

町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書

2018年（平成30年）8月24日

日本弁護士連合会

当連合会は、総務省の町村議会のあり方に関する研究会（以下「研究会」という。）が2018年（平成30年）3月26日に公表した「町村議会のあり方に関する研究会報告書」（以下「報告書」という。）について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 報告書は、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、集中専門型議会と多数参画型議会という二つの新たな議会の選択肢を提示し、条例で導入できることを想定しているとする。

集中専門型議会とは、少数の専門議員に「首長とともに市町村の運営に常時注力する役割」を求め、多様な民意の反映は、議員とは異なる立場で議事に参画する「議会参画員」によって維持しようとするものである。

多数参画型議会は、議会の権限を限定して議員の負担を軽くした上で、多数の非専門議員で議会を構成しようとするものである。

この二つの新しい議会の考え方にに基づき、小規模市町村の議会制度を改正することには、次の理由により反対する。

(1) 集中専門型議会では、議会ないし議員に執行機関としての役割を求めているのではないかという疑問があること、多数参画型議会では、首長の行う「契約」の締結及び「財産の取得又は処分」の事件を議決権の範囲から除外することなど、いずれも議会の審議機能及び監視機能を低下させるものであり、議会を議事機関とし、二元代表制（憲法第93条）とした制度趣旨に反する。

(2) 集中専門型議会と多数参画型議会という二つの新しい類型の地方議会について、「議員活動」、「権限」、「議員報酬・定数など」、「兼職禁止・請負禁止」、「議会運営」、「勤労者の参画」、「住民参画」などの要素を不可分のパッケージとして提供すること自体、国による地方公共団体への「義務付け・枠付け」に他ならず、団体自治（憲法第92条）及び議会自律権の観点から問題である。

2 研究会は、地方自治の本旨に関わる重大な課題を検討するにもかかわらず、一貫して会議を非公開、資料も非公表とし、研究会発足後、全国市議会議長会、全国町村議会議長会を始めとする地方議会からの意見聴取を全く行わずに報告書を取りまとめており、政策形成過程の透明性及び健全性に反する。

地方議会制度を含む地方自治制度の検討は、地方自治の本旨を具体化する重要な制度を検討することであるから、国民の的確な理解と批判の下で公正かつ民主的に行われることが必要不可欠である。

よって、この度の研究会における未公表の配布資料及び議事録を公表するとともに、今後、地方自治制度を検討する研究会・懇談会等の「行政運営上の会合」の運営に当たっては、配布資料及び議事録の公表を含めて会議を公開とするように会議の運営方法を改め、透明性の確保された手続において、十分な検討がなされるべきである。

- 3 今後、今回の報告書を受けて、総務省の地方制度調査会等において、地方議会議員の人材確保等について検討がなされる場合には、憲法における地方自治の本旨、特に議事機関としての議会の在り方及びこれによる二元代表制の制度趣旨に立脚した検討がなされるべきであることはもちろん、全国市議会議長会、全国町村議会議長会、市町村議会等の現場からの意見、要望、提言等を十分に踏まえた慎重な検討がなされる必要がある。

第2 意見の理由

1 報告書の概要

総務省は、2017年（平成29年）7月27日、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鑑み、小規模な地方公共団体における幅広い人材確保、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在り方に係る事項などについて具体的に検討を行うため、同省内に研究会を設置した。

研究会は、7回の審議を経て、2018年（平成30年）3月26日、報告書を公表した。「小規模市町村」の範囲について、報告書は、第29次地方制度調査会答申が人口10,000未満の市町村を例示しているとし、2017年（平成29年）1月1日時点における実態として、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%）となっているとしている。

報告書では、小規模市町村を対象に、集中専門型議会と多数参画型議会という二つの議会の選択肢を提示している。

集中専門型議会は、少数（3～5人程度）の専門議員が議会を構成し、議員には首長と共に市町村の運営に常時注力する役割を求めているものである。平日・昼間中心の議会運営がなされ、議員には、兼職や請負を禁止し、生活できるに十分な議員報酬を保障し、公務員が立候補により退職した場合の復職制度を導入し

ている。これに加えて、議員とは異なる立場で住民から抽選などにより選出された議会参画員が議会での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を維持することが考えられるとしている。

多数参画型議会は、本業を別に持つ多数の非専門議員で議会を構成し、契約の締結や財産処分等について議決事件から除外するなど議会の権限を限定するなどして議員一人ひとりの仕事量や負担を緩和するというものである。非専門議員であるため、議員には副収入的議員報酬を支給し、夜間・休日を中心とした議会運営を行う。議決事件が限定されていることから、請負禁止を緩和し、他の自治体の一般職の公務員に限り兼職を認めるなどしている。

報告書は、現行の議会の在り方を維持することも選択肢であることを前提とした上で、集中専門型議会、多数参画型議会という新しい在り方を条例で選択できるとしている。

二つの議会像については、下記の表が示され、「議員活動」、「権限」、「議員報酬・定数など」、「兼職禁止・請負禁止」、「議会運営」、「勤労者の参画」、「住民参画」の各項目の各々を構成する要素を不可分のパッケージとして選択することが想定されている。

今後、総務省の地方制度調査会で、この報告書の内容が検討された上、地方自治法を改正することが予定されている。

<二つの議会の在り方イメージ>

	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

2 地方議会に関する日本国憲法の枠組み

(1) 地方自治の本旨（団体自治と住民自治）

憲法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」（憲法第92条）と規定した。

大日本帝国憲法には地方自治の規定は置かれていなかったが、日本国憲法は、特に第8章に「地方自治」の章を設け、憲法上の制度として厚く保障している。

憲法第92条の「地方自治の本旨」は、住民自治と団体自治を意味すると解されている。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素である。団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。

したがって、地方公共団体そのものを廃止したり、地方議会を諮問機関としたりすることは、地方自治の本旨に反する措置として違憲となる（芦部信喜「憲法（第6版）」367頁）と解されている。

(2) 二元代表制の下での地方議会の審議機能・監視機能

憲法は、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」（憲法第93条第1項）と規定した。議事機関とは、議決機関のことであり、団体意思の決定を行う機能を有する（審議機能）。

また、地方公共団体の長及びその議会の議員は「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」（憲法第93条第2項）とされ、いわゆる議会と首長の二元代表制が採用されている。二元代表制の下では、長と議会が相互に均衡と抑制を働かせることが重要とされている。この観点から、地方議会は、長（執行機関）の監視機能を担っている。

(3) 地方自治の本旨を体現する地方自治法

地方自治法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」（憲法第92条）の大綱を定めるものとして、憲法の趣旨に沿い、これを体現するものとして制定されるべきものである。

3 集中専門型議会と多数参画型議会の問題点

(1) 集中専門型議会の問題点

① 集中専門型議会では、少数の専門議員に「首長とともに市町村の運営に常時注力」し、「長とともに経営責任を負う」ことを求めており、その趣旨は不明なところがある。

集中専門型議会については、「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

の形成に關与していくことが考えられる。」と指摘されており（報告書12ページ）、このことを上記のように表現している可能性がある。しかし、上記の趣旨が、個別事件についての議決という重要な行政上の意思決定権能を超えて、議会ないしは議員に執行機関としての役割を求めているのであれば、議会の首長に対する監視機能が損なわれ、議会と首長の均衡抑制を図ろうという二元代表制の制度趣旨に反することになりかねない。そうなれば、議会の審議機能も低下し、議会の議事機関性が損なわれることとなり、議会が諮問機関化することになる。

- ② 集中専門型議会では、「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。」としている。

一般に、議会は、他から監督や干渉を受けることなく、その内部組織及び運営等に関し、自主的に決定できる権能を有するとされる（議会自律権）。憲法上、衆議院・参議院については議院自律の原則及びその一つの現れとして議員の懲罰権が認められている（憲法第58条第2項）。地方議会は憲法の明文上自律権の規定は持たないものの、地方議会も住民代表機関であり、国会両院と同様の自律権を認めることには合理性があり、実際に地方自治法が、国会と同様に地方議会議員に対する懲罰権を議会に認めている（地方自治法第134条～第137条）。したがって、地方議会においても、議会自律権が認められるべきである。

議会運営の在り方は議会自律権の重要な内容の一つである。地方自治法上、委員会の設置が任意であるとはいえ、集中専門型議会が委員会制の採用を全く許さないのであれば、それは議会運営への干渉になりかねず、議会自律権の観点から問題がある。

- ③ 集中専門型議会では、議員数を少数にする一方で、住民の多様な民意を反映させるために、選挙ではなく抽選等で選ばれた議会参画員が議会での審議に加わるとされる。そして、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とされる。

しかし、憲法は、住民によって公選された議員が議会を構成する代表民主制を採用している（憲法第93条第2項）。議会参画員が議会の審議に参加することは、一つの住民の政治への参加形態とは言えるものの、議決権や議案提出権を有しない点で審議への積極的な参加が望めるかについては疑問の残るところである。議会参画員は議員とは異なり、代表民主制の代替とす

ることは困難である。

- ④ 以上から、集中専門型議会は、議会を議事機関とし、二元代表制とした制度趣旨に反するとともに、議会自律権との関係で問題を生じかねず、議会の代表民主制も損なうものである。

(2) 多数参画型議会の問題点

- ① 多数参画型議会は、「契約」の締結及び「財産の取得又は処分」に関する事件を地方議会の議決権の範囲から除外するとしている。

現在、地方自治法第96条第1項の「契約」の締結（同項第5号）及び「財産の取得又は処分」（同項第8号）の「種類及び金額」については、「政令で定める基準」に従い条例で定めるとしている。

「契約」の締結と「財産の取得又は処分」に関する議決権限は、議会による首長の監視方法としてこれまで有効に機能してきたと言える。これを議決事件から除外することは、議会の監視機能を著しく低下させることになり、議会と首長との間の均衡抑制を図ろうとする二元代表制の制度趣旨に反する。

さらに、地方議会の議決権の範囲は、団体自治に属する事柄であり、現行の地方自治法にも問題があるものの、多数参画型議会において、更に現行の議決権の範囲を制限することは、団体自治の観点からも問題がある。

- ② 多数参画型議会では、非専門議員で構成されることから、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・休日中心の議会運営を基本原則として位置付けるとする。しかし、議会運営についてそのように枠付けることは、議会自律権の観点から問題がある。
- ③ 以上から、多数参画型議会は、議会を議事機関とし二元代表制とした制度趣旨に反するとともに、団体自治（地方自治の本旨）及び議会自律権の観点からも問題がある。

(3) パッケージ論の問題点

報告書は、集中専門型議会と多数参画型議会について、第2の1の表のとおり、「議員活動」、「権限」、「議員報酬・定数など」、「兼職禁止・請負禁止」、「議会運営」、「勤労者の参画」、「住民参画」などの要素を不可分のパッケージとして提示している。

本来、議決権の範囲や議会運営等は、団体自治や議会の自律権に照らし、地方公共団体が国からの干渉を受けずに自主的に自由に決めることができるものである。上記の各要素についても、各地方公共団体の実情に応じて、様々な組合せが可能なはずである。

議決権の範囲や議会運営等について、パッケージを不可分とすることは、国が法令等により、地方公共団体に対して、一定の活動を義務付け、活動に関する手続・判断基準等を枠付けることに他ならない（地方議会に対する「義務付け・枠付け」）。これは、2007年（平成19年）に設置された地方分権改革推進委員会の勧告以来、政府が取り組んできた義務付け・枠付けの廃止、縮小の流れに逆行するものである。

加えて、地方議会を二つの議会に類型化して権限（事務）配分の特例を設けることになれば、地方交付税等を用いて国が誘導、介入することが可能となる。なぜなら、パッケージ化により権限配分の特例が基準化され、この基準を満たす市町村の基準財政需要額を割増し補正したり、特別交付税で措置したりすることなどが可能となり、交付税依存度の高い小規模市町村の特例移行への強力な誘導効果をもたらすからである。これまで、市町村合併や民間委託の推進などが交付税を通じて推進されてきた経緯を踏まえると、その危険性は高いと言える。

このような中で、報告書は現行の議会制度を維持することを当然の前提とすると言うものの、現状、議員のなり手不足に対する有効な対策が容易に見つからない小規模市町村が、事実上、二つの新たな議会のいずれかを選択するよう迫られるおそれもある。

以上の点に関し、報告書の発表と同日の2018年（平成30年）3月26日に発表された『町村議会のあり方に関する研究会』報告書に対する全国市議会議長会会長コメント」（以下「市議会議長会会長コメント」という。）は、「今回提言された二つの新たな議会は、いずれにせよ議会の議決権の限定と議員の請負禁止の撤廃に関する部分を除いて、基本的に現行法と条例によって多様な対応が可能なものである。これを立法によって議会権限の限定を含む規制の枠に押し込めるような方向は、議会の自主性・自律性を拡大してきたこれまでの政策と相容れない。」と指摘している。また、同日発表された全国町村議会議長会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」（以下「町村議会議長会意見」という。）でも、「地方議会を取り巻く環境は、それぞれの地域によって異なるものであり、類型化できるものではない。類型化することは、地域の実情にあった地方議会のあり方を昨今の議会改革で模索してきた多くの地方議会の取り組みに水をさすことになる。パッケージ論は、地方議会に対する『義務付け・枠付け』にほかならず、これまで政府が取り組んできた地方分権改革に逆行するものである。」と指摘している。

(4) まとめ

報告書では、集中専門型議会及び多数参画型議会の二つの類型の議会が示されているが、いずれも、議会を議事機関とし、二元代表制とした制度趣旨に反するものとなっている上、議員活動等の要素を不可分のパッケージとする点で、国による地方議会に対する「義務付け・枠付け」と言うほかなく、憲法上の団体自治及び議会自律権の観点から問題をはらんでいる。したがって、当連合会は、この二つの新しい議会の考え方に基づき、市町村議会の制度を改正することに反対する。

4 研究会での検討の在り方について

(1) 研究会の運営方法の問題点—情報の非公開

研究会は、第1回研究会から一貫して会議を非公開とし、委員に非公表資料を配布し、それに基づき審議を進めてきた。総務省のウェブサイトでは、非公表資料が配布されていることを知ることはできない。各回の審議内容については、簡易な議事概要が公表されているのみである。このように、研究会は、国民に詳細な議論状況を公表しないまま審議をし、報告書を取りまとめた。

本来、地方自治制度の基本的な在り方に関する議論は、国民の的確な理解と批判の下で公正で民主的に推進されなければならない。そのためには、審議や資料が公開されるなど政策形成過程の透明性及び健全性が確保されなければならない。

特に、研究会は、憲法の地方自治の本旨に関わる「民主主義の根幹を支える議会」の在り方について、制度的な検討を行うものである。したがって、会議の様子は積極的に公開し、国民的議論の中で十分に検討が行われるべきである。議論状況を詳細に公開することなく報告書を取りまとめ、結論を公表したことは問題である。

こうした運用は、中央省庁等改革基本法第30条第5項及び同法を受けた「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）にも沿っていない。すなわち、中央省庁等改革基本法第30条第5項は、審議会等（国家行政組織法第8条に規定する合議制の機関）について、「会議又は議事録は、公開することを原則とし、運営の透明性を確保すること。」としている。同方針では、「会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する。なお、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする。」と定めている。そして、上記方針では、研究会・懇談会等の「行政運営上の会合」、すなわち、行政運営上の参考に資するため、大臣等の決裁を経て、大臣等が行政機関職員以外の有識者等の参集を求める会合であって、

同一名称の下に、同一者に、複数回、継続して参集を求めることを予定しているものについて、「審議会等とは異なりあくまでも行政運営上の意見交換、懇談等の場として性格付けられるものであることに留意した上」という留保はしつつも、「審議会等の公開に係る措置に準ずる」こととしている。

憲法の地方自治の本旨に関わり、民主主義の根幹に関わる議会制度の検討を行う研究会は、審議会等には当たらないものの、上記方針に定める研究会・懇談会等の「行政運営上の会合」に該当すると考えられ、その議事内容については、審議会等の公開に係る措置に準じた扱いがなされるべきである。

以上から、研究会については、「会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する」ことが求められており、それと正反対の運営がなされたことは、政策形成過程の透明性及び健全性に反する。

(2) 地方議会関係者の意見聴取を行わなかったことの問題点

報告書は、「議員のなり手不足の解消を真摯に考えている議会からの提言、要望を優先的に検討し、実現することをまずもって考えるべきである」（町村議会議長会意見）のに、「提言に当たって事前に関係市町村議会など地方自治の現場の意見聴取がなされていない」（市議会議長会会長コメント）まま、取りまとめられている。

さらに、研究会には全国都道府県議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会は、傍聴を認められていたが、全国知事会、全国市長会、全国町村会は、傍聴を認められていない。議会の在り方は、二代表制に関係する問題であるにもかかわらず、傍聴すら認めずに、報告書の公表まで情報から遮断したことは不適切である。

(3) まとめ

地方議会制度を含む地方自治制度は、憲法の地方自治の本旨を具体化するもので、日本の民主主義を支える根幹をなす制度である。その議論は国民の的確な理解と批判の下で公正で民主的に推進され、審議や資料が公開されるなど政策形成過程の透明性及び健全性が確保されなければならない。

したがって、この度の研究会における未公表の配布資料及び議事録を公表するとともに、今後、地方自治制度を検討する研究会・懇談会等の「行政運営上の会合」の運営に当たっては、配布資料及び議事詳細を国民が十分に把握できるように会議を公開し、議事内容や出席者の発言内容を正確に伝える議事録を作成の上全面的に公開するなど、会議の運営方法を改めるべきである。

5 地方議会議員の人材確保等の検討の在り方について

今後、報告書を受けて、総務省の地方制度調査会等において、地方議会議員の

人材確保等について検討がなされる場合には、全国市議会議長会、全国町村議会議長会、市町村議会等の現場からの意見及び要望を十分に踏まえ、拙速に陥ることなく、慎重な検討をすることが求められる。また、既に議会改革に主体的に取り組んできた市町村議会等から多くの要望及び提言が出されていることを踏まえ、まず、これらについて真摯に検討することが必要である。そして、これらの検討に際しては、地方自治の本旨（憲法第92条）、議事機関としての議会の在り方及びこれによる二元代表制の制度趣旨（憲法第93条）に立脚した検討がなされるべきことが肝要である。

6 結論

以上から、当連合会は、意見の趣旨のとおり、報告書の提示する二つの新しい議会の考え方に基づく小規模市町村の議会制度の改正に反対する。

以上