

○長谷部委員長 それでは、まだお見えになっていない方もいらっしゃると思いますが、時間になりましたので、第20回「専門小委員会」を始めます。

本日の審議に入ります前に1点御報告を申し上げますが、前回の第19回専門小委員会におきまして、審議事項Ⅰ「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」に関しまして、当委員会における現時点での総括的な論点整理、取りまとめを行うこととなりましたが、前回の委員会での皆様の御発言を踏まえまして、実際の文言の修正につきましては私に御一任いただいたところでございます。畔柳会長、碓井副会長に御相談を申し上げた上で、お配りした資料1のとおりとしております。

以上が御報告の件です。

本日の審議についてですが、審議項目Ⅱ「議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」を取り上げまして、審議を行ってまいりたいと存じます。

前回の委員会においても御説明いたしましたが、審議項目の中には①で地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるか。②で議会、監査委員、長、住民のそれぞれの役割を踏まえ、地方公共団体のガバナンスが全体として機能を発揮するためには、どのような仕組みであるべきかとございまして、きょうは①の論点を取り上げて議論を進めてまいりたいと存じます。その際、必要に応じましては②についても議論することは妨げないものと考えております。

本日ですが、まず、議会は意思決定機能や監視機能等の役割をどのように担うべきか。議会が住民の代表として適切に役割を果たすために必要なことは何か。これについて検討を行いたいと存じます。事務局のほうで関係資料を用意していただいていますので、これをまず事務局から説明していただきまして、その後、委員の皆様から自由に御発言をいただく形で進めてまいりたいと存じます。

それでは、関係資料につきまして、事務局からの説明をお願いいたします。

○宮地行政課長 行政課長でございます。

それでは、資料の説明をさせていただきます。

まず、資料2をごらんいただきたいと思います。

「今後検討すべき論点について（ガバナンス関係）Ⅰ」ということで、きょうの審議のテーマとなっております議会の関係についての論点につきまして、これまでの当調査会での御議論、また過去の地制調の答申などの状況も踏まえまして、論点として考えられるものを挙げた形にしております。

それでは、順次御説明を申し上げます。

まず、基本的な認識ということで、議論の前提となるような論点を入れております。

議会を取り巻く環境をどのように考えるかという点でございますが、地方分権改革の進展に伴いまして、これまで議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられてきているということで、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきているのではないかという点。

人口減少社会に的確に対応するという視点から、リソースが限られる中で、合意形成が困難な課題が増大してくることから、民主的に合意形成を進めていく上で、議会の役割は重要ではないかという点を挙げております。

次に議会をめぐる主な課題としてどのようなことが考えられるかという点でございます。

1点目としまして、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化しているのではないかという点です。

政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっているのではないかという点を挙げております。

以上の論点を踏まえまして、今後の方策の方向性として考えられる考え方としまして、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要があるのではないかという認識をお示ししております。

次に2ページ、まず議会制度や議会運営のあり方についてでございます。

最近の制度改正の状況を踏まえまして、これまで議会の権限や自由度の拡大に資するための改正が積み重ねられてきているということで、まずは既存の制度を積極的に活用すべきではないかという点を挙げております。

以下、各論としまして、議会招集のあり方につきましては、議会の招集については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっているが、さらに対応すべき点があるかという点を挙げております。

次に議決事件の対象の拡大についてであります。議会が団体意思決定機能や政策形成機能を効果的に発揮するために地方自治法第96条第2項に基づいて、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることも考えられるのではないかとといった点。

予算審議のあり方につきましては、現在、予算については、長に提案権が専属し、議会が議決することとされ、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で修正が認められているが、さらに対応すべき点があるかとしております。

次に決算審議の充実でございます。

議会が監視機能を効果的に発揮するため、議会が決算認定をしなかった場合において、長が善後策等を講じたときはその旨を住民に公表する等、決算審議を通じた監視機能の充実・強化を図る仕組みを検討することも考えられるのではないかという点を挙げております。

情報発信等の充実ということで、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取等、ICTを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきではないか。

議会活動の評価につきましては、住民の信頼確保の観点から、議会活動の評価のあり方をどう考えるべきかという論点を挙げております。

次に3ページに参りまして、議会への住民参加です。

これにつきましては、公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要ではないか。

次に住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきではないかとしております。

次が団体の規模等に応じた議会のあり方の論点でございますが、現行の議会制度は団体の規模を問わずに法律で一律に定められているところですが、団体規模に応じた議会のあり方についてどのように考えるかという点を挙げております。

その規模の中でも、小規模の団体における議会のあり方について論点を2つ挙げております。

人口が著しく減少した団体等においては、議員数が少なく、議会事務局等の支援体制が小規模であること等によって、議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加により議会機能を補完する方向性もあるのではないかという考え方と、次に、議会事務局の共同設置の観点ですが、共同設置は制度上認められていますが、取組はなかなか進んでいない状況がございます。

小規模な団体で単独での事務局の充実が困難な場合等においては、どのように対応すべきかという論点を挙げております。

議員に求められる役割につきましては、まず、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえた必要性についてどのように考えるかという点。

議員に対する支援機能の充実につきましては、議員がその職責を十分に果たすことができるよう、研修等の充実や、議会事務局職員の資質向上、議会図書室の機能向上等、議員の調査研究等に対する支援機能の充実が必要ではないかという考え方を挙げております。

最後の点としまして、議員活動の透明性の確保ということで、政務活動費の使途の透明性の確保については、努力義務となっているところですが、政務活動費を含め議員活動についてより透明性を確保し、住民への説明責任をさらに果たすために必要な方策としてどのようなものが考えられるかという論点を挙げております。

最後、4ページですが、幅広い人材の確保に関してです。

まず、議員の多様性の確保ということで、議員の構成は女性の議員や60歳未満の議員の割合が極めて低い現状にあり、住民の多様な意見を反映するため、議員の多様性を確保す

る方策としてどのようなものが考えられるかという論点を挙げております。

次に議員のなり手の確保でございます。

議員のなり手不足を解消するための方策としてどのようなものが考えられるかとしております。

最後に柔軟な議会開催等の工夫ということで、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要ではないかという考え方を挙げております。

この資料については以上でございます。次に参考資料1、地方議会制度関連資料について御説明をさせていただきます。横書きの横型の資料です。

参考資料1で、先ほどの論点の項目に応じて関係となりそうな資料、参考となりそうな資料を入れております。

まず、基本的な認識についてですが、1ページは既にごらんいただいている資料であります。地方議会制度の概要についての資料でございます。

2ページ、3ページはこれまでの制度改正の主な沿革についてということで、これも既にごらんいただいている資料であります。先ほどの論点にも出てまいりましたが、これまでの改正で議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられてきている状況がございます。その意味で、地方議会運営において自主性を発揮できる環境は相当整ってきているのではないかと考えられるところです。

4ページから6ページにかけましては、最近の地方制度調査会の議会の関係の答申、そしてそれに対する制度的な対応についてまとめております。26次、28次では幾つかの項目について法改正がなされました。(8)法定受託事務の議決事件の追加、(9)議員定数の法定上限を撤廃については、6ページの29次に引き継がれまして、さらにその答申を踏まえた形で法改正がなされております。29次の答申を踏まえましても、その後の法改正、政令改正等で対応がなされているところですが、括弧書きの下のほうについてはまだ対応がなされていない、引き続き検討が必要とされたものもでございます。

次に議員数の状況などの資料でございます。

7ページが地方議会の議員数の推移でございます。全体的に減少している傾向でございますが、主要な要因としましては、市町村合併によりまして特に町村の議員の減が要因となっているかと考えられます。

その点につきまして8ページは、都道府県、市区、町村に分けた推移でございます。市町村合併が進んだ時期に町村の議員数は減っております。市と区につきましては、町村合併がされた際に市になった場合に在任特例や定数の特例がございますので、一時的にはふえておりますが、また減少傾向にある状況がございます。

9ページは統一地方選挙における投票率の推移という資料でございます。27年の先般行われた統一選挙の数字も入れております。

10ページは同じく統一地方選挙における無投票当選者数の割合ということで、これも既

にごらんいただいておりますが、27年の統一地方選挙の数字も入れております。割合がやはり増加傾向にあることを見てとることができます。

次に議会制度や議会運営のあり方についての資料でございます。

11ページですが、議会の招集権の論点がございました。議会の招集権の改正の経緯についてお示ししております。自治法制定のときから議員定数の4分の1以上の者から臨時会の招集の請求があるときは、長が招集しなければならないという規定がございましたが、平成18年の改正で、まず議長が招集請求をすることができるという規定が加わりましたのと、長は20日以内に招集をしなければならないという規定になったところです。その後、平成24年の改正で長が臨時議会の招集請求を受けて、招集しないときには議長が臨時会を招集することができるという規定。議員定数の4分の1以上の者からの請求があった場合に、やはり同じく招集しないときは、議長は招集しなければならないということになっております。3点目のポツにございますが、通年会期制が導入されましたので、そうした場合は招集されたことみなされることになりまして、招集をすることが事実上、必要ない状況にこれを選択した場合はなってくるところでございます。

12ページは地方議会の議決事件を列挙したところです。議決すべき事項について96条で列挙されているものを列挙しております。条例の制定・改廃、予算の議決など、団体の意思の決定にかかわるものが議決事項となっているところです。

13ページは地方議会の議決事件のうち、契約の締結、財産等の売り払い、買い入れ等につきまして政令の基準の現状のものでございます。

14ページ、予算の発案権と修正権についてです。予算の発案権のところがございますように、予算は最後、議会の議決を経て団体の意思として確定するわけでありますが、予算を調整して執行することは長の担当事務とされておりまして、その長は、毎会計年度予算を調整して、年度開始前に、議会の議決を経なければならないとされておりまして、議会の議員には予算案を議会に提出する権限はございません。予算の発案権は長に専属するとされておりまして、予算の修正権につきましては、議会は予算案について、長の予算の権限を侵さない範囲で増額して議決することができるかとされておりまして、一方、減額には原則として制限はないというのが現在の制度でございます。

次に15ページ、決算の認定の関係です。決算の認定の関係につきましては、29次の地制調でも議論がございまして、ここにお示しした答申になっております。仮に決算を認定しない場合には、まず議会も問題点などを認定しない理由を明らかにするように努めるべきだとされまして、また一方で、長は、議会から指摘された問題点等への対応について、住民などに対しても善後策などを説明するように努めるべきとされたところです。

次は16ページ、議会活動の情報発信の取組状況に関するデータです。まずはメディアを活用した本会議・委員会審議の公開状況ということで、インターネット、ビデオ・オン・デマンド、テレビ、ラジオなどによって情報発信をされている状況です。本会議のほうが比較的割合が高く、委員会ですと少し割合が低くなるという状況。都道府県のほうが市区

町村に比べて割合が高い状況がございます。次に議会広報紙の発行状況でございます。これはかなり割合が高くなっていますが、3回以上のところが多くなっているところがございます。まだ発行していないところも相当の割合がございます。下はホームページの開設状況で、都道府県と市区につきましては全て開設しているとのことでございます。町村の割合をここにお示ししております。

17ページは公聴会の活用ということで、公聴会の活用の具体的な事例を挙げております。

18ページは参考人の関係です。参考人を活用している事例、団体を列挙しているところです。

19ページは専門的事項に係る調査の活用ということで、議案の審査あるいは地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験者等にさせることができるわけではありますが、これの活用事例でございます。

次に20ページ、地方議会で議会報告会という形で議会活動の報告あるいは住民との意見交換の場を設定している例を4つほど挙げております。

21ページは地方議会の運営の実態でございます。町村、市区、都道府県の人口の規模に応じた形で議会運営の状況をまとめております。ごらんいただきますと、平均の議員定数あるいは1人当たりの住民数の平均など、かなり差が出てきております。年間の平均会期日数ですとか、議案の件数、委員会設置の数なども、町村よりも市のほうが多く、さらにこれも人口規模が上がってくるにつれて多くなっている。都道府県が一番多くなっているというものが多くなっております。議会事務局の職員数についても同様でございます。その中で平均の議案件数、事務局の職員数などは都道府県よりも指定都市のほうが少し多い状況もございます。

次が22ページで議員定数の少ない地方議会の状況です。議員定数が5名あるいは6名というところを個別に取り上げて調べておりますが、委員会の数はゼロというところも含めてばらつきがあるようでございます。また、職員数は専任を置いているところは少ない状況がございます。

23ページは町村総会でございます。議会を置かずに、選挙権を有する者の総会を設けることができるとされておりますが、設置の例にございますが、町村制が施行されていた当時に例があったということがございます。地方自治法施行後では1件の例がございましたが、今はもうそういう例は存在しないという形になっております。

次は24ページ、小規模自治体の議会制度のあり方につきましては28次の地制調の答申で触れられておりますが、小規模な自治体については、現行の会期制度を廃し、週1回夜間などに定期的に会議を開くようにするなど、その規模に適した新たな制度を選択できるようにすることを、今後検討すべきであるとされております。その後、通年会期制などの選択肢は設けられているところがございます。

次に議員に求められる役割に関してでございます。

25ページで28次、29次の答申でそれぞれ議員の位置づけの関係については答申がなされ

ておりますが、引き続き検討する必要があるとされております。

26ページは議会事務局の体制の事例でございます。

27ページは議会の図書室の状況の事例です。

28ページ、29ページは政務活動費の制度の概要です。

28ページの上にあります。改正の経緯としましては、まず議員立法で政務調査費の制度が平成12年に創設されまして、その後、議長会の要望を踏まえた議員の修正によって、政務活動費に改正されています。改正の内容は、政務活動費に名称変更して、調査研究から調査研究その他の活動に充当可能範囲を拡大する形になっています。充当可能範囲は条例で定めるということで、議長への使途の透明性確保の努力義務を新設されたところです。

29ページの上にもその対象となる経費の考え方をお示ししておりますが、いわゆる政党活動・選挙活動などは除かれますが、会派・議員としての活動の中で費用弁償以外のところで、調査研究活動以外のものも補助金の要請活動などの例が挙がっておりますが、そういうものも会派・議員としての活動があるのではないかとということで、これも政務活動費の対象となるという考え方でございます。

次に幅広い人材の確保についてでございます。今の地方議会議員の状況についての調査がありますので、それをお示ししております。

30ページが職業別の状況です。左が都道府県議会議員、市区議会議員、町村議会議員となっております。都道府県議会議員については議員の専門の割合が高くなっています。逆に町村議会議員は農業、林業の割合などが高くなっている状況がございます。

31ページは男女の比率と年齢別の状況です。男女の比率は全体的に女性の比率が高くないわけですが、その中では市議会議員が比較的高いということがございます。下が年齢別の状況です。右側に行くほど年齢が高い年齢層の割合になりますので、都道府県議会議員よりも市区議会議員、さらに町村議会議員のほうが年齢が高い層の割合が高くなっているところです。60歳以上の割合が高くなっている状況を見てとれることができます。都道府県議会議員ですと、60歳未満の割合のほうが少し多い状況かと存じます。

次に32ページ、女性議員の割合の推移でございます。赤が合計でございまして、11.7%ということになっております。少しずつ上昇しておりますが、特別区の割合が少し高い状況がございます。

33ページは夜間・休日等議会の活用状況でございます。

34ページは通年会期制のイメージがわかる資料でございます。

最後に35ページは通年会期を採用している団体の状況ということで、改正された自治法に基づいて採用している団体が1県3市11町村でございます。そして定例会を条例で年1回と定めて、事実上、通年会期制を運用しているところは以下のようなものがございます。

参考資料1については以上でございます。

参考資料2が第2回専門小委員会で提出されました3議長会からの調査会における重点検討項目についてという提案のペーパーを再度おつけしております。

資料の御説明は以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの説明に関しまして、御意見あるいは御質問等がございましたらよろしく願いいたします。

では、碓井先生、よろしく申し上げます。

○碓井副会長 単純な質問ですが、参考資料1の33ページに休日等議会あるいは夜間議会の活用状況の資料が載っているのですが、もっとふえてもいいのではないかと単純に思っていたのですが、数字を見ると必ずしもそう読み取れない。これはどうしてなのかとか、どこかでお聞きになっておられることはありますでしょうか。

○宮地行政課長 済みません、今はデータをとっているだけで、少ない理由については承知しておりません。

○長谷部委員長 佐々木委員、お願いいたします。

○佐々木委員 意見の前に質問を1つ。

長らく定数は法定定数と呼ばれてきたわけですが、先ほど県とか政令市、市区、町村を分けて、住民の割合との関係で言えば、町村の議員数が多いというか、代表度が高いように設定をされていますが、戦後、法定化した定数の根拠は何をもってこういう根拠が定められたのでしょうか。素朴な質問です。

○長谷部委員長 何か今すぐ答えられることはございますか。

○佐々木委員 今なくなったものはいいのですが、もともと長らくそれでやってきた根拠。

○宮地行政課長 資料の2ページに改正の経緯、議員定数のところに出ておりますが、最初は法定定数を定める形になっていまして、市町村については条例により定数の減少を認めたという形になっています。都道府県についてもその後、条例によって定数の減を可能にしたということになっていまして、その後、平成11年にまず法定定数が廃止されておりました、市町村議会議員の定数については人口区分を大きくくり化して定めた形になっていまして、さらに法定の上限が撤廃されたということになっています。

根拠につきまして、今、詳細に御説明できるものを持ち合わせておりませんので、次に資料をお出しできるか考えたいと思いますが、基本的には人口規模に応じてどの程度の定数かを一定割り出した上でそういう定数を以前は定めていたのではないかと考えております。

○佐々木委員 関連しまして、答えを持って申し上げているわけではないのですが、多分、戦前の県会、市会、町会、村会といった時代の議会とは必ずしも言っていないわけですが、議会に類似した機関はもちろんあったわけですが、そのときの定数というか、議員の数を戦後、法定化するときに相当使っているという説明の仕方もあるのですが、そういう理解はどのようなもののでしょうか。もちろん調べていただくとおもうのですが。戦前との絡みを調べていただくといいと思うのですが。

○宮地行政課長 その点も調べさせていただきます。



○長谷部委員長 さかのぼっていくとどんだんさかのぼれるかもしれません。きりがいいかもしれませんから、ほどほどのところでお願いいたします。

太田委員、お願いいたします。

○太田委員 幾つかの論点がざっと提示されたのですが、かなり関連しているのではないかという気がいたしますので、今後基本的にどう考えていくかを自分なりに整理すると次のようになるのではないかということだけをまず申し上げたいと思います。

1つは、1ページの下から3つ目のポツに「なり手不足」という表現が出てくるわけですが、他方において、幅広い人材を活用していないという意識が後ろのほうにもあり、実際、60代を超えている男性しか議会には動員されていない。世の中そういう人たちだけではないことを考えれば、なり手不足であっても、その対策を考える際に今やってくれている層にとって魅力的な条件にするよりは、より幅広いところから人材に来てもらう方向に戦略をとったほうがいいのではないかという気がいたします。

といたしますと、結局、28次、29次で言っていたところの積み残し問題になってしまうのではないかと。端的に言えば、ほかの仕事もやりながら、あるいはほかの仕事をしている人が一瞬、議会の間だけその仕事をやめて議員さんをやることをいかにしやすくするかということになって、ある種、兼業化できる議会にするか、そうでなくても、戻りやすい職場環境にするか。地方議会の制度だけいじってやれることをというのであれば、兼業化が事実上できる議会にすることであろうということになります。

そうすると、やはり夜間・休日を使うことが考えられる。そもそもはどうも住民の関心を高めるためにやっていたのではないかと。だから傍聴が何人いるかなどというデータが出てくるのだらうと思うのですが、どちらかというところ、なり手のリクルートのためにやるという形で考えたほうがいいのではないかという気がいたします。

そのように考えますと、積み残し問題であっても、公選職にするかどうかなどというのは、ある種の人々には勲章のような感じでいいかもしれませんが、それ以上の意味はないので、優先順位の低い論点であろうという気がいたします。

他方で、兼業といっても、何日議会をやっているかを見ると、40日もやっていないところから、百何日やっているところまでありまして、やはりばらばらです。114、115日と労働日数の半分までは行かないまでも、かなりの時間をやっているのだから、これはおよそ兼業というのは言うだけ無駄であろう。他方で、70日とか40日あるいは90日ぐらいまでも何とかかなるかもしれません。そうなると、小規模と大規模のところを分けて制度化するという方針をとってもいいのではないかという気がいたします。

実際、小規模の部分はどうするかは事務局の問題あるいは図書室の支援体制の問題等々でぼつぼつと出ているわけです。本筋で言えば、連携の問題として考えると、共同設置を進める等々の問題になることにはなるのではないかと。したがって、支援施設と支援体制をどうするかと、議会事務局のものが論点の資料2の3ページで分けて書いてあるのですが、これは統合して考えていくべきではないかと。大規模のところは、つくって、より充実させ

てくださいと言えは済むのかもしれませんが、実はそういうところはそれなりのものを持っているような気が表を見るといたします。

議員の役割のところですが、一方においては2ページで議決事件の対象の拡大にあらわれるような役割そのものを広げるところと、決算審議の充実という見出しがついているように既に持っているものの質的なものを高めるという2つの戦略があるのだらうと思います。ただ、これは私の判断ですが、実際のところ、やろうと思えばやれるようになってるので、むしろ役割を拡大する部分については既存の制度を積極的に活用してくださいという方針で臨めばいいのではないかと。議決事件の対象の拡大もできるわけですから、あとはやってくださいと言えはいいだけの話で、それを何も一律に追加する形をとる必要があるのかというのは疑問です。

他方において、決算審議の充実に書かれているような、質的に効果を高めていくのを強化するというのは考えてもいいのだらうと思いますが、これも本来は議会が住民に対して説明をする中で、要するに自分たちはこういう理由で不認定にしたのだ、しかるに長は何もやってくれないとあって、議会としてさらに発話を続ければよく、長は長として、議会には不認定にされたが、こういう対応措置をとったし、そもそも不認定にしたのはこれこれの理由でおかしいとなお考えているのだと市の広報なり何なりで住民に説明するチャンスはあるわけですから、地方公共団体の工夫がないままこちらで仕組みを考える必要があるのかと思うのですが、そういう芸といいますか、能力を高めてもらう手がかりとして仕組みを考えるというのはあるいはあっているかもしれないと思いました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございましょうか。

大山委員、お願いします。

○大山委員 論点のお話に入ったので、その辺について発言させていただきたいと思いません。

今、地方議会及び議員の関係で何が問題かというところ、住民からの信頼がないところにも書いてあるのですけれども、住民の方とお話すると、なるべく議員は減らしたほうがいいというご意見が非常に多いのです。そこをどうするかが問題なのですが、一方、住民の方たちは遠くから見ているのでそう思うのですが、もっと近いところから見ていると、例えば各レベルの議長会の事務方とか、そういう方からもいろいろ、なかなか表立ってはおっしゃらないけれども、いろいろなことを伺うことがある。それはどういうことかというところ、議員になるのが目的で、なってから何をしたいかを考えていない人が多いということ、それを複数の方から聞いたことがあります。

先ほどから出ている60代以上の男性が多いという話もあるので、結局、功成り名遂げた方がなるというポストになってしまっているところ、新しいことをなかなかやりたがらないというのが非常に大きな問題だと思います。ここに書いてある基本的な認識のところでも、自主性を発揮できる環境が整ってきているのではないかと、それをもっと

自由に使ってくださいということが書いてあるのですけれども、それは本当にそのとおりで、随分いろいろなことができるようになってきていると思うのですが、とにかく新しいことを使ってみようと思っていただかないと、今までいろいろやってきてもなかなか成果が上がりませんというのが実情だと思います。

ですので、もちろん積み残した問題でこういうところがこういうものがあるならば、決算審議の充実とかを考えるのはいいのですけれども、今期は、いわゆる議員の資質をどう考えるかも問題なのですが、もうちょっといろいろなことをやってみようという方が議員になりやすいようにするにはどうしたらいいかということをおまへより守備範囲を広げて、選挙制度であるとか、社会とのつながりの話であるとか、休業制度であるとか、そういうところも少し踏み込んで議論していかないとこれ以上どうにもならないところに来ているのではないかと考えますので、ぜひそういうあたりを議論していただきたいと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでしょうか。

勢一委員、お願いします。

○勢一委員 今、かなりいろいろな議会の改革が行われてきていまして、権限や自由度が拡大しているという御説明をいただきました。今、大山委員からも指摘がありましたが、その制度が余り活用されていない状況にある。制度が期待どおり活用されていけばよくなっているはずなのだけれども、なぜ活用されていないのか。議員の資質もあるのかもしれませんが、それ以外に何か理由はあるのかどうかということも少し気になりました。

そうやって制度が期待されていたような運用がされていない一方で、議会の位置づけはより重くなってきておまして、例えばこれは審議項目Ⅰともリンクする点でございますが、広域連携を進めようといったときに、例えば連携協約の仕組みでは議会の承認を地域の合意として制度上位置づける形をとっていますので、こういう他制度とのリンクを見ますと、やはり議会の役割を実効化しておかないと広域連携のほうも十分に進まないのではないかと。こういう懸念を感じております。

そういう意味では、先ほど夜間・休日の開催が広がっていないということもありましたけれども、通年会期制もそれほど件数としては広がっていない印象を持っていますし、事務局の共同設置も進んでいないということです。これもなぜ進まないのか、広がらないのかということからは少し現状を捉えた上で対応策を考えることが必要になってくるのではないかと考えていますので、今わかれば教えていただきたいのですが、そうでなければぜひデータをお示しいただければと思います。

事務局の共同設置の問題は、事務局機能の強化につながる動きになるはずですので、先ほどの多様な人材、幅広い人材を議員にという場合には、それほど専門性がなくても議員として仕事を進めていけるためには、事務局を含めた支援機能の強化が絶対欠かせないところになるだろうと思います。特に兼業ができるような議会で議論をする場合には、専門

的な知識を何らかの形で少しずつ得ていきながら議論することができるようにしなければいけませんので、ここは既に御指摘がありましたけれども、一緒に考える必要がある論点だと私も思っております。

団体規模に応じた議会制度をどうするかという論点もお示しいただきました。議員定数の少ない地方議会の現状の資料ですとか、町村総会で利用例がないという点、また、28次の答申でも出てきましたけれども、規模がかなり違うところで同じような仕組みで議会を運営していく。しかも、多様な人材を確保してということになると、やはり制度上かなり限界があるのではないかと考えています。

加えて、同じ市区という形でくくっても、人口規模によって相当状況が違うという議会運営の実態も参考資料の21ページでお示しいただきました。町村だけに限らず、市区においても人口規模をある程度目安にして議会の体制を選択できる方向を考えるのも一つのアイデアかなと考えています。

また、特に同じ人口規模の市などでも市域の特性とか、住民構成の違いによってどのような議会体制がいいのかというのは異なってくるでしょうし、参加できそうな人材も変わってくると思いますので、このあたりは同じ人口規模だから同じというわけではなくて、選択可能性がある方策を考えるほうがより実質的かなと感じております。

とりあえず、以上です。

○長谷部委員長 御質問にわたる点がございましたが、今、とりあえずございますか。

どうぞ。

○宮地行政課長 この点につきましても制度がいろいろ活用されていない状況で、活用されていない理由は余り正確に把握しておりませんので、一度できる範囲で調べて、また御報告をさせていただこうと思います。

○長谷部委員長 よろしく申し上げます。

ほかにはいかがでしょう。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 2点ほど質問がございます。

資料2の2ページの上から2つ目の議会招集のあり方のところで、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっているという形で書いているのですが、もちろん招集権をどうするかという話とは別に、本当に随時の開催が可能になっているのかどうかはかなりあやしいのではないかと考えています。そもそもこの通年会期制を導入するには、やはり長の側ときちんと合意が得られていることが前提になっていますし、実際の開催をめぐるいろいろな取り決め等をしなければいけないところなので、誤解を招きかねないのではないかと。少し意見にわたるところですが、1つ目です。

もう一つは、3ページの小規模団体における議会のあり方のところで、最後に住民参加により議会機能を補完する方向性もあるのではないかとということなのですが、ここでの住民参加というのは具体的にどういうものをイメージされているのかが、よくわからなかつ

たところでは。

議会報告会のようなものを住民の方々に対して積極的に開催して、そこでいろいろな意見を吸収することも確かに住民参加ということなのですが、小規模な団体での住民参加と議会に対する住民参加ということについて、もし何か具体的なイメージをお持ちでしたら教えていただきたいということです。

全体的な論点は今まで委員の方々がおっしゃったように、私も規模に応じて、議会の課題や問題状況あるいは制度設計の方向性は相当違うのではないかと考えています。やはり今回、担い手の裾野をできるだけ広げていくためにはどうしたらいいかというところに、新しい論点として焦点を絞ることも考えていかなければいけないと思います。特に信頼確保、信頼の回復は議会にとって今回は一番重要な課題にもなっているのではないかと考えています。

意見の部分と質問の部分とまざっていましたが、以上です。

○長谷部委員長 御質問が2点ございました。よろしくお願いします。

○宮地行政課長 まず、論点の3ページ、小規模団体の住民参加による議会機能の補完のところについては、資料として町村総会の資料しかおつけしていないところがあるのですが、余りほかに具体的なアイデアが事務局として今、何かあるという状況ではございませんので、もし何かこの論点をきっかけに御議論いただけるようであればということでお示しをしたところでは。

通年会期の点につきましては、確かに通年会期の制度を導入する上では、やはり実質的に首長のほうと調整がついていないとなかなか難しい点はあるかと思いますが、一旦導入されますと定例日は決めることになっていきますが、そのほかの会議の開催は議長の采配でできるのではないかと考えております。ただ、首長部局、執行機関の側の出席については若干、法律上も取り扱いが違うところがございます。執行機関も出席する形でのものが随時できるかどうかという点については明確な制約があるというわけではないのかもしれませんが、少し制約があるような制度的な位置づけになっているのではなかと思います。

○長谷部委員長 よろしゅうございますか。

ほかにはいかがでしょう。

佐々木委員、お願いします。

○佐々木委員 この調査会の審議の進め方にかかわるのですが、たしか31次は昨年5月から始まっているのですが、前半は相当議会の問題をいろいろな提案を含めて議論したと思うのです。人口減少云々の地方制度の話の前にです。それが反映されているのか反映されていないのか。こういう論点整理の仕方は整理の仕方として1つあるとして、せっかく何か月かこの種の議論をやったと思うのですが、別に議事録を見ろとかそういう話ではなくて、そこで相当程度、例えば事務局のあり方についてもいろいろな提案もあったと思いますし、議員の報酬についても、歳費にすべきだという大都市議会などの意見もありますし、議会事務局長は特別職にすべきだというような提案を昨年の夏から秋にいろいろ議論した

と思うのです。それをこの論点に沿って並べるのはなかなか難しい話だとしても、過去の蓄積がどこにも出てきていない。それを見た上で論点を整理されているのかどうかわからないのですが、要するにそんなに時間がずっと後ろまであるわけでもありませんので、今まで議論したものを繰り返すよりも、出てきたものは1回整理をして並べていただきたいというのがあるのですが、その辺は、まずは質問という形で申し上げますが、どういうようにしてこの論点についてというものができ上がってきたのでしょうか。

○長谷部委員長 よろしくお願いたします。

○宮地行政課長 事務局のほうでこれまでの御議論をもう一度振り返らせていただきまして、精査をさせていただきます、それで主要な論点になるものであろうということも挙げさせていただきます。議事録をもう一度お出しするわけにもいきませんので、論点が漏れているところがありましたらこの場で御指摘をいただきながら、また御議論をいただければと考えております。

○長谷部委員長 どうぞ。

○佐々木委員 いろいろな提案が出されたものについては、それはそれで整理して、こういう提案が議論の中であったということは出されてもよろしいのではないのでしょうか。そのほうが審議としては早いような感じもするのです。使えるものは使う。いろいろな委員の方からいろいろなことが出されたとは私は記憶しているのですが、また一つ一つ潰していくというやり方はあるでしょう。

○長谷部委員長 行政課長、お願いします。

○宮地行政課長 これまでの何回かにわたります議論をもう一度振り返って、精査をしたいとは思いますが、基本的に議会招集のあり方あるいは予算審議のあり方、決算審議の充実など、いただいている論点についてはある程度取り上げているつもりではございますが、もしなお足りない点がございましたら、恐縮ですが、今、具体的に御指摘をいただければありがたいと思いますが、こちらでももう一度精査をさせていただきます。

○長谷部委員長 ある程度抽象の度合いでならしたところで論点を拾っているかと思しますので、そこから少しこぼれてしまうところはあるのかもしれませんが、もしお気づきのところがございましたら委員の先生方からそれぞれ改めて出していただければと思います。

○佐々木委員 それでは、質問ではないお話を若干申し上げてみたいのですが、どういう議会活動が望ましいのか。あるべき姿になっているのかいないのか。仮になっていないとすれば、それは制度が壁となつてうまくいかないのか、制度の問題なのか。あるいはいろいろ制度は用意しているけれども、制度の運用の問題なのか。さらに、運用する主体というか、議員の方々の意識というか、認識の問題なのか。

地方制度調査会で制度改正が必要だということに持っていく部分と、こういう運用の仕方なり、意識でやるべきではないか。それは必ずしも制度の改正につながらない話と、いろいろまじり合っている感じがするのですが、この調査会で仮に年末か年度末か、一つの任期の中で何らかの提案をするとすれば、ことしは特に18回目の選挙がありましたので、

あの実態を見ますと、選挙制度そのものの議論をしないと、無競争当選も相当ありましたし、無競争だけではなくて、欠員のまま始まったところもある。つまり、12名の定員でありながら、9名ぐらいしか立候補者がいない。ぎりぎり再選挙にならないところで1人入ってもらって、そのまま始まったというところも結構、町村部ではありますので、議会そのものの構造的な問題あるいはもっと言えば自治制度そのもの、二元代表制そのものを全部一律に規定していくのがいいのかどうかという根本の話にもなるかもしれませんが、議会を構成する前提の、ここでやるかどうかという問題はあるのですが、選挙制度そのものを根本的に議論しないと、上に乗っている議会の議論だけしてみても、根っこの部分がなくなっているように思うのです。

それは全部ではないのですが、相当程度、今回の18回目の統一地方選を見ますと、投票率が45%前後になっていることだけではなくて、無競争当選の数から見ましても、太田委員もおっしゃったと思うのですが、そもそも議員になれる母集団が極端に、勤めを持ちながら議員をやれるという仕組みに事実上なっていないというのは、これはどういじってみてもそこを、土日・夜間議会にする、5時から議会でもいいのですが、普通に会社なら会社に勤めながら議会活動ができる仕組みにしない限り、高齢者であるとか、自由になる自営業者であるとか、そういう人しか実際出てこないのだろうと思うのです。その問題をやるのかどうかというお話はどうなのでしょう。

○長谷部委員長 これは佐々木委員も特に御存じのことかと思えます。歴史を見てみますと、この調査会は選挙制度そのものにつき直接何らかの具体的な提言をしたことはないと言ってもいいだろうとは思いますが、ただ、これは先ほど太田委員、大山委員が御指摘のとおり、それから今、佐々木委員も御指摘のとおり、議会の運用なり、機能なりを考える上でも、選挙制度を議論しないことはないと思うのです。ですから、最後の何らかの制度改革の提案をするときにどこまでそこに踏み込めるのか。そこは慎重な配慮が必要かと思えますが、この場で議論していただくことは当然あり得る話だと思います。

ほかにはいかがでしょうか。

そろそろ辻委員、いかがですか。

○辻委員 ここのところ欠席が多かったので、少し論点がダブっているところがあるかもしれませんが、ご容赦ください。今回の問題は制度としてどこをいじるべきかということと、個々人の活動にかかる問題があって、制度の問題なのか、運用の問題なのか。どこをどう直していけばいいのかは、非常に難しい問題があると思います。

こうした中で、幾つか御指摘したいところがあります。1つは、全体としては、資料2の最初の議会を取り巻く環境に書かれているように、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきているように思いますし、今まで以上に議会の役割は重要になっていると思います。同時に、私の実体験で言っても、自分がこの仕事を始めた20年前とか25年前に比べると、少なくとも接している議員さんの個々の能力といいますか、知識といいますか、これは高まっているように思います。そういう意味では、議会にも一定の地方分権の

高まりの中で、それに対する基本的な素養は高まっている側面があることを認識しておくべきではないかと思います。

これに対して幾つか課題もあります。それは、資料2の1ページ目で言うと、「議会に対する住民の関心が大きく低下しており」というところです。これは後で補足説明してほしいのですが、住民の関心が大きく低下している根拠が何なのか。何をバロメーターにこれを言っているのかなということなのです。

一般に、田舎から都市へ人口が移ることによって、もともと地方政治の占めている比重が高い自治体から低い自治体へ移っていくこととなります。民間活動の比重の高い自治体で、政府活動に対する関心が薄れていくことは、やむをえない側面もあります。マスコミの地方政治に対する報道も、大きい都市部の自治体ほど少なかったりします。つまり、関心が低くなっている事態については、いろいろな要素があって、がある程度合理的に説明できる部分と、行き過ぎている部分があって、その中で本当にどのぐらい行き過ぎて関心が低くなっているのかどうかを見きわめなければならないと思います。

2番目に、信頼性が大きな課題になっていることを、否定するわけではないのですが、しかし、もともと政府全般に対する信頼度評価を政治学の領域で見えますと、途上国の政府ほど政府に対する信頼性が高く、先進国の政府ほど政府に対する信頼性が低い、という傾向にあります。つまり、先進国ほど住民の政府に対する要望が非常に高度になってきて、いろいろ頑張ってもそう簡単に及第点がもらえなくなってきていて、信頼性が低くなっているのです。こういう調査結果もありますので、信頼性が低くなっている中で、本当に改善しなければならない点がどの辺にあるのか。この点については慎重に議論しなければならないと思います。

これを前提に何が課題かということ、やはり、なり手不足の結果、競争性が低くなっているということだと、私は思います。議会はもともと選挙、競争があって一定の健全性を保つということなので、そこについては何らかの制度的な工夫をしなければならなりません。しかし、その一方で、日本の自治体はどこも総合的自治体で、町村であっても市とほぼ同じ役割を果たしていることを考えますと、議会の役割を人口に応じて極端に変えていくわけにはいきません。どこの自治体の議会も、一定の役割を果たさなければならないと思うのです。

そうした前提で、どういう工夫ができるかということを考えると、競争性が低く、なり手が少ないところでマーケット原理に即して競争性を高めるためには、議員定数を少なくして報酬を高めるという改革をしないと基本的には競争性は高まらないと思います。したがって、一定の人件費の総枠なら総枠の中で今まで以上に、議員定数は少なくするけれども、報酬を高めるというような改革を、奨励すべきか、どうか。こういうところが実質的には大きい課題になるのではないかと思います。あとは、自治体間の事務局の情報共有、場合によっては共同設置ですとか、そういう工夫をしやすい環境をもっとどうしたらつくれるのかを、考えるべきだと思いました。



以上です。

○長谷部委員長 ありがとうございます。

お隣の田中委員、いかがでございますか。

○田中委員 最近、議会の通年開催だとか多少柔軟な運用の方向は見えてきているなということと、あと、周辺でも若い人が地元で貢献して活躍したいということで、議員として出馬をする傾向とか、そういうこともちょっと見えてきていて、それが成功してくれば、今、無投票で当選する人が上向きに来ていますが、また下がる可能性がなくはないのかなと10ページのグラフを見つつ考えたりもしておりました。それは理想的ではあるのですが、そういう形も見えるのかなということ踏まえた上で、どういう要件を備えた人が地域で議会議員になるべきか、選ぶべきかみたいなことを共通の認識を持った上で制度とか、開催の要件ですとか、こういうものを議論していく順番が今、必要なのかなということを考えておりました。

先ほど辻先生がおっしゃった住民の関心が大きく低下しというところは、投票率が低下しているところからよく言われていることなのかなと思うところと、関心の度合いは昔からなくてずっと余り変わっていないのかとか、この辺のリサーチはまだまだ足りないと思いますので、ここは慎重にもうちょっと、いろいろなデータも今とれますので、調べてみてもよいのかなということをおもっています。

あと、政務活動費はせっかく法改正で調査費から活動費になった途端に、それがきっかけかどうか分かりませんが、いろいろな問題が露呈したりだとか、そういうこともありましたので、支出だとか活動の評価のところですが、議会活動の評価と議員の評価のあり方を一般的に会社生活をやっている人がやっているような目標管理とか、住民からの評価だとか、そういうことをきちんと指標化して示していく仕組みもできるといいのかなと思っております。

私も専門で広報紙とか議会報を拝見することがよくあるのですが、多分、議会報が日本で一番さえないメディアというか、読みづらくて、内容もわかりづらくてということが。自治体の広報紙は今、皆さん、読まれようと思って頑張って工夫とかもしているのですが、全てということではないのですが、議会は割と言いたいことがわっと書いてある。だから、自治体と議員の方は近いのかもしれない。議員と住民はほど遠いみたいなことをすごく感じる場所がありましたので、目標と、住民からの評価と情報発信だとか、インターネットとかもいろいろやっつけたいですけども、このところの統一性というのでもないのですが、観点を整理することが必要なのかなと。なので、いろいろな専門分野で活動はしていらっしゃると思うのですが、そこがうまく伝わっていないところは多々あるかなと思っていて、このあたりの混沌とした状況にあるので、ここで制度を議論されるのは非常に有効なことだと思っはいるのですけれども、いい流れも見えつつあるところで、理想の形にふさわしい内容を、これまでの制度をパッチワークではなくて、大きな視野からやってもいいのかなということをおもっています。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

小林委員、いかがですか。

○小林委員 実際に地方議会などを見ていますと、圧倒的に首長、執行部のひな壇のグループと議員さんの力関係とといいますか、全く情報量も違うし、専門性も違う。ただ、そうはいっても、国会みたいにもともと地方議会は対立点がありませんから、余りそこで切磋琢磨するようなライバル的な、対等的な議論の応酬みたいなものは余り現実的には、テーマを見る限りは、質問の内容を見る限りではないのかなという気もちよっとはしているのです。とはいえ、市民の目がありますから、今、辻委員がおっしゃったように、報酬を上げるだけはどうなのかわかりませんが、担い手さんを家業でやるような人だけではなくて、いろいろな人が参入できる仕組みがあればいいかなという感じがしています。田舎のほうに行ったらほとんど名士、家業ばかりです。そういう気がしました。

あと、資料2の1ページですけれども、議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられておりというのはそのとおりなのですが、もうちょっと自由度を高めることができないうか。例えば参考資料1を見ていますと、13ページ、これは地方議会の議決案件ということで、請負とかは一定の金額以上ということで議会の議決になっているのですけれども、政令基準と言われるものですが、これなども各自治体で、例えば政令市といっても、横浜からいろいろなところもありますので、一律3億円以上ではなくて、市によっては1億円以上でもいいと思うのですけれどもね。もうちょっと議会が関与できる余地を残す。このようなものは要らない規制ではないかなと私は思うのですが。各自治体で各議会が監視機能を高めるという観点で考える以上は、監視機能を高める方向での自由度は積極的に高めていったらいいのではないかな。うちは政令市だけれども、1億円以上のもは全部議決案件にしてよというのも制度としてはありかなという感じがしました。

それから、請負工事とかの政令基準だけではなくて、いろいろな周辺の団体があるのですけれども、例えば決算書とか何かを必ず報告しないといけないというのは出資額が2分の1以上とか、そういう縛りもあるのですけれども、あれも4分の1でも、6分の1でも幾らでもいいので、議会がみずからの判断で条例を議決して、うちの役所はこういうガバナンスをきかせるのだということで、もうちょっと弾力化を持たせたらいいのではないかなという感じもします。役所の外にある団体のガバナンスについても工夫が要るのかなという感じがします。

あと、14ページ、予算の修正権のところですが、これも難しいのですね。最初にたしか法律で決まっていたと思うのですが、増額については首長の予算の権限を侵さない範囲でという縛りがあるのですね。昔の通達もたしかあったと思うのですが、増額の範囲とか内容とか、予算全体に占める割合などを総合考慮して決めるみたいなものがあったと思いますけれども、このように言われてしまったら、そもそも増額の修正自体を議会は考えないのです。あらかじめ間口のところで制約されてしまう。もうちょっとこの辺はどうにかならないか。増額も場合によってはありなのですね。今の仕組みでも一定限度はでき

ることなので、たしか通達でも事前に協議するとか、そういうものがあつたと思いますが、もうちょっと議会側に増額のインセンティブが湧くような。インセンティブを湧かせる必要はないのですけれども、増額もできるのだと議会のほうも思えるような規定の仕組みというか、自由度を高めるというか、そういうこともあつてもいいのかなという気もします。

最後ですけれども、議員さんが一番やりたいのは、やりたかどうか知りませんが、やはり条例案の提出。条例案を今、提出しようとしても、予算の裏づけがあるものは事実上かなり制約されていますね。この間もある議員さんと話をしていたら、そもそも予算関連みたいなものは条例案が出せないみたいな感覚というか、フィーリングを持たれている方もいらっしゃるぐらいなので、これも言いにくいのですけれども、本来は自治法の222条でしたか、首長が予算案を出すときに予算の裏づけがないとだめだみたいな規定はあつたと思うのですが、議員さんが出すときには本来そういう縛りは条文上はないのですけれども、これも古い通達で222条の趣旨を考えてみたいながあつて、それが悪いイメージと言つたら悪いのですが、それが制約みたいな感じて事実上は運用されている雰囲気があるので、この辺についても今回、弾力的というか、もうちょっと縛りがなくなような制度ができて、少々の予算関連であつても議員さんが条例を考えて提案をやりやすい仕組みをつくられたらどうかという感じがします。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

恐らく今の小林委員の御提案は賛否両論があるのではないかと思うのですが、きょうは論点を出していただくということで、どうもありがとうございます。

鎌田委員、お願いできますか。

○鎌田委員 質問が1点ありまして、課題点の議論が同じようにされているのですけれども、国がこれだけシュリンクしていく中で、例えば民主主義をベースとしながら、海外とかでももっと人の少ないエリアで民主主義の議会制をやっている国もあると思うのです。欧米などでも田舎に行けば人口の密集度が低いところがたくさんありますので、そういったところはどういう議会の決定をしているのか。人が選挙で集まる、集まらないは別で、会議の進め方としてどういうやり方をしているのか。集まらなければ議会ができないわけでもないですので、議員さんたちの民意を集めてどういう決定の仕方をしているのかというのが質問でございます。

それ以外に、先ほど佐々木委員からも根底が揺らいでいる中で、上に乗っているものだけを議論してもという意見がありましたが、私もすごく同感で、根底が揺らいでいるように感じております。そういった中、資料2の1ページの幅広い人材の確保ということを考えるのであれば、民意の反映ということを考えるのであれば、非常に乱暴な言い方ですが、裁判員制度のような形も考えられないのか。これは多分そうならないとは思いますが、それでも、極論を言うと、強制ではないですが、そこまで極論までいってもう一回戻ることもあるのではないかとちょっと思ったりしました。

あと、参考資料1の16ページですが、先ほど田中委員もおっしゃっていましたが、広報紙の公開のあり方も非常に疑問で、ここにあるものはどれだけ公開しているかということであって、発信はしていますが、住民は見ているのかが全然議論にならないのです。発信だけしていても全く見られていなければ、これはアウトプットとしては企業では全く評価されないことですが、やったらやったで、やったことは評価されること自体が違うのではないかと感じました。

議会広報紙ではないのですが、市報とかでは、非常におもしろい市報をつくっておられる小さな市町村もあれば、全くこれは市民の人は読まないだろうなど思っているものも、非常に多岐にわたっていろいろな種類が日本全国で出ておりますので、こういったところが水平展開できる仕組みもありませんし、内容によっては読まれるものも多いのではないかと、つくり方次第だなと感じました。

○長谷部委員長 御質問にわたる点がございました。よろしく申し上げます。

○宮地行政課長 御質問の趣旨に沿うような海外の事例は今、持ち合わせがありませんので、お出しできるかどうか調べてみたいと思います。

○長谷部委員長 よろしく御検討をお願いいたします。

会長からまずお願いできますか。

○畔柳会長 きょうは論点ということなのでいろいろ出ていると思うので、ダブることはないのですが、私がちょっと気になる表は、参考資料1の21ページの表で、全体的なガバナンスの議会を議論するときに、かなり違いがある実態をまとめた中で抽象的に共通点を出すこともあるかとは思うのですが、特にそれが市区であればまだある程度共通的な課題も出せるのかなと思うのですが、町村となったときに、明らかに統計的にかなりの違いがあるということを感じます。

ですから、先ほどから出ているような小規模ということの話をどう整理して、資料2の審議項目にあるように「地方公共団体が提供する行政サービス等の施策や事務が適切に実施される」を目的としますと、今の状況は、市区におけるある程度人口のいるところでの適切という言葉の意味と、町村のかなり少ないところにおける行政サービスの適切という意味の中身は相当違うのではないかと。ですから、この辺を今回の答申で全部まとめて言うのか、水平連携とか垂直連携を議論するときに気になった人口減少社会における非常に規模の小さいところで、かなり切迫性のある実態のところにおける議会というものの問題点、課題を議論するときに区別して論点を整理すべきなのではないかという気がします。

加えて、21ページプラス31ページ、年齢別の状況の町村というところが著しく上と違うわけです。どこかの審議会でも10年後、20年後を予測したらということが衝撃的なニュースを与えた。この町村議会の10年後、20年後を予測しますとどういう表になるのか。ここで革命的に若い人が入ってくるとは考えられないので、70代、80代ということにもなりかねないということの中で、どう議会のガバナンスを考えるのかという課題も論点として一つは認識しなければならない状況がある。21ページの表の都道府県はジャンルが違って、市

にも町村にも責任のある都道府県であるわけで、したがって、都道府県の議会がどういう責任になって、先ほど言った小さい町村議会との関係で適切なサービスをやるということはどう都道府県の議会が考えるのかという課題もあるような気がします。

ですから、その辺はやや事務局に難しいことを言い出しているかもしれませんが、もう少し予測するようなデータ、5年後、10年後に平均年齢がどうなってしまうのかみたいなものを出していただいて、多少、論点をその点について考えておく必要もあるのではないかという気がいたします。

○長谷部委員長 碓井先生、お願いできますか。

○碓井副会長 議会を活性化させる必要がある。それによって監視機能を高めることも大きな課題だと思うのですが、住民、議会、長をキャップとする執行機関、そういうトライアングルの中で考えていかなければいけないと思います。その場合に、議会と住民との関係で申しますと、資料2の1ページ目にあるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しているということがそこに指摘されているのですが、このことには大合併も恐らく寄与している。今までの割と狭い区域の町村における住民と議会との関係と、大合併後の住民と議会との関係は密度がかなり違うだろう。ですから、そういう点をこれからどう認識して、もし制度として構築できるものがあれば考えていく。

先ほど鎌田委員のおっしゃった裁判員制度のことはどういう趣旨か必ずしも受けとめ方があれなのですが、ひょっとすると投票の義務づけということの意味しているかもしれない。これは長谷部委員などはよく御存じのことですが、投票を義務としている国が幾らでもあるのです。さっき選挙制度のこのことではないというのだけれども、地方議員に限って義務づけるというのであれば、それはそれでここでの審議のテーマに十分なり得るかもしれないという気がいたします。

先ほど来議論されているように、大きな議会、小さな議会、地方公共団体の規模によって考えざるを得ないわけでありまして、議会事務局の共同設置ということが言われていますが、恐らく現在、町村の小さなところでやっている事務局の仕事は極めて庶務的な事項に限られているはずでありまして、政策形成に寄与しているようなことはできていない。そうすると、政策形成的なことというのと、そういうものを共同設置にするにせよ、コストがそれだけ今までよりもかかるわけです。

そこで先ほどの大合併が影響してしまっていて、現在、町村の数は大変減少していますから、町村がつくっているいろいろな県単位等の団体があります。そういう団体は分担金を出し合っていてやっているわけですが、大変苦しいわけです。つまり、有力なところは抜けていくところが多い。有力的なところというか、要するに市になってしまったりして抜けてしまいますから、町村がつくっている団体は少ないわけです。しかも、町村の中のある区域で、一定のその中のさらに区域でつくって議会事務局を設置するというと、それはかなり至難の業のように思います。そうしますと、むしろ庶務的なものは今までどおり割り切って、そうではない政策形成のところは情報をきちんと入手できるシステムを考えていく。共同

設置などという考え方ではなくてうまい方策を検討する必要があるのではないかという気がいたします。

先ほど私は皆さんの御発言がなかったので、冒頭に休日議会とか、夜間議会のことをあえて質問させていただいたのですが、これは実はさっきのトライアングルの中でいけば、やはり議会と長をキャップとする執行機関との間の微妙な関係で、これは先ほど行政課長が通年議会に関して示唆されておりますように、休日に開催するとか、夜間に開催するとなりますと、長部局の職員の待機も必要になってくる。そうすると、そういう職員の方々に対する説得も必要ですし、体制を組む必要もある。これは推測ですが、多分そういうことも影響してくることになると思う。ですから、結構課題は大きいと思います。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

これで一回りしたところですが、それに加えて。

大山委員、お願いいたします。

○大山委員 二巡目なので、具体的なことを奇想天外なところも加えつつ申し上げたいと思うのですが、なり手不足というのが非常に大きな論点になっていると思います。先ほど辻委員がおっしゃった定数をぐっと少なくして少数精鋭で、そのかわり手厚く処遇をしようと、それも十分考えられると思いますけれども、もしそうする場合は住民の各層の意見みたいなものが反映されなくなるので、例えば委員会を議員は1人しかいない委員会にして、あとは住民参加でやるとかという工夫もあるいは必要になるかもしれません。

もう一つのやり方としては、報酬は低くてもいいから敷居を低くして、気軽に参加できる議会にするというのもありかと思えます。これはいろいろなやり方があると思うのですが、一つは、私が気になっているのは、日本はそこに居住していないと議員になれないのですが、例えばそこで商店を営んでいて、そこに税金を払っているとか、そういう人が立候補してもいいのではないかと。そういうものもありかと思えます。議員さんの産休の話が問題になっていますけれども、あれもなかなか難しいところがありますが、例えば議員になっても自分が出られないときはこの人にかわりに出てもらいますという人を最初から指名しておくとか、もうちょっと敷居を低く参加してもらえる工夫があり得るのではないかと考えておりますので、その辺も議論していただければと思います。

以上です。

○長谷部委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 ほとんど大山委員と同じ立場からの発言になるのですが、先ほど辻委員がおっしゃったいわば競争性を高めるために議員数を少なくして、報酬を高めて魅力をやって引っ張ってくるというお考えについて質問があります。これはある種の専門モデルになるだろうと思うのです。しかしながら、現実には町村を見ても、50日に行くか行かないかです。もちろん専門モデルでやるべき地方公共団体もあるだろうと思います。多分、政令指定都市は典型的にそういうところだろうと思います。しかし、それ以外のところはむし

ろ大山委員がおっしゃったように敷居を低くすることによる、いわば兼業しながらやれることにして競争性を高めることのほうがいいのではないか。特に幅広く集めたほうがある種の専門性、誰かの専門にはひっかかるだろうという意味での議員さんの多様性、専門性を期待できるのではないか。あるいは期待できるような選挙制度にするべきではないか。したがって、私は最初の発言ではきちんといいませんでした。休業の問題であるとか、議員の兼業化を可能にらしめる議会のあり方の問題を考えればもちろん選挙制度は射程には入れておくべきものであろうと思います。

もう一つ、足りなくなったときに裁判員を参考にするというお話については、私は碓井先生と違う理解をしまして、足りなくなったときにくじ引きでやらせる、そっちかと思いました。私もいいのではないかと思うのですが、憲法93条が公選と書いてあるので、ちょっと邪魔をするといえますか、やはり選挙の形を原則としてとらないとまずいのかなとは思いますが。それでも、いざとなったら例外的にできるのではないかという解釈論はなお考えられないかと思いますが、その前提に議員が足りなくなったところには、先ほど大山委員が言われたように、住民参加を重ねる形があるかと思っています。つまり、委員会を事実上、公聴会と重ねる形で住民と議員が議論しながら行うというものです。本会議は仕方ありません。これは議員でやってもらう以外にないかと思いますが、委員会では、住民に報告して、議員に意見を言うことで、それを議員が取り次いで議会で意見を言うことで参加するというのではなくて、より住民が直接議会に出てきて、準議員のような形で関与することも考えざるを得ないのかなという気がしております。

○長谷部委員長 ほかにいかがでございましょうか。

碓井先生、お願いします。

○碓井副会長 発言しないようにとっていたのですが、大山委員や太田委員の発言がありましたので、あえて無理して発言させていただきたいのですが、実は私はある研究費をもらった研究のプロジェクトに入っていて、そこで議会制度についての論文を書いたわけです。本来なら今ごろ発行されているはずで、こういう場で発言しなくても自然に皆さんに読んでいただいていると思って、委員としては発言しないつもりでいたのですが、当分出そうもないものですから、あえて申し上げます。

私がそこで書いた案は、1つは常勤的あるいは専門的議員と、ハードルを低くしたパートタイム的議員を両方含める議会制度を考えていた。もちろん大きな地方公共団体と小さな地方公共団体と同じに考えるわけではないのですが、そういうものを提案したことがあります。それについては私どもの研究会でもいろいろ批判もいただいていた、とても実現する見込みはないなと思っていたのですが、あえて太田委員や大山委員の発言に関連して申し上げさせていただきました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

さまざま貴重な御意見を頂戴いたしました。もし他にないということでしたら、本日

はここまでということにさせていただければと思います。

次回は7月28日の13時から開催の予定です。事務局の準備の関係もございますので、次回は住民訴訟等の住民による行政のチェックと長等の責任のあり方についてどう考えるか。それから、地方公共団体における内部統制のあり方をどう考えるか。この論点を取り上げて検討を行ってまいりたいと存じます。開催に際しては改めて事務局から連絡があると思いますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間どうもありがとうございました。