基にもう一步前にすすめる方策が必要と思う。

【下岡幸文議長】

<議会参画員イメージ>

【役割】 条例、予算その他の重要な議案について議員とともに議論（議決権なし）

【費用弁償】 職務を行う日ごとに費用弁償を支給

【選任手続等】 くじその他の作為が加わらない方法などにより選定、一定の辞退要件などを設定

② 考えられる制度の詳細

議会参画員の詳細については、次のような方向性が考えられる。

(a) 役割等について

議会参画員の役割については、集中専門型における審議の場となる本会議に議会の要請によって参加し、条例、予算、決算その他の重要な議案について、議員とともに議論に参画する（議案に対する意見を述べる）ことなどが考えられる。

ただし、議会参画員は議員そのものとは立場が異なることから、議決権や議案提出権はあくまで議員のみに留保されるべきである。

なお、議事については、一般住民である議会参画員が理解し、発言しやすいように運営される必要がある。また、議会参画員の多様な状況に配慮し、議会参画員の参加方法については、ICTの活用を含め各議会において柔軟に考えるべきである。

遠隔会議による参加も検討か？

【事務局】

議会参画員の役割にかんがみ、一定の規律を設けることも検討すべきである。たとえば、裁判員制度においては、公平誠実に職務を行う義務や品位保持義務（裁判員の参加する刑事裁判に関する法律第9条）、出頭義務（同法第52条）等が各裁判員に課せられることも参考になるものと考えられる。議会参画員としての活動を継続し難い事情が生じた場合には、交代することも考える必要がある。また、議員と同様、自己又は一定の親族の従事する業務に直接の利害関係のある事件等については議事に参与することができないこととすべきである。

(b) 費用弁償について

議会参画員については、(a)のとおり出席義務を課すこととなるため、その職務等を行うことによる損失（仕事ができないことによる損失、子どもを預けるための費用の発生など）を補填する必要がある。このため、裁判員同様、職務を行う日ごとに費用弁償（日当及び旅費）を支給することが必要である。その水準については、裁判員に支給されている水準を参考として定めることが考えられる。

(c) 人数・選任手続等について

議会参画員の人数については、多様な民意の反映に資することや幅広い住民に議会活動を経験してもらうといった制度趣旨の一方で、議論の実効性にも留意する必要がある。裁判員制度における裁判官と裁判員の人数の比率を参考として、議員定数の2

倍から4倍程度という規模感が考えられる。

議員が裁判官と同じく優秀な人材でなければ運営が難しい。せめて構成割合は同等でなければ難しいのではないか。 **【事務局】**

議会参画員を公募制にした場合には、人選に偏りが生じ、目的を十分に達成できない懸念がある。したがって、その選任方法については、裁判員制度を参考に、市町村の選挙管理委員会による選挙人名簿を元にしたくじその他の作為によらない方法によることなどが考えられる。これにより、女性や若者など多様な人材が議会参画員になることも期待できる。

現在の日本において、ディベート文化のない状況では早急すぎると思われる。義務感で参画すると思われるが果たして機能するだろうか？無作為抽出で選任された方が想定
の役割が果たせるのだろうか。議会参画員は議決権がない。折角意見を出しても採決に
反映されないことが複数回起こることが想定されるか。参画員の意見に左右されるのか。
これで果たして住民自治なのか。運営が難しい。志ある者が参画できなければ議員の補
完的な役割は果たせないのではないだろうか。 **【事務局】**

抽出される住民の側には多様な状況があると考えられることから、就職禁止事由や
辞退事由などを設ける必要がある。たとえば、議会参画員が議事機関たる議会と一体
的な役割を果たすことにかんがみれば、議事機関と執行機関の分離という観点、他団
体の運営の中枢を担う者の参画を抑止する観点から、当該自治体の常勤の公務員や国
の幹部職員、都道府県知事等は議会参画員になることができないこととすべきである。
議会活動を経験するという制度趣旨からは、既に国会議員や地方議会議員となっている
者は対象にすべきではない。高齢のため、あるいは重い疾病又は傷害のため出席す
ることが困難な者、または一定の年限以内に議会参画員を務めたことがある者など
については、議会参画員としての職務を辞退できるものとするのが考えられる。

また、議会参画員の任期については、予算の策定・決算の認定を含めた一連の活動
に関与させることや、多くの住民に議会参画員を経験させる観点から、2年以内で条
例で定める期間とすることが適当である。半数改選制として議会参画員経験のある者
が常に存在するようにすることなども考えられる。

議会参画員の選任に当たっては、公募、選挙人名簿による無作為抽出当の方法が考
えられるが、村づくり委員会の公募や住民参加の状況を考えると、現状のような議会
の仕事を実際に取り組んでくれる人材確保ができるのか疑問。ただ住民が村のために
選ばれた以上真剣に取り組むとなれば、多様な人材から村づくりへの関心は生まれる
ものとする。 **【木下温司議員】**

(2) 公務員の立候補の支障を緩和する仕組み

① 基本的視点

民間企業の勤労者については、各企業の就業規則の定めや議会運営の工夫次第で、兼業議員として活動することも可能である。しかしながら、地方議会議員と常勤の公務員との兼職については、公務員の政治的中立性や公務員の職務専念義務等との関係から地方自治法上禁止されており、公職選挙法においても、公務員が選挙に立候補したときは、その職を失うこととされている。

公務員が選挙に立候補するために退職した場合、もう一度公務員として働くには再度「採用」される必要があり、競争試験又は選考を経ることになるが、確実に採用される保障はない。

以上にかんがみ、現行制度の趣旨を阻害しない形で公務員が立候補する場合の支障を緩和する観点から、「公務員が立候補により退職した場合の復職制度」を設けることを検討する必要がある。

こうした仕組みは、生活給を保障するのに十分な水準の議員報酬がある場合に機能すると考えられることから、集中専門型において実効性が期待される制度と位置づけられる。

なお、立候補や選挙運動などの政治的行為に従事した者を再度公務員として復職させることについては、公務員の政治的中立性から懸念があるとする意見もあり得る。しかしながら、現に公務員の身分を離れている以上、政治的行為は当然許容されると考えられ、現行法下においても、公務への復帰が予定されている者について、公務員としての身分を有しない間において政治的行為の制限が課せられていない例も存在する（「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下「公益法人等派遣法」という。）における特定法人への退職派遣の場合には、派遣期間終了後に公務への復職が予定されているにもかかわらず、特定法人での勤務中は公務員としての身分を有さないことから、政治的行為の制限等が課せられていない。）

現状では公務員の身分を捨て復帰できるとしても、議員になろうとする意欲を持った人材は不可能に近いと考える。また、公務員の政治的中立、住民との意思疎通が確保されるか、現実的には難しいと思われる。 **【木下温司議員】**

② 考えられる制度の詳細

公務員の立候補退職後の復職制度の詳細については、次のような方向性が考えられる。

(a) 任命権者の人事権への配慮

立候補退職後の復職制度を設ける場合、人事制度上大きな影響が及ぶことから、任命権者の人事の一環と同視できる程度に任命権者側の裁量に配慮する必要がある。具体的には、次のように、立候補退職者が復職を申し出ることができる期間及び任命権者が復職させる時期について、一定の制限が必要である。

[復職申出期間について]

復職申出期間をたとえば次のように明確化し、任命権者の予見可能性を高めること

が必要である。

(i) 立候補した選挙に落選した場合にあっては、公務員が立候補のために辞職した日から一年以内に限る。

(ii) 立候補した選挙に当選した場合にあっては、議員としての任期（一期に限る。）満了（任期途中で辞職した場合にあっては当該辞職の日）後一年以内に限る。

[復職の時期について（任命権者側の裁量）]

毎年度特定の時期に一斉に人事発令が行われることが通例であることにかんがみ、復職しようとする者の配置を他の人事異動と一体的に調整可能とする観点から、当該職員から復職の申し出があった日から一年以内において復職させることとするなど、復職時期について任命権者に一定の裁量を持たせることが考えられる。

(b) 退職手当の退職前後の期間の通算など

この制度は、公務員が立候補する場合の支障を緩和する趣旨のものであるが、その実効性を担保するためには、退職手当について、公務員に復職する場合において、退職前後の在職期間を退職手当の計算上通算可能とすることが考えられる（公益法人等派遣法における特定法人への退職派遣の場合においても、同趣旨の措置等を行わなければならない（同法第12条）とされている。）。

(3) 議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み

① 基本的視点

地方議会の議決事件については徐々にその範囲が拡大し、重要な契約の締結や財産の取得等、国会が議決事項としていない事項についても議決対象とするに至っている。（地方自治に任せるべき事項）を踏まえ、議員としての活動の信用を高め、契約締結に関する疑義をなくすこと等の観点から、議員の請負禁止が設けられている。

一方で、多種多様な事項を議決しなければならない場合、議員としての活動量が多くなり、また相応の専門性も求められるため、より一般の有権者が議会に参画しやすくなるよう、個々の契約締結や財産処分などについて、議決事件から除外可能とする仕組みを設けることが考えられる。議会が個々の契約等について議決を行わない場合には、議員に対する請負禁止の要請は相対的に低くなることから、これを緩和することが考えられる。議決事件の限定と請負禁止の緩和は、多数参画型に必須のものと考えられる。（現行制度と比較して議決事件について、役割に差が生じてはならないと考える。地方議会が判断すべきことである。）

② 考えられる制度の詳細

議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組みの詳細については、次のような方向性が考えられる。

(a) 除外できる議決事件の範囲について

議会が憲法で規定された議事機関である以上、議決対象からの除外を認めるべきではない事項がある。すなわち、各市町村における法規である条例の制定や、各市町村

の毎年の行財政運営を根拠づける予算及びこれを総括する決算などについては、議会における議決を必須のものとするべきである。

一方で、契約締結や財産処分などについては、条例・予算・決算などの議決を通じて、総体として議会が一定の団体意思決定機能や監視機能を発揮できることから、個々の契約等を逐一議決対象としないことが考えられる。

契約締結前でなければチェック機能が果たせない。限られた予算で最大の効果を上げるためには、契約締結前の議会議決は最大かつ重要な役割である。監査制度の強化を図り監査の専門性を向上したとしても難しいのではないか。かえって住民監査請求の件数が増加するのではないか。 **【事務局】**

(b) 議決事件から除外することに伴う代替的監視スキームについて

個々の契約締結等を議決事件から除外するに際しては、長の事務執行の適正を確保するため、議会に代替する一定の監視スキームの導入が必要であると考えられる。そのあり方については、従来議会が果たしてきた監視機能を「専門的監視」と「民主的監視」の二要素に分けて考えると、「専門的監視」を監査委員に、「民主的監視」を住民に再配分する趣旨から、議決対象となっていた契約等に係る諸情報について、監査委員の意見を付して住民に公表することなどが考えられる。

(c) 請負禁止を緩和することに伴う代替的適正確保スキームについて

請負禁止を緩和することについても、議員としての活動の信用を確保するスキームが必要になると考えられる。そのあり方については、議員の請負関係について住民監視に委ねることを趣旨として、議員関係企業等と一定額以上の契約を締結した場合において、契約関係事項（契約の概要、相手方の名称、契約金額、契約の相手方を選定した理由など）の公表を長に対して義務づけることが考えられる。

住民に十分な公開が行われなければ議会の信用性が失われる。 **【木下温司議員】**

4 具体化に向けて

以上、議員のなり手不足という課題を抱える小規模市町村を対象に、「集中専門型」「多数参画型」という二つの新たな議会の選択肢を提示した。この新たな議会のあり方については、現行の議会のあり方を維持できることを当然の前提としつつ、小規模市町村が、議員のなり手不足に係るそれぞれの実情にかんがみ、議会を持続可能なものとするために条例で導入できることとするを想定している。議会は、住民代表による団体意思の決定機関であるから、各市町村において「集中専門型」又は「多数参画型」を選択するに際しては、十分に住民の意見を聴いた上で判断することが求められる。更に議会のあり方を変更する場合も同様である。

また、この二つの議会像については、各々を構成する要素（議決事件のあり方、兼職禁止や請負禁止の緩和など）を不可分のパッケージとして想定したものであるが、これらを制度上実現可能とする場合には、より拡張性のある制度設計も考えられる。

たとえば、3（3）で述べた「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」については、多数参画型に必須のものと言える一方で、小規模市町村における議会の実情にかんがみ、より幅広い適用を認めることも考えられる。

以上のような可能性も視野に入れつつ、今後、現場も含めた各方面の声を聞きながら、ニーズを踏まえて具体化を図ることが適当であると考ええる。

国の制度改革についての提言は、議会のあり方に一石を投じる形ですが、議員のなり手不足の現状を打破するための改革とは、少し視点が違うと考える。小規模な地方議会においては、公選法や地方自治法の規定の中で、地域の声を行政に反映させるきめ細かな取り組みが必要、そのためには地域住民の意見をくみ取れる身近な議員の存在が必要です。地域の実情を踏まえ各自治体が一緒になって、ボトムアップ的に制度改革に向けた議論をしていかなければなりません。今年行われた5月までの県内自治体の選挙結果を見ても、町村長選でも7自治体が無投票、市町村議員選でも4自治体が無投票と、なり手不足は共通の課題となっている。なり手不足の解決は定数や報酬、議会システム変更だけでは解決できない問題があるのではないかと考える。

【木下温司議員】

人口減少・少子高齢化による人材不足は議会だけの問題ではない。外部監査による監視機能強化にも相応の予算が必要となる。選挙区の区割りを細分化しても地域コミュニティの縮小が進行しているために年々難しい。志のある者が立候補できる仕組みづくり、人材育成が一番大切ではないか。

従来の現行法制度から新しい制度へ変更することは、標準的な地方議会の機能・権限に格差が生じると考えられる理由から、現行制度の権限を確保しつつ「休日・夜間議会」を9月まで試行し、併せて「通年議会」の研究を進め、喬木村議会の実情にあった議会運営の仕組みを確立していく。

【事務局】

「通年議会」に対する意見

（想定される利点）

- ① 災害時の緊急対応や突発的な行政課題など、速やかに対応できる。（大災害は別）
- ② 長の専決処分がなくなる。
- ③ 金額の大きな契約への対応が迅速に行える。
- ④ 議会の運用の仕方により、本会議の開催時期など、より柔軟な対応が期待できる。

（想定される課題）

- ① 首長等執行機関の職員を議会の運営に拘束させる時間が多くなる。
⇒ 従来通り年4回の本会議にするなど、議会運営を踏襲し大きな影響が出ないよう配慮する。

② 一事不再議の問題。

⇒ 原則論を放棄するか、原則論を維持しつつ例外（事情の変更）を明記するか、新たな原則に変更するかの検討が必要。

③ 発言の取り消しを認めるかの検討。

⇒ 通年議会にした場合、会議録をどのようにするかと併せて、いつまで発言の取消しなどを認めるか検討が必要。

(意見)

① 従来通りの4定例会とそれほど変わらないと安易に考えていましたが、調べてみると様々検討が必要であると認識した。

② 災害時の議会対応を早期に制定する必要があると感じます。議員として対応する場合、事故補償を考慮する必要がある。通年議会にする他に対応策があるかを検討。

③ 高速交通網の整備に伴い、大きな契約など含め様々な問題にも迅速に対応していく必要があると感じます。個々の事例毎、従来の定例会との比較検討しながら検証する。

④ 通年議会の開催が、住民の生活にどう関わってくるか、影響があるのかも検討する。

【佐藤文彦議員】

1 想定されるメリット

(1) 随時本会議を開催できる

①緊急の行政課題が発生した場合、議長の権限で速やかに本会議を開催し対応できる。

②閉会中の期間が無くなるため、長の専決処分がほぼ無くなる。

(2) 審議・審査時間を充実させることができる

本会議の開催を柔軟に行えることから、議論を行う機会が増加する。

(3) 議案の提出、請願陳情の受理等の期間の制限が緩和できる。

①通年で会期中のため議案提出の機会が増え、契約議案等の早期議決、早期執行や意見書等の時宜にあった議決が可能になる。

②「招集告示」がなくなるため、議案提出や質問通告を行う期間を現在より柔軟にできる。

2 想定されるデメリット

(1) 随時本会議が開会することが可能となることから、即応することが求められ、議員の地域での活動日数が減少する。また、兼業議員の負担が増加する。

(2) 長い会期により首長等行政側の職員を議会の運営に拘束させる時間が多くなり、行政側と議会事務局の事務量が増加する。

(3) 会期が1年ため、議決までの期間が長引く可能性がある。

(4) 通年議会とすることで、会期が1年間で1回となり「一事不再議の原則」により、同一の議案は1年に1度しか提案できなくなるため、事情変更があった場合には再度提案できるようにする特則を設ける必要がある。

3 実施にむけ想定される課題

- (1) 通年議会の開催が住民の生活にどう関わってくるのか議会がきちんと示す必要がある。
- (2) 通年議会採用については行政側の理解が必要。
- (3) 議会の運用の仕方（例えば、本会議の毎月定例化や毎月の一般質問実施など）で議会活動の範囲は拡大できる。

【意見】

「通年議会」採用については、運用の仕方では議会活性化や議会活動の拡大に繋がるとは思うが、ルール作りやシステム構築、議員間の意思統一など混乱を招く可能性が大きい。一会期4~5か月、閉会中1~2か月の年二会期制の実施を検討導入したうえで、通年議会へ移行するか検討すべきと思う。

【下岡幸文議長】

通年議会制についても、この体制であれば、いつでも議会に参集することもでき、監視機能も高めることができる。

通年議会については、近隣町村との調整、意見交換を図り、研究調査が必要かと思われまます。

【小池豊副議長】

現行の4会期制に加え、月1回の全協、議員全協、委員会開催の流れからすると、一定のルール作りや運用規定なるものは必要であるが、通年議会も可能と考える。ただし、議会の活性化や議会活動の拡大に繋がることは良いことと考えるが、議員負担の増大により、なり手不足に繋がるようでは本末転倒である。

【下平貢議員】

招集手続きなく、本会議を開くことが可能

メリット

- ①緊急事態発生時の速やかな対応
- ②委員会活動の充実（随時、所管事項の調査可能）

審議時間の確保

メリット

- ①議論の機会の増加
- ②提言、立案、修正、が行いやすい

議案・請願・陳情の提出、受理の制限緩和

メリット

- ①通年、会期中で議案の提出が可能
- ②議案の早期議決、執行が可能

導入課題について

- ・会期の設定をどうするか（会期の始期・終期）
- ・一事不再議の取り扱い
（同一会期中の再提出不可、基本条例により、提出可能を検討）
- ・長の専決処分要件がなくなる（軽易な事項以外になくなり、議会で審議）

- ・ 本会議・委員会の開催経費（増えた分の補填が必要）
- ・ 住民への説明（課題の整理、導入の目的、目標や効果等の整理）
- ・ 委員会視察のあり方検討（現行通りで良いかどうか）
- ・ 議員の日程調整（議員不在時の届出等）
- ・ 事務局体制の増補強化（資料作成の事前準備、会議録調整等の事務量増加）
- ・ 執行機関の職員の負担増加（住民サービスの低下にならないように）
- ・ 他の自治体の導入経緯等、状況や課題の調査研究

行政側の課題に対する議会の対応について

- ・ 住民への説明責任（課題の整理、導入の目的、目標や効果等の整理）
- ・ 課長・係長の日程調整
（災害発生時等の議会対応の度体制確保や、関係業務への影響不安）
- ・ 事務量の増加（議案の調整、資料作成、答弁対応が更に増える） **【櫻井登議員】**

議員、職員の負担が増す。兼職はさらに難しくなる気がする。職員の事務量の増加、議会対応などの時間が増えると思われ、住民サービスの低下に繋がる恐れがある。

時間をかけて論議すべき問題ではないという意見があったが、緊急の課題ではないように思うが。夜間・休日議会の今後についてもまだ結論を見ていない状況であり、結論を急ぐ必要があるのか疑問です。災害時の対応など、先に検討すべきことがあると思う。 **【福澤眞理子議員】**

現行の4会期制を維持しつつ、「休日・夜間議会」の試行結果を尊重し、定例会の運用に工夫を加えることで対応できると思う。

なり手不足の解消を目的とした議会改革が、住民の繁忙感により、逆になり手に敬遠され、なり手不足を助長する事態は絶対に避けるべきと考える。 **【昼神二三男議員】**

H30. 6月定例会総括で出された議員の意見

佐藤文彦議員

会期日程が幅広くとれることは、兼業議員にとっては運営しやすい。災害時の対応含めて導入には賛成。ただ導入に至らない議会が多いことは、何かしらの支障になることがあるのではないかと感じている。視察研修含めて勉強する。

福澤眞理子議員

通年にするメリットがまだ理解できない。現時点で判断できない。

櫻井登議員

職員の業務量が増加すると考えられる。そのことが住民サービスの低下に繋がらないか懸念する。現在のメニューどおりで出来るのではないか。

木下温司議員

メリット・デメリットがはっきりしない。条例改正、住民理解を得る手続きが必要であるが議会中心であればやりやすい。

中森高茂議員

専決処分を許さない事になるメリットはある。メリット・デメリットについては、個人的に自分の生活スタイルへの影響を家族とも協議しないとわからない。現在の所は判断できない。

小池豊副議長

休日・夜間議会と通年議会の両立はどんなものか。今の運営方法に支障を感じていない。

下岡幸文議長

議長の議会招集・専決処分等の大きなメリットはある。但し、1年間の通年議会は、議員にとっても大きな負担になるので反対である。年2会期制を考えている。1つの会期を4ヶ月間として2会期の8ヶ月間を考えている。この問題は先送りする問題ではない。本年度末を目途に結論を出す必要がある。

下平貢議員

現在も通年に亘って議会活動しているので通年議会に切り替えてもいけると考えているので、現状でも通年議会でもどちらでも良い。

東原靖雄議員

通年議会の検討は議会改革の一つ。兼業議員が支障なく議員活動できる様にするのが大切。審議が分散されることがメリットと捉えている。軽井沢町議会の取り組みを参考に検討したい。

昼神二三男議員

敢えて通年議会にするメリットがあるのか。今のままの運営でよい。十分な検討時間が必要。早急に判断すべきではない。

後藤章人議員

通年議会に取り組みその後通常の議会運営に戻した議会もある（長崎県の某議会）ことからいろんな事例を調査研究したい。兼業の影響については現時点ではわからない。

後藤澄壽議員

現在の運営状況がいいと思うし十分対応できる。なり手不足の問題にかえって影響があるのではないか。充分時間をかけて研究するべきと考える。