

参 考 資 料

第2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. 問題の所在等について

II. 我が国の議会関連制度の沿革について

III. 諸外国の制度について

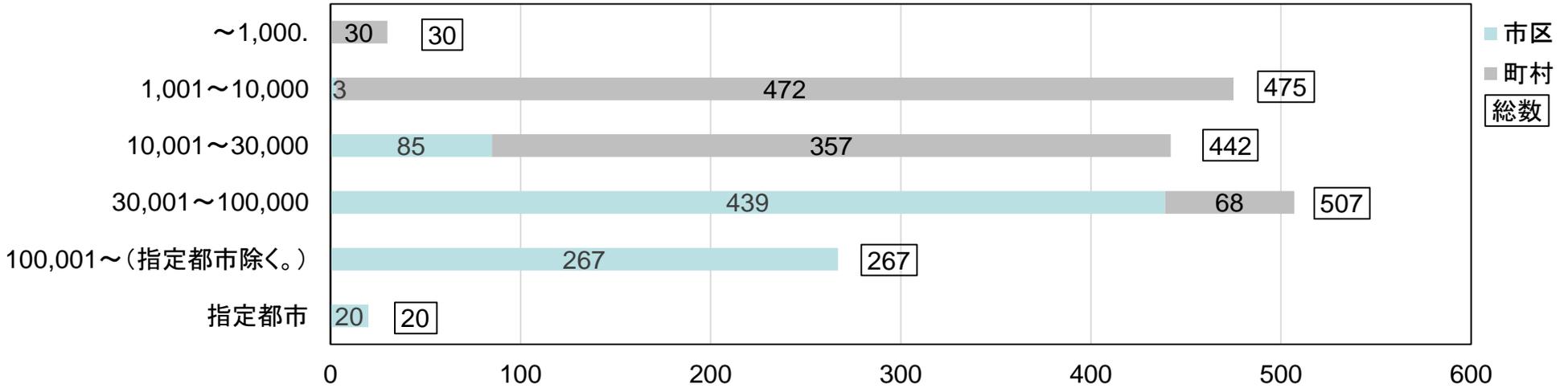
IV. 過去の研究会等における議論について

V. ヒアリング結果等について

1. 問題の所在等について

【人口段階別】市区町村議会の現状について①

1. 人口段階別団体数



2. 選挙及び議員の状況について

人口段階	H27統一地方選挙結果			議員定数	女性議員割合(%)	専門議員割合(%)	議員報酬(円)	平均年齢(歳)
	執行団体数	投票率(%)	無投票当選団体数 (執行団体数に占める割合(%))					
～1,000人	17	91.39	11 (64.71)	7.07	2.86	9.53	152,510	62.23
1,001人～10,000人	216	79.29	59 (27.31)	10.43	7.56	17.71	194,229	63.59
10,001人～30,000人	140	65.22	24 (17.14)	14.54	10.14	24.20	246,898	62.66
30,001人～100,000人	170	55.20	9 (5.29)	19.64	13.17	33.34	355,851	60.57
100,001人～(指定都市除く。)	145	45.49	0 (0)	30.30	17.39	52.00	512,973	56.99
指定都市	—	—	—	59.30	17.25	61.12	773,650	54.91

【人口段階別】市区町村議会の現状について②

3. 議会の開催状況等について

人口段階	年間会期 日数(日)	定例会 開催回数	臨時会 開催回数(回)	付議事件数 (件)	常任委員会 設置数
～1,000人	23.23	全団体 4回	2.17	73.73	1.27
1,001人～10,000人	32.63		3.01	88.43	2.15
10,001人～30,000人	52.23		2.46	99.50	2.63
30,001人～100,000人	84.14		1.61	118.69	3.09
100,001人～(指定都市除く。)	95.05	兵庫県明石市 3回 その他の団体 4回	1.21	148.81	3.98
指定都市	108.89	大阪府大阪市 } 3回 兵庫県神戸市 } 4回 その他の団体	0.89	250.10	5.70

出 所： 人口は、住民基本台帳人口による(H29.1.1現在)。

全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」・「市議会議員の属性に関する調」・「市議会議員定数に関する調査結果」、
全国町村議会議長会「町村議会実態調査結果」、総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。

調査時点： 市区議会関係 → 議員定数、議員報酬、定例会開催回数及び常任委員会設置数については、H27.12.31現在。

女性議員割合、平均年齢及び専門議員割合については、H28.8集計。

年間会期日数、臨時会開催回数及び付議事件数については、H27.1.1～H27.12.31実績。

町村議会関係 → 活動調査についてはH27.1.1～H27.12.31実績、時点調査についてはH28.7.1現在。

※ 定例会開催回数、臨時会開催回数及び年間会期日数については、通年会期制を導入している団体を除く。

※ 議員報酬については、日当制(30,000円)としている福島県矢祭町を除く。

※ H27統一地方選挙結果については、選挙区を設置している団体(北海道伊達市及び全ての指定都市)を除く。

【人口段階別】市区町村の現状について①

青ヶ島村等の離島では、年少人口及び生産年齢人口の割合が高くなっている。

人口千人以下の団体では、公務従事者や離島等で宿泊・飲食サービス業が多く、第三次産業の比率が高くなっている。

1. 人口構造と産業構造

人口段階	人口構造			産業構造		
	年少人口 0～14歳	生産年齢人口 15～64歳	老年人口 65歳～	第一次	第二次	第三次
～1,000人	10.83%	52.70%	36.47%	15.25%	18.51%	66.24%
1,001人～10,000人	10.60%	52.10%	37.30%	20.08%	23.02%	56.90%
10,001人～30,000人	11.73%	55.34%	32.93%	11.56%	26.92%	61.52%
30,001人～100,000人	12.87%	58.11%	29.02%	7.00%	28.38%	64.62%
100,001人～(指定都市を除く。)	12.90%	61.14%	25.96%	2.63%	25.20%	72.17%
指定都市	12.72%	62.46%	24.82%	1.30%	21.74%	76.96%

出 所： 人口は、住民基本台帳人口による(H29.1.1現在)。総務省「平成27年国勢調査」を基に作成。

2. 財政と組織の規模

人口段階	財政規模		職員数(※)		
	標準財政規模(千円)	財政力指数	一般行政	教育	消防
～1,000人	867,281	0.12	24.5	4.5	0.0
1,001人～10,000人	2,861,769	0.28	70.9	13.0	0.9
10,001人～30,000人	5,998,138	0.45	140.2	28.3	7.4
30,001人～100,000人	14,073,930	0.61	315.2	65.1	33.5
100,001人～(指定都市を除く。)	49,923,464	0.77	1,077.5	207.2	154.3
指定都市	320,587,454	0.86	6,144.0	1,366.7	1,431.5

※一部事務組合や広域連合の職員数は含まれない

出 所： 人口は、住民基本台帳人口による(H29.1.1現在)。総務省「地方財政状況調査」(平成27年度)、同「地方公共団体定員管理調査」(平成28年度)を基に作成。

【人口段階別】市区町村の現状について②

3. 公共施設等の数

人口段階	支所・出張所	小学校	中学校	公立幼稚園 (認定こども園含む)	公立保育所
～1,000人	0.5	1.4	1.3	0.2	0.8
1,001人～10,000人	0.6	2.3	1.4	0.6	1.5
10,001人～30,000人	1.3	5.4	2.5	1.2	3.0
30,001人～100,000人	2.9	11.2	5.3	3.3	5.7
100,001人～(指定都市を除く。)	8.1	30.1	16.0	6.9	14.1
指定都市	38.5	152.2	81.2	18.2	50.1

人口段階	公会堂・市民会館	図書館	体育館	保健センター	公営住宅(戸)
～1,000人	0.3	0.1	0.4	0.3	27.8
1,001人～10,000人	0.5	0.4	1.7	0.7	147.2
10,001人～30,000人	1.0	1.1	3.0	1.1	262.1
30,001人～100,000人	2.0	2.0	4.6	1.7	467.5
100,001人～(指定都市を除く。)	4.0	4.7	6.4	2.2	1,525.5
指定都市	20.5	14.4	15.3	7.7	20,589.1

出 所： 人口は、住民基本台帳人口による(H29.1.1現在)。総務省「公共施設状況調査」(平成27年度)、文部科学省「学校基本調査」(平成28年度)を基に作成。

II. 我が国の議会関連制度の沿革について

市町村議会制度の沿革① 公務員等との兼職禁止（地方自治法第92条）

[兼職の禁止]

第92条 普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員(以下「短時間勤務職員」という。)と兼ねることができない。

<市制・町村制における主な経緯>

[明治21年] 所属府県・郡の官吏、有給の市町村吏員、検察官及び警察官吏、小学校教員などは市町村会議員になることができない旨を規定。

[大正15年] 在職の検事、警察官吏及び収税官吏は被選挙権を有しないこととされ、市町村の有給の吏員や教員などの職員は、在職中その市町村会議員との兼職はできない(※選挙への立候補は在職中も可能)とされた。

<地方自治法における主な沿革>

	主な改正内容等
昭和22年 (地方自治法制定)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国会議員との兼職禁止(都道府県・市町村議会議員相互の兼職は禁止されず) ・ 同一地方公共団体での有給の職員との兼職禁止(他の地方公共団体の有給の職員との兼職は禁止されず) <p>[趣旨]・ 執行機関と議決機関に同一の者が立場を違えて在職することは、議決機関の存在の意味を損ない、また執行機関としても弊害が懸念される。 ・ 議員の職務の繁忙状況にかんがみ、兼任は不適當。</p>
昭和23年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同一地方公共団体のみならず他の地方公共団体の有給の職員との兼職も禁止 <p>[改正理由] 当時都道府県議会議員の半分ないし20~30%は市町村長を兼任しており、執行機関と議決機関とを混同しているくらいがあるのみならず、両者の職務はいずれも多忙であり兼任は不適當である、とされたことによるもの。</p>
昭和25年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他¹の地方公共団体の議会の議員との兼職を禁止 (※このほか、公職選挙法において公務員の立候補制限を規定) <p>[改正理由] 公職選挙法の施行に伴う整理(同法の参議院での審議における修正により、地方公共団体の議会議員の在職中の立候補について、衆参両議院議員の選挙と同様、他の地方公共団体の議会議員の選挙についても禁止されたこととあわせ、自治法上も兼職が禁止された。)</p>
昭和26年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 兼職禁止の対象を「有給の職員」から「常勤の職員」に拡大(従来は対象から除外されていた私法上の契約関係に基づく雇員、傭人等も常勤である限り兼職禁止となった)

市町村議会制度の沿革② 請負の禁止（地方自治法第92条の2）

〔議員の兼業禁止〕

第92条の2 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることできない。

＜市制・町村制における主な経緯＞

〔明治44年〕 市町村に対して請負をなす者及びその支配人または市町村に対して主として請負をなす法人の無限責任社員、重役及び支配人は、その市町村において被選挙権を有しない旨規定（これ以前は制限規定無し）。

〔大正15年〕 市町村と請負の関係にある者にも被選挙権は付与されるが、その請負をやめまたはその業務の従事がない限り、当選しても市町村会議員となりえない（当選告知から5日以内に当選の承諾を申し立てない場合は、辞退とみなす）旨などを規定。

〔昭和21年〕 議員の請負禁止規定は廃止。

〔改正理由〕・現在の経済取引の実情から考えて、公平な見解のもとに公務を遂行することについて弊害の生ずる余地のない場合もあり、現行規定は甚だしく権衡を失う場合がある。

- ・ 請負契約の多くは競争入札に付せられており、弊害は考えられない。
- ・ 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。
- ・ 既に衆議院議員については大正14年に廃止されている。
- ・ この制度を廃止しても、議員は一身上に関する事件については会議に参加できないから、実際問題としてこれを防止しうる制度的保障がある。

＜地方自治法における主な沿革＞

	主な改正内容等
昭和22年 （地方自治法制定）	<ul style="list-style-type: none">・ <u>規定無し</u>（※普通地方公共団体の長の請負は禁止） 〔趣旨〕 議員は合議体の一構成員にすぎないため地位を利用して私利を図る危険も少なく、また、広く人材を求める必要等から地方自治法にはこの制度を採用されなかったが、首長は独任制であり、かつ契約の締結および収支の命令の権限を有していて、弊害が予想されるので、請負禁止規定が存置された。
昭和31年	<ul style="list-style-type: none">・ <u>請負禁止を規定</u>（旧制度を踏襲） 〔改正理由〕 地方議会は国会とは違い重要な契約や財産の取得等も議決事項としており、その意味で当該団体に対して直接請負をする行為をやめて、議員としての活動の信用を高め、または執行への疑いをなくすこととしたもの。

市町村議会制度の沿革③

議決事件（地方自治法第96条）

〔議決事件〕

- 第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。
- 一 条例を設け又は改廃すること。
 - 二 予算を定めること。
 - 三 決算を認定すること。
 - 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
 - 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
 - 六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
 - 七 不動産を信託すること。
 - 八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
 - 九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
 - 十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。
 - 十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
 - 十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。
 - 十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
 - 十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。
 - 十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項
- 2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとする）が適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

＜主な沿革＞

	主な改正内容等
昭和22年 (地方自治法制定)	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の規定(条例の改廃、予算の決定、決算の認定、使用料等の賦課徴収、権利の放棄 等)
昭和23年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(条例で定める財産の取得又は処分及び営造物の設置又は処分、条例で定める契約の締結等)
昭和31年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の整理(条例で定める財産の取得又は処分、契約の締結について、「重要なもの」に整理)
昭和38年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事項の追加(財産の交換・譲渡・貸付け等、公の施設の長期かつ独占的な利用) 議決事件の整理(契約の締結、財産の取得又は処分について、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める」ものに改定)
昭和61年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(財産の信託) 政令の財産の取得・処分の基準に信託受益権の売買を追加
平成11年 (地方分権一括法)	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の条例による追加について、法定受託事務をその対象から除外
平成23年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(法定受託事務)

市町村議会制度の沿革④ 議員報酬（地方自治法第203条）

〔議員報酬及び費用弁償〕

- 第203条 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。
- 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。
 - 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。
 - 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。

<市制・町村制における主な経緯>

[明治21年]

- ・「議員ハ名誉職トス」との規定があり、無給とされた。
- ・「名誉職員ハ此法律中ニ規定アルモノヲ除クノ外職務取扱ノ為メニ要スル実費ノ弁償ヲ受クルコトヲ得」とされていた。

[昭和21年]

- ・ 名誉職員制度が廃止された。
- ・ 市会・町村会の議員について、初めて報酬の支給規定が設けられた。

〔改正理由〕 地方公共団体の事務が著しく複雑多岐を加え繁劇となってきたので、執行機関のみでなく議員や参事会員の職務もまた相当に多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にあるため、また、議員は選挙に多額の費用を要するほか、議員としての交際等のためにも相当多額の費用を必要とするため、明確に議員にも勤務に相当する報酬を支給することができる建前とする方が適当であると考えられたことによるもの。

<地方自治法における主な沿革>

	主な改正内容等
昭和22年 (地方自治法制定)	・ 報酬の支給根拠規定が義務規定(「…支払わなければならない。」)とされたほかは、市制・町村制の規定を引き継いだ。
昭和31年	・ 議員に対して、条例で、期末手当を支給することができることとした。
平成20年	・ 議員の報酬の支給方法等に関する規定を他の行政委員会の委員等の報酬の支給方法等に関する規定から分離するとともに、報酬の名称が議員報酬に改められた。

町村総会制度の沿革

<主な沿革>

	主な改正内容等
明治21年 町村制制定時	<p>第31条 <u>小町村ニ於テハ郡参事会ノ議決ヲ経町村条例ノ規定ニ依リ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充ツルコトヲ得</u></p> <p>第51条 第32条ヨリ第49条ニ至ルノ規定ハ之ヲ町村総会ニ適用ス</p> <p>○ 小町村では、郡参事会の議決を経て、町村条例により選挙権を有する町村公民の総会をもって町村会に代えることができることとされた。</p> <p>○ 「小町村」とみなす基準は法文上明らかではないが、郡参事会の判断によるものとされた。</p>
明治44年 町村制全部改正時	<p>第38条 <u>特別ノ事情アル町村ニ於テハ郡長ハ府県知事ノ許可ヲ得テ其ノ町村ヲシテ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充テシムルコトヲ得</u></p> <p>町村総会ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス</p> <p>○ 郡長が府県知事の許可を得て町村総会を設けることとされた。</p> <p>○ 町村会を設けることがその町村の事情に適合しない場合があることを考慮し、本規定の適用の範囲を広くするため、「小町村」が「特別ノ事情アル町村」に改められた。</p>
昭和21年 町村制改正時 (第1次地方制度改革)	<p>第38条 <u>特別ノ事情アル町村ニ於テハ町村条例ヲ以テ町村会を置カズ選挙権ヲ有スル者ノ総会ヲ設クルコトヲ得</u></p> <p>2 町村総会ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス</p> <p>○ 町村が、自ら条例で町村総会を設置できることとなった。</p> <p>○ 公民制度の廃止に伴い、町村総会の構成員が「町村公民」から「選挙権を有する者」に改められた。</p>
昭和22年 地方自治法制定 (現行規定)	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>○ GHQ総司令部より、町村は、特別の事情の有無にかかわらず、町村総会を設けうるものとするよう修正要求があったが、内務省は、このような特殊な制度を一般化することは適当でないとして受け入れなかった。しかし、衆議院において、特別の事情の有無にかかわらず町村総会を設けることができるとされ、現行規定のとおり修正された。</p>

<公民制度の主な資格要件の変遷・概要>

明治21年 町村制制定時

- ・満25歳以上の男子であること
- ・1戸を構えていること
- ・住民となって2年を経過していること
- ・2年間継続してその町村内で地租を納め、もしくは直接国税年額2円以上を納めていること など

明治44年改正

- ・「1戸を構えていること」から「独立の生計を営んでいること」に改正

大正10年改正

- ・納税要件について「2年間継続して町村の直接税を納めていること」に改正(国税要件は撤廃)

大正15年改正

- ・財産資格・納税資格が撤廃され、「一定の住居を有すること」が追加

昭和21年改正

- ・**公民制度全廃**
- ※ 満20歳以上の男子と女子に対してひとしく参政権を付与(居住要件も2年から6箇月に短縮)

III. 諸外国の制度について

各国の基礎的自治体における兼業議員を前提とした議会制度

○下記各国などの基礎的自治体の議員は名誉職的な性格を持ち、通常は議員以外の職務により収入を確保している。

国名	イギリス	ドイツ	フランス
開催状況	<ul style="list-style-type: none"> ・法律上の義務は、最低年1回本会議を開催することのみ。 ・午後又は夜に開催されることが多く、通常土日には開催されない(市民参加のために土日に開催する場合もある)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・通常、議会は夕刻から開催される。 <p>※ バーデン＝ヴュルテンベルグ州(BW州)では、月に1回議会を開催するよう市町村法で規定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・議会は少なくとも4半期に1度開催される。 ・また、常務委員会は、議会閉会中も恒常的に開かれる。 ・土日・休日、夜間開催も可能。
議員報酬	<ul style="list-style-type: none"> ・基本的に報酬は支給されていない。 ・法に基づく手当としては、基礎手当(2008年平均:約80万円/年)、特別責任手当(議長などの役職者に支給)、世話手当(子どもや扶養家族の世話に係る経費を補填)、旅費等手当(旅費等の補助)がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・通常、少額の基本手当(月額)、会議手当(本会議等への出席に係る手当)、政党活動に係る会議手当などが支給される。 ・このほか、議員活動のために給料が失われた場合に補填する手当(給料補填手当)がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・原則無償とされているが、少額の公務遂行手当や費用弁償が支給される。 ・議長(=首長)、助役、10万人以上のコミューンの議員に対し、公務員の給与に準じて報酬が支給
定数	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙区ごとの定数は1～3名 (例) West Somerset district(人口34,306人、2016時点で人口最小の非大都市圏自治体) 議員数:28人(16選挙区) 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口規模に応じて州法において規定 (例) BW州の場合 <ul style="list-style-type: none"> ～1,000人:8議席、1,001～2,000人:10議席 2,001～3,000人:12議席、3,001～5,000人:14議席 5,001～10,000人:18議席 (以下略) 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口規模に応じて地方自治法で規定 ～99人:7議席、100～499人:11議席 500～1,499人:15議席、1500～2,499人:19議席 2,500～3,499人:23議席、3,500～4,999人:27議席 5,000～9,999人:29議席 (以下略)
議員活動と企業の休暇制度等	<ul style="list-style-type: none"> ・特段なし。 	<ul style="list-style-type: none"> ・特段なし。 <p>(参考)郡法及び市町村法の規定により、雇用者はその被用者が地方議員となることを妨げてはならず、また、地方議員の業務遂行のために必要な時間を与えなければならないこととされている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・人口3,500人以上の地方議会議員であるサラリーマンに対し、雇用主は、議会への出席等の準備に必要な時間を3か月毎に一定範囲で与えなければならない(その時間分の給与は無給)。 ・地方議員であるサラリーマンに対し、雇用主は、本会議又は委員会等への出席を許可しなければならない(その時間分の給与は無給)。
兼職禁止	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体の公務員は当該地方公共団体の議員になることはできない。 ・政治的行為が制限されるポスト(事務総長、管理職、準管理職、監督官など)にある地方公共団体の公務員は、他の地方公共団体の議員になることもできない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・官吏(※)は、連邦議会議員及び州議会議員、当該自治体の議員との兼職が禁止されている(官吏がこれらの職に就任した場合は、一時的に停職すればよく、議員としての職務が終了した場合は、官吏に復帰可能)。 ・連邦議会、州議会、市町村議会間などにおける議員の兼職が非常に多い。 (※) 恒常的任務として公権力の行使を担う、最も権威のある公務員。一般公務員、教員、警察職員など様々な職種がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体の公務員は自ら所属する団体の議会議員に立候補することはできない(ただし、職員を辞職した6ヶ月以後であれば、辞職前に自ら所属した団体の議会議員に立候補することができる)。 ・地方議会議員と他の地方議会議員の兼職は、1つに限り可。

出典：自治体国際化協会調査資料 (H27.2)、地方行財政検討会議 第一分科会(第1回) (H22.3.18) および(第3回) (H22.6.18) 会議資料、

「英国地方自治の素顔と日本」(内貴滋、H28.3)、「英国の地方自治(概要版)」(自治体国際化協会、H23.11)、「ドイツの地方自治」(自治体国際化協会、H23.10)、

「フランスの地方自治」(自治体国際化協会、H21.6) などをもとに作成

米国(ニューイングランド地方)におけるタウンミーティングの概要①

1 タウンミーティングとは

(※ タウンごとに運用は異なり、下記はマサチューセッツ州のタウンにおける運用を中心とした一般的概要である。)

(1)タウンミーティングとは

- ほとんどのタウンがタウンミーティングを置いている(一部はタウン議会を置いている。)
- 大きく3つの権限:①公選職の選出・給与の決定、②予算の議決、③条例(by-law)の議決

(2)タウンミーティングの種類

①オープンタウンミーティング	全ての有権者が全ての案件の議決権を持つ。
②代表制タウンミーティング	全ての有権者がタウンミーティングに参加・発言できるものの議決権はなく、各地区を代表する公選されたタウンミーティングメンバー(数十名から数百名に及ぶ場合もある)のみに議決権が与えられている。
③予算タウンミーティング	原則として「理事会」(下記参照)から提出される予算に限り総会で審議・議決することが認められており、その他の案件は理事会が執行する。議会と併設されることもある。

(3)タウンミーティングに関わる主な役職

○議長(moderator)

- ・ 議長はタウンミーティングを司り、表決の結果を決定・宣言する。
- ・ 議長はタウン選挙により選出される(任期は1年又は3年)。

○理事(selectman or selectwoman)

- ・ 理事はタウンの執行役員であり、有権者は通常3人から5人の理事を理事会メンバーとして選出する。理事には、公告によるタウンミーティングの招集権限が与えられている。
- ・ 理事会は、タウンミーティングで決定された内容を実行するための各機関との管理・調整、タウンミーティングの議題や予算案の調整を担う。

○書記(town clerk)

- ・ タウンミーティングにおいて、書記は全ての投票を記録し、議事録を作成する。書記は公選又は任命により選出される。
- ・ 全ての理事が辞任した場合は、書記はタウンミーティングを召集する権限を有する。

(4)会議の種類など

年次タウンミーティング	原則、2~5月に開催される。
スペシャルタウンミーティング	理事の招集又は有権者の要求(一定数の署名提出)により、年次タウンミーティングに追加して開催される。

※委員会:タウンミーティングには、常任委員会(公共事業、都市計画などを所管)や特別委員会が設けられる。

米国 (ニューイングランド地方) におけるタウンミーティングの概要②

2 タウンミーティングの運営方法

(1)公告

- 公告にはミーティングの日時、場所、議案が掲載され、公告において列挙されない限り、タウンミーティングにおける議案は効力を持たない。なお、一定数の有権者の請願による議案の追加も可能。
- 公告の時期 年次タウンミーティング:少なくとも開催日の7日前まで スペシャルタウンミーティング:少なくとも開催日の14日前まで
- 公告の方法 公共の場への掲示、地方新聞への掲載、HPへの掲載のほか、各世帯へも郵送される。

(2)定足数

- タウンミーティングを開催するための定足数はそれぞれのタウンの条例で定めており、定足数の定めのないタウンもある。
- 代表制タウンミーティングにおいては、タウンミーティングメンバーの過半数により開催される。

(3)議事次第・進行

- 通常公告した案件を順に検討する。ただし、議長あるいはタウンミーティング自体の決定により順序を変えることも可能。出席者が多数集まっているうちに重要事項(予算、課税、条例など)を先に議論するなどしている。
- 議長が質疑の順序を決定し、採決を行うことを宣言する。全ての質疑、発言及び動議は、議長を通して行われる。一回の発言時間の制限や、発言回数などのルールがある場合もある。

(4)発言

- 全ての有権者が発言できる(代表制タウンミーティングにおいては、タウンミーティングメンバーでなくとも発言権を持つ。)

(5)表決

- 表決の方法:発声、挙手、点呼、起立、秘密投票
- 議長がどちらが多数か決する。特定の議案(理事による土地収用など)については、2/3以上の表決を要し、通常発声以外の方法による表決が行われる。
※ タウンによっては、投票と審議を分離(別の期日に実施)している例や、タウンミーティング当日にタウンの外に滞在することや外出不可能なことが予め確定している者に対して不在者投票を認めている例もある。

(6)再議

- タウンミーティング後、一定期間内に一定数の署名をもって、理事に対し再議請求が可能。その後有権者による投票に付されることとなる。

米国 (ニューイングランド地方) におけるタウンミーティングの概要③

(参考)ニューイングランド6州の平均参加率(1996年)

(単位:%)

人口規模(人)		マサチューセッツ	コネチカット	ロードアイランド	ヴァーモント	ニューハンプシャー	メイン
~	499	44.50	—	—	35.00	38.00	36.20
500	~ 999	20.67	5.00	—	25.00	33.36	20.30
1,000	~ 1,999	16.58	12.33	—	18.00	18.15	12.52
2,000	~ 4,999	12.57	13.00	10.00	21.00	18.40	6.60
5,000	~ 7,499	7.31	6.10	6.50	9.00	17.60	—
7,500	~ 9,999	9.60	12.30	7.00	—	12.50	9.30
10,000	~ 14,999	6.54	4.33	2.70	—	8.00	—
15,000	~ 19,999	9.60	0.64	4.60	—	14.00	13.00
20,000	~ 24,999	6.80	1.09	2.00	—	—	—
25,000	~	3.00	0.90	6.00	—	—	—
平均		13.72	6.19	5.54	21.60	20.00	16.32

※枠囲みは各州の最高の参加率を示す。

※上記は議場にて採決を行うものの参加率であり、投票用紙による参加率(投票率)は含まれていない。

スイスの住民総会 (Landsgemeinde) について

○スイスでは約8割の自治体 (ゲマインデ) で住民総会が実施されている。

【スイスの自治体の状況】 ※「Regional portraits 2017 : key data of all communes」(Federal Statistical Office) から作成

自治体数： 2, 289、 平均人口： 3, 638人 (※中央値：1, 425人)、 平均面積： 17, 47km²

(※ 以下、細部は自治体によって異なる)

- ・ 議案： 条例、予算決算、公債発行、税の決定、会計監査、役職者の人事など
(議案などが書かれ、写真や地図が記載された「住民総会案内」が有権者に配布される)
- ・ 手続： 少なくとも30日以上前に公告し、議案を明示
- ・ 種類： 定例会と臨時会
(1/10以上の有権者によって開催を求めることもできる。)
- ・ 表決： 挙手、起立、秘密投票
- ・ 参加資格： 3箇月以上自治体内に居住したすべての選挙権を有する者
(少額の罰金を伴う参加義務を課す州もある。)
- ・ 議事進行： 自治体の首長
(すべての参加者を平等に扱うこととされ、発言時間や回数などに取り決めがある。)
- ・ 会場： 体育館、教会、公民館、役所の大会議室
- ・ 開始時間： 住民が参加しやすいよう、平日夜や土曜午後が多い。
- ・ 異議申し立て： 法律に従って異議申し立て手続きが可能
- ・ 参加率等： 住民集会の参加率は、10%に届かない場合もあり、住民総会も形式的な色彩が濃い。
低参加率対策として、住民投票が活用されることもある。
(総会では審議だけを行い別途住民投票を行う、一定の事柄については総会に代えて投票のみで決する、あるいは出席率が半数以下であったときなどに、出席者の要求によって後日投票を行うなど)

ドイツの自治体における住民集会等について

○ バーデン＝ヴュルテンベルグ州(BW州)の自治体における住民参加

・住民に対する情報提供(BW州市町村法20条)

市町村の重要事項についての情報提供や、特に必要がある場合において住民に意見表明の機会を与えることとしている。

・住民集会(BW州市町村法20a条)

市町村に関する重要な事柄を討議するため、定例として年に1回住民集会が開催される。

住民集会は必要に応じて都度開催されるほか、一定数以上の住民の署名を持って住民から議会に開催を求めることもできる。

・住民投票(BW州市町村法20b条、21条)

市町村議会が権限を有する市町村の作用範囲の事務を、住民の決定に委ねることができる(全議員の3分の2の多数決が必要。)

一定数以上の住民の署名をもって住民から議会に住民投票を求めることもできる。

○ ラインラント・プファルツ州の自治体における住民集会

・ラインラント・プファルツ州では、自治体は年に1回住民集会を開くことが法律で義務付けられている。

・バッド・デュルクハイム市では、この住民集会を年約20回実施しており、都市計画など市民の生活に影響を与える政策については、早い時期から住民への周知を図る努力をしている。

○ その他

・首長に対する解職請求制度に関連して、一部の州では、一定数以上の住民からの請求があれば住民集会を開催する仕組みがある。

IV. 過去の研究会等における議論について

過去の研究会等における議論①

地制調：地方制度調査会答申（31次：H28.3、29次：H21.6）
研27：地方議会に関する研究会報告書（H27.3）

研29：地方議会・議員に関する研究会報告書（H29.7）
研26：地方議会のあり方に関する研究会報告書（H26.3）

議会運営関連

- ・ 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ある。（31次地制調）
- ・ フルタイムの勤労者など、これまで議会への参画が困難だった層を含むより幅広い属性の者が参画できるよう、現行法における通年会期制の活用だけでなく、議会運営方式や手続きについて、大幅に簡素化することも含めた検討が必要であるとの指摘もあった。（研29）
- ・ 法定された議決事件には、条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定、地方税の賦課徴収のような、意思決定機関としての議会の本質的な役割としての議決事件と、契約の締結や財産の取得・処分のような、執行機関の執行の前提としての議決事件が存在している。
議会の議決を経て決定すべき事項を地方公共団体がより主体的に決定できるようにする観点から、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているものに関して、議会の本質的な役割としての議決事件以外のもののうち条例で任意に追加する同条第2項に委ねることが可能なものを精査し、合理的に再編成することは考えられないだろうか。（研26）

小規模市町村の議会

- ・ 小規模な市町村においては、議員数や議会事務局の職員数が少ないこと等により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、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。（31次地制調）
- ・ 町村総会は、地方自治法施行直後に例はあったものの、現在採用している地方公共団体はなく、人口が著しく減少した団体における一つの選択肢ではあるが、人口が一定規模以下に減少した場合に一律に町村総会の設置により対応すべきという議論は困難である。（研27）

過去の研究会等における議論②

地制調：地方制度調査会答申（31次：H28.3、29次：H21.6）
研27：地方議会に関する研究会報告書（H27.3）

研29：地方議会・議員に関する研究会報告書（H29.7）
研26：地方議会のあり方に関する研究会報告書（H26.3）

議員定数のあり方

- ・ 議員を名誉職的なものと位置付けて兼職規制などを緩和し、少ない報酬で多数の議員からなる住民に身近な議会とすることや、議員を専門的なものと位置付けて専門性を有する少数の議員からなる議会とすることなど、地域の実情に合わせた議会の実現が可能となるよう、議員の兼職のあり方や議員報酬、議会運営等を見直すことが考えられる。（研26）
- ・ 今後の政策決定において、人口減少や少子高齢化に正面から向き合い、住民に負担を求めるような困難な課題についての判断を議会が行うことが見込まれることから、議員数を増やして一人当たりの議員活動の負担を軽減するという選択もあり得るとの意見があった。この場合、厳しい財政状況の下、議員数を増加させるとしても、議会関係の支出の総額についてあわせて考慮する必要があるのではないかと考えられる。（研26）
- ・ 意思決定機関としての議会がより困難な課題について判断をするためには、ある程度の議員数が必要であるとの意見や、議員のなり手の少ない議会にあっても、議員の専門性を高めることにより、比較的少ない議員数で住民の納得が得られる議会を実現することができるとする意見もあった。
また、議会の監視機能を重視する観点から、地域の多様な層からの幅広い住民が構成員となる多人数の議会も考えられるのではないかとの意見もあったところである。（研26）

議員報酬等

- ・ 議員のなり手不足を解消するため、議員の人数を少なくし待遇面を見直すことも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。（31次地制調）
- ・ 議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。（29次地制調）
- ・ 町村議会においては、兼業議員が約8割を占めているが、議員報酬が低く、意欲のある若者が専門議員として参画できない状況があるのではないかという指摘があるとともに、政務活動費が交付されない議会が多いことにも留意する必要がある。このような実態を踏まえると、議員のなり手の確保の観点から、各議会の実情に応じ、議員報酬等のあり方を検討することも重要ではないかとする意見があった。（研27）

過去の研究会等における議論③

地制調：地方制度調査会答申（31次：H28.3、29次：H21.6）
研27：地方議会に関する研究会報告書（H27.3）

研29：地方議会・議員に関する研究会報告書（H29.7）
研26：地方議会のあり方に関する研究会報告書（H26.3）

勤労者の議員参画関連

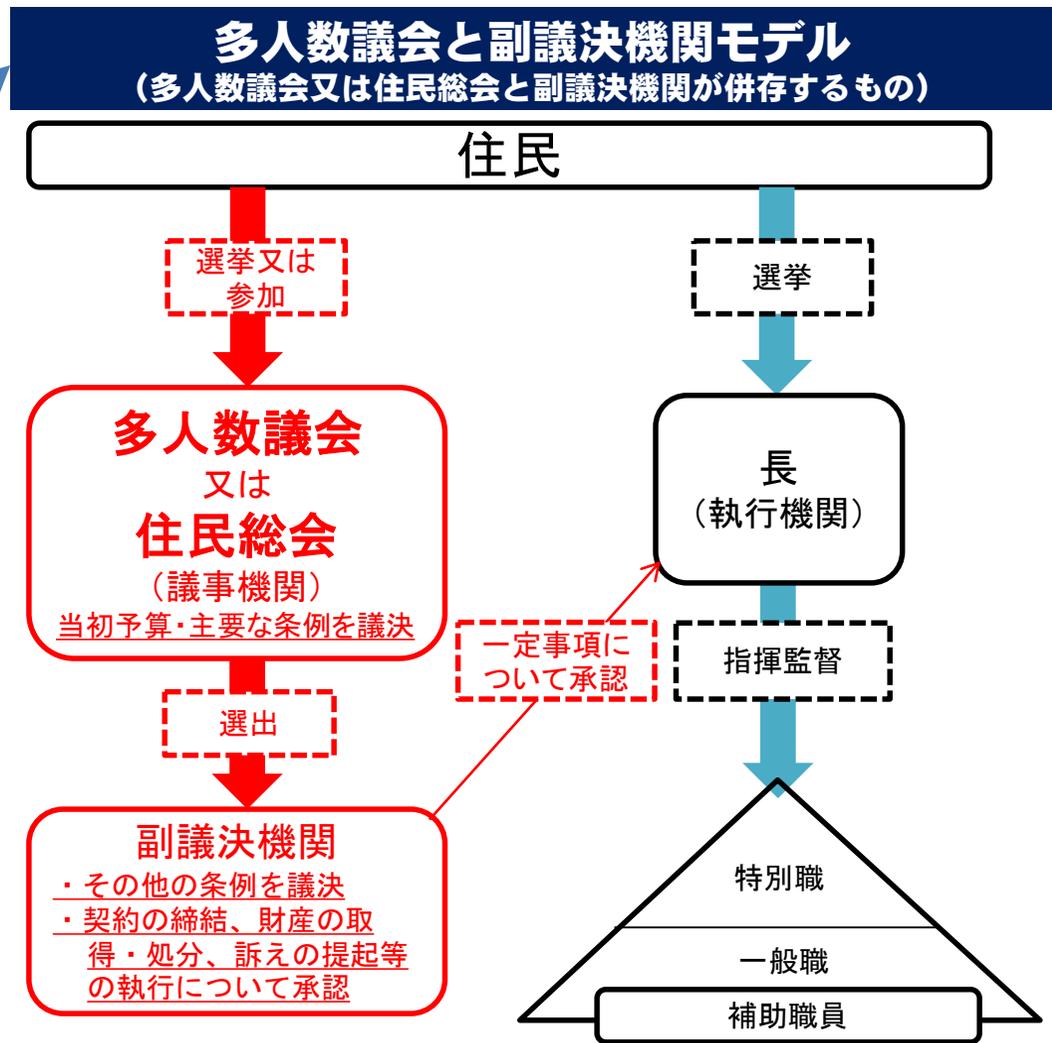
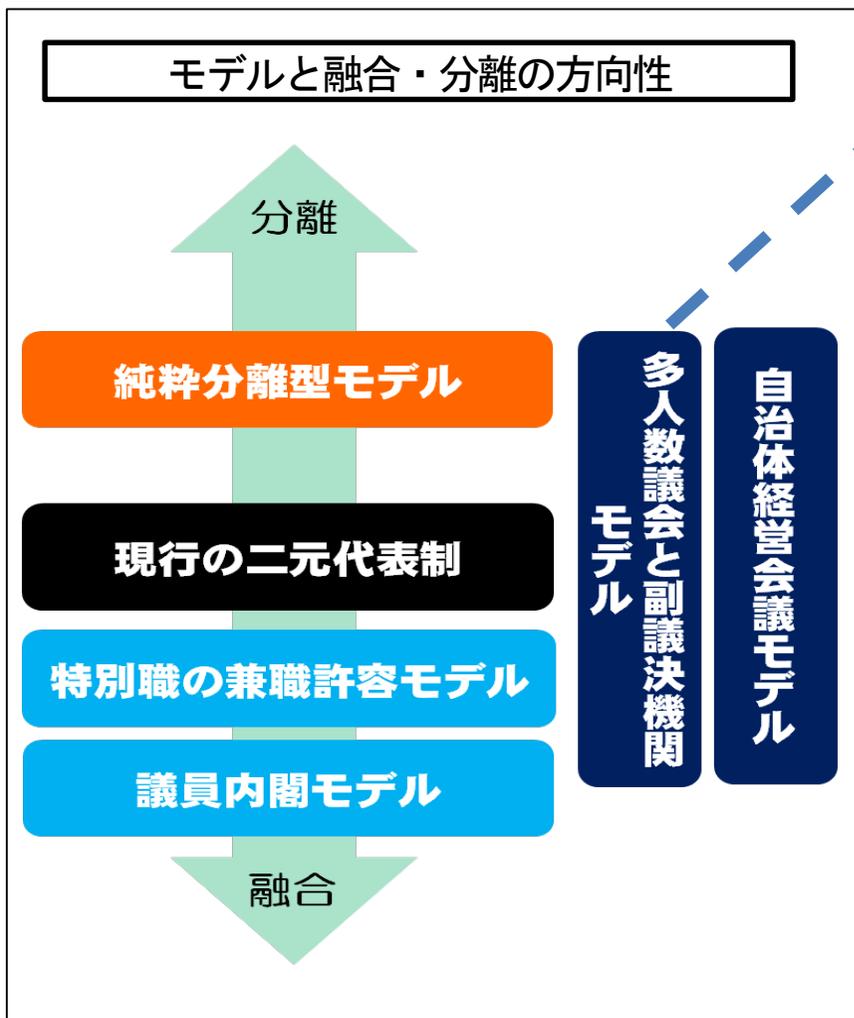
- ・ 立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。（31次地制調）

兼職禁止関連

- ・ 公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。（31次地制調）
- ・ 公務員にのみ在職立候補を一律的に制限していることについて、民間労働者との不均衡や、機会の平等の観点から検討の余地があることや、公務員の中でも、一般職の公務員については職責遂行に当たって政治的中立の要請があると考えられる一方、議員の場合には、そうした要請は当てはまらないと考えられるとの指摘があった。（研29）
- ・ 異なる種類の議員間の兼職について、諸外国では違う層の議員の兼職を可とする例もあることから、合理性が認められ得るとの指摘があった。（研29）
- ・ 公務員が地方議会の議員を兼ねることについては、行政分野に通じた人材が議員として活動することになり、有益な面があるとの指摘があるが、一方で、公務員の政治的中立性との関係が課題となる。具体的には、都道府県の職員が住所を有する市町村の議会議員を兼ねる場合や、市の職員が住所を有する町村の議会議員を兼ねることなどが想定される。これについては、前者は補助金等の交付などの利害が関係する場合が考えられるため慎重な議論が必要ではないか、後者については、より柔軟に議論できるのではないかと意見があった。また、議会の開催日数を確保して議会機能の活性化を図ろうとする昨今の方向性からは、公務員が長期間職務を離れることは現実的には難しいのではないかと意見があった。
公務員の立候補制限については、現行制度において職員が立候補した時点で失職となることを緩和する議論はあり得るのではないかと意見があった。（研27）

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」

地方公共団体の基本構造について(たたき台)(抜粋)



「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(平成23年1月26日)(抄)

(今後の検討の方向性)

「これらの選択肢の具体的なモデルについては、日本国憲法上許容されるか否か、また、地方公共団体の運営の円滑化に資するか、長と議会の均衡と抑制の関係をどう考えるかという観点から様々な意見があり、...引き続き、各方面から幅広く意見を聴きながら検討していく。」

「地方議会・議員に関する研究会」報告書 概要

I 地方議会・議員の現状と課題

議員数は減少傾向、投票率も低下の一途
→住民の関心の低さ、なり手不足は深刻

次の観点から「実効的な代表選択」を可能とする選挙制度の議論を深める必要。

- ・ 選択ができるだけ容易なこと。(投票容易性)
- ・ 政策についての実質的な比較考量ができること。(比較可能性)
- ・ 選挙結果についての納得性が高いこと。(納得性)
- ・ 有権者の投票参加意欲が高まること。(投票環境)

各方面での幅広い検討に資するため、純粋に学術的な見地に立ち、以下のとおり議論を深めた。

II 市区町村議会議員の選挙制度

考えられる選挙制度

- (1) 政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性
→**比例代表選挙を導入するという考え方**
(中規模から大規模団体に親和的)
- (2) 現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民の多様なニーズを反映する方向性
→**制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進めるという考え方** (小規模から中規模団体に親和的)
- (3) 現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性
→**単記非移譲式(現行制度)を維持しつつ、選挙区設置を進めるという考え方** (小規模団体における代替案)

III 都道府県議会議員の選挙制度

考えられる選挙制度

○原則：**比例代表選挙を導入するという考え方**

<考え方>

- ・ 政策・政党等本位の選挙が実現される。
- ・ 一票の格差をはじめ、選挙区に関わる実務的諸課題(定数の設定、選挙区割りなど)を回避できる。
- ・ 現状、都道府県議会は政党化が十分に進んでいるほか、国政との連動性が期待できる。

○代替案：特に地域代表性に配慮する必要があると考える場合

- A. 比例代表選挙と選挙区選挙の並立制
- B. 比例代表選挙と選挙区選挙の併用制
- C. 比例代表選挙で少数の選挙区を設置し、地域別名簿を採用

IV 選挙制度の選択制

- 地方公共団体が多様であることを踏まえ、それぞれ実効的な代表選択を可能にする選挙制度を選択可能とすることが考えられるのではないか。
- 選択手続として、議会の議決のほか、住民投票に付すことが考えられるのではないか。

市区町村議会議員の選挙制度選択制

- ・ 市区町村議会は、多様な実態にあることから、**選挙制度選択制**になじみやすいと考えられるのではないか。
- ・ 選択制の対象となる具体案として、上記(1)～(3)が考えられるのではないか。
- ・ 一方、指定都市及び特別区は、大都市の性格が共通しており、一律の選挙制度(比例代表選挙)とすることも考えられるのではないか。

都道府県議会議員の選挙制度選択制

- ・ 都道府県議会は、市区町村と比べ相違が小さいことから、**原則、一律の選挙制度(比例代表選挙)**とすることが考えられるのではないか。
- ・ 特に地域代表性に配慮する必要があると判断をした団体については、**比例代表選挙を基本とした代替案(上記A～C)に限って選択制を認める**余地があるとも考えられるのではないか。

V. ヒアリング結果等について

全国町村議会議長会・意見聴取概要

【町村議会のあり方について】

- 夜間・休日議会の運営に限らず、地方議会議員の位置付けの明確化、立候補等に伴う休暇・休職制度、議員退職後の復職制度や地方議会議員の兼職・兼業禁止の緩和、若者手当等の諸手当の導入、公営選挙の拡大などについて、しっかり議論すべきである。
- 議員報酬について、総務省においても「議員報酬の水準について議論が必要」など、検討の後押しをして欲しい。
- 北海道浦幌町や徳島県那賀町、長崎県小値賀町など、議員のなり手不足について自発的に検討をしている団体もあり、若者議員の報酬引き上げなどを検討した経緯もある。

【町村総会について】

- 町村総会はあくまで例外であり、まず如何にして議会制度を維持するか検討することが先決である。
- 町村総会を稼働させるにしても、「団体意思決定機関」としての正統性をきちんと担保する必要がある。

町村ヒアリングの実施について

【調査日程】 平成29年6月下旬～同年7月中旬

【調査対象】 以下6団体

- 議会の活性化の取組を実施している町村
徳島県那賀町・長野県飯綱町・北海道浦幌町・長崎県小値賀町
- 町村総会について調査・研究をしている又はしたことがある町村
高知県大川村・長野県王滝村

【調査内容(抜粋)】

- 問① 議員のなり手不足についての住民の意識に関する所見
- 問② 議員のなり手確保のために議員報酬を上げることに関する所見
- 問③ 議員の兼職禁止(公務員)・兼業禁止(請負)の緩和に関する所見
- 問④ 町村議会議員の選挙で選挙区(集落単位など)を設けることに関する所見
- 問⑤ 勤労者等の多様な人材が議会に参画するための方策に関する所見
- 問⑥ 町村総会の運営等に関する所見
- 問⑦ その他町村の議会のあり方に関する所見

ヒアリング対象町村の概要（議会活性化関係）

○徳島県那賀郡那賀町

基礎情報（平成27年10月1日現在）

- ・人口：8,402人
- ・世帯数：3,481世帯
- ・面積：694.98km²
- ・高齢者人口：3,914人（高齢化率：46.9%）
- ・議員定数：16

※平成17年に鷲敷町・相生町・上那賀町・木沢村・木頭村が合併して那賀町が発足。

議会活性化の取組

- ・議員が各種団体や様々な地区に出向いて、住民と意見を交換する車座会議を実施。
- ・議会審議に大学教授等の専門的知見を活用するため、議会アドバイザーを委嘱。
- ・ケーブルテレビにより町内に定例会・臨時会の生放送・録画放送を実施。
- ・議員報酬の若者特例として、当選時の年齢が35歳以下である議員の任期中の報酬を増額することを検討（条例提案に至らず。）。

○北海道十勝郡浦幌町

基礎情報（平成27年10月1日現在）

- ・人口：4,919人
- ・世帯数：2,086世帯
- ・面積：729.85km²
- ・高齢者人口：1,861人（高齢化率：37.8%）
- ・議員定数：11

議会活性化の取組

- ・議員のなり手不足の原因、対策等について検証し、検証報告書を発表。
- ・議員が複数班に分かれて住民と交流する「まちなかカフェDE議会」などを開催し、議会に関心を持ってもらうとともに、住民の要望等を聴取する活動を実施。
- ・議員のなり手不足解消のための議員報酬の引き上げについて、住民の理解を得るために、議員活動の実態をもとに議員報酬額を算定する「浦幌方式」を策定。

○長野県上水内郡飯綱町

基礎情報（平成27年10月1日現在）

- ・人口：11,063人
- ・世帯数：3,769世帯
- ・面積：75km²
- ・高齢者人口：3,975人（高齢化率：35.9%）
- ・議員定数：15

※平成17年に上水内郡三水村と同郡牟礼村が合併して飯綱町が発足。

議会活性化の取組

- ・公募等により住民から「政策サポーター」を選任し、政策形成の際に、議員が政策サポーターと議論を行う制度を導入。
- ・議員のいない集落の住民から選任した「議会だよりモニター」を対象に、議会広報紙に関するアンケートを実施。

⇒「政策サポーター」及び「議会だよりモニター」から議員のなり手を確保。

- ・議員定数・報酬等調査研究特別委員会を設置し、議員定数・議員報酬について研究。議員定数の現状維持及び議員報酬の増額について住民に理解を求める文書を発表し、意見交換会を実施。

○長崎県北松浦郡小値賀町

基礎情報（平成27年10月1日現在）

- ・人口：2,560人
- ・世帯数：1,210世帯
- ・面積：25.53km²
- ・高齢者人口：1,169人（高齢化率：45.7%）
- ・議員定数：8

議会活性化の取組

- ・平成27年3月、月額18万円の議員報酬を「50歳以下に限り30万円に引き上げる条例案」を可決（ただし、同年4月の選挙で該当する候補者はあられず）。
- ・議会運営において、住民による執行部に対する一般質問の機会を提供。
- ・議会への関心を高めるために、Facebookを利用して議会に関する情報を発信。

ヒアリング対象町村の概要（町村総会関係）

○高知県土佐郡大川村

背景

最近の村議会議員選挙において立候補者が少ないことから、次回選挙(平成31年)を見据えて、町村総会等について調査・研究を行っている。

※ 近年の選挙の状況（いずれも4月30日任期満了による執行）

選挙期日	投票率	定数	候補者数
H11.4	無投票	10	10
H15.4	無投票	8	7
H19.4	87.96%	6	9
H23.4	85.46%	6	7
H27.4	無投票	6	6

町村総会の検討の状況

（議会）

平成29年5月15日、大川村議会議長が議会運営委員会に対し、町村総会の設置等に関する諮問書を提出。

これに対し、平成29年8月18日、議会運営委員会は大川村議会議長に対し、議会組織は今後も構成でき、町村総会については本研究会の検討内容等を踏まえて調査・研究を進めることが望ましい、という趣旨の答申書を提出。

（村長）

平成29年6月12日、6月議会の冒頭発言において、村長が町村総会についての調査・研究の開始を正式表明(平成29年7月26日、本研究会の設置を受け、調査・研究を休止したとの報道あり)。

（県）

平成29年6月22日、大川村と共同で「大川村議会維持対策検討会議」を設置し、第1回を開催。平成29年7月21日、第2回を開催。

○長野県木曾郡王滝村

背景

平成17年頃、村が村営スキー場の多額債務による財政危機に瀕したことについて、村長のみならず議会の責任も問われたこと等を受けて、議員報酬・議会運営に要する経費の節減を目的として、町村総会の設置に関する条例案が議員提案により提出された。

基礎情報

	平成17年10月1日現在	平成27年10月1日現在
人口	1,097人	839人
世帯数	426世帯	398世帯
高齢者数 (高齢化率)	351人 (32.0%)	327人 (39.0%)
議員定数	8	6

※ 面積は310.82km²

町村総会の検討の状況

（経過）

・ 平成17年6月議会において、「王滝村村民総会設置運営基本条例案」が議員提案により提出。

・ 提出された条例案は、総務委員会に付託されたが、詳細な内容の検討に入らず、否決され、本会議においても委員会における表決のとおり、否決。

ヒアリングの結果①

～住民の意識～

問① 議員のなり手不足についての住民の意識に関する所見

- ・ 議員のなり手不足ではあるが、住民は議会に関心がないわけではない。
- ・ 住民から議会の活動状況が見えず、長い間、執行機関の追認機関としか見られていなかったため、住民の議会に対する関心が低下している。
- ・ 住民の関心の低下によって、声の大きい少数の住民の意見がよく耳に入ってくる。
- ・ 農業の大規模化に伴い、農業経営に時間をとられて議員活動をやっている時間がない。
- ・ 後援会から後継者を探そうとしたが、自分と同年代かそれ以上の方が多く、難しい。また、若い人への声かけをしても、断られることが多い。
- ・ 議員活動を広く住民に知ってもらう活動を通じ、関心を持った住民の中から議員のなり手が出てくることを期待しており、現にそのようにして議員となった者もいる。

ヒアリングの結果②

～議員報酬～

問② 議員のなり手確保のために議員報酬を上げることに関する所見

- ・ 議員のなり手不足の原因は議員報酬だけではないが、議員報酬を上げることでなり手確保の一助になる可能性はある。
- ・ 子育て世代への手当や、育児に係る費用など、生活給的な要素を加味してもいいと思う。
- ・ 現実には、次の理由から、議員報酬を上げるのは難しい。
 - ・ 現職議員自らを含む形で報酬を上げることについては、住民の理解が得られない。
 - ・ 現在の自治体の財政状況では、予算的に難しい。
- ・ 議員報酬を上げることで、若い世代や女性が立候補しやすくなると思われる。
- ・ 現状の水準から2～3万円引き上げたところで変化が生じるとは思われない。
- ・ 報酬について、妥当とされる水準の拠り所が欲しい。
- ・ 高額な報酬とする分、議員活動を充実・強化するという方向性はあるのではないかと。

問③ 議員の兼職禁止(公務員)・兼業禁止(請負)の緩和に関する所見

- ・ 兼職・兼業規制は、公平性の観点から必要であると考えている。
- ・ 兼業については、法的に制限がなくても、雇用主等の理解が得られないため立候補できない現状があることから、法規制の緩和の前に、議員活動に対する理解を浸透させる必要がある。
- ・ たとえ兼職・兼業を緩和したとしても、公務員や請負関係にある者が議員になることを住民が受け入れないため、立候補したとしても落選するだろうと思われる。
- ・ 中立性の確保等の観点から公務員が議員になることは難しく、また公務員が議員活動をする時間を確保することも難しいのではないか。
- ・ 例えば、県職員が自身の住んでいる市町村の議員を兼ねる形での兼職はあり得るのではないか。
- ・ 自治体と請負関係にある者が多いとは特段感じていない。
- ・ 実態として、自治体との取引関係がある事業主も多いため、兼業禁止の緩和は多少の効果はあるかもしれないが、完全に兼業を解禁すると議会における立場等で問題が生じるとと思われる。

問④ 町村議会議員の選挙で選挙区(集落単位など)を設けることに関する所見

- 小規模自治体では議員のなり手が限られており、一つの集落から複数の議員が選出されている場合もあるところ、集落ごとに選挙区を設置すると、当該選挙区から選挙区定数以上の議員を出せなくなり、かえって議員のなり手不足に繋がるのではないか。
- 選挙区を設置することにより、選挙区ごとに定数に満たないことによる再選挙の可能性がより増加するおそれがあり、採用していない。
- 集落単位での選挙区設置は、確かに議員のなり手確保に一定の効果はあるかもしれない。
ただ、合併後に旧町村単位の選挙区を廃止したことは町民から評価されていたところ、選挙区を設置するとなると、合併直後に先祖返りするようなものであり、自治体の将来にとっていいことなのか疑問である。
- 地域の自治会長などが議員に立候補することも想定されるが、そうすると自治会長のなり手までいなくなる可能性がある。
- 選挙区を設置して無理に地域から代表を出すとなると選挙自体が形骸化し、競争原理が働かなくなるおそれがある。
- 集落を支持基盤としている議員は少数で、自治体全体で代表者を選ぶという認識が浸透している。

ヒアリングの結果⑤

～多様な人材の参画の方策～

問⑤ 勤労者等の多様な人材が議会に参画するための方策に関する所見

- ・ 公務員、勤労者等が現在の仕事を辞めて議員になるという選択は、議員報酬の低さや身分の不安定さなど、生活面を考えるとなかなか難しいのではないかと。
- ・ 会社の業務と議員活動を両立することは、時間的・体力的に厳しく、議員活動について会社側の理解と配慮を得られることが必要不可欠である。
- ・ 兼業は事実上難しいため、休職の制度や、会社に籍を残しておける制度が必要ではないかと。
- ・ 議員が、女性や若者などと接する機会を多く作り、関心を持ってもらって、そこから議員のなり手が出てくることを期待している。
- ・ 現在の議員の活動量に鑑みると、夜間・休日議会のみで議員活動を完結させることは時間的に困難であり、また兼業を前提とすると体力的にも厳しいと思われる。
- ・ 議会活性化の取組を進めるほど、議員の活動量や負担が増加し、勤労者等が議員になるためのハードルが上がっているように感じることもある。
- ・ 専門的知見を身につけた専門職議員と、住民感覚・現場感覚を持った議員としてハードルを下げた一般職議員という二種類の議員を作ってもいいのではないかと。

問⑥ 町村総会の運営等に関する所見

- ・ 議案を住民に説明し、実効的に議論をしてもらうことが大変難しく、賛否の表明のみでは議事機関とは言い難い。
- ・ 意見の偏在が懸念され、真の民主主義と言えるのか不安がある。
- ・ 定足数の引き下げについては、民主的正統性の問題があるし、定足数を引き下げただけでは運営がうまくいくとは思えない。
- ・ 農協や森林組合のように委任状による代理出席を認めることについては、町村総会の性格を考えると疑問がある。
- ・ 町村総会では実質的な議論が難しく、結果的に長の追認ばかりになり、執行機関に対する監視機能が形骸化するのではないか。
- ・ 住民全体で実質的な議論をするのは難しく、何らかの形で代表者を選出し、代表者間で議論する形にならざるを得ないと思われるが、この代表者をどのように選ぶのかが問題ではないか。
- ・ 実質的議論や一定の議決を担う委員会の委員など、代表者を選ぶための総会はあってもいいのではないか。
- ・ 町村総会を実現するために、各家庭や病院などにパソコンを設置し、ICTを利用することも考え得る。

ヒアリングの結果⑦ ～その他自由意見～

問⑦ その他町村の議会のあり方に関する所見

- ・ 政務活動費の問題など、他の議会における問題が議会全体に対する信頼の低下を生んでいる。
- ・ 老人クラブや婦人会などの役員のなり手も減少し、地域の組織の活動が減退している中で、議会に代表者を送り込もうという意識が低下している。
- ・ 長の役割が大きくなり、長自らが議会を通さずに住民の声を集約して政策立案をするようになっており、住民に議会の役割が理解されにくくなっている。
- ・ 公民館活動など子供に対する社会教育がなくなっており、地域のことを考える意識が育たなくなっている。
- ・ 定数が少なくなればなるほど、選挙に出にくくなる、という負のスパイラルが存在している。
- ・ 議員定数を減らしてきたため、自分の住む地域から議員を輩出していない地域も多数存在しており、議会と住民の間に距離感ができてしまっている。また、議会の力の弱体化をもたらしていると考えられる。
- ・ 短い会期中ではなく、閉会中の議員活動の方が大きな負担となっている。住民からの要望・意見集約にかなりの時間を割いており、これが最も大きな負担となっている。

(参考) 長野県喬木村の取組 (夜間・休日議会を基本とした議会運営)

基礎情報

(平成27年10月1日現在)

- ・人口:6,310人
- ・世帯数:2,029世帯
- ・面積:66.61km²
- ・高齢者人口:2,083人(高齢化率:33.0%)
- ・議員定数:12

検討経緯

- ・平成21年6月執行の村議会議員選挙において無投票となったことを機に、議会改革の機運が高まる。「議会改革検討委員会」において、住民がより身近に議会に参加できる環境づくりとして「夜間・休日議会」の検討が行われたが、職員の人的負担・超過勤務等の経費負担が障壁となり議論進まず。
- ・平成24年12月、「喬木村議会基本条例」制定。
- ・平成29年6月執行の村議会議員選挙において無投票となった。
- ・議会活動と議員個人の職業の両立及び議員のなり手不足解消と多様な世代の村政参加を促す目的から、平成29年8月、全員協議会において「夜間・休日議会の開催に取り組む」という方向性を決定。
- ・平成29年9月、議長から村長に対し「開かれた議会実現のための提言書」提出。この中で、夜間・休日議会の実施に係る具体的計画について提言。

取組内容(予定)

※平成29年12月定例会より夜間・休日議会を開催することを検討中

- ・会期(概ね16日間~20日間)や本会議日数(3日間:開会、一般質問、閉会それぞれ1日)は変更しない。
- ・本会議の一般質問を土日のどちらかで開催する。
- ・常任委員会(予算決算以外)は平日の夜間開催(7時~9時)を基本に運営する。
予算決算常任委員会は、6月及び12月については夜間の実施を検討する。
- ・予め議案に関する補足資料の提出を求め、簡単な質疑の回答は事前に議員が共有するなど審議の簡素化に取り組む。
※このほか、本年7月から、議長報告、委員長報告等について回覧で対応している。

想定される課題等

- ・夜間は会議時間が限られるため、会議の時間配分、議案の情報共有、議員のスケジュール調整など、詳細な事前準備が必要となり、また十分な審議ができるのかという懸念がある。
- ・議会事務局の負担増加、議会対応に係る職員の人件費(超過勤務手当)増加への対応を検討する必要がある。