

第3回 全員協議会会議録

平成30年4月13日(金)

委員会 議室

○会議日程

- 1 開会宣告(14時04分)
- 2 協議事項
①幌延町議会のあり方について
- 3 その他
- 4 閉会宣告(16時28分)

○出席議員(8名)

議長	8番	植村	敦
副議長	7番	高橋	秀之
議員	1番	富樫	直敏
議員	2番	西澤	裕之
議員	3番	斎賀	弘孝
議員	4番	無量谷	隆
議員	5番	鷲見	悟
議員	6番	吉原	哲男

○議会事務局出席者

事務局 長	藤田	秀紀
主 事	満保	希来

植村議長

それでは、引き続きまして、第3回の全員協議会を開催したいと思います。

前回から、この議員協議会で、議会改革に関することを協議してくということで、皆さんから了承をもらっております。

1年間という期間の中で何ができるかというできるだけのことをやりたいということで、かなり意欲的に取り組んでいかないと結果は出てこないのかなという気がしております。

そして、先般道新の方でたまたま町村議会のあり方に関する研究会の報告書というのが、記事に。皆さんおそらく目にしていると思うんですけども、全国的に議員の成り手不足という事の問題を受けて、勉強会という形の中で、政府の方に、総務省の方に答申をしたという記事が出てました。当然、全国の議長会からは、拙速すぎるというような反対意見もありましたけども、なかなかこの人口は減っていく中で、議員の成り手不足という、解消するための妙案が全国的に問題になってきているということが、表に最近出てきております。その答申についてまず、中身について、こちらの方で局長調べていただきましたんで、それをまず説明しながら、それを念頭に置いて、今後の協議にしていければという風に思ってますんで、そのように進めていきたいと思っておりますけども、よろしいでしょうか。

(「はい」の声あり)

それでは、よろしくお願いします。

藤田議会事務局長

皆さんご承知のこととは思いますが、本年の3月27日付けの朝刊各紙で掲載されました、総務省の研究会であります『町村議会のあり方に関する研究会』からの報告書が野田総務大臣に提言されました。

自治体側の賛否は割れているようですけれども、また、全国市議会議長会や全国町村議会議長会は、報告書が出された当日に報告書に反対する書面を発表いたしました。

報道によれば、総務省は、今後、地方議会関係者から意見聴取するなどし、対象とする市町村の規模など詳細な制度設計を進めるとし、早ければ来年の通常国会に地方自治法改正案などを提出したいというような考えでいるようです。

報告書では、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うえで、「集中専門型」というのと「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。として、これによって、小規模自治体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という風に言っております。本町においても、議員のなり手不足は、全国の小規模自治体同様に深刻な課題となっております。

その第1弾として、本町では、来年度から議員報酬を一律2万円増額する取り組みを実施しましたが、今後、研究会から出された報告書や法改正に対応していかなければならないと考えております。

先日、議長からも議会での取り組み改革や、前早坂局長からの引継ぎでも取り組むよう、引き継がれているところでございます。

本日は、本町議会での取り組みの方向性を検討するうえで、皆さん既にご承知かもしれませんが、研究会の報告書の考え方を理解した上で、取り組んでいくことが必要ではないかと考えましたので、資料をご用意いたしました。

お手元の資料の表紙をめくっていただきまして、町村議会のあり方に関する研究会報告書の概要①をご覧ください。1 ページ目になります。

住民にとってもっとも身近な基礎自治体である市町村は、時代の変化とともに、その姿を大きく変えてきました。

地方自治法の前身たる市制及び町村制施行前の明治 21 年においては、町村の数が 7 万を超えていました。「明治の大合併」において、小学校や戸籍の事務処理を行うこととの関係から、300 戸から 500 戸を標準とした、全国一律に町村合併が実施され、地方自治法の施行後、人口規模 8 千程度を標準として進められた「昭和の大合併」により、市町村の数が約 1 万から約 3,500 程度に減少し、さらに「平成の合併」により、その数は約 1,700 自治体まで減少してとなっております。

人口 1 万未満の市町村数は、「平成の合併」以降、平成 11 年では、1,537 自治体で、そのうち人口千人未満の町村が、42 自治体でした。平成の大合併直後の平成 22 年においても、1 万人までの 457 自治体で、うち人口千人未満の町村は、20 自治体、存在していましたが、さらに近年における人口減少の結果、平成 29 年 1 月 1 日現在時点においては 505 自治体。そのうち人口千人未満の町村は 30 自治体に増加しております。

右下の表をご覧ください。

近年、特に町村を中心として、議員のなり手不足が指摘されています。平成 27 年統一地方選挙における無投票当選者数の割合を見ますと、市議会議員については 5% 弱に留まるのに対しまして、町村議会議員については 20% を超えております。行政改革等の観点や市町村合併後の体制見直しに伴い、各町村において議員定数は削減されてきております。

昭和 62 年には、1 団体当たり平均議員定数が 16.48 人であったのが、平成 27 年には、11.45 人と 5 人程度減っております。表に記載されているとおり、この無投票当選者数の割合は深刻であると報告書でも言っています。

平成 27 年統一地方選挙結果の欄をご覧ください。

人口 1 万以上 3 万未満の市町村議会議員選挙では、約 17% が人口千人以上 1 万人未満では約 27% が、人口千人未満では約 65% が無投票となっております。人口規模の小さい市町村における議員は、平均年齢が高く、女性の割合が低いなど、多様性が不足しているといわれております。小規模になればなるほど、議員のなり手不足が切迫している状況がうかがえると思います。

平成 29 年、高知県大川村、平成 27 年 10 月 1 日時点での人口が 396 人という大川村ですけれども、これにおいて、議員のなり手不足を理由として、地方自治法第 94 条に基づく町村総会の設置を調査・研究する旨の意向が表明されまして、ニュースでも大々的にとりあげられておりました。その後、高知県と大川村で議会維持のための検討などを経て、同村における町村総会の導入は、当面見送られることとなったんですが、小規模市町村における議員のなり手不足の深刻さを象徴するものとなっております。

次のページ町村議会のあり方に関する概要②ですね、をご覧ください。

議会での団体意思決定機能の中核をなす議決権については、地方自治法制定当初は、条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定や地方税の賦課徴収等に限られていたわけですが、その後、一定の財産の取得や契約の締結といった事項が順次議決事件に追加されることとなっております。さらに、監視機能を具体化する検査権や監査請求権について、対象範

囲が拡大されてきたほか、議案提出権や議案に対する修正の動議の発議権についても要件が緩和されてきました。このほか、議会事務局などの体制整備や、公聴会・参考人制度、議員派遣制度、学識経験者による専門的事項の調査制度など、議会が充実した審議・検討を行うための環境整備が進められてきました。このような権限・活動の充実と並行して、議員に対する給付も拡充され、議員活動に係る報酬に加え、昭和31年には条例で期末手当を支給することができることとされたほか、平成12年には、政務調査費が創設され、平成24年には政務活動費へと拡充されることとなっております。

議員定数については、法定定数制度から法定上限制度を経て、現在では条例により各自治体が自由に決定できる制度となっております。

また、議決事件についても、条例により議決対象として追加できる事務の対象範囲が順次拡大されてきております。

議会運営に関しましては、平成16年の地方自治法改正によりまして、定例会の招集回数が自由化され、さらには、平成24年の改正によりまして、通年会期制の選択も可能となっております。委員会制度についても、常任委員会の数の制限や、議員の常任委員会への所属制限などが撤廃されております。

その一方で、議員に関わる規制が強化されております。

まずは、議員の兼職禁止ですけれども、制定当初は同一自治体の有給の職員との兼職及び国会議員との兼職は禁止されていたものの、他の自治体の職員との兼職や、都道府県・市町村議会議員相互の兼職は可能とされてきていましたけれども、執行機関と議決機関の混同を避けるため、あるいは議員の職務の繁忙等を理由といたしまして、それぞれ昭和23年、昭和25年に順次禁止されたということとなっております。

議員の請負禁止につきましては、明治44年に導入されたものの、請負契約の多くは競争入札に付せられておりまして、弊害は考えられないこと、除斥の制度があることで弊害を防止する制度的保障があること、著しい弊害を伴わない限りできるだけ広い範囲から人材を求めるべきことといった観点から、昭和21年に一旦廃止されております。

しかしながら、地方自治法施行後、昭和31年に地方議会が重要な契約や財産の取得等も議決事項としていることに鑑みまして、議員としての活動の信用を高める趣旨などからも改めて規定されることとなっております。

我が国の地方議会制度は、社会状況の変化や議会運営の実態に鑑み、累次の改正を重ね、地方議会の運営については、裁量の度合いを増加させてきた反面、議員の身分については厳格な規制を導入してきたということでございます。

報告書におきましては、議員のなり手不足の要因を地方議会は、長年の制度改正の積み重ねによりまして、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おりまして、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まして、一般の有権者が議会に参画しにくくなっているということでございます。

議員定数につきましても、各市町村の規模によって大きく異なり、たとえば人口10万人を超える規模の指定都市以外の市の平均議員定数は、約30人程度に対しまして、人口1千人以上1万人未満の市町村は約10人程度となっております。

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鑑みますと、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ております。

議員報酬は、各市町村の規模によって額が大きく異なります。たとえば人口10万人を超える規模の指定都市以外の市の平均議員報酬が50万円を超えておりますけれども、人口千人以上1万人未満の市町村においては20万円を下回っております。ちなみに本町は現行の議員報酬の平均は183,750円となっております。来年度の改正後は、203,750円という風になります。

小規模市町村におきましては、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という風にされております。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であります。

地方議会議員に係る兼職規定及び請負禁止は、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、事務執行の適正を保障することを趣旨としておりますけれども、小規模市町村においては、人口が少ないことに加えまして、事業所も限られているというようなことから、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報告書には記載されておりました。

小規模市町村において、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と報告書には書かれています。

本町もそうですけれども、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ておりまして、かつ定例会及び臨時会による方式が採用されております。

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ております。

勤務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もあるようです。

研究会の報告書、町村議会のあり方に関する研究会報告書の概要③では、町村総会について、触れております。本日は、説明を割愛させていただきますので、後程ご参照いただければと思います。

資料は、概要④をご覧ください。

現状におきましても、各地方議会において、主体的な議会活動の取組が実施されております。

議会の活動理念とともに、審議のあり方を住民参加等を規定した「議会基本条例」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ようです。

これらの自治体では、議員間の自由討議の実施ですとか、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るというようなことをやっております。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ようです。

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して、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によりまして、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議会もあるようです。

現行制度下におきましても、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まして、自主的取組を積極的に展開していくことが重要であるという風に報告書には記載されております。

一方で、小規模市町村における現下の議員のなり手不足に鑑みれば、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と報告書にもそのように記載されておりました。

そこで、新しい2つの議会のあり方について提示されております。

資料の中ほどをご覧くださいますと、合議制の住民代表機関といたしまして、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おります。

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ます。

こうした視点、及び小規模市町村においては議員活動、つまり、議員報酬のみによって生計を立てていけないにも関わらず、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ますと、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いう風に報告書では記載されております。

その1つが、集中専門型と書かれているところをご覧ください。少数の議員によって議会を構成し、議員に専門的な活動を求めるというものです。

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しているものでございます。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できる仕組みとなっております。このような議会の姿を「集中専門型」と呼ぶこととしているようです。

多数参画型という欄をご覧ください。

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ていますけれども、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というようなものでございます。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ですとか、多様な視点からの監視機能の発揮が期待できます。このような議会の姿を「多数参画型」という風に呼んでおります。

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という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ようにしております。この、選択できることによって、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であるという風に報告書では書かれております。

資料の『2つの議会のあり方イメージ』と書かれているところをご覧ください。

(a)の議員活動ですけれども、集中専門型におきましては、議決事件の拡充、専門的検討

の拡充、住民参画の拡充などによりまして、議案の審議を充実・可視化させることが考えられます。

議決事件の拡充につきましては、地方自治法第96条第2項の規定を積極的に活用、つまり、96条第1項の議決事件以外に議決すべき事件を定めることですが、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ます。

専門的検討の拡充につきましては、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ですとか、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まして、学識経験を有する者等の意見を踏まえて専門的検討を充実させることが考えられます。

住民参画の拡充について、現行法上の公聴会ですとか、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を付与ですとか、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ですとか、議会参画員などを活用した住民との政策的議論の実施などが考えられてます。

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りますから、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という風に言われております。

多数参画型につきましては、従たる職務として、非専門的に議員活動を行うものでありますから、権限のあり方ですとか議会運営のあり方と併せまして、その活動を軽減することが考えられております。

(b)の 権限ですけれども、集中専門型は、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まして、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ます。

多数参画型は、契約の締結・財産処分等について議決事件から除外するという事なども考えられます。

(c)の 議員報酬・定数の欄ですけれども、集中専門型は、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ります。

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ります。

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まして、人口千人未満の市町村における平均議員定数が約7人、1千人以上1万人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ります。

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というふうにされております。

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」。これは、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機関と言っております。こ

れ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されております。

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きましては、各自治体の職員の給与の状況ですとか議員の実際の活動量などを勘案して、住民の理解を得られながら検討・決定すべきものと考えられております。

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されるものでありまして、定数を増やすことを想定していると。たとえば、各市町村の集落ですとか、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ております。

植村議長

ちょっと小休憩とらせてとらいます。2時45分まで休憩とります。

(14時33分 休 憩)

(14時43分 開 議)

全員揃いましたんで、引き続き委員会を再開します。

藤田議会事務局長

資料の方ですね、後ろから2枚目の2つの議会のあり方のイメージというところを今説明しております。先程の続きを言います。

(d)の兼職禁止・請負禁止ですが、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ますが、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ます。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、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ます。

多数参画型は、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ります。

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す。

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ています。

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ます。

(e)の議会運営ですが、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ます。

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ています。

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す。

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ます。

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ます。

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条例又は会議規則に委ねられていますが、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と報告されています。

(f)の 勤労者の参画ですが、労働基準法では、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ます。

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ます。

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ますが、企業側の負担にも配慮した検討が必要です。

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ています。

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ます。

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といわれています。

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ています。

議員のなり手不足を抱える小規模市町村において、首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と報告書には記載されています。

これらの観点から、議会への住民参画がポイントとなりますが、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、又は、専門的事項の調査の制度があります。

このほか各自治体の自主的な取組として、たとえば請願・陳情を提出した本人が議会で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ようです。

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事例もあるようです。

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、「議会参画員」を設け、多様な民意を反映させる仕組み、住民が議会活動に関わる経験を得られる仕組みを確保することが考えられます。

資料の下の方の議会参画員イメージをご覧ください。

議会参画員の詳細については、そのイメージに記載されているような方向性が考えられます。

まず、役割についてですが、議会参画員は、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、つまり、議案に対する意見を述べることなどが考えられます。

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とされています。

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ります。

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、各議会において柔軟に考える必要があります。

議会参画員の役割に鑑み、一定の規律を設けることも検討すべきです。

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や（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ります。

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ります。

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す。

費用弁償についてですが、議会参画員については、出席義務を課すこととなるため、仕事ができないことによる損失や子どもを預けるための費用の発生などを補てんする必要があります。

このため、裁判員同様、職務を行う日ごとに費用弁償、日当や旅費を支給することが必要となります。

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ます。

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ります。

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と報告書ではいっています。

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ため、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ます。

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ます。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鑑みれば、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といっています。

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ありません。

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方、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方などについては、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ます。

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されています。

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ます。

民間企業の勤労者は、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すが、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いますし、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ます。

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ますが、競争試験又は選考を経ることとなり、確実に採用される保障はありません。

このことから、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ります。

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ています。

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ます。

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します。

「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」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。とされています。

公務員の立候補退職後の復職制度の詳細については、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ります。

具体的には、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す。

復職申出期間を明確化し、任命権者の予見可能性を高めることが必要です。

たとえば、立候補した選挙に落選した場合には、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。とか、立候補した選挙に当選した場合には、議員としての任期満了後一年以内に限る。

とか、議員も一期に限る。であるとか、任期途中で辞職した場合には、当該辞職の日後一年以内に限る。などの制限を設けます。

また、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鑑み、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ます。

退職手当の退職前後の期間の通算などの考え方ですが、この制度について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ます。

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とされています。

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ます。

このような議決事件の拡大を踏まえ、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ます。

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ます。

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ています。

除外できる議決事件の範囲については、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ります。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べきです。

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ます。

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ます。

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ます。

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ますが、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）の公表を首長に対して義務づけることが考えられます。

報告書において、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されました。

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鑑み、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されています。

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ています。

また、この二つの議会像については、各々を構成する要素、議決事件のあり方や兼職禁止、請負禁止の緩和などを不可分のパッケージとして想定されているものですが、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必要となります。

たとえば、「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されている一方で、小規模市町村における議会の実情に鑑みると、より幅広い適用を認めることも考えられます。

今後の方向性としては、複数の可能性も視野に入れながら、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と報告書では占めておりますので、今後は、もう少し、具体的な選択肢も示されてくるのではないかと考えています。本議会も今後の議会のあり方を検討していく中では、この研究会の方向性も踏まえた上での検討が必要と考えています。

以上で、3月に町村議会のあり方に関する研究会の報告書に関する概要の説明とさせていただきます。

本議会としては、今後どのように進めていくのか、その方向性やタイムスケジュール等についてのご議論いただければと考えております。

植村議長

市町村議会のあり方に関する研究会の報告書に関して、局長から内容に関する説明がありました。冒頭でも言いましたが、当然、現在の町村議長会では拙速すぎるということで、もっと、議論をして方向性を見極めるとして反対の表明をしておりますけど、如何せん、定数割れというような事態が生じるような自治体が全国ででてくるということを考えると、やはり、このような3つの方法『現行型』の議会を選択するのか『集中専門型』の議会を選択するのか『多数参画型』の議会を選択するのかという3つの選択肢を一つの材料として将来的に考えていかなければならないことになると思います。

私たちの議会は、今は、現行議会のなかで、改革をやっていくということですから、今、局長に説明いただいた、この報告書のことを頭に入れながら、今の議会をどのように改革し

ていくつかの議論を進めていく上で参考までに、本日、中味の説明をいたしました。

これを踏まえて、頭の中にいれつつ、今後の幌延の議会改革をどのようにすすめていくのか、また、いつまでということ、私たちの任期までということですけど、当然この改革というのは、任期以降も新しい議員になった時でも、また、当然、引き続きやっていかなければことなんですから、まず、私たちの任期中に来年の3月までの間にできることは何かを示していかなければならないのかなと考えています。

ここまでの説明について、ご質問等があれば、皆さんの方から言っていただきたいと思います。

西澤委員

研究会の報告書に関する質問なんで、事務局長に答えられる事と答えられない事があると思いますが、まずは、前提として、これは、地方自治法が改正されて、その中に、集中型と多数参加型が地方自治法にのって、その上で、小規模自治体の町村で条例を作りなさいという理解でよろしいのですか。

藤田議会事務局長

現時点では、具体的につていうことは、示されていないのですが、報告書ですとか、新聞等の報道などでは、来年の通常国会で、地方自治法の改正案が出されるといわれていますが、改正される自治法に、方向性などが書かれてくるというように、報告書には書かれています。

最終的には、各市町村が、条例により決めていきなさいというふうになっていて、あり方としては現行とその他の2つのあり方を示したから、そのどれかを条例で選択していくんですよというふうに報告書には書かれています。例えば、現行制度を選択した時に、条例でそれを決めなければならないかというところまでの具体的な記述はないんです。ただ、新しいあり方を選択した場合は、条例でと書いてあります。その辺が、今後、具体的に国から、示されてくるのではないかと思います。

国からそのように示されている以上は、議会としては、中身の検討はしていかなければならないのではないだろうかと考え、報告書もいただきましたので、その概要を説明させていただきました。一方的に話しましたから、理解できない部分も多数あったと思いますが、実際の報告書もありますし、あと、インターネットでも研究会の報告書も入手できますので、こちらにある報告書をコピーしてお渡しすることも可能です。

西澤委員

もう1点なんですけど、集中型も多数型も、集中型においては、少数での選挙的議員、多数参加型では多数の被選挙的議員となっていますが、報告書の中では、具体的な数字、少数は何人、多数は何人という数字が示されているんですか。

藤田議会事務局長

大まかに、こういう制度もあるから、これらの制度を鑑みれば、この程度ですよ。例えば、人口ですとか、いろんなことに比例させてですとか、裁判員裁判の制度ではというような説明は、報告書ではされています。

斎賀委員

全道の町村議長会で、どういう判断をしたんですか。町村議会の意見も聴かない作られている報告書に対して、それでもどうしますかっていうことをやっていくんですか。

植村議長

全道の市町村議会ではどういう判断をしていますかということですが、実は、昨日、管内の議長会の総会がありまして、総会のその他の時点で、私からこういう答申がでていますが、議長会として何か議論はされているんですかということで、問いかけしてみました。

そうしたら、まだ、出たばかりで、新聞のコメントも読んだんだけど、道の議長会としては、別に、これといった議論されていないという答えが返ってきました。おそらく、これからの話になるんだろうなというふうに言っております。

斎賀委員

これからの話になるんならば、急いでやらなくともいいんでないかなあと思うんだけど、今、我々も議員の中で議会改革しようといっているのに、例えば議員報酬をあげるにしても、4月から上げようとしたら、全会一致でなかった。みんなで議員改革しようといっているのに。全会一致でなくて、すぐに決めてしまうような形になってしまったけれども、全員が納得してやれるようなこと、1年かけて考えていくそっちの方が優先だと思うんだけど。集中型、専門型これらを置いておいて、現行議会ってあるんだから、町民の皆さんが、町民の人数が少なくなってきたんだから、定数下げろって言っているんだから。そっちのほうの方が優先されるんじゃないの。それなのに、国の集中型、専門型なんて考えないで、そういうふうに考えていくのがベストではないかと思う。前も私が言ったと思うんだけど、定数、人数、来年3月まで任期があるんだから、その時まで、町内に議会に出る人いないんだと、今8人だけど、7人6人しかいなよというのだったら、1人減でもいいしょ。前にも言ったけれども、2人いないのだったら、再選挙できるかもしれないけれども、1人くらいなら、欠員でたまま、やっていけるんだから。もし、来年の3月までに、うわさで6人なら定数1名下げます。現行8人だけでも、今度、幌延は7人にしますよと、そっちのほうの考え方を優先してやっていくのがいいのではないかというふうに思う。まだ、集中型、多数型ということは、よそも話していないだし、まだ具体的に幌延町さんどうするんですかと上から問いかけも来ていない。新聞の記事の判断だけで、先の話をしていくのは、まわりの町村が、幌延どうやっているのよと待っているような感じだから。足並みそろえるってことかわからないけれども、どうするだと実際に来てからでも遅くないのではないかと思う。それより実際問題、幌延町みんなで一緒にやっていきましょう。ということで、やって、皆で、国の報告書についてやっていかなければならないことはなにもないんだから、そっちのほうを優先してやっていくほうがいいと思う。

植村議長

いま、斎賀委員が、言われた中ですが、当然、現行の議会制度の中で、できることを議論していくことが大前提、基本だと思います。そのなかでも、前回も話したけれども、まず、選挙に関する、公職選挙法の中で、新たにできる人が、一体、どのような形なら選挙に出やすくなるのかということを経験していかうということです。

当然、住民のほうからは、無投票という結果が2期続いたということを考えると、議員それぞれ一人一人が、どのような考え方で立候補しているか、ぜんぜん見えないよねという話をよく聞かれます。残念ながら、無投票という形で議員になると、個人個人の考え方をなかなか住民に示すことができないということもあります。それは、公職選挙法のなかで、事前にそういう話をすると事前運動という縛りがあって、それはできない。告示されて、その

日の8時までの間にしか、運動ができないという時間的な制約等もあるので、それらを解消するために、どうができるかという議論もなされるべきだと思うし、また、経済的な負担をやわらげる方法はないのかという議論もされるべきだと思うし、とりあえずは、現行の公職選挙法の中でできる改善はないかという議論もしていくべきではないかなあとと思っています。

無量谷委員

今、示された報告書の中に、3つの選択枠がある。今、幌延としては、現行議会を集中審議しながら、3月までやっていく。この集中型とか多数参加型は、まだ、後ではないかという感じがする。まだ、国に示された中で、選択していく。あるいは、議論していく中ではないかと思う。

ですから、現行の議会の中の3月までの、いかに、斎賀委員がいわれたように、でやすいような形の選挙のあり方を審議しながら、やっていた方が良いという感じがする。

僕なりに、斎賀委員が言われた定数の範囲内であつたら1日で終わるよというような選挙なんですけれども、ある程度、これで、仮にその範囲内で終わってしまうと、なおさら見えてこない。ですから、そういう事があれば、議会の報告会というような演説会というか、当選してからの議会報告会みたいな開催をやったほうが見えてるのかなあと。それは、違法にはならないのかなあとという感じがするんですけど。

(「お礼まわりだ」の声あり)

そういう中で、主張していくところは、私はこういう分野でやっていきますよ。っていう形にとれないものかと。それは法律にひっかかるのかひっかからないのかということはわからないんですけども。

(「お礼まわりだ」の声あり)

お礼まわりって、まわるのではなくて、一応皆さんで、会場一つを借りてやる、というような感じでやってはどうなのかなあとという感じがするんですけど。

植村議長

今、無量谷委員から当選したあと、個人個人の考え方を町民に示すということも必要ではないかという話もありましたけれども。当然、住民にすれば、立候補した人の考え方を聞きたいという部分なんで、特定の議員候補を指示するわけでもない、話を聞いてから私はという住民もかなり多くの住民もいるという実態を考えると、そこいらへんをどうやって解消していくのかということが重要になってくると思います。

それに合わせて、先ほどから、局長が時間をかけて説明したこの集中型、多数型という部分の細かい所の考え方を参考にしながら、現行議会に取り入れていくということも可能な限り、取り入れていけるのではないかという部分もあるので、そういった意味も含めて、今、説明してもらったということです。

あまり広く手を広げても、議論が煮詰まってもいかないので、先ほどから言っているように、新しい人が立候補しやすい仕組みをどうすべきかという部分に関しての集中審議をしていったほうが、良い意見がでてくると思うのですが、いかがでしょうか。

(「いいです」の声あり)

吉原委員

確かに、今、研究会のお話聞いたけど、これ膨大な資料ですよ。これを全部理解して、実行するといったら、大変な事です。従って、今までの現行議会をどうするか、それも何

から手を付けていくべきかをきしっと見極めてやらないと、ただ漠然とした話になってしまう。そして、公職選挙法もありますからね。それをどうクリアしながらいくかということになると、きしっとやっぱり何から手を付けていくかということをは話し合っていないと、なかなか短期間では、こんなの無理だよ。それで、どこから手を付けていったらいいのかな。今、議長が言ったように、出やすいようにするにはどうするか、これも限界がありますんで、どういうふうにしていくか、それも、皆さんで協議をして、いろいろな意見を出しあっていないと、簡単に、今日決めて、明日からやるかということにはならない。今年1年かけてじっくりやりましょう。

高橋委員

今、吉原委員と植村議長が言ったように、任期がもう1年しかないので、要するに、町民が一番文句を言っているのは、2期連続で無投票で、今の議員さんが選ばれているということに一番不満があるんでないかな。議員さんが何を考えているか、その意見を聞きたいと言っていることもあるかもしれないけど、それは、少数意見だと思うんですよ。一番、町民が求めているものは、無投票では困るよということを言っているのではないかな。その為にもこの1年間、どういう方向性でいこうかというのは、やっぱり、吉原委員とか、議長が言ったとおり、新しい議員が出ていただくために、どうすればいいかということだけに集中してやったほうが良いと思うので、その辺でなるべく、町民の不満を解消できるものに、その方向に向かっていけばいいのではないかなと思う。時間がなくて、とにかく。出やすい方向性というのを第1でやっていただければと思うんですけど。

斎賀委員

町民の中にそれもあつたし、俺が聞くのには、お前ら選挙出てるのに、ぜんぜんはがき1枚よこさない。お前が金を出しているわけじゃないんだぞ。町で金を出しているだから、はがきくらい出せって、そういう人もいるんだが、何にもしないで、ただ黙って当選しようと思っているのかと聞く事がある。聞かされたっていうか。

(「書いたけど出さないで終わった」の声あり)

吉原委員

とにかく、我々が議論するのは、どうやったら、あまり負担にならなくて、でももらえるのかなあ。という事を議論するしかないと思います。その辺、あまり逸脱しないようにね、議論していきたいなあと思います。

植村議長

その方向性で議論していただければ、なにか良い案がでてくるのかなあということも考えられますので、是非、次回からそこに絞って議論をしていきたいというふうに考えています。まあ、併せて普通の議会としての議員活動に関しては、今回5月10日にやる「こども議会」もそうなんですけど、これからやる、住民との懇談会又は若い人たちとの懇談会という部分でも、それぞれ、議員それぞれの活動を住民に見てもらおうという努力も、当然やっていくというのは、あるんですけど、とりあえず、今、今回は、1年間というこの期間の限定のなかでやれる新しい新人が立候補しやすいシステムはどういうことを考えられるのかということを中心に、議論をしていければいいと思いますので、どうか、次回までに思い付きでも結構ですので、いろいろと皆さん、こういったことやったらどうだというようなことがありましたら、それぞれ、発言をして、議論を盛り上げていただければなあというふうに思

いますので、どうかよろしくお願いします。

斎賀委員

議論していった結果は、どのように住民に公表していくんですか。広報ですか。

植村議長

当然、広報ですし、あの

高橋委員

あと懇談会とかやるから、そこで説明。説明会開いてもいい。

植村議長

当然、共同の演説会とかということになれば、内規だし。

吉原委員

こう決まりましたから、どうぞ、出てくださいことにはならんべね。

植村議長

そこを判断するのは、町民の立候補したいと思っているでてくる人だと思いますので。

そういう事で、協議をしていきたいとおもいますので、どうかよろしくお願いします。

できることであれば、月1回くらいのペースでやっていければなあと思っています。時期によって月1回ということが難しい、日程的に取れない時期もあると思いますけれど、

（「6・7は無理だな」の声あり）

基本的にそういう気持ちでやっていきたいと思います。

（「6月は定例会ある。定例会終わった後でもいい」の声あり）

植村議長

第1番目はよろしいでしょうか。

（「はい」の声あり）

それでは、その他に入らせていただきます。

皆さんのほうに、道北の自然と再生エネルギーを考える会という用紙がいつていると思いますけれども。前回、皆さんにお約束したとおり、議長名で質問に対する回答をこういう形で回答したいと思っております。皆さんに見せてから、見てもらってから出しますということなので、今回、皆さんに提出させてもらいました。基本的には、行政側の考えと、ほぼ同じようなというか、尊重しながら、議長としての見解を書かしてもらいました。いろいろご意見もあると思いますけれども、良い悪いということではなくて、報告いたしますということでご了解してください。よろしいでしょうか。

（「はい」の声あり）

植村議長

もう一つ、私のほうから、昨日、管内の定期総会がありました。今後の日程ですけれども、宗谷地区の議員研修会、案内してありますけど、5月15日に豊富町でということでございます。内容に関しては、エコサロベツの関係と温泉の関係の講習会をやるということです。それで、先ほど、満保さんから出欠確認してくださいということで、聞かれましたが、全員参加ということですが、斎賀議員が懇親会には、ちょっと失礼するという話でございますね。

斎賀議員

はい。

植村議長

それで、町バスをだして、役場前から出るということで、豊富町なので、下沼周りで豊富に入るとということで、途中の人達は拾っていくということなので、富樫さん申し訳ないのですが、無量谷さんあたりまで、出てきてもらえれば、拾っていきますので。どうかよろしくお願いします。あとの人達は、役場集合ということで、

（「たいしたことない」の声あり）

寄るかい、運転手に迷惑かかると思って。寄るということでいいでしょうか。富樫君の家までいくということで待っていてください。豊富の研修場所が、新しくなった小学校とヨーグルト工場だそうです。あとは、全道の議員研修会の日程は前回案内したとおりです。7月3日です。5月に入って、全国の議長副議長会議があります。これに副議長出席します。今回の全国の議長副議長会議は、全国の優良議会の事例発表というのがあります。4年に1回だと思います。非常に行っても勉強になりますし、ちょうど時期も時期なので、いろんな勉強して来てもらえるかなと思っています。

あと、31年になりますけど、全道の議会報の掲載記事を書く順番に幌延の議会の議長と決まっていますので、ちょうど、改選期にありますので、今度議長になられた方は、必ず、自分で原稿を書かなきゃならないという、局長には、絶対に書かせないようにと念をおされています。一応、お知らせだけしておきます。あと、総会に関することは、そんなところなんですけれども。

植村議長

その他、何か皆さんの方から無ければ、ここら辺で全員協議会閉じたいと思いますけど、よろしいでしょうか。

（「はい」の声あり）

どうもご苦労様でした。

（16時28分 閉 会）

以上、相違ないことを証するため署名する。

議 長 植 村 敦

主 事 満 保 希 来