

町村議会のあり方に関する課題等について

第1回 町村議会のあり方に関する研究会

総務省自治行政局行政課

目次

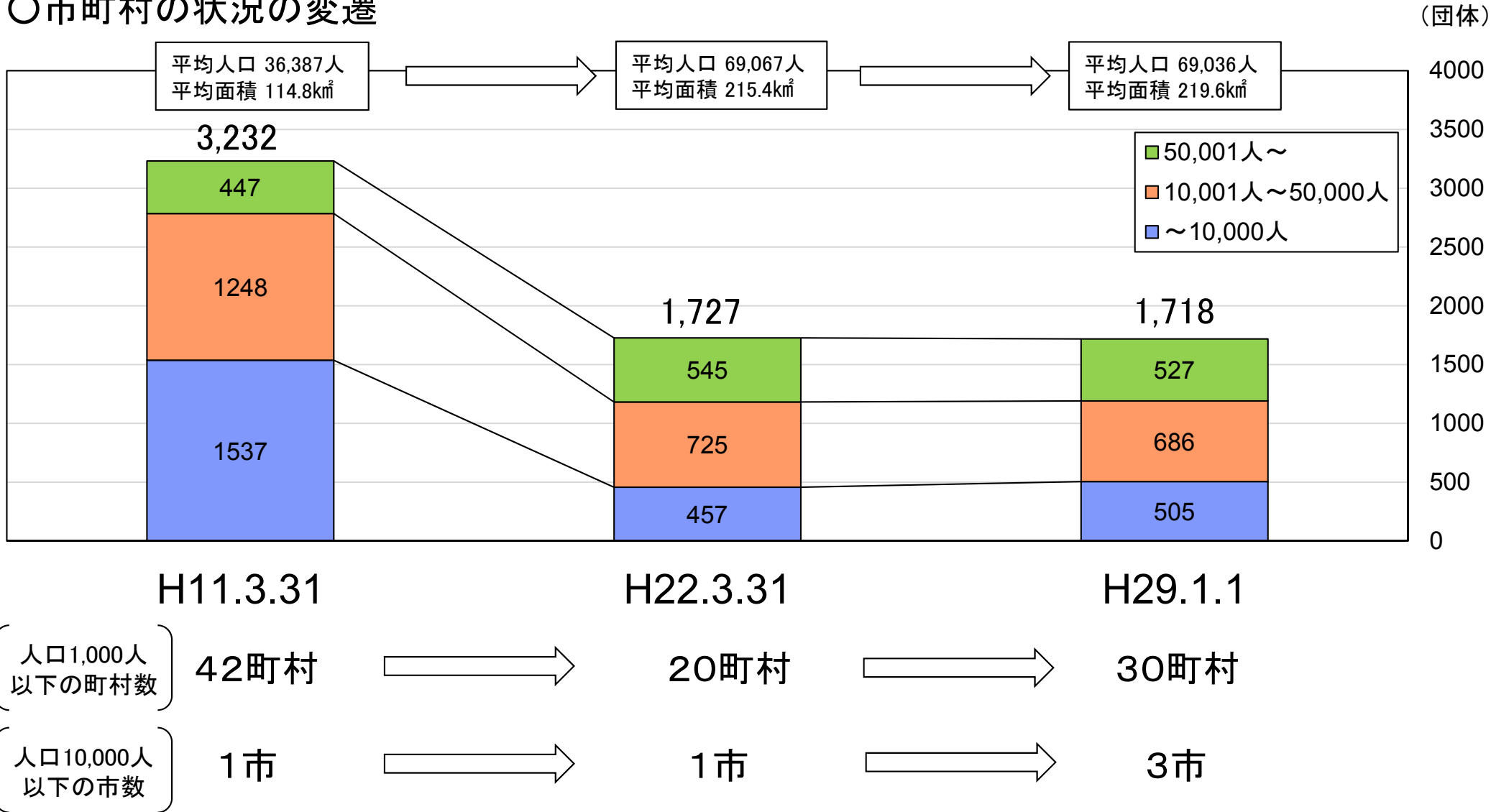
- I. 議会のあり方について**
 - i. 背景**
 - ii. 議員数の推移と概況**
 - iii. 議会の機能**
 - iv. 柔軟な議会運営の状況**
- II. 町村総会について**

1. 議会のあり方について

1 - i . 背景

小規模市町村の状況

○市町村の状況の変遷



- 平成の大合併後も、人口1,000人以下の町村は存在している。
- 人口減少に伴い、人口1,000人以下の町村、人口10,000人以下の市が増加傾向。

小規模町村の分布

○人口段階別町村数

人口段階	町村数
30,000人以上	68 (7.4%)
20,001人以上30,000人以下	91 (9.8%)
10,001人以上20,000人以下	266 (28.7%)
5,001人以上10,000人以下	245 (26.4%)
1,001人以上5,000人以下	227 (24.5%)
1,000人以下	30 (3.2%)
合計	927

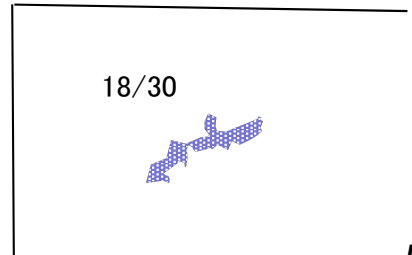
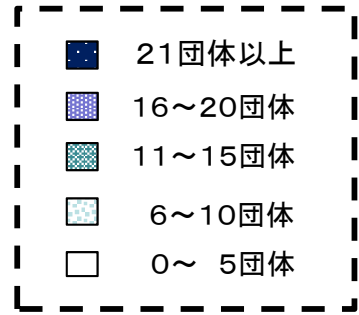
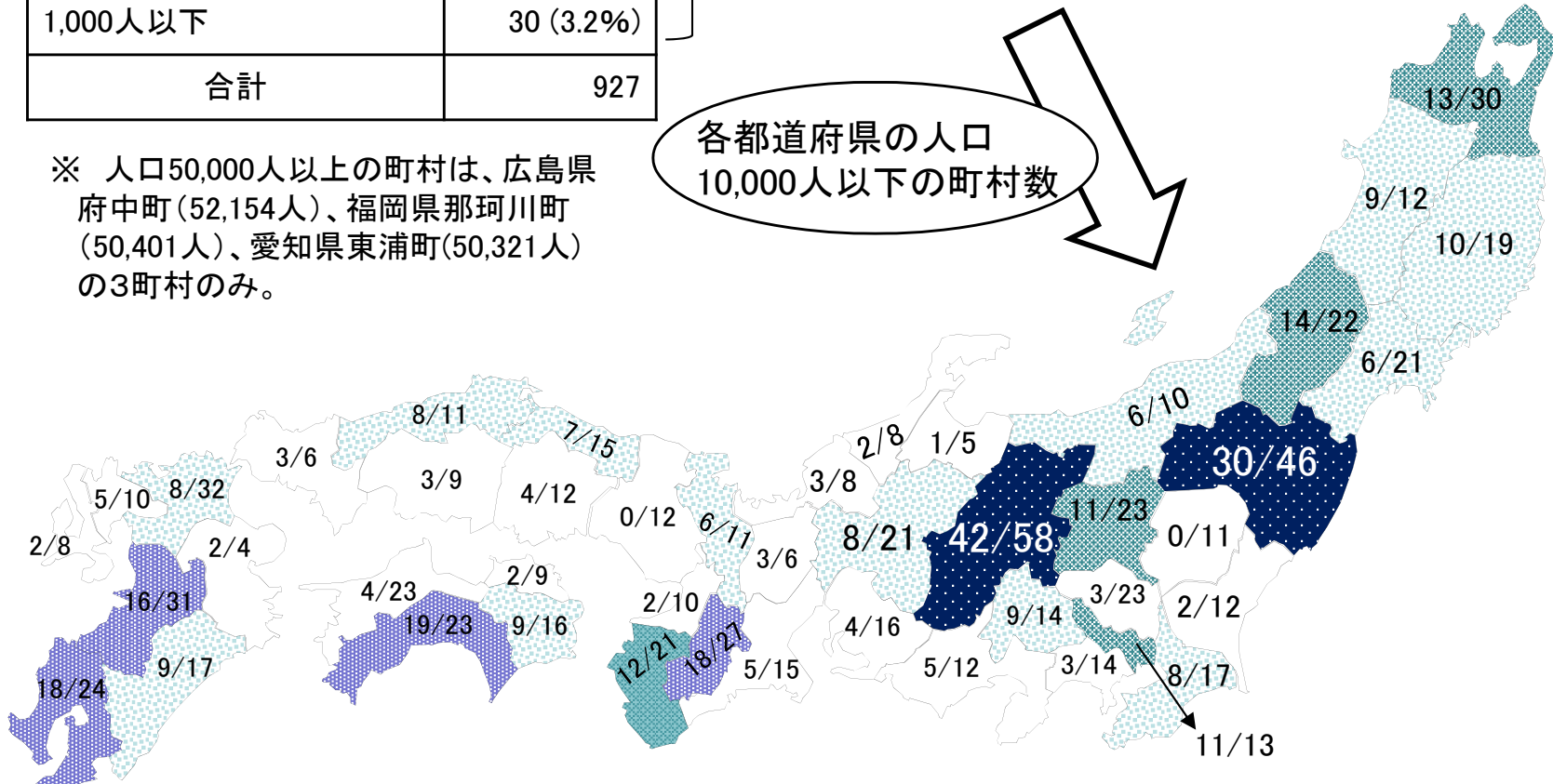
※ 北海道には、人口10,000人以下の市が3市(歌志内市(3,524人)、夕張市(8,685人)、三笠市(9,001人))存在。



人口10,000人以下の町村数は502

各都道府県の人口
10,000人以下の町村数

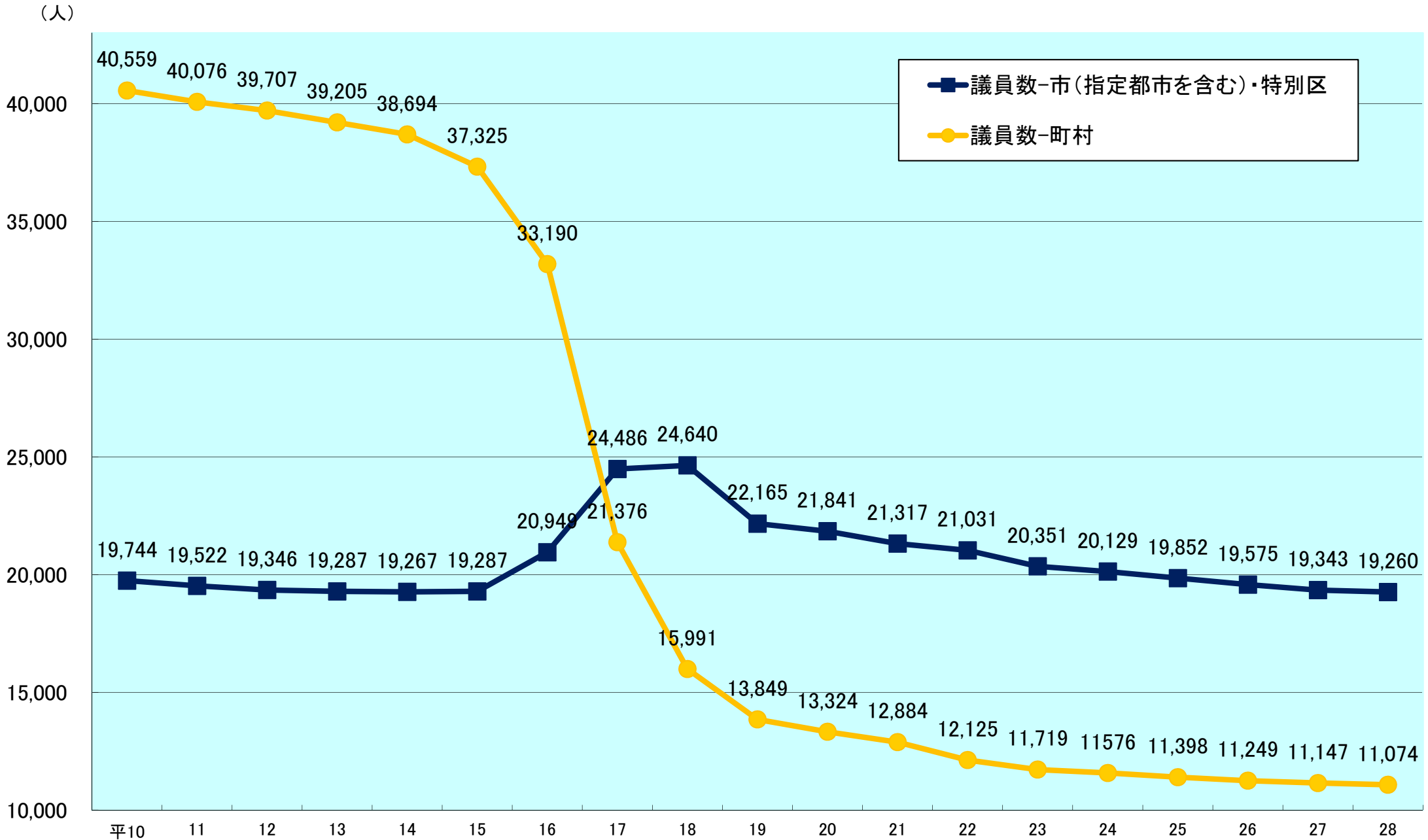
※ 人口50,000人以上の町村は、広島県府中町(52,154人)、福岡県那珂川町(50,401人)、愛知県東浦町(50,321人)の3町村のみ。



※ 人口は、住民基本台帳人口(平成29年1月1日現在)による。

I - ii. 議員数の推移と概況

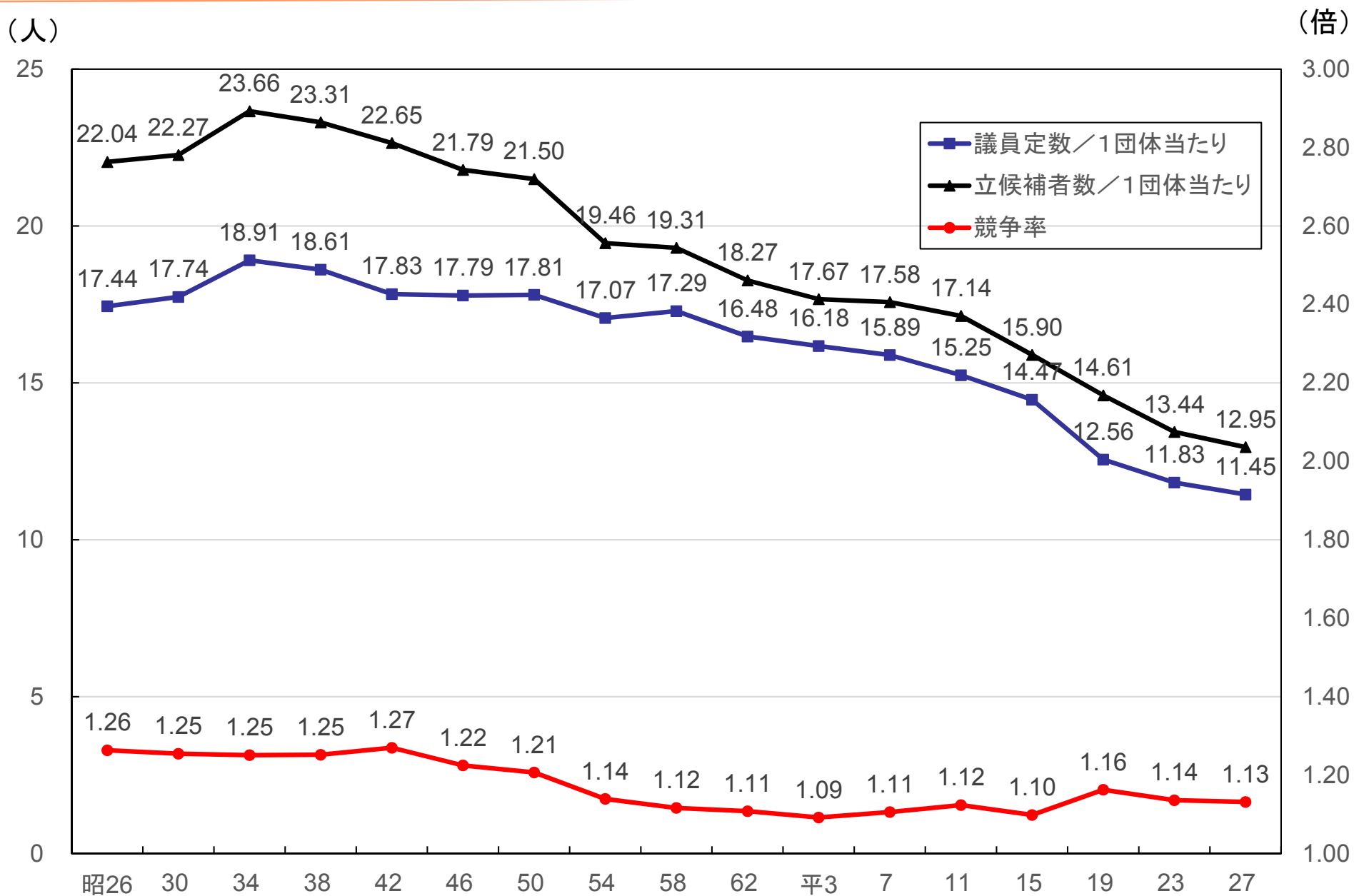
市区町村議会議員数の推移



注：各年12月31日現在の計数である。

出所：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」をもとに作成。

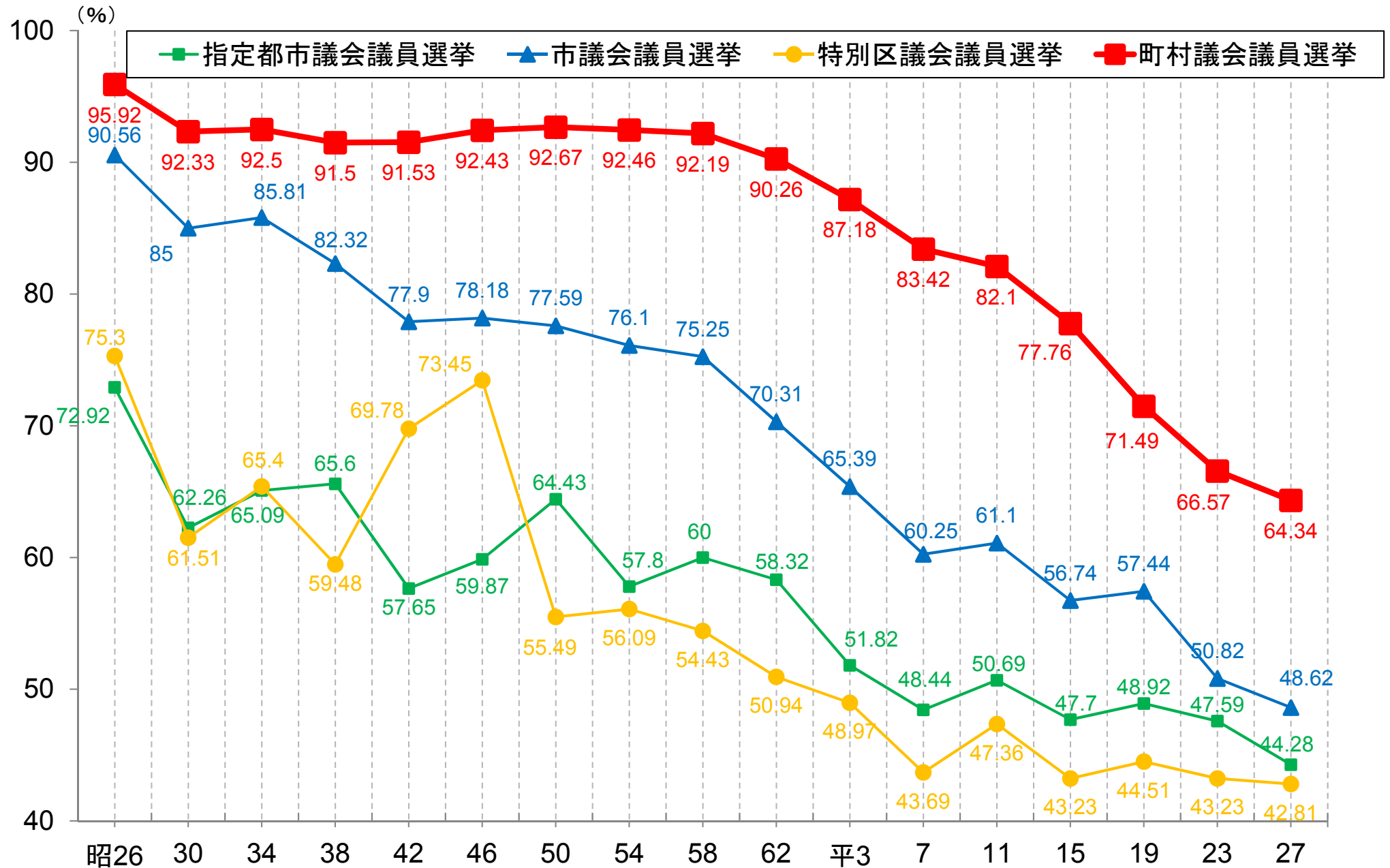
町村議会議員定数・立候補者数の推移



※ 各統一地方選挙における改選団体数が異なるため、議員定数及び立候補者数は、改選団体数で除した数字を集計。

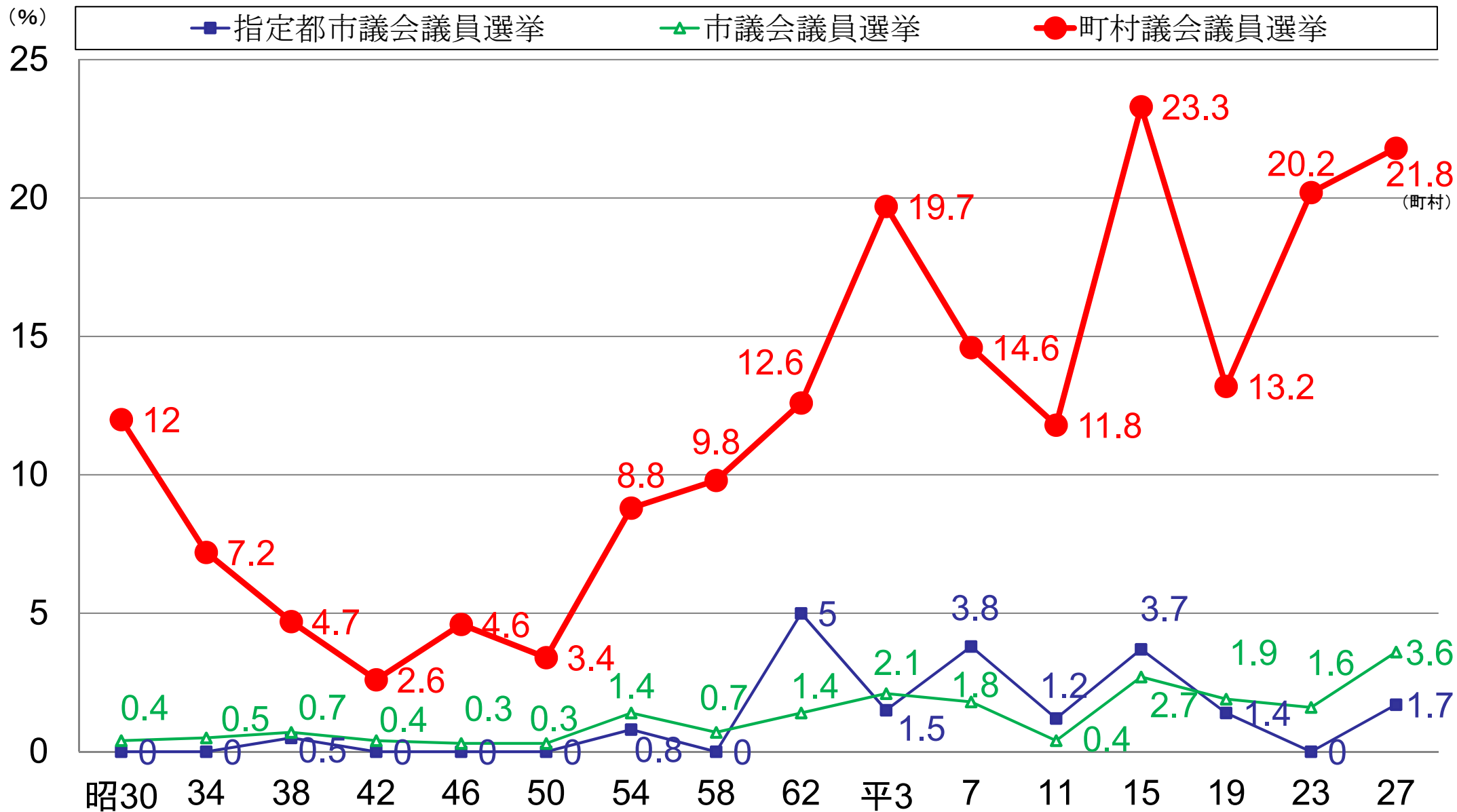
出所：総務省「地方選挙結果調」をもとに作成(本調査は、統一地方選挙の際に調査したもの)。

統一地方選挙における投票率の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」をもとに作成(本調査は、統一地方選挙の際に実施したもの)。

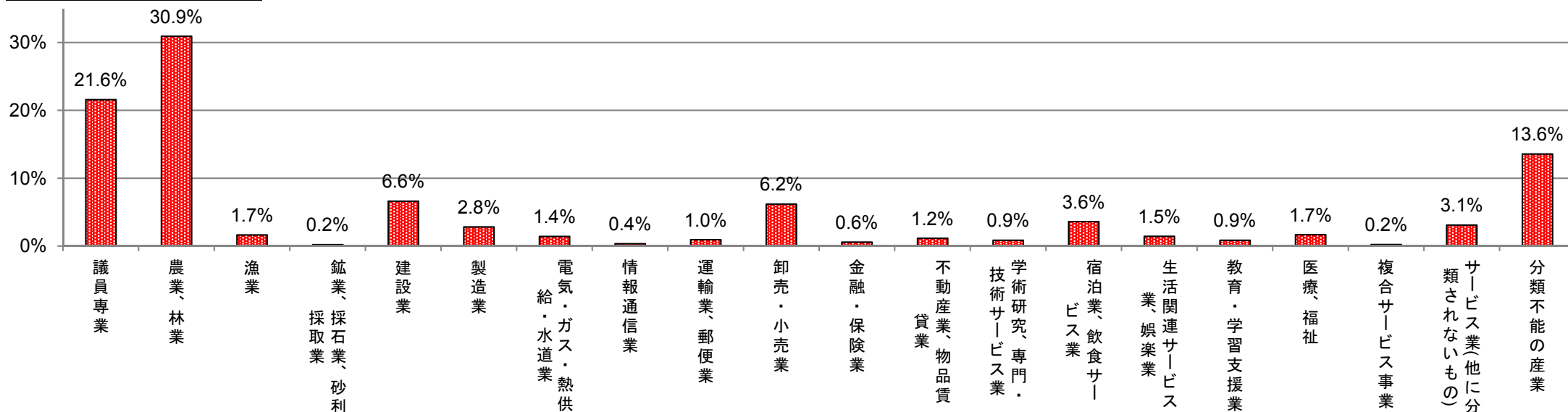
統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



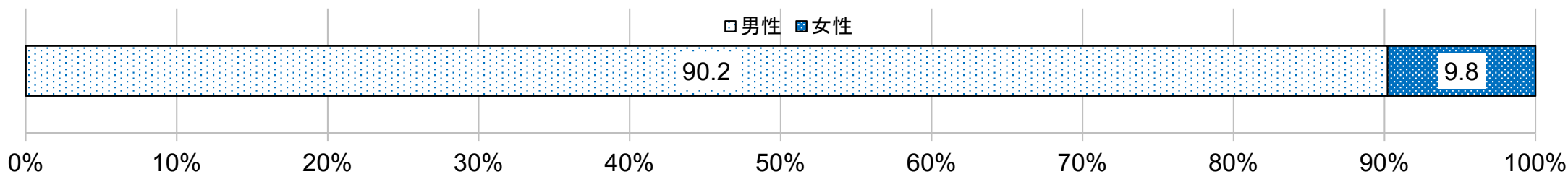
出所: 総務省「地方選挙結果調」をもとに作成(本調査は、統一地方選挙の際に調査したもの)。
 注: 第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。

町村議会議員の概況

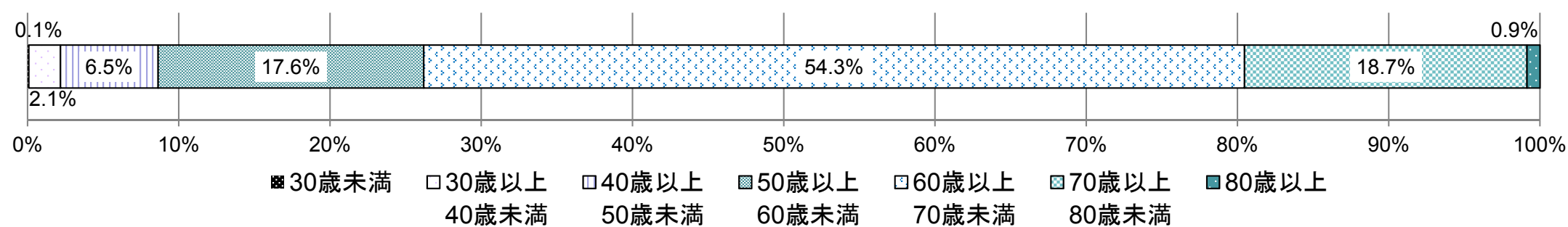
○ 職業別の比率



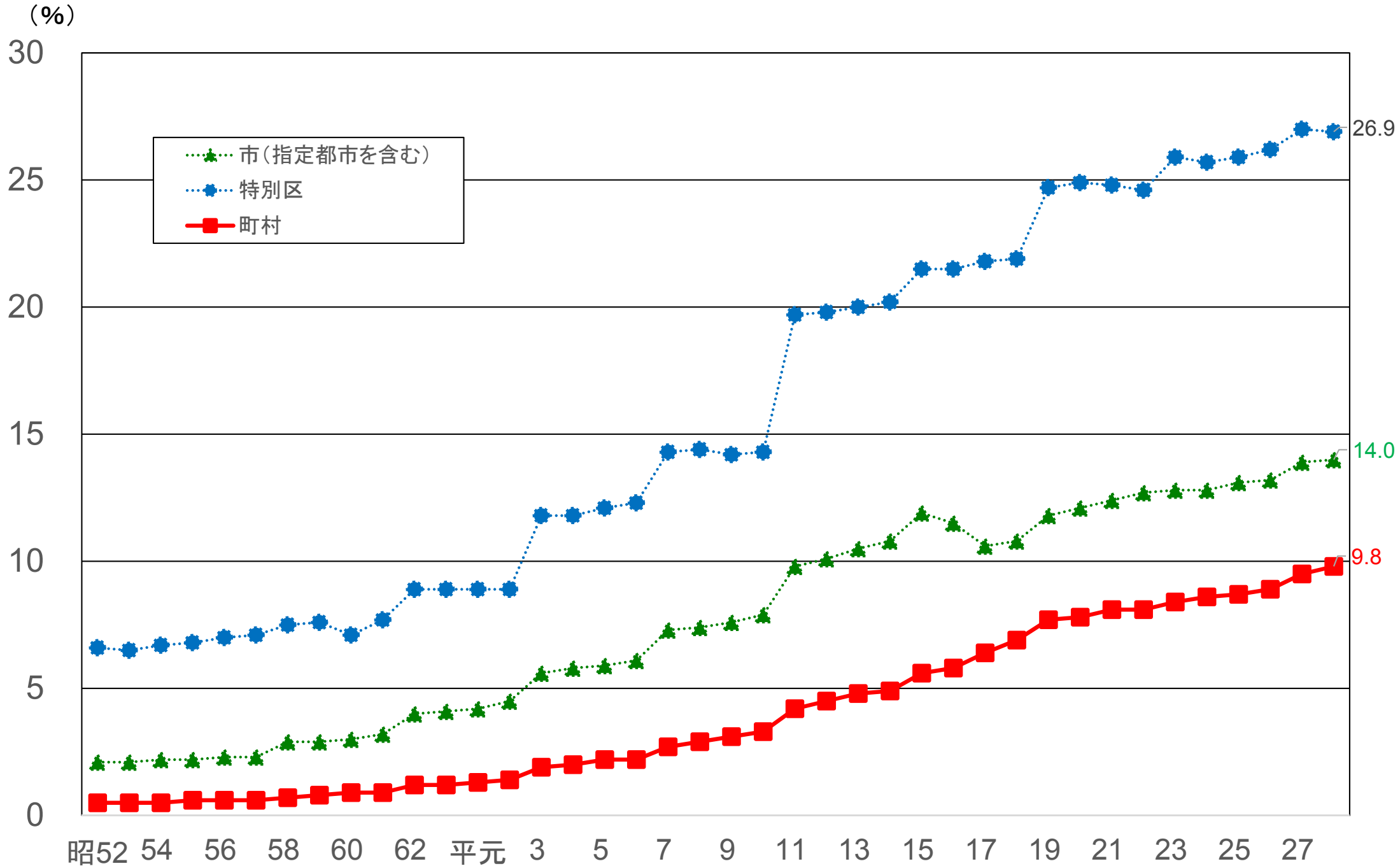
○ 男女別の比率



○ 年齢別の比率



市区町村議会における女性議員の割合の推移



出所:総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」等をもとに作成(各年12月31日現在)。

地方議会議員の給付関係

○ 議員報酬 (§ 203①) <議員 1 人当たりの平均月額の推移> (各年度の地方公務員の給与の実態 (総務省) より) (単位 : 円)

	H 2 6			H 2 7			H 2 8		
	最高額	最低額	平均額	最高額	最低額	平均額	最高額	最低額	平均額
都道府県	1,020,000	651,000	803,947	1,021,000	651,000	805,968	1,022,000	651,000	812,781
指定都市	953,000	500,000	764,205	953,000	500,000	769,800	953,000	648,000	792,325
市	700,000	180,000	402,835	700,000	180,000	404,312	710,000	180,000	405,743
特別区	621,000	584,100	606,313	621,000	585,200	606,817	621,000	587,200	608,387
町村	390,000	100,000	210,691	400,000	100,000	211,663	400,000	100,000	213,153

[地方自治法 § 203①] 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。

○ 費用弁償 (§ 203②)

[地方自治法 § 203②] 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

○ 期末手当 (§ 203③)

[地方自治法 § 203③] 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。

※ [地方自治法 § 203④] 議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

○ 政務活動費 (§ 100⑭)

[地方自治法 § 100⑭] 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。

	(交付団体数)	(最高額)	(最低額)	(平均額)	※平成28年4月1日時点
○ 都道府県	47	60万円 (東京都)	20万円 (徳島県)	35万2千円	
○ 市	697	57万円 (大阪市)	3,000円 (北海道千歳市等)	3万7千円	
○ 特別区	23	24万円 (世田谷区)	8万円 (荒川区)	16万5千円	
○ 町村	192	3万円 (沖縄県金武町等)	1,000円 (千葉県一宮町)	1万円	

I -iii. 議会の機能

地方議会の役割・機能

- 地方議会は、憲法第93条第1項の「議事機関」として地方公共団体に設置されている。
- 地方議会は、住民全体を代表する機関であり、住民の直接選挙で選出される議員により構成される。
- 地方議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適切な運営を実現することとされている。
- 地方自治法上、地方議会は、都道府県・市区町村の別、又はその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。

団体意思決定機能

- ・ 議決権（§ 96）は地方公共団体の意思又は議会の意思を決定するために議会に与えられた権限であり、議会の中心的な権能である。
- ・ 地方議会の議決すべき事項については、地方自治法第96条第1項各号に列挙されているほか、同条第2項において、条例で議決事件を追加することができるとされている。

【例】 条例の制定改廃、予算の議決、決算の認定、市町村の廃置分合・境界変更 など

監視機能

- ・ 検査権や監査請求権（§ 98）、調査権（§ 100）等の活用や議案の審議・議決を通じ、住民の代表機関という立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたる監視機能を果たす。

政策形成機能

- ・ 議会は、議事機関としての審議・議決、あるいは議案提出を通じ、政策形成機能を担う。
- ・ 政策形成機能に資する権能として、議員及び委員会の議案提出権（§ 112、109）、議案に対する修正の動議（§ 115の3）等が規定されている。

地方議会議員の身分①（被選挙権、兼職の禁止）

○地方議会議員の被選挙権

被選挙権：当該地方議会議員の選挙権を有する者で年齢満25歳以上のもの（§19）

↓
日本国民たる年齢満18歳以上の者で
引き続き3ヶ月以上市町村の区域内に住所を有するもの（§18）

○兼職の禁止（法§92等）

- ・議員は、国会議員、他の地方議会議員、地方公共団体の常勤の職員のほか、下表に掲げる職と同時に身分を有することができないこととされている。
- ・公職選挙法§89等により、公務員である者が議員選挙の立候補者となった場合は、その候補者としての届出日に退職したものとされ、他方、議員が在職中に次の職に就くような場合は、いずれかの職を辞する等の必要がある。

国会議員	法§92①	
他の地方公共団体の議員、地方公共団体の常勤の職員、短時間勤務職員	法§92②	
普通地方公共団体の長	法§141②	
行政委員会関係	教育委員会の委員	地方教育行政の組織及び運営に関する法律§6
	人事（公平）委員会の委員	地方公務員法§9の2⑨
	公安委員会の委員	警察法§42②
	収用委員会の委員及び予備委員	土地収用法§52④
	海区漁業調整委員会委員	漁業法§95
	内水面漁業管理員会の委員	漁業法§132による同法§95の準用
	固定資産評価審査委員	地方税法§425①
固定資産評価員	地方税法§406①	
外部監査人	法§252の28③Ⅶ	
裁判官	裁判所法§52	
港務局の委員会の委員	港湾法§17①	

地方議会議員の身分②（兼業の禁止）

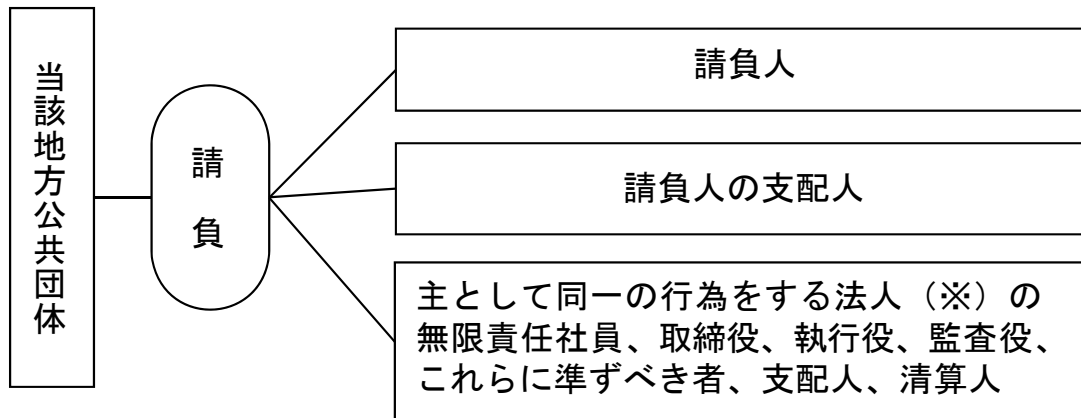
○ 兼業の禁止（法 § 92の2）

議員は、次に掲げる業に従事することができない。

この兼業禁止に該当するかどうかは、議会で出席議員の3分の2以上の多数により決定し、決定を受けて議員は失職する（法 § 127①）。

【請負の相手方】

【禁止される業】



※ 当該地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人

※上記の法規制のほか、勤労者は各企業等の就業規則等により兼業が困難な場合がある。

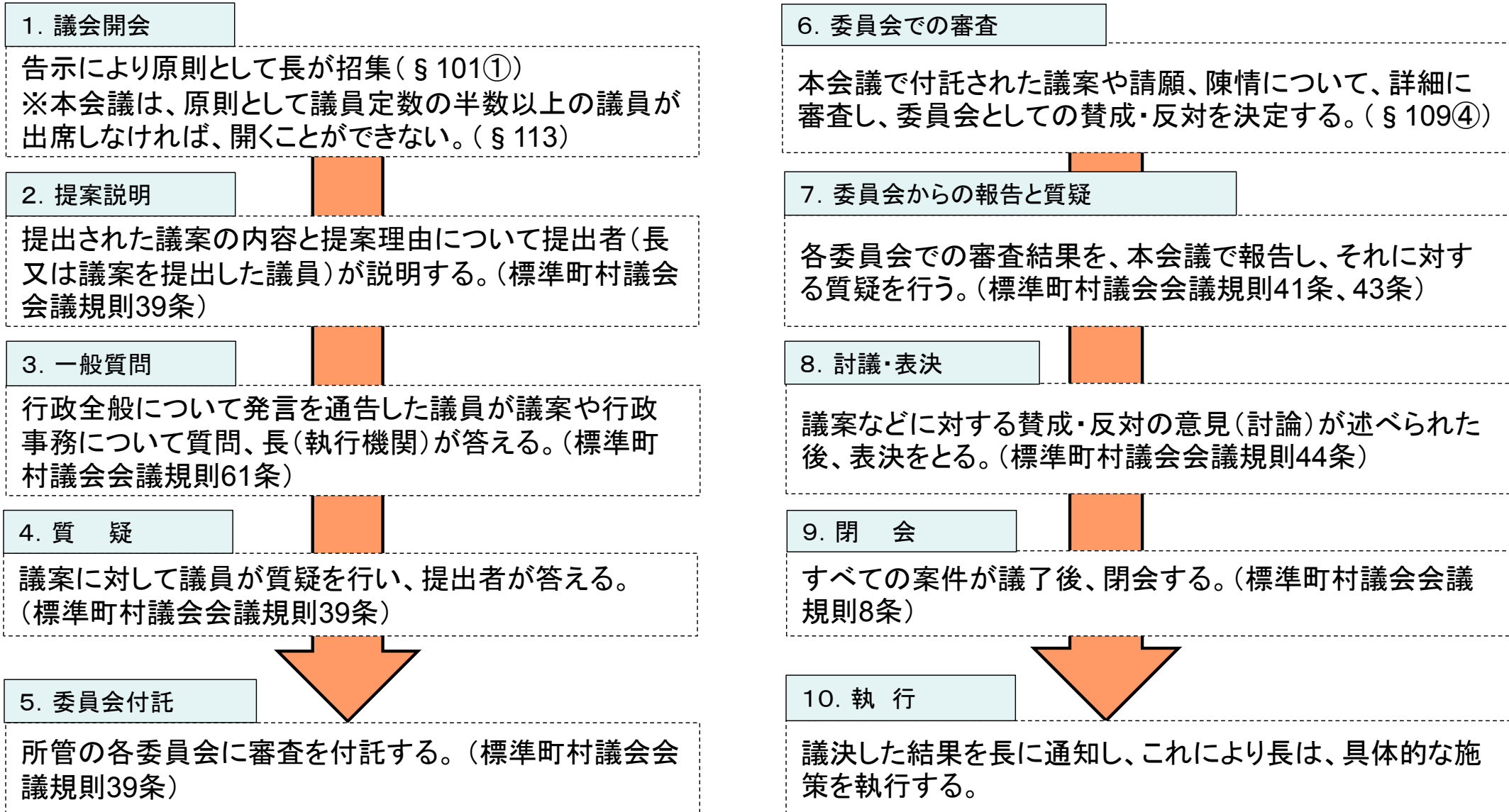
【就業規則イメージ①】

○従業員が所定の労働時間外に兼業を行う場合は、事前に届出を行い、会社から許可を受けなければならない。

【就業規則イメージ②】

○社員は、その職務のほかに、報酬を得て他の業務に従事し、又は営利企業を営もうとするときは、事前に所属長の許可を受けなければならない。

地方議会審議の流れ（定例会、臨時会）



（参考） 地方自治法

第109条 普通地方公共団体の議会は、条例で、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を置くことができる。

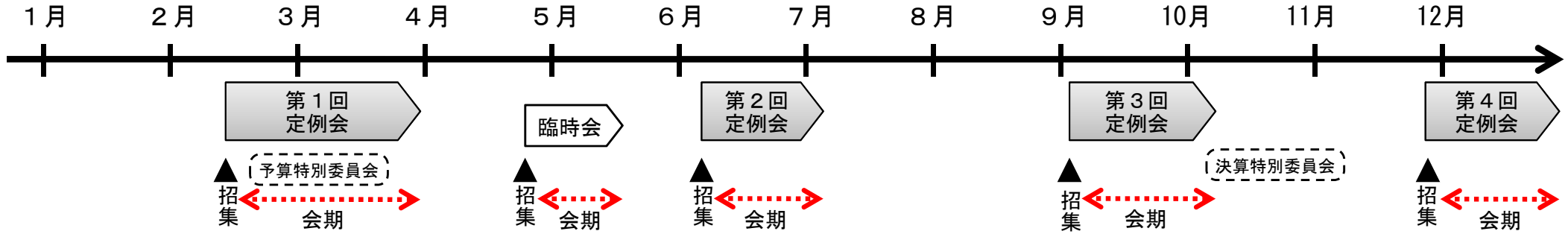
⇒ 条例を設けなければ、委員会を設置する必要はない。

I-iv. 柔軟な議会運営の状況

地方議会の会期のあり方の見直し（基本イメージ）【H24 地方自治法改正】

（改正前）

- ・ 議会の招集は、長が告示により行う（地方自治法第101条）。
- ・ 定例会・臨時会の区分があり、定例会の回数は条例で定める（地方自治法第102条第1項・第2項）。
- ・ 会期は毎会期の初めに議会の議決で定める（地方自治法第102条第6項）。
- ・ 定例会・臨時会の会期中、集中的に議会を開催する運用を想定。



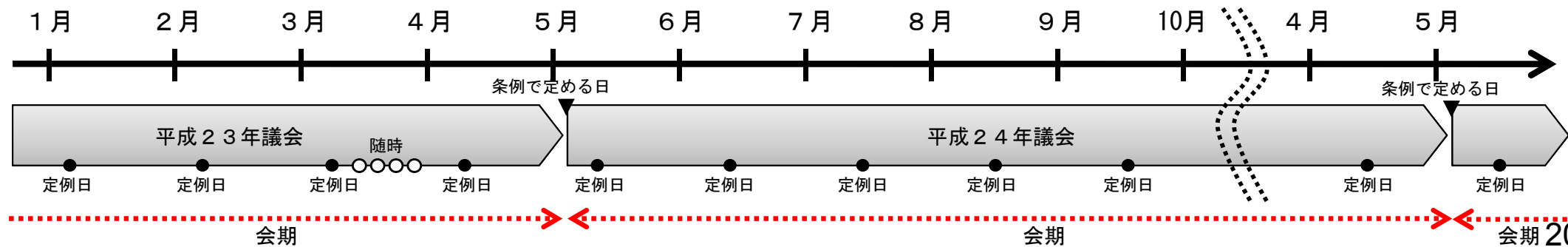
多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにする観点から、定例会・臨時会を開催することなく、通年の会期を設け、予見可能性のある形で定期的に会議を開く議会運営を行うことを条例で選択できるように制度化

（新制度）

- ・ 定例会・臨時会の区分はなく、一般選挙後30日以内に長が議会を招集するほか、招集行為は行わない。
- ・ 会期は、原則として、条例で定める日から翌年の当該日の前日までと法定する。
- ・ 条例で、定期的に会議を開く日（定例日）を定める（必要に応じ、定例日以外に随時開催も可）。
- ・ 長等が出席できない正当な理由を議長に届け出たときは、出席義務を解除する。

【運用イメージ】 毎月第2水曜日、18時から20時まで

（予算・決算については、2～3月、10～11月に集中審議 → 定例日を集中的に規定するか委員会付託）



（選択制）

通年会期制の導入状況について

○通年会期制の導入方法

- ① 地方自治法第102条の2第1項に基づき、条例で通年会期制を定める。
- ② 地方自治法第102条第2項に規定する条例で定める定例会の回数を年1回とする。

○通年会期制の導入自治体数

平成28年4月1日現在
(地方自治月報第58号)

	① 通年会期制の導入	② 定例会の回数を年1回	計
市区	9	16	25
町	20	24	44
村	0	2	2
計	29	42	71

○通年会期制導入による立候補者数及び会社員の立候補状況

※ 人口5,000人程度以下の町村を対象(総務省調べ)

	議員定数	通年会期制導入時期	通年会期制 導入前の選挙			通年会期制 導入後の選挙		
			執行日	立候補者数	うち会社員数 (役員を含む。)	執行日	立候補者数	うち会社員数 (役員を含む。)
①長野県木祖村	10	H24.9.14	H23.4.24	10	0	H27.4.26	13	2
①徳島県勝浦町	10	H25.7.10	H23.6.26	12	3	H27.6.28	11	1
②北海道福島町	10	H21.4.1	H19.8.15	14	2	H27.8.15 H23.8.16	11 13	2 5
②北海道豊浦町	8	H22.12.20	H20.10.26	10	2	H28.10.23 H24.10.21	10 9	3 2
②秋田県東成瀬村	10	H23.6.1	H23.4.24	10	0	H27.4.26	10	1

通年会期制を導入しない理由 (※ 総務省調べ)

- 1年間のほとんどが開会中となり、地域での議員活動等の時間が少なくなるおそれや執行機関の行事予定が立てにくくなる。
- 災害等の迅速に対応すべき事態が起きたとき、議会を優先する余り、現場対応が後回しになることが懸念・危惧される。
- 議会事務局の業務量が増えることで人員等の増加を伴うことが予想されるため、具体的な検討に至っていない。

夜間・休日等議会の活用状況

○ 市区議会

出所：全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」をもとに作成

【休日等議会】

	団体数	開催件数(件)	平均傍聴者数 (人/件)
平成23年	19	24	33.7
平成24年	19	24	38.7
平成25年	19	22	34.1
平成26年	17	20	23.9
平成27年	19	21	29.2

【夜間議会】

	団体数	開催件数(件)	平均傍聴者数 (人/件)
平成23年	3	6	26.0
平成24年	2	2	61.5
平成25年	2	2	45.5
平成26年	2	2	32.5
平成27年	3	3	62.0

○ 町村議会

出所：全国町村議会議長会「町村議会実態調査」をもとに作成（※平成25年以前の調査対象期間は前年7月1日～当年6月30日）

【休日等議会】

	団体数	平均開催日数(日)
平成23年	30	1.2
平成24年	43	1.4
平成25年	32	1.4
平成26年	31	1.4
平成27年	32	1.3

【夜間議会】

	団体数	平均開催日数(日)
平成23年	15	1.2
平成24年	19	1.5
平成25年	19	1.7
平成26年	18	1.9
平成27年	16	1.8

夜間・休日議会を開催していない理由（※総務省調べ）

- 夜間・休日に開催する場合には執行部側の負担も大きく、コストに対してメリットがどの程度あるか不明であるため。
- かえって兼業先の働き方に支障をきたすおそれがあるため。
- 現在の議会の活動は、夜間・休日のみ活動すれば足りるようなものではなく、平日昼間に全く開催しないで済むという運用は難しいため。
- 夜間議会についてはコンパクトな自治体では可能かもしれないが、山間部でかつ広域にわたる自治体では出席に危険を伴うため。
- 議員は農業等の自由業が多く、また、行政職員の人員・勤務体制から休日等より平日議会の方が開催しやすいため。
- 地域行事等は休日・夜間に行われることが多く、行事等への参加を行う首長・議員にとって、夜間・休日議会の導入は不都合が多いため。

II. 町村総会について

町村総会について

○地方自治法(昭和22年法律第67号)

[議会の設置]

第89条 普通地方公共団体に議会を置く。

[町村総会]

第94条 町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。

[町村総会に対する準用]

第95条 前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。

[設置例]

○ わが国においては町村制が施行されていた当時、神奈川県足柄下郡芦之湯村(現同郡箱根町の一部)に町村総会の例があったが、同村は昭和22年4月以降議会を設けた。

○ 地方自治法施行後においては、東京都八丈支庁管内宇津木村にその例があったが、町村合併により八丈町の一部となり、現在は町村総会の例は存しない。

	人口	有権者数	備考
芦之湯村 (大正14年4月時点)	36人	6人(公民数)	昭和22年4月より議会制採用
宇津木村 (昭和26年1月時点)	65人	38人	昭和30年4月八丈町に編入

(出所) 芦之湯村：佐藤英善「逐条研究 地方自治Ⅱ」P.169

宇津木村：地方自治庁「地方自治月報 第9号」(昭和26年10月) P.128

と さ ぐん おお かわ むら 高知県土佐郡大川村の概要

○ 概要

- ・ 所在



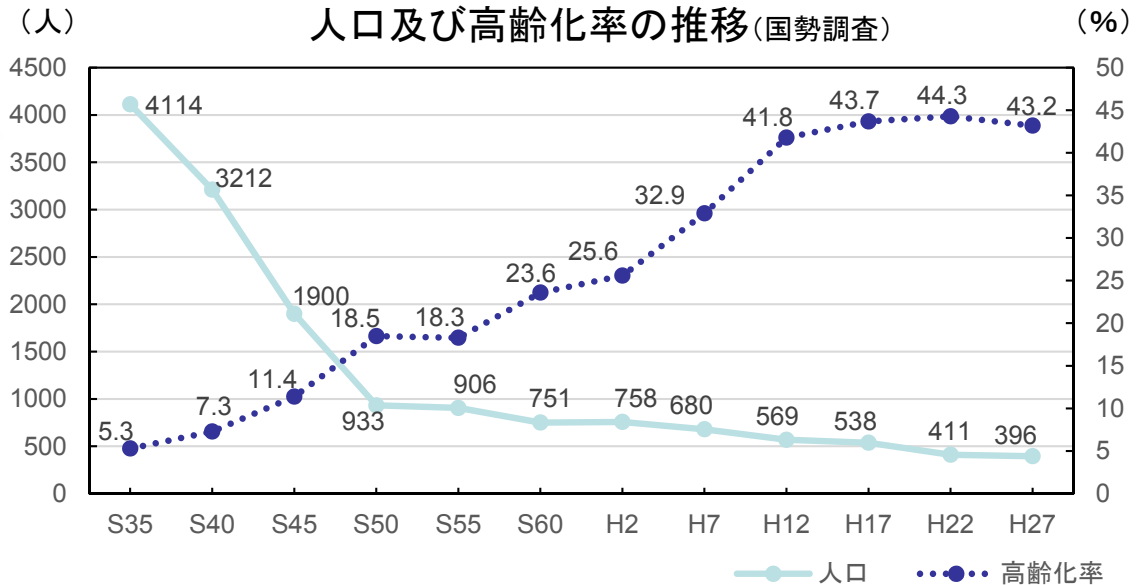
人口等の状況(平成27年10月1日現在(国勢調査))

- ・ 人口 396人
- ・ 世帯数 210世帯
- ・ 高齢者人口(65歳以上) 171人(高齢化率43.2%)
- ・ 面積 95.27km²

○ 村議会議員定数の推移

- ・ 平成15年5月～ 10人→8人
- ・ 平成19年5月～ 8人→6人

(現在に至る)



○ 主な経緯等

- ・ 平成15年に合併特例法に基づく周辺2町(土佐町・本山町)との合併を模索したが、土佐町の反対により、合併構想は頓挫。
- ・ 平成25年、平成26年にも、大川村議会において町村総会の設置の検討をした経緯があるが、具体的な進展はなかった。
- ・ 平成31年4月(次の村議選)を見据えて、町村総会について調査・研究を進めている。

大川村の人口の状況

○大川村において町村総会を設置する場合の定足数

選挙人名簿登録者数 354人

【平成29年6月1日現在】

定足数 177人

○身体に重度の障害がある者の人数

⇒公職選挙法上、郵便等投票が認められる次の者の人数 ⇒ 合計11人

- ① 要介護5である者(2人)(※)
- ② 身体障害者手帳に、両下肢等の障害の程度が一定以上である旨記載されている者(9人)
- ③ 戦傷病者手帳に、両下肢等の障害の程度が一定以上である旨記載されている者(0人)

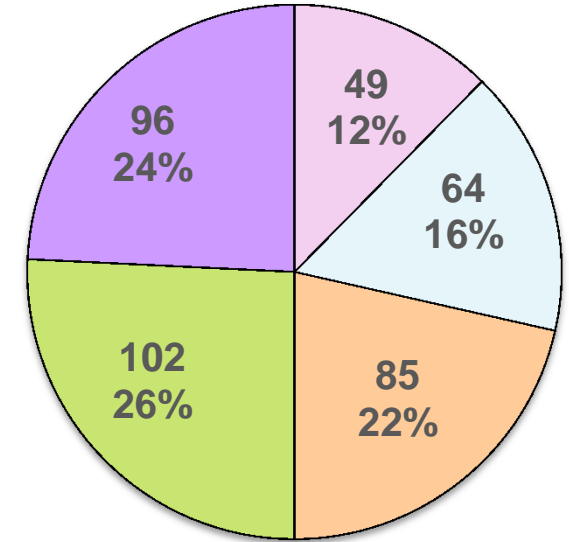
(※)「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告(高齢者の投票環境の向上について)」(平成29年6月)においては、要介護3以上を対象とすることが適切と考える旨指摘されている。

⇒上記①～③に要介護3及び4の者を足した場合の人数 ⇒ 合計26人

要介護4である者 7人
要介護3である者 8人

【大川村からの聞き取りによる(平成29年6月末現在)】

大川村 年齢別人口



0歳～19歳
20歳～39歳
40歳～59歳
60歳～79歳
80歳～99歳

【国勢調査(平成27年10月1日現在)】

○公職選挙法(昭和二十五年法律第百号)

(不在者投票)

第四九条

2 選挙人で身体に重度の障害があるもの(身体障害者福祉法(昭和二十四年法律第二百八十三号)第四条に規定する身体障害者、戦傷病者特別援護法(昭和三十八年法律第百六十八号)第二条第一項に規定する戦傷病者又は介護保険法(平成九年法律第百二十三号)第七条第三項に規定する要介護者であるもので、政令で定めるものをいう。)の投票については、(略)、その現在する場所において投票用紙に投票の記載をし、これを郵便又は民間事業者による信書の送達に関する法律(平成十四年法律第九十九号)第二条第六項に規定する一般信書便事業者、同条第九項に規定する特定信書便事業者若しくは同法第三条第四号に規定する外国信書便事業者による同法第二条第二項に規定する信書便(以下「郵便等」という。)により送付する方法により行わせることができる。