

「総務省一町村議会のあり方研究会報告書」の検証 —浦幌町議会の実態に即して—

北海道浦幌町議会

はじめに

2018年3月26日、総務省が設置した町村議会のあり方に関する研究会（座長・小田切徳美明治大教授、以下「あり方研究会」と称する）は、小規模な市町村が、現行の地方議会制度に加え、新たに2つの仕組みを選べるようにする報告書を野田聖子総務大臣に提出した。ここでは議員の兼業・兼職制限を緩和する「多数参画型」と、少数の専門的議員で構成し重要議案は住民も参加する「集中専門型」の2つのタイプの議会が示されている。人口減少が進む中、議会の仕組みを多様化・選択化させることによって、議員のなり手を確保するとしている。

このあり方研究会は総務省が設置し、17年7月27日に1回目の会議が開催された。

研究会の趣旨として、「議員のなり手不足等により特に町村の議会運営における課題が指摘されていることにかんがみ、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会のあり方に係る事項などについて具体的に検討を行うため」としている。

このことは、同年5月15日に、高知県大川村議会議長が議会運営委員会に「町村総会設置の検討が必要かなどを問う」諮問をし、また、合わせて同大川村の村長が同6月12日の定例会で「町村総会を設置する検討に入る」ことを正式表明したことに端を発している。

2006年5月、北海道栗山町議会で全国初となる「議会基本条例」が誕生してから10年を越え、今や全国では約800の自治体議会で議会基本条例が制定済みである。議会基本条例の制定によって議会改革の理念は普及したが、これを具体的に実行し、住民が「住民福祉の増進を図る議会」を実感できる議会に進化していくために、議会・議員・議会事務局の力量と質が今まで以上に問われる時代を迎えている。すなわち、議会活性化は、「第2ステージ」を迎えているのである。

地方分権時代に入り、自主・自律の自治体運営が求められる今、01年の北海道ニセコ町の自治基本条例第1号と06年栗山町議会基本条例第1号から見る「二代表制」を考えたとき、「第2ステージ」を迎えている状況で、議員のなり手不足から生じる町村総会の検討や地方議会のあり方においては、議会という一元に「多数参画型」と「集中専門型」の2つのパッケージで構成しようとする国の動きには危機感を感じる。「誰のため」「何のため」という住民自治・団体自治の概念が、その本質として見出せない。

15年4月の統一地方選挙で欠員が生じた浦幌町議会は、議員のなり手不足を解消するための議論を改選後すぐに開始し、17年3月に177ページからなる議

員のなり手不足検証報告書(以下、「なり手不足検証報告書」と称する)を発表した。なり手不足検証報告書では、国・社会・町民・議会が一体となり、現行の議会制度を維持しながら、議員のなり手不足解消に向けた環境整備の課題を提起している。

また、なり手不足検証報告書が示した課題のうち、国に対して法改正や制度改正が必要なものを10項目に整理したうえで、3月15日の定例会において「地方議会議員のなり手不足を解消するための環境整備を求める意見書」を全会一致で可決し、関係機関に提出している。

(浦幌町議会ホームページ:http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku/2017-0315-0921-48.html)。

さらに同年8月2日、国などに直接出向き、総務大臣・同副大臣、総務省事務次官、自治行政局長、自治行政局公務員部長、自治行政局選挙部長、厚生労働大臣・同副大臣、厚生労働省労働基準局長、労働基準局監督課長、自民党本部、同党幹事長などに要望書を提出した。

浦幌町議会では、大川村が町村総会の検討を表明した2ヶ月前に、なり手不足検証報告書の発表と意見書の送付を行っており、あり方研究会でも浦幌町議会の議会運営については取り上げている。さらに総務省は浦幌町議会を訪れ、なり手不足解消に向けた取り組みや活性化策についてヒアリングを行っている。しかし、なり手不足検証報告書と意見書・要望書にある法改正・制度改正については検討の跡はうかがえない。

これまでの地方議会のあり方に関する検討として、第29次～第31次地方制度調査会、総務省における「地方議会のあり方に関する研究会」及び「地方議会に関する研究会」、全国町村議会議長会の道州制と町村議会に関する研究会「地方創生に向けた町村議会の対応」として地方議会や議員のなり手不足解消に向けて議論されてきているが、その対応策としては具体的な法改正が行われてこなかったのが現状である。

浦幌町議会としては、あり方研究会が提起した2つの議会タイプ、すなわち多数参画型と集中専門型を選択した場合の議会運営の検証をとおして、あり方研究会が期待する2つのタイプの効果・課題・問題点を明らかにすることで、全国町村議会議長会、全国市議会議長会及び日本弁護士連合会の反対意見を的確に把握し、現場の声として主張していきたいと考える。

なお、この検証においては、多数参画型と集中専門型の議員をどのように選出するのかなど、公職選挙法の改正には触れていないなどの不明な点もあるため、これらについてはわかる範囲内で検証を進めていくこととした。

1 浦幌町議会の実態に即した2つの議会を導入した場合の課題・問題点一覧

集中専門型	項目	多数参画型
<ul style="list-style-type: none"> ・議決権を有する議員が少数であるため、住民の意見反映がどこまで可能となるのか。 ・合議体としての活動がどこまでできるのか。 ・年金生活者・資産家・自営業者などとなるのか、あるいは専門性を求めていけば公務員の退職者などに偏り、議員定数が少数のため限定されていくのではないか。このことは選挙において、得票数を考えると立候補しづらい状況を作り出し、さらに若者や女性は踏み出せない。 ・議員1人が欠ければ、再選挙・補欠選挙が常態化する。議会活動及び町政執行においては安定しない。公職選挙法との兼ね合いをどのように考えるか。 ・議会参画員のなり手不足が懸念される。 ・どれだけ幅広い年齢層や各地域から議会参画員が選出され、どこまで意見反映が可能か。 	<p>議員定数</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・特に若者や女性は、夜間・休日の議会活動で、さらに人口減少社会にあって、地域・学校・職場等での人材でもあることから、議員のなり手不足が生じる。 ・議会・議員の活動量と議員報酬を踏まえると、さらに議員のなり手不足が生じる。 ・選挙費用などを考えると、幅広い・多様な人材が立候補できるのか。 ・審議時間の増加に伴い活動日数も増加する。 ・議員定数の増加に伴い、議場、委員会室、議員控室などの改修や会議及び会議録調製のための放送設備やネット中継設備改修に伴う費用も必要となる。
<ul style="list-style-type: none"> ・現状よりも増加 	<p>議員報酬</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・現状よりも増加 ・事務局職員の人件費が増加 ・議場・放送設備等の改修費用が必要
<ul style="list-style-type: none"> ・議員によって大幅に活動日数に違いがでないかという点では十分に議会としてのガバナンスが必要と考えられる。 ・議会参画員のなり手不足が懸念される。 ・議会参画員がどこまで議案等を把握し発言できるまでに至るのか。 	<p>活動日数</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・夜間・休日議会により肉体的・精神的に疲労する。 ・地域・家庭・学校・子どもの諸活動に影響が出る。 ・行政運営の停滞が懸念される。 ・長の行事、各種団体の会議への出席に支障をきたす。 ・職員の人件費が増加する。 ・議員数の増加し多数の意見により今まで以上に審議時間も増加し、結果として議会活動日数の増加となる。

集中専門型	項目	多数参画型
現状と同様の運営	議会の権限	<ul style="list-style-type: none"> ・執行機関の権限が拡大する。 ・議会機能が低下する。 ・議員としての専門性の希薄化。 ・附属機関の委員は、委員を辞任するか議員にならないことが必要。よって、委員や議員のなり手の双方が不足する。 ・最終的には、現状と変わらない議員定数まで落ち込む。
<ul style="list-style-type: none"> ・委員会制をとらないため議会運営、広報、資格審査・懲罰特別委員会等で審議できず運営が困難。 ・委員会の所管事務調査ができず、議会機能を低下させる。 ・100条調査（法第100条第1項）、事務の執行についての検閲・検査（法第98条第1項）、委員会における調査又は審査（法第109条第2項から第4項まで）では、議会の権限である調査権においても低下する。 	委員会及び委員会運営	活動日数と同様
<ul style="list-style-type: none"> ・災害時対応による葛藤 ・公務員の復職制度により職員定数の管理や事務執行上から問題が生じ、本人の復帰はいつできるのか、その間、収入の目途が立たず生活設計ができない。 ・公務員ではなく、他の規制されている法人の役員等の兼職の緩和を考えるべき。 	兼職禁止 請負禁止	<ul style="list-style-type: none"> ・議決事件の限定と請負禁止の緩和は、議会機能を低下させる。 ・公務員と議員の両者の立場で災害時対応はできない。
<ul style="list-style-type: none"> ・労働基準法において正式に規定する必要がある。現制度下においても要請するところ。 ・社会全体で立候補に伴う休暇制度等の社会的認識と定着が必要。 	勤労者の参画 立候補環境	<ul style="list-style-type: none"> ・使用者の過大な負担となる。 ・負担にならないためには、議会の議決事件及び審議時間・日数の大幅な縮減が必要であり、そうすると議会そのものの存在意義が問われる。 ・労働基準法において正式に規定する必要がある。現制度下においても要請するところ。 ・社会全体で休暇制度等を考えることが必要。

集中専門型	項目	多数参画型
<ul style="list-style-type: none"> ・議会参画員が、言論の府である議会の場で発言できる運営となるのか。 ・議員と多様な住民による議会参画員との討議の場が必要。 ・議員・事務局と議会参画員との討議の場が必要で活動日数も増加する。 ・現行の議会モニターやサポーター同様に議会参画員から議員のなり手が生まれるとは言い難い。 ・議会参画員は執行機関の審議会・委員会委員に就いている方を除外すべき。 	住民参画の仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ・活動日数、議員報酬、選挙などから見て立候補が難しい。 ・議員の仕事量と議決事件が緩和され、議会機能の低下させることが、本来の議会のあり方なのだろうか。 ・選挙区を設けるとさらに欠員が進む。 ・執行機関の審議会・委員会委員は両立できない。
現状と同様の運営	議会事務局	<ul style="list-style-type: none"> ・議会事務局職員の負担が増加する。 ・事務局職員の人件費が増加する。

2 現行制度を維持した議会の運営及び活性化を

(1) 町村議会のあり方研究会報告書への批判的見地から

あり方研究会報告書をもとに、実際に町村議会の運営に反映した場合の課題・問題点を検証してきた。結論を言えば、いずれも議員のなり手不足が生じ、さらに現行制度による議会運営を複雑化させ、議会機能を低下させることになる。

あり方研究会報告書では、「制度上実現可能な場合は、より拡張性のある制度設計も視野に入れつつ現場の声を聞きながら具体化を図ることが適当」としている。しかし、総務省は、あり方研究会の設置前に高知県大川村や浦幌町などを訪問し聞き取り調査を行っているが、浦幌町議会のなり手不足検証報告書や意見書について、あり方研究会の会議で触れていない。報告書がいう「現場の声やニーズを踏まえることが適当」というのであれば、きちんと報告書作成に反映させるべきである。

さらに、いずれかの議会を選択する際には、十分に住民の意見を聴き判断することが求められるとしているが、住民投票を視野に入れた重要な案件である。将来にわたり、継続した行政運営が求められ、議会が単にいずれかの議会を選択し、条例を制定して進めるようなものではない。

この2つの議会議員は、その市町村の住民の中から候補者となり、住民が直接選挙する。集中専門型では議会参画員として審議に加わり、多数参画型では今まで以上に議員数が増加する。したがって、直接、町政に参画する住民が、この制度を理解し、判断しなければならないことから、制度の導入にあたっては住民投票も視野に入れた検討も必要であると考え。残念ながら、学者の意見や報道等から見ても「住民投票」という視点までには至っていないように思える。

地方分権時代を迎え、ニセコ町のように自治基本条例を制定し、独自のまちづくりへと進む中、議会は、栗山町議会が議会基本条例を制定し、長と緊張関係を保って二元代表制を維持していくために議会改革を進めた。地方議会の自主改革の取組は、自ら行うべきであり、国が議員のなり手不足を背景に現場の声を踏まえ、現行制度を維持しつつとしながらも2つのパッケージ化した議会を制度化してはならない。

(2) 各議会の取り組みや浦幌町議会のなり手不足検証を踏まえ改革を

①現場の声を改革に反映

2つの議会を採用するのではなく、現行制度下において、議員のなり手不足を解消していくことが重要である。

まず、浦幌町議会の議員のなり手不足検証報告書及び全国町村議会議長の議員のなり手不足に関する重点要望にもあるように「住民の代表者としての責務、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として地方自治法上明確化し、議員の活動基盤の整備を図るべき」である。

そのうえで、公職選挙法の改正として、補欠選挙の要件緩和として「同一の地方公共団体の他の選挙が行われるとき」の規定を「他の選挙が行われるとき」に改正、被選挙権の年齢引き下げ、選挙公営の対象範囲の拡大、再選挙制度について無投票当選制度及び補欠選挙制度を含めた総合的な検討、労働基準法において被選挙権の明確化、休職・休暇・復職などの制度改正、道府県の範囲で会社などに補助する議会議員チャレンジ奨励金の導入、議員報酬が給与でないとしつつも期末手当の支給を可能とする中で、若者手当、育児手当などの支給検討と議員報酬の改善が必要である。

浦幌町議会が17年3月に議決した「地方議会議員のなり手不足を解消するための環境整備を求める意見書」、同年8月の国への要望書、全国町村議会議長会及び全国市議会議長会が18年3月に「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」、全国町村議会議長会が同年7月に都道府県会長会で「議会の機能強化及び議員のなり手確保に関する重点要望（議案第3号）」及び同年11月の第62回町村議会議長全国大会で「議会の機能強化及び議員のなり手確保に関する重点要望」など、現行制度下で議員のなり手不足を解消するための要望を国は真摯に受け止めるべきである。

特に全国町村議会議長会が「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」で、「北海道浦幌町議会など議員のなり手不足の解消を真摯に考えている議会からの提言、要望を優先的に検討し、実現することをまずもって考えるべき」としているように、一つの地方議会が177ページにわたる「なり手不足検証報告書」を作成し、議員のなり手不足を解消しようとする行動は内外からも注目を集めており参考にすべきと考える。

まずは、地方議会が要望する法的及び制度改正を行うことで、社会全体で議会制度の必要性を認識し、体制整備を図らなければならない。

あり方研究会報告書をもとに、今回、浦幌町議会に即して議会の運営に反映させた場合の課題・問題点を明らかにし、多くの地方議会がこれを参考にさらに課題・問題点を積み上げ、現行制度を維持する中で法及び制度改正により解決していくべきと考える。

②自主自律の議会へ、国は環境整備に向けた支援を

女性の政治参画については、2018年5月23日に政治分野における男女共同参画の推進に関する法律が公布・施行されたことに伴い、今後、女性議員が増加することに期待が寄せられる。しかし、この法律は理念法であり、実際に有効的に機能させるためには、同時に公職選挙法の改正が必要である。地方議会選挙における導入に向けた調査・研究を進め、現行制度において女性が議員になりにくい要因の究明をするとともに、それらの阻害要因を除去するための環境整備と公職選挙法の改正に向けた取り組みが必要である。

勤労者の参画については、労働基準法において被選挙権の明確化、休職・休暇・復職などの制度改正などが必要である。浦幌町議会のなり手不足検証報告書では、議員を有する企業に対して補助金を支給する「議会議員チャレンジ奨励金」の提唱と国への要望をしている。この提唱が波及し、高知県が大川村議会維持対策検討会議で議論を重ね、大川村の活性化に向けた大川村・高知県連携会議において月額4万円を補助する制度が具体的に検討された。こうした制度によって、議員・議会の位置付けを社会全体で認識し支援することが必要である。

現在、地方議会では、住民に開かれた・身近な議会を目指し、住民と一緒に長に政策提言する「政策サポーター制度」や議会だよりにより住民の意見を反映させる「議会だよりモニター」を活用し取り組んでいる。議会に対する理解者が増えることにより、長野県飯綱町議会では、議会政策サポーターや議会だよりモニター経験者から議員になった。また、同町議会の前議長は、17年10月に議員を勇退され、議員を養成する「地域政策塾」を立ち上げ議員のなり手不足解消に向け努力されている。

このように、議員のなり手不足解消や議会活性化に向け、主権者教育、子ども・女性・中高生議会、模擬議会、大学との連携及び学生のインターシップ受け入れ、議会情報の発信、議会・議員の魅力発信、政策提案・提言機能の充実などが必要である。合わせて議会報告会・意見交換会・カフェ議会、参考人・公聴会制度の充実、議会ネット中継、SNS等の活用による情報共有、委員会・本会議の移動開催、傍聴者の発言機会の導入、議会モニター・政策サポーター制度の導入など、それぞれの議会で行われている事例を参考に、より充実していくことが効果的である。

全国各地で行っている情報を収集し、改革のマネジメント、監視機能活性化サイクル、年間計画サイクルなどによりPDCAサイクルを回しさらに実行計画で明確化し、議会・議員の評価、議会モニターなどによる外部評価を導入することも有効的であると考えられる。

議会は、住民の性別・世代別構成と議員構成が同様になれることが理想であるが、特に人口減少時代にあっては、女性や若者が議員になることが難しくなるが、例え議員の年齢が高くとも、女性や若者の意見が反映できる議会運営をすることが重要である。

おわりに

町村議会のあり方研究会報告書の概要をもとに、集中専門型と多数参画型を選択した場合の議会運営として、浦幌町の実態に当てはめて現状に則し、議員定数、議員報酬、活動日数、議会の権限、委員会、兼職・請負、勤労者の参画・立候補環境、住民参画、議会事務局、議会基本条例の検証項目において、あり方研究会報告書で期待される効果・課題・問題点を検証した。

集中専門型と多数参画型のいずれを選択した場合にも議員のなり手不足が生じ、議会運営を複雑化させ、議会機能を低下させることから、現行制度を維持すべきと考える。

議員報酬においては、集中専門型と多数参画型ともに増額となることがわかった。

活動日数においては、集中専門型の議会参画員は33日の活動日数となり住民の意見反映と言いながら、幅広い年齢層から日中に議会参画員として活動することは難しく、多数参画型では、夜間・休日中心とした議会では、年間109日の活動日数となり、3月の予算及び9月の決算時の議会では月15日間ほど議会に出席するため、肉体的・精神的にも疲労し、さらに、行政運営の停滞が懸念される。

また、あり方研究会報告書では、研究会の設置前に高知県大川村や浦幌町などを訪問し聞き取り調査を行っていながら、報告書作成に反映していない。

いずれかの議会を選択する際には、十分に住民の意見を聴き判断することが求められるとしているが、それ以前に地方議会の意見を聴く中で制度を検討すべきであり、制度化後にそれぞれの議会が2つのパッケージ化した議会を選択し、条例を制定するというのは本末転倒ではないか。

地方分権時代において、地方議会がそれぞれの地域性に応じて、議会のあり方を住民とともに話し合い形成していくことこそが重要である。

第32次地方制度調査会が開かれ、いよいよあり方研究会報告書の内容が具体化される可能性が出てきた今、課題・問題点を明らかし、今後の地方議会のあり方を左右する分岐点を、全国の町村議会が自分事として、本気で向き合う時であると考ええる。

このことをしっかりと認識し考え、現場の声として全国の町村議会が一丸となって国に対して訴えていかなければならない。

議会の構成やあり方は、そう簡単に変更できない。現状に則し・課題・問題点を明らかにしたうえで、議論をよく熟成させて根拠をもって現状の議会を維持していかなければならない。

この浦幌町議会が行った検証が、他の町村議会が検討する上で参考になることを切に願い、情報共有し議論を活発化させていきたい。