

町村議会のあり方に関する研究会 報告書

平成 30 年 3 月

町村議会のあり方に関する研究会

## 町村議会のあり方に関する研究会 報告書

## 目 次

I	社会状況の変化と小規模市町村における議員のなり手不足	1
1	市町村の変容	
2	小規模市町村における議員のなり手不足	
3	議員のなり手不足の要因	
(1)	地方議会制度の沿革	
(2)	諸外国の議会制度	
(3)	要因の分析	
II	町村総会について	7
1	制度の沿革	
2	諸外国の状況	
3	現在における町村総会のあり方	
III	持続可能な議会の実現	10
1	現行議会における議会改革の取組	
2	新しい2つの議会のあり方	
3	新たに検討すべき仕組み	
(1)	住民参画の仕組み	
①	基本的視点	
②	考えられる制度の詳細	
(2)	公務員の立候補の支障を緩和する仕組み	
①	基本的視点	
②	考えられる制度の詳細	
(3)	議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み	
①	基本的視点	
②	考えられる制度の詳細	
4	具体化に向けて	

## I 社会状況の変化と小規模市町村における議員のなり手不足

### 1 市町村の変容

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、町村の数は70,000を超えていた。「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戸を標準として全国一律に町村合併が実施された結果、明治22年には市町村の数は約16,000となったが、そのうち市はわずか39に過ぎなかった。

地方自治法の施行後、人口規模8,000程度を標準として進められた「昭和の大合併」により、市町村の数は約10,000から約3,500に減少し、さらに「平成の合併」により、その数は約1,700にまで減少している。

【市町村合併による市町村数の変遷（抄）】

年	市	町	村	計
明治21年（1888年）	—	(71,314)		71,314
明治22年（1889年）	39	(15,820)		15,859
昭和28年（1953年）	286	1,966	7,616	9,868
昭和36年（1961年）	556	1,935	981	3,472
平成11年（1999年）	671	1,990	568	3,229
平成22年（2010年）	786	757	184	1,727

市町村数の減少に伴い、市町村の規模は拡大している。「昭和の大合併」前後で、市町村の平均人口は約8,000から約25,000、平均面積は約40km<sup>2</sup>から約110km<sup>2</sup>となり、「平成の合併」を経て、平成29年1月1日時点では、平均人口は約69,000、平均面積は約220km<sup>2</sup>となっている<sup>1</sup>。

市町村の数や規模の変化に加え、産業構造の大幅な転換やモータリゼーションの進展など社会も大きく変化した中で、従前のあり方を維持し続けた小規模市町村も存在している。

人口10,000未満の市町村数は、「平成の合併」以前（平成11年）は1,537（うち人口1,000未満の町村は42）であったが、「平成の合併」直後（平成22年）においても457（うち人口1,000未満の町村は20）存在していた。さらに、近年における人口減少の結果、平成29年1月1日時点においては505（うち人口1,000未満の町村は30）に増加している。

<sup>1</sup> 参考資料1「小規模市町村の状況」参照

## 2 小規模市町村における議員のなり手不足

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る。

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ると、市議会議員については5%弱に留まるのに対し、町村議会議員については20%を超えている<sup>2</sup>。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いる（1団体当たり平均議員定数：16.48人（昭和62年）→11.45人（平成27年））<sup>3</sup>。この無投票当選者数の割合は深刻である。

「町村」と一括りに言っても、その実情は様々であって、人口数百の町村から数万の町村まで存在しており、その産業構造や財政規模なども決して一様ではない。したがって、「町村で議員のなり手不足が深刻化している」と言ったとき、真に問題が所在するのはどこなのか、見極める必要がある。

平成27年統一地方選挙の状況を概観すると、人口10,000以上30,000未満の市町村議会議員選挙では約17%が、人口1,000以上10,000未満では約27%が、人口1,000未満では約65%が無投票となっている。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、一般に多様性が不足している。小規模に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<sup>4</sup>。

【人口段階別による無投票当選の状況（抄）】

人口段階	H27統一地方選挙結果		議員定数 (人)	平均年齢 (歳)	女性議員 割合 (%)
	執行 団体数	無投票当選団体数 (執行団体数に 占める割合)			
1,000未満	17	11 (64.71%)	7.07	62.23	2.86
1,000以上10,000未満	216	59 (27.31%)	10.43	63.59	7.56
10,000以上30,000未満	140	24 (17.14%)	14.54	62.66	10.14
30,000以上100,000未満	170	9 (5.29%)	19.64	60.57	13.17

※ 議員定数は市区議会についてはH27.12.31現在、町村議会についてはH28.7.1現在  
平均年齢及び女性議員割合は市区議会についてはH28.8集計、町村議会についてはH28.7.1現在

平成29年、高知県大川村（平成27年10月1日時点人口396）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た。その後、高知県及び大川村による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いる。

<sup>2</sup> 参考資料2「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」参照

<sup>3</sup> 参考資料3,4「市区町村議会議員数の推移」「町村議会議員定数・立候補者数の推移」参照

<sup>4</sup> 参考資料5,6「【人口段階別】市区町村議会の現状について」参照

以上のような状況を踏まえ、本研究会においては、特に小規模市町村に対象を絞って議論を深めることとした。

なお、「小規模市町村」の範囲について、たとえば第29次地方制度調査会答申においては人口10,000未満の市町村が例示されている。平成29年1月1日時点における実態としては、人口1,000未満の市町村数が30（全市町村の1.7%）、人口5,000未満が258（同14.8%）、人口10,000未満が505（同29.0%）となっている。これらとあわせ、各方面の意見を踏まえて検討する必要がある。

### 3 議員のなり手不足の要因

#### （1） 地方議会制度の沿革

議会の団体意思決定機能の中核をなす議決権について、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。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た<sup>5</sup>。

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<sup>6</sup>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た。

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いる。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た。

議会運営に関しては、平成16年の地方自治法改正により、定例会の招集回数が自由化された。さらには、平成24年の同法改正によって、通年会期制の選択も可能となった。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た。

<sup>5</sup> 参考資料7「市町村議会制度の沿革① 議決事件（地方自治法第96条）」参照

<sup>6</sup> 参考資料8「市町村議会制度の沿革② 議員報酬（地方自治法第203条）」参照

その一方で、議員に関わる規制は、特に地方自治法施行後早期において強化された。まず、議員の兼職禁止について、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いたが、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して、それぞれ昭和23年、昭和25年に順次禁止されることとなった<sup>7</sup>。

議員の請負禁止については、同法の前身たる市制及び町村制下の明治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年に一旦廃止された。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かんがみ、議員としての活動の信用を高める趣旨などから改めて規定されることとなった<sup>8</sup>。

以上のように、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かんが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。

## (2) 諸外国の議会制度

諸外国に目を向けると、我が国とは異なる議会制度が存在する<sup>9</sup>。たとえば、イギリス・ドイツ・フランスなどの基礎自治体の議会の議員は、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。こうした国々においては、議員報酬は通常少額の手当や費用弁償等が支給されているのみである一方、議会運営については、他の職との兼業がしやすいよう、夕方又は夜間の開催が通例とされているほか、議員活動のために給料が失われた場合にはこれを補填するための手当(給料補填手当)などが設けられている。

これら各国における地方議会議員に係る規制について、議員と公務員との兼職禁止に関しては、たとえばイギリスにおいては、一般の地方公務員については当該自治体の議員との兼職のみが禁止されており、管理職等の特定のポストにない限り、他の自治体の議会の議員との兼職も可能とされている。

<sup>7</sup> 参考資料 9「市町村議会制度の沿革③ 兼職禁止(地方自治法第92条)」参照

<sup>8</sup> 参考資料10「市町村議会制度の沿革④ 請負禁止(地方自治法第92条の2)」参照

<sup>9</sup> 参考資料11「各国の基礎自治体における兼業議員を前提とした議会制度」参照

ドイツにおいては、「官吏」と呼ばれる特定の地方公務員について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が、一部の州では官吏がこれらの職に就任した場合は休職すればよく、議員としての職務が終了した場合は官吏に復帰することが可能とされている。

異なる種類の議員間の兼職については、フランスでは地方議会議員と他の地方議会議員の兼職は1つに限り可能とされるほか、ドイツでは異なる議員間の兼職が多い状況にある。

勤労者による議員としての活動についても、ドイツにおいては使用者は労働者に対して地方議員として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が規定されているほか、フランスにおいては議会への出席等の準備に必要な時間を一定範囲で与えなければならないことなどが規定されている。

これらの制度は、兼業議員を前提とした、多様な人材の参画に親和的な議会制度であると言えよう。

### (3) 要因の分析

我が国の制度の沿革や諸外国の制度の例を踏まえると、現行制度の次のような点が議員のなり手不足を招来しているものと考えられる。

#### [議決事件]

地方議会は、長年の制度改正の積み重ねにより、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いる。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、一般の有権者が議会に参画しにくくなっているものと考えられる。

#### [定数]

議員定数についても各市町村の規模によって大きく異なる。たとえば人口100,000人を超える規模の市（指定都市を除く。）の平均議員定数については約30人程度であるが、人口1,000以上10,000未満の市町村においては約10人程度となっている。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かんがみると、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る。



### [議員報酬]

議員報酬は各市町村の規模によって額が大きく異なり、たとえば人口100,000を超える規模の市（指定都市を除く。）の平均議員報酬月額については500,000円を超えているが、人口1,000以上10,000未満の市町村においては200,000円を下回っている<sup>10</sup>。小規模市町村においては、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。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にあるものと考えられる。

### [兼職禁止及び請負禁止]

地方議会議員に係る兼職禁止及び請負禁止は、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、事務執行の適正を確保することを趣旨としている。しかしながら、小規模市町村においては、人口が少ないことに加え、事業所も限られていることから、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考えられる。

### [議会運営]

小規模市町村においては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。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、かつ定例会及び臨時会による方式が採用されている。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1週間以上続くなど、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る。

### [勤労者の参画]

勤労者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がある。我が国の労働基準法制においては、「公民権行使の保障」（労働者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これを拒むことができない）が規定されている<sup>11</sup>ものの、諸外国における労働者の議員活動に係る使用者の配慮義務等の例と比較すると、勤労者の参画に対する保障が必ずしも十分ではないものと考えられる。

---

<sup>10</sup> 参考資料12「議員報酬等について」参照

<sup>11</sup> 参考資料13「労働基準法第7条の「公民権行使の保障」について」参照

## II 町村総会について

議員のなり手不足に係る対応として、高知県大川村は地方自治法第94条の規定により、議会に代えて町村総会を置くことを模索してきた<sup>12</sup>。同村における町村総会の実施は当面見送られることとなったが、町村総会の実施が現実的な解となり得るのか、整理することが必要である。

### 1 制度の沿革

町村総会の沿革は、明治21年の市制及び町村制制定時に遡る。当初の規定は、「小町村」において、条例の規定により町村会を設けず「選挙権を有する町村公民の総会」を設けることができるというものであった。当時の町村の数は7万を超えており、人口25,000未満である町村が基礎自治体の大宗である中で、特に「小町村」に対象は限定されていた。さらに有権者が「公民」、すなわち満25歳以上の男子で、一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、又は直接国税年額2円以上を納めていることなどの要件を充足する者に限られていたことを踏まえれば、もともと町村総会は非常に限られた人数により構成されるものであり、まさしく議会議員を選出するまでもない状況にあった小規模町村での活用が想定されていたものと考えられる。

町村総会の過去の設置例としては、確認できるものとして町村制施行時における1例（神奈川県足柄下郡芦之湯村、人口36、有権者数（公民数）6人（大正14年4月））及び地方自治法施行後における1例（東京都八丈支庁管内宇津木村、人口65、有権者数38人（昭和26年1月））があるが、いずれも極めて少数の有権者により構成されていたものである。

その後、「小町村」が「特別の事情ある町村」に改正され（明治44年）、さらに地方自治法制定（昭和22年）を契機として、町村一般に適用され得る制度となった。また、昭和21年をもって「公民」制度が廃止されて選挙権が拡大されており、少なくとも現行規定上は、町村総会の構成人数は相当大人数となり得る状況となっている<sup>13</sup>。

### 2 諸外国の状況

町村総会と類似した制度は諸外国にも存在しており、アメリカ（ニューイングランド地方）におけるタウンミーティングやスイスの住民総会の例がある<sup>14</sup>。

<sup>12</sup> 参考資料14, 15「町村総会について」「高知県土佐郡大川村の概要」参照

<sup>13</sup> 参考資料16「町村総会制度の沿革」参照

<sup>14</sup> 参考資料17-20「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」「スイスの住民総会（Landsgemeinde）について」参照

アメリカ（ニューイングランド地方）におけるタウンミーティングについて、自治体ごとに詳細は異なるが、マサチューセッツ州のタウンを中心とした一般的概要として、その種類は概ね①オープンタウンミーティング、②代表制タウンミーティング、③予算タウンミーティングの3種類に大別される（このうち、町村総会と同様の制度は①のオープンタウンミーティングであると考えられる。）。会議については「年次タウンミーティング」と「スペシャルタウンミーティング」があり、前者は定例会、後者は臨時会に相当するものであると考えられる。タウンミーティングを開催するための定足数について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。

#### 【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・発言できるが、議決権は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に限定されている。
③予算タウンミーティング	原則として予算に限り審議・議決する。

スイスの住民総会についても自治体ごとにその詳細は異なるが、まず、会議の種類については、定例会と臨時会という区別がある。体育館や教会、役所の大会議室などを会場とし、住民の参加しやすさに配慮して平日夜間や土曜の午後の開催が多い。州によっては少額の罰金を伴う参加義務を課す州もあるが、総じて参加率は低く、その対策として、住民投票が活用されている（総会では審議だけを行い、別途住民投票を行うことや、一定の事柄については総会に代えて住民投票のみで決するなど）。

アメリカ（ニューイングランド地方）におけるタウンミーティングやスイスの住民総会の例にかんがみると、町村総会を現実的に成立させるためには、以下のようなやり方を検討することが必要ではないかと考えられる。

- (1) 定足数を設けないこと。
- (2) 審議と採決を分離し、採決方法として住民投票を採用すること。
- (3) 全員ではなく、一定の住民代表から構成すること。

### 3 現在における町村総会のあり方

現在の我が国において、町村総会の可能性を検討するに当たっては、制度創設当初（明治21年）における町村総会が、「公民」により構成される極めて少人数の会議体が想定されていたことを踏まえる必要がある。「公民」概念が廃止され、普通選挙制が定着した現在においては、多数の有権者による会議体とならざるを得ないことに留意する必要がある。

明治・昭和・平成と三度の合併を経て、町村の数が減少し、個々の町村の規模も相当程度拡大してきた中で、町村総会の開催が想定されるような町村、すなわち住民が非常に少なく、選挙権を有する者が一堂に会して会議を開くことができる町村は、ほぼ観念し難いのではないかと考えられる<sup>15</sup>。今後の人口減少の本格化を考慮しても、今後もこの状況に変化はないのではないかと考えられる。

さらに、平均寿命が延び、高齢化が進展する中で、移動に支障がある有権者が増加していることも、会議の開催をより困難にするものと言える。

諸外国のような方法をとることにより、町村総会の実効的な開催が可能か否か検討する必要がある。

「(1)定足数を考慮しないこと」については、国会の定足数が1/3とされている（日本国憲法第56条）ことにかんがみれば、町村総会における定足数を同水準にまで引き下げる検討もあり得るかもしれないが、これを充足するだけの住民が実際に参画可能であるかは疑義があるほか、定足数を引き下げた場合に議会に代わる議事機関としての正統性を保持し得るかについて慎重に考えるべきである。

「(2)審議と採決を分離し、採決方法として住民投票を採用すること」については、討論を経ることなく、住民の意思表示のみによって団体意思の決定を行う場合に、憲法に規定する議事機関と言い得るのか疑義があるほか、そもそも頻繁に住民投票を行うことは現実的ではないものと考えられる。

「(3)全員ではなく、一定の住民代表から構成すること」については、その代表者を選出しなくてはならないことから、結局選挙により議員を選出することが必要となるものと考えられる。

なお、ICTの発展を踏まえ、各種ツールの活用によって町村総会的な場を実現できるとの意見があり、技術の進展に応じ、将来的にはそのような運営もあり得るものとも考えられる。しかしながら、現時点ではICTに係るインフラの普及状況やリテラシーの観点で課題があり、特に高齢者が多い小規模市町村では現実的ではないと考える。

以上のことから、住民が一堂に会する町村総会については、現在、実効的な開催は困難であるものと考えられる。議員のなり手不足の対策としては、いかに小規模市町村にとって持続可能な議会の姿を実現するか、という観点で検討を進めることが必要である。

---

<sup>15</sup> 具体的には、人口最小団体である東京都青ヶ島村においても有権者数は144人（平成29年12月1日現在）であり、うち65歳以上の者が24人（13.5%）である。離島部を除くと人口最小団体である高知県大川村においては有権者数は357人（平成29年12月1日現在）であり、うち65歳以上の者が171人（43.2%）である。

### Ⅲ 持続可能な議会の実現

#### 1 現行議会における議会改革の取組

議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正を受け、各地方議会において主体的な議会活性化の取組も見受けられる。

議会の活動理念とともに、審議のあり方や住民参加等を規定した「議会基本条例」については、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。これらの自治体では、議員間の自由討議の実施や、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ている<sup>16</sup>。

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。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するとともに、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としている。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<sup>17</sup>。

現行制度下においても、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、自主的取組を積極的に展開していくことが重要と考えられる。

一方で、現行法令の枠内では課題解決に制約があることも事実である。地方議会の実態を踏まえながら、長期的展望に立って議会制度を不断に見直していくことはもちろん必要であるが、小規模市町村における現下の議員のなり手不足にかんがみれば、これらの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。

こうした観点から、以下では、小規模市町村において考えられる議会の姿を検討し、整理していくこととする。

---

<sup>16</sup> 参考資料21 「議会基本条例」の制定（地方議会における自主的取組例）参照

<sup>17</sup> 参考資料22 「夜間・休日を基本とした議会運営（地方議会における自主的取組例）」参照

## 2 新しい2つの議会のあり方

合議制の住民代表機関として、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いる。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る。

こうした視点、及び小規模市町村においては議員活動（議員報酬）のみによって生計を立てていけないにもかかわらず、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ると、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考えられる。

一つは、少数の議員によって議会を構成するものとし、議員に専門的な活動を求める方向性である。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するものである。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考えられる。以下、このような議会の姿をここで「集中専門型」と呼ぶこととする。

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る。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ものである。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や多様な視点からの監視機能の発揮が期待できるものと考えられる。以下、このような議会の姿をここで「多数参画型」と呼ぶこととする。

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こととする。このことによって、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と考えられる。

以下、「集中専門型」「多数参画型」の詳細について述べる。

< 2つの議会のあり方イメージ >

	集中専門型	多数参画型
(a)議員活動	主たる職務として専門的に活動	従たる職務として非専門的に活動
(b)権限	地方自治法第96条第1項を維持 (積極的に同条第2項を活用し、 政策形成に関与)	契約・財産等に関する議決事件を 除外
(c)議員報酬 ・定数など	生活給を保障する水準 少数の者からなる議員構成	生活給保障なし 多数の者からなる議員構成 選出方法の見直し
(d)兼職禁止 ・請負禁止	請負禁止を維持 公務員の立候補退職後の復職制度	請負禁止を緩和 他の自治体の常勤の職員との兼職 可能
(e)議会運営	本会議審議（委員会制なし） 平日昼間中心	通年会期制による審議日程の分散 夜間・休日中心
(f)勤労者の 参画	立候補に係る休暇の取得等について 不利益取扱いを禁止	立候補及び議員活動（夜間・休日 中心）に係る休暇の取得等について 不利益取扱いを禁止
(g)住民参画	議会参画員の活用	多数の有権者が議員として参画

(a) 議員活動

集中専門型においては、(i)議決事件の拡充、(ii)専門的検討の拡充、(iii)住民参画の拡充などにより、議案の審議を充実・可視化させることが考えられる。

(i)議決事件の拡充については、地方自治法第96条第2項の規定を積極的に活用し、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る。

(ii)専門的検討の拡充については、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や同法第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、学識経験を有する者等の意見を踏まえた専門的検討を充実させることが考えられる。

(iii)住民参画の拡充については、現行法上の公聴会や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の付与など）・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や、3（1）において後述する「議会参画員」などを活用した住民との政策的議論の実施が考えられる。

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ることから、以上のような議会活動について、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。

多数参画型については、従たる職務として非專業的に議員活動を行うものであることから、後述の権限のあり方や議会運営のあり方とあわせて、その活動を軽減することが考えられる。

#### (b) 権限

集中専門型については、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る。

多数参画型については、契約の締結・財産処分等について議決事件から除外することが考えられる。この点については、3(3)「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」において詳述する。

#### (c) 議員報酬・定数など

集中専門型においては、少数の議員による專業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る。多数参画型においては、多数の議員による非專業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る。

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、人口1,000未満の市町村における平均議員定数が約7人、1,000以上10,000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る。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である。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」（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形態）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考えられる。

「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いては、各自治体の職員の給与の状況や議員の実際の活動量などを勘案し、住民の理解を得ながら検討・決定すべきものと考えられる。



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するものであり、現状よりも議員定数を増やすことを想定している。たとえば各市町村の集落や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る。

#### (d) 兼職禁止・請負禁止

集中専門型については、専門的に議員活動に従事するものであることから、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るが、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る。

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、3（2）において後述する「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る。

多数参画型については、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る。

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ある。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る。

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る。この点については、3（3）「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」において後述する。

#### (e) 議会運営

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る。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る。

多数参画型については、他に職業を有し、非專業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ある。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る。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る。

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裁量(条例又は会議規則)に委ねられているが、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だろう。

#### (f) 勤労者の参画

我が国の労働基準法制においては「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る。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る<sup>18</sup>。

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るが、企業側の負担にも配慮した検討が必要である。

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る。

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る(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。)

---

<sup>18</sup> 参考資料13「労働基準法第7条の「公民権行使の保障」について」参照(再掲)

### 3 新たに検討すべき仕組み

#### (1) 住民参画の仕組み

##### ① 基本的視点

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る。

議員のなり手不足を抱える小規模市町村において、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。

これらの観点から、議会への住民参画がポイントとなるものと考えられる。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（同法第109条第5項及び第115条の2）、又は専門的事項の調査の制度（同法第100条の2）がある<sup>19</sup>。このほか各自治体の自主的な取組として、たとえば請願・陳情を提出した者本人が議会でそ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<sup>20</sup>。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<sup>21</sup>。

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、次のような「議会参画員」を設け、(1)多様な民意を反映させる仕組み、(2)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る。

##### <議会参画員イメージ>

- 【 役 割 】 条例、予算その他の重要な議案について議員とともに議論（議決権なし）
- 【 費用弁償 】 職務を行う日ごとに費用弁償を支給
- 【 選任手続等 】 くじその他の作為が加わらない方法などにより選定、一定の辞退要件などを設定

<sup>19</sup> 参考資料23「議会活動への住民参加に係る関係条文等」参照

<sup>20</sup> 参考資料24-26「請願・陳情者の説明機会の設定（地方議会における自主的取組例）」  
「議会と住民とのコミュニケーションの場（地方議会における自主的取組例）」  
「傍聴者への発言機会の付与（地方議会における自主的取組例）」参照

<sup>21</sup> 参考資料27「政策サポーター制度（地方議会における自主的取組例）」参照

## ② 考えられる制度の詳細

議会参画員の詳細については、次のような方向性が考えられる。

### (a) 役割等について

議会参画員の役割については、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する（議案に対する意見を述べる）ことなどが考えられる。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である。

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、発言しやすいうように運営される必要がある。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、ICTの活用を含め各議会において柔軟に考えるべきである。

議会参画員の役割にかんがみ、一定の規律を設けることも検討すべきである。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（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るものと考えられる。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ろう。

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ある。

### (b) 費用弁償について

議会参画員については、(a)のとおり出席義務を課すこととなるため、その職務等を行うことによる損失（仕事ができないことによる損失、子どもを預けるための費用の発生など）を補填する必要がある。このため、裁判員同様、職務を行う日ごとに費用弁償（日当及び旅費）を支給することが必要である。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る。

### (c) 人数・選任手続等について

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る。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。

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。したがって、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る。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る。

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かんがみれば、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。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ない。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者、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者などについては、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る。

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。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る。

## (2) 公務員の立候補の支障を緩和する仕組み

### ① 基本的視点

民間企業の勤労者については、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ある。しかしながら、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おり、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る。

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、競争試験又は選考を経ることになるが、確実に採用される保障はない。

以上にかんがみ、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る。

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る。

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る。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ると考えられ、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する（「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」（以下「公益法人等派遣法」という。）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。）<sup>22</sup>。

## ② 考えられる制度の詳細

公務員の立候補退職後の復職制度の詳細については、次のような方向性が考えられる。

### (a) 任命権者の人事権への配慮

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る。具体的には、次のように、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ある。

[復職申出期間について]

復職申出期間をたとえば次のように明確化し、任命権者の予見可能性を高めることが必要である。

- (i) 立候補した選挙に落選した場合にあっては、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。
- (ii) 立候補した選挙に当選した場合にあっては、議員としての任期（一期に限る。）満了（任期途中で辞職した場合にあっては当該辞職の日）後一年以内に限る。

---

<sup>22</sup> 参考資料28「退職派遣制度の概要」参照

[復職の時期について（任命権者側の裁量）]

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かんがみ、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る。

#### (b) 退職手当の退職前後の期間の通算など

この制度は、公務員が立候補する場合の支障を緩和する趣旨のものであるが、その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る（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（同法第12条）とされている。）。

### (3) 議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み

#### ① 基本的視点

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る。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る。

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る。

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る。

## ② 考えられる制度の詳細

議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組みの詳細については、次のような方向性が考えられる。

### (a) 除外できる議決事件の範囲について

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る。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るべきである。

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る。

### (b) 議決事件から除外することに伴う代替的監視スキームについて

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る。

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<sup>23</sup>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る。

### (c) 請負禁止を緩和することに伴う代替的適正確保スキームについて

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る。

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）の公表を長に対して義務づけることが考えられる。

---

<sup>23</sup> 参考資料29「地方議会の議決を要する契約等」参照



## 4 具体化に向けて

以上、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かんがみ、議会を持続可能なものとするために条例で導入できるとすることを想定している。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る。更に議会のあり方を変更する場合も同様である。

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、兼職禁止や請負禁止の緩和など）を不可分のパッケージとして想定したものであるが、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考えられる。

たとえば、3（3）で述べた「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言える一方で、小規模市町村における議会の実情にかんがみ、より幅広い適用を認めることも考えられる。

以上のような可能性も視野に入れつつ、今後、現場も含めた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ことが適当であると考えている。

# 町村議会のあり方に関する研究会

開催要綱

構成員名簿

開催実績

# 町村議会のあり方に関する研究会 開催要綱

## 第1 趣旨

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

## 第2 構成員

研究会は別紙のメンバーをもって構成する。

## 第3 座長

- (1) 研究会に、座長1人を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者がその職務を代理する。

## 第4 議事

- (1) 座長は、研究会を招集し、主宰する。
- (2) 座長は、必要に応じ、地方公共団体その他の関係団体に出席を求め、その意見を聴取することができる。
- (3) 会議は非公開とするが、会議終了後に配布資料を公表するとともに、速やかに議事概要を作成し、公表することとする。ただし、配布資料については、座長が必要と認めるときは非公開とすることができる。

## 第5 その他

- (1) 研究会の庶務は総務省自治行政局行政課において処理する。
- (2) 本要綱に定めるもののほか、研究会に関し必要な事項は、座長が定める。

## 町村議会のあり方に関する研究会 構成員名簿

### (座長)

おだぎり とく み  
小田切 徳 美 明治大学農学部教授

### (座長代理)

やま もと りゅう じ  
山 本 隆 司 東京大学大学院法学政治学研究科教授

### (構成員)

え とう とし あき  
江 藤 俊 昭 山梨学院大学法学部政治行政学科教授

おお や たけ ひろ  
大 屋 雄 裕 慶應義塾大学法学部教授

しし ど じょう じ  
宍 戸 常 寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授

せい いち とも こ  
勢 一 智 子 西南学院大学法学部教授

たに ぐち なお こ  
谷 口 尚 子 慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科准教授

まち どり さと し  
待 鳥 聡 史 京都大学大学院法学研究科教授

(※構成員は五十音順、敬称略)

## 町村議会のあり方に関する研究会 開催実績

○平成29年 7月27日 第1回研究会

- ・町村議会のあり方に関する課題等について（自由討議）

○平成29年 9月12日 第2回研究会

- ・町村議会のあり方に関する課題等について（自由討議）

○平成29年10月20日 第3回研究会

- ・論点整理

○平成29年11月21日 第4回研究会

- ・論点整理

○平成29年12月19日 第5回研究会

- ・論点整理

○平成30年 2月 8日 第6回研究会

- ・報告書のとりまとめに向けて

○平成30年 3月 6日 第7回研究会

- ・報告書（案）について

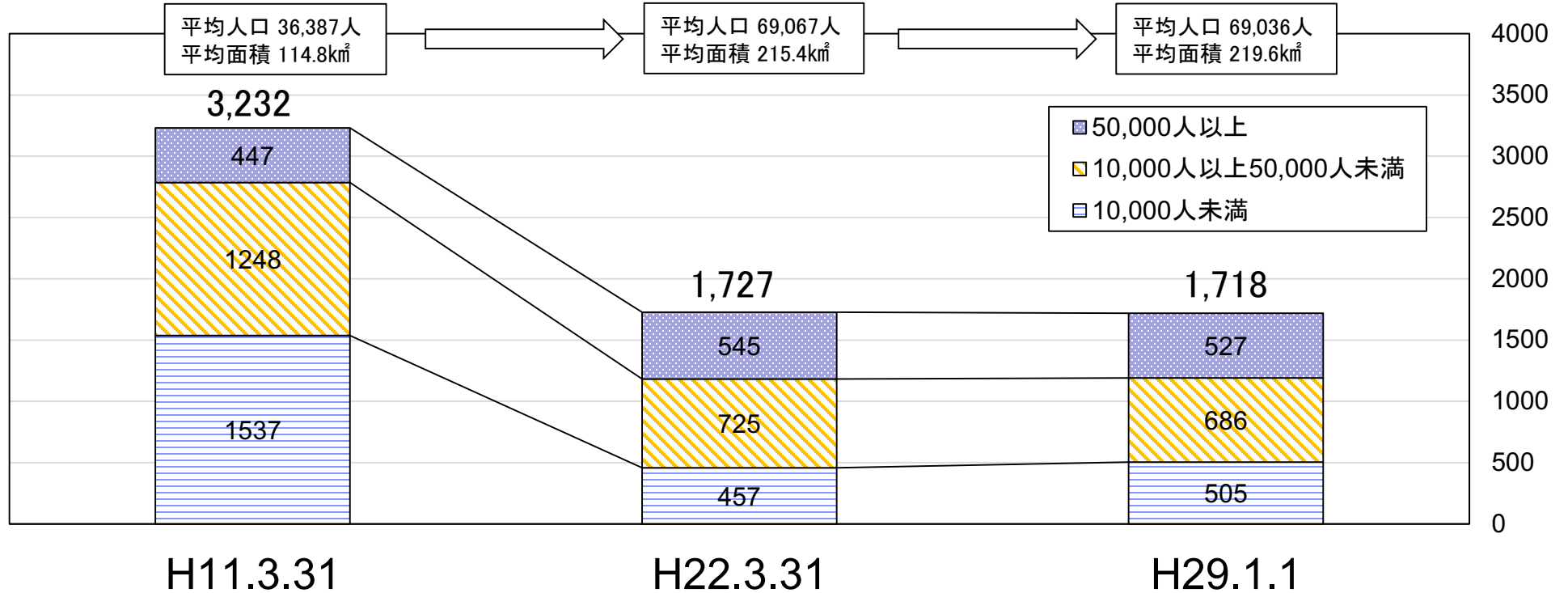
## 参 考 资 料 集

## — 参考資料 目次 —

1	小規模市町村の状況	1
2	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	2
3	市区町村議会議員数の推移	3
4	町村議会議員定数・立候補者数の推移	4
5	【人口段階別】市区町村議会の現状について①	5
6	【人口段階別】市区町村議会の現状について②	6
7	市町村議会制度の沿革① 議決事件（地方自治法第96条）	7
8	市町村議会制度の沿革② 議員報酬（地方自治法第203条）	8
9	市町村議会制度の沿革③ 兼職禁止（地方自治法第92条）	9
10	市町村議会制度の沿革④ 請負禁止（地方自治法第92条の2）	10
11	各国の基礎自治体における兼業議員を前提とした議会制度	11
12	議員報酬等について	12
13	労働基準法第7条の「公民権行使の保障」について	13
14	町村総会について	14
15	高知県土佐郡大川村の概要	15
16	町村総会制度の沿革	16
17	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	17
18	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	18
19	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	19
20	スイスの住民総会（Landsgemeinde）について	20
21	「議会基本条例」の制定（地方議会における自主的取組例）	21
22	夜間・休日を基本とした議会運営（地方議会における自主的取組例）	22
23	議会活動への住民参加に係る関係条文等	23
24	請願・陳情者の説明機会の設定（地方議会における自主的取組例）	24
25	議会と住民とのコミュニケーションの場（地方議会における自主的取組例）	25
26	傍聴者への発言機会の付与（地方議会における自主的取組例）	26
27	政策サポーター制度（地方議会における自主的取組例）	27
28	退職派遣制度の概要	28
29	地方議会の議決を要する契約等	29

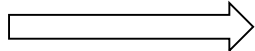
# 小規模市町村の状況

## ○市町村の状況の変遷

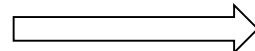


人口1,000人未満の町村数

42町村



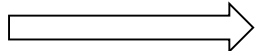
20町村



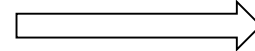
30町村

人口10,000人未満の市数

1市



1市

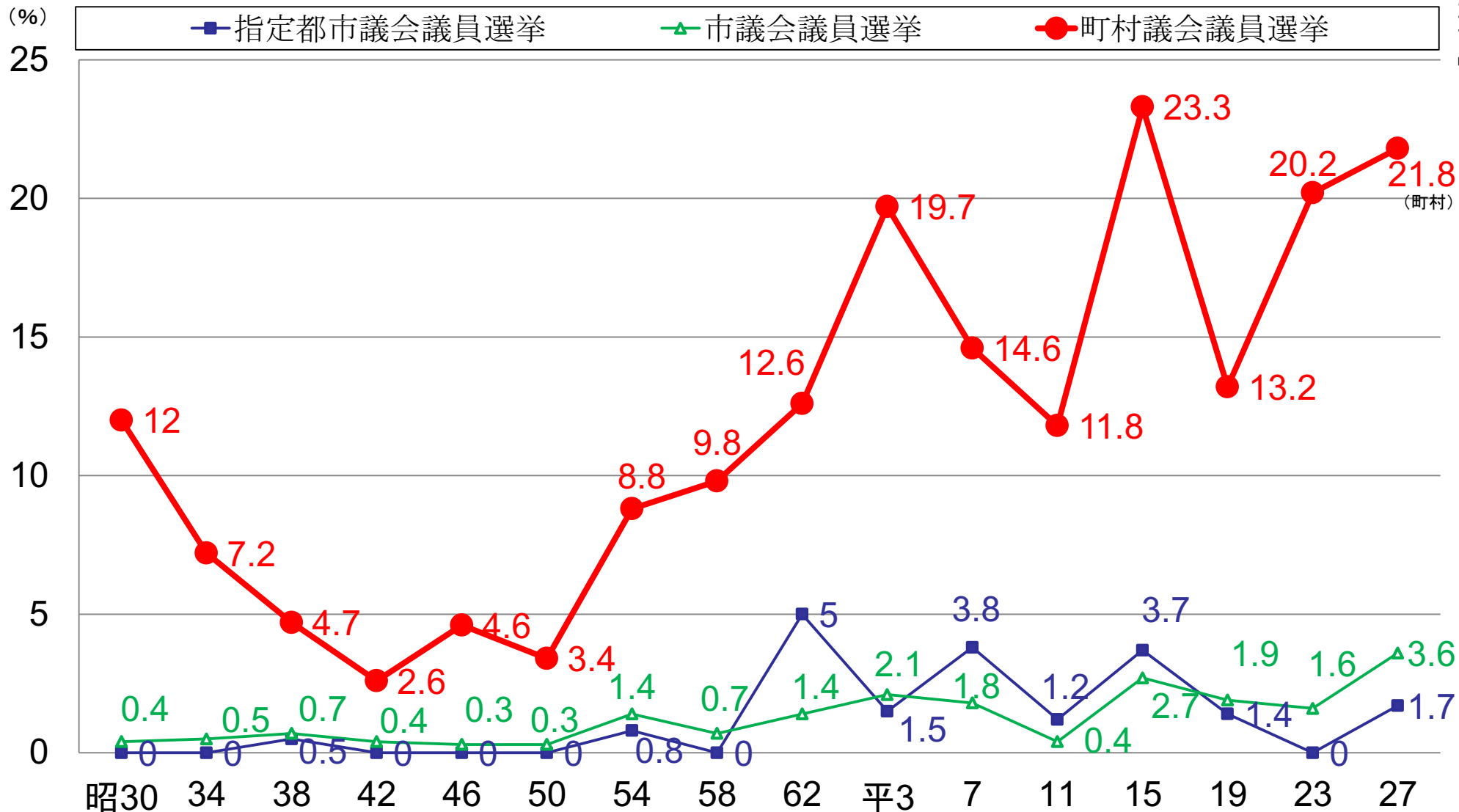


3市

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

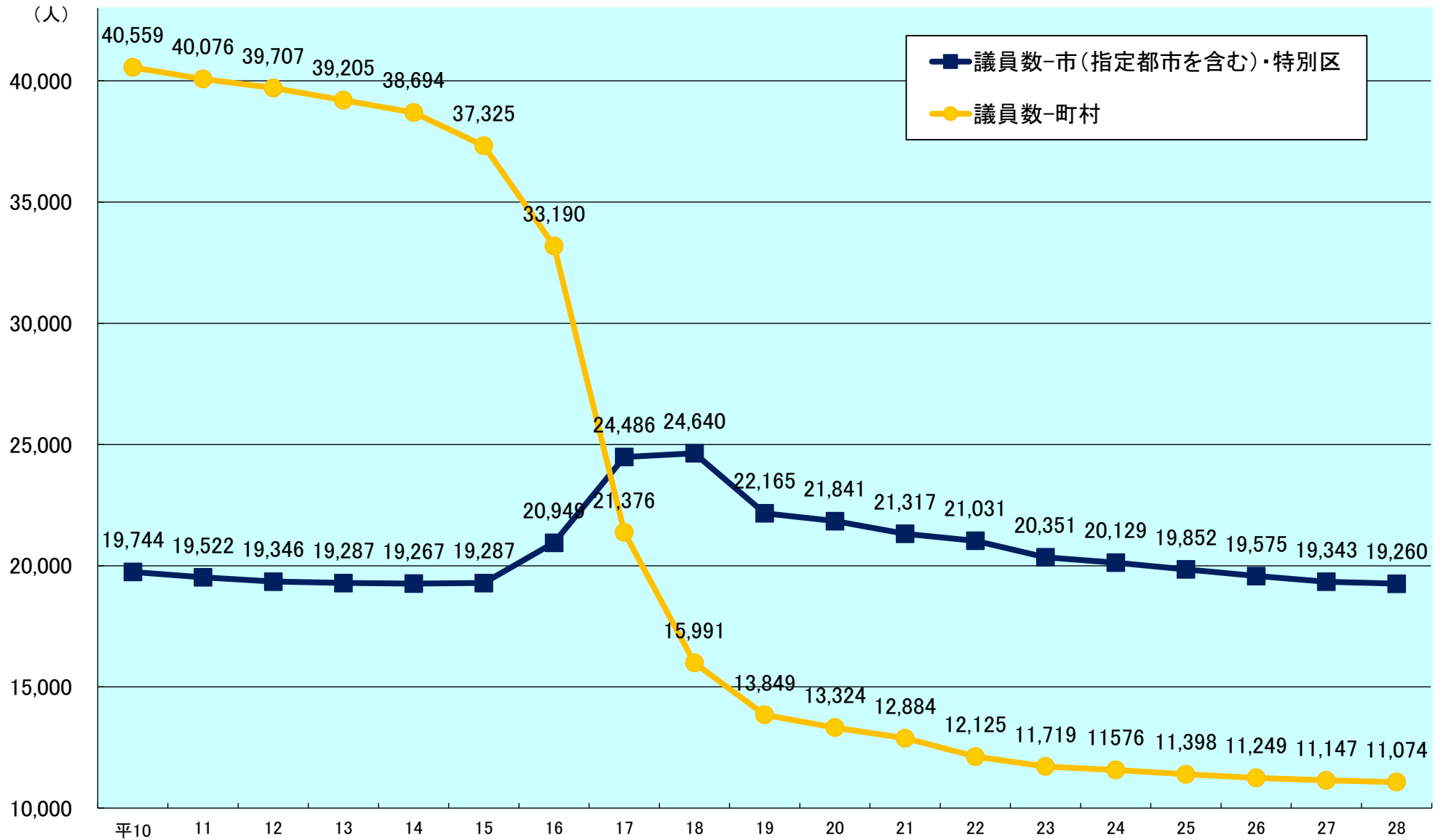


# 統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



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。

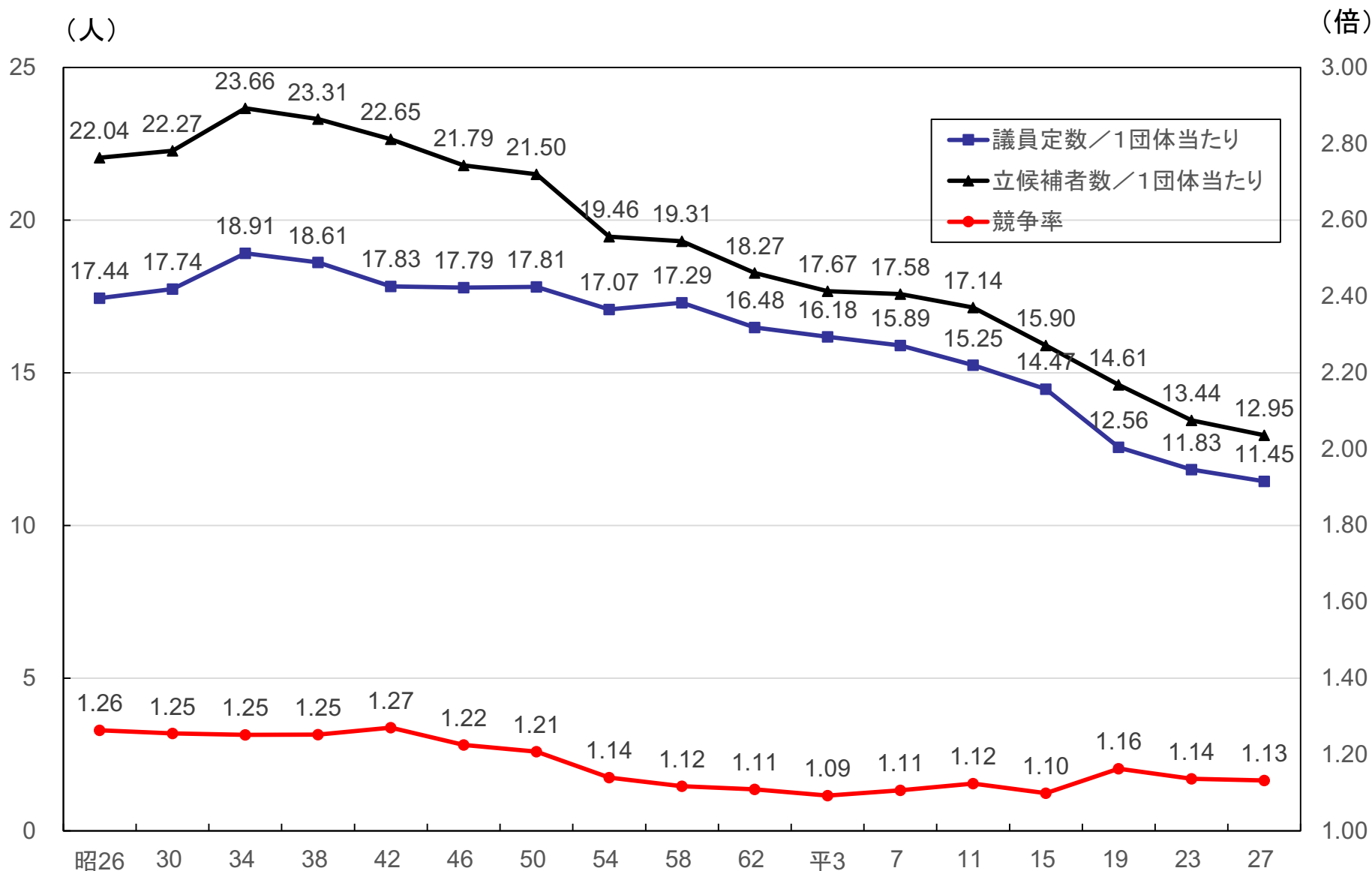
# 市区町村議会議員数の推移



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

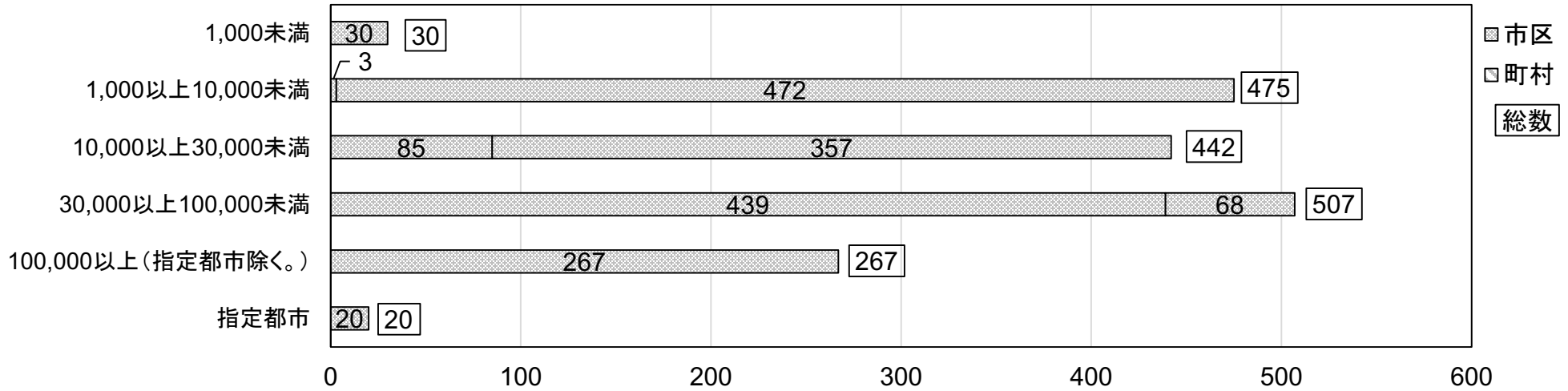


※ 各統一地方選挙における改選団体数が異なるため、議員定数及び立候補者数は、改選団体数で除した数字を集計。

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）。

# 【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未満	17	91.39	11 (64.71)	7.07	2.86	9.53	152,510	62.23
1,000以上10,000未満	216	79.29	59 (27.31)	10.43	7.56	17.71	194,229	63.59
10,000以上30,000未満	140	65.22	24 (17.14)	14.54	10.14	24.20	246,898	62.66
30,000以上100,000未満	170	55.20	9 (5.29)	19.64	13.17	33.34	355,851	60.57
100,000以上(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未満	23.23	全団体 4回	2.17	73.73	1.27
1,000以上10,000未満	32.63		3.01	88.43	2.15
10,000以上30,000未満	52.23		2.46	99.50	2.63
30,000以上100,000未満	84.14		1.61	118.69	3.09
100,000以上(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
指定都市	108.89	大阪府大阪市 } 3回 兵庫県神戸市 } その他の団体 4回	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。

# 市町村議会制度の沿革①

# 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、第百五条の二、第百九十二条及び第百九十九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、第百五条の二、第百九十二条及び第百九十九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)	・ 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	・ 議決事件の追加(条例で定める財産の取得又は処分及び <u>営造物の設置又は処分、条例で定める契約の締結等</u> )
昭和31年	・ 議決事件の整理(条例で定める財産の取得又は処分、 <u>契約の締結</u> について、「重要なもの」に整理)
昭和38年	・ 議決事項の追加(財産の交換・譲渡・貸付け等、 <u>公の施設の長期かつ独占的利用</u> ) ・ 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	・ 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)	・ 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	・ 議決事件の追加(法定受託事務)

# 市町村議会制度の沿革② 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。
- 2 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。
  - 3 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。
  - 4 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。

## <市制及び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、市制及び町村制の規定を引き継いだ。
昭和31年	・ 議員に対して、 <u>条例で、期末手当を支給することができることとした。</u>
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。

# 市町村議会制度の沿革③ 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。

## ＜市制及び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"><li>・ 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）</li><li>・ 同一地方公共団体での有給の職員との兼職禁止（<u>他の地方公共団体の有給の職員との兼職は禁止されず</u>）</li></ul> <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。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 議員の職務の繁忙状況にかんがみ、兼任は不適當。</li></ul>
昭和23年	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 同一地方公共団体のみならず<u>他の地方公共団体の有給の職員との兼職も禁止</u></li></ul> <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"><li>・ <u>他の地方公共団体の議会の議員との兼職を禁止</u>（※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）</li></ul> <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"><li>・ 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民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）</li></ul>



# 市町村議会制度の沿革④ 請負禁止（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ができない。

## ＜市制及び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する場合がある。
- ・ 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"><li>・ <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。</li></ul>
昭和31年	<ul style="list-style-type: none"><li>・ <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。</li></ul>

# 各国の基礎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"> <li>・法律上の義務は、最低年1回本会議を開催することのみ。</li> <li>・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)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常、議会は夕刻から開催される。</li> </ul> <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"> <li>・議会は少なくとも4半期に1度開催される。</li> <li>・また、常務委員会は、議会閉会中も恒常的に開かれる。</li> <li>・土日・休日、夜間開催も可能。</li> </ul>
議員報酬	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本的に報酬は支給されていない。</li> <li>・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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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</li> </ul>
定数	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選挙区ごとの定数は1～3名</li> <li>(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)</li> <li>議員数:28人(16選挙区)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口規模に応じて州法において規定</li> <li>(例) BW州の場合</li> <li>～1,000人:8議席、1,001～2,000人:10議席</li> <li>2,001～3,000人:12議席、3,001～5,000人:14議席</li> <li>5,001～10,000人:18議席 (以下略)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口規模に応じて地方自治法で規定</li> <li>～99人:7議席、100～499人:11議席</li> <li>500～1,499人:15議席、1500～2,499人:19議席</li> <li>2,500～3,499人:23議席、3,500～4,999人:27議席</li> <li>5,000～9,999人:29議席 (以下略)</li> </ul>
議員活動と企業の休暇制度等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特段なし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特段なし。</li> </ul> <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"> <li>・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)。</li> <li>・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)。</li> </ul>
兼職禁止	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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(一部の州では官吏がこれらの職に就任した場合は一時的に休職すればよく、議員職務終了後、官吏に復帰可能)。</li> <li>・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。</li> </ul> <p>(※) 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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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)。</li> <li>・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。</li> </ul>

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

# 議員報酬等について

## 【地方自治法（昭和22年法律第67号）】

（議員報酬及び費用弁償）

第二百三条 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。

- 2 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。
- 3 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。
- 4 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。

○逐条地方自治法〔第8次改訂版〕（松本英昭 著）

- ・「議員報酬」という名称とされても、「報酬」という「一定の役務の対価として与えられる反対給付」であることには変わりがない。
- ・「給料」とは、労務に対する対価の意味においては報酬と同じであるが、本法においては常勤の職員に対するものを給料と称しているのであって、…（中略）…給料は、生活給の性格を有する。

（参考）人口段階別の議員報酬等の状況

人口段階	議員定数	議員報酬(円)	年間会期日数(日)
1,000未満	7.07	152,510	23.23
1,000以上10,000未満	10.43	194,229	32.63
10,000以上30,000未満	14.54	246,898	52.23
30,000以上100,000未満	19.64	355,851	84.14
100,000以上(指定都市除く。)	30.30	512,973	95.05
指定都市	59.30	773,650	108.89

出 所： 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、議員報酬月額については、H27.12.31現在。年間会期日数については、H27.1.1～H27.12.31実績。

町村議会関係 → 議員定数、議員報酬月額については、H28.7.1現在。年間会期日数については、H27.1.1～H27.12.31実績。

※ 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。

# 労働基準法第7条の「公民権行使の保障」について

## 【労働基準法（昭和22年法律第49号）】

第七条 使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

### ○労働基準法上－労働法コンメンタール3－〔平成22年版〕（厚生労働省労働基準局 編）（抄）

被選挙権について、これが公民としての権利に含まれることは当然である…（中略）…なお、市会議員等の公職への就任について使用者の意思にかからしめることは、労働者の公民権の行使の自由を制限するものであって許されないところであり、裁判例も、公職への就任を会社に対する届出事項とするにとどまらず、使用者の承認にかからしめ、労働者がその承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する旨の就業規則の定めについて、「労働基準法七条が、特に、労働者に対し労働時間中における公民としての権利の行使及び公の職務の執行を保障していることにかんがみるときは…右労働基準法の規定の趣旨に反し、無効のものと解すべきである。」（最高裁第二小法廷判決 昭三六年（オ）第一二二六号 十和田観光電鉄事件）としている。（中略）

公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、当該労働者を休職にしたり、解雇したりすることができるかという問題がある。…（中略）…本条は正常な労働関係を前提として労働者の公的活動との調和を図る趣旨のものであり、また、文理上も不利益取扱いの禁止まで含まれているとは考えられないので…（中略）…解雇しても本条違反は成立しないと解すべきである。裁判例でも、「同規定は、…労働者が公職についたため、使用者の立場からその労働関係が維持出来なくなったことを理由としてこれを解雇することまで禁止するものではない。」としたものがある（長崎地裁判決 昭四二年（ヨ）第一六五号 宝酒造島原工場事件ほか）。

### ○労働法〔第11版〕（菅野和夫著）

「公民としての権利」とは、公職選挙の選挙権・被選挙権、最高裁判所裁判官の国民審査、地方自治法上の住民の直接請求、特別法の住民投票などであり、「公の職務」とは、各種議会の議員、労働委員会の委員、検察審査員、公職選挙の選挙立会人、裁判所・労働委員会の証人などの職務とされている。（中略）

従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する、と定める就業規則条項は、公民権保障規定の趣旨に反し無効である。しかし、「公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合」には、普通解雇は許容される。

# 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

## 高知県土佐郡大川村の概要

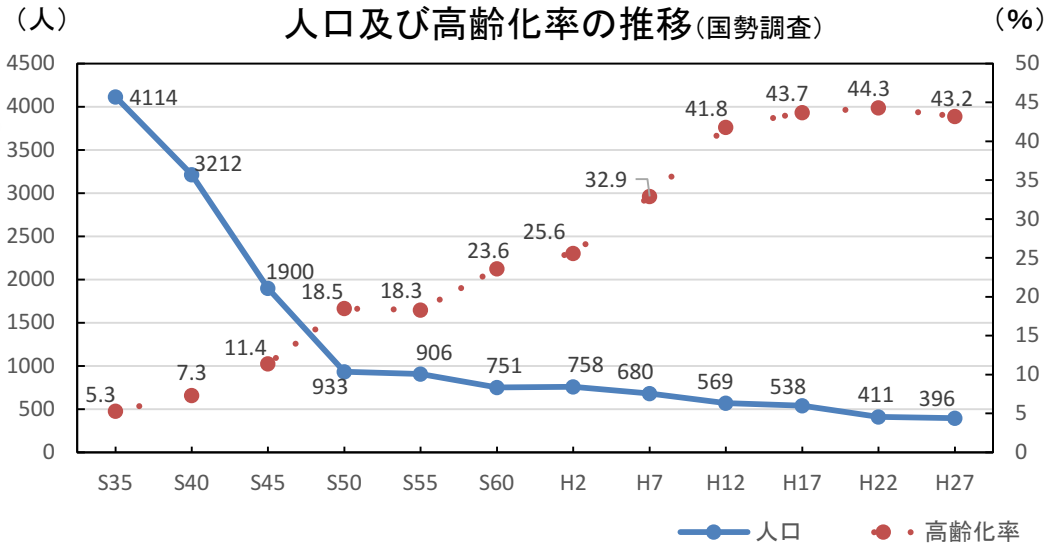
## ○ 概要

## ・ 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 95.27km<sup>2</sup>



## ○ 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関する調査研究を開始したが、平成29年9月、村長が検討中断を表明。

※ 国勢調査、新聞報道、大川村への聞き取り等を基に作成

# 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經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民ノ總會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總會ニ適用ス</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民の總會をもって町村会に代えることができるとされた。</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民ノ總會ヲ以テ之ニ充テシムルコトヲ得</u></p> <p>町村總會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總會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總會ヲ設ケルコトヲ得</u></p> <p>2 町村總會ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス</p> <p>○ 町村が、自ら条例で町村總會を設置できることとなった。</p> <p>○ 公民制度の廃止に伴い、町村總會の構成員が「町村民」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、議事を置かず、選挙権を有する者の總會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總會に関しては、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、町村總會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總會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、または直接国税年額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)

# 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、発言回数の制限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： 17,47km<sup>2</sup>

(※ 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)

# 「議会基本条例」の制定（地方議会における自主的取組例）

- 議会の活動理念とともに、自由討議や住民参加等を規定した「議会基本条例」を制定している。
- 平成18年5月に北海道栗山町で制定されたのを契機として、他の自治体においても制定が進んでいる。  
（都道府県議会（平成29年12月1日現在）：約7割、市区議会（平成28年12月31日現在）：約6割、町村議会（平成28年7月1日現在）：約3割）

## 【北海道栗山町の議会基本条例において定められている主な項目】

### ＜町民と議会の関係＞

- ・ 委員会審議を原則公開すること
- ・ 議会主催による一般会議（町民との意見交換の場）を設置すること
- ・ 参考人制度及び公聴会制度の活用により、町民の専門的又は政策的識見等を討議に反映すること
- ・ 請願及び陳情を町民による政策提案として位置づけ、提案者の意見聴取の機会を設けること
- ・ 重要な議案に対する各議員の態度（賛否）を公表すること
- ・ 議会モニターを設置し、町民からの議会運営等に関する要望、提言等を反映すること
- ・ 議会報告会を年1回以上開催すること
- ・ 重要な議決事項について、必要に応じ、町民による投票を行うことができること

### ＜町長と議会の関係＞

- ・ 議会の本会議における議員と執行機関との質疑応答を一問一答方式とすること
- ・ 議員の質問に対して町長や町職員が反問できること
- ・ 町長は政策決定過程を説明するよう努めること
- ・ 基本計画、都市計画マスタープランなど5つの計画を議会の議決事項とすること

### ＜自由討議の拡大、政務活動費、議会改革の推進、政治倫理 等＞

- ・ 議案に関して議員相互間の自由討議による合意形成に努めること
- ・ 政務活動費に関し、証票類を添付した報告書を提出するとともに、町民に活動状況を報告すること
- ・ 議会改革に継続的に取り組むため、議会改革推進会議を設置すること
- ・ 町内外から議会サポーターを募り、協力を得ること

# 夜間・休日を基本とした議会運営（地方議会における自主的取組例）

## 長野県喬木村における取組（※ 平成29年9月時点）

- 基本情報
  - ・ 人口（平成27年国調）：6,310人
  - ・ 議員（平成29年10月1日現在） 12人（うち女性議員1人）
- 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
  - ・ 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、平成29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。

# 議会活動への住民参加に係る関係条文等

## 〔公聴会及び参考人〕

### ○地方自治法(昭和22年法律第67号) 抄

第百十五条の二 普通地方公共団体の議会は、会議において、予算その他重要な議案、請願等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。

2 普通地方公共団体の議会は、会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。

### 第百九条

5 第百十五条の二の規定は、委員会について準用する。

### ○標準町村議会会議規則 抄

(公聴会開催の手続)

第百七十七条 議会が、法第百十五条の二第一項の規定により、会議において、公聴会を開こうとするときは、議会の議決でこれを決定する。

2 議長は、前項の議会の議決があったときは、その日時、場所及び意見を聴こうとする案件その他必要な事項を公示する。

(意見を述べようとする者の申出)

第百七十八条 公聴会に出席して意見を述べようとする者は、文書であらかじめその理由及び案件に対する賛否を、議会に申し出なければならない。

(公述人の決定)

第百七十九条 公聴会において意見を聴こうとする利害関係者及び学識経験者等(以下「公述人」という。)は、前条の規定によりあらかじめ申し出た者及びその他の者の中から、議会において定め、議長は、本人にその旨を通知する。

2 あらかじめ申し出た者の中に、その案件に対して、賛成者及び反対者があるときは、一方に偏らないように公述人を選ばなければならない。

(公述人の発言)

第百二十条 公述人が発言しようとするときは、議長の許可を得なければならない。

2 前項の発言は、その意見を聴こうとする案件の範囲を超えてはならない。

3 公述人の発言がその範囲を超え、又は公述人に不穏当な言動があるときは、議長は、発言を制止し、又は退席させることができる。

(議員と公述人の質疑)

第百二十一条 議員は、公述人に対して質疑をすることができる。

2 公述人は、議員に対して質疑をすることができない。

(代理人又は文書による意見の陳述)

第百二十二条 公述人は、代理人に意見を述べさせ、又は文書で意見を提示することができない。ただし、議会が特に許可した場合は、この限りでない。

(参考人)

第百二十三条 議会が、法第百十五条の二第二項の規定により、会議において、参考人の出席を求めようとするときは、議会の議決でこれを決定する。

2 前項の場合において、議長は、参考人にその日時、場所及び意見を聴こうとする案件その他必要な事項を通知しなければならない。

3 参考人については、第百二十条((公述人の発言))、第百二十一条((議員と公述人の質疑))及び第百二十二条((代理人又は文書による意見の陳述))の規定を準用する。

※委員会における公聴会及び参考人制度の手続等については、標準町村議会会議規則と同様の規定が標準町村議会委員会条例におかれている。

## 〔専門的事項に係る調査〕

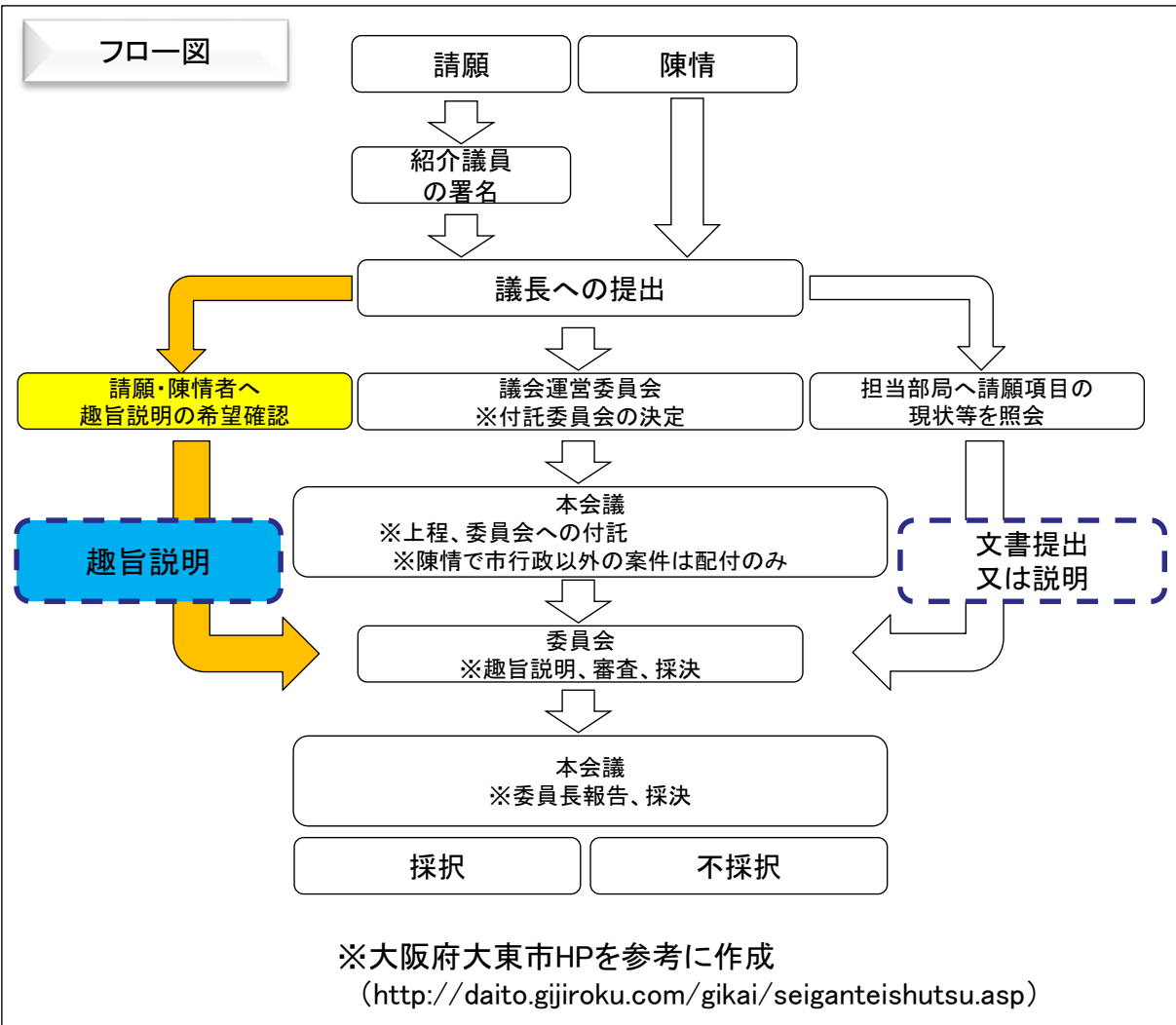
### ○地方自治法(昭和22年法律第67号)

第百条の二 普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通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を有する者等にさせることができる。

# 請願・陳情者の説明機会の設定（地方議会における自主的取組例）

## ○請願・陳情者の説明機会の設定

- 地方議会の自主的な取組として、請願・陳情を提出した本人が議会においてその趣旨を説明する機会を確保し、議会の審議の充実と住民参加の機会確保を図っている例がある。（神奈川県、新潟県、長野県須坂市、東京都町田市、大阪府大東市など多数で採用）



## ○ 地方自治法

第二十四条 普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。

第二十五条 普通地方公共団体の議会は、その採択した請願で当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員において措置することが適当と認めるものは、これらの者にこれを送付し、かつ、その請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる。

## ○ 標準町村議会会議規則

（請願書の記載事項等）

- 第八十九条 請願書には、邦文を用い、請願の趣旨、提出年月日、請願者の住所及び氏名（法人の場合にはその名称及び代表者の氏名）を記載し、押印しなければならない。
- 2 請願を紹介する議員は、請願書の表紙に署名又は記名押印しなければならない。
- 3 請願書の提出は、平穏になされなければならない。

# 議会と住民とのコミュニケーションの場（地方議会における自主的取組例）

## 北海道浦幌町議会 ～まちなかカフェDE議会・まちなかおじゃまDE議会～

### ○ 基本情報

- ・ 人口（平成27年国調） 4,919人
- ・ 議員（平成29年10月1日現在） 10人（うち女性議員1人）

### ○ 背景

議会の活性化の中で実施した住民アンケート調査において、「議員と住民との距離が遠い」、「議員に伝える場がない」などの意見があったことを踏まえ、議員が住民とふれあい、意見交換できる場を設けることを決定。

### ○ まちなかカフェDE議会・まちなかおじゃまDE議会の概要

まちなかカフェDE議会は、スーパーの一角などにカフェコーナーや議会制度等に関する展示を設置し、来訪した住民が、気軽に議員と交流することができる場を設ける取組。合わせて、住民アンケートを実施し、住民の声を政策へとつなげていくことを目指す。

まちなかおじゃまDE議会は、議員が、各種会合や小学校を訪問し、意見交換等を行う取組。

### ○ 開催実績

#### ・ まちなかカフェDE議会

日時	場所	訪問者数
H28.3.6(日) 9:30-15:00	中央公民館	10人
H28.5.14(土) 10:00-15:00	フクハラ浦幌店 (スーパーの一角)	10人
H28.8.6(土) 10:00-15:00	フクハラ浦幌店 (スーパーの一角)	18人
H28.11.5(土) 12:00-18:00	教育文化センター	10人
H29.3.5(日) 9:30-12:00	中央公民館	20人
H29.5.20(土) 9:30-12:00	教育文化センター	11人

#### ・ まちなかおじゃまDE議会

日時	場所	訪問者数
H28.11.20(日) 10:00-12:00	浦幌消防署	15人
H29.2.10(金) 13:00-13:45	上浦幌会館 (上浦幌小学校児童)	8人

### ○ 成果

まちなかカフェDE議会における住民の意見やアンケート調査の結果を踏まえ、議会から町長に対して、政策提案書「安全・安心なまちづくりを目指す防災体制」を提出するなど、具体的な政策化につなげている。



まちなかカフェDE議会の様子



議会に関する展示



浦幌消防第1分団と議員のなり手不足について意見交換



# 傍聴者への発言機会の付与（地方議会における自主的取組例）

## 長崎県小値賀町議会 ～模擬公聴会～

- 基本情報
  - ・ 人口(平成27年国調) 2,560人      ・ 議員(平成29年10月1日現在) 8人
- 取組の概要
 

定例会会における一般質問後に、議会を休憩とした上で、傍聴者が意見・質問を述べる機会(模擬公聴会)を設定。

  - ・ 町内回覧等により、模擬公聴会開催の旨と当日の案件(一般質問の内容)を事前に周知。
  - ・ 一つの質問についてのやりとりが終わる毎に休憩とし、休憩中に議長から傍聴者に対して質問等の有無を投げかけ。
  - ・ 質問に対しては、その場で執行部又は議員が回答。(意見・質問や回答は議事録には載らない)
  - ・ 規則等の改正は行わず、運用により実施。
- 契機
  - ・ 「議会と語ろう会」(各種団体やグループなどを対象に、テーマを定めて議会とディスカッションを行う取組)において、要望があったもの。
- 実績
 

平成27年

  - ・ 6月18日(木)(夜間開催) 傍聴者47名      ・ 9月10日(木)(夜間開催) 傍聴者32名

平成28年

  - ・ 9月12日(月)(夜間開催) 傍聴者18名      ・ 12月13日(火)(日中開催) 傍聴者17名

平成29年

  - ・ 3月7日(火)(日中開催) 傍聴者4名      ・ 7月18日(火)(夜間開催) 傍聴者27名
- 取組に対する効果と課題
  - ・ 町民と直接やりとりを行うことができ、「開かれた議会」の実現に資すると考えられること。(町民から「議会を傍聴するのが楽しくなった」との意見あり。)
  - ・ 町政に対する町民の理解が深まったこと。
  - ・ 傍聴者が特定に団体に偏る傾向にあるため、幅広い層(特に若者)に町政に関心を持ってもらえるよう周知していくことが課題。



(実際の様子)

### ○地方自治法(抄)

第百十五条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

2 前項但書の議長又は議員の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない。

第百三十条 傍聴人が公然と可否を表明し、又は騒ぎ立てる等会議を妨害するときは、普通地方公共団体の議会の議長は、これを制止し、その命令に従わないときは、これを退場させ、必要がある場合においては、これを当該警察官に引き渡すことができる。

2 傍聴席が騒がしいときは、議長は、すべての傍聴人を退場させることができる。

3 前二項に定めるものを除くほか、議長は、会議の傍聴に関し必要な規則を設けなければならない。

# 政策サポーター制度（地方議会における自主的取組例）

## 長野県飯綱町議会における取組

- 基本情報
  - ・ 人口（平成27年国調） 11,063人
  - ・ 議員（平成29年10月1日現在） 13人（うち女性議員3人）
- 背景
  - ・ 議会の政策立案能力を向上させ、長に政策提案のできる議会力・議員力の向上や議会と住民との協働による政策づくりを目指して創設。
  - ・ 同時に、住民が政策サポーターとして政策的議論に参加することを通じて議会活動に関心を持つことで、政策サポーターの中から議員のなり手が出てくることを期待。
- 政策サポーター制度の概要
  - ・ 常任委員会・全員協議会等で議論をし、議会において2つのテーマを決定。
  - ・ テーマの概略を議会報に発表し、政策サポーターを選任後、常任委員長を座長として、政策サポーター会議において議員と住民で議論を重ねる。
  - ・ 1テーマにつき7～8回程度議論を重ね、提言書にまとめ、議会から町長に対して実現を求めていく。
- 政策サポーターについて
  - ・ 定数は20名以内とし、公募又は議員推薦の者の中から議長が委嘱。飯綱町内在住か否かを問わない。
  - ・ 任期は、委嘱時から当該政策サポーターにおいて議論されるテーマの政策提言が完成するまでの間。再任はしない。
  - ・ 議論のほか、議会及び長の政策について意見を提言、住民の意見の聴取、アンケート、調査事項への協力等
  - ・ 謝金は、3,000円／回。
- 実績
  - ・ 「行財政改革」、「集落機能の強化と行政との協働」、「飯綱町における高齢者の新しい暮らし方」などこれまで6テーマについて政策サポーター会議を実施し、延べ43名の政策サポーターが参加。
  - ・ 平成26年6月に政策サポーター会議において「集落機能の強化と行政との協働の推進のための政策提言書」がまとめられたことを受け、同年9月に議員提案により、「集落振興支援基本条例」を制定。
  - ・ 平成29年10月22日執行の飯綱町議会議員選挙では、政策サポーターの中から新人2名が立候補し、いずれも当選。（政策サポーター出身者の前職1名も再選したため、同選挙後の議会構成における政策サポーター出身者は3名となった）

# 退職派遣制度の概要

(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基づく営利法人への退職派遣制度)

1 対象法人	当該地方公共団体が出資している株式会社のうち、その業務が公益の増進に寄与するとともに、地方公共団体の事務・事業と密接な関連を有し、施策推進を図るため人的援助が必要なものとして、条例で定めるもの。
2 派遣前の手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 任命権者と対象法人との間で業務内容等について取決めを締結</li> <li>・ 職員に取決めの内容を明示</li> <li>・ 任命権者の要請に応じ、職員が退職(退職手当は支給しない)</li> </ul>
3 派遣	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 期間:3年以内</li> <li>・ 取決めに従って対象法人の業務に従事</li> <li>・ 給与:支給せず(派遣先法人において報酬を支給)</li> <li>・ 服務:地方公務員法の適用なし</li> <li>・ <u>退職手当に係る在職期間の計算については、対象法人の役職員として在職した期間は、職員としての引き続いた在職期間とみなす。</u></li> </ul>
4 復職	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 期間満了の場合等には、地方公務員法の欠格条項に該当する場合等を除き採用</li> <li>・ その他復帰後の処遇は、部内の職員との均衡に配慮</li> </ul>

○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(平成12年法律第50号) 抄

(特定法人の業務に従事するために退職した者の採用)

第十条 任命権者と特定法人(当該地方公共団体が出資している株式会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるものをいう。以下同じ。)との間で締結された取決めで定められた内容に従って当該特定法人の業務に従事するよう求める任命権者の要請に応じて職員(条例で定める職員を除く。)が退職し、引き続き当該特定法人の役職員として在職した後、当該取決めで定める当該特定法人において業務に従事すべき期間が満了した場合又はその者が当該特定法人の役職員の地位を失った場合その他の条例で定める場合には、地方公務員法第十六条各号(第三号を除く。)の一に該当する場合(同条の条例で定める場合を除く。)その他条例で定める場合を除き、その者が退職した時就いていた職又はこれに相当する職に係る任命権者は、当該特定法人の役職員としての在職に引き続き、その者を職員として採用するものとする。

4 第二項の規定により第一項の取決めで定める退職派遣者の特定法人において業務に従事すべき期間は、同項の要請に応じて退職をする日の翌日から起算して三年を超えない範囲内で定めるものとする。

(退職派遣者の採用時における処遇等)

第十二条 地方公共団体は、退職派遣者が第十条第一項の規定により職員として採用された場合における任用、給与等に関する処遇及び同項の規定により採用された職員が退職した場合の退職手当の取扱いについては、部内の職員との均衡を失することのないよう、条例で定めるところにより必要な措置を講じ、又は適切な配慮をしなければならない。

# 地方議会の議決を要する契約等

地方議会の議決を要する契約の締結（法第96条第1項第5号）、財産の取得又は処分（同第8号）の基準は次のとおり。

## 政令の基準

第5号 工事・製造の請負契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結（令§121の2①）

工事又は製造の請負	都道府県	5億円以上
	指定都市	3億円以上
	市（指定都市を除く。）	1億5千万円以上
	町村	5千万円以上

第8号 政令で定める面積以上の不動産・動産、不動産信託の受益権の買入れ・売払いの契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結（令§121の2②）

不動産若しくは動産の買入れ・売払い（土地については、その面積が都道府県にあつては1件2万㎡以上、指定都市にあつては1件1万㎡以上、市町村（指定都市を除く。）にあつては1件5千㎡以上のものに限る。）又は不動産信託の受益権の買入れ・売払い	都道府県	7千万円以上
	指定都市	4千万円以上
	市（指定都市を除く。）	2千万円以上
	町村	7百万円以上